

인권정보자료실
CPb1.97

의문사진상규명 활동의 한계와 전망

— 1기 의문사진상규명위원회 활동 평가 —

박래군

『민주법학』 통권24호
민주주의법학연구회 편
관악사 2003

인권정보자료실

CPb1.97

의문사진상규명 활동의 한계와 전망*

— 1기 의문사진상규명위원회 활동 평가 —

박래군
인권운동사랑방

I. 들어가며

과거 의문사 진상규명을 위한 노력은 세기의 전환점에서 현실화되기 시작되었다. 「의문사진상규명예관한특별법」¹⁾이 422일간의 유가족과 추모연대의 농성 끝에 1999년 12월 28일 국회를 통과하였다. 이후 이 법률은 2000년 1월 15일 법률 제6710호로 공포되었고, 그 시행령은 2000년 7월 10일 제정되었다. 이를 근거로 과거 의문사의 규명을 맡게 된 대통령 소속 의문사진상규명위원회²⁾는 2000년 10월 17일 비로서 공식 출범하여 2년 동안 활동하다가 2002년 10월 16일 활동을 종료하였다. 2003년 7월 1일 위원회는 다시 활동을 시작하였다. 그리하여 위원회 활동은 지난 2년간의 경험과 현재 진행중인 활동으로 구별되며, 전자는 제1기 활동기라고 부를 수 있으며 후자는 제2기 활동기라고 명명할 수 있을 것이다.

위원회의 지난 2년간의 활동은 다음과 같은 점에서 한국 현대사 초유의 경험이라고 할 수 있다. 하나는 국가가 자신의 범죄를 규명하기 위해 국가기구를 설치·운영하였다는 점이며, 다른 하나는 국가가 민간의 주도로 국가기구를 구성하였다는 점이다. 이러한 독특한 경험은 과거청산의 작업이 산적한 한국 사회에 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 그 활

* 심사위원: 서경석, 오동석, 조승현

1) 이하에서는 '특별법'이라 함.

2) 이하에서는 '위원회'라 함.

동의 성과는 긍정적이든 부정적이든 향후 역사적 과거청산에 중요한 시금석이 될 것임을 누구도 부정하지 못할 것이다. 그럼에도 불구하고 위원회 활동에 관한 기존 연구는 김유진의 연구논문 등 몇 가지 외에는 그다지 눈에 뜨지 않는다. 더욱이 김유진의 논문들³⁾은 연구대상의 기간이 2002년 2월까지로 국한되어있다. 이러한 분석대상기간의 제한은 위원회가 2002년 한상범 위원장의 등장 이후 보여준 역동적 변화를 담아내지 못한 한계를 보여주고 있다. 이런 상황에서 제1기 위원회의 활동을 개괄·정리한 종합보고서는 위원회 발간의 공식보고서⁴⁾가 유일한 실정이다. 여기에 위원회에 참가하였던 민간조사관들의 평가서⁵⁾나 인권운동진영의 단편적 평가가 그 부족함을 메워주고 있다. 이에 비해 학계나 인권운동진영에서 종합적이고 체계적으로 분석하고 평가한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 제1기 위원회 활동이 갖는 인권운동적 함의에 대한 사회운동진영의 종합적이고 체계적인 분석·제시는 절실하다. 물론 위원회의 제2기 활동이 진행 중이라는 점에서 아직은 다소 이르다는 지적이 있을 수 있다. 하지만 다른 과거청산 활동에 미칠 영향을 고려하면,⁶⁾ 제1기 위원회 활동에 대한 평가의 중요성은 결코 간과될 수 없을 것이다. 그리고 제2기 활동을 활성화시키기 위해서라도 제1기에 대한 평가는 시급하게 요청되는 것이다.

이런 운동적 의미에 비추어 이 글은 국가기구로서 위원회가 지난 2년

3) 김유진의 연구는 두 논문에서 나타난다. 김유진, 「민주주의 이행기 과거청산 운동의 동학: 의문사 진상규명운동을 중심으로」, 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사학위논문, 2000; 김유진, 「의문사진상규명운동의 전개와 과제」, 『인권과 평화』 제3권 1호, 2002.

4) 이 보고서의 내용은 I권: 제1부 위원회 구성과 운영, 제2부 권고, 자료/ II, III권: 개별 사건 보고/ IV권: 결정문으로 이루어져 있다. 대통령소속의문사진상규명위원회, 『의문사진상규명위원회 보고서 1차(2000. 10~2002. 10) I-IV』, 2003.

5) 민간운동진영 추천으로 1기 위원회에 참여한 일부 조사관들이 자신들의 활동을 평가한 문건으로 「민간조사단 활동 평가서」(미간행)을 말함.

6) 예컨대 한국전쟁시기 전후 민간인학살 진상규명 운동 역시 특별법 제정과 그에 따른 위원회 구성과 위원회를 통한 진상규명의 구도를 그리고 있다는 점에서 위원회의 경험은 귀중한 선례가 될 것이다.

동안 국가범죄인 의문사 사건을 어떻게 파헤쳤는지, 즉 제1기 위원회의 조사활동에 초점을 맞추어 활동과정 전반을 분석·평가하고자 한다. 또한 이 글은 사회운동의 관점에서 과거청산을 다루기 위하여 법률적⁷⁾ 또는 학술적인 접근보다는 실천적인 접근에 입각하여 제1기 위원회의 성과와 한계를 정리할 것이다. 특히 필자는 인권운동가로 활동·연구하다가 의문사 유가족들의 요청에 응하여 조사³과장으로 위원회 활동에 참여하였다.⁸⁾ 인권운동가로서 위원회 활동에 참여한 사람은 인권운동진영이 그 경험을 공유할 수 있도록 보고할 의무가 있다. 필자는 자신의 의무 이행을 통해 과거청산에 매진하는 인권운동가들이 희망과 날카로운 비판적 인식을 갖게 되길 바란다.

II. 의문사진상규명위원회 활동 개관

제1기 위원회가 활동한 시기는 2000년 10월 17일부터 2002년 10월 16일까지 2년간이다. 그러나 애초 법제정 당시 위원회의 조사기간은 6개월이었으며, 3개월을 추가할 수 있었다. 이와 같이 조사활동기간을 단기간으로 정한 데에는 국회의원들이 의문사진상규명활동의 특성을 제대로 이해하지 못할 뿐 아니라 그 활동이 장기화되는 것을 기피한 점이 크게 작용하였다. 하여간 이렇게 짧은 기간으로는 실질적 조사활동이 불가능

7) 「의문사진상규명에관한특별법」에 대한 법률적인 분석은 의문사진상규명운동주체들이 법개정에 상당한 역점을 두고 있었기 때문에 이미 여러 차례 이루어진 바 있다. 이에 대해서는 민주사회를 위한 변호사 모임, 『의문사진상규명의 역사적 의의와 전망 토론회 자료집』, 2000; 민주사회를 위한 변호사 모임·민주화운동정신계승국민연대 의문사진상규명특위, 『의문사진상규명에관한특별법 제4차 개정 방향 공청회 자료집』, 2003 참조.

8) 필자가 1988년부터 의문사진상규명운동과 인연을 맺게 되었다. 특히 그 해 10월 의문사 유가족들이 기독교회관에서 무려 135일간의 농성을 전개하면서 의문사진상규명운동은 개별 의문사 차원을 넘어 집단적 운동으로 발전하였으며, 이 과정에서 필자는 의문사진상규명운동과 깊은 인연을 맺게 되었다. 이를 계기로 필자는 이후 유가족 사무국장으로 5년간 활동하게 되었다. 과거 의문사 사건의 공론화 과정은 김유진, 앞의 글, 59-63쪽 참조.

하였다. 그리하여 세 차례의 법개정을 통하여 위원회의 활동기간은 2년으로 늘어나게 되었다. 이렇게 활동기간의 제약과 법개정을 통한 연장이 반복됨에 따라 위원회 활동은 상대적으로 불안정한 상태에 놓이게 되었고, 그 결과 일정 기획과 조정에 따른 조사활동에 많은 어려움을 겪게 되었다.

2년간의 제1기 위원회의 활동의 들여다보면, 시기별로 3단계의 특징을 보여준다. 이하에서는 각각의 단계에서 나타난 특징을 개괄하고자 한다. 이들 3단계 중 1단계와 2단계에 대해서는 김유진의 연구논문에서 충실한 분석이 이루어진 바 있다. 이에 이 글은 제1·2단계의 분석·평가는 김유진의 연구를 반영하면서, 아직까지 구체적 연구가 미진한 제3단계에 대하여 필자의 경험을 투영하고자 한다.

1. 제1단계 조정기(2000년 10월~2001년 6월)

제1기 위원회 활동의 제1단계는 2000년 10월부터 시작되었다. 그러나 1999년 12월 28일 국회를 통과하고 2000년 1월 15일 공포된 특별법은 2000년 6월부터 그 활동이 개시되도록 규정하고 있었다. 이렇게 실제 활동개시 시점이 특별법과 괴리된 이유는 위원회 구성에 대한 의사결정의 지연이 큰 몫을 차지하였다. 우선 시행령을 마련하는 과정에서 정부와 인권운동진영의 의견차이로 인하여 양자의 합의가 도출되는 데에 상당한 시일이 소요되었다. 또한 위원회를 구성할 위원에 대한 국회 동의가 지연된 것도 큰 이유로 작용하였다. 이러한 진통 끝에 2000년 10월 17일 김대중 대통령이 위원들에게 임명장을 수여하고 같은 날 위원회가 현판식을 갖음으로써 비로소 공식 출범하게 되었다.

위원회의 공식 출범시 인적 구성을 들여다보면, 결론적으로 구성 자체는 진보적 색채가 강했다고 볼 수 있다. 우선 위원들의 구성을 보면 행정자치부 출신이 제2상임위원에 임명된 것을 제외하고 위원장, 제1상임위원을 비롯하여 6명의 비상임위원들이 모두 인권운동진영이 추천한 인물들이라는 점이 이러한 평가를 내릴 수 있게 한다.⁹⁾ 다음으로 실무자 구성을 보면 사무국장과 4개 조사과장¹⁰⁾ 중 3개의 조사과장들은 인권운

동진영이 추천한 인물들로 임명되었고, 행정과를 제외한 조사과의 조사관 약 50명 중 절반이 민간출신의 조사관으로 채워졌다. 이와 같이 위원회의 위원들과 실무진 모두 민간의 주도성이 보장된 국가조사기구가 탄생하게 된 것이다.

제1단계에서 유가족들을 포함한 인권운동진영과 위원회간의 관계는 상대적으로 협력적이었다. 이러한 협력은 양자 모두 위원회 활동을 통해 성과를 남겨야 한다는 공감대가 큰 역할을 하였다. 그렇다고 해서 유가족들이나 의문사진상규명운동을 줄기차게 전개해왔던 인권운동진영¹¹⁾이 위원회 활동에 만족한 것은 아니었다. 특히 위원회의 활동이 점차 실정법적 한계 내에서 민원을 담당하는 기관과 같은 태도를 보이고 정치적 상징성을 갖는 사안들에만 집중하는 듯한 모습을 보이면서 유가족들 및 인권운동진영의 불만이 증폭되기도 하였다. 그 결과 유가족들과 인권운동진영은 사건 조사에 대한 경과 설명을 요구하기에 이르렀으며, 이를 통해 공식적으로 사건 조사 과정이 문제가 있다는 인식을 하게 되면서 제1단계의 조정 과정은 끝이 난다.

- 9) 위원장 및 위원들의 인적 구성은 다음과 같다. 위원장에는 양승규(서울대 법대 명예교수), 제1상임위원에는 김형태(변호사), 제2상임위원에는 문덕형(행정자치부 파견 공무원)이 임명되었으며, 비상임 위원으로는 이석영(전북대 농학과 명예교수), 안병욱(가톨릭대 국사학과 교수), 박은정(이화여대 법학과 교수), 이원영(변호사), 백승현(변호사), 이운성(서울대 의대 교수)이 임명되었다. 그러나 이후 위원장과 제1상임위원은 사임하였으며, 2002년 4월 위원장에 한상범(동국대 법대 명예교수), 제1상임위원에 김준곤(변호사)가 임명되었다.
- 10) 조사과의 조사활동 업무를 보면, 제1과는 국가정보원(과거 중앙정보부, 국가안전기획부) 관련 사건, 제2과는 경찰·검찰 관련 사건, 제3과는 국방부 관련 사건, 제4과는 특별조사과로서 실종사건, 직권조사 결정 사건 등을 다루도록 분담·구성되었다.
- 11) 의문사진상규명운동을 전개해왔던 민간운동진영은 '의문사'한 자들의 추모사업회를 포함하고 있던 추모연대(민족민주열사·희생자 기념(추모) 단체연대회의)를 핵심으로 하고 있다. 그렇지만 위원회를 상대하는 창구 역할은 민주화운동정신계승국민연대(계승연대)가 담당하였다. 계승연대에는 추모연대와 유가족이 가입되어 있었다. 의문사진상규명운동의 중심에서 있던 추모연대는 위원회가 설립되면서 대부분의 역량을 조사관으로 파견하여 외부의 역량은 상당 부분 약화되었다. 따라서 의문사진상규명운동이 위원회에 침투하였거나 포섭되던 시기가 제1단계이다.

이 시기 위원회에 진정 접수된 사건 80건과 직권 조사 사건 5건 등 모두 85건이 있었으나, 이 중 각하된 2건과 진정이 취하된 1건을 제외하고 전부 82건의 사건을 조사하게 되었다. 위원회는 그 중 실종사건인 노동운동가 박태순의 사망 사실을 확인하는 성과를 냈고, 6월말에는 청송보호감호소에서 사망한 박영두를 민주화운동과 관련한 부당한 공권력의 개입으로 인정하는 결정을 내렸다.

2. 제2단계 갈등기(2001년 6월부터 2002년 4월까지)

제2단계의 위원회 활동은 제한된 활동기간의 문제점이 드러나는 한편 위원회에 대한 안팎의 거센 반발로 인한 어려움과 갈등에 처하게 되었다. 우선 활동기간과 관련된 난점을 보면, 2001년 1월부터 조사가 개시된 사건들의 조사기간 만료가 2001년 7월에 집중되었다. 그럼에도 불구하고 같은 해 6월까지 조사가 종결된 사건은 모두 4건에 불과했다. 이러한 문제점은 같은 해 7월 특별법의 개정으로 일단 해결되는 듯이 보였으나, 후에 살펴보겠지만 그것은 잠정적 해결에 불과하였다.

다음으로 위원회가 직면하게 된 갈등은 조사대상기관들의 비협조에서도 비롯되었지만 의문사 사건의 피해자들인 유가족들 및 계승연대의 불신과 불만에서도 야기되었다. 특히 유가족들과 계승연대는 위원회에 사건조사 중간설명회를 요구하였다. 이에 위원회는 총 19회의 설명회를 개최하였지만, 유가족들은 “기존의 수사결과를 답습하는 듯한 조사결과에 상당히 우려하고, 위원회의 진상규명 의지에 대해서 회의감을 나타내면서 추가조사를 요구하기에 이르렀다.”¹²⁾ 그 이후 유가족과 운동진영은 위원회를 비판하면서 일부 조사과장의 교체를 요구하였다. 이러한 요구에 대하여 위원회는 단지 담당자의 부분 교체방식으로 대처하였다. 그러나 유가족들은 담당자의 부분 교체라는 위원회의 미온적인 처리결과를 보고 위원회의 진상규명 의지를 의심하게 되었다. 더욱이 군 녹화사업 희생자 조사에서 군 녹화사업 자체에 대한 조사계획이 없이 개별사건별

로 접근하려는 위원회의 태도는 유가족들의 불신감을 더욱 굳히게 하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 유가족을 비롯한 인권운동진영은 급기야 같은 해 12월 위원장실을 점거하면서 위원장 및 상임위원들의 사퇴를 요구하기에 이르렀다.

유가족들의 농성과 사퇴요구에 이어 3인의 위원들은 유가족들의 주장에 동조하면서 사퇴 의사를 밝히게 되었다. 이후 7인의 위원들은 유가족들의 요구를 상당 부분 인정하는 의견서¹³⁾를 발표하게 되었다. 사태가 이렇게 급진전되자, 2002년 1월초 위원장과 제1상임위원이 사임의사를 밝히면서 사태는 진정되기에 이르렀다. 이어 2002년 2월 법개정으로 진상규명 불능 조항이 신설되는 한편, 활동기간은 2002년 10월까지로 연장되었다. 그러나 새로운 위원장이 임명되는 4월까지의 사태의 후유증이 지속됨으로써 위원회는 혼란 가운데 매우 소극적인 조사활동만을 전개하게 되었다.

3. 제3단계 협조기(2002년 4월부터 2002년 10월까지)

2002년 2월 제2차 법개정으로 조사활동 기간이 같은 해 10월로 연장되고 같은 해 4월 한상범 위원장과 김준곤 제1상임위원이 임명되면서 위원회는 조직을 정비한 후 조사활동에 박차를 가하게 되었다. 위원회는 우선 조사방식에서 큰 변화를 보여준다. 즉 인권운동진영이 주장해온 포괄적 조사방식을 수용하여 사건조사시 그 사건의 정치·사회적 배경에 대한 조사를 하게 되었으며, 비협조기관에 대하여 적극적인 방식으로 대처하게 된다. 그 결과 이전 시기 갈등관계에 있던 인권운동진영과 협조관계를 구축하게 되었다. 다음으로 조직 내부적으로 분위기 쇄신을 통해

13) 이 의견서에 참여한 위원들은 이석영, 문덕형, 안병욱, 박은정, 이윤성, 이원영, 김형태이다. 이들 7인의 위원들은 유가족들의 주장을 인정하면서, 활동 기조를 바꾸기 위한 상임단 재편의 필요성, 기간 연장을 포함한 법개정의 필요성, 조사대상 기관의 협력과 국민적 관심 요청 등의 내용을 담은 의견서를 발표하였다. 위원장은 본인의 문제가 거론되는 자리여서 참석하지 않았고, 백승현 위원은 이미 사퇴 의사를 밝힌 뒤라서 의견서에 서명하는 것은 부적절하며 논의에 참가하지 않았다.

12) 대통령소속의문사진상규명위원회, 앞의 책 I 권, 231-232쪽

조사관의 활동력 강화, 위원들과 실무자의 인식과 관점 공유를 이끌어냈다. 특히 제1상임위원의 적극적 자세는 조직 쇄신 및 의문사 조사 문제의 공론화에 큰 기여를 하였다.

위원회의 활동이 3단계에 이르러 조직쇄신을 통해 탄력을 받게 되었지만, 외부적 장애는 여전히 해결되지 못하였다. 특히 조사대상기관의 비협조문제는 지속적이고 노골적으로 드러나게 되었다. 국가정보원과 국군기무사령부의 경우에는 문서보관 서고의 열람을 거부하는 등 위원회의 실지조사를 완강하게 방해하였다. 또한 허원근 사건에서 드러나듯이 국방부는 위원회 조사결과에 반발하며 자체 특별진상조사단을 구성하여 위원회 발표에 반대되는 조사결과를 발표함으로써 위원회 발표의 권위를 부정하기까지 하였다. 이렇듯 과거 의문사에 책임이 있는 것으로 추정되는 있는 국가권력기관들을 대상으로 하는 조사는 현행법의 틀 내에서는 무력한 점이 다시금 확인되었다.

제3단계 위원회 조사활동이 여전히 국가권력기구로 존재하는 조사대상기관의 비협조로 인하여 현행법의 높은 벽을 넘기에는 어려운 측면이 있었다는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 제3단계 위원회 활동이 위원회 조직의 쇄신을 통해 많은 성과를 이룩한 점을 부정할 수는 없을 것이다. 그뿐 아니라 그 이전과 달리 국민적 관심과 지지를 통해서 많은 성과를 이룩한 점은 주목할만하다. 제3단계 위원회 활동이 국민적 관심을 집중적으로 받을 수 있었던 것은 언론을 통한 적극적인 홍보활동에 기인한다. 위원회는 매주 정례기자브리핑을 통해 언론 홍보를 수행하였으며, 그 결과 군 녹화사업과 관련한 조사계획과 전두환, 노태우 등에 대한 동행명령결정, 김준배 사건 결정, 인혁당 재건위 사건에 대한 결정 등을 발표하여 위원회의 활동과 관련 사건에 대한 국민적 여론의 지지를 이끌어낼 수 있었다. 그 결과 의문사 진상규명활동을 연장할 수 있게 한 제3차 법개정¹⁴⁾을 받아낼 수 있었다.

14) 제3차 법개정에서는 부칙 제2조에 조사의 기간 등에 관한 특례조항을 신설하여 조사대상사건을 진상규명불능사건과 함께 “기각 결정된 사건 중 진정인이 객관적으로 명백한 새로운 증거를 첨부하여 이의를 제기한 사건으로 추가적인 진상규명이 필요하다고 위원회가 재적위원 전원의 일치된 의견으로 결정한 사

위원회는 제3단계 활동 결과 인정 19건, 진상규명 불능 30건, 기각 33건으로 사건 조사를 종결하였고, 이를 국민에게 그 결과를 공표하였다. 또한 위원회는 대국민보고회를 열어 활동의 성과를 알렸고, 대통령에게 보고하면서 권고안을 제출했다. 이 권고는 의문사 발생 원인부터 향후 과제까지 일목요연하게 정리하고 있다. 특히 이 권고¹⁵⁾는 국가기관에서 국가의 이름으로 나왔다는 것에서부터 상당한 역사적인 가치가 있는 작업이라고 할 수 있을 것이다.

III. 1기 위원회 진상규명 활동에 영향을 미친 요인들

1. 주체적 요소들

1) 유가족

의문사 진상규명을 위한 사회운동과 위원회 활동에 가장 결정적으로

건”으로 규정하고 있다. 이에 따라 제2기 위원회는 진상규명불능 30건과 함께 기각 사건 중 위원회가 조사하기로 결정하는 사건을 대상으로 6개월간 조사를 벌이며, 필요한 경우 6개월간 기간을 연장하여 조사할 수 있게 되었다.

15) 2002년 10월 14일 위원회는 김대중 대통령에게 조사결과와 권고사항을 보고하였다. 이 자리에서 김대중 대통령은 “민주국가로서 억울한 죽음의 진상을 국가의지로서 밝히려는 점에서 역사를 한 단계 발전시켰다. 재발방지 대책들은 관계기관에서 적극적으로 검토해 실현되도록 노력할 것이다.”고 평가했다. 대통령소속의문사진상규명위원회, 앞의 책 I 권, 398-399쪽.

총 51항으로 이루어진 권고는 의문사 사건을 발생하게 된 사회제도에 대한 평가와 이에 대한 개선책을 포함하고 있는 포괄적인 문서다. 이 권고는 국가 기구에서는 볼 수 없었던 민간운동진영의 진보적 시각이 반영되어 있어 의문사 사건에 대해서만이 아니라 사회제도 개혁을 위한 방안을 고민할 때 참고할 만하다. 대통령소속의문사진상규명위원회, 앞의 책 I 권, 269-343쪽. 권고는 다음과 같은 목차로 구성되어 있다.

1. 서론
2. 사회정의의 실현과 피해자의 명예회복을 위한 조치
3. 유족 피해에 대한 보상
4. 의문사 재발 방지를 위한 국가제도 개선
5. 진상이 규명되지 않은 의문사 사건에 대한 국가의 조치
6. 결론

영향을 미친 주체는 다름 아닌 피해당사자인 의문사 유가족들이다. 우선 유가족들은 의문사 진상규명운동의 역사에서 결정적 역할을 담당하였고 하여도 과언이 아니다. 1988년 135일간의 농성을 통해 의문사 문제를 사회적 해결과제로 부각시켰고, 1998년부터 시작된 422일간의 여의도 천막농성 끝에 특별법의 제정과 위원회의 출범을 이끌어냈다. 다음으로 유가족들은 위원회의 활동을 고무하기도 하는 한편 적극적으로 견제하는 역할을 수행하였다.

의문사 진상규명 활동에 지대한 역할을 한 유가족들의 조직화는 위원회 출범을 전후로 하여 변화가 이루어진다. 즉 45건의 의문사 사건의 유가족들로 구성된 유가족 협의회를 넘어 전체 83건의 의문사 사건의 유가족들이 참여하는 의문사유가족대책위원회를 구성하게 된다. 그 결과 의문사유가족대책위원회는 의문사 진상규명을 위한 유가족들을 대표하는 조직적 활동을 보여주게 된다. 그러나 조직의 확대는 다른 한편으로 조직 내부의 이해관계 상충의 문제점을 안게 하였다. 민주화운동 과정에서 사망한 의문사 사건의 유가족들과 민주화운동 관련성이 희박한 일반 의문사 사건의 유가족들간의 이해관계가 다르게 나타나게 되었다. 전자에 해당하는 유가족들은 위원회가 그 조사활동을 신속하게 마무리하고 그 결과를 민주화운동보상심의회로 넘겨줄 것을 요구하였다. 이에 비해 후자에 해당하는 유가족들은 위원회 조사 결과 당해 사건이 민주화운동관련성 및 공권력의 직·간접적인 개입 여부의 인정 여부에 민감하게 반응하였다. 이러한 입장 차이가 발생한 것은 위원회의 조사대상 의문사 사건은 민주화운동관련성과 공권력 개입 모두를 요건으로 하고 있었기 때문이다. 이는 정부와 국회가 특별법 제정시 의문사 사건에 대하여 최소한의 접근 방식을 취함에 따라 초래된 일이었으며, 그 결과 유가족들 사이에 미묘한 감정적 벽을 쌓게 하였다.¹⁶⁾

16) 위원회 조사대상 의문사 사건의 요건으로 민주화운동 관련성을 요구한 것은 새로운 문제점을 안고 있다. 그 이유는 민주화운동의 관련성 여부가 생명의 존귀성에 차이를 갖게 하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 민주화운동과 관련되지 않은 의문사 사건이라고 하더라도 진상규명의 대상으로 삼는 것이 바람직하다고 본다.

유가족들과 위원회의 관계는 처음에는 적극적으로 지지하다가 나중에 격렬하게 비판하며 대립하는 관계로 된다. 위원회 활동 1단계에서 유가족들은 위원회를 적극 옹호·지지하면서 위원회 조사활동에 비협조적인 국가기관들을 공격하면서 위원회를 지원하였다. 그러나 이러한 관계는 얼마 가지 못하고 위원회 활동이 2단계에 들어서면서 양자의 관계는 급변하게 된다. 그 이유는 위원회 활동 2단계에 들어선 이후 위원회가 유가족들을 민원인 취급을 하는 한편 의문사 사건을 마치 민원처리 하듯이 다룸에 따라 유가족들이 위원회에 극단적인 반감을 갖게 되었기 때문이다. 이에 유가족들은 위원회의 조사태도와 기조에 문제를 제기하면서 위원장 및 상임위원들의 교체를 요구하는 농성에 돌입하게 된다. 그 결과 위원장 및 상임위원들의 교체를 얻어내는 성과를 얻게 되었다. 하지만 위원회에 대한 유가족들의 견인활동은 반드시 성공적이라고 볼 수 없다. 왜냐하면 위원회 활동의 내용을 결정짓는 정책방향이나 사업기획에 대하여 유가족들은 자체 역량으로 대처하지 못하고 인권운동진영에 의존하였기 때문이다. 그 결과 유가족들은 독자적인 존재 가치를 인정받지 못하고 인권운동진영의 정책방향을 실현하는 행동대로 평가절하되는 안타까운 면들이 나타나게 되었다.

마지막으로 위원회 활동과 관련하여 유가족들의 역할을 평가함에 있어서 간과할 수 없는 점은 시간이 흐르면서 유가족들이 감정적 대응에서 벗어나 진상규명의 역사적 의의를 수용하게 된 점이다. 즉 유가족들은 의문사 진상규명을 요구하던 초기부터 책임자 처벌을 요구조건으로 내걸었으나, 진실 규명을 위한 가해자들을 비롯한 목격자들의 양심선언을 이끌어내기 위하여 책임자 처벌 조건을 보류하였다. 피해당사자의 감정적 측면을 고려하면, 이는 큰 변화라고 하지 않을 수 없다. 그러나 이런 노력에도 불구하고 사건의 진상 규명을 위해 양심선언을 한 경우는 거의 없었다. 매우 안타까운 일이었다.¹⁷⁾

17) 허영춘 의문사유가족대책위원회 위원장은 “의문사 진상규명의 목적은 처벌이 아니라 진실을 밝히는 것”이라며 “가해자를 찾아 보복을 하자는 취지가 아니다”라고 말하면서 제보와 양심선언을 호소했다(주간동아 268호, 2001년 1월 18일). 녹화사업으로 사망한 김두원의 유가족은 “이제 우리 유가족은 화해를

2) 인권운동진영

위원회 활동의 평가에서 결코 간과할 수 없는 존재는 인권운동진영이다. 인권운동진영은 의문사 진상규명을 위한 특별법의 제정과 위원회의 출범에 지대한 기여를 하였을 뿐 아니라 위원회 활동과 관련하여서는 위원회 내부에서 위원회 활동을 수행하였으며 외부에서 위원회 활동을 비판·견제하였다. 위원회와 관련된 인권운동진영의 역할을 보다 구체적으로 살펴보면, 위원회를 출범시키기까지의 활동, 위원회 자체에 대한 외부 비판자적 활동, 위원회 일 구성원으로서의 활동으로 나누어볼 수 있다.

먼저 위원회 출범까지의 활동을 살펴보면, 의문사 진상규명 특별법의 제정과 위원회의 출범을 이끌어낸 인권운동진영의 활동은 추모연대를 중심으로 이루어졌다. 추모연대는 1996년부터 의문사진상규명운동에 주도적으로 나서면서 특별법 제정과 위원회 출범의 실질적 동력으로 작용하였다. 여기서 유가족들이 도덕성을 바탕으로 기여하였다면, 추모연대는 정책과 전략을 제시하며 기여하였다. 그리하여 양자의 결합은 의문사 진상규명 활동의 주축을 형성하게 되었다. 이에 비해 다른 인권운동진영은 상대적으로 이들과 형식적으로 결합하는 양상을 보여주었다. 그 결과 인권운동진영의 대부분을 포괄하면서 외견상 위원회와의 창구 역할을 담당 하였던 계승연대는 사실상 추모연대의 주도성을 인정하면서 모든 사항을 추모연대에 위임하였다. 추모연대는 이러한 실질적 위상에 걸맞게 위원회 출범 후 그 활동을 전향적으로 나아가게 하기 위한 사전 준비에 만전을 기하였다. 즉 추모연대는 위원회에 파견할 민간조사관들을 자체적으로 선발하고 훈련시켰다. 또한 자체 사무실을 마련하여 위원회 활동의 분석과 전략을 마련하였다. 이렇게 위원회 활동을 주도적으로 준비한 추모연대는 위원회 활동의 운동적 의의를 단순히 과거 의문사에 대한 진상조사에 국한하지 않고 과거청산운동으로 자리매김하면서 운동적으로 접근하였다.

다음으로 위원회 자체에 대한 외부비판자적 활동을 살펴보면, 위원회

출범 이후 인권운동역량, 특히 추모연대의 역량이 위원회 자체에 투입되면서 상대적으로 약화되는 경향을 보이게 되었다. 앞서 지적한 바 있듯이 인권운동역량, 특히 추모연대는 위원회 활동을 운동사적 측면에서 접근하였으며, 이를 뒷받침하기 위하여 추모연대 운동역량의 대부분을 위원회 자체에 투입하였다. 위원회에 대한 역량 투입 정도는 추모연대의 상층지도부까지 파견하는 수준에 이르렀다. 그 결과 파견 역량의 과도함에 비례하여 위원회에 대한 외부비판자로서의 인권운동진영, 특히 추모연대 역량의 급격한 약화를 초래하게 되었다. 이러한 역량의 과도한 이전으로 말미암아 추모연대를 중심으로 한 인권운동역량의 상당 부분이 위원회에 용해되는 상황에 이르게 됨으로써 위원회에 대한 외부적 비판은 계승연대에게 맡겨지게 되었다.

마지막으로 위원회 일 구성원으로서의 활동을 살펴보면, 기본적으로 위원회 내부에서 자기정체성의 혼돈과 위원회 내부의 다른 집단과의 갈등에 직면하게 된다. 위원회의 일원이 된 인권운동진영 출신 인사들이 제일 먼저 겪게 되는 어려움은 위원회 내에서 불편부당한 조사태도를 요구받으면서 이전의 인권운동과정에서는 느껴보지 못한 자기정체성의 혼돈이었다. 즉 운동적 당파성의 견지와 위원회의 지휘를 받는 조사관으로서의 태도 사이에서 갈등하게 된 것이었다. 다음으로 인권운동진영 출신 인사들이 부딪치게 되는 또 다른 어려움은 위원회 내 이질적인 집단들과의 갈등이다. 인권운동진영 출신 민간조사관들은 각 기관에서 파견된 다른 조사관들이 진상규명에 대한 의지가 박약하고 형식적으로 조사에 임한다는 판단 하에 그들을 불신하면서 그들과 직접적으로 대립하게 되었다. 또한 민간조사관들은 확실하게 진상규명을 하여야 한다는 신념을 관철하려는 과정에서 조사·지휘체계를 무시하는 문제제기를 하게 되고 비합리적 주장을 내세워 문제의 해결보다는 위원회 내 갈등을 증폭하였다. 그 결과 위원회 내부에서 위원장, 위원들, 파견조사관, 행정공무원으로부터 불신의 대상이 되기도 하였다. 요컨대 인권운동진영 인사들의 위원회 내 활동은 운동성과 관료제의 통일이라는 새로운 실험은 결코 쉽지 않았으며 많은 문제점을 낳았던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고

하고자 한다"면서 "그러기 위해서는 (가해자들이) 먼저 진실을 밝히고 반성을 하는 모습을 보여야 한다"고 위원회 주최 토론회(2002년 5월)에서 밝혔다.

하고 인권운동진영 출신의 민간조사관들은 조사능력이나 관료제 경험과 무관하게 열정과 신념에 따른 헌신적인 노력으로 일부 사건의 조사에서 괄목할만한 성과를 낳았다. 따라서 인권운동진영의 새로운 실험은 앞서 언급한 바와 같은 문제점을 보여주었다더라도 실패라고 단정하는 것은 선부를 것이다. 그 성공과 실패를 판단하기에는 그 경험은 너무 짧고 제한적이기 때문이다.

3) 위원회

특별법에 의해 의문사 진상규명의 일차적 책임은 위원회에 있다. 위원회는 특별법에 따라 국가기구로 설립되었으며, 그 구성은 협의의 위원회와 실무부서로 이루어져 있다. 협의의 위원회는 위원장과 위원들로 구성되며, 위원회의 실무부서는 사무국과 조사과로 구성된다. 각 조직의 구성과 역할을 하나씩 살펴보면, 다음과 같다.

협의의 위원회는 의사결정기구로서 정기회의나 임시회의를 통해 위원회 활동의 주요 방향이나 정책을 결정하고 의문사 사건에 대한 위원회 내 최종 판단권을 행사한다. 이런 의미에서 협의의 위원회의 성향은 위원회 전체 활동에 지대한 영향을 미치게 된다. 바로 이러한 이유로 인하여 협의의 위원회 구성이 어떻게 이루어질지는 관련 당사자들의 중대 관심사였다. 그러나 출범 당시 협의의 위원회 구성은 결코 용이하지 않았다. 왜냐하면 특별법에서 규정한 위원들의 자격기준이 매우 제한적이었고¹⁸⁾ 사법적 강제력을 갖지 못한 위원회의 한계 때문에 위원들의 인선이 난항에 봉착하였기 때문이다. 그리하여 의문사 진상규명 활동에 의욕적인 많은 인사들은 위원 자격에 미달하였으며, 자격 요건을 충족하는 인사들은 위원 선임을 고사하였다. 위원 선임을 둘러싼 상황과 향후 파장을 보여주는 대표적인 예는 위원장 선임이다. 위원장 선임은 앞서 지

18) 특별법 제5조 제2항은 위원 자격 규정을 두고 있다. 이에 따르면, 위원의 자격은 판·검사·군법무관, 변호사 등 법조계 활동 10년 이상인 자, 대학 부교수 이상으로 8년 이상 종사한 자, 법의학 분야에서 10년 이상한 자, 3급 이상 공무원으로 5년 이상 재직한 자로 정하고 있다. 이러한 자격 기준은 제3차 법개정시에도 변하지 않고 유지되고 있다.

적한 어려움 속에서 결국에는 이 방면에 문외한인 학자 출신 인사가 선임되었다. 이 인사는 학자적 양심이 돋보임에도 불구하고 의문사 진상규명의 역사적 소명의식이나 조직관리능력에서 많은 문제점을 보이게 되었다. 그리하여 위원장은 오히려 국가권력기관들에 의해 설득을 당하게 되고 유가족들과 갈등을 일으키게 되면서 유가족들과 인권운동진영 뿐 아니라 위원회 내 다른 인사들의 강력한 반발로 결국에는 사임하게 되었다. 위원장의 사임은 유가족들과 인권운동진영에서 가장 큰 신임을 받았던 제1상임위원의 동반 사퇴를 야기하면서, 위원회 활동은 상임위원단의 교체를 거치면서 새로운 단계에 접어들게 되었다.

위원회의 실무부서는 조직체계상 사무국장의 지휘를 받는 사무국과 조사과를 일컫는다. 이 중 사무국은 행정지원업무를 수행하는 데 비하여 조사과는 의문사 사건 진상조사를 실질적으로 수행하는 실무부서이다. 조사과는 제1과, 제2과, 제3과, 특별조사과로 구성되는데, 이 중 제1과와 제2과는 제1상임위원의 조사지휘를 받으며 제3과와 특별조사과는 제2상임위원의 조사지휘를 받는다. 그리하여 조사과는 실제 상임위원들의 지휘 하에 놓여 있었으며, 사무국장의 개입은 용이하지 않는 구조였다. 이러한 실무부서들은 파견공무원과 민간조사관이 함께 활동하고 있었다. 실무부서 내 이질적인 두 집단의 대립은 위원회 활동의 최대 난관이었다. 양자는 배경과 관점의 차이로 인하여 상시적으로 갈등의 소지를 안고 있었으며, 그 갈등은 위원회 활동 제2단계에서 극명하게 드러났다. 민간조사관들은 한시적으로 파견된 공무원들의 신념과 헌신에 회의적이었으며 파견공무원들을 배척하였다. 이에 파견공무원들은 민간조사관들의 배척에 반감을 갖으면서 행정과장을 중심으로 민간조사관들에 대한 대립각을 세우게 되었다. 여기에 민간조사관들의 조사능력이 의심받게 되고 민간조사관들 내 자중지란까지 일어나자 파견공무원들은 인권운동진영 전체에 대하여 평가절하하면서 문제의 심각성은 극도로 확대되는 상황까지 전개되기도 하였다.

4) 국가 부분

위원회는 의문사 사건 진상규명을 위하여 특별법에 의해 국가기구로 설립되었다. 위원회가 국가기구라는 점은 국가가 자신에 의해 저질러진 범죄를 스스로 규명·해결한다는 역설적 현상이 벌어지게 되었다. 과연 국가가 자신의 잘못을 스스로 단죄할 수 있을까? 유사한 상황에 있던 남미에서 확인된 바와 같이 결코 용이하지 않은 일이다. 민주화이행기의 국가들은 공통적으로 혁명을 거치지 않고 과거 세력이 새로운 권력 내에 온존하고 있는 상태에서 과거청산에 들어가게 된다. 그 결과 여전히 국가권력의 핵심에 포진하고 있는 과거 세력은 자신들에 대한 단죄에 저항하면서 과거청산은 무산되거나 형식적 청산에 그치게 되는 경향을 보여준 것이 사실이다.

제1기 위원회의 활동 역시 이러한 경향에서 예외가 되지 못하였다. 위원회가 국가기구로 설립되었다고 하더라도 그 활동은 다른 입법·행정·사법에 걸친 국가기구들의 소극적 불협력, 적극적 방해에 직면하였다. 먼저 입법부를 살펴보면, 국회는 의문사 사건 진상규명을 위한 입법적 뒷받침에 극히 소극적이었다. 국회는 특별법의 제정과 이후 3차례에 걸친 법 개정에서도 위원회에 강제권을 부여하는데 인색하였다. 특히 국회는 위원회 활동과정에서 강제권 부여가 절실히 제기됨에도 불구하고 이를 받아들이지 않았으며, 단지 국민적 여론에 떠밀려 위원회 활동 기간 연장만을 허용하는 법 개정에 나선 정도였다.

다음으로 행정부는 위원회 활동에 가장 심각한 어려움을 더해준 국가 기관이었다. 첫째 행정부는 위원회 출범을 위한 지원·협력에 매우 미온적이었다. 행정자치부는 위원회 출범 책임을 맡은 주무부서였음에도 불구하고 자신의 임무를 방기 또는 해태하는 태도를 보이는가 하면, 기획예산처는 예산책정·배정업무를 통해 위원회 출범을 재정적으로 보장해야 하는 부서였음에도 불구하고 예산 확보에 인색한 태도로 일관하였다. 이들 부서들은 의문사 사건 진상규명을 자신의 정치적 성과로 남기려는 대통령의 적극적 협력 지시가 있었지만, 사실 그 지시를 충실하게 집행할 의사가 없었던 것이다. 또한 행정부서들은 앞서 지적한 미온적 태도

외에도 경험과 능력, 국가적 과제에 대한 소명의식을 가진 인력의 위원회 파견에 관심을 두지 않았다. 그 결과 위원회는 행정부서들 내에서 힘 빠진 한시기구로 간주되면서 위원회 조사활동은 그만큼 힘을 얻지 못하게 되었다. 둘째 행정부는 위원회의 조사활동에 사실상 방해에 가까운 행동을 취하였다. 행정부서 가운데 국방부, 국군기무사령부, 국가정보원, 경찰청, 검찰청은 대부분의 위원회 조사사건의 조사대상이었다. 사실상 의문사 사건 대부분은 이들 기관들이 연루되어 있다는 점에서 이들 기관의 적극적인 수사협력은 사건 해결의 관건이었다. 하지만 이들 기관들은 여전히 권부로서 자신들의 과거 범죄에 대한 단죄를 기피하였다. 그리하여 중요 자료의 제출을 외면하거나 실지조사에 알레르기적 거부반응으로 대응하였다. 결국 위원회는 여전히 국가권력의 중심에 있는 기관들을 상대로 한 조사에서 무기력함을 드러낼 수밖에 없었다.

마지막으로 사법부를 살펴보면, 입법부 및 행정부와 크게 다르지 않는 모습을 보여주었다. 김준배 사건의 재정신청에 대한 기각결정에서 나타난 바와 같이 사법부는 의문사 진상규명이 갖는 역사적 의미를 외면하고 기존 사법질서를 유지하고자 하였다. 사실 사법부는 의문사 등 국가권력에 의한 범죄행위를 직접 저지르지 않았다는 점에서 직접적인 비난으로부터 벗어날 수도 있다. 그러나 사법부가 국가의 이름으로 또는 비호를 받으며 이루어졌던 과거의 정치질서를 사법적으로 뒷받침한다는 점에서 사법부 역시 과거청산이 무산되거나 형식적으로 끝나기를 바라는 과거세력의 하나로 비난받을 수 있다는 점이 간과되어서는 아니 될 것이다.

2. 1기 위원회 활동의 객관적 조건

1) 의문사 사건의 특성

제1기 위원회의 조사대상사건은 총 85건이었다.¹⁹⁾ 이 중 80건은 진정 접수된 사건이었으며, 5건은 위원회가 직권으로 선정한 사건이었다.²⁰⁾

19) 조사대상사건 85건 가운데 2건은 위원회에 의해 기각되었으며, 1건은 진정이 취하되었다.

유가족들이 직접 진정한 경우 외에도 위원회는 시대적 상징성을 보여줄 수 있고 진상규명 성과의 도출이 예상되는 사건들 가운데 최소 수준으로 5건을 직권 선정하였다.²¹⁾ 이 사건들에 대한 분석은 기본적으로 통계 분석과 특성분석을 통해 일단의 윤곽을 파악할 수 있다.

먼저 통계분석을 살펴보면, 의문사 피해자들의 성별, 연령, 직업, 사망년도별 파악, 진정인과의 관계, 진상규명을 위한 조직 연계, 추정 가해기관과 사망원인별로 다음과 같은 통계수치를 확인할 수 있다.²²⁾ 첫째, 피해자의 성별은 남자 83건, 여자 2건으로 남자가 압도적으로 많다. 둘째, 연령에 있어서 10대 5명, 20대 55명, 30대 8명, 40대 6명, 50대 5명, 60대 3명으로 20대가 전체의 64.7%를 차지한다. 셋째, 피해자의 직업은 회사원, 교수·조교, 언론인, 사업가, 교도소 수감자, 노동자 및 가정주부 등 18개 직종에 걸쳐 다양하게 분포되어 있다. 넷째, 피해자의 사망년도 또는 의문사 발생년도는 1970년대 14명, 1980년대 55명, 1990년대 16명으로 전체 의문사 중 64.7%가 1980년대에 집중적으로 발생하였다. 다섯째, 의문사 피해자에 대한 진정인의 관계는 부모·형제자매 등 가족에 의한 진정이 67건이고 기타 친족·지인에 의한 진정과 직권조사가 18건으로 가족에 의한 진정이 전체의 78.8%에 해당한다. 여섯째, 진상규명을 위한 조직 연계는 유가협이 44건, 계승연대가 8건, 개별 진정이 28건, 직권조사가 5건으로 절반 이상이 유가협과 연계되어 있다는 점에서 의문사 진상규명 활동을 가장 활발하게 전개하여 온 조직은 다름 아닌 유가협임을 보여준다. 일곱째, 의문사가 일어난 것으로 주장되는 기관은 국방부가 28건, 경찰이 22건, 국가정보원 9건, 일반 국가·정부기관이 9건, 교도소와 미군이 각각 1건, 피진정기관을 특정할 수 없는 사건이 13

20) 대통령소속의문사진상규명위원회, 앞의 책 I 권, 136, 147쪽

21) 위원회가 직권조사하기로 결정한 사건에는 삼청교육대에 연행되었다가 1984년 청송교도소에서 사망한 박영두 사건, 창원대 학생으로 참교육운동에 참가하였다가 1991년 실종된 탁은주 사건, 1981년 남민전 사건으로 수감 중 사망한 이재문 사건, 인혁당 사건 관련자로 수감 중 1975년 사망한 장석구 사건, 삼청교육대로 연행되어 1981년 감호생들과 경비병력의 충돌과정에서 사망한 전정배 사건이 있다.

22) 대통령소속의문사진상규명위원회, 위의 책, 136-148쪽.

건²³⁾으로 국방부와 경찰을 대상으로 한 사건이 전체의 58.8%에 이른다. 여덟째, 피해자의 사망원인은 총기사가 11건, 의사(餓死)가 10건, 추락사가 10건, 옥중사망이 9건, 기타 익사, 음독, 소사(燒死), 교통사고가 45건으로 사망의 원인은 다양하게 분포되어 있다.

이러한 통계분석을 통해 파악할 수 있는 의문사 사건의 유형은 일반적으로 의문사 사건이 1980년대에 20대 남성에게 일어났으며, 그 가해자는 주로 국방부, 경찰, 국가정보원 등 국가권력기관에 의해 주로 자행되었다고 정리할 수 있다. 또한 의문사 진상규명을 위한 노력은 대부분 가족들에 의해 이루어지며, 적지 않은 의문사 사건들은 유가협을 통해 진상규명을 위한 조직적 활동이 이루어졌음을 알 수 있다. 따라서 의문사 사건의 진상규명운동은 국방부, 경찰, 국가정보원 등을 상대로 하여 기존 유가협의 제도권 밖 투쟁이 위원회의 제도적 조사활동에 의해 승계되는 측면을 갖게 되었다고도 볼 수 있을 것이다.

위원회의 조사대상 의문사 사건에 대한 통계분석은 기본적으로 객관적 수치의 비교·분석을 통한 공통점의 축출에 의존하고 있다. 이러한 접근은 기본적으로 사건의 본질에 접근하는 데는 한계가 있다. 따라서 의문사 사건의 내용적 윤곽은 사건들의 특성분석을 통해 위원회 활동의 객관적 조건이 보다 명확히 드러날 것이다. 그 특성분석은 네 가지 영역에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 이들 의문사 사건들은 이미 수사기관에 의한 조사 또는 수사를 통해 공식적으로 종결되었으며, 대부분 자살로 결론이 내려졌다. 이로 인해 기존 결론을 뒤엎는 조사에 수사기관들은 협조하는 것이 아니라 그 반대로 반발할 소지를 가지고 있다. 수사기관의 반발은 사건 해결의 실마리를 제공할 수 있는 기존 수사기록에 대한 접근을 어렵게 하였다. 특히 위원회의 미약한 권한은 기존 수사기관의 비밀문서에 대한 접근을 사실상 불가능하게 함으로써 어려움을 더욱 증폭하였다. 따라서 위원회의 증거확보는 그만큼 난항을 겪게 되었다. 둘째,

23) 의문사는 존재하지만 어떤 기관이 개입되었는지 알 수 없는 사건들로, 1985년 수배중 철로변에서 변사체로 발견된 우중원, 1986년 송도 앞 바다에서 변사체로 발견된 김성수 등의 그 대표적인 예이다.

이들 의문사 사건들은 통상 20년 또는 그 이상의 기간이 지난 사건들이다. 이로 인해 진실에 접근할 수 있는 물적 증거는 대부분 사라졌거나 확보하기가 불가능에 가까웠다. 따라서 위원회의 조사는 주로 관련자들의 인적 증거, 즉 증언에 의존해야 하는 한계를 안게 되었다. 셋째, 유가협과 연계된 44건의 사건들은 이미 여러 경로를 통해 수차례의 수사가 이루어졌다.²⁴⁾ 이로 인해 수사기관들이 최초 결론을 뒷받침하기 위하여 사건의 은폐와 조작을 반복함에 따라 참고인들의 진술은 진술학습효과에 의해 사실로 세뇌되는 양상이 발생하였다. 이 경우 변사체가 발견될 당시의 현상이 이미 훼손된 상태에서 수사기관의 결론을 뒤엎는 증거를 확보하기란 거의 불가능에 가깝다고 평가될 정도였다. 따라서 이러한 사건들 중 일부라도 진실 접근이 이루어진 것은 전적으로 의문사 진상규명의 소명의식을 가진 위원들과 조사관들에 의한 노력의 결과라고 하여도 과언이 아닐 것이다. 넷째, 상당수의 의문사 사건들은 시대적·정치적 맥락 속에서 발생하였다. 이로 인해 일련의 상황적 맥락에 대한 조사·분석·평가가 없이 개별 사건별로 접근할 경우에 그 조사결과는 사건의 본질을 외면하는 결과를 낳게 마련이었다. 따라서 의문사 사건이 권력집단의 정치적 통치과정에서 발생한 사건일수록 위원회 조사는 포괄적 조사가 필요할 것이다. 이에 해당하는 대표적인 예는 1980년대 군 녹화사업에 희생된 의문사 사건이다. 6건의 의문사 사건에 대하여 위원장과 상임위원들은 위원회 활동의 제2단계까지 개별적 진상규명에 초점을 맞추었다. 그 결과 사건의 진상에 대한 본질적 접근은 이루어지지 못하였다. 그러나 위원장과 상임위원들이 교체된 제3단계에 이르러 녹화사업에 대한 전반적인 과정을 포괄적으로 조사하게 됨으로써 군 녹화사업에 의한 의문사 사건들의 진실 규명은 보다 성공적인 성과를 낳게 되었다.

이러한 특성분석을 통해 파악할 수 있는 것은 기본적으로 이미 국가 권력기관에 의해 조작·은폐된 의문사 사건들을 개별적인 사건의 물적·인적 증거를 기초로 재구성함으로써 의문사 사건들의 진상을 규명할 수

24) 예컨대 허원근 사건은 피해자 부모의 지속적인 진정과 고소에 의해 5차례의 재조사가 이루어졌다.

는 없다는 점이다. 오히려 시대적·정치적 맥락 속에서 접근해야 할 것이며, 새로운 물적 증거와 인적 증거를 확보할 수 있도록 하는 절차의 보장이 절대적으로 필요하다. 이를 위한 방안의 예로 수사기관들의 기존 자료에 자유롭게 접근할 수 있도록 실효성 있는 문서접근권의 보장과 새로운 증언을 가능케 하는 증언자보호제도와 형의 면제 및 감형제도가 제시될 수 있을 것이다.

2) 조사대상기관들의 비협조

위원회의 의문사 사건의 진상규명은 기본적으로 조사대상기관들의 적극적 협조를 통해서만 달성될 수 있다는 점은 이미 확인한 바와 같다. 그리고 특별법이 위원회를 대통령 소속 국가기구로 설립한 것은 다른 국가기구들의 자발적인 협력을 전제로 국가기구간 협조를 통해 진실에 접근하는 것을 보장하기 위해서였다.²⁵⁾ 그러나 현실은 그 반대였다. 조사대상기관들은 자신들의 과거 범죄를 밝히는 활동에 적대적이었다. 그리하여 그들은 중요 자료를 제출하지 않거나 제출을 지연하거나 실지조사를 거부하는 방법으로 조사활동을 방해하였으며, 위원회가 한시적 기구라는 점을 이용하여 위원회 활동의 종료를 통해 진상규명의 무력화를 기대하고 있는 실정이다.

과연 조사대상기관들이 어떤 방식으로 위원회 활동에 장애를 조성하는가? 이에 대한 분석은 제2기 위원회 활동 및 다른 과거청산활동에 타산지석이 될 것이다. 이하에서 조사대상 국가기관들의 비협조사례를 네 가지 유형으로 나누어 살펴보면, 다음과 같다.²⁶⁾ 첫째, 현직자에 대한 조사는 대체로 원만하게 이루어졌다. 물론 일부 조사대상자들은 조사에 응하기를 거부하기도 하였다. 그들은 조사거부의 이유로 해당 사건의 민주화운동 관련성의 흠결 및 공권력 개입의 부재를 들었다.²⁷⁾ 둘째, 조사대

25) 특별법은 제4조 제2항과 3항에서 위원회는 국가기관에 필요한 자료제출 및 사실조회 등 협조를 요청할 수 있고, 요청을 받은 국가기관은 “특별한 사정이 없는 한 이에 응할 의무”가 있음을 명시하고 있다.

26) 김준곤, 「의문사진상규명과 관계기관 협조」, 대통령소속의문사진상규명위원회, 『의문사 진상규명의 현황과 과제 공개토론회 자료집』, 2002, 29-37쪽.

상기관들은 전직자에 대한 정보 제공에 소극적이었다. 셋째, 조사대상기관들은 진상규명에 관건이 되는 기록들의 제공을 기피하거나 거부하였다. 그들이 제출거부의 이유로 제시한 근거는 '보안상의 문제', '개인정보 유출문제', '사건의 무관성', '해당 자료 없음' 등이었다. 특히 조사대상기관들의 비협조에 대처하기 위하여 위원회가 관련문서의 존재 여부를 확인하기 위하여 해당 기관의 「문서분류규정」이나 「보존문서대장」의 열람을 요청했으나, 그들은 이 역시 보안상의 이유로 거절하였다.²⁷⁾ 넷째, 조사대상기관에 대한 실지조사는 경우에 따라 다르게 나타났다. 군부대의 사건현장에 대한 실지조사는 비교적 원활하게 이뤄졌으나 기록보존장소에 대한 조사는 관련기관의 거부로 이뤄지지 못하였다.²⁹⁾

조사대상기관들이 관련 기록의 제공 또는 실지조사를 거부하는 근거들은 '군사상비밀' 및 '공무상 비밀', 정보공개법 제7조 제1항 각 호의 비공개정보에 해당한다는 경우(특히 사생활 보호를 이유로), 사건이 조사대상이라는 이유, 관련자료 폐기 등이다. 그러나 이러한 이유들은 모두 특별법을 위반하는 것이다. 또한 정보공개법 제7조 제1항이 국가기관에

27) 조사대상자들의 조사거부의 예를 살펴보면, 권영두 사건에서 국가정보원 직원들은 참고인 조사에 출석을 하였지만 작성된 조서에 서명 또는 날인을 거부하였으며, 다른 사건들에서 현직 검사 및 현직 국회의원들은 출석 요구에 응하지 않았다.

28) 위의 글, 31쪽. 관련기관들이 요청한 자료들에 대해서 사건과 관련성에서 핵심적인 자료는 대체로 지연작전을 쓰는 경우가 많았다. 박창수 사건과 관련하여 요청한 자료는 위원회 조사활동 종료 직전인 2002년 9월에야 도착했고, 장준하 사건과 관련하여 요청한 국가정보원의 자료에는 사망자의 사망 당시의 기록은 빠진 채로 제공되기도 했다.

29) 2002년 8월 7일 위원회는 국가정보원에 대해 장준하 사건 등 12건의 자료를 확인하기 위한 실지조사를 시도했으나, 국가정보원 측이 "정보기관의 특성상 받아들일 수 없다"며 거부하였다. 8월 21일에는 국군기무사령부에 녹화사업 관련 자료들을 확인하기 위해 실지조사 방문하였으나 국군기무사령부 역시 "녹화사업 관련 자료는 1992년에 모두 폐기했고 문서규정집은 기밀사항"이라며 공개를 거부하였다. 특히 국군기무사령부는 "대통령이 와도 안 된다"는 등의 극언을 해서 물의를 일으키기까지 하였다. 그러나 예외적으로 실지조사가 원활하게 이루어진 경우도 있었다. 8월 14일 국방부는 실지조사에 응하여 위원회는 1980년대 초반 당시의 강제징집과 관련된 자료 40여 건을 확인할 수 있었다.

대한 정보제공에는 적용되지 아니한다는 점에 비취볼 때, 동 조항을 근거로 한 거부는 법리에 대한 오인에 의한 것이 아니라 고의적 거부해당된다. 이 모든 사실들에 기초하여 볼 때, 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 우선 조사대상자들에 대한 조사를 보면, 현직자에 대한 조사는 비교적 수월한 반면 전직자에 대한 조사는 상당히 어려웠다는 점을 알 수 있다. 또한 사건관련 기록의 열람이나 제공은 상당한 난관에 봉착하였다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 사실이 알려주는 바는 기본적으로 조사대상자가 현직에 있을 경우에는 조사를 외면할 수 없다는 점이 작용하였으며 조사대상기관의 구성원 다수 또는 기관 자체가 결부되어 있을 경우에는 조직적 방해가 이루어졌다는 점이다. 따라서 국가권력기관의 조직적 방해가 위원회의 조사활동에 가장 큰 난관이었음을 분명히 할 수 있을 것이다. 이에 대한 위원회의 대응은 사실상 무력할 수밖에 없었다. 조사대상기관들의 비협조사태가 발생했음에도 불구하고 위원회가 할 수 있는 것이라고는 이러한 사실을 언론에 공개하거나 대통령에 보고하는 것밖에 없었다. 바로 이 시점에서 위원회는 국가권력기관들에 의해 포위된 채 그들의 방해활동에 무력할 수밖에 없는 한계를 여실히 보여주었다.

IV. 1기 위원회 활동의 성과와 한계

1. 위원회 조사활동의 성과와 한계

1기 위원회는 2002년 9월 16일자로 2년간의 조사활동을 종료하였다. 조사대상사건 82건 중에서 위원회는 "특별법이 규정하는 '의문사'에 합치되는지 여부를 판단할 수 있는 사건" 52건 중에서 조사결과를 토대로 19건을 인정하고, 33건을 기각하였다. "30건에 대해서는 현재까지의 조사는 기존의 수사결론을 수궁하기 어렵게 하는 의혹이 여전히 해소되지 않거나, 기존의 결론을 부정하는 단서는 밝혀졌으나 실제적 진실에 접근할 수 없어 '진상규명 불능' 결정을 내렸다."³⁰⁾

위원회는 자체 발간한 보고서에서 1기 위원회의 성과와 한계를 정리하고 있다. 위원회는 이 보고서에서 성과로 평가하는 것은 다음과 같다. 첫째, 유가족 등의 정당한 의혹 해소 요구를 국가가 수용하여 피해자의 입장에서 과거의 국가기관과 관련된 사건을 재조사함으로써 정부 본연의 인권옹호와 과거청산 노력의 선연적 계기가 되었다. 둘째, 의문사한 고인과 유가족의 명예를 회복하고 국가가 정당한 보상을 시행할 수 있는 길을 마련하였다. 셋째, 과거 국가기관, 특히 수사·정보기관의 제도와 관행상의 문제점을 밝혀내고 이를 바탕으로 개선의 방향과 내용을 모색하는데 기여하였다. 넷째, 조사대상사건 외에도 군 의문사, 삼청교육 피해자 등 우리 사회에는 국가의 적극적인 진상규명 조치가 요구되는 수많은 죽음이 존재한다는 사실을 다시금 확인하였다. 다섯째, 극단적인 인권침해인 의문사 발생의 원인과 구조의 일단을 밝혀내어 권위주의 통치 기간 중의 일상화된 국민기본권의 침해와 권력의 불법적 남용, 민주화운동에 대한 무자비한 탄압의 실상을 드러내어 권위주의 통치의 폐해, 민주주의와 인권보장의 소중함을 재확인, 과거의 부정적 잔재를 청산하고 보다 투명하고 성숙한 민주인권국가로의 발전 의지를 다지는 계기를 만들었다고 자평했다.³¹⁾

또한 위원회는 같은 보고서에서 조사활동의 한계를 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, 관련기관들의 비협조적 대응이 진상규명의 성과를 제약하는 주요한 요인의 하나였고, 이런 상황에서는 철저한 진상규명 작업은 사실상 벽에 부딪힐 수밖에 없었다. 둘째, 미약한 조사권한과 짧은 조사기간이 진상규명의 성과를 제약하였고 진상규명을 위한 직·간접적 증거수집에는 강제권한과 충분한 조사기간의 보장이 필수적임을 재확인하였다. 셋째, 위원회가 한시적 조직이라는 점이다. 넷째, 검증된 조사체제와 방법이 없었고 전략과 기획이 뚜렷하게 설정되어 있지 못하였다. 다섯째, 유례를 찾기 힘든 민·관 합동조직이라는 특성으로 인한 시행착오의 경험하게 되었다.³²⁾

30) 대통령소속의문사진상규명위원회, 앞의 책 I 권, 261쪽.

31) 위의 책, 261-262쪽.

2. 위원회 운영에 대한 평가

위원회는 1기 위원회 운영에 대한 자체 평가에서 “위원 주도에 의한 진상규명, 공개적인 위원회 운영, 피해자의 관점과 요구의 존중”을 원칙으로 위원회를 운영했다고 밝히고 있다. 위원회는 이러한 원칙 하에 다소 미흡하지만 과거청산 업무를 수행하는 기구로서 적지 않은 의의를 갖고 있었다고 주장하였다. 이에 비해 위원회의 한계는 과거청산 작업 중 의문사에 대한 진상규명에 국한되어 있고, 그 중에서도 민주화운동과 관련하여 제기된 의문사로 조사대상이 한정되어 있으며, 그런 가운데서도 체제에 명시적으로 항거하지 않은 소극적 피해자들에 대한 조사는 배제될 수밖에 없었다고 말하고 있다.³³⁾

과연 위원회의 자체 평가가 정당한지에 대해서는 의문점이 있다. 첫째, “위원 주도에 의한 진상규명”이었다는 주장은 있는 그대로 받아들일 수 없다. 왜냐하면 위원들은 단일한 권한과 지위를 갖고 있지 않기 때문이다. 위원장과 상임위원들은 조사관들을 직접 지휘하여 조사활동에 개입할 수 있었지만, 비상임위원들은 조사활동에 개입할 여지가 없었다. 물론 비상임위원들은 보고서와 결정문안에 대한 검토를 통해 최종 결정에 참여하는 것은 사실이다. 그러나 그것은 조사활동의 최종적 단계에 참여하는 것이지 조사활동 전반에 참여하는 것은 아닐 것이다. 따라서 비상임위원들이 조사활동에 보다 적극적으로 참여·개입할 수 있는 장치를 확보하지 못한 점은 위원 주도의 진상규명을 무색케 하였다. 둘째, “공개적인 운영”이라는 주장은 왜곡되거나 과장된 측면이 있다. 왜냐하면 위원회 활동 제1·2단계에서 유가족들과 인권운동진영이 위원회에 대한 비판의 요지가 위원회의 폐쇄성과 관료주의적 태도라며 위원회와 갈등을 겪었다는 사실 때문이다. 위원회가 유가족 기타 단체들과 사건조사 설명회, 유가족·사회단체와의 정례협의회, 언론 브리핑 등을 시행한 것은 위원회 활동의 제3단계였으며, 그 기간은 불과 6개월에 불과하였다. 위원회도 인정하듯이 의문사 사건의 조사관행과 방법이 수립되지 못

32) 위의 책, 262-264쪽.

33) 위의 책, 267쪽.

한 가운데 “조사활동의 공개와 투명성에 대한 요구”와 “조사기밀의 유지와 밀행성, 관계인의 인권침해 방지를 위한 정보 차단 등의 필요성” 사이에 위원회는 명확한 입장을 제시하지 못하였다.³⁴⁾ 그 결과 공개적 운영은 위원회가 사부할 정도로 충분히 이루어졌다고는 보지 못할 것이다.

V. 결론: 과거청산의 관점에서 1기 위원회 활동의 교훈

위원회의 설립은 10여 년간의 의문사진상규명운동의 최초 성과였다. 또한 위원회는 국가기구로서 민간이 주도하는 민관합동조사기구를 통해 의문사 진상규명 활동을 수행하였다는 점에서 역사적 실험이라고 볼 수 있다. 그 결과 위원회 활동은 성과를 낳기도 했지만 동시에 한계 역시 노정했다.

우선 위원회 활동의 최대 성과는 특별법 자체의 한계³⁵⁾에도 불구하고 위원회가 과거 군사독재정권 시기에 자행되었던 가장 극단적인 인권침해인 생명권을 유린한 사건들을 조사하여 진실의 일단을 세상에 드러냈다는 점이다. 위원회 활동으로 국가의 수사·정보기관에 의해 일상적으로 자행된 의문의 죽음들의 정치적 배경들과 은폐·조작의 추잡함이 국민 앞에 폭로되었다. 그것만으로도 위원회의 활동은 국민적 지지를 획득할 수 있었다. 그것이 위원회의 조사활동기간이 3차례나 연장될 수 있도록 정치권에 법개정을 하도록 만든 동력이었다.

다음으로 위원회 활동의 한계는 과연 국가기구에 의한 과거청산은 어디까지 가능한가, 어떤 위상을 지닌 국가기구여야 하는가, 조사권한은 어디까지 있어야 할 것인가 등에 대하여 긍정적인 답을 하지 못하였다는 점이다. 위원회가 민간위원들이 주도하고 민간조사관들이 대거 참여함으로써 관료조직의 경직성을 극복할 수 있었음에도 불구하고 실무자들

34) 위의 책, 265쪽.

35) 조용환, 「의문사진상규명에관한특별법에 대한 몇 가지 의문」, 민주사회를 위한 변호사 모임, '의문사진상규명의 역사적 의의와 전망' 토론회 자료집, 2000.

의 이해 부족으로 유가족과 불필요한 갈등을 만들어냈기도 하였다. 또한 위원회가 법적 권한이 미약한 것은 사실이지만 이를 대신하는 도덕성을 통해 조사대상기관들을 강제할 수 있는 전형을 창출하지 못하였다. 이외에도 인권운동진영은 투쟁을 통해 위원회의 지위와 독립성을 얻었지만, 위원회의 운영에서는 그에 걸맞는 역량을 보여주지 못하였으며 위원회 내부의 주도권에 대한 과도한 집착으로 적지 않은 문제를 야기하기도 하였다. 이것은 인권운동진영이 쟁취플랜에 상응하는 건설플랜을 갖추지 못한 역량의 현주소를 그대로 노정시킨 것이었다.

10여 년간의 의문사진상규명운동이 유가족과 추모연대를 비롯한 사회의 소수세력의 헌신적인 노력에 의해서 이뤄졌다면, 이제 위원회의 조사 활동은 국가기관이지만 다른 국가기구들로부터 인정받지 못하고 포위된 상태에서 조사활동을 벌이고 있다. 위원회로서는 부단한 진실규명 작업의 공론화를 통해 그 외연을 확대하고, 여론의 적극적인 지지를 획득해 내야만 그 지위와 의의를 인정받을 수 있다. 그렇기 때문에 이미 2003년 7월 1일 출범한 제2기 위원회의 앞날이 순탄치 못할 것이란 전망이 절로 나온다. 2년간 파헤쳤던 사건들을 다시 조사하면서 진실의 실체에 접근할 수 있으리란 보장은 어디에도 없다. 제1기 위원회처럼 중도에 갈등이 발생할 경우 이를 해소할 시간도 없다. 법적으로 최장 1년 동안 진상규명불능 사건 30건과 새롭게 조사대상으로 결정되는 사건들을 조사하기란 절대적으로 시간이 부족하다.

이런 어려운 조건들을 극복하기 위해서는 위원회의 조사활동의 독립성을 인정하면서도 위원회를 견인하려는 긴장관계가 위원회와 유가족을 포함하는 인권운동진영간의 적절한 긴장관계가 형성되는 것이 바람직하다. 위원회는 국가기관들을 압박하면서 보다 객관적이고 설득력 있는 조사결과를 내놓아 국민적 공감대를 형성해야 한다. 위원회의 활동의 성과는 다른 과거청산 운동에도 직·간접적으로 영향을 미칠 것이기 때문에 의문사 진상규명운동에 한정되지 않는다. 모든 다른 과거청산 사안의 모범답안을 만들어내기 위해서는 1기 위원회의 시행착오를 밟아서는 아니 될 것이다. 민간운동진영도 이런 위원회의 현실을 이해하고, 위원회를

과거청산 운동의 전범으로 만들기 위해 노력해야 한다. 위원회의 독립성을 보장하면서도 공적인 관계로서 위원회의 활동을 감시하고 견인하는 일이 필요한 것이다.

위원회의 활동은 여전히 진행 중에 있다. ‘진실’을 거부하는 과거청산 반대세력에 포위된 위원회 활동이 어떻게 국민의 힘으로 반대세력을 역포위 해냄으로써 진실을 거부하지 못하도록 만드는가는 위원회만이 아니라 이 시대 인권운동의 임무이기도 하다.

주제어: 과거청산, 의문사, 의문사진상규명등에관한특별법, 진상규명, 진상규명위원회

<Summary>

Reporting “The Clarification Commission For Suspicious Death”

Park, Rae-Kun
Member of the Sarangbang

This article aims at reporting the achievements and limits of the “The Clarification Commission on Suspicious Death” during the first term.

The authoritarian government in Korea oppressed a lot of the political opposing groups and critical intellectuals. The dictators and their perpetrators committed massacre expressively and were suspected of committing political murders secretly. The unclarified deaths caused in the prior governments has been called as “Suspicious Death.”

The authoritarian government had refused to acknowledge constantly most illegal arrests, detentions, torture or murder. From the year of 1992 the process of transition from dictatorship to democratic civil state began slowly and loosely in Korea. The victims’ families and the “Succession Solidarity” have demanded clarification, reparation, prosecution of wrongdoers from government for a decade. They made a monumental long-term sit-in demonstration for the Clarification Act. At last Kim Dae-Jung Government promised to clarify the Suspicious Death and enacted the “Special Act on Suspicious Death Clarification.” The First Clarification Commission was established according to the special act.

After two year of clarification activity the Commission published the first report on suspicious death clarification Vol in Feb 2003. The Commission and its clarification reports is one of the most important achievements in human rights movement history. But there are some deadly defects in the competence of the Commission. The Commission was not authorized to investigate the suspected wrongdoers and criminals sufficiently and to carry through the commission's decisions resolutely. It reflected lack of a sudden, sharp break with the past regime. Most state organizations and their agents exert to conceal and manipulate the truth of suspicious deaths caused by them in the prior government.

The Succession Solidarity and human rights movement associations have the initiative of organizing and managing the Clarification Commission. But there are often conflicts between the members from human rights movement and members from the government in the commission. The non-governmental members have made so many trials and errors in commission activities.

Recently the Commission operation term was prolonged and the Second Commission was established. But the fundamental problem of the commission has not modified. In the teeth of legal restrictions the Second Commission should overcome the fallacies of the First Commission.

Key Words: Clarification, Clarification Commission, Purge of the past, Special Act on Suspicious Death Clarification, Suspicious death