

# 외국의 진실위원회 비교연구

(1974~1994, 우간다 등 15개국)

프리실라 B. 헤이너 (Priscilla B. Hayner)

대통령소속 의문사진상규명위원회

(보고서팀)

# 외국의 진실위원회 비교연구

(1974~1994, 우간다 등 15개국)

프리실라 B. 헤이너 (Priscilla B. Hayner)

대통령소속 의문사진상규명위원회

(보고서팀)

# 외국의 진실위원회 비교연구

## (1974~1994, 우간다 등 15개국)

프리실라 B. 헤이너 (Priscilla B. Hayner) 1)

### 목 차

1. 진실위원회 : 개관.....	2
배경 : 파라미터를 결정하는 것.....	5
표 1 : 진실위원회 개요.....	6
2. 왜 진실위원회인가?.....	10
진실을 알 권리.....	15
3. 15개 진실위원회, 1974-1994.....	16
우간다 1974.....	16
볼리비아.....	18
아르헨티나.....	19
우루과이.....	20
짐바브웨.....	22
우간다 1986.....	23
필리핀.....	25
칠레.....	26
차드.....	28
남아프리카—아프리카 민족회의 1.....	31
독일.....	33
엘 살바도르.....	34
르완다.....	35
남아프리카—아프리카 민족회의 2.....	39

1) 저자는 이 논문 초고에 조언을 해준 Bronwen Manby를 비롯한 많은 사람들과 인터뷰에 응해 준 많은 사람들에게 감사하고 있다.

에티오피아.....	41
4. 진실규명의 어려움과 딜레마.....	43
정치적인 한계.....	43
무엇이 진실인가?.....	43
국민의 위임?.....	47
시기 : 언제 얼마 동안?.....	48
누구의 명의로?.....	49
인원구성과 예산.....	52
표 2 : 자원과 책임 비교.....	53
공개로 할 것이냐 비공개로 할 것이냐?.....	54
실명을 공개하는 문제.....	55
5. 독립 진실위원회 같은 단체들.....	59
6. 비교와 결론.....	60
지역적인 비교.....	62
결론.....	64

이 논문은 1994년 5월에 완성되었다. 같은 해 6월 7일에 남아프리카 정부는 진실위원회를 설치할 계획을 발표했고 그 자세한 내용이 8월에 확정되었다. 6월 23일에는 과테말라 정부와 야당이 과테말라에 진실위원회를 설치한다는 합의서에 서명함으로써 1994년 말에 업무를 개시할 수 있게 되었다. 이 같은 상황은 본문의 각주에 자세히 언급되어 있다.

### 1. 진실위원회 : 개관

1993년 봄, 엘 살바도르에 대한 유엔 진실위원회의 보고서가 발표된 이후 진실위원회에 대한 관심이 두드러지게 증대되었다. 현재 정치적인 과도기에 있는 많은 다른 나라들이 진실위원회—지난 시대의 인권 침해와 국제인도법(國際人道法) 위반 사항들을 조사하기 위해 설치된 공식 기구—설치를 고려하고 있는 것은 엘 살바도르에 대한 보고서가 폭넓은 관심을 끌고 있기 때문이기도 하다.

진실위원회가 점점 더 인기를 얻게 되었지만, 그에 관한 연구가 아직 비교적 덜 되어 있다. 좀 더 잘 알려진 남아프리카의 2, 3개 위원회에

관심을 가졌던 것 외에는, 많은 문제점이 있었음에도 불구하고 이 분야에 대한 비교연구가 별로 없었다. 진실위원회에 대한 명확한 정의나 결정적인 파라미터가 확인되지 않았다. 이와 같은 공식적인 진상규명 기구들이 공통적으로 지니고 있는 제한과 한계와 문제점에 대한 탐구가 별로 없었고, 이러한 위원회가 현실적으로 달성할 것으로 기대할 수 있는 목적이 무엇인지 진지하게 살펴보지도 않았다. 새로운 진실위원회들이 현재 개설되고 있지만, 아직도 과거의 진실위원회들에 대한 포괄적인 조사가 이루어지지 않고 있다.<sup>2)</sup>

사실은 진실위원회에 대한 사례들이 일반적으로 알려진 것보다 많다. 여기서는 지금까지 존재했던 15개의 진실위원회에 대한 설명과 이들 위원회들에 의해 드러난 몇 가지 주요 결과들을 비교해 봄으로써 이들 현안들에 접근해 보고자 한다.

엘 살바도르의 진실위원회 (일반적으로 “진실위원회”로 알려져 있는 위원회)는 여러 가지 면에서 고전적인 진실위원회이다. 엘 살바도르 정부와 무장한 저항세력의 평화협정에 의해 설치된 이 위원회는 12년에 걸친 엘 살바도르 내전 중에 있었던 인권침해와 국제인도법 위반 사항을 개괄하는 보고서를 8개월 동안 쓰도록 되어 있었다. 위원들은 인권 침해의 희생자들과 목격자들로부터 증언을 듣고, 수많은 사건들을 심도 있게 조사했으며, 관심을 끌었던 수만 건의 사건에 대한 통계자료를 내놓았다. 위원회의 최종보고서는 군대와 암살단들이 시민들을 대상으로 광범위하게 저지른 학대행위들을 기술하면서, 그보다 상당히 적은 숫자이긴 하지만 무장한 저항세력이 저질러 학대행위들도 곁들여 놓고 있다. 이 보고서는 또 폭력행위에 책임이 있는 당사자들을 적시하고, 사법제도의 기능이 마비된 사실을 밝히면서 개혁을 위한 조치들을 권고하고 있다. 많은 사람들이 지적한 바와 같이, 진실위원회의 보고서는 결국 많은 사람들, 특히 살바도르 사람들이 오랫동안 진실로 받아들여온 것을 확인한 것이지만, 광범위하게 진행되었던 학대행위를 공식적으로 인정한 사실 그 자체가 중요했다.

엘 살바도르 진실위원회는 유엔이 후원하고 자금과 인원을 지원한

2) 오늘날까지 진실위원회를 다룬 논문이나 책들 중에서 이 문제를 보다 잘 개관한 것들 중에는 ‘국가의 범죄: 처벌과 용서 (1989), 칠레의 진실과 화해 전국위원회의 보고서 (1992) 등이 있다.

최초의 진실위원회였다. 이 진실위원회를 설치할 생각을 하게 된 것은, 과거사를 조사하기 위해 설치된 국가 인권위원회들 중에서 가장 잘 알려진 사례로서, 칠레와 아르헨티나에서 얻은 경험 때문이었다. 그러나 다른 나라들에 있는 최소한 12개의 이와 같은 위원회들은 그보다 잘 알려져 있지 않다—현재까지 이런 위원회가 최소한 모두 15개가 있다. 아르헨티나와 칠레 이외에, 우루과이와 필리핀, 차드, 볼리비아, 짐바브웨, 에티오피아, 독일, 우간다에 정부위원회가 설치되었다. (우간다에는 2개가 있었다). 1993년 초에는 한 국제 비정부 진실위원회가 르완다에 관한 보고서를 냈다. 아프리카 민족회의(ANC)는 남아프리카 전역에서 자행된 학대행위에 대한 ANC의 기록을 감정하기 위해 2개의 다른 진실위원회를 별도로 설치했다. 표 1은 이들 15개 위원회를 연대순으로 요약한 것이다.<sup>3)</sup>

진실위원회는 대대적인 인권침해의 역사를 청산하려고 노력하는 나라에서 어떤 결정적인 역할을 할 수 있다. 여기서 대강 살펴보는 많은 위원회들은 주목할만한 성공을 거두었다. 이들 위원회의 조사활동은 인권침해 사태에서 살아남은 사람들과 인권운동가들로부터 환영을 받았고, 이들의 보고서는 널리 읽혀졌으며, 이들이 밝혀낸 사실은 결론적이고 공정한 것으로 간주되었다. 이들 위원회들은 흔히 사회 속에 “체했던 것을 내려가게” 하듯 속이 시원하도록 하는 기구이고, 오랫동안 침묵 속에 묻어두었던 과거사를 공식적으로 인정하는 중요한 조치를 취하는 기구라고 언급되고 있다. 그러나 모든 진실위원회가 모두 그렇게 성공을 거둔 것은 아니었다. 어떤 위원회들은 심각한 제한을 받아—예를 들면, 제한된 위임 권한, 정치적인 제약, 제한된 정보 접근권, 기본적인 자원의 부족 등으로—과거사를 충분히 그리고 공정하게 밝혀내지 못한 채 단편적인 “진실”만을 보고했다. 어떤 경우에는 진실위원

3) 15개 진실위원회의 리스트가 완벽한 것은 아니다. 여기서 정의하는 바에 따라 충분히 진실위원회라고 볼 수 있고, 확실히 더 연구해 볼만한 가치가 있는 다른 위원회들도 있었다. 예를 들면, 인도의 중앙정부는 “Shah Commission of Inquiry”를 설치하여 1975년 6월 25일에 선포한 비상사태 하에서 발생한 학대행위들을 조사하도록 한 바 있다. 르완다 위원회와 비슷한 비정부 위원회로 1993년 10월 21일 이후 부룬디에서 발생한 인권침해를 조사한 한 국제 위원회는 1994년에 마무리한 보고서를 통해 1993년 후기에 부룬디에서 발생한 인권침해에 관한 보고를 한 바 있다. 이밖에 아르헨티나에서는 국가 진실위원회 이외에 다른 많은 시위원회 혹은 지역위원회가 있어서 군사정권 하에서 자행된 학대행위들을 조사했다.

회의 최종보고서가 비밀에 부쳐졌다.

#### 맥락 : 척도(parameter)를 규정하기

진실위원회는 일반적으로 말하면 특정 국가에서 있었던 인권침해의 역사를 조사하기 위해 설치된 기구이다—여기에는 군대나 정부여당 세력 혹은 무장한 야당세력이 저지른 침해가 포함된다. 국가 진실위원회는 보통 행정부가 지원하며, 입법부가 지원하는 경우는 그보다 적은 것이 일반적이다. 이와는 달리, 진실위원회가 유엔이나 혹은 비정부 기구에 의해 국제적으로 지원을 받을 수 있다. 비정부 진실위원회는 현재 세 가지 유형(르완다 위원회와 2개의 ANC위원회)이 있지만, 대부분의 비정부 인권조사 기관들은 여기서 정의하는 진실위원회가 아니다. 여기서 말하는 “진실위원회”는 공정하게 정의되고 제한된 형태를 갖춘 기구들만을 의미한다.

필자가 정의하는 진실위원회에는 네 가지 주요한 요소가 내포되어 있다. 첫째, 진실위원회는 과거에 초점을 맞추고 있다. 둘째, 진실위원회는 어떤 특별한 사건에 초점을 맞추는 게 아니라, 어느 시기에 걸쳐 발생한 인권침해나 혹은 국제인도법 위반행위 전체를 밝혀내려 한다. 셋째, 진실위원회는 보통 미리 정해진 기간 동안 일시적으로 존재하고, 밝혀낸 사실들에 대한 보고서를 제출하는 것과 동시에 해산된다. 따라서, 진실위원회는 언제나 그 후원자에 의하여 어느 정도 권위가 주어진다. 그래서 정보에 더 쉽게 접근할 수 있고, 더 많은 보호와 안전을 보장받는 가운데 민감한 문제에 파고들 수 있으며, 보고서를 통해 더 많은 영향을 미칠 수 있다.

진실위원회  
시행  
목적

대부분의 진실위원회는 나라의 정권이 바뀐 시점에, 인권을 침해했던 과거와의 단절을 과시하거나 강조하고 국민의 화합을 촉진하며 정치적인 합법성을 확보하거나 유지하기 위해 창설된다.

진실위원회와 비슷한 기능—과거의 인권침해 행위를 조사하고 보고서를 공표하는 일—을 해온 전국적인 비정부 사업들이 많이 있었지만, 그것은 진실위원회와 같은 권위나 전형적인 조직을 가지고 활동한 것이 아니었다. 아마도 브라질에서 했던 이 같은 사업이 가장 많은 주목

표 1 연대순으로 분 15개 진실위원회 1994년 5월 프리실라 B. 헤이너					
국가	진실위원회 이름	보고서 제목과 공표 날짜	활동기간	조사시기	후원자
우간다	1971년 1월 25일 이후의 우간다 실종자 조사위원회	1971년 1월 25일 이후의 우간다 실종자 조사위원회 보고서, 1975	1974	1971, 1, 25-1974	대통령
볼리비아	실종조사 국가 위원회	최종보고서를 내지 않았음	1982-1984	1967-1982	대통령
아르헨티나	실종자들에 관한 국가위원회	눈까 마스 1985	1983-1984	1976-1983	대통령
우루과이	“실종자” 상황과 그 원인에 관한 조사위원회	“실종자” 상황과 그 원인에 관한 조사위원회 최종보고서	1985	1973-1982	의회
짐바브웨	조사위원회	보고서를 비밀에 부침	1985	1983	대통령
우간다	인권침해 조사위원회	활동 중	1986-현재	1962, 12-1986, 1	대통령
필리핀	대통령소속 인권 위원회	보고서 미완성	1986-1987 (미완료)	1972-1986	대통령
칠레	진실과 화해에 관한 국가 위원회	진실과 화해에 관한 국가 위원회 보고서	1990-1991	1973, 9, 11-1990, 3, 11	대통령
차드	아브레 전 대통령과 그의 공범 및 중범들의 범죄와 횡령 조사위원회	위원회 보고서 1972, 5, 7.	1991-1992	1982-1990	대통령

남아공 (ANC)	전 ANC 죄수 및 구금자들의 고발 조사위원회	전 ANC 죄수 및 구금자들의 고발 조사위원회 보고서 1992, 10.	1992	1979-1991	ANC
독일	독일 SED * 독재의 역사와 결과를 평가하기 위한 연구 위원회	활동 중	1992-현재	1949-1989	의회
엘살바도르	엘살바도르 진실 위원회	광란에서 희망으로 1993, 3, 15.	1992-1993	1980, 1-1991, 7	유엔
르완다	1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 관한 국제 조사위원회	1990년 10월 1일 이후 국제 르완다 인권침해 조사 위원회 보고서 1993, 3.	1993	1990, 10-1993	4개의 국제 NGO
남아공 (ANC)	ANC 회원국들이 자행한 ANC 죄수 및 구금자들에 대한 인권침해 및 잔혹행위 조사위원회	ANC 회원국들이 제기한 ANC 죄수 및 구금자들에 대한 인권침해 및 잔혹행위 조사위원회의 보고서 1993, 8, 20.	1993	1979-1991	ANC
에티오피아	특별 검사국	활동 중	1993-현재	1974-1991	대통령

\*譯註: SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands): 독일 사회주의 통일당

을 받았을 것이다. 이들 사업은 여기 진실위원회 리스트에 포함되어 있지 않지만, 과거사를 문서로 입증하는 또 하나의 중요한 다른 방법을 제시해 주기 때문에 아래 5항에서 간단히 언급하고 있다.

진실위원회의 임무는 인권침해 책임자들을 기소함으로써 달성되는

공식적이고 합법적인 책무와 분명히 구별된다. 여기서 말하는 15개 위원회는 진실위원회의 보고서가 나온 후 기소가 이루어지는 경우가 매우 드물다는 사실을 보여주고 있다. 대부분의 경우 침해자의 신원이 밝혀지고 잔학 행위의 정도가 널리 알려졌을 때도 어떤 종류의 재판도 없었다.<sup>4)</sup> 몇몇 진실위원회가 기소를 권고하거나 자료를 법정에 제출한 적도 있지만, 진실위원회가 맡은 바 진짜 임무는 흔히 진실위원회의 보고서 발표에 이어 기소하거나 사면하는 결정에 능동적인 역할을 하지 못하게 되어 있다. 의도적으로 정한 진실위원회의 일시적인 성격과 매우 제한되어 있는 권한으로 보아, 기소 여부에 대한 결정은 대개 정치적인 것이거나 정치적인 현실이 반영되는 것이다. 그런 결정은 진실위원회가 영향을 미치는 영역과는 별개의 것으로 간주되는 것이다.

기소나 사면에 대한 문제는—Human Rights Watch가 진실규명 단계와 대조되는 정의구현 단계라고 하는 것은—여기서 다루지 않을 것이다. 이 문제에 관한 문헌은 많이 있다.<sup>5)</sup> 이들 문헌들은 과거의 범죄행위를 처벌할 국제법적인 의무, 기소에 대한 정치적인 제약과 한계, 준주 의무법의 한계 등 여러 가지 문제를 거론하고 있다. 그러나 필자는 여기서 그런 토론에 참여하지 않을 것이다. 이 논문은 위에서 언급한 용어로 말하면 바로 진실 부문에만 초점을 맞추고 있다. 진실규명 단계는 개개인을 법정으로 데리고 가는 단계와는 별개의 과정이다.

마찬가지로, 이 논문은 전범재판이라는 주제도 다루지 않는다. 인권 범죄로 기소된 특별한 사람들을 재판하기 위해 설치된 이런 국제 재판소들은 전쟁 중에 발생한 전체적인 인권침해 상황을 밝혀내는 데 도움을 줄 수 있다. 그러나 이러한 재판은 어떤 개인의 행위에 초점이 맞추어져 있고, 인권침해에 대한 전체적인 양상을 조사하거나 보고하려 하지 않는다. 전범재판소는 진실위원회와 본질적으로 다른 성격을 지니고 있다.

진실위원회에 대한 관심은 지난해를 전후하여 급격히 고조되어 왔

4) 여기서 살펴본 15개 위원회 중 소수만이 명백히 재판을 가로막는 사면법을 갖고 있었다. 그러나 대부분의 다른 위원회의 경우 사실상의 사면권을 갖고 있어서—기소 여부를 진지하게 고려한 적이 없었다. 마찬가지로, 볼리비아와 아르헨티나의 위원회 같은 소수 위원회의 경우에만 진실위원회의 조사와 관련되거나 그 결과로 재판이 열렸다. 에티오피아에서도 재판이 예상된다.

5) 전 정권의 인권침해 행위를 기소할 의무 (1991), 국제법상 중대한 인권침해 행위를 조사하고 기소할 국가의 책임 (1990) 등 참조.

다. 이 같은 현상은 다음과 같은 여러 가지 요인에 의해 생겨났다. 즉 엘 살바도르 진실위원회의 보고서가 주목을 끌었고, 민주화되는 과정에 과거의 인권침해죄를 무시할 수 없다는 합의가 증대되었으며, 전세계 여러 분쟁 지역에서 진실위원회와 같은 기구를 설치할 필요성을 인식하게 되었기 때문이다. 엘 살바도르의 사례가 있는 후, “진실위원회”는 이제 잘 알려지고 매력적인 존재가 되었으며—남아프리카, 과테말라, 말라위 같은 곳을 위한 하나의 해결책으로 생각되고 있다. 실제로, 이들 세 나라에서 진실위원회가 비교적 빠른 시일 내에 각각 설치될 것 같다.<sup>6)</sup> 멕시코, 한국, 온두라스에서도 진실위원회 설치를 요구하는 목소리가 나오고 있다.<sup>7)</sup>

정부의 직책인 온두라스 인권보호(국가위원회) 위원의 노력이 진실위원회의 하나의 새로운 선례가 될지도 모른다. 솔선하여 행동했던 Leo Valladares Lanza 위원은 1993년 마지막 4개월 동안, 1980년부터 1993년 사이에 온두라스에서 발생했던 실종사건에 관한 장황한 보고서를 종합했다.<sup>8)</sup> 그 보고서는 신문기사 및 다른 공식 소식통을 근거로 한 것이었으며, 의도적으로 “임시 보고서”라는 부제를 붙여 놓음으로써 정부가 좀 더 광범위하게 조사를 할 수 있고 제한된 정보에 접근할 수 있는 진실위원회를 설치할 것을 요구하고 있다.<sup>9)</sup> 이 보고서는 실종 문제를 중요한 문제로 대두시켰다. 보고서가 발간된 그 날 온두라스 군부는 1980년대에 발생했던 정치적인 살해와 실종에 관한 비밀 서류들을 공개하고 혐의가 있는 장교들을 판사들이 심문할 수 있도록 하겠다고 약속했다. 뉴욕 타임스지가 논평한 바와 같이, “군부의 이 같은 결

6) 이 논문이 발표된 이후, 남아프리카 정부는 진실위원회에 대한 계획을 발표했다. 남아프리카가 이런 계획을 발표한 지 2주 후에는 과테말라의 협상 당사자들은 과테말라에 진실위원회를 설치하는 합의서에 서명했다. 말라위에서는 정당 지도자들이 진실위원회에 대해 원칙적인 합의를 보았다.

7) 멕시코에서는 진실위원회라고 자칭하는 비정부 단체가 1968년 툴라텔콜코에서 군대가 시위하는 학생들에게 발포하여 수백 명을 죽인 사건을 조사하고 있으며, 진짜 위원회를 설치하여 이 사건을 조사하라는 목소리가 나오고 있다. 한국에서는 학생들과 운동가들이 1980년 광주에서 일어난 학살사건을 조사하라고 압박하고 있다. 인권운동가들은 당시에 피살된 사람을 2000여 명으로 추산하고 있으나 심도 있는 조사가 이루어지지 않았다. 앞으로 설치될 이들 위원회가 가까운 장래에 당시의 인권상황을 폭넓게 조사할 것인지, 아니면 조사의 폭을 좁혀 이들 사건들에만 초점을 맞출 것인지는 분명치 않다.

8) 원래 이 위원의 보고서는 1000페이지가 넘었다. 발간된 이 보고서는 원래의 보고서에서 주요 부분을 발췌한 것으로 구성되어 있다.

9) 저자와의 대담에서 Valladares 위원은 자신이 진실위원회를 구성하려고 노력하는 것이 아니라고 말하면서, 위원회를 설치할 책임은 역시 정부에 있다고 주장했다.

정은 군이 오랫동안 정권을 잡고 있으면서 인권침해에 대해 책임을 지지 않던 나라에서는 이례적인 일이다.”<sup>10)</sup>

실제로 진실위원회는 이제 점점 더 일반적인 것이 되어가고 있다. 1992년 3월부터 1993년 후반 사이에 6개의 진실위원회가 설치되었다. 그리고 1974년부터 1991년 사이에 설치된 9개 위원회는 모두가 그 나라의 대통령이나 의회의 후원을 받았던 반면에, 나중에 설치된 이들 6개 위원회 중 4개 위원회는 새롭고 비전통적인 모델이다. 이들 위원회는 유엔이나 야당 혹은 비정부 기구 연합의 후원을 받고 있다. 정해진 모델이 있을 필요가 없다. 그 나라의 독특한 상황 속에서 다른 새롭고 혁신적인 진실위원회의 모델이 개발될 수 있는 것이다.

## 2. 왜 진실위원회인가?

과거의 학대행위들을 조사하기 위해 설치된 인권위원회는 흔히 서로 중복되는 여러 가지 다른 목적을 달성할 수 있다. 진실위원회를 설치하는 가장 직설적인 명분은 인간 받은 진실규명이라는 것이다. 즉 나라의 과거사를 정확하게 기록하도록 하여 나라의 역사와 정부의 말썽 많은 행위들을 올바르게 기록하는 데 도움을 주는 것이다. 인권침해에 대한 정직한 보고서를 남기는 것은 역사가 상실되거나 다시 쓰지 않도록 하고, 사회가 과거로부터 교훈을 얻어 앞으로는 그런 침해행위가 되풀이되지 않도록 하려는 것이다.

그러나 “진상규명”이란 말은 아마도 부적절한 말인지도 모른다. 왜냐하면 조사가 사람들이 과거에 무슨 일이 일어났고 누가 책임자인지 널리 믿고 있던 것을 확인하는 것으로 끝나기 마련이기 때문이다. 사후(死後) 진실위원회를 정당화하는 상황에서는, 희생된 주민들은 어떤 학대행위가 있었으며 그런 짓을 한 사람이 누구인지 분명히 알고 있는 경우가 많다. 권위주의적인 군부의 억압과 극렬한 내전을 포함한 여러 가지 내부분쟁에서 발생하는 많은 폭력행위는 책임 있는 당사자들의 명백한 승인을 받거나 (정치적인 납치, 표적으로 삼는 집단 또는 개인 공개 등), 제복을 입은 사람에 의해 자행되며, 실종 혹은 집단 학살과

10) 온두라스, 살해 관련 서류 공개키로: 판사들이 정치적인 살해 사건 관련 장교들을 심문하게 하겠다고 군부서 약속—뉴욕 타임스, 1993, 12, 31.

같은 행위의 목격자들을 남겨둔다. 모든 경우에 그런 것은 아니지만, 폭력의 시대 중에 누가 무슨 짓을 했는지에 대한 일반적인 정보는 국내의 시민들에게 잘 알려져 있는 것이 보통이다.

이와 같은 사실을 감안해 볼 때, 중요한 것은 진실위원회가 진실을 규명하기보다 진실을 인정하는 위원회라고 말하는 것이 더 정확할지도 모른다는 것이다. Aryeh Neier는 “인정한다는 것은 국가가 자신의 비행을 시인하고 그것이 잘못되었음을 인정하는 것을 의미하는 것”이라고 썼다.<sup>11)</sup> 당시 Americas Watch의 이사였던 Juan Mendez는 “공식적으로 인정되어 ‘공중이 공유하는 인식의 일부’가 되는 시인은...단순히 ‘진실’로 남아있을 때는 없었던 신비스러운 성격을 지니게 된다. 공식적인 시인은 여하튼 상처를 치유하는 출발점이 된다.”<sup>12)</sup> 진실위원회의 보고서에 그 개요가 기록되어 있는 사실들을 정부나 반대세력이 공식적으로 시인하는 것은 오랫동안 부인되어온 ‘진실’을 인정하는데 심리적으로 중요한 역할을 할 수 있다.

진실위원회는 그 나라의 정치적인 과도기나 혹은 그 직후에 설치되는 것이 보통이다—정치적인 과도기는 칠레나 남아프리카에서처럼 점진적인 민주화의 형태로 진행되기도 하고, 엘 살바도르처럼 협상을 통해 내전을 해결하기도 하며, 우간다와 차드처럼 반군이 군사적 승리를 거두기도 하고, 아르헨티나와 우루과이처럼 억압적인 군사통치 후 민주적인 개방이 급격히 진행되는 형태를 취하기도 한다. 진실위원회는 정부의 인권관행에 실질적인 변화와 법의 지배를 존중하는 입장을 확인하거나, 혹은 새로운 국가수반의 권위와 인기를 정당화하거나 강화하는 데 도움을 줌으로써, 또는 전자와 후자를 다 충족시켜 줌으로써 과도기에 중요한 역할을 할 수 있다.

정부가 국가의 인권정책과 관행에 대해 좀 더 우호적인 견해를 부추기기 위해서, 손상된 정부의 이미지에 대한 국민의 인식을 조작하는 위원회를 설치할 수도 물론 있다. 특히 정부가 인권을 침해한 전력을 개선하라는 국제적인 압력을 받고 있을 때 이런 일이 일어날 수 있다. 분명히 현재가 아니라 과거를 살펴보게 되어 있는 것이 위원회의 임무

11) Neier, 上記 각주 2, 34.

12) Mendez, 上記 각주 2, 583. Mendez는 이 같은 구별을 분명히 하기 위해 Thomas Nagel 교수의 말을 인용하고 있다.



임을 감안하여, 새 정부가 개선된 인권정책을 공언함으로써 위원회의 조사를 받지 않는 것을 정당화하기 쉽다. 그래서 현재 진행되고 있는 인권침해 행위들을 위원회가 쉽게 간과해버린다. 이런 상황에서는 정부의 위원회가 정치적인 도구인지 아니면 변화를 정확하게 반영한 것인지 당장 분명하게 드러나지 않는다. 우간다 최초의 진실위원회와 차드의 진실위원회가 그 적절한 사례이다. 1974년 우간다의 이디 아민은 국제 인권기구의 압력에 얼마간 호응하여 위원회를 하나 설치했다. 그러나 아민은 위원회의 보고서를 무시하고 잔인한 통치를 계속했다. 차드에서는 조사위원회가 과거에 대한 보고서를 완성했지만, 정부가 인권침해 행위를 속이려 한다는 비난을 받았다.

진실위원회의 존재가 앞으로 유사한 인권침해 행위가 되풀이되는 것을 줄일 수 있음을 확실히 보증하는 것은 아니다. Neier는 이와 같은 점을 다음과 같이 인정하고 있다.

나는 과거에 있었던 침해행위에 관한 진실을 인정하고 밝히거나 그 책임자들을 처벌하는 것이 앞으로 그런 침해행위를 반드시 막아 줄 것이라고 주장하지 않는다. 이러한 논리에 대한 명백한 증거가 있는지도 의심스럽다. 사면 지지자들이 때때로 주장하는 정반대의 견해, 즉 사면은 화해를 증진시키지만 만일 민주주의에 이행을 하는 정부가 과거에 인권을 침해한 사람들을 처벌한다면 그 사람들이 다시 권력을 잡도록 할 위험이 있다는 견해에 대해서도 같은 말을 할 수 있다. 양쪽의 결과가 다 나올 수 있다. 범죄자를 사면하든 처벌을 하든 그것은 그 나라에서 일어나는 사건들의 양상에 영향을 미치는 많은 요소 중의 하나일 뿐이다.<sup>13)</sup>

그러나 대부분의 진실위원회가 지니고 있는 명백한 의도는 앞으로 인권침해를 하는 악행이 재발될 가능성을 줄이는 것이다. 이 같은 사실은 여러 위원회 보고서에 진술되어 있고, 심지어 위원회 운영 규정에도 들어 있다. 라틴 아메리카의 한 정부 위원회와 3개의 독립된 비정부 위원회의 보고서 제목들은 이 같은 정서를 반영하고 있다—요즘 잘 알려져 있는 눈까 마스 (Never Again)가 그런 것이다. 위원회는 더

13) Neier, 上記 각주 2, 35.

많이 아는 시민들이 억압적인 통치로 되돌아가는 징조가 있으면 그것을 알아차리고 저항할 것이라는 희망을 가지고, 단순히 인권침해에 대한 정확한 기록을 발간함으로써 미래에 그러한 침해가 있을 수 있는 가능성을 줄이는 데 아마 도움을 줄 수 있을 것이다.

더 구체적으로 말하면, 진실위원회는 개혁을 요구하는 특별한 권고로서 미래에 기여할 수 있다. 모든 위원회가 권고를 하는 것은 아니다. 그러나 위원회 보고서에는 군대와 경찰의 개혁, 민주제도의 강화, 국민적 화해를 촉진시킬 조치, 피해자에 대한 보상, 사법제도의 개혁 등을 망라하는 권고사항들이 포함되어 있다. 이러한 권고사항들은 (엘 살바도르의 경우를 제외하고) 의무적인 것이 아니지만, 시민사회나 국제 공동체가 미래의 변화를 공략할 수 있는 압력 효과를 제공할 수 있다.

대부분의 인권기구와 인권운동가들은 진실위원회가 기여하는 바가 위원회의 활동에 수반되는 위험을 능가하며, 충분한 진실규명이 있은 후에 실제적인 치유가 가능하다는 사실을 진정으로 느끼고 있다. “반성과 성찰이 결정적으로 중요하다. “정부는 언제나 그런 것을 하고 싶어 하지 않는다는 것은 너무나 명백한 사실이다. 그러나 그것은 정부가 무시할 수 없는 의무이다. 칠레와 아르헨티나에서는 과거를 잊고 책장을 뒤로 넘기기 위해서 진실위원회를 설치했다. 비범은 어떻게든 책을 덮어버리지 않는 데 있다...위원회가 완전한 것이 아니나, 위원회 없이 당신은 어떻게 할 것인가?”고 엘 살바도르 진실위원회에서 일했던 칠레의 한 인권변호사가 말했다.<sup>14)</sup>

그러나 진실위원회가 국민적 화해를 촉진하는 데 도움을 주는지, 아니면 어떤 사람들이 주장하는 것처럼 위원회가 분노를 더 심화시키고 오래된 문제를 새로이 파헤쳐 악화시키는지에 대해서는 의견이 일치하지 않는다. 보고서에 연루되어 있는 사람들—군대와 정치 지도자, 게릴라 전사나 혹은 판사들—은 과거를 들먹이는 일에 당연히 반론을 펼 것으로 예상된다. 중립적인 사람들도 과거사를 조사하는 것이 미래에 해롭고 그와 같은 “뜨거운” 보고서가 정치적으로 취약한 환경에 기여할 수 있을지 의심스럽다고 주장했다. 대대적인 인권침해가 자행된 시기의 역사 속에는 그 침해 상황을 조사하여 결과를 문서화하지 않은

14) 칠레 인권변호사 Sergio Hevia Larenas와의 인터뷰 (1993, 3, 12).

사례가 많이 있다. 가장 흥미로운 것은 국민적인 화해를 위해서 위원회를 의도적으로 설치한 사례들이다.

알려진 바에 의하면, 모잠비크에서는—전쟁 중에 온갖 잔학 행위가 있었음에도 불구하고—현재의 과도기에 진실위원회를 설치할 계획이 없다. 앙골라에서도 언젠가 평화가 오더라도 그럴 계획을 갖고 있지 않다. 모잠비크의 분쟁 당사자들은 그들이 최우선적으로 해야 할 일은 군대를 해체하는 것이라고 주장하며 국제 인권기구들이 진실위원회를 설치하라는 제의를 거절했다. 모잠비크의 일반 국민들도 소름끼치는 과거를 회고하는 일에 관심이 없는 것 같다. 이 같은 상황에 대해 질문을 받은 한 미국 국무부 관리는 국무부에서도 계속되고 있는 화해와 진실위원회에 관한 논쟁을 이렇게 요약했다. “치유를 시작하기 전에 과거에 감염된 모든 상처를 제거할 필요가 있다. 그러나 앙골라와 모잠비크 같은 나라에서 감염된 상처를 모두 제거하고 나면 무엇이 남아 있을지 의심스럽다....나는 언제나 진실이 밝혀져야 한다는 생각을 확고하게 갖고 있다. 그러나 그렇게 생각하지 않는 사람들도 있다. 그들은 특히 전쟁으로 황폐화된 나라들에서는 미래의 인권침해 소지를 제거하는 데 초점을 맞추는 것이 무엇보다 중요하다고 생각한다.”<sup>15)</sup>

사실 진실위원회가 오늘날까지 상황을 악화시킨 적은 없다. 짐바브웨에서 몇 사람이 진실위원회 보고서가 발표되면 폭력이 촉발될지 모른다고 넌지시 말한 것이 유일한 경우이다. 그러나 이런 말이 나온 것은 보고서가 즉각 발표되지 않은 탓이기도 하다. 르완다에서는 1993년 위원들이 출국하자마자 정부군이 살인의 광란을 계속했다. 그러나 이것은 진행중인 테러 전술을 그대로 보여준 것이었다. (위원들이 방문중이던 2주간 동안은 이 전술을 중단했다.) 그만큼 위원회의 활동에 대한 특별한 반응을 보여 주었다. 위원회의 공동의장에 의하면, 이들 동안 살해된 수백 명 중 소수만이 위원회를 도와주거나 위원회에 나와서 한 증언과 관련되어 있었다.<sup>16)</sup> 6주 후 르완다 위원회 보고서가 발간되자 르완다 정부에 대한 국제적인 압력 때문에 군부가 테러 작전을 중지하지 않을 수 없었다. 보고서들이 예상외로 분명하고 강한 표현을 사용

15) 미국 국무부 관리와의 인터뷰 (1993, 5, 7).

16) 1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해 조사 국제위원회 공동의장 Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993, 4, 24).

했음에도 불구하고, 각 진실위원회가 미친 전반적인 영향력은 대체로 긍정적인 것이었다. 흔히 긴장을 완화시키고, 국민적 화해를 증진시켰으며, 아마도 일반 국민과 정치 지도자들에게도 인권문제를 더 많이 이해하게 하고 중시하게 했을 것이다.

진실위원회에는 물론 분명한 한계가 있다. 일반적인 총칙으로서, 가장 중요한 것은 진실위원회가 증인들을 소환하거나 사건을 재판에 회부하는 권한과 같은 기소권이 없고,<sup>17)</sup> 개인에게 유죄를 선고하는 사법기관과 같은 역할을 하지 못한다는 것이다. 어떤 행위에 대해 책임이 있는 사람들을 공개적으로 거명한 위원회들은 일반적으로 그것이 사법적인 판단이 아니라는 것을 분명히 말하고 있다.

진실위원회는 또한 일반적으로 현재의 인권상황을 조사하지 않는다.<sup>18)</sup> 그러므로 진실위원회는 현재의 인권문제에 대처하는 상설 인권위원회나 기구에 요구하는 것을 충족시켜 주지 않는다.

### 진실을 알 권리

인권운동가들은 최근 현행 인권법에 있는 진실을 알 고유한 권리에 초점을 맞추기 시작했다. 국제 인권법은 국가들에게 인권침해 행위를 조사하고 처벌할 의무를 지우고 있다. 이 법에는 이 같은 조사의 결과를 알아야 할 시민의 고유한 권리가 포함되어 있다. 워싱턴에 있는 인권을 위한 법적 소송 센터의 Frank LaRue와 Article 19의 Richard Carver는 진실에 대한 이 같은 권리를 처음으로 명확하게 설명한 사람들이었다. Carver는 이렇게 쓰고 있다. “Article 19는 실제로 ‘진실을 알 권리’가 있다고 생각한다. 그 권리는 <sup>제17기</sup> 국제인권선언 19조에 의해 보장되어 있다.” 그는 또한 인간과 국민의 권리에 관한 아프리카 헌장에서 이와 비슷한 “정보를 받을 권리”를 인용하고 있다.<sup>19)</sup> 인권운동가들은 1988년 7월 29일 Valasques Rodriguez 사건에서 인권에 대한 미국 법정의 판결을 지적하기도 한다. 이 판결에서 미국 법정은 실종된 사

17) 에티오피아의 검사국은 예외이다. 이 검사국은 과거사를 증거로 입증하고 개인을 재판에 회부하고 있다.

18) 필리핀과 르완다의 위원회는 예외이다. 이들 위원회는 위원회가 활동했던 기간까지 발생했던 인권침해 상황을 조사했다.

19) Article 19, Malawi's Past, 上記 각주 6.

인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장  
- 15 -  
African Charter on Human and People's Rights

람들의 운명을 조사하고 그 정보를 친족에게 밝혀 줄 의무가 국가에 있다고 결론지었다.

### 3. 15개의 진실위원회, 1974-1994

#### 우간다 1974

“1971년 1월 25일 이후 우간다 국민의 ‘실종’ 조사위원회”가 1974년 6월 이디 아민 다다 대통령에 의해 우간다에 설치되었다. 이 위원회는 아민 정부 수립 후 몇년 동안 군대의 손에 실종되었다고 고발한 사건들을 조사하는 임무를 갖고 있었다.<sup>20)</sup> 이 위원회는 실종사건을 조사하라는 국민들의 점증하는 압력에 의하여 설치되었다. 이 위원회는 파키스탄 출신 판사를 위원장으로 하여 우간다 경찰 총경 2명과 우간다 군 장교 1명으로 구성되었다. (1914년)의 조사위원회 법에 의한 대통령령으로 설치된 이 위원회는 증인을 강제 소환하여 증언을 들을 권한과 공식 정보원(源)으로부터 증거물을 요구할 권한을 갖고 있었다. 그러나 정보에의 접근이 헌병대와 군 정보기관을 비롯한 정부의 여러 부처에서 차단되었다. 대부분의 진실위원회와 마찬가지로, 이 위원회는 그 임무가 실종사건에 대한 조사와 보고서를 내는 것이며 사법적인 형사 기능을 하는 것이 아님을 분명히 알고 있었다. 위원회는 이 사실을 보고서에 장황하게 기술했다.<sup>21)</sup> 위원회는 545명의 증인들로부터 증언을 청취했고 308건의 실종사건을 문서로 작성했다. 증언 청취는 달리 요구하는 바가 없는 한 대체로 공개되었다. “위원회가 상당히 많은 실제적인 어려움에 직면했고 활동 중 정치적인 분위기도 매우 비우호적이었던 점을 감안할 때, 위원회가 거둔 성과는 놀랄만한 것이었다.” 당시 Africa Watch의 연구 이사였던 Richard Carver는 이렇게 지적했다. 그는 이어 다음과 같이 말했다.

위원회는 ‘실종’사건의 주요 책임이 아민에 의해 설치된 특별 보안기관들

20) 이 위원회에 대한 자세한 내용은 Richard Carver가 쓴 Called to Account: How African Governments Human Rights Violations (1990)에 잘 설명되어 있다.

21) Richard Carver이 쓴 同上の 책에 인용된 1971년 1월 25일 이후 우간다 국민 실종사건 조사위원회 보고서.

인公安부대와 국립 조사국에 있다고 결론지었다. 위원회는 또한 헌병대와 정보기관의 활동은 물론 군 장교들의 권력 남용을 비판했다.<sup>22)</sup>

위원회는 경찰과公安부대의 개혁 및 시민의 법적 권리를 다루는 사법관리들의 교육을 위한 특별 권고사항으로 결말을 지었다.

위원회의 증언 청취는 공개되었지만, 아민 대통령은 위원회의 보고서를 발간하지 않았고 (위원회의 권한이 그에게 미치지도 않아) 위원회의 권고사항 중 아무것도 실행하지 않았다.

위원회의 보고서는 아민 정부의 관행에 별로 영향을 주지 못했다. 보고서가 제출된 후, 위원 4명은 분명히 그들이 한 일에 대한 보복행위로서 국가의 표적이 되었다. 파키스탄 사람은 정부에서 일자리를 잃었고, 다른 위원 한 사람은 날조된 살인혐의로 사형선고를 받았으며, 또 한 위원은 체포를 피하기 위해 다른 나라로 도망쳤다.<sup>23)</sup> 이제는 잘 알려져 있는 바와 같이, 이디 아민 군의 권력남용은 그 후 수년간 현저히 증가되어 아민은 “우간다의 학살자”라는 별명을 얻었다.

Caver는 “그럼 그 모든 활동이 시간 낭비였는가?” 라는 물음을 던져 본다. 그리고 나서 그는 세 가지 이유에서 그렇지 않다고 주장한다. 그는 1970년대 우간다에 대한 수정론자의 견해를 반박하는 위원회의 보고서가 지닌 중요성, 위원회의 조사기간 중 짧은 기간 동안 실종사건이 줄어든 사실, 잔학행위를 조기에 알아냄으로써 1970년대에 들어와서도 아민을 계속 지지한 국제 아민 지지자들에게 책임이 있음을 분명히 밝히고 있는 사실 등을 예로 들고 있다.<sup>24)</sup> 위원회의 보고서가 나온 후 정부가 지원한 폭력의 정도를 고려해 볼 때, Caver는 확실히 먹구름 주위에 한 줄기 밝은 빛을 비추고 있는 것 같다. 다른 사람들 역시 역사적인 기록을 남긴 것만으로도 그 중요성을 과소 평가해서는 안 된다며 그와 비슷한 정서를 공감했다.

이 위원회는 위원회의 조사 대상인 정부 밑에서 활동했고 같은 정부에 권고사항을 제시했다. 그러므로 위원회의 최우선적인 활동은 아마도 앞으로 정부군의 권력 남용을 막기 위해 노력하는 것이었을 것이

22) Caver, 上記 각주 20, 399.

23) 同上 400.

24) 同上

다. 이 일은 어쩌면 (권력 남용에 대한 공개적인 규탄을 통해) 같은 권력남용을 계속하려는 정부의 의지에 영향을 미치거나 (권고한 개혁을 통해) 그럴 능력에 영향을 미침으로써 수행될 수 있었을 것이다—그러나 위원회는 아무런 성과를 얻지 못했다. 인권정책과 관행에 실질적인 변화를 가져올 아무런 정치적 의지나 사명감도 없이 위원회가 설치되었던 것이다.

1974년의 우간다 위원회는 거의 잊혀지거나 역사 속으로 사라졌다. 1986년에 우간다 조사위원회를 설치하면서 바로 12년 전에 활동했던 비슷한 위원회를 전혀 참고하지 않았다.<sup>25)</sup>

### 볼리비아

첫 번째 라틴 아메리카 진실위원회는 볼리비아에서 창설되었다. 1982년 10월 민주정치로 복귀한 바로 그 날 에르난 실레스 수아소 대통령 정부는 “실종조사 국가위원회”를 설치했다. 8명의 위원은 사회 각계 대표들로서 법무부 차관, 하원의원 1명, 상원의원 1명, 군 대표 1명, 노동자 연합회와 농민 연합회 대표 각 1명, 두 개의 인권기구 대표 각 1명이 선임되었다. 당시에 이 위원회는 국내에서 잘 알려져 있었고, 1967년부터 1982년 사이에 발생한 155건의 실종사건에 관한 증거를 수집했다. 몇몇 사건에서는 실종자들의 유골을 찾을 수 있었다. 그러나 위원회의 사무국장인 로올라 구스만의 말에 의하면 결정적인 조사가 이루어진 사건은 결국 하나도 없었다. 그는 인권기구인 ASOFAMD, 즉 국가의 해방을 위해 감금되고 실종되고 순교한 사람들의 친척협회대표로 위원이 된 사람이었다.<sup>26)</sup> 위원회는 전문요원 6명을 채용할 수 있었고 정부로부터 매우 제한적인 재정지원을 받았다. 그러나 구스만의 말에 의하면 위원회는 활동을 마무리하기에 충분한 자원과 정치적인 지원을 받지 못했다. 2, 3년 후 위원회는 최종보고서를 내지도 못한 채 해산되었다. 구스만은 현재 보고서를 발간하기 위해 위원회의 자료들을 다시

25) 어느 문헌에서도 이 위원회에 대한 참조문이 별로 없다. 심지어 우간다 내에서도 잊혀진 것 같다. 1986년 우간다 조사위원회의 한 위원은 새 위원회가 “아르헨티나 위원회에 이어 세계에서 두 번째 기구”이라고 썼다. John Nagenda, *The Human Rights Commission in Uganda 1986-1991*.

26) 로올라 구스만과의 인터뷰 (1994, 8, 12).

개봉해 보려고 애를 쓰고 있다.<sup>27)</sup>

유감스럽게도, 다른 여러 진실위원회와 마찬가지로 이 위원회에 부여된 권한이 진실에 대한 충분한 조사를 하지 못하게 했다. 그래서 고문사건과 불법적이고 장기적인 감금 및 다른 권력남용 행위들을 제대로 조사하지 못했다. 그러나 대체로 볼 때, 진실을 규명하려는 위원회와 재판 및 개인적인 노력이 결합됨으로써 결과적으로 Americas Watch가 볼리비아의 조치를 긍정적으로 평가하게 했다. “그 조치의 유일한 성과는 진실과 정의를 위한 추구가 인권기구의 합법적인 노력으로 인정받았을 뿐만 아니라 국가의 의무로 인정받은 것이다. Americas Watch는 사랑하는 사람들의 운명을 한 점 의혹 없이 밝혀내려는 희생자 가족들의 권리를 진심으로 지지한다.”<sup>28)</sup>

### 아르헨티나

아르헨티나의 진실위원회는 국제적 관심을 폭넓게 끌었던 최초의 위원회였다. 군 장교들에 대한 재판과 더불어 진실위원회의 노력 덕분에, 아르헨티나는 흔히 어려운 과도기에 진실과 정의를 추구하는 다른 나라의 본보기로 보였다. 1989년에 Human Rights Watch의 이사가 쓴 바와 같이, 아르헨티나는 “대대적인 인권침해를 자행한 사람들에게 책임을 묻는 노력을 1980년대에 라틴 아메리카는 물론 아마도 전 세계 어느 나라보다도 성공적으로 한 나라였다.”<sup>29)</sup> 아르헨티나가 민주정치로 바뀐 이야기는 다른 곳에서 장황하게 다루어 왔으므로 여기서는 그 이야기를 자세히 하지 않기로 한다.<sup>30)</sup>

1983년 군부가 권좌에서 물러나면서 아르헨티나 정치가 민주정치로 급격히 바뀌는 길을 열어 주자, 아르헨티나 사람들은 볼리비아를 보고 1976년부터 1983년까지 군사정권이 7년 동안 저지른 인권침해 상황을 조사할 위원회를 설치할 생각을 갖게 되었다.<sup>31)</sup> 비정부 기구들은 새

27) 同上

28) Americas Watch, *Bolivia: Almost Nine Years and Still No Verdict in the "Trial of Responsibilities"* (1992, 12).

29) Aryeh Neier, 'An Overview of the Issue and Human Rights Watch Policy' *Human Rights*, 1989, 12.

30) Carlos S. Nino (알폰신 전 대통령의 고문)이 쓴 'The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put into Context: The Case of Argentina' (1991) 참조.

대통령인 라울 알폰신에게 압력을 넣어 과거사를 조사할 위원회를 설치하도록 했다. 그래서 알폰신은 “국내외에서 명성이 있는” 인사 10명을 위원으로 임명하여 “실종자들에 관한 국가위원회”를 일방적으로 설치했다. 선임된 위원들은 “인권옹호에 한결같은 입장을 취하고 각계각층을 대표하는” 사람들이었다.<sup>32)</sup> 상하 양원에도 대표를 임명해 줄 것을 요청했다.<sup>33)</sup> 위원장은 존경받는 작가 에르네스토 사바토를 추대했다.

비정부 인권단체들은 실종자에 관한 많은 자료들을 위원회에 넘겨주었다. 위원들은 수용소와 비밀 묘지 및 경찰 시설물들을 시찰했다. 망명자들이 해외에서 돌아와 증언을 했고, 국외에 있는 아르헨티나 대사관과 영사관에서도 진술을 받았다. 위원회가 청취한 두 시간 짜리 감동적인 증언 요약편이 텔레비전을 통해 전국에 방영되었다.<sup>34)</sup> 위원회는 정기적으로 언론 브리핑을 가졌고, 아직 살아있을지도 모를 사람들을 찾기 위해 실종자 가족들과 긴밀하게 협력했다.

발간된 보고서 **눈까 마스**는 거의 9000명에 달하는 실종자에 대한 사건 기록을 작성했다. 책으로 발간된 **눈까 마스**는 전국에서 구입할 수 있었고 열렬히 환영받아 금방 전국적인 베스트 셀러가 되었다.

### 우루과이

11년 간의 군부통치가 끝난 후, 우루과이 의회는 1985년 4월에 “실종자 상황과 그 원인에 관한 조사위원회”를 설치했다. 7개월 후, 위원회는 군부통치 기간에 발생한 164건의 실종사건에 관한 보고와 우루과이 공안부대가 연루된 증거를 제시하고 관련 서류를 최고법원으로 보냈다. 그러나 위원회에 위임된 권한이 제한되어 있어서, 우루과이에서는 실종보다도 더 일반적으로 자행되었던 불법 투옥이나 고문에 대한 조사는 하지 못했다. 호세 살라케트가 지적하는 바와 같이, “아르헨티나와 같은 조직적인 ‘실종’관행이나 그보다 적은 규모인 칠레와 같은 관행은 우루과이 군부가 구사한 억압수단의 일부가 아니었다.<sup>35)</sup> 살라케트는

31) Mercedes Doretti여사와의 인터뷰 (1993, 3, 26). 여사는 아르헨티나에서 진실위원회를 추진하던 비정부 기구들은 이웃 볼리비아의 모범을 따를 생각을 갖고 있었다고 말했다.  
32) 눈까 마스: 아르헨티나의 실종자들에 관한 국가위원회 보고서 428 (1986).  
33) 하원만 동의하여 3명의 위원을 임명해 주었다. Americas Watch, 上記 각주 30, 14.  
34) 同上 18.

이어 다음과 같이 말했다.

군부가 통치하는 동안 고문이 조직적으로 자행되었다는 것은 우루과이와 해외에서 널리 알려진 사실이지만, 그런 관행을 입증할 공인된 기록이 없다. 군부는 그것을 공식적으로 인정하지 않지만, 비공식적으로는 하나의 마지막 수단으로서 또한 경미한 해악으로서 고문을 정당화하려 한다.<sup>36)</sup>

과도기를 면밀하게 지켜본 아메리칸 대학의 로버트 골드먼은 우루과이 대통령이 과거의 권력남용 행위를 조사하려는 어떠한 기도에도 반대했음을 지적하고 있다.<sup>37)</sup> <우루과이의 법적 및 사회적 조사 연구소> 사무국장 와일더 테일러는 자신이 위원회의 보고서를 보고 얼마나 불만스러워 했는지 기억하고 있다. 그는 위원회 활동이 하나의 정치적 행사였고 “인권을 위한 진지한 사업이 아니었다”고 말했다.<sup>38)</sup> 위원회 보고서는 공개되긴 했지만 널리 배부되지 않았고 우루과이 국내외에 잘 알려지지 않았다. 우루과이의 경우를 비평하는 많은 기자들은 권력남용 행위에 대한 공식적인 조사가 이루어지지 않았다고 기술했다. 이 같은 사실은 위원회가 지닌 영향력이 지극히 미약했음을 암시하고 있다.

우루과이에서 분명한 교훈을 얻었다. 그것은 진실을 밝혀내는 방법이 완벽한 방법이 되도록 기도해야 하고, 여러 가지 권력남용 행위들을 망라해서 공정하게 조사해야 한다는 것이다. 희생자들이 겪은 체험 중 대부분을 차지하는 권력남용에 대한 조사권이 진실위원회의 권한에서 제외되어서는 안 된다는 것이다.

우루과이의 군사정권이 자행한 권력남용에 관한 독자적인 보고서를 낸 비정부 기구의 사업이 의회 위원회의 한계를 어느 정도 보충하는데 도움을 주었다.<sup>39)</sup>

35) Jose Zalaquett, ‘전 정부가 범한 인권침해에 맞서 적용할 수 있는 원칙들과 정치적 제약’ in The Justice and Society Program of the Aspen Institute, 上記 각주 2, 59.  
36) 同上 61.  
37) 아메리칸 대학교 로버트 골드먼과의 인터뷰 (1994, 4, 14).  
38) 와일더 테일러와의 인터뷰 (1994, 8, 2).  
39) Servicio Paz v Justicia, Uruguay: Nunca Mas: Sobre La Violacion & Los Derechos Humanos (1972-1985).

## 짐바브웨

우루과이의 경우처럼 짐바브웨 위원회의 활동도 잘 알려지지 않았다. 보고서도 다른 이유로 공개되지 않아, 정부에 있지 않은 사람은 아무도 그것을 본 사람이 없다. 거의 9년이 지난 이제야 그 보고서를 발표하라고 요구하는 사람들이 생겨나고 있다.

짐바브웨에서는 마타벨레랜드 지역의 “반체제 인사”들에 대한 정부의 잔인한 억압의 시기가 시작된 후 2년만인 1985년에 조사위원회가 설치되었다. 위원회는 대통령 소속으로 활동했으며 짐바브웨의 변호사가 위원장직을 맡았다. 몇 개월 동안 조사활동을 한 후 위원회는 대통령에게 직접 보고서를 제출했다. 당시에는 위원회가 짐바브웨 국내에서 많은 관심을 끌지 못했지만, 최근에 와서 국내외의 비정부 기구들로부터 1985년의 그 보고서를 발간하라는 압력이 거세지고 있다. 인권단체들은 범죄행위에 대한 책임을 물을 필요성을 강조하는 반면, 희생자의 가족들은 살인행위를 공식적으로 인정하게 하여 어느 정도 보상을 받을 수 있도록 하는 데 관심을 갖고 있다. 그러나 정부가 분쟁 중에 약 1500명의 시민이 살해된 것을 인정하기를 거부하고<sup>40)</sup> 과부들과 다른 생존자들에게 보상을 청구하지 못하게 하기 때문에 이 문제가 주<sup>국가</sup>요 쟁점이 되어왔다. 1980년의 전쟁 희생자 보상법은 (독립 투쟁을 하다 죽은 사람들을 대상으로 하고 있으므로) 이들의 경우에 적용되지 않으며, 이들 희생자들을 포함시킬 법을 통과시키려는 노력도 없었다.

정부는 보고서 발간을 못하게 하고 있다. 정부는 짐바브웨 주요 두 종족 사이의 긴장상태를 예로 들면서, 보고서가 발간되면 과거의 잘못을 놓고 두 종족 사이에 폭력을 촉발할 수 있다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 짐바브웨에서 일어난 일련의 사건들은 정부에 보고서를 발간하라는 압력을 증대시켜 왔다. 1980년 중반에 발생한 수많은 잔학행위에 책임이 있는 여단의 창설자이며 사령관인 사람을 1992년에 공군사령관으로 승진시킨 것이 짐바브웨 인권단체들의 강한 비난을 부추겼다. 이 같은 인사에 대한 비난이 고조되고 기록을 모두 공개하라는 요구가 다시 나오자 국방장관은 1980년에 자행된 살인과 고문을 공개적

40) 살해당한 시민의 수 1500명은 Africa Watch의 “보수적인 추산”이다. Africa Watch, Zimbabwe: A Break With the Past? Human Rights and Political Unity 16 (1989).

으로 인정하고 사과하면서, 국민들에게 과거의 증오심을 일깨우지 말자고 이렇게 호소했다.

우리가 반체제 시대에 마타벨레랜드와 미들랜드, 마스빈고, 마쇼날랜드 서부 지방 등에서 발생한 사건들을 놓고 서로 마녀사냥을 하기 시작한다면 이 나라에 전혀 도움이 되지 않을 것이기 때문에, 국민 여러분에게 옛 상처를 개봉하지 말 것을 진심으로 호소합니다.<sup>41)</sup>

게다가, 최근에 새 수원지를 파는 작업을 하다가 대량 무덤들을 발견함으로써 진실과 책임추궁을 요구하는 목소리가 강화되었다. 1992년 10월 Article 19는 다음과 같이 1985년의 보고서를 완전히 공개할 것을 요구했다.

마타벨레랜드의 잔학행위에 대한 공개적인 조사는 사랑하는 사람들의 운명을 알고 싶어하는 가족들의 요구를 충족시켜 줄뿐만 아니라, 영구적인 화해의 바탕일 될 수도 있다.<sup>42)</sup>

Africa Watch 역시 조사위원회의 보고서를 취급하는 정부의 방식을 비판하면서 완전 공개를 요구하고 있다.<sup>43)</sup>

## 우간다 1986

우간다는 근년에 2개의 정부지원 진실위원회가 설치된 유일한 나라이다. 고작 12년 간격을 두고 매우 다른 정치적 현실에서 생성된 이들 위원회는 서로 다른 정부에 의해 설치되었고, (겹치긴 하지만) 서로 다른 시기에 초점을 맞추었다. 앞에서 개략적으로 설명한 1974년의 위원회는 이디 아민 정부의 폭력행사를 끝장내지 못했고, 그 뒤를 이은 밀톤 오보테 정부 치하에서도 권력남용이 계속되었다.

41) 국방장관 Movon Mahachi의 성명서, ‘정부는 오웬군의 민간인 학살을 개탄한다’, Agence France Presse, 1992, 9, 6.

42) ‘인권단체들은 짐바브웨가 권력남용 행위를 청산할 것을 촉구한다.’ Reuter Library Report, 1992, 10, 13.

43) Africa Watch, 上記 각주 40, 87.

요웨리 무세베니가 이끌었던 반군 세력이 1986년 1월에 오보테 정권을 전복시켰을 때, 이 나라는 20여 년에 걸쳐 정부군이 자행한 테러와 만행을 되돌아보았다. 많은 사람들이 인권문제가 정부 전복에 핵심적인 역할을 한 것으로 인식했다. 국제 사면위원회는 이렇게 지적했다.

이디 아민과 밀톤 오보테 시대의 권력남용을 끝장내는 것이 NRA(무세베니의 국민저항군)의 주요 투쟁 목표이라는 것이 우간다 국내외에 널리 알려져 있었다. NRA가 권력을 잡게 되자 새 정부는 국제 인권조약을 재빨리 인준하고 국내에서 인권침해를 예방하는 수단을 도입함으로써, 그 기준에 의해 정부가 심판 받을 생각임을 드러냈다.<sup>44)</sup>

몇 달 안 되어 무세베니 정부는 “인권침해 조사위원회”를 구성하겠다고 발표하면서 법무장관이 임명권을 갖도록 하고 고등법원 판사가 위원장이 되도록 했다. 이 조사위원회는 오늘날에도 활동하고 있으며 이제 9년째 조사중이다. 위원회가 출범하면서 국민의 지지와 정서적인 반응을 얻어, 종종 우간다 국민의 이목을 끌어 모으기도 했지만, 최근에 와서는 많은 사람들이 위원회의 활동을 신뢰하지 않기 시작하면서 많은 비판을 받고 있다.

위원회는 1962년 우간다가 독립했을 때부터 무세베니가 권력을 잡게 된 1986년 1월까지 발생한 인권침해를 조사할 책임을 지고 있었다. 위원회에 폭넓은 권한이 위임되어 있지만, 위원회는 정부의 공안부대가 자행한 임의체포와 감금, 고문 및 살해에 초점을 맞추고 있고, 이와 같은 권력남용의 “재발을 방지할 수 있는 방법을...조사하도록” 요청 받고 있다.<sup>45)</sup> 대부분의 청문회는 공개되었고, 몇 번은 국영 라디오와 텔레비전이 실황을 중계하여 많은 지지를 얻었다.

위원회는 많은 자금압박을 받았고 그 때문에 활동이 제한되고 지연되었다. 출범한 지 2년이 채 못되어 자금 부족으로 4개월 동안 활동을 완전히 중단했다. 1987년 2월에 포드재단이 우간다 정부에 93,000 달러를 위원회 보조금으로 제공함으로써, 위원회가 활동을 계속할 수 있었다.<sup>46)</sup> 그러나 1991년 초에 위원회는 다시 재정 문제로 활동이 심각하

44) 국제사면위원회, Uganda: The Human Rights Record, 1986-1989, at 1.

45) 조사위원회법, 1986년의 Legal Notice No 5, 1986년 5월 15일 (우간다)

게 제한되고 있다고 보고했다. 정부 소유 신문인 The New Vision은 1991년 2월에 이렇게 보도했다. “인권위원회가 자금부족으로 이번 주에는 열리지 못했다...(위원회 사무국장은) 다음 주에는 자금이 좀 마련 되어 위원회를 열 수 있기를 희망했다.”<sup>47)</sup> 이 신문은 또한 “위원회의 차량이 상태가 안 좋아서” 계획했던 출장조사를 하지 못하고 있다고 보도하기도 했다.<sup>48)</sup>

8년에 걸친 조사가 이루어진 후, 우간다 국민들 중에는 언젠가 보고서가 발간될 것이라는 것을 믿지 않고 위원회 활동의 유용성에 냉소적인 사람들도 있다. 어떤 사람들은 위원회가 현정부를 합법화하고 인권에 대한 이미지를 높여 주는 정치적인 기능을 하고 있으며, 보고서를 발간할 의도는 없다고 주장한다.

위원회는 보고서를 마무리할 목표날짜를 여러 번 정했지만, 1994년 봄 현재 위원회의 조사가 계속되고 있다.

## 필리핀

필리핀 진실위원회는 1986년 코라손 아키노 정부가 수립된 직후에 설치되었다. “대통령 소속 인권위원회”에는 1972년 필리핀에 계엄령이 선포된 이후에 자행된 것을 망라하는 과거와 현재의 권력남용 행위들을 모두 조사하는 권한이 주어졌다. 아키노 대통령은 매우 존경받던 필리핀인 변호사 호세 W. 디오크노 상원의원을 위원장으로 임명했다. 디오크노 상원의원은 위원회의 특수한 권한을 교묘하게 만들어, “정부 관리들이나 그들의 요원 혹은 그들을 대신하거나 그들의 명령에 따라 행동하는 사람들이 저지른 권력남용 행위에 대해서는 조사를 제한했다.” 게릴라 부대가 저지른 폭력이 범죄를 구성하고 법정에서 바로 사법 처리될 수 있다는 생각에서 이 같은 제한을 두었다.<sup>49)</sup>

그러나 7인 위원회는 직원도 없고 예산도 없이 설치되었고, 금방 엄

46) 1987년의 포드재단 연례 보고서에 인권 및 사회정의 계획에 따라 보조금을 지급한 것으로 기록되어 있다.

47) Eva Lubwama, 'Human Rights Fails', The New Vision, 1991, 2, 2.

48) 同上.

49) 필리핀의 경험에 대한 이 같은 정보의 많은 부분이 Sidney Jones가 Human Rights Watch에 위원회 활동을 훌륭하게 요약해서 쓴 ‘필리핀에서 상실된 과거의 범죄자들에 대한 기소 의지’라는 글에서 나왔다.

청나게 많이 들어온 진정에 압도되었다. 진정은 대부분이 과거의 사건과 직결되는 것이었다. 정치 상황이 특히 걸림돌이 되고 있었다. 상당수 군 장교들은 마르코스에 대항한 쿠데타에서 그들이 한 역할 때문에 불안간 민중의 영웅이 되었다. 군대는 무장 반군에 대항하는 전쟁을 계속했다. 군의 비타협적인 태도와 다른 정치적 제약이 위원회 활동을 지연시켰다. 게다가 출범한 지 1년도 채 안 되어 위원장이 사망했다. 1987년 1월에는 군대가 마닐라에서 평화적인 시위대를 공격하여 여러 명의 시민이 죽은 후 사실상 전 위원이 사임했다.

위원회 활동이 이렇게 갑자기 끝남에 따라, 1년 간의 조사와 많은 중대한 사건들을 법원에 제소했음에도 불구하고 결정적인 것을 아무것도 내놓지 못했다. 정부는 위원회의 활동에 대한 후속조치를 취하지도 않았고 과거의 범죄자들을 기소하지도 않았다. Asia Watch가 지적하는 바와 같이,

이런 모든 이유—넓은 사상을 가진 군대, 가열된 전쟁, 정도가 심해진 인권침해, 일련의 쿠데타 기도—때문에 과거의 범죄자들을 기소하려는 의지가 상실되었다. 아키노 정부는 아키노 여사가 집권한 지 6개월이 지나서야 전례가 없던 그녀의 인기와 절대적인 권한을 이용하여 실제적인 기소를 시작할 기회를 가졌다. 그 때(1989)는 아마도 너무 늦어.....

지금까지 단 한 사람의 군인도 처벌을 받지 않았다. 과거의 범죄자들뿐만 아니라 군대 전체가 법망에서 벗어나 있다고 결론지을 수 있다.<sup>50)</sup>

## 칠레

1990년에 3월에 집권한 후, 빠뜨리씨오 엘윈 대통령은 17년 간의 군사 통치 중에 죽음이나 실종을 초래한 권력남용 행위들을 조사하기 위해 “진실과 화해에 관한 국가 위원회”를 설치했다. 위원회에 위임된 권한에는 고문과 같은, 죽음이나 실종을 초래하지 않은 권력남용 행위에 대한 조사는 배제시켰다. 이 같은 결정으로 국제 인권단체들로부터 비난을 받았다.

엘윈은 전 상원의원 라울 레띠그를 위원장으로 임명하고 칠레의 여

50) 同上 5.

러 정치 부문 출신들을 포함시켜 균형이 잘 잡힌 위원회를 구성했다. 민간 단체들이 위원회 설치를 강력히 요구했었고 위원들이 활동을 시작하자 적극적으로 정보를 제공하는 역할을 했다. 칠레의 견고한 법적 전통 때문에, 실종 사건 대부분이 억압통치 기간 중 법원에 제소되어 자세한 기록을 남겨 두었다. 위원회가 문을 열자 이 기록들이 위원회에 제공되어 발빠른 조사활동에 들어갈 수 있도록 해주었다.

위원회는 9개월 동안 활동하면서 위원회에 접수된 3400건을 조사했다. 이 중에서 2920건이 위원회 권한으로 조사할 수 있다는 결론을 내렸다.<sup>51)</sup> 다른 많은 진실위원회와는 달리, 이 위원회는 모든 사건을 철저히 조사했다. 60명이 넘는 직원들을 가진 위원회는 2명의 법률 전문가로 구성된 팀 (변호사 1명과 법과 대학 졸업생 1명)에 200건씩 할당함으로써 모든 사건을 망라할 수 있었다. 위원회의 보고서에 설명되어 있는 바와 같이,

위원회가 활동을 시작했을 때, 위원회의 주요 임무는 인권침해가 심각하게 침해된 모든 사건에서 실제로 일어났던 것을 정확하게 밝혀내는 것이라고 믿었다. 개별 사건에서 일어났던 것만을 명백하게 밝혀냄으로써 기본인권을 침해한 전반적인 현상에 대해 위원회가 상황을 완벽하게 파악할 수 있을 것이라고 생각했다.<sup>52)</sup>

위원회의 최종 보고서는 인권단체들과 국민으로부터 폭넓은 환영을 받았다. (Americas Watch는 “주목하고 축하할 만한 획기적인 사건”이라고 썼다.)<sup>53)</sup> 엘윈 대통령은 1990년 2월 1800페이지에 달하는 보고서를 국민에게 소개하면서 희생자들과 그들의 가족들에게 국가를 대신하여 공식적으로 사과하고, 군이 폭력행사에 한 역할을 인정하라고 요구했다.

불행하게도, 레띠그 위원회의 보고서가 발표된 후 3주일이 지났을 때 칠레에서 정계에 경종을 울려준 3건의 암살사건이 발생했다. 유명

51) 2920건 중에서 2025건은 국가 공안부대가 저지른 인권침해임이 밝혀졌고, 90건은 무장한 야당의 저지른 것이라고 할 수 있었다. 164명은 총격전 같은 정치적인 폭력의 희생자들이었다. 641건에 대해서는 위원회가 결론을 내리지 못했다. <진실과 화해에 관한 칠레 국가위원회 보고서 2권>.

52) 同上 1: 14.

53) Americas Watch, Chile: 과거의 인권침해에 대한 진실과 정의를 위한 투쟁 (1992).



한 야당 상원의원을 암살한 세 번째 사건은 “레띠그 보고서에 대한 공개적인 거론을 사실상 끝장나게 했다.”<sup>54)</sup> 1992년 7월 Americas Watch는 “매우 불안하게 하는 폭로와 결론이 포함되어 있는 레띠그 보고서는 그 이후 다시 대두되지 않았고,” 게다가 “수만 권의 보고서 복사본이 과거의 권력남용 문제로 야기되는 정치적 분열을 피하기 위해” 배포가 중단되어 창고에 저장되어 있었다고 썼다.<sup>55)</sup>

그럼에도 불구하고 레띠그 보고서에 있는 많은 권고사항들이 실행되었다. 가장 중요한 것은 정부가 위원회의 권고사항에 따라 위원회의 활동에 대한 후속조치와 희생자들에 대한 보상을 감독하기 위해 “보상과 화해를 위한 공사 (公社, National Corporation)”를 설립한 것이다. 공사 설립법은 “공사가 대통령의 감독을 받는 지방분권적인 공공사업체이며...공사의 목표는 진실과 화해위원회의 보고서에 담겨 있는 권고사항을 수용하기 위한 필요한 조치를 조정하고 집행하고 촉진하는 것이어야 한다”고 소개하고 있다.<sup>56)</sup> 공사의 임무에 대한 정의에 추가하여 이 법은 또한 희생자들과 그들의 가족들에 제공될 재정적인 보상과 다른 혜택들도 규정하고 있다. 2년 동안 공사가 수행해야 할 임무<sup>57)</sup> 중에는 실종자들의 유해를 찾는 일과 레띠그 위원회가 종결짓지 못한 사건의 해결, 위원회 서류의 체계화, (실종자들과 수형자들 중 생존자들을 위한 의료, 교육, 연금 혜택을 비롯한) 명시된 보상조치를 이행하는 일 등이 포함되어 있다. 칠레의 보상과 화해를 위한 공사는 진실위원회의 활동을 계속하고 위원회의 권고사항을 실천하기 위한 기구를 제시해 주는 훌륭한 모델이다.

### 차드

차드의 새 대통령은 권좌에 오른 후 한달 만인 1990년 12월 29일 대통령령으로 “아브레 전 대통령과 그의 공범 및 중범들의 범죄와 횡령 조사위원회”를 설치했다. 대통령령은 무엇보다 다음과 같은 것을 위원회

54) Americas Watch, 인권과 “화합의 정치”: 엘윈 대통령 집권 1년 동안의 칠레 (1991).

55) Americas Watch, 上記 각주 53, 2.

56) 칠레 내무부 법령 제 19,123호.

57) 공사 존속기간을 1년 연장할 수 있다.

에 요구했다.

—불법 투옥, 감금, 암살, 실종, 고문, 야만적인 행위, 학대, 인간에 대한 다른 육체적 정신적 공격, 모든 종류의 인권침해, 마약 불법거래 등에 대한 조사

—고문실과 사용된 장비를 현재의 상태대로 보존하기<sup>58)</sup>

위원회는 증거서류를 수집하고, 증언을 청취하고, “진실을 밝혀내는” 데 필요한 자료를 몰수할 권한을 갖고 있었다. 대통령에 의해 2명의 치안판사와 4명의 사법경찰 간부, 2명의 행정관, 다른 사무원 및 비서를 비롯하여 12명의 위원이 임명되었고 위원장직은 제1차장 검사가 맡았다. 위원회는 인권침해 행위를 조사하는 일 이외에, 아브레 전 대통령과 그의 패거리들의 국고 횡령문제를 조사하라는 지시도 받았다.

사무실 공간이 부족했기 때문에 위원회는 극악한 고문과 살인이 자행되었던 공안부대의 비밀 유치장이 있던 곳에 본부를 차리지 않을 수 없었다. 그 때문에 과거의 많은 희생자들이 그곳으로 증언을 하러 오지 않았다.

우간다 위원회와 마찬가지로, 차드 위원회도 재원 부족이라는 핸디캡을 갖고 있었다. 이 때문에 위원회가 겪은 일들이—자금 사정이 좋은 다른 위원회와는 아주 대조적인 사례들이—위원회 보고서에 기술되어 있다.

차량부족이...위원회를 상당한 기간 동안 마비시켰다. 출범할 때 위원회는 도시용 작은 자동차 2대를 제공받았다. 504 한대와 수주키 한대였다. 그러나 지방과 수도 은자메나(Ndjamena) 교외로 출장 조사를 하는 데 실제로 필요한 자동차는 전지형(全地形) 만능차였다.

1991년 8월 25일 도요타 전지형 만능차 한대가 위원회에 배정되었다. 그러나 불행하게도 1991년 10월 13일에 발생한 사건의 와중에 도요타와 소형 수주키가 전투원들에게 빼앗기고 말았다. 한달 후 도요타는 되찾았으나 수주키는 1992년 1월 3일까지 찾지 못했다...이것이 위원회가 초창기 동안 내내 조

58) 차드 공화국 대통령령 No. 014/P.CE/CJ/90, 1990, 12, 29.

사관들을 국내의 오지로 파견할 수 없었던 이유였다.<sup>59)</sup>

위원들은 새 정보기관에 다시 채용된 전 보안부대 요원로부터 협박을 받았다. 그래서 보고서는 이렇게 기술하고 있다.

위원회 내부에서 몇몇 위원들은 일이 너무 위험하다고 판단하고 완전히 사라져버렸다. 다른 사람들은 월말에야 나타나 월급을 받고는 다시 사라졌다.<sup>60)</sup>

위원 임기 6개월이 끝나자 4개월 연장되었으나 원래의 위원 중 4분의 3을 교체해야 했다.

1992년 5월에 보고서가 발간되자 많은 사람들이 그 자세한 내용에 놀랐고, 최악의 침해자들에 대한 자금 지원과 훈련에 외국의 정부들이 관여한 증거들을 보고 놀랐다. 카터 센터의 인권 프로그램 책임자 베노마르(Benomar)는 보고서 발표식에 참석하고 나서 다음과 같이 기술하고 있다.

밝혀진 내용은 충격적인 것이었다. 아브레가 집권하는 동안 적어도 4만 명이 공안부대에 의해 피살되었다. 아브레가 죄수들을 고문하고 살해하는 일에 직접 관여한 자세한 증거들이 제시되었다. 식에 참석한 외교사절단은 모든 살해와 권력남용 행위를 자행한 공안부(DDS) 요원들이 1990년 12월 아브레 정권이 붕괴할 때까지 미국과 은자메나에 있는 미국 요원들에게 훈련을 받았다는 사실이 조사를 통해 밝혀졌다는 말을 듣고 충격을 받았다. DDS는 미국 정부로부터 매월 5백만 FCFA(譯註: 프랑 세파프랑, 0.01프랑스 프랑, \$1=742 FCFA)를 받았다. 이 액수는 1989년부터 2배로 증가되었다. 이라크도 프랑스, 자이레, 이집트와 더불어 DDS 예산을 위한 기부자 명단에 올라 있었다. 한 미국 고문은 정치범들이 매일같이 고문당하고 살해되던 DDS본부에서 DDS 책임자와 긴밀하게 협력했다.<sup>61)</sup>

베노마르에 의하면, 미국이 차드에 관여하고 있다는 사실은 이미 몇 년 전에 국제 인권위원회에 의하여 밝혀졌지만, “대규모 말살 행위”가

59) 조사위원회 보고서. 1992, 5.

60) 同上.

61) Benomar, Coming to Terms With the Past, 上記 note 2, at 13.

자행되는 것을 보고 미국이 관여하고 있다는 사실을 “국제 인권단체 관계자들도 당시에는 믿기가 어려웠다.”<sup>62)</sup>

차드 위원회는 또한 인권침해 범죄에 책임이 있는 사람들의 이름을 밝힌 첫 번째 진실위원회였으며, 이름이 밝혀진 사람들의 사진을 공개한 유일한 위원회였다. 새 정부의 몇몇 고위 관리들도 그 명단에 포함되어 있었다.

이 위원회를 설치한 차드 정부도 서부 지역에서 새로운 반정부 반란이 다시 일어난 이후 인권침해를 했다는 비난을 받았다. 위원회 보고서에 강경한 표현과 광범위한 정보가 포함되어 있음에도 불구하고, 현 정부의 권력남용은 정부에 대한 신뢰도—이 같은 위원회를 설치한 정부의 목적에 대한 신뢰도—를 감소시켰다. 상당수 인권 옵서버들은 위원회가 새 대통령의 이미지를 개선하기 위해 설치되었다는 인상을 갖고 있다. 위원회를 잘 아는 미국 국무부 관리가 위원회에 관한 질문을 받자, 미국이 관여했다는 정보가 밝혀진 것을 생각하면서 이렇게 빈정거렸다. “그건 데비 대통령이 아브레가 개새끼임을 증명하려는 것이 아니었나?”<sup>63)</sup>

### 남아프리카: 아프리카 민족회의 1

아프리카 민족회의(ANC)가 자체의 과거 인권침해 행위들을 조사하여 공개할 위원회를 설치한 것은 비정부 기구—이 경우에는 야당운동과 무장 저항집단—으로서 유일하게 모범을 보여준 것이며, 여러 진실위원회의 모델들 가운데 매혹적인 경우이다.

정부의 진실위원회들이 그렇듯이, ANC도 완전히 자발적으로 진실위원회를 설치하지 않았다. ANC 수용소에서 벌어지는 인권침해 행위에 대한 소문이 수년 동안 널리 퍼져 있었다.<sup>64)</sup> 그래서 과거에 ANC의 활동적인 회원이었지만 국가의 스파이라는 혐의를 받아 ANC 수용소에 수감되었던 32명이 수용소의 인권침해 문제를 가지고 ANC와 대결하

62) 同上.

63) 미국 국무부 관리와의 인터뷰 (1993, 5, 7).

64) 예를 들면, 국제 사면위원회의 ‘남아프리카: 아프리카 민족회의 수용소에서의 고문, 학대, 처형’ 참조. (AI Index: AFR 53/27/92, 1992).

*opposite movement*  
대항운동

기 위해 하나의 위원회를 만들었다. 그들이 '귀국 망명자 위원회'라고 명명한 이 위원회는 이 문제에 국제적인 관심을 끌게 했고 ANC가 조사에 나서지 않을 수 없게 만들었다. 그래서 1992년 3월 넬슨 만델라 대통령은 "전 ANC 죄수 및 구금자들의 고발 조사위원회"를 설치했다.<sup>65)</sup> 위원회는 앙골라, 탄자니아, 잠비아를 포함하여 남아프리카 전역의 ANC 수용소에서 일어난 사건들에 초점을 맞추게 되어 있었다.

ANC는 조사위원회가 출범할 때 활동범위를 정해 주면서, 전 피감자들의 진정에 대한 "충분하고도 철저한 조사"와 위원회의 조사결과에 따라 ANC가 취할 조치에 대한 권고사항을 제시해 줄 것을 요구했다.<sup>66)</sup> 위원 3명 중 1명은 보고서를 쓴 사람으로 ANC에 가입하지 않은 사람이었으나 2명이 ANC 회원이었던 것이 위원회의 중립성을 의심케 했다.

7개월 후 위원회는 지난 수년간 ANC 수용소에서 자행된 이른바 "깜짝 놀랄 만행"을 문서로 입증하며 강한 표현으로 쓴 74페이지 짜리 보고서를 만델라 대통령에게 제출했다.<sup>67)</sup> 보고서는 구속자들에게 정기적으로 가한 고문과 다른 학대행위들을 자세히 기록했다. 갑자기 책임자들의 이름을 밝히지 않았지만, 위원회는 "구속자들을 학대한 책임자들을 밝히고 조치하는 일에 시급히 관심을 기울여 줄 것"과 ANC가 "자체의 군대를 숙정할 것"을 권고했다.<sup>68)</sup> 위원회는 또한 보고서를 공개하라고 권고하고, 실종사건들과 위원회의 권한이 미치지 못하는 다른 행위들에 대한 조사를 더 할 수 있는 독립된 기구를 설치하라고 권고했다.

위원회가 권고한 바에 따라, 보고서는 즉각 국민과 언론에 공개되었다. 그러나 ANC는 나중에 보고서의 정확성을 의심하기 시작했고 더 이상 배포하기를 거부했다.<sup>69)</sup> 보고서는 깊은 국제적 관심을 끌었으므로 ANC가 여러 가지 비난에 대해 공식적인 반응을 보이지 않을 수 없었다. 그래서 넬슨 만델라는 수용소에서 발생한 "심한 학대행위와 불

65) Skweyiya 변호사를 위원장으로 임명했기 때문에 Skweyiya 위원회라고도 불렸다.

66) 아프리카 민족회의 조사위원회 보고서 6 (1992).

67) 同上.

68) 同上 72.

69) ANC 뉴욕사무소는 피고인들에 대한 청문회가 충분히 이루어지지 못해 보고서가 "완벽한 것이 아니기" 때문에 발간되지 않았다고 말하며 한 부도 배부하지 않았다.

법행위"에 대한 ANC 지도부 전체의 책임을 인정했다. 그러나 그는 개인의 실명을 밝히지 말아야 하며 개인적으로 책임을 묻지 말아야 한다고 주장했다.<sup>70)</sup>

## 독일

1992년 3월 독일 의회는 1949년부터 1989년까지 공산주의 치하의 동독에서 있었던 인권침해를 조사할 위원회인 "독일 SED 독재의 역사와 결과를 평가하기 위한 연구위원회"를 설치했다.<sup>71)</sup> 국회의원 16명과 일반 시민 11명이 의회 내 각 정당 대표 1명과 더불어 위원회 일을 하고 있다—이 중에는 SED의 뒤를 이은 민주사회당(PDS) 대표 1명도 포함되어 있는데, SED의 활동이 바로 위원회의 초점이 되고 있다. 독일 인권운동가인 라이너 에펠만이 위원장이다. 자말 베노마르는 위원회의 활동범위를 이렇게 기술하고 있다.

위원회는 모든 정부 기록과 Stasi 서류철에 접근하여, 공산정권이 권력을 유지하기 위해 사용했던 방법을 연구하고, 과거 서독정부의 정책이 공산통치를 강화하고 민주화운동의 성장을 방해했는지 평가할 것이다...많은 독일인들은 이 위원회의 설치를 처벌의 대안으로 인식해 왔다. 조사결과가 과거 공산당 지도자들과 Stasi 요원들에 대한 기소로 이어질 것인지 분명치 않다.<sup>72)</sup>

위원회는 Stasi 비밀경찰의 서류철 공개를 둘러싸고 일어난 사건들에 부응하여 설치되었다. 이제 어느 시민이나 자신에 관한 정보를 누가 누구에게 제공했는지 알 수 있는 모든 서류에 접근할 수 있다. 이것이 공무원 수천 명을 해임되게 했고, 정보제공자로 밝혀진 민주 지도자들의 대망을 무너뜨렸으며, 가족 및 친구들과 결별시켰다.<sup>73)</sup> 이처럼 어렵고 가슴아픈 사연에도 불구하고, 의회 위원회는 공산주의 치하의 동독에서 발생한 사건들과 관행들을 조사하고 정확한 기록을 제공하는 하

70) 조사위원회의 보고서에 관한 ANC 의장 넬슨 만델라의 성명서(1992, 10, 19).

71) 위원회의 활동이 1992년 중반까지 진행되지 않았다.

72) Benomar, 'Confronting the Past', 上記 각주 2, 6-7.

73) 同上 6 와 Stephen Kinzer의 '동독인들 그들의 고발자와 맞서다' 뉴욕타임스 매거진 1992년 4월 12일자 참조.

나의 방법이라고 생각된다. Helsinki Watch의 홀리 카트너는 위원회가 개인의 범죄활동에 초점을 맞추지 않고 있지만 희생자들의 사연과 정부의 정책이 국민의 생활에 미친 영향을 밝혀주는 하나의 방법이라는 점을 분명히 하고 있다.<sup>74)</sup>

### 엘 살바도르

유엔 “엘 살바도르 진실위원회”는 살바도르 정부와 Farabundo Marti 민족해방전선(FMLN) 사이의 평화협정에 의해 1991년 4월에 설치되었다. 협정서에 명기되어 있는 위임사항에 의해, 위원회는 1980년 이후에 발생한 “심한 폭력행위들”을 조사할 권한을 부여받았다. 그 폭력행위들이 사회에 미친 영향 때문에 국민들이 진실을 알아야 한다는 강력한 요구가 대두되었다.<sup>75)</sup> 살바도르 위원회를 위한 자금은 국제연합 회원국들이 내는 기부금으로 조달되었으며, 미국과 유럽 국가들이 가장 많은 돈을 기부했다.

위임사항에는 위원회에 보고서를 쓸 기간으로 6개월을 주었지만, 비공식 준비기간과 2개월 연장이 가능하여 총 9개월에 가까운 기간을 준 셈이었다. 두 당파가 합의한 협정서에 따라 UN 사무총장이 임명한 위원들은 크게 존경받는 국제적인 인물들로서, Belisario Betancur 전 콜롬비아 대통령, Thomas Buergenthal 조지 워싱턴 대학교 법학교수(전 남북아메리카 인권재판소 소장), Reinaldo Figueredo Planchart 전 베네수엘라 외무장관 등이었다. 직원은 전문요원 15명과 몇몇 행정관으로 구성되었다. 중립성을 확보하기 위해 살바도르 사람은 직원에 포함되지 않았다.

정부와 FMLN 사이에서 협상을 중재하는 UN의 입장과 당시에 엘 살바도르에서 군대의 해체와 선거를 감독하고 인권침해가 계속되는 것을 감시하는 권한을 가진 UN의 사명 때문에, UN이 진실위원회를 감독하는 것 역시 당연한 일이었다. 엘 살바도르 진실위원회는 위원회를 살바도르 사람들로 조직하고 그들이 지휘하는 국가기관으로 설치하기

74) Helsinki Watch의 홀리 카트너와의 인터뷰 (1994, 1, 27).

75) 광기(狂氣)로부터 희망으로; 엘 살바도르의 12년 내전: 엘 살바도르 진실위원회 보고서, UN 안전보장회의, U.N. Doc. 2/25500 at 18 (1993).

가 지극히 어려울 만큼 나라의 많은 부분을 양극화시킨 격렬한 내전 끝에 설치되었다. 이렇게 된 것은 평화로 이행(移行)되어 갈 정치적 기반이 취약했기 때문이었다. 반군이 이제 막 합법적인 정당이 되어 겨우 함께 활동하는 사이가 되었고, 지리적으로 분열된 나라의 일부가 수년 동안 사실상 FMLN의 지배를 받고 있었으며, 책임자로 거명될 쪽을 분노하게 할 것이 분명한 활동이 야기할 현실적인 안보문제도 있었다. 국제적으로 운영될 진실위원회가 필요하다는 것이 위원회를 계획하고 설치하는 단계에서는 엘 살바도르에서 별로 문제시되지 않았다. 그러다가 위원회의 보고서가 발간될 단계에 이르자, 어떤 부문的人们이 국제적인 활동가들의 국내 문제 관여를 문제삼아 그 타당성을 거론했다.

진실위원회 보고서는 강한 표현으로 기술되어 있고 인권침해 범죄에 책임이 있는 것으로 밝혀진 40여 명의 실명을 명시하고 있다. 위원회가 암살단과 같은 폭력의 어떤 중요한 양상에 대해 충분한 조사를 하지 못한 데 대해 비판을 받기도 했지만, 엘 살바도르와 미국의 인권운동가들과 인권 단체들은 이 보고서를 대체로 좋게 받아들였다. 살바도르 군부는 장문의 성명서로 이 보고서에 대응했는데, 국방부장관이 국영 텔레비전을 통해 발표한 이 성명서는 위원회의 활동이 불법이며 위임받은 범위를 벗어났다고 주장했다.

진실위원회의 보고서가 발간된 지 채 5일이 못되어 일반사면이 의회에서 통과되었다. 수년간 내전을 치르는 동안 권력남용에 관여한 것으로 보고서에 거명된 사람이나 그 외 다른 사람들에 대한 추가적인 조치가 취해질 기회는 이제 거의 없다.

### 르완다

르완다는 전혀 새로운 진실위원회의 모델을 보여주고 있다. 르완다 위원회는 르완다 인권단체 연합의 요구에 부응한 국제 비정부 기구에 의해 설치되고 자금을 포함하여 전적인 지원을 받았다. 주로 위원회의 국제적인 성격 덕분에, 위원회의 보고서는 높은 수준의 신뢰를 얻었고 폭넓은 국제적 지지와 주목을 끌었다.<sup>76)</sup>

비행기 추락으로 인한 대통령의 죽음에 이어 1994년 봄에 발생한 폭력사태에 휘말리기 전에 르완다는 느리고 어려운 정치적 과도기에 들어가 있었다. 1992년에 대통령은 단단히 잡고 있던 권력 장악력을 완화하여 정식으로 야당과 권력을 나눠 가지고 있었다. 그러나 국내에서 폭력사태는 계속되었고 때로는 매우 치열했다. 대부분 정부군이나 준군사적인 집단이 소수민족인 투치족을 공격함으로써 발생하는 사태였다. 르완다 진실위원회는 이 같은 폭력사태가 진행되고 있는 와중에 설치되었지만, 초기의 평화협상을 통한 합의에서 생겨난 것이었다.

1959년 이후 르완다는 세 개의 주요 종족인 후투족과 투치족 및 트와족 사이의 폭력으로 고통을 겪어왔다—수세기에 걸쳐 발전된 사회적 계급을 형성하고 있는 이들 종족간의 갈등은 식민통치에 의해 더욱 악화되었다. 1960년대 이후에는 후투족이 르완다의 정치권력을 장악하였다. 주베날 하비야리마나 대통령은 1973년부터 1994년에 죽을 때까지 권력을 잡고 있었다. 투치족을 국외로 몰아내려는 정부 관리들의 난폭한 잔학 행위를 비롯한—폭력과 종족차별이 두 개의 최대 종족인 후투족과 투치족 사이의 관계를 특징지어 왔다.

1990년 10월 1일 르완다 애국전선이라는 무장 반군집단이 우간다에서 르완다를 침략하였다. 이들의 대부분은 1959년 혹은 1960년 이후의 난민들이었다. 지독한 인권침해 (전부는 아니지만 절대 다수가 정부군이 자행한 침해)와 전쟁을 끝내려는 수 차례의 기도가 실패함으로써 결국 양측이 협상을 하게 되고 1992년 7월에 휴전이 성립되었다.

르완다 진실위원회는 과거의 잔학 행위를 조사하기 위한 위원회를 설치하기로 한 정부와 무장 반대파 사이의 합의에 뿌리를 두고 있다—양측은 1992년 후반에 탄자니아 아루샤에서 협상을 하여 아루샤 평화협정에 합의했다.<sup>76)</sup> 이 같은 공식 합의에 의해 진실위원회가 설치되었고 대통령이 공식적으로 환영했다. 그래서 이 위원회는 비정부 기구의 후원을 받고 있음에도 불구하고 여기서 사용되는 진실위원회의 정의에

76) 1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 대한 국제 조사위원회의 공동의장이며 Africa Watch 자문위원회 위원인 Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993. 3. 24). 위원회의 활동에 대한 기술은 Alison Des Forges가 제공한 정보에 많이 의거하고 있다.

77) Alex Shoumatoff, "르완다의 귀족 계렬라" 뉴욕타임스 매거진 1992년 12월 13일자 42, 48. 그 뒤, 진실위원회가 설치된 후, 1993년 8월에 탄자니아 아루샤에서 이뤄진 최종합의를 통해 과도정부 수립, 군대의 통합, 선거로 마무리하는 방안이 제시되었다.

포함되게 되었다. 르완다의 NGO들은 얼마 동안 이와 같은 위원회의 필요성에 대해 거론해 왔다. 합의서 서명이 있는 후, 한 프랑스 단체는 위원회를 설치해 달라는 르완다 정부의 요청을 거절했다. 그래서 르완다에 있는 5개의 비정부 인권단체들이 연합체를 구성하고 미국, 캐나다, 프랑스, 부르키나파소에 근거를 두고 있는 4개의 비정부 단체에 접근하여 국제 진실위원회를 만들어 달라고 요구했다.<sup>78)</sup>

요청을 받아들인 이들 4개 단체는 "1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 관한 국제 조사위원회"를 설치하고 10명의 위원을 선임했다 (1990년 10월 1일은 내전 중에 발생한 사건만을 다루기 위해 특정된 날짜이다). 위원들 중에는 여러 명의 변호사와 1명의 판사, 인권단체의 간부들과 1명의 법의학자 등등이 포함되어 있었으며 총 8개국의 국적을 가지고 있었다. 몇 사람은 르완다에서 폭넓은 경험을 갖고 있었다. 다른 사람들은 아프리카에 대한 경험이 전혀 없었다. 두 사람만이 과거에 만난 적이 있었다. 4명의 동굴학자들 (동굴 전문가들)이 첫 1주일 동안 그들과 함께 활동하면서 집단 매장 혐의가 있는 르완다의 많은 동굴을 조사했다. 르완다의 비정부 단체 연합은 조사사업을 지원하기 위해 유럽의 단체들로부터 자금을 모집했다.<sup>79)</sup> 이들 르완다의 NGO들은 국내에서 위원회의 병참업무를 조정했으며 그 외의 위원회 활동에는 관여하지 않았다.

위원회 위원 10명은 1993년 1월 2주간 동안 르완다를 여행했으며 이때 그들의 조사를 완료했다. 그들이 한 활동 중에는 여러 곳의 무덤 발굴과 인터뷰, 정부 문서 검토와 증언 청취 등이 포함되었다—한 가지 별난 일은 한 정부 관리의 집 뒷마당에서 공동묘지를 발견한 것이었다. 정부가 위원들을 초청하지 않았지만 대통령은 그들을 공식적으로 환영했다. 정부 관리들이 몇몇 증인들을 위협한 증거가 있었지만, 정부가 그들의 조사활동을 방해하지 않았다. 라디오 방송과 소문을 통해 그들이 국내에 들어와 있다는 소식이 재빨리 퍼져나갔고, 그들은

78) 이들 4개 단체는 Africa Watch (뉴욕과 런던), the Federation Internationale des Droits de L'Homme (파리), the Union Inter-africaine des Droits de L'Homme et Des Peuples (부르키나파소 Ouagadougou), the Centre International des Droits des la Personne et du Developpement Democratique (캐나다 몬트리올)이다.

79) 위원회의 비용은 대략 65,000달러에 달했다. Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993, 4, 20).

국민들로부터 많은 비밀정보와 증언을 들었다.

대통령이 공식으로 환영하는 태도를 보였음에도 불구하고, 정부와 군부는 위원들이 입국한 것을 못마땅하게 여겼다. 위원들이 국내에 들어오기 이틀 전에는 위원들에게 증언할 것으로 예상되었던 사람들을 공격한 사건이 국내 여러 지역에서 다섯 건이 발생했다. 위원들이 르완다를 떠난 날에는 정부군이 사람들을 죽이기 시작하여 그 후 며칠 사이에 300명 내지 500명으로 추산되는 사람들을 살해하는 그보다 더 나쁜 사건이 발생했다. 위원회의 공동 위원장인 Alison Des Forges는 표적이 된 사람들 중 상당수는 위원회에 정보를 제공했거나 위원회를 도와준 사람들이지만, 공격의 주요 동기가 보복이나 응징인지는 분명치 않다고 말했다. “정부는 투치족을 테러하는 정책을 썼다. 이 사건은 더 광범위한 계획의 일부였다”<sup>80)</sup> 르완다를 떠나면서 위원들은 그와 같은 공격을 공개적으로 비난했다.

보고서에 대한 반응은 감동적인 것이었다. 특히 유럽과 르완다에서 그러했다. 보고서가 3월에 유럽에서 발표되었을 때 2천부가 인쇄되었다. 이들 보고서는 1주일도 채 못되어 다 나갔다.<sup>81)</sup> 르완다에서는 보고서가 널리 보급되어 전국적으로 잘 알려졌다.

위원회의 보고서는 프랑스와 벨기에의 정책에 큰 영향을 주었다—두 나라는 르완다의 분쟁에 말려들어 있었고 정부를 강력히 옹호해 왔었다. 벨기에 정부는 위원회의 보고서가 발간되었을 때 전쟁에 대한 자국의 입장을 이미 재평가하기 시작했었다. 보고서가 발표된 후 두 시간만에 벨기에는 자국의 대사를 혐의를 위해 소환했다. 2주 후에는 벨기에 당국자가 위원회의 공동위원장을 르완다에 대한 정책을 협의하기 위해 불러들였다. 위원회의 보고서에 대한 충격은 분명했다—회의를 시작하면서 그는 말했다. “우리는 당신의 보고서를 받아들입니다. 우리가 어떻게 해야 되겠습니까?”<sup>82)</sup>

프랑스가 과거의 권력남용을 단죄하는 일에 가장 미온적이었고, 군대가 르완다의 분쟁에 점점 더 깊이 관여해 왔다. 보고서가 발간된 지

80) Alison Des Forges와 필자의 인터뷰 (1993, 3, 24).

81) 보고서는 현재 영어와 프랑스어로 발간되어 있다. Africa Watch는 이 보고서를 미국에서 배포했다. 제목은 ‘10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 관한 국제 조사위원회: 최종보고서(1993)’였다.

82) Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993, 4, 24).

이들만에 프랑스군의 철수를 요구하는 휴전이 성립되었다. 놀랍게도 프랑스는 즉각 자국의 군대를 철수시키기 시작했다.

보고서가 발간된 후, 정부는 반군의 인권침해 행위를 알리기 위한 선전공세를 취했다. 반군은 위원회가 다시 와서 자기들의 혐의를 조사해 달라고 요청함으로써 이 같은 공세에 대응했다. (위원회의 보고서 원본은 반군의 인권침해를 언급하고 있지만, 정부군의 인권침해를 집중적으로 기술하고 있다.) 위원회는 1994년 4월 르완다에 폭력사태가 발발했을 때 재입국을 고려했다.

## 남아프리카: 아프리카 민족회의 2

첫 번째 ANC 위원회가 1992년에 활동을 마감한 직후, 넬슨 만델라는 ANC 수용소에서 자행되었다고 주장하는 인권침해 행위를 다시 조사할 새로운 조사위원회를 설치했다. 첫 번째 위원회는 (위원 3명 중 2명이 ANC회원인) 편파성이 있었고 혐의자들에게 자신을 방어할 기회를 충분히 주지 않았기 때문에 비난을 받았다. 첫 번째 위원회는 실제로 “편견이 없는 것으로 인식될 하나의 독립적인 조직, 인권침해 사건을 증거로 입증할 수 있고 이 보고서에 있는 권고사항을 실행할 조직을 설치하는 문제를 고려해야 한다”고 권고했었다.<sup>83)</sup> “ANC회원들이 자행한 ANC죄수 및 구금자들에 대한 만행 및 인권침해 조사위원회”<sup>84)</sup>라는 새 위원회는 독자적인 사람들이라고 널리 알려져 있는 미국, 짐바브웨, 남아프리카 출신 위원 3명이 이끌었다.

새 위원회의 조사방식은 첫 번째 위원회의 방식과 현저하게 달랐다. 위원회는 조사방식을 형식상 법정의 심리와 아주 비슷하게 구성했다. 위원회는 “원고”를 대리하는 법률고문과 인권침해 혐의를 받고 있는 “피고”를 대리하는 변호인 팀을 채용했다. 위원회는 1993년 여름에 5주 간에 걸쳐 공개 청문회를 개최하고 인권침해의 가해자로 알려진 11명을 포함하여 약 50명의 증인들로부터 증언을 들었다. 피고인들에게는 고소인들—그들의 고문과 학대의 희생자들이라고 주장하는 사람들—에

83) 아프리카 민족회의, 上記 각주 66, 70-71.

84) 은퇴한 기업 경영인인 Samuel M. Motsuenyane 박사가 위원장이었으므로 Motsuenyane 위원회라고 부르기도 했다.

맞서 질문할 기회가 주어지고, 그들이 선택한 대리인을 통해 진술을 할 수 있었다. 국제 인권 업저버들이 청문회에 많이 참석했지만, 위원들은 이른바 중립성을 확보하기 위해 그들을 만나기를 거부했다.

국제 사면위원회 대표로 청문회를 지켜본 리차드 카버는 전체적으로 볼 때 위원회의 접근방식이 “잘못 생각해낸 괴상한” 방식이었다고 말하면서, 징계절차와 진실조사는 매우 다른 별개의 것이기 때문에 이들 두 가지 기능을 혼합해서는 안 된다는 자신의 신념을 확인했다고 말했다.<sup>85)</sup>

위원회의 절차는 어색했지만, 위원회의 보고서는 Carver를 비롯한 대부분의 업저버들이 긍정적으로 받아들였다. 보고서는 1993년 8월에 제출되었으며, 수년간에 걸쳐 ANC 수용소에서 자행된 심한 인권침해 행위들을 기술함으로써 첫 번째 위원회와 비슷한 결론을 내리고 있었다. 예를 들면 위원회는 한 수용소에 대해 이렇게 결론지었다.

Quadro는 재활센터로 사용할 계획이었다. 그런데 그것이 간첩이라는 혐의를 받고 있는 충성스런 지지자이든 죄수이든 공안부와 다룬 모든 사람들을 버리는 곳이 되었다. 그들 모두가 고문과 학대와 모욕을 당해 너무나 지나치게 자주 재활센터로서의 목적을 달성했다.<sup>86)</sup>

보고서 형식은 첫 번째 ANC 진실위원회의 보고서 형식과 매우 달랐다. 이 보고서는 사건들에 대한 기술과 널리 행하여진 인권침해의 형태 및 인권침해의 구조적 명분과 실례에 대한 기술 이외에, 위원회가 조사한 개별 사건에 대한 설명을 집중적으로 기술하고 있다. 맨 끝에는 침해된 권리의 목록과 함께 각 “피고”의 권리를 침해한 특정인들의 명단을 게재했다.

ANC는 이 보고서에 대응하는 긴 성명서를 통해 위원회의 활동을 치하하고, 보고서의 전체적인 결론을 받아들이면서 (“조직적인 인권침해 정책은 없었다”고 부인하는 한편), 1948년 이후 남아프리카의 분쟁 양 당사자가 저지른 인권침해 행위들을 총망라하여 조사할 진실위원회

85) Richard Carver와의 인터뷰 (1994, 1, 7).

86) ANC 회원들이 ANC 죄수와 구금자들에게 자행한 만행 및 인권침해 조사위원회의 보고서 (1993, 8, 20).

를 설치할 것을 요구했다.<sup>87)</sup>

우리는 Skweyiya위원회와 Motsuenyane위원회의 보고서가 모든 당사자들이 저지른 모든 인권침해 행위들을 국가가 밝혀줄 첫 단계라고 본다. 따라서 우리는 근년에 많은 나라에서 과거사를 처리하기 위해 설치된 기구들과 비슷한 진실위원회를 설치할 것을 요구한다. 이와 같은 위원회의 목적은 모든 부문에서.....자행된 모든 인권침해를 조사하게 될 것이다. 이 위원회는 뉴른베르크 전범재판소와 같은 것이 되지는 않을 것이다. 위원회의 역할은 모든 인권침해 행위와 가해자를 확인하고, 모든 공무원을 위한 미래의 행동규범을 제시하며, 희생자들에게 적절한 보상을 보장하고, 화해를 위한 최선의 터전을 마련하는 것이 될 것이다. 게다가 위원회는 정의를 위한 도덕적 기반과 인권침해 행위가 미래에 되풀이되는 일이 없도록 할 도덕적 기반을 제공할 것이다.<sup>88)</sup>

## 에티오피아

멩기스투 하일레-마리암 대통령 정부가 붕괴된 후 1년만인 1992년 중반 에티오피아 과도정부에 의해 특별검사 사무소가 설치되어 1993년 초에 공식 업무를 시작했다. 특별검사 사무소(SPO)는 “멩기스투 정권의 권력남용에 대한 역사적인 기록을 만들고, 인권침해와 부패에 대해 형사적 책임이 있는 사람들을 재판에 회부하기 위해 설치되었다.”<sup>89)</sup> SPO의 활동범위는 멩기스투가 권력을 잡고 있던 17년 전 기간을 망라하는 것이었다. 법무차관이 특별검사로 임명되었다.

국방부와 내무부 및 정보부가 보관했던 많은 문서들이 멩기스투 정부의 붕괴로 손상되지 않고 그대로 남아 있어서, 정부군의 손에 의해

87) 새 정부가 출범한 직후인 1994년 6월에 남아프리카 법무장관 둘라 오마르는 “진실과 화해위원회”에 대한 계획을 발표하면서, 위원회의 규정이 공개 토론 기간을 거쳐 8월까지 확정될 것이라고 말했다. 아래 각주 100 참조. 오마르에 의하면, 위원회는 “남아프리카에서 각계를 대표하는, 존경받는 저명인사”로 구성되고...18개월 내지 2년간 활동하며 희생자와 가해자를 확인하게 될 것으로 예상된다. 위원회는 개인의 사면 신청을 처리하고 그 신청과 관련하여 만델라 대통령에게 건의를 할 특별 조직을 만들 권한도 부여받을 것이다. 1994년 6월 7일자 법무장관 둘라 오마르의 성명서. John Battersby가 쓴 ‘남아프리카, 인종차별정책 시대의 범죄를 심판할 위원회 설치’ 참조. 크리스천 사이언스 모니터지 1994년 6월 9일자 7면.

88) Motsuenyane 위원회의 보고서에 대한 ANC 전국 집행위원회의 반응 (1993).

89) 특별검사 사무소, 에티오피아의 과도정부, Update 1호 1 (1993).

자행된 권력남용에 대한 자세한 보고서를 제공해 주었다. 그러므로 SPO가 최우선적으로 할 일은 이 기록들을 분류하는 것이었다. SPO는 첫 공보를 통해 SPO의 작업계획 개요를 발표했다.

SPO가 이용할 수 있는 정보의 범위를 감안하여, 우리가 이용할 수 있는 정보 중 상당히 많은 부분을 후세를 위해 기록하기를 기대하면서 컴퓨터로 처리하는 야심적인 계획을 실행할 것이다. 이러한 공적 기록들이 일단 컴퓨터로 처리되면 SPO는 멩기스투 정권의 인권침해에 관한 가장 잘 이용할 수 있는 포괄적인 정보를 갖게 될 것이다. 권력남용에 대해 책임이 가장 많고 가장 많이 연루된 사람들이 확연히 드러나게 될 것이다. 컴퓨터화는 대상 피고들을 고발하고 소송절차를 완벽하게 개시하는 데 필요한 정책결정을 하게 할 충분한 정보를 SPO에 제공할 것이다.<sup>90)</sup>

SPO는 약 30명의 법무 및 지원 요원을 두었다. 아울러 여러 명의 국제적인 법률고문들을 채용하여 국제 인권 기준에 관한 자문을 해 주도록 하고 컴퓨터 시스템을 구축했다. 국제적인 지원은 SPO의 활동에 결정적인 요소였다. 여기에는 미국의 국제개발 기관과 어틀랜타의 카터 센터 및 다른 국제적인 수입원으로부터의 자금 조달이 포함되어 있었다.<sup>91)</sup> 카터 센터는 아르헨티나의 법의학팀<sup>92)</sup>을 불러들여 공동묘지 발굴을 도와 주었다.

인권단체들은 과도정부가 멩기스투 정권이 붕괴한 후 1991년에 2000명에 가까운 전 정부 관리들과 군인들을 장기간 구금한 것을 비판했다. 이들은 정식 기소나 재판을 받지 않은 채 인권침해나 전범 혹은 권력남용 혐의로 거의 18개월 동안 갇혀 있었다. SPO가 1992년 8월에 활동을 시작했을 때 맨 처음으로 한 일 중의 하나는 이들 사건 하나하나를 재조사하는 것이었다. 그 결과 구금자 중 1천여 명을 석방하고

90) 同上.

91) SPO는 첫 공보를 통해 SPO가 국제적인 지원을 받을 필요성을 요약해서 설명하고 있다. "현재 SPO는 국제적인 법적 의무를 더 빨리 완수하기 위해 도움의 손길을 찾고 있다....SPO는 활동을 현대화하고 조직화하기 위해 도움을 얻으려 노력하고 있으며, 당면한 복잡하고 새로운 수많은 문제들에 관하여 정부와 NGO의 도움을 요구하고 있다." 同上 3.

92) 아르헨티나 법의학팀은 많은 나라를 방문하여 요청이 있는 대로 기록을 입증하는 일을 도와 주고 무덤 발굴에 참여하는 그 지역 법의학 전문가들을 교육시켰다. 그들은 또한 엘살바도르 진실위원회의 활동도 지원해 주었는데, 근거지를 부에노스아이레스와 뉴욕에 두고 있다.

상당수는 보석금을 내고 석방되어 SPO의 추가 조사결과를 기다렸다.

#### 4. 진실규명의 어려움과 딜레마

##### 정치적 제한

진실위원회는 정치적으로 부과되는 제한에 대해 본래 취약하다. 위원회의 구성, 후원자, 위임사항, 정치적 지지, 재정적 인적 자원, 정보에의 접근권, 민감한 사건을 떠맡을 의지나 능력, 보고서의 설득력 등은 모두 위원회가 설치될 때 활약하던 정치세력과 위원회가 활동하는 당시의 정치적인 현실에 의해 대체로 결정된다.

진실위원회는 많은 어려운 상황에 직면할 수 있다. 이 같은 상황 중에는 강하고 반항적인 군부를 가진 약체 민간정부, 민주적 통치체제로 겨우 이행되어 가기 시작하는 국가 체제, 근년에 와서 폭력에 의한 정부 전복에 초점을 맞추고 대두하고 있는 반대 세력, 폭력에의 회귀를 위협하는 종족 혹은 주민 집단, 권력남용에 관한 증언을 주저하는 허약한 시민사회와 겁먹은 주민, 또는 남김없이 기술한 진실위원회 보고서와 철저한 처벌 및 보상을 강력히 요구하는 목소리를 높이고 있는 인권단체 혹은 조직화된 야당이 있는 경우들이 있다. 일반적으로, 이해관계를 가진—때로는 매우 강력한—당사자들이 진실위원회의 조사활동을 면밀히 주시하고 있으며 때로는 문제를 삼기도 한다.

간단히 말하면, 진실위원회는 어떤 공백상태에서 활동하지 않는다. 모든 위원회는 정치적 제약을 받으며 활동한다. 이러한 정치적 제약 혹은 주변상황의 도전 중 많은 부분을 위원회는 도저히 피할 수 없다.

**무엇이 진실인가?** 위원회가 조사활동에 포함시킨 것(과 포함시키지 않은 것)

많은 진실위원회에 부과된 가장 중요한 제한은 위원회가 부여받은 권한, 즉 위임사항에 쓰여져 있다.

보통 대통령령이나 입법부 혹은 평화협정<sup>93)</sup>의 일부로서 결정되는 위



임사항은 위원회의 조사권한을 정하고, 위원회의 조사범위를 제한하거나 강화하며, 위원회가 조사할 수 있는 정확한 권력남용과 가해자를 정의하고, 위원회가 조사하는 시한과 지리적 범위를 정할 수 있다. 위임사항에는 또한 일반적으로 최종보고서가 언제 누구에게 제출되어야 하는지를 기술하고 있으며, 어떤 종류의 권고사항이 보고서에 포함되어야 하고 이름을 밝힐 것인지 안 밝힐 것인지를 기술하고 있다.

진실위원회의 위임사항은 모든 형태의 권력남용을 조사할 수 있도록 그 폭을 충분히 넓혀 주어야 하고, 조사하기에 가장 적절한 사건이나 관행을 식별할 책임을 위원회 자체에 맡겨 주는 것이 바람직하다.

오늘날까지 많은 진실위원회는 위원회의 활동범위를 심각하게 제한하는 권한을 부여받아 왔다. 5개 위원회는 위원회가 조사할 수 있는 인권침해의 유형을 제한 받았다. 예를 들면, 많은 위원회는 실종사건만을 조사하도록 권한이 제한되었다. 이와 같이 권한이 제한되었기 때문에 우루과이 위원회는 군사정권 때 발생한 인권침해의 대부분을 조사하지 못했다. 그래서 불법 감금과 고문—권력남용의 태반—이 무시되었다. 칠레에서는 위원회가 실종과 처형 및 죽음에 이르게 한 고문을 조사했지만, 94) 죽음을 초래하지 않은 고문사건은 조사할 권한이 없었다. 이 때문에 국제 인권 업저버들로부터 비판을 받았다.

좀 더 융통성 있는 권한을 가진 위원회들은 진실에 대해 더 완벽한 실상을 밝혀낼 수 있었다. 엘살바도르에서는 위원들이 위임사항에 의해 그들에게 주어진 일반 지침에 따라 활동할 계획을 세웠다. 위임사항에는 “심각한 폭력행위는....그것이 사회에 미친 영향 때문에 그 진상을 국민에게 알려주어야” 하므로 위원회가 그것에 관한 보고를 해야 한다고 기술되어 있었다. 95) 엘살바도르 협정 당사자들은 어떤 사건들을 조사 대상으로 할 것인지 위임사항에 정확하게 명시할 것을 고려했었지만, 결국 이 문제를 위원회에 맡겼다. 그래서 위원들은 위원회의 활동범위에 들어가는 12년 동안 발생한 폭력의 유형과 가해자 및 희생

93) 15개 위원회 중 14개 위원회는 문서로 된 위임사항에 따라 활동했다 (르와다 위원회는 그렇지 않았다). 14개 위원회 중 9개 위원회는 대통령령으로 설치되었고, 2개 위원회는 입법부에 의해, 또 2개 위원회는 조사를 받고 있던 반대파(ANC)의 의장에 의해, 1개 위원회는 평화협정의 일부로서 정부와 야당의 합의를 통해 설치되었다.

94) 위원회에는 민간인이 정치적인 목적으로 자행한 납치 살해기도를 조사할 권한이 있었다. Executive Branch Supreme Decree No. 355. 上記 각주 51, 6.

95) 광란에서 희망으로, 上記 각주 75, 18.

자들을 말해 줄 대표적인 사건들을 많이 골라낼 수 있었다.

위원회의 권한에 대한 명백한 제한 이외에, 위원들 스스로 위원회가 무엇을 조사하고 무엇을 보고할 것인지 자진해서 제한을 하는 수도 있다. 시간상의 제약과 제한된 재원 및 조사요원, 신뢰할 수 있는 충분한 정보의 부족, 정치적인 압력 등으로 인해 위원들이 어떤 문제들을 완전히 회피하거나, 어떤 정보를 최종보고서에서 생략하기로 결정하는 수도 있다.

특히 관심을 끌고 있는 문제는 국내에서 발생한 정치적인 폭력에 다른 나라 사람들이 한 역할에 대한 분석이나 설명을 진실위원회 보고서에 어느 정도로 포함시켰느냐 하는 문제이다. 사실 여기서 다루고 있는 모든 사건에는 분쟁 당사자의 한쪽이나 혹은 양쪽에 자금 지원을 하거나 무기를 대주고 훈련을 시켜 주거나 그렇지 않으면 원조를 하고 도와준 다른 나라 사람들이—보통 외국 정부들이—있다. 정부군이 엄청난 인권침해 행위를 계속 자행해온 곳에는 외국인 지지자들이 그런 잔학 행위를 지원하고 있는 것을 금방 알아보게 된다—특히 권력남용이 당시에 잘 알려져 있을 때에는 그런 경우가 보통이다. 96)

대부분의 진실위원회는 분쟁에 관여한 다른 나라의 역할을 깊이 있게 조사하지 않는다. 최종보고서에 이 문제를 조금이라도 언급하는 위원회도 별로 없다.

차드 위원회가 아마도 이 문제를 가장 과감하게 처리한 위원회일 것이다. 면밀한 조사를 하지 못했음에도 불구하고 이 위원회는 보고서를 통해 외부에서 정권에 제공한 지원금의 정확한 액수를 밝히고 있다. 아울러 최악의 권력남용에 책임이 있는 정보기관에 제공한 교육의 정도도 밝혔다—이것은 과거에는 국민이나 국제 인권단체에 잘 알려지지 않은 사실이었다.

정보기관 DDS에 재정적 물질적 기술적 지원을 적극적으로 제공한 나라들 중에서 미국이 선두를 차지하고 있다. 미국은 DDS가 창설된 후 몇 개월 동안 DDS를 미국의 보호 아래 두었다. 미국은 독재자가 몰락할 때까지 DDS

96) 어떤 나라의 경우 “내전”에 작용한 다른 나라의 역할을 다루지 않은 진실위원회는 진실을 거의 밝혀내지 못한다고 주장하는 사람들도 있다. 예를 들면 모잠비크에서는 당장 진실위원회를 설치할 계획은 없지만, 전쟁을 선동하는 다른 나라의 역할이 널리 알려져 있다.

를 교육하고 지원하고 성장시키기 위해 효과적으로 기여했다....대사관에서 나오는 미국인 고문들은 DDS 국장의 전속이었다....게다가 프랑스, 이집트, 이라크, 자이르 등 모든 나라가....재정, 교육, 장비 혹은 정보공유에 기여했다.

이들 나라의 정보기관들과 DDS 사이의 안보협력은 긴밀했으며 폭군이 떠날 당시까지 계속되었다.<sup>97)</sup>

르완다의 진실위원회 보고서는 국제적인 원조 문제를 보고서의 본문에서 직접적으로 다루지 않았다. 그러나 이 보고서는 권고사항의 일부를 국제 공동체에 돌려서, 개발원조는 앞으로 인권개선에 관한 조건을 붙여야 하고, 모든 군사원조와 간섭이 중단되어야 하며, 국제 공동체는 평화협상을 계속 독려해야 한다는 건의를 했다.<sup>98)</sup>

엘 살바도르 위원회의 보고서 역시 내전에서 다른 나라가 한 역할에 대해 언급을 하지 않고 있다. 그러나 미국 정부가 플로리다 마이애미의 살바도르 망명자 그룹을 어떻게 묵인하고 분명히 그들에게 공식적인 주의를 별로 기울이지 않았다는 것을 기술하고 있다. 이들 망명자 그룹은 특히 1979년부터 1983년 사이에 엘 살바도르에 있는 “특정 암살단에 직접적으로 자금을 제공하고 간접적으로 운영을 도와주었다.” 보고서는 계속해서 “만일 더 많은 자원과 더 많은 시간을 가진 조사관들이 이 같은 비극적인 사실을 밝혀내어, 다른 나라에서 활동하는 테러리스트들과 연관되어 있는 사람들이 미국에서 더 이상 묵인되지 않는다는 것을 보증할 수 있으면 유익할 것”이라고 기술했다.<sup>99)</sup> Thomas Buergenthal 위원은 만일 어느 외국인이 실제 폭력에 직접적으로 관여한 사실이 밝혀졌더라면 위원회는 분명히 그런 사실을 기술했을 것이라고 지적했다. 이어 그는 위원회 위임사항의 목적은 국제적인 연루관계를 조사하기 위한 것이 아니었다. 만일 위원회가 내전에—쿠바, 니카라과, 소련, 미국이 포함될지 모르는—외국이 연루된 것을 조사하려 했더라면 위원회가 그 주요 사명, 즉 국내의 폭력 상황과 폭력의 정도를

97) 아브레 전 대통령과 그의 공범 및 종범들의 범죄와 횡령 조사위원회의 보고서, 上記 각주 59, 45-46.

98) 1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 관한 국제 조사위원회의 보고서, 上記 각주 81, 54.

99) 광기로부터 희망으로, 上記 각주 75, 137.

분명히 밝혀내는 사명을 완수할 수 없었을 것이라고 말했다.<sup>100)</sup>

칠레 위원회 보고서는 군사 정권에 대한 국제 공동체의 반응을 어느 정도 길게 언급하고 있다. 여기에는 많은 정부들이 외교관계를 단절한 사실과 군사정권의 권력남용에 대항하기 위한 정부간의 기구 및 국제 비정부 기구들의 노력이 포함되어 있다. 보고서는 또한 미국이 군사정권과 경제적 정치적 관계를 계속 유지한 사실을 간단히 요약하고 있다. 이 관계는 수년간 억압이 최악에 이르렀을 때도 정상적으로 유지되었다.<sup>101)</sup>

### 국민의 위임?

국민이 진실위원회의 위임사항을 마련하는 일에 참여하는 경우가 드물다. 사실 오늘날까지 위임사항에 관한 공개토론을 통해 진실위원회가 설치된 적이 없었다.<sup>102)</sup> 진실위원회가 설치되는 경위의 특수한 사정 때문에, 일반적으로 위원회의 실체나 형태, 혹은 존재양식에 관한 공개적인 토의나 토론 또는 국민투표에 부칠 시간이 없다.

이와 같은 상황은 많은 인권운동가들의 입장과는 상반되는 것이다. Jose Zalaquet는 국민투표를 통해 정부의 인권정책과 관련 위원회 설치문제를 승인 받거나, 아니면 최소한 민주적으로 선출된 대표단의 승인을 받을 것을 요구하고 있다.<sup>103)</sup> Human Rights Watch도 비슷한 입장을 취하고 있다.

진실을 밝히고 정의를 실천하는 방법에 관한 전략문제는 각 민주사회가

100) Thomas Buergenthal과의 인터뷰 (1994, 4, 22).

101) 예를 들면 보고서는 “그럼에도 불구하고 미국과의 관계가 비교적 정상적으로 유지되었다. 닉슨 행정부와 포드 행정부 때 미국은 칠레가 외채문제를 재교섭할 수 있도록 도와주었으며, 1974-1976년에 미국이 제공한 경제원조는 1971-1973년에 제공한 원조의 몇 배였다. 과거 정권이 국유화했던 큰 동제품 사업체를 소유하고 있던 미국 회사와의 합의는 개선되었다.” 칠레 진실과 화해 국가 위원회의 보고서, 上記 각주 51, 632.

102) 남아프리카 공화국이 위임사항에 관한 공개토론 과정을 공식적으로 마련한 것이 그 첫 번째 사례이다. 진실위원회 설치 계획을 발표하면서 법무장관은 “개인과 단체, 종교단체와 일반국민들에게 법안이 최종적으로 확정되기 앞서 1994년 6월 30일까지 그들의 의견과 제안들을 법무부에 제출해 달라”고 요청했다. 이어 그는 “제출된 의견과 제의 및 제안들을 고려하여 법안을 최종 확정할 것이며 그리고 나서 국무회의에 상정할 것”이라고 말했다. 법무장관 둘라 오마르의 사면 및 배상에 관한 성명서 (1994, 6, 7).

103) Zalaquett, 上記 각주 35, 34.

결정할 문제이다. 우리는 이 문제가 개방적이고 공개적인 토론을 통해 결정되어야 하며, 압력을 받아 채택되어서는 안 된다고 믿는다. 권력남용에 대한 진상조사를 의회가 할 것인지, 행정부가 할 것인지, 혹은 사법부가 할 것인지, 그리고 정부기관의 활동에 시한을 둘 것인지에 관한 전략을 선택할 때는 다수의 의사를 고려하는 것이 중요함은 물론이다.<sup>104)</sup>

불행하게도, 시간의 제약과 전반적으로 취약한 정치적 환경 때문에 진실위원회를 승인하는 일에 국민이 직접 참여할 수가 없다. 게다가 민주적인 구조도 국민투표나 대의기관의 투표를 할만한 상황이 아닐 수도 있다.

그러나 어떤 나라들에서는 진실위원회 설치 요구가 더 민감하고 공개적인 것이어서 위임사항과 진실위원회의 필요성에 관한 공개토론이 (지금 과테말라와 남아프리카 및 말라위에서 어느 정도 전개되고 있는 바와 같이) 신문 지면을 통해 비공식적으로 전개될 수 있는 것도 사실이다.

#### 시기: 언제 얼마동안?

시기는 진실위원회를 설치할 때 반드시 정해야 한다. 흔히 그렇듯이, 근본적으로 변하지 않은 군부를 감독하고 있는 새 대통령이 주도한다면, 대통령의 권한이 막강할 때인 새 행정부 출범 후 첫 몇 주 혹은 몇 개월이 진실위원회를 설치할 유일한 기회일지 모른다. 예를 들면, 필리핀에서는 첫 번째 진실위원회가 해체된 후 두 번째 진실위원회를 설치하려는 기도를 하지 못했다. 코라손 아키노 대통령은 군부의 저항을 무릅쓰고 위원회를 설치할 수 있을만한 국민의 지지를 이미 상실한 상황이었다. 게다가 아키노의 인권공약도 이미 힘을 잃고 있었다.

많은 위원회는 위임사항에 명시된 기한과 아울러 기간연장을 요구하는 절차를 가지고 출범한다. 대부분의 진실위원회에는 모든 조사를 완료하고 보고서를 제출할 기간으로 6개월 내지 9개월이 주어져 있다. 1년 이상 활동한 진실위원회는 드물다. 정해진 기간 내에 활동계획을

104) Juan E. Mendez, '대량 인권침해 희생자들의 보상권과 인권침해 예방조치에 관한 America Watch의 입장....' (날짜 없음).

세우고, 증거서류를 수집 정리하고, 증언을 청취하여 처리하고, 대표적인 사건들을 골라 조사를 완료하고, 최종보고서를 마무리하는 것은 지극히 어려운 일이다—시한의 압박이 흔히 진실위원회의 활동 중 가장 어려운 측면이다. 결국 대부분의 진실위원회는 위임사항에 명시된 기간 내에 모든 것을 조사하거나 증거서류를 마련할 수가 없다. 그러나 최종 시한이라는 제한이 있음에도 불구하고, 달리 취할 다른 방법은 그 보다 더 못하다. 1986년 우간다에서 설치된 조사위원회는 시한이 없었다. 이 위원회는 이제 9년째 접어들었고, 많은 우간다 사람들은 언젠가 보고서가 발간되리라는 생각마저 버리고 말았다.

많은 인권단체들은 진실을 밝히는 것이 화해를 부추겨 줄 것이며 바로 그것이 한정적인 시한을 두는 제한을 정당화한다는 의식을 갖고 있다. 예를 들면, Human Right Watch는 이렇게 주장하고 있다.

국가가 제한된 기간 내에 적극적인 조사와 고발이 이루어지도록 노력해 주기를 기대하는 것이 이치에 맞는 일이다. 우리는 사회가 그 과거사를 합당한 기간 동안 진실과 정의를 추구하도록 할 필요성을 충분히 의식하고 있다. 이 점에서, 국가가 후원하는 조사와 고발이 개인에게 증거를 제시할 공정한 기회를 주고 위임사항과 최종시한에 관한 적절한 공개토론과 공고가 있다면, 그 조사와 고발에 시한을 두는 것이 합리적이다. 과거의 권력남용을 바로잡으려는 정부의 노력은 이와 같은 합리적인 기간 내에 성의 있게 달성될 수 있다.<sup>105)</sup>

#### 누구의 명의로?

여기서 개관하고 있는 15개 위원회 중에서 11개 위원회는 정부가 후원했다—9개는 대통령의 권한으로 설치되었고 2개는 의회에 의해 설치되었다. 국내 혹은 국제 민간 인권단체들이나 다른 정부의 압력이 종종 대통령이나 의회를 밀어붙여 위원회를 설치하도록 하는 역할을 했다.

대통령이 진실위원회를 설치하는 일이 일반적으로 쉽지 않다. 정부가 후원하여 위원회를 설치한 11개국 중 많은 나라에는 군부가 대부분 변하지 않은 상태였고 정권을 약화시킬 수 있는 잠재세력으로 남아 있

105) 同上.

었다. 만일 군부가 진실위원회를 위협으로 인식할 경우에는 흔히 대통령에게 압력을 넣어 조사를 막도록 했다.

아프리카 민족회의가 설치한 위원회들이 야당 스스로 과거의 권력남용을 조사해 주도록 자청한 유일한 사례이다. 지금까지 2개의 진실위원회가 UN 혹은 민간단체에 의한 국제적인 후원을 받았다.

어느 모델이 더 성공적인 진실위원회를 만들 수 있을지 분명치 않다. 위원회에 주어지는 위임사항, 재원, 요원 그리고 전반적인 조사권이 큰 영향을 미칠 것이며, 후원회와 상관없이 더 강해지거나 더 약해질 수 있다. 그러나 국제적인 후원은 나름대로 특성을 지니고 있다.

국제적인 후원은 많은 이점을 가지고 있지만 불리한 점도 심각한 것일 수 있다. 어떤 나라들에서는 진실위원회에 대한 국제적 후원이 절대적으로 필요할 수 있다. 그러나 다른 나라의 경우에는 그것이 받아들여질 수 없고 부적절한 것일 수 있다.

UN이 후원함으로써 생기는 이점이 많다.

● 심하게 양극화된 환경에서 중립성이 확보된다.

● 국제 공동체가 위원회의 활동을 강력히 지원하는 데서 정당성이 생긴다. 국제 공동체는 국내의 당사자들이 진실위원회에 협력을 하도록 압력을 넣는다.

● 위원회의 비용을 감당할 자금의 원천이 된다. 몇몇 위원회 (차드, 우간다 1986, 필리핀 위원회)는 재정적 제약으로 활동이 심하게 제한되었다.

● 더 안전한 보안조치를 취할 수 있다. 엘살바도르의 경우 위원들과 사무실을 보호하기 위해 배치된 UN 외교안전 요원이 상주했다.

● 위원회의 활동과 보고서에 국제적인 관심이 더 커짐으로써 권고사항의 실행이나 개혁의 이행에 대한 압력을 증가시킬 수 있다.

● 국제적인 정보의 원천이 된다. 엘살바도르 위원회를 위한 중요한 정보는 미국정부—국무부, 국방부, 의회 소식통으로부터 얻은 정보였다. 정부의 정보원은 그와 같은 정보에 접근하지 못하게 막았지만, 결국 미국정부에 나온 정보가 “우리가 내린 몇 가지 결론에 이르는 근거가 되었다”고 워싱턴에서 Thomas Buergenthal 위원과 함께 미국정

부의 정보를 확보하기 위해 노력했던 위원회 직원 Ted Piccone가 진실위원회의 최종보고서에서 말했다.<sup>106)</sup>

● 보복 당할 두려움을 덜 가지고 국내의 강력한 세력과 맞설 여유를 더 많이 가질 수 있게 한다. 엘살바도르 위원회의 위원들과 직원들은 국내의 조사활동을 끝내고 나서 출국하여 뉴욕에서 보고서를 썼다. 국내에서 계속 살고 싶어하는 살바도르 사람이 군 고위층의 이름을 밝히는 것이 쉬운 일일 수 없었다.

● 국외자의 시각을 가질 수 있다. 국제위원회는 국가위원회가 당연한 일로 생각하거나 간과해 버리는 것을 폭력의 형태로 보고 갈등의 역학에 관한 중요한 양상을 지적해 낼 수 있다.

● 후속조치를 하도록 압력을 가할 수 있다. 국제위원회의 후속조치로, 위원회의 보고서에 있는 권고사항을 실행하게 할 국제적 압력이 있을 가능성이 더 많다.

UN의 후원을 받지 않은 국제위원회라도 매우 강력할 수 있다. 민간이 독자적으로 설치한 르완다의 국제위원회는 벨기에의 대 르완다 정책에 심대한 영향을 주었고, UN이 르완다의 인권상황을 조사할 특별회의의 보고자(Rapporteur)를 즉시 임명하도록 재촉했다. 르완다 위원회의 공동 위원장인 Alison Des Forges는 위원회의 국제적인 성격이 초래한 것 같은 보고서의 영향력을 보고 깜짝 놀랐다. 그녀는 민간단체의 인권활동에 많이 참여해 왔지만 이번 활동에 보여준 국내 및 국제적 반응은 전혀 달랐다고 말했다. “매우 놀랄만한 일이다. 국제위원회라는 명칭을 갖고 있기만 하면 문제가 달라진다.”<sup>107)</sup>

진실위원회에 대한 국제적인 후원에 반대하는 주목할 만한 반론도 있다.

● 엘살바도르의 경우처럼, 그 나라에 대해 아무런 경험이 없는 국제적인 인물이 채용될 수 있다. 철저히 연구했다라도, 위원이나 직원이 국내의 미묘한 상황을 이해하는 데는 한계가 있을 것이다. 이런 것이 위원회가 어떤 문제에 대한 상황파악을 지연시키거나 제한할 수 있다.

106) 엘살바도르 위원회 직원 Ted Piccone와의 인터뷰 (1993, 5, 6). Piccone는 나중에 위원회의 활동이 끝나고 나서 8개월 후 비밀이 해제된 엘살바도르에 관한 미국정부의 자료에 의하면 미국이 상당량의 정보를 위원회에 알려 주지 않았다는 사실이 밝혀졌다고 덧붙였다.

107) 르완다 위원회 공동 위원장 Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993, 4, 23).

● 국제위원회 요원들은 위원회 활동이 끝나면 그 나라를 떠나는 것이 보통이다. 위에서 언급한 바와 같이, 그렇게 하는 것이 유리한 한 그 위원회는 국내의 사회구조를 강화시켜주지 못하거나, 인권문제에 지도적 역할을 할 정부의 능력에 대한 신뢰를 회복시켜주지 못한 것이다.

● 그 나라의 국민성과 국제적인 내정간섭에 대한 그 나라의 태도가 국제위원회의 적정성 여부를 결정짓는 중요한 요소이다. 어떤 나라들은 주권문제를 거론하면서 국제위원회의 제언을 거부한다.<sup>108)</sup>

### 인원구성과 예산

엘살바도르 진실위원회는 전부 살바도르인이 아닌 사람들로 구성되었다. 대부분이 라틴 아메리카 사람들이었고 유럽인과 북아메리카인이 몇 사람 있었다. 전체 인원수는 15명이었고 초기 몇 달 동안은 25명 또는 그 이상이었다.<sup>109)</sup> 처음부터 과거에 살바도르의 인권문제에 관여했던 사람은 어느 누구도 채용하지 않기로 분명하게 결정했다. 그런 일을 한 경험이 위원회의 중립성을 훼손시킬 수 있는 “편견”을 드러낼 가능성을 고려했기 때문이다. 위원회의 사무국장 Patricia Valdez는 이와 같은 결정이 정치적으로 양극화되어 있는 엘살바도르의 환경을 감안해 볼 때 매우 중요한 결정이었다고 말하면서, 군부가 위원회 요원에게서 편견의 흔적을 조금이라도 엿볼 수 있었다더라면 위원회의 보고서에 대한 군부의 도발이 한층 악화되었을 것이라고 주장했다.<sup>110)</sup> 다른 사람들은 그와 의견을 달리했다. 위원회 직원 가운데서도 다른 의견을 가진 사람들이 있었다. 그들은 위원회가 엘살바도르에 관한 국제적인 전문가들의 의견을 더 자주 들었어야 하고 살바도르의 인권단체들과 더 긴밀히 협력했어야 했다고 주장했다. 외부의 전문가들과 약간의 상의를 하긴 했지만 그런 일은 드문 일이었다. 엘살바도르를 가장 잘

108) 예를 들면 콜롬비아가 아마 이와 같은 경우일 것이다. 게다가, 엘살바도르 진실위원회에서 일한 콜롬비아 인권변호사 Juan Gabriel Gomez Albarello는 콜롬비아의 폭력의 역학이 너무나 복잡하기 때문에 국내 경험이 전혀 없는 국제위원회가 상황을 제대로 파악할 수 없다고 주장했다. Juan Gabriel Gomez Albarello와의 인터뷰 (1993, 3, 17).

109) 게다가 2-3개월 동안은 데이터 처리와 입력 작업을 위해 임시직원 20명이 추가로 투입되었다. 엘살바도르 위원회 직원 Ignacio Cano와의 인터뷰 (1994, 8, 1).

110) Patricia Valdez와의 인터뷰 (1993, 3, 29).

아는 많은 사람들이 위원회 활동과정에서 제외되었다.

표 2  
15개 진실위원회의  
제원과 책임의 비교—연대순

국가	진정 건수 <sup>1</sup>	조사 건수 <sup>2</sup>	활동기간	조사대상 기간	위원수	직원수
우간다1974	실종 308건	-	1년	3년6개월	4	-
볼리비아	실종 155건	0	2-3년	15년	8	6
아르헨티나	실종 8,960건. 수효불명의 고문피해자 장기구급자	0 <sup>3</sup>	9개월	7년	13	약 60
우루과이	실종 164건	0	7개월	11년	약 9	-
짐바브웨	-	-	수개월	2년	-	-
우간다1986	*	*	*(9년째)	24년	6	2-3
필리핀	-	-	1년(종료 전 해체)	15년	7	0
칠레	실종, 살해, 고문사, 납치 <sup>4</sup> 등 3,428건	2,920	9개월	16년 6월	8	60
차드	살해 3,800건, 수효불명 고문 희생자, 임의감금자	0	10개월	8년	12-16	0 <sup>5</sup>
남아프리카 (ANC1)	수용소 고문과 학대에서 살아남은 생존자 32명	0	7개월	11년 6월	3	-
독일	*	*	*(2년째)	40년	27	-
엘살바도르	살해, 고문, 납치 22,000건	32	8-9개월	12년	3	15-45 <sup>6</sup>
르완다	살해 2,000건. 수효불명 민간인 공격, 납치 사건	20	3개월 (국내 2주)	2년 3월	10	0 <sup>7</sup>
남아프리카 (ANC2)	실종 29건. “원고”19명, “피고”11명이 진정한 수용소 학대 관련 사건.	실종29 원고19 피고11	8개월	11년 6월	3	7
에티오피아	*	*	*(2년째)	17년	1	약 30

\* 위원회가 활동 중임을 의미함.

- 알려지지 않았음을 의미함.

1 이 숫자는 각 위원회에 신고된 사건 수를 가리킨다. 어떤 위원회의 경우 숫자가 정확하지 않다. 대부분의 나라에서 인권침해 사건의 실제 총 건수는 위원회에 신고된 것보다 훨씬 많을 것으로 추산된다.

2 이 숫자는 위원회가 심도 있게 조사하여 보고한 실종사건, 고문 희생자, 학살사건 등을 가리킨다.

3 어떤 보고서들은 (아르헨티나, 차드, ANC1의 보고서처럼) 문제의 기간에 있었던 인권침해의 전반적인 성격을 장황하게 기술하고, 위원회에서 한 증언들과 증빙서류를 광범위하게 인용하고 있지만, 단 한 건도 심도 있게 조사하지 않았다.

- 4 3,428건 중 508건은 위원회의 권한 밖에 있다고 결론지었다.
- 5 12명 (나중에는 16명)의 “위원회 위원들” 중에는 비서와 서기가 포함되어 있다.
- 6 데이터 처리와 입력을 위해 1-3개월 동안 채용된 약 20명의 임시직원이 포함되어 있다.
- 7 르완다 위원회는 통역들과 2명의 단기 고문만 채용했다.

다른 위원회들, 특히 아프리카의 위원회들은 최소한의 직원을 가지고 활동함으로써, 대부분의 일을 위원들에게 맡겼다. 우간다 1986, 차드, 르완다, 짐바브웨, 필리핀의 진실위원회에는 몇 명의 사무원과 보조원, 그리고 법률고문 한 명 정도가 있을 뿐이었다. 반대로 라틴 아메리카의 많은 진실위원회들은 많은 직원들과 전문적인 자문위원들을 거느리고 활동했다. 거기에는 인권관련 법률 전문가들과 법의학자, 사회사업가 등등이 포함되어 있었다. 칠레와 아르헨티나의 진실위원회는 가장 많은 직원들을 갖고 있었는데 각각 약 60명에 달하는 상근 직원들을 거느리고 있었다.

대부분의 경우, 정부기관인 진실위원회들은 정부로부터 직접 자금을 조달 받았다. 주목되는 하나의 예외는 포드재단이 우간다의 조사위원회를 지원하기 위해 1988년에 93,300 달러를 우간다 정부에 제공한 것이었다.<sup>111)</sup> 에티오피아의 특별검사 사무소 역시 국제적인 자금 지원을 받았다.

### 공개로 할 것이냐 비공개로 할 것이냐?

진실위원회의 최종보고서가 국민에게 발표되는 한, 위원회가 조사를 비공개로 비밀리에 하는 것이 정당할 수 있다. 공정성과 중립성이 일반적으로 확보될 수 있을 때, 어떤 경우에는 국제적인 지원이나 국제적인 감시가 필요할 수도 있지만, 조사를 비공개로 비밀리에 하는 것이 더 좋을 수 있다.

아프리카에서는 공개적으로 증인을 인터뷰하고 증언을 듣는 경향이 있으며, 라디오나 텔레비전을 통해 생방송 되기도 한다. 실제로 Africa Watch 같은 국제 인권단체들은 “공평성을 보장하기 위해서” 원칙적으

111) 포드재단, 上記 각주 46, 47.

로 조사를 공개해야 한다고 주장해 왔다.<sup>112)</sup> 그러나 그렇게 공개적으로 증명하는 목적이 공평성과 완전공개라기보다는 (과거 정권의 평판을 떨어뜨리기 위한) 정치적인 이유 때문이 아니었는지는 분명치 않다.

공개 조사는 그렇지 않으면 증언을 할지도 모를 증인들을 겁주어 쫓아버리거나 증언할 사람들을 위협에 빠뜨릴 위험이 있다. 공개적인 절차를 밟았던 대부분의 진실위원회들은 상당수 증인들이 보복이 두려워서 증언하기를 주저하거나 거부했다고 보고했다. 대체로 이들 위원회는 청문회를 비공개로 하는 경우가 적었고, 대다수 청문회를 계속 공개적으로 개최했다.

여기서 다루고 있는 위원회들 중에서 엘 살바도르의 진실위원회가 가장 높은 수준의 비밀을 유지했다. 언론의 취재 열기와 국민의 관심이 높았음에도 불구하고, 보고서가 발간될 때까지 조사중인 사건과 거명되고 있는 사람에 대한 정보를 비롯하여 위원회의 활동에 관한 거의 모든 정보가 국민에게 공개되지 않았다. 위원들은 이와 같은 비밀스런 활동이 민감한 사건을 조사하는 위원들과 직원들에 대한 부당한 압력을 피하는 것은 물론, 증인과 피의자 양쪽의 안전과 보호를 위해 절대로 필요하다고 생각했다.

### 실명을 공개하는 문제

진실위원회와 관련하여, 인권범죄에 책임이 있는 것으로 밝혀진 사람들의 이름을 공개하는 문제만큼 논쟁거리가 된 문제는 별로 없었다. 논쟁은 두 가지 서로 상반되는 원칙을 놓고 벌어졌다. 둘 다 인권운동가들이 강하게 주장할 수 있는 것들이었다. (1) 정당한 절차는 개인이 공정한 대접을 받고 유죄 판결을 받기 전까지 자신을 방어할 수 있기를 요구한다. 위원회의 보고서가 어떤 범죄에 책임이 있는 개인의 이름을 밝힌다면 정당한 절차를 침해하게 된다. 그러므로 실명을 밝히면 안 된다. (2) 모든 진실을 말하기 위해서는 확실한 증거가 있을 경우 인권범죄에 책임이 있는 사람들의 이름을 밝혀야 한다. 실명을 밝히는

112) Africa Watch, 上記 각주 40, 87. 이 보고서를 쓴 Richard Carver는 그 후 이 문제에 대한 자신의 입장을 바꾸었다. “항상 공개하는 것”보다 “항상 공표하는 것”이 더 낫다고 그는 말했다. Richard Carver와의 인터뷰 (1994, 3, 16).

것은 진상규명 과정의 일부이다. 사법제도가 그들을 기소할 수 없을 만큼 그 기능을 제대로 발휘하지 못하는 것이 분명할 때는 더욱 그러하다.

오늘날까지, 진실위원회를 설치하는 위임사항에는 일반적으로 실명을 밝히는 문제를 언급하지 않고, 위원들이 결정하도록 맡겨놓고 있다.

1992년까지는 실명을 밝힌 진실위원회가 없다. 아르헨티나에서는 위원회가 책임자로 알려진 사람들의 이름을 보고서에 포함시키지 않기로 결정했다. 그 대신에 명단을 대통령에게 제출하여 후속 조치를 취하도록 했다. 그러나 그 명단이 금방 언론에 누출되어 국내 신문에 전부 공개되고 말았다. 칠레에서는 위원회의 위임사항에다 실명을 공개하지 못하도록 하고, 위원회가 범죄활동의 모든 증거를 법원에 제출하도록 지시해 놓았다.<sup>113)</sup>

칠레 진실위원회의 호세 살라케트(Jose Zalaquett)위원은 이 같은 방법을 적극 지지했다. 위원회의 보고서 영문판 서문에서 살라케트는 이렇게 썼다.

자신을 방어한 적이 없고 그럴 기회도 가질 수 없었던 용의자의 이름을 밝히는 것은 어떤 사람에게 정당한 절차 없이 유죄를 선고하는 것과 도덕적으로 같은 것이 될 것이다. 조문은 없지만, 이런 것은 법치 정신과 인권원칙에 모순되는 것이다.<sup>114)</sup>

진실위원회는 분명히 사법기관이 아니다. 실명을 밝히는 위원회들은 보고서에 이 사실을 되풀이해서 언명하면서, 위원회의 의견이 아무리 권위가 있더라도 위원회의 의견 진술과 법적 판단을 구별하는 수고를 한다. 실명을 공개하는 것은 일반적으로 무조건 유죄임을 말하는 것으로 이해되기 마련이다.

지금까지 4개 위원회가 실명을 밝혔다. 차드의 보고서는 최악의 인권 침해 행위들에 책임이 있는 사람들의 명단과 사진을 공개했다. 보고서

113) 위임사항에는 이렇게 기술되어 있다. "위원회는 법원의 고유한 사법 기능을 해서는 안 되며 이미 법원에 소송 중인 사건에 개입해서도 안 된다. 그러므로 위원회는 위원회가 조사중인 사건에 법적인 책임이 있는 특정인에 대하여 어떤 입장을 취할 권한을 갖지 않는다." Supreme Decree No. 355 of the Executive Branch of Chile 2조 25항 1990, 4, 25.

114) 칠레의 국립 진실과 화해 위원회의 보고서, 上記 각주 51, 32.

가 발표되었을 당시 이들 중 많은 사람들이 이미 새 정부에 봉직하고 있었는데, 대부분이 재건된 정보기관이나 군 또는 경찰에 몸을 담고 있었다. 위원회는 무자비한 관행으로 잘 알려져 있는 과거의 정보기관 DDS에서 근무한 이들을 숙청할 것을 강력히 요청했다. "DDS 요원들은 도둑놈, 고문하는 사람, 사형 집행자 등속의 인간들이므로 새로운 특수(정보) 기관에서 추방되어야 한다."<sup>115)</sup>

엘 살바도르 진실위원회는 군 고위층과 사법기관 고위층들의 이름을 밝힘으로써 많은 주목을 끌었다. 40명이 넘는 고관들의 이름이 밝혀졌고, 그 중에서 대다수가 군 장교들이었다. 국방장관과<sup>116)</sup> 최고 재판소장도 거기에 포함되어 있었다. 보고서는 이들이 암살을 계획하거나 실행한 책임과 민간인 학살을 지시하거나 어떤 행위에 대한 조사를 방해한 책임이 있다고 주장했다. 엘 살바도르 진실위원회의 보고서에 이름이 밝혀진 모든 사람들은 먼저 진실위원회에서 면담을 했으며 (죽은 사람을 제외하고) 자신을 변호할 기회가 주어졌다.

엘 살바도르 위원회의 보고서는 이름이 밝혀진 사람들을 (군인이든 민간이든) 현직에서 해임하고, 앞으로 10년 동안 공직을 맡지 못하게 하며, 영원히 군이나 공안부대에서 근무하지 못하게 할 것을 권고했다.<sup>117)</sup>

엘 살바도르 보고서의 서론에서 위원들은 왜 이름을 밝히기로 했는지 그 이유를 설명하고 있다.

위원회의 조사 방법이 정당한 절차의 정상적인 요구사항을 충족시키지 못하기 때문에, 위원회가 특정한 폭력행위에 연루되어 있다고 생각하는 사람들의 이름을 보고서에 밝혀서는 안 된다는 주장을 할 수도 있다. 위원회는 이름을 밝히는 것 외에 다른 대안이 없었다고 믿는다.

평화협정에서 당사자들은 "진실을 완전히 밝히는 것"이 필요하다는 것을

115) 아브레 전 대통령과 그의 공범 및 종범들의 범죄와 횡령 조사위원회의 보고서. 上記 각주 59, 133.

116) 국방장관은 위원회의 보고서가 발표되기 3일 전에 사의를 표명했다. 그러나 대통령은 약 4개월 후에야 그의 사표를 수리했다.

117) '광란에서 희망으로', 上記 각주 75, 176. 이 같은 권고는 위원회의 위임사항에 의하면 의무적인 것이었지만, 널리 존중되지 않았다. 예를 들면 보고서에 이름이 밝혀진 몇 사람은 1994년 봄에 실시된 선거에 출마했다.

분명히 했고, 그것이 위원회를 설치한 이유였다. 그런데, 이름을 밝히지 않고는 전체적인 진실을 말할 수 없다. 결국, 위원회는 엘 살바도르에 관한 학구적인 보고서를 쓰도록 요청 받은 것이 아니라, 유별나게 중요한 폭력행위를 기술하고 그러한 행위가 되풀이되지 않게 하는 조치를 권고하라는 요청을 받았다. 이 과업은 추상적이고 사실을 감추는 정보로는 수행할 수가 없다.... 믿을만한 증언을 청취할 수 있는 곳에서, 폭력의 책임자로 확인된 사람들이 높은 자리를 차지하고 폭력이나 혹은 폭력을 은폐한 일과 직접 관련되는 공무를 수행하고 있을 때는 특히 그러하다. 이름을 밝히지 않는 것은 협상 당사자들이 위원회에 끝장내 달라고 명령한 바로 그 면책의 입장을 강화시켜 주게 될 것이다.<sup>118)</sup>

제 2 ANC 진실위원회의 절차는 권력남용 피의자들에 대한 재판과 매우 흡사하게 구성되었고 위원회의 보고서는 그와 같은 접근방식을 반영하고 있다. 피의자 11명이 위원회에 출두했고, 위원회의 보고서는 증거가 그들의 피의 사실을 입증하는지 하지 않는지를 기술하고 있다. 보고서는 또한—보고서에 확인되어 있는—인권침해 행위의 책임자들을 ANC의 행동규범에 따라 징계조치나 처벌을 할 것을 권고하고 있다.<sup>119)</sup>

르완다 위원회는 공화국 대통령과 여러 명의 시장, 즉 지방장관들을 비롯한 관리 12명의 이름을 밝혔다. 대학살을 계획하거나 참여하고 고의적으로 집단 살해를 부추겼다고 기술되어 있는 대부분의 사람들은 군 장교들이 아니라 민간인 정부 관리들이다.

르완다 보고서에 열거된 몇 사람은 보고서가 발표된 직후 그들의 직책에서 해임되었지만, 대개 행정 착오라는 구실이나 다른 가벼운 이유로 해임되었다. 그만큼 정부는 인권문제를 좀처럼 수용하지 않았다. 이들 중 아무도 기소되지 않았다.

그러나 이름이 밝혀지는 데 따르는 위험이 있을 수 있다. 르완다에서는 몇 가지 잔학행위 때문에 위원회가 이름을 밝힌 시장 세 사람 가운데 한 사람은 반란자들이 골라서 살해했고, 한 사람은 증거를 감추기 위해 정부측 암살단에 의해 살해된 것이 분명했다.<sup>120)</sup>

118) 同上 25.

119) ANC회원들이 자행한 ANC죄수 및 구금자들에 대한 만행 및 인권침해 조사위원회의 보고서, 上記 86, 5.

앞으로 많은 진실위원회들이 이름을 밝히는 쪽을 택할 것 같다. 특히 엘 살바도르의 보고서가 주목을 끈 것이 다른 위원회들이 따를 가능성이 있는 국제적인 선례로 작용할 것이기 때문이다. 법학자들과 인권운동가들이 진실위원회가 법정 밖에서 진실을 규명할 수 있도록 하면서 개인에 대한 공정한 처우를 보장하기 위해 지켜야 할 입증의 기준을 정해 줄 필요가 있을지도 모른다.<sup>121)</sup> 결국 성실한 조사는 흔히 누가 최악의 범죄자인지 가슴아픈 사실을 분명히 밝히게 된다. 완벽한 진상규명에는 범죄자들의 이름이 포함되어야 한다.

### 독립 진실위원회 같은 단체들

정부가 과거사를 조사하기를 거부하거나 전혀 조사를 할 수 없는 경우가 많다. 어떤 경우에는 국내의 비정부 단체들이 역사를 기록하고 과거사를 인정하는 일을 도와 주었다. 비공식적인 조사와 기록이 경우에 따라 공식적으로 인정받게 되거나 혹은 적어도 희생자들에게 공식적으로 인식되고 인정받는 느낌을 줄 수 있다. 이런 단체들은 어떤 면에서 정부나 다른 공식기관의 인가를 받지 않았기 때문에 여기서 정의하는 진실위원회가 아니다. 이들 단체의 보고서는 역사에 대한 공식 문서라기보다는 독자적인 단체의 시각에서 본 과거사를 기술한 것으로 받아들여진다.

이러한 비정부 단체의 사례가 많고 모델도 다양하다. 고전적인 모델은 국가 인권기구의 후원을 받는 것이며, 우루과이 경우가 그렇다. 보고서 ‘눈까 마스’는 국가 인권기구인 SERPAJ (Servicio Paz y Justicia), 즉 평화와 정의를 위한 봉사기관의 사무실에서 내놓은 것이다.<sup>122)</sup> 러시

120) Alison Des Forges와의 인터뷰 (1993, 9, 14).

121) 이름을 열거한 위원회들 사이에 입증의 기준이 서로 다르다. 엘 살바도르는 “증거의 신뢰도를 결정하는 데 엄격한 기준을 적용했고.....증거에 의해 완벽하게 확인되었을 때만 이름을 밝혔다.” ‘광란에서 희망으로’, 上記 각주 75, 25. 제 2 ANC위원회는 결론을 내리는데 “가망성의 균형”을 적용했다. “다른 말로 말하면, 위원회는 사실을 뒷받침하는 증거가 거짓이기보다는 진실일 가능성이 더 많을 때 그 사실을 사실로 보았다.” ANC회원들이 ANC죄수와 구금자들에게 자행한 만행 및 인권침해 조사위원회의 보고서, 上記 각주 86, 5. 르완다 위원회는 “조사중에 이름이 계속해서 나올 때만” 그 이름을 보고서에 포함시켰다”고 공동위원장 Alison Des Forges가 말했다. 차드 보고서는 위원회가 고문한 사람 등의 이름이 포함된 희생자들의 직접 증언에 많이 의거하고 있으면서도, 이름을 밝히는 기준에 대한 언급을 하지 않고 있다.



아에서는 과거에 일어난 사건들에 대한 진상규명과 책임문제를 따질 필요성 때문에 1987년에 비정부 기구인 Memorial이 설치되었다. 이 기구는 1917년까지 거슬러 올라가는 권력남용에 관한 광범위한 공문서를 수집하고, 희생자들의 명단과 국가의 억압정책들에 대한 분석을 게재한 책을 여러 권 발간했다.<sup>123)</sup> 이들 단체를 교회가 뒷받침해 줄 수도 있다. 파라과이에서는 교회의 위원회가 '눈까 마스크' 시리즈 발간을 후원해 주었다.<sup>124)</sup> 브라질에서는 상파울로의 대주교가 세계교회회의와 협력하여 '브라질: 눈까 마스크' 편찬을 지원했다.<sup>125)</sup> 브라질의 프로젝트는 비밀리에 수행되어 교회가 재정적 지원을 했을 뿐만 아니라 발간된 보고서에 합법성도 부여했다. 군은 당선된 지도자들에게 권력을 막 넘겨준 상황이었기 때문에 보고서가 발간되었을 때 (유일하게 확인된 필자인) 교회를 공격할 입장에 있지 않았다.

흔히 정보에의 접근이 제한되는 것을 비롯하여 활동에 한계가 있었음에도 불구하고, 이들 비공식 단체들은 몇 가지 사건에서 놀랄만한 성과를 거두었다. 예를 들면 브라질에서는 비밀 팀이 학대에 대한 재소자들의 불평이 포함되어 있는 법정의 모든 공식 문서들을 사진 복사할 수 있었다. '눈까 마스크' 보고서는 이러한 공식 문서들을 근거로 하여 15년에 걸쳐 자행한 군사정권의 광범위한 고문행위를 분석한 것이다. '브라질: 눈까 마스크'는 국내 베스트셀러 목록에서 1위로 금방 뛰어올랐다.<sup>126)</sup>

## 비교와 결론

진실위원회가 본받을 가장 좋은 모델도 없고 성공을 보장하는 규범이나 권고사항도 없다. 그러나 15개 진실위원회는 지금까지 미래에 적용

122) Servicio Paz y Justicia, Uruguay, 上記 각주 39.

123) 역사적인 연감 (Progress Phoenix, 1991), 역사적 수필 및 진정서 모음, 처형된 사람들의 명단: Donskoi 묘지 1934-1943 (Memorial, 1993) 참조. Memorial의 활동을 알아보기 위해서는 1993년 여름 포드재단 보고서 '권리를 실현하기: 러시아의 개혁을 도운 2개의 인권단체'와 Nanci Adler의 '소련의 테러 희생자: Memorial 운동에 대한 이야기' (1993) 참조.

124) 브라질 상파울루 대교구: 눈까마스크(Vozes Ltda. ed., 1985).

125) 브라질 상파울로 대교구: 눈까 마스크 (1985).

126) 브라질 프로젝트에 대한 설명은 Lawrence Weschler의 A Miracle, A Universe: Setting Account with Torturers (1990) 참조.

할 몇 가지 중요한 교훈을 우리에게 남겨주고 있다. 나는 다음과 같은 최소한의 요구사항을 감히 제시하고 싶다. 위원회는 공평 무사하고 성실하게 운영되어야 하며, 정치세력에서 독립되어 있어야 하고, 재정적인 뒷받침이 있어야 하며, 적당하다고 생각되는 조사를 충분히 하기 위해 정보에 자유로이 접근할 수 있어야 한다. 위원회는 분쟁이 해결되거나 정권이양 혹은 다른 정치적인 상황이 조사를 허용하는 즉시 조사를 실시해야 하며, 제한된 특정기간 동안 운영되어야 한다. 위임사항 중에는 심각하게 고려할 것으로 기대할 수 있는 권고사항을 제시할 권한이 포함되어야 한다. 위원회 보고서는 즉시 발간되어야 하고 국민이 쉽게 접할 수 있어야 한다.

진실위원회를 설치하기 위한 합의는 인권정책과 관행을 주목할만하게 개선시키겠다는 정부 (그리고 관련 야당)의 공약과 일치하여야 한다. 단순히 진실위원회가 존재하는 것만으로는 반드시 실제적인 변화를 실현한 것이라고 볼 수 없다.

진실위원회에 특정한 시한을 주어서 보고서 작성을 완료하도록 해야 한다. 이 기간을 합의에 의해 연장할 수 있지만 한도가 없어서는 안 된다. 진실위원회는 완벽한 조사를 해내는 것이 불가능하다는 것을 미리 인정해야 한다. 즉 위원회는 본질적이고 가장 중요하며 전체적인 진실을 말하기에 가장 좋은 사건들에 초점을 맞추어야 한다—대부분의 경우에 진실위원회는 위임사항의 범위 내에 들어갈 수 있는 모든 사건들을 조사하거나 증거로 입증하기를 바랄 수 없다. 진실위원회의 목적은 특정 기간 동안에 발생한 정치적 폭력에 대한 전체적인 상황을 파악하는 것이 되어야 한다. 여기에는 가해자나 희생자의 실례 혹은 폭력의 형태와 다른 사건들에 관한 개략적인 통계의 실례라고 볼 수 있는 몇 가지 사건들에 대한 면밀한 조사가 포함될 수 있을 것이다.

가능하면 진실위원회의 권고사항은 의무적인 것이라는 것을 미리 합의해 두어야 한다. 엘 살바도르 위원회만 원래의 위임사항에 이러한 권한이 주어졌다. 그러나 권고사항을 실행할 것이라고 크리스티아니 대통령이 공약했음에도 불구하고, 보고서가 발간된 지 얼마 안되어 권고사항 중 많은 부분이 사실상 존중되지 않을 것임이 명백해지게 되었다.<sup>127)</sup>

### 지역적 비교:

대부분의 진실위원회는 지금까지 아프리카와 라틴 아메리카에 있었다. 대체로 라틴 아메리카의 진실위원회들이 자금 사정이 더 좋았고, 직원 구성이 훨씬 더 잘 되었으며, 정치적인 치우침이 덜 했고, 더 많은 독립성을 가지고 활동했으며, 최종보고서를 더 쉽게 발간하여 더 널리 배포했다.

아프리카와 라틴 아메리카의 정치적 폭력이 지닌 성격상의 차이점은 진실위원회가 유의해야 할 중요한 의미가 내포되어 있다. 라틴 아메리카에서는 인권침해 행위로 이어지는 분쟁이 본질적으로 우익과 좌익 정파 사이에서 발생하는 경향이 있었다. 때로는 군이 극우 민간집단과 협력하여 무장 야당과 비무장 야당에 대해 심한 폭력적 억압 전술을 썼다. 군은 종종 국가안보를 이유로 그런 작전을 정당화하면서, 자신들은 불온분자들에 대항해서 용감하게 싸우고 있다고 말해 왔다. 군과 공안부대가 보통 대다수 인권침해 행위를 자행했지만, 분쟁당사자 양쪽이 다 종종 그런 행위를 저질렀다. 여기서 검토한 사건들 중에서 엘 살바도르의 분쟁만이—정부군과 게릴라 전사들이 흔히 받아들일 수 있는 전쟁행위를 초월하는 전술을 쓰는—내전으로 비화되었다.

반대로 아프리카의 정치 폭력은 인종과 종교 혹은 사회 집단 사이의 갈등에서 발생하는 경우가 많았다. 언론에서 흔히 “부족간의 폭력”이라고 묘사하는 이 같은 형태의 폭력이 여기서 다루고 있는 나라들 가운데 르완다, 남아프리카, 짐바브웨, 우간다는 물론 아프리카의 수많은 다른 나라에서 수천 명의 죽음을 몰고 왔다. 옛날부터 내려오는 통제할 수 없는 경쟁에 근원이 있는 것을 의미하는 “부족간의 폭력”이라는 딱지가 붙어 있지만, 이와 같은 집단적인 폭력분쟁은 흔히 단기적인 이익을 노리는 정치 지도자들에 의한 동일집단의 교묘한 조종으로 유발되었다. (예를 들면, 르완다에서는 후투 정부 관리들이 진실위원회에서

127) 처음에 몇몇 관측자들은 권고사항들이 중대한 변화에 필요한 자극제가 될 것이라고 보았다. 보고서가 발표되자 “우리는 권고사항이 것처럼 광범위한 것이 될 줄 상상하지 못했다”고 한 미국 국무부 관리가 말했다. 진실위원회의 보고서와 강력한 권고사항은 바로 과도에 필요한 것이라고 그는 주장했다. 미국 국무부 관리와의 인터뷰 (1993, 5, 7).

그들이 투치족을 국내에서 몰아내기 위해 의도적으로 폭력에 불을 붙였음을 인정했다.) 집단 혹은 인종간의 경쟁심과 증오심은 식민지 시대에 확고해지는 경우가 많았다. 그 때는 “전통적인” 지도자들을 통해 간접 통치하는 식민지 체제가 분열시켜 통치하는 정책에 의존했기 때문이었다.<sup>128)</sup>

이들 인종 즉 동일집단의 적대감과 지역을 기반으로 한 인종집단의 역사적 양식 때문에, 아프리카 여러 나라의 갈등에는 흔히 짙은 지역 색깔이 함축되어 있다. 전투 중 많은 부분과 민간 집단에 대한 많은 권력남용 중 많은 부분이 흔히 그 나라의 특정 지역에 집중되고, 때로는 다른 지역을 전혀 건드리지 않기도 한다.

아프리카와 라틴 아메리카의 갈등들이 지닌 이 같은 차이점은 진실위원회의 어떤 귀추를 함축하고 있으며, 위원회들 사이에 몇 가지 문제를 공유하고 있음을 드러낸다.

중립임을 인식시켜 주기 위해서, 위원들 (어떤 경우에는 직원들)은 폭넓고 공정한 시각과 배경 또는 친선관계를 대표하도록 선발되어야 한다. 아프리카의 진실위원회들 중 여러 위원회는 위원들이 갖고 있는 당파심 때문에 비난을 받았다. 현정부에 정치적으로 신세를 지고 있거나 친정부적인 뻘뻘스러운 성향을 가졌거나 지역적으로 편향되어 있는 위원들 때문이었다. 이것은 위원회가 그 나라의 오랜 인권형태를 바꾸기보다는 과거 정권의 평판을 떨어뜨리기 위한 정치적 이유 때문에 존재한다는 비난이 일도록 했다.

반대로 라틴 아메리카에서는 대부분의 진실위원회가 특정 집단이나 정부에 대해 편파적이라는 비난을 심하게 받지 않았다—대부분의 위원들이 매우 긴장되고 양극화된 정치적 환경 속에서 임명되었음을 감안할 때 매우 인상 깊은 사실이다. 가장 폭넓게 찬양 받은 위원회들은 저명인사—사회에서 잘 알려지고 존경받는 인사—들로 구성된 위원회들이었다. 그 위원회는 대체로 광범위한 전문가적 의견과 정치적 견해를 대표하고 있었다.

라틴 아메리카에서는 군과 공안부대가 인권침해 행위를 자행한 책임

128) 르완다 진실위원회 보고서는 현재의 인종적 갈등의 역사적 뿌리에 대해 기술하고 있다. 1990년 10월 1일 이후 르완다의 인권침해에 관한 국제 조사위원회의 보고서. 上記 각주 81, 5.

이 분명했다. 최악의 억압 중 많은 부분이 군사통치 기간 동안에 있었다. 많은 라틴 아메리카 진실위원회 보고서는 폭력을 야기한 군의 반공 열의를 기술하고, 책임 있는 여단과 장교들의 이름을 밝히고 있다. 예를 들면 엘 살바도르 보고서에서는 이름이 밝혀진 사람 대부분이 군 장교들이었다.<sup>129)</sup>

반대로 아프리카에서는 억압과 정치폭력이 민간 정부 치하에서 발생한 경우가 많았고, 보고서는 흔히 이 같은 사실을 반영하고 있다. 예를 들면 르완다 진실위원회는 전국 및 지방의 정치지도자들이 군과 민간 집단들에게 극단적인 폭력을 부추긴 책임이 있다고 말하고 있다. 르완다의 보고서에 이름이 밝혀진 사람들 대부분이 민간 지도자들이다.

인권범죄를 자행한 민간인이 진실규명과 정의구현 문제에 깊이 관련되어 있을 수도 있다. 비록 기소에 대한 저항이 라틴 아메리카에서 흔히 볼 수 있는 군의 저항과는 전혀 다른 성격을 지니고 있다고 하더라도, 민간인 지도자들에 대한 기소가 훨씬 더 적은 것은 기이한 일인 것 같다.

아울러, 국내에서 자행되는 폭력이 깊은 인종적 분열을 반영하고 있을 때는 국민적 화해를 촉진시킬 조치를 취할 필요성이 훨씬 더 절실할지도 모른다. 진실위원회는 권고사항을 쓸 때 이러한 상황들을 많이 고려해야 한다.

## 결론

진실위원회를 설치하는 것은 국민이 평화로운 화해와 인권 존중을 지향해 나가도록 하기 위해 필요한 조치들 중의 하나일 뿐이다. 진실위원회는 화해와 적절한 보상을 촉구하는 공식적인 조치는 물론, 앞으로 그와 같은 권력남용이 비슷하게 되풀이되는 것을 줄일 수 있는 제도적 변화, 예를 들면 사법적, 정치적, 군사적 개혁을 함께 이루어 나가도록 해야 한다.

그러나 과거사에 관한 진실을 공식적으로 확증하는 것이 권력남용이

129) 이것은 라틴 아메리카의 민간 정부가 권력남용을 하지 않았음을 의미하는 것이 아니다. 예를 들면 페루, 콜롬비아, 과테말라, 엘 살바도르에서 선출된 민간 대통령들은 야당에 대해 인권침해 행위를 마구 자행한 군사작전을 보살펴주었다 (혹은 부추겼다).

황행하던 시대를 마감하려는 사회에 결정적으로 중요한 일이 될 수 있다. 결국 진실위원회는 인권문제를 전면에 내세우는 강력한 역할을 한다. 여러 가지 갈등 속에서, 면책을 끝장내고 희생자들의 고통을 인정하며 난타 당한 과거의 역사를 올바르게 기록하기 위해서는 전체적인 진실이 올바르게 확증될 필요가 있다.