

제주평화연구원 연구총서 54

## 제주의 4·3 극복 과정 및 그 결과가 세계평화에 주는 함의

본 연구사업은 제주국제자유도시개발센터-(재)국제평화재단 「제주의 평화와 번영을 위한 학술연구 사업」의 일환으로 제주국제자유도시개발센터의 지원을 받아 수행하였습니다.

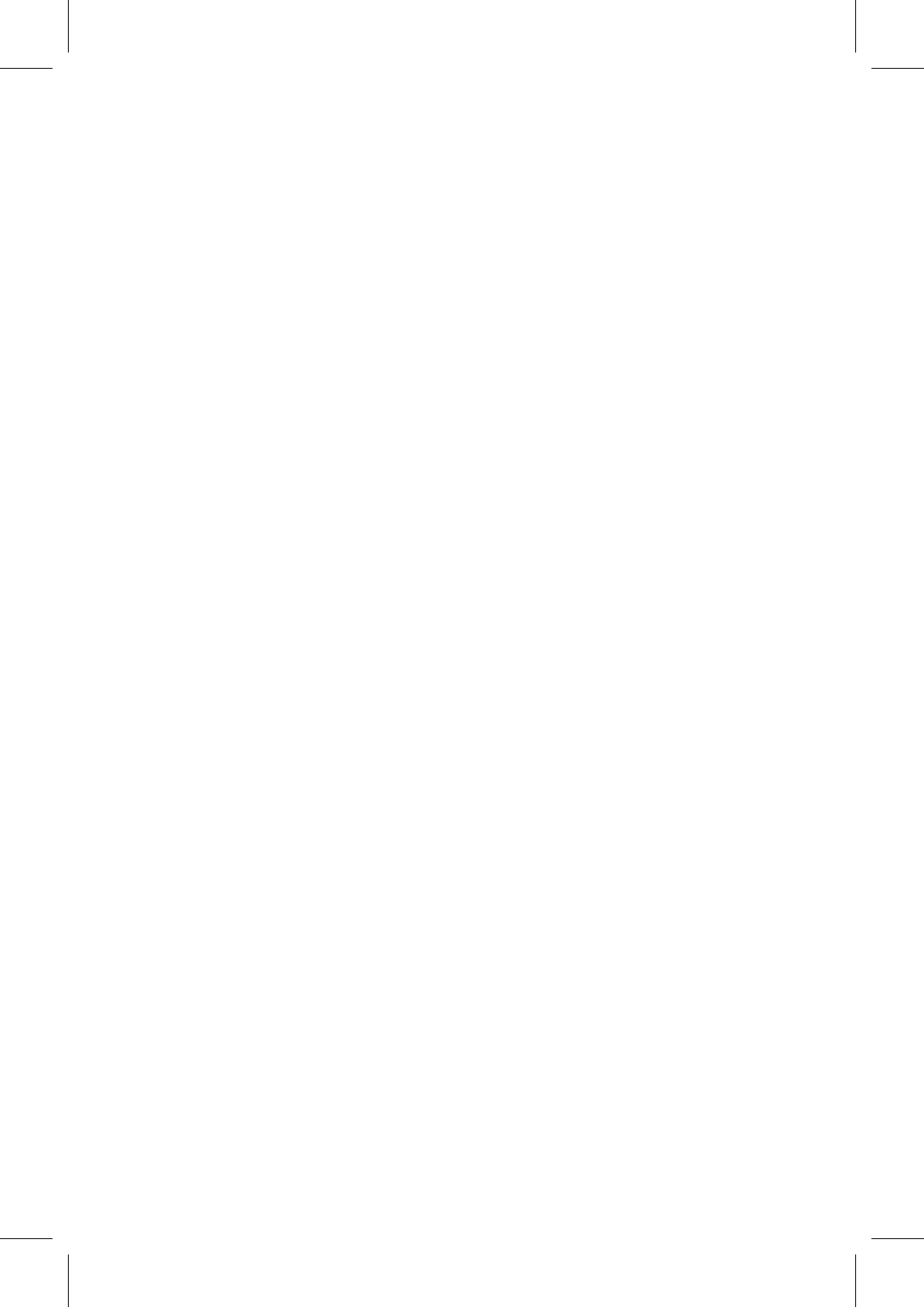


제주평화연구원 연구총서 54

## 제주의 4·3 극복 과정 및 그 결과가 세계평화에 주는 함의

이 책에 게재된 의견은 저자 개인의 의견으로  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

이 책에 실린 글들의 원본은 제주평화연구원 홈페이지에서 보실 수 있으며,  
일부는 편집 과정에서 오타를 기술했음을 알려드립니다.



## 서문

2005년 정부가 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 지 16년이 지났다. 당시 노무현 대통령은 “대한민국 정부는 제주도가 삼무(三無)정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화 정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다.”고 선언한 바 있다.

이 선언문에는 제주도 역사문화의 요체와 4·3 해결의 정신이 잘 담겨 있다. 탐라 이래 활발한 대외교류와 진취적인 대외진출의 역사, 출륙금지령의 굴레 속에서도 끊임없이 자존(自存)의 공동체 삼무정신을 유지해 온 자치 지향의 역사, 4·3의 비극 속에서도 화해와 상생의 관용성을 보여 준 제주도민의 내적 심성이 세계평화의 섬 제주도의 정신적 기반이 된 것이다.

세계평화의 섬으로 지정된 후 제주도민은 17개 세계평화의 섬 실천사업을 추진했다. 세계평화, 한반도 평화, 평화인프라 구축사업과 더불어 실시된 4·3 해결사업은 진상조사보고서의 교과서 반영, 4·3추모일 지정, 평화공원 조성, 유적 보존관리 등 4개 사업 모두 원만하게 실현되었다. 작년 제주평화연구원 에서 제시한 세계평화의 섬 ‘평화실천사업 2.0’에 들어간 신규사업들도 무리 없이 추진 중이다. 오히려 올해 4·3특별법 전부개정을 통해 ‘2.0 구상’을 뛰어넘는 희생자 보상, 수형인 재심, 추가 진상조사 등의 전향적인 실천방안이 제도적으로 이루어지고 있다.

이제 4·3 해결의 남은 과제는 진정한 ‘4·3 가치’의 보편화, 세계화로 집약된다. 4·3은 세계적인 냉전과 한반도 분단의 과정에서 일어난 주민 공동체의 집단희생 사건이다. 그러기에 4·3의 해결 과정은 남북 평화통일과 동북아를 넘어선

세계평화를 추구하는 ‘프린티어’ 제주도를 창출해냈다. 사건 이후 20세기 후반 세계적인 ‘이행기 정의’로서 과거사 해결 과정의 모범적 사례로 평가되었다. 남아공의 ‘진실 화해 해법’을 넘어서는 ‘진실, 화해, 상생, 평화 지향의 미래 비전’을 제시한 것으로, 세계의 많은 학자와 언론인들이 4·3 해결 과정에 주목했다. 제주포럼에도 4·3세션이 들어갔으며, 4·3평화상, 국제학술대회, 제주4·3 UN 인권 심포지엄 등 세계적인 가치관에 부합하는 행사가 개최되기도 했다.

앞으로는 제주가 4·3의 비극을 성공적으로 극복할 수 있었던 원인, 평화를 정착시킨 방식, 오늘날까지 평화가 지속될 수 있는 이유 등에 대해 꾸준히 연구하고 제주의 치유모델을 널리 알리는 데 힘써야 할 것이다. 이번에 제주 평화연구원과 제주국제자유도시개발센터가 <제주의 4·3 극복 과정 및 그 결과가 세계평화에 주는 함의>라는 주제의 연구를 공동으로 진행하는 연유가 여기에 있다고 생각한다.

이번 연구 주제의 탐구를 위해 세 분의 연구자에게 원고를 의뢰해서 귀중한 성과물을 이 책에 수록하게 되었다. 박찬식 박사는 “4·3 기록물에 담긴 4·3의 세계평화 가치”를, 고성만 교수는 “제주4·3사건과 대만2·28사건을 통해 본 과거청산의 비교사회학”을, 고경민 박사는 “4·3특별법” 전부개정과 4·3의 완전한 해결: 과제와 전망”을 주제로 삼아서 연구를 진행하였다.

우선 박찬식 박사는 4·3기록물에 대한 정의와 유형, 성격 등을 정리하고, 기록물의 보편적이며 세계적인 가치를 추출하는 연구를 수행했다. 4·3기록물이 유네스코 세계기록유산 등재 가능성이 있는지를 가늠해 봄으로써 세계적 가치 여부를 따지는 전략적 연구 시도로 보인다. 특히 평화, 인권, 자유, 정의 등의 보편 가치를 담고 있는 세계기록유산에 등재된 여러 나라의 기록물 사례와 비교 검토함으로써 4·3기록물과 4·3의 평화 가치를 서술하였다.

고성만 교수는 같은 시기, 섬이라는 같은 지리적 여건 속에서 일어난 4·3과 2·28을 비교 연구함으로써 4·3의 보편적 가치를 찾아내려고 시도했다. 특히 같은 과거청산과 이행기 정의의 대표적 산물인 4·3 ‘희생자’와 2·28 ‘수난자’에 대한 예리한 비교 분석을 통해서 배타적 선별과 융합의 미묘한 갈등과 봉합을

드러내는 연구를 시도했다. 제주와 대만의 비극적 경험을 통해 지역·국가 간 경계를 넘는 세계성과 보편성을 이론적으로 탐색한 연구를 수행했다.

고경민 박사는 올해 통과된 ‘4·3특별법’ 전부개정안을 계기로 지금까지 이루어진 4·3문제 해결을 위한 과정과 내용에 초점을 맞춰 ‘4·3의 완전한 해결’이 무엇을 뜻하는지, ‘완전한 해결’을 위한 과제는 무엇인지를 검토하고 향후를 전망하는 연구작업을 수행했다. 4·3은 관용, 인권, 평화를 담아내는 과거사 극복, 역사문제 해결의 고유한 모델이 될 수 있으며, ‘완전한 해결’을 통해 앞으로 기억되고 기념되어야 하며, 나아가 전국화되고 세계화되어야 할 문제임을 지적했다.

이번의 ‘4·3과 세계평화’ 연구를 통해 제주가 한반도, 동북아, 세계평화에 기여할 수 있는 방안 등이 일부라도 도출되면 다행이겠고, 앞으로도 후속 연구가 지속되었으면 좋겠다. 이러한 연구를 통해 4·3의 세계적 가치를 인류와 함께 공유하고, 대한민국을 성숙한 인권국가로 세계에 인식시킬 수 있는 계기를 마련하며, 냉전과 분단, 독재와 분열·대립을 극복하고, ‘진실과 평화·인권, 화해·상생’을 지향하는 4·3의 세계화 실현에 기여하기를 기대해 본다.

2021년 12월

대표저자 **박찬식**





# CONTENTS

## 제1장 11

4·3기록물에 담긴 4·3의 세계평화 가치  
박찬식

## 제2장 39

제주4·3사건과 대만2·28사건을 통해 본 과거청산의 비교사회학  
고성만

## 제3장 61

「4·3특별법」 전부개정과 4·3의 완전한 해결: 과제와 전망  
고경민

## 필자소개 93



## 제1장

# 4·3기록물에 담긴 4·3의 세계평화 가치

박찬식

제주와미래연구원 제주역사연구소장

### I | 머리말

‘제주4·3사건 기록물’(이하 ‘4·3기록물’)은 1947년 3월 1일부터 1954년 9월 24일까지 대한민국 제주도에서 전개된, 시민 무장대와 국가 진압병력의 무력 충돌 과정에서 수만 명의 주민들이 희생된 사실과 이후에 이 사건에 대한 진실 규명, 명예회복의 해결 과정과 관련하여 기록되고 생산된 문건, 사진, 영상, 유물 등의 자료를 총칭한다.

제2차 세계대전 이후 세계적인 냉전과 한반도 분단 상황 속에서 미국 군인들이 통치하던 남한의 작은 섬 제주도에서 발생한 ‘제주4·3사건’(이하 ‘4·3사건’ 또는 ‘4·3’)은 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 극심했던 사건이었다. 섬 전체 인구 28만 명 중에서 2만5천~3만 명이 희생된 것으로 조사되었다. 그럼에도 사건 발생 50년이 지나도록 구체적이고 종합적인 진상규명이 이뤄지지 않아 진실과 정의가 은폐되어 왔다. 1980년대 후반부터 한국의 민주화가 진전되는 과정(전 세계적인 이행기, 전환기 정의)에서 유족, 학생, 시민단

체, 언론계, 문화계, 학술계 등 제주 시민사회의 치열한 진실 밝히기 운동이 전개되면서 서서히 그 피해 실태가 드러나기 시작했다.

마침내 2000년 1월 12일 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법’(이하 ‘4·3특별법’)의 제정과 함께 ‘제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회’(이하 ‘4·3위원회’)가 출범하여 본격적으로 정부 차원의 진상조사가 실시되었으며, 2003년 진상조사 결과를 담은 <제주4·3사건진상조사보고서>(이하 ‘4·3보고서’)가 확정 발간되었다. 진상조사 결과가 발표되자 당시 노무현 대통령은 제주도를 방문한 자리에서 “과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 제주도민들에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다”며 공식적으로 사과하기에 이르렀다. 또한 2003년 ‘제주4·3평화공원’(이하 ‘4·3공원’)의 조성, 2008년 ‘제주4·3평화재단’(이하 ‘4·3재단’)의 설립, 2012년 정부에 의한 국가 기념일 지정, 2013년 경우회-유족회 간 공식화해 선언 등 과거의 비극을 극복하고 미래를 향해 나아가는 순리적인 해결 절차를 밟아왔다.

4·3기록물은 사건의 배경, 발발과 전개, 진압 과정에서 희생된 주민들의 집단 피해 역사, 그리고 사건 이후 진상규명과 명예회복을 위한 유족과 시민사회의 끊임없는 운동 과정, 4·3특별법 제정과 민-관 협력형 제도적 해결 과정, 가해-피해 양측의 갈등과 대립을 극복한 관용과 화합의 노력 등 사건 당시로부터 현재에 이르기까지 동시대사의 총체적 기록물이라고 할 수 있다.

세계적 관점에서 4·3의 가치는 당대 세계적 냉전과 한반도 분단이 가져온 사건으로서, 한국전쟁의 예고판이며 축소(縮圖)로 평가된다. 한편 사건 이후 20세기 후반 세계적인 이행기 정의로서 과거사 해결 과정의 모범적 사례로 평가된다. 남아공의 ‘진실 화해 해법’을 넘어서는 ‘진실, 화해, 상생, 평화 지향의 미래 비전’을 제시한 것으로, 세계의 많은 학자들과 언론인들이 4·3 해결 과정에 주목했다. 4·3평화상, 국제학술대회, 제주4·3 UN 인권 심포지엄 등 세계적인 가치관에 부합하는 행사가 개최되기도 했다. 기존 박명림, 김헌준 등 4·3과 세

계평화 인식 논의의 전개 또한 이러한 후대 4·3의 해결 과정에 주목해 왔다.(박명립, 2015 ; 김헌준, 2011)

또한 4·3의 가치는 미래 한반도 평화통일의 전제로서 인식되기도 한다. 냉전과 분단에서 파생된 사건이기에 남북한의 4·3 인식은 공유되지 못하고 분열되었다. 당대 일어난 4·3의 역사적 성격으로 보는 평화가치로서 통일과 자치적 공동체성을 들 수 있지만, 한국전쟁과 분단 고착화로 이러한 가치는 훼손되었다. 그러나 대한민국 제주도에서 즐기차게 전개된 4·3진실 추구운동을 통해 본 4·3의 해결 과정과 평화통일 메시지는 그 평화 지향의 가치를 충분히 담고 있다.

이 글에서는 주로 ‘4·3기록물’을 통해서 4·3의 세계적 가치를 논술해보고자 한다. 국가공권력에 의한 주민 집단희생이 벌어진 세계적 사건과 비교했을 때 기록물의 종류와 내용이 매우 풍부하며, 1만5천여 명에 달하는 희생자 관련 기록이 잘 남아 있기 때문이다. 이 글을 통해, 풍부한 4·3기록물에 내장되어 있는 세계평화 가치를 끄집어내고자 시도해 보겠다.

## II | 4·3기록물의 유형과 내용

4·3기록물은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫 번째는 4·3사건 당시(1947~1954년) 집단적인 희생자의 발생 사실과 관련된 기록이며, 두 번째는 희생자의 수감 및 사망·행방불명·부상 등의 사실을 기재한 기록물이며, 세 번째는 4·3사건 이후 희생자 유족들이 노력한 진상규명, 명예회복, 관용과 화합의 실천 과정을 담은 기록물이다.

문서, 사진, 동영상, 음성 등 다양한 매체에 담긴 4·3기록물은 시기별로 사건 당시의 기록물과 후대의 기록물로 크게 나눌 수 있다. 4·3사건 당시 기록물은 “냉전과 분단, 집단희생의 진실”을 담고 있는 국무회의록 등 정부 측 자료, 군인·

경찰 측 자료, 시민무장대 측 자료, 국가판결문·수형인명부 등 행정자료, 미국·러시아·일본 등 외국 소장 자료, 사진·영상 자료 등으로 분류된다. 사건 이후 진상규명을 위한 노력 과정에서 생산된 후대 기록물은 ”정의와 평화·인권, 화해와 상생“의 의미를 담고 있는 희생자 신고자료(국회 1,878명, 도의회 14,343명, 4·3위원회 14,532명), 진상규명운동 자료(제주4·3연구소, 4·3공준위, 4·3도민연대, 4·3유족회 등), 4·3위원회 진상조사 결과(4·3보고서, 희생자 결정자료, 백서 등), 증언자료(4·3위원회, 4·3연구소, MBC 등), 암매장 유해발굴 자료, 화합 관련자료(합동위령제, 영모원, 유족회·경우회 화합 등), 4·3관련 국제교류협력 자료(대만, 오키나와, UN 등), 민간자료(일기, 회고록, 수기, 취재기 등) 등을 망라한다.

#### <4·3기록물 분류표>

유형	주요 내용	생산 시기	주요가치
정부 측 자료	4·3 당시 정부 국무회의록, 계엄령 선포 과정 등 한국 정부 측의 사건에 대한 인식 및 대응을 보여주는 자료	당대 (1945~1954)	진실
군·경 측 자료	군·경측 진압작전 수행 및 정보 자료	당대 (1945~1954)	진실
시민무장대 측 자료	시민무장대 봉기 과정 및 관련자 등 자료	당대 (1945~1954)	진실
행정자료	4·3 당시 일반·군사재판과 관련된 판결문·수형인명부·재소자명부 등	당대 (1945~1954)	진실
언론자료	4·3 당시 신문·잡지에 보도된 관련 기사	당대 (1945~1954)	진실
국외 자료	미국·러시아·일본 등 국외 기록관에 소장 중인 미군정~한국전쟁 시기까지 정보 보고 등 각종 자료. 4·3에 대한 미군정의 정책 및 구체적인 희생자 피해 사실 기록	당대 (1945~1954)	진실

희생자 신고 자료	국회양민학살신고서(1960), 도의회 4·3 피해신고(1996~2000), 4·3위원회(2000~현재) 희생자신고 관련자료	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생
진상규명운동 자료	4·3연구소, 4월제 공준위, 4·3도민연대, 4·3 유족회 등 4·3관련 시민단체의 진상규명운동에 관한 자료	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생
4·3위원회 자료	4·3위원회 활동·운영 자료, 4·3보고서, 희생자 결정자료, 백서 등	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생
증언 자료	4·3위원회, 4·3연구소, MBC 등이 수집한 희생자(피해자), 유족 및 주요 관련자 증언 자료 (녹취록 및 시청각 자료 등)	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생
암매장 유해발굴자료	화북 및 제주국제공항 인근(2009~2011), 도두동(2018) 등 암매장 유해 발굴 관련 자료	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생
화합 관련자료	합동위령제, 영모원, 유족회·경우회 화합 등 화해와 상생 관련 자료	후대 (1955~현재)	평화 화해 상생
국제교류협력 자료	대만, 오키나와, UN 등 4·3의 진실과 이후 화해 상생 운동을 국외에 알리고 해당 지역의 활동가들과 연대하는 과정을 담은 자료	후대 (1955~현재)	평화 화해 상생
민간 자료	일기, 회고록, 수기, 취재기 등 당시 상황에 대한 증언 및 진상조사운동사에 대한 자료	후대 (1955~현재)	진실, 평화 화해 상생

### III | 4·3기록물의 연원과 4·3 인식의 차이

#### 1) 4·3기록물의 연원

4·3사건에 대한 각종 기록은 사건이 발발한 1947년 3·1사건 때 경찰의 발포로 6명의 주민이 사망함과 동시에 만들어지기 시작했다. 3·1사건 때 평화시위 과정에서 발포로 인한 6명의 사망자 관련 신문기사, 무력적인 봉기가 아닌 평

화적인 총파업 전개 관련 판결문 및 경찰 자료, 사망자에 대한 제주신보사의 조위금 모금 운동 관련 기록물 등이 생산되었다. 이후 1년 동안 계속되는 탄압과 저항의 분위기 속에서 1948년 3월, 2명의 청년이 경찰의 고문을 받다가 사망하자 이에 대한 반격으로 4월 3일 시민무장대의 봉기가 일어나 12명의 주민이 피살되었다. 이후 1948년 10월까지 시민 무장대와 군·경 토벌대의 상호 무력충돌이 지속되면서 희생자 수는 증가했다. 이러한 20개월에 걸친 기간에 벌어진 사건의 발단과 전개의 실상을 담고 있는 주요 기록물은 당시 제주도에서 발행된 유일한 신문이던 『제주신보』이다. 이 기록물 원본은 현재 대한민국 국회도서관에 소장되어 있다. 또한 남한을 통치하던 미군정 당국이 남긴 제주도 사건에 관련된 정보보고서를 이때부터 본격 생산하기 시작했는데, 그 원본이 미국국립문서기록관리청(NARA)에 소장되어 있다.

1948년 10월 17일 신생 대한민국 정부는 제주도에 시민 무장대 색출과 토벌을 위해 진압군의 포고문을 발표했고, 11월 17일부터 12월 31일까지 계엄령을 선포했다. 이때로부터 1949년 2월까지 4개월 동안 제주섬의 한라산과 가까운 중산간 마을을 초토화시키는 대대적인 강경토벌작전이 전개되었다. 이 과정에서 시민 무장대에 협조한다는 혐의로 일반 민간인들을 대량으로 검거·학살하는 끔찍한 사태가 전개되었다. 이와 관련, 미군 정보보고서는 “9연대는 중산간지대에 위치한 마을의 모든 주민들이 명백히 게릴라부대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 마을 주민에 대한 ‘대량학살계획(program of mass slaughter)’을 채택했다”고 기록했다.

당시 주민 집단희생의 실태를 상세하게 기록한 문서와 증거자료들은 철저하게 은폐·왜곡 또는 폐기되었다. 그럼에도 불구하고 비극적 사태의 실상을 증빙하는 다양한 증거자료들이 대한민국 행정·입법·사법부, 군인·경찰 토벌대, 미국군사고문단 등이 생산한 기록물을 통해서 확인되었다. 더욱이 사태의 실상을 눈으로 목격하고 체험한 생존 주민들의 입을 통해 진술되어 증언록(녹음·



영상기록, 문서기록)으로 남게 되었고, 사건 발생 10년 후로부터 국회, 지방의회, 4·3위원회가 공식 접수·조사한 각종 희생자 신고서류를 통해 기록화되었다. 이들 기록물 원본은 현재 한국 정부의 공공기관, 미국국립문서기록관리청(NARA), 4·3기념관, 4·3시민단체 등에 분산 소장되어 있다. 이들 기록물 중 상당수는 2003년 한국정부가 공식 인정한 4·3보고서 작성에 활용되었으며, 12권의 문서자료집과 7권의 증언자료집으로 간행되었다.

4·3사건으로 인한 집단희생의 진실은 살아남은 유족들의 노력으로 복원되었다. 그들은 1960년 4·19혁명, 1980년대 후반 한국의 민주화운동 시기라는 세계적인 이행기 정의의 절차를 거치면서 진상규명과 명예회복을 요구했고, 결국 새로운 2000년 1월에 4·3특별법을 만들어냈다. 이 과정에서 생산된 희생자 관련 신고서, 증언록, 영상기록물, 회고록 등은 희생자의 가족들이 남긴 생생한 사건 당시의 진실을 그대로 담고 있다.

제주도 서부 지역의 희생자 유가족들은 그들의 작은 정성(물질적·정신적)을 모아서 모슬포의 셋알오름 암매장 유해를 발굴해서 공동체적인 묘역 조성을 했다. “모든 할아버지(선조)를 한 자손 된 마음으로 모신다”는 백조일손지묘를 조성했고, 개별 묘비 대신에 함께 위령비를 세웠다. 제주도 곳곳에 흩어진 암매장 유해들이 속속 발굴됨으로써 땅 속에 묻혀있던 희생자의 진실이 드러나게 되었다. 이들 관련 기록물들은 대부분 4·3기념관에 수장되어 보존 처리되고 있다.

4·3기념관, 4·3재단, 제주특별자치도 행정당국이 시행한 민간소장 자료의 수집 결과, 수많은 4·3희생자의 유품들(사진, 생필품, 형무소에서 보내온 엽서, 양민증, 통행증, 회고록, 굴속에 숨어살 때 물건 등)이 수집되었고, 현재 4·3기념관 수장고에 보존되어 있다.

또한 4·3희생자의 후손들은 1994년 시민사회단체와 더불어 합동위령제를 성사시켜 공동체 화합에 앞장섰으며, 시민사회단체와 힘을 합쳐서 2000년 1월

4·3특별법 제정을 성취해 내었다. 이후 그들은 4·3특별법에 따라 14,532명에 달하는 희생자 신고를 통해서 희생자의 명예회복에 나섰으며, 4·3보고서의 확정, 4·3공원과 4·3기념관의 조성, 4·3재단의 설립, 4·3기념일의 제정 등에도 큰 역할을 도맡았다. 결국 2003년 노무현 대통령이, 2018년 문재인 대통령이 직접 제주도를 찾아 유가족들에 과거 국가공권력의 잘못을 사과하기에 이르렀다.

이러한 국가적 해결 과정에 발맞추어 4·3희생자 유족들은 ‘화해와 상생, 관용과 평화’의 취지 아래 제주도 지역사회 공동체의 화합과 대한민국의 통합, 나아가 한반도의 평화통일을 지향하는 움직임을 보였다. 하귀리 마을 주민들이 가해-피해를 가리지 않고 한 곳에 위령공간을 조성했던 사례, 국가공권력의 한 축인 경찰 출신 단체(경우회)와의 화해 선언 등은 매우 이례적이며 상징적인 과거사 해법을 전 세계에 알린 모범적 사례로 평가되고 있다. 이러한 유족들의 명예회복 노력에 관련된 기록물 원본은 현재 유족회와 4·3기념관에 소장되어 있다.

## 2) 4·3 인식의 차이와 정명(定名)

### (1) 남한의 4·3 인식

4·3의 명칭에 관해서는 4·3 발발 당시로부터 폭동, 사태, 반란, 사건, 무장봉기, 인민항쟁 등 항쟁 주체(인민유격대, 남로당), 진압의 주체(미국, 대한민국, 군·경, 우익단체), 제주지역민 또는 제주를 찾은 언론인·법조인 등에 따라 다르게 쓰였다. 1948년 4월 3일 미군정 당국의 공식적 반응은 “폭도들의 총선거 반대 폭동”으로서 즉각 소탕한다는 것이었다. 4월 중순 이후 무장대와 미군정이 심하게 대립하는 과정에서 언론매체의 인식도 상반되게 나타났다. 우익계 신문들은 ‘폭동’의 인식 기조를 유지한 반면, 중도좌익계 신문들은 ‘소요사건’, ‘무장봉기’, ‘제주도의 항쟁’, ‘제주도 인민봉기’ 등으로 보도하였다.

1948년 6~7월에 긴박했던 제주도 상황이 느슨해지자, 신문과 잡지 지면에는 4·3을 중립적인 입장에서 보려는 기사들이 늘어났다. 당시 제주 현지를 다녀간 기자들은 미군정 당국, 경찰의 입장과는 매우 다르게 4·3을 인식하고 있었다. 이제 언론을 통해 ‘4·3사건’이란 용어가 일반적인 사건명으로 인식되어 갔다. 또한 이 시기 4·3 관련 재판을 치렀던 법조인들은 4·3을 ‘불행한 사건’으로 인식하고, 해결책을 제시하기도 했다.

그러나 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립 후 4·3은 ‘해결해야 할 사건’이 아니라, ‘진압해야 할 반란’으로 인식되었다. 1948년 11월부터 1949년 2월 까지 제주도 일원을 초토화시킨 대한민국 군과 관련된 신문 기사는 반도 및 폭도와의 전투에서 승전했다는 功績 사항으로만 채워졌다. 수많은 주민들의 죽음은 대한민국의 公的인 인식 대상에서 감추어졌다.

전쟁과 이승만 집권을 거치는 과정에서 ‘폭동·반란’으로 억압되었던 4·3 인식은 1960년 4·19 혁명을 거치며 다시 ‘사건’으로 환원되었으나, 5·16으로 좌절되었다. 이후 반세기 동안 4·3은 국가 권력의 공적 인식만이 통용되는 시간이었고, 4·3의 논의 자체가 금기시되었다. 4·3에 대한 재인식은 1987년 6월 민주항쟁으로 비롯되었다. ‘항쟁’ 인식이 학생층과 시민사회에서 제기되었고, 활발한 진상규명운동이 전개되었다. 그러나 4·3을 아직도 ‘폭동’으로 보는 정부의 인식과 여러 지점에서 대립하였다.

4·3의 공적 인식이 제 자리를 잡게 된 것은 2000년 4·3특별법의 제정과 2003년 4·3진상조사보고서의 확정, 대통령의 공식 사과 등 일련의 제도적 해결 과정의 결과이다. 이 과정에서 4·3의 명칭은 수많은 주민들이 희생당한 ‘사건’으로 제도화되었다.(박찬식, 2018)

## (2) 북한의 4·3 인식

4·3은 미군정시기에 발발하여 대한민국 수립과 분단체제 고착상황을 거치면

서 전개되었고, 그 주도세력이 남한의 5·10선거 반대를 명분으로 무장투쟁을 일으켰기 때문에 북한 정권에서도 주목한 사건이다. 사건의 전개 과정에서 지도부 일부가 1948년 8월 해주 인민대표자대회에 참석하면서 북한정권 수립에 가담했기 때문에 북한에서 4·3에 대한 관심이 고조되었다.

6·25전쟁 이후 분단체제가 고착화되면서 북한정권은 해방 공간에서 벌어진 남한의 통일운동에 대한 대표적 사례로 4·3사건을 평가했다. 그러나 4·3에 대해 북한정권은 그 지도부가 남로당과 연결되어 모험적 투쟁을 전개함으로써 수많은 인민들이 희생되었다는 점을 들어 남로당의 오류로 평가했고, 남로당을 숙청하는 명분으로 활용했다. 그러면서도 줄곧 지도부와 분리하여 제주도 인민들의 영웅적 투쟁이었다고 평가했다.

북한에서는 1980년대 후반으로부터 남한에서 출간된 자료를 적극 인용하면서 4·3에 대한 실증성과 객관성 확보에 주력했다. 그러나 인민항쟁과 미국의 탄압이라는 단순 구도 속에서 각 시기별 특성과 변화 양상이 잘 드러나지 않는다. (박찬식, 2018) 2003년 발간된 남한 측의 4·3보고서에 대해서도 다음과 같이 평가했다.

“미국은 남조선에서 저들이 감행한 인민대학살 만행의 진상이 밝혀지는 것을 몹시 꺼려하고 있다. 남조선에서 반미감정이 더 크게 폭발하는 것을 바라지 않으며 남조선을 계속 군사적으로 가로타고 앉아 지배하려는 목적을 추구하기 때문이다. 결국 4·3사건과 관련한 남조선 정부 보고서에 사건의 장본인인 미제 침략군의 죄악에 대해 전혀 언급되지 않은 것은 미국의 검은 축수가 뺏겼기 때문이라고밖에 달리 볼 수 없다. 미국과의 종속적인 관계가 이런 사태를 빚어내고 있다”(『로동신문』 2003년 10월 23일)

### (3) 남북한의 4·3 인식 차이

4·3에 대한 남북한의 인식은 아직도 서로 평행선을 달리는 차이점을 확연히

드러내고 있다. 물론 민간인 학살에 초점을 맞추어서 이 사건의 핵심을 보자는 면에서는 공통분모가 생겼다. 그러나 학살의 원인과 배경을 추적하다 보면 다시 원점에서 팽팽한 대립각을 세울 수밖에 없는 실정이다. 인민항쟁과 미국의 탄압이라는 단순 구도 속에서 각 시기별 특성과 변화 양상이 잘 드러나지 않는다. 남북한이 분단되어 있는 한 분단체제가 고정화되는 과정에서 일어났던 4·3에 대한 인식도 분단될 수밖에 없는 현실이다.(박찬식, 2018)

#### (4) 4·3의 역사적 성격과 정명

하나의 큰 사건이 발발한 지 70주년이 지나면, 그 시대를 체험한 분들이 거의 현실에서 사라지고 역사적 사건으로 진행된다. 한 시대를 경과하면서 사건에 대한 역사적 평가가 이루어지기 마련이다. 1894년 동학농민운동의 경우에도 동학난에서 동학혁명과 동학농민운동으로 승격되었으며, 광주민주화운동은 광주사태를 거쳐서 항쟁과 민주화운동으로 승화되었다. 4·3에 대해서도 70주년을 맞아서 전국화를 통한 보편적 인식 과정을 거치고 있다. 당연히 국민적 공감대를 얻는 명칭의 정립이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

그러나 4·3 정명이 어려운 이유는 국가주의 입장(국가공권력의 당연한 진압)과 시민사회 입장(탄압에 대한 정당한 저항)이 대립하고 있기 때문이다. 분단체제가 70년 이상 연속되면서 현실적인 이념과 노선에 따라 남남갈등이 엄존하고 있다. 4·3의 전개 과정에서 무력충돌과 진압으로 제주도민 공동체의 갈등이 노출되어 지금도 상처가 아물지 않고 있다. 결국 전 국민적인 합의 과정을 거쳐야 역사적 사건의 정명이 이루어지고 역사 교과서에도 수록되는 것인데, 합의 과정이 순탄치 않아 보인다.

4·3에 대해서는 1948년 당시 제주도민 공동체의 눈으로 볼 필요가 있다. 서북청년회 단원과 경찰 등 외부세력의 탄압에 대한 저항으로 볼 수 있다. 한편 남로당과 무장대의 눈으로 봤을 때, 단독정부 수립 반대 통일운동으로 볼 수

있다. 그러나 정당한 민중항쟁으로 보기 위해서는, 무장대의 봉기 명분과 폭력적 살상 행위가 역사적으로 정당하게 평가되어야 하는데, 좀 더 많은 논의가 필요한 실정이다.

보수단체 등 일각에서는 4·3을 “대한민국 건국을 반대한 남로당의 폭동”, “4월 3일 무장대의 폭동일을 추념일로 삼아서는 안된다”고 지속적으로 주장하고 있다. 4월 3일의 폭력적인 행동과 대한민국 거부 움직임에만 초점을 맞춘 4·3의 해석이라고 할 수 있다. 이들은 집단학살의 근본적 원인 또한 4·3 폭동에서 찾으면서도, 국가 공권력의 심각한 오류에 대해서는 외면한다. 4·3추념일의 낱짜 문제도 거론하는데, 이는 통칭으로 굳어진 사건명으로 4·3이 들어간 것이지, 4월 3일 당일의 폭력 또는 봉기를 기억하자는 것이 아님을 공유할 필요가 있다. 사건 7년여의 전 과정의 역사를 4·3이라고 부르는 것이다. 6·25전쟁이 6월 25일 북한의 남침을 기억하자는 것이 아님과 같음 것이다. “전쟁의 잣더미 속에서 불굴의 투지로 일구어온 오늘날의 선진 대한민국은 참전용사와 호국영령들이 흘린 피, 땀, 눈물의 열매”로서, 동족상잔의 비극일 6·25를 맞아 현재를 반성하고 미래를 준비하는 역사인식을 다지는 계기로 삼는 것과 다를 바 없는 것이다.

향후 4·3 정명의 과정에서 4·3을 제주도 내에서 일어난 사건으로만 봐서는 안 될 것이다. 4·3은 식민지 해방, 세계적 냉전, 한반도 분단이 빚어낸 사건이다. 미군정 통치와 자치 지방 인민위원회 간 충돌로 빚어진 1947년 3·1사건 발발로 6명의 제주도민이 죽고, 1948년 3월 고문치사로 인한 2명의 죽음, 4월 3일 습격과 폭력으로 인한 12명의 죽음 등 폭력의 악순환이 사태를 악화시킨 것이다. 결국 공권력의 무리한 초도화로 인한 주민들의 집단학살로 이어진 사건이다. 폭력의 맞대응이 있었고, 민중봉기 또는 폭동·반란으로 한쪽 측면으로만 보기 힘든 사건이다. 앞으로 4·3의 정명을 위한 학계의 규명 노력이 필수적이라고 하겠다. 시민사회의 추진운동 및 선언 등도 나름의 의미가 있다고 하겠다.

향후 냉전해소와 남북통일, 남남화합의 과정에서 정명이 이루어질 것으로 기대해본다.

## IV | 4·3기록물의 세계기록유산 등재 당위성

### 1) 세계기록유산의 개요

유네스코는 1992년 ‘세계의 기억(Memory of the World: MOW)’ 사업을 설립했다. 이 사업은 기록유산의 보존에 대한 위협과 이에 대한 인식이 증대되고, 세계 각국 기록유산의 접근성을 향상시키기 위해 시작되었다. 세계의 기록유산은 인류 모두의 소유물이므로, 미래세대에 전수될 수 있도록 이를 보존·보호하고, 기록유산에 대한 대중의 접근성을 향상시키며, 기록유산의 존재와 중요성에 대한 세계적 인식을 제고시키는 데 목적을 두고 있다.

세계기록유산 사업은 1993년 사업 수행의 중추 역할을 담당하는 국제자문위원회(IAC, International Advisory Committee)가 처음 개최되어 사업의 틀과 실행계획을 수립했다. 1995년 기록유산 이행 관련 가이드라인(General Guideline to Safeguard Documentary Heritage)이 유네스코 총회에서 처음 채택되면서 본격적으로 세계기록유산 목록 등재가 시작되었다.

세계기록유산 등재는 기록물의 형태를 막론하고 인류에게 소중한 의미와 가치를 지닌 성과물은 심사를 거쳐 ‘인류의 기억’으로 목록에 이름을 올리는 한편, 보존 및 접근성 향상에 필요한 전문적 기술을 지원하고 있다. 등재 기준이 2002년 개정되면서 문자기록뿐만 아니라 영상, 가상기록 등 디지털자료까지 포함하는 광범위한 기록매체와 기록방법으로까지 확대되었다.

기록유산은 기록을 담고 있는 정보 또는 그 기록을 전하는 매개물이다. 단독

기록일 수 있으며 기록의 모음(archival fonds)일 수도 있다. 필사본, 도서, 신문, 포스터 등 기록이 담긴 자료와 플라스틱, 파피루스, 양피지, 야자 잎, 나무껍질, 섬유, 돌 또는 기타자료로 기록이 남아있는 자료가 대상이며, 그림, 프린트, 지도, 음악 등 비문자 자료(non-textual materials)도 포함된다. 여기에 전통적인 움직임과 현재의 영상 이미지, 오디오, 비디오, 원문과 아날로그 또는 디지털 형태의 정지된 이미지 등을 포함한 모든 종류의 전자 데이터도 추가되었다.

기록유산 등재 목록은 IAC 총회가 개최되는 2년마다 한 번씩 국가마다 2건 이내로 신규 기록유산 등재 신청서 접수를 받고 심사를 거쳐서 결정된다. 한국에서는 문화재청에서 사전 접수와 심사를 거쳐서 2건을 선정하여 IAC 총회에 제출한다. 유네스코 세계기록유산으로 등재되기 위해서는 인류문화의 중요기록을 담고 있어야 하며, 진정성, 독창성(대체불가능성), 세계적 가치, 희귀성, 관리계획 등을 종합적으로 판단하여 결정한다.<sup>1)</sup>

세계기록유산 등재 절차는 2017년부터 현재까지 잠정 중단되었다가 올해 2021년부터 재개된 상황이다. 일본을 중심으로 유네스코의 정치화를 경계한다는 이유로 <일본군 위안부 기록물>과 같은 쟁점 기록물에 대한 심사를 원칙적으로 막으려는 움직임이 있었다. 이에 대해 전문가 심사의 순서, 심사 내용의 공개 방식 등에 대해서도 국가 간 이해관계에 따라 입장 차이가 있어 논의 절차를 거쳐서 새로운 등재 선정 기준이 마련되었다.

## 2) 4·3기록물과 유사한 세계기록유산 등재 사례

사례	기록물 정의
5·18	1980년 5월 18일-27일 전개된 광주 시민들의 민주화 활동과 이후 사건의 진상 규명, 책임자 처벌, 피해자 보상과 관련하여 기록되고 생산된 문건, 사진, 영상등의 자료
칠레	1973-1989년 칠레 군부독재 기간에 박해와 체포에 희생된 사람들과 연대하고 이들을 옹호한 특정 역사적 순간을 담고 있는 <칠레 인권기록물>



아르헨티나	1976-1983년 아르헨티나 정부가 자행한 인권 및 기본적 자유 침해, 시민사회와 여러 기관들이 펼친 인도주의적 변호 및 정의와 연대활동에 관한 기록
남아공화국 I	1980년대 초반부터 1994년까지 촬영한 테이프로 구성된 독사 컬렉션. 남아프리카공화국의 아파르트헤이트(인종차별정책) 체제에 맞선 해방운동에 관한 기록
남아공화국 II	1963년 10월-1964년 6월 치러진 넬슨만델라 등에 대한 리보니아 재판 기록
파라과이	1992년 경찰본부와 내무부 압수수색 과정에서 발견된 1927-1982년 작성된 공문서. 인권침해 관련기록으로서 <공포의 문서>로 명명됨
도미니카	1930-1961년 도미니카공화국의 라파엘트루히요의 독재체제 하에서 빚어진 테러정책과 집단학살, 범죄 등 잔악행위에 대한 기록, 도미니카인의 저항운동과 투쟁에 관한 기록
캄보디아	1975-1979년 200-300만 명의 목숨을 앗아간 민주 캄푸치아 정권의 교도소 시스템을 보여주는 <투울슬렝 학살 박물관>의 기록물
브라질	1964-1985년 브라질 군사정권과 관련하여 정보 네트워크 및 반(反)정보 네트워크에서 생성한 17건의 기록물군
중국	1937년 12월 13일 난징을 점령한 일본군의 난징 주민 학살 등 범죄행위에 관련된 기록물
독일	1963-1965년 183일간 법정 심리로 구성된 아우슈비츠 재판 관련 기록

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)

사례	기록물 유형
5·18	정부자료/재판자료/시민생산자료/사진/증언/병원치료기록/국회회의록/피해자보상자료/미국자료
칠레	언론기록물/시청각기록물/역사적 유산/디지털 유산/기관 간행물/법률 기록물/ 인권 교육 프로그램 관련 간행물/정신건강 관련 간행물/임상 인덱스카드
아르헨티나	국가 탄압기관이 작성한 기록물/시민사회 기록물/연방정부 및 주정부 기록물
남아공화국 I	독사 프로덕션이 촬영한 674개의 동영상 테이프
남아공화국 II	증언 발췌록/피고측 증언/재판 증거/선고문/판결문/재판 녹음기록
파라과이	200미터 길이의 문서/20,000여 장의 사진/543개의 녹음 카세트테이프

도미니카	인권침해 기록/법무장관실 문건/희생자 실종자 기록(구술자료 포함)/희생자 유족의 증언서/ 트루히오 암살을 시도한 개인들의 살해 관련 기록/1만명아이티 국민 학살 사건 조사기록
캄보디아	투올슬렝학살박물관 기록물(문서/시청각기록/고문기구)
브라질	중앙정보기관 기록/지방정보기관 기록
중국	당시 학살 관련기록/전후 전범재판기록/전범 관련기록
독일	프랑크푸르트 아우슈비츠 재판기록/재판 녹음기록

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)

### 3) 4·3기록물의 진정성, 독창성(비대체성)

4·3특별법 시행 이후에 수집 및 조사·확인된 기록물들은 기록 수집의 정당성 및 기원과 유래가 충분히 설명된다. 4·3위원회가 발간한 정부의 4·3보고서를 작성하는 과정에서 기록 원본의 정확한 소장처가 확인되었다.

- ① 미군정 기록 : 미국 NARA
- ② 정부측 기록 : 국가기록원, 전쟁기념관 등
- ③ 피해조사 기록 : 국회도서관, 제주도의회, 4·3평화재단
- ④ 구술자료 : 4·3평화재단, 4·3연구소 등

이들 기록물은 각종 기록물의 원본 입증을 위한 기록 생산 주체, 출처, 사실 확인 근거 등이 입증된 1차사료로서 그 진정성이 있다.

사례	진정성/독창성(비대체적)
5·18	당시 현장에 있던 기자들과 시민들이 기록한 1차사료. 외국인기자들이 직접 촬영한 영상물. 독특한 성격의 민주주의 발전의 기록
칠레	당시 원본이며 진품. 군부독재 기간에 발생한 인권침해의 목격담과 희생자들의 증언. 칠레 군사정부에 의해서 자행된 탄압과 인권침해 정보는 유일무이, 대체불가능
아르헨티나	진본, 기원과 출처 모두 잘 알려짐. 고유한 유일본으로서 대체불가능

남아공화국 I	원본(사건을 순차적으로 기록한 시각자료). 넬슨만델라의 일대기를 담은 시청각 자료, 10년간의 반(反)아파트헤이트 투쟁과 해결과정을 기록한 유일무이한 자료
남아공화국 II	국가기록관리소로 이전(진정성). 재판으로 남아공과 아파트헤이트 체제에 세계의 관심이 집중, UN이 아파트헤이트를 반인륜적 범죄로 선언하는 계기
파라과이	진본. 완전한 형태를 갖춘 물수품. 고유하고 독창적이며 대체 불가능함
도미니카	확실한 정보 제공과 증언. 독재정권의 폭력을 입증해 주는 반박할 수 없는 증거
캄보디아	1979년 1월 8일 발견된 즉시 박물관으로 전환되어 기록물이 진정성이 있음. S-21 교도소처럼 체계적인 기록이 남아있는 경우가 거의 없음
브라질	작성기관들이 전개한 활동으로 생산 수집된 기록으로 진정성이 있음. 20세기 후반 라틴아메리카의 이례적인 정권에 관한 역사를 구성, 인권보호에 필수적
중국	원본. 전문가들이 수집 분류 확인, 정체성과 기원이 확실하게 인정됨
독일	1989년, 2002년에 헤센주 중앙기록보관소에 이관되어 안전하게 보관됨

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)

#### 4) 4·3기록물의 희귀성, 안전성

4·3기록물은 ‘끊임없이’ 국가에 의해 인정되고 있는 희생자 관련 사실과 피해를 확인해주고 있는 기록물이다. 사건이 발생한 지 70년이 넘는 현재까지도 재판의 증거 및 위원회 심의·의결의 근거자료로 활용되고 있다. 앞으로도 희생자와 피해자에 대한 배·보상을 위한 자료로 중요하게 사용될 예정이다.

특히 희생자 개개인의 피해에 관한 상세한 정보가 1960년대 국회, 1990년대 지방의회, 2000년대 4·3위원회의 희생자 피해신고서를 통해 집약되어 있다. 국가가 4·3사건 당시 취했던 조치·명령을 담은 공공기관 문서, 역사적 사실과 피해를 보완적으로 확인해주는 구술 기록물이 종합적이고 체계적으로 모여 있다. 이런 기록물이 아주 강력한 효과 및 영향력을 내고 있다는 점에서 희귀하다고 할 수 있다. 한국현대사의 전쟁과 독재체제 지속 과정에서 수많은 자

료가 일실 은폐되어 현존 자료의 희귀성은 더욱 높아진다.

4·3기록물은 기록물의 생산 시기, 생산 주체, 생산 목적을 고려하여 수집된 종합적·완결적 기록물이다. 4·3기록물의 지속적이고 체계적인 수집 과정과 수집된 기록물의 구성을 고려할 때, 4·3기록물은 완전성을 이루고 있다고 볼 수 있다.

사례	보존요건 (희귀성/완전성/위협)
5·18	광주 외에서는 찾아볼 수 없는 기록. 원형 그대로 자료 보존. 온전하게 보관
칠레	칠레 외무장관 암살사건 관련 조사 과정에서 작성한 기록. 모든 문서는 원본임
아르헨티나	일부 자료는 특별 최종보고서인 <눈카마스>, 인권단체들(오월광장어머니회 등)의 보관 물품은 유일무이 / 원본, 진본 상태
남아공화국 I	구굴레투7인사건, 불복종운동 등 매우 드문 사건의 기록. 디지털화 시급
남아공화국 II	세월의 흐름에 따라 법원에 있던 대부분의 문서기록물 소실, 일부 기록만 남아있음
파라과이	고유하고 대체 불가능. 방대한 기록물
도미니카	고유한 기록물. 원본 그대로 기밀문서로 세심하게 보존됨
캄보디아	원본. 일부는 사본 제작. 정치와 기후의 변화에 따라 훼손 가능성 높음
브라질	원본 문헌. 관리기관 이관 후에도 기록물의 형태와 완전성 잘 유지됨
중국	전쟁 당시 문서 대량 파기로 인해 희귀성커짐. 완전성 구축에 어려움
독일	유일무이한 자료. 적격 기록기관에 이관되어 안전하게 영구 보존됨

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)

## 5) 4·3기록물의 관리계획

4·3기록물의 소장 주체는 공공기관을 비롯해 개인에 이르기까지 다양하다. 현재 4·3평화재단을 중심으로 국내외 문서기관, 민간 연구기관, 유족회를 비롯

한 4·3관련 단체 및 개인들이 4·3기록물을 소장하고 있다.

4·3기록물의 본격적인 수집은 2000년부터 2003년까지 4·3위원회에서 4·3 보고서를 작성하는 과정에서 이루어졌다. 위원회가 수집·정리한 주요 기록물은 12권의 자료집으로 발간된 바 있다. 이후 2008년 4·3자료관(현재의 제주4·3평화기념관, 이하 ‘4·3기념관’)이 개관하고 4·3재단이 설립된 이후 체계적으로 수집·정리되었다. 이들 자료는 현재 4·3기념관 수장고와 아카이브실에 소장되어 있다. 4·3재단은 2017년 온라인 ‘제주4·3아카이브’(http://www.43archives.or.kr/)를 개설·운영함으로써 시민들에게 1만2천여 건의 4·3기록물 정보를 제공하고 있다.

4·3기록물의 세계기록유산 등재 신청을 준비하고 있는 제주특별자치도와 4·3재단은 현재 4·3기록물 관리의 내실화에 주력하고 있다. 장차 4·3기록물의 수집·관리 및 온/오프라인 공개 방식에 대한 근본적인 체계 개편을 기획하고 있다. 수많은 자료를 더욱 검색하기 쉬운 환경에서 제공할 수 있도록 현재 온라인으로 운영 중인 4·3아카이브를 개선하는 사업을 구상 중에 있으며, 2020년 12월에 개막한 ‘4·3기록물 전시회’를 경과하면서 장차 설립될 ‘4·3기록관(가칭)’을 선제적이며 시범적으로 운영할 예정이다.

사례	보존요건(관리계획)
5·18	등재 후 별도의 건물에 <5·18아카이브> 설치 ※ 현재 <5·18기록관> 설치 운영 중
칠레	정리와 분류를 거치지 못하고 보관됨
아르헨티나	2003년 국립기억자료보관소(ANM) 설치. 국립기억자료보관소 관리계획 수립
남아공화국 I	디지털 자료 취급 전문기관, 웨스턴케이프대학교와 전사 협업을 통한 관리계획 개발 중
남아공화국 II	국가기록문서보관소에 일괄 소장
파라과이	인권 보호를 위한 기록보관센터(CDA)에 소장 관리. 디지털화, 온라인 기록제공 서비스 계획

도미니카	현재 정부기관 및 민간단체에 분산 보관. 도미니카저항운동기념박물관이 관리계획 수립 중
캄보디아	박물관 건물 개조, 원본 스캔, 직원 교육, 생존자들의 기억 기록작업 계획
브라질	여러 기관에 분산 보관. 현재 단일 관리 계획은 없음. 증언을 종합자료관에 일괄 수집 계획 중. 문헌의 정리, 마이크로필름 촬영, 디지털화 작업 진행 예정
중국	중국 국립기록관, 지방기록관, 난징대학살기념관에 분산 소장. 디지털화 시작
독일	2016년 디지털화 촬영 프로젝트완료 예정. 녹음기록물은 디지털 형식으로 인터넷 이용 가능

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)

## V | 4·3기록물의 세계적 가치

### 1) 4·3기록물의 세계적 중요성

4·3기록물은 세계적 ‘냉전’과 한반도 ‘분단’이 가져온 사건의 기록물이다. 4·3은 한국전쟁의 예고판이며 ‘축도(縮圖)’라 할 수 있는데, 4·3기록물은 이러한 세계적 관점에서 매우 중요한 사건의 원인, 전개, 결과, 해결의 총체적 모습을 담은 기록물이다.

세계적 관점에서, 여타 국가·지역의 국가공권력에 의한 주민 집단희생 사건과 비교했을 때 기록물의 종류와 내용이 매우 풍부하며, 1만5천여 명에 달하는 희생자 관련 기록이 잘 남아 있어 중요한 기록물이라 할 수 있다. 4·3기록물이 중요한 자료이자 근거가 되어 작성된 것이 바로 4·3보고서(2003)이다. 4·3보고서는 2014년 이후 영어, 중국어, 일본어로 번역 발간됨으로써 4·3의 진실을 전 세계에 알릴 수 있게 되었다. 최근 발간된 추가진상조사보고서(2019)의 영어 번역작업도 진행 중이다.

현재 진행되고 있는 4·3의 해결 과정은 과거사 해결 과정의 모범적 사례라

할 수 있다. 남아공의 ‘진실 화해 해법’을 넘어서는 ‘진실, 화해, 상생, 평화 지향의 미래 비전’을 제시하고 있는 기록물이다. 4·3의 해결을 위해 제시되었던 제주도민과 피해자들에 대한 정부의 사과, 4·3사건 추모기념일 지정, 4·3보고서의 교육자료 활용, 4·3공원 조성 적극 지원, 생활이 어려운 유가족들에게 실질적 생계비 지원, 집단 매장지 및 유적지 발굴 사업 지원, 진상규명 및 기념사업 지속 지원의 7대 건의안이 모두 수용되었다.

세계 각국의 많은 학자 및 언론이 4·3 해결 과정에 주목하고 있다.

호세 라모스 오르타 전 동티모르 대통령은 “4·3공원이 추구하는 목표는 의미가 있다. 지난 1998년에 제주를 방문한 적이 있는데, 약 20년 사이 많이 발전했다. 한국인들의 4·3 해결 모습에 존경을 보낸다”고 말했다.

브루스 커밍스는 4·3평화상 수상 소감 연설에서 “이렇게 아름다운 섬에서 전후 세계 최초로 자결권과 사회 정의를 위해 싸운 원주민들을 대상으로 무자비한 폭력을 행사한 미국의 힘을 보여준 사례가 바로 4·3”이라고 규정하며 제주도민들에게 사과했다.

미국의 유력 언론사들도 4·3의 진실 찾기에 많은 관심을 보여주고 있다. AP 통신은 2001년 8월 28일 「남한 정부 1948년 학살을 조사하다(South Korea Reviews 1948 Killings)」란 제목으로 전 세계에 타전했는가 하면, 뉴욕타임스는 2001년 10월 24일자에 「남한 국민들 1948년 학살의 진실 찾아 나서다(South Koreans Seek Truth About '48 Massacre)」란 제목 아래 대서특필 했다.

모범적 4·3 해결에 관한 협력, 홍보, 연대의 일환으로 4·3평화상, 국제학술대회, 제주4·3 UN 인권 심포지엄 등 세계적인 가치관에 부합하는 행사를 개최하여 세계적 중요성을 보여주고 있다. 특히, 4·3평화상 시상에는 특별상을 마련하여 인도네시아 학살 진상규명 기여자 무하마드 이맘 아지즈(Muhammad Imam Aziz), 베트남 학살의 증언자 응우옌 티 탄(Nguyen Thi Thanh)에게 수여했다.

종합하면, 4·3기록물은 학살된 희생자와 4·3의 진실을 담은 기록물이자, 미래세대를 위한 화해와 상생의 기록물이며, 세계 평화에 기여하는 연대와 협력의 기록물이라고 할 수 있다. 4·3기록물을 세계기록유산에 등재하여 그 중요성과 의미를 세계화해야 한다. 이를 통해 4·3기록물의 접근성을 강화하고, 평화와 인권, 세계시민 교육, 민주시민 교육을 위한 사례로 교육적으로 활용해야 할 것이다.<sup>2)</sup>

사례	세계적 관점에서 본 중요성 (키워드)
5·18	민주주의 발전/냉전체제 해체/인권 증진/전환기 정의/과거청산의 모범
칠레	인권침해 및 옹호/민주주의 존재이유와 인권 존중
아르헨티나	인도주의/정의와 연대/진실과 정체성/관용과 비차별, 대화, 인권실현에 바탕을 둔 평화/민주주의를 향한 전진
남아공화국 I	식민지 이후 해방운동/민주화/중요한 역사적 기록물의 취약성과 독특성
남아공화국 II	권리 인정 투쟁/불복종운동/저항운동/자유헌장/자유운동/민주주의
파라과이	진실과 정의를 위한 저항과 투쟁 활동/폭력 없는 미래/민주주의, 자유, 인권
도미니카	저항활동/진실과 정의/인권존중 투쟁/민주주의, 자유, 인권/보편적 인류애
캄보디아	20세기 세계역사에 중대한 영향을 끼친 반인류적 범죄/희생자들을 위한 정의 추구
브라질	정치해방/반독재 저항운동/민주주의 건설 강화/시민의식 함양/공정하고 평등한 사회 건설
중국	노인과 여성, 어린이 등 일반시민 학살/국제재판의 전범 처형/국제사회 반항/전쟁의 잔인성
독일	세계적 유례를 찾기 힘든 홀로코스트의 법률적, 사회적, 학술적 평가에 중요한 자료. 20 세기에 일어난 폭력과 대량학살에 대한 전 세계인의 기억에 대체할 수 없는 공헌

(제주4·3평화재단, 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』)



## 2) 4·3기록물의 사회적·정신적·공동체적 중요성

4·3사건 이후 1960년 국회, 1995년 제주도 지방의회의 피해보고서가 만들어졌다. 2003년에는 이를 집대성한 4·3보고서가 발간되었다. 이에 끝나지 않고 2019년에는 제주4·3사건추가진상조사보고서 1권이 발간되었다. 현재까지도 계속해서 단계적으로 4·3사건에 대한 추가 진상조사가 이어지고 있다. 제주의 시민단체 및 유족회가 참여하는 4·3특별법 개정 운동이 지속적으로 진행된 결과, 2021년 희생자 유족에 대한 보상, 추가 진상조사, 수형인 재심 등의 내용을 담은 전부개정안이 국회를 통과했다.

4·3사건을 둘러싸고 가장 반목과 갈등이 심했던, 전직 경찰 조직인 ‘제주경우회’와 희생자 유족 조직인 ‘제주4·3희생자유족회’는 2013년 공식적으로 ‘화해·상생 선언’을 발표한 이래 ‘현재까지’ 매년 충혼묘지와 평화공원을 공동참여·공동헌화·공동분향하고 있다.

① 진상조사보고서의 발간을 통한 지속적인 4·3 진상규명, ② 시민단체를 통한 지속적인 국회 입법운동, ③ 정부의 연속적인 4·3 문제 해결, ④ 사법부의 판결을 통한 4·3 당시 피해자에 대한 구제는 의미 있는 성과를 거두었으며, 현재에도 진행 중이다. 이러한 4·3 진상규명의 성과와 지속적인 4·3의 해결을 위한 노력이 가능할 수 있었던 것은 4·3기록물의 발굴과 연구 및 조사에 있었다. 4·3기록물은 70여 년이 흘렀음에도 불구하고 현재까지 제주도민에게 강력한 사회적·정신적·공동체적 중요성을 느끼게 해주는 기록물이다. 또한 이러한 4·3의 해결에 관한 연구가 세계적으로 주목을 받고 있다.

## VI | 맺음말 - 향후 전망과 과제

2011년 5·18민주화운동 기록물의 세계기록유산 등재를 지켜본 4·3재단 측에서는 한국현대사의 유사 사례인 4·3기록물의 세계기록유산 등재 추진을 검토하기 시작했다. 2012년 12월 4·3재단은 세계기록유산 등재 논의의 물꼬를 트는 전문가 초청 토론회를 개최했다. 이후 제주특별자치도 행정 당국이 직접 나서서 의견 수렴 등 사업 구상을 거친 후 2018년부터 본격적인 등재 추진 사업을 시작했다.

2019년부터 4·3재단은 제주특별자치도와 업무대행협약을 체결하여 4·3기록물의 유네스코 세계기록유산 등재 추진 사업을 본격 추진했다. 재단은 우선 기념관에 소장된 기록물을 중심으로 등재 추진에 필요한 기록물을 선별하고 총목록 작성 및 데이터베이스 구축 작업을 수행했다. 4·3과 비슷한 국내외 유사 사례들의 등재 신청서를 한국어로 번역 출간하여 등재신청서 작성의 참고자료를 확보했다. 2020년에는 지난 몇 년간의 사업성과를 바탕으로 등재 신청 준비에 착수했다. 등재 신청서 초안을 작성하고, 등재 신청 대상 기록물을 유형, 생산시기별, 주요 키워드에 기준을 두고 분류 정리하는 작업을 수행했다. 또한 민간 소장 4·3기록물 수집 캠페인을 추진했으며, 4·3진상규명운동의 주역 인사들에 대한 구술채록 영상 인터뷰를 진행했다. 12월에는 4·3기록물 전시회를 개최하여 세계기록유산 등재 대상 기록물을 시민들에게 공개했다.

현재 세계기록유산의 신규 등재 신청은 제도 개선 논의가 진행됨으로써 잠정 중단되었다가 올해 6월부터 재개된 상태이다. 지난 2015년 중국의 <난징(南京)대학살기록물>이 세계기록유산으로 등재된 데 이어 2017년 한국과 중국, 그리고 일본의 시민단체들이 <일본군 위안부 기록물>의 등재를 신청하자, 일본 정부는 유네스코 사업이 정치에 이용되고 있다며 등재 제도 개혁을 요구했다.<sup>3)</sup>

대한민국에서는 2017년 문화재청 내부 심사를 거친 <동학농민혁명 기록물>과 <4·19혁명 기록물>의 등재신청서를 올해 11월에 제출할 예정이다. 차기 등재 신청은 2023년에 이루어질 것이고, 국내 공모는 2022년에 추진될 예정이다. 4·3기록물의 세계기록유산 등재를 위한 철저한 대비가 필요하다.

앞으로 다가올 4·3기록물의 유네스코 세계기록유산 등재를 통해 4·3의 보편적 가치를 인류와 함께 공유하고, 대한민국을 성숙한 인권국가로 세계에 인식시킬 수 있는 계기를 마련하게 될 것이며, 냉전과 분단, 독재와 분열·대립을 극복하고, ‘진실과 평화·인권, 화해·상생’을 지향한 4·3의 가치를 국제적으로 공인받음으로써 이념적 갈등의 해소와 4·3의 세계화 실현에 기여할 것으로 기대해 본다.

## | 참고문헌 |

### - 단행본 -

- 제주4·3위원회, 2003, 『제주4·3사건 진상조사보고서』, 도서출판 선인.
- 제주4·3위원회, 2008, 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』, 일흥.
- 광주광역시, 2013, 『1980년 5월의 기록, 인류의 유산 되다: 5·18민주화운동기록물 세계기록유산등재 백서』, 새날출판사, 2013.
- Kim Hun Joon, 2014, The Massacres at Mt. Halla: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- 유네스코 저, 김윤경 역, 2015, 『유네스코 세계기록유산』, 예문사.
- 제주4·3평화재단, 2017, 『제주4·3 70주년 어둠에서 빛으로』, 하나CNC.
- 제주4·3평화재단, 2018, 『제주4·3평화재단 10년사 2008~2018』, 도서출판 각.
- 한국국학진흥원, 2018, 『한국의 세계기록유산』, 준디자인.
- 박찬식, 2018, 『4·3과 제주역사(증보개정판)』, 도서출판 각.
- 제주4·3평화재단(김윤경 역), 2019, 『유네스코 세계기록유산 등재신청서 사례집』.

### - 학술대회 발표자료집 -

- 한국국학진흥원, 2020, 『유네스코 세계기록유산의 과거, 현재 그리고 미래』(유네스코 세계기록유산 등재 및 활용 방안 모색을 위한 학술대회).
- 제주4·3평화재단, 2021, 『제주4·3 기억과 기록의 연대』(제11회 제주4·3평화포럼).

### - 논문 -

- 김성수, 2005, 「한국의 세계기록유산 보존 현황 및 과제」, 『한국기록관리학회지』5(1).
- 김헌준, 2011, 「해외에서의 4·3연구동향과 4·3의 세계화 방향」, 『4·3과 역사』 제11호(제주4·3연구소), 도서출판 각.
- 박명림, 2015, 「화해·상생과 평화·인권의 '제주4·3 모델' 제안: '세계보편 모델'을 향한 시론」, 『제주4·3 해결을 위한 연구과제 최종보고서』, 연세대 산학협력단.
- 이정연, 2015, 「인권 기록유산의 가치와 지평의 확산: 5·18민주화운동기록물을 중심으로」, 한국기록학회, 『기록학연구』 제45호.
- 김귀배, 2016, 「세계기록유산사업의 제도적 기반과 쟁점 분석」, 건국대학교 세계유산학과 석사학위논문.

현수성, 2019, 「제주4·3기록물의 문화유산적 가치를 통해 본 세계기록유산 등재 가능성 연구」, 제주대학교 사회교육대학원 석사논문.

조유정, 2019, 「제주4·3사건 기록 수집 정책에 대한 연구」, 명지대학교 기록관리전공 석사학위 논문, 2019.

서유립, 2019, 「제주 4·3 기록 연구 : 제주4·3평화재단 소장기록을 중심으로」, 한남대학교 기록관리학과 석사학위 논문.

**- 인터넷 웹사이트 -**

유네스코 세계기록유산, <https://en.unesco.org/programme/mow>.

유네스코 한국위원회, <https://www.unesco.or.kr>.

국가기록원, <http://www.archives.go.kr/next/viewMain.do>.

제주4·3아카이브, <http://www.43archives.or.kr/main.do>.

제주4·3연구소, <http://www.jeu43.org>.

제주4·3평화재단, <https://jeju43peace.or.kr>.

5·18민주화운동기록관, <http://www.518archives.go.kr>.

## | 주석 |

- 1) 현재 세계기록유산 등재 건수는 총 128개국, 8개 기구에서 신청한 428건이다. 한국의 세계기록유산은 훈민정음, 조선왕조실록 등 16건이며, 그 중 근현대 기록물은 5·18민주화운동기록물<2011>, 새마을운동기록물<2013>, KBS특별생방송 ‘이산가족을 찾습니다’ 기록물<2015>, 국제보상운동기록물<2017> 등이다.
- 2) 김태우는 제주4·3평화재단의 4·3평화포럼(2020)에서 “4·3기록물의 보존과 지속적 발굴과 그에 대한 적극적 재해석은 현시점의 동아시아와 세계평화에 커다란 기여를 할 수 있을 것이다. 내전과 대량학살 문제는 여전히 끝나지 않은 중요한 시대적 과제 중 하나이다. 제주도민과 한국인들 스스로의 과거사 진상규명 활동은 세계평화의 관점에서 세계 여러 국가들에게 중요한 모범 사례가 될 수 있다. 특히 4·3사건 전개 시기와 중복되기도 하는 한국전쟁이 한반도에서 아직 끝나지 않고 있다는 점에서 ‘동아시아 평화’에 대한 강조는 세계사적으로 더욱 중요한 의미를 지닐 수 있을 것이다.” 라고 지적한 바 있다.(제주4·3평화재단, 2021)
- 3) 세계기록유산 제도 개선은 2015년 <남경대학살기록물>의 등재를 계기로 촉발되었고, 당사국 및 이해관계자 의견 수렴, 워킹그룹 구성 등을 통해 2017년 국제자문위원회 운영규정, 의사진행규정, 세계기록유산 지침서(Guideline) 등의 개정을 추진하였으나, 유네스코 집행이사회 검토 결과 제도 개선을 재추진하게 되었다. 이에 유네스코 사무국은 2018년 예정이었던 국제목록의 등재신청 접수를 잠정 중단하여, 국내적으로는 차기 신청대상이 <동학농민혁명 기념물>과 <4·19혁명 기념물>로 확정된 상태로 추진이 잠정적으로 중단되었다. 이후 워킹그룹을 재차 구성하여 제도 개선을 추진, 당초 2019년 중으로 완료할 예정이었으나 코로나19의 확산으로 인한 일정 지연 등을 거쳐 2021년 4월, 기록유산 등재를 둘러싸고 의견이 충돌하는 국가가 있을 경우 양국 간의 대화와 증재자를 통한 해결점을 모색한다는 점과 등재의 최종 결정은 유네스코 집행위원회에서 한다는 내용을 골자로 하는 등재제도 개편안이 확정되었다.

## 제2장

# 제주4·3사건과 대만2·28사건을 통해 본 과거청산의 비교사회학

고성만

제주대 사회학과 조교수

### I | 머리말 : 과거청산을 둘러싼 갈등

제주4·3사건과 대만2·28사건은 제국일본 해체 이후의 급격한 사회 변동과 두 지역이 경험한 혼란만큼이나 동북아시아의 과거청산 가운데서도 선형적인 모델로 평가된다. 세계적으로 ‘이행기 패러다임의 종언’이라고 일컬어지는 작금의 상황에서 독자적인 이행기 정의/과거사 청산의 모델을 구축하고 있기 때문이다(현무암, 2021: 114).

두 사건의 발생 배경과 경위, 영향과 유산, 사회적 의미와 과제, 그리고 공적 해결을 위해 고안된 법, 제도를 동일 선상에서 비교하기는 쉽지 않지만, 민주화 이후의 각 사회가 폭력의 역사를 재평가하고 자국민의 대량죽음에 대한 재사회화를 시도해 왔다는 점에서 유사한 역사적 경험으로 인식된다. 20세기 중엽, 체제 전환의 격동기에 발생한 분쟁과 대규모 인명 살상, 그리고 그러한 부정적 역사를 극복하기 위한 밑으로부터의 평화적 노력에 대한 관심이 고조됐고, 실제 양국의 학계에서도 이러한 과거청산 노력을 비교 분석하려는 시도가 지속

됐다.

다양한 연구성과 가운데서도 법학자 徐勝(2000)은 민간인을 대상으로 한 ‘국가 테러리즘’의 역사를 극복하기 위해 고안된 피해자 구제법에 관한 비교연구를 통해 동아시아에서의 평화와 인권 실현의 방도를 모색하 바 있다. 사회학자 김민환(2013)은 제주와 오키나와, 대만을 사례로 각각의 국민국가가 ‘주변 또는 경계’에 해당하는 지역에 조성한 평화공원을 ‘탈냉전을 지향하는 세력과 냉전적 사고를 고집하려는 세력 간의 전장’이라는 관점에서 분석했다. 역사학자 박찬식(2018)은 동북아시아의 섬에서 하루 간격으로 일어난 4·3과 2·28이, 섬 주민들이 대륙의 통치력과 탄압에 저항해 봉기했다가 집단으로 희생되었다는 점에서 매우 유사한 역사성을 가질 뿐 아니라, 사건에 대한 진상규명과 명예회복, 과거청산의 과정도 비슷한 경로를 밟았으며, 각각의 사건으로 인해 형성된 주민의식이 오늘날 두 섬의 미래를 결정짓는 중요한 요인으로 작용할 것이라고 분석한다. 한편, 여러 방면에서 진행되어온 비교연구가 평행적으로 양국 혹은 두 지역의 상황을 서로 소개하고 공유하는데 그치는 한계를 안고 있다는 비판도 제기된다.

본고의 목적은 과거청산 혹은 이행기 정의(transitional justice)<sup>1)</sup>로 명명되는 두 사건의 공적 해결과 그 과정에서 전면화 되어온 희생자 집단을 매개로 4·3과 2·28의 비교연구를 시도하는데 있다. 장기간의 억압적인 정치체제가 종결되고, 대규모 폭력이 초래한 많은 수의 인명 살상과 인권 침해가 남긴 부정적 유산을 극복하기 위한 시도를 진실 규명과 피해자 구제, 사회적 화해와 공생이라는 관점에서 접근하는 이행기 정의론의 개념과 실천은 세계의 많은 분쟁 후 사회에서 원용됐으며, 인문사회과학의 여러 분야에서도 긍정적으로 평가되어 왔다(Hayner, 2001; Stan, 2009).

한편, 이행기 정의의 방향성은 다음과 같은 딜레마에 봉착해 왔다. 하나는 ‘부정적 유산과 객관적으로 마주함으로써 어떻게 은폐, 왜곡되어온 사실을 규



명할 것인가'이고, 다른 하나는 '갈등 당사자 간의 화해와 공생을 통해 어떻게 국내정치의 안정과 국민통합/화합을 도모할 것인가'로 집약된다. 기존 연구에서는 이행기 정의의 실현을 목표로 시행되어온 과거청산의 법과 제도, 정책이 국민국가 단위의 '진실 추구 vs. 화해 실현'으로 집약되는 상호모순적 지향성으로 인해 이러한 딜레마를 극복하는 데 실패했다고 지적한다. 이것은 이행기 정의가 구현되는 장(場), 즉 '진실 추구'와 '화해 실현'의 경합 구조가 질서화된 국민국가 체제 속에 한정되어 있기 때문이다. 그러한 환경에서 '정의 없는 화해'(Mamdani, 1996)나 '정치적 타협'(Phakathi&Merwe, 2008)의 발생 가능성이 높아진다.

제주4·3사건의 '희생자'와 대만2·28사건의 '수난자'는 두 지역에서 시도되어 온 과거청산의 대표적 산물이라 할 수 있다. 각 사건이 법·제도적으로 재평가되는 과정에서 새롭게 등장하는 집단으로 공적 해결의 주요 성과로 공표될 뿐 아니라 해당 사회의 독특한 갈등 지형을 반영한다. '무엇을 "과거"로 채택할 것인가', '그러한 "과거"를 어떻게 재현, 복원하고 기념하며 계승할 것인가', '어떠한 이름을 골라내어 영령으로 호명하고 기념비에 각명할 것인가'와 같은, 과거청산의 내용과 범위를 합의하고 국민적 공감대를 형성하며, 필연적으로 사회갈등을 수반하는 과정에 이들 공식 희생자는 중요한 바로미터로 여겨진다. 때문에 '누가 진정한 희생자인가'를 둘러싼 알력과 대립이 발생할 뿐 아니라, 일련의 선별과 배제, 동일화와 차이화 과정에서 치열한 길항관계가 재연되기도 한다.

그리고 이러한 현상에 대한 관찰은, 공적 희생자로 매끄럽게 포섭되지 못하는 잔여의 영역, 즉 비희생자(non-victims)가 엄연히 존재하는 현실을 자각시키는데, 민족 단위 혹은 국민국가 단위의 과거청산에 대한 비판적 접근을 요청하게 한다. 아울러 일국적이고 피상적인 시대규정의 한계를 넘어 국가폭력에 대한 논의를 장기적이고 탈국가적 차원으로 확장해야 할 필요성을 촉발한다.

본고는 4·3과 2·28의 법적, 제도적 해결 과정에서 주요 성과로 공표되는 '희

생자'와 '수난자'를 비교 분석함으로써, 공적 희생자 중심의 자체완결적인 서사에서 논점화되지 못했던 존재들을 소환해 내고자 한다. 그 과정에서 과거청산 혹은 이행기 정의라는 이름으로 시도되는 과업들로 인해 탈식민적 과제와 탈냉전의 과제가 착종되어 버리는 현실 또한 포착될 수 있을 것이다.

## II | 제주4·3사건과 대만2·28사건의 과거청산

제국 일본의 지배를 받던 아시아·태평양 지역의 1945년은 종전 혹은 패전, 해방, 광복, 독립과 같은 억압 체제의 종언으로 인식된다. 그러나 제주, 대만과 같은 주변 도서 지역의 입장에서 식민지 체제에서 냉전 체제로의 이행은, 주둔군이 교체된 것일 뿐 점령은 연속적인 것으로, 새로운 지배 구조로의 강제적 편입을 의미하는 것이었다. 다시 점령되어 버린 상황에서 폭력적인 통치 시스템과 지역을 겨냥하는 억압과 착취 구조가 부활됐을 뿐 아니라 지역 주민들 역시 점령 경험의 연속 선상에서 분쟁과 절멸, 파괴를 경험했다.

두 사건의 발단이 모두 탈식민-냉전 체제 형성기에 외부세력에 의한 억압적 통치 구도에서 비롯된 것이었던 만큼, 체제 이행기의 변경 도서 지역에서 발생한 저항과 대규모 인명 피해는 가장 핵심적인 비교 포인트라 할 수 있다. 탈식민화와 자치를 요구하는 주민들의 의사 표현은 적대시되어 감시 대상이 되었고, 분쟁에 휘말려 많은 수의 인명이 살상되고 공동체가 해체되기에 이르렀다. 변경(도서)에 대한 중앙(육지, 본토, 대륙)의 차별적 시선은 토벌, 진압과 같은 동일화와 배제의 논리로 나타났고,<sup>2)</sup> 장기간의 식민지 지배로 인해 착취됐던 공간은 대량학살의 장(場)으로 바뀌었다.

2·28은 4·3과 유사성 높은 역사 경험으로 이해되고 과거청산의 선행 사례로 인용되어 왔다. 제주 사회에서는 1980년대 후반 이후 권위주의 체제에서 민주

주의 체제로 이행되는 과정에서 4·3의 진실 규명을 요구하는 주민 운동이 거세지고 2000년 이후에는 법제화·제도화를 통한 공적 해결의 토대가 마련되면서 2·28과 이후의 역사를 학습하고 교류와 연대의 폭을 넓히려는 움직임이 활발해졌다. 물론 두 사건의 시작부터 종결까지의 전체사(全體史)를 비롯하여 ‘3만여 명’으로 추계되는 인명 피해의 성격과 역사적 의의, 그리고 민주화 이후에 과거청산(혹은 이행기 정의)이라는 이름으로 ‘과거’가 새롭게 발견되고 재해석, 재평가되는 과정에서 부상하는 현상과 문제 모두가 동일 선상에서 비교될 수는 없을 것이다.<sup>3)</sup> 그럼에도 두 사건의 비교연구는 단일 사건 중심의 접근이 초래할 수 있는 관점과 해석의 편협성을 극복하고 미처 메꾸지 못한 공백을 상상하는데 긍정적인 역할을 해왔다.

한국과 대만이 1980년대 후반 민주주의 체제로 이행되고 과거청산을 위한 법, 제도가 정비되면서 은폐, 왜곡되어온 4·3과 2·28의 진상도 조금씩 전모가 밝혀지게 됐다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003; 2008; 陳儀深·薛化元, 2021a; 2021b). 정치적 상황 변화와 과거청산에 대한 사회적 요구가 높아지면서 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법(2000)과 2·28사건처리및보상조례(1995)<sup>4)</sup>가 제정되고, 법적·제도적 토대 위에 ‘희생자’와 ‘수난자’라는 새로운 희생자 집단이 등장하게 됐다. 공적 영역에서 시도됐던 과거 사건의 재평가와 법적·제도적 해결이 구체적인 성과를 보이면서 장기간의 권위주의 체제에서 터부시되어온 ‘금기의 역사’가 비로소 국민 국가사의 일부로 편입되어 가는 이행을 맞게 된 것이다(강창일, 2001; 정근식, 2013; 薛化元, 2017; 양조훈, 2018).

법·제도의 영역 외부에서 필자와 같은 제삼자는 각국 정부가 정기적으로 공표하는 실적 통계나 공적 기념물에 기록되는 정보를 통해 비로소 ‘희생자’와 ‘수난자’에 접근할 수 있다. 4·3의 경우는 ‘희생자’ 신고가 개시된 직후의 ‘제53주년 제주4·3사건 희생자 범도민 위령제’(2001)부터 매년 참배객들에게 배부

되어온 팸플릿과 제주4·3평화공원의 위패봉안소, 각명비, 행방불명자의 표석과 같은 모뉴먼트가 중요한 매개 역할을 한다. 2·28의 경우는 2·28사건기념기금회(二二八事件紀念基金會) 홈페이지를 통해 발표되는 ‘수난자’ 통계와 기금회가 관리하는 2·28국가기념관(二二八國家紀念館)의 상설전시실에 마련된 ‘수난자의 장(受難者之牆)’을 통해 ‘수난자’로 확정된 이들의 이름과 당시 나이, 거주지, 직업, 유영(遺影)을 확인할 수 있다.

대만에서는 1987년에 계엄령이 해제되면서 2·28에 대한 인식도 급변하게 된다. 1995년에 수도 중심부에 기념비가 세워지고, 그 자리에서 이등휘(李登輝) 총통이 유족들에게 공식 사과한 것이 결정적인 계기가 됐다. 같은 해 입법원(立法院)이 2·28조례를 제정하면서, 곧바로 중앙정부 산하에 2·28기금회가 발족됐다. 기금회는 정부 차원의 조사를 통해 사건의 진상을 공표하고 동시에 ‘수난자’를 공식화하여 배상금과 위문금을 지급하는 일을 최우선 과제로 삼아왔다(陳儀深·薛化元, 2021a).

특히 제주 사회에서, 4·3이 남긴 유산과 과제가 사회문제화되고 공적 해결을 요청하는 목소리가 고조되던 시기에 2·28이 ‘4·3의 거울’(李泳禧, 1997: 445-455)로 호명되기 시작했다는 점에 주목할 필요가 있다. 1990년대 초반에 이미 입법 과정을 통해 ‘수난자’를 확정하여 배상하고 국가 원수(총통)가 사과 입장을 발표한 대만의 상황은 4·3의 공적 해결을 요구하는 운동의 필요성과 당위성을 주장하는데 중요한 자원이기도 했다. 4·3의 법제화, 제도화를 통해 2000년 이후 본격화된 과거청산에의 시도는 대통령의 사과를 끌어냈고 기념의례를 국가적 이벤트로 격상시켰으며 최근에는 법 개정을 통해 개별 희생자에 대한 배·보상까지 실현하는 단계에 이르렀다. 법적, 제도적 해결이 구체적인 성과를 보이면서 ‘한국 과거사 해결의 모범’, ‘제주 화해 모델’로 재평가되게 됐다(양조훈, 2018; Park, 2018). 그러나 한편으로는, 공적 희생자의 승인, 기념공간에서의 재현을 둘러싸고 국민국가 이데올로기와 충돌이 발생하고, 과거청산의 모

델화 작업에도 긴장과 균열이 확인된다.<sup>5)</sup>

2·28의 이행기 정의 프로그램 역시 사건에 연루됐던 여러 에스닉 그룹, 특히 외성인과 본성인 간의 대립을 종식시키고 화해와 공존을 모색하는 ‘족군 융합(族群融合)’을 주요 의제로 설정해 왔다.<sup>6)</sup> 대만 사회의 족군 관계와 성적(省籍) 갈등이 국가 정체성에 대한 인식뿐 아니라 2·28의 영향과 밀접한 관련이 있기 때문이다(허이린, 2012: 64). 이는 2·28 배상조례 제1조에서 “본 조례는 2·28 사건의 배상 업무를 처리하고 역사교육을 시행하며 관련된 책임의 귀속을 명확히 함으로써 국민들로 하여금 사건의 진상을 이해하게 하며 역사의 상처를 치유하고 족군 융합을 촉진하기 위해 제정됐다”라고 명시한 것에서도 알 수 있다.<sup>7)</sup>

갈등하는 민족 집단이 시도해온 화해와 통합 노력은 대만 사회의 민주화와 이행기 정의의 의미 있는 성과로 이어졌다. 한편 외성인과 본성인 간의 ‘융합’이라는 의제 설정은 그들과 함께 2·28에 연루되어 희생됐지만 ‘융합’의 당사자로 인식되지 못했던 비대만인(non-taiwanese)에 대한 상상을 차단해 버리기도 한다(고성만, 2020: 109). 공적 승인의 절차를 거쳐 탄생하는 ‘수난자’의 범주에서도 조선인, 류큐인과 같은 에스닉 마이너리티는 오랫동안 대상 외로 여겨져 왔다. 한국이나 일본에서 진행되어온 대만 근현대사 연구(황선익, 2005; 2006; Matsuda, 2018) 역시 2·28에 대한 자국민의 관여 여부나 피해 정도, 후속 조치 등에 관해서는 관심 영역 밖에 있었다.

### III | 공식 희생자를 둘러싼 갈등

대한민국 정부 수립 과정에서 발생한 4·3과 대만이 중화민국에 포섭되는 과정에서 야기된 2·28의 법적, 제도적 청산 프로그램이 시행되어 온 지도 20년

을 훌쩍 넘겼다. 그리고 이러한 공적 영역에서의 청산 노력이 유의미한 성과를 보이면서 공권력의 남용과 인명 살상의 역사로 재정립되어 가는 전환기를 맞게 됐다. 공적인 승인 절차를 거쳐 재구성되는 ‘희생자’, ‘수난자’ 역시 사건을 표상, 대변하는 새로운 사자(死者)의 집합으로 의미 규정된다. 일련의 과거청산 프로그램은 이들 공식 희생자를 화해와 상생, 평화를 희구하는 시대의 증인으로 의미화하고, 다양한 기념 의식을 통해 비체험세대에 계승되도록 전파한다. 그러나 그렇다고 해서 사건에 연루됐던 모든 인명 피해자가 ‘희생자’나 ‘수난자’로 공정화(公定化), 공식화되는 것은 아니다. 4·3과 2·28에 연루됐던 희생자, 유족들의 사회적 지위가 하나의 국민국가 체제 속에 수렴되기 어려운 현실은 ‘화해’, ‘통합’과 같은 미사여구의 실체를 폭로하고 과거청산을 통해 국민적 기억을 구성하려는 기획에 균열을 일으킨다.

## 1. 제주4·3사건과 ‘희생자’

‘희생자’ 선별은 과거청산 프로그램의 과업을 달성하는데 필수 불가결한 핵심 절차로 여겨진다. 4·3의 과거청산에서는 ‘제주4·3사건 발발에 직접적인 책임이 있는 남로당 제주도당의 핵심간부와 ‘군·경의 진압에 주도적·적극적으로 대항한 무장대 수괴급 등’에 해당하는지 여부가 공적인 ‘희생자’를 구성하는 작업에 구속력을 갖는 핵심적인 규정으로 역할해 왔다.<sup>8)</sup> 헌법재판소는 2001년, 1948년의 봉기와 반정부 운동을 주도했던 무장 주민들을 ‘남로당 제주도당의 핵심간부와 ‘무장대 수괴급 등’으로 규정하고, 그들의 행위를 ‘자유민주적 기본질서 및 대한민국의 정체성을 훼손’한 것으로 판단했다(헌법재판소, 2001: 383-414). 그리고 정부 위원회는 현재의 의견을 수용하여 그들을 ‘희생자’에서 제외하도록 별도 조항을 둔 ‘희생자 심의·결정 기준’에 합의했다.

이로 인해 ‘희생자’의 탄생 과정은 폭력의 구조적 맥락과 구체적인 실상이 증

거를 토대로 엄정하게 검증되기보다는 반체제적·반사회적 정치집단에의 관여 여부, 정부의 진압 작전에 대한 대항 여부를 중요한 판가름의 기준으로 삼았다. 때문에 근거법에서 규정하는 것처럼, 인명 피해가 사건 기간 내에 발생했다 하더라도<sup>9)</sup> 혹은 신청서류를 정부 위원회에 제출하고 일련의 검증 절차를 거쳤다 하더라도 모든 인명 피해의 당사자에게 ‘희생자’라는 공적 신분이 주어지는 것은 아니었다.

지금까지 밝혀진 바에 의하면, ‘무장대’ 가담자 가운데 11명이 ‘희생자’ 선정을 둘러싸고 정부 위원회와 갈등을 빚어 왔다(고성만, 2021). 많은 경우, 제출된 신고서를 철회하도록 권고받은 경우였다. 철회란, 해당 신청이 위원회의 ‘공식 의제’로 상정되어 ‘불인정’ 될 것을 우려한 나머지 본격적인 심의 절차에 착수하기 전에 암암리에 해당 유족을 설득하여 신청을 취소시키기 위해 고안된 공여지책이었다. ‘희생자’로 편입될 수 있는 비무장 주민이나 토벌대와 달리 4·3위원회가 무장대, 그 가운데서도 ‘남로당 제주도당의 핵심간부’와 ‘무장대 수괴급 등’으로 판단한 경우, 해당 유족에게는 신청을 철회할 것인지, 아니면 ‘불인정’을 감수하면서도 마지막까지 심의 절차에 참여할 것인지, 오로지 양자택일의 선택지만이 주어질 뿐이었다.

선별의 정치는 갈수록 이들을 신청주의의 하부 구조로 몰아넣었다. 2017년, ‘4·3문제의 완전한 해결’을 표방하며 ‘국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결’을 ‘100대 국정과제’에 포함한 문재인 정부는 9년간의 보수 정권 시기에 지지부진했던 과거청산 프로그램을 재개하는데 박차를 가했다(국정기획자문위원회, 2017: 26). 그러나 새 정부 출범 두 달여 만에 열린 4·3위원회에서 기존 ‘희생자’ 4명의 인정 취소를 다루는 안건이 통과됐고, 그중 한 명은 소위 ‘인민유격대 3대 사령관’으로 불리는 김의봉(金義鳳)으로 밝혀졌다(고성만, 2021: 265). 4·3특별법이 공포되던 2000년에 신청되어 2005년에 승인된 김의봉의 ‘희생자’ 지위가 2017년에 박탈되어 버린 것이다. 12년 전에 결론지어진 ‘희생자’를

소환하여 다시 ‘심의·결정기준’을 소급 적용해 재심의하고 최종적으로 ‘희생자’ 자격을 박탈시킨 사례는 극히 드문 일이었다(고성만, 2021: 284).

헌법재판소의 논리(2001)의 연장선에서 인명 피해의 당사자 가운데서도 ‘남로당 제주도당의 핵심간부’와 ‘무장대 수괴급 등’을 구체화하고 거기에 해당하지 않는 모든 이들을 ‘희생자’로 재구성하여 공식 무대에 등장시키는 과거청산의 기본 방침은 사건 당사자들의 경험과 기억을 왜곡하고 새로운 금기를 만들어 낸다. 정명 논쟁이 구체성을 상실한 채 선언적 언술 수준에 정체되는 상황에서 국민국가주의에 기초한 희생과 비-희생을 가르는 배타적 선 긋기와 무장대만을 배제하려는 선별의 논리가 갈수록 모습을 달리하며 강화되기 때문이다. 한편에서는 ‘완전한 해결’이라는 대의명분을 내세우며 ‘희생자’로 결정된 자들에 대한 금전 보상을 현실화하는 단계까지 진척을 보이지만, 다른 한편으로는 국가폭력의 수혜 주체(토벌대)를 비무장 주민들과 함께 ‘희생자’라는 틀 속에 재구성함으로써 폭력 현장의 구체적 사실을 묵인하고 죄과를 면책해 버린다.

배타적인 선 긋기 논리에 입각한 과거청산 프로그램과 희생자 정책은 정부 공인 ‘희생자’와 거기서 배제된 이들 사이에서 나타나는 갈등과 불평등 문제에도 무관심하다. ‘희생자’ 선별이 초래하는 사회문제, ‘희생자’로 인한 역사 부정 및 왜곡과 같은 부정적 유산을 애써 외면하고 이를 개선하기 위한 노력도 없다. 공동체의 재생과 공존을 모색하려는 시도는 오직 ‘희생자’ 자격을 획득한 이들에게만 허용되는 것으로, 다종다양한 갈등과 분열의 기억은 파편화된 채, 더이상 말을 하지 않게 되는, 즉 의도적으로 입을 다물어 버리는 사람들의 출현은 피할 수 없게 됐으며, 비-희생자들은 점점 ‘유령화’되게 됐다.

그/그녀들의 트라우마는 70여 년 전 공포의 경험 위에, 2000년 이후의 ‘희생자’ 프로그램에 참여하며 입은 상처와 무력감이 덧씌워지는 형태로 변이되는 것처럼 보인다. ‘희생자’들의 행렬에서 이탈당한 사람들이 말할 수 있는 자



리가 더욱더 제한되는 상황에서, ‘희생자’들만의 화해와 상생의 장(場)에 초대 받지 못하는, 소위 과거청산 프로그램이 만들어 내는 ‘벌거벗은 생명’들이 점점 더 기념식장 주위를 배회하게 됐다.

## 2. 대만2·28사건과 ‘수난자’

2·28의 이행기 정의 프로그램은 조례 제정 이후에 새롭게 공표되는 ‘사건’의 실체와 구체적인 피해 사실 간의 인과 관계를 증명할 수 있는 중화민국 국적자 가운데서도 본성인(本省人) 출신자만을 구제 대상으로 설정하여 ‘수난자(受難者)’ 자격을 부여해 왔다. 때문에 본성인과 함께 당시 사건에 연루되었던 이른바 비대만인은 공식화의 대상에서 제외됐으며, 이행기 정의 프로그램에서도 배제되었다. 국민국가라는 제도와 질서를 토대로 시행되는 과거사 청산에의 시도는 국가의 경계 혹은 그 너머로 흩어져 버린(dispersed) 초국가적·디아스포라적 상흔을 불가시화시켜 버렸던 것이다.

제국 일본이 해체되고 일본인, 류큐인, 조선인의 상당수가 출신지로 귀환하지 않은 채 대만에 잔류했고 현지에서 2·28을 경험했음에도 불구하고,<sup>10)</sup> 오랫동안 사건의 당사자로 전면화 되지 못했던 것이다. 이는 이행기 정의 프로그램의 방향성과 중점정책이 실제적 진실을 규명하는 작업만큼이나 대만 사회 내부의 ‘죽군 융합’에 방점을 찍고 ‘수난자’를 탄생시켜 국가주의와 민족주의를 고취하는데 초점을 맞추어 온 것과 무관하지 않다.

비대만인 피해자들의 존재가 본격적으로 부상하기 시작한 것은 사건 발발 60주년이 되던 2007년 1월의 일로, 분절적으로 접근하기 어려운 두 지역의 근·현대사와 인구 이동의 역사를 추적해온 연구자들이 중심이 되어 결성한 ‘대만2·28사건 오키나와 조사위원회’가 기초 조사를 실시한 결과, 요나구니섬을 비롯한 난세이제도 출신자 7명의 존재를 파악할 수 있었다.<sup>11)</sup> 그 가운데 일

본 요론섬(与論島) 출신인 아오야마 에사키(1909년생)의 유족이 2013년 2·28 기금회에 ‘수난자’ 인정과 배상금 지급을 요청하게 된다. 아오야마와 같은 이질적인 존재들의 청원으로 인해 이행기 정의 프로그램의 법과 제도, 정책의 한계가 비로소 드러나게 된 것이다.

그러나 2·28기금회와 대만 사회가 곧바로 예외적 존재를 인정하고 그들을 수용했던 것은 아니었다. 대만 정부는 2014년 “지금까지 우리 국민이 일본 정부에 보상금을 신청한 판례는 대만적(臺灣籍) 일본병(日本兵) 및 위안부 안전 밖에 없다. 그러나 두 판례에서 일본 법원은 우리나라 국민에게 일본국민과 동등한 권리를 부여하지 않았다. 때문에 평등 호혜의 원칙에 따라 일본국민은 아직 배상조례의 적용 대상이라 할 수 없다”는 이유로 유족의 신청을 기각한다. 이에 대해 아오야마 측은 2015년 “대만에 대한 일본의 전후 보상은 부끄러운 일이고 우리 역시 대만 정부의 의견에 공감한다. 그러나 인권에는 국경이 없다”라는 취지의 재심의 신청서를 제출한다(靑山, 2021: 61). 그러나 외국인에게 배상금을 지급할 수 없다는 대만 정부의 태도에는 변함이 없었다.

‘수난자’ 인정을 둘러싸고 벌어진 대만 정부와의 다툼에서 열세에 있던 유족들은 이 문제를 타이베이 고등행정법원에 제소하여 법적 시비를 가리기로 한다. 유족은 법정에서 ‘대만의 국가배상법과 2·28배상조례 사이에는 상하의 주종관계가 없고 각각 독립되어 있을 뿐 아니라 어떻게 인권 문제를 호혜 원칙에 적용할 수 있는가’라며 항변했다. 심리 끝에 법원은 2016년 2·28기금회가 유족에게 배상금을 지불해야 한다며 원고의 손을 들어 주었다. 법원은 판결의 근거로, 2·28배상조례가 외국인에게 배상금을 지급할 수 없다는 조항이나 국가간 평등호혜 원칙에 구속된다는 내용을 명시하고 있지 않다는 점을 제시했다.

법원의 판결에 기금회가 항소를 제기하지 않음으로써 결국 아오야마는 비대만인 가운데 최초로 ‘수난자’로 인정받게 됐고, 일본 국적의 유족에게는 배상금이 지급되게 됐다. 아오야마 재판 이후, 비대만인도 ‘수난자’로 인정되고 외국

국적자의 유족에게도 배상금이 지급될 수 있는 길이 열리면서, 2017년에는 거문도 출신의 박순종이, 2019년에는 일본 나가노현 출신의 호리우치 가네키가 대만정부로부터 ‘수난자’로 인정됐다(고성만, 2020: 111).<sup>12)</sup>

이로써 ‘수난자’ 범위가 재조정되고 인명 피해의 공적 승인을 둘러싼 갈등 역시 새로운 전환점을 맞게 됐다. 비대만인 실종자가 2·28의 공식 ‘수난자’가 된다는 것은 무엇보다 종래의 법 적용 대상이 확대되고 ‘수난자’의 외연이 넓어지면서 중화민국이라는 영역 내에서만 기능해온 이행기 정의가 국가와 민족이라는 규범과 제약을 뛰어넘어 일본과 한국, 나아가 동아시아 차원으로 그 범위가 확장될 수 있는 계기를 마련했음을 의미한다. ‘융합’의 대상을 류큐인, 조선인과 같은 에스닉 마이너리티까지 확장함으로써 국민주의, 국가주의를 강고히 하는데 동원해온 ‘수난자’의 기능을 탈바꿈시킨 것으로, 이러한 ‘수난자’의 다국적화, 다민족화는 피해자 집단의 경계를 규정해온 국민국가주의를 극복하고 역사 인식의 다변화를 촉발시키는 요인으로 평가된다.

## IV | 맞거울의 사각지대

앞장에서 살펴본 것처럼, 4·3 ‘희생자’와 2·28 ‘수난자’의 탄생 과정에는 법과 제도를 교란하며 청산 프로그램의 방해꾼으로 등장하는 존재들이 확인된다. 각각의 사건이 대한민국과 중화민국 정부 수립과 밀접하게 얽혀 있는 만큼, 이들 이행기 정의 프로그램의 예외자들은 국민국가의 정통성과 정당성을 완결성 높게 설명하는데 희망 놓는 존재일 뿐 아니라 화해와 융합의 장을 구축하기 위해 고안된 법과 제도에 균열을 일으키는 장본인으로 여겨진다. 이것은 과거청산의 경계 위 혹은 밖으로 내몰리는 이들의 존재가 비가시화되어온 직접적인 이유였다.

그러나 2000년 이후 2·28의 공적 해결 과정에 류큐인과 조선인이 등장하면서 이행기 정의의 방향성이 변화를 맞게 된다. 기존 체제의 안정성을 지탱해 오던 본성인 중심의 해결에서 탈-본성인, 즉 '수난자'의 민족별, 국적별 다양성을 수용하는 방향으로 재조정된 것이다. 류큐인과 일본인, 조선인의 존재를 받아들인 '수난자'와 이행기 정의의 탈국가적 시도는 배타적인 선별 논리에 입각한 '희생자'에 기반하여 운용되는 4·3의 과거청산을 다른 각도에서 논의하는데 시사적이다.<sup>13)</sup> '수난자'를 확장함으로써 오키나와와 일본, 한반도를 비롯한 동북아시아 전역으로 2·28의 공간적 범주를 재해석하려는 시도와 달리, 4·3의 경우는 '희생자'에 갇혀, 갈수록 '희생자' 너머를 상상하기 어려운 상태로 협소화되기 때문이다.

4·3의 공적 해결이 본격화되면서, 다종다양한 죽음의 내력을 갖는 주체들의 사회적 지위는 '희생자'로 일원화되는 한편, '희생자'와 '희생자에서 제외대상'이라는 서열화된 구도로 재편되어 버렸다. 이로 인해 구체적인 가해와 피해의 사실, 가해와 피해라는 극단적 구도로는 수렴될 수 없는 관계의 실체는 더욱 불명료해져 버렸다. 구체적인 역사적 사실을 불문한 채, 본적지별, 가나다순으로 기호화되어 버린 '희생자'로 인해 가해자의 참회와 사과, 피해자의 관용과 용서와 같은 부정적인 과거의 유산을 극복하는데 있어 선행되어야 할 초보적인 절차 역시 과거청산 프로그램에서 생략되게 됐다. 대신 탈맥락화된 주체들 사이에 화해하고 기념하는 모습이 '4·3 정신'으로 구현되고, 반복적으로 선전된다.<sup>14)</sup> '희생자'를 구성하는 개별 성원들 사이의 다종다양한 경험과 기억의 층위에도 불구하고, 그들을 '희생자'로 일원화·균질화하고, 귀결 혹은 결착을 예고하는 '처리', '청산', '화해'와 같은 말끔한 언어가 모든 상황을 정리하고 있다.

무장대 가담자를 도려내고 비무장 주민과 토벌대만을 '희생자'로 등장시키는 상황은 무장대에 대한 평가를 보류하는 움직임과도 연동된다. 38도선을 경계로 한반도를 분할 점령한 미군정과 한국정부의 입장에서 좌익 성향의 무장

주민이 주도했던 총파업과 봉기, 선거 거부 같은 반체제 투쟁은 신생 정권의 정통성을 위협하고 한반도 분단체제에 대한 조직적인 이견 표출이었을 뿐 아니라(제주4·3위원회, 2003: 534), 지역 차원을 넘어, 미국이 구상하고 있던 동아시아의 냉전질서를 교란시킬 수 있는 도전 그 자체였다. 이렇듯 무장대가 ‘희생자’에서 제외되는 구조는, 과거청산이 다루어야 할 논점 가운데 38도선 이남 지역에 들어선 분단·단독정부의 정통성에 대한 의의제기, 외부세력에 대한 저항과 자치를 실현하고자 했던 주민들의 집단행동에 대한 적극적 해석을 보류하고 무장대가 상징하는 항쟁의 역사를 무화시켜 버린다.

정치학자 문경수는 4·3을 식민지 지배의 산물이자 연장으로 분석한다(文京洙, 2008). 식민지 정책의 핵심 계층이 해방 이후에도 지배계급으로 군림했고, 그들이 관여했던 정부 수립 공작과 진압 작전은 일관되게 다수의 주민이 염원했던 자주독립과 자치 의사를 적대시켰다. 거기에 정면으로 대항했던 무장 주민들은 정부의 진압 작전에 말살됐을 뿐 아니라, 오늘날의 과거청산 국면에서도 ‘대한민국의 정체성을 훼손했다’는 이유로 공론장에서 배척되고 있다. 무장대가 ‘희생자’에서 박탈되는 상황은 ‘식민지’와 ‘냉전’이라는 굴절된 경험이 착종되는 상황을 상징적으로 보여준다.

4·3의 과거청산은 한반도를 둘러싼 동아시아의 국제 정세와 남북관계가 개선되고, 일제와 미제의 잔재 청산을 통한 탈식민지화와 탈냉전을 실현하기 위한 실천적 과제가 여러 방면에서 모색되는 현실과 동떨어진 채, 여전히 1948년 전후의 시공간에 정체된, 장기 점령(prolonged occupation) 상태에 놓여 있는 제주/한국사회의 현실을 방증한다. 과거청산의 법적 근거 역시 ‘1947년 3월 1일’과 ‘1948년 4월 3일’을, 사건을 정의하는 중요한 기점으로 위치시키면서도 직접적인 당사자들을 무대 밖으로 내쫓고, 그들의 행위를 여전히 ‘소요사태’로 정의한다. 이는 2·28의 봉기와 유혈 진압이 지방자치와 민주정치 발전의 일시적으로 후퇴시키기는 했지만, 대만 정치사에서 중요한 전환점으로 인식되고,

그 위상이 탈식민지화와 자치, 민주화로 이어지는 운동사에서 중요하게 자리매김되는 상황과 대조적이다.<sup>15)</sup>

대규모 인명 피해에 대한 각국 정부의 태도 역시 미묘한 차이를 보인다. 앞에서 검토한 것처럼, 4·3위원회는 정부의 진압 작전에 대항했던 무장 주민에 대한 법 적용 과정에 ‘희생자에서 제외대상’ 규정을 두고 그들을 ‘희생자’에서 제외시켜 왔다. 반면 2·28의 경우는, 국민당 정부에 대한 무장 항거에도 불구하고, 법 적용 과정에서 반정부 인사들에 대한 제재 규정을 두지 않는다. 2·28 조례는 정부의 고의와 과실을 전적으로 인정한다는 전제 하에서 제정된 것이었기 때문에 정부의 공권력 행사를 어느 정도 정당화시키고자 하는 주장은 제기되지 않았던 것이다(박윤철, 2002: 228).

대만과의 교류가 활성화되고, 사건의 역사적 유사성이 회자되면서 2·28을 ‘4·3의 거울’로 인식하는 경향에는 변함없지만, 국가 간, 민족 간의 이해관계에서 벗어나 사실(史實)에 입각하여 ‘수난자’를 재편성하려는 대만 사회의 노력은 4·3 인식의 외연을 확장하려는 과거청산 추진세력들의 시야에서 벗어나 있는 것처럼 보인다. 배타성에 입각한 4·3의 ‘희생자’ 만들기과 과거청산은 2·28의 과거청산 무대에 류큐인과 조선인이 등장하고 ‘수난자’가 갱신되어 가는 상황을 맞거울의 사각지대로 위치시켜 버린다.

## V | 맺음말 - 과거와 어떻게 마주할 것인가

대만 사회의 경험에서 무엇을 어떻게 학습하고 그들과 교류하며 연대해야 하는지, 2·28의 이행기 정의에서 무엇을 교훈 삼아야 할 것인지에 대한 고민은 4·3 과거청산의 방법론을 모색할 때 시사적이다. 외형적으로 4·3은 2·28의 ‘수난자 2324명’ 보다 월등히 많은 수의 ‘희생자’ 수를 공식화했다.<sup>16)</sup> 그러나 ‘희

생자'가 만들어지는 과정에서도 확인되는 것처럼, 20여 년째 내용적 범주가 고정되어온 혹은 배제대상을 확대해 가는 4·3과 달리, 2·28은 근거법의 퇴행적인 해석을 개선하고 지속적으로 외연 확대를 시도해 왔다. 그 결과 2·28의 이행기 정의는 에스닉 마이너리티를 본성인과 동등한 '수난자'로 받아들이고 '죽은 융합'이라는 개념과 실천을 대만 사회 안팎으로 확장시킬 수 있는 계기를 마련했다.

뿐만 아니라 2·28기금회는 종래의 신청주의 방식을 탈피하여 2018년부터 '가능 수난자 명단(可能受難者名單)'을 공개하고 '수난자' 신청을 독려하고 있다. '가능 수난자 명단'에는 사건 당시 국민당에 납치·연행됐던 2148명의 실명이 기재되어 있는데, 이 가운데에는 일본인, 오키나와인으로 추정되는 8명도 확인된다. 반면 제주의 경우, 과거청산 세력들의 상황 인식은 2·28을 '4·3의 거울'로 호명하던 1990년대에 정체된 채, 대만 사회가 '수난자'의 다국적화·다민족화를 시도하고 법과 제도의 모순을 극복하며 탈바꿈하려는 노력을 시야에 담지 않으며, 연대와 교류의 테이블에서도 중요한 의제로 올려놓지 않는다.

대만에서의 국공 내전체제와 한국에서의 분단체제를 잉태한 동아시아의 지정학적 동시대사에서 이행기 정의 혹은 과거사 청산을 추진하고 있는 두 국가가 서로의 근현대사에 공감하고 정치문화를 공유하는 것은, 제국-광복-냉전-독재가 복잡하게 얽힌 동아시아에서 '과거의 극복'의 보편성과 특수성을 해명하는 데 있어서도 필요한 작업이 될 것이다. 피해 양상은 다양하지만 그 속에 내재하는 국가주의의 본질을 간파함으로써 경계를 넘어 국가 폭력에 이의를 제기하는 기억의 방법과 화해의 비전을 제시할 수 있기 때문이다(현무암, 2021: 114).

## | 참고문헌 |

- 강창일, 2001, 「'제주4·3' 진상규명운동과 한국 민주주의」, 『민주주의와 인권』1-1, 105-139.
- 고성만, 2017, 「'화해와 상생'의 (불)가능성에 대하여-제주4·3의 '과거청산'과 '희생자'의 정치학」, 『분단 생태계와 통일의 교량자들』, 한국문화사, 100-126.
- , 2019, 「타자들의 2·28-실종자의 사후처리를 둘러싼 요나구니섬 유족들의 궁리와 실천」, 『구술사 연구』10-2, 27-58.
- , 2020, 「국민국가의 틈새에서-대만2·28사건의 외국인 '수난자'를 사례로」, 『탐라문화』65, 107-136.
- , 2021, 「4·3'희생자의 변용과 활용-무장대 출신자의 과거청산 경험을 사례로」, 『사회와 역사』129, 263-292.
- 국민대학교 한국학연구소, 2016, 『대만지역 한인 귀환과 정책 10』, 역사공간.
- 국정기획자문위원회, 2017, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.
- 김민환, 2013, 「중심과 주변의 증증성-노래와 평화기념공원으로 본 동아시아」, 『사회와 역사』97, 77-104.
- , 2014, 「전장(戰場)이 된 제주4·3평화공원-폭동론의 '아른거림(absent presence)'과 분열된 연대」, 『경제와 사회』102, 74-109.
- 남경우, 2018, 「제주4·3을 기억하는 방법-제주4·3평화기념관을 중심으로」, 『탐라문화』58, 219-247.
- 李泳禧, 1997, 「대만 '2·28' 대학살 진상-濟州島 '4·3'의 거울(鏡)」, 『4·3은 말한다 4』, 전예원, 445-455.
- 松田良孝, 2021, 「台湾二二八事件と八重山-コロナ禍、島からの願いに響く三線」『月刊やいま』322, 14-23.
- 又吉盛清, 2007, 「視角とアンテナ-台湾2·28事件と沖縄」, 『植民地文化研究:資料と分析』6.
- , 2018, 『大日本帝国植民地下の琉球沖縄と台湾』, 同時代社.
- 文京洙, 2008, 『濟州島四·三事件—「島のくに」の死と再生の物語』, 平凡社.
- 박윤철, 2002, 「대만 2·28사건과 민주화시기의 과거청산-2·28사건 보상조례를 중심으로」, 『4·3과 역사 2』, 각, 218-234.
- 박찬식, 2018, 「4·3과 2·28, 제주의식과 대만의식」, 『4·3과 제주역사』, 각, 583-599.
- 徐勝, 2000, 「台湾「戒嚴時期叛亂暨匪諜不當審判案件補償條例」の研究-その成立と改正をめぐって-」, 『立命館法學』271·272, 1064-1119.
- 薛化元, 2017, 「二二八事件をめぐる歴史清算問題」, 『中京法学』51-2·3, 313-333.
- 天江喜久, 2014, 「朴順宗:二二八事件中 朝鮮人/韓僑的受難者」, 『臺灣風物』64-3, 55-66.
- 青山恵昭, 2021, 「論考:74年前の台湾で失踪した人々を知りませんか」, 『週刊金曜日』1335号, 61.
- 屋嘉比収, 2009, 「沖縄戦、米軍占領史を学びなおす-記憶をいかに継承するか」, 世織書房.
- 양조훈, 2018, 「제주4·3, 온 겨레의 당당한 역사로」, 『황해문화』99, 246-264.



- 전희진·박광형, 2016, 「역사적 기억의 덧쓰기(palimpsest)에 대한 국면사적 접근-용산 전쟁기념관과 제주 4·3 평화공원의 비교」, 『문화와 정치』3-1, 1-25.
- 정근식, 2013, 「한국에서의 사회적 기억 연구의 궤적 - 다중적 이행과 지구사적 맥락에서」, 『민주주의와 인권』13-2, 347-394.
- 정형아·정창원, 2020, 「포모사(Formosa)와 ‘대만(臺灣)’ 사이」, 『지방사와 지방문화』23-1, 369-394.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003, 『제주4·3사건진상조사보고서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회.
- , 2008, 『화해와 상생 4·3위원회 백서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회.
- 제주4·3평화재단, 2017, 『제주4·3 70년 어둠에서 빛으로』, 제주4·3평화재단.
- , 2019, 『제주4·3사건 추가진상조사보고서I』, 제주4·3평화재단.
- 陳儀深·薛化元, 2021a, 『二二八事件真相與轉型正義研究報告 上』, 財團法人二二八事件紀念基金會.
- , 2021b, 『二二八事件真相與轉型正義研究報告 下』, 財團法人二二八事件紀念基金會.
- 何義麟, 2003, 『二二八事件-「台灣人」形成のエスノポリティクス』, 東京大学出版会.
- 허이린, 2012, 「대만의 죽군관계와 2·28사건」, 『대만을 보는 눈-한국-대만, 공생의 길을 찾아서』, 창비, 63-77.
- 헌법재판소, 2001, 「제주 4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법 의결행위취소 등-2001. 9. 27. 2000 헌마 238, 302 병합 전원재판부」, 『헌법재판소 판례집』13-2.
- 현무암, 2021, 「타이완의 ‘백색 테러’ 시기와 이행기 정의-뤼다오 신생훈도처를 중심으로」, 『동방학지』 195, 85-118.
- 홍순용·육영수, 2015, 「제주4·3평화공원에 새겨진 ‘뒤엉킨 권력’의 흔적」, 『中央史論』42, 113-157.
- 황선익, 2005, 「해방 후 대만지역 한인사회와 귀환」, 『한국근현대사연구』34, 201-220.
- , 2006, 「해방 후 대한한교협회 설립과 한인의 미귀환」, 『한국근현대사연구』38, 152-207.
- Hayner, Priscilla B., 2001, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, Routledge.
- Mahmood, Mamdani, 1996, “Reconciliation without justice,” *Southern African Review of Books*, 46, 3-5.
- Matsuda, Hiroko, 2018, *Liminality of the Japanese Empire: Border Crossings from Okinawa to Colonial Taiwan*, University of Hawai'i Press.
- Park, Myung-Lim, 2018, Towards a Universal Model of Reconciliation: The Case of the Jeju 4·3 Incident, *Journal of Korean Religions*, 9-1, 105-130.
- Phakathi, Timothy Sizwe and Hugo van der Merwe, 2008, “The impact of the TRC’s amnesty process on survivors of human rights violations,” *Truth and Reconciliation in South*

Africa: Did the TRC Deliver?, University of Pennsylvania Press, 116-142.

Redon, Agnès., Datiche, Nicolas, 2017, Les témoignages du silence: le massacre du 28 février à Taïwan, Saint-Ouen : les Éditions du Net.

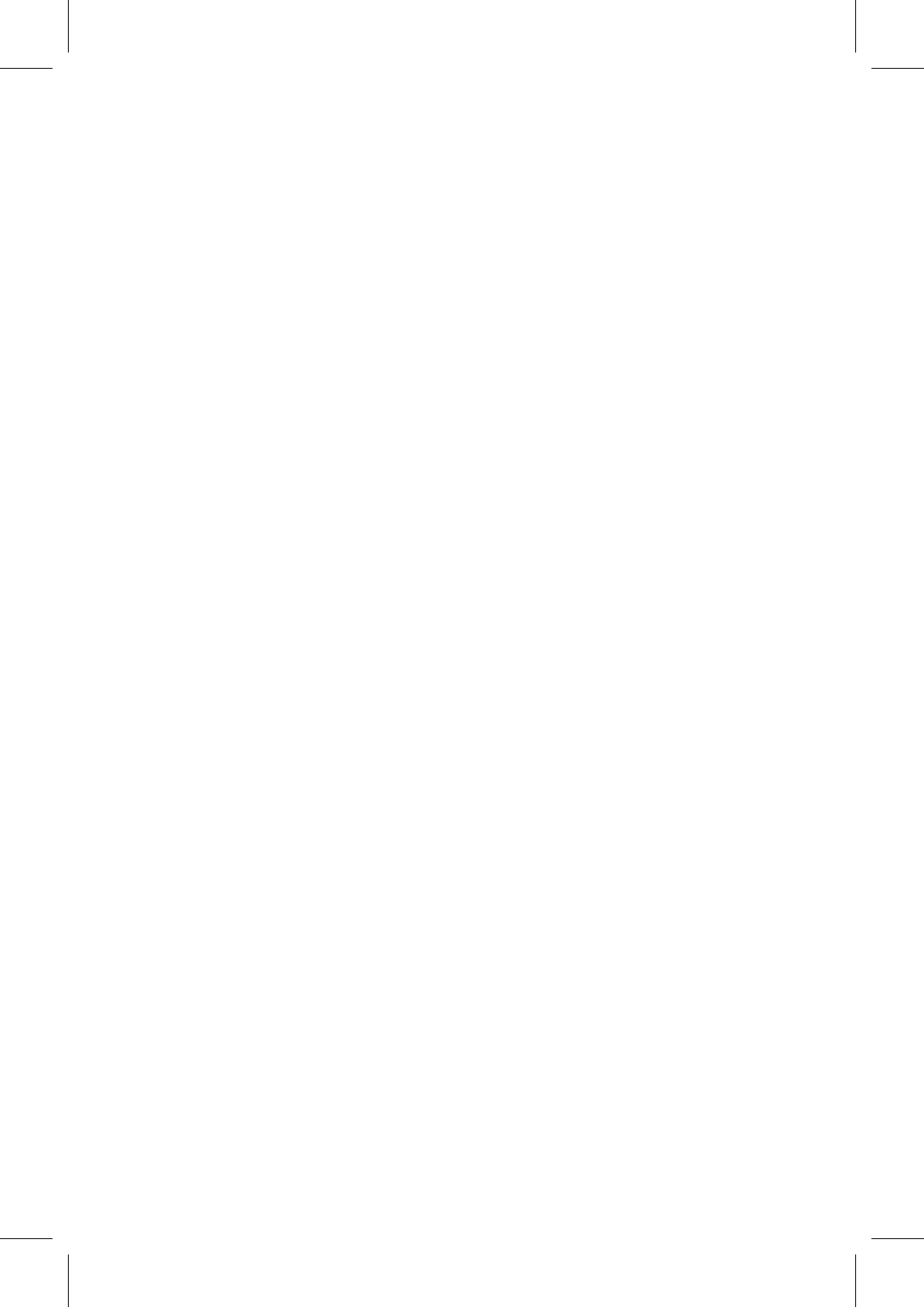
Stan, Lavinia, 2009, Transitional Justice in Eastern Europe and the former Soviet Union: Reckoning with the communist past, Routledge.

## | 주석 |

- 1) 대만에서는 ‘전형정의(轉型正義)’로 사용된다.
- 2) 박찬식(2018: 587) 역시 4·3과 2·28의 저변에는 ‘대륙·육지’와 ‘섬’ 주민들 사이에 문화 충돌이 자리 잡고 있다고 분석한다. 한편 屋嘉比(2009)는 4·3과 오키나와전(沖繩戰) 경험에서 보여지는 주민 학살의 논리를 각각 ‘반공주의’에 의한 ‘빨갱이 사냥’과 일본군에 의한 오키나와 주민의 ‘비국민=스파이’ 혐의로 분석한다.
- 3) 박윤철(2002: 233)에 의하면, 2·28은 4·3과 같이 좌우 투쟁 과정 중에 발생한 사건이 아니라 식민 지배자와 피지배자 사이의 갈등에서 연유한 것이지만, 사건의 진압방식이나 과정 및 사건 규모 등에서 상당한 유사성을 보여주고 있다.
- 4) 2007년 3월에 조례가 개정되면서 ‘보상’에서 ‘배상’으로 명칭과 의미가 변경됐다. 徐勝(2000: 1071)은 2·28조례가 과거청산법으로 우수하며 그 특징으로 다음의 세 가지를 꼽는다. 첫째, 명예 회복·배상을 위해 기금회(재단)라는 형태의 독립기관이 꾸려지고, ‘관·민(전문가), 희생자와 그 유족’이라는 3자가 이사회를 구성하고 있는 점. 둘째, 진상규명, 특히 희생자 확정에 중점을 둘 뿐 아니라 조례 9~10조에서 ‘기금회’에 강력한 자료 조사권을 부여하고, 거부할 경우 처벌할 수 있는 규정을 명시하고 있는 점. 셋째, 명예회복과 보상, 기념사업, 교육과 같은 기념사업을 규정하고 있는 점이다. 이와 함께 가해자 처벌 조항과 소추와 관련된 조항이 없다는 점을 결점으로 제시한다.
- 5) 제주4·3평화공원을 둘러싼 갈등 현상에 대해서는 김민환(2014), 홍순용·육영수(2015), 전희진·박광형(2016), 남경우(2018)의 연구가 대표적이다.
- 6) 히어린(2012: 66)에 따르면, 대만의 민족구성은 대체로 한족과 원주민으로 나누어지는데, 다시 한족 이주민은 대만에 이주한 시기에 따라 ‘본성인’과 ‘외성인’으로 나누어진다. 본성인이란 일본 통치 시기를 지낸 한족 이주민과 그 자손(대략 73%의 민난인과 12%의 하카인을 포함)을 가리키고, 외성인이란 1945년 이후에야 중국대륙에서 대만으로 이주한 사람과 그 자손을 가리킨다. 인구조 보면 외성인은 13% 정도밖에 되지 않아 비율로는 소수이나 이들은 오랜 기간 대만 사회를 지배해온 통치 집단이다. 본성인과 외성인 사이에도 일찍이 심각한 대립상황이 있었다. 대만 민주화 이후 이들간의 거리감이 대체로 줄어들기는 하였으나, 선거라든지 혹은 어떤 논란의 여지가 있는 의제가 제기될 때에는 여전히 양자 간에 존재하는 거리감을 확인할 수 있다. 또한 족군 간의 갈등은 국명,

즉 대만의 '이름'을 무엇으로 부를 것인가를 둘러싼 갈등과 연결되고, 이는 대만의 정체성뿐 아니라 중국과의 갈등을 이해하는 데에도 시사적이다(정형아·정창원, 2020).

- 7) 박윤철(2002: 227)은 '족군 융합'이라는 현실 정치의 논리 때문에 2·28조례가 '타협의 산물'이 되었다고 평가한다. 조례의 제정 목적을 잘 음미해 보면, 단순히 희생자의 명예회복과 보상에 국한된 것이 아니라, 점점 갈등이 확대되어 가고 있던, 당시의 대만인과 외성인 사이의 대립을 완화하고자 하는 정치적 목적을 담고 있었고, 때문에 조례는 애초에 피해자인 본성인과 가해자인 외성인 양쪽 세력의 정치적 명분을 손상하지 않는 범위 내에서 제정되었다고 평가한다.
- 8) '희생자' 심의·결정에 관해서는 제주4·3위원회(2008), 제주4·3평화재단(2017; 2019)에서 자세히 소개하고 있다.
- 9) 제주4·3특별법 제2조에서 '제주4·3사건'은 '1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건'으로, '희생자'는 '제주4·3사건으로 인하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남은 사람 또는 수형인(受刑人)으로서...제주4·3사건의 희생자로 결정된 사람'으로 정의된다.
- 10) 황선익(2005)에 따르면, 대만에서 해방을 맞은 4, 5천여 명의 한인 가운데, 한적병사(韓籍兵士)나 일반한인(一般韓人) 등 3천5백여 명이 1946년에 조선으로 귀환하고 나머지 4, 5백여 명은 잔류를 택했다. 한편, 대한한교협회가 1947년에 발간한 『대만 한교 등기 명책(臺灣韓僑登記名冊)』에는 당시 대만에 거주 중인 358명의 명단이 수록되어 있다(국민대학교 한국학연구소, 2016).
- 11) 2·28에 연루되어 실종된 류큐인, 조선인들에 대해서는 天江(2014), 又吉(2007; 2018), Redon and Datiche(2017), 고성만(2019; 2020) 등에서 자세히 소개하고 있다.
- 12) 한편, 요나구니섬 출신 어부 2명 역시 2·28에 연루되어 실종됐고 그 유족들이 2·28기념회에 '수난자' 인정과 배상금 지급을 요구하는 신청서를 제출했지만, 2017년 7월과 2018년 3월 두 차례에 걸쳐 각하됐다(고성만, 2019; 松田, 2021)
- 13) 뿐만 아니라 동아시아 사회가 직면하고 있는 역사 인식을 둘러싼 대립과 갈등을 극복하는 데에도 유용한 아이디어로 원용될 수 있다.
- 14) '토벌대'와 '주민'을 대변하는 재향경우회와 4·3희생자유족회의 퍼포먼스가 '남남갈등'을 극복하고, 나아가 '남북갈등' 해소의 모범적 선례로 원용되지만, 국민국가 이데올로기의 유지와 강화라는 틀 속에서 갈등하지만 공존하는 관계 속에 재위치 되는 양측을 과연 '화해와 상생'의 당사자로 볼 수 있는가라는 의문이 제기된다(고성만, 2017: 117).
- 15) 何義麟(2003: 311)에 따르면, 1920년대부터 시작된 대만의 자치운동은 2·28로 인한 유혈사태를 지나 1970년대에 부활한 민주화운동과 80년대 후반 이후에 본격적인 민주화 시대로 계승됐다.
- 16) '수난자' 통계는 2·28기념회 홈페이지(<https://www.228.org.tw/pages.php?sn=14>)에서 공표된다.



## 제3장

# 「4·3특별법」 전부개정과 4·3의 완전한 해결: 과제와 전망\*

고경민  
국제평화재단

### I | 서론

‘제주4·3사건’ 73주년을 앞둔 2021년 2월 26일 배·보상과 특별재심 등의 내용이 포함된 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(이하 ‘4·3특별법’) 전부개정안이 국회를 통과했다. ‘제주4·3특별법 개정 도민 보고대회’에서 한 연사는 “이제야 새봄이 왔다”고 했다. 73주년 4·3 추념식의 주제도 전부개정안 공포 이후 첫 추념식의 의미를 담아 ‘돛박꽃이 활짝 피었수다’(돛박꽃이 활짝 피었습니다)로 정했다. 4·3 희생자·유족들의 아픔을 보듬고 삶과 명예를 회복시킬 수 있는 계기를 만들었을 뿐만 아니라 화해와 상생, 평화와 인권이라는 인류 보편의 가치가 만개할 수 있게 되었다.

제주4·3사건은 제주 사회뿐만 아니라 한국 사회의 이념적 균열, 정치적 배타, 사회적 대립과 갈등이 응축된 한국 현대사의 대표적인 역사문제이다. 그러나 2000년 4·3특별법 제정을 계기로 제주 사회가 이념적 분열, 학살과 희생의 트라우마를 넘어 화해와 상생, 포용과 통합으로 나아갈 수 있지를 평가하는 시

금석이 되었다고 평가된다(연세대 산학협력단, 2015: 33). 그러나 4·3은 여전히 미해결된 역사적·정치적·사회적 이슈로서, 4·3특별법 제정 이후로도 지역사회 내에서 꾸준히 4·3의 해결이 회자되어 왔다.

4·3특별법 전부개정안은 특별법 제정 이후 21년 만에 다시 이룬 성취이다. 4·3 특별법 전부개정안 통과 소식에 4·3 관련 단체와 언론들은 기다렸다는 듯이 제주 4·3 문제의 ‘완전한 해결’을 위한 ‘전기’ 또는 ‘단초’가 마련되었다고 보도했다. 4·3 문제의 ‘완전한 해결’이라는 표현이 언론을 통해 회자되기 시작한 시기는 대체로 2006년경이며(고경민, 2013: 243), 2008년은 4·3 60주기가 되는 해로 유족과 시민단체는 “평화와 상생의 4·3 완전한 해결 원년”으로 삼자는 주장을 제기했다(양정심, 2015: 75). 이후 총선이나 지방선거 때마다 등장했고, 6·13지방선거가 있었던 2018년에는 언론을 통해 가장 많이 노출되었다.

그러나 무엇이 ‘완전한 해결’을 뜻하는지에 대해서는 그동안 심도 있는 논의가 이루어지지 못한 것으로 보인다. 세계적으로도 과거사 문제가 완전하게 완결되는 사례는 거의 없다.<sup>1)</sup> 따라서 이 글은 4·3특별법 전부개정을 계기로, 그 간의 4·3문제 해결을 위한 과정과 내용에 천착하면서 ‘4·3의 완전한 해결’이 무엇을 뜻하는지, ‘완전한 해결’을 위한 과제는 무엇인지를 검토하고 향후를 전망하는 것을 목적으로 하고 있다.

제주에서 4·3은 특정 집단이나 계층의 전유 이슈가 아니다. 국가폭력에 의해 많은 제주도민이 피해를 입었고, 그 영향으로 정치적·사회적 대립과 갈등을 낳았기 때문에 제주사회 전체가 사실상의 이해관계자라고 할 수 있다. 따라서 ‘4·3의 완전한 해결’을 실현하기 위해서는 제주도민의 집합적 의지가 반영된 목표와 과제가 설정될 필요가 있다. 이런 측면에서 이 글은 제주 사회가 ‘완전한 해결’의 ‘뜻’과 ‘범위’에 대한 인식을 공유하고, 이를 토대로 ‘힘’을 모아 ‘4·3의 완전한 해결’이라는 궁극적 목표를 추구해야 할 필요가 있다는 기본적인 문제 의식에서 출발한다.

## II | 과거청산, 역사문제 해결, 그리고 사회적 구성: 이론적 검토

### 1. 과거청산

과거청산(historical rectification)은 과거에 잘못된 일이 발생했지만 여러 가지 사정으로 제대로 규명되거나 정리되지 못하고 일정 시점이 지난 후에 그것을 바로 잡는 과정이다. 그리고 그 과정에는 각종 인적·물적 피해의 진상을 규명하고 가해자를 처벌하고 피해자의 명예를 회복시키고 책임 주체가 사과하고 피해자에 대해 적절한 보상(또는 배상)을 실시하는 등 일련의 조치들이 포함된다(임대식, 2002: 101; 김동춘, 2005: 7).

과거청산의 기원은 고대로까지 거슬러 올라가지만(Elster, 1998: 9-13), 현대적 의미의 과거청산은 1980년대 민주화의 물결 이후 신생 민주주의 국가들이 구체제의 국가폭력 문제를 청산하는 과정에서 등장하기 시작했다(Huntington, 1991: 211; 지은주·董思齊, 2009: 226). 그리고 국제사회에서 과거청산에 대한 관심이 제기된 것은 1993년 7월 테오 반 보벤(Theo Van Boven)이 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에 특별보고서를 제출한 이후부터라고 할 수 있다. 이 보고서는 중대한 인권침해 사례에 대한 사실규명과 진실의 공개, 책임의 공개적 인정, 책임자 처벌, 현금 또는 그와 유사한 형태의 배상, 희생자 및 친척 또는 증인들의 보호, 기념과 애도의 표시, 희생자 지원기구의 설립, 재발방지 조치 등을 담고 있다(van Boven, 1993).<sup>2)</sup>

과거청산의 방식은 국가별로 또는 사안에 따라 다양하다. 예컨대, 제2차 대전 후 독일에서처럼 가해자 처벌이 우선시되었던 경우도 있고, 가해자·피해자 구분이 모호한 과거 스페인 내란의 경우는 책임에 대한 귀책이나 처벌 대신에 화해와 용서를 추구하는 경우도 있다(릭비, 2007: 2-5). 일반적으로 진상규명이 가장 일차적인 과거청산의 과제로 인식되지만, 국가별 정치상황이나 사안의

성격에 따라 과제의 우선순위는 달라질 수 있다(안병직, 2005: 17-24; 지은주·董思齊, 2009: 228 참조).

이처럼 과거청산 방식을 일반화하기 어려운 이유는 과거청산이 갖는 고유한 성격 때문이다. 과거청산의 고유한 성격은 첫째, ‘장기성’을 특징으로 한다. 역사적 문제가 발생한 이후 문제 해결이 가능한 정치적 기회구조로 변화될 때까지의 기간이 장기적일 뿐만 아니라 새로운 정치적 기회구조 하에서 일차적인 과거청산이 이루어졌다고 하더라도 그것은 다시 특정한 상황과 국면에 따라 또다시 정치적 이슈로 등장하게 되기 때문에 장기적인 이슈로 지속되는 경향을 보인다.

둘째, 유사한 맥락에서 ‘단절성’도 주요한 특징의 하나이다. 과거사에 대한 진상과 책임 규명이 피해자 집단이나 사회 일반의 요구 수준에 미치지 못하는 경우, 잠재적인 이슈로 잠복해 있으면서 시간이 흐르다가 다시 이슈화되는 경향을 보인다. 프랑스, 독일, 러시아, 칠레, 아르헨티나, 남아프리카공화국의 과거청산은 한 번에 완결되지 못하는 단절성을 주요 특징으로 한다(김창후, 2005: 44).

셋째, 과거청산은 ‘강제성’이 수반되는 특징을 보인다. 과거청산은 주로 과거의 국가 혹은 공권력 범죄에 대한 사실 여부를 가리는 일로서, 국가기관이나 공권력 담당자들의 불법 행위를 조사하고 중요한 자료에 접근할 수 있어야 하며, 가해자의 고해성사를 유도하고, 피해자의 고발을 격려할 수 있어야 한다(김동춘 2005, 9). 따라서 과거청산은 사실의 복원, 그것에 기초한 법적인 판정을 필요로 하기 때문에 정치적·법적 강제력이 수반된다(김동춘, 2005: 8-9).

마지막으로, 잘못된 과거사가 대량 학살을 포함하는 경우 ‘주기성’이라는 특징을 보인다. 과거청산은 다양한 방식으로 이루어지며 정치적인 뿐 아니라 문화적이다. 대량 학살의 과거사의 경우, 그에 대한 역사적 복원운동은 죽은 자들에 대한 제의(祭儀)와 각종 형태의 문화 행사 등과 밀접히 연관되면서 주기



성을 갖게 되는 것이다(정근식, 2001: 52).

과거청산의 성격에서 볼 때, 역사문제의 해결은 쉽지 않은 과제이다. 과거청산이 한 번에 완결될 수 없는 ‘단절성’이 역사문화적 제의와 운동의 ‘주기성’과 결합되면서 끊임없이 역사문제를 이슈화할 가능성이 크기 때문이다. 뿐만 아니라 정치적 상황의 변화에 따라 이슈화와 재이슈화를 반복하면서 장기적 이슈로 지속될 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 이러한 과거청산의 본질적 속성들은 역사문제의 해결, 특히 ‘완전한 해결’을 어렵게 하는 요소로 작용한다.

## 2. 역사문제의 해결과 사회적 구성

역사문제의 해결은 공식적인 정책결정과 법적 제도화에 의해서 이루어질 수 있다. 그러나 해결의 경로는 ‘위’로부터의 해결과 ‘아래’로부터의 해결로 상이하게 추진할 수 있다. 민주적 이행 이후 구체제에 대한 과거청산은 남미나 동구권 국가들의 경우처럼 민주적 이행과 함께 권력을 장악한 새로운 정치세력에 의해 위로부터 추진되었다. 반면, 민주적 이행 이후 어느 정도의 시간이 흐른 뒤에 이루어진 과거청산은 아래로부터의 요구와 압력에 의해 추진된다. 한국의 5·18이나 4·3처럼 과거사의 희생자들을 중심으로 아래로부터 조직화된 시민사회단체들의 요구와 압력에 의해 이루어졌다.

위로부터의 접근은 민주화라는 정치적 기회구조(political opportunity structure)의 변화에 따라 새로운 정치세력에 의해 전격적으로 역사문제 해결이 단행되는 반면,<sup>3)</sup> 아래로부터의 접근은 지방화와 같은 사회적 기회구조의 변화(홍유진, 2013)에 따라 사회구성원들의 인식 증진과 언론의 지지를 통해 단계적으로 역사문제 해결을 위한 동력을 갖게 된다.<sup>4)</sup> 그런데 어떤 경로에 의하든, 역사문제가 일차적으로 해결된 이후에도 여전히 미해결된 역사문제가 잔존할 수 있다. 특히 역사문제의 ‘완전한 해결’을 추구한다면 그 동력은 아래

로부터 나올 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 역사문제 해결에서 국가는 사과와 배보상 등을 책임지는 경우가 대부분이기 때문에 위로부터 ‘완전한 해결’의 동력이 자발적으로 나오기를 기대하기는 쉽지 않다.

또 한 가지 중요한 문제는 ‘완전한 해결’이 정치적 레토릭(rhetoric)의 차원을 넘어 실질성을 담보한 진정한 해결책이 되기 위해서는 그것의 정의와 함께, 그 범위나 수준에 대한 광범위한 사회적 합의가 이루어져야 한다는 점이다. ‘완전한 해결’을 위한 과제와 범위의 범위나 수준 등은 위로부터 정치에 의해 권위적으로 부과될 수 있는 것이 아니다. 역사문제의 완전한 해결을 위해서는 역사적 사건의 희생자와 후손, 그리고 지역사회의 민심 등이 광범위하게 반영되어야 하기 때문이다. 다시 말하면, ‘완전한 해결’을 위한 과제와 범위의 범위나 수준 등은 아래로부터, 즉 사회적으로 구성될 수 있어야 한다. 이런 관점을 반영하는 사회적 구성주의(social constructivism)는 ‘완전한 해결’을 어떻게 정의할 것인가에 대한 유용한 이론적 자원이 될 수 있다.

사회적 구성주의는 사람들 간의 관계에 의해 구성되는 사회를 설명하는 이론적 시각으로, 사회적 구성주의자들은 정책 형성이 사람들의 대화와 상호작용을 통해 만들어진 현실을 바탕으로 이루어진다고 인식한다(김선혁, 2004). 개인은 특정 사회에 소속되어 살아가면서 그 사회의 문화·관습·제도, 그리고 타인과의 사회적 상호작용에 의해 영향을 받으면서 사회적 현상에 대한 이해를 지속적으로 구성해 간다(Tashakkori & Teddlie, 2001).

사회적 상호작용의 기능을 강조하는 사회적 구성주의 시각에서의 정책은 국가주도적 또는 관료주의적으로 형성된 특정한 정책의 절대화나 독단화를 완화 또는 제지하고, 대신에 사회구성원들의 대화와 상호작용, 그리고 시간이 지나면서 변화되는 인식과 주장까지도 반영하여 정책화할 수 있다는 장점이 있다. 이런 측면에서 사회적 구성주의는 거버넌스의 관념과 맥을 같이한다.

다양한 거버넌스 논의 중에서도 구성주의적 시각과 연계된 주장을 하는 학

자가 박스(R. Box)이다. 그는 거버넌스를 민주적 시민참여에 초점을 맞춰 ‘시민 거버넌스’(citizen governance)라는 개념을 제시한다. 박스는 시민거버넌스 구현을 위한 ① 규모의 원칙, ② 민주주의 원칙, ③ 책무성의 원칙, ④ 합리성의 원칙 등 네 가지 원칙을 제시하는데(Box, 1998: 19-21), 김정오·심우민(2016)에 의하면, 사회적 구성주의 맥락에서 중요하게 지적될 수 있는 시민거버넌스의 원칙이 ‘합리성의 원칙’이다.

박스가 말하는 합리성의 원칙에 의하면, 정책결정 과정은 정책 엘리트나 분야별 정책 전문가들의 주도 하에 이루어지기보다는, 실제 정책과 관련된 많은 이해 당사자들과 사회구성원들 간의 대화와 상호작용을 통해 살아있는 생생한 자신들의 목소리로 토론하고 이견을 조율하는 과정이 되어야 한다. 이처럼 정책이 결정되는 절차 속에서 이루어지는 사회적 담론화의 과정을 강조하는 이유는 보편성과 객관성을 가지는 특정한 정책적 주장이 절대화 또는 독단화되는 것을 방지하고, 변화하는 정책환경 속에서 정책 당사자와 사회구성원 상호 간의 대화와 상호작용을 통해 정책이 형성되고 결정되는 것이 더 중요하고 필요하다고 보기 때문이다(김정오·심우민, 2016: 279). 이러한 시민거버넌스의 합리성의 원칙은 사회적 구성주의를 실천하는 양식과 유사하며, 이는 ‘4·3의 완전한 해결’의 사회적 합의 도출을 위한 사회적 담론화를 추진 방향을 제시하고 있다.

### III | 특별법 제·개정과 4·3 문제 해결의 과정

#### 1. 4·3특별법 제정과 과거청산의 정치

제주4·3사건은 1948년 제주시 관덕정에서 발생한 3·1절 발포사건이 도화선

이었다. 이후 국가권력과 이념이 충돌하는 현대사 과정에서 무고한 도민 수 만 명이 죽거나 다치고 그 아픔마저 수십 년 동안 숨겨야 했던 것이 제주4·3이다. 그리고 4·3 당시 제주도민들은 영문도 모른 채 국가 공권력에 의해 생명을 잃고 가족과 지역 공동체가 파괴되는 크나큰 아픔을 겪었다. 진상도 모른 채 피해자와 가해자라는 편 가르기 속에서 70년 넘는 세월동안 아픔을 안고 살아와야만 했다.

1987년 ‘민주적 개방’ 이후 제주4·3의 진상을 규명하려는 많은 노력들이 있었다. 민주화가 없었다면, 4·3은 논의의 대상이 되기도 쉽지 않았을 것이다. 이 점에서 민주화는 4·3 진상규명을 위한 정치적 기회구조가 되었다. 그러나 제주라는 변방에서 발생한 오래 전 사건은, 한국전쟁 다음으로 가장 큰 인명이 손실된 한국 현대사 최대의 비극적 사건이었음에도 불구하고 중앙 정치권과 정부로부터 그에 상응한 관심을 이끌어 내기는 쉽지 않았다. 4·3이 국회와 정부의 관심 이슈가 되어 4·3특별법 제정을 통해 진상규명과 명예회복 등의 과거청산 절차에 돌입할 수 있었던 데는 지방자치 도입에 따른 지방정치의 역동성이라는 사회적 기회구조가 형성되었기 때문이다.

사회적 기회구조의 형성은 민주화 이후 4·3문제 해결을 위한 4·3 유족회와 관련 시민사회단체 및 뜻있는 지역주민들의 적극적인 진상규명운동에서 시작되었다. 그리고 이 운동이 제주도의회의 ‘4·3특위’ 구성을 촉진했고, 이후 4·3 유족회 및 관련 시민사회단체들의 연계와 협력이 운동의 추동력이 되었다. 이 점에서 4·3 과거청산은 개방적인 정치적 기회구조 하에서 지방정치의 역동성과 지역사회 내의 진상규명운동 세력들의 적극적인 사회적·정치적 자원동원에 기반한 활동의 산물이다.

본질적으로 과거청산은 정치적 문제이다. 과거청산은 현실 정치적 헤게모니의 지원 없이는 가능하지 않은 일이며, 청산 대상의 내용과 범위 역시 현실 정치의 권력관계를 반영하여 결정되곤 한다. 이런 맥락에서 4·3 진상규명 문제도

정치로부터 절연될 수 없었다. 따라서 4·3특별법 제정 전후의 정치적 힘의 관계로부터 지대한 영향을 받았다. 과거 김대중·노무현 정부 10년의 집권과 이후 보수와 진보의 정권교체는 4·3 문제와 관련한 새로운 정치적 기회구조로 작용했다.

4·3 문제 해결의 명시적 성과는 4·3특별법 제정이다. 이 법은 “제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지 함”을 목적으로 2000년 1월 12일 대통령이 공포함으로써 제정되었다. 이 법에 근거하여 조사·작성된 『제주4·3사건 진상조사 보고서』도 4·3 진상규명운동의 중요한 성과 중의 하나이다. 이 보고서에는 해방과 한국전쟁을 전후하여 발생한 민간인 집단학살에 국가가 개입되었음을 인정한 최초의 공식적인 정부 입장이 담겨 있다.

4·3 진상규명운동은 특별법 제정과 진상조사를 이끌어냄으로써 이처럼 가시적인 성과를 도출했다는 점에서 높게 평가될 수 있을 것이다. 그러나 특별법 제정 이후에도 미진하고 부족한 역사문제 해결과제들이 다양하게 제시되었다. 예를 들면, 특별법의 한계로 후유 장애인 지원이나 희생자 선정 등의 보상 문제, 자료수집의 한계로 인한 진상규명 미흡, 4·3평화공원 조성을 위한 예산 지원 문제, 4·3 기념일 제정, 책임자 처벌 및 책임자 규명의 미완, 희생자의 차별, 4·3의 명명(命名) 유보 등이 문제점으로 지적된 바 있다(김영훈, 2003; 박찬식, 2004). 이처럼 4·3특별법 제정과 그에 근거한 여러 사업과 조치들 만으로는 4·3 문제 해결은 여전히 미흡한 것으로 평가되었다.

사실, 과거청산 프로세스가 만족스럽게 진행되는 예를 찾기는 쉽지 않다. 1949년 반민특위 활동의 실패 이후 아직까지도 한국에서 제대로 진상규명과 책임자 처벌 등 역사문제를 완전하게 해결해 본 적은 없었다. 5·18 역시 법률적·제도적 수단을 통해 과거의 반인륜적 범죄나 학살범죄를 청산하려는 모범적인 시도로서 평가를 받고 있지만(이내영·박은홍, 2004), 피해 당사자나 일반

국민의 시각에서 보면 미흡한 점이 남아 있다고 평가된다(김동춘, 2005: 18).

과거청산을 위한 역사문제의 해결이 만족스럽게 이루어지지 못하는 데는 정치적 측면이 깊이 관련되기 때문인데, 4·3 문제 역시 ‘과거청산의 정치’라는 측면에서 다음과 같은 몇 가지로 구분해서 그 한계를 살펴볼 수 있다.

첫째, 역사 해석의 문제와 정치의 연관성이다. “역사 해석은 권력관계의 반영”이라는 지적을 유념할 때, 4·3 역시 “학문과 역사해석, 사관의 문제이기 이전에 현실 정치와 법규의 저촉을 받는 현실권력의 문제”라고 할 수 있다(박명림, 1999). 주지하듯이, 역사적으로 4·19 직후를 제외하면 민주화 이전까지 권위주의의 시대에 4·3은 친북·공산세력의 폭동으로 해석되었고, 이것이 과거 정부의 공식 입장이었다. 이와 다른 어떤 해석이나 입장도 용인될 수 없었다. 그러나 민주화와 함께 ‘공식적 역사’와 상이한 해석의 가능성이 열리면서 ‘항쟁’이, 그리고 특별법 제정을 목표로 한 유족·시민사회운동 단체·도민의 공통 이해에 기반하여 ‘양민학살’로 변화되었고, 4·3특별법 제정 이후 4·3을 ‘상생과 화해’로 접근하고 있다(고성만, 2005). 이러한 제주 4·3 담론의 변화는 현실 정치적 권력관계의 변화와 그 맥을 같이 해 왔다고 볼 수 있다.

둘째, 역사문제와 관련된 핵심 이슈의 정치적 연관성이다. 5·18 과거청산은 1980년 신군부 정권의 광주 지역에서의 민간인 학살 문제로서 민주주의 문제와 연관된 이슈였다. 반면, 4·3은 정부수립과 분단이 이루어지던 시기, 즉 대한민국의 국가형성 과정에서 발생한 이슈이기 때문에 정권 차원을 넘어 국가의 정통성과 관련된 이슈이다. 이와 같은 이슈의 정치적 성격이 과거청산의 추진을 제약하는 요인으로 작용했다(박명림, 1999; 김영훈, 2003; 강창일, 2003).

셋째, 과거청산은 정치과정의 산물이다. 과거청산은 국회의 의결을 통한 특별법 제정으로 결정되며, 정부 차원의 진상조사와 명예회복, 보상, 기념사업 등의 과정을 거쳐서 이루어진다. 특별법 제정 과정은 보수와 진보 정치세력 또는 여·야 정당의 이해관계를 둘러싼 갈등을 촉발할 수 있기 때문에 과거청산 결

정 과정 자체가 정치적 산물이다. 그리고 과거청산이 이루어지는 과정 역시 정부의 주도 하에 이루어지지만, 해당 사건에 대해 상이한 입장을 가진 세력들의 영향력이 경합을 벌인다. 따라서 과거청산의 범위와 내용은 정치과정을 통해 상이한 입장과 이해를 가진 정치세력 간의 힘의 관계가 일정 부분 반영된 정치적 타협의 산물이다.

넷째, 과거청산은 정치적 기회구조와 긴밀한 관계에 놓여 있다. 5·18은 민주화 이전부터 ‘5월 운동’의 시작되었고, 민주화가 ‘5월 운동’의 연장으로 평가될 만큼 한국의 민주화 과정에서 5·18의 상징성은 컸다. 반면, 4·3의 경우는 민주화의 열기가 다소 가라앉은 1990년대 초의 지방자치제의 도입 이후 제주 지역 내부의 요구와 압력에 의해 추동되었기 때문에 전국적인 정치적 핫 이슈가 되지는 못했던 것으로 보인다.

마지막으로, 자원동원이 과거청산의 핵심적인 정치적 추동력이 된다. 5·18의 경우 1995년에 특별법이, 그리고 1997년에 피해보상에 관한 법률이 통과되었고, 거창양민학살사건의 경우도 1997년 1월 특별법이 제정된 바 있다. 그러나 4·3은 1993년 문민정부 들어 제주도의회가 ‘4·3특위’를 구성하고 1994년 여야 국회의원 75명이 ‘4·3특위’ 구성안을 발의했지만, 그 결과는 2000년 국민의 정부가 출범해서야 특별법이 제정되었다(문정인, 2001: 56). 민주주의 체제에서 과거청산 문제를 “현실 정치적 헤게모니 관계의 연장”으로 볼 때, 제주는 4·3 문제를 국가적 차원에서 “사회적 환기와 관심의 대상으로 밀어 올릴 주체의 형성이 부족”(박명립, 1999)했다. 따라서 다른 과거사 문제들과의 특별법 제정 시기상의 차이는 제주지역의 정치적 역량의 한계와 관련된 문제로 보인다.

이상과 같이 정치적 차원에서 과거청산의 문제를 보면, 4·3 문제는 근원적으로 희생자·유족, 그리고 도민의 요구를 완전히 충족할 수 없는 문제일지도 모른다. 그리고 4·3 이슈의 국가적 정통성과 관련된 민감성이나 역사해석과 과거청산 과정의 정치성, 그리고 제주가 가진 정치적 자원의 한계까지 고려하면, 과거

청산은 출발부터 기본적인 한계를 가지고 있었던 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 정치적 한계에도 불구하고, 4·3특별법 전부개정은 특별법 제정 21년 만에 전부개정안을 이끌어 내며 완전한 해결을 향해 다가서고 있다.

## 2. 4·3특별법 전부개정과 완전한 해결의 전기

4·3특별법 전부개정안은 2021년 2월 26일 제21대 국회 본회의에서 재석 의원 229명 중에서 찬성 199표, 반대 5표, 기권 25표로 통과되었다. 4·3특별법 전부개정안이 처음 발의된 것은 제20대 국회인 지난 2017년 12월이었지만, 제대로 된 논의조차 이루어지지 못하면서 2년 5개월 넘게 표류하다가 자동 폐기되고 말았다. 그러나 2020년 4·15 총선에서 제주지역 최대의 이슈로 ‘4·3의 완전한 해결’이 공약으로 제시되었고, 제21대 국회 개원 이후 오영훈 의원은 2020년 7월 27일 다시 전부개정안을 대표 발의(136명 공동발의)했다.

개정안 발의에 앞서 6월 15일 도·도의회·교육청·4·3유족회·4·3평화재단 등 제주도내 124개 기관·단체들이 참여한 ‘제주4·3특별법 개정 쟁취를 위한 공동행동’이 출범했고, 이와 때를 같이 하여 제주지역 국회의원 3인(오영훈·위성곤·송재호 의원)이 공동으로 4·3특별법 개정을 위한 토론회를 국회(6. 29)와 제주도의회(7. 8)에서 각각 개최했다. 또 8월 10일에는 국민의힘 이명수 의원도 4·3특별법 개정안을 대표발의했다.

주지하듯이, 4·3특별법은 2000년 1월 12일 제정되었고 2000년 5월 10일에는 4·3특별법시행령이 제정되었다. 전부개정안 통과 이전까지 특별법은 총 다섯 차례의 개정이 이루어졌고, 시행령에 근거해 그동안 여섯 차례에 걸쳐 4·3희생자 및 유족 신고 접수가 진행되었다. 2020년 말까지 희생자 14,533명, 유족 80,452명 등 총 94,985명이 희생자·유족으로 심의·결정되었다. 이처럼 특별법에 따라 진상조사 및 관련 보고서 작성 등 4·3사건의 진상규명에 소기



의 성과를 거두었지만, 희생자·유족의 고통을 충분히 치유하는 데 한계가 있다고 평가되었다. 이를 극복하기 위해 4·3 희생자에 대한 특별재심, 명예회복 조치, 위자료 등 특별한 지원 방안과 기준 마련 등을 위해 특별법 전부개정을 추진했던 것이다.

4·3특별법 전부개정안은 여·야 국회의원이 각각 개정안을 발의하면서 여·야 합의에 의한 통과를 약속했다. 2021년 1월 11일 원희룡 도지사와 오영훈 의원이 초당적 협력에 합의했으며, 여·야할 것 없이 정책토론회·간담회 등을 통해 전부개정안 통과를 위해 공동으로 노력했다. 전국도의회의장단협의회 차원의 4·3특별법 개정 촉구 건의문 채택(2020. 9. 12.), 전국시도교육감협의회 차원의 4·3특별법 개정 촉구 공동입장문 발표(2020. 11. 4.), 그리고 전국시도지사협의회 차원의 4·3특별법 개정 촉구 공동 건의(2021. 2. 8.) 등 도의회와 도교육청의 4·3특별법 개정을 촉구하는 전국적인 연대 노력을 진행했다. 그 결과 1999년 4·3특별법 제정 때처럼 국회 본회의에서 여·야 합의로 의결되었다.

이번 전부개정안을 통해 개정된 주요 내용은 <표 1>처럼, 수형인 명예회복, 배·보상, 추가 진상조사, 가족관계등록부 정정, 실종신고 청구의 특례, 인지청구의 특례, 제주4·3트라우마 치유사업, 4·3 기념사업 확대, 종전의 결정에 관한 경과조치, 위원회의 임기 규정 등이다.

**<표 1> 4·3특별법 전부개정안 주요 내용**

구분	주요 내용
수형인 명예회복	- 4·3군법회의 수형인들은 그 시효와 관계없이 재심 청구 가능 - 4·3위원회가 법무부장관에게 직권재심 청구 권고 가능 - 일반재판 해당자에게도 시효와 관계없이 특별재심 가능
배·보상	- 국가는 희생자로 결정된 사람에 대해 위자료 등의 특별한 지원 강구 및 필요한 기준 마련(연구용역 시행, 지원방안 조속히 마련)

추가 진상조사	- 4·3위원회의 심의·의결사항 중 '추가 진상조사 사항' 추가 - 국회(여야 2명씩)가 추천하는 중앙위원 4명을 증원, 이들이 포함된 '진상조사분과위원회'에서 추가 진상조사 내용 심의 - 추가 진상조사 최종 의결은 분과위원회와 본 위원회가 담당
가족관계등록부 정정	- (당초) 호적부가 소실되어 있을 경우 정정 가능 - (개정) 4·3사건 피해로 인한 정정 가능
실종신고 청구의 특례	- 현행 민법상 시효와 관계없이 위원회가 행방불명으로 결정한 희생자에 대해 법원에 실종선고를 청구하고, 법원의 실종선고가 확정되면 가족관계등록부 정정 가능
인지청구의 특례	- 4·3으로 생부나 생모가 사망하여 본인이 가족관계등록부에 등재되지 않고 '혼인 외의 출생자'에 해당되는 사람은 법 시행일 이후 2년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소 제기 가능
제주4·3트라우마 치유사업	- 국가 또는 지방자치단체는 희생자·유족에게 4·3으로 인한 심리적 증상과 정신질환 등에 의학적 검사, 상담·치료 제공을 위해 트라우마 치유사업 가능
4·3 기념사업 확대	- 국가와 지방자치단체는 4·3 추념행사, 유적 보전 관리, 연구와 교육, 기념사업의 시행 등에 필요한 비용 예산 범위에서 지원
종전 결정에 관한 경과조치	- 기존 희생자와 유족으로 결정된 자는 개정 법률에서도 결정된 자로 간주
위원회의 임기 규정 등	- 위원회 위원 임기는 '2년으로 하되 1차에 한하여 연임 가능'

출처: 제주특별자치도(2021).

4·3특별법 전부개정은 “그동안 명예회복의 족쇄가 되었던 4·3 수형인 문제를 깔끔하게 처리할 수 있는 길이 열린 점, 정부 예산당국이 계속 난색을 표명해왔던 희생자 및 유족에 대한 배·보상의 단초가 마련된 점, 정부 차원의 추가 진상조사를 재개할 수 있게 된 점”(4·3과 평화 편집실, 2021a: 24) 등에서 높이 평가할 수 있다. 개정안 통과로 70여 년 전 현대사의 비극으로 인해 숨겨져나 옥살이했던 희생자와 그 유족들이 한을 풀고 보상받을 기회가 열리게 된 것이다.

4·3특별법 전부개정안 통과에 대해 ‘제주4·3특별법 개정 쟁취를 위한 공동 행동’은 “이번 4·3특별법 개정안 통과는 모두가 노력한 결과물”이라며 “4·3유족을 비롯해 4·3 관련단체, 전국의 과거사 운동단체, 시민사회단체, 제주특별자치도, 제주도의회, 제주도교육청 등 민·관이 함께 힘과 지혜를 모은 결과”라고 강조했다. 4·3단체에서도 전부개정안 통과 사례는 “정의로운 과거사 청산의 소중한 사례로 남을 것”이라며 “화해와 상생의 이념을 담은 4·3특별법의 정신을 구현한 사례”라고 평가했다.

언론들은 특별법 전부개정안 통과 소식과 때를 맞춰 4·3 문제의 ‘완전한 해결’을 타진했다. 예를 들면, 제주 지역언론들은 “완전 해결 발원”(뉴제주일보), “이제 ‘완전한 해결’ 시작이다”(헤드라인제주), “완전한 해결 단초 마련”(제주신문) 등을 보도했고, 중앙언론들도 “완전한 해결, 한 걸음 앞으로”(연합뉴스), “완전한 해결로 가자”(매일경제), “73년 아픔 ‘완전 해결’ 눈앞”(한겨레), “완전한 해결에 더 가까워졌다”(한경), “완전한 해결로 이어지길”(한국일보) 등을 보도했다.

제주특별자치도는 전부개정안 시행(2021. 6. 24) 직후 ‘제주4·3 완전 해결을 위한 여건 조성’을 실천하기 위한 4대 핵심과제를 설정했다. ▲전부개정 4·3특별법의 철저한 후속조치 이행 ▲희생자·유족 제7차 추가신고 ▲희생자 및 유족 복지 지원 및 지원대상자 확대 ▲수형인 명예회복을 위한 재심재판 지원 수형인 기록 윈스톱 발급 등을 추진하고 있다.<sup>5)</sup>

이로써 분명해진 것은 4·3특별법 전부개정안 통과로 4·3 역사문제 해결의 과제는 ‘완전한 해결’이다. 어떻게 완전하게 4·3문제를 해결해 나갈 것인가?

### 3. 선거공약을 통해 본 ‘4·3의 완전한 해결’ 이슈

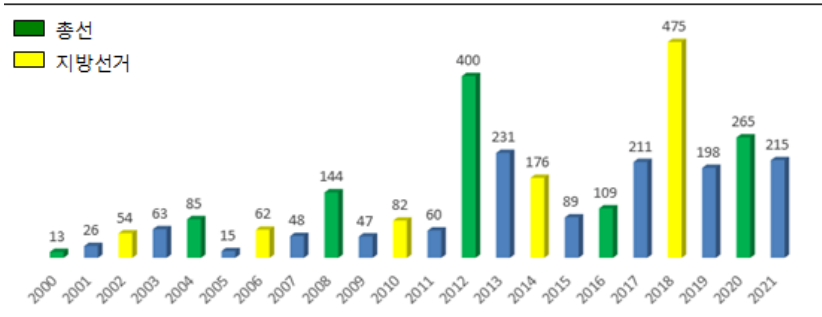
‘4·3의 완전한 해결’은 4·3 위령제 때마다 제기되어 온 4·3의 단골 이슈 중의

하나이다. 도지사·도의회의장·제주4·3평화재단 이사장 등 사회 지도층은 4·3과 관련된 제의나 의례가 있을 때마다 4·3문제 해결의 필요성과 당위성을 강조해왔다. 민간 부문에서는 4·3도민연대가 1998년 이후 매년 4·3사업의 성공적 추진과 ‘4·3의 완전한 해결’ 의지를 다지는 4·3해원방사탑제를 해마다 열어 왔고, 2021년에도 4·3 정신의 계승과 완전한 해결을 기원하는 방사탑제를 개최했다(고경민, 2013: 244).

‘4·3의 완전한 해결’은 선거때마다 등장하는 제주 지역사회의 핵심 어젠다였다. 한국언론진흥재단의 KINDS(Korean Integrated News Database System) 검색<sup>6)</sup> 결과를 분석한 선행연구에 의하면, 제주지역 언론들이 ‘4·3의 완전한 해결’에 관한 기사는 2006년부터 등장하기 시작했다(고경민, 2013: 243), 주로 선거가 있었던 2008년과 2012년 18대·19대 총선이 있던 해에 많이 다루어졌다. 이러한 결과는 ‘4·3의 완전한 해결’ 이슈가 제주지역에서 치러진 선거에서 핵심 이슈였음을 방증한다.

이러한 선행연구에 착안하여, 뉴스 빅데이터 분석 서비스를 제공하는 사이트로 개편된 빅카인즈(BIGKinds)에서 4·3특별법 제정(2000. 1. 12) 이후부터 2021년 9월 7일까지 ‘제주’, ‘4·3’, ‘완전’, ‘해결’을 키워드로 검색한 결과 총 2,593건이 추출되었다.<sup>7)</sup> <그림 1>은 빅카인즈의 검색 결과를 보여주는데, 비교적 분명한 것은 ‘4·3의 완전한 해결’이 선거의 해에 두드러지게 많이 제기되어 왔다는 점이다. 2012년 이전까지는 크게 두드러지지 않았지만 2012년 19대 총선과 2018년 제7회 전국동시지방선거 두 차례 시기에는 전년도에 비해 급격한 증가세를 보이고 있다.

<그림 1> '4·3의 완전한 해결'에 대한 빅카인즈 검색 결과



출처: BIGKinds(검색일: 2021. 9. 7.)

19대 총선에서는 4·3 관련 공약이 판박이 공약, 엇비슷 공약의 주요 사례로 지적되기도 했다(제주경실련, 2012). 그러나 이는 선거정치 측면에서 보면 정책선거나 이슈투표를 제약하는 문제점이라고 할 수도 있지만, 다른 한편으로 보면 제주지역 선거에서 '4·3의 완전한 해결'은 그 어떤 정당이나 후보자도 피해 갈 수 없는 숙명적인 정치적 이슈였음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 제주지역 선거에서 4·3과 그 문제의 해결이 후보자들의 '공약'을 통해 어떻게 다루어졌는지를 살펴보는 것은 중요하다. 선거는 대중적 관심사와 맞닿아 있기 때문이다.

4·3은 국가폭력과 관련된 문제로서 4·3특별법에 근거하여 '4·3의 완전한 해결'을 목표로 다양한 정책과 사업들을 추진해 나갈 수 있다. 따라서 4·3 이슈의 성격으로 볼 때 지방선거보다는 국회의원선거에서 관련 문제가 더 적극적으로 공약화되고 더 많이 다루어져 왔다.<sup>8)</sup> 제주 지역사회에서 '4·3의 완전한 해결'이 회자되고, 그 과정에서 이 문제에 가장 민감하게 반응한 주체를 정치인이라고 본다면, 국회의원 선거에 출마했던 후보자들의 공약을 통해 '4·3의 완전한 해결'의 일면을 파악할 수 있을 것이다.

<표 2> 제주지역 국회의원선거(19대~21대) 입후보자 4·3 관련 공약사항

구분	4·3 관련 공약 내용	
19대 총선 (2012)	4·3특별법 개정을 통한 4·3 희생자 명예회복	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3사건 희생자 기존 사망과 행방불명, 후유장애 외 수형자 추가</li> <li>- 4·3사건 희생자 및 유족 진료비 혜택</li> <li>- 4·3평화재단 조성 통한 명예회복 사업 추진</li> <li>- 4·3평화공원 3단계 조성사업 예산 확보</li> </ul>
	4·3의료재단 설립 및 추가 진상조사 등을 통한 4·3의 완전한 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3의료재단 설립을 통한 유족 의료/진료 지원</li> <li>- 4·3추모일 제정으로 국민공감대 확산 및 역사적 진실 재정립</li> <li>- 4·3특별법 시행령 개정을 통한 추가 진상조사</li> </ul>
	제주4·3의 완전한 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피해 배상, 추가 진상조사, 희생자/유족 범위 확대</li> <li>- 제주4·3사건피해배상특별법으로 개정 및 국가추념일 지정</li> </ul>
	4·3의 진상규명과 명예회복	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3의 국가추념일 지정</li> <li>- 희생자/유족 추가신고 및 선정 등 4·3위원회의 역할 지속</li> <li>- 희생자/유족의 생활지원 강화</li> </ul>
	4·3문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진상규명의 지속과 명칭을 제대로 정립</li> <li>- 국가배상과 더불어 국가기념일 지정 입법화</li> <li>- 4·3특별법 전면 재개정</li> </ul>
	4·3문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3유가족을 위한 실질적 국가혜택 부여(특별법 개정)</li> <li>- 4·3국가추념일 지정</li> </ul>
	4·3 진상규명 멈출 수 없습니다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가 진상규명, 희생자 배상조항 반영</li> <li>- 2013년 제주4·3특별법 개정안 제출</li> </ul>
	제주4·3 국가추념일 제정 및 보상추진	
20대 총선 (2016)	4·3특별법 개정 등 '4+3' 정책 7대 현안 적극 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3희생자 유족 개별보상을 위한 4·3특별법 개정 추진</li> <li>- 4·3상생협의체를 구성으로 4·3재심사 논란 종식</li> <li>- 4·3역사 바로 알리기 위한 4·3유적지 보존 복원사업 지속추진</li> </ul>
	제주4·3의 해결을 위한 중단없는 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법 개정(희생자 신고 상설화, 국가보상에 준한 개인별 피해보 상 근거 마련, 수형인 명예회복을 위한 재심청구 규정 마련)</li> <li>- 제주4·3을 흔드는 재심사 강력 저지</li> <li>- 제주4·3평화공원 4단계 사업 추진</li> </ul>
	평화와 인권이 살아 숨쉬는 제주공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3에 대한 이념적 시비 중단 → 4·3 희생자 재심사 즉각 중단</li> <li>- 4·3희생자 추가진상조사 실시 및 진상조사보고서 발간</li> <li>- 희생자 신고 상설화 및 수형인 명예회복 위한 재심청구 규정 마련</li> <li>- 대통령의 정기적인 4·3추념식 참석</li> </ul>
	4·3특별법 개정을 통한 4·3문제 완전한 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 희생자에 초점을 맞춘 보상</li> <li>- 유족회 지원근거 마련</li> <li>- 희생자 신고 상설화</li> </ul>
	제주4·3의 완전한 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도내4·3유적지 전 지역 추모비 건립 통한 4·3의 의미 및 화해와 상생의 가치 홍보</li> <li>- 제주4·3 유적 특별지원법 제정을 통한 기금과 확대 지원책 마련</li> <li>- 4·3의 완전한 해결로 진정한 도민화합 완성</li> </ul>

	4·3을 지키겠습니다	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 배·보상 방식의 유족지원 현실화</li> <li>- 추가 진상조사 근거마련</li> <li>- 제주형 4·3트라우마센터 설치</li> <li>- 4·3평화공원 후속사업 추진</li> <li>- 정방폭포 등 4·3유적지 보존 및 정비</li> </ul>
	4·3에 대한 이념 시비 종결, 4·3 평화사업 활성화	
	4·3 완전해결 보상	
21대 총선 (2020)	'4·3특별법' 개정, 제주4·3의 완전한 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유족 동의, 중앙부처 수용하는 배·보상 방안 마련</li> <li>- 치유와 복지 기능을 결합한 유족복지시설 설립</li> <li>- 제주4·3평화인권 전문대학원 설립</li> </ul>
	추가 진상조사와 배·보상 가능하도록 제주4·3 특별법 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회계류중인 4·3특별법 법안 비교·검토하여 최적대안 마련</li> <li>- 제주4·3위원회를 대통령 직속의 독립기구로 격상</li> <li>- 제주4·3 추가진상 사실조사보고서 발간</li> <li>- 4·3희생자에 대한 배·보상 추진</li> </ul>
	제주 4·3 완전한 해결을 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3평화재단 출연금 10억원 증액</li> <li>- 70주년 문화예술사업 지원 9억원 정부 예산 반영</li> <li>- 4·3희생자 유전자 감식 및 유해발굴 15억6,000만원 정부 예산 반영</li> <li>- 4·3희생자 및 유족 추가신고 6억 8,000만원 정부 예산 반영</li> <li>- 4·3평화재단 출연금 30억원 정부 예산 반영</li> </ul>
	제주4·3 진상규명 및 완전한 명예회복	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주4·3 특별법 개정(배·보상, 군사재판 무효화)</li> <li>- 제주4·3 희생자와 유족 신고 상설화</li> <li>- 국가 트라우마센터 건립</li> </ul>
	4·3 특별법 개정안의 조속 통과	
	제주 4·3사건의 진실 규명과 희생된 양민들에 대한 배·보상 추진	
	여·야 합의에 의한 특별법 개정	
	4·3항쟁 진상규명을 통한 4·3항쟁 '정명'	
	4·3 완전해결 보상(1인당 3억)	

출처: 중앙선거관리위원회 선거정보도서관의 '후보자 선전물' DB 참조.  
<http://elecinfo.nec.go.kr/neweps/3/1/paper.do> (검색일: 2021. 10. 17)

<표 2>는 제주지역에서 치러진 19대~21대 국회의원선거 입후보자의 공약 중에서 4·3 관련 공약사항만을 추출하여 정리한 것이다. 여기서 나타나는 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 국회의원 선거에서 4·3 이슈는 정파와 소속 가릴 것 없이 거

의 모든 후보들이 공통적으로 제시하는 공약이다. 2012년 19대 총선에서는 3개 선거구에 총 10명의 후보자가 등록하여 모두 8명의 후보자가 4·3 관련 공약을 제시했고, 2016년 20대 총선에서는 9명의 등록 후보자 중에 8명이, 그리고 2020년 21대 총선에서는 15명의 등록 후보자 중에서 9명의 후보자가 4·3 관련 공약을 제시했다. 세 차례의 선거가 치러지는 동안 총 34명의 등록 입후보자 중에서 27명(73.5%)이 4·3 관련 공약을 제시했다.

둘째, 선거 공약을 통해 제기된 몇몇 이슈나 과제들 중에는 끈질긴 설득과 요구를 통해 성취된 경우도 있다. 예를 들면, 2014년 3월 18일 국무회의에서는 4·3특별법 취지에 따라 국민 대통합을 도모하기 위해 「각종 기념일 등에 관한 규정」을 개정하여 매년 4월 3일을 ‘4·3희생자 추념일’로 지정했다(안전행정부 제주4·3사건처리과 2014). 19대 총선에서 4·3 관련 공약을 제시한 8명의 후보자 중에서 6명의 후보자가 국가추념일 지정을 공약으로 제시했다는 점에서 이는 제주사회의 염원이었음을 뜻한다고 볼 수 있다. 제주4·3중앙위원회의 대정부 7대 건의 중의 하나로 제시한 과제였던 ‘국가추념일 지정’은 4·3에 대한 국가 차원의 책임을 다하겠다는 뜻으로 받아들여진다(헤드라인제주 2014).

셋째, 4·3의 해결 또는 완전한 해결은 4·3특별법 개정을 통해서 이루어질 수 있다는 인식이 지배적이었다. 19대~21대 총선의 후보자 공약들은 4·3 문제 해결과 관련하여 제시한 많은 된 과제들이 특별법 개정을 전제로 하고 있다. 수형인 명예회복, 추가적인 진상조사 및 규명, 희생자 신고, 희생자·유족에 대한 배·보상 및 유족 복지 지원 등의 과제들이 실현되기 위해서는 4·3특별법 개정이 전제되어야 한다고 보았기 때문이다. 4·3 관련 공약을 제시한 27명의 후보자 중에서 15명(55.6%)이 명시적으로 ‘특별법’ 등의 개정을 제시했다.

마지막으로, ‘4·3의 완전한 해결’은 19대 총선에서부터 21대 총선에 이르기까지 꾸준히 지속되어 온 4·3 과제이다. 각 후보자들이 완전한 해결을 이루기 위한 구체적인 과제로 피해 배상, 추가 진상조사, 희생자·유족 범위 확대, 유족



복지 확대 등을 제시했다는 점에서 후보자별 인식의 차이는 크지 않은 것으로 보인다. 따라서 완전한 해결이 무엇을 뜻하는지 모호할 뿐만 아니라 그 목표와 실천과제에 대한 사회적 합의가 이루어진 것은 아니지만, 4·3 문제가 해결되어야 하는 당위성과 필요성은 분명한 것으로 이해할 수 있다.

선거 공약 등을 통해 제기되어 온 내용들에서 살펴볼 수 있듯이, 그동안 제주 사회에서 4·3의 완전한 해결을 위한 주요 과제들이 이번 4·3특별법 전부개정을 통해 상당 부분 이루어질 수 있게 되었다. 4·3 관련 단체들이나 지역 언론들이 지적했던 것처럼, 4·3특별법 전부개정은 4·3의 완전한 해결을 위한 ‘전기’이며 ‘단초’가 되기에 충분하다고 할 수 있다. 그렇다면 그간에 제기되어 온 4·3의 완전한 해결이 무엇을 뜻하는지에 대한 분석을 통해, 앞으로 무엇을 어떻게 해야 4·3의 완전한 해결이 가능한 것인지에 대한 논의가 더욱 치열하게 이루어져야 할 것으로 보인다.

## V | 4·3의 완전한 해결을 위한 과제

### 1. ‘완전한 해결’의 의미와 목표 설정 필요성

4·3 문제 해결과 관련하여 19대~21대 총선 입후보자들이 제시했던 공약들을 살펴볼 필요가 있다. <표 3>에서 보듯이, 세 차례의 총선 동안 공통적으로 제시되었던 공약으로는 ▲4·3특별법 개정 ▲희생자 명예회복(수형인) ▲국가 배·보상 ▲추가 진상조사 및 진상규명 ▲ 희생자·유족 추가신고 및 신고 상설화 ▲ 4·3평화재단·공원 등 기념사업 지속 및 확대이다.<sup>9)</sup> 여기서 제시된 공통 공약사항들뿐만 아니라 개별 공약사항들에서 볼 때, 4·3 문제의 해결을 위해서는 법적인 토대가 마련되어야 한다는 점에서 4·3특별법 개정은 핵심적인 이

슈였다. 4·3특별법 전부개정안은 4·3 문제의 해결을 위한 법적 토대를 확고히 했으며, 19대~21대 총선 기간 동안 제기되어 왔던 4·3 관련 공통 및 개별 공약사항들 대부분을 추진 가능하도록 만들었다.

<표 3> 19대~21대 총선 제주지역 입후보자 4·3 해결 관련 공약사항

구분	19대 총선(2012)	20대 총선(2016)	21대 총선(2020)
공통 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「4·3특별법」 개정</li> <li>- 희생자 명예회복(수형인)</li> <li>- 국가 배·보상</li> <li>- 추가 진상조사 및 진상규명</li> <li>- 희생자/유족 추가신고 및 신고 상설화</li> <li>- 4·3평화재단/공원 등 기념사업 지속 및 확대</li> </ul>		
개별 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 희생자/유족 의료 지원</li> <li>- 희생자/유족 범위 확대(수형인 추가 등)</li> <li>- 희생자/유족의 생활지원 강화</li> <li>- 4·3의 국가추념일 지정</li> <li>- 4·3 정명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4·3유적지 보존/복원/정비</li> <li>- 대통령의 정기적 4·3추념식 참석</li> <li>- 4·3유족회 지원</li> <li>- 희생자 재심사 중단, 저지 (4·3상생협의체 구성)</li> <li>- 4·3트라우마센터 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유족복지시설 설립</li> <li>- 4·3위 원회의 대통령 직속 독립기구 격상</li> <li>- 4·3 관련 문화예술사업 지원</li> <li>- 희생자 유전자 감식, 유해발굴</li> <li>- 군사재판 무효화</li> <li>- 4·3 '정명'</li> <li>- 국가 트라우마센터 건립</li> </ul>

4·3특별법 전부개정은 4·3 문제 해결의 당위성과 필요성에 대한 대통령과 정부, 제주 사회의 공통된 인식의 결과물이었다. 2018년 제70주년 4·3희생자 추념식에 참석한 문재인 대통령은 추념사를 통해 “4·3의 완전한 해결을 향해 흔들림 없이 나아갈 것을 약속”했다. 이어 제71주년 추념식에서도 이낙연 총리가 대신 낭독한 대통령 추념사에서 “제주 4·3 사건의 완전한 해결이 이념을 극복하고 국민 통합으로 가는 길”이라고 언급했고, 원희룡 제주도지사도 “4·3특별법 개정안 통과에 뜻을 모아달라”고 밝혔다. 따라서 4·3특별법 전부개정은 특별법 제정 이후 21년 동안 제주사회에서 되뇌어 오던 ‘4·3 문제의 완전한 해결’이라는 4·3 희생자와 유족, 그리고 제주 사회의 염원이 담겨 있다고 볼 수 있다.

이렇게 보면, ‘4·3의 완전한 해결’은 해묵은 과제인 동시에 새로운 과제이다. 한편으로는 4·3특별법 제정 이후 제주 사회에서 꾸준히 회자되어 온 4·3 문제 해결의 지향점이었다는 점에서는 ‘해묵은 과제’라고 할 수 있고, 다른 한편으로는 4·3특별법 전부개정안 통과를 계기로 ‘4·3의 완전한 해결’의 단초가 마련되었다는 지적들에 비추어 보면 앞으로 본격적으로 추진해야 할 ‘새로운 과제’이다.

4·3특별법 전부개정안에 ‘완전한 해결’이라고 할 만큼 충분한 내용이 만족스럽게 반영되었는지는 여전히 의문과 아쉬움이 남을 수 있다. 단적인 예로, 국가의 배·보상 문제와 관련하여 ‘위자료 지급’을 명문화했지만, 국가의 책임을 뜻하는 ‘배상’이 명확히 적시되지는 않았고, 4·3평화기념관 내의 백비에 들어갈 4·3의 바른 이름, 즉 ‘정명’의 과제도 미해결되었다. 또 개정안에 포함된 주요 규정들, 예컨대 위자료 지원, 수형인 일괄 재심, 추가 진상조사 등을 위해서는 시행령 제정 과정에서 신설 조항별로 세부계획을 마련하기 위한 추가적인 논의와 지난한 노력이 필요하다. 그럼에도 이번 4·3특별법 전부개정이 4·3의 “완전한 해결의 단초”(조정희, 2021: 18)일 뿐만 아니라 “완전한 해결을 향한 새로운 시작”(4·3과 평화 편집실, 2021b: 77)이 된다는 점에는 의문의 여지가 없을 것으로 보인다.

그렇다면, ‘4·3의 완전한 해결’을 위한 거시적 과제는 비교적 분명한 듯 보인다. 4·3특별법 전부개정에 따른 후속조치들을 마련하고 이를 원만하게 추진해 나가는 것이 단기적인 우선 과제로 보인다. 그렇지만, 여전히 남아 있는 문제는 ‘4·3의 완전한 해결’이 무엇을 뜻하는가 하는 점이다.

앞으로 ‘4·3의 완전한 해결’에 대한 보다 구체화된 의미와 목표 설정 등을 위한 논의의 단초를 만들어갈 필요가 있다. 4·3특별법을 참고할 때, 4·3문제를 몇 개의 부문으로 나누고, 부문별로 완전한 해결의 목표를 설정해 나가는 방식을 고려할 필요가 있을 것이다. 4·3특별법에 담긴 조항들을 살펴보면, 대체로

▲진상규명 ▲명예회복 ▲피해회복 ▲국가의 책무 등 몇 개의 부문으로 나눌 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

이를 기초로 할 때, 예를 들면 ① 적극적인 추가 진상조사를 위한 4·3평화재단의 행정적 지원 확대 및 진상조사를 통한 미군정 역할 규명과 4·3의 정명(正名) 찾기 등을 위한 ‘완전한 진상규명’, ② 군사재판 수형 피해자의 직권재심 뿐만 아니라 희생자·유족의 권리 인정과 각종 권익 보호 및 악의적 명예훼손 처벌 등을 포함하는 ‘완전한 명예회복’, ③ 희생자에 대한 배·보상 성격의 위자료 지급과 함께, 희생자·유족의 신체적·정신적 피해 회복을 위한 트라우마 치유사업 및 4·3 관련 위령·기념사업의 확대·강화, 공동체 회복 등을 통한 ‘완전한 피해회복’, 그리고 마지막으로 ④ 완전한 진상규명·명예회복·피해회복뿐만 아니라 제주사회의 통합, 나아가 국민화합을 위한 ‘완전한 국가 책무의 수행’ 등이 제시될 수 있다. 그리고 이에 따라 각 부문별로 완전한 해결의 목표 또는 과제들을 설정할 수 있을 것이다.

그러나 이상의 논의는 4·3특별법 전부개정안에 기초한 예시일 뿐 보다 구체적인 논의와 대안 마련은 희생자·유족과 도민의 의견을 반영하는 사회적 합의 과정에 기초해야 할 것이다.

## 2. ‘완전한 해결’ 문제의 사회적 담론화

진상규명 요구로부터 특별법 제정과 전부개정에 이르기까지 4·3 문제를 해결해 온 과정은 희생자·유족, 그리고 도민사회의 역량을 결집하고 이를 정치사회적으로 발현시키는 데 노력해 온 결과이다. 4·3 관련 시민사회단체들의 결집, 도민사회의 지지는 4·3 문제 해결을 위한 사회적 추동력이었고, 도지사·도의원·지역 국회의원들의 대중양 교섭 및 특별법 제·개정을 위한 입법활동은 4·3 문제 해결의 정치적 추동력이었다. 요컨대, 특별법 제정과 함께 진상규명과

명예회복, 보상, 기념사업 등 일련의 과거청산 프로세스를 진행해 나갈 수 있었던 것은, 제주공동체에 씻을 수 없는 상처를 남긴 4·3의 유산을 해결하고자 하는 도민사회의 결집된 정치사회적 역량의 결과물이라고 할 것이다(고경민 2011).

그동안 여러 언론과 많은 정치인, 4·3 관련 단체들에서 4·3문제의 해결을 지적했지만, 무엇이 또는 어떤 상태가 완전한 해결이고, 또 어떻게 해야 그것을 이룰 수 있는지에 대한 논의는 많지 않았던 것으로 보인다. 더 나아가 '4·3의 완전한 해결'의 가치와 비전, 실천 목표와 방법 등에 대한 논의도 찾아보기 쉽지 않다. 그러나 이번 4·3특별법 전부개정을 계기로 제주사회에서 '4·3의 완전한 해결'이 4·3문제의 본질적 '화두'로 부상했다는 점은 비교적 분명해 보인다. 이러한 사회적 분위기를 고려한다면, 앞으로 '4·3의 완전한 해결'의 가치와 비전을 정립하고 구체적인 목표와 전략적 방법론 등을 마련하기 위한 사회적 담론화의 과정이 요구된다.

서론에서도 지적했듯이, 제주에서 4·3은 특정 집단이나 계층의 전유 이슈가 아니다. '4·3의 완전한 해결'을 실현하기 위해서는 희생자·유족, 그리고 제주도민의 집합적 의지가 반영된 목표와 과제가 설정되어야 한다. 이런 측면에서 국가나 관료, 정치인에 의해 그 목표와 과제가 절대화·독단화될 수 없고, 사회 구성원들의 인식과 주장, 상호 간의 대화와 토론을 통해 설정되어야 한다. 이론적으로 말하면, 사회적 구성주의에 입각한 '도민 거버넌스'의 관점에서 '4·3의 완전한 해결'을 위한 목표와 과제 등이 설정되어야 한다는 것이다.

사실, '4·3의 완전한 해결'에 대한 그동안의 논의에 함축된 공통점은 결국 4·3 문제에 대해 국가 차원의 더 높은 관심과 더 많은 지원에 다름 아닐 것이다. 이번 전부개정안에는 국가의 관심과 지원에 기초한 4·3의 당면 과제들 중 상당 부분이 포함되었고, 앞으로는 이를 정책화·사업화하고 그 과정에서 보완되어야 할 문제를 도출하는 과제가 남아 있다.

법률은 사회적 변화나 사회구성원들의 인식 변화와 관계없이 근본적인 법칙과 규칙에 근거하여 구축된 견고한 체계가 아니다. 사회적 변화에 따라 함께 변화하며 사회구성원의 가치들의 변화, 가치들 간 충돌 등의 과정에 따라 새로운 기준과 규칙으로 재구성되는 유동적인 것이다(홍유진, 2013: 1). 이런 측면에서 볼 때, 4·3특별법이 개정되는 과정은 해당 법률과 관련된 다양한 정책적 담론들이 서로 각축하고, 그 과정에서 보다 우세한 담론이 법률 속에 반영되는 과정이다. 그리고 이 과정이 곧 사회적 구성주의에 입각한 ‘도민 거버넌스’의 작동을 뜻한다고 할 수 있다. 이런 점에서 다음의 특별법 개정을 위해서도 ‘4·3의 완전한 해결’을 위한 사회적 담론화의 과정은 중요하다고 할 수 있다.

그리고 여기서 한 걸음 더 나아가면, 이제 4·3을 가치의 문제로 접근할 필요가 있다. 4·3의 극복과정에서 4·3을 상징하는 가장 보편적으로 논의되고 있는 가치는 ‘화해와 상생’, ‘평화와 인권’이라고 할 수 있다(연세대 산학협력단, 2015). 4·3 진상규명운동으로부터 특별법 제개정에 이르는 과정에서 보면 4·3의 가치가 ‘평화’와 ‘인권’이라는 데는 이론의 여지가 없을 것이다. 그리고 4·3 과거청산 과정에서 도출된 사회적 합의로서 ‘화해와 상생’ 또한 4·3의 본질적 가치가 아닐 수 없다. “제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화”시킬 수 있도록 한다는 ‘세계평화의 섬 지정 선언문’의 지적처럼, 4·3은 서로 용서하고 관용하여 화해와 상생, 나아가 인권과 평화까지 담아내는 제주의 과거사 극복, 역사문제 해결의 고유한 모델이 될 수 있다.

그렇다면, ‘4·3의 완전한 해결’로 가는 경로의 어딘가에는 4·3이 갈등과 분쟁, 대결과 반목의 씨앗이 되지 않는 상태도 포함되어야 할 것이다. 즉 4·3을 뿌리로 하는 정치적·이념적·사회문화적 갈등을 해소하는 것, 그리고 정치적·이념적·사회문화적 갈등을 다시 4·3로 환원시키지 않는 것이다. 4·3의 역사적 상흔을 화해와 상생으로 새롭게 계승하는 것이다. 결국 ‘4·3의 완전한 해결’이란 정치적·이념적·사회문화적 갈등의 원천인 4·3을 역사 속의 객관적 사실(史實)

로 돌려놓는 것이다. 그리고 4·3문제의 해결을 희생자와 유가족의 한풀이 차원을 넘어 신뢰와 포용의 역사적 거울이자 화합을 통한 미래 발전의 반면교사로 삼는 것이다.

## VI | 맺음말: ‘완전한 해결’의 전망

4·3은 ‘완전한 해결’을 통해 잊혀질 과거사가 아니라 앞으로도 기억되고 기념되어야 하며, 더 나아가 전국화되고 세계화되어야 할 문제이다. 2018년 4·3 70주년을 맞아 제주도민들은 ‘4·3은 대한민국의 역사입니다’를 외쳤다. 4·3은 ‘공산무장폭동’에서 ‘국가공권력에 의한 인권유린’으로 진화해 왔다. 폭력을 통한 이념의 추구는 국가에 의해 평정되는 것이 마땅하지만, 민간인에 대한 학살은 용인되어서는 안 된다는 인식적 진화의 결과라고 볼 수 있다.

그러나 제주4·3평화재단이 4·3 70주년을 앞두고 4·3해결을 위한 기초 자료 확보를 위해 전 국민을 대상으로 처음 실시한 4·3인식 조사 결과, 4·3에 대한 국민적 인지도는 68%로, 한국 현대사에서 과거사 관련 사건에 대한 인식 비율에서 보면 비교적 낮은 수준인 것으로 나타났다(김경돈, 2018). 4·3특별법 전 부개정은 이제 4·3이 변방 제주의 역사라는 인식을 넘어 ‘대한민국의 역사’라는 국민인식 전환의 계기가 될 수 있다. 따라서 4·3의 ‘전국화’를 위한 노력은 지속되어야 할 핵심 과제의 하나라고 할 수 있다.

이제 4·3은 ‘세계화’를 향해 나아가야 한다. 화해와 상생, 평화와 인권의 가치를 살려낸 4·3은 대한민국을 넘어 세계로 확산되어야 한다. 4·3은 진실규명, 명예회복, 입법적 합의, 사법적 구제, 국가의 사과와 재발방지 약속, 회복적 정의, 공동체 복원과 치유, 용서와 화해, 상생과 공존, 추념과 교육 등 거의 모든 면에서 4·3은 최선의 해법을 보여주고 있기 때문이다. 특히 4·3은 동서 냉전과 이념

대결에서 비롯되었기 때문에 이를 극복, 치유하는 과정도 세계로 확산되어야 한다(박명립, 2015: 3; 박명립, 2021).

이런 맥락에서 양조훈 4.3평화재단 이사장은 ‘제주4·3특별법 개정 도민 보고대회’에서 “4.3이 우리나라를 넘어 전 세계 과거사 해결의 모델이 될 수 있는 기회를 얻었다”고 지적했다. 그리고 최근에는 4·3을 모델로 국제표준의 보편적인 트라우마 회복지표(Trauma Resilience Indicators: TRI)를 개발하고 이를 국제 표준화하기 위한 작업도 시작되었다.

4·3특별법 전부개정을 계기로 4·3은 정의·화해·회복에 기초하여 과거사 문제를 가장 선도적으로 해결할 수 있게 되었다(연세대 산학협력단, 2015). 앞으로 4·3은 ‘완전한 해결’의 과제와 목표를 설정하기 위해 희생자·유족, 그리고 도민이 참여하는 사회적 담론화의 과정을 거쳐야 하고, 나아가 화해와 상생, 평화와 인권을 추구하는 제주모델을 실현해 나간다는 비전을 확립해야 할 것이다.



## | 참고문헌 |

- 4·3과 평화 편집실. 2021a. “4·3특별법 개정안 조항과 해석.” 『4·3과 평화』, 제42호(봄호).
- 4·3과 평화 편집실. 2021b. “제주4·3특별법 개정안 통과 후 환영 및 참배.” 『4·3과 평화』, 제42호(봄호).
- 강창일. 2003. “4·3 진상규명운동의 성격과 의의.” 제주발전연구원 편. 『21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산』. 제주: 제주발전연구원.
- 고경민. 2011. “제주 4·3진상규명운동의 성과와 과제: 정치적 기회구조와 자원동원, 그리고 과거청산의 정치.” 제주대 평화연구소 주최. 『제주 4·3의 현재와 미래』 세미나 자료집(11. 11).
- 고경민. 2013. “4·3문제의 ‘완전한 해결’을 위한 조건과 과제.” 제주대 평화연구소 편. 『제주 4·3 연구의 새로운 모색』. 제주: 제주대학교 출판부.
- 고성만. 2005. “제주4·3담론의 형성과 정치적 작용.” 『4·3과 역사』, 통권 제5호.
- 김경돈. 2018. “전국민 제주4·3사건 인식조사: 인지도 68% 홍보 강화 필요.” 『4·3과 평화』, 제30호.
- 김동춘. 2005. “한국 과거청산의 성격과 방향.” 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회 주최. 『한국 과거청산의 의미와 제주4·3항쟁』 자료집(10. 31).
- 김선혁. 2004. “비교정책학의 현재와 미래: 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로.” 『한국정책학회보』, 제13권 3호.
- 김영훈. 2003. “4·3사건의 현재적 의미.” 제주발전연구원 편. 『21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산』. 제주: 제주발전연구원.
- 김경오·심우민. 2016. “현대적 입법정책결정의 배경이론 모색: 사회적 구성주의 이론 도입을 중심으로.” 『법학연구』(연세대학교 법학연구원), 제26권 제2호.
- 김창후. 2005. “한국의 과거청산과 4·3항쟁.” 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회 주최. 『한국 과거청산의 의미와 제주4·3항쟁』 자료집(10. 31).
- 문정인. 2001. “제주 4·3의 정치적·미래적 맥락과 공원조성예의 함의.” 제주발전연구원. 『(가칭)제주 4·3 위령 공원 조성 기본계획(안)』. 중간보고서(요약본). 2월.
- 박명림. 1999. “민주주의, 이성, 그리고 역사연구: 제주4·3과 한국현대사.” 한국역사연구회 편. 『제주4·3연구』, 서울: 역사비평사.
- 박명림. 2015. “화해·상생과 평화·인권의 ‘제주4·3 모델’ 제안: ‘세계보편 모델’을 향한 시론.” 연세대 산학협력단. 『제주4·3 해결을 위한 연구과제』, 최종보고서(12월).
- 박명림. 2021. “제주는 대한민국의 미래입니다.” 『중앙일보』. 4월 7일자.
- 박찬식. 2004. “4·3을 통해 본 과거 청산의 바람직한 방향.” 『4·3과 역사』, 통권 제4호, 155-177.
- 안병직. 2005. 『세계의 과거사 청산』. 서울: 푸른 역사.
- 안전행정부 제주4·3사건처리과. 2014. “‘4·3희생자 추념일’ 지정.” 보도자료, 3월 18일.

- 릭비, 앤드류 저. 2007. 장원석 역. 『과거사 청산의 비교정치학』. 제주: 도서출판 온누리.
- 양성주. 2018. “제주4·3의 완전한 해결의 기초는 4·3특별법 개정에서 부터!” 『4·3과 평화』, 제33호(12월).
- 양정심. 2015. “제주4·3의 성격 규명과 정명(正名)” 연세대 산학협력단. 『제주4·3 해결을 위한 연구과제』, 최종보고서(12월).
- 연세대 산학협력단. 2015. 『제주4·3 해결을 위한 연구과제』, 최종보고서(12월).
- 이내영·박은홍. 2004. 『동아시아의 민주화와 과거청산: 한국, 필리핀, 태국의 비교연구』. 서울: 아연출판부.
- 임대식. 2002. “반민족 반민주와 과거청산.” 『4·3과 역사』, 제2호(제주4·3연구소).
- 정근식. 2001. “청산과 복원으로서의 5월 운동: 광주의 경험.” 제주4·3연구소 주최. 『폭력의 역사는 청산될 수 있는가: 과거청산의 사례와 4·3』. 제주 4·3 제53주년 기념 학술대회 자료집(4. 3). 제주경찰서. 2002. “제19대 총선 제주지역 예비후보 공약 검증결과 보고서”(3. 20).
- 제주특별자치도. 2021. “4·3특별법 주요내용 및 향후조치.” 내부자료.
- 조정희. 2021. “오영훈 국회의원 인터뷰: 4·3특별법 개정, 큰 산을 넘는 느낌.” 『4·3과 평화』, 제42호(봄호).
- 지은주·董思齊. 2009. “신생 민주주의의 과거청산의 정치적 동학: 한국과 대만 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』, 제49집 5호.
- 홍유진. 2013. “문화산업 입법과정의 사회정치적 정당성에 관한 연구: 게임 규제 입법에 나타난 주체와 자원동원 전략의 역학.” 이화여자대학교 박사학위논문.
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Elster, Jon. 1998. “Coming to Terms with the Past: A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy.” *European Journal of Sociology*. Vol. 39. No. 1.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kriesi, Hanspeter. 1996. “The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization.” In J.C. Jenkins & B. Klandermans(eds.). *The Politics of Social Protest*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- McAdam, Doug. 1996. “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions.” In Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald(eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, Myung-Lim. 2018. “Towards a Universal Model of Reconciliation: The Case of the Jeju 4·3 Incident.” *Journal of Korean Religions*. Vol. 9, No, 1.

Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tashakkori, A. & Teddlie, C. 2001. *Mixed Methodology*. 엄시창 역. 『통합연구방법론』. 서울: 학지사.

van Boven, Theo. 1993. "Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms: Final Report." Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. United Nations Commission on Human Rights.

## | 주석 |

\* 이 글의 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 소속 기관의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

- 1) 예컨대, 대표적인 과거사 문제해결의 성공 사례로 알려진 남아프리카공화국의 진실화해모델도 피해자의 삶과 복리를 위한 배·보상 제공에 관한 합의에 이르지 못함으로써 부분적 해결에 그치고 있다(Park, 2018).
- 2) 이 보고서를 계기로 과거청산의 일반원칙이 정립되기 시작했는데, 한국에서도 5·18 광주민주화 항쟁에 대한 과거청산운동, 즉 '5월운동' 과정에서 ① 진상규명, ② 책임자처벌, ③ 배상, ④ 명예회복, ⑤ 정신계승을 위한 기념사업으로 구성되는 '광주문제 해결 5원칙'이 정립되었다(정근식, 2001: 52).
- 3) '정치적 기회구조' 시각은 사회운동에 영향을 미치는 거시적·구조적 조건을 설명하는 이론적 도구이다(McAdam 1996; Kriesi 1995). 예컨대, 지배세력의 분열이나 경제적 혼란 같은 위기 상황, 그리고 새로운 제도나 물질 기반의 등장은 사회운동에 우호적인 환경을 형성한다. 이러한 정치적 기회구조의 변화에 따라 사회운동의 동원전략, 주장, 영향력 등을 제고시키기도 하고 때로는 억제한다(Tarrow, 1994; McAdam, 1996).
- 4) 지방화도 민주화와 연계된 정치적 기회구조 변화의 한 측면이지만, 지방화가 지방의회나 지역언론의 활성화를 가져오고 지역사회에서 발생한 역사문제를 이슈화하는 기회의 공간을 만들어주기 때문에 지방정치의 역동성에 의한 사회적 기회구조로서 기능할 수 있다.
- 5) 제주도 4·3지원과 핵심과제. <https://www.jeu.go.kr/join/evaluation/part2/06.htm>
- 6) 이 결과는 KINDS에서 '4·3', '완전', '해결'을 키워드로 제주지역 신문(제민일보, 한라일보)을 대상으로, 1990년 1월 1일~2012년 10월 17일까지로 한정하여 '제목+본문'을 검색한 결과이다. KINDS. <http://www.kinds.or.kr/> (검색일: 2012. 10. 17); 고경민(2013) 재인용.
- 7) 이렇게 방대한 검색결과를 빅카인즈 사이트에 등록된 중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송사, 전문지 등 모든 54개 언론 DB를 망라한 결과로, 기사 내용의 중복이나 검색오류도 일부 있을 수 있지만 전체적인 추세를 파악하는 데는 의미 있는 데이터라고 할 수 있다.

- 8) 지난 2018년 지방선거에서 4·3을 공약으로 내걸고 당선된 도의원은 많지 않았다. 전체 16명의 지역구 당선자 중에서 4·3 공약을 제시했던 당선자는 6명에 불과했다.
- 9) 2013년의 한 연구에서도 ‘4·3의 완전한 해결’과 관련하여 KINDS 검색을 통해 추출한 결과 <표 3>과 유사한 결과를 보였다. 예를 들면, ▲국가추모일 지정 ▲4·3 정명(正名) 찾기 ▲추가 진상조사 ▲유해발굴 사업 지원 ▲4·3희생자 및 유족의 추가신고 ▲의료지원금과 교육·취업 지원 ▲4·3평화재단·공원 등에 대한 정부 지원 ▲희생자 의료비·유족 생계비 지원 등이었다(고경민, 2013: 250).
- 10) 양성주 제주4·3희생자유족회 사무처장은 제주4·3평화재단이 발간하는 『4·3과 평화』에서 “완전한 피해회복”과 “완전한 명예회복”이라는 화두를 제기한 바 있다(양성주, 2018: 26-27).

## 필자소개

(원고 게재순)

### | 박찬식 |

제주와미래연구원 제주역사연구소장. 제주대 사학과를 졸업하고 서강대 사학과에서 석사학위와 박사학위를 받았다. 제주대 사학과에서 강의했고, 제주대 탐라문화연구소에서 4·3을 주제로 연구교수를 지냈다. 제주4·3진상규명위원회 전문위원, 제주4·3연구소장, 제주학연구센터장을 지냈다. 주로 한국 근대사, 제주근현대사를 연구하고 있다. 2003년 발간된 4·3진상규명위원회의 『제주4·3사건진상조사보고서』집필에 참여했다. 대표 저서로 『4·3과 제주역사』(2018), 『4·3의 진실』(2010), 『1901년 제주민란 연구』(2013), 『제주민주화운동사』(공저, 2013) 등이 있다.

### | 고성만 |

제주대학교 사회학과 조교수. 제주대에서 학사와 석사를 교토대에서 박사학위를 받았다. 제주4·3연구소, 오사카시립대학 인권문제연구센터, 리츠메이칸대학 생존학연구센터와 기누가사종합연구기구에서 연구했고, 오사카시립대학과 오오타니대학, 고베학원대학, 교토대학, 리츠메이칸대학, 교토시립예술대학에서 강의했다. 대표 논저로 『〈犠牲者〉のポリティクス: 濟州4·3/ 沖縄/ 台湾2·28 歴史清算をめぐる苦悩』(京都大学学術出版会, 2017), Trans-Border Rituals for the Dead: Experience Knowledge of Paternal

Relatives after The Jeju 4.3 Incident(Journal of Korean Religions, Vol.9, No.1, 2018)가 있다.

## | 고경민 |

제주제일고등학교와 건국대학교 정치외교학과를 졸업하고 건국대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 받았다. 서울시립대학교 전자정부연구소, 제주대학교, 제주연구원 등에서 연구활동을 했고, 제주특별자치도에서 비상경제상황실장 등을 역임했다. 현재는 국제평화재단 사무국장으로 재직하고 있으며 제주국제평화센터장도 겸직하고 있다.

정보통신과 인터넷, 북한 및 통일, 지방정치와 정책, 세계평화의 섬, 제주의 평화와 번영, 이어도, 지방외교·도시외교 등 다양한 주제에 관심을 가지고 연구해 왔으며, 이와 관련된 여러 편의 학술논문을 발표했다. 주요 저서로는 『통일한국과 세계평화의 섬 제주』(2016), 『인터넷과 민주화』(2015), 『제주4.3 연구의 새로운 모색』(2013), 『4·19혁명과 민주주의』(2012), 『19대 총선 현장 리포트 2012: 17인 정치학자들의 참여관찰』(2012), 『인터넷은 민주주의를 이끄는가』(2006), 『현대 정치과정의 동학』(2005), 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』(2004) 등이 있다.

제주평화연구원 연구총서 54

**제주의 4·3 극복 과정 및 그 결과가  
세계평화에 주는 함의**

---

인 쇄 | 2021년 12월 21일

발 행 | 2021년 12월 24일

역은이 | 제주평화연구원

발행처 | 제주신시아

© 제주평화연구원. 2021

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

---

