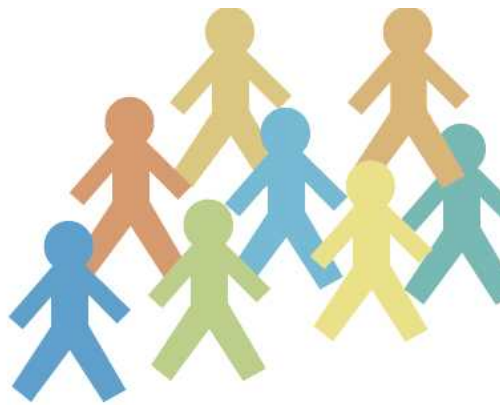




PHI Issue 2013-06

시민건강이슈 2013-06



제주 4.3 사건을 통해 본  
국가폭력과 건강피해

시민건강증진연구소  
People's Health Institute

## 요 약

역사적으로 국가폭력은 많은 죽음으로 귀결되었으며 유형을 달리하며 지속중인 국가폭력은 현재까지도 죽음, 신체적 건강의 피해, 정신적 건강의 피해를 낳고 있다. 그러나 건강위험 요인으로서 국가폭력에 대한 자각, 국가폭력과 건강에 대한 연구는 여전히 부족하다.

국가는 기본적으로 공동체를 유지하려는 목적을 갖는다. 공동체로서의 국가는 공동체의 경계에서 타자로부터 구성원들의 안전을 보장하는 역할을 가진다. 이때 국가폭력의 이유는 ‘안보’ 혹은 ‘질서유지’이다. 그러나 타자와의 구분짓기는 ‘폭도’, ‘위협세력’, ‘빨갱이’ 등의 개념을 사용한 국가폭력의 정당화 근거로도 사용된다. 특히, 분단과 휴전이라는 특수한 상황을 겪은 한국 사회에서의 국가폭력은 공동체 유지를 위한 구분짓기의 성격을 갖고 있다.

국가는 국가 폭력에 대한 비난에 맞서, 역사적 사건을 재구성하고 기억의 일부를 수정하는 ‘부정’, 비난할 대상을 지정하는 ‘책임전가’, 비난받을 법한 이유를 찾아내는 ‘합리화’를 통해 사회의 기억을 억압한다. 한국의 경우 제주 4.3사건과 5.18광주민주화운동의 경우 각각 특별법을 제정하고 국가가 배상의 책임을 이행하고 있다. 그렇다고 국가가 국가폭력에 대한 스스로의 과오를 인정한 것은 아니다. 두 경우 모두 피해자에 대한 명예회복과 배상에 집중하는데, 피해자는 존재하나 가해자는 드러나지 않는다. 국가는 배상의 책임을 질 뿐 국가폭력에 대한 인정에서는 물러서있으며, 당시 가해자들에 대한 처벌은 제대로 이루어지지 않고 있다. 희생자에 대한 대우도 당사자 개인의 생애사를 무시한 채 국가주의 강화의 표상으로 삼거나 침묵하는 행태를 보인다.

국가폭력과 건강에서 인과관계의 입증 문제는 책임 규명과 배상의 측면에서 중요하다. 그러나 물리적 폭력의 직접 행사에 따른 신체적 건강의 영향은 비교적 명확하나 구조적, 문화적 폭력의 영향을 입증하는 것은 쉽지 않다. 또 현재는 권력과 정보에 있어서 상대적으로 열악한 피해당사자가 인과관계를 입증해야하는 것으로 되어 피해가 존재함에도 승인되지 못하는 경우가 존재한다.

시민건강증진연구소는 제주 4.3 사건의 사례를 통해 국가폭력과 건강피해를 논의하기 위한 새로운 출발점을 제시하고자 한다.

# 목 차

요 약 .....	i
<b>1. 들어가며 .....</b>	<b>1</b>
<b>2. 국가와 국가폭력 .....</b>	<b>3</b>
2.1. 국가폭력의 이해 .....	3
2.2. 국가폭력에 대한 정부의 대응 .....	4
2.2.1. 기억의 억압 .....	4
2.2.2. 한국의 사례 .....	5
2.2.3. 국가주의 강화의 수단 .....	5
<b>3. 국가폭력과 건강 .....</b>	<b>7</b>
3.1. 국가폭력의 규정 .....	7
3.2. 국가폭력으로 인한 건강영향 .....	8
3.2.1. 국가폭력과 건강영향 간 인과관계의 입증 .....	8
3.2.2. 제주 4.3을 통해 본 국가폭력의 건강영향 .....	9
<b>4. 갈무리 .....</b>	<b>13</b>
<b>§ 참고문헌 .....</b>	<b>16</b>

## 1. 들어가며

6월은 호국보훈의 달이다. 국가기록원에 따르면<sup>1)</sup> 6월 6일 현충일은 ‘국가를 위하여 공헌하고 희생하신 순국선열과 호국영령의 명복을 빌고 그 위훈을 기려 국민의 애국정신을 고취하기 위한’ 날이다. 한국전쟁에서 희생한 장병들의 위훈을 기리던 추도식을 국가기념일로 지정하였고, 순국선열과 호국영령에 대한 추념행사를 국가보훈처가 주관하고 있는 것이다. 현충일의 유래인 한국전쟁은 이미 알려진 것과 같이 한국 현대사에서 가장 많은 인명피해를 유발한 비극적 사건이다.

한국 현대사에서 한국 전쟁 다음으로 많은 인명피해가 발생한 사건은 1947년부터 7년 7개월간 지속된 제주 4.3사건<sup>2)</sup>이다. ‘제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회(이하 4.3위원회)’에 신고된 희생자 수는 14,028명이다. 그러나 4.3위원회는 미확인 희생자, 예비검속 및 형무소 희생자 등을 고려하여 잠정적으로 25,000~30,000명의 인명피해를 추정하고 있다. 이들 중에는 180여명의 군인 전사자와 140여명의 경찰 전사자도 포함된다. 뿐만 아니라 ‘민간인 국가유공자’ 639명도 포함하고 있다. 민간인 국가유공자로 지정된 이들은 4.3사건 당시 희생된 우익단체 회원들로 서청, 대청, 민보단 등에 속했던 것으로 알려져 있다(제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회, 2003).

같은 시기, 같은 공간에서 같은 사건으로 같은 건강피해<sup>3)</sup>를 입은 이들이 존재한다. 그런데 어떤 이들은 ‘순국선열’이 되는가하면 어떤 이들은 ‘폭도’로 규정지어졌다. ‘국가유공자’가 되어 국가로부터 보훈<sup>4)</sup>의 대상이 된 이들이 있는가하면 피해를 드러내지도 못하고 국민 아닌 국민으로 살아가야했던 이들도 있다.

대한민국 헌법 제 10조는 국민에 대한 인간으로서의 존엄과 가치보장을 국가의 의무로 밝

1) <http://theme.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=000206&pageFlag=>

2) “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰·서청의 탄압에 대한 저항과 단선·단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건”이라고 정의할 수 있다(제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회, 2003).

3) 국가 폭력이라는 특정 요인에 노출됨으로써 발생하는 건강효과(effect)를 말한다. 그러나 국가폭력과 건강에 대한 연구에서 적절한 개념이 무엇인지 정해져있지 않기에 효과, 결과, 영향, 피해를 맥락에 맞게 선택해서 사용하였다.

4) 보훈(報勳): 국가의 존립과 주권 수호를 위해서 신체적, 정신적 희생을 당하거나 뚜렷한 공훈을 세운 사람 또는 그 유족에 대하여 국가가 적절한 보상을 함

(출처: <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000113230&q=%EB%B3%B4%ED%9B%88>)



히고 있다. 보건에 국한해서도 ‘모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다(대한민국 헌법 제 36조)’고 명시하고 있다. 그러나 국가가 늘, 모든 국민을 보호하는 것은 아니다. 때때로 군인/경찰로 대표되는 국가권력과 국민이 물리적으로 충돌하고, 이 과정에서 국민의 일부는 인권을 침해당하거나 건강영향을 입기도 한다(인권운동사랑방, 2005). 동일한 사건을 두고 국가는 ‘정당한 공권력의 행사’라 규정하는가하면 다른 한편에서는 ‘공권력 남용으로 인한 국가폭력’이라 주장하기도 한다<sup>5)</sup>.

이 글에서는 국가폭력과 건강을 화두로 질문을 제기한다. 우선, 국가폭력의 개념을 정리하고, 국가폭력에 해당하는 사례 중 제주 4.3사건을 들어 국가폭력의 건강영향에 대해 접근하고자한다.

---

5) 2012년 3월 제주 강정마을 해군기지 건설현장에서 강정에 파견된 광주청 기동대가 기지건설반대 활동가들을 폭행했다는 보도에 대해, 제주경찰청은 경찰은 ‘범죄 예방 및 위협 발생의 방지조치 차원에서 시위대를 제지한 것이다’고 입장을 표명하였다(2012.4.26. “강정마을서 광주경찰이 주민폭행 했다”는 보도관련 제주서귀포경찰 입장’, 제주경찰청.

<http://www.police.go.kr/portal/bbs/view.do?bbsId=B0000038&nttId=9871&menuNo=200075>).

## 2. 국가와 국가폭력

### 2.1. 국가폭력의 이해

국가폭력을 다루는 학자들은 국가의 폭력성을 부정하지 않는다. 공동체는 소속된 구성원들을 폭력으로부터 보호하기 위한 권력을 필요로 한다. 이는 외부로부터의 폭력에 대해 폭력을 가하여 맞설 수 있는 권력체계의 형태로 존재한다. 이 때 개별 공동체가 가지는 권력체계는 공동체의 경계에서 구성원들의 안전을 보장하는 것 뿐 아니라 공동체 안팎에 상존하는 타자의 잠재적 폭력을 정당성의 근거로 한다는 것이다(박구용, 2013). 선량한 구성원들을 보호하기 위해서 과격한 일부를 강제로 진압한다는 식의 설명은 현실에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

공동체가 가지는 폭력성에 수궁한다 하더라도 이어지는 의문은 어떤 경우에 무엇을 위해 폭력을 행사하는가하는 것이다. 국가폭력은 전쟁 시에는 물론 전쟁이 아닌 상황에서도 안보 혹은 질서라는 이름으로 발생한다. 물리적 폭력 뿐 아니라 불공정한 사회제도, 권위주의 체제 등을 포함하는 구조적 폭력과 각종 차별과 일상적인 감시, 사찰을 포함하는 문화적 폭력까지 범위를 확장하면 국가에 의한 폭력행사는 상시적이다.

국가가 폭력을 행사하는 표면적 이유는 ‘안보’ 혹은 ‘질서유지’이다. 김동춘(2013)이 지적한 것처럼 ‘전쟁 위기를 명분으로 한 지배’는 독일의 나치 독재, 일본 천황제 파시즘, 박정희 10월 유신과 긴급조치를 정당화하는 사유가 된다. 이 경우 공동체(국가체제)의 경계에서 ‘타자’로 규정지어지는 이들은 사회 전체의 안녕을 해치는 존재로 지목되고 이들에 대한 국가의 폭력은 많은 경우 비난을 비껴간다. 많은 제노사이드의 경우 특정 집단을 ‘바퀴벌레’, ‘해충’으로 표현하였으며 한국의 경우에도 ‘폭도’, ‘위협세력’ 등으로 구분하기를 사용하여 국가가 폭력을 행사해왔다. ‘빨갱이’에 대한 구분짓기는 그 중 대표적인 사례이다(황상익, 1998). 최근 5월 광주 민주화운동을 두고 북한군 개입에 대한 낭설도 이와 맥을 같이 하는 것으로 이해할 수 있다.

표면적인 이유에서 하나 더 나아간 설명은 크게 두 가지가 존재하는데 국가를 어떻게 인식하는지에 따라 이해의 방향이 다르다(홍성흡, 2005). 하나는, 국가를 합의체로 이해하고 법질서 유지를 통해 구성원들의 안전을 보장하고 복지를 실현하는 주체로 본다. 이 경우 국가를 유지하는 것은 구성원의 필요에 기반한다. 현대 국가는 다양성이 증가하고 있으며 분업화로 인해 복잡성이 매우 커지고 있다. 이런 현실에서 국가만이 질서 유지를 강제할 수 있으며

로 국가의 입장에서는 질서 유지를 위해 폭력에 의존해야할 필요가 증가했다는 것이다.

또 다른 하나의 설명은, 국가를 지배-피지배 관계와 그 모순을 정당화하는 체제로 이해한다. 국가의 운영 전반에서 엘리트 집단이 헤게모니를 주도하고 있으며 이들은 지배관계를 은폐함으로써 헤게모니를 계속적으로 유지하려 한다는 것이다. 현대의 계층화된 사회에서 특정 계층으로 정치경제적 권력과 부가 집중되고 있는 것은 사실이다. 여기서 국가의 엘리트층은 스스로의 특권을 보호하고 확장하기 위한 효율적 수단으로써 폭력을 선택한다는 것이다.

## 2.2. 국가폭력에 대한 국가의 대응

### 2.2.1. 기억의 억압

허버트 허시는 ‘대부분의 국가는 스스로의 과거 행동이 도덕적으로 정당화될 수 없는 것으로 보일 때 솔직한 자기 인식을 피하려고 한다’고 주장한다. 허버트 허시(2009)는 밀러(Miller)의 주장을 인용하여 각 사회가 잊고 싶은 것 자체를 억압하거나, 억압을 위한 변화를 시도하며 유사한 방식으로 사회의 기억을 억압한다고 주장한다. 밀러는 ‘유쾌하지 않은 기억을 은폐하기 위해서 기억조작의 방식으로 부정, 책임전가, 합리화, 상대화같은 수단을 사용하는 경향이 있다.’고 제노사이드를 저지른 국가 혹은 정권의 특징을 지적하는데, 이를 국가폭력의 경우에도 적용해 볼 수 있다.

<표 7. 국가에 의한 사회 기억 억압 방식>

구분	특징
부정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가장 직접적인 형태.</li> <li>- 역사적 사건을 재구성하고 기억의 일부를 수정함</li> </ul>
책임전가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비난할 대상을 지정함으로써 가해자가 잘못이 없고 오히려 피해를 당한 것으로 함.</li> <li>- 예를 들면 해당 사건의 피해자들을 ‘파괴분자, 빨치산, 스파이, 범죄자 집단’으로 규정하여 가해자들의 행위를 정당화하는 것</li> </ul>
합리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당화의 일종.</li> <li>- 비난받을 법한 행동들을 설명할 이유를 찾아내는 과정.</li> <li>- 독일정부는 공산주의의 공격으로부터 스스로를 방어한 것이었고, 유대인이 대부분 공산주의자였기 때문에 독일의 행동이 불가피한 것이었다는 주장.</li> </ul>

(출처: 허버트 허시, 강성현 역, 제노사이드와 기억의 정치: 삶을 위한 죽음의 연구, 2009에서 재구성)

한국의 경우에도 피해자의 수를 축소한다거나(부정), ‘폭도로부터 시민보호’를 명목으로 한

다거나(책임전가), ‘더 큰 불상사를 막기 위하여’라는 이유를 내세우는(합리화) 경우를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 한국 정부가 스스로 저지른 국가폭력에 대해 사죄하거나 책임을 시인한 적이 있는지 살펴보자.

### 2.2.2. 한국의 사례

한국에서 발생한 국가폭력 중 대표적인 사례는 제주 4.3과 5.18 광주 민주화 운동이다. 두 경우 모두 특별법을 제정하고 사망한 피해자와 유가족, 생존자에 대해 국가가 배상하였다. 이 경우, 국가는 국가폭력을 스스로 인정한 것인가?

광주 5.18 당시 가해자는 계엄군이고 피해자는 민간인인 시위대이다. 시위대를 향해 발포하고 참가자를 집단 살해한 것은 국가권력을 탈취한 군 세력이다(김동춘, 2011). 그러나 전두환·노태우 두 사람의 처벌 죄목은 국가 범죄와 집단 살해죄 등이 아니라 형법상의 내란죄였다. 군 지도자 개인이 국가의 헌정질서를 문란하여 이를 처벌한다는 것으로, 국가의 잘못은 직접적으로 언급되지 않는다.

더 늦게 제정된 제주 4.3 특별법에서 조사대상은 ‘제주도에서 발생한 무력충돌과 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건’이고 법의 목적은 ‘이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민통합에 이바지’하는 것이다. 여기에서도 국가는 드러나지 않는다.

5.18 민주화운동 등에 관한 특별법과 제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법 모두 피해자는 존재하나 가해자가 없다. 심지어 5.18 특별법의 경우 국가는 군 지도자 개인에 의해 피해를 입은 것으로 된다.

책임에 대해서 비껴서있는 국가와 마찬가지로 국가폭력을 수행한 가해 당사자 개인들은 대부분 정치·사회적 활동을 지속하고 있다. 광주 5.18의 경우 당시의 계엄군 학살을 두고 공범 혹은 방조범 처벌이 이루어지지 않았고 구속된 두 전직 대통령도 사면복권되었다. 제주 4.3의 경우에도 민간인을 학살한 군 책임자에 대해 처벌이 이루어지지 않은 것은 마찬가지이다.

### 2.2.3. 국가주의 강화의 수단

국가는 제주 4.3 당시에 사망한 우익단체 소속의 피해자에게 민간인 국가유공자 자격을 부여하고 보훈의 대상으로 지정하였다(4.3 위원회, 2003). 반면 군·경·토벌대에게 희생당한 약 2만에서 3만에 이르는 비무장 민간인 사망자에 대한 국가의 태도는 달랐다<sup>6)</sup>.



홍순권(2012)은 한국전쟁 당시 사망자 유해발굴 작업의 위령방식을 예로 들어 국가의 접근 방식에 문제를 제기한다. 한국 정부가 진행 중인 유해 발굴 작업은 대상에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 ‘국가를 위해 희생한 호국영령 및 전쟁 실종자(전사자)들에 대한 발굴’이고 다른 하나는 ‘국가폭력 피해자’에 대한 발굴이다.

유해발굴을 통해 국가는 전자를 ‘국가를 위한 의로운 죽음’으로 상징화하고 ‘국가성’을 강화하는 도구로 사용한다는 것이다. 이때 발굴된 유해의 주인이 어떤 생애사를 가지는지는 중요하지 않다. 개인의 희생은 국가중심주의로 귀결시키고 ‘집단’을 위한 죽음으로 포장된다. 후자의 경우는 최근까지도 국가가 외면해왔다. 2007년부터 진실과화해위원회의 ‘한국전쟁 전후 민간인 피학살자 유해 발굴 작업’을 통해 비로소 국가의 역할로 공식화되었다.

사망자가 전쟁에 참가한 국군이건, 민간인이건 국가에 의한 희생임은 부인할 수 없으며 각각의 개인이 가지는 역사 또한 다양할 것이다. 그럼에도 불구하고 국가는 희생자의 위령에 개입하는 방식을 정치적으로 판단하여 취사선택하는 동시에 개인의 죽음마저 국가주의 강화의 수단으로 사용하고 있다.

---

6) 제주4·3사건위원회가 제주보훈지청으로부터 보고받은 4·3사건 관련 국가유공자는 744명이다. 이들은 대부분 경찰과 애국단(민보단을 위주로 한 우익단체) 출신으로 신고되어 있는데, 경찰출신 105명을 제외한 639명이 우익단체원에 해당한다(4.3위원회, 2003).

### 3. 국가폭력과 건강

#### 3.1. 국가폭력의 규정

국가폭력을 다루는 법학의 영역에서는 국가폭력의 배상을 염두에 두고 피해 형태에 따라 사망, 부상(장애), 감금(연금, 수형, 수용), 고문, 폭행, 해직, 취업방해, 재산권 침탈로 구분하기도 한다(이재승, 2006).

그러나 이러한 구분은 오히려 국가폭력의 범위를 한정시킨다. 가령 발생한 피해가 이미 규정된 형태를 벗어날 경우, 국가폭력에 의해 발생한 피해를 두고 피해자 스스로 혹은 제 3의 주체가 다시 인과관계를 입증해야한다.

김동춘(2013)은 분단과 휴전이라는 한국사회의 특수성을 고려하여 국가폭력을 이해해야한다고 주장한다. 김동춘은 국가폭력을 직접 폭력, 구조적 폭력, 문화적 폭력, 사설 폭력으로 구분한다. 앞의 세 가지는 국가가 직접 행사한 폭력이다. 사설 폭력의 경우 국가가 직접 개입하지는 않는다. 다만 폭력을 행사하는 집단으로부터 ‘국민’을 보호하고자하는 조치를 취하지 않기 때문에, 이 또한 폭력을 방관한다는 의미에서 국가폭력에 해당하는 것으로 구분하고 있다. 김동춘의 구분에 따르면 국가폭력은 ‘특수한 상황에서 발생하는 사건’에 국한되지 않는 ‘일상적인 사건’이다.

<표 1. 국가폭력의 분류>

분류	유형	설명
직접 폭력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고문</li> <li>- 테러</li> <li>- 살해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분단으로 인해 발생한 이산가족을 간첩으로 지목하는 경우.</li> <li>- 반체제 활동가들을 정권의 정치적 적으로 규정하는 경우.</li> </ul>
구조적 폭력	- 사찰과 감시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사찰과 감시는 일제 강점기 사상범을 감시 관리 하던 것에서 유래.</li> <li>- 한국 전쟁기에는 부역자 및 피 학살자를 대상으로 주민을 사찰함.</li> <li>- 민주화 이후에도 경찰, 군, 정보기관에 의한 사찰과 감시를 진행하고 있었음.</li> </ul>
	- 연좌제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연좌제는 국가가 정한 ‘위험 세력에 대한 가족 연대책임’이라는 통제방식으로 제도와 관행으로 지속됨.</li> </ul>

	- 강제 징집 및 군대 내 가혹행위	- 강제징집 및 군대내 가혹행위는 일제 강점기부터 자행됨. - 군대내 자살이나 의문사 문제로 확장됨.
	- 복파공작원에 대한 폭력	- 교도소 수감자들을 대상으로 모집하여 월북시킨 경우에 해당함. - 이들의 90%가 복파 후 북에서 실종되거나 사망했다고 하며 살아남은 이들도 부상이나 정신질환으로 고통을 당하고 있는 것으로 알려져 있음.
문화적 폭력	- 공산주의자에 대한 폭력을 정당화하는 형태	- 반공주의에 기반하여 남과 북을 선악 대립 구도화하여 정당화의 근거로 사용함. - ‘빨갱이’ 낙인찍기가 대표적. 언어 폭력에서 시작하여 물리적 폭력을 정당화하는 결과로 연결됨.
사실 폭력	- 노동조합이나 철거 투쟁의 현장에서 나타나는 폭력.	- 국가의 직접적인 폭력은 아니지만 국가의 목인이 용역으로 대표되는 사실폭력과 이해관계를 가지는 것으로 해석함.

(출처: 김동춘(2013)의 연구 내용 정리.)

### 3.2. 국가폭력으로 인한 건강영향

#### 3.2.1. 국가폭력과 건강영향 간 인과관계의 입증

직접적인 국가폭력의 사례에서조차 건강영향은 잘 알려져 있지 않다. 그러나 국가폭력의 직접행사에 의한 단기적 건강영향을 확인하는 것은 비교적 어렵지 않다. 가령 해당 사건 당시 피해자의 수와 피해 정도를 조사하는 것이 가능하다.

그러나 구조적, 문화적 폭력의 결과가 누적되어 건강에 영향을 미칠 경우 인과관계를 입증하는 것은 쉽지 않아 보인다. 특히 국가폭력의 피해자들은 스스로를 드러내는 것을 꺼리는 경향이 있다. 피해사실 자체가 국가에 의한 기억조작으로 인해 왜곡될 가능성이 존재하며(허버트허시, 2009) 사회적 낙인찍기라는 문화적 폭력의 2차 피해를 입을 가능성도 있기 때문(김동춘, 2013)으로 추정할 수 있다. 실제로 제주 4.3사건으로 인한 후유장애인 중 ‘후유장애 사실을 다른 사람에게 말한 적이 없다’고 응답한 이는 전체의 67.1%에 달한다<sup>7)</sup>.

7) 후유장애 사실을 타인에게 말한 적이 없는 이들을 대상으로 ‘고지하지 않은 이유’를 조사한 결과

이미 알고 있는 것처럼 건강은 다양한 사회경제적 요인의 영향을 받는다. 따라서 현재의 건강문제가 국가폭력에 의해 발생한 것인지를 밝히는 것은 쉽지 않다. 대부분의 국가폭력 피해자들이 장기간에 걸쳐 신체적 정신적 질환을 앓고 있지만, 현재의 건강 문제와 당시 사건과의 인과관계를 밝혀야만 관련 피해자로 승인이 가능하다. 특별법을 근거로 정부가 피해자에 대해 보상하고 있는 5.18과 4.3의 경우에도 마찬가지이다.

이재승(2006)은 국가범죄로 인한 인권침해에 대한 손해를 직접적인 살해 행위와 이로 인한 누적적인 침해로 구분한다. 누적적인 침해에는 경제적 곤란, 이로 인한 불이익, 유가족 전체가 겪는 공적인 지위나 기회에 대한 접근권의 원천적 박탈, 지속적 배제, 이후 세대로 이어지는 정치 경제 사회적 전망 전반에 걸친 누적적 침해 및 피해자가 가해기관으로부터 조사받음으로써 겪는 모욕 등을 포함하고 있다. 이를 건강에 적용시키면 국가폭력으로 인한 건강 영향을 즉각적 영향 외에도 오랜 기간에 걸쳐 나타나는 정신적·사회적 건강의 피해로 확장할 수 있다.

인과관계를 입증하는 데에는 판단 근거 측면의 문제 뿐 아니라 주체의 문제도 존재한다. 현재로는 국가가 인과관계에 대한 ‘의사결정’을 담당하고, 건강영향을 주장하는 쪽이 입증의 책임을 가진다. 국가와 국가폭력 피해자간의 권력관계 및 정보의 양은 비대칭적이다. 국가가 권력과 정보를 압도적으로 많이 가진다. 그렇다면 ‘국가폭력에 노출되었음이 분명한 개인들의 건강문제가 국가폭력에 의한 것이 아님을 밝히는 것’은 오히려 국가의 책임이 되어야 한다.

### 3.2.2. 제주 4.3을 통해 본 국가폭력의 건강영향

특별법을 토대로 피해자에 대한 보상이 법적으로 이루어지고 있는 제주 4.3과 광주 5.18의 경우는 그나마 피해자 실태에 대한 조사가 잘 되어있는 편이다. 제주 4.3 희생자 후유장애인 협회와 제주 4.3 희생자 유족회는 제주특별자치도가 시행하는 실태조사와 별개로 당시 희생자들을 대상으로 자체 조사를 실시한 바 있다. 다음은 구체적인 조사 내용이다.

는 아래와 같다.

후유장애 사실을 타인에게 고지하지 않은 이유(백분율, %)					
말하고 싶지 않아서	다칠까봐	과거가 부끄러워	대단한 일이 아니라	기관의 감시로 인해	기타
47.0	30.6	8.2	6.1	4.1	7.1

(출처: 제주4.3희생자후유장애인협회, 2009)

## 1) 불인정 및 미신고 피해자

<표 3. 제주 4.3 미신고자 및 불인정 피해자 조사내용>

항목	내용
대상	4.3 중앙위원회가 시행하는 후유장애인 심사에서 불인정 판정을 받은 이들과 미신고자
조사 시기	2006년
조사 단체	제주 4.3희생자후유장애인협회
조사 질문	응답
미신고 사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 스스로가 4.3의 후유증을 알고 있다고 판단하지 않은 경우</li> <li>- 말하기조차 꺼려하는 경우</li> <li>- 정신적 후유증으로 인한 곤란 등</li> </ul>
불인정 사유	당사자들은 4.3 당시의 사건으로 부상을 입고 부상으로 인한 후유증이 시간이 지남에 따라 악화되어 현재 건강상의 곤란을 호소하고 있음. 이에 대해 4.3 중앙위원회는 '4.3에 의한 질병인지, 자연발생적 질환인지' 판단하기 어렵다는 이유로 후유장애인 불인정판정

(출처: 제주 4.3 희생자 후유장애인협회, 제주 4.3 후유 장애인 실태조사 보고서, 2006)

이 조사는, 국가폭력의 유형 혹은 국가폭력으로 인한 건강영향에 대한 연구 외에 다른 차원이 접근이 필요함을 보여준다. 분명한 국가폭력이고, 이로 인한 건강영향이 분명하더라도 정보 접근성 등의 문제로 국가폭력으로 인한 건강영향에 대한 보상의 사각지대에 놓일 수 있다. 물론, 국가폭력 피해자 스스로가 국가에 의한 승인을 거부하는 것이라면 개인의 판단을 존중하는 것이 마땅하다. 그러나 발생한 피해에 대해 충분한 정보가 제공되지 못하는 경우 혹은 스스로 의사결정을 할 수 없는 등의 경우, 국가폭력의 피해로 집계조차 되지 않는 상황이 발생할 수 있다.

## 2) 후유장애인의 불편 및 건강문제

<표 4. 제주 4.3 후유장애인 조사내용>

항목	내용
대상	제주 4.3 후유장애인
조사 시기	2009년
조사 단체	제주4.3희생자후유장애인협회
구분	응답

후유장애인이 느끼는 생활에서 가장 불편한 점	정신적 고통	37.0%
	육체적 고통	30.1%
	경제적 고통	28.8%
	기타	2.7%
	연좌제 피해	1.4%
후유장애인의 현재 건강상태	합병증 재발로 날마다 병원 신세	76.7%
	노화로 인한 보행 불편	8.0%
	심한 두통으로 인한 불편	5.5%
	운신곤란으로 간병인 도움	5.5%

(출처: 제주 4.3 희생자 후유 장애인 실태조사 보고서(4), 제주 4.3 희생자후유장애인협회, 2009)

제주 4.3의 경우 생존 후유장애인은 정신적 고통이 가장 크다고 응답했다. 제주 4.3 피해자의 구술사 기록을 보면 희생자의 다수는 외상을 입은 경우 집에서 치료하는 등의 방법을 택했고 4.3 시기가 끝난 뒤에도 피해자임이 드러나는 것이 두려워 숨어 지냈다고 한다. 이것은, ‘산에서 내려온 사람은 모두 빨갱이다’와 ‘빨갱이만 잡는다’는 정권의 입장과 영문도 모른 채 희생당한 피해자 사이에서 벌어진 구조적·문화적 폭력의 결과로 볼 수 있다.

### 3) 희생자 유족에 대한 조사

<표 5. 제주 4.3 희생자 유족 조사내용>

항목	내용	
대상	제주 4.3 희생자 유족	
조사 시기	2008년	
조사 단체	제주 4.3 희생자 유족회	
구분	응답	
사망자가 누구로부터 피해를 당했는가	군인	39.4%
	토벌대	28.4%
	경찰	22.5%
	무장대	4.6%
	행방불명	4.6%
	서북청년단	0.4%
희생된 이유	이유없이 희생당했다	68.1%
가족내 희생자 수	1명	42.9%
	2명	29.1%

	3명	21.7%
	4명	5.3%
	5명	0.9%
	5명 이상	0.2%
4.3으로 인한 가정의 변화	심한 변화가 있었다	73.3%
	말하고 싶지 않다	21.4%
연좌제의 피해를 당한 적이 있는가	있다	18.8%

(출처: 제주 4.3 희생자 유족회, 제주 4.3 희생자 저소득 유족생활 실태조사 보고서, 2008)

유족들의 응답에 따르면 희생자의 절반 이상이 국가의 공권력인 군인과 경찰에 의해 희생 당했다. 그 중 70%가량은 이유 없이 희생을 당했으며 이로 인해 73.3%의 가정에서 심한 변화가 있었다고 한다. 가족 내 희생자의 존재는 남은 가족들에게 정서적 영향 뿐 아니라 노동력 상실로 인한 경제적 영향 또한 미쳤을 것이라 짐작할 수 있다. 특히 부모 중 아버지가 희생당한 경우가 많았으며, 희생자의 73.5%가 농업에 종사하였다는 응답을 감안하면 더욱 그러하다.

이러한 측면에서 보면 국가폭력으로 인한 건강영향은 피해 당사자에만 국한하지 않고 세대를 건너 영향을 미친다고 볼 수 있다. 실제로 한국에서도 건강폭력의 세대 간 전이를 뒷받침하는 연구가 존재한다<sup>8)</sup>.

한편 연좌제 피해에 대해서는 응답자의 1/5정도만 경험하였다고 응답하였다. 연좌제는 국가가 제도와 관행을 통해 개인을 체제에서 고립시키는 형태로 나타난다(김동춘, 2013). 조사 대상자의 66.5%가 농업에 종사하고 있음을 고려하면 연좌제 피해의 규모가 실제보다 높을 것이라 예상할 수 있다. 본 조사의 결과와 달리, 제주 4.3진상 보고서(4.3위원회, 2003)에서는 연좌제의 피해가 극심했던 것으로 보고하고 있다. 가족 구성원이 군경토벌대로부터 죽임을 당했다는 사실로 인해 희생자의 가족이 사회활동의 제약을 받고 감시를 당했다는 것이다.

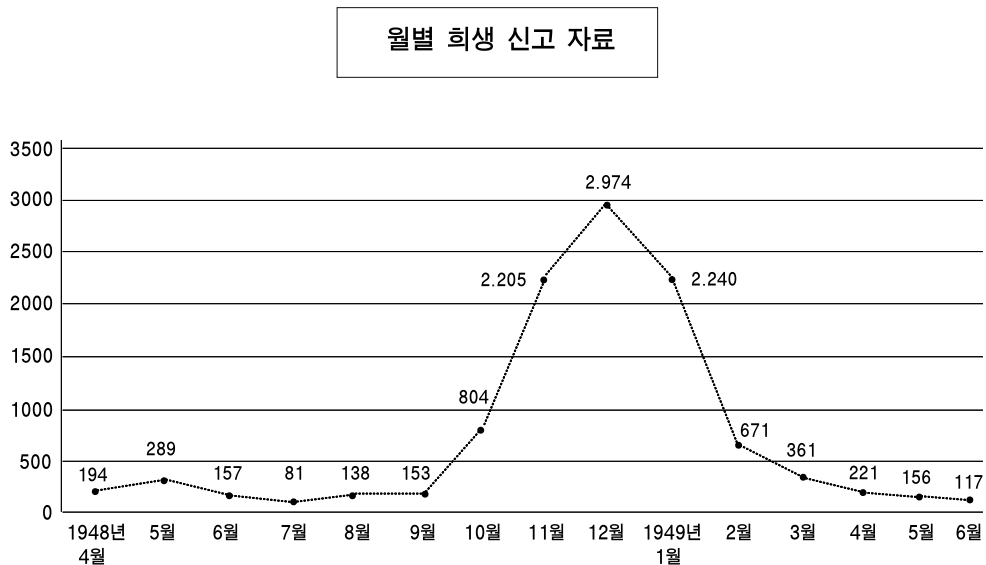
8) 이철희(2013)의 연구에 따르면 태내에서 국가폭력에 노출된 엄마가 낳은 아이의 건강결과는 그렇지 않은 엄마가 낳은 아이보다 유의하게 나쁜 것으로 나타났다. 1980년 5월 광주민주화운동 유혈사태 당시 태내에 있었던 즉, 1980년 6월부터 81년 2월 사이 광주에서 태어난 산모에서 저체중아 출산의 위험과 조산의 위험이 높은 것으로 나타났다.

## 4. 갈무리

2009년 H1N1 인플루엔자로 인한 전 세계의 사망자수는 6,250여명이다<sup>9)</sup>. H1N1은 기존 인플루엔자 바이러스의 변종으로, 이를 근원적으로 없앨 수 있는 방법은 없다. 따라서 위험 요인에 대한 노출을 줄이고 노출되더라도 건강피해가 최소화되도록 개인적 수준과 사회적 수준에서 적극적으로 대처하는 것이 최선이었다. 인플루엔자 바이러스는 또 다른 변종으로 인간의 건강에 해를 가할 수 있다. 그러나 H1N1의 경험을 통해 또 하나의 인플루엔자 백신이 만들어졌고, 건강위험요인에 대한 사회적 대응방법을 학습하게 했다.

한편 아래 그림은 특정 요인으로 인한 희생자 수를 월별로 나타낸 것이다. 희생자 발생은 3개월의 기간에 집중되었고 희생의 규모 또한 크다. 전체 희생자 수는 해당 지역 인구의 1/10에 달한다. 이 경우, 막대한 사망을 유발한 해당 원인은 건강위험요인으로 볼 수 있는가? 그렇다면, H1N1으로 인한 건강영향을 분석하고 인플루엔자 바이러스의 다른 변종에 대비하는 것과 같이 해당 요인으로 인한 건강영향을 분석하고, 또 다른 형태로 나타나 건강을 위협할 것에 대비해야 하는가?

그림 1 특정 사례에서의 월별 희생자 분포도



9) 신종 인플루엔자 상황보고-update74, 질병관리본부 검역지원과, 2009.12.03 작성.



짐작한 것과 같이 위 그림은 제주 4.3사건의 사례이며, 2001년 현재 사망으로 신고된 수는 10,715명<sup>10)</sup>이다(그림출처: 제주4.3진상조사보고서(2003)에서 재인용). 사망과 장애라는 신체적 건강의 피해 뿐 아니라 연좌제 등의 구조화된 사회적 차별은 살아남은 이들의 정신적 건강에 영향을 미쳤다. 직접적인 물리력의 행사로 나타났던 국가폭력은 유형을 확장해가며 여전히 진행 중이다<sup>11)</sup>.

그러나 ‘건강피해를 낳은 분명한 요인’인 국가폭력과 건강의 거리는 여전히 멀다. 국가폭력에 대한 접근은 직접적인 물리적 폭력에 집중되어 있고, 건강피해에 대한 관심도 즉각적인 건강영향에 집중되어 있다. 건강의 개념이 신체적 건강에만 국한되지 않을 뿐 아니라 다양한 요인의 영향을 받음을 고려하면 폭력에 대한 접근 역시 확장해야 한다.

다음은, 위의 내용을 토대로 제안하는 앞으로의 방향이다.

첫째, 국가폭력의 유형을 직접 폭력에 한정하지 말고 구조적·문화적 폭력까지 확장하여 인식해야 한다.

둘째, 국가폭력으로 인한 건강영향은 단기뿐 아니라 장기적 측면에서도 고려되어야 한다.

셋째, 건강피해가 지속되는 점을 감안하여 국가폭력 발생시점에서의 조치 뿐 아니라 지속적인 관리가 필요하다.

넷째, 신체적인 건강영향 뿐 아니라 사회적·정신적 건강영향도 고려되어야 한다.

건강피해와 연결하지 않더라도, 국가폭력은 그 자체로 나쁘다. 또 국가폭력의 범위와 수준이 줄어드는 것만으로도 건강에 긍정적인 영향을 미친다. 그러나, 한국 사회의 구성원들은 권위적 정권의 영향과 위계질서화된 사회의 영향으로 대체로 권력에 의한 폭력에 대해 둔감해져있다(연성진, 2008). 우선적인 출발점은 ‘폭력에 대한 감수성과 민감성’이다. 한국에서 ‘폭력에 대한 감수성’은 측정 도구로는 물론 개념적으로도 정리되어 있지 않다. ‘인권감수

10) 2001년 5월 30일 현재 4.3위원회에 접수된 신고내용.

구 분(명)		계	사망자	행 방 불명자	후 유 장애인	비 고
지역별						
합 계		14,028	10,715	3,171	142	
제 주 도		13,391	10,201	3,056	134	
도	소계	637	514	115	8	
	국내	576	462	106	8	
외	일본	57	48	9	-	
	미국	4	4	-	-	

(출처: 제주 4.3 진상조사보고서)

11) 군 정보기관인 기무사로부터 일상적인 사찰과 감시에 시달리던 민간인이 2012년 스스로 목숨을 끊었다([http://www.ohmynews.com/nws\\_web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001765907](http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001765907)).

성'12)의 정의에 견주어 폭력에 대한 감수성 즉, 주어진 상황을 폭력과 연관된 상황으로 재 해석하고 이로 인한 건강결과를 예측하는 동시에 상황의 결과가 스스로에게도 책임이 있다고 느끼는 것에서 출발하는 것이 필요하다.

다음으로 국가폭력의 건강영향에 대한 실증분석을 해야 한다. 인권운동사랑방에서는 '2005 집회·시위에 대한 경찰의 폭력진압 보고대회'와 '평택 국가폭력 인권침해 진상보고서 (2006)'를 발행하였다<sup>13)</sup>. 제한된 두 가지의 사례임에도 불구하고, 드러나는 건강피해는 충격적이다. 두 보고서에서는 직접적인 폭력의 건강영향만을 다루고 있으나 심리적·사회적 안녕의 범주까지 확장 분석한다면, 그 피해는 더욱 커질 것이다.

'국가폭력과 건강'에 대해서는 아직 알려지지 않은 것이 매우 많다. 국가폭력이 어떤 기전을 통해 건강에 영향을 미치는 지, 특정한 국가폭력의 유형이 어떤 건강에 민감하게 영향을 미치는지 등 현재로서는 답할 수 있는 질문이 별로 없다. 건강영향 혹은 건강행태의 세대 간 전이에 대한 연구도 거의 없다. 국가폭력으로 인한 건강효과가 잘 드러나지 않는 문제, 국가폭력과 건강문제의 인과관계 입증에 쉽지 않은 문제가 모두 여기서 기인하는 것일 수 있다.

폭력은 종류를 불문하고 건강에 영향을 준다. 또한 인권을 다룸에 있어서 건강권을 제외하고 논할 수 없는 실천적 측면이 존재한다. 이는 건강(혹은 보건, 보건의료)을 공부하는 이들이 해야 할 혹은 할 수 있는 역할이 충분히 있다는 근거이다. 여기에 건강보장을 공부하는 이들이 해야 할 역할이 많이 남아있음은 분명해 보인다. 다음 해에 돌아오는 '호국 보훈의 달'에는 더 풍부한 논의가 이루어질 수 있기를 바란다.

12) "인권감수성이란 인권문제가 개재되어 있는 상황에서 그 상황을 인권관련 상황으로 지각하고 해석하며, 그 상황에서 가능한 행동이 다른 관련된 사람들에게 어떠한 영향을 미칠지를 알며, 그 상황을 해결하기 위한 책임이 자신에게 있다고 인식하는 심리적 과정이다."

13) 보고서는 법적인 측면에서 공권력에 의한 인권침해를 분석하고, 공권력으로 인한 피해 상황을 기록하고 있다. 이 가운데 부상자의 피해현황을 기록하고 있는데, 2006년 5월 4일 병원으로 후송된 이가 160여명, 병원 치료를 받지 않은 부상자가 300여명, 5월 5일 부상자가 100여명이다. 또 병원치료를 받은 부상자 중 일부의 부상기록을 나열하고 있다. 부상의 내용은 집단구타를 포함하여 두개골 함몰까지 정도가 다양하다.

## § 참고문헌

- 김동춘, 이제 ‘국가 범죄’를 학문적 논의의 장에 올리자, *경제와 사회*, 2011 여름호 통권 제 90호, p. 387-394.
- 김상균, 한국사회복지학의 좌표와 전망, *한국사회복지교육*, 2005, vol.1, no.2, p.1-17.
- 김주경, 헌법상 건강권의 개념 및 그 내용, *헌법판례연구*, 2011, vol.12, p.137-180.
- 김창엽, 건강과 복지 : 권리와 사회정의의 관점에서, *경제논집*, 2011, vol.50, no.3, p.231-262.
- 김창엽, 건강보장의 이론, 2009, 한울아카데미.
- 김창엽, ‘비판건강정책(critical health policy studies)’의 가능성과 실제. 비판과 대안을 위한 건강정책학회 2013 봄 학술대회 자료집. p.257-262.
- 문용린, 인권감수성지표개발연구, 국가인권위원회, 2002.
- 반덕진, 플라톤의 건강관에 대한 고찰 : 『국가』를 중심으로, 1999, 보건행정학회지, vol.9, no.3, p.149-169.
- 신영전, 사회권으로서의 건강권 : 지표개발 및 적용가능성을 중심으로, *비판사회정책*, 2011, vol. 32, p.181-222.
- 연성진, 한국사회 폭력문화의 구조화에 관한 연구, 형사정책연구원, 2008.
- 이석준, 국가인권위원회의 사회복지적 의의와 과제, 2003, *피해자학연구*, vol.11, no.2, p.131-164.
- 이원영, 건강투자론에 대한 비판적 고찰, *비판사회정책*, 2009, vol.27, p.121-136.
- 이재승, 국가범죄에 대한 포괄적 배상방안, *민주법학* 2006, 제 3호.
- 인권운동사랑방, 2005 집회·시위에 대한 경찰의 폭력진압 보고대회, 2005.
- 인권운동사랑방, 평택 국가폭력 인권침해 진상보고서, 2006.
- 진실화해위원회 종합보고서, 진실·화해를위한과거사정리위원회, 2010.
- 제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회, 제주 4.3 진상조사보고서, 2003.
- 제주 4.3 희생자 후유장애인협회, 제주 4.3 후유 장애인 실태조사 보고서, 2006.
- 제주 4.3 희생자 유족회, 제주 4.3 희생자 저소득 유족생활 실태조사 보고서, 2008.
- 제주 4.3 희생자 후유 장애인 실태조사 보고서(4), 제주 4.3 희생자후유장애인협회, 2009.
- 최호근, *제노사이드:학살과 은폐의 역사*, 2005, 책세상.
- 현기영, *순이삼촌*, 2011, 창비.



허버트 허시, 강성현 역, 제노사이드와 기억의 정치: 삶을 위한 죽음의 연구, 2009, 책세상.  
홍순권 외, 전쟁과 국가폭력, 2012, 선인.

사단법인 **시민건강증진연구소**는

우리 사회에서 살아가는 모든 이들의 건강할 권리를 생각합니다.

건강한 사회를 만들기 위하여

함께 공부하고 연구하며 실천하는 공동체를 꿈꿉니다.

우리 연구소는

우리 사회의 **건강담론과 대안**을 만들어 가는 민간 연구소로,

회원들의 회비와 후원금만으로 운영되는 **독립연구기관**을 지향합니다.

여러분의 관심과 후원으로

모두가 건강한 세상을 향한 사회 변화의 큰 힘을 만들 수 있습니다.

여기 우리가 손을 잡는 현장으로 여러분을 초대합니다.

**사단법인 시민건강증진연구소**

§ 주소 : 서울시 서초구 방배동 812-25 보성빌딩 4층

§ 전화 : 070-8658/8659-1848 § Fax : 02-581-0339

§ 누리집: <http://health.re.kr> § 전자우편: [phikorea@gmail.com](mailto:phikorea@gmail.com)

§ 후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강증진연구소

