거창사건 배상법 제정과 피해자 권리장전 발표회

| 일시 | 2018년 11월 15일(목) 13:00 - 16:00

| 장소 | 국회도서관 소회의실

| 주최 | 연세대학교 인간평화와 치유연구센터, 강석진 의원실

| 후원 | 거창군, 거창사건희생자 유족회

<거창사건 배상법 제정과 피해자 권리장전>

- ❖ **일시**: 2018년 11월 15일(목) 13:00 - 16:00
- ❖ **장소**: 국회도서관 소회의실
- ❖ **주최**: 연세대학교 인간평화와 치유연구센터, 강석진 의원실
- ❖ **후원**: 경상남도 거창군, 거창사건희생자 유족회

세 부 일 정		
개 회 식 (13:00 - 13:30)	**개 회 사**	**박 명 림** 교수 (연세대학교 인간평화와 치유연구센터 소장)
	환 영 사	**강 석 진** 의원 (제20대 국회의원)
	축 사	**김 병 욱** 의원 (제20대 국회의원)
제 1 부: 발표 사 회 자 한 성 훈 교수 (연세대학교 역사와공간연구소)		
제1주제 (13:30 - 13:50)	거창사건과 피해자 권리장전 - **이 재 승** 교수 (건국대학교 법학전문대학원)	
제2주제 (13:50 - 14:10)	거창사건 배상법 검토 - **한 성 훈** 교수 (연세대학교 역사와공간연구소)	
제3주제 (14:10 - 14:30)	정의의 전환과 과거 극복의 완전성의 문제: 거창사건을 중심으로 - **박 명 림** 교수 (연세대학교 지역학협동과정)	
휴 식 (14:30 - 14:50)		
제 2 부: 토론 사 회 자 한 성 훈 교수 (연세대학교 역사와공간연구소)		
종 합 토 론 (14:50 - 15:50)		
폐 회 식 (15:50 - 16:00)	**폐 회 사**	**김 길 영** 거창사건희생자 유족회장

거창사건 배상법 제정과 피해자 권리장전 목차

1. 환영사 - 강석진 국회의원 ····· 1

2. 축사 - 김병욱 국회의원 ····· 3

3. 폐회사 - 김길영 거창사건희생자 유족회장 ····· 5

4. 발표1 - 이재승 교수: 거창사건과 피해자 권리장전 ····· 7

5. 발표2 - 한성훈 교수: 거창사건 배상법 검토 ····· 29

6. 발표3 - 박명림 교수: 정의의 전환과 과거 극복의 완전성의 문제;
거창사건을 중심으로 ····· 37

7. 참고자료 - 민간인 학살사건 비교, 거창사건 법안 분석, 거창,
산청·함양 유족 합의서 ····· 41

환 영 사

국회의원 강석진

안녕하십니까. 국회의원 강석진입니다.

「거창사건 등 배상법 제정과 피해자 권리장전 발표회」개최를 진심으로 축하드립니다.

거창사건은 한국전쟁 중에 일어난 국군의 민간인 학살 사건임에도 불구하고, 1996년 특별법 제정 이후 위령과 추모 사업을 중심으로만 진행되어 국가에서 제대로 된 피해자 회복조치가 이루어지지 않고 있습니다.

특히, 2005년 유엔 총회가 채택한 '피해자 권리장전'은 과거사에 대한 피해구제 조치를 국가의 의무로 규정하고 있으나 아직까지 국가적 차원의 거창사건과 산청·함양사건 유족에 대한 손해 배·보상 조치는 전무한 상태입니다.

그런 의미에서 거창사건에 대한 배상법 제정 필요성과 유엔이 규정한 '피해자 권리장전', 그리고 이와 유사한 산청·함양사건을 거창사건의 연장선상으로 보아 손해 배·보상을 검토하고, 올바른 구제 조치를 마련하기 위한 오늘의 발표회는 참으로 뜻 깊다 하겠습니다.

그동안 각자 활동해오던 거창과 산청·함양 유족회를 설득, 중재하여 지난 10월 17일, '거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안' 과 '거창사건 등 관련자 배상 등에 관한 특별법안'의 병합 심사 합의를 이끌어 냈습니다. 이를 계기로 법안 제정에 탄력이 붙게 되어 매우 다행스럽게 생각합니다. 이는 거창사건 유족회와 산청·함양사건 유족회가 하나의 마음으로 합쳐져 맺은 결실이고 법안 제정의 청신호라고 할 수 있겠습니다.

거창사건과 산청·함양사건은 우리 대한민국의 현대사의 깊은 상처지만, 이런 아픈 역사를 제대로 평가하고 치유하는 것도 현재를 살아가는 우리들의 몫입니다. 다시는 전쟁으로 인한 이런 아픔이 되풀이되지 않도록 국회차원의 적극적인 노력이 필요한 시점입니다.

아무쪼록 오늘 발표회가 과거사 피해자의 배·보상을 포함하는 올바른 구제조치 마련과 과거사 문제해결의 자리가 되기를 기대합니다. 또한, 이미 발의된 두 개의 법안과는 별개로 발표회에서 나온 문제점을 보완하고 발전시켜 새로운 법안을 발의하는 방안도 검토하겠습니다.

바쁘신 와중에도 토론회를 위해 애써주신 거창사건 유족회와 거창사건 사업소, 연세대 인간평화와 치유연구센터 박명림 교수님과 한성훈 교수님 그리고 건국대 이재승 교수님께 감사의 마음을 전합니다.

그리고 항상 유가족의 아픔을 어루만져 주시고, 오늘 행사를 위해 귀한 발걸음을 해주신 거창사건 희생자 유족회 김길영 회장님을 비롯한 유가족 여러분과 거창군 거창사건 사업소 관계자께도 감사와 존경의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2018. 11. 15.

국회의원 강 석 진

축 사

국회의원 김병욱

거창·산청·함양 사건 배상 특별법 통과를 위해 최선을 다하겠습니다.

안녕하십니까 더불어민주당 성남 분당을 지역 국회의원이자 경남 산청 출신인 김병욱 입니다. 토론회 축사에 앞서 거창사건과 산청·함양 사건으로 희생당하신 모든 분들과 유족분들께 깊은 애도의 말씀을 올립니다.

6.25 전쟁은 우리 민족사에서 가장 가슴 아픈 역사입니다. 특히 1951년 2월 7일부터 11일 국군11사단 9연대 3대대의 대한민국 국군의 견벽청야 작전명령은 절대 반복되지 말아야할 비극입니다.

1951년 2월 7일 지리산 줄기의 두메산골인 가현, 방곡(산청군 금서면), 점촌마을(함양군 휴천면)과 서주리(함양군 유림면) 등 네 개 마을의 양민 705명은 느닷없이 들이닥친 국군 병사들에게 떼죽음을 당하고 세 마을 133가구가 잿더미가 되었습니다. 이어 산청·함양을 거쳐 거창군으로 이동한 같은 부대는 1951년 2월 9일부터 11일까지 사흘 동안 거창 지역의 양민 719명을 무차별 학살했습니다.

당시 빨치산 공비들에게 예기치 않게 많은 피해를 입어 격앙된 국군은 대대장의 명령에 따라 '통비분자'를 색출한다는 명목으로 선량한 양민들을 학살했습니다. 당시 희생된 분들은 노약자, 부녀자, 어린아이들이 대부분이었습니다. 정말로 끔찍한 일이었습니다.

이 후 수십 년간 유족분들은 제 목소리를 내지도 못한 채 학살사건에 대해 함구를 강요당함은 물론 보상조차 받지 못했습니다. 96년 정부에서 공포된 <거창사건 등 관련자의 명예회복에 대한 특별조치법>에 의해 미흡한 명예회복을 이루긴 했지만 국회에서 여야 합의로 통과된 특별보상법이 재정 부담을 이유로 정부에서 거부되면서 다시 한 번 피눈물을 쏟았습니다.

지금 20대 국회에는 거창 사건 특별법과 거창사건 등(산청·함양사건을 포함하는 특별법)에 관한 특별법이 따로따로 올라와있습니다. 저도 산청 출신으로서 억울하게 희생당하신 분들을 위해 이 법을 발의했습니다. 두 사건이 모두 같은 시기에 진행되었던 참사임에도 불구하고 이번 국회에서는 법안이 별개로 발의되는 안타까운 일이 있어 이를 해결하기 위해 노력해왔습니다.

다행이도 지난 10월 17일 거창사건 유족회와 산청·함양 사건 양민희생자 유족회가 상

호 합의하여 거창사건과 산청 함양사건은 국군 11사단 9연대 3대대의 견벽청야 학살 사건(작전명령 제5호)에 희생된 유가족으로 상호 인정함으로서 함께 대응하기로 한 것은 정말로 뜻깊은 일이라고 봅니다.

오늘 토론회는 거창사건 등에 관한 특별법 개정의 필요성과 유엔이 규정한 '피해자 권리장전' 그리고 우리나라에서 진행되고 있는 유사한 민간인 학살 사건의 손해 배보상을 검토하고 거창사건의 올바른 구제 조치를 마련하기 위한 자리입니다.

다시는 이러한 끔찍한 사건이 다시 되풀이 되지 않도록 하기 위해서라도 합의된 특별법이 꼭 국회 본회의를 통과하여 억울한 희생자의 넋을 위로하고 유족들에게 인고의 세월에 대한 보상을 안겨드려야 한다고 생각합니다.

토론회를 준비하기 위해 노력하신 강석진 의원님을 비롯하여 연세대학교 인간평화와 치유연구센터, 거창사건사업소에 감사드리며 토론회 발제를 해주실 이재승 교수님, 한성훈 교수님, 박명림 교수님, 그리고 참석하신 모든 분들게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2018. 11. 15.

국회의원 김 병 욱

폐 회 사

거창사건희생자 유족회장 김길영

학술발표회에 참가하신 여러분, 대단히 고맙습니다!

먼저 어려운 여건 속에서도 이번 학술발표회를 위해 애를 써주신 강석진 의원님을 비롯한 여러 국회의원님, 박명림 연세대학교 교수님, 구인모 거창군수님 그리고 관계자 여러분의 노고에 감사를 드립니다.

「거창사건 배상법 제정과 피해자 권리장전」이라는 주제로 펼쳐진 이번 학술발표회는 거창사건이 한국의 대표적인 민간인 학살 사건임에도 불구하고 현재 제대로 된 피해자 회복조치가 이뤄지지 않음에 따라 배상법 제정을 학술적이고 실질적인 측면에서 논의하기 위해서 입니다.

저는 지난 “거창사건 희생자 합동위령제 및 추모식”에서 거창사건 관련자 배상에 관한 법률을 조속히 제정해 달라고 국회와 정부에 호소했었습니다.

잘 아시다시피 지난 1996년 “거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법”이 공포되고, 2004년에는 유족 보상금, 생계지원금, 의료지원금 등이 포함된 일부 개정 법률안이 여야 합의로 국회 본회의를 통과하였습니다만 정부의 재의 요구와 16대 국회의 폐회로 법안이 폐기되는 안타까운 일이 있었습니다.

다행히 현 정부에서 이미 인정된 희생자에 대해서는 배·보상을 포함하는 과거사 문제 해결을 정부의 100대 국정과제로 선정하였고, 이제 국회에서 본격적으로 논의한다면 배상법은 통과될 수 있다고 생각합니다.

어렵게 마련된 학술발표회 자리인 만큼 향후에도 거창사건 배상법 제정과 희생자들 권리에 관한 전문가들의 깊이 있는 논의와 교류가 이어지길 기대합니다.

거창사건에 관심을 가져 주셔서 감사합니다.

2018. 11. 15.

거창사건희생자 유족회장 김길영

거창사건과 피해자 권리장전

이재승
건국대학교 법학전문대학원 교수

< 차 례 >

Ⅰ. 거창사건의 법적 상황
Ⅱ. 피해자 권리장전
Ⅲ. 진실에 대한 권리
Ⅳ. 사법적 구제에 대한 권리
Ⅴ. 손해배상에 대한 권리
Ⅵ. 거창사건과 이행기 정의

I. 거창사건의 법적 상황

거창사건은 1951년 2월 한국전쟁 당시 신원면 일대에서 인민군 패잔병을 진압하는 과정에서 민간인을 군대가 대량으로 학살한 사건을 지칭한다. 2008년 대법원은 거창사건의 피해자유족들이 제기한 손해배상청구소송 상고심에서 "지난 51년 12월 중앙고등군법회의가 거창사건 책임자들에 대해 유죄판결을 선고한 시점에는 유족들이 거창사건의 손해와 가해자 및 그 가해행위가 불법행위인 점 등을 모두 알았다고 봄"이 상당하며 "그로부터 3년이 도과해 유족들의 손해배상청구권에 관한 단기소멸시효가 완성될 때까지 국가가 원고들의 권리행사나 시효중단을 불가능 또는 현저히 곤란하게 했다고 보기 어려울 뿐만 아니라 객관적으로 유족들이 권리행사를 할 수 없는 장애사유가 있었다거나 권리행사를 기대할 수 없는 상당한 사정이 있었다고 단정하기도 어렵다"고 판시함으로써 거창사건의 피해자들의 사법적 구제의 길을 봉쇄하였다.[1)]

민간인 학살 사건의 지휘관들이 사건 직후 군사법정에서 유죄판결을 받은 사례는 사법사상 매우 희귀하다.[2)] 그러나 사법부가 유족들의 손해배상청구를 배제하는 근거로 학살자들에 대한 유죄판결을 원용할 수 있는지는 매우 의문스럽다. 대법원의 판단에는 중대한 과오가 존재하기 때문이다.[3)] 이러한 판단에서 주목했어야 할 점은 유죄판결 자체가 아니라 사면과 실질적인 불처벌(impunity)의 관행이다. 거창에서 민간인 학살을 자행한 군부대의 지휘관들은 유죄판결후 즉시 원대복귀하여 승승장구하였다. 동시에 유족들은 오랜 침묵을 강요받았으며 한국전쟁중 전국각지 민간인 학살 희생자유족회원들이 4.19혁명 공간에서 진상규명을 요구했다는 이유로 5.16군사 쿠데타 이후에 다시 특수범죄처벌에 관한 특별법으로 처벌받기도 하였다. 권리구제는 관행(practice)의 문제로서 개별사건에 대한 유죄판결 여부가 아니라 다른 유사사건을 포

1) 대법원 2008.5.29. 선고 2004다33469 판결. 이 판결 이후에도 지방법원은 국가책임을 인정하는 판결을 하였으나 대법원은 2016.4.18. 대법원 심리불속행기각을 결정하였다. 대법원 판결에 대해서는 이덕연, "거창사건에 대한 대법원판결(2008.5.29. 2004다33469) 평석-견벽청야의 군사작전과 법리구성의 구조적 유사점을 주목하며", 저스티스 제129호(2012), 297-329쪽.
2) 한인섭, "1951년 거창사건 형사재판의 검토", 서울대학교 법학 제44권 제2호(2003), 179-226쪽.
3) 이재승, "집단살해에서 소멸시효와 신의칙", 민주법학 제53호(2013), 181-220쪽.

함하여 법원이 권리구제관행을 확립하였는지에 따라 판단해야 할 사항이다. 가해자가 누구인지 알았다고 하더라도 책임을 추궁할 수 없는 객관적 사정에 주목해야 한다. 대법원은 국가범죄로서 민간인학살의 특성을 무시한 것이다. 대법원은 사면과 불처벌로 점철된 대한민국 사법관행을 추호도 반영하지 않았다.[4] 거창사건 가담자들에 대한 정부의 사면조치는 군사작전상 필요하다면 민간인을 살상해도 좋다는 학살의 일반면허장을 발부한 것이다. 정부의 사면은 사법적으로 치장된 국가범죄로서 불처벌이라고 해야 한다.[5]

필자는 국내법상 사법적 구제수단이 봉쇄된 상황에서 거창 민간인 학살 사건을 근본적으로 국제법적 시각에서 접근해보고자 한다. 유엔 총회는 1985년 <권력범죄와 남용의 피해자를 위한 정의의 기본원칙(1985)>[6]을 채택하였고, 2005년 <국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자의 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인>[7]을 채택하였다. 2005년 채택한 유엔의 문서를 “피해자의 국제권리장전(international bill of rights of victims)”이라 부른다. 이 문서의 기초과정에 중요한 역할을 수행한 국제법학자 이름을 따라‘반 보벤-바시오우니 원칙’이라고 부르기도 한다.[8] 피해자 권리장전은 뉴른베르크 재판소와 극동국제군사재판소 이래 국제범죄에 대한 국제적인 요청들을 반영하고 있으며, 형사적, 민사적, 정치제도적, 사회문화적 해법을 총괄하고 있으며, 특별히 피해자의 시각을 도입하였다.[9] 이와 더불어 2005년 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)가 채택한 <증보불처벌투쟁원칙>[10]도 피해자의 권리와 이행기 정의를 이해하는데 빼놓을 수 없다. 이러한 기준에 비추어 볼 때 정부는 거창사건의 유족에게 어떠한 국제법상의 책임을 져야하는가? 실제로 한국의 사법부가 민간인 학살의 피해를 구제하는 판결에서 국제법의 원칙을 명시적으로 원용하거나 <피해자 권리장전>을 판단의 근거로 삼은 적은 없다. 대체로 법원은 신의칙이라는 국내법적 탈출구를 통해 시효를 예외적으로 정지시킴으로써 문제를 해결하였을 뿐이다. 2018년 베트남 평화법정(모의법정)은 헌장에서 피해자 권리장전의 취지를 존중한다는 문구를 삽입함으로써 피해자 권리장전을 평화법정의 정신으로 수용한 바 있다. 따라서 이 글에서 피

---

4) 고문방지위원회는 고문범죄자에 대한 사면조치가 고문방지협약과 양립하지 않으며, 불처벌을 조장한다고 지적한다. UN Committee Against Torture (CAT), General comment no. 3, 2012 : Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : implementation of article 14 by States parties, 13 December 2012, para. 41, http://www.refworld.org/docid/5437cc274.html [검색일: 2018.09.16]

5) 주아네가 작성한 불처벌투쟁원칙: 원칙 29(사면의 제한) 사면이 평화협정에 이바지하는 조건을 성립시키고 국민적 화해를 촉진시키는 의도가 있을 때는, 다음과 같은 규정을 따른다. (a) 피해자들이 실효적인 구제를 받거나 공정하고 실효적인 결정을 구할 수 없는 한 국제법상 중대범죄자와 총체적이고 조직적인 침해자는 사면에 포함되어서는 안 된다. Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1), 2 October 1997.

6) Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power(A/RES/40/34)

7) Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/60/509/Add.1)

8) Marten Zwanenburg, The Van Boven/Bassiouni Principles: An Appraisal, Netherlands Quarterly of Human Rights Vol. 24(2006), 641-668쪽.

9) Bassiouni, M Cherif, International Recognition of Victim's Rights, Human Rights Law Review Vol. 6, 204쪽 이하.

10) PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: IMPUNITY -Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher: Addendum-Updateded Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1 8 February 2005.

해자 권리구제에 대한 원칙으로서 피해자 권리장전을 국제법 발전과 국제관행의 맥락에서 검토하고, 이러한 기준에 비추어 거창사건의 해법을 제시해보고자 한다.

Ⅱ. 피해자 권리장전

1. 국제범죄로서 거창 민간인 학살사건

<피해자 권리장전>은 국제인권법의 심각한 침해와 국제인도법의 총체적 위반에 대한 희생자의 구제를 목표로 한다. 실제로 피해자가 누구인지에 대해 피해자 권리장전은 명료하게 규정하고 있다. 대체로 중대한 인권침해행위가 자행되면 그러한 침해행위와 연결된 추가적인 피해자들이 발생한다. 피해자 권리장전은 피해자들의 직계가족을 피해자로 규정하고 있다.[11] 이 규정은 직계가족들에 대한 국가의 2차적인 가해를 전제하지 않는다. 그러나 학살당한 사람의 후손이라는 이유로 공적인 기회를 배제한 인권침해 관행으로서 연좌제는 정치적 박해로서 그 자체로 인도에 반한 죄에 해당한다.

피해자 권리장전은 국제인권법과 국제인도법을 존중하고, 존중을 확보하고, 이행할 의무를 국가가 가입한 조약, 국제관습법, 각국의 국내법에서 찾는다(제1조). 거창 민간인 학살은 어느 경우에나 피해자 권리장전이 구제하려는 '심각한 인권침해'에 해당한다.[12] 그것은 국제인도법의 총체적인 위반이라고 할 수 있다. 거창사건이 발생하기 전에 정부는 집단살해처벌협약에 가입하였다.[13] 1903년에 대한제국은 제네바협약 가입서를 기탁하였지만, 한국에서 발효일은 1986년이다.[14] 한국 전쟁초기에 한국정부는 1949년 제네바협약을 국내에 적용하겠다고 약속하였다. 국제인도법의 위반행위로서 거창 민간인 학살사건은 국제인도법상 어떠한 범죄에 해당하는가?[15] 거창 민간인 학살은 전쟁범죄(war crime)인가, 제노사이드인가, 인도에 반한 죄(crime against humanity)인가?

통상적으로 한국의 과거사법, 특히 <진실화해를위한과거사정리기본법>은 이러한 대량의 민간인학살을 집단희생사건으로 부른다. 집단희생은 genocide의 완곡어 또는 곡해어(euphemism)이다. '집단희생'은 학살상황이 대량으로 이루어져야 하는지에 대해서는 논란이

---

11) 이 문서의 취지상 피해자는 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반에 해당하는 작위 또는 부작위로 인하여 신체적 또는 정신적 피해, 감정적 고통, 경제적 손실, 근본적 권리의 실질적인 침해를 포함하여 개인적으로 또는 집단적으로 피해를 당한 사람이다. 필요한 경우 그리고 국내법에 따라 피해자는 직접적인 피해자의 직계가족과 피부양자 그리고 피해자를 돕거나 피해를 방지하기 위해 개입하면서 피해를 입은 사람도 포함한다(제8조).

12) 진실화해를 위한 과거사정리 기본법 제2조 4호에서 말하는 '중대한 인권침해사건'(1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건)은 피해자 권리장전상의 '총체적 국제인권법위반(Gross Violations of International Human Rights Law)'과 '심각한 국제인도법위반(Serious Violations of International Humanitarian Law)'과 범주적으로 중복된다고 할 수 있다.

13) <집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약>은 1950년 10월 14일에 가입서를 기탁하였고 1951년 1월 12일 발효하였다(조약 제1382호)

14) <육전의 법 및 관습에 관한 협약>은 대한제국이 1903년에 가입서를 기탁하였지만 대한민국 발효일은 1986년 8월 8일이다(조약 제836호).

15) 뉘른베르크 법정은 '최소한 1939년부터는 전쟁법규들이 국제관습법이 되었다'고 선언하였다. Judgement: The Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity", <http://avalon.law.yale.edu/imt/judlawre.asp>, 검색일: 2010.9.7; "Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons", Advisory Opinion of 8 July 1996, 1996 I.C.J. 226, General List No. 95, para. 80.)

있으나 한국전쟁기에 개별적으로 군경에 의한 학살도 이러한 범주에 해당할 것이다. 그러나 거창지역에서 자행된 민간인 학살의 피해자에게서 집단성을 인정하기 어렵기 때문에 국제법상 제노사이드에 해당하지 않는다. 원래 '제노사이드'라는 용어를 제안하였던 렘프킨은 정치적 집단도 포함하였다. 렘프킨의 용어가 일반적으로 수용되었다면 보도연맹원, 재소자, 수복지구에서 자행된 민간인학살이 제노사이드에 해당할 것이다. 그러나 '정치적' 집단은 조약이 채택되는 과정에서 소련의 반대로 삭제되었다.[16] 현재 국제형사재판소규정(로마규정)도 제노사이드를 국민적, 민족적, 인종적 또는 종교적 집단에 국한한다. 다수의 학자들은 한국전쟁중 죄우도식에 입각해 자행된 학살(보도연맹이나 예비검속 희생자)의 정치적 의미를 강조하기 위해 정치적 제노사이드라는 용어를 선호한다. 정치적 제노사이드는 국제범죄로서 전쟁범죄나 인도에 반한 죄에 해당한다.

국제형사재판소규정상 거창 학살사건은 인도에 반한 죄(제7조)나 전쟁범죄(제8조)[17]에 해당한다. 적군과 내통했을지도 모른다는 우려로 전시에 민간인을 살상한 행위는 우선적으로 전쟁범죄에 해당한다. 원래 자국민에 초점을 맞춘다면 인도에 반한 죄로 규정할 수 있지만, 거창사건은 성질상 전쟁수행과 관련지어 자행된 학살이므로 전형적으로 전쟁범죄에도 해당한다.

실제로 이러한 거창사건을 엄밀하게 규율할 수 있는 국제조약(한국이 가입한)이 당시에 존재하지 않는다고 하더라도 1907년 헤이그협약의 '메르텐스 조항'에 입각하여 중대한 전쟁법 위반으로 포섭할 수 있으며, 당시의 국제전쟁관습법의 위반으로 규정할 수 있다.[18] 실제로 이 점은 뉘른베르크 국제군사법정도 확인되었다. 전쟁수행과 직결된 적국의 민간인 살상을 전쟁범죄로 규정한다. 그러나 자국의 민간인 보호는 국제법에서 자유로운 영역이라고 할 수 볼 수 없다. 나아가 인도에 반한 죄는'민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격'의 일부로서 특수한 불법성을 구비해야 한다. 즉 민간인 학살이 일부군인들의 우발적인 공격이 아니라 국가나 조직의 정책이라는 점이 필요하다. 우선 한국전쟁기에 민간인학살 및 즉결처분을 위한 법제와 관행의 존재를 통해 민간인학살이 국가정책임을 밝힐 수 있다. 특히 <비상사태하의범죄처벌에관한특별조치령(1950.6.25.)은 민간인에 대한 체계적이고 광범위한 공격을 보장하는 법제였다. 명문으로 학살을 지시하지는 않지만 이 법제가 한국전쟁기에 민간인에 대한 포괄적이고 체계적 공격을 가능하게 하는 면허장으로 작동하였다. 거창사건과 관련해서는 김종원 대령이 법정에서 당시 국방장관 신성모의 지시를 받아 <제11사단 제9연대 작전명령 제5호>의 원래내용인 "적의 손에 있는 사람을 전원 총살하라"를 "작전중대장은 작전지역에서 이적행위자를 발견시는 즉결하라"로 나중에 수정하였다고 진술하였다.[19] 신성모 국방장관이 민간인을

---

16) 렘프킨은 본디 물리적.정치적.사회적.문화적.생물학적.경제적.종교적.도덕적 제노사이드로 분류하였다. 정치적 제노사이드에 대해서는 Lawrence J. LeBlanc, "The United Nations Genocide Convention and Political Groups: Should the United States Propose an Amendment?", Yale Journal of International Law Vol. 13(1988), 268-295쪽.

17) 제8조 2 나. (1) 민간인 주민 자체 또는 적대행위에 직접 참여하지 아니하는 민간인 개인에 대한 고의적 공격

18) 노근리학살사건과 관련하여 1907년 헤이그협약의 메르텐스 조항에 입각하여 민간인보호에 대한 국제법원칙의 중대한 위반으로서 전쟁범죄에 해당한다는 견해로는, 조시현, "노근리 학살사건의 국제법적 성격", 「노근리사건의 진상과 교훈(도서출판 두남 2002)」, 268쪽 이하; Tae-Ung, Baik, "A War Crime against Allys Civilians: The No Gun Ri Massacre", 같은 책, 378쪽 이하.;도경옥은 거창민간인 학살은 (인도에 반한 죄에 해당하지만) 전쟁범죄에 해당하지 않는다고 한다. 조약법으로서 1949년 제네바 협약에 한국정부가 당시에 가입하지 않았다는 점, 1949년 제네바 협약은 한국전쟁 당시 국제관습법의 지위를 얻지 못했다는 점을 근거로 제시한다. 도경옥, "거창양민학살사건의 국제형사법적 분석", 서울국제법연구 10권 1호(2003), 85-114쪽; 전쟁범죄에 해당하지 않는다는 견해는 이장희,"국제인도법의 원칙과 노근리 양민학살사건", 「노근리사건의 진상과 교훈(도서출판 두남 2002)」, 316쪽.

전원 총살하라고 지시한 점은 거창 민간인학살이 국가정책의 일환이었음을 파악하게 한다.

전쟁범죄와 인도에 반한 죄의 공소시효 부적용협약(1968)이 존재한다. 한국정부가 이 조약에 가입하지 않았기 때문에 공소시효의 부적용원칙이 국제관습인도법에 해당하는지가 문제된다. 거창사건이 국제법적인 맥락에서 제노사이드에 속하지 않는다고 하더라도 거창사건과 같은 민간인 학살은 전쟁범죄와 인도에 반한 죄에 해당한다. 전시에 민간인을 학살한 행위로서 거창사건은 좁은 의미에서 전쟁범죄에 해당하며, 정치적 이유로 민간인을 학살하는 행위로서 거창사건은 당연히 인도에 반한 죄에 해당한다. 전쟁범죄이든 인도에 반한 죄이든, <피해자 권리장전>은 공소시효를 배제해야 한다고 규정한다. 전쟁범죄, 제노사이드, 인도에 반한 죄는 강행규범(jus cogens) 위반 또는 국제관습법의 위반으로 접근할 수 있다. 결국 어떠한 범죄로 포섭하든 거창 민간인 학살에 대한 형사책임은 남아 있으며, 더구나 민간인 학살은 명백하게 불법적인 행위이므로 지휘관뿐만 아니라 명령을 수행한 보통 군인들(common soldiers)은 국제인도법의 측면에서는 여전히 처벌받지 않은 범죄자들이다.

2. 피해자 권리장전의 법적 성격

피해자 권리장전도 개별국가들이 중대한 인권침해행위의 구제와 관련하여 국제인권법과 국제인도법을 국내법으로 수용하고 이행하며, 재판에 대한 공정하고 효과적이고 즉각적인 접근을 제공하기 위해 적절하고 효과적인 입법적 행정적 여타 적절한 조치를 취하고, 원상회복을 포함한 효과적이고 즉각적이고 적절한 구제조치를 취하고, 국내법을 통해서 최소한 국제의무가 요구하는 바와 같은 수준의 보호를 피해자들에게 제공할 것을 요구한다(제2조 및 제3조). 피해자 권리장전은 초국경적인 국제적인 관계에서 국가들간의 책임을 겨냥한 것이라기보다는 일국가안에서 자행된 인권침해에 대하여 인권침해 피해자에 대한 해당국가의 책임을 규정한다. 그러나 이러한 해법이 국내적 영역에 한정해서 적용되어야할 원칙으로 볼 이유는 없다.

일찍부터 국제법의 효력의 상대성에 대해서 논의되어 왔다.[20] 대표적인 것이 경성법과 연성법의 구분이다. 경성법은 그 자체로 구속력있는 규범(조약, 국제관습법)이고, 연성법은 그렇지 않은 규범으로 설명되어 왔다. 피해자 권리장전도 경성법/연성법의 구분법에 따르면 연성법(soft law)이다.[21] 연성법은 형식적으로 구속력은 없지만 경우에 따라 국제인도법의 발전과정에서 중요한 문서이기 때문에 국제인도법이나 국제인권법에 적극적인 태도를 취하는 국내법정이라면 구체적인 사건에서 실질적인 해석원칙으로서 원용할 수 있다.[22] 국제사회는 개별국가에서 법규정립을 담당하는 통일적인 입법부라는 것이 존재하지 않기 때문에 연성법의 등장은 불가피한 사태이므로 경성법과 연성법의 구분을 고착적인 태도로 접근하는 것은 합리적이지

---

19) 한인섭, 1951년 거창사건 형사재판의 검토, 서울대학교 법학 제44권 제2호, 179-226(206쪽) 참조.

20) Prosper Weil, Towards Relative Normativity in International Law?, The American Journal of International Law Vol. 77(1983), 413-442쪽.

21) M. Cheriff Bassiouni, Crime against Humanity. Historical Evolution and Contemporary Application, Cambridge University Press, 2014, 279쪽.

22) 2018년 한국헌법재판소는 양심적 병역거부에 대한 자유권규약위원회의 의견에 대하여 흥미로운 결정을 내놓았다.

"자유권규약위원회는 자유권규약의 이행을 위해 만들어진 조약상의 기구이므로, 자유권규약위원회의 견해는 규약을 해석함에 있어 중요한 참고기준이 된다고 할 수 있고, 규약의 당사국은 그 견해를 존중하여야 한다. 특히 우리나라는 자유권규약을 비준함과 동시에, 개인통보를 접수·심리하는 자유권규약위원회의 권한을 인정하는 것을 내용으로 하는 선택의정서에 가입하였으므로, 대한민국 국민이 제기한 개인통보에 대한 자유권규약위원회의 견해(Views)를 존중하고, 그 이행을 위하여 가능한 범위에서 충분한 노력을 기울여야 한다."헌법재판소 2018.06.28. 선고 2011헌바379(병합); 헌법재판소 2018.7.26. 선고 2011헌마306, 2013헌마431(병합).

않다.[23] 연성법이라는 용어는 법적 효력을 단적으로 인정하지 않으려는 의도의 측면에서는 배제의 언어이지만 인류의 양심과 공적 정의를 국제법적 원리로 변형하는 통로이기도 하다. 전체국제법질서의 기능의 측면에서 연성법에 대해 다양한 접근방식이 필요하다. 특히 연성법이라는 용어는 포괄적 용어(umbrella concept)이기 때문에 다양한 규범적 사태를 적절하게 담아내지도 못한다.[24] 어떠한 규범은 개별사건에 대한 제안, 이상적인 기술적인 표준, 해석적 제안에 그치기도 하고, 어떤 경우는 현행 국제법의 부연에 해당한다고 볼 수도 있기 때문에 연성법의 성격을 통일적으로 규정하는 것이 애초부터 불가능하다. 연성법에도 다양한 위계가 존재할 수 있다. 이러한 전제에서 피해자 권리장전은 국제적인 보통법(international common law) 또는 국제관습법(international customary law)의 시각에서 접근해야 한다.[25] 피해자 권리장전은 새로운 규범들을 창설 내지 선포한 것인가? 즉 전혀 비현실적인 유토피아적 이상을 미래적으로 제안한 것인가? 아니면 국제사회의 조약, 국제관행, 개별국가의 규범과 관행으로 산재해 있는 피해자의 권리를 목록화한 것인가? 피해자 권리장전은 후자에 가깝다고 볼 수 있다.[26] 피해자 권리장전은 개별국가의 수용태도에도 불구하고 국제법의 일반원칙, 문명국가의 일반적 관행을 조문화했다고 할 수 있다. 따라서 권리장전의 세세한 원칙을 모두 국제관습법이라고 단정할 수 없지만 피해자들의 권리원칙으로서 대강은 국제관습법의 재확인에 해당하므로 권리장전을 국제관습법의 존재근거라고 볼 수 없지만 국제관습법의 인식근거라고 볼 수 있다. 세계인권선언이 시간이 흐르면서 국제관습법의 지위를 얻어가는 과정에 견주어 피해자 권리장전도 그 자체로 국제관습법의 위상을 획득할 수도 있을 것이다.

피해자 권리장전에는 국가의 의무와 피해자의 권리가 상호 내밀하게 짜여져 있다. 피해자 권리장전은 재판에 대한 권리(right to justice 제8장), 손해배상에 대한 권리(right to reparation 제9장), 알권리(right to know 제10장)[27]를 중추로 삼고 이에 상응하는 국가의 의무(제2장, 제3장)를 세세하게 조문화하였다.[28] 피해자 권리장전이 피해자의 개인적 구제만을 목표로 하지는 않는다. 인권침해를 야기할 수 있는 잠재적인 위협과 구조를 혁파하려는 집단적 관심도 반영하고 있다. 피해자의 권리는 개인적 권리의 차원뿐만 아니라 민주주의에 대한 권리(right to democracy)에 대한 차원으로도 비약하였다. 피해자 권리장전의 궁극적 목표는 재발방지를 위한 정치체제의 혁신이다. 이러한 권리장전에 앞서 <인권침해자의 불처벌에 대한

---

23) Arnold N. Pronto, Understanding the Hard/Soft Distinction in International law, Vanderbilt Journal of Transnational Law Vol 48(2015), 941-956쪽.

24) L Senden, “Soft law and its implications for institutional balance in the EC”, Utrecht Law Review vol. 1(2005), 79, 81쪽; M Mendelson, “Formation of Customary International Law”, RdC vol. 272(1998), 155, 360쪽.

25) Andrew T. Guzman & Timothy L. Meyer, International Soft Law, Journal of Legal Analysis, vol. 2(2010), 171-225쪽.(두 저자는 형식적 조약을 채택하거나 전혀 조약을 만들지 않는 양자택일 상황을 피하고 개별국가들이 연성법이라는 중간길을 취하는 배경을 조정장치로서 연성법, 손실회피이론, 위임이론, 국제보통법이론으로 해명한다)

26) Dinah Shelton, Soft Law(2008), http://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications, 9쪽.

27) 이러한 권리 삼분법은 일반적으로 사용되고 있다. ictjbriefing, Transitional Justice in the United Nations Human Rights Council, International Policy Relations, June 2011, https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-TJ-In-HRC-2011-English.pdf

28) 피해자 권리장전이나 여타 피해자권리에 관한 문서에서 사용된 redress, remedy, reparation, compensation을 각기 시정, 구제, 손해배상, 금전배상(보상)으로 번역한다. 시정(redress)과 구제(remedy)는 이행기 정의의 최상위 개념으로서 등가적인 용어로 파악하고, 진실에 대한 권리, 정의에 대한 권리, 손해배상에 대한 권리를 그 세부 원칙으로 파악한다. 따라서 손해배상(reparation)은 시정(redress)이나 구제(remedy)의 하위개념이고, 금전배상(compensation)은 손해배상(reparation)의 다섯 가지 형식-원상회복, 금전배상, 재활조치, 만족, 재발방지의 보증-중 하나이다.

투쟁을 통해 인권을 보호하고 신장하기 위한 일련의 원칙(1994)>도 권리장전과 마찬가지로 피해자의 권리를 셋으로 분류하였고, '증보불처벌투쟁원칙(2005)'도 마찬가지이다. 특히 증보불처벌투쟁원칙은 진실에 대한 권리, 진실규명에 대한 원칙, 조사위원회의 구성원칙을 세밀하게 규정하고 있다. 나아가 국제법이사회가 작성한 <국가책임법초안(2001)>도 피해자 권리장전과 대체로 유사한 내용을 국가책임의 해소수단으로 제시하고 있다. 피해자 권리장전, 증보불처벌투쟁원칙, 국가책임법초안은 비형사적 민사적 구제에 주로 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 원칙도 중대한 인권침해 가해자들의 형사책임을 빼놓지 않고 규정하고 있다. 국가의 의도적인 국제인도법위반행위뿐만 아니라 재난참사에 대한 사후적인 국가범죄에서도 이러한 권리담론은 유용하다.[29] 이하에서는 피해자 권리장전의 분류에 따라 진실에 대한 권리, 정의에 대한 권리, 손해배상에 대한 권리로 구분하여 논의하고, 이러한 권리들이 국제법적으로 어떻게 발전해왔는지 검토한다.

Ⅲ. 진실에 대한 권리

1. 피해자 권리장전상의 진실에 대한 권리

진실에 대한 권리(the right to the truth)와 알 권리(the right to know)는 번갈아 쓰인다. 피해자 권리장전은 "피해자들과 그 대표들은 피해를 야기하였던 원인들 그리고 국제인권법의 중대한 위반 및 국제인도법의 심각한 위반과 관련된 원인들과 조건들에 관한 정보를 추구하고 획득하고, 또한 그러한 위반행위들과 관련된 진실을 알 권리를 보유한다."고 선언한다(제24조 2문). 동시에 국제법상 범죄를 구성하는 국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위가 있는 경우에 국가에게는 조사할 의무를 규정한다(제4조 1문). 피해자 권리장전은 손해배상의 일환으로서 만족이라는 항목에서 사실의 검증과 진실의 완전한 공개(제22조 b), 실종자의 소재, 납치된 아동들의 신원, 피살자의 시신의 수색, 시신의 발견, 신원확인(제22조 c)을 다루고 있다. 만족과 진실에 대한 권리가 결부되어 나타날 수밖에 없다.[30] 나아가 국제인권법과 국제인도법 연수와 모든 수준의 교육자료에 자행된 위반행위에 대한 정확한 설명을 포함하도록 함으로써 진실에 대한 권리가 진실을 기억할 사회의 책무로 전환된다(제22조 h).

진실에 대한 권리를 가장 세세하게 정한 것은'증보불처벌투쟁원칙'이다. 국민의 진실에 대한 불가양의 권리(제2원칙), 기억을 보존할 국가의 의무(제3원칙), 희생자의 알 권리(제4원칙), 알 권리의 보장(제5원칙)을 제시한다. "온갖 법적 절차에 상관없이 피해자와 그 가족은 인권침해가 발생했던 상황, 그리고 피해자가 사망하거나 실종된 경우에는 그 피해자의 운명에 관한 진실에 대하여 시효로 소멸하지 않는 알 권리(the imprescriptible right to know the truth)를 가진다(제2원칙)."진실에 대한 권리는 시효로 소멸하지 않는다고 선언하였다. 나아가 증보불처벌투쟁원칙은 진상조사위원회의 설립방식에 대한 원칙(제6원칙-제13원칙)을 정하고, 문서고의 설치와 접근에 대한 원칙(제14원칙-제18원칙)을 정함으로써 기억의 보존과 관리의무를 규정하고 있다.[31] 진실에 대한 권리는 진실을 발견하고 조사하고 기억하고 보존할 권리와 의

29) 이재승, "세월호 참사와 피해자의 인권", 민주법학 제60호(2016), 145-179쪽.

30) UN Committee Against Torture (CAT), General comment no. 3, 2012 : Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : implementation of article 14 by States parties, 13 December 2012, para. 16, 17, http://www.refworld.org/docid/5437cc274.html[검색일 2018.09.16]

무를 정하고 있다. 이것이 단순히 피해자나 유족의 권리로 그치지 않고, 사회, 국민, 국가의 권리이자 의무로 구성되어 있다.

진실에 대한 권리를 매개로 최소한 국가 책임범위 안에서 자행된 실종, 사망, 피해에 대하여 진실규명을 요구할 권리를 확보할 수 있다. 이 권리가 모든 과거사의 논의의 출발점이기도 하다. 이러한 결론은 현행 국가재정법 제96조의 반대해석에 의해서도 나온다. 국가재정법은 금전지급을 목적으로 하는 채권에 관해서 소멸시효를 규정하고 있으므로, 재정적 부담을 지우는 의무가 아닌 경우에는 시효에 걸리지 않는 것이다.[32] 예컨대 불처벌 투쟁원칙, 정보공개법, 헌법상의 재판청구권에 기초하여 이러한 알권리를 주장할 수 있다.

2. 진실에 대한 권리의 국제법적 발전

진실에 대한 권리는 국제법적으로는 제네바협정 제1추가의정서 제32조에 등장하였다.[33] 강제실종협약 전문은 "강제실종의 상황과 실종자의 운명에 대하여 진실에 대한 피해자의 알 권리"를 규정하고 있다. 진실에 대한 권리는 유엔총회, 인권기구의 수많은 결의와 선언에 나타나고 있다.[34] 오늘날 각종 인권을 알 인권법상의 개념으로서 진실에 대한 권리는 가족의 운명에 대한 진실을 알고자 하는데 권한을 부여하는 몇 가지 법적인 권리들을 의미한다. 유럽인권법원이나 미주인권위원회, 미주인권법원은 자유권규약(ICCPR)의 비인도적 또는 굴욕적 처우금지(제7조), 재판받을 권리(제14조)와 같은 내용에서 진실에 대한 권리를 추론하고 있다. 한국헌법의 규정에도 이러한 권리가 존재하고, 한국정부가 자유권규약에 가입하였기 때문에 해당 조항을 원용하여 진실에 대한 권리를 입론할 수 있을 것이다. 진실에 대한 권리가 실종자의 가족에 의하여 미주인권법원에 의해서 처음으로 사용되었다.

<유엔강제실종방지협약>은 '당사국의 요원 혹은 당국의 허가, 지원 혹은 묵인 하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 혹은 모든 형태의 자유 박탈과 뒤이어 그러한 자유 박탈을 인정하기를 거부하거나, 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것(제2조)'을 강제실종으로 규정한다. 실종의 진실이 규명되지 않는 상태는 계속적 침해(계속범)에 해당한다. 강제실종선언(제17조 제1항)에 따르면, "강제실종에 해당하는 행위는 실종된 자의 운명, 행방을 지속적으로 감추고 이러한 사실들이 규명되지 않는 동안에는 계속범(a continuing offence)으로 간주해야 한다."[35] <미주강제실종방지협약>에 따르

---

31) Chicago Principles, principle 2.

32) 제96조(금전채권·채무의 소멸시효) ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.
②국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.
③금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리에 있어서는 소멸시효의 중단·정지 그 밖의 사항에 관하여 다른 법률의 규정이 없는 때에는「민법」의 규정을 적용한다. 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 같다.
④법령의 규정에 따라 국가가 행하는 납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다.

33) 제32조(일반원칙)
"본 장(실종자 및 사망자)의 시행에 있어 체약당사국, 충돌당사국과 제협약과 본 의정서에 언급된 국제적 인도주의기구들의 활동은 주로 친적들의 운명을 알고자 하는 가족의 권리에 의해 촉진되어야 한다."
Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts(Protocol 1), June 8, 1977.

34) Promotion and Protection of Human Rights. Study on the right to the truth. Report of the office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2006/91(2 February 2006)

35) Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, G.A. res.

면 강제실종은 공소시효의 적용을 받지 않는다(제7조). <강제실종방지협약>은 강제실종의 시효를 명시적으로 언급하지 않지만 강제실종의 시효배제를 전제하고 있다. <강제실종협약>은 강제실종과 관련하여 시효제도를 운영하는 국가에 대해서 계속범의 성격을 고려해서 시효정지를 둘 것을 규정하고 있으며, 시효정지후 다시 시작된 시효기간에 효과적인 구제를 보증할 것을 요구하고 있다.[36] 강제실종방지협약은 강제실종을 인도에 반한 죄로 규정하고 있으며, 로마규정도 강제실종을 인도에 반한 죄나 전쟁범죄로서 국제형사재판소의 관할 범죄로 규정한다(제7조 제2항 1호).

유럽인권법원은 사이프러스 대 터키 사건에서 이 문제를 다루었다. 1974년 여름 사이프러스 북부에서 군사작전 중인 터키 군부대의 구금시설에서 마지막으로 목격된 사람들의 행방을 터키 정부가 설명하지 못했다. 법원은 실종자의 가족들이 의문의 여지없이 매우 고통스러운 불안과 초조감을 겪었으며, 그들의 정신적 고통도 사라지지 않았다고 판단하였다. 법원은 터키 정부가 실종을 지속적으로 설명하지 못한 것은 실종자들의 가족과 관련하여 유럽인권협약 제3조(비인도적 또는 굴욕적 처우의 금지)의 지속적인 침해라고 판단하였다.[37] 유럽인권법원은 바르나바 사건에서 다음과 같이 명료하게 계속범의 법리를 제시하였다.

"법원의 판례에서 의문의 죽음을 조사할 의무와 의문의 실종을 조사할 의무 사이에는 구별해야 할 중요한 차이가 존재한다. 실종은 불확실성과 무책임의 지속적인 상황을 특징으로 하는 이례적인 현상이며, 그 상황은 과거에 무엇이 일어났는지에 관한 정보의 부재, 심지어 의도적 은폐와 얼버무리기의 특징을 갖는다. 이러한 상황은 매우 빈번히 오랜 시간을 거쳐 계속되고, 희생자의 친척들의 고통도 연장시킨다. 따라서 실종은 간단히 즉시(instantaneous) 범죄나 사고라고 말할 수 없다. 실종자의 행방과 운명에 대하여 사후에도 설명하지 않는 추가적인 특징요소가 범죄의 계속적 상황(a continuing situation)을 야기한다. 따라서 잠재적으로 실종자의 운명이 규명되지 않는 동안 절차적인 의무는 지속될 것이다. 필수적인 조사를 시행하지 않는 상태의 지속은 계속범(a continuing violation)으로 고려될 것이다. 결국 죽었다고 추정되는 상황에서도 마찬가지이다."[38]

강제실종과 관련해서 미주인권위원회나 미주인권법원이 직면한 상황도 유럽인권법원도 동일하다.[39] 미주인권위원회나 미주인권법원은 강제실종의 문제와 관련해서 계속범의 논리로 시효문제를 극복하였다.[40]

47/133, 47 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 207, U.N. Doc. A/47/49 (1992), Adopted by General Assembly resolution 47/133 of 18 December 1992.

36) 강제실종방지협약 제8조
제5조를 침해함이 없이
1. 강제실종과 관련하여 공소시효를 적용하는 국가는 형사소송에 대한 시효기간이 (a)장기적인 지속성을 갖고 이러한 범죄의 극단적인 심각성에 비례하고, (b)강제실종범죄의 계속적 성격을 고려하여 그 범죄가 종료된 순간부터 시작되도록 필요한 조치를 취해야 한다.
2. 당사국은 (새로이 시작되는) 시효기간 동안에 효과적인 구제에 대한 강제실종 희생자의 권리를 보증해야 한다.

37) Cyprus v. Turkey, 25781/94, Council of Europe: European Court of Human Rights, 10 May 2001, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43de0e7a4.html>, 검색일: 2013.9.29.

38) CASE OF VARNAVA AND OTHERS v. TURKEY(18 September 2009) (Applications nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90) para. 148, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-94162>, 검색일: 2013.9.29.

39) Pablo A. Ormachea, MOIWANA VILLAGE: THE INTER-AMERICAN COURT AND THE "CONTINUING VIOLATION"DOCTRINE, Harvard Human Rights Journal, Vol. 19(2006), 283ff.

미주인권법원은 Blake v. Guatemala 사건[41]에서 언론인인 Nicholas Blake의 가족은 과테말라 정부로 하여금 블레이크의 실종사건을 조사하도록 강제할 독자적인 권리를 보유하는지에 대해 고려하였다. 두 명의 미국인, 블레이크와 그의 사진기자 동료인 Griffith Davis가 1985년 업무수행중에 실종되었다. 블레이크의 가족은 수년 후에 과테말라 정부의 도움없이 미국 대사관의 도움으로 실종사건을 조사하기 시작하였다. 미주인권법정은 과테말라 정부가 블레이크의 실종사건을 제대로 조사하지 않았을 뿐만 아니라 진실을 확인하려는 가족들의 활동을 방해하였다고 판단하였다. 1985년 3월에 블레이크가 살해당했다는 것을 확인한 후에, 법원은 블레이크의 권리가 침해되었는지 여부를 결정할 권한이 없다고 선언하였다. 대신에 법원은 블레이크에게 무슨 일이 일어났는지에 대해 정부가 지속적으로 해명하지 못하는 상황이 미주인권협약상의 가족의 권리에 대한 현재적이고 지속적인 침해인지 여부를 검토하였다. 법원은 가족의 지속적인 고통이 블레이크의 강제실종과 정부의 조사불이행의 직접적인 결과라고 인정하고, 법원은 강제실종과 조사 불이행은 미주인권협약의 제1조 제1항(권리존중의무)과 관련하여 가족의 제5조상의 권리(인도적 처우를 받을 권리)를 침해한 것이라고 판단하였다.

Street Children v. Guatemala 사건[42]에서 미주인권법원은 나중에 고문 살해당한 것으로 밝혀진 몇몇 아동의 강제실종은 가족에게 엄청난 고통을 야기하였고, 결과적으로 미주인권협약 제1조 제1항과 관련하여 제5조 제2항의 아동들의 어머니들의 권리를 침해한 것이라고 규정하였다.

미주인권법원은 미주인권위원회가 1999년에 실종된 세 사람의 행방에 대하여 베네수엘라 정부가 해명하지 못하는 것은 진실에 대한 독자적인 권리를 침해하는 것이라고 판단하였던 Blanco-Romero et al. v. Venezuela 사건에서 이 입장을 고려하였다. 베네수엘라 정부가 세 가족의 진실에 대한 권리를 침해하였다는 점을 인정하였음에도 불구하고 미주인권법원은 진실에 대한 권리가 미주인권협약 제8조(공정한 재판을 받을 권리), 제25조(사법적 보호에 관한 권리), 제1조제1항(권리를 존중할 의무)에 들어 있는 독자적인 권리라고 인정하지 않았다. 오히려 법원은 진실을 알 권리는 인권침해를 구성하는 사태의 진실을 국가로 하여금 알아내고, 적절한 조사와 처벌을 통해서 관련된 책임을 확립하도록 강제하는 피해자와 피해자 친척들의 권리(재판받을 권리)에 포함된다고 보았다.[43]

Bámaca-Velásquez v. Guatemala 사건[44]에서 미주인권위원회는 진실에 대한 권리를 가족구성원 뿐만 아니라 전체로서 사회도 보유한 권리라고 묘사하였다. 위원회는 진실에 대한 권리의 집단적 본성을 민주체제의 발전에 필수적인 정보에 대한 사회의 접근권이라고 정의하였다. 그러나 미주인권법원은 진실에 대한 권리의 집단적 측면의 실현가능성을 암묵적으로 기각하였다. 그러나 2009년 11월에 미주인권법원은 Los Dos Erres 사건에서 권리의 집단적 차

---

40) Groome, Dermot, “The Right to Truth in the Fight against Impunity”, Berkeley Journal of International Law Vol. 29(2011), 175쪽 이하.

41) IACtHR, Judgement of January 22, 1999, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_48_ing.pdf

42) Case of the "Street Children" (Villagran-Morales et al.) v. Guatemala, Inter-American Court of Human Rights (IACrtHR), 19 November 1999, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bc442.html.

43) Blanco-Romero v. Venezuela, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 138, 1 62 (Nov.28, 2005) http://www.worldcourts.com/iacthr/eng/decisions/2005.11.28_Blanco_Romero_v_Venezuela.pdf

44) Inter-Am. Ct.H.R.,(ser.C) No. 70(Nov. 25, 2000) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf

원으로 돌아갔다. 법원은 민주적인 사회에 중대한 인권침해사건에 대한 진실은 반드시 알려져야 한다는 점을 고려한다. 이점은 국가가 인권침해사건을 조사할 의무를 통하여, 다른 한편 형사절차 결과의 공개를 통하여 국가가 반드시 충족시켜야할 공정한 기대이다. 이것은 그러한 인권침해행동에 어떤 식으로 관여한 사람들의 전원의 유형과 협력 행동의 유형을 국가에게 절차적으로 결정할 것을 요구한다.[45)]

강제실종에 책임 있는 국가가 진실을 규명하지 않는 것은 실종자의 가족친지들에게 미주인권협약이나 유럽인권협약이 금지하고 있는 비인도적 굴욕적 처우를 계속하는 것이고, 국가의 구금상태에 있는 개인에 대해 자행된 범죄에 대한 적절한 조사와 처벌의 불이행은 가족의 재판받을 권리를 침해한다는 것이다. 진실에 대한 권리(right to truth)를 매개로 실종자의 가족들이 효과적인 구제를 받지 않는 상태가 그들에게 계속적인 권리침해를 의미한다고 본 것이다. 진실에 대한 권리는 현재 가족친지들의 권리에 그치지 않고 사회전체의 권리로, 진실규명에 기초하여 구제조치를 시행해야 할 국가의 책무로 발전하고 있다.

Ⅳ. 사법적 구제에 대한 권리

1. 피해자 권리장전상의 권리

피해자 권리장전은 재판에 대한 권리(right to justice)를 규정하고 있다. 정의에 대한 권리는 추상적인 이행기 정의를 선언한 것이 아니라 권리구제를 위한 사법적 기타 절차적 접근권의 보장을 의미한다. 중대한 인권 피해자는 국제법상의 사법구제뿐만 아니라 국내법상의 권리구제 절차에 대한 접근권을 향유하며, 국가는 다음과 같은 조치를 취할 것을 요구하고 있다.

(a) 공적, 사적인 장치를 통해 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반에 대한 이용가능한 모든 구제조치들에 관한 정보를 전파하는 것, (b) 피해자의 이익에 영향을 미치는 사법적, 행정적, 여타 절차의 개시전, 진행중, 종료후에도 피해자와 그 대표자들의 불편을 최소화하고, 그들의 사생활에 대한 불법적인 간섭으로부터 적절히 보호하고, 그들의 안전을 복수와 위협으로부터 확보하고, 피해자의 가족과 증인들의 안전도 확보하는 조치를 취하는 것, (c) 재판에 대한 접근을 추구하는 피해자에 적절한 지원을 제공하는 것, (d) 피해자가 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반에 대한 구제조치에 대한 권리를 행사할 수 있도록 필요한 모든 법적, 외교적, 영사적 수단을 이용할 수 있게 하는 것(제12조).

재판에 대한 개별적인 접근 이외에도 국가는 피해자 집단이 배상청구를 제기하고 배상을 받을 수 있도록 허용하는 절차를 개발하기 위하여 적절히 노력해야 한다(제13조).[46)] 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반에 대한 적절하고, 효과적이고, 즉각적인 구제는 피해자가 당사자적격을 갖는 모든 이용가능한 적절한 국제적 절차를 포함하며, 어떠한 국내법상의 구제조치를 해하지 아니한다(제14조). 동시에 피해자 권리장전은 인권침해행위의 책임자를 조사하고 기소하고 처벌할 국가의 책무를 규정한다(제3조 (b), 제4조). 피해자의 이러한 권리실현의 가장 큰 국내법적 장애는 이른바 시효제도이다. 대부분의 국가들이 법질서의 안정성을 위해 공소시효, 형의 시효, 징계시효, 소멸시효 등을 제도적으로 구현하고 있다. 그러나 국가범죄로서 중대한 인권침해행위에 대해 시효를 인정한다면 피해자는 영영 구제받을

45) Las Los Erres Massacre v. Guatemala, Inter-Am. Ct. H.R.(ser. C) No. 211, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_ing.pdf(Nov. 24.2009)

46) 그런데 울산보도연맹 사건 판결 이후 어떤 법원은 국제원칙을 망각하고 권리구제의 문을 하루빨리 닫기 위하여 신의칙에 입각해서 제소기간을 6개월로 잡은 희한한 판결까지 내리고 있다.

수 없다. 따라서 국제인도법의 영역에서는 인도성, 인간존엄의 요청에 입각하여 시효제도를 배제한다. 피해자 권리장전에 따르면,“적용가능한 조약에 규정되어 있거나 여타 국제법적 의무로 정해진 경우에는 시효 규정은 국제법상의 범죄를 구성하는 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반에 대해 적용하지 아니한다.(제6조)”동시에 그러한 인도법 위반행위에 해당하지 않는 행위에 대해서는 시효제도를 허용하고 있다(제7조). 피해자 권리장전은 시효에 관한 국제관습법을 명문화한 것으로 해석할 수 있다. 이러한 명문화는 다음과 같은 국제인도법 및 국제관습법의 발전을 재확인한 것에 불과하다.

2. 국제인도법상 공소시효배제론

사법적 구제에 대한 권리의 장애물로서 오늘날 가장 중요한 쟁점은 공소시효의 문제이다. 국제법에서 시효문제를 처음으로 명시적으로 다룬 것은 통제위원회법률 제10호이다. 승전국들이 일방적으로 제정한 것이지만 제10호는 향후 국제법의 원칙을 표명하였다. 제2차세계대전후 점령당국(연합국)은 일반적인 전시점령과 달리 고도의 점령고권을 행사하였다. 점령의 목표중의 하나가 나치청산이었기 때문에 종래의 전시점령과 달리 독일법질서를 전반적으로 개혁하였다.[47] 통제위원회 법률 제10호는 공소시효를 원칙적으로 소급적으로 중단시켰다. “앞에 규정된 범죄(침략범죄, 전쟁범죄, 인도에 반한 범죄 등: 필자)에 대한 소추절차 또는 공판절차에서 피고인은 1933년 1월 30일부터 1945년 7월 1일 사이에 시효가 완성되었더라도 시효를 원용할 수 없다. 마찬가지로 나치체제가 부여한 면제, 은사, 사면은 유죄판결과 처벌을 방해하지 않는다(제2조 제5항).” 통제위원회는 나치체제의 존속기간(12년)을 시효기간 계산에서 배제하고 각종 국내법상 사면과 면책의 법적 효과를 부정하였다. 이는 영미법상 시효정지 법리(equitable tolling doctrine)의 반영이다. 통제위원회법률 제10호는 범죄구성요건과 시효를 해결함으로써 독일의 국내법이나 관행을 구실삼아 관할범죄의 책임을 회피할 수 없게 하였다.[48]

국제인도법의 심각한 침해에 대하여 시효를 배제해야 한다는 논리가 국제사회에 조약으로 관철된 것은 <유엔 전쟁범죄와 인도에 반한 죄의 공소시효부적용협약(UN Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity)>이다.[49] 전쟁범죄, 인도에 반한 죄(전시 평시를 불문하고)가 언제 범해졌든가와 상관없이 시효를 배제한다. 그러나 추축국이나 연합국 주요국가들(독일, 일본, 미국, 이탈리아, 아일랜드, 프랑스, 중국)은 이 조약에 가입하지 않았고 대체로 제3세계 국가들이 이에 가입하였다.[50] 한국정부도 아직까지 이 조약에 가입하지 않았기 때문에 이 조약을 근거로 거창 민간인 학살사건의 가해자들에 대한 국제법상 형사책임을 바로 추궁하는 데에는 어려움이 있다.

1998년에 채택된 <국제형사재판소규정>은 법원의 관할에 속하는 범죄에 대해서는 시효를 배제하였다. 국제형사재판소규정은 재판소가 설치된 이후의 국제인도법 위반행위를 관할하므

47) 학자들은 이 사태를 설명하기 위하여 transformative occupation이라는 개념을 사용한다.

48) 통제위원회법률 제2조 4항
가)국가원수이든 책임있는 정부공무원이든 공직에 복무했다는 사실은 범죄에 대한 책임의 면제사유나 감경사유가 되지 않는다.
나)정부나 상관의 명령에 따라 행위했다는 사실은 책임을 면제시키지 않는다. 다만 감경사유로 고려될 수 있다.

49) 공소시효부적용협약은 <전쟁범죄와 인도에 반한 죄의 공소시효 부적용에 관한 유럽협약(European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to Crimes against Humanity and War Crimes, 1974)에 그대로 수용되었다.

50) 아르헨티나, 북한, 러시아, 그루지아, 팔레스타인, 르완다, 인도 등 당사국이 55개국이다.

로 시효배제효과는 소급적인 것이 아니라 미래적인 것이다. 유엔 동티모르 과도정부 규정은 전쟁범죄는 시효가 배제된다고 선언하였다.[51] 전쟁범죄에 공소시효규정을 적용하지 않는다는 원칙은 유엔 공소시효부적용조약이나 유럽 공소시효부적용조약의 당사국이 아닌 국가들을 포함해서 많은 국가들의 군사매뉴얼과 입법에서 제시되었다.[52] 같은 취지로 공식적인 선언들이 존재한다. 예컨대, 미국은 유엔 공소시효부적용 협약의 당사국이 아닌 이라크에게 1986년 전쟁범죄를 자행한 개인들을 공소시효와 관계없이 언제든지 처벌할 수 있다는 취지의 각서를 보냈다.[53] 1993년 유고슬라비아는 유엔사무총장에게 보내는 서신에서 전쟁범죄는 공소시효가 배제된다고 천명하였다. 2000년 국제형사재판소규정에 서명한 직후 이집트는 공소시효로 인하여 전쟁범죄의 처벌이 방해받지 않는다는 것이 완전하게 확립된 원칙이라고 천명하였다. 유엔 또는 유럽 공소시효부적용협약의 당사국이 아닌 법원의 판결에서 법원은 전쟁범죄에 대한 공소시효를 배제하는 판결을 내리기도 하였다.[54] 이탈리아 군사법정과 대법원은 335명을 학살한 친위대 대위 프립케(E. Priebke)를 재판하면서 전쟁범죄에 대한 공소시효 배제원칙을 강행법(jus cogens)이라 선언하였다. 과거에 공소시효배제에 대하여 의문을 표했던 많은 국가들도 현재 공소시효부적용협약에 가입하였다.

이디오피아 헌법은 전쟁범죄를 언급하지 않고 인도에 반한 죄의 공소시효 부적용을 규정하였고, 1995년 Mengistu and Others 사건에서 이디오피아 특별검사는 전쟁범죄와 인도에 반한 죄에 대해서 공소시효가 배제된다는 것은 완전히 확립된 관습이고 확신이라고 진술하였다. 프랑스 형법도 제노사이드와 여타 인도에 반한 죄의 공소시효의 부적용규정을 도입하였다.[55] 1985년 클라우스 바르비(K. Barbie)[56] 사건에서 프랑스 대법원(Cour de Cassation)은 인도에 반한 죄와 달리 제2차세계대전중에 자행한 전쟁범죄는 프랑스 법에 따라 시효가 도과하였다고 판단하였다. 제2차세계대전후에 독특한 나치전범의 처벌이 이스라엘에서 이루어졌다.[57] 이스라엘 나치 및 나치협력자 처벌법은 전쟁범죄에 대하여 공소시효를 배제한다고 규정하였다. 그러나 이 법은 제2차세계대전중 나치가 자행한 전쟁범죄만을 대상으로 하였다. 나중에 이스라엘은 전쟁범죄에 대한 공소시효부적용원칙을 지지하였다. 일부 국가들도 제2차세계대전중의 전쟁범죄에 대해 법원의 관할을 인정하고 전쟁범죄에 대한 공소시효 부적용원칙을 지지하였다.

---

51) UNTAET Regulation No. 2000/15, Section 17(1).

52) 호주와 미국 군사 매뉴얼, 아르헨티나, 벨기에, 콩고, 독일, 룩셈부르크, 말리, 나이지리아, 스위스, 타지키스탄, 우즈베키스탄의 법률, 부룬디, 요르단, 레바논의 초안 등

53) United States, Department of State, Diplomatic Note to Iraq

54) Chile, Appeal Court of Santiago, Videla case; Ethiopia, Special Prosecutor's Office, Mengistu and Others case; Italy, Supreme Court of Cassation, Hass and Priebke case.

55) 다음과 같은 단일조항이 도입되었다. "1945년 8월 8일의 국제재판소 헌장에 명시된 인도에 반한 죄에 대한 정의(定義)를 반영한 1946년 2월 13일의 국제연합 결의안에서 정의된 인도에 반한 죄는 본성상 공소시효가 없다."

56) 클라우스 바르비는 나치 장교로서 리옹에서 유대인을 학살하고 유대인 아동을 아우쉬비츠 수용소로 이송한 혐의로 1952년, 1954년 두 차례에 걸쳐 궐석재판에서 전쟁범죄로 사형을 선고받았으나 그는 이미 미국 CIC의 도움으로 볼리비아로 잠적하였다. 이러한 유죄판결은 프랑스 형법에 따라 이미 실효(형의 실효)하였기 때문에 프랑스 정부는 인도에 반한 죄로 볼리비아정부로부터 바르비의 인도를 요청하였다.

57) 1951년에서 1964년까지 나치 및 나치협력자들에 대하여 이스라엘에서 열린 재판을 카포재판이라고 한다. 재판의 근거법은 1950년에 제정한 Israeli Nazi and Nazi Collaborators Law이다. 40여명이 재판을 받았으며, 아이히만(Adolf Eichmann)도 이 법에 의하여 재판을 받았다. 아이히만과 반제크 Banjek (슬로바키아 목사)를 제외하고 이 재판을 받은 사람들은 유대인 강제수용소에서 살아남은 유대인들(카포)이었다. 그들은 수용소에서 간수나 하급 교도관 역할을 하며 약간의 특권을 향유하였다. 엄밀히 말해서 나치전범보다는 협력자재판이라고 해야 할 것이다.

3. 공소시효배제원칙은 국제관습법인가?

국제적십자가 발행한 <국제관습인도법>은'공소시효가 전쟁범죄에 대해서 적용되지 않는다'[58]고 밝히지만, 인도에 반한 죄의 공소시효 배제에 대해서는 침묵하고 있다. 이 점은 현재의 상황에서 근본적으로 재론해볼 필요가 있다. 거창 민간인학살은 전쟁범죄가 아니라 인도에 반한 죄이기 때문에 국제관습법상 공소시효배제원칙이 적용되지 않는 주장으로 국제법의 요구를 회피할 가능성이 있다. 그러나 전시 민간인 학살사건을 앞서 논의한 바와 같이 전쟁범죄로 규정할 수 있기 때문에 이러한 회피론을 극복할 수도 있다. 그러나 전쟁범죄에 대해 공소시효 배제를 국제관습법으로 다루면서, 인도에 반한 죄에 대한 공소시효배제를 국제관습법으로 다루지 않는다는 논리는 국제법의 체계에서 의문이다. 인도에 반한 죄는 전쟁범죄보다 더욱 위중하게 취급해야 하기 때문에[59], 전쟁범죄에 대하여 공소시효가 배제된다면, 민간인 학살(인도에 반한 죄)에 대해서도 시효는 당연히 배제되어야 한다. 실제로 국제형사재판소규정은 집단살해죄와 인도에 반한 죄를 범하도록 하는 명령은 명백히 불법하다(mainfestly unlawful)고 전제함으로써 명령수행자의 형사면책을 원천적으로 거부하고 있다(제33조 제2항). 따라서 "적용가능한 조약"에 규정되어 있거나 "여타 국제법적 의무(국제관습법)"로 정해진 경우에는 국제법상의 범죄를 구성하는 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반에 대해 적용하지 아니한다는 피해자 권리장전(제6조)은 오히려 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반행위에 대해서는 시효가 배제된다는 의미로 해석해야 한다.

Ⅴ. 손해배상에 관한 권리

1. 피해자 권리장전상의 권리와 소멸시효

피해자 권리장전은 손해배상에 관한 장을 두고 있다."적절하고, 효과적이고, 즉각적인 배상은 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반을 시정함으로써 정의를 촉진하기 위한 것이다. 배상은 위반행위와 피해의 중대성에 비례해야 한다. 국내법과 국제법상의 의무에 일치하여, 국가는 국제인권법의 중대한 위반 또는 국제인도법의 심각한 위반에 해당하고, 국가에 그 책임이 귀속될 수 있는 작위 또는 부작위에 대해 피해자에게 배상을 제공해야 한다. 개인 또는 법인, 기타 단체가 피해자에게 배상할 책임이 있는 경우에는 그 당사자는 피해자에게 배상을 제공해야 하고, 또는 국가가 이미 피해자에게 배상을 제공한 때에는 당사자는 국가에게 변상해야 한다(제15조)."권리장전은 원상회복(제19조), 금전배상(제20조), 재활(제21조), 만족(제22조), 재발방지의 보증(제23조) 등 다양한 손해배상의 수단을 규정하고 있다. 증보불처벌투쟁원칙은 제4절에 손해배상 및 재발방지보증에 관한 권리에 대해 각기 4개의 원칙을 설정하고 있다.

국제법상의 범죄(crimes under international law)[60]에 대한 공소시효를 배제하는 것은 확립된 원칙이라고 할 수 있다. 제노사이드, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄 등 국제법상 범죄에 대해서는 공소시효가 배제되므로 마땅히 배상청구권도 시효로 소멸하지 않는다는 논리가 지배적이

58) Rule 160 of the 2005 ICRC customary IHL study https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule160

59) Michaela Frulli, "Are Crimes against Humanity More Serious than war Crimes?" European Journal of International Law vol. 12(2001), 329-350쪽.

60) 국제법상의 범죄는 세계인권선언에도 등장한 일반적인 개념이다. 국제인도법(전쟁법)과 국제인권법의 심각한 위반행위를 국제법상의 범죄라고 할 수 있겠다.

다. 그러한 범죄의 피해자들이 배상에 대한 권리를 가진다는 원칙도 이미 확립되었다.[61] 국가에게는 국제법상 불법행위로 인해 야기된 손해를 완전하게 배상할 의무가 있다.[62] 국가책임법 초안은 인권범죄를 비롯하여 국제법상 국가의 불법행위에 대한 배상청구권을 주장하는데 시효를 알지 못한다. 유엔인권기구들은 이러한 국제법 해석을 따르지만, 국가들은 국내법적 관행에서 이를 따르지 않는다. 한마디로 국제법의 차원에서는 소멸시효는 존재하지 않지만 국가들은 국내법상 시효규정을 들어 국제법상의 책임을 부정하려고 한다. 국가책임법 초안도 국제법상 불법행위에 의해 야기된 손해에 책임 있는 국가에게 완전한 배상의무를 인정하고(제31조), 해당국가는 국내법 규정을 이유로 삼아 배상의무를 회피할 수 없다고 규정하고 있다(제32조).[63] <피해자 권리장전>도 소멸시효를 배제하고 있으며, 다양한 구제수단을 예시하고 있다.

배상청구권의 소멸시효 배제론은 국제인권법에서는'효과적인 구제에 대한 권리(the right to an effective remedy)'에서 비롯한다. 효과적인 구제를 받지 못하는 한 소멸시효가 정지한다는 논리이다. 이러한 권리는 세계인권선언[64], 자유권규약[65], 유럽인권협약[66]에도 규정되어 있다. 피해자 권리장전은 국제법상의 범죄에 관련해서라면 공소시효, 형의 시효, 소멸시효 등을 인정하지 않는다. 불처벌투쟁원칙(the Updated Set of Principles on Combating Impunity)도 국제법상 범죄에 대해서는 공소시효, 형의 시효, 민사적 행정적 조치에 대한 시효를 인정하지 않는다(제23원칙).[67]

조약기구들은 제2차세계대전중에 자행된 전쟁범죄와 인도에 반한 죄를 부정하기 위하여 시효규정에 의지하는 것을 비난하였다.[68] 일본 정부는 성노예에 관하여 공식적인 사죄와 책임도 부정하였다.[69] 자유권위원회(The Human Rights Committee)는 일본정부에게"권리의 문제로

---

61) 대표적으로 국제형사재판소에 관한 로마규정 제75조, 고문방지협약 제14조 참조.

62) Bassiouni, Cherif, International Recognition of Victim's Rights, Human rights Law Review, Vol. 6(2006), 203쪽 이하.

63) Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR 56th Sess., Supp. No. 10, at 43, U.N. Doc. A/56/10 (2001).

64) 세계인권선언 제8조
모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 담당 국가법원에 의하여 효과적인 구제를 받을 권리(the right to an effective remedy)를 가진다.

65) 자유권규약
제2조 제3항 이 규약의 당사국은 다음의 조치를 취할 것을 약속한다
(a)이 규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대해, 그러한 침해가 공무집행중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제(an effective remedy)를 받도록 확보할 것.

66) 유럽인권협약 제13조
이 협약에 열거된 권리와 자유를 침해당한 사람은 그 침해가 공무수행중인 사람에 의해 이루어진 경우에도 국가당국 앞에 효과적인 구제(an effective remedy)를 받아야 한다.

67) Orentlicher, Diane, Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity E/CN.4/2005/102/Add.1
제23원칙
형사사건에서 시효--공소 또는 형-는 효과적인 구제가 이용될 수 없는 기간에는 진행하지 않는다.
성질상 시효가 존재하지 않는 국제법상의 범죄(crimes under international law)에 대해서는 시효는 적용되지 않는다.
공소시효가 적용되는 경우에도 피해 배상을 추구하는 피해자들이 제기한 민사소송이나 행정소송에 대한 소멸시효에는 영향을 주지 않는다(When it does apply, prescription shall not be effective against civil or administrative actions brought by victims seeking reparation for their injuries).

68) 홍성필, "일본에서의 전후배상소송에 대한 국제인권적 고찰", 동북아역사재단(편), 한일간의 역사현안의 국제법적 재조명, 2009, 557-602쪽.

69) Shelton, The World of Atonement Reparations for Historical Injustices, Miskolc Journal of

서 생존자들에게 적절한 보상을 제공하는 즉각적이고 효과적인 입법적 및 행정적 조치를 취하라"고 촉구했다.[70] 고문방지위원회도 일본군성노예 피해자들이 제기한 배상청구소송을 시효를 이유로 기각한 것을 비판하였다.[71] 구유고전범재판소도 고문방지규범의 국제적인 승인을 이유로 고문은 시효에 걸리지 않는다고 하였다.[72] 국제형사재판소의 피고인들에 대한 배상청구권은 시효규정의 적용을 받지 않으며, 국제형사재판소의 관할범죄는 시효로 소멸하지 않는다(제29조 및 제75조). 캄보디아특별재판부도 30년을 지난 사건들을 다루고 있지만 희생자들에게 정신적 집단적 배상을 시행할 권한을 가지고 있다.[73] 이러한 기초에서 보자면 일반적인 국제법은 배상청구권에 대한 시효규정을 두는 것을 요구하지 않는다고 추론할 수 있다. 국제인권법은 국제범죄에 대한 배상청구권의 소멸시효를 배제하는 반면에, 소멸시효의 배제가 국제관습법인지에 대해서는 증거가 제한적이다. 즉 국제절차에서 시효규정의 부존재로부터 시효의 부과가 국제법 아래서 일반적으로 금지된다는 법적 확신이 국가공동체에서 존재한다고 확정할 수 없다. 심지어 어떠한 국가도 배상을 결정할 권한을 가진 미주인권법원과 유럽인권법원에 제소기간을 국내적 절차를 마친 날로부터 6월 이내로 제한한다는 규정을 다투지 않았다.[74] 반면 아프리카인권법원은 6개월의 시간적 한계를 설정하지 않고 있다.[75] <인종주의, 인종차별, 외국인혐오, 불관용을 반대하는 세계회의 선언(Declaration of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and Related Intolerance)>도 노예제와 여타 인권범죄에 대한 배상청구권의 시효배제를 언급하지 않았다.[76] 더구나 제노사이드, 인도에 반한 범죄, 전쟁범죄에 대한 배상청구권에 대해서도 소멸시효를 배제하는 원칙을 지지하는 통일적인 국가관행도 없다. 오래 전에 발생한 중대한 인권침해사건의 피해자들에게 국가는 법적인 의무감이 아니라 정치적 상황과 도덕적 당위를 반영하는 입법을 통해 배상(보상)을 제공하는 것이 관례이다.[77] 동시에 세계 대다수 법원들은 인권범죄에 기초한 배상청구권을 배척하는 데에 대체로 불법행위법상의 시효규정을 적용해왔다.[78]

International Law, Vol.1(2004), 268.

70) Human Rights Committee, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Japan, 94th Sess., Oct. 13-31, 2008, para. 22, U.N. Doc. CCPR/C/JPN/CO/5 (Dec. 18, 2008).

71) Committee Against Torture, Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture : Japan, 3 August 2007, para.12 CAT/C/JPN/CO/1, http://www.unhcr.org/refworld/docid/46cee6ac2.html("당사국은 자국의 시효규정을 재검토하고 고문방지협약상의 의무와 완전히 부합하게 하여 고문시도를 포함하여 고문, 가혹행위에 해당하는 행위와 고문 관여자들의 행위를 시효에 관계없이 조사하고, 기소하고, 처벌하도록 해야 한다.")

72) Furundzija Case, Judgement of 10 December 1998, IT-95-17/1, para. 157.

73) 이 문제에 대한 공식홈페이지상의 설명은 http://www.eccc.gov.kh/en/faq/will-victims-be-entitled-compensation

74) 미주인권협약 제46조 1(b)청원이나 통보는 권리침해를 주장하는 당사자가 최종판결을 통보받은 날로부터 6월 이내에 제출되어야 한다.
유럽인권협약 제35조 (1) 법원은....최종결정이 내려진 날로부터 6월 이내에..(제출된) 사건만을 처리할 수 있다.

75) 아프리카 민권헌장 제56조 (6)국내적 구제를 거친 후 또는 인권위원회에 사건이 접수된 후 합리적인 시간(withina reasonable period) 안에 제출되었는지...

76) Durban Declaration(8 sept. 2001). A/CONF.189/12 실효적 권리구제를 광범위하게 옹호하지 시효배제를 단호하게 선언하고 있지는 않다. para. 98-106 참조.

77) 이재승, 국가범죄, 앨피, 2010, 213쪽 이하; Shelton, Dinah, Remedies In International Human Rights Law, Oxford University Press, 2005, 412쪽 이하.

78) Shelton, Dinah, The World of Atonement Reparations for Historical Injustices, Miskolc Journal of International Law, Vol.1(2004), 269.

유엔조약기구들은 국내법상의 시효제도를 원용하려는 국가들을 상대로 <효과적인 구제에 대한 권리>를 원용한다. 조약기구들은 원주민가족들에게서 강제로 빼앗긴 아동들(Stolen Children)의 맥락에서 시효제도를 검토하였다. 1997년에 호주 인권위원회도 강제격리 정책을 제노사이드(attempted genocide)로 규정하고, 정부에게 국제기준에 따른 배상프로그램을 마련하라고 권고하였다. 아울러 호주 인권위원회는 반 보벤의 보고서를 인용하고, 배상청구권의 소멸시효를 배제하였다.[79] 그러나 호주 정부는 위원회의 권고를 따르지 않고, 희생자들이 제기하는 소송에서 시효규정을 원용하였다. 이와 관련하여 다시 인종차별철폐위원회(CERD)와 자유권위원회(HRC)는 인권범죄에 대한 배상청구를 거부하려고 국내법상 시효규정을 원용하는 것을 국제법은 허용하지 않는다고 지적하면서 배상거부는 실효적인 구제권을 침해하는 것이라고 보았다.[80] 어쨌든 배상청구권의 소멸시효에 대해서는 국제법상의 원칙과 개별국가들의 국내법상 관행 사이에는 심각한 격차가 존재한다는 점을 확인할 수 있다.

2018년 8월 30일 헌법재판소는 진화진실규명결정과 재심을 통한 무죄판결에 대하여 이른바 6개월의 배상청구 시한(시효정지)을 설정한 대법원의 일련의 판결에 대하여 적용위헌을 결정하였다.[81] 본질적으로 국제법상 시효가 없는 죄에 대해서 3년의 시효를 적용한 이러한 결정은 국제법상의 시효배제원칙과 다른 것이지만, 결정의 범위 안에서 피해자를 구제한 것은 의미가 있다. 진화위의 결정을 받거나 재심을 통해 무죄판결을 받고 3년 이내에 국가배상청구소송을 개시하지 않았던 피해자나 유족은 이러한 결정을 자신의 청구배경으로 활용하는 데에는 난점이 있다. 오히려 진화위에 진실규명신청을 하지 않은 피해자나 유족이 더 유리한 상황에 놓여 있다. 이러한 난맥상은 종합적인 피해구제법으로 치유될 수 있을 것이다.[82]

2. 다양한 배상수단

오늘날 국제조약은 국제범죄의 피해자를 위하여 실질적으로 피해자에 대한 배상규정을 도입하였다. 국제형사재판소규정은 피해자에게 신탁기금에 입각하여 직접적으로 배상조치를 취할 수 있도록 하였으며, 이러한 조치는 국내법상의 권리를 제약하지 않는다(제75). 국제형사재판소가 직접 배상을 시행한다는 점에서 이례적이고, 민사책임과 형사책임의 경계선이 완화되는 양상을 보인다. 최근에 작성된 <인도에반한죄처벌협약초안>도 동일한 방향성을 보여준다. 고문방지위원회도 고문피해자를 위한 유엔기금의 역할을 강조하고 있다.[83] 피해자 권리장전은

---

79) Human Rights & Equal Opportunity Commission, Bringing Them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families, Commonwealth of Australia, 1997, 310-11쪽. http://www.humanrights.gov.au/pdf/social_justice/bringing_them_home_report.pdf.

80) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Australia, 77th Sess., Aug. 2-27, 2010, para.26, U.N. Doc. CERD/C/AUS/CO/15-17 (Sept. 13, 2010); Human Rights Committee, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Australia, 95th Sess., Mar. 16-Apr. 3, 2009, para. 15, U.N. Doc .CCPR/C/AUS/CO/5 (May 7, 2009)

81) 헌법재판소 2018.8.30. 선고 2014헌바148, 219, 223, 290, 466, 50, 440, 419(병합).

82) 진화위결정 이후 판결들의 난맥상과 논리적 전제에 대한 비판은 이재승, 집단살해에서 소멸시효와 신의칙, 민주법학 제53호(2013), 181-220쪽.

83) UN Committee Against Torture (CAT), General comment no. 3, 2012 : Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : implementation of article 14 by States parties, 13 December 2012, para. 44, http://www.refworld.org/docid/5437cc274.html [검색일: 2018.09.16]

기본적으로 개별국가가 해당국가와 권리다툼을 벌이는 개인과의 관계를 규율한다. 국내법과 국제법에 따라, 개별적인 상황을 감안하여, 국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자에게는 각 사례의 위반의 중대성과 상황에 비례하고 필요한 범위 내에서 원상회복(restitution), 금전배상(compensation), 재활(rehabilitation), 만족(satisfaction), 재발방지의 보증(guarantee of non-repetition)을 규정한다. 손해배상수단으로서 이러한 다섯 가지가 오늘날 인권침해의 일반적 구분범주라고 할 수 있다. 고문방지협약 제14조에 대한 고문방지위원회의 일반논평 3(2012년 11월 19일)도 이러한 구분범주를 사용하고 있다.[84] 피해자 권리장전은 다섯 가지 손해배상 수단을 제시하였지만, 손해배상에 관한 국제법적 범주 구분은 완전히 동일하지는 않다. <인권침해자의 불처벌에 대한 투쟁을 통해 인권을 보호하고 신장하기 위한 일련의 원칙(1994)>은 구체적인 내용에서는 <피해자 권리장전>과 대동소이하나 만족이라는 용어를 사용하지 않고 도덕적인 집단적 원상회복을 위한 상징적 조치(원칙 33)를 언급하고, 재발방지보증에서는 개별사안별로 구체적인 해결방법을 제안하고 있다(원칙 45-50). <인도에 반한 죄 처벌협약초안>은 피해자 권리장전과 유사하게 원상회복, 금전배상, 재활, 만족(명예회복), 재발방지조치를 규정하고 있다(제8조 제5항).[85] <국가책임법초안>은 원상회복, 금전배상, 만족을 제시하고 있다. 특히 만족과 재발방지의 보증을 하나로 묶어서 서술하는 보고서들도 존재한다. 피해자의 관점에서는 다소 부수적인 손해배상수단이지만 공동체의 관점에는 미래세대를 위한다는 측면에서 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

1) 원상회복

원상회복은 가능하다면 피해자를 국제인권법의 중대한 위반행위 또는 국제인도법의 심각한 위반행위가 발생하기 이전 상황으로 회복시켜 놓아야 한다. 필요한 경우 원상회복은 자유의 회복, 인권.정체성.가정생활. 시민권의 향유, 원래 거주지로 귀환, 고용회복, 재산의 반환을 포함한다(제19조).

2) 금전배상

원상회복으로 사태를 완전하게 해결할 수 없을 때 금전배상이 불가피하다. 피해자 권리장전은 국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위로부터 야기되는 경제적으로 환산가능한 다음과 같은 손해들에 대해서는 위반행위의 중대성과 각 사건의 상황을 감안하여 적합하고 비례적인 범위 안에서 금전배상을 제공하도록 규정하고 있다. 금전배상을 정할 때 다음과 같은 항목들이 고려되어야 한다. (a) 신체적 또는 정신적 장애, (b) 고용, 교육 및 사회적 편익 등 기회의 상실, (c) 물질적인 손해와 잠재적 소득의 상실을 포함하여 소득의 상실, (d) 정신적 고통, (e) 법적 원조 또는 전문가 원조, 약과 의료 서비스, 심리적 사회적 서비스에 소요된 비용(제20조)

3) 재활조치

재활조치는 의료적 심리학적 보살핌뿐만 아니라 법률적 사회적 서비스를 포함해야 한다(제

84) 고문방지위원회는 고문방지협약 제14조에서 사용하는 용어 "구제/교정redress"은 "효과적인 구제effective remedy"와 "손해배상reparation"의 개념을 포함한다. 포괄적인 배상적(reparative) 개념은 원상회복restitution, 금전배상compensation, 재활rehabilitation, 만족satisfaction, 재발방지의 보증guarantees of non-repetition을 포함하고 있고, 협약 하에 침해사항을 구제하는 데 필요한 모든 범위의 조치를 말한다. Committee against Torture General comment No. 3, para. 2, CAT/C/GC/3(13 December 2012)

85) The Proposed International Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity(2010)

21조). 이는 오늘날 국가폭력의 피해자의 트라우마와 치유를 다루는 데에 새로운 접근법으로 부상하였다. 재활조치는 <피해자 권리장전>에 앞서 고문방지협약 제14조에 명문화되어 있다.[86] 고문방지위원회의 견해(일반논평 3)를 통해 재활조치의 구체적인 내용을 알 수 있다. 고문방지위원회의 견해에 따르면, 재활은 가능한 한 최대한으로 피해자들의 독립성 회복과, 신체적, 정신적, 사회적, 직업적 능력을 회복시키고, 사회에 완전히 통합되고 참여하도록 회복시키는 것을 목적으로 한다. <고문 및 기타 잔인하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우 및 처벌에 관한 효과적인 조사와 기록에 관한 지침서(이스탄불 의정서)>에 근거하여 개인의 치료 및 기타 다른 필요에 대한 판단과 평가에 대한 절차, 그리고 의학적, 신체적, 심리적 재활 서비스와 같은 넓은 범위의 학제간 방법을 포함한다. 또한 재통합적이고 사회적인 서비스, 공동체 및 가족을 지향하는 지원 및 서비스, 직업 훈련과 교육 등을 포함한다. 또한 피해자에게 힘을 주고 원기충전을 고려하면서 총체적으로 접근하는 재활이 가장 중요하다. 게다가 피해자들은 재외상을 경험할 위험에 있으며, 피해자들이 견뎌냈던 고문 및 부당한 처우를 상기시키는 행동을 두려워한다. 결과적으로 자신감과 신뢰 속에서 지원이 이루어지는 맥락을 형성할 필요가 있음을 최우선시해야 한다.[87]

4) 만족

실제로 중대한 인권침해행위자에 대한 효과적인 제재와 처벌이 관철되지 못하는 완만한 이행의 상황에는 대체로 피해자에 대한 배상을 중심으로 전개된다. 배상에 관한 권리 중에서 매우 간접적이고 공공적인 성격의 권리구제수단이 만족과 재발방지이다. 현재 한국의 과거청산 현황을 비추어보면 오히려 이러한 공공적 차원에서 배상조치의 이행 수준은 낮다. 미래의 재발방지라는 측면에서 과거사정리작업의 성과를 평가한다면 인권피해자 권리장전의 제22조와 제23조는 매우 중요한 장치라고 생각한다. 만족이 주로 개인의 존엄이나 명예의 회복에 초점이 맞추어져 있다면, 재발방지의 보증은 제도적 안정장치에 관한 것이라고 할 수 있다.

만족은 필요한 경우 이하의 전부 또는 각부분을 포함한다. (a) 지속적인 침해의 중단을 겨냥한 효과적인 조치, (b) 진실의 공개가 추가적인 피해를 야기하지 않거나 피해자, 피해자의 친척, 증인 그리고 피해자를 돕기 위하여 또는 위반행위의 재발을 방지하기 위하여 개입한 사람들의 안전과 이익을 위태롭게 하지 않는 한도 내에서 사실의 검증과 진실의 완전한 공개, (c) 실종자의 소재, 납치된 아동들의 신원, 피살자의 시신의 수색, 시신의 발견, 신원확인, 피해자의 명시적 또는 묵시적 희망, 가족들의 문화적 관례에 따른 시신의 매장에서 지원, (d) 피해자 및 그와 밀접하게 연결된 사람들의 존엄, 명예, 권리를 회복시키는 공식적인 선언 또는 사법적 결정, (e) 사실의 인정과 책임의 수용을 포함한 공식적 사과, (f) 위반행위에 책임있는 개인들에 대한 사법적 행정적 제재, (g) 피해자에 대한 기념과 헌사, (h) 국제인권법과 국제인도법 연수와 모든 수준의 교육자료 안에 자행된 위반행위에 대한 정확한 설명의 포함 (제22조)

---

86) 제14조 1. 당사국은 자기 나라의 법체계 안에서 고문행위의 피해자가 구제를 받고, 또한 가능한 한 완전한 재활수단을 포함하여 공정하고 적절한 배상을 받을 수 있는 실효적인 권리를 보장한다. 고문행위의 결과로 피해자가 사망한 경우, 피해자의 부양가족이 배상받을 권리를 가진다.

87) UN Committee Against Torture (CAT), General comment no. 3, 2012 : Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : implementation of article 14 by States parties, 13 December 2012, para.11-15, http://www.refworld.org/docid/5437cc274.html [검색일: 2018.09.16]; 재활에 관한 인권이사회의 결의는 Human rights Council, Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: rehabilitation of torture victims, A/HRC/22/L.11/Rev.1(19 March 2013)

5) 재발방지의 보증

재발방지의 보증은 본질적으로 중대한 인권침해행위나 심각한 인도법 위반행위가 다시 발생하지 않도록 하기 위해 사회적, 문화적, 정치적, 군사적 여건에 대하여 인권과 민주주의의 관점에서 통제하는 것을 목표로 한다. 법제개혁, 의식개혁, 여론의 변화, 전문가 및 공직자, 군대, 기업의 윤리의 개혁, 교육내용의 개혁을 추구한다. 피해자 권리장전은 다음과 같은 개혁요구를 재발방지의 보증수단으로 제시하고 있다. (a) 군대 또는 보안부대에 대한 효과적인 민간통제를 확보하는 것, (b) 모든 민간 또는 군사 절차가 적법절차, 공정성, 불편부당성에 관한 국제기준을 준수하도록 보장하는 것, (c) 사법부의 독립을 강화하는 것, (d) 법조, 의료, 보건직역, 미디어 및 여타 관련 직종의 종사자들 그리고 인권옹호자들을 보호하는 것, (e) 우선적으로 그리고 지속적으로 사회의 전부문에 인권 교육과 국제인도법 교육, 그리고 법집행공무원, 군인, 보안부대 요원에게 이러한 교육을 제공하는 것, (f) 법집행공무원, 교정, 여론매체, 의료, 심리, 사회적 업무를 포함한 공무원뿐만 아니라 경제 기업들의 행동강령과 윤리규범, 특히 국제적 기준의 준수를 촉진하는 것, (g) 사회갈등의 예방과 감시, 그 해결을 위한 장치를 촉진하는 것, (h) 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반을 허용하거나 조장하는 법률을 재검토하고 개혁하는 것(제23조).

Ⅴ. 거창사건과 이행기 정의

필자는 거창사건에 대한 국제법적 접근통로로서 피해자 권리장전을 검토하였다. 이러한 피해자 권리장전을 기준으로 거창사건의 이행기 정의의 성취 정도를 가늠해볼 수 있다. 대법원은 학살관여자에 대한 1951년 형사처벌을 근거로 삼아 피해구제를 시행하지 않는 것에 대한 국가책임을 부정하고 전반적으로 피해자와 유족들에게 책임을 전가하는 방식을 재구축하였다. 사법부가 이러한 논리를 고수한다면 거창사건의 피해자 및 유족들의 권리구제의 사법적 수단은 존재하지 않게 된다. 그러나 실효적인 권리구제가 이루어지지 않는 한에서 학살사건은 계속범으로 이해할 수밖에 없다. 따라서 그들에게 시효가 이미 완성되었다는 논리는 국제법의 관점에서는 수용하기 어렵다.

국내법원에 의한 사법적 구제가 불가능한 현실에서 거창사건의 돌파구를 마련하려는 입법작업이 계속되었다. 유족들은 1980년 이후부터 정부에 희생자 명예회복과 배상을 촉구했고, 1989년 10월 17일 거창사건 관련자의 명예회복 및 배상에 관한 특별조치법안이 발의됐지만 국회 임기만료로 자동 폐기됐다. 그후 1995년12월18일 특별법이 제정됐으나 희생자나 유족들에 대한 배상이나 보상에 관해서는 아무런 규정이 없었으며, 2004년 보상금 지급을 주요 내용으로 하는 개정법률안이 국회 본회의를 통과했으나 당시 고건 대통령 권한대행이 국가재정부담 등을 이유로 거부권을 행사했다. 최근 2016.9. 6. 박범계 의원 등 17명이 거창사건 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안'을 발의했다. 이 법안은 피해자와 유족들에게 대한 보상을 반영하였다.

거창사건에 대해서 진실에 대한 권리는 완전히 구현되지 않았다. 여전히 거창사건의 진실에 대한 총체적인 발견이 결여된 채로 진상조사위원회가 제한적인 범위에서 보고서를 작성하였다. 거창지역에는 희생자를 추모하는 기념관과 묘역이 조성되어 있다. 완전한 진실이 드러나지 않은 가운데 저강도의 위령시설로서 여전히 사건을 무마하는 수준에 그치고 있다. 정의에 대한 권리도 완전히 구현되지 않았다. 전시에 민간인학살에 참여한 개별부대원의 책임은 전혀 언급조차 되지 않았기 때문이다. 따라서 거창 민간인 학살 사건에 관여한 개별군인들에 대한

조사와 책임추궁도 필요하다. 동시에 학살에 관여한 모든 군인들에 대한 상훈치탈과 연금박탈이 이루어져야 할 것이다. 손해배상의 권리의 관점에서는 여전히 배보상이 중요한 의미를 가진다. 따라서 국회에 계류중인 배상특별조치법은 조속히 통과되어야 한다. 동시에 만족과 재발방지의 측면에서 군대의 무력동원에 관한 국제인도법의 원칙을 국내법에 반영하고, 이를 군인 및 보안부대에 대하여 적극적으로 교육시켜야 한다. 그러나 지난 정권 하에서 군대는 또다시 시민사회를 파괴하기 위한 음모를 꾸몄다는 사실이 드러났다. 동시에 거창사건 이후 유족들이 받은 처벌과 연좌제에 입각한 박해는 인도에 반한 범죄로 접근하고, 이러한 연좌제 실태에 대한 포괄적인 정부조사와 구제조치가 필요하다. 문재인 대통령은 과거사의 완전한 해결을 대통령 공약으로 약속하고 집권하였지만 정치적 교착상태 속에서 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 대통령이 언급한 완전한 해결은 피해자 권리장전에 비추어 평가할 수 있을 것이다.

필자는 이행기 정의의 정전(canons)이 한국사회의 발전과정과 무관하게 작동할 수 있다고 보지 않는다. 국제사회는 이행기 정의에 관한 국제적인 기준과 규범을 제시하였기 때문에 이행기 정의를 요구하는 한국사람들이 널리 원용할 수 있을 것이다. 어떤 나라도 일격에, 하나의 법으로, 하나의 조치로 과거사를 해결하지 못한다. 이행기 정의의 실현과정에서 피해와 억압의 심층이 점진적으로 드러나게 된다. 연이은 파도가 모래뻘에 묻힌 수억 년의 암몬 조개를 드러내듯이 억압된 피해도 이행기 정의의 파고를 통해 드러난다. 이행기 정의는 언제나 낮은 수준에서 높은 수준으로 지속적으로 상승하며, 거의 영구적으로 진행된다. 오히려 이행의 이행(transition of transition)이 한 사회의 역사과정으로 자리잡는다. 한 사회 안에는 동일한 국가폭력의 희생자임에도 정치적, 사회적, 법적 평가과정에서 희생자로 인식조차 되지 않는 집단이 항상 존재한다. 예컨대, 나치시대에 집시 집단이나 우생학적, 유전병적 집단에 대한 멸종 및 단종조치는 나치범죄가 아니라 일종의 사회정책으로 오랫동안 정상화되었다. 미국도 그러한 정책을 70년대까지 지속하였다. 푸코적인 용어로 말하자면 희생자를 분류하고 배제하고 인정하는 데에도 담론의 질서가 작동한다. 그래서 폭력희생자 내부에서도 여전히 초혼을 요구하는 잊혀진 희생자(vergessener Opfer)를 만나게 된다.

잊혀진 희생자와 이행기 정의를 결부시키려는 의향을 가질 때에만 이행기 정의는 정의의 원리로서 현재적이고 재구성적인 힘을 가진다. 과거청산은 교과서적인 정의가 개혁적인 정치인들의 손으로 사회질서에 단지 적용되는 과정이 아니다. 한 사회의 집단으로서 또는 공동체로서 “사람들”은 또는 개인은 한 시대, 한 사회, 한 나라의 불행이나 비극을 좁은 역사적 시공간에 정돈하려는 것으로 그치지 않고 그 불행을 온전하게 대면하면서 점차 자신의 것으로 삼고, 점차 공동체, 인류의 공업(共業)으로 삼으려는 죄의 정치(politics of guilt)로 들어선다. 그것을 정서적이고 집단적인 정의 또는 정의심이라고 부를 수 있다. 바흐친의 용어를 차용하여 역사청산에 작용하는 인간의 정의감을 이행기 정의의‘크로노토프(시공간)“라고 부를 수 있다.[88] 바흐친에게 크로노토프는 작가가 작품이라는 의미구성물을 만들기 위한 시공간이고 세계관이다. 이를 과거청산이라는 집단적 서사로 원용하면 크로노토프는 한 사회의 구성원들이 불행한 역사를 딛고 정의를 실현하려는 집단적 의식의 흐름이다. 시공간(크로노토프)은 정태적이고, 정량적이고, 고정된 것이 아니라 동태적이고, 질적인 것이며, 역사적으로는 현재에서 과거로, 동시에 과거에서 현재로 거듭해서 흐른다. 기억은 그래서 현재로 흘러와 미래의 약속을 이룬다. 고통, 법감정, 죄의식을 착종시켜 날마다 하나의 종합을 만드는 형성적 정치가 과거청산이다. 그러한 의식의 흐름이 과거를 소환하고 현재화하고 단지 국가공권력, 타인의 책임을

88) 이재승, "이행기 정의와 크로노토프", 민주법학 제64호(2017), 105-148쪽.

묻는 것에 머물지 않고 우리 자신을 답책적인 존재로 세운다. 그래서 과거청산작업은 외부의 국제기준을 끌어와 과거를 깨끗하게 세탁하고 손을 터는 일이 아니라 어떻게 살 것인지를 묻는 교리문답의 시간이다. 최종적인 해결이란 원리적으로 존재하지 않는다.

거창사건등 피해자의 손해 배·보상 방안

한성훈
연세대학교 역사와공간 연구교수

< 차 례 >

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 거창사건 피해자의 배·보상 관련 소송
Ⅲ. 20대 국회의 거창사건 관련자 손해배상 법률안
Ⅳ. 민간인 학살과 국가의 손해 배·보상
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

거창사건은 현대사에 오랜 기간 동안 쟁점으로 남아 있다. 한국전쟁기 민간인 학살과 11사단의 군사작전, 피해자 명예회복과 위령사업, 최초의 특별법 제정, 가해자 처리 등 최근까지 다양한 문제를 제시한다. 그 중에서 1951년의 군법회의 재판은 피해자 손해 배·보상 소송에서 소멸시효 산정의 법리 해석에서 기준이 되면서 또 다른 문제로 떠오르고 있다. 거창사건을 제외한 많은 민간인 학살 사건이 진실화해를위한과거사정리위원회의 조사 결과에 따라 손해 배·보상 소송으로 피해자 구제조치를 받고 있는 상황 또한 이전과는 또 다른 관점에서 이 사건을 보게 한다.

사건 발생과 법률에서 정한 명예회복 조치의 대상과 범위를 살펴보자.[1] 1951년 2월 초순 국군 제11사단 9연대 3대대 소속 군인이 경남 거창군 신원면에 진주했다. 군인들이 그 일대 6개 리 마을 사람들 719명을 학살하고 가옥과 재산을 파괴한, 이른바 '거창사건'이 발생했다. 이 사건은 명칭에서부터 어떤 대상을 지칭하는지에 대해서 논란이 있다. <거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법>(이하 <거창사건등 특별조치법>)에서 '등'은 산청·함양군 일대의 유사한 학살을 염두에 두고 삽입되었다. 법률의 자구적인 해석에 따르면 '거창사건'은 경남 거창군 신원면 일대의 민간인 살상을 말하고, '등'은 산청과 함양의 피해를 일컫는다. 산청과 함양 지역은 거창과 비슷한 시기에 9연대 작전명령(약칭 작명)과 3대대 군인이 동일하게 일으킨 것이다.

<거창사건등 특별조치법> 2조는 "공비토벌을 이유로 국군병력이 작전 수행 중 주민들이 희생당한 사건"으로 규정하고 있다. <거창사건등 특별조치법>과 시행령에는 사건의 주체와 그 발생 시점이 추가되었고 지역으로는 '거창'과 '등'으로 나누어 지시하고 있다. 1951년 사건 발생 이후 진행된 군법회의에서는 신원면 지역 주민 살상을 "거창양민학살사건"이라 했다. 거창사건 피의자 군법회의(군사재판)의 검찰관이었던 김태청 변호사가 지적하듯이, 여기에 덧붙여 이후에 국회조사단에 대한 국방부의 "거창합동조사단 방해사건"이 일어나 두 개의 군법회의를 나중에 병합 심리하면서 하나의 "거창사건"으로 명명되었다.

결국 "거창사건"이 가리키는 것은 국군 제11사단 9연대 3대대 군인이 신원면 일대에서 일

1) 이 부분은 다음에서 인용하고 내용을 수정·보완하였다. 한성훈, 『가면권력: 한국전쟁과 학살』, 후마니타스, 2014, 138~139쪽.

으킨 민간인 학살과 국회의 현장 조사를 방해하기 위한 경남계엄사령부 민사부장 김종원이 주도한 위장공비의 공격 사건, 그리고 피의자들을 처리하기 위한 군법회의 과정 등을 통칭해서 부르게 되었다. 일어난 현상에 이름을 부치는 형식에 따르면 결국 "거창사건"은 내용적으로 볼 때, 산청과 함양지역에서 발생한 것은 빠지게 되었다.

거창사건은 국회의 진상 조사와 이승만 정부의 조작·은폐, 국회조사단 방해 그리고 피의자들에 대한 군사재판, 명예회복, 위령 공간 조성, 국가 배·보상 등 지난 60여 년 동안 매우 지난한 과정을 거쳤다. 이 사건은 문민정부 이후 특별법 제정과 피해자, 유족 인정 등의 심의 과정을 거쳐 실체적 진실이 드러난 것처럼 알려져 있다. 그러나 거창사건 자체에 관한 정부의 공식 조사는 그동안 이뤄지지 않았으며, 다만 <거창사건등 특별조치법>에 따라 명예회복 조치가 진행되고 있다.

이 발표문은 피해자 구제조치의 하나로서 최근 쟁점이 되고 있는 거창사건의 손해 배상과 보상에 대한 검토이다. 한국전쟁 전후에 발생한 민간인 학살에 대해서 진실화해를위한과거사정리위원회가 사건을 조사하고 결과를 발표한 이후 법원에서 손해보상이 이루어지고 있다. 이에 비해서 제주4.3을 비롯해 거창과 산청함양, 노근리 사건에 대한 손해 배·보상은 또 다른 검토를 필요로 한다. 현재 20대 국회에 발의되어 있는 거창사건 관련자의 배상에 관한 특별법안의 내용을 검토하면서 바람직한 배·보상 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 거창사건 피해자의 배·보상 관련 소송

기존의 <거창사건등 특별조치법>이 피해자 손해 배·보상을 보장하지 않기 때문에 거창사건 유족들은 국가를 상대로 소송에 나섰다. 대법원이 문경 석달사건과 울산 국민보도연맹 사건을 시작으로 한국국전쟁기 민간인 학살 사건의 소멸시효 완성을 배척하고 원고의 손을 들어 주면서 손해 보상이 이루어져오고 있다. 하지만 거창사건의 경우 법원의 결정은 매우 복잡한 과정 속에서 진행되었다.[2)]

2000년 유족 문병현 등은 국가를 상대로 손해배상 소송을 제기했다.[3)] 2001년 10월 26일 1심 재판부(창원지방법원 진주지원)는 대한민국 군인들의 불법행위로 인해 사망한 거창사건 희생자 본인들의 손해와, 그 유족들 고유의 정신적 고통에 대해 대한민국이 국가배상법에 따라 손해배상을 해야 한다고 판결했다. 원심 판결은 원고 측 주장을 인용해 희생자의 직계 존·비속과 형제자매에 한해 배상 판결을 내렸다. 이 판결은 우리 사회에서 민간인 학살 문제가 크게 불거져 여론이 움직이고 사회 의제가 되고 있던 당시로서는 매우 이례적인 선고였다.

이 소송에서 2004년 5월 7일 부산고등법원 항소심 재판부는 1심 재판부의 결정과 다르게 유족들의 손해배상청구권 시효가 소멸되었다는 이유로 원고의 청구를 기각하였다. 재판부가 항소심에서 판단한 결과는 1951년 12월 16일 이뤄진 거창사건 책임자에 대한 형사재판의 선고일을 시효의 기산점으로 보았기 때문이다. 항소심 재판부는 거창사건에서 1951년의 형사재판을 중요한 시점으로 산정한 것이다. 그리고 2008년 5월 29일 대법원은 이 건의 손해배상청구 소송에 관해 소멸시효가 완성된 것으로 적용해 유족들의 상고를 기각했다.

---

2) 이하 재판에 관한 내용은 다음에서 인용하고 관련한 재판 내용을 추가했다. 한성훈 (2014), 334~335쪽.

3) 이 소송에 대한 법원의 판단과 쟁점에 대한 자세한 논의는 다음을 참고한다. 조용환, "역사의 희생자들과 법: 중대한 인권침해에 대한 소멸시효의 적용문제", 『법학평론』, 창간호, 2010, 40~43쪽.

진실화해를위한과거사정리위원회가 활동을 종료하면서 법원의 소명시효 판단에 영향을 미치는 소송이 진행되었다. 2011년 울산 국민보도연맹과 문경 석달사건에 대한 대법원의 판결은 거창사건에 직접적인 영향을 끼쳤다. 2012년 11월 22일 부산고법 민사6부는 '거창사건' 희생자의 유족 박○○와 아들 다섯 명이 국가를 상대로 낸 손해배상 소송에서 국가는 원고에게 1억 100만 원을 지급하라고 판결했다.

재판부는 "거창사건은 국가기관에 의해 저질러진 반인륜적 민간인 집단학살 사건"이라며 "피고가 적극적으로 피해회복 조처를 하기는커녕 시효소멸 주장 등을 통해 책임을 부인하는 것은 국격에도 걸맞지 않다"고 밝혔다. 2005년 12월 제정된 과거사정리기본법은 국가가 거창사건 등의 손해배상 청구권 시효만료를 문제 삼지 않겠다고 분명하게 밝혔거나 적어도 그런 태도를 보여 원고들이 그렇게 믿게 했다고 지적했다. 한국전쟁을 전후해 발생한 유사한 민간인 집단학살 사건인 문경 석달 사건과 울산 국민보도연맹 사건 피해자들은 이미 소송을 통해 배상을 받았거나 머지않은 장래에 받게 되는데 거창사건 유족에게만 달리 판단하는 것은 부당하거나 불공평하다는 것이었다. 따라서 재판부는 국가의 손해배상 청구권 시효만료 주장은 받아들일 수 없다고 설명했다.

이에 앞서 2012년 2월 9일 이 소송의 부산지방법원 1심 재판부는 국가의 배상 책임을 인정하면서도 원고의 청구를 기각했다. 그러나 항소심은 앞서 살펴본 대법원 판결, 2008년 5월 29일 손해배상청구권 시효가 만료되었다는 이유로 유족 문병현 등의 청구를 기각해 원심을 확정한 것과 상반되는 판결을 내렸다. 재판부는 한국전쟁을 전후해 발생한 유사한 민간인 집단학살 사건인 '문경 사건'과 '울산 국민보도연맹 사건' 피해자들이 이미 소송에서 배상받았거나 앞으로 배상을 받게 되는데 거창사건 유족만 이를 달리 판단하는 것은 불공평하다고 보았다. 항소심은 거창사건이 "국가기관이 저지른 반인륜적 민간인 집단학살 사건"이고 "국가가 피해회복을 조처하기는커녕 시효 소멸 주장을 통해 책임을 부인"하는 것은 올바르지 않다고 밝혔다.

항소심 재판부가 주목한 것은 2005년 국회가 제정한 진실화해를위한과거사정리기본법이었다. 입법 취지로 볼 때 거창사건 피해자는 국가가 피해 회복 조처를 해야 하는 대상이기 때문에 피고인 국가가 시효 만료를 문제 삼는 것은 부당하다고 보았다. 또한 앞서 검토한 것처럼 재판부는 동일 사건의 유족들이 제기한 소송에서 2004년 항소심 재판부와 2008년 대법원이 기본법을 검토하지 않고 확정판결한 것을 지적했다. 부산고등법원 재판부는 새로운 판례를 적극적으로 받아들였고, 거창사건의 대법원 판례가 바뀔 가능성을 열어 두었다.

Ⅲ. 20대 국회의 거창사건 관련자 손해배상 법률안

20대 국회에는 두 개의 거창사건 관련자 배상에 관한 법률이 발의되어 있다. 박범계 의원이 대표 발의한 <거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안>과 김병욱 의원이 대표 발의한 <거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안>이다. 이 두 개의 안이 기존 유사사건의 손해 배·보상을 시도하는 법률안과 다른 점은 법률명에 배상이라고 명시함으로써 국가의 책임을 명확히 한데 있다. 법률안에서 제시한 배상의 대상과 적용 범위를 중심으로 두 개의 법안을 비교 검토해보자.

박범계 의원의 법률안에서 정의하는 거창사건은 기존의 <거창사건 특별조치법>이 적용되는 근거였든 "등"을 삭제함으로써 산청함양 사건을 제외한다. 이 법에서 사용하는 용어의 정의

(제2조)에 따르면 “거창사건”이란 1951년 2월 9일부터 동년 2월 11일까지 경상남도 거창군 신원면 일원에서 공비토벌을 이유로 국군병력이 무고한 양민을 희생시킨 사건을 말한다. 이와 같은 용어의 정의는 사건발생 지역을 축소하고 거창군 신원면 일대로 한정해서 배상의 적용이 되는 피해 유족을 특정하고 있다.

이에 비해 김병욱 의원이 발의한 법률안은 기존의 <거창사건등 특별법>이 적용되는 대상과 범위를 받아들여 산청함양 사건까지 포괄한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 “거창사건등”이란 1951년 2월 9일부터 같은 해 2월 11일까지 경상남도 거창군 신원면 일원 및 1951년 2월 7일 산청군 금서면, 함양군 휴천면·유림면 등 일원에서 공비토벌을 이유로 국군병력이 무고한 양민을 희생시킨 사건을 말한다. 이 법률안은 기존에 실행 중인 <거창사건등 특별조치법>을 현실적으로 인정하면서 “등”이 갖는 의미를 살리고 있다.

위 두 개의 법률안은 피해자 손해배상의 범위가 되는 “거창사건”과 “거창사건등”에 대한 정의를 제외하면 세부 내용은 거의 동일하다. 따라서 쟁점은 다시 <거창사건등 특별조치법>의 적용 범위와 대상을 둘러싼 초기의 논란으로 되돌아간다. 1995년 12월 18일 국회에서 <거창사건등 특별조치법>이 제정되기 이전부터 산청·함양 지역의 주민들은 거창사건과 마찬가지로 자신들의 피해가 밝혀져야 할 것이라고 주장했다.

이와 같은 주장은 피해 유가족들이 정부와 국방부 측에 요청한 3대대의 작전지역과 기록을 바탕으로 한다. 국방부는 1951년 2월 7일 육군 제11사단 9연대 3대대가 산청군 금서면 가현리와 함양군 서주리 부근에서 토벌 작전을 전개한 사실을 확인하고 있다. 이 사실은 산청·함양유족회가 국회와 대통령 비서실에 제출한 탄원서(1991. 4. 27)를 국방부에서 확인·검토한 결과에 따른 것이었다. 이 내용에 덧붙여 국방부는 3대대가 거창사건 발생 2~3일 전에 산청·함양 사건을 일으킨 것이 사실이라면 거창사건과 동일한 차원에서 처리하는 것이 바람직할 것이라는 의견을 제시했다.

9연대 3대대의 산청·함양 지역 작전은 11사단 부대 기록을 통해서도 확인할 수 있다. 1951년 2월 7일 “제3대대는 가현리와 서주리를 향하여 대대적인 공격을 감행하여 잔적을 소탕”했다. 11사단 부대사는 이 작전에서 “적 사살 12명, 포로 7명, 부상포로 173명과 박격포 1문, 기관총과 소화기 다수를 노획”한 것으로 기록했다. 그러나 이 보고에 대한 사실 확인은 좀 더 신중하게 이뤄져야 할 것이다. 왜냐하면 전과를 무리하게 올리기 위해 무기를 탈취하거나 적을 몇 명씩 죽이라는 명령이 빈번했기 때문이다.

9연대 3대대의 작전 이동 경로는 산청·함양의 피해자들 증언과 일치한다. 피해자들이 작성한 문서에 따르면 산청·함양 사건은 1951년 2월 8일 오전 8시경 경남 산청군 금서면 가현리에서부터 시작되었다. 3대대는 금서면 방곡리와 점촌리를 거쳐 함양군 유림면 서주리에서 주민을 사살했고, 산청군 생초면에서 하룻밤을 묵은 다음 날인 2월 9일 거창군 신원면 일대로 진격했다.

이뿐만 아니라 산청군 금서면에서 발생한 학살은 산청군 일대에서 활동하던 인민유격대 자료에도 기록되어 있다. 경남 인민유격대 사업보고서(1950. 10 ~ 1951. 6)는 “2월 7일 산청군 금서면 방곡리에서 남녀노소를 가릴 것 없이 학살”이라고 기록하고, 또 다른 자료인 경남도여맹 문교부장 동지 앞으로 보고된 문건(1951년 3월 7일)에는 함양군 13개 부락의 가옥 소각과 휴천면에서 300명, 유림면에서 170명이 학살당했고 그중에는 여자 22명과 어린이가 포함되었다는 피해 조사 내용을 언급하고 있다. 1991년 국회사무처가 유족들에게 통보한 “양민학살사건희생자명예회복”에 대한 진정을 처리한 결과 역시 앞서 살펴본 국방부가 유족들에게 회신한 민원의 내용과 동일하다. 굳이 이 같은 회신이 아니더라도 산청·함양사건은 거창사건과 같은 부대

에 의한 작전기간중의 학살로서, 동일한 성격으로 규정되어 명예회복 조치가 이루어져왔다.

20대 국회에는 거창사건에 관한 손해 배·보상뿐만 아니라 제주4.3과 민간인 학살 전반을 포괄하는 법 개정안이 발의되어 있다. 진실화해를위한과거사정리기본법 개정안이 발의되어 있는데, 여기에 손해 배·보상이 포함되어 있다. 총 5개의 개정 법률안 중에서 권은희 의원이 대표 발의한 법안은 위원회의 업무 범위에 "명예회복 및 보상을 위한 지원활동"과 정부가 진실이 규명된 "희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대하여 명예회복과 보상을 위한 특별법 제정"의 적절한 조치를 취하도록 추가했다. 진선미 의원이 대표 발의한 법안의 경우 피해자와 그 유가족 등 관련자의 명예회복을 위한 조치로서 "배、보상특별법을 법률"로서 따로 정하도록 한 것이 눈에 띈다(안 제36조제2항 신설). 이 개정안은 별도의 입법을 통해 손해 배·보상에 대한 조치를 실행하자는 입장이다. 권은희 의원과 진선미 의원이 발의한 개정안은 손해 배·보상에 대한 별도의 특별법 제정을 명시함으로써 피해 유족들이 국가를 상대로 개별적으로 진행해오던 소송을 일괄적으로 조치할 수 있게 해두었다.

소병훈 의원이 대표 발의한 개정안은 손해 배·보상을 위한 별도의 위원회를 설치하도록 규정했다. 진실화해를위한과거사정리위원회가 진실규명결정을 한 사건의 경우 보상심의를 거쳐 보상을 받을 수 있도록 하였는데, 이를 위해 국무총리 소속의 피해자 보상위원회를 신설하도록 했다(안 제4장의2 신설). 이뿐만 아니라 제주4.3사건의 개정 법률안에도 피해자 손해 배、보상에 관한 내용이 포함되어 있으며, 여순사건에 대한 특별법 제정 움직임에도 이 사안은 쟁점으로 떠오르고 있다.

거창사건에 대한 독자적인 손해 배·보상 법률안과 진실화해를위한과거사정리기본법 개정안에서 규정하고 있는 별도의 손해 배·보상에 관한 특별법 사이의 관련 사안을 어떻게 처리할 것인지 고민이 필요하다. 앞서 보았듯이 박범계 의원의 "거창사건"과 김병욱 의원의 "거창사건등"은 그 적용 대상을 거창과 산청·함양에 한정하는 것이기는 하지만, 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 손해 배·보상에 관한 심사를 담당하는 위원회 구성의 동질성이다. 거창을 비롯해 한국전쟁기 발생한 유사한 민간인 학살 사건은 동일한 심사 기준과 결정에 따라 배·보상금이 지급될 수밖에 없다. 따라서 배·보상금을 지급하는 정부의 입장을 고려할 때, 개별적인 심사 위원회를 꾸리는 것과 통합된 관점에서 위원회를 조직하는 것이 어떤 장단점이 있는지 먼저 검토되어야 할 것이다. 이것은 거창사건뿐만 아니라 제주4.3도 마찬가지인데, 개별 입법이나 기존의 법률을 개정함으로써 손해 배·보상을 할 수 있는가 하는 매우 현실적인 문제이다.

Ⅳ. 민간인 학살과 국가의 손해 배·보상

민간인 학살에서 피해자의 명예회복 조치이자 국가의 책임을 다루는 손해 배·보상이 공동체에서 갖는 의미를 살펴보자. 이것은 단순히 사건의 관련자에게 금전적이고 물질적인 보상이라는 수단에만 해당하지 않는 사회의 공공성을 가지고 있다. 정치공동체 구성원으로서 자기 존엄성을 회복하는 것은 희생자와 그 가족에게 물질적인 보상과 정신적인 측면에서 매우 중요하다. 희생자의 친족들이 정체성을 되찾는 것은 사건이 발생하기 이전의 상태로 그들을 되돌리는 것이 아니다. 이행기 정의에서 배·보상은 희생자 개인에게 머무르지 않으며 궁극적으로 공동체 전체를 위한 민주주의 정치 과정의 일부가 된다. 국가와 그 구성원 사이에서 발생하는 피해자 손해 배·보상의 의미를 짚어보자.

지난 잘못을 물질적이며 상징적으로 바로잡는 데 재정적 문제는 여전히 논란거리다. 거창사건의 예를 들면 2004년 3월 2일 제16대 국회는 보상금과 생활, 의료지원금을 지급할 수 있게 한 <거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 개정법률안>을 심의·의결하였다. 하지만 정부로 이송된 이 법률안에 대해서 당시 대통령 권한대행이었던 고건 총리는 국가 재정상의 어려움을 들어 거부권을 행사했다. 정부는 이 법이 공포되면 최대 2천억 원이 필요하고 국회에서 한국전쟁을 전후한 민간인 희생자의 진상규명 특별법과 이와 유사한 법들이 다시 입법되면 보상금액으로 최대 25조 원이 소요될 것으로 예상했다. 이와 같은 근거는 당시 시민단체에서 주장하던 희생자 100만 명을 기준으로 일시금을 지급하는 방식의 손해 배·보상금을 산정한 것이었다.

피해자를 위한 배·보상은 과거청산을 보다 완결 짓는 중요한 사안이다. 이행기 정의에서 구체제를 단죄하고 피해자에게 배상하는 것은 민주화된 국가에서 아주 어려운 것은 아니다. 국가 재정의 어려움이 있긴 하지만 상징적이며 효과적인 과거청산은 국가에 의해 인권침해를 당한 이들에게 공권력이 저지른 불법과 범죄 행위를 다른 범죄보다 훨씬 더 중요하게 고려하는 것이어야 한다. 일시금으로 지급하는 손해 배·보상금이 국가 재정에 부담이 된다면 그 방식을 달리하는 것도 방안이 될 수 있다. 다른 국가들처럼 유족 연금처럼 피해자와 그 가족에게 매년 지속적으로 정부가 지급하는 방법도 충분히 가능하다.

공권력이 일으킨 희생자와 그 친족에 대한 배·보상은 2005년 유엔이 채택한 '피해자 권리장전'에 따른 국가의 의무이기 때문에 진실규명과 명예회복의 또 다른 차원이라고 볼 수 있다. 개별 배·보상이 갖는 의미를 일련의 이행기 정의 과정에서 매우 중요한 의제로 간주 하는 것이다. 배상compensation은 주로 불법 행위로 발생한 손해를 보전해주는 것인데, 그 방식은 피해자가 입은 손해에 대해 금전적·형태로 돌려주는 것이다. 보상reparation은 적법한 행위임에도 불구하고 손해가 발생했다면 이를 보전하는 것인데, 배상 이외의 여러 가지 형태를 포함하는 광범위한 회복 조치라고 할 수 있다.

중대한 인권을 침해당한 피해자들에게 배·보상은 개별 인간이 정치공동체와 필연적으로 맺는 관계의 형식인 '권리'라고 하는 기준에서 찾을 수 있다. 공동체의 구성원이 되었을 때 인간의 존재는 국민이나 시민이라는 지위를 갖는다. 국가마다 다르게 정해진 권리의 형태는 규범이나 제도적으로 명시된 시민의 여러 권리를 보장하는 방식에 따라 다양한 변이를 갖는다. 권리를 실현하는 구체적인 내용에 따라 구성원의 지위에 대한 보장 수준이 다르고 국가공동체의 성격 또한 다르게 규정한다.

권리의 관점에서 보는 배·보상은 헌법에서 명시하고 있는 기본권을 희생자에게 적용할 것을 고려하는 것이다. 희생자들의 기본 권리를 박탈한 국가가 생명권과 행복을 추구할 권리에 근거해 손해 배·보상을 한다. 구체적인 배·보상 정책은 피해자의 도덕적 존엄성을 회복시켜준다. 이것은 피해자가 한 사람의 인간으로서 갖는 자기 존재에 대한 사회의 존중이라고 볼 수 있다. 그러므로 피해자들은 피해자로서만 존재하는 공동체 구성원이 아니라는 사실을 기억할 필요가 있다.

배·보상 정책은 피해자들이 입은 신체적인 손해뿐만 아니라, 공권력으로부터 당한 위협과 재산상의 손실, 건강, 신뢰, 명성과 같은 훼손을 갚아주는 것이다. 금전적 배상은 희생자와 유족에게 그들이 입은 손실을 상쇄할 수 있게 해준다. 이 과정에서 놓치지 말아야 할 것은 명예를 회복하고 피해를 입은 가족들에게 보다 나은 삶의 질을 보장할 수 있는 방향으로 나아가는 것이다. 피해 사실에만 묶여 있는 유족들의 사회적 죽음으로부터 그들의 유산을 다음세대로

이어주는 것이 국가공동체의 보다 적극적인 손해 배·보상 정책이자 명예회복의 절차라고 하겠다.

국가 책임의 또 다른 측면이 배상이다. 과거청산은 피해자 배·보상을 포함하지만 국가는 법률적으로 잘못을 책임지는 배상 형태를 회피하려고 한다. 희생자와 그 가족에게 국가 책임의 범위는 현재의 법적 규범을 넘어선다. 우리의 입법·사법·행정체계에서 국가의 책임과 피해자 배상을 명확히 하는 것은 가해자 처벌만큼이나 중요한 의제다. 개별 보상과 공동체 보상을 동시에 실시하는 정책은 피해자에 대한 사과와 명예회복의 상징적이고 실제적인 조치이며, 유족들에게 국민의 세금으로 지급하는 배상금은 공동체 전체를 위한 공공성에 부합하는 행위라는 데 그 의의가 있다.

Ⅴ. 맺음말

거창으로 돌아가서 손해 배·보상 방안을 요약하면 다음과 같다. 현재 국회에서 발의한 두 개의 거창사건 관련 피해자에 대한 손해배상 법률안은 “거창사건등”으로 법률안을 통합해서 개정하는 것이 바람직한 방향이고, <거창사건등 특별조치법>의 현재 실행 경과에 부합하는 것이라고 하겠다. 다음으로 중요한 점은 손해배상의 범위를 신원면 일대 6개리에서 발생한 사건으로 협소하게 적용하지 않고 산청·함양지역으로 확장함으로써 민간인 학살의 국가책임을 일반화하는 데 의미가 있다. 발의되어 있는 법률안의 규정에 한정해서 보더라도 가능한 많은 피해자들이 손해배상 조치를 받는 것이 올바른 방향이라고 할 수 있다. 진실화해를위한과거사정리위원회가 조사한 사건을 포함해 모든 개별 민간인 학살 사건에 대한 손해배상 관련 법률을 제정할 수 없는 현실을 고려한다면, 포괄적인 입법의 필요성이 거창과 산천·함양사건에서도 드러나고 있다.

또 다른 방안은 기존의 <거창사건등 특별조치법>을 일부 개정해서 손해 배·보상을 추가하는 방법이다. 현재까지 민간인 학살의 피해자에 대한 손해 배·보상만을 다룬 법안이 국회에서 제정된 전례가 없는 점을 감안하면, 제주4.3과 진실화해를위한과거사정리기본법의 일부 개정안처럼 기존 <거창사건등 특별조치법>을 개정하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 법률안에 손해 배·보상에 관한 사항을 추가하는 방안이다.

정치공동체의 통합적 관점을 고려하고 개별 사건의 손해 배·보상 관련 법률의 제정과 개정이 어렵다면, 진실화해를위한위한과거사정리기본법에서 거창사건을 비롯한 제주4.3과 여순사건 등 한국전쟁 전후의 민간인 학살 피해자의 손해 배·포괄적으로 규정하는 것도 고민해볼 시점이라고 하겠다. 중대한 인권침해에 대한 피해자 권리장전의 필요성과 입법의 체계성, 손해배·보상 정책의 일관성, 배·보상금 정도의 형평성 등을 고려할 때 국가적 차원에서 이 문제를 접근하고 해결의 실마리를 찾는 노력이 필요하다.

정의의 전환과 과거 극복의 완전성의 문제;
거창 사건을 중심으로*

박명림
연세대학교 지역학협동과정 교수

***** 정의의 이행인가 전환인가 역전인가?**

1. 현대의 2대 대표 모델의 문제: 공적 제도를 통한 생존의 배상·보상없는 생명의 망실은 진상규명, 책임자처벌, 명예회복, 치유, 위령의 완성으로 볼 수 없음. 주관적 기억과 용서와 화해의 문제를 말하는 것이 아니라 국가의 공적 책임과 역할 차원.

1) 진실화해 모델: 남아프리카 공화국. 당시나 현재나 너무도 한계가 뚜렷.

2) 전환적 정의: 민주화 이후의 아시아, 남아메리카 허다한 사례들,

** 정의없는 전환의 문제: 중국, 러시아,...

2. 20세기의 모델들: 인류 역사 최초로 화해의 문제가 현실 정치의 공공 영역에 침투. 과거에는 종교의 영적 영역이거나 개인 간의 사적 영역. 홀로코스트의 인류사적 기여와 의미.

1) 뉘른베르그/도쿄 유형
2) 보복/폭력 유형
3) 은폐-방치 유형
4) 연합정치 유형

***** 한국적 모델로서의 진실화해-전환적 정의를 넘어**

-- 광주/세월호

-- 제주 4.3

-- 거창사건/한국전쟁 전후 민간인 학살 사건

***** 국가를 위한 유공/헌신과 국가에 의한 희생/피해의 통합.**

-- 거창묘지와 4.3묘지는 일단 유의미한 사례를 구성. 국립현충원과 국립민주묘지와 민간위령시설 사이의 어디에 과연 위치하는가?

---

* 본발제는 아직 진행 중인 초고 중의 초고로서 발표자의 동의 없는 전재, 출간, 인용, 보도는 불가함을 말씀드립니다.

-- 국립3.15민주묘지, 국립 4.19민주묘지, 국립 5.18민주묘지의 국가통합. [국립4.3화해묘지/국립4.3평화공원의 문제의식은?] 거창사건추모공원. 노근리 평화공원. 그리고 국립서울현충원 국립대전현충원,호국원

-- 국립인가? 민간인가? 혼융인가? 기억의 공식화·국유화·박제화와 민간화·사사화·파편화 사이에서 둘을 딛넘을 공공화·항구화의 황금의 접점은 어디이며 과연 존재하는가? 세대유증과 단절을 넘을 수 있을까?

-- 여수순천사건조차 군대반란과 민간인 학살은 전혀 다른 차원의 사태와 차원과 기억을 구성. 4.3의 극복과 돌파 지점.

***** 거창사건-- 국가범죄(state crime)의 법률적 획정 사건의 경우;**

-- 범죄자의 사법적 처벌. 1951년 12월 16일 대구 고등군법회의. 국가의 범죄와 적극적 불법행위-민간인 학살로 법률적 사실적으로 최종 획정된 사안에 대한 당연한 사후 국가행위를 구성하는 요소는 무엇인가?

-- 광주민주화운동 - 적극적 학살 범죄, 세월호 사건 - 소극적 역할 방기와 생명 방임.

-- 책임자 처벌, 진상규명, 성격확정, 명예회복, 위령사업에도 불구하고 배상 보상 임무 방기

***** 예산의 문제:**

-- 김대중 시기의 중대 사례. 당시 한국전쟁 참전자 명예 수당 지급 제안. 전격 수용. 건국 이래, 전후 최초. 당시는 외환위기 상황.

-- 즉 한국 규모의 국가에서 예산은 전혀 고려 사안이 아님. 도로나 철도를 놓는 문제에 비해 훨씬 더 시급하고 중대한 국가와 국민의 근본관계, 이른바 국가의 존재이유(*raison d'etre*)

-- 예산 거대망실의 사례와 책임의 문제: 공적 자금 160조, 저출산 124조, 4대강 23조, 일자리 54조.....이 천문학적 예산망실은 합법적 절차적 투입을 하였으나 결과에 대해 누구도 책임지지 않으면서 국가로부터 학살당한 생명과 유족의 삶은 예산을 핑계로 배상과 보상을 하지 않는다?

-- 이 전도된 논리는 진보정부-보수정부의 문제가 결코 아니라 대한민국의 국가본질을 묻는 문제.

***** 국가의 기본임무 위반과 위헌 행위**

-- 국가의 최소 기본 임무는 민주공화국가로서 국민 인신보호와 생명의 존중. 이에 대한 위반 문제는 국가 행위와 입법과 예산의 최우선 배당 의제. 헌법 국가

의 헌법위반 사안. ; 현행 헌법 제10조/제37조. 제정 헌법 28조)

***** 소멸시효의 문제:**

-- “인도에 반하는 범죄”(crime against humanity)의 소멸시효의 완성은 존재하지 않아야하며, 존재하지 않는다.

-- 개별 소멸 시효의 완성을 말하기 이전에 당연히 국가가 입법을 통한 배상 보상에 착수해야.

-- 거창사건 특별조치법으로 인한 진실화해를 위한 과거사정리 기본법의 신청 대상에서 제외. 즉 전자에의 기대가 상존

***** 단독사건과 유사사건과 전체사건의 분리와 연결의 문제:**

-- 거창사건과 산청 함양의 군사작전과 학살은 사실상 연결된 동일 사건에 해당. 나아가 산청·함양 학살과 함께 갈 때 전체 민간인 학살 사건을 향한 보편적 의미도 확장.

-- 나아가 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건 역시 인도에 반하는 범죄의 관점에서 보편적으로 접근해야.

-- 국가범죄가 획정된 거창사건은 한 작은 단초, 표본으로서의 자족청소의 문제. 즉 전율할 내부 집단살해, 자족학살(self-slaughter)과 자족말살(auto-genocide). 자민족청소/자족청소(自族淸掃. self-ethnic cleansing).

***** 권리장전으로서의 헌법의 문제:**

-- 생명권(right to life), 평화권(right to peace) 안전권(right to safety), 진실권(right to truth)을 반드시 삽입(해야)하는 문제와 국가의 생명보호는 절대적 필수의무조항. 가장 중요한 일치 사안. 과거접근으로부터 미래를 향한 정신과 원칙을 추출해야.

-- 과거 사건이지만, 소멸시효의 완성이 없는 경우 헌법정신과 철학, 조문과 원칙에 따른 조치는 필수적. (서독과 동독의 사례; 보편성과 특수성의 결합)

***** 남북화해를 위한 가장 중요한 사안으로서의 인도주의 문제 및 전후 처리의 문제와 그대로 직결.**

-- 상호 민간인 학살, 미송환 국군포로, 강제납치, 전후 납치의 당사자성·당자사 동의의 문제는 궁극적으로 최중요 사안.

-- 발제자의 경우 한반도 평화협정의 한 요체로서 삽입. [** 위안부 성노예

문제]

***** 입법을 통한 해결은 가장 온건하고 민주적이며 인간적인 해법.**

-- 국가폭력은 정치의 실패로 인한 개인학살과 삶의 근거 박탈. 사적 개인적 실존과 영역 박탈

-- 그러나 입법을 통한 정치의 복원은 다시 경제적, 즉 oikonomia적, 사적, 개인적 실존의 복원으로 연결되어야. 그것이 개인의 죽음을 초래하는 전쟁=폭력과는 다른, 개인의 생명으로 연결되는 고전고대 이래의 정치=입법의 영역. 정의의 전환이 가지는 의미.

국내 민간인 학살 사건 비교

사건명	제주4.3사건	보도연맹	노근리사건	거창, 산청·함양 사건	5.18 광주민주화운동	4.16세월호참사
장소, 일시	장소: 제주도 전역 일시: 48.4.3-54.9.21	장소: 전국 일시: 50.6.26-50.8월말	장소: 충북 영동군 황간면 노근리 일시: 50.7.25-29	장소: 경남 거창군, 산청군, 함양군 일시: 1951.2.7.-11	장소: 광주광역시 일시: 1980.5.18.-27	장소: 전남 진도군 병풍도 인근 해상 일시: 2014.4.16.
가해 주체	미군, 군경, 서북청년단, 무장대	군, 검·경	미군	국군	국군	청해진 해운, 대한민국 정부
피해자 수	25,000-30,000명 사망 추정	5,129명 사망(진화위)	226명 사망(노근리사건 희생자심사보고서 기준)	거창: 719명 사망 산청·함양: 705명 사망	160-200명 사망	사망 299명, 실종 5명
진상 규명	- 2003.10.15.「제주4.3 사건 진상조사 보고서」를 최종 확정 - 2012년 3월부터 추가 진상조사 진행중	「진실·화해를위한과거사정리기본법」(2005)에 따라 보도연맹 사건이 중요하다고 판단하여 직권조사, 진실규명 완료	1999년 한미 공동조사 실시하여 2001.1.12. 한미 양국정보 동시에 조사결과 발표	1951년 4월 거창사건 진상조사 시작, 그러나 군의 방해로 제대로 되지 못하고 사건을 축소하여 조사 결과 발표함.	1988년 광주특위 통한 청문회 진행, 1996년 책임자 기소, 2005년 '국방부과거사진상규명위원회'에서 조사, 2018년「5.18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」제정으로 진상조사 예정	「4.16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」에 따라 2015년 진상조사 실시. 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」에 따라 2018년 2차 진상조사 실시할 예정
가해자 처벌	가해자 특정하여 진행된 재판 및 처벌 없음.	가해자 특정하여 진행된 재판 및 처벌 없음.	가해자 특정하여 진행된 재판 및 처벌 없음.	1951.12.16. 대구고등군법회의에서 책임자 처벌	1997.4.17. 대법원에서 책임자 처벌	2015.4.28. 광주고법에서 책임자 처벌
관련법	「제주4.3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(2000, 4.3사건법)	「진실·화해를위한과거사정리기본법」(2005) 보도연맹 개별법 없음.	「노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법」(2004, 노근리사건법)	「거창사건등관련자의명예회복에관한 특별조치법」(1996, 거창사건법)	「5.18민주화운동관련자보상등에관한법률」(1990) 「5.18민주화운동등에관한특별법」(1995) 「5.18민주유공자예우에관한법률」(2002) 「5.18민주화운동진상규명을위한특별법」(2018)	「4.16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 「4.16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 「세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법」(2017) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

피해자 배보상	4.3사건법에 따라 의료지원금, 생활지원금 지원. 법에 근거한 국가적 배보상 없음.	진실화해위원회에서 규명된 이후 유족들이 개별적으로 국가에 손해배상 청구토록 하고 있음. 관련 배보상법 없음.	노근리사건법에 따라 의료지원금 지원. 현재 국회에 보상금 항목 추가한 개정법률안 발의된 상태임.	제정된 배보상 법 없음. 현재 국회에 2개 법안 발의된 상태. 거창, 산청·함양 유족의 합의로 병합하여 심사하기로 함.	6차 보상까지 완료된 개별보상 2,452억(국비), 의료지원금 125억. 총 보상인원 5,517명으로 1인당 평균 4,445만원 보상받음. 현재 7차보상 진행중.	세월호피해지원법에 의한 배보상금액(인적) 총 1,108억. 희생자 1인당 배상금 4.2억원~ 7.6억원, 위로지원금 1,141억(국민성금), 희생자 0.5억원(국비), 피해자 0.1억원(국비)
위령/ 추모 사업	제주4.3평화공원 592억(국비) 4.3평화재단에 연간 국비 30억, 도비 47억 지원(2018기준)하여 재단에서 추모사업 진행	피해 지역별로 합동위령제, 추모식 진행하고 있음.	노근리역사공원(노근리평화공원) 191억(국비) 노근리국제평화재단 매년 8억 9천만원 국비, 1억원 도비 지원(2018)	거창 추모공원 193억(국비 190억, 지방비 3억), 산청·함양 추모공원 136억(국비) 추모공원 관리비 매년 7억 2,500만원 국비 지원 (거창 3억 8,500만원, 산청·함양 3억 4천만원)	국립 5.18민주묘지 261억(국비), 5.18자유공원 128억(국비), 5.18기념공원 372억(국비) 5.18기념재단에 연간 24억원 국비 지원(2016년 기준)	세월호피해지원법에 따라 정부합동분향소가 있던 화랑유원지에 추모공원 조성하기로 결정함.

개별 손해배상 소송 비교

사건명	개별소송
제주4.3사건	- 2010년 유족 3명이 국가를 상대로 손해배상 청구하여 승소하였음(2010가합3014).[1] 이에 따라 국가로부터 21,285,714원(1명), 33,357,143원(2명)씩 지급받았음(죽은 피해자는 1950년 경찰에 의한 예비검속으로 총살당했고, 유족들은 그 가족). 이후 원고, 국가 모두 광주고등법원에 항소하였으나 원심 확정 및 배상금액이 22,709,857원(1명), 56,806,571원으로 증가하였음(2011나506).[2] - 2014년 유족 1명이 국가를 상대로 1억 2천만원 손해배상 청구하였으나 소멸시효완성을 이유로 기각되었음(2014가합5803).[3]
보도연맹사건	- 울산, 오창 국민보도연맹사건의 유족들 508명이 배상청구 소송하여 1심에서 승소했으나(2008가합57659) 국가가 항소하여 패소한 후(2009나26048) 유족들이 대법원에 상고하여 대법원에서 원심(항소심)을 파기하고 고등법원으로 환송하였음(2009다72599). 최종적으로 서울고등법원에서 유족 승소(2012.4.13. 판결). 희생자 8천만원, 배우자 4천만원, 자녀 8백만원, 형제에 4백만원 배상 판결(유족들은 이 판결에 만족하지 못했음).[4]
노근리사건	- 피해자들이 미국의 불법행위 책임을 국가배상법을 근거로 대한민국에 손해배상을 요구함과 동시에 경찰의 직무유기 책임에 대한 손해배상을 요구하였으나, 1심, 2심 패소 후 대법원에 상고(2018다214562)한 상태임.
거창, 산청·함양 사건	- 2014년 부산지법에서 거창 유족 6명이 승소하여 최소 28,666,665 ~ 최대 72,384,000원까지 손해배상 지급받았음(2013가합3708).[5] - 2012년 부산고법 항소심에서 거창 유족 승소하여 2억 6천 1명, 1억 5천 5명 받았음(2012나50087).[6] 국가에서 상고하였으나 대법원에서 원심(항소심)을 따름(2012다204402).[7] - 2001년 유족 333여명이 1심에서 승소했으나 검찰이 항소하여 유족 패소, 유족 상고했으나 상고심에서 소멸시효 완료 등을 이유로 유족 패소함(2004다33469).[8]
5.18민주화운동	- 5.18민주화운동 피해자들은 특별법에 의해 보상받았음. - 5차까지의 보상금을 기준으로 총액 약 2,297억이고, 사망자는 1인당 평균 약 1억 1,100만원, 행불자는 약 1억 2,900만원, 상이자는 약 1900만원 보상받음.[9] - 6차까지 총 보상금액은 2,452억이고, 보상건수는 5,517건임. 실 인원은 4,634명으로 1인당 평균 5,291만원 보상 받았음(그러나 5차까지의 통계로 보아 사망자와 상이자 간 보상금액 차이가 상당할 것으로 추정됨).
4.16세월호 참사	- 배보상심의위원회의 결정을 거부한 유족들이 국가와 청해진 상대로 손해배상청구 소송하여 2018.7.19 승소하였음. 판결로 희생자 1인당 위자료 2억, 배우자 8천, 부모 각각 4천, 형제자매와 동거하는 (외)조부모 각 1천씩 하여 1인당 총 6-7억 손해배상액 인정.[10] 이에 따라 총 배상액 규모가 723억으로 추정됨.[11] 국가는 항소 포기했지만 유족들과 청해진해운이 항소하기로 결정.

1) 제주지방법원 2011.6.23. 선고
2) 광주고등법원 2012.5.2. 선고
3) 제주지방법원 2015.4.23. 선고.
4) 「보도자료」 울산, 오창 국민보도연맹사건 배상청구소송판결 규탄 기자회견, http://yosuicc.com/bbs/skin/ggambo7002_board/print.php?id=notice&no=515 (검색일자: 2018.11.10.); 서울중앙지방법원 2009.2.10. 선고, 서울고등법원 2009.8.18. 선고, 대법원 2011.6.30. 선고
5) 부산지방법원 2014.6.25. 선고
6) 부산고등법원 2012.11.22. 선고
7) 대법원 2014.2.21. 선고
8) 대법원 2008.5.29. 선고
9) 5,18기념재단 -> 5.18민주화운동 -> 광주민주화운동 관련자 보상현황, http://www.518.org/sub.php?PID=010104 (검색일자: 2018.11.13.)
10) 리걸타임즈, "[손배] 세월호 참사 4년 만에 국가배상책임 인정", 2018.7.19., http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=41449 (검색일자: 2018.9.30)
11) BBC Korea, "세월호: 법원, 세월호 참사 국가책임인정 '총 723억 위자료 지급하라'", 2018.7.19., https://www.bbc.com/korean/news-44883221 (검색일자: 2018.9.29)

제주 4.3사건	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 제주도 전역 - 일시: 광복 전후 ~ 1954년까지 장기간에 걸쳐 복합적으로 전개됨. 집중 발생 시기는 1948.4.3-1954.9.21
가해주체	미군, 군경, 서북청년단, 무장대
1)피해자 수 (명)	사망자 25,000 ~ 30,000명으로 추정(48년 초~49년 말, 60년대 초 발표한 자료에는 4만~6만5천까지)2)
진상규명3)	- 2000년 4.3사건법 제정 이후 '제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회'를 설치하여 2003.10.15.「제주4.3사건 진상조사 보고서」를 최종 확정하였음. 진상조사에서는 제주4.3사건이 일어나게 된 제주도의 배경과 사건의 기점, 전개상황, 그리고 피해실태를 조사하였음. - 2003년의 진상보고서는 첫 보고서인 만큼 실태 개요를 규명하는데 집중하여 행방불명자 및 마을별 피해 실태 등을 자세히 조사하지 못했다는 한계를 지적받아 재조사의 필요성이 제기되었고, 유족들의 요구에 따라 추가조사를 실시하였음. 2007.1.24. 개정된 4.3사건법에 따라 추가조사는 당시 새로 발족한 4.3재단에서 담당하게 되어 추가 진상조사 기간은 2012.3 ~ 2016.12까지로 정해졌음. 현재 제2단계 추가진상조사 진행 중(2017.7 ~ 2018.12).4)
가해자 처벌	- 가해자를 특정하여 진행된 재판 및 처벌은 없음. - 2003,10.31 노무현 대통령 제주도 방문하여 국가권력의 잘못임을 공식 사과함.
관련 법	-「제주4.3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(2000, 약칭 4.3사건법)
피해자 배보상5)	- 4.3사건법 제9조는 정부가 희생자 중 필요한 사람에게 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있다고 규정함. 이에 따라 119명이 총 508백만원의 의료지원금을 받았으며 (1인당 평균 427만원, 일회성), 현재 4.3평화재단에서 희생자 및 유족 복지사업에 1년간 26억 5천여만원(2018 기준)으로 예산 책정하여 의료지원금 및 생활지원금 지원 중. - 법에 의한 배보상은 이뤄지지 않았음.
개별 소송	- 2010년 유족 3명이 국가를 상대로 손해배상 청구하여 승소하였음(2010가합3014).6) 이에 따라 국가로부터 21,285,714원(1명), 33,357,143원(2명)씩 지급받았음(죽은 피해자는 1950년 경찰에 의한 예비검속으로 총살당했고, 유족들은 그 가족). 이후 원고, 국가 모두 광주고등법원에 항소하였으나 원심 확정 및 배상금액이 22,709,857원(1명), 56,806,571원으로 증가하였음(2011나506).7) - 2014년 유족 1명이 국가를 상대로 1억 2천만원 손해배상 청구하였으나 소멸시효완성을 이유로 기각되었음(2014가합5803).8)
위령/추모 사업	- 제주4.3평화공원 조성 592억(국비) - 4.3평화재단에 연간 국비 30억, 도비 약 47억 지원(2018 기준)하여 재단에서 추모사업 진행 - 2014.3 4.3희생자추념일이 법정기념일로 지정되어 매년 4월 3일 정부주최로 4.3희생자 추념식 개최

1) 피해숫자, 발생장소 및 일시, 가해주체: 4.3사건법 제2조(정의); 제주4.3평화재단 -「제주4.3바로알기」, p.43; 제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회 -「제주4.3사건 진상조사 보고서」, 2003, pp.364-367
2) 제주 4.3사건진상조사보고서, pp.364-366. 자세한 수치는 p.364 표 참고
3) 제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회.「제주4.3사건 진상조사 보고서」, 2003
4) 제주4.3평화재단 - 4.3사건추가진상조사, 2018.2.22. http://jeju43peace.or.kr/pages.php?p=2_6_1_1 (검색일자: 2018.10.7.)
5) 제주4.3평화재단 - 2018 예산현황,
제주도 - 2016년 제주4.3사건 희생자 및 유족 복지 지원 현황

보도연맹	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 서울·경기, 강원 제외 전국. 경남·북, 충북, 전남에 집중(진화위 직권조사 기준) - 일시: 1950.6.26.-동년 8월말
가해주체	군, 검·경
피해자 수 (명)	5,129명(진실화해위원회를 통해 밝혀졌거나 추정된 수)[9] (실제 피해자는 최소 수 만명에서 최대 30만명에 이를 것으로 추정됨.)[10]
진상규명	- 1960년 4.19혁명 이후 제4대 국회에서 양민학살사건진상조사특별위원회(이하 조사특위)를 구성하여 양민학살사건을 조사하였으나 이 때 보도연맹 희생자 조사는 제외하였음. 또한 피학살자유족회들이 활발하게 활동하였으나 1961.5.16. 이후 유족회 간부들이 중형을 선고받았음. -「진실·화해를위한과거사정리기본법」(2005)에 따라 보도연맹 관련자들이 진실규명을 신청하였음. 이후 진화위에서 보도연맹을 직권조사 하기로 결정하고 조사를 실시하고, 진실규명을 완료하였음.
가해자 처벌	- 2008.1.24. 노무현 대통령 '울산 국민보도연맹사건 희생자 추모식'에 메시지를 보내, 울산 국민보도연맹사건을 비롯한 과거 국가권력의 잘못에 대해 포괄적으로 사과하였음.[11]
관련 법	- 전적으로 보도연맹만을 다룬 법은 없음. -「진실·화해를위한과거사정리기본법」(2005)에 따라 진실규명 신청 및 직권조사 실시한 바 있음(보도연맹 신청 건은 진화위 전체 신청 건의 약 25%인 2,570건으로 단일 사건으로는 최대규모).[12]
피해자 배보상	- 진실화해위원회에서 규명된 이후 유족들이 개별적으로 국가에 손해배상 청구토록 하고 있음. 관련 배보상법 없음.
개별 소송	- 울산, 오창 국민보도연맹사건의 유족들 508명이 배상청구 소송하여 1심에서 승소했으나(2008가합57659) 국가가 항소하여 패소한 후(2009나26048) 유족들이 대법원에 상고하여 대법원에서 원심(항소심)을 파기하고 고등법원으로 환송하였음(2009다72599). 최종적으로 서울고등법원에서 유족 승소(2012.4.13. 판결). 희생자 8천만원, 배우자 4천만원, 자녀 8백만원, 형제에 4백만원 배상 판결(유족들은 이 판결에 만족하지 못했음).[13]
위령/추모 사업	- 피해 지역별로 합동위령제, 추모식 진행하고 있음.

6) 제주지방법원 2011.6.23. 선고
7) 광주고등법원 2012.5.2. 선고
8) 제주지방법원 2015.4.23. 선고.
9) 진화위에서 조사한 피해자 수는 극히 일부에 불과할 것으로 추정됨. 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 못했음. 자세한 내용은 진실화해위원회 종합보고서 3권 pp.158-165 참고.
10) 진실화해위원회, "국민보도연맹 사건 진실규명결정서", 2009, p.3
11) 노무현사료관-사료-시청각-울산 국민보도연맹사건 희생자 추모식에 보내는 메시지, http://archives.knowhow.or.kr/m/record/video/view/2055740?page=4 (검색일자: 2018.11.10.)
12) 위의 책, p.4.
13)「보도자료」울산, 오창 국민보도연맹사건 배상청구소송판결 규탄 기자회견, http://yosuicc.com/bbs/skin/ggambo7002_board/print.php?id=notice&no=515 (검색일자: 2018.11.10.); 서울중앙지방법원 2009.2.10. 선고, 서울고등법원 2009.8.18. 선고, 대법원 2011.6.30. 선고

노근리 사건[14]	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 충북 영동군 황간면 노근리 경부선철로 일대 - 일시: 1950.7.25-29
가해주체	미군
피해자 수 (명)	노근리사건 희생자심사보고서 기준 희생자 226명(사망 150, 행불 13, 후유장애 63명) (실제 사망, 부상 및 실종자 더 많을 것으로 추정됨)
진상규명	- 유족과 대책위를 중심으로 한 피해자 중심의 진실규명 운동으로 평가됨. - 4.19 직후 민주화 시기에 주한미국대사관에 올바른 사건 처리를 위한 소청을 제기하였으나 소멸시효의 완성을 이유로 반려됨. 이후 문민정부 때에 정은용의 장편소설 「그대, 우리의 아픔을 아는가」의 출판을 계기로 노근리 문제를 사회에 확산시켰음. - 1994.6.15. '노근리사건 미군 양민학살대책위원회' 결성하고, 동년 7월 6일 김영삼 대통령에 진정서 제출하여 한국정부를 상대로 진상규명 및 보상 촉구 활동 벌임. 또한 7월 5일 주한미국대사관에 클린턴 미 대통령 앞으로 '사과 및 손해배상 청구 진정서' 제출. - 1999.9.29 AP통신이 노근리사건을 전세계에 알림으로써 공론화에 결정적 계기 마련. 이 보도로 인해 한미 공동조사가 결정되고 1999년 10월 '노근리사건 대책단' 결성. - 2001.1.12. 한미 양국정부 동시에 조사결과 발표하여 당시 노근리 일대에서 미군에 의한 민간인살상사건이 발생했음을 인정.
가해자 처벌	- 2001.1.11. 빌 클린턴 미 대통령 "대통령 성명"을 통해 노근리사건으로 목숨을 잃은 희생자들에 대해 '깊은 유감'(deeply regret) 표명
관련 법	「노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법」(2004, 이하 노근리사건법)
피해자 배보상	- 노근리사건법에 따라 의료지원금 지원: 30명 418,585,310원(1인당 13,952,843원) - 현재 국회에서 노근리사건법 개정법률안 2건 발의되었음 전부개정법률안(2017): 대표발의 박덕흠, 보상금 항목 추가 일부개정법률안(2018): 대표발의 이명수, 재단법인의 설립근거 마련(4.3재단 참고) 및 국가와 지자체의 재단법인 지원
개별 소송	피해자들이 미국의 불법행위 책임을 국가배상법을 근거로 대한민국에 손해배상을 요구함과 동시에 경찰의 직무유기 책임에 대한 손해배상을 요구하였으나, 1심, 2심 패소 후 대법원에 상고(2018다214562)한 상태임.
위령/추모 사업	- 노근리역사공원(노근리평화공원) 191억(국비) 지원 - 노근리국제평화재단 국비 지원 1년 8억 9천만원, 도비 1억원(2018 기준)[15]

14) 「노근리사건 70주기 기념 사업계획 연구 용역」에서 주로 발췌하였음. 그 외 자료는 별도 표기.
15) 2018년 노근리평화공원 예산편성 현황(영동군 시설사업소 제공)

거창, 산청함양 사건	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 경상남도 거창군, 산청군, 함양군 - 일시: 1951.2.7-11(거창 9-11일)
가해주체	- 국군
피해자 수 (명)	- 거창: 719명 사망 - 산청, 함양: 705명 사망
진상규명 16)	- 사건 발생 후 국방부장관이던 신성모는 전쟁 상황이고 국군의 사기를 해친다는 등의 이유로 거창사건을 적극 은폐할 것을 지시하였음. 그러나 거창 출신 신중목 국회의원의 폭로에 의해 3월 29일 국회, 내무, 법무, 국방부 합동 진상조사단 구성하여 1951.4.7.에 거창사건 현장을 직접 조사하기로 함. 이를 들은 신성모 국방부장관 등은 현장 은폐, 신원면 가는 길을 매복하고 기습 사격하여 조사 방해 - 1951.4.24. 이승만 대통령은 사건을 왜곡하여 군이 양민이 아닌 용공분자 187명을 처형했다고 발표하고 신성모 국방부장관을 해임. - 1951.5.14. 국회에서 거창사건 책임자를 처벌하라는 결의문 채택, 관련자를 처벌해야 한다는 여론이 비등하여 거창사건에 대한 수사 재개. 사건 발생 5개월 만인 1951.7.27. 대구고등법원에서 재판 시작(정부가 축소, 왜곡하여 발표한 대로 공비들과 통모한 187명을 살해한 혐의 등으로만 기소된 것으로 보임).
가해자 처벌	- 1951.12.16. 대구고등군법회의 판결 - 11사단 9연대장 오익경(吳益慶) 대령 무기징역 - 3대대장 한동석(韓東錫) 소령 징역 10년3년 - 정보장교 이종대(李鐘大) 소위 무죄 - 경남계엄민사부장 김종원(金宗元) 대령 징역 3년
관련 법	- 1996년「거창사건등관련자의명예회복에관한 특별조치법」제정
피해자 배보상 관련 법(안)	- 제정된 배보상 법 없음. -「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안」2000년 이강두 의원 대표로 발의, 2004년 정부의 재정 부담 이유로 폐기됨. -「거창사건관련자의배상등에관한특별조치법안」2005, 2008, 2012, 2016 지속적으로 발의, 12년까지 폐기 또는 임기만료폐기, -「거창사건등관련자배상등에관한특별법안」은 산청, 함양을 위의 법안에 포함하여 발의한 법안. 2012년 김재경의원 대표 발의한 법안 임기만료폐기, - 16년 9월 박범계의원(거창), 16년 11월 김병욱의원(거창+산청·함양) 법안 발의
개별 소송	- 산청 유족이 정부 상대로 손해배상 청구하여 항소심에서 유족 패소했는데 2016년 대법원에서 항소심 판결 파기 환송하였음(2015다243309).17) - 2014년 부산지법에서 거창 유족 6명이 승소하여 최소 28,666,665 ~ 최대 72,384,000원까지 손해배상 지급받았음(2013가합3708).18) - 2012년 부산고법 항소심에서 거창 유족 승소하여 2억 6천 1명, 1억 5천 5명 받았음(2012나50087).19) 국가에서 상고하였으나 대법원에서 원심(항소심)을 따름(2012다204402).20) - 2001년 유족 333여명이 1심에서 승소했으나 검찰이 항소하여 유족 패소, 유족 상고했으나 상고심에서 소멸시효 완료 등을 이유로 유족 패소함(2004다33469).21)
위령/추모	- 추모공원 조성: 거창(국비 190억, 지방비 3억), 산청·함양(국비 136억)

사업[22]	- 거창, 산청·함양 추모공원 관리 매년 7억 2,500만원 국비 지원(거창 3억 8,500만원, 산청·함양 3억 4천만원)[23] - 합동위령제 및 추모식 거창 매년 3월말/4월초, 산청·함양 11월 초 개최

16) 부산고등법원 2012.11.22. 선고. 2012나50087 판결의 이유 중 인정사실 부분 발췌.
17) 대법원 2016.2.18. 선고 2015다243309
경남도민신문, "'산청 민간인 학살'피해자 배상길 열렸다", 2016.3.8, http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=105540 (검색일자: 2018.9.29.)
18) 부산지방법원 2014.6.25. 선고
19) 부산고등법원 2012.11.22. 선고
20) 대법원 2014.2.21. 선고
21) 대법원 2008.5.29. 선고
22) 경상남도 연도별 세출예산
(http://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103003003019&cpath=), 검색일자: 2018.10.7.
거창사건사업소 2018년 세출예산사업명세서(http://budget.geochang.go.kr/), 검색일자: 2018.10.7.
과거사관련업무지원단 -」노근리·거창사건등처리
(http://pasthistory.go.kr/cms/CmsPageLink.do?link=/nogunri/info1.do#), 검색일자: 2018.10.8.
23) 거창의 경우 경상남도 예산 내역에는 '거창사건 추모공원 관리운영'이라는 명목으로 되어있으나 예산 전액은 거창사건사업소가 담당하여 관리하고 있음.

광주 5.18	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 광주광역시 - 일시: 1980.5.18.-27
가해주체	국군
피해자 수 (명)	160-200명 사망
진상규명	- 1988.6.27. 국회 본회의에서 '5.18 광주민주화운동진상조사특별위원회'(이하 광주특위) 구성 결의하고 청문회 진행. 광주에서 시민들이 계엄군의 무력 앞에 희생되었다는 점은 공개적인 사실이 되었으나 구체적 자료나 증언이 나오지 않았고, 사건의 실체적 규명과 관련하여 밝혀진 것이 거의 없었다고 평가됨. 24) - 1996년 김영삼 정권 신군부 핵심 인사 8명 기소 → 1997년 대법원 유죄 판결 - 2005년 '국방부과거사진상규명위원회'가 구성되어 12.12, 5.17, 5.18사건 조사하여 5.17 계엄확대가 5월 8일부터 신군부의 계획하에 진행된 사실을 확인하였음.25) - 2018.3.13.「5.18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」제정으로 5.18민주화운동 진상규명조사위원회를 설치하여 조사할 예정임.
가해자 처벌26)	- 전두환 무기징역 - 노태우 징역 17년 - 황영시, 허화평, 이학봉 징역 8년 - 이희성, 주영복, 정호용 징역 7년 - 유학성, 허삼수 징역 6년 - 최세창 징역 5년 - 차규헌, 장세동, 박종규, 신윤희 징역 3년 6개월 - 박준병 무죄
관련 법	-「5.18민주화운동관련자보상등에관한법률」(1990) -「5.18민주화운동등에관한특별법」(1995) -「5.18민주유공자예우에관한법률」(2002) -「5.18민주화운동진상규명을위한특별법」(2018)
피해자 배보상	개별적 보상금 2,452억(국비), 의료지원금 125억 ※ 보상법 1990년 제정 이후 보상법 개정으로 1993, 1997, 2000, 2004, 2006년까지 총 6차보상이 완료되었고, 현재 2014년 보상법 개정으로 7차보상 진행중. 2,452억은 6차까지 완료된 보상금 통계임.27) 6차까지의 보상 결정 건수는 총 5,517건, 실인원은 4,634명으로 1인당 평균 5,291만원 보상받았음.28)
위령/추모 사업	- 국립 5.18민주묘지 261억(국비), 5.18자유공원 128억(국비), 5.18기념공원 372억(국비) - 5.18기념재단에 연간 24억원 국비 지원(2016년 기준)29)

24) 주간경향, "[2010 연중기획] 5·18 진상 규명, 미완의 성과", 2010.5.25., http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201005191518511&code=115#csidx68b3bf4fdf69f06bcdd356d9f4c8144(검색일자: 2018.11.11.)

25) 행정안전부 국가기록원 - 기록물 검색 - 기술계층별 검색 - 계열기술정보: 국방부과거사진상규명, http://www.archives.go.kr/next/search/viewDescClassContents.do?businessFunctionId=S00000013191&descClassDiv=S&descFullId=T00000000040/T00000000043/G00000000028/S00000013191&viewSel=detail (검색일자: 2018.11.11.)

26) 대법원 1997.4.17. 선고(96도3376), 서울고등법원 1996.12.16. 선고(96노1892)

27) 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 (검색일자: 2018.7.2)

28) 광주광역시 -> 광주소개 -> 5.18민주화운동 -> 민주화운동보상 https://www.gwangju.go.kr/contentsView.do?menuId=gwangju0506080100# (검색일자: 2018.11.13.)

29) 5.18기념재단 보도자료, "2016년 광주민주인권평화 사업예산 24억 확보", 2015.12.07., http://www.518.org/sub.php?PID=0204&page=&category=&searchText=24%EC%96%B5&searchType=all&act

4.16세월호참사	
장소, 일시 (지속기간)	- 장소: 전라남도 진도군 병풍도 인근 해상 - 일시: 2014.4.16.
가해주체	청해진 해운, 대한민국 정부
피해자 수 (명)	- 사망 299명 - 실종 5명
진상규명	-「4.16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」에 따라 2015년 '4.16세월호참사 특별조사위원회'를 설치하고 진상조사 활동을 진행하였음. -「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」에 따라 2018년 '가습기 살균제사건과 416세월호참사 특별조사위원회'를 구성하여 2차 진상조사 실시할 예정.
가해자 처벌[30]	- 1심 이후 항소심에서 이준석 선장을 제외한 모든 피고들이 감형받았음. 유족들이 상고했지만 대법원이 이를 기각하고 원심(항소심)을 확정했음. - 이준석 선장 무기징역 - 강원식 1등 항해사 징역 12년 - 박기호 기관장 징역 10년 - 김영호 2등 항해사 징역 7년 - 박한결 3등 항해사, 조준기 조타수 징역 5년 - 손지태 1등 기관사, 이수진 3등 기관사, 이영재 조기수, 박성용 조기수, 김규찬 조기수 징역 3년 - 박경남 조타수, 오용석 조타수 징역 2년 - 신정훈 항해사, 전영중 조기장 징역 1년 6개월 - 청해진 해운 무죄
관련 법	-「4.16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(2014, 약칭 세월호진상규명법) -「4.16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(2015, 약칭 세월호피해지원법) -「세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법」(2017) -「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(2017, 약칭 사회적참사진상규명법)
피해자 배보상	- 세월호피해지원법에 의한 배보상심의위원회로부터 받은 배보상금액(인적) 총 1,108억원 심의 완료(이중 1천 24억원 지급 완료, 2016.3.14 기준)[31] • 배상금(국비): 희생자 기준 1인당 배상금 4.2억원(단원고 학생), 7.6억원(단원고 교사), 1.5~6억원대(일반인) • 위로지원금(국민성금): 사회복지공동모금회에서 1,141억원 모금하여 각각 희생자 2.1억, 피해자 0.42억, 민간잠수사 1.05억 지급 등 총 693억 42백만 사용, 미사용 435억 "안전한 대한민국 관련사업"에 포함키로 함[32] • 위로지원금(국비): 희생자 0.5억원, 피해자 0.1억원[33]
개별소송	- 배보상심의위원회의 결정을 거부한 유족들이 국가와 청해진 상대로 손해배상청구 소송하여 2018.7.19 승소하였음. 판결로 희생자 1인당 위자료 2억, 배우자 8천, 부모 각각 4천, 형제자매와 동거하는 (외)조부모 각 1천씩 하여 1인당 총 6-7억 손해배상액 인정.[34] 이에 따라 총 배상액 규모가 723억으로 추정됨.[35] 국가는 항소 포기했지만 유족들과 청해진해운이 항소하기로 결정.
위령/추모 사업	- 세월호피해지원법에 따라 정부합동분향소가 있던 화랑유원지에 추모공원 조성하기로 결정함.[36]

ion=Read&page=1&idx=416 (검색일자: 2018.10.1)

30) 법률신문, "광주고법, 이준석 세월호 선장에게 살인죄 적용", 2015.4.28., https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?Serial=92750 (검색일자: 2018.11.10.)

*참고자료

- 법

국가법령정보센터(http://www.law.go.kr/LSW/main.html)

정부입법지원센터(https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/govLm)

- 배·보상

정근식, 2009, “한국 화해 위령사업의 현황과 과제”, 진실•화해를위한과거사정리위원회 포럼『진실과 정의』, p. 59

한성훈, 2015, “제주4.3 희생자 유가족에 대한 배보상”, 제주4.3 해결을 위한 연구과제 최종보고서, pp.111-112

31) 해양수산부 보도자료, “세월호 배•보상 심의위원회 21차 회의 개최”, 2016.3.14.; 연합뉴스, “세월호 배보상 1천24억원 지급 완료 … 7건 심의만 남아”, 2016.3.14, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/14/0200000000AK R2016031 4165900003.HTML (검색일자: 2018.9.29)

32) 김상훈 의원 보도자료, “세월호 성금, 사회복지공동모금회 통해 세월호 희생자 및 피해자에 693억4천2백만원 전달”, 2017.10.25.

33) 해양수산부 보도자료, “세월호 배보상쫓, 위로지원금(국비) 지급 결정”, 2015.6.12.

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

35) BBC Korea, “세월호: 법원, 세월호 참사 국가책임인정 '총 723억 위자료 지급하라'”, 2018.7.19., https://www.bbc.com/korean/news-44883221 (검색일자: 2018.9.29)

36) 한겨레, “세월호 희생자 추모공원은 어떻게?”, 2018.4.15., http://www.hani.co.kr/arti/society/area/840629.html (검색일자: 2018.10.7.)

***「거창사건법」(1996)과 「거창사건등관련자 배상 등에 관한 특별조치법안」(2016) 비교[1)]**

	거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법(약칭: 거창사건법)	거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안(이하 김병욱법안)
대표발의	이강두의원(14대)	김병욱의원(20대)
발의 연월일	1993.11	2016.11.11.
결과	1996.1.5. 제정	소관위접수 처리중
제안이유 (요약)	1951년 2월 9-11일에 발생한 거창사건에 대하여 당시 고등군법회의를 거쳐 형이 확정됨으로써 사건 자체가 군의 과오로 역사에 기록되었음에도 불구하고 42년이 지난(1993년 기준) 지금까지 피해자 및 유족들의 명예회복이 이루어지지 않고 있는 등 그 상처가 아물지 않고 있기 때문에 국가가 그들에 대한 명예를 회복시켜 국민화합과 민주발전에 이바지하기 위한 것임.	「거창사건법」 제정 및 시행으로 거창사건, 산청 및 함양사건 등과 관련한 사망자 및 유족들의 명예회복은 어느 정도 이루어졌음. 그러나 손해배상 청구권의 소멸시효 완성 등의 사유로 국가로부터 배상을 받을 수 없는 상황임. 이에 대해 국가의 위법행위로 국민들이 입은 손해에 대한 배상청구권은 특별히 보호되어야 하며 이에 대한 예외는 인정되어야 한다는 의견이 있음. 이에 따라 위법행위에 대한 국가의 책임 완수, 해당 피해자인 국민의 생활안정 및 복지제고 등을 위하여 거창사건 및 이와 유사한 산청·함양 사건의 관련자 및 그 유족들에게 국가가 배상금등을 지급할 수 있는 근거를 마련하고자 함.
주요내용 (요약)	1. 거창사건의 유족이라는 이유로 어떠한 법적 불이익 처우도 받지 아니하며, 신원면 호적소실로 인하여 호적기재시 누락되었던 사망자를 이 법에 의하여 추가로 호적에 기재할 수 있는 근거를 마련함(안 제5조 및 제6조) 2. 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 명예회복심의위원회를 두고 그 업무는 내무부에서 관장하도록 함(안 제3조)	1. 관련자 및 유족에 대한 배상과 그 밖의 지원에 관한 사항을 심의·결정하기 위하여 심의위원회 및 실무위원회 설치(안 제3조 및 제4조). 2. 배상금, 의료지원금, 생활지원금 지급(안 제7조부터 제9조까지). 3. 거창사건등관련자배상심의위원회의 결정에 불복하는 자는 해당 위원회에 재심의 가능(안 제13조).
용어 비교	"거창사건등"이라는 용어를 사용하여 이를 거창사건을 포함한 '공비토벌을 이유로 국군 병력의 작전수행 중 주민들이 희생당한 사건'이라 정의하였음. 이로 인해 「거창사건법」에 '산청, 함양'이라는 문구가 전혀 포함되지 않았어도 산청, 함양 또한 「거창사건법」에 의해 다뤄질 수 있음을 시사했음. [2)]	「거창사건법」을 기반으로 발의하였으나 "거창사건등"의 정의를 개정하여 "거창사건등"이 거창, 산청, 함양에서 발생한 사건임을 규정했음. 이는 산청, 함양이 본 법안으로 배상받을 수 있는 명확한 근거를 마련하려는 것으로 볼 수 있음.
국가에 대한 요구	철저하게 명예회복에 초점이 맞춰져 있음. 법안 제목 자체가 '명예회복에 관한'것으로 제한되어 있음. 제3조 명예회복심의위원회에 대한 부분에서는 위원회가 사망자 및 유족 결정, 명예회복에 관한 사항, 묘지 단장, 위령제례 및 위령탑 건립에 관한 사항을 심의 및 의결한다 규정하였음.	제안이유에도 알 수 있듯이 명예회복은 어느 정도 이뤄졌다는 전제 하에 「거창사건법」에서 전혀 다루지 못한 배상 부분을 집중적으로 요구하고 있음. 배상금뿐만 아니라 의료지원금과 유족에 대한 생활지원금 지원을 요구함(제7조에서 제9조). 또한 정부가 '거창사건등관련자를 추모하는

	또한 제5조에 불이익 처우 금지 조항을 넣어 그간 유족들이 거창사건등의 유족이라는 이유로 받았던 불이익을 받지 않도록 법적으로 규정하였음. 「거창사건법」에서 재정지원에 관한 조항은 제8조가 유일한데, '정부가 유족의 합동묘역 관리사업이 추진될 경우 그 비용의 '일부'를 지원할 수 있다'는 내용임.	사업을 추진하여야 한다'는 조항을 명기하여 추모사업을 정부의 의무로 규정하였음. 그리고 추모를 위한 시설의 관리·운영을 위탁할 경우 그 사업비를 지원할 수 있도록 해야 한다고 요구함[3].

1) 현재 국회에 거창사건과 관련하여 발의된 법안은 2개임. 김병욱의원이 대표발의한 법안은 '거창사건등'이라 하여 본 법안에 거창외에 산청, 함양 또한 포함됨을 명시하고 있음. 반면 박범계의원이 대표발의한 법안은 '거창사건'이라 하여 거창사건 외에 다른 사건은 미포함되어 있음. 여기서는 본 연구가 추구하는 방향성에 따라 「거창사건법」과 김병욱의원이 발의한 「거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안」을 비교하고자 함.

2) 애초 이강두의원이 발의한 제목은 「거창사건관련자의 명예회복에 관한 특별조치법안」이었음. 의안 제1조 목적에도 '이 법은 1951년 2월 9일 내지 11일에 걸친 거창사건과 관련하여...'라고 하여 본 법안이 여타 사건은 제외된 거창사건만을 다룬 법안임을 분명히 했음. 마찬가지로 제2조 정의에서도 "거창사건"을 정의하였음. 그러나 의안 심사과정에서 '거창사건관련자'라는 제목을 '거창사건등관련자'로 변경하여 본 법안이 다른 사건에도 해당될 수 있는 여지를 주었음(1995년 12월 내무위원회 심사보고서).

3) 이 부분은 김병욱법안과 거창사건만을 다룬 박범계의원의 법안(이하 박범계법안)이 약간의 차이를 보임. 박범계법안에서는 정부가 '추모시설의 관리, 운영을 위탁한 경우 그 사업비를 지원할 수 있다'라는 항을 넣은 반면, 김병욱법안에는 추모사업에 대한 명확한 재정지원 조항이 없음. 그러나 김병욱법안의 비용추계서를 보면 비용추계에 추모사업 항목을 포함하고 있는 것으로 보아, 추모사업에 대한 정부 지원을 요구한 것으로 볼 수 있음(거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안 비용추계서 p.2).

*** 거창 - 산청·함양 배상법 발의안 비교**

<table>
<tr><td>발의명</td><td>거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안(이하 박범계법안)</td><td>거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안(이하 김병욱법안)</td></tr>
<tr><td>발의
연월일</td><td>2016.9.6</td><td>2016.11.11</td></tr>
<tr><td rowspan="2">발의 연혁[4]
(배보상
관련)</td><td colspan="2">- 제16대 국회 2000년 이강두의원 대표발의「거창사건등관련자의명예회복에관한 특별조치법 일부개정법률안」→ 2004.3.25. 정부의 재의요구에 의해 국회로 반송, 제16대 국회 임기만료로 자동폐기
- 제17대 국회 2004년 이강두의원 2000년 발의한 법안과 같은 제명으로 발의
- 제18대 국회 2008년 신성범의원 이강두의원 대표발의안과 유사한 내용으로 발의
- 그 외 법안 자체를 배상에 초점을 두어 기존「거창사건법」의 개정이 아닌 새로 법률을 제정하는 안에 대하여는 아래에 거창사건만을 다룬 법안과 산청·함양을 포함시킨 법안을 분리하였음.</td></tr>
<tr><td>2005(제17대, 우윤근), 2008(제18대, 우윤근), 2012(제19대, 우윤근)</td><td>2012(제19대, 김재경)</td></tr>
<tr><td>발의자</td><td>박범계의원 등 17인</td><td>김병욱의원 등 21인</td></tr>
<tr><td>포함 대상</td><td>거창만</td><td>거창, 산청, 함양</td></tr>
<tr><td rowspan="2">제안이유</td><td>「거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」의 제정 및 시행으로 거창사건의 사망자, 유족들의 명예회복은 어느 정도 이뤄졌음. 거창사건은 다른 사건과는 달리 1951년 군사재판에 의해 국군의 위법행위를 인정한 사건으로, 희생자와 그 유족들에게 배상하는 것이 당연함.</td><td>「거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」의 제정 및 시행으로 거창 및 산청, 함양 등의 사망자, 유족들의 명예회복은 어느 정도 이뤄졌음. 그러나 손해배상청구권의 소멸시효 완성 등의 사유로 국가로부터 배상을 받을 수 없는 상황임. 국가가 위법을 행한 경우 배상청구권이 특별히 보호되어야 하며 이에 따른 예외는 인정되어야 한다는 의견에 따라, 거창사건 및 유사사건인 산청, 함양사건의 관련자 및 유족들에게 국가가 배상금을 지급해야 함.</td></tr>
<tr><td colspan="2">공통점: 거창사건과 산청, 함양사건을 분리하였음. 군법재판을 통해 국가의 위법행위를 인정한 사건은 거창사건임을 명시함.
차이점: 김병욱법안은「거창사건법」에서 산청, 함양을 같이 다뤘음을 강조하여 본 배상법 또한 산청, 함양을 포함해야 한다는 주장임. 산청, 함양은 거창사건과 유사사건임을 강조. 손해배상청구권의 소멸시효 사유 및 예외를 인정해야 한다는 내용은 김병욱법안에만 있음.</td></tr>
<tr><td>주요 내용
공통점</td><td colspan="2">- 기본적인 내용은 거의 동일함.
- 조항 또한 몇몇 부분을 제외하고 거의 일치</td></tr>
<tr><td>주요
차이점</td><td colspan="2">- 법안 대상자의 차이: 거창사건 vs. 거창사건 등(산청, 함양 포함)
- 배상금에 대한 세부 사항</td></tr>
<tr><td>법제사법
위원회
검토보고[5]</td><td>- 거창사건은 1951.7.27. 열린 대구고등군법회의에서 국가의 위법행위가 확정적으로 인정되었다는 점에서 산청·함양의 유사사건과는 차이가 있음을 분명히 하였음.
- 소멸시효와 재정부담 문제에 관하여 본 검토보고는 긍정적인 입장임.
- 조문별 구체적 검토는 법안의 제명(題名),</td><td>- 거창사건과 산청·함양사건을 나눠 판단함. 이는 소멸시효 문제에 있어 거창사건과 달리 산청·함양사건은 신중하게 접근해야 할 부분이 있기 때문. 이 때문에 본 검토보고서가 김병욱법안에 대해 적극 긍정하지는 않고 있음.
- 조문별 구체적 검토는 제명, 거창사건등관</td></tr>
</table>

	결정전치주의 관련 신청 후 소 제기 기간(안 제16조제1항 단서), 성금의 모금 관련(안 제21조), 그 밖에 경미한 자구사항을 다루고 있음.	련자 정의 관련(안 제2조제2호 -」'거창사건등 관련자'로), 배상금 관련(안 제7조), 성금의 모금 관련(안 제21조), 그 밖에 경미한 자구사항을 다루고 있음.
	- 김병욱법안은 '거창사건등'으로 법안의 대상에 대한 부분을 제외하고는 박범계법안과 조문 구성 및 실제적 내용이 같다고 봄. - 거창사건 배상·보상 관련 법률안 연혁 분석에는 두 검토보고서 모두 같은 내용을 나열하였음. 그 법안이 거창사건만 다루든 산청·함양도 포함시키든 "관련 법안들"을 한 맥락으로 본 것임. 연혁을 살펴보면 제16대 국회부터 관련 법안들이 꾸준히 제출되기는 했으나 법으로 제정된 것은 전무함. - 두 법안 모두 주요 쟁점은 소멸시효와 재정부담 문제로 동일함. 그러나 법안의 대상이 달라 이 부분에서 큰 차이를 보이고 있으므로 자세한 내용은 아래에 별도로 설명함. - 조문별 구체적 검토 안에서 두 법안의 검토보고서 모두 제명에서 '배상'이라는 용어를 '보상'으로 변경할 것인지 검토할 필요가 있다고 봄. 법적으로는 '배상'이 올바른 용어이나 본 법안의 경우 이미 소멸시효가 완성되어 국가가 배상책임이 없음에도 불구하고 특별법으로 거창사건등관련자와 유족들을 특별법으로 구제하는 내용이고, 유사한 경우 많은 법률에서 '보상' 용어를 사용하고 있는 점을 감안할 필요가 있다는 것임.	
세부 차이점	제2조: 정의에 "거창사건"만 있음	제2조: "거창사건등"으로 표기하여 산청, 함양 포함시킴
	부칙제2조: 김병욱법안 제6조제5항 내용 외에 추가적으로, 등록된 유족이 본 법에 따라 배상 받지 못하고 사망하면 그 사망자의 재산상속인을 유족으로 등록한 것으로 인정	제6조제5항: 「거창사건법」에서 유족으로 등록한 사람은 유족으로 등록된 것으로 본다는 것까지만 명시. 그 유족 사망 이후에 대한 내용은 없음.
	제7조제3항: 배상금은 「국가배상법」에 따라 산정한다.	제7조제3항: 배상금은 「국가배상법」 제3조(배상기준) 및 제3조의2(공제액)에 따라 산정한다.
	- 제10조제1항: 배상금 지급을 신청하려면 서면으로 해야 함 - 제10조제3항 없음	- 제10조제1항: 서면이라는 규정 없음 - 제10조제3항: 배상금 등의 지급기준, 지급액 및 지급방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	제13조제2항: 재심의의 경우 배상금 결정 여부의 기간 변경 없음.	제13조제2항: 재심의의 경우 배상금결정 여부의 기간을 120일에서 60일로 줄임.
	- 제14조제2항: 신청인이 이 법에 따른 배상금 등의 지급결정에 동의한 때에는 거창사건과 관련하여 입은 피해에 대하여 「민사소송법」의 규정에 의한 재판상 화해가 성립된 것으로 본다. - 제14조제3항: 배상금 지급에 관한 절차는 「국가배상법」 제15조를 준용한다	제14조제2항: 신청인이 이 법에 따른 배상금 등의 지급결정에 동의한 때에는 거창사건과 관련하여 입은 피해에 대하여 국가와 신청인 사이에 재판상 화해가 성립된 것으로 본다. - 제14조제3항 없음
	- 제18조제1항제3호: 거창사건과 관련 없이 사망한 사람 - 제18조제2항: 국가가 제1항에 따라 환수를 하는 경우에는 국세징수의 예에 의한다.	- 제18조제1항제3호: 거창사건등과 관련 없이 사망 + "상이를 입은 것" 추가 - 제18조제2항: 제1항에 따라 배상금등을 반환할 자가 해당 금액을 반환하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따른다.
	제23조(추모사업 등)제3항: 정부는 제2항에	제23조제3항 정부가 추모사업 지원 가능하

<table>
<tr><td></td><td>따라 추모시설의 관리, 운영을 위탁한 경우 그 사업비를 지원할 수 있다.</td><td>다는 조항 없음[6].</td></tr>
<tr><td>비용추계[7]</td><td>- 사망자 548명, 유족 785명(거창사건법에 따른 인정 수)
- 223억 700만원(사망자 기준)
- 1인당 약 4,706만원(사망자 기준)</td><td>- 사망자 934명, 유족 1,517명(사망자 산청 292, 함양 94, 산청·함양 유족 732명)
- 391억 7,400만원(사망자 기준)
- 1인당 약 4,194만원(사망자 기준)</td></tr>
<tr><td colspan="3">
‘거창사건등’ 유족배상 및 위자료: 2018년
(단위: 백만원)
<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">소계</th><th colspan="3">유족배상</th><th rowspan="2">위자료</th></tr>
<tr><th>사망당시 배상금</th><th>이자</th><th>소계</th></tr>
<tr><td>거 창</td><td>22,307</td><td>2,429</td><td>8,258</td><td>10,687</td><td>11,620</td></tr>
<tr><td>산 청</td><td>12,668</td><td>1,460</td><td>4,962</td><td>6,422</td><td>6,246</td></tr>
<tr><td>함 양</td><td>4,199</td><td>453</td><td>1,540</td><td>1,993</td><td>2,206</td></tr>
<tr><td>합 계</td><td>39,174</td><td>4,342</td><td>14,760</td><td>19,102</td><td>20,072</td></tr>
</table>
‘거창사건등’ 제정안에 따른 추가 재정소요: 2018~2022년 (괄호 안은 ‘거창사건’)
(단위: 백만원)
<table>
<tr><th></th><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>합 계</th><th>연평균</th></tr>
<tr><td>유족배상</td><td>19,102
(10,687)</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>19,102
(10,687)</td><td>3,820
(2,137)</td></tr>
<tr><td>위자료</td><td>20,072
(11,620)</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>20,072
(11,620)</td><td>4,014
(2,324)</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>39,174
(22,307)</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>39,174
(22,307)</td><td>7,834
(4,461)</td></tr>
</table>
주: 단수조정으로 인하여 합계에 차이가 발생할 수 있음

<6·25전쟁 관련 민간인 희생자 보상 시 재원소요 추계>[9]
<table>
<tr><th>유사 사건</th><th>보상 시 재원소요</th></tr>
<tr><td><계></td><td><25조원 이상></td></tr>
<tr><td>6·25전쟁 휴전이전
민간인 희생자</td><td><약 24조원>
사망자 24만명[8] × 1억원</td></tr>
<tr><td>제주 4·3사건</td><td><약 1.4조원 수준>
희생자(13,866명) 1인당 1억원 지급</td></tr>
<tr><td>노근리사건</td><td><200억원 이상>
사망자(197명)에 1억원 지급</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

4) 법제사법위원회, “거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고”, 2016

5) 법제사법위원회, “거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고”,2016; “거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안 검토보고”, 2017.

6) 관련 설명 각주 3 참고

7) 국회예산정책처, “거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안”, “거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안”, 2016

본 비용추계는 유족배상과 위자료에 대한 비용추계이며, 의료지원금, 추모사업 등은 비용추계에서 제외되었음. 의료지원금의 경우 거창사건등 관련 상이자를 구체적으로 식별하기 어려워 제외하였으나 노근사건의 사례를 바탕으로 예상하면 5,300만원에서 6,700만원 정도의 지출이 발생할 것으로 추정됨. 추모사업은 현재의 상태에서 추정하기 어려운 점이 있어 제외함. 생활지원금은 법안에 따라 기부금의 범위에서 지급한다 상정하여 추가 재정소요가 발생하지 않는다고 가정함. 위원회 및 실무위원회 설치·운영 비용은 추가 재정소요가 경미할 것으로 예상되어 별도로 추가하지 않았음.

박범계법안의 경우 본 법안의 비용추계는 배상금 산정에 있어 최저임금을 평균임금으로 가정함(이 최저임금은 고용노동부가 제공하는 통계에서 1950년과 가장 가까운 1989년의 최저임금을 기준으로 1950년의 수치를 추정한 것).

※박범계법안 검토보고서 - 주요쟁점

1) 소멸시효가 완성된 청구권을 특별히 인정하는 입법 취지

거창사건의 경우 1951.12.16. 대구고등군법회의에서 국가의 위법행위가 확정적으로 인정되었음. 원칙적으로는 이 날부터 국가에 대한 피해자들의 손해배상청구권의 소멸시효가 진행되어 현재는 그 소멸시효가 완성되었음. 이와 관련해 대법원은 2008년 소멸시효의 완성이라는 국가의 항변을 들어 거창사건 유족의 소송이 패소한바 있음[10]. 그러나 최근 2014년 대법원은 유족의 소송에서 국가의 소멸시효 항변을 받아들이지 않았음[11]. 물론 소멸시효제도에 예외를 두는 것은 신중한 검토가 필요하고, 법무부 의견에 따르면 현재 거창사건 관련 국가배상 소송이 진행중이고 사법부가 이미 판단을 내린 사안을 국가가 법안을 통해 일률적으로 규정하는 것이 타당한지 여부를 신중히 검토할 필요가 있음. 그러나 본 사건이 국가의 불법행위에 대한 배상이라는 특별한 사정과, 개별 소송으로는 많은 시간과 비용이 소요되는 점 등 일괄적으로 보상할 필요성도 있다고 보임. 대다수의 거창사건 피해자는 2008년 대법원의 유족 패소 판결로 국회의 입법가능성을 기다리며 소를 제기하지 않았을 것이라 보임. 결과적으로 거창사건은 사건의 진상이 일찍이 판명되었고, 그 뒤에 보상 또는 배상법안의 통과 가능성이 높았기 때문에 그 피해자가 다른 과거사 사건에 비하여 불이익을 받는 점도 있었다고 보여짐. 따라서 거창사건의 특수성을 고려하여 입법정책적 측면에서 소멸시효에 대한 예외가 가능하다고 볼 여지가 있음.

2) 재정부담 등의 문제

제18대와 제19대에 발의된 법안의 비용추계서에 의하면 약 851억원 또는 196억 정도의 소요가 예상됨.[12] 거창사건은 최근 유족들이 제기한 소송에서 위자료 기준으로 사망자 2억원 등 국가가 실제 지급한 사례가 있음. 기획재정부 추산에 따르면 6.35전쟁 관련 민간인 희생자 약 25만명에 대하여 총 25조원의 배상금이 소요될 것으로 보임. 따라서 본 법안이 제정되면 유사 사건 희생자들과의 형평성 논란으로 국가에 막대한 재정 부담을 초래할 수 있음. 2004년 거창사건 보상에 대한 법안이 최종 입법화되지 않은 가장 현실적인 이유는 국가의 재정부담에 기인한 것이었음. 그러나 이후 유사 사례에 대한 국가의 피해보상 관련 법률이 제정되는 등 시대 상황이 변한 점, 거창사건은 1951년 이미 국가의 위법행위임을 법적으로 인정된 점 등을 감안하면 재정부담의 문제는 다소 부차적인 것으로 보임.

---

8) 국방군사연구소, 「한국전쟁피해통계집」, 1996, 85쪽.

9) 법제사법위원회, "거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별조치법안 검토보고",2017;

10) 대법원 2008.5.29. 선고 2004다33469

11) 대법원 2014.2.21. 선고 2012다204402 판결. 본 대법원 상고심은 2012년 부산고등법원 항소심에서 거창유족이 승소하여 국가가 상고한 것임.

12) 박범계법안은 제18대 국회에서 우윤근의원이 대표발의했던 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 법제사법위원회에서 수정 의결된 내용을 그대로 담고 있으며, 제19대 국회에서 우윤근의원이 대표발의한 제정법률안과 동일함(검토보고서 p.8).
배상금액에 관련하여, 1인당(719명 예상) 배상금 1억 1,800만원씩으로 추정한 것임. 제19대에 발의된 법안의 비용추계서는 1인당 2,736만원씩 총 196억 정도가 소요될 것으로 추정하는데 이는 제18대에서는 1인당 평균 보상금을 현재의 농촌일용노임 기준으로 계산한 반면, 제19대에서는 사건 당시 정확한 월 실수령액 또는 평균금액을 알 수 없다는 이유로 노동부에서 고시하는 최저임금을 기준으로 하였기 때문에 차이가 발생하였음. 주의할 점은 박범계법안의 비용추계서에는 제19대와 마찬가지로 최저임금을 기준으로 하였음.

※김병욱법안 검토보고서 - 주요쟁점

1) 소멸시효가 완성된 청구권을 특별히 인정하는 입법 취지

소멸시효 관련하여 거창사건과 산청·함양사건을 나누어 판단할 필요가 있음.

(1) 거창사건

거창사건의 경우 박범계법안의 검토보고서의 분석과 거의 동일함. 결과적으로 국가의 소멸시효 완성이라는 항변에도 불구하고 입법을 통한 피해자에 대해 일괄적으로 보상할 필요성도 있다고 판단함.

(2) 산청·함양사건

산청·함양사건의 경우 앞서 몇 차례 말한 것처럼 거창사건과는 달리 법원의 확정판결이 없어 국가배상청구권의 소멸시효가 언제부터 진행되었는지에 대한 논쟁이 있을 수 있음. 유사사건인 문경학살사건에 대한 판례[13]에서 국가가 소멸시효완성을 주장하는 것은 신의칙에 반하는 것으로서, 허용될 수 없다고 판시한 바 있음. 이런 측면에서 산청·함양사건은 국가에 의한 진상규명이 된 바 없으므로 아직 국가배상청구권의 소멸시효가 완성되지 않았다고 볼 수도 있음. 그러나 「거창사건법」에 따라 유족결정을 받고 2014년 거창사건 유족의 대법원 판례를 따르면 그 기산점을 진화위가 활동을 종료한 2010.6.30.으로 볼 수도 있어 이 경우 소멸시효가 완성되었다고 해석할 수 있음.

결국 산청·함양사건의 경우 소멸시효가 완성되지 않았다고 볼 경우 특별법으로 소멸시효에 대한 예외를 두는 것이 아니므로 문제될 것이 없으나, 소멸시효가 완성되었다고 볼 경우 그 예외를 인정하는 입법례를 찾아보기 매우 어려우므로 신중을 기하여야 할 것으로 판단됨.

2) 재정부담 등의 문제

김병욱법안의 재정부담 규모는 비용추계서에 따르면 사망자 934명을 기준으로 총 391억 7,400만원이 소요될 것으로 예상하고 있으나, 실제 배상액을 최근 판결을 보면 이를 훨씬 상회할 것으로 보여짐. 박범계법안의 검토보고와 마찬가지로, 본 법안이 제정될 경우 따라올 6.25전쟁 관련 희생자 보상 등 국가에 막대한 재정 부담이 될 가능성이 있어 신중한 검토를 요하고 있음. 물론 그럼에도 불구하고 피해보상이 필요한 점을 고려해야 한다고 보고 있음.

김병욱법안이 좀 더 논의가 필요한 부분은 거창사건 외에 산청·함양사건을 포함하고 있다는 것인데 거창사건의 경우 이미 1951년 판결로 인해 명백하게 국가의 잘못이 확인된 사건이기 때문에 피해보상 입법화가 필요하다는 의견이 있음. 산청·함양사건의 경우 본 검토보고서는 명확한 의견을 제시하기보다 제18대 국회 법제사법위원회에서 논의한 내용을 참고하며 쟁점 부분을 끝맺었음. 아래는 그 내용임.

*제18대 국회 법제사법위원회 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」에 대한 의견
- 행정안전위원회의 의견
① 산청·함양사건과 거창사건은 동일부대·동일인에 의해 자행된 사건이므로 분리할 수 없음
② 거창사건만 분리하여 특별법을 제정할 경우 거창·산청·함양 간 지역갈등 유발 가능성
--> 이러한 이유로 동 법안을 통과시키는 것이 적절하지 않음
- 결론
거창사건은 1951년 판결로 법원에서 국가의 위법행위를 확정적으로 인정하였기에 산청·함양사건 등 유사사건과 다르고, 일단 본 법안을 먼저 통과시킨 뒤 유사 사건들을 사안별로 개별적으로 다루는 것이 타당하다는 데 의견을 모아 동 법안을 수정의결하였음.
(이후 본회의에 상정되지 못하고 제18대 국회 임기만료로 폐기되었음)

13) 대법원 2011.9.8. 선고 2009다66969 판결. “공비 소탕작전이 진행되는 상황에서 군인이 저지른 민간인 학살행위는 객관적으로 외부에서 알기 어려워 희생자들의 유족이라도 국가에 의하여 진상이 규명되기 전에는 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것을 기대하기 어렵기 때문”

※제19대「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」(우윤근의원 대표발의) 검토보고[14] - 주요쟁점

1) 이미 소멸시효가 완성된 청구권을 특별히 인정하는 입법 취지

본 법안이 상정될 시기와 현재 사이에 거창사건 유족의 국가를 상대로 한 손해배상청구 소송에서 승소한 사례가 발생하였음. 2014년 대법원 판결 전에는 2008년 대법원 판결[15]에 따라 거창사건관련자들의 손해배상청구권의 소멸시효가 이미 완성된 것으로 보았음. 이에 따라 이 법안의 검토보고는 소멸시효의 완성에도 불구하고 국가가 특별법으로 제정하여 특별히 인정해 주는 것이기 때문에 예외를 두는 것에 대한 신중한 검토가 필요하다고 보고 있음. 다만, 국가의 불법행위에 대한 배상이라는 특별한 사정을 고려할 필요가 있다고 결론지음.

2) 배상액 산정의 문제[16]

제정안 제7조제1항은 "관련자와 그 유족에 대한 배상은 위원회가 정하는 바에 따라 배상금을 지급한다."고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 "배상금은「국가배상법」에 따라 산정한다."고 규정하고 있음. 그리고 제정안에 첨부된 비용추계서에 따르면 1인당 보상금 2,736만원씩 총 196억 정도가 소요될 것으로 예상되고 있음.

하지만 같은 제정안이 제18대 국회에 제출됐을 당시 첨부된 비용추계서는 1인당 보상금 1억 1,800만원씩 약 851억원 정도가 소요될 것으로 추정했음. 이런 차이는 기준을 어디에 두느냐에 따라 달라지는데, 제18대 국회 때는 1인당 평균 보상금을 현재의 농촌일용노임 기준으로 계산한 반면, 이번에 제출된 제정안의 비용추계서에서는 사건 당시 정확한 월 실수령액 또는 평균임금을 알 수 없다는 이유로 노동부에서 고시하는 최저임금을 기준으로 하였기 때문에 이러한 차이가 발생한 것으로 보임.

하지만 국가배상법령 및 실무에서 최저임금을 기준으로 추계한 예가 없다는 점, 유사한 문경학살사건에 대한 고등법원 판결에서 사망자들의 위자료를 1인당 3억원으로 산정한 점[17], 제정안 제7조제2항에서 "배상금은 관련자 또는 그 유족이 받은 피해를 "실질적으로" 배상하는 것이어야 한다."고 규정하고 있는데 1인당 2,736만원이라는 보상금은 생명 피해를 실질적으로 배상한다고 보기 어렵다는 점 등을 고려할 때 법안이 통과되고 실제로 배상금을 책정하여 지급할 때에는 총 배상금이 예산추계서 상의 196억원보다 훨씬 많을 것으로 예상됨.

3) 산청·함양과의 형평성 문제

산청·함양에서도 같은 부대(국군 제11사단)에 의해 유사한 사건이 있었기 때문에, 이 법안처럼 거창사건의 피해자들에게만 배상을 하는 것이 정당한 것인지에 대한 문제를 제기함. 본 검토보고도 제18대 국회 법제사법위원회에서의 심사내용을 인용하였음.

4) 정부 부처들의 입장

행정안전부는 6.25전쟁 민간인 희생자를 총 24만명으로 추산하고 있음. 기획재정부는 이 제정안이 시행될 경우 배상금으로 850억원, 산천·함양의 피해자들까지 포함할 경우 1,200억원이 넘는 배상금을 지불해야 하며, 향후 유사 사건 피해자들과 유족들의 보상요구가 쇄도할 것이기 때문에 총 25조원이 넘는 막대

---

14) 본 검토보고는 2012년 11월 14일에 상정되었으므로 그 이후에 거창사건에 대한 부산고등법원 판결(2012.11.22.) 및 2014년 대법원 판결이 결정되기 전임. 그렇기에 주요쟁점의 논리가 제20대에 발의된 법안들의 것과 다르므로 유의해야 함.

15) 대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469

16) 배상금을 산정하는 기준이 달라진 때이고, 제20대 법안 둘 다 제19대 법안을 참고하였으므로 이 부분은 별도의 요약없이 원문 전체를 인용하였음.

17) 서울고법 2011나74842

한 재정소요가 예상된다는 이유로 부정적인 입장을 취하고 있음.

※제19대「거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」(김재경의원 대표발의) 검토보고 - 주요쟁점

1) 이미 소멸시효가 완성된 청구권을 특별히 인정하는 입법 취지

소멸시효와 관련하여서는 거창사건과 산청·함양사건을 나누어 판단하였음. 거창사건의 경우 우윤근의원이 발의한 법안의 검토보고와 동일한 내용임. 산청·함양사건의 경우 거창사건과는 달리 법원의 확정판결이 없었기 때문에 국가배상청구권의 소멸시효가 언제부터 진행되었는지에 대한 논쟁이 있을 수 있다고 봄. 아래는 그 내용을 그대로 인용한 것임.

> 이와 관련하여 대법원은 산청·함양사건과 유사한 문경학살사건에 대한 판례[18]에서 "공비 소탕작전이 진행되는 상황에서 군인이 저지른 민간인 학살행위는 객관적으로 외부에서 알기 어려워 희생자들의 유족이라도 국가에 의하여 진상이 규명되기 전에는 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것을 기대하기 어렵기 때문에" 국가가 소멸시효완성을 주장하는 것은 신의성실 원칙에 반하는 것으로서 허용될 수 없다고 판시한 바 있음. 이러한 대법원의 입장을 고려하면 산청·함양 사건의 경우에는 거창사건과 달리 아직 국가배상청구권의 소멸시효가 완성되지 않았다고 보는 것이 타당함.

2) 배상액 산정의 문제

제정안에 첨부된 비용추계서에 따르면 1인당 보상금 2,736만원씩 총 약 390억 정도가 소요될 것으로 예상되고 있음.(예산정책처는 현재 사망자로 등록한 934명 외에 거창과 산청·함양 유족회에 따르면 약 490명 정도가 추가등록을 한 가능성이 있다고 주장하고 있어 이 예상치를 합산한 1,424명을 유족배상금 지급대상으로 하여 추산하였다고 설명하고 있음)

하지만 유사한 제정안이 제18대 국회에 제출됐을 당시 첨부된 비용추계서는 1인당 보상금 1억 1,800만원씩 약 851억원 정도가 소요될 것으로 추정했음(이 차이는 앞서 설명한 바 있으므로 여기서는 생략함). 또한 우윤근의원 법안의 검토보고와 마찬가지 이유로 실제 배상금을 책정할 때는 총 금액이 390억보다 훨씬 많을 것으로 예상하고 있음.

3) 거창사건과 산청·함양사건을 동일하게 취급하는 문제

우윤근의원의 검토보고와 내용 동일(산청·함양과의 형평성 문제)

4) 정부 부처들의 입장

우윤근의원의 검토보고와 내용 동일

18) 대법원 2011.9.8. 선고 2009다66969 판결

※제19대 321회국회(임시회) 제2차 법안심사제1소위원회 회의록 중 거창사건 부분 내용 요약[19)]

- 일시 및 장소: 2013년 12월 23일(월) 법제사법위원회소회의실
- 거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안(김재경의원 대표발의), 거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안(우윤근의원 대표발의)두 법안을 일괄하여 상정했고, 우윤근의원은 회의에 참석하여 본인이 발의한 법안을 직접 제안설명했음. 아래는 회의 중 오고간 대화를 정리한 것임.

- 우윤근의원: 이 법안(19대 우윤근의원이 발의한 법안)은 17대에도 같은 내용으로 발의되었고, 18대에도 발의되었으나 폐기되었음. 가장 큰 이유는 법적인 것보다도 재정상의 문제로 인한 것임. 거창사건은 국가의 불법행위를 인정한 사례이나, 산청·함양은 비슷한 시기에 그러한 일이 있었다 해도 증거가 없음. 그래서 산청·함양을 제외하고 법적으로 증명된 거창만 다룬 법안을 발의하였음. 두 가지 문제는 국가재원과, 이 법안이 제정될 경우 유사사건 또한 배상을 요구하여 20조 이상 예산이 소요될 것이라는 것임. 첫 번째 문제는 입법정책처에 자문하여 노동부고시 최저임금으로 해도 문제없다는 답을 받았고, 이에 대하여 유족대표들도 반대하지 않았음. 그렇게 되면 850억 가량에서 190억 정도로 예산이 줄어들기 때문에 문제될 것이 없음. 그리고 두 번째, 유사사건의 배상요구는 법적인 증거가 없기 때문에 불가능함. 거창사건은 1951년 판결이 있기 때문에 가능한 것임. 다만 거창과 산청·함양은 같은 지역구이므로 만 보양보하여 동일 국군부대에 의해 학살되었다는 것을 간접적으로 입증할 수 있다고 봄. 이 부분은 의원들이 심사숙고 하여 거창의 판결문을 통해 산청·함양까지는 입법으로 제정해도 괜찮다고 생각함. 정부가 우려하는 20조 이상의 예산은 법적 절차 미비 때문에, 혹은 증거 미비 때문에 불가능한 일이므로 이것이 핑계가 될 수 없음.

- 이상용 전문위원: 거창사건의 경우 소멸시효 완성 여부가 가장 중요한 쟁점임. 2008년 대법원은 국가의 소멸시효완성의 항변을 받아들여 원고(유족)의 청구를 기각하였음. 그러나 2012년 부산고등법원에서 소멸시효 항변을 배척하고 원고 승소 판결을 내려 당해 사건이 현재 대법원에 계류중. 산청·함양의 경우 법원의 확정판결이 없었기 때문에 소멸시효의 완성여부가 논란이 될 수 있음. 이와 유사한 문경학살사건에서 대법원은 국가배상을 명하는 판결을 내린 바 있음. 배상액과 관련하여 두 법안 모두 배상심의위가 국가배상법에 따라 배상금의 액수를 산정하도록 규정하여 우윤근 의원안은 196억원(1인당 2700여만), 김재경 의원안은 약 390억원 정도 비용 예상. 그러나 최근 유사 배상 사건들에서 법원이 1억이 넘는 배상금을 인정한 것에 비추어 볼 때 실제 배상에 소요될 금액은 추계의 비용보다 약 4-5배 정도 상회할 것으로 보임.

- 법무부검찰국장 김주현: 이전에 소송이 있었고 또 법원의 판결도 있는 사안이라, 또 현재 관련사건의 재판이 진행중이므로 소멸시효 완성 여부 등에 대해서는 법원의 판단을 지켜봄이 상당하다고 보여짐. 또 유사사안과의 형평성 논란이나 국가 재정의 부담 측면도 함께 고려되어야 함.

- 법원행정처차장 권순일: 법원의 사법적 판단에 맡기기보다는 개별 사안이 갖고 있는 역사적 위치, 중요성 등을 감안하여 특별법으로 제정해서 문제를 해결해야 한다고 봄. 산청·함양은 위원회에서 사실조사를 거쳐 함께 해결할 수 있는 문제라고 생각함.

- 기획재정부행정예산심의관 진양현: 최저임금을 적용하는 것이 실제 법 판례라든가 최근 추세를 보면 곤란할 것으로 예상됨. 또한 현재 안정행정위원회에 6.25 동란 당시 민간인 희생자, 학살자에 대한 진상조사법 보상법이 발의되어 지금 계류되어 있는 상황임. 안행부 추계에 따르면 6.25 피해자들이 25만명, 최

19) 제321회 법제사법소위제2차(2013년 12월 23일) 회의록 pp.27-38
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1Y2W0S7T0I2H1T4U4U7X4V8Y9S8U0(검색일자: 2018.10.6.)

근 추세로 1인당 1억이라 할 때 25조라고 추정 가능함. 이 정도 규모의 재정 소요를 생각하면 정부 측에서는 이 법이 막 통과되게 보고만 있을 수는 없음. 이 법의 집행 가능성을 헤아릴 필요가 있음.

- 법무부국가송무과장 이태승: 발의된 법안들이 국가배상법에 따라 일률적으로 최저임금을 가정하고 비용을 추계했지만, 모든 경우에 그렇게 된다 말할 수 없음. 법원에서 1인당 1억씩 배상금을 지급하라고 한 판결들도 국가배상법에 따른 것임. 물론 배상금의 결정은 배상심의위원회에서 하기 때문에 위원회에서 금액을 낮게 책정할 수는 있음. (권성동 소위원장: 결정에 동의하지 않으면 불복할 수 있음.)

- 김학용 위원: 법안 통과를 위해 배상금액을 최소화해도 (제정될 경우) 현실적으로 100% 지켜진다고 말하기 어려움. (김도읍 위원 동의)
  소멸시효 문제도 어떻게 될지 모르는데 지금 결론을 내는 것은 현실적으로 불가능하다 생각함. 소멸시효 문제를 먼저 명확히 해야 함.

- 전해철 위원: 아직 대법원 판결이 나지 않았지만(후에 2014년에 유족 승소로 판결), 이 법안에 반대되는 대법원 판결이 예상되지 않는다면 (이 법안이) 통과되어야 한다 생각함.

- 서영교 위원: 거창사건은 법원의 판결을 받은 사례이고, 이 법안을 통과시키지 않는 것은 우리의 임무 방기임. 1인당 2736만원이라는 금액을 받는다고 얼마나 좋아질지 모르겠지만 명예회복이라는 것 자체로서, 국가의 임무이기 때문에 이제는 정리하는 것이 필요함(법안 통과해야 한다는 의미로 보임).

- 이춘석 위원: 거창은 가능하지만 산청·함양은 진위 여부가 확정되지 않았음. 거창은 먼저 하고, 산청·함양은 안행위를 거쳐 와야 맞는 것이 아닌가 생각함. (전해철, 서영교 위원 동의)

- 김도읍 위원: 같은 의원(우윤근)이 발의한 법안의 비용추계가 18대에는 1인당 1억이 넘고, 19대에는 2700만원으로 너무 차이가 크기 때문에 비용추계서 자체에 신뢰성이 있는지 의문을 제기. 좀 더 검토해야 함.

- 입장을 요약하면, 법안 통과에 찬성하는 쪽은 이춘석 위원, 전해철 위원, 서영교 위원임. 그러나 이들은 산청·함양은 진위 여부가 확정되지 않았기 때문에 우선 거창 먼저 통과시키자는 입장임. 그리고 검토가 필요하다는 의견은 배상금과 소멸시효 둘로 나눌 수 있는데, 배상금에 문제 제기한 쪽은 김학용 위원, 김도읍 위원, 그리고 정부(기재부)임. 소멸시효 검토를 말한 쪽은 김학용 위원, 정부(법무부). 정부는 검토라고는 말하고 있으나 반대에 가까움. 법원의 경우 법원의 사법적 판단보다 특별법 제정을 통한 문제해결을 권고하지만 명확하게 찬성한다는 말은 하지 않았음.

- 결론이 나지 않아 계속하여 심사하기로 결정함. 이후 김재경의원 법안(산청·함양 포함)은 더 이상 심사되지 않고 임기만료로 폐기되었음. 이 회의록을 보면 산청·함양이 거창과 같은 명확한 판결이 없다는 이유로 논의에서 밀려났음을 알 수 있음.

※제19대 337회국회(정기회) 제1차 법안심사제1소위원회 회의록 중 거창사건 부분 내용 요약[20)]

- 일시 및 장소: 2015년 10월 20일(화) 법제사법위원회소회의실
- 이 회의에서는 우윤근의원이 발의한 <거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안>만 심사되었음.

- 전문위원 강남일: 두 가지 쟁점 지적. 소멸시효의 완성 문제와 배상액 산정의 문제. 소멸시효에 대하여는 최근 2014년 대법원 판결에서 국가의 소멸시효 항변이 받아들여지지 않았음. 배상액 문제에서는 국가배상법 및 실무에서 최저임금을 기준으로 추계한 사례가 없어 실질 배상이라는 취지에 부합할 수 있는가 하는 의문이 있음. 또한 정부 부처는 배상금 지불에 대한 부담이 생긴다는 이유로 회의적임. 그러나 다른 입장으로는 군인들에 의한 불법행위에 대한 공식적인 책임을 지고 유죄판결이 확정된 유일한 판례라는 점에서 타 사건과 차별성이 있음.

- 법무부법무실장 봉욱: 현재 거창사건 유족이 국가배상 소송 제기해서 2건 확정, 9건 진행 중이므로 개별 소송에서 법원의 판단을 지켜보는 것이 필요함. 법안이 통과될 경우 국가재정에 막대한 부담이 될 것임.

- 법원행정처차장 임종헌: 오래 전에 발생한 일이므로 이것을 사법적 판단의 잣대로 들이대면 원고에게 입증책임이 있음. 그렇기 때문에 법원에 의한 재판보다 국회에서 입법정책적으로 결정할 사안이라 생각함. 이 외에 법안의 기술적 측면을 지적했는데 하나는 배상금 등을 지급받을 권리에 대한 기한 문제로, 어느 법률은 3년이고 어느 법률은 1년임(이 법안은 1년). 이 부분에 대한 검토 필요. 다른 하나는 지급받은 금액에 대한 조세를 면제하는 조항이 없는데 추가 검토할 여지가 있어 보임.

- 서영교 위원: 18대 때에도 법안이 제정되지 못한 이유는 재정 때문. 그러나 재정을 떠나 (법안 제정은) 역사적으로 해야 할 임무임. 피해자들과 그 가족들이 많은 고통을 받았을 것이고, 이번 기회에 이것을 해결해야 그런 역사가 반복되지 않을 것.

- 김진태 위원: 이 법이 통과되면 기존에 개별소송에서 패소한 유족들도 배상을 받게 되는데, 이것은 문제가 있음. 이중 삼중의 형평성 문제가 생김. 6.25로 인한 피해자가 거창 외에도 있고, 소송을 제기한 사람과 여러 사유로 소 제기조차 못한 사람의 차이도 있고, 소송제기로 힘들게 승소판결 받은 사람과 그렇지 못한 사람의 차이 등. 그리고 2004년 국회 본회의를 통과한 것을 정부(노무현)에서 재의요구를 했을 때 국가 재정 사정을 감안하여 한 것일 텐데, 지금이라고 그 사정이 좋아지지는 않았음. 또한 지금 다른 소송이 진행 중인데도 입법적으로 해결하는게 좋겠다는 법원 입장이 받아들이기 당혹스러움. 법원의 입장은 법원에서 부담스럽고 머리아프니 입법적으로 해결해달라는 것으로 보임. 그런데 지금 소송이 민사소송인데 현행 체제로 할 수 있는데 까지는 해봐야지 하다 조금 힘들다고 다 입법적으로 해결하자 하면 아주 안좋은 선례를 남길 수 있음. (이 부분에서 법원행정처장 답변: 소송절차가 원고에게 엄격한 입증책임을 부담시키고, 거창의 경우 손해액을 어떻게 인정할 것이냐와 관련하여 원고에게 입증책임을 부담시키면 피해자임에도 불구하고 실질적인 권리구제가 안될 가능성이 있음.) 입증책임의 문제를 말하자면, 진실화해위원회라는 국가기관을 만들어서 많은 인력, 예산을 투입해 진실규명을 했음. 사법구제를 받을 수 있는 마지막 길도 열어놨음. 결론적으로, 형평성, 막대한 재정 부담, 과거를 어느 정도까지 누구를 대상으로 보상해줘야 하는가 하는 국민적 합의가 이뤄지지 않았음.

- 서영교 위원: (김진태 위원의 발언에 대한 의견) 만약 특별법 제정이 있고 특별법을 통해 (배상이) 해결된다면 소 제기할 필요 없음. 특별법 제정이 안되었기 때문에 소를 제기한 것임. 지금 법안을 보면 당장

20) 제337회 법제사법소위제1차(2015년 10월 20일) 회의록 pp.47-57
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1Y2W0S7T0I2H1T4U4U7X4V8Y9S8U0(검색일자: 2018.10.6.)

얼마가 필요하다 한 것이 아니라 심의위원회를 거쳐 논의를 하겠다는 것임. 유족들도 얼마를 꼭 받아야 겠다 하는 차원은 아닌 것 같다 생각됨. 금액은 심의위원회를 통해 조절가능하다 생각함.

- 임내현 위원: 배상금 문제는 가치관의 문제로 생각함. 재정적 부담일 수도 있지만 한국이 선진화 되는 과정에서 과거 역사상 국가가 잘못한 내용은 배상이든 보상이든 해줘야 한다는 당위성도 있음. 5.18의 경우 배상을 하는 과정에서 기존 법에 따르면 보상을 받지 못한 사람들이 있었는데 법을 개정해 누락된 사람들을 받게 한 사례가 있음.[21] 결론이 바뀌었는데 안 주는 것이 문제이지, 개별소송에서 패소했다가 배상법을 통해 배상금을 받는 것은 문제되지 않음. 거창은 확실한 판례(1951)가 있으므로 먼저 해야 함.

- 전해철 위원: 이 법안은 당연히 제정되어야 함. 국가가 액수를 얼마로 하든, 또 피해자 범위를 어떻게 하든 일단 기준을 정하는 것이 국가의 의무임. 거창사건은 51년도에 이미 정부의 위법행위가 확정되었음. 2004년에는 재정을 이유로, 이후 이런 특별법이 많지 않아 우려하는 차원해서 거부했음. 그러나 이후 과거사정리위원회(과거사관련업무지원단)에서 이런 문제에 대해 정부에 더 강하게 권유하는 만큼 상황이 2004년과는 다름. 또한 우윤근의원이 낸 추계서가 확실하게 틀렸다는 근거가 없으면 이대로 가야 된다고 생각함. 지금 정부의 반대는 너무 추상적이고 일반적임. (이 부분에서 법무부법무실장 봉욱 대답: 거창사건 유족이 승소한 판결에서 사망한 희생자 본인 2억을 기준으로 하면, 당초에 법안 비용 추계인 196억이나 기재부에서 추산한 850억원 보다 훨씬 큰 액수가 될 것으로 예상함.)

- 서기호 위원: 개별 소송을 해도 유족이 승소하면 국가가 지급하는 것은 마찬가지임. 굳이 법안 때문에 과다한 예산이 문제된다는 것은 타당하지 않음. 또한 거창사건은 민간인 학살사건, 전시 살인사건에 대해서 책임자, 명령권자 그리고 명령을 수행한 자에 대해 유죄판결이 확정된 유일한 사례임(전문위원 강남일이 서 위원의 질문에 대답). 그렇기 때문에 이 법을 제정할 때 취지에서 거창사건의 이러한 특수성이 있음을 정확하게 기재하면 될 것 같음. 그리고 개별소송을 통해 패소한 사람은 법이 아니면 보상을 못 받는데, 대법원 판결의 모순·저촉(2008년 패소, 2014년 승소)을 해결하기 위해서도 특단의 입법 조치가 필요함.

- 소위원장 이한성: 거창사건이 특수성이 있지만, 진실화해위원회에서 진상규명이 된 사건들도 사죄 비슷하게 문안을 들고 와서 제사도 지내 주고 했음. 이 또한 불법행위가 인정된 것이라 볼 수 있음. 그러므로 거창사건만 불법 책임을 인정한 유일한 사건, 특수성이 있는 것으로 하기 대단히 어려움. 그렇다고 유사사건을 다 하려면 24만명, 25조가 소요됨.

- 김진태 의원: (마지막 즈음 언급한 내용임). 거창사건의 특수성은 인정하지만, 우리 국민이 근현대사에서 겪은 고통을 거창사건에만 녹여 통과시키는 것에는 정말 동의할 수 없음. 결론적으로 두 가지 이유로 반대. 첫 번째는 사법제도의 근간을 해칠 수 있음. 두 번째는 배상금은 국민의 혈세로 주는 것이므로 국민의 허락 없이 우리(위원들) 마음대로 결정할 수 없음.

- 서영교 위원: (김진태 위원의 발언에 대한 의견) 배상을 위해 국민의 혈세를 새로 걷을 수 없음. 대신 잘못 쓰고 있는 혈세를 막고 기부금 등 여러 방안을 찾아내야 함. 또한 불쌍해서가 아니라 사죄의 마음으로 보상하는 것임. 이 법안의 통과로 25조까지 예산이 나오지 않을 것이고 그렇게 될 필요도 없음. 너무

---

21) 대략적인 파악을 위하여 「5.18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」의 개정이유를 인용함.
"현행법에 따른 보상금등의 신청기간(2006년 7월 1일부터 같은 해 12월 31일까지)이 종료된 이후인 2007년 7월, 국방부 과거사진상조사위원회에서 5·18민주화운동기간(1980년 5월 17일부터 같은 해 5월 27일까지) 중 상무대 영창 등에 강제구금·연행되었던 사람의 명단을 발표함에 따라 5·18민주화운동 관련자 추가구제의 필요성이 제기되었으므로 신청접수를 위하여 신청기간을 연장하는 한편,.."
출처: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr) 검색일자: 2018.10.8.

오래 끌었기 때문에 오늘 결정하고 그 후에 방안을 찾고 타협해야 함.

- 입장을 요약하면, 서영교 위원, 임내현 위원, 전해철 위원, 서기호 위원은 법안 제정에 찬성함. 금액을 조절해서라도 우선 거창 먼저 통과시키자는 입장임. 김진태 의원은 강하게 반대함. 특별법 제정이 나쁜 전례를 만들 수 있다는 것과 국민 혈세를 보상금에 마음대로 쓸 수 없다는 것임. 이한성 소위원장은 반대에 가까운 회의적인 입장이라 볼 수 있음. 당시 문경군 국회의원으로서 자기 지역 또한 여러 사건이 있어 거창만 특수하다 보기 어렵다 주장함. 정부 또한 재정을 이유로 회의적임. 법원의 경우 개별적인 법적 소송보다 국회에서 입법정책적으로 해결해야 한다는 입장을 고수함.

- 이 회의에서 결론이 나지 않아 다음 회의로 넘어감.

※제19대 342회국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위원회 회의록 중 거창사건 부분 내용 요약[22)]

- 일시 및 장소: 2016년 4월 26일(화) 법제사법위원회소회의실

- 전문위원 강남일: 문경사건 희생자 유족들이 소송 제기하여 약 1억 3,000여만원의 위자료를 확정 받았고, 거창사건 희생자 또한 위자료로 희생자 본인 2억원 등 판결이 확정되었음. 이에 따라 우윤근의원이 제출한 비용추계에서 1인당 배상금을 2,763만원으로 계산한 것은 최근 법원 판결이라든지 농촌일용노임 단가기준에 비춰봐도 현저히 떨어지는 금액임.

- 법무부차관 이창재: 전문위원 설명에 따르면 유사사안까지 법안이 확대될 경우 약 25조원의 국가재정 부담이라 감당하기 어려움(기획재정부). 또한 현재 유족이 국가배상소송을 제기하여 여러 건의 재판이 진행중인데 여기서 법원의 판단을 좀 더 지켜볼 필요가 있다 생각됨. 관련 사건이 재판중이고, 이미 판결이 난 사안에 대해 법안을 통해 일률적으로 규정하는 것이 타당한지 의문이 있음. 명시적 반대는 아니지만 신중한 검토가 필요하다 생각됨.

- 법원행정처차장 임종헌: 국가에서 입법정책적으로 결정할 문제임.

- 전해철 위원: 거창사건은 국가의 위법행위가 명시적으로 확정된 사건임. 이 자체로 25조까지 확대하는 것은 지나치게 인과관계가 없다 생각함. 과거사 정리는 엄격한 형식적 논리가 아니라 기본적인 반성적 고려가 있는 것임.

- 서영교 위원: 전몰유공자 자녀들의 경우 이 때도 예산 추계가 부담스러웠는데, 자녀분들 스스로 '우리는 명예 차원이다. 그래서 최소한의 것들을 보상받을 테니 좀 해 달라'고 부탁해서 잘 되었음. 거창사건도 마찬가지로 예산은 조절하되 그들의(피해자 및 유족) 삶을 인정하는 방향으로 되어야 함.

- 김도읍 의원: 법무부 의견에 동의.

- 기재부는 불참하였음. 결국 명확하게 결론나지 않고 예산 문제 때문에 기재부 등 부처에 종합적인 대처 방안을 논의하자는 말이 나왔음. 이한성 소위원장은 지역구인 문경 또한 국가의 위법행위가 인정된 사건이라 하여 전해철, 서영교 위원이 그럼 이 사건과 같이 해결하자고 함. 그러나 이 뒤에 추가적인 회의

22) 제342회 법제사법소위제1차(2016년 4월 26일) 회의록 pp.72-76
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1Y2W0S7T0I2H1T4U4U7X4V8Y9S8U0(검색일자: 2018.10.6.)

없이(의안정보시스템에 공개된 바 없음) 국회의 임기가 만료되어 법안이 자동으로 폐기되었음.

***진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(약칭 과거사정리법)과 거창사건**

→ 거창사건의 유족들은 1998년 2월 17일 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법」에 따라 유족결정을 받았다는 이유로 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 의한 진실규명신청 대상에서 제외되었음.

진실화해를 위한 과거사정리 기본법에 의한 진실규명신청 안내

항일독립운동, 일제강점기 이후 국력을 신장시킨 해외동포사, 광복이후 반민주적 또는 반인권적 인권유린과 폭력, 학살,의문사 사건 등을 조사하여 은폐된 진실을 밝히고 과거와의 화해를 통해 국민통합에 기여하기 위하여 제정된 진실화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 "법")이 2005.12.1부터 시행됨에 따라 법 제19조의 규정에 의거 진실규명신청을 다음과 같이 접수합니다.

2006년 4월

진실화해를위한과거사정리위원회위원장

==========

1. 신청기한 : 2006.11.30까지 (공휴일 제외)

2. 진실규명의 범위(법 제2조제1항)

○ 일제강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동

○ 일제강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사

○ 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단희생사건

○ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴 행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건

○ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사

※ 개별법에 의해 진상규명이 이루어지고 있는 사건은 제외
제주4.3사건, 거창사건, 노근리사건, 1993.2.25 이후의 군의문사 사건, 삼청교육, 특수임무수행자, 민주화 운동 등

***거창사건 책임자 처벌 문제[23)]**

1. 거창사건이 알려지고 재판하기까지의 과정

- 1951.3.29. 거창 출신 신중목 의원이 국회 비공개회의에서 거창의 학살사건 폭로하여 공론화됨. 동일 다음날에 본회의 개최하여 거창의 양민학살사건을 규명하기 위한 대통령의 국회임석 및 관계 장관(국방, 내무, 법무)의 진상 보고, 그리고 대책을 강구할 것을 결의함.
  - 신 의원 폭로의 세 가지 의미
  1) 거창사건의 진상을 최초로 폭로하여 양민학살을 공론화의 장으로 끌어냄.
  2) 대통령과 내무부, 법무부, 국방부, 국무총리실에서 이미 이 사실을 인지하여 조사에 들어갔으며 그 조사결과를 각 부처에서 갖고 있다는 사실이 포함되어 있음.
  3) 민간인학살이 거창군에 한정된 것이 아님을 언급함(이 때 산청·함양 언급되었고 조사 또한 요청됨).
- 1951.3.30. 본회의 개최하여「거창사건특별조사위원회」구성할 것을 결의함.
- 1951.3.31. 조사위원 선임

- 내무부, 법무부, 국방부 모두 자체조사 결과를 갖고 있었는데 이중 법무부가 가장 정확했음. 법무부는 '517명'이 사망했다는 보고를 갖고 있었음. 내무부는 거창주민들이 공비화되어있어 적이라 간주하여 283명의 성년을 사살하였고(이중 노유 제외) 이는 작전상 당연한 조치로 인정된다는 취지의 보고를 받았음.
- 국방부의 경우 2월 하순 헌병사령부에 익명의 투서가 들어왔음. 이후 같은 내용의 투서가 또 들어와 현지조사를 갔는데 570여명이 죽었고 그 중 상당수의 부녀자와 어린이, 노인이 포함되어 있었다는 보고를 받았음. 이후 신성모 국방부장관은 직접 현지를 방문하여 사실을 파악했을 것임. 중요한 것은 1951.3.12.에 제11사단장 최덕신 장군이 국방부에 보고서를 올려 사태를 충분히 파악할 수 있었음. 보고서를 보면 군이 양민을 사살하였고 사건발생 일시 및 장소를 매우 정확하게 파악했으며, 사망자의 숫자나 사살 방법 등이 매우 상세함. 그리고 군이 이를 은폐하려 했음이 드러남.
- 1951.3.16.~3.17 행정부 내에서 개별적 조사 진행, 그 결과가 내무부, 법무부, 국방부 장관에게 보고되고, 그 내용이 국무회의에서 다뤄지는 3부합동현장조사를 양일간 실시. 국방부는 당시 현장에 대한 장악력을 갖고 있었으므로 국방부 측의 의도가 본격적으로 가동됨. 김종원 대령의 1951.3.20. 작성한 내부보고를 보면 국방부가 조사 당시 증인들이 철저히 군에 유리한 진술을 하도록 했음을 알 수 있음.

- 1951.4.6.~4.7 부산 출발하여 당일 저녁 거창 도착. 7일 신원면으로 가는 길목에 공비로 위장한 군인들이 국회조사단에 발포한 공작사건 발생하여 현장방문 불가. 대신 거창읍에서 약식조사 진행. 국방부, 즉 김종원의 주도로 현장조사 진행하여 유도된 결론은 다섯 가지임.
  1) 사살된 사람들은 적성분자 아니면 이적행위자였음.
  2) 2월 11일 '즉결처분'한 숫자는 정확히 187명임.
  3) 처음엔 노인, 유아, 부녀 중 처형당한 사람은 없다고 강력히 부인 → 몇 명의 부녀 포함으로 번복
  4) 대대장은 군법상으로 장관의 명을 받아 대대장이 군법회의의 설치권한을 위임받아, 간이재판에 의거하여 즉결처분을 할 수 있었음. 그러므로 이 사건은 작명에 따른 적법한 조치였음.
  5) 처형당할 때에도 사람들이 인민공화국 만세를 부르며 죽어갔음.

  이러한 조사의 문제점은 현장 접근이 원천적으로 봉쇄되었고, 재판에서 최소한 필요한 처형자명부가 없었으며, 주민과의 접촉이 없었고 오직 군인, 경찰, 행정관리의 증언이 대다수였고, 어떤 종류의 문서증거에 대한 검증도 없었다는 것임.

- 1951.4.18. 제10회 국회60차회의 중 비공개회의속기록에 의하면, 국회의원들이 법적으로 진상조사의 결론에 반박함. 요약하면 이동군법회의에 의한 약식처형이라는 주장은 법적 근거가 전혀 없으며, 형사재판

23) 한인섭, "1951년 거창사건 형사재판의 검토", 서울대학교 法學 제44권 제2호: pp.179~226, 2003

절차에 따른 처형도 전혀 아니었다는 것임.
- 1951.5.14.「거창사건조사처리에관한결의안」의결

2. 재판의 경과
- 재판이 가능했던 이유
  1) 유족들과 관련인사들의 폭로의 노력. 다른 지역의 유족들은 1951년의 국면에서 중앙정계를 향한 접촉을 하지 못했거나, 할 엄두를 내지 못했음.
  2) 당시 내각의 성격: 전시연합적 → 국방부장관 vs. 내무부장관&법무부장관 갈등
  3) 국회의 공이 가장 큼. 대외적인 폭로, 조사 강행, 미흡한 조사 뒤에도 관련자 처벌 및 징계 결의안 통과시킴.
  4) 군 내부의 제보 및 진상규명의 노력
  5) 외신의 보도

- 재판 과정 요약
  - 5. 13. 국방장관 이기붕, 육군총참모장에게 거창사건 책임자(9연대 3대대장)에 대하여 책임에 상응한 처벌을 과한 후 그 결말을 보고하라는 문서명령 내림.
  - 5. 16. 헌병사령부 윤우경 육군중령, 제11사단장(최덕신), 연대장(오익경), 대대장(한동석)을 소환취조코저 하오니 (헌병사령관에게) 재결 소청함.
  - 7. 10. 법무감이 총참모장에게 오익경 구속에 대한 재결 요청: 오익경이 '작전지역 내에서 이적행위자는 즉결하라'는 작명 발령한 것이 명백하며 그 이유로 거창사건 발생한 것이므로 신병구속 필요하다는 취지.
  - 7. 28~7. 30. 제1차 군법회의 대구고등법원 법정에서 개정. '작전명령제호' 변조 여부의 진상을 밝히기 위해 8월 5일까지 휴정
  - 8. 5.~8. 6. 제2차 군법회의 대구고등법원 법정에서 개정. 증인신문. 검찰관측 증인 육군중령 한철의 진술에 의하여 작명 불법수정 및 합동조사방해에 관하여 김종원이 관련된 사실이 판명되며, 피고인 오익경의 진술에 의하여 합동조사방해에 관하여 김종원이 관련된 사실이 판명. 김종원은 작명 불법수정 및 합동조사방해를 단독으로 결의 감행하였다는 사실을 시인하였음. 또 검찰관측 증인인 육군소령 전월봉의 진술에 의하여 합동조사방해에 관하여 김종원이 관련된 사실이 판명, 육군소령 최영두는 한철의 지시에 의하여 합동조사방해를 감행하였다고 진술하였음.
  - 8. 6. 이종대 군법회의 회부. 오익경 작명불법수정에 대하여 군법회의 추가회부.
  - 8. 13. 제3차 군법회의 대구고등법원 법정에서 개정. 오익경은 작명불법수정에 관하여 김종원과 신성모가 관련된 사실을 재진술하였음.
  - 9. 9. 법무감 총참모장에게 김종원에 대한 신병구속 상신. 상신이유: "거창사건이발생된후동사건처리를유리하게 한다는 구실하에 전 국방장관 신성모와 공모한 후 제11사단 제9연대 작전명령 제5호 부록을 불법고의로 수정하고 합동조사단의 조사를 방해한 사실 등이 명백히 입증되는 바, …현재 상황에 당하여신병을 구속함이 절대 필요함."
  - 9. 10. 김종원 구속송치
  - 9. 10.~9. 11. 제4차 군법회의 제5군단 법정에서 개정. 김종원은 작명불법수정 및 합동조사방해에 관한 신성모와의 공범관계를 시인하였음. 관선변호인 조승각으로부터 신성모를 김종원에 대한 증인으로 신청하였던 바, 재판장 육군준장 강영훈은 위 증인신청을 채택한 후 위 증인 출정 시까지 휴정을 선언하였음. 그에 따라 공판은 무기연기됨.
  - 10월 중. 신성모 주일대사에게 소환장 전달, 나올 수 없다고 하여 서면질문을 보내 서면대답을 받음.
  - 10. 17. 제75차 국회 본회의에서 김양수 의원 외 50의원의 긴급동의안이 제출되어「주일 신대사 소환에 관한 건의안」을 77 대 0으로 가결함.

- 11. 10. 육군총참모장 이종찬 국방부 장관에게 이적행위자 처벌에 관한 논의지건 보고. '오익경.한동석에대한 살인 피고사건 세칭 거창사건에 관하여 4차에 걸쳐 공판 개정하였으나 작명5호부록 불법수정(공문서위조), 합동조사단방해(공무집행방해) 등에 대한 증인인 전국방부장관 신성모의 불출정으로 인하여 결심치 못하였음'을보고
- 12. 15. 구형공판
  김종원(징역 7년), 오익경(사형), 한동석(사형), 이종대(징역 10년)
- 12. 16. 판결선고
  김종원(징역 3년), 오익경(무기징역), 한동석(징역 10년), 이종대(무죄)

- 신원면 학살의 경과와 원인
  - 거창에서의 토벌작전과 학살의 직접적 원인제공은 <제11사단 9연대 작전명령 제5호>에서 비롯된 것임.
  - 연대 작명 하달 일시: 1951.2.2. 12:00
  - 요지: 연대의 전 주력을 동원하여 2.4. 12:00 ~ 2.8. 24:00까지 작전지구(거창, 함양, 산청)의 잔적을 완전포위 섬멸
  - 작전시 수행할 세부 내용
    1) 작전중 대대장은 작전지역에서 이적행위자를 발견시는 즉결하라
    2) 식량가옥을 확보하라 → 견벽청야 작전
  - 이 작전에서 '이적행위자 발견시는 즉결하라'는 부분이 문제가 되었음. 제3대대장 한동석은 자신이 서면수령한 작명에는 "미복구 지대의 적 수중에 들은 주민은 총살하라"고 되어 있었다고 주장했음. 연대장(오익경)은 '즉결'로 기억하고 대대장(한동석)은 "총살"로 기억하는 것임. 이는 김종원대령의 진술로 한동석의 말이 사실인 것으로 드러남. 원래 작명은 "총살하라"는 것이었으나, 사건 발생 이후 신성모 국방부장관이 이 사건이 불법임을 알고 작명을 수정하라고 명하여 김종원대령이 고쳤다는 것임. 총 2차 수정하였는데 "적의 손에 있는 사람을 전원 총살하라" -> "작전중대장은 작전지역에서 이적행위자를 발견시는 즉결하라" -> "신원 작전에 참가하는 대대장은 이동 군법회의의 설치권한을 부여하는 동시에 이적행위자로 판명되는 자는 간이재판에 의거하여 현지 집행하라"로 수정됨.
  - 또한 2월 5일 한동석의 병력 중 일부가 첫 작전을 개시하려 했는데, 마을 주민의 환대 및 군을 인솔한 지서주임 이하 경찰관 등이 처리를 일임해달라는 요청 등으로 두 마을에서는 학살이 없었음(청연마을, 과정리). 그러나 2월 6일 연대장에게 질책 당한 후에야 작명을 실행에 옮기기 시작했음. 그리하여 2월 7일 작전지인 함양군 유림면 및 산청군 금서면에서 첫 희생자가 발생했음. 그리고 후속 작명 제6호, 제7호[24]를 수령하여 부대이동경로를 역순하여 2월 9일 청연마을, 2월 10일 덕산리, 2월 11일 과정리의 학살을 주민섬멸의 개념에 따라 진행하였음.
  - 피고들의 진술을 종합하면 작명 제5호는 변조된 것이며, 주민학사르이 법적 근거가 전혀 없음을 자인하였음. 또한 국회조사단 기습사건이 신성모의 지시를 받아 김종원이 한 일이라는 것이 밝혀졌음.

- 판결 세부내용
  - 연대장 오익경: 살인(유죄), 군무불신임 초래(유죄), 문서위조(무죄) -> 무기징역
  - 대대장 한동석: 살인(유죄), 군무불신임초래(유죄) -> 징역 10년
  - 소대장 이종대: 무죄
  - 대령 김종원: 공무집행방해죄(유죄), 문서위조죄(무죄) -> 징역 3년

---

24) 제6호: 제3대대장은 연대작명 제5호에 의한 작전행동의 역순(逆順)으로 4284년 2월 8일 17:00시까지 거창에 진출하라(구두하달)
제7호: 제3대대는 작명 제6호에 의한 작전행동을 중지하고 대대지휘소를 거창군 신원면에 설치하고 신원면 오전리 일ㄷ에 출몰중인 잔비를 완전소탕하라(무전으로 하달)

3. 재판의 한계 및 의의

- 한계

1) 수사진과 재판부의 현지조사가 철저하지 못했음. 김종원이 주도로 하여 조사한 187명이라는 사망자 숫자를 그대로 받아들였고, 피해자명단을 작성하려는 생각도 없었음. 죽은 시점 및 지역도 2월 11일만 다뤘음. 가해자 처벌은 일부 이뤄졌지만 피해자의 진실규명 및 명예회복은 거의 이뤄지지 못했음.
2) 수사 및 재판의 초점이 주민학살사실 자체보다 학살된 주민의 성분, 즉결처분의 법적 근거, 작명위조, 국회조사활동방해 등에 있었음.
3) 거창사건의 법적 책임을 져야 할 자가 누구인가가 불분명함. 살해행위에 대하여는 연대장, 대대장 선에서 책임을 국한시키고, 사단장의 법적 책임을 묻지 않았으며, 작명수정 및 국회조사방해에 대해서는 국방부장관의 책임을 인정하면서도 장관에 대한 재판은 진행하지 못했음.
4) 비교적 관대한 처벌을 받았음(국민방위군 사건의 경우 피고인 5명이 사형선고를 받고 총살집행됨). 오익경과 한동석은 1952.1.29. 수감되었는데 오익경은 형집행정지로 동년 9.14 석방되었고, 한동석은 복역성적 우수라는 명목으로 잔형집행정지처분을 받아 10.8. 석방되었음. 이후 두 사람 모두 군에 복귀하였음(오익경 1953.11.25., 한동석 1953.11.23.).

- 의의

1) 국군이 저지른 대량의 민간인학살에 대한 첫 유죄판결로서 국가범죄에 대한 국가적 확정이 이뤄졌음.
2) 피해자와 유족들이 국가불법에 따른 원상회복의 요구(진상규명, 책임자처벌, 손해배상, 사과 및 위령사업 등)를 제기할 수 있는 법적 근거를 이 판결을 통해 얻게 되었음.
3) 거창판결이 지닌 재발방지효과. 이 재판 이후 군이나 경찰에 의한 대규모의 양민학살사건은 더 이상 발생하지 않았음.
4) 피해자 측의 증언을 입체적으로 수집할 필요성 절감.

*평가

재판에서 다룬 죄목의 크기가 애초에 축소된 것은 사실이나, 국군이 민간인을 학살하였고, 학살 이후 처리 과정에서 국방부 장관이 이를 은폐하려 하였다는 점이 재판을 통해 분명히 밝혀져, 거창사건이 국가범죄이고 국가학살이라는 것을 명확히 규명하였음. 사망자 숫자나 학살당한 주민들의 성분에 대한 신원이 제대로 이뤄지지 않아 유족들이 오랜 시간동안 오해를 받게 된 것은 재판이 해결하지 못한 한계라 할 수 있음. 그럼에도 불구하고 이 판결로 인해 거창사건법이 제정될 수 있었고, 지금까지 거창사건의 배상 법안이 지속적인 지지를 받을 수 있었음.

***거창사건등 배상·보상 관련 법률안 연혁[25)]**

거창사건등의 피해자들에 대한 배상(또는 보상)에 관하여는 제16대 국회부터 관련 법안들이 꾸준히 제출되고 있지만, 아직 그 내용이 실현되지 못하고 있음.

각 국회대별 연혁은 다음과 같음.

(1) 제16대 국회에서는 이강두의원이 대표발의한 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 일부개정법률안」[26)]이 2004년 3월 2일 본회의를 통과하였음.

그러나 2004년 3월 25일 정부의 재의요구에 의해 국회로 반송되었고, 제16대 국회 임기만료로 자동폐기되었음.[27)]

당시 정부는 ① 전쟁 중에 일어난 민간인 희생의 보상에 대해 사회적 공감대가 폭넓게 형성될 필요가 있고, ② 동사건에 대한 보상은 6.25전후 일어난 많은 유사사건과의 형평성과 파급효과를 고려할 때 국가재정에 큰 부담으로 작용할 것이 우려되며, ③ 동사건과 관련하여서는 현재 소송이 진행 중인 사안으로 별도 입법을 통한 보상금 지급 등의 법률개정은 신중을 기할 필요가 있다 는 이유로 재의요구를 하였음.

(2) 제17대 국회에서는 이강두의원이 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 일부개정법률안」을, 우윤근의원이 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」을 각각 대표발의하였으나 제17대 국회 임기만료로 자동폐기되었음.

(3) 제18대 국회에서는 우윤근의원이 대표발의한 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 2011년 12월 28일 소관 상임위원회인 법제사법위원회 전체회의를 통과하였으나 본회의에 상정되지 못하고 제18대 국회 임기만료로 폐기되었음.

또한, 신성범의원이 대표발의한 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 일부개정법률안」 역시 임기만료로 폐기되었음.[28)]

(4) 제19대 국회에서는 우윤근의원이 대표발의한 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」, 김재경의원이 대표발의한 「거창사건 등 관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 소관 상임위원회인 법제사법위원회에 회부되어 심사하였으나 제19대 국회 임기만료로 폐기되었음.

(5) 박범계의원이 대표발의한 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 법제사법위원회 전체회의에 2016년 11월 22일 상정되어 현재 법안심사제1소위원회에 계류 중임.

박범계의원이 대표발의한 제정법률안은 제18대 국회에서 우윤근 의원이 대표발의했던 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 법제사법위원회에서 수정 의결된 내용을 그대로 담고 있으며, 제19대 국회에서 우윤근의원이 대표발의한 제정법률안과 동일함.

김병욱의원이 대표발의한 이 제정법률안은 박범계의원이 대표발의한 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」이 거창사건에 한정한 것에 비하여 산청·함양사건을 포함한 '거창사건등'을 대상으로 하는 것을 제외하고는 박범계의원이 대표발의한 제정법률안과 조문 구성[29)] 및 실제적인 내용은 같다고 할 수 있음.

---

25) 「거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안」(김병욱의원 대표발의)의 검토보고(강남일 전문위원 작성)에서 발췌한 내용임.

26) 이 개정법률안은 거창사건등 관련 사망자·상이자 및 유족에 대하여 보상금을 지급하고 생활지원금을 지급할 수 있으며, 상이자에게 의료지원금을 지급하는 내용을 담고 있었고, 행정안전위원회를 거쳐 본회의에서 원안가결되었음.

27) 그 밖에, 이강두의원 대표발의안과 유사한 내용의 김성순의원이 대표발의한 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 일부개정법률안」도 임기만료로 자동폐기되었음.

28) 이상의 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법」은 이강두의원 대표발의안과 유사한 내용으로 행정안전위원회에서 심사하였음.

29) 박범계의원이 대표발의한 「거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안」안에 있는 부칙 제2조(경과조치)가 없는 대신에 그에 해당하는 내용을 이 제정법률안에는 제6조제5항에 두고 있는 것을 제외하고는 조문 구성이 같음.

*** 거창사건 관련 대법원 판례[30]**

1) 거창사건

「국가배상법」이 1951년 9월 8일 제정·공포되었고 같은 해인 1951년 12월 16일 대구고등군법회의에서 거창사건의 군 명령권자와 명령수행자에 대한 유죄판결이 확정되었음.

따라서 원칙적으로 이 날부터 국가에 대한 피해자들의 손해배상청구권의 소멸시효가 진행되어 60년 이상이 지난 현재는 손해배상청구권의 소멸시효가 완성되었으며, 대법원은 이와 관련 2008년에 거창사건에 대하여 국가가 소멸시효 완성의 항변을 하는 것이 신의칙에 반하지 않는다고 판결한 바 있음.[31]

그러나 최근 2014년에 대법원은 거창사건의 피해자가 국가를 상대로 제기한 소송에서 국가의 소멸시효 항변을 받아들이지 않았음.[32]

그 이유는 다음과 같음.

(1) 원고들은 1998년 2월 17일 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법」에 따라 유족결정을 받았다는 이유로 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 의한 진실규명신청 대상에서 제외되었는데, 이는 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 의한 별도의 진실규명결정이 없더라도 국가가 피해회복을 위한 조치를 취하겠다는 의사를 표시한 것으로 볼 수 있음.

따라서 원고들이 국가가 소멸시효 완성을 들어 권리소멸을 주장하지 않을 것이라고 신뢰한 데에는 정당한 이유가 있음.

(2) 진실·화해를위한과거사정리위원회에서 한국전쟁 전후 희생사건에 대한 배·보상 특별법 제정을 건의한 점, 국회에서의 특별법 제정 논의 등을 고려하면 원고들은 국가의 보상 조치를 기다리다가 국가가 아무런 조치를 취하지 아니하자 비로소 소를 제기한 것으로 보이는 특수한 사정이 있음.

(3) 상당한 기간은 시효정지에 준하는 기간보다 연장하여 3년[33]으로 인정함이 상당하고, 그 기산점은 진실·화해를위한과거사정리위원회가 활동을 종료한 2010년 6월 30일이 되므로 그 때로부터 3년 내인 2011년 6월 29일 제기된 이 사건 소에 대한 국가의 소멸시효 항변은 권리남용에 해당함.[34]

위의 2014년 2월 대법원 판결에 따르면, 2013년 6월 30일까지 소를 제기하지 아니한 피해자의 경우 소멸시효 완성으로 배상을 받을 수 없음.

이러한 특별법으로 민사법상 기본원칙인 소멸시효 제도의 예외를 두는 것은 신중한 검토가 필요하다고 보이고, 입법에 의한 피해보상보다는 개별적으로 소송을 통해 해결하는 것이 적절하다는 지적이 가능함.[35]

---

30) 「거창사건등 관련자 배상 등에 관한 특별법안」(김병욱의원 대표발의)의 검토보고(강남일 전문위원 작성)에서 발췌한 내용임.

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

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

33) 불법행위를 원인으로 한 손해배상청구권은 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸하지만(「민법」 제766조제1항), 진실·화해를위한과거사정리위원회로부터 진실규명결정을 받은 피해자 등은 특별한 사정이 없는 한 진실규명결정이 있었던 때에 손해 및 가해자를 알았다고 봄이 상당하므로, 그때부터 3년이 경과하여야 위 단기소멸시효가 완성된다 할 것임.(대법원 2012. 4. 26. 선고 2012다4091 판결, 대법원 2013.5.13. 선고 2012다202819 판결 참조)

34) 다만, 전원합의체 판결이 아니므로 향후 대법원의 입장이 다시 변경될 가능성이 있음.

35) 현재 거창사건 관련 국가배상 소송은 총 1건이 재판 계속 중임.

- 1건 1심, 1건 상고심 계속 중이었으나 최근 상고심 판결이 확정(2013. 6. 30.이후 소제기 되어 소멸시효완성으로 국가 승소 판결 선고)됨.

관련 사건이 재판 계속 중일 뿐만 아니라 사법부가 이미 판단을 내린 사안에 대하여 법안을 통해 일률적으로 이를 규정하는 것이 타당한지 여부를 신중하게 검토할 필요가 있음.(법무부 의견)

그러나 사인 간의 법률관계가 아니라 국가의 불법행위(비록 지휘관 또는 명령집행자의 불법행위라 하더라도)에 대한 배상이라는 특별한 사정을 고려할 필요가 있고, 현실적으로 소송을 통해 구제받기에는 많은 시간과 비용이 소요되며 상속관계 등 소송이 복잡하다는 점을 고려할 때 국가가 입법을 통해 관련 피해자를 일괄적으로 보상할 필요성도 있다고 보임.

특히, 2014년 2월에 대법원 판결에 의하여 2013년 6월 30일까지 소를 제기한 피해자의 국가의 소멸시효 완성의 항변이 권리남용에 해당되어 구제되었음을 감안할 필요가 있음.

2) 산청·함양사건

산청·함양사건의 경우 거창사건과는 달리 법원의 확정판결이 없었기 때문에 국가배상청구권의 소멸시효가 언제부터 진행되었는지에 대한 논쟁이 있을 수 있음.

이와 관련하여 대법원은 산청·함양사건과 유사한 문경학살사건에 대한 판례[36]에서 "공비 소탕작전이 진행되는 상황에서 군인이 저지른 민간인 학살행위는 객관적으로 외부에서 알기 어려워 희생자들의 유족이라도 국가에 의하여 진상이 규명되기 전에는 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것을 기대하기 어렵기 때문에" 국가가 소멸시효완성을 주장하는 것은 신의성실 원칙에 반하는 것으로서 허용될 수 없다고 판시한 바 있음.

이러한 대법원의 입장을 고려하면 산청·함양 사건의 피해자의 경우에는 거창사건과 달리 아직 국가배상청구권의 소멸시효가 완성되지 않았다고 볼 여지도 있음.

다만, 산청·함양 사건의 피해자로서 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법」에 따라 거창사건등관련자명예회복심의위원회로부터 사망자 및 유족결정을 받은 경우에는 앞에서 소개한 거창사건에서의 대법원 판례(대법원 2014. 2. 21. 선고 2012다204402 판결) 등의 취지를 감안하면 그 기산점을 진실·화해를 위한과거사정리위원회가 활동을 종료한 2010년 6월 30일으로 볼 수 있다는 견해도 제기될 수 있으므로, 이 견해에 따르면 그 때로부터 3년인 2013년 6월 30일까지 소를 제기하지 아니하였다면 소멸시효가 이미 완성되었다고도 해석할 가능성도 있음.

3) 소결

이와 같은 내용의 법안은 지난 16대국회(2004년), 17대국회(2011년), 18대국회, 19대국회에서 피해자에게 보상(배상)해주는 방향으로 논의가 이루어졌는데, 2004년 국회 본회의에서 의결되었으나 당시 정부의 재의요구 등으로 최종 입법되지 않았고 그 후 2011년 법제사법위원회에서도 통과되었던 점을 감안할 필요가 있음.

대다수 거창사건의 피해자는 2008년 대법원 판결에 의해 소멸시효가 완성되었다고 믿고 국회의 입법 가능성을 기다리면서 2013년 6월 30일 이전에 소를 제기하지 않았을 것이라 보임. 산청·함양사건의 피해자의 경우도 국회의 입법 가능성을 기다리면서 소를 제기하지 않은 경우도 있었으리라고 보여짐.

따라서 특별법으로 소멸시효에 대한 예외를 두는 것이 바람직하지는 않으나 거창사건의 경우 입법정책적 측면에서 가능하다고 볼 여지도 없지 않으며, 소멸시효의 성격상 어쩔 수 없다고 하더라도 같은 피해자 사이에 소의 제기 기간에 따라 배상 여부가 달라지는 문제는 입법적으로 해결할 필요가 있음.

산청·함양사건의 경우 소멸시효가 완성되지 않았다고 본다면 특별법으로 소멸시효에 대한 예외를 두는 것이 아니므로 입법을 통해 일괄적으로 구제하는 방안을 모색할 수도 있을 것이나, 소멸시효가 완성되었다고 본다면, 아래에서 보는 극히 예외적인 사례를 제외하고 소멸시효의 예외를 인정하는 입법례를 찾아보기 어려우므로 이에 신중을 기하여야 할 것으로 판단됨.[37]

참고로, 1999년 7월 캘리포니아 주의회에서 제2차 대전 전범국의 강제노역에 동원된 피해자가 2010년

---

36) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다66969 판결

37) 산청·함양사건의 경우에도 소멸시효가 완성되었다고 보더라도 특별법으로 구제하도록 하는 것은 입법정책적인 판단사항이라 보여짐.

까지 독일과 일본의 “민간기업”을 상대로 체불임금 등 피해배상 청구소송을 제기할 경우 소멸시효 완성 항변을 허용하지 아니하는 내용이 만장일치로 가결되어 주「민사소송법」제354조제6항에 한시법으로 입법된 적이 있음.[38)]

38) “제2차 세계대전 노예노동 피해자 또는 그 상속인, 제2차 세계대전 강제노동 피해자 또는 그 상속인은 누구든지 제2차 세계대전 노예노동 피해자 또는 제2차 세계대전 강제노동 피해자로서 수행한 노동에 대하여, 직접적으로 또는 자회사 혹은 제휴회사를 통해서 그 노동으로부터 이익을 얻은 모든 자 또는 그 이익승계자를 상대로 배상을 구하기 위한 소송을 제기할 수 있다”, “이 항에 따라 제기되는 소송은 2010. 12. 31. 또는 그 이전에 제기되는 경우에는 적용될 수 있는 시효규정의 기간 내에 제기되지 않았다는 것을 이유로 각하당하지 않는다”

***배상법 제정에 있어 거창, 산청•함양의 합의 분석**

장 점	- 연대의 규모가 커져 추동력이 더 커짐. 유족회들의 힘을 합칠 수 있음. - 현재 국회에 발의된 두 법안을 하나로 병합하여 심사하면 두 법안을 발의한 국회의원들이 연대하여 함께 법안 통과를 위해 노력할 수 있음. - 배상법뿐만 아니라 향후 거창사건의 전국화, 보편화를 위해서는 배상 자체에 초점을 맞추는 것보다 전쟁 중 민간인 학살의 피해자, 유족들의 연대를 강조하면 사회적 공감대 형성에 도움이 될 수 있음. 정부는 지금까지 재정부담 및 이에 대한 사회적 공감대 부족으로 법안 통과를 반대했음. 그러나 유족들이 화합함으로써 단순한 금전적 배상이 목적이 아니라 국가에 의한 인정 및 용서, 화해라는 미래를 위한 과정으로서 배상법 제정을 주장하면 공감대 형성에 도움이 될 수 있음. 또한 거창, 산청•함양 유족회의 합의가 과거사 단체 및 유족회들을 좋은 선례가 될 수 있음.
난 점	- 배상의 규모에 있어 국가와 타협해야 될 수도 있음. 2000년 거창사건법에 배상안을 포함한 개정안 발의가 국가의 재정부담 이유로 거부당한 전례가 있음. 19대 국회에서 배상법이 논의될 때도 재정 문제, 법적 판결 문제로 산청•함양은 제쳐두고 우선 거창 먼저 배상해주자는 논의가 있었음. 거창만 배상받는다 해도 역시 재정 문제로 법안이 통과되지 못했음. - 유족들의 연대 이끌어내기 쉽지 않음. 기본적으로 거창 유족들이 산청•함양 유족들에 대해 서운한 감정을 갖고 있기 때문에 지금은 아니더라도 나중에 재조정의 가능성이 있을 수 있음. 이런 일을 방지하도록 거창 유족들에 대한 적절한 위로 조치가 필요함. 또한 산청•함양 유족들이 서운한 거창 유족의 마음을 이해하고 앞으로 법안 통과 및 여러 조치들을 위해 적극적으로 움직여야 함. 유족회간의 지속적인 갈등 조율 및 연대 방안이 필요함.

합 의 서

1. 유족회 명칭 및 대표자
·사단법인 / 거창사건 유족회 이사장 (회장) 김길영
·사단법인 / 산청·함양 사건 양민희생자 유족회 이사장(회장) 정재원

2. 합의 내용
위 두 유족회는 1951년 2월 7일부터 11일 국군11사단 9연대 3대대의 대한민국 국군의 견벽청야 작전 명령(작명제5호)에 의한 거창군과 산청 함양군에서 억울하게 희생된 영령의 가족으로 구성된 유족회로서 1996.1.5. 정부에서 공포된 <거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법>에 의하여 미흡한 명예회복을 이룬 유족들로서, 제16대 국회에서 보상특별법이 여야 합의로 국회를 통과 하였으나 노무현 정부 당시 특별법이 거부권을 행사 당한 이후, 각자 따로 따로 특별법을 발의하는 등의 과오를 청산하고, 아래와 같이 합의하고 서명 날인 합니다.
※2001년6월18일 거창과 산청·함양 두 유족회가 이강두 전 의원 앞에서 문서로 합의한 정신 유지함.

-- 아래 합의 사항 --

1.거창사건과 산청·함양 사건은 국군 11사단 9연대 3대대의 견벽청야 학살 작전(작전명령제5호)에 희생된 유가족으로(유족회) 상호 인정 한다.
2.두 유족회는 각 유족회장 및 이사회 등의 결의사항을 인정하고 따른다.
3.두 유족회는 배상특별법의 국회통과와 정부공포를 위하여 각 유족회는 최선의 노력을 다한다.
4.본 합의서를 거창, 산청, 함양, 합천, 지역구의 국회의원 강석진 의원, 대표발의하신 박범계 의원, 김병욱 의원에게 제출하고, 국회 법사위원회에도 제출하며 현재 두 의원님이 발의하여 법사위에 계류 중인 배상특별법을 병합 심의 하는데 동의 합의 한다.

2018 년 10 월 17 일

사단법인/ 거창 사건 유족회 이사장 (회장) 김 길영 (인) 김길영

사단법인/ 산청·함양 사건 양민희생자 유족회 이사장(회장) 정 재원 (인)

입회인 / 산청.함양.거창.합천 지역구 국회의원 강 석 진 (인)

귀하