



노무현대통령 사과 20주년 및 4·3항쟁 75주년



# 노무현 대통령의 4·3사과 후 진실 규명과 향후 과제

일시 2023년 10월 29일(일) 13:30 ~ 16:30

장소 제주4·3평화교육센터 대강당

주최 노무현재단 제주위원회, (사)제주4·3기념사업위원회, (사)제주4·3범국민위원회

후원 제주특별자치도, 제주4·3희생자유족회

## 토론회 순서 및 시간 안내

### 접수

---

13:00~13:30 참가자 접수

### 개회

---

13:30~13:50 사 회 **박진우** 노무현재단 제주위원회 4·3특별위원장  
인사말 **고봉수** 노무현재단 제주위원회 상임대표  
격려사 **김창범** 제주4·3희생자유족회 회장  
**한 권** 제주특별자치도의회 4·3특별위원장  
**고희범** 제주4·3평화재단 이사장

### 기조강연

---

13:50~14:10 **현기영** 소설가

### 주제발표

---

14:20~15:00 좌 장 **정연순** 변호사, 前제주4·3범국민위원회 이사장  
발제1 **이상희** 변호사, 진실 화해를 위한 과거사 정리위원회 위원  
발제2 **양조훈** 前 4·3평화재단 이사장, 제주4·3사건진상규명위원회 수석전문위원

### 지정토론

---

15:00~15:30 토론1 **이재승** 건국대학교 법학대학원 교수, 제주4·3 제70주년 범국민위원회 법개정특위위원  
토론2 **이상언** 제주4·3희생자유족회 상임부회장, 노무현재단 제주위원회 운영위원장

### 종합토론

---

15:30~16:10

문의 : 노무현재단 제주위원회 064-745-0523, knowhowcheju@hanmail.net



# 기조강연

---

현기영

소설가



노  
무  
현



여기에 천둥처럼 와서 천둥처럼 떠난  
한 걱정의 사내가 누워있다  
불타는 혀의 응변, 강인한 투혼의 사내  
사나운 승냥이 떼 속에서  
피투성이 상처로 질주하여 마침내 돌파한  
위대한 거부 의 정신  
죽어서도 꺾이지 않는  
정복되지 않는 죽음  
진정한 민중의 벗, 노무현  
그대 뿌린 씨 기어코 우리가 거들 터이니  
퍼렇게 눈 뜨고 잠들지 마시라

2009. 5. 29.  
현 기 영





# 주제발표

---

발제 1 - 제주 4·3 특별법의 성과와 향후 개정 방향

이상희 변호사

진실 화해를 위한 과거사 정리위원회 위원



# 제주 4·3 특별법의 성과와 향후 개정 방향

이 상 희(변호사, 진실 화해를 위한 과거사 정리위원회 위원)

## 1. 머리말

제주 4·3에 대한 진상규명과 피해회복을 위한 역사는 여전히 진행 중이고 이행기 정의의 실현 과정이라고 볼 수 있다<sup>1)</sup>.

이승만 정권과 군사정권은 제주 4·3에 대한 진상규명 요구를 반정부 활동이자 북한을 이롭게 하는 행위(이적행위)로 보고 탄압하였다. 그러나, 1987년 6월 민주항쟁을 기점으로 제주 4·3의 진상규명 운동이 본격화되면서<sup>2)</sup> 마침내 2000년 1월 12일 정부 차원의 진상규명을 목적으로 한 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(약칭 ‘제주 4·3 특별법’<sup>3)</sup>)이 제정되었다. 정부는 2003년 10월 15일 ‘제주 4·3 사건 진상조사 보고서’를 확정하였는데, 제주 4·3 사건을 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰·서청의 탄압에 대한 저항과 단선·단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수 많은 주민들이 희생당한 사건”으로 규정하였다. ‘제주 4·3사건진상규명 및 희생자 명예회복위원회’(이하 ‘진상규명위원회’라고 한다)는 이러한 진상규명을 전제로 정부에 ① 제주도민, 사건 피해자에 대한 정부의 사과, ② 정부 차원의 4·3 사건 추모 기념일 제정, ③ 4·3 진상보고서 평화와 인권교육 자료로 활용, ④ 4·3 평화공원 조성에 대한 정부의 적극적 지원, ⑤ 생활이 어려운 유족에 대한 생계비 지원, ⑥ 집단매장지 및 유적지 발굴 사업 지원, ⑦ 진상규명 및 기념사업에 대한 지속적인 지원 등을 건의하였다. 가해자 책임 추궁이

- 1) 유엔의 정의에 따르면, 이행기 정의란 대규모 인권침해 이후 평화 및 민주주의로 전환하는 사회에서 책임성 확보·정의구현·화해 달성을 위한 다양한 과정 또는 메커니즘을 의미한다(UN Security Council, 2004). 이에 대해 이영재는, ‘이행기 정의 개념을 이와 같이 과정적 차원에서만 정의할 경우 청산의 목표 또는 지향적 차원의 역할을 시야에서 놓칠 수 있다. 따라서 이러한 과정적 차원의 이행기 정의 개념화와 더불어 부정의를 청산하고 새롭게 추구해야 할 정의를 포괄하는 차원에서 이행기 정의를 개념화는 것이 필요하다. 특히 청산해야 할 대상의 해소 이후의 미래적 정의 차원까지를 포괄하는 이행기 정의 개념이 필요하다’고 하면서, 이행기 정의의 목표는 무력충돌, 강제적 식민통치, 독재정치 등으로 인해 중대한 인권 침해가 발생하여 반복과 갈등으로 분열된 사회가 새로운 시작을 할 수 있도록 하고 지속적인 평화를 회복하며, 더욱 민주적이고 공명정대한 사회를 수립하는 것이다(최철영 2011, 239)’고 설명하고 있다. 이영재, 5·18민주화운동과 이행기 정의: 전두환-노태우 정권의 포섭과 배제 전략 비판을 중심으로, 현대정치연구, 2021년 겨울호(제14권 제3호)
- 2) 검찰은 진상규명에 대한 유족·시민들의 요구를 탄압하기 위해 1997년 4·3 제주사건의 발단과 역사적 배경, 그 전개과정과 피해 정도, 그 진상규명과 역사적 의미를 교수, 제주지방사 연구가 및 사건 당시의 체험자들의 견해와 증언, 신문기사 및 미군정정보고서 등 자료를 중심으로 다큐멘터리 형식으로 제작한 ‘레드헌트’ 상영자를 국가보안법 위반으로 구속하고 기소하였으나, 법원은 1, 2, 3심 모두 이적표현물에 해당하지 않는다고 보고 무죄판결을 선고하였다. 3심 진행 중에 제주 4·3 특별법이 제정되었다.
- 3) 국가법령정보센터에서는 위 법률의 약칭을 ‘4·3사건법’으로 하였으나, 본 발표문에서는 ‘제주 4·3 특별법’이라고 한다.

나 피해자 구제 등이 누락되어 그 당시 정치·사회적 한계에도 불구하고 피해자 인권의 관점에서 일부 미흡했다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

노무현 대통령은 2003. 10. 31. 유족과 제주도민들에게 진상조사보고서에 근거한 사과를 하면서 아래와 같이, 피해자 인권이 실현될 수 있는 가능성을 열어 두었다.

위원회는 이 사건으로 무고한 희생이 발생된 데 대한 정부의 사과와 희생자 명예회복, 그리고 추모 사업의 적극적인 추진을 건의해 왔습니다.(중략) 저는 위원회의 건의를 받아들여 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무고하게 희생된 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다.(중략) 정부는 4·3평화공원 조성, 신속한 명예회복 등 위원회의 건의사항이 조속히 이루어질 수 있도록 적극 지원하겠습니다.(이하 생략)  
물론 정부의 사과가 모든 문제를 매듭짓는 것은 아닐 것입니다. 그러나 제주4·3사건에 대한 해결의 가닥은 잡힌 것이라고 봅니다. 과거의 역사를 정리하고 이제는 미래를 함께 생각합니다.

노무현 대통령의 사과는 ▲ 과거사에 대한 대통령으로서의 첫 번째 공식적인 사과이며, ▲ 진상규명에 따른 국가의 책임을 전제로 한 것이고, ▲ 피해자의 명예회복을 위한 구체적인 실행을 제시하고, 제주 4·3에 대한 국가 책임의 ‘중언’ 이 아니라 피해 구제의 가능성을 열어 두었다는 점에서 상당한 의미가 있다고 생각한다.

노무현 정권에 진행된 과거사 청산 작업과 제1기 진실화해위원회<sup>4)</sup> 결정에 대한 법원의 전향적인 판결<sup>5)</sup>, 그리고 2010년 유엔 총회가 채택한 ‘국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인<sup>6)</sup>’ (이하 유엔 피해자 권리 장전’ 이라고 한다)은, 우리 사회에서 공권력의 중대한 인권침해에 대한 피해자 인권의 논의를 발전시켰다. 그리고 이러한 논의의 발전은 제주4·3에 대한 국가의 법적 책임과 헌법에서 보장하는 피해자의 인권 실현을 명확히 해야 한다는 사회적 합의를 이끌었고, 마침내 2021년 3월 23일 제주 4·3특별법 개정이 이루어졌다.

## 2. 제주4·3 특별법의 개정 경과

가. 제주 4·3 특별법이 지금까지 8차에 걸쳐 개정되었는데, 유의미한 개정 내용을 살펴보면 아래와 같다.

### ▲ 2000년 1월 12일 제정

① 진상조사를 위한 위원회 설립, ② 진상조사 보고서 작성 의무, ③ 피해자에 대한 불이익처우

4) 진실·화해를 위한 과거사정리기본법(법률 제7542호, 2005.12.1. 시행)에 따라 설치되어 2005.12.1. 출범하였고 2010.12.31.까지 활동하였다.

5) 법원은 한국전쟁 민간인 학살사건에 대한 국가배상청구 소송에서 소멸시효를 이유로 국가의 법적 책임을 인정하지 않다가, 제1기 진실화해위원회에서 진실규명 결정을 받은 울산보도연맹 사건의 국가배상청구사건부터 소멸시효 항변을 배척하고 국가의 책임을 인정하였다(대법원 2011. 6. 30. 선고 2009다72599 판결).

6) Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN Doc. A/60/509/Add.1, 16 Dec. 2005)

금지과 위령사업, 의료지원금 및 생활지원금 지급 근거 규정 마련

▲ 2007년 1월 24일 개정

① 사망자·행방불명자·후유장애자로 국한되어 있는 희생자의 심사대상 범위에 수형자(受刑者) 추가, ② 유족의 심사대상 범위 확대, ③ 위원회의 심의·의결 사항에 유골 발굴 수습 등에 관한 사항 추가, ④ 평화공원 관리 등을 수행할 제주4·3평화인권재단 설립에 정부가 기금을 출연할 수 있는 근거 규정 마련

▲ 2013년 8월 6일 개정

① 제주4·3사건 관련 재단의 설립 목적에 “희생자 및 그 유족의 생활안정 및 복지증진“ 추가, ② 위 재단의 원활한 운영을 위하여 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항에도 불구하고 자발적 기탁금품을 접수할 수 있도록 함

▲ 2021년 3월 23일 전부 개정(이하 ‘전부 개정 법률’ 이라고도 한다)

① 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회의 심의·의결 사항에 추가 진상조사에 관한 사항을 추가함  
② 제주4·3사건 희생자에 대한 특별재심 규정을 신설하고, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회가 직권재심 청구를 법무부장관에게 권고할 수 있도록 함  
③ 국가가 희생자에 대하여 위자료 등의 특별한 지원을 강구하며, 필요한 기준을 마련하도록 함  
④ 실종선고와 인지청구에 관한 특례를 규정함  
⑤ 국가와 지방자치단체는 희생자 및 유족의 신체적·정신적 피해 치유와 공동체 회복을 위하여 노력하도록 하고, 제주4·3트라우마 치유사업을 실시할 수 있도록 함

▲ 2022년 1월 11일 개정

2021년 3월 23일 개정 법률에서 명시한 위자료 등의 특별한 지원 규정에 따라 보상금 기준 등을 마련함.

① 희생자 유형별로 보상금을 지급하되, 사망 또는 행방불명 희생자는 9천만원, 후유장애·수형인 희생자는 장애 정도 및 노동력 상실률, 수형 또는 구금일수 등을 고려하여 9천만원 이하의 범위에서 위원회가 결정한 금액을 지급함  
② 보상금 지급받을 받을 권리는 보상금 지급 결정 당시의 민법을 준용함  
③ 유족으로 결정된 4촌 이내의 방계혈족이 사망한 경우 그 직계비속 중 희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 사람이 4촌 이내의 방계혈족과 같은 순위로 보상금 권리를 공유함  
④ 상속인이 없는 희생자를 추념하기 위해 희생자를 위무하는 사업, 평화와 인권, 화해와 상생의 의미를 고양하는 선양사업 및 공동체 회복사업 등 국내에서 추진되는 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있음

▲ 2023년 8월 16일 개정

제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회가 직권재심 청구를 할 수 있는 대상자의 범위를

확대하여, 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1호」부터 「고등군법회의 명령 제18호」까지 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」 상에 기재된 사람들 뿐만 아니라 제주 4·3 사건으로 인해 유죄의 확정판결을 선고받은 사람, 수형인 명부 등 관련 자료로서 위와 같은 사람으로 인정된 사람들에 대해서도 법무부장관에게 직권재심 청구를 권고할 수 있도록 함.

나. 대한민국 헌법 제10조<sup>7)</sup>와 국제인권규약<sup>8)</sup>에 따라 국가는 무자비한 공권력의 중대한 인권침해에 대해 피해자들이 인간으로서의 존엄과 가치를 사후적으로 회복할 수 있도록 진실을 규명하고 손해를 배상할 책임이 있다. 유엔은 앞서 언급한 유엔 피해자 권리 장전에서 유엔헌장과 세계인권선언, 국제인권규약 등을 종합하여 국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들의 권리를 정의·배상·진실에 대한 권리로 규정하였다. 제주 4·3 특별법의 제정 및 개정은 진실, 정의, 배상의 권리를 구체적으로 실현하기 위한 과정이었다.

2000년에 제정된 제주 4·3 특별법으로 국가 차원의 진상규명을 하여 국가의 책임을 명확히 하였고, 이러한 진상규명을 바탕으로 대통령의 사과(2003년), 제주 4·3 평화재단과 제주4·3 평화공원의 설립되었다(2008년). 2021년에 피해자의 인권 회복을 위한 법률 내용으로 전면 개정되어 국가에 대해 위자료 등의 특별지원을 강구하도록 의무를 부과하고 수형자 피해자를 위해 특별재심 규정을 마련했다. 특히 개정 법률은 제주 4·3 사건의 특성을 반영하여 공동체 회복 지원을 위한 의무와 트라우마 치유사업의 근거<sup>9)</sup>를 명시하였다<sup>10)</sup>. 그리고 2022년 개정 법률에서 한국전쟁 전후 민간인학살 사건으로는 최초로 보상금 지급 규정을 마련하였다. 보상금 성격에 대해 개정 법률 제16조는 ‘일실이익과 장기간 보상 지연, 정신적 고통에 대한 위자료 등을 고려하여’라고 규정함으로써 국가배상법에서 인정하는 손해(적극 손해, 소극 손해, 위자료)가 포함되는 것으로 해석된다. 법에서 정한 금액이 피해자들의 피해를 완전하고 충분히 전보할 만큼, 실효적인 권리구제로서 의미가 있는지 여부가 중요한데, 이는 한국전쟁 민간인학살사건에 대한 법원의 판결을 고려하여 정한 것으로 보인다. 특히 개정 법률은 제주 4·3 사건의 특성을 고려하여, 제사를 주재한 유족에 대한 고려, 상속인이 없는 희생자에 대한 보상금 처리 방안 등을 규정하였다.

다. 전부 개정 법률에 따라 정부(대검찰청)는 2021년 11월 군법회의(군사재판)에 회부된 피해자에 대한 직권재심 업무를 전담하는 합동수행단을 광주고검 산하로 출범시켰다. 이에 군법회의에 회부된 수형인은 합동수행단이, 일반 재판 수형인은 제주지검이 직권재심 절차를 진행했는데, 2023년 2월 22일 2023. 2. 22. 제주4·3직권재심 합동수행단과 제주지검은 22일 ‘제주4·3사건 자

7) 대한민국 헌법 제10조

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

8) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 고문방지협약 등

9) 제22조(공동체 회복 지원을 위한 의무)

국가와 지방자치단체는 희생자 및 유족의 신체적·정신적 피해 치유와 공동체 회복을 위하여 노력하여야 한다.

제23조(제주4·3트라우마 치유사업)

① 국가 또는 지방자치단체는 희생자 및 유족에게 제주4·3사건으로 인하여 악화된 심리적 증상과 정신질환 등에 대한 의학적 검사, 상담 및 치료를 제공하기 위하여 제주4·3트라우마 치유사업을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 제주4·3트라우마 치유사업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

10) 2021년 10월 10일 개정된 ‘노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법’도 제주4·3 특별법의 개정 내용을 참고하여 동일한 규정을 추가하였다.

문위 3차 회의’를 개최하고 그 동안 분리돼 있던 ‘군법회의 수형인’ 직권재심 및 ‘일반재판 수형인’ 직권재심을 수행단이 일괄해 담당하기로 결정했다. 2023년 9월 26일 기준으로 일반재판 수형인 1800여명 중 102명이 무죄를 선고받았고, 군사재판 수형인 2530명 중 1603명이 무죄를 선고받았다.<sup>11)</sup>

한편, 정부는 지난해 10월 300여 명에 대한 보상금 지급을 시작으로 2026년까지 5년 동안 1만 447명에 대해 총 9800억원(추산액)을 지급할 계획이라고 한다<sup>12)</sup>.

### 3. 제주 4·3 특별법의 성과 및 의미

진실규명과 피해구제를 위해 진행된 제주 4·3특별법의 개정은 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 제주 4·3특별법은 제주 4·3 사건에 대한 국가의 책임을 명확히 하고 희생자들이 헌법에서 보장하는 기본권의 주체임을 재천명하였다.

국가가 형사재심절차를 통해 형사적 정의를 회복하고 진실규명을 전제로 피해자들의 손해를 배상한다는 것은, ▲ 무자비하게 침해된 인간으로서의 존엄과 가치 및 신체의 자유를 사후적으로 회복한다는 의미를 가지며, ▲ ‘불처벌’이라는 부정의를 넘어 가해자(국가)의 책임을 명확히 하고, ▲ 재발방지에 대한 공적인 증표로서의 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 이는 4·3 피해자가 더 이상 대한민국 정부 수립의 위협 요소나 적이 아니라, 국가가 보호해야 할 기본권의 주체이자 주권자로서의 지위를 회복했다는 것을 의미한다.

둘째, 전부 개정 법률은, 한국 전쟁 전후 민간인학살 사건에 대한 배보상의 문제를 최초로 입법화했다는 점에도 상당한 의미가 있다.

소송을 통한 권리구제는 경제적·시간적 비용(최소 2년, 길게는 5년)이 상당히 들고 피해자가 법정에서 다시 한번 불법행위책임과 피해를 증명해야 하며 소멸시효 문제로 실효적인 권리구제가 되기 어렵다. 유엔 피해자 권리장전은 공권력의 중대한 인권침해로 다수의 피해자가 발생한 경우 피해자들의 권리구제를 위한 효과적인 수단으로 정부의 자발적인 배상프로그램을 권고하였고, 유엔의 진실, 정의, 배상, 재발방지 보장을 위한 특별보고관도 배상프로그램(재판이 아니라 국가의 자발적인 배상)이 피해자들의 인권구제를 위한 가장 효과적인 수단이라고 보았다(2019. 7. 11. A/HRC/42/45). 1기 진실화해위원회가 한국전쟁 민간인 학살 피해자에 대한 배보상 법률의 제정을 권고한 이래 지속적으로 배보상 법률 제정의 필요성이 제기되었는데, 제주 4·3 특별법은 한국전쟁 민간인 학살 피해자들의 배보상을 위한 입법의 견인차 역할을 할 것으로 보인다.

셋째, 전부 개정 법률은 피해자 권리 구제 절차에서 제주 인구의 1/10이 피해를 당했다는 제주 4·3 사건의 피해 규모와 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 반영하였다.

구체적으로 ① 국가가 제주 4·3사건의 해결과정에서 제주특별자치도 주민의 의사를 존중하도록 하였고, ② 상속인의 범위를 확대하였으며(사망한 4촌 이내 방계 혈족 중 희생자의 제사를 치

11) 뉴제주일보 2023. 9. 26.자 기사

<http://www.jejuilbo.net/news/articleView.html?idxno=214402>

12) <https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2205857>

르거나 무덤을 관리한 자도 4촌 이내 방계혈족과 같은 순위로 보상금 지급받을 권리 인정), ③ 상속인이 없는 경우 보상금을 공동체 회복 등에 사용할 수 있도록 했고, ④ 실종선고와 인지청구에 대한 특례를 두었다. ⑤ 특히 위원회가 형사 유죄판결에 대한 직권재심청구를 법무부장관에게 권고할 수 있게 함으로써 법률에서 직권재심 청구의 가능성을 열어 두었다. 이는 다른 입법례에서 찾아볼 수 없는 규정인데, 1948년 12월과 1949년 7월 진행된 군법회의 판결의 정당성을 인정할 수 없다는 진상조사보고서에 기반하여 당초 유족들이 판결의 무효화를 요구했는데 무효화 규정 대신 직권재심 관련 규정을 둔 것으로 보인다. 개정 절차 과정에서 제주도민과 유족들의 의사를 반영하기 위한 여러 노력들이 전개되었는데, 그러한 노력의 산물이라고 생각한다.

## 4. 개정 방향

가. 제주 4·3특별법의 제정과 개정은 과거사 청산에 대한 논의를 발전시키는 계기가 되었지만, 한편, 제주4·3 특별법의 범위와 관련된 헌법재판소의 결정(헌법재판소 2000헌마238, 302 결정<sup>13)</sup>)은 한국전쟁 민간인 학살 사건의 진상규명에서 걸림돌로 작용하고 있다. 이런 점에서 제주 4·3 특별법의 제정과 개정은 과거사 청산의 역사에서 중요한 의미를 갖는다.

제주 4·3특별법의 제·개정은 제주 4·3에 대한 운동의 성과이지만, 제주 4·3의 성격과 미군정 책임에 관한 진상규명이 미흡하고 피해자 인권회복과 재발방지 측면에서 ‘여전히 진행 중에 있으며, 이행기 정의의 실현 과정에 있다는 점을 간과해서는 안된다. 또한 우리 사회의 과거사 청산이 민주주의 정도, 다른 과거사 사건의 청산 수준 등과 긴밀한 관계가 있다는 점에서, 전부 개정 법률에 담긴 내용의 확산을 위한 노력도 함께 진행되어야 한다. 따라서, 전부 개정 법률이 민주주의나 평화, 인권에 어떠한 의미가 있는지 평가하고, 전부 개정 법률이 담고 있는 의미와 가치를 확산하는 운동이 그 어느 때보다도 필요하다고 생각한다.

그리고 전부 개정 법률이 한국 전쟁 전후한 민간인학살에 대한 원상회복을 위한 법률이니만큼, 법률 집행과정에서 확인된 문제점을 보완하고, 전부 개정 법률에서 미처 담지 못한 내용의 사회적 합의를 위한 노력도 모색해야 할 것이다.

나. 제주 4·3특별법 전부 개정을 할 때부터 가족관계등록부 정정과 관련한 추가 입법의 필요성이 제기되었다.

종전에는 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법에 의한 가족관계 등록사 무처리규칙’(이하 대법원 규칙)에서 대상자와 신청권자가 각각 ‘희생자’, ‘희생자 및 그 유족으로 결정된 사람’으로 한정돼 가족관계 불일치 문제를 해소하는 데에 한계가 있었다. 그러나 위 대법원 규칙과 제주·4·3 특별법 시행령 개정으로 가족관계등록부의 작성 대상자는 종전 ‘희생자’에서 ‘희생자로 결정된 사람, 유족으로 결정된 사람, 그 밖에 위원회의 결정으로 가족관계등록부 작성 등의 대상이 된 사람’으로 개정됐고, 신청권자는 종전 ‘희생자 또는 그 유족으로 결정된 사람’

13) 제주 4·3 특별법에 대한 헌법소원 청구사건에서, 헌법재판소는 형식적인 요건을 갖추지 않았다고 보아 각하 결정을 하면서도, 결정문에 우리 헌법 질서에서 보호할 수 없는 희생자의 범위를 기재하였다. 그러나, 헌법 질서에서 보호할 수 없는 희생자의 의미도 명확하지 않을 뿐만 아니라, 설사 헌법질서에서 보호할 수 없는 사람이 있다고 하더라도 적법절차 없이 국가가 자의적으로 살해하여도 되는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

에서 ‘희생자로 결정된 사람, 유족으로 결정된 사람, 위원회의 결정을 받은 사람’으로 개정되어 가족관계등록부의 작성·정정을 위한 그 대상 및 신청권자가 확대되었다. 이처럼 현행법 제12조에 따라 희생자의 사망일자 정정이 가능하나, 기존의 혼인 및 출생신고 효력 문제 우려로 정정에 소극적이고 사후양자제도 폐지 이전까지 입적되지 않았거나 폐지 이후 양자로 선정된 경우 보상금 지급에서 양자의 권리가 배제되는 등 현행 가족관계등록제도로 인한 피해구제의 한계가 예상되었다.

이에 송재호 의원이 대표 발의한 개정안과 행안안전부가 제출한 개정안이 국회 심사를 앞두고 있는데, 관련 내용을 정리하면 아래와 같다.

	의원안	정부안
인지청구	인지 청구 기한 삭제, 소를 제기한 경우 부존재하는 것으로 본다는 규정 추가	인지 청구 기한 유지(다만 법률 개정으로 연장). 판결 확정으로 기존 친생자 관계는 부존재하는 것으로 본다는 규정 추가
혼인신고	① 위원회의 결정으로 희생자가 사망한 때부터 혼인신고의 효력이 발생하도록 함. ② 사실상의 배우자가 혼인의 실체 없이 제3자와의 혼인신고를 한 경우, 제1항에 따라 희생자와의 혼인신고 효력이 발생할 때 종정 제3자와의 혼인은 무효가 됨. ③ 희생자 사망 신고 전에 혼인신고 및 출생신고를 한 경우, 위원회에 혼인신고 및 출생신고를 정정 결정을 신청할 수 있음.	① 희생자의 사실상의 사망 또는 행방불명 이후 희생자의 남은 사실혼배우자는 기존 사실혼 관계에 관하여 가정법원의 확인을 받아 사망한 희생자와의 혼인신고를 할 수 있음. 이때 「민법」 제815조제1호에도 불구하고 희생자가 사망한 때에 혼인신고가 있는 것으로 봄. ② 희생자의 사실상의 사망 또는 행방불명 이후 이 법 시행일 이전에 희생자의 친생자로 출생신고된 사람은 제1항에 따라 혼인신고 효력이 발생한 때에 희생자의 배우자와의 관계에서 인지의 효력이 생김 ③ 희생자의 남은 사실혼배우자가 사망한 경우 그의 직계비속은 부모 또는 조부모의 기존 사실혼 관계에 관하여 제1항에 따른 혼인신고를 할 수 있음.
입양신고	희생자의 사망·행방불명 이후 희생자의 자로 입양신고하려는 사람은 위원회에 희생자 또는 그 유족을 부양한 사실 등 사실상 양장관계가 존재함을 증명하고 입양신고에 대한 결정을 신청할 수 있음. 위원회의 결정으로 입양신고효력이 발생함	제주 4·3 사건 당시부터 사후양자제도를 폐지하는 개정 민법 시행일(1991년 1월 1일) 이전에 사실상 양자관계가 성립하고, 이해관계인 전원의 동의가 있는 경우에 한해서 위원회 결정으로 양자 입양신고를 할 수 있도록 함
기타		① 가족관계 정정에 대해 16조에 따른 보상금 지급에 대해서만 소급효 인정하고 그 외에는 소급효 배제 ② 인지청구, 혼인신고, 입양신고 특례 효력을 시행일 이후 2년까지로 설정하고, 희생자 사망 기록 정정은 기간 제한 없이 가능하게 함.

인지청구의 기한, 입양신고의 범위, 사실혼 이후 형식적인 혼인신고의 효력 여부 등과 관련하여 송재호 대표 발의안과 정부 안에 차이가 있는데, 실효적인 권리구제를 위하여 법적 안정성을 크게 해하지 않는 범위에서 구제의 범위를 최대한 넓히는 방향으로 최대한 신속하게 법률 개정이 이루어져야 한다.

#### 다. 특별 재심의 한계 및 대응 방안

제주 4·3특별법 제14조 특별재심 규정에 따라 형사소송법 제420조에서 정한 일반적인 재심개시사유가 없더라도 특별재심 규정에 따라 형사 재심이 가능하게 되었다. 그리고 올해 8월 16일 개정으로 군법회의(군사재판)의 뿐만 아니라 일반 재판으로 유죄판결을 받은 희생자들도 4·3위원회가 직권재심을 촉구할 수 있도록 하였다. 그러나 현행 법률은 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 특별재심 규정은 특별재심의 대상을 희생자로 규정하고 있어 4·3위원회에서 희생자로 결정된 사람만 특별재심이 가능하다.

제14조 제1항에서 ‘희생자로서 제주4·3사건으로 인하여 유죄의 확정판결을 선고받은 사람, 수형인 명부 등 관련 자료로서 위와 같은 사람으로 인정되는 사람은 「형사소송법」 제420조, 제424조 및 「군사법원법」 제469조, 제473조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.’ 고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 ‘1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1호」부터 「고등군법회의 명령 제18호」까지 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」 상에 기재된 사람은 제1항의 유죄의 확정판결을 선고받은 사람으로 본다.’ 고 규정하고 있는바, 군법회의로 인한 수형자도 제14조 제1항과의 관계에서 ‘희생자’에 한해서 재심청구를 할 수 있다고 해석된다.

그러나, 제주4·3사건 진상조사보고서는 1948년 군법회의와 1949년 군법회의에 대해, ① 판결문 등 주요한 소송기록이 애초부터 작성되지 않은 개연성이 높은 점(군법회의 관련 자료로는 수형인 명부를 제외하고는 어떠한 공식기록도 존재하지 않음), ② 불과 며칠 사이에 그 많은 인원을 정상적인 절차를 밟아 소송을 진행하고 판결한다는 것은 물리적으로 불가능하다는 점, ③ 수형 피해자뿐만 아니라 이들을 전국 각지의 형무소로 호송한 경찰관들의 증언에 의하여 수형자들이 제주도를 떠나 형무소로 이송된 후에야 비로소 형량이 통보되었다는 사실이 확인된 점, ④ 불과 사흘 만에 345명을 사형선고 했다면 사법사상 최대의 사건임에도 국내 언론에 단 한 줄도 보도되지 않은 점, ⑤ 그 시신들이 암매장된 점, ⑥ 전국 각지의 형무소 수감되었던 수형자들이 6.25 전쟁 직후 불법적으로 처형되었거나 행방불명된 점 등을 근거로, 법률이 정한 정상적인 절차를 밟은 재판으로 볼 수 없다고 결론을 내렸다. 즉, 군 당국은 1948년 군법회의와 1949년 군법회의에서 헌법 및 법률이 정한 재판절차도 없이 ‘판결’의 형식으로 희생자를 처형하거나 형무소에 수감하는 등의 국가폭력을 자행했다. 그런데, 검찰은 군법회의 수형인 특별재심 청구 사건에서 과거 무장대 등 좌익 활동을 한 것으로 나타나 희생자 결정 사유에 문제가 있을 수 있다는 취지의 의견서를 법원에 제출하여 사상검증 논란까지 일으켰다<sup>14)</sup>.

따라서, 군법회의 수형인 피해자에 대해서는 판결의 존재를 전제로 한 형사재심절차보다 입법을 통해 판결을 무효화하는 것이 범죄의 본질을 드러내고 원상회복에 더 부합한다고 생각한다.

한편, 특별재심을 처음 규정한 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」의 경우, 5·18민주화운동과 관련된 행위 또는 제2조의 범행을 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 선고받은 자

14) 오마이뉴스 2022. 7. 14.자 기사

[https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002850384](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002850384)

도 특별재심을 청구할 수 있도록 하였다<sup>15)</sup>. 위 특별재심규정에 따라 5.18민주화운동의 진실을 밝히려다가 집회 및 시위에 관한 법률 위반이나 포고령 위반, 국가보안법 위반 등으로 유죄의 판결을 받은 피해자들도 구제받고 있다. 특별 재심의 범위를 확대하여 제주 4·3 사건의 진실을 밝히기 위해 활동하다가 실정법 위반으로 처벌받은 피해자를 구제할 필요가 있다.

#### 라. 진실규명을 위한 국제사회의 노력과 한국 정부의 의무

제주 4·3이 미군정 시기에 발생했고, 1948년 8월 24일에 이승만 대통령과 주한미군사령관 하지(John R. Hodge) 중장이 체결한 ‘군사협정(Executive Agreement between the President of the Republic of Korea and the Commanding General, United States Army Forces in Korea, concerning Interim Military and Security Matters during the Transitional Period)’에 따라 미군사고문단(Provisional Military Advisory Group)이 대한민국 군대와 경찰에 대한 작전통제권을 여전히 갖고 있었다는 점에서, 제주 4·3의 진실규명을 위해 미국의 책임 여부에 대한 진상규명도 필요하다. <제주4·3사건 진상조사보고서>에도 대한민국 군대와 경찰의 민간인 집단학살과 군대와 경찰의 지휘통제권을 갖고 있던 미군이 오히려 집단학살을 조장한 사실이 적시되어 있다.

유엔 진실정의배상특별보고관은 2023. 9. 유엔인권이사회에 제출한 한국 방문보고서에서, ‘제3국의 직자·간접적 개입으로 자행된 심각한 인권침해 및 인도법 위반으로 인한 피해에 대해서는 관련 당사자들의 공동의 노력이 필요하다’고 지적하면서, 한국 정부에 대해서는 제3국이 각국의 책임 범위 내에서 피해자의 권리(진실, 정의, 배상에 대한 권리) 실현에 필요한 조치를 채택할 수 있도록 적극적으로 관여하여야 한다고 권고했고, 국제사회에 대해서는 각 국의 책임 범위 내에서 국가기록물 및 기록보관소에 대한 완전한 접근을 포함하여 진실, 정의, 배상에 대한 권리가 실현될 수 있도록 필요한 조치를 채택해야 한다고 권고했다.

제주 4·3특별법(제10조)에 ‘진상조사에 필요한 자료를 다른 국가에서 보관하고 있는 경우 해당 국가의 정부와 성실히 교섭해야 한다’고 규정되어 있다. 그러나 단순한 자료 제출 뿐만 아니라 피해자 구제를 위한 외교적 보호권의 행사로서 적극적인 외교적 노력 의무를 명시할 필요가 있다. 참고로, 양정숙 의원이 대표발의한 개정안에서 제주 4·3 사건의 진상규명과 유족의 명예회복 및 재발방지를 위하여 미국 등 외국정부 및 국제기구와의 교섭 등 외교적 노력 의무와 교육·홍보를 위한 적극적인 책무를 명시하였다.

마. 또한 전면 개정 당시 논의되었던 4·3사건의 정의규정, 허위사실 유포 처벌 규정 등에 대한 논의도 지속적으로 필요할 것이다. 올해 우익 정당이 제주 4·3 추념일 즈음해서 개정 옥외광고물법에 따라 제주 4·3을 부정하는 현수막을 설치하고, 한 때 제주 4·3 사건을 “공산주의 세력에 의한 폭동이자 무장투쟁”으로 규정한 사람<sup>16)</sup>이 진실화해위원회 위원장으로 임명되면서, 제주 4·3 사건 정의 규정의 재설정과 허위사실 유포에 대한 처벌의 필요성이 더 크게 부각되었다.

오영훈 의원이 2017년 12월 19일 대표발의(의안번호 10912)한 개정안에서 제주4·3사건을 ‘미

15) 5·18민주화운동 등에 관한 특별 제4조

16) 헤드라인 제주 2011. 6. 29.자 기사

<https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=118752>

군정기인 1947년 3·1절 기념행사에서 발생한 경찰의 발포사건을 기점으로 하여 경찰과 서북청년회의 탄압에 대한 제주도민의 저항과 단독선거, 단독정부 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당을 중심으로 한 무장대가 봉기한 이래, 대한민국 정부 수립 이후 1954년 9월 21일 한라산 통행금지가 전면 해제될 때까지 무장대와 토벌대 간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 제주도민이 희생당한 사건'으로 정의하였고, 현애자 의원은 2005년 11월 30일 대표 발의(의안번호 3483)(2005. 11. 30.)한 개정안에서 '미군정 시기인 1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대의 무장봉기 및 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면개방될 때까지 미군정·경찰·서북청년단의 폭력·학살에 대한 저항을 위한 무장대 혹은 단선·단정반대를 기치로한 무장대와 미군정·국가공권력의 지휘를 받은 토벌대간에 발생한 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건'으로 규정하였다.

제주 4·3 사건의 본질이 더 이상 흔들리지 않는 사회적 상식이 되도록 그 의미와 가치를 확산하는 노력과 함께 입법적으로 제도화하는 지속적인 노력도 필요하다.

한편, 전면 개정 법률 제13조는 '누구든지 공공연하게 희생자나 유족을 비방할 목적으로 제주 4·3사건의 진상조사 결과 및 제주4·3사건에 관한 허위의 사실을 유포하여 희생자, 유족 또는 유족회 등 제주4·3사건 관련 단체의 명예를 훼손하여서는 아니 된다.'는 규정을 신설하였다. 당초 오영원 의원이 대표 발의한 법안에서는 이를 위반하여 희생자 또는 유족의 개인적 또는 집단적 명예를 훼손한 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다는 처벌 규정을 두었으나 최종적으로 처벌규정은 삭제되었다. 그러나 제주 4·3을 부정하고 피해자들을 공격하는 일들이 계속되면서 송재호 의원이 위 처벌규정을 추가하는 개정안을 대표발의하였다. 참고로, 5.18 민주화운동 등에 관한 특별법(제8조)에서는 허위사실 유포를 처벌하고 있는데, "5·18민주화운동에 대한 허위사실 유포 금지"라는 제목으로 '① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 5·18민주화운동에 대한 허위의 사실을 유포한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖에 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용, 2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영, 3. 그 밖에 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 발언, ② 제1항의 행위가 예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도를 위한 것이거나 그 밖에 이와 유사한 목적을 위한 경우에는 처벌하지 아니한다.'고 규정하고 있다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 자유권규약)<sup>17)</sup>과 인종차별철폐협약<sup>18)</sup>은 차별, 적의, 폭력에 대한 "선동"과 "고취, 고무" 등을 혐오표현의 주요한 구성요소로 보고 있다. 혐오표현

17) 제20조 제2항 : "차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다"

위 규정은 증오선동을 금지하는 법률의 도입을 당사국의 의무로서 부과한다. 아울러 동 조항 상의 규범은 국제관습법에 속하기 때문에 유보 대상이 될 수 없다는 것이 자유권위원회의 견해이다. 동 조항이 금지하는 행위의 구성요건은 첫째, 차별로부터 보호되어야 할 소수자 집단에 대해 증오를 고취하는 행위여야 하며, 둘째, 그 증오의 고취는 선동적 요소를 갖추어야 한다. 셋째, 선동의결과, 차별, 적의 또는 폭력이라는 해악을 야기할 위험성이 있어야 한다.(이주영, 혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰 "증오선동 중심으로, 「혐오표현의 실태와 대책」, 서울대학교 인권센터, 2016)

18) 제4조(a)에서 당사국은 ①인종적 우월주의나 혐오에 기반을 둔 사고의 보급, ②인종차별을 촉진·고무하는 선전활동, ③인종, 피부색이나 출신민족이 다른 집단에 대한 폭력의 선동을 법률상 처벌해야 하는 범죄로 선언해야 할 의무가 있다고 규정하고 있다.

을 ‘차별과 혐오의 의견 표시’와 ‘차별, 증오, 폭력의 고취 및 선동’으로 구분해 볼 수 있는데, 국제적 합의는 ‘차별, 증오, 폭력의 고취와 선동’을 형사범죄화의 대상으로 보고 있다.

제주 4·3사건에 대한 왜곡이나 부정이 일어나는 원인은 다양하다. 국제사회가 혐오 표현의 기준으로 삼는 민족적, 인종적, 종교적 증오와는 다른 맥락이나, 4·3사건이 역사적 맥락에서 이념상 이질적이라고 간주된 집단에 대한 폭력이고 이념 갈등이 폭력으로 이어진 경험을 가진 한국 사회에서 역사적 소수자에 대한 증오 고취와 폭력의 선동을 방치할 수는 없다. 그러나 이를 형사 처벌로 규율하기 위해서는 좀 더 사회적 논의가 필요하고, 행위 태양을 좀 더 세밀하게 나눠 법원이 확대 적용하지 않도록 할 필요가 있다. 그리고 현행 법률 제13조가 사실상 집행력을 가질 수 있도록 적극 활용할 필요가 있다.

## 5. 결론

지금까지 제주 4·3특별법의 개정 경과와 그 의미 및 한계, 그리고 개선방향에 대해 살펴보았다. 형사적 정의를 회복하기 위한 재심과 국가의 배보상을 규정한 입법을 통해 피해자와 유족들은 인간으로서의 존엄과 가치를 회복하게 되었고, 헌법에서 보장하는 기본권 주체로서 인정받게 되었다. 그러나, 제주4·3특별법의 제·개정은 제주 4·3운동의 성과이지만 그 자체가 목적이 될 수도 없다. 개정된 법률의 의미와 가치를 확산하고, 개정된 법률을 이행기 정의 실현을 위한 동력으로 삼을 때에야 비로소 그 의미가 온전히 구현될 수 있다고 생각한다.

“법-제도에 기대어 말하는 제주 4·3이 우리가 말하는 ‘4·3의 완전한 해결’로 이어지지 않는다는 것은 여전히 ‘법-외부에 남아 있는 존재들이 있기 때문이다. 진실을 규명하기 위한 노력이 ‘법-제도’의 내부만을 지향할 때 4·3은 ‘법-제도’로 축소되고 왜소화될 수 밖에 없다. 4·3이 형해화된 조문으로만 남는다면 그것이야말로 ‘4·3의 실종’이 실종이라고 할 수 있다. 그렇게 법의 이름만 남는 것이 우리가 바라는 ‘4·3의 진실’은 아닐 것이다”(김동현, ‘기억이 되지 못한 말들’ 가운데)





# 주제발표

---

## 발제 2

**양조훈** 前 4·3평화재단 이사장  
제주4·3사건진상규명위원회 수석전문위원





과거사 해결에 진정성 보인 노무현 대통령

들어가며

**노무현 대통령은**

집권 초기부터 과거사 청산에 특별한 관심 보였고  
일회성이 아니라 지속적이고 진정성 있었다.

과거사 정리에 대한 신념이나 의지 강했고  
4·3 진상보고서 채택과 사과 과정에도 지대한 영향 미쳤다.

- (참여정부 국정운영백서) 편찬 과정에서 재확인

## 과거사 왜곡의 정곡을 찌른 발언

대통령의 의지

### 〈2004년 광복절 경축사 중에서〉



과거 독립운동을 했던 사람들은  
3대가 가난하고,  
친일했던 사람은 3대가 땀땀거린다는  
뒤집혀진 역사 인식을  
지금도 씻어내지 못하고 있습니다.  
우리는 이 왜곡된 역사를 바로 잡아야 합니다.

〈2004년 8월 15일 국회에 포괄적 과거사 규명 특위 구성 제안〉  
- 하지만 국회 논의가 지지부진하자

〈2005년 정부 조직으로 1기 진실화해위원회 설치 발족〉

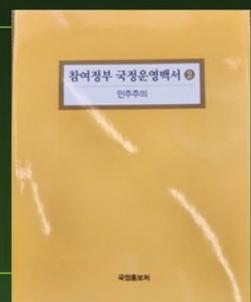
## 4·3위원회 활동을 높이 평가한 참여정부

빛으로 나온 4·3

### 〈참여정부의 4·3위원회 평가〉

- 〈참여정부 국정운영백서〉 ② (민주주의, 2008년)

“제주4·3위원회는 과거사 진실규명과 피해자 명예회복이 미래를 향한 기반임을 보여주는 성공적인 사례로, 지역 시민운동과 언론, 지방자치단체, 국가의 진실규명 활동이 유기적으로 결합해 민주절차에 따라 이뤄진 과거청산의 전범이다.”



### 〈4·3 진실규명 및 명예회복 흐름〉

- 1단계 : 4·3 50주년(1998년) 이전
  - 마음을 풀이하며 은폐, 왜곡된 사건의 진상 규명과 억울함 호소하던 시기
- 2단계 : 4·3 50주년(1998년) 이후
  - 진상보고서 확정, 대통령 사과 등으로 4·3이 어둠에서 빛으로 나오는 시기
- 3단계 : 4·3 70주년(2018년) 이후
  - 국가보상, 수형자 재심, 추가 진상조사 등 정의와 치유가 이뤄지는 시기

## 4·3보고서 확정과 사과 둘러싼 뒷이야기

보수의 벽을 뚫고

### 〈2003년 4월 2일 청와대 4·3위원 간담회〉

- 노 대통령은 고건 총리가 “위원들의 만장일치로 6개월 유예하는 보고서 조건부 의결을 했다” 보고하자 “민주주의 국가에서 만장일치가 꼭 좋은 것만은 아니” 라고 편잔
- 2023년 9월 말 보고서 수정의견 376건 접수
- 청와대에서 10월 말 제주평화포럼에 VIP 참석 예정 그 이전에 보고서 최종 확정했으면 좋겠다는 지침 시달 총리실 잔 걸음으로 2003년 10월 15일 보고서 확정



### 〈보수단체들 4·3보고서 책정과 사과 반대〉

- 성우회 등 보고서 심의 자체 반대  
“국가의 정통성, 군의 명예 훼손 중대한 오착”
- 보고서 확정되자 “인정할 수 없다” 부정
- 대통령 사과 앞두고 보수단체들 결사 반대  
- 청와대 안보 보좌진, “과거 정권 잘못을 왜 우리가 해야 하나” 시기상조론 제기

## 대한민국 최초의 과거사 대통령 사과

사과의 반향



### 〈대통령의 사과 (2003. 10. 31)〉

“저는 위원회의 건의를 받아들여 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다.”

### 중앙언론도 크게 보도

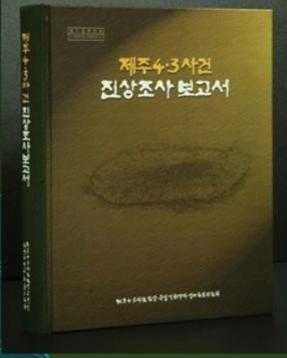
- 정부수반의 과거사에 대한 사과발언은 사상 처음
- 잘못된 역사에 대한 반성을 표했다
- 세계사에서도 드문 역사의 한 페이지에 획을 그었다
- 역사 진실과 실체를 밝히려는 제주도민의 노력이 열매

### 〈보수진영 '4·3 왜곡 바로잡기 대책위' 구성해 조직적 반대활동〉

- 2004년 4·3보고서와 대통령 사과 취소 요구하는 헌법소원 청구
- 전국적 서명운동 벌여 185,689명 서명지 헌법재판소에 제출 (각하 결정)

## 4·3보고서 위상과 무엇을 담았나

보고서 주요내용



**〈법정보고서란 위상〉**  
 4·3에 대한 정부 인식을  
 '폭동' 에서 '인권유린' 으로 바꾸었다

<b>발발원인</b>	1947년 3·1발포 이후 탄압 저항과 단독정부 수립 반대
<b>중앙지령</b>	남로당 중앙당 직접 지시 없었고 제주도당 독자적 행동
<b>희생자수</b>	25,000-30,000명 추정, 희생자 86%가 토벌대 가해
<b>진압책임</b>	당시 연대장과 이승만 대통령, 미군정 및 미군고문단
<b>군법회의</b>	정상적인 법적 절차 밟지 않은 불법적 재판
<b>종합평가</b>	국가공권력의 중대한 인권유린이자 역사적 과오

## 7대 대정부 건의(2003년) 와 높은 이행률

과거사 해결 시동

- 1 제주도민과 4·3 피해자에 대한 정부의 사과
- 2 4·3 사건 희생자 추모기념일 지정
- 3 4·3진상조사보고서의 평화·인권교육 활용
- 4 '4·3 평화공원' 조성 정부의 적극 지원
- 5 생활이 어려운 4·3유족에 대한 실질적 생계비 지원
- 6 집단 매장지 및 유적지 발굴·복원 지원
- 7 진상규명사업과 기념사업 지속적 지원

## 세계평화의 섬 (2005년) 위령제 참석 (2006년)

후속조치



### 2005년 세계평화의 섬 선포

- 1) 삼무정신의 전통 계승
  - 2) 4·3 비극의 화해, 상생 승화
  - 3) 정상외교 통한 세계평화 기여
- “4·3항쟁이라고 하는 역사적인 큰 아픔을 딛고 과거사 정리 보편적 기준이라 할 수 있는 진실과 화해 과정을 거쳐 극복한 모범을 실현했기 때문”

### <현직 대통령 첫 4·3위령제 참석>

- 2006년 4월 3일, 다시 사과

“특히 국가권력에 의해 저질러진 잘못은 반드시 정리하고 넘어가야 한다. 국가권력은 어떠한 경우에도 합법적으로 행사되어야 하고, 일탈에 대한 책임은 특별히 무겁게 다뤄져야 한다.”



## 4·3 추가진상조사보고서 발간 (2019년)

추가 진상조사

그 후 미진한 4·3 진상에 대한 추가조사 이슈화

2007년 특별법 개정

추가진상조사 하되 4·3평화재단이 담당

- 2012년 추가진상조사단 구성, 분야별 피해실태 조사

### <2019년 4·3 추가진상보고서 I 발간>

- 770페이지, 한글·영문판 발간
- 2003년 정부보고서가 총론 보고서라면 추가진상보고서는, 구체적 피해실태를 조사한 각론적 성격



**추가진상조사보고서 주요내용** 세부적 조사

- 12개 읍면 165개 마을 4·3 피해실태 전수조사
- 50명 이상 집단학살터 26곳 존재 확인
- 행방불명 희생자 4,255명으로 645명 추가 확인
- 6·25 직후 예비검속 희생자 566명 신원 확인
- 교육계 피해 교원 289명, 학생 429명 피해 확인
- 군인 162명, 경찰 289명, 우익단체원 640명 희생 확인
- 미신고 4·3희생자 1,200여명 신원 확인

**다시 정부차원의 진상조사로 부활** 특별법 개정

**그럼에도**  
4·3평화재단의 발간 보고서는 그 위상에 한계  
정부 차원의 추가진상조사와 보고서 작성 필요 제기

2021년 4·3특별법 전면 개정으로  
정부 차원의 추가진상조사 실시 반영

- 4·3위원회 산하에 추가진상조사분과 설치, 사전심의
- 실무 조사작업은 4·3평화재단이 수행, 현재 추진중

**4·3 70주년 전환기 거쳐 특별법 전면개정(2021년)** 과거사 해결 선도

- 1 4·3 피해자에 대한 국가보상 (9천만원 정액제)
- 2 4·3 군사재판 직권재심, 일반재판 특별재심 신설
- 3 정부위원회 추가진상조사, 실무조사는 평화재단
- 4 보상금 상속순위는 현행 민법으로
- 5 사실과 다른 가족관계등록부 정정
- 6 4·3트라우마 치유사업 국가 지원
- 7 보상 대상은 기존에 결정된 4·3희생자

2023년 7월 4·3특별법 재개정 = 일반재판도 직권재심 시행

**추가진상조사 무엇을 할 것인가** 향후 과제

- 지역별 인적·물적 피해실태
- 국내외 행방불명 유형별 피해실태와 유해 발굴 실태
- 미국의 역할과 책임문제
- 군경 토벌대와 무장대의 활동과 책임문제
- 재일제주인 피해실태
- 연좌제 피해실태
- 4·3성격 규명과 정명에 대한 고찰

## 추가진상조사의 의미와 과제(1)

향후 과제

### 〈대한민국 최초의 과거사 추가조사〉

- 나열식 보다는 쟁점사안 집중분석에 비중 뒤야  
 추가진상조사보고서 2024년 발간 예정이나,  
 조사인력 확보 난항, 조사권 미약 등 문제도 상존

### 〈과제별 중점 점검해야 할 내용〉

#### 1) 지역별 피해 실태

- 지역별 사망·행방불명·수형·후유장애 등 피해 실태조사
- 가해자에 대한 조사와 집단학살사건 집중 조사
- 초토화에 의한 물적 피해 실태

#### 2) 행방불명 유형별 조사

- 수형자들의 행방불명 실태 조사 (육지부 중심)
- 제주도내 행방불명과 예비검속 행방불명 실태 조사
- 집단 매장지 유해 발굴과 신원 확인작업

## 추가진상조사의 의미와 과제(2)

향후 과제

#### 3) 미국의 역할과 책임 - 따로 설명

#### 4) 토벌대와 무장대 활동과 책임문제

- 군경 토벌대의 진압작전 변화와 지휘체계 조사
- 주한미군과 군경 토벌대, 서청과의 밀착관계 추적
- 무장대의 실태와 조직 변화 상황

#### 5) 재일제주인 피해 실태

- 4·3 전후 제주인의 현해탄 도항 실태 조사
- 재일제주인의 피해 실태와 희생자 신고여부 조사

#### 6) 연좌제 피해 실태

- 도피자 가족, 형살자 가족, 대살 등 4·3 당시 피해 실태
- 취업 제한, 출입국 제한, 보안감찰 등 4·3 이후 피해 실태

#### 7) 4·3 성격과 정명 고찰

- 4·3 성격을 어떻게 규정할 것인가?
- 4·3에 부합한 정명은 무엇인가?
- 특별법의 '소요사태'와 보고서의 '무장봉기' 용어 통합방안 등

## 미국 책임문제 추적 때 고려할 내용

미국문제 별도 분석

### (2003년 정부 진상보고서 결론 중)

**4·3사건의 발발과 진압과정에서 미군정과 주한미군사고문단도 자유로울 수 없다.** 이 사건이 미군정 하에서 시작됐으며, 미군 대령이 제주지구 사령관으로 직접 진압작전을 지휘했다. 미군은 대한민국 수립 이후에도 한미간의 군사협정에 의해 한국군 작전 통제권을 계속 보유하였고, 제주 진압작전에 무기와 정찰기 등을 지원하였다. 특히 중산간마을을 초토화시켰던 9연대의 작전을 ‘성공한 작전’으로 높이 평가하는 한편 군사고문단장 로버츠 준장이 송요찬 연대장의 활동상을 대통령의 성명 등을 통해 널리 알리도록 한국정부에 요청한 기록도 있다.

### <4·3 진압에 참여한 미군의 4대 국면 = 요점 정리를 잘해야>

- 제1국면 (봉기 이전) = 3·1 발포 이후의 미군정 탄압 국면
- 제2국면 (봉기 이후) = 4·3봉기 대응과 5·10선거 실패 국면
- 제3국면 (재선거 추진) = 6·23 재선거를 위한 무차별 검거작전
- 제4국면 (고문단 출범) = 초토화작전의 개입과 지원

## 4·3봉기 직후 상승곡선 땀 미군정 대응전략

날로 강경책

- 4. 5 치안상황으로 간주, 경찰조직인 제주비상경비사령부 설치
- 4. 18 딘 군정장관, 경비대 출동과 무장대 지도자와의 교섭 지시
- 4. 22 김익렬 9연대장, 무장대와 협상 전단 미군 비행기로 살포
- 4. 24 <위싱턴포스트>, <뉴욕타임스> 등 미국 언론 제주사태 보도  
- 딘 장관 고문 “공산반란 규정, 초토작전 하라” 고 회유(김익렬 주장)
- 4. 27 광주 20연대장 브라운 대령, 24군단 작전참모부 슈 중령 등 제주 회동
- 4. 28 김익렬 연대장 - 무장대 총책 김달삼 평화협상
- 4. 29 딘 장관과 제6사단장 워드 소장 제주 방문(미군 촬영반 대동)
- 5. 1 오라리 방화사건 발생
- 5. 3 미군 수뇌부, “무장대 공격하라” 경비대 총사령부에 명령
- 5. 5 딘 장관 등 미군정 수뇌부, 제주에서 비밀회동
- 5. 6 평화주의자 김익렬 연대장 해임, 후임에 박진경 중령 발령
- 5. 10 5·10선거에서 제주도 2개 선거구만 선거 무효

하지 중장, 브라운 대령 제주사령관으로 파견
강경한 대응



**하지 총사령관**  
“제주도 제59군정중대와 제주CIC도 모든 가능한 방법으로 브라운 대령 지원하라” 명령

**브라운 제주사령관**  
“제주도 서쪽에서 동쪽까지 모조리 휩쓸어버리는 작전 수행한다”  
(현대일보), 1948.6.3.

〈 브라운 대령, 강경한 기자회견 〉

“나는 사건 원인에 대해 흥미가 없다.  
나의 사명은 진압시키는 것 뿐이다.  
내 계획대로 간다면 2주일이면 평정될 것이다”

미군정, 1948년 6월 23일 재선거 공포



(조선중앙일보), 1948.6.8.

미군 사령관 무차별 검거작전
‘폭도’ 를 양산



6주 동안 6,000명 체포 감금

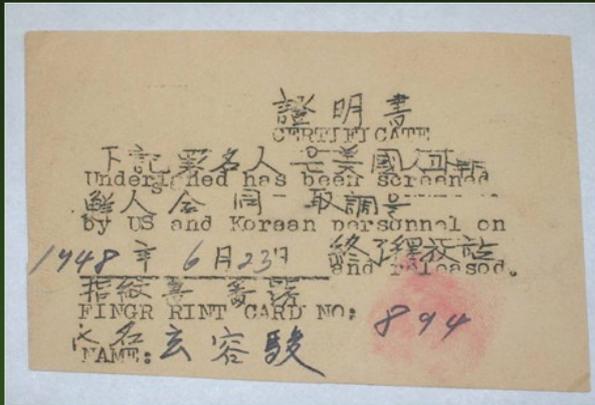
- 죄의 유무 가리지 않고 청년들 연행
- 농업학교에 천막수용소 설치
- 박진경 연대장 공로로 대령 진급
- 6월 18일 새벽 부하에게 피살

〈 무차별 검거작전은 새로운 부작용 속출 〉

- 마을마다 입구나 오름 등지에 토벌대 진입을 망보는 보초가 생김
- 보초의 신호에 따라 청년들이 도망가다 잡히면 수용소로 직행
- 대부분의 청년들은 산으로 도망갔다가 귀가하는 등 불안한 생활
- 결국 무차별 검거작전은 ‘폭도 아닌 폭도’ 를 양산하는 부작용

이런 강공작전에도 재선거 실패

무모한 작전



부작용의 대표적 사례  
중학교 2학년 학생도 감금

당시 현용준(전 제주대 교수)은  
오현중 2학년 학생  
신원 밝혔음에도 보름간 구속

미군정, 호언장담하던 6·23 재선거 무기연기 발표  
- 미군 수뇌부의 자존심에 깊은 상처 남겨

미국 뉴욕타임스 대서특필 (2001. 10. 24)

초토화작전 선택

‘남한 국민들 1948년 학살 진실 찾아 나서다’  
South Koreans Seek Truth About '48 Massacre

〈뉴욕타임스 기사 중〉

1948년 5월 10일 남한에서 실시된 선거가  
제주도에서 유일하게 보이콧하자  
“남한에 있던 미군 사령관들이 분개해 했고,  
그 이후 섬 주민들을 대상으로  
청소하는 작전(a campaign to cleanse) 착수”



## 대한민국 정부 수립과 미군사고문단

작전권 미군에

1948년 8월 15일,  
미군정이 끝나고 대한민국 정부 수립 선포

1948년 8월 24일,  
한미 군사안전 잠정협정에 의해  
한국군 등의 작전 통제권을 미군이 가진다.

한국군을 지휘 통제할 임시군사고문단이 발족되고  
고문단장에는 로버츠 준장이 부임했다.

## 로버츠, 제주 진압작전 수정 지시 (1948. 10. 9)

초토화작전 감행

- 10월 11일, 제주도경비사령부 창설
- 10월 17일, 송요찬 연대장 초토화작전 포고  
“해안선 5km 이외 통행하면 무조건 총살”
- 10월 19일, 여수 14연대 1개 대대 제주 파병명령  
“동족의 학살을 거부한다” 14연대 반기(여순사건)



### 〈 송요찬 제주파견을 추천한 이는 로버츠 장군 〉

“6월 21일 오늘 송요찬 소령을 11연대 부연대장으로 파견한다  
송 소령은 강인하며 용감한 사람이라고 본인은 이해한다  
우리가 보유하고 있는 최상의 장교이다.”

※ 로버츠, 그해 5월말 무차별 검거작전 때도 개입  
송요찬을 7월 15일 9연대장으로 승진, 11월 중령으로 진급

## 바로 초토화작전 배후에 미군이 있었다

무기 미군이 공급

- '해안선 이외 5km 적성지역' 개념은 이미 그해 5월 미 CIC 장교가 제안했었다.
- 초토화작전에 투입된 무기와 장비는 누가 지원했을까? 바로 주한 미군이었다.
- 로버츠 주한미군사고문단장은 초토화작전을 고무 찬양했다.
  - 서청 단원 대거 군인으로 전환시켜 토벌작전에 투입

### 〈초토화 당시 9연대 군수주임 김정무 대위 증언〉

“송요찬 연대장 밑에서 군수주임했죠. 무기를 공급받기 위해서 국방부(통위부)로 직접 갔어요. 육군본부도, 여단도 있었지만 제주도 무기는 국방부에서 직접 받았어요. 군수국장실에 커넬 액튼 김 중령과 마쉬 소령이라는 미군 고문이 같이 근무했는데, 미군 고문의 사인이 나와야 무기 출고가 되었죠.”



## 미군 보고서의 이중성

왜곡과 조작

4·3 초기 근거 없이 '외부 지원설' 주장하던 미군은 1948년 10월 초토화를 앞두고 '가짜뉴스' 양산

미군 보고서 '붉은 별 정체불명의 잠수함 출몰' 생산  
한국 언론 '소련 또는 북한 잠수함' 출현 비약 보도  
외국언론에서도 '소련, 북한 잠수함' 재생산 보도

초토화작전 감행의 명분으로 활용



### 〈1949년 4월1일 미군 4·3 종합보고서에서 정정〉

- 일부에서는 게릴라들이 본토 혹은 북한에서 병참지원을 받고 있다는 소문이 있으나 이러한 보고를 증명할 아무런 증거가 없다.
- 한국 해군정의 지속적인 순찰과 공중정찰 및 해안마을에 대한 경찰의 빈틈없는 방어는 외부 지원의 가능성을 차단하고 있다.

## 미국의 독촉을 받은 이승만 정권은

마무리

일제 강점기 시절, 경찰 101명으로 통치하던 제주도에

미군 보고서에 의하면 1949년 4월,  
한국군 2,622명, 경찰 1,700명, 민보단 5만 명을 투입

1년이 지난 후인 1949년 5월 10일,  
상처투성이의 재선거를 실시하였다.

그리고, 사건 종결까지 5년이 더 걸렸다.

이렇게 장기화된 이유도 분석해야



# 지정토론

---

토론 1 - 제주4·3특별법 개정시 고려사항

이재승 건국대학교 법학대학원 교수  
제주4·3 제70주년 범국민위원회 법개정특위위원



## 제주4·3특별법 개정시 고려사항

이 재 승(건국대학교 법학대학원 교수)

### 1. 법개정의 경과

2000년 제주43사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(이하 43특별법)의 제정은 민주적 정권교체 이후 제주43진상규명운동을 추진해온 제주43희생자 유족과 제주 시민사회(50주년 범국민위원회)의 최대 성과물이었다. 43특별법은 같은 해에 제정된 민주화보상법 및 의문사진상규명법과 더불어 한국사회에서 과거청산의 새로운 전기를 마련하였다. 제주43위원회는 조사인원과 권한구조상 한계가 있었음에도 불구하고 희생자 인정에서 뚜렷한 성과를 거두고 <제주43사건 진상조사보고서(이하 진상조사보고서)>도 발간하였다. 노무현 대통령은 진상조사보고서의 권고에 따라 2003년 10월 31일 희생자와 유족에게 국가차원에서 처음으로 공식 사과를 표명하였다. 그 후 2007년 43특별법의 개정으로 수형인(受刑人)이 희생자에 포함되고 위령시설의 조성 및 재단 설치 등 상징적이고 집단적인 명예회복이 시행되었다.

오늘의 토론에 맞추어 2021년 및 2022년 법개정의 과정과 내용을 중심으로 언급하고자 한다. 개정작업의 동력은 그간 진실화해위원회 등 과거사위원회의 진실규명결과의 영향이라고 볼 수 있다. 2006년 발족된 진실화해위원회는 한국 전쟁기의 집단희생사건과 권위주의 통치기의 인권침해 사건들에 대하여 진실을 규명하였고, 피해자들은 이를 근거로 국가를 상대로 한 손해배상 청구 소송에서 연이어 승소하였다. 진실화해위원회의 조사결과와 후속소송 등 일련의 사태는 한국 사회 전체에 과거청산의 거대한 파장을 형성하였다. 2011년 이른바 집단희생사건중 민간인 학살사건, 국민보도연맹원 학살사건 등에서 국가배상판결은 제주43사건의 진실규명운동을 다음 단계로 이끌었다. 제주43사건 희생자들중 일부가 진실화해위원회의 진실규명결정을 매개로 국가배상청구 소송에서 승소한 사실도 피해자와 유족들에게 문제해결의 기대를 품게 하였다. 또한 한국전쟁기에 이루어진 군법회의 판결들의 불법성이 재심에서 확인됨으로써 제주43사건 군사재판이라는 난제를 풀어나갈 실마리가 마련되었다. 43특별법의 개정운동이 유족회 차원에서도 재점화되었다.

2017년 제주43희생자 유족들과 시민사회단체들은 ‘제주43 제70주년범국민위원회(이하 범국민위)’를 결성하였다. 범국민위는 70주년 기념행사의 기획으로 43의 전국화와 법개정을 중요한 사업과제로 설정하여 43특별법 개정특위를 구성하였다. 법개정특위는 몇 차례 내부 토론과 공청회를 거쳐 개정시안을 마련하였다. 법개정특위가 작성한 개정시안의 활용 방향을 놓고 고민하던 즈음에 제주43희생자유족회(회장 양윤경)는 법개정작업을 위해 법률지원단<sup>2)</sup>을 구성하게 되었다.

1) 개정특위는 서중희(위원장), 박진우, 박찬식, 이재승, 장완익, 한성훈 등이다.

2) 유족회 법률지원단은 이석태(단장), 김종민, 문성윤, 장완익, 이재승, 조영선 등으로 구성되었다. 조영선 위원은 곧 국가인권위원회의 사무총장으로 임명되어 지원단에서 탈퇴하였다. 법률지원단 회의에는 양윤경 유족회장, 범국민위 법개정특위에서 활약했던 박찬식, 박진우 선생도 업저버로 참여하여 발언기회도 가졌던 것으로 기억한다.

법률지원단은 제주특별자치도의 지원 아래 유족회안을 완성하였다. 법률지원단은 범국민위안에서 출발하였지만 법의 통과를 현실적인 목표로 잡았기 때문에 범국민위안을 상당한 정도로 수정하였다. 유족회안이 정리될 무렵 오영훈 의원이 개정안의 발의를 약속하고 시안의 완성작업에 참여하였다. 법률지원단과 오영훈 의원실이 몇 차례 회합을 거쳐 최종안을 마련하고 오영훈 의원이 2017. 12.19. 법안(의안번호 10912)을 대표로 발의하였다. 이 시안을 유족회안이라고 해야 할지, 오영훈 의원안이라고 해야 할지 모르겠다(이 글에서는 우선 이 안을 유족회안으로, 2020년 발의안을 오영훈 의원안으로 부른다)<sup>3)</sup>.

20대 국회 행정안전소위는 개정안에 대해 2018년 9월 11일, 2019년 4월 1일 쟁점별로 검토회의를 가졌으나 20대 국회의 임기종료로 개정작업은 결실을 거두지 못했다. 2020년 21대 국회의 구성과 동시에 제주지역구 의원 3인(오영훈, 위성곤, 송재호 의원)이 개정작업을 공동으로 추진하기로 약속하였다. 이 개정안을 다듬는 작업에 오영훈 의원, 정원태 보좌관, 이재승 셋이 참여하였다. 이 수정작업팀은 개정안을 신속하게 통과시키기 위해서는 다른 법안보다 먼저 법안을 제출하는 것이 중요하다고 보고 시안작업을 서둘렀다. 수정작업은 한여름 한두 달 사이에 마무리되었다. 수정작업팀은 새로운 조항을 추가하기도 하였지만 20대 국회 행안소위에서 드러난 정부측과 의원들의 이견을 감안하여 2017년 발의안(유족회안)를 전반적으로 재조정하여 개정안을 완성하였다. 시안 작업 과정에서, 개정안 발의 이후에도 수정작업팀은 청와대와 관련 부처(법무부, 행안부)의 의견을 청취하였고 때로는 관계자들과 논쟁도 벌였다.

법률 개정은 정치적 협상의 과정이었다. 오영훈 의원안은 관계부처와의 협의, 행안소위의 토의 과정에서 상당 부분의 수정을 피할 수 없었다. 군사재판의 처리와 보상문제에 대해서 여야 간의 견해 차이는 말할 것도 없고, 정부부처 간에도 견해차가 존재하였다. 앞서 거론한 개정작업의 모든 단계에 참여한 사람들은 대체로 최초의 원칙적 입장에서 어느 정도 후퇴를 감수하면서 실용적 해법을 선택해야 했다. 출발점인 범국민위안이 완전성을 추구한 것이었다면 국회의사당 건물에 다가갈수록 개정안의 초점은 통과가능성에 맞추어졌다. 2021.2.26. 국회를 통과한 43특별법(개정법)은 제주43희생자 유족들의 기대에는 미치지 못하지만 여건상 수용할 만한 것이었다. 그러나 당시 보상금 조항이 크게 위축되었던 까닭에 보상 자체가 불발될지도 모른다는 우려가 유족들 사이에 팽배하였다. 개정법이 통과된 지 1년 후 2022.1.11. 보상금 규정이 다시 추가됨으로써 다행히 43특별법은 보상법으로서 면모를 회복하였다.<sup>4)</sup>

필자는 원래의 예정된 목표와 달리 발제문에 대한 토론을 벌이기보다는 법개정운동의 출발점에서 개정법을 되돌아보고, 개정법의 시행과정에서 나타나는 문제점을 검토하고 향후 개선방향을 짚어보고자 한다. 이 글은 시안이나 개정안에서 나온 모든 쟁점을 비교하여 다룬 것도 아니고, 국회에서의 쟁점별 논의를 반영하지 못한데다가 주로 필자의 기억에 의존해서 우선 작성하였기 때문에 전반적으로 불완전한 서술이라는 점을 미리 밝힌다.

3) 실제로 최종안이 성안된 이후에도 오영훈 의원실에서 약간의 가필을 하였던 것으로 기억하지만 특별히 최종안(유족회안)과 가필안(2017. 12. 19. 발의안)의 차이는 언급하지 않는다.

4) 행안부는 2021년 한국형사법무정책연구원에 배보상문제에 관한 용역을 발주하였고, 그 연구결과를 바탕으로 보상안을 마련하였다.

## 2. 쟁점별 추이와 과제

### 1) 제주43사건의 정명

	제주4·3사건의 정의
현행법(제2조 1.)	'제주4·3사건'이란 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다.
2017 범국민위안	'제주4·3사건'이란 1947년 3·1절 기념행사에서 경찰의 발포사건을 기점으로 군정과 경찰의 탄압에 대한 제주도민의 항거 및 1948년 4월 3일의 봉기와 그에 대한 공권력의 진압과정에서 주민들의 인명과 재산이 대규모로 파괴된 사건을 말한다.
2017 유족회안	'제주4·3사건'이란 미군정기인 1947년 3·1절 기념행사에서 발생한 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰과 서북청년회의 탄압에 대한 제주도민의 저항과 단독선거, 단독정부 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당을 중심으로 한 무장대가 봉기한 이래, 대한민국 정부 수립 이후 1954년 9월 21일 한라산 통행금지가 전면 해제될 때까지 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 제주도민이 희생당한 사건을 말한다.
2020년 오영훈 의원안	'제주4·3사건'이란 1947년 3·1절 기념행사에서 경찰발포에 의한 민간인 사망사고를 계기로 저항과 탄압, 1948년 4월 3일의 봉기에서 1954년 9월 21일 한라산 금족령의 해제까지 무력충돌과 공권력의 진압과정에서 민간인이 집단적으로 희생된 사건을 말한다.

범국민위안, 유족회안은 제주43사건에 대한 정명을 시도하였다. 그러나 2021년에 통과된 개정법은 논란의 소지를 줄이기 위해 이 문제가 쟁점화되는 것을 회피하였기 때문에 원래의 범조항을 그대로 유지하였다. 그러나 향후 최종적인 43특별법에서는 이 문제가 어느 정도 매듭지어져야 할 것으로 보인다.

범국민위안은 제주43사건을 집단희생이나 제노사이드 범주가 아니라 항쟁이나 저항의 관점에서 규정하고자 하였다. 희생보다는 항쟁을 강조하자는 데에 대체적인 합의가 이루어졌다. 법개정특위 위원들은 피해를 기술하는 데에도 제주43사건의 피해를 인명피해뿐만 아니라 재산상의 피해도 반영하였다. 실제로 재산상의 피해를 거론하는 것이 피해의 실상을 알리는 데에 유리하다는 판단, 중산간 마을의 피해실태에 대한 조사의 필요성 등도 고려하였다. 사건의 종기(한라산 금족령 해제 시점) 부분은 특별히 필요하지 않다고 생각하고, 해당부분을 삭제하였다. 비교적 장기간에 걸쳐 있는 사건이고 개별사건도 성격상 제주43사건과 관련성을 판단하는 것이 그렇게 어려운 문제가 아니라고 보았다. 진실화해위원회법도 ‘한국전쟁을 전후하여’ 라고 표현하고, 뉘른베르크헌장도 ‘전쟁전 또는 전쟁중’ 이라는 표현을 사용한다. 어쨌든 불법적인 이미지로 가득한 ‘소요사태’ 라는 문구도 삭제하고, 대신에 ‘군정과 경찰의 탄압에 대한 항거’ 와 같은 적극적이고 긍정적인 요소를 삽입하였다. 회고해보면, 군정과 경찰의 탄압에 제주도민이 항거했다는 것은 명백하지만 그러한 문구로 항쟁의 포부를 담아내려는 정의 시도는 다소 피상적이라고 여겨진다.

유족회 법률지원단은 기본적으로 범국민위안에서 출발하였다. 법률지원단도 범국민위안의 규정을 둘러싸고 동일한 고민을 하였다. 법개정특위의 구성원과 법률지원단의 구성원이 중복된 점도 크게 작용하였다. 논의는 쉽게 정리되지 않았다. 또한 법률지원단의 위원들 간에도 제주43사건에 대한 강조점이나 우려점이 상당히 달랐다고 여겨진다. 가장 큰 고민은 국회가 법률지원단의 전향

적인 제안(정명)을 제시하면 이를 수용하지 않을 것이라는 데에 있었다. 교착상태에 빠질 즈음에 이석태 위원장이 <진상조사보고서>의 결론 부분에서 제주43사건에 대한 종합적인 서술을 참조하자고 제안하였고, 해당부분의 가필작업을 통해 유족회안의 정의 규정이 탄생하였다. 유족회안의 정의는 사건의 쟁점적 요소(사건의 촉발요인, 항거, 기치, 희생)를 포괄하는 좋은 개관이지만 정명이라고 하기에는 너무 많은 요소들이 들어가 있다. 정의나 정명은 기본적으로 사건의 전체적인 상이나 평가에 대한 문제인데, 법률지원단은 전체적인 상에 대한 합의를 이루지 못하였고, 항쟁이라고 전면적으로 내세웠을 때 야기될 반발을 의식하지 않을 수 없어 어중간하고 포괄적인 개관으로 만족하였다.

2017년 12월 오영훈 의원은 유족회안을 법안으로 상정하였으나 앞서 지적한 바와 같이 입법적 결실을 맺지 못했다. 그러나 유족회안은 21대 국회에서의 개정시안은 정의 규정을 단순화하려고 시도하였고 그 내용은 20년 발의안에서 확인할 수 있다. 발의안은 행정부처의 검토를 거쳤는데 정부쪽 담당자들이 3·1 사건과 4·3봉기 간의 연관성을 부여하고 43봉기에 정당성을 부여하려는 시도에 대해 난색을 표명하였다. 개정작업의 첫 단추부터 논쟁을 야기하기보다는 실질적인 성과를 거두는 쪽을 택하였고, 제정 당시 43특별법의 원래의 정의 조항을 그대로 유지하는 쪽으로 가닥을 잡았다. 결과적으로 제주43사건에 대한 정명은 다음 기회로 미루었다.

이 문제를 해결할 묘수가 따로 있지 않을 것이다. 제주43사건에 대해 다양한 평가적 관점들이 존재하기 때문에 역사적, 사회적, 법적인 연구를 바탕으로 학술과 정치의 차원에서 합의가 선행되어야 할 것이다. 필자는 그 후 이 문제에 대한 논의를 다시 점화하는 의미에서 <제주43항쟁론과 자결권>이라는 글을 발표하였다.<sup>5)</sup> 필자는 제주43항쟁에서 항쟁의 의미를 군정과 경찰의 억압에 대한 저항이라는 소극적 의미보다는 (민족)자결권의 행사로서 적극적인 의미를 부여해야 한다고 생각한다. 피해 양상에 초점을 맞춘다면 민간인희생사건이나 대학살이나 대비극 정도로 43사건을 무난하게 규정할 수 있으나 기본적으로 식민지배 상태에서 해방된 민중들의 기대(통일독립국가의 수립에 대한 국제적 약속의 실현)와 달리 군정에 의한 분단과 단독정부의 수립으로 흘러가는 시대에 대한 저항을 부각시켜야 한다고 보았다. 이름은 단순하고 일상적인 언어로 짓되 희생과 저항을 동시에 포함하는 것이어야 한다.

정명에 관해 참조할만한 사례들도 없지 않다. <광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률>이 1990년에 제정되었을 당시 이 법은 ‘광주민주화운동’에 대한 정의를 두지 않았다. 목적조항(제1조)에서 ‘1980년 5월 18일을 전후한 광주민주화운동과 관련하여’라는 문구만이 나타난다. 이 법의 개정법인 5·18 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률<sup>6)</sup>이나 이와 병행하는 5·18 민주화운동 등에 관한 특별법<sup>7)</sup>은 ‘5·18민주화운동’에 대한 정의규정을 두었다. 이 규정은 시민의 저항을 뚜렷하게 반영하였다. 그런데 ‘헌정질서 파괴범죄와 반인도적 범죄’에 대한 저항이라는 표현보다는 ‘헌정질서를 유린한 신군부세력에 대한 시민의 저항’ 정도로 하는 것이 더 적절하지 않았나 생각한다. 아마도 당시 정의를 시도한 분들이 신군부세력의 행위에 대한 법적 평가와 범죄적 규정을 진지하게 의식했던 것으로 보인다. 물론 5·18 관련법들은 범법칭에서 이미 민주화운동이라는

5) 이재승, 제주43항쟁론과 자결권, 일감법학 제49호(2021/8), 323-368쪽.

6) 제2조(정의) 1. 이 법에서 ‘5·18민주화운동’이란 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서 파괴범죄와 반인도적 범죄에 대항하여 시민들이 전개한 민주화운동을 말한다.

7) 제1조의2(정의) ① 1. 이 법에서 ‘5·18민주화운동’이란 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서 파괴범죄와 반인도적 범죄에 대항하여 시민들이 전개한 민주화운동을 말한다(2021).

정명을 실현했기 때문에 정의규정을 두는 것은 부차적이다. 이에 비해 5·18 민주화운동 진상규명을 위한 특별법<sup>8)</sup>은 피해에 초점을 맞춘 입법이었었는데, 그렇다고 하더라도 (다른 규정에 피해자에 대한 자세한 규정을 두고 있기 때문에) 5·18 민주화운동의 시민 항쟁의 성격을 지워버리고 희생만 강조한 것은 적절해 보이지 않는다. 민주화보상법도 ‘민주화운동’<sup>9)</sup>에 대한 정의규정을 두었다.

유족회안을 활용하는 경우 고민스러운 점은 남로당 제주도당과 무장대의 역할이 도드라지는 부분이다. 남로당과 무장대가 주요한 계기를 이루는 것은 사실이지만 전반적으로 제주도민의 동조나 참여가 더욱 크게 작용하였다고 보기 때문에 더 일반적이고 포괄적인 용어를 사용하는 것이 낫다고 본다. 제주도민의 전반적인 동조와 지지가 없었다면 4·3항쟁은 찻잔 속의 태풍처럼 일찍 잦아들었을 것이다. 5·18 민주화운동에서도 시위지도부, 항쟁지도부, 도청사수대 등이 중요한 역할을 하였지만 이러한 내용을 정의조항에 특별히 언급하지 않는다. 개정법에 따라 위원회의 활동을 전반적으로 마감하는 시점에서 제주4·3사건에 대한 적절한 명칭을 부여하는 작업을 매듭짓는 것이 필요하고, 정명은 ‘제주4·3항쟁’으로 하고 정의조항의 긴 서술을 함축적으로 줄이는 것이 필요하다. 현재의 법률 명칭에서 제주4·3사건을 제주4·3항쟁으로 변경하면서 시작해야 할 것이다.

새로운 시안	‘제주4·3항쟁’이란 1947년 3·1절 기념행사에서 경찰의 발포사건을 기점으로 군정과 경찰의 탄압에 대한 제주도민의 항거 및 1948년 4월 3일의 봉기와 그에 대한 공권력의 진압과정에서 주민들이 대규모로 희생된 사건을 말한다.
	‘제주4·3항쟁’이란 미군정기인 1947년 3·1절 기념행사에서 발생한 경찰의 발포사건을 기점으로 군정의 억압과 단독정부의 수립에 대한 제주도민의 항거와 이로 인한 군경과의 충돌 및 그 진압과정에서 주민들이 대규모로 희생된 사건을 말한다.

2) 희생자 유족의 권리

희생자와 유족의 권리	
2017 범국민위안	제2조 ① 제주4·3사건의 희생자와 유족 또는 그 단체는 제주4·3사건과 관련하여 진실에 대한 권리, 정의에 대한 권리, 피해회복에 대한 권리를 가지며, 4·3사건의 정의로운 해결을 위한 공적인 절차에 참여하고 의견을 진술할 권리를 가진다. 국가는 이와 같은 희생자와 유족의 권리를 존중하고 보호하고 실현할 의무를 진다. ② 제주도민은 제주4·3사건의 정의로운 해결에 관하여 집단적인 권리를 가진다. 국가는 제주도민의 집단적 권리를 인정하고 근현대사에서 제주도민의 항쟁과 수난의 기억을 최대한 존중하며, 공동체적인 유대를 강화하는 데 필요한 조치를 취해야 한다. ③ 희생자와 그 유족은 제주4·3사건의 희생자와 유족이라는 이유로 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니한다. 국가는 정치적 성향, 성별, 연령, 출신 등을 이유로 희생자 및 유족을 차별하여서는 아니 된다.
2017 유족회안	제3조 ① 희생자와 유족은 제주4·3사건의 해결을 위한 공적인 절차에 참여하고 의견을 진술할 권리를 가진다. ② 국가는 제주4·3사건의 해결과정에서 제주도민의 의사를 존중하여야 한다.

8) 제2조(정의) 1. ‘5·18민주화운동’이란 1980년 5월 광주 관련 지역에서 일어난 시위에 대하여 군부 등에 의한 헌정질서 파괴범죄와 부당한 공권력 행사로 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말한다.  
9) 제2조(정의) 1. ‘민주화운동’이란 1964년 3월 24일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 헌법이 지향하는 이념 및 가치의 실현과 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동을 말한다.

희생자와 유족의 권리	
2021 개정법	제3조 ① 희생자와 유족은 제주4.3사건의 해결을 위한 진상규명, 명예회복, 기념사업의 시행과 관련하여 의견을 제출할 권리를 가지며, 국가는 이를 존중하여야 한다. ② 국가는 제주4.3사건의 해결 과정에서 제주특별자치도 주민의 의사를 존중하여야 한다.
2022 개정법	제3조 ① 희생자와 유족은 제주4.3사건의 해결을 위한 진상규명, 명예회복 및 보상, 기념사업의 시행과 관련하여 의견을 제출할 권리를 가지며, 국가는 이를 존중하여야 한다. <개정 2022. 1. 11.> ② 국가는 제주4.3사건의 해결 과정에서 제주특별자치도 주민의 의사를 존중하여야 한다.

20대 법안은 희생자를 포함하여 제주도민의 권리를 신설하였다. 시안부터 개정법에 이르기까지 내용이 단출하게 변하기는 하였지만 집단적 피해자로서 제주도민의 의사를 존중해야 한다는 원칙은 유지되었기 때문에 개별적으로 언급할 필요는 없을 것이다.

범국민위안 작성시에 법개정 특위 위원들은 2006년 유엔총회가 채택한 <피해자권리장전>과 세월호피해구제법상의 피해자 권리의 존중 원칙을 수용하였다. 이 조문은 43희생자와 제주도민이 과거에는 국가폭력의 객체였을 뿐만 아니라 국가적 시책의 소극적 수혜자로 머물렀지만 이제는 능동적인 권리자라는 점을 피해자에게도 국가에게도 각성시키는 취지에서 도입하였다.

이 규정으로 주체의 각성만을 주장하려는 것은 아니었다. 과거사와 관련한 국가의 정책형성과정에 제주도민과 43유족들이 다각도로 참여할 기회를 확보하는 것을 목표로 하였다. 국가의 기본정책과 제주43위원회의 구체적인 결정과정에 유족회나 시민사회단체가 모니터링하고 의견을 개진하고 정책변화를 촉구하는 기회와 계기들을 다양한 수준에서 조직해야 할 것이다. 피해자의 권리 선언은 아름다운 공약이 아니라 시행령이나 다양한 지침을 통해서 구체화해야 할 사항이다. 그러나 현재의 시행령에는 이를 구체화하는 조항이 없다. 아마도 제주도 차원에서 이 규정을 어떻게 활용할지에 대해서 생각을 모을 필요가 있다.

실제로 범국민위안을 작성할 때 이 권리조항을 통해서 정명(正名) 문제도 해결할 수 있다고 보았다.<sup>10)</sup> 제주도 차원에서, 제주도의회에서 제주43사건을 제주43항쟁으로 결의하고 표현함으로써 스스로에게 이름 부치는 일이 제주도민의 자주적인 권리에 해당한다고 보기 때문이다. 정명은 43특별법 차원에서 시도되기 전이라도 제주도에서도 자체적으로 결단할 수 있는 일이라고 생각한다.

### 3) 보상

보 상	
2017 범국민위안	제16조(보상금) ① 희생자와 유족은 다음 각 호의 구분에 따라 산출한 금액에 보상 결정 시까지의 법정이율에 따른 이자를 더한 피해보상금을 지급받는다. 1. 제주43사건과 관련하여 사망하거나 행방불명으로 확인된 사람의 유족: 사망하거나 행방불명된 때를 기준으로 그 당시의 월급여, 월실수입액(月實收入額) 또는 평균임금에 장래의 취업가능기간을 곱한 금액에서 법정이율에 따른 단할인법(單割引法)으로 중간이자를 뺀 금액. 2. 제주43사건과 관련하여 후유장애를 가진 사람 또는 그 유족: 다음 각 목의 금액을 합한 금액 가. 필요한 요양으로 인하여 월급여, 월실수입액 또는 평균임금의 수입에 손실이 있는 경우에는 그 요양기간의 손실액 나. 후유장애를 가진 사람이 신체에 장애가 있는 경우에는 그 장애로 인한 노동력 상실 정도에 따라

10) 대구시의회가 1960.2.28.에 일어난 학생시위사건을 ‘228대구민주운동’으로 규정하고 널리 유사한 표현을 사용하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. [http://www.228.or.kr/front/\(2.28민주운동기념사업회\)](http://www.228.or.kr/front/(2.28민주운동기념사업회))

	보 상
	<p>후유장애를 가진 때를 기준으로 그 당시의 월급액, 월실수입액 또는 평균임금에 노동력 상실률 및 장래의 취업가능기간을 곱한 금액에서 법정이율에 따른 단할인법으로 중간이자를 뺀 금액</p> <p>② 제1항 제1호에 따른 보상금의 지급시 피상속인의 직계존속과 형제자매로서 생존하는 사람은 민법의 상속순위에도 불구하고 보상금 총액에서 위자료분을 가진다. 위자료분은 민간인 희생사건의 국가배상판결에 나타난 위자료비율에 의한다.</p> <p>③ 제주43사건과 관련하여 후유장애를 가진 사람이 그 후유장애 외의 원인으로 사망한 경우에는 그가 살아 있는 것으로 보아 제1항 제2호에 따른 보상금을 지급한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 월급액, 월실수입액 또는 평균임금은 주소지를 관할하는 시장·군수·구청장 또는 세무서장의 증명이나 그 밖의 공신력(公信力) 있는 증명에 의하고, 이를 증명할 수 없을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따른다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 보상금을 산정할 때에는 월급액, 월실수입액 또는 평균임금에서 대통령령으로 정하는 생활비를 빼야 한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 취업가능기간과 장애등급 및 노동력 상실률은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦ 재산상의 피해에 대해서는 계엄법 제9조 내지 제9조의4를 고려하여 적정한 보상액을 정해야 한다.</p>
<p>2017 유족회안</p>	<p>제14조(보상금) ① 국가는 제4조제2항제2호에 따라 희생자로 결정된 사람에 대해서 보상금을 지급한다.</p> <p>② 희생자가 사망하거나 실종된 경우에는 보상금은 보상금 지급 결정 당시 상속이 개시된 것으로 보아 지급 결정 당시의 「민법」에 따른 상속인에게 지급하되, 희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 상속인은 상속분의 5할을 가산한다.</p> <p>③ 보상금의 지급과 관련하여 희생자의 배우자는 사실상의 배우자를 포함한다.</p> <p>④ 보상금의 지급액수와 지급방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>2020 오영훈 의원안</p>	<p>제17조(보상금) ① 국가는 제13조에 따라 희생자로 결정된 사람에 대하여 다음 각 호의 구분에 따라 산출된 보상금을 지급한다. 이 경우 희생자가 다음 각 호의 규정 중 둘 이상에 해당하는 경우에는 그 중 큰 금액을 지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제주43사건으로 인하여 사망한 경우(수형 중 사망한 경우를 포함한다) 또는 행방불명된 경우 : 한국전쟁을 전후하여 발생한 민간인 집단 희생사건의 희생자 및 유족에게 판결로써 지급한 위자료 총액을 평균한 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액</li> <li>2. 제주43사건으로 인하여 후유장애가 남은 경우 : 제1호에 따른 금액의 10분의 8에 해당하는 금액.</li> <li>3. 제주43사건으로 인한 수형(受刑) 사실이 있는 경우             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 수형 기간이 6개월 이상인 경우: 제1호에 따른 금액</li> <li>나. 수형 기간이 6개월 미만인 경우: 제1호에 따른 금액의 10분의 5에 해당하는 금액</li> </ul> </li> <li>4. 제주43사건으로 인하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 경우: 제1호에 따른 금액의 10분의 3에 해당하는 금액</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 보상금을 지급받을 희생자가 사망한 경우 또는 행방불명되어 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사망한 것으로 추정되는 경우, 보상금을 지급받을 권리는 지급 결정 당시 상속이 개시된 것으로 보아 지급 결정 당시의 「민법」에 따른 상속인에게 귀속된다.</p> <p>③ 제2항의 상속인에 관한 규정에도 불구하고 희생자의 사실상의 배우자는 희생자의 배우자로 간주한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에 따른 보상금의 산정 및 지급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>2021 개정법</p>	<p>제16조(희생자에 대한 위자료 등) 국가는 희생자에 대하여 위자료 등의 특별한 지원을 강구하며, 필요한 기준을 마련한다.</p>
<p>2022 개정법</p>	<p>제16조(보상금) ① 국가는 희생자로 결정된 사람에 대하여 사건 발생 시기와 근접한 통계자료를 기초로 산정한 희생자의 일실회익과 장기간의 보상 지연, 정신적 고통에 대한 위자료 등을 고려하</p>

보 상	
	<p>여 다음 각 호의 구분에 따른 금액의 보상금을 지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사망 또는 행방불명 희생자로 결정된 사람: 9천만원</li> <li>2. 후유장애 희생자로 결정된 사람: 9천만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 장애등급 및 노동력 상실률을 고려하여 위원회가 결정한 금액</li> <li>3. 수형인 희생자로 결정된 사람: 다음 각 목에서 정하는 금액. 다만, 각 목에 모두 해당하는 경우에는 그 중 큰 금액으로 하며, 수형 중 사망하거나 행방불명된 경우에는 제1호의 금액을 지급한다.                     <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 수형 또는 구금 사실이 있는 경우: 지급 결정 연도 형사보상 1일 최고액의 범위에서 위원회가 결정한 금액에 수형 또는 구금 일수를 곱한 금액 및 정신적 고통에 대한 위자료. 다만, 제1호에 따른 금액을 초과하여서는 아니 된다.</li> <li>나. 금고 이상의 형의 집행유예 또는 벌금형을 선고받은 경우: 제1호에 따른 금액의 100분의 50을 초과하지 아니하는 범위에서 위원회가 결정한 금액</li> </ol> </li> </ol> <p>② 후유장애자로 결정된 사람이 그 후유장애 외의 원인으로 사망한 경우에는 그가 살아있는 것으로 보아 제1항제2호에 따른 보상금을 지급한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 보상금을 지급받을 희생자가 사망하거나 행방불명된 것으로 확인되는 경우 보상금을 지급받을 권리는 「민법」 제997조에도 불구하고 위원회의 보상금 지급 결정 당시 상속이 개시된 것으로 보아 보상금 지급 결정 당시의 「민법」을 준용한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 상속인 중 배우자는 제2조제3호에 따라 유족으로 결정된 사실상의 배우자를 포함한다. 다만, 사실상의 배우자가 희생자가 아닌 다른 사람과 혼인하거나 사실혼 관계에 있는 경우는 제외한다.</p> <p>⑤ 제3항에도 불구하고 제2조제3호에 따라 유족으로 결정된 4촌 이내의 방계혈족이 사망한 경우 그 직계비속 중 희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 사람이 4촌 이내 방계혈족과 같은 순위로 보상금을 지급받을 권리를 공유한다.</p> <p>⑥ 제적부 및 가족관계등록부가 없는 희생자의 경우 제2조제3호에 따라 유족으로 결정된 사람이 보상금을 지급받을 권리를 갖는다. 이 경우 제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>⑦ 국가는 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 상속인이 없는 희생자를 추념하기 위하여 희생자를 위무하는 사업, 평화와 인권, 화해와 상생의 의미를 고양하는 선양사업 및 공동체 회복사업 등 국내외에서 추진되는 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>[전문개정 2022. 1. 11.]</p>

범국민위안은 당시 보상관행 및 보상법을 참조하여 제안한 것이다. 실제로 5·18 민주화보상법 및 민주화보상법을 기준으로 삼았다. 사망, 행방불명, 후유장애, 후유장애사망자 등을 보상대상자로 상정하였다. 대체로 당시 보상금은 9천에서 1억 5천 사이의 액수가 지급되었다는 사정을 감안하고 설계한 것이다. 민주화보상금을 기준으로 삼았기 때문에 적극적 손해와 소극적 손해를 대상으로 하고, 형제자매에 대해서는 국가배상청구소송에서 정해진 위자료분(400만원)을 보상금총액에서 지급하도록 규정하였다. 그러나 소극적 손해 부분은 많은 논란거리가 되었다. 희생자들의 직업 및 경제활동에 대한 신뢰할 만한 증빙자료를 확보하기 어렵다는 점이 걸림돌이라고 생각하였다. 증빙자료를 확보하게 곤란한 경우에는 당시 평균소득을 감안하여 최저치 보상금을 주는 방안을 시행령에 반영하는 것을 고려하였다. 대안은 당시 관행화된 집단희생사건의 위자료 지급방식이였다. (본인 위자료 8천만원, 배우자 4천만원, 자녀 8백만원, 형제자매 4백만원). 이러한 방식은 유족의 범위나 규모에 따라 위자료가 차이가 발생하고 보상시행과정이 상당히 복잡하게 되는 점이 문제라고 생각하였다.

유족회안은 법안을 단순화하였다. 보상원칙을 규정하고 구체적인 내용을 시행령으로 정하도록

하였다. 유족회안의 특색은 유족회의 입장을 반영하여 ‘희생자의 제사를 치르거나 무덤을 관리하는 상속인은 상속분의 5할을 가산한다’는 규정을 둔 점이다.

2020 발의안을 준비하는 과정에서 행정안전부 관계자들이 보상기준을 시행령에 맡기려는 원안을 검토한 후 보상금과 보상기준을 법률 수준에서 명시해달라고 주문하였다. 동시에 1인당 보상금액을 일률적으로 정해야 한다고 제안하였다. 1만 4천여 명의 희생자에 대해 유족의 숫자에 따른 보상금의 차이는 시행과정에서 어려움을 초래할 것이라고 판단하였다. 시안작성자들은 크게 사망자, 상이자, 실종자를 구분하고 사망자와 실종자에 대해서는 민간인집단희생사건에 대한 국가배상판결(울산보도연맹사건이나 문경민간인학살사건 등)에 나오는 위자료 지급기준과 지급액(최대 1억 3천만원, 최소 1억원 정도로 고려)을 보상금으로 확정하고 상이자에게는 그 금액에서 다소간 감액하고, 단기수형자와 장기수형자를 구분하여 보상금을 차등적으로 지급하는 방안을 구체화하였다. 그 사이 일부 수형자들이 재심을 통해 형사보상금과 국가배상을 받는 사례가 등장하여 수형자에 대한 보상기준을 둘 필요가 있는지 고심하였다. 그러나 행안부 관계자들은 1억 3천만원의 보상금이 과다하다고 판단하였다(어쨌든 현재의 9천만 원은 당시 담당자들이 제안한 금액보다는 상향조정된 것이다). 그러나 보상금지급과 관련해서 기재부가 유보적인 태도를 취하는 바람에 개정안의 보상금규정은 좌초된 가운데 2021년 개정작업이 마무리될 상황으로 몰렸다. 정부쪽에서 ‘특별한 지원을 제공할 수 있다’는 다소 모호한 문구를 제안하였고 이에 민주당과 오영훈 의원실은 ‘위자료’를 추가하는 정도에서 2021년 개정법이 마무리하였다. 물론 정부는 보상에 대하여 연구용역을 시행하고 연구결과를 반영하여 보상금규정을 추후 도입하겠다고 약속하였다. 2022년 한국형사법무연구원의 용역수행결과를 고려하여 사망자보상금을 9천만원으로 하는 개정법이 통과되었다. 기본적인 고려사항은 20년 오영훈의원안을 바탕으로 삼았고, 동시에 2018년 민주화보상법이 위자료를 포함하지 않은 보상금 규정은 위헌이라는 헌법재판소의 결정을 의식하고 법적 안정성<sup>11)</sup>을 보장하기 위해 제1항의 복잡한 본문(‘국가는 희생자로 결정된 사람에 대하여 사건 발생 시기와 근접한 통계자료를 기초로 산정한 희생자의 일실이익과 장기간의 보상 지원, 정신적 고통에 대한 위자료 등을 고려하여’)이 탄생하였다.

그런데 보상분과에서 보상금 지급건을 심사하는 과정에서 미처 생각지 못한 문제가 드러나 이를 소개하고자 한다. 그러나 이러한 문제를 무시할 만한 것인지 법을 개정하는 것이 필요한지에 대해서 아직 확신이 서지 않는다. 보상금 지급시점의 민법 상속편에 따른다는 방침은 범국민위안에서 시작되었다. 법개정특위 위원들이 고려한 것은 43사건 당시 민법은 상속분에 있어서 남녀간 상속분 차이, 출가녀의 상속분 차이가 너무 커서 그대로 관철시키면 헌법상 평등원칙에 위반된다고 보았다. 따라서 보상금 지급 결정 당시의 민법 상속 규정에 따르도록 하였다. 그 후 모든 안들이 이를 답습하였고, 2022년 개정법도 이를 수용하였다. 그러나 법안(개정법)의 상속분에 관해서 현재의 민법에 따른다고 했더라면 더 합당한 원칙이 되지 않았을까 반성한다. 예컨대, 구민법의 적용 상황에서는 어느 시점까지는 상속과 관련하여 이해관계를 가져던 사람이 2022년 보상금지급 결정 당시의 민법에 의할 때 상속권자 지위를 상실하게 되는 사례를 보게 되었다. 즉, 개정법은 상속권의 순위나 상속권자의 지위를 건드리지 않고 상속분의 평등원칙만을 준용했으면 낫지 않을까 생각하게 되었다.<sup>12)</sup> 그러나 현재의 규정을 이러한 오류를 시정하기 위해 다시 개정한다면

11) 법적 안정성의 보장은 국가측에서 보자면 보상금을 지급받은 사람이 다른 사유로 국가배상을 청구할 수 없게 하는 것을 의미한다.

12) 예컨대, 49년에 남편(A)을 잃은 아내(B)가 단독으로 65년에 양자(C)를 들였다. 아내(B)는 75년에 사망하였다.

지금까지 시행해온 보상관행에 혼란을 발생시켜 법적 안정성을 심각하게 침해할 우려도 있다. 그러나 희생자의 상속인이 전혀 없는 사례에서는 제주43사건 이후 2022년 사이에 잠재적으로 상속권의 지위를 가졌지만 보상금지급결정의 지연으로 인해 보상금지급결정시 상속인의 지위를 부인당한 사실상의 유족을 구제하는 것도 필요하다고 생각한다. 국가가 정의의 시행을 지연시킨 결과로 인해 사실상 유족이 배제당하는 것은 보상과정에서의 부정이라고 여겨진다.

원래 보상금은 보상금 지급시기를 기준으로 삼아도 일반적으로 문제가 없다. 그러나 제주43사건의 피해는 기본적으로 불법행위의 결과이고, 손해배상은 불법행위의 시점을 기준으로 하는 것이므로 논쟁적 요인들이 완전히 해소되기 어려운 점도 숨어 있다.

4) 특별재심

재판의 무효와 특별재심	
2017 범국민위안	<p>제15조(재판의 무효와 특별재심) ① 법치국가적 원칙에 반하여 시행된 제주43사건 관련 군사재판(단기 4281년(서기1948년) 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 단기 4282년 7월 3일부터 단기 4282년 7월 9일까지의 기간에 작성된 「고등군법회의 명령 제1-18호」 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 피고인에 대한 각 군사재판)은 무효로 한다. 법무부장관은 재판의 무효를 관보에 게재하고, 희생자와 유족에게 그 사실을 즉시 통보한다.</p> <p>② 1947년 3월 1일 이후부터 제주43사건과 관련한 정치적 항거를 이유로 유죄판결을 받은 자는 특별재심을 청구할 수 있다. 위원회는 직권 또는 청구에 따라 재판의 43사건 관련성을 판단한다. 위원회는 유죄판결의 적용법조에 관계없이 사건의 실질적 성격을 주목하여 관련성을 판단한다. 희생자가 수죄(數罪)로 유죄판결을 받았더라도 43사건과 관련한 행위가 더 중요한 때에는 위원회는 유죄판결 전체에 대하여 43사건과의 관련성을 인정한다. 43사건과 관련성이 명료하지 않은 때에는 위원회는 청구인에게 유리하게 판단한다.</p> <p>③ 제주43사건 이후에 제주43사건의 진상을 규명하고 유족의 명예를 회복하기 위한 정치적, 문화적, 예술적 활동이나 발언으로 인해 유죄판결을 받은 때에는 제주43사건과의 관련성이 인정된다.</p> <p>④ 위원회가 제2항과 제3항의 유죄판결이 제주43사건과의 관련성을 가진다고 판단한 때에는 그 확인서를 법무부장관에게 송부하고, 법무부장관이나 희생자 및 유족은 이를 근거로 특별재심을 청구한다.</p> <p>⑤ 제주43사건과 관련한 재판을 검토하기 위하여 재심을 관할하는 특별재판부를 제주와 서울에 설치한다.</p> <p>⑥ 판결이 제1항에 의해서 무효가 되거나 제4항의 특별재심에 의하여 무죄가 된 때에는 희생자나 그 유족은 [형사보상 및 명예회복에 관한 법률]에 따른 구제를 받는다.</p>
2017 유족회안	<p>제13조(군사재판의 무효) ① 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1-18호」 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람에 대한 각 군사재판은 무효임을 확인한다.</p> <p>② 법무부장관은 재판의 무효를 관보에 게재하고, 희생자와 유족에게 그 사실을 즉시 통보한다.</p> <p>③ 군사재판의 희생자에 대한 보상에 관한 사항은 제14조에 따른다.</p>

양자(C)는 그 집안의 대소사를 챙기고 희생자(A)와 어머니(B)를 제사를 지내오고 있다. A와 B사이에는 딸(D)이 하나 있다. 위원회가 2022년에 희생자인정결정에 따라 보상금지급을 결정하였는데, 지급결정 전에 생존배우자(B)가 이미 사망하였기 때문에 양자(C)는 모친(B)의 잠재적 상속분과 아무런 이해관계를 갖지 못하게 되었다. 이 사건에서는 D만이 상속권자가 되었다. 그러나 만일 국가가 70년도에 보상금을 지급했다면, B는 상속을 받기 때문에 C는 A로부터 직접 상속을 받을 수 없으나 B의 상속분에 대해서 잠재적인 이익을 기대할 수 있는 상황이었다. 상속분에 대해서만 현행민법에 따르고 상속권자의 지위는 구민법에 따르는 것으로 했다면 이러한 부조리는 예방할 수 있었을 것이다. 법 적용의 시점에 따라 C에게 매우 불리한 결과가 발생하는 것이므로 동조항이 위헌적 법률로 판단될 소지도 있다.

	재판의 무효와 특별재심
2020 오영훈 의원안	<p>제16조(수형인에 대한 명예회복조치) ① 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1-18호」 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람에 대한 군법회의의 판결은 무효임을 확인한다.</p> <p>② 법무부장관은 군법회의의 판결이 무효임을 관보에 게재하고, 군법회의의 명령을 「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 범죄경력자료에서 삭제한다. 법무부장관은 그 사실을 희생자와 유족에게 즉시 통보한다.</p> <p>③ 법무부 장관은 제주43사건의 희생자가 제주43사건과 관련된 행위로 인하여 받은 유죄의 확정판결(군법회의의 판결은 제외한다)을 「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 범죄경력자료에서 삭제한다. 법무부장관은 그 사실을 희생자와 유족에게 즉시 통보한다.</p>
2021 개정법	<p>제14조(특별재심) ① 희생자로서 제주43사건으로 인하여 유죄의 확정판결을 선고받은 사람, 수형인 명부 등 관련 자료로서 위와 같은 사람으로 인정되는 사람은 「형사소송법」 제420조, 제424조 및 「군사법원법」 제469조, 제473조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.</p> <p>② 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1호」부터 「고등군법회의 명령 제18호」까지 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람은 제1항의 유죄의 확정판결을 선고받은 사람으로 본다.</p> <p>③ 「형사소송법」 제423조 및 「군사법원법」 제472조에도 불구하고 재심의 청구는 제주지방법원이 관할한다.</p> <p>④ 제1항의 재심에 관한 절차는 그 재심의 성격에 저촉되지 아니하는 범위에서 「형사소송법」과 「군사법원법」의 해당 조항을 적용한다.</p> <p>제15조(직권재심 청구의 권고) ① 위원회는 제14조제2항의 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1호」부터 「고등군법회의 명령 제18호」까지 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람에 대한 유죄판결의 직권재심 청구를 법무부장관에 권고할 수 있다.</p> <p>② 법무부장관은 제1항의 권고의 취지에 따른 필요한 조치를 취할 수 있다.</p>

2007년 법개정을 통해 수형인들이 희생자로 인정되었지만 수형인들에 대한 유죄판결과 그 피해 결과는 제거되지 않았다. 제주43군사재판과 같은 약식, 자의적 처형은 문명국가의 법절차를 유린한 것으로서 이러한 재판에 관여한 장교들은 제2차세계대전후 전쟁범죄나 인도에 반하는 범죄로 처벌된 사례가 적지 않다.<sup>13)</sup>

제주43사건과 관련한 유죄판결을 해소하는 방법에 대해서는 개정시안과 개정법간에서 상당한 차이가 있다. 범국민위안은 제주43사건과 관련하여 세 가지 유형의 재판을 주목하였다. 첫째로, 제주지역에서 이루어진 두 차례 대규모 군사재판을 자의적 조사법적 처형이나 처벌로 보고 무효임을 확인하는 입법적 판단을 내림으로써 문제를 해결하고자 하였다. 이는 연합국이 나치독일의 정치재판을 일거에 무효화하는 입법적 처리방식을 참조한 것이었다. 둘째로, 이른바 제주43사건과 관련하여 민간법원에서 유죄판결을 받은 사람에게 특별재심의 기회를 제공하여 무죄판결이 가능하도록 하였다. 이 방법도 정치적인 이유로 유죄판결을 받은 나치사범의 피해자를 구제하기 위한 연합국의 법령을 참조한 것이다. 이러한 방식은 5·18 특별법이나 부마항쟁법에서도 도입되었다. 셋째로, 제주43사건과 시공간상으로는 무관하지만 70년대나 80년대에 제주43사건의 진실을 폭로하는 문학작품이나 저작물을 발표하여 유죄판결을 받은 사람들을 특별재심으로 구제하고자 하였다.

13) 이재승, “법조인소송”, 일감법학 제44호, 2019, 139-174쪽.

유족회안은 첫 번째 군사재판의 무효화방안을 수용하였다. 아마도 이러한 세 가지 문제를 모두 펼쳐놓기보다는 가장 중요한 사건유형만 제한적인 목표로 삼았다. 2020 발의안도 유족회안을 수용하였기 때문에 상황은 동일하였다. 그러나 법안의 심사 및 검토과정에서 법무부는 판결을 입법적으로 무효화하는 것에 충격을 받고 난색을 표하였다. 따라서 이를 둘러싸고 상당한 진통이 이어졌는데, 법무부는 마지막으로 무효화 대신에 특별재심 방안을 제안하였다. 실제로 개정안 작업에 참여한 사람들은 특별재심을 수용하면서 특별재심의 기회를 민간법정에서 이루어진 43사건과 관련된 재판으로 확장하는 데까지 밀고 나가게 되었다.<sup>14)</sup> 민간법정의 재판에 대한 재심기회를 부여하자는 것은 범국민위안에서 고민한 사항들이었다. 어쨌든 제주43사건과 관련하여 민간법정의 재판을 특별재심의 대상으로 규정한 것은 획기적인 고려이다.

개정법에 따르면 민간법정이든 군법회의든 제주43사건 관련 재판 피해자들은 특별재심을 신청할 수 있다. 그러나 민간법정의 재판 피해자들이 재심을 거쳐 모두 무죄판결이나 유리한 판결을 받을 수 있는지는 장담하기에는 이르다. 재심법원이 피해자들과 그 유족에게 당시 재판과정의 불법성과 인권침해 실상을 입증하도록 요구하는 수준이 문제되기 때문이다. 군사재판에 대해서는 제주43위원회가 법무부에 직권재심청구를 권고할 수 있게 하는 규정도 도입하였다. 어쨌든 군사재판의 재심은 국가 주도로 일률적으로 해결할 길이 열렸다. 재판 피해자들은 재심의 결과에 따라 형사보상과 국가배상을 청구할 수도 있을 것이다. 고무적인 점은 법무부가 민간재판에 대해서도 직권재심을 청구한 사실이다. 그 경우 특별재심은 형사소송법이나 군사법원법의 재심사유와 달리 정치적 합목적성에 따른 재심사유를 인정하는 제도라는 점을 주목해야 한다. 즉 형사소송법상 재심사유를 찾기 위해 검사가 애쓸 일이 아니라는 점이다.

한편, 여전히 어려운 문제가 남아 있다. 2021년 개정법 제14조 제1항의 ‘희생자로서’ 라는 문구가 법무부의 검토과정에서 삽입되었는데 제주43위원회에 의해 희생자로 인정된 사람만 특별재심을 청구할 수 있다는 취지로 제한적인 해석을 하였다. 심지어 제2항의 적용과 관련해서도 ‘희생자로서’ 인정을 요구하고 있는 듯하다. 제주43위원회가 희생자로 인정하면 별 문제가 없다고 생각할 수도 있다. 그러나 제주43위원회가 정치적 이유로 희생자로 인정하지 않는다면 구제의 기회가 사라질 수도 있다. (정확히 말하면 특정한 정치적 경력을 가진 인물에 대해 희생자 인정을 거부하여 군사재판 희생자의 재심이 봉쇄될 여지가 있다). 군사재판이 인도에 반하는 범죄에 해당한다는 사실을 법무부 당국자들이 완전히 망각하고 있다. 어쨌든 법무부의 사술에 걸려 입법적 무효화 방안을 관철시키지 못한 것에 대한 후회가 도래하는 지점이다.

실제로 군사재판의 피해자들에게 무죄를 관철시키기 위해 특별재심을 도입하였으므로 포괄적인 구제방식이 성질상 적합하다. 일괄적인 특별재심이 이미 긴급조치 피해자들과 관련해서 실행되었음에도 불구하고 법무부는 군사재판의 피해자들에 대해 개별적인 재심을 진행하고 있다. 피해자들에 대한 정치적 필터링을 계속하고 있는 것은 아닌지 의문을 떨칠 수 없다. 남로당원은 어떻게 죽여도 정당하다는 원칙을 재확인하기 위한 과정처럼 보인다. 실제로 진화위에서도 동일한 정치적 의도와 행태들이 사실확인의 어려움이라는 기술적 이유로 포장되어 진행되고 있다.

어쨌든 2,530명의 군사재판 피해자 중에서 현재 1,500여명 정도가 재심을 거쳐 무죄가 확정되었다. 제주43사건에서 군사재판의 피해자들에 대한 사형판결은 즉시 집행되었고 징역형으로 결정된

14) 민간법정의 재판도 특별재심의 대상으로 한다는 것은 이른바 형사소송법상 재심사유와 상관없이 다시 심판한다는 것을 의미하기 때문에 이는 5.18법 및 부마항쟁법상 특별재심과 유사한 성격을 가진다. 결국에는 43사건과 관련하여 유죄판결을 받은 사람들이 광범위하게 구제될 수 있다는 것을 의미한다.

수형자들은 대다수 전시에 학살당했고, 학살을 피한 생존자들도 대부분 연로하여 사망한 현실에서 재판자료도 판결문도 없기 때문에 합당한 재심자료를 수집하는 것도 여의치 않을 것이다. 이러한 상황에서 검사가 재심절차를 원활하게 진행할 수 있을지 대단히 의문스럽다. 법원은 이미 재심판결에서 자료의 복구가 불가능한 경우에 범죄를 특정할 의무가 검사에게 있다고 판시하였다.<sup>15)</sup> 신원확인조차 불가능한 상당수 수형자명부상의 수형자들을 개별적 재심방식으로는 결국 구제하지 못할 것이다. 그 경우 또다시 무효화규정을 도입하여 해결할 수밖에 없다. 이른바 집단적 약식처형에 불과한 집단적 사건을 개별사건으로 취급함으로써 생겨난 문제상황이다. 따라서 무효화규정을 도입하지 않는다면(재판이 존재한다고 규정하였기 때문에 무효화규정을 도입하는데 지장이 발생할 수도 있다), 당시 군사재판이 법적 절차를 무시하고 자의적인 약식 재판에 불과하였다는 사실을 지렛대 삼아 수형인명부상에 이름은 기재되어 있으나 주소나 신원조차 확인할 수 없는 나머지 수형인들에 대해서도 일괄 재심으로 무죄를 청구하거나 무죄임을 확인하는 규정을 도입할 필요가 다시 발생하였다. 실제로 범국민위안은 이러한 신원확인이 불가능한 인물들이 많다는 점을 고려하여 처음부터 입법적으로 재판무효화방안을 추진했던 것이다. 어쨌든 이러한 문제상황을 법무부가 주도적으로 극복할 수 있을지는 의문이다. 결국 2017년 범국민위안의 취지를 반영하여 현재 제14조 제2항을 수정하고 제1항에서 ‘희생자로서’라는 문구를 삭제하는 것이 필요하다.

새로운 개정시안  
 제14조(특별재심) ① 희생자로서 제주4.3사건으로 인하여 유죄의 확정판결을 선고받은 사람, 수형인 명부 등 관련 자료로서 위와 같은 사람으로 인정되는 사람은 「형사소송법」 제420조, 제424조 및 「군사법원법」 제469조, 제473조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.  
 ② 1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」와 1949년 7월 3일부터 7월 9일 사이에 작성된 「고등군법회의 명령 제1호」부터 「고등군법회의 명령 제18호」까지 및 각각의 명령서에 첨부된 「별지」상에 기재된 사람으로서 재심절차를 통해 무죄가 확정되지 않은 경우 그 사람에 대한 유죄판결은 각각 무죄임을 확인한다.  
 ③ --④--

5) 제주43위원회의 개편과 추가진상조사

위원회의 권한구조와 역할	
2017 범국민위안	위원장 호선, 임기 2년(1차 연임가능) 독립위원회: 사무처, 진상조사소위, 피해회복소위원회, 자문위원회 설치 위원회권한: 진상조사 및 연좌제 피해조사 조사권한 강화(동행명령장)
2017 유족회안	총리 위원장(위원 20인), 위원임기 2년(1차 연임가능), 자문위원회 설치, 진상조사단/보상지원단 위원회권한: 제주4.3사건의 진상 및 개인과 공동체에 대한 직간접적인 피해조사

15) “재심대상사건의 기록이 이미 폐기되거나 또는 멸실된 경우 법원으로서 가능한 노력을 다하여 그 기록을 복구하여 남아 있는 자료들과 새로 수집한 자료들을 바탕으로 피고사건에 관한 판단에 나아가야만 할 것이나, 그와 같은 기록의 복구가 가능한 경우는 물론, 가사 그것이 곤란하거나 불가능한 경우라 하더라도, 현행 형사소송법상 공소사실의 특정 및 그에 대한 입증의 책임은 어디까지나 국가로부터 부여된 소추권을 행사하는 검사에게 있다.” 제주지법 2019.1.17. 2017재고합4.

위원회의 권한구조와 역할	
	조사권한 및 조사방법 명시 관계기관의 협력의무
2021 개정법	위원임기 2년(1차 연임가능), 위원 4인 국회선출 추가진상조사 분과위원회, 자문위원회 설치 위원회권한: 추가진상조사(제5조 제1항 12호)
2022 개정법	보상분과위원회 설치

제주43위원회는 현재에도 초기 위원회 방식을 답습하고 있다. 국무총리가 위원회의 수장이 되는 방식은 오늘날 다른 위원회에서 찾아보기 어렵고, 위원회로서 효과적으로 기능할 수 있는지의 의문이다. 그러한 맥락에서 범국민위는 논의를 거쳐 제주43위원회를 독립위원회로 변경하는 방안을 제시하였다. 위원회의 조사권한도 진실화해위원회의 권한 구조를 참조하여 크게 강화하고 동행명령장과 같은 강제조사권도 도입하였다. 나아가 위원을 대통령이 임명하고, 위원장은 위원들이 선출하는 방식을 제안하였다. 제정당시 43특별법은 위원의 임기나 위원회의 존속기간을 정하지 않았다. 아마도 당시 범안기초자들은 몇 년간의 활동 이후에 위원회가 소기의 목적을 달성하고 자동적으로 해산할 것으로 예상했던 것 같다. 그러나 진상조사보고서를 발간한 이후 위원회는 휴지기를 맞이한 것처럼 보였다. 그러나 보고서에 기초한 권고의견에 따라 추가진상조사나 유해발굴작업이 계속 추진됨으로써 위원회 역시 조사활동을 결정하고 희생자 인정을 위해 매년 소집되었다. 범국민위안은 위원의 임기를 2년으로 하고, 한 차례 연임가능 조항을 도입하였다. 범국민위안은 사무처, 진상조사소위, 피해회복소위를 명시하여 독립적인 위원회로서 직원 채용도 예정하였다.

유족회 법률지원단은 기존의 제주43위원회 구조를 근본적으로 변경하는 범국민위안을 소관부처가 수용할 가능성이 높지 않다고 판단하였다. 진실화해위원회나 의문사위원회와 같은 독립적인 위원회로 개편하는 방안은 유보되었다. 유족회안은 기존의 조직구성방식(중앙위원회와 실무위원회)을 유지하고 조사권한과 조사방법, 보고서작성, 이의제기권을 도입하고 실무위원회의 결정을 중시하는 방향에서 중앙위원회의 산하에 진상조사단과 보상지원단을 설치하는 방안을 마련하였다. 21년 개정법은 추가진상조사분과위원회를, 22년 개정법은 보상분과위원회를 설치함으로써 위원들을 중심으로 운영하였다.

모든 개정시안 및 개정안들은 법개정에 따라 제주43위원회가 추가진상조사를 수행하고, 보상업무 수행한다는 점을 염두에 두고 설계되었다. 추가진상조사는 개별적인 피해신고에 대해 제주43위원회의 수동적으로 대응하는 조사활동에 한정되지는 않는다. 제주43위원회는 직권으로 공동체적 피해나 연좌제 피해와 같은 유형적인 피해를 조사할 수 있다. 2007년 법개정에 따라 추가진상조사업무는 제주43평화재단의 소관사항으로 규정되어 있었으며 평화재단은 이에 근거하여 추가진상조사보고서를 실제로 발간한 바 있다. 21년에 통과된 개정법은 추가진상조사에 대한 형식적 권한을 제주43위원회로 이관하였으나 현재 실무작업은 제주43평화재단이 수행하고 있다.

유족회안은 진상조사단을 설치하여 느슨한 제주43위원회를 보완하고자 하였으나 21년 개정법은 제주43위원회의 위원 4인을 원내교섭단체 의석수에 따라 배정하는 쪽으로 선회하고 제주43위원회 내에 추가진상조사를 담당하는 분과위원회를 설치하는 것으로 마무리하였다. 22년의 개정법은 보상업무를 위원회의 주요업무로 설정하였기 때문에 보상금 등의 지급결정과 관련하여 보상심의분과위원회를 설치하였다. 피해신고에 대해서는 제주43위원회의 조사결정사항으로 두고, 동시

에 제주43위원회의 결의에 따라 제주43평화재단이 추가적인 진상조사를 수행하도록 규정함으로써 실무적 부담을 이원화하였다.

2021년 개정법은 임기를 뚫으로써 위원의 세대교체를 가능하게 하였다. 당연직 위원들(각부처의 장관들)을 제외하고 교섭단체별 추천위원들이 제주43위원회의 활동에 주도적인 역할이 예상되었다. 아무튼 냉전적 사고, 역사수정주의나 부인주의적 사고에 물들지 않은 위원들이 선임되는 것이 위원회 활동에 필수적이다. 전체위원회의 원활한 기능수행을 위해 제주43특별법의 시행세칙에 소위원회를 가동할 수 있다고 규정하였다. 그런데 총리의 위원 임명, 소위원회의 위원 지정 및 소위원회의 권한이 매우 임의적이어서 제주43위원회의 권한과 충돌할 소지도 있다. 소위원회가 실무위원회의 결정을 사전에 반복하여 분과위원회나 전원위원회에서 상정하는 방식은 형식적으로 제주43위원회의 권한구조와 양립하기 어렵다. 또한 소위원회나 제주43위원회가 희생자의 정치적 이력을 문제삼아 희생자인정을 배제하는 것은 그 간에 이루어진 과거사 판결(불법적인 재판에 의한 인권침해에 대하여 내려진 국가배상판결)들의 기본취지와도 근본적으로 충돌한다. 따라서 제주43위원회의 구성에 대해서 현재의 방식을 유지할 것인지 새로운 방식을 취할 것인지 재검토가 필요하다. 전원위원회의 위원들이 모두 국회의 동의를 얻거나 교섭단체별로 정치적 안배를 하는 것이 필요하다고 여겨진다. 필자는 보상분과위원회의 위원으로 활동하고 있으나 보상분과위원회를 제외하고 다른 분과의 위원들이 누구인지 알지 못하며 공식적으로 전체회의가 개최된 적도 없다. 제주43위원회는 현재 이견이 있어도 이를 해소할 수 있는 토의구조가 없다. 이러한 운영 방식은 제주43위원회라는 위원회 조직 목적에 부합하지 않는다.

6) 비방금지과 형사처벌

희생자와 유족의 권리	
2017 범국민위안	제30조(증오고취 및 명예훼손죄의 특칙) ① 위원회의 결정을 통해서 인정된 제주4·3사건의 진실을 공연히 부정하거나 왜곡하거나 그러한 취지의 문서를 제작·반포·전시 또는 게재함으로써 공공의 평온을 해치거나 희생자 및 유족들에 대하여 증오감을 고취시키는 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. ② 제주4·3사건의 희생자 또는 유족을 모욕하거나 비방하거나 그들의 명예를 훼손하는 자도 전항과 같다. 형법 제33장 명예에 관한 죄를 적용하는 때에 제주4·3사건의 희생자와 유족은 집단적 주체로서 법의 특별한 보호를 받는다.
2017 유족회안	제12조(명예회복 및 보상 등) ③ 누구든지 위원회의 결정으로 인정된 제주4·3사건의 진실을 부정·왜곡하여 희생자와 그 유족들의 명예를 훼손하여서는 아니 된다. 제32조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다. (1-4. 중략) 5. 제12조제3항을 위반하여 제주4·3사건의 진실을 부정·왜곡하여 희생자와 유족들의 명예를 훼손한 사람
2021 개정법	제13조(희생자 및 유족의 권익 보호) 누구든지 공공연하게 희생자나 유족을 비방할 목적으로 제주4·3사건의 진상조사 결과 및 제주4·3사건에 관한 허위의 사실을 유포하여 희생자, 유족 또는 유족회 등 제주4·3사건 관련 단체의 명예를 훼손하여서는 아니 된다.

범국민위안은 증오고취죄를 두었다. 증오고취를 인종차별철폐협약이나 시민적·정치적권리규약도 범죄로 예정해 놓았다. 독일은 이러한 행위를 과거에서는 집단적 명예훼손죄로 처벌하였으나 대

중선동죄를 도입하여 공안범죄로 처벌하고 있다. 이러한 처벌규정의 적용대상자들은 독일에서는 대체로 서적을 출판하여 인종적 혐오를 부추기는 네오나치들이다. 우리사회에서 네오나치와 스타린주의의 혼합형 인간들이 유튜브에서 활발한 활동을 전개하면서 표현의 자유를 남용하는 점을 쉽게 확인할 수 있다. 이러한 유형의 인간이 위원회에 진출하여 이데올로기적 정치적 이유로 자신의 세계관과 다른 희생자에 대해서는 진실규명 및 피해인정을 거부하기도 한다. 정치적으로 노골적으로, 또는 기술적으로 은근히 인정을 거부한다. 전자는 이데올로기적 부인주의자이고, 후자는 기술적 부인주의자라고 할 수 있다.

유족회안도 역사왜곡 부정행위를 명예훼손죄의 유형으로 다루고 처벌규정을 도입하였다. 그러나 이러한 범죄는 명예훼손죄의 변종에 불과하기 때문에 새로운 처벌근거는 아니다. 유족회 법률지원단의 논의과정에서도 형사처벌에 대해서는 의견이 분분하여 처벌대상을 증오범죄나 역사왜곡죄 대신에 “명예훼손” 행위로 한정하였다. 그러나 현행 형법도 명예훼손을 범죄로 처벌하고 있기 때문에 구태여 처벌규정을 둘 필요가 없다는 주장(20대 국회 행안위에서 권은희 의원의 발언)도 제기되었다. 21년 개정법은 처벌규정을 배제하고 금지규정만 두고 있기 때문에 더욱 불완전한 입법이라고 할 수 있다. 21대 국회 행안위 공청회에서도 해당조항은 당시 야당 의원들의 지속적인 반대에 직면하였다. 법안작성자들은 원활한 협상을 위해서 처벌조항을 포기하였고 대신에 희생자 및 유족에 대한 비방 및 명예훼손을 금한다는 일반조항을 도입하였다. 조문 자체가 독자적인 처벌규정으로서 의미를 갖기 보다는 실제로 희생자에 대한 존중을 촉구하는 규정에 가까웠다. 상징적인 입법으로서 의미를 인정할 수 있는 정도이다. 처벌규정이 없는 금지조항에서 구체적인 법적 효과가 나오는지는 다툼의 여지가 있다. 이 규정만으로 형사처벌은 불가능하지만 일반적인 명예훼손죄로 처벌은 가능하다. 지만원의 명예훼손죄 처벌(북한 특수부대론)은 참조할만한 사례라고 할 수 있다. 큰 시각에서 보자면 다양한 과거사와 인권침해와 관련해서 개별적인 특별법에서 일일이 처벌규정을 도입하는 것보다는 독일처럼 형법에 아예 일반적인 공안범죄로서 규정하는 것이 적절하다.

7) 가족관계 특례

희생자와 유족의 권리	
2017 범국민위안	제24조(가족관계등록부의 작성) 제주4.3사건 당시 호적부가 소실되어 가족관계등록부가 작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 경우에는 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정에 따라 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다.
2017 유족회안	제23조(가족관계등록부의 작성) 제주4.3사건으로 인하여 가족관계등록부가 작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 희생자 및 유족은 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정에 따라 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다.
2021 개정법	제12조(가족관계등록부의 작성) 제주4.3사건 피해로 인하여 가족관계등록부가 작성되어 있지 아니하거나 사실과 다르게 기록된 경우에는 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정에 따라 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부를 작성하거나 기록을 정정할 수 있다. 제20조(실종신고 청구에 대한 특례) ① 위원회는 「민법」 제27조에도 불구하고 행방불명으로 결정된 희생자에 대하여 법원에 실종선고를 청구할 수 있고, 법원의 실종선고가 확정

희생자와 유족의 권리	
	되면 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제92조에 따른 실종선고의 신고를 할 수 있다. ② 이 법이 정한 특례 이외에 실종의 신고는 「민법」 등 관계 법령의 절차에 따른다. 제21조(인지청구의 특례) ① 제주4·3사건에서 부 또는 모가 사망한 경우에는 「민법」 제864조에도 불구하고 이 법 시행일(법률 제17963호 제주4·3사건 진상규명과 희생자 명예회복에 관한 특별법 전부개정법률의 시행일인 2021년 6월 24일을 말한다) 이후 2년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소를 제기할 수 있다. ② 제20조에 따라 실종선고의 신고를 한 경우에는 신고일로부터 2년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소를 제기할 수 있다.

가족관계등록부의 정정문제를 해결하기 위해서 기존의 규정을 개선하였고 이러한 규정이 개정법에 그대로 반영되었다. 가족관계등록부의 정정은 기본적으로 법원의 업무이지만 법원과 위원회 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 제주4·3위원회는 유사한 사례인 ‘강제동원 희생자 가족관계등록사무처리규칙’을 참조하여 법개정을 단행하였다. 그러나 이러한 규정만으로 문제가 해결될 수 있는 것인지 의문이다. 2017년 발의안에는 없던 내용이지만 2021년 개정법은 실종선고와 인지청구의 특례조항을 신설하였다. 이러한 특례규정을 통해 제주4·3사건으로 인하여 불일치하거나 불안정한 가족관계가 실상에 부합하는 방향으로 정리될 것으로 기대된다. 그러나 특별법의 가족관계등록부의 정정, 실종선고의 특례와 인지청구의 특례조항이 어떻게 기능하고 있는지, 실제로 어떤 문제가 남아 있는지 자세한 정보를 알지 못한다. 여전히 그림의 떡에 지나지 않은가 의심을 가지고 있다. 유족이라고 하더라도 희생자의 가족관계 등록부에서 그 관계가 명시되지 않은 경우에는 보상금지급에서도 배제될 수밖에 없다. 가족관계등록부의 정정 문제는 진실화해법에도 2020년에 도입되었으나 한국전쟁 피해자들도 똑같은 어려움에 봉착하였다.

8) 기타 공동체 회복 및 트라우마 치유

희생자와 유족의 권리	
2017 범국민위안	제22조(심리상담, 치료, 트라우마 센터 등) ① 국가는 제주4·3사건의 희생자와 유족의 심리적 안정과 사회 적응을 위한 심리상담을 지원하고, 권리행사의 편의를 위해 희생자와 유족에게 법적인 조력을 제공하여야 한다. ② 국가는 희생자 및 유족이 제주4·3사건으로 인하여 악화된 심리적 증상 및 정신질환 등에 대하여 의학적 검사 또는 보살핌을 제공해야 한다. ③ 이를 위하여 정부와 지방자치단체는 제주4·3트라우마 센터 및 제주4·3법률지원센터를 설치·운영해야 한다.
2017 유족회안	제28조(공동체 회복 프로그램의 개발·시행 등) ① 국가와 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 희생자 및 유족의 피해를 만회하고 상처를 치유하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 고려한 공동체 회복 프로그램을 시행하여야 한다. ② 국가는 지방자치단체가 제1항에 따른 프로그램을 시행하는 경우 그에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. ③ 국가등은 제1항의 프로그램 개발에 희생자 및 유족의 의견을 충분히 수렴하여야 한다. ④ 국가등은 제1항의 프로그램 개발·시행을 위하여 필요한 조사·연구 등을 수행할 수 있다. ⑤ 국가는 제주4·3사건으로 인하여 악화된 희생자와 그 유족의 심리적 증상 및 정신질환 등에 대하여 조사하고 희생자와 그 유족에게 의학적·심리적 치유와 보살핌을 제공하기 위하여 제주4·3트라우마 치유센터를 설치하여야 한다. ⑥ 제5항에 따른 제주4·3트라우마 치유센터는 국가등이 운영하여야 하며, 제주4·3트라우마 치유센터의 설치·운영 및 운영위탁에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

	희생자와 유족의 권리
2021 개정법	제22조(공동체 회복 지원을 위한 의무) 국가와 지방자치단체는 희생자 및 유족의 신체적·정신적 피해 치유와 공동체 회복을 위하여 노력하여야 한다. 제23조(제주4·3트라우마 치유사업) ① 국가 또는 지방자치단체는 희생자 및 유족에게 제주4·3사건으로 인하여 악화된 심리적 증상과 정신질환 등에 대한 의학적 검사, 상담 및 치료를 제공하기 위하여 제주4·3트라우마 치유사업을 실시할 수 있다. ② 제1항에 따른 제주4·3트라우마 치유사업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2017 개정안과 마찬가지로 개정법은 공동체회복프로그램과 제주4·3트라우마센터 설치 조항을 신설하였다. 실제로 제주4·3희생자들은 아픈 기억을 억누르고 살아왔으며, 후손들은 기억과 차단된 채로 살아왔다. 따라서 이러한 프로그램을 통해 피해자의 심리적 치유와 공동체의 사회문화적 재건을 도모할 수 있을 것이다. 이에 대해서 시행령에서 얼마나 구체화할 수 있는지가 관건이다. 최근 제주4·3트라우마센터가 발족된 것으로 안다. 생존피해자들에게 다양한 사회적 서비스와 강좌, 상담, 이야기 프로그램들이 완비되기를 기대한다. 그러나 공동체회복 프로그램은 더욱 장기적이고 사회적이고 종합적인 방안이 되어야 할 것이다. 앞서 말한 제주도민과 유족의 권리, 참여권은 이러한 문제영역을 구체화하는 데에 기여할 것이다. 실제로 공동체회복프로그램은 라틴아메리카에서 내전으로 파괴된 공동체와 문화적 경제적 기반시설의 재건이나 경제개발과 직결되는 경우가 많다. 제주에서는 경제적인 문제보다는 피해자와 유족들의 심리적 단절, 고립 등 심리적 사회적 차원의 문제가 더 부각되지 않을 수 없을 것이다. 광범위한 사회적 지지구조를 통해서 폭력없는 사회의 열망을 앞당겨 실현하는 것이 공동체 회복프로그램일 것이다.

### 3. 맺음말

제주4·3위원회는 과거사 정리 작업에서 초기국면의 제주4·3위원회 조직방식을 대변한다. 당시 김대중 정부가 주도적으로 구성하였기 때문에 여전히 제약이 존재하였음에도 나름 합리적으로 기능하였다. 그러나 초기의 제약조건을 여전히 고수하기 때문에 문제를 해결하는 데에 어려움이 발생한다. 이미 각급법원은 국가의 불법적인 재판이나 자의적 처형에 대해 국가책임을 인정해왔기 때문에 제주4·3위원회의 결정이 이러한 피해자 권리와 국가불법행위에 대한 판례동향과 일치하는지를 제주시민사회가 엄중하게 감시할 필요가 있다.

2017년 제주4·3범국민위원회는 군사재판의 해소와 배·보상의 관철을 법개정 작업의 가장 중요한 목표로 내걸었다. 군사재판의 무효화라는 원래의 주장에서 개정법은 후퇴하였으나 직권재심을 통해 무죄판결을 획득할 길을 열어놓았다는 점에서는 상당한 결실을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 보상과 관련해서는 제한적이기는 하지만 어느 정도 수용성 있는 방안이 마련되었다고 생각한다. 한국전쟁전후에 전국도처에서 집단학살이 자행되었기 때문에 제주4·3사건의 보상기준은 전국적으로 통일적인 기준으로 활용할 여지도 있다. 그러나 진실화해위원회나 여순위원회의 결정을 받은 피해자들과 유족들은 보상법이 마련되지 않는 한 직접 법원에서 권리구제를 구할 것으로 짐작된다. 언제까지 지리한 소송전을 해야 하는지 답답한 마음이다.

정권교체 이후 다시 낡은 이데올로기를 내세워 ‘적’이나 ‘적대세력’에 대해서는 희생자인 정이나 피해구제를 거부하려는 부인주의의 목소리가 위원회를 채우고 있다. 위원회가 정치적 이

데올로기에 집착하여 희생자 인정을 거부하거나 사건을 아예 방치하거나 진실규명결정을 내리기 성숙한 사건임에도 불구하고 정치적 이유로 이를 각하하거나 진실규명불능으로 결정하여 법적 구제의 기회를 봉쇄하는 행태들이 불거져 나오기 시작한다. 제주43위원회가 이른바 ‘불처벌투쟁원칙’이 예정하고 있는 방식으로 구성되어 있지 않기 때문에 나타나는 현상이다. 위원들은 자신의 정치적 견해에 투표할 자유가 있는 것이 아니라 국제적인 희생자 구제원칙에 따라 진실을 규명하고 피해를 구제할 책무가 있을 뿐이다. 위원에게 부과된 진실규명의무를 저버리고 피해자의 권리구제를 봉쇄하는 결정에 주도적으로 참여한 위원들은 경우에 따라 직권남용의 죄책을 지게 될 소지도 있다. 또한 제주43위원회가 진실규명의무를 저버리고 불인정 결정을 내린다면 한국정부가 비준동의한 UN 강제실종협약상 체약국의 의무(특히 제12조 철저하고 공정한 조사의무)를 위반하는 것이므로 피해자는 강제실종위원회에 집단적으로 청원할 수도 있고 UN강제실종위원회도 방문 조사를 결정할 수도 있다(제33조).<sup>16)</sup> 그밖에 제주43위원회의 정치적이고 차별적인 결정은 새로운 인권침해에 해당하므로 배제된 피해자는 기존의 유엔인권이사회나 자유권위원회에 청원할 수도 있을 것이다. 이제 유족들의 조직적인 대응이 필요한 시점이 다가오고 있다. 우리의 목표는 정치적 파행을 학살로 봉합하는 공권력의 성질을 근본적으로 바꾸는 데에 있다.

16) UN강제실종협약은 협약 발효 후에 어떤 국가가 협약에 가입한 경우에는 해당국가에서 협약이 발효한 후에 발생한 강제실종에 대해서만 적용된다(제35조). 그러나 우리나라에서는 진실화해위원회법의 제정으로 인해 과거의 강제실종에 대해서 조사의무가 발생하였으므로 이러한 조사의무에 역행하는 진실화해위원회의 조사관행이나 결정은 새로운 실종범죄나 강제실종과 관련된 새로운 인권침해로 본다면 진실화해위원회의 부인주의적 조사행태는 UN강제실종위원회의 검토대상이 될 수 있을 것이다.





# 지정토론

---

토론 2 - 제주4.3의 역사 정의 실현을 위한 법률 개정 방향

이상언 제주4.3희생자유족회 상임부회장  
노무현재단 제주위원회 운영위원장



## 제주4·3의 역사 정의 실현을 위한 법률 개정 방향

이 상 언(제주4·3희생자유족회 상임부회장·노무현재단 제주위원회 운영위원장)

노무현 대통령이 제주4·3에 대해 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 사과한 지 20년을 기념하는 토론회가 열림에 유족회 관계자로서 주최 측에 깊은 감사를 드린다. 그리고 기조 강연을 해주신 현기영 작가님, 향후 과제에 대해 깊은 고민을 통해 발제를 해주신 이상희 변호사와 양조훈 전 이사장께도 감사를 드리며, 이재승 교수의 토론문은 발제 수준으로 잘 정리해 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(약칭 ‘제주4·3특별법’)의 흐름을 파악할 수 있도록 해줌에 감사를 드린다.

발제와 토론에 제주4·3특별법의 흐름이 잘 정리되어 있어 쟁점 중심으로 몇 가지 질문과 의견을 드리고자 한다.

1999년 12월 16일 국회 본회의에서 여야 합의로 통과된 제주4·3특별법은 당시 여야가 교체된 후 제정되었다. 1997년까지 여당이었던 신한국당의 변정일 의원과 야당인 새정치국민회의 추미애 의원이 각각 제주4·3특별법안을 발의하였고, 1997년 말 대선에서 야당이 승리한 후 여야가 정권 교체되고 국회에서 제주4·3특별법이 통과되었다. 그리고 제주4·3특별법은 8번 개정되었고, 그중에 2021년 3월은 전부 개정되었다. 그럼에도 제주4·3특별법은 진실을 다 담고 있지 못하다.

발제를 한 두 분께 현행 제주4·3특별법 조문 순서대로 몇 가지 질문을 드린다.

첫째, 제주4·3의 정명을 위해서는 법률의 성격을 규명해야 하는데 그렇지 못했다. 역사학계에서는 오래 전에 규명이 이루어졌다고 보고 있으나 정치적으로 합의 노력이 부족한 것 같다. 이에 대해 법률에 성격을 어떻게 규정하고 반영해야 하는지에 대해 설명을 해주면 도움이 될 것 같다.

둘째, 헌법재판소의 판결에 의해 희생자에서 제외된 사람을 희생자로 반영해야 한다는 의견도 많다. 가해에 대응하는 과정에서 발생한 일이기에 이들 또한 희생자라고 볼 수 있는데 희생자로 인정받으려면 어떤 노력과 방법이 있는지를 설명해 주면 도움이 될 것 같다.

“수괴급 공산무장병력 지휘관 또는 중간 간부로서 군경의 진압에 주도적, 적극적으로 대항한 자, 모험적 도발을 직·간접적으로 지도 또는 사주함으로써 제주4·3사건 발발의 책임이 있는 남로당 제주도당의 핵심 간부, 기타 무장유격대와 협력하여 진압 군경 및 동인들의 가족, 제헌선거 관여자 등을 살해한 자, 경찰 등의 가옥과 경찰관서 등 공공시설에 대한 방화를 적극적으로 주도한 자와 같은 자들은 ‘희생자’로 볼 수 없다.” [헌법재판소 2000. 9. 27. 선고 2000헌마 238-302(병합) 전원재판부 결정]

셋째, 유족의 경우 제주와 제주 밖의 풍습이 조금 다르다. 제주4·3유족의 경우 4촌 범위 밖의 혈족이 희생자의 제사와 무덤을 관리하고 있으나 보상금을 받지 못하고 있다. 이에 대해 제주도의 풍습을 반영하여 보상을 받을 수 있도록 하는 방법이 있는지, 국가로 환수된다고 하는데 공동체 보상으로 사용할 수 있는 방법을 제시해 주면 큰 도움이 될 것 같다.

넷째, 배상금이 아닌 보상금으로 재산상의 피해와 헌법을 위반한 연좌제에 대한 피해에 대해서도 보상을 해줘야 한다. 당시 많은 사람들이 춥고 배고픔으로 엄청난 고통을 당하였다. 이들 피해에 대한 보상을 위해 법률의 개정 방안에 대해서도 제시가 되면 향후 법 개정 운동에 큰 도움이 될 것 같다.

다섯째, 이 건은 양조훈 이사장께서 답변을 해주면 도움이 될 것이다.

「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회」에서 「제주4·3사건 진상조사보고서」를 2003년 10월 15일 채택한 후 노무현대통령께 7개 사항에 대해 건의를 하였다.

① 제주도민과 4·3 피해자에 대한 정부의 사과, ② 4·3 추모기념일 제정, ③ 진상조사보고서의 평화·인권 교육 활용, ④ 4·3평화공원 조성 지원, ⑤ 생계가 어려운 유족에 대한 실질적 생계비 지원, ⑥ 집단매장지 및 유적지 발굴·복원 지원, ⑦ 진상규명사업 및 기념사업 지속적 지원  
노무현대통령은 건의를 받은 지 15일 만에 제주에 와서 사과를 했다.

“국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가 공권력의 잘못에 대해 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무고하게 희생된 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다. 이제 제주도는 인권의 상징이자 평화의 섬으로 우뚝 설 것입니다.” (2003년 10월 31일 노무현 대통령)

이후 문재인 대통령이 추념식에 3번 참석하여 사과하였고, 윤석열 대통령 당선자도 한 번 참석하였다.

당시 건의한 7개 사항의 반영 정도가 어느 정도 수준이며, 앞으로 어떻게 반영해 나가야 하는지에 대해 조언을 구한다.

여섯째, 미군정을 비롯해 국내외 정치지도자, 명령권자, 성우회와 재향군인회 등의 가해자 집단, 국립묘지에 안장된 가해자 등 가해자의 책임 규명과 정치적·역사적 책임을 묻고, 재발방지를 위해 교과서 반영, 사회적 분위기 조성 등을 위해서도 법률 개정을 통해 노력해 나가야 할 것 같은데 법률로 개정하는 것이 가능한지, 가능하다면 어떻게 개정을 해야 하는지를 알려 주면 도움이 될 것 같다.

일곱째, 4·3당시 섬을 탈출한 사람들이 6천에서 1만명 정도라는 이야기가 있다. 대부분 한반도를 떠난 사람들이다. 이들의 가족은 대부분 희생자일거라 본다. 그리고 후손들은 유족이다. 그러나 제주 밖의 경우 유족 신청이 굉장히 저조하다. 특히 일본의 조선인(KOREA) 사회에서 제주 4·3은 아직도 금기시 될 정도다. 희생자와 유족에 대한 조사를 위해 어떤 노력과 절차가 필요한지를 알려 주면 도움이 될 것 같다.

소중한 기초발제와 주제발제, 토론을 해주신 여러분께 깊은 감사를 드린다. 특히 전국에서 노무현 대통령의 역사정의 실현 현장을 방문하여 함께하고 있는 노무현재단 회원들께도 깊은 고마움을 전한다.

