



Distr.: General
6 July 2023

Original: English

유엔인권이사회

54차 세션

2023년 9월 11일 - 10월 6일

의제3

시민적 정치적 경제적 사회적 문화적 권리, 그리고 발전권이 포함된 모든 인권 증진과 보호

대한민국 방문조사

진실·정의·배상 및 재발방지 증진 특별보고관 보고서, 파비안 살비올리

요약

파비안 살비올리 진실·정의·배상 및 재발방지 증진 특별보고관은 2022년 6월 8일부터 15일까지 대한민국을 방문하여 점령, 전쟁 및 독재 정권 시기 자행된 심각한 인권 및 인도법 위반 문제를 해결하기 위해 정부가 채택한 조치들을 평가한 보고서를 제출합니다.

이 보고서에서 특별보고관은 과거에 자행된 심각한 인권침해를 해결하기 위한 법적 체계를 채택하고 진상 규명 및 추모 절차를 수립하는 데 있어 진전이 있었다고 언급했습니다. 하지만 특별보고관은 배상에 관한 도전 과제를 지적하고 과거의 심각한 인권침해 가해자에 대한 형사책임의 부재, 과거사 인권침해를 초래한 규범적 체계, 인권침해와 관련된 기관의 역량과 절차를 개선하기 위해 불충분한 진전이 이루어진 점을 우려로 지적합니다.

이 보고서는 대한민국 정부와 국제사회 구성원에게 대한 권고사항으로 마무리됩니다.

I. 서문

1. 유엔 진실·정의·배상 및 재발방지 증진에 관한 특별보고관은 2022년 6월 8일부터 15일까지 대한민국을 공식 방문조사했습니다. 그는 대한민국 정부의 초청과 방문조사 기간 동안의 협조에 감사를 표했습니다.

2. 이번 방문조사의 목적은 20세기 전반에 걸쳐 대한민국을 휩쓴 식민지배, 전쟁, 독재 정권에 발생한 심각한 인권침해 및 국제인도법 위반에 대해 대한민국 정부가 채택한 진실, 정의, 배상, 추모 및 재발방지 분야에서 채택한 조치들을 평가하는 것이었습니다.

3. 특별보고관은 방문조사 기간동안 서울, 세종, 광주, 대전, 선감동(안산)을 방문했습니다. 또한 추모 사적지, 옛 구금시설, 집단묘지 및 발굴현장을 직접 방문하는 기회도 가졌습니다.

4. 특별보고관은 방한조사 과정에서 외교부, 법무부, 행정안전부, 여성가족부, 국방부, 교육부, 경찰청, 국가기록원, 국가인권위원회, 진실·화해를위한과거사정리위원회, 5.18민주화운동 진상규명조사위원회, 민주화운동관련자 명예회복및보상심의위원회 관계자들, 국회의원 및 법관들을 면담했습니다.

5. 그는 피해자들과 그들의 가족들, 시민사회단체 대표들, 인권운동가들, 학계 전문가 및 국제사회 대표자들도 면담했습니다.

II. 일반 배경

6. 20세기 동안 한국은 식민주의 병합, 무력충돌, 점령, 그리고 1980년대 후반에 끝난 약 40년에 걸친 권위주의 통치를 겪었습니다. 그 기간 동안 살인, 고문, 실종, 성폭력 및 착취, 인신매매, 강제 노동, 자의적 구금을 포함한 심각한 인권침해 및 국제인도법 위반이 자행되었습니다.

7. 19세기에 접어들면서 한반도는 중국, 일본, 러시아 제국 사이에서 분쟁을 겪었습니다.

1894-1895년 중일 전쟁과 1904-1905년 러일 전쟁 이후, 한국은 1910년부터 1945년까지 일본 제국주의에 합병되어 통치되었습니다. 제2차 세계대전에서 일본이 패전한 후 한국은 독립을 되찾았지만 이후 남쪽 지역은 미국이, 38선 북쪽 지역은 소련 사회주의 공화국 연맹이 점령하면서 두 개의 점령 지역으로 나뉘었습니다. 1948년 남쪽 지역에는 대한민국, 북쪽 지역에는 조선민주주의인민공화국이라는 두 개의 독립 국가가 수립되었습니다. 1950년

조선민주주의인민공화국이 대한민국을 침공하면서 전쟁이 발발했고, 여러 국가가 양측의 분쟁에 지원했습니다. 1953년에 합의되었지만 대한민국이 서명하지 않은 휴전으로 전쟁이 종결되고 대한민국과 조선민주주의인민공화국 사이에 비무장 지대가 설정되었습니다. 그러나 평화협정은 체결된 적이 없습니다. 그리고 대한민국이 민주적 전환을 시작한 1988년까지 일련의 전제 정권과 독재정권이 대한민국을 통치했습니다.

8. 대한민국을 강타하는 격동적인 사회정치적 사건들이 연이어 발생하는 동안, 한국사회에서는 여러 행위자들과 정치 단체들에 의해 다양하고 심각한 형태의 인권침해 및 국제인도법 위반이 발생했습니다. 많은 경우에 침해 및 위반은 대규모 또는 장기간에 걸쳐 자행되었습니다.

9. 특별보고관은 방문조사 기간 동안 다음과 같은 배경에서 지속된 심각한 인권침해 및 인도법 위반에 대한 보고를 접수받았습니다: (a) 일제감정시기에 일본군에 의한 여성과 소녀의 성노예화, 여성과 남성의 노동력과 군대에 대한 강제동원, 사할린 한인의 노동력에 대한 강제동원; (b) 일본으로부터의 독립과 미국과 소련에 의한 점령 시기에 사할린 한인 학살, 제주 4·3사건, 여수·순천·대구 학살; (c) 대전 골령골 지역과 제주에서의 학살을 포함한 한국전쟁, 기타 수많은 살인과 학살, 조선민주주의인민공화국에 의한 대한민국 국민에 대한 납치, 강제이주 및 지속적인 강제실종; (d) 젊은 활동가들에 대한 강제징집, 녹화사업, 선도공작, 활동가들의 의문사, 납북귀환어부들에 대한 조작간첩 사건, 1980년 5월 18일 광주학살, 박정희 대통령이 내린 긴급조치에 따라 발생한 민주화운동가들에 대한 자의적 체포, 기소 및 고문 등이 있었던 독재 및 권위정권시기; (e) 형제복지원, 서산개척단, 삼청교육대, 선감학원 등 수용시설 및 수용소에서 홀리스, 노점상, 아동 등이 겪은 학대; (f) 민간 해외입양제도와 그에 수반하는 주의무의 결여로 초래된 입양인들의 수많은 인권침해.

10. 1990년대에 대한민국은 민주주의로의 전환 과정에 나섰습니다. 인권침해의 잔재를 청산하기 위해 이하에서 언급된 일련의 전환기정의 분야 조치들이 채택되었습니다. 본 보고서에서는 대한민국 당국이 채택한 조치만을 검토했습니다. 본 보고서는 방문조사기간 동안의 상황에 초점을 맞추고 있지만, 그 이후의 상황도 일부 언급했습니다.

III. 전환기정의에 관한 법적 체계

11. 대한민국 정부는 20세기 동안 자행된 중대한 인권침해와 인도법 위반을 해결하기 위해 다양한 범위에서 일련의 규범을 채택해 왔습니다. 여기에는 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(2005년 제정, 2020년 개정), 일제하일본군위안부예대한생활안정지원법(1993년 제정,

2008년 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률로 개정), 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010년, 2004년과 2007년의 이전 관련 법률), 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(2000년 제정, 2022년 개정), 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법 및 관련 조례(2022년), 6·25전쟁 중 적후방지역작전수행공로자에대한군복무인정및보상등에관한법률(2004년), 6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복에 관한 법률(2010년) 6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률(2021년); 5·18민주화운동 등에 관한 특별법(1995년); 광주민주화운동관련자보상등에관한법률(1990년, 2000년); 5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법(2018); 의문사진상규명에관한특별법(2000년); 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률(2000년); 군의문사 진상규명 등에 관한 특별법(2006년); 군 사망사고 진상규명에 관한 특별법(2018), 삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률(2004년 제정), 입양특례법(2012년 개정) 등이 있습니다.

IV. 진실

12. 대한민국이 민주주의로의 전환을 시작하면서 정부는 과거 인권침해와 관련된 사실을 밝히기 위해 많은 진실규명 이니셔티브를 채택했습니다. 특별보고관은 이하에서 일부 이니셔티브를 검토합니다.

13. 일제강점기 기간 동안 대한민국 시민들에게 자행된 인권침해와 관련하여, 1992년 일본군 성노예제 조사를 위한 범부처 태스크포스팀이 설치되었습니다. 나아가 정부는 일제강점하강제동원피해진상규명위원회(2004년)와 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회(2010~2015년)를 설치했습니다. 현재는행정안전부, 일제강제동원피해자지원재단, 국립일제강제동원역사관 등이 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회의 업무를 다소 미약하지만 후속으로 수행하고 있습니다. 2018년에는 일본군 '위안부' 문제연구소가 설립되어 수집된 정보를 연구, 공론화하고, 디지털 데이터베이스인 "아카이브 814"를 운영하고 있습니다.¹ 여성가족부는 2017년 일본군 '위안부' 제도에 대한 역사적 사실을 기록한 보고서를 작성하여 발간했습니다. 정부는 2020년부터 일제강점기 강제동원 생존자, 유가족, 증인 등의 구술기록을 구축하여 전시 및 인식개선 캠페인에 활용하고 있습니다. 시민사회단체들은 이러한 대한민국 정부의 노력과 별개로, 대한민국 정부가 선언적 조치 외에 일본 정부에게 형식적이라

¹ www.archive814.or.kr.

지적받는 1995년 조사의 후속조치로서 인권침해에 대한 포괄적 조사를 촉구하는 조치를 채택하지 않고 있다는 점을 지적했습니다.

14. 일제로부터 독립 이후 한반도 점령시기에 자행된 인권침해와 관련하여, 정부는 제주 4·3 사건 진상 규명 및 희생자 명예 회복 위원회를 설치하였고, 2003년 공식 보고서를 발표했습니다. 또한 제주 4.3평화재단을 설립해 관련 연구, 추모, 교육 활동을 수행하고 있으며 2012년, 2016년, 2017년, 2018년, 2019년, 2020년에 진상조사를 실시했습니다. 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회는 국무총리실 소속으로 2022년에 설치되었습니다. 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복 실무위원회는 2년의 활동기간으로 전남에 설치되었습니다.

15. 한국전쟁과 관련하여서는, 세 가지 법률에 따라 대한민국 정부는 전쟁 중 실종된 사람의 생사를 확인하기 위한 조사를 수행하고, 현재의 명부를 갱신하며, 사망한 희생자의 신원확인을 촉진하기 위해 DNA 데이터베이스를 구축하도록 규정하고 있습니다. 정부는 한국전쟁 중 조선민주주의인민공화국에 의한 납치의 진실을 규명하기 위한 위원회를 설치했습니다(2010~2015년). 또한, 피해자를 위한 DNA 프로파일을 작성하고 명부를 확정하기 위한 대규모 데이터 수집 캠페인을 실시했으며, 이산가족과의 영상편지 14,000여 건을 녹화했습니다.² 대한민국 정부는 2000년 이후 남북적십자사가 주관하는 장관급 회담과 회담을 통해 조선민주주의인민공화국 당국에 납북자 정보 제공과 이산가족 상봉을 지속적으로 요구해왔다고 보고했습니다. 정부는 또한 국제기구의 주최 하에 납북어부들의 송환을 촉구해왔습니다.

16. 권위주의 통치 시기에 자행된 인권 침해와 관련하여, 아직 보고서를 채택하지 않은 5·18민주화운동 진상규명조사위원회, 발표한 국방부가 설치하여 2017년과 2018년에 각 보고서를 두개의 임시위원회 및 성폭행 사건도 조사한 부처 공동 조사단을 포함한 여러 정부기관이 5·18 광주 민주화운동에서 발생한 인권침해를 조사했습니다. 5·18민주화운동 진상규명조사위원회는 2019년에 설치되었고, 2023년 말에 공식 보고서를 제출할 예정입니다.

17. 권위주의 통치 시기 동안 발생한 의문사를 조사하기 위해서는 제1-2기 대통령 소속의 의문사진상규명위원회(2000~2002년, 2003~2004년), 대통령 소속의 군 의문사진상규명위원회 (2006~2009년), 대통령 소속의 군사망사고진상규명위원회(2018~현재) 등

2

<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/torn-apart-human-rights-dimension-involuntary-separation-korean-0>, para. 79.

4개의 위원회가 설치되어 조사를 수행했습니다. 위원회의 업무는 인권침해에 연루된 것으로 추정되는 기관들의 비협조로 인해 방해를 받아 왔습니다.

18. 수용시설과 관련해서는, 부산광역시가 형제복지원 피해자 신고센터를 설치하고 관련 연구용역을 발주한 바 있습니다. 삼청교육대 사건은 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회와 국방부 과거사진상규명위원회에서 진상 조사를 진행했습니다. 경기도는 2020년 선감학원 피해자신고센터를 설치하고 이 사건에 대한 연구용역을 발주한 바 있습니다.

19. 개별 사건에 초점을 맞춘 이러한 이니셔티브 외에도 정부는 과거의 인권침해에 대해 보다 포괄적인 조사권한을 가진 진실위원회를 설립했습니다. 제1기 진실·화해를위한과거사정리위원회(2005~2010년)는 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법에 따라 과거 국가폭력 사건에 대한 진실을 조사하고 규명하기 위해 설립되었습니다. 위원회는 피해자로부터 10,860건의 진정을 접수하여 15건의 사건을 직권으로 개시하고 약 8,450건의 결정을 내렸습니다. 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회는 기본법 개정에 따라 2020년에 4년의 활동기간으로 활동을 개시했습니다. 2022년 5월까지 14,773건의 신청이 접수되었습니다. 1기 위원회와 2기 위원회에 대한 피해자들의 진정신청 기간은 각 1년과 2년이었습니다. 짧은 진정신청 기간과 불충분한 인식 제고로 인해 예상 피해자 수에 비례하여 제한된 수의 진정만이 접수되었습니다. 위원회는 전반적으로 한국전쟁(골령골 민간인 학살 사건 포함), 재외동포 상황, 적대 세력에 의한 학살, 독재 통치 기간 중 인권침해(강제징집, 녹화사업 및 선도공작, 납북귀환어부에 대한 조작간첩 사건), 박정희 대통령 시기에 시행된 긴급조치, 수용시설 내 인권침해 등에 대해 조사를 진행했습니다.

20. 국가정보원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회(2004~2007년), 경찰청 과거사 진상규명위원회(2004~2007년), 국방부 과거사진상규명위원회(2005~2007년), 검찰 과거사 사건의 진상규명을 위한 대검찰청 진상조사단 및 검찰 과거사위원회(2017~2019년) 등 인권침해에 관여한 혐의를 받고 있는 여러 정부기관에서도 내부 진상조사위원회를 했습니다. 그럼에도 불구하고 조사 범위와 조사 결과가 제한적이었고, 권고사항도 적절히 이행되지 않았습니다.

21. 정부는 지금까지 과거에 자행된 수많은 인권침해에 대한 진실을 규명하기 위한 제도적 기반을 구축해왔습니다. 이와 관련하여 진실·화해를위한과거사정리위원회는 가장 포괄적이고 진지한 노력을 보여줍니다. 이러한 노력에도 불구하고 불충분한 물적·인적 자원, 제한된 조사권한 또는 제한적인 절차로 인해 위원회의 역량과 성과가 제한받고 있습니다. 더욱이

국가정보원, 경찰청, 행정안전부 등 인권침해에 관여한 혐의를 받고 있는 정부 기관의 문서와 기록물에 대한 접근 권한이 보장되지 않아 진실규명기관들의 업무에 심각한 걸림돌이 되고 있습니다. 심각한 인권침해에 대한 국가의 기록 공개 의무를 규정하는 법률이 없기 때문에 상당수의 기록은 기밀로 분류되어 있습니다.

22. 특별보고관은 검찰이나 국가기록원이 국가안보 및 개인정보를 이유로 피해자의 기록에 대한 접근을 제한하는 경우가 많다는 사실을 보고받았습니다. 나아가 피해자가 자신의 기록을 열람·등사하기 위해 비용을 지불해야 하는 것으로 알려졌습니다.

23. 특별보고관은 진실규명 분야에서 현재까지 채택된 절차를 환영하며 정부가 이를 강화하고 진실에 접근에 있어 현존하는 모든 장벽을 제거할 것을 촉구합니다. 아직 규명되지 않은 수많은 인권침해 사례는 그 자체로 과제입니다. 현재와 미래 세대를 위해 모든 과거사 인권침해 사건이 정당하게 고려되고, 인정되고, 보존될 수 있도록 지속적으로 노력해야 합니다.

V. 정의

24. 대한민국은 심각한 인권침해의 가해자를 형사적으로 조사하고 기소하기 위한 책임규명 절차나 기소전략을 채택하지 않았습니다. 의문사 사건, 납북귀환어부 조작간첩 사건, 박정희 대통령 시기 긴급조치 사건, 강제 징집, 녹화 사업 및 선도공작, 서산개척단 사건, 해외입양 사건 등 대부분의 국가폭력 사건에서 책임 규명이 이루어지지 않았습니다. 삼청교육대 사건의 경우 검찰은 피의자들에게 무혐의 처분을 내리거나 '공소권 없음' 결정을 내렸습니다. 대검찰청 과거사위원회는 형제복지원 사건을 포함한 수용소 및 수용시설에서 자행된 인권침해를 조사하고 관련 공권력의 위법성을 확인했습니다. 형제복지원 원장은 기소되었으나, 대법원은 해당 명령에 대해 검찰이 제기한 특별상고를 기각했습니다. 거창, 산청, 함양 학살 사건의 경우 가해자들에게 실형이 선고되었으나 형이 사면되거나 감형되었습니다. 서울지방검찰청과 특별수사본부의 수사는 심각한 인권침해에 대한 기소로 이어지지 않았습니다. 불충분한 책임 규명 절차로 인해 국가폭력 사건에 대한 국가 또는 가해자의 법적책임이 거의 확립되지 않았고, 대부분의 피해자들의 억울함은 해소되지 않았습니다. 한 가지 예외는 고위급 공무원들의 형 집행이 유예된 한계는 있지만 1980년대 박종철 고문치사 사건에 연루된 공무원들이 유죄 판결을 받은 것입니다.

25. 국가를 상대로 한 피해자의 불법행위 국가배상청구를 통해 수많은 사건에 대한 사법활동이 시작되었습니다. 그러나 지난 기간 동안 수많은 국가배상청구가 소멸시효를 이유로

기각되었습니다. 2007년 국회는 집단학살 범죄, 반인도 범죄, 전쟁범죄에 대해 공소시효 적용을 배제하는 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률을 제정했습니다. 또한 정부는 2011년, 2015년, 2020년, 2022년에 특정 상황에서 반인도 범죄와 살인, 성범죄에 대한 공소시효 적용을 배제 하는 법안을 채택했습니다. 그러나 고문과 같은 다른 심각한 인권침해에 대해서는 공소시효 적용이 배제되지 않고 있습니다. 헌법재판소는 2018년 심각한 인권침해 범죄에 대한 장기소멸시효 적용에 대해 헌법불합치 결정을 내렸고, 대법원도 관련 재판에서 헌법재판소의 결정을 인용하여 반영했습니다. 정부는 법무부가 국가배상청구소송에 관여하는 관련 정부기관에게 해당 법원의 결정을 존중하도록 조치를 취했다고 보고했습니다.

26. 과거에 억울하게 유죄 판결을 받은 피해자가 많았기 때문에 법원에 많은 재심이 청구되어 있습니다. 형사소송법 제420조와 제422조, 민사소송법 제451조는 재심의 요건을 정하고 있습니다. 두 법률 모두 재심 사유를 제한하고 있는데, 민사소송법은 원칙적으로 재심청구의 기간을 피해자가 재심 사유를 안 날로부터 30일로 정하고 있습니다. 대법원은 형사절차에서 재심사유인 새로운 증거의 발견의 의미를 좁게 해석해 왔습니다.

진실·화해를위한과거사정리위원회에서 재심 권고가 내려진 경우에도 피해자가 개별적으로 법원에 재심을 청구해야 했습니다. 형사소송법 제424조는 검사가 직권으로 재심을 청구할 수 있도록 규정하고 있습니다. 정부는 1,520건의 과거사 인권침해 사건에 대해 직권으로 재심을 청구했다고 보고했습니다. 여기에는 긴급조치 사건(218건), 5.18 민주화운동, 부마민주항쟁, 계엄법위반 사건, 1972년 제주 4·3사건, 남북귀환어부에 대한 조작간첩사건 등이 포함됩니다. 이 중 1,389건의 사건에서 피해자들에게 무죄판결이 선고되었고, 125건의 사건은 공판이 진행중입니다.

27. 또한, 정부는 특별보고관에게 제주4·3사건 희생자의 재심절차를 간소화하고 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회가 직권으로 재심을 권고할 수 있도록 하는 내용의 '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법' 개정을 보고하였습니다. 정부는 특별보고관에게 광주고등검찰청에 제주 4·3사건 직권재심 권고이행을 위한 합동수행단을 설치한 사실을 추가로 보고했습니다. 법무부와 대검찰청은 2022년 8월 직권재심 청구대상 수형인의 범위를 일반법원에서 유죄판결을 받은 수형인까지 확대하여 20건의 재심사건을 직권으로 개시하였습니다.

28. 정부는 재심사건, 국가배상청구 사건 등 인권침해 피해자는 기존 지침에 따라 사건이 공익을 위한 소송으로 인정되고 피해자가 소득 등 일정 기준을 충족하는 경우 법률구조법에 따라 법률구조를 받을 수 있다고 보고했습니다. 시민사회단체들은 피해자의 직계가족이 국제기준에 따른 소송비용 면제를 받지 못해 사법에 대한 접근이 저해되고 있다고 제보했습니다.

29. 많은 면담자들은 국가를 상대로 한 재심 또는 불법행위 소송에서 법원이 피해자들에게 불법행위가 저질러졌다는 사실을 인정했지만, 보안 공무원, 군인, 검사, 판사 등 범죄가 해자에게는 사법적 또는 행정적 제재가 가해지지 않았다고 우려를 표명했습니다. 이전에 일부 가해자에게 수여된 영예는 취소되었지만 가해자의 신원은 밝혀지지 않았습니다.

30.

보고서에 따르면 일본에 의한 여성과 소녀의 성 노예화, 여성과 남성의 노동력 및 군대 강제 동원, 사할린 한인 강제 동원 및 학살(구소련 군사법원에서 유죄 판결을 받았으나 나중에 일본으로 귀국한 가해자 제외), 제주 4.3 학살 및 한국전쟁 중 미군과 조선인민군이 저지른 인권침해.

31. 특별보고관은 심각한 인권침해 가해자에 대한 기소 및 제재에 진전이 없는 것에 대해 우려하고 있습니다. 특별보고관은 집단살해, 전쟁범죄 및 반인도적 범죄, 특정 상황에서 살인 및 성범죄에 대한 공소시효 적용을 배제하기 위해 채택된 입법개선을 환영하지만 공소시효 배제 범위가 모든 심각한 인권침해로 확대되어야 한다고 생각합니다. 특별보고관은 부당하게 유죄 판결을 받은 사람들의 재심을 촉진하기 위해 채택된 조치를 환영하며, 모든 관련 피해자를 지원하기 위해 이러한 노력을 유지하고, 필요한 경우 확대해야 합니다.

VI. 배상

32. 대한민국은 지난 세기에 자행된 심각한 인권침해의 모든 범주의 피해자에게 배상을 제공하기 위한 포괄적인 법적, 제도적 체계를 채택하지는 않았지만, 특정 피해자집단에 가해진 피해를 구제하기 위해 수년에 걸쳐 일련의 규범을 채택해왔습니다. 이러한 규범들은 후술하는 것과 같이 개별 과거사 인권침해 피해자에게 보상 또는 명예회복을 제공합니다. 그러나 현행 법률 체계 하에서 모든 범주의 피해자가 보상을 받을 수 있는 것은 아닙니다. 또한 법률에서 개별 과거사 인권침해 피해자에 대한 보상을 규정하고 있더라도, 일부의 경우 보상액이 피해자의 피해를 배상하기에 불충분하기도 합니다. 나아가 피해자에게 보상이 지급되는 경우 국가를 상대로 소송을 제기할 수 있도록 하는 규범도 있습니다. 이러한 제도로 인해 대부분의 피해자는 개별적인 소송절차를 거쳐야 하며, 법원이 소멸시효를 적용하거나 높은 입증 기준을 피해자에게 요구하여 피해자의 소송을 기각하는 경우가 많습니다.

33. 특별보고관은 이하에서 대한민국 내 채택된 일부 배상조치를 검토합니다.

34. 정부는 '일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률'을 통해 피해자에 대한 배상, 재활, 만족을 제공하고 있다고 보고했다. 여성가족부는 신청한 피해자 1인당 월 4,833,000원을 현금 및 간병비로 지급하고 있습니다. 1990년대 이후 일본군 성노예제 피해자들은 일본을 상대로 법원에 여러 차례 소송을 제기했지만 소멸시효 등을 이유로 모두 기각됐다. 일본과 대한민국 정부는 2015년 이 문제가 최종적이고 불가역적으로 해결되었음을 선언하고, 배상금은 아니지만 피해자들을 위한 재정 지원으로 일본이 대한민국 정부에 10억엔을 제공하고, 대한민국 정부는 화해치유재단을 설립하여 이 기금을 피해자들에게 배분하기로 합의했습니다. 유엔 인권메커니즘은 이 합의가 국제인권기준을 준수하지 않는 것에 대해 우려를 제기하고 피해자들의 의견을 고려할 것을 촉구했습니다.³ 고문방지위원회는 이 합의가 보상과 가능한 한 완전한 재활을 위한 수단을 포함한 구제 및 배상을 제공하지 않았으며 진실에 대한 권리와 재발방지를 보장 하지 않았다고 우려를 표명했습니다. 합의 당시 생존해 있던 피해자 47명 중 35명이 재단으로부터 기금을 수령했고, 사망한 피해자 유족 100명 중 65명이 기금을 수령했습니다.⁴ 피해자와 유족들은 2016년 대한민국 법원에 일본을 상대로 두 건의 손해배상청구소송을 제기했다. 대한민국 헌법재판소는 2019년에 2015년 합의가 절차, 형식, 내용 등을 고려할 때 법적 구속력이 있는 조약이 아니라 정치적 합의에 불과하다고 결정했습니다. 서울중앙지방법원은 2021년에 일본 정부가 일본군 '위안부' 피해자들에게 배상금을 지급해야 한다고 판결했습니다. 그러나 같은 법원은 두 번째 관련 소송에서 2015년 한일 합의를 지지하고 국가면제를 이유로 소송을 기각했습니다.

35. 강제동원 피해자에 대한 배상은 복수의 규범에 의해 규율되어 왔고, 가장 최근에는 '대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010년 제정)'에 의해 규율되고 있습니다. 대한민국 정부는 국외에 거주하는 일제강점기 강제동원 피해자에게 의료비 등 6,592억 원⁵의 보상금을 지급한 바 있습니다. 사할린동포 지원에 관한 특별법에 따른 지원은 대한민국에 영주귀국하여 정착한 사할린동포 1세대로서 대한민국 국민인 경우에 한합니다. 이 법률은 국가가 사할린동포가 입은 피해의 구제를 위해 모든 외교적 노력을

³ See

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=20326>; and

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=20262>. See also CAT/C/KOR/CO/3-5, paras. 47 and 48; CEDAW/C/KOR/CO/8, para 27; and CEDAW/C/JPN/CO/7-8, paras. 28 and 29.

⁴ 한국정부가 제공한 정보

⁵ Ibid.

다해야 한다고 규정하고 있습니다. 정부는 유해를 대한민국으로 송환하고, 희생자의 귀환을 촉진하며, 유족의 방문을 용이하게 하고, 희생자의 명예를 회복하기 위한 사업을 추진하고 있습니다. 일제강점기 강제동원 피해자들은 1990년대부터 일본 정부와 일본 기업을 상대로 여러 차례 소송을 제기했습니다. 하지만 모두 원고들의 패소로 종결되었습니다. 대한민국 대법원은 2018년 강제징용 피해자들이 일본 신일본제철과 미쓰비시중공업을 상대로 손해배상을 청구한 사건에서 두 회사가 각 원고들에게 배상금을 지급할 것을 판결했습니다. 이 판결은 대한민국 법원이 강제동원 피해자를 법적으로 인정한 최초의 판결입니다. 원고들의 배상 판결이 강제집행될 예정이었던 2022년 7월, 대한민국 정부는 대법원에 전문가의견서를 제출했고, 이로 인해 배상금 지급이 현재까지 강제집행되지 않았습니다. 대신에 대한민국 정부는 2023년 3월 6일 1965년 한일 청구권 협정의 수혜를 받은 대한민국 민간기업의 기부금으로 조성된 기금으로 공익재단을 통해 원고들에게 제3자 변제를 하겠다고 발표했습니다. 일본 기업의 경우 재단에 기부할 의무는 없지만 기부하는 것이 금지된 것은 아닙니다. 일부 피해자들은 이 방안에 한국 법원이 배상금 지급을 명한 일본 기업들의 출연금이 포함되지 않았다는 점, 일본 기업들에 법적책임을 면제했다는 점, 일본의 사과를 요구 하지 않았다는 점, 일부 피해자들의 동기가 없었다는 점 등을 지적하며 이 방안을 강력히 비판했습니다. 국가인권위원회 위원장도 비슷한 우려를 표명했습니다. 정부는 특별보고관에게 피해자를 포함한 시민사회단체 대표와 정부 간의 협의내용을 보고했으며, 피해자의 3분의2가 배상금수령에 동의했다고 보고했습니다.

36. ‘군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률’에 따라 설립된 납북피해자보상및지원심의위원회는 조선민주주의인민공화국에 3년 이상 체류한 납북피해자에게 수당을 지급하거나 그 가족에게 보상금을 지급하고 있습니다. 이 법은 국가보안법 위반으로 처벌받은 사람을 제외했기 때문에 납북귀환어부 사건 피해자들 대부분은 이 법에 따른 피해 보상을 받지 못했습니다. 그러나 대검찰청은 2023년 5월 반공법과 수산업법으로 유죄 판결을 받은 납북귀환어부 100명에 대한 직권재심 및 관련 보상절차를 개시한다고 발표했습니다. 피해자들은 법률지원이 제공되지 않는 국가에 대한 개별 국가배상청구에 따라 배상받을 수 있으며 실제로 보상을 받기도 했습니다. 정부는 특별보고관에게 피해자들이 정착 및 주택 기금 형태로 17억 7,300만 원을 받았으며 2012년부터 맞춤형 생활 관리 서비스를 제공 하여 피해자들의 사회통합을 지원하기 위해 노력했다고 보고했습니다.

37. 제주4·3사건과 관련해서는 그동안 개별 소송을 통해 배상이 이뤄져 왔습니다. 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법이 개정됨에 따라 2022년부터는 사망 또는 및 행방불명 희생자에게 9천만 원, 수형인 희생자와 후유장애 희생자에게 9천만 원 이하를 지급할 수 있습니다. 피해자들은 2022년 6월부터 2025년 5월까지 보상을 신청할 수 있습니다.

정부는 2022년 위 보상에 1,810억 원이 투입될 것이라고 보고했습니다. 또한 개정법은 피해자와 유족에 대한 심리 사회적 지원과 피해자의 명예 회복을 위한 공공기록의 정정 등을 규정하고 있습니다. 그러나 유가족은 정정을 받을 수 없었습니다. 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법은 피해자에 대한 의료비 및 생활비 지원 근거를 마련했습니다.

38. 한국전쟁피해자에 대한 배상은 법적 체계에서 규정되어 있지 않습니다. 수많은 민간인학살 희생자들에 대한 배상은 국가배상소송을 통해 개별적으로 이루어졌습니다. 소멸시효와 증거 불충분이 청구기각의 주요 근거였습니다. 개별 피해자들에게 지급된 배상액은 8천 만 원에서 2억 원까지 매우 다양했습니다. 진실·화해를위한과거사정리위원회는 위와 같은 문제점을 해결하기 위해 한국전쟁 희생자 유족을 위한 배상특별법의 제정, 모든 민간인학살 희생자를 위한 공적 추모사업, 국가폭력피해자에 대한 국가배상청구 시 소멸시효 배제 및 역사적 기록 정리를 전담 하는 재단의 설립 등을 권고한 바 있습니다.

39. 정부는 한국전쟁 당시 대전 골령골 민간인 학살 사건의 희생자에게 8천만 원, 희생자의 배우자에게 4천만 원, 부모와 자녀에게 8백만 원, 형제자매에게 4백만 원을 지급되었다고 보고했습니다. 유가족들은 길고 비용이 많이 드는 법적절차를 견뎌내야만 했습니다. 위원회의 결정 이후 3년이 지나서야 소송을 제기한 가족들에게는 소멸시효가 적용돼 배상을 받지 못했습니다. 소송을 제기하지 못한 유족들은 배상을 받지 못했습니다.

40. 정부는 광주항쟁의 희생자와 그 가족에게 현금보상을 제공하고 의료보험, 주택용자, 교육 및 취업 지원 등의 추가 지원을 제공했습니다. 1990년부터 2015년까지, 5,807명의 피해자가 각 4,320만 원, 총 2억 5,119만 원의 보상금을 지급받았습니다.

41. 법적 체계에서 해외입양 피해자에 대한 배상은 제공되지 않습니다. 아동권리보장원은 파양되거나 시민권이 없어 추방된 입양인에게 사회서비스, 심리사회적 치료, 친가족 찾기 지원을 제공합니다.

42. 강제 징용, 녹화 사업, 선도공작 피해자에 대한 배상에 관한 특별법은 제정되어 있지 않습니다. 일부 피해자들은 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률에 근거하여 불충분한 보상을 받았습니다. 그래서 피해자들은 현재 개별 국가배상소송을 통해 배상을 받고 있습니다.

43. 서산개척단과 같은 수용소 및 수용시설 피해자에 대한 배상을 위한 구체적인 법률은 제정되어 있지 않습니다. 부산광역시의회는 2019년 '부산광역시 형제복지원 사건 등 피해자

명예회복 및 지원에 관한 조례'를 제정했습니다. 경기도는 '경기도 선감학원 사건 피해자 등 지원에 관한 조례'를 제정해 피해자에게 연간 최대 500만 원의 의료비를 지원하고, 피해자를 위한 찾아가는 상담실 치유 사업을 운영하고 있다고 보고했습니다.

44. 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회(2004~2015년)에서 보상금을 지급했습니다. 그러나 피해자 범위가 사망 또는 상해가 입증된 자로 한정되었고, 보상 신청기간이 10개월에 불과하였으며, 보상액이 적고 심리사회적 지원은 이루어지지 않았습니다. 정부에 대한 불법 행위 국가배상청구는 소멸시효 도과를 이유로 기각되었습니다.

45. 재심에서 무죄 판결을 받은 박정희 대통령 시기 긴급조치 피해자들이 국가를 상대로 국가배상청구소송을 제기했습니다. 그러나 법원은 피해자가 가해자의 위법행위를 입증해야 한다는 높은 입증 기준을 적용했고, 이에 따라 소송을 기각했습니다. 또한 법원은 소멸시효를 이유로, 긴급조치가 불법적 통치행위가 아니라는 이유로 소송을 기각했으며, 민주화운동 관련 법률에 따라 충분하지는 않은 보상을 받은 피해자들이 제기한 국가배상청구도 기각했다. 또한 법원은 정부의 배상책임에 대해 금전적 한도를 부과했습니다. 특별보고관의 방문 이후 대법원은 기존 판례를 변경하여 긴급조치 발령 및 관련 행위가 불법행위에 해당한다고 판결했습니다. 대법원은 국가의 배상 책임을 인정하고 판결일을 소멸시효 적용의 기산점으로 간주했습니다.

46. 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원 또는 국가에 대한 불법 행위 국가배상청구를 통해 의문사피해자들에게 선별적 보상금이 지급되었습니다.

47. 앞서 살펴보았듯이, 인권침해가 발생한 후 시간이 경과했음에도 불구하고 소멸시효를 적용하고 피해자에게 높은 입증기준을 요구하는 것은 피해자의 사법적 청구의 실효성에 부정적인 영향을 미치고 있습니다. 국가에 대한 배상청구에 있어 소멸시효를 배제하고 보상심의위원회를 통한 보상절차를 원활하게 하려는 취지의 '진실·화해를 위한 과거사정리 기본법' 개정법률안이 국회에 발의되어 있습니다. 법무부는 2018년 법원을 통한 배상의 불일치를 해소하고 사건의 신속한 해결을 위해 과거사 사건에 대한 배상금 범위를 정하고, 법원이 결정한 배상액이 범위에 해당하면 불복하지 않는 패스트트랙 절차를 마련했습니다. 증거의 기준과 관련하여, 정부는 특별보고관에게 진실·화해를위한과거사정리위원회보고서는 일반적으로 국가를 상대로 한 국가배상청구소송에서 증명력이 강한 증거로 고려된다고 보고했습니다.

48. 피해자에 대한 재활 및 의료지원금 제공은 일관성이 없고 일부 경우에만 제한된 규모로 제공되고 있습니다. 정부는 2021년 12월 국립국가폭력트라우마치유센터의 설립 및 운영에 관한

법률을 제정했습니다. 많은 환영을 받아야 할 이니셔티브이지만, 1945년 이전에 피해를 입은 피해자를 제외했다는 점에서 심각한 문제가 있습니다. 센터의 건설은 2023년 12월에 완공될 예정입니다. 트라우마 치유 프로젝트는 2017년부터 진행되고 있습니다.

49. 민주화운동 피해자에 대한 배상과 추모조치를 내용으로 담은 민주유공자 예우에 관한 법률안을 유가족들이 제안했지만 국회에서 오랫동안 통과되지 못하고 계류중입니다.

50. 특별보고관은 지난 세기 동안 자행된 수많은 심각한 인권침해의 피해자 중 일부에게 배상을 제공하기 위해 채택된 법적 조치와 국가에 대한 법적 청구를 통해 다른 일부 피해자들이 받은 배상에 주목합니다. 그러나 특별보고관은 모든 범위의 심각한 인권침해 피해자에게 완전하고 신속하며 효과적인 배상을 제공하기 위해 보상, 재활, 배상 및 만족 조치를 포함한 포괄적인 법적 체계와 수반되는 행정 프로그램이 부족하다는 점에 대해 우려합니다. 그는 또한 그러한 인권침해에 대한 배상청구에 대한 소멸시효의 적용, 국가를 상대로 국가배상청구를 제기하는 피해자에게 부과되는 높은 입증기준, 청구를 인용받지 못한 피해자에 대한 비용 징수, 모든 피해자를 위한 심리사회적 서비스의 불충분한 접근성에 대해 우려합니다.

51. 여러 기관이 1998년 이후 여러차례 사과를 발표했습니다.

52. 대한민국 대통령은 2006년 제58주년 제주 4·3사건 희생자 위령제에서 공개 사과를 했고, 국방부장관과 경찰청장은 제73주년 추념식에서 공개적으로 사과했습니다. 국무총리는 2022년 여수·순천 학살 사건의 희생자와 유족에게 사과했습니다.

53. 국방부장관은 한국전쟁 희생자들에 대한 애도를 표했고, 지휘관들은 사과문을 낭독했습니다. 대통령은 2008년 울산보도연맹 사건 희생자 추모식에 영상 메시지를 보내 과거 국가권력 구조의 잘못으로 희생되거나 피해를 입은 모든 분들과 유족들에게 공식 사과했습니다. 2010년에는 경찰청장이 충남보도연맹 학살 희생자 위령제 및 진실규명 고유제에서 사과했습니다.

54. 대한민국 전직 대통령 4명이 광주항쟁 공식 기념식에 참석해 희생자들을 위로하고 유족에게 공식사과했습니다. 인권침해에 책임이 있는 군 수뇌부는 사과하지 않았습니다. 국방부장관은 2018년과 2020년에 세 차례에 걸쳐 피해자들에게 공식적으로 사과했습니다.

55. 검찰총장이 2018년 형제복지원 피해자들에게 사과한 바 있으나 국가 차원의 공식사과는 이루어지지 않았습니다. 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회의 권고에도 불구하고 서산 개척단 피해자들에게 정부가 공적으로 사과한 기록은 없습니다.

56. 대통령은 1998년 국가가 보호대상 아동을 보호하지 못하고 해외로 입양 보낼 수밖에 없었던 상황에 대해 해외입양인들을 옛 대통령실인 청와대로 초청하여 사과했습니다. 보건복지부장관은 2004년 피해자 모임에서 유감을 표명했습니다.

57. 일부 인권침해 사건에 대해 검찰총장과 국가정보원장이 사과를 한 바 있습니다. 그러나 사과의 범위와 내용이 제한적이었습니다. 일부 판사들도 재심사건과 관련하여 개인적인 사과를 한 적이 있지만, 기관 차원의 사과는 아니었습니다.

58. 특별보고관은 앞서 언급 한 공무원의 사과 사례에 주목하지만, 특정한 범주의 피해자에 국한되어 있으며 비공개로 발표되고, 홍보가 부족하고, 공식적으로 기록되지 않았으며, 제도적이라기보다는 개인적이며, 피해자와의 의미 있는 협의를 수반하지 않아 대부분 국제기준⁶에 따른 내용, 범위, 형식, 공개성, 공식성, 피해자와의 협의 요건을 완전히 준수하지 않았다는 점을 강조합니다.

VII. 추모

59. 대한민국은 20세기 동안 자행된 심각한 인권침해와 피해자들이 겪은 피해를 추모하기 위한 포괄적인 법안이나 정책을 아직 채택하지 않고 있습니다. 그러나 수년 동안 몇 가지 임시 이니셔티브가 채택되기는 했습니다.

60. 2004년 여성가족부는 일제강점기 일본군 성노예제 피해자에 대한 데이터베이스와 사이버 박물관을 홈페이지에 구축했습니다. 또한 정부는 국립방향의 동산에 일본군 성노예 피해자 기림비를 건립했습니다. 2012년에는 서울에 전쟁과 여성인권 박물관을 설립했습니다. 2018년에는 8월 14일을 일본군 '위안부' 피해자 기림의 날로 지정하고, 이후 매년 기념행사를 개최하고 있습니다.

61. 일제강점기 강제동원과 관련해서는 2016년부터 매년 '일제강제동원희생자 전국합동위령제'이 열리고 있습니다. 일제강제동원피해자지원재단은 부산에

⁶ See A/74/147.

국립일제강제동원역사관을 운영하며 위령제를 담당하고 있습니다. 사할린에는 위령탑과 추모비가 세워져 있으며 매년 추모식이 열리고 있습니다. 사할린 한인에 대한 공적인 기억과 추모에 관한 조치들은 불충분한 것으로 알려지고 있습니다.

62. 제주 4·3 평화공원과 제주4·3평화재단은 2008년에 설립되었습니다. 2014년에 4월 3일은 국가추념일로 지정되었고, 매년 평화공원에서 추념식이 개최되고 있습니다. 매년 10월 19일에는 여수·순천 10·19사건 희생자 합동 추념식이 개최됩니다.

63. 한국전쟁 당시 자행된 인권침해와 집단학살에 관해서는 여러 지방자치단체가 조례를 제정하여 추모시설 건립, 자료 및 증언 수집, 출판물 제작, 유가족과 협력하여 개최하는 위령제 지원 등을 하고 있습니다. 대한민국 정부는 특별보고관에게 위령제 및 추모시설 건립을 위한 예산을 지원하고 있다고 보고했습니다. 대전 산내 골령골 민간인 학살 희생자 합동 위령제는 매년 6월 27일에 개최되고 있습니다. 한국전쟁 희생자를 위한 국가적 추모와 화해의 장인 산내평화공원이 대전 골령골 학살 현장에 조성 중이며, 2024년 완공될 예정입니다. 계획, 설계, 실행 과정이 피해자 및 시민사회단체와 유의미하게 협의되고, 그 과정에서 적극적인 참여가 보장되는 것이 중요합니다. 시민사회단체는 정부 당국과 함께 추모비가 세워질 부지를 발굴하고 1,000여 구의 희생자 유해를 발굴했습니다. 거창사건 추모공원은 '거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법'에 따라 2004년에 완공되었습니다. 산청·함양 학살 희생자를 위한 추모공원은 2008년 산청에 조성됐다. 노근리 사건 희생자를 추모하는 노근리평화공원과 인근 희생자 합동묘역은 2011년에 개방되었습니다.

64. 특별보고관은 민주화운동과 관련하여 서울 민주인권기념관, 이천 민주화운동기념공원, 부산 민주공원, 대구 2.28 민주운동 기념탑, 대전 3.8 민주주의 기념관, 창원 민주주의 전당 등의 설립에 주목했습니다. 특히 광주항쟁과 관련하여 정부는 1997년 5월 18일을 국가기념일로 지정하고 국립5·18민주묘지를 조성했습니다. 매년 고위급 인사들이 참석하는 기념식이 국립5·18민주묘지에서 개최되고 있습니다. 광주광역시는 2015년에 5·18민주화운동기록관을 설립하여 민주화운동기록을 보존하고 있으며, 그 중 일부는 유엔 교육 과학 문화 기구의 세계기록유산에 등재되어 있습니다. 광주에는 5·18기념공원과 5·18자유공원도 세워져 있습니다. 특별보고관은 광주시에 있는 여러 기념관과 옛 광주교도소 등 추모 장소가 되어야 한다고 생각하는 장소를 방문했습니다. 그는 옛 교도소에서 자행된 인권 유린을 추모하기 위한 광주광역시 당국의 노력에 찬사를 보냅니다.

65. 정부는 2005년 건전한 입양문화와 국내입양 활성화를 위해 5월 11일을 '입양의 날' 로 지정하고 매년 행사를 개최해오고 있습니다.

66. 강제 징용, 녹화 사업, 선도공작의 희생자를 위한 국가 차원의 기념식, 기념관, 기록소, 교육 활동은 존재하지 않습니다. 조작간첩 사건의 피해자인 납북귀환 어부들을 위한 국가 차원의 기념식이나 시설도 존재하지 않습니다. 최근 강원도와 속초시 등 일부 지방자치단체에서 조례를 제정해 관련 사회적 인식 제고와 교육 사업을 추진하고 있습니다. 박정희 대통령 시절 시행된 긴급조치의 희생자나 의문사 희생자를 추모하기 위한 공적조치는 아직까지 이루어지지 않고 있습니다.

67. 공공기록물은 공공기록물 관리에 관한 법률에 따라 관리 및 보존됩니다. 인권침해기록의 특수한 성격과 민감성, 피해자와 대중의 접근 관련 필요성을 고려하더라도 인권침해기록의 관리를 규율하는 구체적인 규범은 없습니다.

68. 특별보고관은 20세기에 대한민국에서 자행된 인권침해 희생자들을 추모하기 위해 정부가 취한 수많은 이니셔티브에 주목하면서도, 이 분야에 대한 포괄적인 접근이 부족하며 모든 인권침해가 피해자들과 충분히 협의하여 공식적이고 적절하게 추모되도록 하는 것이 유익하다고 생각합니다.

VIII. 재발방지의 보장

69. 1990년대 이후 대한민국은 견고한 민주화 과정을 밟아왔습니다. 전환기정의의 관점에서 법치주의를 공고히 하기 위한 헌법적, 법률적 및 제도적 개혁, 국가인권기구의 설립, 국제인권조약 비준, 국제인권 프레임워크에 대한 참여 등은 치하할만한 성과입니다.

70. 특별보고관은 본 보고서의 III.에서 VI.까지 지난 기간 동안 자행된 일부 인권침해를 해결하기 위해 민주주의로 전환한 이후 채택된 법적 체계를 검토했습니다. 이러한 치하할만한 입법적 노력에도 불구하고 과거에 심각한 인권침해를 초래하고 시민행동을 계속 억압 하는 일부 법률들은 적절하게 개정되거나 폐지되지 않았습니다. 대법원은 진실·화해를위한과거사정리위원회가 긴급조치 위반에 대한 처벌이 심각한 인권침해에 해당한다는 점을 확인한 이후에야 긴급조치 제1호, 제4호, 제9호를 위헌으로 무효화했고, 헌법재판소는 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대해 위헌결정을 내렸습니다. 반면, 1948년에 제정되어 과거 수많은 인권침해의 중심에 있었던 국가보안법은 수많은 국제인권메커니즘을 통한 권고에도 불구하고 여전히 존재하고 있습니다. 국가보안법의 모호한 조항은 표현, 의견,

결사의 자유에 대한 권리를 평화적으로 행사하고 있는 사람들과 단체에 대해 계속 적용되고 있습니다.⁷

71. 대한민국은국제적 차원에서 모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약을 제외한 대부분의 국제인권조약을 비준했습니다. 특별보고관은 대한민국이 2023년 1월에 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약에 가입한 것을 환영합니다. 국회에서는 현재 위 협약의 비준안이 상정되어 있습니다. 대한민국 헌법은 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있음. 그럼에도 불구하고 대한민국 법원은 국제인권법을 실제적 효력이 있는 규범이라기보다는 참고자료로 간주하는 것으로 보인다. 유엔 조약기구의 일반논평과 결론적 견해는 헌법재판소 및 일반 법원의 절차에서 법적 구속력이 있는 것으로 간주되지 않습니다. 대한민국은 국제 형사재판소 로마규정을 비준하고 이에 부합하는 입법을 채택하였습니다.

72. 과거의 심각한 인권침해에 연루된 군사 및 안보분야 기관(경찰 및 정보기관)을 개혁하고, 과거 인권침해에 연루된 공무원을 조사하며, 과거사 인권침해의 재발을 효과적으로 방지하기 위한 시민감시를 보장하는 것에 충분한 노력이 기울여지지 않았습니다. 자유권규약위원회는 경찰의 고문 혐의를 조사할 수 있는 독립적인 메커니즘의 부재와 군대 내 수많은 인권침해 사례 중 기록되어 기소로 이어지는 사례는 소수라는 점을 지적했습니다.⁸ 고문방지위원회는 법집행공무원의 수형자 뿐만 아니라 평화적 집회참여자에 대해서도 이루어지는 과도한 무력 사용, 구금 중 자살 및 돌연사 사례, 책임규명 없는 군대 내 인권침해 및 사망 사례를 지적했습니다.⁹ 국가보안법과 집회 및 시위에 관한 법률에 따라 각각 직권남용과 합법적 집회 방해를 제재하기 위한 처벌 규정이 마련되었습니다. 집회 및 시위에 관한 법률을 국제기준에 부합하도록 전면적으로 재검토하고, 국가보안법을 폐지하는 방안은 추진중에 있습니다. 긍정적인 측면에서, 정부는 특별보고관에게 경찰이 정보경공보과를 폐지하고 과거 불법사찰과 고문을 수반했던 활동을 중단했다고 보고했습니다. 2020년 12월 국가보안법 위반에 대한 국가정보원의 수사권을 제한하는 국가정보원법 개정이 이루어졌습니다. 그러나 이 법은 여전히 국가정보원이 해당 범죄에 대한 정보를 수집, 수집, 배포할 수 있도록 허용하고 있습니다.¹⁰

⁷ See <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/asa250062012en.pdf>.

⁸ See CCPR/C/KOR/CO/4

⁹ See CAT/C/KOR/CO/3-5.

¹⁰ See

<https://www.hrw.org/news/2020/12/22/south-korea-revise-intelligence-act-amendments>.

73. 검찰 과거사 위원회(2017~2019년)는 인권침해 또는 권한남용에 대한 진상조사를 실시하고 그러한 인권침해 및 권한남용의 재발방지를 위한 권고를 담은 보고서를 채택했습니다.

74. 특별보고관은 심각한 인권침해에 연루된 것이 확인된 안보, 사법 및 기타 분야의 정부 공무원들이 여전히 재직 중이며 서훈을 유지하고 있다는 사실을 통보받았습니다. 2018년부터 조작간첩 사건, 형제복지원 사건, 5·18주화운동 사건의 인권침해 가해자들에게 수여된 서훈이 취소되었지만, 이들의 신원은 여전히 공개되지 않고 있습니다. 또한 특별보고관은 입법부, 사법부, 행정부 공무원들에게 과거 국가의 공권력에 의해 자행된 불법행위와 재발방지방안에 대한 교육 및 인식 제고 캠페인이 미흡하다는 보고도 받았습니다. 사법부 내에서는 인권에 대한 지속적인 교육이 제공되고 있습니다.

75. 강제 징병, 녹화 사업, 선도공작 등의 맥락에서 자행된 의무병역과 관련한 인권침해를 고려했을 때, 시민사회단체들은 징병제를 모병제로 대체하기 위한 병역법 개정을 권고해 왔습니다. 특별보고관은 이와 관련한 정부의 공식적 이니셔티브를 확인할 수 없었습니다.

76. 시민사회단체들은 군사법원이 독립성과 공정성이 결여되어있고, 평시에 부적절하다는 비판을 받아왔기 때문에 군사법원의 개혁 또는 전면 폐지를 요구해왔습니다. 군사고등법원이 폐지되고 성폭력 범죄 등 군사법원이 관할하는 일부 범죄가 민사 법원으로 이관되었지만, 군사법원은 여전히 존재하고 있습니다.

77. 의문사 피해자 유족과 여러 단체들은 2004년부터 의문사 사건의 조사와 관계된 법의약 역량 및 절차를 개선하기 위해서 법의관의 자격 과 직무를 검증하는 법률 제정을 요구해 왔지만, 법안은 아직까지 제정되지 않았습니다.

78. '부랑인'으로 분류된 사람들을 대상으로 심각한 인권침해가 자행되었던 형제복지원과 같은 수용소나 수용시설의 현황은 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있습니다. 영장없는 불법구금을 허용했던 사회보호법은 폐지되었지만 부칙은 여전히 유효합니다. 그 결과 당시 설치된 시설들이 여전히 운영되고 있으며, 많은 피해자들이 여전히 해당 시설과 새로 만들어진 다른 시설에 수용되어 있는 것으로 알려졌습니다. 2021년 정부는 장애인거주시설에 대한 탈시설 로드맵을 마련했지만, 과거 국가폭력에 연루된 홀리스 쉼터나 정신요양시설은 포함되지 않았습니다.

79. 해외입양의 부정적 영향을 방지하기 위한 국가의 책임을 강화하는 일부조치가 채택되었습니다. 정부는 입양절차에서 민간기관의 재량을 제한하는 개정을 하였고, 2년에 한 번씩 감사를 실시하며, 입양기록 작성을 누락하거나 파기한 입양기관에 대해서는 행정적 제재를

부과하고 있습니다. 2012년에는 입양특례법이 개정되어 해외입양에 대해 법원의 허가가 필요하게 되었습니다. 2012년 아동권리보장원(역자 주: 당시 중앙입양원)은 시민권이 없는 입양인의 대략적인 수를 파악하기 위해 해외입양에 대한 조사를 실시했습니다.

IX. 결론

80. 대한민국은 격동의 20세기 동안 수많은, 다양한, 때로는 대규모의 인권침해를 겪었습니다. 대부분의 인권침해가 수십 년 동안 해결되지 않은 채 방치되었고, 대한민국은 분쟁과 권위주의로 계속해서 어려움을 겪었습니다. 민주적 통합으로 피해자들의 오랜 고통과 치유와 화해에 대한 사회의 갈망을 해소할 수 있는 기회가 만들어졌을 때 새로운 민주 정부는 수많은 과제와 수많은 피해자들의 요구에 직면하게 되었습니다. 이러한 문제를 해결하는 것은 지속적인 노력과 정치적 의지가 필요한 큰 과제였습니다. 정부는 직면한 수많은 전환기정의 문제에 대응하기 위해 몇몇 조치를 채택했습니다. 그러나 정치적 상반성으로 인해 채택된 조치들은 피해자들의 요구를 적절하고 지속 가능하게 해결할 수 있는 포괄적인 접근에 부합하지 못했습니다.

81. 특별보고관은 법치주의와 민주적 거버넌스를 공고히 하고, 과거에 자행된 심각한 인권침해를 다루기 위한 법적 체계를 채택하였으며, 진상 규명 및 추모 절차를 수립하는 데 있어 진전이 있었다는 점을 높이 평가합니다. 그러나 모든 인권침해와 모든 피해자의 고통이 포괄적으로 조사, 인정, 추모, 구제될 수 있도록 개선의 노력은 강화되어야 합니다. 주로 피해자가 제기한 불법행위 국가배상청구에 따라 제한된 범위의 피해자에게만 보상이 제공되고 있고, 심리사회적 재활서비스와 피해자의 명예회복 조치는 확대되고 있는 중이고, 피해자의 국가배상청구에 대한 소멸시효가 적용되고 있는 등 배상 분야에 다양한 과제가 남아있으며, 모든 범위의 피해자들에게 배상, 보상, 만족, 재활을 포함한 완전한 배상을 보장하는 포괄적 배상 절차도 부재합니다.

82. 특별보고관은 과거의 심각한 인권침해 가해자들에 대한 형사책임규명의 부재와 과거 국가 폭력을 초래한 규범적 체계를 개혁하고, 인권침해와 관련된 기관의 역량과 절차를 개선하기 위한 조치가 불충분하다는 점을 우려합니다. 특별보고관이 과거사 인권침해에 대한 책임을 규명하고 재발을 방지하기 위한 길로 나아가기 위한 기술 지원을 제공하는 것은 정부의 전적인 처분에 맡겨져 있습니다.

83. 특별보고관은 대한민국 사회가 겪은 인권침해의 규모와 범위를 밝히고 피해자들을 확인하며 그들의 존엄성을 회복하기 위해 노력한 피해자 단체, 시민사회단체, 공공기관의 노고를 치하합니다. 위와 같은 노력은 수많은 잔학행위와 그 행위의 영향을 받은 수많은 피해자들을

고려했을 때 중대할 뿐만 아니라 무엇보다 피해자들의 치유와 화해를 위해 필수적입니다. 특별보고관은 관련 당국에게 과거사 인권침해의 포괄적인 진실을 규명하고 책임을 규명하며 완전한 배상을 제공하는 긴급한 과제를 중단없이 계속하고, 또한 필요한 경우 착수할 것을 촉구합니다. 단 한 건의 비극도, 단 한 명의 희생자도 계속 인정되지 않거나 다뤄지지 않는 일이 있어서는 안 됩니다.

84. 제3국의 직·간접적 개입으로 자행된 심각한 인권침해 및 인도법 위반으로 인한 피해자 상황은 시급한 해결책과 모든 관련 당사자들 공동의 노력이 필요합니다. 대한민국 당국은 피해자들에게 영향을 미치는 모든 협상과 결정의 중심에 피해자를 두고 피해자들에게 진실, 구제 및 배상을 제공하기 위한 진전이 이루어지도록 관련 국가의 상대방에게 적극적으로 관여해야 합니다. 대한민국 정부는 일본제국주의 피해자들을 지원하기 위한 조치를 채택했습니다. 그러나 이 문제에 대한 일본과의 양자 협상은 피해자들의 구제 및 배상에 대한 권리를 효과적으로 증진시키기 위한 인권적 접근이 부족했으며, 2015년 한일합의 및 2013년 전문가 의견서의 영향과 같은 일부 사례는 피해자 권리를 축소하는 결과를 가져왔습니다. 양자협상을 통한 우선순위에 두지 않는 한, 피해자들에 대한 구제는 있을 수 없습니다. 양자협정을 통한 조선민주주의인민공화국 내 강제실종 및 강제이주 피해자들의 권리를 증진하기 위한 노력은 의심할 여지 없이 복잡했을 뿐만 아니라 피해자들에 따르면 피해자 중심적 접근이 충분하지 않았다고 합니다. 위 문제에 대한 당사국의 노력이 보다 강화되어야 합니다.

85. 특별보고관은 대부분의 대한민국 피해자들이 고령이라는 점, 피해자들의 요구를 충족시키고, 명예를 회복시키기 위한 효과적인 대응이 필요하다는 점을 상기하는 것으로 결론을 내리고자 합니다. 정부는 이 긴급한 과제를 시급하게 달성하기 위한 노력을 아끼지 말아야 할 것입니다.

X. 권고

A. 정부에 대한 권고사항

86. 특별보고관은 당사국에게 다음과 같이 권고합니다:

(a) 대한민국이 비준한 모든 국제인권조약에 부합하도록 국내법을 정비, 반영하며, 특히 형법을 개정하여 국제규범에 완전히 부합하도록 고문 정의를 도입하고, 고문을 독립된 범죄로 명시해야 합니다;

(b) 모든 과거사 인권침해에 대한 진실규명과 데이터 및 증언을 수집하기 위한 공식적인 이니셔티브를 유지하고 강화하며, 이러한 과정에 젠더 관점과 피해자 중심적 접근 방식을 채택하고, 현재와 미래세대를 위해 모든 인권침해 및 위반에 관한 정보가 포괄적이고 정당하게 고려되고, 인정되며, 기록될 수 있도록 보장하며, 수집된 정보의 보존과 공개 접근을 보장하고, 시민사회단체를 지원해야 합니다.

(c) 제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 활동기간을 연장함과 동시에 진실·화해를 위한 과거사정리위원회가 권한 아래 모든 인권침해 문제를 다룰 수 있도록 위원회에게 제한없는 직무범위를 보장해야 합니다;

(d) 국가정보원, 경찰청, 국군, 행정안전부, 국방부 기록물보관소에 보관된 기록을 포함하여 과거사 인권침해에 관한 비밀기록의 공개를 보장하기 위해 필요한 조치를 채택하고, 지체없이 관련 진실규명기구에게 해당 기록에 대한 제한없는 접근을 허용해야 합니다;

(e) 과거의 심각한 인권침해에 대한 기록물보관소를 구축하고 기록물의 관리 및 활용을 위한 법률 제정을 고려해야 합니다;

(f) 피해자가 국가기록원과 검찰청의 기록물을 포함한 인권침해 기록물에 대해 제한 및 비용부담 없이 접근할 수 있도록 보장하는 데 필요한 행정적, 입법적 조치를 채택해야 합니다;

(g) 심각한 인권침해 가해자에 대한 범죄 수사, 기소 및 제재를 보장하기 위한 책임규명절차 또는 기소계획을 수립해야 합니다;

(h) 심각한 인권침해가 시효의 적용을 받지 않도록 보장하는 데 필요한 입법적 조치를 채택해야 합니다;

(i) 과거 국가폭력에 대한 불법행위 국가배상청구에 대하여 소멸시효가 적용되지 않도록 보장하는 데 필요한 조치를 채택하고, 시효를 이유로 청구가 기각된 피해자에게 구제를 제공하기 위한 절차를 도입하며, 청구가 인용되지 못한 피해자에 대한 소송비용 징수를 중단해야 합니다;

(j) 인권침해가 발생한지 오랜 시간이 지났다는 점과 진실·화해를위한과거사정리위원회가 제공한 정보에 입각했을 때, 과거 국가폭력 사건에 있어 국가에 대한 불법행위 국가배상청구를 하는 경우 입증책임에 관한 정책의 변화를 위한 입법 또는 기타 조치를 채택해야 합니다.

(k) 긴급 조치, 기타 억압적 조치 및 국가 권력 남용의 결과로 부당하게 유죄 판결을 받은 사람의 재심을 촉진하기 위한 노력을 유지하고, 필요한 경우 이를 확대해야 합니다;

(l) 과거 국가폭력의 모든 피해자와 직계가족이 재심 및 불법 행위 청구를 포함한 소송을 제기하기 위한 법률 지원을 받을 수 있도록 보장해야 합니다;

(m) 과거 국가폭력에 관련된 개별 법률이 인권침해의 영향을 받은 모든 피해자를 포괄적으로 정의하도록 해야 합니다;

(n) 모든 범주의 심각한 인권침해 피해자에게 보상, 재활, 배상 및 만족을 포함하여 완전하고 신속하며 효과적인 배상을 제공하기 위한 포괄적인 법적 및 행정적 체계를 채택하고, 피해자 지위의 결정 및 피해자에게 보장되는 구체적인 권리와 자격의 기준을 명확하게 정의해야 하며, 신청 절차가 모든 피해자에게 명확하게 전달되고 접근 가능해야 하고, 피해자의 입증에 진입장벽이 없어야 하며, 기간의 제한이 없어야 합니다;

(o) 인권침해 피해자에게 심리사회적 서비스를 제공하고, 국가폭력 트라우마치유센터에서 제공하는 심리사회적 서비스가 전국적으로 제공되어야 하며, 1945년 이전에 인권침해를 당한 피해자를 포함한 모든 피해자의 접근이 보장되어야 합니다;

(p) 사과의 내용, 범위, 형식에 대해 모든 범주의 피해자와 충분히 협의하여 공식적, 공개적으로 사과를 하고, 피해자의 명예를 회복하기 위해 사과를 공적으로 기록해야 합니다;

(q) 과거의 심각한 인권침해를 포괄적으로 추모할 수 있도록 필요한 조치를 채택하고, 그 설계 및 집행에 있어 피해자와 충분히 협의하고 피해자의 효과적인 참여를 보장하며, 대규모 인권침해 현장에 대해 적절한 표지와 보존을 보장하고, 피해자와 그 가족의 추모를 위한 노력을 지원해야 합니다;

(r) 과거사 인권침해에 대한 다원적이고 포괄적이며 정확한 설명을 사회에 제공하기 위한 교육, 문화 및 미디어 분야의 정책을 채택함으로써 모든 사회 구성원이 이러한 주제에 대해 자유롭게 정중하게 참여할 수 있는 환경을 조성해야 합니다;

(s) 과거사 인권침해에 연루된 안보 및 군 기관을 규제하는 법적 및 절차적 체계가 국제기준을 완전히 준수하도록 보장하는 데 필요한 조치를 채택하고, 해당 기관에 대한 독립적인 시민 감시과 해당기관의 남용 및 폭력 혐의를 조사해야 합니다;

(t) 국가보안법을 폐지하거나 국제기준에 부합하도록 개정하기 위한 구체적인 조치를 취하고, 집회 및 시위에 관한 법률과 국가정보원법을 국제기준에 부합하도록 재검토해야 합니다;

(u) 군, 안보, 사법, 검찰 및 기타 공공 부문에서 근무하는 모든 공무원의 인권적 배경에 대한 포괄적인 검증 절차를 수행해야 합니다;

(v) 법원에서 부당하거나 불법적인 행위를 한 것으로 입증된 공무원에게 적절한 사법적 또는 행정적 제재가 부과되도록 하고 관련 정보를 대중에게 공개해야 합니다;

(w) 모든 공무원에게 과거의 심각한 인권침해에 대한 국가의 책임을 포함한 인권과 역사적 기억에 대한 지속적인 교육을 제공해야 합니다;

(x) 아직 시행 중인 사회보호법 부칙 조항을 폐지하고, 국제기준에 부합하는 포괄적인 탈시설 정책을 도입하며, 2021년 탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵을 정신요양시설과 홈리스 시설까지 확대하는 방안을 검토해야 합니다;

(y) 진실, 정의, 배상, 추모, 재발 방지를 포함한 전환기정의 절차의 모든 측면을 설계하고 집행하는데 피해자와 시민사회 단체가 적극적으로 참여할 수 있도록 보장해야 합니다;

(z) 제2차 세계대전 당시 일본군성노예제 생존 피해자들이 국제기준에 따라 진실, 정의, 만족을 포함한 배상 및 재발 방지를 보장받을 수 있도록 2015년 12월 28일에 이루어진 한일합의를 개정해야 합니다.

(aa) 한국인 피해자에 대한 심각한 인권 및 인도법 위반에 연루된 제3국 당국이 각국의 책임 범위 내에서 피해자의 진실, 정의, 배상에 대한 권리를 실현하고 피해자에게 영향을 미치는 모든 협상과 결정에서 피해자가 의미 있게 협의하는데 필요한 조치를 채택할 수 있도록 적극적으로 관여해야 합니다.

B. 국제사회에 대한 권고사항

87. 특별보고관은 조선민주주의인민공화국, 일본, 러시아, 미국 등 한국인 피해자에 대한 심각한 인권침해 및 인도법 위반에 연루된 제3국의 당국에게 각국의 책임 범위 내에서 국가기록물 및 기록보관소에 대한 완전한 접근을 포함한 진실, 인정과 사과를 포함한 정의와 배상을 피해자에게 제공하고, 피해자에게 영향을 미치는 모든 협상과 결정의 중심에 피해자를 두도록 필요한 조치를 채택할 것을 권고합니다.