

【논문】

군사망사고진상규명위원회 조사활동의 성과와 한계, 그리고 과제*

송기춘

군사망사고진상규명위원회 위원장
전북대학교 법학전문대학원 교수, 헌법
kcsong@jbnu.ac.kr

<국문초록>

군사망사고진상규명위원회는 군 사망사고 진상규명을 위한 특별법에 의하여 설립된 대통령 소속의 국가기관으로서, 국군조직법이 제정된 1948. 11. 30. 이후 2018. 9. 13.(위원회 활동 시작일 전일)까지 발생한, 군인(전환복무한 전·의경, 의무소방원, 경비교도대원 포함)이 복무 중 사망한 원인이 명확하지 않다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사고 또는 사건에 대해 유족이나 사건에 특별한 사실을 알고 있는 사람이 진정을 제기하는 경우 이 군사망사고에 대해 조사한다. 아울러 2021. 9. 13.까지 발생한 군사망사고에 대해 특별한 사정이 있는 경우 위원회의 결정으로 직권으로 조사를 할 수 있다. 위원회의 존속기간은 2018. 9. 14.부터 2023. 9. 13.까지 5년이다.

이 글은 대통령 소속 군사망사고진상규명위원회의 활동 종료까지 3개월여를 남겨둔 시점에서 그동안 위원회가 수행한 군사망사고 진상규명활동을 평가하고 이러한 제도의 한계를 지적하면서 앞으로의 과제를 제시하고자 하였다.

위원회는 유족 등이 제기한 진정을 1,787건과 직권으로 조사를 개시한 사건 56건 등 1,843건 가운데 2023년 6월말까지 1,833건을 조사완료하였고, 위원회 활동 종료 이전까지 모든 사건의 조사를 완료할 예정이다. 위원회는 유족의 진정을 받아 조사를 하는 것을 원칙으로 하였으나, 이는 군복무 중에 사망한 군인에 대한 적절한 예우를 위한 것이라기보다는 군과 사망원인에 대해 다툼이 있는 사건의 해결에 치중한 제도라는 한계가 있다. 특히 오래된 사건의 경우 진정을 제기

* 심사위원: 노진석, 박병욱, 이정주

투고일자: 2023. 6. 7. 심사개시: 2023. 6. 8. 게재확정: 2023. 6. 22.

할 유족이나 동료가 없어서 위원회가 조사를 개시하는 데 한계가 있다. 한시적으로 활동하는 기관이라는 점 때문에 위원회가 직권조사를 하는 데도 제약이 있다.

그동안 사망한 군인 가운데 순직 등 예우를 받지 못하는 군인이 3만 9천 명 정도인데, 유족의 진정이 없어도 국가가 적극적으로 나서서 그동안 순직심사기준의 변화를 반영하여 순직 여부를 일괄하여 재심사할 필요가 있다. 그것이 공동체를 위한 희생과 헌신에 대한 마땅한 예우의 첫걸음이기 때문이다.

주제어: 군사망사고, 군사망사고진상규명위원회, 군인사법, 순직, 진정, 직권조사

< 차 례 >

- I. 군인의 죽음과 신원(伸冤)
- II. 위원회의 군사망사고 진상규명을 위한 조사활동의 성과
- III. 위원회의 진상규명활동의 한계
- IV. 위원회 활동이 제기하는 향후 과제
- V. 마치며

I. 군인의 죽음과 신원(伸冤)

1. 23만 명이 넘는 군인의 죽음

군인은 다른 일을 하는 사람보다 죽음에 더 가까이 있다. 국토방위를 위하여 전쟁을 치르거나 이를 대비하여 위험한 훈련을 받으며 충기를 휴대하고 복무하기 때문이다. 한국전쟁 중뿐만 아니라 정전 이후로도 군인들이 많이 죽었다. 정부 수립 이후 지금까지 사망한 군인의 수는 23만 명을 넘는다(<표 1>). 국지적인 교전이나 지뢰폭발 등으로 사망한 경우도 있었지만, 어이없게도 복무 중 집단생활로 인하여 폐결핵에 감염되거나 비위생적 환경에서 급성 복막염이나 장염에 걸려 또는 부대 운영에 필요한 땀감 마린 작업을 하다가 두개골 골절 등으로도 적지 않게 사망하였다. 영양실조 또는 영양불균병(營養不給病)으로 사망한 경우도 발견된다.¹⁾

1) 한겨레 2023. 3. 22. 기사 송기춘, “억울한 군인들의 죽음이 방치되고 있다” 제

복무중 자해사망한 경우도 1만 3천 명에 달한다. 이들 가운데 대부분은 구타나 가혹행위 또는 부대의 병력 관리 소홀 등 군복무와 관련있는 또는 군에 책임이 있는 요인으로 사망하였을 것으로 짐작된다.

<표 1> 한국전쟁 이후 연도별 군인 사망자 수

(단위: 명, 괄호 안은 자해사망자 수)

연도	사망자	연도	사망자	연도	사망자	연도	사망자
한국전쟁	137,899	1970	2,310	1988	538	2006	128(77)
		1971	2,000	1989	453	2007	121(80)
1954	2,988	1972	1,827	1990	430	2008	134(75)
1955	2,660	1973	1,318	1991	355	2009	113(81)
1956	2,710	1974	1,394	1992	367	2010	175(82)
1957	2,559	1975	1,555	1993	343(129)	2011	143(97)
1958	2,001	1976	1,360	1994	416(155)	2012	111(72)
1959	1,555	1977	1,471	1995	330(100)	2013	117(79)
1960	1,533	1978	1,342	1996	359(103)	2014	101(67)
1961	1,449	1979	1,381	1997	273(92)	2015	93(57)
1962	1,293	1980	970	1998	248(102)	2016	81(54)
1963	1,319	1981	806	1999	230(101)	2017	75(51)
1964	1,471	1982	692	2000	182(82)	2018	86(56)
1965	1,651	1983	675	2001	164(66)	2019	86(62)
1966	2,308	1984	789	2002	158(79)	2020	55(42)
1967	3,165	1985	721	2003	150(69)	2021	102(83)
1968	3,044	1986	653	2004	135(67)		
1969	2,580	1987	619	2005	124(64)		

출처: 국방부 내부자료

<표 1>은 한국전쟁 중 그리고 정전(停戰) 이후 지금까지 사망한 군인의 수를 연도별로 정리한 국방부 자료이다. 이 통계가 한 치의 오차 없이 정확한 것은 아니다. 예를 들어, 위의 표에 1956년 사망자는 2,710명으로 되어 있으나 최근 군에서 군사망사고진상규명위원회에 제공한 자료²⁾에 의하면 육군만 해도 2,986명이다. 더구나 이 통계에 잡히지 않았

하의 글 참조 <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1084741.html>>, 검색일: 2023. 06. 16.

2) 군 사망사고 진상규명을 위한 특별법 제13조 제1항에 따라 대통령 소속 군사

으나 군사망사고진상규명위원회에 진정이 제기된 1956년 사망자가 14명이 더 있으므로 1956년에는 최소 3천 명이 사망한 것으로 보인다. 이러한 부분적 차이에도 불구하고, <표 1>에 나타난 사망자 수는 대체적으로 군인 사망자 수의 추이를 보는 데는 부족함이 없다.

2. 군인의 사망 구분과 미순직 처리

현행 군인사법 제54조의2 제1항³⁾에 의하면 군인이 사망하면 사망원인을 밝혀 죽음의 형식과 내용에 따라 전사, 순직 또는 일반사망으로 구분한다⁴⁾. 그리고 조사된 사실과 군의 사망 구분에 기초하여 망인이 국가유

망사고진상규명위원회에는 국방부에서 현역 군인 9명이 파견되어 군사망사고진상규명 활동에 필요한 자료를 제공하는 등 업무지원을 하고 있다.

- 3) 군인사법 제54조의2(전사자등의 구분) ① 군인이 사망하거나 상이를 입게 되면 다음 각 호의 기준에 따라 전사자·순직자·일반사망자·전상자·공상자 및 비전공상자로 구분한다.

1. 전사자

- 가. 적과의 교전(交戰) 또는 적의 행위로 인하여 사망한 사람
- 나. 무장폭동, 반란 또는 그 밖의 치안교란을 방지하기 위한 행위로 인하여 사망한 사람

2. 순직자

- 가. 순직Ⅰ형: 타의 귀감이 되는 고도의 위험을 무릅쓴 직무 수행 중 사망한 사람
- 나. 순직Ⅱ형: 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병 포함)
- 다. 순직Ⅲ형: 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 없는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병 포함)

3. 일반사망자

제1호 또는 제2호에 해당하지 아니한 행위로 인하여 사망한 사람

4. (이하 생략)

- 4) 군인의 사망구분은 시기에 따라 변화가 있었다. 69. 8. 31.까지는 전사, 순직, 사망으로 구분하였다. 69. 9. 1. ~ 89. 6. 9.에는 약간의 세부적인 변화가 있긴 하지만, 대체적으로 전사, 순직, 병사, 변사, 자살로 구분하였다. 89. 6. 10. ~ 2012. 6. 28.에는 전사, 순직, 일반사망, 병사, 자살로 구분하였다. 국방부훈령 제1439호 전공사상자처리훈령(2012. 6. 29. 개정, 2012. 7. 1. 시행)부터 병사와 자살 구분을 폐지하여 전사, 순직, 일반사망으로 구분하였다. 그리고 2015. 6. 22. 개정되어 같은 해 9. 23.부터 시행된 군인사법에서는 전사, 순직(Ⅰ형, Ⅱ형,

공자나 보훈보상대상자의 예우를 받고 유족에게 사망보상금, 유족연금 등이 지급된다. 따라서 군에서 하는 군인의 사망원인 조사와 사망 구분은 망인에 대한 예우의 시작이라고 할 수 있다. <표 2>는 2018. 9. 1. 기준으로 작성된 복무 중 사망한 군인의 현황과 사망 구분(전사 또는 순직) 결과이다.

<표 2> 군인 사망 구분별 현황(기준: 2018. 9. 1.)

단위: 명

구분	계	병사	병사	일반 사망	자살	기타 ⁵⁾	전사	순직	보통 심사대기
육군	220,412	16,370	2,816	3,545	10,570	248	154,263	32,560	40
해군	8,866	821	482	418	1,623	0	3,404	2,133	5
공군	3,119	237	0	1,675	651	0	56	498	2
계	232,397	17,428	3,278	5,638	12,844	248	157,723	35,191	47
		39,436(미순직처리자)							

출처: 국방부 군의문조사조사제도개선추진단

이 자료에 나타나듯이, 2018. 9. 1.까지 사망한 군인 232,397명 가운데 157,723명이 전사로 분류되었다. 사고나 질병 등으로 사망한 74,674명(총 사망자-전사자) 가운데 순직으로 분류되지 않은 인원은 39,436명(사고 사망자-순직자(심사 대기자 포함))이다.

이 표의 작성기준일인 2018. 9. 1. 이후에도 개별적으로 전사 또는 순직으로 사망 구분이 변경된 경우가 있으므로 이 표에 나타난 수치가 정확하다고는 할 수 없다. 단적인 예로, 군사망사고진상규명위원회의 재심사 요청에 따라 2023. 6. 9.까지 국방부 중앙전공사상심사위원회(中央戰公死傷審査委員會)에서 전사 또는 순직으로 변경한 것이 571건(전사 12건, 순직 559건)이고, 국방부조사본부 전사망민원조사단⁶⁾의 조사결과를 기초로 국방부 스스로 사망 구분을 변경한 경우도 있으므로 이에 해당하

III형), 일반사망으로 구분하여 지금에 이르고 있다.

5) 실종 97명, 전사 무효 151명을 합한 수치이다.

6) 국방부조사본부령[시행 2020. 2. 4.] [대통령령 제30384호, 2020. 2. 4., 타법개정] 제1조(설치와 임무) “4. 민원이 제기된 군 관련 사망사고에 대한 조사”에 근거를 두고 설립되었다.

는 수치(정확한 수치는 확보하지 못함)만큼 미순직처리자의 수도 감소하였을 것이다. 한편으로 2018. 9. 1. 이후 지금까지 미순직처리된 사망자의 수가 추가되어야 할 것이므로 대체로 지금까지 전사 또는 순직으로 처리되지 않은 군인의 수는 대체로 3만 9천 명 남짓일 것으로 추산된다.

사망한 군인이 전사자 또는 순직자로 분류되면 이에 따라 별도의 심사를 거쳐 국가유공자 또는 보훈보상대상자로 예우를 받게 되지만, 일단 전사자 또는 순직자로 분류되지 않은 경우에는 망인과 유족에게 특별한 국가 차원의 예우가 제공되지 않는다. 망인의 죽음에 상응하는 국가적인 예우는 망인의 명예와 유족에 대한 위로의 의미를 가진다. 문제는 군인이 사망한 경우 사망의 원인을 제대로 밝히지 않은 채 변사 등으로 처리하였다는가, 사망 구분에 관한 기준이 변화하였음에도 이를 변경 시점 이후에 대해서만 적용하고 과거의 처리 결과는 그대로 둔 경우 등이다. 대표적으로는 자해사망자인데, 2015년 9월 이전까지는 자해사망이 순직으로 처리되는 것은 원칙적으로 불가능하였다⁷⁾. 지금까지 군인이 자해사망한 경우가 1만 3천에 이르는데, 2015. 9. 23. 개정된 군인사법이 시행되기 이전에 사망한 이들 대부분은 아직 순직으로 처리되지 않고 있다.⁸⁾ 직무수행을 위한 이동 중의 사고나 휴식 중 사고로 사망한 경우도 사망 당시의 기준으로는 순직이 되지 않았으나⁹⁾ 순직 분류 기준이 변경되었음에도

7) 2012. 6. 27. 제정되어 2012. 7. 1. 시행된 보훈보상자법 시행령 별표 1(보훈보상대상자 요건의 기준 및 범위)에서는 “15. 군인 또는 의무복무자로서 직무수행 또는 교육훈련과 관련한 구타·폭언 또는 가혹행위 등이 직접적인 원인이 되어 그로 인하여 자유로운 의지가 배제된 상태에서 자해행위로 인하여 사망하였다고 의학적으로 인정된 사람”에 대해 보훈보상대상자에 해당한다고 규정하여 자해사망한 군인에 대한 변화를 보여주었고, 2015. 9. 23. 시행된 군인사법 시행령 별표 8에서 자해사망도 순직Ⅲ형에 해당하는 것으로 규정하였다.

8) 자해사망에 대해서는 전력을 약화시키고 기강을 해이하게 하는 것이라고 부정적으로 평가하는 경우가 있으나, 전력이 약화되고 기강이 해이하게 되는 것은 자해사망을 발생하게 하는 부대의 요인이라고 보아야 할 것이다. 자해사망은 망인이 스스로 존엄성을 지키기 위하여 하는 행위라고 할 수 있다. 송기춘, 군인의 죽음과 사회통합을 위한 공법적 과제, 통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제(2021 한국공법학자대회 자료집) 제2권, 2021, 584-587쪽. 또한 자해사망이 망인의 ‘선택’이라는 용어에 대해서도 부정적인 평가를 하는 경우도 볼 수 있다. 권준수, 자살은 극단적 선택이 아니다. 서울신문 2023. 4. 28. 게시 글 참조 <<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230428026003>>, 검색일: 2023. 6. 16.

아직 순직으로 변경되지 않은 경우가 많다.¹⁰⁾

3. 군인 사망사고의 진상규명과 신원

전사 또는 순직이 되었든, 아니면 변사, 병사나 일반사망으로 처리가 되었든 유족에게 아픔은 남는다. 한스러움과 억울함이 있다면 마땅히 헤쳐 풀어야 할 일이다. 군복무 중 사망한 군인들에 대한 신원(伸冤)은 오늘날 우리의 현재를 만든 분들에 대한 존경과 감사의 표현이자 우리의 현재와 미래를 인권 위에 다지기 위한 숭고한 작업이다. 신원의 출발은 이분들의 사망 원인을 명확하게 밝히는 일이다. 언제, 어디서, 어떠한 일을 하다가 돌아가셨는지를 밝혀 망인과 유족에게는 명예를 회복토록 하고 적절한 예우를 통하여 유족의 아픔과 슬픔을 치유하고 위로해야 한다.

군사망사고진상규명위원회(이하 ‘위원회’라 함)는 군 사망사고 진상규명을 위한 특별법(이하 ‘특별법’이라 함)에 의하여 설립된 대통령 소속의 기관으로서, 1948. 11. 30. 이후 2018. 9. 13.(위원회 활동 시작일 전일)까지 발생한 군인(전환복무한 전·의경, 의무소방원, 경비교도대원 포함)이 복무 중 사망한 원인이 명확하지 않다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사고 또는 사건에 대해 유족이나 사건에 특별한 사실을 알고 있는 사람이 진정을 제기하는 경우, 이 군사망사고에 대해 조사한다. 아울러 2021. 9. 13.까지 발생한 군사망사고에 대해 특별한 사정이 있는 경우 위원회의 결정으로 직권으로 조사를 할 수 있다. 위원회의 존속기간은 2018. 9. 14.부터 2023. 9. 13.까지 5년이다.¹¹⁾

9) 예를 들어, 1969. 10. 15. 사망자 및 행방불명자 처리규정(육규 1-5)에서는 ‘훈련 및 기타 공무수행 중 직접적인 원인으로 사망 또는 이로 인한 질병부상으로 사망/불의의 재난 및 천재지변으로 사망’한 경우는 순직, ‘개인의 질병으로 사망한 경우’는 병사, ‘부자연한 사망 및 사인이 불분명한 사망’은 변사로 분류하였다.

10) 현재 순직에 관한 분류 기준이 변경되면 군은 이에 따라 재심사하는 사건의 망인에 대해 사망 구분을 변경하고 있으나, 1996~97년에 진행된 병·변사자에 대한 일괄 재심사(9,756명을 순직으로 변경) 이외에 소급적으로 일괄심사를 하지는 않았다.

11) 군인의 사망사고에 관하여 조사활동을 목적으로 2006. 1. 1.부터 2010년 5월까

군인 사망사고의 원인을 조사할 수 있는 다른 국가기관으로는 국가인권위원회(군인권보호관), 국민권익위원회, 국방부 전사망민원조사단 등이 있다. 하지만 국가인권위원회는 기본적으로 사망사고 후 1년 이내의 사건 조사를 원칙으로 하고 있으며¹²⁾ 조사인력도 8명 정도에 불과하여 광범위하게 군인 사망사건을 조사하기에 어려움이 있다. 군인권보호관의 기능도 정책수립과 교육 등에 치중되어 사망사건 조사를 충실히 하기에는 한계가 있다. 국민권익위원회는 군인 사망사건 조사가 매우 이례적일 정도로 조직과 인력이 미미하다. 국방부에 속한 전사망민원조사단은 국방부조사본부에 속하는 조직으로 준장(准將)이 본부장을 맡고 있어 국방부 외부의 독립된 기관에 비하여 조사기능 수행에 제약이 있다고 하며, 조사관 10명이 1년에 진상규명 50-60건 정도를 처리한다고 한다. 이러한 현실에서 대통령 소속 군사망사고진상규명위원회는 군인 사망사고 조사만을 그 주된 기능으로 하여 설립된 기구로서 조사관이 2023. 5. 1. 현재 56명에 달하며, 현재 매일 5~70건 정도를 조사완료하고 있다.

이 글은 대통령 소속 군사망사고진상규명위원회의 활동 종료까지 2개월여를 남겨둔 시점¹³⁾에서 그동안 위원회가 수행한 군사망사고 진상규명 활동을 평가하고 이러한 제도의 한계를 지적하면서 앞으로의 과제를 제시하고자 한다.

지 군의문사진상규명위원회가 활동한 바 있다.

- 12) 국가인권위원회법 제32조 제1항 제4호에서는 “4. 진정의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 지나서 진정한 경우. 다만, 진정의 원인이 된 사실에 관하여 공소시효 또는 민사상 시효가 완성되지 아니한 사건으로서 위원회가 조사하기로 결정한 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있으나, 단서 적용에 매우 인색한 것으로 보인다.
- 13) 군 사망사고 진상규명에 관한 특별법상 위원회의 활동기간은 2023. 9. 13.까지이다. 2023. 5. 3. 위원회 활동기간을 3년 연장하는 법률개정안(안규백 의원 대표발의)이 제출되었다. 국회의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2G3O0N4L2K8L1T3R5Q5P0P8Y1W3U0> 참조.

II. 위원회의 군사망사고 진상규명을 위한 조사활동의 성과

1. 진정의 접수

위원회의 조사 대상은 당초 진정인이 조사를 위한 진정을 제기하는 군사망사고¹⁴⁾에 한정하였다. 진정은 위원회 활동 시작일로부터 2년 내에 제기하도록 제한하였다.¹⁵⁾ 이는 위원회가 활동 기간이 정해진 한시적 기구(당초 3년 존속 예정이었으나 2년이 연장되어 5년간 활동하게 됨)로 설계되었고, 2년 기간이면 사망원인에 대해 의문을 가지는 유족이 진정을 제기하는 데 충분한 기간일 것이라는 점, 사망원인에 대해 의문을 가지는 유족 등이 제기한 사건만 해결하면 군과 유족 사이의 갈등이 해소될 것이라고 생각했다는 점 등의 이유에 기초한 것으로 보인다.

<표 3> 위원회 진정 접수 건수(2018. 9. 14.~2020. 9. 14.)

(단위: 건)

시기	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2018년									34		104	50
2019년	37	28	52	100	96	80	61	45	30	35	39	73
2020년	60	75	65	41	44	91	82	93	372			
계	1,787											

14) 특별법 제2조(정의) 이 법에서 “군사망사고”란 군인[「병역법」(법률 제13425호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제24조 및 「병역법」 제25조에 따른 전환복무자를 포함한다]이 복무 중 사망한 원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건(1948년 11월 30일부터 이 법 시행일 전일까지 발생한 사고 또는 사건을 말한다)으로서 제3조에 따라 설치된 군사망사고진상규명위원회가 그 진상규명이 필요하다고 결정하여 조사대상으로 선정한 것을 말한다. 다만, 법률 제7626호 「군의문사 진상규명 등에 관한 특별법」 제26조에 따라 진상이 규명된 사건은 제외한다. <개정 2021. 4. 13.>

15) 특별법 제15조(진정) ① 군사망사고를 당한 사람과 친족관계에 있는 사람이나 군사망사고에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람은 위원회에 진정할 수 있다.
 ② 제1항에 따른 진정은 이 법 시행일부터 2년 이내에 하여야 한다.
 ③ 제1항에 따른 군사망사고에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람의 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

위 <표 3>에 나타나듯이, 초기에 제기되는 진정은 위원회 출범을 알고 미리 진정을 준비한 경우로 보인다. 2018년 11월 14일에는 유족단체가 단체로 48건의 진정을 제기하였다. 2020년 6월 이후 진정사건 수가 증가하는 것은 위원회의 홍보 등을 통하여 군사망사고에 관한 진정에 관하여 알게 되어 진정 접수 종료(2020. 9. 14.)를 앞두고 서둘러 진정을 제기한 결과로 보인다. 2020년 9월에는 14일(월)에 진정 접수가 종료되었음에도 2주 동안 372건이 접수되었다. 진정제기 기한을 넘기고도 91건의 진정이 제기되었으나 법률 규정상 이를 접수하지 못하였다.¹⁶⁾

위원회가 설립되면 내부의 조직구성과 조사관 충원 등의 절차가 따르고 사건 조사를 위한 검토를 거쳐 위원회가 조사개시결정을 하고 각 조사과에서 사건 조사를 개시한 후 진상규명 등의 결정을 하게 되므로, 사실상 사건의 진상규명 결정은 위원회 설립 후 1년 가까이 걸리게 된다. 이후로 한 달에 한 번 정도 열리는 위원회에서 30건 정도씩 조사완료하는 결정을 한다¹⁷⁾고 보면, 당초 위원회의 활동 기간을 3년으로 한 것은 위원회에서 700건 정도를 조사할 것으로 예정하였다고 할 수 있다. 그러나 접수 기간 내에 예상 수치보다 1천 건 이상을 상회하는 사건이 접수되면서 당초 예정한 위원회 활동 기간을 연장하지 않을 수 없는 상황이 되었다고 할 수 있다.

2. 진정 사건의 유형별 분류

위원회가 접수한 진정사건 1,787건을 군별, 계급별, 사인별로 분류하면

16) 이러한 진정 91건은 정식으로 접수되지 않았으나, 위원회는 이를 ‘가접수’라는 명칭으로 분류하여 추후 조사의 가능성이 생길 때 조사하기로 하였고 2021년 9월 직권조사 권한이 부여되면서 이 가운데 일부 사건에 대해 직권조사를 실시하였다. 직권 제1호 이정희 사건도 이러한 유형의 사건이다. 위원회 활동기한(2023. 9. 13.)이 정해져 있지 않았다면, 모든 사건에 대해 당연히 직권으로 조사를 개시하였어야 했지만, 접수된 진정사건 조사가 우선이고 진정사건만 해도 위원회 활동 기간에 조사완료에 어려움이 예상되어 이 가운데 15건만 조사하게 되었다.

17) 실제 위원회 회의에서 40건 이상을 종료한 것은 2022년 9월 이후(제56차 정기회의)이며, 이전에는 40건 이상을 처리한 경우는 제55차 정기회의까지 5회, 30건 이상도 15회에 불과했다.

다음과 같다.

2.1. 군별

<표 4> 각 군별 진정사건 수

(단위: 건)

구분	육군	해군(161)		공군	전환복무(64)					비군인
		해군	해병대		의무 경찰	의무 해경	의무 소방	전투 경찰	경비 교도	
건수	1,485	78	83	73	17	3	0	37	7	4
비율(%)	83.1	4.4	4.6	4.1	1.0	0.2	0.0	2.1	0.4	0.2

<표 4>를 보면, 육군 소속 장병의 수가 많은 것처럼 진정사건의 수도 육군의 비중이 압도적이다. 사망자가 군인이 아닌 경우는 특별법상 ‘군사망사고’(제2조)에 해당하지 않는다고 할 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 군인이 아니더라도 전쟁에서 일정한 역할을 담당하여 사망하면 전사로 분류¹⁸⁾되는 경우¹⁹⁾도 있으며, 일단 조사를 거쳐야 최종적으로 군인 신분이 아닌 것도 밝혀지고 또한 접수단계에서부터 진정인에게 망인이 군인임을 입증한 경우에만 진정을 제기할 수 있도록 할 수는 없으므로 망인이 군인이 아닌 경우도 포함되어 있다.

전환복무한 군인 가운데 전투경찰이나 의무경찰 사망자가 많은 것은,

18) 국방부 「참전업무 처리 훈령」(국방부 훈령 제2007호) 제2조(적용범위)는 “이 훈령은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 전사처리 및 참전사실 확인 업무에 적용한다”고 규정하고 제1항에서 “나. 별표 1에 해당하는 비군인 신분으로 창군 이후 참전 중 전사 또는 행방불명된 사람”을 규정하고, 제2항에서는 “가. 별표 1에 해당하는 비군인 신분으로 6·25, 베트남전쟁에 참전한 사람”을 규정하고 있는데, 별표 1의 비군인 신분에 해당하는 자로 “노무자, 근무사단 예비장병, 국민방위군, 군속, 학도의용군, 유격대원, 정보원(특수입무수행자), 기타 군 소속으로 참전은 하였으나 병적이 없는 자” 등을 규정하고 있다.

19) 위원회 직권 제25호 신수갑 사건의 경우, 망인은 1953. 7. 13. 강원도 금화 지역에서 제200노무여단 소속 노무자로 전선부대에 대한 탄약 및 보급품 운반, 부상병 후송, 진지공사, 최전선의 전투지원업무를 수행하다가 적군의 폭격으로 행방불명되었는데, 위원회는 국방부장관에게 전사로 재심사를 요청하였고 국방부는 2023. 4. 6. 전사로 결정하였다.

다른 전환복무자와 달리 이들이 시위진압 등에 동원되어 업무강도가 강했을 뿐 아니라 직무수행의 스트레스도 매우 컸기 때문으로 보인다.²⁰⁾ 조사과정에서 경험한 바는, 육군이나 해군 또는 공군에 비하여 해병대와 전·의경의 복무 관련 기록이 매우 부실하며 제대로 존안(存案)되어 있지 않다는 것이다. 사망사고 조사를 위해서는 함께 근무한 부대 동료 등에 대한 참고인 조사가 절실한데 당시 같이 근무한 부대원을 찾으려고 자료를 요구하면 당시 근무 부대의 소속 부대원 명단이 없다고 하여 자료가 제대로 제공되지 않았다. 특히 경찰청은 전경과 의경으로 함께 복무한 부대원 명단을 요구하면 그러한 기록이 없다 하면서 당시 근무하던 전·의경 2만 명의 명부를 제공하기도 하였다.²¹⁾

2.2. 계급별²²⁾

<표 5> 진정사건의 망인 계급

(단위: 건)

구분	병(兵)	부사관	준사관	장교	후보생	비군인	불상
사건 수	1,405	263	5	101	2	4	7
비율(%)	78.6	14.7	0.3	5.7	0.1	0.2	0.4

진정사건의 망인 가운데 이병이 전체의 25%, 일병 26%, 상병 13%, 병장 12%, 하사 10%, 기타 14%를 차지한다. 즉, 병과 초급 부사관 사망자가 압도적이다. 물론 병과 부사관 인원이 많기도 하지만, 계급에 기초한 서열사회인 군의 특성상 병과 초급 부사관에게 가해지는 직무상의 압

20) 전투경찰 복무자들이 겪은 어려움에 대해서는 송기춘, “전투경찰제도 폐지론”, 민주법학 제30호(2006), 151-158쪽 참조.

21) 필자가 경찰청의 협조를 구하기 위해 2021. 11월 경찰청장을 만난 적이 있는데 동료 부대원 명단 제공의 문제를 얘기하자 자기들도 같이 근무한 대원들 명단 알기가 어렵다는 소릴 들은 적이 있다. 이게 친구 찾기 정도의 문제가 아닌데도 그 절실함을 공감하지 못하고 또한 그동안 전경이나 의경을 어떻게 대했는지가 그대로 드러나는 행태였다고 생각된다. 2021. 11. 26. 법률저널 게시 송기춘, “전투경찰의 죽음을 대하는 경찰청의 소극적 태도에 대해” 글 참조 <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=732213>>, 검색일: 2023. 6. 16.

22) 위원회, 제8차 조사활동보고서(2022. 11. 30.), 51쪽.

박의 정도가 반영된 결과로 보인다.

군사망사고진상규명위원회의 제8차 조사활동보고서가 발간되는 2022년 9월 30일까지 조사가 종료된 사건 1,312건의 상세한 망인의 계급별 현황은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6>에 나타나는 바와 같이, 위원회에서 조사한 사건 사망자의 대다수(979명, 전체의 74.6%)는 병에 집중된다. 이는 계급에 기초한 위계적 집단인 군에서 가장 낮은 계급에 속하는 병에게 매우 어려운 복무의 현실을 그대로 반영한다고 할 수 있다. 또한 병 가운데서도 하위 계급인 일병과 이병이 많다(전체의 46.8%). 표에서는 훈련병이 이병보다 사망자 수에서 적으나, 30개월 복무기간을 기준으로 할 때 훈련병 기간이 1개월 정도이고 이병이 6개월이었던 점을 감안하면²³⁾ 훈련병 기간에도 이병의 사망 비율 정도로 훈련병이 사망한 것으로 보인다. 전체적으로는 병이 사망자 수가 가장 많으며, 그 다음은 부사관, 위관 순이다. 이는 계급에서 하위인 군인의 사망이 많음을 보여준다. 또한 각각 병, 부사관, 위관에서도 하위계급에 속한 이들의 사망이 많다.

<표 6> 조사 종료 진정사건의 망인 계급

(단위: 건)

총계	계급	훈련병	이병 ²⁴⁾	일병	상병	병장	부사관 후보생	하사	중사	상사	원사
	사망자수	39	288	327	175	150	7	130	45	17	2
	비율(%)	3.0	21.9	24.9	13.3	11.4	0.5	9.9	3.4	1.3	0.1
	소계	979					201				
	비율(%)	74.6					15.3				
1,312	계급	준위	사관 후보생	소위	중위	대위	소령	중령	대령	기타	미상
	사망자수	3	2	23	24	19	11	1	2	24	23
	비율(%)	0.2	0.1	1.7	1.8	1.4	0.8	0.0	0.1	1.8	1.7
	소계	71					14			24	23
	비율(%)	5.4					1.0			1.8	1.7

23) 2023년 현재는 육군 18개월 복무기간 가운데 이병으로 2개월, 일병과 상병으로 6개월을 복무한다.

24) 군의 경우 이병, 일병, 상병, 병장 계급은 전환복무하는 전투경찰이나 의무경찰

2.3. 사인별(군 기록 기준)²⁵⁾

<표 7> 진정 사건 망인의 사인별 통계

(단위: 건)

구분	자해사망	병사	사고사	타살	전사	기타
사건 수(건)	967	334	284	45	23	134
비율(%)	54.1	18.7	15.9	2.5	1.3	7.5

<표 7>에서 보는 바와 같이, 군에서 사인을 자해사망으로 기록하고 있는 경우가 전체 사건의 54.1%를 차지하고 있다. 2015년 9월 군인사법 개정²⁶⁾으로 자해사망이 순직으로 분류될 수 있게 되면서, 또한 군 수사기관이 조사하고 결론을 내린 데 대한 불신이 존재하기 때문에 자해사망 사건에 관한 진정이 특별히 많이 제기된 것으로 보인다.

자해사망의 방법은 총기를 사용한 경우 34%, 폭발물을 사용한 경우 4%, 투신한 경우 7%, 의사(縊死, hanging) 29%, 익사 2%, 음독 6%, 기타 18%이다. 총기를 사용하여 자해사망한 경우가 전체의 3분의 1에 달하는 것은, 사회에 비하여 상대적으로 쉽게 접근할 수 있고 한 번에 치명적 손상을 가할 수 있는 총기를 사용하는 군의 특성이 반영된 결과로 보인다. 의사(縊死)도 전체 사건의 29%를 차지한다. 자해의 수단을 쉽게 확보할 수 있기 때문으로 보인다.

에서는 이경, 일경, 상경, 수경으로, 경비교도대에서는 이교, 일교, 상교, 수교에 해당한다. 이병~병장의 수는 각각 이경, 이교부터 수경과 수교의 수를 포함한 것이다.

25) 위원회, 제8차 조사활동보고서, 53쪽.

26) 군인사법 시행령 제60조의23이 신설([시행 2015. 9. 23.] [대통령령 제26537호, 2015. 9. 22., 일부개정])되어 별표 8에 “직무수행 또는 교육훈련 등 공무와 상당한 인과관계가 있는 사유로 발생한 정신질환으로 치료를 받았거나 받고 있는 사람이 그 정신질환으로 인하여 자해행위를 하여 사망한 사람(2-3-7)”, “직무수행 또는 교육훈련 중 공무상의 사고나 재해의 발생으로 치료 중인 사람이 그 공무상의 사고나 재해로 인하여 자해행위를 하여 사망한 사람(2-3-8)”, “직무수행 또는 교육훈련과 관련한 구타·폭언·가혹행위 또는 업무과중 등이 직접적인 원인이 되어 자해행위를 하여 사망한 사람(2-3-9)”과 “2-3-7부터 2-3-9까지의 규정에 준하여 직무수행 또는 교육훈련 등 공무와 상당한 인과관계가 있는 사유로 자해행위를 하여 사망한 사람(2-3-10)”을 순직III형으로 규정하였다.

사고사는 익사가 전체의 16%, 군용차량 사고 13%, 도로교통사고 12%, 총기사고 11%, 추락사고 8%, 전쟁 중 사고 7%, 기타 33%이다. 병사는 폐결핵 9%, 심장마비 5%, 뇌출혈 4%, 백혈병 4% 기타 78% 등이다. 폐결핵과 같이 집단생활에서 감염되는 질환의 경우 군복무와의 관련성이 인정되기 쉽다. 실제로 1996~1997년 사이에 군에서 일정한 유형의 질병으로 사망한 경우 화장보고서에 기재된 사인만으로 바로 순직으로 변경²⁷⁾하였는데, 그러한 사인의 하나가 폐결핵²⁸⁾이다. 그러나 이 시기의 심사에서 누락된 경우가 적지 않다.²⁹⁾ 당시 군에서 좀 더 세심하게 대상자를 검색하여 순직 심사를 했더라면 유족의 억울함과 아픔은 좀 더 일찍 해소되었을지 모른다.

2.4. 성별(性別)

위원회에 제기된 진정사건 1,787건 가운데 여성인 망인은 5명이며 나머지는 남성이다. 남성 중심으로 편성된 군의 특성이 그대로 드러난다.

27) 육군은 창군 이후 국방부훈령 제392호(89. 6. 10.) 발령 이전까지 군복무 중 질병으로 인하여 사망한 자를 병명에 따라 의학적 소견을 토대로 논의하여 공무수행과 인과관계가 있다고 의학적으로 판단된 인원에 대하여 순직(2-13항) 조항을 적용하여 처리함이 타당하다는 논의를 거쳐, 96~97년 사이에 4차에 걸쳐 전사 사망 일괄심사를 진행하였고 이를 통하여 대상자 45,804명 중 9,756명을 전사(534명) 또는 순직(9,222명)으로 변경·통지하였다.

28) 육군본부 의무감실의 “병사자에 대한 의학적 소견(1996. 11. 30.)” 문서의 내용을 보면, 질병의 발생 및 악화가 공무수행과 인과관계가 있는 질환(밀집된 군 생활로 인한 급성 전염, 감염성 질환으로 군복무와의 관련성이 명백한 경우이며, 급만성 감염성 질환과 호흡기, 소화기, 순환기 질환 등이 이에 속함), 군복무와의 관련성을 배제할 수 없는 질환, 질병의 발생과 악화가 공무수행과의 인과관계가 불명확한 질환이지만 복무관련성을 완전히 배제하기도 어려운 질환(사건의 경과나 복무기간에 따라 판단함) 등으로 구분하고 있다.

29) 위원회는 군에서 1996~1997년 사이 순직으로 인정한 질병으로 사망하였음에도 재심사에서 누락된 1956년도 사망자 223명과 1955년도 사망자 173명에 대해 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청하였다(직권 제37호 제갈백 외 213명 사건, 2023. 3. 27. 결정; 직권 제49호 김형복 외 8명 사건, 2023. 6. 26. 결정; 직권 제50호 강경선 외 172명 사건, 2023. 6. 26. 결정).

2.5. 자해사망자 유족의 진정제기 비율

그동안 자해사망한 군인은 군기를 저해하고 전력을 약화시켰다는 이유로 순직 분류에서 제외되었다. 다만 2012년에 극히 예외적으로 순직의 여지가 인정되었고 2015년부터 군인사법 시행령이 개정되어 순직자로 분류될 가능성이 높아졌다. 자해사망자 가운데 2015년 9월 이후 일부 재심사를 거쳐 순직으로 변경되었을 가능성이 있긴 하나 기존의 결정(일반사망)이 그대로 유지되었다고 전제하면, 2018년 9월 위원회가 진정사건을 접수하기 시작한 이후 자해사망한 군인의 유족이 자해사망한 군인의 경우도 순직으로 분류될 수 있다는 것을 알았다더라면 위원회에 진정을 제기하여 망인에 대한 사망구분을 변경하려 하였을 것이라고 생각된다. 아래는 군의 사망자 통계에서 자해사망자가 별도로 집계된 1993년 이후 군인 사망자와 위원회의 진정 건수에 관한 표이다.

<표 8> 자해사망자 수와 자해사망 관련 위원회 진정 접수 건수

연도	사망자 수	자해 사망 자수	자해 사망 진정 건수	자해 사망 진정 비율(%)	연도	사망자 수	자해사 망자수	자해사 망진정 건수	자해사 망진정 비율 (%)
1993	343	129	14	10.8	2007	121	80	16	20.0
1994	416	155	15	9.7	2008	134	75	12	16.0
1995	330	100	16	16.0	2009	113	81	16	19.7
1996	359	103	23	22.3	2010	175	82	14	17.1
1997	273	92	16	17.4	2011	143	97	12	12.4
1998	248	102	20	19.6	2012	111	72	8	11.1
1999	230	101	24	23.8	2013	117	79	14	17.7
2000	182	82	11	13.4	2014	101	67	9	13.4
2001	164	66	8	12.1	2015	93	57	9	15.8
2002	158	79	14	17.7	2016	81	54	6	11.1
2003	150	69	15	21.7	2017	75	51	2	3.9
2004	135	67	11	16.4	2018	86	56	7 ³⁰⁾	12.5
2005	124	64	12	18.7	합계	4,590	2,137	345	16.1
2006	128	77	21	27.2					

³⁰⁾ 2018. 9. 13.까지 자해사망자수이다.

1993년부터 2018년 9월까지 군에서 사망한 군인 가운데 46.5%인 2,137명이 자해사망하였다. 자해사망자가 순직으로 인정되기 어려웠던 2015년 9월³¹⁾까지 사망한 군인 가운데 부대관련성 있는 원인으로 사망한 경우는 순직으로 변경될 가능성이 있으므로 위원회에서 진정사건을 조사하여 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청하는 것을 유족이 알았더라면 사건에 관하여 진정을 제기할 가능성이 높다고 할 수 있다.³²⁾ 그러나 1993년부터 2018년까지의 자해사망자 가운데 진정이 제기된 16.1%보다 진정제기비율이 높은 해는 전체의 반이 되지 않는다.

위원회에서 2023. 6. 26.까지 조사완료한 자해사망 사건 967건(진정사건 942건, 직권조사사건 25건)의 가운데 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청한 것이 728건으로 전체 자해사망 사건의 75.3%가 순직요건에 해당하는 것으로 인정되고 있으므로, 2015년 이전의 자해사망 사건이라도 위원회에 진정하여 조사를 하면 순직으로 인정될 가능성이 매우 높음에도 이러한 경우의 진정제기 비율이 매우 낮은 것으로 보인다. 이는 자해사망의 경우에도 순직으로 인정되는 법제의 변화를 알지 못한 탓이 큰 것으로 보인다. 2015년 이후 진정제기비율이 낮아진 것은 이전에 비하여 자해사망이 순직으로 인정된 탓도 있겠지만, 군의 사망사건 조사에서 부대적 요인보다는 개인적 요인이 강조되어 기록되는 경향이 여전하다는 점을 고려하면 자해사망자가 순직으로 인정되는 경우가 많아져서 진정제기비율이 낮아진 것이라고 단정하기는 어렵다.

2.6. 군의 조사결과에 대한 불신의 문제

진정을 제기한 유족은 군의 사망사건 조사결과에 대해 적지 않은 불신

31) 군인사법 시행령 별표 8 순직자 분류기준표(제60조의23제1항제2호 관련)(신설 2015. 9. 22.)

32) 위원회 진정접수기간 이후인 2022. 7. 4.부터는 의무복무기간 중에 사망한 군인은 원칙적으로 순직으로 분류한다는 조항(군인사법 제54조의2 제2항)이 신설되었다. “② 군인이 의무복무기간 중 사망한 경우 제1항제2호에 해당하는 순직자로 분류한다. 다만, 고의 또는 중과실로 사망하거나 위법행위를 원인으로 사망한 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 일반사망자로 분류할 수 있다. <신설 2022. 1. 4.>”

을 가진 것으로 보인다. 우선 순직결정된 사안에 대해 조사를 요청한 것이 전체 진정건수의 20% 정도에 달하고, 군기록에서 확인되는 사인과 달리 타살을 주장하는 비율이 높으며, 자살이라는 사인을 인정하면서도 다른 사망원인을 주장하는 경우가 많다는 점 등에서 이를 확인할 수 있다.

2.6.1. 순직 결정된 사안에 대한 진정 제기

아래 <표 9>를 보면, 이미 순직으로 분류된 경우에도 진정이 적지 않게 제기된 것을 볼 수 있다(전체 진정사건의 19.1%). 유족 등이 진정을 제기하는 것은 단지 순직결정만을 바라기보다는, 사망의 원인과 경위에 대한 의문이 남아 있기 때문으로 보인다.

<표 9> 진정사건의 연대별 미순직 건수

(2023. 4. 30. 기준)

구분	진정사건			위원회결정 (규명/불능)	위원회 재심사요청 후 결과			
	계	기순직 (전사)	미순직		전사	순직	심사 대기중	기각 ·보류
1940년대	4	0	4	2	1	0	1	0
1950년대	235	72	163	107	7	69	31	0
1960년대	274	43	231	156	0	83	68	5
1970년대	343	41	302	195	0	98	86	11
1980년대	367	42	325	202	0	117	81	4
1990년대	260	32	228	146	0	100	44	2
2000년대	170	51	119	80	0	51	26	3
2010년대	134	60	74	31	0	20	7	4
합	1,787	341	1,446	919	8	538	344	29
비율(%)	100	19.1	80.9					

2.6.2. 유족이 주장하는 사인과 군 기록상 사인의 괴리

군 기록에 타살이라고 되어 있는 진정사건이 전체의 2.5%이지만 진정인이 타살을 주장하는 경우가 전체의 13%에 달하고, 진정인들이 망인이 자해사망했다고 인정하는 경우에도 원인이 조작되었다고 보는 경우가 전체 진정건수의 56%에 달한다는 점은 군 수사기관의 조사결과에 대한 불신의 정도를 말해준다.

3. 조사할 사건의 선정

3.1. 진정사건의 각하

접수한 진정사건은 군과 관련 기관 등에 대해 필요한 자료를 요청하여 조사 개시 여부를 결정한다. 그러나 다음과 같은 경우는 조사에 들어가지 않고 진정을 각하하였다. 특별법 제17조 제1항에 규정된 경우로서 1) 진정이 위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우(가호), 2) 진정의 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유가 없다고 인정되는 경우(나호), 3) 위원회가 각하한 진정의 내용과 같은 사실에 관하여 다시 진정한 경우(다호), 4) 진정의 내용과 같은 사실에 관하여 법률 제7626호 「군의문사 진상규명 등에 관한 특별법」 제26조에 따라 진상을 규명한 경우(라호) 등이다. 이는 위원회의 조사대상을 특별법 제2조의 ‘군사망사고’에 한정하고, 이미 같은 권한과 기능을 가지는 국가기관이나 같은 위원회에서 진상규명한 경우 중복적인 조사를 배제하여 효율적인 업무수행을 위한 규정이라고 할 수 있다.

나호에서는 진정의 내용이 객관적 사실에 부합하지 않거나 서로 모순되는 것이 명백한 경우를 각하사유로 규정하고 있는데, 진정 제기 당시 진정인이 주장하는 바가 단순히 사실에 부합하지 않는다거나 모순이 있다는 것만으로 사건 조사를 개시하지 않는 것은 법률의 취지에 위배되는 것으로 생각된다. 위원회는 사망사고에 대해 의문이 있는 유족 등의 진정을 계기로 사건에 대해 조사를 개시하는 것이지 망인 사망 후 상당 기간이 경과한 시점에서 유족에게 사건 조사 개시를 위한 자료의 수집이나 입증의 책임을 부여하고 있는 것은 아니기 때문이다. 더구나 명백하게 거짓이거나 이유가 없다고 판단할 경우도 혼한 것은 아니고 이러한 점은 조사결과를 통하여 밝혀질 것이기 때문이다.

위원회가 접수한 진정사건 1,787건 가운데 조사개시 전에 각하된 사건은 84건이며, 조사개시 후 각하된 사건은 67건으로 각하 결정한 사건은 모두 151건으로 전체 진정사건수의 8.4%이다. 위원회에 제기된 진정 가운데 군의문사진상규명위원회에서 조사를 한 사건은 119건이며, 이 가운데 31건이 군의문사진상규명위원회에서 진상규명 결정을 하였음을 이유

로 각하결정되었다.

3.2. 직권조사

3.2.1. 직권조사 권한 규정 신설

2021. 4. 13. 특별법 제18조의2가 신설되어 위원회는 “진정이 없는 경우에도 특별한 사정이 있는 경우 군인이 복무 중 사망한 원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건(2021년 9월 13일까지 발생한 사고 또는 사건을 말한다)에 관하여 직권으로 조사할 수 있”게 되었다. 즉, 1) 특별한 사정이 있는 경우, 2) 2021년 9월 13일까지 발생한 사고로서 3) 군인이 사망한 원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사건 또는 사고에 대해 4) 위원회의 의결로 직권조사를 할 수 있게 된 것이다.

3.2.2. 직권조사 개시의 요건

직권조사 개시의 요건으로서 ‘특별한 사정이 있는 경우’는 사실상 열린 요건이라고 해석할 수 있다. 진정 제기 기간을 몰라서 기간 이내에 진정을 제기하지 못한 경우뿐 아니라 이를 알았으나 진정을 제기하지 않았다가 나중에 사망원인을 밝혀달라고 요청하는 경우에도 직권조사를 개시하는 것이 금지되지 않는다고 본다. 유족 등에 의한 신청주의와 신청기한이라는 근본적인 문제점을 해소하고 사망원인을 명확하게 밝히고자 하는 것이 이 조항의 취지이기 때문이다. 특히 위원회법이 유족의 명예회복과 위로뿐 아니라 돌아가신 분들의 명예를 회복하고자 하는 것이라면 사망원인 조사개시를 유족이나 사정을 아는 사람의 신청에 절대적으로 의존하게 하는 것은 적절한 방식이 아니다.

직권조사 개시에 제약요소가 되는 것은 위원회의 활동기한(2023. 9. 14.)에 따른 시간상의 제약³³⁾, 위원회의 조사여력(조사관과 사건의 수),

33) 사건조사를 종결하고 결정을 하는 경우 진정인 등은 위원회에 결정을 받은 날로부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있도록 되어 있어 결정일이 위원회 활동 종료일로부터 최소 60일 이상 남아 있어야 하고 재조사를 할 기간까지 합하면 최소 3~4개월이 남아 있어야 하는 셈이다(특별법 제27조 ④ 제1항 및 제2항에

다른 기관에 의한 조사 개시 여부 등이다. 예를 들어, 이예람 중사 사망 사건의 경우 유족이 위원회에 직권조사를 요구하였으나 위원회는 사건이 단순한 사망사건을 넘어서 조직적인 은폐 등의 문제가 얹혀서 이를 제대로 밝히기 위해서는 강제적 권한을 가지는 수사기관에 의하여 조사되는 것이 바람직하다고 여겨 조사에 착수하지 않았고 이 사건은 특별검사가 임명되어 수사가 진행되었다.³⁴⁾

3.2.3. 직권조사 전담팀 신설

위원회에 직권조사권이 부여된 뒤 이를 전담하는 조직(조사총괄과 직권조사팀, 조사관 3인 배치)이 신설되었다. 직권조사는 진정사건 조사와 달리 직권조사 개시를 위한 사전조사가 필요하여 별도의 조직으로 운영하는 것이 타당하다고 여겼기 때문이다. 직권조사는 2023. 6. 26. 현재 56건이 개시되어 이 가운데 49건이 종결되었는데, 직권조사팀이 담당한 사건의 수는 14건이고, 나머지 42건은 진정사건 조사를 하는 과정에서 드러난 사망사건 등으로서 진정사건을 조사하는 당해 과에서 담당하는 방식을 취하였다.

3.2.4. 직권조사 개시의 계기

직권조사 개시의 계기는 다양하다. 진정사건 조사과정에서 함께 사망한 사람이 드러나거나 조사과정에서 마을 주민이 비슷한 시기에 사망하여 유골이 같은 날 전달되었다는 증언을 하여 조사를 개시한 경우도 있으며, 국방부 보훈지원과에서 요청하여 조사개시한 사건도 있다.

3.2.5. 1956년 사망자 가운데 비순직처리자 대상 직권조사

지금까지 직권조사에서 가장 큰 비중을 차지하는 사건은 1956년 병·변사자등에 대한 일괄조사이다. 1956년에 사망한 분의 사건을 조사하는

따른 통지를 받은 자는 통지를 받은 내용에 이의가 있는 경우 통지를 받은 날부터 60일 이내에 위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다).

³⁴⁾ 공군 20전투비행단 이예람 중사 사망 사건 관련 군 내 성폭력 및 2차 피해 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률[시행 2022. 4. 26.] [법률 제18843호, 2022. 4. 26., 제정]

과정에서 참고인이 당시 별목을 하다가 나무에 머리를 맞아 사망한 사건이 있었다는 진술³⁵⁾이 계기가 되어, 해당 망인을 찾으려 했으나 찾지 못했지만 그 시기 사망한 분들의 명단과 매(화)장보고서를 보면서 이 당시 순직으로 처리가 되었어야 함에도 불구하고 여전히 병사나 번사로 처리된 분들이 적지 않은 것을 알게 되었다. 그러다가 직권조사의 취지를 살리고자 우선 1956년에 사망한 분들³⁶⁾ 가운데 전사 또는 순직으로 처리가 되지 않은 분들의 기록을 보면서 순직으로 분류가 가능한 분들을 선별하였고, 2023. 3. 27. 1956년 병사자 214명에 대해 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청하는 결정을 하였다. 아울러 4. 24.에는 2차로 지뢰폭발 사고³⁷⁾로 사망한 분들 30명에 대해, 5. 29.에는 3차로 트럭사고 등으로 사망(사고사)한 분들 66명에 대해, 6. 26.에는 폭발물 폭발 사고로 사망한 33명에 대해, 총기오발사고로 사망한 19명에 대해, 외력(외력)에 의한 충격으로 사망한 65명에 대해, 군에서 순직으로 인정한 질병으로 사망한 9명(추가)에 대해 순직으로 재심사를 요청하는 결정을 하였다. 6. 26.에는 1955년에 군에서 순직으로 인정한 질병으로 사망한 173명에서 대해 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청하는 결정을 하였다.

35) 군인이 별목을 한 것은 부대 내의 난방을 위한 경우도 있지만 땀감이나 목재를 판매하고자 한 경우도 있다. 사병들은 별목뿐 아니라 다양한 돈벌이에 동원되어 강제노역을 하게 되었는데 이를 군의 후생사업이라고 한다. 이에 대해서는 한상미/송기춘, “1950년대 군(軍)의 이른바 ‘후생사업’의 한 단면: 군사망사고진상 규명위원회 진정사건 조사자료를 중심으로”, 법과 사회 제71호(2022. 10.) 참조.

36) 1956년 사망한 군인의 수는 군의 기록으로는 2,710명이다. 그러나 직권조사를 목적으로 군에서 제공한 자료에 의하면 2,986명이며, 여기에 포함되지 않으나 위원회에 진정이 제기된 사건이 14건이 있으므로 이해에 사망한 군인의 수는 최소 3천 명이다.

37) 지뢰 설치 주체가 적인지 아군인지가 불확실하여 국방부에서 이를 전사로 할 것인지(적의 지뢰에 의한 사망), 순직으로 할 것인지(아군 지뢰에 의한 사망) 고심하고 있다고 하나, 이에 대해 추가적인 조사가 사실상 불가능하다는 점에 서 일단 순직으로 결정하여 최소한의 예우를 받도록 하는 것이 옳다고 본다.

<표 10> 1956년 사망자 순직 재심사 요청 현황

(단위: 명)

사인	병사	지뢰 폭발	차량 사고	폭발물 폭발	총기 오발	근무중 외력사	계
인원수	223	30	66	33	19	65	436

1956년에 일어난 사망사고를 군의 사망구분별로 분류하면 다음 <표 11>과 같다. 이해 사망자의 37.5% 정도가 전사 또는 순직으로 결정되지 않은 것이다.

<표 11> 1956년 사망사고의 사망 구분

(단위: 명)

전사	순직	병사	사망	병사	기타	계
713	1,151	972	54	38	58	2,986 ³⁸⁾
		1,122				
23.9%	38.5%	37.6%				100%

그러나 전사 또는 순직이 되지 않은 1,122명 가운데 국방부에서 1996~97년 사이 병·변사자 일괄심사에서 순직으로 분류한 질병에 해당하는 사망자만도 214명(위원회 2023. 3. 27. 결정, 직권 제37호 제갈백 외 213명 사건)³⁹⁾이다. 이분들은 그저 1996~97년에 일괄심사의 대상이 되기만 했어도 순직자로 결정되어 27년 전부터 망인과 유족이 그에 상응하는 예우를 받았을 것이다.

직권 제37호 제갈백 외 213명 사건(2023. 3. 27.)에서 순직으로 재심사를 요청한 망인의 질환별 사망자 수는 <표 12>와 같다.

³⁸⁾ 2,986명은 육군에서 사망한 군인의 숫자이다. 군에서 제공한 기록에는 없으나 위원회에 진정이 제기된 1956년도 사망사건이 14건이 있으므로 이해의 실제 사망자는 최소 3천 명일 것으로 보인다.

³⁹⁾ 2023. 6. 26. 직권 제49호 김형복 외 8명 사건 결정에서 2023. 3. 27. 결정에서 누락된 9명에 대해 추가로 국방부장관에게 순직 재심사할 것을 요청하였다.

<표 12> 1956년 순직 재심사 요청 질환 사망자의 사인

(단위: 명)

병명군 인원	심장	폐	소화기	뇌	간	신장	기타	영양실조
214(명)	68	65	36	21	6	4	4	9

좀 더 구체적인 질환유형 별 사망자 수는 <표 13>와 같다.

<표 13> 질환 유형별 사망자 수

(단위: 명)

질환유형 구분	급·만성 감염성 질환	호흡기·소화기·순환기 질환	군복무와 관련성을 배제할 수 없는 질환
질환 예	결핵폐, 결핵장, 폐수종, 폐렴, 늑막염, 천식, 뇌 막염, 봉와직염 등	뇌일혈, 지주막하출혈, 천 공성 위양, 복막염, 폐동 맥 신색, 영양불균병, 영 양실조, 장폐색증, 적리, 아메바성 적리 등	심장마비, 협심증, 심 근경색, 신장관막증 등
인원 (214명)	107명	52명	55명

이러한 유형에 해당되는 사건의 경우, 망인이 사망한 지 이미 67년이 경과하였으므로 위원회에 진정을 제기할 유족이 없는 경우가 대부분인 것으로 보인다. 부모는 돌아가셨고 자녀는 없을 가능성이 크다. 형제자매는 고령으로 생존한 경우가 많지 않다. 유족이 생존하여 군의 망인의 사망 구분에 대해 이의신청을 하였느냐에 따라 군의 사망 구분의 결과가 극명하게 달라진다.

이 시기는 지금으로부터 이미 70년 가까이 되어서 망인의 유족을 찾기도 어렵고 함께 근무하던 참고인을 찾기도 어렵다. 또한 참고인을 찾아도 고령으로 의사소통이 어려운 경우가 많다. 이 시기의 사망사고의 원인을 밝히기 위한 조사를 서둘러야 한다.

4. 사건의 조사 완료

위원회는 진정사건과 직권조사사건을 위원 7인으로 구성되는 위원회 회의를 통하여 결정함으로써 조사를 완료하게 된다. 2023. 6. 26. 현재까지 처리한 진정사건 수는 다음 <표 14>과 같다. 직권조사사건은 2023. 6. 26. 현재 56건을 조사개시하여, 이 가운데 49건을 종결하고 7건을 조사중이다(표 14).

<표 14>에서 보는 바와 같이, 위원회는 조사 종결한 사건의 65.7%에 대해 진상을 규명하였다. 기각도 어느 정도의 조사가 이뤄지고 이를 바탕으로 진정의 내용이 사실과 다르다거나 이미 구제조치가 완료되어 내리는 결정이며, 종료하는 경우도 대체로 상당한 조사자료를 진정인에게 설명한 뒤 진정인이 취하한 것이라는 점을 고려하면 진상규명, 기각과 취하로 인한 종료 등의 유형은 사건에 대한 충분한 조사가 이뤄진 것이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 유형에 해당하는 사건은 전체 종결사건의 89.2%에 해당한다. 때로는 70년이 넘는 사건의 경우에도 다양한 방면의 조사를 통하여 진상을 밝힌 경우도 있다.

<표 14> 위원회 처리 진정사건 수

(단위:건)

종결 사건					조사중
진상규명	진상규명 불능	기각	각하	종료(취하)	
1,175	87	203	151 (조사개시 전 84) (조사개시 후 67)	212 (조사개시 전 46) (조사개시 후 166)	3
65.7%	4.9%	11.3%	8.7%	12.2%	
1,833					
전체 진정사건 중 99.8% 완료					0.2%

<표 15> 위원회 처리 직권조사 사건 수

(단위: 건)

		종결 사건			조사중
진상규명	진상규명 불능	기각	각하	종료	
42	1	-	-	6	7
49					

<표 15>에 나타나는 바와 같이 직권조사사건의 경우는 대부분 진상규명으로 종결되었으나, 유족의 요청에 의하여 특정 부분에 국한하여 조사를 요구받은 사건은 진상규명 불능으로 결정한 경우도 있다. 기존의 조사 결과 이상의 조사결과를 얻을 수 없었기 때문이다. 직권조사 사건 가운데 1956년도 사망 사건은 2023. 6. 26. 현재 모두 7건이고, 1955년 사망자 사건은 1건이지만 7월과 8월에 1956년 사건 수준으로 증가할 것으로 예상된다.

5. 국방부장관 등에 대한 순직 재심사 요청의 수용

위원회는 군사망사고에 대한 조사 결과 진상을 규명하는 것과 함께 당해 사안의 망인의 사망 구분 등에 관하여 재심사할 것 등의 요청을 국방부장관에게 할 수 있다.⁴⁰⁾ 사망사고에 대한 진상을 밝히는 것과 함께 망인과 유족에 대한 적절한 예우를 마련하기 위한 제도라고 할 수 있다. 이에 따라 위원회는 국방부장관, 행정안전부장관, 경찰청장 등에게 망인의 사망구분에 대한 (재)심사⁴¹⁾를 요청하였으며, 대부분의 요청이 수용된 것으로 보인다. 위원회의 국방부장관 등에 대한 순직 재심사 요청에 대한 각 부처의 심사결과는 다음 <표 16>과 같다.

이 <표 16>에서 보는 바와 같이 국방부(중앙전공사상심사위원회)의 경우 재심사한 사건의 94.8%는 위원회의 전사 또는 순직 재심사 요청을

40) 특별법 제29조(명예회복 등의 요청) ① 위원회는 진정을 조사한 결과 명예회복 및 보상 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국방부장관(제2조의 전환복무자의 경우 법무부장관, 행정안전부장관, 경찰청장, 소방청장 또는 해양경찰청장을 말한다. 이하 같다)에게 그에 필요한 조치를 요청하여야 한다. 이 경우 위원회는 그 내용을 당사자에게 통지하여야 한다. <개정 2021. 4. 13.>

② 위원회는 진정을 조사한 결과 「군인사법」 제54조의3에 따른 전공사상심사위원회의 심사와 다르게 결정한 경우에는 국방부장관에게 해당 진정에 대하여 「군인사법」 제54조의3에 따른 재심사를 하도록 요청하여야 한다. 이 경우 국방부장관은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

41) 군인사법 제54조의3에 의하면, 군인의 사망 구분은 각군에 설치된 보통전공사상심사위원회에서 담당하고, 이에 대한 재심사는 국방부에 설치된 중앙전공사상심사위원회가 담당한다(같은 법 제54조의4). 중앙전공사상심사위원회 회의는 1주일 단위로 열려 위원회 재심사 요청에 대한 반영 여부도 수시로 갱신되고 있다.

수용하여 전사(2.0%) 또는 순직(92.8%)으로 결정하였다. 그러나 ‘특별한 사정’을 제시하지 않고 재심사에서 기각결정을 한 사례가 26건(심사사건의 4.3%. 기각 취지의 보류사건을 합하면 31건으로 재심사한 사건의 5.1%)이다. 특별법 제29조 제2항은 “위원회는 … 국방부장관에게 해당 진정에 대하여 군인사법 제54조의3에 따른 재심사를 하도록 요청하여야”(전문) 하며, “이 경우 국방부장관은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다”(후문)고 규정하고 있다. ○○경찰청 보통전공사상심사위원회는 위원회의 순직 재심사 요청을 1건 기각하였다⁴²⁾. 이에 비하여 법무부는 위원회의 요청을 모두 수용하고 있다.

<표 16> 기관별 재심사 요청 및 결과(23. 6. 26. 기준)⁴³⁾

(단위: 건)

구분	국방부	경찰청	법무부	계
전사	12(2.0%)	-	-	12(1.9%)
순직	559(92.8%)	31(96.9%)	6(100%)	596(93.1%)
기각	26(4.3%)	1(3.1%)	-	27(4.2%)
보류	5(0.8%)	-	-	5(0.8%)
심사완료	602(100%)	32(100%)	6(100%)	640(100%)
심사대기중	351	7	-	358
총계	953	39	6	998

국방부장관에 대한 전사 또는 순직 재심사 요청이 거부되는 경우는, 뒤에서 지적하는 바와 같이, 위원회의 요청에 따라 중앙전공사상심사위원회가 결정하는 제도로 인한 문제라고 할 수 있다. 두 기관 사이에 간극이 발생하는 것은 망인과 유족의 명예회복을 위한 위원회의 요청이 거부되었다는 점에서 부정적으로 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편에서는 기존의 군 또는 국방부의 관점과 태도와 다른 해석이 위원회에서 제시된 것이고 이러한 결정이 군의 점진적인 결정 변화를 이끌어내는 계기가 된다⁴⁴⁾는

42) 이 기각결정은 군인사법 제54조의2 제2항을 무시한 결정으로서 앞으로 열릴 경찰청 중앙전공사상심사위원회에서 순직으로 결정될 것으로 예상된다.

43) 2023. 3. 27. 재심사 요청한 직권 제37호 제갈백 외 213명 사건과 직권 제40호 강미력 외 29명 사건은 각각 1건으로 반영하였다.

44) 영외 거주하는 군인끼리 또는 군인이 영외에서 싸움으로 사망하는 사고가 발생

점에서 다른 의미의 성취라고 평가할 수 있다. 이처럼 위원회의 군사망사고 진상규명 활동을 통하여 죽음의 진상이 밝혀지고 이에 따라 망인과 유족의 명예가 회복되고 적절한 예우를 받게 되었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 위원회의 진상규명활동의 한계

1. 신청주의의 문제

1.1. 진정 제기 기간의 문제

특별법은 위원회 활동 시작일로부터 조사를 위한 진정을 2년 내에 제기하도록 하였다.⁴⁵⁾ 이는 위원회가 활동기간이 정해진 한시적 기구로 설계되었다는 점, 2년 기간이면 사망원인에 대해 의문을 가지는 유족이 진정을 제기하는 데 충분한 기간일 것이라는 점, 사망원인에 대해 의문을 가지는 유족 등이 제기한 사건만 해결하면 군과 유족 사이의 갈등이 해소될 것이라고 생각했다는 점 등의 이유에 기초한 것으로 보인다. 그러나 위원회에 진정이 제기되는 추이를 보면 진정제기 기간 만료일이 다가올수록 제기 건수가 증가하고 있는 것을 볼 수 있으며 제기 기한을 넘겨 위원회에 조사를 요청하는 것도 1백여 건(진정 접수 기간 경과 직후에도 91건이 접수되었으며 이후에도 조사를 요청하는 민원이 계속되고 있다)

한 경우 종래 군은 이를 직무수행과 무관한 사적행위로 인한 경우로 보는 게 일반적이었다. 그러나 2023. 5. 11.에도 보안부대원이 다른 부대 부사관을 폭행하여 치사케 한 사건에 관하여 국방부 중앙전공사상심사위원회는 이를 순직으로 결정하였다. 이 사건은 군의 초동수사가 잘못되어 그동안 몇 차례 제기수사가 이뤄졌는데, 부대 내의 권력적 관계로 인하여 발생한 사고는 부대 내외를 달리하여 판단할 수 없다는 취지인 것으로 보인다.(진정 제88호 염순덕 사건)

45) 특별법 제15조(진정) ① 군사망사고를 당한 사람과 친족관계에 있는 사람이나 군 사망사고에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람은 위원회에 진정할 수 있다.

② 제1항에 따른 진정은 이 법 시행일부터 2년 이내에 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 군사망사고에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람의 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

에 이른다는 점을 보면 과연 진정 제기 기간을 둔 것이 사망원인에 대해 의문을 가지는 사건에 대해 조사를 하고자 하는 기구에 어울리는 제도였는지 의문이다.

1.2. 유족 등의 신청에 의하도록 하는 문제

군인의 사망사고에 관하여 조사를 하는 것은 ‘사망원인에 대한 유족의 의문’을 해소하고자 하는 것인가, 아니면 사망한 군인의 죽음에 대한 적절한 예우를 위한 것인가? 이에 대한 답은 당연히 후자여야 한다. 유족이 의문을 가지고 있다는 것은 생존한 유족이 있다는 것을 전제로 하는데, 망인이 젊은 시절 결혼하기 전에 입대하여 복무하다 사망한 경우(대부분의 병(兵)이 이에 해당한다)는 직계비속이 없으며, 사망한 지 오래되면 직계존속마저 생존하지 않는 경우가 대부분이다. 방계의 친족마저 관심을 갖지 않을 경우 사망에 관하여 잘 아는 동료가 없으면 진정을 제기할 주체가 없게 된다. 진정이 제기된 사망사고에 대해서만 조사하는 방식으로서는 사망원인이 불명확한 사건 모두를 해명하기에는 한계가 분명하다. 앞에서 살펴본 1956년 사건이나 아래 <표 17>을 봐도 이 점은 분명하게 드러난다.

<표 17>에서 보듯이, 위원회에 접수된 진정사건 1,787건은 매 10년 단위로 기간별 분포율의 차이가 그리 크지 않다. 1980년대에 사망한 진정사건이 전체 진정사건의 20.5%를 차지하지만 꽤 오랜 시간이 흐른 1950년대 진정사건도 전체 진정사건의 13.3%이고 2000년대 사건도 전체 진정사건의 12.2%에 해당하는 비중을 차지하고 있다. 그러나 사망사고의 전체 발생 건수를 기준으로 위원회에 진정이 제기된 비율을 계산해보면, 최근 사건에 대해서 진정제기 비율이 높은 반면 시간이 오래 경과할수록 이 비율이 현저하게 낮아지는 것을 볼 수 있다. 1954년 이후 사망자 62,942건 가운데 1950년대 사망자는 전체 사망자의 23.0%, 1960년대 사망자는 전체 사망자의 31.5%, 1970년대 사망자는 전체 사망자의 25.3%를 차지하는 데 비하여, 진정이 제기된 사건의 수는 각각 235, 274, 343건으로 같은 기간 발생한 사망사고 가운데 1.6%, 1.4%, 2.1%만 조사를 위한 진정이 제기되었다.

<표 17> 위원회 진정사건의 연도별 분포와 진정제기 비율

(단위: 건)

항목 \ 년대	1948 ~49년	1950 년대	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대	2010 년대	계
진정사건수 (건) ⁴⁶⁾	4	235	274	343	367	260	170	134	1,787
진정사건 기간별 분포율	0.2%	13.1%	15.3%	19.2%	20.5%	14.5%	9.5%	7.5%	100%
기간별 사망사고총수 (건)	-	14,473 (1954~)	19,813	15,958	6,916	3,351	1,409	1,022	62,942
사망사고 기간별 분포율	-	23.0%	31.5%	25.3%	11.0%	5.3%	2.2%	1.6%	100%
기간별 진정 제기율	-	1.6%	1.4%	2.1%	5.3%	7.7%	12.1%	13.1%	2.8%

이 시기에 전사 또는 순직으로 분류된 군인이 많아서 굳이 진정을 제기하지 않은 것인가? 그렇지 않다. 군에서 제공한 자료에 의하면 1956년 사망자 2,986명 가운데 전사 또는 순직으로 분류되지 않은 군인은 1,122명으로 전체 사망자의 3분의 1이 넘는다. 예를 들어, 1960년에 사망한 20대 초반의 군인의 경우, 자녀가 생존한 경우는 다르지만 진정제기 당시 이미 60년이 경과하여 부모가 생존하기 쉽지 않아 진정을 제기할 유족이 없게 된다. 직계존속이나 직계비속에 대해서만 국가유공자나 보훈보상대상자의 혜택이 주어지므로 방계의 친족이 적극적으로 진상규명을 요청하기도 쉽지 않다. 진정사건(1,787건)의 진정인은 부모가 22%, 자녀가 10%, 배우자가 5%이며 형제 47%, 친인척 12% 기타 4%로 나타난다. 형제자매가 47%라는 점은 부모의 사망 또는 후손이 없다는 특성이 반영된 결과로 해석할 수 있다. 진정인의 연령대는 80대 8%, 70대 24%, 60대가 40%, 50대 19%, 40대 6%, 기타 3%이다. 결국 유족의 진정제기에 의하여 조사를 시작하는 방식으로는 복무 중 사망한 군인에 대한 사망원인을

46) 위원회, 제8차 조사활동보고서, 43쪽.

명확하게 밝히고 적절한 예우를 하기에 부족하다.

1.3. 군의 사망사건 조사의 신뢰성 문제

군에서 이미 조사하여 사망 구분을 한 사건에 대해 다시 조사하여 예우를 변경할 필요가 있는가? 군의 조사의 충실성이 담보될 수 있다면 유족이 진정을 제기한 경우 이외의 사건에 대해 다시 조사를 하는 번거로움은 필요치 않을 것이다. 그러나 군의 조사기록과 위원회의 조사결과가 다른 경우가 상당히 많아 군 조사기록만을 기초로 망인의 사망원인을 확정하고 이에 따라 국가적 예우를 결정하는 것은 문제가 있다. 사인을 조작하거나 은폐하는 경우도 있으며, 사망한 군인의 화장보고서에 사인이 ‘피살’로만 기록되고 다른 기록을 확인할 수 없는 경우도 있다. 자해사망한 경우 군 ‘수사’기관이 사건‘조사’를 담당하므로 범죄 혐의가 없으면 사인을 ‘염세비관’, ‘복무부적응’이나 ‘애인변심’ 등 개인적 사유에 의한 것으로 기재하는 경우도 적지 않다. 그러나 실제 조사하면 이들 사건은 대부분 군복무와 관련성을 가지고 사망한 경우가 대부분이다.

위원회에 제기된 진정의 19.1%는 이미 순직결정을 받은 사건이므로 진정이 순직 결정을 받을 목적보다는 사망원인에 대한 의문이 있어 제기된 것임을 알 수 있다. 또한 진정인이 타살을 주장하는 경우가 전체 진정사건의 13%(군기록에는 2.5%만이 타살로 기록됨)에 달하는 점, 진정인들이 망인이 자해사망했다고 인정하는 경우에도 사망원인이 조작되었다고 보는 경우가 전체 진정건수의 56%에 달한다는 점은 군의 조사결과에 대한 불신의 정도를 말해준다.

아래의 사진 자료(1~6, 1956년 사망자의 매(화)장보고서)는 이러한 문제점을 보여준다. <사진 1>에서 <사진 6>은 각각 자해사망(사진 1, 2), 영양실조(사진 3, 6), 출혈사(사진 4), 폐결핵(사진 5) 등으로 사망한 망인의 매(화)장보고서인데, 이 기록만으로는 망인의 사망원인과 경위나 책임 소재를 명확히 하기 어렵다.

<사진 1>

매(화)장보고서(음독 자살)47

<사진 2>

매(화)장보고서(향수로 자살)

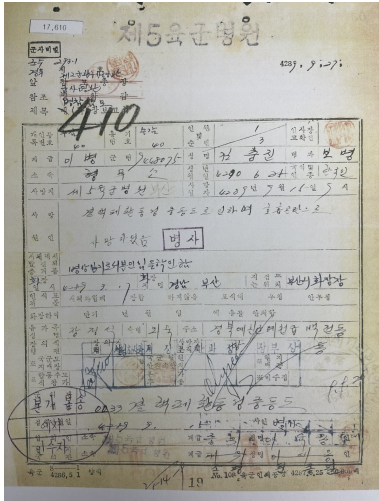
<사진 3>

매(화)장보고서(영양불급병)

<사진 4>

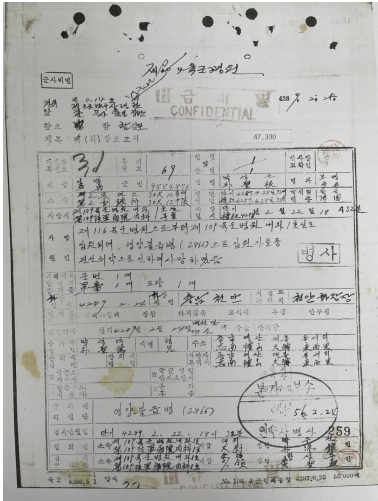
매(화)장보고서(경동맥파열 출혈사)

47) 사망원인란에 기록된 바는 이렇다. “1954. 11. 22. ~1955. 1. 5.까지 휴가를 이용하여 본가에 귀가 후 입대 이전 후생사업 실패로 부채관계로 비판하여 음독자



<사진 5>

매(화)장보고서(결핵 폐 활동성 중등도)



<사진 6>

매(화)장보고서(영양불균형)⁴⁸⁾

이들 매(화)장보고서를 보면, 군복무환경의 열악함으로 인하여 질병에 감염되거나 영양실조(영양불균형)가 되었을 게 분명한데도 이에 관한 국가의 책임이 따르지 않았다는 것을 알 수 있다. 이들 사건 모두 순직으로 인정되고 있지 않기 때문이다. “향수(乡愁)로 인한 자살”이라거나 “집안 부채 문제 때문”에 자살하였다는 결론에 쉽게 이른 것도 충분한 근거가 제시되어 있지 않다. 자해사망한 두 가지 경우(사진 1, 2) 모두 죽음에 대한 책임이 망인에게 있다는 취지의 서술 방식이다. 수사기관이 조사까지 담당하지 않고 군으로부터 독립된 기구에서 사망한 군인의 사망원인을 재조사하여 망인의 죽음에 상응하는 예우를 결정하도록 하여야 하는 이유이다.

살한 부친의 뒤를 이어 장남으로서 미정리된 다액의 부채금을 청산코저 방책을 강구하였으나 성취지 못한 나머지 세상을 비판코 청산가리를 음독 자살하였음.”

48) 사망원인란에는 “제116육군병원으로부터 제109육군병원 내원 1호실로 입원되어, 영양불균형(2866)으로 입원가료중 전신쇠약으로 인하여 사망하였음.”이라고 기록되어 있다.

1.4. 직권조사 권한 부여에도 불구하고 여전한 신청주의 문제

위원회가 2021년 9월부터 직권조사 권한을 가지게 되었으므로 진정제기에 의하여 조사를 개시하는 이른바 ‘신청주의’ 원칙의 문제는 해소되었는가? 그렇지 않다. 2021년 9월이라 해도 위원회 활동을 겨우 2년 남기고 있는 시점이고 우선적으로 유족이 제기한 진정사건을 해결하는 게 급선무가 되어 직권조사 개시에는 상당한 부담이 따를 수밖에 없다. 그래서 단순히 사망원인에 대해 의문이 있다는 정도만으로 조사개시를 결정하기에 주저할 수밖에 없고, 직권조사 개시 전에 사전조사를 통하여 직권조사 개시 여부를 결정해야 하는 어려움이 있다. 특히 위원회에서 위원회의 조사활동을 모르던 유족에게 연락까지 하여 직권조사 개시 동의까지 받았는데 용두사미(龍頭蛇尾) 격으로 사건을 마무리할 수는 없는 것이어서 조사개시 결정에 상당히 신중할 수밖에 없다. 2023년 6월 26일 현재 위원회가 직권조사개시 사건 가운데 조사완료하거나 조사중인 사건은 56건이다. 이 가운데는 1956년 사망자 가운데 미순직 처리자 1,122명을 대상으로 한 것도 포함되어 있으며, 이들에 대한 조사결과 병사자 214명(직권 제37호 제갈백 외 213명 사건, 2023. 3. 27. 결정)과 지뢰 등 폭발물 사고 사망자 30명(직권 제43호 강미력 외 29명 사건, 2023. 4. 22. 결정) 등에 대해 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청하였기 때문에 조사된 사건의 망인 수는 436명(<표 10> 참조)이다.

위원회와 같은 기능을 수행하는 다른 국가기관을 다시 설립할 경우 처음부터 진정이 제기된 사건뿐 아니라 직권으로도 위원회가 사건조사를 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 진정의 각하 문제

위원회는 접수한 진정사건 가운데 특별법 제17조 제1항에 규정된 경우는 조사개시 전에 진정을 각하하였다. 중복적인 사건 조사를 피하여 효율적인 조사를 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 실제에서 이러한 각하 사유가 가지는 문제가 드러났다.

2.1. 군사망사고의 개념적 한계

진정이 위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우(같은 조항 가호)의 문제이다. 특별법 제2조에서 위원회가 조사할 군사망사고는 “군인[「병역법」(법률 제13425호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제24조 및 「병역법」 제25조에 따른 전환복무자를 포함한다]이 복무 중 사망한 원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건(1948년 11월 30일부터 이 법 시행일 전일까지 발생한 사고 또는 사건을 말한다)으로서 제3조에 따라 설치된 군사망사고진상규명위원회가 그 진상규명이 필요하다고 결정하여 조사대상으로 선정한 것”이므로 ‘군인’이 아닌 자가 사망한 경우는 위원회의 조사대상에 속하지 아니한다고 할 수 있다. 1948. 11. 30.은 국군조직법이 제정된 날이므로 이날을 기점으로 군사망사고를 정의할 수는 있겠으나 정부 수립일 이후 이날 이전에도 국방경비대나 해안경비대 등 대한민국의 군대가 있었으므로 군이 국군조직법이 제정된 날을 조사대상 사망사고의 개시일로 정의한 것은 입법적인 과오라고 생각한다. 물론 1948. 8. 15부터 11. 30.까지는 그리 기간이 길지 않으므로 결정적인 잘못이라고는 할 수 없을 것이다.

2.2. 전역 후 사망자의 문제

위원회의 조사대상인지가 문제되는 경우의 대표적인 사례는 군인이 복무 중 질병을 얻어 이로 인하여 전역하였거나 질병을 치료하지 못한 채 전역한 뒤 사망한 경우이다. 이는 군인의 신분을 잃은 상태에서 사망한 것이므로 전역 후 사망은 위원회의 조사대상이 아니고, 군에서도 순직 여부를 심사할 대상으로조차 취급하지 않는다. 그러나 전역의 계기가 군복무 중 얻은 질환인 경우, 전역 후 시간이 흘렀다고 해도 군복무가 주된 원인이 되었다면 이를 순직 심사에서 배제할 합리적 이유를 찾기는 어렵다. 국가에서 책임을 져야 할 사망사고이기 때문이다.

예를 들어, 군 복무하던 중 과로로 혼수상태에 빠져 군이 강제로 전역을 시킨 경우 전역 후 사할만에 사망하였다고 해도 군은 ‘군인’의 사망으로 보지 않는다.⁴⁹⁾ 입원중 전역명령이 내려졌지만 군 병원 안에서 사망

한 경우도 논란이 된다.⁵⁰⁾ 위원회는 이와 같은 전역 후 사망사건에 대해서는 즉시 각하하지 않고 조사를 하여 군복무와 인과관계가 있는 질환으로 전역 후에 사망한 경우는 순직으로 재심사를 할 수 있도록 제도를 개선할 것을 권고하는 방식의 결정을 해오고 있다.

2.3. 군의문사진상규명위원회의 진상규명 결정을 받은 사건의 문제

진정의 내용과 같은 사실에 관하여 법률 제7626호 「군의문사 진상규명 등에 관한 특별법」 제26조에 따라 진상을 규명한 경우(라호)는 유사한 기능을 수행하였던 군의문사진상규명위원회에서 진상규명 결정을 받았는데도 다시 조사를 요청함으로써 중복적인 조사를 하는 경우를 배제하고자 하는 목적을 가진 것으로 보인다. 그러나 군의문사진상규명위원회에서 진상규명 결정을 하였다는 것은 망인의 사망에 관하여 “진정의 내용이 사실로서 인정되어 진상이 규명된 경우 진상규명 조사결과를 위원회의 의결로써 결정”한 경우(군의문사 진상규명에 관한 특별법([시행 2006. 1. 1.] [법률 제7626호, 2005. 7. 29., 제정]) 제26조)이지만, 유족이 주장하는 여러 가지 항목 가운데 일부가 사실로 밝혀진 경우도 진상규명 결정을 한다는 점에서 보면 군의문사진상규명위원회에서 진상규명 결정을 하였다는 것이 더 이상 조사를 할 여지가 없다는 것을 말하거나 위원회의 조사가 기존의 조사와 중복된다고 단정할 수 없다. 따라서 군의문사진상규명위원회가 진상규명 결정을 했다고 해도 단지 그 주문의 형식이

49) 2015년 1월 외과전문의 자격 취득 후 2월 25일 입대하여 2017년 7월 뇌종양이 발견되었고 2018. 2. 28. 현역부적합 판정 후 의병전역 후 11일 만에 사망한 박○○ 대위의 경우이다(전역 예정일은 4. 30.). 이런 경우 유족은 전역처분의 무효 또는 취소를 주장하여 행정소송으로 구제를 구하게 된다.

50) 위원회 진정 제333호 양창선 사건의 경우, 입원하여 치료하던 중 전역명령이 내려져 전역하였으나 그대로 정양(靜養)병원에 입원중 사망하였고 군에서 화장하여 유족에게 유골을 전달하였다. 이 사건에 관하여, 위원회는 망인은 전역에도 불구하고 그대로 육군 정양병원에 입원중 사망하였으므로 예비역이 소집중 사망한 것과 다르지 않은 것으로 보아 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청(위원회 2022. 7. 25. 진상규명 결정)하였는데, 아직 국방부 중앙전공사상심사위원회에서 재심사 대기중이다.

진상규명이라고 하여 단순히 각하할 것은 아니라고 생각된다.⁵¹⁾ 즉, 진상규명결정이라고 해도 그 결정의 양이나 질에서 차이가 있는 조사를 진정인이 요청하고 있을 경우 이에 대해서는 위원회가 조사를 개시하여 진정인의 의문에 답하는 것이 타당하다고 생각한다. 유족의 의문에 답하고 이들을 위로하고자 하는 것이 특별법의 취지라고 본다면, 중복적인 조사는 피하되 추가적인 의문사항에 대해서는 조사를 하여 사실관계를 밝힐 수 있다고 해석하는 것은 법률규정에 저촉되지 않는다고 생각한다.

3. 직권조사 개시의 한계

위원회가 가지는 직권조사 권한은 유족 등의 진정에 의하여 조사를 개시하게 되는 제도의 문제점을 시정하는 데 유용하다. 하지만, 위원회가 2023. 9. 13. 활동을 종료하기 2년 전에 이 권한이 부여된 것은 장기적으로 계획을 세워 직권조사를 하는 데 근본적인 한계로 작용한다.

우선 권한이 부여되어 조사 사건이 증가할 것이 예정되었음에도 인원이나 예산에 대한 고려는 없었다. 이는 직권조사가 매우 제한적으로 소규모로 이뤄질 것을 예상하였기 때문이라고 할 수 있다. 실제 이 제도는 국회 앞에서 최근 발생한 사망사건에 관하여 시위를 하는 유족의 요청을 수용하여 위원회가 진정 제기 기간 종료 후의 사건도 일부 조사를 할 수 있도록 하기 위하여 규정된 것이라고 한다. 그럼에도 이 제도가 특정한 사건을 염두에 두지 않고 매우 단순한 형태로 규정되었다면, 이 권한 행사에 상응하는 여러 가지 변화가 동반될 필요가 있었다고 생각된다.

특히 조사 인원과 위원회 활동 기간을 그대로 둔 채 직권조사 권한이 부여됨으로써 1) 진정사건 조사에 지장을 주지 않아야 한다는 점, 2) 위원회 활동 종료 전에 사건 조사를 종결할 수 있어야 한다는 점, 3) 직권조사 개시 이후 기각이나 각하 등 사유로 사건조사가 종결되어서는 곤란하다는 점 등을 고려하지 않을 수 없어서 직권조사 개시에 상당히 신중한 태도를 취하게 되었다. 이러한 처지에서, 앞에서 설명한 바와 같이

51) 위원회 초기의 결정은 군의문사진상규명위원회에서 진상규명 결정을 한 사건에 대해서는 원칙적으로 각하결정을 하였다. 이로 인하여 아직까지도 유족이 위원회와 다른 국가기관에 조사를 요구하고 있는 경우도 있다.

1956년 미순직처리자에 대한 직권조사를 통하여 436명에 대한 순직 재심사를 하게 된 것은 다행이라 할 수 있다.

4. 국방부장관 등에 대한 순직 재심사 요청의 수용 문제

앞에서 살펴본 바와 같이, 경찰청이나 법무부는 위원회의 순직 재심사 요청을 대부분 수용하고 있으나, 국방부에서는 이에 대해 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있다. 물론 전사 또는 순직을 결정하는 권한은 국방부장관, 행정안전부장관, 법무부장관이나 경찰청장과 해양경찰청장에게 있으므로 이들 기관이 위원회의 요청과 다르게 결정하였다는 것만으로 이 결정 자체가 잘못이라고는 할 수 없고, 이러한 간극이 가지는 긍정적 의미도 있다.

하지만, 군인의 복무가 대부분 의무복무자인 국방부(군)의 경우 군의 조사와 결정에 대해 유족이 의문을 가지고 있고 이러한 문제를 해결하기 위하여 군으로부터 독립된 위원회를 구성하여 그 결정에 따라 전사 또는 순직 여부를 결정하도록 하는 것이 특별법의 제정 취지라고 한다면, 국방부는 위원회의 요청과 다른 결정을 하기 위해서는 특별법 규정이 정하는 바와 같이 ‘특별한 사정’이 있음을 제시하여야 할 것이다. 법률규정을 이와 같이 한 것은 종래 군과 국방부가 가진 순직 등에 대한 심사와 결정 권한을 존중하되 위원회가 전사 또는 순직 재심사를 요청하는 경우 특별한 경우를 제외하고는 위원회의 요청에 따라 전사 또는 순직으로 결정되도록 하는 나름의 절충의 결과라고 생각된다. 그러나 위원회의 요청에도 불구하고 기각 또는 기각 취지의 보류결정을 하면서 위원회의 요청을 따르지 않는 특별한 사정을 제시하기보다는 그저 중앙전공사상심사위원회의 결정만을 보여주고 있을 따름이다. 예를 들어, 육군교도소 수감 중에 원인을 알 수 없는 채 사망하였거나 전염성 질환으로 사망한 경우 군은 이를 순직으로 인정하지 않았다. 복역 기간은 군복무 기간에 포함되지 않으며 범죄행위로 인하여 복역하고 있으므로 복역 중 사망은 순직자로서의 명예성을 갖지 않는다는 것이다. 또한 위원회의 요청대로 순직을 인정하면 다른 순직자나 미순직자와의 형평성에 문제가 있다고 지적하기도 한다. 위원회를 거치지 않고 군의 결정에 따라 미순직자로 처리된 경우와

위원회의 요청에 따라 순직자가 되는 경우 서로 차이가 발생하는 것은 당초 예상되는 것이었으므로 굳이 국방부가 위원회 요청에 따라 순직자로 결정하면 형평성에 위반되는 것이라고 주장할 것은 아니다.

순직은 1) 명예로운 행위, 2) 군복무 관련성, 3) 국가의 책임이라는 세 가지 요소가 작용한다고 생각된다. 순직으로 인정되는 명예란 크게는 세 가지 요소로 구성된다는 점을 생각하면, 복역 기간 중의 사망이라고 하여 순직자가 되지 못할 것은 아니다. 전쟁이나 고된 훈련의 과정에서 사망하면 그 죽음은 명예로운 죽음이라고 현창(顯彰)할 수 있다. 그러나 복무 중 휴식하다가 사망하였을 경우 이를 순직이라고 하면 그 순직의 명예성은 명예로운 행위로부터 나오는 것은 아니다. 이 경우 명예로움은 다만 군복무를 하다가 돌아가셨다는 평가 이상이 아니다. 복무 중 내무생활하면서 극심한 구타를 당하여 사망한 경우나 전염성 질환으로 사망하는 경우도 죽은 자의 명예로움은 죽음 그 자체로부터 나오는 것은 아니다. 구타를 일삼다가 다른 군인에 의하여 살해당한 경우에도 대부분 망인은 순직자로 분류되는데 그 죽음으로부터 명예로움을 도출하기는 쉽지 않다. 순직 분류에는 국가책임의 비중도 고려된다. 의무복무기간 중 사망한 경우 원칙적으로 순직자로 분류하는 원칙(군인사법 제54조의2 제2항)은 이러한 국가책임이 고려된 결과라고 생각된다. 국가의 책임이 중한 경우에는 순직 유형 분류에도 영향을 미친다.⁵²⁾ 따라서 군인이 교도소에 복역 중이라고 하여 사망한 경우 당연히 순직 분류에서 제외될 수는 없다. 교도소에 복역 중인지 여부나 입소하게 된 경위는 순직 결정과 일정한 거리를 두어야 한다. 이처럼 다양한 요소가 결합하여 순직 여부가 결정되는 것이므로 위원회와 군의 관점과 태도가 다를 여지가 있는 것이고 이러한 경우를 예상하여 특별법이 제정되었다면 위원회의 요청이 있는 경우 군의 관점과 다르더라도 위원회의 요청을 따르지 않을 특별한 사정이 있는

52) 군인사법 시행령상 자해사망의 경우는 전형적으로 순직III형에 해당한다. 그러나 2022년 특별검사가 임명되어 수사가 이뤄진 이예람 중사 사건의 경우는 순직II형으로 결정되었다. 국방부와 군의 심사기준이 엄격한 것은 아니라는 방증이다. 2023. 2. 10. 한겨레 게시 “공군, 성폭력 피해자 고 이예람 중사 순직 결정” 제하의 기사 참조. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1079252.html>, 검색일: 2023. 5. 10.

경우를 제외하고는 위원회의 요청에 따라야 하는 것이다. 2023. 4. 국방부 중앙전공사상심사위원회는 교도소 재소 중 전염성 질환에 감염되어 사망한 망인에 관하여 순직자로 의결하여 전향적 태도를 보여주었다. 군인의 복무기간에 해당되지는 않지만 국가의 책임이 있음을 인정하였기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 태도라면 원인을 알 수 없는 질환으로 사망한 경우도 달리 해석해야 할 이유가 없다. 이미 군인사법 제54조의2 제2항에서 의무복무자는 특별한 경우를 제외하고는 순직으로 분류한다는 원칙이 채택되었기 때문이다.

IV. 위원회 활동이 제기하는 향후 과제

1. 군인 사망사고 진상규명 활동의 계속 필요성

앞에서 설명한 바와 같이 그동안 사망한 군인 가운데 전사 또는 순직으로 분류되지 않은 분들의 수는 3만 9천 명에 가깝다. 당장 군과 갈등을 빚는 유족의 항의를 해결하기 위해서는 유족 등의 진정을 받아 당해 사건에 대해 조사를 하고 망인의 사망 구분을 변경하는 방식은 나름의 타당성이 있다. 그러나 대부분 국방의 의무를 이행하기 위하여 군복무를 하다가 사망한 경우는 특별한 경우를 제외하면 순직으로 분류되어야 한다. 이 점은 2022년 7월 4일부터 시행된 군인사법 제54조의2 제2항⁵³⁾에서 규정한 바이기도 하다. 물론 이 조항에 대해서는 소급효를 전면적으로 인정하는 규정을 두고 있지는 않지만 대부분의 사망사건에 관한 분류에서 소급효를 가지는 것으로 해석될 수 있다.⁵⁴⁾ 위원회에서 당해 망인에

53) 군인사법 제54조의2 ② 군인이 의무복무기간 중 사망한 경우 제1항제2호에 해당하는 순직자로 분류한다. 다만, 고의 또는 중과실로 사망하거나 위법행위를 원인으로 사망한 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 일반 사망자로 분류할 수 있다. <신설 2022. 1. 4.>

54) 군인사법 부칙(법률 제18680호, 2022. 1. 4.) 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제3조(의무복무기간 중 사망한 군인의 순직자 분류에 관한 적용례) 제54조의2제2항의 개정규정은 이 법 시행 당시 심사 중이거나 심사 예정인 군인에 대해서도 적용한다.

관한 사망구분을 변경하도록 요청할 경우 당해 사건의 망인은 개정된 법률에 따라 재심사를 하게 되기 때문이다. 이러한 재심사의 문제가 신청을 할 수 있는 자격을 가진 유족 등의 존재 여부에 따라 달라져서는 안 된다. 현재의 순직 분류 기준에 따라 그동안 사망한 군인들-특히 순직 처리되지 않은 분들 중심으로-에 대해 사망원인을 밝혀 그 죽음에 상응하는 예우를 하여야 한다. 그것이 공정하고 합리적인 국가보훈의 출발이기도 하다.

앞에서 살펴본 바 1956년 사망사건의 경우처럼, 마땅히 순직 또는 전사로 예우되어야 할 분들이 그대로 변사 등으로 방치되어서는 안 된다. 진정 제기 기간을 놓쳐서 또는 몰라서 망인의 사망원인을 알 수도 없고 또 적절한 보훈을 받지 못하게 되는 현실을 그대로 두어서는 안 된다. 망인에 대한 적절한 예우는 공동체에서 마땅히 하여야 할 일이다. 아직도 직권조사를 요구하는 유족이나 단체가 적지 않다. 2023년 3월에는 대한민국ROTC중앙회 회장을 비롯한 임원진이 위원회를 방문하여 학교장교 사망자에 대한 직권조사를 요청한 바 있다.⁵⁵⁾ 국민신문고를 통하여 직권조사를 요청하는 경우도 종종 있다.

위원회의 활동기간이 연장되면 그렇지 않든, 군인 사망사고 진상규명 활동은 계속되어야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 국가인권위원회 상임위원이 겸하고 있는 군인권보호관은 사망사건의 조사보다는 정책수립과 교육 등이 주 업무로서 최근 발생한 사고에 집중하고 있어 군인 사망사고 일반을 대상으로 조사하기에는 적합하지 않다. 국민권익위원회도 조사인력이 부족하고 전문성이 부족하다고 평가된다. 국방부 조사본부에 있는 전사망민원조사단은 10명 정도의 인력으로 1년에 50-60건 정도를 처리하고 있는데, 국방부에 소속된 준장이 본부장을 맡고 있는 기구라는 점이 군내 조사활동을 하는 데 한계로 작용한다.

군사망사고진상규명위원회는 2023년 5월 현재 조사관이 56명에 이르며, 2023년 6월 26일까지 진정사건 1,784건과 직권사건 49건 등 1,833건의 조사를 완료⁵⁶⁾하였다. 그동안 5년 가까이 군인의 사망사고에 관한 조

55) 현재 학교장교 출신으로 순직 처리되지 않은 사망자는 130여 명이다. 2023. 4. 22. 2명, 5. 29. 1명에 대해 직권조사를 개시하였으며, 6월 이후에도 조사를 개시할 예정이다.

사활동을 담당하여 조사역량이 최고조에 이른 위원회가 몇 년 더 활동을 계속할 수 있다면 가장 효율적인 직권조사를 통하여 큰 성과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다.⁵⁷⁾ 같은 기능을 가지는 새로운 국가기관을 구성하여 활동하게 되는 경우 위원회 청산과 새로운 위원회 구성 과정에서 적지 않은 비용과 시간⁵⁸⁾이 소요되는 문제가 있다. 전경과 의경 등 전환복무자의 경우에도 직권으로 전수조사를 해야 한다.

2. 군으로부터 독립된 기관에 의한 군인 사망 구분의 필요성

군인의 사망 구분은 단지 군내에서의 행정적 사무에 불과하다고 볼 여지도 있다. 군인사법상 사망 구분에 관하여 순직요건에 해당하지 않는다고 의결한 후 유족에게 의결 결과를 통보한 사안에서 대법원은 “이 사건 통보는 망인의 사망에 관한 사실관계를 확인해 주는 것에 불과하고, 그 자체로 망인의 유족인 원고의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라고 볼 수 없으므로, 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 아니한다.”⁵⁹⁾고 보고 있다.

그러나 그것은 단지 행정사무의 처리를 위한 편의적 분류에 불과한 것은 아니다. 사망 구분에 따라 사망보상금의 지급이나 유족 연금의 지급

56) 위원회가 조사완료하였거나 조사중인 사건은 2023. 6. 26. 현재 진정사건 1,787건, 직권조사사건 56건 등 모두 1,843건이다.

57) 예를 들어, 위원회가 군의 기록을 바탕으로 1956년 미순직처리된 군인 사망자 가운데 순직으로 재심사를 요청한 것처럼, 위원회는 2023. 9. 13.까지 정전 이 후부터 1955년까지 사망한 미순직처리 사망군인에 대해서도 동일한 작업을 하려고 계획하고 있다. 1956년 미순직처리된 군인 사망자 가운데 사망원인이 ‘미상’ 또는 ‘불상’으로 기록된 경우도 143명에 이르는데, 현행 군인사법 제54조의 2 제2항에 의하면 이들도 모두 순직자로 분류될 수 있으므로 위원회에서 국방부장관에게 순직으로 재심사를 요청할 수 있다. 그러나 이럴 경우 앞으로 이분들의 사망원인에 대한 조사가 생략되는 이유가 될 수 있어 위원회에서 순직 재심사 요청을 하지 않는 것이 적절할 것으로 보인다.

58) 위원회 활동 종료 후 청산을 위해서 약 3억여 원의 비용이 예산에 계상되어 있다. 새로운 기구가 구성될 경우에는 설립준비(준비위원회 활동), 조사관 충원과 교육, 활동 준비 등에 상당한 시간과 비용이 소요된다.

59) 대법원 2017. 9. 21. 2017두42514 [순직비해당결정처분취소]; 대법원 1995. 10. 12. 선고 95누7505 판결; 대법원 2015. 12. 10. 선고 2015두2390 판결 등 참조.

등에서 많은 차이가 발생하기 때문이다.⁶⁰⁾ 물론 법적으로는 군인의 사망 구분과 다른 제도가 별개의 것이어서 각 기관에 따라 서로 다른 결정을 하는 것도 가능하다⁶¹⁾고 하고 있지만, 군인의 사망 구분이 어떻게 되는냐는 다른 예를 결정하는 출발점이 되는 게 현실이다. 아무리 다른 취지를 가지는 제도이고 그 결정 기관도 다르기 때문에 서로 의존하는 것이 아니라고 하지만 국가기관의 결정이 일관성을 가지려면 각 제도가 연결되고 상호의존적이지 않을 수 없기 때문이다. 대체로 사망 구분이 전사, 순직I형에 해당하면 국가유공자가 되고, 순직II형으로 분류되면 70% 정도는 국가유공자가 된다. 순직 III형의 경우에도 75% 정도는 보훈보상 대상자가 되지만 나머지 25%는 아무런 예를 받지 못하게 된다.⁶²⁾ 이처럼 군의 사망 구분은 이후에 이뤄지는 보훈심사과정에서 상당히 큰 비중을 차지하는 결정이라고 할 수 있다. 이처럼 군인의 사망 구분은 단지 군 내부적인 행정사무처리에 지나지 않는 것이라고는 할 수 없다. 이는 토지 지목변경신청의 경우⁶³⁾와 유사한 면을 가진다.

60) 대법원 2017. 9. 21. 2017두42514 [순직비해당결정처분취소]의 원심(대전고법 2017. 4. 6. 2016누10976)은 “심사위원회의 ‘순직해당결정’을 받으면 사망일로 부터 5년이 경과하여 소멸시효가 완성되었다라도 국방부가 사실상 사망보상금을 지급하고 있거나, 실무상 별도의 심사 없이 국립묘지 안장 대상자 또는 특별진급 대상자로 인정된다는 등의 이유를 들어, 이 사건 통보가 항고소송의 대상인 처분에 해당한다”고 판단하였다.

61) 대법원 2017. 9. 21. 2017두42514 [순직비해당결정처분취소]은 “망인이 국가유공자나 보훈보상대상자, 사망보상금 지급 대상자, 국립묘지 안장 대상자에 해당하는지 등은 각 관련 법령에 따라 관할 행정청이 독자적인 심사 및 판단과정을 거쳐 결정하고, 참고자료에 불과한 심사위원회의 사망구분에 기속되어야 한다고 볼 법적 근거가 없다”고 하고 있다.

62) 위원회, 군복무 관련 순직·국가유공자 제도개선 연구, 2022, 136쪽.

63) 대법원 2004. 4. 22. 2003두9015 전원합의체 판결 [지목변경신청반려처분취소 청구각하취소] 은 “지목은 토지에 대한 공법상의 규제, 개발부담금의 부과대상, 지방세의 과세대상, 공시지가의 산정, 손실보상금액의 산정 등 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 영향을 미치고, 토지소유자는 지목을 토대로 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 되는 점 등을 고려하면, 지목은 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실제적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있으므로 지적공부 소관청의 지목변경신청 반려행위는 국민의 권리관계에 영향을 미치는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 것”이라고 하였다.

특히 군인의 사망사건에 대해서는 유족이나 시민 등 군 외부의 관여가 어려운 것이 현실이다. 최근 군사법원법의 개정⁶⁴⁾에 따라 사망사건이나 일부 범죄의 경우 군사경찰이 아니라 경찰에서 수사하게 되는 등의 변화가 있지만 유족들이 사건에 관한 조사에 참여하거나 충실한 설명을 듣는 등 사건 관련 정보를 얻기가 쉽지 않다. 이러한 법률 시행 전에 발생한 사건의 경우는 더욱 그렇다. 그 결과 군에서 아무리 충실한 조사를 하더라도 유족이나 시민의 지지를 받기가 쉽지 않다. 유족들이 싸워가면서 자료를 수집하지 않으면 군의 조사결과를 뒤집기는 매우 어렵다. 그리고 이렇게 하여 쌓인 조사결과가 군의 사망 구분과 보훈처의 국가유공자 결정의 주된 자료가 된다. 유족이 스스로 자료를 수집하지 못하면, 군의 조사자료가 사망 구분과 국가유공자 결정의 유일한 자료가 된다. 유족에게 불리한 처분이 이뤄진 자료의 수집을 유족의 참여나 관여가 배제된 채 군이 스스로 한다는 점은 헌법상 적법절차 원리에도 위배되는 면을 가지고 있다. 일정 정도는 가해자이거나 복무의 안전에 관한 관리·감독 책임이 있는 군이 이해관계가 있으면서도 사망사고의 일차적인 조사당사자가 되어 자기 사건에 관하여 스스로 판단을 하는 지위에 서게 되는 결과가 되기 때문이다.

앞에서 본 바와 같이, 군의 사망 군인에 대한 사망 구분이 권리 의무 관계에는 영향을 미치지 않고 단지 군 내부의 행정적 처리에 그치는 것이 아니라는 점, 유족의 참여가 배제된 채 또는 어려운 채 군 내부에서 주로 조사한 자료에 의하여 결정이 내려지는 것은 유족이 참여할 여지가 없이 군이 작성한 자료만으로 유족에게 불이익한 처분이 이뤄진다는 점에서 적법절차에 위반되는 면이 있어 개선이 필요하다.

순직을 I, II, III형으로 세분하는 사망 구분 등에 관하여 제도 변화가 필요하다. 군이 군인의 사망사고에 관하여 사망 구분을 일차적으로 하되 이에 대해 유족이 이의를 제기하면 이에 대해서는 군으로부터 독립된 기구가 조사하여 이를 바탕으로 사망 구분을 다시 심사할 필요가 있다. 장기적으로 이를 담당하는 상설적인 기구가 필요하다.⁶⁵⁾ 순직을 I, II, III형

⁶⁴⁾ 군사법원법[시행 2022. 7. 1.] [법률 제18465호, 2021. 9. 24., 일부개정]

⁶⁵⁾ 군인 순직심사기구 이대로 좋은가(2014. 5. 1.) 김광진 의원실 주최 심포지움 자료집.

으로 구분한 것도 적절하게 정비할 필요가 있다.

3. 조직 구성과 운영의 문제점

위원회는 5년 동안 활동하는 한시적 기구로 설립되었다. 대통령 소속(특별법 제3조)이지만 직무수행에서 독립성이 인정된다(제9조66)). 기관의 실제 운영에서도 독립성은 잘 보장되었다. 따라서 위원회 구성원의 자질과 직무수행의 성실도와 내용에 따라 성과가 냉정하게 평가될 수 있을 것이다.

위원회는 특별법 시행령상 공무원 정원 84명으로 구성되었고, 여기에 비상임 위원과 전문위원 등 기간제로 임용된 직원 등을 포함하면 110명 정도의 인원이 조사활동과 이에 대한 보조적 역할을 하고 있다. 검찰과 경찰에서 조사관으로 각각 15명씩이 파견되고 국방부(공무원 3명과 현역 군인 9명), 행정안전부, 국가보훈처, 방송통신위원회에서 소수 파견된다. 위원회와 같은 한시적인 소규모 조직의 구성과 운영에서 다음과 같은 점은 앞으로 참고하여야 할 것이어서 여기에 적어두고자 한다.

첫째, 한시적 기구로 구성되다 보니 조직 구성과 보직이 매우 경직적이다. 위원을 포함하여 사무국장, 과장이나 팀장으로 임용되면 위원회 활동 기간 내내 같은 직위를 유지한다. 이는 짧다면 짧은 기간 동안 부여된 과업을 안정적으로 수행하기 위해서 효과적인 방식이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 안정성은 다른 한편으로는 안이함과 타성의 문제를 낳을 가능성이 있다. 아무리 한시적이라도 5년 정도의 기간 동안 변함없이 같은 직위와 보직에서 활동하도록 하는 게 적절한지는 의문이다. 그만큼 구

66) 제9조(위원의 직무상 독립과 신분보장) ① 위원은 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하고 독립하여 그 직무를 수행한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 신체 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 경우

2. 금고 이상의 형의 선고가 확정된 경우

③ 위원이 제2항 제1호에 해당하는 경우 재직위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결을 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 면직한다.

④ (생략)

성원 선발이 신중하고 엄격하여야 하며, 조사관 임용 시 능력이 충분히 검증되어야 할 필요가 있다.

둘째, 인사관리의 경직성 문제이다. 위원회 안에서 직원의 승진, 배치 전환 등이 거의 불가능하다. 직급별 인원이 특별법 시행령에 정해져 있고, 조사와 비조사 인원의 자격요건이 다르고 임용시부터 보직이 지정되기 때문이다. 과장(별정 3급 또는 4급)이나 팀장(별정 5급)의 수가 제한적이고 대부분 같은 직무를 수행하다 보니 배치전환을 하는 것도 어렵다. 조사를 위하여 임용된 과장이나 팀장(조사관)을 비조사 부서로 배치전환하는 데도 제약이 따른다. 당초 임용자격에 차이가 있기 때문이다. 조직 내에서 승진을 하는 것도 불가능하다. 당초 특정한 직위로 기간을 정하여 임용되었으므로 계약기간 내에서 예정된 직무를 수행하게 된다. 직무수행을 잘하고 좋은 평가를 받아도 성과급 지급에 영향을 미칠 뿐 기관 내 승진은 안 된다. 예를 들어, 과장 자리가 공석이 될 경우 팀장 가운데서 승진하지 않고 다시 공모하여 과장을 임용하게 된다. 팀장이 과장에 임용되면 팀장은 다시 충원될 때까지 공석이 된다. 인사혁신처와 협의하고 공개모집 공고와 서류 전형과 면접 등을 거치면 임용에 3개월은 족히 소요된다. 예를 들어, 직원 4명이 공석이어서 다시 채용된다면 실제 1년 동안 1명의 직원이 공석상태인 것이 된다.

셋째, 조사관의 구성이 이원적(二元的)인 것도 경우에 따라서는 갈등과 마찰의 요인이 될 수 있다. 이미 수사경험을 충분히 가지는 경찰과 검찰 파견 조사관들을 조사에 활용하여 업무수행의 능률을 꾀하고자 하는 취지로 이해된다. 파견직원들이 검찰이나 경찰의 인사철에 맞춰 복귀하고 파견되므로 업무공백이 최소화될 수 있도록 하여야 한다. 검찰이나 경찰에서 파견된 조사관의 경우 수사에 특화되어 범죄의 수사와 사건의 조사의 차이점을 인식하고 이를 조사에 잘 녹여내기까지 상당한 시일이 소요되기도 한다. 별정직 조사관의 경우 임용 후 급하게 업무에 종사하게 되어 조사관에 대한 체계적인 교육과 훈련이 이뤄지지 않은 점도 아쉽다. 대개 선임 조사관이 후임과 짝을 이뤄 활동하면서 노하우를 전수하는 방식으로 사건 중심으로 필요한 교육을 하게 되어 넓은 범위에서 배우고 가르치는 시스템이 정착되지 못한 것도 아쉬움이 있다.

넷째, 공무원이면서도 신분보장이 제한적이라는 점도 지적되어야 한다.

위원회가 한시기구이고 임용기간이 위원회 존속기간 동안이라는 점을 알고 계약을 했다지만, 그만큼 불안정적인 계약기간 때문에 이직(離職)이 그리 드물지 않다. 특히 위원회 활동기간 종료시점이 다가올수록 이직하는 직원의 수도 증가할 가능성이 있다. 2023년 2월에는 각기 다른 날짜에 서로 다른 사유로 4명이 사직하였고, 4월 말에도 1명이 사직하였다. 다른 기관에 취직하는 경우가 대부분인데, 1~2년 단위로 재계약이 가능한 곳으로 가기도 한다. 위원회에서보다는 오래 근무할 수 있기 때문이다.

앞에서 지적한 문제는 한편으로는 조직의 안정성과 사무처리의 효율성 및 관점의 다양성을 위한 것이기도 하다. 따라서 단점의 여지를 없애고 장점이 발현될 수 있도록 할 필요가 있다. 위원회 활동 종료 이전에 사전조사가 잘 마무리되고⁶⁷⁾, 군사망사고 진상규명을 위한 국가기관의 활동이 계속될 필요가 있다.

V. 마치며

군인이 죽음에 가까이 있다고 해도 군인이 죽음을 피할 수 없는 것은 아니다. 사고 발생을 피하기 위해 좀 더 주의를 기울이고, 병력관리에 관한 제도를 바꾸거나 잘 운용하였더라면 피할 수 있는 사고가 적지 않다. 국방의 의무 이행을 위하여 입대하였다면 마땅히 건강한 몸과 마음으로 집에 돌아올 수 있도록 하여야 할 것이다. 전쟁을 치르거나 위험한 훈련을 하다가 사망한 경우뿐 아니라 복무기간 중 사망한 경우는 망인의 사망원인을 명확하게 밝히고 죽음에 상응하는 적절한 예우를 다하여야 할 것이다. 그동안 군이 폐쇄적이고 그만큼 사인을 감추거나 왜곡한 경우가 적지 않아 국민과 유족의 불신을 받고 있으며, 이러한 사고처리방식은 사

67) 한시적 조직에서 겪는 이러한 문제점은 다른 한시적 기구의 경우에도 다르지 않다. 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회, 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회 운영 백서: 완전한 진실, 온전한 치유, 안전한 나라(2022. 9. 1.), 386-397쪽에 실린 “2. 위원회 운영 관련 문제와 개선방향”에서도 같은 문제를 지적하고 있다.

망의 책임을 유족에게 전가하여 오래도록 유족에게 고통을 주고 있는 실정이다.

군인의 사망원인을 명확하게 밝혀 망인과 유족의 명예를 회복할 뿐 아니라 이로써 군인의 명예를 확보하고자 만들어진 군사망사고진상규명위원회의 활동기간이 곧 종료된다. 위원회의 사건 접수와 조사활동 등을 살펴보면, 앞으로 군인의 사망사고에 대한 조사활동이 계속되어야 하는 필요가 더욱 절실하다. 위원회 활동종료에 즈음하여 위원회는 군인의 사망사고를 초래하는 원인을 찾아 군의 여러 제도를 개선할 것을 권고할 예정이다. 국민 가운데 군과 무관한 사람이 없으므로 군인의 인권보장을 강화하는 것은 모든 국민의 인권보장의 수준을 한 단계 높이는 데 기여할 것이다.

<참고문헌>

- 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회, 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회 운영 백서: 완전한 진실, 온전한 치유, 안전한 나라, 2022. 9. 1.
- 군인 순직심사기구 이대로 좋은가(2014. 5. 1.) 김광진 의원실 주최 심포지움 자료집
- 육군본부 의무감실, “병사자에 대한 의학적 소견(1996. 11. 30.)”
- 군사망사고진상규명위원회, 제8차 조사활동보고서, 2022. 11. 30.
- _____, 군복무 관련 순직·국가유공자 제도개선 연구, 2022.
- 송기춘, “전투경찰제도 폐지론”, 민주주의법학연구회, 민주법학 제30호, 2006, 133-163쪽
- _____, “군인의 죽음과 사회통합을 위한 공법적 과제”, 한국공법학회, 통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제(2021 한국공법학자대회 자료집) 제2권, 2021, 569-589쪽
- 한상미/송기춘, “1950년대 군(軍)의 이른바 ‘후생사업’의 한 단면: 군사망사고진상규명위원회 진정사건 조사자료를 중심으로”, 법과사회이론학회, 법과 사회 제71호, 2022. 10, 43-91쪽

<Abstract>

The Achievements, Limitations, and Task of the Investigative Activities of the Presidential Truth Commission on Deaths in the Military

Song, Ki-Choon

Chairperson of the Presidential Commission on Deaths in the Military
Professor, School of Law, Jeonbuk National University

The Presidential Truth Commission on Deaths in the Military is an institution under the direct jurisdiction of the President established by the Special Act for the Investigation of the Truth Behind Deaths in the Military. Petitions are filed to the Commission by bereaved family members or persons who knows relevant facts about an accident or incident in which there is considerable reason to suspect that the cause of death is suspicious. In addition, if there are suspicious circumstances surrounding a death in the military that occurred prior to September 13, 2021, the Commission may conduct an ex officio investigation by decision. The duration of the Commission is 5 years, from September 14, 2018 to September 13, 2023.

This article intends to evaluate the fact-finding activities conducted by the Presidential Truth Commission on Deaths in the Military, pointing out the limitations of the system and suggesting future tasks for the government.

By the end of June 2023, the Commission completed investigations of 1,833 out of 1,843 cases, including 1,787 complaints filed by bereaved families and 56 cases initiated by ex officio investigations, and it plans to complete investigations on all of its cases by the end of July. The Commission conducts an investigation after receiving a petition from the bereaved family. However, there's a limitation in that this system focuses on

resolving cases in which there is a dispute with the military over the cause of death, rather than focusing on the proper treatment of soldiers who died during military service. This is especially true for old cases in which there are no bereaved family members or colleagues to file complaints, so the Commission's investigation is limited as a result. Additionally, due to the fact that it is a temporary organization, there are restrictions on the Commission's *ex officio* investigative abilities.

There are about 39,000 soldiers who have not been given veteran benefits. The state needs to actively step in and reexamine the deaths in the military by modifying evaluation criteria so that even without a petition by the bereaved family these cases can be put forward and resolved. This is the first step towards proper respect for these veterans' sacrifice for and dedication to the community.

Key phrases: Deaths in the Military, The Presidential Truth Commission on Deaths in the Military, Complaints Filed by the Bereaved Family, Military Personnel Management Act, Persons in Military Service Who Die in Line Duty, *ex officio* Investigation