

# 정의의 회복과 과거 극복의 완전성의 문제:\*

거창사건을 중심으로

## Reconciliation with Justice

## State Reparation as a Key Element:

### A Case of Keochang Civilian Killing

박 명 림\*\*

Park, Myung-Lim

#### 목 차

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| I. 문제의 제기              | IV. 배·보상 지급 원칙과 방법의 전면 |
| II. 진실·화해모델의 한계와 정의·화해 | 전환: 분할지급 방식의 도입        |
| 모델의 모색:                | V. 소멸시효 제도 문제점의 보완     |
| 정의로서의 배·보상 문제          | VI. 결론                 |
| III. 너무 소수의 너무 늦은 정의:  |                        |
| 거창 사건과 다른 과거사 사건들의 개별  |                        |
| 소송에 대한 판결 및 배·보상 검토    |                        |

본 연구는 한국의 거창사건을 기본 사례로 삼아 민간인학살에 대한 기존의 국내와 세계의 지배적인 과거극복모델을 지양하고 적절한 대안을 제시하려는데 목적이 있다. 본 연구는 21 세기에 한국과 세계가 추구해야할 대안모델을 일단 ‘정의·화해모델’이라고 부르하고자한다.

보복, 방임, 재판, 진실·화해를 포함하는 기존의 20세기 세계의 과거극복의 경로와 모델들은 ‘진실·화해’모델과 ‘전환적 정의’모델로 대표된다. 그러나 기존의 모델들은 배·보상 문제를 소홀히 함으로써 ‘가짜 화해’나 ‘거짓 화해’에 머무르는 경우가 많았다. 피해자

투고일 : 2018. 12. 31. / 심사외일 : 2019. 1. 29. / 게재확정일 : 2019. 2. 7.

\* 초고에 대한 날카로운 지적을 통해 보완할 수 있도록 해준 세 분의 심사위원들에게 깊이 감사드린다. 다만 과거극복문제의 실질적 해법을 제시하고자하는 본고의 성격상 개념과 이론을 정립하는 문제는 추후의 과제로 미루고자 한다.

\*\* 연세대학교 대학원 지역학협동과정 교수/김대중도서관 관장

Professor, Department of Area Studies, Director of the Kim Dae-jung Presidential Library, Yonsei University

들과 유족들의 동의와 승복의 수준도 매우 낮았다.

정의를 고려하더라도 ‘응보적 정의’에 그치거나, 좀 더 나아가 ‘회복적 정의’를 추구하더라도 사실적·도덕적, 소통적·화해적, 법률적·사법적 정의에 그침으로써 결국 희생자들과 유족들의 삶을 국가가 책임지고 안정시켜주는 배상적·보상적 정의, 또는 사회적·경제적 정의는 이루어지지 못했다. 그럴 때는, 최근 드러나듯, 진실과 화해 교환의 대표적인 성공 사례로 불려온 남아프리카 공화국 진실·화해모델의 사실상의 실패에서 볼 수 있듯, 정의도 화해도 모두 놓치게 되고 만다. 배상적 보상적 정의가 결정적으로 중요한 까닭이다.

한국의 거창사건을 사례로 심층 분석한 결과 국가의 예산 당국과 사법당국이 배·보상 거부 의 근거로 내세워온 ‘소멸 시효의 완성’과 ‘과중한 재정 부담’이라는 명분은, 사건의 근본 성격, 기존의 개별 소송들에 대한 법원의 판결, 국가 예산 규모, 그리고 예산망실과 낭비 규모의 요인들에 비추어볼 때 논리적인 타당성이나 근거가 없다는 점이 충분히 판명된다.

우선 ‘국가범죄’와 ‘인도에 반하는 범죄’는 소멸시효 자체가 인정되어서는 안 되며, 만약 인정되더라도, 한국은 그 조차도 시기를 대폭 연장하고 또 객관주의 기산체계를 주관주의 기산체제로 전환할 필요가 있다. 나아가 배·보상으로 인한 예산 과도한 부담의 명분은 한국 정도로 발전된 선진 국가의 예산 규모나, 허다한 분야에서의 반복되는 막대한 예산낭비에 비추어 일말의 근거도 없다는 점이 분명하다.

이에 본 연구는 진실규명이 완료된 민간인 학살의 전체 규모, 기존의 전체 개별 배·보상 소송에 대한 판결내용, 광주항쟁 및 민주화 보상을 비롯한 여타 사건들과의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 국가의 반복되는 변명을 돌파하고, 또 피해 유족들의 요구를 함께 수용할 수 있는 합리적인 배·보상 방법을 제시하여보았다.

그것은 ① 일시지급 방식과 연금지급 방식을 결합하여, ② 민주화 배·보상 액수(1억 3천만원)를 기준으로, ③ 전체 5년 기간 동안에 걸쳐 지급하되, ④ 첫 해에는 50%를 지급하고 나머지 50%는 4년에 걸쳐 분할 지급하는 방식이다. 그럴 경우 거창사건에 소용되는 배·보상 예산 규모는 1,173억원을 넘지 않으며, 진실이 규명된 전체 민간인 학살사건에 대한 전체 배·보상 예산 규모 역시 4조 6,821억에 불과하다. 이조차도 본 연구의 지급방식을 따른다면 첫 해에는 2조 34백억 수준이며, 추후 4년간은 매년 각각 53백억 수준을 넘지 않는다. 국가에게 결코 재정부담을 유발하지 않는 규모랄 수 있다.

거창사건처럼 진실이 명확히 규명되고 사법당국에 의해 국가의 범죄가 법적으로 증명된 사건에 대해서조차 국가가 일괄 배·보상을 실시하지 않는다는 것은 있을 수 없는 일이다. 본 연구가 거창사건을 선도 사례로 삼은 까닭이다. 진상규명, 사법판결과 책임, 사건 성격의 확정, 명예회복, 위령과 추모사업, 교육과 홍보 사업은 완료, 또는 진행하고 있으면서도 가장 중요한 피해유족들 삶의 안정과 복리에 대한 국가책임을 방기한다는 것은 있을 수 없기 때문이다. 거창사건을 법제로 삼아 국가의 적극적 배·보상 정책이 실시되고, 이것이 한국의 전체 민간인 학살문제로까지 확대되어 궁극적으로는 ‘정의·화해모델’로 자리 잡고, 그리하여 한국으로부터 20세기 과거청산 모델들이 지닌 한계를 극복하고, 정의와 화해가 함께 달성되는 보편적인 과거극복 모델이 시작될 수 있기를 소망한다.

**[주제어]** 거창사건, 민간인학살, 국가범죄, 배·보상, 정의·화해모델, 진실·화해모델, 전환적 정의, 소멸시효, 분할지급방식, 회복적 정의, 배상적 정의

## I. 문제의 제기

본 연구는 거창사건을 하나의 구체적 사례로 삼아 민주화 이후 한국사회에서 진행되어온 과거사 극복의 법률적 재정적 쟁점에 대한 궁극적인 해결의 현실적 가능성을 모색하려는 시도이다. 본고에서 말하는 법률적 재정적 쟁점은 과거사 해결의 사실상의 종결적 단계에서의 피해자 배·보상 문제의 해결을 말하며, 거창사건은 경상남도 거창군, 산청군, 함양군 일대에서 1951년 2월 7일부터 11일 사이에 발생한 민간인 학살사건을 말한다. 이미 상세한 연구와 판결들이 나와 있듯 거창사건의 가해 주체는 대한민국 국군 11사단이었고, 피해 민간인 수는 거창 719명 사망, 산청·함양 705명 사망에 달했다.

거창사건을 과거사 종결의 선제적 표본으로 삼은 연유는 비교적 명백하다. 동 사건의 경우 다른 많은 유사사건들에 앞서 이미 한국전쟁 당시에 의회와 정부·유족들의 노력을 통해 역사적 진실이 가장 먼저 규명이 되었고, 법원의 판결을 통해 핵심 가해자들이 유죄판결을 받았으며, 다른 어떤 사건보다도 일찍 국회에 명예회복 및 배·보상을 포함한 관련 법안이 다수 제출되었기 때문에, 이 사건의 배·보상 문제의 귀결 방향과 해결 여하에 따라 한국의 여타 과거사 문제의 해결 원칙과 전망이 가늠될 수 있기 때문이다.

따라서 진실규명, 법적 판결, 성격 확정, 국가사과, 명예회복, 위령 및 추모사업, 교육과 홍보가 비교적 이루어진 현재 상황에서 가장 중요한 문제는 피해유족들의 배·보상 및 생활안정 문제라고 할 수 있다. 거창사건은 해결 여하에 따라 피해자들이 소망하는 완전 해결을 시도할 경우 과거극복의 분명한 한 모범 사례가 될 수 있다고 판단된다. 비록 작은 한 사건에 불과하지만 충분히 전체를 담을 만한 소우주로 삼을만하기 때문이다.

나아가 본고는, 국가가 과거악행을 대면하는 문제는 과거를 넘어 현재 국가성격 문제에 직결된다고 판단한다. 따라서 본 연구는 사안에 대한 법리적 문헌적(textual) 검토에 한정하지 않고, 배·보상 문제를 고리로 좀 더 큰 틀에서 국가 전체 재정 및 예산 방향에 대한 문제제기와 동시에, 과거극복을 위한 상세한 방법적 수치적 근거의 제시라는 두 차원 모두에서 대안을 찾는 방식을 취하고자 한다. 즉 기존 연구들에서는 시도되지 않았던 정밀한 실질적인 해법을, 구체적 예산 수치까지 검토하는 ‘가장 낮은 바닥’ 차원까지 내려와 국가의 배·보상 거부의 명분과 근거, 주장과 논리를 극복할 수 있는 대안 경로로서 제시해보려는 것이다.<sup>1)</sup>

1) 거창사건에 대한 기존연구들에 대해서는 아래를 참조할 수 있다. 판결 및 배·보상문제를 포함한 법적 문제에 대한 상세한 검토와 분석은 한인섭, “거창양민학살사건의 법적 해결: 관련법의 개정방안을 중심으로”, 법학

한국의 과거사 극복문제는 이제는 마땅히 그럴 단계라고 판단된다. 문제 밖으로 나와 국가 전체 차원에서 진단하는 동시에, 다시 안으로 들어가 액수와 절차 문제까지 세밀하게 검토하여 실질적 대안을 제시해야한다는 것이다. 전자가 전체성과 보편성의 시야라면, 후자는 구체성과 정밀성의 범주라고 할 수 있다. 이 둘의 결합을 통해 국가범죄(state crime)로 인해 발생한 사건들에 대해 국가가 얼마든지 바른 해결을 주도할 수 있지 않을까 싶다.

문재인 대통령은 2018년 4월 3일 제주 4.3 70주년을 맞이하여 4.3문제의 ‘완전한 해결’을 약속한 바 있다.<sup>2)</sup> 이미 생명을 망실한 당사자들에게, 그리고 그 유족들에게 생명복원은 불가능하기 때문에 과거사 문제의 완전 해결은 존재할 수 없지만, 그의 언명은 국가가 수행할 수 있는 과제의 완수를 천명한 것이라고 할 수 있다. 필자는 현재 단계에서 과거사의 ‘완전한 해결’은 배·보상 문제의 실현이라고 판단하고 있다.

본고는 거창사건을 논의하면서 다른 유사 사건들도 필요한 범위에서 함께 검토하려한다. 그래야 비교를 통해 제시하는 해법의 객관적 준거를 확보할 수 있기 때문이다. 우선 먼저 왜 적극적 배·보상을 포함한 과거극복이 필요한지를, 남아프리카 공화국에서 출발한 진실·화해모델의 사실상의 실패를 전거삼아 제시하려한다. 또한 기존 소송과 법적 판결 내용들을 정리하여 유사 국가폭력 사건들 내의 일관성과 적용가능성을 면밀하게 검토하고자 한다.

셋째는 한국전쟁 전후 민간인 피해 사건은 물론 광주민주화운동 및 세월호 침몰사건과의 비교를 통해 국가폭력 또는 국가에 의한 피해사건들에 대한 형평성과 일관성의

제42권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2001, 174-214쪽; 한인섭, “1951년 거창사건 형사재판의 검토” 법학 제44권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2003, 179-226쪽; 한인섭, “거창사건 피해자를 위한 배상입법: 그 당위와 내용”, 법과 사회 제27권, 법과사회이론학회, 2004, 137-155쪽을 참조.

민간인 학살문제에 대한 정치학적 사회학적 고찰에 대해서는 박명림, “국민형성과 내적 평정: ‘거창사건’의 사례 연구-탈냉전 이후의 새 자료, 정신, 해석”, 한국정치학회보 제36집 제2호, 한국정치학회, 2002, 69-91쪽; 박명림, “전쟁, 정치, 그리고 진실: 거창사건의 충격, 영향, 의미 서설”, 한인섭 편, 거창사건 관련법의 합리적 개정방안, 서울대학교 법학연구소, 2003, 179-223쪽; 한성훈, 가면권력: 한국전쟁과 학살, 후마니타스, 2014, 제4장, 제5장, 137-211쪽; 한성훈, “거창사건의 정치사회학적 분석: 기억의 정치와 학살의 승인”, 사회와 역사 제69권, 한국사회사학회, 2006, 215-244쪽; 한성훈, “거창사건의 처리과정과 남은 문제”, 제도사이드연구 창간호, 한국제도사이드연구회, 2007, 41-72쪽을 참조.

또한 거창사건에 대한 종합자료들은 아래에 체계적으로 잘 정리되어 있다. 한인섭 편, 거창양민학살사건 자료집(I)-(IV). 서울대학교 법학연구소, 2003-2007. 그러나 본고는 사실규명이 목적이 아니기 때문에 위의 자료집들은 직접 인용하지는 않는다.

2) 문재인, “제70주년 4·3희생자 추념식(2018.4.3.)”, 문재인 대통령 연설문집 제1권(하), 대통령 비서실, 2018, 385-389쪽.

문제를 검토한다. 넷째로는 나라 전체의 예산 사용 - 낭비와 망실을 포함하여 - 문제를 검토하여 과거사 배·보상 액수와 규모가 결코 크지 않다는 점을 증명하려 한다. 또한 기존 법률문제 중에서는 소멸 시효 제도에 대한 원칙 자체의 전환을 제기하고자 한다.

이를 통해 그동안의 과거극복 논의가 함몰되어왔던 과거사 해법 자체에 즉한 협애한 범주를 벗어나서 ‘국가 전체 자원 배분’과 ‘과거사 미세쟁점’의 둘을 함께 고려한, 가능한 실질적 해결의 원칙과 방법을 상세하게 제시해보고자 한다. 나아가 이를 계기로 국가 예산 사용의 방향이 전환되어 저출산, 자살, 민간인 피해 문제를 포함한 인간문제에 대한 시각전환에 성공한다면 대한민국은 명실이 상부한 생명국가, 화해국가로의 방향을 확고히 하는 계기가 될 수 있지 않을까 사료된다.

## II. 진실·화해모델의 한계와 정의·화해모델의 모색: 정의로서의 배·보상 문제

먼저 살펴볼 문제는 기존의 세계의 과거청산·과거극복의 모델들이 갖고 있는 문제점이다. 그동안의 기존 경로들로는 대략 보복, 재판, 방치, 진실·화해의 네 가지가 존재해 왔다.<sup>3)</sup> 특히 최근으로 오면서는 세계적으로 대표적인 경로로 자리잡은 것이 서로 유사한 남아프리카 공화국의 진실화해(Truth and Reconciliation Commission, TRC)모델과 아시아·아프리카·라틴아메리카 국가들의 전환적 정의(transitional justice) 모델이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 현재 세계의 과거극복은 두 모델 수준에 머물러 있는 단계로서 향후 보다 바람직한 보편적 과거극복·과거통합·과거치유 모델을 창출하기 위해 인류가 더욱 적극적으로 대면하지 않으면 안된다.<sup>5)</sup>

기존의 대표적인 경로들에서 크게 결여되어있었던 요소는 배상적·보상적 정의 또는

3) Jeffrey Hopkins ed., *The Art of Peace: Nobel Peace Laureates Discuss Human Rights, Conflict, and Reconciliation* Itacha, New York, Snow Lion Publications: 2000, pp.93-103.

4) 전환적 정의와 정의의 전환 경로에 대해서는 방대한, 세 권으로 이루어진 Neil J. Kritz ed., *Transitional Justice - Vol. I: General Considerations, Vol. II: Country Studies, Vol. III: Laws, Rulings, and Reports*, United States Institute of Peace Press, 1995, 및 Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000을 참조. 특히 크리츠가 편집한 전자 3권은 전환적 정의에 대한 초기 논의와 방향을 정초하는데 커다란 기여를 한 기획으로 평가받고 있다.

5) 현재까지 수행된 과거극복 사례에 대한 대표적인 비교연구는 프리실라 B. 헤이너 지음, 주혜경 옮김, 국가폭력과 세계의 진실위원회. 역사비평사, 2008이 가장 포괄적이다.

사회경제적 정의의 실현이었다. 기존 모델에서는 정의가 추구되더라도 비교적 진실, 재판, 처벌을 포함한 사실적·도덕적, 소통적·화해적, 또는 법률적·사법적 정의에 머물렀다는 한계를 갖는다. 기존의 진실·화해 모델의 한계였다. 여기에는 과거 극복에서 제기되는 정의의 본질적인 두 측면, 즉 이른바 응보적 정의(retributive justice)는 물론이려니와 회복적 정의(restorative)를 고려하더라도 배·보상 문제에 대한 실질적 해결은 기존 모델에서는 충분하지 않았다.<sup>6)</sup>

피해자들과 유족들이 생존해있을 때 기본적 정의로서의 실질적인 배·보상이 실현되지 않으면 안되는 이유는, 그것이 곧 최소 생활보장을 포함한 회복적 정의 자체이자 나아가 한 사회가 공동체로서 담당해야할 사회적 경제적 분배적 정의의 실현 문제이기 때문이다. 인류의 오랜 잠언을 떠올리며, 킹(Martin Luther King Jr.) 목사가 언급하듯 “너무 오래 지연된 정의(justice delayed)는 거부된 정의(justice denied)인 것이다.” 그가 이해하기에 정의요구에 대해 “기다려라! 기다려라!”하는 말은 거의 항상 “결코 안하겠다!”는 말을 뜻했다.<sup>7)</sup> 모두 죽는 유한한 인간들에게는 죽은 뒤의 정의는 정의가 아니다. 이제부터는 배상적 정의, 또는 보상적 정의가 반드시 회복적 정의의 한 중심을 이루지 않으면 안된다.

나아가 배·보상은 또한 용서와 화해를 통한 적극적인 과거단절과 미래창조, 즉 새로운 탄생과 시작의 결정적 요소가 된다. 정의로서의 국가 책임 하의 적극적인 배·보상은 공동체의 용서와 화해, 통합과 치유를 위한 필수 요소가 되는 것이다. 그럴 때 우리는 비로소 진실·화해 모델을 넘는 정의·화해모델을 창출할 수 있을 것이다. 이는 국가와 희생자, 가해자와 피해자가 함께 미래의 정의를 만들어가는 이른바 ‘창조적 정의’(creative justice)를 지향할 수도 있을 것이다.<sup>8)</sup> 즉 배·보상은 정의를 통해 새 삶과 새 공동체를 창조하는 길인 것이다.

6) 응보적 정의와 회복적 정의에 대해서는, Anthony da Silva, “Through Nonviolence to Truth”, Raymond G. Helimck, S.J., and Rodney L. Petersen eds., *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy, and Conflict Transformation*, Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2001, pp.305-327; John W. De Gruchy, *Reconciliation: Restoring Justice* (Minneapolis: Fortress Press, 2002); 장원석, “남아프리카공화국 진실화해위원회와 회복적 정의론”, 정치와 평론 제21집, 한국정치평론학회, 2017, 115-143쪽.

7) Martin Luther King Jr., Edited by James M. Washington, “Letter from Birmingham City Jail”. 1963, in *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.*, New York: HarperCollins, 1986, 1991, p.292.

8) 이것은 폴 틸리히(Paul Tillich)와 위르겐 몰트만(Jürgen Moltmann)의 개념을 원용한 것이다. John W. De Gruchy, *Reconciliation*, p.203; 위르겐 몰트만, 광미숙 옮김, 세계 속에 있는 하나님. 동연, 2009, 416-433쪽.

진실·화해 모델은 배상적·보상적 정의의 부족으로 인해 한계가 크다는 점은 강조할 필요도 없다. 즉 진실만으로는 화해의 창출은 부족하다. 현대 최고의 정치신학자 중 한 사람인 미로슬라브 볼프(Miroslav Volf)가 남아프리카 공화국의 카이로스 문서(the *Kairos Document*)를 인용하며 정면으로 비판하는 ‘값싼 화해’(cheap reconciliation)는 위험하다. 카이로스 문서에 따르면, ‘값싼 화해’는 불의가 제거되지 않은 화해이며 정의와 함께 하지 않는 화해를 말한다. 따라서 정의없는 화해는 불가능하다.<sup>9)</sup> 그것은 정의와 평화를 서로 대척점에 놓이게 한다.

더 나아가 이그나티에프(Michael Ignatieff)는 거짓 화해(false reconciliation)<sup>10)</sup>를 비판한다. 그것은 정치인들이 주도하며 과거의 진실을 은폐하려는 시도들이라고 할 수 있다. 불의에 책임 있는 당사들과 함께 용서와 망각의 마음을 강요하려한다. 실제로 남아프리카 공화국의 진실화해위원회의 일부 증인들도 이미 이러한 거짓 화해를 불평한 바 있다. 진실이 진실하지 않았거나, 화해가 자발적이지 않았을 때 화해는 거짓이요 가짜다.

일단 시작된 화해는 국가와 희생자, 가해자와 피해자 사이에 궁극적으로 ‘얇은’(thin) 화해에서 ‘두터운’(thick)화해로 나아가야 된다.<sup>11)</sup> 이때 배·보상은 두터운 화해의 핵심 요소가 된다. 입술로 하는 얇은 화해는 화해의 이름을 빈 일종의 회피적 위선일 가능성마저 내포하고 있다. 두터운 사과와 배·보상적 정의 없이 두터운 화해는 어렵다. 이것은 근본적으로 국가 공동체의 기본책무에 관한 문제이다. 즉 국민에 대한 권력의 불법행위에 대한 책임이행은 국민보호라는 국가의 존재이유이다. 그것은 국내차원과 국제차원을 가리지 않는다.<sup>12)</sup>

결국 화해의 최종 요소와 단계는 주체들이 상호 안전과 복리에 대한 기대라고 할

9) Kairos Theologians, *The Kairos Document: Challenge to the Church. A Theological Comment on the Political Crisis in South Africa*. Grand Rapids, Mich.: Wm.B.Eerdmans, 1986. Art.3.1: Miroslav Volf, “Forgiveness, Reconciliation, and Justice: A Christian Contribution to a More Peaceful Social Environment”: Raymond G. Helimck, S.J., and Rodney L. Petersen eds., *Forgiveness and Reconciliation: Religion Public Policy, and Conflict Transformation*, Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2001, p. 35에서 재인용.

10) Michael Ignatieff, “Articles of Faith”, *Index on Censorship* 5, 96(1996):110-122. Brandon Hamber and Grainne Kelly, “Beyond Coexistence: Towards a Working Definition of Reconciliation” Joanna R. Quinn ed., *Reconciliation(s): Transitional Justice in Postconflict Societies*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2009, pp.303-304에서 재인용.

11) 얇은 화해와 두터운 화해에 대해서는 David Crocker, “Reckoning with Past Wrongs: A Normative Framework,” *Ethics and International Affairs* 13, 1999, pp.43-64.

12) 국가책임을 포함한 이 점에 대한 포괄적이며 체계적인 논의와 자료는 방대한 James Crawford, Alain Pellet, and Simon Olleson eds., *The Law of International Responsibility*, New York: Oxford University Press, 2010를 참조할 수 있다.

수 있다.<sup>13)</sup> 즉 안전과 안정, 그리고 배상과 보상을 포함한 삶의 복리의 제공이다. 피해 이후 과거극복에서 안정과 안전, 배상과 보상없이 회복과 미래 생존에의 희망은 불가능하다. 실제로 최근 연구들에 따르면 ‘진실화해모델’에 입각해 진실의 교환 이후에도 나아지지 않는, 어떤 면에서는 더 나빠지고 있는 부의 집중, 빈부격차, 삶의 차별로 인한 분노와 갈등의 표출은 남아프리카공화국을 다시 격렬한 저항과 충돌, 시위와 폭력의 소용돌이로 몰아넣고 있다.<sup>14)</sup>

과거의 흑백갈등에 더해 새로이 흑흑갈등까지 더해지고 있는 현실이다. 진실과 화해의 교환을 통해 아파르트헤이트(Apartheid)를 극복했다고 알려진 남아공에서 발생하는 현상으로서의 주목할만한 현실이 아닐 수 없다. 20세기 후반 세계의 대표적인 성공적 과거극복 사례로 인식된 진실화해모델은 부족한 배·보상으로 인해 억압 받은 자들의 장기적인 삶의 안정과 복리를 제공하지 못함으로써 결국 단기적 화해나 과장된 신화, 또는 값싼 화해나 거짓 화해의 효과에 그쳤던 것이다.

화해를 위해서는 정의가 같이 가야한다. 진실은 정의를 만났을 때 비로소 화해로 연결된다. 여기에서 최소 정의의 두 기축요소는 책임자 처벌과 배·보상이라고 할 수 있다. 물론 왜곡 방지와 바른 교육도 중요하다. 그런데 거창 사건의 경우 이미 책임자 처벌은 이루어졌거나/불가능하고, 이후 사건에 대한 왜곡시도는 없었으며, 교육과 홍보 역시 진실에 맞게 이루어지고 있으므로 배·보상 문제가 남는다. 실질적 삶의 혜택이 주어지지 않을 때 진실과 화해의 교환은 효과가 반감되며, 장기적으로는 성립 불가능하다. 또는 앞의 남아프리카 공화국의 사례에서 보듯이 다시 갈라지고 만다. 진실과 화해의 분리와 충돌이다.

13) Ronald J. Fisher, “Social-Psychological Processes in Interactive Conflict Analysis and Reconciliation”, Mohammed Abu-Nimer ed., *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, Maryland: Lexington Books, 2001, p.42.

14) 이에 대해서는 Helen Scanlon, “The Waning Rainbow?: Truth, Justice and Reconciliation in South Africa”. Paper presented at the International Conference, co-hosted by the Jeju 4.3 Peace Foundation and the Center for Human peace and healing, Yonsei University, *The 7<sup>th</sup> Jeju 4.3 Peace Forum: Reconciliation, Peace and Community Rehabilitation - Jeju and the World in Comparison II*, Jeju, 10 November 2017; Helen Scanlon, “Nelson Mandela’s Legacy: The Creation of an Icon and a Contested History in South Africa”, Paper presented at the International Conference, hosted by the Kim Dae-Jung Presidential Library and Museum, *Kim Dae-Jung, Willy Brandt and Nelson Mandela: The Politics of Reconciliation, Coalition and Peace*, the Kim Dae-Jung Presidential Library and Museum, Yonsei University, Sep.14th, 2018.

남아공 진실위원회의 기여와 한계에 대한 균형적인 평가에 대해서는 위의 장원석, 앞의 책, 115-143쪽, 조정현, “한반도 통일과 과도기 정의”, 전우택 편, *용서와 화해에 대한 성찰*. 명인문화사, 2018. 153-192쪽을 참조, 특히 174-185쪽을 참조.

화해와 맞교환한 진실은 삶의 평등과 복지에 어떤 실제 효과를 초래하였던 것인가? 진실이 추상적 심리적 정의라면 복리는 실질적 구체적 정의라고 할 수 있다. 이 점에 비추어 진정한 과거극복은 과거처벌보다는 과거치유이며, 과거청산보다는 과거통합이랄 수 있다. 말을 바꾸면 향후 21세기의 과거대면의 중심은 20세기 전통과는 반대로 가해자를 향한 것이 아니라, 피해자를 향한 것이 되어야 한다. 전자는 필요조건이고, 후자는 충분조건이라고 할 수 있다. 그러나 필자는 후자를 더 강조하고자 한다.

왜냐하면 가해자에 대한 처벌은 (가해자의) 과거(행위)를 단절시킬 수는 있지만 (피해자의) 미래(복리)를 보장하지는 못한다. 특별히 과거단절이 주로 피해자들의 마음과 심리 차원이라면 미래복리는 그들의 실존과 복지의 차원이라는 점에서 더욱 그러하다, 마음은 상처받은 자 스스로도 극복할 수 있지만, 복리는 반드시 외부로부터 제공되지 않으면 안된다. 가해자 처벌 중심의 20세기 모델은 21세기에는 피해자 구제 중심으로 전환해야한다. 우리는 앞으로의 국가정책에 따라 한국의 과거극복 사례가 얼마든지 국제 선례요, 범형으로 나아갈 수 있다고 본다.

### III. 너무 소수의 너무 늦은 정의: 거창 사건과 다른 과거사 사건들의 개별 소송에 대한 판결 및 배·보상 검토

민주화 이후 설립되어 한국의 과거극복문제에서 결정적 전환점을 마련한 ‘진실과 화해를 위한 과거사 정리위원회’(이하 진실위원회)는 2009년 대통령과 국회에 “유가족의 피해구제를 위한 배·보상이 매우 시급”하다면서 한국전쟁 전후 민간인 집단희생 사건에 대한 배·보상 특별법 제정을 제1항으로 건의한 바 있다. 위원회는 전체 4권으로 이루어진 《종합보고서》에서도 이 건의를 반복, ‘정책권고’ 사항의 맨 앞에 제시하고 있다.<sup>15)</sup>

그러나 당시 건의와 권고는 아직도 실현되지 않고 있다. 거창사건을 포함해 아래에서 보듯 전체적으로 한국사회의 개별 배·보상 사례들은 민간인 피해의 규모에 비해 너무 적고 너무 늦다. 정의가 실현되지 않고 있는 것이다. 이제는 진정으로 통합적 원칙을 확립하여 일관성과 보편성을 갖고 과거극복의 완전성과 선진모델을 창출하기 위하여

15) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I: 위원회의 연혁과 활동 종합권고, 2010, 211-212쪽.

노력해야할 때이다.

먼저 1996년 제정된 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」에는 피해자 배·보상관련 조항이 없다. 2000년 발의된 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법 개정 법률안」은 2004년 정부의 재정 부담을 이유로 폐기되었다. 「거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」 역시 2005년, 2008년, 2012년, 2016년 연속으로 발의되었으나 2012년까지 모두 폐기 또는 임기만료로 자동 폐기되었다. 2012년에 발의된 「거창사건 등 관련자 배상 등에 관한 특별법안」은 산청, 함양 사건이 포함된 법안이었으나 역시 임기만료 폐기되었다. 국회의 입법을 통한 배·보상 문제의 해결이 매우 어렵다는 점을 알 수 있다. 2016년 9월 박범계 의원(거창 사건)과 동년 11월 김병욱의원(거창+산청·함양 사건)이 제출한 법안이 발의되어 계류 중이나 통과 가능성은 여전히 높지 않다.<sup>16)</sup>

다른 한편 거창사건 유족들의 개별 소송과 이에 대한 법원의 판결들이 존재하고 있어 중요한 핵심 쟁점들을 드러내주고 있다. 아래의 사례들을 보면, 우선 전체 피해유족들의 극히 일부지만 소송을 통해 배·보상을 받아내고 있음을 알 수 있다. 동시에 동일 시기-동일 사건-동일 피해유족임에도 불구하고 판결에 따라 원고들의 승소와 패소가 달라지고 있어 법적 일관성과 안정성이 도전을 받고 있음을 알 수 있다.

먼저 한 산청 지역 유족이 정부를 상대로 손해배상을 청구한 소송은 항소심에서 패소, 2016년 대법원에서 항소심 판결 파기 환송하였다(2015다243309).<sup>17)</sup> 2014년 부산지법에서는 거창 유족 6명이 승소하여 최소 28,666,665원~최대 72,384,000원까지 손해배상금을 지급받았다(2013가합3708).<sup>18)</sup> 2012년 부산고법 항소심에서는 거창 유족들이 승소하여 2억 6천만원 1명, 1억 5천만원 5명이 배상을 받았다(2012나50087).<sup>19)</sup> 국가는 상고하였으나 대법원에서 원심(항소심)판결을 따랐다(2012다204402).<sup>20)</sup> 2001년에는 유족 333여

16) 소멸시효와 재정 문제를 포함한 이 법안들에 대한 상세한 검토에 대해서는, 이상용(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고(김재경 의원 대표발의)”, 2012.11; 이상용, “거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고(우윤근 의원 대표발의)”, 2012.11; 강남일(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 (박범계 의원 대표 발의, 제2184호) 검토보고”, 2016.11; 강남일, “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별법안 (김병욱 의원 대표 발의, 제3484호) 검토보고”. 2017.2 참조.

17) 대법원 2016. 2. 18. 선고 2015다243309 판결.

경남도민신문, 정도정, “‘산청 민간인 학살’ 피해자 배상길 열렸다”, 2016.3.8., <<http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=105540>>, 검색일: 2018.9.29.

18) 부산지방법원 2014. 6. 25. 선고 2013가합3708 판결.

19) 부산고등법원 2012. 11. 22. 선고 2012나50087 판결.

명이 1심에서 승소했으나 검찰이 항소하여 유족 등이 패소하였다. 유족들이 상고하였으나 상고심에서 소멸시효 완료 등을 이유로 유족들이 패소하였다(2004다33469).<sup>21)</sup>

제주 4.3사건의 개별 소송의 경우 2010년 유족 3명이 국가를 상대로 손해배상 청구하여 승소하였다(2010가합3014).<sup>22)</sup> 이에 따라 국가로부터 21,285,714원(1명), 33,357,143원(2명)씩 지급받았으며, 이후 원고와 국가가 모두 광주고등법원에 항소하였으나 원심 확정 및 배상금액이 22,709,857원(1명), 56,806,571원으로 증가하였다(2011나506).<sup>23)</sup> 2014년에는 유족 1명이 국가를 상대로 1억 2천만원 손해배상 청구하였으나 소멸시효완성을 이유로 기각되었다(2014가합5803).<sup>24)</sup> 역시 일부는 배상을 받고 일부는 기각되었음을 알 수 있다.

제주 피해자 배·보상의 경우 4.3특별법 제9조는 정부가 희생자 중 필요한 사람에게 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 119명이 총 508백만 원의 의료지원금을 받았으며 (1인당 평균 427만원, 일회성), 현재 4.3평화재단에서는 희생자 및 유족 복지사업에 1년간 26억 5천여만원(2018 기준)의 예산을 책정하여 의료지원금 및 생활지원금으로 지원 중이다.<sup>25)</sup> 그러나 법에 의한 피해 배·보상은 여전히 이뤄지지 않고 있다.

문경 지역 사건 희생자들의 유족들이 제기한 소송에서 2015년에 2심법원(서울고법 2014나28178)은 위자료 기준액으로 사망한 희생자 본인 8000만원, 배우자 4000만원, 직계 존비속 800만원, 형제자매 400만원, 조부모·손자 100만원으로 판단하였고, 위 내용대로 2015년에 판결 확정(대법원 2015다37474)되어 국가가 실제 지급을 하였다.<sup>26)</sup>

보도연맹 사건의 경우 5,129명이 진실화해위원회를 통해 진실규명 확인 건수로 밝혀졌다.<sup>27)</sup> 그러나 실제 피해자는 최소 수 만 명에서 최대 30만 명에 이를 것으로 추정된

20) 대법원 2014. 2. 21. 선고 2012다204402 판결.

21) 대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469 판결.

22) 제주지방법원 2011. 6. 23. 선고 2010가합3014 판결.

23) 광주고등법원 2012. 5. 2. 선고 2011나506 판결.

24) 제주지방법원 2015. 4. 23. 선고 2014가합5803 판결.

25) 제주4.3평화재단, “제주4.3평화재단 2018 예산현황”, 2018.1.10., <[https://jeju43peace.or.kr/kor/BBSMSTR\\_00000000043/1049/view.do](https://jeju43peace.or.kr/kor/BBSMSTR_00000000043/1049/view.do)>, 검색일: 2018.11.13.; 제주특별자치도, “4.3희생자 및 유족 복지 지원 현황(16년)”, 2017.4.18., <[https://www.jeju.go.kr/open/open/iopenboard.htm?jsessionid=awbw3ZdLsOdKfMWLaScIER4MaMsAFfBxHD1rrKitVuxX3rk0U3HprRMIH3Xya6NZ.was1\\_servlet\\_engine1?category=1870&act=view&seq=1029436](https://www.jeju.go.kr/open/open/iopenboard.htm?jsessionid=awbw3ZdLsOdKfMWLaScIER4MaMsAFfBxHD1rrKitVuxX3rk0U3HprRMIH3Xya6NZ.was1_servlet_engine1?category=1870&act=view&seq=1029436)>, 검색일: 2018.11.13.

26) 강남일(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 (박범계 의원 대표 발의, 제2184호) 검토보고”, 14쪽.

다.<sup>28)</sup> 개별 소송의 경우 울산, 오창 국민보도연맹사건의 유족 508명이 배상청구 소송을 제기하여 1심에서 승소했으나(2008가합57659) 국가가 항소하여 패소한 후(2009나26048) 유족들이 대법원에 상고하여 대법원에서 원심(항소심)을 파기하고 고등법원으로 환송하였다(2009다72599). 최종적으로 서울고등법원에서 유족들이 승소하여(2012.4.13. 판결). 희생자 8,000만원, 배우자 4,000만원, 자녀 800만원, 형제에 400만원 씩의 배상 판결을 받았다.<sup>29)</sup>

미군에 의한 민간인 학살사건인 노근리사건의 경우 「노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법」(2004)에 따라 총 30명이 418,585,310원(1인당 13,952,843원) 의료지원금을 지원 받았다. 그러나 배·보상은 없었다. 피해자들이 미국의 불법행위 책임을 국가배상법을 근거로 대한민국에 손해배상을 요구함과 동시에 경찰의 직무유기 책임에 대한 손해배상을 요구하였으나, 1심, 2심 패소<sup>30)</sup> 후 현재 대법원에 상고(2018다214562)한 상태이다.

광주민주화 운동의 경우 개별적 보상금 2,452억(국비)과 의료지원금 125억을 지원받았다. 1990년 보상법 제정 이후 법 개정으로 1993, 1997, 2000, 2004, 2006년까지 총 6차보상이 완료되었고, 현재 2014년 보상법 개정으로 7차 보상이 진행 중이다. 2,452억은 6차까지 완료된 보상금 통계를 말한다.<sup>31)</sup> 6차까지의 보상 결정 건수는 총 5,517건, 실인원은 4,634명으로 1인당 평균 5,291만원을 보상받았다.<sup>32)</sup> 한국전쟁 전후 민간인 학살사건들과는 다르게 상당히 빠른 진척임을 알 수 있다.

비교적 최근 사건인 세월호 침몰 사건의 경우 세월호피해지원법에 의한 배·보상심의

27) 물론 진화위에서 조사한 피해자 수는 극히 일부에 불과할 것으로 추정된다. 대다수의 유족들이 피해의식으로 인해 진실규명 신청을 하지 않았고 신청이 많은 지역도 신청 외의 희생여부를 알 수 없거나, 참고인의 부재 또는 진술 거부 등 다양한 이유로 실제 피해자 규모가 제대로 추산되지 못했기 때문이다. 자세한 내용은 진실·화해를위한과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 III권: 민간인 집단희생 사건, 진실·화해를 위한과거사정리위원회, 2010, 1-46, 158-165쪽 참고.

28) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 진실화해위원회, 국민보도연맹 사건 진실규명결정서, 진실·화해를 위한과거사정리위원회, 2009, 3쪽.

29) 서울중앙지방법원 2009. 2. 10. 선고 2008가합57659 판결, 서울고등법원 2009. 8. 18. 선고 2009나26048 판결, 대법원 2011. 6. 30. 선고 2009다72599 판결.

30) 부산고등법원 2018. 1. 17. 선고 2016나58607 판결.

31) 광주광역시 → 시정소식 → 실국소식 → 인권평화협력관 → 새소식 → 5.18민주화운동유공자 보상현황 <[https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000000450/boardView.do?seq=280881&infoReturn=&menuId=gwangju0305050200&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD\\_0000000450](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000000450/boardView.do?seq=280881&infoReturn=&menuId=gwangju0305050200&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD_0000000450)>, 검색일: 2018.7.2.

32) 광주광역시 → 광주소개 → 5.18민주화운동 → 민주화운동보상, <<https://www.gwangju.go.kr/contentsView.do?menuId=gwangju0506080100#>>, 검색일: 2018.11.13.

위원회로부터 받은 배·보상금액(인적)은 총 1,108억원이 심의 완료되고 이중 1천 24억원 지급 완료되었다.(2016.3.14 기준)<sup>33)</sup> 1인당 배상금(국비)은 희생자 기준 4.2억원(단원고 학생), 7.6억원(단원고 교사), 1.5~6억원대(일반인)이었다. 또한 위로지원금(국민성금)은 사회복지공동모금회에서 1,141억원을 모금하여 각각 희생자 2.1억, 피해자 0.42억, 민간잠수사 1.05억을 지급하여 총 693억 42백만원을 사용하고, 미사용 435억은 ‘안전한 대한민국’ 관련 사업에 포함시키기로 하였다.<sup>34)</sup> 위로지원금(국비)은 희생자 0.5억원, 피해자 0.1억원이었다.<sup>35)</sup>

개별 소송 사건의 경우 배·보상심의위원회의 결정을 거부한 유족들이 국가와 청해진 해운을 상대로 손해배상청구 소송을 제기하여 승소하였다(2015가합560627).<sup>36)</sup> 판결로 희생자 1인당 위자료 2억, 배우자 8천, 부모 각각 4천, 형제자매와 동거하는 (외)조부모 각 1천만원씩 하여 1인당 총 6-7억 손해배상액을 인정받았다.<sup>37)</sup> 이에 따라 총 배상액 규모가 723억으로 추정된다.<sup>38)</sup>

## IV. 배·보상 지급 원칙과 방법의 전면 전환: 분할지급 방식의 도입

### 1. 분할지급 방식과 국가부담의 현저한 완화

과거극복은 생명 가치의 복원과 인간 구제가 가장 중요한 원칙이 되어야한다. 생명망

33) 해양수산부 보도자료, “세월호 배·보상 심의위원회 21차 회의 개최”, 2016.3.14., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/14/0200000000AKR20160314165900003.HTML>>, 검색일: 2018.9.29.

34) 김상훈의원실, “세월호 희생자 및 피해자에 693억4천2백만원 전달”, 2017.10.2., <[http://kimsh.or.kr/ps/bbs/board.php?bo\\_table=news\\_release&wr\\_id=200&sca=&sfl=wr\\_subject&stx=%BC%BC%BF%F9%C8%A3&sop=and](http://kimsh.or.kr/ps/bbs/board.php?bo_table=news_release&wr_id=200&sca=&sfl=wr_subject&stx=%BC%BC%BF%F9%C8%A3&sop=and)>, 검색일: 2018.11.13.

35) 해양수산부, “세월호 배보상 위원회, 위로지원금(국비) 지급 결정”, 2015.6.12., <<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=8337&searchSelect=title&searchValue=%EC%84%B8%EC%9B%94%ED%98%B8+%EB%B0%B0%EB%B3%B4%EC%83%81&boardKey=10&menuKey=376&currentPageNo=1>>, 검색일: 2018.11.13.

36) 법률신문, “서울지방법원 2015가합560627 손해배상청구소송 판결”, 2018.7.19., <<https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=20876&t=c>>, 검색일: 2019.1.27.

37) 김덕성, “[손배] 세월호 참사 4년 만에 국가배상책임 인정.” 리걸타임즈, 2018.7.19., <<http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=41449>>, 검색일: 2018.9.30.

38) 연합뉴스, “세월호 배·보상 심의위원회 21차 회의 개최”, 2016.3.14., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/14/0200000000AKR20160314165900003.HTML>>, 검색일: 2018.9.29.

실에 값하는 어떠한 배·보상도 존재할 수 없지만, 그렇다고 하여 배·보상을 하지 않는 것은 더더욱 있을 수 없는 과거사방치와 무책임의 극치라고 할 수 있다. 위의 판결들을 보면 민간인 피해사건에 대한 기존의 배·보상 지급 사례들이 너무 적고 시기도 너무 늦다는 점에 놀라게 된다.

그러나 국가의 법률적 재정집행이 가능한 거의 모든 민간인 사건과 피해자에게 대한 전체 통계들을 수집해보면 국가의 큰 재정적 부담 없이도 배·보상의 가능성이 매우 높다는 점에 우리는 더욱 놀라게 된다. 결론부터 말해 국가 재정 당국의 주장처럼 만약 기존의 일시 지급 방식이 막대한 재정부담을 초래한다면 연금식 또는 일시지급과 연금방식을 결합한 혼합식과 같은 다른 방법을 고려할 수 있을 것이다. 기존의 판결들이 적용해 온 방식이고 또 유족들이 선호하는 일시 정액 배·보상은 피해자에게 일시적, 즉각적으로 배·보상금 전액을 일괄 지급하는 방식을 말한다. 그러나 이런 방식은 배·보상금의 규모에 따라 중앙정부와 지방정부의 일정한 재정적 어려움(이라는 명분)을 초래할 수 있으며, 나아가 일부 지역의 사례에서 보듯 배·보상의 효과 역시 단기적일 수 있다. 때로는 공동체 해체적이며 유족과 마을에 갈등을 유발할 수도 있다. 따라서 전국 단위로는 일단 이 방식은 잠정적으로 고려하지 않기로 한다. 그렇다면 연금식 배·보상 지급방식이 남는데, 이는 총액기준으로 금액을 연도별로 나누어 누적 지급하고 대상자가 사망할 경우 그 가족 또는 자녀에게 계속 지급하는 장기 분할지급 방식을 말한다.

그러나 유족들의 연령을 고려할 때 필자의 판단으로는 너무 긴 시간이 걸리는 연금식 분할지급 방식 역시 타당하지 않다. 그것보다는 최초 지급은 50% 정도의 일정 비율을 일시불로 지급하고 나머지는 일정 기간 동안 정액 분할 지급하는 혼합 방식을 제안하고자 한다. 이를테면 1차년도에 배·보상금의 50%를 지급하고 2회부터 5회까지는 나머지 분할 50%를 지급하는 방식이 현재로서는 정부와 유족의 요구를 가장 합리적으로 조율한 이상적 타협책이 아닐까 싶다.

유족들의 오랜 인내와 현재의 연령을 고려할 때 지급기간은 너무 길어서는 안되며 - 필자가 판단하기에 최장 5년을 넘어서는 안된다 - 개인별 배·보상 액수는 민주화보상법<sup>39)</sup> 상 사망보상금 기준인 1억 3천만 원 이하는 불가하다고 할 수 있다. 배·보상 액수의 차이에 따른 사망사건=생명망실의 차별이 있어서는 안되기 때문이다. 최소한의 객관적인 준거로 삼을 수 있는 통계를 하나 살펴보자. 정부(행정안전부 과거사관련업무지원단)의 <민주화운동관련자 보상금 통계>의 <보상금 및 생활지원금 지급현황> 공식통계

39) 법률 제6123호, “민주화보상법”(2000. 1. 12제정. 일부개정 2004. 3.27. 일부개정 2007. 1. 26.)

에 따르면, 사망자 122명에 총 16,805백만원을 지급결정하였다. 일인당 대략 1억 38백만원(정확히는 137,745,901원) 정도된다. 그리고 상이자 660명에게는 26,378백만원을 지급 결정하여 1인당 평균 4천만원 정도 규모다.<sup>40)</sup>

사실 유족들이 치른 오랜 가난과 상처의 기간까지 고려하면 민주화 유공자들에 비해 더 많은 배·보상을 받는 것이 순리이나, 최소한 같은 수준은 되어야한다고 본다. 따라서 우리는 다음과 같은 방식을 국가와 국회와 유족들이 합의할 수 있는 최선의 합리적인 배·보상 방안으로 제시할 수 있을 것이다. ① 지급 방식은 일시불과 연금식의 결합인 일시불 + 분할지급 방식, ② 지급 기간은 5년, ③ 액수는 1억 3천만원, ④ 방법은 국회에서 입법을 통한 배·보상 특별법의 제정

기존의 판결에 따른 일시불 지급과 비교할 때 이 방식이 갖는 장점은, 첫째 피해 유족들에 대해 비교적 지속적인 안정성을 제공하며, 둘째 일시불과 연금 방식이 동시에 안고 있는 — 전자는 당해 연도에 한꺼번에 집중적인 재정 부담 발생, 후자는 연금 방식 여하에 따른 누적적 부담이 연례적으로 가중 — 국가 재정상의 난점을 타개하고, 셋째 피해자에 대한 국가 및 공동체의 관심과 지원을 장기 구제나 사회복지 체계 관점에서 접근할 수 있으며, 넷째로 유족의 추념 정신과 연대를 지속하여 예상되는 공동체의 갈등과 해체를 방지하며, 다섯째 과거기억과 희생정신의 급속한 조기 소멸 방지할 수 있다. 여기에는 공동체 보상을 병행하여 과거기억의 집합적인 추념 방식과 기제를 확보한다는 점도 포함된다. 또한 국가책임의 지속적인 상기도 한 장점이 된다.

이제 위의 방식을 따를 때의 국가부담을 구체적으로 추계를 해보자. 실제 배·보상 규모와 관련하여 거창사건의 경우 총 액수는 진실규명된 934명 중 이미 손해배상금을 수령한 32명을 제외하고, 민주화 보상법 기준을 따를 때 — 이하 특별한 언급이 없는 한 모든 배·보상 액수의 산정 기준은 민주화 보상법의 기준에 준한다 — 실제 지급될 액수는 1,173억원에 달한다(902명 x 1억 3천만원=1,172억 6천만원). 한국의 국가예산 규모에 비추어 이는 매우 작아서 국가재정에 결코 부담이 된다고 할 수 없는 액수다.

그러나 국가 재정당국이 우려하는 보다 중요한 점은 이 기준을 따를 때조차도 전체 민간인 피해자에 대한 배·보상을 실시할 경우에 초래될 재정 부담의 문제다. 실제로

40) 행정안전부 과거사관련업무지원단>지원업무>민주화운동보상지원>보상 및 명예회복>민주화운동관련자 보상금 통계>보상금 및 생활지원금 지급현황. <<http://www.pasthistory.go.kr/cms/CmsPageLink.do?link=/minjoo/section/data/statistic.do>>, 검색일: 2018.9.29.

국가 재정 및 예산당국, 일부 정당과 사회단체의 일관된 문제제기는 사실 전체 배·보상 실시를 전제한 이 차원으로부터 연유한다. 그러나 필자가 제안한 방식을 따를 때에는 이 문제 역시 큰 부담이 되지 않는다. 다시 실제 숫자에 따른 예산 추계를 보자.

현재까지 진실규명된 모든 사건을 통합한 36,013명 희생자를 기준으로 할 때 추계비용은 총 4조 6,821억원 수준을 넘지 않는다.<sup>41)</sup> 이는 제주 4.3사건(14,233명), 거창사건(934명), 노근리 사건(226명)은 물론 진실화해위원회 제1기의 활동을 통하여 진실규명된 사건(20,620명)을 전부 합쳤을 경우를 말한다. 이들에 대한 최대 배·보상을 전제하더라도 첫해에 50%가 지급된다고 해도 2조 34백억 수준이며, 이후 4년간은 매년 각각 53백억 수준을 넘지 않는다. 5년 간 연평균 9360억원 규모이다. 뒤에서 살펴볼 공적자금 망실이나 저출산 고령화 예산 낭비의 천문학적인 규모를 고려하면 유족들에게 생명비용으로 국가가 자기범죄로 인해 치러야 할 예산으로서는 적은 규모라는 점을 알게 된다. 즉 국가재정 당국의 과도한 재정부담 주장은 이제 배·보상 지급 거부의 명분이 되지 못한다.

국회 법제사법위원회의 검토보고는 1인당 1억원 지급을 기준으로 한국전쟁 휴전이전 민간인 희생자 24만명(국방부 군사편찬연구소 한국전쟁 피해 통계 기준), 제주 4.3사건 13,866명, 노근리 197명을 지급할 경우 총 25조 42백억 이상으로 추계를 하고 있다. 기획재정부 역시 총 25조원의 소요를 예상하고 있다.<sup>42)</sup> 그러나 이 액수는 진실이 규명된 정확한 숫자 산정에 기반한 것이 아니라 아직 실제적 진실이 규명되지 않은 전체 피해규모까지 모두 포괄하였을 경우를 추산한 최대 수치라고 할 수 있다. 즉 아직 법률적인 재정 부담을 고려하지 않아도 되는 범주까지 모두 포괄한 상상의 거부 논리라고 할 수 있다.

한국정도의 선진국으로서 1년 국가재정이 334,788,955 백만 원에 달하는<sup>43)</sup> 거대예산 국가에서 5년간 연평균 9천3백억 원 정도의 배·보상 예산을 확보한다는 것은 어려운 일이 아니다. 이미 배·보상을 받은 개별 소송 및 민주화 사건들과의 형평성 역시 중요하다. 국가는 어떤 경우에도 평등의 원칙에 위배되어서는 안 된다. 좀 더 근본적으로 말하면 그것은 ‘법 앞의 평등’ — “모든 국민은 법 앞에 평등하다” (헌법 제11조) — 이라는 근본적인 근대 입헌주의의 원리 및 우리 헌법정신과 조문에 위배될 수 있다. 국가의

41) 행정안전부, ‘과거사문제해결’ 향후 대응방안, 2018.12.

42) 강남일(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 (박법계 의원 대표 발의, 제2184호) 검토보고”, 14-15쪽.

43) 국회, 의안정보시스템, 2017년 정부제출예산안.

동일행위로 인한 국민피해에 대한 구제가 현저한 차별을 드러낸다면 심각한 문제가 아닐 수 없는 것이다.

더욱이 민주화 사건에 대해서는 대부분 배·보상을 제공하였음에 비추어 법률적으로 국가범죄가 명확해진 사건에 대한 배·보상의 유예는 더더욱 있어서는 안되는 일이다. 정부수립과 한국전쟁을 전후한 시기의 국가범죄 희생자라고 해서 민주화운동 시기 국가 폭력의 희생자들에 비해 배·보상 자체가 늦어지고 규모도 너무나 미미한 수준이라는 것은 이해할 수 없는 일이다.

## 2. 국가성격과 국가예산: 예산 문제는 배·보상 거부요인이 아니다.

국가의 경제발전 수준, 나아가 예산과 재정을 포함한 국가자원의 배분문제는 국가의 기본 성격을 결정한다. 먼저, 경제발전 단계의 경우 한국에서 배·보상 문제는 이제 국가가 충분히 감당하고도 남는 수준이라고 할 수 있다. 한국전쟁 참전자들 — 후에는 베트남 전쟁 참전자들도 포함 — 의 사례를 들어보자. 경제위기는 물론 진보·보수 사이의 이념대결 문제조차 넘어섰음을 알 수 있다.

국가가 한국전쟁 참전자에 대한 예우를 처음 고려한 것은 군부정권들이 아닌 민주정부의 출범 이후였다. 최초는 김영삼 정부 들어 1993년 12월 「참전군인 등 지원에 관한 법률」<sup>44)</sup>을 제정하면서 부터였다. 참전군인들의 명예선양과 복리증진을 위한 원칙을 처음으로 규정한 것이었다. 앞선 군사 정권들은 반공투쟁을 위해 애국과 희생의 최일선에 섰던 애국자들에게, 애국의 대가로 반공집회와 동원 이외에 정신적 물질적인 무엇을 보상하였던 것인가 묻게 된다.

그러나 실제로 참전 수당이 지급되기 시작한 것은 외환위기 직후였다. 김대중 정부는 외환위기 상황이었음에도 불구하고 2000년 1월 「참전군인 등 지원에 관한 법률」<sup>45)</sup> 전문 개정(2000년 10월 시행)을 통해 처음으로 65세 이상 생활이 곤란한 참전군인에 생계보조비(월65천원)를 지급하기 시작하였다. 나아가 의료지원, 국립묘지 안장지원, 장제보조비 지급, 고궁 이용지원 등에 대한 실질적인 지원근거를 마련하였다. 2002년 1월에는 「참전유공자 예우에 관한 법률」 개정(2002년 10월 시행)을 통해 ‘참전군인 등’을 ‘참전유공자’로 명칭을 변경하였다. 이를 통해 70세 이상 모든 참전유공자들에게 참전명예수당(월50

44) 법률 제4658호, “참전군인 등 지원에 관한 법률” (1993. 12. 27. 제정).

45) 법률 제6649호, “참전유공자 예우에 관한 법률” (2002. 01. 26. 개정).

천원)이 지급되었다. 국가를 위한 유공자에 대한 최초의 실질적 보상이었다. 이후 액수는 지속적으로 증대되고 있다. 입수 가능한 최근의 정부공식자료를 따를 때 2015년 현재 참전 수당의 지급 액수는 매월  $253,199\text{명} \times 180,000\text{원} = 45,575,820,000\text{원}$ 에 달했다.<sup>46)</sup>

한국전쟁 참전자들은 보수세력으로부터 빨갱이라고 허위 공격을 받은 진보 대통령 정부로부터 처음으로 국가유공자의 예우를 받기 시작한 것이었다. 김대중 정부는 대통령이 이념적 공격을 받았을 뿐만 아니라 심각한 외환위기 상황이었다. 보수우파정부가 경제위기도 없었던 노태우-김영삼 시기는 못하였던 문제를 경제상황과 정부 성격을 넘어 김대중 정부가 결행하였다는 점은 국민희생에 대한 배·보상 실시는 예산문제나 이념문제가 아니라는 점을 증거한다. 즉 한국 규모의 국가에서 예산은 고려 사안이 아닌 것이다. 국민구제는 도로나 철도를 놓는 문제에 비해 훨씬 더 중대한 국가와 국민의 근본관계, 이른바 국가의 존재이유(*raison d'être*)를 묻는 본질이기 때문이다.

나아가 국가 재정당국이 예산 문제를 배·보상 거부의 이유로 제시하는 논리에 대해 우리는 거대 국가예산 망실의 허다한 사례를 들어 반박할 수 있을 것이다. 아래의 천문학적 예산망실 사례들은 합법적 절차를 통해 투입을 결행하였으나 최악의 결과에 대해 누구도 책임지지 않는다. 그러면서도 국가로부터 학살당한 생명과 유족의 삶은 예산을 핑계로 배상과 보상을 하지 않는다? 는, 이 전도된 논리는 진보-보수 정부 대립의 문제가 아니라 대한민국의 국가본질을 묻는 문제라고 할 수 있다. 예산과 재정 당국의 주장이 얼마나 근거가 없는지를 비교를 통해 살펴보자.

첫째로 소수 몇 개의 금융기업을 살리기 위해 투입된 천문학적 규모의 공적 자금이다. 외환위기 이후 2017년 6월말까지 은행, 종합금융, 증권, 투자신탁, 보험, 신탁, 저축은행과 같은 금융권에 투입된 공적 자금은 무려 168조 7천억 원이었다. 소수 몇 개의 금융기관을 구제하기 위해 막대한 국민세금이 투입되었음을 알 수 있다. 소수 금융기관을 살리기 위한 이러한 투입에 대해 누가 언제 어떤 방식을 통해 국민의사의 동의를 구하였는지는 알려지지 않았다.

그러나 더 중요하고도 충격적인 사실은 168조 7천억 중 회수된 금액은 115조 2천억에 불과하였다는 점이다. 회수되지 않은 공적 자금은 무려 53조에 육박한다. 연평균 약 2조 6천억원이나 되는 돈이 미회수된 것이었다. 매월 평균 0.7조원이 투입되고 0.48조원이 회수되었으며, 매년 평균 8조 4천억 원이 투입되고 5.7조원이 회수된 것이었다. 그러나 168조원의 투입결정에 대해서도 우리는 민주적 입법과 동의를 절차치 모를 뿐만 아니라,

46) 국가보훈처, 참전명예수당 개요, 2015.

국민세금 53조의 증발에 대해서조차 국가의 어느 기관의 누가 어떤 책임을 졌는지 전혀 모르고 있다. 이 손실규모는 실로 엄청난 것이다.<sup>47)</sup> 해외의 공적 자금 투입 사례와 비교해도 회수율 자체가 너무나도 낮다.

둘째 저출산 대책 사례로서 국가는 2006년부터 2018년까지 총 153조에 달하는 예산을 투입했다. 그러나 같은 기간 출산율은 높아지기는커녕 계속 낮아져 세계 최저 출산율을 반복하여 갱신하고 있다. 이 엄청난 예산낭비와 실패 역시 기록적인 수치가 아닐 수 없다. 그러나 정부와 국회, 재정당국은 어떤 경우에도 책임을 지지 않는다.

셋째로 근년 들어 국가가 4대강사업에 투입한 사업비는 총 22조 27백억이었다. 당시의 국민적 반대와 논란은 상당히 거셌다. 물론 우리는 지금도 그리고 미래에도 4대강 수질개선과 관리에 막대한 세금을 투입해야한다.<sup>48)</sup>

네 번째는 자원외교다. 감사원 공식 자료에 따르면 정부는 2003년 이후 총 31조 4천억원을 자원외교에 투입하였다. 그러나 31조 4천억원 중 회수액은 4조 6천억원에 불과, 14.6%에 그쳤다. 문제는 앞으로도 34조원을 더 투자해야한다는 점이다.<sup>49)</sup> ‘밑 빠진 독에 물 붓기’인 것이다.

기타 각종 사회간접자본이나 일자리 창출예산의 망실과 낭비 역시 수십조를 넘는 천문학적 규모이다. 이에 비하면 생명박탈에 대한 국가의 책임완수를 위해 들어가야하는 예산은 결코 크지도 않고, 낭비도 망실도 아니다.

끝으로 세금문제를 보자.<sup>50)</sup> 자료를 통해 상호출자제한 기업집단의 법인세감면 현황을 보면, 5000억원 초과기업만 보더라도, 2008년에서 14년까지 3조 5천억원에서 5조 6천억 원에 달했다. 물론 이들은 이러한 세금감면에도 불구하고 감면 혜택에 따르는 고용이나 투자를 증가하지는 않았다.

나라 예산의 규모와 성격, 즉 ‘전체’문제를 다시 보자. 공적 자금 연 평균 미회수 금액 2.6조원(총 53조원), 저출산 대책 예산 153조원 낭비, 4대강 사업 연 평균 투입액 6조 5천억원, 상호출자 제한기업 법인세 감면액 연 3조 5천억—5조 6천억....을 고려할 때 정상적인 국민주권국가요 예산법률주의에 따른 민주적 예산 배분정부라면 어떻게 국가범죄에 따른 배·보상 책임을 더 이상 늦출 수 있다는 것인지 이성적 이해를 초월한다.

47) 이상의 내용은 금융위원회, 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2017, 237-239, 245쪽.

48) 박창근, “맨 얼굴의 4대강 사업”, 지식협동조합 좋은 나라 엮음, MB의 비용, 알마, 2015. 104-153쪽.

49) 감사원, 해외자원개발 사업 성과분석, 2015.4.

50) 국가예산정책처, 재정통계: 법인세 평균실효세율(과세표준기준).

## V. 소멸시효 제도 문제점의 보완

정의화해 모델의 실현을 통한 실질적인 과거극복 과정에서 중요한 검토요소의 하나는 소멸 시효의 문제라고 할 수 있다. 거창 피해 유족들의 소송 당시 대법원은 소멸시효의 문제에 대해 아래와 같이 판결하고 있다.

“배상청구권은 .... 5년간 행사하지 아니한 때에는 소멸한다. 소멸시효는 객관적으로 권리가 발생하여 그 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행하고 그 권리를 행사할 수 없는 동안은 진행하지 않지만, ‘권리를 행사할 수 없는’ 경우라 함은 그, 권리 행사에 법률상의 장애사유가 있는 경우를 말하는 것이고, 사실상 권리의 존재나 권리행사 가능성을 알지 못하였고 알지 못함에 과실이 없다고 하여도 이러한 사유는 법률상의 장애사유에 해당하지 않는다.”<sup>51)</sup>

노근리 사건의 소멸 시효의 경우 1심의 판단을 유지한 2심의 소멸 시효 완성 판결을 살펴보자.

“설령 피고 경찰의 직무유기가 인정된다고 하더라도, 원고들의 손해배상채권은 피고가 지적하듯이 소멸시효가 완성되어 소멸하였다. 즉, 불법행위를 원인으로 한 국가에 대한 손해배상청구권은 불법행위일로부터 5년 동안 행사하지 않으면 시효로 소멸하게 되고, 이 사건 소가 망인들이 사망한 날로부터 5년이 경과한 2015. 5. 8. 제기되었음은 기록상 명백(하다).”<sup>52)</sup>

소멸시효의 문제는 동일 사건의 경우 판결별로 다르게 적용되어서는 결코 안된다. 게다가 전시 민간인 학살은 국가범죄 내지는 ‘인도에 반하는 범죄’(crime against humanity)라고 할 수 있다. 이러한 범죄에 대해서는 기본적으로 소멸시효의 완성은 존재하지 않아야한다. 판례는 “시효제도의 존재이유는 영속된 사실 상태를 존중하고 권리 위에 잡지는 자를 보호하지 않는 데 있고 특히 소멸시효에 있어선 후자의 의미가 강하다.”<sup>53)</sup>라고 판시하고 있으나, 국가범죄의 경우 포괄적으로 시효를 배제하고 배·보상을

51) 대법원 2008. 5. 29. 선고 200다33469 판결.

52) 부산고등법원 2018. 1. 17. 선고 2016나58607 판결.

53) 대법원 1976. 11. 6. 선고 76다148 전원합의체 판결.

제공해야하는 것이다.<sup>54)</sup> 법적 형평성의 문제에 비추어 봐도 일부 유족들이 이미 승소하여 배·보상을 받고 있는 상태에서 나머지 전체 유족들에게 소송을 제기하지 않았다는 이유로, 또 소멸시효의 완성을 이유로 배·보상을 거부하는 것은 맞지 않는다.

개별 피해 유족들의 소멸 시효의 완성을 말하기 이전에 당연히 국가가 입법을 통한 배·보상에 착수해야 하는 것이다. 더욱이 소멸시효의 문제나 배·보상의 규모 등이 시기별, 심급별, 판결별로 결과가 다르기 때문에 동일 사건에 대한 법적 형평성, 일관성, 안정성을 위해서라도 입법을 통한 배·보상이 가장 합리적이라고 할 수 있다. 거창사건의 경우 거창사건 특별조치법으로 인한 진실화해를 위한 과거사정리 기본법의 신청 대상에서 제외되었기 때문에 이에 대한 기대의 상존으로 소멸 시효는 더욱 완성되지 않았다고 할 수 있다.

국회의 입법을 통한 해결은 가장 온건하고 민주적이며 인간적인 해법이라는 점이 강조되어야한다. 사법적 자의성과 불안정성을 입법적 지혜와 안정성으로 해소하는 것이다. 진실화해위원회 역시 “국가가 먼저 나서서 형평성있고 일관된 기준과 원칙을 가지고 ... 배·보상 특별법을 제정해야할 필요성이 절박한 상황”<sup>55)</sup>이라고 권고한 바 있다. 너무 늦은 정의에 비추어 국가폭력에 의한 희생자들에 대한 배·보상의 문제는 더 이상 늦추어서는 안 된다. 국가폭력은 개인학살과 삶의 근거 박탈을 의미하기에 최대한 조속히 회복이 되어야하는 이유다.

소멸 시효의 기산 방식 자체도 인권과 권리를 기준으로 혁명적으로 전환해야한다. 소멸시효 제도를 도입, 적용하는 까닭은 선량한 채무자 보호, 법적 안정성 유지, 권리 위에 잠자는 자(권리행사 태만자) 규제라는 법 목적 하에 시행되고 있다. 진정한 권리자의 권리행사를 인정하면서도 이미 변제한 그에 대한 증거를 갖고 있지 아니한 선량한 채무자(선량한 채무자 보호)를 보호하는 수단인 것이다. 동시에 소멸시효는 일정한 사실 상태가 오래 지속된 경우 그 사실 상태를 그대로 존중하여 권리관계를 인정하려는 제도라고 할 수 있다. 소멸시효 제도는 본질적으로 일정한 시간이 경과한 후에는 채권자가 그의 청구권을 행사할 수 없다는 것으로, 본질적으로 채권자의 권리를 박탈하는 성격의 제도임을 간과해서는 안 된다. 따라서 그 제도의 적용에 있어서는 무엇보다 선량한 채권자를 보호하기 위한 적극적이고도 다양한 검토와 노력이 필요하다.

따라서 근본적으로는 시효제도 자체가 갖고 있는 문제를 개혁해야할 필요가 존재한

54) 이재승, “집단살해에서 소멸시효와 신의칙”, 민주법학 제53권, 민주주의법학연구회, 2013, 181-220쪽.

55) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서II, 211쪽.

다. 한국 소멸시효 제도의 핵심 문제는 국가를 상대로 한 소송의 경우 시효기간이 지나치게 짧다는 점과 객관주의 기산점 체계, 두 가지로 압축된다. 국가재정법 제96조 —“(금전 채권·채무의 소멸시효) ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.” —를 통해 알 수 있듯이 우리나라의 경우 국가를 상대로 금전적 지출을 요구하는 소송의 경우 5년의 소멸시효 기간을 규정하고 있으나 이 기간은 지나치게 단기임을 지적하지 않을 수 없다.

독일의 경우 생명·신체·건강 또는 자유의 침해에 대해 30년의 소멸시효 기간을 두고 있다. 생명·신체·건강 또는 자유의 침해와 같은 일신 전속적 침해로 인해 발생한 손해배상 청구권의 경우 독일의 개정민법은 제199조 제2항에서 30년의 소멸시효 기간을 두고 있다. 또한 제199조 제1항 2호에서는 위의 일신 전속적 법익 침해 외의 법익 침해에 대하여는 피해자의 주관적 인식이나 중과실 여부와는 관계없이 최장 10년의 소멸시효를 인정하고 있다.<sup>56)</sup> 한국의 소멸시효 기간은 당연히 늘려야한다.

객관주의 기산점 체계의 문제 역시 심각하다. 일반 채권의 경우 소멸시효의 기간은 민법 제166조에 의해 ‘권리를 행사할 수 있는 때’부터 진행한다. 따라서 권리를 행사할 수 없다면 권리가 발생하더라도 소멸시효가 진행하지 않는다. 불법행위에 의한 손해배상의 소멸시효는 민법 제766조에 따라 ‘손해 및 가해자를 안 날’로부터 진행한다. 이때 ‘손해 및 가해자를 안 날’은 손해의 결과 발생이 현실화 되었을 때를 말한다고 보는 것이 판례의 입장이다.<sup>57)</sup>

따라서 소멸시효는 민법 제166조의 ‘권리를 행사할 수 있는 때’ 또는 제766조의 ‘손해 및 가해자를 안 날’을 어떻게 해석하는가에 따라 그 기산점이 달라진다. 지금까지 우리의 판례는 민법 제166조의 ‘권리를 행사할 수 있는 때’를 법률상 장애사유가 없는 경우로 보고 있다.<sup>58)</sup> 법원은 사건의 구체적인 사정과 타당성을 고려하여 법률적 장애의 기준을 적용하고 있으나 각 사건 피해자의 특수한 경우를 고려한 판결에 이르지 못하고 있는 것 역시 사실이다.

결국 기산점을 일본, 프랑스, 독일과 같이 ‘권리자가 자신의 권리를 행사할 수 있다는 사실을 알았거나 알 수 있었을 때부터’로 하는 주관주의 체계로 전환할 필요가 있다.<sup>59)</sup>

56) 이상영, “독일 개정민법상 소멸시효제도”, 비교사법 제9권 제2호, 한국비교사법학회, 2002, 1-37쪽.

57) 대법원 1979. 12. 26. 선고 77다1894 전원합의체 판결, 대법원 1996. 7. 12. 선고 94다52195 판결.

58) 대법원 1998. 7. 10. 선고 98다7001 판결, 민법 제766조 제1항의 불법행위에 의한 손해배상청구권 역시 민법 제166조 제1항이 적용되어 권리를 행사할 수 있는 때로부터 소멸시효 기산점이 적용된다.

나아가, 다시 강조컨대, 국가에 의한 심각한 인권침해나 국가범죄 사례의 경우 시효의 배제를 적극적으로 검토할 필요가 있다.<sup>60)</sup> 인도에 반하는 범죄를 포함한 집단살해의 경우 피해자의 권리를 완전히 보호해주는 것만이 문제를 근원적으로 해결할 수 있다. 왜냐하면 시효를 통한 권리 배제 방침과 구제받을 피해자의 근본적 권리는 양립하지 않기 때문이다.<sup>61)</sup>

## VI. 결론

거창사건을 사례로 삼은 본 연구를 통해 볼 때 아래와 같은 잠정 결론이 도출될 수 있을 것이다. 국가범죄로 판결을 받은 사건임에도 불구하고 과거극복에 대한 일련의 여타 조치들, 즉 진상규명, 법적 판결, 사건 성격의 확정, 명예회복, 위령사업은 진행이 되고 있으나 유독 배·보상 임무만은 국가에 의해 계속 방기되고 있는 실정이다. 지금까지 한국의 과거사 문제에서 민간인 학살 사건 중 거창사건처럼 분명하게 사법 판결을 받은 사례는 없다는 점에서 국가의 배·보상 의무 방기는 전혀 동의할 수 없는 처사이다. 사법 판결이 확정된 사건에 대해서조차 국가범죄행위에 대한 배·보상 지급 행위를 수행하지 않는다면 다른 사건들의 경우는 더 말할 필요도 없기 때문이다.

민주화를 포함한 정의의 전환 이후 국가는 마땅히 전환 이전의 국민피해를 배·보상해야 한다. 적절한 배·보상이야말로 정의의 전환에 따르는 도덕적·소통적·사법적 정의를 넘어 사회적·경제적·분배적 정의를 실현하는 바른 길이라고 할 수 있다. 우리는 이를 응보적 정의를 넘는 회복적 정의로서의 배상적 정의, 또는 보상적 정의라고 부를 수 있을 지도 모른다.

국가범죄에 의해 희생된 유족들에 대한 과거극복의 마지막 단계는 배·보상을 통한 생활의 안정과 복지의 제공이랄 수 있다. 특히 한국 정도의 선진국가로서 이제 국가위상과 발전에 걸 맞는 모범적이고 이상적인 과거극복의 원칙과 절차, 그리고 배·보상 규모를 확정할 필요는 정녕 충분하다. 이를 통해 20세기 세계의 대표적인 과거극복 경로인

59) 이은경, “국가범죄에 있어 소멸시효 기산점과 ‘상당 기간’ -진도 민간인희생사건 전원합의체 판결을 중심으로”, 민주법학 제66권, 민주주의법학연구회, 2018, 209-242쪽.

60) 한국에서의 국가범죄에 대한 포괄적 논의에 대해서는 이재승, 국가범죄: 한국 현대사를 관통하는 국가범죄와 그 법적 청산의 기록, 엘피, 2010 참조.

61) 이재승, 앞의 책, 181-220쪽.

진실·화해모델을 넘는 정의·화해모델을 제시하고 인도할 필요가 있다.

본 연구를 통해 그동안 국가의 사법당국 및 재정·예산 당국, 또는 일부 정당들이 배·보상 거부를 위해 내세웠던 주장들의 사실적 법리적 재정적 근거는 거의 모두 타당하지 않다는 점이 나름대로 규명되었다. 일부 호도된 주장들은 상세한 수치를 통해 반증된 바 있다.

우선 소멸시효의 완성 주장은 국가범죄와 인도에 반하는 범죄에 해당되는 사건들에게는 타당하지 않다. 또한 이미 개별 소송들을 통해 일부 소송 사건들에서는 법원의 판결을 통하여 합법적으로 배·보상금이 지급된 바 있다. 게다가 판결별로 소멸 시효 완성에 대한 결정 역시 다르다. 심급별 사건별 시기별로 법원의 판결내용이 다르다는 것은 법적 체계의 안정성을 위해서도 대단히 바람직하지 않다고 할 수 있다. 따라서 시효제도가 피해자들이 장기적 안정적으로 구제를 받을 수 있는 방식과 시기로 개정되어야한다는 점은 말할 필요도 없다. 소멸 시효의 기간은 당연히 늘려야하며, 객관주의 기산체계 역시 주관주의 기산체제로 전환해야한다.

둘째, 배·보상 규모 및 액수와 관련해서도 그간 정부의 여러 부처나 기관들이 주장하던 과도한 예산 부담 주장들이 타당하지 않다는 것이 밝혀졌다. 진실이 규명된 사건에 한정할 경우 국가가 부담해야할 액수는 잠정적으로 최대 36,013명을 기준으로 할 때 최대 4조 6821억원 정도에 불과하여, 한국 규모의 국내총생산과 예산 규모를 갖는 선진국으로서는 충분히 감당하고도 남는다. 기존의 정부 예산 당국이 추정하는, 국민들의 우려와 거부감을 불러일으키기에 충분한 ‘배·보상금 총액 25조 규모’ 주장은 현재로서는 근거가 없다는 것이 밝혀졌다. 거창 사건 하나의 경우 겨우 총 1,173억에 불과하다.

또한 공적 자금 투입을 포함한 거대한 국가예산 망실의 규모나 무책임성, 범위와 지속성과 비교할 때에도 국가범죄에 대한 배·보상은 당연히 지급되어야함은 물론 규모 역시 충분히 감당하고도 남는다는 결론에 도달하였다. 이는 국민과 국가의 관계에 관한 근본성격에 비추어서도 물론이려니와, 나아가 소수의 사적 금융기관 구제보다 국민생명 구제가 먼저라는 국가행위의 도덕성에 비추어서도 당연히 그러하다. 또한 민주화 운동을 포함한 여타 다른 민간인 피해 사건과의 형평성 문제에서도 지극히 정당하고 합리적인 주장이 아닐 수 없다.

셋째, 보상 방식과 관련해서는 본고는 일괄 지급이 아닌 일괄지급과 연금식 지급 방법의 결합을 통한 ‘5년 간의 혼합지급’ 방식을 제안하였다. 정부의 예산 부담 논리에 대한 합리적인 대안으로 판단된다. 일시불이 초래하는 예산부담의 문제는 일시불과 연

금방식의 결합을 통해 충분히 해결할 수 있다. 첫째 50%를 지급하고, 나머지는 4년에 걸쳐 분할지급할 경우 국가 재정 당국이 부담해야 하는, 진실이 규명된 모든 사건에 대한 총 규모는 5년간 연평균 9,360억 규모를 넘지 않는다. 이럴 경우 정부의 재정당국이 우려하는 재정 부담을 줄일 수 있는 한편 유족들의 지속적인 생활안정 및 갈등방지, 공동체 유지라는 소기의 성과도 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

대한민국이 지향하는 생명국가, 인권국가, 화해국가, 통합국가에 걸맞게 정부는 진보·보수 영역의 요구를 균형적으로 수용하여, 과거사 문제를 국가통합과 국민통합의 원칙 하에 일단락 짓는 방향으로 추진해야 한다. 즉 과거사 완전해결을 위해서는 국가와 군정에 의한 민간인 피해 유족들 뿐만 아니라 북한과 좌익에 의한 학살 유족들, 그리고 전시와 전후 북한에 의해 납치된 피해자 가족들 역시 포괄적으로 해결이 되어야 한다. 두 사안들이 분리되어서는 안된다.

그를 위해 과거극복의 완전성을 향한 인간성(humanity), 인도주의, 인간생명의 보편주의 원칙은 반드시 견지할 필요가 있다. 먼저 이념 차별의 극복이다. 과거극복은 이념, 정부, 진영, 대상의 차원에서 진보와 보수의 경계를 넘어서야 한다. 이는 통합적 과거극복의 중심 원칙이 되어야 할 것이다.

둘째는 가해 주체에 따른 차별의 극복이다. 가해 주체가 남한이나 북한이나, 국가나 민간이나, 국내나 외국이나 사이의 차이와 차별을 넘어서야 한다. 위안부 문제는 당사자 원칙에 의해 피해자들의 동의 없는 합의의 무효를 주장하면서 반대로 북한에 의한 학살·실종·납치는 민족화해를 위해 보수적 문제제기이니 당사자 원칙을 견지할 수 없다거나 견지해서는 안된다는 가정은 성립할 수 없다. 이 문제는 특히 이데올로기와 민족주의의 계선을 날카롭게 분획하는 문제이기 때문에 엄정한 균형적 접근이 필요하다.

셋째는 사건별 시기별 차별의 극복이다. 즉 정부수립과 한국전쟁 전후 시기의 피해와 민주화 시기의 사안들 사이의 차별 역시 극복해야 한다. 후자가 배·보상을 받았다면 전자는 외려 더 적극적으로 배·보상을 실시해야 하는 것이 민주정부의 정당성과 도덕성에 부합하는 행위규범이 아닐 수 없다. 그리고 그러할 때 하나의 영속성을 갖는 공화국으로서 앞선 과거오류를 수정하고 넘어서면서 국가의 온전한 도덕과 규율을 더욱 바르게 확립해갈 수 있을 것이다.<sup>62)</sup> 한국은 이제 그러한 보편국가를 지향할 때가 된 것이다.

62) 과거문제 및 역사에 대한 국가의 자기성찰을 통한 법적 대응과 발전에 대한 논의에 대해서는, Steven W. Bender, *Mea Culpa: Lessons on Law and Regret from U.S. History*, New York: New York University Press, 2015을 참조.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 위르겐 몰트만, 광미숙 옮김, 세계 속에 있는 하나님: 하나님 나라를 위한 공적인 신학의 정립을 지향하며, 동연, 2009.
- 이재승, 국가범죄: 한국 현대사를 관통하는 국가범죄와 그 법적 청산의 기록, 앨피, 2010.
- 조정현, “한반도 통일과 과도기 정의”, 전우택 편, 용서와 화해에 대한 성찰, 명인문화사, 2018.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회, 진실화해위원회 국민보도연맹 사건 진실규명결정서, 2009.
- \_\_\_\_\_, 진실화해위원회 종합보고서 I, 위원회의 연혁과 활동 종합권고, 2010.
- \_\_\_\_\_, 진실화해위원회 종합보고서 III, 민간인 집단희생 사건, 2010.
- 프리실라 B. 헤이너, 주혜경 옮김, 국가폭력과 세계의 진실위원회, 역사비평사, 2008.
- 한성훈, 가면권력: 한국전쟁과 학살, 후마니타스, 2014.
- Abu-Nimer, Mohammed, ed. *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, Lexington books, 2001.
- Bender, Steven W., *Mea Culpa: Lessons on Law and Regret from U.S. History*, NYU Press, 2015.
- Crawford, James, Alain Pellet, and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010.
- De Gruchy, John W., *Reconciliation: Restoring Justice*, Fortress Press, 2002.
- Helimck, Raymond G. and Rodney L. Petersen eds., *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy, and Conflict Transformation*, Templeton Foundation Press, 2001.
- Hopkins, Jeffrey ed., *The Art of Peace: Nobel Peace Laureates Discuss Human Rights, Conflict, and Reconciliation*, Snow Lion Publications, 2000.
- Kritz, Neil J., *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. v. 1, *General Considerations*, United States Institute of Peace Press, 1995.

- \_\_\_\_\_, *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*.  
v. 2, *Country Studies*, United States Institute of Peace Press, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Transitional Justice : How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. v. 3, *Laws, Rulings, and Reports*, United States Institute of Peace Press, 1995.
- Teitel, Ruti G., *Transitional Justice*, Oxford University Press on Demand, 2000.
- Quinn, Joanna R. ed., *Reconciliation(s): Transitional Justice in Postconflict Societies*, McGill-Queen's University Press, 2009.
- Washington, James Melvin ed., *A Testament of Hope : The Essential Writings of Martin Luther King Jr.*, Harper & Row, 1986, 1991.

## 2. 학술지

- 박명림, “국민형성과 내적 평정: ‘거창사건’의 사례 연구-탈냉전 이후의 새 자료, 정신 해석”, 한국정치학회보 제36권 제2호, 한국정치학회, 2002, 69-91쪽.
- \_\_\_\_\_, “전쟁, 정치, 그리고 진실: 거창사건의 충격, 영향, 의미 서설”, 한인섭 편, 거창사건 관련법의 합리적 개정방안, 서울대학교 법학연구소, 2003, 179-223쪽.
- 박창근, “맨 얼굴의 4대강 사업”, 지식협동조합 좋은나라 편, MB의 비용, 얼마, 2015, 104-153쪽.
- 이상영, “독일 개정민법상 소멸시효제도”, 비교사법 제9권 제2호, 한국비교사법학회, 2002, 1-37쪽.
- 이은경, “국가범죄에 있어 소멸시효 기산점과 ‘상당 기간’ - 진도 민간인희생사건 전원 합의체 판결을 중심으로 -”, 민주법학 제66권, 민주주의법학연구회, 2018, 209-243쪽.
- 이재승, “집단살해에서 소멸시효와 신의칙”, 민주법학 제53권, 민주주의법학연구회, 2013, 181-220쪽.
- 장원석, “남아프리카공화국 진실화해위원회와 회복적 정의론”, 정치와 평론 제21집, 한국정치평론학회, 2017, 115-143쪽.
- 한성훈, “거창사건의 정치사회학적 분석: 기억의 정치와 학살의 승인”, 사회와 역사 제69권, 한국사회사학회, 2006, 215-244쪽.

- \_\_\_\_\_, “거창사건의 처리과정과 남는 문제”, 제노사이드연구 창간호, 한국제노사이드연구회, 2007, 41-72쪽.
- 한인섭, “1951년 거창사건 형사재판의 검토”, 법학 제44권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2003, 179-226쪽.
- \_\_\_\_\_, “거창사건 피해자를 위한 배상입법: 그 당위와 내용”, 법과 사회 제27권, 법과사회이론학회, 2004, 137-155쪽.
- \_\_\_\_\_, “거창양민학살사건의 법적 해결: 관련법의 개정방안을 중심으로”, 법학 제42권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2001, 174-214쪽.

### 3. 세미나 자료집

- Crocker, David A., “Reckoning with past wrongs: A normative framework.” Ethics & International Affairs 13, 1999, pp. 43-64.
- Scanlon, Helen, “Nelson Mandela’s Legacy: The Creation of an Icon and a Contested History in South Africa”, Paper presented at the International Conference, hosted by the Kim Dae-Jung Presidential Library and Museum, Kim Dae-Jung, Willy Brandt and Nelson Mandela: The Politics of Reconciliation, Coalition and Peace(the Kim Dae-Jung Presidential Library and Museum, Yonsei University, Sep.14th, 2018).
- \_\_\_\_\_, “The Waning Rainbow?: Truth, Justice and Reconciliation in South Africa”. Paper presented at the International Conference, co-hosted by the Jeju 4.3 Peace Foundation and the Center for Human peace and healing, Yonsei University, The 7th Jeju 4.3 Peace Forum: Reconciliation, Peace and Community Rehabilitation - Jeju and the World in Comparison II, (jeju, 10 November 2017)

### 4. 자료집

- 감사원, 해외자원개발 사업 성과분석, 2015.4.
- 강남일(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 (박범계 의원 대표 발의, 제2184호) 검토보고”, 2016.11.
- \_\_\_\_\_, “거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별법안 (김병욱 의원 대표 발의, 제3484호)

검토보고”, 2017.2.

국가보훈처, 참전명예수당 개요, 2015.

국가예산정책처, 재정통계: 법인세 평균실효세율(과세표준기준).

국회 의안정보시스템, 2017년 정부제출예산안.

금융위원회 공적자금관리위원회, 공적자금관리백서, 2017.

대통령비서실 편, 문재인 대통령 연설문집 제1권(하), 문화체육관광부, 2018.

문재인, “제70주년 4·3희생자 추념식(2018.4.3.)”, 문재인 대통령 연설문집 제1권(하), 대통령 비서실, 2018, 385-389쪽.

이상용(법제사법위원회 전문위원), “거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고(김재경 의원 대표발의)”, 2012.11.

\_\_\_\_\_, “거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고(우윤근 의원 대표발의)” 2012.11.

한인섭, 거창양민학살사건 자료집(I)-(IV), 서울대학교 법학연구소, 2003-2007.

행정안전부, ‘과거사문제해결’ 향후 대응방안, 2018.12.

## 5. 신문기사

김덕성, “[손배] 세월호 참사 4년 만에 국가배상책임 인정.” 리걸타임즈, 2018.7.19., <<http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=41449>>, 검색일: 2018.9.30.

법률신문. “서울지방법원 2015가합560627 손해배상청구소송 판결”, 2018.7.19., <<https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=20876&t=c>>, 검색일: 2019.1.27.

연합뉴스, “세월호 배·보상 심의위원회 21차 회의 개최”, 2016.3.14., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/14/0200000000AKR20160314165900003.HTML>>, 검색일: 2018.9.29.

정도정, “‘산청 민간인 학살’ 피해자 배상길 열렸다”, 경남도민신문, 2016.3.8., <<http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=105540>>, 검색일: 2018.9.29.

BBC 코리아, “세월호: 법원, 세월호 참사 국가책임인정 ‘총 723억 위자료 지급하라’”, 2018.7.19., <<https://www.bbc.com/korean/news-44883221>>, 검색일: 2018.9.29.

## 6. 웹자료

- 광주광역시청, “5.18민주화운동보상”, <<https://www.gwangju.go.kr/contentsView.do?menuId=gwangju0506080100>>, 검색일: 2018.11.13.
- \_\_\_\_\_, “5.18민주화운동유공자 보상현황”, 2017.11.06., <[https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000000450/boardView.do?seq=280881&infoReturn=&menuId=gwangju0305050200&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD\\_0000000450](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000000450/boardView.do?seq=280881&infoReturn=&menuId=gwangju0305050200&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD_0000000450)>, 검색일: 2018.7.2.
- 김상훈의원실, “세월호 희생자 및 피해자에 693억4천2백만원 전달”, 2017.10.2., <[http://kimsh.or.kr/ps/bbs/board.php?bo\\_table=news\\_release&wr\\_id=200&sca=&sfl=wr\\_subject&stx=%BC%BC%BF%F9%C8%A3&sop=and](http://kimsh.or.kr/ps/bbs/board.php?bo_table=news_release&wr_id=200&sca=&sfl=wr_subject&stx=%BC%BC%BF%F9%C8%A3&sop=and)>, 검색일: 2018.11.13.
- 제주4.3평화재단, “제주4.3평화재단 2018 예산현황”, 2018.1.10., <[https://jeju43peace.or.kr/kor/BBSMSTR\\_000000000043/1049/view.do](https://jeju43peace.or.kr/kor/BBSMSTR_000000000043/1049/view.do)>, 검색일: 2018.11.13.
- 제주특별자치도, “4.3희생자 및 유족 복지 지원 현황(16년)”, 2017.4.18., <[https://www.jeu.go.kr/open/open/iopenboard.htm;jsessionid=awbw3ZdLsOdKfMWLaSciER4MaMsAFfBxHD1rrKttVuxX3rk0U3HprRMIH3Xya6NZ.was1\\_servlet\\_engine1?category=1870&act=view&seq=1029436](https://www.jeu.go.kr/open/open/iopenboard.htm;jsessionid=awbw3ZdLsOdKfMWLaSciER4MaMsAFfBxHD1rrKttVuxX3rk0U3HprRMIH3Xya6NZ.was1_servlet_engine1?category=1870&act=view&seq=1029436)>, 검색일: 2018.11.13.
- 해양수산부, “세월호 배보상 위원회, 위로지원금(국비) 지급 결정”, 2015.6.12., <<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=8337&searchSelect=title&searchValue=%EC%84%B8%EC%9B%94%ED%98%B8+%EB%B0%B0%EB%B3%B4%EC%83%81&boardKey=10&menuKey=376&currentPageNo=1>>, 검색일: 2018.11.13.
- 행정안전부 과거사관련업무지원단>지원업무>민주화운동보상지원>보상 및 명예회복>민주화운동관련자 보상금 통계>보상금 및 생활지원금 지급현황. <<http://www.pasthistory.go.kr/cms/CmsPageLink.do?link=minjoo/section/data/statistic.do>>, 검색일: 2018.9.29

## [ Abstract ]

## Reconciliation with Justice

### State Reparation as a Key Element: A Case of Keochang Civilian Killing

Park, Myung-Lim\*

Based on the case study of the Keochang civilian killing in South Korea, at 1951 during the Korean War period, this paper aims to suggest a new model of overcoming the past wrong doings, going beyond the ‘Truth and Reconciliation Commission’ model or transitional justice way. The two models have been so long representative and dominant during the 20<sup>th</sup> century in the world.

However, as recently proved that the scope and depth of reconciliation in those models were very limited, partial, or from above unilaterally, without any proper compensation from the state. Needless to say, the categories of the retributive justice as of factual-moral and legal-judiciary one, even those of the restorative justice as of social-economic and distributive was not enough at all as well. It often resulted into a ‘cheap reconciliation’ or a ‘false reconciliation’. As the South African case showed us, without proper reparation, conflict about the past wrong doings would come again

For a reparative justice, and as a fundamental necessary condition of deep reconciliation, the victims definitely need more compensation from the state. We may call it a way of joining justice and reconciliation together. Again, the key element is state reparation.

In South Korea, for the last several decades, the government has refused the state reparation under the excuse of heavy financial burden and *praescriptio extinctive* (negative prescription). However the two reasons were neither rational nor acceptable. It is a groundless argument. Civilian killing by state organization is basically a sort of state crime or crime against humanity. Then, no one can apply the principle of *praescriptio extinctive* against those crimes.

---

\* Professor, Department of Area Studies, Director of the Kim Dae-jung Presidential Library, Yonsei University

As one of the developed country, financial burden is also not a problem at all. The total amount for reparation is really tiny in proportion to the annual state budget. Moreover, South Korean government has always recorded the huge amount of loss of national budget in various area including public funds. It repeats again and again until now. In conclusion, I would like to offer the proper way of state compensation as a model of 'reconciliation with justice'. The amount of compensation for each victim must reach about at least \$ 116,175 (KW130,000,000), tantamount to the one of democratization movement. It must be paid in the 5 years with the half of the 1<sup>st</sup> year. The amount and way is never burdensome to the government.

Basic safety and welfare of life are the prerequisite for the restoration of the victims. Without them, they can neither restore nor sustain. Of course, deep reconciliation is also utterly impossible. State reparation is a key element for 'reconciliation with justice' as a fundamental restorative justice.

**[Key Words]** Keochang civilian killing, state crime, state reparation, reconciliation with justice, truth and reconciliation, transitional justice, praescriptio extinctive restorative justice, reparative justice