

국제 인권과 평화의 섬 제주

Jeju, Island of Peace and International Human Rights



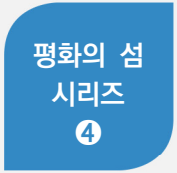
필자 소개

김 현 준 • 고려대 정치외교학과 교수

미국 미네소타 대학 정치학 박사(2008). 국제 인권과 이행기정의를 연구하며 저서로 *The Massacres at Mt. Halla: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea*(코넬대 출판부, 2014)와 편서로 *Transitional Justice in the Asia Pacific*(캠브리지대 출판부, 2014)가 있다.

제주평화연구원

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 구심점 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화과 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.



국제 인권과 평화의 섬 제주

Jeju, Island of Peace and International Human Rights

CONTENTS

- 요 약 2
- I 서론 3
- II 국제인권의 발전 방향과 제주 6
- III 제주와 세계평화: 4.3과의 연결점 14
- IV 결론 29

국제 인권과 평화의 섬 제주

Jeju, Island of Peace and International Human Rights

요약

4.3은 여전히 남은 문제가 있고, 해결해야 할 과제도 많지만, 세계 다른 국가의 비극과 그 해결 과정을 경험적으로 비교했을 때 상당히 유의미한 발전을 이뤄냈다고 평가할 수 있다. 한국의 여느 인권침해 문제뿐만 아니라 세계 유사사례와 비교했을 때도 놀라운 성취를 이룬 4.3은 이미 동아시아 및 국제인권과 상호작용하며 세계평화에 많은 역할을 했고, 계속하여 큰 역할을 할 가능성이 충분히 있다. 4.3은 이미 5.18 광주민주화운동, 여순사건, 한국전쟁 중 민간인 희생 사건, 노근리 사건 등 국내 다양한 이행기 정의 운동의 표본과 모범이 됐고 앞으로도 이 역할은 계속될 것이다. 더 나아가, 4.3은 우리와 유사한 경험을 가진 대만, 인도네시아에 인권침해와 해결의 또 다른 선택지를 보여줬고, 이는 향후 이들 국가의 인권 발전에 기여할 수 있다. 4.3은 다양한 층위의 위원회 설치, 지연된 진상조사, 화해와 상생 등 독특한 경험으로 세계 이행기 정의 정책에 중요한 시사점을 제공했다.

■ **주제어** 제주 4.3 사건, 평화의 섬, 국제 인권, 대만, 인도네시아

I. 서론

2005년 1월 27일 노무현 대통령은 제주를 세계평화의 섬으로 공식 지정했다. 세계평화의 섬 지정 선언문은 전통적으로 계승된 삼무(三無) 정신과 구(舊) 소련과 탈냉전을 선언한 정상외교의 정신과 함께 4.3을 언급했다. 선언문은 4.3의 비극을 화해와 상생으로 승화시켜 세계평화에 기여하는 것을 추구한다고 명시했다. 평화의 섬 지정에 있어 4.3과 관련해 세 가지 요소가 핵심이다.

첫째, “4.3의 비극”이다. 세계평화의 섬이 되기 위한 불가피한 조건은 4.3에 서의 민간인 희생이다(제주발전연구원 2008). 이는 70여 년 전 이미 벌여졌고 돌이킬 수 없다는 점에서 비극이고, 그때와 같은 강도는 아니지만 많은 희생자와 유족에게 지금까지도 아픔으로 남아 있다는 점에서도 비극이다. 이 상처는 아물다가도 다시 쉽게 덧날 수 있다. 김대중, 노무현 정부에서 시작된 진실 찾기와 희생자 명예회복 과정이 이명박, 박근혜 정부에서 위원회 폐지와 무력화 시도, 사법제도를 악용한 억압, 보수단체의 도를 넘는 폄훼와 비난 등을 통해 부인된 과정은 아직도 비극이 끝나지 않았음을 잘 보여 준다.

둘째, “비극을 화해와 상생으로 승화”시키는 과정이다. 이는 현재에도 진행 중인 4.3 해결 과정으로, 4.3의 진상규명과 명예회복 과정은 세계평화의 섬 지정에서도 중요했다(양길현 2007). 4.3 특별법 제정과 4.3 위원회의 설치, 4.3 보고서의 발간과 그에 따른 대통령 공식 사과 등이 주요한 요인이었다.¹⁾ 지난 70여 년의 대부분이 화해와 상생이라는 궁극적이고 장기적인 목표보다 이것의 선결 과제인 진상규명에 치중된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 2003년 대통령 사과로 마무리된 특별법 제정, 위원회 설치, 보고서 발간은 모두 진상규명의 과정이었고, 명예회복과 화해, 그리고 상생을 위한 첫걸음은 그 이후부터 본격화

1) 4.3 해결 노력과 세계평화의 섬 지정의 연관성에 대한 비판적인 시각도 없지 않다. 예를 들어, 신용인(2014)은 평화의 섬 지정에서 4.3에 대한 충분한 성찰이 있었다고는 보기 어려우며 4.3보다는 세계평화의 섬 지정에 따른 평화기후 유치가 핵심 요인이라고 평가했다. 같은 맥락에서 고경민과 윤황(2014)은 4.3 관련 내용은 향후 보충되어야 한다고 주장했다.

됐다.

그러나 이렇게 시작된 화해와 상생의 걸음이 9년 3개월 동안 보수 정부 시절 정체되고, 억압돼 심각하게 역행했다는 점이 아쉽다. 물론 이 시기에 유족과 4.3 활동가, 그리고 4.3 재단과 제주도 및 도의회를 중심으로 한 유의미한 발전도 없지 않았다. 하지만 더 전진할 수 있었던 걸음이 중앙정부의 무관심과 저지로 억압됐으며 상당한 추진 동력을 상실했다는 사실은 부인하기 어렵다. 그러나 70여 년을 이어온 4.3의 저항과 더불어 2016년 겨울 촛불혁명과 2017년 문재인 정부의 등장을 계기로, 화해와 상생의 걸음은 다시 진전 중이다.

셋째, “세계평화회의의 기여”이다. 인류가 2차 세계대전이라는 참상을 겪고 세계평화를 위해 만든 유엔 헌장 전문에는 “기본적 인권, 인간의 존엄과 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념”이 재확인되고 있다. 유엔의 목적을 천명한 제1조 3항에도 “인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려한다”고 명시했다. 이렇듯 인권과 세계평화는 밀접하게 연관돼있다. 세계평화와 안보에 관한 유엔의 핵심 기구인 안보리도 탈냉전 이후 꾸준히 인권과 평화를 연계하고 있다. 시작은 이라크의 쿠르드족 학살과 난민 발생 문제를 세계평화와 안보 이슈로 규정한 안보리 결의안 688호(1991년)이다. 이후 구(舊)유고슬라비아 인종청소, 르완다와 수단, 다르푸르의 제노사이드, 북한의 강제수용소 및 초법적 살인 등 심각하고 체계적인 인권침해는 여지없이 안보리의 의제가 됐다. 이는 인권이 세계평화와 직결되고, 인권 문제의 장단기적인 해결이 평화에 공헌한다는 신념이 국제적으로 공유됨을 보여 준다.

이 글은 동아시아 인권을 중심으로 15년 전에 세계평화의 섬으로 지정된 제주와 2020년 현재 세계평화회의의 직간접적인 연결지점을 구체적으로 모색하는 목적을 가진다. 제주가 세계평화와 연결될 수 있는 환경, 보건, 성 평등, 불평등 해소, 생태, 빈곤 퇴치, 분쟁 해결, 교육 등 다양한 영역 중에서 인권을 중심으로 본다. 제주가 가진 다양한 인권 문제 중에서 특히 4.3과 세계평화의 연계 지점을 찾는다.

다음과 같이 글을 구성했다. 첫째, 제주가 인권을 통해 세계평화에 기여하는 점을 파악하기에 앞서 평화의 선결 조건인 국제인권법이 현재 어느 방향으로 그리

고 어느 수준으로 발전했는지 고찰한다. 특히 우리가 과거청산 혹은 과거사 해결이라 부르는 이행기 정의(transitional justice)가 국제인권 발전에 미친 영향과 차지하는 위상을 개괄한다.²⁾ 둘째, 이러한 국제인권 속에서 4.3이 차지하는 위치를 객관적으로 살펴보고 4.3이 세계평화와 직간접적으로 연결되는 지점인 동아시아 인권 및 세계 인권과의 상호작용을 분석한다. 셋째, 글을 마무리하며 여전히 남겨진 문제를 전망한다.

2) 이행기 정의는 생소하지만, 개념이 지칭하는 현상은 한국에서 주로 과거청산, 책임자 처벌, 희생자 명예회복, 진상조사 등 다양한 용어로 표현됐다.

II. 국제인권의 발전 방향과 제주

(1) 국제인권의 발전과 이행기 정의

제2차 세계대전 이후 국제인권은 획기적 전환기를 맞았다. 나치 독일의 홀로코스트는 인류에게 큰 충격을 줬고, 유엔 헌장 전문에 이미 명시된 인권 개념은 1948년 12월 유엔 총회에서 30개 조항으로 구성된 세계인권선언으로 채택된다. 물론, 이때는 초토화 작전이란 이름으로 제주에서 4.3의 비극이 한창 진행되던 시점이다. 명목적이고 포괄적이며 법적 구속력이 없던 세계인권선언은 1960년대 중반부터 강제력이 있는 국제법으로 변환이 시작되어 1970년대 중반 완성됐다. 선언에서 명시된 권리들은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(1976)과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1976)으로 법제화됐다. 동시에 인종 차별, 여성, 고문, 아동, 노동, 이주민, 강제 실종 등에 관한 강제력이 있는 전문 국제규약이 만들어졌다.³⁾ 인권은 현재 서구 중심의 보편적이고 정치적 시민적 권리 중심의 인권에 반대하는 중국과 북한 같은 국가의 헌법에도 명시돼있다. 더 나아가, 많은 국가에서 인권은 상설적이고 독립적인 국가인권위원회나 인권 전담 부처나 기관으로 제도화됐다.

국제인권의 발전에 있어 이행기 정의는 최근 주목을 받고 있다. 설명했듯이 국제인권은 2차 대전 이후 상당한 수준의 법제화와 제도화를 이뤄냈고, 이런 경향은 탈냉전 이후 가속화됐다. 흔히 국가 주권이 우선이라고 이해되는 국제사회에서 이를 강제하고 집행할 수 있는 수단이 적고 약하다는 비판을 항상 마주했다. 이행기 정의는 이에 대한 해결책으로 등장했다. 이행기 정의는 칠레와 아르헨티나 등 남미에서 1980년대 국내정치 문제를 해결하기 위해 등장했다. 동남유럽, 남미, 아시아에서 동시다발적으로 나타난 “제3의 물결”로 지칭된 민주화는

3) 대표적인 사례는 모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제협약(1969), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1981), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인, 또는 굴욕적 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(1987), 강제실종자 보호에 관한 국제협약(2010)이다.

새로운 민주 정부가 과거 독재정권의 인권침해 가해자를 처벌할 것인가 아니면 용서할 것인가 하는 논쟁을 불붙였다(Huntington 1991). 국내 법원의 형사재판, 진실(과화해)위원회, 해외 및 국제 법원의 형사재판 등 다양한 수단이 제시됐고, 국내외 법률가와 인권운동가는 이를 이용해 가해자를 처벌하고 책임을 물어, 결과적으로 인권 관련 국제규약의 효력을 증진시킬 것을 주문했다. 이 변화는 지난 30여 년에 걸쳐 급격하게 일어났고, 국제인권의 지형을 바꿨다.⁴⁾ 국제정치와 국제법 학자들은 이를 “책임성의 혁명(revolution in accountability)”이나 “정의의 폭포(justice cascade)”라고까지 지칭했다(Sriram 2003; Sikkink 2011).

이행기 정의란 “과거의 억압적인 정권이 행한 만행에 대응하기 위해 일어난 다양한 정치 과정”이다(Teitel 2003, 9). 이는 전환기 정의 혹은 이행기 정의로 번역됐다(이병재 2015; 김현준 2017). 이행(移行)이란 ‘다른 상태로 옮겨가거나 변해감’을, 전환(轉換)이란 ‘다른 방향이나 다른 상태로 바꿈’을 의미하는 유의어 관계이다. 하지만 이행기 정의가 민주주의 이행(democratic transition)과 연계된 개념이고 한국에서 이를 이행으로 번역한 전통을 따라 이행기 정의로 지칭한다. 만행이란 군인, 경찰, 사법 및 정보기관 등 과거 정부 인사나 정부의 지원을 받은 무장단체에 의해 행해진 심각하고 체계적인 인권침해를 일컫는다. 이는 주로 신체적 완전성(physical integrity), 즉 신체에 대한 자율성과 불가침성을 침해하는 범죄로 초법적 살인, 자의적 구금, 고문, 실종 등이 포함된다. 이행기 정의를 위한 정책들은 정치, 경제, 사회, 문화, 법적인 다양한 방안을 포괄한다(Teitel 2000). 다양한 정책은 화해와 상생, 공존, 재발 방지, 통합, 치유, 평화 등 중장기적인 미래 지향적 목적을 지향한다(Fletcher and Weinstein 2002).

이행기 정의의 세 가지 선제 조건이 있다. 첫째, 당연한 말이지만 정치적 이행이 있어야 한다. 이행은 군사, 독재, 권위주의, 공산, 파시즘 정권의 민주주의로의 변화이다. 진정한 이행기 정의는 정치적 자율성과 안정성이 확보되어야 가능하다. 당연한 요인이 첫째로 언급된 이유는 일부 인권침해를 자행한 정부가 책임을 면하거나 제대로 된 이행기 정의를 선제적으로 봉쇄하기 위해 이 제도를

4) 권력에 의한 인권침해는 정치공동체가 시작된 문명 태동기부터 여러 지역과 시대에 걸쳐 존속했다. 오랜 기간 지속된 불처벌이나 면책이, 인류 문명의 역사에 비하면 순간과 같은 30년이라는 짧은 기간에 일어났다는 점에서 급격한 변화이다.

채택하기도 하기 때문이다. 둘째, 민주화 이후에 적법하고 책임성 있는 국가기관, 즉 입법부(의회), 행정부(대통령, 총리, 검찰 등), 사법부(법원)가 이행기 정의 정책을 집행한다. 셋째, 이행기 정의는 인권침해를 해결하기 위해 징벌(retribution), 해석(interpretation), 분배(distribution), 교정(rectification) 중 적어도 한 가지 이상의 내용을 포함해야 한다.

네 가지 핵심 요소를 각각 살펴보면 다음과 같다. 징벌은 가해자에게 민형사상 불이익을 주고 불법으로 자행된 인권침해에 대한 처벌을 받게 하는 것이다. 해석은 알려지지 않았거나 은폐된 사건의 진상을 밝히거나 왜곡된 사실을 바로 잡아 정부 문서나 교과서에 반영하는 것이다. 분배는 인권침해로 인한 손실을 주로 금전을 이용해 경제적 방식으로 배상하는 것이다. 정부 입법을 통한 배상이나 국가 배상 혹은 손해 배상 청구 소송을 통한 배상이 이에 해당한다. 교정은 경제적으로 해결될 수 없는 손실을 정치, 사회, 문화적 방법 등으로 바로 잡는 것이다. 부당한 인권침해로 인해 발생한 피해에 대해 복권, 복직, 학적 회복 등 방법을 통해 이뤄진다.

이행기 정의 등장 초기에 가장 빈번히 제안된 방법은 국내 법정의 형사재판이다. 하지만 이행기 정의가 발전하며 다양한 방법이 등장했다. 이행기 정의에 관한 가장 포괄적인 데이터를 집약한 미국 이행기 정의 연구 협력팀(Transitional Justice Research Collaborative, TJRC)의 이행기 정의 데이터베이스에 따르면 국내 형사재판 이외에도 국제 및 해외 법원의 형사재판, 민사 재판, 진실(과화해)위원회, 배상, 숙청(vetting), 사면(amnesty), 관행적 정의(customary justice) 등의 방법들이 있다(Dancy et al. 2014). 이외에도 4.3 평화재단이나 기념공원과 같이 정부 주도의 기념관 건립과 상설 연구소 및 재단 설립 등 각종 기념사업도 포함된다.

첫째, 재판은 징벌의 대표 방식이고 가장 전통적인 형태의 정의 구현으로 이해된다. 가해자를 처벌하는 것이 목적이며 재판을 통해 가해자에게 법적, 정치적, 경제적, 사회적 불이익을 준다. 가장 흔한 형태는 가해자를 국내 법원에 기소하고 재판해 유죄를 선고하고 형을 집행하는 형사재판이다. 1993년 구(舊)유고슬라비아 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)가, 1995년 르완다 국제형사재판소(International

Criminal Tribunal for Rwanda)가 설립되며 국제 법원의 형사재판이라는 새로운 형태가 등장했다. 동시에 당사국이 아닌 제3국 법원에서 형사재판이 진행되는 해외 법원의 재판도 시도됐다. 대표적으로 칠레에 있던 스페인 국민의 살해 사건으로 스페인 법원에서 발부한 강제송환 요청에 따라 영국에서 체포됐던 칠레 독재자 피노체트의 재판이 있다. 1996년 건강을 이유로 스페인이 아닌 본국으로 송환됐지만, 체포 사실과 이후 칠레 법원에서 벌어진 형사재판으로 국제적으로 큰 충격을 주었다. 반면, 형사재판이 어렵거나 불가능한 경우 민사 소송이 국내의 법원에서 진행됐다.

둘째, 진실(과화해)위원회는 인권침해를 조사하고 보고서를 작성하기 위한 일시적 기구이다(Hayner 2010). 위원회는 임기 동안 압수 수색, 증인 소환 및 보호 등 권한을 이용해 조사를 수행하고 결과를 국가 공식 보고서 형태로 발간한다(Dancy et al. 2010). 진실위원회는 이행기 정의가 반드시 포함해야 할 구성요소 중 해석에 집중한다. 1995년에 설립돼 국제적 주목을 받은 남아프리카공화국의 진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)가 대표 사례이다. 한국도 다양한 이행기 정의 방안 중 진실위원회 혹은 진상조사위원회를 가장 선호했다. 대통령 직속 의문사 진상조사위원회(의문사 위원회)나 4.3 위원회가 설치된 2000년을 시작으로 10여 년간 다양한 위원회가 과거 인권침해를 조사했다.⁵⁾ 2005년에는 1910년 이후 벌어진 인권침해에 대한 포괄적인 조사를 위해 진실·화해를위한과거사정리위원회(진화위)가 설치되어 5년 동안 활동했다(Kim 2010).

셋째, 기타 방법으로 배상, 숙청, 사면, 관행적 정의가 있다. 배상은 인권침해로 발생한 손실을 금전적으로 보상하는 것이다. 배상은 분배의 대표 방식이다. 숙청은 가해자가 다시는 공직을 맡지 못하게 제한하는 것이다. 숙청도 재판과 같이 징벌에 방점이 찍힌다. 대표 사례로 공산당 붕괴 이후 동유럽에서 취한 피선거권 제한이 있다. 사면은 불처벌(impunity)이나 면책(immunity)과는 다르다. 사회적 합의를 통해 행정부의 명령이나 의회 입법을 거쳐 가해자에게 더는

5) 대표적으로 친일반민족행위 진상규명위원회, 일제강점하 강제동원피해 진상규명위원회, 친일반민족행위자 재산조사위원회, 군 의문사 진상조사위원회, 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복위원회 등이 있다. 이 밖에도 주로 배상과 보상을 주요 임무로 하지만 진상조사도 병행하는 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회, 특수임무 수행자 보상심의위원회, 삼청교육피해자 명예회복 심의위원회 등이 있다.

책임을 묻지 않기로 하는 것이다. 따라서 사면은 징벌하지 않되 해석, 배상, 교정의 요소는 배제된 불처벌이나 면책과는 달리, 잘못된 과거에 대한 해석과 이를 바로잡는 교정적 요소를 포함한다. 특히, 사면은 화해를 통해 상처를 치유하고 평화를 이루려는 회복적 정의(restorative justice)를 추구한다(Fletcher and Weinstein 2002). 가장 최근 실험인 관행적 정의는 전통사회의 갈등 해결 및 화해 제도를 정부가 간접적으로 지원하거나 직접 정책으로 추진하는 것을 의미한다. 대표적으로 제노사이드 이후 전통적으로 행해지던 화해 풍습인 가차차(gacaca)를 활용한 르완다와 유사한 관습인 나헤 비티(nahe biti)를 채택한 동티모르 사례가 있다(Jeffery and Kim 2014).

(2) 4.3과 인권

4.3 특별법 제2조에서 4.3사건은 “1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일에 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건”으로 정의된다. 4.3 위원회가 현재까지 집계한 희생자 수는 총 15,483명이고, 이 중 10,890명이 사망자, 4,046명이 행방불명자, 245명이 후유장애자, 302명이 수형자이다. 희생자의 배우자와 직계존비속 등 유족도 61,030명에 이른다(과거사관련업무지원단 2020). 2020년 현재까지 4.3의 역사는 일곱 시기로 나눌 수 있다(Kim 2014; 2018).

첫 시기는 4.3의 발발부터 1987년 6월 민주화까지이다. 학살의 책임이 있는 이승만 정부와 이후 박정희, 전두환의 독재 및 군사정부가 반공을 앞세워 4.3의 기억을 지우려자 총체적인 억압을 벌인 시기이다. 암울한 시기였지만 용기 있는 일부 유족, 뜻있는 제주대 학생, 소명의식을 가진 지방 언론인과 제주 출신 소설가에 의해 4.3에 대한 기억이 탐구되고 발견되던 시기였다(역사문제연구소 1999).

두 번째 시기는 1987년 6월부터 1992년, 노태우 대통령 집권 시기이다. 민주화 이후 학생운동조직과 연구자, 지역 활동가, 지방 언론인이 4.3을 도내에서 본격적으로 논의했고, 그 결과, 향후 4.3 운동의 세 가지 토대가 마련됐다. 대학생과 지역 예술단체가 조직한 4.3 위령제, 제민일보의 4.3 탐사보도, 4.3 연구

소의 연구와 증언 채록이 그것이다. 이 노력은 1992년 민간인 학살의 핵심 증거인 다랑쉬굴 학살터의 발견으로 이어졌다.

세 번째 시기는 1993년에서부터 1997년까지의 김영삼 정부 시기이다. 이 시기 4.3 운동은 대학생, 4.3 활동가, 지역 언론인을 넘어 일반 도민의 지지를 받게 된다. 4.3은 유족과 재야 활동가의 운동을 넘어 지방자치단체의 의제가 됐고, 그것을 가장 잘 보여주는 것이 제주도의회의 4.3 특별위원회 설치이다. 이는 도 차원의 진상조사와 보고서 발간, 반목하던 유족회와 4.3 관련 단체들의 합동위령제 중재 등으로 이어졌다. 하지만, 여전히 4.3은 제주도를 넘지 못한 의제였고, 이를 극복하기 위해 특위를 중심으로 4.3 특별법의 국회 청원운동이 시작됐다.

네 번째는 1998년에서 2000년으로 김대중 정부 전반기이다. 4.3의 해결을 공약해왔던 김대중 정부의 등장과 함께 1998년 사건 발발 50주년을 맞아 서울과 제주에서 대규모 기념사업 운동이 기획됐고, 이듬해는 이 여파를 몰아 특별법 제정 운동이 전국적으로 벌어졌다. 제주도의 모든 역량이 결집했고, 일반 도민의 지지와 인권의 가치에 공감하는 많은 국민의 옹호가 있었다. 이 두 운동은 4.3 운동의 정점이었고, 이 노력은 1999년 12월 4.3 특별법의 국회 통과와 2000년 4.3 위원회의 설치로 귀결됐다(양조훈 2015).

다섯 번째 시기는 2000년 위원회 설치 이후부터 노무현 정부가 끝나는 2008년 2월까지이다. 2003년까지의 이 시기 전반에 4.3 위원회는 진상조사, 희생자 심사, 명예회복 중 진상조사에 가장 많은 역량을 집중했다(제주4.3사건 진상규명 및 희생자명예회복위원회 2003). 2003년 4.3 진상조사보고서가 공식적으로 발간됐고, 이는 노무현 대통령의 공식 사과와 4.3 위령제 참석으로 이어졌다. 위원회는 이후 특별법 개정을 통해 희생자의 범위 확대, 4.3 평화재단과 위령 공원의 설립, 유해 발굴사업 등을 실시했다.

순조롭게 진행되던 사업은 여섯 번째 시기인 2008년 2월부터 2017년 5월까지의 이명박, 박근혜 정부 시기에 큰 어려움을 맞는다. 4.3을 포함한 과거 인권 침해 문제와 그 해결에 공감하지 않는 정부가 재등장한 것이다. 두 정부는 위원회의 폐지 시도와 4.3 기념사업에 대한 지원 축소 등의 방법으로 운동을 직접 억압했다(제주4.3평화재단 2017). 보수 정부의 등장에 맞춰 이제까지 4.3에 반

대해왔던 균형을 중심으로 한 반공 단체와 유족은 헌법소원과 각종 행정소송, 세력 조직화와 각종 캠페인을 통해 4.3 운동의 성과를 무력화하려 시도했다(허상수 2015). 하지만 이 시기에도 4.3 운동은 2013년 특별법 재개정, 2014년 4월 3일 국가추념일 지정, 4.3 평화재단의 백서 편찬 및 자체 진상조사 활동 등 중요한 성취를 이루었다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2008).

일곱 번째 시기는 2017년 문재인 정부의 등장과 함께 시작되어 현재 진행 중이다. 촛불혁명과 박근혜 탄핵으로 등장한 문재인 정부는 2017년 7월에 발표한 100대 국정과제의 3순위 과제로 “국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결”을 설정했고, 과거사 문제 중 5.18 광주민주화운동에 이어 두 번째로 “제주 4.3의 완전 해결”을 제시했다. 70주년 기념사업, 유해 발굴, 희생자 추가신고를 주요 사업 목표로 내세웠고, 이에 맞춰 유족과 재단, 4.3 활동가들은 국가 배상, 추가 진상규명, 트라우마 센터 건립을 핵심으로 하는 4.3 특별법 재개정 운동을 벌이고 있다.

2020년 8월 현재 4.3의 현주소를 잘 보여주는 사례가 있다. 세계와 한국이 코로나바이러스감염증-19(코로나-19)에 힘겹게 대응하던 2020년 4월 3일 제주에서는 의미 있는 일이 있었다. 문재인 대통령이 제72주년 4.3 희생자 추념식에 참석했다. 제주 4.3 사건 이후 대통령이 직접 추념식에 참석한 것은 2006년 노무현 대통령, 2018년 문재인 대통령 이후 세 번째였다. 특히 문재인 대통령은 임기 중 두 번째 참석해, 2018년 재방문 약속을 지켰고 한국 정치에서 4.3 사건의 중요성을 강조했다. 추념사에서 문재인 대통령은 아래와 같이 4.3 사건의 해결에 있어 “국제적으로 확립된 보편적 기준”의 중요성을 강조했다.

“4·3의 해결은 결코 정치와 이념의 문제가 아닙니다. 이웃의 아픔과 공감하고 사람을 존중하는 지극히 상식적이고 인간적인 태도의 문제입니다. 국제적으로 확립된 보편적 기준에 따라 생명과 인권을 유린한 잘못된 과거를 청산하고 치유해 나가는 ‘정의와 화해’의 길입니다.”

하지만 이에 대해 한국 사회가 모두 동의하는 것은 아니었다. 『조선일보』는 다음날 사설을 통해 다음과 같이 반박했다.

“군경의 반란 진압과정에서 지나쳐 억울하게 희생된 민간인에 대해서는 국가가 마땅히 위로·사과·보상을 해야 한다. 그러나 그 대상에 대한민국을 부정하고 폭동을 일으킨 남로당과 그 배후인 북한까지 포함시킬 수는 없는 일이다.” (조선일보, 2020.4.4.)

이는 2003년 4.3 위원회에서 근거가 없다고 판명된 북한 배후설을 재활용한 약한 논리이고, 4.15 총선을 앞둔 정치적 계산을 배경으로 했으므로 큰 의미는 없다. 『조선일보』는 며칠 후 대통령 연설과 총선을 연결한 사내칼럼까지 동원해 이를 명확하게 했고, 7월에 같은 칼럼에서 한 번 더 제주의 아픔을 이용해 현 정부를 비판했다(조선일보, 2020.4.11.; 2020.7.18.). 흥미로운 점은 4.3의 아픔에 공감하는 대통령과 그렇지 않은 『조선일보』에도 중요한 공통점이 있다는 것이다.

4.3 자체를 보는 양자의 관점은 분명 다르다. 『조선일보』는 4.3 사건을 “남로당 제주도당 혹은 남로당”이 “대한민국 건국을 막으려고 일으킨 무장 반란”으로 정의했고, 5년 전의 입장이 크게 변한 것 같지 않다(조선일보, 2015.4.3.; 2015.4.13.). 하지만 최근 사설에서 『조선일보』까지도 억울한 희생에 대해 국가가 “마땅히” 위로, 사과, 더 나아가 “보상”까지 해야 한다고 썼다. 정치적으로 상반된 두 주장의 공통분모는 국가가 자행한 심각한 인권침해에 대해 국가가 “마땅히” 대응을 하는 것이 “국제적으로 확립된 보편적 기준”이라는 것이다. 이 사례는 한국 정부와 사회에 이행기 정의가 수용됐고 내재화됐음을 보여준다. 보수언론인 『조선일보』조차도 희생자에 대한 마땅한 “위로·사과·보상”을 언급한 것은 한국 사회가 이 부분에서 어느 정도 합의에 도달했음을 보여 준다.

III. 제주와 세계: 4.3과의 연결점

4.3은 여전히 국가 배상을 위한 입법, 희생자와 유족의 트라우마 치유, 계속되는 희생자 폄훼와 명예훼손 저지 등 해결해야 할 문제가 많다. 하지만 4.3이 지난 70여 년간 진행한 진상규명과 명예회복, 화해와 상생 노력의 성과는 절대 작지 않다. 특히 4.3의 성과가 4.3과 유사한 비극을 겪은 한국의 사례나 다른 국가와 비교했을 때도 진실규명과 희생자 명예회복에 있어 상당한 성취를 이뤄냈다는 것은 다른 연구를 통해서 이미 밝혀졌다(Kim 2014). 이 과정에서 4.3은 5.18 광주민주화운동, 여순사건, 한국전쟁 중 민간인 희생 사건, 미군에 의한 노근리 사건, 부마 항쟁 등 국내 다양한 이행기 정의 운동에 영향을 받기도 하고 주기도 하며 상호작용했다.

4.3은 이 과정에서 동아시아 및 세계와도 비슷한 상호작용을 했고, 앞으로도 이를 이어가며 세계평화에 도움을 줄 것이다. 우선, 4.3은 유사한 경험을 가진 대만, 인도네시아와 관계하며 영향을 받았고, 화해와 상생이라는 4.3의 성취는 이들 국가의 인권침해 해결에 기여할 것이다. 따라서 4.3은 국제인권 발전이라는 큰 흐름 속에서의 진전이며, 이는 향후 다른 국가들과의 연결점을 기반으로 세계평화에도 중요한 역할을 할 것이다.

4.3의 경험은 우리와 유사한 비극을 가진 대만이나 인도네시아와 같은 동아시아권 국가와 공존하며 존재했고, 현재까지도 상호 긍정적인 영향을 미쳤고, 향후 이 상호작용은 지속할 가능성이 크다. 근대사에서 동아시아는 지정학적 요인과 일본 군국주의 및 제국주의의 팽창주의적 탐욕에 의해 일제 침략을 받았고, 2차 세계대전에 원치 않게 연루됐다. 이들 국가는 식민 지배 이후의 해방과 일본 패전에 따른 전후 처리 과정에서 미국과 소련의 이데올로기 대립의 틈바구니에서 끼였고, 국내적으로 좌익과 우익, 토착민과 외래인 사이의 깊은 갈등이 표출돼 무고한 시민이 다수 희생되는 비극을 겪었다.

하지만 많은 희생을 낳은 유례없는 사건에도 불구하고, 미소 냉전기에 반공을 앞세운 군사 독재정권은 과거 인권침해를 해결하고 유족의 알 권리를 충족해

희생자의 명예를 회복시키기보다는 사건을 은폐하고 이들의 요구를 철저히 묵살했다. 정부 정책에 기댄 일부 사회세력이나 일반 대중조차도 명시적 혹은 암묵적으로 유족을 억압하거나 차별했고, 희생자가 대부분 공산주의자나 그들에게 동조했던 세력, 혹은 그들에게 희생된 민간인이었다는 정부의 반공 프레임을 비판 없이 수용했다.

이행기 정의에 있어서 동아시아는 1980년대 후반과 1990년대에 “제3의 물결”로 민주화된 이후 서로 다른 양상을 보인다. 필리핀에서는 1986년 민중의 힘(People Power)으로 이룬 민주화 직후 국내 법원의 형사재판을 진행하고 진실위원회(Presidential Committee on Human Rights, 1986)를 설치했다. 하지만 이 경험은 이듬해 민주화를 겪은 한국과 대만 등 주변 국가로는 즉각적으로도, 동일한 정도로도 전파되지 않았다. 한국은 1987년 민주화 이후 8년이 지난 1995년에서야 5.18과 관련해 검찰이 조사했고, 이마저도 전두환, 노태우 전 대통령에 대해 “성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다”며 불기소 처분했다. 이는 반대 여론과 헌법재판소의 결정으로 반복됐고, 결국 재판이 진행돼 1997년 전두환은 무기징역, 노태우는 17년형이 확정됐다. 의문사 위원회 등 진실위원회의 등장은 2000년이나 되어야야 가능했다. 대만도 2.28 사건이라는 대학살을 본격적으로 조사하기 시작한 것은 첫 직선제 총통인 리덩후이가 등장한 이후이다(Chang-Liao and Chen 2019).

(1) 대만

과거 인권침해 해결에 있어 진실위원회를 형식을 가장 빈번히 사용한 한국의 첫 사례는 4.3 위원회이다. 2000년 같은 해에 의문사 위원회가 먼저 발족했지만, 위원회 구성이 구체적으로 명시된 법안의 국회 통과는 4.3이 앞섰다. 이러한 4.3 운동과 위원회의 설립에 직접적인 영향을 미친 해외 사례는 대만 2.28 사건과 그 해결 과정이다. 물론 4.3 운동에 있어서 아르헨티나, 칠레 등 남미권 국가들이나 남아공의 진실화해위원회 모델도 자주 언급됐고, 1999년 제주 시민사회가 조직한 회의에 남아공의 란데라(Fazel Randerera) 위원장이 초청돼 자국의 경험을 나누기도 했다. 또한, 1998년에는, 이후 인도네시아로부터 독립한

동티모르의 대통령인, 당시 인권운동가 라모스-오르타(José Ramos-Horta)도 초청해 동티모르의 운동도 참조하려 시도했다. 하지만, 4.3 운동에 가장 큰 영향을 미친 것은 국제적으로 유명한 남미, 남아공이나 동티모르 사례가 아니라 당시뿐만 아니라 지금도 잘 알려지지 않은 대만 2.28 사건의 이행기 정의 사례였다.

1947년에 발생한 2.28 사건은 대만 토착민인 본성인(本省人)과 1945년부터 중국본토에서 건너온 외성인(外省人) 사이의 갈등이 폭발한 사건이다. 본성인의 정치참여는 제한됐고, 주요 공직을 외성인이 차지한 상황에서 지방정부의 부패와 무능력은 경제 상황을 극도로 악화시켰다. 특히 지방정부의 담배와 술 등에 대한 전매제도는 부패의 온상이었다(2.28사건기념기금회 2020). 이러한 상황 가운데 단속 공무원에 의해 민간인이 부당하게 처분되고, 그 과정에서 한 민간인이 총에 맞는 사건이 발생했다. 이에 반발해 총파업이 발생했고 지방정부에 대한 대대적인 민중항쟁으로 이어졌다. 하지만, 정부는 계엄을 선포했고 군대를 동원한 무차별적 진압과 학살로 18,000에서 20,000명의 무고한 시민이 학살됐다.

국공내전의 패배로 1949년 대만에 정착한 장제스 정부는 반공을 앞세워 정치적 시민적 권리를 심각하게 제약했고, 1987년까지 2.28의 진실을 철저히 억압했다. 민주화 이후 리덩후이 총통은 1991년 집행부인 행정원 내에 2.28 사건 관련 조직(行政院研究二二八事件小組)을 신설했고, 진상조사를 실시해 이듬해 최초로 관련 보고서(『二二八事件』 研究報告)를 발간했다(2.28사건기념기금회 2020). 곧바로 리덩후이는 피해자와 유족, 그리고 국민에게 사과했고, 2월 28일을 국가추념일로 지정했다. 1995년 입법을 통해 희생자에 대한 보상(二二八事件處理及補償條例)과 명예회복 정책 등을 포괄적으로 시도했다(Chang-Liao and Chen 2019).

이 사례는 1993년 제민일보 4.3 취재반의 김종민 기자에 의해 수많은 외신 중에서 우연히 발굴됐다. 국내에는 잘 알려지지 않았던 사건이었기 때문에 김기자의 요청으로 리영희 당시 한양대 교수가 이를 분석해 4.3과의 유사점을 강조하며 “대만은 제주의 거울”이란 제목으로 소개했다(양조훈 2015). 사건 자체가 발생한 양상과 이유, 희생의 정도, 토착민과 외지인의 갈등, 이후 반공을 앞세운 정권에 의한 철저한 억압, 이를 극복한 끈질긴 진상규명 운동 과정이 상당

히 유사했다.

이후 2.28 관련 입법과 위원회의 활동은 제주 시민사회와 지방정부의 활동과 입법에 중요한 참고 자료가 됐다(Kim 2014). 1990년대 도 차원의 진상조사와 국회 청원운동을 주도한 도의회 4.3 특위는 대만을 방문해 유족과 시민사회의 진상규명 운동을 배웠고, 1999년 특별법 제정 과정에서도 2.28 입법은 중요한 모델이 됐다. 당시 입법을 위한 공청회나 토론회 자료집에는 대만 2.28 입법이 참고 자료로 첨부됐다. 보고서 발간 이후 2000년대 후반 위령 공원과 기념관 조성 과정에서도 대만 2.28 기념관을 참조했고, 2006년에는 4.3 위원회 위원이 단체로 2.28 기념관을 방문하기도 했다. 현재까지도 4.3 평화재단은 2.28 재단과 밀접한 인적 교류를 이어가고 있다.

이렇듯 4.3은 유사한 경험을 겪은 동아시아 국가와 공존하며 발전해왔다. 비록 이행기 정의의 경험으로는 훨씬 앞서 나갔으나, 문화적으로 이질적이고 지리적으로도 먼 남미나 아프리카의 경험보다는, 지리적으로 가깝고 문화적으로 비슷한 대만의 사례가 4.3의 발전에 더 큰 영향을 미쳤다. 진상규명 과정에서 앞섰던 2.28은 4.3의 해결 과정에서도 중요한 선례로 작용했다. 2.28 기념비의 비문을 둘러싼 논쟁과 보고서에 명시된 장제스의 책임에 대한 논란과 이어진 명예훼손 소송 등은 이후 제주에서 일어난 여러 논란과 다했고, 하나의 참조 사례가 되기도 했다(양조훈 2015).

2.28 사건의 해결에서 한국보다 앞섰던 대만도 2.28 사건이 유일한 인권침해 사례는 아니었다. 오랜 일제 식민지 시절과 반공을 내세운 국민당 독재정권 시절도 심각한 인권침해를 겪었다(Caldwell 2018). 1895년부터 1945년까지 일제 식민지에서 초기 대일 항쟁과 독립 시도로 인해 14,000여 명이 사망했고, 이후 폭압적인 식민지 정책은 대량 체포와 자의적 구금으로 이어져 5,000여 명이 사망했다(Chang-Liao and Chen 2019, 623). 1937년 중일전쟁의 시작과 함께 2차 세계대전에 뛰어들어 일본은 200,000여 대만인을 중국 전선과 태평양 전선에 강제동원했고, 이 중 30,000명이 전사한 것으로 알려졌다. 전쟁 중 여성에 대한 인권침해도 심각해 1,200에서 2,000여 명의 한국과 유사한 위안부 강제동원 피해자도 있었다.

2.28 사건 이후 공산당에 패한 장제스 국민당 정부는 1987년까지 계엄을 실

시하고 “백색 공포(白色恐怖, White Terror)”라고 불리는 억압을 자행했다. 백색 공포는 잠재적 정적이나 반대 세력에 대해 공산주의 혹은 그 동조자란 구실로 자의적이고 과도하게 법을 적용해 억압하는 공포 정치였다. 이는 5.16쿠데타 이후의 한국, 특히 유신 이후의 한국과 상당히 닮았다. 형법 100조나 국가보안법(國家安全法) 혹은 민간인이 균형법에 따라 처벌받을 수 있도록 한 계엄법 8조에서 10조 등이 주로 사용됐다(Chang-Liao and Chen 2019; Caldwell 2018). 140,000여 명의 시민이 정보기관에 체포돼 고문을 동반한 강압적 조사를 받았고, 이는 불법적인 강제 구금, 재산 압수 등 강압적 조치로까지 이어졌다(국가인권박물관 2020). 많은 희생자는 군사재판에서 형을 선고받아 복역했고, 3,000에서 4,000여 명이 시민이 강압적 법 집행과 불법 행위로 인해 사망했다(Caldwell 2018, 456).

2.28 사건을 넘어선 과거 인권침해에 대한 이행기 정의는 2016년 차이잉윈의 등장으로 시작된다. 당선 직후 총통 산하 진실화해위원회가 설립을 약속했고, 2016년 8월에는 40여 년의 고통과 차별에 대해 토착민에게 사과했다. 이에 따라 우선으로 토착민에 대한 인권조사와 이행기정의 위원회(原住民族歷史正義與轉型正義委員會)가 신설됐다. 입법원도 같은 해 7월 정당 및 부속기관 부당취득 재산 처리조례를 통과시켜 국민당 정부의 부패 자금을 대한 동결과 조사를 시작했다. 이듬해 12월에는 이행기 정의 관련 조례(促進轉型正義條例)를 제정해 행정원 내에 2018년 5월 이행기 정의 위원회(促進轉型正義委員會)를 발족했다. 초반 위원회에서는 부위원장의 과거 인권침해 문제를 선거에 이용하려는 시도가 드러나 논란이 됐고, 장제스 총통의 동상 철거 문제로 반대 세력에게 비난을 받았다. 2년 임기로 시작한 위원회는 1년 연장해 2021년 5월까지 가능할 예정이다.

4.3과 한국의 이행기 정의 노력은 대만에 중요한 시사점을 준다. 우선, 대만은 일제 식민 지배에서 일어난 인권침해에 대해서는 공식적으로 조사를 개시하거나 입법을 하지 않았다. 대만의 이행기 정의 학자는 이를 중심으로 한국과의 차이점을 주목한다(Chang-Liao and Chen 2019, 639). 해방 직후 인권침해 해결에 실패한 문제를 2000년대 친일반민족행위 진상규명위원회, 일제강점하 강제동원피해 진상규명위원회, 친일반민족행위자 재산조사위원회 등으로 해결

을 시도한 한국은 대만과 동일하게 인권침해가 발생하였으나 그 해결은 달랐다는 시사점을 준다. 한국의 노력은 대만에서 오랫동안 덮어둔 문제에 대해 향후 참조할 수 있는 대안 모델을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 2018년 강제 징용피해자들의 전범 기업인 신일철주금에 대한 손해 배상 청구 소송에서 13년 만에 대법원이 희생자에 대한 위자료 지급을 결정한 판결은 식민지 시절 20만 명의 강제동원이 이루어진 대만에도 중요한 함의가 있다.

1990년대에 2.28 사건 해결로 한국보다 이행기 정의에서 앞섰고 4.3 해결에도 도움이 된 대만은 2010년대에 새로운 문제에 대한 이행기 정의를 시도하며 2000년대에 이 분야에 큰 진전을 이룬 한국의 경험을 주목하고 교훈을 받아 대만에 적용하려 시도했다. 우선, 출범 직후부터 부마항쟁 기념사업회, 5.18 민주화운동 기념사업회, 한국학중앙연구원 등과 교류하면서 한국의 성과와 한계 극복 방안이 대만에 줄 수 있는 함의를 연구했다(촉진전형정의위원회 2020). 이 과정에서 진화위 위원장을 역임한 송기인 신부나 안병욱 교수로부터 한국의 이행기 정의 경험을 직접 듣기도 했다. 가오슝 사건 혹은 메이리다오 사건(美麗島事件)으로 불리는 민주항쟁과 비슷한 시기에 발생한 광주 5.18 민주화운동에 대해서는 2019년 12월 위원회 주관으로 타이베이에서 특별 전시회도 개최했다. 2020년 2월에는 2.28과 오랜 인연을 맺었던 4.3 특별 전시회가 2.28 기념관에서 열리기도 했다.

둘째, 대만 중앙연구원(Academia Sinica) 등 연구기관은 한국 이행기 정의 연구자나 민주주의의 공고화에 대한 전문가를 초청해 대만과 비교 연구를 진행하고 교훈을 찾았다(중앙연구원 2020). 한 예로 2019년 3월 중앙연구원은 세계적 관점에서 본 이행기 정의(Transitional Justice in Global Perspective)라는 심포지엄을 개최했다. 이 심포지엄에서는 한국, 일본의 전문가를 초청해 국제적 경험과 이 경험들이 대만의 이행기 정의에 줄 수 있는 함의를 주제로 토론했다. 셋째, 위원회는 2019년 6월 한국을 공식 방문해 5일 동안 서울(국가인권위원회, 행정안전부 산하 과거사 관련 업무지원단, 국회)과 제주(4.3 평화재단)를 찾으며 한국의 이행기 정의 과정에 대해 배웠다. 위원회가 공식 방문한 국가는 한국이 유일했다.

한국의 이행기 정의, 특히 4.3의 경험은 대만 이행기 정의에 중요한 역할을

할 것이다. 코로나-19가 한창이던 2020년 2월 13일에 열린 위원회의 제41차 회의록에 의하면, 한국이 유의미한 이유는 “지리적, 역사적 유사성(相同的地緣與歷史)” 때문이라고 명백히 기술했고, 한국의 경험은 “대만에서 참조할 가치가 매우 높다(高度值得臺灣參考借鏡)”고 평가했다. 이를 위해 한국과의 공식 연락 채널(與韓國建立官方聯絡管道)을 확보하는 것이 중요하다고 논의했다(촉진전형정의위원회 2020). 2020년 회의록에 쓰인 “참고로 하다, 거울로 삼다(借鏡)”라는 표현은 25여 년 전에 리영희 교수가 2.28 사건과 그 해결 과정이 4.3의 “거울”이라고 한 것과 묘하게 겹친다는 점에서 흥미롭다. 당시 먼저 진전을 이룬 대만 2.28 사건은 4.3의 거울이 되어 한국 이행기 정의의 발전을 도왔고, 큰 진전을 이룬 4.3을 비롯한 한국의 이행기 정의는 2.28 사건 해결 이후 백색 공포 등 문제 해결에 있어 일시적으로 정체를 겪다가 2010년대에 다시 발전하는 대만의 거울이 됐다.

한국의 경험 중 특히 제주는 지리와 사건의 유사성 때문에 더 주목을 받았다. 위원회는 한국에 도착해 서울 이외에도 제주를 직접 방문해 위령 제단을 참배했고, 희생자 묘역과 기념관을 둘러보고 향후 교류 계획을 확정했다. 4.3의 경험은 대만 위원들의 관심을 끌었다. 위원회는 방문 보고서에서 양조훈 4.3 평화재단 이사장의 4.3과 5.18 비교를 의미 있게 다루며, “4.3은 국가가 확정한 공식 진상조사보고서가 있어서 그것을 근거로 향후 여러 진전이 가능했던 반면 5.18은 아직 국가 차원에 공식 보고서가 없다”는 점을 기록했다(촉진전형정의위원회 2020). 위원회는 여러 사업 중 진상조사의 중요성에 대해 다시 한번 공감했다고 기록했다. 이렇듯 향후 4.3을 비롯한 이행기 정의 경험은 계속 대만과 교류하며 상호 영향을 미치리라 예상하고, 이를 위해서는 코로나-19로 어려운 상황에도 4.3의 적극적 노력이 필요하다. 물론 이행기 정의를 둘러싼 논란과 공방도 두 국가에서 유사하게 진행될 것이다. 이에 대한 체계적인 고찰과 상호 교류도 상당히 중요하다.

(2) 인도네시아

앞서 언급된 동티모르 사례와 같이, 4.3은 최근 인도네시아와의 접점을 늘리

고 있다. 1965년 쿠데타로 집권한 인도네시아 군부는 공산 계열을 숙청했고, 인도네시아에서는 1966년까지 최소 50만 명 이상의 희생자가 발생했다 (Robinson 2018). 특히 인도네시아 공산당 본부가 있던 발리에서 많은 희생자가 발생했는데, 1965년 12월부터 1966년 3월 사이 약 8만 명이 목숨을 잃었고, 이는 당시 발리 인구의 약 5%에 해당한다(Robinson 1995). 2015년 수여된 제1회 제주평화상 특별상은 학살의 진상규명과 화해 및 사회 통합운동을 주도했던 이맘 아지즈(Muhammad Imam Aziz)에게 수여됐다. 2018년에 4.3 발발 70주년을 기념해 조직한 국제회의에도 같은 학살의 진상규명, 희생자 지원 및 명예회복을 위해 노력한 운통(Bedjo Untung)을 초청해 4.3과 인도네시아 학살의 유사성과 차이점에 대해 듣고, 두 사건에 대한 미국의 책임을 논의하는 과정을 거쳤다. 운통은 정권의 탄압에도 불구하고 진상규명과 인권운동을 지속한 점을 근거로 2020년 광주인권상을 수상했다.⁶⁾

두 사건은 상당한 공통점을 지닌다. 두 사건 모두 반공을 앞세운 정부에 의해 공산당 반란(communist rebellion)이라고 주장됐고, 사건 이후 학살은 철저히 은폐됐고 희생자와 유족은 억압을 받았다. 발리와 제주를 비교하면, 제주 면적 약 3배의 발리에서는 당시 전체 인구의 5%인 80,000명이 희생됐고, 제주에서는 희생자를 30,000명 정도로 추산하면 당시 인구 280,000명의 10% 이상이 희생됐다. 발리와 제주 모두 아름다운 경관으로 세계적인 관광지가 되었다는 사실도 흥미롭게 닮았고, 2차 세계대전 이후 공산주의와 민주주의라는 외생적 이념 갈등 속에서 민간인 희생이란 비극적 사건이 발생했다는 점도 유사하다. 냉전기에 미국을 중심으로 한 세계질서의 재편 혹은 운영 과정에서 발생했다는 공통점이 있다. 4.3도 사건의 발발과 진압과정에서 미군정 혹은 미군사교문단이 개입했고, 인도네시아의 학살도 미국의 비호 혹은 적어도 묵인하에 이루어졌다 (Robinson 1995, 283; Robinson 2018, 177-185). 군인과 경찰, 서북청년단 등 다양한 집단에 의해 희생된 제주와 유사하게 인도네시아에서도 군인뿐만 아니라 이들의 지휘 아래 전통주의 이슬람 단체(나흐다툴 울라마, Nahdlatul Ulama) 청년단, 기독교계 청년단, 민족주의 계열 청년단이 학살을 자행했다(서

6) 다른 예로 코로나-19로 국제교류가 어렵게 되기 전인 2019년에는 4.3 평화재단과 5.18 기념재단이 공동으로 인도네시아를 포함한 필리핀, 네팔, 파키스탄 등 16개 국가에서 활동하는 인권과 평화운동가를 초청해 4.3에 대해 홍보하고 교육하는 43 아카데미를 개최했다.

지원 2020, 113).

1948년 사건 발생 이후 1987년까지 40여 년의 세월을 완전한 억압에 시달렸던 희생자와 유족의 모습은 인도네시아에서도 찾을 수 있다. 1965년 사건 이후 핵심 가해자였던 수하르토와 군부는 1998년까지 30여 년 동안 인도네시아를 통치하며 학살에 대한 진상규명과 책임자 처벌 요구를 철저히 무시했다. 수하르토 퇴진 이후 피해자와 유족, 그리고 인권단체는 진실규명과 명예회복을 추진했고, 이때 등장해 증언 수집, 학살터 발견, 유해 발굴 등을 추진한 단체가 운통이 활동하고 있는 1965~66년 학살피해자연구재단(Yayasan Penelitian Korban Pembunuhan, YPKP)이다. 하지만, 이 단체의 진상규명 노력은 아직도 강력한 세력인 군부와 반공 사회단체의 끊임없이 위협을 받았다. 1965년 발발한 사건은 32년이 흐른 1998년에야 비로소 공개적으로 논의되기 시작했고, 1998년 이후 정권 교체에도 불구하고 여전히 강력한 인도네시아 군부의 억압으로 큰 진전이 없는 상황이다.

이행기 정의 관련 중요한 결정은 2004년에 인도네시아 의회에서 이뤄졌다. 의회는 2000년 이전에 국가에 의해 자행된 대규모 인권침해를 조사하는 진실과 화해 위원회(Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, KKR)를 구성하는 법안을 통과시켰다. 하지만, 희생자와 유족, 그리고 진실규명 운동을 해온 단체는 이 법에 대해 강한 불만을 제기했다. 진실과 화해 위원회가 가해자에게 사면을 허용했고, 위원회에서 다루는 범죄는 법정에서 기소하지 못하도록 했으며, 희생자가 배상을 받기 위해서는 사면에 동의해야 했기 때문이다(Ehito 2015, 78-79). 진실위원회가 흔히 정치적 타협의 결과로 구성되긴 하지만(Hayner 2010), 인도네시아의 경우 희생자와 유족에게 절대적으로 불합리한 조건이었다. 논란이 되자 2006년 신설된 헌법재판소는 이 법의 사면 조항 때문에 진실과 화해 위원회 설치가 헌법에 위배된다고 판단했다. 하지만, 헌법재판소는 놀랍게도 이 부분을 희생자의 요구에 부합하도록 법을 개정할 것을 주문하지 않고 법 자체를 아예 무효화해 진실과 화해 위원회가 설립될 수 있는 법적 근거까지 없앴다(Pohlman 2016).

이후 의미 있는 결과는 2012년이 돼서야 나타났다. 2002년부터 학살을 예비 조사하기로 한 국가인권위원회(Indonesian National Commission on

Human Rights, Komnas HAM)가 2007년부터 본격적으로 조사를 시작해 최종적으로 예비조사 보고서를 검찰에 제출한 것이다. 보고서는 군부를 포함한 국가 책임을 명시했고, 인도네시아 전역에서 발생한 무차별적 살인, 자의적 구금, 강제 실종, 노예제, 고문과 성폭력 등 인권침해가 인도에 반한 죄(crimes against humanity)라고 발표했다(McGregor and Setiawan 2019). 이를 기반으로 피해자와 해의활동가들은 ‘1965년 인도네시아 인도에 반한 죄에 대한 국제 민중재판(International People’s Tribunal on Crimes against Humanity in Indonesia 1965)’을 기획했다. 재판은 2015년 헤이그에서 열렸고, 남아공, 구(舊)유고슬라비아, 이란, 캄보디아 등에서 대표로 온 일곱 명의 법률가와 전문가로 구성된 재판부는 해당 범죄가 인도에 반하는 죄와 집단살해죄(제노사이드)에 해당한다고 판결했다(International People’s Tribunal 2020).

하지만, 이 시기는 또한 운동이 급격하게 쇠퇴한 시기이기도 하다. 예비조사는 예상과 달리 아직도 검찰 수사로 이어지지 않았다. 국가인권위원회의 활동과 함께 군부와 민족주의 및 이슬람 계열 반공주의 보수파의 반격이 거셌기 때문이다(김현준, 신재혁 2018). 군부와 주요 정치, 종교 지도자들은 유도요노 대통령을 찾아가 공산폭동으로 시작된 일이라며, 이에 대한 명백한 언급이 없는 조사 보고서를 맹렬히 비난했으며, 위원회가 제시한 정부 권고안을 수용하지 않도록 제안했다(Robinson 2018, 280). 위도도 대통령도 초기에는 집단암매장지 발굴을 명령하는 등 희생자와 유족과 공감하는 태도를 보였으나 군부의 조직적 반발마저도 진행되지 않고 있다. 2019년 말 해외 언론과의 인터뷰에서 인도네시아 장관은 2006년 헌법재판소의 결정으로 폐지된 진실과 화해 위원회를 재개하려는 입법이 시도되고 있다고 말했으나, 같은 보도에서 유족은 21년 동안 줄곧 거짓말을 해 온 정부를 믿지 못하겠다고 주장했다(Widianto 2019).

인도네시아의 사례와 한국 이행기 정의 특히 4.3과의 접점은 아직은 두드러지게 나타나지는 않는다. 그러나, 두 사례 간의 연결점이 전혀 없다고 볼 수는 없다. 인도네시아 국제 민중재판의 모델이 된 것이 2000년 일본군 성노예 전범 여성 국제 법정(Women’s International War Crimes Tribunal on Japan’s Military Sexual Slavery, Tokyo 2000)이다. 한국의 위안부 피해자와 관련

단체가 설립한 이 국제 법정에는 한국을 비롯해 대만, 인도네시아, 필리핀, 일본, 북한, 중국, 동티모르 등 다양한 국가의 피해자들이 참여했다(한국정신대문제대책협의회 20년사 편찬위원회 2014). 법정은 위안부로 지칭된 성노예제, 강간, 인신매매, 고문 등은 인도에 반한 죄에 해당하고, 책임은 일본 정부라는 국가뿐만 아니라 히로히토 일왕, 관동군 사령관 등 군부 인사와 내각 주요 인사 등 개인에게도 있다고 결론지었다.

국제 민중재판은 홈페이지에 이 국제 법정을 소개하며, 재판이 이슈에 대한 “국제적 인식을 높이고, 가해자의 불처벌로 인한 희생자의 피해를 부각했으며, 정의 구현을 요구”했다고 긍정적으로 평가했다(International People’s Tribunal 2020). 두 민간 주도의 국제재판이 보여주는 것은 한 국가에 의해 자행된 잔혹하고 체계적인 인권침해는 절대 특정 국가와 그 국민만의 문제가 아니고 인류 전체의 문제라는 점이다. 아렌트(Hannah Arendt)가 아이히만 재판을 기록한 『예루살렘의 아이히만』의 결론에서 명확히 지적했듯이, 아이히만의 범죄로 표상되는 홀로코스트는 절대 “유대인에 대한 범죄(crimes against Jewish people)”가 아닌 인간성에 대한 근본적인 도전, 즉 인류 전체에 대한 범죄(crimes against humanity)이다.(Arendt 2006[1965]). 아렌트가 이 책을 집필한 1965년의 인식이 이렇다면, 인권이 상당 수준으로 법제화되어 보편화 된 지금까지 해결되지 못한 인도에 반한 죄는 더 시급히 해결되어야 한다고 볼 수 있다.

이러한 연결지점을 고려할 때, 4.3의 이행기 정의, 즉 진상규명과 명예회복 과정이 인도네시아에 줄 수 있는 두 가지 시사점을 생각해볼 수 있다.⁷⁾ 첫째, 4.3을 포함한 한국의 이행기 정의는 국제적 이행기 정의의 추세에 중요한 이바지를 했다. 최근 기준에 사용됐던 이행기 정의 정책이 재사용되거나, 다양한 정책이 동시에 사용되며 정책 수용이 급격하게 증가하는 양상이 국제적으로 나타났다. 특히 진실위원회의 중복 사용이 주목을 받았는데, 이는 학자들에 의해 “위원회주의(commissionism)”라는 용어로 명명(命名)됐다(Hollanda and Kim, forthcoming). 특히, 브라질과 한국의 사례가 주목을 받았다. 한국은

7) 제주 4.3 사건이 인도네시아 발리에서 일어난 학살에 줄 수 있는 함의는 김현준, 신재혁(2019)에서 구체적으로 논의했다. 따라서 이 부분은 4.3의 이행기 정의가 주는 국제적 함의와 이것이 인도네시아 학살 사례 전반에 줄 수 있는 함의를 모색했다.

2000년에 의문사 위원회와 4.3 위원회가 설치된 이후에 많은 과거사 관련 위원회가 설치됐다. 위원회를 어떻게 정의하느냐에 따라 다소 차이가 있지만, 최소 10개에서, 최대 14개의 위원회가 존재했다. 2020년 1월에도 5.18 민주화운동 진상규명위원회가 설치돼 활동을 시작했고, 11월, 2기 진실화해위원회의 출범을 준비 중이다. 브라질도 1980년 민주화 이후 30여 년의 시간이 흐른 후, 2012년에 최초로 국가 진실위원회가 설치됐는데, 이와 함께 다양한 목적과 형태의 위원회가 지방정부에 설치돼 동시에 활동했다.

4.3의 경우도 2000년 4.3 위원회, 1993년 제주도의회 4.3 특별위원회, 1960년 국회 양민학살사건조사특별위원회 등 다양한 위원회가 있었다. 초기 위원회는 여러 한계와 문제점이 있었지만, 이후 4.3 위원회의 설립에 디딤돌이 됐고, 4.3 진상규명 운동의 역사에 있어 중요한 역할을 했다. 예를 들어, 도의회 차원의 진상조사의 경우 당시에는 국가가 자행한 범죄에 대해 지방의회 차원에서 조사하는 것에 대한 논란과 비판도 있었지만, 조사 결과 구체적인 희생자 수가 드러났고 주로 군경과 우익 청년단체가 자행한 가해의 성격도 밝혀냈다. 특히 4.3 특위의 진상조사보고서는 이후 특별법 제정을 위한 국회 청원과 4.3 50주년 기념 운동 등에서 민간인 희생이라는 역사적이고 추상적인 개념을 현시(顯示)한 구체적 물증으로 작용했다. 특위의 보고서는 4.3 위원회의 보고서에도 영향을 미쳤고, 진상조사의 규모, 시한, 범위를 정하는 일에도 최종 보고서 내용의 구성에도 중요한 길잡이가 됐다. 4.3 위원회의 보고서 또한 발간 후 민간인 희생의 중요한 물증으로서 역할을 했고, 이후 보수 정부와 반공 세력의 공격에 맞서 희생자 명예회복과 기념을 위한 여러 사업을 추진하는 중요한 근거가 됐다.

인도네시아도 국가인권위원회, 국제 민중재판, 진실과 화해 위원회, 학자 및 여러 민간 기구에서 개별 조사가 이루어지고 있다. 현재 진행되고 있는 다양한 조사 작업은 나름의 한계가 있고, 중앙의 지휘 없이 개별적 진상조사가 중구난방식으로 진행되는 것 같이 보이기도 한다. 하지만, 긴 안목에서 보면 현재 진행되는 있는 이 과정이 향후 진실과 화해 위원회가 설치돼 본격적으로 조사를 진행할 때 중요한 길라잡이가 되고, 이제까지 축적된 학살의 증거와 분석은 이후 공식적 작업을 훨씬 더 수월하게 할 가능성이 더 크다. 지방정부 차원의 진상조사는 국가 차원의 조사와 비교할 때 절차상 덜 복잡하고 지역민의 동의를

바탕으로 비교적 쉽게 이뤄질 수도 있으며, 이를 기반으로 자치단체장의 사과도 가능하다. 인도네시아에서도 술라웨시의 팔루(Palu)시에서 시장이 1965 학살에 대한 사과한 적이 있다(Robinson 2018, 267).

세계적 이행기 정의의 추세는 진상규명과 명예회복 작업이 절대 일회성 작업이라고 이야기하지 않는다. 아르헨티나, 칠레, 남아프리카공화국, 독일, 구(舊)유고슬라비아 등 많은 이행기 정의의 선구적인 국가들은 끊임없이 재판, 진실위원회, 배상을 동시에 혹은 시차를 두고 추진하고 있고, 스페인, 캄보디아, 모잠비크 등 한때 과거를 기억하기보다 망각하기로 합의하는 것처럼 보였던 국가들에서도 새로운 이행기 정의가 시도되고 있다. 위원회주의의 경우, 한국과 브라질을 예로 들었지만, 그 이외에도 보스니아 헤르체고비나, 칠레, 동티모르, 과테말라, 레바논, 남아공, 스리랑카, 우간다, 잠비아 등에서도 일어나고 있다.

둘째, 인도네시아의 사례를 보면 명예회복은 요원하고 진상규명도 시작되지 못했음을 알 수 있다. 이 과정이 이렇게 더딘 것은 학살의 명백한 책임이 있는 군부가 여전히 정치적으로 막강하고, 반공을 앞세운 이슬람과 기독교 청년단체들의 방해가 집요하기 때문이다. 1965~66년 학살피해자연구재단의 경우, 집단 학살터를 발굴해 유해를 매장하기 위해 옮기던 중 자칭 이슬람 단체의 습격을 받아 유해가 훼손되고 관련자의 집이 공격을 받았다(서지원 2020, 119). 이후 다양한 진상규명 노력은 끊임없이 군부와 반공 우익 세력의 공격을 받아 좌초됐다. 유세 기간 1965 학살의 진상규명을 공약한 위도도 대통령도 동티모르에서 민간인 학살에 개입한 위란토 장군을 정부의 요직에 임명하기까지 했다(Robinson 2018, 267).

하지만 이는 인도네시아만의 사정은 아니다. 4.3의 경우 70년의 진실 찾기 역사는 끊임없이 이를 부인하고 억압하는 군부 출신의 인사와 그들을 감싸는 정치세력과, 반공을 주장하는 사회세력과의 처절한 투쟁이었다. 이러한 억압은 당연히 4.3 위원회 설립 운동 과정에서 나타났고, 위원회 활동 중에서도 나타났고, 위원회가 최종 보고서를 확정하고 노무현 대통령이 사과한 이후에도 끊임없이 계속됐다. 최근 이명박, 박근혜 정부 시기에도 이들은 위원회 폐지 및 무력화 시도, 헌법소원, 행정소송, 국가소송 등 사법제도를 이용한 억압, 위원회가 확정된 4.3에 대한 집단기억과 기념사업에 대한 훼방 등을 집요하게 시도했다. 4.3

의 사례를 보면 가해자와 그들의 동조 세력이 진상규명과 명예회복에 반대하는 것은 예외적인 상황이라기보다는 일반적인 상황임을 알 수 있다. 따라서 이들의 반대 때문에 진상규명과 명예회복이 어렵다는 것은 타당하지만 일면은 너무나 당연한 이야기이기도 하다.

4.3이 인도네시아에 줄 수 있는 교훈은 이러한 반대와 억압에도 불구하고 어떻게 이 정도까지 의미 있는 성취를 이룰 수 있었나 하는 것이다. 4.3이 알려주는 중요한 사실은 이행기 정의가 성공할 수 있는 주된 동력이 억울한 죽음을 확신하는 유족과 이들을 헌신적으로 지원하는 활동가의 끊임없는 노력과 희생에서 나온다는 것이다. 오랜 기간의 활동은 당연히 부침과 좌절, 때로는 유족과 활동가들 사이에서의 반목과 갈등까지도 포함한다. 4.3의 경우도 1960년 4.19 혁명으로 촉발된 유가족 운동은 1961년 반공을 앞세운 박정희의 5.16 군부 쿠데타로 심각한 역풍을 맞았다. 진상규명을 주도했던 학생과 언론인은 고문과 옥고를 치렀고, 발굴된 집단 학살터와 유족들이 조성한 묘역과 기념비는 군경에 의해 조직적으로 훼손됐다(Kim 2014). 이로 인해 30여 년간 박정희, 전두환, 노태우라는 군 출신 대통령이 이끄는 정부에서 유족의 활동은 심하게 억압되고 유족들은 과도하게 위축됐다. 하지만 김영삼 문민정부와 4.3 해결에 우호적이었던 김대중 대통령의 등장으로 다시 유족들의 활동은 활발해졌고, 국가가 공인한 4.3 위원회 보고서를 계기로 명예를 회복한 유족들은 4.3의 진상규명과 명예회복에 적극적으로 나섰다(제주4.3평화재단 2017).

인도네시아에도 이런 유족과 활동가가 있다. 지난 70여 년간의 제주에서 진실 찾기 과정을 살펴보면 이행기 정의는 절대 “단번에 최종적(once-and-for-all)”으로 달성되거나 이행기 정의에 “모든 사람이 받아들일 수 있는(one-size-fits-all)” 방법은 없다는 것을 알 수 있다. 현재까지 인도네시아에서는 진상규명과 명예회복이 너무나 요원하고, 끊임없는 방해와 저지, 억압과 폭력으로 점철되어 진전이 보이지 않는 것처럼 보인다. 하지만, 4.3의 경우도 사건 발발부터 국가 차원의 특별법 제정까지는 만 52년이 걸렸고, 보고서의 확정과 공식 사과까지는 55년, 국가추념일 지정까지는 65년이 걸렸다. 국가 차원의 희생자 개별 보상은 아직도 요원하고 희생자와 유족 추가신고, 추가 진상조사, 학살터 발굴 및 기념사업 등 산적한 문제가 여전히 많다. 따라서 4.3의 긴 여정을 돌아켜볼 때, 사건

발발 후 55년이 지난 인도네시아의 학살은 아직도 가능성이 남아 있다. 진상조사를 방해하고 억압하는 세력이 희생자와 활동가에 대해 잘못 알고 있는 부분이 있다. 그것은 한 세대가 지나고 어느 정도 억압이 지속하면 운동이 소멸할 것이라는 헛된 기대이다. 하지만 이는 4.3의 경우도 그렇고, 캄보디아, 스페인, 더 나아가 100년이 훨씬 지난 터키에 의한 아르메니아 대학살의 경우를 보면 전혀 그렇지 않다는 것을 알 수 있다.

IV. 결론

4.3은 여전히 남은 문제가 있고, 해결해야 할 과제도 많지만, 세계 다른 국가의 비극과 그 해결 과정을 경험적으로 비교했을 때 상당히 유의미한 발전을 이뤄냈다고 평가할 수 있다(Kim 2014). 한국의 여느 인권침해 문제뿐만 아니라 세계 유사사례와 비교했을 때도 놀라운 성취를 이룬 4.3은 이미 동아시아 및 국제인권과 상호작용하며 세계평화에 많은 역할을 했고, 계속하여 큰 역할을 할 가능성이 충분히 있다. 4.3은 이미 5.18 광주민주화운동, 여순사건, 한국전쟁 중 민간인 희생 사건, 노근리 사건 등 국내 다양한 이행기 정의 운동의 표본과 모범이 됐고 앞으로도 이 역할은 계속될 것이다. 더 나아가, 4.3은 우리와 유사한 경험을 가진 대만, 인도네시아에 인권침해와 해결의 또 다른 선택지를 보여줬고, 이는 향후 이들 국가의 인권 발전에 기여할 수 있다. 4.3은 다양한 층위의 위원회 설치, 지연된 진상조사 등 독특한 경험으로 세계 이행기 정의 정책에 중요한 시사점을 제공했고, 현재 진행 중인 화해와 상생도 많은 시사점을 줄 것이다.

대만과 인도네시아 사례는 4.3의 재인식에도 중요한 함의를 준다. 대만의 사례에서 볼 수 있듯이 4.3은 진상규명과 명예회복 과정에 있어 다른 지역의 진상규명 노력과 국제적인 인권 및 이행기 정의 규범의 발달로부터 많은 긍정적인 영향을 받았다. 물론 내부에서 보면 4.3의 진상규명과 명예회복은 아직 갈 길이 멀다. 하지만, 전술(前述)한 인도네시아의 사례와 비교하면 상당한 발전이 있음을 알 수 있고, 2.28을 제외한 대만의 사례와 비교해도 많은 발전을 이뤘다. 4.3은 이제 새롭게 인식되고 이해되어야 하며, 새로운 정체성을 형성해야 한다. 세계평화의 섬 지정은 4.3의 비극을 화해와 상생으로 승화시켜 세계평화에 공헌하기 위해 이뤄졌다. 제주 4.3이 다른 유사사례에 하나의 주요한 이행기 정의 모델이 된다는 점은 세계평화에 있어 매우 중요하다. 이를 위해서는 4.3은 세계평화의 섬 지정 이후 세계평화의 관점에서 스스로 성찰하고 방향을 설정할 필요가 있다.

4.3은 폭압에 맞선 항쟁(抗爭)이나 국가폭력에 의한 인권침해, 곧 수난(受難)이라는 이분법적 관점으로 이해됐다(김헌준 2011). 하지만 위에서 살펴본 4.3의 이행기 정의 과정은 한국의 전반적 이행기 정의 노력과 함께 중요한 현재적이며 동시에 미래지향적인 의미를 지닌다. 항쟁사(抗爭史)와 수난사(受難史)는 모두 1948년, 엄밀히 이야기하면 1947년 3월 1일부터 1954년 9월 21일에 집중하는 시각이다. 물론 1948년의 성격이 무엇인가는 중요한 문제이고 4.3 기념관의 전시실 초입에 있는 백비(白碑)에 무언가를 새기는 것은 앞으로도 중요한 문제이다. 하지만, 이 두 시각 모두 이 글에서 제시한 이행기 정의의 중요한 국제적 모델로서의 4.의 시각을 간과하고 있다. 1948년 이후 72년이 지났고 그 기간에 유족과 활동가들은 끈질기게 진상규명과 희생자 명예회복 운동을 벌였다.

이 매우 어려운 투쟁은 끊임없이 억압과 반대에 직면했었고, 2020년 8월 현재에도 투쟁은 진행 중이다. 2020년 8월 15일 광복절에도 4.3은 여지없이 『동아일보』 인터넷판에 소환돼 “좌파의 역사 인식”으로 지칭됐다(동아일보, 2020.8.15.). 4.3은 소위 보수와 진보, 야당과 여당, 좌파와 우파라는 유치하고 어쩌면 실존하지도 않는 정치적 프레임에 얽혀, 이것이 지향하는 보편적 인권, 세계평화, 이행기 정의라는 가치를 놓쳐서는 절대 안 된다. 이를 위해서 멀리는 세계, 가까이서 동아시아에 4.3이 무엇을 할 수 있고 해야 하는가를 끊임없이 고찰하고 실천하는 것이 중요하다. 4.3의 진상규명과 명예회복 역사는 4.3 운동이 국내외 여러 다른 운동과 해외의 인권 및 이행기 정의 발전과 상호작용하며 발전했음을 명확히 보여준다. 앞으로 4.3이 세계평화와 인권에 기여하기 위해서는 4.3이 어떻게 내부적으로 발전하고 진전할 수 있을까 고민하는 자기중심적 시각을 넘어설 필요가 있다. 4.3의 놀랍고 획기적인 발전은 4.3이 동아시아와 또 세계와 어떻게 연결되어 있고, 이들에게 무엇을 가르쳐주고 연대할 수 있을까 고민할 때 비로소 달성될 수 있다.

참고문헌

- 2.28사건기념기금회. 2020. <https://www.228.org.tw/>. (검색일: 2020.8.5.)
- 고경민, 윤황. 2014. “‘제주, 세계평화의 섬’의 평화실천 사업 평가와 과제.” 『평화학연구』 14권 5호, 179-200.
- 과거사관련업무지원단. 2020. “제주4.3사건 희생자 신고 및 결정 현황.”
http://pasthistory.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000013 (검색일: 2020.8.1.)
- 국가인권박물관. 2020. <https://www.nhrm.gov.tw/>. (검색일: 2020.8.5.)
- 김현준, 신재혁. 2019. “학살, 그리고 진실과 화해: 발리와 제주,” 『평화 도시 연대: 지역 간 주의 관점에서』, 제주:제주평화연구원, 79-109.
- 김현준. 2017. “전환기 정의 규범의 확산과 그 효과: 한국의 사례를 중심으로.” 한국정치연구 26(1): 101-126.
- 김현준. 2011. “해외에서의 4.3 연구 동향과 4.3의 세계화 방향,” 4.3과 역사 11: 105-142.
- 서지원. 2020. “국가폭력인가 집단 간 폭력인가? 인도네시아 1965~66년 학살에 대한 해석들,” 역사비평 5: 110-136.
- 신용인. 2014. 『생명 평화의 섬과 제주특별법의 미래』. 제주: 도서출판 각.
- 양길현. 2007. 『평화변영의 제주 정치』. 서울: 오름.
- 양조훈. 2015. 『4·3 그 진실을 찾아서』. 서울: 도서출판 선인.
- 역사문제연구소. 1999. 『제주 4·3 연구』. 서울: 역사비평사.
- 이병재. 2015. “이행기 정의(transitional justice)와 인권.” 국제정치논총 55(3): 85-121.
- 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회. 2003. 『제주 4·3사건 진상조사보고서』. 서울: 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회.
- 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회. 2008. 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』. 서

- 을: 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회.
- 제주4.3평화재단. 2017. 『제주4.3 70년 어둠에서 빛으로』. 제주: 제주4.3평화재단.
- 제주발전연구원. 2008. 『세계평화의 섬 제주와 평화산업-기회와 도전』. 서울: 보고서.
- 중앙연구원. 2020. <https://www.sinica.edu.tw/en>. (검색일: 2020.8.4.)
- 촉진전형정의위원회. 2020. <https://www.tjc.gov.tw/>. (검색일: 2020.8.4.)
- 한국정신대문제대책협의회 20년사 편찬위원회. 2014. 『한국정신대문제대책협의회 20년사』. 서울: 한울.
- 허상수. 2015. “그들의 역사 왜곡은 진실을 이길 수 없다-이른바 ‘제주 4·3 정립연구·유족회’의 논란 제기에 대한 답변과 4·3의 치유 방향.” 『4·3과 역사』 14·15호, 197-204.
- Arendt, Hannah. 2006[1965]. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, New York: Penguin Classics
- Caldwell, Ernest. 2018. “Transitional Justice Legislation in Taiwan before and during the Tsai Administration,” *Washington International Law Journal* 27(2): 449-484.
- Chang-Liao, Nien-Chung and Yu-Jie Chen. 2019. “Transitional Justice in Taiwan: Changes and Challenges,” *Washington International Law Journal* 28(3): 619-643.
- Dancy, Geoff, Francesca Lessa, Bridget Marchesi, Leigh A. Payne, Gabriel Pereira, and Kathryn Sikkink. 2014. “The Transitional Justice Research Collaborative Dataset” Available at www.transitionaljusticedata.com. (검색일: 2020.7.31.)
- Dancy, Geoff, Hun Joon Kim, and Eric Wiebelhaus-Brahm. 2010. “The Turn to Truth: Trends in Truth Commission Experimentation.” *Journal of Human Rights* 9(1): 45-64.
- Fletcher, Laurel E. and Harvey M. Weinstein. 2002. “Violence and Social Repair: Rethinking the Contribution of Justice to Reconciliation.” *Human Rights*

Quarterly 24(3): 573-639.

Hayner, Priscilla B. 2010. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.

Hollanda, Cristina Buarque de and Hun Joon Kim. forthcoming. "Commissionism," in *Encyclopedia of Transitional Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

International People's Tribunal. 2020. "Final Report on International People's Tribunal on Crimes against Humanity in Indonesia 1965," <https://www.tribunal1965.org/en/final-report-of-the-ipt-1965/>. (접근일: 2020.8.5.).

Jeffery, Renee and Hun Joon Kim. 2014. *Transitional Justice in the Asia Pacific*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kim, Dong-Choon. 2010. "The Long Road Toward Truth and Reconciliation: Unwavering Attempts to Achieve Justice in South Korea." *Critical Asian Studies* 42(4): 525-552.

Kim, Hun Joon. 2014. *The Massacres at Mt. Halla: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.

Kim, Hun Joon. 2018. "Returned Suppression and the Jeju 4.3: Struggles in the Dark Times," in *The Jeju 4.3 Mass Killing: Atrocities, Justice, and Reconciliation*, edited by Jeju 4.3 Peace Foundation. Seoul: Yonsei University Press: 179-200.

Kimura, Ehito. 2015. "The Struggle for Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia," *Southeast Asian Studies* 4(1): 73-93.

McGregor, Katharine and Ken Setiawan. 2019. "Shifting from International to "Indonesian" Justice Measures: Two Decades of Addressing Past Human Rights Violations," *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 837-861.

- Pohlman, Annie E. 2016. "A Year of Truth and the Possibilities for Reconciliation in Indonesia," *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* 10(1): 60-78.
- Robinson, Geoffrey B. 1995. *The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali*. Ithaca: Cornell University Press.
- Robinson, Geoffrey B. 2018. *The Killing Season: A History of the Indonesian Massacres, 1965-1966*. Princeton: Princeton University Press.
- Sikkink, Kathryn. 2011. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton.
- Sriram, Chandra Lekha. 2003. "Revolutions in Accountability: New Approaches to Past Abuses." *American University International Law Review* 19(2): 301-429.
- Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Teitel, Ruti G. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal* 16(1): 69-94.
- Widianto, Stanley. 2019. "Indonesia to Revive 'Truth and Reconciliation' Commission," *Reuters*, December 26.
<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics/indonesia-to-revive-truth-and-reconciliation-commission-idUSKBN1YV0IJ>. (접근일: 2020.8.19.)

평화의 섬 시리즈 ④

국제 인권과 평화의 섬 제주

Jeju, Island of Peace and International Human Rights

발행인 김봉현
발행처 제주평화연구원
발행일 2020년 9월 18일
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

값 8,000원

ISBN 978-89-93764-24-6

ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)



**국제 인권과
평화의 섬 제주**
Jeju, Island of Peace and
International Human Rights

값 8,000원

94300



9 788993 176424 6

ISBN 978-89-93764-24-6

ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)