

한국 이행기 정의의 지역적 맥락: 한국과 대만 간 상호작용의 가능성과 한계*

김헌준 ■ 고려대학교**

〈국문요약〉

이행기 정의는 과거 발생한 인권침해를 이행기 이후 국가가 해결하기 위해 취하는 조치이다. 학자들은 규범으로서의 이행기 정의의 국제적 확산을 규범의 생성, 확산, 내재화라는 생애주기를 이용해 설명했다. 하지만 기존 연구가 간과한 부분이 국제적 확산에 내포된 지역 수준의 상호작용이다. 이 논문의 목적은 동아시아 지역에서 일어난 이행기 정의 관련 상호작용을 한국과 대만 사례를 중심으로 분석하는 것이다. 이를 위해 첫째, 한국의 이행기 정의 경험을 개괄하고 국제적 및 동아시아 맥락에서 한국 사례가 가지는 위치를 조망한다. 둘째, 대만의 인권침해와 이행기 정의를 개괄하고, 한국 경험과의 상호작용을 살펴본다. 두 가지 특징을 발견했다. 첫째, 지역 전과가 한 국가에서 다른 국가로 일방적으로 일어나지 않았고 시차를 두고 교차해 가며 서로 영향을 주고받았다. 둘째, 한국과 대만처럼 양국의 인권침해가 다양하고 중층적인 양상을 보이면 두 국가의 상호작용 중에서 수평적 확산은 자연스럽게 일어날 수도 있다.

*주제어: 이행기 정의, 국제인권, 국제규범, 한국, 대만

I. 서 론

이행기 정의(transitional justice)는 과거 발생한 인권침해를 이행기 이후 국가가 해결하기 위해 취하는 조치이다(Teitel 2000).¹⁾ 주로 처벌, 진상규명, 명예 회

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A8027615).

** 고려대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: hunjoon7@korea.ac.kr)

1) 영어인 “transitional justice”는 한국에서 과도기 정의, 이행기 정의, 전환기 정의 등으로 번역됐다(조정현 2014; 이병재 2015; 김헌준 2017). 과도(過渡)란 ‘한 상태에서 다른

복, 배상 등으로 불리고 한국에선 과거청산, 진상조사, 책임자 처벌로 언급됐다. 이 원칙은 유엔에서 공식적으로 2004년 채택됐으나, 국가별 규범 수용에는 편차가 있다(United Nations 2004). 아르헨티나, 칠레, 남아공, 한국과 같이 적극적으로 시도한 국가도 있고, 중국이나 북한과 같이 원칙 자체를 거부하는 국가도 있다. 따라서 수용국의 경험을 깊이 있게 이해하는 것은 이 규범의 확산 가능성과 한계를 파악하는 데 매우 중요하다. 미국, 영국, 독일, 체코, 한국에서도 학계, 연구소, 정부 기관을 중심으로 이 작업이 진행돼왔다(Bickford 2007; CEVRO 2021; Dancy et al. 2014).

이행기 정의는 국제규범(international norms)이다.²⁾ 국제규범은 국가 행동의 적절성이나 정당성에 관한 국제사회의 집단적 기대(collective expectation)이다(Katzenstein 1996). 이행기 정의가 한국 사회에서 수용된 국제규범임을 보여주는 사건이 2020년 제주에서 있었다. 4.3사건 추념식에 참석한 대통령은 4.3 해결에 있어 “국제적으로 확립된 보편적 기준”을 따를 것을 약속했다. 조선일보는 다음날 “억울하게 희생된 민간인에 대해서는 국가가 마땅히 위로·사과·보상을 해야” 하지만 폭동 세력은 구분해야 한다고 주장했다(조선일보 2020). 두 시각에는 분명한 차이가 있으나 공통점은 국가가 마땅히 과거 인권침해를 해결해야 한다는 것이다. 이 행동의 적절성과 정당성 자체에 대한 의문은 없다. 보수언론도 희생자에 대한 위로·사과·보상이 국제적으로 확립된 기준, 즉 국제규범임을 인정한 것이다.

이행기 정의 규범의 국제적 확산은 “정의의 폭포(justice cascade)”로 이해된다(Sikkink 2011). 1970년대 포르투갈과 그리스에서, 1980년대 볼리비아, 아르헨티나, 칠레에서 책임자 처벌과 진상규명 요구가 처음으로 등장했다. 이를 반영해 인권침해를 저지를 지도자에 대한 국내 형사재판이 열렸고, 진실위원회(truth

새로운 상태로 옮겨가거나 바뀌어 감’을, 이행(移行)이란 ‘다른 상태로 옮겨가거나 변해 감’을, 전환(轉換)이란 ‘다른 방향이나 다른 상태로 바꿈’을 의미하는 유의어이다. 하지만 “transitional justice”가 민주주의 이행과 연관된 단어이고 한국에서 “transition”을 이행으로 번역한 전통을 따라 이행기 정의로 지칭한다.

2) 이행기 정의는 인권침해를 해결하기 위한 국가의 조치이자 동시에 국제규범으로 이해할 수 있다. 초기 이행기 정의가 국가 조치로서 등장했을 때 이는 남미와 동유럽 일부 국가의 정책이나 제도로 이해됐다. 하지만 조치로서의 이행기 정의가 효과가 있음이 입증되고 국제기구나 다른 국가에 전파되면서 점차 국제규범으로서의 양상을 보였다(김현준 2020a). 조치로서의 이행기 정의와 국제규범으로서의 이행기 정의를 구분하기 위해 전자를 “이행기 정의 조치(transitional justice measures)”로 후자를 “이행기 정의 규범(transitional justice norms)”으로 지칭하기도 하지만 이 논문에서는 양자 모두를 합쳐 이행기 정의로 언급한다.

commission)도 신설돼 운영됐다. 이후 형사재판과 진실위원회는 중남미 국가에서 서서히 확산했고, 1990년대 남아공의 진실화해위원회 설립, 영국의 피노체트 체포, 르완다 및 유고슬라비아 국제형사재판소 설립이라는 세 가지 중요한 계기를 맞는다. 이행기 정의는 1998년 로마협약(Rome Statute for the ICC)의 체결로 국제적으로 지지받았고, 2002년 국제형사재판소(International Criminal Court) 설립으로 정점에 이른다(Sikkink & Kim 2013).

이행기 정의의 확산 모습은 관련된 광범위한 자료를 모아 2019년 데이터를 공개한 이행기 정의 연구 협력(Transitional Justice Research Collaborative)의 데이터베이스를 통해 볼 수 있다(Dancy et al. 2014). 데이터를 모은 1970년부터 2012년까지 국내 형사재판을 도입한 국가는 168개, 진실위원회는 55개, 해외 및 국제재판은 45개 국가였다. 물론 이는 단순히 수용국의 합계이기 때문에 실제 진행된 재판이나 진실위원회의 사례는 훨씬 많다. 예를 들어 아르헨티나에서는 같은 시기 국내 재판만 164건, 해외 재판은 16건을 기록했고, 칠레도 64건의 국내 재판과 9건의 해외 재판이 있었다.

이행기 정의 규범의 확산에 대해 연구자들은 원인과 결과에 집중했다. 첫째, 왜 그리고 어떤 과정을 거쳐 이행기 정의가 확산했는가? 둘째, 이행기 정의가 국가, 지역, 국제사회에 미치는 효과는 무엇인가? 물론 이 두 질문에 관한 연구는 어떤 조건에서 확산이 더 활발해지고, 더 강한 효과를 발휘할 수 있을까에 관한 조건(scope condition)의 모색과 같이 진행됐다. 이제까지 연구를 분석 수준(level of analysis)에서 보면 주로 국제 수준과 국가 수준에 초점을 두었다. 이행기 정의 규범의 생성, 확산, 내재화의 전 과정을 보는 국제 수준의 거시적 연구나 규범을 수용하지 않던 국가가 어떤 단계를 거쳐 수용하는가 하는 국가 수준의 미시적 연구가 대다수이다(Risse et al. 1999).

기존 연구에서 간과된 부분이 이행기 정의 확산 관련 지역 수준의 상호작용이다. 국제정치에서 지역(region)은 매우 중요하다(Katzenstein 2015). 지역 정치는 국제정치가 국내로 전달되는 매개 과정으로 기능하기도 하고, 국내 정치를 국제사회로 반영하는 중간 과정이기도 하다. 최근 미얀마 사태에 동남아 지역 기구인 아세안의 역할을 보면 지역 정치의 중요성이 잘 드러난다. 한국만 살펴봐도 가장 근접한 지역 구조인 남북 관계와 이를 에워싼 미국, 중국, 일본, 러시아의 지역 정치의 역할을 볼 수 있다. 한 국가의 국내 정치를 이해하거나 국제 정치를 이해하려 할 때 지역 정치를 간과할 수 없다.

논문의 목적은 동아시아 지역에서 일어난 이행기 정의 관련 상호작용을 한국을 중심으로 분석하는 것이다. 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 이론적 분석

틀인 국제규범의 생애주기를 제시하고, 이를 이행기 정의에 적용했을 때 설명할 수 있는 부분과 미흡한 부분을 분석한다. 둘째, 한국의 이행기 정의 경험을 개괄하고 국제적 및 동아시아 맥락에서 한국 사례가 가지는 위치를 조망한다. 셋째, 대만의 인권침해와 이행기 정의를 개괄하고, 한국 경험과의 상호작용을 살펴본다. 결론으로 사례 연구를 통해 본 한국 이행기 정의 경험의 지역 확산 가능성과 한계를 정리하고 여전히 남은 문제와 향후 연구 방향을 제시한다.

II. 생애주기와 이행기 정의

국제규범에 관한 국제정치적 관심은 구성주의로 분류된다. 구성주의는 군사, 경제 등 물질적 요인을 주목하는 현실주의나 자유주의와 달리 가치, 정체성, 원칙, 규범 등 관념적 요인을 강조한다. 또한 국가보다는 이들을 설득하고 압력을 넣는 개인, 전문가집단(epistemic community), 비정부기구를 더 중시한다(Keck & Sikkink 1998). 이행기 정의와 같은 국제규범의 확산을 이해하는 데 가장 유용한 이론적 분석틀은 규범의 생애주기(norm life cycle)이다(Finnemore & Sikkink 1998). 생애주기는 규범의 생성(norm emergence), 규범의 수용(norm acceptance), 내재화(internalization)의 세 단계로 구성된다.

첫째, 규범의 생성은 개인이 가진 신념, 가치나 원칙이 발현되고, 비정부기구의 조직적 활동을 통해 태동하는 단계이다. 두 번째 단계에서 국가는 이렇게 형성된 규범을 수용한다. 일부는 규범이 지향하는 원칙에 동의해서, 일부는 규범 수용이 가져오는 전략적 가치, 경제적 이익, 정당성 확보를 위해 수용한다. 셋째, 내재화란 국가가 규범을 수용한 후 시간이 흘러 사회화와 제도화가 일어나는 과정이다. 시간이 더 흐르면 규범은 사회에 고착돼 자연스럽게 받아들여지고 더는 정당성을 의심받지 않는 수준에 이른다.

연구자들은 또한 확산이 어떤 경우에 더욱 활성화되는가 하는 조건에 관한 연구도 병행했다(Finnemore & Sikkink 1998). 첫째, 국가가 규범 수용을 통해 자국의 대내외적 정당성(legitimation)을 높일 필요가 있을수록 규범은 빠르게 확산한다. 둘째, 규범은 국제사회에서 성공한 국가의 발전 모델과 쉽게 연관될수록 더 잘 전파된다(prominence). 셋째, 규범이 갖는 내재적 특성(intrinsic characteristic)도 중요하다. 규범에서 천명하는 가치와 원칙이 구체적이고 단순명료할수록 확산할 가능성이 크다. 보다 최근에는 정부 형태나 정부 역량, 행정력

의 중앙집중도, 물질, 사회적 취약성 등 다양한 조건에 관한 연구가 진행됐다(Risse et al. 2013).

학자들은 생애주기와 다양한 조건을 이행기 정의 규범의 확산에 적용했다(김현준 2020a; Sikkink 2011). 이행기 정의의 국제적 발전 양상은 생애주기가 제시한 생성, 수용(확산), 내재화 과정을 보여준다. 첫째, 포르투갈, 그리스, 볼리비아, 아르헨티나에서 재판과 진실위원회 모델이 형성됐다. 이들 국가는 강대국이 아니므로 현실주의가 주장하는 패권국의 규범 강요(hegemonic imposition)와 거리가 있다(Krasner 1993). 또한 자유주의에서 주장하는 규범 수용을 통해 얻을 경쟁의 비교 우위나 경제적 이익도 분명치 않다. 둘째, 초기 모델은 이후 엘살바도르, 칠레, 남아공 등으로 퍼져나갔다. 생애주기의 예측대로 이 과정에서 중요한 요인은 강압적 권력(power)이나 경제적 이익(interest)이 아닌 이행기 정의라는 관념(idea) 자체였다(Sikkink 2011). 또한 규범을 수용한 각국에는 항상 정부를 설득하고 압력을 행사한 국내외 비국가 행위자가 있었다. 셋째, 이행기 정의는 내재화되어 정당한 행동 양식으로 받아들여졌고, 이를 통해 민주주의의 후퇴, 인권침해, 분쟁 재발을 막는 실증적 효과를 보였다(Sikkink & Walling 2007; Kim & Sikkink 2010).

하지만, 학자들은 이행기 정의 규범의 확산이 단순히 물에 잉크가 퍼지듯 자연스럽게 진행되지 않음도 밝혀냈다. 이들은 독특한 두 가지 확산 방식을 찾아냈다. 첫째, 수직적 확산(vertical diffusion)으로 특정 국가나 지역 모델이 정당성과 효율성을 인정받아 국제기구나 국제 비정부기구에 받아들여지는 것이다(Sikkink 2011). 이후 국제기구나 비정부기구는 적극적으로 그 모델을 전파한다. 유엔이나 국제이행기정의센터(International Center for Transitional Justice)는 이행을 겪은 많은 국가에 형사재판과 진실위원회를 전파했다. 이 단체는 페루, 알제리, 스리랑카 등 40여 국가의 진실위원회 설치를 도왔다. 또한 기존에 인권 보호에 적극적이던 국제사면위원회(Amnesty International)나 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)도 이행기 정의 규범을 수용해 적극적으로 옹호했다.

둘째, 수평적 확산(horizontal diffusion)은 한 영역에서 시도된 모델이 다른 영역에 확대 적용되는 것을 의미한다(Teitel 2003; Arthur 2009). 진실위원회는 초기 볼리비아, 아르헨티나에서 권위주의에서 민주주의로 이행한 이후 시도됐지만, 1990년 초 엘살바도르에서 처음으로 내전 종식 상황에 적용됐다. 민주화와 내전 종식은 완전히 다른 정치적 맥락이지만 진실위원회라는 이행기 정의 모델이 적용된 것이다. 이 모델은 과테말라, 시에라리온, 라이베리아, 콩고민주공화국 등 내전을 겪은 다른 국가까지 전파됐다. 더 나아가 유엔 사무총장은 “분쟁과 분쟁

후 사회의 법치와 이행기 정의 보고서”를 채택해 이 원칙을 천명했다(United Nations 2004). 흥미로운 사실은 민주화에서 분쟁 종식 상황으로 수평 확산을 이룬 이행기 정의 규범이 유엔에 채택되면서 수직적 확산을 이뤄낸 수평·수직 확산의 복합 사례라는 점이다.

이행기 정의가 아닌 일반 정책의 확산을 연구한 학자들도 확산 기제(diffusion mechanisms)에 있어 하부 단위에서 생성된 특정한 모델이 다른 하부 단위에 적용되거나 상부 단위에 수용되는 현상을 주목했고 이를 수직적 혹은 수평적 과정으로 언급했다(Daley & Garand 2005). 학자들은 수평적 확산의 기제로 학습(learning) 효과, 경쟁(competition) 효과, 대중의 압력(public pressure) 등을 제시했고, 수직적 확산의 기제로는 상부 단위로부터 받은 재정적 지원을 주요 기제로 언급했다. 이들 연구는 주로 미국의 주 정부 단위에서 정책의 확산을 연구했기 때문에 그 작동 기제에 있어 주 정부와 주 정부의 관계, 주 정부와 연방정부의 관계에 집중된 측면이 있다. 하지만 이행기 정의의 확산 기제에 관한 연구는 이 개념을 차용하고 국제규범의 확산 동학을 보강해 확대·적용했다(Sikkink 2011). 예를 들어, 수직적 확산의 기제로는 단순히 재정적 지원만이 아닌 상위 단위인 국제기구가 지니는 권위와 영향력을, 수평적 확산의 기제로 국제규범 확산의 주요 기제인 설득(persuasion)을 추가했다.

하지만 이 두 확산 과정에서 일어나는 중요하지만 이제까지 간과된 현상이 지역 전파이다. 지리적 요인이 국내 형사재판이나 진실위원회 확산에 미치는 영향은 이미 통계 분석을 통해 이미 입증됐다(Kim 2012; Kim 2019). 구체적인 인과 기제까지는 논의되지 않았으나 지리적 근접성이나 지리-문화적 근접성은 통계적으로 유의미한 변수였다. 규범 수용국의 분포를 보아도 주로 남미, 유럽, 아프리카에 집중된 지역 클러스터링(regional clustering) 현상을 보인다. 비록 현상으로 지역 전파가 존재한다는 것은 이미 밝혀졌지만, 어떤 구체적인 과정을 통해 지역 확산이 일어나는가에 관한 경험적 연구는 거의 없다. 예외적으로 시킹크(Sikkink 2011)의 정의의 폭포 연구에 세 가지 사례를 제시했지만, 모두 엄밀한 의미에서 순수한 지역 전파라고 보기엔 무리가 있다.

첫째, 아르헨티나의 경험을 체화한 멘데즈(Juan Mendez)나 남아공의 골드스톤(Richard Goldstone) 등 법조인의 국제적 역할이다. 하지만 이는 한 국가의 경험이 수직적으로 유엔 등 국제기구나 국제이행기정의센터 등 비정부기구에 전달된 것이지 지역 내에서 다른 국가로 바로 전파된 것은 아니다. 둘째, 초기 확산의 매개체로서 아르헨티나 출신 페루 인권운동가 발테즈(Patricia Tappata de Valdez)의 역할이다. 유엔 사무총장은 엘살바도르 내전 협상에 발테즈를 임명했

고, 그녀가 알고 있던 아르헨티나의 이행기 정의는 엘살바도르에 이식됐다. 중남미에 있는 아르헨티나와 엘살바도르의 연결이라는 점에서 이 연결 고리는 유의미하나, 이 과정도 유엔을 매개로 하고 있어 순수한 지역 상호작용이라고 보기는 어렵다. 셋째, 발데즈는 아르헨티나와 남아공도 연결한다. 남아공 진실화해위원회의 보레인(Alex Boraine)과 인연으로 그녀와 아르헨티나 인권운동가들은 남아공 위원회 설립 과정에 자문했고, 남아공 관계자들도 아르헨티나를 방문해 이행기 정의 경험을 공유했다. 하지만 이도 남미와 아프리카의 교류로 지역 상호작용으로 보기 어렵다.

요약하면 규범의 생애주기는 이행기 정의의 확산에 잘 적용되고 수평 및 수직적 확산 등 다양한 확산의 모습을 보여준다. 관념 요인과 비국가 행위자에 집중된 것도 이행기 정의 규범의 확산 양상과 일치한다. 대부분 규범 수용국에서 정부가 적극적으로 나섰다기보다는 개인과 비정부기구의 설득과 압력이 오랜 기간 먼저 있었다. 아시아에서 이행기 정의 수용에 선구적인 한국도 유족과 시민사회의 끊임없는 노력이 지방정부나 지역 국회의원 등 지방 정치를 먼저 움직였고, 최종적으로 국회와 중앙정부를 움직였다. 하지만 생애주기는 미흡한 점도 있다. 규범확산은 논리적으로 지역 확산이나 상호작용을 내포하지만, 이론과 경험적 연구에 있어서는 이 부분이 간과됐다.

Ⅲ. 한국의 이행기 정의와 국제, 지역적 맥락

1. 한국의 이행기 정의

20세기 한국은 일제 식민지(1910-1945), 해방과 미소(美蘇) 군정기(1945-1948), 한국전쟁(1950-1953), 이승만 독재정권(1948-1960), 4·19혁명 이후 제2공화국(1960-1961), 5.16 군사쿠데타와 박정희 독재정권(1961-1979), 박정희 암살과 서울의 봄(1979), 12.12 군사쿠데타와 광주 5.18민주화운동, 전두환, 노태우의 권위주의 정권(1980-1988), 1987년 6월 항쟁과 제도적 민주화를 겪었다. 이 과정에서 대량 학살, 고문, 강제 실종, 의문사, 법적·초법적 살인 등 수많은 인권침해가 있었다. 민주화 이후에도 권위주의 세력이 명맥을 유지해 당분간 제대로 이행기 정의를 시행하기 어려웠으나, 제한적이거나 문민정부에서 시작된 노력은 김대중, 노무현 정부 시기 정점에 달했다. 이 노력은 이명박, 박근혜 정부에서 다시 어려

움을 겪었으나, 문재인 정부는 “국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결”을 100대 국정과제 중 세 번째 우선순위 과제로 선정하며 적극적 노력을 이어갔다.

한국 인권침해는 다양하고 이질적이다. 오랜 기간에 걸쳐 발생했으므로 사건 별로 일제, 독재정권, 권위주의 정권, 민주정권 등 가해자가 다르다. 인권침해의 성격도 진압과정 국가폭력, 전쟁 중 인권침해, 유력 인사에 대한 인권침해, 폭압적 정책 집행과정 중 인권침해 등 매우 다양하다. 사건의 규모와 피해 규모도 제각각이다. 한국전쟁을 제외하고 1,000명 이상의 민간인 희생이 발생한 사건으로 3.1운동, 간도참변, 간토대지진 학살, 제주 4.3사건, 여순사건, 군에서 좌익을 색출하는 명분으로 진행된 숙군(肅軍)이 있다. 한국전쟁 중 민간인 학살은 그 규모가 가장 크지만, 이 사건도 나눠보면 거창 양민학살, 국민보도연맹 사건, 형무소 수감자 학살, 노근리 사건, 부역자 학살, 미군 폭격에 의한 민간인 희생, 북한군과 동조자에 의한 민간인 학살, 북한 지역 내 민간인 학살, 국민방위군 사건 등 매우 다양하다. 희생자 100명을 기준으로 삼아도 대구 10월 사건, 4·19혁명, 형제복지원 사건, 5.18 광주민주화운동, 삼청교육대 사건 등이 있다.

이외에도 민간인 희생이 100명까지는 이르진 않지만, 정치적 혹은 상징적으로 중요한 사건도 많다. 일제의 만행을 국제적으로 알린 계암리 학살, 전쟁 중 여성 인권을 세계에 알린 “위안부”로 알려진 일본군 성노예제, 강제징용 문제, 대구 2.28사건, 인혁당/민청학련 사건, 부마항쟁, 학원 녹화사업, 선감학원 사건, 서산 개척단 사건, 사북 항쟁, 실미도 사건, 김대중 납치 사건, 장준하, 최종길 의문사와 수많은 군 의문사 등이 그것이다. 또한 적대 국가가 민간인을 공격한 1983년 소련의 대한항공 007기 피격사건과 1985년 북한 공작원 대한항공 858기 폭파사건도 있다. 민주화 이후 대규모 민간인 희생은 줄었으나, 고문, 간첩 조작 등 인권침해는 끊이지 않았다. 최근 대법원에서 국정원의 증거 조작과 검찰의 공소권 남용이 확정돼 국가권력에 의한 폭력으로 가장 최근 확인된 2013년 유우성 간첩 조작 사건도 있다.

유가족은 사건 발발 직후부터 책임자 처벌, 진상규명, 배상을 끊임없이 요구했다. 하지만 독재와 권위주의 정권은 이를 철저히 무시했고 유가족까지 탄압하며 2차, 3차 침해를 자행했다. 1960년 조직된 6.25 피학살 양민유족회에 대한 박정희 정권의 반인륜적인 탄압이 대표적인 예이다. 하지만 문민정부 이후 거창사건 등 관련자 명예회복심의위원회를 시작으로 본격적인 이행기 정의 정책이 시도됐다. 김대중 정부 시기 제주4.3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회와 대통령직속 의문사진상규명위원회가 설치됐고, 노무현 정부에서는 진실·화해를위한과거사정리위원회, 군의문사진상규명위원회, 친일반민족행위 진상규명위원회, 일제

강점하 강제동원피해진상규명위원회, 친일재산조사위원회가 설치됐다. 같은 시기 경찰청과 국방부, 국정원도 자체적으로 진상조사위원회를 설치해 운영했다. 문재인 정부에서도 검찰과거사조사위원회, 5.18민주화운동진상규명조사위원회, 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회가 설치됐고, 여순사건 관련 위원회가 조직 중이다.

한국 이행기 정의를 이해하려면 분단이란 특수 상황을 고려해야 하고 따라서 북한의 인권침해와 이행기 정의도 같이 봐야 한다. 공산당 일당독재 및 김일성 가문의 세습이란 기형적 체제를 유지한 북한의 인권침해는 매우 심각하다. 대량 학살, 초법적 살인, 고문, 강제 실종, 강제수용 및 노역 등이 발생했고 지금도 여전히 지속되고 있다. 1990년대 고난의 행군으로 불린 대기근 이후엔 탈북 난민, 중국에서 체포된 강제 송환자, 탈북 여성과 아동에 대한 2차 가해도 있었다. 강제 납북자, 일본 등 외국 시민의 납치 문제, 한국전쟁 역류 포로 문제도 현재까지 해결되지 않고 있다. 민간인 희생의 대표 사례만도 기독교를 중심으로 한 종교인 탄압(1967~1970), 갑산과 처형(1967), 창평 수용소 학살(1987), 프른제 아카데미 사건(1993), 심화조 사건(1197~2000), 송림 제철소 학살(1998), 회령 수용소 학살(2013) 등이 있다.³⁾

한국의 이행기 정의는 북한과 밀접히 연결돼있다. 첫째, 시기적으로 일제 식민지에서 일어난 인권침해는 한국과 북한이 역사적 경험을 공유한다. 둘째, 한국 전쟁 시기 혹은 그 이후에 일어난 일부 사건에서 북한은 한국 민간인 희생의 가해자로 등장한다. 셋째, 공간적으로도 북한 독재정권의 심각한 인권탄압은 한국에 정착한 탈북민에 의해 세상에 드러났고 기억되고 있다. 더 나아가, 한국 시민 사회와 통일부나 통일연구원 등 정부 기관에 의해 인권침해 진상규명을 위한 증거 수집이 진행되고 있다. 특히, 2013년 유엔북한인권조사위원회(UN Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK)의 활동과 보고서를 통해 이행기 정의가 언급됐고, 국내외에서 책임자 처벌과 진상규명이 논의됐다 (Teitel & Baek 2013; 이규창 외 2016). 이듬해 전환기정의위킹그룹(Transitional Justice Working Group) 등 북한 인권침해를 감시하고 정보를 수집해 이행기를 대비하려는 시도도 시작됐다.

이렇듯 한국에서 다양한 정책이 시도됐고 성과도 있었다. 특히 이행기 정의를 통해 정부와 사회 전반에 인권과 민주주의를 보호하기 위한 제도와 문화가 만들

3) 대표적 사건인 창평 수용소 학살(1987)은 함경북도 온성의 제12호 정치범수용소에서 발생한 폭동을 진압하는 과정에서 일어났다. 경비대 병력은 진압과정에서 수용된 정치범 1만 5천 명 중 폭동에 가담한 5천 명을 몰살시킨 것으로 알려졌다.

어졌고 정착됐다. 한국은 주로 진실 및 조사위원회, 형사 및 민사재판, 배상 및 보상 제도를 활용해 과거 인권침해를 해소하려 시도했다. 이 결과 정부의 공식 사과, 교과서 및 공식문서의 수정, 재심을 통한 희생자 명예 회복과 배상, 희생자 유해 발굴과 추모, 기념재단 설립, 희생자와 유가족에 대한 지원, 국가추념일 지정 등 유의미한 결과가 있었고 이는 현재도 진행 중이다(김현준 2017; Kim 2021). 이런 조치들은 일차적으로 피해자의 구원(舊怨)과 억울함을 해소했고, 시민의 인권 의식과 감수성도 높였다. 각종 위원회의 권고로 만들어진 국가인권위원회나 기념재단은 인권을 보호하고 과거 인권침해가 더는 왜곡되거나 폄하되지 않도록 지키고 있다.

하지만 아쉽게도 이행기 정의는 과거사에 대한 현재의 대립과 반목, 이념 갈등도 불러왔다. 이행기 정의의 목적은 이 조치들의 정당성과 필요성, 효과와 기대에 대한 사회적 합의를 이뤄 통합과 화해에 도달하는 것이다. 과거 인권침해를 해소하는 조치들로 인해 사회적 논란만 커지며 화해에 근접하지 못한다면 이행기 정의 정책을 이어가야 할 명분도 약해진다. 물론 광주 5.18과 제주 4.3과 관련된 의미 있는 화해도 있었다. 최근 야당인 국민의힘이 보인 광주 5.18에 대한 사과나 묘역 참배, 노태우 전(前) 대통령 아들의 5.18 묘역 참배와 사과, 군경가해자의 5.18 진상조사위원회 증언과 이들의 개별 사죄와 화해 등은 불완전하나 중요한 시작이라고 할 수 있다. 제주 4.3의 경우도 피해자인 유족회와 진압을 일부 담당했던 경찰 단체인 경우회(警友會)의 화해와 합동 위령, 국방부 장관과 경찰청장의 사과, 여야의 합동 참배 등 중요한 시도가 있었다.

하지만 이런 노력에도 불구하고 앞에 언급한 조선일보 사설에서 알 수 있듯이 정책의 규모나 대상 등 구체적 사안에 대해서는 여전히 첨예한 대립이 있다. 이념으로 나뉠 수 있는 여순사건이나 광주 5.18에 대한 반발도 그렇지만 대일(對日) 문제인 위안부나 강제징용 판결에 대한 여론의 분열상을 보면 과연 사회적 합의라는 것이 가능하고 어느 정도의 시간이 필요한가 묻을 수밖에 없다. 일반적으로 국내에서 이행기 정의의 효과에 대한 평가는 후하지 않다. 희생자와 활동가 관점에서 볼 때 여전히 해결해야 하는 것이 많고 미진하기 때문이다. 제주 4.3의 경우에는 유족의 트라우마 치유, 사건의 정명(正名) 찾기, 광주 5.18의 경우에는 진상조사와 보고서 발간, 한국전쟁 중 민간인 희생의 경우 기념재단과 연구소의 설립이 남은 과제이다. 물론 이런 냉철한 평가와 성찰은 계속되어야 한다. 하지만 미진한 부분과는 별개로 한국 이행기 정의가 이룬 성취를 기반으로 다른 지역 사례에 기여할 수 있는 가능성은 분리해서 평가할 필요가 있다.

한국 이행기 정의의 성취와 한계를 객관적으로 평가하기 위해 유용한 접근법

은 경험적 비교(empirical comparison)이다. 이는 정책 효과를 분석할 때 학자, 활동가나 언론인이 많이 사용하는 이상과의 비교(comparison to the ideal)나 반사실적 사고(counterfactual reasoning)와는 다르다(Sikkink 2017). 이상과의 비교는 정책이 발휘할 수 있는 이상적 효과를 상정한 후 이를 현실과 비교하는 것이고, 반사실적 사고는 특정 정책이 시행되지 않았더라면 혹은 다른 정책이 시행됐더라면 일어났을 가상 시나리오를 상정해 이를 현실과 비교해 평가하는 것이다. 두 접근 모두 평가자가 제시하는 이상이나 시나리오가 자의적이라는 한계가 있다. 이상적 상태나 가상 시나리오에 대한 연구자나 활동가의 관점은 결코 같을 수 없다. 따라서 경험적 비교가 중요하고 이를 위해서 한국 이행기 정의가 위치한 국제 및 지역적 맥락을 파악할 필요가 있다.

2. 국제 및 동아시아 지역적 맥락

한국의 인권침해와 이행기 정의의 양상은 이렇듯 광범위하고 다양하다. 시기적으로 일제 식민지부터 100여 년의 세월을 아우르고, 사건이 발생한 지역도 한국과 북한 등 한반도, 일본, 만주뿐만 아니라 대한항공의 피격, 폭파 혹은 김대중 납치 및 살인미수 사건의 무대인 공해상까지 포함한다. 가해 주체도 일제, 한국 독재·권위주의·민주주의 정권, 북한, 소련, 미국 등 다양하다. 따라서 한국의 포괄적이고 광범위한 인권침해와 이행기 정의와 유사한 국제적 혹은 지역적 맥락을 찾기는 쉽지 않다. 하지만 한국의 경험은 다른 국가도 충분히 겪을 수 있는 문제이고, 유사한 사건과 정책이 없지는 않다.

한국에서 발생한 인권침해와 이행기 정의는 보편성과 함께 특수성을 지닌다. 인권침해 자체가 여느 정치공동체에나 있고, 인류가 공통으로 경험한 19~20세기 제국주의와 식민주의, 두 차례 세계대전, 냉전의 경험은 이를 악화시켰다. 제주 4.3사건만 해도 그리스 내전, 대만 2.28사건, 인도네시아 1965~66년 학살과 유사성이 있다. 강제징용과 위안부 피해자에 대한 국내 판결이 국내 정치뿐만 아니라 국제적으로 민감한 한일 관계에 영향을 미친 것도 특수해 보이나 해외 유사 사례가 없지 않다. 프랑스와 알제리, 독일과 나미비아, 독일과 폴란드 관계에서도 과거 식민지 기간 발생한 인권침해가 현재까지 영향을 미친다.

하지만 한국 경험의 명백한 특수성도 있다. 남북 분단 체제가 대표적인 예이다. 북한인권법, 대북전단금지법, 북한 인권재단의 좌초를 둘러싼 국내 정치권의 갈등은 매우 독특하다. 분단은 두 문제를 일으킨다. 첫째, 북한 인권침해는 계속

진행 중이고 아직 제대로 된 이행기 정의가 시도되지 않았다. 한국에서 북한인 권기록센터, 전환기정의워킹그룹, 통일연구원이 조사하고 대비하고 있지만, 실질적 논의는 북한의 변화 이후에나 가능하다. 둘째, 분단 체제는 제주 4.3, 여순사건, 광주 5.18에 대한 이념 공격과 분열을 조장하며 온전한 진상규명을 방해하기도 한다. 일부는 이들 사건에 대한 정당한 평가와 기념이 분단 체제가 해소된 이후에나 가능할 것으로 전망하기도 한다.

한편, 한국 사례는 동아시아 맥락에 있다. 남미와 남유럽에서 등장한 형사재판과 진실위원회는 1990년대 중반에 동유럽과 아프리카, 그리고 일부 아시아 국가에 전파됐다. 1980년대 후반 “제3의 물결(The Third Wave)” 민주화를 경험한 필리핀, 대만, 한국의 경우, 필리핀은 민주화 직후 형사재판과 진실위원회가 있었지만, 한국과 대만은 “지연된 정의(delayed justice)”가 2000년대와 2010년대에 진행됐다(Kim 2012). 인도네시아는 1998년 민주화 이후 1965~66년 학살이나 동티모르 학살을 다루려는 조사위원회 시도가 있었으나 유의미한 결과가 있다고 보기 어렵다. 많은 경우, 동아시아에서 과거의 독재, 권위주의 정권이나 내전 중 발생한 인권침해는 아직 해소되지 못한 채 국내외 갈등 요인이 되고 있다.

국내적으로 한국, 인도네시아, 대만 등 민주화 이후 과거에 발생한 학살, 의문사, 강제 실종, 구금, 고문의 해결 문제가 있다. 캄보디아는 크메르루주 학살 처벌을 위해 유엔과 공동으로 재판소(Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia)를 운영했다. 중국의 대약진운동과 문화대혁명도 해소되지 못했다. 더 나아가 이행기 정의는 동아시아의 국제 문제이기도 하다. 한일 간에도 위안부와 강제징용을 둘러싼 갈등이 있고, 북한과 일본 간에는 납북자 문제가 있다. 남북 공동으로 대응할 문제인 재일 한국인에 대한 차별 문제도 있고, 중국과 일본 간에도 난징대학살과 교과서 논란이 있다. 동남아에서도 인도네시아와 동티모르 문제 이외에도 베트남전(戰) 시기 풍니, 풍넛 마을 등 한국군의 민간인 학살도 있다.

동아시아에서는 과거 인권침해와 이행기 정의가 중요한 문제임에도 불구하고 이 지역에 대한 국제적 관심은 여전히 부족하다.⁴⁾ 예를 들어 영문으로 된 이행기 정의 연구업적을 모은 이행기 정의 데이터베이스 프로젝트(Transitional

4) 이는 동아시아 특수성에도 기인한다. 동아시아는 다른 지역에 비해 인권이나 이행기 정의 협력을 위한 기초적 제도나 기구가 없다. 동남아에서는 아세안 인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)나 아세안 인권 선언이 있지만 동북아를 포함하지 않는다. 또한 냉전기 침예한 대립으로 한국이나 대만이 국제 무대에 진출하고 활동할 때까지 많은 시간이 필요했다. 이런 동아시아 맥락은 특히 규범의 수직적 확산이 일어나기 어려운 환경을 조성한다.

Justice Database Project)에 따르면 2014년까지 전체 연구 중 5%만이 아시아를 다룬다. 영문으로 된 문헌만 고려한 것임을 고려하더라도 아프리카(41%), 유럽(31%), 라틴아메리카(23%)에 비하면 큰 편차이다. 더 나아가, 아시아 연구 내에서도 국제적 관심을 받았던 캄보디아와 동티모르, 극동국제군사재판소가 운영됐던 일본에 관한 연구가 90%를 차지하고 있다. 나머지 10%가 한국, 대만, 인도네시아를 포함한 다른 아시아 지역에 관한 연구이다. 이 맥락에서 한국 이행기 정의의 경험을 개괄하고 그것의 지역 내 상호작용을 분석하는 작업은 중요하다.

IV. 이행기 정의의 지역적 맥락: 한국과 대만⁵⁾

유사한 정치 체제, 제도, 민주화 과정, 지정학적 위치로 인해 한국과 대만의 비교 연구는 정치학에서 꾸준히 있었다. 이행기 정의와 관련해서도 한국과 대만 양국에서 서로의 사례에 대한 논의가 있었다(Kim 2014; Chang-Liao & Chen 2019). 민주화 과정과 이행기 정의의 도입 과정에 있어 한국과 대만은 유사점과 차이점을 보인다. 일제 식민지 경험, 위안부 문제, 2.28 사건과 4.3, 여순 사건 등 대량 민간인 학살 사건의 존재, 권위주의 시기 저항과 이를 억압하는 과정에서 나온 메이리다오 사건(美麗島事件)이나 광주민주화운동 등 인권침해 양상 등은 상당히 유사하다. 하지만, 대만은 한국과 달리 원주민 인권침해 문제의 존재, 일제 식민지에 대한 태도, 이행기 정의를 도입한 시기와 방법 등에 있어 차이가 있다. 이러한 유사점과 차이점에도 불구하고 양국은 이행기 정의에 있어 상호 협력하고 교류하는 모습을 보였다. 따라서 한국과 대만은 지역에서 이행기 정의의 전파가 어떻게 일어날 수 있는가를 보여주는 전형적 사례 선택이다.

1. 대만의 인권침해와 이행기 정의

한국과 대만의 연결 고리는 제주 4.3사건과 대만 2.28사건이다. 1947년에 발생한 2.28사건의 핵심은 대만 본성인(本省人)과 1945년부터 중국에서 온外省人(外省人) 간 갈등이 폭발한 것이다. 본성인의 정치참여가 제한됐고 주요 공직은外省인이 차지한 상황에서, 지방정부의 부패와 무능은 경제를 악화시켰다. 특히 술

5) IV장의 일부 내용은 저자의 연구보고서(김현준, 2020b) 중 일부를 발전시킨 내용임.

과 담배의 전매제는 부패의 온상이었다. 이 상황에서 단속 공무원의 부당한 처사에 항의하는 과정에서 민간인이 총에 맞는 사건이 발생했다. 곧 총파업이 일어났고 이는 민중항쟁으로 이어졌다. 그러나 정부는 계엄을 선포했고, 군을 동원한 무차별 진압과 학살로 20,000여 명의 시민이 희생됐다(二二八事件紀念基金會 2022).

이후 대만에 정착한 장제스 정부는 반공을 앞세워 시민사회를 억압했고, 1987년 민주화지 2.28사건을 은폐하고 진상규명 요구를 탄압했다. 변화는 장제스의 아들 장징궈가 1987년 계엄을 해제하고 이듬해 사망한 이후에 발생했다. 본성인 출신 리덩후이 총통은 1991년 행정원 내에 2.28 사건 관련 조직(行政院研究二二八事件小組)을 신설했고, 진상조사를 실시해 조사 보고서(『二二八事件』 研究報告)를 발간했다(二二八事件紀念基金會 2022). 리덩후이는 피해자와 유족, 국민에게 사과했고, 2월 28일을 평화기념일(和平紀念日)로 지정했다. 1995년 입법을 통해 희생자에 대한 보상(二二八事件處理及補償條例)과 명예회복 정책도 포괄적으로 시도했다(Chang-Liao & Chen 2019).

대만 2.28사건은 1993년에 흥미로운 절차로 제주 4.3사건과 연결된다. 오랜 기간 4.3 진상규명을 위해 노력한 제민일보4.3취재반의 김종민 기자가 수많은 외신 보도 중에서 2.28사건과 진상규명 기사를 우연히 발굴한 것이다. 냉전기 국가 수립 과정에 일어난 폭력, 희생자 규모, 희생자에 대한 이념적 낙인, 오랜 기간 하지 못한 진상규명은 두 사건에서 유사하게 보였다. 기자의 부탁으로 리영희 교수는 4.3과 2.28의 유사점에 집중해 “대만은 제주의 거울”이란 칼럼을 썼고, 이후 2.28은 4.3 진상규명에 중요한 모범이 됐다(Kim 2014; 양조훈 2015). 제주 시민사회와 지방의회는 수시로 대만을 방문해 진상규명 운동의 성공과 실패로부터 교훈을 얻었고, 1999년 특별법 제정 과정에서도 대만의 입법은 중요한 모델이 됐다. 당시 입법 관련 공청회나 정당 토론회에는 빠짐없이 대만 사례가 보고됐고, 대만 2.28 법령이 부록에 포함됐다(제주특별자치도의회 2017). 보고서 발간 이후 2000년대 후반 위령 공원과 기념관 조성 과정에서도 2.28 기념관을 참조했고, 현재도 4.3 평화재단은 2.28 재단과 밀접한 인적 교류를 이어가고 있다(제주 4.3평화재단 2017).

흥미롭게도 대만과 한국 사이에 또 다른 연결 고리도 있다. 대만에는 2.28사건 외에도 많은 인권침해가 있었다. 오랜 기간 일제 식민지 경험과 반공을 앞세운 국민당 독재는 심각한 인권침해를 남겼다(Caldwell 2018). 일제 식민지(1895~1945년) 시절 대일 항쟁과 독립운동으로 19,000여 명이 사망했고, 태평양 전쟁이 발발하자 200,000여 명이 전쟁에 강제로 동원됐고 30,000여 명이 전사했

다. 한국과 유사하게 일본군 성노예인 “위안부” 피해자도 2,000여 명에 달한다 (Chang-Liao & Chen 2019). 독립 이후에도 “백색 공포(白色恐怖, White Terror)”로 불린 국민당 공포정치로 140,000여 명의 시민이 체포돼 고문을 당했고, 불법 구금, 재산 압수 등 강압적 조치를 당했다(國家人權博物館 2022). 계엄령으로 인해 많은 시민이 군사재판에서 형을 선고받고 복역했고, 이 과정에서 4,000여 명이 목숨을 잃었다(Caldwell 2018).

2.28사건 외의 인권침해에 대한 이행기 정의는 2016년 차이잉원 총통 당선과 함께 시작했다. 우선, 토착민(原住民族)에 대한 차별 정책을 사과했고 원주민역사정의이행기정의위원회(原住民族歷史正義與轉型正義委員會)를 신설해 운영했다. 입법원도 2016년 국민당 정부의 부패 자금에 대한 동결과 조사를 위한 법(政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例)과 이행기 정의 촉진법(促進轉型正義條例)을 제정했다. 이를 근거로 2016년에 국민당 불법 자금 관련 위원회인 불법당자산처리위원회(不當黨產處理委員會), 2018년에 진실위원회인 이행기정의촉진위원회(促進轉型正義委員會)가 설치됐다. 초반에 이행기정의촉진위원회는 부위원장의 신베이시(市) 선거 관련 스캔들로 위원장이 취임 4개월 만에 사퇴하는 혼란을 겪었고, 장제스의 동상 철거 문제로 반대 세력에게 거친 비난도 받았다(Shattuck 2019). 불법당자산처리위원회도 현존하는 국민당의 반발이 컸고 정치 보복이란 비판을 끊임없이 받았다. 하지만 두 위원회는 논란과 반발에도 불구하고 대만 이행기 정의에 있어 중요한 성취를 이뤘다.

우선 불법당자산처리위원회는 독재 시절 국민당과 그와 연계된 기관이 불법으로 취득한 자산을 조사하고 이를 원소유자에게 돌려주거나 국고에 귀속할 수 있는 권한을 받았다(不當黨產處理委員會. 2022). 국민당을 포함해 위원회는 장제스의 부인 쑹메이린이 설립한 중화민국부녀연합(中華民國婦女聯合), 중화청년구국단(中華青年救國團), 중앙영화공사(中影股份有限公司), 중국방송공사(中國廣播公司) 등을 조사했다. 이들이 불법으로 소유한 자산, 토지, 건물 등은 조사·확인 후 동결됐고 최종적으로 국가에 귀속됐다. 귀속된 자산의 총 가치는 적어도 768억 대만달러(약 3.3조 원)로 추정된다. 특히 중화민국부녀연합이 사회의 주목을 받았는데 이 단체는 2020년 공식적으로 해산했다. 더 나아가 위원회는 국민당의 불법자산에 대한 온라인 데이터베이스를 구축해 중요한 30개 기관과 관련된 자산을 공개하기도 했다(Shattuck 2019).

이행기정의촉진위원회의 성취는 법으로 부여받은 임무에 따라 크게 네 가지로 나뉜다(促進轉型正義委員會 2022). 첫째, 독재정권의 인권침해를 밝힐 수 있는 국민당과 정부 자료를 공개했고, 법령(政治檔案條例)에 근거해 대부분 자료를

비밀 해제했다. 둘째, 장제스나 장징궈의 기념관, 동상이나 초상, 혹은 이들과 연관된 지명이나 거리명 등 독재정권의 상징물을 제거했다. 전국에 1,239개의 관련 동상이나 초상, 577개의 연관 지명이 확인됐고 순차적으로 처리 중이다(Shattuck 2019). 셋째, 인권침해가 발생했거나 이를 기념할 수 있는 장소를 발굴해 보존하고 기념했다. 대표적으로 과거 군사학교로 사용되며 피해자를 구금·심문 및 재판했던 장소에 2018년부터 국가인권기념관(國家人權博物館)을 설립해 운영하고 있다. 넷째, 독재정권에서 불법으로 유죄 판결을 받은 희생자에 대해 진실을 밝히고 무죄를 선고해 명예를 회복했다. 이 조치로 약 6,000명의 피해자가 무죄 선고를 받았다.

2. 한국과 대만: 지역 전파의 양상과 기제

1990년대에 2.28사건 해결로 한국보다 앞섰고 4.3 해결에도 도움이 된 대만은 2010년대에 다른 인권침해에 대한 포괄적 이행기 정의를 시도하며 한국과 다시 한번 연결된다. 한국과 대만의 상호작용을 보면 시차를 두고 영향을 주고받은 것이 흥미롭다. 1990년대에 대만 2.28사건 해결 경험을 모델로 삼은 한국은, 대만에서 큰 진전이 없던 2000년대에 김대중, 노무현 정부 시절에 이행기 정의의 큰 발전을 이뤘다. 한국의 발전은 2010년대 이행기 정의를 본격적으로 도입하고 더 많은 분야에 적용하려는 대만에 모범 사례가 됐다. 2000년대 한국의 경험과 2010년대 대만이 연결됐음을 보여주는 다섯 가지 실증적 증거가 있다.

첫째, 대만의 이행기정의촉진위원회는 출범 직후부터 한국의 부마항쟁 기념사업회, 5.18 민주화운동 기념사업회, 한국학중앙연구원과 교류하면서 한국의 성과와 경험이 대만에 줄 수 있는 함의를 연구했다(促進轉型正義委員會 2022). 코로나 이전에는 빈번한 교류를 통해 진실화해위원회 위원장을 역임한 송기인 신부나 안병욱 교수로부터 한국의 경험을 직접 듣기도 했다. 남아공과 아르헨티나처럼 한국 관계자들은 대만에 방문해 진실위원회 운영 경험과 교훈을 나눴다. 이들의 방문은 위원회 회의록에 기록돼 있고, 특히 매년 한국과의 유사성이 강조되었다.

둘째, 대만 중앙연구원(中央研究院, Academia Sinica) 등 연구소는 한국 이행기 정의 연구자나 민주주의의 공고화에 대한 전문가를 초청해 대만과 비교 연구를 진행하고 교훈을 찾았다(中央研究院 2022). 연구원 산하 정치학연구소는 2019년 3월 “세계적 관점에서 본 이행기 정의(Transitional Justice in Global

Perspective)” 심포지엄을 개최했다. 이 회의에는 이행기정의촉진위원회 위원이 참석해 한국의 경험이 대만에 줄 수 있는 함의를 주제로 토론했다. 참석한 위원은 위원회의 한국 공식 방문을 앞두고 구체적으로 한국 사례와 나눌 수 있는 부분에 대해 자문했고, 이를 통해 방문 일정을 조율했다.

셋째, 독재 시절 발생한 대표적 사건인 메이리다오 사건과 같은 시기에 발생한 광주 5.18민주화운동을 더 잘 이해하기 위해 위원회 주관으로 2019년 12월 특별 전시회를 개최했다. 또한 2020년 2월에는 코로나 상황임에도 불구하고 2.28 사건과 오랜 인연을 맺은 4.3사건 특별 전시회가 2.28 기념관에서 열리기도 했다(二二八事件紀念基金會 2021). 아쉬운 점은 아마 코로나 상황이 아니었으면 2019년, 2020년 초 점차 빈번하게 진행된 교류는 2020년과 2021년에 더 활발했을 것이다. 이런 한국 사례에 대한 이해는 향후 한국과 대만의 계엄 사례에 대한 구체적 비교 작업으로 이어졌고, 관련된 연구 용역이 발주되기도 했다.

넷째, 위원회는 2019년 6월 한국을 공식 방문해 5일 동안 서울(국가인권위원회, 행정안전부 산하 과거사관련업무지원단, 국회)과 제주(제주4.3 평화재단)를 찾으며 한국의 이행기 정의 과정에 대해 배웠다. 중요한 사실은 위원회가 공식 방문한 국가는 한국이 유일했다는 것이다. 한국의 경험 중 제주는 더 주목을 받았다. 한국 방문에서 서울 이외에 유일하게 제주를 방문해 참배했고, 희생자 묘역과 기념관을 둘러봤다. 위원들은 특히 4.3 재단 관계자와 면담을 인상 깊게 기억했다. 위원회 방문 보고서에는 양조훈 4.3 평화재단 이사장이 위원회 조사보고서의 중요성에 대해 언급한 것을 기록했다(促進轉型正義委員會 2022).

다섯째, 대만 이행기 정의에서 한국이 차지하는 위상과 그 이유는 위원회 문서에서도 확인할 수 있다. 2020년 2월 13일에 개최된 제41차 위원회 회의록에 의하면, 한국이 유의미한 이유는 “지리적, 역사적 유사성(相同的地緣與歷史)” 때문이라고 명백히 기술했고, 한국의 경험은 “대만에서 참조할 가치가 매우 높다(高度值得臺灣參考借鏡)”라고 평가했다. 이를 위해 한국과의 공식 연락 채널(與韓國建立官方聯絡管道)을 확보하는 것이 중요하다고 논의했다(促進轉型正義委員會 2022). 이후에도 각종 문서에 한국의 경험에 관한 언급은 빈번하다. 예를 들어, 2021년 6월 위원회의 연구용역보고서에도 한국과 대만의 계엄 당시 군사재판 정당성 문제를 비교해 논의하고 있다(促進轉型正義委員會 2022). 즉, 한국의 권위주의와 민주화, 인권침해와 이행기 정의가 대만의 모습과 유사하다는 것이 상호교류의 가장 중요한 이유라고 볼 수 있다.

회의록에 쓰인 “참고로 하다, 거울로 삼다(借鏡)”라는 표현은 리영희 교수가 2.28사건이 4.3사건의 “거울”이라고 한 것과 겹친다. 당시 먼저 진전을 이룬 2.28

사건은 4.3사건의 거울이 되어 한국 이행기 정의 발전에 기여했다. 그러나 2.28 사건 해결은 단지 4.3사건만 도운 것은 아니다. 대만 사례는 4.3사건을 통해서 간접적으로 혹은 직접적으로 한국전쟁 전후 민간인 학살 유족과 활동가에게 영향을 미쳤고, 진실화해위원회 설립으로 이어졌다. 위원회 설립의 근거가 된 진실·화해를위한과거사정리기본법을 대표 발의한 강창일 의원은 제주 출신으로 4.3 특별법 제정에도 활동가로 큰 역할을 했다. 이렇게 진전을 이룬 한국의 이행기 정의는 2.28사건 해결 이후 정체를 겪다가 2010년대에 원주민 문제, 2.28사건, 국민당 독재의 인권침해를 해결하려는 대만의 거울이 된 것이다.

동아시아에서 대만과 한국의 상호작용을 보면 수직적 전파의 모습은 전혀 보이지 않는다. 한국과 대만 이행기 정의 모두 국제적 모델이 될 가능성은 충분했으나 그렇게 되지 않았다. 오히려 한국과 대만 사례는 잘 알려지지 않았고 최근에야 주목을 받고 있다. 국제기구나 비정부기구에서 한국과 대만 사례를 자세히 소개한 곳은 없다. 그러나 지역 내에서 두 국가 간에 상호작용은 활발했다. 수직적 전파가 없는 가장 큰 이유는 한국이나 대만 시민사회로부터 수직적 전파를 할 필요성과 유인이 없었기 때문이다. 국제이행기정의센터의 대표였던 멘데즈는 한국 사례를 다루지 않는 이유에 대해 시민사회의 요구가 없으면 국제비정부기구가 활동할 명분이 없다고 설명했다(Mendez 2010).

수평적 확산 경향은 발견된다. 얼핏 보면 대만은 주로 민주화 이후 인권침해를, 한국은 민주화와 한국전쟁 중 인권침해에 초점을 뒀기 때문에 민주화와 내전 종식을 넘나드는 수평적 전파는 잘 보이지 않는다. 하지만, 자세히 보면 수평적 확산이 있다. 우선, 대만의 2.28사건이 한국의 4.3사건에 영향을 줬고 4.3의 해결은 한국전쟁 전후 민간인 학살 해결로 연결된다. 2.28사건, 4.3사건, 한국전쟁 중 학살은 모두 분쟁 종식이라는 범주이다. 수평적 확산은 다음 단계에서 일어난다. 전쟁 중 학살에 초점을 둔 한국 진실화해위원회가 대만의 국민당 독재의 인권침해 해결에 모델이 됐다. 즉, 분쟁 종식에 초점을 둔 한국 진실화해위원회가 민주화에 집중한 이행기정의촉진위원회에 영향을 준 것은 수평적 확산이다.

이렇듯 한국과 대만은 이행기 정의에 있어 밀접한 상호교류를 했다. 이 상호작용은 두 가지 특징이 있다. 첫째, 지역 전파가 한 국가에서 다른 국가로 일방적으로 일어나지 않았고 시차를 두고 교차해 가며 서로 영향을 주고받았다는 점이다. 남미와 아프리카 지역 전파를 논의한 시킨크(Sikkink 2011)의 사례는 대부분 아르헨티나에서 엘살바도르로 혹은 아르헨티나에서 남아공을 향하는 일방적(unidirectional)인 상호작용을 보았다. 하지만 한국과 대만의 상호작용은 1990년

대부터 2010년대까지 시차를 두고 양방향(bidirectional)으로 진행됐다.

둘째, 한국과 대만처럼 양국의 인권침해가 다양하고 중층적인 양상을 보이면 두 국가의 상호작용 중에서 수평적 확산은 자연스럽게 일어날 수도 있다는 점이다. 식민지 해방, 민주화, 전쟁 종식 등 다양하고 복잡한 이행이 있는 한국 사례는 수평적 확산이 일어나기 쉬운 환경이다. 이를 고려하면 향후 한국과 대만의 상호작용에 있어 가능한 부분이 있다. 대만은 일제 식민 시기의 인권침해 해결 조치는 하지 않았고, 대만 학자들은 이 부분에서 한국과의 차이를 주목한다(Chang-Liao & Chen 2019). 2000년대 친일반민족행위진상규명위원회, 일제강점하강제동원피해진상규명위원회, 친일반민족행위자재산조사위원회 등으로 식민 지배의 인권침해 해결에 적극적이었던 한국은 대만이 고려할 대상이다. 한국의 위안부나 강제징용 피해자를 위한 시민운동과 법원의 판결도 20여만 명의 강제징용 피해자와 2천여 명의 위안부 피해자가 있는 대만과 무관한 문제는 아니다.

V. 결 론

이상에서 동아시아에서 일어난 이행기 정의 관련 상호작용을 한국의 이행기 정의와 대만과의 관계를 중심으로 분석했다. 물론 양국 간 일제 식민지 인권침해를 다루는 조치나 사법적 해결에 대한 부분에서는 차이가 보이기도 한다. 하지만 논문은 기존 이행기 정의 확산 논의에서 간과했던 동아시아 지역 확산의 양상과 가능성을 잘 보여준다. 한국의 이행기 정의는 진행 중이고 앞으로도 그럴 것이다. 과거사 관련 법의 개정과 재개정, 진실화해위원회 설치 15년 후의 제2기 진실화해위원회 설립, 지방자치단체, 국회, 국방부, 진실위원회에서 계속되는 제주 4.3과 광주 5.18 조사, 의문사위원회에서 분화된 군의문사위원회, 친일진상규명위원회 이후 친일재산조사위원회 등 모든 과정은 이행기 정의가 “한 번에 최종적(once-and-for-all)”으로 해소될 수 없음을 보여준다. 대만도 1990년대부터 2.28사건, 이행기정의추진위원회, 불법당자산처리위원회, 원주민역사정의이행기정의위원회 등 다양한 시도를 하고 있으며, 현재 진행 중인 논의를 보면 이 작업은 계속되며 확대·발전할 전망이다.

물론 한국에서는 많은 시도가 장기간에 걸쳐 있었기 때문에 피로감도 증가하고, 집권당의 성격에 따라 지원 규모 축소나 위원회나 사업 폐지라는 역풍도 맞았다. 이 경우 사회적 논란이 생기고, 반대 세력은 적극적으로 지난 정부의 노력

을 되돌리려 법적·정치적 노력도 했다. 대만도 이행기 정의 정책에 대한 저항이 국민당을 중심으로 매우 심각하다. 마잉주 전 총통은 차이잉원 정부를 “파시스트 정권”이라고 비난했고, 국민당 세력은 민진당 정책을 당 상징색과 과거 독재 정권 탄압을 결합해 “녹색 공포(綠色恐怖, Green Terror)”로 지칭하기도 했다 (Shattuck 2019). 이행기 정의가 계속되는 한 이 갈등도 지속될 것이다. 그러나 이러한 논란과 공방, 실패와 좌초, 반대와 새로운 시도의 모든 과정이 인권과 이행기 정의의 발전 과정이고, 민주주의 발전에 중요한 요소이다.

오랜 기간 지속된 한국 이행기 정의 사례는 중요한 사실을 알려준다. 한국 이행기 정의의 주체는 비록 이념, 정치 성향, 지역, 연령, 성별로 극심하게 나뉘어 보이나 결국 한 공동체의 구성원이다. 인권침해와 이행기 정의는 정부 성격과 무관하게 공동체의 주요 관심사였다. 과거사에 대한 공방이 유난히 거친 것도 국민의 관심을 증명한다. 과거 인권침해는 원만하게 대승적 합의를 이루거나 논란 없이 넘어간 적이 없다. 문재인 정부에서는 여순사건 관련 법 논란, 위안부 및 강제징용 재판 논란이 있었다. 이명박, 박근혜 정부에서는 입을 위한 행진곡 논란, 4.3 지원 규모 축소, 위안부 졸속 합의 논란이 있었다. 김대중, 노무현 정부 시기에는 의문사 위원회, 4.3 위원회, 진실화해위원회, 식민지 관련 위원회가 동시다발적으로 운영됐기 때문에 조사 결과가 나오거나 관련 재판이 진행될 때마다 논란이 있었다.

대통령 선거를 앞두고 있다. 진보 세력이 집권하면 이제까지와 유사한 논의가 계속될 것이고, 보수 세력이 집권하면 북한 인권, 납북자, 특수임무 수행자 문제가 논의될 것이다. 흥미롭게도 한 시기 이행기 정의를 추진하면서 생긴 경험은 정부 성격과 무관하게 다른 사건의 희생자에게 전파돼 기대 수준을 높이는 양상을 보였다. 4.3 위원회, 진실화해위원회의 경험은 광주 5.18 진상조사위원회에도 영향을 미쳤지만, 소련 대한항공 피격사건이나 북한 조사 기관에도 전수됐다. 전환기정의워킹그룹의 북한 인권 조사는 아동의 해외 입양 실태를 조사로 이어졌다. 즉, 진상규명, 배/보상, 재판, 명예 회복의 경험은 공동체 안에서 사안의 성격, 지역, 가해자, 규모와 무관하게 상호 전달돼 상승작용을 보였다.

하지만 지역 확산 연구에 있어 여전히 남는 문제가 있다. 한국 이행기 정의는 대만 이외에도 다른 동아시아 국가와도 접점을 넓혀왔다. 제주 4.3의 경우 오랜 기간 동티모르와 교류했고 최근에는 1965~66년 학살이 있던 인도네시아와 교류를 시작했다. 2015년 수여된 제주평화상 특별상은 학살의 진상규명과 화해 및 통합운동을 주도했던 이맘 아지즈(Muhammad Imam Aziz)에게 수여됐다. 광주 5.18은 학살의 진상규명, 희생자 지원 및 명예회복을 위해 노력한 운통(Bedjo

Untung)에게 2020년 광주인권상을 수여했다. 이외에도 제주 4.3, 광주 5.18 및 각종 이행기 정의 관련 단체들은 미얀마, 태국, 홍콩, 네팔, 필리핀, 파키스탄, 일본 등 아시아 국가와 연대했다. 많은 경우 인권침해의 양상이나 원인, 개입하거나 묵인한 강대국, 사건의 국제적 맥락에 있어 한국 사례와 유사성을 지닌다. 하지만 아직은 이들 국가에 한국 이행기 정의 경험이 어떤 교류 가능성이 있고 한계가 있는지에 대한 학문적 관심은 적다. 향후 연구에서 다뤄야 할 중요한 문제이다.

참고문헌

국문 자료

- 김헌준. 2020a. “이행기정의 규범의 생애 주기.” 조동준 편, 『규범의 국제정치(세계정치 33호)』. 서울: 사회평론 아카데미, 253-295.
- _____. 2020b. 『국제인권과 평화의 섬 제주』. 제주: 제주평화연구원, 평화의 섬 시리즈 4.
- _____. 2017. “전환기정의 규범의 확산과 그 효과: 한국의 사례를 중심으로.” 『한국정치연구』. 26(1), 101-26.
- 양조훈. 2015. 『4·3 그 진실을 찾아서』. 서울: 도서출판 선인.
- 이규창, 김헌준, 도경욱, 백범석. 『북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할 범죄에 대한 형사소추문제를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 이병재. 2015. “이행기 정의(transitional justice)와 인권.” 『국제정치논총』. 55(3), 85-121.
- 제주4.3평화재단. 2017. 『제주4.3 70주년 어둠에서 빛으로』. 제주: 제주4.3평화재단.
- 제주특별자치도의회. 2017. 『제주특별자치도의회 4.3백서』. 제주: 제주특별자치도의회.
- 조선일보. 2020. “[사설] 대통령 4·3 추념사 속 “먼저 꿈”이 던지는 의문,” 2020.4.4. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/03/2020040303978.html (2022/1/12 검색.).
- 조정현. 2014. “과도기 정의(Transitional Justice)와 한반도 통일.” 『서울국제법연구』. 21(1), 25-42.

기타 자료

- 二二八事件紀念基金會. 2022. <https://www.228.org.tw/>(2022/1/2 검색).
- 國家人權博物館. 2022. <https://www.nhrm.gov.tw/>(2022/1/3 검색).
- 促進轉型正義委員會. 2022. <https://www.tjc.gov.tw/>(2022/1/6 검색).
- 不當黨產處理委員會. 2022. <https://www.cipas.gov.tw/>(2022/1/2 검색).
- 中央研究院. 2022. <https://www.sinica.edu.tw/>(2022/1/10 검색.).

영문 자료

- Arthur, Paige. 2009. “How “Transitions” Reshaped Human Rights: A

- Conceptual History of Transitional Justice." *Human Rights Quarterly* 31(2), 321-367.
- Bickford, Louis. 2007. "Unofficial Truth Project." *Human Rights Quarterly* 29(4), 994-1035.
- Caldwell, Ernest. 2018. "Transitional Justice Legislation in Taiwan before and during the Tsai Administration." *Washington International Law Journal* 27(2), 449-484.
- CEVRO. 2021. "Memory of Nations: Democratic Transition Guide," <http://www.cevro.cz/en/241492-guide> (2021/8/27 검색).
- Chang-Liao, Nien-Chung & Yu-Jie Chen. 2019. "Transitional Justice in Taiwan: Changes and Challenges." *Washington International Law Journal* 28(3), 619-643.
- Daley, Dorothy M. & James C. Garand. 2005. "Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998." *American Politics Research* 33(5), 615-644.
- Dancy, Geoff, Francesca Lessa, Bridget Marchesi, Leigh A. Payne, Gabriel Pereira & Kathryn Sikkink. 2014. "The Transitional Justice Research Collaborative Dataset." www.transitionaljusticedata.com (2020/9/19 검색).
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52(4): 887-917.
- Katzenstein, Peter J. ed. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- _____. 2015. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keck, Margaret E. & Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kim, Hun Joon. 2012. "Structural Determinants of Human Rights Prosecutions after Democratic Transition." *Journal of Peace*

- Research* 49(2), 305-320.
- _____. 2014. *The Massacres at Mt. Halla: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2019. "Why Do States Adopt Truth Commissions After Transition?" *Social Science Quarterly* 100(5), 1485-1502.
- _____. 2021. "A Tale of Two Commissions: Explaining the Different Trajectories of Human Rights Movements in Korea." *Peacebuilding* 9(2), 175-189.
- _____ & Kathryn Sikkink. 2010. "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries." *International Studies Quarterly* 54(4): 939-963.
- Krasner, Stephen. 1993. "Sovereignty, Regime, and Human Rights." In *Regime Theory and International Relations*, edited by Volker Rittberger & Peter Mayer, 139-167. Oxford: Oxford University Press.
- Mendez, Juan. 2010. Author Interview. University of Minnesota Law School.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp & Kathryn Sikkink. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2013. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shattuck, Thomas. 2019. *Transitional Justice in Taiwan: A Belated Reckoning with the White Terror*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2019/11/transitional-justice-in-taiwan-compressed.pdf> (2022/1/18 검색).
- Sikkink, Kathryn & Carrie Booth Walling. 2007. "The Impact of Human Rights Trials in Latin America." *Journal of Peace Research* 44(4), 427-45.
- _____ & Hun Joon Kim. 2013. "Justice Cascades." *Annual Review of Law and Social Science* 9, 269-85.

- _____. 2011. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton.
- _____. 2017. *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal* 16, 69-94.
- _____ & Bum-Seok Baek. 2013. *Transitional Justice in Unified Korea*. New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations. 2004. "Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies." UN Doc. S/2004/616.

Abstract

**Regional Contexts of Transitional Justice in Korea:
The Possibilities and Limitations of Interactions
between Korea and Taiwan**

Hun Joon Kim ■ Korea University

Transitional justice is measures adopted by the government after political transition to address the past human rights violations committed by the former regime. Scholars used norm life cycle to explain the emergence, diffusion, and internalization of international diffusion of transitional justice norms. However, they tend to miss the dynamic of state-to-state interaction in the region which is an important building bloc of international diffusion. In this article, I conduct research on the interactions between Korea and Taiwan with regard to transitional justice measures. First, I overview transitional justice practices in South Korea and put the Korean case in the international and regional context. Second, I closely follow the interactions between Korea and Taiwan from 1990s to today. Two findings are worth noting. First, Korea-Taiwan interactions in transitional justice were not unidirectional but bidirectional relations over a long period of time. Second, horizontal diffusion, not vertical diffusion, is more likely when human rights violations are diverse and multifaceted as in case of Taiwan and Korea.

Key Words: transitional justice, international human rights, international norms, Korea, Taiwan