인권정보자료실
CPe1.42

제주4·3 진상규명의 현단계와 과제

-<제주4·3진상조사보고서>를 중심으로-

일시: 2003년 9월 4일(목요일) 오후 2시 30분
장소: 서울 국가인권위원회 11층 배움터2

주관단체
제주4·3진상규명·명예회복추진 범국민위원회(**상임대표 김찬국, 강만길, 고재식**)
재경 제주4·3희생자및피해자유족회(**공동대표 부청하, 김칠중, 이순자, 허상수, 강종호, 김익태**)
제주4·3연구소(**소장 강창일**)
제주4·3사건 희생자유족회(**회장 이성찬**)

CPe1.42

공동주최 단체

민족민주열사 희생자 추모(기념) 단체연대회의, 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명과 명예회복을 위한 범국민위원회, 학술단체협의회[한국정치연구회, 한국산업사회학회, 한국사회경제학회, 한국언론정보학회, 민주주의법학연구회, 한국사회과학연구소, 한국농어촌사회연구소, 시민환경연구소, 한국여성연구회, 한국공간환경학회, 한국철학사상연구회, 서울사회과학연구소, 한국교육연구소, 역사문제연구소, 한국역사연구회, 역사학연구소, 한국도시연구소, 동아시아역사연구회, 민족문학사연구소, 한국산업노동학회, 사월혁명연구소, 문학예술연구소(21개 단체)], 민주사회정책연구원, 민주화운동기념사업회 연구소, 대구사회연구소, 통일불교연대, 제주지역 시민사회단체[반부패국민연대제주본부, 백조일손유족회, 전국교직원노동조합제주지부, 전국농민회총연맹제주도연맹, 전국민주노동조합총연맹제주도본부, 제주경제정의실천시민연합, 제주여민회, 제주주민자치연대, 제주참여환경연대, 제주환경운동연합, 한국민족예술인총연합제주도지회, 제주YMCA, 제주YWCA(13개 단체)]

토론회 순서

사회 : 김인걸 교수(서울대 국사학과)

<주제1> 보고서를 통해 본 제주 4·3의 진상과 성격

발제: 허상수 교수(성공회대 사회문화연구원)
토론: 정병준 교수(목포대 역사문화학부)

<주제2> 인권과 과거청산의 측면에서 본 보고서의 성과와 한계

발제: 이재승 교수(국민대 법대)
토론: 김도균 교수(서울대 법대)

<주제3> 제주4·3의 역사적 성격에 비추어 본 보고서의 성과와 한계

발제: 박태균 교수(서울대 국제지역연구원)
토론: 정근식 교수(서울대 사회학과)

<주제4> 4·3진상규명운동의 향후 과제 : 특별법 개정의 필요성과 방향을 중심으로

발제: 임재홍 교수(영남대 법학과)
토론: 염규홍 팀장(의문사진상규명위원회 보고서팀)

<종합토론>

목차

정부 보고서를 통해 본 제주4·3사건의 진상 (허상수) ---------- 1

인권과 과거청산의 측면에서 본 『4·3보고서』의 성과와 한계 (이제승) ---------- 40

4·3의 역사적 성격에 비추어 본 보고서의 성과와 한계 (박태균) ---------- 54

4·3진상규명운동의 향후과제: 특별법 개정의 필요성과 방향을 중심으로 ---------- 62

정부 보고서를 통해 본 제주4·3사건의 진상[1)]

記憶을 잊은 사람은 屍體나 마찬가지입니다. 지배자들은 사람들의 기억을 뿌리째 없애 버리고 죽음에 한없이 가까운 忘却으로 몰아냄으로서 우리들을 기억이 없는 시체와 마찬가지로 취급하고 그렇게 만들어 왔습니다.

金石範. 1998. 8. 21.

허상수* (성공회대학교 사회문화연구원 교수)

I. 서언 : 평가의 원칙과 기준

1. 진상조사보고서 채택의 역사적 의미와 성과

'새로운 질서'를 위한 민주주의는 구질서의 해체로부터 잉태한다. 만약 구체제(Ancient Regime)의 역사적 과오와 실책에 대한 청산작업이 없다면 민주주의는 유지될 수 없다. 만약 과거청산이라는 산고가 없이 민주주의라는 신생아의 탄생을 기대한다면 종자가 없는 무성생식의 정치가 되고 만다. 따라서 사회성원들이 과거의 기억으로부터 멀어진다면 시민의 삶은 척박함을 면하지 못할 것이다. 왜냐하면 망각은 민주주의의 큰 적이기 때문이다. 억압과 금기는 '망각의 정치'를 통해 살아남은 자에게 끊임없이 기억의 타살을 획책하고, 자기검열은 기억의 자살, 즉 침묵과 절망, 좌절과 포기를 강요한다. 사건의 진상은폐와 규명작업의 봉쇄는 망각을 강요하는 권력의 크기와 집권기간 만큼 연장된다.

그리하여 살아남은 자의 필사적인 '기억의 정치'가 시작된다. 기억투쟁은 인권과 평화를 위한 시금석이다. 진상규명운동은 기억의 정치와 민주주의 투쟁을 위한 최소한의 접근수단을 제공한다. 남한이나 북한, 그 어느 체제에도 정주하지 못한 조선인 작가 김석범의 명징(明澄)한 지적은 정치적인 차원을 넘어 차라리 인간적인데 주목한다. 아무리 먼 과거사일지라도 '흡혈귀와 같은 사람의 탈을 쓴 악마'과 불의에 대한 징치(懲治)와 분노는 거두어들일 수 없다.

지난 2003년 3월 29일, 제주4·3사건진상규명및명예회복위원회(위원장 국무총리 고 건)의

---

1) 이 글은 제주4·3진상규명및명예회복추진범국민위원회 정책기획위원회의 토론을 기초로 정리한 것이다. 이 작업에 참여한 양한권, 박찬식, 김찬수, 현승은, 부상일, 김윤희, 오영택, 강 건 등의 진지한 주장에 대하여 감사드린다.

* 제주4·3진상규명및명예회복추진범국민위원회 정책기획위원장

「제주4·3사건진상조사보고서」의 채택은 매우 중대한 역사적 의미를 지닌다(이하 '정부보고서'라고 약칭한다). 그리하여 지난 반세기 이상 제주도민(濟州道民)을 짓눌러 왔던 '暴徒, 폭도'라는 오명(汚名)과 제주섬(濟州島)를 '빨갱이 섬'이라고 호명(呼名)하여 왔던 불명예(不名譽)를 씻을 수 있게 해 주었다. 이제 섬사람들에 대한 가해자(加害者)들의 '충격과 공포'가 사라지게 되었다. 이 보고서에 따르면 제주4·3사건은 '국가 공권력에 의한 인권침해' 사건으로 규정되었다. 이것은 반공규율사회 형성이후 백성들을 구속하여 왔던 냉전 시대의 고단하고 불편했던 삶의 중대한 변화이며 민주주의의 발전이 아닐 수 없다.

그 성과는 첫째, '대규모의 중대한 인권침해(유린)' 사건에 대한 정부 차원의 위원회에서 공식 의결된 진상조사보고서라는 데 있다. 이 보고서가 갖는 公式性(Officiality)은 기존의 다양한 논의 결과를 집대성함으로써 55년 동안 이 사건에 대하여 가해졌던 '왜곡과 기만, 은폐와 허위'를 극복하려는 공식적 작업이 개시되었음을 웅변적으로 보여준다라고 지적할 수 있다.

둘째 시민사회단체와 언론이 전개해 온 다양한 진상규명운동과 사회적 투쟁의 성과가 하나의 '사회적 노획물'로서 자리를 잡게 되었다는 점이다.

셋째 이 정부 보고서의 채택으로 인하여 제주4·3사건이라는 엄청난 미증유(未曾有)의 비극에 대한 여러 가지 해결 가능성, 예컨대 '용서와 화해, 공존과 상생'의 제도화를 위한 접근 가능성을 모색하는 작업이 비로소 이루어지게 되었다는 점이다.

넷째, 이 정부 보고서는 관련 사건 처리과정에서 정부 최초로 공식 채택하는 진상조사보고서이다. 따라서 이 정부 보고서의 신뢰성과 타당성은 이후 과거청산작업의 시금석이 될 것이다.

2. 평가의 원칙과 기준

쥬아네 보고서에서 정리된 바와 같이 피해자들은 '진상을 알 권리, 기억을 할 권리, 피해배상을 할 권리'가 있다. 더 나아가 인도에 반하는 범죄에 대해서는 공소기간의 제약을 받지 않고 가해자를 처벌하라고 요구할 권리가 있다. 그래서 이 정부보고서를 평가하는 데 취해야 할 기본원칙은 다음과 같다.

첫째, 아래로부터의 시각을 견지해야 한다. 그래야만 도민의 입장, 피해자의 처지, 시민과 민중의 관점 등에서 새로운 시각을 통해 보고서를 바라볼 수 있다. 왜냐하면 새로운 역사의 정립을 위해서는 삶의 주체의 시각에 입각하여야 하기 때문이다. 과거청산작업은 단순한 과거사를 운위하는 것을 벗어나야 한다. 역사 서술을 위한 주체의 원칙은 미래지향의 시각을 견지하여야 한다.

둘째, 사실 발견(실체 규명)의 원칙을 지켜야 한다. 즉 육하원칙(六何原則: 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 왜 하였나)에 입각하여 보고서가 검토되어야 한다. 특히 '왜, 어떻게' 그런 일들이 연속하여 발생하게 되었는지 질문해 보아야 한다. 이데올로기적 편견과 이해 당사자들의 자기 편의주의(便宜主義) 방식의 사건 이해와 해석은 사건의 실체를 규명하는데 가장 큰 걸림돌이 되어 왔다. 정부 각료와 시민사회 단체, 학계 인사 중심의 진상규명위원회에서 중시해야 할 이 작업원칙은 정치적 중립성과 과학적 객관성, 절차적 투명성에

의해 보장되어야 한다.

셋째, 역사적 입장에 서서 고찰되어야 한다. 즉 장기적 안목에서 파사현정(破邪顯正)의 자세를 견지해야 한다. 역사적 진리는 상대적일 수 있다. 진리불변(眞理不變)의 입장도 가능하다. 이런 전제하에 가능하다면 분단이후 시대의 역사인식을 갖고 평가되어야 한다. 즉 '옳은 것은 옳다'고 평가하고, '그른 것은 그르다'라고 지적함으로써 사건의 본질적 성격을 규명하고 유사 사건의 재발을 방지하며 그 책임 소재를 분명하게 밝혀보자는 입법 취지를 상기해야 한다. 그리하여 희생과 피해에 대한 조사를 기초로 하여 역순으로 거슬러 올라가면서 사건의 발생배경, 발발, 전개과정 및 사후 처리 과정에서 직·간접적 개입과 간섭에 대하여 관심을 가지고 진상조사보고서 서술이 진행되어야 한다. 즉 진상규명작업을 통하여 가해주체와 피해당사자 등을 식별해야 한다.

넷째, 정명의 원칙과 자주적 원칙을 유지해야 한다. 정명(正名)은 용어 자체가 시사하듯이 있는 그대로 사실에 근거하여 올바른 이름을 붙이고 불러야 한다. 여기에는 국내적 변수와 국제적 변수, 정치경제적 요인, 물리적이고 군사적인 요인, 사회문화적 요인을 동시에 검토해야 한다.

앞서 말했듯이 이 정부 보고서는 지배자들이 강요하는 '망각의 정치'에 대항하는 '기억의 정치'의 산물이다. 그러나 바로 그런 이유로 정부 보고서는 보고서를 낳은 시대의 제약을 벗어나지 못하는 한계를 지니고 있다. 실제로 정부 보고서의 모태인 제주4·3사건진상규명및명예회복특별법(이하 제주4·3특별법이라 약칭함)은 바로 제주4·3으로부터 형성된 앙시앙레짐이 아직 완전히 해체되지 않은 시대적 제약 속에서 만들어졌다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 즉 제주4·3특별법은 제주4·3사건전후 당시 가해자의 연장에 있는 냉전·수구보수세력이 다수파로서의 기득권을 누리고 있는 정치·이데올로기적 지형 속에서, 그들의 정치적·도덕적 헤게모니가 약화되는 틈새에서 어찌 보면 '기적적으로' 탄생한 것이다. 다른 한편에서 그것은 사건 발생 반세기를 넘기고 있고 살아남은 피해자들이 육체적 생명이 다하는 시점에서 억울한 희생에 대해 최소한의 신원이라도 해야 한다는 절박감에서 나온 타협의 산물이라고 할 수 있다. 그 결과 이번의 정부 보고서는 '제주4.3'의 역사적 맥락과 의미에 대하여 온전한 평가와 자리매김을 유보할 수밖에 없는 한계를 지니고 있었다. 즉, '문명사회에서 누구도 부정할 수 없는 보편적 인권'이라는 기준에 입각한 진상규명작업이 이번 정부 보고서의 알파요 오메가인 것이다.[3]

이제 제주4·3의 진상규명에서 우리는 민간인(양민)학살과 인권의 담론을 넘어설 때가 되었다. 수난의 역사를 넘어 항쟁의 역사로, 즉 통일 민족국가 건설을 위한 투쟁과 억압에 대한 저항의 역사로서 그 진상이 규명되고, 역사 속에 당당하게 자리매김되어야 한다. 우리는 이 점을 재삼 확인하면서도, 여기에서는 정부 보고서를 보고서 자체의 내재적 논리, 즉 인권이라는 기준에 입각하여 보고서를 평가하고자 한다. 무엇보다 제주4·3 제50주년 사업으

3) 이는 진상조사보고서가 역점을 두고 있는 항목에서도 드러난다. 보고서는 다음 16가지의 핵심요소에 대한 진상을 규명하는 데 역점을 두었다고 밝히고 있다:
① 사건 발생이후 50여 년의 진상규명 역사, ② 제주4·3사건의 정의, ③ 제주4·3사건의 배경과 발발원인, ④ 남조선노동당의 개입범위와 역할, ⑤ 무장대의 조직과 활동, ⑥ 서북청년단의 개입범위와 역할, ⑦ 사망자 숫자, ⑧ 가해자 통계구분, ⑨ 무장대에 의한 피해, ⑩ 토벌대에 의한 피해, ⑪ 집단피해 마을 및 물적 피해, ⑫ 군법회의의 적법여부, ⑬ 계엄령의 집행문제, ⑭ 집단살상 지휘체계, ⑮ 미군의 개입과 역할, ⑯ 연좌제 피해 (정부보고서, 2003: 31-2).

로부터 시작하여 특별법 제정에 이르기까지 제주4·3진상규명및명예회복추진범국민위원회를 포함한 제주4·3운동의 주체들 스스로가 인권기준에 입각한 진상규명과 명예회복을 우선적인 요구로 제기해 왔다. 그러므로 바로 그 기준으로 보고서의 성과와 문제점들을 평가하는 것이야말로 제주4·3진상규명의 한 국면을 책임있게 매듭짓는 것이라는 판단에서이다.

먼저 II절에서는 보고서 자체에 수록된 진상규명의 성과들을 토대로 해서 제주4·3의 진상을 재구성해 볼 것이다. 그 이유는 그 동안 민간 차원에서 진행되어온 진상규명운동의 성과와 새로운 자료 발굴과 구술 증언 등을 통해 제주4·3의 진상에 대한 사실적 접근에서는 상당한 성과가 있었음에도 불구하고, 정작 보고서의 기술에서는 정치적·이데올로기적 지형 속에서 굴절된 대목이 적지 않다는 판단에서이다. 특히 보고서의 결론에 해당하는 '요약' 부문에서 진상조사의 성과가 심각하게 굴절되고 손상된 점에 대해 문제를 제기하지 않을 수 없다.

다음 III절에서는 보고서에서 사실에 비추어 용어와 기술상에서 문제가 될 만한 지점들과 명확하게 기술되어야 함에도 누락된 '가해자와 그 책임 문제'를 집중적으로 검토하고자 한다.

II. 보고서를 통해서 밝혀진 제주4·3의 진상과 성격

1. 피해 사실

이 사건의 이해관계와 갈등은 여러 가지 측면(五重的 部面)을 가진다. 첫 번째 국제적 이해관계와 갈등이다. 아메리카 합중국과 소비에트연방으로 상징되고 있었던 국제적 정치역학 관계가 당시 상황을 더욱 꼬이게 하는 구조적 변수였다. 자본주의와 공산주의, 개인적 자유주의와 사회주의 블록의 이데올로기적 충돌이 시작되어 첨예하게 파열음을 내고 있었다. 전후 세계무대에 새로운 강자로 부상한 아메리카는 또 다른 강자로 나오려는 소비에트와 체제경쟁을 벌여야 했다. 이런 정치군사적, 이념적 격돌은 불가피하게 전후 보상 등 처리문제, 평화와 인권 존중, 새로운 국제기구의 창설과 무관하게 진행되어 갔다.

둘째, 재조선 미 군정과 친일 경력의 관리, 재조선 미군정 경찰과 국방경비대을 한 축으로 하고, 독립운동 경력자, 귀환 동포, 대다수 조선 민중을 다른 한 축으로 하는 양대 집단 간의 조화되기 어려운 이해관계가 형성되고 있었다. 미 군정은 해방자(liberator)의 모습으로 선을 보였으나 점차 압제자(oppressor)의 얼굴을 드리웠다.

셋째, 전국적 차원에서 또는 중앙정치의 차원에서 이승만을 한 축으로 하는 남조선 단독정부 수립 추진파와, 김구와 김규식 뿐만 아니라 다른 정당과 사회운동단체 들까지 포함된 통일정부 추진그룹간의 갈등이 비등하고 있었다. 중요한 분쟁의 계기는 신탁통치 반대파와 찬성파의 대립으로 시작되었다.

넷째, 중앙 정부와 지방 정부, 지역 사회 내에서의 정치적 역학관계에서 균열이 일어나고 있었다. 전염병 만연, 미곡 수집, 무역 규제와 관리들의 모리행위, 공권력의 폭력적 행사 과정에서 주민조직과의 충돌이 발생하였고 시민사회내에서 정치적 입장의 차이로 폭력이 교

환되었다. 점령군 당국은 폭력사태의 수습에 일방을 포섭하고 지원하면서, 다른 일방을 견제하고 배척함으로써 편파적 지배정책을 집행하였고 정국 안정화에 실패하였다.

다섯째, 일반 민중과 이데올로그(ideologue)나 혁명 엘리트 사이에, 정치적 집단 안의 분파간에 정서적, 이념적 또는 세대 분화와 세대갈등과 함께 정세 인식과 대처방식에서 미묘한 견해차이를 드러내고 있었다. 즉 조직내의 온건파와 강경파, 평화적 대응론과 비평화적, 군사적 대응론이 경합을 벌이면서 결국 후자가 득세하였고, 이들에 의해 국면이 주도되면서 파국을 재촉하였다.

따라서 이런 이해관계의 착종(complex of interests)은 지배진영의 위기 관리와 갈등 해결에 많은 변인과 복선을 제공하고 있었다. 그러나 이 시기 유일한 합법정부이며 최대의 정보와 자원을 장악하고 있던 미 군정은 한편으로 '속수무책'과 '수수방관'으로, 다른 한편으로 '강경진압'과 '비효율적인 군사작전 중심'의 접근으로 효율적인 대응에 미숙하거나 실패를 반복하고 있었다. 대책이 있었다면 '공산주의자 척결' 만을 전가의 보도처럼 삼고 이를 달성하려고 진력하였다는 점이다. 그것은 민중들의 희생과 피해를 막거나 줄이는데 기여하지 않고 희생을 더 많게 하거나 상처를 더 깊게 하는데 보탬이 되었을 뿐이다. 이들의 무의사결정은 단일한 가치 추구와 안전한 결정을 특징으로 하며 폭력과 권력의 행사, 편견의 동원, 유일 무이한 규범과 규칙의 강요를 내용으로 하고 있다.

이 사건 '진압작전'에서 군인은 180명 내외, 경찰은 140명의 전사라는 피해를 입었다. 이들은 모두 국가의 보훈대상이 되었다. 서청, 대청, 민보단 등 우익단체원 중 639명이 희생되어 이들 민간인들도 '국가유공자'로 정부의 보훈대상이 되고 있다(정부보고서, 2003: 579). 이들은 대한민국 건국과정에, 특히 이승만 정권의 창출과정에 적극 참여하여 국민의 안전과 질서 유지에 협력한 대가로 목숨을 바치게 되었고, 당연히 정부에 의해 명예를 지킬 수 있었으며 법의 보호를 받아왔다. 이 가운데 희생자의 일부 유족들이 정부에 명예회복을 신청한 사례가 적지 않다고 한다. 그들은 무슨 생각을 하였던 것이기에 어떤 명예회복이 더 필요하였던 것일까 궁금하지 않을 수 없다.

그러나 민간인 피학살 희생자와 그 유족들은 반공극우사회의 정치적 제물이 되어 55년간 오명과 불명예를 안고 숨죽여 살아 왔다. 제주4·3사건진상규명및명예회복특별법 제정이후 제주4·3사건진상규명및명예회복위원회에 신고된 사망, 실종 등 희생자 수는 14,028명이다. 아래 마을별 희생자 수를 확인해 해 보면 전도에 걸쳐 희생자를 낳았음을 파악할 수 있다. 특히 100명이상 희생된 마을이 45개리나 된다는 점이다(정부 보고서, 2003: 579). 이를 보면 북제주군 제주읍에서 노형리 512, 이호리 368명, 화북리 297명, 봉개리 280명, 도두리 264명, 오라리 247명, 삼양리 236명, 아라리 197명, 도련리 180명, 도평리 151명, 용강리 145명, 회천리 117명, 연평리 112명, 연동리 107명에 이른다고 신고하였다. 애월면에는 하귀리 259명, 광령리 168명, 어도리 132명, 금덕리 114명에 달한다. 한림면에서는 금악리 147명, 명월리 141명, 저지리 116명, 청수리 100명이나 된다고 유족들은 주장하고 있다. 조천면에서는 북촌리 462명, 함덕리 268명, 신촌리 220명, 조천리 219명, 선흘리 208명, 대흘리 125명, 와흘리 101명이 희생당하였다고 한다. 구좌면에서는 하도리 165명, 동복리 138명, 행원리 115명, 종달리 107명이 비명에 당하였다고 말하고 있다. 남제주군 서귀면에서는 서홍리에서 140명이, 중문면 강정리에서 197명, 중문리에서 108명이, 안덕면 동광리에서 205명이 너무나 이른 죽음을 재촉하였다고 하소연하고 있다. 남원면 의귀리에서는 255명이,

한남리에서는 109명이, 수망리에서는 104명이, 신흥리에서는 102명이 사라졌다고 밝히고 있다. 표선면 가시리에서는 419명이, 토산리에서는 172명이, 성산면 수산리에서는 125명이, 난산리에서는 102명이 떼죽음을 당하였다고 한다.

이밖에도 50명 이상 희생된 마을을 보면 제주읍 오등리 91명, 외도리 84명, 월평리 75명, 삼도리 73명, 해안리 71명, 이도리 66명, 용담리 57명이 역사의 제물이 되고 말았다고 한다. 애월면 장전리에서는 99명, 고성리 96명, 수산리 75명, 상귀리 73명, 소길리 68명, 납읍리 67명, 애월리와 어음리에서 각각 59명씩 사망하였다고 한다. 한림면 귀덕리에서 90명, 한림리에서 61명, 상명 리 56명, 조수리와 동광리 각각 52명이 희생당하였다. 조천면 와산리 99명, 와산리 82명, 교래리 53명이, 구좌면에서는 송당리 76명, 세화리 63명이 죽임을 당했다고 한다. 남군 서귀면에서는 토평리 87명, 서귀리 66명, 호근리 64명이, 중문면에서는 상예리 85명, 색달리 64명, 도순리 57명, 영남리 52명, 하원리 50명이, 안덕면에서는 서광리 99명, 상창리 98명, 감산리 89명, 창천리 74명, 상천리 70명, 광평리 50명이 당하였다 한다. 대정면 하모리에서는 86명, 신평리 78명, 무릉리 67명, 신도리 59명, 상모리 52명이 당하였고, 남원면에서는 남원리와 태흥리에서 각각 97명, 신례리에서 78명이 당하였고, 표선면 성읍리에서 76명이, 성산면 고성리에서 62명, 오조리에서 52명이 비명횡사당하였다고 한다. 그래서 100명 이하 50명 이상 희생된 마을 수는 50여 개에 달한다.

10명이상 희생된 마을을 보면 북제주군 제주읍 일도리 39명, 내도리 17명, 애월면 상가리 46명, 하가리 43명, 고내리 39명, 구엄리 36명, 곽지리 23명이 죽었다. 한림면 낙천리 37명, 고산리 35명, 대림리 24명, 두모리와 용수리 각각 22명, 수원리, 판포리 각각 17명, 금능리와 판포리 각각 16명, 상대리 12명이 죽었다고 한다. 구좌면 상도리 49명, 김녕리 47명, 월정리 45명, 평대리 39명, 한동리 35명, 덕천리 21명이 죽었다고 한다. 남제주군 서귀면 동홍리 44명, 상효리 41명, 하효리 38명, 신효리, 27명, 서홍리 20명, 법환리 14명이, 중문면 하예리, 회수리, 대포리에서 각각 37명이, 월평리에서 14명이 죽었다고 한다. 안덕면 덕수리 38명, 사계리 32명, 화순리 29명이 죽었다. 대정면 동일리 46명, 일과리 43명, 보성리와 안성리에서 각각 38명, 영락리 37명, 인성리 30명, 가파리와 구억리에서 각각 13명이 죽었다고 한다. 남원면 위미리에서는 40명, 하례리에서는 32명이 죽었다. 표선면 세화리에서는 46명이, 성산면 신풍리에서는 23명이, 성산리에서는 16명이, 온평리에서는 15명이, 신산리에서는 14명이, 시흥리, 신양리, 삼달리에서는 각각 13명이 돌연 죽임을 당하였다고 한다. 그래서 10명이상 희생된 마을 수는 54개리에 달하였다. 그리하여 제주섬 모든 마을에서 도살자(屠殺者)들에 의한 죽임의 대량생산(mass production of killing)이 이루어진 것이다. 10명 이하 희생자 규모를 보면 11개 마을에 이른다. 북제주군에서는 애월면 금성리 7명, 한림면 금등리 4명, 신창리 3명, 월림리 2명, 옹포리와 월령리 각 1명씩, 구좌면 연평리에서 5명이 희생되었다고 한다. 남제주군에서는 서귀면 보목리 2명, 표선면 표선리 8명, 하천리 4명이, 성산면 신천리에서 1명이 당하였다고 한다. 당시 제주도는 1읍 11면 96개리였으나 지금의 행정구역 163개별로 집계된 것이다.

<표 1> 2001년 현재 신고된 마을별 희생자 13,941명의 공간 분포

북제주군 9185명	제주읍 3,890명	노형	이호	화북	봉개	도두	오라	삼양	아라	도련	도평	용강	회천	연평
		512	368	297	280	264	247	236	197	180	151	145	117	112
		오등	외도	용담	월평	이도	건입	도남	삼도	해안	내도	일도	연동	기타
		91	84	57	75	66	62	42	73	71	17	39	107	1
	애월면 1,501명	하귀	광령	금덕	어도	장전	고성	소길	납읍	고내	곽지	구엄	상가	상귀
		259	168	114	132	99	86	68	67	39	23	36	46	73
		수산	신엄	애월	어음	하가	금성		기타					
		75	48	59	59	43	7		1					
	한림면 1,043명	금악	명월	저지	청수	귀덕	한림	상명	고산	금능	금등	낙천	대림	동명
		147	141	116	100	90	61	56	35	16	4	37	24	52
		두모	상대	수원	신창	옹포	용수	월령	월림	조수	판포	협재		
		22	12	17	3	1	22	1	2	52	16	17		
	조천면 1,841명	북촌	함덕	신촌	선흘	조천	대흘	와흘	신흥	교래	와산			
		462	268	220	208	219	125	101	99	53	82			
	구좌면 910명	하도	동복	행원	종달	송당	세화	상도	김녕	월정	평대	한동	덕천	연평
		165	138	115	107	76	63	49	47	45	39	35	21	5
		기타												
		5												
남제주군 4756명	서귀면 544명	서홍	토평	서귀	호근	동홍	상효	하효	법환	서호	보목	신효		기타
		140	87	66	64	44	41	38	14	20	2	27		1
	중문면 739명	강정	중문	상예	도순	색달	영남	하원	하예	회수	대포	월평		기타
		197	108	85	57	64	52	50	37	37	37	14		1
	안덕면 785명	동광	서광	상창	감산	창천	광평	덕수	상천	사계	화순		기타	
		205	99	98	89	74	50	38	70	32	29		1	
	대정면 600명	하모	신평	무릉	신도	상모	동일	보성	안성	영락	인성	일과	가파	구억
		86	78	67	59	52	46	38	38	37	30	43	13	13
	남원면 914명	의귀	한남	수망	신흥	남원	태흥	신례	위미	하례				
		255	109	104	102	97	97	78	40	32				
	표선면 725명	가시	토산	성읍	세화	표선	하천							
		419	172	76	46	8	4							
	성산면 449명	수산	난산	고성	오조	신풍	온평	신산	성산	시흥	신양	삼달	신천	
		125	102	62	52	23	15	14	16	13	13	13	1	

주: 마별 미확인된 신고자 87명을 포함 총 14028명 신고. 면소재지는 기재되어 있으나 마을 이름이 누락된 경우 '기타'로 처리. 정부 보고서를 참조하여 재구성.

1960년 사건 이후 처음으로 국회 조사단이 내도하여 도 의사당에서 증언 청취할 시 최초의 증언을 했던 장갑순의 말에 따르면 애월면 신엄리 자운당에서 모친을 포함하여 양민 72명이 까닭모르게 집단적으로 학살되었으므로 당시 총살 집행자는 함병선씨를 연대장으로 하는 2연대 소속 중대라고 지적하였다.[4] 그러나 상기 2001년 신고내용에 따르면 단지 48명만 신고되어 있다. 또한 1960년 6월 당시 고순화의 도 일주 조사에 따르면 고산리 300여명, 모슬포 600명, 서귀포 700명, 고성과 성산리 5,6백명, 행원리 200명이 희생되었다고 한다, 상기 2001년 신고내용보다 훨씬 많은 희생을 시사하는 점이 아닐 수 없다. 1960년 국회 조사단에 신고된 표선면 가시리의 희생자 가운데는 94세 강성부, 92세 정재병, 89세 오희백(여), 86세 오승방, 84세 정종언, 83세 오태진, 김평염, 82세 김방현(여), 80세 김춘건(여), 강팽석 제씨 등 고령자가 다수 포함되어 있었다(제주4·3연구소, 2001: 654-657). 이 점에서 보면 아직도 많은 희생자 유족들이 희생자 신고를 피해의식이나 불신 때문에 하지 않고 있거나 못하고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

따라서 정부보고서는 여러 자료와 인구 변동 통계 등을 감안하고, 미신고 및 미확인 희생자를 포함하여 잠정적으로 제주4·3사건관련 인명 피해를 25,000~30,000명으로 추정했다. 1950년 4월 김용하 제주도지사가 밝힌 27,719명과 한국전쟁 이후 발생된 예비검속 및 형무소 재소자 희생 3,000여 명도 감안된 숫자이나, 향후 더욱 정밀한 검증작업이 필요하다고 판단하고 있다(정부보고서, 2003: 578).

그리고 정부 보고서는 피해상황의 기술에서 기계적 균형을 위해 억지로 끼워 맞춘 것 같다는 인상을 지울 수 없다. 예를 들면 무장대에 의한 희생을 '집단 인명피해' 라는 것과 동일한 항목으로 분류하는 것이 과연 타당한 것인지 궁금하지 않을 수 없다. 왜냐하면 정부보고서에서 '집단 인명피해' 는 '집단살상' 즉, '집단학살' 의 순화된 표현으로 이해되고 있는데 과연 '무장대' 가 어디에서 어떤 사람들을 토벌대처럼 대규모로, 장시간에 걸쳐 '집단학살' 하였는지 의아하지 않을 수 없기 때문이다.

2. 사건의 배경과 기점

1) '제주4·3사건' 은 1947년 3월 1일의 경찰에 의한 민간인 발포·사망 사건과 그에 대한 미군정의 잘못된 대응과 가혹한 탄압에서부터 시작되었다.

사건의 배경은 '극히 복잡하고 다양한 원인이 착종되어 있어서 하나의 요인으로 설명할 수가 없다. 미군정 당시 제주도는 동북아 요충지라는 지리적 특수성, 1945년 8월 이후 급격한 인구변동, 귀환인구의 실직난, 생필품 부족, 콜레라에 의한 수백 명의 희생, 극심한 흉년 등의 악재와 함께 미군정이 주도한 미곡정책의 실패, 일제경찰의 군정경찰로의 변신, 군정관리의 모리행위 등 큰 사회문제의 발생으로 민심이 악화된 상황이었다' 는 것이다.(정부보고서, 2003: 574) 제주4·3의 배경으로는 이러한 제주도의 특수한 상황과 더불어 미소 냉전으로 가는 국제정세의 흐름, 신탁통치와 미소공위를 둘러산 좌우 대립, 좌익세력에 대한 불법화, 미국 사회의 복잡한 정치적 역학관계의 변화, 남한내 일부 정치집단의 단독정부 수

4) 제주신보 1960. 6. 7.

립 시도 등 매우 다양한 정치공학의 변수가 자리하고 있었다.

그러나 제주4·3사건의 직접적인 시발점이 되었던 것은 1947년 3·1절 발포사건이었다.

<3·1절 발포사건은 경찰이 시위군중에게 발포해 6명 사망, 8명 중상을 입힌 사건으로, 희생자 대부분이 구경하던 일반주민이었던 것으로 판명됐다. … 경찰발포에 항의한 '3·10 총파업' 은 관공서 민간기업 등 제주도 전체의 직장 95% 이상이 참여한, 한국에서는 유례가 없었던 민·관 합동 총파업이었다>(정부 보고서, 2003: 574).

<사태를 중히 여긴 미군정은 조사단을 제주에 파견, 이 총파업이 경찰발포에 대한 도민의 반감과 이를 증폭시킨 남로당의 선동에 있다고 분석했다. 그러나 사후처리는 '경찰의 발포' 보다는 '남로당의 선동' 에 비중을 두고 강공 정책을 추진했다. 도지사를 비롯한 군정 수뇌부들이 전원 외지사람들로 교체됐고, 응원경찰과 서청 단원 등이 대거 제주에 내려가 파업 주모자에 대한 검거작전을 전개했다. 검속 한달만에 500여 명이 체포됐고, '4·3' 발발 직전까지 1년 동안 2,500명이 구금됐다. 테러와 고문이 잇따랐다. 1948년 3월에는 일선 지서에서 잇따라 3건의 고문치사 사건이 발생했다. 제주사회는 금방 폭발할 것 같은 위기상황으로 변해갔다.>

요컨대 1947년 3월 1일 경찰에 의한 발포·사망사건이후 13개월 동안 제주섬에서 진행되었던 일련의 긴장과 공포, 억압과 통제가 이후 사태 악화의 모든 조건을 구성하고 있었다. 이 시기 미군정 당국이 사안의 성격을 있는 그대로 보고 수습을 시도하였다면 사태를 악화시키지 않을 수 있는 길은 얼마든지 있었다. 예컨대 미군 자체의 감찰 보고(1948. 3. 11. 넬슨 중령 감찰 보고)에 제시한 대로 일련의 건의사항이 미군정 지휘부에 의해 채택, 집행되었더라면 불필요한 물리적 마찰과 대결을 줄이거나 회피할 수 있는 길이 얼마든지 있었다.[5] 그럼에도 불구하고 미군정은 이를 외면하고 강공으로 치달았고, 그런 속에서 경찰의 탄압과 서청 등 우익청년단체의 테러, 약탈이 이어지면서 갈등과 긴장은 갈수록 격화되었던 것이다.

이렇게 볼 때 남로당에 의한 봉기는 기본적으로 자신들의 공산주의적 이념을 실현하기 위한 선제적이고 적극적인 봉기라기보다는 단선단정에 항의하고 조직을 방어하기 위한 수세적이고 방어적인 봉기로서 기획된 것이었다. 이에 대해 보고서는 "이때 남로당 제주도당은 조직 노출로 위기상황을 맞고 있었다. 수세에 몰린 남로당 제주도당 신진세력들은 군정당국에 등 돌린 민심을 이용해 두 가지 목적, 즉 하나는 조직의 수호와 방어의 수단으로서, 다른 하나는 당면한 단선·단정을 반대하는 '구국투쟁' 으로서 무장투쟁을 결정했다." 고 기술하고 있다.

물론 여기에서 무장봉기라는 전술은, 이미 좌파의 시각에서도 비판하고 있듯이 매우 어려운 장소에서 매우 위험한 시기에 별 다른 준비도 없이 시작된 것이라고 평가할 수 있다. 더욱이 이들에 의하여 저질러진 테러대상의 선택과정, 집행절차, 투쟁 명분 등은 더 많은 검토를 요구하는 대목이 아닐 수 없다. 이들 '산부대' 의 무분별하면서도 절망적인 투쟁의 실제 동기들에 대한 조사가 더 필요하다.

5) 넬슨 중령은 1948년 3월 11일 이런 조사 결과를 토대로 ① 유해진 지사 교체 ② 제주도 경찰행정에 대한 조사 ③ 미국인 경찰 고문관의 제59군정중대 임무 동시 수행 ④ 과밀 유치장 조사 등 4개항을 군정장관에게 건의했다.[1] 그러나 딘(William. F. Dean) 군정장관은 경찰고문관의 겸직 문제[1]와 과밀 유치장 조사[1] 등에 대해서는 시정명령을 내렸으나 핵심적인 민심 수습용으로 건의된 유 지사 해임 건은 승인하지 않았다. 이런 상태에서 제주4·3사건을 맞게 된 것이다.

2) 보고서는 '제주4·3사건' 의 기점이 1947년 3월 1일에 발생한 시위와 발포사건임을 재확인하고 있다. 그럼에도 불구하고 보고서의 체계와 기술내용에서 이 점을 명확하게 하지 못한 점은 오류로서 정정되어야 한다.

제주4·3특별법은 제2조 1에서 「"제주4·3사건"이라 함은 1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다.」고 하여 이미 제주4·3사건의 기점을 1947년 3월 1일로 명시한 바 있다. 그리고 보고서에서도 "따라서 제주4·3사건은 "1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여 …… 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건" 이라고 정의할 수 있다. "(정부 보고서, 2003: 577)라고 하여 그 점을 재확인하고 있다.

그럼에도 불구하고 정부 보고서는 제주4·3사건의 기점에 대한 기술상에서 중요한 오류를 범하고 있다. 예컨대 정부 보고서는 "결국 3·1절 발포사건은 '4·3으로 가는 도화선' , 곧 기점이 되고 말았다" (정부 보고서, 2003: 83)고 기술하고 있다. 이는 요약 부문에서도 그대로 반복되고 있다.(정부 보고서, 2003: 574)

'제주4·3(사건)' 은 '4월 3일의 봉기' 라는 특정한 사건을 가리키는 기호가 아니다. 다시 말해 '제주4·3(사건)' 은 1947년 3·1사건 이후 격화된 권력의 탄압(미군정/이승만 세력)과 민중의 대결, 그리고 그 과정에서 발생한 봉기와 진압, 대량학살을 포함한 인권유린 사태 전반을 가리키는 기호이다. '제주4·3 봉기' 는 그러한 대립과 대결이 격화되는 과정에서 발생한 하나의 계기점에 불과하다. 그런데 보고서는 사건 전반을 가리키는 '제주4·3(사건)' 이라는 기호와 '4월 3일의 봉기' 를 끊임없이 혼동하고 있다. 이는 '제주4·3' 이라는 기호를 해석함에 있어서 '4월 3일의 봉기' 에 대한 강박에서 벗어나지 못한 데서 비롯된다. 그 결과 정부 보고서는 "기점" 의 의미를 말 그대로 '제주4·3사건의 시작점' 이 아니라 '4월 3일 봉기의 도화선' 으로 협소하게 해석하고 있는 것이다. 이는 객관적 진상을 호도함은 물론이고 '제주4·3사건' 에 대해 "1947년 3월 1일을 기점으로 하여……1954년 9월 21일까지" 로 시간적 정의를 분명하게 한 제주4·3특별법의 입법의 취지에도 어긋난다.

이러한 혼란은 또한 보고서의 기술체계에서도 그대로 드러난다. 정부 보고서는 'II. 4·3사건의 배경과 기점' 에서 3·1사건과 그 이후 전개된 탄압과 저항을 비교적 자세히 기술하고 있지만, 이것을 4·3의 기점으로--4·3은 이 지점에서 이미 시작되었음을-- 명확히 기술하지 않고 있다. 특히 4월 3일 봉기의 결정과 준비과정을 이 제주4·3의 배경과 기점 부분에 장황하게 포함시킴으로써 혼동을 더욱 가중시키고 있다. 이는 자칫 보고서의 기술체계가 제주4·3사건이 '4월 3일의 봉기로부터 시작하여, 그에 대한 진압 과정에서 발생한 양민학살과 인권유린' 으로 보는 관점에 따라 배열된 듯한 인상을 줄 수 있다.

1948년 4월 3일의 봉기는 남조선노동당 제주도당이 자기 이념(목표)을 관철하기 위해 선제적이고 적극적으로 선택한 것이라기보다는 해방정국의 갖가지 갈등구조가 첨예화되는 가운데, 특히 1947년 3·1사건 이후 가중되는 탄압에 맞서 '생존을 위한 저항' 의 차원에서 선택된 것이다. 제주4·3의 기점을 1947년 3월 1일로 규정한 것은 바로 이 점을 확인하는 것이다. 그러므로 보고서는 3·1사건과 그에 이어진 탄압과 저항, 대립의 격화과정을 제주4·3의 기점으로 명료하게 기술하고, 남로당 제주도당에 의한 무장봉기의 결정과 준비과정

은 4월 3일 봉기를 기술하는 부분에 포함시키는 것으로 정정되어야 한다.

3. 사건의 전개과정

1) 4월 3일 무장봉기가 북한 또는 남로당 중앙당의 지령이라는 주장은 사실이 아님이 드러났다.

그 동안 수구세력들은 제주4·3을 공산주의 폭동으로 낙인찍기 위해 4월 3일 봉기가 남로당 중앙당, 심지어는 북한의 지령에 의한 것이라고 강변해 왔다. 그러한 남로당 지령설, 북한 개입설은 그 당시에도 강경진압 작전에 의한 무차별 학살을 정당화하는 기제로 수시로 동원되었다.

다음의 내용은 재조선 미 군정이 매우 여러 차례 미확인 사실을 기정사실화하며 여론을 호도했는지 잘 보여주는 장면이다.

<외부 유입설은 심지어 북한군 유입설로 까지 확대되었다. 북한군 유입설은 미군정장관인 딘 소장에 의해 처음으로 나왔다. 제주도를 시찰하고 돌아온 딘 장관은 5월 6일 기자들에게 이렇게 말했다" '북조선 공산군 간자(間者)가 5·10선거에 반대하는 테러전에 종사하는 게릴라를 지휘하기 위하여 제주도에 상륙하였다. 나와 남조선 관헌이 별개로 행한 조사는 다같이 외부 간자가 오해를 가진 청년들을 교사하여 선거찬동자를 살해하고 그들의 가족을 소각하게 하고 있다는 결론에 도달하였다. 한 촌락은 두 부대가 양면에서 습격하고 있는데 이 두 부대는 철퇴하고 다시 합류하여 산중으로 퇴각하고 있는데 이 습격상태를 보건대 동 습격은 동도 내에 있는 북조선 군인이 무전으로 지도하고 있는 것으로 보인다.' >(정부보고서, 2003: 169).

그러나 보고서는 남로당 지령설의 근원이 된 박갑동에 대한 인터뷰와 각종 연구결과, 당시에 봉기주체들에 의해 작성된 것으로 보이는 '제주도 인민유격대 투쟁보고서' 등을 검토한 결과 이러한 주장들은 날조된 것이라고 밝혀냈다.

2) 4·3봉기 발발 초기 응원경찰과 서청을 동원한 진압작전은 사태를 더욱 악화시켰다.

<미군정은 무장봉기가 발생하자 4월 5일 아침 전남 경찰 약 100명을 응원대로 편성해 급파하는 동시에 제주경찰감찰청 내에 제주비상경비사령부를 설치해 사령관으로 경무부 공안국장 김정호(金正浩)를 파견하였다.……이어 4월 10일 국립경찰전문학교 간부후보생 100명을 제2차로 파견해 경찰력을 더욱 강화했다. 또 서청 단원들도 증파되었다. 당시 서청 중앙단장을 지낸 문봉제(文鳳濟)는 잡지 『북한』과의 인터뷰에서 "4·3사건이 나자마자 조병옥 경무부장이 나를 불러 반공정신이 투철한 사람들로 500명을 보내달라기에 보낸 적이 있다" 고 증언한 바 있다. 대동청년단 중앙본부에서도 단원들을 특파했다.

사건 발발 직후 김정호 비상경비사령관은 "폭동사건은 육지부에서 침입한 악질불량 도배들이 도민을 선동시켜 야기된 것" 이라고 주장했다. 더 나아가 조병옥 경무부장은 4월 14일자로 「도민에게 고함」이라는 선무문을 발표, "여러분은 민족을 소련에 팔아 노예로 만들려고 하는 공산분자의 흉악한 음모와 계략에 속은 것" 이라고 사태의 성격을 규정했다.

그러나 사태의 원인에 대한 처방 대신 응원경찰과 우익청년단의 힘으로써 진압한다는 정책은 도민들의 반발을 사 오히려 사태를 악화시키는 결과를 빚었다. 북한에서 쫓겨 내려와 공산주의에 대해 극도의 증오심을 품고 있는 서청은 1년 전 이미 경무부 수뇌부에 의해 "주민의 90%가 좌익" 이라고 단정된 제주도민들에게 가혹한 탄압을 가하여 물의를 빚었다. 이와 관련 1948년 5월 초 제주를 시찰했던 광주지검 김희주(金禧周) 검찰관은 5·10선거 반대가 사건발단의 직접 원인이라면, 서북출신 경관들의 과도한 태도에 분개한 인민의 반항이 간접 원인이라고 지적했다. 응원경찰도 제대로 교육을 받지 못한 채 급파되는 바람에 무리한 행동으로 도민들과 갈등을 빚었다." >(정부 보고서, 2003, 191~182)

3) 미군정은 김익렬 연대장과 김달삼 무장대 총책간의 4.28 평화회담을 무산시킴으로써 평화적 해결의 마지막 가능성을 봉쇄하고, 대규모 양민학살의 단초를 열었다.

9연대장 김익렬 중령과 무장대측 김달삼 총책은 4월 28일 협상을 갖고 우역곡절 끝에 평화적 해결에 합의했다. 합의내용은 ① 72시간 내에 전투를 완전히 중지하되 산발적으로 충돌이 있으면 연락 미달로 간주하고, 5일 이후의 전투는 배신행위로 본다, ② 무장해제는 점차적으로 하되 약속을 위반하면 즉각 전투를 재개한다 ③ 무장해제와 하산이 원만히 이뤄지면 주모자들의 신병을 보장한다는 것이었다.(정부 보고서, 2003: 192) 이 평화회담은 애초 미 군정장관 딘 소장이 4월 18일에 "대규모의 공격에 임하기 전에 소요집단의 지도자와 접촉해서 그들에게 항복할 기회를 주는데 모든 노력을 다 하라" 고 맨스필드에게 귀순공작을 명령한 데서 비롯되었다.

<그러나 협상 사흘만인 5월 1일 우익청년단이 제주읍 오라리 마을을 방화하는 세칭 '오라리 사건' 이 벌어지고, 5월 3일에는 미군이 경비대에게 총 공격을 명령함에 따라 협상은 깨어졌고 이후 제주4·3사건은 걷잡을 수 없는 유혈충돌로 치닫게 되었다.>(정부 보고서, 2003: 193)

그 동안 이 4.28 평화회담의 무산에 대해서는 오라리 방화사건이 그 계기가 되었다는 점 외에는 뚜렷한 원인이 밝혀지지 않고 여러 가지 추측만 있어왔다. 그런데 이번 보고서에서는 여러 가지 정황과 자료를 통하여 이 평화회담의 파기에 미군정 사령관인 하지 중장이 개입했음을 밝히고 있다.

<그런데 이날(5월 3일) 벌어진 경찰의 총격사건과 상관없이 이미 평화협상의 파기는 예정된 일이었다. 제주 주둔 미 59군정중대장 맨스필드 중령과 김익렬 연대장이 제주도에서 평화협상을 실행하기 위해 노력했던 것과는 달리, 중앙의 미군 수뇌부는 이미 무력 진압 방침을 채택했고 이를 경비대총사령부에 지시했기 때문이다. 이에 관해 경비대총사령부 총참모장 정일권(丁一權) 대령은 "5월 3일 이후 브라운 소장, 딘 군정장관 등의 현지 지휘사령부의 명령에 의하여 단시일 해결책으로 단연 공격작전으로 나가게 되었다" 고 증언했다.

딘 군정장관은 지난 4월 18일 "대규모의 공격에 임하기 전에 귀관은 소요집단의 지도자와 접촉해서 그들에게 항복할 기회를 주는데 모든 노력을 다 하라" 고 맨스필드 중령에게 명령함으로써 김익렬-김달삼 간에 열린 평화협상의 단초를 제공했던 당사자였다. 그랬던 딘 장관이 태도를 바꾸게 된 것은 미 24군단장이자 주한미군사령관인 하지 장군의 결정 때문인 것으로 보인다.>(정부 보고서, 2003: 196)

<주한미군을 책임지고 있는 하지 장군은 4월 27일 슈 중령을 제주에 보내 사태 진압을 위한 두 가지 방법에 대해 점검했다. 즉 귀순공작을 확인·감독하는 동시에 아울러 무력진압에 대비해 대대적인

수색작전을 펼쳐 무장대의 전력을 확인했다. 5·10선거를 앞둬 사태의 조기 진압에 초점을 맞추고 있던 하지 장군은 결국 두 번째 방법인 무력진압 방침을 채택했던 것으로 판단된다.

이같은 방침은 제주에서의 작전을 마치고 서울로 돌아간 슈 중령의 4월 29일자 보고서에 암시되어 있다. 슈 중령은 보고서에서 제주도 상황에 대해 "미 59군정중대장이 현재 제주도에 있는 병력을 확실히 통솔한다면 제주도에 있는 현재의 병력만으로도 상황을 진정시키는데 충분하다. 공산주의자들과 게릴라 세력이 오름들에 있기 때문에 그들을 진압하기 위해서는 신속하고 활발한 작전이 요구된다" 고 평가했다. 현재의 병력만으로도 진압이 가능하다는 내용의 이 보고서는 하지 장군의 결심을 굳히는 결정적 계기가 된 것으로 보인다.>(정부 보고서, 2003: 197~198)

평화협상을 파기한 미군정은 제20연대장 브라운 대령과 24군단 작전참모 슈 중령의 제주 파견, 경비대 9연대장 교체 등을 통해 5·10선거를 성공적으로 추진하려고 노력했다. 그러나 5월 10일 실시된 총선거에서 전국 200개 선거구 중 제주도 2개 선거구만이 투표수 과반수 미달로 무효처리되었다.'

정부 보고서는 본문에서 이처럼 미군정이 하지 중장의 주도로 4·28 평화협상을 깨고 브라운 대령을 앞세운 강경진압작전을 전개했음을 밝히고 있다. 그러나 결론인 요약 부분에서는 평화협상이 깨진 데 대해 '오라리 방화사건' 만을 언급하고 미군정 수뇌부의 책임에 대해서는 언급을 하지 않고 있다. 그런데 평화 회담의 추진과 성사, 경찰과 미군정에 의한 평화회담의 파경, 초강경 진압을 위한 미군정 지휘부의 파견으로 제주4·3사건은 평화가 아니라 전쟁으로, 해결이 아니라 파국으로, 질서가 아니라 무질서로, 문명사회가 아니라 야만과 광기의 아수라장으로 돌변하고 만 것이다. 따라서 제주4·3 사건의 전개과정에서 대단히 중요한 분기점으로서의 의미가 있는 4·28 평화회담의 파기와 관련한 미군정의 책임은 중요하게 언급되어야 한다.

4) 5·10 단선 실패 이후 미군정은 브라운 대령을 미군정은 브라운 대령을 제주지구 최고사령관으로 임명, 초강경 진압작전을 전개했다.

<그 당시 법조·언론·재경제주도민 등 각계에서는 "4·3의 발발 원인에는 억압에 못 이겨 민심이 폭발한 복합적인 것이 있다. 그 원인을 찾아 치유하는 것이 중요하다" 고 그 해결책을 거듭 제시하고 있었다. 그러나 미군정이 이런 원인 치유책은 외면한 채 강경진압 일변도로 치달았음은 "원인에는 흥미가 없다. 나의 사명은 진압뿐이다" 라는 브라운 대령의 짧은 발언이 함축적으로 보여주고 있다.>(정부 보고서, 2003: 210)

<브라운 대령은 제주지구 미군사령관으로 부임한 지 열흘 가량 지났을 때 언론보도를 통해 자신이 펼치고 있는 작전에 대해 밝혔다. 이 보도에서 우선 브라운은 "내가 오기 전에는 경찰과 육해군 사이에 서로 협력을 안 한다는 말을 듣고 있었는데 내가 온 후부터는 그러한 일이 없어졌다" 고 밝혀 제주도 주둔 군·경을 통합 지휘하는 자신의 위상과 역할에 대해 강조했다. 이어 브라운은 경찰, 경비대, 해안경비대에게 각각 역할을 분담시켜 펼치고 있는 자신의 작전 방침을 밝혔다. 즉 △ 경찰은 한라산을 중심으로 한 주변도로로부터 4㎞까지 사이에서 치안을 확보하는 임무를 수행 중이고 △ 국방경비대는 제주도의 서쪽으로부터 동쪽 땅까지 모조리 휩쓸어 버리는 작전을 진행시키고 있으며 △ 해안경비대는 하루에 두 번씩 제주도 일대 해안을 순회하고 있다는 것이었다. 그러나 브라운 대령이 밝힌 바 '제주도의 서쪽으로부터 동쪽 땅까지 모조리 휩쓸어 버리는 작전' 이 사태해결에 도움이 되지 못한 채 부작용만을 낳았다는 것은 이후의 전개과정이 말해주고 있다.>(정부 보고서, 2003: 212)

5) 단독정부 수립 이후 이승만 정권은 정권의 정통성을 확보하기 위해 이른바 초토화 작전에 의해 조직적이고 계획적으로 양민을 대량 학살하는 국가범죄를 자행했다.

단독선거를 통해 이승만 정권이 수립된 이후 자행된 양민학살에 대해 보고서의 요약부분에서는 다음과 같이 기술하고 있다.

<남한에 대한민국이 수립되고, 북쪽에 또 다른 정권이 세워짐에 따라 이제 제주도 사태는 단순한 지역문제를 뛰어 넘어 정권의 정통성에 대한 도전으로 인식되었다. 이승만 정부는 10월 11일 제주도 경비사령부를 설치하고 본토의 군 병력을 제주에 증강 파병시켰다. 그런데 이때 제주에 파견하려던 여수의 14연대가 반기를 들고일어남으로써 걷잡을 수 없는 소용돌이 속에 휘말리게 되었다.

9연대 송요찬 연대장은 해안선으로부터 5㎞ 이상 들어간 중산간 지대를 통행하는 자는 폭도배로 간주해 총살하겠다는 포고문을 발표했다. 이때부터 중산간 마을을 초토화시킨 대대적인 강경 진압작전이 전개되었다. 1948년 11월 17일 제주도에 계엄령이 선포되었다. 미군 정보보고서는 "9연대는 중산간 지대에 위치한 마을의 모든 주민들이 명백히 게릴라부대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 마을 주민에 대한 '대량학살계획(program of mass slaughter among civilian)' 을 채택했다" 고 적고 있다.>(정부 보고서, 2003: 578)

<1948년 11월부터 9연대에 의해 중산간마을을 초토화시킨 강경 진압작전은 가장 비극적인 사태를 초래하였다. 강경 진압작전으로 중산간마을 95% 이상이 불타 없어졌고 많은 인명이 희생됐다. 4·3사건으로 가옥 39,285동이 소각되었는데, 대부분 이때 방화되었다. 결국 이 강경 진압작전은 생활의 터전을 잃은 중산간마을 주민 2만명 가량을 산으로 내모는 결과를 빚었다. 이 무렵 무장대의 습격으로 민가가 불타고 민간인들이 희생되는 사건도 있었는데, 대표적인 피해마을은 세화, 성읍, 남원으로 주민 30~50명씩 희생되었다.

9연대에 이어 제주에 들어온 2연대도 공개적인 재판절차도 거치지 않은 채 즉결처분하기는 마찬가지였다. 대표적인 주민 집단총살사건인 '북촌사건' 은 남녀노소 가리지 않고 한마을 주민 400명 가량이 2연대 군인들에 의해 총살당한 사건이다. 위원회에 신고된 자료에 의하면, 100명 이상 희생된 마을이 45개소에 이른다.>(정부 보고서, 2003: 579쪽)

<한국전쟁이 발발한 이후 보도연맹 가입자, 요시찰자 및 입산자 가족 등이 대거 예비검속되어 죽임을 당하였다. 또 전국 각지 형무소에 수감되었던 4·3사건 관련자들도 즉결처분되었다. 예비검속으로 인한 희생자와 형무소 재소자 희생자는 3,000여 명에 이른 것으로 추정된다. 유족들은 아직도 그 시신을 대부분 찾지 못하고 있다.>(정부 보고서, 2003: 577쪽)

이처럼 이승만의 집권 이후, 특히 11월 계엄령 선포 이후 양민학살은 '초토화 작전' 에 의해 조직적이고 체계적으로 진행되었다. 이것은 명백하게 국제법상 반인권 범죄인 제노사이드 혹은 폴리사이드로 규정되어야 한다. 그런데 본문과 요약에서는 이 당시 상황을 '강경 진압작전' , '집단살상' 등의 애매하고 무색무취한 표현으로 사태의 성격을 호도하고 있다. '초토화 작전에 의한 조직적이고 체계적인 양민학살' 이며 국가공권력에 의한 반인권적 범죄행위임을 은폐하고 있는 것이다.

III. 정부 보고서에 적시되어야 할 수정의견

1. 용어서술과 사실의 문제

1) '집단총살' 이라는 용어는 '집단살해' 라고 고쳐 불려져야 한다

정부 보고서는 군대와 경찰의 입장을 반영하여 용어 서술의 편향성을 보이고 있다. 더욱이 각각의 사실이 갖는 법률적 판단을 유보하고 있는 듯한 표현이 나타나 있다. 이것은 토벌대와 무장대를 기계적으로 등치시켜 놓고 사고하는 데서 비롯된 것이다. 그래서 서술상 불균형이 일어나고 있는 것이다. 이와 같은 기계적 균형 때문에 불공정한 서술을 낳고 있다.

보고서는 대표적인 주민 집단총살사건으로 '북촌사건' 을 들고 400명 가량이 희생되었다고 기술하고 있다. 이 모든 사건은 '민간인 집단학살' 또는 '집단살해' 라고 불러야 한다. 왜냐하면 '집단살해' 는 법률용어로서 대한민국 정부가 인정하고 있는 국제인권조약의 명칭이기도 하기 때문이다(정부 보고서, 2003: 581). 문제는 집단살해라는, 말하자면 '민간인 집단학살' 이라는 용어 사용을 기피하는 것이 중요한 게 아니라 그런 비극이 재발하지 않도록 노력하는 일이다. 그런 사회적 노력이 없었기 때문에 1970년대에는 해외에서, 1980년에도 국내에서 군대에 의해 '집단살해' 가 발생하였던 것이다. 가해의 대표적 방법인 '집단살해' 를 정부 보고서는 '집단살상' 이라고 호칭하고 있다.

정부 보고서 397쪽부터 8개 항목에 걸쳐 집단인명 희생이 나타나 있다. 즉 1) 초토화 시기 살상, 2) 도피자가족 살상, 3) 자수자 살상, 4) 함정토벌, 5) 피난 입산자 살상, 6) 보복 살상, 7) 예비검속자 살상, 8) 무장대의 살상 행위 등이 그것이다. 여기에는 인간들이 상상할 수 있는 가능한 모든 살해 방법들이 동원되었다. 예를 들면 살상방법으로 수장(水葬)이 아니라 익살(溺殺)도 사용되었다.

이 집단살해의 명령체계는 어떤 것일까? 다시 문학적 상상력과 역사적 진실의 교차점을 지나가 보자.

구조

이것은 누구의 범죄인가, 기관총인가, 기관총 사수인가, 사격명령을 내린 장교인가, 무선전화로 처단명령을 내린 대대장인가, 그 위의 연대장인가, 그 옆의 그림자같은 미군사고문인가, 그 위 또 그 위, 마침내 삼각형의 꼭지점은 누구인가? 트루맨은 진인이었나?

수뇌의 명령은 층층시하 수족에 이르기까지 기계적으로 관철되었다. 그들의 기계적 사고에는 인간이 부재하였고 소름끼치게 단순명료했다. 중산간지대가 게릴라의 인적 물적 토대가 되므로 물자뿐만 아니라 인명도 깡그리 파괴해야 한다. 그것이었다. 백살일비가 그것이었다.

쇠의 냉혹한 기계, 버튼만 누르면 저절로 움직이는 기계, 버튼을 누르는 자들은 제 손에 전혀 피가 묻지 않는다. 그들에게 수많은 죽음은 피비린내 안 나는 통계 숫자일 뿐이었다. (현기영, 1994: 123)

따라서 제주도에서의 집단살해는 단순한 의미의 학살(Massacre, the violent, cruel and indiscriminate killing of a number of people, many people)의 의미를 넘어 제노사이드(Genocide, the deliberate and systematic destruction of racial, political, or cultural group), 정치적 제노사이드(politicide)였던 것이다. 이 집단살해극의 트리오는 처음에 미군과 경찰, 군인이었다. 하지와 이승만, 현지 군사령관도 한 통속이었다. 경찰과 서청, 군대도 한 팀을 이루면서 대살육전이 벌어졌다. 이 가운데 어느 한 고리만 빠졌어도

참극을 비켜갈 수 있었을 것이다.

2) 우익 테러와 좌익 테러

'산부대' 의 공격으로 인하여 우익 인사뿐만 아니라 그 가족들에 대한 보복테러로 수십 명의 사람들이 희생당하였다. 이 역시 전투조직 내부의 명령에 의한 것인지, 사감에 의한 개별 보복이거나 조직 말단의 기강 해이에서 발생한 것인지 여부를 잘 준별하여야 한다. 만약 전자의 행위라면 내란죄나 폭동죄 등 집단적 처벌의 대상이 될 것이고, 후자의 것이라면 살인죄에 해당한다고 할 수 있다.

우익테러는 더욱 다양하고 광범위하게 발생하였다. 약물중독자에 의한 살인행위, 남을 죽이고 '붉은 피를 보아야 살 맛을 느낀다' 고 고백한 피비린내나는 '말하는 살인기계' 의 등장을 주목해야 한다.

3) 불법 구금과 사법살인

'제주4·3사건 군법회의' 는 1948년 12월(871명)과 1949년 6월(1,659명) 등 모두 2회 걸쳐 2,530명을 대상으로 실시됐다. 이 중 심리 이틀만에 345명에게 '사형' 이라는 법정최고형을 선고했다. 이 재판은 현재까지 재판서·공판조서 등 관련 소송기록이 거이 발견되지 않은 점, 공개적인 재판이 아예 없었거나 육지 도처에 소재한 형무소에 이송을 가서야 당사자에게 형무소 관리에 의해 구두로 형량이 통보된 점 등 매우 형식적인 절차에 불과했다는 관계자들의 증언, 하루에 수백 명 씩 법정에서의 아무런 심리 없이 처리한 점, 이런 재판 사실이 국내 언론에 전혀 보도되지 않은 점, 사망한 후 그 시신들이 암매장된 점 등 당시 제반 정황을 볼 때, 법률이 정한 정상적인 법 절차를 밟지 않았다고 판단된다(정부보고서, 2003: 579-580).

4) '함정' 구금과 보복 살상(예비검속후 살해)

한국전쟁이 일어나자 이승만 정권은 남한내 적색분자에 대한 일제 소탕과 함께 과거 경력을 문제삼아 이들에 대한 교화 목적으로 조직되었던 관련 단체 가입자들에 대한 무조건적 위해(危害)를 가하였다. 변론이나 소명, 해명의 기회도 주지 않은 채 단지 과거 경력만으로 이들에 대한 무차별적 공격을 가한 것이다.

5) 고문

1947년 2월이후 본격화된 경찰의 탄압은 3월 주민치사사건이후 더욱 본격화되어 김용철의 경우 전신을 거꾸로 매달아 곤봉으로 내리침으로써 박살(撲殺)당하였고, 양은하는 고환을 찌르는 고문의 충격으로 사망하였다. 이들 가혹행위의 담당자들은 경찰관들로서 일본 제국

주의시대 일본경찰 고등계 형사로 독립운동을 하던 조선인들을 집중적으로 다루면서 고문기술을 습득한 자들이었다(정부보고서, 2003: 512-513). 이는 모두 1949년 제네바협약을 위반하는 행위이다. 고문 유형으로 즉결처분이나 재판회부를 위한 하나의 사전절차로 고문이 자행되거나 경찰서에서 전기고문, 물고문, 성고문, 등이 수일에 걸쳐, 진행되었음이 구체적인 사례를 통해 제시되어 있다.

6) '무장대' 라고 부르기에는 너무나 미미한 군사 수준이다

정부 보고서는 남한단독선거 반대를 주장하면서 경찰지서 습격과 경관 및 우익인사 살해 등 봉기를 일으킨 집단을 '무장대' 라고 지칭하고 있다. 그러나 과연 이들이 누구인지, 어떤 정도의 전투 장비와 무장 규모를 평가하여 '무장대' 라고 호명하고 있는지 구체적으로 제시하고 있지 않다. 이들의 무장 정도는 1948년 4월 3일경 최초의 경찰서 습격 당일 전체 병기 규모가 '99식 소총 27정, 권총 3정, 수류탄(다이너마이트) 25발, 연막탄 7발, 나머지는 죽창' 이었다 라고 밝히고 있을 뿐이었다(보고서, 2003: 172, 179). 미 군정 경찰과 조선경비대의 무장 정도에 비해 너무나 열세인 이들 집단을 '무장대' 라고 호칭하는 것이 과연 객관적 표기인지 확인할 길이 없다. 1948년 4월, 당시 병력 규모는 320명(遊擊隊 100명, 自衛隊 200명, 特警隊 20명)이었다고 보고서는 적시하고 있다. 여기에서 전투능력을 갖춘 실제 무장대는 유격대 100명이었다. 자위대나 특경대는 후비부대(後備部隊)로서 실제 전투능력을 구비하고 있지 않았고, 무장력이 매우 미미하였다. 더 나아가 7월 중순 501명으로 증가한 것으로 나타나 있으나 이중 특무대(特務隊) 312명은 정보 수집, 개인 테러, 군 활동에 호응, 보급의 원조 등 후방 지원의 역할을 하는 것이었으므로 '무장한 전투병력' 은 사실상 189명에 지나지 않는 수준이었다(보고서, 2003: 179-180). 이런 병기 규모와 무장정도에 관한 사실은 미 군정 조선경비대 통위부장 유동열의 담화(1948. 6. 5. 동아일보), 조선통신 특파원 조덕송의 현장보고(91쪽), 미군 사령관 브라운 대령의 보고서(1948. 7. 1.) 등에서 확인될 수 있다. 더구나 이후 미 군정 조선경비대 일부 병사의 이반과 무기 탈취로 유격대의 병기 확보가 증가하였으나 탄환 부족으로 병기사용이 '무용지물' 이 되었다고 주한미군사령부 보고서는 평가하고 있다(1949. 4. 1.). 따라서 조사보고서 작성자가 이런 무리들을 '무장대' 라고 호명하는데는 이미 사태를 과장하기 위한 선입견을 갖고 있는 게 아닌가 라는 의구심이 들게 만든다. 더 나아가 이런 표식은 사실판단을 흐리게 할 소지가 없지 않다. 시정되어야 한다. 무장봉기를 일으켰다는 '무장대' 의 규모 350명의 내용에 대해서 구체적인 물증을 들어야 할 것이다. 이들 가운데 전투병, 비전투원, 비무장 지지자뿐만 아니라 강제적으로 대오에 끼어들게 된 사람들에 대한 자세한 구별의 기준을 제시하여야 할 것이다.

7) '토벌대'

정부 보고서는 군대와 경찰 등 토벌대에 대한 자세한 組織, 成員, 武裝, 資源動員의 세부내용을 밝히지 못하고 있다. 폭력사태의 진압(repression)과 토벌(suppression)을 위하여 과연 몇 대의 비행기, 군함, 트럭과 지프 등 차량이 동원되었으며, 몇 명의 군사요원, 전투

자원이 투입되었으며, M1 소총, 칼빈 소총, 권총, 기관총, 경기관총이 몇 정이나 사용되었으며, 박격포, 대포가 몇 문이었으며 수류탄, 다이너마이트, 화염방사기 등이 얼마나 준비되고 사용되었는지, 몇 발의 포탄과 총탄이 사용되었는지 조사하지 않음으로써 상대측과의 전력 비교를 불가능하게 만들었다.[6] 가해 진상을 규명하는데는 토벌대의 기동성, 중무장 정도, 병참과 보급 등 물량 공세, 정보력 등을 종합적으로 비교·고찰해야 한다. 왜냐하면 이런 진상조사가 없이 어느 일방의 행위주체를 '무장대'라고 호칭하고, 어느 일방의 행위를 당연시하는 '토벌대'라고 호명하는 것이 정당한가를 판가름할 수 없기 때문이다. 이 점에서 권위를 과시하는 국방부 전사편찬위원회, 『對非正規戰史』에서 기술하고 있는 토벌부대와 작전시기 구분을 보면 다음과 같다.

(1) 11연대 공비소탕작전(1948. 5. 15-7. 23.) 연대장 박진경, 최경록 중령

연대 본부, 3개 대대

(2) 9연대 작전(1948. 7 .23- 12. 29.) 연대장 송요찬 중령

제주도경비사령부(사령관 김상겸 대령) 휘하 9연대(제주읍-연대본부(제주비행장)와 1대대, 성산포-2대대, 모슬포-3대대), 해군, 제주경찰

(3) 2연대 작전(1948. 12. 29.-1949. 2. 28.) 연대장 함병선 대령

제주읍-연대본부, 2대대; 서귀포-1대대; 제주읍 오등리-3대대; 해군 함정, 항공대의 경비행기 지원.

(4) 제주도지구 전투 사령부 작전(1949. 3. 2.-5. 15.) 사령관 유재흥 대령

2연대 본부와 3개 대대, 대유격전 전담부대인 독립 1대대, 제주경찰

(5) 해병대 사령부 작전(1949. 12. 28.-50. 6. 25.) 사령관 신현준 대령

해병대 사령부

6) M1소총(M1 rifle)은 1926년 미국 스프링필드 병기창의 기사 갈란드가 개발한 소총으로 구경 7.62mm, 길이 109cm, 무게 4.2kg, 최대사거리 3,200m, 유효사거리 762m. 1936-57년까지 미국의 제식소총(制式小銃)으로 채용되었다. 가스작용·반자동식·삽탄장전식·공랭식·견착사격식 등의 특성이 있다. 제2차 세계대전, 6·25전쟁 때 미군이 사용하였고, 한국을 비롯한 여러 나라에서도 제식총으로 채택한 바 있다. 카빈소총(carbine)은 1941년 처음 제작된 미국의 소형군용소총으로 구경 7.62mm. 길이 M-1 A1이 90.5cm, 기타가 90.37cm. 무게는 M-1 A 1이 2.81kg, 기타가 2.49kg. 최대사거리 2,000m. 유효사거리 250m. M-2·M-3의 최대발사속도 분당 750~775발. 유효발사속도 40~60발. 원래 기병총을 가리키는 것이었으나, 1941년 미국 육군이 기존의 기병총과 다른, 보병총과 기관단총의 중간 성격을 가진 새로운 소총으로 카빈 M-1을 개발한 뒤부터 그러한 종류의 소총을 카빈이라고 하게 되었다. 카빈 소총은 가벼워서 휴대와 조작이 쉬우며, 명중률이 양호한 것이 특징이다. 카빈 소총에는 기본형인 카빈 M-1, 개머리판을 철제로 하여 접었다 펼 수 있게 만든 카빈 M-1 A 1, 자동발사장치를 갖춘 카빈 M-2, 카빈 M-2의 몸통 상단부에 조준경을 장치한 카빈 M-3 등이 있다. 카빈 소총은 탄알집 장전식·공랭식·가스작용식·견착(肩着) 사격식이 있고, 카빈 M-1·카빈 M-1 A 1은 반자동식이며, 카빈 M-2·M-3은 자동식과 반자동식을 선택하여 사용할 수 있게 되었다.

제주읍부대(부대장 김성은 중령)-본부중대, 3대대, 대전차부대, 하사관교육대, 근무대,

모슬포부대(부대장 김동하 소령)-본부중대, 1대대(2개중대-북제주군), 2대대(3개중대-남제주군), 한림, 서귀포, 성산포에 정보대와 헌병대 주둔.

(6) 제100전투경찰사령부작전(1952. 12. 28.-1957. 4. 2.)

8) 시기구분의 문제

7년 7개월 동안의 일지도 제시되지 않고 작성된 정부 보고서의 시기구분은 수정되어야 한다고 본다. 정부보고서는 Ⅲ부에서 '제주4·3사건 전개과정'으로 '1. 무장봉기와 5·10선거(1948. 4. 3~1948. 5. 10)', '2. 초기 무력충돌기(1948. 5. 11~1948. 10. 10)', '3. 주민집단희생기(1948. 10. 11~1949. 3. 1)', '4. 사태 평정기(1949. 3. 2~1950. 6. 24)', '5. 사건 종결기(1950. 6. 25~1954. 9. 21)' 등 다섯 시기로 나뉘어 6년 6개월의 사건 전개 과정을 정리하고 있다. 그러나 특별법 2조의 '사건 정의'로부터 확인할 수 있듯이 국민참여정부 사건진상보고서의 조사 시기는 이보다 13개월 앞선 7년 7개월 간의 사건 전모를 조사하고 정리해야 마땅한 것이다. 즉 정부고서는 역사연구에서 이루어지는 편년체의 역사적 사건 정리에서의 시기 구분과 달리 'II 4·3사건 배경과 기점'에서 취급된 '2. 3·1사건과 무장봉기의 전조'를 본론의 조사 내용에 포함시켜 정리해야 함이 마땅한 것이다. 이런 법률적 정의에 맞추어 조사보고서가 마련되어야 하는 것이다.

그래서 새로운 방식으로 굳이 시기 구분을 해야 한다면 1948년 3월 1일부터 1948년 8월 14일까지를 재조선 미 군정 시기로 하고, 1948년 8월 15일부터 1954년 9월 21일까지 이승만 정부시기로 나누어 조사보고서를 작성할 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 해당 시기의 가장 큰 지배세력, 집권층을 중심으로 사건에 접근해 볼 필요가 있기 때문이다. 여기에 국면별로 미시적인 소시기 구분은 가능할 것이다. 예를 들면 새로운 기준에 따라 다음과 같이 시기 구분을 시도할 수 있다.

Ⅰ. 미 군정 시기:

미 군정 공세기(1947. 3. 1- 1948. 4. 2.),

산부대 공세기(1948. 4. 3.- 1948. 5. 11),

미 군정 경비대 주도 토벌기(1948. 5. 12.- 1948. 8. 14.),

II. 이승만 정부 시기:

대한민국 국방경비대 주도 토벌기(1948. 8. 15- 1948. 10. 15.),

9연대의 초토화 시기(1948. 10. 20- 1948. 12. 31.),

육·해·공 합동 토벌기(1949. 1. 1.-1949. 3. 1.),

정부의 선무활동기(1949. 3. 2.- 1949. 5. 15),

소강상태기(1949. 5. 16.-1950. 6. 24.),

함정 구속자 처단과 불법 구금자 실종시기(1950. 6. 25.- 1950. 10. 9.),

마지막 토벌기(1950. 10. 10-1954. 9. 21.)

그리고 군사작전과 지휘, 통제와 정보, 전투組織과 成員, 武裝, 資源動員의 세부내용을 기준으로 재정리한다면 다음과 같이 시기를 구분할 수 있을 것이다.

I. 재조선 미 군정 및 미군사고문단 작전시기:

미 군정 공세기(1947. 3. 1- 1948. 4. 2.),

산부대 공세기(1948. 4. 3.- 1948. 5. 11),

미 군정 경비대 주도 토벌기(1948. 5. 12.- 1948. 8. 14.),

대한민국 국방경비대 주도 토벌기(1948. 8. 15- 1948. 10. 15.),

9연대의 초토화 시기(1948. 10. 20- 1948. 12. 31.),

육·해·공 합동 토벌기(1949. 1. 1.-1949. 3. 1.),

정부의 선무활동기(1949. 3. 2.- 1949. 5. 15),

II. 이승만 정부하 군경의 작선 시기:

소강상태기(1949. 5. 16.-1950. 6. 24.),

III. 미군사고문단과 주한미군의 작전시기

함정 구속자 처단과 불법 구금자 실종시기(1950. 6. 25.- 1950. 10. 9.),

마지막 토벌기(1950. 10. 10-1954. 9. 21.)

남조선노동당 제주도당 군사위원회 대(對), 재조선 미군정중대, 재조선 미군정 경찰, 재조선 미군정 국방경비대 9연대, 적계는 500명, 서북청년단(500-700, 1,000명까지), 대한민국 육군 2연대, 대한민국 경찰, 대한민국 해병대와의 군사적 대결은 그 군사장비 및 물자보급, 인원, 작전 및 정보의 측면에서, 특히 병력 규모의 측면에서 작게는 1: 10 내지, 병참 규모의 면에서 크게는 1: 100을 초과하는 엄청난 대비를 보인다. 이와 같은 압도적 군사 우위의 장비와 인원에도 불구하고 실제 여러 증언과 자료를 통해서 노획물이 적거나 없는 사살자의 규모를 볼 때 '군사작전' 이라고 평가할 수 없는 수준의 비경제적, 비합리적 토벌작전이 전개되었음을 확인할 수 있다. 즉 비무장 비전투원인 민간인을 '무장폭도' 로 상정하고 무작정, 무차별 사격을 가한 것이다. 따라서 군대와 경찰은 전투규범에 의한 군사작전이 아닌 살육작전 또는 보급과 지원을 차단하기 위한 초토화작전(焦土化作戰)을 전개하였던 것이다.

상기한 군인 180여명, 경찰 140여명의 전사 과정과 공적 내용, 국가 보훈처에 등록되어 있는 이 사건 관련 민간인 국가유공자 639건의 공적 내용을 통해서도 군사행동의 수준과 질, 작전효과를 가름해 볼 수 있다. 특히 다른 우익인사들의 피해내용과 희생되는 과정을 통해서 '산부대'의 공격 정도와 수준을 추정할 수 있을 것이다.

예를 들면 1949년 12월 9연대는 이동을 앞두고 전적을 높이기 위하여 이른바 '대살(代殺)' '자수사건', '함정토벌', 그리고 산중에 은신한 주민들을 남녀노소 가리지 않고 총살한 것이다. 대살의 증거는 대정면 하모리 등에서 발견되고 있는데 '도피자가족'이라면서 도피한 자 대신 가족 중 일부 사람이 집단살해당하는 것이다.

9) 발생시기별 가해와 피해의 구별

먼저 이 사건으로 인한 가해와 피해를 어떻게 볼 것인가라는 문제가 제기된다. 정부 보고서는 단순하게 토벌대와 무장대라는 식으로만 양분하고 있다. 정부 보고서에 따르면 사건발생과 전개의 법률적, 시기적 구분이 불분명하게 서술되어 있다. 여기에서 중요한 점은 어느 시대에 누구의 총칼에 의하여 죽임을 당하였는가이다. 나아가 무엇 때문에 일방을 제거하려고 하였는지 정치적 집단살해(politicide)의 명분과 이유에 대해서도 관심을 기울려야 한다. 왜냐하면 과연 희생자들이 왜 희생당하였는지 규명되어야 하기 때문이다. 이념의 노예들에 의한 정치적 제물인 경우 무엇이 그들을 광기와 야만의 장으로 몰아넣었는지 살펴야 한다. 여기에는 보통 네 가지 유형의 행위주체로 분류할 수 있다. 첫째는 在朝鮮 美軍, 재조선 美軍政 警察과 警備隊(11연대, 9연대)에 의한 공격과 그 희생자들이다. 둘째 大韓民國 경찰과 國軍(육군 9연대와 2연대, 해병대)에 의한 공격과 그 희생자들이다. 셋째, 서북청년회(西北靑年團) 등 사설민간임의단체원에 의한 공격과 그 희생자들이다. 넷째 남로당(南朝鮮勞動黨 濟州島黨) '軍事部' 산하 '遊擊隊(人民解放軍)' 등 '山部隊'에 의한 공격과 그 희생자들이다. 다음은 가해 주체와 피해 유형을 구별하여 본 것이다.

<그림 1> 가해와 피해 유형

가해 I	가해 II	가해 III	가해 IV
피해 I	피해 II	피해 III	피해 IV

가해자 I 부문은 재 조선 미 군정 시기 재조선 미군과 재조선 미 군정 경찰, 재조선 미 군정 경비대에 의한 일련의 공격, 집단살해, 방화, 불법구금, 불법처형을 말한다. 이들에 의해 단지 '공산주의 척결과 타도'라는 이름으로 천부적인 인간의 권리가 급속하게 박탈되었으며 또 다시 향유할 수 있는 기회를 갖지 못하였다.

가해자 II 부문은 대한민국 군대와 경찰에 의해 이루어진 물리적 폭력을 말한다. 가해자 I 부문과 함께 '말하는 살인기계'가 투입되었으며 심지어 이들 '인간백정'들은 신병 훈련용으로, 대인 살상 연습대상으로 원주민들의 생명권을 박탈하였다. 이들은 '생명을 앗아갈 수 있는 많은 수단과 방법'을 모두 동원하여 사용하였다. 이들에 의해 정상적인 정신과

육체를 지탱할 수 없는 고통을 안겨주는 가혹행위와 체계적이며 조직적인 살상행위가 집행되었다. 여기에서 집단살해의 도구와 수단, 방법과 절차는 가해자 I 부문의 통제와 지휘아래 진행되었음을 주목해야 한다.

가해자 III 부문은 아무런 법률적 정당성도 없이, 주어진 권한도 없이 국가폭력 집단의 묵인과 사주, 공공연한 지원 아래 사설임의단체의 민간인들에 의하여 백주에 행하여진 테러와 살상, 약취와 강간, 겁탈, 각종 파렴치행위에 의해 적지 않은 민간인들이 희생과 피해를 입은 경우이다. 그러나 가해자 II와 III 부문의 행위주체들은 가해자 I 부문에 의해 일정기간 군사적 지휘와 정보, 병참 지원을 받는 종속적 관계에 놓여 있었음을 주목하여야 한다. 후에 이들에 대한 군사적, 법률적 판단과 책임문제를 해명하는데 매우 중요한 대목이라고 지적할 있다. 즉 가해자 I, II, III은 정보와 자원, 인적, 물적 교류와 주종관계, 공범관계에 놓여 있었다는 혐의가 있다.

가해자 IV 부문은 미 군정 정보보고서에 따르면 '공산주의자, 공산분자, 좌익, 공산주의 동조자, 폭도, 반도, 무장대, 유격대, 인민해방군' 이라고 불린 '산부대' 의 공격, 테러, 사보타지에 의해 자행된 희생과 피해를 말한다. 여기에서 '무장 폭도' 와 '민간인' 을 가려야 하며, 소위 '무장 폭도' 라고 하여도 자의였는가 타의였는가, 어느 정도의 참여와 가담이었는가, 확신범 또는 양심범인가, 지휘체계상 어느 지위에 종사하였는가 등을 종합적으로 구체화하여 판단하여야 한다.

피해자 I 부문은 육체적, 물리적으로는 동일하나 정치적 신분은 다르다. 피해 I 부문은 재조선 미군정하에서 피지배자로 있던 조선인, 피점령지역 비무장 비전투원인 민간인과 '폭도' 라고 지칭된 전투원이었다. 따라서 민간인 피학살자에 대해서는 대한민국 국민인가 아닌가 여부, 비무장 전투원인가, 무장 전투원인가, 비무장 비전투원인가 여부 등을 가리려는 조사가 진행될 필요가 있다.

피해자 II 부문은 대한민국 국민들이었다. 이들은 비무장 비전투원이었으며 민간인 자격으로 희생당한 경우이다. 그 가운데는 '공산주의자, 공산분자, 좌익, 공산주의 동조자, 폭도, 반도, 무장대, 유격대, 인민해방군' 이라고 불리며 누명을 뒤집어쓴 많은 부류의 인사들도 있었다.

피해자 III 부문에는 민간인 신분의 조선인과 대한민국 국민이 있다.

피해자 IV 부문은 재조선 미군정기와 대한민국 이승만 정권하의 중무장 경찰과 군인뿐만 아니라 이들의 가족과 우익 인사, 그들의 가족으로 구성된다.

이밖에도 '사건의 정의, 발발 원인, 남로당 지령설, 무장봉기, 희생자 규모' 등에 대한 조사 내용의 문제가 있다. 이점에서 가해의 진상과 미국 및 미국군의 책임, 이승만의 책임에 대한 상세한 조사와 서술이 추가되어야 할 것이다.

IV. 명명백백한 진상규명과 책임 추궁을 위한 제언

1. 더 규명되어 보고서 서술에 적시되어야 할 가해의 진상

그렇다면 이제 누가 이처럼 많은 비전투원들을 '집단살해' 하였는가 라는 질문에 봉착하게 된다. 여기에는 상기한 바와 같이 '사건의 원인에는 관심이 없다' 라고 공언하면서 강경토벌을 자행한 2개 국가의 경찰과 군대 등 질서를 유지하기 위한 쪽과 '탄압이면 항쟁이다' 라면서 저항한 쪽에 의한 가해의 진상이 드러나 있다. 정부 보고서는 이런 의문에 답해야 한다.

잠정적으로 졸자는 이 사건 관련 당사자들에 대하여, 특히 아메리카합중국 정부와 대한민국 정부의 해당 시기 일련의 행위에 대하여 정부실패(government failure)와 국가범죄(state crimes)의 혐의를 두고자 한다. 이들은 국가테러(state terror), 또는 국가폭력(state violence)을 범하였다(commitment)고 추정할 수 있다. 우리는 국가가 없는 권력을 생각할 수 없고, 권력이 없는 국가를 사고할 수 없다. 지배자와 피지배자로의 사회의 분화는 철저하게 정치적이며, 사람들을 권력을 가진 지배자와 권력에의 예속민으로 나눈다. 국가행위는 형성적 정당성과 함께 과정적 정당성을 구비해야 한다. 그래서 법의 지배와 민주주의는 이러한 국가의 강제성을 이완·규제하는 중요한 역할을 행사한다. 이런 정당성을 상실한 권력행사는 실패이며 범죄를 구성할 수 있다.

2. 트루만, 매카더, 하지, 브라운, 로버츠와 아메리카 합중국의 가해 책임

미 육군은 1945년 9월 제주도를 점령하여 군정을 실시하게 되면서 조선에서의 일체의 치안, 재산, 권력뿐만 아니라 조선 백성의 생명과 안전에 대한 책임을 지고 있었다. 당시 극동사령부 등 미 육군에 대한 명령 및 지휘는 육군부(Department of Army)가 맡았고 이를 연방정부가 통할하고 있었다. 이 시기 미국 본토에는 미국 대통령 프랭클린 D. 루스벨트(Franklin D. Roosevelt)의 후임인 해리 S. 트루만(Harry S. Truman)이 집권하고 있었다.[7]

따라서 1945년 8월 15일 이후 만 3년 동안 한반도 북위 38도 이남을 무혈점령한 아메리카 합중국 정부와 미 군정, 미군 사령관의 법률적, 군사적, 정치적 책임을 묻지 않을 수 없다.[8] 정확하게 표현하면 재조선 미 육군 군정청(United States Army Military Government in Korea), 재조선군정장관(Military Governor in Korea)은 당시 재조선 아메리카 합중국 점령군의 중심을 나타내고 있었다. 미국은 한반도를 소비에트연방 봉쇄 전진 기지 범주로 삼고 군사적 정치적 요새의 역할을 부여하는 봉쇄/억제정책(containment policy)을 채택하고 일관되게 정책목표를 추구하고 달성하였다.

이들은 '불개입의 개입(engagement of non-engagement)' 을 통해 현장에는 나서지 않고 전략정보와 전술정보를 장악하고, 모든 군령권과 작전통수권을 행사하면서 수하의 조선인 군대와 경찰을 동원하여 살육행위를 불사하였다. 대표적 인물로 박진경 등을 들 수 있다.[9]

---

7) 트루먼 (Truman, Harry Shippe) [1884. 5. 8.-1972. 12. 26.] 미국 제33대 대통령(재임 1945~1953). 1944년 대통령 F.D.루스벨트 때 부통령에 선출되었고 1945년 루스벨트의 급서(急逝)로 대통령직을 승계하였다. 1947년 반소·반공을 내세운 트루먼독트린은 제2차 세계대전 후 국제정치의 방향을 자국의 패권 강화로 선회한 것으로서 중요하다. 1948년 대통령에 재선되어 6·25 한국전쟁으로 인한 한국 파병에 이르기까지 내정 ·외교를 지도하였다. 그의 재임 중 6·25전쟁에 참전한 중국군을 공격하자고 주장했던 유엔군 총사령관 D. 매카더를 해임시킨 일은 세계여론을 모은 큰 사건이다.

8) 이에 대해서 커밍스 등이 문제 제기가 있어 왔다(Cumings, 1998).

그의 일본군 종군 경력이 서울에서 근무하던 그로 하여금 온건한 대처를 주장하던 전임자와 달리 진압군대의 현장 지휘를 가능하게 만들어 주었다. 그리고 그는 재직하는 동안 미 군정의 강경토벌 명령을 충직하게 집행하였다.

트루만 대통령의 특사 폴리(E. W. Pauley)는 한국 시찰 이후의 보고서에서 '한국은 아시아에서 미국의 성공 여부가 결려 있는 이념전장(an ideological battle ground)' 이라고 지적하였다. 이 전장에서 아메리카 합중국과 그 군대, 재조선 점령군은 반드시 승리해야만 했다.

그래서 이 시기 미국의 복잡한 국내외 사정에 주목해야 한다. 먼저 재조선 미 군정은 1945년 8월 이후 군사적 지배를 시작하여 1948년 8월까지 만 3년 동안의 군정기간과 군사고문단이 철수하는 1949년 6월말까지 4년 동안 조선에서 민족자주화운동과 사회민주화운동을 파괴하고, 조선을 분단시켜 혁명을 파괴했다고 지적된다(송광성, 1993). 일제 총독부에서 미군정 지배로 넘어 가면서 정복자들은 군사통치를 하였고, 이를 위해 억압적 국가기구들인 사법제도, 경찰, 군대를 창설하고, 친일파를 친미파로 재조직하여 정당을 이용하고, 민족주의자를 탄압하였으며 형식적인 독립으로 이승만 정권을 수립하면서 일제 법률과 미 군정정책을 계승하고, 미국에 종속이 되도록 만들었다. 재조선 미군정은 자주관리운동 등 노동운동과 농민운동, 인민위원회의 탄압, 토지정책과 미곡수집정책의 강제 등 반혁명적 미군점령정책을 강요하였고, 9월 총파업과 10월 대구항쟁을 폭력으로 진압하였다. 좌우합작운동과 남북회담 등 조선민족의 통일 노력이 성사되지 못한 구조적 한계 속에서 미군과 소련군은 남조선과 북조선에 두 개의 정부를 수립하게 만들었다. 한 마디로 재조선 미 군정은 민족자주와 통일, 민주주의 달성이라는 과제의 실현을 유예하게 만들었다(송광성, 1993).

이제는 밖으로 눈을 돌려 1947년에서 1949년에 이르는 시기의 미 국내 사정을 간단히 들여다보도록 하자. 미국은 전후 복구기간(1945-48년)에 국가기구의 재편에 전념하였다. 특히 이 시기에 군사부문의 체제 정비와 함께 중요한 대외 정책의 변화가 진행되었다.

1947년 미 대통령 직속아래 국내외 국가 안보문제를 자문 결정할 최고협의체로서 국가안보위원회(NSC, National Security Council)가 설치되었다. 관련 정보기관들을 통폐합하여 중앙정보국(Central Intelligence Agency)를 창설하였고, 기타 군사조직들도 급조되었다. 육군성과 해군성이 통합되어 국방총성(National Military Establishment)으로 변경되었다가 국방부(DoD, Department of Defence)로 이름이 바뀌었다. 국방장관만이 각료로 임명되었으며, 육해군 장관은 국방방관의 휘하에 두었다. 초대 국방장관은 제임스 포리스탈(James Forestall)이었고, 1949년 3월에 루이스 존슨(Louis A. Johnson)이 역임하였다.

미국의 우익 세력들은 1946년 상하 양원 선거에서 공세적 움직임을 보여 이 선거에서 공화당은 1930년 이후 처음으로 상원에서 다수 의석을 차지했으며, 1928년 이후 처음으로 상하 양원 모두에서 다수 의석을 차지하였다(시바초프 외, 1989: 198-199). 제 80 대 의회가 여소야대(與小野大)로 구성될 당시 트루만은 민주당 출신이었다.

1948년과 1950년 선거에서 민주당은 공화당을 리드(lead)하였다. 한편 그는 정부 기관내에 '불순분자' 를 가려내는 작업을 진두 지휘하였다. 전임 대통령 루스벨트가 전쟁기간동

9) 박진경은 1917년생 전남 출신으로 군사영어학교를 졸업하였다(군번 91). 일본 오사까 외국어대학을 다니다 학병으로 참전하였다. 태평양전쟁 말기 일군으로 제주도에 주둔하였다. 그의 공덕비가 아직도 제주도 제주시 소재 충혼묘지에 서 있다고 전해진다.

안 공무원들에 대한 '충성도 심사' 를 요구한 것과 같이 1947년 3월 22일, 우익에 동조하지 않는 인물과 세력들을 축출하기 위한 '충성도 심사' 를 실시하라는 지시를 내렸다. 바로 이 시기에 대소봉쇄정책을 천명한 트루만 독트린이 발표된 것이다.

정치세력으로서는 공화당이, 국가기관으로서는 의회가 우경화를 주도하였고 이런 흐름이 미국사회를 보수적이고 반동적인 데로 몰고 가고 있었다. 1950년대의 매카시즘, 대소 강경노선을 천명할 수 있었던 초당파적 대외정책 수립, '원자탄 외교' 의 추진, 외교정책의 군사정책화 시도는 이런 미국 사회 변화의 일정한 반영이었다. 그들은 전후 세계질서의 재편과정에서 제기된 일련의 사회변혁적 요구 일반으로 모두 '크레믈린의 음모' 와 '공산주의의 위협' 으로 인식하는 매우 편향된 시각을 갖고 있었다. 1948년 트루만 독트린의 채택은 미국 대외정책의 일대 전화점이요 이런 관점의 필연적 소산이었다.

국방장관 포리스탈은 1948년 2월과 3월에 여러 군사 관계 부서의 전쟁 준비 태세를 점검하였다. 평화시에 다른 나라와 군사블럭을 결성하는 일은 150년 미국의 대외정책의 전통을 깨뜨리는 것이었다. 국내의 반발 여론을 잠재우기 위하여 등장한 새로운 표현이 소위 냉전(冷戰, cold war) 이었다. 미 상원은 1948년 6월 11일, 대통령으로 하여금 '자유세계' 국가들과 상호방위협정들을 체결하도록 허용하는 결의안을 채택하였다. 공화당 상원의원 반덴버그 결의안의 통과가 갖는 중대한 의미는 미국의 자신들의 '제국주의적 목적' 를 추구하기 위하여 유엔헌장의 원칙과 배치될 경우 그것을 준수할 의사가 없다는 것을 명확하게 밝힌 데 있다.

전쟁 확대를 주장하여 대통령의 전쟁 수행능력을 비난하던 매카더를 트루만 대통령이 해임시키자 1951년 4월, 미 국내에서는 트루만과 애치슨을 법정에 세워야 한다는 주장까지 제기되었다. 14년 동안 극동지역에서 전쟁을 치르며 머물던 매카더는 미 서부 해안에 도착하여 동부 워싱턴까지 대륙횡단을 하는 동안 마치 승리자처럼 행동하였다. 의회에서의 고별연설에서 언급한 "실제로, 전쟁을 수행하면서, 승리와 바꿀 수 있는 것은 없다" 라는 어구는 그의 냉전의식과 호전성을 잘 표현해주는 끝맺음이다. 매카더가 한국에서 승산이 없어 보이는 전쟁을 계속하여 미국을 세계대전이라는 늪에 빠뜨리려고 했다는 여러 가지 증거를 트루만 행정부에서 밝혀내면서 그에 대한 대중들의 광적인 지지 열기는 냉각되기 시작했다.

이런 미국 내외의 여론 향배, 권력층 내부의 동요, 공세적 대외정책으로의 전환, 대한반도 정책의 변화 등 여러 가지 흐름에 대하여 이승만은 국내에서의 분쟁을 통하여 미국과 미군을 붙잡아 두려는 정치술책으로 나아갔다. 요약하면 미군정은 사태의 평화적이고 비군사적인 해결을 위해 아무런 사전조치나 예방조치, 주의조치를 시행하지 않았고, 사후 시정조치나 교정조치도 거이 고려하지 않고 물리적, 군사적, 폭력적, 범죄조치를 자행하였다.

극동군사령관 매카더 뿐만 아니라 재조선 미군과 미군정의 24군단장 하지, 현지 군정장관, 전투부대 사령관 등에게도 일련의 책임을 묻지 않을 수 없다고 본다. 제2차 세계대전, 태평양전쟁의 승리로 패전국 일본국 도오쿄오에는 승리국인 미국 등 연합군 최고 사령관인 더글라스 매카더(Douglas MacArthur) 미 육군 원수(元帥)가 조선 상황에 대한 일체의 정보를 장악하고 통치하였다.

남한 점령 3개월간의 총괄로서, 매카더는 "현하 남한의 정세는 공산주의의 정착에 가장 비옥한 토양" 이며, "한국인은 가장 정치 지향적인 국민(the most politically minded people)" 이라면서 "미국의 한국 점령은 의심할 여지도 없이 정치적, 경제적으로 파산 직

전의 상태에까지 왔고, 극동에서 미국의 위신에 대한 신용을 회복하는 것은 지극히 회의적이다" 라고 결론을 짓고 있다(Foreign Relations 1945(1967), vol. II. 1145).

한편 제주도 현지 정보 자료에 의하면 대부분의 민간인들과 지도층 인사, 좌익분자, 우익인사 등 편의적 방식으로 여론을 취합하면서 정보를 분석하고 있다. 문제는 우익인사들에 대한 우려와 좌익분자에 대한 경계 등 복잡한 심사를 드러내고 있다. 이 정보보고서에서 주목할 점은 좌익인사들이 '반미분자' 가 아니라고 지적하는 대목이다.

"1948. 1. 16.-48. `1. 23(No. 123)

최근 공산분자들의 활동

제주도는 우익진영과 좌익진영으로 나뉘지만 많은 지도층 인사와 대중은 어느 한 쪽으로 치우치지 않고 있다. 좌익분자들과 눈에 보이는 층들은 없으며 소위 좌익인사들도 대부분은 공산분자들이 아니다. 대부분의 제주도민들은 국내외적 정치 상황을 잘 모르기 때문에 우익이나 좌익에서 터져 나오는 모든 종류의 선전선동에 쉽게 휩쓸린다. 우익인사들은 '빨갱이 공포'를 강조하며 주로 청년단체와 공직에서 좌익분자들을 척결하려 애쓰고 있다. 제주도의 좌익이 반미분자가 아니라는 사실은 의미심장하다. 최근의 테러는 우익이 선동한 것이다. 전반적으로 볼 때 제주도 주민들은 타고난 가난에 관심을 가질 뿐 정치에는 비교적 무관심하다."[10]

그러나 이런 평가와 달리 분위기가 역전되면서 미군정의 우익 옹호정책의 결과는 "대다수의 한국인의 사고를 반미로 굳어지게 만들었다. 해방자(liberators)가 억압자(oppressors)로 변한 것이다." (Meade, Grant E., 1950 :62).

그 휘하에 있던 미 24군단 존 R. 하지(John R. Hodge) 육군 중장은 38선 이남의 조선을 지배하기 시작하였다. 그는 한국인을 "일본인과 다름없는 '고양이 새끼'"(Korean are the same breed of cats as the Japanese)라고 경시하였다(최상룡, 1988: 64). 하지에게 '무엇보다 필요했던 것은 임기응변(improvisation), 주도권(initiative), 양키적 창의성(Yankee ingenuity)이었다' 라고 말하고 있었다. 한 마디로 한국 사정에 대한 '무책과 시행착오 '의 연속이었다(최상룡, 1988: 62).

한편 하지가 정리한 한 정세보고(미 육군차관 윌리엄 드레이퍼와의 일본 도오쿄오 회동, 1947. 9.)에 따르면 "한국인은 대단히 개인주의적이어서 상대하기가 어려우며 그들끼리 협조적이지 못하다. 만일 한국인 10명을 한 방에 모아 놓고 어떤 문제를 해결하도록 하면 한 시간 안에 4, 5개 파의 싸움이 벌어질 것이다. 그들끼리도 하의에 이르지 못하기 때문이다" 라고 보고 있었다(조용중, 1990: 135). 그는 이승만과도 원만한 관계를 유지하지 못하였다.

다른 한편 점령군 사령관으로서 하지는 5.10 선거를 위한 자유 분위기 보장에 관한 유엔위원단의 건의에 대답하는 형식으로 1948년 4월 5일, 11개항의 '조선인민의 권리에 관한 포고' 를 발표하였다. 여기에는 을 통해 '한국판 권리장전' 이라고 평가할만한 내용을 담고 있다. 제주도에서 경찰서 습격과 경관 살해사건이 발생한지 2일밖에 지나지 않은 시간대였다.

10) 주한 미 육군 주간정보요약. 제주도의회(2000), 제주4·3자료집: 미군정보고서, 215-217.

법 앞의 평등과 법의 보호를 받을 권리, 신체의 자유, 인신·주거·문서·재산을 보호할 권리, 생명의 자유, 변호인의 도움을 받을 권리, 재판을 받을 권리, 집회 결사 언론 출판 등 모든 표현의 자유, 종교의 자유, 소유권(조용중, 1990: 139-140).

전라남도 광주에는 전남도지사 쥴리우스 H. 린트너 중령(Julius H. Linter)이 있었다. 군사적으로 제주도는 전라남도 주둔부대의 휘하에 속해야 했으나 별도의 군정중대가 투입되었다. 이점은 제주섬이 전라남도로부터 행정적으로 분리되기 전에 이미 군사적으로는 별도의 단위로 상정되고, 취급되고 있었음을 의미한다. 따라서 1946년의 제주도로의 승격은 단지 우익단체들의 요구뿐만 아니라 제주도 주둔 재조선 군정당국의 요구도 일정 정도 반영되었었음을 시사해 준다.

당시 제주도에는 제 749 야전포병대대, 전술부대로서 6사단 20연대에 배속된 제 51야전포병대대 분견대, 제 59군정 중대 등이 있었다. 1945년 11월 9일 처음 제주에 상륙한 제주주둔 미군 제 59군정 중대는 장교 7명, 사병 40명 등 47명으로 구성되어 진주하였으나 나중에 장교 11명, 사병 63명 등 74명으로 증원되었다.

제1대 제주도 군정장관은 더만 A. 스타우트 소령(Thuman A. Stout)으로 1945년 10월에 부임하였다. 군정장관의 휘하에 법무관, 정보관, 공보관, 재산관리관, 의무관 등 장교단이 있었다. 법무관으로 존스 대위(Jones)에 이어 1947년 3·1사건당시 사건 현장에 기관총을 장착한 지프를 배경으로 현장 지휘를 한 패트리지 대위(John S. Partidge)(경찰고문관)가 있는데 그는 나중에 시위 주동자들에 대한 군정재판에 검찰관으로 있었다. 즉 사건 당사자가 시위대를 기소하는 검사역을 맡은 셈이다. 제주도 군정청 법무관에는 새무엘 J. 스티븐슨 대위(Samuel J. Stevenson)가 있었다. 재산관리관에는 마틴 대위(Martin)에 이어 케리 대위(David C. Kelly Jr.)가 중책을 맡았다.

제2대 제주도 군정장관은 러셀 D. 배로스 중령(Russel D. Barros)으로 1947년 4월 2일 부임하여 8개월간 근무후 귀경하였다. 제3대 제주도 군정장관은 제주 주둔 미군 제 59군정 중대 중대장인 존 S. 맨스필드 중령(John S. Mansfield)으로 1947년 12월 3일 부임하여 1948년 제주4·3사건을 맞이하였다. 에드가 노엘 소령(Edgar A. Noel)은 1948년 5월부터 동년 10월 8일까지 재직하였다. 이처럼 잦은 군정 책임자의 교체와 이동은 현지 물정을 파악하고 이해하는 데 필요한 시간과 노력을 낭비하는 셈이 된다고 지적할 수 있다.

부산 제 3여단 미 고문관 클라렌스 덕 드루스 대위(Clarence Dog DeReus)(경비대 5연대 군사고문)도 '산부대' 의 경찰지서 습격사건이후에 등장한다. 그는 1948년 4월말 '산부대' 와 현지 경비대와의 평화협상을 위협하게 된 경찰의 귀순방해 총격사건의 한 와중에 서 있었다. 즉 귀순자들을 인솔하는 대오에 있던 중 이 평화 조성 분위기를 혐오한 경찰의 공격사격에 노출됨으로써 미군정으로 하여금 '산부대' 의 공격과 평화협상시의 약속 위반이라는 판단착오를 하게 되었다.

제주도 파견 미 경찰고문관은 패트릿지 대위에 이어 수도경찰청 수사과 고문관 출신의 래데루 대위와 레스터 코페닝 대위(Lester Chorpening)으로 이어졌다. 뒤에 공안담당관 로버트 번즈 대위(Robert Burns)(경찰 고문관)도 이 직을 맡았다.

남조선과도정부 수석고문관 존슨(E. J. Johnson)의 지시로 넬슨 중령의 특별감찰이 진행되어 극우인사인 유해진 제주도지사의 교체가 건의되었으나 다시 한번 미군정은 이를 묵살

하여 사태 수습의 기회를 잃었다. 이밖에 미군정청 여론조사과 과장보 페라루(Feraru)의 조사보고도 있다. 재조선미육군사령부와 미군정청 합동으로 제주사건진상조사가 있었는데 이 조사단의 책임자는 제임스 A. 카스티어 대령(James A. Casteel)이었다. 유해진은 '한독당이 민' 제주도지사였다.[11] 조사 보고와 건의에도 불구하고 해임되지 않은 극우파 유해진의 건재는 재조선 군정 정책의 판단 착오나 정책 실패를 의미한다.

제주 주둔 미 방첩대(CIC) 대표로 헨리 C. 메리트(Henry C. Merritt)가 활약하였는데 이 971 방첩대는 1947년 3월 중순께부터 제주에 상주하여 48년 연말에도 계속 운영된 것으로 밝혀졌다. 이외에 G-2(정보참모부) 요원도 활동하였다.

'산부대' 의 경찰지서 습격사건이 발생하자 미군은 광주에 주둔한 전투부대인 미 6사단 20연대장 로스웰 H. 브라운 대령(Rothwell H. Brown), 미 24군단 작전참모 타이센 대령(A. C. Tychsen), 슈 중령(M. W. Schewe)을 제주도에 파견하였고, 미 20연대 병력을 책임진 게이스트 소령(Russel C. Geist Jr.) 등을 동원하여 강경진압작전을 본격적으로 지휘, 통솔하여 군경합동작전을 성사시켰다.[12] 온건파를 장교를 해임하고 강경파 연대장을 중용하면서부터 재조선 미군정의 물리적, 군사적 대응은 본격화되었고, 민간인 희생은 기하급수적으로 급증하였다. 미군기 조종사인 6사단 포인덱스터 중위(Poindexter), 9연대 고문관인 제임스 리치 대위(James Leach), 전술부대 몽고메리 중위(Montgomery), 9연대 고문관 하버러 중령(Walter J. Haberer) 등도 있다.

당시 미군은 포로와 피난민의 심문, 한국인의 자발적 접촉, 간행물과 일기 등의 입수 분석, 암호해독과 통신검열, 지역사회의 답사와 여론조사를 통하여 정보를 획득하고 분석, 관리하였다(방선주, 1991)..

미 해군은 구축함 Swenson, Naddox, Barry, Norris, Brush Hollister 호 등 군함을 동원하여 선박 운행을 불법시하여 나포, 예인하면서 구 식민모국과의 무역활동을 규제한 일도 민심 악화를 도운 셈이다. (주한미보병 6사단 정보일지 292, 323, 330, 423, 461호 참조).

미 군정 관계기관의 정보보고에 의하면 1948년 4월을 전후하여 '민간인 소요, 사보타주, 테러리즘, 불법활동, 업무 거부' 가 있었고, '좌익 분자' , '반도' 와 '폭도' 들이 경찰지서나 마을를 습격하고, 우익인사들을 공격하였다는 식의 매우 안이한 대응자세를 유지하다가 선거반대투쟁을 물리적으로 탄압하는 데까지 이르렀다.

재조선 미군정 당국은 경찰지서 습격사건이후 1주일 동안의 정보보고에서 사망자 2명이 외지인으로 외부 개입에 의한 폭동 가능성을 확신하고 있는 듯한 판단을 하고 있다. 그러나 그후 이를 입증하지는 못하였다. 그들 미군이 중시하고 강조하는 점은 단지 외부 개입설-공산당의 교사 혐의에만 집착하고 있었다는데 있다.

이들 미군의 군사 지휘 기간은 3회에 걸쳐 지속되었다. 1차로 1945년 8월 이후 만 3년 동안, 2차로 1948년 8월부터 1949년 6월 30일까지, 3차로 1950년 6월 이승만과의 대전협정에 이후 사건종결시기까지 작전지휘권 행사가 계속되었다. 즉 1949년 6월부터 약 1년여의 기간을 제외하고 미군은 군사적 지휘와 작전권의 행사, 모든 총포 등 화기 및 통신수단, 군수물

11) 최갑수(1992), 초대 박경훈 지사 부인 최갑수, 제주, 제주인 향토무크 2 제주역사연구회, 77.

12) 이밖에도 생존자 9연대 고문관 해롤드 피쉬그룬드(Harold Fischgrund), 11연대 고문관 찰스 웨슬로스키(Charles Weslowski), 9연대 대대 고문관 요세 에드워드(Joseph Edward)의 면담 기록이 있다고 한다.

자의 지원, 전투원 교육 및 훈련 등의 역할을 다하였다. 따라서 이 시기 동안 발생한 일련의 사태에 대한 군사적, 법적 책임을 면하기 어렵다고 생각한다. 집단살해 등 범죄를 공모하고, 사주, 교사하였던 것이라고 판단할 수 있다. 더욱이 로버츠(William Roberts)는 이르기를 "미군은 직접 전투지역에 머물지 말라" 고 명령함으로써 사실 은폐와 진실 왜곡의 의도를 명백히 천명하고 있다. 그리고 일련의 정황은 그때마다 일본 동경과 요꼬하마 소재의 미 극동군 사령부와 미 워싱턴에 보고되고 있었고, 이에 따라 일련의 지시와 명령을 하달받고 있었다.

3. 이승만과 대한민국 정부의 문제

대한민국 이승만 정권은 체제도전세력에 대하여 초강경조치를 단행하였다. 이들 도전세력에 대해서는 죄질의 경중을 법정에서 따지지 않고 처벌하였으며, 이런 무분별한 법 적용을 통하여 다수 민간인들의 죽음과 피해를 가중시켰다는 혐의를 벗을 수 없다라고 지적하지 않을 수 없다.

'폭도' 란 폭력 도배를 가리킨다. '공비' 란 '공산 비적' 의 준말이다. 일본 제국주의 시대 만주지방에서 독립운동을 하던 무장항일부대를 일컬어 일제는 '공비' 라고 칭하고 '토벌' 대상으로 삼았다. 따라서 이들은 공비를 제거의 대상으로, 척결의 제물로 삼았던 것이다. 더구나 이민족이었고 식민지 백성이었기 때문에 아무런 양심의 가책이나 부끄러움이 없이 이들을 총칼로 살육하여도 무방한 제물로 삼을 수 있었던 것이다. 일제 경찰은 '폭도' 와 구별하기 위하여 '양민' 을 설정하고 '불량선인' 을 색출하기 위한 모든 노력과 수단을 경주하였다.

그러나 대한민국 헌법은 자유민주적 기본질서를 근간으로 하여 법치주의 즉 '법의 지배' 를 통치의 기본으로 삼는다. 그러나 이승만과 그 수하 조직원들은 법을 어기면서 지연과 혈연 공동체, 집성촌, 인간생태계를 파괴하였다. 이민족의 지배할 때에도 볼 수 없었던 다수의 인간제거가 이승만정권의 치하에 그의 지휘와 묵인아래 백주에 공공연히 자행되었던 것이다.

이미 이승만은 드레이퍼(W. H. Draper) 미 육군 차관과의 회담에서 계속적인 미국의 대한 원조를 요구하였다. 아울러 그는 '미국이 제주도에 해군기지를 필요로 한다면 미래의 한국 정부는 그 기지 설립을 허용하리라고 확신한다' 고 말하였다(1948년 3월 28일). 이승만 대통령은 정부 수립이후 점령군 사령관인 하지와 '군사문제에 관한 잠정적 행정협정' 을 체결하였다(1948. 8. 24.). 재조선 미 군정 3년과 함께 1949년 6월말까지 미군에 의하여 작전지휘권을 행사할 수 있는 권한을 사실상 위임한 것이었다. 그후에 이승만은 미 군사고문단의 필요성을 강조하여 미국과 협정을 맺었다.[13] 1950년 6월 한국전쟁이 발발하자 대전에서

13) 1950년 1월 26일 체결되고 1949년 7월 1일에 소급발효된 '대한민국정부와 미합중국정부 간의 駐韓 美 軍事顧問 設置에 關한 協定'(Agreement for the Establishment of the United States Military Advisory Group to the Republic of Korea between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America)은 한국정부의 요청에 의한 주한 미군사고문단의 설치조건을 규정하고 있다.

이 협정은 서문 및 14개 조항으로 되어 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. ① 군사고문단의 목적은 韓國 軍隊·警察의 組織·統轄과 訓練에 한국정부의 고문으로서 원조하여 군·경이 미국의 군사원조를 유효하게 이

한미간 군사협력을 위한 이른바 '대전협정' 을 체결하였다. 특히 이승만은 여수·순천군인 반란사건을 계기로 삼아 8·15이후 최대의 반민주악법인 국가보안법을 제정하는데 앞장서고 이를 바탕으로 하여 반공극우 사회체제인 '1948년체제' 를 완성하는데 골몰하였다.

이승만은 취약한 정치적 기반을 보강하기 위한 강공책, 자파 지지세력의 전면배치, 반공극우사회의 구축, 대미관계에서의 기선 확보를 목적으로 가장 파괴적인 방식의 문제해결의 수단과 방법을 동원하였고 이를 통하여 자신의 정치 목적을 달성하려고 진력하였다. 그래서 '건국의 아버지' 라고 불리던 이승만은 집권 초기부터 '도살자' 로 돌변한 셈이다.

그 후 대한민국 정부 대통령 이승만, 박정희, 최규하, 전두환, 노태우는 이 사건과 관련 사건의 진상조사와 명예회복 조치에 대하여 아무런 성의를 보이지 않았을 뿐만 아니라 희생자 유족들의 진상규명 노력을 물리적, 폭력적으로 억압하고, 증거를 인멸하고 관련자 처벌을 등한시하여 유사사건의 재발 방지와 인권보호에 실패함으로써 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 대통령의 의무에 관한 헌법 규정을 위반하는 행위를 범해왔다. 그리고 대통령 윤보선과 김영삼은 사건 해결에 소극적 태도를 견지하였고 '공산당 폭동론' 을 견지하였던 것으로 평가할 수 있다.

4. 중무장 군대와 지휘관 송요찬, 함병선

제 9 연대장 함병선 등 현지 군사 지휘부의 대량학살계획과 집행에 대한 책임을 물어야 한다[14]. 예를 들면 미군정보보고서는 다음과 같이 소개하고 있다.

"제 9연대는 반도들과의 전쟁에서 충분히 성공적이었다. 그러나 제 9연대는 동시에 모든 저항을 없애기 위해 모든 중산간 마을 주민들이 유격대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 공공연한 가정 아래 마을 주민에 대한 대략학살계획(program of mass slaughter among civilian)을 채택하였다. 학살의 대부분은 제9연대가 점령한 1948년 12월까지 자행되었다." (주한미육군사령부 정보일지, 1949. 3. 30- 1949. 4. 1. 1097호) 제주도의회(2000): 169.

과연 대한민국 육군 제9연대의 '대량학살계획' 은 과연 실재하는가? 당시 어떤 군사작전이 전개되고 있었는지, 어떤 전투양상이 미국 군인의 시각에서 '성공적' 이라고 평가되었는지 살펴 볼 수 있어야 한다. 정부 보고서는 이점에 대하여 구체적인 정황과 물증을 제시하여야 한다.

다음의 문학적 표현은 사진 영상과 같이 당시 정황을 또렷하게 형상화한다.

百殺一匪

용하도록 보장함으로써 한국의 군·경을 발전시키는 데 있다. ② 군사고문단의 직무는 군사 및 이에 관련된 사항에 대한 고문과 원조를 한국정부에 供與하는 데에 있다. ③ 군사고문단원은 한국정부에 대하여 책임을 지는 임무를 인수할 수 없으며, 또한 인수하게 할 수 없다.

14) 함병선은 1920년생 평남 출신으로 군사영어학교를 졸업하였다(군번 38). 일본군 지원병으로 참전하여 일군 准尉로 해방을 맞이하였다(한용원, 1993: 108).

게릴라는 이삼백 명에 불과했다. 백살일비, 양민 백명을 죽이면 그 중에 게릴라 한 명이 끼여 있을 것이고 양민 이삼만을 죽이면 이삼백의 게릴라는 완전히 소탕될 것이다. 그리하여 수만의 양민이 희생된 것이다(현기영, 1994: 118).

5. 중무장 경찰과 조병옥

경찰의 증강파병과 과잉진압도 충분한 사실 조사가 필요하다. 이 사건의 발발과 전개과정을 일별해 볼 때 재조선 미군정 경찰의 동향에 주목할 필요가 있다. 이들은 사건의 원인을 제공하였을 뿐만 아니라 가해의 당사자로써 매 전개국면의 악화에 주요한 역할을 하였음을 알 수 있다. 특히 1947년 3월 사건 이후 13개월 동안 미 군정 경무부장 조병옥의 지시 등에 의하여 비교할 수 없을 정도의 압도적으로 우세한 무장력을 구비하고 대민관계를 악화시키면서 사태의 원만한 수습이나 평화적 해결의 경로를 봉쇄하고 방해하여 왔다.

미군정 경무부장 조병옥은 1) 이름이 잘 알려진 공산분자들과 야간에 회합하는 일, 2) 좌익분자들의 위법행위를 눈감아 주는 일, 3) 모리배들과 뒷거래하는 일, 4) 공산분자들의 조직을 강화시키는데 협조하는 일 등을 이유로 제주도 경찰 책임자 신우균 제주감찰청장의 파면을 요구하는 대한독립촉성전국청년총연맹 제주도지부의 요구를 묵살함으로써 사태 해결의 기회를 잃어버린 것이다(주한미보병 6사단 정보일지 476호, 47. 2. 5.-2. 6.). 뿐만 아니라 그는 이승만 보다 앞서 미군정에게 유일한 해결책은 강경진압, 무자비한 토벌뿐이라고 강변함으로써 집단학살이 일어나게 만들었다.

1948년 4월, 서울에서 파견되어 조사된 서울지방심리원 판사 양원일과 최란수 경감의 조사 기록을 보면 다같이 경찰의 책임문제를 지적하고 있다.[15] 다음의 기사는 경찰이 얼마나 많은 인적, 물적 자원을 동원하였는지 잘 보여준다.

"...폭동사건 이래의 경찰기록을 더듬어 보면 공비수는 한때 1만 6천 9백여명에 달했으며, 그중 7천 8백 9십 3명이 토벌대에 의하여 사살되었고, 2천여명이 귀순, 7천여명이 생포되었다. 토벌전에는 경찰 자체 인원만도 연 1백 6십 4만 9천 4백 7십 1명이 동원되었으며, 경찰전문학교 1, 2기생을 비롯한 각도 경찰국 특별응원부대 5천명 가량이 투입되었다." [16]

1960년 보도된 민간인 피학살 고발 1호의 사례를 소개해 본다.[17] 신고인들은 피고발인이 누구였는지 나름대로 정확하게 지적하고 있었음을 보여준다.

---

15) 양원일 판사 조사결과는 조선일보 1948년 6월 17일자에, 최란수 경감의 조사 결과는 동아일보 6월 23일자에 소개되어 있다.

16) 제주신보, 1957년 4월 4일자.

17) 제주신보 1960년 6월 24일자.

"피고발인: 전 제주서 외도지서 주임 김병채 경위 및 전 동지서 이윤동 순경.

고발의 사실: 전기 고발인 등은 제주경찰서 외도지서에 경찰관으로 근무 당시 제주시 외도리 252번지 거주 이양호 외 9명의 일가족을 법적 수속도 없이 단기 4282년 2월 17일 하로 3시경 제주시 외도1동 속칭 절뒤(사후)에서 죽창으로 무자비하게 학살한 사실이 있다. 특히 피학살자 중에는 당시 7세된 이옥자(여), 당시 3세된 이옥희(여), 생후 10일된 미작명(여) 등 천진난만한 유아들을 하등의 죄목 죄상이 없음에도 불구하고 학살한 것은 천인공노의 만행으로 사료되므로 이 진상을 철저 조사하여 엄중 의법 처단하여 달라. 유일한 명목은 아들 한 사람이 집에 안 보인다는 것이었다. 그러나 장남 이완영은 폭도에게 납치되어 간 것이었다. 그의 부모인 이양호씨(당시 67세), 고정숙씨(당시 63세)를 비롯한 그의 아내 고의순씨(당시 41세), 동생 기영군(18세), 아들 영희씨(19세), 아내 고춘자씨(19세), 그밖의 자녀 봉희(18세)와 위 옥자, 옥희, 장남 태생의 손자까지 4대에 걸쳐 목숨을 바쳐야할 죄목이 되었던 것이다. 특히 전기 봉희군은 불구자로서 기동을 못하는 몸이었으나 모친 등에 업혀 출두했었던 것이라 하며 지서 주임의 명령으로 불리워내진 이 일가 10명은 한 장의 청취서도 받지 않고 일가족 같은 자리에서 학살되었던 것이다. 영아의 종조모의 손으로 신고된 문면에는 당시 리 민보단장이었던 외도 2동 거주 이상훈(43)씨를 증인으로 그리고 하수인가 책임자의 이름을 당시 외도주임 김 경위 그리고 동 이 순경으로 뚜렷이 밝혀 있으며 진상을 규명 후 정부보상을 요망하고 있는 것이다.

그런데 전기 장남 이완영씨는 이런 비극이 있었는지도 모르고 폭도에게 납치되어 가 있다가 한 달만에 귀순한 바 있었고 산에 갔었다는 일로 형을 받아 마포형무소에서 복역 중 82년 말경에 병사했다는 통지가 왔었다고 신고인은 말하고 있는 것이다. "

이 시기 지역언론에 제시된 해결방법은 '진상의 파악과 이에 따르는 흑백의 판단과 고발, 해결의 3단계' 였다.[18] 그래서 유재흥 계엄사령관의 부임 이후를 하나의 한계로 하여 '함병선, 신현준, 김재능' 등에 대한 책임문제가 거론되었다고 전한다.[19]

6. 서청 김태능 등

증언에 의하면 당시 서청은 직접 제주도에서 상경한 평안남도 출신의 제주도경찰국장 홍순봉과 제주도 서청 단장 김재능(金在能)의 지원 독려에 의해 모집되었다. 그래서 서청 출신들로 구성된 '2백명 부대' 는 경찰전문학교에 입교, 14일간의 단기교육을 마친 후 경찰복을 입고 제주도에 내려와 공공연히 테러를 일로 삼고 불법을 저질렀다.

'산부대' 의 공격행위를 어떻게 평가해야 할 것인가라는 문제가 있다. 통설은 정치 목적의 달성을 위한 최고 수준의 무장행동이었다라고 단정하고 있다. 그러나 사건의 발생배경과 경과를 살펴 볼 때 수세적 공격, 절망적 공세, 생존을 위한 자구적 정당방위, 조직세를 과시하기 위한 협상용 무력시위 등 여러 가지 측면에서 조명해 볼 수 있다고 보여진다. 왜냐하면 고립무원의 절해고도에서 유일한 정치적 자원은 지지 대중의 정치적 선호 뿐이었다고 보여지기 때문이다. 그 이외에 '산부대' 의 전술 자원은 아무리 검토해 보아도 재조선 미

18) 제주신보 1960년 5월 26일자.

19) 제주신보 1960년 5월 31일자.

군정과 그 수족이었던 경찰과 군대를 넘어설 수 없는 것이었다.

그렇다면 왜 이렇게 되었는가? 당시 제주사회의 지배문화는 무규범(anomie, normless)과 분열(separation), 이행기의 부정의(transitional injustice), 과잉행위(over deed)를 특징으로 한다. '무규범'이란 좌익이나 우익이나 모두 상규에 벗어난 일탈행위를 했다는 의미이다. 군인이나 경찰도 제 나름의 근무수칙과 전투규범이 있는 법인데 이를 전혀 무시하거나 유린하면서 살육행위를 서슴치 않았다.

'분열'은 좌익과 우익, 남로당내 원로세대와 청년세대, 전남도당과 제주도당, 군대와 경찰, 군내내 서북파와 동북파, 일군파와 만주군파, 일군파와 광복군파, 군사영어학교파와 아닌 파, 이승만과 김구, 이승만과 김규식, 하지와 이승만, 이승만과 김일성, 이승만과 여운형, 국무성과 국방부, 해군과 육군, 국방부내 작전기획국과 군수국 등 왠만한 세력과 집단간에 분열과 질시, 반목과 경쟁이 자리하고 있었다. 통합과 조정의 정치는 오직 한 두 사람에 의존하고 있었기 때문에 정책결정의 편파성은 더욱 커질 수밖에 없었다. 이들은 상대에 대한 분할과 지배(divide and rule)를 기도하였으나 여의치 않게 되자 물리적 대응을 불사하였다.

이들 가해자들의 행위는 대표적인 '체제이행기의 불의' 에 속한다. 이행기는 각축하는 이념과 집단과 세력간의 쟁투로 인하여 갈등과 대립을 불가피하게 만든다. 그래서 부정과 부패, 암살과 집단학살 등 온갖 부정의, 불의가 판칠 수 있는 토양이 커질 수밖에 없었다.

'과잉행위' 는 말 그대로 가해자들의 행태가 상식과 관행을 훨씬 뛰어 넘는 무자비함, 무분별함, 몰염치로 표출되었다. 적개심과 증오가 '살인기계' 로 하여금 피비린내를 나게 만들었다. 여기에서 단지 정도가 과잉이라는 의미만이 아니다. 민간인 집단살해의 불법성은 다수의 민간인들이 집단살상되었다는 점, 공권력의 과오만이 아니라 명백한 불법 범죄행위라는 데 문제의 심각성이 있다.

V. 사건의 재정의와 사후 처리문제

1. 사건의 재정의

따라서 제주4·3사건은 다음과 같이 재정의되어야 한다:

"재조선 미군정 당국과 중무장 미군은 1947년 3월 1일 시민사회단체가 평화적 집회와 시위를 하고 해산할 무렵 동원되지 않은 일반 관중에게 재조선 미군정경찰이 무단 발포하여 인명치사사건을 일어나게 하고, 이 처리과정에서 오판과 실책을 거듭하고, 13개월 동안 민간인 불법 구금과 고문 치사 등 일부 경찰·서북청년회의 무자비한 탄압을 지휘·지원·묵인하고,

이 폭정과 탄압에 대하여 항거할 목적으로 남한만의 단독선거·단독정부 수립 반대를 기치로 내세워 1948년 4월 3일 남조선노동당 제주도당 일부 집단이 경찰지서를 습격하고 경관 및 그 가족들을 살해한 것에 대하여 미군정과 대한민국 군경 토벌대는 평화적 해결과 수습 기회를 무시하고 오로지 강경무력 진압과 초토화작전을 지휘, 집행함으로써 1954년 9월 21

일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 7년 7개월동안 제주도에서 일어난 쌍방간의 무력충돌과 중무장한 토벌대의 유혈진압과정에서 수많은 민간인들을 집단살해하고, '함정수사' 와 함께 이들을 불법 처형을 하는 등 인도에 대한 범죄 방지 등 국제인권규범과 아메리카 합중국 수정헌법과 대한민국 헌법 및 관련 법규를 위반, 침해한 사건" 이다.

2. 인도에 반하는 죄로 처벌되어야 한다

아메리카합중국 대통령 트루만, 미 육군 극동군사령관 매카더, 미 24군단장 하지 중장, 군정장관 딘 소장, 58군정중대장, 미군정 경무부장 조병옥, 대한민국 대통령 이승만, 9연대장 송요찬, 2연대장 함병선, 서북청년회 제주단장 김재능 등 가해자들에게 구체적으로 어떤 책임을 물어야 하는가를 검토해 보아야 한다.

정부 보고서의 채택에 따라 이 사건의 진실에 접근하게 됨에 따라 이들 희생자와 피해자 유족들은 인간으로서의 권리보호를 전혀 받지 못하는 대규모의 중대한 인권침해와 유린사태에 직면하였음을 확인하였다:

생명권, 법 앞의 인격으로서 승인을 받을 권리, 신체의 자유, 재판을 받을 권리, 실효적 권리 구제를 받을 권리, 고문 또는 잔학·비인도적이거나 체면을 더럽히는 대우 또는 형벌의 금지, 죄수의 권리, 이동의 자유, 자유 및 안전에 대한 권리, 자유를 빼앗긴 개인에게 인정된 권리, 결혼에 관한 권리, 가족생활의 권리에 관한 권리, 아동의 여러 권리, 명예·신용 및 사생활의 보호, 주거와 통신의 자유, 사상, 양심의 자유, 의견·표현·정보 및 전달의 자유, 정치적 활동 및 노동단체활동의 보호, 여러 가지 정치적 권리, 경제적 활동의 보호 등 여러 가지 권리와 자유의 침해와 유린.

이상의 행위를 통해 가장 큰 정치적, 군사적 목표를 달성하여 이익을 본 아메리카 합중국 정부는 국제연합(United Nations) 헌장[20], 제네바 협약(Geneva Conventions), 뉘른베르크(Nuremberg) 원칙[21], 陸戰에 있어서의 害敵行爲(적국 육해공군 병력에 대한 가해수단)의

20) 1945년 2월의 얄타회담을 거쳐 6월 26일 샌프란시스코에서 51개국이 서명하여 1945년 10월 24일 발효된 국제연합헌장 제1조는 국제연합의 목적으로 국제평화 및 안전 유지, 국가간의 우호관계 발전, 경제적·사회적·문화적·인도적인 문제의 해결을 위한 국제협력을 달성할 것 등을 들고 있다.

21) 뉘른베르크 원칙은 1946년 12월 11일 국제연합총회에 의하여 확인되고 정식화(定式化)된 '뉘른베르크재판소 조례 및 당해 재판소의 판결에 의해 승인된 국제법의 제원칙' 이다. 1946년 12월 11일, 국제연합총회는 전원일치로 "제노사이드(genocide)는 인간의 양심과 충돌하며 인류에게 큰 손실을 초래하고, 도덕률 및 국제연합의 정신과 목적에 위배된다" 는 것을 선언하는 결의를 채택하고, 제노사이드는 '문명세계가 비난하는 국제법상의 범죄' 임을 확인하였다.
1948년 12월 9일 총회는 제노사이드 조약을 채택하였고, 그 다음날 세계인권선언을 채택하여 제11조에 "어느 누구도 실행 당시의 국내법 또는 국제법에 의해 범죄를 구성하지 않았던 작위 또는 부작위로 인하여 유죄가 될 수 없다" 고 규정하였다.
뉘른베르크 원칙의 주요내용 (1) 원칙 1: 국제법상 범죄를 구성하는 행위를 한 모든 사람은 이에 대해 책임을 지고 또한 처벌된다. (2) 원칙 2: 국제법상의 범죄를 구성하는 행위에 대해 국내법이 형벌을 과하지 않았다는 사실이 당해 행위를 행한 자의 국제법상 책임을 해제하지는 않는다. (3) 원칙 3: 국제법상의 범죄를 구성하는 행위를 행한 자가 국가원수 또는 정부의 책임 있는 관리로서 행동했다 하더라도 그 자의 국제법상 책임을 해제하지 않는다. (4) 원칙 4: 정부 또는 상관의 명령에 따라 행동했다 하더라도 그 자의 도덕적 선택이 실제로 가능했다고 생각되는 경우에는 국제법상 책임을 해제할 수 없다. (5) 원칙 5: 국제법상의 범죄를 범한 이유로 책임을 추궁받고 있는 모든 사람은 사실과 법에 의해 공정한 재판을 받을 권리가 있다. (6) 원칙 6: 아래에 정

금지·제한에 대한 일반조약인 1899년 헤이그육전조약(Hague Regulation land warfare)[22], 1925년의 제네바 조약, 1948년의 제노사이드방지조약[23], 아메리카 합중국 수정헌법 등을 위반하였다라는 혐의를 가진다고 판단되기 때문에 법적 책임을 면하기 어렵다고 본다.

1948년 제노사이드(genocide·集團殺害) 범죄의 방지와 처벌에 관한 국제협약에서, 제노사이드는 국제연합(UN, United Nations)의 창설 정신과 목적에 위배되고, 문명세계에 의해서

해진 범죄는 국제법상의 범죄로서 처벌된다.
① 평화에 반하는 죄(crime against peace): (가) 침략전쟁 또는 국제조약, 협정 또는 서약에 위배되는 전쟁의 계획·준비·개시 또는 수행(遂行). (나) (가)에서 언급된 행위의 어느 것이든 그것을 달성하기 위한 공동의 계획 또는 공동모의에의 참가.
② 전쟁범죄(war crime) : 전쟁의 법규 또는 관례의 위반, 점령지에 있는 민간인의 살인·학대 또는 노예노동 기타 목적을 위한 강제적 이송, 포로 또는 공해상에서의 민간인의 살인 또는 학대, 인질(人質)의 살해, 공사(公私) 재산의 약탈, 도시와 농촌의 자의적인 파괴 또는 군사적 필요에 의해 정당화될 수 없는 황폐(荒廢)를 포함한다. 그러나 위에 열거한 범죄에만 국한되지는 않는다.
③ 인도(人道)에 반하는 죄(crimes against humanity): 모든 민간인에 대한 살인·섬멸(殲滅)·노예화·강제적 이송 기타 비인도적 행위 또는 정치적·인종적·종교적 이유에 의한 박해로서 이와 같은 행위 또는 박해가 평화에 대한 죄 또는 전쟁범죄의 수행으로서 또는 이에 관련하여 행하여졌을 때.
(7) 원칙 7: 원칙 6에 규정된 평화에 대한 죄, 전쟁범죄 또는 인도에 대한 죄를 범한 공범(共犯)은 국제법상의 범죄이다. 이 정식화에서 특히 주목을 끄는 점은 위원회의 성명(聲明)에 나타난 바와 같이 인도에 대한 죄의 개념을 재판소 조례에 규정되어 있던 '전쟁(즉 제2차 세계대전) 이전 또는 그 사이에' 라는 요건을 삭제함으로써 더욱 일반화되고 확대되었다는 사실이다. http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=40464&from=enc.

22) 전쟁으로 인한 희생자 보호를 위하여 1864-1949년의 제네바에서 체결된 일련의 국제조약으로 전쟁희생자보호를 목적으로 한 적십자조약이라고도 부른다. 이 조약의 목적은 전쟁 기타 무력분쟁이 발생한 경우에 부상자·병자·포로·피억류자 등을 전쟁의 위험과 재해로부터 보호하여 가능한 한 전쟁의 참화를 경감하려는 것이다.
이 조약은 1949년 8월 12일 제네바회의에서 채택된 '전지(戰地)에 있는 군대의 부상자 및 병자의 상태개선에 관한 조약', '해상에 있는 군대의 부상자·병자·난선자의 상태개선에 관한 조약', '포로의 대우에 관한 조약', '전시의 민간인 보호에 관한 조약' 의 4개 조약으로 되어 있다.
각국의 육전훈령에 의하면 포격예정지역 내의 비교전자(非交戰者: 일반주민), 특히 여성·아동·노약자·부상자나 중립국 국민 등이 포격에 의한 피해를 입지 않게 한다는 인도적인 견지에서이다.

23) 제노사이드조약은 1948년 12월에 서명한 집단살해범죄의 방지 및 처벌에 관한 조약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)이다. 여기서 제노사이드란 특정의 민족이나 집단을 절멸할 목적으로 그 구성원을 살해하거나 생활조건을 박탈하는 것을 의미하며, 집단살해 또는 단체 살해로 번역된다. 제2차 세계대전에서의 나치스 독일과 일본에 의한 전쟁범죄인 '인도에 관한 죄(crimes against humanity)' 에 대한 사법적 조치로서 국제연합이 1948년 12월 제3차 총회에서 채택, 51년 발효시킨 조약이다. 이 조약은 국민·인종·민족·종교 등의 집단의 전부 또는 일부를 박해하고 살해하는 행위를 국제범죄로 규정하였다.
또한 이 조약에 의하면 이러한 목적을 위하여 ① 집단의 구성원을 살해하는 일, ② 육체적·정신적 위해를 가하는 일, ③ 육체적 파괴를 가져올 생활조건을 과하는 일, ④ 출생을 방해하는 조치를 취하는 일, ⑤ 어린이를 다른 집단으로 강제이송하는 일 등의 집단살해를 행한 자는 전시·평시를 불문하고, 또 통치자·공무원·사인(私人)의 구별없이 처벌된다. 그리고 이를 위한 共同謀議에 참가한 자·敎唆한 자·共犯者도 함께 처벌된다. 심리(審理)·처벌은 각국이 자국의 법원과 국제적 형사재판소를 통하여 실시한다.
http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=137399&from=enc
만약 제주사건에 대한 국제형사재판소를 둔다면 다음과 같은 명칭이 될 것이다. 민간인학살에 대한 국제법적, 인도적 규제는 다음과 같은 국제형사재판소(International Criminal Court)의 설치를 통해 심리되어야 할 것이다. "International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Korea and Chosun and Korean Citizens responsible for Genocide and Other such Violations Committed in the Territory of Neighbouring Areas, between 1 March 1947 and 31 December 1954." 재판관할 대상범죄는 제노사이드, 인도에 반한 죄(Crimes against humanity), 제네바 협약의 공통 제 3 조 및 제2 추가부속서 위반 등.

단죄되어야 하는 국제법상 범죄임을 명시했다. 1949년 제네바 협정은 평화시뿐만 아니라 전시(戰時)에서도 민간인에 대해서 △ 고의적인 살인, △ 고문 등 비인간적 행위, △ 고의적인 괴롭힘이나 신체 상해, △ 군사적 목적으로 정당화될 수 없는 대량 파괴와 약탈 등을 금지하도록 규정하고 있다. 더 나아가 '모든 재판상의 보장을 부여하는 재판에 의하지 않은 판결 및 형의 집행을 인정할 수 없다' 고 명시했다.

그러나 1947년, 1948년, 1949년, 1950년 그리고 1954년까지 제주섬 민간인들에게는 재조선 미군정, 대한민국 군경, 이들의 지원을 받는 폭력집단 등 가해자들에 의해 위와 같은 국제인권법이 요구하는, 문명사회의 기본원칙이 철저히 무시되고, 유린되고, 침해되었다. 특히 국법, 특히 법률의 최고규범인 헌법을 준수해야 할 국가공권력은 헌법과 관련 법률을 정면으로 위배하면서 엄청난 다수의 민간인들을 집단살해하고 상해를 입혔을 뿐만 아니라 재산상 물질적 피해를 입히기도 했다. 특히 군경토벌대가 아무런 정식 재판의 절차 없이, 아무런 서면 절차가 없이 비무장 민간인들을 집단살해한 점, 특히 어린이와 노인, 여성, 장애인, 병자, 의사와 종교인까지도 살해한 점은 중대한 인권유린이며 이들 민간인들에게 치명적이고 엄청난 과오와 범죄를 자행하였다라고 지적하지 않을 수 없다. 결론적으로 제주도민은 냉전시기 열전화(熱戰化)로 넘어가는, 분쟁기의 최대 희생자들이었다. 바로 이 점이 이 법에서 규정한 제주4·3사건의 진상규명과 명예회복을 55년 동안 은폐, 부정, 억제, 왜곡, 금지, 기만해 온 주요 요인이 되기도 했다.

3. 권고 사항

따라서 지체하지 말고 오랫동안 누명을 쓰고 희생당한 망자들의 불명예를 해소하기 위한 대한민국 정부 차원의 사과와 각종 추모 및 기념사업이 전개되어야 한다. 대통령의 사과는 이 사건의 사후 처리를 위한 최소한의 조건이다. 외국의 경우 정부 대표의 사과를 통한 과거청산의 사례를 보면 다음과 같다.

▷ 대만 이등휘 총통, 1947년 발생한 2·28 양민학살 사건에 대해 사죄(1995년 2월 28일)

▷ 미국 클린턴 대통령, 과거 흑인을 상대로 한 매독실험 인정 및 사죄(1997년 5월 16일)

▷ 영국 토니 블레어 총리, 150년전 아일랜드 대기근 방치로 인해 100만명의 아사자 발생에 대해 사죄(1997년 9월 26일)

▷ 교황 요한 바오로2세, 400년전 벌어진 신교도 학살에 개입한 점에 대해 사죄(1997년 8월 23일)

▷ 프랑스 자크 시라크 대통령, 100년전 드레퓌스 사건이 공권력에 의한 인권유린임을 사죄(1998년 1월 13일)

▷ 인도네시아 와히드 대통령, 1991년 동 티모르 학살에 대해 사죄(2000년 2월 29일)

아울러 망자의 희생에 대한 피해배상도 이루어 져야 한다. 이를 위한 법 개정이 이루어져야 한다. 재심청구권도 보장되어야 한다.

끝으로, 진상조사가 이루어진 이후 국가는 기록파괴 등 진상은폐에 관여한 기관이나 공무원에 대하여 재발방지 차원에서 엄하게 다스려야 한다. 아울러 피해배상, 가해 공무원의 서훈 박탈과 처벌, 국제 수준의 인권보호 구축방안, 유족의 의혹을 해소하기 위한 구체적 방안 등을 명시하여야 할 것이다. 그러나 가해자가 사실규명에 협력하고 용서를 구할 때는 그들의 심적 고통 등을 배려하여 죄를 경감해 줄 수 있다고 할 것이다. 정부는 제주4·3사건 등과 관련하여 상훈(賞勳)을 받은 자에 대하여 심사한 결과 민간인 등에 대한 반인도적 범죄를 범한 자의 상장과 서훈을 취소하고 훈장 등을 치탈(褫奪)해야 한다.

이제 미증유의 국가폭력과 인권침해의 대표적 사례인 4·3항쟁의 희생자 및 피해자의 범위와 의미를 새롭게 조명해 보아야 한다. 그래서 나는 다시 한번 다음과 같이 요구한다.

1) 제주4·3항쟁의 가해진상이 철저하게 밝혀져야 한다.

2) 완전한 명예회복과 피해배상이 이루어져 한다.

3) 법의 이름으로 엄정하게 가해자의 죄질에 따라 처벌받도록 해야 한다. 단 가해자의 고백과 회개가 앞서 이루어지는 경우에는 처벌을 경감할 수 있다. 특히 가해자의 진정한 사죄와 참회가 있는 경우에는 피해자의 자유의지에 따라 용서하고 화해할 수 있다. "

이런 요구와 희망은 너무나 소박하고 단순한 것이다. 이에 대하여 토를 다는 사람은 진실을 숨기는 악의 편에 가담하는 짓을 범하는 것이나 다름없다. 이리하여 사건진상규명운동은 제 2 단계 기억투쟁으로 진입하게 되었다. 명실상부한 진상규명과 명예회복운동, 피해배상운동이 전개되어야 한다.

<참고자료>

강금실(2000), 「민간인학살사건에 관한 법적인 문제점과 해결방향」, 한국전쟁전후민간인학살진상규명을 위한 모임 외(2000), 『전쟁과 인권: 학살의 세기를 넘어서』, 심포지움 자료집.

강성현(2002), 「제주4·3학살사건의 사회학적 연구」, 서울대 사회학과 석사학위논문.

강정구(2000), 「한국전쟁직후 민간인 학살의 실태」, 한국전쟁전후민간인학살진상규명을 위한 모임 외(2000), 『전쟁과 인권: 학살의 세기를 넘어서』, 심포지움 자료집.

김동춘(2000), 「민간인학살문제 왜, 어떻게 해결되어야 하나」, 한국전쟁전후민간인학살진상규명을 위한 모임 외(2000), 『전쟁과 인권: 학살의 세기를 넘어서』, 심포지움 자료집.

_____(2001), 「20세기 국가폭력과 과거청산」, 『인권과평화』 2호, 성공회대학교 인권평화 센터.

김순태(1999), 「제주4·3당시 계엄의 불법성」, 『제주4·3연구』 역사비평사.

김영범(1999), 「집단학살과 집합기억: 그 역사화를 위하여」, 제주4·3연구소 창립10주년 기념 국제학술대회 『냉전시대 동아시아 양민학살의 역사』 발표문집.

_____(2003), 「기억에서 대항기억으로, 혹은 역사적 진실의 회복: 기억투쟁으로서의 4·3 문화운동 서설」, 역사적 기억과 문화적 재현: 4·3과 5·18 문화운동, 5·18기념 국제회의 발표자료집.

김종민(1999), 「4·3이후 50년」, 역사문제연구소·역사학연구소·제주 4·3연구소·한국역사학연구회 편 제주 4·3제50주년 기념 사업추진 범국민위원회 간, 1999, 『제주 4·3연구』, 역사비평사.

메릴, 존 R.(1988), 『침략인가 해방인가: 1948-1950 한국전쟁의 국내적 배경』, 과학과 사상사.

박종성(2001), 『한국정치와 정치폭력: 해방 후 권력과 민중의 충돌』, 서울대학교 출판부.

방선주 외(1991), 『한국현대사와 美 軍政』, 한림대학교 아시아문화연구소

서중석(1999), 제주4·3의 역사적 의미, 『제주 4·3연구』, 역사비평사.

송광성(1993), 『미군 점령 4년사: 우리나라의 자주·민주·통일과 미국』, 한울

시바초프, 야쯔코프 / 미국사연구회 역, 1989, 『아메리카 제국주의사』, 국민도서

양정심(1995), 『제주4·3항쟁에 관한 연구-남로당 제주도 위원회를 중심으로』, 성균관대 사학과 석사학위논문.

양한권(1988), 『제주도4·3폭동의 배경에 관한 연구』 서울대 정치학과 석사학위논문.

제민일보사(1995-1999), 『4·3은 말한다』 전 5권, 전예원.

제주4·3사건진상규명및명예회복위원회(2003), 제주4·3사건진상조사보고서. 동위원회편

http://www.jeju43.go.kr 자료실

제주4·3연구소(2000), 『제주4·3자료집-미군정보고서』, 제주도의회.

_____(2001), 『1960년 국회양민학살사건진상조사특별위원회 보고서 II: 남제주군 편』.

_____(2002), 『무덤에서 살아나온 4·3수형자들』, 역사비평.

조용중(1990), 『미군정하의 한국정치현장』, 나남

조희연 편(2002), 『국가폭력, 민주주의 투쟁 그리고 회생』, 함께하는 책.

촘스키 외/임채정 역(1985) 『미국의 제3 세계 침략정책』, 일월서각(Noam Chomsky and Edwards S. Herman(1973), *The Washington Connection and Third World Fascism*, South End Press

최상룡(1988), 『미국정과 한국민족주의』, 나남

한국정치외교사학회(1989), 『한국전쟁의 정치외교사적 고찰』, 논총 5집, 평민사

한용원(1993), 『한국의 군부정치』, 대왕사

허상수(1988), 「제주4·3민중항쟁의 올바른 평가를 위하여」, 한양대 학보

_____(1996), 「제주4·3특별법 제정의 시대적 당위성과 특별법 초안」, 제주사회문제협의회.

_____(2003), 「시민사회와 민주주의, 그리고 과거청산: 제주4·3진상규명운동을 중심으로」, 韓日比較公共論圈project, 立命館大 國際地域研究所.

허호준(2002), 「제주4·3의 전개과정과 미군정의 대응전략에 관한 연구-5·10선거를 중심 으로」, 제주대학교 대학원 정치학과 석사논문

현기영(1994), 『마지막 테우리』, 창작과 비평사

Cumings, Bruce(1998), *The Question of American Responsibility for the Suppression of the Chejudo Uprising*, Presented at the 50th Anniversary Conference of the April 3, 1948 Cheju-do Rebellion, Tokyo, March 14, 1998.

Griffith, Robert(1970), *The Politics of Fear: Joseph R. McCarthy and the Senate*, The University of Massachusetts(하재룡 역, 1997, 『마녀사냥: 매카시/매카시즘』, 백산서당).

Harff, Barbara and Ted Robert Gurr(1988), Toward Empirical Theory of Genocide and Politicide: Identification and Measurement of Cases since 1945, *International Studies Quarterly*, vol. 2, no. 3.

Hur, Sang Soo, ed.(2001), *For the Truth and Reparations: Cheju April 3rd of 1948 Massacre Not Forgotten*, BaekSan Publisher Co..

Meade, Grant E.(1950), *American Government in Korea*, March.

Sherman M. Strange, Violatives: Modes and Themes of Violence, Sherman M. Strange, eds.,(1974), *Reason and Violence: Philosophical Investigation*, Basil Blackwell.

Thompson, P.(1988), *The Voice of Past: Oral History*, Oxford University Press.

인권과 과거청산의 측면에서 본 『 4 · 3보고서』의 성과와 한계

이 재승(국민대 법학)

I. 머리말

자신의 혈육이 언제 어디서 어떻게 사망했는지도 알지 못하는 유족들의 입장에서는 정부가 4 · 3사건에서 '억울하게' 사망했다는 점을 공식문서에서 시인하고, 희생자에 대해 약간이나마 예우하겠다고 약속한 것을 무척 부러워할 것이다. 역사의 해빙기마다 진상규명을 외쳤다가 봉변을 당한 적이 한 두 번이 아니었기 때문에 제주4 · 3사건 희생자나 유족들 역시 4 · 3사건 희생자의 참뜻을 역사적으로 온전하게 복원하는 일은 제쳐두고 "정말 억울하게 죽었구나" 라는 말 한마디 목말라 하였을 것이다. 이 정도 허리 꺾인 소망이 유족이 품었던 것의 전부라면 그 바람은 <제주4 · 3진상조사보고서>의 발간과 몇 가지 상징적 조치들로 인하여 이미 충족되었다고 생각한다. 그러나 보고서와 공원(기념관)으로 위안을 삼을 수 있을까!

제주4 · 3을 온전하게 보존하고 전국화(全國化)하는 작업이 남아있다. 사망한 분들이야 이제 편안히 눈을 감아야겠지만 살아남은 사람들은 이 일을 해야 한다. 우리는 전국화에 실패한 과거사처리방식을 알고 있다. 제주4 · 3사건에서 제주라는 공간말도 떼어버리고, 4 · 3이라는 시간말도 떼어버려야 한다. 전국화라는 것은 보편적인 인권감각을 이 땅의 모든 개인에게 확산시켜 이 땅 어느 곳에서도 학살의 망령이 더 이상 깃들지 못하도록 하는 것이다. 한(恨)과 상처를 국지화(局地化)하지 않고, 책임도 국민화하고, 고양된 인권의식도 국민화해야 한다. 온갖 학살과 인권침해행위로부터 야기된 무수한 상처를 치유하는 것뿐만 아니라 인권침해의 잠재적 요인들을 국가생활 전영역에서 완전히 해체하는 경우에라야 제주4 · 3은 '규범적으로 보존' 되는 것이다. 그러므로 갈길은 멀다.

발제자에게 부여된 과제는 "인권과 과거청산의 측면에서 본 <제주 4 · 3사건진상조사보고서>의 성과와 한계" 를 저울질하는 것이다. 2003년 4월 4일자 <인권하루소식>에 담겨진 4 · 3진상조사보고서에 대한 평가를 들추어보면 가능한 입장은 다 나온 것으로 여겨진다. i) 보고서가 공산주의자들의 폭동에 유화적이라는 입장, ii)대체로 무난하다는 평가, iii)인권의 관점에서는 여전히 타협적이고 모호하다는 입장으로 압축된다. <제주4 · 3법>에서 시작된 위원회(위원회/ 실무위원회/보고서작성기획단 총칭)의 활동을 여러 가지 법적 현실적 제약조건을 감안하여 좀더 후하게 평가할 여지도 있지만 발제자에게 맡겨진 일이 보고서에 대한 평가이기 때문에 성과보다는 한계나 문제점에 집중하기로 한다.

II. 과거청산의 기준과 현실

1. 인권기준에서 본 과거청산

우리는 인권을 옹호하고 신장하는 데에 적합한 과거청산의 기준에 대해서 말한다. 그럴 때에 주아네가 작성한 표준으로 돌아간다.[24] 주아네는 상세하게 과거청산의 원칙들을 제시하고 있는데 그 중에서 중요한 것들은 다음과 같이 발췌해볼 수 있다.

①피해자뿐만 아니라 국민전체가 진실을 알 권리 ②공정한 조사위원회의 구성과 그 활동의 보장 ③진상조사기록의 보존과 공개 ④책임자처벌에 대한 요구 ⑤국제법원 외국법원에 대한 관할권 보장 ⑥공소시효 사면 비호권 등의 배제와 제한 ⑦국가의 배상의무(원상회복, 피해배상, 재활조치) ⑧국가의 상징적 조치(국가책임에 대한 공식인정, 피해자의 명예회복과 복권의 공식선언, 기념 및 연례적인 추모, 역사교재 및 인권교재에 관련사실 수록) ⑨재발방지(관변폭력집단의 해체, 비상입법과 비상법원의 폐지) 등이다.

과거청산에서 언급되는 이러한 인권기준을 만족시키기 위해서는 체제이행(體制移行)을 통해 등장한 새로운 정부가 인권과 민주주의를 옹호하는 정치적-도덕적 원칙을 견지하고 그것을 관철시킬 수 있는 정치적 힘을 가져야만 한다. 그 경우에만 과거와 철저한 단절을 이루게 된다. 그렇지 않다면 이러한 인권기준을 관철시키기 위해서는 장기간에 걸쳐 기나긴 과거청산운동이 필요하다.

2. 한국에서 이행기(移行期)의 정의

우리는 과거청산의 인권기준을 충족시킬 수 있는 정치적 여건을 갖추었다고 보기 어렵다. 오늘 토론회의 논제가 되는 보고서 역시 크게 보아 <제주4 · 3법>을 낳은 정치적 힘관계를 다시 반영해주고 있다.

과거청산작업이 정치적으로 유야무야로 끝나지 않으려면 국민적인 청산의지가 선행되고, 국민적 수준에서 청산의지가 확산되어야 한다. 물론 과거청산의 방향과 내용은 구체제로부터 새로운 체제로의 이행과정의 성격에 크게 좌우된다.[25] 국민의 압도적인 지지나 민중봉기를 통해 독재권력이 붕괴되고 민주정부가 등장한 경우(급격한 이행)와 천신만고 끝에 타협적인 방식으로 민주적인 정부가 들어선 경우(완만한 이행)는 청산의 폭이 달라진다. 급격한 이행 상황에서는 인적 청산과 피해배상을 골자로 한 특별법이 새로운 정치세력에 의해 용이하게 제정하고, 과거청산은 앞서 말한 기준에 따라 적극적으로 그리고 원칙적으로 수행된다. 과하다고 말할 정도로 청산한 전후프랑스나 급격한 체제붕괴를 경험한 체코, 폴란드, 헝가리 등 동구권국가들이 그 예이다.

완만한 이행의 경우에는 새로운 정부라는 것도 청산대상자의 상당부분을 정권의 기초로

24) 유엔인권위원회의 <차별방지 및 소수자보호 소위원회>에서 소위원회 결의 제1995/35호에 따라 L.주아네가 준비한 최종보고서의 내용은, 인권운동사랑방/민주법학편집부(역), 「인권침해자의 불처벌에 대한 투쟁을 통해 인권을 보호하고 신장하기 위한 일련의 원칙」, 민주주의법학연구회(편), 『민주법학』 제11호, 1996,162-180쪽.

25) 형사처벌여부는 체제이행이 급격하게 이루어졌는가 완만하게 진행되었는가에 따라 결정된다는 지적은 Mary Albon, "Project On Justice In Times Of Transition: Report Of The Project's Inaugural Meeting", Neil J. Kritz(편), *Transitional Justice* Vol. I, United States Institute of Peace Press: Washington, 1995, 46쪽 참조.

삼고 있는 까닭에 빈약한 조치를 남발하거나 뜻은 있으되 과거를 청산할 수 있을 만큼 정치적 지배권이나 추진력을 확보하지 못하기 때문에 청산과정은 파행을 거듭한다. 청산작업이 이른바 법의 테두리 안에서 진행된다고는 하지만, 타협적인 법들마저 힘겹게 제정되고 그 법의 정신도 운용과정에서 주변화되기 일쑤이다. 불처벌을 규탄하고 책임자를 처단하자고 주장하면 어김없이 학살자의 편에서 나팔수노릇이나 하던 기능엘리트들이 법치주의와 자유민주주의의 화신으로 표변하기도 한다. 우리나라는 아무래도 여기에 속한다.

현재 우리 상황을 말하자면, 체제이행을 통해 벌거벗은 국가폭력을 저지하는 데에는 성공하였지만 국가로 하여금 과거의 국가폭력을 국가범죄로 인정하게 하는 데에까지는 이르지 못하였다. 국가는 여전히 과거의 국가폭력의 결과로부터 스스로를 정화하지 못하였다. 이러한 상황에서 제정된 과거사처리법들은 과거청산(진상규명/책임자처벌/적절한 배상/명예회복/재발방지)에 초점을 정확하게 맞추기 보다는 무마(撫摩)하는 데에 주력한다. 책임자처벌과 적절한 배상은 아예 처음부터 배제하고, 진상조사를 실시한 후 위령사업과 약간의 생계지원으로 마감한다. 이것을 획득하는 데에도 멀고먼 길이었지만 우리의 체제이행은 더 많은 시간을 필요로 한다. 완만한 이행은 장기이행(長期移行)을 의미한다.

보고서에 대한 착잡하고 불편한 생각의 기원은 결국 <제주4·3법> 자체에 있고, 이러한 법을 제정하고 감수하지 않을 수 없는 현실의 조건들이 민주주의와 인권을 향한 우리 역량의 객관적 표현이라고 판단한다. <제주4·3법>은 불처벌(不處罰)과의 투쟁을 접어버리고 희생자를 신원(伸寃)하는 법에 그치고 말았다.[26] 그리고 <제주4·3법>보다 고려사항에서 더욱 꼼꼼한 <한국전쟁 전후 민간인희생사건 진상규명 및 희생자명예회복등에 관한 법률(안)> 역시 신원법의 범주를 넘어가지 못하고 있다. 그런데도 국회를 통과하지 못한 점이 이해되지 않을 뿐이다.

III. 보고서에 대한 평가

1. 전체평가의 결여

발제자는 <진상조사보고서>를 읽으면서 4·3위원회가 국내외의 공공기관 뿐만 아니라 개인들로부터 대단히 많은 양의 데이터들을 꼼꼼히 수집했다는 것을 알 수 있었다. 위원회는 보고서 이외에도 10여권의 자료집을 발간하였다. 발제자는 현대사의 사료들을 지속적으로 읽는 열성파는 아니지만 보고서를 통해 눈여겨본 대목은 미국이 제주도의 지정학적 위치에 깊은 관심을 가졌다는 점, 전체사건의 전개과정에서 미군정 또는 미국이 관여하였다는 점, 트루먼 독트린 마셜 플랜이 시행되면서 냉전질서가 고착되는 와중에 이승만 정부가 미국의 원조를 얻기 위해서는 본보기 압살조치를 필요로 하였다는 점이다. 나아가 수 년 동안 말로만 들어왔던 초토화작전의 세부사항을 알게 되었고, 그리고 적나라한 국가폭력일 뿐인 군법회의의 재판도 정부의 공식보고서에 실렸다는 점도 주목하였다.

굳이 행간을 읽어내는 독서법을 알지 못하더라도 민중들이 대량으로 계획적으로 살해되었

26) 보고서, 18쪽.

다고 결론을 지을 것이다. 대량으로 계획적으로 살해되었다는 것이 무엇인가? 그것은 공소시효에도 걸리지 않는 영원한 범죄, 즉 집단학살(genocide)이다.

제주4·3사건의 원인이나 기원이 무엇인가는 결국 여러 학문분야에서 여러 각도에서 다양한 이론이 가능하다. 민중의 무장봉기이든 남로당의 사술이든 국가권력자들의 폭력적 에너지 분출이든 친일도당들의 생존전략이든 계속해서 다룰 일이다. 그 중의 어느 하나를 결정적 기준으로 채택하는 일은 진상조사보고서의 소관 밖의 사항이다. 결국 모든 것을 제주4·3사건의 배경으로 언급할 수밖에 없었다.

보고서작업은 제주4·3사건의 배경이나 원인을 한 권의 책으로 묶는 작업도 아니고, 읽는데만도 몇 달이 걸릴 정도로 학살의 세세한 부분을 빠짐없이 기록하는 일도 아니다. 보고서는 진상을 규명하는 것이어야 한다. 진상은 개별적인 사실들, 사물의 개개 측면들을 모아놓음으로써 복원되지는 않는다. 진상은 분명한 평가를 담아낼 때에만 규명되는 것이다. 정확하게 말하면 진상은 규정되는 것이다. 그리고 진상은 인권과 민주주의의 감각을 가진 자들에 의해서만 규명된다.

<보고서>는 제주4·3사건에서 민간인에 대하여 대량학살이 수반되었다는 점을 도처에서 거론하고 있지만 공식적인 언술에서는 여전히 국가가 공권력을 행사할 수밖에 없는 상황에서 불필요하게 많은 민간인을 죽음에 이르게 했다는 것이다. 범죄가 아니라 과잉이라는 것이다. 그리고 집단학살을 언급한 부분은 두 곳이지만 요약문에서 한번 평가적 의미에서 이 말을 사용하였다.

"1948년 제노사이드(genocide-집단살해) 범죄의 방지와 처벌에 관한 국제협약에서, 제노사이드는 유엔의 정신과 목적에 위배되고, 문명세계에 의해서 단죄되어야 하는 국제법상 범죄임을 명시했다. 1949년 제네바 협정은 전시(戰時)에서도 민간인에 대해서 △고의적인 살인 △고문 등 비인간적 행위 △고의적인 괴롭힘이나 신체 상해 △군사적 목적으로 정당화될 수 없는 대량 파괴와 약탈 등을 금하도록 규정했다. 더 나아가 모든 재판상의 보장을 부여하는 재판에 의하지 않은 판결 및 형의 집행을 인정할 수 없다고 명시했다. 그러나 1948년 제주섬에서는 이런 국제법이 요구하는, 문명사회의 기본원칙이 무시되었다. 특히 법을 지켜야 할 국가공권력이 법을 어기면서 민간인들을 살상하기도 했다. 토벌대가 재판 절차 없이 비무장 민간인들을 살상한 점, 특히 어린이와 노인까지도 살해한 점은 중대한 인권유린이며 과오이다. "[27]

<보고서>의 맨 마지막 요약부분에서 언급된 <집단살해방지조약>이 조금 애처롭게 여겨진다. 그 이외의 곳에서는 제주4·3사건이 처단해야할 국가범죄라는 점을 명료하게 밝힌 곳은 없다. 이미 제주4·3에 대하여 수없이 많은 연구 저작물들이 쏟아져 나왔다. 때로는 문학적으로도 탁월하게 형상화되었다. 그리고 많은 연구자들이 제주4·3사건을 집단학살 또는 국가범죄라고 규정하였다. 그런데도 우리가 <진상조사보고서>를 국가의 이름으로 다시 작성할 것을 국가에게 요구한 이유는 국가권력이 국가탄생과정에서 자신의 만행을 범죄로 시인하라는 데에 있다. <공식보고서>는 처단되어야 할 국가범죄로 규정하기보다는 다소 무리한 작전에서 나오는 안타까운 불상사였다는 관점을 죽 견지하고 있다.

발제자는 <보고서>가 국가권력에 의해 철두철미 휘둘렸다고 생각하지는 않는다. 다만 가

27) 보고서, 581쪽.

해자로서 국가권력이 자신의 범죄자 모습을 물타기 하기 위해 용어순화에 심혈을 기울이고, <보고서>를 전체적으로 조종하였다는 점을 지적하고 싶다. 초토화작전(焦土化作戰)은 강경진압작전으로 바뀌었다. 결국 제주4·3사건을 국가범죄로 규정하지 않으려는 국가의 입장이 지속적으로 관철되었다. 국가가 떳떳하게 범죄자의 얼굴을 시인하지 않고 짐짓 딴전을 피우는 태도는 과거청산과 관련된 거의 모든 사안에서 동일하게 나타나는 현상이다.[28]

2003년 4월 3일에 즈음하여 보고서가 발간되면서 향기롭지 않는 뒷이야기들이 떠돌아 다녔다. 그 이야기를 종합하면 수정보고서가 (만약 나온다면) 나온 후에 대통령이 내년 4·3에는 제주도민과 유족에게 사과한다는 것이다. 그러나 발제자는 이러한 보고서에 기초하여 대통령이 무엇을 어떻게 사과할 수 있는지 궁금하다. 잘못한 게 있어야지 사과를 할 것인데 다소 무리한 공권력의 행사로 뜻하지 않게 많은 인명이 사망한 사실에 사과해야 한다면 지하철이나 철도의 대형사고에서 국가원수의 조문이나 사과발언과 무엇이 다르겠는가?[29]

2. 구체성의 결여

보고서가 제주4·3사건에서의 학살만행이 처단해야 할 국가범죄라고 명료하게 규정하지 못했을 뿐만 아니라 개별적인 상황에서 저질러진 집단살해의 책임자, 지휘계통을 명료하게 밝히지 않았다는 점도 문제이다. 이러한 현상은 5·18사건에서도 나타난 현상이다. 광주의 경우에는 수괴급을 처벌하는 문제에 치중하였기 때문에 불법적인 명령에 복종하는 것 역시 범죄라는 점을 등한히 다루었고, 제주의 경우에는 처음부터 처벌에 대한 관심이나 요구가 결여되었기 때문에 최소한도의 법적인 책임규명도 이루어지지 않았다. 또한 진상조사보고서 작성기획단이 수사권이나 조사권(의문사위원회)도 가지지 못한 상황도 한몫 하였을 것이다.

3. 진상규명차원과 정의구현차원이 구별될 수 있을까?

과거청산의 문제영역을 구별하거나 분리하기가 쉽지 않는데 흔히 진상규명의 차원과 정의구현의 차원으로 구별한다. 진상규명이라는 것은 말 그대로 사건의 본말, 경위, 본질을 제대로 해석하여 완전하게 의미를 규정해내는 작업이다. 정의구현의 차원은 규명된 진실에 기초해서 책임자처벌, 회생자에 대한 배상(보상)을 중심으로 삼는다. <제주4·3법>은 진상조사를 시행하고, 진상조사에 기초하여 회생자를 구별해내고, 이들에게 의료지원, 생계지원, 위령사업등 몇 가지 국가적 조치만을 예정함으로써 불처벌과의 투쟁을 접어버리고 회생자를

28) 배상과 보상을 혼동하는 사회에서는 국가범죄는 인정되지 않는다. 그 가장 막심한 폐해를 조장하는 법률이 <민주화운동법>이다. 이 법은 국가권력의 피해자에게 국가권력의 피해자라는 사실에서 배상(보상)청구권을 인정하는 것이 아니라 해당자의 활동이 민주화운동과 관련성을 가져야 한다는 엉뚱한 관심을 나타내고 있다. 이 법은 우리사회에서 국가권력이 늘 정상적인 법에 입각하여 작동해 왔고, 국법을 위반한 자들이 매우 숭고한 목적을 위해 그러한 행위를 한 것이므로 상을 베푼다는 식의 전제를 깔고 있는 법률이다. 그래서 민주화운동관련자는 당연히 배상을 받아야 할 자가 아니라 보상 또는 포상(褒賞)을 받아야 할 자로 바뀌게 된다. 그 말은 우리 사회에서 민주화운동개념으로 자기행위를 정당화시킬 수 없는 사람은 자신이 당한 국가폭력에 대하여 사실상 처벌이나 배상을 요구할 수 없다는 것을 뜻한다.

29) 잘 알다시피 95년 5·18불기소처분에서 검찰은 내란의 목적은 없었는데 어찌어찌하다보니까 국가권력이 신군부의 수중에 우연히 떨여졌다는 논리를 전개하였다. 내란죄는 목적범이니까 강도 높은 국헌문란의 목적을 필요로 하는데, 그런 목적이 없으니 내란죄가 성립하지 않는다는 것이다. 검찰에 따르면 신군부의 행위는 과실내란이고, 과실내란은 벌하지 않으므로 내란죄가 되지 않는다는 것이다. 집단살해도 그 의도를 애써 도외시하면 살인이 아니라 과실치사에 지나지 않을 것이다.

신원하는 것으로 만족하고 있다. <제주4·3법>은 명백하게 정의구현의 차원을 배제하고 진상규명에 집중하고, 위령사업과 지원사업의 차원을 도입하였다. 그러나 정의구현의 차원을 처음부터 배제한 과거청산은 진상조사작업도 불품없게 만든다.

책임자처벌을 배제하고 용서와 화해를 위해 진실만을 역사에 기록하자고 하면 진상규명이 매우 높은 수준에서 이루어질 것 같지만 사정은 그렇게 돌아가지 않는다. 큰 구도에서 좌절되면 작은 구도에서 좌절되기 마련이다. 책임자처벌이나 피해배상을 아예 배제한 진상규명은 실제로 피해사실 연대기작업에 불과하였다. 그것이 제주4·3진상조사보고서의 실상이다. 정의구현은 국가범죄자의 처벌을 의미하고, 그것은 제주4·3사건을 전체로든 또는 개별적으로든 국가범죄라고 규정하는 것을 전제한다. 그런데 이 전제가 해소된 후에는 수없이 저질러진 학살극들은 당연히 일련의 회생으로 중립화되기에 이른다. 정의실현의 요청이 미약해지면 그 전단계인 진상규명 요청도 덩달아 희미해져 버린다. 부러진 활에 화살을 먹이는 것과 같다. 과거청산에 반대하거나 태업을 벌이는 세력들이 책임자처벌과 피해배상문제에서 예선전을 치르고, 진상규명에서 결승전을 벌인 것이다.

4. 공정한 위원회의 구성?

제주4·3위원회의 구성은 매우 이상하다. 본질적으로 제주4·3위원회는 과거청산에 대하여 의지를 가지고 인권과 민주주의에 대한 감각을 가진 인물로 구성되어야 한다. 그것이 위원회의 공정한 구성이다. 그런데 공정한 구성이라는 말의 뜻을 서로 피터지게 싸우는 대결구도에 피해자측과 가해자측을 나란히 세우는 것으로 이해하지 않았는지 의심스럽다.[30] 제주4·3위원회는 그런 전형적인 예였다고 생각한다. 사태를 학살이라고 보는 사람과 공산도배의 폭동이므로 초토화시킬 수 있다는 사람 사이에서 공동작업이 이루어질 지 궁금하다. 보고서작성 과정에서도 끊임없이 회생자의 상처를 덧나게 하고, 과거 인권침해역사에서 책임이 없지 않는 기관들이 다시 동원되어 그 문제를 판단하는 악순환이 계속되었다. 다음에는 부디 이런 식의 위원회의 구성이 있어서는 안 된다. 그곳은 사회의 다양한 입장을 반영해야할 헌법재판소의 재판관 자리도 아니고, 과거청산 의지를 지닌 분들로만 구성되어야 한다. 청산을 반대하는 사람과 청산을 지지하는 사람이 하나의 위원회에 속할 수는 없다.

특히 위원회는 정부조직으로부터 공식적으로 독립되어 있어야 한다. 그런데 국무총리, 장관 등 정부측 입장을 대변하는 사람들이 지나치게 많다. 위원회는 소속이 대통령이든, 국무총리이든, 국회이든 그런 것은 중요하지 않고 독립적인 위원회로, 독립적인 위원장이 있어야 한다는 점이다. 과거청산에 반대하는 사람, 기회 있을 때마다 딴소리를 하는 사람을 포진해 놓고 그것도 모자라 정부측에서 절묘한 의사진행정책으로 진상조사작업을 유야무야로 만들게 해서는 안 된다.

5. 죽은 자의 차별(회생자추리기)

이것은 보고서 안에서 다루어지고 있는 문제는 아니지만 워낙 중요한 문제라서 거론할 필

30) 정말 황당한 것은 최근 입법청원된 <삼청교육대특별법안>이 국회국방위에 속한다는 점이다. 가해자인 군대/국방부와 대응관계에 있다는 점이다. 이것이 좋은 것인지 나쁜 것인지 분별이 서지 않는다. 국방부 잡는 것이 국방위인지 국방위 잡는 것이 국방부인지 알 수 없기 때문이다. 노태우정부 때부터 동일한 내용의 법안이 동일한 위원회에 계속 제출되었다.

요를 느낀다. 제주4·3법은 사망자, 행불자, 후유장애를 가진 사람을 희생자로 규정하고 있다. 이것도 아무런 근거 없이 이루어진 차별이다.

나아가 특별히 까닭 없이 살해된 것과 까닭이 있어 살해된 것의 구별이 가능한 것인지 의문이다. 학살은 좌익이든 우익이든 마찬가지로 정당화할 수 없다. 집단살해방지조약에서 말하는 집단살해는 인간일반에 대한 것이지 특정한 정치적 성향을 지닌 사람에게만 문제되는 것이 아니다.

그리고 이른바 '무고하게' 살해된 사람에게 별로 해준 것도 없으면서 좌익이었다는 사람을 희생자의 범주에서 배제할 필요가 있는지 궁금하다. 역사의 아픈 상처를 감싸 안는 자세가 필요했는데 우익단체와 헌법재판소의 견제에 청산작업이 반토막 나버렸다. 이제 좌익은 죽여도 된다는 논리만 남게 되었는데 이 논리야말로 국제인도법에 정면으로 배치된다. 사실은 좌익은 죽여도 된다는 논리를 청산하는 것이 우리사회에서 가장 시급하다. 좌익은 좌익이어서 죽고, 좌익이 아닌 자는 좌익으로 몰려서 죽는 상황이 계속되었기 때문이다. 특히 군사재판과 관련해서 문제된다.

IV. 보고서가 담고 있지 않는 내용에 대한 평가

1. 보고서내용에 대한 법규정

1) 제주4·3법

진상조사보고서가 담아야할 내용에 대해서는 제주4·3법은 명시하고 있지 않다. 위원회는 진상조사보고서를 작성하고, 이를 위해서 자료조사를 하며, 위원회의 활동이 종료된 후에 6월 이내에 진상조사보고서를 작성해야 한다는 점을 규정하고 있을 뿐이다.

그러나 이미 앞서 이야기한 대로 진상조사보고서는 매우 쓸쓸하게 끝을 맺고 말았다. 물론 제주4·3법에서 대통령에 대한 위원회의 건의사항, 위령사업, 생계지원이나 의료지원이 법에 명료하게 규정되어 있기 때문에 보고서가 그에 관한 내용을 전혀 담지 않다고 하더라도 그러한 부대사업들이 계속 추진될 수 있을 것이다.

공식보고서가 제주4·3사건의 세세한 부분을 묘사하는 데에 할애됨으로써 본질을 규정하는 문제, 공식적인 평가작업을 빼놓고, 인권을 옹호하기 위한 광범위한 부대조치들에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. <보고서>는 최소한 <위원회>가 대통령에 대하여 건의해야할 사항들에 대해서도 충분하게 기술하고 있어야 한다. 그것은 사후 이행정도를 평가하는 데에 기초가 될 것이다.

2) 의문사법시행령

제23조 (보고 등)

③법 제30조제1항의 규정에 의한 보고서에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 의문사 사건의 진상
2. 피해자의 피해상황
3. 의문사 사건의 발생원인
4. 의문사 사건을 예방하지 못하거나 그 진상을 규명하지 못한 원인
5. 의문사 사건에 대한 관계자 및 국가의 책임이 있는 경우에는 그에 관한 사항
6. 유사사건의 처리와 재발방지를 위한 제도적 보완에 대한 권고
7. 기타 위원회에서 보고서에 포함하기로 결정한 사항

3)통합특별법안

한국전쟁에서 커다란 상처를 안게 된 피해자단체들이 최근 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명과 명예회복을 위한 통합특별법을 입법청원하였다. 아직 소기의 성과를 거두지 못하였지만 <통합특별법안> 제22조는 다음과 같이 진상조사보고서가 담아야할 내용을 구체적으로 명시하고 있다.

①민간인희생사건의 진상과 피해자의 피해상황
②민간인희생사건의 발생원인을 포함하여 희생사건이 일어나게 된 원인
③민간인희생사건을 예방하지 못한 원인 및 그 진상을 밝히지 못한 원인
④가해자 또는 가해의 원인이 되는 명령을 발하거나 가해행위를 지휘, 감독, 묵인, 방조한 자
⑤민간인희생사건의 희생자, 유족 기타 관계자 및 국가의 책임
⑥민간인희생사건의 진실을 밝히기 위한 희생자와 그 유족, 관련민간단체의 노력의 내용과 그로 인한 성과 및 피해
⑦진상조사결과 진상이 밝혀지지 아니한 민간인희생사건의 내용과 진상이 밝혀지지 않은 원인
⑧기타 필요하다고 인정되는 사항

통합특별법안 제22조 제3항에 의하면 제1항의 보고서는 다음 사항에 대한 권고를 포함하여야 한다.

①민간인희생사건 희생자와 그 유족의 피해를 회복하기 위하여 국가가 해야 할 조치
②조사결과 진상이 밝혀지지 않은 민간인희생사건과 그 피해자에 대하여 국가가 해야 할 조치
③민간인희생사건의 재발을 방지하기 위하여 국가가 해야 할 조치
④위원회의 조사내용과 조사결과 얻은 자료 등의 처리 및 보존에 관한 사항

2. 권고사항

발제자는 남아프리카공화국, 칠레, 과테말라, 엘살바도르의 <진실위원회>가 작성한 보고서중 권고내용의 주요부분을 접하게 되었다.[31] 국내에도 2003년에 <의문사진상규명위원회

31) 그 내용은 의문사진상규명위원회 홈페이지 자료실에서 볼 수 있다. 다른 국가의 진실위위원회 보고서는 N.J.

보고서>가 1차로 발간되었다. 의문사진상규명위원회의 목적과 제주4·3위원회의 목적은 사뭇 다른 것이어서 이를 동등한 차원에서 비교할 수는 없겠지만, 인권의 관점에서 말하자면 <의문사진상규명위원회 보고서 1차(2000.10-2002.12)>는 <제주4·3사건진상조사보고서>보다는 충실한 것이다. 의문사진상조사보고서는 개별 사건에서 권고의견을 제시했을 뿐만 아니라 의문사문제 전체와 관련지어 각국의 보고서 및 국제인권기준을 참조한 가운데 76쪽(제1권 271-346쪽)에 이르는 권고의견을 내놓았다.

가해자였던 국가권력이 이제 과거의 범죄를 시인하고 정의의 시행자로 스스로를 격상시키면서 위원회의 권고의견을 얼마나 적절하게 수용할지는 그 다음 감시해야 할 문제이지만 인권침해사건과 관련된 보고서는 최소한 원칙적인 입장을 견지해야한다. 그런데 제주4·3진상조사보고서에는 권고의견도 전혀 없고, 달랑 다음과 같은 대정부건의안이 제출되었다.

1) 제주 4·3위원회의 건의사항

제4·3위원회가 채택한 대정부건의사항은 다음과 같은 7가지이다. 간결함은 그저 놀랍다.

건의 1 : 정부는 제주4·3사건진상조사보고서에서 규명된 내용에 따라 제주도민, 그리고 4·3사건 피해자들에게 사과하여야 한다.

건의 2 : 정부는 4·3사건 추모기념일을 지정하여 억울한 넋을 위로하고, 다시는 그런 불행한 사건이 재발하지 않도록 교훈으로 삼아야 한다.

건의 3 : 정부는 제주4·3사건진상조사보고서의 내용을 평화와 인권교육 등의 자료로 활용하기 위해 적극 노력하여야 한다.

건의 4 : 정부는 추모공원인 「4·3 평화공원」 조성에 적극적으로 지원하여야 한다.

건의 5 : 정부는 생활이 어려운 4·3사건 관련 유가족들에게 실질적인 생계비를 지원하여야 한다.

건의 6 : 정부는 집단 매장지 및 유적지 발굴사업을 지원해야 하며, 유해 발굴절차는 희생자들과 그 가족들의 존엄성과 독특한 문화적 가치관[32]을 충분히 존중하여 시행하여야 한다.

건의 7 : 정부는 진상규명사업과 기념사업을 지속적으로 지원해 나가야 한다.

i)위원회는 권고의견의 수취인과는 상호 독립적인 지위에 있어야 한다. 건의라는 말은 조직적으로 보다 높은 권위를 지닌 기관에 대한 하부기관이나 조직의 의견표시를 의미하므로 상당히 이상하게 여겨진다. 위원회는 국무총리나 장관들이 배제된 독자적인 기구로 구성되었어야 한다. 국무총리가 위원장이니 당연히 대통령에게 건의한다는 식의 언어를 사용할 수 밖에 없는 것이다.

ii)위원회는 규명된 내용에 따라 정부가 제주도민, 그리고 4·3사건의 피해자들에게 사과

Kritz(ed.), Transitional Justice, United States Institute of Peace Press, Vol. 3, 1995.

32) "독특한 문화적 가치관"은 문화적, 종교적, 인종적 차이로 인하여 갈등과 학살이 증폭된 남미국가에 관련된 표현은 아닌지? 인디오 마야문명 등등.

해야 한다고 말하고 있지만 규명된 내용이 분명하지 않는 마당에 무엇을 어떻게 사과할지 궁금하다. 그리고 <인도에 반한 범죄>는 제주도민을 상대로 할 것이 아니라 인류를 향해서 사죄해야 한다. 그리고 진상규명 및 정의실현의 요청이 제대로 반영되지 않았는데 이 보고서를 어떻게 교육자료로 활용할 수 있을지 궁금하다. 그래서 이 보고서는 최종보고서가 아니라 최초보고서로 보아야하지 않을까 생각한다.

iii)이 건의들은 제주4·3사건의 위령사업과 기념사업에 국한되어 있다. 이제 기념사업회를 만드는 것만 남았다. 그러나 그렇게 기념만 해도 될 만큼 제주4.3의 여러 문제들이 만족스럽게 해결된 상황이 아니다. 보고서에서 여러모로 지적한 문제에 대해서도 건의를 하지 않고 있다. 예컨대 군법회의 재판을 받은 희생자와 관련해서 그 재판을 어떻게 취급할 것인지에 대해서도 아무런 언급이 없다. 제도적 관심이 지나치게 약하다.

iv) 건의사항은 재발방지를 위한 제도적 처방을 전혀 포함하지 않고 있다. 따라서 인권침해를 야기할 수 있는 각종 요인들을 배제하고 인권과 평화에 우호적인 정치적-법적-사회적 조건을 형성하기 위한 다양한 제도적 방안을 제시하고 이러한 처방을 정부가 이행하는지를 감시할 수 있는 기구도 설립하도록 권고했어야 한다.[33] 이점은 다른 진상조사보고서와 비교하는 것이 좋겠다(아래 목차 2) 이하 참조).

v) 진상조사보고서는 그 자체로 인권교재가 되어야 하는데 국가가 공식적으로 성격규정도 하지 않았고, 인권침해에 대해서 어떠한 조치를 국가가 내려야 하고 국가의 인권침해행위에 대하여 국민은 어떻게 행동해야 하고, 불법적인 고문이나 폭행을 지시받은 군인이나 경찰은 어떻게 해야 하는가에 대하여 아무 것도 언급하지 않고 있다. 오히려 수정의견을 기다리는 위원회에 대하여 이 문제를 집중적으로 거론해야 하지 않을까 생각한다.

2) 의문사진상규명위원회 보고서

◇사회정의의 실현과 피해자의 명예회복을 위한 조치
--계속적인 진상규명
--정의의 실현(책임인정/책임자처벌)
--명예회복 및 기념사업(인권침해기념관/ 교과서수록/문서기록보존)

◇유족의 피해에 대한 보상

◇의문사재발방지를 위한 국가제도 개선
--수사제도의 개선
--사인확인제도의 개선
--행형제도의 개선
--군대내 의문사 방지 등을 위한 제도개선
--기타 제도개선 권고사항(정보공개요구)
--인권의식 확산을 위한 국가의 조치(초중고인권교육/공무원인권교육)

33) 물론 국가인권위원회가 상설기구로서 이 문제를 감당하고 있다.

◇진상이 규명되지 않는 의문사 사건에 대한 국가의 조치

3)엘살바도르 진실위원회보고서

◇ 조사결과에서 직접 추론한 권고사항
--군대에서 해임
--공직에서 해임
--공직자격 박탈
--사법개혁

◇ 조사대상 행위와 직결된 구조적 원인 근절
--군대의 개혁
--공안영역의 개혁
--불법단체들에 대한 조사

◇ 불법행위의 반복을 막기 위한 제도적 개혁
--사법부
--인권보호
--국립 시민경찰

◇ 국민적 화해를 위한 조치
--물질적 보상
--정신적 보상
--진실과 화해를 위한 포럼
--국제적 후속작업

4) 과테말라 역사적 진실규명위원회 보고서

◇ 희생자들에 대한 기억을 보존하기 위한 조치
--희생자들의 존엄성(사죄와 책임인정)
--희생자들을 기억하기(기념관, 기념일, 공원, 교육센터)

◇ 보상조치
--소유물의 원상회복
--경제적 보상조치
--심리적 재활서비스, 의료 법률적 사회적 서비스
--도덕적 상징적 보상조치
--강제실종(실종자수색/적극적 발굴정책)

◇ 인권을 존중하고 문화를 배양할 조치

--상호존중 관용 평화교육
--보고서내용 교육 전파
--국제인권규범존중
--인권침해에 책임있는 공무원에 대한 행정적 조치
--인권활동가보호조치
--군인에 대한 국제인도법교육

◇ 민주적 과정을 강화하기 위한 조치
--정의구현과 갈등해결
--국민화해법: 반인권적 국가범죄의 처벌
--시민우위/군조직개혁/군법개혁/절대적 복종의무 삭제/ 불복종에 대한 사형제폐지
--정보기구의 권한과 책임을 명료화
--새로운 군사독트린[34]
--군대에 대한 보고서 내용 교육
--군교육의 민간교수진을 민주화운동경력자로 한정
--병역거부권 인정
--특수부대 근본개혁
--공안조직의 근본적 개혁

◇ 평화와 국민화합을 촉진시킬 권고사항
--진상조사
--토착민의 정치참여
---인종차별철폐
--재정개혁

◇ 권고사항 이행을 촉진시키고 감시할 담당기구[35]
--<평화와 화합을 위한 재단> 설치

◇ 유엔에 대한 요구사항
--정전협정 검증단의 참여
--국제기구의 기술적 지원

---

34) 61. 군인들의 기본적인 가치관은 다음과 같은 개념 및 기본원칙과 일치되어야 한다.
① 군인은 국방에 복무중인 시민이다.
② 군의 규율은 결코 법 테두리 밖이 아니라 법 테두리 안에서 엄격히 복종하는 개념에 기초를 두어야 한다.
③ 군의 명예에 대한 개념은 인권존중과 분리될 수 없다.
④ 단체정신은 높은 윤리기준과 일치해야 하고 정의와 사회봉사의 원칙에 기초를 두어야 한다.

35) 5·18기념재단, 민주화운동기념사업회 등은 그 역할이 약소하다. 민주운동기념사업회법에 나타난 사업회의 소관사항은 다음과 같다.
1. 민주화운동기념관(이하 "기념관"이라 한다)의 건립 및 운영 2. 민주화운동의 역사정리를 위한 사료의 수집·보존·전산화·관리·전시·홍보·조사 및 연구 3. 민주화운동 유적의 보존·관리·조사·홍보 및 연구 4. 민주화운동의 기념 및 계승을 위한 사업 및 행사 5. 민주발전을 위한 지원사업 6. 기념사업회 및 기념관에 관한 홍보와 이에 관한 각종 간행물의 제작 및 배포 7. 기념사업회의 운영을 위한 수익사업 8. 제1호 내지 제7호에 부대되는 사업

--국제공동체로부터 기부 모집협조

V. 결론

<제주4·3사건진상조사보고서>가 담아야할 내용은 이미 앞선 각국의 진실위원회의 보고서의 결론부분을 참조하면 된다. 다시 말하건대 진상보고서는 그 자체로 완전한 인권교재여야 한다. 성격을 모호하게 해놓아서는 안된다. 무엇을 사죄해야 하는지도 전혀 투명하지 않고, 이런 일이 다시는 일어나지 않도록 하기 위하여 어떤 정치적 사회적 처방을 내려야 하는지에 대해서도 일체 언급이 없다. 굿은 끝났으니 떡이나 먹자는 것인지도 모르겠다. 실제로 제주4·3사건은 50여 년 전에 일어난 사건이어서 그 사건에 해당하는 몇 가지 사항만 시정하고 또 몇 가지 숙원사업만 해결해주면 되는 것으로 생각하기 쉽다. 안이한 것이다.

제주4·3법이 약속하고 예정하고 있는 조치들은 매우 만족스럽게 이행되어야 한다. 미처 예상치 못한 사안들에 대해서도 적절한 시정조치를 취해야 한다. 그리고 4·3사건관련자에 대한 군사재판을 일괄해서 무효화시키는 조치도 요구해야 한다. 아울러 현재의 군사법원도 혁파할 필요가 있다.

정부에 대하여 국제인권규범의 존중 특히 <전쟁범죄와 반인도범죄의 공소시효배제조약>에 가입할 것을 요구해야 한다.

책임자처벌을 포함해서 광범위한 인적 청산작업을 수행해야 한다. 특히 70-80년대의 독재자의 나팔수나 기능엘리트를 최소한 권력의 무대에서 배제해야 한다. 이들을 배제함으로써 집단학살의 원흉인 호전적인 극우이데올로기를 약화시킬 수 있기 때문이다.

인권침해범죄가 재발되지 않아야 한다. 이것이 과거청산의 궁극적인 목적이다. 그러기 위해서는 시민 각자 속에 방어력을 지닌 인권의식이 착근해야 한다. 따라서 국가원수가 국가책임을 공식적으로 인정하고 가해자와 국민전체를 대표하여 피해자에게 명시적으로 사죄해야 한다. 독일의 역대 국가수반이 폴란드를 방문하여 유태인묘소에 헌화하고 세계인을 향하여 사죄했던 점을 기억해보자.

국가는 압제에 대하여 저항력 있는 문화를 갖추기 위해서 시민들로 하여금 건강한 불복종의 교리도 학습할 수 있도록 해야 한다. 「국가인권위원회법」이나 「남녀고용평등법」은 인권교육, 성희롱 성차별에 대한 교육을 일정하게 의무화하고 있다. 군인 경찰도 불복종의 논리를 학습해야 한다. 불법적인 명령에 복종하는 것이 바로 범죄라는 사실을 학습해야 한다. 5·18사건에서처럼 상관의 명령에 따랐다는 것으로는 부하의 책임이 가벼워지지 않으며, 범죄에 동참하여 얻은 훈장은 움직일 수 없는 범죄의 증거로 남는다는 사실을 배워야 한다. 과테말라보고서에서 나타나듯이 군인에게는 특히 국제인도법에 대한 기본교육이 제공되어야 한다. 기타 인권침해의 위험성이 큰 권력기관 근무자 및 여타 공직자에게 인권에 대한 폭넓은 소양교육이 제공되어야 한다.

사실 우리 사회에서 인권범죄의 온상은 국가안보지상주의이다. 이제 국가안보는 인권과 민주주의를 보장하기 위한 방편이라는 성숙한 의식이 요구된다. 방어력 있는 인권의식이야말로 사회적 논쟁이 있을 때마다 경기를 일으키는 안보지상주의자들에 대한 유일한 대비책

이 될 것이다. 남한에서 저질러진 모든 학살의 배후에는 극우반공이데올로기가 있었다는 사실은 더 설명할 필요가 없다. 과거청산은 억압적 국가이데올로기를 해체하는 작업이다.

제도정치와 같은 외관상 격렬해 보이는 영역에서부터 일상적이고 가족적인 작은 공간까지 관용과 인권존중의 문화가 뿌리내리도록 과거청산은 계속되어야 한다. 어찌 보면 과거청산은 청산이 아니라 우리가 전혀 체험해보지 못한 새로운 문화와 독트린을 형성시키는 과정일 것이다. 과거청산을 운동이라고 부른다면 바로 새로운 인권존중의 문화를 형성하기 위한 운동이고, 우리역사에서 일어나지 않았던 정치혁명을 대신하는 조용한 인권혁명이라고 생각한다. 인권은 보편적으로 적용되기를 요구하기 때문에 그 끝을 모른다. 과거청산에서 완만한 이행은 장기간의 이행을 의미하고, 앞으로도 장기간을 요구할 것이다. 제주4·3의 진상조사는 이제 시작이다. 밝혀낼 일이 더 많다는 의미가 아니라 이제 더 이상 그러한 집단학살이 발생하지 않도록 우리의 일상적인 정치사회조직을 인권 우호적으로 바꾸는 일이 남아 있기 때문이다.

<참고자료>

김순태, 제주4·3사건 위원회의 활동과 이에 대한 평가, 민주법학 24호, 2003/8(발간예정)

이재승, 과거청산과 인권, 민주법학 24호, 2003/8(발간예정)

Neil J. Kritz, Transitional Justice Vol. I-III, United States Institute of Peace Press: Washington, 1995

의문사위원회자료실(www.truthfinder.go.kr), 남아프리카 보고서(권고의견부분)

----------, 엘살바도르 보고서

----------, 과테말라 보고서

4·3의 역사적 성격에 비추어 본 보고서의 성과와 한계

박태균(서울대학교 국제대학원 한국학 교수)

1. 들어가는 글

제주도 4·3 사건은 1980년대까지 남한에서 잊혀지도록 강요된 역사였다. 4·3 사건과 관련된 인사들과 가족들의 마음 속에는 지워질 수 없는 기억으로 남아있을 수밖에 없는 사건이었지만, 어떠한 역사책 속에서는 '제주도 반란', 또는 '4·3 폭동'이라는 이름으로만 남아 있었다. 그러나 민주화가 진전되면서 지나간 역사를 객관적으로 평가하려고 하는 움직임이 시작되었고, 이것은 곧 4·3 사건에 대한 학계의 재평가 작업으로 이어졌다.

이러한 재평가 과정은 4·3 사건의 진실을 역사 속에 기록하기 시작하였다. 시각에 따라서 강조점이 다르게 나타날 수 있지만, 4·3 사건은 다음과 같은 몇 가지 역사적 성격을 진행된 한국현대사의 중요한 사건 중 하나였다.

첫째로 4·3 사건은 한국근현대사에서 나타나는 보편적인 발전과정의 한 부분이었다. 조선 후기 봉건적인 통치체제에서 벗어나 근대적인 시대를 열어가고자 한 움직임은 식민지 시기 일제의 압제에서 벗어나 독립을 이끌고자 하는 독립운동으로 연결되었고, 이것은 다시 8·15 직후 분단에 반대하는 통일운동으로 연결되었다. 4·3 사건은 1946년의 대구항쟁, 1948년의 소위 '2·7 구국투쟁', 그리고 남북연석회의와 함께 이러한 보편적인 역사흐름 속에 위치하고 있다.

다른 한편으로 통치자에 의해서 이러한 움직임을 억압하고자 하는 시도의 한 부분이기도 하였다. 역사를 발전시키고자 하는 힘은 봉건적 지도자에 의해, 일본 총독부에 의해, 그리고 독재정권에 의해 철저하게 억압되었다. 이 과정에서 역사의 발전을 이끌고자 하는 '의식적인' 지도자뿐만 아니라 일반인들이 많은 피해를 입지 않을 수 없었다. 4·3 사건 역시 그 진압과정에서 운동의 지도부와 함께 많은 일반인들이 피해를 입은 사건이었다.

둘째로 4·3 사건은 한국근현대사에서 '제주도'라고 하는 지역의 역사적, 지역적인 특성을 반영한 사건이었다. 같은 역사적인 조건을 가지고 있는 한 국가 내에서도 특정 지역에서 특정한 사건이 반영되는 현상이 나타나는 것과 같이 4·3 사건은 역사적으로, 지리적으로 제주도 지역이 갖고 있는 특수성을 반영하고 있다. 이러한 현상은 한국현대사에서 적지 않게 나타났다. 즉, 1946년 10월 사건의 피해가 상대적으로 적었던 여순 지역에서 일어난 1948년의 여순사건, 경제개발 시대에 소외되었던 광주지역에서 일어난 1980년의 광주항쟁 등에서도 그 지역적 특성을 잘 볼 수가 있다.

(1) 교통이 발달되어 있지 않았던 시대에 반도로부터 떨어져 있는, (2) 어업과 농업을 주업으로 했던, 지리적인 요인으로 인하여 태평양 전쟁 시기 일본이 전쟁의 요충지로 개발을 시도했던, 그리고 (3) 지리적인 문제로 인하여 미군정이 시기적으로 가장 늦게 통제할 수밖에 없었던 제주도 지역의 역사적, 지역적 특징이 4·3 사건의 주요한 배경으로 작용했던 것이다. 4·3 사건으로 인하여 제주도 지역에서는 5·10 선거가 실시되지 못했고, 1년이 지나서야 이승만 정부의 통제권이 확립되었다.

1946년에 있었던 남조선 과도입법의원을 둘러싼 해프닝은 제주도 지역의 이러한 특성을 가장 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 남조선 과도입법의원은 미군정의 주도 하에 간접선거를 통해 구성되었다. 남조선노동당을 비롯한 좌익에서는 이 선거를 보이코트하였지만, 일부 중도 우파의 정치인들이 참여하였다. 그런데 제주도의 경우 인민위원회의 대표를 과도입법의원의 대표로 파견했던 것이다.

2. 진상조사 보고서의 내용과 특징

제주 4·3 사건 진상조사 보고서(이하 '진상조사 보고서')는 이러한 4·3 사건의 특징을 잘 보여주는 보고서라고 할 수 있다. 전체적으로 볼 때 구체적인 자료를 통해서 4·3 사건의 과정을 밝히고자 하였으며, 역사적인 성격을 밝히고자 하는 것을 그 내용의 골간으로 하고 있다.

1장에서는 특별법이 제정된 배경에서부터 진상조사의 근거와 목적, 진상 조사반의 구성과 그 운영, 그리고 진상조사를 위한 활동을 서술하고 있다. 특히 진상 조사 과정에서 두드러지는 특징은 광범위한 구술 작업을 통해서 4·3 사건의 진상을 보다 생생하게 전달하기 위한 작업을 진행했다는 점이다.

2장에서는 4·3 사건의 역사적 배경에 대하여 서술하고 있다. 먼저, 8·15 전후 제주도의 상황과 4·3 사건의 직접적인 배경이 되는 1947년의 3·1 사건을 다루고 있다. 1947년의 3·1 절 기념행사는 여러 가지 면에서 해방 직후의 상황을 잘 보여주는 사건이었다. 각 지역에서 열린 3·1절 기념행사는 좌익과 우익으로 나뉘어 진행되었고, 서울의 경우 사상자가 발생하는 등 분열된 정치세력 사이의 갈등이 표출되었다. 제주도의 1947년 3·1절 행사는 좌우익으로 나뉘어 개최되지는 않았지만, 경찰의 발포로 인하여 민간인 6명이 숨지고 6명이 중상을 입었다. 1948년의 소위 '2·7 구국투쟁' 역시 4·3 사건의 중요한 배경이 되고 있음을 잘 보여주고 있다.

3장에서는 4·3 사건의 구체적인 전개과정을 서술하고 있다. 전개과정은 전체적으로 5기로 나뉘어 서술되어 있으며, (1) 4·3 사건의 초기부터 5·10 선거까지, (2) 초기 무력충돌기, (3) 주민 집단희생기, (4) 사태 평정기, (5) 사건 종결기 등 5단계의 과정으로 나뉘어져 있다. 특히 진상조사 보고서에서는 전체 과정 중에서 약 40%를 주민 집단희생기에 할애함으로써 4·3 사건의 진압과정에서 많은 양민들이 억울하게 죽어간 사례들을 밝히고 있다.

4장에서는 피해상황에 대해서 서술하고 있다. 전체적인 개황과 함께 인명피해, 물적 피해 등이 주 내용이 되고 있다. 특히 여기에서 주목되는 것은 진압과정에서의 피해문제뿐만 아니라 고문과 연좌제 피해까지도 밝히고 있다는 점이다. 고문과 연좌제에 대한 문제는 4·3 사건이 그 자체로서 끝나지 않고 이후 한국 현대사에서 계속되고 있는 점이다. 4·3 사건의 진압을 피해서 일본으로 밀항한 사람들의 문제가 좀 더 구체적으로 피해상황 속에 포함되었

으면 하는 아쉬움이 있지만, 지금까지의 어떠한 연구보다도 치밀하게 사례를 조사하였다. (일본 지역의 경우 35명을 대상으로 증언 조사가 이루어졌는데, 좀 더 많은 조사 연구가 가능할 것으로 보인다.)

전체적인 내용을 요약한 5장으로 끝을 맺고 있는 진상조사 보고서는 위에서 정리한 것처럼 4·3 사건의 진상과 관련하여 상당한 성과를 이룬 것으로 보인다. 진상조사 보고서는 지금까지의 연구성과를 모두 포괄하면서 새로운 자료와 관련자에 대한 구술작업을 통해서 4·3 사건과 관련된 내용들을 충실하게 복원하려고 노력하였다.

특히 주목되는 점은 많은 구술작업을 통해서 4·3 사건의 과정을 치밀하게 밝히고 있다는 점이다. 구술작업은 현대사 서술에서 매우 중요한 자료로 이용되어야 함에도 불구하고, 지금까지 부분적으로만 이루어졌다. 그러나 이 보고서는 광범위한 구술작업을 통해서 당시의 상황을 생생하게 재현하고 있는 것이다. 또한 구술작업이 단지 피해자들에만 국한된 것이 아니라 일부 진압에 동원되었던 사람들도 대상으로 하였다는 점 역시 주목된다.

둘째로 광범위한 자료들을 이용했다는 점이다. 1장에서 밝히고 있는 바와 같이 이 작업을 위하여 진상 조사반은 국내뿐만 아니라 해외에서도 새로운 자료를 발굴하기 위한 작업을 진행하였다. 각종 일간지와 《국회 속기록》, 그리고 《형무소 재소자 명부》와 같은 정부기록보존소 소장 자료들을 이용하였고, 당시 4·3 사건을 조사, 보고하였던 미군정의 보고서 역시 중요한 자료로 이용되었다. 해외 자료 수집은 미국, 러시아, 일본 등에서 이루어졌으며, 이를 토대로 하여 12권의 《제주 4·3 사건 자료집》을 발간하기도 하였다. 28쪽에서 밝히고 있는 바와 같이 4·3 사건과 관련된 자료들이 부족한 상황에서 이러한 자료들을 발굴하고 정리하였다는 것은 대단한 성과라고 할 수 있다. 후술하겠지만, 냉전체제 하의 다른 나라에서 발생했던 사건들에 대한 자료를 함께 수집한 것 역시 중요한 작업이었다고 생각한다.

몇 가지 아쉬움이 없는 것은 아니지만, 제주 4·3 특별법이 제정된 지 3년도 안되는 기간 동안 이러한 작업을 했다는 것은 커다란 성과라고 할 수 있다. 진상 조사반의 전문성과 추진력이 뒷받침되지 않았다는 이러한 작업은 불가능했을 것임을 알 수 있다.

3. 몇 가지 남는 문제

1) 왜 '4·3 사건' 인가?

정명(正名)이라는 말이 있다. 올바른 이름이 있어야 하며, 올바르게 이름을 지어 주어야 한다는 것이다. 역사를 서술하는데 있어서 가장 중요한 작업 중 하나이다. 어떠한 사건에 대해 그것의 성격을 제대로 보여줄 수 있는 이름이 필요하다. 역사가들은 역사적인 사건들의 성격을 가장 잘 보여줄 수 있는 이름을 붙이기 위하여 여러 가지 노력을 한다. 물론 이러한 작업은 한 사람의 역사가에 의해서만 이루어질 수 있는 것은 아니다. 특정 사건의 진상을 밝히기 위한 많은 역사가들의 노력이 있은 후에야, 그 사건의 성격을 밝힐 수 있는 것이고, 그 뒤에 그 사건의 성격을 보여주는 이름을 붙일 수 있는 것이다.

1945년부터 1950년 사이에 일어난 사건 중에는 그 이름이 제대로 붙여져 있지 않은 경우가 허다하다. 1946년의 화순탄광사건, 9월 총파업, 10월 대구사건, 1948년의 2·7 사건, 4·3 사건, 여순사건, 1950년의 한국전쟁 등이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 때로는 한 사건이 여러 가지 이름을 갖고 있기도 하다. 1946년 10월 대구사건의 경우, '대구폭동', '10월 인민항쟁' 등 다양한 이름을 갖고 있다. 4·3 사건 역시 다양한 이름을 갖고 있다. '제주반란', '제주 4·3 무장폭동', '4·3 민중항쟁' 등등이 그것이다. 역사가의 성향에 따라 사건의 이름이 바뀌는 것이다.

이러한 경우 대체로 역사가들은 성격을 포함하지 않는 가치 중립적인 이름을 붙인다. 'XX 사건' 이 그 대표적인 예이다. 지역이나 날자 뒤에 '사건' 을 붙이는 것이다. '4·3 사건'의 경우에도 날자의 뒤에다 '사건' 이라는 말을 붙이고 있다. 이렇게 가치 중립적인 이름이 붙은 사건들은 대체로 그 성격을 규명하기 쉽지 않은 경우들이 대부분이다. 정치적인 견해에 따라 그 평가가 대립되는 경우에 특히 이러한 현상이 자주 나타난다.

그러나 진상조사 보고서에서 밝히고 있는 바와 같이 4·3 사건은 분명히 그 역사적인 성격과 함께 과정, 그리고 그 이후의 문제 등이 밝혀지고 있다. 그렇다면 4·3 사건에도 그에 걸맞는 이름을 붙여주어야 하지 않을까? 그에 걸맞는 이름이 있을 때 4·3 사건의 진상규명과 함께 억울한 피해를 입은 사람들에게 명예회복을 시켜줄 수 있는 것은 아닐까?

용어와 관련하여 한 가지 더 지적하고자 하는 것은 '양민(良民)' 이라는 표현이다. 한국전쟁을 전후한 시기에 국가권력에 의하여 학살이 일어난 사건에 대하여 대체로 '양민학살 사건' 이라는 이름을 붙이고 있다. 4·3 사건의 경우 '양민학살 사건' 이라고 하지는 않지만, 보고서의 내용에서 나타나고 있는 바와 같이 양민 학살과 관련된 내용이 많은 부분을 차지하고 있다.

그런데 왜 항상 '양민(良民)' 이라는 표현을 쓰는가? 양민은 '어진 사람들' 이며, '일반 사람들' 을 의미한다. 그리고 '양민' 이라는 표현 속에는 '양민학살 사건' 의 배경이 되는 무장투쟁이나 정치활동에 참여하지 않은 사람들이라는 뜻도 포함되어 있다. 그리고 그러한 정치적인 문제에 연루되지 않은 사람들이 억울하게 피해를 입었다는 뜻에서 '양민학살' 이라고 표현하는 것이다. 결국 무장투쟁이나 정치활동에 참여한 사람들은 양민이 아니다. 이런 의미에서 볼 때 특별법에서는 '양민' 이라는 표현을 쓰고 있음에도 불구하고 진상조사 보고서에서 표현한 '주민' 이라는 표현은 좀 더 적절한 용어라고 할 수 있다.

2) 4·3 사건 분석의 중심을 어디에 둘 것인가?

1945년부터 1953년 사이에 여러 가지 사회적인 문제들을 해결하고자 하는 움직임이 광범위하게 발생하였다. 이 중에는 노동자들의 파업, 농민들의 봉기, 시민들의 시위, 그리고 보다 적극적인 방법으로서 산에 올라가 무장투쟁을 하는 경우 등 다양한 형태의 움직임이 있었다. 이러한 움직임들은 식민지 시기에도 동일하게 나타났던 것이었다.

그런데 진상조사 보고서를 포함하여 현재의 대부분의 연구들이 주민에 대한 집단 학살 문제에서 더 이상 나가지 못하고 있다. 1993년 방영된 KBS "다큐멘터리 극장" 의 거창 양민

학살 사건에 대한 조명, 1999년 방영된 MBC "이제는 말할 수 있다 "의 4·3 사건과 여순사건 편을 포함하여 대부분의 연구성과들이 억울하게 죽어간 사람들의 문제에 대해서 집중적으로 조명하고 있는 것이다.

물론 이들이 '억울하게' 피해를 입었다는 점에서 여론을 환기시킬 수 있는 중요한 부분으로 작용하지만, 이것만으로 사건의 성격이 완전히 규명될 수 없음은 명백한 사실이다. 사건의 진실을 밝히기 위해서는 4·3 사건 당시 산으로 올라간 무장대의 성격을 밝히는 것이 필요하다. 이들이 무엇을 위하여 산으로 올라가 무장대가 되었으며, 그 많은 피해를 감수하면서까지 이루려고 했던 것은 무엇인가를 규명해야 하는 것이다. 또한 산으로 올라간 이들은 어떠한 배경을 가진 사람들이었는가에 대한 구체적인 분석 또한 필요하다.

진상조사 보고서에서 이 부분이 빠져 있는 것은 아니다. 부분적으로 무장대의 규모, 그리고 준비과정에서 남조선노동당과의 관련 여부 등이 2장과 3장에서 다루어지고 있다. 그러나 무장대의 숫자와 이들의 준비과정에 대한 부분적인 분석만으로 이들의 성격을 규명하기에는 많은 한계가 있다. 오히려 4·3 사건에 대한 초기 연구성과들이 많은 자료를 이용하지는 못했지만, 무장대 활동의 성격을 규명하는데 관심을 두었었다. 민주화 이전의 한국사회가 반공이데올로기의 족쇄로 인해서 무장대의 성격을 밝히는데 어려움이 많았다고 한다면, 지금의 시기는 그러한 작업을 진행할 수 있는 시기이다. 그럼에도 불구하고 진상조사 보고서는 그 부분을 피해가고 있는 것이다.

아울러 제노사이드의 다른 한편에 서 있는 '국가권력' 에 대한 분석 역시 중요하다. 베트남 전쟁에 참여했던 한국군의 베트남 주민학살과 관련된 문제, 그리고 광주항쟁시 진압군으로 동원된 군인들의 문제에서 제기되는 것과 마찬가지로 가해자들 역시 국가권력에 의한 또 다른 '피해자' 라고 할 수 있다. 주민 학살과 관련된 사람들이 그 사건 이후 받았던 정신적인 고통에 대해서 국가권력은 어떠한 보상도 하지 않고 있다. 이들은 또한 여론의 싸늘한 시선으로부터 자유로울 수가 없는 것이다.

4·3 사건의 경우에도 이와 동일한 차원에서 분석이 이루어져야만 그 성격을 정확하게 밝힐 수 있을 것이다. 특히 제주도의 경우 피해자와 가해자가 4·3 사건 이후 한 지역에서 함께 생활하였다는 점에서 제노사이드의 배후에 대한 철저한 분석이 필요하다. 거창 지역의 경우 이 문제로 인하여 1960년 불행한 사건이 발생하기도 하였다. 결국 국가권력에 의하여 피해를 받고 있는 개인에 대한 문제가 명백하게 밝혀질 때에만 분열의 골이 해결될 수 있을 것이다.

물론 자료적인 제약, 가해자들뿐만 아니라 국가권력에 참여하고 있었던 인물들의 구술을 받기가 어렵다는 점 등이 이에 대한 정확한 접근을 어렵게 한다. 그렇다고 하여 이 문제를 무시하고 넘어갈 수는 없는 것이다. 궁극적으로 국가권력의 성격과 구체적인 개입과정에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다.

3) 4·3 사건은 제주도만의 문제인가?

진상조사 보고서에서 밝히고 있는 바와 같이 4·3 사건은 1948년이라는 시점에서 제주도

에서 발발하여 한국전쟁의 시기에 종료된 사건으로 끝나는 것이 아니다. 이미 1948년 이전에 시작되고 있었으며, 전쟁이 끝난 이후의 시기에도 다양한 형태로 연좌제를 비롯한 다양한 형태로 계속 진행형이었다. 특별법이 제정되었고, 진상조사를 위한 활동이 진행되었음에도 진실이 완전히 밝혀지지 않고, 그 진실을 덮어두려는 '음모' 가 계속되는 한 4·3 사건은 계속될 수밖에 없다. 진상조사 보고서는 이러한 문제를 보여주려고 노력하였다.

그런데 문제는 4·3 사건이 과연 '보편성' 을 획득하고 있는가의 여부이다. 적지 않은 연구와 조사가 이루어졌고, 4·3 사건에 대한 관심이 지속적으로 확산되었음에도 불구하고, 많은 사람들의 머릿속에는 '보편성' 보다는 '특수성' 또는 '개별성' 으로서의 4·3 사건이 자리잡고 있다. 다시 말하면, 4·3 사건은 '제주도' 만의 문제이며, '제주도' 라는 특수한 상황에서 발생한 사건일 뿐이라는 것이다.

전술한 바와 같이 4·3 사건은 역사적으로 보편성과 특수성을 모두 갖추고 있다. 그러나 일반인들뿐만 아니라 역사가들이 바라보는 4·3 사건은 특수성에서 출발하고 있다. 중세시기, 식민지 시기 제주도의 특수한 상황이 바로 이 사건의 역사적 배경이 되고 있다. 이는 곧 제주도에서만 이런 사건이 발생할 수 있다는 시각으로 연결되며, 4·3 사건의 진상을 규명하기 위한 노력은 제주도민들만을 대상으로 한 것이 된다.

이 점에 있어서 진상조사 보고서 역시 예외는 아니라고 할 수 있다. 4·3 사건은 1945년부터 1953년까지 한반도의 분단이 확정되는 과정에 발생한 사건이었으며, 그 성격에 있어서 이 시기의 발생한 다른 '사건' 들과 서로 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서 같은 시기에 발생한 다른 사건들과 함께 자리매김이 이루어져야 하며, 이것이 곧 4·3 사건의 보편적인 성격을 보여줄 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 다시 말하면 이 시기의 다른 사건들에 대한 진상규명이 함께 이루어질 때 4·3 사건이 제주도의 특수한 상황에서 발생한 사건이라고 하는 통념에서 벗어날 수 있는 것이다. 4·3 사건은 1945년부터 발생한 화순탄광 사건, 9월 총파업, 10월 대구사건, 2·7 사건, 여순사건, 보도연맹 사건, 한국전쟁기 '양민학살 사건' 등의 진상 규명작업이 함께 이루어질 때 그 완결성을 갖출 수 있을 것이다.

아울러 세계사적인 보편성 역시 밝혀져야 한다. 진상조사 보고서에 따르면 위원회에서는 다른 나라에서 벌어졌던 4·3 사건과 비슷한 상황의 사건들에 대해 조사한 자료들을 함께 수집하였다고 한다. 이러한 작업은 매우 중요한 작업이다. 냉전체제가 전 세계적으로 자리잡고 있는 과정에서 발생한 사건들은 각각 개별 국가의 특수성을 반영한 것이기도 하지만, 냉전체제가 하나의 국가 내부에서 어떠한 방식으로 발현했는가를 보여주는 것이기 때문이다. 곧 세계사적인 보편성을 보여주는 것이다. 아시아에서의 인권과 관련된 회의가 제주도와 광주에서 개최될 수 있었던 것도 이러한 보편성을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 시간적인 한계와 기본적인 사실 규명이 더욱 필요했기 때문이었다고 생각되지만, 이러한 부분이 진상조사 보고서에는 반영되지 못했다.

아울러 다른 나라에서 냉전체제와 국가권력에 의해서 발생했던 불행한 사건들이 어떠한 과정을 통해서 진실의 규명에 접근해 갔는가에 대한 경험적인 논의들 역시 주목할 필요가 있다. 4·3 사건의 진상규명을 위한 노력이 이 보고서로서 끝나는 것이 아니고, 또 다른 시작이라는 점을 생각한다면, 다른 나라의 경험에 대한 고찰은 앞으로의 활동에 많은 시사점을 던져 줄 수 있다.

4. 글을 마치며

진상조사 보고서는 역사 속에 묻혀 있던 4·3 사건의 진실을 양지로 끌어내는 중요한 것이었다. 1990년대 중반 제주도의 한 신문의 노력에 의해 '이제사 말햄쑤다' 가 나왔을 때의 감동이 이 보고서에서도 다시 한번 느껴진다. 그리고 이 보고서는 1960년대 이후 지금에 이르기까지 이 사건의 진실을 밝히고자 했던 모든 사람들의 노력이 반영된 결과물의 하나라고 생각한다. 그러나 이 보고서가 분명 작은 결실이 아님에도 불구하고, 이것으로 모든 진상이 다 밝혀진 것은 아니기 때문에 '마침표' 라고 할 수는 없는 것이다.

4·3 사건의 진상조사는 분명 한국현대사에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 한국의 경제성장 못지 않게 민주주의의 지속적인 발전은 전 세계 사람들의 이목을 한반도에 집중시키고 있다. 강한 국가와 강한 사회가 어떻게 공존할 수 있었는가? 바로 이것이 한국사회를 바라보는 세계인들의 의문이며, 관심인 것이다. 진실을 덮어두고자 하는 강한 국가권력에 대항하여 그것을 밝히고자 하는 시민 사회의 힘이 바로 진상조사의 역사적 의의라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 진상조사 보고서는 건실한 민주주의 국가, 건강한 시민사회로 나아가는데 기여하는 것임에 틀림없다.

다른 한편으로 건강한 시민사회를 만들어나가기 위한 과거청산과 올바른 역사교육에도 중요한 기여를 할 것이다. '인권' 의 문제는 21세기를 이끌어갈 여러 가지 화두 중 하나라고 할 수 있다. 과거의 치부를 밝혀내고, 다시는 그러한 일들이 발생하지 않도록 하는 것이 바로 이 시대의 과제 중 하나이다. 그리고 역사교육은 그러한 역할을 해야 한다.

그렇다면 지금 우리는 4·3 사건과 관련하여 어떠한 출발점에 서 있는가? 진상조사 보고서는 다음과 같은 몇 가지 중요한 역사적 출발점을 보여준다. 첫째로 아직까지도 밝혀야 할 많은 진실들이 숨어 있다는 점이다. 진상조사 보고서가 만은 노력을 통해 이루어졌음에도 불구하고 아직까지도 당시 활동했던 무장대의 규모가 얼마나 되는지, 어떠한 사람들이 참여했는지, 그리고 당시 좌익활동을 이끌었던 남로당과의 관계는 어떻게 되는가에 대한 명확한 해답을 제시하지 못했다. 또한 국가권력의 개입과정 역시 명확한 그림을 그려내지 못하고 있다. 국가권력과 관련해서는 진상조사 보고서에서 언급하고 있는 바와 같이 4·3 사건이 발생할 당시에는 아직 대한민국 정부가 수립되지 않은 상태였다는 점 역시 주목해야 한다. 물론 이러한 문제가 진상조사 보고서의 역사적 의의를 삭감하는 것은 아니다. 아직도 밝혀내야 할 부분들이 존재하고 있다는 것이다.

둘째로 사회적인 인식의 확산이다. 이것은 4·3 사건의 역사적 보편성을 확립하는 것과도 관련된 문제이다. 아직까지도 사회적으로 4·3 사건은 소외된 자들의 특수한 사건으로 인식되고 있다. 안경을 쓰고 바라보고 있는 것이다. 또는 그저 지나간 사건의 하나로서 그저 사실이나 규명하고 그것으로서 억울하게 피해를 입은 사람들의 원혼을 달래주기나 하면 되는 사건으로 인식되고 있는 것이다. 4·3 사건은 일부 지역의 일부 사람들에게만 일어난 사건들이 아닌 한반도에 살고 있는 모든 사람들에게 일어났던, 또는 일어날 수 있었던 사건이었으며, 냉전체제 하에서 세계의 어떠한 지역에서도 일어날 수 있었던 사건이었다. 그리고 이러한 역사적인 의미를 사회적으로 확산시켜야 한다. 그것은 구태의연한 형식이 아니라 인권의 의미를 되새길 수 있는 '축제' 로서 자리매김되어야 한다.

마지막으로 새로운 역사관과 결합해야 한다. 지금까지 우리의 역사관은 근대주의적 역사관에 매몰되어 있었다. 근대주의적 역사관은 19세기 이래로 사람들을 '근대성' 속에 묶어 놓았다. 이 안에서 진정으로 사람들이 생각하고 살아가는 모습은 사라지고, 사회 전체의 구조 속에서 모든 현상을 묶어 놓았다. 4·3 사건에 관련된 모든 사람들은 제각각 같은 시대, 같은 장소, 그리고 같은 역사적 현상을 겪었음에도 불구하고, 저마다 서로 다른 상황과 세계를 접했던 것이다. 이러한 의미에서 진상조사 보고서의 구술 채록 작업은 매우 의미있는 작업이라고 할 수 있다. 지속적인 작업과 함께 이것을 하나 하나의 역사로 만들어내는 작업이 필요할 것이다. 이와 관련하여 일본과 북한에서 좀 더 광범위한 자료수집과 구술작업이 이루어질 필요가 있다고 생각한다.

4·3진상규명운동의 향후과제: 특별법 개정의 필요성과 방향을 중심으로

임재홍 (영남대 교수)

I. 들어가며

지난 2000년 1월 12일 법률 제6117호로 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법[36]이 제정된 지 벌써 3년이 넘게 흘렀다[37]. 그 동안 동법에 근거하여 많은 일이 행하여졌고, 소정의 성과도 있었다. 동법이 정한 바에 따라서 제주4·3사건진상조사보고서[38]가 작성되었고[39], 제주4·3진상규명및희생자명예회복위원회[40] 등을 비롯한 각종의 동법상의 기구가 활동을 벌였고, 그 동안의 공과에 대한 평가도 있었다.[41]

그러나 동법은 제정 당시부터 법제정에 필요한 수많은 고려사항[42]을 충분히 살피지 않은 채 급히 입안되었고, 제정 당시의 시대적 한계로 인하여 우선 법을 제정하고 차후 그 보안

36) 이하 '4·3특별법'이라고 한다.

37) 법제정의 배경 등에 관하여는 제주4·3사건진상조사보고서작성기획단, 『제주4·3사건진상조사보고서』,제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003, 11쪽 이하를 참조할 것.

38) 이하 '보고서'라고 한다.

39) 2003. 3. 29. 제7차 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회는 제주4·3사건진상조사보고서에 대하여 6개월이내에 새로운 자료나 증언이 나올 경우에 위원회의 심의 등을 거쳐 수정이 가능하다는 취지로 의결을 하였는바(http://www.jeju43.go.kr/dec/03.html), 이러한 의결에 대하여 위 제7차 위원회의 의결로 위 진상조사보고서는 4·3특별법이 정한 정부 작성의 제주4·3사건진상조사보고서의 자격을 갖게 된 것인지 아니면 6개월의 수정의견제시기간이 도과한 후 비로서 법이 정한 진상조사보고서가 작성되게 되는 것인지 논란이 있다. 그러나, 이에 대하여 결론만을 간단히 적자면 위 제7차 위원회의 의결 내용은 작성된 제주4·3진상조사보고서에 대하여 내용의 수정을 요구할 수 있는 이의제기 절차 및 방법에 대한 근거를 마련한 것에 불과한 것으로서 4·3특별법이 정한 진상조사보고서 작성기간을 임의로 연장한 것은 아니라고 할 것이다. 따라서 지난 3월에 작성된 진상조사보고서는 공히 법에 정한 정부 작성의 제주4·3사건진상조사보고서이며 이후 이의제기에 따라 수정된 보고서는 『제주4·3진상조사보고서2』 또는 『제주4·3진상조사보고서(수정본)』의 이름을 얻게 되는 것이 타당할 것이다. 이러한 지적은 4·3특별법의 개정으로 인하여 추후 계속적인 진상규명 노력이 이루어질 것이며, 그 결과로서 작성될 각종의 진상조사보고서에도 "제주4·3사건진상조사보고서3"등의 표제가 붙을 수 있어야 한다는 주장을 할 수 있는 포석이 깔려있다.

40) 이하 '위원회'라고 한다.

41) 다만, 필자의 불성실성 때문이지는 모르겠으나 이러한 평가는 모두 내부적인 평가였거나, 보고서작성 및 관련 기구 종사자 등의 관련자들과 인적연관을 갖는 사람들에 의한 평가였으므로 평가의 내용을 담은 공간물을 전혀 확인할 수 없었다. 간간히 신문기사 등을 통하여 이러한 내용의 글을 접한 기억이 있으나 인용에 적합하지 않다고 판단하여 따로 지적하지는 않았다.

42) 반세기가 넘게 흐른 시점에서 충분한 사료조차 확보하지 못한 사정에 비추어 사건의 전말을 밝히기 위한 진상조사의 방법은 구체적으로 어떤 모습이 될 것인지, 사건의 직접적 피해자에 대한 배상과 명예회복은 물론 연좌제라는 괴물에 의하여 받은 그 유족 또는 인적관련자들에 대한 피해에 대한 배상과 명예회복은 어떤 방법으로 행하여야 실질적인 배상과 명예회복의 모습을 갖출 수 있을 것인지 등에 관한 것 등 제주4·3사건이 갖는 특수성에 대한 국가기관에서의 공적인 논의가 거의 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

을 피하는 편이 실리적일 수밖에 없었다. 따라서 이제 동법의 개정을 논해야 할 필요성이 제기되고 있다. 동법의 올바른 개정방향을 논의하기 위해서는 '4·3특별법' 상의 '위원회' 와 각 기관들의 활동[43]에 대한 전반적인 평가와 법집행에서 드러난 문제점들을 정확히 짚어보는 것이 그 전제가 될 것이다. 그러나 이를 위한 전제의 충족이 쉽지만은 않다.[44] 그러나 적어도 제주4·3사건의 진상규명과 그 피해자들의 명예회복을 위한 최소한의 장치를 담는 제도적 개선이 시급하기 때문에 과거청산의 기본원칙 즉 진실규명, 피해배상, 책임자처벌, 명예회복, 정신계승 등에 기초하여 현행법에 어떤 문제점이 있는지 그리고 앞으로 어떤 방식으로 개정이 되어야 하는 것인지 그 개정방향을 논하고자 한다.[45]

II. 과거청산의 기본원칙과 '4·3특별법'

1. 과거청산의 기본원칙

과거청산의 일반적인 기본원칙을 말하기에 앞서 우선 청산 대상이 되는 제주4·3사건은 어떤 특수성을 갖고 있는 지를 볼 필요가 있다. 이와 관련해서 '보고서' 를 보면, 기존의 정부측 시각과 다른 입장을 확인할 수 있다.

"사건의 배경은 극히 복잡하고 다양한 원인이 착종되어 있어서 하나의 요인으로 설명할 수가 없다. 동북아 요충지라는 지리적 특수성이 있는 제주도는 태평양전쟁 말기 미군의 상륙을 저지하기 위해 일본군 6만여 명이 주둔했던 전략기지로 변했고, 종전 직후에는 일본군 철수와 외지에 나가있던 제주인 6만여 명의 귀환으로 급격한 인구변동이 있었다. 광복에 대한 초기의 기대와는 달리 귀환인구의 실직난, 생필품 부족, 콜레라에 의한 수백 명의 희생, 극심한 흉년 등의 악재가 겹쳤고, 미곡정책의 실패, 일제경찰의 군정경찰로의 변신, 군정관리의 모리행위 등이 큰 사회문제로 부각됐다. 이런 분위기 속에서 1947년 3·1절 발포사건이 터져 민심을 더욱 악화시켰다." [46]

4·3특별법 제2조 제1호는 제주4·3사건의 시간적 범위로 "1947년 3월 1일을 기점으로 하여" 란 문구를 사용하고 있다. 이는 제주4·3사건이 "1948년 4월 3일의 무장봉기이며 남로당의 지령을 받은 불순분자들에 의한 폭동" 이라는 도식적 사고를 거부하는 것이었다. 실제 4·3특별법의 제정과정에서 위 "1947년 3월 1일을 기점으로 하여" 하는 표현을 법조문에 넣을 것인지 여부는 매우 중요한 문제로서 격론이 오고간 사항이다.[47] 또한 '보고서'

43) 이와 관련하여서는 위원회의 인터넷 공식홈페이지인 http://www.jeju43.go.kr/에 게시된 "주요업무추진상황 및 향후계획"을 참조하라.

44) 그러나 여러 가지 복잡한 사정에 의해서 체계적인 분석이 이루어지지 못한 한계가 있음을 밝힌다. 앞의 각주 4번의 내용도 그 중의 하나이다.

45) 여기서 제시한 기본원칙은 다음을 참고하였다. 정긍식, 「민주화와 5월운동, 집단적 망탈리테의 변화」, 나간채 엮음, 『광주민중항쟁과 5월운동 연구』, 전남대학교5·18연구소, 1997, 174쪽.

46) 보고서, 574쪽

47) 이러한 격론이 회의록 등으로 공간되지 않았던 것은 불행한 일이기도 하나, 공간되지 않았기 때문에 오히려 "1947년 3월 1일을 기점으로 하여"가 법조문화 되었을 수도 있다는 분석을 할 수도 있다. 당시 분위기에 비춰각 당은 4·3특별법 제정의 공을 서로 차지하려는 움직임도 있었으나 실제 법제정에까지 이르는 것보다는 그

는 제주4·3사건에 관련하여 군법회의를 받은 사람들의 회생자 여부를 판단할 수 있는 중요한 단서로서 다음과 같은 군법회의의 법률적 검토를 제시하고 있다.

"결국 1948·1949년 제주에서 치렀다는 군법회의는 법률이 정한 정상적인 절차를 밟았음을 증명할 수 있는 소송기록, 즉 재판서·공판조서·예심조사서 등이 발견되지 않는다. 특히 김춘배에 대한 육군본부 보통군법회의의 판결(1963. 8. 20.)에서 군법회의 재판 근거서류가 없기 때문에 잔형 집행을 취소한 사례는 주목된다. 나아가 재판이 없었거나 형무소에 가서야 형량을 통보 받는 등 형식적인 절차에 불과했다는 군인·경찰·피해자들의 증언, 관련법령에 의해 영구보존 대상인 판결문이 당초부터 작성되지 않았음을 보여주는 각종 자료의 존재, 하루에 수백 명씩 심리 없이 처리하는 한편, 이틀만에 345명을 사형선고 했다고 하나 이런 사실이 국내 언론에 전혀 보도되지 않는 등 제반 정황 등을 통해서도 재판절차가 지켜지지 않았음을 알 수 있다. 따라서, '4·3사건 군법회의'는 법률이 정한 정상적인 절차를 밟은 재판으로 볼 수 없다." [48]

이러한 결론은 매우 큰 의미를 갖는다. 4·3특별법을 제정하기 이전에는 제주4·3사건의 역사적 의미에 대하여 좌·우의 편향된 의식을 전제로 정치적 색깔을 입히는 작업에 목소리가 집중되었었다. 이러한 분위기에 실제 사건의 진실을 규명하고 그 구체적 의미를 진지하게 검토하자는 목소리는 들리지 않았다. 그러나 4·3특별법의 제정에 한 목소리를 내면서부터 제주4·3사건의 진상규명 및 피해자의 명예회복은 국가폭력에 의한 대규모 인권유린이었음이 드러나고 이에 근거하여 청산해야 할 과거에 얽매여서는 안된다는 공감대가 더 큰 힘을 얻게 되었다.[49]

이러한 사고전환으로 제정된 4·3특별법은 제1조에서 "이 법은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다"는 입법목적을 밝힌 것이다. 즉, '4·3특별법'을 통하여 청산하고자 하는 과거는 제주4·3사건이 단정·단선을 반대한 통일운동이었는지 아니면 남로당에 의하여 주도된 공산반란인지 여부에 의하여 바뀌는 것이 아니라, "무장유격대와 진압군의 틈바구니에서 많은 민간인이 억울하게 희생되었고, 희생자의 유족들 역시 연좌제 등으로 극심한 피해를 입었던 점을 중시하여" [50]야 하는 "국가공권력에 의한 대규모 인권침해 사건" [51]인 것이다.

이러한 결론에 입각하면 제주4·3사건에 대해서 과거청산의 특수성을 인정할 필요는 없을 것이다. 따라서 종래 논의된 과거청산의 일반적 원칙을 적용할 수 있다. 이러한 "국가공권력에 의한 대규모 인권침해 사건"에 대한 청산 문제의 기본원칙은 주아네(Louis Joinet) 보고서 「인권침해자에 대한 불처벌의 문제」나 우리와 비슷한 경험을 가진 각국의 처리과정에서 드러난 바 있다.[52]

러한 노력을 기울였다는 상징성을 얻는 것에 그치고자 하였던 것이 실제 속내가 아니었을까 추론하는 것이 결코 무리가 아니기 때문이다. 이러한 분위기는 최근 몇 년간 진행되고 있는 「6·25전쟁전후민간인희생사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」의 처리과정에서도 여실히 드러난다.
자세한 것은 http://www.genocide.or.kr 참조.

48) 보고서, 499쪽

49) 이와 관련된 각 정당의 입장표명에 대해서는 보고서, 16쪽 이하를 참조.

50) 보고서, 18쪽

51) 김순태, 「제주4·3피해배상등에관한특별법(안)의 일반원칙과 구체화」, 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회 주최 『제주4·3피해배상등에관한특별법(안) 공청회자료집』, 1999.11.1., 1쪽

그 공통적인 내용은 무엇보다 그 동안 억눌리고 왜곡된 진실이 무엇인지를 찾는 선행작업을 전제로 하여, 피해자들에 대한 명예를 회복하고, 피해를 배상하는 것이다. 나아가 같은 잘못을 저지르지 않기 위한 노력을 기울이는 것도 포함되어 있다. 여기서도 이와 같은 원칙에 따라 진상규명, 피해배상, 명예회복, 정신계승 그리고 책임자처벌이라는 기본원칙에 따라 그 의미를 분석하고 이를 '4·3특별법'에 적용시켜 본다.[53]

1) 제1원칙 - 진상규명

다른 원칙은 정치적 역학관계나 국민의식의 한계를 고려하여 부분적인 수정 및 유예가 불가피할 수도 한 경우가 있다고 해도 진상규명은 타협의 대상으로 삼을 수는 없다.[54] 이런 점에서 가장 중요하며 기초가 되는 원칙이다. 그런데 진상규명이라는 것이 단기간의 집중적인 조사에 의하여 달성할 수 있는 것이 아니다. 특히 제주4·3사건처럼 사건발생 이후 반세기 이상 그 진상에 접근할 수 있는 각종 자료의 소통이 사실상 금지되었던 사실을 고려할 때, 몇 가지 단계를 설정해서 진실에 접근해야 한다.

첫 번째는 4·3특별법의 입법목적 및 제정취지를 빠른 시간에 최대로 살릴 수 있는 정도의 진상규명으로 사건의 진행과정과 그 과정에서의 국가공권력에 의해 자행된 대규모 인권침해 사례의 확인이다. 두 번째로 확인된 사실을 바탕으로 보다 구체적이고 상세한 발생원인 및 제3세력(예를 들면 미국, 북한)의 개입정도 등에 대한 확인이다. 마지막으로 제주4·3사건이 제주도만의 특수한 사례가 아니며 제주 공동체의 항쟁으로서 갖는 인류사적 보편성이 무엇인지를 찾는 작업이다.

다행히 이러한 진상규명의 원칙에 대하여 반론을 제기하는 사람은 없었다. 이는 진상규명의 원칙이 차지하는 제반 기본원칙들과의 관계에 비추어서 일을 당연한 것처럼 보이기도 한다. 다만, 위에서 지적한 바와 같이 진상규명을 위한 연구의 길고 험난한 길을 쉽게 가기 위한 제도적 뒷받침을 마련하는데 있어 더 이상의 확산을 막아 제주4·3사건을 역사 속의 박제로 남기고자 하는 세력들의 방해가 보인다. 이런 상황에서 어떻게 진상을 규명할 것인지 이를 어떻게 규범으로 할 것인지의 과제가 도출되며 이에 대한 설명은 항을 달리하여 서술한다.

2) 제2원칙 - 명예회복

---

52) 가깝게는 대만의 2·28사건 및 1950년대의 백색테러에 대한 대만 정부의 명예회복·보상·기념사업 등에서 찾을수 있다(Chen Chun-Hung, 「Human Rights in the Process of Transition and Consolidation of Democracy in Taiwan」, 전남대학교5·18연구소, 『동남아시아의 식민주의, 권위주의, 민주주의 및 인권』, 2001, 87쪽 이하 참조).

53) 여기서 제시된 기본원칙은 4·3특별법 제정에 즈음하여 발표된 각종의 미발간 자료를 보면 대표적으로 김순태, 앞의 글(공청회 자료집)을 비롯하여 허상수, 「제주4·3항쟁의 실체와 특별법 제정의 시대적 당위성」, 『제주4·3사건특별법제정촉구 시민 대 토론회 발표문』,1996; 김순태, 「4·3문제 어떻게 풀 것인가」, 『새정치국민회의 주최 제주4·3사건의 해결방향 제주공청회 자료집』, 1998; 서중석, 「4·3사건의 해결방향」, 『새정치국민회의 주최 제주4·3사건의 해결방향 국회공청회 자료집』, 1998. 등에서도 유사한 내용의 기본원칙이 제시되었으나 몇 가지 논의의 편의상 앞서 주7)에서 제시한 정긍식의 기본원칙을 차용한 것이다. 한편 그 내용에 대하여는 특히 한인섭, 「국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복」, 『서울대학교 법학』 제43권 제2호, 2002, 210쪽 이하에서 많은 시사를 받았다.

54) 한인섭, 앞의 글, 231쪽

진상규명의 원칙과 항상 같이 선창되는 원칙이 바로 명예회복의 원칙이다. 명예회복은 잘못 규정된 피해자들의 정치적·법적 지위를 회복하고 사회적 오명을 바로 잡는 작업을 말한다.[55] 이중에서 정치적 지위의 회복 및 사회적 오명의 교정이라는 측면에 대해서는 이미 사회적으로 상당한 공감을 이끌어 냈다. 특히 연좌제의 피해를 막기 위해 헌법이 연좌제 금지를 정하고 있는데도 다시 개별입법의 차원에서 이에 대한 규정을 담고 있다.[56]

그런데 이러한 과정에서 항상 뒤쳐져 인색한 대접을 받아온 부분이 있다. 바로 "법적 지위의 회복"이 그것이다. 이러한 법적 지위의 회복은 특히 재판을 받아 유죄를 선고받은 피해자들에게 중요한 문제이다. 확정된 형사재판의 피고인들은 현행법상 재심을 통하여 그 무죄를 입증 받지 못하면 영원히 죄인이라는 법적 낙인에 피해를 받기 때문이다. 이에 덧붙여 5.18민주화운동등에관한특별법 제7조의 규정에 따른 상훈치탈도 명예회복 작업의 일부로 평가하는 견해가 있는데[57], 이러한 시각은 명예회복이 피해배상과 달리 공동체의 명예회복이라는 점과 연관된다는 측면에서 주목할만하다.

3) 제3원칙 - 피해배상

피해배상의 원칙과 관련하여서는 앞의 명예회복의 원칙과 개념상 구별할 필요가 있다. 넓게 보면 피해배상도 명예회복의 하나로 볼 수 있으나, 여기서는 피해배상을 금전적인 배상으로 한정하여 명예회복과 구별하고자 한다.[58] 우리 현행 법제에서 금전배상은 보상과 달리 국가의 위법행위를 전제로 한다. 이렇듯 위법행위를 전제로 하는 것은, 피해배상의 원칙이 공권력의 행위가 위법했었다는 것을 국가가 시인해야하는 것을 말한다.

나아가 위법행위에 대해 배상을 요구하는 것은 피해자들의 당연한 권리라는 점과 이러한 인식의 확산이 곧바로 '당하고도 침묵을 강요받아야 했던' 지난 권위주의 시대의 종언을 앞당기는 국민의식의 진일보와 연결된다는 점에서 중요한 과거청산의 원칙이라 할 수 있다. 또한 피해배상의 원칙은 진상규명의 원칙과 관련하여 의미가 있다. 즉 배상청구가 활발해지면 그 부산물로 전체 피해규모, 피해자 수를 파악하는 신빙성 있는 자료를 확보할 수 있게 되는 것이다.[59]

4) 제4원칙 - 정신계승

제주4·3사건의 진상을 규명하고, 그 피해자들이 명예를 회복하고, 피해를 배상하여 주는 것이 과거의 상처에 대한 적극적인 치유의 과정이라면, 그 정신을 계승하는 것은 같은

55) 한인섭, 앞의 글, 223쪽
56) '4·3특별법' 제5조 제2항은 "희생자 및 그 유족은 제주4·3사건 희생자와 그 유족이라는 이유로 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니한다"라고 규정하고 있다.
57) 한인섭, 앞의 글, 226쪽
58) 이러한 구별은 작게는 초기 4·3특별법의 제정과정에서 있었던 "공동체적 보상" 등의 논의가 명예회복의 차원에서는 의미가 있는 것일지라도 개개 피해자들에게는 허구에 불과한 것이었다는 점을 지적하는 것과 연관성을 갖고 있다.
59) 실제, 위원회는 4·3특별법시행령을 개정하여 희생자신고를 추가로 받기로 하였는데 이는 미신고 희생자 및 그 유족의 권익을 도모하기 위한 노력이라고 평가할 수 있음은 당연하고, 나아가 희생자 심사과정에서 밝혀지는 진상규명의 성과가 적지 않다는 점에 대한 인식의 발현이라고 본다(박찬식 전문위원의 전언). 한편, 진상규명의 원칙과 책임자 처벌의 원칙과 관련하여서는 책임자 처벌을 위한 사실 확인은 가해자의 행위를 보다 신빙성 있는 자료로 확인할 수 있다는 연관 고리를 생각할 수 있다.

비극적인 사건의 재발을 방지한다는 차원에서 미래지향적인 것이다. 과거의 역사가 현재와 미래에 면면히 이어진다는 역사의식은 결국 "자연적인 재앙이 아닌 정치권력에 의해 발생된 폭력, 강간, 학살, 고문과 같은 범죄는 분명히 책임주체가 있으며, 그러한 책임의 소재와 책임 주체가 규명되지 않으면 그러한 범죄가 재발할 위험성이 있으며 복수의 형태로 비극이 재연될 수 있(으므로)……범죄의 재발과 복수의 반복을 막기 위해 분명한 과거청산이 필요하다"[60]는 인식에 연결된다. 특히 "권력에 대한 투쟁은 동시에 망각에 대한 기억의 투쟁"[61]이라는 점을 충분히 이해할 필요가 있다. 망각은 범죄의 재발을 가져오기 때문이다.

5) 제5원칙 - 책임자처벌

책임자의 처벌이라는 것이 과거청산의 작업에 어떤 의미를 던져주는지를 가늠해보기 위해 "5·18재판"을 상기할 필요가 있다. 과거의 불법을 교정하는 방법에는 재판을 통한 정의모델(justice model)과 진실위원회를 통한 진실모델(truth commission model)이 있다.[62] 이중 후자는 1990년 이후 칠레와 남아프리카공화국 등에서 새로이 등장한 것인데 반하여, 전자는 과거청산의 전통적 방법이라고 할 수 있다. "5·18재판"은 이 중에서 정의모델에 해당한다. 이 방법은 광주에서의 대량적 인권침해에 일차적으로 적용된 청산방법으로서 자료를 수집하고 증인을 확보하는 매우 유력한 방법으로 평가되었다.[63]

그런데 책임자처벌의 원칙을 적용해야 하는 가장 근원적인 이유는 문제가 되는 인권침해가 바로 국가공권력에 의하여 이루어 진 것이고, 특히 정치적인 집권세력이 그러한 인권침해를 바탕으로 등장하였기 때문이다. 이런 경우 사회질서가 왜곡될 수밖에 없다. 이러한 왜곡된 사회구조를 바로 잡는 규범적 방법으로는 법원이나 헌법재판소가 법적인 판단을 통하여 그 왜곡을 바로 잡아 주는 것이다. 재판의 공정성과 정당성에 대한 신뢰의 축적이 없다면 책임자의 처벌이라는 것은 기대할 수 없다. 이런 맥락에서 책임자 처벌은 진정한 의미의 과거청산이 이루어지고 있다는 지표로도 삼을 수 있다. 다만 누구를 처벌할 것인지 그 범위를 확정하는 문제는 여전히 남는다[64].

2. '4·3특별법'에서 규정된 과거청산의 기본원칙

과거청산의 기본원칙들은 현행 '4·3특별법'에 반영되고 있다. 동법 제1조는 기본원칙

60) 김동춘, 「20세기 국가폭력과 과거청산」, 성공회대인권평화센터 제3회 학술심포지엄, 『20세기 과거청산과 NGO-특별법 제정을 통한 접근의 문제점과 NGO의 과제』, 2001, 10쪽
61) Marta, Minow, 『Between Vengeance and Forgiveness: facing history after genocide and mass violence』, Boston: Beacon Press, 1998, 118쪽(한인섭, 앞의 글, 227쪽에서 재인용)
62) 이에 대한 자세한 내용은 우선 한인섭, 앞의 글 214쪽 참조
63) 이러한 평가는 한인섭, 앞의 글, 214쪽을 참조하고, "5·18재판"에 대한 평석으로는 한인섭, 「전두환·노태우 1심 재판 입체분석」, 『신동아』, 1996년 10월호, 600~627쪽; 한인섭, 「5·18재판과 과거청산의 과제」, 『법과 사회』, 15호, 1997, 160~199쪽을 참조
64) 이와 관련하여서는 한인섭, 앞의 글 205쪽 이하를 참조하라. 한인섭 교수는 조직체 범죄의 범죄학적 이해를 바탕으로 개인범죄에서의 정범성 지표를 수정하여 수뇌부의 형사책임을 묻을 것을 주장하고, 나아가 일선병사들의 경우에도 기대불가능성의 논리를 일반적으로 적용하는 것은 무리가 있으며 파악된 사실을 바탕으로 개별적인 판단을 해야한다고 주장한다.

중에서 진상규명, 명예회복, 정신계승의 원칙을 천명하고 있다. 있다. 그리고 동법 제9조는 수정되기는 했으나 피해배상의 원칙도 규정하고 있다. 그러나 책임자처벌의 원칙은 전혀 보이지 않는다. 또한 종합적으로 평가할 때 동법에 규정된 기본원칙들도 제주4·3사건을 청산하기에 만족스러운 것은 아니다.

1) 진상규명원칙의 실현 정도

4·3특별법은 제3조, 제6조, 제5조 제1항, 제7조에서 진상규명의 원칙과 관련에 관한 원칙을 규정하고 있다. 진상규명의 원칙이 과거청산의 제1원칙이며, 다른 기본원칙의 실현을 위한 선행 작업이기 때문에 동법에서 여러 조항을 두는 것은 당연하다. 그러나, 관련 조항은 많지만 철저한 과거청산이라는 점에서 보면 미흡한 점이 많다.

① 조사 및 보고서 작성을 위한 기한 설정의 문제점

먼저 진상규명과 관련하여 가장 중요한 조항은 제6조(제주4·3사건 관계 자료의 수집 및 분석)와 제7조(진상조사보고서 작성)이다.[65] 그리고 이를 뒷받침해 주는 시행령의 관련 조문이 제12조(기획단의 설치·운영)이다. 그런데, 4·3특별법은 법문에서 진상조사를 위한 관련 자료의 수집·분석의 기한을 한정시켜 놓고 있다. 또한 진상조사보고서의 작성과 관련하여서도 그 기한을 못 박고 있다. 4·3특별법의 제정당시 시간상의 제약을 둔 이유는 역사적 경험에서 유래한 것으로 알려져 있다. 즉, 시간적 한계를 설정하여 두지 않으면 언제 진상조사 작업이 끝날지 알 수 없으며 이로 인하여 진상조사 작업의 완료를 기다리자는 변명에 명예회복 사업 등의 다른 조치를 취할 수 없게 된다는 우려 때문이었다. 그러나 이러한 한계의 설정은 진상규명을 위한 국가(정부)의 노력이 끝났음을 선언하는 빌미가 될 수도 있다. 따라서 입법론적으로는 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회가 제시한 제주4·3문화재단의 설립을 통하여 영속적인 진상규명 작업을 하도록 하고, 단계별로 진상조사보고서를 작성하게 하는 것이 타당하다고 본다.[66] 정부기관에 의한 진상규명 작업이 일차적으로 이루어졌고, 보고서의 작성도 완료되었기 때문에, 향후 진상규명 작업을 위한 기구의 설치를 법에 규정할 필요성이 커졌다.

② 조사강제권의 미흡

현행 4·3특별법의 진상규명에 관한 규정들은 관련자료의 발굴과 수집에 필요한 강제규정이 충분하지 못하다. 진상조사보고서 작성에 참여한 진상조사보고서작성기획단 위원들의 진술 및 '보고서'의 기재내용에 의하면[67], 강제조항의 결여로 인하여 진상규명이 어려움이 있었다고 한다.[68]

65) 희생자신고를 받고 그 사실을 확인하는 것도 진상규명의 일환임에 틀림없으나, 여기서는 우선 제주4·3사건의 전체적인 진상규명이란 차원에서 접근한다.
66) 김순태, 공청회 자료집, 14쪽 이하
67) 보고서, 24쪽
68) 제주 4·3의 한 당사자인 군·경의 자료를 입수하려는 노력은 별 성과가 없었으며 단지 군·경의 호의에 의해 '확인서'만을 받아낼 수 있었다고 한다.

③ 전체적인 진상규명작업과 희생자신고에 의한 사실조사작업 사이의 연관성 결여

제주4·3특별법과 동시행령은 진상규명 작업과 희생자신고의 사실조사작업 사이의 연관성을 심각하게 고려하지 않았다. 전체적인 수준의 진상규명은 진상조사보고서작성기획단에 의하여, 희생자신고의 사실조사는 제주도에 설치된 실무위원회에 의하여 이루어졌다. 따라서 양 기관 사이에 협조가 잘 이루어지면 상관없으나 그렇지 못한 경우 협조를 이끌어 낼 방법을 제도적으로 확보했어야 했다. 그러나 위 법령은 이에 대한 해결책을 확보해 내지 못했다. 피해신고자료가 진상조사보고서의 작성을 위한 자료수집(특히 증언채록 작업)에 도움을 주었다는 증거를 곳곳에서 찾아볼 수 있다.[69] 이러한 지적은 향후 추가 진상조사작업시 고려해야 할 사안이다.

2) 명예회복원칙의 실현정도

명예회복원칙과 관련된 4·3특별법의 규정을 살피기에 앞서 명예회복의 구체적인 모습이 무엇이 되어야 할 것인지를 논하는 것은 의미가 있을 것이다. 이와 관련하여 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회는 국가의 공식적인 명예회복의 선언, 연례적 추모행사, 제주4·3기념공원의 조성 및 제주4·3사료관의 건립을 주장한 바 있다.[70] 이러한 명예회복의 내용은 이 글에서 분류하고 있는 기본원칙 중 명예회복원칙과 정신계승원칙 및 진상규명의 원칙이 혼재되어 있다. 그러나 이 원칙들이 상호 명확히 분리될 수 있는 것도 아니기 때문에 넓은 의미에서 수용할 수 있다. 나아가 법적 지위의 회복이라는 틀에서 특별재심 및 상훈치탈도 그 내용으로 추가하고자 한다. 4·3특별법상 명예회복과 관련된 중요한 규정은 제3조 제2항 제3호 내지 제5호와 제8조라 할 수 있다.

그런데 제3조는 명예회복을 위한 구체적인 조치를 전적으로 '위원회'의 의결에 의존시키고 있다. 따라서 위원회가 사업을 잘 추진하면 몰라도, 그렇지 못한 4·3특별법의 입법취지가 몰각되는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 심히 우려할 만한 것이다.

또한 제8조는, 위령사업의 주체는 언급하지 않은 채[71], 사업을 위한 재정적인 지원의 근거만을 규정하고 있다. 현재 제주도에서는 거행되는 각종 위령사업과 관련하여 누가 주체인지 혼선이 발생하고 있다. 이러한 문제는 예산의 배정과 사업의 지속적 추진과 관련된 경험의 전수란 측면에서도 문제점이 상당히 크다.[72] 이러한 혼선이 발생하는 이유에 대하여는

69) 우선 보고서, 28쪽을 보면 진상조사보고서작성기획단은 제주도의회 피해 신고자료를 보고 증언자목록을 만들었다는 사실을 알 수 있다.
70) 김순태, 공청회 자료집, 9쪽. 한편 이러한 요구는 시행주체의 문제 등이 있기는 하지만 사업내용에 한해서는 현행 4·3특별법에도 대부분 받아들여졌다.
71) 그러나, 4·3특별법 제3조 제2항 제4호 및 제5호의 규정에 비추어 보면 위령사업의 주체는 바로 위원회가 된다는 주장이 가능할 것으로 생각한다. 법 제8조는 정부를 주어로 하고 위 제3조의 관련규정은 위원회를 주어로 하고 있기 때문이다. 이렇게 보면 제3조의 관련규정은 권한의 설정을, 제8조는 국가의 예산지원의 근거를 마련한 것으로 봐도 무리가 없을 듯 하다. 실제 제주도에 조성되는 4·3위령공원은 위원회의 위임을 받은 실무위원회가 공원의 설계를 공모하였고, 당선자를 선정한 것으로 확인되었다. 그러나, 장기적으로 볼 때 위원회가 아닌 제3의 독립된 기관에 의한 위령사업의 지속적 추진이 더 바람직하다고 보며 이에 대하여는 따로 밝히고자 한다. 한편, 그동안 있었던 위령사업은 위원회를 포함하여 제주도(실무위원회가 아님) 각종 4·3사건 관련단체도 공동 주최자로 하여 이루어진 범도민위령제봉행위원회에 의하여 진행된 것 같다(제민일보, 2003. 4. 3.자).
72) 매해 시행되는 위령제의 경우 앞서 언급한 봉행위원회의 구성을 위해서도 많은 노력을 기울이고 있으며, 위령제의 구성과 진행에 대하여도 잡음이 발생하는 것으로 확인되었다(제민일보, 앞의 글)

따로 검토가 필요하다.

3) 피해배상원칙의 실현정도

피해배상과 보상은 전혀 다른 제도이다. 광주민주화운동과 관련된 과거청산 과정에서 "국가는 보상은 하되 배상은 하지 않는다" 는 태도를 보였다. 그러나 권위주의 통치에 대한 재평가와 민주화운동에 대한 원상회복이라는 정의의 추구가 수용되면서 별개의 법률규정에 의해 배상의제가 이루어 진 바 있다. 이러한 경험은 제주4·3사건의 처리과정에서도 그대로 재현되고 있다. 제주4·3특별법 제9조는 희생자 중 일부에 대하여 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있는 근거를 두고 있으나, 문제는 그 성격이 모호하다는 점이다.[73]

나아가 4·3특별법은 임의적인 보조금 지급이외에 배상에 대해서는 전혀 규정을 두고 있지 않다. 국가배상법과 같은 배상의 일반규정으로 모든 손해의 배상을 정한다면 좋을 것이다. 그러나 손해 전부의 배상이라는 것이 사회적 동의를 얻지 못하고 있다고 광주민주유공자예우에관한법률[74]과 같은 다양한 배상의 수단을 강구하는 것이 조을 것이다.

4) 정신계승원칙의 실현정도

4·3특별법에 규정된 정신계승원칙의 실현 방식은 앞서 본 명예회복원칙의 실현 방식과 중복되어 있다. 4·3특별법상 실현된 정신계승원칙은 위령묘지 조성 및 위령탑 건립(법 제3조 제2항 제5호)과 명예회복에 관한 사항(같은항 제3호)의 하나로서 규정된 위령제의 봉행으로 실현되고 있다. 그런데, 이러한 행사들이 정신계승을 위한 최소한인지도 의문이 든다. 그 이유는 "권력에 대한 투쟁은 동시에 망각에 대한 기억의 투쟁" 이기에 이러한 방식으로 치유되고 기억될지 미지수이다.

우리 역사 속에서 드러내놓고 그 상처를 말할 수 없던 시대에 "망각에 대한 기억의 투쟁" 방법으로 활용되었던 것은 문화운동(문학, 연극, 노래, 미술 등)이었다. 최근의 예로서 5·18민주화운동에 대한 망각을 경계하고자 이를 소재로 하는 수많은 문학작품, 노래, 연극, 미술작품이 탄생하였다. 그리고, 이제 5·18민주화운동에 대한 찬양이 자유로워졌다고 하여 그와 같은 창작활동이 수그러든 것도 아니다.

이러한 현상을 제주4·3사건의 경우에도 그대로 발견할 수 있다. 최초로 제주4·3사건을 말한 것은 현기영 선생의 소설 『순이삼촌』이었고, 미술작품으로는 강요배 선생의 것들이 있다. 분명 제주4·3사건에도 "망각에 대한 기억의 투쟁" 방법으로 문화운동은 있었고 앞으로도 계속될 것이라고 본다. 그리고, 이러한 문화운동은 우리 다음세대에 대한 교육과도 연결되어야 하며, 진상규명의 성과도 교육의 내용으로 담겨있어야 한다. 현행 4·3특별법은

73) 더불어 또한 법문 해석상 지원금의 지급이 위원회의 재량사항으로 오인될 소지도 있다. 따라서 이러한 지원금 지급이 피해배상원칙에서 나온 것이라면 지급의무를 명시하는 방향으로 개정함이 바람직하다.

74) 광주민주유공자예우에관한법률은 교육지원, 취업지원, 의료지원, 대부 및 기타지원(양로지원, 양육지원, 수송시설 이용지원 등)으로 실질적인 피해배상의 측면에서 상당한 수준에 이르러있다. 물론 동법이 정한 각종 지원은 피해배상과 다른 성격-소위 사회국가 또는 복지국가적 근거에 의한 보상(sozial-oder wöhlfahrtstaatlich motivierre Entschadigung)-이라고 할 수도 있다. 그러나, 동법이 제정된 과정을 보면 5·18민주화운동에관한특별법 제6조의 배상의제 조항으로 이전에 행하여진 각종의 보상이 피해배상의 원칙에 입각한 것이었음을 선언한 뒤 제정되었음을 알 수 있어 비록 논리적으로 '광주민주유공자의 지정→그에 대한 예우'라는 도식을 그릴 수 있다고 하여도 종국적으로 추구하는 바는 피해배상의 원칙을 확립한다는 것에 있음을 부정할 수 없다고 본다.

이러한 규정을 담고 있지 못하다.

5) 책임자처벌원칙의 실현정도

현행 4·3특별법은 이 기본원칙과 관련하여서는 침묵하고 있다. 그러나, 앞서 책임자처벌 원칙을 과거청산의 기본원칙을 삼는 의미에 대하여 언급한 내용과 같이 이제는 지금까지 파악된 진상규명의 성과를 바탕으로 책임자의 처벌문제를 공론화 하여야 할 때이다. 다만, 책임자처벌의 방식에 대하여는 "5·18재판" 과 같은 "정의를 통한 진실의 추구" 를 택할 것인지 아니면 남미와 남아프리카공화국이 택한 "진실과 정의의 교환" 을 택할 것인지 논의해야 할 것이다.

III. 과거청산 기본원칙에 따른 '4·3특별법' 의 개정방향

1. 과거청산 기본원칙의 충실한 구현을 위한 4·3특별법의 개정방향

1) 독립된 기관의 설치 - 제주4·3문화재단의 설립 제안

(1) 재단설립의 필요성

4·3특별법은 사업집행기구로 위원회, 실무위원회, 진상조사보고서작성기획단을 설치하고 있다. 동법 시행세칙은 제주4·3사건처리지원단을 설치하고 있으며, 제주도조례에 근거하여 제주4·3사건지원사업소가 설치되어 있다.[75] 이 기관들은 활발한 활동을 전개하여 성과를 달성하였다.[76] 그러나, 이들 기관의 활동은 아직도 반대세력들의 방해에 직면해 있고, 그 성과 역시 정치적 관점에 의해 의심받는 면이 있다.[77] 이런 현상은 우리가 과거청산을 제대로 해서 모범형을 가지고 있었다면 발생하지 않았을 것이다. 성공적인 과거청산의 예를 확립할 필요가 있으며 모범형을 만들 기구의 설치가 필요하다고 할 수 있다.

제주4·3관련단체들이 제안하고 있는 제주4·3문화재단은 국가기관으로부터 독립적이며 공공성을 추구하는 새로운 기구로서 그 역할을 다할 것으로 기대해 볼 수 있다. 최근 5·18기념재단의 설립과 그 활동은 제주4·3문화재단의 설립과 활동에 몇 가지 시사점을 준다. 사실 제주4·3문화재단의 설립 필요성은 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회의 특

75) 다만, 제주4·3사건지원사업소의 설치근거는 4·3특별법이나 관계 조례가 아니라 제주도본청·의회사무처및 소속기관의담당운영에관한규정 제49조 "제주4·3사건지원사업소는 지원담당·위령사업담당으로 구분하여 사무를 분장 운영하며, 지원담당은 지방행정사무관으로, 위령사업담당은 지방건축사무관 또는 지방토목사무관으로 지정한다."이다(2000. 4. 6.신설).

76) 4·3특별법상 기구의 활동내용에 대해서는 http://www.jeju43.or.kr을 참조하고, 제주4·3사건지원사업소의 활동내용은 http://210.104.87.93을 참조하라.

77) 우선 진보진영의 입장과 관련하여서는 이글을 쓸 당시(2003. 9. 4.) 예정된 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회 주최의 '제주4·3 진상규명의 현단계와 과제' 토론회 -<제주4·3진상조사보고서>를 중심으로-에서도 위원회 활동의 총아라고 할 수 있는 보고서의 미흡함에 대하여 자세한 논의가 있을 것이라는 점을 지적하고, 다음 보수진영에서는 이미 성우회 등의 단체들이 4·3특별법 자체의 위헌여부를 판단해 달라는 헌법소원을 낸 사실이 있다는 점 및 보고서 작성이후에도 줄기차게 보고서의 기재내용이 편향된 자료분석에 근거한 것이라는 이의를 제기하고 있다는 점(작성기획단 전문위원의 전언)을 지적한다.

별법안에서도 언급되었다. 동 단체의 자료집에 의하면, 독립적·적극적 실무기구의 실현 방식으로 제주4·3문화재단을 언급하였다.[78] 이 주장은 법제정 이전에 제기된 것이나, 제주4·3문화재단이 추구할 사업을 적절히 기술하고 있다. 추가적 진상규명 작업, 이 작업의 결과를 국회 및 정부의 이름으로 발행되는 공적문서에 기재할 것, 제주4·3문화재단을 추모행사의 주체로 설정할 것 등등은 현행 제주4·3특별법의 문제가 명확하게 부각되고 있는 현 상황에서 시사받는 바 크다.

(2) 4·3문화재단의 역할

민간단체들이 제안하고 있는 제주4·3문화재단은 현행 4·3특별법에 의하여 설치된 각종의 기구들과 달리 국가로부터 독립된 위치로 설정되고 있다. 가해자에 의해 주도되고 있는 진상규명은 필연적으로 소극적, 방어적 태도를 취할 수밖에 없다. 따라서 이러한 방어적인 태도 때문에 사실 확인이 왜곡될 가능성이 높다. 실제 4·3특별법제정이후 만들어진 시행령은 법률에서는 전혀 제한을 두지 않았던 희생자의 신고기간을 규정하고 있다. 이 때문에 개인사에 근거한 사실의 규명노력이 제한되고 있다. 또한 위원회도 희생자의 선정기준을 설정함에 있어서도 또 다른 가해자[79]를 도입하여 4·3특별법의 입법목적을 훼손시키고 사실을 바라보는 시각을 왜곡시킨 것으로 알려져 있다.[80] 그러나, 제주4·3문화재단을 국가기관과 달리 국가로부터 자유로운 위치로 설정한다면 이러한 문제점은 상당부분 해소될 수 있을 것이다.

또한 제주4·3문화재단의 설립은 추가 진상규명의 전문성과 영속성을 담보하기 위해서도 필요하다. 우리나라 공무원들의 전문성 부족을 감안할 때 전문가 집단으로 제주4·3문화재단을 구성할 필요가 크다. 현재 우리나라에서 5·18문화재단과 그 기능은 유사하면서도 공법인으로 설립된 재단법인이 있다.[81] 이들 공법인들은 전문성을 확보하기 위해 특별기구로 되어 있다. 기구 구성원의 전문성 확보는 곧바로 추가 진상규명의 영속성과 가치중립성 등의 미묘한 문제에 대처할 수 있는 능력의 확보로 연결될 것이다. 또한 제주4·3문화재단이 각종 추모행사의 주관을 비롯하여 사료관의 관리, "망각에 대한 기억의 투쟁"을 효과적으로 벌이기 위한 안정적인 공간의 확보라는 역할까지 할 수 있다고 한다면 정부로부터 일정거리를 확보할 필요가 있다. 나아가 재단법인에 대한 주무관청의 관리감독권을 축소시킬 필요가 있을 것이다.[82]

78) 김순태, 공청회 자료집, 7쪽

79) 헌법재판소에 의하여 지적된 ① 수괴급 공산무장병력지휘관 또는 중간간부로서 군경의 진압에 주도적·적극적으로 대항한 자, ② 모험적 도발을 직·간접적으로 지도 또는 사주함으로써 제주4·3사건 발발의 책임이 있는 남로당 제주도당의 핵심간부가 이에 해당한다.

80) 보고서(578쪽)는 특히 요약부분에서 "남로당 제주도당을 중심으로 한 무장대가 선거관리요원과 경찰 가족 등 민간인까지 살해한 점은 분명한 과오"라고 하며 특정한 부류의 사람들을 희생자의 개념에서 빼기 위한 복선을 깔고 있다.

81) 그 예를 보면 한국학술진흥재단과 문화예술진흥원 및 예술의 전당, 한국교육학술정보원, 한국정신문화연구원 등이다. 한국학술진흥재단은 학술진흥법에 근거하여 설립됨. 정부에 의해 교부된 출연금으로 설치(법 제26조)하고, 국·공유재산을 무산대부할 수 있는 근거를 두고 있다(동법 제27조). 문화예술진흥원 및 예술의 전당은 문화예술진흥법에 근거하여 설립되어 있다. 동법은 이미 설립되어 운영중인 한국문화예술진흥원과 재단법인 예술의 전당을 동법상의 재단으로 편입시켰으므로 따로 출연금의 조성 등에 대한 규정은 없다. 한국교육학술정보원은 한국교육학술정보원법에 근거하여 정부출자금으로 설립되었다(동법 제13조 제1호). 한국정신문화연구원은 한국정신문화연구원육성법에 근거하여 국가와 지방자치단체가 교부한 출연금으로 설립되었다(동법 제2조 제1항),

나아가, 제주4·3문화재단은 현재 추진되고 있는 4·3평화공원 조성사업에서 볼 수 있는 바와 같이 정부기관 주도의 기념사업이 갖는 한계를 극복하는데 있어서도 훌륭한 역할을 해낼 수 있다.[83] 위령공원과 같은 기념물의 조성에 있어서 가장 중요한 것은 역사적 사실로부터 그 정신을 체득하는 것이다. 그러나, 정부주도의 기념사업은 대형화·형식화 되면서 그 정신이 몰각되는 경우가 많다.[84]

(3) 제주4·3문화재단과 국가의 관계

제주4·3문화재단의 설립에서 빠뜨려서 안될 것은 재단과 국가의 연결성 문제이다. 이러한 연결성은 제주4·3문화재단이 국가기관이 아니기 때문에 발생할 수 있는 업무상 어려움을 해결하기 위해서, 그리고 국가기관을 통해 해결해야 할 문제들이 존재할 것이기 때문이다. 법제상 공법인인 재단법인은 감독관청을 통해서 앞서 본 문제들을 필요한 정책적 건의를 하거나 지원을 받을 수 있다. 관련법령에도 인력의 파견요청규정이나 자료 등의 제공요청에 관한 규정이 마련되어 있다.[85] 이에 더해 제주4·3문화재단의 활동이 국회나 행정부에 정기적으로 보고될 수 있는 통로를 두고 공적으로 간행될 수 있는 계기를 두는 것이 바람직하다.

또한, 자료제공을 요구할 수 있는 실질적인 규정체계를 갖추는 것이 특히 중요하다.[86] 자료제공의 요구와 관련해서 현행 4·3특별법 제6조 제2항 내지 제4항이 마련되어 있기는 하다. 그러나 이 조항은 위원회가 그 자료의 제공을 요청하는 경우이다. 제주4·3문화재단이 설립되는 경우에는 동재단이 자료제출의 요구와 각종 자료의 조사 작업을 할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.[87]

2) 재심규정 및 상훈치탈 규정의 도입

앞서 언급한 바와 같이 명예회복의 원칙에서 "법적 지위의 회복"은 매우 중요한 위치

82) 물론 현재 재단법인에 대한 주무관청의 감독권은 당해 법인의 임원선임에 대한 실질적 영향력을 바탕으로 당해 법인의 업무전반에 영향을 미치는 것이 사실이다. 더구나 각종의 공법인으로서 재단법인의 경우 설치법령에 관련공무원의 감독권(검사와 시정명령권)을 명시하여 통제를 하고 있다. 그러나, 이는 인적구성에 대한 영향력을 제도적으로 제한할 수 있다면 업무영역에 대한 간섭을 배제 할 수 있으며 검사와 시정명령권 같은 통제권을 구체적으로 적시하여 그 남용을 막을 수 있도록 관련규정을 마련한다면 독립성을 확보하는 것이 더욱 용이하다는 반증이기도 하다.

83) 4·3평화공원의 조성과 관련하여서는 아직 공개된 것이 많지 않다. '제주문화예술' 2002. 가을호에서 '4.3평화공원 현상설계 공모를 분석한다'는 특집기사가 유용하다. 다만, 제주4·3연구소의 전언에 의하면 4·3평화공원의 조성 초기에는 흡사 국립묘지와 같은 형식의 위령묘역과 웅장한 현대식 건물의 배치를 통한 공원조성에 초점이 맞춰져있었던 것 같다.

84) 이러한 주제와 관련하여서는 정호기, 「기억의 정치와 공간적 재현-한국에서의 민주화운동을 중심으로」, 전남대학교 박사학위논문, 2002, 125쪽 이하 참조

85) 한국교육학술정보원법 제17조(인력의 파견요청), 한국정신문화연구원육성법 제4조(연구요원등의 파견), 한국교육학술정보원법 제18조(자려의 제공요청), 한국정신문화연구원육성법 제5조(자료의 제공등) 등.

86) 이에 대하여는 김순태, 「제주4·3특별법의 문제점과 향후 과제」, 성공회대인권평화센터 제3회 학술심포지엄, 『20세기 과거청산과 NGO-특별법 제정을 통한 접근의 문제점과 NGO의 과제』, 2001, 48쪽 참조. 김순태 교수는 의문사규명법 제22조(조사의 방법)과 같은 수준의 규정체계를 주장하고 있다.

87) 사료의수집및보존등에관한법률 제11조(문서류의 열람·복사등), 제12조(비밀문서류의 열람·복사등), 제14조(사료소장자에 대한 사료의 열람·복사요청), 제16조(사료조사의 실시) 등은 이와 관련하여 시사하는 바가 크다.

를 차지한다. 이것은 제주4·3사건에서도 마찬가지이다. 그러나 이에 대한 논의는 없다. 희생자의 선정과 관련하여 사건 당시 재판을 받아 유죄가 확정된 사람들 중의 일부를 희생자의 범주에서 제외하려고 하는 주장도 있다. 그러나, 이미 보고서에 언급된 바와 같이[88], '4·3사건 군법회의'는 법률이 정한 정상적인 절차를 밟은 재판으로 볼 수 없는 것이기 때문에 유죄로 확정되었다는 이유로 희생자의 범주에서 제외해서는 안 된다. 따라서 이들의 명예를 회복할 현실적인 제도를 마련할 필요가 있다.

문제는 그 방식에 관한 것이다. 5·18민주화운동등에관한특별법 제4조에서 규정하는 특별재심제도와 같은 것을 규정하는 방법도 있을 수 있다. 이것은 군사재판이 일단 있었다는 것을 전제로 하는 것이다. 그러나 과연 군사재판이 열렸는지는 의문이며 아직도 그 진상이 명확히 밝혀지지는 않았다. 만약 재판은 있었는데 그 절차상의 하자만이 문제라면 특별재심제는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 당시의 '재판'에 대한 철저한 조사를 통해 적법한 재판이 있었음을 증명할 수 있는 증거가 없다면 현재 남아 있는 수형기록이나 기타의 유죄기록을 전체적으로 무효로 하는 법규정을 도입하는 것도 생각해 볼 수 있다.[89] 이러한 문제들은 아직도 진상규명이 충분히 이루어지지 않았음을 보여주는 단적인 예들이다. 이 문제의 해결을 위해서라도 추가적인 진상조사를 위한 기구 및 권한 등을 규정할 필요가 생긴다.

상훈치탈은 그 자체가 희생자들에 대한 "정치·사회적 및 법적 지위의 회복"이란 효과를 내는 것은 아니지만 적어도 사필귀정의 차원에서 반사적으로 희생자들의 명예를 회복하는 효과를 준다. 상훈치탈이 이와 같은 효과를 내는 이유는 앞서 지적한 바와 같이 아직 우리에게는 성공적인 과거청산의 경험이 없다는 반증이라고 할 수 있다.[90]

3) 피해배상의 실질화

피해배상과 관련해서는 개별배상의 원칙을 확립하는 것이 중요하다. 국가기관의 불법행위에 대한 배상은 국가배상법에 의하여 가능하나 제주4·3사건의 경우 시효문제와 고의 과실의 입증문제가 발생한다. 그러나, 시효제도는 시효이익을 향유할 주체인 국가가 스스로 그 이익을 포기한 것이므로 문제될 것이 없다. 또한 고의·과실의 입증문제도 배상원칙의 실질적 실현이라는 측면에서 4·3특별법을 개정하면 된다. 남는 문제는 손해의 범위를 어떻게 확정할 것인가 하는 것이다. 이를 개개인의 사정을 고려하여 정한다면 그 자체는 피해배상의 원칙에 보다 근접한 것으로서 평가할 수는 있으나, 국가재정의 문제는 물론이고 피해자에게도 그러한 사정을 일일이 입증해야 한다는 부담이 발생하므로 합리적인 분석을 전제로 한 배상기준을 정우는 것이 타당하다. 현행 국가배상법은 물론 4·3특별법의 각 지원금의 결정도 이러한 기준을 세우고 이를 따르는 것으로 알고 있다.[91] 이러한 피해배상은 실

88) 보고서, 499쪽

89) 재심규정을 도입하자는 것은 적법한 재판이 있었음을 전제로 하는 것이나 이에 대한 증거는 없다. 또한 재심규정 도입 후 이 제도가 구체적으로 어떻게 운용되고 그 결과가 어떻게 나타날지도 미지수이다. 유죄판결의 기록이 있는 자들 중 몇 명이 재심신청을 할 것인지, 재심신청 후 소송절차는 어떻게 진행되고 그 진행과정에서 어떤 일이 발생할 수 있는지, 재심신청이 기각된 자의 지위는 어떻게 되는지, 재심신청을 하지 않은 자는 현실에서 어떠한 평가를 받을 것인지 등의 문제가 있다. 이런 점에서 재심재판이 긍정적이지 않을 수 있다. 또한 '군사재판부존재확인소송'이라는 특별한 형태의 소송형식을 도입하자는 의견도 있으나 재심제도 도입시 예상되는 문제가 발생할 수 있다.

90) 이와 관련하여서는 5.·18민주화운동등에관한특별법 제7조를 참고할 것.

무기구를 두어 추진하는 것이 타당할 것이다. 제주4·3진상규명·명예회복추진범국민위원회는 공청회 자료집에서 "제주4·3명예회복및피해배상위원회"를 설치할 것을 주장하였는데[92], 이러한 주장은 현행 국가배상법상의 배상위원회와 궤를 같이 하는 것으로서 이의를 제기할 이유가 없다.[93]

4) 책임자처벌의 문제

책임자처벌은 과거의 불법을 교정하는 두 가지 방법 중에서 정의모델에 해당하는 것이다. 그런데, 이러한 사법적인 처벌의 문제를 실현하기 위해서는 우선 2가지 방법 내지 가능성이 있다고 할 수 있다. 하나는 진상규명을 바탕으로 책임자에 대한 고소·고발 → 공소시효문제에 관한 국민적 논란(공청회, 학계의 세미나 등)과 공소제기의 촉구(정부 압박)→검찰의 공소제기→사법부의 판단으로 이어지는 방법이다. 다른 하나는 정부 스스로 이에 대한 강력한 의지를 보이며 처벌에 필요한 절차를 밟는 경우로서 5·18민주화운동등에관한특별법처럼 공소시효 배제를 명문화하는 특별법 규정을 제정하고[94], 사법적으로도 공소시효문제가 해결된다면 책임자에 대한 고소·고발에 따라(또는 인지사건으로 다루어) 검찰로서도 공소제기하지 않을 수 없게 하는 방법이다. 물론 현재의 정부 태도를 보면 공소시효 배제와 같은 적극적인 행동에 나설 것 같지는 않으나, 적어도 4·3특별법의 개정방향이라는 차원에서 본다면 무엇보다 후자와 같은 특별규정을 두어 해결하는 방법이 타당하다고 할 수 있다.

한편, 처벌의 대상을 한정하는 것이 필요한지에 대하여도 논의가 필요하다. 이에 대하여는 기소단계와 재판단계에서 그 대상과 범위에 대한 보다 진지한 고민이 가능할 것으로 생각하며 우선은 하부에서 명령을 수행한 자도 처벌이 가능하도록 포함하는 것이 필요하다고 생각한다. 물론 이렇게 하면 제주4·3사건의 대승적인 해결이 어려워 질 수 도 있을 것이다. 그러나, 하부의 명령수행자의 경우라도 적극적으로 인권유린에 나선 사람이 없다고 할 수 없는 점 및 위법한 상관의 명령에 대한 진지한 고민이 없는 자에 대하여도 무조건적인 불처벌의 은사를 내리는 것은 유사사태의 재발방지를 위해서도 바람직하지 않다고 생각한다.

5) 유골이나 유적지의 발굴 및 수습·보전과 관련된 특별규정의 도입 필요성

최근의 기사를 보면 제주4·3연구소의 조사결과 북제주군 애월읍과 조천읍 지역을 대상으로 유적지를 조사하여 잃어버린 마을 33개소를 비롯하여 희생터 35곳과 주둔지 13곳, 성터 20곳, 은신처 9곳, 역사현장 18곳 등 모두 1백47개소인 것을 확인하였다. 그러나 유적지에 대한 조사에서 희생터인 애월리 동상동 묵은장터는 마을개발로 원형이 남아 있지 않았으며, 잃어버린 마을이었던 상귀리 부처물동은 과수원으로 바뀌어 마을흔적이 거의 남아있지 않은 것으로 드러났고, 또 함덕리 예비검속 수용소였던 곳은 빌딩이 들어서 옛모습을 찾아볼 수 없으며 희생터였던 함덕리 골연못도 리조트 개발로 훼손위기에 놓여있다고 한다[95].

91) 시행령 제13조 및 제14조 참조.

92) 김순태, 공청회 자료집, 18쪽.

93) 한편 현행 4·3특별법의 후유장애 처리 절차와 관련하여 반드시 장애진단서를 요구하도록 규정된 것은 적절하지 않다는 지적이 있었는데 이번 시행령을 개정하며 보통의 진단서로 신청이 가능하도록 변경되었으므로 이 문제는 해결되었다고 하겠다.

94) 입법적 해결. 물론 이 경우에도 위헌주장이 만발하여 큰 소란을 겪을 것이 예상할 수 있다.

더구나 유골의 발굴 및 수습과 관련하여서는 제주4·3사건의 경우 집단학살 후 매장한 사례가 다수 확인되는 등 유골의 발굴과 수습의 필요성이 특히 중요하다고 할 것임에도 아직 이와 관련된 예산의 확보는 물론 사유지 등의 경우 그 접근 용이성도 확보하지 못하고 있는 실정이다.[96] 그러므로 이와 관련된 규정을 신설하는 것이 시급하다고 하겠다.

6) 기타

그 외에 4·3특별법은 정신계승의 원칙이나 명예회복의 원칙에 비추어 교과서 등의 인권교재를 발간할 수 있도록 관계기관에 의무를 부담시켜야 함에도 이에 관련된 규정을 가지고 있지 못하다는 지적이 가능하고, 제주4·3사건이 갖는 역사적 의미를 생각할 때 전국적인 기념행사를 위하여 기념일(추념일) 지정이 필요하다고 본다.

한편, 아직 수면위로 떠올랐다고는 하기 힘든 문제이나 재외동포 특히 재일동포 중에는 한반도의 분할에 실망하여 조선 이후 우리나라 국적을 취득하는 절차를 밟지 않았음은 물론 일본으로의 귀화도 하지 않은 채 무국적인 상태로 지내는 제주민들이 많다고 한다. 이들의 국적이 무엇인지에 대하여는 따로 연구를 해야 할 것이나, 임시적인 조치로라도 이들의 귀국을 위한 편의를 제공하여 줄 수 있는 규정- 특히 비자의 취득 등과 관련하여 -을 신설할 수 있을지 검토해야 할 것이다.

2. 제주4·3사건 청산을 위한 노력의 반영으로서 4·3특별법 개정방향

1) 제주4·3사건의 정의규정 개정

현행 4·3특별법 제2조 제1호 및 제2호의 정의 규정은 이제 바뀌어야 한다. 현행법의 정의 규정은 제주4·3사건에 대한 진상규명이 미흡한 상태에서 기존의 시각을 적당한 수준에서 반영한 것이다. 그러나, 지금의 상황은 법제정 당시와는 다르다. 많은 사실조사를 통한 진상규명이 있었고, 그 내용으로 누가 가해자였는지 누가 피해자였는지의 문제가 명확히 규명되었다. 특히 제주4·3사건에 있어서 1947년에 발생한 "3·1사건"이 갖는 의의가 1848년 4월 3일의 무장봉기에 비추어 결코 작지 않음이 밝혀졌기 때문에, "3·1사건"에 대한 적정한 수준의 언급이 필요하다.

그리고, 회생자의 개념에 대하여 전면적인 수정이 필요하다. 어떤 근거로 위원회가 제주4·3사건의 회생자여부를 판단하는 정도를 넘어 "지정"할 수 있는 것인지 의문이다. 4·3특별법제 2조 제2호는 "……자로서 제3조 제2항 제2호의 규정에 의하여 제주4·3사건의 회생자로 결정된 자"를 회생자라고 하였다. 이는 분명히 언어도단이다. 위원회는 몇 가지 조사를 거쳐 회생자신청인이 제주4·3사건에 의하여 피해를 입었는지 여부를 확인하여 확인의 결과에 따라 그를 회생자로 "확인"해 주는 것인지 위원회의 권한으로 피해를 입었음이 확인된 자에 대하여 다시 재량권을 행사해 "지정"해 주는 것이 아니기 때문이다.

2) 호적등재와 관련된 조항

95) 한라일보, 2003. 6. 19.자 기사
96) 제민일보, 2003. 5. 7.자 기사

호적사무에 대한 권한은 대법원이 가지고 있다. 행정기관은 그러한 사무를 위임받아 처리하고 있을 뿐이다. 이러한 업무의 분장은 호적법 등의 개정을 통하여 대법원에서 행정부로의 이관을 이루지 않는 한 지속되어야 한다. 그런데, 4·3특별법은 위원회에게 월권을 행사할 수 있는 기회를 주었다. 위원회의 결정으로 호적등재에 관한 사항이 결정될 수 있는 것처럼 규정하고 있기 때문이다[97]. 오히려, 위원회의 확인을 바탕으로 당사자가 직접 호적신청을 하는 것으로 문구를 정정하는 것이 타당하다[98].

3) 회생자신고와 관련하여

상설접수처를 신설할 필요가 있다. 앞서 간단히 지적한 바와 같이 법에는 어디에서도 회생자신고와 관련되어 그 신고기간을 제한하는 규정을 두고 있지 않음에도 시행령에서 신고기간을 제한하고 있는 것은 반드시 개선되어야 한다. 한편 회생자 신고와 관련하여 행방불명자 중에서 북한에 생존하여 있는 사람에 대한 조사문제가 있으므로 4·3특별법 제6조 제4항과 유사한 규정을 회생자 조사와 관련하여 둘 필요가 있다.

4) 기타

이외에도 필자의 조사에 의하면 증인 등의 보호를 위한 규정의 신설이나, 개별적인 회생자 선정방식을 개선하여야 한다는 의견도 확인되었다. 다만, 그 이유와 취지에 대하여 자세히 언급한 자료가 없어서 여기서는 소개하는 것으로 그치고자 한다.

97) 4·3특별법 제11조
98) 4·3특별법에 기한 호적사무처리규칙에도 회생자임을 인정한 서면의 첨부를 요구하는 외에 위원회의 결정에 따라 호적사무가 이루어지는 것 같은 취지의 규정은 없다.