

【특집2: 과거사 해법의 모색】

전라남도 “여수·순천 10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례(안)”에 대한 검토^{* **}

최관호

순천대학교 법학과/10·19연구소, 형사법 전공

lawcgh@scnu.ac.kr

<국문초록>

전라남도의회가 “여수·순천 10·19사건 생존희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례안”을 제언했다. 정부가 피해자들에게 생활지원금이나 보상금 등을 지급하지 못하는 상황에서 지방자치단체가 생활보조비를 지급한다는 것은 진일보한 결단이다.

그럼에도 이 조례안은 다음의 몇 가지 점을 반영해야 한다. ①희생자라는 개념을 ‘피해자’로 정정해서 10·19사건에 대한 왜곡된 시각을 바로 잡아야 한다. ②유족대상자의 나이 한정을 두지 않음으로써 당시 상황의 어려움을 이해하고 차별을 없애야 한다. ③외국 거주자에게도 생활보조비를 지급할 수 있도록 해서, 공동체의 복원에 노력해야 한다. ④과도하게 미뤄진 시행일을 현실화해서 생활보조비를 제대로 지급할 수 있도록 해야 한다.

이 조례안이 피해자들을 차별하지 않고 공동체의 책임을 이행해서 10·19사건의 피해자들이 명예를 회복할 수 있기를 바란다.

주제어: 여수사건, 10·19사건, 생활보조비, 피해자, 유족

* 심사위원: 임재홍, 김상희, 조백기

투고일자: 2023. 2. 10. 심사개시: 2023. 2. 11. 게재확정: 2023. 2. 28.

** 본 논문은 “여수·순천 10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회”(전라남도의회 기획행정위원회, 2023.1.19.)에서의 토론문을 수정·보완하여 작성하였음.

< 차 례 >

- I. 들어가며
- II. 의료지원금, 생활지원금, 보상금 그리고 생활보조비
- III. “생활보조비 지원 조례안”에 대한 검토
- IV. 마치며

I. 들어가며

“여수순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법”(이하 “10·19사건법”)이 희생자에게 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있게 하였지만, 그 집행이 지지부진한 상황에서 전라남도의회가 “여수순천 10·19사건 생존희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례안”(이하 “생활보조비 지원 조례안”)을 제안했다.¹⁾²⁾ 이 조례안의 주요 내용은 전

-
- 1) 10·19사건법 개정안은 현재 김희재, 김성원, 소병철, 서동연, 주철현 의원 등에 의해서 9개나 올라왔으며, 이 중에서 의료지원금 및 생활지원금과 관련한 것은 김성원 의원 대표발의(의안번호 2114992)가 희생자에 “재산의 멸실·파괴·훼손 등으로 피해를 본 단체”를 추가하여 불교계 등의 피해보상의 근거를 마련한 것이고, 소병철 의원 대표발의(의안번호 2116232)가 김성원 의원 안을 따라서 “재산상 피해를 입은 자”를 추가하여 “10·19사건과 관련하여 물건의 멸실·훼손 등 재산상의 피해를 입은 사람 및 법인 또는 그 밖의 법인격 없는 단체” 등의 피해보상의 근거를 마련한 것이고, 소병철 의원 대표발의(의안번호 2116508)가 생활지원금 지급 대상에 유족을 포함한 것이고, 서동연 의원 대표발의(의안번호 2117849)가 그 동안 나온 안 등을 종합하여 희생자와 유족에 대한 보상 기준 절차 등의 법적 근거를 마련하고 진화위 결정에 의한 희생자 인정 등이 있다.
- 2) 10·19사건은 대한민국의 대표적인 국가범죄이다. 1948년 10월 19일 여수 제14연대 군인이 제주 4·3사건 진압을 위한 출항을 거부하였다. 정부는 즉각 반란으로 규정하였고, 이를 진압하면서 14연대 군인과 민간인을 불법적으로 학살하였다. 아직까지도 전체 희생자 수는 파악할 없다. 최관호, “과거사 사건 제실에서 고려해야 할 사항: 여순사건을 중심으로”, 민주법학 제74호(민주주의법학연구회, 2020), 120쪽, 각주1; 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회, “순천지역 여순사건”, 2008년 하반기 조사보고서, 473-771쪽, 대법원 2019. 3. 21. 2015모2229 전원합의체 결정.

라남도의회가 희생자 및 유족에게 생활보조비를 지급하는 것이다.³⁾

국가범죄 등의 피해자에 대한 생활보조비 지원을 위한 조례안으로는 2011년의 “제주4·3사건 생존희생자 및 유족 생활보조금 지원 조례”, 2019년의 “노근리사건 생존희생자 등 생활보조비 지원에 관한 조례”, 2020년의 “산청·함양사건 희생자 유족에 대한 생활보조비 지원에 관한 조례”와 2020년에 “거창군 거창사건희생자 유족에 대한 생활보조비 지원 조례”가 있다. 이번 전라남도의 “생활보조비 지원 조례안”은 10·19사건의 원인인 제주4·3사건 피해자와 유족의 생활보조비 지급을 위한 제주특별자치도 조례를 참조한 것으로 보인다.

본 글에서는 “생활보조비 지원 조례안”의 내용과 본 조례안의 공청회에서 발표 및 토론했던 내용들을 비판적으로 검토한다. 특히 희생자라는 표현, 유족 대상자의 나이 제한, 주민등록자에 한정, 시행일, 서식 문구에 대한 문제점을 중심으로 살펴본다.

II. 의료지원금, 생활지원금, 보상금 그리고 생활보조비

과거사 사건이나 국가의 의무 불이행 등으로 인한 특별법 등에서 언급되는 보상체계는 “배상 성격을 갖는 보상금과 피해자 지원 성격에 해당하는 의료지원금, 생활지원금으로 분류”⁴⁾한다. 생활지원금이 법률에 의해 중앙정부가 지원하는 것이라면 조례 등에 의해 지방자치단체가 지원하는 생활보조비가 있다. 구체적인 명칭은 조금씩 다를 수 있다.

의료지원금은 10·19사건법에서 희생자를 대상으로 하는데, 그 중에서도 계속 치료를 받아야 하거나 평상시 간호 또는 보조장구 사용이 필요한 사람에게 지급한다.(제14조) 의료지원금은 향후 치료비, 간호비, 보조장구 구입비를 지원한다. 또 희생자에게 생활지원금을 지급하는데(제14

3) 본 논문에서 ‘희생자’와 ‘피해자’가 혼용되어서 사용되는데, 뒤에서 다루지만 ‘피해자’ 개념을 사용할 것을 주장한다. 다만, 현행법상 개념을 사용해야하는 경우에는 부득이 ‘희생자’를 사용한다.

4) 조승현, “산청·함양·거창 학살에 대한 국가의 책임 및 피해자 회복”, 민주법학 제77호(민주주의법학연구회, 2021), 73쪽.

조), 그 대상자는 부양가족이 없고 근로능력 등을 상실하여 생활이 어려운 사람 또는 부양가족이 있더라도 부양능력이 없어 생활이 어려운 사람이다.(10·19사건법 시행령 제16조 제1항) 모두 중앙정부가 재원을 마련하고 집행한다.

의료지원금과 생활지원금 지급대상자인 희생자는 10·19사건과 관련하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남아있는 사람, 수형자로서 ‘여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회’(이하 “10·19위원회”)가 희생자로 결정한 사람이다. 지금까지 희생자로 결정된 사람은 총 155명이다.⁵⁾ 사망자는 151명, 행방불명 된 사람은 4명이다.⁶⁾ 사실상 74년 전에 발생한 일이었고, 무차별적인 학살 상황에서 부상당한 사람이 생존했더라도 지금까지 살아있을 확률은 극히 적다. 그래서인지 아직까지 의료지원금과 생활지원금 지급 사례는 없다.

과거사 사건의 경우에는 피해자에게 국가의 범죄행위에 대한 금전적 배상이 있다. 행정안전부는 2022년 10월 27일 제주4·3사건의 희생자 300명에게 보상금을 지급하기로 결정했다.⁷⁾ 제주4·3사건 희생자에 대한 보상금 지급이 법제화된 이후(2022년 4월 12일 시행) 첫 결정이었다.⁸⁾ 10·19사건의 경우에는 배·보상금 지급이 법제화되지 않았다. 현재 10·19사건법 개정안이 제안되었지만, 입법과정이 쉽지는 않다.

“5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률”과 “민주화운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 법률”, “제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법”은 의료지원금, 생활지원금, 보상금을 모두 규정하고 있다. “노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법”은 의료지원금

5) 10·19위원회, 보도자료(2022.12.29.), <https://www.yeosun1019.go.kr/fnt/nac/selectNoticeList.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000710#>, 검색일: 2022. 1. 30.

6) 주철희, “전라남도 생활보조비 조례의 필요성과 그 의미”, 여수순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집(전라남도의회 기획행정위원회, 2023), 25쪽.

7) 과거사 사건의 경우에는 국가의 범죄행위에 대한 금전적 배상의 성격이 강함에도 정부는 보상금으로 표현한다.

8) 행정안전부, “70여 년 만에 제주4·3사건 희생자 보상금 지급 결정”, 보도자료(2022.10.27.), <https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=95971>, 검색일: 2023. 1. 15.

만을 규정하고 있다.

4·3사건, 노근리 사건, 산청·함양사건, 거창사건의 경우에 지방자치단체가 조례를 통해서 피해자들에게 생활보조금을 지원한다. “노근리사건 생존희생자 등 생활보조비 지원에 관한 조례”는 영동군에 주민등록증을 두고 있는 생존희생자 또는 유족에게 지급한다. “산청·함양사건 희생자 유족에 대한 생활보조비 지원에 관한 조례”는 산청군, “함양군 산청·함양사건 희생자 유족에 대한 생활보조비 지원 조례”는 함양군에 주민등록증을 두고 실제 거주하는 희생자 유족에게 지급한다. “거창군 거창사건희생자 유족에 대한 생활보조비 지원 조례”는 거창군에 주민등록증을 두고 있는 희생자 유족에게 지급한다. 이처럼 생활보조비는 지방자치단체가 조례를 통해서 피해자들에게 지원하는데, 재원도 지방자치단체가 마련한다. 다만, 지방자치단체별로 그 지원방안은 다를 수밖에 없다.

유사한 개념으로는 ‘생활지원비’⁹⁾, ‘생활지원금’¹⁰⁾, ‘생활보조금’¹¹⁾, ‘생계지원비’¹²⁾, ‘명예수당’¹³⁾, ‘민주공로수당’¹⁴⁾이 혼용되어 사용되는데, 이것은 지방자치단체가 조례로 지원하기 때문에 위의 ‘생활보조비’와 같은 성격으로 이해된다.¹⁵⁾

9) ‘대전광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘충청남도 민주화운동 관련자 예우 및 차원에 관한 조례’

10) ‘서울특별시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘울산광역시 민주화운동 관련자 등 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘인천광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘전라북도 민주화운동 공헌자 예우 및 지원 조례’, ‘전라남도 5·18민주유공자 민주명예수당 및 생활지원금 지급에 관한 조례’, ‘광주광역시 5·18민주유공자 생활지원금 지급 조례’

11) ‘강원도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘경기도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’, ‘광주광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’

12) ‘전라남도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’

13) ‘제주특별자치도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’

14) ‘경상남도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례’

15) “부산광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례”는 민주화운동 관련자 또는 유족에게 ‘위로금’을 지급한다.(제4조 제1항 제1호)

Ⅲ. “생활보조비 지원 조례안”에 대한 검토

1. “피해자”를 회피하는 “희생자” 개념의 문제점

‘생활보조비 지원 조례안’은 여전히 피해자가 아닌 ‘희생자’라는 용어를 사용한다. 10·19사건법에 규정된 ‘희생자’ 개념을 그대로 사용하기 때문이다. 10·19사건법은 “여수순천 10·19사건과 관련하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남아있는 사람, 수형자(受刑者)로서 제3조 제2항 제3호에 따라 희생자로 결정된 사람”을 희생자로 정의한다.

10·19사건은 국가에 의해 이루어진 학살행위로 불법행위 또는 범죄이다. 이는 민사상 손해배상 청구의 대상이고 형사상 소추 대상이다. 이 경우에 행위자는 피고, 피고인(피의자)으로 호칭된다. 일반적으로 가해자라고도 한다. 반면에 행위의 상대방은 (민법상, 경제법상, 형사상) 피해자로 호칭한다.

희생자의 사전적 의미는 “사고나 자연재해 따위로 애석하게 목숨을 잃은 사람”¹⁶⁾이고, 피해자의 사전적 의미는 “자신의 생명이나 신체, 재산, 명예 따위에 침해 또는 위협을 받은 사람”¹⁷⁾이다. 사전적 의미만 보더라도 국가범죄로 생명이나 신체, 재산 등을 침해받은 자는 피해자로 명명해야 한다. 가해자가 존재한다면 더욱 그렇다. 1948년 10월 19일부터 시작된 10·19사건 학살의 주체는 국군 제2여단 예하의 제2연대·제3연대와 제5여단 예하의 제4연대·제12연대·제15연대, 순천경찰서 소속 경찰이다.¹⁸⁾

10·19사건은 사고나 자연재해가 아니라 국가가 국민의 생명, 신체, 재산을 침해한 범죄이다. 법익을 침해당한 국민은 피해자이다. 이를 희생자로 명명하는 것은 정치적이고 이데올로기적인 의미가 있다고 해석할 수

16) NAVER 사전, “희생자”, <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/474dc8e22a7943fb9839ddc243c28909>>, 검색일: 2023. 1. 30.

17) NAVER 사전, “피해자”, <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/79b22aaf4da187ab7a4604d0aaa7>>, 검색일: 2023. 1. 30.

18) 최관호, “과거사 사건 재심에서 고려해야 할 사항: 10·19사건 재심을 중심으로”, 120쪽, 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회, 앞의 조사보고서, 473-771쪽; 대법원 2019. 3. 21. 2015모2229 전원합의체 결정.

있다.¹⁹⁾ 이때 사망하신 분들은 애석하게 목숨을 잃은 분들이지만, 우연적인 자연재해에 의한 것은 아니다. 가해자인 국가가 피해자를 희생자로 명명해서 스스로의 범죄행위를 희석시키는 것을 피해자들이 동의할 이유는 없다. 학살당한 사람들의 권리구제를 위해서도 “피해자”라는 개념이 정확하다는 의견에 동의한다.²⁰⁾ 10·19사건의 진실규명을 위한 시작이기도 한다.

대부분의 과거사 사건 특별법은 ‘희생자’라는 용어를 사용한다. 최근의 “4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법” 제2조에 서는 특이하게 희생자와 피해자를 구분한다. 이는 세월호에 승선한 자 중 사망한 자(생사가 분명하지 않은 사람 포함)를 사망하지 않은 자 및 간접 피해자와 구분하기 위한 것으로 보인다. “경기도 선감학원 사건 피해자 등 지원에 관한 조례”도 조례명을 ‘희생자’에서 ‘피해자’로 바꾸고(2023년 1월 2일 시행) 피해자를 조례에 포함시켰는데, 해당 사건으로 사망한 자(제11조 제1항 제2호 “희생자의 유해 발굴”)와 사망하지 않은 피해자로 구분하였다.

이처럼 사망자라는 의미에 무게를 주기 위해서 희생자라고 할 수 있지만, 이 역시 의미 없는 분류이다. 사망자도 피해자이며, 이러한 구분은 피해 정도에 의한 피해자의 세분화로 충분하다. 10·19사건법은 사망자와 그렇지 않은 자의 구분도 없으며, 역시 필요하다면 피해 정도에 따라 구분하면 된다.

형사법적으로 굳이 피해자라는 용어에 집착할 필요가 있느냐라는 의문이 있을 수 있다. 당시 행위자들은 사실상 모두 사망했고, 그로 인해서 기소할 대상도 없고 용어를 고집할 실익도 없다는 것이다. 일용 타당한 지적이다. 이론적으로 합리적인 지적이지만, 피해자 회복과 학살방지라는

19) “이데올로기적·정치적 갈등으로 인한 불필요한 마찰을 피하려는” 의도가 있어 보인다는 조승현, “여순사건 피해구제의 법적 기초와 범위”, 순천대학교 10·19연구소 국내학술대회: 10·19의 성격과 정명(10·19연구소, 2022), 26쪽.

20) 조승현, “여순사건 피해구제의 법적 기초와 범위”, 순천대학교 10·19연구소 국내학술대회: 10·19의 성격과 정명(10·19연구소, 2022), 26쪽; 피해자 회복을 위해서는 “사실관계에 관한 문제가 최대한 정확하게 규명되어야 한다”는 조승현, “산청·함양·거창 학살에 대한 국가의 책임 및 피해자 회복”, 민주법학 제77호(민주주의법학연구회, 2021), 42쪽.

형사법의 또 다른 원칙에는 합당하지 않다.

10·19사건법에서 가장 중요하고 핵심적인 부분은 피해자의 회복이다.²¹⁾ 특정 언론과 논의는 10·19사건을 아주 단순화시킨다. 여기서는 희생자라는 개념을 교묘히 사용한다. 10·19사건의 본질을 반란으로 규정한 후, 그 반란에 가담한 자와 그렇지 않은 자로 이분화 시킨다. 전자는 가해자, 후자는 희생자이다. 군인의 반란에 가담하지 않은 모든 자는 희생자가 된다.²²⁾ 진압군과 경찰도 모두 희생자이다. 민간인의 경우 14사단 군인에게 학살당한 자만이 역시 희생자이다. 그들은 10·19사건을 군인의 반란과 그 반란을 진압하는 과정에서 발생한 국가의 행위라고 이해한다.²³⁾

10·19사건이 역사적, 정치적, 법학적으로 문제가 되는 점은 명확하다. 그것이 국가에 의해서 이루어진 학살이라는 점이기 때문이다. 가해 주체는 국가이고 피해자는 국가에 의해 학살된 자 그리고 그 과정과 이후에 지속적으로 국가 방임과 개입으로 발생한 모든 인권 피해자이다. 10·19사건은 일부 군인과 진압군의 대립문제가 아니라, 국가와 국민의 대립 문제에서 발생한 국가의 불법적 행위로 인한 피해자 구제 문제로 재정립해야 한다.

전라남도 “생활보조비 지원 조례안”을 제정할 때, 이런 정치적 이데올로기로부터 훨씬 자유롭기 때문에 오히려 피해자의 회복이라는 관점에서 접근해야 한다. 이 조례안은 특별법과 별도로 자체 목적을 가지기 때문에 법률에 위배되지 않는 범위 내에서 10·19사건법과 별도의 규정을 입법할 수 있다. 법률은 유족을 대상으로 생활지원금 등을 지급하지 않음에도, 조례에서는 생활보조비를 입법하면서 유족을 대상으로도 지급할 수 있도록 한 것을 예로 들 수 있다. 피해자나 희생자나라는 단어의 선택도

21) 조승현, “산청·함양·거창 학살에 대한 국가의 책임 및 피해자 회복”, 민주법학 제77호(민주주의법학연구회, 2021), 62쪽.

22) “[사설] 가해자와 희생자를 구분하지 않은 10·19사건 특별법”, 조선일보, 2021.7.1., <<https://www.chosun.com/opinion/editorial/2021/07/01/S6Z6E35PTNFJHIK5HSQA33ARIQ/>>, 검색일: 2021. 8. 11.

23) 최관호, “과거사 사건 재심에서 고려해야 할 사항: 10·19사건 재심을 중심으로”, 민주법학 제74권(민주주의법학연구회, 2020), 120쪽.

조례의 목적에 따라서 따로 입법할 수 있다.

실제로 희생자라는 표현 대신에 ‘피해자’를 명시한 조례도 있다. “부산광역시 형제복지원 사건 피해자 명예회복 및 지원에 관한 조례” 제2조 제2호는 ‘피해자’를 “형제복지원 사건으로 인하여 사망하거나 행방불명된 사람 또는 신체적·정신적으로 피해를 당한 사람”이라고 하였으며, 희생자라는 표현을 사용하지 않는다. 깔끔하면서 우리 국어표현에 적합한 규정이다.

“생활보조비 지원 조례안”은 “여수·순천 10·19사건으로 인해 고통을 겪고 있는 희생자 및 유족들의 ... 상처를 치유하고”라면서 명백히 10·19 사건으로 인해 고통을 겪고 있는 자를 대상으로 한다. 10·19사건이 국가기관의 학살을 의미한다면 당연히 ‘피해자’라고 표현해야 할 것이다. 또 생존하신 분들을 대상으로 하기 때문이라도 ‘희생자’라는 표현은 일반적으로 어울리지 않는다. 그리고 ‘상처를 치유한다’고 했으면 그 분들의 마음을 어루만져줄 수 있어야 한다. 그 시작은 왜곡 없는 사실의 인정이다.

2. 유족 대상자의 나이 한정의 한계

10·19사건법의 가장 큰 문제점은 의료지원금과 생활지원금 지급 대상을 원안과 달리 유족을 제외하였다는 점이다. 국가의 범죄행위 또는 폭력행위로 인해서 국민이 피해를 입었고 그 연장선상에서 지속적인 가해행위와 피해행위가 반복되어, 실제적으로 유족들까지 피해자임에도 국가는 자신의 행위를 부정하기 위함인지 직접 피해자만을 대상으로 하였다. 잘못 입안된 법의 문제점을 굳이 정책 실행 과정에서 따를 필요는 없다. 더 폭넓은 이익을 위해 법을 적극적으로 해석하는 것은 가능하다. 따라서 생활지원금 등의 지급대상에 희생자뿐만 아니라 유족도 포함시킬 필요가 있다.²⁴⁾

“생활보조비 지원 조례안”은 생활보조금 지급 대상 유족을 75세 이상인 자로 한정한다(제2조). 10·19사건법이 아직 결정하지 못한 유족에 대

24) 최관호, “10·19사건법의 내용과 문제점”, 민주법학 제77호(민주주의법학연구회, 2021), 23쪽; 이세웅, “제주4·3특별법의 현안과제와 개정안 해설”, 4·3과 역사 제17권(제주 4·3 연구소, 2015), 435-436쪽.

한 지원을 조례안이 허용한 것은 진일보한 결정이다. 하지만 유족 대상자의 나이를 이유 없이 제한한다.

1948년 학살로부터 목숨을 부지하였다고 하더라도, 피해자 대다수는 75년 동안 궁핍한 생활을 지속할 수밖에 없었을 것이다. 자신들의 의지와는 상관없는 궁핍이다. 가장의 사망은 가족에게 절대적인 빈곤의 나락으로 떨어지게 했을 것이다. 어찌어찌 삶을 이어갔더라도 주위의 시선과 손가락질 그리고 연좌제로 역시 정상적인 경제생활이 불가능했을 것이다.

“생활보조비 지원 조례안”은 우리 공동체가 학살을 방지하지 못한 것을 반성하면서, 지금이라도 대안을 만들겠다는 의지의 표현이다. 주철회는 지역사회가 함께 치유해 간다는 의미라고 했다.²⁵⁾ 당연하다. 그렇기 때문에 75세 나이 제한을 두는 것은 이해하기 어렵다. 75세 미만인 피해자들은 아직 피해자가 되지 않았다는 의미인지, 그들은 공동체 일원이 아니라는 것인지, 그들에게는 반성을 하지 않아도 된다는 것인지 불명확하다.

학살이 있던 해에 태어나신 분들을 대상으로 하기 위함일 수도 있다. 나이 계산 등은 호적부 등에 의하는데, 당시 한국 사회의 등록제도라는 것이 완벽하지 않을뿐더러 학살을 겪은 생존자들은 후세대들에게 그 역사를 물려주지 않으려고 그 해를 뛰어넘고 출생신고를 한 경우도 있었다. 또, 유복자가 없다고 할 수도 없다. 어떤 경우에도 75년이라는 것으로 배제할 만한 근거는 없다. 가능한 나이 제한은 없애는 것이 차별의 근거를 없앨 수 있을 것으로 생각한다.

3. 외국 거주자의 경우

이 조례는 피해자들의 상처를 치유하고 화해와 상생, 도민 통합에 기여함을 목적으로 한다(제1조). 피해자들의 상처를 치유하기 위해서는 우선 가해자의 반성과 그에 합당한 처벌이 있어야 하지만, 현실적으로 불가능하다. 국가는 여전히 적극적인 역사 찾기를 주저하고 있고, 가해자는

25) 주철회, “전라남도 생활보조비 조례의 필요성과 그 의미”, 여수순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집(전라남도의회 기획행정위원회, 2023), 29쪽.

호려졌기 때문이다.

이 상황을 야기한 공동체에게 눈을 돌리 수밖에 없다. 이런 현실을 만든 사회 전체가 그에 대해 도덕적이고 윤리적인 책임을 져야 할 것이다. 이 부분에서 “생활보조비 지원 조례안”은 공동체 회복의 첫 시작이다. 이 책임은 가해자이고 범죄자의 책임이 아니다. 그들을 보호하고 배려하지 못한 책임이다. 75년 동안 가해자를 방조한 책임으로도 이해할 수 있다. 윤리적·도덕적 책임이 그것과 관계없는 후속 세대들에게 바로 넘어가지는 않지만, 역사적이고 사회적 지속성 내에서 그 공과를 받아든 책임은 후속 세대에게도 넘어갈 것이다. 이 점에서 전라남도뿐만 아니라 대한민국에 주민등록을 둔 사람 전체를 대상으로 한 것은 당연하다.(제2조)

“생활보조비 지원 조례안”에서 주민등록을 둔 사람을 대상으로 한 것은 공동체의 피해자에 대한 책임을 확장한 것으로 의미가 있음에도 불구하고, 다른 한편으로는 지금 대상자를 국내에 거주한 사람으로 한정한다는 문제점도 가진다.

최근 연구에 의하면 학살을 피해서 일본 등지로 피난한 사람이 있을 수 있다는 개연성이 있다. 이 사람들은 당연히 주민등록이 안 되어있을 확률이 높지만 피해자임은 명확하다. 물론 그 가족들도 유족으로 봐야한다. 이들을 배제해야 할 이유는 특별히 없다. 만약 배제한다면 역시 차별이다.

중앙정부가 아닌 지방자치단체가 국가의 역할을 할 수는 없기 때문에 해외 거주자에게까지 지원할 수는 없다는 논의도 가능하다. 이 조례는 지원 대상을 이미 전라남도 이외 거주자로 확장하였다. 그 부분을 높이 평가받는데, 해외 거주자로 확장하는 것을 주저할 이유는 없다.

만약 이 조례가 피해자의 회복이 아니라 일방적 정의를 통해 금전적인 지원의 문제로 환원시키려는 의도가 있다면 경계해야 한다. 희생자라는 용어를 통해서 우연한 사고로 사건을 왜곡시킨 것과 같이 피해자의 고통과 가해자의 실종은 은폐되어 버린다. 피해자는 국가로부터 지원 또는 보상을 받는 특권 세력으로 또 낙인찍히고, 공동체로부터 소외된다.²⁶⁾

정확한 조사가 이루어져야 하겠지만, 그 인원도 많지 않을 것이다. 국

26) 김명희 외, 5·18 다시 쓰기(오월의 봄, 2022), 5쪽.

가범죄의 피해자이고 조국을 떠난 것도 억울한데, 여전히 공동체로 복귀 시켜주지 않는다면 그들에게 우리는 여전히 범죄의 방조자이다. 국가는 여전히 가해자이고 국가범죄는 지속 중이다. 상처의 치유, 화해와 상생을 위해서는 소외된 피해자를 공동체로 복귀시킬 수 있어야 한다. 외국 거주자에게도 생활보조비를 지급해서 그들에게 복귀의 다리를 만들어줘야 한다.

4. 시행일의 문제

“생활보조비 지원 조례안”의 시행일은 1년도 훨씬 지난 2024년 10월 6일이다. 법령의 시행일을 따로 규정하지 않더라도 ‘법령 등 공포에 관한 법률’에 의해서 특별히 문제되지는 않는다. 물론 시행일을 명시하면 체계적으로 시행될 수 있고, 시행 관계를 적절히 관리할 수 있으며, 언제 시행되었는지 알 수 있는 등 여러 장점이 있다.

법령을 특정한 날부터 시행하게 하는 것은 법령의 시행일을 확정적으로 정하거나 시행일을 더 분명하게 표시해 줄 필요가 있을 때이다. 법령을 시행하기 위한 하위법령을 입법해야 할 시간적 필요가 있는 경우도 그렇게 할 수 있다. 법령이 구체적인 사항을 자치법규 특히 조례에 위임하는 경우에는 심의·의결 등에 시간이 소요되기 때문에 특별한 사유가 없으면 법령 공포 후 6개월 이상이 지난 후에 조례가 시행되도록 충분한 유예기간을 둔다.(‘법제업무 운영규정’ 제22조 제1항)

시행일을 “생활보조비 지원 조례안” 제정일로부터 1년이나 뒤로 한 이유를 특별히 찾을 수 없다. 이 조례를 시행하기 위한 하위 자치규정을 정할 시간이 부족한 것도 아니고, 시행일을 명확하게 할 필요도 없다. 여순위원회가 진상규명조사와 관련된 자료의 수집 및 분석이 끝난 때로 보이고, 신고 접수는 되었으나 아직 결정을 받지 않은 유족과의 형평성 문제와 미처 결정되지 못한 유족의 민원으로 현장과 조사에 영향을 미칠 우려가 있기 때문일 것이라고 추정한다.²⁷⁾

27) 주철희, “전라남도 생활보조비 조례의 필요성과 그 의미”, 여수순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집(전라남도의회 기획행정위원회, 2023), 31쪽.

이런 이유로는 오히려 생활보조비 지급을 시행할 수가 없을 것이다. 제주 4·3 사례에서 보듯이 오랜 시간 피해자 접수를 받을 확률이 높고, 그만큼 희생자 확정도 추가될 것이다. 최종 희생자가 확정될 때까지 언제까지 생활보조비 지급을 미루자는 것은 결국은 생활보조비 지급을 하지 않겠다는 다른 표현이다. 따라서 희생자로 선정되신 분들부터 순차적으로 생활보조비를 지급해야 한다.²⁸⁾ 항상 지적하듯이 시간이 곧 정의이기 때문이다.

5. 결정통지서 상의 비문 등

“생활보조비 지원 조례안” 별지 제2호 서식인 결정통지서는 “귀하를 ... 생활보조비 지급(대상, 비대상)자로 결정되었음을 통보합니다”라고 하여 지급 대상자 또는 지급 비대상자에게 통보하는 형식이다. 그런데, 이 조례안 제5조 제2호는 결정통지서를 신청자에게 보내도록 하고 있다. 그렇다면, 결정통지서 상의 “귀하”라는 용어는 이에 맞게 ‘신청자’로 수정하고 이하 문구도 적절하게 수정되어야 한다. 또는 제5조 제2호를 서식에 맞게 지급 대상자에게 통지하는 것으로 수정해야 할 것이다.

“생활보조비 지원 조례안” 별지 제1호 서식 등에는 신청인 기재란에 ‘희생자와의 관계’가 있다. 원안에는 지급대상자 기재란에 ‘희생자와의 관계’가 있는 것은 지급대상자의 요건을 확인하기 위함으로 이해할 수 있는데, 신청인 기재란도 역시 ‘희생자와의 관계’를 기재하도록 하였다. 이것은 특별한 의미를 찾을 수 없다. 오히려 신청인과 지급대상자의 관계를 기재하는 것이 무분별한 신청을 제한할 수 있는 의미가 있을 수 있겠다. 이미 제정된 다른 자치단체의 생활보조비 조례들의 서식을 무비판적으로 그대로 가져온 결과로 추정한다.

28) 유족 결정의 선후에 따른 형평성의 문제가 계속 주장될 수 있다. 예산의 범위가 가능하다면, 후에 생활보조비 지급이 결정된 유족의 지급일을 생활보조비 최초 결정일로 소급하는 방안을 고려할 수 있다. 서장수, “「여수순천 10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례」에 관하여”, 여수순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집(전라남도의회 기획행정위원회, 2023), 36쪽.

사소하지만 “생활보조비 지원 조례안”은 ‘신청자’(제5조 제2호)와 ‘신청인’(별지 서식)을 혼용한다. 동일한 의미임에도 굳이 표현을 달리 할 필요는 없고, 용어의 통일도 필요하다.²⁹⁾

다행히 “생활보조비 지원 조례안”을 공포하기 전에 지급대상자 기재란의 ‘희생자와의 관계’를 ‘지급대상자와의 관계’로 수정한다고 했다.³⁰⁾ 사소한 것이지만, 다른 조례들이 답습한 오류를 수정하였다는 평가가 가능하다.

IV. 마치며

전라남도가 “생활보조비 지원 조례안”을 통해서 생존한 피해자들에게 생활보조비를 지급하겠다는 것은 늦었지만 환영할 만하다. 유족에게까지 생활보조비를 지급한 것은 10·19사건법보다 한발 더 나아간 결단이다.³¹⁾

그럼에도 이 조례안은 다음의 몇 가지 점을 반영해서 수정해야 한다. 우선 희생자라는 개념을 ‘피해자’로 정정해서 10·19사건에 대한 왜곡된 시각을 바로 잡아야 한다. 유족대상자의 나이 한정을 두지 않음으로써 당시 상황의 어려움을 이해하고 차별을 없앨 수 있어야 한다. 외국 거주자에게도 생활보조비를 지급할 수 있도록 해서, 공동체의 복원에 노력해야 한다. 과도하게 미뤄진 시행일을 현실화해서 생활보조비를 제대로 지급할 수 있도록 해야 한다. 서식 문구를 제대로 검토해서 “생활보조비 지원 조례안”의 허점을 만들지 말아야 한다.

냉전의 유산이 여전히 활개치는 남한 상황 속에서, 더욱이 자칭 보수라고 주장하는 권력이 존재하는 현실 속에서, 군대 내의 항명을 정당화시킬 수 있는 논의는 어려울 수밖에 없다. 더욱이 경찰과 군인이 사망한 사건에서 경찰과 군인을 가해자라고 하는 10·19사건은 혼란의 역사이다.

29) 본 논문 투고에 대한 심사 의견서의 심사요구사항에서 지적한 내용이다.

30) 2023년 1월 19일 ‘여수순천 10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례’ 공청회에서 전라남도 의회의 발언 내용 중.

31) 로버트 무질의 “우리는 늦지 않았다”라면서 역사의 지속성을 지금 시작하자는 송두율, 역사는 끝났는가(당대, 1996), 45쪽.

이 역사를 직시할 수 있을 때 한국 사회의 민주주의와 인권은 발전할 수 있다.

그럼에도 피해자와 유족에 대한 지원은 시간이 흐른 후에 모든 사건이 정리된 후에 할 수 있는 것이 아니다. 돌아가신 분들에게 위령제를 성대하게 하는 것보다도 더욱 필요한 일이다. 바로 지금 실행하여야 한다.

<참고문헌>

- 김명희 외, 5·18 다시 쓰기, 오월의 봄, 2022.
- 서장수, “『여수·순천 10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례』에 관하여”, 여수·순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집, 전라남도의회 기획행정위원회, 2023, 35-36쪽.
- 송두울, 역사는 끝났는가, 당대, 1996.
- 이재승, “제주4·3특별법의 현안과제와 개정안 해설”, 4·3과 역사 제17권, 제주 4·3 연구소, 2015, 407-471쪽.
- 조승현, “산청·함양·거창 학살에 대한 국가의 책임 및 피해자 회복”, 민주법학 제77호, 민주주의법학연구회, 2021, 39-82쪽.
- _____, “여순사건 피해구제의 법적 기초와 범위”, 순천대학교 10·19연구소 국내학술대회: 10·19의 성격과 정명, 10·19연구소, 2022, 23-42쪽.
- 주철희, “전라남도 생활보조비 조례의 필요성과 그 의미”, 여수·순천10·19사건 희생자 및 유족 생활보조비 지원 조례 제정을 위한 공청회 자료집, 전라남도의회 기획행정위원회, 2023, 17-32쪽.
- 최관호, “10·19사건법의 내용과 문제점”, 민주법학 제77호, 민주주의법학연구회, 2021, 11-37쪽.
- _____, “과거사 사건 제심에서 고려해야 할 사항, 10·19사건 제심을 중심으로”, 민주법학 제74권, 민주주의법학연구회, 2020, 119-147쪽.
- 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회, “순천지역 여순사건”, 2008년 하반기 조사보고서.

<Abstract>

Review of the Proposed Jeollanam-do Ordinance to Assist Living Expenses for the Victims and their Bereaved Families in Yeosu-Suncheon Incident

Choi, Gwan Ho

Associate Professor, Sunchon National University, Dept. of Law

The Jeollanam-do Provincial Assembly proposed an ordinance to support living assistance expenses for surviving victims and bereaved families of the Yeosu-Suncheon incident. It is a further decision for local governments to pay living subsidies at a time when the government is unable to pay them or compensation to victims.

Nevertheless, this ordinance has several problems. ① It is necessary to correct the distorted view of the 10·19 incident by correcting the concept of casualty to ‘victim’. ② We must understand the difficulties of the situation at the time and eliminate discrimination by not setting an age limit for bereaved families. ③ Efforts should be made to restore the community by allowing foreign residents to pay living assistance expenses. ④ The excessively delayed implementation date should be realized so that living assistance expenses can be properly paid.

It is hoped that the ordinance will be enacted to fulfill the responsibilities of the community without discriminating against the victims, and that the honor of the victims of the 10·19 incident will be restored.

Key phrases: Yeosu-Suncheon Incident, 10·19 Incident, Living Assistance Expenses, Victim, the Bereaved Family