

한국전쟁 전후 민간인학살 분야 진실규명과 3기 진실화해위원회의 과제*

김상숙**

국문요약

한국전쟁 전후 민간인학살 분야 과거청산을 위해, 진실화해위원회와 같은 국가기구는 법적·개별적 차원을 넘어 사건의 구조와 이데올로기적 기제를 드러내는 역사적·구조적 진실규명을 해야 한다. 즉, 두 층위의 조사를 함께 수행하는 ‘통합적 진실규명’이 필요하다. 1기 진실화해위원회(2005~2010)는 개별 희생자 확인에 치중해 역사적·구조적 진실규명이 미흡했고, 이후 후속 조치도 한계를 드러냈다. 2기 진실화해위원회(2020~2025)는 상층부의 이념적 편향성과 비전문성으로 한국 군경·미군에 의한 학살 사건의 진실규명 비율이 낮았다. 1·2기 위원회를 통틀어 전시·전후 국가에 의한 젠더폭력과 여성 피해도 거의 다뤄지지 않았다. 3기 위원회는 법적·개별적 진실규명과 역사적·구조적 진실규명을 초기 단계부터 통합적으로 수행하는 체계를 구축해, 조사·보고서·위원회 운영의 전문성과 효율성을 높여 이 분야의 성과를 집대성하고 한국 사회 과거청산을 진일보시켜야 한다.

주제어: 진실·화해를위한과거사정리위원회(진실화해위원회), 한국전쟁, 민간인학살, 진실규명, 국가에 의한 젠더폭력

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A16084321).

** 성공회대학교 민주주의연구소, n2n@hanail.net

I. 들어가며

2020년 12월 1일 출범한 2기 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’ 또는 ‘위원회’)는 약 5년간의 활동을 마치고, 2025년 11월 26일 해산했다. 피해자와 시민사회는 3기 진실화해위원회의 신속한 출범을 요구하고 있다. 지금은 진실화해위원회를 비롯한 한국 사회의 과거청산 과정을 평가하고, 향후 과제를 설정해야 할 시점이다.

세계 각국의 사례를 보면 과거청산은 ‘진실규명’, ‘가해자 처벌’, ‘피해자 배·보상’, ‘화해와 역사화’ 등의 요소로 구성된다(1기 진실화해위원회·공주대학교 2009: 13). 이 가운데 진실규명은 나머지 과정을 가능하게 하는 출발점이다. 진실규명에는 법정에서 증거로 채택될 수 있는 객관적 사실을 밝히는 법적·개별적 진실규명과, 민주주의와 인권의 가치를 바탕으로 역사를 재구성하는 역사적·구조적 진실규명이 있다. 전자는 후자의 기초가 되고, 후자는 전자가 자리 잡을 수 있는 구조적 맥락을 제공한다. 진실화해위원회가 수행해야 할 한국전쟁 전후 민간인학살(이하 ‘민간인학살’) 분야 진실규명 과제에는 개별 희생 사실을 입증하는 법적·개별적 진실규명뿐 아니라, 사건의 역사적 재구성을 통해 민간인학살의 전모를 밝히고 가해의 지휘 명령체계 등 국가 책임을 규명하는 역사적·구조적 진실규명도 포함된다. 법적·개별적 진실규명은 개별 대상자의 희생 사실 확인, 시기·장소·가해 주체 특정, 희생 원인과 불법성 판단 등 ‘사실 확정’에 초점을 둔다. 반면 역사적·구조적 진실규명은 개별 사건을 넘어 전국적·통사적 관점에서 민간인학살의 전개 과정과 맥락을 규명하는 작업이다. 이를 위해서는 횡적으로는 신청주의로 누락된 지역까지 포함해 민간인학살의 전국적 실태와 피해 규모를 파악하고, 종적으로는 관련 사료 분석을 통해 가해 구조와 지휘·명령 체계를 규명해야 한다. 더불어 한국전쟁 전후의 사회·정치·제도적 환경과 지역 세력 간 관계, 이데올로기적 기제 등 사건 발생 조건을 재구성하고, 학살 이후의 사건 처리 관행이나 은폐 메커니즘 등 국가 폭력이 생산·재생산되는 제도적·사회적 작동 방식도 분석해야 한다.¹⁾ 즉, 두 층위의 조사를 함께 수행하는 ‘통합적 진실규명’이 필요하다.

1) 이에 관한 더 상세한 논의는 김상숙(2014)을 참고할 수 있다.

민간인학살은 가해 주체에 따라 한국 군경에 의한 사건(이하 ‘한국 군경 가해 사건’), 미군 등 유엔군에 의한 사건(‘미군 사건’), 인민군과 지방 좌익에 의한 사건(‘적대세력 사건’)으로 구분된다. 이 가운데 한국 군경 가해 사건과 미군 사건의 전국 단위 진실규명은 비교적 늦게 시작됐다. 피해자들의 요구가 있었음에도, 냉전 분단체제와 반공 이데올로기의 영향 아래 형성된 기존 ‘양민학살론’의 한계를 넘어서는 필요가 있었다. 당시 시민사회는 전시 민간인 보호에 관한 국제법에 따라 ‘민간인학살론’을 제기했다. 이는 국가(또는 무장세력)이 비무장 민간인을 신분·이념·정치적 소속에 따라 선별해 살해하고 이를 정당화한 것 자체를, 보편적 인권의 관점에서 문제 제기한 것이었다. 나아가 반공 이데올로기로 정당화된 국가 폭력을 비판하고, 민주주의와 인권 의식을 확장하려는 방향에서 「진실·화해를위한과거사정리법」(이하 ‘진실화해법’) 제정이 추진됐다.

그러나 현재 국가 주도의 민간인학살 진실규명은 본래 취지를 잃고 피해자 배·보상 심사를 위한 형식적 절차로 전락한 듯하다. 그 사이 과거사 문제는 공론장에서 비주류 사안으로 밀려났고, 민간인학살은 고령 피해자의 개인 문제로 축소되는 경향도 나타났다. 한편, 냉전·반공 이념을 정체성의 근간으로 삼는 극우·수구 세력은 ‘이승만 복원’ 등 국가 폭력의 역사를 부정하는 담론을 내세워 과거청산을 가로막았다. 이런 가운데 윤석열 정권하의 2기 진실화해위원회는 극우 세력의 영향력 아래 운영됐으며, 시민사회 일각에서는 위원회가 민원처리기관 수준에 머물고, 위원장과 일부 위원이 이념적으로 편향된 운영을 하여 과거청산을 후퇴시켰다고 비판했다(중단 없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의 등 2025). 어떤 의미에서 보면, 한국의 과거청산은 여전히 ‘양민학살론’과 ‘피해자 구제·국가 시혜론’의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 과거청산의 패러다임을 ‘국가 폭력 근절론’으로 전환할 필요가 있다.

현재 진실화해위원회에 관한 학계 연구는 1기 위원회 활동을 주제로 한 것은 다수 있으나,²⁾ 2기 위원회 활동을 평가한 연구는 아직 그다지 많지 않다. 2기 위원회 초기 활동 상황과 과제를 다룬 것으로는 정근식(2022), 정혁(2022)의 글이 있고, 후기 활동까지 포함한 것으로는 김상숙(2024b), 하금철

2) 1기 진실화해위원회의 활동을 평가한 연구로는 안병욱(2010), 김동춘(2011), 김무용(2011), 김영수(2011), 김태우(2011), 이명춘(2011), 김상숙(2012, 2014) 등이 있다.

(2025), 이재승(2025)의 논문이 있다. 김상숙은 민간인학살 분야, 하금철은 집단수용시설 분야 진실규명 과정의 문제점과 과제를 각각 정리하고 있다. 이재승은 2기 진실화해위원회 상층부의 이행기 정의 부인 담론을 비판했다.

이 글에서는 한국전쟁 전후 민간인학살의 특징과 진실규명의 과제를 되짚어 보고 1기와 2기 진실화해위원회에서 이 분야 진실규명 과정에 어떤 문제가 있었는지 살펴보았다. 또한, 1·2기 위원회의 한계를 극복하기 위해 3기 위원회에서 필요한 과제를 정리해 보았다. 연구방법은 문헌 연구와 질적 연구를 병행했다. 문헌 연구는 학계 연구 성과, 언론 보도, 피해자 단체와 시민사회 단체에서 발표한 성명서와 온라인 자료, 각종 정책토론회 자료를 활용해 수행했다. 질적 연구는 2기 위원회의 전임 조사관과 피해자 단체 활동가를 대상으로 한 심층 면접 조사와, 필자의 관련 기관·단체 활동을 통한 참여관찰 방법을 적용했다. 이 부족한 글이 민간인학살 분야 진실규명의 마지막 기회가 될 수도 있는 3기 진실화해위원회의 전망 설정에 도움이 되기를 바란다.

Ⅱ. 한국전쟁 전후 민간인학살 분야 주요 쟁점

1. 민간인학살의 유형과 특징

한국전쟁 전후에 자행된 민간인학살의 유형을 김동춘은 ‘처형으로서의 학살’, ‘보복으로서의 학살’, ‘작전으로서의 학살’로 구분했다(김동춘 2000, 293-321). 필자는 민간인학살의 특징을 더 입체적으로 살펴보기 위해, 학살 동기에 따라 ‘예방 학살’과 ‘보복 학살’, 학살 양태에 따라 ‘선별 학살’과 ‘무차별 학살’, 학살 절차에 따라 ‘재판에 의한 학살’과 ‘임의 학살’로 나눠 보았다.

첫째, 학살 동기에 따라 ‘예방 학살’과 ‘보복 학살’로 나눠 보았다. 국민보도연맹원과 형무소 재소자 학살, 교전지 후방이나 작전 지역에서의 학살, 미군에 의한 학살 등은 ‘예방 학살’로 분류할 수 있다. 이는 실제 사건 발생 여부와 관계없이, 민간인이 ‘적에게 이익이 될 수 있다’는 이유만으로 학살된 것이기 때문이다. 반면 부역 혐의 학살이나 군경이 패전 후에 자행한 민간인학살은 ‘보복 학살’에 해당한다. 특히 부역 혐의자 학살은 이승만 정권

이 전쟁 초기 패전 책임을 회피하기 위해 ‘보복 학살의 대중화·정치화’(김학재 2010, 110-112)의 기초를 형성하면서 벌어진 사건이었다. 일반적으로 ‘보복 학살’은 가해 주체가 더 다양하고 양상도 더욱 잔혹하다. 수복 후 지리산과 호남 일대 군경 토벌 작전에 의해 일어난 학살은 두 유형이 혼합된 사례로 볼 수 있다.

둘째, 학살 양태에 따라 ‘선별 학살’과 ‘무차별 학살’로 나뉘 보았다. 국민 보도연맹원과 형무소 재소자 학살이나 부역 혐의자 학살은 요시찰인명부, 보도연맹원 명부, 우익 인사의 고발·지목 등을 근거로 특정인을 선별해 자행된 ‘선별 학살’에 해당한다. 반면 미군의 공중폭격이나 수복 이후 11사단의 ‘전벽청야’ 작전처럼 특정 지역이나 피란민 집단을 무차별로 학살한 경우는 ‘무차별 학살’로 분류할 수 있다.

셋째, 학살 절차에 따라 ‘재판에 의한 학살’과 ‘임의 학살’로 구분할 수 있다. 한국전쟁 전후 민간인학살 대부분은 재판 절차 없이 자행된 ‘임의 학살’이었지만, 「국방경비법」³⁾이나 「비상사태하의 범죄 처벌에 관한 특별조치령」⁴⁾ 위반 혐의로 군법회의·민간 재판에서 사형을 선고한 뒤 학살한 사례도 있다. 개전 후 이승만 정권은 전국적으로 계엄을 확대하고 1950년 7월 26일 「계엄하 군사재판에 관한 특별조치령」(긴급명령 제5호)을 공포해 전시 사법 체계를 군이 장악하도록 했으며, 이 법령에 따라 피의자는 적법한 변호 없이 단심제로 재판받았다(한인섭 2000, 143; 김득중 2009, 174-175). 1기 진실화해위원회의 「부산·경남지역 형무소 재소자 희생 사건 보고서」는 군법회의 재판의 불법성을 지적하며 그것이 민간인학살을 위한 요식행위였음을 보여준다(1기 진실화해위원회 2009, 509-516, 525). 이러한 ‘법률적 학살’(한인섭 2000, 143)은 수복 후 부역 혐의자 학살에도 적용됐다. ‘재판에

3) 「국방경비법」은 조선경비대를 규율하기 위해 만든 군형법이다. 군인과 군속에겐만 적용하게 돼 있으나, 이 법 제32조(이적죄)·제33조(간첩죄)에 포함된 ‘여하(如何)한 자든지’라는 문구를 근거로 제주 4·3 때부터 민간인학살에 적용했다. 법의 제정 주체와 제정 경위가 불분명하고 제대로 공포된 적이 없어 위헌적인 ‘유령법’이라고 여러 차례 문제 제기됐다(김득중 2009, 161).

4) 「비상사태하의 범죄 처벌에 관한 특별조치령」은 한국전쟁 발발 직후 대통령 긴급명령 제1호로 제정됐다. 제정 일자에 논란이 있다. 살인, 방화뿐만 아니라 절도 등 사소한 범죄 행위도 최소 징역 10년부터 최고 사형까지 처하는 ‘엄중 처벌’의 원칙을 내세웠다. 처벌 방법도 ‘신속, 졸속, 약식 처벌 원칙’에 따랐다. 재판을 단심으로 하도록 했고, 증거재판주의를 무시했다(한인섭 2000, 139-141; 김득중 2009, 181).

의한 학살'은 현재 입법·사법부가 재심 대상으로 인정하고 있으며, 「진실화해법」에도 관련 조항이 포함되어 있어 진실규명 대상에 해당한다.⁵⁾ 진실규명의 면에서 보면, '임의 학살'은 기록 부재로 규명이 어려운 편이고, '재판에 의한 학살'은 문서 기록이 있는 경우도 있으나 재심 사유의 법리 검토가 필요해 조사 방식이 다르다는 특징이 있다.

2. 여성 학살과 전시성폭력

한국전쟁 전후 민간인학살은 특정 성별을 표적으로 한 젠더사이드는 아니었지만, 남성이 전쟁의 의사결정권자와 전투원의 다수였던 상황에서 비전투원인 여성들도 많이 학살됐다. 1기 진실화해위원회 보고서에 기록된 여성 희생자는 전체의 12%이며(김상숙 2021b, 69), 제주 4·3의 경우 여성 희생자가 약 20%로 추정된다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회 2003, 367).

학살된 여성 중에는 국민보도연맹원이나 요시찰인처럼 본인의 혐의로 학살된 경우도 있으나, 가족이 연행되거나 학살되는 현장에서 저항하다가, 혹은 시신을 수습하러 갔다가 학살된 사례도 있다. 지역 단위 초토화 작전이나 공중폭격 등에 의해 무차별 학살이 일어났을 때도 여성·아이·노인·장애인 등이 상대적으로 더 많이 희생됐다. 또한 여성은 가족 구성원과 함께 학살된 경우가 많았다. 선행 연구에 따르면 1기 진실화해위원회 보고서에 기록된 여성 희생자의 73%가 가족 단위로 학살됐다(김상숙 2021b, 77).

남편·아버지·아들 등 남성 가족 구성원을 대신해 연좌제로 '대살(代殺)'된 경우도 적지 않아, 여성 희생자 중 대살로 기록된 경우는 24%에 이른다(김상숙 2021b, 78). 연좌제는 범죄자뿐 아니라 가족·친족에게 연대 책임을 지워 처벌하는 제도로, 조선 시대에는 형법으로 규정되어 있었다. 여성에게 적용될 때는 처벌 대상 남성의 명예를 훼손하고 부계 혈통의 재생산을 차단해 가문의 재기 가능성을 없애며, 후손의 보복을 방지하려는 의도가 컸다. 즉, 여성 당사자보다는 가부장인 남성을 겨냥해 처벌이 가해진 것이다. 연좌제는 갑오개혁 때 공식 폐지됐으나 한국전쟁 이전부터 민간인학살에 관습적

5) 「진실화해법」 제2조 제2항 : “제1항의 규정에 의한 진실규명 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외한다. 다만, 제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회의 의결로 「민사소송법」 및 「형사소송법」에 의한 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 한다.”

으로 적용되었고 여성 학살의 주요 사유가 됐다(김상숙 2022, 105-106).

여성 민간인학살에는 전시 성폭력이 동반된 경우가 많았다. ‘전시 성폭력’이란 일반적인 성폭력과 달리, “내전, 정부 간 전쟁, 군사 점령 기간 등에 무장한 행위자(국가군, 반군, 정부 민병대 등)가 자행한 성폭력”을 뜻한다(김상숙 2022, 110). 한국전쟁기의 전시 성폭력은 피해 형태에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. ① 성폭행 및 성폭행 미수, ② 특정 여성성을 이유로 한 여성 선별 학살, 여성의 성기 폭력, 임부와 태아에 대한 폭력 등 젠더 코드 폭력, ③ 성고문, ④ 강제 결혼 및 납치, ⑤ 성 상납 동원과 군 ‘위안부’ 동원 등(김귀옥 2011; 김상숙 2021b, 86). 전시 성폭력과 여성 학살은 함께 나타나는 경우도 있었고, 별개의 사건으로 나타나는 경우도 있었다. 그러나 둘 다 같은 동기에서 비롯된 경우가 많았다. 그 동기로는 ① 전과(戰果) 보충, ② 교전 또는 패전 보복, ③ 보급기지 차단을 위한 예방 학살, ④ 남성 행위자의 가족 재생산 방지, ⑤ 전투 보수의 대체재 확보, ⑥ 점령 의례의 실현 등을 들 수 있다(김상숙 2022, 120). 전시 성폭력과 여성 피해는 1·2기 진실화해위원회에서 별도의 진실규명 대상으로 다루어지지 않았으나, 주요한 진실규명 과제라 할 수 있다.

3. 유족에 대한 전후 국가 폭력

1946년부터 경찰은 ‘좌익 혐의자’, ‘불순분자’로 분류한 사람들의 신상을 기록했다. 휴전 후에는 사망(처형)·월북·실종자와 생존 ‘요시찰인’의 명부를 작성했다. 정권은 이러한 기록을 반복적으로 정비했으며, 박정희 정권 말기에 이르러서는 『대공인적위해자조사표』 등의 형태로 체계화했다. 이 명부에는 전쟁 중 학살된 희생자들도 포함되어 있었고, 대상자 1인당 가족 3~6명의 신상까지 함께 기록되어 있었다. 1980년 내무부는 『신원기록일체정비계획』을 수립해 전국 경찰서에, 명부에 기재된 사람들을 ‘본인 및 가족의 사상과 충성심’을 기준으로 갑·을·병으로 등급을 나눠 이 기록을 다시 정비하도록 했다(내무부 치안국 1980). 이에 따라 각 경찰서와 치안본부에서는 『신원기록편람』이라는 문서를 제작했다. 이 자료들을 보면, 유족들은 전후에도 제도화된 연좌제에 따라 등급별로 관리·감시되는 대상이었음을 알 수 있다(김상숙 2024a, 106).

2기 위원회에 재직했던 김광동 위원장은 ‘적대세력 사건’ 유족은 국군과 경찰에 의해 학살된 희생자 유족보다 국가로부터 제대로 된 처우를 받지 못했다고 언급한 바 있다.⁶⁾ 그러나 전후 희생자와 유족의 처우라는 관점에서 보면, 양자 사이에는 차이가 있다. 적대세력 사건의 경우 희생자의 시신을 현장에서 수습한 경우가 많고, 지역사회에서도 희생자의 죽음을 은폐하지 않고 추념사업을 해온 사례가 많다. 제적등본이나 족보에도 희생자의 사망 사실을 실제 시점에 맞춰 기재한 경우가 많다. 이들의 죽음은 적어도 국가나 사회로부터 배제되지는 않았다. 유족 역시 가장을 잃고 가족이 해체되는 고통을 겪었지만, 연좌제의 고통까지 겪었다고 보기는 어렵다.

그러나 국군과 경찰에 의해 학살된 희생자들의 유족은 전후에 당국으로부터 일상적인 사찰과 감시에 시달렸고, 5·16쿠데타 시기에는 예비검속과 학살 계획의 대상이 되기도 했다. 공무원 임용이나 대기업 취업 제한, 해외 출국 제한 등 공적·정치적 영역에서 체계적으로 배제됐으며, 공안당국에 의해 ‘갑’ 등급으로 분류된 가족은 거주 제한, 경찰이나 공안기관원의 정기적인 방문과 협박, 불법 구금 등의 피해를 겪었다. 일부는 간첩 조작 사건에 이용됐으며, 일부 여성의 경우 장기적인 성폭력의 대상이 되기도 했다. 연좌제 피해자들은 수십 년 동안 사회로부터 배제된 채 감시사회 안의 ‘비가시적 수행자’로 살아야 했다. 이들에 대한 전후 국가 폭력 문제는 1·2기 위원회에서 별도의 진실규명 대상으로 다루지 않았으나, 주요한 진실규명 대상이라 할 수 있다.

4. 피해자 중심 관점과 역사적·구조적 진실규명의 의미

분단반공체제에서 민간인학살 등 국가 폭력은 ‘반공’이라는 이름으로 정당화되었고, 그 이데올로기는 오늘날까지 사회 전반에 남아 있다. “전쟁 중 민간인을 적법 절차 없이 죽여도 된다, ‘빨갱이’ 학살은 당연하다”라는 인식

6) 김광동 위원장은 2023년 6월 9일 영락교회 조찬기도회에서 군경 사건과 관련해 “침략 세력에 의해 저질러진 무고한 피해에 대해서는 한국 사회에서 보상을 하고 있지 않다. 그러나 침략자에 맞서서 전쟁 상태를 평화 상태로 만들기 위해 군인과 경찰이 초래시킨 피해에 대해 (희생자) 1인당 1억 3,200만 원의 보상을 해주고 있다. 심각한 부정의다.”라고 발언했다(한겨레 2023.6.11.). 그 외에도 여러 차례 같은 취지의 발언을 했다.

과 “대(大)를 위해 소(小)가 희생될 수 있다”라는 사고방식은 사회적 고정관념이 되었으며, 피해자와 유족 또한 오랜 세월 이를 내면화하며 살아왔다. 이러한 사고는 1960년 국회가 발간한 『양민학살사건진상조사보고서』에 실린 ‘양민피살지신고서’에서도 확인된다. 이 신고서에 피해 사실을 신고한 유족들은 주로 군경 토벌 사건이나 국민보도연맹 사건 피해자들이었고, 부역 혐의 학살이나 미군 폭격 피해 유족의 신고는 거의 없었다. 당시 ‘양민’으로 규정되지 않은 피해자는 국가에 진실규명이나 구제를 요구할 수 없다고 여겼다. 이러한 인식은 1990년대 후반까지도 이어졌다. 따라서 민간인학살은 오랫동안 침묵과 은폐의 대상이었으며, 유족들은 연좌제를 두려워하며 기억을 망각하거나 왜곡해야 했다.

2000년대 들어 시민사회가 ‘양민학살론’을 넘어 인권 담론으로서 ‘민간인학살론’을 제기했고, 이러한 관점을 바탕으로 1기 진실화해위원회가 설립됐다. 그러나 이후에도 많은 피해자와 유족은 국가기구에 의한 진실규명의 목적을 ‘빨갱이 누명 벗기’나 ‘국가 배상받기’로 이해하는 경향이 있었다. 노용석은 경산 코발트광산 사건의 사례를 통해, 유족들은 진실규명 결정 후 국가배상을 받음으로써 과거청산이 완결됐다고 인식하고 있지만, 반공주의의 폭력성과 구조적 원인에 대한 성찰은 여전히 미진하다고 평가했다(노용석 2021, 387). 결국 민간인학살 분야의 과거청산은 외형상 진전된 것처럼 보이지만, 개별 보상에 머물러 구조적 성찰에 이르지 못했다.

그렇다면 이러한 상황에서 피해자 중심의 과거사 해결 체계는 어떻게 구축할 수 있을까.

첫째, 사건 해석에서 국가권력이 만든 고정관념을 벗어나야 한다. 한국 군경 가해 사건의 경우, 유족은 시신 수습조차 못 하고 연좌제와 생활고로 사망신고를 제때 하지 못했다. 경찰의 「처형자명부」 같은 자료는 유족 통제를 목적으로 작성된 것이므로 이런 자료를 볼 때에는 기록의 표면보다 그 이면의 감시 구조를 읽어내야 한다. 증언 또한 은폐된 역사 속에서 단편적이거나 왜곡된 경우가 많으므로, 조사자는 진술의 표면적 내용에 그치지 않고 그 안의 맥락과 패턴을 해석해야 한다.

둘째, 역사적·구조적 진실규명을 통해 가해자 관점에 의한 반공 담론과 국가 폭력 옹호 담론을 비판하고, 인권 중심의 서사로 사회적 인식을 바꾸는 것이 피해자 관점을 실현하는 길이다. ‘양민학살론’이 이념적 무고함을

피해 인정의 기준으로 삼았다면, ‘민간인학살론’은 보편적 인권의 관점에서 국가 폭력을 규정한다. 따라서 한국전쟁의 역사는 가해 논리를 넘어 인권 중심의 역사로 재구성되어야 하며, 피해자 배·보상은 그 과정의 한 요소일 뿐 최종 목적이 되어서는 안 된다.

요컨대 민간인학살 분야에서 피해자 중심의 과거사 해결 체계를 구축하는 것은 반공 이데올로기의 고정관념을 넘어 국가 폭력의 구조를 비판적으로 드러내고, 그 부당성과 불법성을 사회적으로 인식시키는 대항 서사를 형성하는 데서 실현될 수 있다.

Ⅲ. 1·2기 진실화해위원회 활동 분석 : 성과와 한계

1. 민간인학살 분야 최초로 전국 조사를 했던 1기 위원회

1) 조사기간 제약과 신청주의의 한계

2020년 12월 출범한 1기 위원회는 민간인학살 분야에 9,980건의 사건을 배정받아 82%인 8,187건을 ‘진실규명’으로 결정했다. 사건 유형별로는 한국 군경 가해 사건 6,493건(79.3%), 미군 사건 249건(3%), 적대세력 사건 1,445건(17.6%)을 진실규명했다(1기 진실화해위원회 2010, 3, 5). 1기 위원회는 과거 ‘양민학살론’의 한계를 넘어, 전시 상황이라도 무장 세력이 교전 지역이 아닌 곳에서 비무장 민간인에게 재판 없이 폭력을 행사하면 불법적 폭력으로 간주했다. 그리고 사건 유형별 접근을 통해 사건의 역사적 맥락과 특징을 고려하여 진실규명을 수행했다.

정부 차원에서 전국 단위로 민간인학살을 조사한 최초의 조직인 1기 위원회는 대부분의 조사를 거의 무(無)에서 시작했다고 해도 과언이 아니다. 가장 큰 난관은 사건에 대한 국가의 공식 기록이 남아 있지 않거나 은폐된 경우가 많아, 입증 증거를 찾기가 쉽지 않았다는 점이다. 일부 희생자들은 명부에 근거해 학살됐지만, 위원회가 입수한 명부에 모든 ‘처형자’가 기록된 것은 아니며, 기록이 없는 희생자가 훨씬 더 많았다. 또한, 전후에 작성된 명부는 유족을 사찰·관리하려는 목적으로 만든 것이므로, 희생자의 ‘처형’

일자나 사유가 제대로 기재되어 있지 않거나 기재됐다 해도 허위인 경우가 많았다. 지역 단위로 무차별 학살된 경우에도 공적 기록은 남아 있지 않았다. 개인의 족보나 제적등본 등을 보충 자료로 활용했지만, 역시 한계가 있었다.

문서 기록이 없는 사건은 참고인(목격자나 전문 증언자)의 진술을 근거로 희생 사실을 입증해야 한다. 그러나 민간인학살 사건의 경우, 당시 정부가 유족에게 희생자의 사망 사실을 공식적으로 통보하지 않았고, 현장에서 시신을 수습하지 못한 경우가 많았으므로 유족이 알고 있는 정보는 단편적이었다. 그리고 제삼자가 증언한 때도 증언자의 기억이나 목적·전언 내용에 한계가 있었다. 또한, 신청서에는 희생자 1명만이 기재됐으나, 현장에서 조사해 보면 수십 명이 함께 학살된 사건으로 드러날 때가 많았다. 이러한 경우 신청인의 증언을 단서로 삼아 탐문조사를 했다. 그러나 탐문조사는 대체로 도시화가 덜 된 농촌 지역에서만 가능했으며, 신청인·참고인이 전혀 없는 지역은 조사 자체가 불가능했다. 위원회는 이러한 한계를 보완하기 위해 지방자치단체 등 행정력을 활용한 조사도 병행했으나, 조사기간과 예산이 제한되어 있었고 배정된 사건 수에 비해 조사관 인력이 절대적으로 부족해 결국 신청사건 조사에 집중할 수밖에 없었다.

여기서 신청주의 조사의 한계를 짚을 필요가 있다. 과거사 진실규명 방법은 전수조사와 신청주의 조사로 나눌 수 있는데, 1기 위원회는 「진실화해법」 제정 과정에서 의문사진상규명위원회의 선례를 참고하여 신청주의 방식을 택했다. 다만, 일부 사건은 직권조사를 했고, 신청사건 조사 과정에 인지한 미신청 희생자도 진실규명 대상에 포함하기도 했다. 또한, 학계 인력의 도움을 받아 피해자현황조사 용역사업을 하여 신청주의의 한계를 보완하고자 했다. 그러나 위원회가 직권조사한 사건은 극히 일부에 불과했으며, 미신청 희생자 조사 여부도 조사관의 재량에 맡겼기 때문에 지역별로 조사 결과의 차이가 컸다(김상숙 2012, 136-137). 결국 미신청 희생자 다수를 진실규명 대상에서 배제하는 결과를 초래했고(김태우 2011, 112), 조사 범위를 개별 희생자 단위로 축소하는 경향이 나타났다(김영수 2011, 157).

2) 역사적·구조적 진실규명으로 나아가지 못한 1기 위원회

앞서 살펴보았듯이, 진실화해위원회가 수행해야 할 과제에는 희생자 개개

인의 희생 사실을 입증하는 일뿐 아니라, 사건의 전개 과정을 역사적으로 재구성하여 그 구조를 드러내고 가해의 지휘·명령 체계를 확인함으로써 국가의 책임성을 밝히는 작업이 포함된다. 그런데 1기 위원회에서는 서로 다른 방식으로 접근해야 할 이 세 가지 차원의 조사를 개별 조사관이 모두 담당하고, 하나의 사건보고서 안에 성격이 다른 세 과제를 종합하는 방식을 취했다. 이는 1기 위원회 출범 이전에는 전국 각지에서 발생한 민간인학살 사건에 대한 조사 결과가 거의 축적되어 있지 않았고, 위원회의 조사 권한이 제한된 데다 관계 기관의 비협조 등 여러 제약이 있었기 때문에 불가피했던 측면이 있다(김상숙 2012, 151-152).

1기 위원회는 역사적·구조적 진실규명을 위해 2009년부터 사건 유형별 종합보고서 작성에 들어갔다. 그 결과 「국민보도연맹 사건」과 「호남지역 군작전 중 발생한 민간인 희생 사건」은 사건 유형별 종합보고서를 발간했으나, 다른 사건들에 대해서는 작성하지 못했다. 2010년에는 위원장이 극우·수구 인사로 교체되면서 미군 사건의 진실규명이 제대로 이루어지지 못했다(미군 사건 신청사건 대비 진실규명 비율 47%). 종합보고서 또한 개별 사건 보고서에 수록된 학살 사건을 요약하는 수준에 머물렀으며, 신청사건 중심으로 기술하면서 통계나 사실관계가 부정확한 부분이 있었다(김상숙 2014, 354-356).

즉, 1기 위원회는 신청사건 진실규명대상자의 개별 피해 사실 확인에 치중한 나머지, 사건의 구조적 배경과 맥락에 대한 조사가 미흡했다. 또한 학살을 지시한 지휘명령체계 등을 규명하기 위한 조사도 충분히 이루어지지 않았다(김상숙 2012, 152). 이는 위원회 설립 당시 유족들이 주로 “개별 희생자의 희생 진상 확인과 명예 회복”을 요구했고, 기본 자료가 축적되지 않은 상태에서 국가 차원의 전국 단위 공식 조사를 처음 하다 보니 나타난 현상이라 할 수 있다. 또한, 진실화해법도 신청주의에 근거하여 ‘개별 사건 접수 → 조사 → 개별 진실규명 결정’의 구조로 설계되었고, 조사기간·예산·인력의 제약도 조사 방향을 사건 구조 분석보다 진실규명대상자 개개인의 희생 사실 확인에 집중하도록 만들었다. 위원회 상층부에도 이러한 한계를 극복할 구체적 로드맵이 부족했던 것으로 보인다. 따라서 1기 위원회는 한국전쟁 전후 민간인학살의 전모를 밝히는 역사적·구조적 진실규명으로 나아가지 못한 채 활동을 종료했다.

이후 정부 차원의 과거사정리 대책이 부재한 가운데, 유족들은 개별적으로 국가를 상대로 소송을 제기해 배상받았으며, 위령제와 유해 발굴 사업은 지방자치단체나 시민단체 주도로 진행됐다. 위원회 권고의 이행을 통해 사건 재발 방지를 제도화하려는 노력도 미흡했으며, 가해자 처벌 문제는 제대로 거론되지도 못했다. 그렇게 10년의 세월이 흘렀다.

2. 극우·수구 세력이 좌지우지한 2기 위원회

1) 2기 위원회의 활동 조건

2기 진실화해위원회는 2020년 12월 1일 출범해 2025년 11월 26일 해산할 예정이다. 1기 위원회 활동 종료 후 10년 만에 출범한 2기는 여러 면에서 1기와 다른 조건에서 활동했다.

첫째, 피해자 집단의 구성이 달라졌다. 1기 위원회에서 주요 신청인이었던 1940년 이전에 출생한 유족들은 줄어들었고, 2기 위원회에서는 그 후세대 유족이 신청인의 다수를 이루었다. 1기 유족과 달리 2기 유족은 피해 배·보상을 당연한 권리로 인식했다. 1기 위원회 활동 이후 다수의 유족이 국가배상 소송에서 승소하면서 이러한 인식이 퍼진 것이다.

둘째, 조사 여건의 변화가 있었다. 2기 위원회는 1기 위원회의 성과를 토대로 출발했다. 문헌 자료의 데이터베이스화가 1기 때보다 진전됐고, 국가기록원 등으로부터 제공받을 수 있는 자료도 한층 다양해졌다. 그러나 1기 위원회 당시에도 이미 고령이었던 증언자들이 초고령이 되어 대부분 사망하거나 진술이 불가능한 상태에 놓이면서 조사에 큰 제약이 따랐다. 초기에 국가기록원의 자료 이관이 지연됐던 점도 장애로 작용했다. 또한 민간인학살 분야 신청사건이 위원회 전체 신청사건의 약 70%를 차지했음에도, 조사기간과 예산, 조사관 수의 제약은 여전했다. 아울러 위원 중 민간인학살 분야의 전문가가 거의 없었던 점 역시 걸림돌이 됐다.

셋째, 정치적 환경의 영향이 컸다. 진실화해위원회의 활동은 1기와 2기 모두 위원장과 상임위원이 어느 정당의 추천 인사인가에 따라 크게 좌우됐다. 1기 위원회의 경우, 민간인학살 분야는 4년 동안 민주당 계열 인사가 주도했으나, 마지막 1년 동안 한나라당 추천 인사가 운영을 맡으면서 이념적 영향을 받았다. 2기 위원회에서는 민간인학살 분야는 전 기간 동안 국민

의힘 추천 상임위원 주도로 운영됐고,⁷⁾ 2023년부터는 위원장과 조사국장 자리도 극우 성향 인사들이 차지했다. 이러한 인적 구성은 진실규명 과정에서 이념적 편향으로 나타났다.

2) 법적·개별적 진실규명 현황과 쟁점

2기 진실화해위원회 활동 기간에는 위원회 상층부의 이념적 편파성 때문에 여러 논란이 제기됐다. 대표적 사례로는 ① 김광동 위원장이 “전시에는 재판 없이 사람을 죽일 수도 있다”라고 발언하며 민간인학살의 불법성을 부인한 점, ② 진실규명 과정에서 희생자의 사상과 전력을 심사하며 ‘부역자 몰이’를 한 점, ③ 국방경비법과 전시 군법회의에 의한 학살, 즉 ‘법률적 학살’을 부인하고 특정 희생자의 진실규명 결정을 취소한 점, ④ 희생자 인정 기준을 편파적으로 설정하고 심의를 불공정하게 진행한 점, 특히 군경 가해 사건의 기준을 과도하게 높게 설정한 점, ⑤ 1960년 제4대 국회가 발간한 「양민피살자신고서」 등 주요 자료를 진실규명 보조 자료로만 제한적으로 활용하게 한 점 등이 있다.

구체적인 사례를 들자면, 2기 위원회는 “영천 국민보도연맹 및 예비검속 사건”과 “진도 군경에 의한 민간인 희생 사건” 심의·의결 과정에 경찰서 「처형 자명부」 등 과거 정권이 가해자 관점에서 작성한 자료를 근거로 일부 희생자에 대한 진실규명 심의를 보류했다. 또한 진실규명 결정을 한 경우에도 경찰서 명부에 기록된 부역자 등급을 위원회의 사건조사보고서에도 표기했다. 그러나 경찰서 명부들은 전후에 생존자와 가족을 감시할 목적으로 그들의 ‘사상과 충성심’을 기준으로 작성된 것이 대부분이었다. 1기 위원회는 이 자료들의 작성 배경과 역사적 맥락을 고려해 비판적으로 분석하면서, 불법 학살의 증거로 활용했다. 그러나 2기 위원회는 ‘공적 자료의 무오류성’을 전제로 과거 정권의 국가 폭력 행위를 부인했으며, 한국전쟁 당시 국민보도연맹원이나 부역자를 등급으로 심사·처벌했던 방식처럼 진실규명대상자에게도 일종의 등급을 부여함으로써 피해자들에게 2차 가해를 했다(김상숙 2024b, 46).

7) 1기 위원회와 마찬가지로 2기 위원회도 여야 추천 몫을 포함한 정치적 추천 구조 속에서 구성되었다. 그리고 법률상 각 상임위원에게 어떤 소위원회를 배정할지 명확한 기준이 없는 상태에서, 위원회 내부 협의에 따라 민간인학살 분야는 국민의힘 추천 상임위원에게 배정되었다.

그리고 사건 현장 목격자의 구체적인 증언이 있는데도, 진실규명대상자의 학살 추정 일자가 제적등본에 기록된 사망 일자가 다르다는 이유로 상임위원이 소위원회에 안건을 상정하지 않은 사건이 다수 있다. 유족들이 연좌제와 사회적 낙인으로 인해 제때 사망신고를 하지 못한 사정을 고려하지 않고, 제적등본 기록과의 불일치를 진실규명 배제 사유로 삼은 것이다(2기 진실화해위원회노조 2025). 이러한 사건들은 결국 ‘조사중지’로 결정됐다.

이처럼 2기 위원회 상층부의 극우적 편향성, 민간인학살의 역사적 맥락에 대한 이해 부족에서 비롯된 비전문성, 그리고 피해자·시민사회 및 내부 조사관들과의 소통 부재로 드러난 독단과 폐쇄성은 민간인학살 진실규명에 중대한 결림돌로 작용했다.

그 결과, 2기 위원회의 법적·개별적 진실규명 현황을 보면, 2025년 5월 21일 기준 한국 군경 가해 사건은 총 10,191건 중 6,092건(59.8%), 미군 사건은 219건 중 44건(20.1%)만이 진실규명으로 결정됐다. 반면 적대세력 사건은 4,096건 중 3,197건(78.5%)이 진실규명으로 결정되어, 한국 군경 및 미군 사건의 진실규명 비율이 상대적으로 낮았다. 또한 2025년 5월 26일 조사 종료 시점에 위원회 전체 진실규명 대상 사건 20,924건 중 2,116건(약 10%)이 ‘조사중지’로 결정됐다. 민간인학살 분야는 총 1,604건이 ‘조사중지’로 결정됐다. 이 가운데 한국 군경 가해 사건이 1,368건(64.7%)으로 가장 많았으며, 여기에 미군 사건 149건을 포함하면 한국 군경 및 미군에 의한 사건의 ‘조사중지’ 건수는 총 1,517건에 달한다.⁸⁾ 이는 적대세력 사건 중 ‘조사중지’ 결정 사건의 약 17배에 해당한다. 요컨대, 2기 위원회에서는 한국 군경 및 미군 사건의 진실규명 비율이 낮고, ‘조사중지’ 비율이 현저히 높다(〈표 1〉 참조).

특히 2025년 5월 2기 진실화해위원회노조의 발표에 따르면, 민간인학살 분야(제1소위원회)를 담당한 상임위원이 다수의 심의 안건 상정을 임의로 보류한 것이 민간인학살 진실규명에 큰 장애가 됐다. 제1소위원회 소관사건 368건은 조사관이 조사와 보고서 작성을 마쳤음에도, 상임위원이 소위원회 심의에 부치지 않아 모두 ‘상정 보류’ 상태로 남았고, 결국 ‘조사중지’로 처리됐다. 이 가운데 한국 군경 가해 사건은 353건으로, 제1소위원회가 ‘조사중지’한 사건의 96%를 차지했다(2기 진실화해위원회노조 2025).

8) 2기 진실화해위원회 홈페이지(<https://www.jinsil.go.kr/> 검색일: 2025.10.10.)

〈표 1〉 2기 진실화해위원회 진실규명 및 조사중지 결정 현황

(2025. 5. 21. 현재)

구 분	접수	배정	사건 종결 내역					
			진실규명 (배정대비 비율)	진실규 명불능	기타 (각하, 취하, 이송 등)	조사 중지	조사중지 구성비율 (%)	배정 대비 조사중지율 (%)
총 계	20,283	20,924	11,908	679	6,221	2,116	100	-
항일독립/ 해외동포	129	131	25 (19.1%)	14	75	17	0.8	13.1
한국 군경	9,975	10,191	6,092 (59.8%)	400	2,331	1,368	64.7	13.4
적대세력	3,898	4,096	3,197 (78.5%)	119	693	87	4.1	2.1
미군 사건	208	219	44 (20.1%)	14	12	149	7.0	68.0
인권침해	2,889	3,300	2,084 (63.2%)	130	593	493	23.3	14.9
3.15의거	492	493	466 (94.5%)	-	25	2	0	0.4
기 타	2,692	2,494	-	2	2,492	-	-	-

[자료 출처] 2기 진실화해위원회 홈페이지 2025.5.21; 2기 진실화해위원회노조 2025.5.23.

3) 보고서의 평면화, 역사적·구조적 진실규명의 실증

2기 위원회는 1기 위원회에서 이미 지적된 신청주의의 한계를 극복하기는커녕, 오히려 그것을 강화했다. 여기에 이념적 편파성까지 더해지면서, 사건별 조사보고서는 전반적으로 평면화되고 질적으로도 저하되는 양상을 보였다. 한 전임 조사관은 다음과 같이 토론했다.

“2기 위원회 보고서의 경우, 상임위원이 사건을 개별화하여 진술과 자료를 단순히 나열하도록 했다. ‘○○ 사건’으로 다루는 대신 ‘1950년 7월 ○○군에서 살해된 아무개의 살해 사실’로 서술하도록 한 것이다. 이러한 방식은 진실규명 결정서를 받은 유족이 재판에서 승소하는 데에는 도움이 될지 모르지만, 모든 학살을 우연히 발생한 개별적 죽음으로 만들었다. 사건의 전체 양상이나 맥락을 고려하지 않은 채 개인의 희생 여부 판단에 치중하면서 희생 입증 요건도 지나치게 엄격해졌다. 그 결과 2기 위원회는 1기 위원회의 조사 결과에서 한 발짝도

나아가지 못한 채, 1기 위원회의 조사보고서를 ‘바이블’ 삼아 민원을 처리하는 수준에 머물렀다.”(2기 진실화해위 전임 조사관 A 전화 인터뷰, 2024.10.10.)

이와 더불어 2기 위원회 상층부에 자리한 극우·수구 인사들은 대체로 반공 이데올로기에 근거해 한국전쟁을 해석하고, 20세기의 ‘양민학살론’으로 회귀한 채로 사건을 심의했다. 미군 사건의 경우, 가해 행위의 불법성을 부정하면서 다른 유형의 학살 사건과 의도적으로 분리해 「진실화해법」 제2조 1항 6호의 ‘역사적 중요 사건’으로 분류해 조사했다. 또한, 한국 군경 가해 사건을 심의하는 과정에서는 위원회 상층부 인사들이 ‘전시 부수적 피해론’, ‘즉결처분 가능론’, ‘부역자 심사론’ 등의 발언을 통해 가해 측 논리를 강화하거나 확산시키는 데 일조했다. 이에 따라 1·2기 위원회의 조사 성과를 종합하는 역사적·구조적 진실규명은 사실상 불가능해졌다.

3. 물성적·가부장제적 과거청산

한국전쟁 전후 민간인학살 과정에는 여성 학살과 전시 성폭력이 광범하게 자행됐고, 전후에는 유족을 대상으로 한 연좌제 성폭력도 있었다. 그러나 한국의 과거청산은 성 인지적 관점에서 수행되지 않았으며, ‘국가에 의한 젠더 폭력’(이하 ‘과거사 젠더폭력’) 사건은 5·18 계엄군에 의한 성폭력 외에는 국가가 공식적으로 진실을 규명한 사건은 거의 없다. 1·2기 진실화해위원회에서도 신청된 진실규명대상자는 대부분 남성이었고, 여성은 소수에 불과했다. 특히 전시 성폭력이나 연좌제 성폭력 사건의 신청은 극히 적었다. 이에 따라 1·2기 위원회 보고서에는 여성의 목소리가 제대로 담기지 못했다. 1기 위원회 종합보고서에는 여성 희생자에 대한 성별 통계조차 없다. 「진실화해법」에도 관련 규정이 없어 과거사 젠더폭력 조사는 지금도 제도적으로 어렵다. 이러한 조건에서 고령의 피해 생존자들이 가부장제적 환경을 뚫고 주체적으로 나서는 건 쉽지 않다(김상숙 2021a, 42).

국제사회에서는 전시 성폭력과 젠더폭력(sexual and gender-based violence, SGBV)에 대한 과거청산을 이미 제도화해 왔다. 1995년 남아프리카공화국 진실화해위원회를 시작으로, 아프리카와 라틴아메리카 여러 나라들은 과거사 젠더폭력을 진실화해위원회의 진실규명 대상으로 명시했다. 남아공과 시에라리온 위원회는 피해 여성들이 신원을 보호받으며 증언할 수 있도록 여성

특별청문회를 열고, 심리상담 지원을 병행했다. 이들의 증언과 조사 결과는 최종보고서에 별도의 장으로 수록됐다(TRC, South Africa 1998a; TRC, Sierra Leone 2004). 페루는 위원회 내에 젠더 부서를 두었고(Opongo 2021, 44, 48), 유고슬라비아와 르완다에서는 국제형사재판소를 통해 전시 성폭력 가해자를 처벌했다. 2000년 유엔 안보리는 「여성과 평화·안보에 관한 결의안 1325호」를 채택해, 분쟁 지역의 성폭력과 젠더폭력을 조사하고 법적으로 제재할 것을 각국에 권고했다(김상숙 2021a, 53-54).

필자는 2021년부터 「진실화해법」에 과거사 젠더폭력을 진실규명 과제로 명시하고, 피해자 치유 지원을 하도록 법 개정을 주장해 왔다. 2기 진실화해위원회에는 전담 조사팀을 두고 피해자 보호 체계를 마련할 것을 제안했다. 이에 따라 2기 위원회에서는 2021년에 「성폭력조사 매뉴얼」을 만들었다. 또한, 21대 국회에서는 윤미향 의원 등 11인이 「진실화해법」 개정안을 발의했고(의안번호 2115444, 임기 만료로 폐기), 이어 22대 국회에서도 임미애 의원 등 10인(의안번호 2206535), 정준호 의원 등 10인(의안번호 2206649), 이훈기 의원 등 13인(의안번호 2211583)이 유사한 내용을 담은 개정안을 발의했다(소관위 심사 중).⁹⁾

한국 현대사에서 벌어진 과거사 젠더폭력은 젠더폭력과 국가 폭력이 교차하는 지점에 있으며, 반공주의·권위주의·가부장주의가 중첩된 맥락 속에 있어 그 진실을 밝히기가 쉽지 않다. 그러나 가해의 책임이 국가에 있는 만큼, 민간이 아닌 국가기구가 성 인지적 관점에서 과거청산을 수행해야만 그 실체를 드러낼 수 있다(김상숙 2021a, 39). 특히 한국전쟁 전후의 젠더폭력과 연좌제 피해 여성에 대한 성폭력은 진실화해위원회에서 민간인학살 분야와 인권침해 분야가 공조하여 진실규명을 시도할 필요가 있다.

IV. 3기 진실화해위원회의 과제

2기 위원회가 산적한 과제를 남긴 채 활동을 종료할 것으로 예상되자, 2025년 봄부터 ‘국가 폭력피해범국민연대’를 비롯한 피해자·시민단체와 ‘중

9) 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/> 검색일: 2025.11.5.)

단 없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의’ 등 전문가 단체는 3기 진실화해위원회의 조속한 설립을 요구했다(중단 없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의 등 2025). 현재 국회에는 「진실화해법」 개정안이 22건 발의되어 있으며, 이 가운데 상당수가 3기 위원회 설립을 주요 내용으로 담고 있다.¹⁰⁾ 이재명 정부 또한 3기 위원회의 신속한 설립을 국정과제로 제시하고 있어, 위원회 출범은 기정사실로 보인다.

현재 과거청산 분야에서는 국가에 진실규명을 요구하는 피해자 군이 예전보다 훨씬 다양해졌다. 3기 위원회가 출범하면 집단수용시설과 해외입양 인권 침해 사건 피해자들의 신청이 대거 접수될 것으로 예상되며, 2기 위원회에서 진실규명 결정을 받은 피해자들의 후속 조치 요구도 이어질 것으로 예상된다. 민간인학살 분야는 이전 정권보다는 극우 세력의 방해가 적을 것으로 보인다. 1·2기 위원회에서 활동했던 조사관들이 다수 참여하고, 초기에 관련 자료를 신속히 확보할 수 있다면 1·2기 위원회의 조사 경험과 성과를 이어받아 연속성 있게 활동할 수 있을 것이다. 그러나 참고인의 초고령화로 1·2기 위원회보다 조사 여건은 훨씬 어려울 것으로 예상된다. 이러한 현실은 3기 위원회가 민간인학살 진실규명을 수행할 사실상 마지막 기회가 될 수 있음을 뜻하며, 동시에 이전 위원회보다 더 높은 전문성과 효율성이 요구된다는 점을 시사한다.

이 장에서는 3기 위원회에서 법적·개별적 차원과 역사적·구조적 차원을 함께 조사하여 “통합적 진실규명”을 실현할 방안을 살펴보겠다. 구체적으로는 ① 사건 조사, ② 보고서 작성, ③ 위원회의 체계와 로드맵의 세 측면에서 논의하겠다.

1. 사건 조사 : 전문성과 효율성 강화

1) 조사 대상

3기 위원회가 조사해야 할 사건은 크게 ① 2기 위원회에서 ‘조사중지’ 결정을 한 사건, ② 3기 위원회에 새로 제출될 신청사건, ③ 직권조사가 필요한 사건 등 세 범주로 나눌 수 있다.

민간인학살 분야에서 2기 위원회가 ‘조사중지’로 결정한 사건은 총 1,604

10) 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/> 검색일: 2025.11.5.)

건에 이르며, 이 사건들은 신청 후 5년 이상 국가의 응답을 기다려 온 생존 피해자와 유족의 권리를 보장하기 위해 3기 위원회가 우선 해결해야 할 과제다. 또한 1·2기 위원회의 경험에 비추어 볼 때, 3기 위원회에도 상당한 규모의 신규 신청이 들어올 것으로 예상된다.

아래 <표 2>는 사건 유형별 최소 추정 피해 규모¹¹⁾와 1·2기 위원회의 사건 처리 현황을 제시한 것이다. 1·2기 위원회에서는 추산되는 피해자 수에 비해 실제 신청은 극히 일부에 그쳤으며, 이러한 구조적 ‘저신청’ 경향은 3기 위원회에서도 반복될 가능성이 크다. 그럼에도 신청하지 못한 피해자가 대규모로 존재한다는 점에서, 3기 위원회는 신청사건 조사에 더해 직권조사 등을 적극적으로 활용해 잠재적 조사 수요까지 고려한 대응 전략을 마련할 필요가 있다.

<표 2> 3기 진실화해위원회 신규 신청 예상 사건

사건 종류	최소 추정 피해자 수	1기 배정	1기 진실규명	2기 배정	2기 진실규명	3기 신청
예비검속/국민보도연맹/형무소 관련 사건 교전지 인근 사건(1950.6.25.~1950.9.28.)	15만 명 이상	3,606	3,414	10,191	6,092	미신청 피해자 중 일부가 신청할 것으로 예상됨.
한국전쟁 전/수복 후 부역혐의자/수복 후 군경토벌작전 관련 사건(제주4·3, 여순 제외)	15만 명 이상	3,820	3,079			
적대세력에 의한 희생 사건	5만 명 이상	1,747	1,445	4,096	3,197	
미군에 의한 희생 사건	5만 명 이상	534	249	219	44	
계	40만 명 이상	9,707*	8,187	14,506	9,333	

* 취하·이송·중지 273건 제외

[자료 출처] 1기 진실화해위원회. 2010. 『진실화해위원회 종합보고서 III』, 3-5; 2기 진실화해위원회 홈페이지.

- 11) 특정 지역 조사 사례를 통해 인구 대비 학살 비율을 산출하고, 이를 근거로 사건 유형별 전국 피살자 수를 추정했다. 경북 영전, 전남 함평, 충남 서산은 전소조사를 한 곳은 아니지만, 1기 진실화해위원회 조사가 상당히 많이 진행된 곳이다. 이 세 지역에서는 대체로 지역 인구의 1~1.5%가 학살된 것으로 추산된다(미군 사건, 형무소 사건, 적대세력 사건 제외). 1949년 남한 인구는 약 2,020만 명이므로, 이를 전국적으로 적용하면 20만~30만 명 정도가 희생된 것으로 추정된다. 여기에 다른 여러 자료를 바탕으로 미군 사건, 형무소 사건, 적대세력 사건에 대한 추산치를 추가해, 최소 추정 피해자 수를 산출하였다.

이와 더불어, 1·2기 위원회 조사에서 미진했던 부분을 보완하고 민간인 학살 진실규명 결과를 집대성하기 위해서는 주제별·사건 유형별 직권조사의 확대가 필수적이다. 필자가 볼 때, 직권조사가 필요한 대상은 다음과 같다. : ① 국가기관 자료에 기록된 ‘처형자’ 등 미신청 희생추정자 조사, ② 전시 성폭력 등 여성 피해와 아동 피해, ③ 미군정기 포고령 위반 사건 중 재심 사유가 있는 사건, ④ 전시 군법회의에 의한 학살, ⑤ 형무소·수용시설 수감 중 동사·병사·고문사, ⑥ 미군에 의한 학살, ⑦ 국민방위군 사건, ⑧ 한국 전쟁 중 소년병 참전 사건, ⑨ 전시 생존자의 상해·고문 피해, ⑩ 연좌제 등 유족 피해. <표 3>은 이 내용을 정리한 것이다.

<표 3> 위원회의 직권조사가 필요한 사건

사건 종류	내용
국가기관 자료에 기록된 ‘처형자’ 등 미신청 희생 추정자	- 중앙정보부 『6.25 당시 처형자 명부』(1978) : 처형자 26,330명, 연고자 38,135명. 전국 경찰서 『신원기록편람』 등에 수록된 처형자 명부 기재자. - 제4대 국회 『양민학살사건진상조사보고서』(1960) 신고서 : 피살자 약 5,000명. - 1기 위원회 피해자현황조사, 기초사실조사 통해 신원 확인 가능한 희생 추정자.
전시·전후 성폭력 등 여성 피해와 아동 피해	- 전시 성폭력, 기타 여성·아동 피해 사건은 개별 신청이 어려운 여건을 고려해 직권조사가 필요함.
미군정기 포고령 위반 사건 중 재심 사유가 있는 사건	- 2기 위원회는 일괄 각하했으나, 일부 피해자들이 재심에서 피해 인정받음. - 추정되는 사건 규모에 비해 조사가 미비함.
국방경비법 등 전시 군법회의에 의한 학살 사건	- 내용과 절차 면에서 위헌성이 있는 법령에 의한 “법률적 학살” 사건에 해당. - 1기 위원회에서는 조사했으나 2기에서는 진실규명 범위에서 배제함.
형무소·수용시설 수감 중 동사·병사·고문사 사건	- 국제법 위반 사건. - 1기 위원회에서는 조사했으나 2기에서는 진실규명 범위에서 배제함.
미군에 의한 학살 사건	- 1기 위원회에서 상당수의 사건을 진실규명 불능으로 결정, 2기 위원회에서는 ‘역사적 중요사건’으로 분류하고 사건의 불법성을 인정하지 않아 조사가 미비함.
국민방위군 사건	- 5만 명이 아사·동사한 사건으로 추정되나, 1기 위원회 10명,

사건 종류	내용
	2기 위원회 6명을 진실규명 결정함. 추정되는 사건 규모에 비해 조사가 미비함.
한국전쟁 중 소년병 참전 사건	- 한국전쟁기에 병역 의무가 없는 미성년자가 정규군(현역병)으로 참전한 사건. 피해자 수는 3만 명으로 추정되나, 2기 위원회에 6명 신청. 사건 규모에 비해 조사가 미비함.
전시 생존자의 상해·고문 피해	- 1기 위원회는 한국 군정·미군 사건 부상자 신청사건은 대부분 각하하고, 적대세력 사건만 진실규명 결정함. 2기 위원회에서는 신청은 받았으나, 제대로 조사되지 못함.
연좌제 등 유족 피해	- 2기에서는 인권침해 분야에서 소수의 신청사건만 다룸. 추정 사건 규모에 비해 조사가 미비함.

2) 진실규명 기준 조정과 조사 방법 개선

3기 위원회는 사건 발생 후 75~80년이 지나 1·2기 위원회보다 증언 수집이 어려워진 여건을 고려해 진실규명(희생·피해 입증) 기준을 조정할 필요가 있다. 국가기관의 공식 기록은 1·2기 위원회 조사에서 신뢰성이 확인된 자료들을 최대한 활용하되, 기록자(가해자)의 관점을 벗어나 사건의 역사적 맥락 속에서 해석해야 한다. 『6·25 처형자 명부』(중앙정보부 1978), 『양민학살사건진상조사보고서』(제4대 국회 1960) 등 핵심 1차 자료는 기존에 자료 수집이나 데이터베이스 구축이 미비했던 부분을 보완해 위원회 활동 초기부터 조사의 기초 자료로 활용해야 한다. 공적 기록이 전혀 남지 않은 사건은 기존의 엄격한 입증 요건을 그대로 적용하면 다수가 미제로 남게 될 것이다. 따라서 당대에 발생한 형사 사건처럼 개별 증거 중심으로 다루기보다 사건의 역사적 패턴과 맥락의 일관성을 바탕으로 개인별 희생의 개연성과 정황 증거를 폭넓게 인정하는 진실규명 방법을 모색해야 한다. 이와 더불어 조사의 전문성과 효율성을 높이기 위해 전임 조사관의 제안(나효은 2025)을 참고해 조사방법 개선책을 정리해 보면 다음과 같다.

① 신청사건 중 1·2기 위원회에서 다뤘거나 자료를 검토해 희생 경위가 명확하게 드러나는 사건은 현장 진술조사를 전화 진술조사로 대체한다.

② 신청인(유족)이 1960년 이후 출생자일 경우, 전화조사를 원칙으로 하되 핵심 증언자로 판단될 때만 출장 면담조사를 한다.

③ 진술조사 항목은 필수 항목과 보충 항목을 구분해 일관성과 효율성을

확보하며, 여성·아동 학살, 전시 성폭력, 연좌제 피해 등 주요 쟁점을 포함한다. 또한 1·2기 위원회 보고서를 분석해 조사 누락 지역의 사건 배경과 가해 세력에 대한 보완 조사를 중점적으로 진행한다.

④ 고령 참고인 조사는 시급하다. 1기 위원회에서 했던 기초사실조사(지방자치체 행정력을 활용한 지역조사)와 피해자현황조사(학계 연구인력을 활용한 지역조사)를 부활시켜 지역별 고령 참고인 명단을 확보하고, 현지 탐문 조사를 확대한다. 조사는 개별 사건의 희생 경위를 확인하는 동시에 해당 지역의 민간인학살 전반을 함께 조사하는 방식으로 진행할 필요가 있다.

3) 과거사 젠더폭력 조사 방안

3기 위원회는 1·2기 위원회가 제대로 다루지 못한 과거사 젠더폭력의 진실규명에 나서야 한다. 이 분야를 별도로 다루는 이유는, 일반적인 과거사 사건과 달리 피해자의 2차 피해와 트라우마 재경험 위험이 높아 조사 방식이 근본적으로 달라야 하기 때문이다.

과거사 젠더폭력 사건의 조사는 피해자 보호와 치유 지원을 중심으로 진행해야 한다. 사법적 증거 확보가 아닌 진실규명과 피해 회복을 목표로 하는 만큼, 기존의 성폭력 수사 지침을 참고하되 별도의 「조사·심의 매뉴얼」을 마련할 필요가 있다. 이 매뉴얼에는 ① 진술 과정에서의 트라우마 재경험 완화 대책, ② 조사 전 과정의 신원 보호 및 2차 피해 방지 방안, ③ 조사 이후의 사후 조치 규정이 포함되어야 한다. 진술조사는 구술증언과 생애사적 접근을 결합해 피해자의 주체적 서사를 이끌어야 하며, 구조화된 질문지를 사용하되 피해자가 자유롭게 이야기할 수 있도록 해야 한다. 사건의 일시·장소·가해자·피해 후유증 등 필수 정보는 조사하되, 성적 행위의 세부 묘사에 불필요하게 집중하지 않아야 한다. 조사관은 피해자가 별도로 요청하지 않는 한 동성으로 배정하고, 조사 일정·장소·동석자 여부 등을 사전에 협의해야 한다. 진술 횟수는 최소화하고, 필요할 경우 심리상담 전문가가 동행하거나 외부 상담 프로그램을 병행해 트라우마 재경험을 줄여야 한다. 조사 이후에도 신원 보호와 2차 피해 방지 절차를 심의·의결 및 결과 발표 전 과정에 일관되게 적용해야 하며, 피해자가 신원 공개를 원치 않을 경우 비공개 원칙을 철저히 지켜야 한다. 또한 조사관과 위원 전원을 대

상으로 한 젠더폭력 조사 교육이 병행되어야 한다(김상숙 2021a, 66-69). 진실규명 결정 이후에는 피해자 보호와 지원을 위한 사후 조치 규정을 위원회의 권고사항으로 명시할 필요가 있다. 또한, 과거사 젠더폭력의 2차 피해 방지와 재발 방지를 위한 제도적 장치도 필요하다. 이를 위해 정부와 지방자치체, 시민사회가 협력해야 하고 위원회가 이를 적극적으로 권고해야 한다(김상숙 2021a, 70).

이와 더불어 기존의 문헌 자료나 진술조사 기록을 토대로 직권조사 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대 위원회가 확보한 자료 가운데 일부 경찰서에서 작성한 「처형자명부」에는 ‘처형자’ 가족의 신원 정보가 포함되어 있다. 이를 데이터베이스화하여 성별 통계를 산출한다면, 연좌제 피해 여성의 규모를 추산할 수 있을 것이다. 또한 기존 보고서 등 문헌에 수록된 과거사 젠더폭력 사례를 수집·분석하여 별도의 보고서로 발간하는 방안도 고려할 수 있다.

2. 보고서 작성과 통합적 진실규명

민간인학살 분야는 분단체제의 이념적 제약 속에서 학계의 실증 연구가 여전히 부족한 영역이다. 공공 기록물 또한 이 시기의 역사를 공백으로 남기거나 왜곡한 사례가 많다. 그 결과 해방 전후사와 분단체제 형성사, 한국전쟁사와 민간인학살사가 서로 단절되어 있으며, 10월 항쟁·제주4·3·여순 항쟁·한국전쟁 등 각각의 사건은 지역 단위의 역사로 고립되어 있다. 진실화해위원회는 신청사건만 ‘처리’하는 ‘민원처리 기관’의 수준을 넘어, 해방 전후사와 분단체제 형성사, 한국전쟁사를 민주주의와 인권의 관점에서 통합적으로 재구성하는 공공 역사 다시 쓰기의 주체가 되어야 한다. 1기 위원회 종료 이후 일부 연구자들(신기철 2011; 김상숙 2016; 임영태 2017 등)이 위원회의 한계를 보완하려 노력했으나, 민간 연구자는 전국 단위로 증언을 수집하거나 국가기관 문서에 접근하는 데 구조적 제약을 겪을 수밖에 없었다. 그 결과, 개별 연구 차원에서는 위원회 조사 성과를 온전히 확장하기 어려웠다.

현재 민간인학살 분야는 전국 피해자 수조차 정확하게 추산하지 못하고 있다. 이는 개별 연구자의 과제가 아니라, 진실화해위원회가 역사적·구조적 진실규명을 수행하면서 해야 할 작업임에도 지금까지 위원회는 이조차도 시

도하지 못했다. 3기 위원회는 법적·개별적 진실규명과 역사적·구조적 진실규명을 조사 초기 단계부터 통합적으로 설계해야 한다. 역사적·구조적 접근이 결여된 채 사건조사보고서나 종합보고서를 작성한다면, 그것은 개별 피해 사례 모음집이나 신청사건 요약본 수준에 머물 가능성이 크다. 배·보상 심사용 예비 자료나 학살의 잔혹성을 드러내는 데 그치는 보고서는 오히려 과거청산을 피해당사자주의로 협소화할 위험이 있다. 특히 2기 위원회 보고서의 평면성을 극복하고 기록관리 및 자료 집대성 작업을 체계화하기 위해서는, 활동 초기에 관련 정책을 수립하고 보고서 TF와 기록관리 TF 등 전담 조직을 구성할 필요가 있다. 이 글에서는 보고서 개선 방안을 다음과 같이 제안하겠다.

① 개인별 진실규명결정서는 「신청서 검토 보고서」 수준으로 간소화한다면 보고서 작성 효율을 높이고, 종합·주제별 보고서 작성에 역량을 집중할 수 있을 것이다.

② 사건보고서는 희생자별 기록 모음이 아니라, 각 지역의 ‘민간인학살사’를 종합하는 형태로 작성한다. 지역 전담 조사관이 해방 직후부터 한국전쟁 전후까지의 국가 폭력 양상을 통합적으로 다루고, 이를 권역별·유형별 보고서로 발전시키는 방식을 추진할 필요가 있다(나효은, 2005). 이러한 중간 단계 보고서는 개별 사건의 법적 진실규명을 보완하면서, 종합보고서의 기초 자료가 될 것이다.

③ ‘가해 세력 분석팀’을 구성해 가해 주체의 성격·명령체통·작전 구조를 심층 분석하고, 국내외 자료 검토가 필요한 부분은 학계 전문가의 자문을 활용할 필요가 있다. 지역사 연구자는 사건의 지역적 배경을, 군사사 연구자는 한국전쟁 사료를 분석해 가해 구조 규명을 담당하는 식으로 학문적 협업 체계를 제도화할 필요가 있다.

④ 최종 종합보고서는 개별 사건의 단순 요약を 넘어, 사회운동사와 국가 폭력 구조사, 피해사와 가해사의 총체적 서술로 발전해야 한다. 이를 통해 종합보고서 작업은 해방 이후 분단체제 형성과정을 재구성하는 ‘한국전쟁사 다시 쓰기’로 확장될 필요가 있다.

⑤ 위원회 활동 성과를 장기적으로 보존하고 후속 세대의 연구·교육 자료로 제공하기 위해, 보고서에 담기 어려운 내용은 가칭 『진실화해 총서』로 기획·발간할 필요가 있다. 위원회 조사관이 수집하거나 위원회 외부 용역

사업을 통해 확보한 주요 증언, 문서, 사진, 영상 등 기록물을 체계적으로 정리하여 구술자료집, 문서 해제집, 용역조사 보고서 시리즈 등으로 발간·공개한다면, 사회적 접근성과 활용도를 높일 수 있을 것이다.

이상의 작업은 장차 과거사재단이 설립된 뒤에도 이어갈 수 있으나, 과거사재단에서 작업할 경우 현장성과 국가기관 자료 접근권을 충분히 확보하기 어렵다(나효은 2025). 그러므로 3기 위원회 활동 기간에 주요 사업으로 설정하는 것이 바람직하다.

위원회 내부 인력만으로 수행하기 어려운 부분은 외부 연구용역을 적극 활용해야 한다. 예컨대 전쟁사료 해제, 구술자료 분석, 권고 이행 점검, 사회적 치유 효과 분석 등에 대한 연구용역을 병행함으로써, 위원회의 활동 결과를 학문적으로 체계화하고 정책적으로 확장할 수 있을 것이다.

3. 위원회 운영 체계 개선과 추진 로드맵

1) 위원회 시스템 개선

1·2기 위원회의 경험을 볼 때, 3기 위원회는 피해자 존중의 관점을 중심에 두고 전문성과 효율성을 확보하며, 관료적 경직성을 완화하는 개방적 운영 체계를 확립해야 한다.

무엇보다 2기 위원회에서 드러난 문제를 반복하지 않기 위해, 민간인학살의 불법성을 부인하거나 위원회 설립 취지에 반하는 활동 전력이 있는 인사가 상임위원·조사국장 등 주요 책임자로 임용되어서는 안 된다. 그리고 연구 경험과 현장 전문성을 갖춘 인사를 임명해야 한다. 진실화해위원회의 정치적 중립성은 중요하지만, 피해자 관점과 역사적 맥락에 대한 이해 없이 형식적 중립만을 강조할 경우 조사의 방향성과 신뢰성을 모두 잃을 수 있다.

민간인학살 분야는 1·2기 위원회에서도 신청사건 중 가장 큰 비중을 차지해 왔으며, 3기에서도 상당수의 신청이 있을 것으로 예상된다. 1·2기에서는 조사 인력 부족으로 신청사건 처리에 매몰되어 과거사 정리가 민원 처리 수준에 머물렀다. 3기 위원회가 신청사건 조사 외에도 직권조사를 확대하고 기존 성과를 집대성하려면, 조사 인력을 충분하게 확보해야 한다. 최소한 1·2기 위원회보다 조사관 수가 줄어들어서는 안 된다. 또한 보고서 작성, 기록 관리, 피해자 상담 등에는 전문 인력을 배치할 필요가 있다.

위원회 운영의 관료화를 방지하고 활동의 투명성을 높이기 위한 제도적 장치도 마련해야 한다. 소위원회 안건 상정 및 심의 절차 규정을 명확하게 수립하고, 특정 위원이나 간부의 독단을 견제할 수 있는 구조적 장치를 도입해야 한다. 위원과 조사관 대상의 교육과 연수를 정기적으로 시행하고, 피해자 소통 창구를 단일화·정례화하여 피해자 요구 수렴과 협력 체계를 제도화해야 한다. 마지막으로 외부 연구진과의 협업을 활성화하여 조사의 질을 높이고, 진실규명 결과를 학문적·사회적으로 확산하도록 해야 한다.

2) 단계별 추진 계획

3기 위원회에서 이상의 방안을 정책으로 실현하려면 활동 전 기간에 걸친 단계별 추진 전략이 필요하다고 본다. 위원회의 조사기간은 개정되는 「진실화해법」에 의해 결정되겠지만, 여기서는 1·2기 위원회와 마찬가지로 4년이라고 가정하였다. 이에 따라 위원회 활동을 전반기(조사기간 1·2년 차)와 후반기(조사기간 3·4년 차 및 정리기)로 구분하여 다음과 같은 로드맵을 제안하였다(〈표 4〉).

〈표 4〉 단계별 추진 계획

위원회 활동 전반기 (조사기간 1~2년 차)	조사 인력 채용 및 편제, 역할 분담 진실규명 입증 기준 설정 1·2기 보고서 분석, 수집 자료 분석, DB화 3기 신규 신청사건 접수 및 조사 개시 2기 조사중지 사건 집중 조사 및 심의·의결 3기 신규 신청사건 집중 조사 및 심의·의결 직권조사 계획 수립 및 실행 기초사실조사(지자체 협조), 피해자현황조사(학계 협조) 시작 가해세력 조사·보고서·기록관리 TF 구성 및 활동
위원회 활동 후반기 (조사기간 3~4년 차, 정리기)	3기 신청사건 미해결 부분 조사 및 심의·의결 전반기 직권조사 결과 종합·검토 기초사실조사(지자체 협조), 피해자현황조사(학계 협조) 결과 종합·검토 가해세력 조사 TF 활동 결과 종합·검토 1~3기 조사 결과를 체계적으로 집대성할 방향 설정 지역(권역)별·사건 유형별 보고서 발간 주요 수집 자료 선별 해제 후 『진실화해총서』 발간 종합보고서(최종보고서) 발간 민간인학살 분야 권고 이행체계 점검 진실규명 이후 후속 조치·정책 개선안 제시

① 전반기 : 이 기간은 위원회의 조직 기반을 정비하고, 조사 체계를 구축하는 시기라 할 수 있다. 우선 2기 위원회에서 ‘조사중지’ 결정한 1,604건과 3기 위원회 신규 신청 사건의 진실규명을 진행해야 한다. 이와 함께 직권조사에 착수하고, 피해자현황 조사 및 기초사실조사도 병행하여 추진할 필요가 있다. 또한 보고서 TF, 가해세력 분석 TF, 기록관리 TF 등을 구성해 1·2기 위원회의 보고서와 수집 자료를 분석해야 한다. 이를 바탕으로 1기에서 3기에 이르는 진실규명 결과를 체계적으로 집대성하고, 역사적·구조적 진실규명을 위한 장기 계획을 수립할 필요가 있다.

② 후반기 : 이 기간은 위원회 활동을 본격적으로 종합하는 단계로, 전반기에 해결하지 못한 신청사건의 진실규명을 마무리하고, 직권조사 결과를 종합·분석해야 한다. 이를 토대로 지역·권역별 및 사건 유형별 보고서를 차례로 발간하고 『진실화해 총서』 시리즈를 편찬하여, 조사 성과를 체계화할 필요가 있다. 이후 종합보고서(최종보고서)를 작성하고, 민간인학살 분야의 권고 이행체계를 점검하며, 진실규명 이후의 후속 조치와 정책 개선 방안을 제시해야 한다. 이는 3기 위원회가 단순한 진실규명 기구를 넘어, 민간인학살 분야 과거청산을 제도적으로 완성하는 기구로 자리매김하려면 반드시 필요하다.

V. 결론

한국전쟁 전후 민간인학살은 다양한 형태로 나타났으며, 전후 유족들도 장기간 국가 폭력을 겪었다. 이는 국가기구의 진실규명은 단순히 법적·개별적 진실규명을 통한 피해 배·보상이나 ‘빨갱이’ 낙인 벗기 수준을 넘어서야 함을 보여준다. 따라서 민간인학살 진실규명은 가해자의 시각과 국가권력이 만든 고정관념을 탈피해 피해자 중심 관점에서 사건의 역사적 맥락과 구조적 원인을 객관적으로 규명하고, 반공 이데올로기로 정당화해 온 국가 폭력을 비판하는 인권 중심의 서사를 형성하는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 과제를 실현하기 위해서는 두 층위의 과제를 함께 조사하는 ‘통합적 진실규명’의 접근방식이 필수적이다.

1기 진실화해위원회(2005~2010)는 한국전쟁기 민간인학살을 국가 차원

에서 처음 조사하며 그 불법성을 규명하려 했지만, 신청주의 중심 조사, 조사기간과 인력의 제약으로 개별 희생자 확인에 치중하며 역사적·구조적 진실규명의 측면에서는 미흡했다. 이후 피해자들은 개별적으로 소송을 통해 국가 배상을 받고 지방 자치체 단위의 추념사업도 진행됐지만, 과거청산이 진전되지 않았다. 2기 진실화해위원회(2020~2025)는 여러 가지 변화된 조건 속에 활동했으며, 극우·수구적 관점을 지닌 위원회 상층부의 편향과 비전문성에 의해 한국 군경과 미군에 의한 학살 사건은 ‘진실규명’ 비율이 낮고 ‘조사중지’된 사건이 많았다. 역사적·구조적 진실규명의 면에서도 전반적으로 1기 위원회보다 후퇴하는 경향을 보였다. 또한 한국 과거청산은 물성적이고 가부장제적 관점에 머물러, 전시성폭력과 전후에 있었던 연좌제 피해 여성들의 젠더폭력 진실규명은 거의 이루어지지 않았으며, 관련 법도 제정되어 있지 않다.

3기 진실화해위원회는 1·2기 위원회의 성과를 계승하며, 민간인학살과 관련 젠더폭력 사건을 법적·개별적 진실규명과 역사적·구조적 진실규명의 관점을 통합하여 진실규명하고, 조사·보고서·위원회 운영 체계를 개선하여 이 분야의 성과를 집대성해야 한다. 아울러 권고 이행과 후속 조치를 위한 제도적 장치를 마련하여, 민간인학살 분야 과거청산이 진일보하도록 해야 한다.

김상숙은 1기 진실화해위원회 조사관으로 한국전쟁 전후 민간인학살 사건을 조사하고 희생자들의 명예회복을 위한 일을 했다. 현재 성공회대학교 연구교수로 재직하며 ‘국가에 의한 젠더폭력 과거청산’을 연구하고 있다. 대표 저서로 『10월항쟁 - 1946년 10월 대구, 봉인된 시간 속으로』(돌베개, 2016), 『민주노조, 노학연대, 그리고 변혁』(한국학중앙연구원, 2017, 공저), 『한국현대사와 국가폭력』(푸른역사, 2019, 공저), 『대구의 5.18, 두레양서조합사건』(책과함께, 2025) 등이 있다.

참고문헌

- 김귀옥. 2011. “한국전쟁기 한국군에 의한 성폭력의 유형과 함의.” 『구술사 연구』 제3권 제2호, 7-37.
- 김동춘. 2000. 『전쟁과 사회』. 돌베개.
- _____. 2011. “진실화해위원회 활동을 돌아보며.” 새얼문화재단. 『황해문화』. 2011년 가을. 통권 제72호, 215-238.
- 김득중. 2009. “한국전쟁 전후 정치범 관련 법제의 성립과 운용 -주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료를 중심으로.” 『사람』 제33호, 155-195.
- 김무용. 2011. “과거청산 작업에서 진실말하기와 대항 내러티브 주체의 형성.” 『한국사연구』 제153호, 191-237.
- 김상숙. 2011. “한국전쟁 전 대구경북지역의 민간인학살사건의 실태와 특징 - 제4대 국회 『양민학살사건진상조사보고서』의 기록을 중심으로.” 『대구사학』 제102집, 87-121.
- _____. 2012. “진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명 현황과 향후 과제.” 『기억과 전망』 통권27호, 131-159.
- _____. 2014. “과거청산을 위한 역사적 진실규명과 진실화해위원회 보고서 : 한국전쟁 전후 민간인학살 분야를 중심으로.” 『사회와 역사』 제104집, 335-376.
- _____. 2016. 『10월 항쟁 - 1946년 10월 대구 봉인된 시간 속으로』. 파주. 돌베개.
- _____. 2021a. “젠더폭력 과거청산, 어떻게 할 것인가?: 남아공 TRC의 시도를 통해 본 한국 진실화해위원회의 과제.” 『NGO연구』 제16권 제2호, 39-76.
- _____. 2021b. “한국전쟁 전후 여성 민간인학살과 전시 성폭력 : 1기 진실화해위원회 보고서 기록을 중심으로.” 『사회와 역사』 제131집, 61-100.
- _____. 2022. “연좌제와 ‘대살(代殺)’을 중심으로 본 여성 민간인학살과 전시 성폭력.” 『여성문학연구』 제57호, 99-125.
- _____. 2024a. “여성에 대한 국가 젠더폭력 과거청산과 치유 가능성 - 한국전쟁 전후 민간인학살 생존자와 유가족의 경험을 중심으로.” 『인권연

- 구』 제7권 제1호, 97-131.
- _____. 2024b. “2기 진실·화해를위한과거사정리위원회 진실규명 과정에 나타난 주요 쟁점과 과제 : 한국전쟁 전후 민간인학살 분야를 중심으로.” 『2024 한국사회학회 사회학대회 논문집』 Vol.2024 No.12, 46-48.
- 김영수. 2011. “한국 과거사정리와 국가의 전략.” 『역사연구』 제21호, 141-167.
- 김태우. 2011. “진실화해위원회의 미군 사건 조사보고서에 대한 비판적 검토.” 『역사연구』 제21호, 103-140.
- 김학재. 2010. “한국전쟁 전후 민간인학살과 20세기의 내전.” 『아세아연구』 통권142호, 82-118.
- 나효은. 2025. “민간인학살 사건 조사의 한계와 3기 진실화해위원회의 과제.” 『국가 폭력연구회 질기게 워크숍 발표 자료』(2025.7.12.).
- 내무부 치안국. 1980. 『신원기록일제정비계획』. 서울: 내무부 치안국 정보과.
- 노용석. 2021. “‘청산’과 ‘탈출’의 기로에서 : 경산코발트광산 과거사 청산 담론의 변동과 의미 분석.” 『기억과 전망』 통권45호, 351-390.
- 신기철. 2011. 『진실, 국가범죄를 말하다』. 서울 : 자리.
- 안병욱. 2010. “한국 과거청산의 현황과 과제.” 『역사비평』 통권93호, 32-60.
- 이명춘. 2011. “진실화해위원회의 인권침해 조사 활동의 성과와 한계.” 『역사와 책임』 창간호, 81-98.
- 이재승. 2025. “이행기 정의 기구 안에서 기술적 부인.” 『사회와 역사』 제147집, 11-63.
- 임영태. 2017. 『한국에서의 학살 - 한국 현대사, 기억과의 투쟁』. 서울: 통일뉴스.
- 정근식. 2022. “이행기 정의와 구술사.” 『구술사연구』 제13권 2호, 121-163.
- 정혁. 2022. “2기 진실화해위원회, 현황과 과제.” 『기억과 전망』 통권47호, 274-291.
- 제4대 국회. 1960. 『양민학살사건진상조사보고서』.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회. 2003. 『제주4·3사건 진상조사보고서』. 서울: 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회.
- 중단 없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 대책회의 등. 2025. 『중단 없는 과거청산과 역사정의 회복을 위한 국회 토론회 자료집』(2025.4.25.).
- 중앙정보부. 1978. 『6·25 처형자 명부』.

- 하금철. 2025. “진실화해위원회 집단수용시설 조사에 대한 평가와 향후 과제: 뉴질랜드 사례와의 비교를 중심으로.” 『역사문제연구』 제57호, 379-419.
- 한인섭. 2000. “한국전쟁과 형사법 -부역자 처벌 및 민간인학살과 관련된 법적 문제를 중심으로.” 『서울대학교 法學』 제41권 2호, 135-179.
- 1기 진실화해위원회. 2009. “부산·경남지역 형무소 재소자 희생 사건.” 『2009년 상반기 조사보고서』 제3권. 서울. 진실화해위원회.
- 1기 진실화해위원회. 2010. 『진실화해위원회 종합보고서 III : 민간인 집단희생 사건』. 서울. 진실화해위원회.
- 1기 진실화해위원회·공주대학교 산학협력단. 2009. 『피해·명예회복 및 화해·위령사업, 재단 해외사례 조사 연구용역 최종보고서』.
- 2기 진실화해위원회노조(전국공무원노동조합 진실화해위원회지부). 2025. 「진실화해위원회 조사중지결정 현황 및 원인 분석」(2025.5.23.).

Opongo, Elias O. 2021. “Gendering transitional justice processes in Africa: a feminist advocacy approach to truth commissions.” *Journal of the British Academy*. 9(s2). 25 May 2021. 35-52.

Truth and Reconciliation Commission, South Africa(1998a). *Truth and Reconciliation Commission of South Africa report, Vol. 1*. Cape Town, South Africa: Juta Press.

Truth & Reconciliation Commission, Sierra Leone. 2004. *The Truth and Reconciliation Comision Report Vol. 3B*. <https://www.sierraleonetrnc.org/> (검색일: 2024.3.31.).

고경태. 2023. “충주와 영락교회, 김광동의 두 얼굴.” 한겨레(6월 11일).

2기 진실화해위원회 전임 조사관 A 전화 인터뷰, 2024.10.10.

의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/> 검색일: 2025.11.5.)

2기 진실화해위원회 홈페이지(<https://www.jinsil.go.kr/> 검색일: 2025.10.10.)

Abstract

Truth-Finding on Civilian Massacres Before and During the Korean War and Challenges for the Third Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea (TRCK)

SangSook Kim*

This article argues that addressing civilian massacres around the Korean War requires the Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea (TRCK), and similar bodies to move beyond legal and individual case confirmation toward historical and structural truth-finding that exposes organizational dynamics and ideological mechanisms. This demonstrates the need for integrated truth-finding, which combines these layers from the outset. The First TRCK (2005-2010) centered on identifying individual victims, leaving historical and structural inquiries insufficient, and follow-up measures limited. The Second TRCK (2020-2025) showed ideological bias and lack of expertise in its leadership, resulting in low truth-finding rates on massacres committed by Korean security forces and the U.S. military. Across both commissions, gender-based violence by the state-including wartime and postwar harms against women-remained largely unaddressed. A Third TRCK should establish an integrated system early on to strengthen professionalism, improve investigation and reporting, consolidate findings, and advance Korea's efforts to confront past state violence.

Key Words: Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea (TRCK); Korean War; Civilian massacres; Truth-finding; Gender-based Violence by the State.

논문투고일: 2025. 11. 05.

논문심사일: 2025. 11. 10.

게재확정일: 2025. 11. 24.

* Sungkonghoe University