

진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장에 대한 특별보고관의 요구

진실, 정의, 배상 및 재발 방지 보장에 관한 파비안 살비올리 특별보고관의 공식 방한 (2022년 6월 8-15일)시 예비 관찰 내용

2022년 6월 15일, 서울

2022년 6월 8일부터 15일까지 본인은 대한민국을 공식 방문했다. 방한 초청을 해 주시고 방한 기간 동안 협조해 주신 대한 민국 정부에 감사의 말씀을 드린다. 이번 방문의 목적은 진실, 정의, 배상, 추모 및 재발 방지 보장 분야에서 대한민국 당국이 식민 통치, 전쟁 및 독재 정권 기간 동안 행해진 심각한 인권 침해와 인도법 위반을 바로잡기 위해 취한 조치를 확인하고 평가하는 것이었다. 이 방문은 당국이 취한 조치들을 여러 관점에서 살펴보고 모범 사례, 격차 및 문제점을 식별하고 권고하기 위한 것이었다.

본인은 방한기간 동안 서울을 비롯하여 세종특별자치시, 광주광역시, 대전, 성암동, 안산시 등을 방문했다. 본인은 또한 기념관이나, 옛 구치소, 집단 매장지와 발굴지 등을 직접 견학할 기회를 가졌다. 방문 기간 동안 본인은 외무부 관리를 비롯해서 법무부, 행정안전부, 여성가족부, 국방부, 교육부, 경찰청, 국가기록원, 국가인권위원회, 진실과 화해 위원회, 5.18 민주화 운동 진상규명 조사위원회, 민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회, 국회의원, 사법부 관계자들을 만났다. 또한 이번 방문을 통해 피해자와 그 가족, 시민사회단체, 인권운동가, 학계 전문가, 국제사회 대표 등을 만나는 기회도 가졌다.

본인의 방문에 대한 자세한 보고서는 2023년 9월 유엔인권이사회에 제출할 예정이다.

전제적인 소감

20 세기 동안 한국은 식민지배, 전쟁, 점령, 그리고 1980 년대 후반 민주화까지 거의 40 년에 걸친 권위주의 통치를 겪었다. 그 기간 동안 살인, 고문, 실종, 성폭력 및 착취, 인신매매, 강제 노동, 자의적 구금을 포함한 심각한 인권 및 인도법 위반이 자행되었다.

19 세기로 접어들며 한반도는 중국, 일본, 러시아 제국간의 각축장이 되었다. 청일전쟁(1894-95)과 러일전쟁(1904-1905) 이후 한국은 일본에 병합되었다(1910-1945). 제 2 차 세계대전에서 일본이 패한 후 한국은 독립을 되찾았지만 이후 38 선 이북은 소련, 남쪽은 미국이 영향력을 행사하는 두 점령 지역으로 분할되었다. 1948 년 남쪽에는 대한민국, 북쪽에는 조선민주주의인민공화국이라는 두 개의 별도 국가가 수립되었다.

1950 년 북한의 남한 침공에 따라 전쟁이 발발했고, 여러 국가가 두 당사국을 지원하며 참전했다. 남한은 서명하지 않았으나 1953 년 휴전협정이 체결됨으로써 전쟁이 종식되고 남북 간에 비무장지대가 설정되었지만 평화 협정은 체결되지 않았다.

독재 정권이 1948 년부터 1990 년까지 이어지며 이 나라를 통치했다. 일련의 간헐적인 소요 사태가 있었으나 수십 년 동안 이러한 추세를 꺾을 수 없었다. 그러다가 몇 차례의 시위와 전국민의 불만이 터진 후 1987 년에 드디어 자유 선거가 실시되고 민주화 과정을 밟게 되었다.

국가를 강타한 격동의 사회정치적 사건이 연달아 일어나면서 한국 사회는 다양한 행위자와 정치 단체가 인권과 인도법을 수도 없이 여러 형태로 위반하는 사태를 목격했다. 많은 경우에 이러한 위반은 대규모 및/또는 장기간에 걸쳐 자행되었다. 국민이 전쟁과 권위주의 체제로 신음하는 수십 년 동안 인권 사례들은 해결되지 않은 채 방치된 경우가 다반사였다.

민주화가 공고해지며 피해자의 오랜 불만과 치유와 화해에 대한 사회의 갈망을 해결할 기회가 생기자 정부는 직면한 수많은 과도기적 정의 문제에 대응하기 위해 특정 조치를 취했다. 그러나 이러한 조치는 다양한 요구를 적절하고 지속 가능하게 충족할 수 있는 포괄적인 방식으로 문서화되지 않았다. 진상규명 및 기념 분야에서 국가적 또는 지역적 노력이 이루어졌으나 특정 범주의 희생자들에게 일부 제한된 형태의 배상이 제공되었을 뿐이다. 그러므로 이 분야에 대한 노력이 확대되어야 한다. 특히 가해자에 대한 형사 기소, 치안 분야 개혁, 인권 위반과 관련된 문화 및 교육 분야 등에서 과도기적 정의 구현 노력이 제대로 자리를 잡지 못했다.

본인은 방문 기간 동안 중대한 인권 침해와 인도법 위반 사례들에 대한 제보를 받았다. 즉, 일제 식민지 시대에 여성들이 일본군의 성노예가 되었고 남녀들이 강제 노역과 군대 징집을 당했으며 사할린에서 학살을 당했고, 한국 동란시에는 제주 4.3 학살, 대전 학살, 한국인 가족의 강제 분리 등이 있었고 독재 정권 시절과 긴급조치 실시 기간에는 강제 징집, 전두환 정권하의 소위 "녹화사업," 사회 운동가의 의문사, 간첩행위날조, 북한 억류 어부 간첩조작 사건, 광주 5.18 학살, 형제복지원과 같은 수용 시설내 인권침해 사건, 서산개척단 사건, 삼청교육대 등의 사례들이 있었다.

20 세기를 거치며 한국 사회가 겪었던 인권 침해에 대해 이 지면에서 자세히 이야기할 수 있는 여유가 없으나, 그 희생자들과 그 가족들의 고통에 대해 공감하며 희생자 각 개인들에게 심심한 위로의 말씀을 전한다. 그들 각 피해자와, 피해자 단체, 시민사회단체, 학계, 정부기관 등이 침해행위의 규모와 구체적 내용을 밝히고 피해를 인정함으로써 그들의 존엄성 회복을 위해 노력한 점을 치하하는 바이다.

잔혹 행위와 그 희생자수가 엄청난 규모라 이번 업무가 대규모 사업이 되었으나 그만큼 이 보고가 치유와 화해에 중요한 일이다. 최종 보고서에서는 이러한 위반 사항과 이를 시정하기 위해 취한 조치에 대한 자세한 내용을 다룰 것이다. 그 전에 본인은 관련 당국이 전면적인 진실 규명과 책임 규명, 인권 유린에 대한 전면적 배상이라는 시급한 과제를 계속 (또는 필요 시 착수)할 것을 촉구한다. 한 건의 비극이나 한 명의 희생자라도 밝혀내야 한다. 재발 방지는 우리 모두가 알고 있듯이 지속 가능한 평화와 인권 보호의 미래를 향해 나아가기 위해 자신의 과거를 인정할 때만 가능하다.

본인은 진실, 정의, 배상, 기억 및 재발 방지 보장 문제에 대한 예비 조사 및 권고 사항을 다음과 같이 밝히는 바이다.

진실 규명 조치

대한민국이 민주화를 시작하면서 정부는 과거 인권침해에 대한 진상규명을 위해 다음과 같은 다양한 활동을 펼쳤다. 진실화해위원회 (2005 년의 진실과 화해를 위한 과거사 청산 기본법에 의거한 진실과화해위원회 포함), 5.18 민주화 운동 진상규명조사위원회, 대통령소속 군 사망 사고 진상규명위원회, 여수·순천 10·19 사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회 등이다. 그러나 물적, 인적 자원 부족과 제한된 조사 임무 때문에 조사 능력이 제약을 받고 결과가 불충분할 수밖에 없었다.

국가정보원, 경찰청, 내무부와 같이 인권침해행위에 연루된 혐의를 받는 정부기관의 문서와 기록보관소에 대한 접근의 부족으로 진실 규명 활동이 심각하게 위축되었다. 인권침해행위에 연루된 혐의를 받는 기관들도 국가정보원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 (2004~2007), 경찰청 인권침해 사건진상조사위원회 (2004-2007), 국방부 과거사진상규명위원회 (2005-2007), 검찰 과거사 위원회 (2017-2019)등 내부 진상조사위원회를 꾸렸다. 그럼에도 불구하고 그들의 조사와 발견의 범위는 제한적이었다. 또한 권고 사항이 적절하게 이행되지도 않았다.

국가안보나 개인정보의 비공개를 이유로 피해자의 기록에 대한 접근이 검찰 및/또는 국가기록원에 의해 제한되는 경우가 많다는 제보를 받았다. 또한 피해자들은 자신의 기록을 열람하고 복사하는 비용을 지불해야 한다고 한다. 정부는 지난 몇 년간 자행된 수많은 인권 침해에

대한 진상규명을 위한 제도적 기반을 마련했다. 본인은 이러한 노력을 환영하며 정부가 이를 강화할 것을 촉구한다. 해결해야 할 인권 위반 사례는 그 자체로 엄청난 과제이다. 과거의 모든 인권 침해 사건이 정당하게 고려되고, 인정되며, 미래 세대를 위해 기록될 수 있도록 적시에 지속적으로 노력해야 한다.

미해결된 인권 침해 사건은 지속적인 재희생을 의미한다. 국가의 심각한 과거 인권 침해를 포괄적으로 다루려는 노력이 있어야 한다. 아울러 국정원, 경찰청, 국군, 내무부도 지체 없이 진상규명위원회가 그들의 기록을 무제한 열람할 수 있도록 해줄 것을 촉구한다. 본인은 또한 국가 기록원과 검찰청에 피해자가 제한이나 관련 수수료 없이 자신의 기록에 접근할 수 있도록 해줄 것을 촉구한다. 이는 정부의 책임이기 때문이다.

책임

대한민국은 앞서 언급한 심각한 인권 침해의 가해자를 조사, 기소 및 제재하기 위한 책임 규명 절차 또는 기소 전략에 착수하지 않았다. 그 결과, 사법적 구제는 피해자가 제기한 국가에 대한 청구의 해결에 국한되었다. 법원은 국가를 상대로 한 수많은 책임 소송에 직면했으나 대부분 공소시효를 적용해 기각했다. 그 결과 국가나 가해자의 민형사상 책임이 거의 면제되었고 대다수 피해자 청구는 전혀 다루어지지 않았다.

정부는 2011년, 2015년 및 2020년에 특정 상황에서의 인도에 반한 범죄, 살인 및 강간에 대한 공소시효의 적용을 배제하는 법안을 채택하고 기타 심각한 인권 침해에 대해서는 그렇게 하지 않았다. 정부는 2007년에 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률을 제정했다. 헌법재판소는 2018년 심각한 인권침해에 대한 장기 소멸시효 적용에 대해 위헌 판결을 내렸다.

과거 권위주의 체제에서 집회 및 표현의 자유를 행사한 혐의로 유죄 판결을 받은 사람이 많기 때문에 정부는 재심 진행을 위한 일련의 입법 및 정책 조치를 채택했다. 법원은 형사소송법 제 420조 및 제 422조 그리고 민사소송법 제 451조에 규정된 바 대로 그러한 다수의 사건 재심을 진행했다. 이러한 재심의 대부분은 TRC (진실화해위원회)에서 권고했지만 여전히 피해자가 개별적으로 재심을 청구해야 한다. 제주 4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법은 이들 피해자에 대한 재심 절차를 간소화했다.

피해에 대한 책임 규명과 법적 구제는 국가와 그 제도에 대한 사회의 신뢰를 회복하고 재발 방지에 대한 확실한 보장을 제공하기 때문에 과도기적 정의에 필수적인 주춧돌이다. 국제법상 국가의

의무이기도 하다. 포괄적인 사법적 책임 절차를 통해 과거를 직시하지 않는 사회는 민주적, 사회적 기반을 약화시킬 심각한 위험에 처한다.

본인은 관련 당국이 생존해 있는 심각한 인권 침해에 책임이 있는 사람들에게 대한 범죄 수사, 기소 및 제재를 하기 위한 기소 전략 수립을 촉구한다.

공소시효의 적용과 관련하여 본인은 반인도적 범죄 및 기타 두 가지 특정 범죄에 대한 적용을 배제하기 위해 채택된 입법 개혁에 주목한다. 그러나 관련 당국에 이러한 배제의 범위를 모든 심각한 인권 침해로 확대하고 적절한 이행을 보장할 것을 촉구한다. 본인은 표현의 자유에 대한 권리를 행사한 혐의로 유죄 판결을 받은 사람의 재심을 촉진하기 위해 채택된 조치를 인정한다. 또한 관련 당국이 이러한 노력을 지속하고 필요한 경우 모든 관련 피해자를 지원하기 위한 노력을 확대할 것을 촉구한다.

배상

대한민국은 피해자가 소송 없이 배상을 받을 수 있는 포괄적인 법안을 채택하지 않았다. 국가 배상 프로그램 자체가 채택되지 않았다. 그 결과, 대부분의 피해자는 개별 소송 절차를 거쳐야 하며, 법원은 공소시효 적용이나 피해자에게 높은 입증 기준을 적용해 청구를 기각하는 경우가 많았다.

조건이 충족될 경우 희생자의 명예회복 및/또는 배상을 규정한 법률은 다음과 같다. 민주화 운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 법률 (이 법률에 따라 민주화운동관련자명예회복 및 보상심의위원회가 설립됨), 제주 4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법, 여수·순천 10.19 사건 진상규명 및 명예회복에 관한 특별법, 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법 (이 법은 신청기간이 짧았고 피해자로부터 높은 입증 책임을 요구했다.)

어떤 경우에는 배상을 규정한 법률이 있더라도 배상액이 피해자의 피해를 배상하기에는 턱없이 부족하고 추가 소송을 금지하기도 했다. 피해자에게 인정되는 보상 금액에 대한 합의를 위해 정부는 2018년에 책정된 금액의 적절성을 평가하는 "빠른 경로" 절차를 채택했다. 그런 의미에서 국회에 계류 중인 '진실화해를 위한 과거사 정리 기본법'은 보상심의위원회의 의결을 거쳐 보상을 받을 수 있는 환영할 만한 조치다.

재활 및 의료 보조금과 같은 기타 형태의 배상이 일부 경우에 제공되지만 그 규모는 제한적이다. 정부는 2021년 12월 국립 국가폭력 트라우마 치유센터의 설립 및 운영에 관한 법률을 제정했다.

이것은 1945 년 이전에 피해를 입은 피해자들을 제외시켰지만 매우 환영할 만한 법률이다. 심리사회적 서비스 센터 ("트라우마 센터")가 제주와 광주에 설립되었지만 다른 지역에는 아직 설립되지 않았다.

일부 인권 유린 사건에 대해 검찰청장과 국정원장이 사과한 사례도 있지만 범위와 내용이 제한적이었다. 일부 판사들은 재심의 맥락에서 개인 차원의 사과를 하기도 했지만 제도적 사과는 아니었다. 본인은 정부가 모든 범주의 심각한 인권 침해 피해자에게, 보상, 재할, 배상 및 보상 조치를 포함하는 완전하고 신속하며 효과적인 배상을 제공하기 위해 포괄적인 법적 틀과 수반되는 국가 프로그램을 더 지체 없이 채택할 것을 촉구한다. 법적 틀은 피해 조건을 충족하는 기준을 명확하게 정의하고 전국의 피해자에게 보장되는 구체적인 권리와 자격을 규정해야 한다.

본인은 또한 당국이 그러한 인권침해 배상에 대해서는 공소시효 적용을 중단함은 물론 재판에 승소하지 못한 피해자에 대해서는 소송비 징수를 금할 것을 촉구한다. 심리사회적 서비스는 1945 년 이전에 피해를 입은 사람들을 포함하여 전국적으로 모든 피해자들에게 제공되어야 한다. 또한 정부가 모든 종류의 희생자들에게 사과의 내용, 범위, 형식에 대해 충분한 협의를 거쳐 공식 사과를 하고 그들의 명예를 회복하기 위해 사과 내용을 공식 기록물로 남길 것을 촉구한다.

기념사업

대한민국은 20 세기에 겪었던 심각한 인권침해와 피해자들이 입은 피해를 기념하기 위한 포괄적인 입법이나 정책을 아직 채택하지 않았다. 그러나 몇 가지 조치가 채택되기도 했다. 예를 들면 제주 4.3 평화공원, 부산 국립 일제강제동원 역사관, 거창-산청-함양 기념공원, 노근리 평화공원 등이 있다. 대전에 6.25 전쟁 희생자를 위한 국립기념시설이 건립된다. 다만, 6.25 전쟁 희생자들의 유해를 안치할 영구적인 장소 (세종기념관)도 마련하는 것이 중요할 것이다.

서울 민주인권기념관 건립, 광주 5.18 기념공원 및 기록관, 이천 민주화운동기념공원, 부산 민주공원, 대구 2.28 민주운동기념회관, 대전 3.8 민주외거기념탑, 창원민주화운동기념관 건립 등 민주화 운동 관련 기념 사업도 목격했다. 또한 본인은 광주 광역시 당국이 그곳에서 있었던 인권침해 사건을 기념하기 위해 기울이는 노력을 높이 평가한다. 구 광주교도소 등 기억의 현장이 되어야 할 곳은 물론 시내에 있는 여러 기념관도 방문했다.

피해자가 입은 피해를 기념하는 일은 화해, 과거 인권 침해의 재발 방지 및 피해자의 존엄성을 회복하는 데 필수적이라는 점을 강조하고 싶다. 이는 또한 국제인권법상 대한민국의 의무이다. 국가, 기관 및 각급 지방 자치 단체 관련 당국은 모든 희생자가 겪은 인권침해 행위를 적절하게 기념하고 희생자 가족 및 생존자들의 노력을 지원하는 데 필요한 조치를 취해야 한다. 이런 기념

사업의 설계 및 이행은 피해자의 충분한 참여는 물론 피해자와 완전한 협의를 통해 이루어져야 한다.

재발 방지 보장

1990년대 이후 대한민국은 민주화 과정을 견고히 밟아왔다. 과도기적 정의의 관점에서 볼 때 법치주의를 공고히 하기 위한 헌법적, 법적, 제도적 개혁 실시, 국가인권기구의 설립, 국제인권규약의 비준, 국제인권체제에 대한 확고한 참여는 치하할 만한 업적이다. 그러나 국군과 경찰, 정보기관 등 과거 심각한 인권침해에 연루된 치안 부문 기관의 개혁을 위한 노력은 미흡했다. 본인은 과거 인권 침해 행위에 연루된 사실이 확인되었음에도 불구하고 공직에 남아 국가 영예를 받은 가해자, 그리고 독재 정권 당시 만들어져 시민의 표현의 자유를 억압하는 규정이 여전히 유효하다는 제보를 받았다.

그동안 수많은 인권침해의 중심에 있었고 지금도 유효한 국가보안법 7조를 폐지하는 등 국제적 기준에 완전히 부합하도록 제도적·법적 틀을 개혁할 것을 관계당국에 촉구한다. 본인은 또한 관계당국이 모든 공무원의 인권 관련 이력과 자격에 대한 포괄적인 심사 과정을 수행하고 치안 부문 기관에 대한 민간 감독을 보장할 것을 촉구한다. 과거 인권침해에 대한 정확하고 포괄적인 설명을 현 세대와 미래 세대에 전달하는 교육 및 문화 활동도 부족하기 때문에 강화되어야 한다.

최종 관찰

대한민국은 20세기 격동의 정치 환경에서 수없이 다양하고 때로는 대규모로 진행된 인권 침해를 목격했다. 1990년대에 들어와서는 탈권위주의로 이행하는 과정을 밟았는데, 식민지 시대와 전쟁 때문에 초래된 피해로 인해 이후 겪는 이행 과정도 필연적으로 겪지 않을 수 없었다. 이처럼 민주 정부는 70년이라는 긴 세월 동안 수많은 문제와 수많은 희생자들의 요구에 직면했는데 이는 지속적인 노력과 정치적 의지가 필요한 거대한 과제였다. 우유부단한 정치적 고려 때문에 포괄적인 과도기적 정의 구현 절차가 이루어 지지 않았으나 피해자와 사회의 요구에 대응하기 위해 몇몇 영역에서 모종의 조치가 있었다.

본인은 법치와 민주적 거버넌스를 공고히 하는 과정에서 이루어진 진전에 찬사를 보낸다. 또한 진실 추구와 기념 사업 분야에서 국가 및 지역 차원에서 채택된 조치를 인정한다. 본인은 정부가 모든 인권 침해와 모든 희생자의 고통이 적절하게 조사되고, 인정되고, 기념되도록 보장하는

포괄적인 절차를 통해 이런 조치를 심화할 것을 촉구한다. 비록 제한된 범주의 피해자에게 보상이 제공되고 심리사회적 재활 서비스가 확대되고 있지만 모든 범주의 피해자에 대한 완전한 배상(배상, 보상, 만족 및 재활 포함)을 보장하기 위해 포괄적인 배상 절차가 시급히 채택되어야 한다.

본인은 표현과 결사의 자유를 저해하는 치안 부문(법률, 인사, 제도적 기반 시설 포함) 및 관련 규정의 개혁이 미흡하고 심각한 인권 침해 가해자가 형사 책임을 안지는 것에 대해 우려한다. 또한 피해자가 제기하는 손해 및 책임에 대한 법적 청구를 재판함에 있어 국제 기준을 제대로 준수하지 않는 상황에 대해 우려한다. 정부가 지체 없이 이 분야에서 포괄적인 조치를 취해주기를 촉구한다. 본인은 한국 정부가 요구하면 언제든지 이 분야에서 기술적 자문을 제공하여 과거의 인권 침해 사례를 밝혀 바로잡는 방법을 개선하고 피해자의 오랜 고충을 효과적으로 해결하는데 조력을 제공하고자 한다.

이른바 '위안부', 제주, 대전, 광주 피해자, 사할린 조선인, 그리고 납치 피해자와 전쟁포로 등 제 3 국이 직·간접적으로 개입한 중대한 인권침해 및 인도법 위반 피해자 현황에 관하여 본인은 그러한 제 3 당사국들이 진실에 대한 접근(국가 기록 및 기록 보관소에 대한 완전한 접근 포함)과, 책임 규명, 배상 및 그들이 입은 피해에 대한 기념사업에 협력할 것을 촉구한다. 대한민국 당국은 이들 제 3 국 정부가 피해자를 구제하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있도록 적극적으로 협력해야 한다.

이와 관련하여, 피해자의 동의 없이 체결되어 진실, 정의 완전한 보상에 대한 요구가 충족되지 않고 있는 이른바 '위안부' 문제에 대한 2015 년 한일 협정의 개정을 여러 국제인권기구가 호소한 바 있음을 지적하고 싶다.

대부분의 한국 피해자들의 고령화와 그들의 요구를 충족시키고 명예를 회복할 수 있는 효과적인 대응 제공 필요성을 제기하면서 결론을 내리고자 한다. 정부는 이 긴급한 과제에 시간과 자원을 아끼지 말아야 한다.