

# 제주 4·3진상규명운동의 성과와 과제

고 경 민

(제주대 학술연구 교수)

## <국문요약>

'제주4·3사건'은 오랜 역사에도 불구하고 완전히 정리되거나 청산되지 못한 집단적 상흔이다. 제주 4·3은 「4·3특별법」 제정을 계기로 과거청산의 제도화로 진입했다. 이 글은 자원동원론과 정치적 기회구조 이론을 바탕으로 '제주4·3' 문제의 해결을 위한 진상규명운동의 성과를 평가하고 과제를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 4·3 문제는 「4·3특별법」 제정이라는 제도화를 넘어 지역사회의 인식과 문화의 차원으로 승화되어야 한다. 이 때 제주는 비로소 진정한 통합을 말하고 미래의 발전을 생산적 논쟁과 협의와 합의의 문화, 나아가 평화의 문화를 형성해 나갈 수 있을 것이다.

주제어 : 제주 4·3, 진상규명운동, 과거청산, 정치적 기회구조, 자원동원론

## 1. 서론

『이상한 나라의 앨리스』 두 번째 이야기인 『거울 나라의 앨리스』에서 루이스 캐럴(Lewis Carroll)은 하얀 여왕(White Queen)의 입을 빌어 “과거만을 지향하는 기억은 별로 좋은 기억이 아니다”라고 언급했다. 과거가 특히 아픈 기억일 때, 이를 공개적으로 거론하는 것이 상처를

치유하는 수단으로 적절한지를 확신하기는 쉽지 않다. 그러나 아픈 기억을 잊고 현실의 삶에 충실하려는 사람들이 있는 반면에, 과거의 상처를 거론함으로써 그것으로부터 해방되기를 원하는 사람들도 있을 것이다. 따라서 한 사회가 권리 침해나 범죄행위와 같은 쓰라린 과거의 상처, 심지어 그것이 집단적 상흔으로 각인되어 있는 경우, 이를 해결해 나가는 문제는 개인적으로나 사회적·정치적으로 중요한 과제이다. 더 나아가, 해원(解冤)할 수 없는 기억은 잊고 싶은 과거이며 과거에 갇힌 기억일지 모르지만, 그 쓰라린 기억의 진상이 규명된다면, 이는 과거를 넘어 현재와 소통하고 미래를 지향하는 소중한 기억이 될 수 있을 것이다.

제주4·3사건<sup>1)</sup>은 60년을 훌쩍 넘긴 오랜 역사에도 불구하고 청산되지 못한 과거의 쓰라린 기억이다. 제주4·3은 한국전쟁을 제외하고 가장 큰 인명 손실을 기록한 한국 현대사 최대의 비극적 사건이었다는 점은 주지의 사실이다. 심지어 한국전쟁을 포함하더라도 특정 지역에서 짧은 기간에 많은 사람이 한꺼번에 죽어간 사건은 없었다(박명림 1999)는 지적은 4·3의 무게를 새삼 실감케 한다. 그럼에도 제주4·3은 분단·전쟁과의 점철(點綴), 반공 이데올로기의 영향으로 그 진상은 햇빛을 보기 어려웠다. 4·19 직후 제주4·3의 진상규명을 위한 노력에 잠시 서광이 비치는 듯했으나 이내 5·16의 먹구름 속으로 사라졌고, 한동안 공식 역사를 넘어선 문제제기나 논의는 금기시 되었다. 그럼에도 이어지는 분단과 전쟁으로 오랫동안 제주4·3의 진상은 그늘에 가려 있었다. 4·19와 5·16을 거치면서 짧은 기간 동안에 가능성과 한계를 맛보았고, 그 이후 제주4·3은 오랫동안 공식적인 역사적 서술을 넘어선 문제제기나 논의는 금기시 되다시피 했다.

해원(解冤)할 수 없는 기억은 잊고 싶은 과거일 것이다. 그리고 해원의 가능성이 없는 기억은 과거만을 지향하는 기억일 것이다. 그러나 1980년대 후반의 민주화는 전국적인 과거청산 논의의 활성화와 함께 제

1) 「제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복에관한특별법」 제2조와 「제주4·3사건진상조사보고서」는 모두 “제주4·3사건”이라고 명명하고 있다.

주4·3 논의의 새로운 장을 열었다. 1990년대 초부터 시작된 지방자치로 제주4·3은 민간 차원의 운동의 영역을 넘어 제도권의 논제로 편입될 수 있었다. 1999년 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」(이하 「4·3특별법」) 제정으로 제주4·3 문제는 사회운동에서 제도화로 전환되는 계기를 만들었다. 이후 제주4·3에 대한 국가 차원의 진상규명이 이루어졌고 진상조사를 근거로 한 대통령의 사과로 4·3 희생자와 가족들은 비로소 4·3으로 인해 썩어졌던 굴레와 족쇄를 벗을 수 있었다.

이 글은 '제주4·3' 문제의 해결을 위한 운동의 성과를 평가하고 과제를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 1999년 「4·3특별법」 제정 이후 최근까지 진상조사, 명예회복, 보상, 기념사업 등 일련의 과거청산 과정을 밟아 왔다. 따라서 이 글은 4·3 문제를 해결하기 위한 운동을 보다 광범위한 과거청산운동의 시각으로 폭을 넓혀 접근할 것이다. 그리고 향후 4·3 운동이 지향해야 할 방향 및 과제 설정에 유용한 함의를 도출할 것이다.

## II. 과거청산과 사회운동: 이론적 논의

### 1. 과거 청산의 개념과 원칙

과거청산은 고대에도 있었다는 지적(Elster 1998, 9-13)이 있을 만큼 오랜 역사성을 갖고 있다. 그러나 오늘날의 과거청산은 1980년대 민주화의 물결로 민주주의체제로 전환한 국가들에서 과거 권위주의 체제의 국가폭력 청산 문제가 주된 관심사가 되고 있다. 따라서 오늘날의 과거청산은 과거 권위주의체제의 폭압적 공권력의 불법적 행사에 의해 잘못된 일이 발생했지만 여러 가지 사정으로 제대로 규명 혹은 정리되지 못하고 일정 시점이 지난 후에 그것을 바로 잡는 과정이라고 할 수 있다

(임대식 2002, 101). 그리고 그 과정에는 각종 인적·물적 피해의 진상을 규명하고 가해자를 처벌하고 피해자의 명예를 회복시키고 책임 주체가 사과하고 피해자에 대한 보상이나 배상 등과 같은 여러 가지 조치들이 포함된다(김동춘 2005, 7).

과거청산에 대한 관심이 부상하게 된 계기는 테오 반 보벤(Theo Van Boven)이 1993년 7월에 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에 제출한 특별보고서의 주요 내용이다. 동 보고서는 중대한 인권침해 사례에 대한 사실규명과 진실의 공개, 책임의 공개적 인정, 책임자 처벌, 현금 또는 그와 유사한 형태의 배상, 희생자 및 친척 또는 증인들의 보호, 기념과 애도의 표시, 희생자 지원기구의 설립, 재발방지 조치 등을 규정했다(van Boven 1993). 특히 동 보고서는 민주화 이후 구체제의 과거청산을 위한 일반적 원칙을 정립시키는 역할을 했다.

해방 이후 40여년의 권위주의체제의 통치를 경험한 우리 한국 역시 많은 과거청산을 과제를 가지고 있었다. 많은 역사적 사건들 중에서도 비교적 성공적인 과거청산 사례로 '5·18 광주민주화 운동'을 초래한 권위주의 역사에 대한 청산이라고 할 수 있다. 그리고 이와 관련된 과거사 청산을 목적으로 이루어진 '5월운동'의 전개과정에서 한국 과거청산의 원칙이 정립되었다. 소위 '광주문제 해결 5원칙'으로 불리는 동 원칙은 진상규명, 책임자처벌, 배상, 명예회복, 정신계승을 위한 기념사업으로 구성된다(정근식 2001, 52). 동 5원칙에 따를 때, 과거청산은 다음과 같은 과정을 통해 달성된다.

첫째, 과거청산은 과거 공권력의 불법에 대한 명확한 사실 발굴과 진상규명으로부터 시작된다. 둘째, 진상규명은 가해의 책임과 피해 실태를 밝히는 것이기 때문에 관련자 처벌 문제는 언제나 논란의 중심에 서게 된다. 셋째, 과거사의 진상을 규명하고 책임 주체를 가려내어 처벌하는 문제 못지않게 사건의 피해자를 구제하는 일도 중요하다. 소위 '빨갱이'나 '좌익'이라는 낙인과 연좌제의 명예를 벗겨내어 피해자의 명예를 회복시키는 일이 급선무이다. 넷째, 명예회복이 피해자들의 정신적 고통의

회복이라면, 오랜 시간 동안의 인적·물적 피해와 불이익을 보상(배상)도 함께 이루어져야 한다. 다섯째, 과거청산은 재발방지와 함께 정의와 인권, 용서와 화해를 통해 피해자의 아픔에 공감할 수 있는 문화를 만들어내기 위한 기념사업도 이루어져야 한다.

한편, 과거청산이 추진되는 과정과 방식은 국가별로 또는 사안별로 다양성을 보인다. 제2차 세계대전 이후 독일의 과거청산에서는 무엇보다도 가해자 처벌이 우선시되었다. 과거 스페인 내란의 경우는 가해자와 피해자의 구분이 모호했기 때문에 책임에 대한 귀책이나 처벌보다는 화해와 용서를 추구하는 데 초점을 맞추었다(릭비 2007, 2-5). 따라서 일반적으로 진상규명이 가장 일차적인 과거청산의 과제로 인식되지만 국가별 정치상황이나 사안의 성격에 따라 과제의 우선순위는 달라질 수 있다(안병직 2005, 17-24; 지은주·董思齊 2009, 228 참조).

## 2. 사회운동의 사회/정치적 맥락

사회운동이 발생하고 정치동원이 활성화되는 메커니즘은 과거청산운동을 분석하는 데 핵심적인 요소이다. 이 글이 제주4·3 과거청산운동의 성과와 과제를 분석·제시하는 것을 목표로 하기 때문에 그 운동의 과정에 대한 분석은 필수 요소이다. 그리고 그 과정은 주로 운동 주체들의 자원 요인과 운동이 발생하는 환경적 조건의 영향을 받는다. 이런 측면에서 자원동원론과 정치적 기회구조를 제주4·3 과거청산운동 분석의 이론적 틀로 삼고자 한다.

과거청산은 정책결정을 통해서 이루어지지만, 그 방식은 국가에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉 정책결정자들에 의해 하향식으로 추진될 수도 있고, 민중적 힘과 압력에 의해 상향식으로 추진될 수도 있다. 예를 들면, 민주적 이행 이후의 남미나 동구권 국가들에서는 권위주의체제 이후 새롭게 집권한 정치세력에 의해 추진되었다. 반면, 한국에서는 다르다. 5·18처럼 사건의 희생자들을 중심으로 사회단체를 조직화하여

운동적 차원에서 추진되었다. 5·18과 같이 희생자와 그에 동조한 사회세력들에 요구와 압력이 과거청산의 추동력이 될 경우, 과거청산의 성공과 실패의 여부는 그러한 운동 목표의 달성을 위해 얼마나 많은 가용자원을 동원할 수 있는가에 의해 결정된다고 할 것이다.

사회운동을 이러한 관점에서 접근하는 '자원동원론'(resource mobilization theory)에서 사회운동의 성패는 가용자원 규모와 동원에 달려있다고 주장한다(McCarthy and Zald 1973; 1979; Jenkins 1983). 자원동원론에서 사회운동은 참여자들의 의도적이고 합리적인 계산에 의해 이루어지는 목적지향적 정치 행위로서, 사회운동이 추구하는 가치와 이익의 실현을 위해 사회적 지지세력을 확보해가는 과정이다. 따라서 사회적 지지세력을 확보하기 위해서는 운동의 참여자와 지지자들에 대한 집합적 유인들(collective incentives)을 어느 정도 동원하느냐에 성패가 달려 있다. 따라서 자원동원론은 사회운동 조직이 얼마나 다양한 자원들을 효과적으로 동원하는가에 초점을 맞추며, 운동의 성패 역시도 자원의 동원 역량에 의해 결정된다고 본다.

한편, 사회운동은 그것이 가능한 구조적 조건과 무관하게 발생하고 활성화되기 어렵다. 운동 조직의 역량이 아무리 크다고 하더라도, 정치환경 자체가 그러한 운동의 등장을 구조적으로 제약할 경우, 운동은 성공하기 어렵다. 이런 측면에서 사회운동의 구조적 조건에 주목하는 '정치적 기회구조'(political opportunity structures)이 있다. 정치적 기회구조를 구성하는 핵심 요소로는 제도화된 정치체계의 상대적 개방성 혹은 폐쇄성, 엘리트 동맹의 존재 여부, 정체 내부에 존재하는 광범한 엘리트 동맹의 안정성 또는 불안정성, 국가의 역량과 억압의 정도가 있다(McAdam 1996, 27). 이 이론에 따르면, 지배세력의 분열이나 경제적 혼란 같은 위기 상황, 그리고 새로운 제도나 물질 기반의 등장은 사회운동에 우호적인 환경을 형성한다. 이러한 정치적 기회구조의 기본 전제는 사회운동을 둘러싼 외생적 요인들이 운동의 전략이나 영향력 등을 제고시키기도 하고 때론 억제한다는데 있다. 따라서 정치적 기회구조는 사회

운동을 촉발하는 주요 원인이 되며, 정치적 기회구조의 차이는 사회운동의 양식, 전략, 목표 및 효과에도 두드러진 차이를 가져올 수 있다.

이 글은 제주4·3의 진상규명과 명예회복, 보상, 기념사업 등과 관련된 문제를 해결하기 위한 관련 단체들의 노력을 사회운동론의 시각에서 접근한다. 제주4·3 과거청산운동은 민주화 이후 정치적 기회구조의 변화로부터 시작되었다. 민주화 과정에서 정권의 자의적인 국가폭력이 용납되지 않게 되었고 과거에 정당화되었던 국가폭력에 대한 과거청산이 진행되기 시작했다. 제주4·3과거청산운동은 민주화를 통한 개방적인 정치적 기회구조 하에서 탄력을 받아 추진될 수 있었다. 그리고 또 다른 정치적 기회구조로 고려되어야 할 것이 지방화이다. 제주4·3과거청산운동은 지방자치 실시에 따른 지역사회의 요구와 그에 부응한 지방정치의 호응도 중요한 정치적 기회구조로 작용했기 때문이다.

한편, 제주4·3 과거청산운동은 민주화를 계기로 비교적 자유로운 결사와 4·3 희생자 및 단체들의 요구 분출로 다양한 사회단체들이 등장했다. 이 단체들은 연대 결성을 통해 「4·3 특별법」 제정을 위한 노력들을 펼쳤다. 이들 단체들은 개별 단체나 연대조직 차원에서 다양한 가용 자원을 동원하여 4·3 문제가 중앙정치의 과거청산 이슈가 되도록 했다. 따라서 이 글은 이상과 같은 이론적 자원을 토대로 하여 운동의 성과를 평가하고 과제를 도출할 것이다.

### Ⅲ. 정치적 기회구조의 변화와 4·3운동

현대적 의미의 과거청산운동은 세계적으로도 민주화의 도미노 현상이 발생하던 1980년대 말부터 1990년대 초 사이에 발생했다. 한국도 마찬가지로 1987년 민주화를 계기로 과거청산이 민주화운동의 부산물로서 또는 민주화운동의 동인으로서 발생하기 시작했다. 제주4·3 진상규명운동의 전개는 정치적 기회구조의 변화에 따라 <표 1>과 같이 시기 구

분이 가능하다.

〈표 1〉 정치적 기회구조의 변화와 4·3운동의 전개: 시기구분

정치적 기회구조	시기	4·3운동의 전개 양상
민주화 이전	1987년 이전	진상규명운동의 부침
민주화 시기	1987~1992년	진상규명운동의 동력 축적
지방자치제의 도입, 수평적 정권교체	1993~1999년	진상규명운동의 활성화
진보정부의 재집권	2000년 이후	진상규명의 제도화

첫째, 민주화 이전까지 제주4·3 진상규명운동은 4·19와 5·16으로 부침했다. 제주4·3에 대한 공개적 논의는 4·19혁명 직후의 개방적인 정치적 분위기 하에서 시작될 수 있었다. 1960년 5월 23일 국회는 거창, 산청, 함양, 함평, 통영 등지의 양민학살 사건에 대한 조사단을 파견하기로 결정했다. 제주가 포함된 것은 이보다 1주일 여 뒤인 5월 30일 국회 본회의에서 양민학살사건진상조사위원회 구성안이 의결되면서였다. 이 짧은 1주일 동안 제주 지역에서는 4·3이 양민학살사건 조사 대상에서 배제되었음을 호소하는 언론 호소문과 보도, 시위 등이 일어났고, 이러한 지역 여론이 반영되어 조사 대상에 포함될 수 있었다. 당시 제주 대생 7명으로 구성된 '4·3사건 진상규명동지회'가 진상규명의 필요성을 주장하는 호소문을 『제주신보』(1960/05/26)에 발표했고, 제주신보도 1960년 5월 26~29일까지 4차례에 걸쳐 '4·3 및 유지사건 규명 어떻게'라는 제목으로 기자좌담회 기사를 실었다. 5월 27일에는 모슬포에서 4·3 유족들의 고발 시위가 발생했다(양정심 2005, 174). 그러나 국회조사단의 양민학살사건 조사 활동은 성과 없이 종료되었다. 제주를 비롯하여 다른 지역 조사가 10일 동안 이루어졌지만, 짧은 조사 기간으로 인해 각 사건들에 대한 진상규명은 제대로 이루어질 수 없었으며, 특히 9명의 위원 중 2명의 위원이 주도로 작성된 조사단 보고서가 불완전하다는 이유로 보고서가 반려되었다(『동아일보』, 1960/06/19). 이로서 국



회 내에서의 조사 활동은 사실상 중단되었고, 1961년 5·16 군사쿠데타로 4·3을 비롯한 전국의 양민학살사건 문제는 오랜 침잠 상태로 빠져들게 되었다.

폐쇄적인 정치적 분위기 속에서 4·3에 대한 논의가 크게 제약받던 가운데, 1978년 현기영의 소설 “순이삼촌”이 『창작과 비평』에 발표되면서 4·3의 진상과 상처가 일부 드러났다. 그러나 반공법, 국가보안법, 연좌제 등으로 인해 공개적 논의는 거의 불가능했다. 4·3에 대한 공개적 논의와 진상규명운동이 부상할 수 있었던 것은 그로부터 10 여년이 지난 1987년 민주화 이후였다.

둘째, 제주4·3 진상규명운동은 민주화를 통해 운동의 동력을 축적했다. 1978년 “순이삼촌” 이후 이산하의 시 “한라산”이 1986년 『녹두서평』에 발표되면서 문학 작품을 통한 4·3의 문제제기나 재조명이 시도되었다. 또 소장 학자와 재야세력에 의한 학술 연구도 시작되었다. 1988년 4·3을 다룬 『제주민중항쟁』과 『잠들지 않는 남도』의 출간은 대표적인 민주화 직후의 저술이라고 할 수 있다. 유족들의 4·3에 관한 공식적인 증언과 진정서 작성도 비로소 민주적 개방 하에서 시작되었다. 이는 제주4·3연구소(1989)의 증언채록집인 『이제사 말함수다』 1·2를 통해 이루어졌다. 4·3피해 증언조사, 자료수집, 연구 및 출판 활동, 유적지 발굴 및 순례, 추모행사 참여 등을 주요 사업으로 내걸고 1989년 5월 10일에 출범한 4·3연구소는 다양한 분야에서 4·3에 관한 연구와 활동의 본산 역할을 수행해 나가기 시작했다. 또 같은 해에 제주지역 사회운동단체들은 사월제공동준비위원회를 결성하고 제1회 제주항쟁추모제를 제주시민회관에서 개최했다.

1990년대부터 4·3 관련 활동은 더욱 다양하게 전개되었다. 제민일보는 1990년 6월부터 “4·3은 말한다”를 연재함으로써 지역사회 전반에 4·3의 원인과 전개과정 그리고 피해상황 등을 알리는 데 큰 기여를 했다. 1992년에는 전국 15개 대학교에서 제주4·3희생자 추모집회가 개최되었고, 민주주의민족통일전국연합, 민족문화작가회의, 제주사회문제협

의회 등 제주와 서울의 10개 재야단체들로 구성된 사월제 공준위는 '4·3영령추모기간'(4월 1~7일)을 정하고 각종 관련 사업을 개최하기도 했다. 1992년 제14대 대통령 선거에서 김대중 대통령 후보가 4·3 진상 규명과 명예회복을 위한 4·3특별법 제정을 공약으로 내걸기도 했다(양정심 2005, 182-183).

이처럼 민주화 직후의 분위기로 4·3 논의와 운동은 비공식적 수준에서 진보적 지식인과 단체들을 중심으로 이루어졌다. 그리고 4·3 관련 단체들의 시각차나 이데올로기적 간극도 여전했다. 4·3에 관한 논의는 민주화의 분위기로 활성화되기 시작했으나 직접적인 운동 단계로 접어든 것은 아니었다. 본격적인 운동은 지방화 시대의 도래와 함께 제주도의 의회에 4·3특별위원회가 만들어지면서부터라고 할 수 있다.

셋째, 제주4·3 진상규명운동은 지방자치제의 도입과 수평적 정권교체로 비로소 활성화될 수 있었다. 1991년 출범한 제주도의의회는 1993년 '4·3특별위원회'를 구성하여 4·3문제 해결을 위한 노력을 시작했다. 1993년 도의회의 4·3특위는 제주지역총학생회협의회 및 도민 17,000여 명이 서명한 '국회4·3특위 구성에 관한 청원서'를 국회에 제출했고, '4·3피해신고실'을 개설하여 신고 접수를 받고 읍·면별로 피해실태 조사에 착수했고, 이를 토대로 1995년 4월 『4·3피해조사 보고서』를 발간했다. 도의회는 또 1994년은 4·3관련 시민단체와 유족회가 그동안 별개로 진행해 오던 위령제를 통합하여 '합동위령제'로 개최하도록 조정하기도 했다.<sup>2)</sup> 이러한 도의회의 4·3문제해결을 위한 적극적인 활동에 힘입어 1996년 1월 27일 제14대 국회 운영위원회는 15대 국회에서는 4·3특별위원회를 구성할 것임을 결의했다. 또한 같은 해 4월 총선에서는 제주지역 출마자들이 4·3문제 해결을 공약하고 나섰고, 4·3특위는 '국

2) 이때까지는 제주지역 12개 운동단체들이 모여 결성한 '사월제 공준위'가 1989년부터 5년째 4·3추모제를 열어왔고, '제주4/3사건민간인회생자유족회'는 1991년부터 3년째 위령제를 봉행하는 등 서로 입장을 달리하는 두 단체가 갈등을 빚으며 각각 다른 장소에서 행사를 벌여왔다.

회4·3사건 진상규명특별위원회 구성결의안'을 발의하기에 이르렀다(양정심 2005, 184).

4·3진상규명 노력은 4·3 발발 50주년을 앞두고 더욱 커져갔고 전국적인 조직의 결성을 가져왔다. 1997년 4월 1일 제주도민 뿐만 아니라 재야와 학계인사들과 연대하여 전국적인 조직으로 '제주4·3 제50주년 기념사업 추진 범국민위원회'(이하 '4·3범국민위')가 발족되어 다양한 학술문화 및 위령·기념행사가 펼쳐졌다. 또한 수평적 정권교체로 제주도민의 4·3진상규명에 대한 기대도 한층 높아졌다. '4·3범국민위'는 학술행사, 추모제, 전시회, 서명운동 등 4·3관련 행사를 개최하여 4·3의 진상을 널리 알리기도 했지만 가장 중점을 둔 사업은 '4·3특별법 제정' 운동이었다. 이 활동의 일환으로 '4·3범국민위'는 1998년을 4·3명예회복의 해로 정하여 국회에 4·3특위를 설치하고 4·3특별법 제정을 통한 공식적인 진상규명을 촉구했다. 1999년에는 '4·3도민연대'가 결성되었고, 연말에 유족회를 포함한 도내 24개 단체를 아우른 '4·3연대회의'를 구성하여 '4·3특별법' 제정을 위한 적극적인 운동에 나섰다. 서울에서도 '4·3범국민위'가 제주의 단체들과 보조를 맞추어 운동을 펼쳐 나갔다. 그 결과 1999년 12월 26일 국회 본회의에서 여·야 만장일치로 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복을위한특별법」이 통과되었다.

제주4·3 해결의 이슈화는 4·3관련 단체들에게도 영향을 미쳤다. 4·3관련 단체들은 「4·3특별법」 제정이라는 공동 목표를 설정하여 상호 연대와 협력관계를 모색하면서 지방의회와 지방정부를 통해 중앙정부에 4·3문제 해결을 위한 압력을 가할 수 있었다. 전국적 조직인 '4·3범국민위', '4·3도민연대', '4·3연대회의' 등은 「4·3특별법」 제정에 대한 4·3관련 단체들의 적극적 의지의 표현이라고 할 수 있다. 이 단체들은 내부적 상호 연대와 협력뿐만 아니라 「4·3특별법」 제정을 위해 제주도의회 4·3특위와도 협력관계를 증진하면서 대국회 정치활동을 수행했다.

또 한편으로 이러한 압력이 수용될 수 있었던 정치적 기회구조로 수

평적 정권교체를 빼 놓을 수 없다. 4·3에 관한 정치권의 논의는 1987년 제13대 대선 때 평민당 김대중 후보가 진상을 규명하겠다는 공약을 함으로써 비롯되었다. 이후 1988년 총선에서 4·3진상규명 공약이 제기되었고, 1992년 총선과 대선 때는 거의 모든 후보가 4·3진상규명과 「4·3특별법」 제정을 공약으로 내걸었다. 그러나 별다른 실현을 보지 못하다가 1997년 대선에서 4·3특별법 제정을 약속한 김대중 후보가 당선되어 결국 1999년 12월 26일 특별법 제정을 이루어내게 되었다(강창일 2001, 23-24). 이런 측면에서 김대중 대통령은 후보시절 4·3문제 해결을 공약으로 내걸고 당선된 만큼 정부의 4·3문제 해결에 보다 적극적일 수 있었다. 「4·3특별법」 제정을 계기로 4·3 문제는 공식적인 제도적 기구를 통해 정치적으로 해결책을 모색할 수 있게 되었다.

마지막으로, 진보정부의 재집권은 제주4·3 진상규명운동이 특별법을 기반으로 제도화되는 계기가 되었다. 「4·3특별법」 제정 이후 4·3문제 해결을 위한 정부 차원의 공식 활동이 시작되었다. 특별법 규정에 따라 '4·3중앙위원회'(위원장: 국무총리), '4·3실무위원회'(위원장: 제주도지사), '4·3진상조사보고서작성기획단', '4·3처리지원단'(행정자치부 소속), '4·3지원사업소'(제주도)이 구성·설치되었다. 먼저 4·3희생자 및 유족의 희생자 신고가 시작되어 14,028명이 접수되었고, 이 중 1,715명이 2002년 11월 20일 정부로부터 희생자로 인정받았다. 또한 4·3평화공원에 대한 기본계획도 수립되어 2003년 4월 3일 1단계 조성사업이 착공되었다. 2002년 11월 20일에는 '4·3진상조사보고서(안)'가 확정되었다. 보고서 초안에는 4·3의 발생부터 피해상황까지의 정확하고 자세한 기록을 물론, 4·3에 대한 대통령의 사과와 4·3평화공원 및 4·3평화인권재단 조성 등에 대한 적극적 지원, 희생자 유골 발굴, 생계 곤란자 지원 등이 권고되었다(양정심 2005, 185-6).

이처럼 「4·3특별법」 제정과 그 규정에 따른 정부 차원의 공식 활동이 본격화됨에 따라, 4·3관련 단체와 시민단체들은 특별법의 실질적 이행과 4·3진상조사보고서 작성 및 승인을 위한 활동에 돌입했다. 이

를 위해 그동안 분화·대립의 구도를 보여 온 이들 단체들은 보다 광범위한 연대와 조직 통합을 이루면서 협력적인 활동을 수행했다. 2001년 3월 3일 '제주도4·3사건민간인희생자유족회'와 '제주4·3행방불명인유족회'가 '제주도4·3사건희생자유족회'(4·3유족회)로 통합되었다. 2001년 9월 28일에는 도내외 18개 4·3관련 단체와 유족회, 시민단체들의 연대조직인 '제주4·3진상규명과 명예회복을 위한 연대회의(제주4·3연대)'가 결성되었다. 또한 도 내외 4·3단체를 비롯해 여수, 거창, 대전 등 지역의 유족회 및 사회단체들과도 연대를 모색해 나갔다.

그리고 2003년 3월 29일 제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회는 정부에 4·3사건 진상조사보고서기획단이 건의한 다음의 7개항(양조훈 2004)에 대한 검토를 요청했다.

- ① 제주도민, 사건 피해자에 대한 정부의 사과
- ② 정부 차원의 4·3사건 추모기념일 제정
- ③ 4·3진상보고서 평화와 인권교육 자료로 활용
- ④ '4·3평화공원' 조성에 대한 정부의 적극적 지원
- ⑤ 생활이 어려운 유족에 대한 생계비 지원
- ⑥ 집단매장지 및 유적지 발굴사업 지원
- ⑦ 진상규명 및 기념사업에 대한 지속적인 지원

이후 6개월의 유예기간을 거쳐 2003년 10월 15일 진상조사보고서가 확정되었고, 2003년 10월 31일에는 노무현 대통령이 제주4·3사건과 관련하여 국가 차원의 사과를 표명했다. 또 2005년 1월 27일에는 4·3의 아픔을 화해와 상생으로 극복한 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정·선포했다. 이로써 4·3 문제는 위령제, 희생자 및 유족 심의, 유해 발굴 등의 사업과 제주4·3평화기념관 개관(2008. 3. 28), 제주4·3평화재단 출범(2008. 11. 10) 등의 기념사업을 해 오고 있다.

4·3진상규명이 「4·3특별법」의 근거 규정에 따라 진상조사보고서 작

성과 대통령의 사과를 이끌어낼 수 있었던 데는 진보정부의 재집권이 정치적 기회구조로 작용했다. 참여정부는 2004년 5월 31일 「진실·화해를위한과거사정리기본법」(과거사법)을 제정한 것과 같이, 과거청산에 비교적 적극적이었으며, 「4·3특별법」 규정에 근거한 일련의 진상규명과 명예회복까지도 추진했다. 이러한 정치적 기회구조 하에서 4·3 진상규명은 확고한 제도화의 단계로 진입했다.

#### N. 4·3 문제해결을 위한 자원동원

4·3진상규명운동은 1980년대 후반 이후의 개방된 정치적 기회구조 하에서 민간 부문 운동 단체의 조직화된 힘으로부터 출발했다. 이들 운동 단체들은 사태 전개에 따라 내부적인 대립과 분화, 연대와 통합 등을 거치면서 「4·3특별법」 제정에 기여했고 4·3을 국가 차원에서 해결하도록 압력을 가했다.

4·3은 그 성격 규정, 즉 폭동과 항쟁 등에 따라 희생자와 유족의 인정 범위가 달라질 수 있을 뿐만 아니라 「4·3특별법」 제정 이후 진상규명을 비롯하여 명예회복과 보상 문제 등이 논의되는 과정에서 자기 목적과 이해에 따라 새롭게 조직화되기도 했다. 초기 운동 단체들은 이념적 지향에 따라 '제주도4·3사건민간인희생자반공유족회'(4·3반공유족회)와 제주지역 12개 운동단체들이 모여 결성된 진보적 성격의 '사월제공동 준비위원회'(사월제공준위)로 조직화되어 추모제·위령제와 각종 관련 사업들을 추진했다. 그러나 1990년 4·3반공유족회가 조직명에서 '반공'을 삭제하면서(고성만 2005, 357) 유족회의 포괄 범위가 확장되었을 뿐만 아니라 이념적 거리도 좁히는 효과를 가져왔다. 특히 1993년 제주도의회가 '4·3특별위원회'를 구성하여 조사활동을 시작하면서 조직의 성격을 초월한 공동 사업 추진에도 나서기 시작했다. 그러한 영향으로 1994년 당시 양대 운동 단체인 '4·3반공유족회'와 '사월제공준위'가

4·3합동위령제를 봉행하게 되었다.

4·3운동단체들은 「4·3특별법」 제정을 전후로 협력과 연대 경향이 뚜렷해지기 시작했다. 「4·3특별법」 제정이 운동의 공동 목표가 되면서 1997년 4월 1일 제주도민 뿐만 아니라 재야와 학계인사들과 연대하여 전국적인 조직으로 '제주4·3 제50주년 기념사업 추진 범국민위원회'가 발족되었다. 이러한 전국적 조직화와 함께 4·3 문제의 해결을 위한 범도민적 실천운동을 주도해 나갈 상설 조직으로 '4·3도민연대'가 출범했다. 「4·3특별법」 제정 이후에는 특별법 규정에 따라 이루어지는 진상조사 활동 및 사업들의 추진을 지원하기 위해 분화되었던 유족회 조직이 '제주도4·3사건희생자유족회'로 통합되었다. 아울러 유족회를 포함한 도내 24개 시민사회단체를 아우른 광범위한 연대조직인 '제주4·3연대'가 결성되었다.

그런데 이러한 조직적 분화와 통합, 협력과 연대 활동의 기폭제는 '합동위령제'라고 할 수 있을 것이다. '합동위령제'의 개최는 1993년 3월 제주도의회에 '4·3특위'가 구성되어 8월 '제주4·3사건위령사업범도민추진위원회'의 설치 및 운영조례가 공포되면서 그 계기를 만들었다. 제주도의회의 중재 역할을 바탕으로 그간의 4·3문제에 대한 이데올로기적 접근을 지양하고 양민화살이라는 공통의 화두를 점점으로 '타협'할 수 있었다.

4·3운동단체들은 한편으로는 조직적 갈등을 겪으면서도 정세변화에 따라 협의나 연대의 조직들을 발전시켜왔다. 특히 1980년대 후반의 보수와 진보로 균열되었던 조직들이 합동위령제 개최를 계기로 하여 「4·3특별법」 제정을 공동 목표로 설정하고 통합된 움직임을 보이기 시작했다. 나아가 이들은 제주를 조직적 근거지로 하면서도 전국적 연대망의 조직을 위한 활동을 전개했고, 대국회 활동에도 적극적으로 임했다. 내부적으로 이념적 또는 조직적 갈등이 없었던 것은 아니지만, 특별법 규정에 의한 4·3 문제의 해결이 진전될수록 4·3운동단체들은 상호 연대와 통합을 바탕으로 조직적 역량을 결집해 나갔다.

4·3 진상규명을 위한 정치적 동원은 지방의 정치적 자원동원뿐만 아니라 이를 바탕으로 국회와 정부에 대한 설득과 압력을 통해 특별법 제정을 이끌어내는 데 모아져야 했다. 우선, 지방의 정치적 자원동원은 30년 만인 1991년에 부활된 지방의회의 역할이 주효했다. 제주도의회는 4·3문제의 해결을 위한 도민 대표기관으로서의 역할을 수행하기 위해 1993년 3월 20일 '4·3특위'를 설치했다.<sup>3)</sup> 당시 '4·3특위' 위원장의 회고에 의하면, '4·3특위' 위원들은 외국의 유사 사례조사, 국회 청원, 대정부 건의, 강연·인터뷰·홍보·집회 등을 통한 전국적 공론화 등의 다양한 활동들을 수행했다(김영훈 2003, 236-237). 4·3 진상조사와 같은 직접적인 활동도 이루어졌다. 1994년에는 '4·3피해신고실'을 개설하여 피해자 접수를 받았고, 이를 바탕으로 '4·3피해조사보고서'를 발간하기도 했다. 특히 주목할 것은 제주도의회가 중재에 나서 1994년 4·3 관련 시민단체와 유족회가 '합동위령제'를 개최하도록 한 것이다. 앞서 지적했듯이, '합동위령제'는 분열된 4·3 담론, 단체의 구심체 역할을 했으며, 「4·3특별법」이라는 공동 목표 아래 4·3 유족과 시민단체, 일반 도민들의 자원과 역량을 결집시키는 계기가 되었다.

당시의 4·3 문제는, 주지하듯이, 지역 차원의 문제해결을 넘어 중앙 정치권에 대한 설득과 압력이 핵심적인 해결 요소였다. 4·3 문제는 국가의 물리력이 개입된 사건으로 국가가 나서지 않고서는 진상규명이나 명예회복이 불가능했고, 다른 과거사 문제와 마찬가지로 국회 차원의 특별법 제정을 위한 국회와 정부의 정치적 결정을 이끌어내야 했다. 그러나 4·3 진상규명에 대한 중앙 정치권의 논의는 1987년 제13대 대선

3) '4·3특위'는 제주4·3의 진상규명과 명예회복을 위해 4·3관련 자료수집, 증언 및 희생자 신고창구 설치, 각 마을별 4·3희생자 조사 등을 수행하는 기초조사 단계, 기초조사를 바탕으로 전문기관에 용역조사를 의뢰하고 4·3의 역사를 정립·집필하는 단계, 그리고 도민의 명예회복을 위한 각종 활동 등 3단계의 활동계획을 수립했다. 우선 1단계는 기초조사 단계로 4·3관련 자료수집, 증언 및 희생자 신고창구 설치, 각 마을별 4·3희생자 조사 등을 수행하고, 2단계에서는 기초조사를 바탕으로 전문기관에 용역조사를 의뢰하고 4·3의 역사를 정립, 집필한 후, 3단계에서는 도민 명예회복을 위한 각종 활동을 벌이는 것이었다(『제민일보』, 1993/03/20).



때 평민당 김대중 후보가 처음 공약으로 내세운 바 있고, 1988년 제13대 총선에서도 4·3 진상규명 공약이 제기되었다. 이후 1992년 제14대 총선과 제14대 대선 때에는 거의 모든 후보가 4·3 진상규명과 「4·3특별법」 제정 등을 공약으로 내세웠다(강창일 2001, 23-24). 따라서 1990년대 초부터 중앙 정치에서 4·3은 정치적 의제화가 되기 시작했다고 볼 수 있다.

이처럼 중앙 정치에서 4·3 문제 해결에 대한 관심이 제고됨과 동시에, 제주 지역에서는 4·3 관련 운동단체들의 문제해결 요구와 제주도의회 '4·3특위'의 적극적인 진상조사 및 여론조성 등의 활동, 그리고 제주도의회가 중심이 된 대중양 교섭과 압력 행사가 지속되었다. 이러한 제주지역 내부의 전방위적인 사회적·정치적 자원동원에 힘입어 1996년 1월 27일 제14대 국회의 운영위원회는 제15대 국회에서는 '4·3특별위원회'를 구성할 것을 결의했다. 또 1996년 제15대 4·11 총선에서도 제주지역 출마자들이 4·3문제 해결을 공약하고 나섰고, 4·3특위는 '국회4·3사건진상규명특별위원회 구성결의안'을 발의하기에 이르렀다. 결정적으로 1997년 제15대 대선에서 「4·3특별법」 제정을 약속한 김대중 후보가 당선되었고, 1999년 12월 26일 특별법 제정을 이루어내게 되었다. 당시 김대중 후보는 '제주4·3'과 관련하여 "국회에 4·3특위구성과 1998년 정기국회 때까지 특별법제정, 특별법을 토대로 한 정부차원의 진상규명, 도민명예회복, 위령사업과 보상" 등을 제시했다(김종민 1998, 43).

## V. 4·3 진상규명운동의 성과와 과제

4·3 진상규명운동은 「4·3특별법」 제정이 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 이 특별법은 "제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 민주발전

및 국민화합에 이바지 함”을 목적으로 2000년 1월 12일 대통령이 공포함으로써 제정되었다. 동법의 제정으로 진상규명을 위한 조사, 후유 장애인 포함 희생자 및 유족의 신고를 통한 명예회복, 희생자들을 위령할 수 있는 제도적 장치가 마련된 것이다. 또한 과거 쉽게 말하지도 못했던 두려움에서 벗어나 자유롭게 증언할 수 있고, 희생자와 유족이라는 이유로 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니한다는 조항과 호적이 소실되었을 때 등재할 수 있는 길까지 터놓게 되었다. 동법 규정에 근거하여 조사·작성된 『제주4·3사건 진상조사 보고서』도 4·3 진상규명운동의 중요한 성과 중의 하나이다. 이 보고서에는 해방과 한국전쟁을 전후하여 발생한 민간인 집단학살에 국가가 개입되었음을 인정한 최초의 공식적인 정부 입장이 담겨 있다(김창후 2005, 46).

4·3 진상규명운동은 특별법 제정과 진상조사를 이끌어냄으로써 이처럼 가시적인 성과를 도출했다는 점에서 높게 평가될 수 있을 것이다. 그러나 후유 장애인 지원이나 희생자 선정 등의 같은 보상 문제, 자료 수집의 한계로 인한 진상규명의 미흡, 4·3평화공원 조성을 위한 예산 지원 문제, 4·3 기념일 제정, 책임자 처벌 문제 등이 법률적 한계로 지적되고 있다(김영훈 2003, 238). 뿐만 아니라 진상조사보고서 상에도 진상규명의 미흡, 4·3의 명명(命名)의 유보, 책임자 규명의 미완, 희생자의 차별 등에서의 한계가 있음이 지적된다(박찬식 2004). 물론 이러한 평가들이 얼마나 객관적인가에 대해서는 시각과 입장에 따라 다르게 나타날 것이다. 그러나 적어도 과거청산의 프로세스 측면, 즉 진상규명, 책임자처벌, 배상, 명예회복, 정신계승을 위한 기념사업 등에서는 여전히 과제를 안고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 이들 각각의 문제에 대한 구체적 문제점과 한계를 지적하는 것은 이 글의 범위를 벗어는 문제이다.

보다 포괄적인 측면에서 제주4·3 문제를 ‘과거청산의 정치’라는 측면에서 검토한다. 우선, 역사 해석의 문제와 정치의 연관성을 지적할 수 있다. 역사적으로 4·19 직후를 제외하면 민주화 이전까지 권위주의 시

대에 4·3은 친북·공산세력의 폭동으로 해석되었고, 이것이 정부의 공식 입장이었다. 이와 다른 어떤 해석이나 입장도 용인될 수 없었다. 그러나 민주화와 함께 '공식적 역사'와 상이한 해석의 가능성이 열리면서 '항쟁'이, 그리고 특별법 제정을 목표로 한 유족·시민사회운동 단체·도민의 공통 이해에 기반하여 '양민학살'로 변화되었고, 「4·3특별법」 제정 이후 4·3을 '상생과 화해'로 접근하고 있다(고성만 2005). 이러한 제주 4·3 담론의 변화는 보수와 진보 간의 현실 정치적 권력관계의 변화와 그 맥을 같이 해 왔다고 볼 수 있다.

다음으로 과거청산은 그 이슈와 결정 자체가 정치적 연관성을 가지면서 정치과정을 통해 결정된다는 점이다. 5·18 과거청산의 경우, 1980년 신군부 정권의 광주 지역에서의 민간인 학살 문제로, 민주주의 문제와 연관된 이슈였다. 이는 민주화 직전의 신군부정권의 정통성과 관련된 민주주의의 이슈였다. 반면, 4·3은 정부수립과 분단이 이루어지던 시기, 즉 대한민국의 국가형성 과정에서 발생한 이슈이기 때문에 정권 차원을 넘어 국가의 정통성과 관련된 이슈이다. 이와 같은 이슈의 정치적 성격이 과거청산의 추진을 제약하는 요인으로 작용했다(박명립 1999; 김영훈 2003). 또한 과거청산은 국회의 의결을 통한 특별법 제정으로 결정되며, 정부 차원의 진상조사와 명예회복, 보상, 기념사업 등의 과정을 거쳐서 이루어진다. 따라서 과거청산은 필수적으로 정치과정의 산물이라고 할 수 있다. 특별법 제정 과정은 보수와 진보 정치세력 또는 여·야 정당의 이해관계를 둘러싼 갈등을 촉발할 수 있기 때문에 과거청산 결정 과정 자체가 정치적 산물이다. 그리고 과거청산이 이루어지는 과정 역시 정부의 주도 하에 이루어지지만, 해당 사건에 대해 상이한 입장을 가진 세력들의 영향력이 경합을 벌인다. 따라서 과거청산의 범위와 내용은 정치과정을 통해 상이한 입장과 이해를 가진 세력의 현실 정치적 헤게모니 관계가 반영되며, 일정 부분 그러한 관계가 반영된 타협의 산물이 된다.

한편, 과거청산은 정치적 기회구조론과 자원동원론의 측면에서 검토

할 필요가 있다. 앞서 지적했듯이, 과거청산은 정치적 기회구조와 긴밀한 관계에 놓여 있다. 5·18은 민주화 이전부터 '5월 운동'의 시작되었고, 민주화가 '5월 운동'의 연장으로 평가될 만큼 한국의 민주화 과정에서 5·18의 상징성은 컸다. 반면, 4·3의 경우는 민주화의 열기가 다소 가라앉은 1990년대 초의 지방자치제의 도입 이후 제주 지역 내부의 요구와 압력에 의해 추동되었기 때문에 전국적인 정치적 핫 이슈가 되지는 못했던 것으로 보인다. 한편, 자원동원은 과거청산의 기본적 동력이라고 할 수 있다. 5·18의 경우 1995년에 특별법이, 그리고 1997년에 피해보상에 관한 법률이 통과되었고, 거창양민학살사건의 경우도 1997년 1월 특별법이 제정된 바 있다. 그러나 4·3은 1993년 문민정부 들어 제주도의회가 '4·3특위'를 구성하고 1994년 여·야 국회의원 75명이 '4·3특위' 구성안을 발의했지만, 그 결과는 2000년 국민의 정부가 출범해서야 특별법이 제정되었다(문정인 2001, 56). 제주 출신 국회의원 3명으로 제주에 유리한 입법을 유도하기란 여간 어렵지 않다. 뿐만 아니라 규모의 비경제성에 따른 재정자립도의 취약한 기반을 감안할 때 중앙의 정치적 공간에서 제주의 정치적 역량은 분명한 한계를 보일 수밖에 없을 것이다. 따라서 특별법 제정의 시기상의 차이는 제주지역의 정치적 역량의 한계와 관련된 문제로 보인다.

이상과 같이 정치적 차원에서 과거청산의 한계에도 불구하고, 「4·3 특별법」 제정을 이끌어내고 진상규명과 명예회복, 보상, 기념사업 등 일련의 과거청산 프로세스를 진행해 나갈 수 있었던 것은, 엄청난 인명 피해와 비극적 현대사의 상징적 사건이라는 4·3 이슈의 중요성과 함께 제주공동체에 씻을 수 없는 상처를 남긴 4·3의 유산을 해결하고자 하는 도민사회의 결집된 정치사회적 역량의 결과물이라고 할 것이다.

여전히 4·3 과거청산은 현재진행형이라고 할 수 있다. 집단 암매장지의 발굴이나 유적지의 보존, 희생자의 심사, 유가족에 대한 실질적인 특례 혜택의 부여 등은 지속되고 있는 사업이거나 지속되어야 할 과제이기 때문이다. 또 4·3과 관련된 새로운 자료의 발굴과 입수가 추가적

으로 이루어질 경우 진상규명도 지속되어야 한다. 기념사업 역시 평화재단 설립과 평화공원 조성에 만족할 경우 4·3의 박제화(剝製化)가 우려되기 때문에 다양한 방안들을 모색해야 할 것이다.

4·3 문제는 과거청산을 통해 잊혀질 과거 기억의 문제가 아니라 상생과 화해를 위한 촉매로 새롭게 기억되고 기념될 문제로 거듭나야 할 문제이다. 화해의 상생의 담론은 그러한 필요성을 지적하는 미래지향적 담론이라는 데서 중요한 의미를 갖는다. 4·3은 특별법 제정을 계기로 중앙정부와 제주의 상호 협력 하에 '세계평화의 섬' 실천사업들을 펼쳐 나가고 있다. 그러나 새로운 담론으로의 전환과 실천사업이 4·3이 남긴 부정적 적폐를 치유하기 위한 도민의식의 전환으로까지 연계되지는 못하고 있는 것으로 보인다. 이 문제는 향후 4·3 과거청산 프로세스의 지속과 함께 견지되어야 할 중요한 과제이다.

표면적으로 오늘날의 제주는 4·3의 상흔을 찾아볼 수 없을 정도로 평화롭고 발전된 모습을 보이고 있다. 제주국제자유도시 건설, 세계평화의 섬 지정, 특별자치도 출범, 유네스코 3관왕(2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원) 등으로 제주 발전에 새로운 이정표가 마련되고 있다. 그러나 제주 사회의 저변에는 아직도 4·3의 상흔이 깊숙이 깔려 있다. 거지·도둑·대문이 없다는 삼무의 전통은 전통적으로 제주 사회가 매우 높은 신뢰에 기반을 둔 사회임을 의미한다. 그러나 4·3 이후 불신 풍조가 만연하기 시작했다. 4·3 당시의 '밀고'에 의한 희생자의 확대와 밀고자에 대한 혐오(김종민 1999, 389-390)는 제주 사회의 전통적 신뢰 기반을 뿌리부터 흔들어 놓는 결과를 가져왔다(문정인 2001, 66).

4·3 과거청산 문제는 여전히 과제를 안고 있다. 4·3 진상규명과 희생자 보상, 유족의 명예회복, 각종 기념사업 등이 제도화를 통해 이룩하고 또 더욱 진전시키기 위해 추진해 나갈 과제라면, 4·3이 잉태한 제주사회의 불신과 갈등을 해소하여 통합된 사회로 발전시켜 나가는 새로운 과제라고 할 수 있다. 즉 이 새로운 과제는 4·3이 끼친 부정적 영

향을 제거하기 위한 제주인들의 의식의 전환과 문화의 개선이 되어야 할 것이다. “따뜻한 혁명”(김명식), “밝은 목소리를 내는 따뜻한 운동”(박찬식, 『제주의 소리』, 2011/04/12)과 같이, 최근 들어 이러한 4·3 및 4·3운동의 새로운 시각의 필요성이 지적되기 시작하고 있다. 이런 맥락에서 상생과 화해 담론의 구성 요소로 신뢰, 포용, 통합 등이 향후 4·3운동의 새로운 의제가 되어야 할 것이다. 즉 제주 사회의 신뢰 구축을 위해 4·3운동을 역사적 사회자본 형성의 동인으로 활용하고, 이념적·사상적 차이를 인정하는 가운데 차별과 배타를 넘어 상호 공존과 융합을 기반으로 하는 상생적 포용이 필요하다. 그리고 다양한 균열 축으로 형성된 분열과 갈등을 해소하여 통합된 제주사회로 나아가야 할 것이다.

## Ⅵ. 결론

본질적으로 과거청산은 정치적 문제이다. 과거청산은 현실 정치적 헤게모니의 지원 없이는 가능하지 않은 일이며, 청산 대상의 내용과 범위 역시 현실 정치의 권력관계를 반영하여 결정되기 일쑤이다. 이런 맥락에서 4·3 과거청산 문제도 정치로부터 절연될 수 없으며, 따라서 「4·3특별법」 제정 전후의 정치적 힘의 관계로부터 지대한 영향을 받았다. 마찬가지로, 진보정부 10년의 집권 이후 새로운 보수정부의 집권은 4·3 문제와 관련한 새로운 정치적 기회구조를 형성하고 있으며, 그런 만큼 4·3 진상규명을 비롯한 일련의 과거청산 절차에 대한 새로운 문제제기의 가능성이 높아지고 있다고 할 것이다. 결국, 최근의 3·3에 관한 새로운 논란의 제기 가능성은 그러한 변화된 현실정치적 맥락 속에서 어찌면 당연한 현상인지도 모른다.

그러나 그러한 문제제기가 현실에서 4·3에 관한 기존의 제도적 틀을 근본적으로 바꿀 수 있는가 하는 것은 다른 문제이다. 이는 변화된 정

치적 기회구조 하에서 4·3에 대한 새로운 문제제기를 하는 세력들의 사회적·정치적 자원의 광범위한 동원 없이는 불가능하다. 또한 중앙 정치권과 정부의 동의와 결정 및 집행 등 새로운 절차들을 차례로 거쳐야 하는 지난한 문제이다. 이런 과거청산의 절차라는 맥락에서 볼 때, 최근 4·3 문제에 대한 또 다른 문제제기는 정치적으로 큰 의미를 갖기는 어려울 것이다.

그러나 사회적 측면, 특히 제주 지역사회에 미치는 영향은 다르다. 가뜰이나 불신과 배타, 반목으로 갈등의 첨예화가 강화되는 제주에서 4·3에 관한 새로운 문제제기, 특히 과거로의 회귀적 인식 문제는 4·3에 관한 갈등, 특히 이념적·정파적 갈등을 촉발할 가능성이 농후하다. 이럴 경우 역사적 갈등과 최근에 들불처럼 번지는 각종 이해관계를 둘러싼 갈등, 또 환경과 개발, 안보와 평화 등의 가치관 갈등들이 상호 맞물림으로써 사회적 분열을 유발할 수 있다. 따라서 제주에서 4·3은 현재의 각종 갈등의 역사적 연원이자 새로운 갈등사회로의 확산의 기폭제가 될 수 있다는 점에서 4·3 문제에 대한 새로운 접근의 필요성이 여전히 남아 있다고 할 것이다.

신뢰 형성을 위해 4·3을 사회자본의 역사적 동력으로 재생시키는 문제, 배타와 차별 없는 포용과 상생의 문화를 조성하고 지역사회를 통합하는 문제 등은 4·3의 적폐된 유산을 제거하는 노력과 병행되어야 할 것이다. 제주 4·3은 올해로 63주기를 맞았다. 이제는 4·3의 유제(遺題)를 상생과 화해의 담론으로 승화시켜 나갈 때가 아닌가 싶다. 4·3의 역사적 계승도 구두선을 넘어 신뢰와 통합의 미래지향적 시각으로 담아내야 할 것이다.

## 참고문헌

강창일. 2003. "4·3 진상규명운동의 성격과 의의." 제주발전연구원 편.

- 『21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산』, 227-232. 제주: 제주발전연구원.
- 고성만. 2005. “제주4·3담론의 형성과 정치적 작용.” 『4·3과 역사』, 통권 제5호, 346-372.
- 김동춘. 2005. “한국 과거청산의 성격과 방향.” 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회 주최, 『한국 과거청산의 의미와 제주4·3항쟁』 자료집. 10월 31일.
- 김영훈. 2003. “4·3사건의 현재적 의미.” 제주발전연구원 편, 『21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산』, 233-239. 제주: 제주발전연구원.
- 김종민. 1998. “4·3진실찾기 50년.” 제주4·3 제50주년 기념 사업추진 범국민위원회 주최, 『제주4·3 제50주년 기념 학술심포지움』, 성균관대학교, 3월 28일.
- 김창후. 2005. “한국의 과거청산과 4·3항쟁.” 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회 주최, 『한국 과거청산의 의미와 제주4·3항쟁』 자료집. 10월 31일.
- 릭비, 앤드류 저, 장원석 역. 2007. 『과거사 청산의 비교정치학』. 제주: 도서출판 온누리.
- 문정인. 2001. “제주 4·3의 정치적·비래적 맥락과 공원조성에의 함의.” 제주발전연구원. 『(가칭)제주 4·3 위령 공원 조성 기본계획(안)』, 중간보고서(요약본). 2월.
- 박명림. 1999. “민주주의, 이성, 그리고 역사연구: 제주4·3과 한국현대사.” 한국역사연구회 편, 『제주4·3연구』. 서울: 역사비평사.
- 박찬식. 2004. “4.3을 통해 본 과거 청산의 바람직한 방향.” 『4·3과 역사』, 통권 제4호, 155-177.
- 박찬식. 2008. 『4·3과 제주역사』. 제주: 도서출판 각.
- 안병직. 2005. 『세계의 과거사 청산』. 서울: 푸른 역사.
- 양정심. 2005. “제주4·3항쟁 연구.” 성균관대 박사학위논문.



- 임대식. 2002. "반민족 반민주와 과거청산." 『4·3과 역사』, 제2호(제주4·3연구소), pp. 101-113.
- 정근식. 2001. "청산과 복원으로서의 5월 운동: 광주의 경험." 제주4·3연구소 주최, 『폭력의 역사는 청산될 수 있는가: 과거청산의 사례와 4·3』. 제주 4·3 제53주년 기념 학술대회 자료집. 4월 3일.
- 제주4·3연구소. 1989. 『이제사 말함수다』1·2. 서울: 한울.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회. 2003. 『제주4·3사건진상조사보고서』.
- 지은주·董思齊. 2009. "신생 민주주의 과거청산의 정치적 동학: 한국과 대만 사례를 중심으로." 『국제정치논총』, 제49집 5호, pp. 225-250.
- Elster, Jon. 1998. "Coming to Terms with the Past: A Framework for the Study of Justice in the Transition to Democracy." *European Journal of Sociology*. Vol. 39. No. 1, 7-48.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: the Univ. of Oklahoma Press.
- Jenkins, J. Craig. 1983. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements." *Annual Review of Sociology*. Vol. 9, 527-553.
- McAdam, Doug. 1996. "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions." In Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald(eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zald. 1973. *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource*

- Mobilization*. Morristown, N.J.: General Learning Press.
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zald. 1979. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory." *American Journal of Sociology*. Vol. 82, 1212-1241.
- van Boven, Theo. 1993. "Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms: Final Report." Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, United Nations Commission on Human Rights. <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/e1b5e2c6a294f7bec1256a5b00361173?Opendocument> (검색일: 2011. 9. 11).

<ABSTRACT>

**A Study of Outcomes and Tasks of Jeju 4·3  
Investigation Movement**

Kyungmin Ko

(Research Professor, Jeju National University)

Jeju 4·3 Resistance occurring in 1948 is historical and collective scar which was investigated and revealed the truth or facts of the case although it had been long time. The aims of this study assess the outcome of many years of Jeju 4·3 investigation movement, then present future tasks of it. For my these aims, the analysis was conducted by 'resource mobilization theory', 'political opportunity

structures' and the context of historical rectification. In conclusion, Jeju 4·3 historical rectification movement must be extended the boundary from the Jeju 4·3 investigation. This is an important task of 4·3 movement, and will be logic of transition toward new approach of Jeju 4·3.

**Key words** : Jeju 4·3 Resistance, 4·3 investigation movement, historical rectification, political opportunity structures, resource mobilization