

특별회의  
-국내기억도시네트워크

‘도시’는 어떻게 ‘폭력’을 넘어서는가?

임재성  
[한국, 법무법인 해마루 변호사]

## 개요

과거사청산은 “처벌과 배상이라는 얇은 청산이 아니라, 제도 개혁과 문화적 구축을 포함한 ‘두터운’ 청산”이어야 한다. 과거사청산은 전환기(이행기)에 한정된 실천이 아닌, 민주주의와 인권향상을 위한 지속적 과정이기 때문이다. 본 발표문은 과거사청산이 완결될 수 있는 무엇이 아니라 지속되어야 할 ‘과정’으로 보고, 그 과정에서 도시의 역할을 검토한다.

제주4·3과 관련된 최근 과거사청산 활동에서 4·3특별법 개정운동과 4·3 시기동안 불법적인 절차 속에서 유죄판결을 받은 피해자들에 대한 재심운동이 두드러졌다. 그러나 둘은 입법과 사법의 영역이었기에 제주특별자치도청이라는 지방자치단체, 즉 도시가 개입하거나 참여할 여지가 크지 않았다. 제주의 경우 별도의 지역 과거사기구(제주4·3평화재단)가 존재하기에 도시라는 주체를 확장해서 볼 수도 있겠지만, 역시 진상조사의 역할을 넘어서 입법과 사법운동에서의 역할은 크지 않았다.

국가 폭력의 피해자들은 국가로부터 사과와 배·보상을 받아야 한다. 배·보상을 위해서는 입법이 필요하고, 위법한 체포와 고문으로 이루어진 판결이 있다면 재심으로서 이를 무효화시켜야 한다. 이와 같은 피해자의 권리구제가 최우선의 목표임에는 분명하고, 제주를 넘어서 다른 지역의 과거사운동 역시 특별법 입법, 또한 개별 재심의 방식으로 권리구제 운동을 해나가고 있다. 이처럼 과거사에 대한 사과와 배상, 재판의 주체 모두 ‘국가’인 상황에서 ‘도시’의 역할은 무엇일까?

최근 제주4·3 재심운동에는 ‘제주4·3 재심 재판 시민방청단’ 운동이 등장했다. 재심과 직접적인 이해관계가 없는 시민들이 자신의 도시에서 열리는 재판에 방청하는 운동이다. 발표자는 이 활동에서 국가폭력의 책임자인 국가와, 입법적 사법적 절차로서 국가의 책임이행을 요구하는 피해자의 구도 속에서 도시가 ‘운동’의 목격자, 기록자의 역할을 할 수 있다는 통찰을 얻었다.

많은 도시가 과거 국가폭력의 역사적 사실을 재현하고 전달하는 노력을 하고 있다. 그러나 우리 시대의 과거사청산은 일제시기 3·1운동을 기억하는 것과는 다르다. 생존피해자의 현재적 요구와 권리주장이 있고, 이를 둘러싼 권력과 제도의 변화가 바로 이 순간 계속되고 있기 때문이다. 국가 폭력의 현장을 품고 있는 도시는, 그 피해자들이 명예회복을 요구하는 운동이 계속되는 시점에서의 도시는 보다 적극적으로 그 운동의 목격자, 기록자가 될 수 있다.

무엇보다 운동을 기억하는 것은, 폭력을 기억하는 것과 함께 그 폭력을 극복하기 위한 노력을 기억하는 것이다. 도시는 지금 벌어지고 있는 과거사청산 ‘운동’과 연대해야 한다. 많은 시민들이 기록과 목격의 기회를 가질 수 있도록 플랫폼과 자원을 투여하는 역

할 속에서 '기억도시'가 논의될 수 있다.

### 1. 서언: 과거사청산은 '완결'될 수 있는가?

본 세션의 제목은 “전환기적 정의실현을 위한 지방정부 네트워크: 국가 폭력과 미완의 과거청산”이다. 주제목은 '지향'을, 소제목은 '현상'을 담고 있다. 글의 시작 전 지적하고 싶은 것은 '미완'이라는 표현이다. 과거사청산<sup>1)</sup>이라는 제도, 실천, 변화가 '완료'될 수 있다는 전제에서 '미완'이라는 수사가 빈번하게 사용된다.

물론 세션의 취지를 오해하는 것은 아니다. 2000년 이후 본격적으로 제도화된 한국 과거사청산은 분명한 성과가 존재했지만, 한계점 역시 명확했다. 2008년 이명박 정권 이후 과거사청산은 '좌파의 정치적 기획'이라는 매도 속에서 초기의 성과와 문제의식을 본격화하지 못하고 중단될 수밖에 없었다. 이와 같은 과거사청산 관련 제도 및 기구가 중단된 상황을 넘어서고, 특히 피해자에 대한 배·보상이나 가해자 처벌과 같이 한국 과거사청산이 매우 취약했던 부분을 어떻게 현실화할 수 있을지가 '미완'이라는 수사에 담겨있는 내용일 것이다.

그럼에도 미완이 전제하는 '완결'이라는 상태에 동의할 수 없는 것은, 과거사청산이라는 실천은 특정 절차의 이행으로 종료될 수 없기 때문이다. 과거사청산의 주요요소 중 하나인 재발방지(제도개혁 등)는 일회적 실천으로서 이루어질 수 있는 것이 아니라, 한 사회가 과거의 국가범죄를 상기하면서 현재를 경계하는 지속적 과정을 통해서만 가능하다.<sup>2)</sup> 진실규명 역시 마찬가지다. 공적 기구가 작성한 진상조사보고서나 진상규명결정서를 통해 진실이 규명되는 것은 사실이나, 그 보고서로서 국가의 진실규명 의무가 종료되었다고 볼 수 없다. 과거사위원회가 발간한 자료 중 가장 충실한 보고서로 평가되는 제주4·3진상조사보고서에도

1) “과거 특정 국가 정치 체제 혹은 전쟁 하에서 저질러진 잔혹행위 및 인권유린들을 새로운 체제 하에서 어떻게 청산해야 하는가”의 문제가 통상 ‘과거사청산’이라고 명명된다(노용석. 2014. 『라틴아메리카의 과거청산과 민주주의』. 산지니. 15쪽). 과거사청산은 세계사적인 흐름인데, “1980년대 라틴아메리카의 군정 종식, 동구권의 공산체제 청산, 그리고 남아프리카공화국의 인종차별주의 종식” 등이 대표적이다(이재승. 2010. 『국가범죄』. 엘피. 27쪽). 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」은 제2조에서 일제 강점기부터 권위주의 통치시까지 민간인 집단사망·상해·실종사건, 헌정질서 파괴행위, 현저히 부당한 공권력 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건 및 그 밖에 중대한 인권 침해사건과 조작의혹사건을 ‘과거사’ 사건으로 정의하고 있다.

2) 이상희는 “과거사정리위원회가 1970~80년대 노동운동을 탄압하기 위하여 중앙정보부, 노동부, 경찰, 검찰 등과 체계적으로 블랙리스트를 작성하여 관리한 사실을 규명하였으나, 박근혜 정부는 정권유지를 위하여 ... 문화계 블랙리스트를 작성·실행하였다. ... 이명박·박근혜 정권에서 국가정보원과 검찰은 그 대상을 또 다른 사회적 취약자인 탈북자로 바꿔치기만 했을 뿐 여전히 간첩사건을 조작하였다”라며 정치적 이해관계에 따라 미봉책으로 진행된 과거사청산의 문제점을 지적하였다(이상희. 2019. “국가범죄에 대한 국가의 책임”. 2019 광주아시아포럼 발제문). 이와 같은 지적은, 과거사청산이 온전하게 이루어지지 않았기에 현재의 권력이 다시 국가범죄를 저질렀다는 분석이기도 하지만, 동시에 온전한 과거사청산이란 과거의 범죄가 다시 재발하지 않기 위한 지속적인 감시와 실천이어야 한다는 분석이기도 하다.

불구하고, 독립기념관, 대한민국 역사박물관과 함께 한국의 3대 전시시설 중 하나인 용산 전쟁기념관은 여전히 “북한은 남한의 총선거를 방해하기 위하여 남로당에게 파업과 폭동을 일으키게 하였는데 그 대표적인 사건이 제주도 4.3사건”이라고 전시하고 있다. 과거사청산에서 ‘진실규명’이란 규명된 진실을 지속적으로 현재화, 사회화하는 노력과 분리될 수 없다.

이렇게 ‘미완’이라는 표현에 분량을 할애하는 이유는, “4·3의 완전한 해결”이라는 용어에 대한 문제의식에서 기인한다. ‘4·3의 완전한 해결’이라는 말은 이명박, 박근혜 정권 10년의 시간을 거치면서 “제주사회에서 4·3문제를 말하는 가장 중심적인 언설”이 되었고<sup>3)</sup>, 2018년 4·3 70주년을 거치면서 더욱 그러하였다. 완전한 해결과제로 언급되는 쟁점(배·보상, 군법회의 판결 무효화 등)에 대한 제도화가 이루어지고 나면, 4·3은 ‘완전히’ 해결되는 것일까? 완전한 해결이 이루어진 이후에, 과연 4·3은 무엇으로 계속되어야 하고, 계속될 수 있는가?

과거사청산은 “차별과 배상이라는 얇은 청산이 아니라, 제도 개혁과 문화적 구축을 포함한 ‘두터운’ 청산”이어야 한다는 지적<sup>4)</sup>, 과거사청산은 민주주의로의 이행이라는 장기지속의 과정이어야 한다는 지적<sup>5)</sup>은 모두 과거사청산을 전환기(이행기)에 한정된 실천이 아닌, 민주주의와 인권향상을 위한 지속적 과정이어야 한다는 주장이다. 그리고 발표자는 과거사청산이 두터운 청산이어야만, 민주주의를 위한 지속적 과정이어야만 본 세션에서 주되게 논의될 도시의 역할이 온전히 등장할 수 있다고 본다.

이하에서는 ① 제주4·3에 있어서 최근 ‘특별법개정운동’과 ‘대규모 재심절차’가 진행되고 있는 현실에서 도시(‘제주특별자치도’라는 지방자치단체)의 역할이 무엇이었는지를 지적하고, ② 피해자 권리구제를 넘어선 과거사청산 운동 속에서 도시의 역할이 존재할 수 있음을 지적하고자 한다.

## 2. ‘입법’과 ‘사법’ 속에서 도시의 위치와 역할은 존재하는가?

제주4·3과 관련된 최근 5년 정도의 과거사청산 활동을 살펴볼 때, ① 2018년 제주4·3 70주년 기념사업(이하 ‘70주년 기념사업’이라고 함), ② 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(이하 ‘4·3특별법’이라고 함) 개정운동(이하 ‘입법운동’이라고 함), ③ 4·3 시기동안 불법적인 절차 속에서 유죄판결을 받은 피해자들에 대한 재심운동(이하 ‘재심운동’이라고 함)이 두드러졌다고 평가할 수 있다.

70주년 기념사업은 많은 예산과 인력이 필요한 사업이었기에, ‘도시’(제주특별자치도청)의

3) 정영신. 2019. “다시 ‘운동으로서의 4·3을 위하여”. 미간행.

4) 이재승. 『국가범죄』. 6면.

5) 김영수, 2008 『과거사 청산: ‘민주화’를 넘어 ‘사회화’로』. 메이데이.

인적, 물적 역할이 많았을 수밖에 없다. 대규모 행사들이 연달아 개최되고, 매체제작 등 홍보활동이 이어지는 기념사업에 있어서 물적 기반을 가진 도시(지방자치단체)의 주최자, 후원자로서의 역할은 분명하다. 그러나 70주년 기념사업은 그 명칭처럼 2018년 4월 3일(혹은 그 이후 얼마정도) 까지의 한시적 활동일 수밖에 없었고, 현재는 종료되었다.

문제는 입법운동과 재심운동에서의 도시역할이다. 제주4·3은 2003년 제주4·3진상조사보고서 발간과 이어진 노무현 대통령의 공식사과로 진상규명에 있어서 분명한 진전이 있었음에도 20년 가까이 지난 현재까지 피해자들에 대한 국가의 배·보상이 전혀 이루어지지 않았다. 한국사회의 다른 과거사 사건들의 경과와 비교할 때도 매우 예외적이다. 따라서 입법운동, 즉 4·3특별법 개정운동의 핵심은 배·보상관련 근거조항을 추가하는 것이고 이에 대한 피해자들의 요구 역시 크다.<sup>6)</sup> 그러나 4·3특별법 개정안 발의, 논의, 통과 모두 1차적으로는 서울 여의도에 있는 국회의 뒤편에 구조적으로 도시의 역할을 찾기 어렵다. 제주도지사 등 유력 정치인이 이 입법운동 과정에서 일정한 역할을 할 수는 있겠지만, 이것을 도시의 활동이라고 할 수는 없다.

재심운동 역시 마찬가지다. 비록 제주지방법원이라는 도시 한 가운데에서 계속되고 있는 ‘사건’이지만, 그 절차의 주관자는 사법부이다. 검사와 피해자들(변호인)간의 대립 구도인 형사절차에서 도시의 역할을 찾는 것 역시 쉽지 않다. 발표자는 2016년부터 현재까지 제주4·3 중인 1948. 12.경 및 1949. 7.경 두 차례 설치된 고등군법회의(이하 ‘군법회의’라고 함) 및 같은 시기 일반법원에서 제주4·3과 관련되어 유죄판결을 받은 생존피해자들의 변호인으로서 재심사건을 수행하고 있다. 그 4년 동안 제주특별자치도청과 공동의 실천을 논의해본 경험은 없다.<sup>7)</sup>

제주4·3과 관련된 입법운동과 재심운동에 있어서 도시의 역할이 미약했으며, 구조적으로도 찾기 어렵다는 분석에는 두 가지 반론이 있을 수 있다. 먼저, 도시를 지방자치단체로 한정하는 것이 타당하냐는 반론이다. 그러나 구체적인 실체가 아닌 일정한 지리적 구획 속의 개인과 단체를 포괄하는 의미로 도시를 명명한다면 이는 추상적인 ‘사회’ 또는 ‘공동체’와 차이가 없다. 즉, 분석단위로서 의미가 없어진다. 다른 반론은 제주와 같이 과거사청산의 일정한 성과로 별도의 과거사기구(예를 들어 ‘제주4·3평화재단’)가 존재하는 상황에서는 과거사청산에 있어서 지방자치단체의 역할이 크지 않을 수밖에 없다는 반론이다. 이 반론은 매

---

6) 20대 국회에 발의되었다 폐기된, 21대 국회에서 최근 발의된 4·3특별법 개정안들은 공통적으로 배·보상 관련 근거조항, 1948년, 1949년에 설치된 군법회의(군사재판)에서 선고된 판결의 무효화, 4·3을 왜곡하는 발언을 처벌하는 내용을 담고 있다. 그럼에도 단연 핵심적 내용은 배·보상이라고 볼 수 있으며, 20대 국회 입법과정에서도 배·보상이 주요쟁점으로 다루어졌다.

7) 물론 제주특별자치도청은 ‘4·3지원과’를 중심으로 재심 기일을 방청하고 재심청구인(생존피해자)들에게 물심양면의 지원을 하였다. 또한 2020. 4.경부터 국가기록원과 업무협약을 맺어 국가기록원이 보관하고 있는 수형기록을 도청에서 발급받을 수 있도록 하여, 피해자들의 재심청구에 있어서 절차적 편의를 제공하였다는 점은 평가해야 할 것이다.

우 타당하다. 제주와 광주에 있어서의 특수성이라고 할 것이다. 그러나 필자의 과문함일 수도 있으나, 제주4·3평화재단 역시 입법운동이나 재심운동에서 중요한 역할을 수행한다고 평가하기는 어렵다. 물론 제주4·3평화재단은 2019. 12.경 2003년 진상조사보고서를 잇는 ‘추가진상조사보고서’를 발간하고, 최근 4·3기록물 수집 캠페인을 펼치는 등 진상조사 영역에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 그럼에도 구조적인 이유 등으로 재단의 역할도 쉽게 찾기 어려웠을 것이다.

제주4·3과 같은 국가 폭력의 피해자들은 국가로부터 사과와 배·보상을 받아야 한다. 그것이 피해자들의 의사일 뿐만 아니라, 현실적인 방안이다. 배·보상을 위해서는 입법이 필요하다.<sup>8)</sup> 위법한 체포와 고문으로 이루어진 판결이 있다면 사법적 절차로 무효화시키는 것이 1차적인 방식이다. 그런데 앞서 살핀 것과 같이 입법과 사법절차 속에서 도시의 위치는 쉽게 확인되기 어렵다. 제주를 넘어서 다양한 지역의 과거사운동 역시 현재 특별법 입법을 목표로 하고 있으며, 개별 재심의 흐름도 존재한다. 과거사에 대한 사과와 배상, 재판의 주체 모두 ‘국가’인 상황에서 ‘도시’의 역할은 무엇일까?

### 3. 기록자, 목격자로서 도시

과거사청산의 모델은 일반적으로 정의(사법)모델, 진실화해모델, 혼합모델, 망각모델, 신원 모델로 구별된다. 한국의 경우 전두환-노태우 재판을 통해 미약하게나마 정의(사법)모델의 요소도 존재하였으며, 각종 위원회의 진상조사 및 명예회복 조치를 통해 진실화해 모델의 측면도 존재하였다. 그러나 전반적으로는 “실질적인 구제보다는 피해자를 무마하고 기념사업을 벌이는 데 치중한다는 점에서 낮은 수준의 정의를 구현하는 신원 모델”에 가까웠다고 평가할 수 있다.<sup>9)</sup> 같은 취지에서 한국의 과거사청산은 “총체적인 과거사 청산이 아닌 사건 위주의, 가해자가 아니라 피해자를 청산하는 방식으로 이뤄졌다”는 분석도 존재한다.<sup>10)</sup> 물론 이미 피해자들이 사망한 경우가 대부분이고 유족마저 고령인 상황에서, 일단의 피해자들에게 대한 개별적 배·보상과 공식사과가 신속하게 이루어지는 것이 최우선의 과제라는 점에는 이견이 없을 것이다. 그러나 그것이 가해의 역사를 청산하는 것이 아니라 피해자를 청산하는 것으로 귀결되지 않도록 하기 위해서는 ‘국가’와 ‘피해자’의 구조를 넘어서는 새로운 주체의 개입과 역할이 필요하다. 그것이 도시가 될 수 있을까?

---

8) 과거사위원회들이 개별적인 진상조사 결정을 하였다면 별도의 입법 없이, 이를 근거로 국가배상소송을 제기할 수 있겠지만 제주4·3 진상조사의 방식은 개별사건에 대한 결정이 아니었기에 현 단계에서는 입법 없이는 배·보상이 불가능하다.

9) 이재승. 『국가범죄』. 26면.

10) 김영수. 『과거사 청산: ‘민주화’를 넘어 ‘사회화’로』 23면.

최근 제주4·3 재심운동에는 새로운 형태의 참여가 시작되고 있다. ‘제주다크투어’라는 단체의 ‘제주4·3 재심 재판 시민방청단’ 운동(이하 ‘시민방청단 운동’이라고 함)이다. 지금까지 재심운동에서 재판기일을 방청한 것은 지원단체와 피해자들의 가족, 제주언론인 정도였다. 직·간접적인 당사자 범위를 넘어서지 못했다고 평가할 수 있다. 시민방청단 운동은 재심과 직접적인 이해관계가 없는 시민들이 자신의 도시에서 열리는 재판에 방청하는 운동이다. 2020. 9. 현재 30여명 정도가 모집되었고, 사전교양을 통해 재판을 쟁점과 절차를 공유한 이후 재심재판을 지속적으로 방청하며 기록하는 것을 계획하고 있다.

물론 시민방청단 운동은 도시의 활동이 아닌 시민단체의 활동이지만, 발표자는 이 활동에서 국가폭력의 책임자인 국가와, 입법적 사법적 절차로서 국가의 책임이행을 요구하는 피해자의 구도 속에서 도시가 어떤 역할을 할 수 있는지에 대한 하나의 통찰을 얻을 수 있었다. 바로 과거사청산 ‘운동’의 목적자, 기록자로서 도시의 역할이다.

많은 도시가 과거 국가폭력의 역사적 사실을 재현하고 전달하는 노력을 하고 있다. 추모공원과 전시시설이 대표적이다. 그러나 우리 시대의 과거사청산은 일제시기 3·1운동을 기억하는 것과는 다르다. 생존피해자의 현재적 요구와 권리주장이 있고, 이를 둘러싼 권력과 제도의 변화가 바로 이 순간 계속되고 있기 때문이다. 그런데 해당 입법운동을, 재심운동을 담당하는 시민단체와 전문가들은 1선에 서서 활동을 하고 있기에 그 운동을 기록하고 나누는 것에 집중할 수 없다. 한정된 자원을 고려한다면 불가능에 가깝다.

도시는 현재 계속되는 운동을 충분히 지원해야겠지만, 도시가 과거사청산 운동의 ‘후원자’로 머무르는 것은 도시에도 운동에도 충분하지 않다. 국가 폭력의 현장을 품고 있는 도시는, 그 피해자들이 명예회복을 요구하는 운동이 계속되는 시점에서의 도시는 보다 적극적으로 그 운동의 목적자, 기록자가 될 수 있다. 제주와 여수·순천에서의 지방자치단체가 재심의 방청운동을 조직하고, 재판의 쟁점과 당사자의 증언, 판결의 공유 등의 활동에 나선다면 어떨까? ‘재판개입’으로 비춰질까 우려될 수도 있겠지만, 이미 재판에 대한 적법한 참여와 의사표시는 넉넉히 허용되고 있다. 역사적인 재판을 동시대의 시민들이 직접 목격할 수 있는 기회를 만들고, 시민들의 기록으로 재심을 피해자 개인의 권리구제가 아닌 도시의 기억으로 확장시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 재심 재판을 매개로 하여 각 도시 시민들이 서로의 도시와 법원을 방문하고 경험을 공유할 수도 있을 것이다.

무엇보다 도시가 기록자, 목격자로서 역할을 한다는 것은, 도시의 시민들에게 운동의 기록자와 목격자가 되도록 권유하고 제안하는 것이다. 가해자에 대한 기억을 넘어 현재의 피해자를 응원하고 지지하는 것이다. 도시는 지금 벌어지고 있는 과거사청산 ‘운동’과 기록과 목격의 방식으로 연대할 수 있다. 많은 시민들이 기록과 목격의 기회를 가질 수 있도록 플랫폼과 자원을 투여하는 역할. 과거의 학살을 넘어 현재의 운동까지 도시를 통해 시민들이 함께 목격하고 기록할 수 있어야만, ‘기억도시’라는 수사에 부합할 수 있을 것이다.