

인권정보자료실  
CPb1.40

대통령소속  
의문사진상규명위원회  
연구용역 보고서

의문사사건에 대한  
국가의 보상·화합방안 연구

제출일 : 2002년 6월 14일

CPb1.40

대통령소속  
의문사진상규명위원회  
연구용역 보고서

# 의문사사건에 대한 국가의 보상·화합방안 연구

제출일 : 2002년 6월 14일

- 연구과제 -

순번	제 목	작성자
1	의문사사건에 대한 국가의 보상· 화합 방안 연구	정 해 구 성공회대학교 교수, 정치학박사
2	라틴아메리카 의문사 사건에 대한 국가의 보상·화합조치 방안 : 아 르헨티나와 칠레의 사례	박 병 수 경희대학교 강사 정치학박사
3	남아공 진실과화해위원회(TRC)의 인권침해 보상정책	김 영 수 공공연맹정책부장, 정치학박사

의문사사건에 대한  
국가의 보상·화합 방안 연구

작성자 : 정 해 구(성공회대학교 사회과학부 교수)

## - 내용목차 -

1. 의문사사건 처리의 역사적 의미
2. 의문사사건 처리의 성과와 한계
  - 1) 의문사진상규명위원회 활동
  - 2) 성과
  - 3) 한계 및 문제점
3. 의문사사건에 대한 국가의 보상·화합 방안
  - 1) 보상·화합조치의 대상 범위와 구분
  - 2) 판정에 대한 평가와 문제점
  - 3) 보상·화합조치의 구체적 내용
4. 결론 및 제안

# 의문사사건에 대한 국가의 보상·화합 방안 연구

## 1. 의문사사건 처리의 역사적 의미

□ 해방 이후 분단과 전쟁을 거치면서 이루어진 국가형성 과정과 압축적 근대화를 위해 추구되었던 산업화의 과정에서 우리 국민의 인권은 심각하게 침해되었다. 우선 세계적인 냉전적 갈등 속에서 분단과 전쟁을 거치면서 이루어졌던 한국의 강력한 반공국가의 형성은 그 과정에서 다수의 민간인 학살사건 등 심각한 인권침해를 수반하지 않을 수 없었다. 또한 이에 기반하여 이루어졌던 반공독재와 산업화의 명분 하에 이루어졌던 개발독재 역시 다수의 인권침해를 초래했다.

□ 국가형성 및 산업화 과정에서 수십 년 동안에 걸쳐 전개되었던 독재는 1980년대 후반 이후 점차 약화되지 않을 수 되었다. 그것은 우선 독재에 저항했던 민주화운동이 성장한 결과 1987년 6월 민주화대항쟁을 계기로 권위주의로부터 민주주의로의 이행이 이루어질 수 있었기 때문이다. 또한 권위주의 통치의 배경이 되었던 한반도 주변의 냉전적 환경 역시 1980년대 말-1990년대 초 이루어졌던 국제적인 탈냉전의 영향 속에서 약화되기 시작했기 때문이다.

□ 이와 같은 민주주의 이행과 냉전체제의 약화는 냉전 및 독재시대에 이루어졌던 인권침해에 대한 진실규명과 과거청산을 시도할 수 있는 일정한 조건을 제공해주었다. 그리고 이러한 조건 속에서 민선정부의 등장과 민주화운동진영의 노력은 과거청산과 관련된 다음과 같은 법들이 제정될 수 있게끔 만들었다. 즉 '광주민주화운동관련자 보상 등에 관한 법률'(제정 1990.8.6, 법률 제4266호. 이하 '광주민주화보상법'),

‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률’(제정 2000.1.12, 법률 제6123호. 이하 ‘민주화운동 보상법’), ‘의문사 진상규명에 대한 특별법’(제정 2000. 1.15, 법률 제6170호. 이하 ‘의문사특별법’) ‘민주화운동 기념사업회법’(제정 2001.7.24, 법률 제6495호. 이하 ‘기념사업회법’) 등의 제정이 그것이다. 또한 분단과 전쟁 등 국가형성 과정의 인권침해와 관련해서도 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법’(제정 2000.1.12, 법률 제6117호. 이하 제주4·3특별법), ‘거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법’(제정 1996.1.5, 법률 제5148호. 이하 ‘거창사건특별법’) 등이 제정될 수 있었다.

□ 과거의 인권침해에 대한 이상과 같은 제반 법률의 제정과 이에 다른 조치는 민주주의 발전과 평화 구축의 시대적 정신에 부합하는 것으로서, 과거 인권침해에 대한 진실규명과 이를 통한 과거청산 그리고 이에 기반을 둔 국민화합 및 민주발전을 위해 필요하고도 적절한 시도들이었다. 이와 관련, 민주화운동과 관련하여 과거 의문의 죽임을 당한 사건에 대한 진상을 규명하기 위해 제정된 의문사특별법의 제정과 이에 따라 구성된 의문사진상규명위원회의 활동은 과거 민주화운동과 관련된 의문사에 대한 진실규명과 과거청산의 시도라는 점에서 그 역사적 의의를 확인할 수 있다.

□ 그러나 위의 시도들이 지니는 이 같은 역사적 의의에도 불구하고, 그것들은 전반적으로 다음과 같은 한계와 문제점을 지니고 있다. 우선 민주주의 이행의 불완전성<sup>1)</sup>으로 인해, 그리고 국제적 냉전의 해체에도 불구하고 여전히 한반도에서는 완전히 해체되지 않고 남아있는 냉전 잔재의 강력한 영향으로 인해, 위 시도들은 아직도 그 추진에 충분히 우호적인 환경을 갖지 못하고 있다는 점이다. 다음으로 위의 제반 법

1) 1987년 6월민주화대항쟁을 계기로 이루어졌던 한국의 민주주의 이행은 당시 민주화운동진영의 분열로 인해 민주화운동세력 주도의 민주정부 수립이 실패로 돌아갔던 상황 속에서 이루어졌다. 다시 말해, 한국의 민주주의 이행은 과거 독재세력의 잔존세력이 합법적으로 집권하는 속에서 이루어졌던 것이다. ‘위로부터의 민주주의 이행’이라 지칭할 수 있는 이러한 이행 방식으로 인해 민주주의 이행 이후 과거 인권침해에 대한 진실규명과 과거청산 작업은 사실상 많은 장애에 직면하지 않을 수 없었다. 민주주의 이행의 이와 같은 성격에 대해서는 정해구, “한국정치의 민주화와 개혁의 실패”, 학술단체협의회 편, 『6월민주항쟁과 한국사회 10년』 2, 당대, 1997 참조.

률의 구체적 내용은 그 법률의 제정 및 개정시의 여러 가지 제약조건에 의해 진실규명과 과거청산을 추진하기에는 아직도 부족한 점이 많다는 점이다.

## 2. 의문사사건 처리의 성과와 한계

### 1) 의문사진상규명위원회 활동

#### (1) 의문사진상규명위원회 활동의 시작과 조사

□ 전국민족민주유가족협의회의 422일에 걸친 천막농성과 민주화운동 출신 의원들의 노력 그리고 정부의 의지가 맞물려 의문사특별법이 제정된 결과, 의문사진상규명위원회는 2000년 10월 17일 공식적으로 출범할 수 있었다. 의문사진상규명위원회의 활동은 1969년 3선 개헌 이후 민주화운동과 관련해 “그 사인이 분명하게 밝혀지지 않고 위법한 공권력의 직·간접적인 행사로 인해 사망했다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 죽음”에 대한 진상을 밝히는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 의문사진상규명위원회는 2000년 10월 20일부터 동년 12월 31일까지 총 80건의 사건을 진정접수 받아 이중 2건을 각하하고, 또 5건의 직권조사를 결정하여 총 83건의 사건에 대하여 조사 개시 결정을 내렸다.

□ 의문사진상규명위원회의 활동은 조사와 더불어 이미 오랜 시간이 흘러 관련자의 증언과 증거의 수집이 매우 어렵다는 근본적인 문제 외에도, 짧은 조사기간, 강제 수사권이 없는 조사권, 조사 대상기관이나 관련기관의 비협조로 인해 조사는 순조롭게 진행되지 못하였다. 더구나 조사요원으로 선발된 검찰, 경찰, 국가정보원 소속의 전문요원들이 소속기관 방어를 위한 소극적 활동으로 의문사진상규명위원회의 조사활동은 정상적으로 진행되지 못하고, 지체되기에 이르렀다.



(2) 의문사진상규명위원회 활동을 둘러싼 갈등과 재조사

□ 의문진상규명위원회의 활동이 정체상태에 이르자, 유가족을 중심으로 한 유가족 측은 의문사 특별법 개정과 의문사진상규명위원회의 정상적인 활동을 요구하였다. 유가족 측에서는 조사기간의 연장과 조사권 강화를 주요 골자로 하는 특별법 개정으로 요구하였고, 다른 한편으로는 의문사진상규명위원회가 보다 분명한 역사의식을 가지고 조사활동에 임해주기를 요구하였다. 여기에 민간출신 전문위원 등이 위원회의 피진정기관에 대한 소극적 태도 등 전반적인 운영 방식에 반발하면서 위원회의 갈등은 날로 증폭되었다.

□ 유가족들의 절기찬 요구에 힘입어 의문사 특별법이 2002년 7월 24일 개정되었고, 의문사진상규명위원회의 조직개편과 더불어 의문사진상규명위원회는 본격적인 재조사 활동에 들어가기에 이르렀다.

2) 성과

□ 2002년 5월 18일 현재, 의문사진상규명위원회는 의문사 관련 진정사건 80건과 직권사건 5건 등 총 85건을 접수, 2건을 기각하고 총 83건에 대해서 조사를 개시하였다. 83건의 조사개시 사건의 진행상황을 구체적으로 분석하면 <2-1>과 같다.

<2-1> 조사 진행상황

구분	사건수	비율(%)
합 계	83	100
조사 종료 사건	15	18
조사가 상당히 진척된 사건	59	71
조사가 부진한 사건	9	11

□ 이 중 조사가 종료된 15건의 사건 처리 결과를 살펴보면, 다음과 같다.

<2-2> 조사종료 사건의 처리결과

구분	합계	인용(특종)	기각	취하
사건수	15	2	12	1
비율(%)	100	13	80	7

□ 평가

여러 가지 어려움에도 불구하고, 의문사 진상규명위원회는 지난 73년 당시 서울대 법대교수로서 중앙정보부의 조사를 받던 중 투신자살한 것으로 발표돼 의문사 1호로 꼽히는 최종길 교수사건과 관련, 최교수의 간첩혐의가 당국에 의해 조작된 것임을 밝혀냈다. 또 행방불명 된 지 약 10여 년 만에 실종된 노동운동가와 운동권 학생의 시신을 무연고 묘지에서 발굴해냈고, 일부 군관련 사망사건이 단순 사고사임에도 불구하고 문책을 두려워 한 군당국에 의해 조사가 왜곡돼 발표된 것임을 밝혀내기도 하였다. 아울러 ‘처벌보다 진실’이라는 위원회의 취지에 맞게 5·18 당시 진압군이었던 공수부대원이 무고한 시민을 사살해 암매장했다고 증언을 확보하는가 하면, 90년대 들어서도 경찰의 프락치 공작에 휘말려 운동권 선배를 넘겨준 대학 후배가 익명이라는 조건이 붙긴 했지만 ‘양심고백’을 이끌어내게 한 것은 의문사진상규명위원회의 큰 성과라 할 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 의문사진상규명위원회의 활동은 여러 법적, 제도적인 구조적 한계로 본래 취지를 충분히 살려내지 못하였고, 다른 한편으로는 위원장이 도중에 교체되는 등의 내부진통을 겪기도 하는 여러 측면에서 문제점을 노출시켰다.

3) 한계 및 문제점

(1) 구조적(법적·제도적) 한계

□ 의문사특별법은 다음과 같은 법적 한계를 지니고 있는 것으로 보인다.

① '의문사' '민주화운동'에 대한 협의(狹義)적 정의

□ 의문사특별법과 민주화운동 보상법은 '의문사'와 '민주화운동'에 대해 그 개념을 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

“의문사라 함은 민주화운동과 관련한 의문의 죽음으로서 그 사인이 밝혀지지 아니하고 위법한 공권력의 직·간접적인 행사로 인하여 사망하였다고 의심할만한 상당한 사유가 있는 죽음을 말한다.”

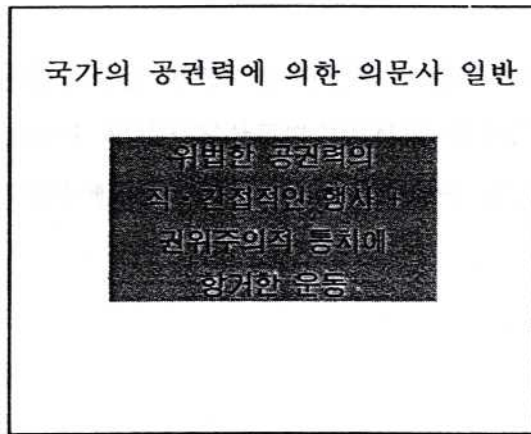
“민주화운동이라 함은 1969년 8월 7일 이후 자유민주적 기본질서를 문란케 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 민주 헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동”을 말한다.

□ 위의 규정에 따르면, '의문사'는 첫째 (국가의) '권위주의적 통치에 항거' 했어야 하는 민주화운동의 조건과 둘째 '위법한 공권력의 직·간접적인 행사'라는 사망의 조건 등 두 조건을 충족시켜야 한다. '의문사'에 대한 이러한 법적 규정은 매우 협의적인 정의로서, 이에 따를 경우 다수의 사건들이 '의문사'에서 배제되지 않을 수 없다<sup>3)</sup>.(<2-3> 참조).

2) 대통령소속 의문사진상규명위원회, 「의문사진상규명관련 법령집」, 2000.10, 7쪽, 35쪽.

3) 앞의 종결처리 된 15건의 사건중 상당수의 사건이 '의문사'에 대한 이와 같은 협의의 정의에 의해 제외되었다.

<2-3> '의문사'에 대한 협의적 정의



□ 위의 표에서 보는 바와 같이, 의문사특별법은 국가 공권력에 의한 것으로 추정되는 의문사 일반을 조사대상으로 하고 있다기보다는 국가의 위법한 공권력 행사와 권위주의 통치에 대한 항거라는 두 요건을 충족하는 의문사만을 조사대상으로 하고 있다. 그럴 경우 특히 민주화운동과 관련된 의문사와, 그렇지 않은 의문사가 차별 취급됨으로써 인권침해 구제에 있어 불평등과 혼란을 가져올 가능성이 크다.

② 조사권, 수사권의 미비

□ 법적으로 수사권이나 압수수색권, 소환권, 기소권이 없는 의문사진상규명위원회가 막강한 영향력을 가지고 있는 국정원·검찰·경찰·기무사 등의 국가기관을 상대로 조사 또는 수사를 벌인다는 것은 매우 어려운 일이다. 더구나 소환에 임하지 않는 국가기관의 조사대상 관련자들에게 의문사진상규명위원회가 가할 수 있는 처벌은 '과태료' 밖에 없기 때문에 실질적인 수사가 진행되기는 매우 어렵지 않을 수 없다.

③ 조사기간의 부족

□ 의문사사건은 대부분 비공개적으로 은밀하게 처리되어, 사건의 증거나 증인확보가 어려운 점, 조사 인원에 비해 많은 사건수 등으로 인해 조사기간의 부족은 한시적인 조사기구인 의문사진상규명위원회의 활동에 커다란 한계를 부여하였다.

#### ④ 공소시효 문제

□ 외국의 경우 인간의 존엄성을 파괴하는 반인도적 범죄에 대해서는 공소시효 자체를 적용하지 않는다. 그러나 의문사진상규명위원회의 활동은 이러한 국제적 기준을 채택하지 않고, 국내적 기준에서의 시효규정을 채택하여 공소에 대한 한계를 지니고 있다.

### (2) 상황적 한계

#### ① 기록과 증거의 부재 및 파기

□ 의문사 관련기록의 파기나 증거의 부재는 의문사 진상규명의 활동을 매우 어렵게 한다. 이는 사건 자체가 워낙 오랜 시간이 지난 것이기도 하지만, 보다 근원적인 것은 사건의 성격상 경찰, 검찰, 국가정보원, 기무사령부 등의 국가기관이 은폐를 목적으로 조직적으로 관련 기록과 증거를 파기시켰기 때문이기도 하였다. 이는 국가기관의 신뢰성 부족과 역사청산을 통한 국민통합이라는 의문사진상규명위원회의 대의를 거스르는 것이었다.

#### ② 조사대상기관 관계기관 또는 개인의 비협조

□ 의문사 특별법에 따라 위원회는 경찰, 검찰, 국가정보원, 기무사령부 등의 국가기관에 자료제출 요구의 권한이 있고, 요구에 응하는 국가기관은 “특별한 사정이 없는 한” 자료 제출의 의무가 있으므로, 국가기관의 책임자는 관련자료가 군사상 비밀 또는 공무상 비밀인 경우에도 국가의 중대한 이익을 해하는 경우를 제외하고는 자료를 제출해야 한다.(의문사 특별법 제22조 제6항, 형사소송법 제110조, 111조)

□ 그러나 조사대상기관, 관계기관 또는 개인은 군사상비밀 및 공무상 비밀이라거나, 사건이 조사대상이 아니라는 이유, 또 정보공개법의 의거해서 볼 때 비공개정보에 해당된다는 이유로 정당한 조사와 협조를 거부하는 사례가 많아서 진상규명 활동에

많은 어려움을 겪었다.

### ③ 조사주체상의 문제

#### □ 조직 구성상의 문제 : 민(民)-관(官) 갈등구조

의문사진상규명위원회는 그 성격상 민관 합동으로 구성되었다. 본래의 취지는 관료의 전문성과 민간의 경험을 결합하여 의문사진상규명의 활동을 보다 원활하게 진행하게 위한 것이었지만, 실제로는 각 국가기관의 비협조와 더불어 파견된 관료들의 소극적 활동, 그리고 소속기관을 비호하는 태도는 민간조사관과 유가족과의 대립의 근본적인 원인이 되었다.

#### □ 진상규명 방향 및 정책상의 문제 : 지나친 법 해석

애초 유가족은 의문사진상규명위원회의 활동을 통해 개별의문사에 대한 진상조사뿐만 아니라 강제징집과 녹화사업, 전향공작, 학원프락치, 간첩사건 조작 등 과거 공안기관의 부당한 공권력 사용 전반에 대한 진상규명과 역사 청산을 이루어야 한다는 입장이었다. 이에 비해 의문사 진상규명위원회 측은 전체적인 역사청산은 법의 한계를 벗어난 것이기 때문에 개별 사건 조사에 집중해야 한다는 의견을 내어놓았다. 이러한 대립 속에서 의문사진상규명위원회는 의문사진상규명이 한국에서 지니는 사회적·역사적인 의미를 고려하기보다는, 개별 사건의 법적 해석에만 지나치게 집중해왔다.

#### □ 유가족과의 유기적인 협조 문제

의문사 진상규명 활동에서 유가족들은 의문사의 희생자로서 진상규명 활동 과정에 많은 관심을 기울이고 있으며, 의문사진상규명위원회는 활동 과정에서 이들과 긴밀한 신뢰관계를 구축해야 한다. 더욱이 유가족들은 그 동안 사건에 대한 여러 관련자의 의견이나 증거를 실질적으로 수집해왔기 때문에 유가족과 의문사진상규명위원회 간의 유기적인 협조는 진상규명을 위해서도 매우 중요하다. 그런데 의문사진상규명위원회측은 출범 초부터 위원회가 유가족의 노력 끝에 만들어진 것이긴 하지만 유가

족으로부터 독립적인 기구여야 한다는 입장을 내놓아, 자신들은 단순한 진정인이 아니라 의문사를 함께 풀 동반자여야 한다고 생각하는 유가족들과 대립이 있어왔다. 이런 상황에서 위원회 측은 조사의 내용과 과정을 유가족들이 충분히 납득할 수 있도록 제대로 설명해주지 않아, 쌍방 간의 원활한 의사소통이 이루어지지 못해 위원회와 유족간의 긴밀한 신뢰관계를 구축하지 못했다.

### (3) 종합

□ 의문사 진상규명위원회의 활동이 갖는 여러 가지 한계의 근본적인 원인은 독재로부터 민주주의 이행 과정에서의 불완전성에 있다. 요컨대 민주화 과정에서 과거 독재세력이 청산되지 못하고 잔존함으로써, 민주화 이후 역사청산을 통한 국민통합이라는 사회적 분위기가 광범위하게 형성되지 못했다. 이 때문에 활발한 진상규명을 위한 정치적 의지도 적극적이지 못해 의문사진상규명위원회의 전반적인 활동은 한계에 부딪히게 된 것이다.

□ 의문사 진상규명위원회 활동의 한계는 구조적인 측면과 상황적인 측면으로 나눌 수 있는데, 먼저 구조적인 측면을 살펴보면 의문사, 민주화운동의 개념이 매우 협소하게 정의된 점, 의문사진상규명위원회로 하여금 정당한 조사권과 수사권을 갖지 못하게 한 점과 아울러 조사기간의 부족을 꼽을 수 있다.

□ 의문사진상규명위원회 활동이 상황적 측면에서 갖는 한계는 관련 증거자료의 부재 및 파기, 조사대상인 국가기관의 비협조 뿐만 아니라, 민관복합기구인 조직 내에서 정부파견 조사관의 소속 기관 방어를 위한 활동과 유가족과의 신뢰관계 구축 실패 등이라 할 수 있다.

### 3. 의문사사건에 대한 국가의 보상·화합 방안

#### 1) 보상·화합조치의 대상 범위와 구분

□ 의문사진상규명위원회에 접수된 사건을 조사했을 경우 그 결과에 따라 나타날 수 있는 판정의 경우는 다음과 같이 구분될 수 있을 것이다(<3-1> 참조).

<3-1> 조사결과 나타날 수 있는 판정의 경우

구분	위법한 공권력의 행사 여부	권위주의 통치에 대한 항거 여부	판정	유족 피해 가능성
사례 1	○	○	인용(認容)	○
사례 2	○	판정불능	진상규명 불능	○
사례 3	○	×	기각	○
사례 4	판정불능	○	진상규명 불능	○
사례 5	판정불능	판정불능	진상규명 불능	○
사례 6	판정불능	×	기각	○
사례 7	×	○	기각	○
사례 8	×	판정불능	기각	○
사례 9	×	×	기각	○

사례 1 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력 행사에 의한 것으로 확인되고, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것으로 확인된 경우.

사례 2 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것으로 확인되나, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것인지 여부가 확인되지 않는 경우.

사례 3 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력 행사에 의한 것으로 확인되나, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것이 아닌 것으로 확인된 경우.



사례 4 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력 행사에 의한 것인지 여부가 확인되지 않으나, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것으로 확인된 경우

사례 5 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것인지 여부가 확인되지 않고, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것인지 여부도 확인되지 않는 경우.

사례 6 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것인지 여부가 확인되지 않고, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것이 아닌 것으로 확인된 경우.

사례 7 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력 행사에 의한 것이 아닌 것으로 확인되지만, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것으로 확인된 경우.

사례 8 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력에 의한 것이 아닌 것으로 확인되고, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거한 것인지 여부가 확인되지 않는 경우.

사례 9 : 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것이 아닌 것으로 확인되고, 그가 민주화를 위해 권위주의 통치에 항거하지 않은 것으로 확인된 경우.

#### □ 판정에 대한 평가와 문제점

##### - 사례 1의 경우

의문사에 대한 진상규명과 결과 의문사특별법상의 의문사로 인용(認容)되어 진상조사가 종료된다.

##### - 사례 2, 3의 경우

의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것임이 확인됨에도 불구하고, 권위주의 통치에 대한 항거 여부가 확인되지 않았다는 이유에서, 또는 권위주의 통치에 대한 항거가 아니라는 이유에서, 국가의 위법한 공권력 행사에 의한 명백한 인권침해 사안이 진상규명 불능으로 판정되거나(사례 2) 그 대상에서 제외되는(사례 3) 문제점을 지닌다.

- 사례 4, 5, 6의 경우

의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것인지 여부가 확인되지 않는 경우 조사결과는 진상규명 불능 판정을 할 수밖에 없는데, 이 경우 국가의 위법한 공권력에 의한 인권침해 가능성이 있는 사안이 조사불능의 미궁에 빠질 가능성이 있다(사례 4, 5). 또한 사례 6의 경우 의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것인지 여부가 확인되지 않았음에도 불구하고, 그것이 권위주의 통치에 대한 항거가 아니라는 점에서 기각 판정을 받고 있다. 이 경우 국가에 의한 인권침해의 가능성이 있는 사안이 진상규명의 대상에서 제외되는 결과를 야기하고 있다.

- 사례 7, 8, 9의 경우

의문사 사망자의 죽음이 위법한 공권력의 행사에 의한 것이 아닌 것으로 분명하게 확인된 경우(사례 7, 8, 9), 권위주의 통치에 대한 항거 여부에 관계없이 기각 판정을 받는 것은 타당한 것으로 보인다.

※ 권위주의 통치에 대한 항거만을 대상으로 민주화운동 보상법에 의한 처리가 가능한 경우 : 의문사 사망자의 죽음에 있어 위법한 공권력의 행사 여부가 불확실하거나(사례 4, 5, 6) 위법한 공권력이 행사되지 않은 것으로 확인된(사례 7, 8, 9) 경우, 의문사 사망자가 권위주의 통치에 항거한 것이 분명하다면 그 항거 행위 자체는 민주화운동 보상법에 의해 처리될 수 있을 것이다(사례 4, 7).

## □ 유족 피해의 문제

의문사로 인한 피해는 의문사 사망자에게만 한정되는 것은 아니다. 유족 또한 그에 따른 피해를 받지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 유족 피해는 의문사 사망자 자신의 피해와 별도로 또 다른 피해로 다루어져야 한다. 이 경우 유족 피해는 다음과 같이 두 경우, 즉 의문사특별법에 의한 의문사로 인용((認容) 경우의 유족 피해와, 의문사특별법에 의한 의문사로 인용되지 않은 경우의 유족 피해로 구분할 수 있는데, 후자의 유족 피해(사례 2~9의 유족) 역시 별도의 피해로 인정되어야 할 것이다. 그것은 국가의 의문사 진상규명 작업이 제대로 이루어지지 않았거나 그 작업이 지연 또는 은폐됨으로써 그 유족들이 관련 사망자의 사망을 국가 공권력에 의한 의문사로 인식할 수밖에 없었고 이에 따라 그 피해가 발생했기 때문이다.

## □ 보상·화합조치 대상의 범위

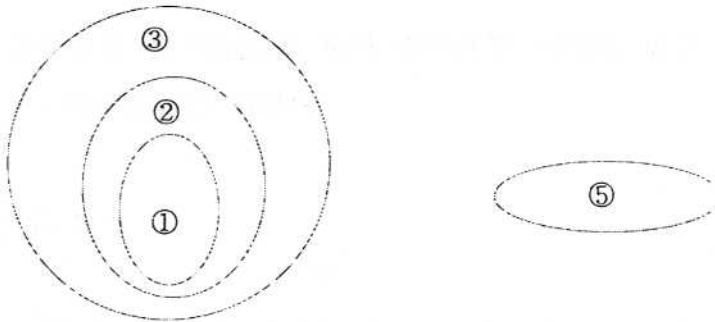
이상의 논의에 따를 경우, 국가의 보상·화합조치의 대상 범위를 어떻게 확정할 것인가의 문제가 발생한다. 다음은 이를 위해 위의 판정을 범주화한 것이다.

- ① 의문사특별법에 의해 인용(認容)된 의문사(사례 1)
- ② 진상규명 불능의 의문사(사례 2, 4, 5)
- ③ 민주화를 위해 권위주의통치에 항거한 것이 아니라는 이유에서 기각 당한 의문사(사례 3, 6)
- ④ 위법한 공권력의 행사에 의한 것이 아니라는 이유에서 기각된 의문사(사례 7, 8, 9)
- ⑤ 모든 경우(사례 1~9)의 유족 피해

위의 여러 가지 경우 중 국가의 보상·화합조치가 이루어져야 할 범위는 ④를 제외

한 ①②③⑤에까지 확대되어야 할 것이다. 물론 의문사특별법에 의하면 그 법의 두 요건, 즉 위법한 공권력의 행사와 권위주의 통치에 대한 항거라는 두 요건에 부합하는 의문사인 ①의 경우만이 인용된 의문사로 간주된다. 그러나 국가에 의한 보상·화합조치가 이루어져야 할 의문사의 범위는, 그 인권보호에 부분적이라도 국가의 책임이 있는 경우 그 책임과 관련이 있는 모든 경우를 포함해야 할 것이기 때문이다. 한편 유족 피해는 의문사 사망자의 피해와는 별도의 피해로 다루어져야 하기 때문에 이 역시 국가의 보상·화합조치의 범위에 포함되어야 한다(<표3-2> 참조).

<3-2> 국가에 의한 보상·화합조치에 포함되어야 할 의문사 및 유족 피해의 범위



□ 대상에 따른 보상·화합조치의 구분

위와 같은 범위에 대한 보상·화합조치가 취해질 경우 그 조치는 대상에 따라 다음과 같이 구분될 수 있다(<표3-3> 참조).

<3-3> 대상에 따른 보상·화합조치의 구분

구분	진상규명	정의실현	경제적보상 명예회복	화합조치
① 진상규명 완료 사례 < 사례 1 >	완료	○	○	○
② 진상규명 불능 사례 < 사례 2, 4, 5 >	중단		○	○
	지속	○	○	○
③ 권위주의통치에 대한 항거가 아니라는 이유로 기각된 사례 < 사례 3, 6 >	진상규명	○	○	○
⑤ 유족 피해			○	○

① 사례 1

완료된 진상규명을 그 바탕으로 하여 정의실현, 경제적 보상·명예회복, 화합조치 등 후속의 보상·화합조치를 취한다.

② 사례 2, 4, 5

이 경우는 다음과 같은 두 선택이 있을 수 있으며, 그 선택에 따라 후속의 보상·화합조치의 내용이 달라질 수 있다.

○ 진상규명 지속의 선택

의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법조치를 통해 진상규명 작업을 지속(이 경우 진상규명 작업이 실질적으로 가능할 수 있는 제반 조치가 이루어질 필요가 있다) 함으로써 그 결과에 따라 후속의 보상·화합조치가 취해진다.

○ 진상규명 중단 선택

지속적인 진상규명 불능 상태를 예상하여 현 상태에서 진상규명작업을 중단하며, 이에 의거한 후속의 보상·화합조치를 시행한다.

- 이와 관련, 진상규명을 지속할 경우에는 추가적인 진상규명과 가해자 처벌 등 정의구현을 보다 분명히 할 수 있으며, 이에 바탕을 둔 경제적 보상·명예회복, 화합조치 등을 시행할 수 있다. 그러나 진상규명 불능을 이유로 진상규명을 중단하는 경우에는 진실규명이 분명치 않고 따라서 가해자 확인 및 처벌이 제대로 이루어지지 않는 가운데 정치적 판단에 의한 후속의 보상·화합조치들이 취해질 수밖에 없다.

### ③ 사례 3, 6

이 경우에는 의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법조치를 통해 진상규명이 이루어질 수 있도록 하며, 이에 따라 권위주의 통치에 항거한 것이 아니더라도, 즉 민주화운동이 아니더라도 그 진상규명이 이루어지고 이에 따라 후속의 보상·화합조치가 가능하도록 해야 한다.

### ⑤ 유족 피해

위의 모든 사례에 대한 유족 피해에 대해서는 일정한 보상·화해조치가 뒤따른다.

### 보상·화합정책을 위한 정부당국의 선택

의문사특별법에 의한 의문사 진상규명이 곧 종료될 현재의 시점에서 의문사처리와 관련된 정부당국의 향후 보상·화합정책은 다음과 같은 선택에 직면하고 있다.

#### 선택 1의 대안

- 의문사특별법에 의거 인용된 의문사사건과 전체 사례의 유족만을 대상으로 후속 보상·화합조치 추진하는 방안.

## 선택 2의 대안

- 의문사특별법에 의거한 인용 의문사, 전체 사례의 유족, 그리고 조사불능 사례 등을 대상으로 후속 보상·화합조치 추진하는 방안.
- 이에는 다음의 두 방법이 고려될 수 있다. 첫째는 조사불능 판정 사례에 대해 더 이상의 진상규명이 가능하지 않을 것이라는 전제 하에 진상규명 작업을 중단하고, 이러한 바탕 위에서 후속 보상·화합조치 추진하는 방법이며, 둘째는 조사불능 판정 사례에 대해 의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법조치를 통해 진상규명 작업을 계속하는 한편 그 결과를 바탕으로 후속 보상·화합조치를 시행하는 방법이다.

## 선택 3의 대안

- 의문사특별법에 의거한 인용 의문사, 전체 사례의 유족, 조사불능 사례, 민주화를 위한 권위주의 통치가 아니라는 이유에서 기각된 사례 등을 대상으로 후속 보상·화합조치 추진하는 방안.
- 조사불능 판정 사례에 대해서는 <선택 2> 참조
- 민주화를 위한 권위주의통치에 항거한 것이 아니라는 이유에서 진상규명 대상에서 제외되었던 사례에 대해, 의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법조치를 통해 진상규명이 이루어질 수 있도록 하며, 그 결과를 바탕으로 후속의 보상·화합조치 시행한다.

정부당국은 <선택 3>의 대안을 추진함으로써 과거 국가 공권력에 의한 인권침해 사례에 대해 보다 광범위하게 적용될 수 있는 보상·화합정책을 시행하여야 할 것이

다.

## 2) 보상·화합조치의 구체적 내용

□ 국가에 의한 보상(reparation)·화합(reconciliation)조치라 함은 과거 부정한 국가 권력에 의한 인권침해 희생에 대해 국가권력의 공식적 책임을 인정하는 가운데 그 진실규명에 바탕하여 정의를 실현하는 한편, 그 희생에 따른 피해와 불이익을 보상하고 그 명예를 회복해주고 향후 이 같은 희생을 방지할 수 있는 대책을 마련함으로써 국민 상호간의 화해와 통합을 도모하고자 하는 조치라 할 수 있다.

그런 점에서 의문사사건과 관련한 국가의 보상·화합조치라 함은 과거 국가권력의 부당한 행사에 의해 야기된 의문사사건에 대해 국가가 그 공식적 잘못을 인정하는 가운데, 그 진실을 규명하고 그 가해자를 처벌함으로써 정의를 실현하는 한편, 의문사 희생에 따른 피해를 보상하는 동시에 그 명예를 회복시켜주고, 향후 그러한 희생을 방지할 수 있는 대책을 마련함으로써 국민 상호간의 화해와 통합을 모색하고자 하는 조치라 할 수 있을 것이다.

□ 국가의 인권침해에 대한 보상과 화합조치는 통상 다음과 같은 과정을 통해 이루어진다.



즉, 국가에 의한 보상·화합조치는 일차적으로 국가권력의 부당한 행사에 의한 인권 침해 당시 발생했던 사태의 진실을 밝히는 작업으로 시작되며, 이렇게 규명된 사실적 근거를 바탕으로 하여 인권침해 관련자의 사법적 책임을 묻는 정의실현으로 이어진다. 나아가 국가에 의한 보상·화합조치는 국가의 인권침해에 따른 희생에 의해



야기된 물질적, 비물질적 피해에 대한 경제적 보상 및 명예회복 조치로 이어지며, 최종적으로 인권침해로 인한 희생과 고통을 기억하고 그 재발을 방지하기 위한 추모사업 등 화합조치로 이어진다.

#### (1) 진실규명 및 정의실현 차원의 보상·화합조치

□ 현행의 의문사특별법은 의문사건에 대한 진실규명 및 정의실현 차원의 보상·화합조치의 일환이라 할 수 있다.

□ 그러나 의문사특별법과 이에 의거하여 수립된 의문사진상규명위원회는 다음과 같은 이유에서 그 실질적인 진상규명 능력을 크게 제약 당하고 있다.

- 의문사 대한 협의의 개념 규정과 그에 따른 인용(認容)될 수 있는 의문사 대상범위의 축소
- 의문사 진상규명위원회의 조사권 및 수사권의 미비
- 조사기간의 부족
- 기록과 증거의 부재 및 파기, 조사대상기관 및 관계기관 또는 개인의 비협조, 조사주체
- 내부의 갈등과 조사의지 약화 등

□ 또한 의문사특별법은 의문사사건에 대한 정의실현에 있어 일정한 사안에 대해 고발 및 수사의뢰를 요청하도록 하고 있는데<sup>4)</sup>, 이 역시 의문사사건의 정의를 실현하기에는 극히 미약한 규정이라 할 수 있다. 또한 의문사특별법은 조사기간중 조사대상사건의 공소시효가 정지됨을 규정하고 있는데<sup>5)</sup>, 이 역시 비인도적인 인권침해 사태에 대해서는 공소시효 자체를 인정치 않는 국제적인 추세에 비할 때 의문사사건의

4) 의문사특별법 제25조는 의문사 진정내용이 사실임이 확인되고 범죄혐의가 있다고 인정되면 검찰총장 또는 소속 군 참모총장에게 고발하도록 하고 있으며, 조사를 통해 범죄혐의에 대한 상당한 개연성이 있다고 인정할 때에 수사기관으로 하여금 수사를 하도록 요청하도록 되어 있다.

5) 의문사특별법 제31조 1항.

정의 실현하기에는 너무나 미약한 규정이라 할 수 있다.

□ 따라서 진실규명 및 정의실현 차원의 보상·화합조치의 강화를 위해서는 위와 같은 문제점들을 극복할 수 있는 내용을 갖춘 의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법 조치와 이에 따른 제2차 진상규명 및 그 정의실현이 요구된다.

## (2) 경제적 보상·명예회복 및 국민화합 차원의 보상·화합조치

□ 현행 의문사특별법은 주로 민주화운동 관련 의문사사건에 대한 진상규명만을 목적으로 제정되었기 때문에 의문사사건 일반에 대한 경제적 보상·명예회복 및 국민화합 차원의 보상·화합조치에 대해서는 아무런 규정이 없다. 단, 의문사특별법에 의한 조사결과 민주화운동과정에서 공권력의 위법한 행사로 사망하였다고 인정하는 경우에 한해 민주화운동보상법 제4조의 규정에 의해 심의를 받을 수 있도록 하고 있을 뿐이다.

□ 그 결과 국가의 인권침해에 의해 야기된 의문사는 의문사특별법에 의해 인용된 의문사만을 제외하고 그 어떤 보상·화합조치도 받을 수 없게 되어 있다. 단지, 위원회는 조사종료 후 대통령에게 다음의 내용을 보고할 수 있을 뿐이다.<sup>6)</sup>

- 의문사사건 피해자의 피해를 회복하기 위하여 국가가 하여야 할 조치
- 진상이 밝혀지지 않은 의문사사건과 그 피해자에 대해 국가가 하여야 할 조치
- 의문사사건의 재발을 방지하기 위하여 국가가 하여야 할 조치

□ 물론 위 보고의 내용은 대통령에 의해 시행될 수도 있겠지만, 그 시행이 의무사항이 아닌 한 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 국가의 인권침해에 의한 의문사사건이

6) 의문사특별법 제30조 2항.

가지고 있는 역사적 의미와 그 중요성을 감안할 때, 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사사건에 대한 보상·화합조치는 별도로 입법화될 필요가 있다(가칭 '의문사사건에 대한 보상 및 명예회복법').<sup>7)</sup>

□ 그럴 경우 가칭 '의문사사건에 대한 보상 및 명예회복법'은 적어도 다음과 같은 내용을 포함하여야 할 것이다.

- 경제적 보상의 내용
- 명예회복 조치
- 국민화합 조치

□ 경제적 보상

- 새로운 의문사진상규명법(의문사특별법의 개정, 또는 새로이 입법조치된 진상규명법)에 의거, 그 진상규명의 결과에 따라 경제적 보상의 내용을 다음과 같이 구분하여 경제적 보상의 원칙을 결정한다.

- 민주화운동과정에서의 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사
- 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사
- 제2차 진상규명을 거쳤으나 진상규명 불능의 의문사
- 유족 자체 피해에 대한 보상

- 의문사의 경우 본인은 이미 사망했기에 그 유족에 대해 금전적 보상 이외에 의료, 교육 등 공공서비스 형태의 보상도 고려할 필요가 있다.

□ 명예회복 조치

7) 그럴 경우, 의문사사건 관련법은 (개정되었거나 새로 입법된) 의문사특별법과 '의문사사건에 대한 보상 및 명예회복법'의 두 법이 존재하게 된다.

- 의문사 희생자에 대한 사망증명서 발급, 발굴 및 재발굴, 비석, 재매장과 장례식, 범죄기록의

삭제 등 개인적 차원의 명예회복

- 유족 자체에 대해서도 개인적 명예회복 조치

□ 국민화합조치

- 기념비(위령탑), 기념(추모)공원, 기념관

- 인권탄압 건물 보존,

- 추모사업 또는 그 지원

- 기록 보존, 보고서 발간, 연구 지원, 역사재평가 및 재정리

- 재발방지를 위한 제도적 장치의 마련

#### 4. 결론 및 제안

□ 현행 의문사특별법에 의한 의문사진상규명은 그 법 자체와 그 법에 의해 수립된 의문사진상규명위원회가 지니는 제반 한계로 인해 의문사사건의 진상규명에 있어 다음과 같은 한계를 가진다고 할 수 있다.

- 의문사특별법의 의문사 개념 규정에 따른 의문사 대상범위의 축소
- 권위주의 통치에 대한 항거가 아닌, 즉 민주화운동이 아닌 의문사사건의 기각
- 조사활동에 대한 제약으로 인한 조사불능 사례의 양산

□ 이에 따라 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사사건에 대한 보상·화합은 다음과 같은 조치들을 통해 강화될 필요가 있다.

- 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사사건 일반에 대해 광범위하고 강력한 조사를 수행하는 한편 이를 바탕으로 정의실현을 가능케 하는 의문사특별법의 개정 또는 새로운 입법조치, 그리고 이에 의거한 제2의 진상규명 시행 및 정의실현

- 국가권력의 부당한 사용에 의한 의문사사건에 대한 경제적 보상·명예회복 및 국민화합 조치를 가능케 만드는 가칭 '의문사사건에 대한 보상 및 명예회복법'의 제정, 그리고 이에 의한 경제적 보상·명예회복 및 국민화합 조치의 시행

□ 현행 의문사특별법에 의해 인용된 의문사만이 인정됨으로써 사실상 그에 대한 보상·화합조치만이 취해질 경우, 의문사진상규명에 대한 그 동안의 노력에도 불구하고 대부분의 의문사사건은 여전히 미궁에 빠져 있을 가능성이 크다. 또한 그러한 상태에서 정확한 진상규명 및 그 정의실현에 바탕을 두지 않은 채, 진상규명 불능의 의문사사건에 대해 경제적 보상 중심의 보상·화합조치가 이루어질 경우, 그것은 의

문사사건에 대한 정치적 무마책으로 비난받을 가능성이 큰 것이 사실이다.

라틴아메리카 의문사 사건에 대한  
국가의 보상·화합조치 방안  
- 아르헨티나와 칠레의 사례

작성자 : 박병수(경희대 강사, 정치학 박사)

## - 내용목차 -

1. 서론 : 의문사와 국가의 보상에 대한 일반적 검토
  - 1) 의문사란 무엇인가?
  - 2) 보상(reparation)의 의미
    - (1) 의문사 진상규명
    - (2) 경제적 보상
    - (3) 명예회복
    - (4) 추모사업
  - 3) 사면(법)의 의미
  - 4) 과거청산의 국가별 공통점과 차이점
    - (1) 과거청산의 국가별 공통점
    - (2) 과거청산의 국가별 차이점
    - (3) 국가간 차이점을 유발하는 요인들
  
2. 아르헨티나의 사례
  - 1) 군사정부 하에서의 인권침해 정도
  - 2) 정부의 인권침해 가해자 사면
  - 3) 보상의 의미
  - 4) 보상정책의 집행내용
    - (1) 진상규명 차원의 보상
    - (2) 정의실현(처벌)
    - (3) 경제적 보상(financial reparation)
    - (4) 추모사업을 통한 명예회복
  - 5) 보상문제를 둘러싼 인권단체들의 갈등
  - 6) 아르헨티나 화합조치 평가



### 3. 칠레의 사례

- 1) 피노체트정부 하에서의 인권침해 정도
- 2) 정부의 인권침해 가해자 사면
- 3) 보상기구
- 4) 보상정책의 집행내용
  - (1) 진상규명
  - (2) 정의실현
  - (3) 경제적 보상
  - (4) 추모사업을 통한 명예회복
- 5) 칠레의 보상화합조치 평가

### 4. 결론에 대신하여 : 우리에게 주는 함의

# 라틴아메리카 의문사 사건에 대한 국가의 보상·화합조치 방안 : 아르헨티나와 칠레의 사례

## 1. 서론 : 의문사와 국가의 보상에 대한 일반론적 검토

### 1) 의문사란 무엇인가?

과거사의 진상규명과 정의실현 차원에서 의문사란 인간의 가장 기본권인 생명권에 대한 위법한 국가권력의 침해로 부당한 국가권력에 대항했던 민주화 운동과 관련된 죽음으로 사망과정이 명백히 밝혀지지 않았다 하더라도 위법한 공권력에 의해 사망했다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 죽음을 말한다.

따라서 의문사 희생자들 대다수는 반정부 민주화 운동 관련자로 의문사와 정치적 동기와의 연관성이 크다. 대부분의 의문사 경우 경찰, 군인 등 국가권력에 의해 자행되고 사건처리 과정에서 유가족의 배제와 진상왜곡, 현장훼손 등으로 사건이 조작되거나 은폐된다.

### 2) 보상(reparation)의 의미

과거 부정한 국가권력에 의한 인권침해 희생자들의 피해에 대한 국가의 보상은 과거청산을 통한 국민적 화해를 위한 노력임과 동시에 의문사에 대한 국가의 책임을 공식적으로 인정하는 것이다.

□ 의문사 희생자 유가족들에 대한 보상에는 진상규명, 정의실현, 경제적 보상, 추모 사업 등이 있다.

### (1) 의문사 진상규명

□ 과거청산 차원에서의 의문사 처리에서 가장 우선시 되어야 할 작업이 의문사 피해자가 국가권력에 의해 희생당할 때 무슨 일이 있었는가에 대한 진상규명이다. 이와 더불어 누가 어떻게 국가권력의 이름으로 피해자들을 사망으로 이르게 했는가를 밝히는 것도 진상규명의 중요한 부분이다. 이처럼 의문사 피해자가 왜, 어떻게 희생되었는가에 대한 진상규명은 희생자의 명예회복과 피해에 대한 보상을 위해서 필수적 전제조건이다.

□ 의문사 진상규명은 단순히 가해자에 대한 처벌만을 위한 것이 아니라 희생자가 의문사 당하는 과정을 밝힘으로써 희생자에 대한 추도와 인간의 존엄성을 회복하는 것이다. 또한 진상규명은 과거사에 대한 규명을 통한 인권수호 의지 표명으로 미래의 인권침해 재발을 방지함과 아울러 국가기관의 위법한 공권력 사용으로 인한 인간의 기본권인 생명권 침해에 대한 국가권력의 책임을 인정한다는 의미도 있다.

□ 의문사에 대한 진상규명과 가해자 처벌은 이를 통해 과거 권위주의를 극복하고 현 단계 민주주의를 공고하게 하는데 기여한다는 의미가 있다.

### □ 의문사 진상규명의 어려움

권위주의 하에서 자행되었던 의문사와 관련한 진상규명과 관련자 처벌은 민주화 이후에도 대부분 미흡한 과제로 남았다. 그 이유는 다음과 같다

- 군사정부 하에서 과거 의문사와 관련된 증거들이 폐기되었고 의문사에 관여했던 관련자들이 자신들의 부끄러운 과거에 대해 증언을 제대로 하지 않기 때문이다.