忠南大學校 法學硏究 第15卷 第1號
Chungnam Law Review
Vol. 15, No. 1 Dec, 2004

제주 4 · 3사건에 관한 국제법적 고찰

오 윤 석*

[목 차]

Ⅰ. 서
Ⅱ. 제주 4·3 사건
Ⅲ. 제주 4·3 사건에 관한 국제적 규율
Ⅳ. 제주 4·3 사건에 대한 국제법적 평가
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서

암울함과 고통으로 점철된 일본제국주의의 오랜 식민통치지배를 벗어난 1945년 8월 15일 우리 민족은 감격의 해방을 맞이하였다. 그러나 그 감격의 시간은 빨리 지나가 버렸다. 과거 일본의 식민지였던 우리나라의 처리문제를 두고 미국과 소련 등 연합국의 이해관계는 충돌하고 있었고, 그 대안으로 제시된 것은 신탁통치의 실시였다. 신탁통치실시의 결정에 대한 우리 민족의 저항은 처음에는 반탁으로 모아졌으나 여론이 다시 찬탁과 반탁으로 갈리는 양상으로 나타났고, 이러한 양측의 대립은 신탁통치에 대한 왜곡된 언론보도와 찬탁과 반탁에 대한 정확한 이해가 부족한 상황에서 사회주의계열과 자본주의계열간의 극심한 분열을 초래하였다.[1)]

* 충남대학교 법학연구소 전임연구원

1) 미국은 제2차 세계대전 중에 종전 후 세계질서재편을 위한 정책을 '대외관계협의회'와 '대외정책에 관한 자문위원회' 등에서 입안했는데, 한국을 "일정한 기간 동안 연합국공동관리에 의한 신탁통치를 실시하고 이를 통해 자치능력을 배양시킨 뒤 독립시킨다"는 결정이었다. 미국의 신탁통치안은 1943년 3월에 루즈벨트대통령이 영국의 외상인 이든(A. Eden)에게 통고했고, 같은 해 11월에 열린 테헤란회담에서 소련의 동의를 구하였다. 미국은 한국에 신탁통치안을 적용하되, 정치·군사적으로 중요한 전략지역은 조기점령으로 이를 확보한다는 입장이었다. 이처럼 미국의 한반도점령의 가장 중요한 목적은 군사적 전략기지 확보를 통한 대소방파제를 구축하고, 경제적으로는 남한을 세계자본주의체제에 편입시키고, 정치적으로는 서구식 자유민주주의체제를 수립하는 것이었다. 허종, 『반민특위의 조직과 활동: 친일파청산, 그 좌절의 역사』, (서울: 선인), 2003, 31-32쪽; 한편 미국은 1942년 한국에 대한 신탁통치정책을 결정하고 한반도를 친미·반공국가의 기지로 삼고자 했다. 이러한 내용은 1942년 4월경부터 미국 내 언론에 보도되기 시작했다.

1945년부터 시작된 미군에 의한 3년이라는 군정기간을 거치고 난 후 결국 반탁을 지지하고 단정을 주장하는 이승만과 한민당 세력이 힘을 얻게 되어 1948년 8월 15일 남한만의 단독정부가 수립되었다.

이러한 거친 역사의 흐름 속에서 나타난 우리 민족의 대표적인 비극이 바로 제주 4·3사건[2]이다. 제주 4·3사건은 미군정의 시기인 1948년 4월 3일 시작되어 그것이 최종적으로 끝난 시점인 1954년 9월 21일 한라산의 禁足地域이 전면 개방될 때까지 지속된 것으로 6년여에 걸쳐 진행되었다. 사상과 이념의 대결과는 무관하게 제주 4·3사건은 무고한 많은 제주도민의 희생을 불러 일으켰다. 그러나 이러한 제주도민의 희생에 대한 정확한 진상조사와 희생자에 대한 보상 및 명예회복은 이루어지지 않았고 오히려 피해자와 유족들은 이념의 굴레에 갖혀 오랜 역사의 시간 속에서 연좌제의 사슬에서 억울하게 숨죽이고 있어야 했던 것이 그 동안의 현실이었다. 제주 4·3사건을 해결하는 것에 대한 어려움은 우선 사건 당시의 시대상황이 매우 어수선하고 불안정한 격동의 시기에 있어서 정확한 사실의 조사와 진상규명이 불가능할 수도 있었겠으나, 문제해결을 가장 곤란하게 하는 중요한 원인은 제주 4·3사건의 발생 원인이 이승만 독재정권과 당시 군대와 경찰의 기득권을 잡고 있던 친일관료세력에 대하여 반대하였다는 점과 제주 4·3사건에 대하여 당시 군정을 실시하고 있던 미국이 직·간접적으로

1942년 4월부터 8월 사이에 보도된 미국의 국제적 신탁통치구상은 ①연합국태평양위원회에서 조선인 민정기구를 선출 → ②연합국태평양위원회에 고문파견 → ③국제공동관리의 실시로 한다는 내용이다. 그러나 당시 신탁통치에 대한 정확한 정보가 우리 국민들에게 전달되지 못하는 상황에서 실제의 사실과는 정반대로 소련이 신탁통치안을 내놓았다는 확인되지 않은 국내언론사의 왜곡보도는 우리 민족을 찬탁과 반탁, 심지어는 좌익과 우익으로 분열시키는 역사적 비극을 초래하였다. 모스코바 3상회의가 진행 중이던 1945년 12월 19일부터 한국민주당 기관지인 동아일보는 "공산주의세력이 신탁통치를 주장한다. 소련이 원산과 청진에 특별이권을 요구하고 있다"고 보도하였다. 동아일보 1945년 12월 27일자에는 모스코바 3상회의의 결과라며 "소련이 신탁을 주장했고, 미국은 즉시독립을 주장했다"는 왜곡된 보도를 내보냈다. 이후 일련의 계획처럼 반공이데올로기가 작동되었다. 조선공산당 등 좌익세력이 1946년 1월 2일부터 3상회의결정안을 총체적으로 지지하자, 극우반공세력들은 "미국=즉시독립 주장=우익=애국", "소련=신탁통치 주장=좌익=매국"이라는 이념적 도식을 만들었다. 이강수, 『반민특위연구』, (서울: 나남출판), 2003, 33, 47쪽;

2) 제주 4·3사건에 대한 성격은 그 동안의 연구에서 여러 가지 관점으로 다양하게 조명되고 있었고, 이들 연구들이 갖고 있는 이러한 관점의 차이는 우선 제주 4·3사건에 대한 정의에서 여러 개의 명칭을 사용하는 것으로 나타난다. 제주 4·3사건의 성격을 바라보는 시각은 크게 '폭동론', '반란론', '무장봉기론', '사태론', '인민무장투쟁론', '민중항쟁론' 등으로 분류된다. 그 중 다수의 연구는 제주 4·3사건을 공권력의 불법적 행사에 대항한 민중들의 정당한 저항인 '민중항쟁'으로 파악하고 있으나, 앞으로 이 문제에 대한 정확한 성격규정을 위해서는 많은 연구와 검토가 필요할 것으로 생각된다. 2000년 1월 12일 정부는 '제주4·3사건진상규명및명예회복에관한특별법'(법률 제06117호)을 제정하였고, 2003년 10월 31일 노무현 대통령은 제주 4·3사건에 대한 정부의 공식적인 사과를 발표하였다. 따라서 본 논문은 편의상 이러한 현실을 반영하여 이하에서는 '제주 4·3사건'으로 칭한다.

관련되어 있다는 사실이 존재하기 때문이다.[3]

본 연구는 1948년 4월 3일 시작된 제주 4·3사건에 대한 지금까지의 조사와 연구를 바탕으로 사실관계를 고찰하고 당시 동 사건의 진압과정에서 무고하게 희생된 제주도민들에 대한 명예회복과 피해자와 유족에 대한 배상방법에 대하여 국제법적 해결방안을 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 제주 4·3사건

1. 서

1948년 4월 3일 새벽 1시 한라산의 오름마다 봉화가 붉게 타오르고 무장항쟁의 불꽃이 피어오르면서 제주 4·3사건은 시작되었다. 한반도의 남쪽 섬 제주에서는 봉기한 무장대와 이들 무장대를 진압하는 토벌대의 초토화작전으로 인한 광란의 피 바람이 휘몰아쳤고, 이 사건은 인간이 인간에게 자행할 수 있는 가장 참혹한 비극을 보여주었으며 수많은 사람들의 학살을 불러 일으켰다. 당시 희생된 사람들의 숫자에 대해서는 여러 가지 주장들이 있으며 아직까지 그 정확한 희생자의 숫자는 파악되지 않고 있으나, 대략 '3만 명 안팎'이란 주장이 가장 근사한 수치일 것으로 추정된다.[4] 당시 제주도민의 인구수를 약 27만명으로 봤을 때 전체인구 9

3) 이승만은 귀국 후부터 반공반소를 기치로 남한만의 단정을 지지하였고, 통일을 주장하는 임시정부계열의 인사들과 민족지도자들을 제거하고, 과거 친일지주 및 친일관료출신인 한민당계열의 인물들과 결탁하여 대통령에 오르고 민족반역자와 친일파청산을 좌절시켰다. 한편, 미군정에 의한 친일관료 등의 기용은 우리 민족의 정체성과 사회정의에 대한 혼란과 분열을 초래하였고, 미군정에 대한 불만과 불신을 불러일으켰다. 군정기간 동안 미군에 의해 기용된 친일관료는 조병옥(경무부장), 장택상(수도경찰청장), 김용무(대법원장), 이인(검찰총장), 이용설(보건후생부장), 이훈구(농무부장), 유억겸(문교부장), 길원봉(체신부장), 최경열(토목부장), 정운갑(인천처장), 고황경(보건후생부 부녀국장), 한동석(중앙경제위원회 사무장) 등을 들 수 있다. 이들은 일제시기에 관료를 했거나 제2차 세계대전의 막바지에 친일매국단체인 조선임전보국단, 국민총력조선연맹 및 국민총동원총진회 등에서 황국신민화, 학병지원 및 지원병지원을 지지하는 강연 등을 했던 인물들이다. 미군정에 의해 기용된 경찰의 경우 이러한 현상은 마찬가지였다. 1946년 10월까지 임명된 서울시내 10개 경찰서장 중 1명이 일제시기 군수출신이었고, 9명이 친일경찰출신이었다. 경기도 내 21개 경찰서장 중 추천으로 된 8명을 제외한 13명이 모두 일제시기 경찰에 복무한 경력의 소유자였다. 1946년 11월 현재 재직 중인 경위 이상 경찰 총 1,157명의 82%인 949명이 일제시기 경찰출신이었다. 대표적인 인물은 최운하, 최경진, 전봉덕, 노기주, 노덕술, 이명흠, 장자관, 정주팔, 최연 등을 들 수 있다. 군대의 창설초기인 국방경비대의 경우도 대부분 친일경력이 있는 인물로 충원되었는데, 대표적인 인물로는 원용덕, 이형근, 정일권, 백선엽, 이응준, 채병덕, 박정희, 김정렬, 유재흥, 정래혁, 장창국, 장지량, 김윤근, 강문봉, 이한림, 박임항, 송요찬 등을 들 수 있다. 이강수, 앞의 책, 36-38쪽; 한편 군대의 장교충원을 위해 설립된 군사영어학교에서 배출된 110명의 장교 중 일본군출신이 87명, 만주군출신이 21명이었고, 중국군출신에 2명에 불과하였다. 이들은 이후 대한민국군대의 중심축을 이루게 되었다. 허종, 앞의 책, 49쪽.

4) 제주 4·3사건의 희생자 숫자에 대한 주장으로는, 김봉현, 『제주도 혈의 역사』, 1997,(80,065명), 고담

명 중 1명이 희생된 것이다.[5]

제주 4·3사건은 제주라는 한 개의 섬에서 발생한 단순한 사건으로 치부할 수는 없는 매우 중대한 사건이었다. 희생된 피해자의 대규모성 뿐만 아니라 그것은 당시의 좌익과 우익, 민족과 친일·친미, 진보와 수구간의 갈등이 빚고 있던 한반도의 대결상황을 축소한 것과 같은 사건이었다. 문제는 이 사건이 이념과 사상의 대립과는 무관한 많은 사람들에 대하여 정부가 공권력을 남용하여 학살을 자행하였다는 것과,[6] 거기에는 이승만 정권과 미군정이 무관하지 않다는 사실이다.[7]

룡, 『제주신보』, 1960. 5. 31(65,000-68,000명), 김성숙, 『국회보고』, 1960(5만명), 박용후, 『제주도지』, 1976(4만명), 존 메릴, 『제주도반란』, 1975(3만명 이상), 부만근, 『광복제주 30년』, 1975(사망 27,719명, 중상 1,080명, 경상 792명, 행방불명 32명), 양조훈, 『제주도지』, 1993(3만명 안팎), 주한미군사령부 G-2보고서, 1949(15,000명), 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다 1』, 1994(3만명 이상), 제주도경찰국, 『제주경찰사』, 1990(27,719명) 등이 있다. 양조훈, "제주 4·3 양민학살사건의 진상", 각주 1 참조(http://www.jeju43.org/).

5) 제주 4·3사건은 인명피해뿐만 아니라 다른 참화도 상당히 크게 발생되었다. 불타거나 파괴된 피해가옥이 15,200여 세대, 35,900동에 이르고, 이재민의 수가 91,000여명에 달한 것으로 추정되고 있다. 수 만명이 죽게된 학살의 잔혹상은 일일이 설명할 수 없는 집단학살이었다. 중산간 마을 주민으로 해안지대에 이주한 표선면 토산리 주민 157명은 1948년 12월 4일 포박 당한 채 표선백사장에서 9연대에 의해 학살당했고, 1949년 1월 17일 조천면 북촌마을에서는 공비와 내통했다 하여 300여동의 가옥이 불태워지고 400명의 주민이 국민학교 운동장에서 학살되었다. 미군의 G-2보고서에는 9연대가 중산간 마을의 모든 주민들이 게릴라부대에 도움과 편의를 제공했다는 공공연한 가정 아래 마을주민에 대한 대량학살계획을 채택하였다고 기술하고 있는데, 이러한 계획은 명백한 전쟁범죄(war crimes) 행위였다. 서중석, "제주 4·3의 역사적 의미", 『제주 4·3연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 123쪽; 제주 4·3사건의 잔혹상은 어린 아이, 부녀자, 임산부, 노인 등 자기방어능력이 부족한 사람들에 대해서도 자행되었다. 이런 잔혹상은 '처녀토벌', '말 태우기', '빰 때리기' 등으로 여성을 강간하고 살해하거나, 많은 사람들이 지켜보는 가운데 시아버지를 엎드리게 하고 며느리를 그 위에 태워 빙빙 돌게 하거나, 할아버지와 손자를 마주 세워놓고 서로 빰을 때리도록 하거나, 장모와 사위에게 성행위를 강제로 시키는 등 인간의 이성과 윤리의식을 마비시키는 집단광기 그 자체였다. 황상익, "의학사적 측면에서 본 '4·3'", 『제주 4·3연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 307-316쪽.

6) 사망자 가운데 약 90% 정도가 무장대를 진압하는 군인 및 경찰 등의 토벌대의 총칼에 의하여 희생되었다. 제주도의회는 4·3피해자조사를 벌여 14,504명(피해신고자 11,665명, 미신고명단 2,839명)의 명단을 확인하였다. 이중 피해신고자의 가해자별 분석결과는 토벌대 83%, 무장대 11%, 기타 분류불능 6%로 나타났다. 제주도의회 4·3특별위원회, 『제주도 4·3피해조사보고서』, 1997. 그러나 아직도 그 동안 자행되었던 사상의 굴레에 고통을 당한 피해의식에 젖어 희생사실을 신고하지 않은 유족 가운데는 토벌대에 의한 피해가족들이 많은 것으로 추측된다.

7) 이승만은 군의 인사에 있어 분리·지배정책을 펼쳐 군 수뇌부에 대한 정치적 임명과 출신지역 및 출신배경을 안배하여 상호간에 적절한 견제가 이루어지도록 하였다. 이로 인해 과거의 만주군출신과 일군출신이 군에 대거 등용되었다. 또한 미군정은 점령지역에 대한 행정편의를 위해 과거 친일경찰이었던 자들을 경찰수뇌부로 등용하였다. 또한 군에 대한 숙군을 통하여 반공을 기반으로 하는 강력한 체제수호의 도구로 군을 활용하고, 단정반대세력의 제거와 정권유지를 위한 합법적 폭력기구로 경찰을 활용하였다. 숙군 이후

2. 제주 4 · 3사건의 발생 배경[8)]

(1) 미군의 진주와 친일파복귀 등 해방 이후의 정국

해방 직후 전국적으로 건국준비위원회와 인민위원회가 조직되어 일본의 항복과 패전으로 인한 우리나라의 치안공백을 메우는 중요한 사실상의 정부역할을 하게되었다. 당시 제주도민은 마을, 직장 단위에서 자주적으로 조직되고 있던 청년대, 보안대 및 관공서, 기업체, 학교 등의 '관리위원회', '복구위원회' 등을 모태로 하여 제주도 건준을 건설하였고, 이와 함께 각 읍, 면, 리 단위의 인민위원회를 조직해 나갔다. 제주도 인민위원회는 이후 제주도 전역을 지배한 '사실상의 정부'(de facto government)로서 상대적으로 온건한 정책의 실시, 제주도민의 생존권과 치안의 확보를 위한 일제 잔류군과의 투쟁 등으로 도민의 적극적 지지를 얻을 수가 있었다.[9)]

한반도의 남쪽을 점령한 미군정은 점령 초기 미군정 법령 제2호 "패전국 소속의 재산동결 및 이전 제한의 건"을 공포하여 모든 일본인 재산에 대한 일체의 권리행사를 금지시키고, 이어 동 법령 제4호 "일본 육·해군 재산에 관한 건" 및 동 제33호 "재한국 일본인 재산의 권리귀속에 관한 건"을 통해 일본인 재산에 대한 일체의 소유, 지배권이 미군정청에 귀속된다고 일방적으로 공포하였다. 이후 귀속재산의 접수, 관리, 처리과정은 식민지시대에 친일·반민족적 행위를 하여 기득권을 행사했던 민족반역자와 친미적 인사에게 반민주적인 특혜를 통하여 집중되었고 이는 결국 미국 자본의 이익과 직결되었다. 한편 미국은 건국준비위원회와 인민위원회 등을 약화, 제거하기 위하여 일제의 식민통치기구를 시급히 복구하기 시작하였다.[10)] 이를 통해 일제시대에 군대와 경찰 및 관료를 지냈던 대부분의 친일인사가 다시 기용되는 결과를 발생시켰다.

정통성 없는 이러한 권력을 물리력으로 뒷받침하기 위하여 미군정은 민중의 자발적인 치안조직에 해산을 명령하고 기존 친일경찰조직의 이용을 공식적으로 표명함과 동시에 일본군 출신을 주축으로 한 국방경비대의 창설, 서북청년단, 민족청년단 등의 극우반공청년단체의 결성을 지원 및 원조하였다.[11)]

월남한 서북청년회 등 각종 우익단체와 친일세력이 군과 경찰에 들어와 공비토벌작전과 제주 4 · 3사건에 대한 무장진압토벌작전에 투입되었다. 서중석, "진상조사보고의 현대사적 의의", 『4 · 3진상조사보고서, 어떻게 쓸 것인가?』, 다랑쉬굴 유해 발굴 제10주년 및 제주 4 · 3 제54주년 기념 학술대회, 2002, 13쪽.

8) 이하 "제주4 · 3사건 배경", http://www.jejusaram.com/htm/for/jin.htm, 2003, 12, 19자 참조.

9) 특히 온건성과 독자성의 특징은 제주도 인민위원회가 상당기간 동안 주둔 미군정과 협력관계에 놓일 수 있었던 요인이었다. 제민일보 4 · 3취재반, 『4 · 3은 말한다 1』, (서울: 전예원), 1994, 77-78쪽.

10) 이를 위해 미국은 맥아더 포고 제1호 제2조를 통하여 식민통치기구의 존속과 식민통치관리의 계속적인 직무수행을 명령하였고, 이 결과 식민지시대 때의 친일관료들이 통치기구로 재기용되기 시작하였다. http://www.jejusaram.com/htm/for/jin.htm, 2003, 12, 19자 참조.

(2) 경제사정 악화와 관리의 부패

1946년 제주도의 경제사정은 무척 심각한 상황이었다. 대일교역의 불법화 및 道 승격, 그리고 여기에 따른 통상형태의 붕괴와 북한으로부터의 원료공급의 두절에 의한 공업 및 농업생산고의 감소 등의 문제에 의해 오히려 더욱 악화되었다.[12] 미국은 제주도민들의 생활고가 이렇게 절박함에도 불구하고 매판자본가·지주의 육성, 귀환자가 반입해 온 일본상품유통의 불법화, 자국상품의 광범한 살포 등을 통해 남한경제를 미국자본에 예속시키기 위한 작업을 진행했다.

미국의 이러한 경제정책에 대항하여 제주도의 천 여명의 학생들은 1947년 2월 10일 읍내 관덕정에서 "조선의 식민지화를 양과자로부터 막자"는 슬로건을 내걸고 양과자를 절대 배격하자는 시위를 전개하였다. 이에 대해 미군정 중대가 시위대를 강제로 해산시키자 300명 내지 400명의 학생들은 반미구호를 외치면서 공항활주로에 불을 붙이는 등 격렬히 저항하였다.

제주가 도로 승격한 도제실시 이후 제주경찰기구가 확대 개편됨에 따라 타도에서 경찰간부들이 들어오기 시작하였고, 이들 가운데는 친일경찰이 많아 모리배와 결탁, 상납을 받으면서 부정을 저질렀는데 대표적인 경우가 복시환사건[13]이다. 복시환사건 이후 미군정과 경찰은 1947년 2월 23일 육지경찰을 제주에 파견하게 되고, 이들은 제주 현지에 대한 이해는커녕 제주도 전체를 불온시하는 시각을 견지하여 1947년의 3·1절 발포사건[14]을 발생시키게 된다.

---

11) 이러한 조치실시 이후 해방 후부터 숨어 지내야 했던 일제식민지경찰을 지냈던 8천여명 중 5천여명이 다시 미군정의 경찰조직에 참여하게 되었고, 이 중 80% 이상은 경찰 간부직을 맡게 되는데 이들이 자신들의 처벌을 주장하는 민중에게 강한 적개심을 보이는 것은 뻔한 것이었다.(http://www.jejusaram.com/htm/for/jin.htm), 2003, 12, 19자 참조.

12) 당시 제주의 공업분야는 패구공장 이외는 거의 조업이 중지되어 있었으며, 농업생산고 역시 주식인 보리농사의 대흉작으로 그 수확량은 8·15전과 비교할 때 1/3에도 미치지 못하였다. 이 결과 도민들은 칡뿌리와 해산물, 톳과 보릿겨를 섞어 만든 이른바 '톳밥', 돼지사료인 전분찌꺼기 등으로 연명해 나가야 했다. 이러한 때 미군정의 곡물수집강행은 도민의 분노에 기름을 끼얹는 결과를 낳을 뿐이었다. 엎친 데 덮친 격으로 1946년 중반에 이르러 콜레라가 창궐하면서 제주의 경우 1946년 8월 30일 현재 집계된 바에 따르더라도 콜레라로 인하여 369명의 사망자가 발생하게 된다(http://www.jejusaram.com/htm/for/jin.htm), 2003, 12, 19자 참조.

13) 1947년 1월에 일어난 '복시환사건'은 모리배와 결탁한 관리의 비리에 의한 대표적인 부패사건이다. 이 사건은 1947년 1월 11일 일본에서 화물을 싣고 서귀포항으로 가던 화물선 복시환이 성산포 근해에서 목포주둔 해안경비대에 의해 밀수선으로 나포되었고, 사건을 조사하는 과정에서 미군정 고위관리들이 모리배와 결탁, 비리를 저지른 것이 밝혀진 사건이다. 이 사건의 여파로 신우균 당시 제주도 감찰청장이 모리행위로 파면되었고, 제주도 군정법무관인 패드리치 대위가 배후 비호인물로 지목되었다. 이처럼 제주도 경찰책임자와 미군정청의 제2인자가 개입되었던 이 사건은 제주사회에 큰 충격을 주었다. 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다 1』, 232-250쪽 참조.

14) 1947년 2월 제주에서는 좌익진영을 중심으로 3·1절 기념대회를 준비하였고, 미군정은 3·1절이 다가오자 전국경찰에 비상경계령을 내리고 제주에 충남·북 경찰 100명을 증파하는 등 긴장이 고조되었다. 군정과 경찰에 의해 시위가 불허되었으나, 제주북국민학교에서 개최된 '제28주년 3·1절 기념대회'는 3만 여

제주도민은 경제난과 '공출제'의 실시로 생활에 많은 어려움에 직면하고 있었다. 그러나 이러한 미군정의 미곡수집정책은 제주도민의 강한 반발을 불러 일으켰고 제주 4·3사건의 발생원인이 되었다.

(3) 3·1 시위와 미군정명령에 의한 경찰의 총격

1947년 3월 1일, 제주도 내의 제주읍을 비롯한 각 면에서는 연 인원 약 10만명이 참가하여 조국의 완전한 해방의 조속한 실현을 촉구하는 대규모의 3·1독립운동기념대회가 성황리에 개최되었다. 제주읍의 경우 오현중학교 교정에서 경찰의 저지선을 뚫고 들어 온 약 2,000명의 학생과 군중이 3·1절 기념대회를 개최한 다음, 본 대회장인 북국민학교를 향하여 행진해 나갔고, 이를 미군정이 저지하자 "미군은 이 땅에서 당장 물러가라"는 등의 반미구호를 외치면서 이를 돌파했다. 집결한 약 3만명의 군중은 '3·1기념투쟁제주도위원회'의 주최로 "3상회의 결정 즉시실천", "미소공동위원회의 재개", "3·1혁명정신으로 외세를 물리치고, 조국의 자주통일, 민주국가를 세우는 것"과 "친일파를 처단하자", "부패경찰을 몰아내자"와 "양과자를 먹지말자" 등을 결의하는 대회를 열광적으로 진행하였고, 이어 오후 2시 경 학교와 마을별로 나누어 가두시위에 돌입하였다. 오후 2시 50분 경, 관덕정 앞의 도민들이 거의 해산했을 때, 한 기마경관의 말굽에 어린 소년이 치이는 사건이 발생했다. 기마경관이 아무런 응급조치도 없이 유유히 경찰서 쪽으로 나아가자 흥분한 군중들이 투석을 시작했고 이어 총소리가 터졌다. 당시의 발포는 위협사격의 수준을 완전히 벗어난 것이었다. 희생자의 대부분은 등뒤에 총탄을 맞았으며, 또한 관덕정 광장 복판에 쓰러진 사람도 있었다. 미군정 경찰은 명백하게 살인을 감행한 것이다.

(4)제주도민의 항의 총파업과 미군정 및 서북청년단의 탄압

미군정의 학살에 대응하여 제주도민은 "싸우면서 해결의 실마리를 찾자"는 구호아래 각 직장에 '3·1공동투쟁위원회' 및 시민 사이에 '3·1사건 대책위원회'를 조직하고 3월 10일에는 '제주도 총파업 투쟁위원회'를 구성하여 제주도 전역에 걸쳐 총파업을 단행하였다.[15] 이 총파

명의 도민이 모인 가운데 진행되었다. 기념행사가 끝나고 1만명 가량이 참가한 가두시위가 있었고, 시위를 구경하던 사람들에 대한 발포사건이 발생하여 6명이 사망하고 8명이 부상당했다. 이후 발포책임자에 대한 처벌과 보상요구에 대하여 경찰은 3·1시위대 발포 사망사건을 정당방위로 발표하고 3·1시위대 주동자에 대한 검거에 나섰다. 이 3·1절 발포사건은 이후 3·10관민총파업사건으로 발전하였다. 양정심, "주도세력을 통해서 본 제주 4·3항쟁의 배경-제주도 인민위원회, 남로당 제주도위원회를 중심으로", 『제주 4·3연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 75-80쪽.

15) 3·1절발포사건과 관련하여 남로당 제주도위원회를 중심으로 제주도민은 미군정과 경찰의 만행을 폭로하

업은 3월 18일까지 진행되었다. 총파업의 결과는 제주도의 질서가 완전히 마비되는 사태가 발생할 정도로, 대중적인 호소력과 참여를 보여주는 전 도민적 차원의 반미항쟁이었다. 제주도민의 저항에 직면한 미군정은 3월 7일 계엄령을 선포하고, 3월 14일 조병옥을 위시하여 응원경찰과 서북청년단 등 극우반공청년단체를 파견하여 파업을 분쇄하였고, 곧이어 '제주도총파업투쟁위원회' 간부와 직장별 주동자 검거에 나서 약 2,500명을 무더기로 검거하고 고문한 다음 이 중 250여 명을 재판에 회부하였다. 이 과정에서 조병옥 등은 '제주도는 주민의 90% 이상이 빨갱이'라고 악의에 찬 선전을 계속하였고, 서북청년단원에게는 '제주도는 작은 모스크바'라고 집중적으로 교육하였다.[16] 더불어 미군정은 도 군정수뇌부를 모두 강성인물로 교체하여 탄압의 고삐를 바짝 죄어 나가기 시작했다.

서북청년단[17]은 북한에서의 사회개혁 당시 식민지시대에 누렸던 경제적, 정치적 기득권을 상실하여 남하한 세력들이 주축이 되어 결성한 극우반공단체였다. 따라서 이들은 공산주의라면 생리적 거부감에 치를 떨었고 공산주의자라고 의심되는 자에게는 무조건적인 공격을 가하였다. 이들의 주요활동은 좌익에 대한 타격과 반공활동, 대북공작 및 월남민에 대한 지원 등을 들 수 있다. 미군정은 서북청년단의 이러한 성향을 이용, '사상이 불순한 지역'에 이들 세력을 파견하여 민중들을 공격하는 하수인으로 삼았다. 이들은 봉급 없는 경찰보조기능을 부여받았기 때문에 자신들의 생활을 위하여 갈취와 약탈, 폭행을 무수히 자행하였다. 이들의 이러한 행위

고 희생자 구호금모금을 전개하며 대응하였다. 남로당 투쟁위원회는 1) 발포책임자 및 발포경찰을 살인죄로 처벌할 것, 2) 경찰수뇌부를 즉시 해임할 것, 3) 피해자와 유족에 보상할 것, 4) 3·1절 발포사건으로 구금된 사람을 무조건 석방할 것, 5) 경찰의 무장을 즉시 해제할 것, 6) 경찰에서 친일파, 민족반역자를 추출할 것 등을 주장하고, 이 요구가 관철되지 않으면 3월 10일 총파업에 들어갈 것을 선언하였다. 이러한 요구가 거부되자 3월 10일 제주도청의 파업을 시발로 모든 관공서는 물론 은행, 회사, 학교, 교통, 통신기관 등 도내 156개 단체 직원들이 총파업에 들어갔다. 이들 중에는 제주출신 현직 경찰들도 파업에 동참하게 되었다. 3·10관민총파업의 규모는 대략 41,211명으로 파악된다. 양정심, 앞의 책, 78-80쪽.

16) 조병옥은 1941년 임전대책협의회에 참석하여 "조선민중은 아무 요구도 없이 무조건으로 協同해서, 戰勝해서, 東亞共榮圈建設에 매진하고 제국신민으로서 국책에 절대 협력할 것"을 주장하였으며, 1943년 시국유지원탁회의에 참석하여 "조선인들은 정부의 충량한 병사가 되기를 결심해야 한다"는 내용의 강연을 했던 인물로 미군정의 경무부장이 되어 제주4·3사건을 강경하게 진압하여 유혈사태를 확대시킨 인물이다. 허종, 앞의 책, 38쪽.

17) 군대와 경찰은 공권력의 가장 중요한 물리력이지만 미군정 시기에 미 점령군과 경비대는 당시의 정세와 수적인 열세에서 격동의 사건을 진압하는데 부적절하였고, 이러한 상황에서 경찰은 중요한 역할을 수행하였다. 따라서 미군정은 극우세력과 친일파가 중심이 된 경찰을 장악하여 사태를 진압하려 하였다. 또한 이러한 상황에서 중심적인 역할을 담당했던 단체가 서북청년단이다. 서북청년단은 1946년 11월 30일 결성되어 1948년 12월 19일 대한청년단으로 결성되기까지 제주 4·3사건의 진압에 동원되었다. 이들은 미군정과 경찰의 사주와 방조 속에서 제주에서 외인부대로서의 잔혹하고 피비린내 나는 살상을 수행하였다. 이러한 살상행위는 제주도민에게 서북청년단이 악몽의 그림자로 존재하는 결과로 남아있다. 임대식, "제주 4·3항쟁과 우익 청년단", 『제주 4·3 연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 205-208쪽.

는 주민들의 무장대에 대한 참여를 촉진하게 되고, 진압과정에서 잔혹상을 드러내게 되는 원인이 되었다.

3. 제주 4 · 3사건의 진행과정

(1) 제주 4 · 3사건의 발발과 전개

1948년 4월 3일 1시 마침내 무장항쟁의 신호탄인 봉화가 한라산의 각 오름에서 붉게 타올랐다. 제주도민의 무장전위대인 '자위대' 5백 여명과 그 동조자 1천 여명은 도내 20 여개의 경찰지서 중 11개의 경찰지서를 습격하는 것을 시작으로 경찰과 서북청년단의 숙사 및 국민회, 독립촉성회, 대한청년단 등 우익단체의 요인과 관공리의 집을 공격하였다. 초기공세에 성공을 거둔 무장세력은 도민과의 협력체제를 강화하는 방향으로 조직개편을 단행하여 각 면에서 투철한 사상성 및 전투경험을 소유한 자를 30명씩 선발하여 연대와 소대로 구분 편성된 '인민유격대'를 조직하였다. 유격대의 기습공격에 놀란 미군정은 이의 확산을 저지하기 위하여 4월 5일 제주도 비상경비사령부를 설치한 후 통행증제를 실시하고, 4월 10일에는 부산주둔의 국방경비대 제5연대 제2대대를 제9연대에 배속하여 경비대의 병력을 증강시켰으며, 또한 유격대와의 연고가 짙어서 진압작전을 효율적으로 치르기에 부적당한 제주출신의 경찰 대신 타도로부터 차출한 1,700여 명의 경찰을 파견하였다. 특히 미군정은 국방경비대가 폭동발생의 초기부터 제주도민의 불만을 정당한 것으로 보고 적극적인 진압작전을 추진하지 않는 것에 강력한 불만을 표시하는 한편, 제9연대장 김익렬에게 사람을 보내 '초토화작전'을 계속 요구하였다.[18]

미군정은 김익렬의 거부로 초토화작전이 불가능해지자, 유격대와의 협상을 명령했다. 4월 28일 김익렬과 유격대사령관 김달삼은 72시간 내 전투중지 합의에 이르렀다. 그러나 이 평화협상은 그 다음날 미군정장관 딘(W. F. Dean)의 내도와 그의 거부로 실패하였다. 5월 1일 오전 12시경 제주읍 외곽 오라리가 서북청년단 및 대동청년단 소속 청년 30 여명에 의해 기습되어 12채의 민가가 불타는 사건이 발생하였다.

이에 마을에서 1.5km 가량 떨어진 민오름 주변에 있던 유격대원 20여명이 총과 죽창을 들고 내려와 이 청년들을 추적하자, 이 청년들의 보고를 받은 경찰이 즉각 출동하여 유격대가

18) 제주 4 · 3사건 초기의 진압에 대해 4 · 3사건이 경찰과 서북청년단에 대한 제주도민의 불만에서 촉발된 것이라 판단한 군은 개입을 원치 않았다. 그러나 미군정장관 딘(William F. Dean)은 본국의 지시를 받아 경찰력만으로는 사태진정이 불리하다고 판단 당시 향토사단으로 창설되어 주둔 중인 1개 대대 규모에 불과한 9연대에 진압작전 투입을 명령하였다. 9연대는 '선선무 후토벌'원칙을 세우고 사태의 진정을 위해 노력했으나 경찰과 서북청년단의 방해로 실패하였다. 한편 미군정은 경찰의 정보와 진압책이 자신들의 계획과 맞는다고 판단하여 강력한 진압의 임무를 11연대로 넘겼다. 양조훈, 앞의 논문, 7쪽.

이미 사라진 마을을 향해 총을 난사하며 진입하였다. 이 과정에서 유격대와 경찰에 의해 경찰관 가족 1인과 마을 주민 1인이 각각 희생되었고, 경찰은 오후 4시 30분까지 마을에 주둔하면서 주민들을 심문하다가 김익렬 등의 국방경비대가 출현하자 황급히 마을에서 철수하였다. 이후의 사건진상규명과정에서 미군정과 경찰은 오라리 방화사건이 우익청년에 의해 자행되었다는 국방경비대의 진상보고를 묵살하고 이를 유격대의 소행이라고 몰아붙이는 조작을 감행하였다. 또한 동아일보 등의 언론을 통하여 조작된 보도를 하도록 하는 한편, 사건 당시 오라리 상공을 정찰하면서 찍은 필름을 편집하여 '제주도의 5월 1일'(May Day on Cheju-do)라는 기록영화를 제작하고 이를 유격대의 만행을 증언하는 홍보물로 이용하였다. 5월 3일에는 미고문관 드루스 대위의 지휘 하에 귀순자를 호송해 오던 제9연대 7명과 미군 사병 2명에게 괴한들이 총기를 난사하여 귀순자 중 일부가 죽고 나머지는 산으로 도망하는 사건이 발생하였다. 경찰은 처음 이를 유격대의 소행이라고 발빼하였지만, 미군에 의해 체포된 괴한 중 1인이 제주경찰서 소속이라는 것이 밝혀지자, 다시 이것을 경찰과 미군정, 그리고 경비대와의 이간을 시킬 목적으로 자행된 유격대의 경찰가장기습사건이라고 주장했다. 미군정은 이에 4·28평화협상과 이후 조작된 사건의 책임을 9연대와 김익렬에게 뒤집어씌웠다. 미군정은 김익렬을 용공으로 몰아 해임하고 강경파인 박진경[19]을 기용하여 대규모 초토화작전을 준비해 나갔다.

한편 '인민유격대'는 5·10선거가 다가오자 그것을 파탄시키기 위한 공세를 강화하였다. 이 공세로 관련인사와 경찰, 우익청년단체 관련 인사들이 살해되었고 각종 시설이 습격을 당하여 파괴되었다. 이와 함께 도민들도 5·10선거를 거부하기 위한 투쟁에 동참하기 시작하였다. 많은 선거관련 공무원들이 근무지를 이탈하거나 선거사무를 보지 않았다. 도민들은 경찰 및 극우청년단체의 회유와 협박에도 굴복하지 않았다. 향보단에 가입하기를 완강히 거부하였고, 선거일이 되자 더욱 강화된 협박과 폭력에도 불구하고 입산해 버림으로써 적극적인 선거거부를 단행하였다. 이 결과로 제주도에서의 5·10선거는 3개 선거구 중 북제주군 갑과 을, 두 개의 선거구의 선거가 무효화되고 남제주군 선거구만의 선거가 간신히 치러졌다.

(2) 군에 의한 초토화작전

이에 미군정은 제주도의 해안선을 봉쇄하고 박진경에게 초토화작전을 명령한다. 초토화작전

19) 김익렬이 해임되고 후임으로 박진경이 9연대장이 되었다. 또한 11연대 본부와 1개 대대를 창설하여 5월 15일 제주도로 이동시키고 9연대와 5연대의 2대대를 11연대에 배속시키고 박진경으로 하여금 11연대를 지휘하게 하였는데, 박진경은 딘의 초토화작전명령을 받고 이를 수행한 인물로, "우리나라 독립을 방해하는 제주도 폭동사건을 진압하기 위해서는 제주도민 30만을 희생시키더라도 무방하다"는 취임연설을 한 것으로 알려져 있다. 11연대에 의한 진압작전은 1948년 5월 15일부터 동년 7월 23일까지 진행되었다. 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다 1』, 345쪽.

을 명령받은 박진경은 5월 12일부터 공격을 개시하여 2개 마을에서 218명의 도민들을 체포한 데 이어 5월 중에만 무려 3,126명의 '포로'(?)를 붙잡는 전과를 올린다. 6월 중순이 되면 '포로' 의 숫자는 6천명으로 불어난다. 한라산 서쪽에서 동쪽으로 일소하는 박진경의 강력한 투망식·토끼몰이 식 공격은 상상을 초월하는 것이었다. 특히 그의 광폭함은 국방경비대에 대한 이전의 제주도민의 호의적인 반응을 무색케 하는 것이었다. 박진경과 국방경비대의 강력한 토벌에 대응하여 유격대는 5월말 그 편제를 '인민해방군'으로 바꾸었고, 도민들 또한 생존의 극한 상황에서 국방경비대의 동향을 적극적으로 탐지, 감시하기 시작하였다. 6월 18일 토벌방식에 불만을 품은 문상길 등이 박진경을 살해하자, 미군정은 최경록을 그 후임에 임명하여 박진경 암살사건의 전모를 파헤치는 한편, 도민들에 대한 수색작업을 계속하였다. 이어 7월 15일에는 송요찬을 새로운 연대장으로 임명하여 그로 하여금 약 한달 동안 새로이 부대정비를 하게 한 다음 유격대에 대한 공격을 재개하도록 하였다. 또한 8월 15일 대한민국정부가 수립되는 등의 정치일정 등으로 인하여 유격대는 장기항전 준비에 돌입함으로써, 경비대의 대 유격대 진압작전 또한 일시적으로 소강상태에 들어가게 된다.

한편 부대를 정비한 송요찬이 9월 초부터 대 유격대 진압작전을 전개하기 시작하면서 다시 무차별적인 초토화작전이 전개되기 시작하였다. 송요찬과 그의 뒤를 이은 김상겸에 의해 강력한 토끼몰이 식 수색작전과 "모두 불사르고, 모두 죽이고, 모두 약탈하는, 그리하여 불태워 없애고, 죽여 없애고, 굶겨 없애는" 이른바 '三光', '三盡'작전이라는 전율할 대량학살작전이 전개되면서 유격대는 축소되어 갔고, 유격대 세력의 몇 배에 달하는 숫자의 '폭도사살' 전과가 기록되어 갔다. 특히 10월 하순 이후에는 유격대와의 연결을 차단한다는 명분으로 중산간[20] 지역을 중심으로 소개작전과 소개민 심사, 이를 명분으로 한 대량학살이 연일 이어졌다. 1949년이 되자 정부와 미국의 주한임시군사고문단은 여순봉기를 성공적으로 진압한 함병선의 제2연대 병력을 제주도로 이동시켜 육·해·공군의 연합작전으로 대토벌을 더욱 강화하였다.[21] 이러한 무자비한 육·해·공군의 연합작전의 결과로 해안에서 4km 이상 떨어진 한라산에 오르는 부락은 그나마 남아있던 것도 완전히 초토화되었고, 학살을 피한 도민들은 삶을 찾아 다시 산으로, 해안의 안전지대로 도피해야 하는 운명에 직면하게 되었다.[22]

---

20) 제주의 마을은 '해변마을'과 '중산간마을'로 나뉜다. 행정에서 중산간이란 '표고 200m 등고선에서 표고 600m터 등고선 사이의 지역'으로 정의된다. 제주도개발특별법 제2조. 그러나 통상 해변에서 약 5㎞ 이상 떨어진 마을을 '중산간마을'이라고 부른다.

21) 해군에서는 18척의 함정을 동원하여 해안선을 완전봉쇄하고 37밀리 포로 함포사격을 가하였고, 공군에서는 L-4, L-5형 연락기를 이용하여 수류탄과 폭탄 투하작전을 개시하였다. 동시에 육군은 대전차포, 박격포, 0.5인치 기관총, 로케트포, M1 소총 등의 새로운 무기로 무장하여 집단학살과 무차별방화를 자행하였다. "제주4·3 진행과정", http://www.jejusaram.com/htm/for/jin.htm, 2003, 12, 19자.

22) 중산간 마을주민들에게는 해안마을로 이주하라는 소개령이 떨어졌으나, 일부 마을의 경우 소개명령이 전달

(3) 지속되는 대학살과 항쟁의 종식

입산한 도민들은 여전히 토벌대의 추적에 시달려야 했고 여기에 다시 굶주림과 혹독한 추위라는 새로운 적과 직면하였던 것처럼, 해안부락의 안전지대로 피신한 도민들 또한 형편이 이와 크게 다르지 않았다. 그들은 여전히 '山사람과 협력한 마을사람'으로, 또는 '공산당 물이 들었다'는 많은 의심과 감시의 눈초리를 겪어야 했으며, 끝내는 목숨을 잃기도 했다. 또한 그들은 굶주림과 추위에 시달리면서도 소개된 마을을 유격대로부터 방어하기 위한 대대적인 축성작업에 의무적으로 참여하고 민보단원이 되어 이를 지킴으로써 자신들에게 가해지는 의심을 해소할 필요가 있었다.

한편 제2연대의 육·해·공군 연합작전에도 불구하고 유격대가 완전히 소멸되지 않았다고 판단한 정부와 미국은 1949년 3월 2일 제주도지구전투사령부를 설치하고, 김용주 대령의 독립유격대대를 투입하여 유격대의 잔존세력을 일소하기 위한 최후의 총공세를 감행한다. 한편으로는 3월 25일 기한의 사면계획을 발표하는 선무공작을 전개하면서, 다른 한편으로는 강력한 무장진압의 2단계 작전을 구사하였다. 이 결과 강력한 토벌작전에 대한 공포와 굶주림과 혹독한 추위에 시달리는 죽음 같은 삶을 벗어나려는 하산민의 두려움과 의구심에 찬 투항이 늘어나고, 이들에 대한 회유, 고문, 협박 등을 통하여 유격대의 규모와 주둔 위치, 무장력 등이 속속 드러나게 되었다. 선무공작을 전개하면서, 한편으로 여전히 강경한 무장진압을 전개하던 부대는 이후 대대적인 최후공격을 단행하였다. 이 결과 3월 12일부터 4월 12일간의 한달 동안 진압부대는 2,345명의 '유격대'를 살해 혹은 부상시켰고 1,608명의 민간인을 살해하였으며, 동시에 3,600여 명의 유격대 동조자를 생포하였다. 이러한 전과는 당시 미군 비밀문서가 과장 집계한 무장유격대의 숫자가 250여명, 그리고 그 동조자의 숫자가 1,000~1,500명에 불과하였다는 것에 비추어 볼 때, 유격대 색출을 빙자하여 도민에게 가해진 철저한 대토벌, 대학살을 반증하는 것이었다.

이제 유격대 세력은 거의 붕괴되었다. 이에 따라 1949년 4월 9일 이승만은 제주도를 방문하여 폭동이 종식되었음을 대내 외에 과시했다. 같은 해 5월 10일 북제주군 갑, 을 두 선거구에 대한 재선거가 실시되었다, 5월 15일 제주도지구전투사령부가 해체되고, 대부분의 군경이 17일, 18일에 걸쳐 육지로 철수했다. 이리하여 마침내 항쟁과 그것에 따른 피의 보복, 대살륙이 일단락되었다.

그러나 학살은 이에 멈춘 것이 아니었고, 한국전쟁이 발발하자 정부는 제주도 내 도처에서

되지 않은 상태에서 토벌작전이 전개되었다. 이 작전은 10월 23일부터 개시되었는데, 토벌군은 무장대의 피난처와 물자공급원을 제거한다는 명분으로 100여개의 중산간 마을을 불태우고, 주민들을 통비분자로 몰아 살해하였다. 이 때의 소개령에 의해 15,000여 가옥과 35,000여동의 가호가 피해를 본 것으로 집계되었다. 서중석, "진상조사보고의 현대사적 의의", 18쪽 참조.

소위 '전향자'에 대한 대검거 및 처형을 재개하였다. 이 와중에서 경찰은 대정, 한경, 한림, 애월, 안덕, 중문, 서귀 등지에서 이전에 체포되었다 풀려난 양민들을 예비검속이란 명목 하에 소집하여 모슬포 송악산 부근 섯알오름에 위치한 식민지시대의 탄약고로 끌고 가 이들을 학살했다. 도민들은 뒷날 형체도 알아볼 수 없는 시신 192구를 수습하여 사계리 공동묘지에 '백할아버지에 한 자손의 땅'이라는 뜻의 百祖一孫之地를 조성하여 이들의 억울한 죽음을 기리고 있다.

4. 제주 4 · 3사건에 대한 미군정의 개입

앞서 설명한 바와 같이 제주 4 · 3사건은 미군정이 통치하는 시기인 1948년에 발생하였고, 대한민국 정부가 수립된 이후에도 한국군에 대한 작전권은 여전히 미국이 갖고 있었으며 미국인이 군사고문자격으로 모든 진압작전에 참여하였다.[23] 1948년 10월 9일 5여단 고문관인 트레드웰 대위가 미군의 효율적 개입을 촉구하는 보고서를 로버츠 고문단장에게 보고한 후 제주경비사령부가 창설되었고, 얼마 후 대규모 초토화작전이 전개되었다. 미군은 주민들에 대한 잔혹한 집단학살을 목격하고, 보고 받고, 그것을 기록하였다. 조덕송은 토벌대를 "미군 철모에 미 군복, 미 군화에 미 군총, 비가 오면 그 위에 미군 우장을 쓴다. 멀리서보면 키가 작은 미군부대가 전진하는 것 같다"라고 묘사하고 있는데, 미군정은 진압에 동원된 토벌대의 모든 장비와 화력을 지원하였다. 또한 미군정은 토벌대의 잔혹한 살상행위를 방조 · 묵인하였으며, 사태를 악화시키는데 결정적 기여를 하였다. 딘 군정장관의 특명을 받은 제주지역미군총사령관인 미20연대장 브라운대령은 "원인에는 흥미가 없다. 나의 사명은 진압뿐이다"라고 말하였다. 미군정은 제주 4 · 3사건의 발생 원인을 알고 있었고, 그것을 평화적으로 해결할 수 있었음에도 불구하고 진압을 그것도 초토화작전을 지시하였던 것이다. 무장하지 않은 민간인에 대한 집단살해는 어떤 이유로도 용납될 수 없는 반인도적 · 반문명적 범죄행위이다. 따라서 제주 4 · 3사건에 대한 민간인학살은 나치의 유태인 학살, 슬라브 학살과 같은 반인도적 · 반문명적 범죄행위로 당연히 책임을 부담하여야 한다.[24]

---

23) 1948년 8월 24일 이승만대통령과 주한미군사령관 하지사이에 체결된 '한미군사안전협정'에 따라 미국은 1949년 6월 30일 미군이 완전 철수하기 전까지 한국군에 대한 작전권을 갖고 있었다. 이 작전권에 의해 미국은 제주 4 · 3사건의 진압에 관여한 것이다. Bruce Cumings, "The Question of American Responsibility for the Suppression of the Chejudo Uprising" The 50th Anniversary Conference of the April 3, 1948 Chejudo Rebellion, 1998, p.1; 정해구, "제주 4 · 3항쟁과 미 군정정책", 『제주 4 · 3연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 202쪽.

24) 서중석, "제주 4 · 3의 역사적 의미", 128-135쪽 참조.

5. 풀어야 할 과제

제주 4·3사건은 제주사회에 많은 영향을 끼쳤다. 4·19혁명이 일어난 후 한 때 진상규명 운동이 잠시 있었으나 5·16군사쿠데타로 진상규명은 사라졌고, 이후 군부독재정권은 제주 4·3사건을 은폐·왜곡하고 금기시 하여 제주도민은 오랫동안 동 사건을 입에 담지 못하였다. 유족들은 억울함을 호소하기는커녕 '폭도자식'으로 불리면서 '연좌제'의 사슬에 묶여있었다. 또한 국민들은 언론이 차단된 가운데 제주의 학살을 제대로 알지 못하고 오히려 제주를 '빨갱이 섬'으로 교육을 받아왔다.

제주 4·3사건이 제주에 미친 영향을 살펴보면 크게 제주도민들이 갖고 있는 피해의식과 동 사건 이후의 제주도민의 의식변화를 들 수 있다. 제주도민들이 갖고 있는 피해의식으로는 빨갱이(레드 콤플렉스), 허무주의, 육지에 대한 멸시와 배타성 및 불신풍조를 들 수 있고, 동 사건 이후 제주도민의 의식변화 내용으로는 역사의 재조명 필요성, 권선징악, 생명력에 대한 애착 및 민주화와 피해의식의 극복을 들 수 있다. 본 논문에서 심리학적인 분석은 불가능하지만, 이런 제주도민의 피해의식을 극복하기 위해서는 많은 과제들이 남아있다. 첫째는 제주 4·3사건에 대한 진상규명노력이 필요하고, 둘째는 정부의 피해자와 유족에 대한 보상 및 재발방지를 위한 법적, 제도적 장치의 강구이고, 셋째는 그 동안 국민에게 왜곡되어 알려진 동 사건의 왜곡을 시정하기 위한 역사학의 의식변화 필요성이고, 넷째는 언론의 역할로 제주 4·3사건을 올바르게 인식하기 위해 국민에게 정확한 진실을 전달하기 위한 노력을 기울여야 하고, 다섯째는 그 동안 제주 4·3사건에 대한 많은 연구가 있었으나 앞으로도 이러한 연구가 계속되어 하루속히 동 사건이 해결될 수 있도록 노력하여야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 제주 4·3사건에 관한 국제적 규율

1. 전쟁법 및 국제인도법

(1) 육전의 법규 및 관습에 관한 협약 및 동 협약의 부속규칙

육전의 법규 및 관습에 관한 협약(Convention with Respect to the Laws and Customs of War on Land: Hague II)[25]은 평화를 유지하고 국가 간의 무력분쟁을 방지하는 수단을 강구하고, 불가피하게 무력에 호소하게 되는 경우 인류의 이익과 끊임없이 증대하

25) 동 협약은 1899년 7월 29일 제1차 헤이그국제평화회의에서 채택되고 1900년 9월 4일 발효하였으며 1907년 제2차 헤이그 국제평화회의에서 개정되었다. 우리나라는 1903년 3월 17일 가입서를 기탁하였고 1986년 8월 8일 조약 제886호로 발효하였다. 동 협약은 전문과 본문 5개조와 부속규칙으로 구성되어 있다.

는 문명의 요구에 부응하여 전쟁에 관한 법과 일반적 관습을 보다 정확히 정의하여 가급적 전쟁의 격렬함을 완화하기 위하여 채택되었다. 동 협약의 전문은 "… 이러한 비상의 경우에 있어서도 인류의 복리와 끊임없이 전진하는 문명의 요구에 부응할 것을 희망하여 체약당사국은 문명국간에 존재하는 관행, 인도의 법칙 및 공공 양심의 요구로부터 오는 국제법의 원칙을 준수하여야 한다"고 밝히고, "체약당사국은 그가 채택한 규정에 포함되지 아니한 경우에 있어서도 주민 및 교전자가 문명국간에 수립된 관행으로부터 그리고 인도의 법칙 및 공공 양심의 요구로부터 오는 국제법 원칙의 보호 및 지배하에 있음을 선언한다"고 규정하고 있다. 이 전문 규정은 많은 국제법학자들에 의하여 전쟁법의 필수적 목적을 규정한 것으로 이해되고, 이 규정에 따라 주민과 교전자는 국제법의 원칙에 따라 보호받게 되며, 이 규정을 위반하게 되면 동 협약과 규칙을 위반한 것이라고 밝히고 있다.[26]

동 협약의 부속서인 육전의 법규 및 관습에 관한 규칙(Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land)[27]은 육지에서의 기본 전쟁규칙을 정하고 있다. 동 규칙은 정당한 권력이 사실상 점령군에게 이관되면 점령군은 절대적인 지장이 없는 한 점령지역의 현행법을 존중하며, 가능한 한 공공질서 및 안녕을 회복하기 위한 필요한 조치를 취하여야 하고,[28] 교전자가 점령지의 인민을 강제하여 타방 교전자의 군 또는 그 방어수단에 관하여 정보를 제공할 수 없다고 규정하고 있고,[29] 점령지의 인민을 강제하여 그 적국에 대하여 충성의 선서를 행하게 할 수 없으며,[30] 가문의 명예 및 권리, 개인의 생명 및 사유재산과 종교적 신념 및 그 행사는 존중되어야 하고,[31] 약탈은 공식적으로 금지된다고 규정하고 있다.[32] 아울러 방어되지 않은 도시, 촌락, 주택 또는 건물은 어떠한 수단에 의하든지 이를 공격 또는 포격할 수 없다고 규정하고 있다.[33] 이들 조항들은 제주 4·3사건과 직접적인 관련성을 갖는 조항들은 아니지만 전쟁수행 및 무력충돌에 있어서 민간인에 대한 불필요한 공격이나 피해를 야기하지 않아야 한다는 추론을 가능하게 하고 있다.

따라서 제주 4·3사건 당시 무장대의 토벌과 관련하여 민간인에 대하여 행해진 토벌대의

26) H. Lauterpacht, "The Problem of the Revision of the Law of War", *British Yearbook of International Law*, vol.29, 1952, pp.363-364.

27) 동 규칙은 1899년 제1차 헤이그 국제평화회의에서 채택되고, 1907년 제2차 헤이그 국제평화회의에서 개정된 육전의 법규 및 관습에 관한 협약의 부속규칙으로 총 60개조로 구성되어 있으며, 이것은 당시까지의 전쟁경험과 관행을 종합 정리한 것으로 현대전에 있어서도 의미를 갖고 있는 중요한 국제적 문서이다.

28) 제43조.

29) 제44조.

30) 제45조.

31) 제46조.

32) 제47조.

33) 제25조.

범죄행위는 육전의 법규 및 관습에 관한 협약의 "인도의 법칙 및 공공양심의 요구로부터 오는 국제법원칙"과 "민간인보호"규정을 위반한 것이다. 또한 미군정은 동 협약의 부속서인 육전의 법규 및 관습에 관한 규칙에서 규정한 점령군의 의무인 "점령지 인민의 생명과 사유재산보호"를 역시 위반한 것이다.

그러나 이 규칙은 이른바 총가입조항(general participation clause)[34]에 의하여 교전당사국 모두가 이 문서의 당사국인 경우에만 적용되는 제한이 있고, 전쟁이 아닌 국제적 무력충돌 또는 비 국제적 무력충돌에는 적용되지 않는 한계를 갖고있다.

(2) 뉴렌베르크 국제군사재판소헌장과 극동국제군사재판소헌장

제2차 세계대전이 끝난 이후 독일, 일본 등의 전쟁범죄자를 처벌하기 위하여 설치되었던 뉴렌베르크 국제군사재판소와 극동국제군사재판소[35]는 동 국제재판소헌장을 통하여 재판소의 관할에 속하는 범죄를 평화에 반한 죄(crimes against peace), 통상의 전쟁범죄(conventional war crimes), 인도에 반한 죄(crimes against humanity)로 세 가지 유형을 규정하고 있다.[36]

평화에 반한 죄는 침략전쟁 또는 국제조약, 협정, 서약을 위반한 전쟁을 계획·준비·개시·실행하는 등의 행위 또는 이러한 행위를 달성하기 위하여 공동의 계획이나 모의에 참가하는 것이다.

통상의 전쟁범죄는 전쟁법 혹은 관습에 위반되는 행위로 점령지 내의 민간인의 살인 및 불법적 대우 혹은 노예노동 및 기타 위법적 목적을 위한 살인·인질의 살인, 사유 및 공공재산의 약탈, 도시·읍 또는 촌락의 무자비한 파괴, 군사적 필요성(military necessity)[37]으로 합

34) 협약 제2조는 다음과 같은 규정을 두고 있다. "제1조에 게기한 규칙 및 본 규칙의 규정은 교전국이 모두 본 규칙의 당사국인 때에 한하여 체약당사국에만 이를 적용한다". 즉 총가입조항이란 일명 연대조항 또는 공동조항이라고 하는데, 교전국 전체가 조약가입국인 국가간의 무력충돌에 대해서만 동 협약이 적용된다는 것을 말한다. 따라서 교전국 중에 동 협약의 당사국이 아닌 경우에는 동 협약이 적용되지 않는 다는 문제점을 갖고 있다. 이한기, 『국제법강의』 신정판, (서울: 박영사), 1997, 731쪽.

35) 1945년 8월 15일 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 연합국은 제2차 세계대전 중에 전쟁범죄를 자행한 독일의 전쟁범죄자를 처벌하기 위하여 '유럽 추축국의 주요 전쟁범죄자의 소추 및 처벌에 관한 협정'(Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminal of the Axis in Europe)을 체결하였다. 그리고 이들 4개국은 동 협정의 부속서의 형식으로 '국제군사재판소헌장'(The Charter of the International Military Tribunal) 일명 뉴렌베르크 국제군사재판소헌장을 채택하였다. 또한 1946년 1월 19일 태평양지구 연합군최고사령관의 '극동국제군사재판소의 설립에 관한 포고'(Proclamation Establishment on International Military Tribunal for the Far East)와 동 사령관의 '일반명령 제1호'(General Order No.1)의 형식으로 동 포고의 부속서인 '극동국제군사재판소헌장'이 제정되었고, 동년 4월 3일 '일반명령 제20호'로 개정되었다.

36) 뉴렌베르크 국제군사재판소헌장 제6조 및 극동국제군사재판소헌장 제5조.

법화될 수 없는 황폐화, 교전자가 아닌 자에 의한 위법적 무력행위, 간첩 및 약탈 등을 말한다. 그러나 통상의 전쟁범죄는 이러한 사항에만 한정되는 것은 아니다.

인도에 반한 죄는 전쟁 전 또는 전쟁 중에 일반 인민대중에 대하여 행한 살해, 멸절, 노예적 혹사, 추방 기타의 비인도적 행위 또는 범행지 국내법의 위반여부를 불문하고 동 국제군사재판소의 관할에 속한 범죄를 수행하였거나 이와 관련하여 행한 정치적·인종적 또는 종교적인 이유에 근거한 박해행위이다.

평화에 반한 죄는 전쟁의 적법성에 관한 것이고, 전쟁범죄는 전쟁의 실행방법에 관한 것으로 인도에 반한 죄와의 차이는 인도에 반한 죄도 비록 전쟁수행 중에 범할 수 있지만 이는 전쟁수행과 필수적으로 관련되는 것은 아니다. 전쟁범죄는 또한 절대적으로 도덕상의 문제와 관련된 것은 아니다. 국제군사재판소헌장상의 광의의 전쟁범죄성립의 특징은 정책결정자에서부터 하급병사에 이르기까지 모두 책임이 있으며, 상관의 명령에 의한 행위라 하더라도 위법성이 조각되지 않는다는 것이다.

따라서 제주 4·3사건에서 동 국제군사재판소헌장규정이 적용될 수 있는 것은 통상의 전쟁범죄와 인도에 반한 죄이다. 무장하지 않은 민간인에 대한 집단학살은 "점령지 내의 민간인의 살인, 위법적 목적을 위한 살인, 도시·읍·촌락의 무자비한 파괴와 군사적 필요성원칙"을 위반한 것이다. 또한 무장대의 토벌과 관련하여 민간인을 강제적으로 소개하고 그 과정에서 민간인에 자행한 토벌대의 범죄행위는 인민대중에 대한 살해, 추방 등을 규정한 인도에 반한 죄에 해당한다.

(3) 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약

집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)[38]은 집단살해가 국제연합의 정신과 목적에 반하며

37) 국가들간에 무력충돌이 발생한 경우 국제법의 준수여부와는 별도로 부인할 수 없는 사실은 전쟁법의 대부분을 차지하고 있는 '교전행위의 방법론'이 중요한 역할을 하였다는 것이다. 교전행위의 방법론으로는 첫째, 전쟁법위반행위에 대하여 위반국이 그 위반행위의 위법성을 전쟁수행의 목적상 불가피하고 적법하다고 주장하는 '군사적 필요성주의'(concept of military necessity), 둘째, 교전자와 비교전자의 구분 혹은 군사목표의 개념 등에 적용하는 '구분주의'(concept of discrimination), 셋째, 허용가능한 가해행위의 행사가 작전의 목적달성에 비례하여야 하고, 그 이상의 불필요한 가해행위의 행사를 금하는 '비례주의'(concept of proportionality), 넷째, 가능한 교전과 무관하거나 인도주의적 측면에서 보호를 요하는 경우에 적용되는 '인도주의'(concept of humanity) 등으로 이러한 것들은 무기사용이나 전략적인 측면에 제한을 가하여 전쟁의 영향을 억제하는데 기여하였다.

38) 동 협약은 1948년 12월 9일 채택되고(GA Res. 2670, 3 GAOR, Part 1, U.N.Doc.A/810, p.174), 1951년 1월 12일 발효하였다. 우리나라는 1950년 10월 14일 동 협약에 대한 가입서를 기탁하고 1951년 12월 12일 조약 제1382호로 발효되었다. 제주 4·3사건과 관련된 미국의 경우 1948년 12월 11일 서명하고 1988

또한 문명세계에서 정한 국제법상의 범죄로 인류에게 막대한 손실을 초래하였다는 것을 인식하여 체약당사국은 집단살해를 방지하고 처벌하기 위해 국제협력이 필요하다는 것을 인식하여 채택되었다. 동 협약에서 체약당사국은 집단살해가 평시에 행하여졌든 또는 전시에 행하여졌든지를 불문하고 국제법상 범죄임을 확인하고 이것을 방지하고 처벌할 것을 약속한다고 규정하고 있고,[39] '집단살해'(genocide)라 함은 국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 전부 또는 일부를 파괴할 의도로서 ⅰ. 집단구성원을 살해하는 것, ⅱ. 집단구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적인 위해를 가하는 것, ⅲ. 전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의적으로 과하는 것, ⅳ. 집단 내에 있어서의 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치를 가하는 것, ⅴ. 집단의 아동을 강제적으로 타 집단에 이동시키는 것을 말한다고 규정하고 있으며,[40] 다음의 제 행위 즉, ⅰ. 집단살해, ⅱ. 집단살해를 범하기 위한 공모, ⅲ. 집단살해를 범하기 위한 직접 또는 공연한 교사, ⅳ. 집단살해의 미수, ⅴ. 집단살해의 공범을 처벌한다는 규정을 두고 있다.[41]

동 협약은 또한 집단살해 또는 제3조에 열거된 행위를 한 자는 헌법상 책임 있는 통치자이거나 공무원 또는 사인을 불문하고 처벌한다는 규정을 두고 있고,[42] 체약당사국은 자국의 헌법에 집단살해죄를 처벌하기 위한 입법을 약속하고, 집단살해행위는 체약당사국의 국내법원에 기소하거나 또는 국제형사재판소의 관할권을 수락한 경우 동 재판소에 의하여 심리된다고 규정하고 있고, 집단살해 및 제3조에 열거된 기타 행위는 범죄인 인도(extradition)의 목적으로 정치적 범죄로 인정되지 않고 체약당사국의 법률 및 조약에 따라 범죄인 인도를 허락할 것을 규정하고 있다.[43] 또한 동 협약의 해석, 적용 및 이행에 관한 분쟁은 국제사법재판소에 부탁할 것을 규정하고 있다.[44]

따라서 제주 4·3사건에서 민간인에 대한 집단살해는 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약에서 규정한 국제범죄에 해당한다. 특히 일정한 의도로 집단구성원을 살해, 집단구성원에 대하여 중대한 육체적·정신적 위해를 가한 것, 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 과하는 것 등이 동 협약에서 규정하고 있는 집단살해에 해당한다.

년 11월 25일 비준서를 기탁하였다.

39) 제1조.

40) 제2조.

41) 제3조.

42) 제4조.

43) 제7조.

44) 제9조.

(4) 전시민간인보호에 관한 제네바협약

인도적 관점에서 전시의 민간인보호의 장전이라고 할 수 있는 전시민간인보호에 관한 제네바협약(Geneva Convention Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949)[45]은 무력충돌시 민간인 희생자들에 대한 존중과 보호 및 인도적 대우를 확보하기 위하여 모든 선언된 전쟁 또는 기타 무력충돌 및 점령의 경우에 있어서 교전당사국 내의 외국인 또는 점령지역 내의 주민(점령국 국민은 제외)이 교전당사국 또는 점령국의 안전에 유해한 활동을 하지 않는 한 그들을 보호할 것을 규정하고, 비 국제적 무력충돌의 경우에도 적대행위에 직접 참가하지 않은 자는 불리한 차별을 두지 않고 인도적으로 대우할 것을 규정함으로써 인간의 존엄성과 개인 존중의 사상에 입각한 국제적 인도법전이라고 할 수 있다.

동 협약은 전문과 159개조의 방대한 조약으로 주로 공격 등의 전쟁수행방법상 인도적 보호 필요성이 있는 민간인보호문제를 다루고 있다. 제주 4·3사건과 관련하여 의미가 있는 조항을 살펴보면, 우선 협약은 전쟁의 특정결과에 대한 주민의 일반적 보호를 규정하고 있는 협약 제2편의 규정에서 특히 인종, 국적, 종교 또는 정치적 의견에 근거한 불리한 차별을 받음이 없이 충돌당사국의 주민 전체에 적용되며, 또한 전쟁에 의하여 발생되는 고통을 경감함을 목적으로 한다는 것을 규정하고 있다.[46] 또한 부상자, 병자, 허약자 및 임산부는 특별한 보호 및 존중의 대상이 되어야 한다고 규정하고, 군사적인 사정이 허락하는 한 각 충돌당사국은 사망자 및 기타 중대한 위험에 처한 자를 구조하고 약탈 및 학대로부터 이들을 보호하기 위하여 취하여지는 조치에 편익을 제공하여야 한다고 규정하고 있다.[47]

동 협약은 소위 총가입조항을 두고 있지 않아 협약당사국인 무력충돌국에게도 적용되고, 또한 비 당사국이라 하더라도 협약규정을 수락하는 경우 이 협약의 적용을 받는다.[48]

따라서 제주 4·3사건에서 민간인에 대한 토벌대의 범죄행위는 부상자, 병자, 허약자 및 임산부의 특별한 보호와 존중을 규정한 내용을 위반하고, 사망자 및 기타 중대한 위험에 처한 자를 구조하고, 약탈 및 학대로부터 이들을 보호하기 위한 일정한 조치를 취할 것을 규정한 전시민간인보호에 관한 제네바협약의 위반에 해당한다.

---

45) 동 협약은 1949년 8월 12일 제네바에서 채택되고 1950년 10월 12일 발효하였다. 우리나라의 경우 1966년 8월 16일 가입서가 기탁되고 동 일자로 조약 제218호로 발효하였다. 미국의 경우 1949년 12월 8일 서명하고 1955년 2월 8일 가입서가 기탁되었다.

46) 제13조

47) 제16조

48) 협약 제2조. 이러한 점은 육전의 법규 및 관습에 관한 협약과 근본적으로 구분되는 점이다.

(5) 제네바 제 협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자보호에 관한 의정서(제1의정서)

제네바 제 협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자보호에 관한 의정서(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts: Protocol I)[49]는 전시 민간인보호를 위한 제네바협약이 원칙적으로 교전당사국 내의 외국인 또는 점령지역 내의 주민을 보호대상으로 하고 있기 때문에 무력충돌상황에서의 모든 민간인[50]보호에는 미흡한 면을 가지고 있었기 때문에 이것을 보완하기 위하여 채택된 것이다. 또한 이 의정서는 유엔헌장 및 유엔헌장에 따른 국가 간 우호관계와 협력에 관한 국제법원칙의 선언에 의하여 보장된 민족자결권을 행사하기 위하여 보장된 식민통치, 외국의 점령 및 인종차별에 대항하여 투쟁하는 무력충돌에 있어서도 적용된다.[51]

동 의정서의 제4편이 주로 민간주민에 대한 전쟁수행 중의 보호를 규정하고 있는데 민간주민에 대한 적대행위의 영향으로부터 일반적 보호를 위한 원칙으로 민간주민과 민간물자의 존중 및 보호를 위하여 충돌당사국은 항시 민간주민과 전투원, 민간물자와 군사목표물을 구별하며, 따라서 그들의 작전은 군사목표물에 대해서만 행하여지도록 규정하고 있다.[52] 또한 민간주민 및 민간 개인은 군사작전으로부터 발생하는 위험에서 일반적 보호를 향유하며 공격의 대상

---

49) 동 의정서는 1977년 6월 8일 제네바에서 채택되고 1978년 12월 7일 발효하였다. 우리나라의 경우 1982년 1월 15일 비준서가 기탁되고 동년 7월 15일 조약 제778호로 공포되었다. 미국은 동 의정서를 아직 비준하지 않고 있다.

50) 동 의정서 제50조는 민간인 및 민간주민의 정의에 대하여 (1)충돌당사국의 군대의 구성원 및 그러한 군대의 일부를 구성하는 민병대 또는 의용대의 구성원, (2)충돌당사국에 속하며 그들 자신의 영토(동 영토가 점령되고 있는지의 여부를 불문한다) 내외에서 활동하는 기타의 민병대의 구성원 및 기타 의용대의 구성원(이는 조직적인 저항운동의 구성원을 포함한다) 단, 그러한 조직적 저항운동을 포함하는 그러한 민병대 또는 의용대(i . 그 부하에 대하여 책임을 지는 자에 의하여 지휘될 것, ii . 멀리서 인식할 수 있는 고정된 식별표지를 가질 것, iii . 공공연하게 무기를 휴대할 것, iv . 전쟁에 관한 법규 및 관행에 따라 그들의 작전을 수행할 것), (3)억류국이 승인하지 아니하는 정부 또는 당국에 충성을 서약한 정규군대의 구성원, (6)점령되어 있지 않은 영토의 주민으로서 적이 접근하여 올 때 정규군부대에 편입할 시간이 없이 침입하는 군대에 대항하기 위하여 자발적으로 무기를 든 자의 어느 부류에도 속하지 아니하는 모든 사람을 말한다 규정하고 있으며, 어떤 사람이 민간인인지의 여부가 의심스러운 경우에는 그 사람은 민간인으로 간주된다고 규정하고 있고, 민간주민은 민간인인 모든 사람들로 구성된다라고 규정하고 있으며, 민간인의 정의에 포함되지 아니하는 개인들이 민간주민 내에 존재하는 경우라도 그것은 주민의 민간적 성격을 박탈하지 아니한다는 규정을 두고 있다. 육전의 법규 및 관습에 관한 규칙에서도 교전자의 자격을 규정하면서 위에 언급한 부류를 규정하고 있다. 따라서 이러한 협약들의 반대해석에 의하여 이들 부류에 해당하지 않는 모든 사람은 민간인으로 분류할 수 있다.

51) 제1조 제4항.

52) 제48조.

이 되지 않는다. 민간인들은 적대행위에 직접 가담하지 않는 한 보호를 부여받으며 민간인에 대한 무차별 공격[53]은 금지된다. 특별히 보복의 수단으로 민간주민 또는 민간인에 대한 공격은 금지된다.[54] 민간주민이나 민간 개인의 존재 또는 이동은 특정 지점이나 지역을 군사작전으로부터 면제받도록 하기 위하여 특히 군사목표물을 적의 공격으로부터 엄폐하거나 또는 군사작전을 엄폐지원 또는 방해하려는 의도로 사용되어서는 아니 된다.[55]

민간인에 대한 공격행위의 금지와 보호의 제공은 전쟁법규와 국제인도법의 기본정신에 기초하고 있다. 즉, 무기를 갖지 않은 자, 투항하는 자, 전투능력을 상실한 자에 대한 공격은 기사도의 원칙(the principle of chivalry)에 의하여 금지되며, 무력사용의 필요성에 합당한 공격이라는 군사적 필요성의 원칙에 의해서도 보호될 수 있다. 아울러 불필요한 고통의 금지와 최소한의 인간의 존엄과 가치보존이라는 인도의 원칙에 의해서도 보호된다.

따라서 제주 4·3사건에서 민간주민 및 민간개인은 군사작전으로부터 발생하는 위험에서 일반적 보호를 향유하며 공격의 대상이 되지 않는다. 또한 점령지에서 무력충돌을 수행하는 점령군은 민간주민과 전투원, 민간물자와 군사목표물을 구별할 의무를 부담한다. 무장대의 진압과 관련하여 민간인인 제주민에 대한 토벌대의 행위는 제1의정서에 규정한 위 내용들을 위반한 것이다.

(6) 제네바 제 협약에 대한 추가 및 비 국제적 무력충돌의 희생자보호에 관한 의정서(제2의정서)

제네바 제 협약에 대한 추가 및 비 국제적 무력충돌의 희생자보호에 관한 의정서(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts: Protocol Ⅱ)[56]는 제1의

53) 제51조 제4항은 무차별 공격에 대하여 ⅰ. 특정한 군사목표물을 표적으로 하지 않는 공격, ⅱ. 특정한 군사목표물을 표적으로 할 수 없는 전투의 방법 또는 수단을 사용하는 공격, ⅲ. 그것의 영향이 의정서가 요구하는 바와 같이 제한할 수 없는 전투의 방법 또는 수단을 사용하는 공격으로 그 공격의 결과 개개의 경우에 있어서 군사목표물과 민간인 또는 민간물자를 무차별적으로 타격하는 성질을 갖는 것으로 규정하고 있으며, 제51조 제5항은 특별히 무차별 공격으로 간주되는 유형의 공격을 ⅰ. 도시·읍·촌락 또는 민간인이나 민간물자가 유사하게 집결되어 있는 기타 지역 내에 위치한 다수의 명확하게 분리되고 구별되는 군사목표물을 단일 군사목표물로 취급하는 모든 방법 또는 수단에 의한 폭격, ⅱ. 우발적인 민간인 생명의 손실, 민간인에 대한 상해, 민간물자에 대한 손상 또는 그 복합적 결과를 야기할 우려가 있는 공격으로서 소기의 구체적이고 직접적인 군사적 이익에 비하여 과도한 공격으로 규정하고 있다.

54) 제51조 제6항.

55) 제51조 제7항.

56) 동 의정서는 1977년 6월 8일 채택되고 1978년 12월 7일 발효하였다. 우리나라는 1982년 1월 15일 가입서가 기탁되고 1982년 7월 15일 조약 제779호로 발효하였다. 그러나 미국은 동 의정서를 비준하지 않고 있다.

정서 제1조의 적용을 받지 않는 것으로 체약당사국의 영토 내에서 동 체약당사국의 군대 및 책임 있는 자의 지휘 하에 있으며 지속적이고 일치된 군사작전을 수행하고 이 의정서를 이행할 수 있을 정도로 그 영토의 일부분을 통제하고 있는 반란군대 또는 다른 조직된 무장집단 사이에 발생하는 무력충돌상황에서의 민간인을 보호하기 위하여 채택된 것이다.[57] 이 의정서는 위에서 언급한 무력충돌에 의하여 영향 받는 모든 자에 대하여 인종·피부색·성별·언어·종교 또는 신념, 정치적 또는 기타 의견, 국가적·사회적 출신성분·부·출생 또는 다른 신분 또는 기타 유사한 어떤 기준에 근거해서도 어떠한 불리한 차별 없이 적용된다. 또한 동 의정서는 적대행위에 직접 가담하지 않거나 적대행위에 가담하기를 중지한 모든 사람들은 그들의 자유가 제한 되었는 지를 불문하고 그들의 신체, 명예, 신념, 종교적 관습을 존중받을 권리가 있다고 규정하고 있다.[58] 특별히 생명, 건강, 정신적·신체적 복리에 대한 살인 및 고문, 신체절단 또는 모든 형태의 신체적 처벌과 같은 잔인한 행위는 금지된다고 규정하고 있다.[59] 민간주민과 민간 개인은 군사작전으로부터 발생하는 위험에 대하여 일반적 보호를 향유한다. 또한 민간주민과 민간 개인은 공격의 목표가 될 수 없으며, 민간주민 사이에 공포를 확산하는 데 주목적이 있는 폭력행위 및 그 위협은 금지된다.[60] 민간인의 안전이나 절대적인 군사적 이유에 의하지 아니 한 경우에는 충돌과 관련되는 이유로 민간주민의 이동을 명령해서는 안 된다. 그러한 이동을 수행하여야 할 경우에는 민간주민의 거처, 위생, 건강, 안전 및 영양 상 만족할만한 조건 하에 수용되도록 모든 가능한 조치가 취하여져야 한다.[61]

따라서 제주 4·3사건에서 제주도민의 신념, 정치적 의견, 사회적 출신성분은 차별 없이 보호받고, 그들의 신체, 명예, 신념, 종교적 관습 또한 존중받을 권리가 있다. 제주 4·3사건에서 제2의정서의 구체적 위반내용은 적대행위에 직접 가담하지 않거나 또는 적대행위에 가담하기를 중지한 사람들에 대한 잔인한 행위의 금지, 민간인의 공격목표대상의 제외, 민간주민의 강제이동명령금지규정 등과 이동할 경우 민간주민에 대해 취해야 할 모든 가능한 조치 등이 취해지지 않은 것 등을 들 수 있다.

(7) 국제형사재판소규정

국제형사재판소규정(Rome Statute of the International Criminal Court)은 집단살해죄, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄, 침략범죄 등 국제인도법 및 국제인권법 상의 가장 중대한 범죄를

57) 동 의정서 제1조.
58) 제4조 제1항.
59) 제4조 제2항.
60) 제13조 제2항.
61) 제17조 제1항.

저지른 개인을 국제법정에 기소하여 심판할 수 있도록 하기 위해 최초의 상설국제재판소를 설립한 조약이다.[62] 동 규정에서 정하고 있는 국제형사재판소가 관할권을 갖는 대상범죄는 다음과 같은 네 가지이다.

동 규정에서 정의하고 있는 집단살해죄(Genocide)란 국민적, 민족적, 인종적 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 그 자체로서 파괴할 의도를 가지고 집단구성원의 살해, 집단구성원에 대한 중대한 신체적 또는 정신적 위해의 야기, 전부 또는 부분적인 육체적 파괴를 초래할 목적으로 계산된 생활조건을 집단에게 고의적으로 부과, 집단 내의 출생을 방지할 목적으로 의도된 조치의 부과 및 집단의 아동을 타 집단으로 강제 이주하는 것 등을 말한다.[63]

인도에 반한 죄(Crimes against humanity)란 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 살해, 절멸, 노예화, 주민의 추방 및 강제이주, 국제법의 근본규칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 심각한 박탈, 고문, 강간·성적노예화·강제 매춘·강제임신·강제불임 또는 이에 상당하는 중대한 성폭력, 강제실종, 인종차별범죄 및 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위 등을 말한다.[64]

전쟁범죄(War crimes)란 1949년 8월 12일자 제네바협약의 중대한 위반, 확립된 국제법체제 내에서 국제적 무력충돌에 적용되는 법과 관습에 대한 중대한 위반, 비 국제적 무력충돌의 경우 1949년 8월 12일자 제네바 4개 협약의 공통 제3조의 중대한 위반 및 전투능력을 상실한 자에 행해진 범죄 등[65]을 말한다.[66]

제주 4·3사건과 관련하여 동 국제형사재판소규정이 적용될 수 있는 내용은 집단살해죄, 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄 규정이다. 물론 미국은 동 국제형사재판소규정에 가입하지 않아 동

62) 유엔 총회는 제2차 세계대전 당시의 전쟁범죄자를 처벌하기 위해 뉴렌베르크 그리고 도쿄재판소와 같은 재판소 설립의 필요성을 이미 1948년에 인식했으며, 그 이후 이 문제에 대한 토의가 계속되어왔다. 그리고 1990년대에 들어 르완다나 구유고슬라비아에서 극악한 반인도적 사건들이 발생한 이후 특별재판소의 형태로 전범재판소가 설립되었으나 보다 근본적인 대책과 신속한 조치를 취하기 위해서는 상설 국제재판소가 필요하다는 의견에 대부분의 국가가 동의함으로써 비로소 국제형사재판소 설립을 위한 로마규정(Rome Statute)이 1998년 7월 17일 채택되었고, 로마규정의 내용에 따라 60번째 비준서가 기탁됨으로써 지난 2002년 7월 1일 로마규정이 발효되었다. 우리나라는 2000년 3월 로마규정에 서명하였고, 2002년 11월 8일 국회동의절차를 걸쳐 2002년 11월 13일 UN사무국에 비준서를 기탁하여 83번째 비준국이 되었다. 그러나 미국은 동 규정에 가입하지 않고 있다.

63) 동 규정 제6조.

64) 동 규정 제7조 제1항.

65) 동 규정 제8조.

66) 기타 동 규정 제5조에 따라 침략범죄(Crime of aggression)를 들 수 있으나 침략범죄의 정의에 대해서는 끊임없는 대립이 계속되고 있기 때문에 본 논문에서는 생략하였다.

규정에 집적 구속되지 않는다는 한계가 있지만, 인권의 보호가 모든 국가들의 의무라는 것을 뉴렌베르크와 동경의 국제군사재판소헌장에 대한 국제공동체의 확인[67]에서 찾을 수가 있듯이 미국과 한국은 동 규정에 법적 구속력을 받는다고 본다.

(8) 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄에 대한 시효부적용에 관한 협약

전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄에 대한 시효부적용에 관한 협약(Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes against Humanity)[68]은 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄가 국제법상 가장 중대한 범죄의 하나라는 점을 고려하고, 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄의 효과적인 처벌은 그러한 범죄의 방지와 인권 및 기본적 자유의 보호, 신뢰의 고취, 국가 간 협력촉진 및 국제평화와 안전의 증진에 있어서 중요한 요소임을 확인하고 전쟁범죄 및 인도에 반하는 범죄에 대해서는 시효의 기한이 없다는 국제법상의 원칙을 확인하고 이를 보편적으로 적용하기 위하여 채택되었다. 동 협약은 전문과 11개의 조문으로 구성되어 제1조와 제2조는 시효부적용의 대상이 되는 범죄에 대한 정의[69]와 동 협약이 적용되는 인적범위[70]를 규정하고 있고, 제3조는 당사국에 대하여 제2조에서 언급되고 있는 사람들에 대한 인도의무를 부과하고 있고, 제4조는 당사국들로 하여금 국내법 체계에서 동 협약을 수용하도록 하는 입법을 취할 것을 요구하고 있으며, 제5조에서 제11조까지는 절차적인 규정을 다루고 있다.

제주 4·3사건의 진압과정에서 행해진 토벌대의 민간인에 대한 행위는 뉴렌베르크와 동경의 국제군사재판소헌장에서 규정하고 있는 통상의 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄에 해당한다는 것을 앞서 설명하였다. 따라서 제주 4·3사건 당시 토벌대의 민간인에 대한 행위는 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄에 대한 시효부적용에 관한 협약에서 규정한 범죄에 해당한다. 또한 제주

---

67) Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal 및 United Nations General Assembly Resolution 95(Ⅰ).

68) 동 협약은 1968년 11월 26일 국제연합 총회결의 제2391(XXⅡ)을 통하여 채택되었고, 1970년 11월 11일 발효하였다. 우리나라는 아직 가입하지 않고 있다.

69) 제1조 제1항은 시효부적용의 대상이 되는 범죄에 대하여 "뉴렌베르크 국제군사재판소헌장과 1946년 국제연합 총회결의 3(Ⅰ) 및 95(Ⅰ)에서 확인된 전쟁범죄, 1949년 전시희생자보호에 관한 제네바협약에 열거된 '중대한 위반', 전시 또는 평시를 불문하고 저질러진 인도에 반하는 죄, 군사적 점령이나 인종차별정책에 따른 비인도적 행위에 의한 추방, 1948년 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약상의 집단살해"를 들고 있다.

70) 제2조는 동 협약이 적용되는 인적범위에 대하여 "제1조에 언급된 범죄가 행하여진 경우 이 협약의 규정은 범행의 완성단계와 관계없이 정범 또는 공범으로 가담하였거나 교사하였거나 공모한 국가기관의 대표와 사인 및 이를 묵인한 국가기관의 대표에게도 적용된다"고 규정하고 있다.

4·3사건에서 무장대를 진압하는 과정에서 민간인에 대한 살해를 지시한 당시의 국가기관과 개인은 동 협약에서 규정한 시효부적용에 해당하는 범죄의 정범 또는 공범으로 가담하였거나 교사, 공모한 국가기관 및 개인에 해당하고 동 협약의 규정을 위반한 인적범위에 해당한다.

2. 국제인권규범

(1) 세계인권선언

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)[71]은 그 전문에서 인류 사회의 모든 구성원이 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 승인함은 세계에 있어서의 자유·정의와 평화의 기본이 되는 것이라고 언급하고 국민의 기본적 인권과 인간의 존엄과 가치 및 남녀의 동등한 권리에 대한 국제연합헌장의 신념을 확인하고 이들 권리와 자유에 대한 공통의 이해에 대한 서약이행을 위해 국가들이 협력할 것을 선언하고 있다. 또한 동 선언은 모든 사람이 생명, 자유 및 신체의 안전에 대한 권리를 가짐을 선언하고 있으며,[72] 어느 누구도 고문, 잔혹하거나 비인도적인 모욕적인 취급 및 형벌을 받지 아니하고,[73] 모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 국가법원의 효과적인 구제를 받을 권리가 있고,[74] 모든 사람은 자신의 권리와 의무 및 자신에 대한 형사상의 혐의에 독립적이고 편견 없는 법정에서 공정하고 공개적인 재판을 받을 권리가 있음을 규정하고 있다.[75]

세계인권선언은 법적 구속력이 없는 문서로 인류가 점진적으로 실현하여야 할 이상을 선언한 것이라는 한계를 갖고 있으나 동 선언은 채택된 이후 세계의 대부분의 국가의 헌법에 수용되었으며, 많은 부분에 있어서 국제관습법화 한 것으로 평가된다. 동 선언의 내용은 국제연합총회의 결의에서 전시에 있어서도 존중되어야 하는 인권에 대한 기본 원칙으로 확인되었다.[76]

세계인권선언이 제주 4·3사건에 직접적인 관련성을 갖는 것으로 인정하는 데에는 한계가 있지만, 토벌대의 행위는 세계인권선언이 규정하고 있는 모든 사람의 생명, 신체, 자유에 대한 권리와 잔인하고 비인도적인 취급 및 모욕의 금지 규정을 위반한 것이 된다.

---

71) 세계인권선언은 국제인권법 및 세계 각국 헌법의 모태가 된 규범으로 1948년 12월 10일 국제연합총회에 의하여 채택되었다. GA Res. 217(Ⅲ 1948). 동 선언은 냉전 초기에 채택된 문서로 국가들이 구속력을 부여하는 것을 회피하기 위하여 조약이 아닌 선언의 형식으로 채택되었다. 그러나 동 선언은 법적 구속력은 없지만 이후 국제인권법의 발전에 있어서 초석이 된 것으로 평가된다. F. Newman & D. Weissbrodt, *International Human Rights*, Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1990, p.2.

72) 제3조.

73) 제5조.

74) 제8조.

75) 제10조.

76) Resolution 2444(ⅩⅩⅢ), UNGA, adopted on 19 Dec. 1968.

(2) 시민적 · 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)

시민적 · 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)[77]은 전문에서 국제연합헌장에 선언된 원칙에 따라 인류사회의 모든 구성원의 고유의 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계 평화, 정의 및 평화의 기초가 됨을 고려하고 인권과 자유에 대한 보편적 존중과 준수를 촉진하기 위하여 채택되었다. 동 규약은 모든 사람이 생존할 고유의 권리가 있음을 선언하고 이 권리는 법에 의하여 보호되어야 하며 어느 누구도 임의로 자기의 생명을 박탈당하지 않음을 규정하고 있다. 사형을 유지하는 국가는 사형이 범행시의 현행법, 본 규약규정 및 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약에 저촉되지 않는 법률의 중한 범죄에 대해 선고할 수 있고 형벌은 권한 있는 법원의 최종판결에 의하여만 집행될 수 있다고 규정하고 있다.[78] 아울러 동 규약은 국민의 생존을 위협하는 공공의 비상사태의 경우에 그 사태의 존재가 정식으로 선언될 때에는 긴급성에 의하여 엄격히 요구되는 한도 내에서 규약상의 의무에 위반되는 조치를 취할 수 있지만 그러한 조치는 당해국의 국제법상의 의무에 저촉되어서는 아니 되고 어떠한 경우에도 위의 생존권의 준수는 예외가 인정되지 않음을 선언하고 있다.[79]

또한 동 규약은 모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가지고 있음을 규정하고,[80] 모든 사람은 자국의 영역 내에서 이동의 자유 및 거주의 자유를 가지고 있음을 규정하고 있고,[81] 모든 사람은 사상, 양심 및 종교에 대한 자유를 갖고 있음을 규정하고 있다.[82]

B규약의 규정에서 제주 4 · 3사건에 적용될 수 있는 내용은 생명박탈의 금지, 집단살해죄의 방지 및 처벌, 비상사태 시의 생명권의 준수, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 이동의 자유 및 거주의 자유, 사상 · 양심의 자유 등으로 진압과정에서 민간인에 대해 행해진 행위들은 이들 규정의 위반에 해당한다.

---

77) 동 규약은 1966년 12월 16일 국제연합 총회에 의하여 채택되고 1976년 3월 23일 발효하였다. 우리나라는 1990년 4월 10일 가입서를 기탁하고 1990년 7월 10일 조약 제1007호로 발효하였다. 미국은 1977년 10월 5일 가입서를 기탁하고 1992년 6월 8일 발효하였다. 동 규약의 채택은 개별적 인권이 국제인권법에서 점차 실현되고 있다는 점에 커다란 의의가 있다.

78) 제6조. 동 조항은 제주 4 · 3사건 발생 당시 진압을 위해 발동했던 계엄의 적법성문제와 관련된다. 제주 4 · 3사건 당시 계엄의 불법성 문제는 김순태, "제주 4 · 3 당시 계엄의 불법성", 『제주 4 · 3연구』, (서울: 역사비평사), 1999, 147-179쪽 참조.

79) 제4조.

80) 제9조.

81) 제12조.

82) 제18조.

3. 기타 문서

1957년 국제적십자사의 뉴델리 총회에서 채택된 전시 민간인에 야기된 위험의 제한에 관한 규칙초안[83]은 교전당사자가 취할 수 있는 공격수단은 무제한 한 것이 아니기 때문에 군사목표물에 작전을 한정하고 민간인을 공격대상으로 하지 않아야 한다는 일반원칙을 규정하고 있다. 동 규칙초안은 전문에서 민간인은 앞서 언급한 기본원칙에 따른 보호를 받으며 일반 국제법원칙에 의해서도 보호됨을 선언하고 있다. 어떤 이유로든 민간인을 목표로 하는 공격은 금지되며 민간인에 야기된 위험을 제한하기 위하여 공격목표는 엄격하게 군사적인 것에 한정된다. 또한 공격을 명하는 자는 민간인의 피해여부에 주의를 기울여야 하며, 공격을 수행함에 있어 또는 수단과 방법을 선택함에 있어 민간인에 야기될 피해가 발생하지 않도록 모든 가능한 노력을 다하여야 한다고 규정하고 있다.

동 규칙초안이 규정하고 있는 내용이 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만, 동 규칙초안은 전시의 민간인보호를 위하여 채택되었고, 동 규칙초안은 민간인에 대한 공격을 금지하고 있다. 따라서 제주 4·3사건 당시 민간인에 대한 살해와 비인도적 취급은 동 규칙초안을 위반한 것이다.

Ⅳ. 제주 4·3사건에 대한 국제법적 평가

제주 4·3사건에 대한 국제법적 평가를 위해서는 먼저 동 사건의 사실관계가 정확하고 객관적으로 규명되어야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 그 동안 제주 4·3사건에 대한 연구가 계속되었고, 앞으로도 국가차원에서나 개인 연구자의 차원에서 다각도로 사실규명이 있을 것으로 본다. 따라서 제주 4·3사건에 대한 국제법적 평가는 그 동안의 연구결과들에 의하여 밝혀진 사실에 기초하여 살펴보고자 한다.

제주 4·3사건을 국제법적으로 평가하기 위해서는 먼저 동 사건의 성격에 대한 규정의 필요성, 둘째, 제주 4·3사건이 발생하여 그것이 최종적으로 끝난 시점까지의 미군정과 한국정부의 책임부담문제, 셋째, 제주 4·3사건의 진압에 참여하여 무고한 제주도민을 살해한 개인과 그 개인에게 살해를 명령한 국가의 국제법적 책임문제, 넷째, 제주 4·3사건을 사건발생 당시의 국제법규에 의해서만 평가할 것인지 또는 동 사건 이후의 국제법규에 의하여 소급적 평가가 가능한 것인가의 문제, 다섯째, 제주 4·3사건에 대한 시효문제 등의 검토가 필요하다.

먼저 제주 4·3사건의 성격에 대한 규정은 본 논문의 범위를 벗어난다. 앞으로의 많은 연구

83) International Committee of the Red Cross, *Draft Rules for the Limitation of the Dangers Incured by the Civilian Population in time of War*, Geneva, 1958.

들이 살펴야 할 과제라고 생각한다. 그러나 지금까지 밝혀진 사실을 기초로 할 때 제주 4·3사건은 공권력의 불법적인 행사에 대한 저항권의 행사라고 규정할 수 있겠고, 그러한 규정을 가능하게 하는 것이 제주 4·3사건에 대한 특별법의 제정과 대통령의 공식사과이다.[84]

둘째로 제주 4·3사건이 발생한 시점에서 그것이 최종적으로 끝난 시점에서의 미국과 대한민국정부의 책임부담문제를 살펴보면, 우선 미국은 점령국의 지위에서 피점령지 주민의 생명과 재산을 보호할 의무를 부담한다. 또한 점령기간 동안 피점령지 주민에게 발생시킨 손해에 대해서는 당연히 배상을 하여야 한다. 제주 4·3사건은 해방 이후 미군정이 우리나라를 점령 통치하는 기간에 발생하였고, 동 사건을 진압하는 과정에서 미군정은 진압명령을 내리고, 진압작전에 많은 인적·물적 자원을 지원하였으며, 대한민국이 수립된 이후에도 미국은 한국에 주둔중인 미군에 의해 실질적으로 많은 관여를 하였던 것으로 보인다.

앞의 Ⅲ에서 다룬 전시민간인의 보호에 관한 국제규범들은 전시이든 평시이든 민간인의 보호를 규정하고 있다. 그러나 이들 조약들이 모든 국가에 대해 구속력을 갖는 것은 아니고 원칙적으로 조약은 조약에 가입한 국가들에 대해 법적 구속력을 갖는 것이 원칙이다. 전시민간인보호에 관한 조약들 중에서 미국은 일부 조약에 가입하고 있지만, 대부분의 조약에는 가입하지 않고 있는 것이 현실이어서 이들 조약이 미국에 대해 직접 구속력을 갖지 못하는 한계가 있다. 그러나 인류사회가 발전해 오는 역사적 과정에서 인권유린에 대한 뼈저린 경험에서 인권보호를 위해 국제인도법 내지 국제인권법이 모든 국가에 구속력을 갖는 국제관습법으로 변화하였다는 주장과 국제강행규범(jus cogens)으로 보려는 시도들이 등장하였다. 인류의 문명적, 이성적 발전에서 가장 중심적인 내용은 인권의 보호이다. 따라서 앞서 설명한 여러 국제조약들에 미국이 가입하고 있든 가입하지 않고 있든 인권의 보호는 모든 국가의 의무라고 볼 수 있기 때문에 미국은 제주 4·3사건에서 발생한 민간인에 대해 행해진 여러 가지 행위들에 대해 일정한 책임을 부담하고 있다고 본다.

제주 4·3사건의 진압과정 중에 수립된 대한민국의 책임 또한 당연히 인정된다. 국가는 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 그 기본 임무로 하고 있고, 그것이 국가의 존재의의이다. 그러나 오히려 국가가 공권력을 동원하여 국민의 생명을 빼앗아가고 재산을 약탈한 것은 국가의 존재의의를 잃게 하고 국민들은 국가를 바로 잡아야할 필요가 있는 것이다. 따라서 대한민

84) 2003년 10월 31일 노무현 대통령은 "제주도에서 1947년 3월 1일을 기점으로 해서 1948년 4월 3일 발생한 남로당 제주도당의 무장봉기, 그리고 1954년 9월 21일까지 있었던 무력충돌과 진압과정에서 많은 사람이 무고하게 희생당했다"며, "국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 도민 여러분께 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다"고 사과했고, "무고하게 희생된 영령들을 추모해 삼가 명복을 빈다"고 말하고 "정부는 4·3평화공원 조성, 신속한 명예회복 등 위원회의 건의사항이 조속히 이루어질 수 있도록 적극적으로 지원하겠다"고 밝혔다. 오마이뉴스, "노대통령, '제주 4·3사건' 공식사과", http://www.ohmynews.com/, 2003, 10, 31자.

국은 당시의 사건에 대한 정확한 진상조사와 피해자 및 유족에 대한 명예회복과 배상을 해야 하는 의무를 여전히 부담하고 있다.

셋째로 제주 4·3사건에 참여하여 제주도민을 무고하게 살해한 개인의 경우, 즉 미군정의 진압참여요원과 경찰 및 진압에 참여한 군인들은 국제법상의 책임을 부담한다. 전통적으로 국제법은 국가만을 주체로 인정하고 개인의 국제법주체성은 부인하였다. 그러나 제2차 세계대전 이후 일정한 영역에서는 개인의 수동적 국제법 주체성 인정에 대한 주장이 있고, 앞서 살핀 바와 같은 인도에 반하는 죄, 평화에 반하는 죄, 전쟁범죄 및 집단살해죄 등의 국제범죄행위를 한 개인은 국제법상 처벌을 받게된다. 설사 이들이 상부의 명령에 의하여 이러한 행위를 저질렀다 하여도 제2차 세계대전 후의 전쟁범죄자 처리과정을 보면 이들의 위법성은 조각되지 않았다. 따라서 국가의 명령에 따라 그러한 행위를 수행하였다 하더라도 책임을 면할 수는 없다. 특히 일제가 만주나 중국 등지에서 삼광작전, 삼진작전 등의 이름으로 저지른 초토화작전과 유사한 제주도에서의 초토화작전은 반문명적, 반인도적, 반평화적 만행으로 국내법과 국제법에 의하여 도저히 용납될 수 없으며, 그것을 지시하거나 수행한 자는 전쟁범죄자로 처벌을 면치 못한다. 설령 무장대를 체포하였다 하더라도 적법한 절차 없이 처형하는 것은 명백한 불법행위이며, 무고한 다수 민간인을 살해한 것은 집단살해죄임이 명백하다.

넷째로 제주 4·3사건을 국제법으로 규율함에 있어서 당시의 국제법규만을 적용할 것인지 또는 동 사건 이후의 국제법규를 소급 적용할 수 있는 지의 문제에 대해 살펴보면, 우선 국제인도법 내지 국제인권법에 대한 국제관행을 검토하는 것이 중요하다. 국내법의 죄형법정주의와 마찬가지로 국제법에 있어서도 행위시 법규의 적용을 받고 소급효가 없는 것이 일반적이다. 그리고 인권에 대한 전통적 견해 또한 단순히 국내문제(domestic question)로 머물러 있었다. 그러나 두 차례의 세계대전을 겪으면서 국제사회는 인권문제를 국제적 관심사화(concern of international) 하였고, 이제는 단순히 국내문제에 머물러 있지 않는 상황이 되었다. 특히 인권문제는 인권을 보호하려는 인류의 희망에 의해 국제관습법화 내지 국제강행규범화로 진행되고 있다. 따라서 제주 4·3사건에 대한 국제법규의 적용은 동 사건의 발생 당시뿐만 아니라 이후 발생한 국제법규도 적용이 가능하다고 본다. 조약은 적용에 있어 가입당사국에게만 효력을 발생한다. 그러나 조약이 국제관습법이 되면 가입여부를 불문하고 모든 국가에 대해 법적 구속력을 갖게된다. 미국의 경우 중요한 국제인권규범에 참여하지 않고 있다. 그러나 일반적으로 국제인권규범은 국제관습법화 된 것으로 보는 견해들이 많이 있다. 따라서 국제인권규범에 미국이나 대한민국이 참여하지 않았어도 국제인권법의 적용을 받게된다.

다섯째로 제주 4·3사건이 발생하고 많은 시간이 흐른 현재의 시점에서 동 사건의 시효문제를 보면, 앞서 언급한 바와 같이 국제법은 일정한 범죄행위, 즉 전쟁범죄, 제네바협약의 중대한 위반, 인도에 반하는 죄, 집단살해죄 등에 대한 시효의 적용을 부정하고 있다. 제주 4·3

사건에서 토벌대가 무장대를 진압하는 과정에서 발생한 행위들의 경우가 대표적인 시효부적용의 대상이 되는 것이기 때문에 아무리 시간이 많이 지난 현재의 시점에서도 동 사건은 시효에 의해 소멸하지 않게 되고 행위자에 대한 처벌이 가능하다.

V. 결 론

해방 이후부터 한국전쟁을 거치는 동안 100만여명 이상의 무고한 민간인이 학살되었다. 거창양민학살사건, 노근리양민학살사건, 함양양민학살사건, 함평양민학살사건 등을 비롯하여 현재까지 60여건이 넘는 양민학살사건이 정부에 공식적으로 접수된 상태이다. 이러한 사건들은 우리민족의 슬픈 역사를 대변하고 있다. 일부 사건의 경우 특별법이 제정되어 희생자와 유가족에 대한 배상과 명예회복이 이루어지고 있는데, 문제는 이들 사건들이 개별 입법에 의해 진행되고 있는 관계로 너무 시간이 많이 소요되어 이들 문제들이 언제 마무리 될 것인지를 장담할 수 없다는 것이다. 당시의 피해자들은 이미 사망했거나 고령에 있는 관계로 이들 피해자의 증언 등이 소멸할 우려가 존재한다. 따라서 이들 사건에 대한 정확한 진상규명과 피해배상의 노력이 시급하게 이루어져야 할 필요성이 있다.

특히, 올해는 우리민족이 일제식민지배로부터 독립한 지 60해가 되는 뜻깊은 해이면서, 동시에 제주 4·3사건이 발생한 지 벌써 57주년이 되는 해이다. 제주 4·3사건의 내용에 대한 많은 연구들은 동 사건의 성격과 진실규명에 많은 역할을 하였다. 그 동안 피해자와 유가족들은 사건의 정확한 진상이 밝혀지지 않는 가운데 억울하게 공산주의자로 낙인찍히고 그들의 억울함을 어디에도 토로할 수가 없었던 상황에서 이제야 비로소 제자리를 바로잡을 수 있게 되었다. 그렇지만 앞으로도 피해자나 유족들의 주장에 대한 구체적이고 명확한 진실규명의 당위성을 갖고 있고, 동 사건에 대한 책임이 있는 주체들은 이에 대한 책임을 부담하는 것이 실체적 정의실현이라는 법의 목적에도 합당하다고 생각한다. 특히 제주 4·3사건은 제2차 세계대전 이후 국제사회가 지속적으로 추구하여 오고 있는 인간의 존엄성과 생명존중이라는 보편적 가치에 관련되는 것이다.

이 논문은 그 동안의 연구결과들에서 밝혀진 제주 4·3사건의 사실관계에 기초를 두고 이에 대한 국제법적 고찰을 하였다. 이러한 고찰을 통하여 내릴 수 있는 결론은 제주 4·3사건에 대하여 미국과 대한민국 정부 및 공권력의 지시에 의하여 진압과정에서 많은 제주도민들을 살해한 개인들은 국제인도법 및 국제인권법에서 규정한 인도에 반한 죄, 집단살해죄 및 전쟁범죄의 책임을 부담하게 되고 그러한 범죄행위를 수행한 국가기관과 개인들은 오랜 시간이 지난 지금에 있어서도 인권침해에 대한 책임이 시효에 의해 소멸하지 않고 책임을 부담하게 된다.

제주 4·3사건을 해결하는 데에는 많은 과제들이 남아있다. 우선 동 사건에 대한 정확한 진

상규명이 이루어지고 역사적인 재평가를 실시하여 억울하게 희생되고 나서도 누명을 쓰고 있는 피해자나 유족에 대한 명예회복의 조치가 이루어져야 한다. 정부는 제주 4·3사건에 대하여 특별법을 제정하여 명예회복과 보상규정을 마련하였지만, 정확한 사실규명이 이루어지지 못한 상황에서의 특별법제정은 일부 문제점을 안고 있다. 그나마 다행인 것은 정부가 공식적으로 동 사건에 관심을 갖고 해결에 노력하기 시작하였다는 점이다. 미국의 경우 제주 4·3사건에 대한 공식적인 입장표명이 없었고 우리 정부도 미국의 책임문제를 거론하지 못하고 있는 것이 현 실정이다. 대미관계의 여러 가지 면들을 고려한다고는 하지만 그것은 정부의 직무유기에 해당한다. 국가의 존재의의가 자국민의 생명과 재산을 보호하는 것이고, 그러한 임무를 제대로 수행하지 못하면 국가의 존재의의는 의심받게 된다. 따라서 제주 4·3사건과 관련된 미국의 국가책임을 묻는 것은 당시 억울하게 희생된 사람들의 정의관념에도 부합할 뿐만 아니라 대한민국이 주권국가로서의 지위를 갖고 자국민을 보호하며 국가의 존재의의를 찾는 길이 될 것이다. 앞으로도 제주 4·3사건에 대한 해결작업이 계속 수행되어 정확한 진실규명이 이루어지고 피해자나 유족의 명예가 회복되길 바라고 다시는 이와 같은 반인도적 범죄행위 등이 발생되지 않도록 하기 위한 법적, 제도적 장치가 마련되길 희망한다.

주제어

제주 4·3사건, 국제인도법, 집단학살, 전쟁범죄, 국제범죄, 국가책임, 배상

〈ABSTRACT〉

A Study on Jeju 4 · 3 Massacres in International Law

Oh, Yun-Seok

Historically, how a state treated persons within its territory was its own affair. That is, the question of human rights is only domestic question. But, after the Second World War, international society led to increased for the legal and social protection of human rights and fundamental freedoms. Now contemporary international law begin to regards human rights as the concern of international society and international question.

The United States Army Military Government(USAMGIK) ruled Korea from August 15, 1945 to August 15, 1948 and had the sole legal authority in Korea. There were massacres by american and korean troops in April 3, 1948 in Jeju island. At that time many people died in onslaught, about 30,000 or more people. The United States were, remain today, responsible for Jeju 4 · 3 massacres that occurred during that occupation.

This essay try to study Jeju 4 · 3 massacre in international law. Relevant international law to the Jeju massacres, for example, 'the Convention with Respect to the Laws and Customs of War on Land', 'the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide', 'Geneva Convention Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949', 'Protocols Additional to the Geneva Conventions' and 'Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes against Humanity' provide that genocide, crimes against peace, conventional war crimes, crime against humanity and breach of important clause of Geneva Conventions are international crimes. Respect to the law and customs of war provide that: Civilians who do not take part in hostilities shall be respected and protected; Attacks on military objects must not cause loss of civilian life which is excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated; When launching an attack on a military objective, all

feasible precautions shall be taken to avoid, and in any event to minimize, incidental loss of civilian life, injury to civilians, and damage to civilian objects. And international humanitarian law applies with equal force to all the parties in an armed conflict irrespective of which party was responsible for starting that conflict. It comprises the whole of established law serving the protection of man in armed conflict.

Generally, state responsibility can regard as a general principle of international law. The requisite of state responsibility are breach of international duty, accountability, occurrence of damage, and intention or omission of violating state. And the violating state has duty reparation of responsibility. Reparations are restitution, indemnity, satisfaction and so forth. In Jeju 4 · 3 massacres case, american and korean government, american soldiers and korean soldier and korean policeman had violated relevant international human rights law and international humanitarian law in suppression of Jeju rebellion. So american and korean government have to due state responsibility. And also person that had acted killing civilian according to order of authority have to due international responsibility.

So, the american and korean government have to compensate for the victims in Jeju 4 · 3 massacres case. The appropriate methode of compensation for the victims is to indemnity and satisfaction with an apology.

Key Words

Jeju 4 · 3 Massacres, International Humanitarian Law, Genocide, War Crime, International Crime, State Responsibility, Reparation