대한민국 인권 큰현대사

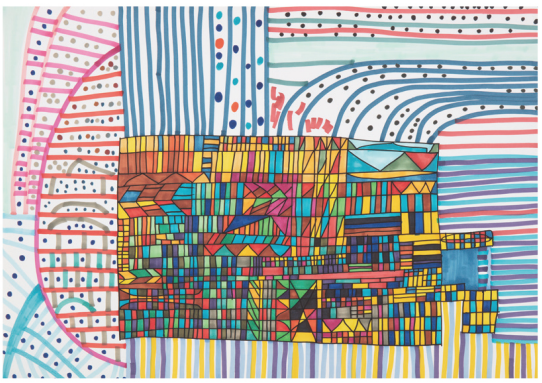
국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여



국가인권위원회

『대한민국 인권 근현대사』는 3·1운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년 기념사업의 일환으로 국가인권위원회에서 발간한 것입니다.

대한민국 인권 근현대사
1. 인권의 사상과 제도
2. 국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여
3. 차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여
4. 인권운동사
- 부록



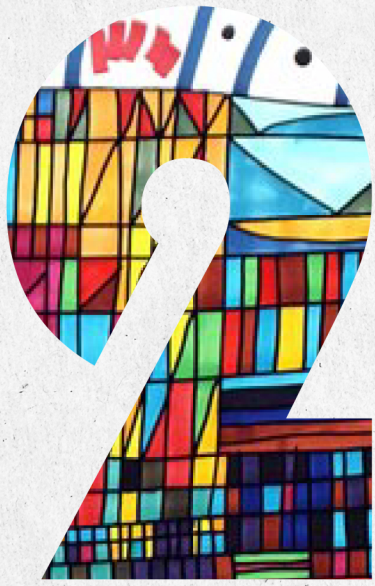
픽셀의 변경(Variation of pixels, 2017)

김현우(PIXEL KIM) 작가는 삶에서 보고 느끼는 모든 것을 '픽셀'로 조형화하며 파편과도 같은 픽셀의 회화적 확장을 통해 작가만의 드로잉 세계를 펼치고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 구현대사

국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여



국가인권위원회

대한민국 인권 근현대사

– 국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여 2 –

『대한민국 인권 근현대사』는 3·1운동과 임시정부 수립 100주년을 맞은 2019년, 국가인권위원회가 기획하여 12월에 발간하였습니다. 이 책은 국가인권위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

표지 및 내지에 쓰인 그림은 김현우(PIXEL KIM) 작가의 작품으로, 디자인은 더 브레인(The Brain)에서 제작했으며, 인쇄 및 제본은 (주)상지사P&B에서 진행하였습니다. 국가인권위원회 주소는 서울특별시 중구 삼일대로 340 나라키움저동빌딩 13층이며, 담당부서는 인권교육기획과 02-2125-9857입니다.

이 책은 국가인권위원회가 저작재산권을 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다. 이 책은 비매품입니다.

ISBN 978-89-6114-729-3 04330
ISBN 978-89-6114-727-9 04330(세트)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 근현대사

국가폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여



국가인권위원회

『대한민국 인권 근현대사』 발간사

우리의 근현대사는 인권 발전의 역사입니다.

그동안 시대적 부침은 있었지만, 인간존엄에 대한 가치를 지키려는 노력은 끊임없이 이어졌습니다. 그리고 마침내 대한민국 헌법에서 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본권 인권을 보장할 의무가 있다고 선언하기에 이르렀습니다.

국가인권위원회는 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지할 목적으로 2001년에 출범했습니다. 그리고 헌법적 가치와 국제인권규범의 실현에 중요한 역할을 담당해왔습니다.

3·1운동과 임시정부수립 100주년을 맞아, 국가인권위원회는 인권 발전의 역사를 되돌아보고 미래를 위한 디딤돌로 삼고자 '대한민국 인권 근현대사' 발간을 기획했습니다. 인권을 빼놓고는 역사를 논할 수 없기 때문입니다. 이러한 점에서 인권의 관점으로 과거를 되돌아보고 미래를 조망하는 일은 매우 중요한 일입니다.

때로는 하나의 역사적 사건이 다르게 해석되기도 하고, 격한 논쟁과 사회적 갈등을 수반하기도 합니다. 우리는 인류의 보편적 가치인 '인권'의 관점으로 우리의 근현대사를 종합적으로 바라보고자 했습니다. 이 과정을 통해서 대한민국 근현대사가 인권 발전의 역사임을 확인하고, 국가와 사회의 기본을 구성할 미래지향적 가치로서 인권의 의미를 새롭게 새기고자 했습니다.

국가인권위원회는 '대한민국 인권 근현대사' 발간을 위해 각계 각층의 대표적 인권전문가 15명으로 발간위원회를 구성했습니다. 그리고 발간위원회를 중심으로 인권 관련 기관단체에서 활동하는 전문가 130여명의 의견을 수렴하여 58개의 주제

를 선정하고 70명의 집필진을 위촉했습니다. 이후 6개월 이상의 연구와 집필의 과정을 거쳐 근현대사에서 주목해야할 인권 의제를 충실히 담고자 노력했습니다.

'대한민국 인권 근현대사' 는 인권사상과 제도의 변화, 국가폭력을 넘어 자유와 평화를 향한 역사, 차별과 혐오를 넘어 포용과 연대를 향한 역사, 대한민국의 인권발전의 중추적 역할을 한 인권운동의 역사 등 총 4부로 구성하였으며, 주요한 인권의제는 시각 자료로 일목요연하게 정리했습니다.

근현대사의 많은 인권 의제를 단 4권의 책으로 담다 보니, 언급이 되지 못한 역사적 사건도 있고, 좀 더 깊은 연구가 있었으면 하는 의제도 있을 것입니다. 대한민국 근현대사에 대한 인권적 해석의 첫 시도에 따른 부족함으로 이해해주시기 바랍니다.

이번에 발간되는 '대한민국 인권 근현대사' 가 우리의 역사와 현재에 대한 인권적 이해의 확장을 위한 소중한 자료로 활용되었으면 합니다. 우리의 열망과 참여로 만들어 온 대한민국 인권 발전의 역사에 대해 자긍심을 갖기를 기대합니다. 그래서 사람이 사람답게 사는 미래 지향적 인권공동체 실현에 작으나마 기여할 수 있길 희망합니다.

2019년 12월

국가인권위원회 위원장 최 영 애

CONTENTS

『대한민국 인권 근현대사』 발간사 국가인권위원회 위원장 4

1 인권의 사상과 제도

제 1 장 _ 서장: 한국의 인권 100년 정근식 11

제 2 장 _ 한국 인권사의 관점과 조망 조효제 41

제 3 장 _ 인권 사상의 역사적 기반과 전개 김태웅 71

제 4 장 _ 헌법의 제정 및 개정 역사를 통해 본 인권 송석윤 111

제 5 장 _ 식민지기 인권의 제도화와 담론 서호철 145

제 6 장 _ 민주주의와 저항권 이재승 185

제 7 장 _ 젠더와 인권: 인권 개념의 확장과 제도화의 쟁점 황정미 215

제 8 장 _ 한국여성운동사와 여성인권 신상숙 247

제 9 장 _ 고문과 신체의 자유 김한균 279

제 10 장 _ 사형제 폐지운동의 경과와 전망 김형태 313

제 11 장 _ 변론을 통한 인권개념과 인권제도의 형성 이상희 363

제 12 장 _ 한국의 인권 외교사 유영수 409

제 13 장 _ 미국의 인권외교와 남북한의 인권: 미국무부 『국가별 인권실태보고서』를 중심으로 정일준 435

제 14 장 _ 국제인권규범의 국내이행 홍미화 495

제 15 장 _ 국가인권위원회의 설립과 활동 정영선 531

2 국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여

제 1 장 _ 식민지지배와 인권: 일본군 '위안부'와 강제동원을 중심으로 김창록 11

제 2 장 _ 인권의 관점에서 본 제주 4·3학살과 권리회복운동 허상수 39

제 3 장 _ 한국전쟁과 인권 김동춘 81

제 4 장 _ 사상의 자유: 치안유지법과 '빨갱이 낙인'을 중심으로 김득중 123

제 5 장 _ 국가폭력으로서의 간첩 조작 사건 한홍구 153

국가인권위원회
humanrights.go.kr

CONTENTS

제 6 장 _ 미군 기지촌 '위안부' 제도와 국가 상대 소송의 의미	이나영	207
제 7 장 _ '고아'의 국제입양, 67년간 이어지는 국가폭력	이경은	249
제 8 장 _ 재회를 기다리는 가족들의 이야기: 이산가족, 납북자, 국군포로 문제	윤여상	289
제 9 장 _ 북한 주민의 자유권	이원웅	329
제 10 장 _ 북한 주민의 식량권과 건강권	윤지현	363
제 11 장 _ 평화권 운동의 전개과정과 평가	서보혁	393
제 12 장 _ 국제개발과 인권	김태균	429

3 차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여

제 1 장 _ 형평운동: 신분 차별과 인권 발견	김중섭	11
제 2 장 _ 가족, 차별, 인권	백영경	45
제 3 장 _ 인종주의와 소수자 차별: 화교, 이주노동자, 난민 차별을 중심으로	박경태	71
제 4 장 _ 질병에 의한 차별: 한센인, HIV감염인/AIDS환자	김재형	105
제 5 장 _ 위계화된 권리와 장애인: 차별, 배제, 포섭의 역사	주윤정	139
제 6 장 _ 한국사회의 성소수자 차별 양상과 메커니즘	전원근	179
제 7 장 _ 노동의 시민권과 노동차별: '노동존중사회' 어떻게 앞당길 수 있을까?	권영숙	219
제 8 장 _ 산업화가 파괴한 생명과 인권: 산재 및 공해를 중심으로	이영희	255
제 9 장 _ 빈곤과 인권: 도시빈민, 부랑인	김백영	291
제 10 장 _ 연령차별에 대한 인식의 발전과 평등권	안 진	325
제 11 장 _ 재일조선인의 생활권(圈)의 재편과 이동·귀환의 권리: 한반도 남과 북, 일본 사이에서	조경희	369
제 12 장 _ 한국사회의 혐오	홍성수	401
제 13 장 _ 한국의 기업과 인권의 역사	송세련	427
제 14 장 _ 대학과 인권	이주영	459
제 15 장 _ 인권도시 만들기 운동	은우근	493
제 16 장 _ 에필로그	서창록	549

CONTENTS

4 인권운동사

제 1 장 _ 인권운동사 개관		류은숙	11
제 2 장 _ 민주화운동과 조직적인 인권운동의 발전		이정은	43
제 3 장 _ 반인권·반민주 악법 개폐운동사		송상교	87
제 4 장 _ 중대한 인권침해 사건과 진실규명을 위한 피해자들의 운동		송소연	157
제 5 장 _ 다양한 소수자 운동들	Ⅰ. 병역거부 운동	이용석	221
	Ⅱ. 한국 장애인운동	김도현	247
	Ⅲ. 장애여성 인권운동	이진희	279
	Ⅳ. 성소수자 인권운동	이종걸 박한희	301
	Ⅴ. 이주여성 운동	허오영숙	329
	Ⅵ. 한국 이주노동자 운동	이한숙	365
	Ⅶ. 청소년 인권운동	유윤종	401
제 6 장 _ 사회권 운동의 의제들		류은숙 최예륜 정기선	437
제 7 장 _ 재난과 인권운동		유해정	495
제 8 장 _ 1990년대 이후 인권단체와 인권운동 연대기구의 역사		정정훈	533
제 9 장 _ 기타, 자료 아카이빙		이훈창	561

부록

요약문	8
통계, 그림으로 보는 대한민국 인권 근현대사	85
『대한민국 인권 근현대사』 발간 경과	108
[별첨] 집필주제 선정을 위한 인권전문가 설문조사 결과	110
『대한민국 인권 근현대사』 발간위원 및 실무진	116

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 근현대사

국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여



대한민국 인권 콘텐대사

국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여



국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 1 장
식민지지배와 인권: 일본군 '위안부'와 강제동원을 중심으로[1)]

김창록

경북대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이며, 한국법사학회 회장, 법과사회이론학회 회장, 일본군'위안부'연구회 회장을 역임했다. 일제강점기의 식민지 법에 관한 연구를 포함하여 한일 관계의 법적 측면에 대해 연구하고 있다.

목차

1. 머리말

2. 식민지지배의 법적 구조: 식민지법의 자의성·도구성
   I. 1900년대 초 한일 조약
   II. 일제 강점기의 법체계

3. 법을 통한 한일 과거청산
   I. 식민지지배와 인권 침해
   II. 1965년 체제
   III. 인권 실현을 위한 소송들
   IV. 2011년 8월 30일 헌법재판소 결정
   V. 2012년 및 2018년 대법원 강제동원 판결

4. 맺음말

1) 이 글은 『대한민국 인권 근현대사』의 발간 취지에 맞추어, 참고문헌에서 제시하는 필자의 기발표 논문들을 재구성·수정·보완한 것이다.

1. 머리말

이 글의 목적은 1910년부터 1945년까지 35년간 이어진 제국주의국가 일본(이하 일제)에 의한 한반도 식민지지배가 한반도 인민의 인권에 어떤 침해를 야기했는지, 그 침해가 광복 이후 어떻게 지속 내지 재생산되었는지, 그 침해를 해결하기 위해 어떤 노력이 기울여졌고 어떤 성과가 있었는지를, 법적 관점에서 살펴봄으로써, '식민지지배와 인권'이라는 주제가 가지는 의미를 추출해보는 것이다.

일제의 한반도 지배의 출발점은 압도적인 무력이었다. 하지만 그것은 매우 촘촘한 법적 구조 속에서 이루어진 것이기도 했다. 물론 적나라한 폭력이나 식민지법의 틀조차 벗어난 '불법적'인 침해도 있었지만, 동시에 일제는 최대한 '법적 지배'라는 외관을 갖추기 위해 노력하기도 했다. 따라서 식민지지배와 인권이라는 주제의 원점에 접근하기 위해서는 '법적 관점'이 중요하다.

1945년에 일제의 지배가 끝난 이후에도 식민지지배와 관련된 인권 문제는 법적 처리의 대상이었다. 그것은 일차적으로는 1965년에 한일간에 체결된 「대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」(이하 「기본조약」)과 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」(이하 「청구권협정」)에서 다루어졌다. 하지만, 국가간의 관계 정리에 초점이 맞추어진 위의 조약들에서 인권 문제는 매우 불충분하고도 애매하게 처리되었다. 냉전 구조의 산물이기도 했던 위의 조약들과 관련하여, 냉전 종식 이후인 1990년대부터 일본과 미국과 한국에서 한국인 피해자들의 인권 회복을 위한 법적인 노력들이 이어졌고, 2010년대에 들어서 마침내 그 노력은 한국 대법원의 역사적인 판결을 통해 결실을 맺게 되었다. 이와 같이 식민지지배에 의한 인권침해라는 과제의 해결과정은 매우 '법적'이었으며, 따라서 그에 대한 접근에서도 '법적 관점'이 중요하다.

위와 같은 문제의식 아래, 이 글에서는 '법적 관점'에 초점을 맞추어 '식민

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지지배와 인권’ 이라는 주제에 접근해보기로 한다.

2. 식민지지배의 법적 구조: 식민지법의 자의성·도구성

I. 1900년대 초 한일 조약

일제는 1904년 「한일의정서」, 1905년 「을사조약(제2차 일한협약)」, 1907년 「정미조약(제3차 일한협약)」, 1910년 「병합조약」으로 이어진 일련의 ‘법’들에 의해 식민지지배의 토대를 구축했다.

그 중 1905년 조약과 1910년 조약이 특히 중요하다. 1905년 조약은 “일본국 정부와 한국 정부는 양 제국을 결합하는 이해 공통의 주의를 공고하게 하기 위해(日本國政府及韓國政府ᄂᆞᆫ兩帝國을結合ᄒᆞᄂᆞᆫ利害共通의主義를鞏固케ᄒᆞᆷ을欲ᄒᆞ야)” (전문)라는 미명 아래, “앞으로 한국의 외국에 대한 관계와 사무를(今後에韓國이外國에對ᄒᆞᄂᆞᆫ關係及事務를)(1조)” 일제가 담당하는 것으로 함으로써 대한제국의 외교권을 박탈했다. 1910년 조약은 “양국간의 특별히 친밀한 관계를 고려하여 상호 행복을 증진하며 동양평화를 영구히 확보하기 위해(兩國間의特殊히親密ᄒᆞᆫ關係를顧ᄒᆞ야互相幸福을增進ᄒᆞ며東洋平和를永久히確保ᄒᆞ기爲ᄒᆞ야)” (전문)라는 미명 아래, “한국 황제폐하는 한국 전부에 관한 일체의 통치권을 영구히 일본국 황제폐하에게 양여(韓國皇帝陛下ᄂᆞᆫ韓國全部에關ᄒᆞᆫ一切統治權을完全且永久히日本國皇帝陛下에게讓與)(1조)” 하고, “일본국 황제폐하는 전조에 게재한 양여를 수락하고 아울러 전적으로 한국을 일본 제국에 병합하는 것을 승낙(日本國皇帝陛下ᄂᆞᆫ前條에揭載ᄒᆞᆫ讓與를受諾ᄒᆞ고且全然韓國을日本帝國에竝合ᄒᆞᆷ을承諾)(2조)” 하는 것으로 함으로써 ‘강점’이 ‘합의’에 의한 것이라는 외관을 갖추었다.

일본이 주장하는 '합법지배'의 궁극적인 근거는 이들 조약, 특히 1910년 조약이다. 이 조약에 의해 대한제국의 통치권이 대일본제국에게 양여되었으니, 그때부터 일제가 한반도를 지배할 법적인 권한을 가지게 된 것이며, 이후 1945년까지의 지배는 그 법적인 권한에 따른 것이었다는 것이, 당초부터 현재까지 일본 정부의 일관된 주장이다.

그런데 이들 조약은 '강박'에 의해 체결된 것이라는 문제성을 안고 있는 것이었다. 그간의 연구를 통해 1905년 조약에 관해서는, 1) 1905년 11월 15일 특파대신 이토오 히로부미(伊藤博文)가 광무제를 알현한 자리에서 일본측의 조약 초안을 내보이며, "(이 안은) 결코 움직일 수 없는 제국 정부의 확정된 방침이므로 금일 중요한 것은 단지 폐하의 결심 여하이다. 이것을 승낙하든지 혹은 거부하든지 마음대로지만, 만약 거부한다면 제국 정부는 이미 결심한 바 있다. 그 결과는 과연 어떻게 될 것인가. 생각건대 귀국의 지위는 이 조약을 체결하는 것 이상으로 곤란한 처지에 처하게 될 것이며, 한층 불이익한 결과를 각오하지 않으면 안 될 것이다"라고 협박했다는 사실(『日本外交文書』 38-1: 502), 2) 다음날인 11월 16일에는 이토오가 대한제국의 대신들을 자신의 숙소로 불러, "제국정부가 스스로 결정한 바가 있어서 굳이 이 제안을 하는 이상, 귀국 정부가 이를 승낙하지 않는다고 해서 그대로 묵과하지 않을 것임을 기억하라"라고 협박했다는 사실(『日本外交文書』 38-1, 489.), 3) 광무제가 조약이 조인된 직후인 11월 26일에, 미국에 있던 헐버트(Hulbert)에게 "짐은, 총검의 위하와 강요 아래 최근 한일간에 체결된, 소위 보호조약이 무효라고 선언한다. 짐은 이에 동의한 적도 없고, 앞으로도 결코 동의하지 않는다"라는 취지의 전보를 보낸 것을 시작으로, 이후 1907년의 제2차 만국평화회의에 밀사를 파견할 때까지, 최소한 6회 이상 1905년 조약이 무효임을 승인해주도록 미국 등 열강에게 호소했다는 사실(이태진 편저, 2001) 등이 밝혀졌다.

1910년 조약과 관련해서도, 1) 1910년 조약 체결 당시 한국통감으로서 조약문에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

서명한 테라우찌 마사타케(寺內正毅)가, 조선총독의 자격으로 조약 체결에 관해 작성한 보고문인 『조선총독 보고 한국병합 시말』의 부록 「한국병합과 군사상의 관계」에서, "군대, 경찰의 위력과 끊임없는 경비가 간접적으로 다대한 효력을 나타냈다는 것 역시 다툴 수 없는 사실이라 하겠다" (寺內正毅, 1910: 14)라고 밝히고, 2) 또 조약 체결 당시 용산에 주둔했던 기병연대의 대위 요시다 겐지로오(吉田源治郞)가 『일한병합 시말』이라는 책에서 "원래 기병연대를 용산에 초치한 이유는 병합을 위해 위력을 필요로 한다는 것을 예기한 때문인 것은 명백하다. 그리고 그 목적을 위해 기병은 실로 적당한 병종(兵種)이었다. 왜냐하면 미개한 인민을 진무(鎭撫)하기 위해서는 실력을 가지는 보병보다도 오히려 외관상 위엄을 갖춘 기병을 필요로 하기 때문이다" (吉田源治郞, 1911: 1)라고 밝혀, 일본 측이 스스로 군사력을 동원한 위하를 가했다는 점을 인정했다는 사실이 밝혀졌다. 3) 또한 대한제국의 마지막 황제인 융희제가 1926년 4월 26일 숨지기 직전에 자신의 곁을 지키고 있던 궁내대신 조정구에게 구술하여 강박을 당했음을 밝힌 유조(遺詔)를 남겼다는 사실이, 미국에서 발간된 1926년 7월 8일자 『신한민보(新韓民報)』를 통해 밝혀지기도 했다. 그 유조에서 융희제는, "일명(一命)을 겨우 보존한 짐은 / 병합 인준의 사건을 파기하기 위하여 조칙하노니 / 지난 날의 병합 인준은 강린(强隣)이 / 역신의 무리와 더불어 / 제멋대로 해서 제멋대로 선포한 것이요 다 나의 한 바가 아니라. / 오직 나를 유폐하고 나를 협제(脅制)하여 / 나로 하여금 명백히 말을 할 수 없게 한 것으로 내가 한 것이 아니니 / 고금에 어찌 이런 도리가 있으리요. / ...내가 최애최경(最愛最敬)하는 백성으로 하여금 병합이 내가 한 것이 아닌 것을 / 효연(曉然)히 알게 하면 이전의 소위 병합 인준과 양국(讓國)의 조칙은 / 스스로 파기에 돌아가고 말 것이리라" (이태진, 1999: 298-299)라고 주장했다.

뿐만 아니라, 그간의 논의과정에서 조약 체결 과정에서의 형식 및 절차상의 문제점, 대한제국 보인(寶印) 탈취와 황제의 서명 위조, 공포 칙유의 날조 등의 사실

도 제시되었다.(이태진 편저, 1995; 이태진 편저, 2001; 이태진 외 5, 2003; 海野福寿, 2000; 康成銀, 2005)

II. 일제 강점기의 법체계

일제는 1910년 조약에 따른 한반도에 대한 통치권이라는 근거에서 출발해서 식민지지배를 위해 다수의 법령을 제정했다. 1944년의 시점에서 일제가 식민지지배에 관한 것으로 제시한 법령의 수는 1990년대 중반에 대한민국이 운영하고 있던 법령의 수와 거의 비슷한 수준이었다. 그 점에서 일제의 한반도 지배는 '법을 통한' 지배(鈴木敬夫, 1989)였다고 할 수 있다.

문제는 그 '법'의 성격이다. 세계사적 차원에서 감행된 제국주의의 식민화 과정은 자본주의의 세계적 팽창과정에서 유발된 식민지 초과이윤의 극대화라는 요청에 기본적으로 뿌리박고 있었다. 따라서 식민지사회는 제국주의의 경제적 요구를 충족시키고 그에 대한 사회적 저항을 봉쇄할 수 있도록 효과적으로 재편되어야 했다. 그 결과 흔히 '문명개화' 혹은 '근대화'라는 이름으로 강요된, 법체계를 포함한 식민지 지배체계는 실은 지배와 착취라고 하는 제국주의의 자기이익 실현을 위해 식민지 민중의 의사와는 무관하게 위로부터 부과된(imposed) 것이었다. 일제의 식민지법체계도 물론 그러한 성격을 가지는 것이었다. 그것은, 1904년 6월 11일의 일제의 「제국(帝國)의 대한방침(對韓方針)」(山辺健太郎, 1966: 155)의 표현을 빌리면, "한국에 대해서 정치적 및 군사적으로 보호의 실권을 확보하고, 경제적으로 우리(일제 ; 필자)의 이권의 발전을 한층 더 도모" 하기 위한 도구로서 형성된 것이었다.

하지만 일제의 식민지법체계의 특성은 거기에 머물지 않았다. 일제의 식민지법체계는 일제 자체의 특수성 때문에 추가적인 특성을 수반했다. 흔히 일제의 특성,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

특히 그 극단적인 침략적 성격과 관련하여 그 '근대'의 조숙성이 지적된다. 즉, 1853년의 미국 제독 페리(Commodore Perry)의 흑선으로 상징되는 외압에의 굴복과 그 결과로서의 불평등조약으로 시작된 일본의 '근대'는, 그것을 끌어 갈 내적 역량이 충분히 숙성되어 있지 못했기 때문에, 자본주의의 조숙한 발전을 추진하지 않을 수 없었으며, 그 결과 원천적으로 침략적인 성격을 띠지 않을 수 없었다는 것이 그것이다. 그런데 이와 같은 일반적인 차원에서 파악된 일제의 특성은 그 법체계의 기본원리의 측면에서는 우선 '외견적(外見的) 입헌주의'로서 파악된다.

일제의 기본원리를 압축적으로 담은 1889년의 「대일본제국헌법」은, 메이지(明治)의 관료들이 영국·프랑스·미국의 헌법사상을 주의깊게 배척하고, 대신에 「프로이센헌법」에 응축되어 있던 독일의 헌법사상을 적극적으로 수용하여 만든 것이었다. 그런데 그 모델이 된 「프로이센헌법」은, 시민혁명에 성공한 영국 및 프랑스의 민주주의·의회주의 헌법사상의 전래를 저지하기 위해 만들어진 후발자본주의국가 독일의 헌법으로서, 강대한 군주권과 상대적으로 제약된 의회권 및 기본권을 내용으로 하는 군권주의적인 헌법이었다. 즉 일제의 모델 자체가 상대적으로 약한 입헌주의만을 내용으로 하는 것이었다고 할 수 있는 것이다.

그런데 그와 같은 상대적으로 약한 입헌주의는 「대일본제국헌법」의 제정과정에서 한 번 더 제약되었다. 그것은 메이지의 관료들은 물론 영국·프랑스·미국의 헌법사상에 입각한 헌법론을 펼쳤던 '자유민권파'까지도 포함한, 모든 일본인들의 공통의 절대가치였던 천황=국체(國體)라는 원리가 작용한 결과였다. 그리하여 완성된 헌법은 입법·행정·사법의 전권을 장악한 절대자로서의 천황(제1장)과, 입법 및 예산의정에 관한 극히 제한된 '협찬'권만을 부여받은 의회(제3장), 천황의 '보필'기관으로서의 국무대신(제4장), "천황의 이름으로" 재판권을 행사하는 재판소(제5장), 그리고 온갖 유보가 붙은 권리와 자유만이 인정된 '신민(臣民)'(제2장)을 그 내용으로 하는 것이었다.

이와 같이 일제의 기본원리를 담은 「대일본제국헌법」은 이중의 제약에 의해 한층 왜소화된 '외견적 입헌주의'의 헌법이었다. 그러나 일제의 법체계의 특성은 거기에 머무는 것도 아니었다. 그러한 한정된 입헌주의조차도 또 다시 보다 우월한 신권주의(神權主義)에 의해 지배되고 있었던 것이다. 「대일본제국헌법」은 그 제1장 제1조에서 "대일본제국은 만세일계(萬世一系)의 천황이 통치한다"라고 규정하고 있었다. 여기에서 만세일계란 일제의 건국신화에 의해 지지되는 관념이었다. 『고사기(古事記)』와 『일본서기(日本書紀)』에 기초하는 일본의 건국신화는, 천황이 신화 속의 조상신인 진무(神武)의 개국 이래 면면히 이어져 내려오는 동시에 천지와 함께 영원히 융성할 존재로서, 역사적인 변동과 인간적인 타락을 초월하여 영원히 일본을 지배한다라는 내용을 담고 있었다. 만세일계란 바로 이와 같은 신적인 기원을 가지는 천황의 절대적 지배를 의미하는 것이었다(橋川文三 外1編, 1971: 86-97).

그러한 천황은 살아있는 신(現人神), 곧 절대가치 그 자체였다. 즉 그것은 신적인 권위에 의해 지지되는 까닭에 어떠한 정당화도 필요 없는 존재였다. 그래서 서양의 절대주의헌법에서는 군권의 세속적 절대성을 의미하는 데 그친 '신성'이라는 표현은 일본에서는 문자 그대로의 의미를 가지는 것이었다. 즉 천황은 문자 그대로 "신성하기 때문에 범해서는 안되"는 존재였다(제3조). 뿐만 아니라 천황은 동시에 세속적인 절대권력자였다. 즉 천황은 입법·행정·사법의 모든 국가권력을 장악하는 "통치권의 총람자"(제4조)였다.

이렇게 절대가치로서의 천황에 의한 지배, 즉 일본적 신권주의야말로 일제의 특수성의 핵심이었다. 그리고 바로 그것으로부터 일제의 한층 왜소한 입헌주의는 물론, 그 이민족 지배의 극단적인 억압적·독선적 성격이 유출되었던 것이다.

그와 같은 일제의 구조적 특성은 그 '변경'인 식민지조선에서 한층 극단적인 형태로 표출되었다. 그것은 무엇보다 「대일본제국헌법」과 식민지조선의 관계 속에서 잘 나타난다. 식민지조선에서는, 외견적으로나마 입헌주의를 인정하고 있던, 즉

국가인권위원회
humanrights.go.kr

군주임과 동시에 신인 천황에게 절대적으로 종속된 의미에서이기는 하지만 의회제도와 '신민'의 권리를 인정하고 있던 「대일본제국헌법」은, 적어도 그 '입헌적'인 부분은, 시행되지 않았다. 「대일본제국헌법」의 '외지'[2]에서의 시행여부라는 문제는, 대만에서의 이른바 '63문제'에서 시작된 것으로, 식민지조선의 경우 조선총독에게 '법률의 효력을 가지는 명령을 발'할 권한(制令制定權)을 부여하는 것이 「대일본제국헌법」 제5조(천황은 제국의회의 협찬을 얻어 입법권을 행사한다)의 천황의 입법권행사에 대한 제국의회의 협찬권과 모순되는 것이 아닌가라는 것이 그 핵심이었는데, 이 문제에 대한 당시의 일제의 대표적인 헌법학자들의 주장은 비록 외견상으로는 적극설과 소극설·절충설로 나뉘었지만, 그 모두의 결론은 '무제한의 권력을 가지는 절대자인 천황에 관한 규정만이 외지에도 당연히 적용되며, 그 이외의 외지 지배법규는 전적으로 천황의 자의에 맡겨져 있다'라는 것이었다. 이것은 일본에서 이중으로 제약됨으로써 왜소화된 '입헌주의'가 식민지조선에서는 다시 한번 더 제약되어 완전히 배제되었다는 것을 의미한다. 다시 말해 온갖 유보가 붙은 '신민'의 권리와 자유, 극히 제한된 '협찬'권만을 부여받은 의회에 대표를 보낼 권리조차 식민지 인민들에게는 인정되지 않았던 것이다.

그러나 문제는 입헌주의의 배제에 머무는 것이 아니었다. 문제는 오히려 「대일본제국헌법」에서 그 '입헌주의'를 공제하게 되면 오로지 신권주의만이 남게 되며, 바로 그 특수 일본적 신권주의가 식민지조선에 대한 지배이데올로기의 전부였다는 것이다. 일제의 이민족 지배, 따라서 그 법체계는 그러한 지배이데올로기의 반영이었던 것이다.

이와 같이 식민지조선의 법체계는 천황의 절대적이고도 자의적인 지배라는 원리에 입각한 것이었다. 그것은 구체적으로는 어떠한 제약원리에도 구애되지 않는 절대적인 군림자로서의 조선총독이라는 모습으로 표출되었다. 조선총독은 입법·행정·

2) 일제가 자신이 지배한 일본열도 이외의 지역을 지칭하기 위해 사용한 용어이다. 일제가 이 용어를 고안한 것은, 자신의 이민족 지배가 서양의 식민지 지배와 다르다고 주장하기 위해서였다.

사법에 관한 전권을 장악하고 있었다. 조선총독은 제령제정권이라는 독자적인 입법권을 가지고 있었으며, 그의 하부기관을 통해 조선총독부령 등 각종의 명령을 발할 수 있었다. 또한 조선총독은 식민지조선의 최고 행정관청으로서 행정업무를 통할할 뿐만 아니라, 자신에게 직속된 조선총독부재판소에 관하여 그것을 설치·폐지하고 그 관할구역을 설정하며, 판사를 임면·징계·지휘·감독하는 권한까지도 행사할 수 있었다. 하지만 조선총독은 이와 같은 절대적인 권력을 가지고 있으면서도, 한국의 민중에 의해서는 물론 일제의 의회나 정부에 의해서도 제약받지 않고 오로지 천황에게만 복속될 뿐이었다. 그런데 앞에서 살펴 본 것처럼 천황에의 복속이란 곧 무책임을 의미하는 것이었다. 이렇게 본다면, 결국 조선총독은 절대적인 권력과 무책임으로 특징 지워지는 기구였다고 할 수 있는 것이다.

그와 같은 '절대적이면서 동시에 무제약적인 원천'에서 쏟아진 법은 지배를 위한 억압적인 도구 이외의 그 무엇일 수도 없는 것이었다. 착취에 용이한 구조에로의 한국사회의 재편을 위한 「토지조사령」·「어업령」·「삼림령」·「회사령」, '문명개화'되지 않았다는 이유로 자신들이 '병합'한 대한제국이 그 말기에 자신들의 영향 아래 만든 대표적인 악법임에도 지배의 편의를 위해 한국인에게만 적용되는 법으로서 그 효력을 유지시킨 「신문지법」·「보안법」·「출판법」, 자국 내에서는 전근대적·비인도적이라 하여 이미 폐지한 태형제도를 '구관존중' 혹은 '편리하다'라는 이유로 적용범위를 오히려 확대하여 존속시킨 「조선태형령」, 일제가 군국주의 파시즘에로 치닫던 1930년대 이후에 맹위를 떨친 「치안유지법」과 「조선사상범보호관찰령」, 「조선사상범예방구금령」 등 치안법령과 그에 수반된 전향제도, '국민총동원' 시기 수많은 한국인을 전쟁터로 내몬 「국가총동원법」과 각종 징용령, '충량한 국민'을 육성한다는 강변 아래 한국어교육을 금지시킨 「조선교육령」, 그리고 한국인에게 일본식의 씨명제도를 강요한 「조선민사령의 개정」 등은 그러한 법의 도구성·자의성의 극치를 보여준 것이라고 할 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일제강점기의 법의 도구성·자의성은 법의 내용만이 아니라, 법의 형식과 관련해서도 발견된다. 식민지조선에서 시행된 법에는 우선 일제의 법령이 있었다. 즉 '특히 조선에 시행할 목적으로 제정된 법률 및 칙령, 칙령으로 조선에 시행된 법률, 규정의 내용상 당연히 조선에 그 효력을 미치는 법률 및 칙령' 이 그것이었다. 일제가 주장하듯 1910년에 한국이 그들의 영토가 되었다면, 식민지조선에도 그들의 법령이 당연히 시행되었어야 할 터이다. 그러나 일제의 법령은 원칙적으로는 식민지조선에서 시행되지 않았으며, 단지 예외적으로 위와 같은 일정한 경우에만 시행되었다. 그리고 그 예외적인 시행을 결정하는 기준은 오로지 "각 법령에 대해, 그 내용을 보고 규정의 성질에 따라 판단할 수 밖에 없다" (松岡修太郎, 1944: 17)라는 것이었다. 결국 일제의 법령 중 어떤 것이 얼마만큼 식민지조선에 대해 적용될 것인지는 전적으로 법집행자의 자의적인 판단에 맡겨져 있었던 것이다.

다음으로 조선총독부의 법령, 즉 제령·조선총독부령·도령(道令) 등이 있었다. 일제의 법령이 예외적으로만 식민지조선에 시행되었던 결과, 식민지조선의 법령의 대부분은 이들 법령이었다. 그 중에서 특히 제령에는 「조선민사령」, 「조선형사령」 등 다수의 중요한 법령이 포함되어 있었으며, 35년간 총 676건으로, 구제령의 개폐에 관한 것을 제외해도 270건에 달했다.[3] 조선총독은 식민지조선에서, 일제 본국에서라면 법률로 규율해야 할 인민의 권리의무와 사법 및 조세에 관한 사항을, 이 제령으로 규율할 수 있었다. 하지만 이와 같이 중요한 사항을 규율하는 제령의 제정에 있어서 조선총독에게 가해진 제약은, 내각총리대신을 경유하여 천황의 칙재(勅裁)를 얻어야 한다는 것과, 한국에 시행된 법률 그리고 특히 한국에 시행할 목적으로 제정된 법률 및 칙령에 위배될 수 없다는 것 두 가지 뿐이었다.[4] 그런데 위에서 살펴본 것처럼 후자는 극히 예외적인 것이었기 때문에 사실상 제약은 전자 하나 뿐이었

3) 이에 비해 35년간의 강점기간 동안 한국에서 시행된 일제 법령의 수는 180여건에 불과했다. 姜德相 外(1970), 323쪽.
4) 1911년 3월 29일 대일본제국 법률 제30호 「朝鮮에 施行할 法令에 관한 法律」 제2조, 제5조

다고 할 수 있으며, 식민지조선의 상황에 대해서는 조선총독의 판단이 가장 우선했을 것이라는 사실을 생각하면, 조선총독의 제령제정권에는 사실상 아무런 제약이 없었다고 할 수 있다. 결국 식민지조선에서의 법은 전적으로 조선총독의 판단에 의해 만들어졌다고 할 수 있는 것이다.

이와 같이 일제의 식민지지배 법체계는 이중으로 제약된 일본식 '외견적 입헌주의' 조차도 배제되었을 뿐만 아니라, 신권주의라고 하는 특수 일본적 지배이데올로기에 의해 압도된 것이었으며, 구체적인 식민지법은 극단적인 효율성을 지향하기 위한 자의적 도구의 성격이 강한 것이었다. 그러한 법체계 아래에서 한반도의 인민들의 인권이 보장되기를 기대하는 것은 요원한 일이었으며, 오히려 법이 인권 침해의 도구가 되는 전도된 상황이 전개되었던 것이다.

3. 법을 통한 한일 과거청산

I. 식민지지배와 인권 침해

1910년부터 1945년까지의 일제에 의한 한반도 지배는 한반도의 입장에서 볼 때 수많은 피해를 수반한 것이었다.

우선, 국가적 차원의 피해로서 대한제국의 통치권을 박탈당했다. 그 박탈은 법적으로는 1910년의 「병합조약」 제1조에 의해 이루어졌다. 그런데 이 1910년 조약의 효력은, 그 전제라고 할 수 있는 1905년 조약의 효력과 함께, 조약 체결 당시부터 다투어졌다. 한반도 측은 두 조약을 포함한 1910년대 초의 한일간 조약들이 강박에 의해서 체결된 것이기 때문에 처음부터 무효라고 주장해왔고, 일본 측은 당시의 국제법에 따라 체결된 것이기 때문에 유효라고 주장해왔다. 필자도 취하고 있는, 한반도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

측의 공식적인 입장인 무효론에 입각할 때, 일제의 한반도 지배는 '불법강점'으로서 그 자체가 주권의 침탈과 그에 수반되는 피해를 초래한 것이었다고 할 것이다.

또한, 한반도 인민의 개인적인 차원에서도 수많은 피해가 수반되었다. 이 피해는 특히 일제가 침략전쟁을 확대해 간 1930년대부터 더욱 가혹한 성격을 띠어, 징용·징병·근로정신대, 일본군 '위안부' 등의 심각한 인적 피해가 속출했으며, 일제의 패전 이후에도 BC급 전범·사할린 억류자, 재일한인 등의 인적 피해가 이어졌다. 또한 창씨개명이나 황민화정책 등에 따른 피해도 생겨났다(한국정신대연구회 편, 1997; 한국정신대문제대책협의회 2000년 일본군성노예전범 여성국제법정 법률위원회 엮음, 2001; 한일관계사연구논집 편찬위원회 편, 2005; 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2006).

이들 피해는 식민지지배와 직결된 반인도적 불법행위로 인한 심각한 인권 침해였다. 일본군 '위안부'를 강요한 행위는 당시의 일제의 법령에 따르더라도 명백한 범죄에 해당하는 것이었다. 징용·징병·근로정신대 등 강제동원을 강요한 것은, 일제의 한반도 지배가 불법강점임을 전제로 할 경우, 일제의 신민이 아니었던 한반도 인민에게 일제의 법령을 일방적으로 강요한 것으로서, 실제로는 아무런 법적인 근거 없이 한반도 인민을 끌고 가 일을 시킨 것이었다.

피해는 심대했지만 구제는 뒤따르지 않았다. 일제 강점기에는 물론이고 광복 이후에도 구제가 이루어지지 않은 것은 물론이고, 피해자들의 호소 자체가 권위주의 정권들에 의해 억압되었으며, 피해의 방치가 이어지는 가운데 특히 일본군 '위안부' 피해자들은 '민족의 수치'라는 질타 아래 2차, 3차의 피해를 겪지 않으면 안 되었다.

II. 1965년 체제

1951년 10월부터 14년에 가까운 오랜 기간 동안 진행된 회담을 거쳐 1965년 6월 22일에 체결된「기본조약」과「청구권협정」 등은 광복 후에도 20년간이나 방치되었던 피해의 구제를 담고 있어야 할 터였다. 하지만 그들 조약에 의해 형성된 '1965년 체제'는 미국 중심의 냉전 질서 속에 한국과 일본을 편입하기 위한 국가간 관계 정리를 서두른 나머지, 피해자의 인권 문제는 도외시하거나 극히 애매하게만 처리했다. 그 결과 이후 피해자들의 끊임없는 과거청산 요구에 직면하지 않을 수 없었으며, 냉전 종식 이후인 1990년대에는 그 법적 구조에 적지 않은 균열이 발생하기도 했다. 그리고 2010년대에 들어와 마침내 그 법적 구조는 붕괴 직전의 상황에 놓이게 되었다.

한일 양국 정부는「기본조약」제2조에서 "1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 대일본제국간에 체결된 모든 조약 및 협정이 이미 무효(already null and void)임을 확인한다"라고 합의했다. 그리고「청구권협정」제1조에서 일본이 한국에 3억 달러의 가치를 가지는 "일본국의 생산물 및 일본인의 용역"을 무상으로 제공하고 2억 달러에 해당하는 "장기 저리 차관"을 제공하기로 합의했으며, 제2조에서는 "청구권에 관한 문제가 ...완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인 한다"라고 합의했다.

그런데 이들 '합의'에 대해 한일 양국 정부는 출발선상에서부터 서로 다른 해석을 내놓았다. 우선「기본조약」2조에 관해 한국 정부는, "해당되는 조약 및 협정에 관하여는 1910년 8월 22일의 소위 한일합병조약과 그 이전에 대한제국과 일본제국간에 체결된 모든 조약 협정 의정서 등 명칭여하를 불문하고 국가간 합의문서는 모두 무효이며 또한 정부간 체결된 것이건 황제간 체결된 것이건 무효이다. 무효의 시기에 관하여는 '무효'라는 용어 자체가 별단의 표현이 부대되지 않는 한 원칙적으로 '당초부터' 효력이 발생되지 않는 것이며 '이미'라고 강조되어 있는 이상 소급해서 무효(Null and Void)이다"라고 해석했다. 이러한 해석의 근거

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 그 조약들이 "과거 일본의 침략주의의 소산"이라는 것이었다(대한민국정부, 1965a: 19; 대한민국정부, 1965b: 11). 그에 반해 일본 정부는 "'이제는 무효'라고 하는 것은, 현재의 시점에서 이미 무효가 되어 있다고 하는 객관적인 사실을 서술한 것에 지나지 않는다... 또한, 무효가 된 시기에 관해서는, 병합조약 이전의 조약들은 각각의 조약에 규정된 조건의 성취 또는 병합조약의 발효와 함께 실효했고, 병합조약은 한국의 독립이 이루어진 시기 즉 1948년 8월 15일에 실효했다"라고 해석했다. 이러한 해석의 근거는 "정당한 절차를 거쳐 체결되었다"라는 것이었다(谷田正躬 外2編, 1966: 14).[5]

그리고 「청구권협정」에 관해서도, 한국 정부는 그 제1조의 협정자금은 "'청구권 문제를 해결하고 경제협력을 증진시키기 위한' 목적으로"(대한민국정부, 1965a: 49) 제공한 것, 다시 말해 제2조의 청구권 문제 해결과 상호관계가 있는 것이라고 해석한 데 대해, 일본 정부는 "경제협력의 증진과 청구권 문제의 해결은 동일한 협정의 내용으로 되어 있지만, ... 양자 사이에는 전혀 법률적인 상호관계는 존재하지 않는 것"(谷田正躬 外2編, 1966: 62)이라고 해석했다.

요컨대 한국 정부는, 「기본조약」에 관해서는 일제에 의한 35년간의 한반도 지배의 법적 근거인 1910년 「병합조약」 등이 애당초 무효였고, 따라서 35년간의 지배는 '불법강점'이었다고 주장했으며, 「청구권협정」에 관해서는 협정자금은 청구권 문제의 해결과 관계가 있다고 주장한 데 대해, 일본 정부는, 「기본조약」에 관해서는 1910년 「병합조약」이 1948년까지는 유효였고, 따라서 35년간의 지배는 '합법지배'였다고 주장했으며, 「청구권협정」에 관해서는 협정자금은 청구권 문제의 해결과는 관계가 없는 '독립축하금'이라고 주장한 것이다.

---

5) 한일 양국 정부는 회담 막바지까지 이 문제에 관한 접점을 찾지 못하는 가운데, 한국측은 "are null and void"라는 표현을 제안하고, 일본측은 "are confirmed (as) null and void now", "have been invalidated and are null and void", "are already null and void"라는 표현을 서로 제안한 끝에, 최종적으로 "are already null and void"라는 표현으로 결착을 지었다. 결국 문제의 해결을 유보한 것이었으며, "already"는 양측의 입장 차이를 얼버무린 채 동일한 조문에 대해 서로 다른 해석을 할 수 있도록 하는 장치였던 것이다.

한편, 1965년 당시 한일 양국 정부가 해석의 일치를 보인 부분도 있었다. 「청구권협정」에 의해 해결된 청구권의 범위가 그것이다. 즉, 한국 정부는 "영토의 분리·분할에서 오는 재정상 및 민사상의 청구권" 이 해결되었을 뿐 "일제의 36년간 식민지적 통치의 대가" 는 대상이 아니라고 밝혔고(대한민국정부, 1965a: 41), 일본 정부도 한반도 지배에 관한 언급은 없이 "조선의 분리독립" 에 따른 청구권이 해결된 것이라고 밝혔다(谷田正躬 外2編, 1966: 61-62).

III. 인권 실현을 위한 소송들

1980년대 말에서 1990년대 초에 걸쳐 냉전 체제와 그 하위체제인 각국의 권위주의 체제가 무너지면서, 그 때까지 억눌려 있었던 피해자들의 목소리가 마침내 봇물 터지듯 터져 나왔다.

그 선두에 선 것이 다름 아닌 한반도 출신 일본군 '위안부' ·강제동원·원폭 등의 피해자였다. 1991년 8월 14일 김학순 할머니의 기자회견으로 상징되는 그 목소리는, 일본의 재판소에 일본 정부와 기업을 상대로 소송을 제기하는 것으로 구체화되었다. 일본 정부와 기업의 식민지지배와 침략전쟁의 책임을 묻는 대일과거청산소송(일본에서는 '전후보상소송' 이라고 부름)의 효시는 1972년에 제기된 '손진두 소송' 이다. 하지만 소송이 본격화된 것은 1990년대에 들어서이다. 현재까지 전 세계의 피해자들이 일본에서 제기한 대일과거청산소송은 총 98건이며, 그 중 한반도 출신자(재일한인, 중국적 조선족 포함)가 제기한 소송이 53건으로 절반이 넘는다.[6)]

일본에서의 소송은 대부분 원고 패소로 끝났다. 일본 국내법상 일본인과 차별하지 못하게 되어 있는 원폭 피해의 경우를 제외하면, 하급심에서 일부 승소하거나 화해가 성립된 케이스는 있지만, 최고재판소까지 가서 최종적으로 승소한 케이스는

6) 山本晴太, 「日本戦後補償裁判総覧」(http://justice.skr.jp/souran/souran-jp-web.htm) 참조. 이 총람에 실린 소송의 총 건수는 총 101건이지만, 본문에서는 그 중 직접 피해자가 아닌 사람들이 제기한 건수를 뺀 수치를 제시했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

없다. 일본의 재판소가 원고 패소 판결을 선고한 이유는 여러 가지이지만, 결국 1965년의 한일 청구권 협정이 최후의 이유였다.

일본의 재판소에서 구제를 받지 못한 피해자들이 대안으로 주목한 것이 미국과 한국에서의 소송이다. 미국에서는 1999년 7월 캘리포니아주 의회가, 제2차 세계대전 강제노동 피해자 또는 그 상속인으로 하여금 시효 규정의 적용을 받지 않고 2010년 12월 31일까지 그 강제노동으로부터 "이익을 얻은 모든 자 또는 그 이익승계자를 상대로 배상을 청구하기 위한 소송"을 제기할 수 있게 하는 법률을 가결했다. 피해자들은 그 법률을 원용하여, 일본 기업의 최대 시장인 미국에서 일본국과 일본 기업을 상대로 소송을 제기했다(한우성, 2000). 미국에서의 소송 중 특히 주목되는 것은 일본군 '위안부' 피해자들이 제기한 소송인데, 2000년 9월 18일 한국·중국·대만·필리핀 출신 일본군 '위안부' 피해자 15명이 미국 워싱턴의 연방지방법원에 일본국을 상대로 제기하여 주목을 받았던 집단소송(Hwang Geum Joo v. Japan)에 대해, 2001년 10월 4일 연방지방법원은 '주권 면제'를 이유로 기각 판결을 선고했고, 최종적으로는 2005년 6월 28일 연방항소법원이 피해자들의 청구가 재판에 회부되어서는 안 될 정치적 문제라는 이유로, 즉 항소인들의 국가가 일본과의 평화조약에서 그들의 청구권을 소멸시켰는가라는 문제에 관한 것이라는 이유로 원고 패소 판결을 선고했다. 원고와 피고 모두 미국과 직접 관련이 없는 사건이고, 게다가 청구권 협정이라는 한일 간의 조약이 주요 쟁점이 된 사건에서, 미국의 법원은 '정치적인 문제'에는 법원이 관여하지 않는다는 원칙을 내세워 원고 패소를 선고한 것이다.

결국 한국인 피해자들에게 마지막 남은 곳은 한국 법원과 헌법재판소였다. 2000년 5월 1일에 미쓰비시중공업주식회사 강제동원 피해자 6명이 부산지방법원에 제소(이하 미쓰비시중공업 소송)한 것을 시작으로, 2005년 2월 28일에는 일본제철주식회사 강제동원 피해자 5명이 서울중앙지방법원에 제소했고(이하 일본제철 소송), 이후

현재까지 16건의 소송이 추가로 제기되었으며, 원고의 수는 총 1,000여명이다. 또한 일본군 '위안부' 피해자들은 2009년 4월 9일에 한국 정부를 상대로 부작위 위헌 확인 헌법송원을 제기했다.

우선 일본군 '위안부' 피해자들의 헌법소원에 대해서는 헌법재판소가 2011년 8월 30일에 부작위 위헌 결정을 선고했다. 강제동원 피해자들의 소송에 대해서도 대법원은 2012년 5월 24일과 2018년 10월 30일에 원고 승소의 확정판결을 선고했다. 다만 한국에서의 강제동원 소송에서도 초반에는 1, 2심 모두 패소 판결이 잇따랐다. 그러다가 2012년 5월 24일에 이르러 대법원이 미쓰비시중공업 소송과 일본제철 소송 모두에 대해 원고 승소 취지의 파기 환송 판결을 선고했다. 2013년 7월 10일과 7월 30일에 서울고등법원과 부산고등법원이 각각 대법원 판결의 취지에 따라 원고 승소 판결을 선고했지만, 일본제철과 미쓰비시중공업은 다시 상고했다. 통상의 예에 따라 그 해 말까지는 확정 판결이 선고될 것으로 기대되었지만, 이른바 '사법농단', '재판거래'라는 희대의 사건으로 선고가 지연되어 2018년 10월 30일에 이르러서야 일본제철 소송에 대해 대법원 전원합의체의 확정 판결이 선고되었고, 뒤이어 11월 29일에 미쓰비시중공업 소송에 대해 대법원 확정판결이 선고되었다.

IV. 2011년 8월 30일 헌법재판소 결정

2011년 8월 30일 한국의 헌법재판소는 한일 과거청산과 관련하여 매우 주목할 만한 결정(2006헌마788 결정)을 내렸다. 이 결정은, 한국 정부가 2005년 8월 26일에 한일회담 관련 문서를 전면공개하면서 '한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회' 결정(국무조정실, 2005)을 통해 "일본군위안부 문제 등 일본 정부·군(軍) 등 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위에 대해서는 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없고, 일본 정부의 법적 책임이 남아있음"이라고 밝힌 것에 주

목하여, 2006년 7월 일본군 '위안부' 피해자 109명이 외교통상부장관을 피청구인으로 하여 제기한 헌법소원에 대한 것이었다. 그 심리과정에서, 청구인측은, 「청구권협정」과 관련하여 피청구인이 일본 정부와의 관계에서 일본군 '위안부' 피해자들인 청구인들의 권리 구제를 위한 조치를 취하지 않고 있는 부작위가, 청구인들의 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권 등을 침해한 것으로서 위헌이라고 주장했다. 이에 대해 피청구인측은, 외교적 보호권은 "'국가'에게 귀속되는 고유의 권리"로서 "고도의 재량권"이 인정되는 것일 뿐만 아니라, 작위의무도 인정할 수 없고 기본권 침해도 없으므로, 청구는 각하되어야 한다고 주장했다. 헌재는 이 헌법소원에 대해, 2009년 4월 9일의 공개변론을 거쳐, 그 제기로부터 5년 이상의 세월이 흐르는 동안 청구인 109명 중 45명이 이미 세상을 떠난 2011년 8월 30일에 이르러, '때늦은 하지만 의미 있는' 결정을 내렸다.

헌재는 그 결정에서, "청구인들이 일본국에 대하여 가지는 일본군위안부로서의 배상청구권이 '대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정' 제2조 제1항에 의하여 소멸되었는지 여부에 관한 한·일 양국 간 해석상 분쟁을 위 협정 제3조[7]가 정한 절차에 따라 해결하지 아니하고 있는 피청구인의 부작위는 위헌임을 확인 한다"라고 선언했다.

헌재의 심리과정에서는 작위의무가 없다는 주장을 고수했던 한국 정부는, 위헌결정이 내려지자 그것을 전면적으로 받아들여 일련의 조치를 취함으로써 문제의 해

7) 1. 본 협정의 해석 및 실시에 관한 양 체약국간의 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통하여 해결한다.
2. 1의 규정에 의하여 해결할 수 없었던 분쟁은 어느 일방체약국의 정부가 타방체약국의 정부로부터 분쟁의 중재를 요청하는 공한을 접수한 날로부터 30일의 기간 내에 각 체약국 정부가 임명하는 1인의 중재위원과 이와 같이 선정된 2인의 중재위원이 당해 기간 후의 30일의 기간 내에 합의하는 제3의 중재위원 또는 당해 기간 내에 이들 2인의 중재위원이 합의하는 제3국의 정부가 지명하는 제3의 중재위원과의 3인의 중재위원으로 구성되는 중재위원회에 결정을 위하여 회부한다. 단, 제3의 중재위원은 양 체약국중의 어느편의 국민이어서는 아니 된다.
3. 어느 일방체약국의 정부가 당해 기간 내에 중재위원을 임명하지 아니하였을 때, 또는 제3의 중재위원 또는 제3국에 대하여 당해 기간 내에 합의하지 못하였을 때에는 중재위원회는 양 체약국 정부가 각각 30일의 기간 내에 선정하는 국가의 정부가 지명하는 각 1인의 중재위원과 이들 정부가 협의에 의하여 결정하는 제3국의 정부가 지명하는 제3의 중재위원으로 구성한다.
4. 양 체약국 정부는 본조의 규정에 의거한 중재위원회의 결정에 복한다.

결을 위해 적극 나섰다. 결정 직후인 2011년 9월 14일에는 외교통상부에 '한일청구권협정 대책 T/F'를 설치하고 10월 7일에는 자문위원단까지 발족시킨 한국 정부는, 9월 15일과 11월 15일에 양자 협의의 개시를 제안하는 구상서를 일본 정부에 송부했다. 2011년 12월과 2012년 5월에는 한일 양국의 정상회담에서, 2011년 9월·10월 및 2012년 4월에는 양국의 외무장관회담에서 일본 정부의 성의 있는 노력을 촉구했다. 또한 2011년 10월부터 2012년 6월에 걸쳐 유엔 총회와 인권위원회에서도 문제를 제기했다. 하지만, 일본 정부는 "1965년에 법적으로는 결말이 난 것"이라는 기존의 입장에서 한 치도 물러서지 않았다.

그런데 박근혜 정부 들어 사태는 엉뚱한 방향으로 전개되었다. 취임 초부터 일본군 '위안부' 문제가 해결되지 않으면 한일정상회담을 하지 않겠다고 완고한 입장을 취했던 박근혜 정부는, 대 중국 전선의 공고화를 위해 한일간의 관계 개선을 강하게 밀어붙인 오바마 정부의 영향 아래, 2015년 12월 28일에 이르러 한일 외교장관 '합의'라는 형식으로 문제를 미봉해버렸다. 2015년 합의는 일본군 '위안부'를 강요한 것이 "반인도적 불법행위"라는 사실의 확인은 물론이고, "일본 정부의 법적 책임"을 불문에 부친 것으로서, 일본군 '위안부' 문제의 역사적 성격과 법적 함의에 대한 무지의 산물이라고밖에 볼 수 없는 것이었다(김창록 외3, 2016). 2015년 합의는 2017년에 출범한 문재인 정부에 들어와 사실상 '정지' 상태에 머물러 있다. 그래서 2011년 헌법재판소 결정을 여전히 의미를 가지는 것이다.

헌재의 결정 중 한일 과거청산과 관련하여 무엇보다 주목되는 것은, 헌재가 「청구권협정」에 관해 "한·일 양국 간 해석상 분쟁"이 존재한다는 것을 확인했다는 점이다. 이것은 곧 1965년의 과제였던 한일 과거청산이 당시에 충분히 이루어지지 않았으며, 현재도 여전히 미해결의 상태에 있다는 사실을 확인한 것에 다름 아니다. 요컨대 헌재의 결정은 한일 과거청산이라는 과제의 존재와 그 해결의 필요성을 법적으로 확인한 것이라는 점에서 특별한 의미를 가진다고 할 수 있는 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

물론, 헌재의 결정은 한일 과거청산을 전면적으로 수행해야 한다는 선언은 아니다. 단지 한국 정부가「청구권협정」제3조에 따른 조치를 취하지 않는 것이 위헌이라고 선언했을 뿐이다. 그 점에서 헌재의 결정은 한일 과거청산을 위한 전면적인 법적 토대를 마련하는 단계에까지 나아간 것이라고 보기는 어려운 한계를 가지고 있는 것이다. 하지만, 헌재의 결정이 '1965년 체제'에 가한 타격은 크다. '한일 양국간의 해석상의 분쟁'이 확인되었음에도 불구하고, 결국 그것이「청구권협정」이 정한 절차에 의해 해결되지 않는 상태가 되어,「청구권협정」나아가 '1965년 체제'의 의미는 상실되게 되기 때문이다.

V. 2012년 및 2018년 대법원 강제동원 판결

2012년 5월 24일의 한국 대법원의 판결이 '1965년 체제'에 가한 타격은 보다 치명적이다. 그 날 대법원은 한일 과거청산에 관해 '획기적인' 판결을 선고했다. 일제강점기에 미쯔비시(三菱)중공업과 신일본제철에 의해 강제노동을 강요당한 피해자들이 위의 회사들을 상대로 각각 제기한 소송의 상고심 판결들(2009다22549 판결; 2009다68620 판결)이 그것이다. 이 판결들은 한일 과거청산 전반에 관한 매우 획기적이고도 역사적으로 주목할 만한 '법적 결단'을 담고 있다는 점에서 특별히 주목되지 않으면 안 된다.

한일 과거청산과 관련하여 2012년 대법원 판결에서 우선 주목되는 것은,「청구권협정」에도 불구하고 강제징용 문제를 포함한 '식민지지배 책임 일반'이 해결되지 않았다고 선언한 부분이다. 즉, 판결은, 우선 "청구권협정은 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의 재정적·민사적 채권·채무관계를 정치적 합의에 의하여 해결하기 위한 것으로서, 청구권협정 제1조에 의해 일본 정부가 대한민국 정부에 지급한 경제협력자금

은 제2조에 의한 권리문제의 해결과 법적 대가관계가 있다고 보이지 않는" 다고 전제하고, 나아가 "청구권협정의 협상과정에서 일본 정부는 식민지배의 불법성을 인정하지 않은 채, 강제동원피해의 법적 배상을 원천적으로 부인하였고, 이에 따라 한일 양국의 정부는 일제의 한반도 지배의 성격에 관하여 합의에 이르지 못하였는데, 이러한 상황에서 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권이 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 보기는 어" 렵다고 밝히고, 결론적으로 "원고 등의 손해배상청구권에 대하여는 청구권협정으로 개인청구권이 소멸하지 아니하였음은 물론이고, 대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 아니하였다고 봄이 상당하다" 라고 선언했다.

이것은 분명 한국 정부의 2005년 결정도 뛰어넘은 것이다. 위에서 살펴본 것처럼, 2005년 결정에서 한국 정부가 "일본정부의 법적 책임이 남아있" 다고 규정한 것은, 어디까지나 "일본군위안부 문제 등은 일본정부군 등 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위" 였다. 강제동원에 관해서는 "고통 받은 역사적 피해사실' 에 근거하여 정치적 차원에서 보상을 요구하였으며, 이러한 요구가 양국 간 무상자금산정에 반영되었다" , "무상 3억불은 ...강제동원 피해보상 문제 해결 성격의 자금 등이 포괄적으로 감안되어 있다고 보아야 할 것" 이라고 하여, 오히려 소극적인 해석이 가능할 수도 있는 여지를 남겨 놓았었다. 그에 대해 판결은 "일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위" 는 물론이고 "식민지배와 직결된 불법행위" 로 인한 청구권도 소멸되지 않았다고 확인하고, 나아가 그에 대한 "대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 아니하였다" 라고 밝혔다. 이러한 '확산' 이 가지는 의미는 심대하다. 그것은 곧 '식민지지배 책임 일반에 관한 청구권' 이 소멸되지 않았고, 그에 대한 외교보호권도 소멸되지 않았다는 의미에 다름 아니기 때문이다.

보다 주목되는 것은, 대법원 판결이 일제 강점의 불법성과 그것을 전제로 한 '식민지지배 책임' 을 전면적으로 확인했다는 점이다. 그 확인은, 일본 재판소의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

판결을 승인할 수 없다는 판단의 이유 부분에서 제시되어 있다. 즉 판결은, "일본 판결의 이유에는 일본의 한반도와 한국인에 대한 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 하여, 일제의 국가총동원법과 국민징용령을 한반도와 원고 등에게 적용하는 것이 유효하다고 평가한 부분이 포함되어 있"는데, "대한민국 제헌헌법은 그 전문(前文)에서 '유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세상에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서' 라고 하고, 부칙 제100조에서는 '현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다' 고 ... 규정하였"고, "또한 현행헌법도 그 전문에 '유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고' 라고 규정하고 있다"는 사실에 비추어 볼 때, "일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점(强占)에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 보아야" 하기 때문에, "일본판결 이유는 일제강점기의 강제동원 자체를 불법이라고 보고 있는 대한민국 헌법의 핵심적 가치와 정면으로 충돌하는 것이므로, 이러한 판결 이유가 담긴 일본판결을 그대로 승인하는 결과는 그 자체로 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 위반되는 것임이 분명"하며, "따라서 우리나라에서 일본판결을 승인하여 그 효력을 인정할 수는 없다"라고 선언했다. 판결의 이 부분은, 일본 재판소 판결의 승인 여부를 훨씬 뛰어넘는 중대한 의미를 가진다. 그것은 일제강점기와 광복 이후의 법적 단절을 명확하게 선언한 획기적인 판단이다.

파란만장한 근현대사의 굴곡 속에서, 일제강점기의 법령은 미군정기를 거치면서도 대부분 연속되었고, 대한민국 정부 수립 이후에도 또한 그러했다. 1948년 헌법 제100조가 분명히 "현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다"라고 선언하여, 대한민국 헌법에 저촉되는 일체의 일제강점기 법령과 미군정기 법

령의 효력이 부정되게 되어 있었지만, 분단과 내전 등 엄혹한 상황이 이어지는 가운데, 그것은 그 과거 법령들의 효력을 정당화하는 근거로 역이용된 것이 역사적 현실이었다. 그것은 말하자면 애매한 과거청산을 정당화하는 '법적 핑계의 원천'이 되어 왔다. 그 결과 대한민국의 역사 속에서 일제강점기는 '선언적인 단절'과 '법적·현실적인 연속'의 괴리 속에 애매하게 자리매김 되어왔다.

그런데 대법원의 이번 판결은 바로 그 애매성의 고리를 잘랐다. "일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점(强占)에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 보아야 한다"라고 명확하게 선언했다. 일제의 한반도 지배가 "불법적인 강점"임을 법적으로 확인했다. 그리고 그 연장선상에서 "불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다"라고 선언했다. 이것은 강점기 동안 일제가 만든 법령과 그 법령에 근거한 일체의 법률관계는 "대한민국의 헌법정신과 양립"할 수 없는 한 모두 무효이다라는 선언에 다름 아니다.

2012년 대법원 판결의 취지는 2018년 10월 30일 이래 선고되고 있는 대법원 강제동원 판결들에 의해 거듭 확인되고 있다. 2018년 10월 30일에 선고된 일본제철 강제동원 판결(2013다61381 전원합의체 판결)에서 한국의 대법원은 "청구권협정은 일본의 불법적 식민지배에 대한 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 기본적으로 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의 재정적·민사적 채권·채무관계를 정치적 합의에 의하여 해결하기 위한 것"이므로, "일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권"은 "청구권협정의 적용대상에 포함된다고 볼 수 없다"라고 선고하여, '일본의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위'가 여전히

국가인권위원회
humanrights.go.kr

해결되지 않은 과제라는 사실을 다시 한 번 명확하게 선언했다.

이와 같이 한국의 대법원이 일제의 한반도 지배는 "불법적인 강점"이며 "식민지배와 직결된 불법행위"로 인한 청구권은 「청구권협정」에도 불구하고 소멸되지 않았다고 명확하게 선언했다. 이 선언은 대한민국의 모든 국가기관을 구속하는 것이다. 그런데 이 선언이 '1965년 체제'에 기댄 일본 정부의 주장 및 그것을 수용한 일본 재판소의 판결과 정면으로 충돌하는 것이다. 따라서 '1965년 체제'는 '법적'으로 붕괴 직전의 상태에 이르렀다고 하지 않을 수 없는 것이다.

4. 맺음말

일제의 한반도 식민지지배는 「대일본제국헌법」에 보장된 최소한의 인권 보장과도 무연한 것이었으며, 오히려 무력에 의해서는 물론이고 자의적인 도구로 전락한 식민지법을 통해서 인권 침해를 자행한 것이었다.

그 인권 침해에 대한 구제는 냉전의 논리와 국가 중심의 논리에 밀려 1965년의 한일 「기본조약」 및 「청구권협정」을 통해서도 이루어지지 않았다. 그래서 그 인권 침해는 광복 이후에도 70년 넘게 이어졌고, 그 오랜 세월 동안 피해자들은 지연된 정의로 인한 2차, 3차 피해에 시달려야 했다.

하지만 피해자들의 '법에 대한 호소'는 일본과 미국과 한국의 법정에서 참으로 끈질기게 이어졌고, 그들 곁에는 헌신적인 지원을 아끼지 않은 한국과 일본 그리고 전 세계의 시민들이 있었다. 그들이 거듭거듭 묻고 따진 결과 '불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 반인도적인 불법행위'는 책임을 물어야 하는 것이라는 법적인 판단이 내려졌다.

한국 대법원의 판결은 달리 유례를 찾기가 어렵다. 식민지지배 문제가 처음으로

국제적인 차원에서 다루어진 것은, 2001년 8월 31부터 9월 7일에 걸쳐 남아프리카 더반(Durban)에서 개최된 '인종주의, 인종차별, 배외주의 및 그에 관련되는 불관용에 반대하는 세계회의' 에 이르러서였다. 최종적으로 채택된 더반선언은, 노예제와 식민지주의에 의해 야기된 "엄청난 고통과 참상" 을 인정하고 그에 대해 유감의 뜻을 밝혔으며[8], 특히 식민지주의와 관련해서는 "식민지주의에 의해 야기된 고통을 인정하고, 언제 어디서든 식민지주의는 비난받아야 하며 재발이 방지되어야 한다" 라고 밝혔지만,[9] 과거의 '가해국' 들과의 타협을 강요받은 결과 법적 책임에 대한 명확한 언급은 자제되었다(前田朗, 2001a, 2001b). 하지만, 그러한 한계에도 불구하고, 과거의 식민지지배국이 여전히 국제질서에 커다란 영향을 미치고 있는 상황임에도, '식민지지배 책임' 이 마침내 전 세계적인 과제로서 다루어지게 되었다는 점에서, 그것은 분명 '새로운 흐름' 의 시작이었다.

한국인 피해자들의 노력과 한국 법원의 호응은 식민지지배에서 유래하는 인권침해에 대한 책임을 한 발 앞서 법인(法認)한 것으로서 선구적인 사례로 자리매김될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결
- 대법원 2012.5.24. 선고 2009다68620 판결
- 대법원 2018.10.30. 선고 2013다61381 전원합의체 판결.
- 헌법재판소 2011.8.30 선고 2006헌마788 결정.
- 국무조정실(2005),「보도자료 한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회 개최」
- 山本晴太(야마모토 세이타),

8) "Declaration" (http://www.un.org./WCAR/durban.pdf), at 17.
9) Id. at 7.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「日本戦後補償裁判総覧」(http://justice.skr.jp/souran/souran-jp-web.htm)

- 김창록 외3(2016),『2015 '위안부' 합의 이대로는 안 된다』, 경인문화사
- 대한민국정부(1965a),『한일회담백서』
- 대한민국정부(1965b),『대한민국과 일본국간의 조약 및 협정 해설』
- 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단(2006),『한일역사관련 국제법논문선집』
- 鈴木敬夫(스즈키 케이후)(1989),『法을 통한 朝鮮植民地 支配에 관한 研究』, 高大民族文化研究所 出版部
- 이태진 외 5(2003),『한국병합의 불법성 연구』, 서울대학교 출판부
- 이태진 편저(1995),『일본의 대한제국 강점』, 까치
- 이태진 편저(2001),『한국병합, 성립하지 않았다』, 태학사
- 한국정신대문제대책협의회 2000년 일본군성노예전범 여성국제법정 법률위원회 엮음(2001),『일본군'위안부' 문제에 대한 법적 해결의 전망』, 풀빛
- 한국정신대연구회 편(1997),『한일간의 미청산 과제』, 아세아문화사
- 한우성(2000),「끝나지 않은 전쟁 －미국에서 진행중인 '일본군위안부' 및 징용 소송에 대한 보고서」,『당대비평』13
- 한일관계사연구논집 편찬위원회 편(2005),『해방 후 한일관계의 쟁점과 전망』, 경인문화사
- 김창록(1994),「일본에서의 서양헌법사상의 수용에 관한 연구 -『대일본제국헌법』의 제정에서『일본국헌법』의 '출현'까지」(서울대학교 법학박사학위논문)
- 김창록(1995),「植民地 被支配期 法制의 基礎」,『법제연구』8
- 김창록(2002),「제령에 관한 연구」,『법사학연구』26
- 김창록(2007),「일본에서의 대일과거청산소송 - 한국인들에 의한 소송을 중심으로」,『법사학연구』35
- 김창록(2010),「1910년 한일조약에 대한 법사학적 재검토」,『동북아역사논총』29
- 김창록(2013),「한일 과거청산의 법적 구조」,『법사학연구』47, 2013
- 김창록(2015),「한일「청구권협정」에 의해 '해결'된 '권리' - 일제 '강제동원' 피해 관련

대법원 판결을 소재로」,『법학논고』(경북대) 49

- 이태진(1999),「약식조약으로 어떻게 국권을 이양하는가?」,『전통과 현대』10호
- 康成銀(2005),『1905年韓国保護条約と植民地支配責任』, 創史社
- 谷田正躬(타니타 마사미) 外2編(1966),『日韓條約と國內法の解說(『時の法令』別冊)』, 大藏省印刷局
- 橋川文三(하시카와 분조오) 外1編(1971),『近代日本政治思想史』1, 有斐閣
- 吉田源治郎(요시다 겐지로오)(1911),『日韓併合始末』
- 山辺健太郎(야마베 켄타로오)(1966),『日韓併合小史』, 岩波書店
- 松岡修太郎(마쯔오카 슈우타로오)(1944),『朝鮮行政法提要(總論)』, 東都書籍
- 海野福寿(운노 후쿠쥬)(2000),『韓国併合史の研究』, 岩波書店
- 姜德相 外(1970),「日帝下朝鮮の法律制度について」, 『日本法とアジア』(仁井田陞博士追悼論文集 제3권), 東京, 勁草書房
- 寺内正毅(테라우찌 마사타케)(1910),「韓国併合ト軍事上ノ関係」, 『朝鮮総督報告韓国併合始末』
- 前田朗(마에다 아키라)(2001a),「ダーバン会議 －人種差別撤廃への到達点」,『世界』694
- 前田朗(마에다 아키라)(2001b),「ダーバンへの道 ヽダーバンからの道」,『戦争責任研究』34.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 2 장
인권의 관점에서 본 제주 4·3학살과 권리회복운동

허상수

한국사회과학연구회 이사장으로 재직 중이며, 제주4·3연구소 이사, 지속가능한사회연구소 소장, 성공회대 사회문화연구원 교수, 대통령자문 정책기획위원회 위원, 지속가능발전위원회 위원, 한국사회과학연구소 소장, 『동향과전망』 편집위원장을 지냈다. 저서로 《Nexus L U.S. Responsibility of Cheju Massacres: 1947-1954》, 《4·3과 미국》, 《참여냐 연합이냐》, 《한국사회와 정보통신기술》, 《삼성과 자동차산업》이 있고, 공저로 《6월민주항쟁과 한국사회 10년 II》, 《한국민주주의의 대안체제 모형을 찾아서》 등이 있다.

목차

1. 민족분단과 미군정 치하의 제주
   I. 제주인민위원회
   II. 제주도민족민주주의전선
   III. 미군정, 제주섬을 중앙집권국가에 강제 편입

2. 미군정 3년 시대의 제주학살
   I. 시위 구경꾼을 죽인 관덕정 학살
   II. 관덕정 학살에 거도적으로 항의하는 3·10 민관총파업
   III. 미군정 산하 경찰의 2,500여명 대량검거와 3건의 고문치사
   IV. 미군정의 남한단독선거 강제 시행을 반대한 '4월 3일 인민봉기'
   V. 제주학살에 대한 미군정의 책임문제

3. 이승만 시대의 제주도민 학살
   I. 한미군사안전잠정협정과 10·17 포고령
   II. 제주학살 출동명령을 거부한 대한민국 육군 제14연대 장병
   III. 제주도민 학살 광풍을 불러일으킨 1948년 11월 17일 '계엄'
   IV. 미군 철수 전후 한국 군경의 제주도민학살

4. 개발독재시대의 범죄 은폐와 왜곡, 허위와 기만
   I. 5·16 군사쿠데타와 망각의 강요
   II. 국가 망각과 연좌제
   III. 허위와 기만 그리고 금기의 장벽을 허무는 소설작품

5. 민주화 이후의 제주학살에 대한 이행기 정의실현운동
   I. 사건발생 40년 만에 시작된 4월 운동
   II. 평화적 정권교체와 제주학살의 진실 찾기 제도화
   III. 제주4·3에 대한 사상 첫 진상조사보고서와 대통령의 사과, 국가 추념일 지정

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 현행 법률에 의하면 ‘제주4·3사건’은 1947년 3월 1일부터 1948년 발생한 소요사태(騷擾事態) 및 1954년 9월 21일 사이에 일어난 7년 7개월간의 무력충돌과 진압 과정에서 수만인의 주민들이 학살당한 사건으로써 제주도와 대한민국, 동북아시아 정세에 많은 영향을 미친 정치·사회적 대사건(evenement)이다.

이 ‘제주학살(1947-1954)’은 한반도 분단과 남한 점령, 미군정 3년 평화시기와 대한민국 정부수립시기에 일어났다. 따라서 제주학살에 대하여 대한민국과 미합중국 정부는 미군정기와 정부수립시기 평화시대에 일어난 민간인학살 등에 대한 법적·군사적·정치적·도덕적 책임을 질 수밖에 없고, 그래서 회피할 수 없는 중대한 인권침해문제를 남겨 놓았으나, 아직도 미완의 과제로 남아있다(Cummings, 1978; Merrill, 1988; May, 2019; Baik, 2019; Hur, 2001).

1. 민족분단과 미군정 치하의 제주

I. 제주인민위원회

미군은 태평양전쟁이 끝나자마자 1945년 9월 2일 일본군으로부터 항복을 받아냈다. 미군은 패전국 일본을 점령했지만 주권과 일본왕을 인정하는 등 ‘간접지배’를 했다. 그러나 미군은 남한을 점령하면서 대한민국임시정부 등 민족독립운동 세력에 대해 어떤 정치적 실체도 부정하고, ‘주인 없는 땅을 차지했다’면서 재조선미군(USAFIK, United States Army Force in Korea) 산하에 재조선미군정(USAMGIK, United States Army Military Government in Korea)를 세우고, ‘직접 지배’하였다.[10] 제주섬에서는 1945년 11월 9일, 미 육군 제24군단 제6사단 산하 제

10) “미군정은 주민에 대해 직접통치인 반면 소군정은 간접통치였다”(방선주, 2018 : 125).

59군정중대가 군정업무를 개시하였다.

일본군이 패망하고 물러간 행정 공백기에 제주사람들은 자유선택에 따라 1945년 9월 10일 제주도 건국준비위원회를 결성했다. 이 제주도 건준 조직은 1945년 9월 22일 행정조직을 표방한 인민위원회로 개편되었다. 리 단위 지역까지 구성된 인민위원회는 나름대로 일본군 철수 전후의 혼란을 수습해 나가면서 주민자치·교육자치·독립국가 운영의 실험장 역할을 다하였다. 무엇보다도 인민위원회는 아래로부터의 권력의지를 한데 모아 상향식 직접민주주의를 실천하였다. 당시 미군 정보장교는 다음과 같이 평가했다. "제주도 인민위원회는 이 섬에서 하나밖에 없는 정당인 동시에 모든 측면에서 정부행세를 한 유일한 조직체였다" (Meade, 1951 : 185).[11]

일본 제국주의시대 민족해방운동의 일선에 섰던 독립운동 지사들은 주위 사람들의 추천으로 인민위원회에 참여함으로써 제주도민들의 신망과 기대를 한데 모을 수 있었다. 그러므로 정치적으로 보수적이라거나 진보적 인사, 특별히 민족주의자라거나 사회주의자라는 건 별 대수가 아니었다. 그러나 일제에 영합했거나 부역을 했던 친일분자들은 사람들에 의해 추천되거나 인민위원으로 자임할 수 없었다.

제주도 인민위원회는 다른 지역과 다른 몇 가지 특성을 지녔다. 첫째, 도민들로부터 광범위한 지지를 받은 자치 기구였다. 둘째, 주로 항일독립투쟁운동 경력자들이 주도했다. 셋째, 다른 사회단체들과 달리 비교적 온건한 정책을 전개했다. 넷째, 인민위원회는 어느 시점까지는 미군정 중대와 비교적 밀접한 협력관계를 유지했다. 다섯째, 인민위원회 존속기간이 전국에서 가장 길게 유지되었다. 여섯째, 서울 등 중앙이나 전라남도 인민위원회 조직에 대해서도 일정한 거리를 두면서 독자성을 강하게 지켜나가려 했다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회 제주4·3진상조사보고서, 이하 '4·3진상', 2003 : 72-73).

---

11) 이런 주장을 했던 미드는 1945년 미군정 전라남도청 정보국장이었다. 미국에서 「제주도반란 Cheju-Do Rebellion」이라는 하버드대 석사논문을 쓴 메릴과 『한국전쟁의 기원』을 쓴 커밍스도 제주도인민위원회가 미군정 초기시기에 미군정 당국과 협력관계를 유지하고 있었다고 지적했다(Merrill, 1975; 커밍스, 1988).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1945년 10월 이승만은 미 정부의 후광을 업어 미군용기를 타고 귀국길에 올랐다. 그리고 일본 도쿄에서 맥아더 총사령관과 하지 장군을 만나 3자 회담을 한 뒤 귀국했다. 조병옥은 이승만의 환영식을 준비했고, 하지 장군 곁에 앉을 수 있게 선처하였다. 이에 앞서 조병옥은 미군정으로부터 조선인으로써 가장 높은 계급장을 메달을 수 있는 권고를 받았다.

조병옥의 미군정 경무부는 일제시기 친일 경찰배 등을 대부분 재등용, 재고용함으로써 민심과 거리가 먼 행보를 취하였다. 말하자면 일제시기 독립 운동가들을 잡아들이던 친일 매국노들은 이제 완장을 바꿔 차고 친미 반공극우 보수정치의 앞잡이로 변신하였다. 애국지사들을 일본 경찰과 함께 쫓아다니던 일본 경찰 나부랭이들이 하루아침에 민족주의자나 사회주의자, 진보적 인사들을 잡아 가두는 데 시뻘건 눈을 하고 다녔다. 친일반역세력과 보수주의자들은 자신들의 목숨과 재산보호를 위해 신식민지 질서에 반대하는 모든 행위를 "공산당이 조종한 것"으로 표현하여 미군정의 호감을 샀다(HUSAFIK 1947-1948: 30-47).

1945년 12월말 모스크바 3상 회담에서 합의된 신탁통치안은 첫째, 식민지 잔재 청산을 위해 한국임시정부를 수립할 것, 둘째, 이 한국임시정부와 협의하면서 미영중소 4개국은 5개년을 기한으로 신탁통치를 할 것이며, 이 방안을 추진하기 위해 미소공동위원회를 설치하여 한국 정당 및 사회단체와 협의하도록 한 것이었다. 그런데 많은 국민들은 동아일보의 오보를 믿고 '신탁통치'란 말을 일본 식민지 통치와 다름없는 것으로 생각했다. 김구 중심의 대한민국임시정부세력은 즉각 '신탁통치반대 국민총동원위원회'를 구성하여 강력하게 반탁시위를 벌였다. 그리고 이승만과 한국민주당도 반탁운동에 가세했다.

그러나 1946년 1월 2일 민족 진보세력을 자처하던 인민공화국 중앙인민위원회는 정보부족 때문에 신탁통치를 반대한 게 '과오'라고 표현하면서 모스크바 3상회의 지지를 선언했다. 조선공산당도 신탁통치 지지로 돌아섰다. 신탁통치 찬반논쟁

은 한국 현대정치사에서 처음으로 이념대결과 긴장을 불러일으킨 정쟁으로 비화했다. 이 '민족 자주독립결정권 논쟁'은 조선 민중의 관심과 참여를 촉발하였다.

그러나 이런 신탁통치 찬반 논란이 격화되는 와중에서도 미소공동위원회는 준비되었다. 미군정은 우파세력의 결집을 위해 1946년 2월 14일 점령군 사령관 하지 장군의 자문기구로써 대한국민대표민주의원을 구성, 발족했다. 그 의장은 이승만, 부의장은 김구·김규식 씨가 선임되었다.

그 다음날 '인민공화국' 중앙위원회는 '민주주의민족전선(이하 민족전선)'을 결성하였다. 이 통일전선체는 조선공산당, 인민당, 신민당 등 정당뿐만 아니라 노동조합단체, 농민·청년·부녀·문화단체 등이 두루 참여했다. 여운형·박헌영·허헌 등이 공동의장으로 추대되었다. 그러나 제주도민족전선은 중앙보다 1년이 지난 1947년에 결성되었다. 제주는 서울 등 다른 지역과 달리 인민위원회가 활발하게 움직였고, 위세가 당당했다. 그래서 '민족전선'과 같은 통일전선체를 굳이 서두를 필요가 없었다.

II. 제주도민족민주주의전선

제주지역에서는 1946년 초순 제주읍에서 신탁통치반대 궐기대회를 시발로 각 면 단위로 반탁대회가 열렸으나 건국준비위원회와 인민위원회 조직이 주도했다(濟州道, 1993: 52). 조직의 측면에서 다른 지역과 달리 진보진영이 반탁운동을 벌였다. 나중에 제주지역 진보진영은 찬탁운동을 했으나 대중적 지지를 받지 못하였다. 그만큼 제주섬의 진보세력은 여러 가지 점에서 중앙이나 육지와 다른 독자성을 띠었다.

미군정 관리들과 결탁한 모리배들의 부정부패도 끊이지 않았다. 1946년 보리농사 흉작과 콜레라(호열자) 전염병 만연, 미곡 수집령, 말하자면 일제 강점기 공출까지 덮치는 통에 제주사람들의 생존권은 날이 갈수록 유린, 피폐, 파괴되고 있었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1947년 2월 10일 제주시내 중학생 400내지 1천여 명의 학생들은 미 군정청이 주둔한 터 앞에 위치한 관덕정 광장에서 “조선의 식민지화를 양과자로부터 막아내자”고 외치면서 양과자 반대 시위를 벌였다. 미군은 이 사건을 제주도에서 일어난 최초의 반미시위로 규정했다.(Headquarter, USAFIK(1947).

일본으로부터 해방되었으나 일본에서 제주로 돌아온 귀환자들은 일본과 달리 아무런 일자리를 찾지 못해 구직난과 실업난에 시달렸고, 일본 노동시장에서 노동을 하여 벌어들인 수입으로 보내던 송금도 금지되어 끊겼다. 제주와 일본과의 교역도 불법화되었고, 그래서 생활필수품은 부족하였다. 그리고 1946년엔 콜레라 전염병이 만연하여 제주도에서 369명이 죽었다(Headquarter, USAFIK, 1946). 또한 보리 농사는 극심한 흉년까지 겹치면서 제주인의 삶 자체가 척박하고 곤궁하였다.

제주도 인민위원회는 1946년 10월 31일 전국적으로 실시된 민선 입법의원, 즉 ‘남조선 과도입법의원’ 선거에 참여하여 인민위원회 소속 간부 2명을 당선시켰다. 미군정은 군정 실시 1년 만에 온건 우파와 중도파 중심의 입법기관 설치를 추진했으나 대부분의 좌파세력들은 이 선거를 거부하여 불참했다. 왜냐하면 그 선거 절차가 일제 강점시대 중추원 참의 선출제도와 유사하고, 잘못하다가는 남한 단독정부 추진의 예고판에 넘어갈 수 있다는 불신과 우려 때문이었다. 그러나 제주도 인민위원회는 이런 흐름에 독자적 결정으로 이 입법의원 선거에 참여하여 당선자를 배출했다.

그리고 제주도 인민위원회 등 진보진영은 중앙의 방침과 달리 1946년 10월 1일 대구항쟁에 가세하지 않았다. 그래서 미군정청 공보관 케리 대위는 1947년 1월 신년사에서 제주도에서 “불행한 소요사건이 없었다는 것은 대단히 반가운 일”이라고 밝혔다(제주신보 1947).

III. 미군정, 제주섬을 중앙집권국가에 강제 편입

1946년 미군정에 가까운 일부 우익진영은 제주섬을 제주도로 승격시키자는 운동을 벌이기 시작했다. 그동안 제주섬은 행정구역상 육지에 속해 있었다. 그런데 우파세력들은 제주섬(濟州島)을 전라남도로부터 분리하여 제주도(濟州道)로 승격하자는 운동을 일으켰다.

미군정은 이를 반색했고, 마침내 제주섬을 1946년 8월부터 제주도로 승격했다. 이리하여 제주섬은 강력한 중앙집권국가체제에 강제 편입되었다. 제주섬의 제주도 승격은 한편으로 전라남도 소속 일부 행정기구에서 독립적 지방행정기구로 나아간 긍정적 조치라고 불릴 만한 것이었다. 그러나 다른 한편으로 제주도 승격은 인권신장측면이나 경제력 측면에서 민생문제 해결이나 민권보호에 아무런 도움이 되지 않고, 정치군사적으로만 기여하는 것이었다. 그리고 인민위원회와 미군정 사이의 원만했던 관계가 이때부터 뒤틀리게 된 계기가 되었다(Merrill, 1980 : 151-152).

미군정에 의해 제주도가 행정구역상 도(道)로 승격하게 되면서 가장 먼저 달라진 것은 법원과 경찰도 승격되었다는 데 있다. 법원 승격은 제주지방법원이 됨으로써 재판받을 권리가 보장될 수도 있는 긍정적 측면을 나타낼 수도 있었다. 그러나 경찰 승격은 경찰 규모의 증대로 나타났다. 일본제국주의시대보다도 더 많은 경찰병력이 근무, 주둔, 활동하게 된 것이었다. 미군정으로서는 한편으로 억압적 국가기구의 확대이며, 다른 한편으로 "분할과 지배" 전략을 구사할 수 있게 된 것이었다.

미군의 제주 점령과 진주 초기 병력은 장교 7명, 사병 40명 등 47명이었으나 1947년 1월 장교 11명, 사병 63명 등 74명으로 증원되었다(Ward, 1949). 그러나 이제 미군은 미군 자체 보다는 조선인 경찰병력으로도 점령목표를 달성하는데 필요한 물리력을 확보할 수 있게 되었다.

나아가 제주도가 독립적 행정기구로 승격하면서 향토 연대를 창설할 수 있었다. 미군은 남한에서 정규 군대를 발족하지 않고, 국방경비대라는 이름으로 사실상의 군사조직인 부대를 지역마다 창설, 운영하였다. 제주도로 승격된 다음에 미군정은

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 지역에 국방경비대 제9연대를 창설하였고, 이념이나 출신을 가리지 않고 지역 청년들을 대상으로 모병을 했다.

2. 미군정 3년 시대의 제주학살

I. 시위 구경꾼을 죽인 관덕정 학살

8·15 해방 3돌을 맞아 제주도에서는 제28주년 3·1기념집회가 매우 성대하게 열렸다. 특히 제주시 제주북국민학교 운동장에 모인 인파는 제주읍 뿐만 아니라 이웃한 애월면과 조천면에 사는 사람들까지 모여들어 3만 명에 이르렀다. 여기엔 좌우나 중간파의 구별이 없었다.

1947년 2월 17일 민족주의와 사회주의세력을 망라한 진보 단체와 정당 관계 인사들은 3·1투쟁기념준비위원회를 결성했다. 1947년 2월 23일 조일구락부에서 제주도민주주의민족전선을 결성했다. 서울의 민민전선 결성에 비해 1년여 늦었다. 이때까지 제주섬에서는 서울이나 다른 육지에서와 달리 좌우갈등이나 이념대결이 전면적으로 잘 드러나지 않았을 때였다. 그런데 기미독립선언 기념행사를 마치고 나오던 시위 행렬을 구경하던 사람들이 육지에서 파견된 미군정 산하 경찰이 쏜 총탄에 맞아 6명이 죽고, 6명은 부상당하는 학살사건이 일어났다.

미군정 당국의 집회 허가아래 진행된 기념행사가 끝나고 제주북교를 나온 인파는 두 쪽으로 나누어졌다. 동쪽에서 온 사람들은 산지 방향의 신작로를 따라 되돌아가고, 서쪽에서 온 사람들은 우체국과 관덕정앞을 지나가고 있었다. 그때 기마경찰 임영관의 말 말굽에 한 어린이가 채여 넘어졌다. 이를 무시하고 경찰서쪽으로 가는 경찰을 향해 사람들은 야유를 하며 돌을 던졌다. 바로 이때 경찰서 정문을 지

키던 보초와 경찰서 망루에서 이 모든 광경을 지켜보던 육지 응원경찰들이 구경꾼들을 향해 무차별 총격을 가했다.

이날 관덕정 학살 피해자는 허두용(許斗鎔15세·제주북교 5년), 박재옥(朴才玉·21세·여), 오문수(吳文壽·34세), 김태진(金泰珍·38세), 양무봉(梁戊鳳·49세), 송덕수(宋德洙·49세)였다. 검시 결과 사망 피해자 6인 가운데 5인은 모두 등 뒤에 총탄을 맞은 것으로 판명되었다(독립신보 1947. 4. 5). 관덕정 학살은 아무런 사전 경고도 없이 일어났고, 경찰의 통상적 활동을 벗어난 위협 이상의 과잉행동이었다. 왜냐하면 모든 피해자들은 공포탄만 쏘았더라도 모두 흩어질 수밖에 없는 완전 비무장상태의 민간인들이었기 때문이다.

발포사건 직후 제주경찰감찰청 앞에 무장한 경찰부대와 항의 주민들이 맞서는 상황이 벌어졌다. 주로 학생들과 아녀자들이었다. 이들 앞에 기관총을 장착한 스리쿼터(0.75 톤) 트럭을 앞세운 50명 정도의 무장경찰이 집총 자세로 서 있었고, 미군정 경찰 고문관 패트리지(Partridge) 대위는 이들을 직접 지휘했다. 물론 다른 지역에서도 기미독립선언기념식과 시위를 둘러싼 충돌이나 경찰 발포로 16명이 죽고, 22명이 다쳤으나 제주와 같이 경찰이 직접 가해를 해서 민중 여럿이 죽은 피해는 흔치 않았다.

관덕정 학살이 벌어진 다음 미군정 당국이 처한 조치 가운데 하나는 야간 통행을 일체 금지한 것이었다. 미군정 산하 제주경찰은 3월 1일 초저녁부터 통행금지령을 내렸다. 태평양전쟁시기에도 겪어보지 못한 야간 통행금지였다. 8·15 광복 후의 야간통행금지제도는 미군이 남한을 점령, 진주한 직후인 1945년 9월 8일부터 시작되었다. 미 제24군 사령관 하지 중장 명의의 '일반명령'에 의하여 경성(서울)·인천 두 지역에 밤 8시부터 아침 5시까지의 통행금지령을 발포한 것이 처음 시행된 통행금지였다. 그리고 동년 9월 29일, 미군정은 바로 이 일반명령을 개정한 야간통행금지령을 발포하여 '미국 육군이 점령한 조선지역 내 인민'에게 밤 10시부터

국가인권위원회
humanrights.go.kr

새벽 4시까지 야간통행금지가 포고되었다.

1947년 3월 1일 미군정은 제주지역에 통행금지 시간을 저녁 7시부터 다음 날 오전 6시까지라고 포고했다. 따라서 제주에서는 관덕정학살이후 무려 5시간이나 통행금지 시간이 연장, 시행되었다. 따라서 제주도민들은 이동의 자유와 권리를 그만큼 향유할 수 없었다. 여지없이 일상생활의 안정은 깨어졌고, 자유로운 행동을 할 수 없었다.

관덕정 학살이 일어나기 전에 육지 경찰이 이미 도착해 있었고, 이들에 의해 학살이 이루어졌다. 관덕정학살 이전이었던 1947년 2월 23일 미군정당국은 제주섬에 아무런 일도 일어나지 않았음에도 불구하고 충청도 응원경찰 100명을 사전에 이미 파견했다. 그리고 관덕정학살 뒤에 추가 경찰력을 확보하여 비상경계령을 펴기 위해 미군정 당국은 전남 경찰에 응원경찰 지원을 요청하였다. 그래서 3월 1일 저녁에 목포 경찰 100명이 제주 출동을 위해 출발했다. 그리고 다음날 2일부터 3·1행사위원회 임원과 중등학생들을 잡아 가기 시작했다. 이날 하루 동안 학생 25명이 경찰에 끌려갔다.

더욱 심각한 문제는 경찰당국이 치안유지를 위해 총을 발사한 정당방위이며, 3만여 시위군중이 경찰서를 포위 습격하려고 했기 때문에 발포했다는 변명으로 일관하게 되면서 미군정당국은 민심수습에 실패했다. 그동안 미군정당국은 제주도 인민위원회와 원만한 관계를 유지하였는데 한 순간에 깨어져 버린 것이다.

II. 관덕정 학살에 거도적으로 항의하는 3·10 민관총파업

미군정 산하경찰은 관덕정학살을 자행했음에도 불구하고 아무런 사과나 진정조치가 없었다. 이에 엄청난 충격과 경악, 분노를 견디다 못한 제주도민들은 역사상 유례가 없는 민관합동 총파업을 벌였다. 1947년 3월 10일, 제주도청 직원들은 미군

정 산하 경찰이 학살 진상보고와 사과 요청을 거부하자 모임을 갖고 ‘제주도청 3·1대책위원회’를 구성하고 “발포 책임자 및 발포 경찰 즉시 처벌” 등을 요구하며 파업을 시작했다. 이어 다른 미군정 관공서와 은행, 학교와 일반 회사, 교통통신 기관 등 도내 156개 단체 종사원들이 파업에 들어갔고, 상점 철시와 학생들의 동맹휴학도 이어졌다.

이에 미군정 당국은 제주민족민주주의전선 등 민족자주진보세력에 대해 대대적 탄압 정책을 통해 미행, 압수수색, 강제연행, 구금, 고문을 반복하였다. 미군정 관리, 경찰관, 학교 교사 등도 가세한 파업을 진압하는 과정에서 미군정은 미군 방첩대(C.I.C)를 제주에 파견했다. 뒤이어 육지경찰과 서북청년회라는 사설테러단체원을 제주에 파견했다.

트루먼 미합중국 대통령은 1947년 3월 12일, 공산주의 세력을 지지하는 국가에 대한 제재와 함께 반공정권을 지원한다는 요지의 교의를 발표했다. 트루먼 독트린 선언은 1917년 이후 미국 사회를 지배했던 ‘적색 공포(Red Scar)’와 함께 1950년대 반공극단주의와 냉전의 시작이었다. 공산주의 척결은 미국뿐만 아니라 신생 독립국가를 꿈꾸고 있는 남한의 지배적 시대정신이 되었다. 그것은 곧 인권의 종말이요 자유의 블랙홀이었다.

1949년 4월 3일 미 극동사령부 정보참모부(G-2)는, ‘제주도 민관총파업은 좌익의 남한에 대한 조직적인 전술임을 보여준다’고 보고했다(Far East Command, 1949). 너무나 구태의연한 정보판단이었다. 미군정 당국은 제주도민을 좌익이라고 매도하고, 좌익이 민관총파업을 조직적, 전술적, 계획적으로 대중을 선동하고 봉기하기 위한 것이라고 단정했다. 그리고 미군정 보고서도 ‘우익분자’라고 명명했던 유해진을 제주도지사로 임명했다. 그는 도지사로 부임시 7명의 서북청년회 단원과 동행했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

III. 미군정 산하 경찰의 2,500여명 대량검거와 3건의 고문치사

미군정 당국은 관덕정학살과 3월 민관총파업을 거치면서 1947년 3월부터 1948년 4월초까지 13개월 동안 대량 검거선풍을 일으켰다. 경찰은 검속 1개월 만에 500여 명을 체포했다. 이때 미군정 산하 제주경찰은 2,500여명을 잡아 가두고 조사하였고, 재판에 회부했다. 넬슨 미군 대령 조사보고에 따르면 10×12피트(3.04×3.65m) 크기의 한 방에 35명을 수감했다(Nelson, 1948). 1947년 말까지 관덕정학살을 일으킨 3·1사건관련 245명은 미군정 치하에서 재판에 회부되어 작게는 벌금형 1천원을 내야 했다.

1947년 3월부터 13개월 동안 제주지방심리원에서 치러진 재판의 피고인은 모두 480명이었다. 그 선고 형량을 보면 징역금고형 82명, 집행유에 150명, 벌금형 248명이었다. 오라리 허두문은 징역 12개월형을 선고받았다. 벌금형을 받았으나 벌금을 못 낼 경우 1일 125원씩 벌금액을 환산하여 노역장에 유치되었다.

미군정 산하 경찰은 1948년 1월 중순 남조선노동당 제주도당 조직부 연락책 김생민을 검거하고 구금하면서 1주일간 고문 수사 끝에 자백을 받아냈다. 경찰은 이 제주도당 조직체계에 관한 정보를 바탕으로 1947년 1월 22일 조천면 신촌리를 급습하여 당일 106명을 체포하고, 1월 26일까지 115명을 추가 검거했다. 이때 미군 정보부대는 "제주도 공산주의자들이 폭동을 일으키도록 명령했고", "경찰 간부와 고위 공무원 암살, 경찰 무기 탈취" 지시가 적힌 문건을 노획했다(Headquarter. USAFIK, 1948).

1948년 3월 한 달 사이에 미군정 산하 경찰의 조사를 받던 제주사람들이 3명이 고문사를 당하였다. 바로 1년 전 3·1시위사건으로 경찰이 수배중이던 조천중학원 2학년 김용철(金用哲, 21세) 학생은 조천지서에 잡혀간 지 이틀 만에 3월 6일 숨을 거두었다. 사체 검시결과 고문에 의한 사망으로 확인되었다. 그리고 3월 14일 모슬

포지서에 유치중이던 대정리 영락리 출신 양은하(梁銀河, 27세) 청년도 경찰 고문에 의해 죽었다. 3월말 서북청년회 출신으로 구성된 경찰대에 잡혀갔던 한림면 금릉리 박행구(朴行九, 22세) 청년은 곤봉과 돌에 찍혀 다 죽어가는 상태로 끌려가다가 총살당하였다(4·3진상, 2003: 149).

국제연합조선임시위원단 프랑스 대표 마네(Manet)는 1948년 4월 17일 서울 덕수궁에서 열린 제4차 회의에서 제주도에서 일어난 2건의 고문치사사건을 거론했고, 미군정 장관 딘 장군은 다음과 같이 답변했다(UNTCK, 1948).

> "...한 건은 조사가 완료되어서 군사법정에서 공판을 받고 있다고 말했다. 두 번째 사망사건에 대한 조사는 지금 진행 중에 있다."

이제 제주사람들은 '좌익'으로 몰려 잡혀가면 죽거나 패가망신을 당할 절체절명의 위기에 내몰렸다. 제주사람들은 비로소 인간의 존엄을 내세워 권리와 자유를 주장할 것인가 아니면 포기할 것인가 선택해야만 했다. 아예 지배 권력에 종속당하는 비루한 굴종을 택하거나 일본이나 육지로 피신하거나 한라산으로 숨어 들어가 사태변화를 관망하는 수밖에 없었다. 그것도 아니면 죽고 살기를 각오하고 폭압적 미군정과 폭력경찰에 맞서 저항하는 길밖에 남아 있지 않았다.

IV. 미군정의 남한단독선거 강제 시행을 반대한 '4월 3일 인민봉기'

1) 전국적 남한단독선거 강제 시행 거부행동의 연장

이승만은 남선순행을 하는 도중 1946년 6월 3일, 전북 정읍에서 '남측만이라도 임시정부 혹은 위원회 같은 것을 조직할 것'을 강조함으로써 남한단독정부 수립을 제시했다. 미국은 1947년 미군정에 의한 남한점령이후의 조선 문제 처리가 남한 내

국가인권위원회
humanrights.go.kr

부의 협의만으로는 불가능하다고 판단하고, 이 중대 사안을 갓 창설된 국제연합에 떠넘겼다. 국제연합 총회는 1947년 11월 14일 조선문제 해결을 위해 "인구비례의 총선거"를 실시하자는 미국안을 통과시켰다. 그러나 현실적으로 소련의 반대로 인해 한반도 전체의 총선거는 가능하지 않았기 때문에 국제연합은 북위 38선 이남의 지역만 총선거를 실시하기로 하고, 이를 위한 조선임시위원회 구성을 결의하게 되었다. 이승만 등 반공우익 극단주의 세력은 이를 즉각 수용, 환영했다. 1948년 1월 8일 국제연합조선임시위원회 대표단은 서울에 도착하여 활동을 시작했다.

그러나 한국독립당뿐만 아니라 김구, 김규식 등 대한민국임시정부세력, 무정부주의를 표방했던 독립노동당 등 중도우익정당들 역시 국제연합의 남한단독선거 결의를 거부, 반대하였다. 1946년 11월 23일 조선공산당·조선인민당·남조선신민당 등 3개 좌파 정당의 통합으로 결성된 남조선노동당 역시 5·10선거 반대운동에 참여하였다. 주한미군사령관 하지 중장은 1948년 4월 2일, 성공적인 선거 실시가 '미 사절단(The American Mission in Korea)'의 핵심 성과가 될 것이라고 강조했다. 딘 군정장관은 선거 감시 및 집행에 미군이 책임이 있다는 내용의 전문을 미군 지휘관들에게 보냈다.

2) 미군보다는 경찰과 반공극우집단에 대한 앙갚음

1948년 4월 3일 '인민봉기'는 미군정 산하 경찰의 출혈적 억압 반대와 항의, 그리고 미군정 주도의 남한단독선거 강제 시행을 반대하는 전국 차원의 집단행동을 벌이는 연장선상에서 일어났다. 봉기 첫날 새벽 남조선노동당 제주도당 군사부 중심의 유격대 또는 자위대는 도내 24개 경찰지서 가운데 12개 지서와 서북청년회 숙소 등 우익단체 관계자 및 경찰가족의 집과 사무실을 공격하였다. 아직 국방경비대 제9연대 내부로부터의 봉기 가담이나 참여는 나타나지 않았다. 이들은 2개의 호소문을 발표했다. 그 요지는 "탄압이면 항쟁이다", "단독선거단독정부 수립을 결사

적으로 반대한다”, “반미구국투쟁에 나서자” 등이었다.[12] 이날 민간인 8명, 경찰 4명, 유격대원 2명이 죽었다.

제주읍내 중학교에서는 경찰에 끌려가는 일을 막기 위해 4월 7일 ‘통학증명서’를 발급했다. 지역 유지들은 사태 수습을 위해 5·10선거반대세력과의 협상을 여러 차례 시도했으나 성공하지 못했다. 칭병 등을 이유로 협상에 나서지 않았다.

4월 하순 평화협상에 나선 제9연대 김익렬 연대장은 4·3이 제주도민과 경찰 간의 갈등이 폭발한 것으로 보았다. 그가 볼 때 4·3의 발발원인은 미군정의 감독 부족과 실정(失政)으로 빚어진 경찰과 서북청년회 등의 압정에 견디다 못한 민(民)이 들고 일어난 것이었다(양조훈, 2015: 53). 그는 유격대의 규모를 300명이라고 추정했다(제민일보 4·3취재반, 1994 : 299).

3) 미군정의 단순한 ‘소요’라는 상황 오판과 육지 경찰 증파

미군정은 초기에 이를 ‘치안상황’으로 간주하고, 단지 육지 경찰과 반공청년단체원 파견 등을 통해 무력 진압하려고 했다. 1948년 4월 5일, 미군 사령관 하지 중장은 전문 12조의 코리안 인권헌장(Proclamation on the Rights of the Korean People)을 발표했다. 아직 미군정은 미군 전술부대나 국방경비대 제9연대 출동을 고려하지 않았다.

하지 장군과 미군정의 공식 입장은 5·10 국회의원 총선거를 무난하게 평화적으로 시행함으로써 정치안정을 기할 수 있길 희망했다. 미군정은 본토에서 제주섬으로 증원경찰대 1,700명을 파견했고, 서북청년회도 단원 500명을 급파했다. 미군정은 일제 강점기 경찰력의 20배를 넘어서는 억압적 물리력을 제주에 집중시켰다.

---

12) 인민유격대는 공격 대상이었던 경찰과 공무원, 대동청년단 단원에게 경고문을 보냈다 :
“친애하는 경찰관들이여 ! 탄압이면 항쟁이다. 제주도 유격대는 인민들을 수호하며 동시에 인민과 같이 서고 있다. 양심 있는 경찰관들이여! 항쟁을 원치 않거든 인민의 편에 서라...”
도민에게 보내는 호소문 :
“.매국 단선단정을 결사적으로 반대하고 조국의 통일독립과 완전한 민족해방을 위하여!...”

국가인권위원회
humanrights.go.kr

V. 제주학살에 대한 미군정의 책임문제

1) 미군정의 초등 대응 실패

제주섬에서 일단의 파르티잔들이 국회의원 총선거 반대를 내세우면서 경찰서를 습격하고 도로 파괴, 전단 살포, 전주 및 전화선 절단 등 실력행사를 벌였을 때 미군정은 이를 '선거 보이콧(boycott)'을 위한 단순한 '소요(disturbance)'로 간주하고, 경찰병력의 파견 증강을 통해 해결할 수 있다고 판단했다. 따져 놓고 보면 이 당시 남한 단독선거와 단독정부 반대운동은 약간씩 행위정도와 참여 주체의 차이는 보이고 있었으나 전국 어디에서나 일어나고 있었다. 통념상 회자되고 있는 것처럼 남조선노동당 세력만이 나서서 선거반대운동을 벌이고 있는 게 아니었다. 미군정은 4월말 두 차례에 걸쳐 제주읍 등 주거지에 대한 대대적인 수색작전을 지휘했다.

2) 단순한 '소요'에서 '폭동'으로 대비책 과장

4월 봉기에 가담한 민간인 규모는 300인 내외였고, 실제 일제 99식 장총 소지 비율은 10명 중 1정 수준이었다. 철창뿐만 아니라 대나무를 깎아 만든 죽창 소지자도 있었다. 봉기는 주로 제주섬의 북쪽 해안을 따라 일어나 점차 서부와 남부로 확대되어 갔다. 미군정 산하 경찰 증강과 경비사령부 설치, 경찰에 의한 군사행동만으로는 이반된 민심을 되돌릴 수 없었다. 끝내 미군정사령관 딘 장군은 4월 17일 제주주둔 미군 제59군정중대 맨스필드(John S. Mansfield) 중령에게 경비대 제9연대 진압작전 출동을 명령했다. 동시에 진해 주둔 제5연대 1개 대대와 부산 제3여단 미군 고문관 드루스(Clarence Dog De Reus) 대위 출동도 명령했다. 그리고 딘 소장은 맨스필드 대령에게 제주 현지 상황을 작전통제(Operational Control)하라고 명령했다(USAFIK, 1948).

1948년 5월 20일경 진압총사령관으로써 제주에 출동한 미 육군 제24군 제6사단

제20연대 연대장 로스웰 브라운 대령은 제주도민 4천명을 심문하여 "4월에 인민군 4천 명이 2개 연대로 구성되었다" 고 보고했다. "급조된 농민군은 본토에서 6명의 남로당 선동가와 조직자를 보냈으며 6-7만명의 도민이 남로당에 가입했다" 고 보고했으나 훗날 커밍스는 이 숫자가 인민위원회와 대중 조직에 장기간 소속되었던 이들을 가리킬 가능성이 있다고 평가했다(커밍스, 2017 : 187).

서울에서 500여명의 서북청년회 단원들이 경찰이나 군인 복장을 하고 진압활동에 가세했다. 이들은 1948년 말 무렵 1,000명가량으로 늘어났고, 태극기와 이승만 사진 강매, 부녀자 능욕과 납치, 폭행을 자행했다.[13]

3) 가공할 군사력 과시와 미군정의 강경대응과 직접 개입

미군정 당국이 결정한 제주도에서의 강경토벌작전은 국제인권규범이나 당시 국제인권법으로 볼 때 부인할 수 없는 중대한 인권침해를 발생시킨 범죄행위였다고 봐야 할 것이다. 비무장 민간인을 상대로 한 강경토벌작전은 용납할 수 없는 반인륜범죄였다.

1948년 4월 하순에 가서야 미군정은 제주사태의 심각성을 깊이 인식하고, 미군정 장관 딘 장군이 직접 제주에 출동하여 지휘하기 시작했다. 대정면 구억국민학교에서 김익렬 9연대장과 김달삼 인민유격대 대장사이에 4시간동안 4·28 평화협상이 이루어졌다. 여기서 전투 중지와 유격대원 귀순, 자수후 신분보장 등을 구두 합의했다. 그러나 경찰측에서 무력행사를 재개하는 바람에 평화적 수습의 길은 차단되었다.

1948년 5월 1일 오라리 방화사건이 일어났다. 마을 초가에 일어난 방화는 좌익단체가 아니라 우파 대동청년단에 의해 저질러졌다. 그러나 미군은 이를 공중 촬영하여 마치 좌익단체가 방화한 것처럼 조작했다는 주장이 제기되었다(4·3 진상, 2003:

13) "제주도로 이주해 온 서북청년단원들이 도민들에게 자행한 빈번한 불법행위가 도민을 격분시켰고, 그후 경찰이 서북청년단에 합세함으로써 감정 대립이 점점 격화되어 급기야 극한의 도민 폭동으로 전개되었다." 김익렬 장군 유고 1969. 1948년 시기에 국방경비대 3개 대대는 "주로 서북청년단"으로 구성되었다(커밍스, 2017 : 190).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

200). 5월 3일 귀순자들을 향해 괴한들이 총을 발포하는 사건이 일어났다. 나중에 밝혀진 사실은 이들 괴한들이 경찰이었으나 경찰들은 경찰을 가장한 유격대원들이라고 주장했다. 이날 미군은 국방경비대에게 총공격을 명령했고, 4·28 평화협상의 합의는 깨지고 말았다.

그 뒤 미군정은 미군정 사령관이 참석한 작전회의를 제주 현지에서 동년 5월 5일 개최하였다. 이 회의에서 평화적 협상이나 선무작전이 아니라 강경진압작전을 시행하기로 결정되었다. 5월 6일 선무공작을 주장하던 9연대장 김익렬 중령은 경질되고, 그 대신 일본군 출신 박진경 중령이 부임하여 강경토벌작전을 벌였다. 그는 연대장 취임식 때 "폭동사건을 진압하기 위해서는 제주도민 30만을 희생시키더라도 무방하다"고 말했다(김익렬 1994 : 345쪽). 제주도민들이 본격적으로 선거거부 행동을 벌이자 미군정은 사태가 심각하다고 판단하고 선거 현장 감시와 투표함 수송 및 점검 등 작업에 직접 개입했다. 미군정은 경비대 증강, 미군정 작전참모 파견 및 군정장관 딘 소장의 2차례 방문 등 다각적 노력을 다했다.

5·10 국회의원 총선거일에 제주도내 13개 읍과 면 가운데 7개 읍·면에서 각종 선거반대 활동이 일어났다. 투표가 처음 실시된 북제주 2개 지역 선거는 투표인수 미달로 무효 처리되었다. 유격대는 중문·표선·조천 등지의 투표소를 공격했다. 이 과정에서 유격대쪽 21명, 경찰 1명, 우익인사 7명이 죽었다.

미 육군 제24군단 제6사단 제20연대 연대장 브라운 대령은 제주 토벌작전 사령관으로 임명되어 현지에서 작전을 5월부터 진두지휘했다.[14] 미군 사령관은 미군 전술부대와 국방경비대, 경찰과 해안경비대 전체를 통솔하는 지휘관이었다. 미군은 이 '반란 진압'에 대유격전 부대 훈련과 포로 심문, 미군 정찰기를 이용한 유격대

14) "브라운 대령은 다음과 같이 작전을 수행하고 있다. a) 국방경비대 4개 대대가 제주도의 동서남북에 각각 주둔하고 있다... b) 모든 대대가 동시에 공동 목표로써 산간 고지대를 향해 내륙으로 작전을 전개하는 경비대 지역의 수색은 완료될 예정이며 ... c) 이 작전에서 약 3,000명이 체포됐고 심사를 받았다. 현재 여성 2명을 포함해 575명이 제주의 포로수용소에 있으며 4개 심문팀의 심사를 받고 있다." "Disturbances on Cheju Island," Dispatch No. 199, dated July 2, 1948, from American Political Advisor Joseph Jacobs to State Department. 『4·3진상』 2003 : 219.

ㅋ수색에 직접 관여했다(커밍스, 2017 : 188). 미 해군은 구축함 크레이그호를 제주 해역에 출동하여 타 지역으로 나가는 해로를 봉쇄했다.

미군정 산하 군경은 5월 28일부터 7월말까지 3천명 이상의 도민을 체포했다 (Brown Papers, 1948). 6월 18일, 박진경 대령의 강경진압작전을 우려하던 문상길 중위 등은 박 대령 진급 축하연이 끝나는 날 새벽에 연대장을 암살했다. 딘 장군은 직접 내도하여 박 대령 장례식에 참석했다. 미군정은 강경진압노선을 계속 유지했다.

3. 이승만 시대의 제주도민 학살

I. 한미군사안전잠정협정과 10·17 포고령

미군은 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립이후에도 대한민국 군대와 경찰에 대한 작전 지휘권을 양도받아 전면 행사했다. 이를 위해 미군은 이승만 정부와 불평등한 협정을 체결하였다. 미군은 이에 근거해 미 군사고문단을 통해 대한민국 군대와 경찰을 지휘했다. 1948년 8월 24일, 대한민국(ROK) 정부 초대 대통령 이승만과 주한미군(USAFIK) 사령관 하지 중장은 '한미군사안전잠정협정'을 체결했다(國防部, 1981 : 34-36).[15] 한미군사안전잠정협정의 골자는 미군이 대한민국 국방군(국방경비대와 해안경비대, 경찰)에 대한 전면적인 작전상의 통제권을 행사한다는 것이었다.

이승만 정권 수립 10일 뒤 제주비상경비사령부는 '최대의 토벌전이 있으리

15) 한미군사안전잠정협정 제1조 : 주한미군사령관은 본국정부의 지시에 따라서 또한 자기의 직권 내에서, 현존하는 대한민국 국방군을 계속하여 조직, 훈련, 무장할 것을 동의한다.
제2조 : ... 미군철수의 완료시까지, **주한미군사령관은** 공동안전을 위하여 또는 대한민국 국방군의 조직, 훈련, 장비를 용이케 하기 위하여 필요하다고 인정하는 대한민국 국방군(국방경비대, 해안경비대 및 비상지역에 주둔하는 국립경찰파견대를 포함함)에 대한 **전면적인 작전상의 통제를 행사는 권한을 보유**할 것으로 합의한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

라' 는 포고문을 발표했다. 1948년 8월 29일 경찰은 전국 각 경찰관구에서 차출된 응원경찰대 800명을 제주섬으로 파견했다. 그동안 제주도 출신으로 온건책을 펼치던 김봉호 제주경찰청장을 10월 5일자로 사퇴시키고, 그 후임에 평안남도 출신 경무부 공안과장 홍순봉을 발령했다. 이때부터 이듬해 1949년 7월 28일까지 10개월간 제주섬은 학살의 섬·감옥의 섬으로 뒤바뀌었다. 그리고 경비대총사령부는 10월 11일 제주도경비사령부를 설치하도록 명령했다. 그동안 제주 주둔 군대는 9연대장이었으나 제주도경비사령관은 광주 주둔 제5여단장 김상겸 대령이 맡았다. 진압사령관이 연대장급에서 여단장급으로 격상되었다.

국방경비대 총사령부는 1948년 10월 11일 제주도경비사령부를 설치하도록 명령했다. 6일 뒤 제9연대장 송요찬은 1948년 10월 17일 중산간 통행금지령을 발동했다.

> "... 군은 한라산 일대에 잠복하여 천인공노할 만행을 감행하는 매국 극렬분자를 소탕하기 위하여 10월 20일 이후 군 행동종료기간 중 전도 해안선부터 5km 이외의 지점 및 산악지대의 무허가 통행금지를 포고함. 만일 차(此-이것) 포고에 위반하는 자에 대하여서는 폭도배로 인정하여 총살에 처할 것임."

한국 정부의 군대와 경찰은 제주도 바닷가로부터 5,000미터 밖의 중산간 지역을 '적성지역' 으로 설정하여 출입금지령을 내림으로써 제주도민뿐만 아니라 중산간 지역 주민들의 거주와 이동의 자유를 전면 박탈하였다. 이때부터 군경은 중산간 지역 주민들을 '잠재적 적' 으로 간주했고, 생사여탈권을 행사했다. 제주도민들은 한 순간에 생명권 등 헌법상 보장된 기본권을 모조리 빼앗겼다. 다음 날 제주해안 역시 해군에 의해 봉쇄되었다.

1948년 10월 17일부터 군대와 경찰은 중산간 지역에 출몰하는 '비무장민간인들을 임의로 판단하여 처분할 수 있다는 명령' 을 받은 것처럼 행동했다. 이때부터

1949년 7월 28일까지 제주학살이 본격적으로 군대와 경찰, 준군사조직인 서북청년회 단원들에 의해 자행되었다. 토벌대는 강경진압작전을 벌이면서 중산간 마을 가옥 95%이상을 불태웠다. 이 시기에 가옥 39,285동이 방화에 의해 소각되었고, 마을조차 사라졌다. 제주학살을 위한 군경 출동은 산간지역 거점을 파괴하기 위한 것이었다.

II. 제주학살 출동명령을 거부한 대한민국 육군 제14연대 장병

1948년 10월 19일 저녁, 육군 제14연대와 제6연대 일부 장병들은 제주도 학살출동명령을 받았으나 이를 거역하고, 여수와 순천을 점령한 다음 지리산방면으로 후퇴하여 유격대로 전환했다. 제14연대 장병 일부는 제주학살에 동원되어 사람들을 죽일 수 없다고 주장했다.[16] 이를 진압하는 데 주한미군사고문단장 윌리엄 로버츠 준장 등 미군이 나섰다.[17] 10월 20일 미군 정보부 국장은 군사고문단이 군대를 지휘하여 "미군부대의 개입 없이" 질서 회복을 권고했고, 로버츠 장군은 진압 계획 수립과 작전 지휘할 파견대를 편성했다. 다음 날 송호성 장군에게 "장소를 가리지 말고 강력히 타격하라"고 촉구했다. 미군은 직접 전투에 참여하지 말라고 명령했지만 이런 지시는 무시되는 수도 있었다(커밍스, 2017 : 194-195). 1948년 10월 22일 대한민국 최초의 계엄이 계엄법이 없는 상태에서 선포, 시행되었다.

---

16) 제주학살출동명령을 거부한 병사들의 주장은 다음과 같다:
"애국 인민에게 호소함
우리들은 조선 인민의 아들 노동자, 농민의 아들이다.
우리는 우리들의 사명이 국토를 방위하고 인민의 권리와 복리를 위해서
생명을 바쳐야 한다는 것을 잘 안다.
우리는 제주도 애국인민을 무차별 학살하기 위하여
우리들을 출동시키려는 작전에 조선 사람의 아들로서 조선동포를 학살하는 것을 거부하고
조선 인민의 복지를 위하여 총궐기하였다.
1. 동족상잔 결사반대
2. 미군 즉시 철퇴
제주도토벌출동거부병사위원회"

17) 할리 풀러 대령과 미군사고문단 보병과(G-3) 제임스 하우스먼 대위, 미군 정보부(G-2) 존 리드 대위등은 진압작전의 고문으로 임명되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이승만 대통령 등은 처음에 '김구 등의 반역' 행위, '공산당의 반란' 이라고 단언하였고, 대대적 숙군작업을 단행하였다. 이리하여 국군 내부에서 암약하던 남로당 비밀당원들은 숙청되었다. 그리고 형법도 제정되기도 전에 1948년 12월 1일 반공극우체제 완비를 위해 국가보안법을 제정, 시행하였다. 이때부터 대한민국은 겉으로는 민주공화국이라는 탈을 썼으나 실제로는 반공을 국시로 하는 국가안보국가로 전락한, "1948년 체제" 로 재편되었다. 국가보안법은 이면의 헌법으로 기능했다.

한국 정부는 1949년 9월부터 1950년 4월까지 8개월 동안 한국군이 5,000명의 게릴라를 사살했다고 주장했다(Muccio, 1950). 그 뒤 이승만 정권의 군경은 이들을 섬멸하기 위해 인권침해를 불사하였다.

III. 제주도민 학살 광풍을 불러일으킨 1948년 11월 17일 '계엄'

1) 계엄법도 제정되지 않은 상태에서 '계엄' 발동의 불법성

1997년 4월 1일, 제주4·3 제50주년 기념사업추진범국민위원회가 발족되던 날, 제민일보는 "4·3 계엄령은 불법이었다", "제주4·3때 제주도민 대량 학살의 법적 근거로 알려진 계엄령은 당시 이승만 대통령에 의해 불법적으로 선포된 것으로 밝혀졌다" 라고 보도했다.[18]

첫째, 계엄법도 아직 법제화되어 있지 않은 무법 조건에서 1948년 11월 17일 제주지역에 계엄을 발동한 것이었다. 둘째, 이 불법 계엄은 제주도민 학살 광풍을 불러일으킴으로써 무법·편법·위법의 범죄를 자행하는 토대를 군대와 경찰에 제공했다. 셋째, 이 불법 계엄은 초토 작전을 시행할 무소불위 초거대 권력의 국가범죄를 자행하게 만들었다. 넷째, 경찰과 더불어 군대의 조직적·체계적·반복적 학살범죄를 정

18) "1948년 11월 계엄은 불법이다"라는 보도에 접한 이승만 전 대통령의 양자 이인수는 제민일보를 상대로 정정보도 및 3억 원의 손해배상 청구소송을 제기했으나 패소했다. 김순태는 제주도민 집단학살의 법적 근거라고 할 수 있는 1948년 계엄이 불법이라고 주장했다(김순태, 1998).

당화하는 기제가 되었다. 북촌리 학살, 다랑쉬굴 학살 등이 이 시기에 이루어졌다. 1949년 1월 북촌리학살은 마을 주민 400명 가량을 제2연대 군인들이 총살하면서 일어났다.

군경은 피난민들을 가차(假借) 없이 총살형으로 무단 집행했다. 대한민국 정부 군경은 토끼몰이 하듯 인민유격대를 압박하며 초토작전을 전개했다.[19] 1949년 4월 1일, 미군은 다음과 같이 제주상황을 종합 보고했다. "제9연대는 모든 저항을 발본색원하기 위해 중산간 마을 주민에 대한 대량학살계획(program of mass slaughter)을 채택했고, 1949년 3월까지 제주도 인명피해 15,000명이며, 게릴라들이 본토나 북한으로부터 병참지원을 받고 있다는 소문이 있으나 이러한 보고를 증명할 아무런 증거가 없다." (Headquarter, 1949). 경비대 제9연대에 이어 제주에 출동한 제2연대는 공개적 재판절차도 밟지 않고 민간인들을 즉결처분했다. 4·3위원회에 신고된 자료에 의하면 100명 이상 희생된 마을이 45개소나 된 것으로 확인되었다(4·3진상, 2003 : 538).

군경은 산간 마을 초가들을 태우고 주민들을 집단학살하였다. 당시 제주학살 피해 조사에 의하면 사망자 27,719명, 부상자 1,872명, 행방불명 38명으로써 당시 266,419명의 제주 인구 10% 이상 당했다. 중산간 마을 주민들은 소개령에 의해 마을을 떠날 수밖에 없었고, 이재민은 91,700명으로써 제주섬 인구의 절반이나 되었다. 이 사건으로 인한 마을 피해는 300여 마을(자연촌, 洞)이었고, 가옥 피해는 2만여 호(戶), 4만여 동(棟)이나 되는 것으로 집계되었다.(제주도세일람, 1953).[20]

1948년 11월, 12월 두 달 사이에 적어도 1천명 이상의 서북청년회 단원들이 제주에 갔다. 이들은 사설 테러 단체였으나 미군 정보대가 볼 때 임시 경찰로 활동했

19) 초토 작전(Scorched Earth Strategy, 焦土作戰)은 특정 지역을 철저하게 불태워 버리는 군사 작전으로서 방어 부대가 패전하여 철수하거나 후퇴할 때, 적의 공격력을 저지·지연시키거나 적 부대로 하여금 그 지역의 시설과 자원 등을 이용할 수 없도록 하기 위해 실시되는 작전이다. [네이버 지식백과] (국방과학기술용어사전, 2011.)

20) "제주도지사는 미국 정보부에 은밀히 6만 명이 사망했으며, 4만 명이나 일본으로 도피했다고 털어 놓았다. 3만 9,285채의 가옥이 파괴되었고," "400개 마을 중에 170개만 남았다."(커밍스, 2017 : 191).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

고, 경찰과 군인으로 행세하면서 민간인 학대와 학살에 참여했다(Headquarter2, 1948).

2) 헌법 위반

1948년 민주공화국 대한민국 제헌 헌법이 표상하였던 민주주의 가치와 자유와 평등 정신, 국민 기본권 내용은 선진국 수준이었다. 그러나 대한민국 정부 수립 직후 자행된 제주도민들에 대한 민간인학살이라는 국가범죄는 대한민국 헌법을 전면 위반한 것이었다. 대한민국 군대와 경찰은 국민의 기본권들을 전면 유린, 침해, 파괴했다. 이 모든 국가범죄 행위는 관용의 정도, 관인의 한계를 모두 초과하는 엄청난 범위에 이르렀다. 군대와 경찰은 조직적이며 체계적으로 반복하여 민간인 학살을 자행했다.[21] 특히 대다수 제주인들을 공산주의자라고 단정함으로써 회복할 수 없는 신체적·물질적·정신적 피해를 입혔다. 신체적 피해는 생명권을 박탈하는 집단학살과 상해를 입혔고, 물질적 피해는 가옥 방화 등 경제 활동 자체가 마비되는 상황이 반복되었다. 정신적 피해는 아무런 죄가 없는 이조차 적색분자라고 단죄함으로써 막대한 심리적 상처와 후유증을 남겼다.

3) 불법 군사재판과 사체 유기

이 시기에 제주도민들은 헌법상 보장된 재판을 받을 권리를 전면 부정당하였다. 1948년 12월과 1949년 7월에 제주지역에서 2,530명이 재판의 형식조차 불비한 초사법적 불법 군사재판을 받았다. 1948-1949 군사재판은 이른바 '계엄' 이 해제된 이후에도 비무장 민간인들을 재판하고 판결을 내리고 구금했다는 점에서도 설사 재판을 받을 권리를 보장해 주었다고 가정해 보더라도 헌법 위반이다. 왜냐하면 계엄법

21) 커밍스는 이승만 정권의 군경이 남한에서 최대 10만 명의 한국인을 한국전쟁 이전에 정치적 폭력으로 살해했다고 주장했다(커밍스, 2017 : 201).

은 1949년 11월에 가서야 제정되었다는 점에서 이미 제주지역 합위지역(合圍地域) 선포는 불법이었고, 설사 계엄법이 존치한 상태에서 계엄이 발령되었다고 하더라도 민간인을 군사재판에 회부한 점은 명백한 중대 인권침해에 해당한다. 그리고 이 시기 일반 재판 수형인은 1,306명이었다. 또한 군대와 경찰, 서북청년회 등 진압세력은 약식 처형, 방화·성범죄 등을 범하면서 제주섬을 공포와 고통, 절망의 사지로 만들었다.

이 군법회의 대상자들은 서울 서대문과 마포·인천·대전·대구·부산·전주·목포 등 전국 각지 형무소에 분산 수감되어 억울한 옥살이를 했다. 1950년 6월 25일 한국전쟁이 일어나자 각 형무소별로 불순분자 처리 방침에 따라 많은 이들이 총살 처리되었다. 그리고 그 사체는 매장되었으나 유족에게 통고조차 되지 않았다(현우룡 등 2018).

IV. 미군 철수 전후 한국 군경의 제주도민학살

1) 반공극우보수체제하의 제주도민 집단살해

미군이 철수한 뒤에도 제주섬에서는 옥석을 가리지 않는 무자비한 민간인 학살이 자행되었다. 토벌진압세력은 1949년 3월 2일 제주도지구전투사령부를 창설했다. 육군 대령 유재흥 사령관은 제주주둔 제2연대와 유격대대 병력 2,622명, 제주도 경찰과 응원경찰 1,700명, 우익 청년단체 등 민보단 약 5만 명을 통합 지휘하는 권한을 부여받았다. 육군 제9연대에 이은 제2연대의 강경진압작전으로 유격대가 사실상 궤멸되었음에도 불구하고 제주도지구전투사령부를 설치한 까닭은 5월 10일 재선거를 시행하기 위한 물리력을 확보해야 하기 때문이었다. 재선거직후 5월 15일 이 전투사령부는 폐지되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2) '잔비' 소탕이라는 명분으로 주민 학살

연인원 5만 명의 민보단까지 동원되어 산을 빗질하듯 쓸어내려 '산사람'을 학살지옥으로 몰아가는 토벌작전이 강행되었다. 보초를 서거나 군경을 지원하는 민보단 가운데 젊은 청년들, 3,000명은 다시 '특공대'로 재편되어 군대와 경찰의 진압작전에 '총알받이'로 동원되었다(4·3진상, 2003 : 275).

한국정부는 1949년 3월 1일부터 4월 30일까지 "반도(rebel) 사살 1,075명, 반도 체포 3,509명, 반도 투항 2,065명"이라는 토벌대 전과를 발표했다. "이 보고서에서 말하는 대부분의 '반도'는 토벌대가 섬 안쪽 산악지역의 모든 주민들을 자동적으로 '반도'라고 분류할 때 성립할 수 있다"라고 미군 정보대는 지적했다. 말하자면 한국정부 군대와 경찰은 중산간 지역에 거주하던 사람들을 일단 '반도'라고 전제해 놓고, 이들을 사살하거나 체포한 다음 이것들을 토벌작전의 '전과'라고 보고했던 것이다.(Headquarter3, 1949).

이승만 정권 치하에서 반공검사 선우종원과 오제도 등이 주도하여 그동안 과거 불온사건에 연루되었던 자들, 특히 남조선노동당 탈당 전향자를 계몽 지도한다는 명분으로 국민보도연맹 창립선포대회를 1949년 6월 5일 서울에서 열었다. 그 해 11월 27일 현재 전국적으로 3만9,986명, 제주는 5,283명이 집계되었다. 다음해 6월 25일 한국전쟁이 발발하자 이승만 정권은 이 국민보도연맹원들을 예비 검속하여 조사중, 학살하였다. 제주에서는 2만 7천명의 도민이 국민보도연맹에 등록되었다(커밍스, 2017 : 193). 이 가운데 일부를 군경은 1950년 8월 4일, 수백 명을 제주항으로 끌고 가서 배에 태우고, 바다 한 가운데로 가서 수장시켰다. 그리고 동년 8월 19일 밤 제주비행장으로 끌고 가 총살하고 생매장했다(4·3진상, 2003 : 430-433). 그러나 문형순 성산포경찰서장은 이들 예비검속자 총살 지시를 "불법이므로 불이행"함으로써 상당 수의 사람 목숨을 건질 수 있게 했다.

또한 경찰은 예비검속자들을 1950년 8월 20일 대정면 상모리 섯알오름에 위치

한 일제시대 탄약고로 쓰이던 굴속에서 총살했다. 이런 무더기 죽임을 당한 유족들은 시신조차 수습하지 못하게 했던 경찰이 접근금지를 해제하자마자 학살현장을 찾아갔다. 그러나 시신으로는 누가 누구인지 확인할 수 없을 정도로 훼손되어 있었다. 그렇지만 유족들은 이런 상태에서이지만 유골들을 수습하여 백 선조에 한 자손이라는 뜻의 "백조일손(白祖一孫)" 이라는 묘역을 조성했다.[22]

드디어 제주섬에 7년 7개월 동안의 공포와 학살의 시간은 막을 내리고 1954년 9월에 가서야 한라산 입산이 개방되었다. 그러나 국가, 군경에 의한 사실 은폐와 기억 말살, 연좌제 실시 등 중대한 인권침해는 끊이지 않았다.

3) 애도할 권리조차 박탈

애도할 권리조차 빼앗은 "아이고 사건" 이 일어났다. 1954년 1월 23일 조천면 출신 김석태가 군복무중 사망하여 전몰장병이 되어 돌아오자 마을사람들은 장사식을 봉행했다. 망자가 뛰놀던 마을 곳곳을 꽃상여를 이고 한 바퀴 도는 '꽃놀림' 의식을 거행한 뒤 조천면 이장은 초등학교 운동장에서 학살당한 이들을 위해 술을 올리고 '아이고 아이고' 울음소리를 냈다. 그런데 이런 사실이 경찰에 알려져 신승빈은 이장직을 빼앗겼다. 그리고 이를 제지하지 못했다는 구실로 북촌지서 경찰도 해직되었다. 죽은 이들을 위한 곡소리조차 낼 수 없던 암흑의 시간이 이어졌다.

학살을 피하고, 살아남기 위해 일본으로 밀항하는 피난민과 망명자, 육지로 도피하는 이들이 늘어났다. 1949년 1월 일본 오사카에서 제주학살이후 처음으로 추모대회가 성대하게 거행되었다. 이 오사카에서의 추모대회는 제주학살이 단지 일개 도서지역사건이 아니라 국제적 사건으로서의 4·3을 상기하게 만드는 것이었다. 이 오사카 추모대회를 주관한 조직은 재일조선인연맹이었다. 아직 재일조선인사회는

22) 1961년 5·16 군사 쿠데타 직후 박정희 세력은 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명운동을 억압했다. 서귀포 경찰서장은 현지 경찰을 시켜 백조일손지묘 비석을 부수었다. 유족들은 이 부서진 비석돌을 보관해 두었다. 현재 이 돌비석 덩어리들은 현장에 유리 상자에 담겨져 있다. 유족의 가슴에 또 한 차례 대못질을 하는 것과 같은 인간 존엄의 파괴를 겪어야만 했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

반공주의 여부와 상관없이 정치이념상 분열되어 있지 않았다. 1949년 1월, 오사카 시내에서 수천 명의 조선인들이 모여 제주학살을 규탄하고, 학살피해자들을 애도, 추념했다. 제주학살이후 학살의 섬은 곧 통곡조차 금지당한 침묵의 땅으로 변했고, 사람들은 굴종의 삶을 꾸려갈 수밖에 없었다. 그리고 연좌제 피해도 이어졌다.

4. 개발독재시대의 범죄 은폐와 왜곡, 허위와 기만

I. 5·16 군사쿠데타와 망각의 강요

한국전쟁 전후시기에 공식적으로 '4·3' 은 '폭동' 이나 '반란' 으로 낙인찍힌 채 호명되었다. 누구도 이 엄청난 지배와 억압, 배제의 담론에 이의나 항의를 제기할 수 없었다. 이승만 독재체제를 평화적으로 넘어뜨린 1960년 4·19혁명이 터졌다. 이 정치 해빙기를 맞이하여 피해 유족들은 전국적으로 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명운동을 벌였다.

1960년 5월 23일 국회에서 거창함양 등지의 민간인학살사건조사단을 구성하게 되자 제주출신 국회의원들은 제주4·3사건의 진상도 조사해야 한다고 발의했다. 이를 받아들인 국회는 경남반(반장 최천·1948년 4월 당시 전 제주도경찰국장)을 6월 6일 하루 동안 조사토록 결의하였다. 이 소식을 접한 제주신보사는 6월 2일 사고(社告)를 내어 '4·3사건 및 6·25당시 양민학살진상규명신고서' 를 접수하여 국회조사단에 제출하기 위한 준비에 나섰다. 그러나 국회 조사는 단지 2시간 밖에 실시하지 못했다.

제주에서는 제주대학생들이 마을을 찾아다니면서 학살 피해실태를 조사했다. 그러나 1961년 박정희 육군 소장이 주도한 5·16군사 쿠데타 직후 이 모든 민간인학살

진상규명운동은 철퇴를 맞았다. 쿠데타집단이 행한 초기 주요 금지정책의 하나는 민간인학살 진실 파묻기와 망각의 강요였다.

II. 국가 망각과 연좌제

국가 모든 공식 문서뿐만 아니라 역사 교과서는 '제주학살'을 '폭동' 또는 '반란'으로 규정, 기재, 서술했다. '4·3봉기'가 어찌하여 일어났는지 무엇을 주장하고 요구했는지 여부는 거론조차 되지 않았다. 국가 공권력에 의한 중대한 인권침해, 민간인 학살, 국가범죄, 국가폭력, 정치적 학살, 반인륜범죄라는 말은 꺼낼 수도 없었고, 이에 대한 논의는 국가 망각, 기억 말살정책의 대상이 되었다. 진실과 정의가 아니라 허위와 기만이 끊이지 않았다. 오히려 제주학살의 민간인 피해나 분단반대운동이며 통일정부수립운동이라는 4·3봉기의 정당성을 거론하는 자는 반공법이나 국가보안법이라는 법의 잣대에 의해 매우 엄하게 다스려졌다.

그리고 당시 학살·불법연행·구속·감금·수형·행방불명된 사람들의 억울한 피해가 다음 세대에 까지 대물림되는 어처구니없는 일이 반복되었다. 한국에서 연좌제는 1894년 갑오개혁 과정에서 제도상 철폐되었으나 2000년대까지 잔존하여 다시 한번 더 인권침해를 가하였다. 1980년 제5공화국 헌법 제12조 3항, 제6공화국 헌법 제13조 3항을 통해 친족의 행위로 불이익을 받지 아니한다고 되어 있었으나 현실은 그렇지 않았다.

당시까지 진실을 알 권리, 기억할 권리는 법률책속의 권리였고, 그림속의 자유일 뿐이었다. 진실을 가리고 가해 사실을 은폐함으로써 피해사실조차 지하에 파묻으려는 국가망각 음모는 반세기 가까이 이어졌다.

III. 허위와 기만 그리고 금기의 장벽을 허무는 소설작품

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1978년 가을 계간지 『창작과 비평』에 1949년 1월 일어난 북촌리 학살을 소재로 『순이삼촌』이라는 단편이 실렸다. 소설가 현기영은 제주학살 당시 가장 많은 피해를 입은 제주시 노형 출신이었다. 1979년 10월 26일 박정희 시해사건 직후 동명의 작품집이 출판된 직후 현 작가는 현직 교사 신분이었음에도 불구하고 종로경찰서에 끌려가 모진 고문을 당했다. 그리고 다음해 신군부가 실권을 잡은 뒤에도 탄압은 반복되었다.

공안당국은 『소설집 순이삼촌』을 판매 금지하였다. 그러나 독자들은 더욱 더 이 작품을 읽길 원했고, 더 많은 사람들은 비록 소설작품의 형태로나마 제주학살의 진실과 군경의 만행에 접근할 수 있었다. 1948년 체제가 만들어 낸 금기의 벽에 금이 가면서 중대한 인권침해 진상의 일부가 들춰지기 시작했다.

1980년 봄 광주민주화운동이후 학생운동 등 민주화운동세력은 진보사상을 학습, 실천하는 변혁운동을 일궈나갔다. 전국대학생협의회는 처음으로 제주학살을 반미구국투쟁의 하나라는 뜻에서 '4·3항쟁'이라고 호칭하고 나섰다. 이들은 제주학살이 중대한 인권침해라는 진실에 주목했다.

제주학살에 관한 김봉현과 김민주, 존 L. 메릴과 브루스 커밍스의 저작이 국내에 번역, 소개되었고, 당시 상황을 고스란히 담은 미군정 자료들도 공개되기 시작했다. 대학생민주화운동은 제주학살에 대한 전모를 알게 해 주는 통로 역할을 했다. 민주주의운동은 인권 논의 활성화에 중요한 역할과 기능을 행사했다. 왜냐하면 지배진영은 민주주의운동을 억압하는 과정에서 불가피하게 중대한 인권침해를 야기했고, 이를 시정하라는 아래로 부터의 주권자 요구에 직면해야 했다. 특히 1980년 5·18민주화운동이 1988년부터 국회 청문회를 통해 그 진상이 드러나고, 1995년 전두환·노태우 전 대통령을 헌정질서위반 등 혐의로 구속, 수감, 처벌하는 이행기 정의 실현 사례를 목도하면서 제주도민들도 권리 찾기에 나섰다.

5. 민주화 이후의 제주학살에 대한 이행기 정의실현운동

I. 사건발생 40년 만에 시작된 4월 운동

'4월 운동' 이란 말하자면 제주학살(1947. 3. 1 ~ 1954. 9. 21)과 1948년 4·3봉기의 진실·정의·문책·배상운동이다. 4월운동의 첫째 과업은 수만의 피해자와 유족들은 존재하고 있었지만 누가 가해자인지 왜 피해를 입혔는지 규명되어야만 했다. 그러나 40년 이상 반공우익지배체제는 그 어떤 경우에도 제주학살의 실체에 대한 접근이나 논의를 엄격하게 차단, 은폐, 왜곡해왔다. 제주학살 40년에 즈음하여 이 지긋지긋한 억압과 금기를 어떻게 하든 부수거나 넘어서야만 했다. 둘째, 단순히 수많은 학살 피해사례를 들추는 것에 머물지 않고, 세계인권규범이 이룩한 이행기 정의를 실현하는 데 진력해야 한다고 생각했다.

1988년은 서울과 도쿄에서 오랫동안 역사에서 망각되었거나 실종되었던 제주학살(1947-1954)과 4·3봉기에 대한 지배진영의 가혹한 금기가 깨어지고, 진실의 문이 열리기 시작한 한 해였다. 제주출향재경인사들의 모임인 제주사회문제협의회는 1988년 4월 3일 일요일 사건발생이후 역사상 처음으로 4·3학술세미나를 서울 여의도 여성백인회관에서 열었다. 다음 해부터 제주사회문제협의회는 재경 대학생 모임과 함께 그리고 문학 단체들과 연대하며 꾸준히 4·3을 기억하고 기리는 행사를 서울에서 개최했다.

1989년 4월, 제주언론에서는 처음으로 제주신문 4·3특별취재반이 구성되어 신문연재를 시작했다. 제주신문이 폐간되자 제주도민들의 성금으로 창간된 제민일보 특별취재반의 『대하실록 제주민중운동사 4·3은 말한다』는 지역 언론 사상 최초의 제주학살 심층기획취재와 장기연재였다. 그 결과 1994년부터 5권짜리 단행본으로 출간되었고, 진실의 전국화를 앞당기는데 큰 기여를 했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

무엇보다도 취재진은 마을 마을을 찾아가 생존자들을 면담하여 당시 상황을 재구성하는데 많은 시간을 투입함으로써 학살 피해 진상을 규명하는 데 많은 근거를 확보할 수 있었다. 특히 피해 생존인들은 진실을 말할 권리를 행사함으로써 일정한 치유 효과를 내기도 했다.

II. 평화적 정권교체와 제주학살의 진실 찾기 제도화

1) 4월운동의 전국화

1988년부터 본격적으로 시작된 제주학살진상규명운동은 제주지역사회와 유가족들을 움직이게 만들었다. 1989년부터 해마다 4월이면 번듯한 장소에서 공개적으로 추모행사를 봉행했다. 그리고 늦게나마 처음엔 반공유족회, 그다음엔 군경으로부터 희생된 민간인유족회, 2000년에 행방불명인유족회가 창립하여 활동을 본격화했다.

제주도의회는 1993년 '4·3특별위원회'를 설치하여 읍면별 피해실태 조사에 착수했다. 이런 변화에 따라 김영삼 정부는 "공인된 단체에서 진상규명 작업을 할 경우 정부에서는 모든 협조를 하겠다"는 입장을 처음 밝혔다(1993. 5. 8.). 제주 출신 변정일 국회의원은 1994년 2월 2일 여야 국회의원 75명의 서명을 받아 '제주도 4·3사건진상규명위원회 구성결의안'을 국회에 제출했다. 같은 해 2월 7일, 제주도의회는 '4·3피해신고실'을 개설하였고, 다음 해 5월 14,125명의 희생자 명단을 담은 『4·3피해조사 1차보고서』를 발간했다. 그러나 아직 제주학살의 진상규명을 위한 법적 제도화 실현과 이를 위한 국민적 이해 제고, 진실규명운동의 전국화를 위한 시도를 도모해야 할 계제가 필요했다.

2) 제주도민학살의 진실과 정의, 인권을 위한 법률 제정운동

1996년 11월 26일 제주사회문제협의회(회장 정윤형 홍익대 교수)는 서울에서 제

주학살이 일어난 뒤 처음으로 제주4·3사건특별법 제정촉구 시민대토론회를 열었다. "제주4·3항쟁의 실체와 특별법 제정의 시대적 당위성—왜 '제주4·3사건 관련자 명예회복 및 피해배상특별법'을 제정해야 하는가"라는 제하의 발제는 '제주4·3사건' 문제 해결을 위해 제도화 방안이 반드시 필요하며 그 제도화의 핵심은 4·3특별법 제정이라고 역설했다. 왜냐하면 4·3 특별법은 사회 심리적 이유, 문화적 이유, 윤리적 이유, 역사적 이유, 경제적 이유, 시대적 이유, 정치적 이유, 법률적 이유가 있기 때문에 즉시 제정되어야 한다고 강조했다. 나아가 진상규명에 관한 3가지 원칙을 제시했다. 첫째, 인권과 평화의 원칙, 둘째, 미래지향의 원칙, 셋째, 정치적 입장의 초월 원칙을 유지해야 특별법 제정과 진상규명이 원활할 것이라고 주장했다. 따라서 4·3 특별법(안)을 제안하는 것과 함께 법률가들의 검토, 말하자면 의견 수렴이 필요하다고 판단했다.[23]

제주학살 50년을 1년 앞둔 1997년 4월 1일 종로구 기독교백주년기념관에서 제주4·3의 전국화와 정치적 해결을 목표로 한 제주4·3제50주년기념사업추진범국민위원회가 결성되었다.[24] 이리하여 4월운동의 전국화는 본격적으로 시작되었다. 그 첫째 목표는 4·3특별법의 제정에 두었다. 고립무원의 무권리 상태로 남아 있던 피학살의 섬은 이제 새로운 인권 대장정의 출발점에 서게 되었다.

1996년 3월, 제주도지사는 중앙정부에 대해 4·3사건의 진상 규명을 공식 요청했다. 같은 해 11월 제주도의회는 국회의 4·3특위 구성에 관한 청원을 했다. 같은 해 12월 17일 국회 재적의원 과반수가 넘는 154명의 찬성 서명으로 '제주도4·3사건진

23) 이 제주4·3사건특별법 제정 토론회는 안병욱(가톨릭대 사학과 교수, 학술단체협의회 공동대표)의 사회로 허상수(한국사회과학연구소 연구위원)의 발제에 대해 서중석(성균관대 사학과 교수, 역사비평 편집인), 황상익(서울대 의대 교수, 민주화를 위한 교수협의회), 김순태(방송통신대 법학과 교수, 민주법학연구회), 강창일(배재대 사학과 교수, 제주4·3연구소 소장), 박원순(변호사. 참여연대 사무처장) 등이 토론했다. 이 시민대토론회는 한국에서 진행된 이행기 정의 확립에 나름대로 기여했던 주요 인사들을 모두 한데 모은 자리였다.

24) 4·3범국민위는 공동대표에 강만길, 김중배, 김찬국, 정윤형 씨를 추대했다. 범국민위 발족 다음날 제민일보 4월 2일자 제민탑에 정윤형 대표의 글이 실렸다. "..거짓과 허위로 얼룩져 왔던 4·3의 역사가 바로잡히는 날, 제주도민이 바라던 진상규명과 명예회복은 이루어질 것이며, 그 때에 이르러서야 비로소 우리는 4·3에서 최종적으로 해방될 수 있을 것이다..."

상규명특별위원회 구성결의안’ 이 발의됐으나 더욱 실제적 처리 절차로 나아가지 못했다.

1997년 12월 대통령 선거에서 새정치국민회의 김대중 후보는 4·3사건 진상규명과 명예회복을 공약으로 내세웠고, 김대중 후보는 대한민국 제17대 대통령에 당선되었다. 김대중 대통령 후보는 선거운동 과정에서 “제주4·3은 국회 차원의 특위 설치 및 특별법 제정을 통하여 범국가적 차원에서 해결하겠으며, 피해자와 유가족에 대한 명예회복과 보상을 하겠다”고 공약하였다. 김대중 후보의 이날 유세내용은 제주학살의 제도적 해결을 위해 매우 획기적 절차와 내용을 담은 것이었다. 김대중 후보가 제15대 대한민국 대통령으로 당선됨으로써 제주4·3사건진상규명및명예회복특별법 제정운동은 탄력을 받고 전진하기 시작했다. 민주공화국을 위한 인권정치가 본격적으로 정착되기 시작한 것이다.

3) 제주4·3사건진상규명및명예회복특별법 제정

집권여당이 된 새정치국민회의는 1998년 3월 30일 당내에 진상조사특별위원회를 구성, 운영했고, 특위는 제주와 국회에서 공청회를 주관했다. 한나라당 제주출신 3명의 국회의원은 1999년 10월 11일 ‘제주4·3사건특별법(안)’을 발표했고, 11월 18일 한나라당 변정일 의원 외 112인의 발의로 법안을 국회에 제출했다. 그런데 정작 집권여당인 국민회의는 당론으로 국회 내에 먼저 특별위원회를 구성하고, 그 다음에 특별법을 제정한다는 방침을 세우고 있었다. 그래서 11월 17일 진상규명특별위원회 구성 결의안을 제출했고, 국회 운영위원회는 11월 26일 이를 의결했다. 그러나 이런 입법 경로에 대해 10월 28일 24개 유족단체와 시민사회단체가 결집하여 조직된 ‘4·3특별법쟁취를위한연대회의’와 ‘제주4·3진상규명및명예회복을위한범국민위원회’는 즉각 이를 반박하고 특별법 제정으로 직행할 것을 요구했다.

제주도민과 4·3 유족, 시민사회단체 인사들이 경향각지에서 벌인 4·3특별법 제정

운동은 1999년 12월 16일, 여야 만장일치로 대한민국 제15대 국회 의결을 가져왔다. 진실공동체가 이룩한 '대동단결의 기적' 이었고 이행기정의운동의 대성공이었다.

III. 제주4·3에 대한 사상 첫 진상조사보고서와 대통령의 사과, 국가 추념일 지정

1) 사상 첫 제주4·3사건진상조사보고서 채택

대한민국 정부 수립이후 국가의 공식 조사기구가 구성되어 3년간 사실조사를 하고, 공식 보고서를 채택, 발행한 일은 제주4·3사건진상조사보고서가 처음이었다. 2003년 3월, 제주4·3사건진상조사보고서기획단은 579쪽 짜리 제주4·3사건진상조사보고서(초안)을 작성하여 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(위원장 고건 국무총리)에 제출했다. 그리고 이 위원회는 이 조사보고서를 공식 채택하여 공개하기 전에 3개월 동안 유족회와 관계기관 등에 의한 이의신청의 기회를 부여했다. 6개월간 376건의 수정의견이 제기되었고, 합당한 부분을 조사보고서에 반영했다.[25]

이승만 전 대통령의 양자 등 반공우익보수집단은 '제주4·3진상규명및명예회복특별법' 자체와 『제주4·3사건진상조서보고서』를 전면 부정하기 위해 위헌소송 등을 제기했으나 모두 기각, 각하되었다. 이들은 이승만 등이 '제주학살 책임이 없다' 는 해괴한 궤변을 늘어놓았다.

2) 과거 국가공권력의 잘못에 대한 노무현 대통령의 사과

대한민국 정부 차원의 진상조사보고서가 공식 채택되자마자 노무현 대통령은 2003년 10월 30일 직접 제주도를 찾아가 공식 사과했다.[26] 정부 수반이 이행기 정

25) 2003년 9월, 국가인권위에서 제주4·3범국민위 주최로 열린 진상조사보고서 평가 토론회에서 일부 학자들은 인권침해에 대한 법적 진단이 미진한 데 대해 '절반의 성공'이라고 평가했다.

26) 2003년 10월 31일 제주섬에 가서 직접 밝힌 노무현 대통령의 제주4·3사건에 대한 발표문(발췌) :

의 실현을 위해 국가 공권력의 국가범죄 행위를 공식 인정하고 피해 유족들에게 사죄 의사를 표명한 일은 민주공화국 대한민국 유사 이래 최초의 일이었다. 처음 관덕정학살이 일어난 지 56년만이었다. 그만큼 노무현 대통령의 인권 정치 실현 의지는 전례를 찾아 볼 수 없는 역사적 의미를 지닌 것이라고 높이 평가하지 않을 수 없다.

2019년 11월 현재 희생자는 1만 4,442명(사망 10,389명, 행방불명 3610명, 후유장애 164명, 수형자 279명), 유족은 7만 2,845명으로 확인되고 있다. 국방부와 경찰청은 사건 발생 72년 만에 2019년 4월 3일에 처음으로 광화문 추모식장에서 유족들에게 유감을 포명했다.

3) 제주4·3 희생자 추념일 지정

2014년 3월 24일, 박근혜 대통령은 국가 차원의 기억사업을 위해 대통령령에 의해 '제주4·3희생자 추념일'을 공식 지정했다. 이리하여 비로소 국가 차원의 기억할 권리가 보장되었다. 그러나 당시까지 국방부 장관이나 경찰청장 등은 제주4·3유족들에게 공식 사과를 하지 않은 상태였다. 2014년 4월 3일 국무총리는 행정자치부 장관이 준비한 추도식에 참석하여 대통령 차원의 추도사를 낭독했다. 아울러 공중파 채널을 통해 추도식 행사 전체가 전국에 텔레비전 방송으로 중계되었다. 그러나 수많은 제주도민들도 부를 수 있었던 추모곡, '잠들지 않는 남도'는 합창곡에서 제외되었다.

4) 군사재판 재심과 사실상 무죄 판결, 형사보상 판결 및 배상소송

"...제주도에서 1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 남로당 제주도당의 무장봉기, 그리고 1954년 9월 21일까지 있었던 무력충돌과 진압과정에서 많은 사람이 무고하게 희생됐습니다. 저는 위원회의 건의를 받아들여 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못으로 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무고하게 희생된 영령들을 추모하여 삼가 명복을 빕니다..."

1948년 12월과 1949년 7월 군사법원에 의해 일방적 판결과 수형생활을 했던 이 가운데 생존 수형자 18인은 2017년 4월 19일 제주지방법원에 재심 신청을 했고, 법원은 재심 결정을 내렸다. 임창의(98세) 최고령 할머니는 최후 진술을 통해 "나는 죄가 어수다" (없습니다)라고 울부짖었다. 이미 박상기 법무부 장관은 지난 2018년 2월 국회 대정부질문에서 4·3 당시 군사재판에 대해 "적법절차를 거쳐 진행된 재판이 아니라고 본다"고 답변했다.

마침내 2019년 1월 17일 제주지방법원은 이 재심 재판에 대해 공소 기각 선고를 내렸고, 검찰도 항소를 포기하였다. 곧이어 경찰은 이들에 대한 범죄 기록을 삭제했다. 따라서 이들은 70년 만에 비로소 무죄인물이 되었다. 그리고 3월 형사보상이 신청되었고, 8월 지급결정이 선고되어 집행되었다. 이들 18일 군사재판 무죄인사들은 국가를 상대로 피해배상을 신청했다.

5) 보상이 아닌 피해배상을 위한 법률개정운동

2018년 4월 3일 문재인 대통령은 추념사를 통해, "4·3의 진실은 어떤 세력도 부정할 수 없는 분명한 역사의 사실로 자리를 잡았다는 것을 선언한다" 고 말했다. 그러나 아직 학살 피해 유족을 위한 보상과 불법 군사재판 무효 선언을 위한 제주4·3사건특별법 개정은 국회에서 반공보수우익야당의 벽을 넘지 못한 상태이다. 이 법률개정안은 "1948년 12월 29일에 작성된 「제주도계엄지구 고등군법회의 명령 제20호」 등에 기재된 사람에 대한 각 군사재판을 무효로 확인(안 제13조)" 하는 내용을 포함하고 있다.

인권과 정의 확립은 문명사회의 척도이다. 제주학살은 문명사회에서 일어났던 중대한 인권침해의 종합 전시장이었다. 이를 규명하기 위한 오랜 시도와 성취는 한국 이행기 정의 실현의 한 이정표였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

참고문헌

- 金益烈(1994), 「실록유고 4·3의 진실」, 제민일보 4·3취재반(1994), 『대하실록 제주민중운동사 4·3은 말한다 2권』, 전예원.
- 김순태(1998), 「제주4·3민중항쟁당시의 계엄에 관한 고찰 : 계엄의 법적 근거 유무에 관한 판단을 중심으로」, 『민주법학』 제14호. 민주주의법학연구회.
- E. 그랜트 미드 지음·안종철 옮김(1993) 『주한미군정연구』 공동체.[E. Grant Meade(1951), American Military Government in Korea. King's Crown Press, Columbia Univ.].
- 방선주(2018), 『한국현대사 쟁점 연구』, 도서출판 선인.
- 양조훈(2015), 『4·3 그 진실을 찾아서』 도서출판 선인.
- 제민일보 4·3취재반(1994), 『대하실록 제주민중운동사 4·3은 말한다 1, 2, 3, 4, 5권』, 전예원.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『제주4·3사건진상조사보고서』. 제주4·3사 건진상규명및희생자명예회복위원회.
- 제주도(1953), 『濟州島勢一覽』. 제주도.
- 제주신보(1947) 1947년 1월 1일 濟州新報社.
- 주철희(2017), 『동포의 학살을 거부한다 : 1948, 여순항쟁의 역사』. 흐름출판사.
- 브루스 커밍스 지음 조행복 옮김(2017) 『브루스 커밍스의 한국전쟁 : 전쟁의 기억과 분단의 미래』 현실문화[Bruce Cumings 2017 The Korean War : A History Modern Library].
- 허상수(2015), 『4·3과 미국』. 다락방.
- 허상수(2016), 제주도민학살과 미국의 책임문제 4·3특별법제정 17주년 기념 정책토론회 『바람 직한 과거사 청산, 어떻게 할 것인가? 완전한 4·3해결 방안 모색을 위하여』. 국회의원 강창 일·오영훈·위성곤, 제주4·3희생자유족회 주최 자료집.
- 허호준(2018), 제주4·3의 전개와 미국의 역할. 제주4·3제70주년기념 국제학술대회 자료집 『제주4·3, 진실과 정의』 제주4·3제70주년기념사업위원회.
- 현우룡 등 2018. 불법군사재판 재심청구 구술자료. 제주4·3진상규명및명예회복을위한도민연대 미공개 자료.

- Baik Tae-ung(2019), International Human Rights Law and Jeju 4·3 - Truth, Justice, Responsibility and Social Healing. The UN Symposium on Human Rights and Jeju 4·3 : Jeju 4·3 Truth, Responsibility and Reconciliation. The Jeju 4·3 Peace Foundation.
- Bruce Cumings(1998) The Question of American Responsibility for the Suppression 1948 Cheju-do Uprising. March 14, 1998. Tokyo, Japan.
- Hun Joon Kim(2014), The Massacres at Mt. Halla : Sixty Years Truth Seeking in South Korea. Cornell University Press.
- Far East Command(1947), G-2 Intelligence Summary No. 1767. 3 April 1947; No. 1772. 10 April 1947.
- Headquarter, USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 317, August 29. 1946.
- Headquarter, USAFIK(1947), G-2 Weekly Summary No. 75, February 20, 1947.
- Headquarter, USAFIK(1948), G-2 Periodic Report, No. 752, February 6, 1948.
- Headquarter2, USAFIK(1948), G-2 Periodic Report, No. 977, November 1, 1948.
- Headquarter3, USAFIK(1948), G-2 Periodic Report, No. 1113, May 9, 1948.
- Headquarter, USAFIK(1949), G-2 Periodic Report, No. 1097. April 1, 1949.
- Hope Elisabeth May(2019) The United States, The United Nations and The Jeju April 3rd Incident : A Story of Responsibility, Jeju 4·3 and the United States, Human Rights, Responsibility and Peace, *The JEJU 4·3 Mass Killing – Atrocity, Justice, and Reconciliation*. Yonsei University Press, The Jeju 4·3 Peace Foundation.
- Hur, Sang-Soo ed.(2001), For the Truth and Reparations : Cheju April 3rd of 1948 Massacre Not Forgotten. Baeksan Publisher Co.
- Hur, Sang Soo(2018), The Nexus : U.S Responsibility of Cheju Massacres 1947-1954, Darakbang.
- HUSAFIK, History of the United States Armed Forces in Korea(1947-1948), Vol. 1. Chapter 6, pp. 30-47.
- John R. Merrill(1980), The Cheju-do Rebellion, Journal of Korean Studies, Vol. 2.
- Muccio, John J.,(1950), Statement by Ambassador, Hearings Before Committee on Armed Services, MDP 1950, 81st Congress, 6 Jun. 1950.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- Lawrence A. Nelson(1948), “Report of Special Investigation – Governor Ryu, Hai Chin of Cheju-do Isalnd.” March 11, 1948, Report of Special Investigation by Lt. Colonel L. A. Nelson, USAMGIK.
- Rothwell Brown Papers(1948), Brown to Hodge, “Report of Activities on Cheju-Do Island [sic] from 22 May 1948 to 30 June 1948.”
- The Orlando W. Ward Papers, Korea, 1946-1949 and other materials, Box 5, US Army Military History Institute, Pennsylvania.
- United Nations Temporary Commission on Korea, Main Committee(1948), Summary Records of the Fourth Meeting, April 17 1948, Record Group: Records of U.S Army U.S Army Forces in Korea 1945-49, Entry No. 11071, Box No. 3, NARA.
- USAFIK(1948), “Cheju-Do Operation,” April 18, 1948, RG 338: Records of US Army Command(1942-), US Army Forces in Korea, 1945-49, Entry No. 11071, Box No. 68, NARA, Washington, D. C.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 3 장
한국전쟁과 인권

김동춘

성공회대학교 사회융합자율학부 교수로 재직 중이며, 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 소장, 진실화해위원회 상임위원, 서울교육청 학교민주시민교육 자문위원, 서울시 민주시민교육 자문위원을 역임했다. 제20회 단재상, 제15회 송건호 언론상 수상했고, 3·1운동 및 임시정부 수립 100주년 기업사업회 발전성찰분과위원장으로 활동했다. 저서는 <전쟁과 사회>, <전쟁정치>, <이것은 기억과의 전쟁이다>가 있다.

목차

1. 머리말

2. 한국전쟁기 인권침해를 발생시킨 역사적 조건들
   Ⅰ. 정치, 이데올로기, 법과 제도
   Ⅱ. 군대와 경찰

3. 한국전쟁기 여러 인권 침해 양상들
   Ⅰ. 민간인 집단학살
   Ⅱ. 미군의 지상군 작전, 공중폭격에 의한 인명 살상
   Ⅲ. 불법재판
   Ⅳ. 포로들에 대한 비인도적 대우
   Ⅴ. 고문과 강제동원
   Ⅵ. 성폭력, 강간과 강제결혼
   Ⅶ. 재산약탈과 가옥파괴

4. 전쟁 중 인권보장 노력들과 그 한계: 미국과 한국정부의 인권원칙 준수 여부

5. 맺음말

1. 머리말

한국전쟁 발발직후 미국 타임지 기자인 오스본(John Osborne)은 한국전쟁기 무차별적인 인명 살상을 목격하고서 "추한 전쟁의 추한 이야기" 라고 지적했다[27] 한국전쟁 발발 이전인 독일 뉘른베르크 전범재판당시 수석 판사였던 텔포드 테일러(Telford Taylor)도 태평양 전쟁의 경험에 기초해서 "동양에서의 전쟁은 인간의 생명은 거의 중시되지 않는다" 고 지적한 적이 있다.[28] 아마 이들은 근대 혁명기 유럽에서 200여년 이상 진행된 상호살육을 동반한 내전이나 17세기 이후 스페인 영국 독일 미국 등 서구 제국주의 국가들이 남미, 아시아, 아프리카 아식민지 정복 과정에서 벌인 잔혹한 원주민 학살을 잊어버렸거나 의도적으로 무시하는 서구중심주의(orientalism)시각에 사로잡혀 있는 듯하다. 모든 전쟁, 특히 대량살상무기가 사용된 20세기 전쟁에서 서구나 비서구 모두 비무장 민간인에 대한 학살(massacre), 집단학살, 혹은 제노사이드(genocide)는 거의 일반적인 현상이다.

중국 근대의 혁명가인 캉유웨이(康有爲)는 "나라가 있게 되면 땅을 다투고, 백성을 뽑아 병사를 만들고... 국가들이 대립하면 전쟁의 참화가 혹독했다" 라고 보면서 전쟁의 고통과 참화는 국가가 있기 때문에 발생한 것이라고 강조한 적이 있다(캉유웨이, 1991:151,195). 실제 19세기 이래 전 세계에서 발생한 대부분의 전쟁은 국가를 수립하기 위한 내전, 국가 간의 전쟁이며, 주민 강제 징집이나 동원, 대규모의 무기제조 역시 국가 권력에 의해 가능한 것이므로 전쟁의 비극은 근대국가의 수립과 깊이 연관되어 있다고 볼 수 있다(Tilly 1986).

그래서 전쟁은 공식 선포되었건 그렇지 않건, 일종의 '허가받은 대량살육

27) John Osborne, "The Ugly War," *Time*, August 21, 1950, 20-22.

28) "The Traditions and pratices of warfare in the Orient are not identical with those that have developed in the Orient... Individual lives are not valued so highly in Eastern mores. And it is totally unrealistic of us to expect the individual Korean soldier... to follow our most elevated percepts of warfare"(the chief councel for war crimes at the Nuremberg Trials) (Cumings, 2005:16 재인용)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(sanctioned massacres)'을 수반하는데(이삼성,1999:62, KIm Dong-Choon, 2004), 전쟁 중 군인이나 경찰은 허가받는 살인자이며 자신의 살인행위가 용납될 수 있다는 것을 의식하는데(Shaw, 1991:100, 2003, 2007), 집단학살 즉 제노사이드(genocide) 개념을 처음 제안한 렘킨(Lemkin)은 '전쟁의 법들(laws of war)'은 집단학살을 금하고 있지만, 전쟁 국면에서는 비합법적인 전쟁 확산의 형태로 집단학살이 발생한다고 보았다, 이렇게 보면 전쟁과 집단학살 간에는 명확한 경계를 긋기 어려울지도 모른다(Shaw, 2007:17-36). 학살이 반드시 전쟁 중에 발생하는 것은 아니지만, 전쟁은 학살이 발생할 수 있는 가장 용이한 환경을 조성한다. 전쟁은 인륜과 도덕 원칙의 정지 상태이며 그 자체가 비인간화, 반인권 상태다.

특히 제1, 2차 세계대전 발발이후 온 국민이 병사로 징집되어 전쟁에 동원되고 대량살상무기가 개발되거나 공중폭격이 본격화되고 전장(戰場)이 민간인 거주지역으로 확대되어 전쟁이 총력전(Total War)의 양상을 지니게 되면서 학살이나 인권침해는 상상을 초월할 규모로 확대되었다. 태평양 전쟁 당시 일본의 히로시마와 나카사키에서의 핵무기 투하로 인한 피해, 연합국이 적국인 독일과 이탈리아 민간 거주지역에 가한 폭격 통상적인 전쟁, 공중폭격 그 자체가 넓은 의미의 학살임을 보여준다. 이런 자동화기나 공중폭격이 일반화된 전쟁에서 공격자와 피해자 간에는 어떠한 직접적인 접촉도 불필요하게 되었으며, 민간인 피해는 더욱 비인격적 성격을 갖게 된다.

공식 선포된 전쟁이 적대하는 적의 군인을 죽일 수 있는 권리를 의미한다면, 적진영에 속한 민간인, 특히 방어능력이 없는 아동과 노인, 여성의 생명 박탈은 정당화될 수 있을까? 특히 내전의 양상을 지닌 전쟁에서 '적과 우리'의 경계가 명확하지 않을 때, 민간인에 대한 살상은 거의 피할 수 없는 것이 아닐까? 전쟁을 군사작전에 의한 군사적 전쟁(la guerre militaire)뿐만 아니라, 정치적 전쟁(le guerre politique)으로 구분해보면 20세기 이후의 내전은 정치적 전쟁에 속하는 데, 이것은

전쟁의 일상화(김홍철, 1994:15), 제 2전선 혹은 후방에서의 민간인을 적으로 삼는 전쟁이 일반화되는 상황이라 볼 수 있을 것이다. 결국 상대방을 먼저 침략하는 행위는 범죄행위로 볼 수 있으나, 민간인 집단학살, 포로들에 대한 비인간적 대우, 강제동원, 성노예화와 성폭력, 아동인권 침해, 온 주민에 대한 감시와 사찰 등 내전 상황에서의 폭력과 인권침해는 그에 못지않은 범죄라 볼 수 있을 것이다.

한편 전투는 종식되어도 북아일랜드 팔레스타인처럼 갈등과 폭력과 테러는 수십년 동안 지속될 수 있다. 준내전 상황에서 실정법을 무시한 군대와 경찰 등 억압기구의 폭력적 행사를 통해 전쟁이 일상적인 정치사회과정에 적용되는 현상을 필자는 '전쟁정치'라 불렀는데(김동춘, 2013), 휴전상태 70여년 동안의 한국사회도 일종의 준전쟁 상황 하에 놓였기 때문에 심각한 인권침해가 발생했다. 1953년 7월 27일 휴전협정 이후 지금까지 역사도 한반도에서 전쟁이 종식된 상태가 아니므로 이 시간 동안 일종의 후방전투, 혹은 일상화된 전쟁으로서 국내정치 과정에서 발생한 고문, 의문사 등 인권침해 역시 한국전쟁과 무관하지 않다.

한국전쟁은 베트남 전쟁과 더불어 20세기 후반기에 발생한 대표적인 세계전쟁이었다. 한국전쟁은 내전의 성격을 갖고 시작했지만 국제전으로 확대되었고, 교전 당사국은 물론이고, 동북아시아의 전후 정치질서와 세계적 냉전질서에도 큰 영향을 미쳤다. 와다 하루키가 한국전쟁을 사실상 동북아시아전쟁 혹은 '준 세계전쟁'이라고 보는 것도 이런 이유 때문일 것이다(和田春樹,2002:15). 한국전쟁은 2차 세계대전 이후 강화된 미소 간의 지구적 냉전이 강화되는 가운데 한반도에서의 식민지 과거청산이 분단으로 귀결됨으로써 불완전한 두 분단국가가 수립된 결과 발생한 내전으로 시작되었다. 이 전쟁은 2차 세계대전의 연장이 아니라 60년대 이후의 베트남 전쟁, 70년대 이후 제3세계에서 발생한 저강도전쟁(low-intensity war)의 시작을 알리는 전쟁이기도 했다(김동춘, 2010). 전선이 한반도 아래위로 오르내렸기 때문에 통치체(polity)는 하루 사이에도 변했고, 주민들은 변하는 통치체에 충성을 바쳐야했

국가인권위원회
humanrights.go.kr

으며, 이런 상황은 충성과 반역, 토벌과 협력을 둘러싼 집단 살해가 한반도 전역에 만연하게 하였다.

엄밀히 말해 한국정부는 한국전쟁의 교전의 책임주체가 아니었다. 이승만 정부는 7월 15일 유엔군 총사령관 맥아더 원수에게 한국군의 통수권을 이양했다. 미군이 한국군 작전 지휘권을 갖게 된 것이다. 이것은 전쟁 초기의 극도로 혼란스러운 상황에서 미국과 맺은 잠정적인 양해사항에 불과했지만 그 이후 「한미상호방위조약」(1956·250.1), 「한미주둔군지위협정(SOFA)」(1966.7.9)에 그 내용이 포함되었고, 조항도 추가되어 지금까지 효력을 유지하고 있다. 그래서 한국군의 작전권이 유엔군에게 이양된 이후 발생한 국군에 의한 민간인 살상은 최종적으로 미군에게 책임이 있다고 볼 여지가 있다.

한국전쟁기 가장 대규모의 인명피해는 미군 폭격에 의해 발생했다. 제2차 세계대전 때부터 지상전에 공포감을 갖고 있던 미국은 공군력을 최대한 사용해서 적의 전력에 타격을 입히고 지상전에서 자국 군대의 피해를 최소화하려 했다. 1950년 7월 초순에서 8월 중순에 이르는 기간의 남한 전역에서 이루어진 미군의 폭격은 기본적으로 미군의 피해를 최소화하고 인민군 근거지를 최대한 무력화하기 위한 전략이었다.[29] 물론 1950년 1월 이후 남한 내륙지방과 북한 지역 전역을 대상으로 한 폭격 역시 마찬가지였다. 맥아더는 미 극동 공군 지휘관들에게 "북한 지역의 모든 건물과 시설, 마을은 군사적·전술적 목표물로 간주한다"라고 지시했으며, 그 작전을 "초토화정책(scorched earth policy)"이라고 명명했다(김태우, 2008: 250-297).

그래서 한국전쟁은 발발에서 휴전까지 약 3년 동안 남북한 인구의 10% 이상이 사망한 매우 잔혹하고 피비린내 나는 전쟁이었으며, 이 기간 동안, 그 직전인 1948년 정부 수립이후 1953년 7월 27일 휴전 시까지 발생한 인권침해의 범위와 심도는

29) 한국 공보처의 조사에 의하면 1950년 6월 28일부터 9월 28일 서울수복 시점까지 서울시의 사망자 중 미군의 공중폭격에 의한 사망자수가 4,350명으로 가장 많았다. 이 수는 총이나 포탄에 의한 사망자 2,378명을 크게 앞섰는데 부상자 수에서도 마찬가지였다. 물론 이 통계 몇 배의 사람이 사망했겠지만 서울 경기 지역을 비롯한 한국전쟁 초기 민간인 피해는 주로 미군의 공중폭격에 의한 것이라 볼 수 있다.

20세기, 아니 어쩌면 고대이후 20세기이전까지 한반도에서 발생한 모든 비극을 합한 것보다도 침혹한 것일지도 모른다. 우리가 상상할 수 있는 모든 종류의 인권 침해가 이 전쟁 기간 동안 발생했고, 남북한 모든 한국인들이 거의 동물의 수준으로 전락한 시기도 이 때였다. 그래서 21세기 한반도에서 인권을 존중하는 국가가 재탄생하기 위해서는 일차적으로는 한반도에 어떤 형태의 전쟁도 다시 발생해서는 안되겠지만, 한국전쟁기에 발생한 인권침해의 전체 목록과 구체적 양상, 피해규모와 그 원인들에 대한 이해와 교육이 반드시 선행되어야 한다.[30]

2. 한국전쟁기 인권침해를 발생시킨 역사적 조건들

Ⅰ. 정치, 이데올로기, 법과 제도

1948년 8월 15일 수립된 대한민국 정부는 헌법상 3권 분립의 정신을 기본으로 하는 민주공화국이었으나 실제로 권력은 이승만 대통령 1인에게 집중이 되었고, 행정권이 사법권을 심각하게 제약하였고 사법권 독립의 관념이 매우 약했다(Henderson,1968). 38이남에 진주한 미군정은 일본 제국주의 지배를 유지해온 악법을 공식적으로 폐지하였으나, 8·15 직후 혼란 상황에서 일제가 조선 항일운동을 통제하기 위해 만든 법과 제도를 거의 그대로 지속시켰다. 남북한의 분단과 미국발 냉전체제는 한국에 극우반공주의 이데올로기를 강화하였고, 이승만의 권위주의 통치 하에서 대통령의 명령을 사실상 법과 같은 구속력을 가졌다.

30) 한국전쟁기 발생한 학살 등 인권침해에 대해서는 전쟁 중이던 1951년 국제민주법률가협회(International Association of Democratic Lawyers)의 전쟁범죄 조사가 있었다. 그러나 이 단체는 북한 측의 요청에 의해 조사를 실시하였으며, 남북을 모두 방문하기는 했으나 친북성향을 갖고 있었다. 이 보고서는 International Association of Democratic Lawyers, *Report on War Crimes in Korea,* April 10, 1952

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한국의 제헌헌법에서 대통령은 법률적 효력을 가진 긴급명령을 내일 권한을 갖고 있는 것으로 되어 있었기 때문에, 전쟁이 발생하면 대통령은 계엄을 선포하거나 긴급명령을 내림으로써 사실상 전제군주에 버금가는 권력을 행사할 수 있었다.[31] 일제 말 전시상황에서 제정되었고, 근대법의 정신과 정면으로 충돌하는 법과 제도가 전후 일본에서는 사라졌으나 한국에는 그대로 남은 경우가 있다. 그 중 대표적인 것은 메이지(明治) 계엄령이었는데, 계엄령은 해방 후 국가 폭력, 학살을 정당화한 중요한 법적 장치였다. 계엄령이 발효되면 3권 분립 원칙이 정지되고, 군부가 계엄이 선포된 지역의 모든 국가운영의 전권을 행사한다.[32]

1948년 정부수립 후 전쟁이전까지 약 2년 동안 총 8회 계엄이 선포되었는데 여순사건, 제주 4·3사건 당시에 주로 선포되었다. 그런데 당시에는 계엄법이 존재하지 않았는데, 계엄법 없이 계엄령이 선포된 것이었다(김춘수, 2013:63-65). 이후 국회에서 통과된 계엄법이 여전히 일제 하 천황제의 군국주의 요소를 갖고 있다는 지적이 제기 되었다. 당시 계엄법 7조 1항은 "비상계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역안의 모든 행정사무와 사법사무를 관장한다" 고 규정하고 있다.[33] 한국전쟁 발발이전에도 즉결처형의 이름으로 학살이 만연한 것은 바로 계엄이라는 명분이 있었기 때문이었다.[34] 계엄령이 선포되면 '반란세력' 은 물론 '이적 행위자' 혹은 간첩으로 지목되는 사람들도 민간인 복장을 한 게릴라, 즉 '법 밖의 존재' 로 간주된다. 여순사건이나 제주 4·3사건 당시 '토벌' 을 명분으로 많은 민간인이 폭도,

31) 제헌헌법은 제57조에서 긴급명령권·긴급재정처분권을 규정하고 제64조에서 계엄선포권을 규정하고 있다. 이와 같이 계엄 및 긴급명령권과 긴급재정처분권을 규정한 것은 구일본제국헌법을 모방한 것이었다.

32) 1948년 헌법 제64조에서 "대통령은 법률의 정하는 바에 의하여 계엄을 선포한다."라고 규정하였으며, 그에 따라 1949년 11월 24일 계엄법이 제정되었다.

33) 일제의 계엄령 제10조 "합위지경 내에서는 지방행정사무 및 사법사무는 그 지역사령관에게 관장할 권한을 위임함"이라고 규정하고 있다. 헌법 제77조에서 "비상계엄이 선포될 때에는 법률이 정하는 바에 의하여... 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다"고 되어 있기 때문에 이것은 계엄이 선포되면 계엄지구에는 군정이 실시될 수 있는 것이어서 위헌적인 요소가 있었다(오동석, 2009)

34) 제주도 4·3사건 당시 한글을 모르는 할머니들도 계엄령을 언급하고 있다. "그 때는 계엄령 때라서..." 라고 시국탓을 했다. 이들에게 계엄령은 사람을 무조건 죽여도 되는 상황을 말했고, 그것은 바로 체념을 상징하는 말이었고, 가족이 죽은 이유였다(제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회, 2003:276).

비도(匪徒)로 분류되어 '즉결처형' 되었다. 이 경우 무장 빨치산 혹은 반란군에 동조한 성인 남성은 물론이고 여성, 노인, 아직 정치의식을 갖추지 못한 청소년, 학생들까지 폭도로 분류 살해된 것도 이러한 이유 때문이다.[35]

제주 4·3사건 후 1948년 10월 19일 여수에서 14연대 군인들이 제주도 진압 투입을 거부하면서 반란을 일으켰는데, 여순반란 사건이 계기가 되어 '비상시기의 조치' 로서 국가보안법이 통과되었다.[36] 국가보안법에는 "국헌을 위해하여 정부를 참칭하거나... 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성한 자" 를 최고 10년형에 처할 수 있도록 했으나, 1949년 개정 법률안에는 "나라를 뒤집어엎는데 사형을 할 수 없다는 것은 모순" 이라는 논리 하에 최고 사형에 까지 처할 수 있도록 했다, 국가보안법은 일제의 치안유지법과 국방보안법을 모태로 하고 있었다.[37] 국가보안법에서는 단순히 결사나 집단을 조직하거나 조직에 가입하는 정도뿐만 아니라 그 실행을 '협의, 선전, 선동' 한 사람도 처벌을 할 수 있도록 하였다. 국가보안법은 '국헌을 위배한 ' 내부의 '적' 을 통제하는 것을 목표로 했다.

반공주의가 극단화되고 제주 4·3 사건이나 여순사건처럼 내전적 상황이 조성되자, '내부의 적' 으로 간주된 반란세력과 그 동조자들은 법적 보호의 대상에서 제외되었다. 심지어 '적구(赤狗)' 등의 표현에서 나타난 것처럼 이들은 이제 '동물' 과 같은 존재로 격하되었다.[38] 반란에 발생하면 '반란자' 는 진압과 학살의 대상이며, 상황이 변해서 어느 정도의 평화가 확보되거나 그들이 수용소나 특수한 장소와 구류되어 외부와 격리되는 상황에도 그들에 대한 폭력은 계속 가해질 수 있고, 일제 강점기의 '요시찰인' 에 대한 처우처럼 온 주민을 동원하여 그들을 경계

35) 여순사건 당시 일부 교사들이 반란에 가담했다는 루머가 퍼지면서 학생들도 이들의 영향을 받았기 때문에 '죽여도 되는 존재' 가 되었다(김춘수, 2009:139).

36) 제헌국회 제5회 속기록에 보면 권승렬 법무부장관은 "이것은 물론 평화시기의 법은 아닙니다. 비상시기의 비상조치이니까..."라고 국가보안법의 성격을 언급하였다(박원순,1989:111)

37) 국가보안법은 일제하의 치안유지법보다는 국방보안법과 밀접한 관계가 있다는 주장이 있는데, 후자는 '적'에 대한 규정을 골간으로 하기 때문이라는 것이다(권명아, 1996: 193).

38) 한국의 반공주의는 유사 인종주의의 성격을 갖고 있으며, 학살이 이러한 인종담론과 비인간화라는 토대 위에서 가능했다(김동춘, 2006),

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하고 감시하며 그들을 사회로부터 격리시킬 수 있었다.

제주 4·3사건이 발생했을 때 이승만은 실제로 민간인 학살을 사실상 용인하는 담화를 발표하기도 했다. 이승만 대통령은 계엄을 선포한 뒤에 김완룡 법무관을 불러 "임자가 가서 한달 안에 그 빨갱이들 전부다 재판해서 토살(討殺)하고 올라오라, 그럼 계엄령을 해제 하겠다"라고 말했다[39]고 한다. 제주 4·3사건 당시에는 "모든 지도자 이하로 남녀아동까지 일일이 조사해서 불순분자는 다 제거하고 조직을 엄밀히 해서 반역적 사상이 만연되지 못하게 하며 앞으로는 어떤 법령이 발표되더라도 전 민중이 절대복종해서 이런 비행이 다시 없도록 방어해야 할 것이다" (공보처, 1953:17)라고 사실상의 학살명령을 내리기도 했다. 이승만이 거의 군주와 같이 군림하는 당시 정치적 지배질서 하에서 그의 명령은 사실상 법과 같은 효력을 가진 것이었기 때문에, 이것은 대량의 생명권 박탈을 불러올 수밖에 없었다.

한편 한국전쟁직후 국민보도연맹원을 체포, 연행한 근거가 된 예비검속 제도는 1914년 일제가 제정한 행정집행령 상의 예비검속이 적용된 것인데, 일제의 즉결처분권, 조선형사령(1910)의 강제처분권과 함께 경찰력 강화의 주요 무기였다(강성현, 2012:377). 일제 말 1945년 4월 조선총독부 경무국은 "소련이 한반도에 침입하면", "요시찰인을 예비검속"해서 후방으로 옮길 여유가 없으면 "적당한 방법으로 처치", 즉 학살하라는 극비명령을 내린 적이 있었다. 이 조치는 소련이 선전포고를 하고 만주로 내려온 상황에서 일본 경찰이 전국의 경찰서장에게 암호로 타전한 것이었다. 이러한 일제 말 전시체제 하의 제도가 근대 민주주의 국가로 탄생한 한국에서 집행되었다. 1948년 10월 경 제주도에서 대대적인 예비검속이 이루어졌고, 여순사건 직후 전라도의 광주와 이리에서도 예비검속이 실시되었다.[40] 한국전쟁 발

39) 김완룡 증언, MBC '이제는 말할 수 있다' 제작팀, 1999, 「MBC 여순사건 증언록」(미간행 녹취록) (김득중, 2009에서 재인용)

40) 일제 하의 예방구금령에서는 석방자들에 대해서도 현행범이 아니라고 하더라도 구금할 수 있도록 하였다. 구금장소는 감옥과 다른 곳 두 곳을 설정했고, 검사의 요청에 의해서 재판없이 출옥자들 중 위험한 자, 즉 전향을 거부한 자들에 대해서 구금을 할 수 있도록 했다(奥平康弘, 治安維持法 小史, 筑摩書房, 1977, 215-217)

발직후 국민보도연맹원과 요시찰인에 대한 대대적인 예비구금과 집단학살은 이런 일제가 남긴 법, 제도의 유산 위에서 발생한 것이다.

전쟁발발직후인 6월 28일, 이승만 정부는 대통령긴급명령 1호 바상조치령(비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령, 특조령)을 발동하였고, 7월 22일에는 비상시 향토방위령을 그리고 7월 26일에는 '계엄 하 군사 재판에 관한 특별조치령'을 내렸다. 이 특조령은 '이적단체의 산하단체 처벌', 사형등 극형, 그리고 단심제에 의한 재판 등의 내용을 담았는데, 이 모두 심각한 인권침해를 가능케 해준 명령이었다. 특히 특조령은 그 처벌의 엄중성, 대상의 포괄성, 그리고 약식, 졸속의 처벌 등의 차원에서 볼 때 대한민국 현대사에 존재했던 모든 법률 중에서 가장 가혹한 것이었고, 최악의 악법이었다(한인섭, 2000).

Ⅱ. 군대와 경찰

미군정 하에서 조직된 국립경찰을 포함하여 국군, 그리고 검찰은 사실상 일제의 유산을 가장 강하게 간직한 국가기구였으며, 당시 이들 조직의 문화와 성격을 보면 내전 혹은 전면전이 발발할 경우 심각한 인권침해를 자행할 가능성을 갖고 있었다는 사실을 짐작할 수 있다. 8·15 직후에는 군대보다는 치안조직인 경찰이 시위 진압이나 대민폭력행사 등에서 적극적인 역할을 했는데, 당시 한국 경찰은 일제 식민지 경찰이 갖고 있었던 억압성과 잔혹성을 그대로 간직하고 있었다. 군대의 경우 경찰만큼의 친일적인 색채를 갖지는 않았고, 여순반란사건처럼 군 내부에 일부 좌익, 민족주의 세력도 포함되어 있었으나, 여순사건 직후 대대적인 숙군(肅軍)작업으로 점차 반공체제의 기둥 역할을 하게 되었다.

원래 일본의 식민지 지배는 경찰력에 의존하였다. 미군정이 일제 하 경찰이 "조선에서 가진 기능은 너무 크고 광범위해서 세계 어느 나라에서도 비슷한 예를

국가인권위원회
humanrights.go.kr

찾기 어렵다" (송광성, 1993: 100)고 지적한 것처럼, 경찰은 철저하게 일본화되었으며 폭정의 도구로 사용되었다. 일제는 한국인의 저항을 완전히 통제하기 위해 산골의 작은 동내에 까지 순경이나 파출소를 배치했다. 미군정은 일제 식민지 지배의 폭압성과 한국인들의 원성을 깊이 이해하지는 못한 상태에서 질서유지의 명분으로 식민지 경찰을 활용하였다. 미군정은 일본에서는 중앙집권화된 경찰제도를 폐지하였으나, 남한에서는 경찰중앙기구로서 경무국을 설치하였고, 중앙집권적인 경찰제도를 그대로 유지하였다(강혜정, 2002: 33). 미군정은 효율적인 통치와 반공체체의 구축이라는 자신의 국가 이익을 위해 점령지 한국에서는 일제 유산을 활용하였다. 미군정기 경찰간부의 80% 이상이 일제 경찰 출신이었다.[41] 그래서 천황의 종복이었던 경찰의 상명하복의 수직적인 조직문화는 그대로 남았고, 이후 1948년 이후 좌익 반란세력 토벌에 투입되어, 인권침해의 대명사로 악명이 떨치게 되었다(Hoffman, 1982). 특히 경찰 사찰과(국)는 대표적인 정치조직이자 인권침해 조직이었다. 이 사찰과의 전신인 일제 비밀경찰, 사상경찰, 헌병은 항일운동가 혹은 정치범을 사찰, 체포, 고문하던 일본 식민지 지배체제의 핵심적인 기둥이었다.

한편 미군정 하에서 한국인들은 독자적인 군대를 가질 수 없었으므로 국군준비대, 군사영어학교, 국방경비대가 설치되었다가 정부수립과 함께 국군이 탄생했다. 애초 미군정은 경찰보조기구로서 국방경비대의 위상을 설정했고, 모병에서 신원조사가 실시되지 않았기 때문에 좌우 다양한 세력이 참가했다. 그러나 주요 지휘관들이 일본군 출신들이었고, 훈련이나 내무생활 등에서 일본군의 문화가 국방경비대에 강하게 이어졌다(노영기, 2008:82). 그런데 일본군은 일제 천황의 충복으로서의 기능[42]했기 때문에 그런 훈련과정을 거친 일본군 출신들은 당연히 국민의 생명보다

41) 미국인 경무부장 매그린의 보고내용이다. 1946년 대구 10월 항쟁이후 이 사건의 원인을 토의하는 과정에서 친일경찰 처리 문제, 잔학행위와 고문방지 방안에 대해 한미간에 결정 및 권고사항이 채택되기도 했다(강혜정, 2002: 58)

42) 일본군의 기본덕목인 5가지 칙유가 이후 한국군의 7가지 군인정신 7가지에 모두 포함되어 있다(신주백, 2002:128). "군인은 충절을 다함을 본분으로 하라 군인은 예의를 바르게 하라, 군인은 무용을 숭상하라. 군인은 신의를 중히 여기라. 군인은 검약함을 으뜸으로 하라" 등의 내용이 포함되었다.

는 상급자의 의중을 가장 중시하게 되었다. 정부수립 후 국군이 탄생했는데, 이 무렵 군 내부에서 좌우대립이 본격화되었으며, 미군 방첩대(CIC)는 한국군 내에서 공산주의자를 제거하는 일을 지원했다. 그래서 한국군 내에서도 수사기관인 특무대, 방첩대가 강화되었다. 그런데 한국군 특무대의 수사관할권은 군인들은 물론 모든 민간인에게 적용되기 때문에 오늘까지 지속되는 군 사찰기관의 정치개입과 인권침해의 역사가 시작되었다.

당시 육군 정보국은 4개과로 구성되어 있었고, 그 중에서 국내 적색분자에 관한 방첩활동이 포함되어 있었는데, 1949년 10월 육군 정보국의 김창룡 중령은 이승만과 면담한 후 경무대에 자유자재로 드나들 수 있는 막강한 자격을 얻었는데(동아일보사, 1975:186-187), 이승만은 자신의 정권 유지를 위해 특무대 등 수사기관을 직접 지휘했고, 가장 신임하던 김창룡 등은 이승만에게 직접 보고할 수 있었다. 그는 계급을 뛰어넘어 첩보활동에서 이승만의 직접 명령을 받을 수 있었다.[43] "그는 대장이고 중장이고 수틀리면 족치는 무시무시한 염라대왕이었다" (고정훈, 1969, 75). 모든 군조직은 사실상 이 초법적인 조직인 특무대의 감시, 통제 하에 놓였는데, 이 조직이 이후 국민보도연맹원 등 학살사건을 관장하였다.

원래 군대나 경찰은 철저한 상명하복 원리에 의해 움직인다. 군사작전 시에 민간인 인명을 중시하라는 등의 명령 대신 이승만처럼 "빨갱이를 모두 토살하라"는 명령을 내리거나 지휘관들이 "빨리 사태가 수습하라"라는 우회적인 의사표시를 해도 이들에게 절대적으로 충성해야 한다고 생각하는 군과 경찰 하부 지휘관들은 진압 작전 중 인명을 살상하는 등 '부수적인 피해'가 나도 내게까지 책임이 내려오지 않을 것이라는 것을 안다. 제주 4·3사건 토벌이후 경찰이나 지휘관 중에서 민간인 학살의 책임을 지고 처벌을 받은 경우는 없었다. '토벌 못한 책임'에 대

43) 이대통령은 자신의 안전한 집권을 위해 김창룡 특무부대와 원용덕의 헌병사령부로 쌍두마차를 만들었고 그 쌍두마차는 어떤 장애물도 거침없이 젖히고 달려 났다 (김교식, "김창룡사건의 배후는 이렇다", 『마당』, 1984.10월, 201-203). 김창룡 저격사건 소리를 듣고 이승만이 직접 병원으로 달려왔을 정도로 이승만과 김창룡의 관계는 특별했다(김교식, 같은 글, 199쪽)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한 공격을 받으면 민간인 살상을 초래하는 무리한 작전을 감행하게 된다.

정부수립 초기에는 치안조직인 경찰의 역할이 컸으나, 이후 내전적 상황에서는 군의 역할이 더 커지게 되었다. 당시 헌병 경찰에 의한 고문 치사사건이 빈발하자 '헌병과 국군정보수사기관의 수사한계에 관한 법률' 이 통과되자 군 수사기관의 민간인 범죄수사는 검찰의 통제를 받도록 하였다. 그러나 검찰은 불법수사와 구금, 고문을 근절하기보다는 반공사법체제의 지휘권을 장악하여 '사상 전쟁' 의 일선에 나서게 되었고, 1949년 4월 20일 창설된 국민보도연맹의 전국 조직화와 통제에 앞장서게 되었다. 이것은 사실상 일제 사상 검찰의 부활이었다. 결국 검찰은 일제하의 악명 높은 인권침해 조직인 일제하 검찰의 전통을 그대로 이어받아 정부수립 후 국민보도연맹의 조직 등 좌익 사찰과 수사활동을 총지휘하는 지위를 차지하게 되었다.

3. 한국전쟁기 여러 인권 침해 양상들

Ⅰ. 민간인 집단학살

앞에서 언급한 정치, 이데올로기, 법, 제도적 환경과 억압적인 군 경찰 조직이 탄생한 조건에서 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 전면전이 발생하였다. 전쟁초기 후퇴하던 한국군과 경찰, 인민군과 좌익에 의한 민간인 집단학살 사건이 전국적으로 발생했다. 이들 민간인에 대한 살상은 후방의 비(非)교전 상황에서 재판절차 없이 이루어졌다. 국민보도연맹원과 요시찰(要視察)인 구금과 선별절차 없는 집단학살, 형무소에 수용된 정치범 학살, 서울 수복 후 부역혐의자들에 대한 집단 살상, 지리산 일대 좌익 게릴라 활동 지역의 부역 혐의 민간인 학살들 모두 그들의 실제

이적(利敵)행위와 무관하게 '내부의 적'을 제거한다는 명분으로 발생하였다. 한국전쟁기에 발생한 모든 학살은 이미 전쟁이전인 1948년 4·3 사건이후 그리고 여수, 순천 일대의 계엄선포 지역, 지리산 인근이나 영남의 산악지역의 군과 경찰의 토벌작전 과정에서 '반란세력과 그들에게 동조한 사람들' 뿐만 아니라 이들의 가족까지 '비국민', 심지어는 인간이하의 존재로 간주하여 살해한 일이 전국으로 확대된 것이었다.

한국군과 경찰에 의한 민간인 학살이나 이후 후퇴하는 북한 인민군에 의한 학살 모두 주로 '적과 우리'가 잘 구별되지 않는 전쟁초기 패닉 상태에서 주로 발생했다. 인민군의 기습공격으로 한국군이 밀리던 1950년 7월 초에서 8월 말 사이, 그리고 중국군의 남하로 또다시 후퇴를 하지 않을 수 없었던 1950년 말에서 1951년 2월까지 민간인 학살이 집중적으로 발생했다. 국민보도연맹원 및 요시찰인 학살은 주로 첫 시기에, 지리산 인근 토벌과정에서의 학살은 둘째 시기에 집중되어 있었으며, 미지상군과 공군에 의한 폭격으로 인한 살상도 이 두 시기에 집중되어 있었다. 한편 맥아더의 인천상륙 직후 인민군이 38이북지역으로 후퇴하면서 남한 점령통치 중 감금했던 우익인사와 가족들을 대거 학살하고 올라갔다.

한국 정부가 저지른 가장 대규모 학살은 국민보도연맹원에 대한 학살이다. 이들은 이승만 정부 군경의 후퇴과정에서 우발적으로 살해된 것이 아니라 매우 조직적이고 계획적으로 살해되었다(진실화해위원회, 2009a). 대체로 경기도의 수원과 강원도 횡성 이남의 전국 모든 지역에서 구금과 학살이 발생했지만, 대전 인근 산내면 낭월동의 학살 사건은 당시 외신에 의해서 보도되기도 했다. 즉 학살 현장을 달려가서 취재한 영국 데일리워커(Daily Worker)의 위닝턴(Winnington) 기자는 현장을 목격한 이후 "미국이 한국에서 하는 일이 나에게 충격을 주었으며, 그것은 나치가 자행한 최악의 행동보다 더 잔혹하다(Winnington 1950:3)" 고 지적하기도 했다. 대전 학살현장에서 사진도 찍고 상부에 보고했던 미군은 한국군이 이러한 대량학살을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

자행하였다는 것을 알고 있었다.[44] 인민군이 점령하지 않았던 비전투지역, 경북 남부와 동부 경남 일대에서는 몇 개월에 걸쳐 대규모의 학살이 이루어졌다. 국민보도연맹원에 대한 학살은 군, 경, 지역 우익단체 등이 협력하여 이루어진, 이승만 정부의 공권력이 총동원된 학살이었으며 전쟁 중 발생한 가장 심각한 국가범죄였다.[45]

토벌작전 과정의 학살은 인민군이 후퇴 후 잔류한 인민군, 빨치산과 국군 간에 산발적인 전투가 전개되던 1950년 11월 이후 주로 발생하였다. 국군 11사단 9연대가 산청, 거창, 함안지역에, 그리고 20연대가 전남북 지역에 진주하여 빨치산을 완전히 없애는 작전을 펼치게 된다. 작전명령은 견벽청야(堅壁淸野), 즉 자신의 성은 견고하게 지키되 포기해야 할 곳은 인적, 물적 자원을 모두 정리해서 적이 이용할 수 있는 여지를 없앤다는 뜻이다. 이들 부대는 본격적인 학살을 벌이기 전에 공비가 활동하는 지역의 가옥을 태우는 작업을 했다. 이것은 1949년 겨울 이후 대규모의 빨치산 토벌, 제주 4·3사건 이후 제주도에서의 초토화 작전을 반복하는 것이었다. 그것은 적이 은거할 수 있는 주거지만을 없애는 것이 아니라 사람도 "태워 없애고, 굶겨 죽이고, 죽여 없애는" 이른바 삼진(三盡), 삼광(三光) 작전이었다. 결국 11사단 9연대와 20연대는 거창, 산청, 함양, 전북 남원, 순창, 고창, 전남 함평과 나주 등지에서 수많은 민간인을 학살하였다. 피학살자의 상당수는 전투능력이 없는 여성, 노인, 어린이들이었다.

토벌과정의 학살은 "적에게 협조하는 주민은 적으로 간주하라"는 9년대 연대작전명령 5호 등에 의거한 것으로 보인다.[46] 그러나 당시 지휘관들은 "주간에는

---

44) 주한미대사관의 밥 에드워드(Bob E. Edwards) 중령은 대전 산내면 학살 현장 사진 18장을 찍어서 보고하였는데, "처형명령은 의심할 바 없이 최상층부에서 내려왔다"고 적었다(Bob E. Edwards, "Executions of Political Prisoners in Korea", RG 319, Box 4622)

45) 김해 국민보도연맹 학살사건의 경우를 보면, 군경은 김해지역 보도연맹원 등 요시찰인들이 인민군에게 동조하여 후방을 교란할 것이라는 우려 때문에 이들을 장기간 구금하고 불법적으로 살해하였다. 경남지구CIC 김해파견대, 해군 진해통제부 정보참모실 진영파견대, 공군항공사령부 김해(항공)기지부대 G-2, 경찰 등 군의 정보부대와 경찰이 총동원되었고, 그것은 매우 조직적이며 체계적으로 진행되었다. 사건의 직접적인 가해기관은 육군본부 정보국 경남지구CIC 김해파견대, 김해경찰서, 해군 진해통제부 정보참모실 진영파견대, 우익청년단체, 진영읍 비상시국대책위원회로 확인되었다(진실화해위원회, "김해국민보도연맹사건 진실규명 결정서", 2009.1.5.)

46) 진실화해위의 조사에 의하면 당시 특무대는 사건 발생 초기부터 내용을 인지하고 있었으며, 수습을 위해 사건

대한민국이며 야간에는 인민공화국이라 아니할 수 없는데, 대한민국 정부에 납세 혹은 기타 국민된 의무는 전혀 없으므로 대한민국 국민이라 간주할 수 없으므로 지리산 토벌작전에 적에게 이용당하는 인원 및 가옥을 파괴하지 않으면 작전을 도저히 수행할 수 없는 고로 불가분의 조치라 생각한다(진실화해를위한과거사정리위원회, 2009b;국군기무사령부,1951:396-397)" 라고 변명하였다. 11시단 20년대의 전남 함평지역 작전 대대장이었던 김필상은 "우리 병력이 없는 곳은 전부 인민공화국입니다" (진실화해위원회, 2009:131)라고 좌익 활동지역의 주민을 모두 적으로 간주할 수 있다고 말했다. 무장하거나 저항하지 않은 일반 주민들에 대한 임의처형 혹은 '즉결처형' 은 사실상의 집단학살이라고 말할 수밖에 없다.

한편 1950년 9월 15일 미군이 인천에 상륙하고, 인민군이 38선 이북으로 패퇴한 이후 북한군 점령기간 동안 그들에게 협력한 '부역자' 들과 그 가족들에 대해 경찰, 치안대 등 지역사회의 우익조직도 학살을 자행했다. 당시 한국정부는 약 55만여명을 부역혐의자로 분류하였으며, 수복후 서울에서만 10,924명이 부역자로 수감되어 있었다. 강화, 고양, 김포, 파주, 여주, 양평, 평택, 충남 아산 등 경기도 충청도 인민군 장기 점령지였던 곳과, 경북 안동, 울진 등지에서 경찰의 묵인 혹은 비호하게 여러 우익 단체가 인민군 부역자들과 그 가족들을 불법으로 살해한 사건이 그 대표적인 예이다. 이것은 겉으로는 주민들 간의 사적 보복의 양상을 지니고 있었지만, 이승만 정부의 군과 경찰이 묵인하거나 배후에서 지원한 사실이 드러났다. 이승만 정부는 9·28 수복 후 부역자 처리는 모두 재판을 통해 합법적으로 할 것이라고 밝혔지만, 실제로 우익단체의 학살행위를 불법적인 것으로 여기지 않았다(신기철, 2011:94)

국군 수복과정에서 주민들 간의 보복적인 살육이 가장 많이 발생한 곳은 전남 지역이다. 전북지역도 그러했지만 전남 지역의 경우에는 국군과 인민군이 번갈아

을 은폐를 기획하였다(한성훈, 2014 :172)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지역을 점령하면서, 군인들이 물러간 이후 주민들 사이에서 보복적인 학살이 많이 발생했다. 이 보복적 학살은 단순이 좌.우 이념대립으로 만 발생한 것이 아니라, 지역사회에서의 지주와 소작인 간, 양반과 상민 간의 신분적 차별, 씨족적인 대립과 갈등이 중첩되어 진행되었다(박찬승 2010).

토벌작전 중 민간인들을 학살한 군 지휘관들은 거창산청함양사건처럼 사건직후 그것이 알려져 재판을 받게 된 경우도 있었다. 1948년 여순사건 직후 계엄령 확대와 함께 계엄 포고문에 의해 현지 지휘관에게 즉결처분권이 주어졌으며 이로 인해 즉결처형이 정당화되었다. 그러나 그것은 헌법상 보장된 국민 기본권인 생명권과 적법절차 원칙[47], 재판을 받을 권리(제22조)와는 배치되는 것이었다. 또한 사실상의 학살인 '즉결처형'은 이승만 정부의 공식 입장이나 "생명을 경시하는 사회적 행태를 막고자" 제정되었던 사형(私刑)금지법의 취지와도 충돌하였다.

미군이 38선을 넘어 북한지역으로 진격할 때 38이북 지역에서도 많은 학살이 일어났다. 6·25개전 직후 북한 김일성 정권도 남한과 비슷한 형태의 '예비 검속'을 실시하였는데, 이들 내부 '위험분자'에 대한 성분조사는 정치보위부에서 진행했다. 1950년 9월 말 이후 미군과 한국군이 38선을 넘어 북한지역으로 진격하자 퇴각하던 김일성 정권은 구금했던 우익 인사들을 학살하였다. 평양에서는 감옥 우물에 밀어 넣거나 근방의 방공호에 끌고 가 학살을 하였다. 평양의 칠골리, 승호리 근방의 사도리, 함흥감옥, 함흥의 충령탑 지하실, 덕산 니켈광산, 반룡산 방공굴에서 각각 수백에서 수천여 명이 학살당했다.

Ⅱ. 미군의 지상군 작전, 공중폭격에 의한 인명 살상

47) 미군정청이 불법적으로 인권유린을 막고자 1948년 4월 5일 군정부령으로 포고된 「조선인민의 권리에 관한 포고」 제4조(법에 적당한 규정과 법이 요구하는 수속에 의하지 않고는 생명 자유 재산을 빼앗기지 않는다)에도 이 원칙이 규정되어 있었다.

6·25 직후 7월 15일 한국군의 작전권이 UN군에게 이양된 지후 피난민과 군인을 포함한 거의 모든 한국인들의 생존권은 사실상 미군의 수중에 놓이게 되었다. 그리고 피난민 대책 수립과정에서도 한국정부의 발언권은 없었다고 해도 과언이 아니었다. 미8군이 구체적인 방안을 마련하여 제안 설명을 하고 한국 측은 이를 추인하는 입장이었다(김구현, 2007:56). 미군이 작전 지휘권을 갖게 되어 피난민이나 민간인 보호에 한국정부가 개입할 여지는 거의 없었다. 한국 경찰은 미8군 사령부와 각 사단에 배치되어 피난민 강제 소개정책을 집행하였다. 작전 지역의 한국인들은 마을에서 소개되었고, 소개를 거부하거나 남아있는 한국인들은 적으로 취급되었다. 미군은 작전상의 필요에 의해 이들의 남하를 차단하는 조치만 취했지, 이들을 보호하려는 최소한의 조치는 취하지 않았다.

한국전쟁 기 미군은 건물이나 마을 등 인민군이 이용할 수 있는 모든 시설도 폭격의 표적으로 설정했다. 미군 측 작전 보고서를 보면 그들은 민간인 거주지역에 대한 폭격사실을 부인하고 도시 및 촌락을 병력 집결지 등의 용어로 사용했다. '병력 집결지', 게릴라 본부 등으로 부르도록 한 것이다. 물론 당시 미군 병사들은 영문도 모르고 투입된 전쟁에서 극도의 공포감과 불안감을 갖고 있었다. 실제 많은 인민군은 민간인 거주지역을 군사적으로 활용하였다(김태우, 2008:148). 그래서 굴든(Goulden)은 "우리(미군) 사병들은 극단적으로 야만적인 행동을 취하기 시작하였다. 적이 숨어있으리라고 짐작되는 마을을 초토화시킨다든지 북한군이 포함되어 있으리라고 추측되는 피난민들에게 사격을 가했다"(Goulden, 1983 :187)고 지적했다.

미 제1 기갑사단 본부는 노근리 사건이 발생하기 2일 전인 7월 24일 이미 "어떠한 피난민 전선통과도 불허하며 전선통과를 시도하는 모든 사람을 사살하라. 부녀자와 어린이의 경우 신중을 기하라"라고 8기갑 연대에 명령을 하달하였다. 즉 미군은 작전 구역으로 들어온 피난민을 적으로 간주하였다. 이미 작전권을 유엔군

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에게 넘긴 상태에서 한국정부는 한국 국민의 생명과 재산을 보호해야할 주권 국가로서의 위신과 발언권을 갖지 못했다. 2001년 노근리 사건에 대한 한미 양국 조사의 결론은 전투 중에 발생한 '부수적 피해'였다(Conway-Lanz, Sahr 2005, 2006). 그러나 최소 200여명 이상 강제로 소개된 민간인이 노근리 쌍굴다리와 철로변에서 미 공군의 기총소사와 포격, 지상군의 사격에 의해 적으로 간주되어 살해된 사실을 부수적 피해로 보기는 어렵다. 그것은 미군에 의해 조직적이고 대규모로 저질러진 학살이었다(조시현, 2003:261).

과거 한국 국방부나 진실화해위원회에 접수된 미군에 의한 한국인 민간인 피해 지역은 60곳을 넘는다. 대부분의 경우 미군이 민간인임을 확인하고서도 적으로 간주하여 포격, 폭파, 기총소사, 집중 사격을 감행한 경우였다. 노근리 사건 외에 한국 피해자 측이 주장하는 미군 측의 공중 폭격, 기총소사, 혹은 함포사격으로 인한 피해 사례는 1950년 7월에서 9월 사이에는 충북 청원과 평택, 왜관 득성교의 폭파로 피난민이 사망한 사건을 비롯하여, 경북 구미, 고령, 포항, 경남 함안, 사천, 진주, 창녕, 마산, 여수 앞바다, 인천 월미도 등지에서 발생했고,[48] 중국군이 남하하던 1951년 1, 2월에는 충북 단양, 경기도 평택, 충남 아산, 경북 예천 등지에서 수십명에서 수백명 이상의 민간인이 사망한 사건들이다.

1950년 9월 이후 북한 지역에 대한 미 공군의 무차별적인 폭격에 의한 민간인 피해역시 이미 전쟁 당시부터 많은 국제적 비판이 제기되었다. 특히 1951년 1월 미 육군과 공군은 공산군의 진군을 저지하고 전세를 역전시키기 위해 전쟁 발발 이후 최대의 공중폭격과 소각 작전을 실시하였다. 리지웨이 미 8군 사령관은 '남한에서의 파괴정책' 이라는 지시서를 하달했다. 여기서 그는 파괴시설의 적법한 목표물을 군사시설 및 군사목적으로 이용될 전신, 전화, 항만시설 등에 한정하고 있으며 민간 기반시설에 대한 폭격을 금지했다. 그러나 1·4후퇴가 시작되면서 이러한 정책

48) 「한국일보」, 1999.10.15.

은 변경되지 않을 수 없었다. 즉 민간인 거주지도 중국군의 은신처가 된다고 판단하여 소각 및 폭격의 목표가 되었다. 중국군이 낮에 은거하고 밤에 이동하자 지상 및 공중 통제관들과 전폭기 조종사들은 공중공격의 목표물을 찾는데 어려움을 겪었으며, 결국 민간인 거주지에 폭격이 가해져 많은 민간인들이 희생되었다. 특히 알몬드 미 10군단장은 게릴라전의 양상을 띠고 있는 인민군 활동에 대응하기 위해 공군력과 화력을 최대한 이용하여 적의 은신처로 활용될만한 곳을 모두 소각하는 작전을 구사하였다. 1951년 1월 14일자 작전지시 7호에서도 공중폭격, 포격 및 소이탄을 사용하여 전선지역을 대대적으로 소각하라는 미 10군단의 작전이 확인되고 있다. 1951년 1월 16일자 미 제7사단 예하 31연대 명령서에는 제 31연대는 상부 명령에 따라 작전지역 내 모든 마을을 소각하기 시작했다

미군의 1951년 1월 중순 단양 영춘면 일대 폭격의 명령과 그 결과를 보면 적의 은신 가능성, 적에게 이용될 가능성이 있다는 이유만으로도 집과 가축 등이 폭격의 대상이 되었으며, 이후 영춘 일대 건물이 거의 남아있지 않았던 사실이 확인된다. 그래서 그것은 초토화 작전의 일환으로 볼 수 있다. 이 초토화 작전은 헤이그 육전규칙의 '전쟁의 필요상 부득이한 경우'를 제외하고는 금지한다고 되어 있으며, 이후 뉘른베르크 헌장에서도 '도시나 농촌의 무차별 파괴', '군사적 필요에 의해 정당화되지 않은 황폐화'가 금지되어 있었기 때문에 미군은 이 무차별 폭격의 정당성을 내세울 수 없다. 노근리 사건에 버금가는 대규모 희생이 발생한 단양 곡계굴 사건도 이러한 무차별 폭격의 한 부분이었기 때문에, 단양 곡계굴 희생사건의 거시적인 원인은 미군의 초토화 작전에서 기인한다고 볼 수 있다(진실화해위원회, 2008b).

태평양 전쟁 중 일본에 대한 미국의 원자폭탄 투하 건의 배경에 대해서도 종종 언급되는 점이지만(Dower, 1986), 한국전쟁 중 미국은 한국인들을 인종적으로도 멸시하였다. 미국이 한국인을 보는 시각은 인디언에 대한 시각과 다르지 않았다. 어린

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아이, 원시인, 다람쥐, 훈련된 원숭이(trained monkeys) 등이 한국인, 혹은 공산주의자에 대한 시각이었다. 그들은 모든 한국인들에게 국 'gook'(야만인이라는 의미)이라는 말을 사용하였다(Cumings, 1990:690-697). 한국군인들도 같은 미군의 인종주의적인 편견에 대해 큰 불만을 느끼고 있었다.[49] 미군의 인종주의는 태평양 전쟁이후 미국이 동아시아지역에서 벌인 군사작전을 이해하는데 대단히 중요한 요소다(Dower, 1986). 미대통령인 트루만과 미극동군 사령관인 맥아더, 그리고 그의 부관이었던 윌로우비(Willowby), 8군 사령관 리지웨이(Ridgway) 등 작전 명령계통에 있었던 미국인들뿐만 아니라 말단 병사들도 과거의 나치와 독일인들이 유태인을 비인간화하였듯이 한국인들에 대해 인종주의적 편견과 우월성을 견지하고 있었다.[50]

결국 한국군의 작전권 이양과 더불어 한국인들에 대한 미군의 인종주의가 무차별적인 공중폭격에 의한 대규모 인명 살상이 발생한 하나의 원인이라 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 불법재판

한국전쟁 당시 한국은 기본적으로 헌법 제1조 '민주공화국'을 명시한 민주주의 국가였다. 계엄이 선포되었다고 하더라도 헌법과 법률의 근거를 무시할 수 없었으며, 전쟁 중이라도 사법 절차가 완전히 부정될 수는 없었다. 국민들이 헌법상의 재판받을 권리는 보장되어 있었다. 토벌작전에 투입된 군 지휘관들도 재판절차 없이 민간인을 학살하는 것은 불법이라는 것을 알고 있었다. 그래서 거창사건 재판에서 연대장 등 지휘관들처럼 민간인을 학살한 사실을 도저히 부인 못할 증거가 나올

49) John Osborne, "Report from the Orient-Guns are not enough", *Life*, August 21, 1950

50) 트루만과 맥아더는 공산주의를 히틀러, 무솔리니 등 나치와 동일시하였으며, 그것은 소련, 중국 등 공산국가를 야만국가로 보던 시각에 기초해 있었다. 맥아더의 정보 참모 윌로우비(Willoughby)는 한국인이 '무표정한 얼굴을 한 반-인간(half-men)이라고 보았다(Henry et al, 2001:70). 리지웨이는 자신의 어머니에게 쓴 편지에서 '야만상태의 피조물'(creatures in their natural state)이라고 한국인들을 묘사하였다(Cumings, 1990: 695)

경우에는 ‘이동재판소’를 설치해서 ‘처형’했다고 둘러댔다.

한국전쟁이 발발하고 전국적으로 계엄이 선포되자 군인과 민간인의 구별이 없어졌다. 민간인이 국방경비법이 적용을 받았으며, 민간인이 군사재판에 회부되었다. 이런 상황에서 민간인도 군에게 적용되는 법의 적용을 받게 되었다. 전시 하에서 민간인도 적으로 간주될 수 있었기 때문이다. 특히 ‘국방경비법’과 ‘비상조치령’은 민간인을 단심으로 사형까지 선고할 수 있는 매우 가혹한 법이었다. 전쟁시에 군사법권에 대해 사법권 독립이나 재판 청구권을 보장해 주는 장치를 제대로 구비하지 못하고 있었다(오동석, 2009). 비상계엄시 군사재판을 단심제로 운영할 수 있기 때문에 삼심제의 원칙은 지켜질 수 없었다.

제주 4·3 사건, 여순사건 관련자들도 군 토벌과정에서 학살당한 사람도 있지만 체포 구금된 사람들은 재판 없이 즉결처형을 당하거나, 이송 도중에 살해되거나, 재판을 거쳐 형무소에 수감되기도 했다. 군법회의는 1949년 1월 22일까지 여순사건 관련 4,750명이 재판을 받았다고 했는데(김득중, 2009:344), 불기소 석방자 1,035명을 제외한 중 상당수가 처형되었을 것으로 추정된다. 여순사건 관련자 재판과 마찬가지로 제주 4·3사건 관련자들에 대한 군법회의도 사실상 재판이라고 보기 어려운 점들이 많았다.[51] 제주지방검찰청이 보관하고 있는 군법회의 수형인 명부에는 죄명에 대한 기록은 있으나 판결문과 재판조서가 없다. 1948년 11월 4일 이후 육군 중앙군법회의와 고등군법회의가 열렸다고 하며, 반란군을 제외한 많은 민간인이 사형을 선고받고 처형되었는데, 이들이 어떤 절차를 받고 처형되었는지, 실제 재판이 열렸는지도 알 수가 없고, 변호사도 입회하지 않았고, 판사이름도 적시되어 있지 않았다.[52]

51) 이재승은 제주4·3군사재판이 "초사법적 처형(처벌)과 약식처형(처벌) 사이에 위치하는 국가범죄라고 보았다. 장완익은 당시 군사재판은 군법회의 명령을 제외한 어떠한 재판기록도 작성되지 않았다고 지적했다(이재승, 2017; 장완익, 2017).

52) 현재 국회에 제출된 4·3 특별법 개정안에는 수형인들의 군사재판 자체를 무효화하는 내용이 담겨있다(장완익, 2017).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1950년 6월 25일 이후에도 민간인을 살해한 군과 경찰, 그리고 비상조치령 등을 위반한 민간인들에 대해서도 재판은 이루어졌다. 실제로 민간인 학살 가해자인 군인과 민간인들이 살인죄로 기소되어 재판을 받거나 처벌된 사례도 있다. 서울 수복 후 인민군 치하 부역혐의를 한 사람들도 연행되어 재판을 받기도 했다. 이승만은 수형시설이 부족하기 때문에 빨리 재판을 처형을 실시하라고 닦달을 하기도 했다. 그런데 1만 5천 명이 넘은 제판을 2개의 군법회의에서 진행하는 것이 물리적으로 불가능했다. 결국 하루에 100건 이상을 기소 판결했고, 심지어 하루에 300건 이상을 처리한 적도 있었다고 한다, 군법회의에서는 인민군 치하에서 무슨 위원회나 동맹의 장 자리에 있던 사람은 무조건 사형을 구형하기로 방침을 세웠는데 판결건수의 1/5 정도가 사형을 받았다고 한다(신기철, 2010: 125).

이중에서 '홍제리 사건'은 당시 국제적으로 알려진 대표적인 부역자 처형사건이다. 홍제리는 영국군 부대가 주둔하던 인근의 사형 집행장이었고, 이곳에서 여성과 아이가 포함된 처형 상황이 영국군의 항의와 국제적인 보도로 전세계에 알려지게 되었다. 당시 한국 정부는 수십 명의 죄수를 무릎을 꿇게 한 후 총살을 했다. 유엔한국통일부흥위원단이 이 사건을 조사하였고, 주한미대사 무쵸(Muccio)는 '한국의 정치범 처형'이라는 보고서를 국무부에 제출하기도 했다. 한국정부는 이것이 국제적으로 문제가 되자 한동안 처형을 연기하기도 했고, 사람을 처형하기 전에 가족에게 통지하고 사후에 시인양도를 허락하기로 했다.[53]

전쟁 중 서울지구 계엄사령부에 따르면 1950년 11월 25일까지 사형선고를 받은 부역자는 877명이었다고 하는데, 증거에 의한 재판은 거의 이루어지지 않았다. 재판부는 수많은 죄수들을 일렬로 세워놓고 '누구 사형, 누구 무기 징역' 이렇게 선고했다. 정식 재판이 사실상 즉결처형과 다를 바 없었다(신기철, 2015: 441-443)[54]

53) The Department of State(1950), *Foreign Relations of United States*, pp1579-1581(이임하, 2011에서 재인용)

54) 1950년 10월 2일 연행된 김복연의 증언이 그러하다. 사직공원 총살현장에서 총살을 면하고 종로경찰서로 이송된 후 검사의 신문을 받고 1950년 12월 2일 1회 공판만으로 형이 확정되어 1974년 4월 6일 출소하였다. 김복연은 1950년 12월 30일 경 대구에 도착했을 때 수 많은 죄수들을 세워 놓은 채 산더비 같은 서류를 쌓아놓고

전시 하의 군법회의는 단심으로 운영되었으며, 전쟁 이전의 4·3사건, 여순사건 관련자 재판과 마찬가지로 피의자는 변호사의 조력을 얻지 못하였고, 심리는 개인 단위로 이루어지지 않은 경우가 많았고, 심지어는 재판이 열렸는지조차 확인할 수 없는 경우도 많았다. 민간인들은 국가보안법, 국방경비법, 계엄법, 내란죄, '비상사태하의 범죄에 대한 특별조치령' 위반의 죄목으로 제한적이나마 법적 절차를 밟은 다음 군법회의에서 처형되기도 했으나, 당시 상황에서 군법회의를 거친 처형과 학살의 경계는 대단히 애매했다.

Ⅳ. 포로들에 대한 비인도적 대우

전쟁은 수많은 포로를 낳는다. 그런데 포로들을 마구잡이로 살해하는 행위는 한국정부나 북한 당국 양측 모두에 의해 자행되었다. 앞의 굴든이 지적한 것처럼 북한 인민군은 포로를 뒤에서 호위에 가는 번거로움을 덜기 위해 죽이기도 했고, 한국군 역시 다를 바 없었다. 한국군은 체포된 '미심쩍은 공산주의자들을' 죽도록 두들겨 패는 것을 보고만 있었다(Gouldren 1982). 체포된 포로, 검문과정에서 잡힌 의심되는 피난민들에 대한 심문 책임은 주로 미군 방첩대가 관장했으나 통역상의 문제 때문에 한국 경찰이 직접 다루었다.

1950년 7월 대전포로수용소 설치를 시작으로 곳곳에 포로수용소가 설치되었고, 정전협정이 시작되던 1951년 6월 무렵 포로의 수는 16만명을 넘어섰다. 또 중국군의 참가로 포로의 수가 대폭 늘어나자 거제도에 포로수용소를 설치하였다. 북한과 중국의 정규군으로 참전했다가 체포 낙오한 사람들뿐만 아니라, 남한 출신의 인민군, 의용군으로 징집된 민간인 출신, 빨치산 등까지 포함되어 포로수용소는 사실상 한국사회의 축소판이었다.

누구 사형, 누구 무기징역이라고 선고하는 모습을 목격, 본인도 무기징역을 선고받았다(동아일보 1993.6.2, kbs 1993.6.20.).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그러나 포로들 내부에서 좌.우 조직이 각각 결성되어 유혈충돌이 빈번했다. 좌익 주도의 인민재판으로 많은 반공포로가 처형되기도 했고, 친공포로의 보복 공격으로 반대편이 살해당하기도 했다. 수용소를 관장한 도쿄의 유엔군 사령부와 현지 미군은 수용자들에 대한 강제 분류를 시도했으며, 친공포로들의 사상 전향을 유도하였다. 민간인 억류자 5만여명은 강제 징집된 사람들이기 때문에 포로교환 명단에서 제외되어야 한다고 주장했다. 그러나 북한은 제네바 협정 118조에 따라 이들의 자동송환을 주장했다. 1952년 5월 7일 강제분류심사에 항의하는 포로들이 포로수용소장인 미국 돗드 준장을 감금하는 일도 있었다.

한국전쟁은 포로들 개인에게 송환에 대한 의사를 묻고 동의하는 경우에만 본국으로 소환한다는 자원 송환의 원칙이 공식적으로 적용된 최초의 전쟁이었다(김학재, 2015:362). 미국은 처음에는 1949년 제네바 협약에서 합의한 원칙, 즉 전쟁이 끝나면 즉각 본국으로 송환한다는 방침을 갖고 있었으나 곧 자원송환의 원칙으로 전환했다. 미국은 1945년 이후 탈나치화의 정책을 통해 '재교육'을 시켜 심리전, 정보전에 투입하려는 계획도 갖고 있었다(김학재, 2015:366). 거제도 포로수용소 포로들의 체제 선택은 미국의 반공체제 우위를 입증할 수 있는 가늠자였기 때문에 미군은 사상교육, 전향유도, 적대적인 사상 심사 등을 통해 '부역자'를 색출하고 인민군 포로 중에서 최대한 한국에 남으려는 사람 수를 늘이려했고, 이 과정에서 인민군 포로들이 극렬히 저항하여 폭동이 발생하였으며, 수많은 사상자가 발생했다.

1948년 제네바 협약에 따르면 포로에 대한 비인도적 처우는 '전쟁범죄'에 속한다. 그런데 전쟁초기부터 유엔군과 북한 측은 서로가 포로에 대해 잔학한 처우를 했다고 비방하였다. 특히 전쟁에 동원된 4만명 정도의 민간인 억류자 문제는 큰 쟁점이었다. 전범 확인, 전향유도를 위한 강제 심사와 억류 과정에서 폭력과 저항, 심각한 인권침해가 발생했다.

Ⅴ. 고문과 강제동원

1945년 8월 15일 이후 1953년 7월 27일 휴전까지 좌익 혐의를 받던 수많은 한국인들이 경찰, 군수사기관에 체포되어 고문을 당했다. 제주 4·3사건 전후 우익단체에 가담하지 않은 청년들은 수시로 군부대, 경찰서, 우익단체 사무실에 끌려가서 고문을 당했다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003: 479). 1948년 12월 1일 국가보안법이 제정된 후 1년 만에 118,621명이 검거되었으므로, 당시 경찰서에 구금된 경우 고문은 거의 일상적이고 보편적인 일이었기 때문에 수없이 많은 사람들이 이 시간 고문을 당했을 것이다. 재판에 회부되기 이전 경찰당국의 조서작성 과정에서 주로 고문이 자행되었다.

당시 경찰의 고문 방법은 일제 경찰이 사용했던 것과 동일한 것이었다. 1946년 대구 10·1 사건 당시에 이미 서북청년단 등 우익조직과 경찰은 복수심에 불타 과거 일제강점기에 경찰관들이 한국인에게 그러했듯이 피검자들에게 물고문과 린치를 가하였다. 4·3사건 당시 제주도에서도 체포된 좌익 혐의자나 그 가족들에게 전기고문, 성고문 등을 가했다. 여순사건 당시 토벌군은 부역자들을 찾아내기 위해 모진 고문을 실시했다.

부역자 색출방법은 정말 인간으로서는 차마 볼 수 없는 천인공노할 것이었다. 500명의 장정들을 12월 중순께까지 팬티만 입힌 알몸으로 맨땅에 앉혀 놓고, 한 사람씩 취조실로 불러들여 장작개비로 반죽음을 시키면서 자백을 받아내는 것이었다. 마치 동물을 다루듯이 무조건 휘둘러 패는 모진 고문에 견디다 못한 장정들이 끝내는 동물의 울부짖음 같은 처절한 비명을 지르다가 마지막에는 생똥을 빠락 싸면서 까무라친다(김계유, 1991:289).

한국 경찰은 "날카로운 막대기로 발바닥을 찌르거나 손톱 밑으로 가시를 집어넣는 방법, 무릎과 발목을 함께 묶어서 간단한 지렛대로 뼈가 부러지도록 하는 방

국가인권위원회
humanrights.go.kr

법, 남자의 고환을 기름을 적신 솜으로 감싸서 여기에 불을 지르는 고문 방법 등을 사용했다" (Goulden, 1982). 전쟁 중 부역혐의자들과 그의 가족들을 체포, 구금했을 때도 이러한 방법이 사용되었다.

한편 전쟁 중 광범위한 강제 병력동원도 이루어졌다. 북한 점령동안 남한 지역에서의 인민군의 의용군 동원도 후반부에는 강제적이었지만, 1951년 초 중국군의 투입으로 한국정부의 존립이 위기에 몰린 상황에서 병력 동원은 강제성을 띠게 되었다. 길거리, 피난민촌, 시장바닥 어디에서나 젊은이들이 보이면 닥치는 대로 징집을 하기도 했다(이임하, 2004).

그 중에 가장 심각한 강제동원이 국민방위군 사건이었다. 이승만 정부는 1951년 초 국민방위군을 소집하여, 한 겨울에 이들을 남으로 이송하는 과정에서 적어도 수만 명을 굶거나 얼어 죽도록 만들었다. 당시 청년들이 한국정부나 인민군의 징집에 응하는 것은 '애국적' 행동이 아니라 배고픔을 벗어나기 위한 탈출이거나 강제를 거역할 수 없어서 할 수 없이 택한 길인 경우가 많았다. 전투 현장에서 총포를 맞아서 죽거나 동원 중 병과 배고픔으로 죽는 것이나 집에 있다가 좌우익 어느 편에 의해 학살당하는 것은 분명히 성격이 다르지만, 전쟁 기간 중 그 차이는 실질적으로는 그렇게 크지 않았다. 그 어느 것도 당시의 청년들이 자유의지로 선택한 것이 아니며 거역할 수 없는 힘에 의해 강제적 현실이었다.

Ⅵ. 성폭력, 강간과 강제결혼

통상 전쟁 중 군이 적 지역을 점령하면 성폭력과 강간을 자행하는 경우가 많다. 그러나 내전 혹은 게릴라 토벌 작전 중에도 이런 일이 발생한다. 제주 4·3사건 당시부터 군에 의한 성폭력과 강간은 많이 발생하기 시작했고 관련된 피해자들의 구술증언도 많다. 한국전쟁기간 동안 적어도 수많은 여성들이 성폭력, 성고문과 강

간을 당했을 것으로 추정되지만, 피해자의 증언이 드물기 때문에 집계도 어렵고 그 전모를 파악하기도 어렵다.

김성례는 제주 4·3 사건전후의 성폭력 문제를 처음으로 논문을 통해 제기했다. 당시 제주에서는 경찰이나 서북청년회 단원들이 강간, 집단강간은 말할 것도 없고 강제 성교와 같은 반인륜적 폭력도 자행했다(김성례, 1998). 김귀옥은 한국군의 군위안부 문제를 처음으로 제기하였고 자료를 통해 이를 체계적으로 주장했다. 김귀옥에 따르면 1951년 여름경 한국군이 군위안소를 만들게 되었던 배경은 1950년 6·25 발발직후, 좌·우 양측 권력에 의해 저질러진 각종의 범죄, 특히 한국 군·경에 의한 광범위한 대량학살과 여성에 대한 성폭력 사건은 별개의 것이 아니라고 주장한다(김귀옥, 2014, 2019).

한국전쟁기 국군과 경찰에 의한 성폭력과 강간은 진실화해위원회 조사보고서의 중 관련자 진술 중에서 많이 나타난다. 예를 들어 1951년 1월 나주 동창교에서 군인들이 주민을 학살하고 난 후 민가로 들어와 소와 돼지, 가구들을 닥치는 대로 약탈해갔다. 이 부대는 봉황면 학정부락에서 유부녀, 처녀를 가리지 않고 능욕을 하고 같은 부락 이동기씨 집에서 성교를 거부하는 처녀를 단검으로 찔러 죽였다고 한다. 이 사건을 취재하러 현지에 간 기자에게 주민들 50명이 몰려나와 "어떻게 원수를 갚아야 하느냐고 극도로 흥분해 있었고 대성통곡하는 아낙네도 있었다고 한다.[55] 인근지역인 장흥 유치면에서는 군인들이 마을의 처녀들을 눈보라치는 허허벌판에 옷을 발가벗긴채 끌려나와 단검으로 국부 유방 등을 베어 파버렸다고 한다.[56]

가톨릭의 지학순 신부도 인천상륙 후 38 이북지역으로 진군해 간 국군의 성폭력을 목격하였다. "국군들이 이북에 진군해 들어가서는 마치 외국 땅을 점령해 들어간 군인들처럼 가정집에 침입해 들어가서 가산을 빼오는가 하면 심지어는 가정부인까지 범하는 등 실로 부수한 불행하고 야만적인 이야기들을 들으니 참으로 나 스

55) 전남일보 1960.5.24
56) 전남일보, 1960.5.25

국가인권위원회
humanrights.go.kr

스로의 낯이 부끄럽고 두 원통하고 분해서 견딜 수가 없었다" (지학순, 1975:194)고 증언하기도 했다.

좌익 혐의자의 딸과 부인, 부역자 가족들과의 강제결혼의 사례도 많다. 제주도에서 서북청년회 사람들은 좌익혐의 주민들을 겁박해서 강제로 결혼하기도 했고, 전쟁 중 군인들이나 경찰 우익단체 사람들도 부역자 가족의 딸, 부인들과 강제 결혼을 하기도 했다. 그리고 빨치산 여성들에 대한 성고문도 자행되기도 했다. 류춘도는 "국부에 맥주병을 넣어 성고문을 하고, 팔뚝 한가운데는 전기고문을 해 구멍이 뻥 뚫렸고, 차마 인간의 얼굴색이라 할 수 없는 배추색 얼굴이 된 그녀" (류춘도, 2002: 265)의 모습을 증언하기도 했다.

Ⅶ. 재산약탈과 가옥파괴

나치치하의 독일에서 유대인들을 처음 강제 수용소에 구금할 당시 그러했던 것처럼, 학살사건은 언제나 희생자 집단의 재산약탈을 수반하는 경우가 많다. 물론 표적이 된 집단의 재산약탈은 국가권력이 법에 의거하여 공식적으로 집행하는 경우는 드물 것이다. 그러나 사실상 '적'으로 분류되어 학살당하거나 실종된 사람들의 남은 재산은 가해자나 이웃 주민들이 약탈하는 일이 많았고, 공권력은 그것을 방치, 묵인하는 경우가 많았다.

한국전쟁 시기 월북 등의 이유로 실종되었거나 좌익 혐의로 학살당한 사람들의 재산은 마을의 우익들이 약탈하기도 했다. 당시 여러 지역에서 시국대학위원회, 치안대 등의 명칭을 가진 우익 조직은 1950년 9·28 수복 후에 '역산몰수(逆産沒收)' 작업을 했는데, 이들 가족이 남긴 재산을 약탈하여 인근 창고 등에 보관하고 있다가 불법적으로 경찰서 등에 쌓아두었다가 처분하기도 했다. 이들은 부역자 가족의 것뿐만 아니라 친인척의 재산까지 몰수하기도 했다.[57] 부역자로 몰려 온 가족이 8

년 동안 개척한 간척지를 빼앗긴 사람도 있다. 이후 가해자들은 토지 소유자 명의를 변경하기도 했다.

경주시 내남면의 이협우는 좌익 혐의자와 가족의 생명과 재산을 약탈한 가장 악명 높은 인물로 알려져 있다. 전쟁직전 민보단장으로 활동하던 이협우는 이후 자유당 민의원이 되었는데, 그는 사건 당시 내남면 주영부가 좌익으로 경찰에 잡혀가자 민보단 단원을 시켜 주씨의 노부모, 처, 딸, 생질 등 5명을 방에 가두고 불태워 죽였으며, 이웃 사람의 집을 빨갱이란 이유로 강제로 헐어 그 재목을 가져가가도 했다. 이협우의 동생 이한우 역시 이웃 동네 사람을 빨갱이라고 몰아부친 다음 그의 재산을 약탈하였다. 당시 이협우는 40여명에 가까운 사람을 살해하였는데, 그 중에는 네살 어린이와 칠순의 노인도 포함되어 있었다(이창현, 2010). '이협우 사건' 은 워낙 심각해 이후 사건화 되었지만, 그렇지 않은 사건들이 훨씬 더 많았다.

서울수복 후 우익들의 좌익관련 부역혐의자들 재산 불법탈취가 너무 심각하자 당지 정일권 계엄사령관도 "합법적 절차 없이 국가재산이나 개인재산을 불법 점유 또는 파괴하는 자는 극형에 처한다" 라고 선포까지 할 지경이었고, 경인지구 계엄사령관 이준식 준장은 "역산(逆産) 물자는 군경에게 반환하라" 고 포고문을 발표하기도 했다.

한편 군토벌작전 지역의 가옥 소각, 농우 등 농민의 재산 탈취는 가장 빈번한 일이었다. 1960년 4·19혁명직후 신문자료에서 나타난 전라남도의 물질적 피해에 대해 내용은 다음과 같다. 이 보고에 의하면 함평군에서만 2,000채 이상의 가옥이 소각되었고, 주민들은 겨울에 거처를 찾지 못해서 길거리로 내몰렸다. 아무리 전투수행의 필요가 다급하다고 하더라도 무차별적인 가옥소각은 생명의 박탈에 버금가는 잔혹한 처사였다.

57) 남은 가족이 소송을 제기했으나 이미 20년간 타인이 점유하여 시효취득을 했다는 이유로 돌려받을 수 없게 되었다(신기철, 2011: 343, 신기철, 2015:531-532).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

<4·19 직후 언론보도에 나타난 군의 호남지역 주민 재산권 침해 사례>

시기	장소	규모	출전
1·4후퇴 직후	장성,함평군	2700호 소각	동아일보 1960.5.25
1950년 12월~1월	함평	6천 8백십만환, 백미 1천7백9십8석, 잡곡 1백5석, 말4두, 돼지 144두, 닭 2,542마리 강제징발	한국일보 1960.5.20
6·25전후	전남	재산피해 1,454호	전북일보 1960.6.19

작전상의 이유로 주민의 재산권을 침해하는 일도 많았다. 1951년 2월 거창 산청 함양 학살사건 당시 11시단 9연대 제3 대대는 거창에 주둔하던 중 쌀 3백석, 장작 300여평, 부식 90만원어치를 무상으로 거둬들였고, 작전상의 이유를 대서 거창군 북상면의 민가 1천 200여 가구를 불태우고 그곳 주민이 기르던 농우는 잡어 막고 쌀은 두 대의 군 트럭으로 반출하여 거창 시장에 내다 팔았다고 한다(동아일보사, 1975). 당시 지리산 일대에서 작전하던 한국군 토벌군이 주민들에게 소를 뺏거나 상납을 강요하는 것은 거의 일반적인 현상이었다. "중대가 소를 잡아가려고 하면 민간인들은 이를 뺏기지 않으려고 했지만, 군인이 총을 몇 방 쏘고 나면 소를 주었다" (진실화해를위한과거사정리위원회, 2009c)고 한다.

4. 전쟁 중 인권보장 노력들과 그 한계: 미국과 한국정부의 인권원칙 준수 여부

한국전쟁 개전당시 한국, 미국, 북한 어떤 참전국도 제네바 협약에 비준하거나 가입하지 않은 상태였다. 1950년 6월 26일 국제적십자위원회는 남북한에 1949년 제네바 협약에 담겨있는 전쟁희생자를 보호하는 인도적 원칙의 사실상의 적용을 요청하고 이 문제에 대한 의향을 알려줄 것을 촉구하였다. 1950년 7월 4일 남한 정부는 1949년 제정된 제네바 4개 협약에 서명하였고, 13일 전쟁 포로에 관한 제네바 협약

을 따르고 국제 적십자사와 협조하겠다고 밝혔다. 더구나 한국정부는 1950년 9월 4일 국회본회의에서 연서 제안한 이후 10월 14일 국회에서 대통령과 국무총리에게 전달된 제노사이드 협약에 서명까지 했다.

1950년 7월 4일 국제연합통합사령부 사령관 맥아더는 "한국에서의 적대행위와 관련하여 현재 본인의 작전 통제 하에 있는 군대에 의해 억류되거나 권력 내에 들어온 북한 군대의 인원과 기타 북한 사람들은 무력충돌에 관여한 문명국가들이 적용하고 있는 숭고한 인도주의 원칙에 따라 대우될 것이라고 밝혔고, 7월 6일 유엔 안보리에서의 전쟁 중 민간인 보호에 관한 것을 포함한 1949년 제네바 4개 협약, 1907년 헤이그 제4협약의 적용과 기타 적절한 국제법의 원칙을 모든 시기에 준수하도록 지시하였다.[58]

그러나 당시 미국이나 한국은 제2차 대전 전승국인 미국이 패전국인 일본과 독일에서 적용했던 국제인도법(Crimes Against Humanity)의 적용을 고려하지는 않았다. 국제인도법은 해당 조문마다 "군사적 필요에 의해 정당화되지 않는 한 ... 금지한다."라고 규정하여 군사적 필요가 있으면 규정의 위반을 사실상 허용하고 있다. 전쟁에서의 패배는 곧 국가의 존립과 직결되기 때문에 자기 방어(self-defense) 차원에서 군사적 필요는 국제인도법상의 원칙 위에 서 있다고 볼 수 있다.[59]

앞서 언급한 것처럼 한국전쟁 중 학살사건이 언론보도 등을 통해 알려질 경우 지휘관이나 가해자들을 체포하거나 군법회의에 회부한 경우도 있었다. 그러나 거의 모든 재판은 피해자인 민간인의 인권을 보장한다는 관점을 취하기 보다는 군이 국

58) 제4 협약이란 '전시 민간인 보호에 대한 협약'(Protection of Civilian Persons in Time of War)을 말하는 데, 1907년에 채택되었다가 1949년에 개정되었다. 조시현, 노근리 학살사건의 국제법적 성격, 정구도 편, [노근리 사건의 진상과 교훈], 2003: 269

59) 군사적 필요가 처음으로 성문화된 것은 "Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field, U.S. War Dep't General Orders No. 100 (1863)" (일명 Lieber Code) 제14조이다. "군사적 필요의 인정은, 문명국가에서 이해되는 것처럼, 전쟁법과 관행상 합법적이면서 전쟁목적의 획득에 불가결한 조치의 필요성의 존재에 있다.(Military necessity, as understood by modern civilized nations, consists in the necessity of those measures which are indispensable for securing the ends of the war, and which are lawful according to the modern law and usages of war.)"

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가의 명예를 손상시킨 점을 강조하였다. 즉 거창 산천함양 사건 관련 군법회의 판결문에서도 군의 인권 유린사실을 언급하기는 했으나 "일부 피의자를 경솔히 총살하여 명령범위를 이탈하였다", "건국정신에 배리되어 군기의 근본을 파괴하고 국군 위신을 손상케 하였을 뿐 아니라", "법치국가의 권위와 건전한 국군발전을 위해 읍참마속" 징역을 선고한다고 판결하였다.[60]

1950년 9월 서울 수복 후 그 이전 3개월 간 인민군 치하 부역자들에 대한 무차별적인 구금과 폭력 학살이 만연하여 큰 사회 문제가 되자 국회는 피난지인 부산에서 9월 19일 두 개의 인권법안인 '사형(私刑)금지법과 부역자처리 특별법을 통과시켰다. 그러나 이승만은 "부역행위특별심사위원회가 검찰권을 침해하므로 법 제정의 필요가 없다"고 재의를 요구하였다. 이후 서울에 올라와서 계엄사령관의 지휘 하에 아무런 법적인 근거도 없는 합동수사본부를 설치하여 부역자 검거 및 처리를 전담시켰다. 결국 12월 1일 국회는 또다시 전시 인권보호에 중요한 의미를 지닌 이 두 개의 인권법을 통과시켰으나, 실제 이 법들은 거의 형식적으로만 존재했고, 수도권 인근 각 지역에는 불법적인 폭력과 학살이 만연했다.

한국전쟁 직전에 채택된 제네바 협약(1949)에서 전시 특별보호대상인 여성, 노인, 아동의 보호를 위한 소개(evacuation) 규정을 두고 있는데, 당시 미군이 7사단 기록에서 나타난 것처럼 민간인 통제 시 "국제법이 부과하는 인도적 의무를 수행하도록" 방침을 정해 놓았으며 작전상 "피난민이 아군의 전선에 이르기 전에 분산시키는 적극적인 조치를 취한다"고 명시한 것으로 보아 제네바 협약을 의식한 것 같다. 그러나 미군의 피난민 정책, 포로수용소 정책 등을 보면 군사적 편의나 반공주의를 더 앞세운 사실을 확인할 수 있다.

결국 한국전쟁 당시 모든 군사작전의 실질적인 지휘권을 가진 미국은 자유주의 원칙과 제네바협약 등 국제 인도법 정신을 지키려는 표면상의 노력은 기울인 것으

60) 거창양민학살사건, 대구고등법원 중앙고등군법회의, 1951.7.27

로 보인다. 그리고 한국정부의 학살과 불법처형 등의 조치에 대해 제지하려는 행동을 취하기도 했다. 그러나 현장에서 한국 측의 학살이나 불법처형을 주도하는 특무대(방첩대)는 사실상 미군 방첩대의 지휘 혹은 긴밀한 협조관계 속에 있었고, 미군은 한국정부나 군이 저지른 불법처형이나 학살을 알고도 묵인, 사실상 승인한 흔적들을 찾을 수 있다(김득중, 2011:74).

5. 맺음말

전쟁발발 직전 정치체제, 법과 제도들은 이미 어느 정도 내전 상황을 반영한 것이었고, 심각한 인권침해를 야기할 수 있는 내용을 포함하고 있었다. '내부의 적'으로 간주되는 민간인들이 적에게 협력하는 혐의를 가졌을 때 간첩죄나 이적죄의 처벌을 규정하고 있던 법으로는 「(구)형법」, 「국방경비법」, 「국가보안법」과 「비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령」이 있었는데 이 뒤의 세 개의 법의 경우, 법의 처벌 내용이 너무 가혹하여 이런 법으로 단심으로 재판을 받아 사형을 당한 것과 사실상 학살은 거의 구분할 수 없을 정도였다.

그러나 전쟁 발발은 이러한 법들에 기초해서 재판을 거쳐 처벌을 받는 것조차 사치스러운 일로 만들었다. 전쟁발발 후 계엄 상황은 분명히 법의 정지상태는 아니지만 이승만 정부는 어떤 반란행동도 감행하지 않은 국민보도연맹원과 요시찰(要視察)인들을 검속해서 집단학살했다. 이것은 한반도에서 사람이 살게 된 이후 벌어진 최대의 인권유린 사태로 볼 수 있고, 한반도 역사상 가장 비극적인 사건이었다. 이후 수복과정에서의 부역자 처벌, 미군 폭격으로 인한 피해, 지리산 인근 토벌과정에서 주민들이 겪은 생명권과 재산권 박탈역시 전근대 시절에 발생한 차별과 폭력을 비웃는 심각한 인권유린 사태였다. 전쟁포로들에 대한 비인간적인 대우, 사실상 재

국가인권위원회
humanrights.go.kr

판이라 볼 수 없는 전시 군사재판에 의한 처형도 전쟁 승리라는 목적을 달성하기 위한 목표 하에 발생한 사실상의 학살이었다. 미군의 피난민, 민간인 거주지에 대한 전략 폭격은 아마 한국전쟁 기간 가장 많은 인명을 살상한 최대의 인권침해일지 모른다.

물론 전시 하에서 인권보호를 위한 국회의 조치가 없었던 것은 아니다. 사적인 보복살인을 금지하는 사형금지법이나 수사단계나 재판단계에서 혐의자들을 석방하거나 형을 감형 또는 면제하도록 하는 「부역행위특별처리법」이 통과되기도 했다. 미국은 제네바 협약 준수 약속이나 국제적인 시선을 의식하여 한국정부 주도의 학살에 제동을 거는 시도를 했다. 전시이기는 하나 학살사실이 외부에 알려져 정부나 군의 체면이 심각한 손상을 입을 경우 책임 있는 지휘관을 법정에 세우기도 했다. 그러나 이 모든 조치들도 전쟁의 급박함 때문에 최상부 명령권자인 이승만, 미군사령부의 정책을 변화시키지는 못했다.

휴전이후에도 살아남은 좌익 혐의자, 부역혐의자들에 대한 인권침해는 계속되었다. 전쟁 중에서 완전히 한국정부에 충성을 보였다고 확인되는 사람만이 국민, 시민으로서의 자격을 얻을 수 있었다. 그렇지 않는 국민은 의심, 감시받는 국민이고 극단적으로는 국민으로서의 자격을 박탈할 수도 있는 요시찰인, 즉 경계인이 되었다. 한국전쟁기 좌익혐의 피학살자 가족이 지금까지 당한 고통은 학살에 버금갈 정도의 잔혹한 것이었다. 전쟁 후 납북자, 월북자, 월남자 가족은 대단히 어려운 처지에 놓였다. 월북자 가족의 경우 사실상 시민으로서의 권리를 보장받지 못했다. 가족 중에 의용군 한 사람이 있어도 가족 전체는 연좌의 고통을 겪었다.

전쟁 그 자체는 인간을 동물의 수준으로 전락시키는 인권의 최저 상황이다. 그래서 전쟁을 먼저 시작한 측은 이후 발생한 모든 사건에 대한 책임을 져야 한다. 그러나 모든 전쟁이 같은 수준의 인권침해를 발생시키는 것은 아니다. 전쟁 수행 주체인 국가의 법과 제도, 정치가 군대와 경찰의 민주 인권에 대한 감수성 정도에

따라 인권침해는 축소 방지될 수 있다. 이 점에서 일제 식민지 직후 발생한 한국전쟁은 비록 북한의 침략에 의해 시작되었다고 하더라도, 한국 정부가 전쟁 수행을 빌미로 하여 자국민에 대해 인권침해를 가할 모든 조건을 갖추고 있었다. 그런데 분단이 지속되는 지금까지, 아직도 이러한 인권침해의 사실들은 제대로 조사 보고되지 않고 있으며, 바로잡기 위한 노력도 제대로 시작되지 않았다. 남북한의 평화체제의 구축, 그리고 통일만이 이 모든 문제를 정면으로 대면할 기회를 줄 것이다.

참고문헌

- 강성현(2012), "한국 사상통제기제의 역사적 형성과 '보도연맹 사건', 1925-50", 서울대학교 사회학과 박사학위 논문
- 강혜정(2002), "한국경찰의 형성과 성격(1945-1953)", 숙명여자대학교 사학과 박사학위논문
- 고정훈 외(1969), 『명인 옥중기』, 원휘문화사
- 공보처(1953), 『대한민국이승만박사담화집』, 공보처
- 국군기무사령부(1951), "거창사건관련자료", 396-397쪽(미공개 자료).
- 김계유(1991), "1948년 여순봉기", 『 역사비평』 계간15호, 1991년 겨울,
- 김구현(2007), "한국전쟁기 미8군의 피난민 통제정책", [노근리 국제평화 학술회의], 노근리 평화연구소, 2007.8.1
- 김귀옥(2004), "일본 식민주의가 한국전쟁기 한국군위안부제도에 미친 영향과 과제", 『사회와 역사』, 제10집, 2014, 83-114
- 김귀옥(2019), 『그곳에 한국군 '위안부'가 있었다』, 선인
- 김동춘(2006), 『전쟁과 사회』, 돌베개
- 김동춘(2010), "한국전쟁 60년, 한반도와 세계",『역사비평』, 2010년 여름호(통권 91호), 152-181
- 김득중(2011), 「한국전쟁 전후 육군 방첩대(CIC)의 조직과 활동」, 서중석 외, 『전쟁

국가인권위원회
humanrights.go.kr

속의 또다른 전쟁- 미국문서로 본 한국전쟁과 학살』, 선인

- 김성례(1998), 「국가폭력과 여성체험-제주 4·3을 중심으로」, 『창작과 비평』, 102호
- 김홍철(1994), 『전쟁론』, 민음사
- 김춘수(2009), 「여순사건 당시의 계엄령과 군법회의」, 『제노사이드연구』, 제6호, 2009.8
- 김춘수(2013), 『한국 계엄의 기원』, 선인, 63-65쪽
- 김태우(2008), "한국전쟁기미 공군의 공중폭격에 관한 연구", 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문,
- 김태우(2013), 『폭격』, 창작과 비평
- 김학재(2015), 『판문점 체제의 기원- 한국전쟁과 자유주의 평화기획』, 후마니타스
- 노영기(2008), "1945-59년, 한국군의 형성과 성격", 성균관대학교 사학과 박사학위논문
- 동아일보사(1975), "거창사건", 『비화 제1공화국』, 홍우출판사.
- 류춘도(2002), 『당신이 나입니다』, 푸른숲
- 박상섭(1996), 『근대국가와 전쟁』, 나남출판.
- 박원순(1989), 『국가보안법연구1-국가보안법 변천사』, 역사비평사
- 박원순(1990), 「전쟁부역자 5만 명, 어떻게 처리되었나」, 『역사비평』 계간9호, 186~187쪽.
- 박원순(1992), 『국가보안법연구2-국가보안법 적용사』, 역사비평사
- 박찬승(2010), 『마을로 간 한국전쟁- 한국전쟁기 마을에서 벌어진 작은 전쟁들』, 돌베개
- 송광성(1993), 『미군점령 4년사』, 한울.
- 신기철(2011), 『진실, 국가범죄를 말하다 - 금정굴 사건으로 본 민간인 학살』, 도서출판 자리,
- 신기철(2015), 『전쟁범죄- 한국전쟁 민간인학살의 본질을 말하다』, 인권평화연구소
- 신주백(2002), 「만주국군 속의 조선인 장교와 한국군」, 『역사문제연구』, 9호.
- 아감벤, 조르주(2004), 박진우 옮김, 『호모 사케르-주권권력과 벌거벗은 생명』, 새물결

- 아감벤, 조르주,(2009) 김항 역, 『예외상태』, 새물결
- 오동석(2009), “한국전쟁기 계엄·군사재판·즉결처분에 대한 법적 검토”, 진실화해위원회 내부 토론회 : 한국전쟁기 민간인 집단희생 사건의 법적 쟁점, 2009.9.11.
- 유병진(2008), 신동운 편저, 『재판관의 고민 : 유병진 법률논집』, 법문사.
- 이삼성(1999), 『20세기의 문명과 야만』, 한길사, 62쪽.
- 이임하(2004), 『한국전쟁과 젠더 : 여성, 전쟁을 넘어 일어서다』, 서해문집.
- 이임하(2007), “상이군인의 한국전쟁 기억과 생활세계의 변화”, 한성대학교 전쟁과평화연구소, ‘전후 냉전체제와 국가 이데올로기의 내면화’ 학술행사 자료집.
- 이임하(2011), “한국전쟁기 부역자 처벌”, 서중석 외, 서중석 외, 『전쟁 속의 또다른 전쟁- 미국문서로 본 한국전쟁과 학살』, 선인
- 이재승(2017), “제주4·3의 정의로운 해결을 위한4·3특별법 현안과제와 개정 방향”, 제주특별자치도, 「4·3특별위원회, 4·3 특별법 개정 정책토론회 자료집 」
- 이창현(2010), 「한국의 민간인 학살 재판 연구 - 경주 내남면 학살사건 재판사례를 중심으로」, 『한국사학보』 , 제39호, 2010.5.
- 장완익(2017), “제주4·3 군법회의 판결에 대한 재심 청구”, 제주특별자치도, 제주특별자치도, 「4·3특별위원회, 4·3 특별법 개정 정책토론회 자료집」
- 정용욱(2001), “한국전쟁시 미군 방첩대 조직 및 운용”, 『군사사 연구총서』 제1집, 39-90.
- 제등효편(1981), 이호웅.윤언균 역, 『스페인내전 연구』, 형성사.
- 제주 4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회(2003), 『제주 4·3사건 진상조사 보고서』
  Jeju 4·3 Peace Foundation(2003), “The Jeju 4·3 Incident Investigation Report”.
- 조시현(2003), “노근리 학살사건의 국제법적 성격”, 정구도 편저, 『노근리 사건의 진상과 교훈』, 두남, 261쪽.
- 지학순(1975), 『체험수기, 내가 겪은 공산주의』, 카톨릭 출판사.
- 진실화해위원회(2008a), “구례지역여순사건보고서”, 2008.8.27.
- 진실화해위원회(2008b), “경기지역 미군폭격사건 보사보고서”, 2008. 11. 18

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

- 진실화해를위한과거사정리위원회(2009a) “5·16쿠데타직후의 인권침해사건 진실규명결정서”, 2009.10.13.
- 진실화해를위한과거사정리위원회(2009b), “국민보도연맹사건진실규명결정서”, 2009.11.
- 진실화해를위한과거사정리위원회(2009c), “호남지역 군작전중 발생한 민간인 희생사건 - 11사단 20연대 작전지역을 중심으로”, 2009.11.
- 진실화해를위한과거사정리위원회(2010), “2009년 하반기 조사 보고서”, 2010.3 (이상의 모든 진실화해위원회 조사 보고서는 http://www.pasthistory.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do;)
- 칼 슈미트(Carl Schmitt)(1998), 김효전 역, 『파르티잔 - 그 존재와 의미』, 문학과 지성사.
- 캉유웨이(1991), 이성애 옮김, 『대동서』, 민음사
- 한림대학교 아시아문제연구소 엮음(1995), 『빨치산 자료집 1~5』, 한림대학교 아시아문제연구소.
- 한성훈(2012), 『전쟁과 인민-북한 사회주의 체제의 성립과 인민의 탄생』, 돌베개, 71쪽.
- 한성훈(2014), 『가면권력』, 돌베개.
- 한인섭(2000), “한국전쟁과 형사법 -—부역자 처벌 및 민간인 학살과 관련된 법적 문제를 중심으로”, 『법학』, VOL 41. No. 2
- 한인섭 엮음(2003), 『거창양민학살사건자료집 Ⅲ: 재판자료편』, 서울대학교법학연구소.
- 한희룡(2015), 『전쟁의 그늘, 1950년 황해도 신천학살 사건의 진실』, 포앤북스.
- 후지타 쇼조(2007), 최종길 옮김, 『전향의 사상사적 연구』, 논형.
- 후지타 쇼조(2009), 김석근 옮김, 『천황제 국가의 지배원리』, 논형
- 和田春樹(2002), 『朝鮮戰爭全史』, 東京: 岩波書店(와다 하루키, 서동만 편, 『한국전쟁』, 창비)
- 野富士夫(2000), 『思想檢事』, 岩波書店.
- 奧平康弘(1977), 『治安維持法 小史』, 筑摩書房.
- Conway－Lanz, Sahr (2005). “Beyond No Gun Ri”. Diplomatic History, January 29 (1):

49－81.

- Conway－Lanz, Sahr(2006). Collateral Damage: Americans, Noncombatant Immunity, and Atrocity after World War II. New York: Routledge,
- Cumings, Brus(2010), The Korean War, New York: Modern Library Edition
  브루스 커밍스, 2017 『브루스 커밍스의 한국전쟁 : 전쟁의 기억과 분단의 미래 』, 현실문화연구
- Dower, John W(1986), War Without Mercy :Race and Power in the Pacific War, New York : Pantheon Books.
- Goulden, C. Goeseph(1983), Korea: The untold story of the War, New York:Mcgraw-Hill book Company
  (조지프 굴든, 김괘상 옮김, 1982, 『한국전쟁, 알려지지 않은 이야기』, 일월서각, 1982)
- Henderson, Gregory(1968), Korea:The Politics of the Vortex, Cambridge:: Cambridge University Press
  (그레고리 핸더슨, 2013,『소용돌이의 한국정치 』, 한울아카데미)
- Henley, Charles J., Sang-Hun Choe, Martha Mendosa(2001), The Bridge at No Gun Ri : A Hidden Nightmare from the Korean War, New York: Henry Holt and Company, LLC
  (최상훈, 찰스 헨리, 마사 맨도자 지음(2003), 남원준 옮김, 『노근리다리 ; 한국전쟁의 숨겨진 악몽], 잉걸.)
- Holsti, K.J.(1996), The State, War and the State of War, New York: Cambridge University Press
- Hoffman, Vincent J(1982), “The Development of Modern Police Agencies in the Republic of Korea and Japan: A Paradox”, Political Studies, 1982 fall.
- International Association of Democratic Lawyers(1952), Report on War Crimes in Korea, April 10.
- Kim Dong-Choon, “Forgotten war, forgotten massacres—the Korean War (1950–1953) as licensed mass killings”, Journal of Genocide Research Volume 6, 2004 - Issue 4.
- Shaw, Martin(2003), War and Genocide: Organized Killings in Modern Society, London: Polity Press.
- Shaw, Martin(1991), Post-military society:militarism, demilitarigatim and war at the end of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the twentieth century, Cambrige: Polity Press.

- Shaw, Martin (2007), What is genocide, Cambridge:Polity press.
- Tilly, Charles(1986), "War Making and State Making as Organized Crime", Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda, 1986, Bringing The State Back In, Cambridge : Cambridge University Press.
- Truth and Reconciliation Commission(2008), Republic of Korea, Report on the Activities of the Past Three Years.
- Winnington, Alan(1950), I Saw the Truth in Korea, London: People's Press Printing Society Ltd.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 4 장
사상의 자유: 치안유지법과 '빨갱이 낙인'을 중심으로

김득중

국사편찬위원회 편사연구관, 한국사학회 회장. 저서에 『'빨갱이'의 탄생-여순사건과 반공 국가의 형성』, 『여순사건 자료집』1-4(공저), 『전쟁속의 또 다른 전쟁』 등이 있고, 논문으로는 「제2차 세계대전 후 미국의 군사점령 논리와 냉전: 에른스트 프랑켈의 국제법적 분석을 중심으로」, 「민간인학살 진상규명의 법-역사적 접근: '국방경비법'을 중심으로」 등이 있다.

목차

1. 머리말

2. 치안유지법과 좌익 세력
   Ⅰ. 일본 '국체'와 '주의자(主義者)'
   Ⅱ. 조선의 '아카이(アカイ)'

3. 죽여야 하는 존재, '빨갱이'로의 변화
   Ⅰ. 찬·반탁 투쟁과 좌익 이미지의 변화
   Ⅱ. 절멸되어야 하는 '빨갱이'

4. '빨갱이' 대량생산 시스템
   Ⅰ. 국가보안법과 반공사법체제
   Ⅱ. 사회를 장악한 '빨갱이' 담론

5. 맺음말: 빨갱이에도 인권이 있는가?

1. 머리말

‘사상의 자유’ 는 모든 사람이 가지고 있는 보편적 권리의 하나이며, 시민의 기본권이라고 할 수 있다. 하지만, 원래부터 인간에게 사상의 자유가 주어졌던 것은 아니었다. 서양 중세 시기에는 종교적 교리만이 유일하게 통용되고 인정되는 진리였다. 판단의 주체는 신이었고, 인간은 신의 의지에 따라 행동하는 도구였다. 중세 종교 교리(dogma)로부터 벗어나, 새로운 사고방식과 이론을 장착한 근대 계몽주의가 확산되면서, 인간을 중심으로 한 새로운 가치관과 세계관이 형성되기 시작했다. 이 과정은 기존 종교 교리와의 끊임없는 싸움이었다. 기존 사회 질서를 벗어난 새로운 사상이 사회적으로 인정받기 위해서는 논박과 투쟁을 거쳐야만 했다. 지금은 당연하게 받아들여지는 ‘사상의 자유’ 라는 근대 사회의 기본적인 ‘원칙’ 은 하늘에서 저절로 주어진 것이 아니라, 끊임없는 싸움을 거쳐 획득되어야만 했다.

수세기에 걸친 싸움을 거쳐 확립된 근대 사회의의 기본 원칙은 판단하는 주체가 신이 아닌 ‘개인’ 이며, 자율적 개인이 가지고 있는 사상의 자유는 보장되어야 한다는 점이었다. 근대 계몽주의와 함께 꽃피운 사상의 자유는 자연과학적 지식의 발전뿐만 아니라, 사회과학적 지식이 발전하기 위한 기본 토대였다. 사회 발전은 사상의 자유를 통해서만이 최고도로 이루어질 수 있고, 사상의 자유는 사회발전의 원동력이라는 것이 근대 사회의 기본적 원칙으로 자리 잡았다.

근대 계몽주의는 자율적 판단과 행동의 주체로서 개인을 강조하면서 출발했다. 자본주의가 발전하고 계급이 분화되자, 사상의 자유는 개인 차원을 뛰어넘어 계급으로 확대되었다. 이러한 이유로, 사상의 자유는 개인 자유의 확대라는 측면뿐만 아니라, 계급과 집단의 문제로 사고되어야 한다.

인간이 사회적 관계 속에서 정치 생활을 영위한다고 할 때, 어떤 사상의 등장은 그가 속한 신분, 계급과 관련이 있었다. 하나의 사상은 개인에 의해 제기되곤 하지

국가인권위원회
humanrights.go.kr

만, 집단의 이해관계를 반영하고 있고 집단적으로 창작된 결과물이었다. 개인의 독창적 의견은 동의와 비판이라는 사회관계의 그물망 속에서 연마되고 완성되었다. 계몽주의는 봉건 귀족 대 부르주아지 투쟁과정에서 부르주아지의 이해관계를 대변했고, 마르크시즘은 노동자 계급의 현실적 성장을 반영한 사상이었다. 이와 같이 사상의 등장은 사회 구조의 변화와 계급 역관계와 밀접한 관련을 갖고 있었다. 따라서 특정 시기의 사상의 자유는 개인의 사상적 자유 확보 차원이 아니라, 집단적 사상 활동의 자유로 접근할 필요가 있다. 이것이 사상의 자유라는 문제를 살펴볼 때, 간과하면 안 되는 첫 번째 지점이다.

두 번째는 사상과 이론과의 관계를 볼 필요가 있다. '사상의 자유'라는 문제는 단지 '이론적 논쟁'의 문제가 아니다. 역사와 현실에서 '사상의 자유'가 중요한 이슈로 등장할 때, 그것은 순수한 학술적, 이론적 문제로 제기되는 경우는 매우 드물다.

지배층이 특정한 사상을 탄압할 때, 이 억압은 특정 개인에 한정되거나 이론적 측면에서만 이루어졌던 것도 아니었다. 사상에 대한 억압은 이론 영역에서 이루어지지 않았다. 공산주의(사회주의) 이론에 대한 논리적 비판이 먼저 있고, 이에 대한 억압으로 넘어갔던 것이 아니었다. 이론에 대한 깊이 있는 학습은 거의 없거나 부차적이었다. 이 점은 '빨갱이' 담론을 비롯하여 사상의 역사를 살펴볼 때, 주목해 봐야 할 점이다.

사상은 이론을 포함하지만, 이론보다는 더 포괄적이다. 사상은 가치관, 세계관, 경험, 태도 등 다양한 요소를 통해 형성되며, 활동의 배경이 되는 종합적 구성물이다.[61] 사상과 이론은 교집합을 가지지만, 사상은 이론보다 훨씬 더 넓은 범위를 포

61) 보통 '사상의 자유(Freedom of thought)'란 "타인의 견해와는 관계없이, 하나의 사실이나 관점 또는 사상을 유지하거나 생각하기 위한, 개인의 자유"를 말한다. 박홍규는 사상의 자유를 다음과 같이 정의하고 있다. "사상의 자유라는 말은 양심의 자유, 종교의 자유, 학문의 자유, 언론출판의 자유, 교육의 자유, 정치의 자유 등 이 모두를 떠받히는 대단히 폭넓은 개념이다. 사실 사상의 자유란 인간의 생각하는 자유를 기본으로 하는 것이므로 그런 모든 정신활동의 자유를 포함하는 개념이 될 수밖에 없다. 따라서 사상의 자유란 곧 '정신의 자유'인 것이다."(존 B. 베라박홍규 옮김(2006), 『사상의 자유의 역사』, 7쪽). 이러한 규정에서 보듯, 보통 사상의 자유는 개

괄한다. 이런 구분이 중요한 이유는 사상을 체계적인 이론과 동일시하면, '사상의 자유'라는 문제를 이론적, 논리적 정합성을 놓고 싸우는 이론적 문제와 혼동하기 쉽기 때문이다. 이를테면, 사상의 자유라는 문제를 살펴볼 때 '자본주의가 이론적으로 옳은가' 아니면 '사회주의(공산주의)가 이론적 옳은가' 하는 문제를 따지는 것은 큰 의미가 없다. '사상의 자유' 문제가 벌어지는 싸움터는 이론적 장이 아니라 정치의 장이기 때문이다.

사상과 이론을 구분해야 하는 또 다른 이유는, 두 가지를 혼동할 경우 대중이 가지고 있는 이데올로기와 행동을 분석하기 매우 곤란해지기 때문이다. '사상의 자유' 문제는 이론적 문제이기도 하고 개인의 정신적 자유에 대한 문제이기도 하지만, 계급과 집단이 역할 하는 '정치의 문제'이기도 하다.

우리가 여기서 살펴보고자 하는 이른바 '빨갱이' 담론은 한국 현대사를 꿰뚫는 줄기이지만, 가장 큰 상처를 남기기도 했다. '빨갱이'라는 손가락질과 혐의를 받고 수많은 사람들이 고초를 겪거나 목숨을 잃었다. 목숨을 잃은 사람들의 숫자는 수십만 명을 훨씬 넘고, 지금까지도 그 고통은 위로받거나 치유되지 못했다.

'빨갱이' 담론은 이론적 논쟁이 아니었다. '빨갱이' 담론은 일제시기부터 심각한 정치적 투쟁과정에서 표출되었다. 일본 제국 지배층이 주장한 '반공주의(反共主義)', '방공주의(防共主義)'는 공산주의 이론을 학술적으로 연구하여 그 문제점을 발견하고 비판했던 것은 아니었다. 이론적 논쟁은 매우 적었고, 부수적이었으며 사후적이기조차 했다. '행동'이 있은 다음에 '말'이 있었다. '반공주의' 기치에서 더 중요한 것은 공산주의 이론을 논파하는 것이 아니라, 이 이념을 소지하고 있는 정치 세력에 대한 공격이었다. 일본 천황제를 인정하지 않는 공산주의 정치 세력을 공격하여 약화시키고, 이를 따르는 대중운동을 와해시키는 것이 반공주의의 핵심 목표였던 것이다.

인적인 것으로 이해되고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 글은 이른바 ‘빨갱이’ 담론이 언제부터 어떻게 등장했으며, 정치적 역할은 무엇이었는지를 역사적인 측면에서 검토해보고자 한다. 수십 년 동안 한국사회를 지배한 ‘빨갱이’ 담론은 해방 후 조선(대한민국)에서 처음 나타난 것은 아니었다. ‘빨갱이’ 담론은 일제시기의 치안유지법과 1930년대 일본과 조선에서 유행한 ‘아카이’로부터 시작되었다. ‘빨갱이’라는 말 자체가 일본어 ‘아카이(アカイ)’로부터 탄생했다. 좌익 색출과 처벌을 위한 사찰, 처벌의 법제적 장치와 노하우는 대한민국정부 수립 이후에 그대로 계승되었다.

사상의 자유라는 근대 사회의 기본 원칙과 민주주의의 보편적 원칙을 완전히 무시한 폭력과 증오 정치의 산물인 ‘빨갱이’ 담론은 현재도 사라지지 않고 여전히 위세를 이어오고 있다. 이 문제는 역사의 문제이자, 현재의 문제이기도 하다.

2. 치안유지법과 좌익 세력

Ⅰ. 일본 ‘국체’와 ‘주의자(主義者)’

1925년 5월부터 일본에서 실시된 ‘치안유지법(治安維持法)’은 이른바 ‘사상통제’를 위한 법이었는데, 세계적으로도 찾아보기 힘든 사상통제 제도의 시작이었다. 치안유지법 제1조는 천황제를 변혁하고, 사유재산제를 부인하는 것을 목적으로 결사를 조직하거나 이에 가입한 자를 10년 이하의 징역이나 금고에 처하도록 되어 있었다.

치안유지법의 제정 목적은 ‘불순한 사상’을 가진 사회 운동을 강하게 처벌하는데 있었다. 일본 좌익 사회운동이 이념을 학습하는 수준을 넘어 본격적으로 조직을 구성하고 운동을 전개하는 상황에 이르자, 일본의 지배층은 좌익 운동을 억압할

새로운 법 제정의 필요성을 강하게 느꼈다. 일본 정부는 기존에 있던 치안관련 법들이 '과격사상'을 가진 조직을 통제하는데 한계가 있다고 판단했고, 이는 치안유지법 제정으로 이어졌다.

그런데 왜 사상이 문제되었을까? 제1차 세계대전 승전국이었던 일본은 중화학공업을 중심으로 하는 독점자본이 형성되기 시작하였고, 조선·제철 등의 산업이 성장하면서 노동시장도 크게 변화하였다. 또 1910년대부터 1920년대에 일본에서 번진 민주주의와 자유주의적 사조들이 노동운동과 사회주의운동으로 조직화되기 시작하였다. 일본 지배층은 이런 운동들이 천황제에 대해 의문을 제기하거나 계급 문제를 제기하여, 사회를 혼란에 빠뜨릴 수 있다고 인식했다. 진보적 사회운동이 대중화되자, 일본 지배계급은 지배체제 정비의 필요성을 강하게 느꼈다.

일본 정부가 1차적인 탄압 대상으로 삼은 것은 공산주의자들(사회주의자들)이었다. 치안 당국은 무정부주의, 공산주의, 사회주의와 이를 근거로 한 결사 조직을 위협적인 적으로 간주했다.[62] 치안유지법은 '위험한 주의사상을 사람들 마음속에 침투시키는 ... 과격분자의 암세포를 도려내는' 법으로 여겨졌다. '국체(천황 통치체제)의 변혁을 목표로 하는 사람'이 이 법의 주요 대상이었다. 치안유지법이 내세운 '국체'는 이해하기 어려운 고도의 정서적인 용어였다. 국체의 핵심적 내용은 천황제라고 이해되었지만, 국체가 무엇인지 그 내용을 규정하는 권력은 치안사법 당국이었다. 천황제나 사유재산제를 반대하는 사상과 운동은 국가의 근본을 뒤흔드는 위험한 것으로 간주되어 가차 없이 탄압당했다. 3년 만에 치안유지법이 개정되면서 처벌 수위는 높아졌다. 1925년 제정 당시 최고 10년형의 징역 또는 금고형까지 가능했지만, 1928년 '치안유지법중개정긴급칙령'에서는 최고 사형으로 크게 강화됐다.

치안유지법이 시행되면서부터 갖가지 사상이 꽃피웠던 '다이쇼 데모크라시(大

62) 일본공산당은 1922년 7월, 조선공산당은 1925년 4월에 창당되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

正デモクラシー)'는 종말을 고하고, 쇼와(昭和) 시대가 시작되었다. 일본에서 천황제는 국체의 핵심으로 간주되어 어떤 비판도 불가능한 불가침의 영역이 되었고, 이에 따라 민주주의가 발전할 가능성도 사라졌다.

치안사법 당국은 무정부주의·공산주의뿐만 아니라 자유주의나 민주주의 사상도 과격하고 위험한 사상으로 인식하였다. 이런 상황에서 민주적 사상이든 좌익 사상이든 간에, 지배 엘리트들이 보기에 과격사상을 실천하기 위해 활발하게 결성되는 여러 결사들은 극도로 불안하고 위험한 것으로 인식되었다. 1차적인 탄압 대상은 물론 공산주의 사상이었지만, 사회주의, 노동운동, 종교, 언론 등 체제에 이의를 제기하거나 반대하는 거의 모든 사회운동 세력을 적대세력으로 간주했고 이들은 탄압 대상이 되었다.

치안유지법을 중심으로 하는 사법체계의 작동은 몇 가지 특징을 가지고 있었다. 첫째로, 치안유지법은 '국체 변혁'과 '사유재산제 부인'을 행위한 자를 처벌하는 것이 아니라, 그것을 기도한 결사 조직 자체를 처벌하고 있다는 점이었다. 행위가 아닌 '의도', 실행범이 아닌 '목적범'을 처벌하고자 한 치안유지법은 국가가 어떤 집단이나 개인의 마음속에 있는 목적을 사전에 판단해 예방적으로 검거할 수 있게 한 것이었다. 행위가 아닌 목적과 의도를 중심에 두고 국가가 이를 범죄로 단죄하는 정신과 사상에 대한 '예비검속법'인 것이다.

둘째로, 내부의 적은 외부의 적과 내통하고 있다는 연계가 만들어졌다. 일본·조선의 공산주의자들의 활동은 소련과 코민테른의 지시와 사주를 받은 활동으로 간주되었다. 당연한 적으로 간주되었던 외부 적과의 관련을 통해, 내부 적의 이적성을 더욱 깊이 각인했던 것이다. 1930년 전후 치안사법 당국에게 내부의 적(일본과 조선의 공산주의자, 사회주의자, 독립운동가)과 외부의 적(소련과 코민테른의 공산주의)을 연계시켜 대중들에게 위험성과 이적성을 환기시키는 것은 가장 기본적인 논리였다.

세 번째로, 치안유지법 체제는 모든 사상과 운동을 국체와 사유재산제을 인정하는가, 인정하지 않는가라는 기준으로 재단했다. 두 가지를 인정하지 않는 사상은 일체 허용되지 않았고, 처벌의 대상이 되었다. 인정/불인정이라는 기준은 객관적인 지표가 있는 것이 아니었고, 치안사법 당국에 의해 자의적으로 규정되었다.

마지막으로, 강한 적대를 기초로 이루어지는 정치 행태가 대부분 그렇지만 일본의 치안유지법은 '적'을 계속 확대 재생산했다. 치안유지법에 따라 적을 색출하고 가혹한 탄압을 해도, 적은 없어지지 않은 채 오히려 늘어갔다. 제국의 확장과 발전을 도모하려 했던 내부의 우호적인 세력조차도 탄압의 대상이 되었다. 1930년대 혁신관료들에 대한 탄압은 이러한 예이다. 일본 정부 내에서 활동하면서 대자본에 비판적이었던 이른바 '혁신관료'들은 자본을 거부하기는 했지만 천황제를 수호하고자 하는 체제유지 세력이었다. 하지만, 구관료들과 재계, 군 장교, 천황 측근 인사들의 눈에 혁신관료들은 '빨갱이'로 보였다. 이런 경우 '빨갱이'라는 딱지는 자본과 천황제의 인정 여부를 가늠하는 것을 넘어, 자신에 반대하는 정치적 반대자를 처리하는데 편리한 용어로 사용되었다. 정치적 반대자들 까지도 적에 포함됨에 따라, 적에 대한 규정은 그 범위를 계속 넓혀갔다.

이 네 가지 특징은 사상 통제의 원형이 되었다. 사상통제를 중심으로 구성된 일본 사상사법체계는 대한민국에 계승되었다. 치안유지법은 국가보안법으로, 사상검사는 반공검사로 이름과 모양을 바꾸었지만, 사상을 통제하고 적을 창출하는 방식은 동일하다.

치안유지법은 이 법을 시행하는 전문 관료 조직이 가세하면서 사법 체제를 완성하였다. 일본공산당원 등을 체포한 1928년 '3·15사건'은 일본에서 사상검사의 본격적인 활동을 알리는 사건이었다.[63] '3·15사건'을 계기로 사상을 전문적으로 취급하는 특별고등경찰(특고)이 확대되고 사상헌병이 신설되었으며, 문부성의 학생

63) 1928년 2월, 제1회 보통선거에서 무산정당은 8명의 의원을 당선시켰다. 위기감을 느낀 다나카 기이치 내각은 선거 직후인 3월 15일, 치안유지법 위반 혐의로 일본공산당과 노동농민당의 관계자를 대대적으로 체포하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

운동 취체 체제가 갖추어졌다. 1928년 7월에는 일본 전국에 사상검사가 배치되었고, 8월에는 조선에도 사상검사가 배치되었다. 이른바 '사상사법(思想司法) 체제'가 확립되었던 것이다. 사상검사의 임무는 좌경 사상뿐만 아니라, 노동, 농민 운동, 출판물 등 광범한 소요 행위를 모든 조사할 수 있게 되어 있었다.

치안유지법, 사상범, 사상검사라는 요소들이 융합되면서, 이른바 '사상사법'이 창출되었다. 사상범을 색출하고 처벌하는 일은 아주 중요한 국가적 사업이 되었다. 일본 국가의 근본 질서를 방어하는 일이었기 때문이다. '사상범'이라는 용어는 공식 행정문서상에서 뿐만 아니라, 언론과 일상생활에서 범람했다. '사상범'을 색출하고 처벌하는 것 그리고 이들을 전향시키고 교화하는 것은 국가의 공공 치안사법에서 가장 큰 비중을 점하는 사업이었다.

Ⅱ. 조선의 '아카이(アカイ)'

3·1운동 이후 조선에서는 젊은 지식인들을 선두로 사회주의 사상이 적극적으로 수용되고 이에 기반한 정당 정치 운동이 전개되었다. 조선총독부는 이러한 '과격사상'이 조선에 '전파'되는 과정을 주시하면서 대책 마련에 부심했다. 일제는 단순히 집회 등만을 처벌하는 것이 아니라 독립운동 단체 조직 등에 대해서도 대응할 수 있는 항시적인 수단이 필요했다.

이런 법률을 제정하기 위한 조선총독부의 움직임이 있던 당시에, 일본에서 만들어진 치안유지법은 대단히 유용한 법이었다. 치안유지법은 조선에서 곧바로 시행되었다. 조선에서는 '치안유지법을 조선, 대만, 화태(樺太)에도 시행하는 건'(다이쇼 14년, 칙령 제175호)을 통해 치안유지법이 1925년 5월 8일 공포되어 5월 12일 시행되었다.[64] 조선총독부는 치안유지법과 더불어 조선사상범보호관찰법, 조선사상범예

64) 미군정은 치안유지법을 대표적인 일제 악법으로 간주하여, 1945년 10월 미군정법령 제11호로 이 법을 폐지하였다.

방구금령, 국방보안법 조선임시보안령 등을 활용하여 사상범에 대한 통제와 처벌을 강화하였다.

일제는 치안유지법을 수단으로 모든 사상을 통제하였을 뿐만 아니라 사회주의, 무정부주의, 민족주의 독립운동 등 일체의 사회 운동을 탄압하였다. 조선총독부는 해방 전까지 거의 대부분의 독립운동 관련자들은 치안유지법위반으로 처벌했다. 그런 의미에서 치안유지법은 일제 식민통치의 가장 강력한 무기였다.

조선에서 치안유지법이 처음으로 적용된 것은 조선공산당이었다. 1925년 4월에 결성된 조선공산당은 그 해 11월 신의주에서 비밀문서가 적발된 것을 계기로 책임비서와 당원들이 대량 검거되고 조직이 파괴되었다.

치안유지법의 실시를 위해 사상탄압을 전문으로 하는 고등계 경찰과 사상검사가 배치되었다. 조선에서는 사상 측면에서뿐만 아니라, 반일 독립운동이 전개되고 있었기 때문에 일본보다 법률의 적용과 조문의 해석을 가혹하게 하여 효과를 극대화하였다.

조선독립운동을 탄압하기 위해 조선총독부는 경찰, 헌병이라는 폭력 기구뿐만 아니라, 사상을 탐문하고 취체 하는 사상 관련 대응 조직을 만들었다. 그 정점에 이른바 사상 검찰이 있었다. 조선총독부 산하 고등법원검사국 사상부는 사상범을 전문으로 다루는 조직이었다. 이곳에서 발간한 『사상월보(思想月報)』와 후속지인 『사상휘보(思想彙報)』는 '사상'이라는 제목에서 알 수 있듯이, 일본에 반대하는 조선의 민족주의나 사회주의와 관련된 독립운동, 노동조합운동과 같은 사상 사건들을 다루었다. 검사국은 조선독립운동을 주체별로 나누어 이들의 동향을 정리했다. 검사국 사상부는 반일 운동을 민족주의자, 무정부주의자, 사회주의자 등으로 나누었는데, 사상적으로 의심되는 사회주의자나 공산주의자를 지칭할 때 주로 '주의자(主義者)'라는 표현을 사용했다.

검찰, 경찰에서는 주로 '주의자(主義者)'나 '사상범(思想犯)'이라는 낱말을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사용했지만, 일상생활에서는 '주의자'를 낮추어 부르는 '아카이(赤い, アカイ, 빨갱이)'라는 말이 사용되기 시작했다. '아카이'는 1930년대에 일상생활에서 빈번하게 등장했다.

일제시기에 '아카이'는 사회주의자, 공산주의자, 무정부주의자를 지칭했지만, 더 나아가 국가 정책에 반대하는 모든 사람을 비하하며 부르는 낱말로 그 범위가 넓혀져 갔다. 일본 제국과 국체에 반대하는 모든 사람들이 '아카이'의 범주에 속할 수 있었다. 이렇게 '아카이'라는 낱말에는 타인을 우리와는 다른 인간들로 여기고, 다른 사람들을 배제하려는 사회적 논리와 욕구가 강하게 들어있었다.[65] 또한 '아카이'라는 말에는 비하와 함께 공포가 뒤섞여 있었다. '아카이'는 무엇인가 알 수 없는 무서운 것이라는 이미지가 생겼다. '아카이'가 무엇인가 음모를 꾸미고, 그들의 깊은 속을 알 수 없다는 의미였다. '아카이'에 대한 이미지와 이 낱말의 사용법은 1930년대 일본과 조선에서 동일하게 자리 잡았다.

1931년 한 잡지는 '빨갛다, 붉다'라는 낱말 항목을 설명하면서, "저 사람들은 빨갛다 하는 것은 술을 먹어서 빨갛다라는 의미가 아니라, 공산주의, 무정부주의 사상을 가진 사람이라는 말"이다 라고 풀이했다.[66]

치안유지법이 광범위하게 시행되면서, 1930년대 초반에 빨간색은 좌익 사상을 소지하고 있는 사람을 뜻하는 것으로 사회에서 사용되었던 것이다. 사실, 1930년대에 '아카이'라는 낱말은 하나의 유행어였다. 사회에서 유행하는 어휘를 모아놓은 1930년에 발행된 한 사전은 '아카이'가 '공산주의 무정부주의자 등 과격한 사상에 오염된 사람'을 말한다고 설명하고 있다.[67] 다음 해 출간된 다른 서적도 '아카이'는 '사상적으로 좌경화된 사람'을 일컫는 말이라고 언급하고 있다.[68] '아

65) グルフ·昭和史探險(1987),『昭和流行語辭典』, 三一新書, 24쪽.
66)『신여성』1931년 1월호, 26쪽
67) 長岡規矩雄(昭和五年, 1930)『時勢に後れめ新時代用語 辭典』, 磯部甲陽堂, 54쪽.
68) '아카이'에서 파생된 말 중에 '赤大根(아카다이콘)'이 있다. 이는 껍질이 빨간 무 같은 사람, 겉으로만 좌익인체 하는 사람을 일컫는 말이었다(横溝光暉(昭和六年, 1931)『新特高辭典』, 松花堂書店, 4쪽).

카이’ 는 ‘사상범’ 용례와는 달리, 사회주의(공산주의) 사상을 가지고 있거나 그런 사회 운동에 관여한 사람을 낮춰 부르는 낱말이었음을 알 수 있다.

붉은 색은 좌익 사상과 운동을 지칭할 때 주로 사용되었다. 사회주의와 공산주의 등의 좌익세력을 빨간색으로 지칭하게 된 것은 러시아 적군의 혁명기가 붉은색이었던 것으로부터 유래했다. 사상의 자유가 폭넓게 허용되고, 서구 사상이 물밀 듯 들어왔던 다이쇼 데모크라시 시기에 좌익사상을 가진 사람들을 ‘마르크스 보이’, ‘엥겔스 걸’ 이라는 가벼운 말로 불렀고, 일본과 조선에서는 신문과 잡지에 사회주의 관련 글이 계속 실리기도 할 만큼 좌익 사상이 사회에 위협적인 세력으로 인식되지 않았다. 마르크스의 ‘공산당 선언’ 과 ‘자본론’ 을 비롯해 주요 사회주의 글도 번역되어 공개적으로 유포되었다. ‘마르크스 보이’ 라는 말은 좌익사상을 하나의 유행으로 받아들인 사람들이 주로 사용했던 사상의 자유 풍조를 반영한 것이었다.

서구에서 들어온 마르크스주의 같은 신사상이 흥미를 넘어 정치 신조가 되고 일본 정부에 반대하는 사회운동으로 발전하자, 좌익 사상을 가지고 있는 사람들은 ‘마르크스 보이’ 에서 ‘아카이’ 로 바뀌어 불렸다.

여기서 하나의 중요한 차이가 생겼다. ‘마르크스 보이’ 가 체제 내에서 용인되는 수준이었다면, ‘아카이’ 는 반체제적이며 용인할 수 없는 수준의 좌익세력을 의미했다. 치안유지법이 작동하면서, 체제에 반대하고 위협하는 세력은 사회에서 점점 배제되고 처벌받았다. ‘아카이’ 는 이 배제의 과정에서 만들어졌다.

‘주의자’ 가 ‘아카이’ 로 변화하면서, 사회주의(공산주의)를 바라보는 시각은 크게 변하였다. 이전에 ‘주의자’ 는 공산주의를 이념으로 삼고 반체제활동을 하는 과격분자를 의미했다. 다시 말해 공산주의 이론을 학습하고 이 사상을 배경으로 사회운동을 하는 사람에 제한되었다. 그런데 ‘주의자’ 가 합법의 영역으로 침투하고 섞여버려 자유주의자, 노동운동가 등과 더 이상 구별할 수 없다는 인식이 퍼졌다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이제 ‘아카이’는 구분되지 않는 모호함 그 자체가 되었다. ‘아카이’라는 말은 사회주의나 공산주의자만을 지칭하는 것이 아니었다.

이렇게 되자 ‘아카이’는 명확히 정의할 수 있는 ‘개념’이 아니라, 부정(不定)적인 낙인의 ‘정치’를 상징하는 어휘가 되었다.[69] ‘아카이’는 확정할 수 없는 실체이지만, 사회에 부정(否定)적인 영향을 끼치는 사회의 공공연한 적(敵)이라는 인식이 자리 잡았다. 그들은 정치적 경쟁자의 지위가 아니라, 적으로 취급당하면서 사회에서 추방되었다. 그들은 일본 국민이 아닌, 비국민(非國民)이었고, ‘우리’라는 공동체의 테두리에도 속할 수 없는 존재였다.

하지만, 조선인에게 ‘아카이’는 이중의 의미를 가지고 있었다. 일제 당국이 규정한 ‘아카이’는 사회에서 배제된 범법자이고 위험한 존재였지만, 조선 독립을 마음속에 품고 있었던 사람들에게 ‘아카이’는 독립운동의 선구자이자 열심히 투쟁하는 사람들이었다. 일제 당국으로부터 ‘아카이’가 탄압받으면 받을수록, 독립운동을 향한 ‘아카이’의 선명성과 그들의 대한 신뢰감은 더욱 높아질 수밖에 없었다.

3. 죽여야 하는 존재, ‘빨갱이’로의 변화

Ⅰ. 찬·반탁 투쟁과 좌익 이미지의 변화

일제시기에 사회주의자와 공산주의자에 대한 방공(防共)·반공(反共)주의 선전이 있었지만, 공산주의자(사회주의자)에 대한 이미지는 부정적인 것이 아니었다. 식민지 통치하에서 국내외 사회주의자들은 일제 식민지 지배를 반대하며 견결한 투쟁을

69) ‘赤い’는 그 후 세월이 지나면서 ‘赤(アカ)’라는 축약된 형태로 변한다. 社會ユーモア研究會編(昭和七年, 1931),『ウルトラ モダン語辞典』, 鈴響社와 改造社出版部編(昭和七年, 1932),『最新百科社會会語辞典』, 改造社出版部 는 표제어로 ‘赤い’가 올라와 있지만, 1987에 출간된『昭和流行語辞典』에는 ‘赤(アカ)’가 표제어로 올라와 있다.

지속한 정치세력이었기 때문이었다.

해방 후 좌익 세력이 대중의 지지를 받을 수 있었던 이유도 사회주의 이론이 널리 확산되어서라기보다는 독립투쟁에서 보여준 사회주의 세력의 지속적 투쟁이 대중들에게 호소력 있게 다가왔기 때문이었다. 사회주의자들이란 민족 독립투쟁의 전위에서 활동한 사람들이라는 긍정적인 이미지는 해방 후 좌익 세력 활동의 튼튼한 밑거름이 되었다.

1945년 말부터 전개된 이른바 '신탁통치 파동'은 좌익에 대한 이미지를 바꾸어 놓은 결정적인 계기였다. 1945년 말 삼상회의 결정의 한국 관련 내용이 국내에 보도되자, 국내에서는 반탁운동이 거세게 일어났다. 1945년 연말과 1946년 벽두에 남한에 몰아닥친 반탁투쟁의 열풍과 신탁통치 논쟁은 남한 정치에 좌·우 대립이 확연하게 자리 잡는 계기가 되었다.

우익 세력은 소련이 주장한 신탁통치에 좌익이 찬성하고 있다는 점을 지적하면서 좌익 세력을 '친소주의자=반민족주의자=매국노'로 비난했다. 그러나 실제 소련은 신탁통치를 제안하지도 않았고, 장기간에 걸친 신탁통치를 주장한 것은 미국이었다는 사실이 몇 달 뒤에 알려졌지만 극우 세력의 선전은 여전히 힘을 발휘했다. 신탁통치 파동을 계기로 우익은 친일파라는 오명을 떨쳐낼 수 있었으며, 민족의 이익을 적극적으로 대변하는 민족주의 세력으로 자리매김할 수 있었다. 우익 세력은 반공을 자신의 이념적 푯대로 반소(反蘇)·반공(反共)의 기치를 내걸음으로써 정치적 발언의 정당성을 확보할 수 있었다. 좌익 세력의 이미지가 신탁통치 파동을 계기로 일변하기는 하였지만, 이때까지도 공산주의자는 열렬한 증오의 대상이거나 절멸시켜야 할 '적'이 아니었다. 좌익과 우익은 갈등적 관계인 것은 분명했지만, 그것은 어디까지나 정치적 정당성을 놓고 상호 경쟁하는 관계였다.

대한민국과 조선민주주의인민공화국의 수립이라는 상황은 국제적 냉전체제와 맞물리면서 극단적인 대립 구조를 만들어갔다. 남북정권은 상대방을 소련과 미국의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘괴뢰정권’로 간주하는 한편, 상대방이 자신을 직접적으로 위협하는 적이라고 인식하였다. 남북정부 수립 뒤 양 체제의 경쟁과 대립은 물리적 폭력을 수반하는 목숨을 건 투쟁이 되어 갔다. 1948년 남북한에 성격을 달리하는 두 개의 정권이 수립되면서 남한 정권의 반공정책은 국가정책의 중심이 되었다. 사회적으로는 ‘민족’과 ‘통일’을 지향하는 정치적 열망이 압도적이었지만, 이제 ‘반공’은 민족보다 우위에 있는 지상과제가 되었다.

최근 ‘빨갱이’라는 말이 ‘빨치산’에서 유래했다는 주장이 나오고 있다. 이 주장에 따르면, “빨갱이는 북한의 붉은 기나 공산혁명을 상징하는 색깔 빨강 혹은 적화에서 유래한 것이 아니다. 우리나라에서 쓰는 ‘빨갱이’는 항일 유격대원을 지칭하는 빨치산에서 나왔다. 당시 항일 유격대원 가운데 공산주의 신봉자들이 많았고, 거기서 이어져 한국전쟁 때 공산당 유격대원도 빨치산으로 부르게 됐다. 이 말이 나중에는 공산주의자 전체를 지칭하는 용어로 확장됐다.” 당원이나 유격대원을 뜻하는 파르티잔(partisan)을 빨치산으로 불렀고, 빨갱이는 빨치산에서 유래했다는 주장이다.[70]

사실, 이런 주장은 최근에 나온 것이 아니다. 이미 20여 년 전부터 온라인 문답에서 떠돌았지만, 이것을 진지하게 반박하는 내용이 없다보니 이것을 진실인 것처럼 알고 있는 사람들이 많아졌다. 하지만, ‘빨갱이’가 ‘빨치산’에서 나왔다는 근거도 찾아볼 수 없다. ‘빨갱이’와 ‘빨치산’의 공통점은 첫 발음이 똑같다는 것 이외에는 없다. 위에서 살펴보았듯이, ‘빨갱이’라는 낱말 자체는 일제시기에 일본어로 존재했다.

‘빨갱이’라는 말은 일본 시기에 사용된 비속어 ‘아카이’에서 유래했지만, 일제시기에 사용된 ‘아카이’와 해방 이후에 널리 사용된 ‘빨갱이’라는 낱말이 내포하는 의미는 다르다.

---

70) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201903032028005&code=990201(2019.11.10. 검색)

사회주의자(공산주의자)를 비하하는 말은 일본이나 한국에만 있는 것은 아니다. 외국의 경우에도 공산주의자를 폄하하는 용어는 존재한다. 구미에서 사용되는 '꼬미(commie)', '핑크(pink)', '레드(red)' 등은 모두 공산주의자를 속되게 일컫는 용어들이다. 이들 용어에는 공산주의자를 폄하하는 뜻이 내포되어 있다. 하지만 한국의 '빨갱이'는 서구에서처럼 단지 비하하는 뜻만을 가진 것이 아니다. '빨갱이'라는 낱말에는 극도의 증오와 죽음의 그림자가 짙게 드리워져 있다. 한국의 '빨갱이'는 '우리'와 함께 삶을 살아가는 인간이라기보다는, 같은 하늘에서 살지 못하는 존재들, 죽여야 하는 대상, 악마, 비인간적인 존재를 지칭하게 되었다.

Ⅱ. 절멸되어야 하는 '빨갱이'

1948년 8월 남한에서는 대한민국 정부가 수립되었다. 4월에 제주에서 발생한 단독선거·단독정부 수립 반대가 가라앉기도 전에, 10월에는 여수와 순천지역에서 국군 14연대가 제주도 파병을 거부하고 봉기했다. 외국과 유엔에서 정부로 인정받기도 전에 군대 조직에서 반란이 발생했으며 여기에 지역 주민들까지 합세해버렸다는 사실은 신생 이승만 정권에게 큰 시련이었다. 군이라는 국가 조직의 내부에서 반란이 발생했고, 국민으로 만들어져야 할 '인민'이 '국민'으로 포섭되지 않고 국민되기를 거부하며 반란에 동참했던 것이다. 특히 북한이 토지개혁을 비롯한 정책으로 계급적 차이를 소멸하는 방향으로 나아가면서 북한 인민들을 창출해나가는 과정은 남한 내의 반란 상황과 대비되어 이승만 정권에게는 큰 위기로 다가왔다.

군인 반란에 지역민까지 합류해버린 여순사건에서 과연 누가 '동지'이고, 누가 '적'인가를 구분할 필요가 있었다. 이승만 정권은 여순사건의 위기를 과장하면서 적에 대한 이미지를 구축, 이 사건을 계기로 좌익 세력에게는 분란을 일으키는 혼란 유발세력이자, 양민을 마구 학살하는 도살자, 악마의 이미지가 씌어졌다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘좌익=반민족주의자=매국노’라는 등식이 순전히 정치적 차원에서 규정된 것이라면, ‘좌익=살인마=악마’라는 등식은 좌익을 인륜을 저버린 비도덕적 존재이자 인간 이하의 존재로 간주하는 것이다. 이승만의 표현처럼 반란자들은 ‘한 하늘 아래 두고는 같이 살수 없는 존재’ 즉 불구대천(不俱戴天)의 원수가 되었다. 물론 좌익을 살인마로 간주하는 등식은 정치적 차원의 규정도 내포하는데, 그것은 국가 이익에 도움이 되지 않는 사람이며 ‘비국민’이라는 것이었다.

문인들은 ‘잔인무도한 귀축(鬼畜)들’, ‘잔인무도한 귀축의 소행들’, ‘악의 승리’, ‘인간성 상실’, ‘저주의 보상’, ‘악의 주독’, ‘마의 숨결’ 등의 용어를 사용하여 반란군의 악행을 묘사했다. 반란군은 악마의 군대라는 것이 이들이 토해낸 언어의 골자였다. 언어는 객관적 현실을 기술하는 도구가 아니라, 사람들이 경험하는 사회적 세계의 중요한 창조자가 되었다. 이렇듯 공산주의자를 표현할 때는 선악 구분에 기초한 이분법적 논리의 종교적 언어가 사용되었다. 여순사건은 종교와는 거의 관련이 없었다. 사건 당시 봉기군은 어떤 특정 종교를 가지고 있다는 이유로 종교인을 검거하거나 처형한 일은 없었다. 희생자 수에서 보더라도 좌익에 희생된 민간인보다 우익과 군경에 의해 죽음을 당한 민간인이 수배에 달하였다. 이렇듯 문인과 언론인이 강조했던 ‘참혹한 현실’은 객관적 사실과는 동떨어져 있었다. ‘참혹한 현실’은 정치적 경계선을 형성하고 타자를 규정하기 위해 필요했다. 좌익의 악마와 같은 반인륜적 악행은 믿고 싶은 환상(fantasy)에 불과했던 것이다.

제주4·3사건과 여순사건 이후 공산주의자를 지칭할 때는 ‘빨갱이’라는 용어가 널리 사용되었다. 공산주의자를 일컫는 ‘빨갱이’라는 용어는 극도의 부정적 성격을 내포하고 있다. 이제 우리 사회에서 ‘빨갱이’란 단어는 단지 공산주의 이념을 가지고 있는 사람을 지칭하는 것이 아니게 되었다. ‘빨갱이’란 말은 짐승만도 못한 존재, 도덕적으로 파탄 난 비인간적 존재, 국민과 민족을 배신한 존재를 천하게 지칭하는 말이 되었다.

‘빨갱이’ 라는 용어는 타자와 구별하기 위한 도덕적, 윤리적 언어였고, 적을 분별하는 신념을 창출하고 강화하기 위해 필요한 용어였다. 피아를 구분하는 분명한 경계선으로 등장한 반공주의가 문인을 동원하여 그토록 많은 섬뜩한 언어를 쏟아낼 수밖에 없었던 것은 바로 이러한 이유였다. 그렇기 때문에 ‘빨갱이’ 는 어떤 비난을 받더라도 감수해야만 하는 존재, 죽음을 당하더라도 마땅한 존재, 누구라도 죽일 수 있는 존재이지만 항변하지 못하는 존재가 되는 것이다.

이제 공산주의자들에 대한 혐오감은 전체 국민들에게 유포되었고, ‘빨갱이는 죽여도 좋다’ 라는 인식이 널리 퍼져갔다. 이제 ‘국민’ 에게는 ‘빨갱이’ 를 박멸해야 하는 의무가 주어졌고, 박멸을 위해서는 필요한 모든 수단을 사용할 수 있는 무조건적인 사회적 정당성이 부여되었다.

4. ‘빨갱이’ 대량생산 시스템

Ⅰ. 국가보안법과 반공사법체제

좌익 사상을 가진 사람만이 ‘빨갱이’ 가 아니라, 정부에 반대하는 모든 사람이 ‘빨갱이’ 가 되면서 ‘빨갱이’ 는 생산되기 시작했다. ‘빨갱이’ 생산의 법제적 장치는 국가보안법이었고, 조직은 경찰, 검찰, 군대였다. 이러한 국가 기관은 정부에 반대하는 사람들을 적으로 취급하면서, ‘빨갱이’ 를 만들어나갔다. 또, ‘빨갱이’ 라고 지목당한 사람들뿐만 아니라, 반공 이념이 전 사회에 유포되고 지배 이데올로기로 자리 잡았다. 국가 행정조직을 넘어, ‘빨갱이’ 척결 의지는 국민 생활로 침투하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가보안법은 한국 현대사에 가장 큰 영향을 끼친 법안 중의 하나이지만, 여순사건이 진압된 지 한 달 만에 국회에서 급박하게 제정되었다. 국가보안법은 한국사회를 반공이데올로기로 구성하는데 매우 중요한 역할을 한 법이지만 막상 국회에서 통과될 때는 각 조문에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않았다. 국가보안법은 약 한달 이라는 짧은 기간 내에 통과되었다. 여순사건 뒤인 1948년 12월 1일 법률 제10호로 제정되었고, 1949년 12월 19일에 전문개정이 이루어져 법률 제85호로 공포되었다.

국가보안법은 한국 사회에서 역사상 최단기간에 최대의 인원을 범법자로 적발하고 처벌하는 법이 되었다. 국가보안법이 공포된 직후인 12월 3일부터 6일까지 춘천경찰서에서는 30여 명이 검거되기 시작했고, 12월 9일까지 철도경찰청에서는 270명을 구속하여 175명에게 구속영장을 발부했으며, 철도경찰청장 박승관은 '앞으로도 속속 검거' 할 것이라고 발표했다. 광주지방검찰청에서는 2월말까지 120건, 402명이, 3월 11일까지는 33건 97명이 국가보안법 관련으로 구속되었다. 국가보안법은 좌익계나 일반 국민을 대상으로 했을 뿐 아니라, 국회, 법조계 전반으로까지 확대되었다.

국가보안법이 제정된 후 첫 해인 1949년 동안 총 11만 8,621명이 체포되었고 1950년 초 4개월 동안에는 총 3만 2,018명이 체포되었다. 1949년 말에 이르면 전체 수감자의 80%가 국가보안법 위반 피의자였고, 이로 인해 전국 형무소는 적정 수형 인수를 훨씬 초과하여 많은 문제가 발생하고 있었다.

좌익 세력을 소탕하기 위한 국가보안법은 '변란 행위' 가 아니라 '목적' 을 가지고 있다는 것 하나만으로 처벌할 수 있다는 점을 조문화하였다. 오제도는 국가보안법 제1조가 정부 참칭, 국가변란에 대한 '목적죄' 라고 하면서 "대한민국을 변란 한다는 목적을 부지(不知)하였더라도 탈퇴하지 않는 한 목적죄에 해당한다고 해설했다. 이것이 다른 일반 형법과는 다른 국가보안법만의 특징이며, 다른 형법으

로 대체되지 못하는 가장 큰 이유라고 할 수 있다.

전전(戰前) 일본을 '치안유지법 체제'라고 불렀지만, 대한민국도 '국가보안법체제'라고 할 수 있었다. 대한민국 헌법은 민주주의를 표방하고 양심의 자유를 명기했지만, 국가보안법은 헌법의 기본 원칙들을 무시했다. 국가보안법은 헌법보다 상위에 있었다.

국가보안법이 시행되면서, 경찰과 검찰의 힘은 이전보다 훨씬 강화되었다. 경찰은 좌익 세력 척결에 있어서나 반이승만 세력 척결에서 필수적인 조직이었다. 1949년 3월 4만 5,000명이었던 경찰 수는 1950년에 5만 명으로 증가했다. 경찰 조직은 이미 미군정 시기부터 친일파 인사가 대거 등용되어 있었고, 반공이라는 이념적 동질성을 가지고 있었다.

국민보도연맹을 검찰이 주도하고 이 과정에서 경찰이 검찰 지휘를 받게 되면서 검찰의 주도권은 한층 강화되었다. 국가보안법 체제 하에서 만들어진 '반공검사'의 뿌리는 일제시기의 '사상검사'였다. 치안유지법 하에서 기능했던 사상검사가 해방 후 반공검사로 모양을 바꾸어 재탄생했던 것이다. 국가보안법, 빨갱이, 반공검사로 이루어진 '반공사법(思想司法) 체제'는 일제시기의 '사상사법'을 그대로 본뜬 것이었다.

검찰은 반공사업에서 핵심적 역할을 수행했다. '사상검사'라는 이름을 얻은 오제도, 장재갑, 정희택, 선우종원 등은 이론적으로 공산주의를 학습하고 비판한 것은 아니었다. 이들 반공검사들은 좌익 인물들을 색출, 취조하면서 공산주의를 배워갔다.

국가보안법으로 입건된 수만 명의 좌익 인물들을 취조하고 보도연맹을 앞장서서 조직한 검찰의 경험은 대공전선에서 경합 중이던 다른 국가 기관을 압도할 수 있는 토대가 되었다. 오제도가 『국가보안법 실무제요』를 저술한 것은 1949년이었고, 자수한 전향자들과 수차례의 토론회를 가졌던 것은 1949년이었다. 국가보안법 위반

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사범이 급증하고 이들에 대한 수사 경험이 쌓이면서 공산주의 대응 매뉴얼이 만들어지기 시작했던 것이다. 반공검사들은 '사상' 문제의 전문가는 아니었다.

일본 서적을 번역 편집한 것으로 보이는 오제도의 『공산주의의 ABC』 1952년에야 간행되었다. 이와 같이 이승만 정권 시기의 '반공주의'는 공산주의에 대한 이념적, 사상적 비판으로 출발했던 것은 아니었다. 오제도는 "본인은 일찍이 사상검사의 직에 있으면서 공사(公私)적으로 공산주의 진영에 속했던 간부급과 기탄없이 이론과 실제에 관하여 의견을 교환하는 기회가 많았습니다. 그럴 때마다 그들의 일관된 일방적이며 공식적인 세계관 해석에는 본인의 천박한 수양과 지식에서도 놀라지 않을 수 없었습니다" 라고 하여 실무과정에서 느꼈던 자신의 빈약한 좌익 사상 이해를 토로했다.

공산주의자를 심문, 취조하는 실무 과정에서 획득된 '공산주의 대응 매뉴얼'은 그 자체가 반공주의를 구성하는 '실체'였다. 반공주의의 핵심은 공산주의 비판이라는 사상적 '내용'이 아니라 공산주의자라는 적에 대한 이미지 그리고 이에 대응하기 위한 '방법'으로 구성되어 있었다.

Ⅱ. 사회를 장악한 '빨갱이' 담론

좌익에 대한 처벌, 학살은 법을 필요로 하지 않았다. 제주4·3사건 당시에는 중산간 마을 곳곳에서 빨갱이 척결이 이루어졌다. 객관적인 증거, 변호인의 조력, 재판 절차 등은 찾아볼 수 없었다. 다만, 좌익이라는 혐의와 지목 하나만으로 생명을 빼앗았다.

여순사건 당시 계엄 당시 포고에는 '위반 시 군법에 따라 처형'한다는 대목이 있었다. '군법에 따른'이란 국방경비법의 절차이지만, 당시 군법회의는 국방경비법에 규정된 재판 절차는 완전히 무시되었다. 심지어 제주4·3사건과 여순사건의

피해 조사 과정에서 즉결처분 후 재판 형식만을 갖추어 처리했다는 사실이 사건 경험자들의 증언, 언론 보도를 통해 폭로되었다.[71] 토벌작전에 참여한 군인들은 "수색해서 잡은 사람이 70명 되는데 그것을 분대별로 나누어 가지고 총살을 시켰는데, 한 사람 당 세 사람 식입니다"[72] 라고 하여 민간인에 대한 '군법회의'는 곧 즉결처분 이었다고 증언하였다. 또 1949년 구례지역에서 활동했던 제15연대 정보과 문관의 증언에 따르면 당시는 군법회의를 진행한 여력도 없이 즉결처분이 이루어졌다고 회고했다.[73] 주한 미 군사고문단 보고서는 한국군 장교들이 오전에 60~70건을 판결하고, 오후에는 처형을 감독했다고 본국에 보고했다.[74]

한국전쟁이 발발한 직후 발생한 국민보도연맹원 학살은 제주4·3사건과 여순사건의 연장선에서 일어난 최대 규모의 대량 학살이었다. 국민보도연맹(國民保導聯盟, 이하 보도연맹)은 1949년 4월 20일 창설되어, 6월 5일 명동 시공관에서 '국민보도연맹 중앙본부 선포대회'를 개최하고 정식으로 결성식을 가졌다.[75] 원래 보도연맹은 좌익 전력을 가진 사람들을 사상적으로 개조하는데 그 취지가 있었다. '보도(保導)'라는 말은 공산주의로부터 국민을 보호하고, 올바른 길로 이끈다는 뜻이다. 한국전쟁 발발 전까지 보도연맹원수는 약 30만 명으로 추산되고 있다.[76]

보도연맹은 원래 교화를 통해 공산주의자를 전향시키는 것이 조직의 목적이었다. 그러나 반공주의가 '국민됨'의 기준으로 작용하면서 '국민'의 외부에 있는 다른 국민은 유사시에 폭력과 억압의 대상으로 손쉽게 전환될 수 있다는 것을 보도

71) 제주4·3사건 당시 계엄 실시 이후 중산간 지역 주민에 대한 무차별 총살 실상에 대해서는 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『4·3사건 진상조사 보고서』, 293~301쪽378~421 ; 제민일보4·3취재반(1994·1998), 『4·3을 말한다』. 여순사건과 관련해서는 김득중(2009), 『빨갱이의 탄생-여순사건과 반공 국가의 형성』, 선인. ; 여수지역사회연구소(1998·1999·2000), 『여순사건 실태조사자료집』제1~3권 ; 여순사건 화해와 평화를 위한 순천시민연대(2006), 『여순사건 순천지역 피해실태 조사보고서』를 참조.

72) 군사편찬연구소, 『한국전쟁 증언록』, 국군2연대1대대 하사, 정○○.

73) 군사편찬연구소, 위의 책, 국군 15연대 S-2 문관 정○○

74) 「주한 미 군사고문단 연락사무소가 제2군사령관 소장 멀린스 2세에게」, 제주4·3연구소(편)(2000), 『제주4·3자료집 : 미군정보고서』, 제주도의회, 359~340쪽.

75) 『애국자』 창간호, 1949. 10. 1. ; 「울산 국민보도연맹 사건」, 진실화해를위한과거사정리위원회(2008), 『2007년 하반기 조사보고서』, 859~860쪽.

76) 서중석(1996), 『한국현대민족운동연구 2』, 역사비평사, 268쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

연맹원 학살은 잘 보여주었다.

보도연맹은 대한민국의 품에 좌익 경력자를 포섭하는 것, '전향자를 계몽·지도하여 명실상부한 대한민국 국민으로써 받아들' 이는 것을 내세웠지만, 강령에서는 이러한 포용과 포섭의 기미는 찾아볼 수 없다. 보도연맹 강령은 '공산주의를 절대 배격' 하고, '대한민국을 절대 지지' 한다는 정치적 목적을 분명히 밝혔다. 보도연맹은 '적' 과 '아' 를 분명히 구분하고 있었고, 조직의 정치적 목적은 좌익 세력을 색출하여 섬멸하는데 있었다.

국민으로의 포섭과 포용이 강조되던 보도연맹 활동은 전쟁이 발발하자 완전히 바뀌었다. 이승만 정부는 적에게 동조할 가능성이 있는 적성분자들을 사전에 제거한다는 방침을 세우고 전쟁 초기부터 보도연맹원들에 대한 대대적인 예비검속을 실시했다. 처음부터 보도연맹이 연맹원에 대한 학살을 준비하고 있었던 것은 아니었다. 조직 초기에 보도연맹은 좌익을 교화시킴으로써 국민의 폭을 확대하려 했지만, 한국전쟁이 발발하자 적에게 협조할 수 있다는 혐의만으로 국민에서 배제되어 학살당했던 것이다. 보도연맹원 학살은 적에게 협조할 것을 우려하여 취해진 예비학살이었다. 보도연맹은 공산주의 활동을 반성하고 대한민국의 품에 안긴 사람들을 포용한다고 말했으나, 전쟁이 발발하자마자 가장 먼저 죽음을 당했다.

보도연맹 학살 사건은 단일 사건으로는 한국전쟁시기 민간인 학살 중 가장 많은 민간인이 희생당한 사건이다. 보도연맹원에 대한 학살은 몇 몇 개인의 우발적인 실수가 아니었다. 학살은 군·경에 의해 계획적이며 조직적으로 이루어졌다.

보도연맹원들에 대한 예비검속에 뒤이은 학살은 보도연맹원들이 인민군에 협조했기 때문에 일어난 결과가 아니라, 연맹원들을 잠재적인 적으로 취급하고 이를 제거하려는 정부의 인식 때문이었다. 보도연맹원들에 대한 예비검속은 경찰이 주도했으나, 이후에는 헌병대, 방첩대, 육군첩보부대 등의 군 정보기관이 주도했다. 보도연맹원 학살은 좌익사범을 국민으로 통합하려고 시도했던 검찰의 입장이 폐기되고,

강력한 처벌 위주의 정책을 펼쳤던 국방부—내무부(경찰) 같은 물리적 국가 기구의 입장이 선택되었음을 의미한다.

정부 수립 직후에 발생한 유혈적 진압과정과 학살 그리고 전쟁 발발 직후 이루어진 보도연맹 학살은 비국민으로 남는다는 것은 '생명을 빼앗긴다는 것' 이며, 반공노선에 투철하지 못한 것은 '목숨을 빼앗긴다는 것' 을 대한민국의 모든 구성원에게 분명하게 각인시켰다.

전쟁 직후 보도연맹원으로 학살된 숫자를 명확히 규명하는 것은 현재로서는 매우 힘들다. 학살 피해자를 최대 30만 명으로 보는 연구자도 있으나, 약 10만 명을 넘지 않을 것이라 추정한다.

보도연맹원은 전쟁이 발발하자 잠재적인 적, 실제의 적으로 인식되었다. 보도연맹원 학살은 '돌아온 탕아' 가 대한민국에 충성을 바칠 기회조차 박탈하였다. 보도연맹원은 탈맹을 거쳐 충성스런 국민으로 다시 돌아온 것 같았지만, 언제라도 인민군에 협조할 수 있다는 정부의 두려움은 맹원들에 대한 학살을 정당화했다.

보도연맹원 학살은 전쟁이라는 상황에서 국가가 생명을 좌우하는 생사여탈권을 국민에게 행사함으로써 국가의 살벌한 권능을 다시 한 번 보여주었다. 전국에서 일어난 보도연맹원 학살을 목격한 국민들은 공포에 떨었고, 국민은 국가에 복속하는 것만이 유일한 생존의 길이라는 점을 확인했다. 하지만 국민이 걸어가야 할 삶의 길을 확인했다 하더라도 그것 역시 확실한 것은 되지 못했다. 보도연맹원의 운명은 '국민이 된다는 것' , 그 길이 얼마나 멀고 위험한 것인지를 가르쳐 주었다.

'빨갱이' 라는 적을 척결하는 것은 단지 이념적인 문제가 아니었다. '반공 국민' 이라면 당연히 갖추어야 할 '반공 도덕' 이 있었고, 그것을 생활상에서 실천해야 했다. 일상생활에 대한 사소한 규율이 새롭게 만들어지기 시작했는데, 유숙계(留宿屆)는 생활을 통제하는 제도의 하나였다. 반공주의자들은 생활의 말단 세포조직을 물 샐 틈 없이 조직해야만 한다고 생각했고, 그렇지 않으면 공산주의에 패배

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하는 길만이 남아 있을 뿐이라고 생각했다. 유숙계는 '하룻밤이라도 자게 될 때에는 24시간 이내로 경찰관서에 보고해서 일일이 조사' 하는 제도를 말한다.

1949년 7월부터 실시된 유숙계 제도는 전 주민을 대상으로 한 감시체제의 정점을 보여주었다. 유숙계란 유동인구 파악을 위해 외부 사람이 거주자의 집에 묵으면 반원(세대주)이 소속 반장에게 신고하고 반장은 유숙인의 본적, 현주소, 여행 목적, 세대주와의 관계 등을 정해진 양식에 따라 적어 파출소에 신고하도록 한 제도를 말한다. 신분이 확실한 자이거나 미리 '반장의 승인' 을 받은 자, 또는 정부 요인이나 애국정당 단체의 간부의 경우에는 신고하지 않게 되어 있었다. 하지만 가장 가까운 부모형제는 포함되어 있어서 부모님이 지방에서 올라와 아들집에 자면, 그 아들은 경찰서에 반드시 신고해야만 했다.[77] 정부는 유숙계를 실시한 이유를 '불순분자 미연 탐지' 와 '공산분자의 동향 파악' 이라고 밝혔는데, 유숙계는 주변의 이웃을 감시하고, 적이 이웃이 될 수도 있음을 시민들에게 각인시키는 감시 체제였다.

일상생활에서 좌익 세력을 발본색원하겠다는 발상에서 시작된 유숙계 제도 실시로 이승만 정부는 좌익 세력 색출이라는 목적뿐만 아니라 전 주민을 반공 규율이라는 울타리로 묶어내는 효과를 거둘 수 있었다. 반공주의를 국민 도덕으로 내면화시키고, 외부로부터의 어떤 압력에 의해서가 아니라 자발적 신고를 통해 좌익을 색출하는 제도가 바로 유숙계 였다.

'빨갱이' 담론은 만들어진 것이었고, 정부와 지배 이데올로기들로부터 시작되었다. 하지만 빨갱이 색출과 처벌이 법적 근거를 갖고, 국가기관의 주요 사업이 되면서 반공 이데올로기는 대중의 이데올로기로 되기 시작했다. 대한민국 국민으로의 생존한다는 것은 반공 이데올로기를 내면화하고 공산세력에 대해서는 강한 적대심을 가지고 있어야만 했다. 그리고 그것을 증명해야만 했다. 대량학살을 목격하고 공포를 가진 많은 사람들과 빨갱이로 의심받는 사람들은 충성심을 증명하기 위해 군

77) 『서울신문』, 1949. 4. 19·25. ; 『동아일보』, 1949. 6. 5.

대에 입대했고, 의심 가는 사람을 신고하고 반공 신념을 피력함으로써 자신이 '빨갱이'가 아님을 증명했다.

'빨갱이' 담론의 피해자는 '빨갱이'에 그치는 것이 아니었다. 다른 사람의 지목에 의해서 어느 순간 '빨갱이' 낙인이 붙여질 수도 있다는 점은 가해자와 피해자의 위치가 고정된 것이 아님을 말해준다. 소문과 무고, 근거 없는 지목으로 수많은 빨갱이들이 만들어졌다. '빨갱이' 담론은 모두가 피해자이자 동시에 가해자일수도 있는 속성을 그 안에 내포하고 있었다. 삶을 영위하던 모든 국민이 서로를 의심하면서 충성을 증명하는 정신분열증 환자가 될 수밖에 없는 체제였던 것이다.

5. 맺음말: 빨갱이에도 인권이 있는가?

대한민국은 민주 공화국을 지향하며, 개인은 의무와 함께 권리를 가진다. 해방 후 발생한 제주4·3사건, 여순사건, 한국전쟁 시기의 민간인학살의 경우에 처벌 대상이 된 사람들에게는 아무런 법적 권리도 주어지지 않았다. 죄를 증명할만한 객관적인 증거는 제시되지 않았으며, 자신을 방어할만한 수단은 아무 것도 없었다. 생생한 국가 폭력이 판치는 세상에서 수많은 사람들이 '빨갱이'로 지목 당해 죽음을 면치 못했다. 이러한 역사적 과정에서 우리가 주목해야 봐야 하는 것은, 객관적인 '빨갱이'는 존재하지 않는다는 사실이다. 대부분의 사람들은 '빨갱이'로 불리고 지목 당하였지만, '빨갱이'는 실체가 아니었다. 어떤 사람이 좌익 사상을 가지고 있었기 때문에 '빨갱이'로 낙인찍히고 처벌 받은 것은 아니었다. 많은 사람들이 '빨갱이'라고 판단할 어떤 객관적 기준이 존재한 것도 아니었다. 그러나 타인의 의지와 손가락질에 따라 '빨갱이'이라는 낙인이 찍혀버렸다. '빨갱이'가 있었던 것이 아니라, '빨갱이'가 만들어졌던 것이다. 한국은 '빨갱이'를 생산하는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

체제였다. 북한이라는 외부의 적과 내통한 내부의 적을 끊임없이 만들면서, 체제를 유지해갔던 것이다.

전체주의나 파시즘과 달리, 민주주의 체제는 다양한 의견이 사회 발전의 원동력이 될 수 있음을 인정한다. 사상이 다르다는 이유로 탄압이 정당화될 수도 없다. 건강한 사회는 의견이 다르다는 이유로 상대방을 억압하기 보다는, 차이를 분명히 하고 대안을 모색한다. 서로의 존재를 인정해주고, 사상의 자유를 보장하는 것을 통해 공동체의 발전을 꾀하는 것이 민주주의 체제라고 할 수 있다. 사상을 이유로 타인을 인정하지 않는 것은 끊임없는 쟁투와 파멸로 나아가는 길이다.

1925년 치안유지법 실시 때부터 나타나기 시작한 좌익 탄압은 단지 지배층과 정권에 한정된 것이 아니었다. '빨갱이'로 불리면서 척결은 시민 사회에 오랫동안 강한 충격을 주었다. 처음에는 '사상범'이었지만, 시간이 흐르면서 좌익 사상범은 '주의자' 보다는 '아카이', '빨갱이'로 불리면서, 폄하와 비하의 대상이 되었다. 빨갱이는 사회의 공공연한 적(敵)이 되었다. '아카이'는 1945년 일본의 '패전'으로 소멸되지 않았으며, '제주4·3사건'과 '여순사건'을 거치면서 '소생'했다. 오히려 더 심각하게 발전하였다. 이전의 '아카이'가 정치적 적이었다면, 해방 후 한국에서는 같이 생존할 수 없는 죽여도 되는 존재 '빨갱이'로 발전하였다. 한국 현대사에서 등장한 '빨갱이'는 다른 나라의 경우와도 매우 달라서, 강한 적대감을 표출하였다. 이것은 보도연맹원 학살과 한국전쟁기 대량 학살로 나타났다. 세계에서도 유례를 찾아보기 힘든 극단적 반공주의와 '빨갱이'의 탄생이었다.

반공이 지배 이데올로기로 정립하는 과정은 '빨갱이'에 대한 혐오가 증대하는 과정이었다. 개인적 내면 차원뿐만 아니라, 공식적, 공개적 혐오가 분출되고, 이것이 증오의 표출이 국민의 자격으로 인정되었다. 반공 이념을 가지지 않고서는 대한민국 국민으로 생존할 수 없는 세상이 되었기 때문이었다.

'빨갱이' 사냥은 사상적인 문제이기도 하지만, 매우 정치적인 문제이기도 하

다. 사상검사, 반공검사에서 보이듯, 좌우의 대립은 사상적인 측면에서 벌어진 것이 아니었다. 검사들은 좌익과 대적하면서 공산주의를 학습했다. 이론적 반박이 먼저 있고, 정치적 투쟁이 개시된 것이 아니라, 이미 정치적 쟁투의 와중에서 사상 투쟁이 시작되었다.

'빨갱이' 담론은 '적'과 '아'를 나누는 이분법으로 모든 국민을 양편으로 갈라놓았다. '빨갱이' 담론은 한국 현대사의 가장 유혈적인 사건의 배경이 되었다. 한국전쟁 전후로 발생한 대량 학살은 '빨갱이' 담론이 없었다면 이루어질 수 없는 것이었다. 곳곳에서 국가에 의한 학살이 자행되었고, 남한 전체가 킬링필드였다. 이것은 '비극'이라고 말할 수도 없다. 우리가 이런 대량 학살을 지나간 '비극'이라 회고적으로 말할 수 있으려면 지난 역사를 철저히 반성해야 하지만, 지금도 여전히 길거리에서는 '빨갱이는 가족도 몰살'해야 한다는 피비린내 나는 구호가 난무하고 있다.

한국의 헌법에는 양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유 등이 국민의 기본권으로 명시되어 있지만, 사상의 자유는 언급되어 있지 않다.[78] 수십 년 간 반공주의가 지배적인 이념으로 자리 잡고 빨갱이를 지목하고 비하하며 생명을 빼앗았던 한국에서 '빨갱이 사냥(red hunt)'을 가능하게하고 장려하는 국가보안법은 여전히 존재하고 있다.

'빨갱이'를 타자화하고 비인간화했던 담론은 한국 정치를 증오와 보복의 정치로 몰아넣었고, 이념이라는 명분으로 살인까지 가능하게 했다. 한국의 '빨갱이' 담론은 한국이 민주주의 발전과 인권 신장의 길로 나아가기 위해서 반드시 극복해

78) 헌법 제19조가 규정한 '양심의 자유'가 '사상의 자유'를 포함한다고 이해하기도 한다. 하지만 종교, 통신의 비밀, 언론·출판, 집회·결사의 자유 등이 각 조문에 명문화 되어 있는 것과 비교하면, '사상의 자유'는 아직도 보편적 원칙과 권리로 인정되고 있지 못한 것으로 보인다. 제헌헌법 제정과정에서 '양심의 자유'와 함께 '사상의 자유'를 구분해 명기해야 한다는 조봉암, 서용길 의원의 제안(수정안)이 있었지만, '사상의 자유'를 넣으면 "김일성 만세, 스탈린 만세" 같은 반국가사상과 행동이 판칠 것이라는 우려가 제기되면서 수정안은 부결되었다. 이런 논의는 '사상의 자유'를 사회 운영의 기본 원칙과 권리로 충분히 인정하지 못했음을 보여준다(제1회 제23차 국회본회의 회의록, 14~19쪽).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

야 할 대상인 이유가 여기에 있다.

참고 문헌

- 『신여성』, 『애국자』(창간호), 『동아일보』, 『서울신문』, 『국회본회의 회의록』(제1회 제23차)
- 長岡規矩雄(昭和五年, 1930) 『時勢に後れめ新時代用語 辞典』, 磯部甲陽堂.
- 横溝光暉(昭和六年, 1931) 『新特高辞典』, 松花堂書店.
- 社會ユーモア研究會編(昭和七年, 1931), 『ウルトラ モダン語辞典』, 鈴響社.
- 改造社出版部編(昭和七年, 1932), 『最新百科社會会語辞典』, 改造社出版部.
- グルフ·昭和史探險(1987), 『昭和流行語辞典』, 三一新書.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『4·3사건 진상조사 보고서』.
- 제민일보4·3취재반(1994·1998), 『4·3은 말한다』.
- 김득중(2009), 『빨갱이의 탄생--여순사건과 반공 국가의 형성』, 선인.
- 여수지역사회연구소(1998·1999·2000), 『여순사건 실태조사자료집』제1~3권.
- 여순사건 화해와 평화를 위한 순천시민연대(2006), 『여순사건 순천지역 피해실태 조사보고서』.
- 군사편찬연구소, 『한국전쟁 증언록』.
- 제주4·3연구소(편)(2000), 『제주4·3자료집 : 미군정보고서』, 제주도의회.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회(2008), 『2007년 하반기 조사보고서』.
- 서중석(1996), 『한국현대민족운동연구 2』, 역사비평사.
- 존 B. 베리·박홍규 옮김(2006), 『사상의 자유의 역사』
- 荻野富士夫(2000), 『思想檢事』, 岩波書店.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 5 장
국가폭력으로서의 간첩 조작 사건

한홍구

성공회대 열림교양대학 교수, 성공회대 민주자료관장, 반헌법행위자열전편찬위원회 책임편집인 등을 맡고 있으며, 한국현대사, 국가정보원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 위원, 평화박물관 건립추진위원회 상임이사 등을 역임했다. 주요저서로는『대한민국사』1~4,『유신 – 오직 한 사람을 위한 시대』,『사법부 – 법을 지배한 자들의 역사』,『역사와 책임』,『지금 이 순간의 역사』 등이 있다.

목차

1. 서론

2. 조작간첩의 유형과 실태
   I. 재일동포·일본 관련 간첩사건
   II. 납북어부 간첩사건
   III. 월북자 간첩사건
   IV. 새로운 유형의 탄생: 탈북자 간첩사건

3. 조작간첩을 만든 사람, 밝힌 사람
   I. 조작간첩의 생산자들
   II. 조작간첩 사건, 누가 어떻게 밝혀냈나?

4. 조작간첩 사건의 피해와 트라우마
   I. 조작간첩 사건의 사망피해
   II. 조작간첩 사건 생존자들의 피해

5. 맺음말

1. 서론

국가는 본질적으로 폭력적인 존재이다. 분단국가로 출발한 대한민국에서 분단이라는 상황은 국가의 본질적인 폭력성을 한층 더 증폭시켰고, 국가의 폭력 사용을 억제하고 규율하는 기능을 마비시키는 역할을 했다. 남과 북이 대치하는 상황에서 남과 북은 서로 상대방 진영에 간첩이나 무장공작원을 오랜 기간 상당한 규모로 침투시켰다. 남과 북은 또 상대방이 침투시키는 간첩이나 무장공작원의 침투를 저지하고 적발하기 위한 대간첩기구를 방대한 규모로 유지했다.

워낙 은밀한 곳에서 이루어져 그 실상을 다 알 수는 없지만, 군사독재 시절 남쪽의 공안당국이 적발한 간첩사건 중 상당수는 조작된 것으로 드러났다. 간첩은 분명 실재했고, 간첩에 대한 공포는 사회 전반에 널리 퍼져 있었다. 1960년대 후반은 베트남전쟁이 한창이었고, 북쪽의 대남사업 담당자들이 무언가를 급격히 이루고자 했던 착각과 조급증이 절정에 달했던 시기였다. 울진·삼척 등 강원도와 경북의 산간 오지에 농촌해방구를 건설하겠다는 황당한 발상 하에 북은 대규모 무장공작원을 침투시켰다. 뿐만 아니라 북측은 "배가 없어서" 정치공작원들이 훈련을 받고도 침투할 때까지 상당 기간 기다려야 할 정도로 활발한 공작을 펼쳤다.[79] 그러나 한국전쟁을 거친 후 남쪽의 반공 태세는 완비되었다. 남과 북의 완벽한 단절로 북으로 간 남쪽 출신들은 근 20년 만에 남쪽에 돌아와서는 달라진 환경에 전혀 적응하지 못하고 어리버리하다 적발되고는 했다. 오죽하면 남들 다 아는 것을 혼자 모를 때 "저거 간첩 아니야?"라는 말이 나왔을까. 북에서는 '남파 공작원'이 당과 조국을 위해 목숨을 바치겠다는 혁명가였지만, 이들을 남쪽으로 보내는 것은 엄청난 고비용, 저효율의 작업임이 갈수록 분명해졌다.[80] 1970년 조선로동당 제5차 당대회

79) 한홍구, 『역사와 책임』, 2015, 한겨레출판, 58~59쪽.
80) 한홍구, 「한국현대사의 그늘, 남파공작과 비전향장기수」, 『역사비평』, 94호, 2011년 봄호, 211쪽

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이후 북측은 "남조선 혁명은 남조선 인민의 힘으로"라는 구호 아래 "우리는 남조선 혁명을 도와줄 수는 있지만 대신할 수는 없다"는 입장을 취했다.[81] 사실상 대남공작원의 파견을 중단한 것이다. 흔히 간첩의 남파가 중단된 것을 1972년 7·4 남북공동성명으로 남과 북이 신사협정을 맺었기 때문이라 말하지만, 실은 남파공작원들이 연고지에조차 발을 붙일 수 없는 현실 때문에 북측이 간첩 파견을 포기했기 때문이다. 북이 1970년을 전후한 시기에 대남공작원의 파견을 사실상 중단한 것은 2000년 6·15 남북정상회담의 성과로 비전향장기수들을 북송할 때 1970년대 이후 남파된 비전향장기수가 거의 없었다는 점에서 확연히 드러난다.

간첩이 오지 않게 된 것은 남쪽의 국가안보에 큰 보탬이 되는 것이지만, 간첩을 잡는 기구나 그 구성원들 입장에서는 직업안보에 심각한 문제가 생긴 것이 아닐 수 없었다. 바로 이것이 '조작간첩'이라는 국가폭력의 새로운 문제가 발생하게 된 지점이다. 물론 1950년대나 1960년대에도 조작간첩이나 억울하게 간첩으로 몰린 사람이 없었다고 이야기할 수 없다. 그러나 그 시기는 분명 조작이 아닌 진짜 간첩이 훨씬 더 많았다. 반면, 1970년대 이후의 간첩사건에서는 조작이 아닌 의심할 여지없는 남파공작원의 사례가 매우 적다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

남쪽의 공안당국이 적발한 간첩 사례를 보면 1960년대까지는 휴전선이나 해안선을 통해 직접 '남파'되는 무장공작원이나 정치공작원들이 대다수였다. 1970년대 이후는 남파간첩은 거의 없고, 1) 재일동포 모국 유학생이나 사업가, 일본 취업자 등 일본 관련 간첩, 2) 월북자 가족, 3) 납북어부 등이 남쪽 공안당국이 적발했다는 간첩의 주요 유형으로 등장했다. 그리고 1990년대 이후에는 탈북자 간첩이 새로운 유형으로 떠올랐다. 민주정권 등장 이후 각종 과거사위원회의 진상규명 작업

81) 김일성은 이렇게 강조했다. "억압받고 착취받는 인민대중은 오직 자신의 혁명투쟁에 의하여서만 자유와 해방을 이룩할 수 있습니다. 그러므로 남조선 혁명은 어디까지나 남조선 인민들 자체가 주동이 되여 수행하여야 합니다. 그러나 북반부 인민들은 같은 민족으로서 남조선 인민들의 혁명투쟁을 적극 지원할 의무와 책임이 있습니다." "당 중앙위원회 사업 총화 보고", 제5차 당대회, 1970년 11월, 편집부 엮음, 『북한 '조선로동당' 대회 주요 문헌집』, 1988, 돌베개, 321쪽.

과 사법부의 재심을 통해 1970년대 이후 적발된 간첩사건 중 상당 부분이 조작된 것으로 드러났다. 현재 재심 재판이 진행 중이거나 준비되고 있는 사건들도 상당수 무죄 판결을 받을 것으로 보인다.

도대체 어떤 사람들이 어떤 이유로 조작간첩으로 몰렸을까? 도대체 어떤 기관과 어떤 사람들과 어떤 이유로 무고한 사람들을 간첩으로 몰았을까? 왜 간첩으로 몰린 사람들은 자신들의 무고함을 증명하지 못했을까? 간첩으로 몰린 사람들과 그 가족들은 어떤 삶을 살아야 했고 수십 년이 지난 지금 어떤 삶을 살고 있을까? 조작간첩 사건은 어떤 과정을 거쳐서 조금이나마 그 진상이 밝혀지게 되었을까? 재심과 피해 배상으로 그들의 빼앗긴 세월을 되찾을 수 있는 것일까? 국가에 의해 수십 년 간 간첩 사건이 조작되고, 피해자들이 고통 속에 빠졌으며, 지금도 엄청난 트라우마를 안고 살아가고 있다는 것은 대한민국의 인권 현실에 어떤 영향을 미치고 있는 것일까?

2. 조작간첩의 유형과 실태

조작간첩의 유형과 실태를 살펴보기에 앞서, 먼저 한국전쟁 이후 시기별로 남쪽의 공안당국에 의해 적발된 간첩사건의 시대별 특징을 살펴보기로 하자. 다음 <표 5-1>에서 보는 바와 같이, 1950년대와 1960년대에는 10년 간 약 1,600건 정도의 간첩이 적발되었다. 1950년대에는 적발된 간첩 총 1,674명 중 생포가 1,494명(89.2%)이고, 침투 중 사살된 사람은 62명(3.7%)에 불과했다. 반면 1960년대에는 적발된 간첩 총 1,686명 중 생포자는 825명(48.9%)으로 확 줄어들고, 사살된 사람이 762명(45.2%)으로 대폭 증가했다. 1950년대에는 육로나 해상으로의 침투가 대단히 쉬웠지만, 대간첩 태세가 정비되면서 1960년대에는 휴전선과 해안선에서의 침투 중에 사살된 비

국가인권위원회
humanrights.go.kr

율이 큰 폭으로 늘어난 것이다.

<표 5-1> 시기별 간첩 검거현황

구분	생포	사살	자수	계
1951~1959	1,494	62	118	1,674
1960~1969	825	762	99	1,686
1970~1979	448	208	25	681
1980~1989	238	77	25	340
1990~1996	70	29	15	114
총계	**3,075**	**1,138**	**282**	**4,495**

출처: 국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회, 『과거와 대화 미래의 성찰—학원·간첩편(VI)』, 국가정보원, 2007, 245쪽.

시기별 변화에서 주목해야 할 점은 1970년대로 들어오면서 간첩 적발 건수가 1950년대나 1960년대에 비해 40% 수준으로 떨어졌고, 1980년대는 1970년대의 절반으로, 1990년대는 1980년대의 1/3로 급격히 감소했다는 점이다. 이렇게 적발되는 간첩이 줄어들자 전두환이 북한이 간첩을 더 내려 보내야 간첩 잡아 승진할 것 아니냐는 식의 발언을 하는 웃지 못할 일도 벌어졌다.[82] 적발된 간첩의 숫자가 급감한 것만큼이나 주목해야 할 사안은 이들 중 실제로 북쪽 당국이 직접 남파한 간첩은 이렇게 줄어든 안에서도 찾아보기 힘들어졌다는 점이다. 아래 <표 5-2>는 필자가 국정원 과거사위원회 시절 여러 경로를 통해 파악한 '직파' 간첩의 명단이다.

<표 5-2> 1970년대 주요 직파간첩

구분	남파일자	검거일자	검거기관	신고	비고
김숙양	50년대	73.3	중앙정보부		우도간첩사건 / 한국전쟁 당시 빨치산 활동 후 월북

82) 1984년 1월 21일(1968년 1·21 사태 기념일) 열린 대간첩대책중앙회의에서 전두환은 "북한에서 내려오라 이거예요. 북한에서 내려와야 우리 군인들 전과 올리고 훈장 타고 진급되고 이런 기회가 생기지 않느냐 이거예요"라고 말했다. 이 발언은 이날 전두환이 행한 공식 연설문에는 들어 있지 않지만 영상으로 남아 있다. 전두환의 공식 연설문은 "대간첩대책 중앙회의 유시", 대통령기록관 대통령기록연구실 연설문 사이트 http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp, 2019년 11월 29일 검색; 전두환의 발언 영상은 「'간첩조작' 가해자 훈장받고 각종 혜택...피해자 고통 여전」, 2018-01-21 07:24, http://imnews.imbc.com/replay/2018/nwdesk/article/4505196_22663.html, 2019년 11월 29일 검색.

구분	남파일자	검거일자	검거기관	신고	비고
채수정	74.2	74.4	치안국		71.10, 73.11, 74.2 3회 남파, 고첩 7개망
박복순	75.4.27	75.4.29	중정 발표	신고	4촌형 박모 변호사 만난 뒤 신고우려 도주
김득영	75.4.27	75.5.3	중정 발표	신고	박복순 조원
김용규	76.9.19	76.9.20	여수경찰서	자수	거문도 상륙 후 조원 2명 사살 수 자수
홍종수	80.5.16	80.5.23	서울시경	신고	72.11, 74.5, 75.6, 80.5 등 총 4회 남파
이연종	61.9	80.6.28	경찰		홍종수가 접선하려던 73년 단선된 남파공작원
손성모	1980	1980	안기부		북송 장기수
정해권	82.10.20	-	안기부 발표	신고	75.2, 82.10 2회 남파, 위장취업 시도 중 검거
성명 미상	-	-	-	자살	대구미문화원 / 시민 살해 후 자살
신광수	85.2.24	85.2.26	안기부	신고	일본인 납치 관련 / 자수간첩 방원정 신고
김승일	-	87.12.15	안기부		KAL기 폭파 사건, 바레인에서 자살
김현희	-	87.12.15	안기부		KAL기 폭파 사건, 바레인에서 검거
김낙효	1989	미검거	-		고영복 교수가 편의 제공
이선실	-	미검거	-		남한 조선노동당 사건
권OO	-	미검거	-		남한 조선노동당 사건
김동식	95.10	95.10	안기부	신고	남한 조선노동당 사건 / 부여간첩사건
정수일	84.4.29	96.7.3	안기부		아랍계 대학교수 위장
성명 미상	-	미검거	-		이한영 살해
최정남 강연정	97.8.2	97.11	안기부, 경찰 합동	신고	부부간첩, 울산연합 간부 정모씨 등에 신분 노출하고 접근하다 신고로 검거 / 강연정은 안기부 수사 초기 자살
진운방 등	-	98.12.18	국정원		여수해안 반잠수정 격침 / 민혁당 사건
정경학	-	2006.7	국정원		3회 침투, 국적 세탁

출처: 국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회, 『과거와 대화 미래의 성찰—학원간첩편(VI)』, 국가정보원, 2007, 270쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북한으로부터 직접 파견되지는 않았지만 간첩으로 적발된 사람들을 모두 조작 간첩의 피해자라고 단정할 수는 없지만, 공안당국이 적발했다는 전체 간첩 중 직파 간첩의 비율이 얼마 되지 않는다는 것은 충격적이다. 1970년대 이후 적발된 간첩은 직파 간첩은 얼마 되지 않는 반면, 1) 재일동포·일본 관련 간첩사건, 2) 납북어부 간첩사건, 3) 월북자 가족 간첩사건, 4) 탈북자 간첩사건이 크게 늘어났다. 이들 유형에 속한 사람들은 북한(또는 조총련)과 접촉 가능성이 비교적 높고 한국사회에서 억울한 일을 당해도 자신을 보호할 만한 인적·물적 기반이 취약한 소수자 그룹에 속하는 자들로 반공정책의 희생양이 되기 쉬운 위치에 놓인 사람들이었다. 각 유형별로 재심에서 무죄 판결이 난 대표적인 사건들을 중심으로 간첩 조작의 실태를 살펴보기로 하자.

I. 재일동포·일본 관련 간첩사건

재일동포는 조국의 분단 상황과 일본사회의 차별정책이라는 이중의 압박 속에서도 차별과 억압을 견뎌내고 자신들이 속한 상황을 변화시키려는 나름의 노력을 해왔다. 이들 재일동포들은 2, 3세 자녀들이 '조국의 품에서 공부하는 것을 꿈꾸며' 한국으로 유학을 보냈다. 그러나 조국에 대한 그리움과 미래에 대한 희망을 품고 모국에 유학 온 이들을 기다린 건 반공법과 국가보안법에 의한 '간첩'이라는 이름과 차디찬 감옥이었다. 1970~1980년대 발생한 '재일동포유학생 사건'은 대체로 재일동포 2세들로서 모국으로 유학 와 재외국민교육원(연구소)에서 한국어 연수를 받고 대학에 입학하여 재학 중 중앙정보부 또는 보안사에 의해 연행되었다.

중앙정보부와 보안사 등 공안당국은 재일동포들이 한국어에 서툴고 한국문화에 익숙하지 않다는 점을 이용해 이들 유학생들을 대상으로 '근원발굴공작'을 실시하였다. 또한 취업차 일본으로 건너가거나 일본에 거주 중인 친척의 경제적 도움을

얻기 위해 잠시 일본에 다녀오는 이들이 '일본관련 간첩사건'의 주 표적이 됐다.

일본에서 재일동포 간첩사건 피해자들을 구원하는 모임이 발간한 자료에 따르면, 1971~1993년 사이 재일한국인정치범 수는 총 160여 명으로 파악되고 있다.[83] 이들 중 울릉도 간첩사건 등 중복을 제외하면 재일관련 사건 직접 당사자 수는 150여 명으로 파악된다(<표 5-3>).

<표 5-3> 재일동포 및 일본 관련 간첩사건

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심 법원	재심	비고
1	오진영 등 (1934)	1965	친척 방문	부친유골 수습 위해 방일. 조총련 간부를 만나 반공법 및 국보법 위반. '민주민족혁명당 지하당' 사건으로 확대 발표	징자 1년	중앙정보부	서울형사지법	2013.6.28. 무죄	진화위 2010
2	장재성·김인봉	1970	밀항		징자 7년	제주경찰국	제주지법	2017.6.27. 재심무죄	진화위 미신청
3	최복남 등(1934)	1971	밀항	1953년 밀항도일 후 조총련 가입, 한국으로 강제 송환된 이후 조총련 지령으로 간첩활동	징자 7년	광주505보안대	광주지법	2013.1.24. 재심무죄	진화위 규명2009. 4.20.
4	김용담 사건	1971	밀항	일본 밀항 조총련 가담, 귀국 후 농업에 종사	징1년/집유3년	제주306보안대	제주지법	2014. 5. 15.재심 무죄	진화위미신청
5	구말모 사건	1971	재일동포	동경에서 조선학생동맹위원장과 회합 및 북한 방문하고 (탈출) 국가기밀 탐지수집 지령 받고 간첩활동 혐의	징자 15년	중정	서울형사지법	2012년 재심, 2013.1.12. 무죄	진화위 미신청
6	최창일	1973	재일동포	1967.11. 북한공작선으로 청진항에 도착, 국내 중요산업시설 운영상황 정보 제출하는 등 국가기밀 누설 혐의	징자 15년	보안사	서울형사지법	-	진화위 미신청
7	김철우 김길우	1973	재일	1962. 12. 산업시찰 병목으로 국내로 입국하여 산업시설 등에 관한 국가기밀탐지	징역 10년	육군306보안대	서울형사지법	집유4년 (국보무죄)	진화위 미신청
8	오성재 (1938)	1973	도일	반국가단체구성원과 회합 등	징자 2.5년	청량리서	서울형사지법	재심무죄	진화위 미신청

83) 在日韓国人政治犯を救援する家族·僑胞の会(1993), 『在日韓國人政治犯救援運動記錄集』, 95~106쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심 법원	재심	비고
9	김영작 (1941)	1974	유학	일본 유학 중 총련 산하 단체 관련자를 만나 북한방문	징자 13년	보안사	서울 형사 지법		진화위 미신청
10	최철교 (1931)	1974	재일 동포	재일 대남간첩의 지령으로 입북, 조선노동당 연락부 부장 이효순과 접선, 남한의 군사기밀 탐지하기 위해 잠입	무기	보안사	서울 형사 지법		진화위 미신청
11	김승효 (1950)	1974	동포 유학	재일지도원인 지령 받고 서울대 유학 중 데모 선동	징역 12년	중정	서울 형사 지법	진행중	진화위 미신청
12	진두현 (1928)	1974	재일 동포	민단 부단장으로 입북하여 지령받고 간첩 활동	사형	보안사	서울 형사 지법		진화위 미신청
13	고병택 (1937)	1974	재일 동포	일본 밀항 후 조총련계 자금으로 유학 후 간첩 활동	징역 10년	중정	서울 형사 지법	2013 재심무죄	진화위 기각
14	김우철 김이철	1975	재일 동포	47년 도일, 사촌인 조총련 산하 조선신보 편집국장의 지령에 따라 한국 잠입, 각종 정보수집 전달 북한 찬양	징자 10년	목포경찰서	광주 지법 목포 지원	2010.1.28. 재심무죄	진화위 규명2009. 2.16.
15	김동휘 강종건 등 5인	1975	재일 동포 유학	재일공작원 지령받고 잠입, 간첩 활동(강종건은 만기복역 후 전향서 작성 거부로 전주보안감호소 8년 복역, 88올림픽 특사로 출소)	징자4년 징자5년	중정	서울 형사 지법	2012~14 재심무죄	11·22사건 진화위 규명
16	김종태 서울대	1975	재일 동포 유학	고교 시절 조선인학생회에 가입했다고 반국가단체구성원이 됨.	징자 10년	중정	서울 형사 지법	2013.7.26. 재심무죄	11·22사건 진화위 규명
17	김원중	1975	동포 유학	자주통일청년동맹 등 가입과 간첩활동 혐의	징자 7년	중정	서울 형사 지법	2012.3재 심무죄	11.22사건
18	이동석 외대	1975	동포 유학	반국가단체의 지령을 받고 잠입	징자 5년	보안사	서울 형사 지법	2015.9재 심무죄	2차유학생 간첩사건
19	강종헌 등 서울의대	1975	재일 동포 유학	서울대 의예과 재학 중 보안사령부에 연행 조사 / 북한 고무찬양, 탈출 잠입, 국가기밀 수집 탐지 보고 등 간첩 혐의	사형	보안사	서울 형사 지법	2015.8.13. 재심무죄	사회의학 연구회사건 진화위 규명
20	이철 고려대 대학원	1975	동포 유학	두 차례 북한에 밀입북하여 사상교양과 통혁당 고려대 지하조직 건설 등 간첩 지령	사형	보안사 ·중정	서울 형사 지법	2015.11.26. 재심무죄	2차유학생 간첩사건

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심법원	재심	비고
21	조득훈 (정신질환)	1975	동포 유학	조총련 공작지도원 지령으로 국내 잠입, 국가기밀 수집 등 간첩행위	징자 7년	중정	서울 형사 지법	2014.12.24. 재심무죄	2차유학생 간첩사건 미신청
22	이수희 (1952)	1975	동포 유학	조총련 공작지도원의 지시를 받고 간첩 활동	징자 7년	보안사	서울 형사 지법		미신청
23	강우규 김추백 등	1977	사업	고국에 회사 설립하여 사업 중 간첩활동	사형	중정	서울 형사 지법	2016.6 재심무죄	진화위 일부규명 2010.5
24	유영수 유성삼 김정사	1977	모국 방문	한민통 간부의 지령을 받고 잠입, 군사기밀 수집 탐지, 간첩 (한민통 반국가단체 판례)	무기 등	보안사	서울 형사 지법	2012-13 재심무죄	진화위 규명 2009.11
25	양한병 양동우	1977	도일	도일, 북한에 가 간첩교육과 지령 받고 일본 귀환	징자 15년	중정	서울 형사 지법	2014 재심무죄	미신청
26	신귀영 (1937)	1980	일본 관련	조총련 간부인 형 만나 북한 선전교양 받고, 일본 왕래하며 간첩행위	징자 15년	부산 시경	부산 지법	2009.8. 재심무죄	진화위 규명 2007
27	김평강 허간회	1981	도일	밀항 도일하여 조총련에 포섭, 간첩 혐의	징자 7년	제주 도경	제주 지법	2014. 재심무죄	미신청
28	김장길 (1941)	1981		일본 거주 부친 등 도움으로 일본을 왕래하던 중 조총련 간부와 회동, 지령에 따라 국가기밀 탐지 등 간첩	징자 10년	안기부	부산 지법	2012.6.10. 재심무죄	미신청
29	이헌치 (1952)	1981	재일 동포	제일공작원 지령에 입북 밀봉 교육, 산업계에 침투, 간첩 및 지하당 조직하려 한 혐의	무기	보안사	서울 형사 지법	2012.9. 재심무죄	진화위 조사중지
30	이주광	1981	재일 동포	유학생으로 가장, 남한에 침투, 간첩 및 지하당 조직	징자 15년	보안사	서울 형사 지법	2016 재심무죄	미신청
31	김태홍	1981	재일 동포	특전사 위치, 경계실태와 포 항제철 현황, 학원가 시위 동향 등을 탐지수집 보고	무기	보안사	서울 형사 지법	2017 재심무죄	국방부과 거사위
32	진이칙	1981	재일 동포	재일동포유학생 모국하계학교입학, 국가기밀 탐지 수집	징자 7년	보안사	서울 형사 지법	-	미신청
33	박영식 (1951)	1982	(동포) 사업	통혁당 서울대학교 위원회 결성	징역 15년	보안사	서울 형사 지법	2014 재심무죄	진화위 조사개시 기각

국가인권위원회
humanrights.go.kr

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심 법원	재심	비고
34	이종수	1982	모국방문	한국에 간첩활동을 위해 침투	징자 10년	보안사	서울형사지법	2010 재심무죄	진화위 2008
35	차풍길 (1944)	1982	취업	일본에서 조총련 공작원에 포섭, 국내 잠입 후 간첩활동	징자 10년	안기부	서울형사지법	2008 재심무죄	2007 진화위
36	최양준 (1939)	1982	취업	일본 취업 중 불법체포자로 강제송환된 후 간첩 몰림	징역 15년	부산 501보안대	서울형사지법	2011 재심무죄	진화위 규명 2009
37	오주석 등	1983	사업	산업계 시찰을 위해 방문시 사촌처남 포섭되어 간첩활동	징자 7년	안기부	서울형사지법	2010 재심무죄	진화위 2008
38	곽종대, 김해봉 하원차랑	1983	취업	처형 초청으로 일본에서 노동일 하던 중 조총련 관계자 회합 및 간첩미수	집행유예	부산501보안대	부산지법	2012 재심무죄	진화위 2009.6
39	박박 등	1983		한국의 유학 현황에 대한 국가 기밀을 탐지·수집	징역 10년	보안사	서울형사지법	2012 재심무죄	진화위 2010.6
40	김상순, 이장하	1983	친척방문	7촌 숙부 만나 간첩교육을 받은 후 국가기밀 수집, 제공	징역 12년	대구보안사	대구지법	2011 재심무죄	진화위 2009
41	고창표 정영범	1983	일본방문	한국 방문 재일동포 간첩에게 포섭되어 간첩활동	징자 15년	안기부	서울형사지법	2012. 재심무죄	진화위 2009
42	김장호	1983	재일동포					2017 재심무죄	미신청
43	서경윤	1984	사업	일본을 수시 왕래 중 재일 친척으로부터 주일영사 '기무라'를 소개받음. 주일영사 '기무라'의 존재여부(영사증명서)	징역 15년	제주보안부대	제6해역사보통군법회의	2013 재심무죄	진화위 2009
44	이장형	1984	연수	기술연수 차 방문 시 조총련계인 동경 거주 숙부와 북한 방문, 귀국 후 간첩활동	무기	치본대공분실	서울형사지법	2008 재심무죄	진화위 2008
45	조봉수	1984	취업	외항선원으로 조총련계 친형에게 포섭되어 간첩활동	징역 11년	경남도경 대공과	마산지법	2013 재심징역 10월 국보무죄	진화위 규명 2010.3.16.
46	윤정헌 (1953)	1984	모국방문	고려대 의과대학 재학중 보안사에 연행 조사/간첩행위	징역 7년	보안사	서울형사지법	2011 재심무죄	진화위 2009.

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심법원	재심	비고
47	조일지 (1956)	1984		지도원 지시로 유학하여 기밀탐지 등 간첩행위	징자 7년	보안사	서울형사지법	2012 재심무죄	진화위 2010
48	조신치 (사망)	1984	동포 유학	학원동향, 산업 등 국가기밀 수집탐지	징역 2년	보안사	서울형사지법	-	미신청
49	허철중 (1953)	1984	동포 유학	반국가단체의 간부 지령 받고 한국유학중 국가산업단지 탐지 수집 등 목적수행 혐의	징역 8년	보안사	서울형사지법	2013 재심무죄	진화위 조사개시 기각
50	김상원	1984	일본 관련					2014 재심무죄	미신청
51	김혜승 황병숙	1984	일본 관련					2017 재심무죄	미신청
52	구명서 (1952)	1985	취업	조총련 간부 만나 회합통신, 금품수수, 국가기밀탐지, 허위사실 유포 등의 혐의	징자 7년	보안사	서울형사지법	2011 재심무죄	진화위 2008
53	류한기 황병구	1985	도일	조총련인 가족 만나 북한찬양고무	징자 5년	부산시경	부산지법	2012 재심무죄	진화위 2009
54	김양기 (1950)	1986	친척 방문	일본 거주 숙부 방문시 간첩활동	징자 7년	광주보안대	광주지법	2009 재심무죄	진화위 2008
55	구명우	1986	취업	사장 사위인 조총련계에게 포섭되어 국가기밀 탐지, 수집 등 간첩활동	징자 7년	보안사	서울형사지법	2011 재심무죄	진화위 2009
56	강희철	1986	불법 체류	부친 거주 오사카에 6년 동안 불법체류, 1981년 강제추방된 뒤 간첩활동	무기	제주경찰서	제주지법	2008 재심무죄	미신청
57	강광보	1986	일본 관련					2012 재심무죄	미신청
58	김순일	1986	재일 동포	북괴재일대남공작지도원 만나 포섭된 후 간첩 활동하였다고 함	징자 12년	보안사	서울형사지법	2015 재심무죄	미신청
59	이동기	1986	재일 동포	연행된 후 간첩으로 조작. 2005년 사망	징자 7년	보안사	서울형사지법	2015 재심무죄	미신청
60	오재선	1986	도일 송환	밀항 도일 후 간첩혐의	징자 7년	제주시경	제주지법	2018 재심 무죄	미신청
61	김철	1988	사업	조총련계 인사에게 포섭되어 국가기밀을 전달했다는 혐의	징자 7년	치본대공분실	서울형사지법	2012 재심무죄	진화위

국가인권위원회
humanrights.go.kr

번호	관련자	발생연도	유형	사건내용	형량(대법원)	수사기관	1심 법원	재심	비고
62	김오자	1975	동포 유학생	1975년 11·22사건				2019 재심 무죄	
63	정승연	1973	재일동포						

국내외적으로 가장 널리 알려진 재일동포 간첩 사건은 서승-서준식 형제간첩단 사건이다. 1971년 대통령선거에서 김대중이 장충단공원에서 구름같은 인파를 모아 박정희 정권의 간담을 서늘하게 만든 직후인 1971년 4월 20일, 보안사령부는 학원 침투 재일동포 형제간첩단 사건을 대대적으로 발표했다. 보안사는 이 사건을 대통령 선거를 앞두고 "북괴가 학생들을 선동하여 학원 데모를 가열화하여 사회 혼란을 획책하고 있었음을 실증" 한 것으로 이를 적발한 것은 "대공 활동 사상 획기적인 금자탑" 으로 꼽았다.[84] 보안사는 서승이 김대중의 측근 김상현의 집에 하숙한 적이 있다는 사실을 기화로 김대중이 간첩사건에 연루된 것으로 몰아가려했고, 서승은 이에 저항하여 수사 도중 감시가 소홀한 틈을 타 분신을 기도하여 중화상을 입었다. 그의 일그러진 얼굴은 독재정권에 의해 수난 받는 재일동포 인권의 상징이 되었다. 징역 7년 형을 복역하고도 전향사를 쓰지 않았다는 이유로 사회안전법에 의해 구금되어 추가로 10년을 더 복역한 서준식은 석방 후 한국에서 인권운동의 초석을 놓았다.

중앙정보부와 보안사 등 공안당국은 재일동포들이 한국어에 서툴고 한국문화에 익숙하지 않다는 점을 이용해 이들 유학생들을 대상으로 '근원발굴공작' 을 실시하였다. 1970년대 초반 여러 건의 재일동포간첩사건이 발생했지만, 1974년 8월 15일 재일동포 청년 문세광이 대통령 박정희를 저격사건이 발생했고, 그 와중에 대통령 부인 육영수 씨가 피격 사망하는 일이 발생하자, 공안 당국은 재일동포들을 더

84) 『대공30년사』, 1978, 국군보안사령부; 『대공활동사』, 1987, 국군보안사령부, 472쪽.

욱 더 불온시 했다. 문세광 수사의 책임자였던 김기춘은 중앙정보부 대공수사국장이 된 뒤 1975년 흔히 '11·22사건'이라 불리는 대규모 재일동포 유학생 간첩단 사건을 발표했다. 당시 한국의 유학와있던 재일동포 유학생의 10% 가까이가 간첩으로 몰렸다는 말이 돌 정도로, 재일동포 유학생 사회는 초토화되었다. 학생운동 진영에서는 혹시라도 재일동포 간첩사건에 연루될까봐 재일동포 학생들과는 친하게 지내지 말아야 한다는 것이 불문율이 되었다. 11·22사건 등 대부분의 재일동포 유학생 간첩 사건은 민주화 이후 재심에서 무죄 판결이 났는데, 이런 사건을 조작한 김기춘은 '왕 실장'으로 권력을 누렸고, 초임 판사로 재일동포 사건 네 건의 배석 판사였던 양승태는 대법원장으로 승승장구했다.

전두환 일당의 집권과정에서 대단히 중요한 의미를 차지하는 김대중 내란음모사건에서도 재일동포 간첩사건은 매우 중요한 역할을 차지했다. 사실 내란음모 사건의 경우, 범죄의 예비단계인 '음모'를 처벌하는 것이기 때문에 법정최고형은 3년 이상의 유기징역으로 법률상 무기징역이나 사형은 나올 수가 없다.[85] 그런데도 김대중에게 사형이 선고된 것은 흔히 알려진 내란음모 사건 때문이 아니고, 국가보안법 상의 반국가단체의 수괴로서 사형판결을 받은 것이다. 김대중은 1973년 8월 한민통(재일한국민주회복 통일촉진국민회의)의장으로 취임할 예정이었으나 중앙정보부에 의해 납치되어 의장에 취임하지 못했다. 그럼에도 불구하고 한국의 사법부는 한민통 회원도 아닌 재일동포 서울대 유학생 김정사의 간첩사건에서 한민통을 반국가단체라는 판결을 내렸다. 이 판결이 없었더라면 김대중 내란음모 사건에서 김대중에 대한 사형은 원천적으로 나올 수가 없으니, 전두환 등 신군부의 입장에서는 이 판결은 김대중을 사형시키는 신의 한 수였다. 이명박 정부의 국무총리 김황식은 한민통을 반국가단체로 낙인찍은 김정사 조작간첩사건의 1심 배석판사였다.[86] 김대중 내란음모사건 재판

85) 1980년 당시의 형법(법률 제 2745호, 1975.3.25. 개정) 90조는 내란을 "예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다"라고 규정하고 있다.

86) 반헌법행위자열전편찬위원회, 『반헌법행위자 열전수록 집중검토 대상자 명단발표 기자회견(자료집)』, 2017, 195쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에서 신군부는 ‘거물 자수간첩’이라며 전 한민통 간부였다는 재일동포 윤효동[87]을 검찰 측 증인으로 내세웠다. 앞뒤가 안 맞는 말을 늘어놓던 윤효동은 피고인들의 거센 항의에 증언을 중단하고 도망치듯 빠져나가야 했다.

중앙정보부나 보안사 같은 공안당국의 간첩조작에서 재일동포보다 손쉬운 먹이는 없었다. 재일동포들은 공산당이 의회의 의석을 갖고 있어 한국과는 비교할 수 없을 정도로 이념면에서 자유로운 일본에서 교육을 받았다. 한국에서는 조총련이라면 어마어마한 반국가단체 취급을 하지만, 재일동포사회에서는 민간과 총련이 한 가족 안에 섞여있을 정도로 특별한 것이 없는 단체였다. 이런 재일동포들이 국내에 들어왔을 때 공안기관원들이 이들을 간첩으로 만들려는 나쁜 마음을 먹고 국가보안법이나 반공법 같은 자의적인 법률로 옭아맨다면 이를 빠져나갈 수 있는 사람은 거의 없었다. 재일동포 유학생으로 보안사에 간첩으로 검거되었다가 강제로 보안사에서 일하게 되면서 다른 재일동포들을 간첩으로 만드는 과정을 지켜보았던 김병진은 보안사의 간첩 조작 전문가가 했던 말을 이렇게 기록하고 있다. “이 나라의 재판은 형식적인 것이야. 우리가 간첩이라고 하면 간첩인 것이지.” [88] 조총련소속이라 고향에 가지 못하는 재일동포가 성묘하러가는 같은 고향 민단소속 재일동포를 만나 우리 아버지 산소에도 술 한 잔 따라 드리라하여 그러겠다 하면 회합, 지령수수, 동생에게 생활비 보태주라 하여 돈 받으며 금품수수, 밥 먹으며 얘기하다가 북한에는 세금이 없다는 이야기를 나누면 고무찬양, 고향에 가 성묘하고 이것저것 돌아본 뒤 일본으로 돌아오면 잠입, 지령수행, 기밀탐지·수집, 탈출, 조총련 소속 동포 다시 만나 고향소식 전해주면 보고가 되니 그야말로 간첩죄 풀코스가 너무도 쉽게 만들어지는 것이다.[89]

87) “61년 위장 전향 정보부 발표 재일북괴 거물 간첩 윤효동 자수“, 『매일경제』, 1977년 5월 28일.
88) 김병진, 『보안사』, 1988, 소나무, 44쪽. 이 말을 했던 보안사의 준위 고병천은 2018년 고문 때문이 아니라 재판에서 과거에 고문하지 않았다는 것이 위증이라는 죄목으로 징역 1년을 선고받았다. “고문에서 위증까지 79세 수사관에 실형”, 『내일신문』, 2018년 5월 29일.
89) 김병진, 위 책, 78~79쪽.

수많은 재일동포들을 간첩으로 만드는데서 '증거의 왕' 자백에 맞먹는 위력을 발휘한 것은 바로 '영사증명'이었다. 사실 외교관인 영사가 수사행위를 한다는 것은 접수국의 주권 또는 관할권을 본질적으로 침해하는 것으로, 이를 본국 법정에 유죄인정의 증거로 제출한다는 것은 자신이 국제법상 불법행위를 저질렀다는 것을 고백하는 것이나 다를 바 없는 일이었다. 사실 영사증명은 일본의 공관에 파견 나가있는 중앙정보부-안기부-국정원 출신 영사가 본국 기관의 요구대로 작성해서 보내주는 것이 대부분이었다. 그 때문에 재일동포 간첩사건과 영사증명을 깊이 있게 연구한 이재승 교수는 영사증명은 증명되어야 할 사실을 증명된 것처럼 꾸민 '찌라시' 일 뿐이라고 비판하고 있다.[90] 1965년 오진영 반공법 위반 조작의혹사건에서 가공인물로 보이는 박문일이라는 영사가 작성한 '신원확인서' 이후 영사증명은 공안기관이 찍은 억울한 재일동포나 일본을 방문했던 사람들을 간첩으로 만드는 '안전장치'였다. 김양기 간첩조작사건의 경우 김양기를 포섭해다는 공작원은 일찍이 8살 때부터 조총련 간부가 된 것으로 되어있지만, 검찰은 이런 엉터리 영사증명을 유죄의 증거로 제출했고 법원은 이를 인정했다. 박종철이 고문으로 희생된 직후인 1987년 2월 김헌무 판사가 재일동포 심한식 간첩사건에서 영사증명의 문제점을 조목조목 지적하며 무죄를 선고했지만, 안기부-국정원은 영사증명에 대한 집착을 버리지 않았다. 2006년 일심회 사건에서도 국정원은 국정원형사가 작성한 영사증명서를 유죄의 증거로 제출했지만, 대법원은 영사증명의 증거능력을 배척했다. 재일동포들이 간첩으로 조작된 지 짧게는 30년, 길게는 50년 세월이 지난 2019년 6월 27일 일본 오사카에서 열린 재일동포 간담회에서 문재인 대통령은 "독재 권력의 폭력에 깊이 상처 입은 피해자분들과 가족들께 대통령으로서 국가를 대표해 진심 어린 사과와 위로의 말씀을 드린다"고 사과했다.[91] 재일동포 간첩사건 피해자들은 이렇게 대통령의 사과를 받았지만, 납북어부 간첩사건과 월북자 가족 간첩사

90) 이재승, 『국가범죄』, 2010, 앨피, 413~453쪽.
91) 「문 대통령 "재일동포 간첩조작 피해자·가족들께 사과드린다"」, 동아일보, 2019년 6월 29일.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

건의 피해자들은 아직 이런 사과를 받지 못했다.

II. 납북어부 간첩사건

철책이 길게 늘어선 육상과는 달리 바다에서는 분단의 경계선이 눈에 보이지 않는다. GPS장치 같은 것도 없던 시절, 영세한 어민들이 물고기 떼를 쫓다보면 어로저지선이나 북방한계선을 알고도 넘고 모르고도 넘는 것은 일상적인 일이었다. 이러다 보니 북한 경비선이 나타나 남쪽 어선을 월선 했다는 이유로 끌고 가는 일이 빈번하게 일어났다. 1987년 4월 29일에 열린 국무조정실 남북전력기획단 회의문건에 첨부된「연도별 해상납북 및 송환 통계」에 따르면 1954년부터 1987년 4월까지 납북된 어선과 선원은 모두 459척 3,651명이고, 이 중 27척 403명이 북한에 억류되어 있다. 한편, 치안본부에서 작성한「납북·귀환어부 현황」에는 1954년부터 1987년까지 납북된 어선과 어부는 459척 3,648명이고, 이 중 미귀환은 33척 418명으로 되어 있다(<표 5-4>).

<표 5-4> 납북귀환어부 현황표

(단위: 척/명)

연대별	납북선박과 어부	미귀환선박과 어부
1954~1960	99/675	2/35
1961~1970	314/2,236	16/241
1971~1980	40/639	8/115
1981~1987	6/101	1/12
합계	459/3,651	**27/403**

* 위 납북선박과 선원 중 5척이 침몰하고 16명이 사망함.
출처: 국무조정실 남북전략기획단(1987.4.29.),「연도별 해상납북 및 송환 통계」.
* 치안본부에서 작성한「납북귀환 선박 및 어부 현황」(1987)에는 1954년부터 1987년까지 납북된 어선과 어부는 459척, 3,648명이며, 미귀환어선과 어부는 33척, 418명이라고 해서 국무조정실 자료와 약간의 차이가 있음.

1960년대 중반 이후 북한에 의한 어선 납치가 빈발하면서 사회문제가 되자 정부는 이를 막기 위해 군사분계선(동해)이나 북방한계선(서해) 아래에 설치된 어로

저지선을 침범한 어선들에 대해서 수산업법 위반으로 벌금 또는 실형을 선고하였다. 그러나 수산업법 위반 등으로 처벌했음에도 어선납치가 줄어들지 않자 한국정부는 1960년대 후반부터 납북귀환 어부들에게 반공법과 국가보안법 등을 적용하여 강력처벌하기로 방침을 결정했다. 1968년 12월 24일 대검찰청 공안부(검사 한옥신)는 어로저지선을 넘어 조업 중 두 번 이상 납북된 어부는 반공법과 국가보안법을 적용, 사형을 구형하라는 초강경방침을 전국 검찰에 지시했다.[92]

이와 함께 중앙정보부는 관할 경찰서 등에 피랍귀환어부들에 대해서는 무조건 구속수사 하도록 조정하였고, 일선 수사기관에서는 "간첩을 색출하는 신문관에게는 상당한 보로금(보상금)을 지급한다"는 방침을 결정, 시행하였다. 또한 당국은 납북귀환어부들이 북한에 머무는 동안 북한의 우월성 등에 대한 교육을 받았기 때문에 북한에 동조할 가능성이 높다고 보고 1970년대 초반부터 '납북귀환자 관리카드'를 작성하고 그들의 동태를 세세히 파악하여 정기적으로 확인, 보고하는 등 감시를 강화하였다.[93]

정부와 공안검찰의 강력한 처벌방침을 받아들여 법원도 납북귀환어부들에게 수산업법(어로저지선 월선)과 반공법 위반(탈출)을 적용하여 유죄를 선고하였으나, 간첩죄의 적용은 받아들이지 않았다. 법원에서는 "납북어부가 북한에 끌려간 뒤 우리나라의 사회실정 등을 알리는 것은 '저항할 수 없는 폭력이나 자기의 생명신체에 대한 위해를 방어할 방법이 없는 협박에 의하여 강요된 행위'로 보아 국가보안법 등의 국가기밀누설죄 등의 죄책을 지울 수 없다"는 입장을 고수하였다. 하지만 1973년 9월 12일 대법원 형사부(주심 한환진)가 1, 2심에서 간첩죄에 대해 무죄를 선고한 신평옥 사건에 대해 "특별한 사정이 없는 한 어로 저지선 부근에서 조업을 하면 북한 경비정에 납치될 수 있다는 미필적 예측이 인정되어야 하는데도 원심이

92) 『경향신문』, 1968년 11월 9일자 기사; 『동아일보』, 1968년 12월 24일자 기사 참조.
93) 반헌법행위자열전편찬위원회, 『반헌법행위자 열전수록 집중검토 대상자 명단발표 기자회견(자료집)』, 2017, 204~205쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이를 배척한 것은 잘못" 이라고 판시, 원심을 깨고 사건을 광주고법에 되돌려 보냈다. 이때부터 납북귀환어부의 간첩죄 처벌이 당연시되는 판례가 만들어졌다.[94]

남북관계의 경색, 3선 개헌, 유신선포 등과 함께 사회전반에 공안정국이 조성되면서 납북귀환어부들에 대한 강경처벌도 당연시 되는 풍토가 조성되었다. 이런 가운데 일선 수사기관에서는 어부들이 북한과 관련된 사소한 언동이라도 할 경우 임의로 연행하여 영장도 없이 장기간 불법구금한 상태에서 무자비한 폭력과 전기고문 등 가혹행위를 통해 간첩으로 조작하는 일이 다반사로 일어났다. 납북귀환어부 간첩사건의 피해자들은 대부분 납북되었다가 귀환한 즉시 수사기관에서 조사를 받고 일차적으로 반공법·수산업법 위반으로 처벌받았으나 짧게는 몇 년 후, 길게는 20여 년이나 지난 뒤에 또 다시 간첩, 국가보안법 혐의 등으로 수사, 기소되어 2중, 3중의 처벌을 받는 고통을 겪었다.

납북되었다가 남한으로 귀환한 3,648명이 모두 간첩조작 사건과 관련된 것은 아니다. 간첩사건으로 조작되거나 연루되어 고통 받은 사람은 이 가운데 일부에 지나지 않을 것이다. 그렇지만 한편으로 납북어부들은 남한으로 돌아오면 곧바로 중정(안기부), 경찰, 보안대, 수산청 관계자들로 이뤄진 합동심문 조사팀으로부터 조사를 받았고, 그 과정에서 폭력, 고문 등 심각한 가혹행위가 가해졌다. 합동심문 조사는 보통 1주일 이상의 시간이 소요되었고, 어부들은 지역 경찰서에서 또다시 조사를 받았다. 1960년대 중반부터는 이러한 과정을 거쳐 납북귀환어부 상당수가 수산업법 위반, 반공법 위반 등의 혐의로 재판에 회부되어 1~2년의 실형이나 집행유예 등의 처분을 받았다.

납북귀환어부에 대한 간첩조작은 어부자신과 가족의 삶을 파괴했을 뿐만 아니라 섬마을 등 지역공동체까지도 손상시켰다. 특히, 미법도(안희천, 안장영, 황용윤·한금분, 정영·정진영 사건 등), 개야도(최만춘, 임봉택·박춘환, 이길부, 서창덕, 정삼

94) 반헌법행위자열전편찬위원회, 『반헌법행위자 열전수록 집중검토 대상자 명단발표 기자회견(자료집)』, 2017, 205쪽.

근, 정영철 사건 등), 위도(백남욱, 태영호, 강대광 사건 등)와 같은 다수의 간첩사건이 연속적으로 만들어진 작은 섬의 경우, 지역공동체가 완전히 파괴되어 서로가 서로를 불신과 미움의 대상으로 바라보는 상황이 만들어지기도 했다.

또 승해호(김성학·이청일, 김영수, 김이남, 김춘삼 등), 남진호(안정호, 강종배 등), 대복호(이상철, 김진용, 김용태 등), 행영호(백학래, 고정길, 이동근 등), 용인호(오형근, 안장영, 안희천, 황용윤, 정영 등)처럼 같은 배에 함께 탔던 납북동기들이 수사기관에 의해 차례차례 따로따로 간첩으로 조작된 경우도 있었다. 이들 사례에서 알 수 있듯이 수사기관은 방어능력이 취약한 특정 지역이나 특정 배의 귀환어부들을 집중적으로 공략, 꼬치에서 곶감 빼먹듯이 자신의 공적을 채우기 위한 희생양으로 삼기도 하였다. 이러한 사건들의 경우 이근안(경기도경), 경무현(경기도경), 김용성(보안대) 등 다른 시국사건에도 악명을 떨친 수사관들이 대거 관련되어 있다.

이들 수사기관과 수사관들은 확실한 혐의 사실이 없는데도 귀환어부들을 불법적으로 연행하여 짧게는 20여일에서 길게는 100일이 넘는 장기간(최만춘 195일, 안희천 185일, 이성국 104일)의 불법구금 상태에서 폭력과 고문 등 가혹행위를 통해 간첩으로 조작하였다. 납북귀환어부들이 위치한 지역의 경찰서나 도경 대공분실, 지역보안부대, 중정(안기부) 분실 등 일선수사기관의 수사관들은 가혹한 고문을 통해 귀환어부들을 간첩으로 만든 다음, 이를 이유로 훈·포장을 받거나 특진, 보상금 등의 혜택을 누렸다. 따라서 재심을 통해 무죄를 선고받은 사건의 경우, 이와 관련하여 받은 훈·포장은 당연히 박탈되어야 할 것이다. 납북귀환어부 간첩사건 피해자들 가운데 많은 이들이 검찰 조사와 법원 재판 과정에서, 그리고 항소이유서나 상고이유서 등을 통해서 고문조작 사실을 구체적이고 일관되게 진술, 제기하였지만, 대부분의 검사와 판사들은 이를 무시, 배척, 외면하였다. 일선 수사기관의 불법 행위를 감독해야 할 검사들은 이를 외면했을 뿐만 아니라 때로는 고문사실을 증언하는 어부들을 재차 수사기관에 되돌려 보내기까지 했다. 인권의 최후 보루가 되어야 할

국가인권위원회
humanrights.go.kr

법원 판사들도 불법적인 수사기관의 불법행위에 아무런 제동을 걸지 않았다. 박정희·전두환 정부 또한 납북귀환어부 간첩조작사건 발표를 통해 국민들에게 간첩 검거를 대대적으로 홍보함으로써 정권유지를 위한 안보장사에 이용하였다.

1960년대 후반부터 1986년까지 매년 일어난 납북귀환어부 간첩조작사건은 피의자신문 조서를 읽는 것조차 어려울 정도로 학력수준이 낮고(박월림, 서창덕, 김홍수 등은 조서도 대필해야 했다) 도시와 격리된 소외지역에 거주하는 사회적 약자인 (납북귀환)어부들을 대상으로 한 국가폭력으로, 어부들의 '신체의 자유'와 '정당한 법적 절차를 누릴 권리'를 박탈하고 기본권을 유린한 반헌법적 행위였다.

납북어부들에 대한 간첩조작 사건은 1986년 경기도경의 이근안이 고문에 의해 조작한 김성학 사건이 1심에서 무죄를 선고받으면서 종말을 고하였다. 이 사건의 피해자 김성학은 무죄 선고 후 고문경찰관들의 신원을 확인하여 검찰에 고발하였고, 검찰이 불기소 처분하자 다시 재정신청을 내어 법원에서 끝내 유죄 선고를 이끌어냈다. 이는 김근태 사건의 고문경찰관에 대한 재정신청과 함께 고문기술자들을 처벌하게 되는 중요한 계기가 되었다.

<표 5-5>은 재심에서 무죄가 나온 주요 납북어부 사건을 정리한 것이다.

<표 5-5> 주요 납북귀환 어부 간첩조작 사건 재심 현황

사건 관련자	발생 년도	주요 죄명	1심 형량	수사기관	1심 법원	진화위 신청	재심 선고	비고
백남욱 외 5명	1968	반공, 국보법, 간첩	징자7년	전북도경/중정전주분실/부안서	전주지법 정읍지원	2008.6.8	2012	위도
임덕택, 임대택	1968	고무찬양, 간첩	징자5년	전북도경/군산경찰서	전주지법 군산지원	미신청	2014	2심 간첩무죄
강대황 등	1968	탈출죄	징자1.5년 집유3년	여수경찰서/부안경찰서	전주지법 정읍지원	2006.12.5	2008	위도 태영호
최만춘 등	1969	탈출, 잠입, 간첩죄	징자10년	전북도경/전기고문(6회)	전주지법	2010.1.19	2014	개야도
김성덕	1969					미신청	2017	

사건 관련자	발생 년도	주요 죄명	1심 형량	수사기관	1심 법원	진화위 신청	재심 선고	비고
최남옥 등	1969					미신청	2017	
김익순 등	1970	간첩, 국보법	징자7년	강릉308보안대	춘천지법 강릉지원	미신청	2014	-
이강주 등	1972	간첩, 국보법	징자7년 (구형사형)	전북도경 대공분실	전주지법 군산지원	미신청	2013	-
김봉호 등	1972					미신청	진행	
임봉택 외 2인	1972	간첩, 국보법	징자7년	군산경찰서	전주지법 군산지원	2009.4.20	2011	개야도
박월림	1973	간첩, 국보법	징자10년	해군목포보안대/ 중정전남지부	광주지법 목포지원	2010.6.30	2012	조서 대필
김성학, 이청일	1973	고무찬양, 반공법	징자 2년6월	여수경찰서	광주지법 순천지원	2010.6.30	2012	거문도 승해호
백윤종	1974	고무찬양, 간첩,	징자2년(2심간첩무죄)	전북도경 대공분실	전주지법	미신청	2013	
이길부	1976	간첩, 보안법	징자10년	군산경찰서	전주지법 군산지원	미신청	2014	개야도
정규용	1976	간첩, 보안법	징자15년	경기도경 대공분실(이근안)	서울지법 인천지원		2013	고문호소 무시
안희천	1977	간첩, 185일구금	징자15년	경기도경(이근안)	서울지법 인천지원	미신청	2013	미법도
안장영	1977	간첩, 보안법	사형	경기도경(이근안) 다람쥐공작	서울지법 인천지원	사형선고(1심)	2015	미법도
김이남	1977	간첩, 보안법	무기(1심)	목포경찰서 (정보과)	광주지법 목포지원	2010.6.30	2014	승해호
김흥수	1977	간첩, 국보법	무기(1심),	경기도경(이근안)	서울지법 인천지원	미신청	2014	-
박우용	1978	간첩, 보안법	징자7년	강원도경/ 고성경찰서	춘천지법 강릉지원	미신청	2014	-
강대광 외	1978	탈출,간첩, 찬양고무	징15년 자10년	부안경찰서/ 전북도경	전주지법 정읍지원	2007.6.19	2008	위도
배일규	1979	간첩, 보안법	징자6년	중앙정보부	춘천지법 강릉지원	미신청	2015	-
이성국, 강경하	1981	104일간 불법감금	무기	서산경찰서/충남도경대공분실	대전지법 서산지원	2010.6.30	2013	제3명성호

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사건 관련자	발생 년도	주요 죄명	1심 형량	수사기관	1심 법원	진화위 신청	재심 선고	비고
김영일	1982	45일간 불법감금	징자15년	광주505보안대	광주지법	2010.6.30	2012	-
이상철	1983	간첩, 국보법	징자17년	창원502보안대/ 안기부 부산분실	창원지법	2010.1.12	2012	대복호
윤질규	1983	간첩, 국보	징자10년	고성경찰서	강릉지원	2010.6	2012	-
김춘삼	1983	고무찬양	징자2년	강원도 해경	강릉지원	미신청	2013	승해호
정영, 정진영	1983	간첩, 국보법				진실규명	2011 2013	
서창덕	1984	찬양,국보법, 간첩	징역10년	전주510보안대/ 안기부전주분실	전주지법	2007.11.27	2008	개야도
김용태	1984	13세 승선 국보법	징자7년	강릉보안대	강릉지원	미신청	2014	대복호
안정호	1985	간첩, 국보	징자10년 (1심)	강원도경/고성경찰서(이근안출장)	간첩무죄 (2심)	미신청	2012	남진호
이병규	1985	간첩, 국보법	징자14년	강릉107보안부대	강릉지원	2010.6.30	2012	장성광업 소노조
정삼근	1985	간첩,국보법	징자7년	전주510보안대/ 안기부전주분실	전주지법	2007.9.18	2009	개야도
김성학	1986	김이남 사건 모델 삼음	무죄/고문경관 유죄	경기도경(이근안)/ 고문경관고발 유죄선고	수원지법 성남지원	장용국 판사 (1심)	1986 (1심 무죄)	승해호

III. 월북자 간첩사건

1960년대 중반까지 북한의 대남공작에서 중심이 되었던 것은 남쪽 출신의 월북자를 고향이나 성장한 곳에 파견하는 연고지 공작이 중심이었다. 1960년 4월혁명 이후 민주당 정권의 국가보안법 개정에서 이승만 시절에는 없었던 '불고지죄'가 신설된 것은 북쪽이 대규모로 연고자를 남파했던 사정을 반영한 것이다. 그러나 북한이 심혈을 기울인 남고지 공작은 별다른 성공을 거두지 못했다. 남과 북이 완벽하게 단절이 되다보니 시간이 갈수록 남쪽 출신 월북자들도 연고지에 돌아와도 변

화한 현실을 따라잡을 수 없었다. 누구나 다 아는 것을 혼자 모를 경우, "저거 간첩 아냐?" 라는 식의 말이 일반화 되었다. 물론, 북의 대남공작이 연고지 공작 중심으로만 이뤄진 것은 아니다. 1960년대 중후반 베트남 전쟁의 분위기 속에서 북은 한편으로는 남쪽의 자생적인 지하당 조직의 혁명역량에, 다른 한편으로는 북이 직접 파견한 무장공작원들의 군사역량에 의해 남조선 혁명에 전기를 마련하려 하기도 했다. 1968년 8월 적발된 통일혁명당 사건이 북과 직접 연결된 대표적인 지하당 사건이라면, 1968년 1월 21일의 청와대 기습사건이나 1968년 11월의 울진·삼척무장공비 침투사건은 북쪽의 무장역량을 동원하여 남쪽의 혁명을 앞당기려는 무모한 발상이었다. 이런 분위기 속에서 북한은 연고선 공작에 대해서도 근본적인 검토를 하지 않을 수 없었다. 국정원 과거사위원회의 조작간첩사건 보고서는 이때의 사정을 이렇게 기술하고 있다.

1970년대 들어와 북에서 직접 공작원을 남파하는 일이 사라졌다고 말할 수는 없겠지만, 적어도 연고선 공작의 효용은 다했다고 할 수 있을 것이다. 보안사령부는 울진·삼척 지구 무장간첩 침투 사건 이후 북의 대남전술에 대해 "이 시기의 전술의 특징은 지하당 구축에 있어서 과거에 나타났던 연고자 중심의 공작방향을 탈피해서 도시 또는 항구지대의 하층 계급을 대상으로 한 무연고자를 중심으로 한 공작전술을 시도" 하는 것이라고 서술했다. 한편 남쪽의 방첩당국이 입수한 첩보에 따르면 북은 1975년 경 연고선 공작을 중단하고, 그 동안 양성한 남쪽 출신 공작원들을 모두 사회로 복귀시켰다고 한다. 왜냐하면 "남한출신 공작원들에 의한 연고선 공작은 → 연고자들의 자수 권유 → 주민들의 신고 → 공작원의 심경변화로 인한 자수 등으로 인해 공작성과를 거두지 못함에 따라 1975년 경부터 연고선 공작을 지양" 했다는 것이다. 이 때부터 북한 당국은 "남한 출신 공작원들을 대량 제대시킴과 동시에 잔여 공작원들을 무연고지에 침투" 시키는데 주력하였는데, 조선로동당 연락부장 정경희는 연고지 공작의 부작용 때문에 남한 출신 공작원들이 무연고지에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

남파될 경우 "고향출입을 절대 금지" 시켰다고 한다.[95] 북한이 연고선 공작을 포기한 이유는 공작이 성과를 거두지 못한 채 계속 실패로 돌아갔기 때문이다. 남한 사회 내의 대공수사의 방향이 연고자 중심으로 진행됨에 따라 남파예상자들의 연고자들은 수사선상에 놓이게 되고, 남한 공안당국으로부터 밀착 감시를 받게 되었다. 보안사령부에 따르면 "1968년부터 1970년 초반까지의 고첩 색출 방향은 남파 예상자 사찰에 총력을 집중한 시기" 였다고 한다.[96]

1970년대의 대표적인 월북자 가족간첩사건으로는 1974년 3월 중앙정보부가 발표한 울릉도 간첩단사건을 꼽을 수 있다. 중앙정보부는 민청학련과 인혁당 사건 발표를 앞두고 분위기 조성을 위해 울릉도에 한 번도 가본 적이 없는 다른 사건 관련자들까지 포함하여 47명의 대대적인 간첩단 사건을 발표했다.[97] 이 사건은 적발된 것은 1974년이지만, 실제 월북자가 고향을 방문했던 것은 1962년의 일이다. 대단히 역설적인 이야기이지만, 월북자 가족 간첩조작사건은 북한이 연고선 공작을 포기한 이후 집중적으로 일어났다. 민가협 등 여러 인권단체에서 조작의혹을 제기하는 월북자 가족 간첩사건은 대개 1980년대 초반에서 중반에 걸쳐 안기부에 의해 집중적으로 적발된 사건들이다. 1980년대 초반에 안기부가 월북자 가족 간첩사건을 잇달아 적발한 것은 10·26사건의 여파 속에서 '도원 1호' 라는 북한의 고위 공작원이 체포된 사건과 깊은 관련이 있다. 북한 당국은 10·26사건 직후 주 대만대사인 전 공군참모총장 옥만호를 포섭하기 위해 그의 어릴 적 친구 '도원 1호' 등 고위공작원 2인을 대만에 잠입시켰다가 역공작에 걸려 대만 당국에 의해 체포되었다. 대만은 이들의 신변을 당국에 인계했는데, 놀라운 기억력의 소유자였던 '도원 1호' 는 대난사업과 관련된 엄청난 고급정보를 남한 당국에 제공했다.[98]

---

95) 국군사령부, 『대공30년사』, 428쪽.
96) 『대공판단(84-85, 1985.4)』, 공군본부, 86쪽.
97) "울릉도 거점 간첩단 47명 검거", 『경향신문』, 1974년 3월 15일. 울릉도 간첩사건에 대해서는 최창남, 『울릉도 1974 - 긴급조치 시대가 만들어낸 울릉도간첩단사건 이야기』 (2012, 뿌리와이파리)를 참조할 것.
98) 그의 회고를 바탕으로 쓰여진 책 『조선민주주의인민공화국』 상하(1992-1993 중앙일보사)는 풍부하고 정확한 정보로 학계를 놀라게 했다.

'도원 1호'의 제보를 단서로 안기부가 적발한 월북자 가족 간첩사건으로는 김정인 · 석달윤 사건(1980), 정춘상 사건(1980), 박동운사건(1981), 송씨 일가 사건(1982) 등이 있다. 이 중 정춘상 사건은 증거물로도 소련제 기관단총과 실탄이 나오는 등 북과 직접적으로 연결된 사건이 분명했다. 이 사건은 안기부로 하여금 '도원 1호'가 제공한 정보에 대해 무한한 신뢰를 부여했다. 그렇지만, 정춘상 사건을 제외한 다른 세 사건의 경우 의도적이었는지 기억의 착오였는지는 알 수 없지만 '도원 1호'가 제공한 정보는 근거가 희박했고, 무고한 조작간첩 피해자들을 양산했고, 이들 세 사건의 피해자들은 모두 재심에서 무죄를 받았다. <표 5-6>은 대표적인 월북자 가족 간첩조작사건들이다.

<표 5-6> 주요 월북자 가족 조작간첩 사건

사건명	담당기관	발생연도	진실규명 결정일	재심현황	비고
이준호배병희 간첩조작의혹사건	치안본부대공 분실	1985.1.	2006. 12. 19.	2009.7.10. 재심판결, 무죄확정	
김기삼 간첩조작 의혹 사건	안기부	1980. 12.	2008. 02. 12.	2009.10.29. 재심판결 무죄확정	
삼척고정간첩단사건	삼척경찰서	1979. 6.	2010. 6. 30.	2014.2.19. 춘천지법 무죄	진항식 김상회 사형 집행
박동운 일가 사건(진도)	안기부	1981. 3.	2009. 1. 5.	2009.11.13. 무죄확정	
김정인·석달윤 등 사건(진도)	중앙정보부	1981.1	2007.6.26.	2009.1.22. 무죄	김정인 사형 집행
정춘상 등 간첩사건	중앙정보부	1980.11.	2007.		정춘상 사형 집행
나진, 나수연 남매간첩사건	치안본부	1981.6.9.		2014.1.22. 재심무죄	
송씨일가간첩사건	안기부	1982.3.	2007.10.24.	국정원과거사위 조사 2009.8. 재심 무죄	
나종인,나종갑 간첩단사건	보안사	1984.10.5.		2017.8.18. 재심 무죄	

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사건명	담당기관	발생연도	진실규명 결정일	재심현황	비고
김제가족간첩단사건	치안본부 대공분실	1982.8.		2017.6.29. 재심 무죄	최을호 사형집행 최낙교 최낙전 자살
이창국 간첩사건	안기부	1984.5.1.			
안승윤 간첩사건	안기부	1981.12.6.			

필자는 국정원 과거사위원회에서 조작간첩사건 담당 위원으로 활동하면서 월북자 간첩사건의 특징을 아래와 같이 정리했다.[99] 첫째, 수많은 사람들이 고정간첩으로 검거되었지만, 정작 월북자는 재북간첩이라 표시될 뿐 검거되지 않았다. 둘째, 일부 사건들이 장기간의 불법구금과 고문·가혹행위로 얻어진 자백에 기초할 뿐 구체적인 물증을 갖고 있지 않았다. 셋째, 김정인 사건의 박양민을 제외하고는 월북자(또는 행불자)가 남파되었다는 확실한 증거가 없었다. 일부 사건의 경우 행불자에 대해 필경 월북했을 것이고 이 자가 만약 남파되었다면 누구를 접촉했을까라는 식으로 가정에 가정을 이어 사건을 만들어냈다. 넷째, 월북자의 남파 시점이 빠르면 50년대 후반, 늦어도 60년대 초반으로 설정되어 수십 년 간 암약한 고정간첩단으로 발표되었다. 다섯째, 수십 년 간 암약해 온 고정간첩단이라는 거창한 발표와 긴 활동기간에 비해 정작 간첩 혐의는 매우 빈약하고 오래된, 즉 별 첩보 가치가 없는 것이었다. 여섯째, 연고자 중심으로 수사를 하다 보니 대부분 일가친척을 포함한 대규모 간첩단 사건이 되곤 하며 그 일가족이 쑥대밭이 되기 일쑤였다. 일곱째, 월북자 가족으로서 당국에 의해 오랜 세월 감시 속에 놓여 있다가 사건이 조작된 경우가 많았다.

IV. 새로운 유형의 탄생: 탈북자 간첩사건

99) 『국정원 보고서—학원·간첩편』, 208~279쪽.

한국사회가 민주화 되면서 검거되는 간첩의 숫자는 크게 줄어들었다. 그 이유는 북한이 간첩을 내려 보내지 않아서가 아니다. 1992년의 중부지역당-이선실 사건이나, 1995년의 김동식 사건, 1999년의 강철 김영환 사건에서 보낸 바와 같이 1980년대 말부터 북한은 남쪽에 운동세력 내에 북한에 우호적인, 심지어는 북한을 전체 조선혁명의 지도부로까지 인식하는 친북 세력이 자생적으로 등장하자 이들과 손을 잡기 위해 다시 공작원을 파견하는 등 적극적인 대남공작을 재개했다. 북한이 다시 공작원을 적극적으로 남파하기 시작했음에도 불구하고 간첩으로 검거된 사람의 숫자는 앞의 <표 5-1>에서 본 바와 같이 1970년대의 절반 이하, 1980년대는 1970년대의 절반으로 줄었고 1990년대에는 1996년까지의 통계이지만 1980년대의 1/3로 떨어졌다. 1990~1996년까지의 검거 간첩 114명에는 1996년 강릉 잠수함 좌초 사건의 승무원 25명도 포함되어 있으니, 실제로 검거된 간첩의 숫자는 급감한 것임을 알 수 있다.

북한이 적극적인 대남공작을 재개했음에도 불구하고 검거 간첩의 숫자가 크게 줄어든 것은 남한사회의 민주화의 결과로 대한민국의 법원이 군사독재 시절과 같이 공안기관이 간첩이라고 주장하면 무조건 인증해주던 나쁜 관행을 조금씩 벗어나기 시작했기 때문이다. 첫째, 사법부는 간첩죄의 구성요건을 엄격히 적용하고 변호인의 조력을 받지 못한 상태에서 작성된 검찰 진술조서의 증거능력을 배척하기 시작했다.[100] 둘째, 사법부는 국가기밀의 범위를 엄격하게 해석하기 시작했다.[101] 과거에는 신문에 난 공지의 사실이라 할지라도 북한에 유리할 수 있는 정보라면 무조건 국가기밀로 인정해주었으나, 이제 법원이 스스로 그런 어처구니없는 조작간첩의 공

100) 1990년 1월 30일 서울형사지법은 나중에 블랙리스트로 유명해진 화가 홍성담이 변호인의 조력을 받지 못한 상태에서 진술한 검찰 신문조서의 증거능력을 인정하지 않는 역사적 판결을 내렸다. "검찰 신문조서 증거능력 없다", 『한겨레』, 1990년 1월 31일. 이어 대법원은 1990년 9월 25일 같은 사건에서 간첩죄의 구성요건을 엄격히 적용하여 홍성담에게 적용된 간첩혐의를 모두 파기했다. "홍성담씨 간접혐의 파기", 『한겨레』, 1990년 9월 26일.

101) "공지사실 기밀 아니다", 『한겨레』, 1997년 7월 18일; "공안수사 관행 개선 불가피", 『한겨레』, 1997년 7월 18일.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

범행위를 그만두기 시작한 것이다. 박종철 고문치사사건이 공안기관 종사자들에게 준 충격은 이제 고문을 하다 사고가 나도 국가가 더 이상 자신들을 보호해주지도 않고 보호해줄 수 도 없는 세상이 왔다는 사실이었다. 더구나 법원이 감금과 고문 조작으로 '밤을 새가며 애써 만든' 조서를 그대로 옮겨 적다시피 한 검찰조서의 증거능력을 쉽게 인정해주지 않게 되자, 고문과 조작을 통해 간첩을 만들어내고 승진하고 포상을 받는다는 동인이 떨어져버렸다. 대한민국에서 조작간첩은 이렇게 줄어들기 시작했다.

진짜 간첩도 오지 않고 조작간첩을 만들어 내는 것도 여의치 않은 상황이 된 것은 안기부 등 비대해질 대로 비대해진 대간첩기구 종사자들에게는 '직업안보상' 일대위기가 아닐 수 없었다. 안기부 개혁론, 안기부 수사권 폐지론 등까지 강력히 제기되는 상황에서 재일동포, 납북어부, 월북자 가족들을 두들겨 패 간첩으로 만드는 것도 불가능해진 위기상황을 공안기관들이 극복할 수 있게 해준 것은 탈북자라는 블루오션이 생겨났기 때문이다. 북한은 1980년대부터 그동안의 경제운영 과정에서 생긴 모순들이 누적되어 피로가 쌓인 데다가 누구도 예측하지 못했던 동구 사회주의 국가와 소련이 연이어 붕괴하고, 미증유의 자연재해에 김일성 주석의 사망까지 겹치면서 극심한 식량난에 빠져들게 되었다. 그 결과 대량 탈북사태가 발생한 것이다.

남북한의 대치가 치열했던 시절, 남쪽에서도 북쪽에서도 여러 가지 이유로 자기가 살던 체제를 탈출하여 적대적인 체제로 넘어가는 사람들이 존재했다. 남과 북의 당국은 이런 사람들을 당연히 상대체계의 모순점과 자기체제의 우수성을 부각시키는 도구로 써먹었다. 장군, 명군 삭으로 이어져온 '반공귀순'과 '의거입북'의 대결은 1990년대 중반 이후 대규모 탈북사태라는 새로운 국면으로 대치되었다. 초기 탈북자의 대부분의 절대다수는 그야말로 먹을 것을 찾아 국경을 넘은 난민들이었다. 이들이 중국을 거쳐, 또는 중국에서 제3국을 거쳐 한국으로 들어오게 된 것이다.

북한이탈주민, 흔히 ‘탈북자’라 불리는 이들은 한국사회에서 이주민으로서의 차별뿐만 아니라 국가보안법상 적국의 국민이었다는 이유로 이적행위자 또는 잠재적 간첩 혐의를 받으며 재중동포보다 못한 차별과 편견에 시달리고 있다. 북한이탈주민이 한국에 입국하기 위해서는 합동신문센터(현재 북한이탈주민보호센터)에서 조사를 받아야 한다. 합동신문센터의 조사는 경찰과 군, 그리고 국정원이 북한이탈주민의 탈북 동기, 탈북 과정은 물론 북한에서의 삶을 낱낱이 캐묻고 범죄혐의를 찾는 사실상 ‘수사’에 해당된다. 하지만 변호인의 접견을 비롯한 그 어떤 인권보호 장치도 존재하지 않은 채 조사가 진행됐다. 탈북자들은 한국의 사법시스템, 법률지식이 전무한 상태에서 외부와 차단된 채 최장 6개월(현재 3개월로 단축)의 구금 상태에서 주변의 조력 없이 조사를 받아야 했다. 이는 심각한 인권침해가 아닐 수 없다.

탈북자들을 보호하고, 남한에서 정착해 살아갈 수 있도록 지원해 주는 법률이 바로「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이다. 그러나 탈북자 보호와 지원이란 기본 취지와 다르게 실상 이 법은 국정원이 탈북자를 감시하고 선별하는 법률로 활용되고 있다. 탈북자가 재외공관이나 국내에 입국하여 보호신청을 하면 국정원은 임시보호조치를 취하게 되는데, 최장 90일 동안 국정원이 운영하는 북한이탈주민보호센터라는 곳에 사실상 감금돼 조사를 받는다. 외부와 완전하게 고립된 이 기간 동안 국정원 수사관들은 탈북자들이 순수 탈북자인지 여부 등을 조사하는 과정을 거치게 된다. 이는 탈북자를 보호하는 조치라기보다 탈북자를 잠재적 범죄자로 취급하는 것으로 이들은 범죄인에 가까운 대우를 받고 있다.

탈북민들에게는 이 기간이 가장 큰 고통의 시간이 된다. 철조망이 처진 외벽과 무장 경비병들의 감시, 일반인의 출입통제가 이뤄지는 북한이탈주민보호센터는 흡사 포로수용소를 연상시킨다. 이곳에서 조사받은 수많은 탈북자들이 인권침해를 경험했다고 증언하고 있으며, 일부는 그 스트레스를 견디다 못해 사망하기도 했다. 탈

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북자 대부분이 우리의 법체계를 잘 모르기 때문에 강압적인 조사에도 이에 대처하지 못한다. 또한 국정원 조사관들이 자신에 대한 보호결정과 각종 지원에 관한 결정 등에 대한 중대한 영향력을 행사할 수 있다고 생각하기 때문에 이들은 수동적 태세가 되기 쉽다. 이런 수직적 관계는 탈북자들에게 반인권적 행위를 일삼아도 별다른 저항을 하지 못하게 하는 근본적 요인이 되고 있다.

탈북자의 절대다수는 정치적인 이유로 남쪽을 선택한 것이 아니라, 경제난에 의해 남쪽에 오게 된 사람들이었다. 이들은 북쪽의 가족을 그리워하며 돈이나 물건을 보내고, 몰래 북으로 가 가족을 만나기도 하고, 심지어는 가족들을 남쪽으로 데려오려고 노력했다. 그 과정에서 이들은 처음 탈북과정이나 하나원 심사과정에서 알게 된 국정원 요원들에게 도움을 청하는 일이 자주 발생했다. 이런 경우 선의로 탈북자들을 도와주는 사람들도 있지만, 정보 요원의 속성 상 부당한 의심을 하거나, 다른 뜻을 품고 엉뚱한 일을 시키는 일도 종종 발생하곤 했다. 이런 과정에서 일부 탈북자들이 북한 대남공작 당국의 지령을 받아 남쪽 사회에 위장침투한 간첩으로 적발되는 사례가 발생하기 시작했다.

물론, 북한의 대남공작 당국이 남쪽에 탈북자로 가장한 간첩을 침투시킨다는 것은 이론적으로는 얼마든지 있을 수 있는 일이다. 그러나 인터넷에서 웬만한 정보는 손쉽게 구할 수 있는 오늘날, 더구나 남과 북의 국력차이가 비교하기 어려울 정도로 벌어지고 탈북자들에 대한 멸시와 차별이 심각한 남쪽사회에 북쪽체제의 우월성을 바탕으로 남쪽주민을 포섭하여 혁명조직을 구축하려는 남파 정치공작원이 활동여지는 전무하다. 그럼에도 불구하고 탈북자 간첩이 늘어나고 있는 것이 현실이다. 법무부 자료에 의하면 2003년부터 10년간 체포된 간첩 42%가 탈북자로 위장해 잠입한 간첩이다. 2013년 이후 총 49명의 북한 간첩이 구속되었고, 이중 21명(42%)이 탈북자로 위장해 국내에 잠입했다는 것이다.[102] 『뉴스타파』의 보도에 의하면 국정

102) "10년간 붙잡힌 북한 간첩 49명", 『서울신문』, 2013년 10월 12일.

원 합동신문센터가 만들어진 2008년 이후 국정원이 적발했다는 간첩 건수는 크게 늘어났지만, 2003년부터 2014년까지 12년 동안 국정원이 적발한 간첩사건 22건 가운데 19건이 합동신문센터 설립 이후의 성과였다.[103]

아래의 <표 5-7>은 공안당국이 적발했다는 탈북자 관련 주요 간첩사건들이다.

<표 5-7> 공안당국이 적발한 탈북자 관련 주요 간첩사건

이름	임무	결과
원정화	보위부 지시를 받고 2001년 입국, 군인들과 내연관계 맺으며 군사기밀과 북한이탈주민 정보 수집. 황장엽 소재 파악	2008년 8월 구속, 10월에 징역 5년 선고
김명호, 동명관	정찰국 전투원 출신으로 황장엽 암살 지령 받고 입국, 6년 동안 공작원 교육 받았으나 중앙합동신문센터에서 탄로	2010년 4월 구속, 7월에 징역 10년, 자격정지 10년 선고
김미화	보위부 지령 받고 탈북자로 위장해 2009년 9월 입국, 전 서울메트로 간부로부터 지하철 관련 자료를 입수해 북한에 보냄	2010년 5월 구속, 7월 전향해 공소보류 처분
이경애	합동신문센터에서 "탈북 뒤 중국에서 동거한 한국인 남성과 오게 됐다"고 했으나 추궁 끝에 보위부 소속 공작원임을 자백	2012년 5월 구속, 12월에 징역 5년, 자격정지 5년 선고
김영수	탈북자 출신 북한 인권 운동가 박상학 씨를 감시하고, 생활고 겪는 탈북자를 포섭하라는 지령 받고 입국.	2012년 10월 구속, 12월에 징역 4년, 자격정지 5년 선고
유우성	서울시 공무원으로 탈북자 정보를 북한에 제공한 혐의로 구속, 국정원은 동생 유가려 협박. 1심 무죄 후 증거 조작	2013년 구속, 대법원 무죄
이혜련	2012년 보위부 공작원이 되어 한국 위장 잠입, 거짓말 탐지기 회피 약물 사용했다 주장. 자백이 유효한 증거	2014년 대법원 징역 3년 확정
홍강철	북한 국경경비대 상위 제대, 탈북 브로커, 한국 정보기관 협조원, 2014년 입국 후 간첩혐의로 기소.	1심 무죄, 2016년 2월 항소심 무죄
이시은	탈북자로 위장. 심사중 검거	
익명사례	0-1 사례 0-2 사례 0-3 사례 0-4 사례	2008년 8월 27일 고문피해 주장, 만기복역하였으나 혐의사실 인정하지 않음

103) 최기훈, "국정원 만화, 간첩사건 변호인을 친북조사원으로 묘사", 『뉴스타파』, 2016년 8월 17일, https://newstapa.org/article/9nhTt, 2019년 11월 24일 검색.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이름	임무	결과
허00	북한군 군견훈련소 소위 출신으로 승진 위해 간첩 자원했다고	징역 3년
김련희	북한송환 요구 탈북자를 간첩으로	징역 3년, 집행유예
*이 외에도 , 위00, 징역 4년 / 권00, 징역 4년 / 김00, 징역 3년 / 최00, 징역 3년 / 이00, 징역 10년 등의 사례 있으나 언론에 보도되지 않았고 피해자들이 신상노출을 꺼리고 있음		

출처: "신상 노출 탈북자 협박대상 될 수도", 『동아일보』, 2013년 1월 21일; "드러난 간첩 조작은 빙산의 일각", 『뉴스타파』, 2015년 5월 21일.

탈북자 간첩사건들을 자세히 들여다보면, 국정원이 여전히 정치적 목적으로 간첩사건을 조작해내는 것이 아닌가 하는 의심을 지울 수 없다. 탈북자 간첩사건 중 가장 먼저 정치적 논란이 된 사건은 2008년 8월 미국산 쇠고기 수입반대 촛불 시위의 열풍을 잠재우는 데 일정한 역할을 했다는 원정화 간첩사건이다. 필자는 뒤에 재심을 거쳐 무죄로 판명된 수많은 조작간첩 사건을 보아왔지만, 원정화 사건의 공소장처럼 낯 뜨겁고, 함량미달의 공소장은 본 적이 없다.[104] 옷을 벗을 준비를 하다가 이 사건을 수사한 수원지검의 검사장 천성관은 서울중앙지검장도 영전했고, MB정권에 의해 검찰총장으로 지목되었으나 재산문제로 청문회 문턱에서 주저앉았다. 정치적으로 논란이 된 또 다른 탈북자 조작간첩 사건으로는 서울시 공무원 이었던 하교, 유우성 씨 사건을 꼽을 수 있다. 많은 경우 조작간첩 사건은 담당 수사관들의 승진 등을 목표로 만들어지지만, 이 사건은 박원순 서울시장은 타겟으로 했다가 실패한 사건이라 할 수 있다. 유우성 씨가 서울시에 채용된 것도 오세훈 시장 시절이지만 국정원은 모든 공소사실을 박원순 시장 재직 이후의 일들로 꾸몄다.[105] 1심에서 무죄가 나자 서울지검 공안부는 무언가 새로운 증거를 내놓으라고 국정원을 압박했고, 국정원은 센양 주재 국정원 영사를 통해 증거를 조작해 법정에 제출했다가, 들통이 나기도 했다.[106]

104) 한홍구, "함량미달 사건을 또 보게 될 줄이야", 『한겨레21』 727호, 2008월 9월 9일
105) "유우성 변호인, '간첩조작 사건은 박원순 제압의 일환'", 『미디어 오늘』, 2014년 3월 12일, http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=115325, 검색 2019년 11월 24일.

3. 조작간첩을 만든 사람, 밝힌 사람

I. 조작간첩의 생산자들

1964년 한일회담 반대 데모가 한창일 때는 인혁당 사건이, 1967년 6·8부정선거 규탄 시위가 달아오를 때는 동백림 사건이, 1971년 대통령 선거의 유세전이 본격화될 때는 재일동포 형제간첩단 사건이, 1974년 학생시위가 활성화될 무렵에는 울릉도 간첩사건이 기다렸다는 듯이 때 맞춰 터졌다. 이런 절묘한 타이밍 때문에 많은 사람들이 정권이 위기 상황에 몰리면 꼭 간첩 사건을 터뜨렸다고 생각하기 쉽다. 그러나 국정원과거사위원회 등에서 찬찬히 사건을 들여다본 경험에 의하면 위기 상황에 닥쳤을 때 간첩사건을 잘 이용해 먹은 것은 사실이지만, 간첩사건이라는 것이 위기가 닥쳤을 때 금방 만들어 낼 수 있는 성질의 것은 아니다. 짧게는 한 달, 최장 넉 달까지 걸린 불법 감금 기간 동안 무학의 피의자들도 볼펜 한 타스를 써 가며 오른쪽 가운뎃손가락에 굳은살이 박힐 정도로 자술서와 진술조서를 쓰고 또 써 가며 말을 맞추기 때문에 조작사건은 생각보다 시간이 많이 걸린다.

1970년대 이후 조작간첩 사건이 본격적으로 등장하기 시작한 이후 주목해야 할 기관으로는 중앙정보부–안기부–국정원과 보안사, 그리고 대공경찰 등 3개 기관을 들 수 있다.

<표 5-8> 시기별 각 기관 간첩 검거 현황

구분	중정/안기부	경찰	보안사	육군	해군/해병	공군	합동	기타	계	누계
1951-1959	0	852	0	748	67	7	0	0	1674	1674
1960-1969	167	635	0	705	111	1	59	8	1686	3360
1970-1979	140	206	0	176	35	0	122	2	681	4041

106) 김은지, "6년만에 드러난 '유우성 간첩 조작 사건' 진실", 『시사IN』, 2019년 3월 26일, https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=34176, 2019년 11월 24일.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

구분	중정/안기부	경찰	보안사	육군	해군/해병	공군	합동	기타	계	누계
1980-1989	135	67	64	9	29	0	35	1	340	4381
1990-1996	66	12	2	4	0	0	30	0	114	4495
합계	508	1772	66	1642	242	8	246	11	4495	4495

* 1979년 이전의 보안사 검거 간첩은 육군에 포함되어 있는 것으로 보인다.
출처: 『국정원 보고서—학원간첩편』, 250쪽.

위의 <표 5-8>는 국정원 과거사위원회 시절 필자가 작성한 것이지만, 기관별, 연도별 기준이 들쑥날쑥하고, 1970년대에는 보안사가 담당한 사건이 따로 기술되어 있지 않은 등 한계가 많다. 그럼에도 각 기관별 간첩사건 적발의 추세를 보여 주는 유일한 자료라 할 수 있다. 전 시기를 망라하면 경찰과 육군이 돋보이지만, 경찰의 경우는 중앙정보부와 보안사의 대공기능이 활성화되기 이전에 거둔 성과가 주를 이루고, 육군이나 해병의 경우는 육상이나 해상으로 침투하는 공작원이나 휴전선 인근에서의 정찰병 충돌 등이 주를 이룬다.

1961년 5·16 군사반란 직후 건립된 중앙정보부는 '안보수사 조정권'을 바탕으로 보안사와 경찰의 간첩수사를 통제하며 간첩사건 수사에서 종갓집 역할을 해 왔다. 중앙정보부-안기부-국정원은 시기별로 여러 차례의 직제 개편을 겪었지만, 대체로 대공수사국 또는 5국이라 불리는 곳이 간첩사건을 전담했다. 중앙정보부-안기부 시절의 5국은 현재 서울시 남산 별관이라는 건물을 별도로 썼는데, 현재 서울 유스호스텔로 사용되는 중앙정보부 남산본부 건물에 비해 약간 작을 정도로 규모가 컸다. 중앙정보부-안기부는 사법경찰기관으로 마땅히 검찰의 수사지휘를 받아야 하나, 검찰 위에 군림해 왔다. 일반 공안사건이나 시국사건의 경우에도 중앙정보부-안기부가 수사한 사건을 검찰이 손을 댈 수 없었지만[107], 간첩사건의 경우에 중앙정

107) 안기부는 1981년 안기부가 수사하여 송치한 연세대생 내란음모 사건에서 적용 법률을 내란음모죄에서 집시법으로 바꾸려 했던 서울지검 구상진 검사를 구속하려 했다. 구상진 검사는 대검 차장이었던 사촌 형 등의 도움으로 면직되어 해외로 나가는 것으로 귀결되었다. 한홍구, 『사법부-법을 지배한 자들의 역사』, 2016, 돌베개, 190~195쪽.

보부-안기부가 수사한 사건에 공안검찰이 토를 달거나 수사내용을 변경한다는 것은 상상하기 어려운 일이 되어 버렸다.[108] 중앙정보부-안기부-국정원의 조작간첩 사건에서 한 가지 특징은 납북어부 조작간첩 사건이 없다는 점이다. 안기부가 1982년 적발한 황용윤 사건이나 1983년의 정영 사건은 주된 피해자가 미법도 출신의 납북어부이기는 하지만, 이들은 다른 납북어부와 달리 가까운 친척 중에 월북자를 갖고 있었다. 안기부 입장에서 이 사건은 월북자 가족 간첩사건이었던 것이다. 국정원 과거사위원회 시절 납북어부 사건을 조작간첩 사건의 한 유형으로 조사하겠다는 뜻을 밝히자, 국정원 간부 한 사람이 싱긋 웃으며 "우리는 납북어부 잡아다가 고문해서 간첩 만드는 그런 짓은 하지 않았다" 고 말한 적이 있다.

보안사의 주된 임무는 군사보안, 군 방첩 및 군에 관한 정보의 수집·처리 등에 관한 업무, 쿠데타 예방 등을 목적으로 하는 군 수사 및 정보기관이다. 따라서 보안사는 민간인에 대한 수사 권한을 갖고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 보안사가 조작간첩 사건의 중심기관으로 떠오른 것은 군사독재 시절 범법과 탈법이 일상화되었음을 의미한다. 보안사가 수사한 간첩사건의 경우, 반드시 중앙정보부-안기부 수사관들이 수사에 참여한 것처럼 꾸며져 있다. 보안사 간첩사건의 경우 불법감금 고문조작에 민간인에 대한 불법수사와 공문서 위조가 기본으로 깔려 있게 된다. 보안사가 간첩을 조작하는 수법은 재일동포로서 보안사에 의해 간첩으로 조작되었다가 보안사에 강제로 근무하게 된 김병진 씨가 일본으로 돌아가 발간한 체험수기 『보안사』(1988, 소나무)가 발간되면서 세상에 널리 알려지게 되었다. 뿐만 아니라 보안사는 중앙정보부-안기부와는 달리 자기네 기관이 적발한, 또는 조작한 간첩사건을 시기별로 정리하여 두 권의 책자로 발간한 바 있어[109] 그 조작의 전모를 밝히기가 다른

108) 1964년 8월 서울지검 공안부 이용훈 부장과 김병리, 장원찬 검사는 중앙정보부가 수사한 1차 인혁당 사건 관련자들을 반국가단체 결성죄로 기소하라는 상부의 지시를 거부하고 사표를 제출했다. 대한민국 공안검사들이 중앙정보부의 조작에 조직적으로 저항한 처음이자 마지막 사례였다. 한홍구, 『사법부-법을 지배한 자들의 역사』, 113~124쪽.

109) 『대공30년사』, 1978, 국군보안사령부; 『대공활동사』, 1987, 국군보안사령부.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

기관에 비해 비교적 용이하다. 보안사는 일찍부터 재일동포 간첩사건에 주목했다. 이른바 근원발굴공작을 벌여 재일동포 유학생과 사업가들을 간첩으로 잡아들였으며, 1980년대에 들어와서는 더욱 적극적으로 재일동포 사건들을 양산했다. 지방의 보안부대는 재일동포 사건도 간간이 만들어 내기도 했지만, 납북어부 사건도 많이 만들어 냈다.

대공경찰은 1950대에는 간첩사건 수사에서 독보적인 위치를 점했으나 중앙정보부 설치 이후 간첩수사에서 점하는 위치가 축소되었다. 조작 의혹이 제기되는 간첩사건 중 대공경찰이 처리한 사건은 재일동포 관련 사건에서 1980년 신귀영 사건(부산시경), 1984년 이장형 사건(치안본부), 1986년 강희철 사건(제주경찰서), 1988년 김철 사건(치안본부) 등이 있지만, 압도적으로는 납북어부 간첩사건이 대공경찰의 작품이다. 각 해안지역의 경찰서나 도경 대공분실은 지역 내의 납북어부들을 감시하다가 간첩으로 만들어 버리는 일이 비일비재했다. 고문기술자로 악명 높은 이근안이 잡았다는 간첩들 중 1976년 정규용, 오형근, 1977년 안희천, 안장영, 김홍수, 1983년 이상국, 1985년 안정호, 1986년 김성학 등은 모두 납북어부였다. 이근안이 1979년 이석우라는 가명으로 조선일보가 주는 청룡봉사상을 받고 경위로 특진[110]한 것은 납북어부와 고문기술자와 조선일보의 기묘한 삼각관계를 상징적으로 보여 준다. 조작간첩 사건 중 최초로 재심에서 간첩죄 완전 무죄를 받은 함주명 사건 역시 이근안이 조작한 것이다.

간첩을 조작한 중앙정보부-안기부, 보안사, 대공경찰의 수사관들은 무고한 사람들을 감옥에 보내고 자신들은 승진하고 포상금을 받고 또 훈장을 받았고 그 덕분에 죽으면 국립묘지에까지 묻혔다. 세월이 지나며 이들이 훈장을 받았던 사건들은 대부분 재심에서 무죄를 받았고, 그 피해자들은 잃어버린 청춘을 보상하기에는 터무니없지만, 일반인들이 보기에 거액의 배상금을 받았다. 이에 고문수사관들에 대한

110) "숨은 수범에 갈채 - 제13회 청룡봉사상 시상식", 『조선일보』, 1979년 3월 18일.

서훈 취소와 국가가 배상한 금액에 대한 구상권 청구에 대한 요구가 비등하고 있다.[111] 정부는 2019년 5월 7일 국무회의를 통해 울릉도 간첩단 사건 등 간첩조작으로 훈장을 받은 수사관 8명에 대한 서훈을 취소했다.[112]

검찰은 처음부터 간첩을 조작해 내는 곳은 아니지만, 중앙정보부-안기부, 보안사, 대공경찰이 조작한 모든 간첩 사건은 검찰의 손을 거치게 되어 있다. 검찰이 인권의 보호 기관이라면 이들 1차 수사기관이 조작한 사건들을 걸러내야 하겠지만, 그런 경우는 거의 없었다. 납북어부 조작간첩 사건으로는 드물게 1심에서 무죄를 선고받은 김성학 사건의 경우는 담당 검사가 경찰이 조작한 간첩 혐의를 공소장에서 빼 버리고 고무 찬양 부분만 기소했기 때문에 판사 역시 부담을 덜 갖고 무죄를 선고할 수 있었다.[113] 이런 경우는 극히 예외적인 사례였다. 검찰이 안기부나 보안사가 수사한 사건을 이런 식으로 처리한 사례는 발견되지 않는다. 조작간첩 사건에 관한 한 검찰은 권력의 시녀보다도 못한 대공수사기관의 설거지꾼이었다. 검사가 피의자를 직접 고문한 적은 거의 없다. 그러나 1차 수사기관에서 피의자들이 고문에 의해 허위로 자백한 내용을 검찰에 와서 부인할 경우, 폭언과 구타를 하는 경우는 늘상 있었고, 많은 경우 고문수사관을 불러 오거나 고문을 받았던 수사기관으로 다시 보내겠다고 협박하거나 실제로 돌려보냈다. 형사소송법상 1차 수사기관(경찰, 중앙정보부, 보안사)의 조서는 증거능력이 없지만, 검찰의 조서는 증거능력이 있다. 1차 수사기관의 수사관들이 고문과 조작을 통해 만든 조서는 그 내용이 검찰조서로 옮겨져야 비로소 재판에서 유죄의 증거로 사용될 수 있다. 조작간첩 사건의 경우 앞뒤가 안 맞는 진술이 대부분이지만, 검찰은 처음부터 이를 걸러낼 의지를 갖고 있지 않았다. 검찰은 조작간첩 사건의 공동정범이었다.

---

111) 변상철, 「서훈 취소와 구상권 청구를 통한 국가배상금 환수 방안」, 반헌법행위자열전편찬위원회, 『헌정사 적폐 청산과 정의로운 대한민국 - 헌법제정 70주년 반(反)헌법행위자열전 편찬 1차보고회』, 2018년 7월 12일, 19~21쪽.

112) "1960~1970년대 간첩조작 수사관 8명 훈장 취소", 『한겨레신문』, 2019년 5월 8일.

113) 한홍구, 『사법부』, 260쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사법부는 인권의 최후 보루라 불리어진다. 그러나 1970년대, 1980년대의 사법부는 간첩 조작을 완성해 주는 최종기관이었다. 모든 고문과 조작은 사법부에서 유죄 판결을 받아 내기 위해서 자행된 것이다. 조작간첩 사건의 경우 검사는 중앙정보부 의견서를 베껴 공소장을 쓰고, 판사는 또 공소장을 베껴 판결문을 쓰다 보니 중앙정보부 의견서의 오자가 공소장과 판결문에 그대로 나오게 되곤 했다. 군사독재 정권 시절 주요 간첩사건이나 공안사건을 다룬 판사들은 승승장구했다. 사법농단의 주역 양승태는 배석판사 시절 재일동포 간첩사건 4건, 부장판사 시절 일본 취업 조작간첩 사건 2건 등 무려 6건의 조작간첩 사건에 이름을 올렸다. 민주화 이후 사법부 과거청산이 제대로 되었다면 양승태 같은 인물은 감옥에 가거나 최소한 법복을 벗어야 했던 인물이다. 김정사 간첩사건에서 배석판사로 한민통에 대한 반국가단체 판결을 내린 김황식이나, 두 차례나 대법원에서 무죄 판결을 받은 송씨 일가 사건을 결국 유죄로 만든 재판장 김석수는 대한민국의 국무총리가 되었다. 이런 선배 법관들이 내린 판결에 대해 후배 판사들이 재심에서 피고인들에게 울먹이며 사죄하는 경우를 왕왕 볼 수 있다.

간첩사건에 대한 보도는 언론사의 독자적인 취재라고는 찾아볼 수 없는 받아쓰기 보도의 전형이었다. 중앙정보부 등은 간첩사건을 발표할 때 나중에 공소장 어디에서도 찾아볼 수 없는 희한한 내용을 보도자료에 넣곤 하는데, 이를 검증하거나 나중에 기소가 이루어졌을 때 보도자료와 공소장을 비교해 본 기사는 찾아볼 수 없었다. 1980년대 초반까지만 해도 뛰어난 탐사보도 기자였던 조갑제는 나중에는 안기부의 간첩사건 발표문을 다듬어 줄 정도로 안기부와 밀착하게 되었다. 군사독재 정권 시절의 언론은 간첩조작의 공동정범이었다.

1980년대 초반, 대법원에서 두 번이나 무죄 판결을 받았지만, 안기부가 개입하여 기어코 유죄를 만들어 버린 송씨 일가 사건은 공안 기관이 자신들의 조작간첩 비즈니스를 유지하기 위해 얼마나 치열하게 노력해 왔는가를 잘 보여 준다. 안기부

가 도원 1호의 잘못된 제보를 바탕으로 조작한 송씨 일가 사건은 안기부, 검찰, 법원, 언론이 모두 공범자가 되어 무고한 시민을 간첩으로 만든 대표적인 사례이다. 안기부는 이 사건을 대대적으로 발표했고, 언론은 안기부의 의견서나 검찰의 공소장에도 나오지도 않는 희한한 이야기들을 대대적으로 보도했다. 뒤에 법무장관이나 고검장으로 승승장구한 담당 검사들은 피의자들이 안기부에서 고문당했다며 진술을 번복하자 안기부 수사관들을 불러 "이 사람 또 부인한다. 이야기 좀 잘 해주지" 라고 말했다. 검사 임휘윤은 분단된 조국이 당신의 잘못은 아니라 이렇게 된 것도 운명이니 받아들이라고 했다고 한다.

1심과 2심에서는 대체로 안기부가 원하는 대로 중형이 선고되었다. 그런데 대법원에서 다른 간첩 사건에서 무죄를 선고한 바 있던 이일규 판사가 송씨 일가 사건의 주심을 맡게 되자 안기부는 긴장하여 대법원장 비서실장인 부장판사 가재환을 불러 상고심에서 반드시 유죄 판결이 나오도록 압력을 가했다. 그러나 대법원은 1983년 8월 23일 조서의 임의성을 문제 삼아 무죄 취지로 파기 환송 판결을 내렸다. 안기부는 발칵 뒤집혔다. 이 판결이 확정될 경우 앞으로 간첩사건의 조작은 불가능하기 때문이다. 안기부는 25일간 이일규를 미행했지만, 집과 대법원만 오가며 밥도 대법원 판사들하고만 먹고, 골프도 대법원 판사들하고만 친 이일규에게서 어떤 꼬투리도 잡을 수 없었다. 법원 조직법상 상급심의 판결은 하급심의 판결을 기속하도록 되어 있지만, 안기부는 여러 가지 방법을 동원하여 고등법원 재판장 오병선에게 압력을 가해 유죄 판결을 받아 냈다. 대법원은 재상고심에서 또 다시 무죄 판결을 내렸지만, 묘한 '보충 설시'를 통해 안기부에게 퇴로를 열어 주었다. 안기부 수사단장으로 있던 정형근은 검찰 측과 함께 고등법원의 재파기환송심 재판부와 여러 차례 회동했고, 뒤에 국무총리를 지낸 김석수는 다시 유죄 판결을 내렸다. 모두 3부로 구성된 대법원에서 다른 2부가 이미 무죄 판결을 내렸기에 대법원의 재재상고심에서 사건은 마지막 남은 부에 배당될 예정이었다. 마지막 대법원 판결을 앞

국가인권위원회
humanrights.go.kr

두고 마침 그 부에 대법원 판사 자리가 하나 비었다. 안기부는 대법원 판사 물망에 오른 후보자 중 보다 더 협조적인 사람이 대법원 판사가 되어 이 사건을 맡도록 공작했다. 새 대법원 판사 김형기는 대법원에서 두 번이나 무죄 판결이 난 사건에 유죄 판결을 내려 '핑퐁 재판'을 마무리했다. 2009년 8월 28일 서울고법 형사1부는 마침내 송씨 일가 사건 재심에서 무죄를 선고했다.

2015년 10월 출범한 반헌법행위자열전편찬위원회는 2017년 2월 민간인 학살, 내란, 부정선거, 고문조작, 간첩조작, 언론탄압, 국정농단 등 주요 분야의 반헌법행위자로 열전 수록 여부를 집중적으로 검토할 대상자 405명의 명단을 발표했다. 이 중 조작간첩 사건 분야의 집중검토 대상자 92명의 명단(중복 포함)은 아래와 같다.[114]

<표 5-9> 반헌법행위자열전편찬위원회 선정 조작간첩 사건 관련 열전 수록 집중검토 대상자

이수근 이중간첩 조작 사건	검사: 최대현 중정: 김형욱, 방준모
박노수, 김규남 간첩 조작 사건	중정: 모성진, 김형욱 검사: 최대현 판사: 전상석
재일동포 및 일본 관련 조작간첩 사건	판사: 이한동, 양승태, 김황식, 권종근, 윤영철, 이재훈, 허정훈, 서 성 검사: 김택수, 서익원, 이사철, 이창우, 정진규, 최병부, 최병국, 이재권, 정경식, 정용식, 김기춘, 조진제 중정: 정낙중, 장병화, 한경순, 이권섭, 김종한, 이순신, 진상구, 김근수 차철권, 노신영 보안사: 안필준, 고병천, 우종일, 오희명, 추재엽, 박준병, 이종구 경찰: 이덕만, 송성부, 이규홍
납북귀환어부 조작간첩 사건	경찰: 경무현, 박지원, 박내조, 남궁길영, 이근안, 신갑생 보안사: 이우철, 이재준, 김용성, 서재두, 백용기 검사: 한옥신, 김남옥, 김성남, 이희권, 신상규, 최병국, 강철선 판사: 최병규, 한환진
월북자 가족 관련 조작간첩 사건	안기부: 이치왕, 강충선, 심상은, 임동구, 이상귀, 유병창, 이서우, 성종환, 박영길, 윤종원, 김군성 검사: 변진우, 안강민, 임내현, 임휘윤, 김경한, 정명래 판사: 오병선, 김석수, 김형기, 가재환, 노승두, 최종영, 김헌무 경찰: 홍종수

114) 반헌법행위자열전편찬위원회, 『반헌법행위자 열전수록 집중검토 대상자 명단발표 기자회견(자료집)』, 2017, 16쪽.

우리는 한 명의 간첩이 만들어지려면 수많은 자들의 협력이 있었다는 점을 잊지 말아야 한다. 중앙정보부나 안기부, 보안사, 대공경찰 등의 조작만으로 간첩이 만들어지는 것은 아니다. "언론이 받쳐 주고, 검찰이 법률적으로 포장해 주고, 판사가 고문당했다는 호소에도 바짓가랑이 들어보라 하지 않아야 되는 것이다. 우리 사회의 시스템이 총체적으로 조작의 한 부분을 맡아 팀플레이를 해가며 간첩을 만들었던 것이다." 115)

II. 조작간첩 사건, 누가 어떻게 밝혀냈나?

1987년 6월항쟁 이전에는 민족민주운동 진영에서도 레드 콤플렉스를 극복하지 못하여 조작간첩 사건에 적극적으로 대응하거나 피해자들과 제대로 연대하지 못했다. 조작간첩 사건의 피해자들은 앞에서 살펴본 바와 같이 자신을 지킬 능력을 갖지 못한 사람이 대부분이었고, 극도의 반공사회에서 주변의 도움조차 받을 수 없었다. 학생이나 지식인들이 주요 피해자가 된 시국 사건이나 공안 사건은 인권변호사들의 도움을 받을 수 있었지만, 1970년대나 1980년대의 조작간첩 사건 피해자들은 인권변호사들의 도움조차 받을 수 없는 경우가 대부분이었다.116) 공안 사건의 피해자들은 대부분 엄청난 고문을 당했지만, 일반 시국 사건, 조직 사건과 간첩 사건은 불법 구금의 기간이나 고문의 강도가 차원이 달랐다. 시국 사건으로 중앙정보부-안기부에 끌려간 사람들이 흔히 '남산'에 끌려갔다고 하는데, 재야, 학생, 노동, 종교, 언론 등은 보통 6국에서 다뤘다. 6국에서 고깃덩어리마냥 거꾸로 매달리거나

115) 한홍구, 『역사와 책임』, 2015, 한겨레출판, 93쪽.

116) 재일동포 사건의 경우, 예외적으로 태윤기 변호사가 열성적으로 변호에 나섰다. 광복군 출신에 군 법무관으로 10년을 복역한 예비역 대령 태윤기는 누구도 사상적으로 의심할 수 없는 확실한 경력을 바탕으로 억울한 재일동포 간첩 혐의자들의 변론을 전담하다시피 했다. "흠잡을 수 없는 보수 우파 경력의 태윤기는 용감하게 조작간첩들을 위해 일하다가 안기부에 끌려가고 변호사 자격까지 박탈당했다." 한홍구, 『역사와 책임』, 99~102쪽. 또 하나의 예외는 앞서 살펴본 송씨 일가 사건이다. 이 사건은 결국 유죄가 확정되었지만, 대법원에서 두 번이나 무죄 판결을 받아 낼 수 있었던 것은 이들이 황인철, 홍성우, 조준희, 박재승, 이범열 등 당대 최고의 인권변호사들을 만날 수 있었기 때문이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

매타작을 당한 사람들은 6국을 고기 육자를 써서 '육국(肉局)'이라 부르고는 했다. 같은 남산이지만 6국에 끌려간다는 것과 간첩 혐의자로 5국에 끌려간다는 것은 차원을 달리했다.

간첩은 증거가 없기 때문에 고문해야 한다는 것이 너무도 당연하게 받아들여졌다. 오랫동안 야당의 치열한 반독재 민주화운동 투사이자 자신이 유신 당시 국회의원 신분으로 지독한 고문을 당했던 고문피해자로서 고문방지법 제정을 강력히 촉구한 바 있던 최형우는 내무장관 시절 '남매 간첩단 사건'과 관련하여 사상 문제로 잡혀온 사람은 고문해도 괜찮다는 취지의 발언을 하여 큰 논란을 불러 왔다.[117] 이런 분위기는 1990년대 중반 이후 천주교인권위원회, 민주화실천가족운동협의회, 민주사회를 위한 변호사모임 같은 인권 단체에서 조작간첩 사건에 대한 문제 제기와 진상규명, 피해자 지원활동을 본격화하면서 조금씩 바뀌어 가기 시작했다.

민주정권이 들어서고, 특히 노무현 대통령 시절 과거청산 작업이 본격화되면서 2004년 국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회, 2005년 국방부 과거사위원회가 만들어졌다. 국정원 과거사위원회는 7대 개별사건 조사에 이어 정치·사법·학원·간첩·언론노동 등 6대 분야의 하나로 간첩사건을 선정하여 송씨 일가 간첩사건, 박동운 일가 간첩사건, 정영 사건, 차풍길 사건 등의 사례와 '한국현대사와 간첩사건', '중정-안기부 간첩수사와 처리상의 문제' 등을 분석했다. 국방부 과거사위원회는 재일동포 및 일본 관련 간첩조작 의혹사건을 조사하여 '김양기 사건', '이헌치 사건', '김태홍 사건', '김정사 사건' 등 4개 사건을 다루었다. 경찰청 과거사위원회는 안타깝게도 조작간첩 사건을 다루지 않았고, 검찰은 과거사위원회를 아예 만들지 않았다. 진실화해를 위한 과거사정리위원회는 각종 조작간첩 사건과 진보당 사건, 해방전략당 사건 등 공안사건을 포함하여 약 70여 건의 간첩사

117) "사상범 고문 괜찮다-최형우 장관 '말'지 대담 파문", 〈한겨레〉 1993.12.29.; "제9대 국회 제91회 제3차 국회 본회의 회의록". 1975년 3월 18일, 56~64쪽

건을 조사했다. 진실화해위원회는 납북어부 사건과 재일동포 사건에 대해서는 신청 사건뿐만이 아니라 관련사건 전체에 대한 직권조사를 시도했으나 정권 교체와 위원회 종료로 조사를 마무리하지 못했다.

이들 위원회의 조사 결과를 토대로 피해자들은 인권변호사의 도움을 받아 사건의 재심을 청구하였다. 무고한 피해자들에게 유죄를 선고했던 바로 그 법원에 다시 판결을 구하는 것이 옳은가라는 원칙론적인 문제 제기도 있지만, 현재의 상황에서는 법원의 재심을 통한 개별적인 구제와 배상이 현실적인 방법으로 활용되고 있다. 진실화해위원회 활동을 미처 몰랐거나 알았어도 성과에 대한 의구심 때문에 진실규명을 신청하지 못했던 사람들도 재심을 통해서 무죄와 국가배상을 받는 사례로 많이 발생하고 있다.

재심 무죄와 국가배상은 피해자들에게 큰 위안이 된 것도 사실이지만, 재심과 배상 이후에도 남는 트라우마와 공허감은 여전히 큰 문제로 남아 있다. 진실의 힘, 지금 여기, 인권의학연구소, 민들레-국가폭력 피해자와 함께하는 사람들, 평화박물관, 반헌법행위자열전편찬위원회 등은 피해자들을 위한 트라우마 치유, 소송 지원, 진실규명, 조작간첩 사건 자료 정리, 가해자 규명 등 다양한 활동을 벌이고 있다.

4. 조작간첩 사건의 피해와 트라우마

I. 조작간첩 사건의 사망피해

조작간첩 사건은 관련자들에게 말로 다 할 수 없는 피해를 남겼다. 1950년대의 간첩사건들 중에도 조작간첩 사건이 꽤 있을 것으로 추정되지만, 현재의 연구나 조사 수준에서 그 실상을 제대로 파악할 길이 없다. 조작간첩 사건에 휘말린 사람들

국가인권위원회
humanrights.go.kr

은 살아도 살아 있는 것이 아니거나 살아 있어도 죽은 것만 못한 경우도 정말 많았다. 필자는 1961년 5·16 군사반란 이후 간첩죄로 사형당한 사람 189명의 명단을 정리한 바 있다.[118]

<표 5-10> 조작간첩 사건 관련 사망피해자 명단

성명	직업·나이(사망당시)	사건명(발생연도)	사망일자	사망형태
양이섭	일명 양명산, 무역업·58	진보당 간첩조작 사건	1959.7.29.	사형(2011.1.20.재심무죄)
조봉암	진보당당수·60	진보당 간첩조작사건	1959.7.31.	사형(2011.1.20.재심무죄)
위청룡	법무부 검찰국장·46	검찰국장 위청룡 간첩 사건(1961)	1961.12.24.	중앙정보부에서 자살
김대석	무직·43	일본 우회간첩 : 오진영사건(1965)	1971.10.04.	대구교도소에서 목 매 자살
이수근	중앙정보부 촉탁·51	이수근 조작간첩사건(1969)	1969.07.03.	사형(2018.10.11. 재심무죄)
임명인	제화업·57	유럽일본거점간첩단사건	1969.07~08경	서울구치소에서 뇌출혈(고문추정)로 사망(2012년 재심무죄)
박노수	케임브리지대연구원·40	유럽거점간첩사건(1969)	1972.07.28.	사형
김규남	국회의원(공화당)·43		1972.07.13.	사형
최종길	서울법대 교수·43	유럽거점간첩사건(1973)	1973.10.19.	중앙정보부에서 조사 중 사망
김욱동	회사사장·49	경남 남해 1974.07.21. 체포	1974.08.10.	조사 중 사망(의문사)
강갑영	농업·52	경남 남해 1974.07.18. 체포	1974.10.01.	보안사 조사 중 자살(의문사)
조동환	부린실업고교사·50	박복순 간첩사건	1976.03.18.	1심 징역 3년6월 상고 중 옥사
안창민	회사원·47	일본우회	1977.07.02.	경찰 조사 중 투신자살
전영관	선주·47	울릉도 조작간첩사건(1974)	1977.12.05.	사형(2014년 재심무죄)
김용득	무직·56			
전영봉	무직·46			
구본신	서독주재 회사원·44	독일대사관자수: 중정 조사 중 자살 불기소	1978.01.15.	자살(의문사)

118) 한홍구, 「한국현대사의 그늘, 남파공작과 비전향장기수」, 『역사비평』, 94호,

성명	직업·나이(사망당시)	사건명(발생연도)	사망일자	사망형태
강을성	육군부관감실군속·40	재일동포진두현간첩사건(1974)	집행일자 미상	사형
김태열	자양식품공업사 대표·53		1982.10.05.	사형
김삼연	1969 통혁당 재건 사건 복역 중 간첩 조작·51	삼천포간첩단 사건(1979)	1985.10.31.	사형
진항식	농어업·54	삼척간첩단(1979)	1983.07.09.	사형(2014년 재심무죄)
김상회	주정업·63			
안상근	재독언론인·35	구미 유학생 간첩단사건	1985.10.18.	서울구치소 자살
전학봉	부동산소개업·55	김기삼사건(1980.12.)	1985.10.31.	사형(2008년 재심무죄)
김정인	어업·45	진도 간첩사건(1981)	1985.10.31.	사형
김진모	전 교사·47	가짜 탈북의사 조작간첩(1982)	1986.05.27.	사형
김영희	학원생·30	조총련 거점 간첩단(1982)	1986.05.27.	사형
최을호	농업·63	김제간첩단 사건(1982)	1986.05.27.	사형
최낙교	교사·46		1982.	서대문구치소 자살
최낙전	농업		1991.09.30.	출소 직후 자살
김추백	전 회사원·45	재일동포 강우규 간첩단사건	1979.5.	형집행 정지 10일 후 사망
김문규	전 제주교대 학장·64		1982.02.19.	고문 후유증으로 자살
송오섭	버스운전사·55	송씨 일가 간첩단사건	1984.	고문 후유증으로 석방 1년 후 사망

II. 조작간첩 사건 생존자들의 피해

톨스토이의 소설『안나 카레니나』는 "행복한 가정은 모두 비슷한 이유로 행복하지만 불행한 가정은 저마다의 이유로 불행하다"는 유명한 문장으로 시작한다. 조작간첩 사건의 피해자들은 공안기관에 의해 간첩으로 지목되었다는 이유로 당사자는 당사자대로, 가족은 가족대로 '말로 다 할 수 없는' 피해를 입었다.[119] 고

국가인권위원회
humanrights.go.kr

통과 피해의 결은 참으로 섬세해서 가족의 피해라 해도 일률적으로 이야기할 수 없고, 배우자, 자녀, 부모, 형제, 친척의 입장이 다 다르다. 사건의 재조사와 재심 과정에서 자주 목격하지만, 같은 사건의 피해자들끼리 원 사건의 법정에서 헤어지고 처음 만나는 경우도 많았다. 피해자끼리 서로 위로하고 긍휼히 여기며 살기보다는 저 사람과의 악연 때문에 또는 저 사람의 진술 때문에 나도 간첩이 되고 억울한 징역을 산다는 생각에 서로 외면하고 살아 온 것이다.

간첩 조작이 횡행하던 시절, 위로는 군사독재의 최고통치자인 대통령부터 공안검사나 수사관들의 공통된 생각은 간첩은 증거를 남기지 않는다는 것이었다.[120] 그러다 보니 자백은 '증거의 왕'이었다. 그런데 대한민국 헌법은 "피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다"고 규정해 왔다.[121] 그러나 무전기도 난수표도 권총도 지령문도 독침도 아무런 물적 증거가 없는 사람들이 무수히 간첩으로 만들어졌다. 그 이유는 '피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거'일 때 불가능한데 공범에게서 동일한 내용의 자백을 받아 내면 '유일한 증거'라는 규정을 무난히 돌파할 수 있기 때문이다. 공범들 입장에서는 서로 상대방의 허위 진술 때문에 내가 처벌받았다는 생각을 안 할 수가 없다. 가족이나 가까운 친척, 지인들도 마찬가지였다. 이들은 사건이 터지면 대부분 잡혀가 조사를 받는 경우가 많았다. 공안기관은 자신들이 조작한 진술이나 증거가 검찰과 법원에서 유효하게 받아들여지도록 가족이나 가까운 지인들을 연행하여 그들의 진술서를 수사기록에 첨부했다. 이 과정에서 수사기관에 연행된 사람들은 피의자가 아닌 참고인 신분이었음에도 불구하고, 피의자만큼은 아

119) 조작간첩 사건의 피해자나 가족들을 만나 수사 과정에서의 고문이나 유죄 판결 이후의 고통에 대해 이야기해 달라고 했을 때, 특히 조금 더 구체적으로 이야기해 달라고 했을 때 누구에게서나 들은 말이 "그걸 어떻게 말로 다 해요"였다.

120) 납북어부 심한식이 무죄 판결을 받았을 때 보안사령관 출신 전두환은 '간첩이 무슨 증거가 있다고 무죄판결을 하느냐, 아직도 이런 판사가 있느냐, 이런 판사가 어떻게 고등법원 부장판사까지 되었느냐, 대법원장과 법원행정처장은 뭐 하느냐'고 짜증을 내 사법부를 발칵 뒤집어 놓았다고 한다. 안기부, 「간첩 심한식에 대한 항소심, 간첩혐의 무죄선고 경위 등 확인보고」, 일자미상(내용상 1987년 2월)

121) 유신헌법에서는 이 조항이 빠졌지만, 그래도 형사소송법 제310조에 동일한 내용이 들어 있었다.

니겠지만 심한 구타와 가혹행위를 당하는 경우가 많았다. 이들의 진술이 유죄의 간접적인 보강 증거로 쓰이는 경우가 많았기 때문에 피해자와의 관계도 서먹해지는 경우가 많았다. 당사자나 가족이나 모두 '무죄'라는 한마디를 듣기 위해 그토록 몸부림치며 살아 왔고, 무죄가 선고되었을 때는 천하를 다 얻은 듯했지만, 가해자들은 떵떵거리며 살고 사실은 아무것도 바뀐 것이 없다는 것을 받아들이는 것 또한 힘든 일이었다.[122]

지면 관계상 한두 가지 피해 사례만 제시하지만, 독자들도 수십 년이 지난 현재까지 진행되고 있는 그 고통을 조금이나마 이해할 수 있을 것이다. 어느 조작간첩 피해자의 경우, 재심에서 무죄를 받고 국가로부터 형사배상금을 수령하자, 아내와 자식들에게 그간 아비 노릇 못한 것에 대한 미안함에 배상금을 전하려 찾아갔지만, 아내와 자식은 상당한 액수의 돈을 준다는데도 절대로 다시 얽히고 싶지 않다며 문도 열어 주지 않았다. 수사관이 딸과 아내를 끌고 와 강간하고 고문하겠다는 협박에 딸과 아내만은 건드리지 말아 달라고 애원하며 수사관들이 부르는 대로 허위자백을 하여 간첩이 된 그로서는 억장이 무너지는 일이었다.

13살 어린 나이에 납북되었다. 13년 뒤 보안대에 끌려가 간첩이 된 어느 피해자는 17년형을 선고받고도 처자식을 먹여 살릴 생각에 교도소에서 중고교 검정고시를 치르고 건축기사 1급 자격증을 획득했다. 그러나 아내와는 이혼하게 되고, 연좌제로 경찰대 입학이 좌절된 아들은 자살하고 말았다. 아마도 다른 형제들을 지키기 위해서였겠지만, 피해자의 아버지는 경찰에 '아들이 간첩인데 왜 사형시키지 않는가' 따지는 편지를 보내기도 했다고 한다. 그는 고문 후유증으로 어깨 인대가 모두 나가 일할 때 큰 고통을 느끼고 있으며, 충동조절장애, 우울증 등 심리적 이상증세도 심각한 상황이다.

문재인 대통령은 국가폭력 피해자들을 위한 트라우마 치유센터 건립을 공약으

122) 조작간첩 사건 피해자의 재심 과정과 무죄판결 그 후의 공허감에 대해서는 김호정, 『발부리 아래의 돌 – '재일교포 간첩단 조작 사건'의 피해자인 아버지들을 위한 비망록』(2018, 우리학교)를 참조할 것.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

로 내세웠고, 대통령 취임 후 이는 국정 100대 과제의 하나로 선정되었다. 2018년 6월 행정안전부는『국립 국가폭력 트라우마 치유센터 조성 방안 연구』라는 프로젝트를 공고하였고, 필자를 연구책임자로 한 성공회대 산학협력단 연구팀이 과제를 수행하여 2019년 3월 용역 결과물을 제출했다. 그러나 아직까지 조작간첩 피해자들을 포함한 국가폭력 피해자들을 위한 트라우마 치유센터를 위한 이렇다 할 정부 차원의 움직임은 포착되지 않고 있다.

5. 맺음말

20세기의 국가 형성 과정에서 모든 나라가 예외 없이 혹독한 국가폭력을 경험했지만, 분단국가가 형성된 한반도에서는 훨씬 더 가혹하고 다양하며 장기간에 걸친 국가폭력이 발생했다. 분단과 전쟁과 학살의 광풍이 가신 뒤, 국가폭력의 주된 형태는 고문 조작 사건들이었다. 이승만 정권과 그 뒤를 이은 박정희-전두환-노태우 군사독재 정권에서 헤아릴 수 없이 많은 고문조작 사건이 발생했지만, 사망자의 규모나 고문의 강도나 피해의 범위와 지속성에서 으뜸을 차지하는 것은 조작간첩 사건이라 아니할 수 없다. 남북의 치열한 대치 상황 속에서 남은 남대로, 북은 북대로 상대 지역에 수많은 공작원들을 침투시켰다.

북한은 남한 출신들을 공작원으로 내려 보냈으나 분단이 장기화되고 남한도 급격한 사회 변동을 겪게 되면서 한국전쟁 시기에 월북했던 남쪽 출신들도 고향이나 연고지에 침투해도 제대로 적응하지 못하고 바로바로 적발되곤 했다. 1970년대 들어 북한공작원의 남파가 거의 사라지다시피 한 것은 7·4 남북공동성명에 따른 신사협정의 결과도 아니고, 북한이 "남조선 혁명은 남조선 인민의 힘으로" 라는 주체사상의 원칙을 따랐기 때문도 아니다. 이는 분단의 장기화와 남쪽의 반공 태세 완비로 북한의

공작원 남파가 엄청난 고비용에도 극도의 저효율을 보였기 때문이다.

북한의 공작원 남파가 거의 중단되다시피 한 것은 남한의 국가 안보에 큰 도움이 되는 것이겠지만, 비대해질 대로 비대해진 중앙정보부, 보안사, 대공경찰 등 공안세력의 직업 안보에는 치명적인 위기를 초래한 것이다. 이들 기구들은 조직의 생존을 위해 재일동포나 일본 관련 취업자, 귀환 납북어부, 월북자 가족 등 사회적 약자들을 먹이 삼아 조작간첩을 만들어 내기 시작했다. 정통성을 결여한 독재정권은 간첩조작을 억제하는 대신 승진과 포상금으로 간첩조작을 부추겼다. 검찰은 간첩사건에 대하여 전혀 수사지휘권을 행사하지 못하고 1차 사법기관이 조작한 간첩사건이 법원에서 유죄 판결을 받도록 노력했고, 법원은 검찰이 기소한 대부분의 조작간첩 사건에 대해 별다른 거리낌 없이 사형, 무기, 장기형 등 유죄 판결을 내렸다. 1970년대와 1980년대의 시국사건과 공안사건에서는 학생이나 재야인사 등 피고인들이 인권변호사들의 도움을 받을 수 있었지만, 밟아도 꿈틀하기조차 힘든 사회적 약자였던 조작간첩 사건의 피해자들은 인권변호사나 민주화운동 세력의 지원조차 받을 수 없었다.

1987년 민주화운동을 거치면서 몇몇 인권 단체들이 조작간첩 사건의 피해자들에게 주목하기 시작했다. 법원도 민주화의 영향 속에서 간첩을 양산해 온 부끄러운 관행 두 가지에서 벗어나기 시작했다. 첫째, 법원은 변호인의 조력을 받지 않은 검찰 조서의 증거능력을 배척했고, 둘째, 국가기밀의 범위를 엄격하게 규정하기 시작했다. 이것이 조작간첩이 크게 줄어든 근본적인 이유였다. 그러나 공안기관은 여전히 탈북자라는 새로운 사회적 약자들 속에서 간첩을 만들어 내고 있다. 민주화와 남북 화해의 시대에 공안기관은 체중이 줄어들었을까? 보안사령관 전두환이 대통령이 된 1980년대는 보안사의 전성시대였다. 그때 보안사의 장성은 잘해야 3명이었는데, 민주화가 한참 진행되었다는 21세기, 계엄 문건 논란으로 기무사가 해체될 때 장성 수는 무려 8명이었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

조작간첩 사건의 피해자들은 각종 과거사위원회의 조사 결과를 바탕으로 재심을 청구하였고, 대부분의 재심사건에서 무죄를 받아 명예를 회복하고, 국가배상금을 받았다. 그러나 가해자들은 전혀 처벌되지 않았고, 그들의 빼앗긴 청춘을 돌려받을 수 없었으며, 한 번 파괴된 가족관계는 상당한 규모의 배상금으로도 결코 회복할 수 없었다. 피해자들의 고통과 트라우마는 현재진행형이며, 조작간첩 사건은 아직도 끝나지 않았다.

참고 문헌

- 공군본부, 『대공판단(84-85, 1985.4)』
- 국군보안사령부, 『대공30년사』, 1978
- 국군보안사령부, 『대공활동사』, 1987
- 국정원관거사진실규명을통한발전위원회, 『과거와 대화 미래의 성찰-학원간첩편』, 2007
- 국회, "제9대 국회 제91회 제3차 국회 본회의 회의록". 1975년 3월 18일
- 김병진, 『보안사』, 1988, 소나무
- 김호정, 『발부리 아래의 돌 - '재일교포 간첩단 조작 사건'의 피해자인 아버지들을 위한 비망록』(2018, 우리학교)
- 돌베개 『북한 '조선로동당' 대회 주요 문헌집』, 1988
- 반헌법행위자열전편찬위원회, 『반헌법행위자 열전수록 집중검토 대상자 명단발표 기자회견(자료집)』, 2017
- 변상철, 「서훈 취소와 구상권 청구를 통한 국가배상금 환수 방안」, 반헌법행위자열전편찬위원회, 『헌정사 적폐청산과 정의로운 대한민국 - 헌법제정 70주년 반(反)헌법행위자열전 편찬 1차보고회』, 2018년 7월 12일
- 변상철·김화순, "만들어진 탈북인 간첩", 2019 (미발표 초고)
- 성공회대학교 산학협력단 민주주의연구소 / 민주자료관 (연구책임자: 한홍구), 『국립 국가폭력 트라우마 치유센터 조성방안연구』, 행정안전부 연구용역, 2018년 7월 ~

2019년 1월

- 안기부, 「간첩 심한식에 대한 항소심, 간첩혐의 무죄선고 경위 등 확인보고」, 일자미상
- 이재승, 『국가범죄』, 2010, 앨피
- 중앙일보사, 『조선민주주의인민공화국』 상·하, 1992-1993,
- 在日韓国人政治犯を救援する家族·僑胞の会『在日韓國人政治犯救援運動記錄集』, 1993
- 최창남, 『울릉도 1974 - 긴급조치 시대가 만들어낸 울릉도간첩단사건 이야기』(2012, 뿌리와이파리)
- 한홍구, 『사법부-법을 지배한 자들의 역사』, 2016, 돌베개
- 한홍구, 『역사와 책임』, 2015, 한겨레출판
- 한홍구, 「한국현대사의 그늘, 남파공작과 비전향장기수」, 『역사비평』, 94호, 2011
- 한홍구, "함량미달 사건을 또 보게 될 줄이야", 『한겨레21』 727호, 2008
- 『경향신문』, 1968년 11월 9일
- 『내일신문』, 2018년 5월 29일, "고문에서 위증까지 79세 수사관에 실형"
- 『뉴스타파』, 2016년 8월 17일, 최기훈, "국정원 만화, 간첩사건 변호인을 친북조사원으로 묘사"
- 『동아일보』, 1968년 12월 24일
- 『동아일보』, 2019년 6월 29일, "문 대통령 '재일동포 간첩조작 피해자-가족들께 사과드린다'"
- 『미디어 오늘』, 2014년 3월 12일, "유우성 변호인, '간첩조작 사건은 박원순 제압의 일환'"
- 『매일경제』, 1977년 5월 28일, "61년 위장 전향 정보부 발표 재일북괴 거물 간첩 윤효동 자수"
- 『서울신문』, 2013년 10월 12일, "10년간 붙잡힌 북한 간첩 49명"
- 『시사IN』, 2019년 3월 26일, 김은지, "6년만에 드러난 '유우성 간첩 조작 사건' 진실"
- 『조선일보』, 1979년 3월 18일, "숨은 수범에 갈채 - 제13회 청룡봉사상 시상식"
- 『한겨레』, 1990년 1월 31일, "검찰 신문조서 증거능력 없다"

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 『한겨레』, 1990년 9월 26일, “홍성담씨 간접혐의 파기”
- 『한겨레』, 1993년 12월 29일, “사상범 고문 괜찮다-최형우 장관 ‘말’지 대담 파문”
- 『한겨레』, 1997년 7월 18일, “공지사실 기밀 아니다”
- 『한겨레』, 1997년 7월 18일, “공안수사 관행 개선 불가피”
- 『한겨레신문』, 2019년 5월 8일, “1960~1970년대 간첩조작 수사관 8명 훈장 취소”

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 6 장
미군 기지촌 '위안부' 제도와 국가 상대 소송의 의미

이나영

중앙대학교 사회학과 교수로 재직 중이며, 일본군성노예제문제해결을 위한 정의기억연대 이사, 민주화운동기념사업회 이사, 한국여성단체연합 정책위원 등으로 활동하고 있다. 식민주의와 남성중심적 민족주의, 섹슈얼리티 간 관계를 페미니스트 시각에서 연구하고 있으며, 주요 저서로, 『누가 여성을 죽이는가: 여성혐오와 페미니즘의 격발』(2019, 공저), 『2015 '위안부' 합의, 이대로는 안된다』(2016, 공저) 등이 있고, "여성혐오와 젠더차별, 페미니즘: '강남역 10번 출구'를 중심으로"(『문화와사회』 22권, 2016), "Un/forgettable histories of US camptown prostitution in South Korea: Women's experiences of sexual labor and government policies"(Sexualities. 21(5-6), 2018) 등 다수의 논문이 있다.

목차

1. 서론

2. 포스트/식민과 미군 '위안부' 형성: 미군정시기를 중심으로

3. 한국군 '위안부' 및 '양공주'의 탄생: 한국전쟁과 국가재건 시기

4. 박정희 군사정권과 체계적 착취제도의 성립
   Ⅰ. <윤락행위방지법>의 제정과 '특정구역' 설치
   Ⅱ. <특수관광협의회>와 <한미친선협의회>
   Ⅲ. 기지촌 경제의 성장
   Ⅳ. 여성에 대한 기만적 처우와 인권침해

5. 미군 '위안부' 소송과 판결의 의미

6. 결론을 대신하여

1. 서론

2014년 6월 25일, 한국의 미군기지(US camp towns) 주변에서 성매매에 종사했던 여성들이 국가를 상대로 손해배상 청구소송을 제기했다(이하 기지촌 소송).[123] 이들은 1인당 1000만원의 배상을 청구하는 취지의 소장을 서울중앙지법에 제출했다. 122명으로 이루어진 원고인단은 당일, 서울여성플라자에서 기자회견을 열고 "한국 정부의 기지촌 정책은 '미군 위안부 정책'이었다"고 주장하고, "정부가 기지촌 내 미군 위안부 제도의 피해자들에게 사죄하고 배상해야 한다"고 밝혔다.

원고인단은 "한국에 일본군 위안부만 있는 것이 아니"라고 지적하고 "정부는 '미군 위안부' 제도를 만들고 철저히 관리했"을 뿐만 아니라, 여성들을 "보호하지 않고 오히려 외화벌이로 이용했다"고 말했다. 이들은 대한민국 정부가 당시에도 불법이던 성매매를 기지촌 내에서 용인하고 여성들을 상대로 한 미군 범죄까지 묵인했던 사실도 지적하면서, "정부는 기지촌 미군 위안부 제도의 역사적 사실과 피해를 명확하게 밝히고 법적 책임을 다해야 한다"고 주장했다(경향신문, 2014년 6월 25일). 이때 원고들은 1957년부터 2008년까지 대한민국 내 각 지역에 소재한 기지촌에서 '위안부'로 미군 상대 성매매에 이용되었던 여성들을 일컬으며, 피고는 기지촌을 조성하고 관리하여 성매매를 조장함으로써 원고들의 인권을 침해한 것에 대해 배상의 책임이 있는 국가, 대한민국을 지칭한다.[124]

2017년 1월 20일 1심 판결에 이어, 2018년 2월 8일, 서울고등법원의 2심 판결이 있었다. 당시 재판정은 "국가의 기지촌 운영·관리 과정에서 기지촌 위안부였던 원고들을 상대로 성매매 정당화·조장행위와 위법한 강제 격리수용행위가 있었다고 인정"하고 이를 국가에 의한 여성인권의 심각한 침해라 판단해 원고 전원(2심 117

123) 이들은 통상, 기지촌 성매매 여성들이라 불리며, 이 글에서는 맥락에 따라 미군 '위안부,' 기지촌 성매매여성 등을 혼용하여 사용하고자 한다.

124) 이하, 소장의 내용들은 2014년 6월, 제기된 국가배상 소송장에서 발췌했음을 밝힙니다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

명)에게 700만 원(74명) 또는 300만 원씩(43명)의 위자료 지급을 명했다.

대다수 여성운동계의 환영 메시지와 달리, 미군 기지촌 성매매가 일본군 '위안부' 문제와 다르거나 차별화되어야 한다고 믿는 사람들에게 미군 '위안부'들의 소송과 승소는 상당한 충격과 혼란을 야기했다. 그렇다면 '미군 위안부' 제도란 무엇인가?

사실 '위안부'라는 용어는 1990년대 일본군 '위안부' 문제가 공식화되기 전부터 오랫동안 대한민국의 정책 용어로 사용되어 왔다. 1951년 보건부방역국의 한 문서에 적시되어 있듯[125], '위안부'는 "위안소에서 외군(外軍)을 상대로 위안접객을 업으로 하는 부녀자"를 의미했다. 기지촌 소송에서 미군 '위안부'라고 명시한 이유 또한 공식문서에서 사용된 용어였기 때문이다. 실제로 한국의 근현대사에서, 일본군 위안소에 강제 동원된 여성들뿐만 아니라 미군기지 주변에서 미군들을 성적으로 위무했던 여성들, 한국전쟁기 한국군과 유엔군 '위안소'에 동원된 여성들 모두가 공식적/비공식적으로 '위안부'라 불렸다(이임하, 2004b; 김귀옥, 2012; 박정미, 2011; 2015; 이나영, 2007a; 2007b; 김현선, 2017).

이러한 의미에서 이 글에서 '위안부'는 군인의 성적 위안을 목적으로 동원된 여성들을 포괄적으로 일컫는다. 이때 '동원'이란 당시의 사회적, 정치적, 경제적, 문화적 맥락에 의해 개인의 의사와 무관하게 '집단적'으로 강요된, 혹은 개별적 선택의 형식을 띠나 상황적 맥락으로 볼 때 강제적 과정을 내포한 구인방식을 의미한다. 주로 물리적 폭력, 사기, 강제적 인신매매가 동반되나 필수조건은 아니다. 이는 동원의 대상뿐만 아니라 주체 및 방식 또한 집단적이고 체계적이며 심지어 불법적이었음을 함의한다. 특히 일본 정부의 협소한 강제성 개념을 비판하면서 정대협 등, 한일시민사회 등은 "본인의 의사에 반해 연행되었으며, 강제적 통제로 인해 본인의 의사에 따라 돌아올 수 없는 상황에 처하게 된 상황 전체가 강제연행"이라고

125) '청소 및 접객영업 위생사무 취급 요령 추가지시에 관한 건' 참고(보건부방역국 예규 제1726호, 1951.10; 박정미, 2011).

주장해 왔다.[126] 이러한 개념은 이제 노예제에 대한 포괄적 이해와 더불어 국제적으로 통용되고 있다.[127]

특정 집단의 성적위안을 위한 여성동원에 군과 관이 개입해 온 역사 및 개입의 구체적 행정구조는 여러 활동가들과 페미니스트 학자들에 의해 입증되어 왔다. 특히 최근에는 개입의 역사적 구체성을 입증한 연구 결과물들이 나오고 있다. 일본군 '위안부' 피해자 강제동원과 관련해서는 피해자의 증언 및 발굴된 문서를 바탕으로 위안소 제도 성립, 위안부의 강제동원성, 이에 대한 군, 관의 개입을 밝히고자 하는 연구가 많이 진행되어 왔다.

Moon(1997), Lee(2006), 박정미(2011)는 미군기지촌의 위안부 여성들에 대한 미군과 한국정부의 체계적 개입과 관리가 이루어져 왔음을 조망했다. 캐더린 문(Moon)의 경우, 비록 박정희 유신정권을 중심으로 한 미군 기지촌 정책에 초점을 맞췄다는 한계는 있으나 한국의 기지촌 이슈를 최초로 학술적으로 공론화했다는 사실에 큰 의의가 있다. 이에 큰 영향을 받은 필자는 2000년대 초반부터 일제시기 공창제도에서 미군 기지촌과 현재까지 남아 있는 국내 성매매 문제의 뿌리를 찾고, 공창제도, 일본군 '위안부' 제도, 기생관광, 국내 성매매와 외국인 성매매, 미군 기지촌 성매매를 역사적 연속선 속에서 보되 각각의 개별적 특수성을 파악하고자 했다. 특히 일제 공창제도의 근간이 해방 후 미군정의 대외적 금지정책에도 불구하고 국가규제 및 관리(regulation and control) 정책에 의해 지속된 측면을 밝힘으로

126) 흔히 일본군 '위안부' 문제에서 보듯, 법적으로 이해되는 강제성이란 "연행시의 폭력적 납치·사기에 의한 유인, 위안소에 감금·학대·위안부를 강요당한 것 등"을 가리킨다. 그러나 필자는 여성들의 경험을 보다 적절히 드러내기 위해, 맥락성을 중시하는 광의의 강제성 개념을 선호한다. 이는 물리적 폭력에 의한 것만 강제동원으로 이해하는 일본 정부의 주장에 대해 정대협 등 한일 시민사회는 "본인의 의사에 반해 연행되었으며 강제적 통제로 인해 본인의 의사에 따라서는 돌아올 수 없는 상황에 처하게 된 상황 전체가 강제연행"이라고 지적해 왔다(한국정신대문제대책협의회 2000년 일본군성노예전범 여성국제법정 진상규명위원회, 2001: 17-18).

127) 최근 국제법상 노예제는 '소유권에 수반하는 권한의 일부 또는 모든 권한이 행사되는 사람의 지위(status) 또는 상태(condition)'로 정의되는데, 이 정의에는 법상(法上)의 노예제(slavery *de jure*)와 사실상의 노예제(slavery *de facto*)가 포함된다. 노예제의 요건이 문제로 하는 것은 '소유권' 그 자체가 아니라 '소유권에 수반하는 권한 powers attaching to the right of ownership'의 행사이며, 또 그런 권한이 행사되는 사람의 '상태'이기도 하다(아베 코우키, 2018).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

써 미군 기지촌의 역사적 형성 배경을 규명하고자 했다. 특히 공식적 금지주의와 비공식적 규제주의가 역동적으로 얽혀 있는 한국 성매매 체제의 모순적 뿌리가 결국 일제시기와 미군정에 있음을 공식적으로 천명했다는 점에 의의가 있다. 박정미(2011)는 이러한 연구들을 계승하면서 대한민국의 전반적인 성매매 정책의 역사 속에 기지촌 성매매를 위치시키고, 행정적 차원에서 정부가 개입해 온 방식을 역사적 사료를 통해 구체적으로 입증했다는 점에 큰 의의가 있다.

한편, 이임하(2004a; 2004b)와 김귀옥(2012; 2014)은 한국전쟁 당시 한국군과 유엔군 위안소가 실제 존재했음을 밝히고자 꾸준히 노력해 왔다. 김귀옥은 2014년 논문에서 일제 식민지의 잔재로써 한국군 위안소 문제를 조망하면서, 일본 정부가 '한국군 위안소' 문제를 들어 일본군 '위안부' 문제를 정당화하거나 희석시키고자 하는 노력은 역설적으로 일본군 '위안부'의 실제를 인정하는 행위라고 주장하여 반향을 일으킨 바 있다. 역사학자인 이임하는 주로 한국전쟁에 초점을 맞추어 수많은 사료들을 토대로 그간 비가시화되어 왔던 여성들의 경험을 역사의 전면에 드러낼 수 있는 계기를 마련했다는 점에 큰 의의가 있다.

이 글의 목적은 이러한 연구 성과에 기반해 미군 '위안부' 제도의 형성과 변화과정을 살펴보고 이번 소송과 판결의 의미를 구체화하고자 한다. 일본군 '위안부' 제도가 미군 '위안부' 제도와 무관하지 않다는 점에 주목하면서 대한민국 근현대사에서 존재하는 '위안부' 제도의 보편성과 시기별 특수성을 드러내고자 한다. 이는 '위안부'가 특정한 시공간에 갇혀 있는 일괴암적 존재가 아니라, 다양한 제도적 변주를 거쳐 공통적으로 존재하는 속성이 있음을 드러내기 위함이다. 식민주의와 가부장제라는 뿌리 위에, 남성우월주의와 여성/성의 대상화라는 문화적 의식과 실천 행위, 군사주의, 발전주의, 자본주의와 지구화가 비/동시적으로 진행되어 오면서 변화발전해 온 한국의 성매매체제 안에서, 기지촌 성매매는 특수성을 지니나 다른 성매매 제도와 공통점 또한 내포할 수밖에 없기 때문이다.

다만 이 글에서 논의 시기는 1945년 미군정 시기부터 1970년대 박정희 군사정권에 한정한다. 이유는 첫째, 박정희 군사정권 이후 기지촌 활성화 과정과 기지촌 정화운동에 대해서는 비교적 많은 언급들이 있었지만 그 이전 시기에 대해서는 상대적으로 논의가 적었고, 둘째, 초창기 미군 '위안소'가 구축되었던 배경과 과정을 살펴야만 중층적 억압구조의 연결고리를 명확히 할 수 있기 때문이다. 무엇보다 이번 소송에 적시된 여성들이 입은 피해사실에서, 구체적으로 어떤 제도가 원인으로 지목되었으며, 어떻게 포괄적으로 미군 '위안부' 형성과 유지의 배경이 되었는지 살펴봐야 하기 때문이다. 이를 통해 오늘날 상식처럼 통용되는 민주주의와 인권이란 수사에 어떤 부분이 결핍되어 있는지 우회적으로 드러내고자 한다. 필자의 기존 논문과 자료들 외에 본 소송 진행 과정에 참여하고 증언 채록에 함께한 필자의 현장연구와 활동의 과정이 이 글에 녹아 있음을 미리 밝히고자 한다.

2. 포스트/식민과 미군 '위안부' 형성: 미군정시기를 중심으로[128)]

1945년은 식민지의 종식과 미군정 체제가 만나는 시기였다. 일본 제국주의로부터의 해방은 새로운 제국의 병사들을 필요로 했다. 9월 8일, 하지 장군의 지휘 하에 설레임과 두려움으로 "적지"에 도착한 미군에게 이제 막 식민통치에서 벗어난 한반도는 멀고도 낯선, 그래서 위험으로 가득 차 있지만 신비로운 동양이었으며, 적국이었기에 위험하고 위생관념이 낮았기에 불결하기까지 한 공간이었다. 서구식 근대 발전과정에 대한 인식에서 유래한 시간의 선형성과 이에 따른 공간의 배치 방식-발달된 근대적 공간, 서구와 후진적이며 전근대적 공간, 동양-은 미군에게도 예외

128) 원 자료는 주로 Lee(2006; 2007)와 이나영(2007a; 2007b)에서 부분적으로 발췌함.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

적인 것은 아니었을 것이다. 문제는 '전근대성'이 '이국성'과 모순적으로 얽힌다는 점이다. 미군 병사들은 "불결하되" "이국적인" 한반도 처녀들에 대한 "성적 탐험"에 몰두하기 시작했으며, 실질적인 국가 부재 상태의 한반도 사람들은 이에 저항할 힘도 의지도 없었다. 이러한 상황은 미군의 공식/비공식적 정책에 의해 지지되었다. 미군 당국은 공식적으로 미국 본토의 성매매 금지정책과 미국방부의 공식적인 입장인 '성매매 억제정책'을 따르는 듯 보였으나, 내부적으로는 주둔지에서 외국 여성들과의 성적 관계는 불가피한 것으로 보고 비공식적으로 병사들의 성구매를 허가했다.

그러므로 사실상 큰 문제는 병사들의 성욕을 인정하고 성매매를 "위락"으로 보되, 성매매를 관리하고 성병을 체계적으로 통제하는 방안이었다. 체계적인 프로그램이 마련되는 데는 여러 가지 장치와 시간이 필요했다. 먼저 미군정은 미군의무대를 활용하여 성매매 업소에 대한 체계적인 조사와 감독을 시도했다. 1945년 9월 11일, 한반도 도착 사흘 만에 미군정은 서울에 군의무대를 개소하고 잇달아 성병진료소를 개설하였으며, 병원 부지를 물색하기 시작했다. 군의무대의 통제 아래, 의료검사관들은 술집과 레스토랑을 찾아다녔으며, 유곽 지역과 기타 업소를 면밀히 조사했으며, 미군 의무장교는 당시 미군 출입금지 구역이었던 집창지역에 매주 방문하여 성병 감염 여부를 검사하였다(이임하, 2004b: 285). 그들의 권고에 따라, 이후 예방 시설이 계획되었고 성매매에 대한 최초의 정책들이 연이어 나오게 된다(Lee, 2006).

둘째, 법률안 마련과 정책 기구를 설치했다. 미군정은 1945년 9월 24일 미군정령 제1호-'위생국설치에 관한 건'-를 발표하여 "최저수준에 머물러 있는" 남한의 "위생수준"을 관리하여 성병으로부터 미군을 보호하고자 하였다. 1945년 10월 이후 순차적으로 발표된 미군정법령 제18호의 의해 위생국은 복지 기능이 부가된 보건후생국(Bureau of Public Health and Welfare)으로 바뀌었으며, 곧이어(1945년 11

월 7일) 법령 제25호에 의해 각 도에 보건후생과(Department of Public Health and Welfare)가 설립되고 책임자로 미군의관이 임명되게 된다. 다음해 1946년 3월 29일, 보건후생국을 보건후생부로 확정한 후, 같은 해 10월 23일 미군정법령 제114호에 따라 각 지역의 보건후생과를 보건후생국(Bureau of Public Health and Welfare)으로 바꾸게 된다(Lee, 2007). 이에 15국 47과의 광범위한 광역 보건행정체계가 갖추어지게 되어 전국 규모의 보건사업 실시의 발판이 마련된다. 1947년 5월에는 보건후생부 산하에 성병 통제과(Section)를 설립하여 마침내 성병관리의 대외적 명분을 마련하였다.

셋째, 성병을 체계적으로 통제하고 관리하기 위한 전문 기구를 설립했다. 부대지휘관, 군목(軍牧), 특별업무사단(special service division: 오락이나 여가 프로그램과 시설들을 제공), 헌병사령관, 의무부 등이 관여하여 "성병통제 위원회(VD Control Councils)"가 설립되었다. 성병통제 위원회는 매달 회의를 열고 각 부대단위별로 보고를 통해 성병감염 추이를 세심하게 살피면서 성매매 관련대책을 제시하곤 했다. 사실상 이들의 권고에 따라 특정 지역과 업소에 병사들의 출입금지와 허가가 결정되기도 했다. 성병 감염률을 낮추기 위해 병사들의 "금욕"을 강조하는 교육프로그램을 계발하고 성병감염을 막는데 필요한 교육 자료를 배포하는 등의 "성병 통제 프로그램"을 시행하였으며(Lee, 2006), 사병들의 성적활동을 감시하고 성병을 통제하기 위해 사병 서비스 클럽들의 위치를 지정하기도 했다(Lee, 2006).

넷째, 이상과 같은 정책적 시스템의 확보에 따라 '감염원'으로 의심되는 모든 여성들은 성병검사와 관리의 대상이 되었다. 이로써 '이국적 성적 탐험의 대상'은 공식적으로 병사들의 개별 건강뿐만 아니라 공중보건에 위협이 되는 '불결하고 위험한 존재'로 재탄생된다. 최초의 대규모 검진은 1946년 3월 명월관, 국일관 등에서 일하는 서울시내 4대 권번 기생들을 대상으로 한 체혈검사였다고 한다(조선일보, 5월 7일; 이임하, 2004b: 284). 이후 군정청 지시로 보건후생부가 주도하여 서울

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시내 각 권번 기생들에 대하여 성병 검진이 실시되었고(동아일보, 1946년 7월 24일), 1947년이 되자 미군정은 아예 노골적으로 "시민의 보건후생을 기하"고 "화류병근절책"이라는 명분을 들어, 공창은 물론 여급, 사창들까지 검진을 실시하고 건강증명서를 교부하여 성매매를 통제하고자 하였다(조선일보, 1947년 4월 12일).

보다 효과적이고 체계적인 관리를 위해, 같은 해 5월에 설치된 보건후생부 산하에 성병 통제과(Section)는 일제에 의해 시행된 성병 통제 프로그램의 이용 이외에도 질 검사의 새로운 기법을 도입하기도 하였다. 이에 기생(창기), 여급, 댄서, 접객부, 웨이트리스 등 모든 "접객업자(entertainers)"들은 정기적인 검진과 처치의 대상이 되었고, 건강증명서 발급을 종용받았으며(동아일보 1946년 12월 10일; 조선일보 1947년 10월 12일), 신체검사에서 통과하지 못한 이들은 허가를 받지 못하거나 기존의 허가조치를 취소당하였다(Lee, 2006). 성병에 감염되었다고 판명된 여성들은 당시 성병감염자들의 치료를 주로 담당하던 국립성병센터로 보내지거나(Lee, 2006, 성병에서 완전히 낫기까지 여성 감옥에 감금되기도 하였다. 방면되었을 때에도, 완치가 의심되는 매독환자들에게는 지속적인 치료가 강제되었다(Lee, 2006). 미군에게 성병을 옮겼다는 '혐의'만으로도 여성들은 처벌의 대상이 되었으며, 밀매음자는 일제시기 「경찰범처벌규칙」에 의거하여 처벌되었다(박정미, 2011: 62-63). 이는 일제시기 보건행정과 경찰행정이 일원화되었던 과정과도 연관된다. 이로써 전국 규모의 강제검진과 처치, 강제등록 등은 보건후생부 산하 성병 통제과 설립 이후 확립된 것으로 보인다.

1948년 2월 14일, 공창제도 폐지 이후에도 기생, 창기, 댄서, 여급뿐만 아니라 병원 간호사들을 대상으로 미군의 성병 검진은 1949년 6월 30일, 철수시기까지 간헐적이지만 지속되었다. 미군의 체계적 통제력이 상실되어 가던 1940년대 말이 되면서, 점차 한반도의 모든 여성들은 더럽고 불결한 성병의 도관(導管)이자, 미군의 전투력을 떨어뜨리고 가족과 건강을 위협하는 "척결 되어야 할" "악"이나

“적”으로 재구성되어 갔다(Lee, 2006).

다섯째, 다양한 성매매 형태를 활용했다. 소위 미군 ‘위안소’에는 ① 미군이 직접 운영하고 주로 군부대 안에 위치한 장교클럽과 사병클럽, ② 부대 근처에서 한국인 민간 업자가 운영하되 미군의관과 헌병이 지정하고 체계적인 통제를 받는 유곽형태, ③ 부대 근처에서 한국인 민간업자들의 의해 운영되는 미군 병사 전용클럽인 ‘도시 클럽(City Club)’, 혹은 군인 ‘서비스 클럽(service club),’ ④ 이외에 땐스홀, 카바레, 빠, 카페 등 일반인도 이용하되 미군이 주로 출입하는 유흥(entertainment) 시설 등 다양한 형태가 존재했다(Lee, 2006). 특히 미군 전용 서비스 클럽(service clubs)과 땐스홀은 공창제도 폐지 이후에도 미군 여가 시설로 존재하였으며, 종사자들은 엄격한 성병관리를 받았다. 공창제가 폐지된 이후, 비록 미군은 전국 규모의 성병 조사와 관리, 유곽형태에 대한 미군 ‘위안소’ 지정, ‘위안부’의 거주지역 제한 등의 조처는 취하기 어렵게 되었으나, 기생, 사창, 댄서, 여급 등을 대상으로 한 성병검사, 감염자에게 대한 성병 검사와 감금, 치료는 지속되었는데, 이러한 사실로 미루어 볼 때, 미군이 관리하는 성매매 형태가 다양한 방식으로 존속되었음을 알 수 있다. 이 중 현재적 개념에서 보면 ②번의 경우만 전업형 성매매로 볼 수 있으며 나머지는 겸업형으로 분류할 수 있다.

그렇다면 미군은 어떻게 그렇게 빠른 시간에 다양한 형태의 미군 ‘위안소’를 건립하고 성병통제를 위한 시스템을 만들 수 있었을까? 만약 일제시기 본격적으로 도입된 공창제도가 미군 성매매의 제도적 기반이 배경이 되었다면, 일본군 ‘위안소’ 혹은 ‘위안부’ 제도와는 어떤 공통점을 공유하는 것일까?

첫째, 미군정이 빠른 시간 내 다양한 미군 성매매 형태를 만들 수 있었던 이유는 일제 식민지 유제 중 하나인 국가규제 성매매체제의 기본 골격을 유지했기 때문이다. 앞서 지적했듯, 미군은 군정 초기부터 성병관리를 위한 시스템 마련에 주력했으며, 성매매 업소 등록제와 성매매 (의심) 여성들을 대상으로 한 정기적인 성병 검

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사, 거주지 제한, 감염자 격리와 치료를 시행했다. 이러한 관행은 공창제도의 공식적인 폐지 이후(1948년 2월)에도 비공식적으로 지속되었다. 일제가 도입한 공창제도의 가장 큰 구조적인 특징을 등록제, 정기적 검진, 특정구역 지정을 통한 집단거주(집창화를 통한 거주 제한), 이로 인한 성매매 여성들의 공간적 구획화와 게토화, 정체성의 유형화를 통한 종별화라고 볼 때 미군정 당시 성매매 여성들에 대한 통제 방식은 그러한 특징에 철저히 기반하고 있었던 것이다. 이는 국가규제 성매매체제의 기본 골격이며, 미군정도 이 같은 식민지 유제를 의심 없이 받아들이고 활용했던 것이다(이나영, 2007b).

둘째, 미군은 일제시기 건설된 집창지역을 그대로 활용했다. 성매매 여성/지역에 대한 높은 접근성과 동시에 효율적 성매매 및 성병 관리는 '집창'의 효과이자 원인이기도 했다. 사실상 미군부대는 일본이 건설한 군사 시설을 중심으로 배치되었고 일본군 시설을 그대로 사용하는 경우가 많았으므로 일본군 전용 공창지역이 미군의 성적 위안을 위해 적극 활용된 것은 놀라운 일이 아닐 것이다. 예를 들어, 부평은 1945년 9월에 미군이 진주하면서 한국 최초의 미군 위안소가 형성되었는데, 원래 일제가 1930년대 만주 사변을 지원하기 위해 건설한 병참기지이자 공창지구이기도 했다. 미군은 일제에 의해 건립된 대규모의 조병창 건물을 활용하여 보급수송본부(Army Support Command Korea (ASCOM))를 만들고 한반도 이남지역 주둔 전 미군 부대에 대한 병참, 보급, 수송 업무를 담당하게 했다. 이는 캠프 그랜트(Camp Grant), 캠프 마켓(Camp Market), 캠프 타일러(Camp Tyler), 캠프 헤이즈(Camp Hayes) 등을 망라하는 광범위한 군사 기지다(Lee, 2006). 주지하다시피 미8군 사령부의 주둔으로 형성된 이태원 지역 또한 일본군 사령부의 심장부로 미군 사령부는 당시 건물을 그대로 사용하였으며, 부산의 하야리아 부대 지역도 일제시기 군사령부를 미군이 대체한 것이었다. 그리고 이러한 지역들 주변에는 예외 없이 일제가 건설한 공창지역이 있었다.

실제 미군부대 주변의 공창지역은 "[이미 일제시기부터 시행되어 온 터라] 성병검진이 용이" 하여 "주둔부대에서 성병을 최소화" 하는데 효과적일 것이라 판단했던 미군의관의 요청에 따라 1945년 후반부터 미국 병사들에게 "출입허가구역(on limits)" 이 되기 시작했다(Meade, 1951: 220-221). 또 다른 미군의 보고서도 일제의 성매매 관리정책(의 유제) 덕분에 여성들의 거주를 "[미]헌병대에 의해 성공적으로 보호받을 수 있는" 좁은 지역으로 제한시킬 수 있으므로, 군인들의 접근성과 효율적 통제 가능성을 확보하게 되었다고 지적한 바 있다(Lee, 2006).

셋째, 그러기에 미군이 활용했던 성매매 업소들은 형태면에서 많은 부분을 일본군 '위안소' 와 특징을 공유한다. 정진성(2005)이 지적한 일본군 '위안소' 형태는 크게 네 가지로 나뉘는데, ① 극히 드문 경우를 제외하고는 기존의 공창제도에 따른 유곽과는 별도의 체계로 군인들만을 위해 이루어진 것이며, ② 극히 드문 경우를 제외하고는 군인·군속만이 이용할 수 있도록 되어 있었으며, 군인들은 군위안소 외의 다른 위안소를 이용할 수 없었고, ③ 군위안부는 군이 지정한 의사에게 정기적으로 성병검사를 받았으며, ④ 위안부의 이동을 포함한 위안소의 제반 상황은 군의 엄격한 통제 하에 놓여 있었다고 한다. 미군 '위안소' 는 기본적으로 일본의 유곽시설을 활용하였으나 일본군 기지를 그대로 활용한 미군 기지의 특성상 별도로 구축된 군인전용 시설이 있었을 것이며(군인 막사 이용 등), 미군의관의 면밀한 성병 검사에 따라 '비교적' 안전하다고 판단된 지정 장소만 미군이 배타적으로 사용했다는 점, 무엇보다 (아주 개별적인 행동을 제외하고는) 군의 엄격한 통제와 규제 하에 놓여 있었다는 점을 미루어 일본군 '위안소' 의 형태와 많은 점을 공유한다.

설치와 경영면에서도 일본군 '위안소' 와 유사한 점이 많다. 일본군 '위안소' 가 설치와 경영면에서 다소 편차를 보이는 것처럼[129] 미군 위안소 또한 ① 미

129) 요시미 요시야키(2006)는 설치와 경영면에서 일본군 '위안소' 형태를 크게 세 가지 유형으로 나눈다. 첫째, 군직영의 군안군속 전용 위안소, 둘째, 형식상 민간 업자가 경영하지만 군이 관리·통제하는 군안군속 전용 위안

국가인권위원회
humanrights.go.kr

군직영, ② 민간업자가 경영하나 미군의 관리·통제를 받으며 미군만 전속으로 이용하는 곳, ③ 민간업자들이 경영하는 일반 업소이나 미군지정으로 미군의 편의를 특별히 봐주는 곳 등으로 나뉠 수 있기 때문이다. 물론 민간인 전용 업소이거나 성매매 시설이 아님에도 불구하고 미군 개인이 이를 사용하는 경우도 있었으며, 개인 간 접촉하는 밀매음 형태도 존재했다.

요약하자면, 미군은 주둔 초창기부터 성병 자문회와 성병 통제과 설치, 성매매 여성들을 대상으로 한 정기적 성병검진 실시, 증명서 발급 등 성병/성매매 관리를 위한 제도들을 마련·시행해 왔으며, 일제가 남긴 유곽을 활용하거나 기지의 안과 밖에서의 장교/사병 클럽을 운영하는 등, 미군들을 성적으로 위무하기 위한 제도들도 동시에 시행했다. 놀라운 점은 국가적 규모의 관리가 힘들어진 공창제도 폐지령(1947년 11월 제정, 1948년 2월 시행) 이후에도 성매매 여성에 대한 관리와 규제 관행은 지속되었다는 사실이다. 이러한 관행은 일본의 국가관리(국가규제 state-regulation) 성매매 체제가 없었다면 불가능한 것이었으며 사실상 일제가 확립한 시스템과 군사시설과 일본 군인을 위한 위안시설을 바탕으로 한 것이었다. 미군정이 제도적으로나 인적으로 일제 식민지의 잔재를 고스란히 이어받았다는 점을 상기할 때 놀랍지 않은 사실이다.

문제는 미군정에 의해 실시된 위선적 금지주의, 혹은 실질적 국가규제주의라는 성매매 정책은 남성들의 '일방적 성적 대상으로서 여성', '열등한 존재로서의 여성(성)'이라는 뿌리 깊은 인식, 그러기에 남성(병사)들의 사기진작, 위안을 위해 여성의 몸/성 활용을 당연시하는 사고와 더불어, 성매매를 유지하면서 성병을 효율적으로 통제할 정책적 고안에 이르기까지 종전 후 남한에 지금까지 지속되어 온 성매매 관행과 정책의 근저를 형성하게 되었다는 점이다. 그리고 잊지 말아야 할 점은 그러한 관행이 1980년대 이후 민주화시기를 거쳐 지금까지 지속될 수 있는 배경

소, 셋째, 군이 지정한 위안소로 일반인도 이용하지만 군이 특별한 편의를 요구하는 위안소가 그것이다(86).

에 청산되지 못한 일제 식민지의 잔재가 있다는 사실이다. 특히 시대를 관통하며 존재했던 군대 '위안소' 들은 공히 제국의 병사들을 성적으로 위무하는 여성 집단/정체성을 구성하고자 하는 전략이자, 강인한 병사 만들기 정책의 일환이며, 젠더불평등과 인종적 질서를 활용하고 재각인하는 제국주의 통치전략이기도 했다. 우리 역사의 아이러니는 젠더와 섹슈얼리티, 계급, 인종 간 위계질서를 활용한 일본 제국주의의 식민지 통치전략의 기반이 동북아로 그 세력을 확장하고자 했던 한반도의 미군에 이양되었다는 점이다(이나영, 201).

3. 한국군 '위안부' 및 '양공주'의 탄생: 한국전쟁과 국가재건 시기[130]

주지하듯, 한국 전쟁은 한국국민에게 다양한 측면에서 커다란 상흔을 남겼다. 전국토의 초토화, 엄청난 인명피해 및 분단의 고착화라는 외형적 피해는 내적으로 동족상잔이라는 원초적 죄의식과 분노, 고향과 가족에 대한 상실감, 이데올로기의 극적인 대립과 결합되었으며, 특히 사회적 약자였던 여성들에게는 이중, 삼중의 고통을 안겼다. 상징적/실질적 남성부재의 상황에서 개인과 가족의 삶을 유지해야 했던 여성들이 할 수 있었던 '선택' 이란 지독히 제한적이었고 심지어 처절하기까지 했다.

전쟁 발발 직후 한국전에 투입된 외국군인은 1951년 약 20만 명에서 1953년에는 약 32만 5천 명까지 증가하였다. 이에 따라 한국 정부의 입장에서는 자국 여성의 정조관리라는 차원에서 '젊은' 외국 병사들의 성욕관리가 주요한 문제로 떠오른 한편, 성적 욕구 해소를 통한 군인들의 사기진작 차원에서 한국군 '위안소' 도

130) 3장과 4장의 상당 부분은 이나영(2007a; 2007b)의 논문을 수정보완했음을 밝힙니다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

설치도 고려되었다. UN군을 이끄는 미국의 입장에서는 전투에 지친 병사들을 위무하는 일이 전투력 유지를 위한 필수적 과제로 부각되었다. 이에 한국 정부는 특정 장소에 '위안소'를 설치하고 등록제를 실시하여 성매매 여성들을 강제적으로 성병검진을 받게 하였으며, 허가받은 업자와 성매매 여성들로부터 일정한 세금을 징수하는 등, 명실상부한 '공창제도'를 부활하였다.

이임하(2004b)에 의하면, 1950년 여름, 부산 위안소의 설치에 이어 마산에 연합군 위안소 5개소가 설치되었으며, 1951년에는 부산에만 '위안소' 74개소와 UN군 전용 댄스홀 5개소가 허가되었다고 한다(130). 유사하게 김현선·신영숙(2014)은 「미군 위안부」의 역사에서 1952년까지 UN군 위안소는 78개소, '비공식 위안소' 600-700개소에 달했다고 주장하고 있다. 전시라는 특수한 상황을 감안할 때, 설치 허가를 받지 않은 전방의 '이동식 위안소'가 있었으리라는 짐작은 과장된 것이 아닐 것이다. UN군 '위안소'는 한국군이 직접 개입하여 설치하고 민간업자가 감독하는 형식과 민간업자들이 처음부터 주도적으로 관계당국에 신청하고 이를 정부가 허가하는(관리하는) 방식 등 두 가지 형태로 구분될 수 있다고 한다(이임하, 2004b: 129).

박정미(2011)는 한국군이 설치한 '특수위안대'가 비록 (공식적인 통계에 기반할 때) 수적으로는 비교가 되지 않을 정도로 적으나, '위안부'라는 명칭이나 위안소의 형태면에서 일본군 '위안부' 체제와 유사하다고 지적한 바 있다. 당시 '특수위안대'는 한국군의 사기진작을 목적으로 한 군전용 성매매 시설이었으며 군의관의 엄격한 검진과 통제 하에 있었다는 점, 특히 설치·경영의 측면에서 볼 때, "일본군 '위안소' 중에서도 군의 개입 정도가 가장 높은 형태인 "군이 직접 설치하고 경영한 '직영 위안소'"에 가깝다고 밝힌 바 있다. 오랫동안 한국군 '위안소'에 관심을 가져온 김귀옥도 일본군 위안소 제도와의 연관성을 강조한 바 있다. 김귀옥(2014)은 한국군 '위안부' 제도가 일제 강점기 일본군이나 관동군 등을

거치면서 일본군 ‘위안부’ 제도를 경험하고 철저히 일본의 군사문화를 체화했던 한국군 장교들에 의해 만들어졌음을 밝힌 바 있다. 청산되지 못한 식민지의 망령이 한국전이라는 비옥한 토양을 기반으로 온전히 부활하게 된 것이다. 한국군 특수위안대의 존재는 공식적으로는 1954년 3월에 폐지된 것으로 기록되어 있다(박정미, 2011; 김귀옥, 2014).

한편, 이승만 정부는 미군과 유엔군을 위한 ‘위안소’ 마련에도 주도적으로 개입한다. 박정미(2011)는 한국의 보건부가 1951년 10월 10일 결재한 ‘청소 및 접객영업 위생사무 취급요청 추가지시에 관한 건(보건부방역국 예규 제1726호)’에서 연합군 위안소와 위안부에 관한 지시사항을 담고 있음을 밝히고, <공창제도등 폐지령>으로 인해 공식적으로는 사라진 국가관리 대상으로서의 전업형 성매매의 부활을 확인한 바 있다. 이 문건에는 일본군 ‘위안소’, ‘위안부’와 동일한 명칭이 등장하고 있는데, 당시 ‘위안소’는 유엔군 주둔 지구에 “외군이 이용할 수 있는 지역”에 한해 설치되었으며, 한인의 출입이 금지된 연합군 전용 접객시설이었다. (외국)군인 전용 시설이자 정부가 ‘위안부’를 검진하고 통제했다는 점에서, 그간 학자들이 지적해 온 일본군 ‘위안소’의 특징과 유사하다 할 수 있다.

자료에 따르면 미군이 위안소 설치를 “직접명령”했다는 내용은 없지만, 위안시설이 “주둔군 당국의 요청에 의”하여 설립되었고, 성병검진의 형식과 결과 역시 “외국헌병대에도 연락”해야 할 사항이었다는 내용이 기록되어 있는 점을 미루어(박정미, 2011: 102-104; 김귀옥, 2014: 109), 위안소 설치를 직접 “명령”하지는 않았을지라도 설치와 운영, 성병관리에 미군이 깊숙이 개입했음을 알 수 있다. 그러한 한국 정부의 성매매 관리정책은 한국전에 참전한 군인의 성병감염 증가와 성매매 관리에 대한 연합군 측의 우려를 종식시키고자 한 노력과 연관되기도 한데, 실제 적극적인 성매매 관리정책을 통한 성병통제가 어느 정도는 성공한 것으로 기록되어 있기도 하다(이나영, 2007b: 12-13).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

전쟁은 잠정적으로 중단되었으나 초토화된 산업시설과 불안정한 정세의 지속으로 인해 미국에 대한 의존은 절대화되었다. 미군 주둔은 한국국민과 정부의 생존을 위한 필수조건으로 여겨졌고 미군(외국 군인)을 대상으로 한 성매매의 급증도 어쩔 수 없는 현실로 받아들여졌다. 대부분의 경제기반이 파괴된 상황에서 어떤 방식으로든 곤궁하고 암울하며 희망 없는 시기를 견디어 내야 했던 여성들과 이들이 부양하는 가족들의 생계현장이기도 했기 때문이다. 실제로 전쟁이 끝나자 외국 군인을 상대로 하는 '양공주'의 수가 서울 지역에만 약 20,000명에 이르게 되었다고 하는데(조선일보, 1953. 7. 27), 한국일보는 1955년 전체 110,642명 중 미군상대 성매매 여성이 50%가 넘는 61,833명에 이른다고 보도한 바 있다(한국일보, 1956. 4. 29). 이임하(2004b)는 공식·비공식 보도자료와 통계자료를 종합하여 1950년 당시 성매매 여성 수는 적어도 15만 명 이상이었으며, 이중 미군을 상대로 한 성매매 여성은 약 50%를 차지한다고 주장한 바 있다(134; 136-137). 그러한 수치는 실제로 수많은 '평범한' 여성이 각자의 교육적·가족적 배경과 무관하게 생계가 힘든 가족부양과 스스로의 생존을 위해 미군을 대상로 돈을 벌어야 했다는 역사적 사실을 증명한다.

주목할 점은 한국전쟁 시기부터 공식·비공식 자료들에서 '양공주'라는 용어가 '위안부', 'UN 마담', '양색시', '양갈보' 등의 용어와 함께 혼용되어 등장한다는 점이다. 일반 대중들에게는 미군정 시기와 달리 미군의 엄청난 양적 증가와 이로 인한 가시성, 이들에 대한 실질적인 필요성 등으로 인해 '양공주'들의 존재감이 확실히 부각된 것만은 분명하다. 미군정 시기 공식 통계 72,000에서 최대 77,600명이었던 미군의 숫자가 전쟁 시 연 최대 인원 325,000명, 휴전 직후 총 8개 사단 36만 명(미군정시기 대비 약 4.5배에서 5배 증가)에 달했다는 사실을 감안할 때 예상가능한 일이기도 하다. 이때부터 각종 신문 기사뿐만 아니라 잡지, 영화, 소설 등에도 빈번히 등장하는 '양공주' 내러티브는 그러한 사실을 우회적으로 보여준다.

따라서 휴전 이후 이승만 정부로서는 이들을 '일반여성'들과 분리하고 구획화하는 것이 시급했다. '양공주'의 수적 증가 이외에도 한국전쟁의 영향으로 인해 미군을 상대하는 여성들과 일반 한국인을 상대로 하는 성매매가 엄격하게 분리되어 있지 않았으므로 이들에 대한 일괄 통제가 사실상 어려웠다. 해서 정부는 일차적으로 '풍기문란'과 더불어 저급 퇴폐미국 문화의 유입통로로 '양공주'를 지목하여 분리의 정당성을 마련한다. 이는 한국 정부가 '전통'의 환기를 통해 전후 재건과 근대 국가 형성의 틀을 마련하고자 했던 사실과도 연관된다. 당시 폭넓게 퍼져 있던 "한민족의 순혈을 흐리는 '양갈보'"라는 담론 또한 국민들로 하여금 순수한 혈통유지가 민족 재건의 주요한 기틀임을 환기시키면서 동시에 '양공주' 여성들에 대한 혐오를 정당화하는 방식이었다. 1957년 7월 1일 일본에 있던 유엔군사령부의 서울 이동이 확실해지자, 미군을 대상으로 한 성매매 증가 및 성병 확산에 대한 우려는 확대되었으며, 마침내 한국정부는 여성들 간 분리와 구획화를 다음과 같은 과정을 통해 체계적으로 진행한다.

첫째, 이승만 정부는 성병관리를 체계화화하기 위한 법률을 시행하게 된다. 보건사회부는 1957년 2월 28일부터 「전염병예방법시행령」을 시행하였는데 이는 제정 3년 만이었다(제정은 1954년 2월 2일). 이에 따라 성병이 의심되는 사람은 검사를 받아야 하며 강제적 건강진단의 대상이 될 수 있음이 명시되었고, 요양소와 진료소 설치 또한 법적으로 규정되었다. 이때 건강진단 대상으로(제4조) "위안부 또는 매음행위를 하는 자"가 포함되었으며, 이들은 일주일에 2회 검진을 받아야 했다. 이때 '위안부'는 미군 '위안부'를 의미했으며, 이들은 전업 성매매 여성과 동일시되어, 강제적 성병검진과 감금치료의 대상으로 규정된다.

둘째, 미군(외형상 유엔군)을 대상으로 하는 성매매 공간을 구획화하고 관리 대상 여성들을 집중시키게 된다. 유엔군 사령부가 서울로 이동한지 5일 후인 7월 6일, 보건사회부·내무부·법무부 장관은 'UN군 사령부 이동에 수반하는 성병관리문제'

국가인권위원회
humanrights.go.kr

라는 안건으로 모여 "유엔군 출입 지정 접객업소 문제 및 특수 직업여성(속칭 위안부)들의 일정지역에로의 집결문제"에 합의하고, 보건사회부에서는 차관회의 안건으로 "유엔군 접대부(위안부)를 일정 지역에 집결시켜 성병을 관리"하는 방안, 혼혈아 문제를 방지하기 위한 산아제한 방안, 접객업소 지정 등이 제출되었으며, 제30차 차관회의에서 이를 통과시켰다(박정미, 2011: 130-131).

이처럼 미군 대상 성매매를 일정한 지역에 격리하여 통제하고자 했던 한국 정부 측의 의도는 군인들의 안전한 섹스와 성병통제를 고심하던 미군 측 이해관계와 맞물려, 1957년 보건사회부 산하 성병진료소 89개소 중 절반에 가까운 43개소가 미군기지가 집중되어 있는 서울, 부산, 대구, 파주, 양주, 평택 등 6개 지역에 위치하게 된다(이임하, 2004a: 241). 또한 서울에 캬바레, 호텔, 요리점, 음식점 등 접객업소 10개소, 인천에 "땐스홀" 12개소, 부산에 "땐스홀" 2개소 등이 미군 전용시설로 지정·설치된다(이임하, 2004a: 232-233; 박정미, 2011: 131).

이로써 특정구역 지정, 성병검진 및 각종 통제와 관리라는 국가규제 성매매체제는 '양공주'라는 정체성 구성과 본격적인 기지촌 형성으로 이어졌다. 파주의 용주골, 동두천 보산리, 턱걸이, 의정부 뺏벌, 송탄, 평택, 안정리 등은 당시 자그마한 촌락에서 급속히 변모한 대표적인 '기지촌들'이다. 이들은 이후 냉전체제와 군사주의 경제를 등에 업고 성장하였으며, 발전국가 시기 대한민국 경제의 버팀목이 되었다.

4. 박정희 군사정권과 체계적 착취제도의 성립

1961년 5월 군사 쿠데타로 집권한 박정희는 정권을 정당성을 획득하기 위해 '친여성적'인 정책들을 발표하였는데, 대표적으로 윤락행위방지법이 포함되어 있

었다. 이에 따라 대한민국은 성매매에 관한 금지주의 정책의 틀을 마련한다. 그러나 기술이나 자본의 투자 없이 쉽게 달러를 벌수 있는 방법으로 고려된 관광산업의 장려는 사실상 여성의 몸을 관광자원화하는 과정이었는데, 이에 외화벌이의 가장 중요한 자원으로서 기지촌 여성들이 고려되었다. 따라서 군사정권은 성매매에 관한 금지주의의 형식적인 기조를 유지하면서도 이전 정권과 달리 암묵적 지원이 아니라 적극적 개입을 통해 기지촌을 재구성하기 시작했다. 이를 뒷받침할 구체적인 제도적 지원체계로 사실상의 국가규제주의에 입각한 '특정구역'이 설치되고, '특수관광협의회'와 '한미친선협의회'가 설립되었다.

Ⅰ. 〈윤락행위방지법〉의 제정과 '특정구역' 설치

군사정권이 가장 먼저 실시한 여성관련 법안의 처리는 첫째, 윤락행위방지법(이하 윤방법)의 발효이며(1961년 11월 9일 공포), 둘째, 1949년에 제정된 '인신매매금지 및 타인의 성매매의 착취금지에 관한 협약'에 서명하는 일이었다(1962년 4월). '국민풍기정화'와 '인권존중', '요보호' 여성을 '건전한 사회인으로 복귀'시키고자 함을 명목으로 공포된 윤락행위방지법은[131] 사실 군사정권이 아니라 2공화국에서 공창제 금지령의 폐지대신 매춘금지법 개정안이 논의되어 초안이 이미 만들어진 것이었고(조선일보, 1960년 12월 10일), 군사정권의 정당성 확보차원에서 공포되었던 것이다. 미군정이 성평등의 전령사라는 이미지를 구축하기 위해 '공창제 폐지령'을 내렸던 사실과 위선적 실천양태를 상기시킨다. 그러한 정치적 행위가 수사에 불과하다는 것은 '윤방법'의 발효 직후, 국제협약에 서명하기 직전에 이루어진 '특정구역 설정'에 관한 구상을 통해 극명하게 드러난다. 1962년 3월, 경

131) 법률 제771호로 제정되어 공포된 '윤락행위등방지법'은 "윤락행위를 방지하여 국민 풍기정화와 인권의 존중에 기여하고 더 나아가 직업교육 및 보도를 통하여 자립갱생의 정신과 능력을 함양, 건전한 사회인으로 복귀시키고자 함"을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

찰국의 주무담당자는 "검거에 치우친 단속만으로는 근절이 도저히 불가능하며 여러 각도에서 이들의 보도책을 강구중인데 우선 문제되는 이들의 생계자금을 국가예산으로 충당 못하는 한 돈벌이 할 기회를 두고 그 연후에 단속이 있고 처벌이 있어야 할 것으로 본다" 고 말하면서 "창녀들에게 상당기간의 여유를 주어 돈벌이를 하게 할 '안전한 적선구역' 들을 설정해 주는 것이 창녀보도의 적극적인 방안이라는 결론을 얻었다" 고 주장한다. 또한 이 구역 안에서는 "첫째, 종전보다 많은 요금을 받고 둘째, 그중 일부는 반드시 저축할 것이고, 셋째, 포주에 대한 부채는 인정치 않기로 되어 있다" 고 하면서 창녀의 보도갱생을 위해 설치가 불가피함을 강변하였다(조선일보, 1962년 3월 29일).

마침내 국제협약에 가입한 직후인 같은 해 정부는 6월, 보사, 법무, 내무 3부 합동으로 국내 총 104개소에 특정 윤락지역(용산역, 영등포역, 서울역 등 전국 46개 집결지역과 이태원, 동두천, 의정부 등 32개 기지촌 포함)을 윤락행위의 단속을 면제해주는 적선지구로서 지정하였다. 이러한 특정 윤락지역 설치의 명분으로 정부는 윤락지역을 일반인 거주지역으로 부터 격리시켜 시민들의 풍속과 교육에 미치는 악영향을 희석시키고, 윤락녀들의 집단화를 유도함으로서 이들 스스로가 포주로부터의 착취를 자발적으로 방어하며, 효율적인 성병관리가 가능함을 내세우고 있다(박종성, 1994: 111). 그러나 같은 해 "5월에 있을 국내 국외 각가지 행사에 따른 많은 외국인 내한에 대비" 를 위해 '윤방법' 의 저촉을 피할 수 있는 지역의 설정이 필요하며, "법은 이상을 지향하는 것인데 어찌 그대로 다 들어맞느냐고 주장하며 사창의 존재는 현실상 불가피하다" 고 인정한 정부 당국자의 말에서 숨은 의도를 파악할 수 있다(조선일보, 1962년 3월 29일). 결국 악덕포주의 착취로부터의 보호, 저축유도와 취업보도 등 윤락여성들로 하여금 "새로운 삶을" 유도하기 위해 특정구역 설정이 불가피하다는 명분 뒤에는 국가의 경제성장과 외화벌이의 도구로 여성의 섹슈얼리티를 활용하겠다는 의지가 숨어있었다. 국가는 '위안부' 를 '특수업

태부’로 새롭게 호칭하면서, “위안부들의 인격을 존중하고 열등의식을 지양케 하”고자 한다는 명분하에(경인일보, 1962년 10월 19일), 여성의 몸에 대한 효율적 통제 및 관리체계를 모색했다.

국가가 사창을 인정하고 실질적인 공창제를 실시한다는 여론이 높아지자 특정구역이라는 명칭은 1970년 명목상 폐지되지만(부녀행정 40년사, 1987: 111), 이후에도 기지촌의 성매매 업소나 집창촌 형태로 실질적으로 존재해 왔다.

Ⅱ. 〈특수관광협의회〉와 〈한미친선협의회〉

‘특정구역’ 설치 이외에 기지촌 성매매를 통한 외화벌이의 주요한 제도적 기반으로 ‘특수관광협의회’와 ‘한미친선협의회’를 들 수 있는데, 전자는 관광사업장려라는 차원에서, 후자는 한미간 민간인 친선의 공고화라는 미명 하에 설치되었다. ‘윤방법’이 시행되기 3개월 전인 1961년 8월, ‘관광진흥법’이 제정되었고, 다음해인 1962년에는 ‘국제관광공사’가 설립되면서 관광사업 육성을 통한 국가 차원의 외화벌이가 본격화된다. 연이어 교통부에 관광국이 신설되고(1963년), 국무총리 직속으로 관광정책 심의위원회가 구성되어 관광사업에 관한 주요 종합정책을 심의결정하고 관광진흥을 위한 관계부처간의 업무조정을 기하게 된다(민경자, 1999: 245). 정부는 1962년 워커힐, 반도, 타워, 조선 호텔을 비롯하여 아리랑택시, 대한여행사 등을 설립하고 직영하였다고 하는데(한국관광공사 홈페이지, http://www.knto.or.kr/index.jsp), 문제는 특수관광호텔에서 이루어지는 외국인 상대 성매매에 대해서는 예외규정을 두어 ‘윤락행위방지법’의 적용을 보류하였다는 점이다. 또한 ‘관광진흥법’에 따라 기지촌의 클럽들은 ‘특수관광시설 업체’로 지정되어 면세주류를 합법적으로 공급받았으며(조선일보, 1967년 2월 12일), 그 대가로 정부는 기지촌의 클럽들로부터 매달 일정부분을 거두어 갔다. 60년대 후반 당시

국가인권위원회
humanrights.go.kr

미군 전용 홀들은 관광진흥이라는 명목 하에 매달 500달러를 은행에 예치해야 했는데, 지정 금액을 채우지 못하면 당국으로부터 허가취소처분을 당하기도 하였다(신동아, 1970년 9월: 132). 이에 업주들은 자신들의 집단적 이익을 옹호하고 기지촌(성매매)업소 경영의 효율성을 증진시키기 위해 '특수관광시설업체'를 구성하였다. 이들은 이후 '한국 관광시설협회'를 구성하여 기지촌 업소에 비과세 맥주를 공급하는 역할을 담당하게 되었으며 1988년, 서울 올림픽 무렵 이를 '특수관광협의회'로 변경하는 등(말지, 1991: 172) 다양한 외형상의 변주를 거쳐 현재까지 기지촌을 실질적으로 경영하는 주체로 존속해 왔다.

한편 '한미친선협의회'는 1960년대 초반 미군에 의한 한국 민간인 폭행사건이 잇달아 발생하고 이에 대한 정부의 무대책이 촉발한 한국민의 항의 및 시위가 주요한 배경이 되어 설립되게 되었다. 특히 1962년 1월에 발생한 "파주나무꾼 사건"(출입금지구역에서 나무한다고 미군이 총질, 황광길, 유기용씨를 살해한 사건)으로 촉발된 당시 학생들의 분노는 한미행정협정의 조속한 체결을 요구하는 데모로 이어졌는데(고려대학교 6월 6일, 서울대학교 6월 9일), 박정희 군사정권은 이를 무마하기 위해 1962년 6월 15일, '한미친선계몽강연'을 개최하고 한미간 우호관계의 당위성을 역설한다(말지, 1991: 170). 이어서 "긴장되었던 한미간의 감정을 조정, 해소하기 위한 방침을 찾고", "한미간의 친선관계를 더욱 두텁게 하기 위한"이라는 명분하에 "관계 장관회의"가 열렸다. 장관회의의 결과, 미국 독립기념일인 7월 4일부터 1주일을 '한미친선주간'으로 지정되고, "미군 선행자 표창, 학생위문단 파견, 미군 위안 순회공연, 한미친선을 도모하는 국민운동의 강화" 등이 합의되었다(조선일보, 1962년 6월 29일).

당시 쿠데타로 정권을 장악한 군사정권은 그 취약한 정통성을 확보하기 위해 미국의 절대적 지원이 필요했으며, 다음해 실시될 민정이양과 선거 준비에도 미국과의 우호관계는 필요조건이었다. 따라서 관계 장관회의는 한미행정협정체결에 앞

서 불평등한 두 국가 간에 발생할 수 있는 마찰과 갈등을 한미친선이라는 이름으로 덮어버리려는 정치적 의도를 감추고 있었다. 무엇보다 "학생위문단" 이 암시하듯, 사실상 미군에 대한 위안체계를 위한 회의였다. 결과적으로 한미친선은 일방적인 미국 달래기, 한국여성의 미군 위안하기에 다름 아니었다.

이 과정에서 한미행정부 간에 주한미군의 법적지위에 관한 문제를 규정하는 준거틀로서의 '한미행정협정' 과 더불어, 한국 민간인과 미군간의 문제를 전담할 수 있는 민간기구의 설립에 대한 필요성이 제기되었다. 사실상 주둔군에 관한 법률적 규정은 한국전 기간이었던 1950년 7월 12일, 당시 임시수도 대전에서 서한교환형식으로 주한미군의 지위 및 재판관할권에 관해 체결된 '재한 미국군대의 관할권에 관한 대한민국과 미합중국간의 협정', 소위 '대전협정' 이 전부였다. '대전협정' 에서는 미국군법회의가 주한 미국군의 재판관할권을 가진다고 규정되어 있었다. 휴전 성립 후 한국정부에서는 이 협정을 대신할 새로운 정식 협정을 체결할 것을 미국정부에 제의하였고, 마침내, 한미행정협정(SOFA: Status of Forces Agreement)이 1966년 7월 9일 체결되어 1967년 2월 9일에 발효되었다(주한미군운동분부, 1999: 485).[132] 이에 비공식 민간대화 채널로 기지촌별로 산발적으로 존재했던 '한미친선협의회' 가 '행협' 의 체결과 함께 구조적으로 정착되게 된다. '협의회' 는 한미, 각 1인의 위원장과 총 10여명의 위원으로 구성되었으며, 주로 시장, 경찰서장, 교육장, 안기부 조정관, 한국특수관광업협의장, 병원장 등이 한국 측 위원으로 위촉되고, 미국 측은 사령관, 헌병참모 등 고위 군인들을 위원으로 선임했다. 전체 구조는 서울의 중앙회를 중심으로 의정부, 동두천, 파주 등 지역의 한미친선협의회가 상하관계를 유지하는 형식이었다. 각 위원들은 두 달에 한 번씩 정기모

132) 공식명칭은 "대한민국과 미합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정"(Agreement Under Article IV of the Mutual Defense Treaty Between the Republic of Korea and the United States of America Regarding Facilities and Areas and the Status of the United of States Armed Forces in the Republic of Korea)으로 1991년 부분적으로 개정되는데 동 협정은 본협정(Agreement), 합의의사록 (Agreed Minutes), 개정합의양해사항 (Revised Agreed Understanding) 등 세 부분으로 구성되어 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

임을 갖고 "한미친선도모, 상호협조 유지, 한미간 마찰 발생 시 조기보상 협상 및 사후대책 등을 논의" 했다고 한다(말지, 1991: 170-172). 이로서 이전의 기지촌별로 존재했던 다소 자율적인 대(對)미군 협상기구이자 지역주민과 미군간의 직접적인 의사소통의 장이었던 한미친선협회는 성매매 여성에 대한 통제, 관리 기능을 포함한 다양한 기지촌 '문제'를 관리하는 국가공식기구로 정착되게 된다.

Ⅲ. 기지촌 경제의 성장

이상과 같은 다양한 제도적 장치의 마련을 통해 1960년대 기지촌은 국가경제성장의 주요한 발판으로 공고화되었다. 기지촌 여성들은 신체검사(성병검사)를 거쳐 군보건소와 미군헌병대에 등록하고 '홀'에 전속되는 과정을 거쳤다. 이들은 경찰서(장)나 유엔군상대특수업식업자총회가 주최하고 시관계자, 경찰, 보건소장, 지역유지 등이 관여한 교양강좌에 참석하여 "미군(유엔군) 접대에 기여할 수 있는 기질 양성" (경인일보, 1962년 11월 13일)을 독려 받았다.

1964년, 보건사회부 통계에 의하면 등록된 성매매 여성 19,986명 중 10,681명(53.10%)이 경기지역에 밀집해 있었다고 하는데(정성근, 1967: 67), 이는 전체 성매매 여성 중 과반수이상이 미군주둔과 연관되어 있다는 암묵적인 사실을 보여준다. 실제로 1962년에서 1968년, 소위 기지촌의 전성기 시절 동두천에 등록된 '위안부' 수는 약 7,000여명이었으며, 의정부 지역 등록 여성 수는 3,200여 명에 이르렀다(조선일보, 1967년 2월 14일). 등록증이 있는 이들 여성과 미군과 정식으로 결혼한 여성 이외에, '히빠리' 등 등록되지 않은 채 일하는 여성들의 수가 동두천 일대만도 1만여 명에 육박했다고 하며(정성근, 1967: 66), 2-3명의 미군 당 한명의 성매매 여성이 있었다고 하는 당시 일반적인 산출 기준에 근거하면(복거일, 1994: 179), 전체 기지촌 성매매 여성의 수는 적어도 2만여 명에 달했을 것으로 추정해

볼 수 있다(정부추산 1만6천명). 더군다나 공식적으로는 20세 이상의 여성만이 보건소에 등록할 수 있었기 때문에 상당한 미성년자들이 미등록 상태로 남아 있었으리라 짐작된다.

이처럼 국가주도하의 제도적 공고화를 통해 1960년대 기지촌경제는 전성기를 맞이하게 된다. 당시 기지촌은 제7사단 등 주한 미군의 주력부대 일부가 주둔하고 있는 의정부, 동두천, 양주, 포천, 문산, 부산, 울산, 왜관, 오산, 평택, 부평, 김포 등을 중심으로 전국 6개 지역을 중심으로 퍼져있었다.

1960년대 당시, 기지촌관련 산업은 대한민국 전체 GNP의 25%를 차지하게 되었는데, 이중 절반은 성산업과 관련된 것이었다(Moon, 1997: 44). 미군 전용 홀은 1964년, 9백 7십만 달러 이상을 벌어들였는데(한국관광 50년 비사), 이는 당시 한국이 벌어들이는 총 외화 1억 달러의 10% 수준이었다(한국일보, 2004년 2월 10일). 일인당 국민소득이 104달러이던 시절(1964년 기준), 한 달에 120달러의 임금을 받는 미군 사병의 위력은 그들의 '부재'를 상상하기 힘들 정도로 대단한 것이었음에 틀림없다. 1968년을 기준으로 볼 때 외국 군인을 상대하는 여성들이 연간 1억 7천만 달러(483억 원)를 벌어들였다는 기록도 있다(정태기, 1970; 김희식, 2006; 23 재인용). 공식적인 기록으로는 1970년, 당시 김학렬 경제기획원장은 미군철수 이후 대책에 관한 국회질의에 대한 답변에서, 미군 주둔으로 얻는 외화는 건설, 용역, 물품으로 구성되는 직접군납 1억 달러와 불법 PX경제 등을 제외하고도 연간 1억6천만 달러에 달한다고 지적한 바 있다(신동아, 1970년 9월호: 130). 1969년 국가 총 수출액이 6억 2,200만 달러였음을 감안할 때(통계청, 1995), 얼마나 큰 돈인지 가늠할 수 있을 것이다. 실제로 1969년 한 해 동안 미군관련업에 종사하는 (공식) 근로자 46,000명이 벌어들인 외화는 7천만 달러에 이르며, 경기도 소재 미군전용 홀 200여 개를 통해 벌어들이는 수입은 연간 6백만 달러에 이르렀다고 한다(같은 책, 134).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅳ. 여성에 대한 기만적 처우와 인권침해

문제는 이러한 억압적인 국가규제체제 속에서 여성들이 지속적으로 심대한 인권침해를 당했다는 점이다. 한국정부는 "성병 감염 방지 및 품위유지 면과 현지 주둔 유엔군에 대한 위안 또는 사기앙양 면을 고려하여 위안부들의 집단 수용시설 마련을 권고" 하고(갑 제11호증 「UN군 간이특수음식점 영업허가 사무취급 세부기준 수립」 문건), 여성들에게 체계적인 성병 검사를 실시했고 감염 확인 시 강제 수용과 격리를 실시한다. 미군에 대한 보다 효율적인 서비스 제공을 위해 성병예방 교육 및 계몽교육도 체계화하며, '자매회' 등의 강제 가입을 통해 조직적인 관리도 병행했다.

특히 미군, 한국 경찰, 보건소 등의 합동 단속을 의미하는 '토벌'과 성병에 걸린 미군이 성매매 상대방이었던 여성을 지목하면 미군이 클럽으로 접촉자 추적조사가 나와 지목된 여성을 찾아내는 '컨택',[133] 정기 성병검진에서 탈락하거나 검사결과 성병 감염으로 확인된 여성들을 수용하는 '낙검자 수용소' 등은 여성들에게 가장 수치스럽고 고통스러운 경험으로 기억되고 있다. 실제 여성들의 증언에 따르면, 일주일에 한번 정도[134] 일반 산부인과에 위탁을 준 성병 진료소, 혹은 보건소에 가서 검진을 받아 깨끗한 '몸'으로 '안전한 섹스'를 미군에게 제공해야 했다고 한다. 당시 여성들에게 검진증은 늘 소지해야 할 주요한 신분증과 같았다. 검진증을 소지하지 않고 미군 헌병에게 걸리면 헌병 차에 실려 경찰서로 끌려가 즉결 재판을 받거나 낙검자 수용소에 갇히기도 했다고 한다. 잊어버리기라도 하는 날에는 재발급을 위해 보건소 (한국)직원에게 뇌물까지 받쳐야했다. 간혹 컨택 나온 미군에 지목되면 가차 없이 트럭에 실려 수용소로 끌려갔다.[135] 미군 한명이 성병

133) 지목당한 여성은 검진증 소지 여부와 관계없이 낙검자 수용소로 보내졌다고 한다.
134) 지역별, 시기별로 차이가 있는데, 일주일에 두 번 정도 검진 받았다는 여성들도 많다.
135) 소송 당사자들의 증언

에 걸리면, 누구한테서 성병이 옮았는지 찾아다녔는데 미군의 '눈'으로는 밤에 만난 한국 여자들의 외모를 구분하기 쉽지 않았기 때문에 비슷한 외모를 가진 여러 명의 여자를 지목하기 마련이었고, 지적당한 여자 모두를 지프에 싣고 '몽키 하우스'(일명 낙검자 수용소)로 데려갔다고 한다. 그렇게 수용당한 이들은 대한민국이라는 땅에서 온통 미제물건 뿐인 미제 수용소에서 미제약을 투여 받으며 미군들에게 깨끗한 여자인지 아닌지 검사받는 일을 '수치스럽고도 의아해' 했다. 이들은 대한민국이 '윤락 행위가 법으로 금지되어 있는 나라'라는 사실을 알지 못했다(김연자, 2005: 104-106).

이런 상황에서 미군에 의한 살인, 강간, 폭행, 금품갈취, 감금, 인신매매업자 및 성매매 알선 업자, 업주(포주) 등에 의한 인신매매, 강간을 비롯한 각종 성폭력, 폭력, 강제 성매매, 강제 약물 투여, 강제 낙태, 착취는 일상 속에 늘 존재하는 불안과 위협이었지만, 대한민국 정부는 묵인하고 침묵했다. 1969년 발표된 닉슨 독트린은 이러한 상황을 더욱 악화시켰다. 박정희 정권은 미군철수를 막기 위해 기지촌 정화대책(심화된 성병통제와 흑백분리)을 발표하고 1971년 12월 22일 「기지촌정화위원회」를 발족해 기지촌 성매매에 대한 통제 시스템을 강화하게 된다. 심지어 기지촌 여성들은 '민간 외교관', '경제건설을 위해서 필요한 외화를 획득하기 위해서 몸을 바치는 애국자'로 불려지며 외화벌이를 독려 받게 된다. 김연자는 양공주들이 '애국자'로 호명되던 교양강좌를 다음과 같이 회고한다. "흠흠, 에 여러분은 애국자입니다. 용기와 긍지를 갖고 달러 획득에 기여함을 잊어서는 안됩니다. 에, 저는 여러분과 같은 숨은 애국자 여러분께 감사드리는 바입니다(김연자, 2004, 123)."

한미 양국 간의 군사적 동맹 속에 건설된 기지촌이지만, 한국 국민들의 공모가 없었다면 지속되기 어려웠을 것이다. 미군정하에서 미군병사 클럽들을 운영한 사람들은 한국인 남성들이었으며, 이후 확립된 기지촌 성매매를 경영하고 관리하는 자

국가인권위원회
humanrights.go.kr

들 또한 한국인들이었다. 기지촌 경제를 통해 이득을 본 자들 또한 한국인들이다(이나영, 2007a). 그럼에도 기지촌 주민들은 물론 한국사회 전반은 기지촌 '위안부'들을 '양공주', '양갈보'라 호명하며 멸시하고 낙인찍고 배제하고 차별했다. 가난한 가족의 생계를 위해, 오빠나 남동생의 학비를 위해, 몸이 아픈 부모의 약값을 위해,[136] 이런저런 이유로 여성들이 번 돈은 대한민국 가부장 가족의 유지와 재생산을 위해 쓰였지만 가족들조차 이들을 외면하고 손가락질했다. 1970년 당시 경기도 관광운수과는 경기지방에서만 연간 8백만 달러의 외화가 '양공주'들의 손에 떨어졌으며, "이들이 벌어들이는 달러에 매달려 사는 부양가족수도 일인 평균 4명" 이라고 공식 인정한 바 있다(신동아 1970년, 9월호, 131쪽).

이처럼 반공-친미주의적 사고관을 바탕으로 서구식 발전논리를 무비판적으로 몰고 가던 한국의 근대화의 역사는, 때로는 기지촌 여성들을 달러벌이의 '애국자'로 추켜 세우며 교양강좌를 강제하고, 한편으로는 한미친선협의회, 한국특수관광협의회 등 갖가지 명목으로 기구를 만들어 그들을 지속적으로 통제, 착취해 왔다. 대한민국 전체가 '양공주'가 담보하는 국가안보에 기대어, '양색시'가 번 달러에, 그들의 일터와 관계된 경제구조에 기생하며, 일정부분 미국의 '위안부'가 되어 살아왔다 해도 과언이 아니다.

5. 미군 '위안부' 소송과 판결의 의미

이처럼 대한민국과 미군의 적극적 협조와 묵인 속에 형성된 기지촌과 이를 유지하고 관리하는 과정에서 발생했던 "각종 인권침해들은 전체적으로 국가가 자행한 하나의 불법행위" 이며, "이를 통해 기지촌 위안부 여성" 들은 "국가의 보호

136) 소송 당사자들의 증언

를 받지 못하고 오히려 국가의 위법행위로 고통을 입었고 그 고통은 현재까지 이어지고 있" 다는 문제의식 하에 소송이 제기되었다(출처: 손해배상청구소송 소장). 당시 원고인단은 국가가 ① 불법적인 기지촌 조성과 운영·관리, ② 불법행위 단속 면제와 불법행위 방치, ③ 조직적·폭력적 성병 관리, ④ '애국교육' 등을 통한 성매매 정당화·조장 등의 행위를 했으며, 이러한 행위가 '국가의 보호의무 위반' 또는 '성매매의 중간매개 및 방조' 에 해당하여 위법하다고 주장했다.

1심 판결은 2년 6개월이 지난 2017년 1월 20일, 이루어졌다. 서울중앙지방법원 민사22부(재판장 전지원)는 1, 2, 4주장을 배척하고, 제3주장 중 1977년 8월 19일 이전 강제 격리수용을 통한 성병치료행위는 위법행위로 인정하여 이에 해당하는 일부 원고들(총 54명)에게 각 500만 원씩의 위자료 지급을 명하는 한편 1977. 8. 19. 이후의 강제 격리수용행위는 적법하다고 보아 이 부분 청구를 기각하였다. 강제 격리수용과 이에 따른 정신적 피해에 대해서만 배상 책임을 인정함으로써 국가 책임을 크게 제한한 것이다. 원고 측 입장에서는 부분패소라 볼 수 있는 1심 판결에 대해, 민주사회를위한변호사모임은 공식 논평에서(2017년 1월 24일), 기지촌의 조성 및 관리·운영 등 성매매 정당화·조장에 관한 직접적 책임을 인정하지 않았고, 1977년 법령이 정비되기 이전 성병 감염인에 대한 격리 수용에 대해서만 책임을 인정하였다는 점을 지적하며 아쉬움을 토로하였다.

그럼에도 불구하고 당시 판결은 두 가지 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 국가의 강제적 성병관리가 위법 행위였음을 최초로 인정했다는 점이다. 재판부는 "국가가 조직적이고 폭력적으로 미군 기지촌 위안부 여성들의 성병을 관리를 했고, 성병에 감염됐다는 진단을 받거나 미군에게 지목된 위안부들을 '낙검자 수용소' 에 강제로 격리 수용해 치료한 정부의 조치가 위법했다" 고 명시했다. 미군 기지촌 주변 성매매에 대한 국가의 체계적 개입과 관리를 처음으로 인정한 것이다. 두 번째 의미는 국가 권력기관에 의한 국민의 불법 수용과 가혹행위 등 중대한 인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

권침해 사항은 공소시효 적용에서 배제되어야 한다고 명시했다는 점이다. 피고인 정부 측은 그간의 소송 과정에서 손해배상 채권은 시효가 5년이므로 원고 여성들의 권리는 이미 소멸됐다고 주장해왔지만 재판부가 이를 받아들이지 않았다. 대한민국 법정은 인권침해적 범죄행위에는 소멸시효가 존재할 수 없다는 사실을 공식적으로 확인했다. 오랫동안 억압된 사회적 타자들의 목소리에 부분적으로나마 응답함으로써 대한민국 근현대사에서 무수히 자행된 국가폭력의 피해자들에게도 새로운 희망의 문을 연 것이다.[137]

그러나 원고와 피고 모두 각각 패소 부분에 대해 항소함으로써 2심이 진행되었고 1여년이 지난 2월, 본 판결이 내려졌던 것이다. 서울 고법 민사22부는 "국가의 기지촌 운영·관리 과정에서 기지촌 위안부였던 원고들을 상대로 성매매 정당화·조장 행위와 위법한 강제 격리수용행위가 있었다고 인정"하고 원고들 전원(그간 다섯 분이 돌아가셔서 2심 당시에는 117명만 생존해 계심)에게 위자료 지급을 명하였다. 사실상 승소인 셈이다.

주요한 내용을 요약하자면 다음과 같다. ① "위안부의 고정 수용, 외국군 상대 성매매에 있어서의 협조 당부, 주한미군을 고객으로 하는 접객업소의 서비스 개선" 등의 행위가 외국군의 사기 진작·앙양(昂揚)'이나 외화 획득을 위한 명목으로 국가가 "기지촌 위안부의 성매매를 '조장'한 행위로 평가"했다. ② 담당 공무원 등이 위안부 등록제나 지역재건부녀회 등의 자치조직을 통해 기지촌 위안부에게 이른바 '애국교육'을 실시한 행위는 "기지촌 내 성매매 행위를 적극적으로 '조장·정당화'"했다고 봤다. ③ 위법(違法)한 성병치료 행위(강제 격리수용행위)가 벌어진 이유 또한 "위안부들의 신체의 자유 등 기본권이나 인간으로서의 존엄성을 등한시한 채 기지촌 내 성병의 근절에만 치중한 데에 그 원인이 있"다고 보았다. ④ 이러한 행위는 여성들의 성적 자기결정권과 인격 자체를 "국가적 목적 달성을

137) 소송의 의미에 대해서는 경향신문 2017년 2월 13일자, 발표자의 칼럼을 참고할 것. "[정동칼럼] 미군'위안부'가 던지는 질문". http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201702051550001&code=990308

위한 ‘수단’으로 삼았”다고 판단했다. ⑤ 설령, “원고들이 ‘자발적’으로 기지촌 성매매를 시작하였더라도, 피고가 이를 기화로 원고들의 성(性) 내지 인간적 존엄성을 군사동맹의 공고화 또는 외화 획득의 수단으로 삼은 이상, 원고들은 그로 인한 정신적 피해를 입었다고 보아야” 한다고 판단했다. ⑥ 이상의 행위들은 행위 시점과 무관하게, 헌법상 “인권존중 의무에 위배하고 객관적 정당성을 결여한 행위라는 점에서도 위법”하다고 판단했다(서울고등법원 보도 자료, 2018년 2월 8일).

이 판결의 의미를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기지촌 성매매 운영, 관리, 정당화 과정에 국가가 개입했고, 불법적 행위로 인해 여성에게 심대한 인권침해가 있었다는 사실을 대한민국 정부가 최초로 인정했다는 점이다. 특히, 과거 국가 기관이 기지촌에서 여성들의 성적 서비스를 향상시키고 영업시설을 개선하며, 여성등록제와 애국교육 등을 통해 성매매를 조장했다고 확인하였다. 이를 통해 미군 위안부들의 인간적 존엄성을 군사동맹의 공고화 또는 외화 획득의 수단으로 삼았다고 보고, 이로 인해 미군 ‘위안부’들이 정신적 피해를 입었다고 보았다.

둘째, 공식적 기록이 많이 남아 있지 않은 상태에서, 원고들이 직접 피해경험을 법정에서 진술하고, 이를 신뢰할만한 증거로 인정했다는 점이다. 오랫동안 침묵 당했던 피해자들의 목소리를 재판정이 적극적으로 청취하고 기록물의 보완재가 아니라 핵심적인 증거로 채택했던 것이다. 셋째, 보편적이고 국제적인 인권가치의 확인과 국가 책임을 확인했다는 점이다. 법정은 인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약이 규정한 체약당사국의 의무를 재확인하고, 이를 위반한 국가의 불법행위에 대해 소멸시효 항변을 배척하면서 시민의 인권을 보호할 국가의 책임을 재확인했다.

특히 이들이 제기한 역사적 사실에 대한 인정과 사과, 배상 요구라는 주요 주장은 일본군 ‘위안부’ 문제해결 운동과 공명하며, 제도에 대한 조성, 관리, 조장, 인권침해에 대한 국가의 책임을 묻는 부분 또한 일본군 ‘위안부’ 문제해결 전략

국가인권위원회
humanrights.go.kr

과 거울쌍이다. 무엇보다 '자발/강제'라는 이분법을 넘어 성매매가 인간의 존엄성을 침해하는 구조라는 사실, 이로 인해 여성들이 입는 피해를 인정했다는 사실, 그러한 중대한 인권침해적 범죄행위에는 공소시효가 없다고 판단했다는 점은 일본군 '위안부' 문제해결(미해결의 원인)에도 큰 함의를 지닌다. 1990년대부터 본격화된 일본군 '위안부' 문제해결 운동은 한국사회 전반의 시민의식 제고와 성평등한 인권감수성 증진에 큰 기여를 했다. 이를 통해 한국의 시민들은 '개인의 선택' 혹은 '협소한 의미의 강제적 인신매매'라는 프레임의 허구를 깨닫고 성평등과 여성인권의 관점에서 성매매를 바라볼 수 있는 눈이 생겼다. 아직도 대규모로 자행된 성노예제와 집단 성폭력의 역사적 사실조차 부인하고, 당사자들의 목소리를 외면하며 심지어 비난하는 일본 정부의 관점이 상대적으로 얼마나 낙후된 것인지, 대한민국 재판정이 여실히 보여 주었다는 점에서 의미가 크다고 할 것이다.

판결의 의미를 넘어 이번 소송 과정 자체의 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 피해자이자 생존자인 미군 '위안부' 여성들의 변화다. 이들은 변화하는 정체성을 바탕으로 구체적인 경험을 의미화하고, 여성의 경험에서 출발한 저항적·대안적 역사 인식의 가능성을 열었다. 소장에는 이들의 피해 경험을 이들의 입장에서 구체화하고 유형화함으로써[138] "더럽고 부끄러운 존재"가 아니라 구조적 피해자임을 명시했다. 이는 당사자들의 경험을 가시화하는 작업이자 이들에 대한 사회적 낙인과 편견을 해소하는 첫걸음이 된다. 중요한 점은 소송이 진행되기 전 기지촌 인권 단체들은 <한국정신대대책문제협의회>와 더불어 2012년 <기지촌여성인권연대>를 결성하고, 일본군 '위안부' 당사자들과 기지촌 '위안부'들 간 신뢰의 연대를 구축했다는 사실이다. 각 단체들은 당사자들의 구술을 새롭게 작성하거나 기존의 증언들을 재독하면서 당사자들과 함께했다는 점이다. 일본군 '위안부' 생존

138) 소장에는 이들의 피해를 다음과 같이 18개 세부항목으로 유형화하여 적시하고 있다: (a)성폭력, (b)구타, (c)감금, (d)성매매강요, (e)화대 착취, (f)인신매매, (g)마약 투여, (h)강제낙태, (i)자매회 등록 및 회비 납부, (j)성병 검진, (k)강제치료, (l)공무원에 의한 연행, (m)낙검자수용소 감금 및 강제치료, (n)수사기관 구금, (o)정부의 교육, (p)업주와 공무원 유착비리에 의한 피해, (q)미군범죄 피해, (r)미군에 의한 강제연행.

자 길원옥은 한국정신대문제대책협의회 윤미향과 함께 2009년 5월 8일 어버이날, 기지촌 안정리 <햇살센터>를 방문해 미군 '위안부' 여성들을 만나고, 이후 영상 메시지를 통해 이들을 따듯하게 격려한다.[139] 미군 기지촌의 여성들은 이에 용기를 얻고 희망을 보았으며, 화답하듯 직접 수요시위와 '2015 한일합의' 반대 시위에 참석하여 발언하는 등 활동을 함께 해 왔다. 그러한 과정은 당사자들이 언론 매체 뿐 아니라 국내외 각종 증언집회에서 스스로의 경험을 드러내며,[140] 기지촌 운영에 대한 한국정부의 책임을 묻는 소송의 당당한 주체로 성장하는데 커다란 원동력이 되었다.

또한 재판의 시작부터 끝까지 기지촌 여성들은 자신들의 경험이 언설화되는 과정을 함께 목도하면서 스스로를 새롭게 정체화해 갔다. 평택, 동두천, 의정부 등 먼 길을 마다하지 않고 찾아와 재판정에 참석하기도 하고, 직접 나서서 최후 진술을 하면서 소송의 당사자로서 적극적으로 목소리를 냈다. 필자 또한 원고측의 증인으로 나와 법정에서 진술한 바 있는데, 당시 법정에는 필자는 지지하고 응원하는 당사자들의 열기가 뜨거웠다.

정체성은 고정되어 있지 않다. 잠정적인 고정과 변화라는 역동 속에서 일어나는 지속적인 정체화 과정만이 존재할 뿐이다. 지속적인 내러티브 과정을 통해 피해자가 생존자로, 생존자가 다시 역사를 재구성하는 운동의 주체로 변모하는 과정을 우리는 이미 일본군 '위안부' 할머니들을 통해 목도해 오지 않았던가. 그런 점에서 이번 소송은 피해자 스스로 정체성을 재구성할 또 다른 역사적 기회를 제공하며 이를 통해 대항적 역사쓰기의 가능성을 모색한다는 점에서 큰 의미가 있다. 한국의

139) "길원옥 할머니가 기지촌 할머니들에게."
https://www.youtube.com/watch?v=isD19k56y_M&index=99&list=PL3YRufVCDbf-u7yFVCmgrYwREM2DPxzSK

140) "미군 '기지촌 할머니들' 시카고 방문." 2006년 10월 4일.
https://www.youtube.com/watch?v=Fq0tOp15JLo&t=30s&list=PL3YRufVCDbf-u7yFVCmgrYwREM2DPxzSK&index=100
국가란 무엇인가: 미군 위안부의 진실." KBS <추적 60분>. 2017년 6월 7일.
https://www.youtube.com/watch?v=J8OtIJ9-kuE

국가인권위원회
humanrights.go.kr

근대사에서 수많은 서브알턴들에게 깊게 각인된 억압과 고통, 폭력과 상처의 기억들을 당사자 스스로가 언어화하고 새롭게 드러낼 역사적 가능성을 제기했다.

둘째, 소송은 국가의 책임을 명시함으로써 국가의 역할에 대한 근본적인 질문을 제기한다. 원고들은 성매매가 금지되어 있음에도 불구하고 국가가 이를 관리, 묵인, 조장했으며 이로 인해 여성들이 피해를 입었다는 의혹(사실은 누구나 다 아는 비밀)을 역사적 진실로 규명하고자 했다. 식민주의, 제국주의의 폭압에 동조하고 심지어 편승하여 소속 국가의 국민들 중 특정 집단을 배제, 차별, 착취하고 인권침해를 일삼으며 심지어 이를 통한 이득을 취한 국가가 과연 국가인가?[141] 보다 근본적으로, 국가란 무엇인가? 여성은 온전한 국민인가? 어떤 여성이 국가의 보호를 받을 수 있는 존재인가? 이러한 질문들은 우회적으로 내포한 이번 소송은 젠더와 국가 간 관계에 대한 근본적 질문을 제기하고 여성성 (재)구성과 활용을 통한 국가통치 전략을 폭로한다. 그리고 아프게 다시 질문한다. 미군 '위안부,' 한국군 '위안부'의 역사를 부인하고 이들에 내재한 문제를 직시하지 못하는 대한민국 정부와 국민이 어떻게 일본군 '위안부' 문제를 정확히 이해할 수 있는가? 국가가 늘 이중적이고 배제된 집단에만 부정의하다면 과연 민주주의 국가라 할 수 있는가? 특히 이번 소송은 대한민국이 여전히 식민지 상태에 있음을 우회적으로 고발하고 있다는 점에서 의미심장하다. 아니 진정한 탈식민이란 애초에 불가능한 희망일지 모른다는 불편한 진실을 전복하고자 한다는 점에서 의미가 크다.

141) "국가는 국민의 신체의 자유, 모성보호, 건강권, 보건권 등 기본권을 보호할 의무가 있으며, 성매매 행위의 유인·권유하거나 그 처소를 제공하는 행위를 해서는 안 되는 것은 물론, 국제규범을 준수하여야 할 기본적 책무가 있습니다. 그러나 위에서 본 것처럼 피고 정부와 그 소속 공무원은 스스로 성매매를 위한 사회적 시설을 설치 → 공고화 → 정비하고, 그 과정에서 해당 국민들을 격리·소외시켰으며, 성매매를 돕기 위하여 성병관리·검사, 심지어는 위험한 약물치료와 감금까지도 자행하였습니다. 특히 피고는 기지촌의 존재는 물론 그 자체가 윤락행위방지법에 위반된다는 사실을 알면서도, 식품위생법·전염병예방법과 같은 편법을 동원하여 '특정지역'이라는 명칭으로 기지촌을 적극적으로 형성하고 유지·관리하면서 그를 통하여 미군의 지지와 더불어 막대한 경제적 이익까지 취득하였습니다. 결국 기지촌의 형성 및 유지관리, 그 과정에서 발생했던 각종 인권침해들은 전체적으로 국가가 자행한 하나의 불법행위라고 할 것이고, 이를 통해 기지촌 위안부 여성이었던 원고들은 국가의 보호를 받지 못하고 오히려 국가의 위법행위로 고통을 입었고 그 고통은 현재까지 이어지고 있습니다"(소장, 2014: 27-28).

셋째, 그러므로 기지촌 '위안부'들의 소송은 우리 스스로에 대한 자성을 요구한다. 이들의 경험은 우리 스스로가 만든 구조를 먼저 통찰해야만 들릴 수 있기 때문이다. 인신매매와 미성년 성매매와 성폭력, 강제노동, 모독, 멸시, 배제, 감금, 폭력, 임금착취 등 각종 인권침해로 점철된 미군 '위안부' 문제는, 기실 우리 모두의 공모로 오늘날에도 지속되고 있는 성매매 제도의 부끄러운 역사적 실제를 체현하고 있기 때문이다. 그러기에 개별적이거나 역사적으로 특수한 시기에 나타난 특수한 타자의 문제가 아니라, 한국의 근현대사를 관통하는 여성/성 보편의 문제 중 하나다. 기지촌의 비정상적인 상황들은 이로 인한 직접적/간접적 수혜자였던 '우리들'의 '일상의 승인(daily acceptance)'(Enloe, 2000: 67)이 없었다면 유지되기 어려웠을 것이다. 당시의 부동산 업자, 지역 공무원과 경찰, 클럽 주인들, 상인들, 포주들, 가족들, 아니 우리 모두는 미군 성매매 제도를 유지하고 재생산한 일상의 공모자들이었다. 공모자로서의 책임과 의무를 다하기 위해서라도 우리 스스로 부인하고자 하는 경험과 역사를 먼저 직시해야 한다. 이는 부인과 억압 속에 가라앉았던 기억을 의식의 수면 위로 끌어내고 재구성할 때 가능할 것이며, 비로소 우리는 스스로를 괴롭혀 왔던 망령, 그 집단적 트라우마에서 벗어날 수 있을 것이다. 불평등한 세상에서 과거를 기억하고 전승할 자격조차 달라지는 우리 사회의 모순을 우리 스스로 반복해서는 안 된다. 그러기에 이번 소송은 포스트식민 국가의 기억의 정치학의 중핵에 위치한다.

6. 결론을 대신하여

그간 많은 학자들이 지적했듯 일본군 '위안부' 문제가 젠더질서를 통해 위계적 민족질서를 재구축하고자 한 일본 제국주의의 식민지 통치전략 중 한 부분이라

국가인권위원회
humanrights.go.kr

볼 수 있다면, 미군 '위안부' 제도 역시 젠더와 인종질서가 결합되어 나타난 효과이자, 점령군으로서의 미국의 위상을 높이고 점령지를 통제하고자 한 미군정의 의도와 무관하지 않다. 두 제도는 공히 군사화된 세계질서 속에 제국/점령국/식민지배국 병사들의 성적 욕구를 해결하면서 성병관리를 용이하게 하고, 동시에 피지배국, 혹은 주둔군 여성들의 성적 통제를 위해 고안되고 유지되었다는 점에서 공통점을 지닌다. 이는 피식민 남성 또는 로컬 정부의 동조와 지원이 있었기에 가능했으며 따라서 기존의 젠더질서와 친화력을 지니지만 동시에 인종, 민족(지배자/피지배자)과 결부되어 젠더질서를 재구축하는 효과를 낳는다. 그렇기에 상대국(침략국, 지배국)의 성적 침해를 입은 여성의 몸은 지역의 민족주의와 글로벌한 제국주의, 식민주의가 경합하면서 동시에 상보적으로 서로를 지탱하는 도구가 된다. 그러나 여성의 몸은 젠더-섹슈얼리티를 통해서만 유지되고 봉합되는 국제질서, 국가관계, 안보 패러다임의 역설을 보여준다는 점에서 오히려 저항의 거점이 되기도 했다(이나영, 2013).

그럼에도 불구하고 기지촌 문제는 오늘날에도 대중적으로 환기되지 못하고 있다. 일본군 '위안부' 문제가 지난 30여년의 세월 동안 당사자와 활동가들의 헌신을 통해 국제사회의 보편적 여성인권 규범의 상식이 되어 온 역사에 비해 여전히 기지촌 '위안부' 문제에 관한 인식은 척박한 게 사실이다. 이는 우선 미군 기지촌 '위안부'가 지속되고 있는 동북아 냉전체제, 미국과의 종속적 관계, 최대 규모의 미군 주둔지라는 지정학이 얽힌 현재진행형 문제라는 점과 연관된다. 그러므로 지금도 미군 기지에 문제제기하는 사람들을 '빨갱이' 프레임 혹은 반미 프레임으로 비난하는 세력들이 건재하고, 한국정부 또한 미군들의 성구매 역사를 드러내기 어려운 실정이다. 여기에 성차별적 구조에서 파생된 성매매에 대한 우리 사회의 낮은 인식-남성 성욕의 자연성, 욕구 배출구로서 여성이란 존재의 정당성, 필요악으로서 성매매, 이로 인한 여성에 대한 낙인-이 중첩되어 있다. 강제/자발이라는 이분법

적 프레임 하에, ‘자발적으로 돈 벌러 간’ 성매매 여성이라는 비난이 한국 사회 전반에 여전히 강고한 실정이다.

그렇다면 문제해결의 출발점은 무엇이 되어야 할까. 우선, 일제가 조선 반도에 이식한 공창제도가 한반도 근대 성매매 역사의 출발점이었다는 사실, 미군정 시기에 발아된 미군 ‘위안부’ 제도가 일제 식민지의 잔재에 뿌리를 두고 있다는 사실, 대한민국 정부는 70년이 지난 오늘에도 인적, 문화적, 정치적, 군사적, 경제적, 제도적 탈식민(decolonization)을 완수하지 못했고, 특정 지배 집단은 이러한 제도의 수립자이자 체계적인 이익의 수혜자였다는 사실을 뼈아프게 인식해야 한다.

둘째, 일본군 ‘위안부’ 문제처럼 미군 기지촌 ‘위안부’ 문제 또한 개별적 책임과 도덕의 문제, 동정과 시혜에 기반한 단순한 법적·경제적 보상의 문제가 아니라, 상호성찰과 공감에 기반한 인정과 사죄의 문제이자 전승된 역사적 책임과 초국적 정의의 이슈라는 점을 받아들이는 것이다. 그래야만 지금도 지속되고 있는 일제에 의한 상흔과 주둔군에 의한 폭력과 착취, 청산되지 못한 식민성과 역사적 책임의 문제에서 대한민국, 일본, 미국 정부 누구도 자유롭지 못함이 드러나게 될 것이다(이나영, 2013: 28).

셋째, 기지촌 성매매 문제가 오늘날 지속되고 있는 성차별적 구조, 성폭력 문화, 각종 성매매의 확산과 무관하지 않다는 인식이 필요하다. 집결지 유리방, 유사성행위 업소, 룸살롱, 성매매알선·후기 사이트에 이르기까지 만연한 성구매와 알선문화는 남성중심적 섹슈얼리티와 성차별적 구조라는 땔감에 힘입어 변형되고 확장되고 있다. 일제 강점기 공창지역에서 파생된 ‘집창(集娼)’ 지역이 여전히 집결지 형태로 남아, 도심 재개발 사업의 대상이 되어 업주이자 건물주들의 개발 수익으로 환원되고 있는 실정이다.

그러므로 여성인권침해의 역사를 이해하고 현재 진행형인 각종 성폭력과 성매매에 고통 받는 여성들의 경험에 관심을 기울이는 것, 이를 남성중심적 사회 구조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

를 인식하고 변화시키는 운동과 연결하는 작업이 필요할 것이다. 여성인권은 보편적 인권이라는 관점에서 스스로의 일상을 돌아보고 다층적 억압 구조를 해소하는 일에 남성 스스로가 앞장 서야 할 것이다.

탈식민, 반전평화, 평등과 정의를 지향하는 민주시민들이, 우리 안의 여성인권침해의 역사를 직시하고 반성하며 해결하려는 노력을 경주할 때 결국 우리 사회의 깊은 상처 또한 치유할 수 있음을 잊지 말아야 할 것이다. 민주주의와 인권을 이야기하는 우리는 이제 스스로 반인권적이고 부정의한 역사의 수레바퀴를 멈출 때가 되지 않았는가?

참고문헌

- 김귀옥(2012), 「한국전쟁기 한국군에 의한 성폭력의 유형과 함의」, 『구술사연구』 3(2), 7-37쪽.
- 김귀옥(2014), 「일본식민주의가 한국전쟁기 한국군위안부제도에 미친 영향과 과제」, 『사회와 역사』 103, 85-116쪽.
- 김연자(2005), 『아메리카 타운 왕언니: 죽기 오분 전까지 악을 쓰다』, 서울: 삼인.
- 김재수(1980), "기지촌에 관한 사회지리학적 연구: 동두천을 중심으로", 국토지리학회 편, 『지리학연구』 제5집, 274-294쪽.
- 김현선(2017), 「한국의 미군 위안부와 기지촌 여성들의 집단 손해배상소송」, 『식민주의, 전쟁, 군'위안부'』, 서울: 선인.
- 김현선·신영숙 엮음(2014), 「미군 위안부의 역사」, 새움터·기지촌여성문제해결을위한위원회 기획. 미간행.
- 김희식(2008), 「성매매집결지(집창촌)의 기원-박정희 정권기를 중심으로-」, 『역사문제연구』 20, 255-305쪽.
- 말지 편집부(1991), 「기지촌 매매춘 여성: 소외된 삶의 현장」.
- 민경자(1999), 「한국매춘여성운동사: '성 사고 팔기'의 정치사, 1970-98」, 한국여성의

전화연합 편,『한국여성인권운동사』, 239-299쪽, 서울: 한울

- 박정미(2011), 「식민지 성매매제도의 단절과 연속: 묵인-관리 체제의 변형과 재생산」, 『페미니즘 연구』 11(2), 199-238쪽.
- 박정미(2014), 「발전과 섹스」, 『한국사회학』 48(1), 235-264쪽.
- 박정미(2015), 「한국 기지촌 성매매정책의 역사사회학, 1953-1995년」, 『한국사회학』 49(2), 1-33쪽.
- 박종성(1994),『매춘의 정치사회학: 한국의 매춘』, 서울: 인간사랑.
- 법제처(1952),『미군정법령집, 1945-1948』, 서울: 법제처.
- 아베 코우키(2018), 「국제법상 성노예제와 '위안부' 제도」, 「국제심포지엄, 일본군'위안부' 문제와 '책임'」 발표문.
- 이경빈(2016), 「'기지촌 여성'에 대한 입법·사법운동과 법적 주체 생산 -법은 서브알턴의 말하기를 도울 수 있는가」, 『공익과 인권』 16, 159-201쪽.
- 이나영(2006), 「기지촌: 한국 현대사의 어두운 자화상」, 『황해문화』 50, 345-355쪽.
- 이나영(2007a), 「금지주의와 국가규제 성매매 제도의 착종에 관한 연구」, 『사회와 역사』 75, 39-76쪽.
- 이나영(2007b), 「기지촌의 공고화 과정에 관한 연구(1950~60)」, 『한국여성학』 23(4), 5-48쪽.
- 이나영(2008), 「탈식민주의 페미니스트 읽기」, 『한국여성학』 24(3), 77-109쪽.
- 이나영(2010), 「기지촌 형성 과정과 여성들의 저항」, 『여성과평화』 5, 170-197쪽.
- 이나영(2011), 「기지촌 여성의 경험과 윤리적 재현의 불/가능성: 탈식민주의 페미니스트 역사 쓰기」, 『여성학논집』 28(1), 79-120쪽.
- 이나영(2013), 「글/로컬 젠더질서와 한반도 여성의 몸: 일본군 '위안부'와 미군 기지촌 '양공주」, 『동방학지』 161, 3-38쪽.
- 이임하(2004a), 『여성, 전쟁을 넘어 일어서다 : 한국전쟁과 젠더』, 서해문집.
- 이임하(2004b), 「한국전쟁과 여성성의 동원」, 『역사연구』 14호, 107-148쪽.
- 주한미군범죄근절운동본부엮음(1999),『끝나지 않은 아픔의 역사』, 서울: 개마서원.
- 정성근(1967), 「우리나라 윤락여성의 현황과 그 대책」, 단국대 법률학연구회 편,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

『법학논총』, 제8집, 65-87쪽.

- Adler, Micah Joseph Simon(2000) 주한미군 범죄에 대한 한국 비정부 조직의 활동에 관한 연구: 동두천과 의정부 기지촌 지역을 중심으로, 연세대학교 대학원 석사논문.
- Enloe, Cynthia(2000), Bananas, Beaches, and Bases: Making Feminist Sense of International Politics, Berkeley, CA: University of California Press.
- Lee, Na Young(2006), "The Construction of U.S. Camptown Prostitution in South Korea: Trans/Formation and Resistance", Ph.D. Dissertation at the University of Maryland.
- Lee, Na-Young(2007), "The construction of military prostitution in South Korea during the US military rule, 1945-1948", Feminist Studies 33(3), pp.453-481.
- Melucci, A.(1988), "Getting involved: identity and mobilization in social movements", International Social Movement Research 1(26), pp.329-348.
- Moon, Katharine H. S.(1997), Sex Among Allies: Military Prostitution in U.S.-Korea Relations, New York: Columbia University Press.

*기타 기지촌 '위안부' 손해배상 청구소송과 관련된 일체의 내부 자료

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 7 장
‘고아’의 국제입양, 67년간 이어지는 국가폭력

이경은

국제앰네스티 한국지부 사무처장, 한국인권학회 이사, 국회 입법정책위원이며, 고려대 인권센터 연구교수, Henry L. Stimson Center(미 워싱턴 DC) 펠로우를 지냈다. 공저 <아이들 파는 나라-한국의 국제입양 실태보고> 및 저서 <대통령의 성공 취임 전에 결정된다-대통령직 인수위 매뉴얼>이 있다. 터프츠대 플레처스쿨에서 국제법 및 국제관계학 석사(MALD), 서울대에서 법학박사(Ph.D. 국제법 전공)를 공부하고, 1995년 행정고시 합격이후 2017년까지 공보처, 청소년위원회, 제16대 대통령직인수위원회, 대통령비서실, 보건복지부 등에서 일했다.

목차

1. 서론: 한국의 근현대사에서 배제된 어떤 ‘고아’들
   Ⅰ. 세계 최장기, 최대 규모 아동 송출국
   Ⅱ. 한 아이를 학대하기 위해서도 온 마을이 필요하다
   Ⅲ. 국제입양은 현재진행형의 인권 문제

2. 국제입양이 어떻게 인권을 침해하는가
   Ⅰ. 국제입양의 역사적 전개
   Ⅱ. 한국의 국제입양의 인권침해
   Ⅲ. 한국 정부의 국제입양에 대한 대응

3. 국제규범의 형성과 한국의 협약의무 회피
   Ⅰ. 국제입양에 있어서 아동권리 보호를 위한 국제규범의 발전
   Ⅱ. 한국에서 무력한 국제인권규범

4. 결론: 국제인권규범에 부합하는 입양법제와 한국 출신 입양인의 정체성을 알 권리

1. 서론: 한국의 근현대사에서 배제된 어떤 '고아'들

가부장제, 군부 출신 권위주의 정권, 불평등한 한미관계는 한국의 국제입양의 역사를 관통하는 대표적 모순이다. 이 문제는 발상지인 한국을 넘어 지구적 차원으로 확산되었다. 불행한 과거의 일이라고 생각하기 쉬우나, 수십만의 당사자가 북미와 서유럽에 실존해 있고, 현재 이 땅에서 태어나고 있는 아동들의 권리에 관한 현존하는 인권문제이다. 한국은 67년 간 20만 명에 이르는 이 땅에 태어난 아동들을 한 해도 빠짐없이 소위 '고아호적'을 통해 나라 밖으로 내보낸 세계적으로 유래가 없는 최대 최장 아동송출 기록을 가지고 있다.[142]

Ⅰ. 세계 최장기, 최대 규모 아동 송출국

한국 이름 신성혁, 미국 이름 아담 크랩서는 1970년대 중반 한국에서 태어나서 고아원과 입양기관을 거쳐 서류상 고아로 만들어져 미국의 입양기관으로 신병이 넘어갔으나 정작 입양신청을 한 양부모가 마음을 바꾸어 미국 도착 이후 얼마 안 되어 요보호 아동의 신세가 되었다. 미국 내에서 보호기관을 전전하다 크랩서 부부에게 입양되었으나, 이들은 정부보조금을 받으면서도 입양한 아동들에게 학대와 폭력을 일삼았다. 아담은 가정의 보호와 학교 교육을 받지 못하고 컸으나, 스스로 생존하여 가정을 꾸리고 자신의 아이도 낳았다. 성인이 된 이후에야 자신이 시민권이

142) 1993년 『국제입양에 있어서 아동의 보호와 협력에 대한 협약』 성립 이후, 헤이그국제사법회의(Hague Conference on Private International Law)에서는 전세계적 아동 국제입양 통계를 수령국의 이민(출입국) 자료를 통해서 취합하고 관리하고 있다. 이 업무 담당자는 경제적 선진국인 수령국들은 자국에 입양되기 위해 입국하는 외국인 아동의 이주 기록과 통계를 정확하게 파악하는 시스템이 갖추어져 있으나, 자국에서 아동을 보호하지 못해 내보내는 송출국들은 이런 상황을 정부가 스스로 파악할 수 있는 역량이 안 되어, 송출국으로부터의 아동관련 통계 파악은 어렵다고 설명한다. 그런데 한국 정부는 놀랍게도 1953년부터 자국 아동의 송출에 대한 통계를 매우 자세하게 파악하고 있다고 했다. 이런 능력이 있는 정부가 왜 아동의 국제입양 자체에 대해서는 해결 능력 혹은 의지가 없는 것인지 전 세계가 의아하게 생각한다. 참고로 한국에서 국제입양 아동 송출의 통계는 민간 입양기관의 사업실적 차원에서 관리되며, 이 숫자가 매년 한국 정부로 보고되고 있고, 이 숫자를 한국 정부 명의로 대외적으로 발표하고 있는 실정이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

없고 세 살 때 입양을 위해 미국에 입국할 당시 주어졌던 영주권도 만료되었다는 사실을 알게 되었다. 입양 당시 양부모가 시민권 취득 절차를 마무리 하지 않았고, 이를 감독하고 확인하는 기관과 절차도 존재하지 않았다. 입양부모로부터는 학대당하고 버려졌으나, 그래도 미국은 자기가 아는 유일한 나라였고 자신은 미국인이라고 믿었다. 그러나 미국은 아담은 미국 시민이 아니라면서, 범죄에 연루되었다는 빌미로 바로 한국으로 추방해 버렸다. 미국인이 원하는 아기였을 때는 너무도 허술한 절차로 입국시키고 최소한의 공적 안전망도 없이 내버려 두었고 성인이 되자 추방해 버렸다. 아담은 자국으로 추방된 게 아니라, 외국으로 추방된 셈이다. 한국 국적은 그 긴 세월 동안 모두의 무관심 속에도 남아있었고, 이를 근거로 한국 영사관에서 발급된 여행증명서로 미국행 비행기에 태워진 지 37년 만인 2016년 다시 인천공항으로 내쳐졌다. 그의 40여년 인생은 한국의 가부장제적 가족법과 입양법, 미국의 이민법이 만들어낸 총체적 모순이 아동에게 얼마나 가혹한 결과를 초래하는지를 교과서처럼 보여준다. 그의 추방 과정은 전 세계 언론을 통해 생중계되다시피 했으나, 정작 그 책임소재는 제대로 규명되지 않았다.

2019년 1월 아담 크랩서이자 신성혁인 이 추방 입양인은 한국 정부와 입양기관의 위법행위에 대한 책임을 묻는 소송을 제기하였다. 소송의 주요 쟁점은 두 가지이다. 첫째, 입양기관은 입양되는 영유아에 대해 최소한 안전조치도 없이 입양이라는 명목으로 실제로는 재정적 이익을 산출하는 산업적 아동 송출 행위를 해왔다. 아담 크랩서의 경우는 그나마 그 구체적인 피해가 시민권 미취득과 추방으로 나타나, 소송이라도 제기할 수 있었다. 그동안 국내외 언론을 통해 알려진 입양부모에 의해 살해당한 아동이 부지기수이다. 얼마나 많은 아동이 미국에 도착한 이후 제대로 보호받지 못하고 파양 혹은 보호시설에 수용되었는지는 파악할 방법도 없다. 그나마 당시 법에도 명시되어 있었던 아동의 입양국 국적 취득 여부 확인이라는 최소한의 의무조차도 사문화된 조항 취급을 받아 왔음이 2000년대 이후 한국에서 추방

입양인들이 발견되면서 드러나게 되었다(이경은 2018 117-121). 한국정부, 미국정부, 67년간 한국의 1인당 연 GDP 수준의 아동 1인당 입양 수수료를 받아 온 입양기관, 그 어디에서도 이 법적 의무를 심각하게 생각했지 않았다. 둘째, 입양기관은 '친모'의 존재를 알면서도 '고아호적'을 만들어 입양 보냈다. 이 법적 근거와 절차는 수 십 년간 대규모로 아동을 송출할 수 있도록 만들어 준 한국의 고아송출 법제의 핵심이다. 셋째, 대한민국의 입양 관련 법 자체가 위헌, 위법한 제도라는 점이다(전홍기혜, 2019: 36-38).[143]

Ⅱ. 한 아이를 학대하기 위해서도 온 마을이 필요하다

"It takes a village." 한 아이를 키우기 위해선 온 마을이 필요하다는 아프리카의 속담에서 유래한 말이다. 보스턴 교구 사제들에 의한 수십년간의 아동 성추행을 파헤친 보스턴 글로브의 탐사보도팀 '스포트라이트(Spotlight)'의 실화를 바탕으로 한 영화에서 오랜 기간 혼자서 피해자들을 대리하며 고군분투 해 온 변호사가 기자에게 이렇게 말한다. "한 아이를 키우기 위해서 온 마을이 필요하다고? 한 아이를 학대하기 위해서도 온 마을이 필요하다네." 인권침해 사안이 드러나지 않고 장기간 지속되는 데는 그 사회가 암묵적으로 피해자 호소를 묵살하고 불편한 진실을 덮는데 협력했다는 의미이다.

한국의 국제입양 현상도 이와 비슷하다. 이런 규모의 사태는 몇몇 민간 입양기관의 행위에 의해서만 벌어질 수 없고 설명될 수 없다. 1953년 전쟁고아 구호를 명분으로 시작된 한국의 국제입양은 정권이 바뀌고, 민주화를 이루어가고, 인권보장을 위한 많은 개혁이 이루어지는 역사발전 과정에서도 국가에 의한 인권침해로 제대로

143) 한국 언론은 아직도 잃어버린 줄 알았던 자식이 해외로 입양되었다는 사실을 알고 재회하게 된다는 사연을 미담으로 소개한다. 이는 불행한 과거의 사건이 아니라, 당시 법에 의해서도 범죄였다. 국가기관과 아동보호를 맡은 민간기관의 위법한 행위이고, 아동권리 침해이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

논의조차 되지 못했다. 역대 정부의 조치는 그저 한국의 국제적 명성에 해가 되지 않도록 하겠다면서 국제입양 아동의 숫자놀이에 그치고, 아동보호를 위한 법과 제도의 개혁은 외면했다. 한국의 가부장적 가족법과 정상 가족 이데올로기의 폐해이다. 2005년 호주제가 폐지되었다고 하나, 가족 구성원으로서의 아동의 권리 주체성을 보장하기 위한 법제로서는 여전히 미흡하다.

한 나라에서 태어난 사람이 아동기에 부모의 보호에서 벗어나는 것과 나라조차 보호하지 못해서 출생으로 연결된 국적 국가를 떠나야 한다는 것은 근본적으로 다른 문제이다. 전자가 사적관계라면, 후자는 국제인권규범에 명시된 아동보호 책무를 국가가 제대로 이행하고 있는가의 문제이다. 한국은 아동의 보호책임을 민간 입양기관을 통해 외국에 맡기는 법과 정책을 선택했다. 국가의 책임은 회피되었다. 이와 직접적으로 관련된 한국의 정부부처는 법무부, 외교부, 보건복지부 그리고 출생신고를 주관하는 대법원 법원행정처이다. 또한 미국 국무부의 이민국과 아동입양 재판을 해 온 주법원들도 직접적으로 관련되어 있다. 온 나라와 세계가 얼마나 체계적이고 효율적으로 아동을 송출하고 수령하는 법제를 만들고 기관을 뒷받침해 왔는가는 지난 수십년간 쏟아져 나온 전세계 국제입양에 대한 언론 보도와 학술 연구에서 명확히 나타난다. 유엔 등 국제기구에서 한국과 다른 주요 송출국에 대해 유엔 아동권리위원회를 비롯한 다수 협약기구와 UPR의 지적과 권고사항에 수도 없이 쌓여 있다.

제2차 세계대전이후 아동의 국제입양은 아동의 권리와 관련하게 가장 집중적으로 발전한 국제규범이라고 할 수 있다. 주요 국제기구의 국제협약만 꼽아 보아도, 헤이그국제사법회의의 1965년 『입양에 대한 관할, 준거법, 재판승인에 관한 협약』, 유럽평의회의 1967년 『유럽아동입양협약』, 미주기구의 1984년 『아동입양에 관한 미주협약』, 유엔의 1986년 『아동의 위탁보호, 국내외 입양을 중심으로 한, 아동의 보호와 복지에 관한 사회적 법적 원칙에 관한 선언』, 1989년 『아동의

권리에 관한 협약』, 2004년 『아동매매·아동성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리에 관한 협약 선택의정서』 등이 모두 이 주제와 직접 관련된 국제법이며, 1993년에 헤이그국제사법회의에서 성립된『국제입양에 있어서 아동의 보호와 협력에 대한 협약』은 이러한 국제사회의 노력이 총괄된 결정판이라고 할 수 있다. 국제입양이라는 한정되고 구체적인 주제에 대해서 이렇게 다양한 국제기구에서 많은 수의 협약을 성립하는 사례는 많지 않다. 그만큼 이 문제 해결을 국제사회의 시급한 과제라고 인식했다는 증거이다.

온 세상이 힘을 합해 만들어낸 인권침해 구조는 또 온 세상이 힘을 협력해야 해결이 가능하다는 증거이기도 하다. 전 세계 100여개국이 가입한 1993 헤이그협약의 문제 국가는 최대 송출국 한국과 최대 수령국 미국이다. 한국은 이 협약에 아직 가입하지 못했고, 미국에서는 2008년에야 발효되었으나, 아직도 헤이그 절차에 의한 입양은 제대로 자리 잡지 못하고 있다.

Ⅲ. 국제입양은 현재진행형의 인권 문제

일반인들의 인식은 과거 전쟁과 가난 때문에 일어난 비극적 일이지만 더 이상 현재의 인권과제는 아니라고 생각한다. 그러나 지금도 전 세계 10대 경제대국 한국에서 태어난 한국인 영유아가 매년 수백 명 규모로 미국과 유럽으로 입양되고 있다[144]. 문제는 국제입양이 발생하는 메커니즘이다. 국제입양의 발생은 아동이 부모로부터 분리되는 것과 별개로 국적 국가가 아동의 보호를 포기했다는 의미이다. 사적관계인 가정의 보호에서 벗어나면 국가의 공적보호체계가 부재 혹은 취약하다는 반증이다.

144) 한국 보건복지부는 매년 5월 11일 입양의 날을 기념하면서 보도자료를 통해 매년 국제입양현황 통계를 공개하고 있다. 또한 미국 국무부의 홈페이지에는 국제입양에 대한 별도의 웹사이트(travel.state.gov/content/travel/en/intercountry-Adoption.html)를 마련해 두고, 광범위하고 체계적으로 정보를 공개하고 있으므로, 상세한 내용은 이를 참고하기 바람.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가부장의 보호에서 벗어나면 국가의 보호도 바랄 수 없었던 구체제(앙시앙 레짐, Ancien Régime)가 가부장제였다. 국제입양 송출은 아동보호체계가 갖추어진 나라에서는 발생하지 않는다. 다른 나라에서도 부모의 보호에서 벗어난 아동이 발생한다. 하지만 공적 아동보호체계가 작동하고 있기 때문에, 자국 아동의 보호를 외국의 양부모들에게 의지하지는 않는다. OECD 국가 중 국제입양 송출국은 한국이 유일하다. 21세기 현재 한국의 법제는 아직도 인종차별적 인지구조에서 전쟁고아라는 명분을 붙여 민간 기관에 맡겨 외국으로 송출하기 위해 만들어진 1950년대의 법제의 골격을 벗어나지 못하고 있다. 한국의 입양법제는 살아있는 화석에 비유할 수 있다. 구체제의 부조리가 여전히 남아있다. 그런 법제에 운명이 맡겨진 이 땅에서 태어나고 있는 사람에게 현존하는 시급한 인권침해 위협 요소가 되고 있다.

다음으로 이 문제가 현재진행형 인권문제인 이유는 미주와 서유럽에 주로 거주하는 한국 출신 국제 입양인들의 정체성을 알권리 차원이다. 한국이 이들을 송출할 때 이들을 돌아올 수 있다는 상상조차 하지 못했음이 분명하다. 국적까지 정부가 직권으로 철저하게 박탈하도록 법으로 정해 놓은 점이 하나의 증거가 될 수 있다.[145] 하지만 이들은 돌아오고 있다. 7~80년대 한국은 한 달에 500여명 규모로 자국 아동을 국외로 송출했다. 이들이 이제 3~40대에 이르고 이미 90년대부터 개인적으로 한국으로 장단기 방문 체류 목적으로 돌아오고 있다. 세계 각지에서 국제입양인의 단체와 네트워크도 있다. 한국만큼 대규모 국제입양 송출국은 없기 때문에 이런 단체는 한국 출신이 주를 이룬다. 한국의 국제입양은 이런 맥락에서 다시금 전세계적 주목을 받고 있다. 이들은 각자 개별 입양 스토리를 가지고 있으며, 어떤 전형으로 분류하는 것은 불가능하고 바람직하지도 않다. 다만, 이들의 공통적 요구로 수렴되는 대표적인 사안이 '정체성을 알 권리'이다. 자신의 정체성을 알 권리는

145) 한국의 국적법은 외국인의 양자가 되어 입양국의 국적을 취득한 경우, 국가(법무부)가 직권으로 한국 국적을 박탈하도록 규정하고 있고, 이를 철저하고 면밀하게 이행해 왔다. 상세내용은 2017년 인터넷 매체 프레시안을 통해 연재된 한국 해외입양 65년 기획기사 중 "입양인 국적상실, 법무부는 알고 있다"(10월16일 게재) 기사 참조

정체성을 고민할 필요가 없는 사람들이 공감하기 힘들다. 자신의 뿌리를 알지 못하는 사람들에게는 절실한 인권이다. 유엔 아동권리협약은 인간이 생애 초기부터 개인의 정체성이 보존되도록 권리를 보장하고, 이를 국가의 책무로 규정하고 있다. 정체성에는 국적, 이름, 가족관계뿐 아니라 민족적 배경과 언어까지 포함된다.[146] '고아'로 만들어서 국외 송출을 쉽게 하는 제도의 발상지인 한국에서는 국가가 나서서 박탈한 권리이다.

이는 현재 진행형의 인권침해이며, 직접 당사자인 국제입양인은 20만 명이 넘는 것으로 추산되고, 국내 친생가족과 외국의 입양가족까지 고려한다면 백만명 이상으로 늘어날 수 있다.

2. 국제입양이 어떻게 인권을 침해하는가

Ⅰ. 국제입양의 역사적 전개

1) 제2차 세계대전과 첫 번째 물결

국제입양(intercountry adoption)은 영유아기 아동이 태어난 부모, 가족, 나라를 떠나 다른 나라에서 새로운 부모와 가정에 입양되기 위해 홀로 이주하는 현상이다. 제2차 세계대전 이후 유럽 패전국의 전쟁고아들이 유럽 현지에 주둔하던 미군과 군무원에 의해 입양되어 난민 비자로 미국으로 이주하였던 현상을 그 시초로 본다. 이 흐름은 1948년부터 시작하여 1962년까지 약 1만 명의 아동이 유럽에서 미국으로 이주하면서 마무리 되었다. 이 시기에는 전쟁 중에 아동의 긴급보호의 필요에 의한 한시적인 응급조치 성격으로 이루어져 유럽이 복구되고 미국 이민법에 의한 비자

146) UN 아동권리협약 제7조, 제8조 및 UN 아동권리위원회 General Comment No. 14 등 참조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

쿼터 배분이 소진되면서 자연스럽게 감소하고 종료되었다(Weil, 1984, Winslow 2012).

미국 국무부 이민국에 의한 통계를 보면, 1957년 미국 난민법은 한국 혼혈아동에게 3,701개의 이민비자 쿼터를 배정했다. 이는 전체 미국으로 입국하는 난민고아 총 쿼터 10,937명 중 34%를 차지했다. 2차대전중 유럽의 전쟁고아에게 배분되던 쿼터가 한국 아동에게 주어지기 시작했다. 1961~75년간 미국으로 입국한 입양목적의 고아는 총 34,568명이었고, 이중 한국 아동은 42.5%인 14,684명이었다. 1976~81년 5년간은 미국은 그 이전 15년간의 전체 입양숫자보다 많은 35,229명을 외국으로부터 데려왔고, 이 중 한국 아동은 54.7%인 19,283명이다. 이를 한국 통계로 보면 1961~80년간 55,522명이 외국으로 입양되었다. 이 기간 중 미국의 통계로는 3만 3천 9백여 명이 한국으로부터 입양된 것으로 나타난다. 두 숫자간 차이인 약 2만명이 유럽 등 미국 외 지역으로 나간 한국 아동으로 볼 수 있다. 이러한 숫자는 제2차 세계대전으로 발생한 국제입양의 흐름이 유럽과 미국 간에 소멸되면서, 그 수요가 한국으로 이동하는 과정을 정확히 보여준다(Kane, 1993, Lovelock, 2000).

2) 국제입양은 한국에서 태어났다[147]

한국전쟁에서 시작된 아동의 국제입양의 제2의 물결은 한국에서 엄청난 규모와 속도로 확장되었고, 전세계로 파급되어 나갔다. 한국여성과 외국군인 사이에 태어난 혼혈 아동에 대한 국가 주도의 집단적 강제이주에서 시작되었다. 혼혈 아동들이 거의 이주한 후에도 그 대상을 미혼모와 빈곤가정의 자녀의 조직적 대규모 송출로 확산시키기 위해 법과 제도가 개편되고, 민간 입양기관의 사업영역이 확대되었다.

이렇게 시작된 국제입양의 제2의 물결은 한국에만 영향을 끼친 것으로 끝나지 않았다. 아시아, 남미, 동유럽, 아프리카에 걸친 제3세계 국가의 유색인종 아동이

147) 대표적인 국제입양 추세 연구 학자인 Peter Selman은 국제입양 현상에서 한국의 역할을 이렇게 정의한다.

미국과 서유럽 국가 백인 중산층 가정으로 이동하였다. 인종간·대륙간에 일방향적으로 영유아 단독의 대규모 이주 현상으로 전세계에 확산되어 제도로 정착했다.

이 현상에 처음으로 주목한 학자 그룹은 국제이주(migration) 분야에서 나왔다. 영유아가 혼자서 대규모로 이동하는 매우 특이한 현상이 20세기 후반에 급증했기 때문이다. 주요 수령국은 북미, 서유럽, 호주에 분포한 20개국, 수요 송출국은 80여 개국에 이른다. 이 중 다수의 아동을 공급하여 국제입양 규모를 결정하는 주요 송출국의 지위는 시기에 따라서 아시아, 남미, 동유럽, 아프리카로 이동하는 양상을 보인다(Kane, 1993).[148]

1980년까지는 한국과 미국의 통계만으로 전 세계 국제 입양의 규모는 대부분 설명될 수 있다. 그만큼 두 나라가 국제입양의 양 축이었다는 얘기이다. 이후 1980년부터 1989년 10년간 국제입양의 양상은 급격히 변화한다. 우선 그 규모가 급격하게 커진다. 17~18만 명으로 추정하는데 이는 70년대에 비해 62%가 증가한 규모이다. 이 시기 출신국은 아시아가 압도적으로 많다. 81년에는 73%, 89년에는 47%가 아시아 국가가 차지하는 비율이다. 후반으로 갈수록 남미의 비중이 커진다. 한국은 아시아 비중의 77~75%를 꾸준히 채우고 있었다. 80년대 전세계 국제입양의 추세에서, 한국은 전체의 60%를 차지한다.

이 기간에 대두된 대표적인 양상이 송출국의 다양화이다. 50년대 한국에서 시작하고, 70년대 아시아 라틴 아메리카의 18개국 이었던 송출국은 80년대 후반에는 63개국으로 증가한다. 그러나 모든 송출국이 많은 수의 아동을 조직적으로 내보내지 않았다. 대규모 송출국은 10개국 정도이다. 한국, 인도, 콜롬비아, 브라질, 스리랑카,

148) 미국의 대표적인 국제입양 전문가인 Cumberland 로스쿨의 David Smolin 교수는 이를 화전에 비유한다. 화전민이 한 지역의 나무를 벌목하고 불태워 경작하고 땅이 황폐해지면, 다른 지역으로 이동하여 같은 작업을 하는 것에 수령국의 입양기관과 부모들이 각 지역을 돌면서 국제입양 스캔들이 벌어지는 현상에 빗대어 표현하였다. 실제로 이 현상은 헤이그국제사법회의에서 통계로 제시하는 국제입양 아동의 주요 출신국별 숫자에 의해 실증 가능하다. 이를 화전에 비유한 또 다른 이유는 이렇게 국제입양이 휩쓸고 지나간 국가의 아동보호체계는 황폐해져서 이를 복구하는데 많은 시간이 들고 어려움이 커지기 때문이기도 하다. 실제로 1990년대 말 동유럽 붕괴기에 루마니아에서 벌어진 아동매매 열풍은 루마니아가 EU에 가입하기 위해 아동보호 체계를 EU 가입이 가능한 수준으로 맞추기까지 EU 차원의 개입과 지원에도 불구하고 많은 어려움이 있었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

칠레, 필리핀, 과테말라, 페루, 엘살바도르에서 이 기간 국제입양의 90%를 차지한다. 이 중에서도 한국의 기록은 타의 추종을 불허한다. 2차 대전이후 국제입양 대상이 된 아동은 총 50만 명 규모로 추산하며, 이 중 20만 명이 한국 출신이라고 본다. 특히 이 중 15만 명이 한국에서 미국으로 송출된 것으로 추산된다.

이러한 대규모 국제적 현상의 배후에는 첫째, 송출국의 아동 공급을 위한 가족법 및 입양법제, 수령국의 아동 입국을 위한 이민법제와 입양법제가 있다. 둘째, 이러한 법과 제도를 통해 혹은 우회하여 아동 이주 절차를 전담하는 전문 국제입양 중개기관이 필요하다. 셋째, 가장 강력한 동력은 입양중개기관과 중개인에 입양수수료를 지급하는 수령국 양부모들의 아동에 대한 수요와 경제력이다. 이러한 요소들이 복합적으로 시장원리에 의한 민간 주도의 산업적 국제입양을 위한 범지구적 체계를 굳건하게 받치고 있다. 한국은 이러한 법제의 원형을 제공하였다. 따라서 한국의 법제 현황을 살펴보는 것은 아동의 국제입양의 국제규범을 만들기 위해서도 반드시 필요했다. 이러한 작업은 실제로 1980년대 말 헤이그국제사법회의에서 일어났다(J.H.A van Loon, 1990).[149]

3) 헤이그 프로세스 성립 이후의 국제입양 추세

민간 입양기관과 양부모의 수요에 의해 주도되는 산업적 국제입양은 전세계로 확산되면서 아동 권리 침해 스캔들 또한 확산되었다. 이에 헤이그국제사법회의에서는 국제입양 절차 전반을 민간 기관이 아닌 아동 출신국과 수령국의 권한당국, 즉 정부기관의 책임 하에 진행되도록 강제하는 국제협약을 성립시켰고, 1993년 이후 빠르게 비준되었다. 지난 2015년 헤이그협약 성립 20년의 변화를 되돌아보는 국제회의가 열렸고, 여기서 관련 통계가 발표되었다. 협약 성립 첫 10년간(1993~2004)

149) 헤이그국제사법회의 당시 사무총장이던 Hans van Loon이 주도하여 작성한 전세계의 입양 법, 제도, 관행을 망라한 조사 보고서 일명 Van Loon report가 대표적이며, UN에서도 전세계적 아동의 현대 입양법 현황을 조사하여 출간하였다.

국제입양은 급격히 증가하였다. 이 기간 동안 2배 이상 증가하여 2004년에 45,383명으로 정점에 이른다. 그러나 2004년 이후 그 간의 증가세보다 더 가파른 감소세를 보여 2014년 이후에는 1980년대보다도 낮은 1만 명 대의 국제입양 아동 숫자를 보인다. 헤이그협약 이후 현실화된 이런 변화의 모습은 이 협약의 국제입양의 법제와 관행에 실질적이고 강력한 영향을 미쳤음을 증명한다. 이른바 '헤이그 프로세스'라고 하는 아동의 국제입양을 국가기관이 책임지는 원칙이 자리를 잡으면서 국제입양은 줄어들 수밖에 없음을 보여준다(이경은, 2017: 171-173).

Ⅱ. 한국의 국제입양의 인권침해

1) 국가주도 혼혈아동 강제이주

한국의 국제입양은 '전쟁고아'가 입양되었다는 신화 위에 있다. 이 신화는 사람들의 죄책감과 수치심을 완화해 주었다고 생각한다. 그러나 이는 사실이 아니다.

전쟁고아 송출 방식은 이승만 정권에서 창안되었다. 1954년 이승만은 '일국일민(一國一民)주의' 즉 한 나라에는 한 민족만 존재해야 한다는 원칙을 천명했다. 이에 따라 대통령 긴급명령으로 한국에 주둔한 외국군인과 한국여성 사이에 태어난 혼혈아동의 국외 송출을 본격적으로 진행하기 위해 보건사회부 내에 '한국아동양호회'라는 기관을 만든다. 이외에 홀트씨 양자회, 성육원, 천주교구제위원회, 국제사회봉사회 등을 해외입양을 추진할 수 있는 기관으로 허가하였다. 법도 제도도 경험도 없이, 기관을 만들었다고 해서 해외입양이 가능할리 없었다. 해리 홀트가 1955년 최초로 자신이 직접 입양한 아동 8명을 포함해 15명을 데리고 미국 포틀랜드 공항에 내린 이후, 미국의 난민법의 고아규정에 의한 난민고아비자 쿼터를 따내는 방식으로 미국으로의 입양이 진행되었고, 이는 전적으로 해리홀트가 고안해낸 절차였다.

한국 정부(당시 보건사회부)는 1955~1961년 사이에 한국에 있는 혼혈아동의 숫

국가인권위원회
humanrights.go.kr

자와 이들 중 외국으로 송출된 아동의 숫자를 조사하여 파악하고 있었다. 총 5,485명 중 4,185명을 내 보냈다고 기록하고 있다. 더구나 이렇게 송출된 아동들은 고아도 아니었다. 정부가 파악한 바에 의해서도 고아원 등 시설에 수용된 상태가 아니라 가정에서 크고 있던 아동들이 대부분이었다. 이들을 가족들로부터 분리시켜 고아호적을 만들어 '아버지 나라'로 보낸다는 명분으로 국가 밖으로 내보냈다. 미국은 이들이 입국을 쉽게 하기 위해 이민법상의 '고아'라는 용어의 정의 자체를 변화시키기까지 이른다.

<표 7-1> 미국 이민법상 고아규정의 변화(이경은, 2017: 39-59).

《미국 이민법상 고아규정의 변화》

○ 1948 Displaced Persons Act에서 'displaced orphan'의 정의 : 16세 미만, 이탈리아, 독일, 오스트리아 출신, 부모가 모두 사망하거나 실종된 경우로 한정

○ 1950 이 규정을 한국 아동이 포함될 수 있도록 국적 제한 폐지 : 기아가 된 아동, 한부모만 남은 아동으로 그 부모가 아동을 돌보지 못하고, 아동의 출국, 입양에 동의하거나 다른 후견인에게 친권을 포기한 경우 포함.

○ 1961 연방 이민법 '고아'를 이민자격의 하나로 도입 : 양쪽 부모가 모두 사망하거나 실종된 경우, 부모로부터 유기 분리된 경우, 한쪽 부모의 사망, 실종, 유기, 분리를 이유로 한 부모만 있고 그 한 부모가 아동을 적절하게 보호할 수 없어 이민과 입양을 위해 내놓은 경우 등

결국 한국에서 국제입양이 시작한 전쟁고아 입양이라는 명분도 인종주의에 의한 편견과 차별에 근거한 극단적 사회적 배제 정책으로밖에는 해석할 수 없다. 국가가 주도한 혼혈아동의 집단적 강제이주 사업은 매우 성공적이었다. 지금 우리와 함께 살고 있다면 50대에서 60대에 달했을 혼혈인들의 존재는 한국사회에서 찾아볼 수 없다. 만약 한국이 이 시기에 배제 정책 대신에 이 아이들과 함께 살아낼 수 있는 길을 찾을 수 있었다면, 우리의 현재는 차별과 편견을 이겨낼 수 있는 힘이 더 강해져 있지 않았을까?

2) 아동 신분세탁과 '고아호적'

① 아동매매와 아동의 신분세탁

국제인권 규범 논의에서 국제입양과 아동매매는 밀접하게 연결되어 있다. 국제입양에 대한 협약의 결정판인 1993 헤이그국제아동입양협약의 전문에는 아동의 국제입양에 의한 재정적 이익을 금지하는 것을 협약의 주된 목적으로 명시하고 있다. 이 협약에 의한 헤이그 프로세스는 아동의 국제입양 절차 전반을 민간 입양중개기관이 아닌 송출국과 수령국 양국 정부의 책임으로 세밀하게 규정하고 있다. 민간이 주도하여 재정적 이익을 추구하는 것을 막기 위해서는 국가가 직접 책임지게 하는 방법 밖에는 없다고 깨달았기 때문이다.

대규모 조직적 아동의 국제입양을 가능케 하는 세계적 네트워크를 지탱하는 원동력은 이로부터 발생하는 재정적 이익이다. 이 재정적 이익은 전적으로 수령국 입양부모로부터 나온다. 입양부모, 친부모, 중개기관 간에 이루어지는 금전 거래와 재정적 이익에 대한 국제적 규제가 헤이그협약의 핵심 목적이다. 헤이그협약은 그간 민간의 중개기관에 의해 전적으로 행해질 수 있었던 국제입양 절차의 전반을 중앙당국(competent authority) 즉 국가의 책무로 전환시키는 협약을 만들었다. 또한 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」과 동 협약 아동매매 등에 관한 제2선택의정서의 아동매매 조항과 연결하여 중앙당국이 사적기관을 규제할 의무와 국제입양이 야기하는 아동매매는 각국의 형벌에 의해 처벌하도록 규정하였다. 이러한 국제규범에 의해서 일반적으로 착취와 학대의 목적이 있어야 인정되는 'trafficking' 범죄에 대해서 예외적으로 아동에 대해서는 경제적 착취와 신체적 학대의 목적이 아니더라도 아동매매, 즉 trafficking 범죄가 될 수 있다고 규정하고 있다. 바로 국제입양을 목적으로 한 아동매매를 포함시키기 위해서이다. 이들 협약은 자국민에 의한 국제입양 목적의 아동매매 범죄를 예방하기 위해 이를 각국 형법에 포함하여 처벌하도록 의무화하고 있다(이경은, 2017: 156-168). 이는 세계 최대 수령국 미국의 반발을 불

국가인권위원회
humanrights.go.kr

렀다. 미국의 입양 관행은 오랫동안 입양동의를 한 친모 혹은 친가족에게 출산비용, 의료비용 혹은 보호 비용의 지급을 허용해왔기 때문이다.

아동매매와 국제입양간의 핵심 연결 고리는 아동의 신분세탁(child laundering)이다. 친부모, 아동이 태어난 원래 가정의 내용을 모두 지우고 기아 혹은 다른 사람의 아이로 신분증명을 만들어서, 원래 입양 동의 자격이 없는 사람의 입양동의를 합법화하거나 '버려진 채 발견되었다' 는 기아 증명을 만들어서 수령국에 입국할 수 있는 자격을 갖출 수 있는 서류를 만드는 절차이다. 이러한 국제입양을 위한 고아 만들기의 창안자 역시 한국이었다.[150]

② 아동의 신분세탁과 '고아호적'

이승만 정권에서 혼혈아동의 강제이주가 마무리 되자, 국제입양은 새로운 길을 찾았다. 수령국 양부모들은 엄청난 국제입양 대기 수요와 함께 수수료를 지불할 능력과 의지는 더욱 커지고 있었고, 이미 입양산업의 인프라와 노하우가 존재하는 상황에서 이러한 금전적 동기에 의한 산업화된 국제입양은 확대일로에 놓였다. 한국은 가부장적 가족제도에 의한 편견과 권위주의 정권의 이해관계가 맞아 떨어지는 미혼모, 혼외, 빈곤가정의 자녀들을 혼혈아동 다음으로 사회적 배제와 제도적 차별의 대상으로 선택하였다. 당시 국가는 아동보호 비용을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 그 시대에 별다른 자본투자도 없이 외화를 벌어들일 수 있는 효과적인 수단으로 인식하고 있었다[151].

150) 국제입양과 관련된 아동매매 스캔들은 전세계적으로 일어나고 있다. 중국에서는 공무원까지 연루된 아동 납치 매매 사건이 적발되었고, 과테말라에서도 입양중개 브로커가 관련된 아기 납치 사건, 루마니아에서는 관광상품과 연계한 대규모 '아기시장'이 만들어 졌다는 보도가 잇따랐고, 아프리카와 아시아 일부 지역에서는 여성들을 감금한 아기공장이 발각되기도 했다.

151) 1965년 고아입양특례법 개정안을 논의하는 국회 회의록(6대, 48회, 1차 보건사회위원회)에는 당시 보건사회부의 고위 관료가 법안을 설명하면서, "...사실상 저희가 고아입양에 있어서 상대국에 대해서 개인당 백삼십불 정도의 외환을 획득하는 동시에 국내수용소에 수용되어 있는 저희 고아들을 외국에 보내는 일석이조의 사업이 고아입양 사업이 되겠읍니다마는 이것이 실지로 외국에서 경비를 받는 것이 법적으로 규정되어 있지 않아서 이번에 새로 제7조에 실비의 징수를 넣어서 새로 신설한 것입니다..."라고 명백히 말한다.

1961년 미국과 한국에서 동시에 진행된 미 연방이민법의 고아규정 도입과 한국의 고아입양특례법 제정은 양국뿐 아니라 전세계 어디에서도 전통법제나 유사 입법례를 찾아볼 수 없는 발명품이었다. 1961년 제정된 고아입양특례법은 이 법은 8개 조항에 불과하나, 21세기에 이르기까지 한국의 고아입양 관행을 만들어 냈고, 아동 신분세탁의 원형을 제공하여 전세계적 국제입양 확산의 원동력을 만들어 냈다고 해도 과언이 아니다.

이 법은 우선 외국인이 한국의 고아를 입양하고자 하면, 당시 친족상속법상 한국의 전통적 입후제도에 의거한 양자제도에서는 호주의 직계비속 남자는 본가의 전통을 계승하는 경우 외에는 양자가 될 수 없도록 제한하는 '장자부양'(長者不養) 또는 같은 성을 쓰는 집안에서 이루어진다는 '이성부양(異性不養)' 등의 모든 제약을 면제해 주는 목적이었다. 외국인의 한국 아동 입양을 위해서는 양친 자격요건, 아동의 보호 조치, 입양 절차 등에 있어서 최대의 편의를 제공하기 위함이었다.[152]

이를 위해 새로운 신분을 줄 수 있는 '고아'로 만들어 내는 공적인 절차를 규정하였다. 관공서의 게시판에 일정기간 게시하고 그 기간 동안에 부양의무자 등이 나타나지 않으면, 기존의 호적유무, 출생신고 여부를 막론하고, 부모나 어떠한 가족관계에 대한 기록 없이 아동이 혼자 기재된 '기아호적'을 발급해 주었다. 기아호적의 발급 신청 권한을 입양기관장과 고아원장에게 부여하였다. 이는 한국의 허술한 출생신고제도와 연결되어 아동 신분 세탁의 수단으로 쓰였다. 한국에서는 한 개인이 여러 개의 호적(혹은 가족관계등록부)을 가지는 것이 가능하다. 그리고 얼마나 많은 중복 호적이 있는지 정부도 파악하지 못한다[153]. 실제로 출생등록을

152) 필자는 한국의 전통적 입후목적의 양자제도에 대한 의견은 보류한다. 이 제도는 동 논문을 포함하여 아동보호 목적의 현대 아동의 입양법과는 혼동하여 논의하여서는 안되는 별개의 제도이기 때문이다. 이 제도를 아동 입양에 적용하는 자체가 아동보호를 위해 극히 위험하다. 이 단락에서 전통적 입후제도를 논의하는 목적은 한국정부가 이 제도를 고수하기 위해 극히 예외적으로 적용되는 입양특례법을 법제화했다는 사실을 부각하기 위함이다. 이러한 선택이 국제인권규범에서 볼 때 얼마나 잘못된 정책결정이었는지는 별도로 논의가 필요하므로 이 글에서는 이 정도로 부연 설명하고자 한다.

153) 일제 강점기부터 관행적으로 이루어진 '인우보증제'는 대법원 예규로 출생신고 사무처리 지침을 통해 두 명의 증인을 확보할 수 있으면, 의료기관 등의 증빙자료 없이 서식작성 만으로 출생신고가 가능케 한다. 이 제도는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

관할하는 법원행정처에서 발표하는 가족관계등록부에 대한 통계에서 혼인 중 출생, 혼인 외 출생, 기아신고를 합한 숫자는 연간 통계청에서 발표하는 출생자 숫자와 매년 1만에서 2만 사이의 차이가 있다. 출생신고가 전산화되기 이전에는 이 숫자가 크게는 한 해에 20만 명까지 벌어진다.

국제입양을 위해 '고아'를 만들어 내는 공적 절차를 제도화했다는 사실은 아동의 신분세탁, 아동 밀매(trafficking)을 법제화한 것으로 위헌적이다. 이는 한국의 관련 통계에 의해 여실히 증명된다.

<표 7-2> 1976-2014; 한국 출생등록상 기아호적 발급과 국외입양 숫자와의 관계 (이경은, 2017: 200)[154]

연도	기아발견	국외입양	연도	기아발견	국외입양
1976	6,585	6,597	1996	2,819	2,080
1977	6,326	6,159	1997	3,151	2,057
1978	5,248	5,917	1998	3,517	2,443
1979	4,836	4,148	1999	3,755	2,409
1980	4,769	4,144	2000	2,809	2,360
1981	4,741	4,628	2001	2,869	2,436
1982	6,661	6,434	2002	2,704	2,365
1983	9,658	7,263	2003	3,285	2,287
1984	8,703	7,924	2004	2,556	2,258
1985	9,287	8,837	2005	2,591	2,101
1986	8,562	8,680	2006	1,900	1,899
1987	6,405	7,947	2007	1,636	1,264
1988	6,192	6,463	2008	1,493	1,250
1989	2,187	4,191	2009	1,618	1,125
1990	2,916	2,962	2010	1,451	1,013
1991	2,429	2,197	2011	1,011	916
1992	2,636	2,045	2012	1,006	755
1993	3,001	2,290	2013	394	236
1994	1,835	2,262	2014	247	535
1995	1,621	2,180	계	145,410	135,057

「가족관계등록 등에 관한 법률」 개정으로 2016년 11월 30일 폐지되었다.

154) 『사법연감』 (법원행정처, 1977-2015)과 보건복지부 입양통계를 바탕으로 저자 재구성

1976년은 한국에서 대법원 산하 법원행정처에서 호적과 가족관계등록의 통계를 담은 사법연감이 발간되기 시작한 해이다. 한국의 출생신고는 구 호적법과 가족관계의 등록에 관한 법률에 의해서 혼인중 출생, 혼인외 출생, 그리고 기아발견, 세 가지 형태로 등록된다.[155] '기아발견'과 '국외입양'은 지금까지 연관되어 논의된 바가 없는 별개의 사안이다. 이 두 통계를 내는 근거법, 소관 정부기관, 수집되고 발표되는 경로는 전혀 다르다.[156] 그러나 위 <표 7-2>에서 보듯이, 이 두 가지 통계에 의한 숫자는 1976년부터 2011년까지 35년간 놀랍도록 유사하다. 1961 고아입양특례법 제정시부터 한국 아동의 국제입양과 관련해서 정부기관의 '고아호적' 발급 행위가 '기아' 인정 효과를 내고, 이는 곧 미국 입국 자격인 '고아'로 연결되는 해당 아동의 국제입양적격을 결정하는 절차로 구조화되었음을 앞서 설명하였다. 그 결과, 1976년부터 개정 입양특례법이 시행되는 2012년까지 기아 발견에 의한 단독 호적 발급 숫자와 국외입양 아동의 숫자는 놀랍도록 유사하다. 이러한 사실은 과연 그 60여년간 한국에서 국제입양이 가정이 필요한 '고아'들에게 가정을 찾아주기 위한 절차였는지, 아니면 국제입양을 위한 '고아'를 만들어 내기 위한 절차였는지에 대해서 의문을 제기해야만 한다는 당위성을 보여준다.[157]

③ 한국의 고아호적과 미국의 IR-4 비자

미국 이민법에 1961년 고아(orphan) 규정이 도입된 이후, 미국 시민권자에 의해 입양될 목적으로 미국으로 입국을 허가하는 고아비자는 두 종류로 나뉜다. 첫째,

155) 『호적법』(법률 제2817호, 1975.12.31., 일부개정, 1976.1.1., 시행) 제51조 제1항 및 제2항, 제57조(기아); 『가족관계 등록등에 관한 법률』(법률 제14169호, 2016.5.29., 일부개정, 2016.11.30., 시행) 제46조 제1항 및 제2항, 제52조(기아).

156) 기아발견은 『호적법』 및 『가족관계 등록등에 관한 법률』에 의거 호적 및 가족관계 신고를 담당하는 지자체를 통해 대법원 법원행정처에 의해 집계되고 매년 사법연감을 통해 발표된다. 국외입양은 정부 공식 통계가 아니라, 『입양특례법』에 의해 허가받은 입양기관의 입양사업의 실적으로 보고받은 숫자를 보건복지부가 집계하고 발표해왔다.

157) 미국에서는 자국으로 입양되는 외국의 '고아(orphan)'가 과연 진정한 의미의 '고아'인가에 대한 전문가 집단의 논쟁의 매우 첨예하다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

IR-3 비자는 아동 출신국가에서 아동이 미국으로 가기 전에 아동의 입양절차가 완료된 경우에 발급된다. 다른 하나는 IR-4 비자로서 이는 아동을 미국으로 입국시킨 후에 아동에 대한 입양절차를 완료하겠다는 의미이다. 2012년 이전 한국과 같이 자국 내에 아동의 입양을 법원 절차를 통해 완료시킬 수 있는 법제가 없는 경우에 이 비자를 활용한다. 후술하는 '대리입양'과 같은 방법으로 양부모가 아동입양을 위해 한국을 직접 방문하는 '수고'를 덜 수 있는 제도를 허용하는 경우에도 이 IR-4 비자가 활용되었다. 문제는 미국으로 국제입양을 보내는 나라라고 할지라도 이런 방법을 써서 IR-4 비자를 통해 아동을 송출하는 국가는 거의 없다. 미 국무부 통계를 보면, 2013년까지 대부분의 한국출신 입양아동은 IR-4 비자를 통해 미국에 입국했고, 역대 송출국 중에 가장 많은 IR-4 비자를 발급받은 국가도 한국이다. 취약한 송출국들 조차 IR-4 비자를 쓰지 않는 이유는 무엇일까? 아동의 권리보호와 안전에 위험하기 때문이다. 그 위험성은 추방입양인 사례에서 극명하게 드러난다. 미국에서 시민권 없이 살고 있는 국제입양인 숫자는 대략 3만 5천 명으로 추산하는데 이 중 2만명 정도가 한국 출신이라고 본다(이경은, 2018: 139-140).

3) 대리입양제도에 의한 아동권리 침해

한국 전쟁을 계기로 홀트가 주도한 국제입양 제2의 물결을 제도화한 핵심 동력은 '고아 만들기'와 '대리입양'이다. "Proxy Adoption(대리입양)"이란 양부모가 아동을 입양하기 위해 직접 아동이 있는 나라로 오지 않아도 대리인을 통해 입양을 진행하고, 심지어 양부모 거주지로 아동의 '배달'까지 가능하도록 허용하는 제도이다. 1953년 한국 아동 입양 방법으로 미국 난민법에 처음 등장한 이 제도는 당시 미국을 비롯한 세계 어느 국가에도 유래가 없는 위험한 발상이었다. 미국의 사회복지계에서는 홀트가 개인 사업 차원에서 제대로 된 양부모 자격 심사나 입양가정에 대한 사후 관리 없이 더구나 입양부모와 아동이 서로 얼굴 한번 보지 않은

상태에서 마구잡이로 아동을 배치하는데 강하게 반대하였다. 이러한 논란에도 불구하고 이 시기에는 한국의 전쟁고아 구제라는 명분으로 묵인되었다. 문제는 이후 2013년까지 한국에서는 외국 양부모의 편의 극대화를 위한 입양제도가 상식이 되었고, 이 방식과 절차가 한미간 아동 송출 방식으로 제도화되고 공고하게 자리잡았다는 사실이다.

논란 끝에 1961년 미국 법제에서는 대리입양 허용은 삭제되었다. 그러나 송출국인 한국의 고아입양특례법에서는 민간기관이 외국의 양부모를 대리할 수 있는 근거를 제공해 주었다. 대리입양 형식이 아니었더라면 이렇게 대규모 아동 송출은 불가능했을 것이다. 홀트는 한번에 많은 아동을 송출하기 위해 전세기를 띄우기도 했다. 종이박스에 아이들을 눕혀 한꺼번에 최대 129명까지 이송할 수 있었고, 그 과정에서 아동 사망과 집단 발병 사건이 발생하기도 했다. 전세기 이송이 중단된 이후에도 외국의 양부모에게 아동을 인도하는 역할은 일명 '에스코트'를 담당하는 자원봉사자들에게 맡겨졌다. 한 명이 여러 아동을 데리고 비행기로 이동하는 과정에서 아동 건강과 안전이 위협받는 상황이 수도 없이 발생했고, 이 처참한 모습은 해외 언론에 보도되기도 하고, 책으로 발간되기도 하였다. 입양부모들이 지불하는 '입양수수료'로 운영되는 입양기관들은 초기부터 사회복지기관 중 유일하게 신고제가 아닌 허가제로 운영되었다. 역사적으로 3~5개의 대형 기관 외에는 시장진입 자체가 불가능하여, 정부의 재정 지원이 아닌 '독점권'의 인정을 대가로 받았다고 판단되는 부분이다. 이에 입양기관의 장이 입양대상 아동을 공적기관의 개입이 전혀 없이, 출생신고도 없이, 임신한 여성(대부분이 미혼모)을 입양기관 내 보호시설에서 출산까지 책임지는 방식으로 입양대상 아동을 확보할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주었다.[158] 그럼에도 2013년 입양특례법 개정으로 양부모가 한국 법원에서 입

158) 이 관행은 2011년 관련 법의 개정으로 금지되었으나, 입양기관의 반발로 헌법재판소까지 갔다. 2014.5.29, 입양기관이 미혼모자 가족복지시설을 함께 운영할 수 없도록 한 한부모가족지법원법(2011.4.12, 법률 제10582로 개정된 것) 제20조제4항 및 부칙 제2조 제3항은 합헌으로 최종 결정되었다.(2011헌마363)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

양재판을 마무리하는 절차가 도입되자, 이 제도가 시행되기 직전까지 입양기관과 소위 '입양사회(adoption society)'라고 불리는 한국과 미국의 입양부모 모임에서는 외국의 양부모들이 한국까지 와서 입양재판을 하는 '수고'와 '어려움'을 겪지 않게 해달라는 청원과 로비가 한국 가정법원에까지 집요하게 도달했다.

대리입양제도의 위험은 단지 아동의 이동 과정에만 국한되지 않는다. 미국의 아동복지 체계에서 벗어나, 민간 사업자 차원에서 진행되는 입양절차는 양부모의 의사와 수수료 지급에 달려있기에 입양가정 조사가 제대로 될 수 있는 구조가 아니다. 아동이 입양가정에 잘 정착하고, 입양재판 완료와 시민권 취득 등 법적 절차를 제대로 이행했는지를 감독하는 사후 관리 또한 기대하기 어렵다. 이러한 제도상 문제는 그 동안 입양아동의 사망, 학대, 파양, 시민권 미취득으로 인한 추방 등 형태로 나타났다. 그 피해는 고스란히 입양 아동이 감당했다. 2013년 한국 법제가 처음으로 도입한 가정법원 허가 절차에 의해 입양이 허가된 현수는 미국으로 간 지 6개월만에 양부에 맞아 두개골이 파열되어 죽었다. 입양재판과정에서 양부모는 양부의 정신질환 사실을 숨겼다. 현수가 미국 아동이었다면 입양이 불가능했을 것이다. 사적 기관이 중개하는 국제입양이었기에 가능했고, 결국 느슨한 기준은 아이를 죽음으로 몰아넣었다. 현수는 죽은 이후에도 여전히 자신을 살해한 양부모에 의해 미국에 묻혔다.

4) 인종간 입양의 문제

① "입양아동 증후군"의 등장

이주를 연구하는 학자들 이후 아동심리, 발달, 정신치료 등 분야 학자들이 국제입양에 대한 연구결과를 집중적으로 내놓았다. 수령국의 입양부모들과 아동심리 전문가들은 일명 '입양아동 증후군(Adopted Child Syndrome)'이라는 소아정신과적 증상을 맞닥뜨리게 되면서부터 이다. 부모와 확연히 구별되는 외모를 가진 입양아

동의 발달과정과 정체성 형성에 겪게 되는 어려움에 주목하게 된다. 1970년대 이후 서구에서는 국제입양을 통한 인종간 입양 아동의 정서발달, 양육방법, 소아정신과적 치료 등에 대한 연구가 쏟아져 나왔다. 처음부터 한국 아동을 특정하여 연구대상으로 하지는 않았으나, 이들이 절대 다수였기 때문에 한국 출신 아동에 대한 연구가 주를 이루었다. 국제입양 아동은 양부모와의 인종적, 민족적, 언어적 차이로 인해 자아 정체성에 대한 혼돈과 이로 인한 정서발달 영향이 매우 어린 나이부터 발생하는 경향을 보였다(이경은, 2017: 53-54).

2002년 저명한 의학 저널에 발표된 스웨덴 의학계의 국제입양 아동에 관한 연구는 전세계적인 반향을 일으켰다. 이에 따르면 입양인은 현지인보다 자살률이 3.7배 높고 약물중독은 3.2배, 범죄 이력은 1.5배 높다. 또 결혼하는 비율도 현지인 56% 대비 절반인 29%, 취업률은 현지인 77% 대비 60%, 취업하더라도 입양인의 50%는 최저임금에 못미치는 수입으로 살고 있는 것으로 나타났다(전홍기혜, 2019: 8).

국제입양은 국가의 경제수준에 따른 일방향적 아동의 이주일뿐 아니라, 백인 부모에게 유색인종 아동이 입양되는 전형적 유형의 인종간 입양의 성격을 가지고 있다. “인종간 입양”이라는 중립적 언어로 표현되면서, 다른 유색인종이 백인 아동을 입양하는 현상도 발생한다는 인상을 줄 수 있으나 사실은 그렇지 않다. 더구나 인종간 입양은 한국 아동의 대규모 이주 이전로 인해 처음 등장했다고 해도 과언이 아니다.

② 인종간 입양에 대한 규제

우선 전통적 입양 제도를 가진 문화권에서는 인종간 입양은 사실상 금기였다. 로마법에는 “입양은 자연을 모방한다”는 원칙이 있었다. 고대로부터 후계를 위한 양자제도에 적용되는 원칙이었다. 자연을 모방한다는 의미는 양부모와 양자의 인종과 나이차이 등에 적용되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

미국에서는 다른 역사적 이유로 인디언 아동이 백인 가정으로의 인종간 입양을 법으로 금지하고 있다. 원주민의 전통과 가치가 세대로 이어지는 흐름을 단절하기 위한 문화말살 정책의 일환으로 원주민 아동들을 가정에서 분리시켜 백인 가정에 강제로 이식시키거나 백인이 운영하는 기숙학교에 수용하는 정책을 시행하였던 역사에 기인한다. 이 과정에서 원주민 아동들에 대한 학대와 인권침해가 극심하여, 미국에서는 연방법으로 원주민 아동의 다른 인종 가정에 입양을 법으로 금지하고 있다.

미국의 흑인사회복지사협회는 흑인 아동이 백인가정으로 입양에 반대 의견을 표명해 왔다. 아동복지적 관점에서 인종이 다른 부모와 아동 간의 인종간 입양이 아동의 성장과 발달에 주는 여러 가지 위해를 인정하고, 입양재판에서 이는 중요한 고려 요소가 된다.

한 미국의 상원의원은 한국의 장관을 만나는 자리에서, 한국 아동의 미국 입양은 미국 사회에 이 인종간 입양의 금기를 깨는 중요한 역할을 했다는 발언을 했다. 이 말의 배경에는 이러한 미국내 역사와 사회적 맥락이 깔려있다. 유독 한국 아동에 대해서는 왜 인종간 입양이 이렇게 긍정적으로 받아들여지는 것일까? 한국 아동이 유달리 인종간 입양에 대한 적응력이 뛰어나서 그럴까? 인종간 입양이 무분별하게 허용되지 않는 이유는 아동 최선의 이익을 고려했기 때문이다. 한국 아동의 입양절차에는 이러한 보호 기재가 결여되어 있다. 미국의 중산층 백인 가정에 '자식'으로 편입되는 것이 인생의 기회라고 믿어 의심치 않는 한국 사회에서는 이에 의문을 제기하는 것 자체가 차단되었다.

국제입양이 선호할만한 아동보호 방안이라고 주장하는 사람들도 많다. 이 주장은 친부모와 본국에 머물렀을 때, 아이들의 미래는 비참하고 국제입양으로 선진국에서 양육과 교육의 기회가 주어지는 것이 해당 아동에게 더 좋다는 판단에 기반한다. 특히 전쟁과 자연재난의 발생한 지역에서 이런 주장은 설득력을 얻는 듯하다. 그러나 국제인권규범은 이미 무력분쟁이나 재난 상황이라고 할지라도 아동의 친가

족의 상황을 파악하지 않고 국제입양 대상으로 삼아서는 안된다는 점을 분명히 하고 있다. 이 논란은 2010년 아이티 지진 사태에서 여실히 드러났다. 국제사회는 이 시기에 일부 자선을 내세운 단체들에 의해 북미와 서유럽 각국으로 아동들이 대거 이송된 사태를 분석하면서, 1950년대 한국전쟁과 70년대 사이공 함락이후 베트남에서 벌어진 일들을 소환한다. 유엔과 세이브더칠드런 등은 진정한 재난은 지진이 아니라 마구잡이 아동 송출이라고 지적한다.(Selman, 2011:41-43)

③ '중립적 용어'가 당사자들에 주는 영향

'인종간 입양' 이란 중립적이고 객관적인 용어가 가리키는 실상은 매우 인종적이다. 백인가정으로 제3세계 유색인종 아동이 입양되며, 예외는 거의 없다. 반면 인종간 입양이라는 중립적 용어는 이 현상이 일반적으로 일어날 수 있는 일이라는 인상을 주고 있어서, 실체를 명확하게 표현하는 용어로는 적당하지 않다. '백인가정에 유색인종 아동의 입양' 혹은 '이식' 이라고 정확하게 지칭해야 한다.

이 의미는 인종적으로 정형화된 환경에 놓인 당사자의 목소리로 더 정확하게 전달된다. 이들은 이런 중립적 표현이 입양아동과 입양인이 느끼는 정체성 혼란과 압력을 외면하는 핑계가 된다고 토로한다. 흔히 입양국의 담론에서는 유색인종 입양인에 대해 '인종색맹(color blind)' 라는 해법을 주장한다. 부모 자식 간에 인종이 다른 문제는 가족간 사랑으로 극복 가능하다는 의미이다. 그러나 많은 입양인들이 이 인종색맹이라는 해법이 문제의 해결책이 아니라, 당사자가 가지고 있는 문제를 아예 꺼내 놓지 못하게 하는 장벽이 되어 버린다고 지적한다. 인종의 문제를 가지고 있고 그로부터 피해를 입고 있는 당사자의 문제 제기 자체를 원천적으로 차단해 버린다는 의미이다. 21세기 현재까지 한국 아동의 국제입양 결정에 인종간 입양으로 아동이 감당해야 할 발달과정의 어려움과 정체성의 위기는 그 어느 단계에서도 그 누구에 의해서도 심도 있게 검토되지 못하는 실정이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5) 정체성을 알 권리의 박탈

인간은 자신의 정체성을 유지할 권리를 가지고 있다. 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 인간이 생애 초기부터 스스로의 정체성을 보존받을 권리를 규정하고 있다. 갓 태어난 작은 인간에게 이 권리가 내재되어 있으나, 그 권리를 스스로 행사할 수 있는 능력은 없다. 따라서 이는 국가의 책무가 된다. 유엔 아동권리위원회는 이 정체성에 국적, 이름, 가족관계 뿐 아니라 민족적 배경과 언어까지 포함된다고 본다.

한국의 입양제도와 관행은 이러한 인권규범과 정반대로 아동을 입양대상으로 만들기 위해 모든 정체성에 관한 정보를 삭제하고 정체성을 단절시켜 버렸다. 위 표에 나오는 기아호적과 국제입양의 연결고리는 2012년 입양특례법상 입양에 법원 허가제가 도입됨과 함께 50여년만에 해제되었다. 법원허가를 위한 아동입양의 제출 서류로서 탈법적 기아출생신고가 아닌, 적법한 출생증빙서류를 제출하도록 규정되었기 때문이다.[159]

2012년 입양특례법 개정으로 가정법원 허가제가 도입되면서 입양제도와 출생신고 제도의 모순과 부조리가 어떻게 상호 연결되어 있는지 드러났다. 한국에서 국내입양이 실제로는 입양이 아니라, 허위 출생신고로 진행되었고, 이는 복지부, 법무부, 지방자체단체 등 정부부처, 법원, 입양기관, 입양부모 등 관련된 행위자들 간의 암묵적 협력이 없었으면 불가능했다. 다만 이 이슈는 이 글의 주제인 국제입양보다는 국내입양과 관련된 사안이라, 이 정도로 언급하고자 한다.

결과적으로 공적인 자료에는 입양인의 정체성에 관한 정보가 들어있지 않다. 입양기관에 보관되어 있는 입양서류는 어느 정도의 정확성을 가지는지, 얼마나 신뢰할 수 있는지 알 수 없다. 이를 공개하는 것도 기관의 자의적 판단에 맡겨진 실정이다. 사적 기관인 입양기관들이 이 기록을 공적 기록이 아니라 기관의 사적인 소

159) 『입양특례법』 (법률 제11007호, 2011.8.4., 전부개정, 2012.8.5., 시행) 제11조 제1항 1호.

유물이라고 주장한다. 현행 법상으로는 그 주장이 타당할 수 있으나, 이러한 상황을 바로잡지 못하고 있는 정부의 기능이 문제이다. 정부는 개인의 정체성에 대한 기록이 사적 기관의 소유물로 되어 있는 현실에서 공익을 위해서 정당한 인권이 보장될 수 있도록 조치를 취하지 않고 있다.

사적 입양기관이 보관 중인 자료를 공적 기록으로 전환하고, 이 자료를 누구에게 어떤 범위로 어떤 조건으로 공개할 수 있는가에 대한 기준을 규정할 필요가 있다. 또한 입양인 개개인에 대한 정보 공개를 심의할 수 있는 절차와 결정 주체도 권한당국으로 정해야 한다. 이는 헤이그협약에 포함되어 있는 주요 책무이다.

Ⅲ. 한국 정부의 국제입양에 대한 대응

1) 전두환 정권의 고아수출

박정희 정권에서 제도화된 국제입양은 전두환 정권 하에서 급증했다. 이전 정권에서 북한이 '가난한 남한이 경제적 이윤을 얻으려 아기를 서양인에게 팔아넘긴다' 고 맹렬히 비난할 때 그나마 국내입양을 활성화하겠다는 립서비스 정책이라도 꺼내들었던 것에 반해, 전두환 정권은 국제입양을 '이민확대 및 민간외교' 라는 명분으로 크게 늘렸다. 1980년대 한국 아동의 국제입양은 최고조에 달하여 무려 6만5천511명이 해외로 보내졌다. 한해에 8천명이 넘는 아동을 보내기도 했다. 이는 해당 기간 총 출생아 수의 1%를 훌쩍 넘기는 수치이다.[160] 입양기관은 경쟁적으로 아동을 확보하기 위해 온갖 불법과 편법을 저질렀다. 경찰은 길잃은 아이의 부모를 찾지 않고, 고아원이나 입양기관에 데려다 주었다. 산부인과 병원에서도 입양기관으로부터 병원비 등의 대가를 받고 아이를 넘기는 관행을 "입도선매" 라고 명명한 신문기사도 등장하였다. 당시 입양특례법을 아동이 입양된 지 1년이 지나면, 친부모

160) 이 시기에 총 출생아 수가 얼마인지는 사실 불명확하다. 통계산출기관에 따라 같은 해에 60만명 대에서 80만명 대까지 20만명 수준의 차이를 보이는 통계도 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가 나타나도 입양을 취소하지 못하도록 개정하였다.

2) 86아시안 게임과 88올림픽

이런 국제입양의 광풍은 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최를 계기로 극적으로 꺽인다. 당시 군부 권위주의 정부로 이어지던 전두환, 노태우 정권에 대해서 국제여론은 결코 우호적이지 않았다. 양대 스포츠 행사를 국제적으로 홍보하던 정권의 의도와는 정반대로 해외 언론은 일제히 올림픽을 개최하겠다는 나라의 고아수출을 대대적으로 보도하고 나섰다. 대표적인 예가 1988년 새해 첫 발행된 미 주간지 프로그레시브 지의 1월호 표지 기사 "판매용 아기, 한국이 만들고, 미국이 산다" 였다.

이러한 해외언론의 비판 이후 한국의 송출 아동 수는 한 해에 수천명씩 줄어들었다. 이 숫자를 정부가 얼마나 효과적으로 통제할 수 있는지를 보여준다. 국제입양은 전적으로 사적 입양 중개 기관의 사업으로 진행되었지만, 그 숫자를 정하는 건 정부의 몫이었다. 보건복지부가 발행하는 '해외이주허가서'가 관건이다. 정부는 아동의 안전과 보호와 입양절차의 적법성에는 일말의 관여도 없었지만, 해외이주허가서가 없이는 아동의 비자발급이 불가능하게 법제를 만들어 놓았고 이를 통해 입양기관을 통제했다. 이를 줄이면, 입양기관의 수입에 타격을 준다. 정부가 가지고 있는 유일하지만 강력한 통제권이었다. 입양기관은 미아는 일정기간 입양을 유예하거나, 경쟁적인 아동 확보를 줄이는 소위 '자정노력'을 했다고 자화자찬한다(대한사회복지회, 2004). 한국의 국제입양 건수는 아동의 보호 및 복지제도 현황과 상관없는 상황에 의해 결정되었다.

3) 김대중 정부와 해외 입양인 성공 스토리 홍보

김대중 대통령은 야당 총재 시절 스웨덴을 방문했다가 현지에서 한국출신 입양

인을 만나게 된다. 한국은 자신들을 상품처럼 팔았다, 경제적으로 성장했다고 하는 지금까지 왜 멈추지 않느냐는 질책을 받고, 이 정치인은 눈물을 흘리며 사죄했다고 한다. 그러면서 '당신이 태어난 나라가 입양을 보냈지만 당신은 반드시 성공해 달라' 고 부탁했다고 한다. 후일 대통령이 되자 입양인들을 청와대로 초청하기도 하고, 국가원수로서 공식으로 사죄하는 등의 행적을 보였다. 그는 입양인들의 친부모 찾기를 돕기 위한 기관을 설립하기도 했다. 최초로 입양인들에게 공식 사과한 국가원수라는 기록을 얻기는 했으나, 근원적인 한국 입양제도의 모순은 전혀 해결하지 못했다.

오히려 미디어가 국제입양을 미화하고, 소위 '성공한 입양인' 스토리를 나서서 홍보하는 행태가 강화되었다. 이런 상황은 국제입양 법제의 왜곡을 오히려 부추기는 역효과를 낳았다. 김대중 정부에서 한국의 여러 인권 문제에 진전이 있었다고 할지라도 국제입양을 포함한 아동의 권리 차원에서는 결코 그런 평가를 받지 못할 것이다. 인권의 문제를 자선과 선의의 영역에 놓아두는 한 제대로 된 해결을 기대할 수 없다.

4) 노무현 정부가 더 강화시킨 '쿼터제'

국제입양 통계는 어떻게 파악될까? 제2차 세계대전 이후 국제입양 아동의 숫자는 비교적 상세한 통계로 남아 있는데, 그 근거는 수령국의 이민 당국에 의한 비자 발급과 출입국 기록 덕분이다. 1990년대 이후에는 헤이그국제사법회의에서 회원국 정부로부터 관련 통계를 제출 받아서 집계하고 있다. 한국은 송출국 중 거의 유일하게 자국이 내보낸 아동의 숫자를 1950년대부터 정확하고 주기적으로 매우 성실하게 집계하고 발표해 온 나라이다. 왜 한국 정부는 이렇게 해 왔을까? 우선 집계가 쉽다. 다른 송출국들과 달리 한국은 국제입양을 입양기관의 '사업실적' 으로 관리해 왔다. 아동이 국제입양을 가기 위해서는 고아로 출생등록이 되고, 단독으로 대한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

민국 여권을 받고, 정부에서 발급한 국외이주허가서를 수령국 대사관에 제출하면, 입양을 위한 이민 목적의 비자가 발급된다. 한국 정부가 국외입양 숫자를 줄이겠다고 발표하는 근거는 바로 이 허가서 발급 숫자를 통제하겠다는 의미였고, 1990년대부터 매년 10%씩 줄이는 목표를 가지고 그렇게 관리했다. 이렇게 연간 2천명대의 국제입양 쿼터를 3~4개의 입양기관에 배정하는 시스템이 정착되면서 전세계적으로 가장 비정상적인 아동입양제도가 '정상적' 제도로 인정받는 결과를 초래하였다.

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 입양은 아동 최선의 이익이 가장 강조되어야 하는 아동보호 정책이라고 명시한다. 각국 아동보호 정책이 명백한 차이를 드러내는 지점이 입양정책의 실태이다. 네덜란드 등 서유럽 국가에서 1년에 발생하는 '입양적격 아동' 특히 영유아인 입양대상 아동의 숫자는 10명이 채 안된다고 한다. 생애 초기에 태어난 가정에서 바로 분리되는 사태는 부모가 모두 사망하는 극단적인 상황에서도 좀처럼 발생하지 않는다. 가정 내에서 아동의 보호와 양육방안을 찾을 수 있기 때문이다. 그러나 한국은 복지정책이 태동한 초기부터 국제입양이 최우선으로 선택된 해결책이었고, 그런 해결책에 길들여진 정부와 정책은 시장의 힘을 이길 수 없었다. 이 시기에 한국정부는 그 문제점을 인식할 능력도 해결방법을 찾아내는 노력 의지도 잃어가고 있었다.

5) 입양특례법 개정과 헤이그협약 서명

입양제도에 있어서 의미 있는 변화로서 역사상 처음으로 아동입양에 대한 가정법원 허가제를 민법과 입양특례법에 동시에 도입하는 법 개정이 이명박 정부 시절 이루어졌다. 이는 정부의 아동보호를 위한 의지의 표현이라기보다는, 한국으로 돌아온 국제입양인 단체에 의한 유엔 등 국제인권기구에서의 로비와 당사자 운동이 힘을 발한 결과였다. 당시 야당이었던 최영희 의원이 대표 발의한 입양특례법 전부개정안은 이러한 시민운동의 산물이었다. 국회가 이를 통과시킬 수밖에 없는 사회

적 여건이 조성되었기 때문이라고 해석할 수 있다.

2013년 박근혜 대통령 시절, 헤이그를 방문한 당시 보건복지부장관은 20여년만에 헤이그국제아동입양협약에 서명했다. 네덜란드 총리실에서 진행된 이 서명식에는 헤이그국제사법회의 사무총장을 비롯한 관계자들과 네덜란드 외교부 장관과 복지부 장관이 모두 참석하는 이례적 장면을 연출했다. 전 세계 국제입양 이슈에서 한국이 가지는 문제점을 관련 국가들이 어떻게 인식하고 있는지 보여주는 상징적 모습이다. 이 서명식에서 한국 장관은 3년 내 비준을 약속하였으나, 2019년 현재에도 별다른 변화는 없다.

3. 국제규범의 형성과 한국의 협약의무 회피

Ⅰ. 국제입양에 있어서 아동권리 보호를 위한 국제규범의 발전

1) 유럽평의회(Council of Europe)

아동 국제입양의 시작은 제2차 세계대전 직후 유럽이었다. 패전국 아동이 미국으로 가기도 했고, 피해가 심한 지역의 아동이 유럽 내 피해가 덜한 지역으로 이동하기도 했다. 이 과정에서 유럽 각국의 법원은 국제입양에 대한 재판을 열어야 했고, 문화권과 국가에 따라서 가족제도와 아동의 입양제도가 얼마나 다른지 실감했다. 주요 이슈는 첫째, 입양허가 관할권, 즉 아동의 국가와 입양부모의 국가 중에 어떤 나라가 이 관할권을 가지는가, 둘째, 준거법, 아동 본국의 법과 입양부모의 국가 중 어느 나라의 입양법을 적용할 것인가, 셋째, 외국법원에서 입양의 승인을 얻은 경우, 이 입양가족이 다른 나라로 이주할 경우 이 나라에서도 이를 인정해야 할 것인가 등이었다. 1965년 헤이그국제사법회의에서 국제입양에 대한 최초의 협약이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시도되었다. 입양허가의 관할권은 아동이 지속적으로 거주해야할 입양부모의 국적 혹은 상거소 국가, 준거법은 관할권 국가의 국내법이 적용되어야 하지만, 입양의 동의와 사전상담에 대해서는 아동 본국법도 고려되어야 하며, 이 협약 가입국이라면, 다른 나라 법원에서 승인된 입양재판도 효력을 인정해야 한다고 규정하였다.[161] 아동 최선의 이익을 기준으로 아동권리 보호를 위해서 국제입양이 가져야할 최소한의 기준을 설정한 최초의 노력이었으며, 이 내용은 1993년 헤이그국제아동입양협약에 그대로 구현되었다.

이후 1967년 유럽아동입양협약으로 유럽 각국의 입양법제를 표준화하는 시도로 이어져서, 아동보호법제의 전반적 정비가 함께 이루어지는 성과가 있었다. 주요 내용은 사적입양의 금지; 입양결정은 권한당국에 의해서 아동 최선의 이익에 부합하는 경우만 이루어져야 한다; 입양동의에 대한 규율; 입양 아동에게 적법한 혼인관계에서 태어난 아동과 동등한 부모의 권리 의무가 부여; 입양을 위해 아동을 포기하는 것이 부적절한 금전적 이득으로 이어질 수 없도록 금지하는 것 등이다. 한국은 이 협약의 당사국은 아니나, 유럽으로 입양된 사람들 다수가 한국출신이고, 한국으로부터의 입양도 이 협약에 의해 규율되고 있으므로 당연히 깊은 관련이 있다. 특히 미국과 달리, 유럽으로의 입양은 적어도 수령국 국적취득 문제가 거의 발생하지 않는 점은 이 협약에서 체약국이 입양아동이 입양부모의 국적을 신속히 취득할 수 있게 조치하도록 규율하고 있기 때문이다.

2) 국제연합(United Nations)

① 유엔에서 아동의 권리에 대한 논의

국제인권법은 국제연합의 창립과 1948년 세계인권선언을 시초로 발전해 왔다.

161) 1965 입양에 대한 관할, 준거법, 재판승인에 관한 협약. 당시 발효는 되지 않았으나, 유럽각국의 국내법에 주요한 원칙으로 자리잡았고, 이후 1993 헤이그협약에 이러한 핵심 규정이 모두 반영되었다.

아동의 권리와 관련해서는 UN 차원의 입장을 정하는데 그 이후로도 오랜 시간을 기다려야 했다. 세계인권선언에도 모성보호(제25조2항)와 교육의 권리(제26조)를 규정하는데 그쳤고, 비차별 원칙의 선언에 차별의 이유가 돼서는 안되는 특징의 나열에 '나이'는 빠져있다. 아동은 유엔 인권논의의 장에서도 권리의 주체가 아니라 보호의 대상으로 남아있어야 했다. 아동의 권리에 대한 법리에서 핵심은 '아동 최선의 이익(Best Interest of the Child) 원칙이다. 유엔의 2대 인권규약에도 이 원칙은 협약상 적용원칙으로 인정하지 않았다. 1989년 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 이런 점에서 그 의의가 크다.

② 1986 유엔 총회의 아동의 보호에 관한 결의

1980년대 유엔에서 아동권리협약 문안이 논의되는 와중에 전 세계에서 국제입양이 아동의 권리에 심대한 위협이 될 수 있음을 보여주는 사건들이 일어났다. 이에 대한 유엔 차원의 대응이 국제사회로부터 강하게 요구되자. 협약 성립이전에라도 이에 대한 원칙을 천명할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 1986년 유엔 총회 결의를 통해서, 『아동의 위탁보호, 국내외 입양을 중심으로 한, 아동의 보호와 복지에 관한 사회적 법적 원칙에 관한 선언』을 발표하기에 이른다.

이 결의는 일반적 가정복지와 아동복지, 가정위탁, 입양의 순서로 구성되어, 아동이 태어난 부모와 가정에서 보호받을 권리를 최우선적으로 보장해야 함을 명시하였다. 국제입양에 대해서는 아동이 출생한 국가에서 보호받을 수 없는 예외적인 경우에만 보조적으로 고려되어야 한다는 '보충성의 원칙'을 명확히 하고 있다. 국제입양은 권한당국에 의해서, 국내입양과 동일한 수준의 보호체계를 가지고, 부적절한 금전적 이익을 금지해야 한다고 규정하였다. 또한 양부모가 개인 대리인을 고용해서 이루어지는 입양에 대해 특히 대책을 세워야 하며, 아동의 입양적격 결정의 적법성, 아동입양의 효력, 이민자격과 국적취득의 가능성 등을 모두 고려해야 한다

국가인권위원회
humanrights.go.kr

고 규정하고 있다.

③ 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」의 입양규정

제21조 입양 조항은 유엔「아동의 권리에 관한 협약」 성립 과정에서 특별히 극적인 변화를 겪은 조항이다. 처음 폴란드가 제출한 협약문 초안에는 입양관련 조항이 들어있지 않았다. 이후 몇몇 회원국이 제출한 입양조항 초안은 아동최선의 이익을 위해 입양절차를 간소화하고 국제입양을 장려하자는 취지였다. 그러나 최종문안은 아동 최선의 이익을 위해 입양은 아동보호의 최후의 수단이 되어야 한다는 정반대 내용으로 확정되었으며, 국제입양은 그 중에서도 보충적으로만 고려되어야 한다고 규정되어 있다.

유엔 인권위원회는 국제입양 절차에 있어서 부모의 지위 때문에 아동의 권리 보호에 대한 차별적 침해가 있을 가능성에 우려를 표하면서, 특히 한국의 경우 미혼모에 대한 양육지원이 차별적이고, 그 결과로 미혼모 자녀의 입양비율이 과도하게 높고, 이는 아동권리침해 가능성이 있다고 지적해 왔다. 부모의 법적지위가 아동의 출생신고에까지 영향을 미칠 수 있는 상황도 아동에 대한 차별임을 지적하였다(이경은, 2017: 94-95).

3) 헤이그국제사법회의

유엔에서는 1970년대 말부터 아동권리에 대한 협약을 논의하고 있었고, 이 과정에서 국제입양 관행이 유발하는 아동권리 침해에 대한 대응 실무그룹도 생겼다. 그러나 이 협약은 실질적인 아동보호 방안으로서는 무력했다. 그 대응방안으로 1980년대 후반부터 헤이그국제사법회의에서는 사법(私法)관계에 기반한 아동의 입양에 대한 국제법적 규율이 심도있게 논의되었다.

헤이그국제사법회의는 1988년 제16차 총회에서 제17차 총회 의제로 외국으로부

터 입양되는 아동들을 위한 새로운 협약의 준비를 포함시킬 것을 의결하였다. 유럽 수령국들을 중심으로 국제입양 관행의 심각성을 알고 있었고 관련된 사적 주체들, 즉 입양기관과 입양부모들을 규율할 방법을 논의하기로 합의하였다. 수령국 스스로 아동매매, 밀매(trafficking)와 같은 국제규범 위반 혐의를 받거나 이를 유발하고 있다는 국제적 비난에서 벗어날 필요성을 느끼고 있었다.

국제입양처럼 아동의 권리에 대해서 체계적이고 확립된 국제협약과 국제규범을 가지고 있는 이슈도 드물다. 유럽에서는 1960년대부터 유럽평의회와 헤이그국제사법회의를 중심으로 아동권리 보호를 위한 국제규범 형성의 출발점이 되었고, 미주기구는 지역기구로서 송출국 시각을 반영한 국제규범을 제시했다. 유엔에서 인권규범으로 주요 원칙을 규정하였고, 헤이그국제사법회의의 1993년 국제입양에 있어서 아동의 보호와 협력에 대한 협약(Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption)에는 그 절차적 상세 규정을 두어, 그 간 아동의 국제입양에 대한 국제사회가 고민한 결과를 집대성한 결과라고 할 수 있다.

4) 유엔「아동매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 대한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서」프레임

국제법적으로 밀매(trafficking) 범죄가 성립하기 위해서는 착취의 목적이 있어야 한다.[162] 그러나 아동권리에 관한 국제규범은 착취의 목적이 없는 밀매(trafficking)와 아동매매도 범죄로 인정하고 있다.[163]

특히 2005년 유엔「아동 매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리에

162) UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Woment and Chidlren 제3조(a)에서 trafficking은 사람을 여러 불법행위를 통해 착취의 목적으로 모집, 이동, 거래, 입항 혹은 인수하는 것으로 정의

163) UN 아동권리협약 제35조는 모든 목적과 수단에 의한 아동 traffic 금지, 미주기구의 Inter-American Convention on International Traffic in Minors 제2조에는 미성년자의 국제 traffic의 불법적 수단에, 부모 등의 동의를 얻기 위한 대가 혹은 이익의 지불이 포함.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

관한 협약 선택의정서」는 아동의 국제입양을 위한 아동매매 행위를 각 국내법에 명백하게 범죄로 규정하도록 요구하고 있다. 이 선택의정서는 유엔「아동의 권리에 관한 협약」에 부속하여 성착취를 비롯한 여러 종류의 아동 착취로부터 보호하기 위한 특단의 조치를 담고 있기에, 국제사회가 아동의 국제입양에 대해 가지는 우려와 위기의식의 정도를 알 수 있다. 이 의도는 중개기관과 중개인, 친부모와 입양부모들 간에 아동입양을 둘러싼 금전거래 관행을 명확하게 불법으로 규정하고 이를 각 가입국의 국내법으로 처벌하기 위한 것이다.

Ⅱ. 한국에서 무력한 국제인권규범

1) 유엔「아동의 권리에 관한 협약」제21조의 (a) 유보

한국은 국제입양의 발상지이자, 1980년대 세계적으로 파급된 국제입양산업 팽창의 진원지이다. 그러면서도 국제입양에 대한 국제규범은 철저히 회피해 왔다.

첫 번째가 유엔「아동의 권리에 관한 협약」입양조항 제21조의 (a)에 대한 유보이다. 이 협약은 1989년 채택되자 마자 최단기간 동안에 가장 많은 나라가 가입한 협약이다. 한국은 노태우 정권에서 국회의 비준동의도 없이, 일부 핵심 조항을 유보한 채 국무회의 의결만으로 1991년 한 해가 가기 전에 12월 20일 서둘러 발효시켰다. 협약 의무 이행은 뒷전이고 가입국 타이틀은 필요했던 것이다.

이때 유보한 조항 중에 제21조의 (a)가 있다. 전 세계적으로 입양제도를 가지고 있으면서, 이 조항을 유보한 나라는 한국이 유일하다. 이후 20여년간 유엔 아동권리위원회 등 협약기구의 한국 보고서 심의시 유보 철회를 권고하였으나, 한국 정부는 외면해 왔다. 2017년 8월 11일 외교부는 이 조항에 대한 유보를 철회하였다고 밝혔으나, 한국 현행 법제가 이 조항에 의한 협약의무를 제대로 이행하고 있지 못하는 상태에서 유엔에 일방적 철회서 제출은 또 다른 의미에서 협약 의무 경시라고

밖에 볼 수 없다.[164]

2) 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」 미비준

세계적으로 아동의 국제입양에 대해서 헤이그 프로세스가 정착된 현 시점에서 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제21조 입양조항은 헤이그협약과 떼어내 논의할 수 없다. 헤이그협약 비준 없이 21조(a) 유보 철회는 국제규범과 맞지 않는다. 1980년대 말 세계적 국제입양 스캔들의 중심에 서있던 한국은 당시 헤이그국제사법회의 회원국이 아님에도 불구하고 준비회의에 참여했고, 서명대상국에 포함되었으나, 2019년 현재 아직도 비준하지 않고 있다. 헤이그 협약은 가입시 어떠한 유보도 허용하지 않는다. 국제입양절차 전반을 상세하게 규율하고 모두 권한당국의 책임을 만들어 놓은 협약 의무를 온전히 이행해야 한다. 또한 제44조3항에는 일정 가입국의 가입에 이의를 제기하는 경우 해당 체약국간에는 이 협약의 효력이 발생하지 않는다고 규정하고 있다. 즉, 형식적으로 가입만 하고 의무 이행이 제대로 되지 않으면, 다른 가입국이 공개적으로 효력발생을 거부할 수 있고 이는 국제사회에서 심각한 문제가 될 수 있다. 결국 비준을 가로 막는 관건은 한국의 법제가 이 협약 의무를 제대로 이행할 수 있는 상황이 아니라는 사실이다.

3) 유엔 「아동매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 대한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서」 에 대한 해석선언

2004년 「아동매매· 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서」 는 아동매매를 금전적 이익이 아닌 국제입양을 위한 경우도 해당하

164) 1993 헤이그협약의 성립으로 이미 20년 넘게 소위 '헤이그 프로세스'라고 하는 아동 권리 보호를 위한 국제입양 절차가 정착한 상황에서 유엔 아동권리협약 제21조의 (a)는 헤이그국제아동입양협약과 직결되어 있다. 헤이그협약의 비준 없이 이 조항에 대한 유보를 철회한 행위를 이런 이유로 국제인권규범 시각에서는 받아들이기 어려운 사안이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 것으로 보고, 형벌로 처벌하도록 규정하고 있다. 한국과 미국은 이 선택의정서를 비준하면서, 이 조항에 대해서 매우 이례적 유보와 해석선언을 하고 있다.

우선 미국은 이 의정서 제3조에 대해서 미국의 입양관행상 많은 주에서 입양부모가 친부모에게 여러 명목의 금전을 지불할 수 있도록 허용되어 있어, 협약의무에 위반할 가능성이 있으니, 아예 이 조항을 이행하지 않겠다는 매우 상세하고 긴 유보를 제출했다. 그러자 한국은 미국의 긴 유보 중 극히 일부만 발췌해서 이 조항을 한국은 이렇게 이해한다는 해석선언을 붙였다. 물론 미국과 같은 취지를 나타내기 위해서 그렇게 했을 것이다.

유엔은 한국이 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에 가입한 후 첫 국가보고서 검토회의가 열린 1996년부터, 유엔 아동권리위원회 심의와 유엔 인권이사회의 UPR 등을 통해 수십년간 한국의 국제입양의 법, 제도, 관행이 국제규범에 부합하지 않다고 끊임없이 지적했으나, 한국 정부는 이러한 의견을 철저하게 외면해 왔다. 유엔 인권협약체계를 무력화하는 대표적 행태이다.

4. 결론: 국제인권규범에 부합하는 입양법제와 한국 출신 입양인의 정체성을 알권리

앞서 이 문제는 과거가 아닌 현존하는 인권 문제임을 설명하였다. 그렇다면 이를 해결하기 위해서 우리 앞에 놓인 과제가 무엇인지 확인할 필요가 있다.

첫째, 현재 이 땅에 태어나고 있는 사람에게 위험한 제도가 아직도 존재한다는 점이다. 이는 시급한 헤이그협약 가입이 필요한 이유이다. 가입 자체가 목적이 아니라, 이 협약 의무를 제대로 이행하는 것이 체약국이 아동보호 체계를 제대로 갖추는 것과 직결되기 때문이다. 대한민국이 이 협약 의무를 제대로 지킬 수 있다면 이

땅에서 국제입양을 가야할 아동은 거의 발생하지 않을 것이다.

다음으로 북미와 서유럽, 호주 등에 살고 있는 한국 출신 국제입양인에 대한 정의를 회복하고 피해를 구제하기 위한 노력이 필요하다. 입양인 당사자들의 목소리는 매우 다양하나, 공통적 요구는 입양당시에 훼손된 정체성에 대한 권리 회복으로 모아진다. 이 권리를 국가차원에서 복구하기 위한 노력이 시급하다. 미디어를 통해 일부 입양인 뿌리 찾기에 대한 기사가 미담처럼 나오는 현실은 이전 '성공한 해외입양인'이라는 신화를 만들어 낸 것만큼이나 위험할 수 있다.

문제의 근원인 기존의 법제와 관행에 의해 단절된 개인의 출생과 정체성에 대한 정보를 권한 당국이 책임지고 회복하는 제도와 절차를 마련해야 한다. 이를 위한 특별법 제정 등도 대안에 포함될 수 있다고 본다. 이를 통해 사적 입양기관이 소유하고 있는 20만명에 달하는 국제입양인들의 신분에 대한 기록을 공적 기록으로 전환하고, 이를 어떤 자격과 요건을 갖추었을 때, 어떤 기준에 의해, 어떤 절차를 거쳐, 어떤 결정 주체에 의해 제공할 것인지를 공적인 주체가 결단해야 한다. 지금까지 사적 주체들에 맡겨져 있던 근본적 인권에 대한 처분 권한을 공적주체가 적법절차에 의해 이행할 수 있는 법제를 마련해야 한다.

참고문헌

- 대한사회복지회(2004), 『나눔, 그 아름다운 삶: 대한사회복지회 50년사』, 대한사회복지회.
- 전홍기혜, 이경은, 제인 정 트렌카(2019), 『아이들 파는 나라』, 오월의 봄.
- 홀트아동복지회(2005), 『홀트아동복지회 50년사 : 1955~2005』, 홀트아동복지회.
- 이경은(2017),『국제입양에 있어서 아동권리의 국제법적 보호』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이경은(2016),「UN 아동권리협약상 아동 최선의 이익(Best Interests of the Chid) 법리와

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한국의 아동보호법제」, 『입법과 정책』 8(2) 193-219쪽.

- 이경은(2018). 「국제입양과 국적에 대한 국제규범과 미국의 한국 출신 입양인 추방」, 『인권연구』 1(1) 117-152쪽.
- Bartholet, E., Smolin. D., "The Debate" in Gibbons, J. L., Rotabi, K. S.,(ed.)(2012), Intercountry Adoption : Policies, Practices and Outcomes, Ashgate, pp.370-396.
- UN Department of Economic and Social Affairs(2009), Child Adoption: Trends and Policies(ST/ESA/SER.A/292).
- Van Loon, J.H.A.(1990), Report on Intercountry Adoption(Prel. Doc. No 1 of April 1990), HCCH.
- Kane, S.(1993), "The Movement of Children for Intercountry Adoption: An Epidemiologic Perspective", The Social Science Journal 30, pp.323-339.
- Lovelock, K.(2000), "Intercountry Adoption as Migratory Practice: A Comparative Analysis of Intercountry Adoption and Immigration Policy and Practice in the United States, Canada and New Zealand in the Post WWII Period", International Migration Review 34, pp.907-949.
- Selman, P.(2011), "Intercountry Adoption After the Haiti Earthquake, Resque or Robbery?", Adoption & Fostering 35:4, pp.41-49.
- Weil, R.(1984), "International Adoptions: The Quiet Migration", International Migration Review 18, pp.276-293.
- Wilson, R.(2012), "Immigration Law and Improvised Policy in the Making of Intercountry Adoption, 1948-1961", The Journal of Policy History 24, pp.319-349.

관련 국제협약

<United Nations>

- Declaration on Social and Legal Principles Relating to the Protection and Welfare of Children with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, (General Assembly Resolution 41/85 of Dec. 1986), (UN. Doc. A/RES/41/85).
- Convention on the Rights of the Child(adopted by resolution 44/25 of 20 Nov. 1989, entered into force on 2 Sep. 1990)

- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography(adopted by resolution 54/263 of 25 May 2000, entered into force on 18 Jan. 2002).

<Council of Europe>

- European Convention on the Adoption of Children(CETS no. 058, Strasbourg, 24 IV 1967)
- <Organization of American States>
- Inter-American Convention on Conflict of Laws Concerning the Adoption of Minors(adopted on 24 May 1984, entered into force on 26 May 1988) (OAS Treaty Series No. 62)

<Hague Conference on Private International Law>

- Convention on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decree Relating to Adoptions(adopted on 15 Nov. 1965).
- Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption(adopted on 29 May 1993, entered into force on 1 May 1995).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 8 장
재회를 기다리는 가족들의 이야기: 이산가족, 납북자, 국군포로 문제

윤여상

북한인권정보센터 소장 겸 국민대학교 법무대학원 통일융합전공 겸임교수로 재직 중이며, 영남대학교 정치외교학과를 졸업하고 동 대학원에서 정치학 박사학위를 받았다. 북한인권기록보존소 소장, Johns Hopkins 대학 국제대학원(SAIS) Visiting Scholar, 납북피해자 보상 및 지원심의위원회 위원, 통일부 북한인권증진자문위원 등을 역임했다. 주요 연구와 저서는 북한인권, 북한이탈주민, 납북자와 국군포로, 이산가족, 월북자와 비전향장기수, 과거청산과 통일대비 분야이다.

목차

1. 머리말

2. 현황과 배경 및 해결 노력
   Ⅰ. 현황과 발생 배경
   Ⅱ. 문제 해결 노력

3. 문제 해결 전망과 대안

4. 맺음말

1. 머리말

이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 법률적 문제는 물론이고 인도주의, 인권 문제이다. 공통적으로 이산의 아픔을 겪고 있으며, 납북자와 국군포로는 제네바 협약과 강제실종 금지를 규정한 국제인권법 위반이다.

국제인도법에서 가족권(family rights)을 명시적으로 규정한 것은 1949년 전시 민간인 보호에 관한 제네바협약(일명 제네바 제4협약)이다. 제네바 제4협약의 27조 1항에서 가족권을 규정하고 있는데, '피보호자들은 모든 경우에 있어서 그들의 신체, 명예, 가족으로서 가지는 권리들, 신앙 및 종교상의 행사, 풍속 및 관습을 존중받을 권리를 가진다' 고 밝히고 있다. 또한 국제인권 B규약 제23조 1항은 "가정은 사회의 자연적이며, 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다" 고 규정되어 있으며, A규약 제10조 1항에서도 "사회의 자연적이고 기초적인 단위인 가정에 대해서는 특히 가정의 성립을 위하여, 그리고 가정이 부양 어린이의 양육과 교육에 책임을 맡고 있는 동안에는 가능한 한 광범위한 보호와 지원이 부여된다" 고 규정하여 가정에 대한 국가의 보호의무를 명시하고 있다.

이산가족들은 가족권과 함께 가족결합권(rights to family unification)을 침해받고 있다. 가족결합권은 가족재결합권으로 불리기도 하는데, 국제인권법상의 권리 가운데 하나로 인정받고 있다. 또한 가정은 부부와 그 자녀들에 의해 확대되는데, 아동권리협약 제9조에서도 아동이 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다(통일연구원, 2019, 435쪽). '이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약' 은 이주노동자 가족의 권리까지도 보호받을 수 있도록 규정하고 있다. 가족결합권은 이와 같이 남녀가 혼인하여 가정을 이룰 수 있는 권리, 아동과 부모가 함께 살수 있는 권리, 이주로 인해서 가족이 분리되지 않을 권리 등을 포함하는 포괄적 개념이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가족결합권은 국제인권법에 규정되어 있지만 남북한 헌법에도 보호받을 권리로 명시되어 있다. 한국 헌법 제36조 1항은 "혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다' 고 명시하고 있으며, 북한 헌법 78조는 "결혼과 가정은 국가의 보호를 받는다. 국가는 사회의 기층생활 단위인 가정을 공고히 하는데 깊은 관심을 돌린다" 고 규정하고 있다. 이와 같이 국제인권법은 물론이고 남북한 헌법에 모두 가족권을 보장하고 있기 때문에 국제인권법과 남북한 헌법의 내용과 취지를 살려서 이산가족 문제를 조기에 해결할 수 있는 새로운 대안의 모색이 필요한 시점이다.

'가족' 은 인류가 만들어 낸 가장 아름답고 소중한 개념이다. 인간 삶의 가장 중요하고 행복한 순간들은 대부분 가족이라는 단어와 함께 하고 있다. 따라서 가족 구성과 공동 생활을 할 수 있는 권리로 설명되는 가족권은 인권과 인도주의의 근본적 가치에 포함되는 것이다. 가족은 인간에게 가장 중요한 가치를 가진 것으로 인식되면서도 많은 사람들은 가족과 이별을 경험하고 있다. 특히 구성원들의 정치, 경제, 사회적 요인에 의한 비자발적 이산은 그 자체로 인권 문제를 야기한다.

본 장에서 다루어지는 이산가족, 납북자, 국군포로는 모두 가족을 잃거나 가족과 헤어진 사람들이다. 이산가족, 납북자, 국군포로 문제의 발생과 역사적 의미, 그리고 남북한의 해결노력과 책임규명은 사안별로 부분적인 차이가 있다. 그럼에도 이들 가족 이별의 공통점은 분단체제와 6·25 전쟁, 그리고 이데올로기 대립과 남북한 경계의 반영구화의 산물이라는 것이다.

이산가족, 납북자, 국군포로의 발생 원인은 전쟁과 분단, 그리고 남북한 이데올로기 대립을 통한 냉전체제에 원인을 돌릴 수 있으나, 70여년이 경과하는 현재 시점까지 해결되지 못한 원인을 설명하기에는 충분하지 않다. 남북으로 갈라진 이산가족문제를 현재까지 해결하지 못한 것은 남북한 당국의 체제 대결 우선 정책에 책임이 크다 할 것이다. 그러나 남북한 주민들의 이산가족 문제 해결에 대한 무관심

과 무책임도 가볍지 않다. 특히 한국 언론과 지식인, 시민사회의 문제해결 노력에 대한 무관심은 방관자의 자세와 크게 다르지 않다.

이산가족, 납북자, 국군포로는 분단과 전쟁의 산물이기에 국제사회의 책임과 의무도 무시할 수 없다. 이들 중 일부는 자발적 이산을 선택하였으나, 그 또한 완전한 의미의 자의성을 갖고 있다고 보기 어렵다. 특히 납북자와 국군포로 문제는 국제법상 범죄 행위이며, 반인도범죄(반인륜범죄, crimes against humanity)에 해당될 수 있기 때문에 가해자에 대한 책임규명과 처벌, 그리고 국제적 해결 노력이 강조되고 있다.

이산가족, 납북자, 국군포로 당사자는 북한지역 또는 남한지역에 현재 거주하고 있으나, 그 잔여가족은 반대 지역에 거주하고 있는 상태이다. 따라서 본 사안에 대한 문제해결 방법과 목표에 대해서 당사자와 그 가족 간에 일치하지 않는 상황이 발생할 수 있다. 북한지역에 거주하고 있는 이산가족, 납북자, 국군포로 당사자의 현재 입장과 요구를 정확하게 파악하기 어려운 실정이다. 이들 중 일부는 장기간 북한 거주와 북한지역에서 형성된 가족관계로 인해서 북한거주를 희망할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 남한에 거주하고 있는 가족들은 가족 재결합과 송환, 상봉 등을 희망하고, 한국정부가 일괄적으로 이를 강하게 추진할 경우 당사자와 가족 상호간의 요구를 반영하기 어려운 상황이 될 수도 있다.

이산가족, 납북자, 국군포로 당사자 중 전후 납북자를 제외하면 대부분 사건 발생 이후 70여년이 경과되었기 때문에 당사자의 생존 비율은 매우 낮은 실정이다. 현재 남북한 이산가족 중 생존 당사자와 그 가족들은 문제해결에 대한 입장 차이를 보이고 있다. 이산 당사자와 배우자, 직계가족은 가족재결합과 상봉 등을 강하여 요구하는 경향이 있으나, 가족관계가 멀어질수록 재결합은 물론이고 상봉과 서신교환 등에 대한 요구 수준이 낮아지고 있다. 따라서 국가의 책무 차원에서 추진되는 정책방향과 이산 당사자와 가족의 요구수준에 차이가 있을 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

특히 이산가족, 납북자, 국군포로는 남북 분단이 단 기간에 해소되지 않고, 기존 지역으로의 송환과 거주이전이 불가능해지면서 불가피하게 각자의 거주 지역에서 새로운 가족을 형성하게 되었다. 한국정부는 문제해결 차원에서 가족재결합을 위한 송환을 요구, 주장하고 있으나, 송환이 국군포로와 납북 당사자만을 의미할 경우 재북가족은 새로운 가족간의 이별을 맞이하게 된다. 결과적으로 향후 남북관계 발전과 남북의 극적인 합의에 의하여 국군포로와 납북자를 포함한 이산 당사자의 송환과 이주가 실현될 경우 당사자는 남한의 가족과 고향을 선택할 것인지, 70여년을 함께 생활해온 재북가족을 선택할 것인지 기로에 서게 될 것이다. 이산 당사자에게 이러한 선택을 강요하는 것이 과연 인권보호인가 되묻게 된다. 국군포로와 납북자에 대한 송환은 국가의 책무에 속한다. 국가의 책무와 개인의 자유로운 선택과 인권보호에서 무엇이 우선되어야 하는가는 어려운 과제가 될 수 있다.

이산가족과 국군포로, 납북자 문제가 장기간 해결되지 않으면서, 상대 지역에 새로운 가족이 형성됨으로 이들 사안은 더욱 복잡한 성격을 갖게 되었다. 이산 당사자는 기존 거주지역으로 귀환과 기존 가족과의 재결합을 원하고 추진할 수 있으나, 새롭게 형성된 가족들의 동의 여부는 알 수 없다. 가족주의 정서가 강한 민족에게서 가족 동반이 허용되지 않은 송환과 귀환은 과연 인권적 조치라고 할 수 있을 것인가. 잔여 가족의 선택은 보장되어야 하는 것인지, 새로운 과제가 등장할 수 밖에 없을 것이다.

남북은 분단과 전쟁 휴전 이후 이산가족, 국군포로, 납북자 문제의 해결을 위해서 충분하지 못하지만 노력을 기울여 왔다. 남북 당국과 국제적십자사를 비롯한 국제사회의 노력으로 부분적인 성과를 가져온 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 절대 다수의 당사자와 가족들은 가족과의 이별을 해소하지 못한 채 사망했거나, 남과 북에서 살아가고 있다. 이러한 문제 미해결 상태는 이들에 대한 남북한 정부의 상호인식의 차이에도 기인하고 있다. 북한 당국은 국군포로와 납북자는 물

론이고 이산가족에 대한 인식도 남한 정부와는 상당한 차이를 갖고 있다.

북한은 이산가족 문제에 대해서는 국군포로와 납북자 문제보다 상대적으로 많은 관심과 해결 노력을 기울인 측면도 있다. 그러나 국군포로와 납북자 문제 해결을 촉구하는 남측에 대해서 북측은 반공포로 석방, 비전향장기수, 북송희망 북한이탈주민 문제 등으로 대응해오곤 했다. 이와 같이 남북한 간에는 이산가족 관련 사안에 대해서 공통적인 문제의식도 있으나, 상호 중요성과 강조점이 다른 차이도 갖고 있다.

이산가족, 국군포로, 납북자 문제는 사안의 성격이 시간이 경과할수록 복잡해지고, 남북한 당국의 인식 차이와 해결 노력의 부족으로 이산의 고통이 가중되고 있으나, 역사의 박물관으로 진입하기 전에 현실적인 해법이 제시되어 해결되어야 한다. 분단과 전쟁, 그리고 양측의 경계 고착화로 해결되지 못한 인권문제는 분단과 전쟁의 국제정치적 결과물이 평화체제로 해소되더라도 일괄적으로 완전하게 해결되기 어렵다. 역사의 교훈은 인간의 생명과 시간은 되돌릴 수 없다는 것이다. 따라서 당사자와 가족들이 살아있는 기간에 문제를 해결하도록 시간의 의미를 되새겨야 한다.

2. 현황과 배경 및 해결 노력

Ⅰ. 현황과 발생 배경

1) 이산가족

이산가족과 국군포로, 납북자는 시대적 상황과 남북관계에 의하여 개념과 명칭에 일부 변화가 있어 왔다. 현재 사용되는 이산가족과 국군포로, 납북자는 한국 정부의 관련 법률에 의하여 사용되는 공식 행정적 용어이다. 그러나 국군포로와 납북

국가인권위원회
humanrights.go.kr

자는 남북회담 과정에서 '특수이산가족'으로 명명되기도 하였다. '특수이산가족'은 2000년 6·15 남북공동선언 직후 북한에서 거부감을 갖고 있는 국군포로와 납북자 용어를 대체하는 '광의의 이산가족' 개념으로 등장하였다. 전통적인 이산가족 범위에 포함시키지 않고 별개의 용어로 사용되던 국군포로와 납북자를 포괄하면서 비전향장기수, 월북자, 탈북자(북한이탈주민) 등을 이산가족에 포함시킬 수 있는 개념으로 확장되어 사용되곤 하였다. 하지만 한국의 정권교체 과정에서 '특수이산가족' 용어는 제한적으로 사용되는 개념이 되었다.

① 이산가족 발생 및 현황

이산가족은 일상용어이면서도 법률 행정적 개념을 갖는 공식적 용어로 사용되고 있다. 일반적으로 이산가족은 가족이 헤어져 이별한 상태로 장기간 생활하는 경우를 일컫는다. 이산의 사유와 과정에 관계없이 사용하고 있으나, 한국에서 이산가족은 남북한에 엇갈리게 가족이 거주하여, 자유로운 상봉과 재회가 불가능한 대상을 의미한다.

이산가족의 법률적 개념은 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 이산가족법)에 명시되어 있으며, 남북이산가족이란 "이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역과 군사분계선 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자"(제2조1항)를 말한다. 법률적으로 이산가족은 8촌 이내의 친인척을 의미하기 때문에 법률적 의미의 이산가족 대상은 매우 대규모일 것이다. 현대 사회의 핵가족화 때문에 8촌까지 모든 친인척과 교류하는 경우는 많지 않기 때문에 본인은 알지 못하지만 실제는 이산가족일 경우도 상당 수 존재할 것이다. 이산가족은 분단과 전쟁의 결과로 발생한 것이다. 1945년 8월 15일 해방 직후 남북한이 분단되었기 때문에 그 시기부터 이산가족이 발생한 것이다. 이산가족 발생을 시기별로 나누어보면 다음과 같다.

첫째, 1945년 8월 해방과 1948년 8월 남북한 각각 정부가 수립된 시기이다. 남북한의 국토는 분단되었으나 당시의 분단 경계선은 완벽하게 단절되지 않은 상태로 상당 기간 유지되었다. 분단 초기 남북한 주민들은 갑자기 경계선이 책정되었기 때문에 상대 지역으로 장사를 떠나거나 친인척 방문을 위해서 방문하는 사례도 다수 발생하였다. 미소의 신탁 통치가 실시되면서 점차 남북한 경계선은 견고화되었기 때문에 주민들의 경계선 이동은 매우 제한적으로 이루어졌다.

둘째, 1948년부터 1950년 6월 전쟁 발생 이전 시기이다. 남북 경계선은 실질적인 국경선으로 자리 잡았고, 상호 경계와 감시는 더욱 강화되어 경계선을 넘는 것은 큰 위험을 감수해야 했다. 따라서 당시에 소규모의 양측 주민들의 자발적인 이동은 있었지만 대규모로 이동하기는 어려웠다.

셋째, 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 전쟁 시기이다. 현재 이산가족의 대부분은 이시기에 발생하였다. 전쟁 발생 초기 인민군과 국군 및 유엔군이 상대 지역의 대부분을 점령하고, 단 기간에 대규모 후퇴를 하는 상황이 발생하면서, 이산가족이 대규모로 발생하게 된다.

넷째, 1953년 7월 휴전협정 이후 시기이다. 전쟁은 휴전되었으나, 북한지역에 억류된 국군포로와 납북 민간인들 다수는 귀환하지 못하였다. 휴전 이후 발생한 북한이탈주민, 납북 및 억류자, 월북자 발생으로 남북한에서는 휴전 이후에도 이산가족이 지속적으로 발생하고 있다.

이와 같이 이산의 계기와 사유는 다양하다. 해방 이후 38도선 확정에 따른 남북왕래 차단, 북한의 공산화 과정에서 월남, 6·25전쟁 기간에 월남·월북 및 납치, 의용군 입대, 정전협정 체결 이후 미귀환(미송환), 북송재일교포, 자진 월남·월북, 납북 후 귀환, 북한주민의 탈북 및 입국 등이 그것이다. 또한 이와 같은 이산의 계기 및 사유에 따라 이산가족은 월남 실향민, 미송환 국군포로, 비전향장기수, 납북자, 월북자, 북한이탈주민 등으로 구분할 수 있다. 남북 이산가족을 단순하게 구분하면 다

국가인권위원회
humanrights.go.kr

음의 <표 8-1>과 같다.

<표 8-1> 남북 이산가족의 유형(남한 거주자의 입장에서)[165]

발생 시기	북에 가족을 두고 온 경우	북으로 간 가족이 있는 경우
휴전 이전	〔유형1〕 · 월남 실향민 · 북한 출신 반공포로	〔유형2〕 · 월북자와 의용군의 가족 · 전시 납북자의 가족 · 미귀환 국군포로의 가족
휴전 이후	〔유형3〕 · 북한이탈주민 · 비전향장기수 (휴전 이전 포함) · 귀환 납북자와 귀환 국군포로	〔유형4〕 · 전후 납북자의 가족 · 북송 재일교포 가족

남북 이산가족의 가장 대표적인 사례는 휴전 이전에 월남한 실향민들이다. 이들의 규모는 통계나 자료의 조사기관과 조사목적, 조사시기와 방법, 통계기준에 따라 차이를 보이고 있지만, 남북 이산가족 유형 중 사례의 수가 가장 많다. 일반적으로 이산가족은 1천만명으로 불리어지고 있으나, 이것은 전쟁 시기 발생한 남북한 이산가족의 규모를 상징적으로 표현하는 의미를 갖고 있다.

이산가족 전체 규모와 관련하여 1959년 내무부의 간이인구조사 결과, 당시 월남 실향민은 73만 1,666명으로 발표되었다(통일연구원, 2019, 432쪽). 통계청은 1990년 이후 5년 주기로 인구주택조사를 실시하고 있는데, 북한 출신자 항목이 포함되어 있다. 1990년 조사 당시 북한 출신자는 42만명, 1995년 40만명, 2000년 35만명으로 점차 감소추세를 보이고 있으며, 2005년 조사에서는 북한 출신 16만명, "북한에 가족이 있다" 는 응답자는 72만명이었다(통일연구원, 2019, 432)[166]. 이와 같이 북한 출신자와 법률상 이산가족 정의에 해당되는 규모보다는 자신이 스스로 이산가족의 정체성을 갖고 있으면서 실제 가족의 생사확인과 상봉을 적극적으로 요구하는 대상자 규모가 중요한 의미를 갖게 되었다.

165) 대한적십자사, 『이산가족 70년 1945~2015』(서울: 대한적십자사, 2016), 41쪽. 참고하여 재정리.
166) 2005년 조사부터 출생지 질문 항목이 삭제되고, 북한에 가족이 있는가에 대한 질문이 추가되었다.

현재 이산가족으로서의 사회적, 행정적 의미를 갖는 대상과 규모는 적극적으로 가족 생사확인과 상봉 등을 희망하면서, 통일부와 대한적십자사에 이산가족 등록 신청을 한 대상자들이다.

2019년 9월 현재 정부 '이산가족정보통합시스템' 에 등록된 상봉 신청 이산가족은 133,360명이다. 그 중 생존자는 53,574명이며, 신청 후 사망자는 생존자보다 많은 79,786명으로 집계되었다. 이산가족은 수 백 만명으로 알려져 있음에도 신청 접수를 시작한 1988년 이후 현재까지 13만명 정도만이 신청을 한 것은 매우 작은 규모이다. 이산가족 중 정부측에 등록을 하지 않은 분들이 더욱 많은 것은 어떠한 이유가 있을까. 이산이 발생한 시점으로부터 이미 대부분 70여년이 경과되었기 때문에 신청 대상자 중 사망자가 다수이고, 이산가족 직계의 비율이 낮아지는 것이 큰 원인으로 보인다. 또한 북한 당국의 적극적인 협조가 없는 상황에서 북한 거주 가족을 찾는 것이 현실적으로 불가능할 것이라는 인식도 영향을 미치고 있다. 남한 이산가족이 재북가족을 찾는 과정에서 재남 이산가족이 존재한다는 사실이 새롭게 밝혀질 경우 북한 당국의 신분조사에 의하여 재북가족에게 부담과 위협이 될 것을 우려하여 신청을 하지 않는 경우도 많이 있다. 이와 같은 상황 때문에 이산가족 전체 규모 대비 이산가족 신청자 비율이 매우 낮게 나타나는 것으로 보인다.

<표 8-2> 이산가족 신청자 현황(2019년 9월 30일 기준)

구 분	신청자	생존자	사망자
전월 대비	7 증가	313 감소	320 증가
`88~현재	133,360	53,574	79,786
`88~전월	133,353	53,887	79,466

2019년 9월 현재 신청자 중 생존자 비율은 점차 낮아지고 있으며, 생존자의 63.7%가 80세 이상의 고령이기 때문에 생존자 비율은 빠르게 낮아질 전망이다. 2016년 처음으로 이산가족 신청자 중 생존자보다 사망자 비율이 더 높게 나타났다. 신규 이산가족 등록 신청자도 계속 발생하고 있으나, 월 단위 신청자가 수십명에도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이르지 못하기 때문에 남북관계의 특별한 변화가 없다면 신청자 규모의 확대 가능성도 높지 않다.

이산가족 신청자의 출신지역을 살펴보면, 군사분계선을 접하고 있고 6·25 전쟁 이전 시기 상당 부분이 남한지역에 속해 있었던 황해도 출신이 21.2%로 가장 높고, 평안남도(11.4%), 함경남도(9.9%), 평안북도(6.7%), 경기도(4.3%), 함경북도(3.0%), 강원도(1.6%)의 순서로 나타나 북한지역 출신 신청자 비율이 높다. 이산가족 신청자의 거주지는 서울(26.5%), 경기(30.0%), 인천(8.2%) 수도권이 60% 이상을 차지하고 있으며, 접경지역인 강원(6.0%)이 남부지역보다 높게 나타난다. 해외 거주자도 2.2%를 차지하고 있다.

<표 8-1>의 유형 분류에서 월북자와 그 가족, 그리고 비전향장기수는 이산가족임에도 불구하고 이산가족의 일반적 분류에서 중요하게 다루어지지 않는 경향이 있다. 월북자는 남북 체제경쟁과 반공주의가 강조되던 시기에는 발생 자체가 공개되지 않을 만큼 금기시 되어 왔다. 실제 6·25 전쟁 이후에도 월북자는 계속해서 발생했으나, 전체적인 규모와 실태에 대한 자료는 확인되지 않고 있다. 북한 당국이 기자회견, 방송 등을 통해서 공개적으로 밝힌 것과 국내외 언론에 소개되는 사례가 알려져 있지만, 이들 가족들도 엄연한 이산가족이다. 그럼에도 월북자와 그 가족들은 반공과 남북체제대결 상황에서 월북 가족임을 드러내지 못하고 이산가족 정책 대상에서도 사실상 배제되어 왔다.

비전향장기수는 국가보안법이나 1980년대 폐지된 반공법 등으로 7년 이상 복역하면서 사상 전향을 하지 않은 장기수 출신을 의미한다. 주로 인민군 포로, 남파 공작원 출신이며 평균 30여년 수감생활을 하였으나, 현재 수감자는 없다. 6·15 남북공동선언 합의문에 비전향장기수라는 표현이 사용되기 전에는 출소간첩 등 공안사범이라는 용어가 사용되었다.

비전향장기수는 김영삼 정부 등장 후 1993년 이인모씨의 북한으로의 송환을 계

기로 큰 사회적 이슈가 되었으며, 김대중 대통령은 2000년 63명의 비전향장기수를 송환하였다. 63명 송환 이후 추가 송환을 요구하는 비전향장기수 출신이 수십 명에 달했으나, 현재까지 이들의 송환은 이루어지지 못하고, 15명 정도의 생존자가 송환 희망자 명단에 남아 있는 상태이다.

② 이산가족 교류 현황

통일부는 '남북이산가족생사확인 및 교류촉진에 관한 법률' 에 근거하여 2011년에 이어 2016년 2차 이산가족 실태조사를 실시하였다. 실태조사 결과, 이산가족들은 '전면적 생사확인(76.3%)' 을 가장 시급히 추진할 과제로 꼽았고, 민간차원교류 허용(52.4%)이 민간차원교류 제한(20.9%)보다 높게 나타났다. 통일부는 2018년 6월부터 8월까지 5만 7천여명의 이산가족찾기 신청자 전원을 대상으로 「남북 이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사」를 실시하는 등 이산가족 교류의 전면적 확대를 위한 준비를 하고 있으나, 실제 남북 이산가족 상봉과 교류는 2018년 8월 15일 계기로 실시된 21차 이산가족 상봉 행사 이후 실시되지 못하고 있다.

민간차원의 이산가족 교류 건수도 2010년 이후 급감하는 추세이기 때문에 이산가족 교류 활성화와 고령 이산가족을 위한 새로운 정책 수요를 발굴할 필요가 제기되고 있는 실정이다.

<표 8-3> 이산가족 교류 현황(19.9.30.기준)

구분	당국차원										민간차원				
교류유형 / 연도	생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		화상상봉		생사확인	서신교환	기타	상봉	
	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명	건	건	건	건	명
1985년	65	157			30	81	35	76							
1990년											35	44		6	
1991년											127	193		11	
1992년											132	462		19	
1993년											221	948		12	
1994년											135	584		11	

국가인권위원회
humanrights.go.kr

구분	당국차원										민간차원				
교류 유형 / 연도	생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		화상상봉		생사확인	서신교환	기타	상봉	
	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명	건	건	건	건	명
1995년											104	571		17	
1996년											96	473		18	
1997년											164	772		61	
1998년											377	469		109	2
1999년											481	637		200	18
2000년	792	5,276	39	39	201	1,720	202	674			447	984		152	392
2001년	744	4,937	623	623	100	899	100	343			208	579		170	493
2002년	261	1,635	9	9			398	1,724			198	935		208	616
2003년	963	7,091	8	8			598	2,691			388	961		283	677
2004년	681	5,007					400	1,926			209	776		188	470
2005년	962	6,957					397	1,811	199	1,323	276	843		95	261
2006년	1,069	8,314					594	2,683	80	553	69	449		54	105
2007년	1,196	9,121					388	1,741	278	1,872	74	413		55	167
2008년											50	228		36	97
2009년	302	2,399					195	888			35	61		23	51
2010년	302	2,176					191	886			16	15		7	18
2011년											3	21		4	14
2012년											6	16		3	6
2013년	316	2,342									9	22		3	5
2014년							170	813			6	11		5	10
2015년	317	2155					186	972			4	26		1	4
2016년											6	43		3	8
2017년											10	46	1	1	2
2018년	292	1996					170	833			7	36	1	1	1
2019년 9월											2	8		1	1
합계	8,262	59,563	679	679	331	2,700	4,024	18,061	557	3,748	3,895	11,626	2	1,757	3,418

* 기타 : 성묘방북
출처: 통일부 이산가족과(2019. 9. 30 기준)

2019년 9월말 기준 현재 당국차원의 공식적인 생사확인 8,262건(59,563명), 서신교환 679건(679명), 방남상봉 331건(2,700명), 방북상봉 4,024건(18,061명), 화상상봉

557건(3,748명) 등이 이루어졌다. 민간 차원의 교류도 1990년 이후 계속되어 왔으나, 2000년대 중반 이후 감소 추세에 있으며, 김정은 등장 이후 급격히 감소한 상태이다. 민간 차원의 생사확인 3,895건, 서신교환 11.626건, 상봉 1,757건에 3,418명이 성사되었다.

정부는 이산가족 문제 해결의 시급성과 당사자의 고연령을 고려하여 사후에라도 북한에 있는 가족들에게 전달하기 위해 이산가족 영상편지 제작을 추진하고 있다. 2018년 1,500여편이 추가되어 2018년 말 전체 2만 1,040편의 영상편지를 제작하였으며, 향후 북측 가족에게 전달할 수 있는 방안을 모색하고 있다(통일연구원, 2019, 435-436쪽). 남북 당국은 1985년 첫 생사확인과 상호 고향방문을 한 이후 2000년 서신교환을 포함한 당국간 이산가족 교류를 재개하였으나, 연간 1-2회에 불과하고 1회 상봉시 200여명 정도가 참여하는 형식이기 때문에 전면적인 생사확인과 상봉은 요원한 상태이다. 이와 같은 방식도 남북관계가 원활하게 유지되는 상황에서만 가능할 뿐 관계가 경색되고 대립 국면으로 전환되면 중단되곤 하였다. 남북관계 발전과 교류협력을 중요 정책으로 추진하고 있는 문재인 정부에서도 2018년 단 1회 당국간 교류 행사가 진행되었을 뿐이다.

남북한 당국간 이산가족 교류는 생사확인과 상봉 행사가 중심이지만, 2000년부터 2003년까지는 서신교환을 실시하여 679명이 참여하였으며, 2005년부터 2007년까지는 화상상봉 557건을 실시하여 3,748명이 참여하였다. 2008년 2월에는 남북 각 20가족씩 영상편지 시범 교환사업이 이루어졌다. 또한 2013년 남북이산가족법이 일부 개정되어, 향후 이산가족의 가족관계 확인을 위한 유전자 검사 실시 사업이 추가되었다. 정부는 2014년부터 2018년까지 2만 2,693명의 혈액, 타액, 모발 등 유전자 검체를 확보하였으며, 2017년부터는 보건복지부 산하 질병관리본부가 직접 관리하고 있다.

남북한은 서신교환과 화상상봉 행사를 도입하여 이산가족 교류와 협력 방법을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다원화하였으나, 단 기간 실시에 그쳤을 뿐 실효적인 성과를 거두지 못하였고, 그 외의 협력 방안 다각화는 추진되지 못하였다. 정부 차원의 남북한 이산가족 생사확인과 상봉 행사는 2018년 21회 이후 중단되었지만, 민간차원의 교류는 소규모이지만 2019년에도 진행되었다. 2018년 민간차원에서 확인된 생사확인은 7건, 서신교환은 36건, 상봉은 1건이 성사되었으며, 2019년에도 9월 기준 생사확인 2건, 서신교환 8건, 상봉 1건이 성사되었다.

2) 국군포로

① 국군포로 발생 및 현황

국군포로는 6·25 전쟁의 결과이며, 분단의 희생자, 피해자들이다. 6·25 전쟁은 대규모 민간인 피해자와 함께 군인의 희생을 가져왔다. 전쟁에 참전한 군인 중 전쟁 이후 상대 지역에 억류되거나 잔류하는 대상자가 발생하면서 남북한 가족이 이산되는 결과를 가져왔다.

국군포로에 대한 법률적 개념은 "국군포로대우 등에 관한 법률" 제2조의 규정에 의한 "대한민국 군인으로 참전 또는 전투 임무 수행 중 적국(반국가단체를 포함한다)이나 무장폭도 또는 반란집단(이하 적국)에 의하여 억류 중인 자"를 말한다.

본 장에서 논의되고 있는 국군포로는 6·25 전쟁에서 발생한 재북 국군포로를 의미하며, "국군포로 가운데 본인의 의사에 반하여 군사분계선 이북지역에 머무르고 있는 자"를 말한다. 귀환포로는 법 제5조 제1항의 규정에 의한 귀환포로로서 "국군포로 가운데 적국 등의 억류상태로부터 풀려나거나 탈출하여 대한민국 정부의 보호를 받게 된 자"를 말한다.[167]

167) 「국군포로송환 등에 관한 업무 운영규정」, 국무총리훈령 제499호 일부개정 2007. 8. 23. 국군포로에 대한 설명은 오경섭 외(2008), 『국군포로 문제의 종합적 이해』, 등 오경섭과 북한인권정보센터의 연구자료와 글을 바탕으로 기술되었음을 밝혀둠

한국정부와 전문가들이 국군포로 문제에 관심을 갖게 된 계기는 1994년 조창호 소위의 귀환이었다. 조창호 소위가 귀환하면서 북한 내 미귀환 국군포로의 존재와 실태가 알려졌으며, 그 후 귀환한 국군포로들과의 심층면접을 토대로 미귀환 국군포로 규모, 국군포로 송환의 국제법적 근거, 인권실태, 정부의 대응방안 등이 제기되어 왔다.

6·25 전쟁 휴전 전후 전쟁 당사국은 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 포로 교환을 했다. 당시 유엔군은 국군 실종자수를 8만 2천여명으로 추정했으나, 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과하여 상당수가 북한에 강제 억류된 것으로 추정되고 있다(국방부, 2012, 110쪽). 정부는 전쟁 당시 미귀환 군인을 행방불명자로 관리하다가 유족들에게 보훈 혜택을 부여하기 위해서 일괄 전사자로 처리하였다. 그러나 1994년 조창호 소위를 시작으로 2019년 9월 기준 80명이 귀환하였으며, 국군포로 가족 귀환자도 430명이 넘고 있다.

<표 8-4> 연도별 귀환 국군포로 현황

입국 년도	'94	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	합계
인원	1	1	4	2	9	6	6	5	14	11	7	4	6	3	1	80

귀환 국군포로는 2011년 이후 더 이상 발생하지 않고 있다. 이들은 현재 북한지역에 생존하더라도 대부분 90대이기 때문에 현실적으로 이동하기 어려운 조건으로 보인다. 국내 귀환 국군포로 중 2019년 9월 기준 생존자는 24명이며, 연령은 85세부터 95세까지 분포되어 있다. 이들은 국방부와 민간단체(북한인권정보센터)의 지원을 받으며 각 거주지역에서 생활하고 있다.

<표 8-5> 귀환 국군포로 재북 출신지 현황

구분 \ 지역	함경북도	함경남도	평안북도	평안남도	양강도	자강도	황해북도	황해남도	강원도	합계
인원(명)	60	9	0	3	4	1	1	1	1	80
비율(%)	75.0	11.25	0.0	3.75	5.0	1.25	1.25	1.25	1.25	100

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북한 당국은 국군포로의 대부분을 군사분계선에서 떨어진 함경도 지역에 집중 배치하였다. 국군포로들은 대부분 함경도 지역의 석탄 및 철광산에 배치되어 일생 힘겨운 노동자의 삶을 살았으며, 이들의 자녀들의 생활도 큰 차이가 없었다. 국군포로의 북한 억류시 직종 조사결과 85%가 탄광과 광산에 배치되었으며, 이들은 광산 노동자 직무 중에서 가장 고된 것으로 알려진 채탄공과 굴진공으로 강제 배치되었다(오경섭 외, 2008, 96쪽). 국군포로들은 휴전 직후까지 군대식으로 집단생활을 하였으나, 1956년 북한 공민 자격을 부여받고 집단적으로 사회에 배치된다. 그러나 이들 대부분은 군대식 편제로 생활하던 당시의 탄광, 광산 지역에 그대로 생활하게 되었으며, 차별과 멸시의 대상으로 생존을 영위할 수밖에 없는 대상이었다.

현재까지 전쟁 당시 북한측에 억류된 국군포로의 정확한 규모와 현재 생존자는 북한 당국이 공식적으로 밝히지 않고 있다. 한국정부는 당시의 기록과 귀환자들의 증언을 토대로 추정하고 있으나, 현재 생존자는 고연령으로 인하여 매우 소수에 지나지 않는 것으로 보인다. 한국전쟁 초기 북한측은 방송 등을 통해 75,000명(한국군 65,000, 유엔군 10,000)의 포로를 포획했다고 발표했지만, 1951년 12월 휴전회담에서는 11,559명(한국군 7,142, 유엔군 4,417)이 기록된 포로명부를 유엔군 측에 전달했을 뿐이다. 당시 유엔군 측은 약 99,500명(한국군 88,000, 유엔군 11,500)이 실종된 것으로 집계했다(민경길, 1996, 6쪽). 결국 북한 측은 1953년 9월 포로교환에서 12,773명(한국군 7,862, 유엔군 4,911)만을 송환했다. 북한측이 전쟁과정에서 밝힌 규모와 유엔군이 집계한 규모를 실제적으로 송환한 숫자와 비교할 때 약 6만-8만여명의 차이가 발생한다. 이들 중 상당수는 북한에 억류된 것으로 추정되고 있다.

중국이 발행한『중국인민지원군 항미원조전사』를 분석한 결과에서도 미귀환 국군포로는 79,030명으로 추정하고 있다(허만호,1998, 440-441쪽). 국방부는 1997년 국군포로 및 실종자 자료 전산화 작업을 진행하였으며, 당시 유가족 신고와 병적 확인, 증언 등을 토대로 실종 처리한 인원은 총 19,409명이다. 이들 실종자 다수도

북한 억류자에 포함된 것으로 추정하고 있다. 그러나 6·25 전쟁 당시 체포된 국군과 북한지역에 억류한 국군포로의 정확한 인원은 북한 당국에 의하여 직접 공개되기 전에는 확인하기 어려운 실정이다.

② 재북 국군포로 실태

재북 국군포로 실태와 북한에서의 생활환경, 인권 문제 등에 대한 연구는 귀환한 국군포로 대상 면접을 통해 계속해서 진행되고 있다. 최근까지의 연구결과, 국군포로들은 국제법 위반이라는 심각한 불법적 결과로 억류되었으며, 공통적으로 고문과 학대는 물론이고 차별과 배제 등 심각한 인권침해를 경험한 것으로 나타난다[168]. 국군포로는 포로수용소 생활 당시는 물론이고, 결혼, 직장, 승진, 고등교육 기회 등 생활의 거의 모든 영역에서 차별, 감시 등 인권침해 상황에서 생활한 것으로 나타났다. 특히 국군포로에 대한 가장 심각하면서도 근본적인 인권침해는 남한에 있는 가족으로의 귀환을 강제적으로 막아서 가족재결합권을 위반한 것이다.

북한 당국은 포로 억류에 따른 기본적 의무 위반, 포로에 대한 인도적 대우 의무 위반, 송환의무 위반 등의 문제에 대해서 법률적 책임이 있다. 북한은 국군포로에 대한 기본적 권리 보호 의무를 이행하지 않았다. 제네바 제3협약은 포로에 대한 인도주의적 대우와 세부적인 처우에 대한 지침을 제공하고 있다(제성호, 1999, 42쪽). 북한은 전쟁 포로 보호에 대한 국제협약인 제네바 제3협약을 준수하지 않았으며, 대부분의 포로는 포로수용소를 거쳐 인민군에 강제입대하거나 내무성 건설대로 편성되어 전쟁 노역에 동원되었다. 유엔군과 북한측의 정전협정 논의시 포로교환 문제는 중대한 사안이었으나, 북한 당국은 포로명단 교환 이전에 다수의 국군포로들을 이미 인민군에 강제 편입하였다. 포로명단 교환 이후 포로가 된 군인들은 포

168) 귀환 국군포로의 포로 및 억류과정, 재북시 생활 및 인권침해 실태 등은 이들에 대한 사회적응교육과 정착지원을 담당하고 있는 (사)북한인권정보센터에 의하여 집중적으로 조사 연구되고 있으며, 별도의 인용표시가 없는 자료는 북한인권정보센터의 조사결과를 반영한 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

로교환 대상에서 제외되어 건설대로 편성되었다가 휴전 이후 탄광지역에 집중 배치되었다.

북한은 1956년 6월 25일 내각명령 143호에 근거하여 억류되어 있던 국군포로들에게 북한 공민증을 발급하고, '해방전사' 라는 이름으로 사회에 집단 배치하였다(허만호, 1998, 444쪽). 그러나 북한정권은 국군포로들을 잠재적 체제 위협세력으로 간주해서 감시와 차별 대상으로 분류하고 지속적인 인권침해를 가한 것으로 나타났다. 국군포로들은 본인의 결혼, 승진, 입당 과정에서 사회적 차별은 물론이고, 그 자녀들도 성분과 토대를 중시하는 북한사회 특징 때문에 구조적인 차별 대상이 될 수 밖에 없었다(허만호, 1998, 107-116쪽).

국군포로들은 휴전 전후 포로송환에 대한 기대를 갖고 있었으나, 북한은 이들에게 송환 기회를 부여하지 않았으며, 대부분의 국군포로들은 북한의 강압적 분위기 때문에 송환 요구를 적극적으로 하기 어려웠고, 그러한 요구를 하는 국군포로들은 처형되거나 투옥되는 등 매우 높은 수준의 처벌을 하였다. 또한 북한에 억류된 국군포로들은 남한으로의 귀환이 저지되었음은 물론이고 스스로 남한에 있는 가족들을 찾기 위한 이산가족 상봉과 생사확인 신청 대상에서도 제외되었다. 남북한 당국간 이산가족 생사확인과 상봉 행사에 일부 국군포로 가족이 참여하였으나, 이는 남한측 가족이 신청한 결과로 알려져 있다.

3) 납북자

6·25 전쟁과 지속된 분단 상황은 대규모 납북자를 발생시켰으며, 그 가족들을 고통속에 밀어 넣었다. 본장에서 논의되는 납북자의 다수는 전쟁 시기에 발생했다. 전쟁 시기 납북자에 대한 정부와 관련 기록들은 8만여 명으로 추산하고 있으나, 전쟁 시기와 그 이후 조사과정의 불명확성 등으로 전체 규모에 대한 논란이 제기되고 있다.

북한은 전쟁 이후에도 납치 행위를 멈추지 않았다. 비록 전쟁 시기보다 적은 규모라 할지라도 납치는 범죄행위이며, 국제사회의 중대한 비판의 대상이 된다. 전쟁과 이후 시기 납북자는 월북과 납북의 구분에 어려움이 있을 수 있고, 강제 억류와 자발적 체류의 확인에 제약이 있기 때문에 용어와 개념 사용에 주의가 요구되는 측면도 있다. 따라서 납북자 외에 '강제 이재민(Forced Displaced Person)', '강제 실종자(Forced Disaearance of Persons)'가 사용되곤 하나, 본 장에서는 현재 정부의 공식 용어이며, 일상적 용어로 사용되는 납북자를 사용하고 있다.

납북자 개념 및 범주에 대해서 정부의 공식적인 입장과 시민단체 및 일부 학자 간에도 차이가 있어 왔다. 2000년 6·15 공동선언 직후 정부의 공식적인 입장은 이산의 동기를 묻지 않는다는 원칙하에 당시까지는 별도로 논의되던 납북자, 월북자, 비전향장기수, 미송환 국군포로 등을 '특수이산가족' 또는 '광의의 이산가족'으로 표현하였다(박정원, 2011). 그러나 당시 정부의 입장에 대해서 납북자가족협의회 등 시민단체들은 반발하였다. 즉 특수이산가족은 이산 상태라는 현상의 결과만을 인식한 것으로써 북한 당국의 강압적 행위 및 테러 행위 등 현상의 발생요인을 간과한 문제가 있다는 것이다. 이와 관련하여 관련 연구자들은 납북자를 이산가족 범주에 포함하여 접근할 경우 납북자 존재 자체를 부인하고 있는 북한의 기존 입장을 강화시켜주는 결과를 초래할 수 있음을 우려하고, 납북자 문제 해결을 위한 남북 협상 가능성을 스스로 닫아 버리는 결과를 야기시킬 수 있다고 주장하였다. 따라서 납북자 문제는 '강제억류자' 성격을 강조하여 해결해야 한다는 주장이 제기되었다. 그러나 현실적으로 납북자 문제를 풀 수 있는 대안이 없는 상황에서 특수이산가족 용어는 사용될 수 밖에 없으며, 향후 "자유의사에 의한 이산가족 재결합"이라는 형식으로 문제를 풀어가자는 입장도 나타났다(김영대, 2007, 117-154쪽).

납북자에 대한 정의를 광의와 협의로 구분할 필요성도 제기되었다(윤여상, 2002, 283-313쪽). 북송 재일동포 및 국군포로 등을 포함한 넓은 의미의 '억류자'와 6·25

국가인권위원회
humanrights.go.kr

전쟁 시기 및 그 이후시기에 북한 당국의 강제에 의해서 납치, 억류된 우리 국민을 의미하는 좁은 의미의 '납북자' 로 구분하고, 납북자 문제해결을 위해서 납북 시기, 납북 장소, 납북 당시의 직업, 납북 상황에 따라 보다 세분하여 접근할 필요성이 있다고 지적하였다.

① 전시 납북자

납북자는 "일반 이산가족(월남 실향민)들과는 달리 자기 의사에 반해 북한에 끌려가서 이산의 고통을 당하고 있는 인권 유린의 피해자" 들이다. 전쟁은 평화와 인권의 대척점에 위치한다. 전쟁의 과정은 물론이고 그 결과는 철저히 평화 파괴와 인권 유린으로 나타난다. 특히 현대 전쟁의 피해는 민간인에게 더욱 가혹하게 나타난다.

전쟁의 양상은 이민족간의 전쟁과 동일 민족의 전쟁에서 다르게 나타나곤 한다. 6·25 전쟁 기간에 발생한 국군포로와 민간인 납북자 문제는 그러한 특징을 잘 보여주고 있다. 북한은 전쟁 시기 대규모 국군포로를 억류하였으며, 그 중 전쟁 시기 억류자는 현장에서 인민군으로 강제편입시켜 전선에 투입하였다. 단일 민족으로서 동일 언어와 문화를 갖고 있고, 불과 3년 전까지는 같은 공동의 생활권을 형성해서 살아왔기 때문에 가능한 것이었다.

전쟁 시기 북한은 조직적으로 남한의 지식인, 공무원, 청년 등을 납치하여 북송하였다. 전쟁 초기부터 김일성의 지시[169]에 의하여, 일명 '모시기 작전' 에 의해 서울의 정치인, 언론인, 법률가, 의료인, 공무원 등 지식인을 집중적으로 납치하였으며, 북한 사회 재건에 도움될 수 있는 인력을 조직적으로 납치한 것으로 나타났다. 북한은 지식인외에도 전쟁 시기 각 점령 지역에서 현지 청년들을 강제적으로

169) 김일성은 이미 1946년부터 국가건설에 필요한 인재를 남한의 인테리들을 데려옴으로써 해결하려는 입장을 공식적으로 천명하였다. "남조선에서 인테리들을 데려올 데 대하여: 남조선에 파견되는 일군들과 한 담화, 1946년 7월 31일", 『김일성전집 4권』 (평양: 조선노동당출판사, 1992), 66-69쪽 참조.

인민군에 편입시켰다. 이들 중 일부는 자발적으로 인민군에 현지 입대한 경우도 있었으나, 대부분은 점령된 상태에서 불가피하게 인민군에 입대하였고, 전선을 따라 이동하다가 결국 휴전 이후 북한지역에 남게 되었다. 전쟁 시기 점령지역에서 인민군에 입대한 남한 출신을 일반적으로 의용군으로 불렀다. 전쟁 시기 비자발적으로 인민군에 입대한 의용군은 실질적인 납북자로 보아야 하며, 한국정부는 2010년 제정된 '6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률'에 의하여 구성된 명예회복위원회에서 의용군을 납북자로 인정하였다(6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회, 2017).

<표 8-6> 전시 납북자 규모(정부측 자료)

구분	출처	인원	존재 여부
서울시 피해자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1950)	2,438명	0
6·25사변 피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1952)	82,959명	0
6·25사변 피납치자	내무부 치안국(1952)	(126,325명)	x
6·25사변 피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1953)	(84,532명)	x
6·25동란으로 인한 피납치자 명부	내무부 치안국(1954)	17,532명	0
실향사민등록자명단	대한적십자사/공보처 통계국(1956)	7,034명	0
실향사민 명부	국방부(1963)	11,700명 -	1권 0 2권 X

출처 : 통일연구원(2019), 북한인권백서, 444쪽.

전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이지만, 정부와 관련 단체는 대략 8~10만 명에 이를 것으로 추정하고 있다. 그러나 실제 명부가 존재하는 자료 중 최대 규모 인원이 포함된 1952년 공보처 통계국이 작성한 명부 82,959명을 추적 조사한 결과는 정부의 추정치와는 크게 차이가 난다. 현재 시점에서 전체 명부의 명단을 추적 확인할 수는 없지만 전국 단위로 표본조사를 실시한 결과, 특정 지역 명단은 당시 현역 군입대자(국군)들로만 정리되어 있었으며, 또 다른 특정 지역은 월북자와 피살자로 구성되어 있었다. 전쟁 시기에 중앙에서 각 도 단위로 조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사를 지시했고, 시군으로 다시 전달되고, 결국 읍면동에서 리와 마을단위로 조사 지시가 내려지면서, 조사의 범위와 대상 등에 혼란이 발생했을 개연성이 높다. 또한 전쟁은 이미 군사분계선 지역에서만 벌어졌고, 휴전이 임박한 상태이었기 때문에 대도시를 제외한 전통적 농촌 지역에서는 월북자이지만 향후 그 가족의 생활에 문제가 되지 않도록 실제 조사를 맡은 것으로 보이는 마을 이장 등이 납북자 명단에 등재했을 가능성도 있어 보인다. 따라서 급격한 도시 확대와 변화로 명단에 기재된 명부자의 실제성을 확인하기 어려운 대도시를 제외하고, 어느 정도 확인이 가능한 농촌지역 중심으로 조사한 결과에 의하면 실제 납북자 규모는 정부 발표 명부와는 큰 차이가 있기 때문에 정부차원에서 재조사와 검토를 해야 한다[170]. 역사적 기록은 사실을 전달해야 하며, 납북자의 규모가 적어진다고 해서 북한의 불법적 행위의 책임이 낮아지는 것은 아닐 것이다.

6·25 전쟁 납북자는 일반적으로 한국전쟁 시기 자신의 의사에 반하여 북한에 강제 납치되어 간 민간인을 의미한다(윤여상, 2004, 217-236쪽). 이러한 개념적 정의는 6·25 전쟁 납북자의 성격을 규정하고 해결 방안을 찾기 위한 실마리를 제공해 준다. 즉 개념 정의의 핵심 단어는 북한, 전쟁 시기, 강제성, 그리고 민간인으로 요약될 수 있다.

전쟁 시기 납북자 문제는 2010년 '6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률'이 제정되어 시행되면서 국가 차원의 접근이 시작되었다. 동 법률에 의하여, 2010년 국무총리실 산하에 '6·25 전쟁납북피해진상규명 및 납북피해자명예회복위원회'가 설치되어 운영되었으며, 위원회는 전쟁 시기 납북사건에 대한 정부차원의 진상조사, 납북자와 그 가족 여부 심사 및 결정, 명예회복, 납북자 생사 확인 및 송환 등에 대한 사항을 심의·의결하는 업무를 담당하였으며, 2017년 6

170) 북한인권정보센터는 2017년 8월 『6·25 전쟁 납북피해 진상조사 보고서』 발간 이후 납북자 명부의 실제성 확인을 위한 지역 현지조사를 실시하여, 정부 명단의 문제점을 확인하였으며, 전쟁 시기 현역 국군으로 근무했으나, 납북자 명단에 포함된 당사자의 증언을 청취한바 있다.

월 위원회 업무를 종료하면서 '6·25전쟁 납북피해 진상조사보고서' 를 발간하였다. '6·25 전쟁납북피해진상규명 및 납북피해자명예회복위원회' 는 6·25전쟁 납북피해 신고접수 및 사실조사를 진행하였고 누적신고 5,505건 중 최종 4,777건(심사대상은 5,375건)을 납북자로 인정하였다. 납북자로 인정받지 못한 건은 138건이었으며 460건은 판단불능으로 결정하였다.

② 전후 납북자

북한 당국의 납치 행위는 휴전 이후에도 멈추어지지 않았다. 현재까지 알려진 북한의 납치 행위는 민간인과 군인, 국내와 국외에서 모두 발생하였다. 전후 납북자에 대한 정부의 공식적인 정의는 '군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률' 제2조에 명시되어 나타난다. 동 법에서 "납북자" 란 대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 본인의 의사에 반하여 남한(군사분계선 이남지역을 말한다)에서 북한(군사분계선 이북지역을 말한다)에 들어가 거주하게 된 자를 말한다. 또한 "귀환납북자" 는 북한을 벗어나 남한으로 귀환한 납북자를 말한다.

동 법은 "납북피해자" 의 정의에 대해서도, 3년 이상 납북된 귀환 납북자, 3년 이상 납북되어 귀환하지 못하고 있거나 북한에 거주 중 사망한 납북자의 가족과 위의 항목에 해당하는 자의 가족, 납북자의 가족 또는 귀환 납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자로 규정하고 있다. 법 규정에 의하면 납북자 중 3년 이내에 귀환한 경우 납북 피해자로 인정받지 못하고 있다.

납북자는 국제 사회에서 '강제실종' 피해자 개념으로 주로 설명된다. 전후 납북자는 북한의 범죄행위와 남한의 피해 상황을 강조하기 위한 남북관계 차원에서 규정한 개념이며, '강제실종' 피해자는 국제법에 의하여 유엔 등 국제기구에서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

규정하는 용어로 볼 수 있다.

유엔의 ‘강제실종보호협약’ 제2조는 강제실종에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다. “강제실종”이란 국가 요원 또는 국가의 허가, 지원, 묵인 하에 행동하는 개인이나 단체에 의한 체포, 감금, 납치 또는 기타 형태의 자유 박탈과, 그에 이어서 자유 박탈의 시인을 거부하거나 실종자의 운명이나 소재를 은폐함으로써, 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것을 의미한다. 납북자는 강제실종 상태에서 현재까지 억류되어 있는 것을 강조하는 의미로 받아들여야 할 것이다.

강제실종은 국제형사재판소(ICC)의 관할에 포함되는 반인도범죄 구성 요소의 하나이며, 매우 심각한 국제인권법 위반 범죄행위이다. 또한 강제실종은 계속범(continuing crimes) 개념이 적용되며, 피해자의 행방과 정보 그리고 실종에 관한 사실관계가 밝혀지기까지는 범죄행위가 종료된 것으로 간주되지 않는다. 따라서 강제실종 사건은 실제적으로 사건의 진실이 밝혀지고 책임규명이 종료될 때까지 국제인권법상 관할권은 계속하여 존재한다고 보는 것이 일반적이다. 계속범 개념에 의하면 납북자는 어느 시점에 발생한 것이든 사건에 대한 완전한 해결이 될 때까지 계속해서 범죄행위가 이어지는 것이며, 국제형사재판소의 처벌이 가능한 것으로 간주될 수 있다.

전후 납북자들은 대부분 가장이거나 가족의 생계를 책임지고 있던 사람들이었으며, 이들의 납북으로 인하여 그 가족들은 생계를 위협 당하였고, 가정이 해체되는 아픔을 겪었다. 납북자 문제는 납북자 본인뿐만 아니라 그 가족들에게도 엄청난 정신적, 물질적 피해와 고통을 안겨주었다.

정전협정 체결 이후 납북자는 총 3,835명이며, 이중 3,319명이 귀환하였다. 귀환자 중 3,310명은 북한이 자발적으로 송환하였으며, 9명은 북한에 억류 중에 탈북 귀환하였으나, 1명은 국내 입국 후 사망하여 현재 생존자는 8명이다(통일연구원, 2019. 446쪽)

정부는 2018년 12월말 기준 북한에 억류되어 있는 전후 납북자를 516명(어업종사자는 457명)으로 추정하고 있다. 전후 납북자는 1950년대 중반부터 1970년대에 집중적으로 발생하였으며 납북자 대부분은 어업 종사자들(약 95%)이지만, 고교생도 5명이 포함되어 있으며, 해외에서도 납북된 것으로 알려지고 있다.

<표 8-7> 전후 납북자 현황(2018년 12월말 기준)

구분		어선원	KAL기	군경	기타		계
					국내	해외	
피랍자		3,729	50	30	6	20	3,835
귀환자	송환	3,263	39	-	-	8	3,310
	탈북,귀환	9	-	-	-	-	9
미귀환자		457	11	30	6	12	516

출처 : 통일부 이산가족과(2018. 12. 31 기준)

현재까지 억류된 전후 납북자의 발생 시기를 살펴보면, 1955년 10명을 시작으로 1950년대 35명, 1960년대 264명, 1970년대 196명, 1980년대 17명, 1990년대 3명, 2000년대 1명이다. 전후 억류 납북자는 대부분 1960-70년대에 발생했으며, 1980년대 이후 발생자는 21명에 불과하다. 통일부 자료(통일부 이산가족과 2018년 12월말 기준)에 의하면 최종 억류 납북자는 2000년에 발생했으며, 그 이후는 발생하지 않고 있다.

북한은 납치한 우리 국민을 그들의 체제선전에 이용하거나 대남공작요원으로 주로 활용하였다. 대남공작요원으로 활용하기 어려운 대상자들은 국군포로와 같이 일반 사회에 정착하도록 하였으나, 지속적인 감시와 통제로 정상적인 생활을 하는 것이 어려웠던 것으로 나타났다.

북한에 억류되었던 전후 납북자 중 9명은 장기간 억류 생활을 하다가 9명이 탈북하여 귀환하였다. 2000년 첫 귀환자가 들어온 후 2009년에 2명을 끝으로 더 이상 귀환자가 없는 상태이다. 북한에 516명이 억류중인 것으로 파악되고 있으나, 고연

국가인권위원회
humanrights.go.kr

령이 되어 가고, 감시가 심화되면서 추가 귀환자는 발생하지 않고 있다.

정부는 2007년 4월 '군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(이하 전후납북자법)'을 제정하여 귀환 납북피해자와 납북과 관련하여 피해를 입은 자와 유족들에 대한 보상 정책을 실시하였다. 전후납북자법에 의하여 구성된 '납북피해자보상 및 지원심의위원회'는 2016년 12월까지 총 451건의 신청서를 접수하여, 428건을 인정하고, 피해위로금 등의 명목으로 149억원을 지급하였다(통일연구원, 2019, 455쪽). 전후 납북자의 귀환은 향후에도 발생할 수 있기 때문에 귀환자와 관계인이 지원 신청을 하면 인정 건수와 지급액은 늘어날 것이다.

Ⅱ. 문제 해결 노력

1) 남북한의 해결 노력

이산가족과 국군포로, 납북자 발생은 가족만이 아니라 국가에게도 불행한 사건이었다. 남북한은 전쟁 시기는 물론이고 전후에도 문제해결 노력을 기울여 왔다. 전후 시기 실질적인 해결성과는 크지 않지만, 정부간의 대화와 노력이 있어 왔음은 분명하다. 그러나 이산가족 문제를 비롯한 이러한 인도주의적 사안을 남북 당국이 최우선 의제로 설정하고, 집중적인 최대의 노력을 기울였다고 볼 수는 없다. 현재의 안타까운 이산 상태의 지속은 남북 당국의 해결의지와 노력의 부족에 크게 기인하고 있다. 남북한 체제대결과 경제협력 우선 등의 정책적 입장을 고수한 것도 원인으로 볼 수 있으며, 북한 당국의 비협조도 크게 작용하였다. 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 해결 노력은 남북 당국을 넘어서 유엔과 국제사회까지 확산되고 있으나, 여전히 실효적인 성과는 매우 미미한 수준이다. 전후에 진행된 이산가족 문제 해결을 위한 남북 당국의 노력을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다[171]

171) 남북은 이산가족 문제 해결을 중심적으로 논의하였으며, 그러한 과정에서 국군포로와 납북자 문제를 일정 부분 포함하는 입장을 견지해왔다. 남북 당국간 해결노력은 대한적십자사, 『이산가족찾기 60년』(서울: 대한적십

6·25 전쟁 시기와 전후 초기에는 국군포로, 전시 납북자, 월남 이산가족 문제를 주로 다루었다. 1950년대는 유엔군과 적십자사를 통해서 상호 포로 명단과 자료 교환, 납북인사 생사여부 확인 및 월남 인사 행방 통보 등을 추진하였다. 1960년대는 상호 접촉이 저조하였으며, 1970년대 이후는 남북 적십자사가 중심적 역할을 수행하게 된다. 대한적십자사는 북한적십자회에 남북이산가족 찾기를 위한 남북적십자회담을 제의하고, 북한 측이 이를 수락함으로써 1971년 9월에 최초로 남북 적십자회담을 개최하였다. 그 결과 1972년 제25차 예비회담에서 본 회담 의제 5개항[172]에 합의하였으며, 이후 7차례 본 회담을 개최하였으나 1973년 8월 북한 측의 일방적 선언으로 중단되었다.

1980년대 들어서는 1985년 5월, 제8차 본 회담이 재개되고 남북 합의에 따라 1985년 9월 '남북 이산가족 고향방문단 교환'이 최초로 성사되는 결과를 도출하였다. 1990년대에 들어서는 남북 적십자회담과 당국 간 회담을 통해 문제해결을 더욱 적극적으로 추진하게 된다. 특히 8차례에 걸쳐 개최된 남북고위급회담(1990.9~1992.9)을 통해 이산가족 문제 해결을 위한 새로운 계기가 마련되었으며, 역사적인 남북기본합의서가 채택되었다. 당시 이산가족의 자유로운 서신거래와 왕래, 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합 실현에 합의하였다. 당시의 남북 기본합의서가 이행되었다면 이산가족 문제는 물론이고 남북한 관계는 공동 생활권 형성에 버금가는 진전을 이루었을 것이다. 그러나 안타깝게도 기본합의서는 이행되지 않았고 2000년 6월 남북정상회담 및 '6·15 남북공동선언' 채택을 계기로 하여 이산가족 문제는 새로운 논의의 계기가 마련되었다. '6·15남북공동선언' 제3장에서 남북은 이산가족 방문단 교환, 비전향장기수 문제 해결 등, 인도적 문제를 조속히 해결할 것에 합의함으로써, 그 동안 중단되었던 당국 차원의 공식적인 이산가족 교류가

자사, 2005), 10-154쪽을 참조하여 요약 정리된 것임.

172) 주소와 생사확인, 자유로운 방문과 상봉, 자유로운 서신왕래, 자유의사에 의한 재결합, 기타 인도적으로 해결할 문제 등.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

재개되었다.

민간 차원의 이산가족 교류는 1988년 7월 노태우 대통령의 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)'에 따라 관련 법률 등이 제정됨으로써 허용되었다. 「남북 교류협력에 관한 기본지침」(1989.6) 및 「남북 교류협력에 관한 법률」(1990.8)이 제정됨으로써 정부로부터 북한주민 접촉 승인 및 북한방문증명서를 발급받은 후 북한지역 및 제3국에서 이산가족 상봉, 서신교환 등 이산가족의 민간차원 교류가 가능해졌다. 민간차원의 교류는 주로 서신교환으로 성사되고 있다.

한국 정부는 당국 차원의 이산가족 교류는 물론이고 민간 차원의 교류 확대와 지속을 위한 지원 정책을 실시하고 있다. 정부는 이산가족 당사자의 생사확인과 상봉을 직접 추진하는 남북이산가족 상봉 행사 이외에도 민간차원의 이산가족 교류 추진에 필요한 경비 지원을 하고 있다. 1998년 '이산가족 교류 경비 지원에 관한 지침'을 제정해서 민간차원에서 추진되는 생사확인, 상봉, 서신교환 등에 필요한 경비 지원을 제도화하였다. 특히 2017년 지침 개정으로 지원 금액을 상향하였는데, 이산가족 생사확인 시 300만원, 상봉 시 600만원, 서신교환 등 교류지속 시 80만원을 지원하고 있다(통일연구원, 2019, 438쪽). 민간차원의 이산가족 교류사업은 주로 제3국을 통해서 이루어지고 있으며, 실제 교류가 진행되었음을 증명하여야 비용을 지원하게 된다. 이와 같은 민간차원의 이산가족 교류에 대한 정부의 비용지원은 이산가족 교류 증대에 큰 기여를 하고 있으나, 북한이탈주민 등의 이산가족 교류는 지원 대상에서 배제되는 것으로 알려져 있다.

최근 조사결과[173] 국내 거주 북한이탈주민의 61.8%는 북한 가족에게 송금한 경험을 갖고 있으며, 2018년 한 해 동안 송금을 한 사례도 48.8%에 달한다. 또한 북한 가족 등과 통신을 하고 있는 비율은 46.9%이며, 통신 수단은 전화 93.5%, 서신교환 0.5%, 인편 1.0%이며, 연락을 취하는 목적은 51.5%가 송금 및 전달 확인 목적

173) 북한인권정보센터와 NKSR은 2005년 이후 매년 정기적으로 「북한이탈주민 경제사회통합 실태」 조사를 실시하고 있으며, 그 결과를 매년 출판하여 발표하고 있다(WWW.NKDB.ORG) 참조

이고, 41.1% 재북 가족의 안부를 묻기 위한 것이었다(임순희 외, 2019, 7-14쪽). 북한이탈주민의 재북가족과의 교류에 대해서 이산가족 교류 수준의 지원이 주어진다면 신이산가족은 기존 이산가족의 아픔을 되풀이하지 않을 수도 있을 것이다.

정부차원의 이산가족 상봉 행사에는 남북한 합의에 의하여 국군포로와 납북자 가족이 일정 비율 포함되고 있다. 그 결과 2018년까지 이산가족 상봉행사를 통해서 확인한 국군포로는 56명이며, 그 중 18명은 가족과 재회하였다(국방부, 2018, 218쪽). 2000년 남북정상회담 이후 2018년 말까지 생사 확인된 국군포로와 납북자는 133명이며, 가족 상봉이 이루어진 경우는 60건이었다(통일부, 2019, 184쪽)

북한은 이산가족에 대해서는 문제의식을 공유하면서 일정 부분 해결을 위한 노력을 기울였다. 그러나 국군포로와 납북자에 대해서는 한국정부의 입장과 배치되는 견해를 표명해 왔다. 북한은 공식적으로 "국군포로는 포로송환 협상 당시 전원을 송환하였고, 북한 내에는 단 1명의 포로도 존재하지 않는다" 는 입장(오경섭 외, 2008, 46쪽)을 견지해왔다. 국군포로 상당수가 북한에 남았지만 이들은 자발적으로 북한을 선택한 것이기 때문에 억류자도 아니고 포로도 아니라는 입장이다. 납북자에 대해서도 스스로 북한을 선택한 월북자는 있지만 강제적인 납치와 억류자는 존재하지 않는다는 입장을 계속 반복하고 있다. 북한 당국은 국군포로의 억류와 납북자의 강제 납치와 억류를 인정하지 않고, 모두가 자발적으로 북한을 선택하였고, 북한은 이들을 받아주었을 뿐이라는 주장이다. 이러한 북한의 태도는 국군포로와 납북자 문제는 이산가족과 달리 불법 범죄행위이며, 국제형사재판소에 제소될 수 있는 심각한 사안이기 때문에 스스로 존재를 인정하기 어려운 현실을 반영한 것으로 보인다. 그러나 북한은 실제 남북회담에서는 전향적인 자세를 보이고 있으며, 2006년 4월 평양에서 개최된 제18차 남북 장관급 회담에서는 국군포로 문제를 실질적으로 해결하기 위한 협력에 동의하였다.

그 이후 국군포로와 납북자 가족도 남북 이산가족 상봉 행사에 일정 비율 포함

국가인권위원회
humanrights.go.kr

되고 있다. 북한의 이러한 태도변화는 실제 대규모로 존재하고 있는 국군포로와 납북자를 영원히 부인하기는 어렵기 때문에 특수이산가족이라는 개념속에 포함하여 상봉행사에 참여하도록 한 것으로 보인다. 또한 북한 당국이 수 만 명에 이르는 국군포로를 송환하지 않은 것은 1953년 6월 전격적으로 실시된 남한측의 반공포로 석방에 대한 대응적 조치의 성격도 갖고 있는 것으로 보인다. 북한은 정전협정 체결 한달 여를 앞둔 6월 18-19일 양일간 북한측 포로를 반공포로라는 명분으로 석방한 이승만 정부에 대해서 매우 적대적인 감정을 표출하였다. 북한은 반공포로 석방 이전부터 다수의 국군포로를 인민군에 강제 편입하였고, 대다수 국군포로를 송환 추진 절차에서 제외했기 때문에 반공포로 석방에 대한 반감으로 국군포로의 송환을 거부한 것이라고 단정할 수는 없지만 일정한 영향을 미쳤다는 것은 부인하기 어려워 보인다.

북한은 이산가족 상봉 행사 참여자를 선정함에 있어서도 북한에서 월남한 월남자 가족보다는 남한에서 월북하여 북한에서 일정 수준 이상의 학력과 경력을 가진 대상자들을 우선 선정한 것으로 알려져 있다. 이러한 조치는 북한 당국이 이산가족의 경우에도 이산의 상황과 배경을 분석하여 스스로 북한체제를 선택한 월북 이산가족을 우선적 정책 대상으로 배려하고 있음을 보여주는 것이다. 반면에 한국정부는 이산가족 상봉자 선정 시 연령과 상봉 대상자와의 관계 등 인도주의적 요소만을 일정 부분 고려하여 무작위로 선정할 뿐 이산의 배경은 대상자 선정에 반영하지 않고 있다.

2) 국제사회를 통한 해결 노력

이산가족, 국군포로, 납북자는 한반도에서 발생한 사안이지만, 중국과 유엔군의 참전으로 국제 전쟁의 성격을 띤 6·25 전쟁과 관련이 깊기 때문에 남북한만이 아니라 국제사회의 책임도 부인할 수 없다. 또한 이들은 대표적인 인도주의 사안이기

때문에 국제인도법과 인도주의 정신에 의하여 유엔과 국제사회의 역할이 매우 중요하다. 이들 문제 해결을 위해서 1950년대 발생 초기부터 국제적십자와 유엔은 일정한 역할을 수행해 왔으나, 최근 들어 유엔의 역할이 더욱 강조되고 있다. 남북한은 휴전 초기에는 국제적십자를 통해서 양측 포로와 실향사민(이산가족)에 대한 송환과 자료 교환을 요청해 왔으나, 점차 남북 당국간 논의구조로 전환되었다.

국군포로 미송환 문제는 포로 문제를 다루는 제네바 협약과 관계되기 때문에 국제적 성격을 갖고 있다. 북한은 불법적으로 북한군에 편입한 국군포로들을 송환하지 않았다(민경길, 1996, 17쪽). 포로는 적극적인 적대행위가 종료된 후 지체 없이 석방·송환되어야 한다고 규정한 제네바 제3협약 제118조 위반이다(허만호, 1998, 448쪽). 유엔군과 남북한은 1950년 7월 4일과 13일 각각 제네바협약의 준수를 선언했기 때문에 제네바 제3협약은 남한과 북한에 적용되어야 한다(김명기, 1998, 15쪽)고 주장한다. 특히 전쟁 당시 유엔군이 생포한 인민군 포로 중 11% 정도가 국군포로 출신(허만호, 1998, 433-434쪽)으로 밝혀졌다. 이는 북한 당국이 매우 조직적으로 국군을 인민군에 편입시켰으며, 이들은 강제적으로 편입된 경우 모두 귀환자격을 갖는 대상자들이었다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제12조는 주거 이전의 자유를 규정하고 있다. "제2항 모든 사람은 자국 기타 어떤 나라에서도 퇴거할 자유를 갖는다" 는 규정을 적용하더라도 북한은 국군포로들에게 한국으로 귀환하도록 허용해야 할 책임이 있다.

1990년대 후반 이후 북한인권 문제가 유엔을 중심으로 국제사회에서 중요한 이슈로 부각되면서 유엔과 국제사회의 역할은 더욱 큰 의미를 갖게 되었다. 유엔은 2005년 총회에서 북한인권결의안을 통과시킨 이후 매년 결의안을 통과시키고 있다. 유엔 인권위원회(2006년 인권이사회로 확대 개편됨)는 2003년부터 매년 북한인권결의안을 채택하고 있다. 2013년 유엔 총회의 북한인권결의안은 북한인권조사위원회(COI) 구성과 활동을 포함하고 있다. 북한인권조사위원회는 1년간의 조사 활동을 바

국가인권위원회
humanrights.go.kr

탕으로 2014년 북한인권조사위원회 보고서를 발간하여 총회에 보고하였다. 2014년 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서(유엔 북한인권조사위원회, 2014)에 의하면, 납북자는 국제법상 강제실종 피해자로 인정되고 있다. 유엔의 동 보고서는 전후 납북자뿐만 아니라 전시 납북자와 국군포로 문제를 강제실종으로 간주하고 해결을 촉구하고 있다.

2018년 유엔 산하 '강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID)는 강제실종 사건으로 의심되는 16건에 대한 조사와 정보제공을 북한 당국에 요청(VOA, 2018. 6. 20)하였으며, 2016년에도 총 73건에 대한 강제실종 관련 정보제공을 요청(동아일보, 2019. 7. 29, 6쪽)한 바 있다. 북한 당국은 2019년 3월까지 한국측이 유엔을 통해서 생사와 소재지 등 확인을 요청한 84명의 한국인 납북자 생사확인 요청에 대해서 56명에 대한 반응을 보였으나, 북한의 답변은 "유엔이 언급한 사건은 (북한) 당국과 전혀 관계없다. 인권을 구실로 적대 세력들이 편향된 정치 공작을 일삼고 있다" 는 것이었다. 오히려 북한은 "적대 세력의 허위 정보와 추측에 대해 공정하고 비판적인 태도를 취하라" 고 유엔 측에 요구하였다. "강제실종으로부터 모든 사람들의 보호를 위한 국제협약(The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN강제실종협약 또는 강제실종협약)" 을 한국은 2018년 5월 비준하였으나, 북한은 현재까지 비준하지 않고 있다.

이와 같이 북한은 국군포로, 납북자 문제에 대해서, "본인 의사에 반해 북쪽에 남아 있는 사람들은 없다" 는 주장(오경섭 외, 2008, 50쪽)을 기본적으로 하고 있지만, 2000년대 이후 남북 관련 회담에서는 다소 전향적인 태도를 보이면서 이산가족 상봉 행사에 일부 포함시키는데 합의하였다.

유엔 총회에서 2005년 이후 매년 채택되고 있는 북한인권 결의안은 이산가족 상봉과 북한 억류자에 대한 합당한 조치를 요구하는 내용이 포함되고 있으며, 남북 이산가족의 생사확인·서신교환·고향방문 등의 조치를 강조하고 있다. 또한 유엔 북

한인권결의안에 의하여 설립 운영되고 있는 유엔 인권 서울사무소 역시 이산가족문제를 인권적 측면에서 다루고 있으며, '이산가족 문제 관련' 특별보고서 발표를 통해 북한 억류자 문제가 북한의 반인권범죄이자 현재진행형의 문제임을 강조하면서 인권문제로 접근할 것을 권장하고 있다.

이와 같이 국군포로, 납북자, 이산가족 문제는 한국정부는 물론이고 유엔과 국제사회의 관심이 높은 분야이고, 특히 유엔이 이산가족 문제 등에 대한 해결의지를 강조하고 있으나, 실효적인 해결은 난망한 상태가 지속되고 있다.

3. 문제 해결 전망과 대안

이산가족 문제의 본질은 남북한 경계의 단절로 상호 왕래할 수 없다는 것이다. 우리 민족은 전 세계 거의 모든 나라에 진출해서 살고 있지만 본국과 단절되는 경우는 없다. 그럼에도 한반도에 살고 있는 남북한 주민만은 자유롭게 왕래할 수 없고, 서신과 통신도 단절되어 있다. 기존의 이산가족 문제 해결 노력은 상호간의 상봉과 서신 및 통신의 교류 확대에 머물러 있었다. 현재까지의 성과를 고려할 때 기존의 방식으로 이산가족 문제를 해결하는 것은 불행하게도 불가능에 가까운 것이 현실이다. 따라 이산가족 문제 해결을 위해서는 근원적이고 본질적인 문제를 해결하는 방향으로 전환되어야 한다.

이산가족, 국군포로, 납북자 문제의 근원적 해결 방안은 결국 통일이겠지만, 통일 이전이라도 남북한 자유왕래가 실현되면 많은 부분 문제가 해소될 수 있을 것이다. 남북한 자유왕래와 거주이전의 자유 확대를 통한 문제의 해법을 모색하고 추진할 필요가 있다[174].

174) 이산가족 문제 해법으로서의 자유왕래와 거주이전의 자유 확대 방안은, 윤여상(2019), "이산가족 상봉 문제 실

국가인권위원회
humanrights.go.kr

분단 70년을 넘기는 시점에서 남북한 교류의 실질적 확대를 위해서는 기존의 물적 지원 중심에서 인적왕래 중심으로 패러다임을 변화시킬 필요가 있다. 남북한 인적왕래 중심의 정책 추진은 현재 대북제재 상황에서도 큰 제약 없이 진행할 수 있으며, 과거 퍼주기식 지원 논란도 피할 수 있을 것이다. 특히 남북한은 분단체제 때문에 이산된 가족이 천만여 명 존재하고 있으며, 가족재결합권은 인권의 핵심적 사안이기 때문에 이들에 대한 인적왕래 확대는 시급한 사안이다.

현재 남북한은 전쟁 전후 시기 발생한 이산가족 외에도 비전향장기수, 억류 국군포로와 납북자, 재입북 희망 북한이탈주민, 북한 억류 남한주민 및 북한이탈주민 등 남(북)한에 살고 있으나, 북(남)한으로의 이주 또는 방문과 상호교류를 희망하는 대상자들이 다수 존재하고 있다.

현재까지 남북한의 법률과 정치적 상황은 이와 같은 인권과 인도주의적 사안을 획기적으로 해결할 수 있는 방법을 갖고 있지 못하다. 또한 개별 사안별로 해법을 모색하기에도 어려움이 있다. 각 대상과 사안들은 남북한 상호간에 다른 사안들과 밀접하게 연계되어 있기 때문이다.

이와 같은 남북한의 상황을 고려할 때 남북한 인적왕래를 확대하고, 자유왕래를 실현할 수 있는 획기적 방안이 필요하다. 남북한 관계의 실질적 진전과 남북관계의 패러다임 변화를 위해서는 자유왕래의 실질적인 허용을 한국정부가 선제적으로 밝힐 필요가 있다. 자유왕래는 남북한 상호 행사 참여 및 업무 협의, 가족 상봉 등을 위한 임시적, 일회성 차원의 상호방문을 자유롭게 허용하는 의미를 갖는 것이다. 남북한 자유왕래는 이산가족과 투자방문 등 대상자들을 우선 적용한 후 단계별로 확대할 수 있을 것이다.

이산가족 문제는 단순히 남북한 당국의 인도주의적 조치에 대한 확대에 기대어 해결할 수는 없는 실정이다. 남북한 주민의 자유로운 왕래와 장기적으로는 이산가

태와 대책- 생사확인, 자유왕래 보장할 획기적 조치 필요", 『북한』 8월호, 북한연구소, 74-79쪽 보완 재정리한 것임.

족의 거주이전의 자유를 전면적으로 선포하고, 실제적인 적용을 위한 제도와 절차는 동서독과 같은 해외사례와 남북한 어선 송환 절차 등을 분석하고 검토하여 구축할 수 있을 것이다.

한국정부가 선제적으로 이산가족에 대한 자유왕래와 거주이전의 자유에 대한 한반도 전체 확대 적용을 선포하고, 남북한 주민 왕래를 허용할 경우 북한은 자신들이 요구한 비전향장기수와 재입북 희망 북한이탈주민의 송환을 위해서 추진절차에 대한 협의에 참여할 가능성이 높을 것이다.

북한 헌법 제75조도 '공민은 거주, 여행의 자유를 가진다' 고 규정하고 있다. 따라서 북한 이산가족 상봉과 고향방문을 위하여 북한 지역을 방문할 때는 북한 헌법 규정을 북측에 지킬 것을 요구할 수 있을 것이다. 현실적으로는 남북 헌법 조항만을 근거로 남북한이 자유왕래와 거주이전의 자유 확대를 합의할 가능성은 높지 않다. 남북한 당국의 다양한 접촉과 협상의 과정을 통해서 정치적 타협의 결과물로 제시될 수밖에 없을 것이다. 남북한에 거주하는 이산가족들에게 전면적인 생사확인과 상봉, 그리고 고향방문을 성사시켜 주기 위해서는 현재의 이산가족 상봉 방식이 아닌 자유왕래에 기반한 획기적인 방법을 모색해야 한다.

4. 맺음말

민족과 국토의 분단은 가족의 이산과 해체를 초래했다. 수천년 공동 생활권을 형성하고 살아온 한반도에서 발생한 근대 역사의 최대 과오는 6·25 전쟁과 이산가족 문제라 할 수 있을 것이다. 분단 당사자인 남북한은 문제 해결을 위한 일정한 노력을 기울여 왔다. 그 결과는 누구에게도 충분하지 않은 것으로 나타났다. 유엔과 국제사회도 책임성을 공유하기 위한 노력을 해오고 있지만 만족스러운 결과는 도출

국가인권위원회
humanrights.go.kr

되지 못하고 있다. 남북한 양측에 가족이 분리되어 있기 때문에 양측의 협조와 해결 노력이 나란히 있어야 성과를 낼 수 있는 구조이다. 그러나 북한 당국은 이산가족 문제에 대한 입장과 태도가 남한과 다르고, 경제수준과 사회 환경의 차이 때문인지 비협조적인 경향을 강하게 표출하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국정부는 기존의 이산가족 상봉과 교류 유지와 확대라는 정책적 접근을 지속하고 있다.

이산가족 당사자의 연령이 80-90대를 넘어서고 있기 때문에 실질적인 성과를 단 기간에 도출하려면 새로운 접근법이 요구된다. 국군포로, 납북자를 포함한 이산가족 문제는 공통된 특성을 갖고 있으며, 이러한 특성을 고려한 정책대안이 제시되어야 한다.

국군포로, 납북자의 발생과 이들에 대한 억류행위는 국제인도법 위반 사건이다. 이산가족의 자유로운 이동과 귀환을 허용하지 않는 것도 역시 국제인도법 위반이다. 기본적으로 국제인도법을 위반한 범죄의 성격을 갖고 있고, 처벌의 대상이 될 수 있다는 것이다. 또한 위의 사안들은 남북한 헌법 규정을 위반하고 있다. 남북한 헌법은 동일하게 거주이전과 여행의 자유를 표명하고 있으며, 해당 조항은 한반도 전체에 적용되는 것이다. 또한 인간존엄과 생명 존중을 헌법에 명시하고 있지만 이산가족 관련 남북한의 정책적 접근은 이러한 부분에 미흡함을 부인할 수 없다. 특히 이산가족이 발생하고, 현재까지 해결되지 못한 이유는 남북한의 적대적 정책에 기인하고 있다. 납치와 억류, 가족 상봉과 교류의 통제는 적대적 대남정책과 반공정책의 산물이라 할 수 있다.

남과 북이 상대 지역에 거주하는 이산가족의 아픔을 진정으로 공유하고 해결하기 위해서는 과거의 사건에 대한 합리적인 해결 의지를 가져야 한다. 국제법과 국내법 위반 사건으로 간주하여 처벌과 책임성만을 앞세우기에는 주어진 시간이 너무나 촉박하다. 북한이 범죄행위를 인정하지 않으려 하기 때문에 해결에 어려움이 있을 수 있다. 그러므로 남북한은 인도주의와 남북한 화해와 협력의 정신을 바탕으로

한반도 전역으로 자유왕래를 허용하고, 점진적으로 거주이전의 자유로운 선택권을 확대하여 인정하는 방향으로 정책을 전환해야 한다.

참고문헌

- 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회(2017), 「6·25전쟁 납북피해 진상조사 보고서」, 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회.
- 국방부(2019), 『2018 국방백서』, 국방부.
- 국방부(2013), 『2012 국방백서』, 국방부.
- 김영대 외(2007), "소수자로서 납북자가족의 정책 획득과정 연구."『정부학연구』제13권 1호, 고려대학교 정부학연구소.
- 내무부(1959), 『제1회 간이총인구조사보고』, 내무부.
- 대한적십자사(2016),『이산가족백서』, 대한적십자사.
- 민경길(1996), "미귀환 국군포로의 송환 문제," 대한적십자사 대한국제법학회 '제15회 국제인도법' 세미나 자료집, 대한적십자사.
- 박정원(2011),"'전후 납북자'문제의 법제도적 과제,"『통일문제연구』제56권, 평화문제연구소.
- 북한인권정보센터(2019),『2019 북한인권백서』, 북한인권정보센터.
- 신율(2002),"납북자문제 해결방안 연구,"『사회과학논총』 제 18집, 명지대학교 사회과학연구소.
- 오경섭, 윤여상, 허선행(2008), 『국군포로 문제의 종합적 이해』, 북한인권정보센터.
- 유엔 북한인권조사위원회(2014), 「북한인권조사위원회 결과 보고서-Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea」, 유엔 북한인권조사위원회.
- 윤여상(2019), "이산가족 상봉 문제 실태와 대책- 생사확인, 자유왕래 보장할 획기적 조치 필요", 『북한』8월호, 북한연구소.

- 윤여상(2004), “6·25 전쟁 납북자 문제의 성격과 해결 방안”, 『한국정치학회보』 38집 2호, 한국정치학회.
- 윤여상(2002), “납북자실태와 해결방안.” 『통일문제연구』 통권37호, 평화문제연구소.
- 이원웅(2004), “전후납북자 문제 해결방안 검토,”납북자협의회 세미나 발표논문, 납북자협의회.
- 임순희, 김석창(2019), 『2018 북한이탈주민 경제사회통합 실태』, 북한인권정보센터.
- 조선노동당출판사(1992), 『김일성전집 4권』, 조선노동당출판사.
- 제성호(1999), 『미귀환 국군포로 문제 해결방안』, 통일연구원.
- 통일연구원(2019), 『북한인권백서 2019』, 통일연구원.
- 통일연구원(2018), 『북한인권백서 2018』, 통일연구원.
- 허만호(1998), “북한억류 한국군포로의 송환: 법리적 판단과 협상론의 한계를 넘어,” 『성곡논총』, 29집 2권, 성곡학술문화재단.
- 「국군포로 대우 등에 관한 법률」
- 「국군포로 송환 등에 관한 업무 운영 규정」
- 「남북 교류협력에 관한 기본지침
- 「남북 교류협력에 관한 법률」
- 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」
- 「이산가족 교류 경비 지원에 관한 지침」
- 「이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」
- 동아일보, 2019년 7월 29일.
- VOA, 2018년 6월 20일.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 9 장
북한 주민의 자유권

이원웅

가톨릭관동대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이며, 한국정치학회 이사, 한국인권학회 감사, 북한인권시민연합 이사를 역임했다. 북한주민의 인권실태 개선문제 및 북한이탈주민 사회통합문제에 관심을 가지고 연구활동을 하고 있다.

목차

1. 들어가는 말

2. 북한인권문제의 기원
   I. 2005년 유엔총회 북한인권결의안(2005. 11. 17)
   II. 2006년 유엔총회 북한인권결의안(2006. 11. 17)
   III. 2007년 유엔총회 북한인권결의안

3. 자유권관련 주요 이슈
   I. 사상 및 표현, 종교의 자유 침해
   II. 신분 또는 지위에 의한 차별
   III. 이동 및 주거·이전의 자유침해
   IV. 생명권
   V. 자의적 구금, 고문 및 처형
   VI. 정치범수용소
   VII. 납치 및 강제실종
   VIII. 강제노동, 가혹행위 등 구금시설 내에서의 인권침해

4. 자유권과 북한인권운동

5. 나오는 말

1. 들어가는 말

지구상 어느 나라도 인권문제에서 자유로울 수 없다. 따라서 특정 국가의 인권문제는 '존재하느냐' 문제가 아니라 '어느 정도 심각한가'라는 문제의식으로 접근해야 할 것이다. 북한주민의 인권문제는 1980년대 말 국제엠네스티에 의해서 거론되기 시작한 이래 유엔차원에서 주요한 이슈로 논의되어 왔다. 이처럼 유엔 차원에서 북한 인권문제가 제기되는 중요한 이유는 무엇보다도 북한의 인권유린 상황이 심각한 수준이며 인권침해 발생이 만성적이고 광범위하기 때문이다.

1997년과 1998년 (구)유엔인권소위원회는 북한인권결의안을 채택하면서 북한인권문제를 유엔 인권기구의 공식적인 토론장으로 끌어들이기 시작했다. 이 결의안은 "북한이 세계인권선언 제13조와 '시민적 정치적 권리를 위한 국제규약' 제12조에 각각 규정된 '거주이전의 자유'를 제한하고 있음을 우려"하고 북한당국이 제출의무를 무시하고 있는 정부인권보고서를 조속히 제출하는 등 국제인권규범에 따를 것을 촉구하고 있다. 북한은 두 개의 국제인권규약 및 아동인권규약, 여성인권규약, 국제장애인권리조약 당사국으로서 국제인권규범을 국내적으로 이행할 국제법적 의무를 지고 있다. 북한은 1981년 두 개의 국제인권규약에 유보 없이 가입하였다.[175]

한편 북한은 유엔 인권소위원회의 인권결의안에 대하여 국제인권규약 탈퇴라는 극단적인 방식으로 대응하였다.[176] 북한의 일방적인 국제인권규약 탈퇴에 대해서

175)) 북한은 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약 등 5개의 국제인권협약 가입하고 있다. 그러나 북한은 자유권규약 제1, 제2 선택의정서에 가입하지 않고 있다. 자유권규약 제1선택의정서는 자유권을 침해받고 있는 개인이 자신의 인권침해 사실을 인권소위원회에 통보하면 이를 심의하는 내용이고, 제2선택의정서는 사형제 폐지를 목적으로 하고 있다. 또한 북한은 인종차별철폐협약과 이주노동자권리협약에 가입하지 않고 있다.

176) 북한당국은 인권소위원회의 북한인권문제 결의를 "조선의 현실을 완전히 왜곡하는 것"이라고 주장하면서 '시민적 정치적 권리에 관한 국제규약' 탈퇴를 선언하였다. 또 9월 30일로 예정된 '어린이 권리에 관한 유엔협약'의 이행보고서 제출도 연기한다고 밝혔다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1997년 10월 (구)유엔인권위원회는 북한의 인권규약 탈퇴는 북한의 인권침해를 정당화할 수 없으며 현행 국제법과 인권규약의 규정에 의하면 북한의 인권규약 탈퇴는(유엔 회원국으로서) 인정될 수 없다고 통보하였다. 이러한 유엔 측의 단호한 대응에 대해서 북한은 태도를 번복하여 1998년 5월 아동권리위원회 최초보고서를 제출한 바 있으며 2000년 3월에는 유엔 자유권 규약인권위원회에 16년 만에 국가인권보고서를 제출하여 다음 해 심의를 받았으며 여성인권보고서와 아동인권보고서에 대한 규약 심의도 준수한 바 있다(이원웅 2002b).

그러나 2000년 이후 유엔의 북한에 대한 인권압력은 더욱 가속되었다. (구)유엔인권위원회는 2003년 제59차 회의에서 북한인권상황(Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea)결의안을 채택하였다. 동 결의안은 국가들의 합의로 운영되는 유엔 인권제도 속에서 북한인권문제가 처음으로 공식 인권의제로 등장하였다는 점에서 매우 중대한 의미를 가진다. (구)유엔인권위원회는 53개 위원국 찬반투표 결과 찬성 28표, 반대 10표, 기권 14표로 통과시켰다. 미국, 일본 및 EU 각국 등 대부분의 서방국가들은 찬성표를 던졌고 중국, 러시아, 쿠바, 시리아 등은 반대하였다.

전문과 7개항의 본문으로 구성된 이 결의안은 국제적으로 인정된 노동기준의 엄수, 고문방지협약과 인종차별철폐협약 비준 촉구, 아동권리위원회와 유엔인권이사회의 권고 이행, 여성인권과 기본적 자유의 지속적 침해에 관한 우려 표명 등을 주된 내용으로 하고 있다.[177]

1차 결의안은 ① 식량분배의 투명성을 높이기 위해 유엔 산하기구 등 국제 인도지원 단체들이 북한 전역에 자유롭게 접근하도록 보장, ② 탈북자들에 대한 처벌 금지, ③ 외국인 납치 문제의 투명한 해결 등을 촉구하는 내용 등을 담고 있다.

2004년 제60차 (구)유엔인권위원회는 유럽연합(EU) 주도로 상정된 제2차 북한인

177) http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2003.10.En?Opendocument(검색일: 2019년 5월 15일)

권결의안을 채택하였는데, 53개 위원국 가운데 찬성 29표, 반대 8표, 기권 16표로 통과시켰다. 2004년도 유엔 제2차 북한인권결의안은 2003년 제1차 결의안의 골격을 거의 그대로 유지하고 있으나 대북인권 압력의 수준을 점진적으로 높이고 있음을 알 수 있다. 즉 북한인권담당 특별보고관을 임명하고, 여타 유엔 특별 보고관들에게 북한인권상황 조사를 요청하는 등의 내용과 함께, 여성 인신매매, 북한내 수형시설 및 강제수용소에서의 인권침해 문제를 추가한 것이 주요한 특징이다.

이처럼 1차 결의안에 비해 요구의 수준이 한 단계 높아진 2차 결의안은 조직적이고 광범위한 인권침해가 있다는 주장들을 검증하기 위해 북한 당국이 유엔과 비정부기구(NGO)를 포함한 국제사회에 전폭적으로 협력할 것을 촉구하고 있다. 특히 유엔인권위는 북한 인권상황을 파악하기 위해 국제적 명망과 전문지식을 갖춘 인사를 특별보고관에 임명할 것을 요청하는 문구를 추가하여, 최초로 유엔 북한인권 특별보고관(Special Rapporteur for DPRK)에 태국 출라롱 코른대학 법학교수인 비팃 문타폰을 임명하였다.[178] 문타폰 특별보고관은 2005년 61차 유엔인권위원회 및 60차 유엔총회에 북한인권실태 보고서를 제출하였으며 2006년 (구)유엔인권위원회에도 보고서를 제출하였다.

유엔 인권기구와 별도로 2005년 제60차 유엔총회는 사상 처음으로 대북인권결의안을 압도적 다수의사로 통과시킨 바 있으며 이후 거의 매년 북한인권결의안이 통과되고 있다. 또한 2013년 유엔인권이사회 결의에 따라 유엔북한인권조사위원회(Commission of Inquiry)가 설치되었으며 동 위원회는 비분쟁지역에 설치된 최초의 유엔인권조사위원회로 기록된 바 있다. 유엔 COI는 2014년 2월 17일 최종 보고서를 산출하였으며 서울에 현장 사무소를 개설한 바 있다. 동 보고서는 국제형사재판소(ICC) 로마규정 상의 네 가지 관할대상범죄 가운데 하나인 반인도범죄(Crimes against Humanity)가 북한 내에서 자행되고 있다는 결론을 도출한 바 있다. 이러한

178) 초대 유엔 북한인권특별보고관으로 임명된 문타폰교수는 아태지역국가인권기구포럼의 자문위원이며 유엔아동매매와 매춘 및 포르노그라피 특별보고관(1991-4)를 역임한 아시아 인권전문가이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

보고서 결론에 따라서 유엔COI는 북한상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하거나 유엔 특별재판소(ad hoc Tribunal)를 설립하는 방안을 권고하고 있다. 이러한 COI보고서의 결론과 권고안은 기존 북한인권특별보고관의 사실조사보고서(Fact Finding Report)와 달리 북한최고지도자의 형사처벌 가능성을 언급하고 있다는 점에서 차원을 달리하는 의미를 가지고 있다. 국제사회는 북한 내에서 인권유린 행위가 근절되지 않는 근본적인 요인으로 북한 내 가해자에 대한 '비처벌(impunity)' 관행에 주목하고 있다. 또한 북한당국이 북한 내 인권침해의 주요 가해자라는 점에서 북한당국 스스로 '비처벌' 관행을 타파하는 것은 기대하기 어렵다고 판단하였다.

이와 같이 북한 국내법정을 통한 가해자 처벌이 사실상 불가능한 상황에서 국제사회는 국제형사재판소 등 국제법정을 통한 가해자 처벌을 추진하고 있다. 북한의 '최고존엄'을 반인도범죄로 국제형사법정에 소추할 수 있도록 권고한 유엔 COI보고서는 북한의 격렬한 반응을 불러온 바 있으며 향후 북한인권문제 접근 방식의 새로운 방향을 암시하고 있다. 이처럼 북한인권문제는 현재진행형이며 동시에 미래 북한 유일지도체제 자체의 존립을 흔들 수 있는 정책적 변수가 될 수 있어 향후 한반도 평화체제 구상과 연관된 민감한 정치적 이슈로 잠재되어 있다.

이처럼 유엔을 중심으로 북한인권문제에 대한 관심과 우려가 증폭되는 상황에서 국내적으로도 북한 주민의 인권상황에 대한 관심이 증대되어 2016년 최초 발의된 지 11년 만에 북한인권법이 제정되었다. 북한인권법 제정은 당시 재석의원 236명 가운데 기권 24명을 제외하고 반대 없이 여야 합의로 통과되었다는 데 큰 의미가 있다. 물론 북한인권법 합의통과의 직접적인 배경은 북한의 4차 핵실험과 장거리미사일 발사 등 외부적 요인이 큰 영향을 미친 것은 사실이지만 이러한 사태가 발생하기 전인 2015년 9월 국회 외교통일위원회 양당 간사들은 실무협상을 통해서 여야 합의안을 만들었으며 합의되지 않은 부분에 대해서는 양당 지도부간 논의를 통해서 결정할 것을 합의한 바 있다. 현재 북한인권법은 북미협상의 진전, 남북정상

회담 등 남북관계 개선 상황에 따라 북한인권실태 조사 이외에 실질적인 기능이 중지된 상태이지만 법안 제1조에 담고 있는 북한주민의 인권상황 개선에 대한 우리정부의 책임성 원칙은 매우 중요한 상징적 의미를 가지고 있다.

본 장에서는 지금까지 북한인권문제가 전개되어온 기원과 역사를 간략하게 살피고 특히 북한주민의 자유권 문제와 관련된 주요 이슈들을 살펴본다. 또한 이러한 자유권 이슈들을 개선하기 위한 국제사회의 다양한 노력들을 역사적으로 정리하여 보고자 한다.

2. 북한인권문제의 기원

유엔 인권기구는 북한인권문제가 매우 심각한 수준이며, 구조적이고 만성적인 차원에서 발생하고 있다고 전제한다. 먼저 유엔에서 논의되어 온 북한인권문제의 역사적 흐름을 간략하게 살펴보고 북한인권문제의 구조적 요인을 살펴보기로 한다. 다음 <표 9-1>은 1993년부터 2006년까지 유엔 인권제도 속에서 논의되어 온 북한인권결의안 논의내용과 결의안을 시간대 순으로 정리하였다.

<표 9-1> 유엔인권제도의 북한인권결의안 총괄

유엔기구	북한인권결의안
유엔인권 위원회	<1993년 49차 인권위원회> - 국제인권 기준 준수 촉구(EU) - 독재체제 및 공산주의 허구성 비판(미국) - 기본적 인권 존중과 정치범 석방 촉구(북구) - 폐쇄체제 및 강제수용소 문제 비판(러시아) <1994년 50차 인권위원회> - 인권탄압정책, 자결주의 허구성, 국제사회로부터의 고립 및 폐쇄성 등 비판(한국) <1995년 51차 인권위원회> - 기본적 권리 박탈 및 양심수 구금, 실종 비판(EU) - 조직적 인권침해 상황 및 인권실태 비판(미국)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

유엔기구	북한인권결의안
유엔인권 위원회	<1996년 52차 인권위원회> -양심수 구금, 등의 인권침해 우려(EU) <1997년 53차 인권위원회> - 정치범 구금, 표현의 자유 제한에 대한 우려 - 인권존중 촉구(EU) <1998년 54차 인권위원회> - 양심수, 정치범 구금, 노동교화소, 표현의 자유 비판(EU) - 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 탈퇴 기도에 비판(캐나다) <2003년 59차 인권위원회> - 『북한인권결의안』 채택 <2004년 60차 인권위원회> - 북한인권 특별보고관 임명 <2005년 61차 인권위원회> - 북한인권실태보고서 - 북한인권 개선 촉구결의안 채택 <2006년 62차 인권위원회> - 북한인권실태보고서
인권소위원회	<1992년> - 북한의 러시아 벌목공과 정치범에 대한 인권침해 사례에 대한 탄원서 접수 <1994년> - 북한의 러시아 벌목공 처우 문제에 대한 결의안 채택 <1997년> - 북한 인권 관련 결의 : 거주이전의 자유 및 정부인권보고서 제출 <1998년> - 북한 인권 관련 결의 : 출입국의 자유 보장, 유엔의 절차 및 활동에 협력 요청/ 정보취득, 언론인과 인권운동가에 대한 탄압, 불법 처형과 실종, 정치범에 대한 학대 비판
유엔인권 고등판무관	<2000년> - 중국에 인도적 차원의 문제 해결 촉구 - 북한 담당관 임명

다음으로 유엔총회에서 다루어진 북한인권결의안의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

I. 2005년 유엔총회 북한인권결의안(2005. 11. 17)

제60차 유엔총회는 사상 처음으로 북한에 대한 인권결의안을 채택하였다. (찬성 84표, 기권 62표, 반대 22표) 유엔총회 인권결의안은 유럽연합의 주도로 상정되었으며 다음과 같은 내용을 담고 있다.

1) 북한은 비팃 문타폰 유엔 북한인권특별보고관의 임무를 인정하고 있지 않고 협력을 제공하고 있지 않는 점, 북한에서 체계적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 지속되고 있는 데 대한 우려

2) 모든 인권과 기본적 자유의 완전한 존중, 특히 특별보고관에 대한 충분한 협력 제공 및 인도적 지원기구의 북한 내 활동보장 촉구

3) 세부적으로 북한 내에서 고문과 공개처형, 불법구금, 강제노동 등이 자행되고 있다는 점, 북한에 송환된 탈북자들에 대한 북한당국의 인권침해에 대해서 우려

4) 북한 내 사상, 종교, 거주 이전의 자유 등이 제한받고 있으며 여성의 인권과 자유도 인신매매와 강제유산, 영아살해 등의 형태로 유린되고 있다는 점을 지적

5) 비정부기구(NGO)와 세계식량계획(WFP) 등 유엔 산하 기관의 인도적 지원이 필요한 사람들에게 공평하게 전달되고 있는지 확인할 수 있도록 북한 모든 지역에 대한 접근권 보장 촉구

II. 2006년 유엔총회 북한인권결의안(2006. 11. 17)

제61차 유엔총회(제3위원회)는 유럽연합, 미국, 일본 등이 공동 제출한 북한인권결의안을 통과시켰다. (찬성 91표, 기권 60표, 반대 21표) 동 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 북한 내 조직적이고 광범위한 심각한 다음의 인권침해를 우려한다.

- 고문, 공개처형, 정치적 이유로 인한 사형집행, 범죄인 수용소 등에서의 강제

국가인권위원회
humanrights.go.kr

노역

- 추방 송환된 탈북자에 대한 고문 처벌
- 자유에 대한 광범위하고 심각한 제한 및 국내 이동과 해외여행 자유에 대한 제한
- 여성인권 및 기본 자유 침해, 매춘 강제결혼을 목적으로 하는 여성에 대한 인신매매, 강제유산, 수용소 등에서의 송환여성의 영아살해 행위
- 북한주민의 심각한 영양실조 및 경제, 사회적 권리에 대한 침해

2) 유엔 인권고등판무관과 북한당국과의 대화 노력에 대한 북한 측의 비협조를 우려

3) 북한당국의 잘못된 관리로 인한 인도적 상황, 특히 아동인구의 신체적, 정신적 발달상태를 우려하고 인도지원단체들이 북한 내 주재를 북한당국이 보장하도록 촉구

4) 유엔총회 등의 대북권고 조치의 완전한 이행과 특별보고관의 북한주민에 대한 자유로운 접근권을 허용할 것, 유엔 인권제도의 충분한 협력을 제공할 것을 촉구

5) 사무총장은 북한 상황에 대한 포괄적 보고서 제출할 것과 특별보고관은 북한 인권에 대한 사실관계 및 권고사항을 보고하도록 촉구

III. 2007년 유엔총회 북한인권결의안

2007년 제62차 유엔총회 제3위원회는 세 번째로 북한에 대한 인권결의안을 통과시켰다.[179] 동 결의안은 북한에서 체계적이고 광범위하며 심대한 인권침해가 지속되고 있는 사실을 주목하면서, 특히 다음과 같은 문제를 지적하고 있다; 고문, 잔인하고 비인간적이며 혹은 비하적인 처우 및 처벌방식, 사상, 양심 및 표현의 자유, 평화로운 집회결사의 자유, 종교의 자유에 대한 심각한 제약, 난민 및 탈북자의 상

179) UN document A/C.3/62/L.37/Rev.1

황, 국내 및 해외여행의 자유에 대한 제약, 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 제약으로서 영양실조, 심각한 건강보건문제의 만연, 외국인 납치와 관련된 강요된 실종문제 등이다. 특히 총회는 북한당국에게 인권상황 및 기본적 자유를 존중할 것을 강력하게 촉구하며 특별보고관에 대한 협조를 재차 요구하고 있다.

<표 9-2> 2005-7 북한인권결의안 찬반투표 현황

년도	찬성국	반대국	기권국	한국정부
2005년	84	22	62	기권
2006년	91	21	60	찬성
2007년	97	23	60	기권

<표 9-2>는 2005-7년까지 유엔총회에서 북한인권결의안에 대한 찬반투표 현황을 보여주고 있다. 2006년의 경우 그 동안 기권을 하였던 국가들이 찬성표를 던지는 쪽으로 돌아섰다. 또 2005년 총회 북한인권결의안에 반대 입장에 섰던 감비아, 기니아, 말레이시아, 스와질랜드, 투르크메니스탄 등이 기권으로 입장을 바꾼 점도 주목할 만하다. 다만 2005년 투표에서 기권을 하였던 알제리, 나미비아, 토고와 찬성입장에 서 있었던 시리아가 반대표를 던졌으나 전체적으로 찬성표는 1년 만에 6표가 늘어났고 반대는 1표, 기권은 2표가 감소하여 북한이 인권문제와 관련하여 외교적으로 국제사회에서 고립되는 경향을 보여 주고 있다. 결의안에 반대표를 던진 국가는 중국·러시아·베네수엘라·쿠바·말레이시아·벨로루시·수단 등이다. 이들 중 대부분은 인권침해 국가로 지목되거나 반미(反美)·반서방 성향을 보이고 있는 나라들이다. 2007년 북한인권결의안에 반대한 국가들을 살펴보면 말레이시아가 다시 반대입장으로 돌아섰으며 2006년에 반대했던 토고, 나미비아가 기권으로 빠지고 대신 소말리아, 오만, 타지크스탄, 우간다가 반대 입장을 표명하였다.[180] 또 2007년 찬성국가는 모두 97개 국으로 늘어나서 인권문제를 둘러싸고 북한의 외교적 고립현상이

180) 2007년 반대국가 명단은 다음과 같다. Algeria, Belarus, China, Cuba, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Guinea, Indonesia, Iran, Lao People's Democratic Republic, Libya, Malaysia, Myanmar, Oman, Russian Federation, Somalia, Sudan, Syria, Uganda, Uzbekistan, Venezuela, Viet Nam, Zimbabwe.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

뚜렷이 나타나고 있다. <표 9-3>에서 나타나듯이 북한인권결의안에 대한 찬성 지지율은 2007년에 통과된 다른 지역, 즉 미얀마와 이란인권결의안에 대한 찬성 지지율과 비교하여 보더라도 그 심각성에 대해서 국제사회가 한 목소리를 내고 있음을 알 수 있다.

<표 9-3> 2007년 유엔총회 국가별 인권결의안 찬반지지율 비교[181]

국가별	찬성	반대	기권
북한	**97**	**23**	**60**
미얀마	88	24	66
이란	72	50	55

이상에서 살펴본 바대로 유엔은 북한 인권문제가 광범위하고 구조적인 요인에 의해서 발생하고 있다는 관점을 유지하고 있다. 즉 유엔은 북한인권문제의 두 가지 구조적 요인을 주목하고 있는 것이다.

첫째 만성적인 식량난과 경제위기의 지속상황이다. 이 요인은 결국 극심한 자원부족 상황에서 정치권력에 의한 자원통제가 주민들의 식량권을 위협하는 구조적인 요인이 되고 있음을 의미한다. 즉 북한에 대한 국제적 압력이 지속되는 조건 속에서 대내적으로는 체제수호를 위한 주민통제와 군대에 의한 식량약탈이 북한의 전통적인 식량분배체계(PDS)의 작동을 비정상적으로 지배하면서 정치범, 재소자, 장애인, 성분불량자, 고아, 대도시 하급노동자 등 북한사회 주변계층(marginal group), 혹은 소수집단(minority)들의 '적당한 식량에 대한 권리(right to food)'가 정치권력에 의해서 심각하게 제약받는 상황이 지속되고 있다. 북한의 식량위기는 취약한 시장경제 기반과 경제정책 실패에도 기인하는 측면이 있지만, 식량권의 관점에서 본다면 식량분배권을 장악하고 있는 국가권력에 의한 자의적이고 선택적인 배분정책과 사회적 약자와 취약계층이 배제되는 선택요인도 중요하다.

181) http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gashc3909.doc.htm 참고

김정은 체제 등장 이후에도 북한 주민들의 경제상황은 회생될 기미가 보이지 않고 있다. 지난 2002년 7월 1일 경제관리개선 조치는 배급제를 공식적으로 폐기하고 시장적 경쟁요소를 도입하는 등 북한의 관점에서는 획기적인 조치였으나 이 조치가 인플레를 가져오고 빈부격차를 더욱 확대시키고 있다는 우려를 낳고 있다. 현재 북한은 주민의 생존에 필요한 최소 식량의 약 30% 이상을 해외 원조에 의존하고 있는 실정이다. 북한의 식량난과 경제위기는 특히 북한의 한계계층에 막대한 인권적 피해를 가져오고 있으며 지속적으로 탈북자 문제를 야기 시키는 가장 중요한 원인으로 지적되고 있다.[182] 북한의 식량난에 대해서 혹자는 자연재해, 미국의 경제제재, 사회주의권의 몰락을 이유로 들고 있다. 또 일부 전문가들은 주체농업의 실패라는 관점을 제기하고 있다. 그러나 만성적인 양상을 보이고 있는 북한의 식량부족 사태가 북한주민의 인권상황에 미치는 전반적인 영향은 간과할 수 없는 매우 중요한 대목이다. 즉 북한주민의 식량권 개선과 자유권 개선은 상호 밀접한 관련성이 있다.

둘째 북한인권위기는 상당부분 일인지배를 정당화하는 '유일지배체제'에 기인하고 있음을 부정하기 어렵다.

인권과 정치체제의 관계는 논쟁적인 주제이다. 유엔의 보편적 인권규범이 자유선거와 복수정당제 등 서구적인 자유민주체제를 선호하는 이념적 편향을 가지고 있다는 비판이 제기되고 있는 것도 사실이다(Arther W. Blaser 1985). 그러나 20세기 후반을 뒤흔들어 놓았던 사회주의권의 몰락과 제3세계 민주화 열풍은 민주주의의 보편적 가치를 확인시켜 주고 있다.

북한 정치체제는 전근대적인 세습지배체제를 구축하고 정당과 헌법 등 국가 정치제도의 기본적인 권력견제 기능조차 무시되고 있다(이주철 2001). 주민들은 정치

182) 북한정부가 유니세프(UNICEF) 및 세계식량계획(WFP)의 지원으로 공동조사한 북한어린이 영양실태조사보고서에 의하면 북한 어린이의 전반적인 영양상태는 국제지원의 효과로 개선되고 있는 것으로 나타나고 있지만 지역적인 영양상태 편차가 심각한 수준이라는 점을 지적하고 있다. DPRK, "Report on the DPRK Nutrition Assessment," Central Bureau of Statistics(Nov. 20, 2002).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

활동의 자유는 물론 종교, 거주이전의 자유조차 누릴 수 없다. 군부는 국내외 위기 상황을 틈타 비정상적으로 정치적 비중이 비대해지고 있다. 국가안전보위부와 인민보안부 등 주민 통제기구는 주민들의 동태를 감시하고 무소불위의 권력을 행사하고 있다. 이 모든 억압적 정치기구들의 행태를 정당화하는 것은 오직 지도자에 대한 맹목적인 충성일 따름이다. 사법부의 법률에 대한 독립적인 해석과 판단은 심각하게 제한되고 있다. 정부로부터 자율적인 시민조직이나 비판적 언론, 노조의 활동은 철저하게 봉쇄되어 있다.

2003년 제59차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 제1조 a항은 "사상, 종교, 의견표현, 집회와 결사의 자유, 시민이 정보를 자유롭게 이용할 수 있는 권한에 대한 광범하고 중대한 제한, 자유로운 거주이전의 권리와 해외여행의 자유에 대해서 가해지는 제한"을 지적하고 있다. 이것은 유엔인권위원회가 북한 인권위기의 본질을 정치체제의 성격과 연관하여 파악하고 있다는 것을 입증하는 것이다.[183] 2018년 3월 제37차 유엔인권이사회에서 퀸타나 북한인권특별보고관은 인권이 무시되고 인권유린의 가해자들에게 책임을 묻지 않는 분위기 속에서는 장기적인 평화와 안보가 있을 수 없다고 지적한 바 있다. 그러면서 안보와 인권이 서로 보완작용을 할 수 있도록 해야 한다고 강조하였다. 퀸타나 특별보고관은 이날 회의에서 지속적인 북한의 인권 유린 행태에 대해서도 심각한 우려를 표시하였다. 특히 북한의 광범위한 수용소 체제, 모든 형태의 표현과 이동의 자유 침해, 그리고 정보 접근에 대한 극심한 제약이 계속 국가에 대한 주민들의 공포심을 유발시키고 있다는 현실을 지적하였다. 아울러 식량권 등 기본적 필요에 대한 접근이 제한받고 있는 현실은 북한의 만성적인 문제이자 국제사회가 우려하는 중대한 문제라고 강조한 바 있다.[184]

183) 이러한 논의를 확장하여 북한인권 개선보다 북한체제의 전면적 민주화가 우선되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 김영환, "북한, 북한민주화, 통일에 관한 몇가지 쟁점," 『시대정신』(2000년 9/10월호). 황장엽, "조국통일 문제와 관련한 기본 논점"(2001.7)등 참조.

184) https://www.voakorea.com/a/4295325.html (검색일: 2019년 5월 23일)

3. 자유권관련 주요 이슈

북한주민의 자유권 관련 이슈는 2014년 유엔 COI보고서와 1996년 이래 매년 국문 및 영문으로 발간하고 있는 통일연구원 북한인권백서를 참조하여 국제사회에 보고된 주요 내용을 살펴보기로 한다.

I. 사상 및 표현, 종교의 자유 침해

유엔 COI 보고서의 내용에 따르면 북한은 최고지도자인 수령에 대한 절대복종 체제 확립을 위해 철저히 정보를 독점하고, 주민들에게 어릴 때부터 세뇌작업을 하고, 사생활 감시 등을 통하여 독자적인 사상, 양심, 표현과 종교의 자유를 엄금하고, 특히 기독교 탄압을 강행하고 있다. 근래 통신수단의 발달로 외부정보가 유입되자 이를 막으려는 가혹한 처벌로 대처하고 있다. 통일연구원이 매년 간행하는 『북한인권백서』도 북한 주민들의 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리가 심각하게 침해받고 있는 것으로 지적하고 있다. 김정일 시대의 유일사상 10대원칙이 김정은 시대의 유일 영도체계 10대원칙으로 변화한 것은 그 이름만 바뀌었을 뿐 본질은 같다. 무엇보다 북한이 신봉하는 주체사상과 수령중심의 유일적 영도체계 10대원칙은 사상, 양심, 종교의 자유를 보장할 수 없는 근본적 한계를 가진다. 나아가 헌법 상 사상·양심의 자유에 대한 언급조차 없는 북한의 법제현실에서 알 수 있듯이 주민들 사이에 사상 및 양심의 자유라는 인식은 부재하다. 종교 자유의 경우, 북한의 헌법에서 형식적으로 언급하고 있어 법적 권리로 명시되어 있으나, 현실에서는 대부분의 주민이 종교란 단어를 들어본 적도 없는 등 종교 자유에 대한 인식 부재 및 제한 현상이 광범위하게 퍼져 있다. 북한 당국은 법적으로 표현의 자유를 보장하고 있고, 북한 주민들이 표현의 자유를 충분히 행사하고 있다고 주장하지만, 북한에서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

의 표현의 자유는 형식적으로만 인정될 뿐 실질적으로는 허용되지 않고 있다. 북한 주민들은 최고지도자와 그 일가, 북한체제, 당 정책에 대한 부정적인 언급과 비판으로 처벌받는 것을 두려워하며 그들의 정치적 의견 표명을 극도로 자제하고 있다. 다양한 의견 표현의 수단이 되어야 할 언론 및 출판물은 노동당의 지시와 통제 하에 주민선동 역할에 주력하고 있고, 출판물에 대한 당국의 임의 검열 및 규제도 지속되고 있다. 한편, 외부정보 유입·유통에 주요한 역할을 하고 있는 불법녹화물과 휴대전화에 대한 단속과 처벌이 강화되고 있는데, 이는 북한 주민의 알 권리를 심각하게 침해하는 것이다.

II. 신분 또는 지위에 의한 차별

북한은 한국전쟁이 이후 주민성분조사를 시작으로 1998년 공민증 갱신작업까지 출신성분 분류 및 주민 계층분류 작업을 통해 '복잡군중'에 대한 차별을 지속하고 있는 것으로 보고되고 있다. 출신성분에 따라 차별대우하는 성분정책은 적대적이거나 '복잡군중'으로 분류된 사람들에 대해 고용·교육·주거·의료혜택 등 사회생활 모든 분야에서 차별대우를 하는 근거가 되고 있다. 이들은 대체로 힘들고 유해한 중노동에 종사하고 있으며, 강제이주를 통한 격리수용 및 독재 대상, 항시 동태를 감시당하는 고립대상, 집중적인 교양학습을 통해 체제 순응적으로 교육받는 포섭 및 교양대상 등으로 구분되어 관리되며 연좌제에 의한 통제와 신분에 따른 형벌, 계층에 따른 거주지역의 차등배치, 평양시민에 대한 특혜대우와 지역간 차별대우 등을 지속하고 있다(통일연구원 2015). 유엔 COI보고서도 "북한 주민은 성분제도에 의해 태어날 때부터 주거, 직업, 학업, 배급, 결혼 등에서 차별을 받고, 또 가부장제에 의하여 성차별을 받고 있다"고 지적하고 있다. 최근 북한은 장마당을 중심으로 돈많은 전주와 지방 권력층이 결탁하여 빈부격차가 심화되고 있으며 극빈층

이 확대되고 새로운 차별이 심각해지고 있는 것으로 알려지고 있다.

통일연구원 북한인권백서에 따르면 북한에서 여전히 성분 및 계층 분류가 주민 생활의 다양한 부분에서 불평등을 만들어내는 핵심적 제도로 기능하고 있다. 이러한 성분 및 계층 분류에 의한 차별은 북한체제가 유지되는 중요 기제이며 오랫동안 구조화된 방식으로 이루어져 왔다. 통일연구원 2015년 인권침해조사에서 주목할 점은 김정은 집권 이후 2012년 3월에 전격적으로 주민등록문건 '개혁'(재정리) 사업이 단행되었다는 증언이다(통일연구원 2015). 소위 직장배치, 진학, 사회생활 등에 영향을 미치던 '토대'의 범위를 좁혀 완화했다는 것이다. 신분에 의한 차별 제도가 일부 완화된 것으로 볼 수 있는 부분이다. 그러나 김정은 집권 이후 도시와 농촌 출신자의 이동을 더욱 엄격하게 금지하고 있다는 증언이 나와 기존의 차별과 불평등의 개선에는 부정적으로 작용할 것으로 보인다.

III. 이동 및 주거·이전의 자유침해

유엔 COI 보고서는 '북한은 성분제도 등에 의해 거주지와 직장을 일방적으로 지정하고 상호 왕래를 금지함으로써 주민들 간의 소통과 외부 정부의 유입을 봉쇄하고 있다'고 기술하고 있다. 특히 해외여행을 엄금하여 이를 위반하였다가 중국으로부터 송환 되어 온 사람들에 대해서는 조직적인 박해, 고문, 자의적 구금, 성폭력, 강제낙태나 영아살해 등을 가하고, 남한 사람들이나 기독교인과의 접촉이 밝혀지면 정치범수용소에 보내지거나 즉결처형을 당하기도 한다. 특히 재중 여성 탈북자들로부터 태어난 아동들이 적절한 보호를 받지 못하고 있다는 국가인권위 용역연구보고서 내용도 주목되어야 한다(국가인권위원회 2013). 동 보고서는 현지 방문조사를 바탕으로 탈북여성들이 중국에서 낳은 2세들의 규모를 2만에서 3만 명으로 추산하고 있으며 통계적 추산을 통해서 이 가운데 약 4천 명 정도의 아동들이 적절한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

보호를 받고 있지 못하다는 주장을 제기하고 있다. 현재까지 중국 당국은 재중 탈북민들이 난민이나 최소한 현지난민(refugees sur place)에 해당하는데도 불구하고 국제난민법이나 국제인권법상의 '강제송환 금지 원칙(principle of non-refoulement)'을 위반하여 탈북민들을 북한으로 강제송환하는 정책을 고수하고 있다.

2015년 통일연구원 조사에 따르면, 여전히 북한 주민들의 이동 및 거주의 자유에 관한 권리는 당국의 정책에 의해 심각하게 침해받고 있는 것으로 파악된다. 여행증 제도 유지 및 구간별 단속을 통해 이동의 자유를 제한하는 것이 대표적인 예이다. 당국이 규정하는 불순세력에 대한 강제추방 및 특정지역 접근제한 및 금지 등의 조치 또한 지속적 침해로 파악된다. 북한 당국이 체제유지와 사회질서 유지를 위해 사용해 오던 정책으로서의 강제추방은 성매매, 마약, 불법 휴대전화 사용, 가족의 탈북 등 비사회주의 불법행위 증가와 더불어 여전히 시행되고 있다고 볼 수 있다. 김정은 체제의 북한은 사회전반에 대한 강력한 통제를 통해 주민이 국가를 떠나고자 하는 대다수의 시도를 불법으로 간주하고 처벌하고 있다. 이러한 이동 및 거주의 자유에 관한 권리 침해는 자유권규약 제12조의 명백한 위반이다. 북한 당국을 위시하여 국제사회는 북한 내 이동 및 거주의 자유 신장을 위한 다양한 노력을 기울여야 할 것이다. COI 보고서는 이산가족 문제도 지적하고 있다. 즉 북한은 60여년 이상이나 남북한으로 흩어진 이산가족의 귀환이나 상봉, 접촉, 연락 등을 금하여 자유권규약 등의 국제인권법을 위반하고, 특히 이산가족이 거의 고령인 점에 비추어 '북한의 조치는 자의적이고, 비인간적이다' 고 표현하고 있다.

IV. 생명권

생명권은 최고의 권리이며 가장 기본적인 인권이다. 북한 주민의 생명권은 심각하게 위협받고 있는 것으로 파악된다. 북한은 사형제를 실시하고 있는데 1999년 8

월 개정 형법과 2004년 4월 개정 형법에서 동일하게 국가권력에 대항하는 국가전복음모죄, 조국반역죄, 테러죄, 민족반역죄, 고의적 중살인죄 등 다섯 가지 범죄에 대해 사형을 부과하도록 규정하고 있다. 2004년 개정 형법에서 사형 조문상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 노력한 흔적으로 보여주고 있으나 해석상의 자의성의 여지가 아직 많다고 할 수 있다. 북한에서는 고위급 인사에 대한 숙청을 비롯하여 여러 맥락에서 초법적, 약식 또는 자의적 처형이 지속되고 있다. 또한, 북한은 형법에 더해 형법부칙(일반범죄)이라는 독특한 형태의 법에 의해 사형대상범죄를 폭넓게 규정하고 있으며, 이에 따라 실제로 빈번하게 사형을 집행하고 있다. 특히 최근 몇 년간 마약 밀수·밀매행위와 한국 녹화물 시청·유포행위에 대한 사형 사례가 두드러지게 나타나고 있다. 2015년 통일연구원 북한인권실태 조사에서도 2013년과 2014년에 마약과 한국 녹화물을 이유로 사형이 이루어지는 것을 목격하였다는 증언들이 수집되었다. 구금시설 내 사망을 비롯한 기타 생명권 침해 사례는 지속적으로 발생하고 있는 것으로 파악된다.

1997년 1월 국제사면위원회(Amnesty International)는 북한의 『공개처형에 관한 특별보고서』를 작성하여 발표한 바 있는데, 이 보고서에 의하면 공개처형은 "주민들에게 본보기를 보여야 한다"는 판단에 따라 절도 등 경미한 경제범죄를 포함하여 뚜렷한 기준 없이 실시되어 왔다(김수암 외, 2007: 25). 이밖에도 공개처형은 '북한체제에 대한 저항 행위', '외부정보 유통과 연관된 행위', '정보통신선, 구리 절취 행위에 대한 처형', '소, 염소 절도행위에 대한 처형', 인신매매, 살인죄 등 사회일탈 행위에 대한 공개처형, '정치범수용소 내 공개처형 및 비밀처형' 등을 통해 시행된 것으로 보고하고 있다.

유엔 COI보고서는 특이하게 식량권 문제를 생명권 항목에서 다루고 있다. 특히 북한은 식량을 주민 통제 수단으로 이용하여, 식량에 대한 접근과 분배를 성분제도 등에 따라 체제유지에 필요한 계층과 평양 등 선호 지역에 차별 적용하고 있음을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지적하고 있다. 또한 북한은 1990년대 대기근 기간 동안에는 배급체계가 붕괴된 사실을 숨기고 '고난의 행군'이라는 구호아래 체제유지를 위한 이념적 세뇌작업을 벌여 주민들로 하여금 스스로 살 길을 찾는 기회를 놓치게 하였고, 외부 원조도 제때 이루어지지 못하였다. 나아가 북한은 주민들이 먹을 것을 찾아 국내외로 이동하거나 사설 시장에서 일하는 것을 처벌하였고, 외부 원조에 대해서도 비인도적인 조건을 붙이거나 시급한 취약계층이나 지역으로 공급되는 것을 막음으로써 아사자를 증가시켰다. 북한은 최대한 그 가용자원을 굶주린 주민들을 위해 사용해야 할 의무를 위반하여 핵개발 등 군사용으로 쓰거나 최고지도자의 사치용품 또는 개인숭배 용도로 우선 사용하였다. 자연재해 등의 요인을 참작하더라도 고도로 중앙집권화된 북한 체제에서 지도부의 이와 같은 정책 결정과 시행상의 과오는 대량아사를 초래하고 무수한 주민들에게 정신적 육체적 손상을 가한 조직적이고 광범위하여 심각한 인권침해에 해당된다. 그리고 1990년대 이후에도 식량권을 침해하는 법과 정책이 계속되는 한 이러한 집단 아사사태는 재발할 가능성이 있다.

V. 자의적 구금, 고문 및 처형

북한은 명목상으로는 재판의 독립과 판사의 독립을 규정하고 있으나, 실제에 있어서는 재판의 독립을 부인하고 있다. 그리고 북한은 재판을 형식적으로 진행하고, 동일범죄에 대해 상반된 처벌을 하는 등 불공정한 재판을 일삼고 있다. 또한 북한은 정식 재판기관이 아닌 동지심판제도와 국가안전보위부 정치범 재판제도를 운영하고 있으며, 사회주의법무생활지도위원회를 비롯한 다양한 기관이 행정처벌을 부과하고 있는데, 이는 '법률에 의하여 설치된 법원에서' 재판을 받을 권리를 침해하는 것이다. 최고재판소 제1심 재판에서 채택한 판결과 판정에 대해 상소를 금지하고 있는 것은 모든 사람의 상소를 보장하고 있는 자유권규약 제14조제5항에 반한

다. 실태적인 측면에서 재판의 독립 부인, 불공정한 재판, 유사사법제도의 운영, 상소제도의 형식적 운영, 변호권의 형식적인 운영이 지속되고 있다.

외국인 가운데는 2015년 한국 국적의 김국기, 최춘길과 캐나다 국적의 임현수가 북한에서 형사재판을 받았다. 다른 외국인에게는 영사접견권을 보장하는 반면 남한 주민에게는 영사접견권을 인정하지 않는 북한의 태도는 2015년에도 이어졌다. 이는 영사협약 위반과 개인의 권리인 영사접견권 침해에 해당된다. 또한 공정한 재판을 받을 권리에 반할 수 있다.

북한은 1998년 9월 개정된 북한 헌법을 통해 "법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다" 고 규정하여 신체의 자유를 보장한다고 규정하고 있다(제79조). 또한 2004년 형사소송법에서는 '수사' (제6장), '예심' (제7장)으로 독립적으로 규정하여 형사소송절차를 보아 엄밀하게 보완한 바 있다. 특히 2004년 형사소송법에서는 체포와 구속절차를 법률 규정으로 명문화한 바 있다. 그러나 형사소송법의 개정에도 불구 수사관과 예심원들의 증거조사, 구속처분, 수색, 압수 등의 강제처분시 재판소가 발부하는 사전영장제도를 채택하지 않고 있다. 탈북자 증언에 기초하여 지난 10여년간 북한인권침해 정보를 데이터베이스화하고 있는 북한인권정보센터(NKDB)의 최근 보고에 따르면 실제 북한에서 정당한 법절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문하는 일이 발생하고 지속되고 있다. 또 북한이 유엔 자유권규약위원회에 제출한 보고서 내용과 달리 교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장 등 각종 구금시설에서 고문이나 가혹행위 및 즉결처형 등이 발생하고 있는 것으로 보고되고 있다(북한인권정보센터 2018).

통일연구원의 2015년도 조사에서도 관련 사례들이 다수 수집되었다. 또한, 북한에서는 공개적 사형집행이 지속적으로 이루어지고 있는 것으로 확인된다. 이는 그러한 사형집행을 당하는 자의 입장에서는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 '형벌' 에 해당할 수 있고, 그러한 사형집행을 목격하는 자의 입장에서는 잔혹한, 비인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

도적인 또는 굴욕적인 '취급'에 해당할 수 있다. 지역별로는 양강도 혜산시에서의 목격 사례가 다수를 차지하고 있으며, 함경북도 회령시와 평안북도 신의주시에서의 목격 사례도 일부 있다. 이는 국경지역 및 도시지역에서 불법 활동이 상대적으로 많이 발생하고, 그에 따라 공개적 사형집행을 통해 주민들에게 경각심 및 공포심을 심어주고자 하는 북한 당국의 의도가 반영된 것으로 볼 수 있다. 북한의 경찰과 보안요원들은 아예 체제 저항을 생각도 못하게 하는 공포 분위기 조성을 위해 감시와 폭력 및 처벌을 조직적으로 자행하고 있다. 교화소를 비롯한 일반 구금시설의 피수용자들도 거의 청치범의 성격을 띠고 있고, 불법적인 강제노동, 고문, 강간, 등 잔인한 처우에 시달리고 있다. 또 북한은 국가 정책적으로 일반 주민들에게 공포심을 조장하기 위해 불법적인 공개처형을 자행하고 있다.

VI. 정치범수용소

북한 정치범수용소의 존재는 1982년 국내에 입국한 국가정치보위부 정보원 출신 탈북자에 의해서 국내에 최초로 알려지기 시작했다. 이후 1988년 미네소타변호사단체가 국제사회 최초로 정치범수용소의 실체를 인권보고서 내용에 포함하였다(아시아감시위원회 1990, 115-7). 한편 국제엠네스티가 실종된 북송교포들의 명단을 공개하고 소재를 추적하면서 북한 집단수용소의 존재가 국제사회에 점차 그 면모를 드러내게 되었다(Amnesty International 1993). 국가인권위원회는 2010년 '북한정치범수용소(강제송환·강제실종 포함) 실태조사' 결과를 발표한 바 있다(국가인권위원회 2010).

통일부는 2011년 9월 국감자료에서 북한 정치범수용소를 6개소, 수용인원은 15만명 규모로 파악하고 있다. 한편 2011년 제16차 유엔인권이사회에 보고된 마르주끼 다루즈만 유엔북한인권특별보고관의 보고서에는 북한내에 국가안전보위부 농장

지도국이 관리하는 '관리소(정치범수용소)'의 존재가 지적되고 있다.[185] 다루즈만 북한인권특별보고관은 이 보고서에서 북한 수용소 내에서 "비사법적 고문과 구금을 포함한 노골적인 인권유린이 만연해" 있다는 사실을 지적하면서 향후 특별보고관은 북한 정부가 각종 구금시설과 감옥의 실태를 개선하도록 하기 위해서 이 문제를 중점적으로 다룰 것을 명기하고 있다.[186]

국제엠네스티는 북송 재일한국인 가운데 1967년부터 행방불명되어 소식이 끊긴 조호평씨 등을 정치범으로 규정하고 이들의 소재를 추적해왔다. 조총련 출신 '귀국자' 가운데 안홍갑, 정우택, 김응환, 송관과, 이대우, 박홍수, 류이호, 민영일 씨 등이 소식이 끊긴 것으로 파악되는데 이들과 가족들은 모두 정치범수용소 혁명화 구역에 수감된 것으로 추정된다(제성호 2010). 특히 70년대 초반 김정일이 권력을 강화하는 과정에서 북한 정치범 수용소의 규모와 관리인원은 대폭 증가하게 되었다. 1980년대 말 이후 사회주의권 붕괴와 식량난으로 인한 사회해체 현상은 북한 집권세력의 사회통제 강화 필요성을 증가시키고 있다(통일연구원 2015). 이처럼 북한 정치범수용소의 존립목적은 정치적 반대세력과 잠재적 저항집단을 사회로부터 영원히 격리시키는 것과 공포에 의한 사회통제를 실현하려는 것으로 볼 수 있다.

유엔 COI보고서는 국가안전보위부, 인민보안부, 보위사령부는 정치범 혐의가 있는 사람을 비밀리에 잡아가서 오랜 기간 그 누구에게도 행방을 알리지 않음으로써 그 강제실종에 의하여 주민들에게 극도의 공포심을 주입하고 있다고 보고하고 있다. 북한이 존재자체를 부인하는 정치범수용소는 20세기 전체주의 국가에서나 볼 수 있는 악명 높은 구금시설로써 이미 50여 년 이상 동안 수십만 명의 피수용자들이 목숨을 잃은 것으로 추정된다.[187]

---

185) "조선민주주의인민공화국의 인권상황-특별보고관 보고서" G-54 항목 참조. 북한인권시민연합, 『생명과 인권』 Vol. 59(2011년 봄), 49쪽.

186) 전게서.

187) 북한은 2010년 영국 상하원 공동위원회의 제3차 방북 과정에서 북한내 '관리소' 또는 정치범수용소의 존재를 전면 부인한 바 있다. 방북보고서에 따르면, 북한 관리들은 "요덕에는 어떠한 감옥시설도 존재하지 않는다고 언급하면서, 범죄자들이 '악의'를 가지고 만들어낸 조작설에 불과하다고 주장하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북한 정치범수용소의 존재의미를 더욱 확실히 입증할 수 있는 것은 사실상 국가안전보위부가 수감결정과 관리를 독점적으로 운영하고 있다는 사실이다. 국가안전보위부는 북한에서 반당 반체제 주민들과 사상 이반자들을 색출감시하는 사회통제기구이다. 북한 정권 수립 이전인 1945년 11월 19일 북조선행정10국으로 출발하여 여러 차례 이름과 역할을 변화시켜왔으며 1993년부터 현재의 명칭으로 불리고 있다. 국가안전보위부는 인민보안부(구 인민보안성)와 더불어 주민들에 대한 사찰을 맡는 기관으로 정치범수용소 관리, 반국가 행위자 및 대간첩수사, 공항·항만 등의 출입통제 및 수출입품 검사와 밀수 단속, 해외정보 수집·공작, 김정일 국방위원장을 비롯한 고위간부 호위 등의 임무를 맡고 있다. 해외 북한인 감시 및 통일전선 구축 등 각종 정보수집을 위해 외교관 및 상사원 등의 신분으로 요원들이 외국에 파견돼 있는 것으로 알려져 있다. 2005년에 통일부가 발행한 '북한권력기구도'에 따르면 국가안전보위부는 국방위원회 산하로 국방위원장 직속 기구인 것으로 파악됐다. 이에 따르면 국방위원회 산하에 국가안전보위부와 인민무력부가 있고, 국가안전보위부는 최고지도자가 직접 관장하는 가운데 노동당 조직지도부의 지휘·통솔을 받고 있으며 요원 수는 약 5만여 명인 것으로 추정되고 있다. 이 기구는 법적 절차 없이 용의자를 구속하고, 재판 없이 처단할 수 있는 막강한 권한을 갖는 것으로 알려져 있다. 최고인민회의 등 공식회의에서도 국가안전보위부에 대한 내용은 발표나 논의에서 제외되고 있다. 이러한 무소불위의 주민통제 비밀경찰기구가 북한 정치범수용소의 관리운영 및 수감자 결정을 담당하고 있다는 사실 자체가 바로 북한 정치범수용소의 존립목적을 자명하게 드러내준다.[188]

VII. 납치 및 강제실종

188) 북한 정치범수용소는 국가안전보위부 제7국이 관리하는 것으로 알려지고 있다. 통일연구원(2015), 100-1쪽.

유엔 COI보고서에 따르면 북한은 1950년대 6·25전쟁 시 수많은 민간인들을 납치했고, 억류한 국군포로들을 송환하지 않고 있으며, 1959년부터 시작된 재일본 조선인의 대규모 북송 이후 이들의 귀환을 거부하고, 1960년대로부터 1980년대 사이에는 한국, 일본, 등 여러 나라들로부터 그 국민들을 납치해 갔고, 최근에도 북중 국경지대에서 한국인들과 자국인들을 납치했다. 이러한 납치는 북한의 최고 지도자 수준에서 결정 되었고, 납치되거나 북한에 억류된 사람들은 대부분 북한에서 가장 취약한 계층에 속하게 되어 큰 불이익과 차별대우를 받았다.

VIII. 강제노동, 가혹행위 등 구금시설 내에서의 인권침해

교화소, 노동단련대, 집결소, 구류장 등 각종 구금시설 내 인권 침해 실태도 여전히 심각한 것으로 파악된다. 폭행 및 가혹행위가 일상화되어 있고, 영양·위생·의료 상태도 매우 열악한 상황이며, 이로 인해 수용자가 사망에 이르는 사례도 지속적으로 발생하고 있다. 2015년 통일연구원 탈북자 인권실태 조사결과 관련 증언들이 다수 수집되었다. 또한, 시설적인 측면에서 미결수용자와 수형자를 구분하여 수용하고 있는 것을 제외하고는, 미결수용자에 대한 처우 보장은 상당히 미흡한 것으로 확인된다. 수형자에 대한 처우에 있어서도 과도한 노동 부과 등 교정제도 본래의 목적에 부합되지 않는 조치들이 취해지고 있는 것으로 파악된다. 미성년인 미결수용자 또는 수형자에 대한 적절한 처우 또한 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 이는 북한에서 범죄자 또는 일탈자의 인간으로서의 존엄성을 경시하는 풍조가 만연해 있는 것과도 무관하지 않은 것으로 판단된다.

특히 북한은 노동을 형벌의 수단으로 규정하고 있으며 수형자들에 대해서 강도 높은 강제노동을 시행하고 있다. 북한 형법에 규정된 노동교화형 및 노동단련형과는 별개로, 북한 검찰감시법에는 검사가 법을 어긴 자에게 부과하는 법적 제재로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

서의 ‘노동단련처벌’이 규정되어 있고, 북한 행정처벌법에는 행정처벌의 종류로 ‘무보수노동처벌’과 ‘노동교양처벌’이 규정되어 있다. 실제로 이러한 처벌들을 부과 받고 노동에 동원된 사례에 대한 증언이 계속 있어 왔는데, 2015년 조사에서도 관련 증언들이 수집되었다. 또한, 여행구역 이탈자, 여행기일 경과자, 부랑아, 사건 계류자, 강제송환 탈북자 등을 조사하고 수용하는 시설인 집결소에서도 여전히 수용자들에게 노동을 시키는 것으로 나타나고 있다. 자유권규약은 강제노동을 금지하고 있으나, 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서 권한 있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 경우 등 일정한 경우에는 예외를 인정하고 있다. ‘노동단련처벌’, ‘무보수노동처벌’, ‘노동교양처벌’을 부과 받은 자들이나 집결소에 수용된 자들의 경우 자유권규약상 강제노동 금지의 예외로 인정되는 경우가 아님에도 불구하고 노동을 강요받는다는 점에서 강제노동의 문제가 제기된다.

4. 자유권과 북한인권운동

북한인권문제가 국제사회의 주요 관심사안으로 등장한 1990년대 중반 이후 유엔, EU를 비롯한 국제사회, 미국 정부 및 의회, 인권NGO들의 다양한 노력이 전개되고 있다. 크게 나누어 보자면, 유엔 총회 및 인권이사회 북한인권결의안, 북한인권특별보고관 제도의 설치 등 국제인권레짐 차원이서 진행되고 있는 국제포럼 활동(international forum activity), 미국 정부 및 의회를 비롯한 정부 수준에서 진행되고 있는 각종 인권실태보고서 발간, NGO 활동 지원사업 등 정책활동(policy activity), NGO 차원에서 진행되고 있는 다양한 인권증진 캠페인 및 네트워크 활동(campaign & network activity) 등이다. 이 가운데 국제NGO활동을 간략하게 정리해 보기로 한다.

국제NGO들은 1980년대 후반부터 북한 내 인권상황에 공식적인 관심을 표명하기 시작하였다. 1989년 7월 평양에서 개최된 제13차 세계청년학생축전에 참가한 덴마크와 스칸디나비아 대표들은 개막식 도중 "엠네스티는 어디에 있는가? 북한에도 인권을" 등의 플래카드를 들고 시위를 벌이다 제재를 당하기도 하였다(문화공보부 1989, 76-80). 그러나 당시까지 권위주의시대를 지속하던 남한의 인권개선문제가 더욱 큰 이슈였기 때문에 북한 인권문제는 큰 주목을 받지 못했다. 물론 당시 북한에 대한 신뢰할 만한 정보가 많지 않았던 이유도 있다. 전 세계에서 북한에 대한 체계적인 인권보고서를 최초로 출간한 단체는 아시아인권감시그룹(Asia Watch)과[189] 미네소타 인권변호사회였다. 이 단체는 미네소타인권변호사회와[190] 공동으로 2년여의 준비 기간을 거친 끝에 1988년 세계 최초의 북한인권보고서를 발간하였다.

미네소타 북한인권보고서는 여러 가지 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 제한된 정보 속에서 비교적 상세한 내용을 담고 있으며 북한 인권실태를 두 가지 가닥에서 비판하고 있다. 첫째는 구조적 인권침해, 즉 북한체제의 특성에서 비롯되는 인권침해이며 둘째는 문화적 인권침해, 즉 동아시아 문화적 전통에서 야기되는 인권침해이다. 특히 문화적 인권침해 카테고리를 설정하였다는 점에서 미네소타 보고서가 서구중심적 가치관을 내재하고 있다는 비판을 야기할 수도 있다. 그러나 북한 내에서 실행되고 있는 죄인들에 대한 가혹한 형벌주의, 남성우월사상, 관료주의, 정치적 불관용, 외국인 혐오주의 등은 아시아적 봉건전통사회가 내재하고 있던 가치체제이며 이러한 가부장적 가치관이 근대적 개인주의 가치관을 억압하는 기제로 작동하고 있다는 지적은 미네소타 보고서의 입장을 옹호하고 있다(민족통일연구원

189) 전 세계 인권상황을 모니터링 하는 인권감시그룹(Human Rights World Watch) 안에는 다섯 개의 지역별 감시그룹이 있는데 아시아인권감시그룹은 1985년 세 번째로 설립되었다. 아시아인권감시그룹은 이미 중국, 한국, 필리핀, 싱가포르 등 아시아 10개국의 인권보고서를 출간한 바 있다.

190) 미네소타인권변호사회는 1983년 조직된 미국 내 인권단체로 1988년 당시 700명이 넘는 회원 수를 가지고 있으며 칠레, 아이티, 우루과이 등 중남미 국가와 한국, 케냐, 남아공화국, 루마니아 등지에 주재원을 파견하고 있었다. 당시 북한인권보고서 발간의 실무책임을 맡았던 잭 렌들러씨는 이후 미국 북한인권위원회 이사로 활동한 바 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1996). 디펜스포럼을 비롯한 미국 내 20여개 단체들은 2003년 7월 '북한자유연합(NKFC)'이라는 연대기구를 결성하고 대북한 인권압력을 위한 캠페인 및 로비활동을 전개하고 있다.

세계 최대의 인권단체인 국제엠네스티도 1983년 북한정치범 실태에 대한 짤막한 정보를 발표한 이래 거의 매년 정보보고서를 발표하여 왔다. 특히 국제엠네스티는 1993년 50여 명에 달하는 북한 내 정치범 명단을 발표한 뒤 이들의 소재와 과거행적에 관한 북한당국의 자료제출을 끈질기게 요구하였다. 북한당국은 국제엠네스티의 이러한 집요한 요구에 한발씩 양보하는 자세를 보였다. 북한은 이례적으로 1991년과 1995년도 등 두 차례에 걸쳐 국제엠네스티 조사방문단의 입북을 허용하였다. 1993년 엠네스티 보고서는 보고서내용 공개 이전에 북한당국에 내용을 전달하고 방문조사를 요청했다는 사실을 밝히고 있다. 92년 설립된 「조선인권연구협회」 초청형식으로 성사된 95년도 엠네스티조사단의 북한방문은 향후 엠네스티보고서 내용에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉 사형제도 철폐하라던가 인권보장을 실현하라는 등의 추상적이고 비현실적인 요구사항들이 구체적이며 점진적인 요구사항으로 바뀐 것이다. 북한당국은 엠네스티 조사단에게 사형선고 연령을 17세에서 18세로 상향조정한 사례라던가 북한형법에 규정된 '반국가범죄' 조항의 애매성과 포괄성을 시정한 부분 등을 자세하게 브리핑하였고 조사단에게 북한 내 수형시설을 공개하기도 하였다.

1995년 1월 국제엠네스티는 15개국 50개 그룹에 대해서 북송교포 및 일본인처 실태를 우려하는 서한을 북한당국에 발송하는 캠페인을 전개하였으며 노르웨이 엠네스티 그룹30은 재일한국인 조호평씨 일가에 대한 정보를 요구하는 서한을 김정일 앞으로 발송하기도 하였다. 1999년 국제엠네스티는 재러시아 탈북자 문제에 관한 보고서를 발표한 이후 2000년에는 탈북자인권문제를 국제적인 캠페인 과제로 설정해서 회원들의 항의서한 보내기 운동을 전개하였다(Amnesty International 2000). 2002년 가을 북한인권실태를 조사하기 위해 한국과 일본을 방문하였고 2003년 4월

북한인권문제에 대한 권고사항을 포함한 사무국 보도자료를 발표하였다.

일본에서 활동하는 대표적인 북한인권단체로서 「북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회」(1994년 설립)와 오사카에 근거를 둔 RENK(구출하자 북조선민중을!긴급행동네트워크: 1993년 설립)가 있다.[191] 두 단체 모두 일본 내에서 과거 친북 좌익 활동을 하던 사람들이 모여 만든 것이라는 공통점이 있다. 전자의 단체는 동경대 오가와 하루히사 교수가 대표로 있으며 한국 내 북한인권시민연합의 자매단체이다. 이 단체는 주로 북한내 정치범수용소 철폐를 위한 캠페인을 주도하고 있다. 1997년과 1998년 북송 일본인처 일본방문시 RENK 회원과 함께 방문단이 투숙한 호텔근처에서 가두캠페인을 벌이기도 하였다. RENK는 재일 한국인이 주축이 되어 오사카에서 결성되었는데 현재는 동경에 지부를 두고 있으며 북한정권 타도를 목표로 하는 매우 정치적인 단체이다. 이 단체는 두 차례에 걸쳐 북한 내에 잠입하여 장마당 현장을 비밀 촬영하여 공개하는 등 공격적인 활동을 벌이고 있다. 1997년부터 중국 내 탈북자 지원사업도 병행하고 있다.

유럽에서는 국경없는의사회(MSF)를 비롯하여 여러 단체들이 북한인권 상황을 모니터링하고 있다. 북한을 돕고 있는 유럽 인도지원 국제NGO들도 기본적으로 북한의 정치적 인권상황에 대해서 비판적인 시각을 가지고 있다.[192] 북한 내에 교두보를 마련하고 보다 많은 정보를 수집하려는 국제NGO들과 이들로부터의 경제적 지원을 받아내지만 통제와 감시를 늦추지 않으려는 북한당국과의 갈등이 언제까지 지속될지 알 수 없다. 2000년 12월 30일 「긴급의사회」라는 독일의료지원 NGO 활동가로 1년 6개월 동안 북한에서 활동하던 노베르트 폴러첸씨가 북한 내 인권문제를 거론하다가 추방당하기도 하였다.

미국 휴먼라이츠 워치(Human Rights Watch), 프리덤하우스(Freedom House), 미

191) Renk의 웹사이트 주소는 http://www.bekkoame.ne.jp/ro/renk/

192) 1998년 국경없는 의사회(MSF), 1999년에는 ACF, 2000년에는 OXFAM 등 3개 인도지원NGO가 북한당국의 모니터링 활동에 대한 통제에 반발하여 평양으로부터 철수하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea), 영국의 국제반노예연대(Anti Slavery International) 등의 인권단체에서도 연례보고서뿐만 아니라 식량권, 근로권, 종교의 자유 등에 관한 특별보고서를 발간하여 오고 있다.

5. 나오는 말

북한주민의 자유권 문제는 단기간에 해결하기 어려운 엄연한 북한의 현실이다. 그러나 동시에 통일시대를 열어 가기 위해서는 결코 좌시할 수 없는 문제이기도 하다. 국내에서 북한인권 문제는 매우 정치적이고 논쟁적인 이슈이며 시민사회 또한 이념적 성향에 따라서 양 극단으로 분절화된 측면이 있다.

한편에서는 '자유권 중심주의' 또는 '엄격한 규범주의' 관점이 존재한다. 이러한 관점은 북한인권문제의 기원을 주로 자유권 침해를 중심으로 '북한유일체제'에서 비롯된 것으로 간주하고 있다. 엄격한 규범주의 관점은 인권문제를 유엔의 보편적 인권이론에 입각해서 바라보고 있으며 북한의 특수한 입장을 고려하지 않는다. 또한 이러한 관점들이 종종 인권문제를 내정개입의 수단으로 간주하는 현실주의 외교정책과 혼합되어 '북한정권붕괴'를 인권개선의 궁극적인 목표로 간주하는 경우가 있다.

그러나 이러한 시각들은 북한이 처한 복잡한 정치 사회적 현실을 충분히 고려하고 있지 않으며 북한인권 개선을 위한 접근방식에 있어서도 북한사회의 내부적 동태성, 북한정권과의 직접대화, 북한정권의 변화 가능성을 외면하는 한계점이 드러난다. 특히 북한체제 붕괴론에 기반한 접근방법은 실현 불가능한, 또는 부적절한 인권정책으로 볼 수밖에 없다. 북한인권 개선은 외부세력의 개입이나 정권붕괴에 의해서 일거에 이룩되는 정책목표가 아니며 장기적인 관점에서 북한사회 변화를 통해

서 이루어지는 하나의 과정으로 이해할 수 있다. ‘북한때리기’를 넘어서 북한의 자유권 및 사회권 모두에서 ‘실질적 개선’을 어떻게 실현해 나갈지에 대한 통합적인 고민과 성찰이 필요하다.

반면에 북한인권문제를 바라보는 진보진영의 ‘시기상조론’과 북한당국의 ‘음모론’ 시각이 존재한다. 진보진영의 시기상조론은 현단계에서 한반도평화체제 구축과 남북관계 개선이 우선적인 과제이며 북한인권 개선문제는 부차적이고 지엽적인 이슈로 인식하고 있다. 그러나 북한 인권문제에 대한 ‘고의적’ 무관심과 침묵은 북한당국의 인권침해 ‘감싸주기’로 오해될 가능성도 있다. 이러한 오해는 한국이 추구하는 통일외교 목표에 대한 국제사회의 불신과 의혹을 가져오고 나아가서 국민적 지지를 저해할 수 있다.

국제인권 압력에 대한 북한의 태도는 이중적이다. 즉 선택적 협조와 강한 거부 사이에서 오락가락하는 태도를 보여주고 있다. 2009년 유엔인권이사회 정례인권검토(UPR)에 제출한 북한의 국가보고서는 북한인권에 대한 유엔인권결의에 대해서 반공화국 정치음모로 규정하고 있다. 즉 북한인권문제는 미국이 주도하는 북한적대정책과 국제제재에서 비롯되고 있다는 입장이다. 음모론 시각은 북한인권문제의 기원에 대해서 국제제재가 북한을 더욱 고립시키고 억압체제로 몰아가는 것이 주요 원인이라는 ‘외인론적’ 관점에 서 있다. 그러나 앞서 지적하였듯이 외압이 없었던 1990년대 이전에 발생한 외국인 납치, 한국주민 억류, 정치범수용소 등 자유권 문제는 북한체제의 구조적 성격과 관련되어 현재까지 만성적인 인권침해 요인을 구성하고 있다. 특히 정치적 시민적 권리와 관련해서 북한체제의 억압적 특성이 크게 작용하고 있는 점을 부인하기 어렵다. 북미회담이 진전되고 남북대화가 복원되는 시점에서 북한인권문제는 냉전체제와 같이 일방적인 봉쇄정책 때문에 발생한 것이라는 주장도 성립되기 어렵다.

북한주민의 자유권 문제는 북한정권의 도덕성을 가늠하는 규범적 척도이며 동

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시에 북한의 변화를 견인할 수 있는 중요한 지렛대이다. 북한주민의 자유권 문제는 향후 북한정권의 선택과 북한사회 내부 역동성이 통합적으로 고찰되어야 할 문제이다. 또한 북한주민의 자유권문제는 한반도 평화체제 구축 및 남북협상과 동시에 북한주민의 생명과 존엄성을 함께 바라보아야 한다는 규범적 가치를 내재하고 있다. 북한인권 문제는 외부적 개입을 위한 구실이 아니라 북한주민의 관점에서 논의되어야 하며 궁극적으로 북한사회변화의 과정에서 거시적 목표로 간주되어야 한다. 향후 북한의 사회변화 목표는 경제적 발전만을 의미하는 것이 아니라 사회적 차별을 해소하고, 주민들의 인권이 보호받을 수 있는 사회, 정치적 자유를 보장하는 민주주의의 확대를 지향해야 할 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2010), 『북한정치범수용소 실태조사 요약본』.
- 국가인권위원회(2013). 『해외체류 북한이탈주민 아동 인권상황 실태조사』.
- 김병로(2009). "대북지원과 인권의제," 통일교육원, 『대북정책자료집』.
- 김수암 외(2007). 『2007 북한인권백서』, 통일연구원.
- 김양희(2012). "체제유지를 위한 북한의 식량정치(food politics)." 『통일문제연구』 24(1).
- 문화공보부(1989).『외국기자들이 본 북한-제13차 세계청년학생축전 취재기』.
- 민족통일연구원(1996). 『북한인권백서』.
- 박형중, 박영자(2014). "북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색』 통일연구원. 연구총서 2014-02.
- 백범석, 김유리(2014). "북한인권 문제의 새로운 접근 -유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로," 서울국제법연구원. 『서울국제법연구』 21(1). 43-99쪽.
- 북한인권정보센터(2017). 북한인권백서.

- 서보혁(2014). “보편주의 통일론과 인권,민주주의 친화형 남북관계의 탐색?” 한국세계지역학회. 『세계지역연구논총』 32권1호. 7-32쪽.
- 아시아감시위원회 등 (1990), 송철복 역, 『북한의 인권』 (서울, 고려원).
- 오완호(2003). “대북 인권정책 중장기 로드맵,” 통일연구원 북한인권전문가 세미나 자료집, 『대북인권정책 추진방향』.
- 이성훈(2014). “분단과 평화, 그리고 인권,” 평화재단 평화연구원 제70차 전문가포럼 발표논문집, 『국제인권기준에서 본 남북한 인권문제와 통일준비』.
- 이주철(2001). “북한의 국가의 역사적 변천: 정체제도적 측면에서 본 시기구분,” 최완규(편), 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』(한울아카데미).
- 이원웅(2002a). “북한인권개선을 위한 접근방법과 전략구도.” 『국가전략』 제8권 3호.
- 이원웅(2002b). “북한 제2차 국가인권보고서에 대한 유엔인권이사회 공개서면질의 및 구두답변,” 『국제인권법』 제4호.
- 이원웅(2002c). “북한인권, 어떻게 풀어갈까,” 통일연구원 주최 『북한인권전문가 워크숍 발표논문집』.
- 제성호(2010), “북송재일교포 문제,” 대한변호사협회, 『북한인권백서』.
- 조한범, 황선영(2013).『북한사회 위기구조와 사회변동 전망: 비교사회론적 관점』. 통일연구원.
- 최의철(2002).『북한인권과 유엔 인권레짐: 시민적 정치적 권리를 중심으로』. 통일연구원.
- 최의철(2001).『인권과 국제정치 그리고 북한인권』. 백산자료원. 2001.
- 최의철·임순희(2003).『북한인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향』, 통일연구원 통일정세분석보고서03-3.
- 통일연구원(2014).『북한인권정책 추진전략』. 제6차 KINU 통일포럼.
- 통일연구원(2015).『북한인권백서』.
- 한동호 · 도경옥(2015).『북한인권정책 추진전략과 실천과제』 통일연구원. KINU 통일나침반 15-03.
- 허만호(2003). “북한인권개선방안: 유엔인권위원회 대북 인권결의 채택을 중심으로” 통일연구원 북한인권전문가 위크샵 발표논문.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 홍민(2014). “북한의 인권문제 대응과 2015년 전망.” 통일연구원. 온라인시리즈 CO 14-20.
- Amnesty International(2003). “Human Rights in North Korea." press release. ASA24/002/2003(April 11).
- Amnesty International(2000). “Democratic People's Republic of Korea Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans Fleeing to China.” ASA 24/03/00(Dec. 15).
- Amnesty International(1993). North Korea: Summary of Amnesty International's Concerns, AI Index ASA 24/03/93.
- Blaser, Arther W.(1985). “Human Rights in the Third World and Development of International NGOs.” George W. Shepherd Jr. and Ved P. Nanda (eds).. Human Rights and Third World Development(Greenwood Press).
- Goedde, Patricia(2010). “Legal Mobilization for Human Rights Protection in North Korea: Furthering Discourse or Discord?” Human Rights Quarterly 32(3): 530-574.
- Hafner-Burton, Emilie M.(2008). “Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem.” International Organization. Volume 62, Issue 04. pp 689-716.
- Hafner-Burton, Emilie M.(2013). Making Human Rights a Reality. Princeton University Press.
- Keck, Margaret & Kethryn Sikkink(1998). Activists Beyond Borders. Cornell University Press.
- Natsios, Andrew S.(2001). The Great North Korean Famine. Unites States Institute of Peace Press.
- Shin, Gi-Wook(2015). “Is Engaging North Korea Still Useful?” JPI PeaceNet: 2015-15.
- Hwang, Balbina Y.(2010). “Right Intentions, Wrong Approaches: The Response to North Korea's Human “Wrongs” Problem.” Georgetown Journal of International Affairs 11(2): 51-58.
- UN Commission on Human Rights(2003). E/CN 4/2003/L.31(April 11).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 10 장
북한 주민의 식량권과 건강권

윤지현

서울대 식품영양학과 교수. 서울대 생활과학연구소 대북영양정책지원실 실장, 통일평화연구원 겸무연구원. 통일부 인도협력분과 정책자문위원, 동아시아식생활학회지 편집위원장, 한국임상영양학회 국제협력이사, 한국건강학회 대외협력이사로 활동 중이다. 저서로 『통일 한국의 어린이 영양』, 『결혼 이민 여성과 다문화 가족의 생활문화』 등이 있다. 취약계층을 위한 급식시스템 및 영양지원정책을 주로 연구 한다. 미국 텍사스주정부 교육부 아동영양과 마케팅스페셜리스트 및 일본 여자영양대학 급식영양연구실 객원교수 역임했다.

목차

1. 들어가며

2. 북한 주민의 식량권
   I. 북한의 식량공급 체계 및 현황
   II. 북한 주민의 식품 섭취 및 영양 상태
   III. 북한 주민의 식량권 실태

3. 북한 주민의 건강권
   I. 북한의 보건의료 체계 및 현황
   II. 북한 주민의 건강 상태
   III. 북한 주민의 건강권 실태

4. 북한 주민의 식량권 및 건강권 증진을 위한 노력
   I. 북한 당국의 식량권 및 건강권 증진 노력
   II. 남한 정부 및 민간단체의 북한 식량권 및 건강권 증진 노력
   III. 국제사회의 북한 식량권 및 건강권 증진 노력

5. 맺으며

1. 들어가며

그동안 북한 인권 문제의 논의에서 시민적·정치적 권리가 우선적으로 부각됨으로써, 경제적·사회적·문화적 권리는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 이는 현대 서구 사회에서는 경제적·사회적·문화적 권리는 일정 수준 기본적으로 보장되고 있기에, 시민적·정치적 권리의 보장 정도가 인권 평가의 주요한 척도로 이용되어 온 것과 맥락을 같이 한다. 그러나 북한과 같이 식량이 만성적으로 부족하고, 기본적인 보건의료체제가 작동하지 않는 국가에서는 시민적·정치적 권리 못지않게 경제적·사회적·문화적 권리 측면의 인권 문제가 중요하다. 특히 식량권(right to food)과 건강권(right to health)에 대한 논의는 그 권리가 인간의 가장 기초적이고 본질적인 욕구 충족 및 생존과 관련하기에 중요성이 더욱 크다. '세계인권선언' 제25조 제1항은 "모든 사람은 식량, 의복, 주택과 의료 및 필요한 사회적 지원을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 갖는다"고 식량권과 건강권을 명시하고 있다.

2000년대 들어 높아진 북한 인권 문제에 대한 국내외의 관심에도 불구하고, 북한의 인권 상황은 크게 개선되지 못한 것으로 보고되고 있다. 특히 식량권과 건강권은 북한 당국의 노력과 함께 남한 정부, 민간단체 및 국제사회의 지원에 힘입어 1990년대 중반의 고난의 행군[193] 시기보다는 개선되었으나 여전히 많은 수의 북한 주민들이 식량권과 건강권을 보장받지 못하고 있다.

모든 분야의 실태, 특히 식량이나 건강과 관련한 실태는 직접적인 자료 수집과 분석을 통해 기술해야 함이 정석이다. 그러나 북한의 실태, 더욱이 인권 실태에 대한 자료 수집은 매우 제한적인 상황이다. 따라서 본 장에서는 집필 시점인 2019년

193) '고난의 행군'은 북한이 1990년대 중·후반 국제적 고립과 자연재해 등으로 극도의 경제적 어려움을 겪은 시기에, 이를 극복하기 위해 제시한 구호임. 고난의 행군 시기는 1995년부터 3~5년 북한이 극심한 식량난을 겪던 시기를 일컬음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

10월에 접근 가능한 북한 주민의 식량권과 건강권에 관한 다양한 통계 자료와 선행 보고서들을 검토하여 논의에 이용하였다. 따라서 본 장에서는 통일연구원의 관련 보고서와 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구의 관련 통계와 보고서 내용을 다수 이용하였다. 특히 통일연구원의 '북한인권백서 2019'(김수경 등, 2019)와 '사회권의 관점에서 본 북한인권'(이주영 등, 2017)의 내용은 본 장을 구성하는 신뢰성 있는 근간이 되었다. 이와 함께 '북한 식량권의 연구동향 및 과제'(김양희, 2014), '통일의료-남북한 보건의료 협력과 통합'(신희영 등, 2017), '북한의 건강권'(이금순 등, 2018), '대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색'(문경연 등, 2018)의 내용을 다수 참고, 인용하였다,

본 장에서는 먼저 북한 주민의 식량권과 건강권 실태를 살펴보고, 이를 증진하기 위하여 북한 당국과 남한 정부 및 민간단체, 국제사회가 어떠한 노력을 기울여 왔는지 정리하였다.

2. 북한 주민의 식량권

I. 북한의 식량공급 체계 및 현황

북한은 식량배급제에 따라 식량을 공급함을 원칙으로 하고 있다(민기채, 고혜진, 2018). 그러나 이러한 식량배급제가 고난의 행군 시기 이후에는 북한 주민의 식량 공급에 있어 그 기능을 제대로 하고 있지는 못한 것으로 알려져 있다.

2017년 기준, 군인을 제외한 약 2,460만 명의 북한 주민의 71.5%에 해당하는 약 1,760만 명이 이러한 식량배급제를 통해 식량을 공급받았고, 나머지 28.5%에 해당

하는 약 7백만 명은 협동농장, 국영농장 등에서 일하며 이로부터 식량을 공급 받았다. 식량배급제 하의 주민들은 식량배급소를 통해 한 달에 두 번 식량을 배급받는다. 협동 농장 등에서 일하는 농민들은 1년에 두 번, 6월과 11월에 수확 후 식량을 배급받는다(FAO, WFP, 2019).

식량배급제에 따른 식량 배급량은 2012년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 2019년 1월 이후, 국가의 공식적인 목표 배급량은 573g에서 550g으로 하향 조정되었고, 실제 배급량은 이보다도 훨씬 적은 것으로 파악되고 있다. 2019년 1월~4월의 실제 배급량은 300g이었다. 일반적으로 협동농장에서 일하며 배급받는 농민들이 식량배급제 하에서 배급받아 생활하는 주민들보다 식량사정이 좋은 편이다. 2019년 초의 1일 평균 배급량을 비교해 보면 협동농장의 농민이 식량배급제 하의 주민보다 약 두 배 정도 많은 양의 식량을 배급받았다(FAO, WFP 2019).

북한 주민들은 이러한 식량배급제나 협동농장, 국영농장 등을 통하여 배급받은 식량 이외의 식품은 국영상점이나 장마당[194]을 통해서 구입하거나, 텃밭에서 길러 먹기도 한다. 특히 식량배급제를 통해 식량을 공급받는 주민의 경우, 충분한 식량을 공급받기 어려워 이와 같이 배급 식량 이외의 식품에 대한 의존도가 높은 편이다. 북한 주민은 텃밭에 채소나 과일을 심거나, 가금류, 토끼, 돼지, 염소 같은 가축을 길러 먹기도 하지만, 이를 장마당에 팔아 소득을 올리기도 한다. 따라서 텃밭은 북한 주민의 주요한 식량 및 현금 공급원이다. 이러한 텃밭의 가장 흔한 채소는 배추이고, 시금치, 무 등도 많이 재배된다(FAO, WFP, 2019).

대부분의 농업 국가가 그러하듯이 북한의 식량 상황은 홍수와 가뭄과 같은 자연 재해의 영향을 크게 받는다. 2010년대 들어 북한은 이러한 자연재해의 영향으로 식량 생산량의 저하가 지속되고 있으며, 이러한 자연재해에 더한 경작지의 부족, 현대 농업 장비 및 비료의 부족 등은 이러한 상황을 더욱 악화시키고 있다(FAO,

194) 북한의 시장

국가인권위원회
humanrights.go.kr

WFP, 2019). 지난 2019년 5월에 발표된 북한에 대한 FAO/WFP 합동긴급식량안보평가 보고서(FAO, WFP, 2019)에 따르면, 2018년 11월부터 2019년 10월까지 북한의 식량 작물 생산량은 490만 톤으로 추산되며, 이는 최근 10년 동안 가장 적은 수준이다. 이 중 이용 가능한 정곡 기준 생산량은 417만 톤이며, 수요량을 충족하기 위해서는 136만 톤이 더 필요한 것으로 나타났다. 같은 보고서에서는 2019년 3월 29일부터 4월 12일 사이 실시한 식품안정성 평가 결과, 북한 인구의 40%에 해당하는 1,010만 명이 식품안정성을 확보하지 못한 상태로 긴급한 식량 지원이 필요하다고 보고하였다. 이러한 결과 등에 근거하여 2019년 9월에 발표된 국제기구의 보고에서 북한은 외부로부터의 식량지원이 필요한 국가 중 하나로 포함되었다. 그리고 이에 대한 주요 원인으로는 가뭄과 관개시설의 부족에 따른 수확량의 급감과 함께 경제 상황의 악화가 언급되었다(FAO, 2019).

북한의 식량수급 상황에 대한 지난 10년 동안의 자료를 살펴보면, 매년 약간씩의 변화가 있기는 하지만 사료용을 포함한 북한의 식량 총 소요량은 약 530~570만 톤 수준인데 반해 공급량은 420~510만 톤 수준으로, 매해 수십만 톤의 식량이 부족한 것으로 파악된다. 특히 가장 최근인 2018/19년도에는 이러한 부족량이 136만 톤으로 매우 크게 추정된 바 있다(<표 10-1>).

<표 10-1> 북한의 연도별 식량수급 상황

단위: 만톤, 기준: 양곡연도(전년도 11월~당해 연도 10월)

	공급량			소요량	부족량
	국내생산량	수입량	지원량		
2009/2010	450	41	-	531	40
2010/2011	469	42	-	534	22
2011/2012	441	33	-	536	63
2012/2013	492	(30)	-	539	16
2013/2014	503	(30)	-	537	4
2014/2015	508	(30)	-	549	11
2015/2016	480	(30)	-	550	39

	공급량			소요량	부족량
	국내생산량	수입량	지원량		
2016/2017	515	(20)	-	561	26
2017/2018	472	(15)	-	552	65
2018/2019	417	(20)	2	576	136

-( )는 예상치임.
-연도별 자료의 출처는 다음과 같음.
2009/2010 ~ 2010/2013: 김영훈(2015) 북한 농업정책의 변화와 2014/15년 식량수급 전망.
2013/2014 ~ 2017/2018: FAO(2015, 2016, 2017, 2018) GIEWS Update: The Democratic People's Republic of Korea_ Food Supply and Demand Outlook.
2018/2019: FAO, WFP(2019) FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment.

II. 북한 주민의 식품 섭취 및 영양 상태

북한 주민의 주된 식량은 쌀, 옥수수 등을 포함한 곡류, 감자, 대두이다. 제한적이기는 하나 북한 주민들은 이에 더하여 어류, 육류, 고구마, 채소, 과일 등을 섭취한다(최용호, 2018). 서울대학교 통일평화연구원은 2012년부터 매해 직전 년도에 탈북한 남한 거주자 100여 명을 대상으로 면접 조사를 실시하고 있다. 이 보고서에 따르면, 탈북 직전 북한에 거주하던 시기에 주식으로 거의 백미[195]로 된 밥을 먹은 경우가 2012년 36%에서 2018년 45%로 증가한 반면, 옥수수[196]만 또는 옥수수 위주로 백미를 섞어 지은 밥을 주식으로 먹은 비율은 같은 기간 40%에서 28%로 감소하였다. 또한 같은 기간, 육류나 생선을 거의 매일 먹었다고 답한 비율이 3% 수준에서 12% 수준으로, 1주일에 한두 번 먹었다고 답한 비율이 21%에서 33%로 증가하였다. 반면, 겨우 한 달에 한두 번이나 일 년에 한두 번만 육류나 생선을 먹을 수 있었다고 답한 탈북자의 비율은 감소하였다(박명규 등, 2014; 천경효 등, 2019). 이는 김정은 정권이 들어선 후, 북한 주민의 식생활 사정이 어느 정도 나아졌음을 시사하는 것으로도 볼 수 있다. 그러나 이러한 개선에도 불구하고, 북한 주민의 식품

195) 북한어로 입쌀임.
196) 북한어로 강냉이임.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

섭취는 여전히 양적, 질적으로 모두 충분하지 못한 실정이다.

최근의 자료에 따르면, 북한 주민의 40%에 해당하는 1,010만 명 또는 그 이상이 식품안정성(food security)이 확보되지 못한 상태이다. 이는 FAO와 WFP가 2018년 11월과 2019년 4월 두 차례에 걸쳐 공동으로 북한 현지를 방문 조사한 결과에 근거한다. 같은 조사에서 식량배급제 의존 가구의 겨우 10% 미만의 식품소비점수[197]가 적절한 수준이었다. 2019년 4월 조사 대상 가구 중 고단백 식품과 과일을 자주 섭취하는 식단을 보고한 가구는 7%에 불과했다. 전체적으로 동물성 단백질의 소비는 매우 낮으며, 거의 국경일에만 섭취하는 것으로 나타났다(FAO, WFP, 2019).

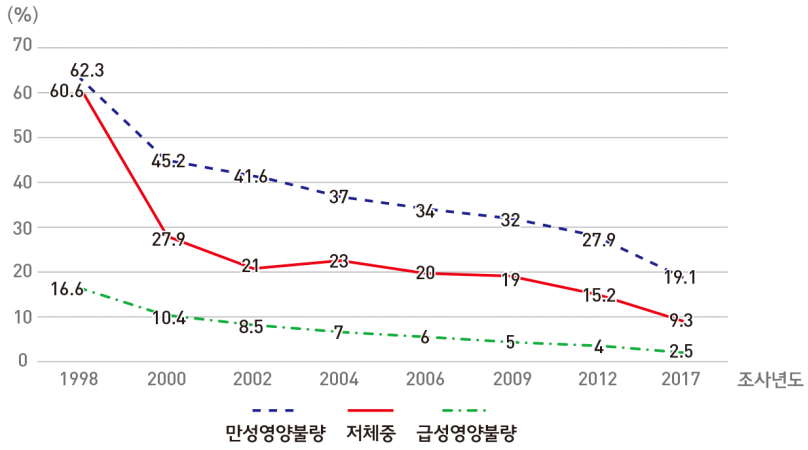
2019년, 유엔은 약 2,500만 북한 주민의 43%에 해당하는 1,090만 명이 충분한 열량을 섭취하지 못하고 있음을 보고했고(UN, 2019), 그 결과 북한은 말라위, 우간다 등의 아프리카 10개국, 서남아시아의 예멘 등과 함께 WFP가 매해 발표하는 기아지도(hunger map)에서 기아 수준이 가장 높은 12개국으로 분류되었다(WFP, 2019). 또한 2017년의 조사 보고서에 따르면, 6~23개월 어린이의 약 1/3이 적절한 식사섭취의 최소 기준에도 못 미치는 식생활을 하고 있는 것으로 나타났다(Central Bureau of Statistics of the DPR Korea, UNICEF, 2018).

북한의 중앙통계국은 국제기구와 함께 1998년, 2002년, 2004년, 2012년 네 번에 걸쳐 북한 영유아 및 가임기 여성의 영양실태 보고서를 발간하였다. 북한의 중앙통계국은 또한 UNICEF의 기술적 지원을 받아 1998년, 2000년, 2009년, 2017년에 다중지표 군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey, MICS) 보고서를 발간하였는데, 이 보고서에도 북한 영유아의 영양실태를 보여주는 통계가 일부 포함되어 있다. 이러한 보고서들의 통계의 시간적 추이를 보면, 북한 영유아(5세 미만[198])의 영양실태는

197) 식품소비점수(Food Consumption Score, FCS)는 가구 수준의 식품 접근성과 식이 다양성을 반영하는 지표임. 조사 전 7일간 섭취한 식품을 8가지 식품군별로 섭취빈도를 조사한 후 각 섭취 식품군별 상대적 영양가를 반영한 가중치를 곱하여 지표를 계산함. 각 식품군별 가중치는 다음과 같음: 곡류(2), 두류(3), 채소류(1), 과일류(1), 고기/생선류(4), 유제품류(4), 당류(0.5), 기름류(0.5). 식품소비점수 0-21 부족함; 21.5-35 경계성; >35 적절함으로 판정함.

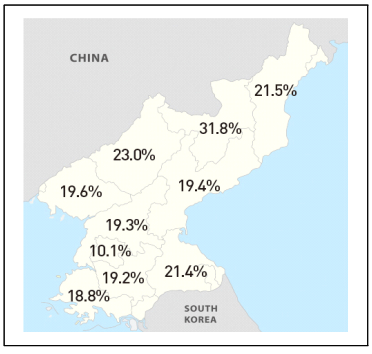
198) 조사에 따라 조사 지역이나 표본의 추출방법/수 등에 다소 차이가 있음. 특히 영유아의 대상자가 5세 미만

지난 20년 간 꾸준히 개선되어 왔다(<그림 10-1>).



<그림 10-1> 북한 영유아(5세 미만)의 영양불량률 변화[199]

출처: 해당년도 북한 영양조사 보고서, 북한 다중지표 군집조사 보고서



<그림 10-2> 북한 영유아의 지역별 만성영양실조율(2017년)

출처: 2017 북한 다중지표 군집조사 보고서

2017년의 조사 결과, 북한의 5세 미만 아동의 약 19%, 즉 다섯 명 중 한 명이 만성영양실조였다(Central Bureau of Statistics of th DPR Korea, UNICEF, 2017). 이는 1998년의 만성영양실조율이었던 62%의 1/3수준에 불과하고, 2012년의 28%에 비해서도 매우 양호한 수준이다. 그러나 남한을 비롯한 대부분의 선진국의 경우, 이러한 수치가 3%미만임을 감안할 때(심재은 등, 2011) 북한 영유아의 영양결핍은 여전히 심각한 수준이다. 또한 이러한 만성영양실조율의 지역 간격차가 매우 큰 것으로 보고

(2000, 2006, 2009, 2012, 2017)이 아닌 6세 미만(2004) 또는 7세 미만(1998, 2002)인 년도도 있음.

199) 2006년도 자료는 정식 보고서로 출판된 적은 없으나, 필자가 2007년 평양을 방문했을 당시, 국제아동기금으로부터 제공받은 약식 보고서의 자료를 그래프에 이용함.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

되었다(<그림 10-2>). 영유아의 만성영양실조율이 평양에서는 10% 수준인데 반해, 양강도의 경우 32% 수준으로 3배 이상 차이가 나는 것으로 보고되었다(Central Bureau of Statistics of the DPR Korea, UNICEF, 2018).

아동뿐 아니라 북한 가임기 여성의 영양실태도 상당히 심각한 것으로 보고되었다(Central Bureau of Statistics, 2012). 특히 빈혈 유병률 및 단백질에너지 영양결핍률 등의 지표가 남한과 비교하여 매우 높은 수준인 것으로 보고된 바 있다(윤소윤 등, 2016).

III. 북한 주민의 식량권 실태

식량권은 세계인권선언과 사회권규약에서 명시된 인간의 기본적 권리이다. 세계인권선언 제25조 제1항에서 식량권은 "모든 사람은 자신과 가족의 건강과 웰빙에 적합한 의식주, 의료 및 사회복지를 포함하는 생활수준을 누릴 권리를 갖는다"는 조항을 통해 인권의 주요 요소로 강조되고 있다. 사회권규약은 다음과 같이 제11조에서 적절한 생활수준을 누릴 권리의 구성 요소로 의복, 주택에 대한 권리와 함께 식량권을 포함하고, 기아로부터의 해방을 모든 사람의 기본적인 권리로 인정하도록 규정하고 있다.

사회권규약 제 11조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.
2. 이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 아래 사항을 위하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다.
   (a) 과학·기술 지식을 충분히 활용하고, 영양에 관한 원칙에 대한 지식을 보급하고, 천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것.
   (b) 식량수입국 및 식량수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계식량공급의 공평한 분배를 확보할 것.

유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(사회권위원회)는 이러한 적절한 식품에 대한 권리, 즉 식량권은 남녀노소를 막론하고 모든 사람이 혼자 또는 다른 사람들과 함께 지역사회에서 적절한 식품 또는 이러한 식품의 획득하기 위한 수단에 대한 물리적, 경제적 접근성을 보유할 때 실현된다고 설명하였다. 또한 이러한 식품권은 최소한의 열량, 단백질 및 기타 특정 영양소의 섭취와 같은 제한적, 협의의 의미로 해석되어서는 안 됨을 강조하였다(UN Economic and Social Council, 1999).

북한은 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」[200]에서 근로자의 식량권 보장에 대한 책임이 국가에 있음을 명시하고 있다. 그리고 실제로 고난의 행군 시기 이전인 1990년대 초까지 북한 주민의 식량권은 차별의 문제가 있긴 했으나 식량배급제를 통해 어느 정도 보호되어 있었다. 그러나 1994년의 김일성 사망을 전후하여 국제적 고립과 자연재해 등으로 극도의 경제적 어려움을 겪던 시기에, 적게는 수십만 명, 많게는 수백만 명의 북한 주민이 기아로 사망한 것으로 알려졌다. 따라서 이러한 고난의 행군 시기에 북한 주민의 식량권은 최저점에 달했던 것으로 볼 수 있다. 이후 북한 당국의 노력과 함께 남한 정부 및 민간단체, 국제사회의 지원으로 북한의 식량 사정이 나아진 것은 사실이나, 만성적인 식량부족과 계급간, 지역간의 차별적인 식량 공급으로 여전히 많은 수의 북한 주민들은 식량권을 보호받지 못하고 있다. 2019년 8월, 북한내 인권 상황에 관한 특별보고관은 제74차 유엔총회에 제출한 북한인권실태보고서에서 여러 인권 상황 중 가장 먼저 식량권을 언급하고, 북한 주민의 식량권이 매우 취약한 수준임을 보고했다(UN, 2019).

북한 주민의 식량권을 통시적, 공시적으로 고찰하기 위하여 적절한 지표로 국제기아지수[201](Global Hunger Index, GHI)(Welt Hunger Hilfe, Concern Worldwide,

200) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 (2019년 8월 개정) 제25조. 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리 나라에서 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련하여준다.

201) 이 지수는 전 국민 중 저영양비율, 5세 미만 아동의 영양실조 비율(만성영양실조비율과 급식영양실조비율), 5세 미만 아동사망률의 표준화 값(이 때 표준화는 해당 비율이 가장 높은 국가의 수치(전 국민 저영양비율은 80,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2018)가 있다. 국제기아지수는 세계, 지역, 국가 수준에서 기아를 종합적으로 측정, 추적할 수 있도록 고안된 지표이다. 북한의 국제기아지수는 2000년에 40.3, 2005년에 32.9, 2010년에 30.9, 그리고 2018년에 34.1, 2019년에 27.7로 변화해 왔다. 국제기아지수가 9.9미만은 낮은, 10.0~19.9는 보통의, 20.0~34.9는 높은, 35.0~49.9는 심각한, 50.0이상은 매우 심각한 국가 전반의 기아 상태로 해석된다. 따라서 이 지수의 추이에 따르면 기아 수준으로 본 북한의 식량권은 2000년대 초에 심각한 상태였다가 이후 나아지기는 하였으나 지난 10여 년간 여전히 낮은 수준(높은 기아 수준)에 정체되어 있다. 2019년의 경우 북한은 지수가 산출된 총 117개 국 중 26번째로 높은 지수, 즉 높은 기아 수준을 나타냈다.

1990년대 중반 고난의 행군시기에, 북한의 식량배급은 고위 간부나 군인, 보위원, 보안원, 특수 계층에게로 한정되었다. 이후 지금까지도 북한의 국가 식량배급제는 사실상 제대로 작동하지 못하고 있고, 북한 당국은 각 기관이나 공장, 기업소 등이 식량을 자체 조달하도록 강조하고 있다. 따라서 1990년대 중반 이후부터 대부분의 북한 주민들은 국가의 식량권 보장을 더 이상 기대할 수 없게 되었다(김양희, 2014).

3. 북한 주민의 건강권

I. 북한의 보건의료 체계 및 현황

북한의 보건의료체계는 ‘무상치료제’, ‘예방의학제도’, ‘의사담당구역제

5세 미만 아동의 급성영양실조비율과 만성영양실조비율은 각각 30과 70, 5세 미만 아동사망률은 35)를 기준으로 함)의 평균값임. 즉, 국제기아지수 = (1/3*전 국민 저영양비율의 표준화값) + (1/6*5세 미만 아동의 급성영양실조비율의 표준화값 + 1/6*5세 미만 아동의 만성영양실조비율의 표준화값) + (1/3*5세 미만 아동사망률의 표준화값). 남한, 미국, 일본과 같은 선진국은 이 지표의 산출 대상 국가가 아님.

(호담당제)’로 설명될 수 있다. 이러한 북한 의료체계의 기본 원칙은 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」과 「조선민주주의인민공화국 인민보건법」 전반에 걸쳐 잘 나타나 있다. 그러나 1990년대 중반 이후 지속되고 있는 북한의 경제난으로 이러한 보건의료체계는 사실상 매우 제한적으로만 작동하고 있다(신희영 등, 2017). 대다수의 북한 주민이 보건의료서비스 이용에 제한을 겪고 있어, 대신 약매대나 장마당에서 약품을 구입하거나 민간요법을 이용하고 있다. 즉, 무상치료제는 붕괴되어 거의 형식만 남아 있고, 보건의료서비스의 비용은 개인이 부담하는 것이 일반적이다(김수경 등, 2018).

예방의학제도는 그나마 예방접종을 실지하는 수준으로 남아있고, 구역마다 호담당의사를 배정하여 담당구역주민의 건강을 관리하는 제도인 의사담당구역제 역시 이러한 예방접종을 실시하고 전염병을 관리하는 등의 최소한의 기능만을 유지하고 있다. 따라서 북한 주민들은 외상 및 수술이 필요한 응급상황을 제외하고는 대부분 공공의료시스템 밖의 개인 의사(병원에서 은퇴한 의사)나 개인 약국, 장마당 등을 통해 비공식적, 불법적인 의약품거래 및 의료행위를 통한 의료서비스를 받고 있다. 그 결과, 국가 차원의 질병관리가 제대로 이루어지지 못하고 있고, 의료사고 또한 빈번히 발생하고, 마약류를 포함한 의약품의 오남용도 심각한 수준인 보고되고 있다(이금순 등, 2018).

북한의 보건의료체계에서는 남한의 한의학에 해당하는 ‘고려의학’이 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 것이 특징적이다. 「조선민주주의인민공화국 인민보건법」에도 고려의학의 과학화를 위한 연구사업의 강화 조항과 고려의학의 확대 조항이 포함되어 있다[202].

202) 「조선민주주의인민공화국 인민보건법」(2012년 개정) 제16조(고려치료) 국가는 우리 민족의 우수한 치료방법인 고려치료방법을 발전시키며 고려의료망을 늘이고 의료기관들에서 현대의학적진단에 기초한 고려치료방법을 널리 받아들이도록 한다. 제30조(고려의학과 민간료법의 연구)보건기관과 의학과학연구기관은 고려의학을 과학화하기 위한 연구사업을 강화하여 고려의학과 민간료법을 리론적으로 체계화하고 더욱 발전시켜야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

II. 북한 주민의 건강 상태

1990년대 중반 경제난 이후 북한 주민의 영양 상태는 악화되었고, 보건의료체계 또한 붕괴되어 북한 주민의 건강 상태는 매우 열악한 수준으로 떨어졌다. 이후 북한 주민의 건강 상태는 일부 측면에서 호전되어 왔으나, 남한과 비교할 때 여전히 심각한 수준이다. 북한 주민의 기대수명 및 건강수명은 남한과 비교하여 약 10년 정도 짧고, 성인사망률은 2배 이상, 5세 미만 아동사망률이나 영아사망률은 5배 이상 높은 수준이다. 그러나 이러한 북한의 지표를 세계 평균 수치와 비교하면, 기대수명, 건강수명, 성인사망률과 같은 수치는 비슷한 수준이며, 5세 미만 아동사망률이나 영양사망률은 상대적으로 양호한 수준이다(<표 10-2>).

<표 10-2> 북한 주요 건강지표의 남한 및 세계 평균과의 비교

지표	북한	남한	세계평균	자료연도	출처
기대수명[1]	71.9세	82.6세	72.2세	2017	World Bank
건강수명[2]	64.6세	73.0세	63.3세	2016	WHO, 2016b
성인사망률[3] (인구 1,000명 당)	132명	61명	142명	2016	WHO, 2016c
5세 미만 아동사망률 (인구 1,000명 당)	18.2명	3.2명	38.6명	2018	World Bank
영아사망률[4] (인구 1,000명 당)	13.7명	2.7명	28.9명	2018	World Bank
결핵 발생률 (인구 10만 명 당)	513명	66명	132명	2018	WHO, 2019a

1) 기대수명: 출생자가 앞으로 생존할 것으로 기대되는 평균 생존연수. 인구의 전반적인 사망수준을 반영하는 지표
2) 건강수명: 기대수명 중 질병이나 장애 없이 건강한 삶을 영위하는 연수
3) 성인 사망률: 15-60세 사망률
4) 영아사망률: 1년간 영아(생후 1년 미만)의 사망아 수를 당해 연도의 총 출생아 수로 나눈 수치. 보통 1000분비로 나타냄

북한 주민의 건강권이 이렇게 향상된 것은 2000년대 들어 북한 당국의 노력과 국제사회 등의 지원으로 주민의 건강 상태가 꾸준히 향상된 결과로 볼 수 있다

(<표 10-3>).

<표 10-3> 북한 주요 건강지표의 연도별 변화

지표	2000년	2010년	2016년	2017년	2018년	출처
기대수명[1]	65.3세	69.6세	71.7세	71.9세	-	World Bank
건강수명[2]	58.3세	62.3세	64.6세	-	-	WHO, 2016b
성인사망률[3] (인구 1,000명 당)	191명	154명	132명	-	-	WHO, 2016c
5세 미만 아동사망률 (인구 1,000명 당)	59.9명	29.5명	20명	19명	18.2명	World Bank
영아사망률[4] (인구 1,000명 당)	44.5명	23.1명	15.1명	14.4명	13.7명	World Bank

1) 기대수명: 출생자가 앞으로 생존할 것으로 기대되는 평균 생존연수. 인구의 전반적인 사망수준을 반영하는 지표
2) 건강수명: 기대수명 중 질병이나 장애 없이 건강한 삶을 영위하는 연수
3) 성인 사망률: 15-60세 사망률
4) 영아사망률: 1년간 영아(생후 1년 미만)의 사망아 수를 당해 연도의 총 출생아 수로 나눈 수치. 보통 1000분비로 나타냄

그러나 북한 주민은 결핵, 말라리아, B형 간염과 같은 감염성 질환의 높은 발생률로 여전히 고통 받고 있으며, 관련 지표는 국제적으로 비교할 때 매우 열악한 수준이다. 2018년의 경우, 북한의 결핵발생률이 10만 명 당 513명으로 약 13만 명으로 추정되어, 전 세계 국가 중 결핵 환자수가 가장 많은 20개국의 하나로 포함되었다(WHO, 2019a). 그러나 북한의 아동에 대한 예방 접종률은 96-98%로 높고, 특히 결핵에 대한 아동의 예방 접종률은 100%에 달하고 있어(WHO, 2019b), 이러한 전염성 질환의 발생률은 장기적으로 감소할 것으로 전망된다.

III. 북한 주민의 건강권 실태

건강권은 세계인권선언과 사회권규약에서 명시된 모든 사람의 기본적인 권리이다. 세계인권선언에서 건강권은 "모든 사람은 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 의식주, 의료 및 사회복지를 포함하는 생활수준을 누릴 권리를 갖는다"는 조항

국가인권위원회
humanrights.go.kr

을 통해 인권의 주요 요소로 강조되고 있다. 사회권규약은 제12조에서 "도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리"로서의 건강권 조항과 이의 실현을 위한 조치를 다음과 같이 명시하고 있다.

사회권규약 제12조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.
2. 이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다.
   (a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육
   (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선
   (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
   (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」[203]에서 북한의 보건의료체계는 무상치료제, 의사담당구역제(호담당의사제)[204], 예방의학 강조로 제도화되었다. 따라서 이러한 체계가 제대로 작동한다면 사회권규약에서 명시하고 있는 건강권 확보를 위한 필요 조치 또한 어렵지 않게 이행될 것이며, 북한 주민은 매우 높은 수준의 건강권을 보장받을 것이다. 또한 북한의 인민보건법, 공중위생법, 국경위생검역법, 식료품위생법, 의료법, 의약품관리법, 전염병예방법, 어린이보육교양법, 적십자회법, 여성권리보장법, 아동권리보장법, 장애자보호법 등의 법률도 북한 주민의 건강권 보장 정책의 근간을 제공한다. 그러나 이러한 북한의 보건의료체계 역시 식량배급제와 마찬가지로 고난의 행군 시기부터 무너지기 시작하여 2000년대 이후에는 거의 유명무실한 상태로 전락하였다. 따라서 북한 주민의 건강권은 전반적으로 보장되지 못하고 있으며, 특히 의료서비스에 대한 불평등한 접근성으로 인하여 계급, 경제력에 따라서 치료가 어렵지 않을 경미한 질병으로도 사망에 이르는, 즉 건강권 보호

203) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 (2019년 8월 개정) 제56조. 국가는 전반적무상치료제를 공고발전시키며 의사담당구역제와 예방의학제도를 강화하고 보건부문에 대한 물질적보장사업을 개선하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다.

204) 의사담당구역제

를 전혀 받지 못하는 실태까지 보고되고 있다(이금순 등, 2018).

식량권이 건강권 보호의 필요조건일 수 있다. 의료체계의 붕괴와 의료 시설, 의약품, 의료 인력의 부족뿐 아니라 비위생적인 식수 및 기타 환경, 식량 부족 등은 모두 건강권의 위협 요소이다. 사회권위원회에 따르면, 도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강을 향유할 권리는 보건의료에 대한 권리로 제한되지 않고, 사람들이 건강한 삶을 영위할 수 있는 환경을 조성하는 광범위한 사회경제적 요소를 포함하며, 식량과 영양, 주택, 안전하게 마실 수 있는 물과 적절한 위생, 안전하고 위생적인 노동조건, 건강한 환경 등 건강의 기초적인 결정요인까지 확대되는 포괄적인 권리이기 때문이다(UN Economic and Social Council, 2000).

사회권위원회는 건강권 실현에 필요한 시설, 재화, 서비스가 갖추어야 할 필수 요소로 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 품질(quality)를 제시하였다. 즉, 보건의료 분야의 시설, 재화 및 서비스(인력 및 정보 포함)가 충분하고(가용성), 차별 없이 물리적·경제적으로 접근 가능하며(접근성), 의료윤리적·문화적으로 적절하고(수용성), 의학적 품질을 유지할 때(품질) 건강권이 보장, 실현될 수 있다는 것이다(UN Economic and Social Council, 2000).

이러한 네 가지 요소를 중심으로 북한 주민의 건강권을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 북한의 보건의료 시설과 재화 및 서비스 자원은 충분한가? 평양 및 도병원이 소재한 지역 이외에서는 제대로 기능하는 의료시설이나 서비스가 매우 부족한 실정이다. 지방으로 갈수록 이러한 상황은 심각하여 지방의 시군 이하 병원, 리단위 진료소들은 매우 기본적인 의료기구나 약품조차 갖추고 있지 못하다(이금순 등, 2018). 따라서 가용성 측면으로 볼 때 북한의 건강권 실현은 매우 어려운 상황이다.

그렇다면 접근성은 어떠한가? 북한에는 지역, 계급, 경제적 능력의 차이에 따라 의료 접근성에 큰 차이가 존재한다. 현대화된 병원은 평양 및 대도시 위주로 설립, 운영되고 있다. 당 간부나 최고위층과 같은 특수 계층만을 위한 병원이 존재하고,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반주민의 경우 보건의료서비스에 수반되는 비용을 자체적으로 부담해야 하므로 차별적인 보건의료서비스를 받을 수밖에 없는 상황이다(이금순 등, 2018). 즉, 북한 주민은 보건의료서비스의 수혜에 있어 물리적, 경제적 차별을 받고 있어, 접근성 차원의 북한의 건강권 또한 매우 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

북한의 보건의료 시설, 재화 및 서비스는 의료윤리적, 문화적으로 적절히 제공되고 있는가? 북한은 '정성'을 보건의료인의 의료행위에 있어 중요한 가치로 강조하며 제도적으로는 무상치료제, 호담당의사제를 표방하고 있으나 유명무실한 이러한 제도 하에서 의료인들이 적절한 보상을 받지 못함에 따라 환자들로부터의 경제적 보상을 최대화하는 방식으로 의료행위가 이루어지고 있다(이금순 등, 2018). 이에 수용성 측면으로 평가할 때, 북한의 건강권 역시 결코 적절한 수준으로 보호되지 못하고 있다.

북한이 보건의료 시설과 재화 및 서비스는 의학적으로 우수한 품질을 확보하고 있지는 못하다. 먼저 시설적인 측면에서 평양의 경우 현대화된 장비를 갖추고 있기는 하나, 대부분의 지방 병원이나 진료소의 경우 매우 기초적인 장비초자 구비하고 있지 못하는 경우가 많다. 관련한 약품 등의 수급과 품질관리체계도 제대로 작동하고 있지 않으며, 교육과 경험을 갖춘 양질의 의료인이 확보되지 못한 실정이다. 지방으로 갈수록 매우 기초적인 수준의 위생관리도 이루어지지 못하고 있는 사례도 보고되었다(이금순 등 2018). 빙두[205]나 아편 등 마약이 질병의 치료를 위해 남용되고 있는 것 또한 낮은 의료 서비스의 품질을 보여주는 일례이다. 따라서 품질적 측면으로도 북한의 건강권은 확보되지 못한 것으로 보인다.

205) 북한에서 생산되는 일종의 필로폰. 빙두 도는 삥두는 冰毒(빙독)의 중국식 발음임. 그 형태가 얼음 부스러기와 비슷하여 삥두, 얼음, 아이스 등의 이름으로 불리움.

4. 북한 주민의 식량권 및 건강권 증진을 위한 노력

I. 북한 당국의 식량권 및 건강권 증진 노력

북한은 1981년 사회권규약에 가입한 당사국이다. 따라서 북한은 이러한 사회권규약에 열거된 모든 권리들의 실현을 위하여 필요한 조치를 취할 의무가 있다. 즉 북한 당국은 사회권규약에 포함된 식량권과 건강권을 증진하기 위한 노력을 경주할 의무가 있다. 북한의 사회주의 헌법을 비롯한 다양한 법과 이에 근거한 제도는 이러한 사회권규약의 이행을 위한 근간을 제공한다. 하지만 이러한 법과 제도가 현실에서 제대로 작동하지 않고 있어 북한 당국도 이러한 제도와 현실 간의 격차를 해소하기 위해 노력을 경주하고 있다.

북한 당국은 식량생산 증대를 위한 자력갱생의 노력과 함께 상업적 수입과 국제사회의 지원을 통해 주민의 식량권 확보를 위해 노력하고 있다. 북한은 지난 2019년 2월, 이상 기온으로 인한 식량 부족을 호소하며 국제사회에 140만 톤의 긴급 식량지원을 요청한 바 있다. 그러나 식량권 증진을 위한 근본적인 방안은 만성적인 식량 부족 문제의 해결과 식량에 대한 평등한 접근성 보장을 위한 대책으로 마련되어야 한다.

북한 당국은 또한 보건의료분야에 대한 국제사회의 기준과 권고를 수용하고 기초 조사 및 중장기 발전계획을 시행하고 있다. 북한은 보건 분야 중기전략(2016-2020)에서 국가재정의 보건예산을 늘리고 보건 분야의 국제적 기금을 확보하기 위해 노력할 것이라고 명시하였다.

또한 2012년의 김정은 집권 이후 북한 당국은 병원을 건립하고, 의료기구 및 의약품 생산을 증대하는 등 무너진 보건의료체계의 복원을 위해 노력하고 있다. 이에 더하여 '사회주의 문명강국 건설'을 기치로 보건 분야의 과학화와 현대화, 나아

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가 선진화된 의료기술의 적용과 함께 보건인력들의 헌신과 역량강화를 강조하고 있다(이금순 등, 2018).

북한 당국은 국제사회에서 인권에 대하여 과거보다 적극적인 태도를 보이고 있다. 일례로 북한은 유엔 제3주기 '국가별정례인권검토(UPR)' 수검(2019.5.9.) 시 각국가들의 북한인권 개선을 위한 권고에 대한 입장을 밝히며 적극적으로 해명하였다. 또한 2016년 지속가능발전목표(SDGs)의 이행을 위해 유엔과 함께 '유엔전략계획 운영위원회'를 구성하여 '유엔전략계획(2017-2021)'을 수립하여 추진 중이다(통일부, 2019a). SDGs의 두 번째와 세 번째 목표인 '기아 근절'과 '건강과 웰빙 추구'는 식량권 및 건강권 증진과 그 맥을 같이한다. 따라서 북한 당국의 SDGs 이행 노력은 자연스럽게 북한 주민의 식량권과 건강권 증진으로 이어질 수 있을 것이다.

II. 남한 정부 및 민간단체의 북한 주민 식량권 및 건강권 증진 노력

남한은 북한이 처음으로 국제사회에 공식적으로 지원을 요청한 1995년부터 정부와 민간차원에서 인도적 대북지원을 실시해왔다. 남한 정부는 정치적 상황에서 자유로울 수는 없는 한계 속에서도 1995년 쌀 15만 톤의 지원을 시작으로 당국 차원의 직접지원, 민간단체를 통한 지원, 국제기구 등을 경유한 지원과 같이 직·간접적인 다양한 방식으로 북한을 지원했다(<표 10-4>). 남한의 민간단체들 또한 자체 기금으로 또는 정부의 남북협력기금 등을 지원 받아 다양한 대북지원사업을 수행해왔다.

<표 10-4> 남한 정부와 민간단체의 인도적 대북 지원 현황

(단위: 억 원)

연도	정부차원					민간차원 (무상)	총계
	당국차원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	식량차관	계		
1995	1,854	-	-	-	1,854	2	1,856
1996	-	-	24	-	24	12	37

연도	정부차원					민간차원 (무상)	총계
	당국차원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	식량차관	계		
1997	-	-	240	-	240	182	422
1998	-	-	154	-	154	275	429
1999	339	-	-	-	339	223	562
2000	944	34	-	1,057	2,034	386	2,421
2001	684	63	229	-	976	782	1,757
2002	832	65	243	1,510	2,650	578	3,228
2003	811	81	205	1,510	2,607	766	3,373
2004	949	102	262	1,359	2,673	1,558	4,231
2005	1,221	120	19	1,787	3,147	780	3,926
2006	2,000	133	139	-	2,273	709	2,982
2007	1,432	216	335	1,505	3,488	909	4,397
2008	-	241	197	-	438	726	1,164
2009	-	77	217	-	294	377	671
2010	183	21	-	-	204	201	405
2011	-	-	65	-	65	131	196
2012	-	-	23	-	23	118	141
2013	-	-	133	-	133	51	183
2014	-	-	141	-	141	54	195
2015	-	23	117	-	140	114	254
2016	-	1	1	-	2	28	30
2017	-	-	-	-	-	11	11
2018	12	-	-	-	12	65	77
계	11,262	1,177	2,744	8,728	23,911	9,038	32,948

출처: 통일부(2019b), 『통일백서』, 350쪽

남한의 대북지원은 제1차 남북정상회담이 열렸던 2000년에 2,400억여 원으로 급증하였고, 이후 다소의 증감이 있었으나 대체로 증가를 보여 제2차 남북정상회담이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

열렸던 2007년에 약 4,400억 원으로 최대 수준에 이르렀다. 이후 천안함 사건 이후 2010년에 이루어진 5·24 조치 등 이명박, 박근혜 정부의 대북 강경정책에 유엔안전보장이사회와 미국의 대북제재가 더해지면서 남한의 대북 지원은 급감하여 정부의 국제기구를 통한 지원, 민간단체의 자체기금을 통한 지원만이 매우 적은 수준으로 이루어져 왔다.

대북지원의 효과에 대한 평가는 관점에 따라 긍정적이지만은 않으나, 북한 주민의 인권, 특히 식량권과 건강권 증진의 관점에서 그 동안 남한 정부 및 민간단체의 대북지원은 유의미한 영향을 끼친 것으로 평가된다. 먼저 남한 정부의 인도적 대북지원의 내용을 살펴보면 식량지원과 보건의료지원이 그 상당 부분을 차지했음을 알 수 있다. 남한 정부는 쌀, 혼합곡물, 옥수수, 밀가루와 같은 곡물이나 영유아용 분유 등과 함께, 말라리아, 신종 플루 등의 치료제, 말라리아, 구제역, 조류인플루엔자 등의 방역과 홍역, 성홍열, 결핵 등의 백신을 지원했다(문경연 등, 2019). 이와 같은 대북 식량 및 보건의료 지원은 북한 주민의 식량권과 건강권 증진, 즉 영양과 건강 상태 증진에 기여함을 목적으로 하였다.

지난 2016년에는 북한인권법이 제정, 시행되었다. 이 법은 "북한 주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한 주민의 인권 보호 및 증진에 기여함"을 목적으로 한다(북한인권법 제1조). 이렇듯 북한인권법의 목적 조항에는 '자유권'과 '생존권'만이 언급되어 있고, 식량권과 건강권을 포함하는 '사회권'에 대한 언급이 없다. 그러나 인권법 용어로는 생소한 이러한 '생존권'이 북한주민의 삶 전체에 대한 것이라면[206], 북한인권법은 식량권과 건강권 추구를 포함한 목적을 가진다고 해석

206) "(북한인권법 제1조의 '자유권 및 생존권을 추구함으로써'에서 '생존권'의 의미는 주의가 필요하다. 일반적으로 자유권은 사회권과 대비된다. 생존권은 인권법의 용어로서는 생소한 것으로 국제인권보호의 중심 규범인 9개의 국제인권규약들에 나타나 있지 않다. 본 법의 영문본이 생존권을'right to life'로 번역하고 있는 것을 보면 본 법률의 생존권은 원칙적으로 국제인권규약들이 말하는 생명권을 의미하는 것으로 보인다. 생존권이 북한주민의 삶 전체에 대한 것을 의미한다면, 본 법률 시행령 제7조가 말하는'북한주민의 생명과 건강의 보호 및 인간다운 삶을 보호하기 위한'인도적 지원과 관련하여 이해할 수 있다." (홍성필, 2016, 38-39쪽).

해도 무리가 없을 것으로 판단된다. 이러한 북한인권법의 제정과는 무관하게 남한 정부는 오랜 기간 북한 주민의 식량권과 건강권 증진을 위해 노력해 왔다. 북한인권법의 제정과 시행이 남북관계에는 부정적인 영향을 미치고 있는 것이 현실이긴 하나, 북한인권법은 향후 남한 정부의 북한 인권 증진을 위한 노력에 법적, 제도적 근간을 제공하여, 특히 북한 주민의 식량권 및 건강권 증진을 위한 보다 체계적이고 조직적인 활동을 가능하게 할 것으로 기대된다.

남한의 민간단체들 또한 1995년부터 지속적으로 대북지원에 참여해 왔다. 대북지원이 가장 활발했던 2000년대 중반에는 대북지원 민간단체의 수가 100개에 육박하였는데(대북협력민간단체협의회, 대북지원민관정책협의회, 2005), 이러한 활발한 민간단체 차원의 남북교류는 남북 주민 간 접촉면 확대를 통한 민족 공동체 의식 확산에 기여했다는 긍정적 평가를 받고 있다(문경연 등, 2018). 대표적인 대북지원 민간단체인 굿네이버스인터네셔날, 남북나눔, 우리민족서로돕기운동, 유진벨은 1999년부터 2016년 기간 동안 각 500억 원 이상의 대북지원 사업을 실행하였다(문경연 등, 2018). 이 외에도 활발한 대북지원 사업을 펼쳐온 민간단체로 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 한국JTS, 월드비전, 기아대책 등이 있다(대북협력민간단체협의회, 2015).

이러한 민간단체들의 대북지원 사업 중 상당수는 북한 주민의 식량권과 건강권 증진의 인도적 목적을 가지고 수행되었다. 이러한 민간단체들의 대표적인 사업으로 유치원, 육아원 등의 어린이 시설에 비타민 무기질 복합제인 영양제나 곡물가루에 비타민, 무기질 등을 혼합한 영양식[207], 빵, 국수, 콩우유(두유) 등을 급식의 형태로 지원한 사업을 들 수 있다(윤지현, 2007). 이러한 사업들 중 영양빵 급식사업이나 콩우유 급식사업 등은 모두 설비지원, 기술이전, 원료지원의 순으로 이어지는 개발협력 형태의 사업으로 이루어졌음이 주목할 만하다(최혜경, 2015). 이러한 사업 중

207) 단체에 따라 영양보충식, 영양가루로 불리기도 함.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하나인 어린이어깨동무의 콩우유 급식사업은 북한 어린이의 식량권 및 건강권 증진에 기여한 의미 있는 사업으로 평가된다. 어린이어깨동무는 2007년 평양 어린이식료품공장의 현대화 사업을 통해 콩유유 공장 설비를 현대화하여 평양시내 유치원부터 중학교까지의 어린이들뿐 아니라 근처 농촌 지역인 강남군, 상원군 등의 어린이들에게 매일 신선한 콩우유를 공급할 수 있는 기반을 지원하였다(이기범, 2018).

2017년 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선을 위한 노력이 지속되는 가운데, 2018년에 세 차례의 남북정상회담이 개최됨에 따라 대북지원 및 협력사업에 대한 기대가 커졌다. 그러나 남한 정부가 2019년 6월, WFP와 UNICEF의 북한 아동·임산부 등 취약계층 영양지원·모자보건 사업에 800만 달러(한화 약 94억 원)를 지원한 것(통일부, 2019a) 외에는 아직 정부 차원의 본격적인 움직임은 알려진 바 없다. 남한 정부는 국내산 쌀 5만 톤을 지원하기 위하여 WFP와 위탁협약을 체결하였으나 북한 정부가 수용하지 않음에 따라 이의 실행 가능성은 희박한 상황이다. 남한 정부는 또한 9·19 평양공동선언[208]에 따라 2018년 11월 남북 보건의료 분과 회담에서 전염병 정보교환 시범실시, 전염병 진단과 예방치료 협력 등을 합의하고, 이어진 12월의 실무회의에서 인플루엔자 정보를 시범 교환했지만(통일부, 2019b), 더 이상의 실질적 성과를 창출하지는 못하고 있다. 민간단체들의 의약품, 분유, 밀가루 등의 지원과 같은 인도적 차원의 대북지원 관련 북한과의 접촉과 물품의 반출 승인이 증가하고 있기는 하나(통일부, 2019b), 이 또한 그 규모 및 범위가 과거 대북 지원이 활발했던 시기와 비교하여 매우 미미한 수준이다.

III. 국제사회의 북한 식량권 및 건강권 증진 노력

유엔 총회에서는 2005년 이후 14년 연속으로 2018년까지 매년 북한 주민의 인

208) 평양공동선언문 2조 사항 "남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건/의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다"

권 개선을 촉구하는 '북한인권결의'를 채택함으로써 북한의 인권 상황에 대한 우려를 표명하고 있다. 또한 2019년 3월 유엔 인권이사회에서 북한인권결의가 체택된 것에 이어, 오는 12월 제74차 유엔총회에서도 북한인권결의가 다시 채택될 것으로 전망된다. 2018년도 북한인권결의에는 북한 주민의 영양 결핍, 특히 영양 결핍 아동들의 신체적 정신적 발달 저해에 대한 우려와 함께 국제 구호단체가 구호가 필요한 북한의 모든 지역에서 인도적 지원을 할 수 있도록 주재를 허락할 것을 요구하는 조항이 포함되어 있다(UN, 2018). 2019년 9월 북한인권 상황에 관한 특별보고관이 제74차 유엔총회에 제출한 북한인권실태보고서에는 북한 주민의 인권 중 식량권이 매우 취약한 상황으로 강조되어 있다(UN, 2019). 이러한 북한인권결의와 북한인권실태보고서를 통해 북한 주민의 식량권과 건강권을 포함한 전반적인 인권 개선을 위한 국제사회의 의지와 방향을 알 수 있다.

그러나 이러한 북한인권결의가 처음 채택되기 훨씬 전인 1990년대 중반, 고난의 행군 시기부터 지난 20여 년 동안 국제사회는 지속적인 대북 지원을 수행해 왔으며, 이러한 국제사회의 대북지원은 인도적 지원 분야를 중심으로 이루어져 특히 긴급 구호 상황에 처한 북한 주민의 식량권 및 건강권 증진에 의미 있는 기여를 했다. 국제사회의 대북지원은 국제기구의 지원, 국제 민간단체의 지원, 개별 국가의 지원으로 구분된다.

다양한 국제기구들이 북한 전역을 대상으로 모니터링 활동과 함께 지원사업을 수행해 왔다. 특히 WFP와 FAO는 북한 주민의 식량권 증진에, WHO와 국제백신연구소(IVI, International Vaccine Institute)는 북한 주민의 건강권 증진에 유의미한 기여를 한 것으로 평가된다. UNICEF 또한 어린이를 대상으로 한 영양지원 사업으로 북한 어린이들의 식량권 및 건강권 증진에 큰 기여를 했다. UNICEF는 특히 영양실조 어린이들의 회복을 위한 각종 영양보충식을 지원하고, 어린이 급식소에 비타민 무기질보충제를 공급하는 사업을 수행해 왔다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국제 민간단체들의 지원 규모는 국내 민간단체들의 규모보다는 작은 수준이지만, 이러한 단체들 중 특히 유럽의 민간단체들은 북한 내 상주가 가능한 장점을 살려 북한에 대한 접촉면을 확대하고 폐쇄적인 북한 내부의 실상을 국제사회에 알리는 정보제공자의 역할을 수행해 왔다(문경연 등, 2018). 카리타스, 월드비전, 세이브더칠드런 등을 포함한 다수의 국제 민간단체들이 지난 20여 년간 다양한 분야의 대북지원에 참여했다.

개별 국가들의 대북지원의 경우, 북핵 문제라는 정치적 이슈와 긴밀히 연계되어 있어 그 규모의 증감 폭이 매우 크다는 특징을 가지고 있다(문경연 등, 2018). 이러한 개별 국가들 역시 남한 정부와 마찬가지로 국가 간 직접 지원과 민간단체나 국제기구를 통한 지원을 병행하고 있다. 미국, 중국, 러시아, 일본, 캐나다와 다수의 유럽 국가들이 대북지원에 참여했다.

북핵 문제가 대두된 이후 국제사회의 대북지원 또한 큰 폭으로 감소한 것이 사실이나, 인도적 차원의 국제사회의 지원이 완전히 중단되지는 않았다. 특히 국제기구는 국제사회의 경제제재 상황에서 더욱 위협 받고 있는 북한 주민의 식량권과 건강권 증진을 위해 지속적인 지원을 수행하고 있다. 더불어 국제기구는 북한의 인도주의적 상황에 대한 공신력 있는 지표 및 통계를 주기적으로 생산, 발표함으로써 남한 정부, 민간단체 및 국제사회의 대북지원 사업의 근간을 제공하며, 대북지원에 대한 남한 국민 및 국제사회의 관심 제고 및 긍정적 여론 형성에도 기여하고 있다. 예를 들어, FAO는 1년에 네 번 주기적으로 외부로부터의 식량지원이 필요한 국가 명단을 발표하는데, 북한은 오랜 기간 이 명단에 포함되어 왔다. 가장 최근 발표 자료인 2019년 9월의 명단에도 총 41개국의 식량지원 필요 국가 중 하나로 북한이 포함되었다(FAO, 2019).

5. 맺으며

북한 주민의 식량권과 건강권 확보를 위한 근본적인 방안은 북한의 경제 발전을 통한 만성적인 식량 및 의료자원의 부족 해결과 식량과 의료서비스에 대한 평등한 접근성 보장을 위한 대책으로 마련되어야 한다. 그리고 이러한 방안은 북한 당국의 주도적인 노력으로 수립, 실행되어야 한다, 남한 정부와 민간단체, 국제사회가 북한 당국의 이러한 노력에 힘을 더한다면 북한 주민의 식량권과 건강권 증진이 훨씬 수월해질 수 있을 것이다.

하지만 북한 주민의 식량권과 건강권 증진을 위한 외부의 도움은 당분간 유의미한 수준으로 이루어지기 힘들어 보인다. 2018년 세 차례의 남북 정상회담 이후, 10년 가까이 정체되었던 대북 지원과 협력사업의 활성화에 대한 기대가 무르익었으나, 2019년 말 현재 아직 상황은 크게 변하지 않았다. 두 차례의 북미회담으로 북핵 문제의 해결과 이에 따른 대북제재의 완화가 기대되었지만 이 또한 실현되지 못했다. 이러한 상황에서 북한이 자력갱생으로 경제를 살려 만성적인 식량 및 의료자원의 부족을 해결하고 식량과 의료서비스에 대한 차별을 없애는 것은 결코 쉽지 않아 보인다.

북한 주민의 식량권과 건강권 증진은 북한 주민의 존엄과 행복의 실현을 위해서 뿐 아니라 나아가 평화 한반도와 동북아의 미래를 위한 우리 모두의 과제이다. 이에 우리 모두 함께 북한 주민의 식량권과 건강권 증진을 위해 노력할 수 있는 그 날이 하루빨리 오기를 기원한다.

참고문헌

- 국가법령정보센터(2019. 10월 접근). 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한

국제규약(A규약), 북한인권법, 북한인권법시행령, 조선민주주의공화국 사회주의헌법, 조선민주주의공화국 인민보건법

- 김수경, 이규창, 도경옥, 홍제환(2019), 『2019 북한인권백서』, 통일연구원
- 김양희(2014), 「북한 식량권의 연구동향 및 과제」, 『통일인문학』 60, 307-336쪽.
- 김영훈(2015), 『북한 농업정책의 변화와 2014/15년 식량수급 전망』, 한국농촌경제연구원
- 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, 대북협력민간단체협의회
- 대북협력민간단체협의회, 대북지원민관정책협의회(2005), 『대북지원 10년 백서』, 대북민간단체협의회
- 문경연, 박지연, 송영훈(2018), 「대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색」, 『국제관계연구』, 23(1), 103-126쪽.
- 민기채, 고혜진(2018), 「북한 식량공급제 전달체계의 특징에 관한 연구」, 『문화와 정치』, 5(3), 107-138쪽.
- 박명규, 장용석, 정은미, 송영훈(2014), 『북한사회변동 2012-2013』, 서울대학교 통일평화연구원.
- 심재은, 윤지현, 정승연, 박미나, 이연숙(2007), 「남북한 영유아 및 가임기 여성의 영양상태 비교」, 『대한지역사회영양학회지』, 12(2), 123-132쪽.
- 신희영, 이혜원, 안경수, 안형순, 임아영, 전지은, 최소영(2017), 『통일의료-남북한 보건의료 협력과 통합』, 서울대학교출판문화원.
- 윤소윤, 권영혜, 윤지현(2016), 「남북한 가임기 여성의 영양상태 비교」, 『대한지역사회영양학회지』, 21(3), 265-273쪽.
- 윤지현(2007), 북한 유아의 정상적인 성장발달을 위한 영양 및 급식관리 지원방안 모색 [2005년도 통일학 연구과제 결과보고서], 서울대학교
- 이금순, 한동호, 도경옥, 김수경(2018), 『북한의 건강권』, 통일연구원.
- 이기범(2018), 『남과 북 아이들에겐 철조망이 없다』, 보리.
- 이주영, 김현주, 박진아, 이다혜, 신희석, 배연재(2017), 『사회권의 관점에서 본 북한인권』, 통일연구원
- 천경효, 김일한, 조성은, 최경희, 임경훈, 조용신(2019), 『북한사회변동 2018』,

서울대학교 통일평화연구원

- 최용호(2018),「2017년 북한의 식량수급 전망」, 『북한농업동향』 19(2), 3-18쪽.
- 최혜경(2015), 「한국 민간단체 대북지원 20년 평가와 과제」, 『2015 대북지원 국제회의 자료집 '대북지원과 한반도 평화'』 30-36쪽.
- 통일부(2019a), 『북한인권 증진 추진 현황』, 2019.8.27. 통일부 2019년도 국회 보고 자료.
- 통일부(2019b), 『2019 통일백서』, 통일부.
- 홍성필(2016),「북한인권법과 북한인권 개선」, 『KINU통일+』 2916 가을호, 37-49쪽.
- Central Bureau of Statistics(2013), Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012.
- Central Bureau of Statistics of the DPR Korea, UNICEF(2018), DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report.
- FAO(2015), GIEWS Update: The Democratic People's Republic of Korea, Outlook for Food Supply and Demand in 2014-15(November-October).
- FAO(2016), GIEWS Update: The Democratic People's Republic of Korea, Outlook for Food Supply and Demand in 2015-16(November-October).
- FAO(2017), GIEWS Special Alert No. 340: The Democratic People's Republic of Korea, Prolonged Dry Weather Threatens the 2017 Main Season Food Crop Production.
- FAO(2018), GIEWS Update: The Democratic People's Republic of Korea, Food Supply and Demand Outlook in 2017-18(November-October).
- FAO(2019), Countries Requiring External Assistance for Food(September 2019). Access: http://www.fao.org/giews/country-analysis/external-assistance/en/
- FAO, WFP(2019). Democratic People's Republic of Korea(DPRK): FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment
- UN(2018), Resolution on the Situation of Human Rights in the DPRK
- UN(2019). Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea
- UN Economic and Social Council(1999), UN Committee on Economic, Social and Cultural

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Rights (CESCR), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)

- UN Economic and Social Council(2000), UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)
- Welt Hunger Hilfe, Concern Worldwide(2018), Global Hunger Index
- WFP(2019). Hunger Map 2019, World Food Program
- WHO(2016a), WHO Country Cooperation Strategy, Democratic People's Republic of Korea (2014-2019), World Health Organization.
- WHO(2016b), Healthy Life Expectancy(HALE) Data by WHO Region. Access: http://apps.who.int/gho/data
- WHO(2016c), Adult Mortality Rate.
- Access: https://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/mortality_adult
- WHO(2019a), Global Tuberculosis Report 2019」, World Health Organization.
- WHO(2019b). WHO Vaccine-preventable Diseases: Monitoring System. 2019 Global Summary. Access: https://apps.who.int/immunization_monitoring/globalsummary/
- World Bank. World Bank Open data. Access: https://data.worldbank.org/

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 11 장
평화권 운동의 전개과정과 평가

서보혁

통일연구원 평화연구실장으로 근무하고 있다. 서울대 통일평화연구원에서 연구교수로 근무했고 비교평화연구회 회장, 북한연구학회 부회장으로 활동하고 있다. 근래 저서로 『한국 평화학의 탐구』, 『한국인의 평화사상 Ⅰ·Ⅱ』(공편), 『대북 제재의 현황과 완화 전망』(공저) 등이 있다.

목차

1. 논의 배경과 목적

2. 평화권 운동의 전개
   Ⅰ. 전쟁에 가담하지 않거나 전쟁위험에 처하지 않을 권리
   Ⅱ. 양심적 병역거부권
   Ⅲ. 군비축소를 요구할 권리
   Ⅳ. 외국 군사기지의 폐지 요구권
   Ⅴ. 반전평화 관련 사상·양심·표현의 자유

3. 평화권 운동의 의의와 과제

1. 논의 배경과 목적

2018년 4월 27일, 판문점 남북공동선언으로 한반도는 전쟁의 위기에서 벗어나 평화의 길로 들어선 듯하다. 그 이전 몇 년 동안 북한의 잇달은 핵실험과 미국과의 '말의 전쟁'으로 인해 한반도에 살고 있는 사람들은 숨을 죽이고 어서 이 위기가 지나가길 염원하였다. 그런 시간을 보내며 평화가 먼 이상이 아니라 오늘, 이 시간 인류 생존의 필수조건임을 재삼 확인하였다.

그러나 평화가 하나의 권리라는 말은 생경하다. 평화정착, 평화공존이라는 용어는 익숙하지만 평화권이라는 말은 소수 연구자들만 알고 있을 정도이다. 분단과 정전체제 하에 살아온 지 70년이 되는 한반도에서 평화는 분단권력에 반하는 용어가 된 경우도 있었지만, 거의 모든 사람들의 가슴에 희망으로 살아있다. 그럼에도 평화가 인권이라는 말은 금시초문인 경우가 많을 것이다. '평화권'이란 한마디로 평화로운 환경에서 살 권리로서 현실에서는 반평화적인 환경을 거부하고 평화로운 삶을 영위할 권리를 말한다. 그리고 평화권을 만들어가는 길에 동참하고 지지하는 시민들의 제반의 실천을 평화권 운동이라고 부를 수 있을 것이다.

현대 인권발달사의 관점에서 보면 평화권의 부상은 제2차 세계대전 후 제3세계 국가들의 국제무대 진출과 핵전쟁 위험을 배경으로 하고 있다. 1966년 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약이 각각 제정되었다. 그리고 그동안 자본주의 강대국들의 착취와 수탈을 당했던 저발전 제3세계 국가들이 국제무대에 진출하면서 개발에 관한 국제사회의 책임을 묻기 시작했다. 이미 미국과 소련이 핵전쟁을 감행할 수 있는 능력을 갖춘 상태에서 세계는 둘로 나뉘어 대결이 세계화 일로를 걷고 있었다. 1968년 5월 인류 최초로 가진 테헤란 세계인권대회에서 채택된 선언문에 평화와 발전이 인권 증진에 필수적인 과제임을 명시한 것은 결코 우연이 아니다. 그 이후 1970년대 유엔 등지에서 평화는 인류 삶의 필수적 조건, 인권과의 불가분 관계

국가인권위원회
humanrights.go.kr

라는 언명에서 한 걸음 나아가 그 자체가 하나의 인권이라는 인식이 퍼져가기 시작했다. 수차례 유엔 인권위원회의 결의를 거친 이후 1984년 유엔 총회에서 "평화권 선언(Declaration on the Right of Peoples to Peace)" 이 채택되었다. 선언은 "지구상 모든 인류는 신성한 평화권을 갖는다." 고 밝히고 있다. 그러나 평화권이 구체적으로 권리 보유 및 의무로 개념화되기까지는 2010년 12월 10일 "산티아고 평화권 선언(Santiago Declaration on the Human Right to Peace)" [209]을 기다려야 했다. 그 이후 유엔 인권이사회에서 평화권 선언문 채택을 준비하는 작업을 벌였으나 성과를 거두지 못하였다. 미국과 같은 강대국과 쿠바와 같은 비핵 저발전국의 입장 차이는 줄어들지 않았다. 이런 국제적인 평화권 논의는 한반도와 거의 무관하게 전개되었다. 그러나 전쟁위험과 과도하게 군사화 된 사회를 고려할 때 평화권은 한반도에서 필요로 하는 권리라 할 수도 있다(이경주, 2014; 서보혁, 2012: 65-86) 다만, 분단체제 하의 대결과 불신으로 집단적으로 세뇌된 당사자들이 평화권을 받아들일 준비가 되지 않았던 것이다. 이제 그 닫힌 문을 열고자 한다.

이 글은 한국인권운동사를 회고하는 흐름 속에서 평화권이라는 렌즈로 보면 말할 수 있는 영역을 설정해 해당 인권운동, 즉 평화권운동을 평가한 결과이다. 국내외에서 평화권을 법제화 한 사례를 찾기 어렵다. 다만, 관심이 있는 학계와 시민운동에서 말해온 바를 보면 평화권의 범주를 생각해볼 수 있다. 평화권의 범주에 들어갈 권리들로 전쟁에 가담하지 않거나 전쟁위험에 처하지 않을 권리, 양심적 병역거부권, 군비축소를 요구할 권리, 외국 군사기지의 폐지 요구권, 반전평화에 관한 표현·사상의 자유 등이 포함된다. 여기서는 이들 5개 영역으로 평화권 운동을 살펴본 후에 평화권 운동이 한국인권운동의 발전에 기여한 의의와 앞으로 한반도 평화정착에 주는 함의를 함께 생각해보고자 한다.

209) 이 선언은 권리보유자로서 대중, 권리의무자로서 국가로 구분하고 대중이 보유한 평화권을 12개로 제시하고 있다.

2. 평화권 운동의 전개

Ⅰ. 전쟁에 가담하지 않거나 전쟁위험에 처하지 않을 권리

전쟁에 가담하지 않거나 전쟁위험에 처하지 않을 권리를 위한 평화운동은 1990년대를 경과하면서 본격적으로 나타났다. 이라크 파병 반대 캠페인은 그 지역이 한반도가 아닐지라도 희생과 파괴를 가져오는 전쟁 자체를 반대한 것이었고 국제적인 반전운동의 연장선상에 있었다. 이러한 반전평화운동은 분단정전체제 하에서 한미합동군사훈련 및 북한의 핵·미사일 실험 등 한반도의 전쟁 위기가 고조될 때 이를 반대하고 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 촉구하는 목소리로 나타났다(서보혁·정주진, 2018: 142-149).

한국의 반전평화운동은 탈냉전기뿐만 분단 시기까지 거슬러 올라가는데 해당 시기는 평화운동의 암흑기라고 하겠다. 강고한 분단정전체제 하에서 평화를 주장한 이들은 반국가사범이라는 낙인으로 정치적, 법적, 사회적 탄압의 대상이 되었고(김동춘 외, 2015: 411), 반공이데올로기가 팽배한 가운데서 안보분야는 접근자체가 불가능한 영역이었기 때문이다(김진호 외, 2010: 25). 그럼에도 불구하고 냉전기 평화운동은 통일운동의 모습으로 나타났다. 전쟁을 막는 것이 평화운동의 기본이며, 반(反)평화적인 분단을 극복하고자 한다는 점에서 통일운동은 '한국형 평화운동'이라고 할 수 있다(서보혁·정욱식, 2016: 166; 서보혁·정주진, 2018: 105).

해방공간에서 백범 김구 선생의 통일국가건설운동은 평화운동의 시작이었다. 일제 패망 직후 환국성명에서 그는 "오직 완전히 통일된 독립자주의 민주국가를 완성하기 위하여 여생을 바칠 결심"이라고 하였고 이후 남북협상과 단독정부수립 반대에 나섰다(한시준, 2018: 165-166). 비록 분단은 공고화되었고 한국전쟁이 발발하였지만 김구 선생으로 대표되는 해방 직후의 중도파 정치인들은 외국군대의 조속한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

철군, 동족상잔의 충돌방지, 자주적인 남북협상에 의한 '무혈통일 완수'를 위해 노력하였다(윤민재, 1999: 333-353). 이 정신은 일부 선각자들에 의해 계승되었다.

한국전쟁 발발 직후 1950년 7월 정전과 평화를 호소하였고 이듬해 2월 총살형을 당한 최능진(정승윤, 2011: 692), 평화통일론을 내세우며 국민적 지지를 호소하다가 1959년 국가보안법 위반으로 사형당한 조봉암(박태균, 2005), '통일독립청년고려공동체수립안'을 만들어 1955년 6월 임진강을 건너 북한을 다녀와 간첩으로 내몰린 김낙중(정지영, 2007), 씨알사상을 집대성한 함석헌, 중립과 평화 원칙에 의한 통일을 강변한 장일순, 한국 평화통일운동의 대부라 할 수 있는 문익환 등은 모두 극우반공체제 하에서 평화운동의 초석을 다진 이들이었다(서보혁·정주진, 2018: 111-112).

이승만 정권은 북진통일론 외의 다른 모든 형태의 평화통일 주장, 남북 간의 교류나 접근을 철저히 억압하였으나(서중석, 1995: 162) 시민사회단체의 평화와 통일에의 열망은 1960년 4·19 혁명을 계기로 분출되었다. 학생들은 민족민주운동과 함께 통일운동을 집중적으로 표현한 바, 대표적으로 서울대학교 민족통일연맹은 1960년 11월 평화통일론을 중립화통일 및 남북교류와 함께 발표하였고 이듬해 5월 19개 대학이 참여한 민족통일전국학생연맹결성준비대회에서 학생들은 평화공존을 지향하며 남북학생회담을 요청하였다(서중석, 1991: 129-142; 153). 또한 혁신계 정당들도 공통적으로 남북 간 협상을 통한 평화통일론을 제시하였다(강만길, 1984: 221-222). 이는 비록 5·16 군사쿠데타에 의해 잠식되었으나 1950년대 후반 현저했던 무력증강과 항시적인 전쟁 위기 가운데서 나타난 실질적인 활동이었다는 점에서 의의가 있었다(서중석, 1991: 145).

박정희 군사정권이 추진한 한국군의 베트남 파병은 1964년 9월 1차로 진행된 후 1966년 4월 4차까지 이어졌다. 베트남 파병에 대해 민정당의 윤보선은 국회에서 야당을 이끄는 수장으로서 베트남 파병을 반대하였고[210], 장준하는 정권유지 차원

에서 결정된 파병이라고 비판하여 투옥당하기도 하였다(서중석, 1997).

냉전기 평화와 통일에 관한 논의는 1970년대 초반을 경과하면서 제기되었다. 김대중은 1971년 대통령 선거에서 평화공존, 평화교류, 평화통일을 골자로 하는 '3단계 통일방안'을 발표하였다(아태평화재단, 2000: 293). 이후 7·4 남북공동성명이 발표되자 성명 직후 민주수호국민협의회는 남북교류, 민중의 참여, 비민주적 법·제도의 폐기 및 수정 등을 주장하였다. 장준하와 함석헌도 평화와 통일의 주체로서 민중을 내세웠고 천관우는 교류협력과 긴장완화 등에 따른 결합국가론을 주장하였다(박순성·최진욱, 1993: 106-109).

이러한 논의는 1980년대에도 이어졌는데 문익환 목사의 연방제 3단계 통일방안과 백기완 선생의 반외세 민중해방통일론은 보다 구체적인 단계별 통일방안을 담고 있었다. 또한 1988년 2월 한국기독교교회협의회(NCCK)는 남북 간 교류협력, 정전협정에서 평화협정으로 전환 등 한반도의 평화공존을 위한 주요 사항을 제시하였다(박순성·최진욱, 1993: 139-141).

분단정전체제라는 한반도의 환경을 극복하고자 한 통일운동은 2000년 6·15공동선언을 계기로 더욱 활성화되어 남북 간 정치·군사·경제·문화 등을 망라하였다. 한편, 이후 집권한 정부는 진보정부든 보수정부든 국가 중심, 즉 '위로부터'의 통일정책을 추진하였다는 점에서 동일했다. 반면, 시민단체의 통일운동은 그 방향이 '아래로부터'였고 이는 분단의 극복 과정에 대중의 참여를 독려하였고 지방분권형 정책을 추구한 것이었다.[211] 이러한 접근방향은 이후 전개된 파병반대운동에서도 이어졌다.

한국의 평화운동은 1991년 1월 걸프전 발발을 계기로 일반적인 반전운동의 모

210) 윤보선은 2차 파병부터는 반대를 분명히 하기도 했으나 이는 야당 내 주도권 경쟁의 과정에서 제기된 것이었고 무엇보다도 베트남 파병을 반대하는 사회적인 공감대 조성 노력이 부재하였다(마상윤, 2013).

211) 대북협력민간단체협의회(2015)는 제반 분야에서 전개된 시민단체의 남북교류협력사업을 기록하고 있다. 한편, 이들은 지방자치단체 교류협력사업에서 '창구' 역할을 수행하였고, 이를 통해 지역 특색이 반영되면서도 중앙정부 수준의 교류와는 구별되는 협력사업이 축적될 수 있었다(최대석 외, 2009).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

습을 보였다. 당시 한국정부는 미국으로부터 전쟁 지원금 분담, 군 의료단 파견 등을 요청받았고 시민사회단체는 이에 대한 반대운동에 나섰다. 특히, 한국여성단체연합은 즉시 '페르시아 만 전쟁에 대한 우리의 입장'을 발표하면서 파병반대운동을 선언하였고 기독교여성들은 1991년 2월 '걸프전쟁 중지와 평화를 위한 교회여성기도회'를 진행하였다. 동월 걸프전쟁과 한국군파병을 반대하는 어머니 모임이 결성되었는데, 이때 한국여성단체연합은 국민적 동의가 없는 모든 파병계획은 철회되어야 함을 요구하였다(김엘리, 2004: 174-15).

무엇보다도 2003년 3월 이라크 전쟁 발발과 한국정부의 파병결정을 계기로 시민사회의 반전평화운동이 활성화되었다. 참여정부가 전쟁지원을 약속하고 4월 국회에서 파병동의안이 통과되었던 기간 '3·15 반전평화촛불대행진' 행사, 참여연대 평화군축센터의 파병반대 시위, 전쟁반대 평화실현 공동실천의 서명운동 및 촛불시위, 문화·예술계 주요 인사들의 1인 시위, '학살전쟁 중단, 파병반대 범국민대회' 개최 등이 이어졌다. 같은 달 26일 국가인권위원회는 이라크 파병에 대해 반전평화 인권의 대원칙에 입각에 문제접근을 해야 한다는 의견을 표명하기도 하였다. 국가기관에서 공식적으로 평화권에 기반한 의견표명이 이루어진 것이다. 이후 9월 미국의 대규모 전투병 추가 파병요청이 불거지자 이라크전투파병반대비상시국회의가 개최되었고 351개 시민사회단체로 구성된 이라크전투파병반대국민행동이 조직되었다. 11월에는 파방반대여론이 반영된 '이라크 전투병 파병반대 범국민행동의 날' 행사가 진행되었다. 2004년 5월 파병철회를 촉구하는 비상시국선언이 10,571명의 이름으로 발표되었다. 파병연장 국면에서는 참전군인 단체 및 가족을 포함하여 대규모의 시민들이 참여한 반전평화 집회가 개최되었다.

비록 전국적 차원에서 수많은 사회단체 및 대규모의 시민이 참여한 파병반대운동이 정부의 파병정책결정을 바꾸지는 못했다. 하지만 이를 통해 통일운동의 하위로 간주되던 평화운동은 독자적인 영역을 갖게 되었고 국민적 차원의 평화공감대가

형성되었으며 반전 및 평화를 지향하는 여러 사회단체가 만들어질 수 있었다(서보혁, 2017: 267; 서보혁·정주진, 2018: 145).

이러한 반전평화운동에 대한 경험은 남북 간 무력충돌이 고조되는 국면에서 군사적 긴장완화를 향한 행보로 나타났다. 천안함 침몰 사태 이후 한국정부는 "북한 잠수정의 어뢰 공격을 받아 침몰"한 것으로 발표하였고(대한민국 정부, 2011: 36), 개성공단을 제외한 남북교류협력을 전면 중단시키는 '5·24 조치'를 단행했다. 민간의 전문가들은 정부가 발표한 결정적 증거가 결정적 의문이라며 과학적인 반론을 제기하였다(박순성, 2013: 332). 대표적으로 참여연대는 정부에 정보공개를 청구하였으며 「천안함 이슈리포트 1, 2, 3」 등을 발간함으로써 관련 의문사항을 이슈화했고 또한 유엔안보리를 대상으로 추가조사 및 검정의 필요성을 담은 서한을 발송하였다(참여연대, 426-436). 보수언론의 종북몰이와 극우단체의 위협행위에도 불구하고 진실을 규명하고 정부의 안보정책을 감시하고자 하는 시민단체의 노력은 멈추지 않았다(참여연대성찰과비전위원회, 2014: 426-439).

2013년 2월 북한은 3차 핵실험을 감행하였고 한미는 B-52 전략폭격기 등이 포함된 합동군사훈련을 실시하면서 한반도는 핵전쟁의 위기에 직면하였다.[212] 이에 대해 한국진보연대, 기독교사회선교연대회의, 통일의 길 등 종교 및 사회단체들은 전쟁반대 평화실현 국민행동라는 평화실현을 위한 공동대응기구를 조직하였고 미국 정부를 대상으로 적대행동 중지를 요청하는 서한을 주재 미 대사관에 전달하였다(조원호, 2013). 한국YWCA연합회, 전국여성농민회총연합, 평화를만드는여성회, 한국교회여성연합회 등이 참여한 한반도 전쟁방지와 평화를 위한 긴급여성행동은 군사훈련 중단, 항구적 평화체제 구축 등을 역설하였다. 36개의 시민단체 및 종교단체는 2013 키리졸브/독수리연습 중단 촉구 시민사회단체를 발족하여 모든 적대행위를 중단하고 평화를 위한 대화에 나설 것을 촉구하였다(노동자연대, 2013). 이와 같은

212) 2013년 4월에는 분쟁전문 기자들이 한반도의 전쟁 위기를 취재하고자 앞 다투어 서울로 왔다(백학순, 2014: 49).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한반도의 전쟁 방지를 위한 시민사회의 노력은 규모 면에서 이라크 파병반대운동에 미치지는 못했으나 힘의 우위가 아닌 평화적 수단에 의하여 무력충돌의 위기를 극복하고자 하였다.

주목할 만한 평화운동은 '평화와 군축을 위한 세계 여성의 날' 인 2015년 5월 24일 비무장지대를 도보로 횡단했던 WOMENCROSSDMZ(WCD)의 평화운동이다.[213] WCD는 20일 평양에서 국제여성평화회의를 진행하였고 23일 평양과 개성에서 2천여 명의 북한 여성과 함께 시가지를 걸었다. 24일 판문점을 방문한 후 도라산역에서 기자회견을 하였다(이진옥, 2016: 65-66). 이 행사에는 세계적인 평화운동가들이 참여하였다는 점에서 한국전쟁 및 한반도 평화에 대한 세계적인 관심을 이끌 수 있었다. 뿐만 아니라 여성주의의 관점에서 분단정전체제의 군사주의 문화를 극복할 수 있다는 가능성을 제시하였다. WCD는 이후에도 한반도의 평화를 위한 활동을 계속하고 있다(서보혁·정주진, 2018: 125).

Ⅱ. 양심적 병역거부권

양심적 병역거부는 로마 군대에 들어가기를 거부한 초대 기독교인들의 저항에 역사적 기원을 두고 있다. 이는 개인의 양심상 분명히 정당화되지 않고 극한 상황이 아닐 때 타인의 생명을 앗아가는 행동에 참여할 수 없다는 신념에 기반을 두고 있다(이정환, 2015: 190). 일반적으로 징집대상자로서 종교 및 양심적 동기에서 비롯되는 신념에 의하여 군복무, 다른 작·간접적인 전쟁, 무력행위에 참여하는 것 등을

213) 2015년 발표된 한반도 평화와 통일을 위한 국제여성걷기 선언문의 내용은 다음과 같다(이진옥, 2016: 66-67). "△1953년에 체결된 정전협정 4조 60항에 규정되어 있는 바와 같이 정전협정을 평화협정으로 대체한다. △인위적인 분단으로 인한 비극적인 이산가족의 재결합을 돕는다. △한반도의 군사적 긴장을 완화한다. △전 세계인들에게 무고한 시민에게 해를 끼치는 제재조치를 철회할 것을 호소한다. △여성과 소녀에 대한 전시폭력을 금지시키고 제2차 세계대전의 성노예였던 '위안부'여성들을 위한 정의를 바로 세운다. △군비 경쟁에 소요되는 비용을 시민의 복지와 환경 보호에 사용되도록 한다. △국제법에 따라 한반도와 전 세계의 평화구축 과정에서 여성의 리더십을 확대시킨다. △세계평화구축의 주춧돌로서 한반도의 화해와 통일을 위해 전 세계인들의 지지를 촉구한다."

거부하는 운동을 의미한다(조성은, 2008: 53).[214]

이는 거부의 동기에 따라 종교적, 윤리적, 철학적, 정치적 측면으로 구분된다. 또한 거부의 범위에 따라 보편적(모든 형태의 전쟁 반대), 선택적(특정 전쟁 반대), 재량적(핵무기 등 대량살상무기 사용 거부) 병역거부로 나뉠 수 있다. 아울러 군복무, 무기사용, 대체복무제 등 거부의 대상을 기준으로 분류되기도 한다(이정환, 2015: 202-206).

냉전시기 양심적 병역거부는 평화운동으로 사유될 수 있는 대상이 되지 못했다. 특히 한국전쟁 이후 남북한은 군사국가로 명명될 만큼 국력에 비해 상당한 규모의 병력을 유지하였으며 이 무장력은 한반도뿐만 아니라 동아시아 및 세계적인 진영대결을 함축하고 있었기 때문이다(박명림, 2006: 18-19). 자연히 헌법 39조 '국방의 의무'와 19조 '양심의 자유'는 인권이 보장되도록 조화되지 않았고 병역거부자들은 '군사 항명죄'나 '병역법 위반'의 처벌을 받았다(조성은, 2008: 53-54).

그런데 여타 인권 및 평화운동과는 달리 양심적 병역거부운동은 탈냉전과 민주화가 되었음에도 그 보다 더 늦게 시작되었다는 점이 특징이다. 그 배경으로는 첫째, 상술한 대로 분단이라는 구조에서 양심의 자유보다 국방의 의무가 더욱 중시되었기 때문이다(조성은, 2008: 54). 둘째, 병역거부운동이 민주화의 '마지막 성역'인 군사안보에 관한 사항이었기 때문이다. 셋째, 여호와의증인과 관련한 문제로 인해 양심적 병역거부는 종교적 사안으로 간주되었지 양심의 자유가 보장되어야 하는 보편적인 인권의 영역으로 인식되지 않았기 때문이다. 이런 점에서 2001년 12월 불교도인 오태양의 병역거부 선언 후에야 양심적 병역거부가 보편적인 인권의 언어라고 여겨졌다(임재성, 2010: 316-321).

그리하여 기존까지 양심적 병역거부자에 대한 인권침해는 오랜 기간 지속되었

214) 법제도를 통해 권리성을 부여된다면 이를 양심적 반전권, 양심적 병역거부권, 양심적 집총거부권 등으로도 명명할 수 있다. 한편, 양심적 병역거부에서 '양심'은 병역을 거부하는 주체가 가지는 마음의 명령이다. 거역할 수 없는 이 양심에 따른다는 것이지 국방의 의무를 수행한 다른 이들의 노력을 무시하는 의미는 결코 아니다(이정환, 2015: 194; 201).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다. 한국정부는 분단 상황을 명분으로 유엔의 권고사항을 수용하지 않았고, 수천 명의 양심적 병역거부자들은 양심과 신체의 자유를 빼앗겼다.[215] 탄압과 처벌의 대상이 된 구속 수감자 외에 이를 반인권, 반평화로 간주하지 못하는 인식도 문제였다. 군 생활을 경험한 많은 남성들은 병역을 거부한다는 이유로 인권을 유린당한 이들을 목격했겠지만 군사주의는 그 의미를 인지하지 못하게 하는 장벽이었다(임재성, 2010: 313).

평화운동으로서 양심적 병역거부운동에 나선 한국의 시민단체로는 대표적으로 양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제 개선을 위한 연대회의(병역거부 연대회의)와 전쟁 없는 세상 등이 있다. 2001년 5월 평화인권연대, 인권운동사랑방 등 9개 단체는 '양심, 종교의 자유와 군대체복무를 위한 토론회'라는 최초의 공개토론회를 개최하였다(임재성, 2010: 310-317).

당시까지 양심적 병역거부자들은 주로 여호와의 증인 신도들이었는데 2001년 오태양의 거부선언과 함께 이 문제에 대한 사회적 관심이 촉발되었고 이후부터 2000년대 중반까지 개인적·정치적 동기에 따라 병역거부를 선언한 이들은 11명에 이르렀다.[216] 이를 계기로 시민단체는 양심적 병역거부권 확보를 위해 적극적으로 노력하였다(조성은, 2008: 53-54). 운동 초기의 우선순위는 병역거부자들의 투옥 등의 피해를 줄이는 데 있었고 이들의 고통 경감을 위한 대체복무제도가 대안으로 제시되었다(임재성, 2010: 324-325). 나아가, 양심적 병역거부운동은 군사주의에 대항하기 시작하였다. 2003년 9월 병역거부자들은 국군의 날 행사에서 "무기로는 평화

215) 유엔은 1987년 최초로 양심적 병역거부를 인정하였다. 아울러 양심적 병역거부가 자유권규약 및 세계인권선언에 규정된 사상, 양심, 종교의 자유 권리에 대한 합법적 행사임을 인정하도록 당사국에 호소했다. 1998년 유엔 인권위원회의 결의 제77호는 양심적 병역거부권에 대한 확대·발전된 내용을 담았다. 권리로서의 인정뿐만 아니라 병역거부자의 신념이 차별받아서 안 된다는 점, 이 거부의 타당성 여부를 평가하기 위한 독립적이고 공정한 기관이 마련되어야 한다는 점, 징병제 국가의 대체복무제는 징벌적이지 않고 비전투적이어야 한다는 점, 병역거부자에 대한 구금과 반복적 형벌이 부과되어선 안 된다는 점, 병역거부로 인한 박해를 피해 자국을 떠난 이들은 난민으로서 보호해야 한다는 점 등이었다(이정환, 2015: 224-226).

216) 종교적 측면과 구분되는 개인적정치적 병역거부자는 2001년 12월부터 2014년 5월까지 기간 총 62명으로 확인되고 있다(이정환, 2015: 203-204).

를 살 수 없습니다”라는 ‘무기장례식’ 퍼포먼스를 진행하였고, 2004년 5월 “Bring the soldiers back home! 군인을 집으로”라는 캠페인을 전개하였다. 2007년 12월 열린 반군사주의 패션쇼를 통해 일상생활에 스며든 군사주의를 성찰하고자 했다(임재성, 2010: 341-342). 병무청 통계를 보면(2007~2016년 10월) 입영·집총 거부자는 5,532명으로 이 중 여호와의 증인이 5,4965명, 종교 없이 평화적 신념에 따른 거부자는 37명이다(『한겨레』, 2018.6.29.).

그런 과정에서 사법부의 판결에서도 변화가 나타나기 시작했다. 상급법원인 대법원과 헌법재판소는 지속적으로 한국의 병역법은 국제인권규약에 반하지 않으며 병역거부자들에 대한 처벌이 합헌이라고 판결했다. 2004년 헌법재판소는 소수의견으로 한국에서 양심적 병역거부로 인한 처벌 상황의 심각성과 대안 마련의 필요성을 강조하였다(이정환, 2015: 289). 2005년 12월 국가인권위원회는 병역거부를 인정해야 한다는 권고를 하였고 마침내 2007년 9월 국방부는 병역거부자들에 대한 대체복무제 허용 결정을 내렸다. 그러나 정권교체 후 2008년 12월 대체복무제는 무기한 연기되었다(임재성, 2010: 307).

보수정권 집권 후 잠식되었던 양심적 병역거부와 대체복무제 논의는 촛불항쟁으로 정권이 교체된 후 다시 부상하였다(서보혁·정주진, 2018: 179). 2018년 6월 28일 헌법재판소는 병역법 88조 1항[217]의 헌법소원·위헌법률심판 사건에 대해 병역거부에 대한 처벌조항 자체는 문제가 아니나 대체복무제 규정이 부재한 것은 헌법에 합치되지 않다고 결정했다. 강일원 재판관과 서기석 재판관은 “대체복무제가 규정되지 아니한 상황에서 현재의 대법원 판례에 따라 양심적 병역거부자를 처벌한다면, 이는 과잉금지원칙을 위반하여 양심적 병역거부자의 양심의 자유를 침해하는 것”으로 헌법에 위배된다고 하였다. 동년 11월 1일 대법원은 제88조 제1항 위반으

217) 해당 조문은 입영기피에 관한 것으로 “현역입영 또는 소집 통지서(모집에 의한 입영 통지서를 포함한다)를 받은 사람이 정당한 사유 없이 입영일이나 소집일부터 다음 각 호의 기간이 지나도 입영하지 아니하거나 소집에 응하지 아니한 경우에는 3년 이하의 징역에 처한다”고 규정하고 있다. 대한민국 법원 종합법률정보 홈페이지(glaw.scourt.go.kr 검색일: 2019년 7월 28일).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

로 기소된 양심적 병역거부자를 무죄로 판결하면서 "병역 의무 이행을 일률적으로 강제하고 불이행에 대해서는 형사처벌 등으로 제재하는 것이 양심의 자유를 과도하게 제한하며, 소수자에 대한 관용이라는 자유민주주의 정신에 위배된다" 고 하였다(국가인권위원회, 2018).

그런데 헌법재판소의 결정에 따라 국방부가 12월 28일 발표한 입법안은 현역 사병 복무기간의 2배인 36개월에다가 교정시설에서 합숙근무를 하는 것이 골자였다(국방부, 2018). 이러한 징벌적 대체복무제에 대해 국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 참여여대 등 시민단체의 문제제기가 이어졌다(『한겨레신문』, 2018.12.28.).

최근에는 양심적 병역거부의 사유가 종교적 사유가 아닌 평화에 대한 개인적 신념에 따른 평화적 병역거부자가 등장하는 등으로 평화운동은 더욱 확장되고 되고 있다. 평화운동이자 반군사주의 운동인 양심적 병역거부운동이 지속되는 가운데서 한국사회의 군사화가 완화되고, 한반도 비핵화와 평화체제 구축이 진척될 때 인권으로서 양심적 병역거부권이 보장되고 징병제 폐지가 달성될 수 있을 것이다(서보혁·정주진, 2018: 182-183).

Ⅲ. 군비축소를 요구할 권리

평화군축운동은 군사력의 완전한 해체, 군비의 축소 및 복지의 확대 등을 주요 목표로 삼는다. 그리고 국가의 군사력 증강이나 적대하는 국가 간 발생하는 군사적 긴장을 감시하고 적절한 군축방안을 제시한다(서보혁·정주진, 2018: 156). 한국의 평화군축운동은 크게 반핵운동, 방위비 삭감운동, 무기도입 반대운동 등으로 나타났으며 이는 주로 1980년대 중·후반부터 전개되기 시작했다.[218]

냉전시기 평화군축운동으로 기록될 수 있는 활동은 여성단체의 원폭피해자 지

218) 평화군축운동은 여성운동단체에서 시작하였고 그 활동범위는 평화교육, 반핵운동, 관련 법안제정 촉구 등 다양했다(김귀옥, 2006: 92-93).

원운동이라고 하겠다. 1974년 일본의 국제세미나에 참여하였던 한국교회여성연합회는 한국의 원폭피해자가 존재한다는 점을 인식하게 되었는데 이후부터 피해자 조사, 치료 및 생계지원, 모금활동 등을 전개하였다. 이 운동에는 한국 YWCA도 적극 참여하였는데 YWCA는 한국과 일본의 YWCA 협의회에서 원폭피해문제에 대한 공동의 노력을 경주하기로 합의한 후부터 피해자 지원 모금운동, 사진전 개최 등을 추진하였다(김엘리, 2004: 146).

1980년대를 경과하면서 한국 YWCA는 원폭피해자 지원뿐만 아니라 정부차원의 보상을 요구하면서 핵의 위험성을 강변하기 시작하였다. 특히, 1986년 8월 9일 열린 '반전, 반핵, 평화마당'은 주제 강연, 피해자 증언, 사진전 등 대중차원에서 반핵운동을 논의할 수 있는 기회가 되었다(김엘리, 2004: 146-147).

여성운동단체의 원폭피해자 지원운동은 2000년대까지 지속되었는데 2003년 6월 한국교회여성연합회, 인권운동사랑방, 건강세상네트워크 등으로 구성된 원폭2세 환우 문제 해결을 위한 공동대책위원회가 만들어져 피해자 지원활동을 계속하였다(김엘리, 2004: 147-148).

원폭피해자 지원운동은 지속적으로 핵의 위험성을 고발해왔는데, 이러한 논의는 반핵평화운동에서 보다 구체적으로 나타났다. 한국의 반핵평화운동은 반핵무기운동과 반핵발전운동으로 구분된다. 전자는 공격수단으로서 핵무기 사용을 반대하는 운동이다. 후자는 에너지원으로 이용되는 핵발전 과정에서 방사능 누출 등으로 인해 인간의 보건과 생태계를 파괴시킨다는 점에서 핵발전소 가동중단을 목표로 하는 운동이다. 나아가 한국의 핵발전 도입은 핵무기 개발 의도와 밀접한 관련이 있었기에 반핵무기 운동과 반핵발전운동은 서로 연결되어 있다는 주장도 있다(구도완, 2012: 59).

첫째, 반핵무기운동은 1980년대 중반 변혁운동조직 및 반공해운동조직 등에 의하여 발전하였다.[219] 특히 당시 학생운동진영은 미국의 한반도 핵전략을 비판하며

국가인권위원회
humanrights.go.kr

핵무기 반대운동에 나섰다. 이 연장선상에서 반핵평화운동연합이 만들어졌다. 공해추방운동연합 반핵평화위원회는 반핵평화운동을 보다 대중적이고 광범위하게 추진하기 위해 대중단체를 조직하고자 했고 그 결과 1991년 3월 반핵평화운동연합 창립대회가 개최되었다. 창립대회에서는 △핵무기 배치상황과 군사전략에 관한 정보공개의 요구, △핵기지 철폐, △평화협정 체결 쟁취, △핵발전소 신규건설 반대, △핵폐기물 처리의 안정성 촉구, △한반도 비핵지대화의 실현 등이 주요 목표로 제시되었다(민주화운동기념사업회 오픈아카이브).

나아가 1991년 5월 전국민족민주운동연합반핵평화위원회, 반핵평화운동연합, 민중당 조국통일위원회, 공해추방운동연합 반핵평화위원회, 한국여성단체연합, 한반도통일을위한평화군축협의회, 한국기독교사회운동연합 등 12개 단체는 '한반도 비핵지대화를 위한 1000인 선언대회'를 개최하기도 하였다. 이때 전개된 냉전 해체의 흐름 속에서 미군은 남한 지역에 배치해둔 핵무기 철거 결정을 내려 1991년 11월 남북 간에 '한반도 비핵화 선언'이 채택되기도 했다.

이러한 평화운동의 흐름은 한반도의 비핵화와 평화체제 구축에 대한 평화운동단체의 노력으로 이어졌다. 2005년 '9·19공동성명', 2007년 '10·4 남북정상선언', 2018년 '4·27 판문점선언' 등 남북 간 중앙정부 수준의 주요한 합의에 대해서 평화운동단체는 지지선언과 합의 이행을 촉구함으로써 사회적 여론을 환기시키고 국민적 공감대를 마련하고자 하였다. 나아가 평화운동단체들은 핵확산금지조약(NPT) 회의를 주목하고 관련 해외단체 및 전문가들과 적극 연대하여 한반도 비핵화와 평화체제, 동북아 비핵지대 창설 등을 주요 이슈로 제기하였다(서보혁·정욱식, 2016: 177-178).

둘째, 반핵발전운동은 핵발전소 지역 주민들에 대한 피해보상운동에서 출발하였

219) 원폭피해자 지원운동에 나섰던 여성운동 단체도 반핵평화운동을 전개하였다. 1985년 한국여성대회에서 발표된 '민족·민주·민중운동과 함께 하는 85 여성운동선언'은 분단모순 극복과 함께 분단구조에서 한반도가 강대국의 핵전략 기지가 될 수도 있음을 경고하였다(김엘리, 2004: 142-143).

다. 1985년 영광 핵발전소 주변 주민들의 피해보상운동, 1988년 영광원전 3, 4호기 건설 반대운동, 1988년 고리 원전 인근 방사성 폐기물 매립사건에 대한 시위 및 연대 투쟁이 대표적인 사례이다. 당시 공해추방운동연합 등 환경단체는 1988년 12월 지역주민과 협력하여 반핵평화 시민대회를 개최해 해당문제를 공론화하고자 하였다. 이러한 운동을 기반으로 1989년 전국핵발전소추방운동본부가 조직되었다(구도완, 2012: 67; 윤순진, 2006: 283-284).

이 과정에서 여성단체들의 활동이 두드러졌다. 1988-1989년 기간 핵발전소에서 근무하는 노동자 사망, 기형아 출산 등 사건이 불거지면서 여성들은 보다 적극적으로 반핵운동에 나섰다. 1989년 4월 한국여성단체연합은 반핵평화위원회를 조직해 핵발전소 건설 반대 서명운동, 관련 자료집 발간 등의 활동을 이어갔다. 동년 9월 열린 핵발전소 건설 반대를 위한 반핵평화여성대회에서는 핵발전소로 인한 환경파괴와 주민건강 문제를 제기하면서 발전소 건설 취소를 요구하였다(김엘리, 2004: 145).

반핵발전운동의 주된 활동으로 방사성 폐기물 처리장 반대투쟁을 손꼽을 수 있다. 1989년 영덕 방사성 폐기물 처리장 건설계획이 저항운동으로 백지화된 것을 필두로 1990년-1993년 기간 총 8개 지역에서 방사성 폐기물 처리장 입지선정이 무산되었다. 이러한 방사성 폐기물 처리장 건설반대운동의 성과는 신규원전 건설반대운동으로 이어졌다. 1980년대 초 9개의 신규 핵발전소 후보지가 총 9개였는데 강력한 반대운동으로 인해 기존 핵발전소 인근의 1곳을 제외한 8개 지역이 모두 백지화되었다(윤순진, 2012: 128-129).

이러한 운동에서 주된 행위자는 원전이나 방사성 폐기물 처리장으로 인해 피해를 입을 수 있는 지역주민이다. 이와 함께 반핵국민행동 등 반핵시민환경단체들의 활동도 주목할 만하다. 환경단체는 지역 수준의 원전문제를 전국적인 이슈로 공론화해 왔다. 특히, 한국뿐만 아니라 일본, 러시아 등 지구적 차원에서 핵무기 및 핵

국가인권위원회
humanrights.go.kr

실험에 대한 반대운동을 전개하였다. 대표적으로 1997년 대만 핵폐기물의 북한 반입을 저지시킨 사례가 있다(윤순진, 2006: 285).

핵발전 기술은 민주적으로 통제되기 어려운 권위주의적 기술(authoritarian technique)이라서 일반 대중의 접근이 어렵고 소수의 엘리트들에게 권력이 부여되며 통제와 중앙집권이 강화되는 속성을 지니고 있다. 핵발전이 유지·운영되는 과정은 민주적이고 분산적이지 않으며, 강력한 엘리트 집단의 중앙통제에 의한다(윤순진, 2012: 115). 비록 1980년대 후반부터 전개된 반핵발전운동에도 불구하고 정부 차원의 핵발전소 건설은 확대되었고 기존 원전 입지 지역에 추가적인 발전소 건설이 이어졌지만 지역주민과 환경단체들의 운동은 핵발전 정책에 대한 감시와 통제, 대중의 참여를 시도하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 이러한 지속적인 노력은 공사재개여부 결정 등을 결정하기 위해 시민이 참여하는 신고리 원전 5, 6호기 공론화위원회 구성을 통해 결실을 맺기도 하였다.

한편, 여성운동단체들을 중심으로 추진된 방위비 삭감운동은 평화군축운동의 주요한 활동으로 기록될 수 있다. 이들은 방위비 삭감과 군비축소를 통해 평화통일을 지향하는 한편, 그 비용이 사회복지의 증대로 전환되어야 함을 강조하였다. 대표적인 활동으로 1991년 9월-10월 기간 개최된 방위비 삭감 설명회, 방위비 삭감을 위한 천명인 서명운동, '92년 방위비예산 삭감 촉구 및 91군사무기 장비국제전시 진상규명' 기자회견 등이 있었다(심영희, 2004: 31).

1994년 11월 '방위비삭감과 평화를 위한 연대모임'이 조직되었는데, 1995년 7월 이 연대모임을 포함한 100개의 시민단체는 국방예산이 줄어든다면 여러 분야에서 국민의 안보가 강화될 것이라는 요지의 건의문을 재정경제원에 전달했다. 방위비 삭감운동은 국가중심의 안보가 아닌 인간안보를 지향하고 있었던 것이다. 한편, 1998년 IMF 경제위기 국면에서 평화를 만드는 여성회는 군축을 통해 경제위기를 극복하고 군사적 긴장을 완화해야 함을 주장하였고, 김대중 대통령에게 방위비 삭

감을 위한 엽서보내기 운동을 추진하기도 하였다(김엘리, 2004: 157-162).

평화군축운동은 방위비 문제에서 한 걸음 더 나아가 무기도입과 관련한 사안을 감시하고 반대운동을 추진하기도 하였다. 주목할 만한 운동은 차기 전투기 도입 사업(F-X사업)에 대한 참여연대의 활동이다. 참여연대는 2000년대 초반 한국 공군이 추진하였던 'F-X사업'과 관련한 미국의 외압과 평가기준 조작 등에 대해 문제를 제기하였다. 이와 함께 양심선언을 한 조주형 대령에 대한 변호, 관련 의혹에 대한 대국방부 질의, 경실련, 환경운동연합, 녹색연합, 여성단체연합, 평화를만드는여성회, YMCA 전국연맹 등과의 연대 및 집회 개최와 같은 운동을 추진하였다. 아울러 2002년 4월 참여연대를 포함한 279개 단체들은 'F-X 외압의혹 진상규명과 F-15K 내정철회를 위한 공동행동'으로 연대하여 서명운동, 만민공동회 등의 행사를 전개하였다(참여연대성찰과비전위원회, 2014: 375-381).

비록 국방부의 F-15K 구매는 최종 결정되었으나 이에 대한 반대운동은 대규모 무기도입 사업에 대한 최초의 대중적 운동이자 대미종속적 관계에 대한 시민사회의 항의운동이었다는 점에서 평가받을 수 있을 것이다.

한편, 대인지뢰폐기운동도 평화군축운동의 중요한 활동으로 손꼽힌다. 1997년 대인지뢰를 금지하는 오타와협약이 체결되고 국내에서는 참여연대와 한국기독교사회문제연구원이 주축이 되어 인권, 민주, 평화, 환경 등 단체가 연합한 한국대인지뢰대책회의(KCBL)가 1997년 11월 출범하였다(조동준, 2011: 44-45).[220]

대인지뢰대책회의는 1998년-2002년 기간 민간인 피해자에 대한 의족 전달식, 대인지뢰 피해실태 조사 및 발표, 모금운동 및 사진전 개최 등의 활동을 통해 안보재해로서 지뢰에 대한 인식을 확산시켰고 지뢰지대를 확인하였으며 이로 인한 피해를 공론화하였다.[221] 또한 2005-2006년 기간 국회 및 국방부와 협조하면서 지뢰피

220) 한국대인지뢰대책회의는 국제대인지뢰금지운동(ICBL)의 한국지부로 2009년 7월 명칭을 평화나눔회(PSA)로 개정하였다. 평화나눔회 홈페이지(http://www.psakorea.org 검색일: 2019년 7월 29일).

221) 대인지뢰대책회의에 따르면 미확인 지뢰지대의 지뢰매설 수는 약 108만 3천발이고 후방지역(서울 우면산, 김포 장릉산, 인천 문학산, 성남 남한산성, 태안, 울산, 군산, 양산 원효산, 평택 덕현면, 평택 팽성읍, 부산 중리

국가인권위원회
humanrights.go.kr

해자 구제를 위한 입법활동을 하였고 국방부로 하여금 피해자에 대한 구제활동에 나서도록 촉구하였다(조동준, 2012: 45-48). 피해자 구제를 위한 입법 활동은 2000년 16대 국회에서부터 전개되었고 마침내 2014년 10월 15일 "지뢰피해자 지원에 관한 특별법"이 제정되었다. 대인지뢰대책회의는 실태조사 및 피해자 지원뿐만 아니라 평화교육(DMZ 근방 국내외 평화투어)을 진행하고 있으며 국제대인지뢰금지캠페인(ICBL), 일본지뢰금지캠페인(JCBL), 미국지뢰금지캠페인(USCBL) 등 해외단체와의 협력도 적극 모색하고 있다.

Ⅳ. 외국 군사기지의 폐지 요구권

한국의 평화운동단체들이 폐지 또는 철회를 목표로 두고 대상으로 삼고 있는 외국군사기지는 주한미군이다. 주한미군에 대한 평화운동단체의 활동은 다양한 모습으로 전개되었는데 대표적으로 반기지운동, 주한미군 철수운동, 미군기지 건설반대 및 반환운동 등을 손꼽을 수 있다. 앞서 살펴본 다른 영역의 평화운동처럼 외국군사기지 폐지를 요구한 운동은 냉전 시기에는 억압되었다가 1980년대 중·후반을 거치면서 본격적으로 전개되었다.

한국전쟁 발발 이후부터 1980년대 후반 민주화 시기까지 주한미군 주둔에서 비롯되는 각종 범죄에 대한 반기지운동은 '반기지운동의 부재와 일상 속에서의 저항'으로 명명할 수 있다(정영신, 2012: 172). 미군기지 인근에서 생계를 이어간 주민에 대한 총살 사건이 헤아릴 수 없을 만큼 많았고 폭행사건, 린치사건도 빈번했다. 국제인권옹호본부 한국 지부인 국제인권옹호한국연맹과 한국인권옹호협회 등이 범죄사건에 대한 조사, 재발방지 촉구, 기지 인근의 인권상담소 운영과 같은 활동을

산, 나주 금성산 등)의 지뢰매설수는 약 7만 5천발이다. 한국의 지뢰매설밀도는 1평방 미터당 2.3개로 세계 최대이다. 한국전쟁 후 지뢰 피해자는 약 1,000명 이상으로 한 해도 거르지 않고 피해가 발생하였다. 평화나눔회 홈페이지(http://www.psakorea.org 검색일: 2019년 7월 29일).

하였는데, 무수한 범죄사건을 염두에 두었을 때 이는 극히 미비한 것이었다. 또한 미군기지에서 종사하는 노동자들은 한국의 근로기준법조차 적용받지 못했다. 이런 점에서 1950-1960년대 주한미군과 관련한 운동은 SOFA 제정의 필요성으로 이어졌다. 1966년 체결된 SOFA는 그 자체로 불평등한 것이었으나 주둔군 지위협정 조차 없었던 시기에 주한미군은 치외법권적인 존재였기 때문이다(정영신, 2012: 172-191).[222]

군사독재정권의 억압과 통제로 인해 주한미군에 의한 여성과 노동자에 대한 범죄 및 인권침해, 환경오염 등이 이슈화되지 못했고 반기지운동도 나타나기 어려웠다(서보혁·정주진, 2018: 118). 이후 1980년대를 경과해서야 몇몇 단체들의 활동이 전개되었다. 특히 기지촌 여성운동에 나선 여성운동단체들의 노력이 돋보였다. 개인적으로는 김연자가 1970년대부터 송탄, 군산 등에서 자치활동을 통해 포주와 미군의 폭력과 부당행위에 대응하고 이 문제를 사회에 알리고자 하였다. 주요 단체로는 1986년 3월 의정부에 설립된 두레방이 있다. 상담, 탁아, 교육, 탈매춘을 위한 전업사업 등을 주요 활동으로 하였다(최이윤정·조영주, 2004: 283). 이 외에도 용산의 한소리회, 동두천의 새움터, 평택 안정리의 햇살센터 등이 여성인권보호와 이슈 제기에 나섰다(이나영, 2010: 192).

1992년 10월 28일 동두천의 기지촌 여성 윤금이씨가 참혹하게 훼손된 시신으로 발견되었는데, 이 사건을 계기로 주한미군의 범죄문제가 보다 폭넓게 공론화되었다. 당시 두레방, 다비타의 집 등 기지촌여성쉼터는 시민단체와 함께 이 사건을 적극 알렸고, 단체들은 1년 반 동안 엄격한 수사와 처벌을 요구하는 운동을 전개했다. 그 결과 가해자였던 케네스 마클(Kenneth L. Markle III)은 징역 15년 형을 선고받았다(박정미, 2015: 2). 당시 조직된 주한미군의 윤금이씨 살해사건 공동대책위원회는

222) 가장 큰 피해자는 기지촌 여성이라고 할 수 있다. 독재정권은 경제발전과 국가안보라는 미명 하에 편의적으로 기지촌 여성을 동원하였고(이나영, 2010: 195), 이들을 "미군을 위해 살리거나 미군에 의해 죽도록 내버려두"었다(박정미, 2015: 25).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1993년 주한미군범죄근절운동본부 창립으로 이어졌다. 이후 미군범죄신고센터 설립, 미군기지 실태조사, SOFA 개정운동, 미국의 군사주의에 반대하는 국제연대운동, 평화운동 등을 적극 추진했다.[223]

2000년대 이후 기지촌은 쇠락하였지만 여성단체운동은 계속되었다.[224] 기지촌 여성운동은 여성의 인권보호와 불평등한 한미관계 개선 등을 지향하면서도 미군이라는 외국군에 의존하는 국가안보가 사람 중심의 인간안보로 전환되어야 함을 주창하였다는 점에서 평가받을 수 있을 것이다(최이윤정·조영주, 2004: 282).

한편, 직접적인 외국군사기지 폐지 요구는 1980년대 중반 민족자주노선(NL)에서 제기되었다. 당시 NL진영의 통일관련 주장으로는 주한미군 철수를 포함하여 연방제 통일, 북미평화협정체결, 상호불가침선언, 군축 및 비핵지대화, 핵무기 철거, 국가보안법 폐지 등이 있었다. 외국군 철수 문제에 있어서 NL진영 내부는 주한미군 철수 투쟁을 전면화해야 한다는 계열과 미군기지반환운동이나 SOFA 개정운동 등을 해야 한다는 계열로 구분되었다(이창언, 2016: 67; 84). 특히 이들은 대중교육과 홍보활동을 통해 시민사회 내 평화의식이 확산되게끔 노력하였다. 단, 구성원의 일부가 국가보안법에 의해 구속되는 탄압을 받기도 하였다(서보혁·정욱식, 2016: 169).

직접적인 미군철수 운동은 아니지만 미군기지 건설반대 및 반환운동이 해당 지역사회와 시민단체에 의해 전개되었다. 강정 해군기지 건설과 성주 사드(THAAD) 배치에 대한 시민단체의 반대운동은 그 논의가 한국 내의 평화뿐만 아니라 동북아 국제정치까지 이어진다는 점에서 주목할 만하다(서보혁·정주진, 2018: 131).

2007년 4월 제주도 서귀포시에 위치한 강정마을은 해군기지 건설 예정지로 지정되었고 기지건설은 준공식은 10년 후인 2016년 2월에 열렸다. 예정지 지정 초기 마을 주민의 의견수렴 과정에서 절차적 정당성의 문제가 제기되었고 건설을 추진하

223) SOFA 개정운동을 통해 실제 2001년 협상이 이뤄졌다. 하지만 미군범죄 발생국면마다 SOFA의 문제점이 제기되었다. 주한미군범죄근절운동본부 홈페이지(http://usacrime.or.kr 검색일: 2019년 7월 29일).

224) 2014년 6월 기지촌여성인권연대, 기지촌위안부국가배상소송공동변호인단, 새움터, 한국여성단체연합 등은 기지촌 여성 122명의 국가배상소송 제기를 지원했다(박정미, 2015: 2).

려는 국방부와 제주도, 이를 반대하는 강정마을 주민 갈등이 지속되었다. 마을 공동체도 내부의 찬반 의견에 따라 분열되었다. 이 과정에서 한국 지방자치제 역사상 최초로 광역자치단체장에 대한 주민소환운동이 전개되기도 하였다. 강정마을 주민의 의견이 배제된 채 2009년 1월 국방부, 국토해양부, 제주특별자치도가 MOU를 체결하여 제주해군기지를 민·군 복합형 관광미항으로 건설하기로 하자 이에 대해 동년 5월 강정마을회, 제주농민회 등 35개의 단체, 정당, 종교계는 제주도 지사에 대한 주민소환운동을 전개했다(이경원·김정화, 2011: 309-311). 이후 2010년 공사가 착수되었다. 2013년 5월 기지건설 반대측 천막에 대한 강제철거 행정대집행, 2015년 1월 농성천막 강제철거 등 물리적 충돌도 빚어졌다.

갈등의 연속 과정에서 참여연대는 해군기지가 미국의 해군전략에 활용되고 이는 동북아 평화에 저해될 수 있다고 하였다. 또한 강정마을 인근이 유네스코 생물권보전지역으로 지정되었다는 점을 강조하면서 제주지역의 시민단체와 공동으로 대응하였다. 2011년 5월 44개 단체로 구성된 제주해군기지건설 저지를 위한 전국대책회의가 출범하였고 이후부터 시국선언, 정책 토론회 등이 이어졌다. 또한 한국기독교교회협의회(NCCK), 천주교인권위원회, 평화와통일을여는사람들 등의 단체는 국회를 대상으로 기지건설 예산삭감을 촉구하였다. 기지건설 반대운동에 나선 시민활동가와 주민들에 대한 인권침해적 판결이 이어졌고 이를 지원하기 위해 2014년 3월 강정법률지원모금위원회가 만들어졌다. 아울러 과잉 공권력 행사로 인한 문제를 국제사회에 알리고 관심을 환기시켰다(참여연대성찰과비전위원회, 2014: 445-450). 녹색연합, 시민평화포럼, 한국 YMCA전국연맹, 한국여성단체연합 등은 국회진상조사단 활동에 대한 지원, 시민간담회 개최, 전국적 시민사회와의 연대행동 등을 추진하였다(『오마이뉴스』, 2011.5.20.).

박근혜 정부에 의해 제주해군기지 건설은 강행되어 평화운동단체는 목표를 이루지 못했다. 그러나 반대운동 시기 전국적으로 자원봉사자, 종교인들이 모였으며

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그 중에는 미국과 일본, 대만 등 해외의 평화활동가들도 있었다(서보혁·정욱식, 2016: 180). 평화운동단체는 향후 이러한 연대를 확장해 제주해군기지 문제를 세계적 이슈로 확산시키고자 한다(서보혁·정주진, 2018: 133).

제주해군기지가 준공되기 약 한 달 전인 2016년 2월 7일 한미는 사드배치를 공식적으로 협의하였고 그해 7월 배치지역으로 성주가 결정되었음을 발표하였다. 2017년 7월 28일 성주골프장 부지에 대한 일반환경영향평가 계획이 발표됐는데, 북한은 7월 29일과 9월 3일 각각 화성-14형 미사일 발사 실험과 6차 핵실험을 하였다. 이후 9월 12일 사드포대 작전운용이 개시되었다(『뉴시스』, 2017.9.6; 『연합뉴스』, 2018.4.23).

평화운동단체는 사드배치에 대해 적극적으로 반대하였는데 그 이유로 지역주민의 건강권 위협, 사드 시험평가 결과에서 드러난 결함, 군사적 긴장 고조, 미국에 의한 군사주권 침해, 분단체제의 고착화 등을 제시하였다(『평화뉴스』, 2016.7.14). 특히 평화운동단체는 사드가 미국의 미사일방어(MD) 체계에 속하는 것이자 대중국 견제 체제에 포함된다는 점에서 한반도·동북아의 평화에 심각한 위험이 될 수 있다고 지적하였다(배성인, 2016: 194-196). 한편, 원불교 단체는 사드배치 반대운동을 단순히 성지수호만이 아니라 평화운동 차원에서 전개하였다(조성윤·김성필, 2017: 155-191).

Ⅴ. 반전평화 관련 사상·양심·표현의 자유

표현의 자유는 자신의 의견을 표명하여 어떠한 불이익을 받지 않을 자유로 이는 집회의 자유 및 결사의 자유를 포함하고 있다(송기춘, 2006: 118-121).[225] 양심과

225) 한편, 시민적·정치적 권리규약 제20조는 "전쟁에 대한 어떠한 선전도 법률에 의하여 금지된다. 차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다"고 규정함으로써 전쟁선전의 금지를 표현의 자유에 대한 제한으로 두고 있다. 제21조는 평화적인 집회의 권리를 인정하고 있다.

사상의 자유는 인간 정신작용의 영역으로 정신적 기본권 중에서도 가장 근원적인 것이자 최상급기본권이다. 민주국가의 헌법이 이 자유를 보장하는 이유는 인간이 양심과 사상에 따라 행동할 수 없다면 인간 존엄성의 근간이 훼손되기 때문이다(조국, 2001: 13-14).

반전평화에 관한 표현, 양심, 사상의 자유는 전시 상황에서 억압되곤 한다.[226] 한국에서 이 자유는 오랜 기간 국가보안법에 의해 침해되어 왔다. 국가의 이념적 기초는 헌법이 명문화하고 있어야 하는데 반세기 이상 분단국가의 이념적 기초는 반공주의였고 이는 헌법이 아닌 1948년 12월 남로당을 포함한 좌익세력 제거를 위해 제정된 국가보안법에 기반을 두고 있었기 때문이다(최장집, 2002: 78; 박원순, 1992: 15-16). 이후 국가보안법은 언론, 출판, 학문, 예술의 자유와 통일운동, 노동운동, 반미운동, 정치활동 등을 억압해 왔다.[227]

한국 평화운동의 암흑기는 반전평화에 관한 이러한 자유가 침해된 역사로 표현할 수 있으며, 이 시기 반전평화의 기치를 내건 이들에 대한 처벌에 국가보안법이 적용되었다. 특히 국가보안법은 한국형 평화운동인 통일운동을 장기간 억눌러 왔다. 이후 탈냉전과 민주화를 계기로 평화운동이 활성화된 시기는 이러한 자유를 적극적으로 주창하고, 법적 권리로서 확보하고자 한 기간으로 볼 수 있다. 대표적으로 양심적 병역거부운동은 반전과 평화를 위한 병역거부를 개인의 양심적 동기와 신념에 의한 권리로서 쟁취하기 위한 노력이라고 하겠다.

평화운동단체들이 국가보안법 폐지를 위해 전개한 활동은 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫째, 1990년대 초 탈냉전의 조류와 함께 남북기본합의서 체결, 남북한 유엔 동시가입 등 한반도·동북아의 질서가 변화된 기간이다. 남북기본합의서 체결

226) 2001년 9.11 테러 이후 미국의 언론과 대중매체들은 우경화 경향을 보였고 반전평화운동에 참여하였던 스타들이 외면받기도 했다. 반전운동을 반역으로 매도하거나 '테러와의 전쟁'에 소극적인 태도를 가지는 것은 비난의 대상이 되었다(한종호, 2004: 84-87).

227) 국가보안법의 시대별주제별 적용된 내용과 인권실태에 대해서는 박원순(1992)와 민주화실천가족운동협의회(2004)를 참고할 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

후 1992년 국가보안법 철폐를 위한 범국민투쟁본부가 결성되어 국보법 폐지 운동이 전개되었다(백승헌, 2000, 84-85).

둘째, 1990년대 말 2000년대 초 기간으로 1998년 금강산 관광이 개시되면서 방북 및 휴전선 이북지역에 대한 영토 문제가 제기되었고 2000년 6·15 공동선언 등 남북관계 활성화의 전기가 마련되면서 국가보안법의 법리에 대한 문제제기가 이어졌다(김민배, 2000: 106). 1998년부터 활동하였던 국가보안법 국제캠페인팀, 국가보안법 철폐를 위한 범국민 연대회의 등이 전면 폐지를 주장하였다. 한편, 국가보안법 반대 국민연대는 독소조항으로 알려진 국가보안법의 제7조에 대한 우선 삭제를 촉구하였다. 종교단체 중에는 천주교정의구현전국사제단이 국가보안법 폐지를 위한 단식농성을 전개하였다(백승헌, 2000: 96-97).

하지만 안타깝게도 1990년대와 2000년대 초 평화운동단체들의 노력은 대중적 지지기반을 얻기에는 한계를 노정하였다. 시민사회의 참여가 폭넓지 못했고 언론의 관심도 소극적인 경향이었다. 이러한 이유로 평화운동단체들이 전개한 활동은 제도권 정치 내로 수용되지 못한 측면이 있었다.

셋째, 참여정부 집권 이후 2004년은 반전평화와 관련한 표현, 양심, 사상의 자유를 향한 운동이 본격적으로 전개된 때로 기록될 수 있다. 국가보안법은 참여정부가 거론한 '4대 개혁 입법'의 가장 우선순위 있는 법안이었고 탄핵정국 이후 실시된 2004년 4월 17대 총선에서 집권 여당인 열린우리당은 152석으로 원내 과반수를 획득하였다. 아울러 국가인권위원회는 8월 24일 국회의장과 법무부장관에게 국가보안법 폐지를 권고하였다. 사상과 양심의 자유, 표현의 자유와 같은 인간의 존엄성 훼손, 행위형법과 죄형법정주의 등은 근대 형사법 원칙을 위배하는 측면 등을 고려하여 일부 개정으로는 관련 문제 해결이 불가능하기에 전면 폐지가 필요하다고 하였다(국가인권위원회, 2004). 9월 5일 노무현 대통령은 "정권을 반대하는 사람을 탄압하는 법으로 많이 쓰여 왔고 그 과정에서 엄청난 인권 탄압이 있었"다고 하면서

국가보안법을 칼집에 넣어 박물관으로 보내야 한다고 하였다(『MBC뉴스』, 2004.9.5).

2004년 한 해 동안 평화운동단체들은 국회에서 국가보안법 폐지가 통과되도록 적극적인 활동을 전개하였다. 9월 9일 국가보안법폐지 천주교연대가 기자회견을 개최했고, 이튿날 부산 천주교 정의평화위원회와 부산 경실련 등 59개의 시민단체가 국가보안법 폐지 부산 범시민연대를 발족시켰다(『폴리뉴스』, 2004.9.13). 시민단체들의 참여도도 높았는데 2000년 7월부터 출범하였던 국가보안법폐지 국민연대에 가입한 시민단체의 수는 2004년에 이르러 304개로 확대되었다. 국민연대는 9월 18일 서울을 포함하여 '전국동시다발 100만 청원운동 캠페인'과 '국가보안법폐지를 위한 범국민대행진'을 진행하였다(『미디어오늘』, 2004.9.18).

학계의 폐지 주장도 곳곳에서 제기된 바, 형사법 전공 230여 명의 교수들은 참여연대 사법감시센터에서 한국형사법학회·한국형사정책학회·한국비교형사법학회 명의로 국가보안법을 폐지하고 현행 형법으로 대체해도 무방하다고 선언하였다(참여연대 사법감시센터). 문화예술인들의 폐지운동도 적극적이었다. 10월 15일 문화개혁을 위한 시민연대는 반민주·반인권적인 국가보안법이 예술인들의 상상력과 창의력을 제한한다면서 민주화운동기념사업회에서 전시회 '시국선언'을 열었다(『통일뉴스』, 2004.10.15). 국가보안법 폐지운동의 범위는 서울뿐만 아니라 충북참여자치시민연대의 폐지 촉구운동, 대구참여연대·평화통일대구시민연대·대구여성회의 시국선언 등 전국적으로 확대되었다(『충북인뉴스』, 2004.10.29; 『평화뉴스』, 2004.11.24).

이후 국가보안법 폐지를 위한 평화운동단체들의 활동은 국회로 보다 집중되었다. 국가보안법폐지 국민연대는 10월 30일 '국가보안법 폐지 반대하는 한나라당 심판 국민행동의 날' 대회를 개최하였다(『민중의소리』, 2004.10.30). 11월 2일부터는 국회 인근의 국가보안법 폐지 국민농성장에서 촛불행사가 매일 열렸고 여기서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가보안법의 폐지를 촉구하는 기독교인들의 기도회와 국가보안법폐지천주교연대의 미사가 잇따랐다(『통일뉴스』, 2004.11.10).

평화운동단체들은 2004년 국가보안법 폐지의 연내 처리를 위해 단식농성까지 하였는데 참여한 이들은 1,000명에 달했다. 12월 29일과 30일 1박 2일간 문화개혁시민연대, 민주개혁을 위한 인천시민연대, 민주언론운동시민연합, 민주화실천가족운동협의회 등 18개 시민사회단체는 국회 본회의에서 폐지안 처리를 촉구하며 단식에 들어갔다. 이들은 '직권상정 국보법 연내폐지 국민촛불대행진'을 전개하는 등 총력을 펼쳤다(『오마이뉴스』, 2004.12.30).

하지만 국가보안법의 연내폐지는 실패로 귀결되었다. 평화운동단체 외에 보수단체의 반발도 거세게 일어났고 보수세력의 '친북', '종북' 몰이도 불거졌다. 무엇보다도 집권 여당 내의 갈등으로 인해 열린우리당이 실질적인 분열상태에 빠졌었다(『프레시안』, 2012.3.2.).

이후 보수정권이 집권하자 국가보안법에 의한 탄압이 보다 심해졌다. 아래 <표 11-1>에서 볼 수 있듯이 2000년 국가보안법위반으로 입건·구속된 사범은 416명이었다가 2003년 참여정부 집권 이후 최소 81명까지로 줄어들었다. 하지만 국가보안법을 무기로 삼은 이명박 정부 이후부터는 증가세로 전환되었다(박상식, 2013: 4).

<표 11-1> 범죄유형별 공안사건 처리현황: 국가보안법위반사범

구분	접수			처리			미제
	입건	구속	계	기소	불기소	계	
2000	286	130	416	336	168	168	45
2001	247	126	373	228	138	90	64
2002	231	131	362	263	167	96	32
2003	165	84	249	153	103	50	44
2004	114	38	152	122	83	39	36
2005	64	18	82	50	40	10	14
2006	62	22	84	54	41	13	8
2007	64	17	81	33	22	55	9

구분	접수			처리			미제
	입건	구속	계	기소	불기소	계	
2008	46	16	62	27	7	34	12
2009	57	18	75	34	10	44	13
2010	97	32	129	43	18	61	36
2011	90	19	109	39	10	49	41
2012	112	26	138	59	17	76	36
2013	129	38	167	70	8	78	51
2014	57	7	64	34	10	44	13
2015	79	26	105	50	17	67	12
2016	43	21	64	27	8	35	8
2017	42	7	49	14	13	27	15
2018	20	4	24	6	5	11	9

출처: 대검찰청 내부자료; 나라지표 홈페이지(http://www.index.go.kr 검색일: 2019.7.29.; 10.25)

2004년 평화운동단체들이 전개한 활동을 통해 국가보안법이 지닌 반인권, 반민주적, 반평화적 요소가 공론화되었고 폐지운동은 특정 지역만이 아니라 전국적 범위로 확대되면서 여론의 지지기반이 마련될 수 있었다. 특히, 시민사회의 목소리가 제도권 정치 내로 반영되어 입법과정에 큰 영향을 미쳤다. 최근까지도 국가보안법 폐지, 그리고 반전평화와 관련한 표현, 양심, 사상의 자유로운 권리를 향한 평화운동단체의 노력은 지속되고 있다. 한반도의 항구적인 평화체제를 향한 과정과 국가보안법은 공존할 수 없으며, 향후 종전선언 및 평화협정 체결 국면에서 국가보안법이 폐지되도록 힘과 지혜를 모으고 있다(『통일뉴스』, 2018.12.2.).

3. 평화권 운동의 의의와 과제

평화와 인권은 외견상 똑같이 보편가치여서 취사선택할 성질이 아니다. 그럼에도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

현실에서 둘은 국가권력이 개입해 그 순수 가치를 훼손하거나 이용하는 경우를 볼 수 있으니 분단 한반도에서 그런 경우를 공공연하게 볼 수 있다. 동시에 분단 현실로 인해 민주화 이후 남한에서조차 평화는 국가안보 혹은 국가주권의 이름으로 축소 이해되거나 시민의 참여가 불허되는 영역으로 여겨지기도 한다. 인권은 그렇지 않다. 바로 그렇기 때문에 평화를 인권의 눈으로 파악하고 나아가 실천으로 발전시켜 갈 필요가 있는 것이다. 평화권을 다룬 이 장의 특징이자 의의가 여기에 있다.

위에서 살펴본 한국 평화권 운동은 평화운동과 혼재되어 있다. 특정 시기의 두드러진 사건을 기준으로 둘을 구분하면 2003년 이라크 파병 반대운동에서 평화권운동의 성격을 끌어낼 수 있다. 그러나 평화운동을 하는 사람의 시각과 추구하는 바에 인권이 포함되어 있으면 평화 '권' 운동이라 말하지 않더라도 그것을 평화권 운동이라 볼 수 있을 것이다. 위에서 다룬 사례들은 비록 두 운동이 혼재되어 있는 경우가 적지 않은데 그런 취지에서 평화권 운동으로 묶어보았다.

이상 다섯 영역으로 한국 평화권 운동의 전개과정을 살펴보았다. 평화권 운동은 분단정전체제 하에서는 목숨과 직결되는 불온하고 위험한 인권운동인지 모른다. 물론 분단이 굳어지는 와중에도, 전쟁 중에도, 그리고 분단이 굳어진 이후에도 개인이나 집단 차원에서 평화권 운동으로 범주화할 만한 활동들이 없지 않았다. 개인으로는 김구, 조봉암, 김낙중, 함석헌, 장준하 등이 대표적이었고 집단으로는 여호와의 증인을 포함한 일부 기독교단체와 여성단체를 꼽을 수 있다. 이밖에도 반공 권위주의 체제 하에서 전개되었지만 아직 역사로 길어 올리지 못한 사례들이 많을 것이다. 평화권 운동이 인권운동으로 부상하기까지는 분단 이후 반세기가 지나서였다. 87년 절차적 민주화 이후 통일운동이 활성화되고 한반도 평화가 세계평화와 밀접하게 연관되어있다는 인식이 확대되면서 평화(권)운동이 활성화되기 시작하였는데, 그 결정적인 계기가 2003년부터 일어난 전국적인 이라크 파병 반대운동이다. 이로 인해 평화권 운동은 선진적인 개인이나 집단에서 전국민 수준으로 나아갔다. 이 과정

에서 기존 인권운동은 물론 평화운동, 통일운동, 여성운동을 비롯한 소수자 권리 운동 등 한국인운동이 결집하여 시민들의 자발적인 참여의 장이 마련되었고, 그 연장선상에서 한국인들의 평화의식이 한반도만의 시각에서 세계적 시각으로 확장되었다. 특히 통일문제를 민족주의적 시각에서 벗어나 평화주의라는 보편적 차원에서 바라볼 수 있게 되었다.

한국 평화권 운동은 소수였지만 이상 다섯 가지 영역에서 면면히 전개되어왔다. 그 중 국민적 공감대를 확보하고 법제화가 이루어지거나 이루어지고 있는 영역은 전쟁위험에 처하지 않을 권리, 사상·양심·표현의 자유, 양심적 병역거부권이다. 반대로 군비축소를 요구할 권리와 군사기지의 폐지 요구 권리처럼 대중적 확산을 위해 좀 더 많은 노력이 필요한 권리도 있다. 이는 남북한 군사적 대치와 한미 동맹관계가 깊이 연관된 성질의 문제이다. 여기서 한국 평화권 운동의 특징과 과제를 함께 생각해볼 수 있다.

먼저, 특징으로서는 평화권 운동이 다른 국내 인권운동 영역에 비해 국제정치, 외교관계와 더욱 밀접한 관련이 있다는 점이다. 이것은 평화권 운동의 특수성으로 볼 수 있고 이것이 평화권 운동의 한국적 맥락과 겹쳐 운동의 대중화를 제약하고 있는 것이다. 결국 평화권 운동은 이론과 실천 양 측면에서 일국적 차원과 국제적 차원을 함께 파악할 때 온전한 논의가 가능할 것이다.

과제 측면에서 국민적 공감대가 있는 영역을 더욱 발전시켜 나가면서 그렇지 못한 영역을 동반 발전시키는 노력이 필요하다는 점이다. 헌법적 가치를 재확인하는 평화권 교육과 함께, 현장과 법정에서 전개되는 평화권 인정 사례를 확산하는 노력을 요청한다. 그 가운데서 군비 축소 요구 권리운동은 한반도 비핵평화 프로세스의 본격화, 전체 예산 증가율 대비 국방비의 과도한 상승 등을 감안할 때 주목할 영역으로 다가오고 있다.

그럼에도 한국 평화권 운동은 계속되는 분단에서 파생되는 남북한 격차, 북한에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한 이질감, 그리고 북한의 핵개발과 한반도 군사적 긴장 등 구조적이고 장기적인 요인들로 인해 질적인 발전에 어려움을 겪고 있다. 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 평화체제 구축, 그리고 남북한 평화공존을 바탕으로 한 평화통일 대비 등에 관한 공감대가 평화 '권' 의식으로 연결되고, 그것이 법제화와 평화문화 정착으로 나아가지 못하고 있는 것이다. 또 평화권은 제3세대 인권으로 불리는데, 운동 사례에서 보듯이 평화권 운동은 생태보호와 지속가능한 발전과도 연관이 있다. 이런 점들은 한국 평화권 운동의 현 주소이자 또 다른 과제를 잉태하고 있는 지점이다.

참고문헌

- 강만길(1984), 『한국현대사』, 창작과비평.
- 구도완(2012), 「생태민주주의 관점에서 본 한국 반핵운동」, 『통일과 평화』, 4(2), 57-86쪽.
- 국가인권위원회(2004), 「국가인권위, 국회의장과 법무부장관에 국가보안법 폐지 권고」, 국가인권위 정책총괄과.
- 국가인원위원회(2018), 「양심적 병역거부자 병역법 위반 무죄 판결 환영 국가인권위원회 위원장 성명」, 국가인원위원회 정책교육국.
- 국방부(2018), 「"대체역의 편입 및 복무에 관한 법률안" 입법예고」, 국방부 인력정책과.
- 김귀옥(2006), 「한반도 평화체제와 평화문화, 시민사회」, 『한국과 국제정치』, 22(1), 67-102쪽.
- 김동춘기외르기 스첼·크리스토프 폴만 외(2015), 『반공의 시대: 한국과 독일, 냉전의 정치』, 돌베개.
- 김민배(2000), 「국가보안법 제2조 논의의 경과와 의미」, 민주사회를 위한 변호사모임·민주화실천가족운동협의회·인권운동사랑방, 『1999년 국가보안법 보고서』, 민주사회를 위한 변호사모임, 104-122쪽.

- 김엘리(2004), 「여성들이 하는 군축·반전운동」, 심영희·김엘리 엮음, 『한국여성평화운동사』, 한울아카데미, 139-201쪽.
- 김진호·오상준·황경수(2010), 「국가안보의 새로운 도전: 제2롯데월드 건설사례를 중심으로」, 『사회과학연구』 21(2), 25-55쪽.
- 대북협력민간단체협의회(2015). 『대북지원 20년 백서: 1995-2015』. 대북협력민간단체협의회.
- 대한민국 정부(2011), 『천안함 피격사건 백서』, 대한민국 정부.
- 동국대학교 북한학연구소 DMZ평화센터(2017), 『'위험한 평화'에서 '새로운 평화'를 모색하다』, 동국대학교 DMZ평화센터 학술회의(2017년 4월 28일).
- 마상윤(2013), 「한국군 베트남 파병결정과 국회의 역할」, 『국제·지역연구』, 22(2), 59-86쪽.
- 민주화실천가족운동협의회(2004), 『국가보안법 적용상에 나타난 인권 실태』, 국가인권위원회.
- 박명림(2006), 「한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환」, 『한국과 국제정치』, 22(1), 1-32쪽.
- 박상식(2013), 「국가보안법 제7조의 남용사례와 해석에 관한 연구」, 『법학연구』, 21(4), 1-30쪽.
- 박순성(2013), 「천안함 사건의 행위자-네트워크와 분단체제의 불안정성」, 『북한연구학회보』, 17(1), 317-354쪽.
- 박순성·최진욱(1993), 『통일논의의 변화과정: 1945 ~ 1993』, 민족통일연구원.
- 박원순(1992), 『국가보안법연구. 2: 국가보안법적용사』, 역사비평사.
- 박정미(2015), 「한국 기지촌 성매매정책의 역사사회학, 1953-1995년: 냉전기 생명정치, 예외상태, 그리고 주권의 역설」, 『한국사회학』, 49(2), 1-33쪽.
- 박태균(2005), 「1950년대 무력통일론과 평화통일론: 전후(戰後) 평화통일 여망, 반공에 스러지다」, 『민족21』, 110-119쪽.
- 배성인(2016), 「한반도 사드 배치의 국제정치학」, 『진보평론』, 69, 185-214쪽.
- 백승헌(2000), 「1999년 국가보안법 개정 문제를 둘러싼 경과와 움직임」, 민주사회를 위한 변호사모임·민주화실천가족운동협의회·인권운동사랑방, 『1999년 국가보안법

국가인권위원회
humanrights.go.kr

보고서』, 민주사회를 위한 변호사모임, 84-103쪽.

- 백학순(2014), 『제2기 오바마정부 시기의 북미관계 2013 ~ 2014: '핵무기 사용 위협'과 관계의 파탄』, 세종연구소.
- 서보혁(2012), 「국제 평화권 논의의 추세와 함의」, 『21세기정치학회보』, 22(1), 65-86쪽.
- 서보혁(2017), 『배반당한 평화: 한국의 베트남·이라크 파병과 그 이후』, 진인진.
- 서보혁·정욱식(2016), 『평화학과 평화운동』, 모시는사람들.
- 서보혁·정주진(2018), 『평화운동: 이론·역사·영역』, 진인진.
- 서중석(1991), 「4월혁명운동기의 반미·통일운동과 민족해방론」, 『역사비평』, 16, 128-167쪽.
- 서중석(1995), 「이승만과 북진통일 - 1950년대 극우반공독재의 해부 -」, 『역사비평』, 31, 108-164쪽.
- 서중석(1997), 「분단체제 타파에 몸던진 장준하」, 『역사비평』, 40, 62-75쪽.
- 송기춘(2008), 「시민적·정치적 권리」, 인권법교제발간위원회 편저, 『인권법』, 아카넷, 97-134쪽.
- 심영희(2004), 「한국여성평화운동의 흐름과 과제」, 심영희·김엘리 엮음, 『한국여성평화운동사』, 한울아카데미, 11-61쪽.
- 아태평화재단(2000), 『김대중의 3단계 통일론 - 남북연합을 중심으로 -』, 한울.
- 윤민재(1999), 「한국의 현대 국가형성과정에서 중도파의 위상에 관한 연구, 1945-1950년」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 윤순진(2006), 「2005년 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정과 반핵운동: 반핵운동의 환경변화와 반핵담론의 협소화」, 『시민사회와 NGO』, 4(1), 377-311쪽.
- 윤순진(2012), 「핵발전 위험사회와 시민사회의 대응」, 『NGO연구』, 7(1), 109-153쪽.
- 이경원·김정화(2011), 「공공갈등과 공익의 재검토: 제주해군기지 건설 사례」, 『경제와 사회』, 89, 298-332쪽.
- 이경주(2014), 『평화권의 이해』, 사회평론.
- 이나영(2010), 「기지촌 형성과정과 여성들의 저항」, 『여성과 평화』, 5, 170-197쪽.

- 이정환(2015), 「양심적 병역거부에 관한 헌법적 연구」, 중앙대학교 법학과 박사학위 논문.
- 이진옥(2016), 「WOMENCROSSDMZ: 한반도 평화를 위한 여성의 경계 넘기」, 『여성학논집』, 33(2), 63-97쪽.
- 이창언(2016), 「진보진영 내부의 남남갈등과 해소방안」, 『통일인문학』, 65, 63-97쪽.
- 임재성(2010), 「평화운동으로서의 한국 양심적 병역거부운동 연구」, 『민주주의와 인권』, 10(3), 305-352쪽.
- 정승윤(2011), 「'진실·화해를 위한 과거사정리 기본법'상 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점」, 『법학논총』 31(3), 673-703쪽.
- 정영신(2012), 「동아시아의 안보분업구조와 반(反)기지운동에 관한 연구」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문, 2012.
- 정지영(2007), 「탐루探淚 눈물을 찾는다 김낙중」, 『월간말』, 206-213쪽.
- 조국(2001), 『양심과 사상의 자유를 위하여』, 책세상.
- 조동준(2011), 「정치 환경의 변화와 대인지뢰금지규범의 확산: 대인지뢰에 대한 의제화(framing)와 한국대인지뢰대책회의의 활동을 중심으로」, 『평화학연구』, 12(1), 27-57쪽.
- 조성윤·김성필(2017), 「성주 소성리의 사드배치반대운동과 원불교의 미래」, 『종교연구』, 77(3), 155-191쪽.
- 조성은(2008), 「NGO활동이 국방정책과정에 미치는 영향」, 호남대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 조원호(2013), 「전쟁반대 평화실현 국민행동' 발족, 오바마에 서한 전달」, 『통일뉴스』, 4. 3.
- 참여연대성찰과비전위원회(2014), 『참여연대 20년의 기록: 1994-2014. 1』, 참여연대.
- 최대석·이종무·박희진·강승희(2009), 『지방자치단체 대북교류 10년 백서 - 2009년 통일부 연구용역보고서』, 이화여자대학교 통일학연구원.
- 최이윤정·조영주(2004), 「여성인권과 평화운동」, 심영희·김엘리 엮음, 『한국여성평화운동사』, 한울아카데미, 264-308쪽.
- 한시준(2018), 「백범 김구와 세계 평화」, 서보혁·이찬수 편, 『한국인의 평화사상 II』,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

인간사랑, 149-178쪽.

- 한종호(2004), 『빅브라더 아메리카: 9·11테러와 표현의 자유』, 나남출판.
- 나라지표 (http://www.index.go.kr)
- 노동자연대 (https://wspaper.org)
- 대한민국 법원 종합법률정보 (http://glaw.scourt.go.kr)
- 민주화운동기념사업회 오픈아카이브 (http://db.kdemocracy.or.kr)
- 병역거부 아카이브 (http://peacearchive.net)
- 주한미군범죄근절운동본부 (http://usacrime.or.kr)
- 평화나눔회 (http://www.psakorea.org)
- 한국여성단체연합 (http://women21.or.kr)
- 헌법재판정보 (http://search.ccourt.go.kr)
- 『뉴시스』, 『미디어오늘』, 『민중의소리』, 『연합뉴스』, 『오마이뉴스』, 『충북인뉴스』, 『평화뉴스』, 『폴리뉴스』, 『한겨레신문』, 『MBC뉴스』

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 12 장
국제개발과 인권

김태균

서울대학교 국제대학원 교수 및 부원장으로 재직 중이며, 독일 튀빙겐대학교 방문교수, 일본 와세다대학교 조교수, 이화여자대학교 조교수, 미국 Woodrow Wilson International Center for Scholars 연구원 등을 역임했다. 현재 주요 연구분야는 국제개발학, 평화학, 국제정치사회학, 글로벌 거버넌스이며, 저서로는 『대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산』 (서울대학교출판문화원, 2018), 『한국비판국제개발론: 국제개발의 발전적 성찰』 (박영사, 2019), The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy(Oxford University Press, 2011) 등이 있다.

목차

1. 국제개발과 인권: 발전권을 중심으로

2. 발전권과 형성과 발전
   I. UN 선언으로서 발전권
   II. 새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능발전목표(SDGs)까지
   III. 인권기반접근법(Human Rights-Based Approach: HRBA)

3. 발전권 이행의 한계
   I. 글로벌 규범으로서의 법적 구속력 한계
   II. 국제질서의 권력관계에 따른 발전권 이행 문제
   III. 경제발전과의 구조적 갈등

4. 한국의 국제개발권 진입과 발전권으로 전환의 한계
   I. 원조 수원국에서 공여국으로의 전환
   II. 개발주의와 국제개발의 발전권
   III. 도구적 개발권에서 총체적인 발전권으로의 전환

5. 맺으며

1. 국제개발과 인권: 발전권을 중심으로

개인의 발전은 사회의 발전과 연계되고 국가 발전의 일부로 승화되며 최종적으로 글로벌 사회의 발전과도 이어진다. 반대로, 국제사회의 경제위기 또는 군사갈등은 모든 국가에 부정적인 영향을 미치게 되며, 이는 곧 각 국가의 사회에, 그리고 개개인에게도 그 삶을 영위하는 데 부정적인 요소로 작동하게 된다. 이렇듯, 발전이라는 이슈는 개인, 사회, 국가, 국제사회가 사회경제적인 삶의 질 향상을 위하여 공통적으로 보유할 수 있는 집단적 권리라 할 수 있다. 이러한 발전권(the right to development: R2D)이 인류 공동의 권리로 인정되고 형성되는 역사과정은 이미 경제성장을 달성한 선진국에 의해 선도되거나 국제연합(UN) 내부의 자생적인 발로가 아닌, 제2차 세계대전 이후 신생독립국인 제3세계(Third World)의 새로운 국제경제질서를 형성하기 위한 끊임없는 투쟁의 결과라고 평가된다(Udombana, 2000).

1986년 UN총회가 '**UN발전권선언(UN Declaration on the Right to Development)**'을 선포할 때까지 발전권에 관한 논의는 국제정치적 변수와 강대국과 약소국 간의 관계에 따라 상당한 부침을 경험하게 된다. 실제로 1960년대부터 UN 내부에서는 이미 개발도상국이 중심이 되어 개별 국가가 취한 경제 및 사회발전을 위한 노력이 개별 시민의 인권을 보장하는 것과 궁극적으로 연결된다는 접근법을 강조하면서 본격적으로 UN 안에서 발전권에 대한 논의를 시작하였다. 발전권은 평화권, 환경권과 함께 카렐 바작(Karel Vasak)에 의해 '제3세대 인권'으로 분류되어 연대권으로 확장되어 공정하고 지속가능한 발전이 인권 실현의 구조적 조건으로 작동한다고 해석하였다(Uvin, 2004; 이주영, 2017). 발전권은 UN총회에서 1970년대와 1980년대를 거쳐 인권과의 이해충돌이 아닌 상호 강화하는 시너지 효과 관계를 충족하며 그 정체성을 확장해 왔다. 2000년 UN총회에서 선포된 '새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)'와 2015년 합의된 '지속가능발전목표

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(Sustainable Development Goals: SDGs)’ 까지 발전권의 범주와 역할이 15년 단위로 확장되어 포괄적, 그리고 포용적인 개념으로 정착되어 왔다.

그러나 발전권의 역사적 성장과 그 주체적인 이행에 있어서 근본적인 문제가 늘 동반되었다. 발전권을 인권의 연장선에서 이해하지 않고 경제주권 등 경제발전과 사회개발 등에 집중함에 따라 소외계층의 인권침해 및 개발지상주의의 그늘에 가려진 인권보장제도의 저발전 등이 문제로 부상하게 된다. 따라서, 발전권과 인권 간의 상호보완적인 정적 상관관계를 정립하는데 이른바 인권기반접근법(human rights-based approach)이 강조되어 UN을 비롯한 주요 국제기구에서 발전권을 인권으로 접근하는 기본틀로 자리잡게 된다. 마지막으로, 이러한 발전권과 인권 간의 관계성을 토대로 한국의 맥락에서 발전권이 어떠한 발전과정을 거쳐 역사적으로 형성되어왔고 그 역사과정에서 발생해 온 한계점을 분석한다. 한국 상황에서의 발전권 성장은 수원국으로서 한국이 공여국으로 전환하게 되면서 발전권의 질적 전환이 있었음에도 불구하고 개발주의(developmentalism)의 그림자가 지배한 제한된 국제개발협력으로 요약할 수 있다. 다시 말해, 한국 발전권의 외형은 UN 등 국제 수준을 따라가려고 노력하나 실질적인 내용은 인권기반접근보다는 국가주도의 경제성장에 치우친 왜곡된 발전권과 국제개발정책의 문제점 등이 상존한다.

2. 발전권의 형성과 발전

I. UN 선언으로서 발전권

역사적으로 국제사회에서 발전권에 관한 논의는 시작부터 선진국과 개발도상국 간의 정치적 관계성에 기반한 논쟁과 갈등으로 이루어졌으며, 국제사회의 발전권

논의 중 지속적으로 논쟁의 대상이 되는 근원적인 이슈는 사회경제적 발전에 대한 집단적 권리에 관한 해석이다. 집단적 권리로서 발전권은 곧 지구촌의 모든 사람에게 적용되는 보편적인 권리이지만, 상대적으로는 빈곤국과 취약국을 비롯한 개도국의 발전을 위한 권리로서의 가치가 선진국의 권리로서 가치보다 더 중요하게 작동한다. 따라서, UN 안에서 발전권의 태동과 발전은 제3세계의 등장과 기존 선진국 중심의 국제경제질서에 대한 도전과 밀접한 관계를 보인다(Udombana, 2000). 특히, 제3세계 개도국에게 발전권은 양날의 검과 같은 존재의 권리로 인식되었다. 발전권이 개도국에게는 인권을 포함한 다른 권리에 상회하는 권리인가? 경제개발을 위해서는 개도국 시민의 인권을 침해해도 정당한 것인가? 이는 발전에 대한 해석의 문제이자, 개도국이 가지고 있는 발전에 대한 가치부여와 개발철학과 직결되는 이슈이다(김태균, 2019). 제3세계 주요 개도국들은 1955년 인도네시아 반둥에서 아프리카-아시아 회의를 개최하여 비동맹주의를 선포하고 그 이후 UN 내에서 77그룹을 결성해서 제3세계의 단합된 목소리를 개진하였으며, 1970년대에 들어와서는 이른바 '신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)'를 모색하여 선진국 중심의 국제경제질서에 대안적 모델을 강조하게 된다(김태균·이일청, 2018).

실제로 국제사회로 대표되는 UN에서의 발전권 논의는 일찌감치 1957년부터 시작되었다. 1957년 11월 26일 UN총회는 균형되고 통합적인 경제사회발전이 평화안보의 증진과 유지, 사회진보와 삶의 기준 제고, 인권과 자유의 보호와 존중에 기여하도록 그 역할을 강조하는 결의안을 통과시켰다.[228] 1960년에는 인권과 발전 간의 관계성을 명확하게 정의하려는 노력으로 '발전행위에 관한 UN 보고서(UN report on development activities)'가 채택되었고, 본 보고서를 통해 경제개발에 의해 인권이 침해받을 위험성에 대비하여 아래와 같이 발전권과 인권 간의 관계를 제시하고 있다:[229]

228) G.A. Res. 1161 (XII) (1957), 1957 U.N.Y.B. 1161, Sales No. 58.I.1.
229) U.N. Doc. E/3347/Rev. 1 (1960).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

"개발정책에 있어 가장 위험한 정책 중 하나가 성장에 관한 물질적 측면을 독립된 핵심적인 요소로 지나치게 강조하는 것이다. 목적이 수단에 잠식될 수 있는 위험이 있다. 인간을 생산력 신장에서 파생하는 복지와 문화로부터 자유로운 가치로 인식하는 것이 아니라 생산력의 도구와 수단으로만 인식하고 있어, 이러한 경향으로 인하여 자칫 잘못하면 인권이 잠식될 수 있다. 이러한 문제의식은 경제개발의 목적을 구성하고 경제개발을 추진하는 방법에 깊은 책임감을 느끼는 것으로 ... 개인의 발전과 복지, 그리고 더 큰 범주의 자유를 보장하는데 있어 개발과 발전이라는 방법이 기본적인 개인의 인권을 부정하는 도구가 될 수 있다."

1961년 같은 맥락에서 UN총회는 1960년대 10년을 'UN발전10년(United Nations Development Decade)'으로 선포했지만, 이와 관련한 UN총회의 결의안(resolution)에는 인권에 관한 언급이 포함되어 있지 않았다.[230] 그러나, 4년 뒤 1965년에 UN총회는 인권향상과 발전 이슈가 상호 연관될 필요성에 대하여 명확하게 명시하여 UN발전10년의 미비한 사항을 보완하는 노력을 보였다.[231] 또한, 1968년 4월 22일부터 5월 13일까지 터키 테헤란에서 개최된 제1차 UN인권세계총회(United Nations World Conference on Human Rights)에서 UN은 1960년 UN 보고서와 같은 맥락에서 UN발전10년이 간과한 발전과 인권 간의 관계성을 아래와 같이 접근하는 '테헤란선언(Teheran Proclamation)'을 발표하였다.[232]

"경제적으로 발전한 선진국과 그렇지 않은 개발도상국 간의 확대되고 있는 격차가 국제사회가 인권을 실현해 나가는데 장애물로 작동하고 있다. 선진국과 개

230) G.A. Res. 1710 (XVI) (1961), 1961 U.N.Y.B. 1710, Sales No. 62.I.1.
231) Measures to Accelerate the Promotion of Respect for Human Rights and Fundamental Freedoms, G.A. Res. 2027 (XX) (1965), U.N. GAOR, 1381st plen. mtg.
232) Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, 22 April - 13 May 1968.

도국 간의 격차를 좁히기 위한 최대한의 노력을 가능하게 만드는 데 있어 'UN발전10년'의 목표 달성 실패는 국가역량의 측면에서 모든 국가에게 치명적일 수 있다."

한편, 1969년 UN총회는 '사회진보·발전선언(Declaration on Social Progress and Development)'을 채택하여 발전권의 가시화 작업에 힘을 더욱 쏟게 되고,[233] 1977년 UN총회에서는 다시 한번 인권문제가 발전과 사회의 복지문제, 그리고 개인의 존엄성을 진작하는 데 필요한 조건임을 재차 강조하고 있다.[234] 같은 해에 UN에서 다루는 주요 안건 중 NIEO와 관련된 개도국의 새로운 발전방안에 관해 UN경제사회이사회에 인권위원회(Commission on Human Rights)가 작성한 개도국의 경제·사회·문화적 권리와 발전 간의 긴밀한 관계성을 강조한 결의안이 제출된다.[235] 이를 통해 인권위원회는 개도국의 경제·사회·문화적 권리를 실현하는데 제약조건이 되는 문제들을 제기하고 발전권을 인권의 한 유형으로 간주하기 위한 국내외 수준의 가능한 조치를 취하도록 권고하였다(de Vey Mestdagh, 1981).[236] 또한, 인권위원회는 UN 사무총장이 평화권(right to peace)을 포함한 국제협력, NIEO, 그리고 근본적인 인간의 욕구를 토대로 발전권을 인권으로 확장하기 위한 국제적 노력을 연구하도록 UN경제사회이사회에 권고하였다. 이 과정에서 1972년 세네갈 법학자인 케바 음바예(Keba M'baye)가 최초로 '발전권(R2D)'을 개념화하게 되고, 이후 발전권은 연대권의 하나로 부상하면서 이론적 논의에 초점이 맞춰져 확장됨과 동시에 발전권의 이행을 위한 인권과 민주적 거버넌스 간의 연계가 강조되었다(Barsh, 1991).

마침내, 1986년에 UN총회는 찬반의 의견이 분분한 가운데 '발전권선언

233) Declaration on Social Progress and Development, G.A. Res. 2542 (XXIV) (1969), 1969 U.N.Y.B. 2542, Sales No. E.71.I.1.

234) G.A. Res., GAOR 32nd Sess., U.N. Doc. A/Res/32 (1977).

235) CHR/Res/4 (XXIII), U.N. ESCOR, 62d sess., Supp. No. 6, ¶ 4, U.N. Doc. E/CN.4/1257 (1977).

236) 본 결의안(CHR/Res/4 (XXIII))은 UN 문서로는 최초로 발전권을 인권으로 인정한 사례이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(Declaration on the Right to Development (DRD))’ 을 채택하였다.[237] 발전권 선언은 전문에서 발전을 “포괄적인 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 과정으로서, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배에 있어서의 자유롭고 적극적이며 의미있는 참여의 기초 위에서 전 인구와 모든 개인들 복지의 부단한 향상을 목표로 하는 것”으로 정의하였다.[238] 발전권선언이 채택되는 과정에서 서독, 일본, 미국, 호주, 영국 등 선진국이 발전권이 개인의 인권을 상쇄할 가능성이 크다는 우려를 제기하였지만, 최종적으로 미국을 제외한 대부분의 선진국이 발전권선언 채택을 찬성하였다(Udombana, 2000: 766).

DRD의 주요 내용은 발전권을 전 세계 개인의 양도할 수 없는 중요한 인권의 한 종류로 공인하고 발전권을 통해 경제·사회·문화·정치적 발전에 참여하고 기여하며, 이러한 발전권을 실현하기 위한 근본적인 자유를 모든 개인이 누릴 수 있다는 것을 포함한다. 이는 나아가 개인의 자결권으로서 발전권을 선언하는 것으로 국가의 개발정책이 적절하게 운영될 수 있도록 개개인이 이를 감시하고 관여할 수 있는 권리이자 의무라는 사실을 강조하고 있다. 발전권에서 논의하는 발전은 기본적인 자원(basic resources)에 개인이 접근할 수 있는 기회의 균등을 의미하며, 이러한 발전의 미시적 토대는 교육·보건·식량·주택·고용·경제수입 등 개인의 발전과 윤택한 삶을 위한 기본적인 자원으로 이루어진다. 이를 위한 경제정책과 사회개혁은 그 사회에 천착 된 부조리와 불공정성을 근절하기 위하여 필수적으로 동원되어야 하는 공공정책으로 발전권은 단순히 개인의 만족과 풍요를 위한 자결권에 머무르지 않고 사회변혁을 위한 권리와 의무로 확장된다.

II. 새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능발전목표(SDGs)까지

237) Declaration on the Right to Development (DRD), G.A. Res. 41/128, annex, 41 U.N. GAOR Supp. (No. 53) at 186, U.N. Doc. A/41/153 (1986).
238) DRD, supra note 83, pmbl. ¶ 2.

이러한 20세기 발전권의 국제적 노력은 새천년인 2000년을 맞이하면서 코피 아난(Kofi Anan) UN 사무총장의 리더십 하에 포괄적이며 인류 보편의 목표로 발전권이 재조명되기 위하여 이른바 MDGs가 2000년부터 2015년까지 국제사회가 공동으로 이행해야 하는 발전목표로 탄생하였다. DRD를 통해 UN 선언으로서의 상징적인 가치를 보유하게 되었다면, 2000년 MDGs는 구체적인 실천적 가치로서 발전권이 인류공동의 목표로 인식되는 과정의 산물이라고 평가할 수 있다. 발전권이 개인의 권리로서 그리고 정부의 의무로서 인식되었던 국가 수준에서 국제사회가 공동으로 이행해야 하는 공동의 목표로 전환하는 긍정적인 변화를 보여주고 있다.



<그림 12-1> MDGs의 8개 목표

2000년 9월 제55차 UN총회에서 UN 회원국은 <그림 12-1>과 같이 8개 목표와 21개의 세부목표(targets)를 MDGs의 주요 내용으로 선포하게 되고 MDGs를 2015년까지 이행하기로 합의하게 된다(김태균·김보경·심예리, 2016). MDGs의 주요 목표는 빈곤·교육·여성·아동·질병·환경 등 주로 사회권과 사회개발 이슈에 국한된 경향을 보일 정도로 경제와 정치에 관한 목표는 배제되어 있다. 또한 MDGs의 주요 이행주체를 국가로 한정시키는 경향이 강하고 각 목표의 주요 대상은 개도국이 한정되어 MDGs를 선진국이 이행해야 하는 개도국의 발전권을 위한 목표로 해석하는 경향이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

강하였다. 유사한 맥락에서 MDGs를 이행하는데 필요한 개발재원을 국가가 동원할 수 있는 공적개발원조(ODA)에 많이 의존하는 경향이 강하여 민간부문이나 여타 비정부기관의 재원이 ODA와 같이 혼용되는 방식은 아직 적극적으로 소개되지 못하였다. 이는 발전권의 실천적 해석이 인류 보편적이라기보다는 지구상에서 가장 도태되고 저발전에 처해 있는 국가들을 대상으로 이루어진 일종의 빈곤국 개발을 위한 처방전이라 평가할 수 있다.

한편, 이러한 MDGs의 한계에 대한 다양한 견해를 반영한 "2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)"라는 SDGs가 2015년 9월 제70차 UN총회 개발정상회의에서 공식적으로 채택되었다.[239] SDGs는 17개 목표와 169개 세부목표로 발전권에 대한 범주가 확대되어 글로벌 거버넌스뿐만 아니라 SDGs의 이행을 위한 국내 차원의 거버넌스 측면에서도 거대한 구조적 변화를 요구하게 되었다(<그림 12-2> 참조). 이는 SDGs가 포괄하는 의제의 범주가 사회개발과 개도국에 초점이 맞춰졌던 MDGs의 범위를 넘어서 적극적으로 포용적 경제발전, 지속가능한 환경, 평화와 안보 등을 주요 의제로 채택하고, 적용대상국의 경우도 개도국에 국한되는 것이 아닌 선진국까지 SDGs를 국내외적으로 이행해야 하는 이른바 개발분야에 있어 '거대한 변환'을 기획하고 있기 때문이다(Kim, 2013; 김태균·김보경·심예리, 2016). UN 회원국은 예외 없이 자국의 SDGs 이행방안을 4년에 한 차례씩 UN 고위급정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF)에 '자발적국별검토(Voluntary National Review: VNR)'를 제출해야 한다.[240] 또한, SDGs 시대의 도래에 따라 UN 또한 자발적으로 이를 실행하기 위한 포용적(inclusive) 글로벌 파트너십을 강조하는데 있어 기존의 MDGs 방식의 파트너십이 아닌 '전환적

239) SDGs에 관한 UN의 공식적인 명칭은 '2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)'인데 반해 이를 편의상 쉽게 사용하기 위하여 지속가능발전목표 의미의 약식인 SDGs를 사용하고 있다.

240) 2016년부터 대부분의 UN 회원국이 HLPF에 VNR을 제출해 왔으며, 2019년까지 한 번 이상 VNR을 제출한 개도국도 있다. 한국은 2016년에 VNR을 제출했으며, 북한도 2020년에 북한의 VNR을 제출하기로 약속하였으나, 미국은 아직 언제 VNR을 제출할 것인가에 대한 명확한 공식입장을 표명하지 않고 있다.

(transformative)' 개발파트너십을 주요 이행기제의 플랫폼으로 강화하고 있다 (United Nations General Assembly, 2015; Yi and Kim, 2015).



<그림 12-2> SDGs의 17개 목표

SDGs로 글로벌 수준의 발전권 패러다임이 전환함에 따라, 사회 전반에 걸친 제도적 개선과 구조적 변화에 대한 국제사회의 요구가 UN 회원국 전체에게 전파되고 있는 상황에서 한국도 이러한 SDGs의 이행의무에서 예외가 될 수 없다. 즉, 한국정부는 SDGs를 다양한 국내 부문에 적극 반영하고 국가 제도 및 정책과 조응할 수 있도록 대응전략을 구축하는 체계적인 추진체계를 구축해야 하며 국내의 SDGs 관련 이행주체들과 협력하여 이를 주기적으로 UN에 보고해야 한다. 2018년 12월까지 민간·학계·시민사회 전문가 그룹을 중심으로 한국형 SDGs인 K-SDGs를 구축하였으며, K-SDGs 내용상의 문제에 대한 비판이 나오고 있지만 글로벌 규범인 SDGs를 한국적 상황과 조건에 맞게 재조정한 K-SDGs가 제도화되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.[241] SDGs는 빈곤·농업·교육·성평등·기후변화·보건의료·경제발전 등 사회경제 발전의 의제를 전방위적으로 다루고 있기 때문에 SDGs를 국가 제도로 도입할 경우

241) http://ncsd.go.kr/ksdgs 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

체계적이고 전략적인 이행방안을 철저히 준비하지 못하면, SDGs 의제의 포괄성으로 인하여 각 이행 주체 간에 혼란을 야기하거나 포괄적인 발전권이 대중의 관심사에서 멀어질 가능성이 있다. 따라서 SDGs 이행 정책에 대한 관련 정부부처 및 시민사회단체·민간기업·국회·언론 등과 종합적인 대책을 강구할 수 있는 협의체를 구성하고, 2030년까지 지속되는 SDGs를 우리나라의 현 제도에 정치하게 결합하는 총체적 사회계약(social contracts) 내지 사회적 컨센서스(social consensus)를 구축하는 방안을 모색하여야 한다.

III. 인권기반접근법(Human Rights-Based Approach: HRBA)

현실정치에서 인권과 발전은 쉽게 양립하는 가치가 아니었다. 개발협력 분야에서 활동하는 전문가는 인권을 배제하지는 않지만 인권을 개발목표 또는 개발의 주요 요소로 포함하는데 익숙하지 않았고, 반면 인권활동가는 개발이 인권보호와 인권신장을 위한 활동에 저해요소가 된다고 인식하기 십상이었다(Uvin, 2004). 전통적으로 인권과 경제개발 간에 형성된 갈등과 견제를 봉합하고 발전권을 보편적 인권이 담보된 방식으로 전환하기 위한 하나의 통합적 장치가 '인권기반접근법(Human Rights-based Approach: HRBA)'으로 개념화되었다.

HRBA는 발전권과 인권의 적극적인 결합으로 인권보호가 발전권의 핵심목표로 강조되고 이를 토대로 사회발전과 경제발전의 목표를 설정하게 된다. 아마티아 센(Amartya Sen)의 '역량이론(Capability Approach)'에서 인권기반접근법의 기원을 찾을 수 있으며, 센의 역량이론은 기존 소득증대 중심의 경제발전 정책을 극복하고 인간의 자유가 발전권의 최종적인 목표로 상정하여 발전과 인권 간의 괴리를 최소화한 개발이론이다(Sen, 1999). 역량이론은 개도국의 빈곤과 저발전이 발생하는 근본적인 원인이 단순히 경제개발의 실패 또는 절대적인 식량부족에서 비롯되는 것이

아니라, 개도국 시민이 자발적으로 발전을 기획하고 영위할 수 있는 역량이 국가로부터 보호되지 못하고 박탈되기 때문에 빈곤이 발생한다고 분석한다. 따라서 진정한 발전과 개발은 개인이 역량을 강화할 수 있는 민주적 제도가 갖춰져야 하며, 이를 위하여 정부는 민주적인 정치시스템을 도입하여야 하고 시민들은 이를 위한 공공행위(public action), 즉 민주화를 위한 집단행동을 동원할 수 있어야 한다(Drèze and Sen, 1989; Alkire, 2002).

이러한 HRBA는 UN기구에 의해 적극 도입되었으며, 심지어는 신자유주의의 첨병이었던 세계은행(World Bank)도 2000년 이후 부분적이나마 인권중심의 경제개발 정책을 강조하고 사회정책을 개도국 경제개발 지원프로그램의 조건으로 활용하는 등 HRBA의 접근법이 활용되고 있다. 또한 UNDP와 같은 주요 국제기구와 더불어, 노르웨이·스웨덴·스위스·미국·독일·영국·캐나다와 같은 원조 공여국들은 2000년 전후로 인권과 개발의 통합을 구체화한 접근인 인권기반접근법 및 인권주류화, 인권을 위한 대화, 인권사업, 간접적 방식의 인권증진 등 다양한 방식으로 인권을 개발에 접목해 원조정책에 반영하기 시작하였다. 그리고 Oxfam, CARE, Action Aid 등과 같은 국제개발 분야의 국제NGOs도 이러한 HRBA를 사업에 적극 반영하고 있으며, 많은 경우 국제NGOs가 풀뿌리 민주주의와 인권기반접근법을 접목하여 개도국 지역커뮤니티의 역량강화와 임파워먼트를 통한 발전권 실현의 좋은 사례를 선도하기도 한다(Green, 2008).

3. 발전권 이행의 한계

I. 글로벌 규범으로서의 법적 구속력 한계

국가인권위원회
humanrights.go.kr

발전권을 국내 수준에서 이행하기 위해서는 무엇보다 글로벌 규범인 발전권을 국내의 제도가 담당할 수 있도록 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다. 발전권의 국내이행은 글로벌 규범으로서 법적인 구속력이 부재하기 때문에 각 국가의 결정과 시민사회와의 관계에 따라 상이하게 집행될 수밖에 없다는 한계가 있다. UN의 발전권, MDGs, 그리고 SDGs까지의 글로벌 규범성을 어떻게 국내에 이행하는가가 중요한 변수이자 발전권을 보장할 수 있는 기초적인 토대가 된다. SDGs의 경우 각 회원국이 SDGs 국내이행에 관한 VNR을 4년마다 제출하게 되어 있지만, 이 또한 동료검토라는 간접적인 구속력을 동원하는 것이지 실질적인 법적 구속력이 있는 의무사항은 아니다. 현재 대부분의 회원국이 VNR을 제출하였지만 미국은 이를 거부하였고 언제 제출하겠다는 기약도 없을 정도로 국가마다 글로벌 규범인 발전권에 대한 인식도가 다르다.

II. 국제질서의 권력관계에 따른 발전권 이행 문제

발전권 이행에 있어 또 하나의 내재적 한계는 국제관계에서 국가권력에 따라 발전권 이행의 수준을 자국에 맞춰서 해석하거나 타국의 이행을 간섭할 수 있다는 점이다. 강대국의 경우 발전권의 규범적 측면을 강조하면서도 실제로 자국에 해당하는 권리조항은 회피하려는 것이 다반사이다. 예를 들어, 기후변화와 같은 환경레짐에 있어서, 강대국은 개도국에게 불리한 조건을 강요하고 개도국의 발전에 직결되는 환경관련 규제를 강화하는 경향을 쉽게 목도할 수 있다. 이미 경제성장을 이룬 선진국이 환경파괴를 일삼으면서 경제발전을 추진했던 과거의 기록을 개도국에게는 적용하지 않으려는 무리한 요구를 지속하고 있는 것이다(Chang, 2003). 개도국에게 탄소배출권 등의 제한적 조치는 아직 경제성장에 필요한 국내 경제개발계획과 대치될 가능성이 있으며 개도국의 발전권 이행에 있어 글로벌 수준의 발전규범을

어떻게 접근할 것인가가 앞으로 중요한 화두가 될 것이다. 한편, 강대국은 환경레짐에서 개도국에게 불리한 조건을 강요함과 동시에 자국에 불리할 경우 환경레짐를 쉽게 탈퇴하여 글로벌 규범으로서의 발전권 이행에 거스르는 행동을 조장하기도 한다. 2015년 12월 반기문 UN 사무총장의 리더십으로 파리에서 개최된 제21차 UN 기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서 교토의정서를 대체하는 파리협정(Pars Agreement)가 체결되어서 전 세계의 환영을 받았으나, 미국의 트럼프 대통령이 2017년 파리협정 공식 탈퇴를 선언함으로써 파리기후협약의 공신력이 추락하게 된다. 이로써, 발전권 이행에 있어 국제관계의 권력구조가 연계되는 정치화 현상을 배제할 수 있는 국제적 합의와 제도화 과정이 필수적이라는 사실을 확인할 수 있다.

III. 경제발전과의 구조적 갈등

인권으로서의 발전권은 근본적으로 경제발전이라는 비인권적 측면의 가치와 끊임없이 갈등관계에 노출되게 된다. 인권에 대한 고려가 배제된 경제발전이 발전권의 주류로 자리 잡는다면 인권으로서의 발전권은 현실적으로 이행되기 어렵게 되고, 경제발전 과정에서 인권을 보호하는 장치를 위한 정치적 도전이 시민사회에서 도모되어야 한다. 개도국은 자국의 경제발전을 위한 해외 기업의 투자를 유도하기 위하여 다양한 혜택을 제공하고 있는 반면, 해외투자기업은 개도국에서 경제이익을 취하는 동시에 노동자의 인권침해를 가하는 현상이 빈번해지고 있다. 특히, 다국적기업이 해외투자를 위하여 개도국에 진출할 경우 현지 노동자에 대한 임금 및 노동환경을 적절하게 제공하지 않고 노동력을 착취하는 현상이 전형적인 개도국 노동자의 발전권을 침해하는 신자유주의적 경제개발 우선주의의 결과이다(박명준 외, 2017). 다국적기업에 의한 인권침해로부터 자국민을 보호해야 하는 개도국의 대국민 보호 의무를 강조하는 경향이 강해지고 있다. 최근 이를 통제하기 위한 국제사

국가인권위원회
humanrights.go.kr

회의 노력이 강화되고 있는데, 대표적으로 2011년 존 러기(John Ruggie)가 제안하고 UN이 채택한 '기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)'과 기업의 환경(environment)·사회(society)·지배구조(governance) 요소와 기업의 지속가능성을 강조하는 사회책임투자(socially responsible investment) 등이 있다(김태균, 2017). 또한, 세계은행 등 다자개발은행이 개발사업을 할 때 10개의 세이프가드(safeguards)를 적용하여 자체적으로 인권을 침해하는 위험을 관리하는 제도도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Kim, 2011).[242] 세계은행 사업이 자체 기준인 세이프가드를 위반하고 개도국 지역주민에게 피해를 주었다고 판단된 경우 지역주민과 지역NGOs가 직접 세계은행의 조사패널(Inspection Panel)에 제소할 수 있고 제소에 따른 내부 감사조치를 통해 피해에 대한 보상을 받을 수 있는 제도적 장치가 구비되어 있다.

---

242) 세계은행의 10대 세이프가드는 아래와 같다(김태균, 2018).

1. 환경평가(Environmental Assessment): 세계은행이 이행하는 프로젝트의 환경적·사회적 건전성과 지속가능성을 보장할 수 있도록 지원; 정책결정과정에 있어서 환경적·사회적 측면을 통합적으로 고려할 수 있도록 지원.
2. 자연서식거주지(Natural Habitats): 자연서식거주지와 자연서식의 기능을 보호·보전·관리·재생을 지원함으로써 환경 분야에서 지속가능발전을 촉진.
3. 병충해관리(Pest Management): 살충제 사용과 관련된 환경과 건강에 위험요소를 최소화할 수 있도록 관리하며, 안전하고 효과적이며 환경적으로 건전한 병충해관리를 지원·촉진.
4. 물리적 문화자원(Physical Cultural Resources (PCR)): 물리적 문화자원(PCR)은 고고학적·고생물학적·역사적·건축학적·종교적(묘지 및 매장터 포함)·미학적·문화적 중요성을 가진 자원을 의미하며, PCR 보존과 PCR 파괴 및 침해의 방지를 지원.
5. 재정주 강요(Involuntary Resettlement): 재정주를 강요하는 행위를 방지하거나 최소화하며, 강압적인 재정주를 방지하는 것이 불가능한 지역에서는 재정주 이전 수준에 준하는 실질단위 생계와 생활수준을 향상시키거나 최소한복원할 수 있도록 강제추방자를 지원.
6. 토착민(Indigenous Peoples) 인권: 토착민의 존엄·인권·문화적 특수성을 존중하는 차원에서 개발프로젝트를 기획하고 이행하며, 토착민은 (1) 문화적으로 양립가능한 사회경제적 혜택을 받아야하고 (2) 개발프로세스 중에 부작용에 의해 고통을 받지 않도록 보호.
7. 삼림(Forests) 보호: 지속가능한 방식으로 빈곤을 감소할 수 있는 삼림의 잠재성을 인식하고, 삼림을 지속가능한경제발전에 효과적으로 통합시키며, 지역수준과 글로벌 수준에서 삼림의 중요한 환경적 서비스와 가치를 보호.
8. 댐 안전(Safety of Dams): 새로운 댐의 기획과 시공에 있어 안전과 양질을 보장하고, 기존의 댐들을 복원을 지원.
9. 국제수로에서의 사업(Projects on International Waters): 국제수로에서 수행되는 프로젝트에 관한 국제문제를 최대한 빠른 기회를 포착하여 해결하고 수로지역의 거주민에게 개발프로젝트의 자세한 내용을 공지.
10. 분쟁지역에서의 프로젝트(Projects in Disputed Areas): 분쟁지역 이해당사자의 개발프로젝트에 대한 반대를 방지하거나, 이해당사자가 반대 또는 부분승인을 하는 경우에도 특수한 상황 때문에 세계은행의 프로젝트 지원이 타당하다는 것을 보장.

4. 한국의 국제개발권 진입과 발전권으로 전환의 한계[243]

I. 원조 수원국에서 공여국으로의 전환

한국은 해방 이후 그리고 한국전쟁 이후 미국과 UN으로부터 대규모 원조를 받은 나라 중 하나였으며, 미국의 점령지역행정구호원조(GARIOA)가 해방 이후 가장 먼저 통화남발로 인한 인플레이션 문제와 정치 불안을 해소하기 위하여 한국에 직접원조를 시작했고 그 이후 한국전쟁이 발발하면서 UN의 직접원조가 한국민간구호계획(CRIK)과 유엔한국재건단(UNKRA)을 통해 한국에 유입되었다. 한국전쟁이 휴전으로 종료되면서 다시 미국의 국제협조처(ICA)를 중심으로 경제협력처(ECA), PL480 등 미국의 무상원조가 1961년까지 한국의 재건과 경제개발을 위하여 지원되었다. 1961년을 기점으로 해외원조의 무상증여에서 유상차관으로 전환은 그 이후 한국이 수원국에서 공여국으로 전환할 수 있는 경제개발의 대단히 중요한 역사적 계기가 되었다(박태균, 2013). 유상차관으로의 전환은 1960년 1월 이승만 정권이 '외자도입촉진법'을 제정하는 촉진제가 되었고 박정희 군사정권이 본격적으로 경제개발계획을 기획하고 양허성 차관을 대대적으로 사회간접자본에 투자하면서 중화학공업을 중심으로 수출지향적 산업정책을 확장하는 등 소위 '한강의 기적'을 만들어내는 경제성장의 발판을 제공하였다.

1980년대에 들어와 1997년 외환위기로 IMF의 구제금융을 받을 때까지 비양허성 차관이 주로 섹터차관 형식으로 양허성 차관의 ODA를 대체하게 되었고, 한국정부는 지속적인 경제성장과 세계화 전략을 통해 점차 모든 공여기관으로부터 수원국의 지위를 벗어나게 되었다. 1995년에 세계은행의 유상차관 졸업국이 됨에 따라 세계은행

243) 제4장은 김태균(2019), 『한국비판국제개발론: 국제開發의 發展적 성찰』 중 제4장과 제5장의 일부분을 발췌하여 사용하고 있음을 밝힘.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

의 ODA 수원국 리스트에서 빠지게 되었고, 1996년에는 OECD의 신입회원국이 되었으며, 2000년에는 OECD DAC 수원국 리스트인 '중진개도국(More Advanced Developing Countries)' 그룹으로 분류되어 수원국 지위를 졸업하게 되었고, 2010년에는 마침내 DAC의 24번째 회원국으로 가입하면서 선진공여국의 지위를 얻게 된다.

결론적으로, 수원국으로서 한국의 개발경험은 성공적이었다고 평가할 수 있다. 이로써, 한국은 국제사회에서 ODA의 상징적인 존재가 되었고, 수원국 리스트에서 졸업할 때까지 한국이 축적한 경제성장과 민주화의 경험은 기존의 선진공여국과 개도국 간에 형성되는 개발 경험의 간극을 채워주는 징검다리 역할로 세계의 주목을 받게 되었다. 아름다운 한국의 수원국 역사에도 불구하고, 그 성공 신화는 국가와 사회 간의 관계성에 의해 재평가되어야 하며, 개발독재의 장기화로 경제분야에 국한된 개발주의가 정치와 사회로 확장되고 배태되어 2000년 수원국을 졸업한 이후에도 공여국으로서 한국의 국제개발정책에 개발주의가 계속해서 주요 핵심가치로 남게 된다는 사실에 주목해야 한다. 1950년대 미국원조에 의해 제도화된 원시적인 자본축적 메커니즘이 개발독재국가에 의해 계승되고 고도성장시기를 거쳐 재벌과 정경유착의 문화가 일상화되었고, 매판자본적 성격의 정치경제 구조가 주류로 제도화되면서 대기업 위주의 경제정책이 당연히 한국이 추구해야 할 정도라는 사고의 틀로 자리잡게 된다. 또한, 경제성장 중심의 정부정책은 공여국 한국이 어떤 이유로 높은 비율의 유상원조를 선호하는가를 간접적으로나마 설명해 줄 수 있는 요인이 된다. 실제로 한국도 유상원조로 전환되는 1950년대 말과 1960년대 초에 경제성장의 단초가 마련되었기 때문에 유상원조에 대한 긍정적인 기억이 그 이후 정부정책으로 구체화되었고, 이 시기에 형성된 경제부처의 강력한 권한은 1970년대 고도성장기 때부터 인정되어 공여국이 된 지금도 변화 없이 이어지고 있다. 아울러, 한국 시민사회가 1987년 6월혁명을 거치면서 개발독재의 국가자본주의에 도전하는 정치적 민주세력으로 성장하기 전까지는 강력한 개발중심의 발전국가에 종속되어 사실

상 국가권력의 부속품으로 경제개발을 위한 도구로 사용되었다는 비판적 평가도 수원국으로서의 한국 역사에 포함되어야 한다.

II. 개발주의와 국제개발의 발전권

한국의 근대화는 개발주의라는 국가주도의 경제성장 중심주의와 이 과정에서 도태된 발전권으로 해석할 수 있는 민주화를 위한 시민사회의 도전으로 축약할 수 있다. 한국정부는 UN의 주요 발전권에 해당하는 규약에 서명하였으나, 실제로 국내에서는 경제발전을 위하여 모든 정책적·물리적 지원을 경제성장에 집중하였으며, 이를 진두지휘하는 정권은 군사쿠데타를 통해 집권한 군사정권으로 일반 시민의 권리를 인권 측면에서 접근하여 노동권과 발전권을 보호하는 정책은 국가 최고의 목표인 경제성장에 의해 퇴색되었다. 1987년 6월항쟁을 통해 민주화가 시작된 이후에도 실제로 발전권의 가치가 국내적으로 제도화되고 개개인의 주요 가치척도로 정착하는 데에는 많은 시행착오가 있었다. 전통적인 경제성장주의에서 벗어나 일반 시민들의 자유로서 발전, 성평등을 통한 여성의 사회적 지위 제고, 빈부의 격차 및 도농 간의 격차를 좁히기 위한 불평등 완화 정책, 환경파괴를 제어하기 위한 친환경정책 등 새로운 관념으로서 발전권이 한국사회에 정착하기 위해서는 많은 노력이 필요하다.

2010년 OECD DAC 회원국으로 가입함으로써 한국은 국내 수준에서의 발전권과 더불어 국제사회의 발전을 위한 발전권 이행에도 주목해야 한다. 특히, MDGs와 SDGs가 글로벌 규범으로 정착하면서 국제사회의의 일원으로서, 그리고 선진공여국 클럽인 DAC 회원국으로서 한국은 개발협력 정책이행에 있어 발전권적 시각을 범분야적 요소로 반영해야 하는 책무를 갖게 되었다. 그럼에도 불구하고, 국제개발협력에서도 한국은 아직까지 개발주의적 접근을 극복하지 못하고 한국의 국제개발 정책

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에 발전권적 시각을 투영하는 데 익숙하지 않은 것이 사실이다. 무엇보다 한국은 공적개발원조(ODA)를 개도국에 제공하는 목적과 비전에 대한 원조철학이 부재하다. 원조철학의 빈곤은 다양한 문제를 양산한다. 철학의 부재와 개발주의의 중심적 시각으로 인하여 ODA 정책을 입안하고 집행하는 기관이 분절되고 법적·정책적 체계와 실제 집행하는 체계 간의 정합성이 약화된다는 문제가 발생한다. 성평등과 같은 젠더, 현지주민과 커뮤니티의 역량강화와 개도국의 오너십 등 발전권을 존중하는 범분야(crosscutting) 요소들이 한국 ODA 정책에서 배제되기 십상이며, 인도주의 및 비구속성원조의 비율이 OECD 평균보다 현저히 떨어지고 양자원조 중 유상원조와 구속성원조가 높게 책정된다는 개발주의 중심의 원조배분이 발생한다. 지금까지 한국의 국제개발 정책은 OECD DAC 회원국 기준을 따라잡기 위한 속도전으로 양적인 체급만 높이기 바쁘며, 내부적으로 개발원조의 질적제고를 위한 발전권적 요소가 충분히 고려되지 않고 있는 실정이다.

III. 도구적인 개발권에서 총체적인 발전권으로의 전환

따라서 지금까지의 한국 국제개발정책은 도구적 시각의 개발주의에 머물러 있다고 평가해도 무방하다. 국제개발정책과 집행과정에 관한 협의의 '개발(開發)' 중심 접근법은 다분히 국제개발 행위자와 구조 및 제도가 경제성장 중심의 개발가치를 공유하고 있으며 유상협력 중심의 개발협력사업에 선호도가 높고 발전국가형 개발주의가 사회적 가치로 폭넓게 인정받는 경우를 의미한다. 따라서 개도국의 경제성장을 지원하는 유상원조와 개발금융 등을 개도국의 진전한 발전보다는 공여국의 국익과 민간부문의 경제이익을 위한 정책 도구로서 적극 활용하고, 유상협력 중심의 개발주의에 ODA와 국제개발 추진체계의 철학적 그리고 실천적 토대를 구축한다. 도구적 가치로서의 개발주의는 성과의 척도를 ODA의 책무성보다는 효율성에 두기 때문에 민

주주의와 인권 등의 사회적 가치에 대한 인식의 범위가 대단히 좁다. 발전국가형 개발주의는 한국 경제발전 역사과정에서 형성된 도구적 가치로서 저성장시대에 돌입해도 아직 유효한 제도적 유산임과 동시에 민주화 시대에 국제개발정책과 집행과정 혁신을 저해하는 제도적 족쇄가 되기도 한다.

도구적 가치로서의 개발주의를 극복하기 위한 대안적인 접근법으로 총체적인 가치로서 사회발전이 제시된다. 한 국가의 발전은 단순히 경제성장으로 수렴될 수 없다. 물론, 경제성장을 배제하고 발전을 논할 수 없다. 특정 발전목표로 국제개발정책을 압도할 수 없으며, 경제성장을 통한 사회발전과 사회발전을 통한 경제성장은 총체적 가치로서 발전을 기획해야 한다. 따라서, 경제중심의 개발주의가 대세인 한국의 국제개발정책에는 인권중심의 발전권의 적극적인 소환이 필요하다. 발전권적 시각은 협소한 의미의 개발을 광의의 발전으로 전환하는 데 일조할 것이며, 경제성장 중심의 개발주의와 경쟁하거나 이를 상쇄시키는 긍정적인 효과를 창출할 것이다.

5. 맺으며

발전권의 역사적 형성과 한국적 맥락에서의 재해석은 한국사회에서 인권의 정착과정에 관한 분석과 그 맥을 같이 한다. 특히, 한국의 국제개발이라는 새로운 영역에서 발전권을 성찰하는 과정은 더더욱 국제개발의 인권적 전환을 요구한다. 국제사회가 역사적으로 구축한 보편적인 발전권과 한국적 특수성에서 형성된 개발주의는 항상 대항적 공존이라는 절충지대를 찾아왔으며, 개발주의로 점철된 한국의 국제개발정책이 표면적으로 인권을 강조하고 개도국의 발전권을 지지한다는 도구적 절충은 계속 이어지고 있다(김태균, 2018). 도구적 절충이 아닌 총체적 발전을 위한 한국의 국제개발정책이 기획되고 이행되기 위해서는 인권으로서의 발전권을 한국

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국제개발정책의 철학적 기초로 제도화하고 이를 토대로 개발협력 프로젝트가 시행되어야 할 것이다.

발전권에 대한 법적 구속력이 글로벌 수준이나 국내 수준에서 모두 구체적으로 제도화되지 못했기 때문에 사실상 발전권과 국제개발협력, 그리고 SDGs의 국내 이행과정이 상호 총체적으로 결합되기 위해서는 발전권이 중요한 인권 중의 하나이고 발전권을 국내의 지속가능발전목표 시행이나 국제협력 방식을 취하는 모든 정책과 사업에 반영될 수 있도록 공론화하는 사회적 합의 과정이 필수적이다. 아울러 발전권 이행에 있어 개발주의적 경제성장만을 강조하거나 개발을 통해 인권적 요건이 상쇄되지 않도록 발전권을 위한 사회적 합의 과정에서 발전권과 상쇄 가능성이 있는 여타 인권 요소를 성찰하는 기회가 필요조건으로 포함되어야 한다. 앞으로 한국사회에서 인권으로서의 발전권에 대한 이론적 그리고 현실적인 논의가 더욱 활성화되길 희망한다.

참고문헌

- 김태균(2019),『한국비판국제개발론: 국제開發의 發展적 성찰』, 박영사.
- 김태균(2018),『대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산』, 서울대학교출판문화원.
- 김태균(2017),「2030 지속가능발전시대 기업의 사회적 책임: 글로벌 거버넌스와 제도주의 접근을 중심으로」,『국제개발협력연구』9(1), 7-32쪽.
- 김태균·김보경·심예리(2016),「국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여」,『국제·지역연구』25(1), 81-125쪽.
- 김태균·이일청(2018),「반둥 이후: 제3세계론의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화」,『국제정치논총』58(3), 49-99쪽.

- 박명준·이준구·김태균·윤효원·장대업·배규식·채준호(2017),『어서와요 노동존중 CSR: 세계의 공장화 시대, 위태로운 노동시민권을 지켜주는 기업』, 해피스토리.
- 박태균(2013),『원형과 변용: 한국경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판문화원.
- 이주영(2017),「발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 '연대권' 논의의 함의」,『다문화사회연구』10(2), 33-57쪽.
- Alkire, Sabina (2002), Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction, Oxford University Press.
- Barsh, Russel Lawrence (1991), "The Right to Development as a Human Right: Results of the Global Consultation," Human Rights Quarterly 13, pp. 322-338.
- Buitenweg, Rob (1997), "The Right to Development as a Human Right?" Peace & Change 22(4), pp. 2,527-2,536.
- Chang, Ha-Joon (2003), Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective, Anthem Press.
- de Vey Mestdagh, Karl, "The Right to Development," Netherlands International Law Review 28(1), pp. 30-53.
- Drèze, Jean and Amartya Sen (1989), Hunger and Public Action, Oxford University Press.
- Green, Duncan (2008), From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World, Oxfam International.
- Kim, Taekyoon (2013), "Social Rights as a Global Public Good: Development, Human Rights, and Accountability," Journal of International and Area Studies 20(2), pp. 21-37.
- Kim, Taekyoon (2011), ""Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance," Journal of International and Area Studies 18(2), pp. 23-47.
- Sen, Amartya (1999), Development as Freedom, Oxford University Press.
- Sengupta, Arjun (2004), "The Human Right to Development," Oxford Development Studies 32(2), pp. 179-203.
- Udombana, N. J. (2000), "The Third World and the Right to Development: Agenda for the Next Millennium," Human Rights Quarterly 22, pp. 753-787.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- United Nations General Assembly (2015), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations
- Uvin, Peter (2004), Human Rights and Development, Kumarian Press.
- Yi, Ilcheong and Taekyoon Kim (2015), “Post 2015 Development Goals (SDGs) and Transformative Social Policy,” Oughtopia 30(1), pp. 307-335.

국가인권위원회

국가인권위원회는 '사람이 사람답게 사는 세상'을 만들기 위해 2001년 11월 출범하였으며, 인권정책, 조사·구제, 교육·홍보, 국내·외 협력의 4대 기능을 수행하고 있습니다.

- **인권정책**
  - 법령·제도·정책·관행의 조사·연구 및 개선 권고·의견 표명
  - 국제인권조약 가입 및 조약의 이행에 관한 권고·의견 표명
- **조사·구제**
  - 국가기관, 지자체 또는 구금·보호시설의 인권침해 조사·구제
  - 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의한 평등권침해의 차별행위 조사·구제
  - 성희롱 조사·구제
  - [장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률] 및 [고용상 연령차별금지 및 고용촉진에 관한 법률]에 따른 조사·구제
- **교육·홍보**
  - 인권의식 향상을 위한 교육
  - 인권문화 확산 및 홍보
- **국내·외 협력**
  - 국내 인권단체 및 개인과 협력
  - 인권관련 국제기구 및 외국인권기구와 교류·협력

인권교육센터

▷ edu.humanrights.go.kr

▷ m.edu.nhrc.go.kr

인권 상담은 전국 어디서나 **1331**



대한민국 인권 큰현대사

국가 폭력을 넘어,
자유와 평화를 향하여



발간등록번호
11-1620000-000759-01

ISBN 978-89-6114-729-3 04330
ISBN 978-89-6114-727-9 04330(세트)