

기획특집

# 도민 명예회복을 위한 4·3의 단계적 해결

제주4·3연구소장 김창후

정부는 <제주4·3평화재단> 예산의 안정적 지원과 조직의 원활한 운영 방안을 마련해야 한다. 그러기 위해 <5·18재단>처럼 실질적인 민간재단으로의 전환 방안을 한시바삐 만들 필요가 있다.

J E J U D E V E L O P M E N T F O R U M

## I. 들어가며

‘4·3의 완전 해결!’ 제주도에서는 때만 되면 멋지게 포장돼 등장하는 말이다. 대선이 있거나 총선이 있을 때, 아니면 지자체 선거가 있을 때 말이다. 올해는 더 자주 듣는다. 총선이 있었고, 이제 대선이 채 몇 달이 남지 않았으니.

여야를 막론하고 출마자들은 4·3평화공원을 방문하여 가신님들을 위해 향을 피워 올리며 약속한다. 제주도의 핵심 현안 중 하나인 4·3을 도민들의 명예회복을 위해 ‘완전 해결하겠다’고, 그야말로 하늘을 우러러 고개 숙여 공약(公約)한다. 그러나 제주도민이면 누구나 안다. 이 말이 공약(空約)에 가까운 수사적 표현이라는 것을. 정권에 따라, 정치가의 입맛에 따라 요리되다보니 4년이 지나보면 4·3은 해결된 것도 없고, 안 된 것도 없다. 애초에 하지도 못할 약속을 했으니 오죽하랴.

이 글은 선거판에 난무하는 공약(空約)이 진정한 공약(公約)이 되기 위해서

는 어떤 것들이 4·3 해결에 필수적이고, 우선적인 사항인지 정치가나 전문가, 경험자들의 견해를 통해 살펴보는 것이 주목적이다. 그러기 위해서 일부 국회의원이나 대선 후보들이 내건, 이루어질 수 없는 공약(空約)인 ‘완전 해결’ (필자에게 주어진 제목도 이 것이었음)이 아닌 ‘4·3의 단계적 해결’ 방안을 초점을 맞춰 이야기를 진행할 것이다.

## II. 필요성

4·3 진상규명이든, 도민의 명예회복이든 4·3의 해결에 대해서 제주도민들은 4·3이 끝난지(1954.9.21.) 채 몇 년이 지나지 않은 4·19혁명 때부터 목소리를 높여왔다. 정부의 진상조사보고서(2003)가 4·3 기간 3만 명의 도민들이 희생되었다고 보고했듯이 제주도민들은 4·3으로 인해 막대한 인명피해는 물론 물질적인 피해를 입었기 때문이다.

그러나 도민들의 열망만큼 4·3 진상규명의 길은 순탄치 않았다. 1978년 소설 「순이삼촌」을 발표한 소설가 현기영이 기관에 강제연행돼 고초를 겪었듯이 4·19 당시 4·3의 진상규명을 요구했던 「제주신보」 관계자나 제주대학생, 일부 유족들은 험한 일을 당했다. 1987년 6월항쟁이 일어나고 민주화의 열매가 우리 사회에 영글어가기 시작할 때까지 4·3은 입에도 담지 못하는 금기어였다. 이 금기는 연좌제라는 그물로 제주의 젊은이들을 계속 옥죄기도 했다.

4·3의 진정한 진상규명운동은 민간단체, 언론, 도의회의 몫이었다. 1989년 <제주4·3연구소>가 창립돼 4·3 진상규명이라는 대장정에 나서 경험자를 인터뷰하고, 자료를 조사하고 연구하며, 타 단체들과 공동으로 4·3추모제를 개최했다. 「제주신문」은 ‘4·3의 증언’ 연재를 시작했다. 1993년 의회내에 <4·3 특위>를 구성한 제주도의의회<sup>1)</sup>는 4·3피해 신고실을 설치하고 희생자 신고를 받아, 1995년 「4·3 피해조사 1차 보고서」를 발간했다. 여기에는 그때까지 조사된 14,125명의 희생자 명단이 실렸다.

제주도민들의 ‘4·3 진상규명’이라는 절실한 요망을 정치권이 받아들인 것은 1999년이였다. 4·3이 발발한지 61년 만에 김대중 대통령이 4·3특별법에

1. 제주도의의회는 4·3특위 활동을 시작하며 ‘기초조사→4·3 역사 정립→도민 화합방안 마련’이라는 단계적 업무추진 계획을 발표함.

서명한 것이었다. 4·3특별법은 2000년 1월 공포돼 지금까지 제주도민들을 가장 가슴 깊은 곳에서부터 어루만져주는 산소 탱크 역할을 하고 있다.

2003년에는 정부의 「4·3진상조사 보고서」가 발표되고, 당시 노무현 대통령이 제주도 현지에서 유족과 국민들에게 ‘국가 공권력의 잘못’에 대해 사과했다. 2008년에는 평화기념관<sup>2)</sup>이 완공돼 세계 평화애호가들이 찾는 명소가 되었고, 현재 생존희생자나 유족들에게는 많지는 않지만 생활보조금과 의료비가 지원되고 있다.

4·3은 이렇듯 한국전쟁 전후 다른 지방에서 발생한 여러 사건의 과거사진상규명운동보다는 진일보했다. 그러나 아직도 ‘4·3의 해결’이니 ‘4·3의 완전 해결’이니 하는 선거 때마다 나타나는 정치권의 구호에서 보듯 아직도 해결하지 못한, 그래서 더더욱 해결하기 어려운 과제가 많이 남아 있는 게 사실이다.

### III. 사업 개요

#### 1. 주요 대선 후보와 국회의원들의 4·3 공약

올해 총선과 대선을 맞아, 제주도의 핵심 현안들을 어떻게 주요 국가정책으로 승화시킬 것인가 하는 문제에 대해서는 여러 차례 토론의 자리가 있었다.

이 자리에서 패널들은 ‘우리 지역 의제들이 국익에 어떻게 도움이 될 수 있겠는가 하는 문제를 먼저 짚어보는 것을 시작으로 구체성, 독창성, 실현가능성을 정확히 따져봐야 한다. 그리고 정부에 재정지원을 요청함과 동시에 지원받은 자금이 확대 재생산될 수 있도록 노력해야 하고, 아울러 이러한 정부 지원을 새로운 지역 성장 동력으로 연결시키는 노력이 필요하다’고 설파했다.

이런 차원에서 올해 당선된 국회의원들과 여야 대선출마자들의 4·3 공약을 언론이나 여러 자료를 통해 살펴보겠다. 먼저 지난 4월 11일 당선된 제주도 출신 국회의원 4명의 4·3에 대한 공통 공약과 개별 공약 사항을 보자.

2. 2011년 한 해 동안 228,528명이 방문해 4·3의 아픔을 같이했다.

〈국회의원 당선자별 공약 사항〉<sup>3)</sup>

국회의원	소속	공약 사항	개별 공약 사항
강창일	민주통합당	국가추념일 지정	4·3 진상조사 보고서 국사교과서 활용
		4·3 희생자 및 유족 생활보조비 국비 지원	
		의료비 승계 지원	
		4·3 추가진상조사	4·3 트라우마 치유센터 건립 및 트라우마 치유 프로그램 개발
		희생자 및 유족 추가 신고	
		4·3 진상조사보고서 국사 교과서 활용	
		4·3 평화공원 3단계 조성	4·3 평화공원 3단계 조성
		4·3 진상규명과 명예회복	
김우남	민주통합당	4·3 국가추념일 지정	4·3 특별법 및 시행령 등 관계법령 개정 추진
		희생자 유족의 신고 기간 연장	
		희생자 및 유족 생활지원금 국가 지원	
		4·3 특별법 및 시행령 등 관계법령 개정 추진	
		4·3 완전 해결	
김재윤	민주통합당	4·3 국가추념일 지정	유해발굴 사업 진행
		유해발굴 사업 진행	
		4·3 추가진상규명 및 희생자·유족 추가신고	
			4·3 정신의 교육 및 세계화 지원
		의료지원금 확대 편성 및 생활 안정자금 지원	
			희생자와 유족의 보상 확대
		4·3 특별법 및 시행령 개정	
		4·3 정신의 교육 및 세계화 지원	
		희생자와 유족의 보상 확대	
장하나	민주통합당	4·3 국가추념일 지정	4·3 유적지 복원
		4·3 특별법 개정	
		4·3 추가진상규명	
		4·3 유적지 복원	

3. 제주4·3평화재단, 「4·3과 평화」제8호, 2012.6.에서 발췌.

이어, 대선 후보들의 4·3 공약을 살펴보겠다.

현재 새누리당은 박근혜 후보가 결정됐지만 민주통합당은 경선 중이다. 그래서 여기서는 지면 관계상 박근혜<sup>4)</sup> 후보와 민주당 경선에서 1위를 달리고 있는 문재인 후보의 공약을 실었다. 그 외 민주당 각 후보들의 4·3 공약은 문재인 후보와 공통되는 사항을 제외하고 모두 각주로 실었다.<sup>5)</sup>

〈대선후보들의 공약 사항〉

대선 후보	소속	공약 사항
박근혜	새누리당	국가추념일 지정
		4·3 추가진상조사 사업 적극 추진
		4·3 평화재단 지원금 국고 지원
문재인	민주통합당	4·3 국가추념일 지정
		4·3 평화공원 조성 3단계 사업 적목적 지원
		희생자의 의료비와 생계비를 국가 재정으로 지원

## 2. 공약에 나타난 주요 4·3 사업

국회의원이나 대선 후보들을 비롯한 정치가들은 무엇보다 지역주민들의 바람을 공약에 반영한다. 먼저 지역민들의 가려운 곳을 긁어줄 필요가 있기 때문이다. 그런 후 정치가들은 지역 현안인 4·3을 해결하기 위해 향후 4·3 사업을 어떤 방향으로 이끌어 가야 할 것인가 고민하게 된다.

국회의원이나 대선 후보들은 4·3 공약으로 다음 몇 가지를 공통적으로 거론했다.

- ① 국가추념일 지정
- ② 4·3 희생자 및 유족의 생활보조금, 의료비의 국비 지원

4. 박근혜 후보는 아직 4·3 공약을 구체적으로 발표한 것이 없음. 수록된 공약은 박후보가 새누리당 비상대책위원장으로 4·11 총선을 이끌 당시 국가차원의 4·3 문제 해결을 거론하며 공약했던 내용임. 이 공약은 2012.8.1. 새누리당 대선후보 합동연설회 당시, 당 대표최고위원으로 제주를 찾은 황우려 의원도 이 자리에서 ‘한 번 약속은 천금같이 지킬 것’이라고 천명함.

5. 손학규 후보는 ‘4·3 중앙위원회의 존치 등 4·3 문제의 완전 해결, 4·3 평화재단 지원’을 공약함. 김두관 후보는 타 후보들과는 달리 세밀한 여러 약속을 하였음. 유해발굴사업 진행, 4·3 추가진상규명 및 희생자·유족 추가 신고, 의료지원금 확대편성 및 생활안정자금 지원, 4·3특별법 및 시행령 개정, 4·3정신의 교육 및 세계화 지원, 희생자와 유족의 보상을 확대하겠다고 함. 이는 자신을 지원하는 김재윤 의원의 공약과 거의 유사함. 정세균 후보는 ‘4·3에 대해 국가차원의 지원을 통한 완전 해결’을 약속하고, ‘유족 지원’도 공약함.

③ 4·3 평화공원 3단계 사업 지원

공약 ①과 ②는, 4·3은 ‘국가 공권력의 잘못’으로 많은 희생자가 발생한 사건이기 때문에 정부는 4·3을 다른 국가기념일처럼 국가 차원의 추념행사(4·3위령제)로 승격시켜 희생자들을 위무하고, 아울러 정부는 생존희생자(후유장애자, 수형인)나 유족들의 생활보조금과 의료비를 전액 국가가 지원해야 한다는 것이다. 현재 이들 비용의 일부는 지방 정부가 보조하고 있는데, 이것은 잘못 됐다는 지적이다.

그리고 4·3의 기억 공간으로 4·3평화공원 조성사업이 단계별로 진행되고 있다. 그러나 현재 3단계 사업은 MB정권이 들어선 후 예산지원이 원만치 않아 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이를 적극 정부가 지원하겠다는 것이다.

그 외 공약 사항은 모두가 조금씩 다르다.

김우남 의원과 민주통합당 대선 후보 두 분은 ‘4·3의 완전 해결’을 공약하고 있기도 하다. 강창일 의원의 공약 중 ‘4·3 트라우마 치유센터 건립 및 트라우마 치유 프로그램 개발’ 조항은 신선한 면이 있다. 사실 광주에서는 올해 7월 1일부터 <5·18 트라우마 센터>를 설립해 운영하고 있기 때문이다.

#### IV. 기대 효과를 높이기 위한 4·3의 10가지 핵심사업

국회의원이나 대선 후보들은 거칠게나마 제주도의 최대 현안 중 하나인 4·3 해결에 대해 나름대로의 공약을 제시했다. 그 중 제주도 지역구민들을 대표하는 국회의원들은 세밀하게, 대선 후보들은 중요한 사항 몇 가지의 우선적 해결을 약속했다.

여기서 4·3 사업 10가지를 설명하기 전에, 과거사 문제의 해결에는 단계적 절차가 있기 마련이어서 5·18의 경우 이런 절차를 어떻게 반영하여 진행시켜 왔는가를 먼저 살펴보도록 하겠다. 5·18은 관련 단체나 광주시민들이 수많은 토론을 거쳐 ‘5·18 문제해결 5원칙(진상규명→ 책임자 처벌→ 명예회복→ 피해 배상→ 정신 계승)’을 확정하여 활동했다. 물론 5·18의 문제 해결 방식은 4·3과는 많이 다르다. 그 중 ‘책임자 처벌’이나 ‘피해 배상’ 조항은 더더욱 인연이 멀다. 4·3특별법 제정 당시부터 4·3은 ‘화해와 상생’을 거론했고, 개인보상이 아닌 ‘공동체적 보상’을 암묵적으로 감내하며 희생자와 유족의 생계비나 의료비의 최소 지원만을 염두에 두고 있었기 때문이다.

그러면 현재 4·3 해결은 5·18과 비교할 때 어느 단계까지 왔는가? 정부의 진상조사보고서가 나왔으니 진상규명은 끝이 난 건가? 아니다. 현재 <추가 진상조사단>이 만들어져 4·3 추가조사 작업이 이루어지고 있다. 명예회복은? 14,032명이 현재 정부로부터 억울한 희생자로 인정을 받았다. 그러나 그게 끝이 아니다. 진상조사보고서는 4·3 당시 3만 명이 희생되었을 것으로 추정해 절반도 신고되지 않았음을 밝혔다. 이로 인해 정부는 올 12월부터 내년 2월까지 3개월 동안 희생자 추가 신고를 받을 예정이다. 그러면, 정신 계승은? 4·3의 평화·인권 교육을 이야기하고 있지만 거의 이루어지지 않고 있다. 여기서 보면, 4·3 해결은(5·18의 책임자 처벌, 피해 배상 단계는 고려하지 않음) 이제 정신 계승의 단계에 이른 것처럼 보인다. 정신 계승 전단계의 조치들이 단계적으로 이루어지는 가운데 미래를 지향한 4·3의 평화·인권교육이 본격적인 시행 단계에 돌입한 것이다.

그럼 이런 문제 해결 단계 논의를 참고하고, 국회의원이나 대선 후보들의 공약에 기초하여 향후 핵심적인 4·3사업 10가지를 선정해보겠다. 이러한 작업에는 수차의 논의가 있었음을 밝혀두며, 사업의 우선 순위는 문제 해결 단계를 따르지 않았음을 아울러 밝혀둔다.

- 1) 국가추념일 지정
- 2) 생존희생자·유족의 생활보조비 확대 및 국비 지원
- 3) 생존희생자·유족의 의료비 확대 및 국비 지원
- 4) 추가진상조사
- 5) 4·3 평화재단 지원
- 6) 4·3 평화공원 3단계 사업 마무리
- 7) 4·3 트라우마 치유센터 건립 및 트라우마 치유 프로그램 개발
- 8) 유해발굴사업 및 유적지 정비사업의 지속적 진행
- 9) 4·3 평화·인권 교육의 실시 및 심화·확대
- 10) 희생자들에 대한 배상

이상 10가지 사업에 대해 기대효과를 높이기 위해서는 무엇보다도 정치가들과 지방자치단체, 정부의 관심이 필요하다. 지면 관계상 자세한 설명은 불가능하나 중요한 몇 가지 사항에 대해 간단한 설명을 보태겠다.

<제주4·3평화재단>은 2008년 11월 10일 설립된 이래 4·3 해결의 중심에서서 많은 문제를 처리해 왔다. 그러나 정부 예산 지원이 원만치 않고, 조직도 민관이 혼합돼 있어 일처리가 어렵다. 정부는 재단 예산의 안정적 지원과 조직

의 원활한 운영 방안을 마련해야 한다. 그러기 위해 <5·18재단>처럼 실질적인 민간재단으로의 전환 방안을 한시바빠 만들 필요가 있다.

그리고 지금까지 제주공항 등지에서 396구의 4·3 유해를 발굴한 유해발굴 사업과 3개소 유적지의 정비에 그친 유적지 정비사업은 예산지원이 중단돼 추가 사업을 벌이지 못하고 있다. 지구의 미래를 위한 ‘4·3 평화·인권 교육의 실시 및 심화·확대’ 사업 역시 시급하다. 평화·인권 교육의 실시 문제는 교육당국과의 논의가 필요하지만 제주도가 평화의 섬을 지향하는 마당에 더 이상 미룰 수 없는 중요 현안이기 때문이다.

마지막으로, ‘4·3의 완전해결’을 위한 공약으로는 ‘배상’ 문제가 있다. 4·3 당시 제주도민 학살은 비전쟁기에, 그것도 민간인에 대해 국가공권력이 자행한 사건이기 때문에 정부는 국제법적으로도 엄중히 그 책임을 추궁당할 수밖에 없는 입장이다. 현재 한국전쟁 기간 발생한 ‘보도연맹원 학살’ 사건에 대해 법원이 정부 책임을 물어 일부 배·보상하라는 판결이 속속 나오고 있다. 한국전쟁 전후 대한민국에서 최소 100만 명 이상의 민간인이 학살되었다고 한다. 4·3 희생자 3만 명도 언젠가는 정부에 배상을 물을 날이 찾아올지도 모른다. 4·3은 ‘시효 문제’라는 법적 판단의 어려움이 존재한다. 완전해결론자라면 이 어려움을 극복할 수 있는 솔로몬의 지혜를 먼저 길러야 할 것이다. **JDI**