

KiC

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I) - 1960년대 초법적 보안처분과 국토건설사업

A Study on State Violence for Transitional Justice:
Focused on Labor Mobilization (I)
- Extralegal Security Measures and National
Construction Projects in the 1960's

유진·강석구·박경규·김아람

머리말

우리 사회는 36년간의 일제강점기와 해방 후 분단, 그리고 한국전쟁이라는 폭력적인 국가형성 과정을 거치면서 민간인 학살과 강제동원 등 수다한 국가폭력을 경험하였습니다. 그리고 이후 26년간 이어진 권위주의 정권기에 발생한 간첩 및 국가보안법 위반 조작사건, 불법체포·감금 및 고문·가혹행위 사건, 의문사 사건 등 공권력에 의한 인권침해 사건이 추가적인 과거사 정리의 과제로 누적되었습니다. 이에 민주화 이후 과거사 정리가 본격적으로 진행되면서 일제강점기 이후 군사독재 정권기에 이르는 한국 현대사에서 발생한 국가폭력에 대한 진상규명 및 재심을 비롯한 피해 구제를 진척시키는 성과를 낳았습니다.

그러나 1987년 발생한 형제복지원 사건이 진실화해위원회 활동이 종료된 2012년 이후 재조명되기 시작하면서 부랑인 강제수용 사건이 과거사 정리의 과제로 대두되는 등 여전히 우리 사회가 돌아봐야 할 과거의 시간이 우리 앞에 놓여있습니다. 본 연구는 기존의 과거사 정리와 국가폭력 연구에서 충분히 다루어지지 못한 사회치안 영역에서 발생한 위법 또는 부당한 공권력의 행사로 인한 인권침해 실태를 파악하고 그 과정에서 형사사법체계가 어떻게 작동했는지 규명하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 우선 올해 연구에서는 산업기반 확립을 위한 개발정책이 본격화된 1960년대에 ‘구악의 일소’라는 명분하에 진행된 부랑인과 폭력배 등 일제단속, 그리고 이와 연동되어 추진된 노역동원을 중심으로 살펴보았습니다. 이를 통해 조국근대화와 경제개발정책, 부랑인 정책과 치안정책이 결합된 통치방식에서 발생한 국가폭력을 조명하고자 하였습니다. 나아가 과거에 발생한 이러한 사건에 대한 과거사 정리 작업에 필요한 원칙과 관련 법적 쟁점을 검토하였습니다. 향후 우리 사회가 책임있는 행보를 이어나가는데 있어 이 연구가 과거사 정리 작업에 필요한 기초자료로서 작은 기여를 할 수 있기를

ii 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

바랍니다. 아울러 지난 1년간 함께 고생한 연구진에게 감사의 말씀을 전합니다.

2019년 12월
연구진을 대표하여
부연구위원 유진



목 차

국문요약	1
제1장 유진	
서론	9
제1절 연구의 필요성과 목적	11
제2절 연구의 범위와 방법	15
제2장 박경규	
개념정의 및 기존 과거사정리의 한계	19
제1절 국가폭력 등 기본적인 용어의 개념정의	21
1. 개념정의의 필요성	21
2. ‘법’과 ‘위법’의 의미 및 판단기준	22
가. ‘법’과 ‘위법’의 의미	22
나. 위법판단시의 유의점 1: 관습 국제형사규범 또는 국제인권규범을 포함하여 ‘존재하는 법’을 파악해야 함	24
다. 위법판단시의 유의점 2: ‘1960년대 당시의 법’과 ‘현재의 법’을 구별	27
3. 국가폭력의 개념	28
가. ‘국가폭력’의 다양한 용례	28
나. 최협의로 사용하는 경우: 국가에 의한 국제범죄	29
다. 협의로 사용하는 경우	36
라. 광의로 사용하는 경우	39
마. 최광의로 사용하는 경우	39

iv 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

- 바. 개념구분의 중요성 및 본 보고서에서의 ‘국가폭력’ 40
- 제2절 현재까지의 과거사정리 현황과 한계 42
 - 1. 과거사정리 관련 법률 및 기구 개관 42
 - 2. 과거사 유형별 분류 및 관련 법률의 주요 내용 49
 - 가. 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 과거사 50
 - 나. 개인범죄가 문제되는 경우 65
 - 다. 과거사정리 기본법: 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 2005」(약칭: 과거사정리법) 67
 - 3. 과거사정리의 한계 및 문제점 70
- 제3절 소결 75

제3장 강석구·유진

1960년대 시대배경과 관련 법제개관 79

- 제1절 1960년대 시대배경 81
 - 1. 경제개발정책과 국토개발 81
 - 가. 경제개발정책의 전개 81
 - 나. 국토개발정책의 전개 83
 - 2. 사회·구호정책과 치안정책 89
 - 가. 전후 복구와 사회·구호정책의 전개 89
 - 나. 5·16 군사정변 이후 치안정책의 변화 95
- 제2절 노역동원의 법적 근거 및 추진체계 99
 - 1. 국토건설단 관련 법제 99
 - 가. 법적 근거 99
 - 나. 국토건설단의 조직체계 101
 - 다. 국토건설단의 사업 103
 - 라. 국토건설단원의 자격 및 신분 104
 - 마. 국토건설단원의 복무 및 급여 111
 - 2. 갱생건설단·갱생건설소년단 관련 법제 112
 - 가. 법적 근거 112
 - 나. 갱생건설단 등의 조직체계 115

- 다. 갱생건설단 등의 사업 116
- 라. 작업원의 자격 및 특전 118
- 마. 작업원에 대한 처우 및 급여 119
- 3. 자활정착사업 관련 법제 120
 - 가. 법적 쟁점 120
 - 나. 사업 또는 토지사용의 법적 근거 122
 - 다. 인력동원의 법적 근거 127
 - 라. 농지분배의 법적 근거 133
- 제3절 소결 136
 - 1. 1960년대 시대적 배경 136
 - 가. 경제개발과 국토개발정책 136
 - 나. 사회·구호정책과 치안정책 137
 - 2. 노역동원의 법적 근거 및 관련 법제에 대한 평가 138
 - 가. 국토건설단 관련 법제에 대한 평가 139
 - 나. 갱생건설단 관련 법제에 대한 평가 140
 - 다. 자활정착사업 관련 법제에 대한 평가 141

제4장 유진

국토건설사업과 노역동원 143

- 제1절 민주당 정부의 국토건설사업 145
 - 1. 계획의 수립과 배경 145
 - 2. 국토건설사업의 추진과 전개 149
- 제2절 1961년 5·16 군사정변 직후 국토건설사업 152
 - 1. 5·16 군사정변과 국토건설사업 152
 - 가. 국토건설사업의 계승과 지속추진 152
 - 나. 5·16 군사정변 이후 폭력배 단속과 국토건설사업의 성격 변화 154
 - 2. 국토건설사업의 내용과 운영방식 155
 - 가. 1961년 국토건설사업 내용 155
 - 나. 국토건설사업 동원 규모 및 동원과정 156

다. 사업장 운영방식과 처우	160
제3절 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단	161
1. 국토건설단 설립 배경과 과정	161
가. 국토건설단 창설 계획	161
나. 국토건설단설치법 제정	163
다. 국토건설단 창설 추진	165
2. 국토건설단 사업내용과 운영방식	165
가. 1962년 국토건설단 사업내용	165
나. 국토건설단원 동원규모와 특성	166
다. 건설원에 대한 처우	171
3. 1962년 국토건설단 사업 종결과 평가	177
가. 국토건설단 사업 종결 과정	177
나. 국토건설단 사업에 대한 평가	179
제4절 1968년 재개된 국토건설단	182
1. 국토건설단 재개와 동원 과정	182
가. 폭력행위자등 단속과 국토건설단 재개	182
나. 단속과 취역조치에 대한 비판	185
2. 국토건설단 사업내용과 운영방식	189
가. 1968~1969년 국토건설단 사업내용	189
나. 국토건설단원 동원규모와 특성	191
다. 건설원에 대한 처우	196
3. 국토건설단 사업에 대한 평가	199
가. 국토건설단 취역에 대한 비판	199
나. 근거법령 제정 시도의 실패	200
제5절 소결	203
1. 민주당 정부의 국토건설사업	204
2. 1961년 5·16 군사정변 직후의 국토건설사업	205
3. 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단	206
4. 1968년 재개된 국토건설단	207

제5장 유 진

갱생건설단 및 갱생건설소년단과 노역동원	211
제1절 갱생건설단·갱생건설소년단 창설 배경과 과정	213
1. 갱생건설단·갱생건설소년단 창설계획의 수립	213
2. 갱생건설단·갱생건설소년단 창설추진 과정	216
제2절 갱생건설단의 사업내용과 운영방식	217
1. 1960년대 교도소와 교도작업 운영현황	217
가. 1960년대 교도소 운영 현황	217
나. 교도작업 운영 현황	219
2. 갱생건설단 사업과 운영방식	223
가. 갱생건설단 사업내용	223
나. 동원대상자 규모	228
다. 건설단원에 대한 처우	230
제3절 갱생건설소년단의 사업내용과 운영방식	235
1. 1960년대 소년원과 직업보도 운영현황	235
가. 1960년대 소년원 운영 현황	235
나. 직업보도 운영 현황	238
2. 갱생건설소년단 사업과 운영방식	241
가. 갱생건설소년단 사업내용	241
나. 동원대상자 규모	245
다. 건설소년단원에 대한 처우	246
제4절 갱생건설단·갱생건설소년단 사업의 종결과 평가	249
1. 사업의 종결	249
2. 사업운영상의 문제점	250
제5절 소결	252
1. 갱생건설단 사업과 수형자의 동원	253
2. 갱생건설소년단 사업과 소년원생의 동원	254
3. 갱생건설단·갱생건설소년단 사업의 종결	255

제6장 김아람

자활정착사업과 노역동원 257

제1절 1960년대 자활정착사업의 실시와 배경	259
1. 5·16군정기 자활정착사업 실시	259
2. 1950년대 난민정착사업과의 연속성과 차이점	261
3. 5·16 군정기 귀농정착사업·철거민정착사업의 시도	263
4. 5·16 군정기 부랑아 대책	265
제2절 자활정착사업의 사업 내용	268
1. 1960년대 자활정착사업장 현황과 특징	268
가. 지역 및 인원	273
나. 동원 대상	273
다. 개간·간척 등 사업면적	274
라. 시작 시기	275
마. 설립·운영 주체	277
2. 예산 현황과 재원	279
3. 충남 서산, 전남 장흥 사업장	280
가. 충남 서산 ‘대한청소년개척단’	280
나. 전남 장흥 한국정착사업개발홍업회 사업장	283
제3절 자활정착사업의 운영 방식과 노역동원	284
1. 노역동원 방식 및 실태	284
가. 동원 방식	285
나. 사업 운영 방식	288
2. 가혹행위	288
가. 유사 병영조직과 감시	288
나. 강도 높은 노동 할당	291
다. 기아와 사망 사고	292
3. 강제 합동결혼	294
4. 자활정착사업에 대한 당시 인식	297
제4절 자활정착사업의 종료와 이후의 문제	298
1. 지원 중단	298
2. 자조근로·자조정착사업으로의 변화	300

3. 한센병 환자 및 정착촌 관리 문제 302

4. 농지 분배 문제 303

제5절 소결 308

1. 자활정착사업의 배경 308

2. 자활정착사업의 내용과 현황 309

3. 자활정착사업의 운영 방식과 노역동원 실태 310

4. 자활정착사업의 종료와 이후의 문제 311

제7장 박경규·유진

종합평가 313

제1절 1960년대 노역동원 실태 요약 315

1. 1960년대 시대적 배경 315

가. 경제개발과 국토개발정책 315

나. 사회·구호정책과 치안정책 316

2. 국토건설사업과 노역동원 317

가. 1961년 5·16 군사정변 직후의 국토건설사업 317

나. 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단 317

다. 1968년 재개된 국토건설단 318

3. 갱생건설단 및 갱생건설소년단과 노역동원 319

가. 갱생건설단 사업과 수행자의 동원 319

나. 갱생건설소년단 사업과 소년원생의 동원 320

4. 자활정착사업과 노역동원 321

제2절 올바른 과거사 정리의 방법 322

1. 올바른 과거사 정리 방식에 대한 논란 322

2. 과거사 정리의 의의 및 목적 323

3. UN 인권위원회의 「불처벌에 투쟁하기 위한 원칙들 증보판」 324

4. 올바른 과거사정리의 방법 327

가. 진실규명위원회와 형사사법적 처리를 통한 과거사정리 327

나. 적절한/올바른 과거사정리의 방식 328

제3절 1960년대 노역동원 과거사정리의 (형사)법적 쟁점 329

x 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

- 1. 행위 당시의 법을 확정 330
 - 가. 사건발생 당시 국제범죄의 가벌성을 인정하는 국제조약의 가입·비준여부 330
 - 나. 국제범죄의 가벌성을 인정하는 국제관습법의 존재 여부 · 330
 - 다. 이행절차가 없는 경우 실체형법적 국제관습법의 효력 332
- 2. 문제되는 행위가 국제범죄에 해당하는지 여부를 검토 335
 - 가. 국제형사범죄법과 로마규정 간에 차이가 있는 경우 335
 - 나. 국토건설사업 및 자활정착사업에서 국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄의 성립여부 336
 - 다. 개별 인도에 반하는 범죄의 객관적 구성요건 337
 - 라. '인도에 반하는 범죄'의 상황적 요건 345
 - 마. 주관적 구성요건(mens rea) 350
- 3. 과거 국제범죄의 형사사법적 처리에서 발생하는 문제 351
 - 가. 공소시효의 문제 351
 - 나. 일사부재리원칙과 관련된 문제 353
- 4. 조직적·체계적 범죄이지만 국제범죄에는 해당하지 않는 행위 354

참고문헌 357

Abstract 365

표 차례

[표 2-1] 과거사 관련 법률 및 기구	42
[표 4-1] 국토건설사업 진척상황(1961. 3~1961. 12)	156
[표 4-2] 폭력사범 단속과 처리 현황(1961.5.16.~1962.5.30.)	159
[표 4-3] 1961년 국토건설사업근로대 일과표	160
[표 4-4] 1962년 국토건설단 사업 개요	166
[표 4-5] 1962년 국토건설단 1차 편입 현황	170
[표 4-6] 국토건설단설치법에 따른 국토건설단 건설원 직업현황	170
[표 4-7] 국토건설단설치법에 따른 국토건설단 사업지역 및 인원현황(1962.12.)	180
[표 4-8] 제3지단 환자 발생 현황(1962.4.12.~10.31)	181
[표 4-9] 폭력행위자 등 일제 단속 통계(1968~1969)	185
[표 4-10] 1968년 폭력행위자 등 사업지구별 취역 통계(1968.6.20.~1968.10.25.)	189
[표 4-11] 1969년 폭력행위자 등 사업지구별 취역 통계(1969.4.16.~1969.10.2.)	190
[표 4-12] 1969년 강원도지역 국토건설단 사업내용	191
[표 4-13] 1968년 폭력행위자 등 검거 통계(1968.6.20~7.19)	192
[표 4-14] 1968년 폭력행위자 등 검거자 취역 자원 현황(1968.6.20~7.19)	192
[표 4-15] 1968년 폭력행위자 등 취역 통계(1968.6.20.~1968.10.25.)	193
[표 4-16] 1969년 폭력행위자 등 취역 통계(1969.4.16.~1969.10.2.)	193
[표 4-17] 1969년 강원도지역 국토건설단원 검거지역 및 유형	194
[표 4-18] 1969년 강원도지역 국토건설단원 연령	194
[표 4-19] 1969년 강원도지역 국토건설단원 학력	195
[표 4-20] 1969년 강원도지역 국토건설단원 직업	195
[표 4-21] 1969년 강원도지역 국토건설단원 전과	196
[표 5-1] 1967년 갯생건설단 사업계획	215
[표 5-2] 1967년 갯생건설소년단 사업계획	216
[표 5-3] 1967년 갯생건설단·갯생건설소년단 사업 협의 현황	216
[표 5-4] 전국 교도소 1일평균 수용자 현황(1961~1970)	219
[표 5-5] 교도작업특별회계 세출입 현황(1962~1970)	220
[표 5-6] 1967년 전국 교도소 잔형기 2년 이하 수형자 현황	221

xii 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

[표 5-7] 교도작업 실적 현황(1968.12.31.)	222
[표 5-8] 갱생건설단 사업진행 현황(1967.12.31.)	224
[표 5-9] 1968년 갱생건설단 사업진행 현황(1968.4.30.)	225
[표 5-10] 갱생건설단 주요 사업내용(1967~1970)	227
[표 5-11] 1967년 갱생건설단 동원 현황(1967.12.31.)	228
[표 5-12] 갱생건설단 사업 현황(1967~1970)	229
[표 5-13] 갱생건설단원가석방인원표(1967.12.31.)	233
[표 5-14] 교도소 석방 현황(1967~1970)	234
[표 5-15] 1960년대 전국 소년원 설치현황	236
[표 5-16] 전국 소년원 수용 현황(1961~1970)	237
[표 5-17] 소년원생 비행별 현황(1968~1970)	238
[표 5-18] 소년원생 연령별 현황(1968~1970)	238
[표 5-19] 소년원 직업훈련 현황(1967~1970)	240
[표 5-20] 1967년 전국 소년원 16세 이상 재원생 현황	241
[표 5-21] 1967년 갱생건설소년단 사업진행 현황(1967.12.31)	242
[표 5-22] 갱생건설소년단 1968년도 운영 현황(1968.12.31)	243
[표 5-23] 갱생건설 소년단 사업 1969년도 운영 현황(1969.12.31.)	244
[표 5-24] 갱생건설 소년단 사업 1970년도 운영 현황(1970)	244
[표 5-25] 갱생건설소년단 주요 사업내용(1967~1970)	245
[표 5-26] 갱생건설소년단 사업 현황(1967~1970)	246
[표 5-27] 1967년 갱생건설소년단원 가퇴원 현황(1967.9.20.)	248
[표 5-28] 전국 소년원 남자 원생 출원 현황(1962~1970)	248
[표 5-29] 교도작업과 갱생건설단 취업인원 및 세입 현황(1968~1970)	249
[표 6-1] 1961~64년 자활정착사업 개황	260
[표 6-2] 1960년대 전반 부랑아 단속 및 조치 상황표	267
[표 6-3] 1960년대 전국 자활정착사업 현황	270
[표 6-4] 1960년대 전국 자활정착사업 지역 및 인원 현황	273
[표 6-5] 1960년대 전국 자활정착사업 동원 대상	274
[표 6-6] 1960년대 전국 자활정착사업 시작 시기	276
[표 6-7] 1960년대 전국 자활정착사업 자원과 개척면적	280
[표 6-8] 충남 서산 대한청소년개척단 일반 현황	280
[표 6-9] 충남 서산 대한청소년개척단 인원현황(1965)	281
[표 6-10] 충남 서산 대한청소년개척단 인구 현황(1971)	281
[표 6-11] 충남 서산 대한청소년개척단 주택 현황(1971)	281

[표 6-12] 충남 서산 대한청소년개척단 연혁	282
[표 6-13] 충남 서산 대한청소년개척단 연도별 공정 및 시설규모	283
[표 6-14] 전남 장흥 한국정착사업개발흥업회 사업장 일반 현황	284
[표 6-15] 전남 장흥 한국정착사업개발흥업회 사업장 농지분배 현황	284
[표 6-16] 구호양곡 배부 현황(1962~1970)	301
[표 6-17] 장흥사업장과 서산사업장 성격과 농지분배 비교	304
[표 7-1] 국토건설단, 갯생건설단 및 갯생건설소년단 운영실태	338



그림 차례

[그림 2-1] 국가폭력의 개념	40
-------------------------	----

I. 연구의 개요

본 연구는 기존의 과거사 정리와 국가폭력 연구에서 충분히 다루어지지 못한 사회치안 영역에서 발생한 위법 또는 부당한 공권력의 행사로 인한 인권침해 실태를 파악하고 그 과정에서 형사사법체계가 어떻게 작동했는지 규명하는 것을 목적으로 한다. 지금까지의 과거사 관련 법률은 민사적 피해진보 및 행정적 피해회복 조치에 중점을 두어 입법되었기에 ‘보상’이라는 용어를 사용함으로써 국가의 위법행위가 문제된다는 것을 약화시키고 있다. 뿐만 아니라 유사한 과거사 사안에 대해 상이한 피해회복조치가 적용되는 등 최소한의 피해회복조치에 관한 일관된 기준이 없다. 무엇보다 민사적·행정적 피해구제를 명예회복조치라고 칭하면서 형사사법적 처리는 사실상 포기함으로써 가해행위가 가장 중한 국가에 의한 국제범죄 또는 혐의의 국제범죄에 해당한다는 것을 약화시키고 있다. 그리고 사회치안영역에서 부랑아, 폭력배, 한센인 등 이른바 사회적 약자/배제 계층을 대상으로 행해진 국가폭력행위에 대한 진상규명활동은 상대적으로 큰 비중을 차지하지 못했다. 피의자 등에 대한 인권보호 장치가 확립되지 못한 권위주의 정권기에 주로 도시하층민을 겨냥한 사회치안 정책은 종종 부당한 공권력의 행사로 인한 인권침해를 야기하였다. 총 3년차로 계획된 본 연구의 1차 연도인 올해 연구의 대상 시기는 1960년대이며, 특히 1961년 군사정변 이후 5·16 혁명공약 제3항에 명시된 ‘구약의 일소’라는 명분하에 진행된 폭력배 등 일제단속, 그리고 이와 연동되어 추진된 노역동원을 중심으로 살펴본다. 연구방법으로는 문헌조사와 구술자료 분석을 사용하였다.

II. 1960년대 노역동원

본 연구에서 다루는 국토건설사업, 갱생건설단·갱생건설소년단, 자활정착사업은

2 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

1960년대에 추진된 국토개발정책의 일환으로서 재소자와 소년원생, 병역미필자, 폭력행위자, 부랑인 등을 노역에 동원하여 이루어졌다. 이러한 사업들은 1960년대에 추진된 경제개발계획 및 국토개발정책과 연동되어 실시되었다. 1960년대는 1962년에 개시된 제1차 경제개발 5개년계획을 시작으로 산업기반 확립을 위한 개발정책이 본격화된 시기이다. 특히 1965년 대통령 연두교서에서 박정희가 '증산, 수출, 건설'을 3대 목표로 제시한 것에서 볼 수 있듯이 '건설'은 1960년대를 관통하는 정부의 핵심 슬로건이었다. 이 시기에 정부는 경찰력을 활용하여 소위 폭력배·치기배 등 범법자와 우범자, 나아가 부랑인들에 대한 일제단속을 실시하였고, 이를 통해 단속된 자들을 국토건설사업과 산간·해안지역의 개척사업에 동원하였다. 이러한 사업에 동원된 대상자 중 상당수는 '폭력배'와 '부랑아'로 명명된 사회적 약자로서, 1950년대 전쟁과 농촌의 붕괴로 인한 도시 부랑아 증가에 대한 대책의 일환이자 5·16 군사정부 세력의 정당성 확보전략이었던 '부패와 구악 일소' 정책에 의해 단속·동원된 측면이 크다.

1960년대 국토개발과 관련된 노역동원은 ① 5·16 군사정변 직후부터 시작된 폭력배 일제단속을 통해 검거된 자들을 대상으로 노역동원이 이루어진 1961~1962년 국토건설단과 1962년 병역미필자 등을 동원한 국토건설단, 1968~1969년 폭력행위자등 집중단속에 의해 검거된 자들을 동원한 국토건설단, ② 1967~1970년에 교도소 수형자와 소년원생을 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단, ③ 고아·부랑아 등을 강제동원한 개척단과 같은 자활정착사업 등 다층적으로 전개되었다. 이 가운데 교도소 수형자와 소년원생을 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단의 경우를 제외하고, 국토건설단과 자활정착사업은 법적 근거 없이 이루어진 노역동원의 강제성 뿐만 아니라 단속과정에서 명확한 불법행위가 확인되지 않은 자들을 무분별하게 연행하는 등 불법성의 소지가 있었다. 이 과정에서 법적 근거 및 영장 없는 체포·구속과 강제노역이 이루어졌으며, 폭행 등 가혹행위와 열악한 노동·수용환경, 질병에 노출되는 경우가 적지 않았다.

1. 국토건설사업과 노역동원

국토건설단 사업의 경우, 5·16 군사정부가 민주당 정부의 국토건설사업을 이어받으면서 실시되었다. 1960년 민주당 정부는 공공토목사업을 실시함으로써 농촌 유휴 노동력과 도시 실업자를 흡수하여 절량농가와 실업자구제를 도모하기 위한 국토건설

사업을 계획하였다. 1961년 3월부터 시행된 국토건설사업은 5월 16일 군사정변이 일어난 후 정권을 이양받은 군사정부에서 이어서 실시하였다. 그러나 자발적 동원으로 노동력을 확보하고자 한 민주당 정부의 기획과 달리 군사정부는 5·16 군사정변 직후부터 실시된 폭력배 등 일제단속으로 검거된 자들을 사업에 투입하는 방침을 세웠다. 이에 따라 1961년 5월 24일부터 사회악 일소정책에 따라 단속된 폭력배 등을 사업장에 투입하였고, 이후 1962년까지 최소 3,137명 이상의 폭력배·치기배 등이 강원도 삼척탄광지대 도로확장공사 등에 투입되었다. 이러한 국토건설사업 노역동원의 법적 근거는 1961년 12월 13일에야 폭력행위자등 단속에 관한 특별법이 제정됨으로써 마련되었다. 이는 소급입법의 문제가 있었을 뿐만 아니라 1961~1962년에 강제취역된 대다수의 단원들은 동법에 따른 적법한 심사절차 없이 강제노역에 동원되었다.

1968~1969년에도 1961년 5·16 군사정변 직후부터 운영된 폭력행위자 등을 동원한 국토건설단과 유사한 형태의 국토건설사업이 전개되었다. 이 당시 인력동원을 위한 특별단속 기간에 각 경찰서와 경찰관에게 책임단속량을 할당하여 무리한 단속이 이루어졌으며, 이 과정에서 법률 위반행위가 확인되지 않은 자를 불법적으로 연행하고 국토건설사업 취역을 강요하는 등의 물의를 빚었다. 이에 따라 법조계와 언론에서는 이러한 단속과 취역조치가 법적 근거가 없으며 헌법에 위배된다는 점에서 강하게 비판하였다. 이에 대하여 정부는 강제취역의 법적 근거를 마련하고자 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 개정과 보안처분을 도입하기 위한 특별법 제정을 뒤늦게 추진하였으나 이 역시 위험적 소지가 다분하다는 비판에 직면하였으며 법률 제·개정은 이루어지지 않았다.

2. 갱생건설단·갱생건설소년단과 노역동원

교도소 수형자와 소년원생을 국토건설사업에 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단은 제2차 경제개발 5개년계획이 개시되고 고속도로 건설 계획 등이 포함된 대국토건설계획이 수립된 1967년에 박정희 대통령의 지시에 의해 창설되었다. 이에 따라 전국 교도소의 수형자들이 1967년부터 1970년까지 총 연인원 410,204명이 동원되어 경부고속도로, 수인고속도로 등 도로건설과 교도소 신축이전 공사, 간척사업과 공장부지 정리작업 등에 투입되었다. 또한 소년원생의 경우 총 연인원 89,389명이 갱생건설소

4 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

년단원으로 투입되었다. 갱생건설소년단 사업은 서울시내 도로포장공사와 남산터널 공사, 청계천 복개공사, 춘천지역 관광도로 공사와 화전민 정착지 개간공사를 비롯하여 대구, 광주, 충주 지역의 자갈채취 작업, 사방공사, 농토정지, 도로공사 등으로 이루어졌다. 갱생건설단과 갱생건설소년단 사업은 당초 계획과 달리 사업규모와 동원 인원이 점차 축소되면서 1970년을 끝으로 더 이상 시행되지 않았다. 교도소 수형자들을 동원한 갱생건설단 사업의 경우 합법적인 교도작업으로 볼 수 있으나, 갱생건설소년단 사업은 당시 소년원법에 규정된 직업보도의 일환으로 보기 어려운 도급작업의 형태를 띠고 있었으며 이러한 점은 1985년 10월 15일 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정의 폐지이유가 되기도 하였다.

3. 자활정착사업과 노역동원

자활정착사업은 도시의 문제로 여겨진 부랑아 등을 농촌으로 이동시켜 개간과 간척으로 농지를 조성하고 식량 생산에 기여하는 것을 목적으로 삼았다. 1960년대에 운영된 23개의 자활정착사업장은 강원, 경북, 전남 등 개간 가능한 임야, 황무지, 간척지가 많은 지역에 주로 분포하였으며, 1960년대에 걸쳐 최소 13,366명이 사업에 편입된 것으로 확인되었다. 편입대상은 걸인, 부랑청소년과 부랑인, 고아, 녀마주이가 가장 많았으며, 한센인, 갱생원 수용자, 수재민도 포함되어 있었다. 사업은 보건사회부에서 관할하였으며 대상자 동원과 사업장 현지 운영은 반관반민단체 또는 민간단체가 수행하였다. 그러나 사업의 대상자를 동원하는 과정에서 경찰력을 활용한 단속과 강제동원이 이루어졌다. 사업 운영에 있어서도 운영 단체의 원조물자 횡령, 착복 등 각종 비위가 발생하였다. 사업장은 위계적인 병영조직과 유사하게 운영되었으며 철저한 감시에 의한 인신구속 상태에서 단원들을 통제하였다. 또한 농지조성을 목표로 한 자활정착사업장에서는 강도 높은 노동이 이루어졌으며, 개간·간척사업의 과정에서 산사태로 인한 사망이나 의사가 발생하는 일이 잦았고 식량사정 또한 좋지 않아 영양상태가 부실하였다. 이외에도 자활정착사업 대상자들은 정부가 개입한 강제결혼을 당하기도 하였다. 자활정착사업은 1960년대 중반부터 원조가 중단되는 등의 문제로 인하여 사업이 중단되는 경우가 많았으며, 이후 사업에 동원된 대상자들에 대한 처우 역시 문제가 되었다. 특히 사업에 참여한 자들에게 노동을 통해 조성된 농지를 분배할

것이라는 당초 약속과 달리 사업 이후 개간한 지역이 국유지라는 이유로 무상분배가 이루어지지 않는 등의 문제가 남겨졌다. 토지 분배를 둘러싼 법적 다툼을 장기간 이어온 서산개척단 참가자들은 2013년에서야 정부와 유상매각 계약을 체결하였으나, 이들이 요구하는 정부 차원의 공식적인 진상규명과 실태조사는 아직 이루어지지 않고 있다.

Ⅲ. 국가폭력 과거사 정리와 형사사법적 쟁점

1. 국가폭력과 과거사 정리

본 연구는 1960년대 노역동원에 대한 연구와 더불어 이에 대한 과거사 정리를 위한 형사사법적 논의를 시도하였다. 우선, 국가폭력이라는 용어는 용어사용자에 따라 최협의, 협의, 광의 및 최광의의 상이한 의미로 사용될 수 있다. 국가폭력이라는 용어가 최협의로 사용되면 국가에 의한(협회의) 국제범죄를 뜻하고, 협의로 사용되면 ① 국가에 의한 국제범죄 그리고 ② 공권력 행사자들에 의해 조직적·체계적으로 범해졌지만 중대한 인권침해행위로 볼 수 없어서 국제범죄(특히, 인도에 반하는 범죄)가 성립하지 않는 경우를 포괄한다. ‘국가폭력’이 광의로 사용되면 공권력의 행사·불행사에 관련된 범죄를 뜻하기에 협의의 국가폭력은 물론이고, 협의의 공무원범죄와 공무원의 직무상 범죄를 포괄한다.

‘이행기 정의’란 전쟁이나 내전 또는 군부정권이나 권위주의 정권과 같은 정치적 혼란기·격변기 또는 과도기 과정에서 발생한 대규모 심각한 인권침해를 시정하기 위해 사후적으로 형사소추, 진실위원회, 배상프로그램 그리고 다양한 제도적 개혁을 위한 일련의 사법적·비사법적 조치들을 취하고, 이를 통해 사회 구성원들의 화해·통합을 촉진하여 사회평화 및 정의를 이루고자 하는 활동을 일컫는다. 이행기 정의를 실현하는 구체적 방법과 관련하여서는 크게 보면, 진실규명위원회의 설치를 통한 진상규명과 형사사법적 처리 두 가지 방식이 있는데, 이 두 방식은 상호 대립되거나 배척관계에 있는 것은 아니다. UN 증보불처벌투쟁원칙이 명확히 밝히고 있듯이, 이행기정의는 위반행위의 재발을 방지하기 위한 조치들을 취하는 것을 포함하는데, 범죄자들에

6 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

대한 형사처벌을 포기하는 것은 위반행위의 재발을 방지하기 위한 충분한 조치로 볼 수 없다. 따라서 올바른 과거사정리라고 하기 위해서는 진실규명위원회의 설치를 통해 진상조사를 하면서, 진실규명위원회에 민사적·행정적 피해회복 조치에 관한 일부 권한을 부여하더라도 형사사법적 처리활동이 동시에 또는 진실규명위원회의 활동에 이어서 이루어져야 하고, 진실규명위원회의 활동이 형사사법적 처리를 도외시하거나 포기하는 방법으로 이용되어서는 아니 된다.

이와 관련하여, 최협의를 국가폭력은 전형적인 국제범죄이므로 전자의 경우 '국제범죄에 관한 규범(=국제형사법)'이 적용되는데, 우리나라는 2007년 12월 21일에 국제형사범죄법을 제정하여 로마규정을 성문 국내법으로 이행하였다. 2007년 12월 21일 이후에 발생한 최협의를 국가폭력은 국제형사범죄법에 따라 해결하면 되지만, 2007년 12월 21일 이전에 발생한 최협의를 국가폭력이라면 국제형사범죄법을 적용하여 처벌할 수 있는가라는 문제가 발생한다. 이 문제는 '과거사를 어떻게 정리하는 것이 정의에 합치하는 올바른 과거사정리인가'라는 문제부터 시작하여, 1960년대 당시에 유효한 실질적 의미의 법에 국제범죄 관련 국제관습법이 포함되었는지 여부, 소급효 금지원칙 위배 여부, 공소시효 완성여부, 일사부재리원칙 위배여부 등 여러 형사법적 쟁점과 관련된다. 조직적·체계적 불법성을 띠지만 최협의를 국가폭력에는 해당하지 않고 협의의 국가폭력에 해당하는 경우 '현행법에서 이러한 범죄행위에 대해 규율하고 있는가'라는 문제부터 시작하여 '이러한 범죄를 일반적인 개인범죄와 동일하게 취급할 수 있는가', '이러한 범죄에 국제형법의 원리들을 어느 정도로 적용할 수 있는가' 등의 여러 문제가 발생한다. 만약 이러한 범죄에도 국제형법의 원리를 전부 또는 일부 적용할 수 있다고 한다면, 이와 관련하여서는 소급효금지원칙 위배 여부, 공소시효 완성여부, 일사부재리원칙 위배여부 등 여러 형사법적 쟁점이 함께 문제된다.

1960년대에는 우리 성문법에 국제범죄의 가별성을 인정하는 규정이 없었지만, 국제형사재판소 판례에 의하면 늦어도, 2차대전 전범재판에 의해 국제범죄의 가별성은 국제관습법으로 성립되었다. 따라서 1960년대에 이미 국제범죄의 가별성은 국제관습법으로 인정되었다고 보더라도, 성문법률주의 및 명확성원칙에 부합하기 위해서는 그러한 국제관습법이 우리 성문 법규정으로 이행되기 전까지는 단지 간접적으로 직접적 효력을 가진다고 보는 것이 적절하다. 따라서 2007년에 제정된 국제형사범죄법은

이미 국제관습법으로 인정되고 있었던 국제범죄의 가별성을 성문 법규정으로 확인하고 있는 것으로 보아야 하고, 국제형사범죄법을 1960년대에 발생한 최협의를 국가폭력에 적용하더라도 소급효금지원칙에 반하지 않는다고 보아야 한다.

2. 1960년대 노역동원의 과거사 정리와 관련된 형사사법적 쟁점

1960년대 국토건설단사업은 건설단원 노역동원행위가 ① 근거법률이 없는데도 불구하고 노역동원을 한 경우, ② 근거법률이 있었을지라도 그 근거법률이 그 당시의 헌법에 반하는 경우, ③ 근거법률이 있었을지라도 법률상의 요건이 충족되지 않는 자들에 대해서도 노역동원 한 경우라면 개개 행위는 인도에 반하는 죄로서의 '불법감금 또는 신체적 자유의 박탈', '노예화' 및 '박해'의 객관적 구성요건을 충족시킨다. 실태조사에 의하면 그러한 노역동원이 국가의 정책으로 존재하였음을 추정할 수 있는 증거도 존재하며 인도에 반하는 죄의 상황적 요건도 충족되므로 국토건설단 사업 중 위의 요건들이 충족되는 노역동원의 경우 인도에 반하는 죄로서의 '불법감금 또는 신체적 자유의 박탈', '노예화' 및 '박해'가 성립한다.

자활정착사업에서도 노역동원행위, 강제결혼 등은 '불법감금 또는 신체적 자유의 박탈', '노예화', '박해' 또는 '기타 비인간적 행위'의 객관적 구성요건을 충족시키는데, 외관상으로는 사업주체가 민간단체였지만, 정부는 그러한 자활정착사업이 가능한 법제를 만들었을 뿐만 아니라 민간단체에 의한 자활정착사업을 재정적으로 지원하고, 자활단 및 개척단의 활동성과를 홍보·칭송하였기에 그러한 노역동원 등은 국가의 정책에 따라 이루어졌다고 보아야 한다. 따라서 자활정착사업에서도 인도에 반하는 죄의 상황적 요건이 충족되어 국제범죄가 성립한다.

오래 전에 발생한 국제범죄를 현재에 소추하려는 경우 공소시효 완성 여부가 문제되는데, 국제법 및 개별 국가법을 종합적으로 살펴보면, 아직까지는 모든 국제범죄에서 공소시효적용이 배제된다는 국제관습법이 성립되었다고 보는 것은 무리가 있다. 그러나 제노사이드와 인도에 반하는 범죄의 경우 공소시효 적용이 배제된다는 것은 이미 국제관습법으로 되었다고 할 수 있다.

국가폭력에 대한 과거사 정리와 관련하여 형법이론적 논의는 지금까지 활발히 이루어지지 않았는데, 최협의를 국가폭력에는 해당하지 않지만, 협의의 국가폭력에 해당

8 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

하는 행위는 현재에도 발생하고 있고, 앞으로도 발생할 수 있다. 장래에 국가폭력이 발생하는 것을 방지하는데 기여하기 위해서는 국가폭력에 대한 형법이론적 연구가 보다 더 활발히 이루어져야 할 것이다.

제 1 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

서 론

유 진

제1절 | 연구의 필요성과 목적

한국 사회는 36년간의 일제강점기와 해방 후 분단과 한국전쟁이라는 폭력적인 국가 형성 과정을 거치면서 민간인 학살과 강제동원 등 수다한 국가폭력을 경험하였다. 이러한 국가폭력 피해는 식민통치가 끝을 맺고 독재정권이 교체되는 정치적 이행기에 진상규명과 책임자 처벌 및 피해자의 명예회복 등에 대한 요구로 이어졌으나 민주화 이전까지 과거사 정리는 이루어지지 않았다. 우선 해방 후 제헌국회에서 제정된 ‘반민족행위자 처벌 특별법’에 의거하여 구성된 ‘반민족행위자특별조사위원회’는 1949년 1월부터 활동을 시작하였으나 1951년 1월 특별한 성과 없이 해체되었다. 1960년 4·19 혁명 이후에는 정부수립과 한국전쟁기에 발생한 민간인 학살에 대한 진상규명과 과거사 정리에 대한 요구가 ‘피학살자유족연합회’와 ‘4·3사건진상규명동지회’ 등을 중심으로 제기되었으나 1961년 5·16 군사정변이 일어나면서 과거사 정리는 미완의 과제로 남게 되었다.¹⁾ 그리고 이후 26년간 이어진 권위주의 정권기에 발생한 간첩

1) 이정은, “4·19혁명과 인권: 인권개념에 대한 인식과 제도의 변화”, 민주주의와 인권 제9권 제2호, 2009, 140-142면. 5·16 군사정부는 군사정변 직후 ‘특수범죄처벌에 관한 특별법’(법률 제633호, 1961.6.22. 제정)을 제정하고 공포일자로부터 3년 6개월 전까지 소급적용하도록 한 부칙을 두어 피학살자 유족들을 특수반국가행위죄(동법 제6조)로 최고 사형까지 선고하여 장기간 복역토록 하였으며 진상규명 자료가 될 수 있는 기록들을 군사정부 포고령 제18호로 폐기하였다. 이 사건은 2008년 6월 24일 진실화해위원회에서 조사개시를 결정하여 2009년 10월 13일 진실규명이 결정되었다. 진실화해위원회는 피학살자유족회사건에 대하여 국가재건최고회의가 국회를 대신하여 입법권을 행사하도록 한 ‘국가재건비상조치법’(국가재건최고회의령 제42호, 1961.6.6. 제정)은 국민주권주의와 입헌주의를 부정한 것으로, 이에 근거하여 제정된 특수범죄처벌에 관한 특별법은 위헌적 법률이므로 피학살자 유족회 사건의 재판결과도 인정하기 어렵다고 판단하였으며 재심 등의 조치를 취하는 것이 필요하며 피해자들의 명예회복 기회를 부여하는 것이 타당

12 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

및 국가보안법 위반 조작사건, 불법체포·감금 및 고문·가혹행위 사건, 의문사 사건 등 공권력에 의한 인권침해 사건이 추가적인 과거사 정리의 과제로 누적되었다.

민주화 이후 과거사 정리에 대한 요구가 거세지면서 1995년 '5·18민주화운동 등에 관한 특별법'(법률 제5029호, 1995.12.21. 제정)과 1996년 '거창사건 등 관련자의 명예 회복에 관한 특별조치법'(법률 제5148호, 1996.1.5. 제정)이 제정되었고 한국전쟁과 권위주의 정권기에 발생한 국가폭력에 대한 진상규명과 책임자 처벌, 희생자의 명예 회복이 정부차원에서 시도되었다. 그러나 5·18민주화운동 당시 발포명령책임자 규명을 비롯한 진상규명이 완전히 이루어지지 못하였고 5·16 군사정변으로 인해 진상규명이 좌절된 제주 4·3사건 등 수많은 과거사가 정리되지 못한 채 잔존해있었다.

이에 1998년 김대중 정부의 출범과 함께 진상규명 중심의 과거사 정리 작업이 본격적으로 추진되었으며, 2000년에 제정된 '의문사 진상규명에 관한 특별법'(법률 제6170호, 2000.1.15. 제정)에 의거하여 의문사진상규명위원회가 2000년 10월 17일 공식 출범하여 2004년 6월까지 97건의 사건을 조사하여 30건의 진상규명을 완료하였다. 2003년 출범한 노무현 정부는 과거사 진상규명 작업을 계속 진행하여 일제강점기 친일반민족행위와 강제동원피해, 정부수립과 한국전쟁기 민간인 학살, 군사독재정권기 인권침해에 대한 과거사 정리가 시작되었다. 2004년 이후로는 국정원, 경찰청, 국방부가 각각 과거사 진상규명위원회를 설치하여 자체적인 진상규명 작업을 하였으며, 삼청교육 피해자, 노근리사건 희생자, 일제강점기 강제동원피해, 군의문사, 한센인피해사건 등 개별 사건 및 피해유형에 따른 관련 법률이 제정되어 진상규명 및 피해자 지원이 이루어졌다.²⁾

이와 함께 이러한 개별 법률이 다루지 못한 과거사 문제를 포함하는 포괄적인 과거사청산을 위해 '진실·화해를 위한 과거사정리 기본법'(법률 제7542호, 이하 과거사정리법)이 2005년 5월 31일 제정되었다. 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 진실

하다고 권고하였다(진실·화해를위한과거사정리위원회, 2009년 하반기 조사보고서, 진실화해위원회 제8차 보고서, 8권, 2010. 313-316면).

2) '삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률'(법률 제7121호, 2004.1.29. 제정), '노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법'(법률 제7175호, 2004.3.5. 제정), '일제강점기 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법'(법률 제7174호, 2004.3.5. 제정), '군의문사 진상규명 등에 관한 특별법'(법률 제7626호, 2005.7.29. 제정), '한센인피해사건의 진상규명 및 피해자생활지원 등에 관한 법률'(법률 제8644호, 2007.10.17. 제정).

화해위원회)는 2005년 12월 22일 공식 출범하고 2006년 4월 25일 385건에 대한 조사 개시를 결정함으로써 조사활동을 시작하였다.³⁾ 진실화해위원회는 2010년 6월 30일 까지 4년 2개월에 걸친 조사를 통해 총 11,175건의 사건을 처리하였고 이 가운데 8,450건(75.6%)에 대해 진실규명을 하였으며 528건(4.7%)은 진실규명 불능 결정, 1,729건(15.5%)은 각하 처리하였고, 취하·이송·조사중지된 사건은 468건(4.2%)이었다.⁴⁾

2000년 이후 진행된 과거사 정리는 일제강점기 이후 군사독재 정권기에 이르는 한국 근현대사에서 발생한 국가폭력에 대한 조사 및 재심을 비롯한 피해 구제를 진척시키는 성과를 낳았다. 그러나 2005년 출범한 진실화해위원회는 진실규명 신청 기간을 과거사정리법이 시행된 2005년 12월 1일부터 1년 이내로 제한함으로써(동법 제19조 제2항) 기간 내에 신청이 이루어지지 않은 사건들을 향후 과제로 남겼다. 또한 지금까지의 과거사 정리는 주로 일제강점기 강제동원과 한국전쟁기 민간인 학살, 군사독재정권기의 고문·가혹행위 및 부당한 판결 등 공안사건을 중심으로 이루어져왔다. 즉, 수사 및 재판 단계가 아닌 치안 및 행형 단계에서 발생한 국가폭력, 특히 체제안보와 관련된 공안사건이 아닌 사회치안 영역에서 우범 혹은 재범의 위험을 이유로 이루어진 보안처분류 제재에 의한 기본권침해는 상대적으로 진상규명이 충분히 이루어지지 않았다.⁵⁾ 이와 관련하여 1987년 발생한 형제복지원 사건이 진실화해위원회 활동이 종료된 2012년 이후 재조명되기 시작하면서 부랑인 등의 강제수용 사건이 과거사 정리의 과제로 대두되었다.⁶⁾ 이에 따라 진실화해위원회를 재출범시켜 조사를 재개하고자 하는 과거사정리법 일부개정법률안이 2013년 이후 여러 차례 발의되었으며 현재에도 국회에 계류 중이다.

사회치안과 보안처분류 제재의 운용과정에서 발생한 국가폭력에 대한 과거사 정리

3) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 2010, 21면.

4) 위의 책, 32면.

5) 1972년 유신헌법에서 법률에 의한 보안처분에 관한 규정이 헌법에 최초로 삽입된 후 1975년 사회안전법이 제정되면서 공식적인 보안처분 제도가 도입되었다. 그러나 그 이전에도 보안처분과 유사한 기능을 하는 처분제재가 존재하였으며, 이를 포괄하기 위해 '보안처분류 제재'라는 용어를 사용하였으며, 이에 해당되는 것으로 '윤락행위등방지법'(법률 제771호, 1961. 11. 9., 제정)에 기초한 윤락여성수용, 1975년 내무부 훈령 제410호에 의한 부랑아(인) 수용, 국토건설사업에 피의자 등을 강제동원한 국토건설단(1961~1962, 1968~1969), 삼청교육대(1980) 등을 들 수 있다(이승호, "우리 나라 보안처분의 역사적 전개", 형사정책 제7호, 1995, 73, 75면).

6) 한중선·전규찬·박래군, 살아남은 아이, 도서출판 문주, 2012.

14 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

는 2004년 ‘삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률’ 제정과 국방부 과거사진상규명위원회의 삼청교육대 진상조사, 그리고 진실화해위원회에서 진상규명을 결정한 ‘국토건설사업장 강제노역 사건’과 ‘대한청소년개척단원 김귀술에 대한 인권침해 사건’ 정도에 그치고 있다.⁷⁾ 정부는 1961년 5·16 직후부터 폭력배 등에 대한 단속을 전개하여 검거된 자들 중 일부를 국토건설사업장에 취업시켰으며 초기 동원은 법적 근거 없이 이루어졌다. 이 당시 국토건설사업 강제노역 동원과 관련하여 2008년 진실화해위원회에서 조사가 이루어졌다. 진실화해위원회는 이 사건에 대하여 적법 절차를 거치지 않은 불법적인 인식 구속 및 강제노역과 구타 등 가혹행위 사실, 그리고 5·16 군사정부의 조직적 개입이 있었음을 확인하고, 신체의 자유, 형의 선고 없이 강제노역에 동원되지 않을 자유 등 인권침해 사실을 인정하여 국가의 공식사과 등을 권고하였다.⁸⁾

그러나 진실화해위원회의 진실규명은 국토건설사업과 관련하여 발생한 국가폭력 및 인권침해의 전면적인 검토에 이르지 못하고 신청자의 경우에 한하여 사건을 처리하는 데 그친 한계가 있었다. 1960년대의 국토건설사업 동원은 5·16 직후 폭력배 등 단속에 의한 동원뿐만 아니라 1961년 12월 2일 제정·시행된 ‘국토건설단설치법’에 의해 1962년 2월 10일부터 12월 31일까지 운영된 국토건설단, 1968년과 1969년 폭력행위자등 특별단속에 의한 국토건설단 등 크게 3차례에 걸쳐 실시되었다. 또한 ‘서산개척단’으로 알려진 대한청소년개척단원에 대한 인권침해 사건 역시 신청된 사건에 대해서만 조사가 이루어졌을 뿐 해당 사업의 전반적인 규모와 배경, 인권침해 범위에 대한 규명은 이루어지지 않았다.

본 연구는 기존의 과거사 정리와 국가폭력 연구에서 충분히 다루어지지 못한 사회치안 영역에서 발생한 위법 또는 부당한 공권력의 행사로 인한 인권침해 실태를 파악하고 그 과정에서 형사사법체계가 어떻게 작동했는지 규명하는 것을 목적으로 한다. 피의자 등에 대한 인권보호 장치가 확립되지 못한 권위주의 정권기에 주로 도시하층민을 겨냥한 사회치안 정책은 종종 부당한 공권력의 행사로 인한 인권침해를 야기하였다. 본 연구는 정치범, 사상범을 비롯한 공안사건 등에 비하여 국가폭력 연구에서

7) 국방부, 국방부 과거사진상규명위원회 종합보고서 제2권, 2007; 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 IV, 2010, 83-85면.

8) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 2008년 상반기 조사보고서 3, 2008, 112면.

상대적으로 소외되어온 사회치안 정책영역에서 일어난 국가폭력을 중심으로 그 실태를 연구하고자 한다.

총 3년차로 계획된 본 연구의 1차년도인 올해 연구의 대상 시기는 1960년대이며, 특히 1961년 군사정변 이후 5·16 혁명공약 제3항에 명시된 '구악의 일소'라는 명분하에 진행된 폭력배 등 일제단속, 그리고 이와 연동되어 추진된 노역동원을 중심으로 살펴본다. 이후 2차년도 연구에서는 1970년대 유신체제의 성립 이후 반공기조의 강화와 함께 1975년 제정된 사회안전법과 내무부훈령 제410호 '부랑인의 신고, 단속, 수용, 보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무처리지침'을 중심으로, 보안처분제도의 형성과 부랑인 단속·수용 확대의 배경과 실태를 살펴볼 것이다. 마지막 3차년도 연구에서는 사회안전법의 제정을 계기로 도입된 보안처분제도가 국가보안법·반공법 위반자뿐만 아니라 일반범죄자에게 확대되는 계기로서 1980년 사회보호법의 제정과, 그 배경이 되었던 사회정화위원회의 삼청계획에 주목하여 '사회정화' 정책의 추진에 따른 인권침해 실태를 살펴보고자 한다. 또한 3차년도 연구에서는 이러한 사회치안 영역에서 발생한 인권침해에 대한 과거사 정리의 방향과 관련 법적 쟁점을 종합적으로 분석할 것이다.

제2절 | 연구의 범위와 방법

1960년대는 1962년에 개시된 제1차 경제개발 5개년계획을 시작으로 산업기반 확립을 위한 개발정책이 본격화된 시기이다. 특히 1965년 대통령 연두교서에서 박정희가 '증산, 수출, 건설'을 3대 목표로 제시한 것에서 볼 수 있듯이 '건설'은 1960년대를 관통하는 정부의 핵심 슬로건이었다. 이러한 가운데 정부는 경찰력을 활용하여 단속한 자들을 국토건설사업과 산간·해안지역의 개척사업에 동원하였다. 이러한 사업에 동원된 대상자 중 상당수는 '폭력배'와 '부랑아'로 명명된 사회적 약자로서, 1950년대 전쟁과 농촌의 붕괴로 인한 도시 부랑아 증가에 대한 대책의 일환이자 5·16 군사정부 세력의 정당성 확보전략이었던 '부패와 구악 일소' 정책에 의해 동원된 측면이 크다.

이 과정에서 법적 근거 및 영장 없는 체포·구속과 강제노역이 이루어졌으며, 폭행 등 가혹행위와 열악한 노동·수용환경, 질병에 노출되는 경우가 적지 않았다.

1960년대 국토개발과 관련된 노역동원은 ① 5·16 군사정변 직후부터 시작된 폭력배 검거에 의해 노역동원이 이루어진 1961~1962년 국토건설단과 1962년 병역미필자들을 동원한 국토건설단, 1968~1969년 폭력행위자등 집중단속에 의해 검거된 자들을 동원한 국토건설단, ② 1967~1970년에 교도소 수형자와 소년원생을 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단, ③ 고아·부랑아 등을 강제동원한 개척단과 같은 자활정착사업등 다층적으로 전개되었다. 이 가운데 교도소 수형자와 소년원생을 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단의 경우를 제외하고, 국토건설단과 자활정착사업은 법적 근거 없이 이루어진 노역동원의 강제성 뿐만 아니라 동원대상인 폭력배·부랑아에 대한 경찰력을 활용한 단속과정에서 명확한 불법행위가 확인되지 않은 자들을 무분별하게 연행하는 등 불법성의 소지가 있었다. 본 연구는 이처럼 다양한 형태로 이루어진 노역동원을 체계적으로 파악하여, 5·16군사정부와 제3공화국의 조국근대화와 경제개발정책, 부랑인 정책과 치안정책이 결합된 통치방식에서 발생한 국가폭력을 규명하고자 한다.

연구방법으로는 문헌조사와 구술자료 분석을 사용한다. 우선, ① 정부가 사후에 공식발간한 자료인 한국경찰사, 소년보호육십년사, 대한민국교정사, 교도작업총람 등과 ② 1960년대 정부가 공식발간한 혁명정부 1년간의 업적, 법무행정, 보건사회통계연보, 비행소년통계, 그리고 법무부 교정국이 발간한 정기간행물인 교정지 등, ③ 국가기록원에 보관된 정부생산 문건을 통해 관련 정책의 배경 및 추진과정을 추적하였다. 그 외에 ④ 신문기사 아카이브 검색을 통해 정부문서에 드러나지 않은 정책추진과정의 실태를 파악하였다. ⑤ 구술자료는 국사편찬위원회에 보관된 자활정착사업참가자 등의 구술면담 자료를 활용하였다. 구술자료는 “구술자가 면담자 앞에서 자신의 과거의 경험을 기억을 통해 현재로 불러오는 작업으로 얻은 자료”⁹⁾를 말한다. 본 연구대상의 특성상 문헌자료가 다소 제한되어 있고, 현재 남아있는 대부분의 문헌자료들이 동원 대상자가 아닌 정부의 입장을 반영하여 작성되었다는 점에서 ‘아래로부터의 목소리’를 포착하는 구술사 방법을 통해 문헌조사의 편향성을 극복하고자 하

9) 윤택림, “과거로부터의 목소리 재현하기: 구술 자료의 해석과 텍스트화”, 비간행 논문, 2001, 2면 (윤택림, 역사와 기록 연구를 위한 구술사 연구방법론, 아르케, 2019, 80면에서 재인용).

였다.

보고서는 7장으로 구성되며, 2장에서는 국가폭력과 국가범죄 등 기본개념의 정의와 범위에 대한 논의를 검토하였으며, 지금까지 이루어진 과거사정리를 위한 관련 법률과 기구 현황을 일별하고 그 성과와 한계를 검토함으로써 추가적인 과거사정리와 국가폭력 연구의 필요성을 도출하였다. 3장에서는 1960년대 노역동원의 배경이 되었던 경제개발과 국토개발 정책, 사회·구호정책과 치안정책을 살펴보고, 국토건설단, 갱생건설단 및 갱생건설소년단, 개척단 등 자활정착사업의 법적 근거와 관련 법제를 검토한다. 4장에서는 1960년대에 걸쳐 총 3차례에 걸쳐 이루어진 국토건설단 사업의 배경과 추진과정, 노역동원과 그 과정에서 이루어진 폭력행위자 등 단속실태, 국토건설단 운영실태를 살펴본다. 5장에서는 1967년부터 1970년까지 교도소 수형자와 소년원생들을 국토건설사업 등에 동원한 갱생건설단 및 갱생건설소년단의 배경과 사업현황, 단원들에 대한 처우 등 실태를 살펴본다. 6장은 서산개척단 등을 중심으로 1960년대 자활정착사업의 배경과 사업현황, 정착대상자 동원과정, 사업장의 운영방식과 정착대상자에 대한 처우 등의 실태를 살펴본다. 마지막으로 7장에서는 앞에서 살펴본 노역동원 실태의 내용을 요약하고 과거에 발생한 이러한 사건에 대한 과거사 정리 작업에 필요한 원칙과 관련 법적 쟁점을 검토하였다. 본 연구는 3년으로 계획된 연구의 1차년도 연구이며 향후 2년에 걸쳐 추가연구를 예정하고 있으므로 올해 연구의 경우 과거사 정리와 관련된 법적 쟁점에 대한 검토는 예상되는 쟁점을 제기하는 데 주안점을 두고 이에 대한 최종 결론과 정책제언은 본 연구의 마지막 해에 종합적으로 제시하고자 한다.

제 2 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

개념정의 및 기존 과거사정리의 한계

박 경 규

제2장

개념정의 및 기존 과거사정리의 한계

제1절 | 국가폭력 등 기본적인 용어의 개념정의

1. 개념정의의 필요성

과거사정리는 과거에 발생한 사건의 진상을 규명하고 그 사건에 대해 올바르게 법적 평가를 하는 작업을 필수로 한다. 과거사 정리에 필수적인 이러한 활동 자체에는 다음과 같은 어려움이 내재한다. 과거에 발생한 사건의 진상을 규명하는 것은 과거의 사실을 대상으로 하기에 관련자료의 소실 등으로 인해 진상규명에 어려움이 있을 뿐만 아니라, 관련자들이 사실관계에 대해서부터 상반된 주장을 할 수 있기에 진상규명(사실관계 확정)에 어려움이 있다. 사실관계가 확정되더라도(진상규명이 이루어지더라도) 사건에 대한 법적 평가 작업에서도 상이한 주장이 있을 수 있다. 왜냐하면 법적 평가는 존재하는 법을 확인하여 확인된 법을 사건에 적용하는 활동인데, 먼저, 법해석을 통해 존재하는 법을 확인하는 과정에서 '당시 또는 현재의 존재하는 법'에 대한 판단이 다를 수 있고(당시 또는 현재의 존재하는 법의 범위 또는 구체적 의미에 대한 해석이 다를 수 있고), 나아가 설사 존재하는 법에 대해 견해가 일치하더라도 그 법을 해당 사건에 적용하는 (또는 해당 사건을 법에 포섭하는) 과정에서 사람마다 다른 판단을 할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 인해 때때로 과거사와 관련하여 극과 극의 상반된 주장이 펼쳐지기도 한다.¹⁰⁾

10) 특히 정치적 이해관계에 따른 과거사정리에 대한 의견 차이에 대해서는 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 2008, 38-44, 49-52, 71-73면 등 참조.

극과 극의 상이한 주장이 펼쳐지기도 하는 과거사정리 사안에서 올바르게 과거사를 정리하는 것은 실질적인 법치주의의 실현을 위해서 매우 중요하다. '실질적 법치주의'란 '적정한(또는 정의로운, 올바른) 법에 의한 지배'를 의미하는데, 실질적 법치주의를 실현해야 한다는 요청도 법적 안정성과의 조화 속에 이루어져야 한다. 즉, '당시 또는 현재의 존재하는 법'의 한계 내에서 '적정한 법'을 확인하여 적용하고, 혹시 '당시 또는 현재의 존재하는 법'에서 '적정한(정의로운) 법'이라고 할 수 있는 것이 부족하다면 장래에 법을 개정하여 부족한 부분을 보완하기 위해 노력하는 것이 실질적 법치주의를 실현하는 길이다. 이러한 점에서 그 나라가 과거사정리를 어떻게 행하고 있는가는 그 나라에서 법치주의가 얼마나 제대로 실현되고 있는가를 보여주는 시금석이라고 할 수 있다.

위와 같은 어려움 및 함의를 가지는 과거사정리 사안에서 올바르게 과거사정리를 행하기 위해서는(올바르게 실질적 법치주의를 구현하기 위해서는) '법', '위법' 및 '국가폭력'과 같은 기본적인 용어들의 의미 및 판단기준을 명확히 해야 한다. 이러한 기본적인 용어들의 의미를 명확히 하지 않으면 상반된 견해가 주장되는 과거사정리 사안에서 법적 쟁점과 관련하여 설득력을 가지는 올바른(정의로운) 기준을 모색하는데 혼란을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 먼저, '법'과 '위법'의 의미 그리고 '위법'의 판단기준에 대해 간단히 살펴본다. 다음으로, 용어 사용자에 따라 상이한 의미로 사용될 수 있는 '국가폭력'이라는 용어의 용례에 대해 살펴본다.

2. '법'과 '위법'의 의미 및 판단기준

가. '법'과 '위법'의 의미

실질적 의미에서 '법'이란 사회질서를 유지하기 위해 국가에 의해 정해진 행동기준인 강제적 규범의 총체를 말한다. '형식적 의미에서의 법'은 법규범 체계에 따라 헌법(률)¹¹⁾ - 법률 - 명령 - 규칙 - 훈령, 예규 등 내부지침과 같은 형태로 성문법으로 존재

11) 우리나라에서는 규범의 총체를 뜻하는 '법(法: Law: Recht)'이라는 용어와 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률을 지칭하는 '법률(法律: Act: Gesetz)'이라는 용어가 명확히 구분되지 않은 채 사용되는 경우가 허다하다(법률을 지칭할 때에도 우리나라에서는 편의상의 이유로 '법률'과 '법'이라는 단어를 혼용한다). '헌법(률)'도 법형식상으로는 국회에서 제정한 '법률'의 형태로 존

하지만, '실질적 의미에서의 법'은 관련 성문 법규범 외에도 불문 법규범을 포함하고, 법해석의 일반원칙(문리해석, 역사적 해석, 체계적 해석, 목적론적 해석)에 따라 이러한 규범들을 종합적으로 이해함으로써 파악할 수 있다. 아래에서 상세히 설명하겠지만, 과거사정리에서 기준이 되는 법은 '실질적 의미의 법'이다. 따라서 본 보고서에서는 '법'이라는 용어를 실질적 의미로 사용한다.

한편 '위법'이란 용어는 형식적 의미의 (헌법 하위의) 법률을 기준으로 하는지, 아니면 실질적 의미의 법을 기준으로 하는지에 따라 다른 의미로 사용될 수 있다. 형식적 의미의 (헌법 하위의) 법률을 기준으로 하면, '위법'이란 '헌법 하위의 법률에 반한다 = 위법(률)'이라는 의미이고, 헌법이라는 최상위 법규범에 반하는 것을 '위헌'이라고 한다. 반면에 헌법 하위의 법률은 헌법을 구체화하는 것이므로 헌법에 반할 수 없다는 점에 기초하여 실질적 의미에서의 법을 기준으로 '위법'이라는 용어를 사용하면 '위법'이란 '헌법이라는 최상위 법률 및 하위 법률과 법규명령 등 전체 법규범의 해석을 통해서 밝혀진 실질적 의미의 법에 반한다'는 것을 뜻한다. 이와 같이 '전체 법질서에 반한다'는 실질적 의미로 '위법'이라는 용어를 사용하는 것은 헌법과 법률의 위계관계를 기초로 하면서 체계적 정합성도 제고할 수 있을 뿐만 아니라,¹²⁾¹³⁾ '적법하지만 위헌적인', '위법하지만 합헌적인', '적법하지만 부당한' 등과 같이 혼란을 일으킬 수 있는 용어의 사용을 피하는 동시에 그러한 표현들에 의해 다루어지고 있는 사안들에

재한다. 단지 '헌법(률)'이 기본권, 통치기구의 조직·구성 등 국가통치의 근본적인 사항에 대해 규율하고 있기에 최상위의 효력을 가지는 법률로 이해되고 있을 뿐이다. 이러한 이유로 '법(Recht)'과 '법률(Gesetz)'이라는 용어를 엄격히 구분하여 사용하고 있는 독일에서는 헌법(률)을 '최상위 효력을 가지는 국가의 기본적인 법률'이라는 의미에서 '기본법률(Grundgesetz)'이라고 명명하고 있다.

- 12) 헌법을 바탕으로 하여 형사불법의 의미를 전체 법질서의 관점에서 파악하고 있는 김성돈, "국가폭력과 형법, 그리고 헌법", 법조 통권 731호, 2018, 22면 이하(국가의 기본권보호의무를 근거로 하고 있음); 김성돈, "형법의 과제, 형법의 한계 그리고 리바이어던 형법", 형사법연구 제28권 제4호, 2016, 7면 이하; 김혜경, "국가폭력범죄의 개념과 국가 책임구조 - 국가의 범죄행위 주체성을 중심으로 -", 형사법의 신동향 통권 제58호, 2018, 186-191면(국가의 기본권보호의 주, 법은 국민의 행위규범으로 기능하는 동시에 국가작용을 지속한다는 것을 근거로 함).
- 13) '위법'이라는 용어를 '헌법 하위의 형식적 의미의 법률'을 기준으로 파악하는가, 아니면 헌법을 포함한 전체 법질서의 관점에서 파악하는가의 문제와 구별해야 하는 것은 위법행위의 중합 정도에 따라 민사불법, 행정불법 및 형사불법을 구분하는 문제이다. 넓게 보면 후자의 문제도 위법의 개념정의의 문제로 볼 수 있지만, 엄밀히 얘기하면 위법행위의 유형/분류 문제라고 볼 수 있다. 위법행위의 중합에 따라 위법행위는 민사불법, 행정불법 또는 형사불법에 속할 수 있는데, 형사불법에 해당하는 위법행위는 대개의 경우 민사불법 또는 행정불법에도 해당하기에 민사불법, 행정불법 및 형사불법 상호간의 관계는 배척관계가 아니다.

서 보다 더 명확하게 위법 또는 적법이라고 판단할 수 있다.

‘적법하지만 위헌적인’ 경우는 헌법 하위의 형식적 의미의 법률에 합치하더라도 최상위 법률인 헌법에 반하는 것이므로 위법한 것이고, ‘위법하지만 합헌적인’ 경우란 헌법 하위의 형식적 의미의 법률에 반할지라도 최상위 법률인 헌법에 합치하는 것이므로 적법한 것이다. 어느 경우이든 법률상의 법규정이 헌법을 제대로 구체화하고 있지 못하는 경우이다. 한편 ‘부당’이라는 용어는 공법(헌법 및 행정법)의 영역에서 재량행위의 경우 형식적 의미의 법률에 합치하여 재량권의 한계 내에서 재량권 행사를 그르친 경우를 지칭하는 용어로 사용되는데, 재량권의 한계를 일탈한 재량권 행사는 위법행위로 된다.¹⁴⁾ ‘적법하지만 부당한’ 경우란 공권력이 재량권의 한계 내에서 행사된 경우를 의미하므로 실질적 의미에서 적법한 경우이다. 많은 법령이나 법률 관련 문헌에서는 “위법하거나 현저히 부당한 공권력의 행사 또는 불행사”를 ‘위헌’이라고 표현하는데, 이러한 표현에서 ‘현저히 부당한’ 경우란 재량권행사가 재량권의 한계를 일탈하여 실질적으로 위법한 경우를 지칭한다.

나. 위법판단시의 유의점 1: 관습 국제형사규범 또는 국제인권규범을 포함하여 ‘존재하는 법’을 파악해야 함

본 연구보고서의 연구대상인 1960년대 초법적 보안처분 및 국토건설사업과 관련하여 위법여부를 논하기 위해서는 그 전제로 ‘1960년대 당시에 존재하는 실질적 의미에서의 법’을 파악해야 한다. ‘1960년대 당시에 존재하는 법’이란 그 당시에 유효한 실질적 의미에서의 법을 뜻하기에 단순히 우리나라에서의 성문 법규정만을 파악하여서는 아니 된다. 왜냐하면 우리 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 하여 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약”뿐만 아니라 “일반적으로 승인된 국제법규”에 대해서도 국내법과 같은 효력을 부여하고 있기 때문이다.¹⁵⁾

‘헌법에 의하여 체결·공포된 국제조약’이란 우리나라가 가입하였고 비준한 조약으

14) 이에 대해서는 오준근, “행정심판에 있어서의 부당판단에 관한 사례 연구”, 공법학연구 제14권 제4호, 2013, 179면 이하 참조.

15) 이윤제, “일본군 ‘위안부’에 대한 국제범죄와 죄형법정주의”, 일감법학 제38호, 2017, 109면 참조.

로서 우리나라에 구속력을 가지는(우리나라가 이행의무를 부담하고 있는) 조약을 의미한다.¹⁶⁾ 헌법 및 국제법 분야에서의 다수설에 의하면 ‘일반적으로 승인된 국제법규’란 국제관습법을 의미한다.¹⁷⁾ 판례 또한 마찬가지로 이해하고 있다.¹⁸⁾ 상당수 헌법학자들은 “일반적으로 승인된 국제법규”란 국제관습법뿐만 아니라 ‘우리나라가 당사국이 아닌 조약일지라도 국제사회에서 일반적으로 규범성이 인정되는 것’도 일반적으로 승인된 국제법규에 해당한다고 하면서, 그러한 조약의 예로 포로에 관한 제네바 협정, 제노사이드방지협약, ICJ 규정, 부전조약, 세계우편연맹 규정을 들고 있다.¹⁹⁾ 헌법학자들의 이러한 설명은 ‘우리나라가 체결국이 아닌 국제조약일지라도 그 국제조약이 국제사회에서 일반적으로 효력을 가지는 것으로 인정되면 국제관습법으로 된다’고 설명하는 국제법학자들의 견해와 다르지 않다.²⁰⁾ 한편 “국내법과 같은 효력을 가진다”는 것은 국내법상의 법률과 동등한 효력을 가진다는 것을 뜻하므로 국제관습법과 국내법률상의 규정 간에 충돌이 있는 경우에는 특별법우선의 원칙, 신법우선의 원칙 등에 의해 해결해야 한다는 것이 다수설이고,²¹⁾ 판례도 상세히 언급하고 있지는 않지만 이러한 입장에 있다.²²⁾ 그리고 국제관습법은 별다른 국내 입법절차를 필요로 하지 않고 바로 국내 법률로서 효력을 가진다는 것이 헌법학계와 국제법학계의 통설이고, 판례는 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 이행절차 없이 국내법적 효력을 가진다는 입장에 가깝다.²³⁾ 지금까지 헌법재판소는 국제관습법을 인정하는데 매우 소극적이지

16) 1948. 7. 17.에 제정·시행된 제헌헌법 제7조 제1항은 “비준·공포된 국제조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가진다”고 규정하고 있었다.

17) 성재호, “조약과 일반적으로 승인된 국제법규 - 헌법 제6조 제1항 해석에 대한 국제법적 검토”, 미국헌법연구 제28권 제1호, 2017, 117면 이하; 정인섭, “헌법 제6조 제1항상 “일반적으로 승인된 국제법규”의 국내 적용 실행”, 서울국제법연구 제23권 제1호, 2016, 50-51면 참조.

18) 헌법재판소 2011.8.30. 2007헌가12, 2009헌바103(병합) 결정; 대법원 1995.11.21. 선고 93다39607 판결; 이에 대해 자세히는 정인섭, 앞의 글, 55-56면.

19) 정인섭, 앞의 글, 52-53면.

20) 이에 대해서는 정인섭, 앞의 글, 52-54면 참조.

21) 성재호, “조약과 일반적으로 승인된 국제법규 - 헌법 제6조 제1항 해석에 대한 국제법적 검토” (2017), 125-129면; 정인섭, 앞의 글, 69-75면.

22) 대법원 2005.5.13. 선고 2005초기189(2005도1936) 결정; 정인섭, 앞의 글, 69-72면 참조.

23) 정인섭, 앞의 글, 59-60면; 대법원 2005.5.13. 선고 2005초기189(2005도1936) 결정(“헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의는 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가진다는 것으로서 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것이 아닐뿐더러…”라고 하여 이행절차 없이도 국내법적 효력을 가진다는 것을 전제하고 있다.) 참조.

만, 일반 법원은 적지 않은 판결에서 국제관습법을 인정하여 국내법적 효력을 긍정하였다.²⁴⁾ 일반법원에 의해 국제관습법으로 인정된 것으로는 정치범불인도 원칙,²⁵⁾ 제한적 주권면제론의 인정,²⁶⁾ 속지주의 법리²⁷⁾ 등이 있다. 위와 같은 헌법학계 및 국제법학계의 다수설적 견해와 판례의 태도에 따르면 1960년대 당시 우리나라가 가입·비준한 국제조약의 규율내용은 그 당시 아직 성문 국내법으로의 이행절차가 이루어지지 않았을지라도 헌법 제6조 제1항 및 조약의 효력에 의해 원칙적으로 국내법과 같은 효력을 가지고, 그 당시 아직 우리나라가 가입·비준하지 않은 국제조약일지라도 그 조약상의 규율내용이 그 당시에 이미 국제관습법으로 되어 헌법 제6조 제1항에서 의미하는 ‘일반적으로 승인된 국제법규’에 해당한다면 그러한 규율내용은 원칙적으로 1960년대 당시에 이미 국내법과 같은 효력을 가진다.²⁸⁾ 즉, 그러한 규율내용은 불문법의 형태로 ‘1960년대 당시의 우리 법’의 구성부분이 되는 것이다. 따라서 본 연구보고서의 연구대상인 국토건설사업 등과 관련된 국가의 행위가 위법한지 여부를 판단하기 위한 전제로, ‘1960년대 당시 유효한 우리 법’을 파악하기 위해서는 그 당시에 유효하였던 국제관습법도 파악하여야 한다. 이는 국제형사구범의 경우에도 마찬가지이다. 1960년대 당시에 어떠한 행위가 우리 국내법 성문 규정에서는 범죄행위로 규정되어 있지 않았을지라도 그러한 행위가 범죄로 처벌된다는 국제관습법이 1960년대 당시에 존재하였다면, 그 국제관습법도 헌법 제6조 제1항에 의해 우리 법의 구성부분이 될 수 있다. 다만, 형사가별성을 근거지우는(실체법에 해당하는) 국제관습법의 경우 기타 국제관습법과 달리, 국내이행 절차가 이루어진 경우에 한해(즉, 그러한 국제관습법을 우리 성문법 규정으로 명문화한 경우에 한해) 국내법과 같은 효력을 인정할 것인가라는 문제가 발생한다. 왜냐하면, 죄형법정주의의 하부원칙 중 하나인 ‘성문법률주의’에

24) 이에 대해 자세히는 정인섭, 앞의 글, 61-69면 참조.

25) 대법원 1984. 5. 22. 선고 84도39 판결 (“본국에서 정치범죄를 범하고 소추를 면하기 위하여 다른 국가로 피난해오는 경우에는 이른바 정치범 불인도의 원칙에 의하여 보호를 받을 수 있으며 이는 국제법상 확립된 원칙이라 할 것”).

26) 대법원 1998년 12월 17일 선고, 97다39216 판결 참조.

27) 서울고등법원 2013.4.18. 선고 2012나63832 판결; 서울행정법원 1998.10.29. 선고, 98구6561 판결 참조.

28) 지금까지의 헌법학계와 국제법학계의 다수설 그리고 판례는 형사실체법적 국제관습법 이외의 국제관습법을 전제로 하여 국제관습법의 직접적 효력을 논하고 있는 것으로 보아야 하지, 형사실체법적 국제관습법까지 포함시켜 국제관습법의 직접적 효력을 인정하고 있다고 이해하는 것은 어렵다(같은 취지 이윤제, “일본군 ‘위안부’에 대한 국제범죄와 죄형법정주의” (2017), 130면). 이러한 이유로 본문에서 “원칙적”이라고 표현하였다.

기해 ‘관습형법금지의 원칙’이 강조되고 있는 우리나라에서는 형사실체법에 해당하는 국제관습법이 존재하더라도 국내 이행절차(우리 법에서의 성문화 과정)를 거친 경우에 한해서만 그 국제관습법의 국내법적 효력이 인정된다는 주장도 가능하기 때문이다.²⁹⁾

위와 같은 2가지 문제는 본 연구보고서의 연구대상인 1960년대 국토건설사업 관련 국가의 행위가 위법한지 여부를 판단하기 위한 전제로서, 1960년대 당시에 유효한 우리 법을 파악하는 과정에서 선행적으로 명확히 해결되어야 하는 것이다. 이에 대한 올바른 해결·규명이 없이는 ‘그 당시에 유효한 법’에 대한 파악이 있을 수 없고, 올바른 위법여부의 판단 또한 있을 수 없다.³⁰⁾

다. 위법판단시의 유의점 2: ‘1960년대 당시의 법’과 ‘현재의 법’을 구별

시대와 지역을 초월하여 공통적으로 인정되는 자연법이 있다는 사고를 받아들이더라도 법은 시대에 따라 변화하지, 고정불변의 것이 아니다. 1960년대 당시의 법과 현재의 법은 동일하지 않다. 따라서 1960년대의 행위를 현재의 법을 기준으로 하여 위법여부를 판단할 수는 없고, 그 당시에 유효한 법을 기준으로 위법여부를 판단하여야 한다. 법치주의에 뿌리를 두고 있는 이러한 원칙은 헌법의 영역에서는 진정소급입법금지의 원칙 및 신뢰보호의 원칙으로 나타나고, 형사법의 영역에서는 죄형법정주의의 하부원칙인 소급효금지의 원칙으로 표현되고 있다.

‘1960년대 당시의 법’과 ‘현재의 법’을 구별하지 않은 채 현재의 법을 기준으로 과거사의 위법여부를 판단하는 것은 법치주의에 기초를 두고 있는 소급효금지원칙에 반하는 것이다. 그러나 이와 관련하여서도 현재에는 ‘~~행위는 ~죄로 처벌된다’라는 명문 규정이 있지만, 1960년대 당시에 ‘~~행위는 ~죄로 처벌된다’라는 명문 법규정이 없었다는 것만을 이유로 그러한 행위를 현재에 형사소추하는 것이 소급효금지원칙에 반한다고 속단하여서는 아니 된다. 왜냐하면 첫째로, 앞에서 설명한 바와 같이, 1960년대 당시에 우리 성문법 규정에서는 그러한 행위의 형사가별성을 인정하는 규정이

29) 이 문제를 자세히 다루고 있는 이운제, 앞의 글, 128면 이하; 강우예, 형사특별법 정비방안(16), 국제조약의 국내이행형사특별법: 국제조약의 국내이행입법방안, 한국형사정책연구원, 2008, 27면 이하.

30) 이 2가지 문제에 대해서는 제7장에서 상세히 다룬다.

없었을지라도 그러한 행위의 형사가별성을 근거지우는 국제관습법이 1960년대에 이미 존재하였고, 그 국제관습법이 국내법의 일부가 된 경우라면(앞에서 설명한 2가지 요건 즉, ① 그러한 국제관습법의 존재, 그리고 ② 국내이행 절차 여부와 국내법적 효력의 문제가 해결된 경우라면) 그러한 행위의 형사가별성을 인정하더라도 행위 당시의 법을 적용하는 것이지, 현재의 법을 소급적용하는 것이 아니다. 둘째로, 소급효금지원칙은 실체법에만 적용되고, 절차법에서는 적용되지 않는다는 견해 또는 절차법에서는 제한적으로 적용된다는 견해에 따르면 실체형법에 해당하는 국제관습법이 행위 당시에는 비록 국내법적 효력을 가지지 않는 경우일지라도(국내 이행절차를 거친 경우에 한해 국내법적 효력을 인정하는 견해에 의하면 이러한 경우가 발생할 수 있다) 행위 이후의 어느 시점에 그 국제관습법에 대한 국내이행절차가 이루어져 국내법적 효력을 가지게 되었고, 이 시점에 그 행위에 대한 공소시효가 아직 완성되지 않은 경우라면 현재에 그 행위를 형사소추하더라도 소급효금지원칙에 반하지 않을 수 있기 때문이다.

3. 국가폭력의 개념

가. '국가폭력'의 다양한 용례

'국가폭력'이라는 용어는 최협의, 협의, 광의 및 최광의로 사용될 수 있다. '국가폭력'이라는 용어가 최협의로 사용되는 경우 여러 국제형사재판소에서 공통적으로 관할 범죄로 인정되고 있는 (협의의) 국제범죄 중 국가에 의한 국제범죄를 뜻한다. '국가폭력'이라는 용어가 협의로 사용되면 국가에 의한 국제범죄 그리고 국제범죄에는 해당하지 않지만 체계적으로 또는 광범위하게 범해지는 범죄를 포괄하여 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 국가폭력을 광의로 사용하는 경우 위법한 공권력의 행사·불행사와 관련된 범죄를 뜻한다고 할 수 있다. 국가폭력이라는 용어를 최광의로 사용하면 위법한 공권력의 행사·불행사를 의미한다. 마지막으로, 국가폭력이라는 용어는 적법/위법 여부를 불문하고 국가에 의한 강제력의 행사를 통칭하는 용어로 사용될 수도 있다. 법철학 등의 관점에서 국가 자체의 필요성이나 정당성을 논하는 경우 등이라면 모르겠지만, 그러한 경우가 아니라면 최광의보다 넓은 의미(적법/위법 여부를 불문하고 국가에

의한 강제력의 행사를 통칭하는 의미로 사용하는 것)로 국가폭력이라는 용어를 사용하는 것은 국가폭력과 관련된 여러 법적 쟁점들을 명확히 하는데 기여하기 어렵다. 따라서 이하에서 국가폭력이라는 용어가 최광의보다 넓은 의미로 사용되는 것은 논외로 하고, 최협의, 협의, 광의 및 최광의로 사용되는 경우의 의미에 대해 살펴본다.

나. 최협의로 사용하는 경우: 국가에 의한 국제범죄

1) 국제범죄의 의미

‘(넓은 의미에서의) 국제 형사재판소’는 ① UN 산하의 임시기구로 설치되는 한시적(ad hoc)³¹⁾ 국제형사재판소, ② 해당 국가 사법조직 내의 특별기구로 설치되는 혼합재판소(hybrid tribunal), 그리고 ③ 상설 국제형사재판소(International Criminal Court, 이하 ‘ICC’로 약칭함)를 통칭한다. ‘(협의의) 국제범죄’³²⁾란 이 모든 유형의 국제 형사재판소(임시 국제 형사재판소, 상설 국제 형사재판소 및 혼합재판소)에서 공통적으로 관할범죄로 인정되고 있는 범죄인 집단살해죄/제노사이드(genocide),³³⁾ 전쟁범죄(war crimes), 인도에 반하는 범죄(crimes against humanity) 그리고 최근에 보다 명확히 개념정의된 침략범죄(crime of aggression)³⁴⁾를 의미한다. ‘(협의의) 국제범죄(core international crimes)’는 테러범죄, 국제마약밀매, 자금세탁 등과 같이 초국경적 성격을 가지고 범해지는 ‘초국경적 범죄(transnational crimes)’, 국제 조직범죄

31) ‘ad-hoc’은 ‘임시’ 또는 ‘특별’로 번역되기도 한다.

32) 협의의 국제범죄를 ‘핵심 국제범죄(core international crimes)’라고 칭하기도 한다.

33) 법률관련 문헌에서는 ‘제노사이드’라는 용어를 ‘집단살해’로 번역하고 있다. 그런데 우리 사회에서 제노사이드라는 원어가 번역되지 않고 그대로 사용되는 경우가 많기도 하고, ‘집단살해’라는 번역어보다는 ‘제노사이드’라는 원어에 의할 때 동 범죄의 의미를 더 쉽게 이해할 수도 있다는 점에서(집단살해죄는 집단 구성원을 살해하는 경우에만 성립하는 것이 아니다) 본 보고서에는 ‘집단살해’와 ‘제노사이드’라는 용어를 혼용하기로 한다.

34) 침략범죄는 제2차 세계대전 후의 ‘뉘른베르크 국제 군사재판소’와 ‘극동 군사재판소’에서는 인정되었지만, 이후 침략범죄의 개념정의에 대한 논란으로 유엔 임시 국제재판소 규정과 혼합재판소 규정에서는 인정되지 않았다. 그러나 국제형사법학에서는 침략범죄도 핵심 국제범죄의 하나로 계속 논의되어 왔다. ICC 규정은 침략범죄의 개념정의 등에 대한 논란을 고려하여, 침략범죄를 ICC의 관할범죄로 인정하면서도 침략범죄의 개념정의에 대한 합의가 도출될 때까지 침략범죄에 대한 관할권 행사를 유보하였었다. 2010.5.31.부터 2010.6.11.까지 우간다의 수도 캄팔라(Kampala)에서 개최된 ICC 규정 재검토회의에서 침략범죄의 개념정의에 대한 합의가 이루어졌고, ICC 규정의 개정을 통해 침략범죄의 개념정의 및 관할권 행사에 관한 조문이 도입되었다. 침략범죄에 대해 자세히는 이진국, “국제형법상 침략범죄 구성요건의 신설과 전망”, 형사정책연구 제24권 제1호, 2013, 332면 이하.

30 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

또는 조약범죄와 구별되고, 고문, 인신매매, 인질역류 등 체계적 불법성을 요건으로 하지 않는 반인도적 성격의 범죄까지 포함하는 의미로 사용되는 '넓은 의미에서의 반인도범죄 또는 반인권범죄'와도 구별된다.³⁵⁾

ICC는 이러한 국제범죄의 소추를 위해 2002년에 독립된 국제사법기구로 설립된 상설 국제형사재판소이다. ICC는 ICC의 조직, 관할대상 범죄, 형사절차에 대해 자세히 규율하고 있는 「규정(Statute)」을 가지고 있는데, 이 규정의 명칭은 「국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the ICC)」이다(이하에서는 'ICC 규정' 또는 '로마 규정'이라고 약칭함).³⁶⁾ 로마규정 외에 ICC가 적용하는 주된 규범으로는 로마규정에 반하지 않는 범위 내에서 ICC 관할대상 범죄의 각 요건에 대해 더 상세히 규정하고 있는 「(관할 국제)범죄의 구성요건(Element of Crimes)」이 있고, ICC에서의 형사절차 진행 및 증거법에 대해 보다 더 상세히 규율하고 있는 「절차 및 증거에 관한 규칙(Rules of Procedures and Evidence)」 등이 있다. 로마규정은 2002년 7월 1일부로 발효되었는데, 2002. 7. 1. 이후 가입국에 대해서는 가입 이후 일정 시점부터 효력을 가진다. 우리나라는 2002년 11월 13일에 로마규정을 비준하였고, 2007. 12. 21. 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」을 (이하 '국제형사범죄법'으로 약칭함) 제정하여 성문 국내법에 로마규정의 내용을 이행하는 조치를 취하였다.

로마규정 제6조에 의하면³⁷⁾ 제노사이드란 국민적, 민족적, 인종적 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 그 자체로서 파괴할 의도를 가지고 범해진 다음의 행위를 말한다: (a) 집단 구성원의 살해, (b) 집단 구성원에 대한 중대한 신체적 또는 정신적 위해의 야기, (c) 전부 또는 부분적인 육체적 파괴를 초래할 목적으로 계획된 생활조건

35) 국제범죄라는 용어의 용례 그리고 협의의 국제범죄와 구별해야 할 범죄 및 협의의 국제범죄와 구별해야 할 용어에 대해 자세히는 Cryer/Robinson/Vasiliev, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge University Press, 2019, p. 5-9; Clark, "Treaty Crimes", in: Schabas(ed.), *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2010, p. 214 et seq.; van der Wilt, "Legal response to transnational and international crimes", van der Wilt/Paulussen(ed.), *Legal Response to Transnational and International Crimes*, Edward Eglar Publishing, 2017, p. 3 et seq.; 조상제, *국제형법의 체계에 관한 이론적 토대*, 한국형사정책연구원, 2007, 30-32면; 이운제, *국제범죄에 대한 지휘관책임의 연구*, 서울대 박사학위 논문, 2016, 25면 이하; 박경규, "조약범죄에서 국가 형벌권의 한계", *법학논고(경북대)* 제62집, 2018, 186면 이하 참조.

36) 1998년 ICC 설립을 위한 UN 전권 총회가 로마에서 개최되었고, 여기서 'ICC 규정'이 채택되었기에 로마규정이라고 칭한다.

37) 또한 국제형사범죄법 제8조(집단살해죄) 참조.

을 집단에게 고의적으로 부과, (d) 집단내의 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치의 부과, (e) 집단의 아동을 타 집단으로 강제 이주.

로마규정 제7조 제1항에 의하면³⁸⁾ ‘인도에 반하는 범죄’란 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 행해진 다음의 행위를 말한다: (a) 살해, (b) 절멸, (c) 노예화, (d) 주민의 추방 또는 강제이주, (e) 국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 심각한 박탈, (f) 고문, (g) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력, (h) 이 항에 규정된 어떠한 행위나 재판소 관할범죄와 관련하여, 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적 그리고 종교적 사유, 제3항에 정의된 성별 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여 어떤 동일시될 수 있는 집단이나 집합체에 대한 박해, (i) 사람들의 강제실종, (j) 인종차별범죄, (k) 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위. 제7조 제2항 제(a)호에 의하면 “민간인 주민에 대한 공격”이란 그러한 공격을 행하려는 국가 또는 조직의 정책에 따라 로마규정 제7조 제1항에 나열된 행위를 복수로 행한 전체적 행위(a course of conduct involving multiple commission of acts referred to on article 7, paragraph 1, of the Statute against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack)를 의미한다. 우리 국제형사범죄법 제9조도 “민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로” 사람을 살해하는 행위 등을 인도에 반하는 죄로 규정하고 있다.

로마규정 제8조에 따르면³⁹⁾ 전쟁범죄란 1949년 8월 12일자 제네바협약을 중대하게 위반하는 행위 또는 확립된 국제법 체제 내에서 국제적 무장충돌 또는 비국제적 무장충돌에 적용되는 법과 관습에 대한 기타 중대한 위반행위가 계획이나 정책의 일부로서 또는 대규모의 전쟁범죄 실행 중의 일부로서 행해진 경우를 의미한다.

로마규정 제8bis조에 의하면 침략범죄란 국가의 정치적 또는 군사적 활동을 효과적

38) 또한 국제형사범죄법 제9조(인도에 반한 죄) 참조.

39) 또한 국제형사범죄법 제10조 내지 제14조 참조.

으로 결정·통제할 지위에 있는 자가 그 성격·중대성·규모에 의할 때 유엔헌장을 명백히 위반하는 침략행위를 계획하거나 준비하거나 개시하거나 또는 실행하는 것을 의미한다. 침략행위란 국가의 군사력을 다른 국가의 주권, 영토 또는 정치적 독립성을 침해하는 방법으로 또는 기타 유엔헌장과 합치하지 않는 방법으로 사용하는 행위를 의미하고, 다음과 같은 행위들은 전쟁이 선포되었는지에 상관없이 침략행위에 해당한다: a) 군사력을 사용하여 다른 국가의 영토를 침입하거나 공격하는 행위 또는 그러한 침입 또는 공격을 통해 영토를 군사적으로 점령하거나 합병하는 행위, b) 다른 국가의 영토에 폭탄을 투하하거나 군사적 무기를 사용하는 행위, c) 다른 국가의 항구 또는 해안을 봉쇄하는 행위, d) 다른 국가의 육지, 영해, 공군, 해군 함대 또는 항공대를 공격하는 행위, e) 다른 국가와의 협정을 통해 그 국가에 주둔하고 있는 자국 군대를 협정내용에 위반하여 사용하거나 주둔기간이 경과하였음에도 불구하고 계속 주둔케 하는 경우, f) 자국 영토를 타국이 침략행위를 준비하는데 사용되도록 허락하는 행위, g) 침략행위를 행하는 무장대, 무장그룹, 비정규군 또는 용병을 투입하거나 그러한 무장대 등과 관련을 맺는 행위.

2) 국제범죄의 특징: 권력을 가진 자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위

국제범죄가 개별 국가 형법상의 전통적인 개인범죄(또는 국내범죄)와⁴⁰⁾ 구별되는 점은 ‘권력을 가진 국가기관 또는 국가 유사의 조직·집단에 의해 체계적으로 또는 광범위하게 범해지는 불법행위’라는 점이다.⁴¹⁾ 이런 이유로 국제범죄는 이른바 ‘체계

40) 전통적인 개별 국가 형법상의 범죄는 (내란죄와 같이 예외적으로 집단범죄에 해당하는 경우가 있기는 하지만) 원칙적으로 1인이 범할 수 있는 개인범죄이다. 이에 반해 국제범죄는 체계적 불법을 의미하므로 필요적으로 조직·집단에 의해 범해질 수밖에 없는 집단범죄이다. 후술하겠지만, 국제범죄도 개별 국가 형법에 의해 처벌되는 개별국가 형법상의 범죄이다. 즉, 국제범죄도 관련 개별 국가에 의해 처벌되는 것이 원칙이다. 본문에서 ‘국내범죄’라는 용어는 국제범죄와 대립되는 개념으로 사용되었을 뿐이다. 개별국가 형법에서 전통적으로 범죄로 다루어져 왔던 것은 개인에 의해 범해질 수 있는 개인범죄이고, 이는 조직적·체계적 불법성을 띠는 국제범죄와 다르다는 의미에서 개인범죄를 국내범죄로 지칭하고 있는 것이지, 국제범죄는 국제법 그리고 국제형사재판소에 의해 처벌되는 범죄이고, 국내범죄(개인범죄)는 개별 국가 형법 그리고 개별 국가의 법원에 의해 처벌되는 범죄라는 의미에서 ‘국내범죄’라는 용어를 사용하고 있는 것이 아니다.

41) 이에 대해서는 많은 문헌이 있지만 Cassese, *International Criminal Law*, OUP, 2008, p. 53-55; Fletcher, *Romantics at War: Glory and Guilt in the Age of Terrorism*, Princeton University Press, 2002, p. 17 et seq.; Ambos, *Der Allgemeiner Teil des Völkerstrafrechts*, Duncker & Humblot, 2002, S. 50 ff.; Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*,

적 불법 또는 시스템 불법', '집단범죄', '국가범죄', '거시범죄' 등으로 지칭된다. 국제범죄는 '국가 또는 국가 유사의 집단에 의해 범해지는 체계적 불법'일 것을 요건으로 하기 때문에 체계적 또는 집단적 성격을 가지지 않으면서 개인에 의해 행해진 범죄행위는 개별 국가 형법상의 전통적인 개인범죄에 해당할 뿐 국제범죄에 해당하지는 않는다.

국제범죄의 집단범죄성 또는 체계적 불법성은 국제범죄의 '상황적 요건(contextual element)' 또는 '국제범죄를 구성하는 개별 범죄행위와 전체 국제범죄 사태와의 상관성 요건'으로 나타난다.⁴²⁾⁴³⁾ 인도에 반하는 범죄에 해당하기 위해서는 그러한 범죄를 구성하는 개개 행위가 '국가 또는 조직/집단의 정책에 따라 이루어진 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격의 일부로' 행해져야 하고, 전쟁범죄에 해당하기 위해서는 전쟁범죄를 구성하는 개개 행위가 '국제적 또는 비국제적 무력충돌 상황에서 전쟁범죄계획이나 정책의 일부로서 또는 대규모 범죄실행의 일부로서' 행해져야 한다. 제노사이드의 경우 상황적 요건이 요구되는가에 대해서 논란이 있지만,⁴⁴⁾ 제노사이드 행위가 '다른 집단의 상당한(substantial) 부분을 파괴할 의도로' 행해졌어야 한다는 점 또는 '명백히 유사한 행동 패턴과 관련되어' 행해져야 한다는 점에서 체계적 불법성이 인정되고,⁴⁵⁾ 침략범죄의 경우 '국가의 다른 국가에 대한 군사적 행동일 것'이라는 요건에서 체계적 불법성이 표현되고 있다.⁴⁶⁾

집단범죄성 또는 체계적 불법성 즉, 국제범죄를 구성하는 개개 행위와 전체 국제범죄

Nomos, 2018, § 12 Rn. 2; 이윤제, 국제범죄에 대한 지휘관책임의 연구 (2016), 30-48면 참조. 국제범죄의 집단범죄성 또는 체계적 불법성은 국제형사법이 탄생한 이유이면서 국제형사법 전반을 관통하는 근본적 사고이다.

42) 많은 문헌이 있지만 Cassese, 앞의 책, p. 53-55; 이윤제, 앞의 논문, 33-34면 참조.

43) '국제범죄의 상황적 요건'은 '국제범죄의 공통적 성립요건(common element)' 또는 '국제범죄 성립의 전제요건(chapeau element)'으로 지칭되기도 한다. 'chapeau'는 프랑스어로 모자를 뜻하는데, 국제범죄를 정의하고 있는 로마규정 제7조 내지 제8bis조가 상황적 요건을 먼저 기술하고 있기에 'chapeau element'로 지칭된다.

44) 이에 대해 자세히는 Koursami, The 'Contextual Elements' of the Crime of Genocide, Asser Press & Springer, 2018, p. 31 et seq.; Mettraux, International Crimes. Vol. I: Genocide, OUP, 2019, p. 153-160.

45) Ambos, Internationales Strafrecht, C.H.Beck, 2014, § Rn. 140; Koursami, 앞의 책, p. 195(Koursami는 '명백히 유사한 행동패턴과 관련하여 제노사이드 행위가 이루어질 것'을 ICC가 제노사이드범죄에서 관할권을 행사하기 위한 요건으로 이해하고 있음).

46) Cryer/Robinson/Vasiliev, An Introduction to International Criminal Law and Procedure (2019), p. 7.

죄 사태와의 상관성이 인정되지 않는 개인의 독단적인 행위인 경우(isolated, random acts of individuals) 국제범죄에 해당할 수는 없고, 전통적인 개별국가 형법상의 개인 범죄에 해당할 뿐이다.⁴⁷⁾ 예컨대 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일환으로 이루어진 민간인 살해행위는 국제범죄인 ‘인도에 반하는 범죄로서의 살해’에 해당하지만, 공무수행 중 민간인을 살해하였다거나 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일환으로 살해행위가 이루어진 것이 아니라면 개인범죄인 살인죄만 성립할 뿐이다.

국제범죄는 국가조직 또는 국가유사 조직의 구성원인 권력을 가진 자들에 의해 체계적·조직적으로 범해지는 체계적 불법이라는 속성을 가지기에 “국제공동체 전체에 대한 가장 중한 범죄”로⁴⁸⁾ 이해되는데, 국제범죄자는 대부분 해당 국가에 의해 소추되지 않거나 간혹 소추되더라도 제대로 처벌되지 않은 하였다. 이러한 범죄가 처벌되지 않고 있는 것은 단순히 해당 국가의 문제가 아니라 바로 전체 국제사회의 평화와 안전을 해하는 것으로 이해되므로 국제범죄는 전체 국제사회에 대한 범죄, 즉 진정한 의미에서의 국제범죄로 이해되고 있고,⁴⁹⁾ ‘국제범죄자 불처벌의 현상(impunity)’을 없애기 위하여 ICC가 설립되었다.⁵⁰⁾ 로마규정은 국제범죄자 불처벌을 방지하기 위해 채택되었기에 로마규정 제29조⁵¹⁾ 및 국제형사범죄법 제6조는 국제범죄의 경우 공소시효와 형의 시효가 적용되지 않는다고 선언하고 있다. 그리고 로마규정 제27조에 의하면 국가수반, 정부수반 등의 공적 지위도 국제범죄에 대한 형사책임을 배제하는 사유로 작용하지 않는다.⁵²⁾

47) 많은 문헌이 있지만, Stahn, A Critical Introduction to International Criminal Law, Cambridge University Press, 2019, p. 22, 128; 김기준, 국제형사법, 박영사, 2017, 172-173면 참조.

48) 로마규정 서문(Preamble) 참조.

49) 로마규정 서문 2번째, 3번째 단락.

50) 로마규정 서문 4번째 ~ 9번째 단락 참조.

51) 로마규정 제29조 (시효의 부적용) 재판소의 관할범죄에 대하여는 어떠한 시효도 적용되지 아니한다.

52) 로마규정 제27조 (공적 지위의 무관련성)

(1) 국가수반 또는 정부수반, 정부 또는 의회의 구성원, 선출된 대표자 또는 정부 공무원이라는 공적 지위는 어떠한 경우에도 ICC 규정에 의한 개인의 형사책임을 면제시키지 않고, 그러한 지위가 감형사유를 구성하지도 않는다.

(2) 개별 국가법 또는 국제법에서 개인의 공적 지위를 이유로 형사책임면제(immunities)나 특별한 형사절차규칙을 인정하고 있을지라도 그러한 규정은 공적 지위를 가진 자에 대한 ICC의 관할권 행사를 방해하지 않는다.

국제범죄의 불처벌 현상을 방지하기 위해 상설국제형사재판소로 ICC가 설립되었지만, ICC가 로마규정 가입국에서 발생한 국제범죄에 대해 우선적으로 관할권을 행사하는 것이 아니라, 범죄지 국가 또는 범죄자 국가가 우선적으로 관할권을 가지고, 범죄지 국가 또는 범죄자 국가가 국제범죄(혐의)자를 진정으로 소추할 의사가 없거나 소추할 능력이 없는 경우에만 ICC가 관할권을 행사하는데, 이를 ‘보충적 관할권 행사의 원칙(보충성의 원칙)’이라 한다.⁵³⁾ 즉, ICC가 설립되었더라도, 당사국이 국제범죄를 소추하는 것이 국제범죄 소추의 1차적인 형태(또는 이상적인 형태)이고, ICC는 보충적으로 개입할 뿐이다.⁵⁴⁾ 이는 국제범죄의 경우 로마규정이라는 국제조약에 의해 개인의 형사가별성이 직접 인정된다고⁵⁵⁾ 하더라도, 국제범죄 또한 전통적인 개인범죄(국내범죄)와 마찬가지로 개별 국가 형법상의⁵⁶⁾ 범죄라는 것을 뜻한다.

한편, 국제범죄는 전형적으로 혐의의 폭력 즉, 물리적 폭력행위에 의해 범해지지만 로마규정은 국제범죄를 구성하는 개개행위가 물리적 폭력의 행사에 의할 것을 요건으로 하지 않는다. 이는 권력자들의 권력행사가 반드시 물리적 폭력의 행사로 나타나는 않는다는 것을 반영한 것이라고 보아야 한다. 따라서 국가폭력이라는 용어에서의

53) 로마규정 제17조 참조.

54) 관련 국가가 스스로 국제범죄자를 소추하는 것이 쉽지 않다고 할지라도 관련 국가 스스로 국제범죄자를 소추하는 것이 가장 이상적이다. 이는 ICC에 의한 국제범죄자 소추도 규범적 측면에서뿐만 아니라 사실적 측면에서 여러 어려움에 봉착하고 있다는 점에서도 그러한데, 현재의 ICC에 의한 국제범죄 형사소추 제도의 한계와 문제점에 대해서는 김성규, “국제형사재판의 문제점과 과제”, 형사정책연구 제30권 제2호, 2019, 3면 이하 참조. 국제형사법은 여전히 ‘초기 발전단계에 있는 법분야’라는 점에 대해서는 사법발전재단, 국제형사법과 절차, 대법원 국제형사법연구회, 2018, 8면 참조.

55) 이에 대해서는 Ambos, Internationales Strafrecht, C.H.Beck, 2008, S. 101; 조상제/천진호/류전철/이진국, 국제형법, 준커뮤니케이션즈, 2011; 조상제, 국제형법의 체계에 관한 이론적 토대, 한국형사정책연구원, 2007, 30면 참조. ‘로마규정에 의해 개인의 형사가별성이 직접 인정된다’는 것은 로마규정이라는 국제조약에 기해 ICC가 직접 개인을 형사처벌할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 이해해야 한다. 국제법에서는 전통적으로 국가가 권리·의무의 주체였지만, 국제형사법이 발전하면서(국제형사법 관련 국제조약들이 등장하면서) 국제법에서 자연인인 개인도 국제형사법 관련 조약상의 의무·책임의 주체로 인정되었다. 국제법 또는 국제형사법 관련 문헌에서는 이러한 현상을 “국제법에서 개인의 행위·책임 주체화”라고 표현한다(이에 대해서는 Ambos, Internationales Strafrecht (2014), § 7 Rn. 10; Mégret, “The Subjects of International Criminal Law, in: Kastner(ed.), International Criminal Law in Context, Routledge Taylor & Francis Group, 2018, p. 28 et seq.). 로마규정에 기해 ICC라는 국제기구가 직접 개인을 형사처벌할 수 있다는 것과 로마규정에 가입·비준한 국가가 국제범죄자를 처벌하기 위해서는 이행입법이 있어야 하는가의 문제는 다른 차원의 문제로 파악하여야 한다. 후자의 문제는 당사국이 형사적 성격의 국제법의 국내적 효력을 어떻게 인정하고 있고, 죄형법정주의를 어떻게 이해하고 있는가에 따라 국가에 따라 달리 판단될 수 있는 문제이다.

56) 여기서 “형법”이란 실질적 의미에서의 형법을 의미한다.

‘폭력’이란 물리적 폭력을 뜻하는 것이 아니라 물리적 폭력이든, 위력의 행사나 심리적 폭력을 행사하는 것이든 불문하고 ‘강제력의 행사’를 뜻하는 것, 즉, ‘공권력의 행사·불행사’를 의미하는 것으로 이해하여야 한다.⁵⁷⁾

ICC 판례에 의하면 로마규정 제7조 제2항에서 의미하는 조직·집단(organization)이란 국가 유사의 조직·집단을 의미하므로 반드시 국가조직 또는 국가조직 구성원의 행위인 경우에만 ‘인도에 반하는 죄’가 성립하는 것은 아니고, 전쟁범죄의 경우에도 비국제적 무력충돌(예컨대 내전) 상황에서 반란군에 의한 행위도 전쟁범죄에 해당할 수 있다. 즉, 현대 국제형법은 국제범죄의 주체를 국가로 한정하지 않고, 국가 유사의 사적 조직·집단으로 확장하고 있다. 반면에 국가폭력의 경우 용어 자체가 폭력(강제력) 행사의 주체를 ‘국가조직 또는 국가조직의 구성원’으로 한정하고 있다.⁵⁸⁾ 따라서 ‘국가폭력’ 또는 ‘국가폭력범죄’라는 용어가 최협의로 사용되는 경우 ‘국가조직 또는 국가조직 구성원에 의한 국제범죄’ 즉, ‘국가에 의한 국제범죄’라는 의미로 사용된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 ‘국가폭력범죄’가 최협의로 사용되는 경우 ‘국제범죄’와 동의어라고 보기에는 어렵지만, 최협의의 국가폭력(범죄)의 전형적인 형태가 바로 국제범죄이다.

다. 협의로 사용하는 경우

앞에서 살펴보았듯이, 국제범죄는 권력층에 의한(또는 권력을 가진 조직·집단에 속하는 권력자들에 의한) 조직적·체계적 불법을 의미하고, 이는 4가지 국제범죄의 ‘상황적 요건(contextual element)’으로 나타난다. 4가지 국제범죄의 각 상황적 요건이 충족되지 않으면 국제범죄가 성립할 수 없다. 상황적 요건에 따르면 4가지 국제범죄 중에서도 가장 적용범위가 넓은 것은 ‘인도에 반하는 범죄’이다. 침략범죄의 경우 국가의 다른 국가에 대한 군사적 행동에 한해서 성립할 수 있고, 전쟁범죄의 경우 국제적 또는 비국제적 무장충돌 상황이 아니라면 적용될 여지가 없고, 제노사이드(집단살해)의 경우 국민적·인종적·민족적 또는 종교적 집단에 대한 행위가 아닌 한 성립

57) 같은 취지 김성돈, “국가폭력과 형법, 그리고 헌법” (2018), 12-13면; 김혜경, “국가폭력범죄의 개념과 국가 책임구조 - 국가의 범죄행위 주체성을 중심으로 -” (2018), 176면.

58) 김성돈, 앞의 글, 11면; 김혜경, 앞의 글, 185-186면.

할 여지가 없는데 반해, ‘인도에 반하는 범죄’는 국가 또는 국가유사조직의 정책에 따른 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격이지만 하면 상황적 요건은 충족되기 때문이다.⁵⁹⁾ 그런데, 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위일지라도 국제범죄에 해당하지 않는 경우가 있을 수 있다. 이는 2가지 측면에서 그러한데, 가장 적용범위가 넓은 ‘인도에 반하는 범죄’를 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위일지라도 ‘국가 또는 국가유사조직의 정책에 따른 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격’이라는 상황적 요건이 증거에 의해 입증되지 않는 한 ‘국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄’는 성립할 수 없다. 이 경우 증거에 의해 조직적·체계적 불법성이 인정되지 않았기에 형사법적으로는 혐의의 국가폭력(범죄)에 해당한다고 볼 수 없다. 그러나 형사소송과 기타 소송에서 요구되는 입증의 정도는 상이하다. 형사상 요구되는 입증의 정도가 충족되지 않아 인도에 반하는 범죄의 상황적 요건이 탈락하는 경우 형사법적으로는 혐의의 국가폭력으로 볼 수 없지만,⁶⁰⁾ 민사적 또는 행정적 절차(특히, 피해배상 및 피해회복 조치와 관련하여)와 관련하여서는 그러한 절차에서 요구되는 입증의 정도가 충족된다면 혐의의 국가폭력으로 다루어 국가배상책임⁶¹⁾ 이외의 피해회복조치를 인정할 수도 있다.

다음으로, 모든 인권침해행위가 ‘국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄’에 해당하는 것이 아니라 일정 중대한 인권침해행위 또는 심각한 기본적 인권의 침해행위만이 ‘인도에 반하는 죄’에 해당한다. 로마규정은 ‘심각한 기본적 인권의 침해행위’만이 인도에 반하는 범죄에 해당한다는 것을 명확히 하고 있다.

로마규정 제7조 제1항 제(h)호 및 제2항 제(g)호에 의하면 인도에 반하는 범죄로서의 “박해(persecution)”란 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적 그리고 종교적 사유, 성별 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여 어떤 동일시될 수 있는 집단이나 집합체에 대하여 고의적이고 심각하게 기본적 인권을 박탈하는 행위를 말한다. 그리고 로마규정 제7조 제1항 제(k)호에 의하면 인도

59) 따라서 전쟁상황은 인정되지만 전쟁범죄가 성립하지 않는 행위 그리고 국민적·인종적·민족적 또는 종교적 집단에 대한 행위가 아니어서 제노사이드가 성립하지 않는 행위일지라도 ‘인도에 반하는 범죄’는 성립할 수 있다.

60) 최협의 또는 혐의의 국가폭력에 해당하지 않을지라도 개인범죄는 성립한다.

61) 국가배상법 제2조에 의하면 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히면 국가배상책임이 발생한다.

에 반하는 범죄로서의 “기타 비인도적 행위”란 “기타 … 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”라고 하여 제7조 제1항 제(a)호 내지 제(j)호에 해당하지 않는 행위가 인도에 반하는 범죄로 성립되기 위해서는 제(a)호 내지 제(j)호에 나열된 중대한 인권침해행위 또는 심각하게 기본적 인권을 침해하는 행위에 비견될 수 있는 유사한 성격의 비인도적 행위여야 한다는 것을 명확히 하고 있다.⁶²⁾ 따라서 권력자들의 체계적·조직적 불법행위여서 ‘국가 또는 국가유사조직의 정책에 따른 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격’이라는 인도에 반하는 범죄의 상황적 요건이 충족되는 경우일지라도 심각한 기본적 인권의 침해행위 또는 중대한 인권침해행위에 해당하지 않는다면 인도에 반하는 범죄가 성립할 수 없다.

위와 같이 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위이지만, 심각한 기본적 인권의 침해 또는 중대한 인권의 침해라는 요건이 충족되지 않아 인도에 반하는 범죄가 성립되지 않는 행위들이 있고, 이러한 행위들은 비록 국제범죄에는 해당하지 않을지라도 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위라는 점에서 개인범죄와 동일하게 취급될 수는 없다. 이러한 점에서 국가폭력이라는 용어를 협의로 사용하면 ‘권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위’라는 의미로 사용할 수 있고, (형사법적 관점에서) ‘협의의 국가폭력’이란 ① 국가에 의한 국제범죄 그리고 ② 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위이지만, 심각한 기본적 인권의 침해 또는 중대한 인권의 침해라는 요건이 충족되지 않아 국제범죄 특히, 인도에 반하는 범죄가 성립되지 않는 행위를 포괄한다.⁶³⁾

협의의 국가폭력에 해당하지만, 최협의의 국가폭력에는 해당하지 않는 범죄행위의 예로는 현재 대법원에 계류 중인 문화계 블랙리스트 사건을 들 수 있다. 현직 장관 등 권력자들이 정책적으로 여권에 반대하는 예술·문화분야의 인사들에 대하여 지원을 하지 않기로 한 경우 조직적·체계적 불법성은 인정될 수 있지만, 지원조치 중단·배

62) ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Decision on the confirmation of charges, 30 September 2008, para. 445-455 참조.

63) ‘국가폭력’을 협의로 사용하고 있는 김성돈, “국가폭력과 형법, 그리고 헌법”(2018), 11-17면; 김혜경, “국가폭력범죄의 개념과 국가 책임구조 - 국가의 범죄행위 주체성을 중심으로 -” (2018), 182-190면; 박기석, “국가폭력범죄와 피해자”, 법학논총(전남대 법학연구소) 제32권 제2호, 2012.8, 319면(‘국가폭력범죄’의 개념 자체는 협의보다 넓은 광의의 의미로 정의하고 있지만, “상당한 규모 이상의 피해사례”만 논의의 대상으로 한다고 함으로써 협의의 국가폭력으로 논의를 한정하고 있음).

제는 사회적 기본권과 관련되기에 기본적 인권의 심각한 침해로 보기에는 어려우므로 최협의의 국가폭력(국가에 의한 국제범죄)이 성립하기 어렵다고 보아야 한다.

라. 광의로 사용하는 경우

국가폭력이라는 용어를 광의로 사용하면 '공권력의 행사·불행사와 관련된 범죄'를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 권력자들에 의한 조직적·체계적 성격의 범죄행위(협의의 국가 폭력)는 당연히 광의의 국가폭력에 해당하고, 조직적·체계적 성격을 가지지 않는 개인의 범죄행위일지라도 공권력의 행사·불행사와 관련하여 이루어지는 범죄라면 광의의 국가폭력에 해당한다고 보아야 한다.

협의의 국가폭력에는 해당하지 않지만 광의의 국가폭력에 해당하는 범죄로는 전통적인 형법상의 개인범죄 중 협의의 공무원범죄(형법 제7장 제122조 내지 제132조의 죄: 직권남용죄, 불법체포·감금죄, 뇌물의 죄 등)와 기타 공무원이 직권을 이용하여 범한 형법 제7장 이외의 범죄(예컨대 공무원이 자신의 직권을 이용하여 범한 사기죄)를⁶⁴⁾ 들 수 있다. 이러한 범죄들은 조직적·체계적 불법성을 가지지 않기 때문에 개인범죄가 될 수 있을 뿐이다.

마. 최광의로 사용하는 경우

국가폭력이라는 용어를 최광의로 사용하면 '위법한 공권력의 행사·불행사'를 의미한다. 위법한 공권력의 행사·불행사는 범죄행위에 해당하는 동시에 민사불법 또는 행정불법에도 해당하는 경우가 있을 수 있지만, 범죄행위에는 해당하지 않고 오로지 민사불법 또는 행정불법에만 해당하는 경우도 있을 수 있다.

광의의 국가폭력은 당연히 최광의의 국가폭력에 포함된다. 이는 국가폭력이라는 용어가 최광의(위법한 공권력의 행사·불행사)로 사용되는 경우 먼저, 그러한 위법행위가 오로지 민사불법 또는 행정불법에만 해당하는지, 아니면 범죄행위에도 해당하는지를 검토하여야 한다는 것을 뜻한다. 다음으로, 그 행위가 범죄행위에도 해당하는 경우라면 어떠한 유형의 범죄행위인지 즉, 국제범죄에 해당하는지, 국제범죄에 해당하지

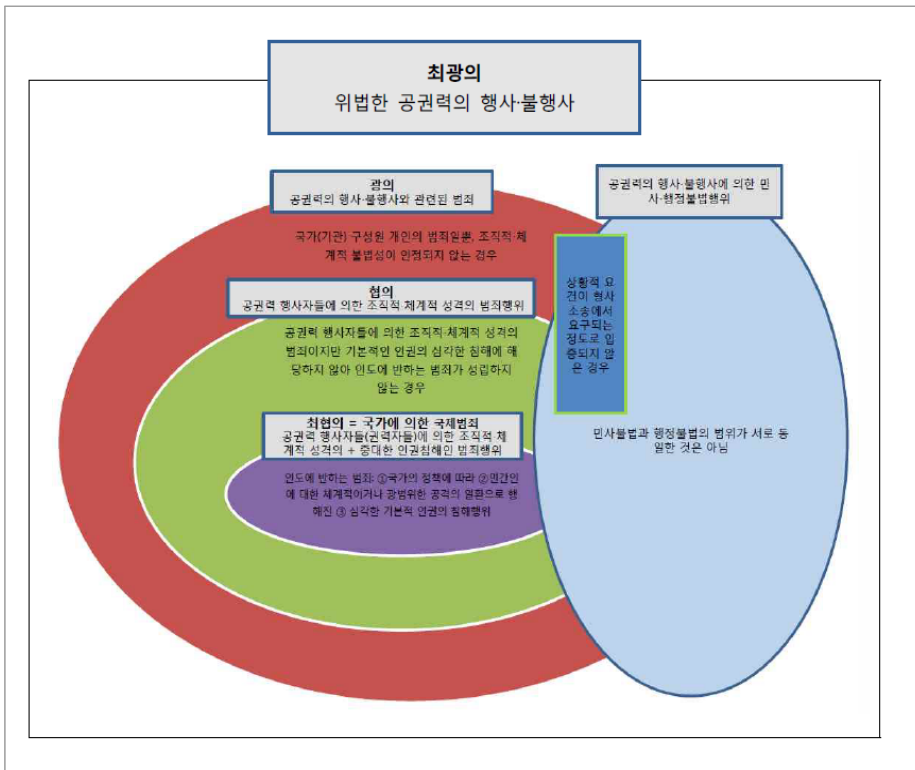
64) 형법 제135조는 이러한 범죄를 '공무원의 직무상 범죄'라고 지칭하고 있다.

않지만 공권력을 행사하는 자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위인지, 아니면 공권력을 행사하는 자들의 조직적·체계적 범죄행위가 아니라 개인의 범죄행위인지를 구별해야 한다는 것을 뜻한다.

바. 개념구분의 중요성 및 본 보고서에서의 ‘국가폭력’

앞에서 설명한 국가폭력의 용례를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

▶▶ [그림 2-1] 국가폭력의 개념



본 보고서에서는 국가폭력을 최광의의 의미 즉, ‘위법한 공권력의 행사·불행사’의 의미로 사용한다. 이미 앞에서 언급하였지만, 국가폭력을 이와 같이 최광의로 사용하는 경우 다양한 유형의 국가폭력을 구분하여야 하고, 과거사정리와 관련하여서는 해당 과거사에서 문제되는 행위가 어떠한 유형의 국가폭력에 해당하는지를 명확히 하여

야 한다. 왜냐하면 국가폭력의 유형에 따라 적용되는 법원칙이 다르고, 발생하는 법적 쟁점도 달라지기 때문이다.

오로지 민사적·행정적 불법만 성립하는 경우가 아니라, 범죄가 성립하는 경우라면 형법의 원리가 적용된다. 이 경우에도 그 범죄행위가 어떠한 유형의 국가폭력에 해당하는지를 명확히 하여야 한다. 기존의 전통적 형법에 의해 규율되는 개인범죄라면 기존의 전통적 형법원리에 따라 해결하면 되지만, 조직적·체계적 범죄인 경우에는 그렇지 않다. 조직적·체계적 범죄 즉, 혐의의 국가폭력에 해당하는 경우에도 최협의를 국가폭력(= 국가에 의한 국제범죄)인 경우와 조직적·체계적 불법성을 띠지만 최협의를 국가폭력에는 해당하지 않는 경우로 나누어야 한다. 최협의를 국가폭력은 전형적인 국제범죄이므로 전자의 경우 '국제범죄에 관한 규범(=국제형사법)'이 적용되는데, 우리나라는 2007. 12. 21.에 국제형사범죄법을 제정하여 로마규정을 성문 국내법으로 이행하였다. 2007. 12. 21. 이후에 발생한 최협의를 국가폭력은 국제형사범죄법에 따라 해결하면 되지만, 2007년 12월 21일 이전에 발생한 최협의를 국가폭력이라면 국제형사범죄법을 적용하여 처벌할 수 있는가라는 문제가 발생한다. 이 문제는 '과거사를 어떻게 정리하는 것이 정의에 합치하는 올바른 과거사정리인가'라는 문제부터 시작하여, 1960년대 당시에 유효한 실질적 의미의 법에 국제범죄 관련 국제관습법이 포함되었는지 여부, 소급효금지원칙 위배 여부, 공소시효 완성여부, 일사부재리원칙 위배여부 등 여러 형사법적 쟁점과 관련된다. 본 연구보고서의 연구대상인 1960년대 초법적 보안처분과 국토건설사업은 이에 대한 실태조사뿐만 아니라 이러한 여러 형사법적 쟁점들에 대한 해명을 필요로 한다.

한편, 후자의 경우(조직적·체계적 불법성을 띠지만 최협의를 국가폭력에는 해당하지 않고 혐의의 국가폭력에 해당하는 경우) '현행법에서 이러한 범죄행위에 대해 규율하고 있는가'라는 문제부터 시작하여 '이러한 범죄를 일반적인 개인범죄와 동일하게 취급할 수 있는가', '이러한 범죄에 국제형법의 원리들을 어느 정도로 적용할 수 있는가' 등의 여러 문제가 발생한다. 만약 이러한 범죄에도 국제형법의 원리를 전부 또는 일부 적용할 수 있다고 한다면, 이와 관련하여서는 소급효금지원칙 위배 여부, 공소시효 완성여부, 일사부재리원칙 위배여부 등 여러 형사법적 쟁점이 함께 문제된다.

위와 같은 형사법적 쟁점들에 대해서는 제3장 이하의 실태조사 이후 제7장에서

1960년대 국토건설사업 및 자활정착사업에서의 국가폭력과 관련하여 중요한 의미를 가지는 쟁점 위주로 살펴볼 것이다. 아래 제2절에서는 현재까지의 과거사정리에서의 문제점에 대해 살펴본다.

제2절 | 현재까지의 과거사정리 현황과 한계

총 3년차 연구과제의 연구대상은 사회치안 영역에서의 이른바 ‘사회적 배제/약자 계층’에 대한 국가폭력으로 한정되지만, 과거사청산을 위한 국가폭력 연구이기에 현재까지의 과거사정리 활동의 범위와 한계를 파악할 필요가 있다. 지금까지 여러 과거사 사안과 관련하여 과거사청산 또는 과거사정리를 목적으로 제정된 수많은 법률들이 있는데, 이러한 법률들은 우리가 취하였거나 취하고 있는 과거사정리의 근본 방식·방향을 보여준다. 관련 과거사위원회의 활동은 근거 법률에서 정하고 있는 위원회의 활동 권한 등을 벗어날 수 없다는 점에서 지금까지 제정된 과거사관련 법률들에서 나타나고 있는 문제점을 살펴보는 것만으로도 현재까지의 과거사정리 활동의 주요 문제점·한계를 어느 정도 파악할 수 있다.⁶⁵⁾

1. 과거사정리 관련 법률 및 기구 개관

» [표 2-1] 과거사 관련 법률 및 기구

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
1948	반민족행위처벌법 (1948. 9. 22. 제정 및 시행)	특별조사위원회 (1949. 6. 6. 해산) / 특별검찰부 및 특별재판부(1949년 10월까지)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 목적 및 대상: 일제치하 반민족행위를 한 자에 대한 형사처벌 등을 규정함 ◆ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 반민족행위의 유형에 따른 형사처벌, 재산몰수, 공민권 정지 및 공무원 임명 금지에 대해 규정함

65) 지금까지의 과거사정리 활동의 성과를 상세히 분석하는 것은 본 연구과제의 연구대상이 아니다. 과거사 관련 위원회의 성과에 대한 상세분석은 김한균 외 11인, 통일시대의 형사정책과 형사사법통합연구(III): 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 233면 이하 참조.

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
			<ul style="list-style-type: none"> - 특별조사위원회는 예비조사를 담당하고, 특별검찰부가 수사·기소를 담당하고, 대법원 산하 특별재판부가 단심제로 재판함
1989	1980년 해직공무원의보상등에관한 특별조치법(1989. 3. 29. 제정 및 시행)	1980년 해직공무원 보상심의회(국무총리 산하, 인사혁신처장이 위원장)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 대상: 1980년 7월 1일부터 동년 9월 30일까지의 기간 중 국가보위비상대책위원회의 정화계획에 의하여 해직된 공무원의 보상 및 특별채용에 관해 규정함 ◆ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 해직공무원에게 보상금 지급 - 6급 이하의 해직공무원 중 다시 근무를 희망하는 경우 특별채용
1990	광주민주화운동관련자보상등에관한 법률 (1990. 8. 6. 제정, 1990. 8. 17. 시행. 최근개정은 2014. 12. 30) ※ 2006. 3. 24. 6차 개정시 법률명을 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」로 변경	5·18민주화운동 관련자 보상지원위원회(국무총리 산하) / 보상심의회(광주광역시 산하)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 목적 및 대상: 1980년 5월 18일을 전후한 5·18 민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자(이하 "관련자"라 함)와 그 유족에 대한 명예회복 및 보상에 대해 규정함 ◆ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 보상조치: 보상금 지급, 나아가 의료지원금, 생활지원금 또는 생계지원금도 지급될 수 있음.
1993	일제하일본군위안부에대한생활안정지원법(1993. 6. 11. 제정 및 시행. 최근 개정은 2017. 12. 12.)	일본군위안부생활안정지원심의위원회(여성가족부 산하)	<ul style="list-style-type: none"> * 제정법에 의할 때 ◆ 목적 및 대상: 일제에 의하여 강제동원되어 일본군위안부로서의 생활을 강요당한 자에 대한 인도주의정신에 입각한 보호·지원조치 ◆ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 생활보호, 의료보호 및 생활안정지원금의 지급 - 임대주택의 우선임대
1995	헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법(1995. 12. 21. 제정 및 시행. 최근 개정은 2016. 1. 6.)		헌정질서파괴범죄에 대한 공소시효의 배제 등에 관한 사항을 규정함
1995	5·18민주화운동등에관한특별법(1995. 12. 21. 제정 및 시행. 최근 개정은 2016. 1. 6.)		<ul style="list-style-type: none"> - 5·18민주화운동 관련 헌정질서파괴범죄의 경우 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지됨. - 5·18민주화운동과 관련된 행위 또는 헌정질서파괴범죄를 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 받은 자에 대한 특별재심 인정 - 광주민주화운동관련자보상등에관한법률의 규

44 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
			<p>정에 의한 보상은 배상으로 보고, 광주민주화운동을 진압한 것이 공로로 인정되어 받은 상훈은 박탈함</p> <p>- 5·18민주화운동 기념사업 추진</p>
1996	거창사건등관련자 명예회복에관한 특별조치법(1996. 1. 5. 제정, 1996. 4. 5. 시행. 최근 개정은 2014. 1. 7.)	거창사건등관련자 명예회복심의위원회(국무총리 산하)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 공비토벌을 이유로 국군병력이 작전수행중 주민들이 희생당한 사건인 “거창사건등”과 관련하여 사망한 자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌 ♦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 심의위원회 및 실무위원회 설치 - 유족에 대한 불이익처우 금지 - 거창사건등으로 인해 호적등재 누락된 자에 대한 호적등재 - 유족의 합동묘역관리사업이 추진되는 경우에는 그 비용의 일부를 정부가 지원
2000	제주4·3사건진상 규명및희생자명예 회복에관한특별법 (2000. 1. 12. 제정, 2000. 4. 12. 시행. 최근 개정은 2016. 5. 29.)	제주4·3 사건 진상 규명및 희생자명예 회복위원회(국무총리 산하)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌 ♦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 심의위원회 및 실무위원회 설치 - 2년 이내에 제주4·3사건 관련자료의 수집 및 분석을 완료한 후 6개월 이내에 진상보고서 작성 - 정부는 위령사업 비용 지원하고, 계속치료 요하는 희생자에게 의료지원금 및 생활지원금 지급
2000	민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률(2000. 1. 12. 제정, 2000. 5. 12. 시행. 최근 개정은 2015. 5. 18.)	민주화운동관련자 명예회복 및보상심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: "민주화운동(1964년 3월 24일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 헌법이 지향하는 이념 및 가치의 실현과 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동)" 관련자 및 유족에 대한 명예회복 및 보상 ♦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 심의위원회 및 실무위원회 설치 - 피해회복조치: 관련자에 대한 특별사면·복권의 건의, 전과기록의 말소 요청, 복직의 권고, 학사징계기록 말소 등의 권고 - 보상금 지급(희생정도에 따라 보상하되 생활정도 고려) - 의료지원금 또는 생활지원금 지급될 수 있음 - 기념사업 추진, 추모단체 등에 대한 재정지원 등
2000	의문사진상규명에 관한특별법(2000. 1. 15. 제정, 2000.	의문사진상규명위원회(대통령 소속, 2004.6.30. 해산)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: “민주화운동”과 관련하여 의문의 죽음을 당한 사건에 대한 진상을 규명함 ♦ 주요 내용

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
	5. 16. 시행, 2009. 4. 1. 폐지)		<ul style="list-style-type: none"> - 위원회는 직권 또는 진정에 기해 조사 개시, 조사 후 수사기관에 고발하거나 수사의뢰 요청하고, 민주화운동관련자 명예회복및보상심의위원회에 보상심을 요청 - 위원회의 조사 및 결정 기간 동안 공소시효진행정지 - 조사 종료 후 위원회는 사건의 진상 등에 관해 공표
2004	일제강점하친일반민족행위진상규명에 관한 특별법(2004. 3. 22. 제정, 2004. 9. 23. 시행. 최근 개정은 2012. 10. 22.)	친일반민족행위진상규명위원회(대통령 소속, 2009.11.30. 해산)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규명 ♦ 주요 내용 - 진상규명을 위한 조사방법에 대해 상세히 규정 - 조사보고서 작성하여 국회 보고, 자료편찬 및 자료관 건립
2004	삼청교육피해자의 명예회복및보상에 관한법률(2004. 1. 29. 제정, 2004. 7. 29. 시행. 최근 개정은 2015. 5. 18.)	삼청교육피해자 명예회복및보상심의위원회(국무총리 산하)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: "삼청교육(1980년 8월 4일 법률 제69호 계엄법 제13조의 규정에 의하여 선포된 계엄포고 제13호에 의하여 실시된 순화교육·근로봉사 또는 법률 제328호 사회보호법 부칙 제5조의 규정에 의하여 실시된 보호감호)"과 관련하여 피해를 입은 자 또는 유족에 대한 명예회복 및 보상 ♦ 주요 내용 - 사망자 또는 행불자의 유족에게 보상금 지급 - 계속치료 요하는 피해자에게 의료지원금 지급
2004	노근리사건희생자심사및명예회복에 관한특별법(2004. 3. 5. 제정, 2004. 6. 5. 시. 최근 개정은 2007. 12. 21.)	노근리사건희생자심사및명예회복위원회(국무총리 산하)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: "노근리사건(1950년 7월 25일부터 4일간 충청북도 영동군 영동읍 하가리 및 황간면 노근리 일대에서 미합중국 군인에 의하여 희생자가 발생한 사건)의 희생자 및 유족의 명예회복 ♦ 주요 내용 - 희생자심사보고서 작성 - 위령사업비 지원, 의료지원금 지급
2004	동학농민혁명참여자등의명예회복에 관한특별법(2004. 3. 5. 제정, 2004. 9. 5. 시행. 최근 개정은 2017. 12. 19).	동학농민혁명참여자 명예회복심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: "동학농민혁명참여자(1894년 3월에 봉건체제의 개혁을 위하여 1차로 봉기하고, 같은 해 9월에 일제의 침략으로부터 국권을 수호하고자 2차로 봉기하여 항일무장투쟁을 전개한 농민중심의 혁명참여자)"와 그 유족의 명예회복 ♦ 주요 내용 - 사실조사 및 기념사업 추진
2004	특수임무수행자보상에 관한 법률(2004. 1. 29. 제	특수임무수행자보상심의위원회(국무총리 산하)	♦ 목적 및 대상: "특수임무수행자(1948년 8월 15일부터 1994년 12월 31일 사이에 대통령령이 정하는 기간중 군 첩보부대에 소속되어 특수임

46 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
	정, 2004. 7. 29. 시행. 최근 개정은 2019. 4. 23.)		<p>무를 하였거나 이와 관련한 교육훈련을 받은 자로서 특수임무수행자로 인정된 자)와 그 유족에 대한 보상</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 주요 내용 - 보상금 지급 - 특별공로금 또는 특별위로금 지급 가능 - 보상금 지급심사를 위한 사실조사
2004	6·25전쟁중적후방지역작전수행공로자군복무인정및보상법(2004. 3. 22. 제정, 2004. 9. 23. 시행)	특수작전공로자인정심의위원회	2006년 업무 종료
2004	일제강점하강제동원피해진상규명등에 관한 특별법(2004. 3. 5. 제정, 2004. 9. 5. 시행. 2010. 3. 22.에 폐지되고 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」으로 통합됨)	일제강점하 강제동원피해진상규명위원회	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 목적 및 대상: “일제강점하강제동원 피해(만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기에 일제에 의하여 강제동원되어 군인·군속·노무자·군위안부 등의 생활을 강요당한 자가 입은 생명·신체·재산 등의 피해)”의 진상을 규명 ◆ 주요 내용 - 위원회는 직권 또는 진상조사신청이나 피해신고에 기해 진상조사 개시
2005	진실·화해를 위한 과거사정리기본법(2005. 5. 31. 제정, 2005. 12. 1 시행. 최근 개정은 2014. 12. 30.)	진실·화해를 위한 과거사정리위원회	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 목적 및 대상: 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄 ◆ 주요 내용 - 위원회의 진실규명 대상 사안: 1. 일제 강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동, 2. 일제 강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사, 3. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건, 4. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건, 5. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사, 6. 역사적으로 중요한 사건으로서 제3조의 규정에 의한 진실·화해를위

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
			한과거사정리위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진실규명이 필요하다고 인정한 사건
2005	친일반민족행위자 재산의국가귀속에 관한법률(2005. 12. 29. 제정 및 시행)	친일반민족행위자 재산조사위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 일제강점하 친일반민족행위자의 친일재산 국가귀속 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 위원회가 친일재산의 조사 및 처리에 관한 사항을 심의·의결 - 국가에 귀속되는 친일재산은 「독립유공자예우에 관한 법률」제30조의 규정에 의한 용도에 우선적으로 사용
2004	근거법률 없음	국정원과거사진실 규명을 통한 발전 위원회 (2004.11.)	2005.5.27. 인혁당 및 민청학련 사건 등
2004	근거법률 없음	경찰청과거사진상 규명 위원회 (2004.11.)	2004.11.18.~
2005	근거법률 없음	국방부과거사진상 규명 위원회 (2005.5.)	2005.5.27.~ 삼청교육대 등
2006	군의원사진상규명 등에 관한 특별법 (2005. 7. 29. 제정, 2006. 1. 1. 시행. 최근 개정은 2008. 12. 31)	군의원사진상규명 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 1993.2.25.~2005.12.31에 발생한 “군의원사” 사건의 진상 규명. 단 과거사위원회 조사개시결정사건은 제외 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 위원회는 직권 또는 진정에 기해 조사개시 - 위원회 조사결과 범죄혐의가 인정되는 경우 고발 또는 수사의뢰. - 조사과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정하고 조사에 협조한 경우 고발 및 수사의뢰하지 않을 수 있음. - 조사결과 명예회복 및 보상 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국방부장관에게 그에 필요한 조치를 요청
2007	군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(2007. 4. 27. 제정, 2007. 10. 28. 시행. 최근 개정은 2018. 12. 24.)	납북피해자보상및 지원심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 1957.7.27. 이후 납북피해자 및 가족·유족에 대한 보상 및 생활 지원 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 3년 이상 납북된 귀환납북자에게 정착금 지급 및 정착할 수 있도록 보호·지원 - 3년 이상 납북되어 귀환하지 못하고 있거나 북한에 거주 중 사망한 납북자의 가족과 가목에 해당하는 자의 가족에게 피해위로금 지급 - 납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자 및 그 유족에 대하여는 보

48 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
			상금 그리고 의료지원금 지급
2007	한센인피해사건의 진상규명및피해자 생활지원등에관한 법률(2007. 10. 17. 제정 및 시행. 최근 개정은 2019. 1. 15.)	한센인피해사건진 상규명위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 한센인피해사건에 대한 진상파악 및 관련 피해자에 대한 지원. * 한센인피해사건: 가. 한센인입소자가 1945. 8.16 ~1963.2.8.까지 수용시설에 격리 수용되어 폭행, 부당한 감금 또는 본인의 동의 없이 단종수술을 당한 사건, 나. 1945.8.20.을 전후하여 소록도에서 소록도 갱생원 직원에 의한 폭력으로 한센인이 사망, 행방불명 또는 부상을 당한 사건, 다. 1962.7.10. ~ 1964.7.25.까지 봉암반도와 풍양반도를 잇는 간척공사와 관련하여 한센인이 강제노역을 당한 사건, 라. 그 밖에 위원회에서 심의·결정한 사건
2007	태평양전쟁전후국 외강제동원희생자 등지원에관한법률 (2007. 12. 10. 제 정, 2008. 6. 10. 시행. 2010. 3. 22. 폐지되고 「대일항 쟁기 강제동원 피 해조사 및 국외강 제동원 희생자 등 지원에 관한 특별 법」으로 통합됨).	태평양전쟁전후국 외강제동원희생자 지원위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 태평양전쟁 전후(1938.4.1 ~ 1945.8.15.) 국외 강제동원 희생자·생환자 및 미수금 피해자와 그 유족 등에 대한 지원을 규정 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 강제동원희생자 또는 그 유족에게 위로금 지급 - 미수금 피해자 또는 그 유족에게 미수금 환산 지급 - 의료지원금
2008	10·27법난피해자 의명예회복에관한 법률(2008. 3. 28. 제정, 2008. 6. 28. 시행. 최근 개정은 2018. 12. 24.)	10·27법난피해자 명예회복심의회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: “10·27법난(1980년 10월 계엄사령부의 합동수사본부 합동수사단이 불교계 정화를 명분으로 대한불교 조계종의 승려 및 불교 관련자를 강제로 연행·수사하고, 포고령 위반 수배자 및 불순분자를 검거한다는 구실로 군·경 합동으로 전국의 사찰 및 암자 등을 수색한 사건)” 피해자와 피해 불교계의 명예를 회복 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 신고기간 내 신고한 피해자를 대상으로 심사 - 의료지원금 지급
	대일항쟁기 강제동 원 피해조사 및 국 외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특 별법(2010. 3. 22. 제정 및 시행)	대일항쟁기강제동 원피해조사및국외 강제동원희생자등 지원위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」과 「태평양전쟁전후국외강제동원희생자등지원에관한법률」을 폐지하고 양 법률을 통합. ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 업무와 기능의 연관성이 매우 큰 일제강점하강제동원피해진상규명위원회와 태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회의 두 위원회를 폐지하고 두 조직의 역할과 기능을 통합한 대일

연도	법률명 (제정·시행일)	관련 위원회	입법목적, 조사대상 및 주요 내용
			<p>항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회를 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사할린에 강제동원 되었다가 해방 이후 구소련의 억류정책으로 귀국하지 못한 채 사망 또는 행방불명된 자까지 국외 강제동원희생자에 포함 시킴
2010	6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률(2010. 3. 26. 제정, 2010. 9. 27. 시행. 최근 개정은 2018. 10. 16.)	6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 6·25전쟁 중 발생한 납북사건들의 진상과 납북자 및 납북자가족들의 피해를 규명하고, 이들의 명예회복을 회복함 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 납북자의 생사 확인 및 송환(유해 송환을 포함), 서신교환·가족상봉을 위한 정책을 수립·시행할 국가의 책무 - 납북자 관련 자료의 수집·분석, 진상조사보고서 작성, 기념사업
2014	부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률(2013. 6. 4. 제정, 2013. 12. 5. 시행. 최근 개정은 2018. 12. 24.)	부마민주항쟁진상규명및명예회복심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 부마민주항쟁의 진상규명, 관련자와 그 유족에 대한 명예회복 및 보상 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 진상조사의 방법 및 진상조사보고서 - 보상금, 생활지원금 및 의료지원금 - 특별재심 인정 - 복직권고, 학사징계기록말소 권고 등 회복조치
2018	5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법(2018. 3. 13. 제정, 2018. 9. 14. 시행)	5·18민주화운동 진상규명조사위원회	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 목적 및 대상: 5·18민주화운동 당시 국가권력에 의한 반민주적 또는 반인권적 행위에 따른 인권유린과 폭력·학살·암매장 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 규명 ♦ 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 위원회는 진상조사를 위해 동행명령장 발부, 검중, 압수·수색영장 청구의뢰, 청문회 실시 등의 권한을 가짐 - 조사결과 수사기관에 고발 및 수사 요청 - 희생자를 위한 특별사면·복권의 건의 - 가해자를 위한 특별사면·복권의 건의

2. 과거사 유형별 분류 및 관련 법률의 주요 내용

제1절에서 살펴본 국가폭력의 개념을 고려하여, 각 과거사 관련 법률이 대상으로 하는 과거사 행위를 유형별로 분류하고, 각 법률의 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.⁶⁶⁾

66) 아래에서 소개되는 법률들은 대부분 여러 차례 개정되었는데, 중요한 내용의 개정이 아니라면

가. 협의의 국가폭력이 문제될 수 있는 과거사

1) 우리 정부에 의한 협의의 국가폭력이 문제되는 경우

가) 저항운동 탄압행위

지배자에 대한 저항운동을 진압하는 과정에서 과도하게 탄압함으로써 진압행위가 협의의 국가폭력에 해당할 수 있는 과거사를 보다 세분하고, 각 과거사 관련 법률의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 동학농민혁명 진압행위: 「동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법 2004」 (약칭: 동학농민명예회복법)

2004.3.5.에 제정되고, 2004.9.6에 시행된 동법은 봉건제도의 개혁과 일제의 침략으로부터 국권수호를 위한 동학농민혁명참여자의 애국애족정신을 기리고 이를 계승 발전시켜 민족정기를 선양하며, 동학농민혁명참여자과 그 유족의 명예를 회복함을 목적으로 한다. “동학농민혁명참여자”라 함은 1894년 3월에 봉건체제의 개혁을 위하여 1차로 봉기하고, 같은 해 9월에 일제의 침략으로부터 국권을 수호하고자 2차로 봉기하여 항일무장투쟁을 전개한 농민중심의 혁명참여자를 말하고, “유족”이라 함은 동학농민혁명참여자의 자녀 및 손자녀를 말한다. 동학농민혁명참여자과 그 유족의 결정 및 명예회복 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 동학농민혁명참여자명예회복심의위원회를 두고, 유족의 등록신청에 관한 사항과 위원회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사소속하에 동학농민혁명참여자명예회복실무위원회를 둔다. 위원회 또는 실무위원회는 소관사항의 심의·의결을 위하여 필요한 경우에는 유족등록신청인이나 참고인으로부터 진술을 청취 하거나 검증 또는 사실조사를 할 수 있다. 정부는 동학농민혁명참여자의 애국애족정신을 계승하기 위하여 동학농민혁명기념관 및 동학농민혁명기념탑의 건립, 동학농민혁명 관련자료의 수집·조사·연구·보존·관리 및 전시 그리고 동학농민혁명유적지의 발굴 및 복원 사업을 추진하여야 한다.

최초 제정법률의 내용을 기준으로 소개한다.

(2) 제주4·3사건 진압행위: 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법 2001」
(약칭: 4·3사건법)

2000.1.12.에 제정되고 2000.4.13.에 시행된 동법은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “제주4·3사건”이라 함은 1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다. 제주 4·3사건의 진상을 규명하고 이 법에 의한 희생자 및 유족의 심사·결정 및 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속하에 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회를 두고, 제주도지사 소속하에 실무위원회를 둔다. 위원회는 제주4·3사건 관련자료의 수집 및 분석을 한 후 진상보고서를 작성하고, 정부는 위령사업에 필요한 비용을 예산의 범위내에서 지원할 수 있다. 정부는 희생자중 계속 치료를 요하거나 상시 개호 또는 보조장구의 사용이 필요한 자에게 치료와 개호 및 보조장구 구입에 소요되는 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있다.

(3) 군사정권 시대의 저항운동 진압행위

(가) 국가보위비상대책위원회의 정화계획 관련: 「1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 1989」(약칭: 1980해직자보상법)

1989.3.9.에 제정되고 시행된 동법은 국가보위비상대책위원회의 정화계획에 의하여 해직된 공무원의 보상 및 특별채용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 해직공무원은 공고일로부터 2월 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 퇴직당시의 소속기관에 보상금 지급을 신청할 수 있고, 각급기관의 장 또는 임용권자는 6급 이하의 해직공무원 중 다시 근무를 희망하는 경우 공무원임용관계법령에 따라 특별채용한다. 정부는 정부산하기관의 직원 중 정화계획에 의하여 해직된 자에 대하여 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 행정지도를 한다.

(나) 5·18민주화운동 진압행위

▣ 「광주민주화운동관련자보상등에관한법률 1990」(약칭: 5·18보상법)

1990.8.6.에 제정되고, 8.17.에 시행된 동법은 980년 5월 18일을 전후한 광주민주화

운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자(이하 "관련자"라 함)와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주고 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하며 나아가 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다. 2006.3.24. 개정에 의해 법제명이 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」로 변경되었다. 동법은 15·18관련자 및 그 유족에 대한 보상등을 지원하기 위하여 국무총리소속하에 '5·18민주화운동관련자 보상지원위원회'를 설치하고, 사실심사 기타 보상등의 심의·결정을 위하여 광주광역시에 '5·18민주화운동관련자 보상심의위원회'를 둔다. 보상지원위원회는 1. 관련자 및 그 유족의 보상등에 관한 지원, 2. 관련자의 명예회복을 위하여 필요한 조치, 3. 관련자 또는 그 유족의 지원을 위한 성금의 모금 및 관리, 4. 관련자 또는 그 유족의 보상등에 관한 재원대책의 강구, 5. 광주민주화운동과 관련된 사업의 지원 그리고 6. 기타 관련자 및 그 유족의 지원을 담당한다. 보상심의위원회는 1. 관련자 또는 그 유족에 해당하는지에 대한 심사·결정, 2. 관련 상이자의 장애등급 판정, 3. 관련자 또는 그 유족의 보상금 등의 심의·결정 및 지급, 4. 보상지원위원회의 회의에 부칠 의안의 준비 및 보상지원위원회로부터 위임받은 사항의 처리 그리고 5. 관련자와 그 유족에 대한 그 밖의 지원을 담당한다.

동법에 의하면 5·18관련자 및 유족에 대한 피해보상 조치로 ① 보상금(5·18민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명으로 확인된 사람의 유족과 5·18민주화운동과 관련하여 상이를 입은 사람 또는 그 유족)을 지급하여야 하고, ② 의료지원금(5·18민주화운동과 관련하여 상이를 입은 사람 중에서 이 법 시행 당시 그 상이로 인하여 계속 치료가 필요하거나 상시 개호 또는 보장구의 사용이 필요한 사람에게 일시불로 지급할 수 있음), ③ 생활지원금(관련자 또는 그 유족에게 생활을 보조하기 위한 지원금) 및 ④ 생계지원금(5·18민주화운동에 적극참가한 사실이 원인이 되어 생업등에 종사할 수 없었던 것으로 인정되는 자)을 지급할 수 있다.

■ 「5·18민주화운동등에관한특별법 1995」(약칭: 5·18민주화운동법)

1995. 12. 21.에 제정·시행된 동법은 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄행위에 대한 공소시효정지등에 관한 사항등을 규정함

으로써 국가기강을 바로잡고 민주화를 정착시키며 민족정기를 함양함을 목적으로 한다. 동법 제2조에 의하면 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법 제2조의 헌정질서파괴범죄행위에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간 즉, “당해 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간”은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다. 5·18민주화운동과 관련된 행위 또는 동법 제2조의 범행을 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 선고받은 자는 형사소송법 제420조 및 군사법원법 제469조의 규정에 불구하고 재심을 청구할 수 있고, 광주민주화운동관련자보상등에관한법률의 규정에 의한 보상은 배상으로 본다. 정부는 5·18민주화운동정신을 계승하는 기념사업을 추진하여야 하고, 5·18민주화운동과 관련하여 상훈을 받은 자에 대하여 심사한 결과 오로지 광주민주화운동을 진압한 것이 공로로 인정되어 받은 상훈은 상훈법 제8조의 규정에 의하여 서훈을 취소하고, 훈장등을 박탈한다.

■ 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법 1995」(약칭: 헌정범죄시효법)
1995.12.21. 제정·시행된 동법은 헌법의 존립을 해하거나 헌정질서의 파괴를 목적으로 하는 헌정질서파괴범죄에 대한 공소시효의 배제 및 재정신청에 관한 특례를 규정함으로써 헌법상 자유민주적 기본질서를 수호함을 목적으로 한다. “헌정질서파괴 범죄”란 ① 형법 제2편 제1장 내란의 죄, 제2장 외환의 죄와 군형법 제2편 제1장 반란의 죄, 제2장 이적의 죄 그리고 ② 형법 제250조의 죄로서 「집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약」에 규정된 집단살해에 해당하는 범죄를 의미한다.

■ 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법 2018」(약칭: 5·18진상규명법)
2018.3.13.에 제정되고 2018.9.14.에 시행된 동법은 1980년 광주 5·18민주화운동 당시 국가권력에 의한 반민주적 또는 반인권적 행위에 따른 인권유린과 폭력·학살·암매장 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 규명함으로써 국민통합에 기여함을 목적으로 한다. 동법에 따라 설치되는 ‘5·18민주화운동 진상규명조사위원회’는 다음 각 호의 사항에 대한 진상을 규명한다: 1. 1980년 5월 당시 군에 의해 반인권적으로 이루어진 민간인 학살, 헌정질서 파괴행위 등 위법하거나 현저히 부당한 공권력의

행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종·암매장 사건 및 그 밖의 중대한 인권침해사건 및 조작의혹사건, 2. 5·18민주화운동 당시 군의 시민들에 대한 최초 발포와 집단발포 책임자 및 경위, 계엄군의 헬기사격에 대한 경위와 사격명령자 및 시민 피해자 현황, 3. 1988년 국회 청문회를 대비하여 군 보안사와 국방부 등 관계기관들이 구성한 ‘5·11 연구위원회’의 조직 경위와 활동사항 및 진실왜곡·조작의혹사건, 4. 집단학살지, 암매장지의 소재 및 유해의 발굴과 수습에 대한 사항, 5. 행방불명자의 규모 및 소재, 6. 5·18민주화운동 당시 북한군 개입 여부 및 북한군 침투조작사건, 7. 제4조에 따른 5·18민주화운동 진상규명조사위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진상규명이 필요하다고 인정한 사건.

위원회는 진상조사를 위해 동행명령장 발부, 검증, 압수·수색영장 청구의뢰, 청문회 실시 등의 권한을 가진다. 위원회는 조사과정에서 범죄혐의에 대하여 상당한 개연성이 있다고 인정할 경우 수사기관에게 수사를 하도록 요청할 수 있고, 위원회는 조사 결과 조사한 내용이 사실임이 확인되고 범죄혐의가 있다고 인정되는 경우 검찰총장에게 고발하여야 한다. 검찰총장은 위원회로부터 고발 받은 사건의 수사와 공소 제기 및 공소유지를 담당할 검사를 지명하고, 그 검사가 공정하고 독립적으로 수사하는 데 필요한 조치를 취하여야 한다. 위원회는 진실이 은폐되거나 왜곡됨으로써 유죄 판결을 받은 자와 법령이 정한 바에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자에 대해서 대통령에게 특별사면과 복권을 건의할 수 있으며, 관계 국가기관은 위원회의 결정 및 건의를 존중하여야 한다. 진상규명의 과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정함으로써 진상규명에 적극 협조하고, 그 인정한 내용이 진실에 부합하는 경우에는 위원회는 가해자에 대하여 수사 및 재판절차에서 처벌하지 않거나 감형할 것을 관계 기관에게 건의할 수 있고, 형사소송절차에 의하여 유죄로 인정된 경우 대통령에게 법령이 정한 바에 따라 특별사면과 복권을 건의할 수 있고, 관계 국가기관은 위원회의 결정 및 건의를 존중하여야 한다.

(다) 부마민주항쟁 진압행위: 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 2013」 (약칭: 부마항쟁보상법)

2013.6.4.에 제정되고, 12.5.에 시행된 동법은 부마민주항쟁의 진상을 규명하고,

관련자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주며, 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “부마민주항쟁”이란 1979년 10월 16일부터 10월 20일까지 부산·마산 및 창원 등 경남일원에서 유신체제에 대항하여 발생한 민주화운동을 말한다.

국무총리 소속으로 설치되는 부마민주항쟁진상규명및관련자명예회복심의위원회는 1. 부마민주항쟁 진상규명, 2. 관련자 및 그 유족에 해당하는지 여부의 심의·결정, 3. 관련자 중 상이를 입은 자의 장애등급 판정, 4. 관련자 및 유족에 대한 보상금 등의 심의 결정 및 지급에 관한 사항, 5. 관련자 또는 그 유족의 보상 등에 관한 재원대책의 강구, 6. 관련자 및 유족의 명예회복을 위하여 필요한 사항, 7. 기념시설 조성 등 관련자 추모사업 지원, 8. 그 밖에 진상규명, 명예회복, 보상 등에 관련하여 대통령령으로 정하는 사항을 담당한다. 관련자 중 부마민주항쟁과 관련한 행위로 유죄의 확정판결, 면소판결을 선고받은 자는 재심을 청구할 수 있다. 관련자로 인정된 자에 대하여 보상금을 지급하는데, 이 법에 따른 보상은 배상으로 본다. 관련자와 그 유족에 대하여는 관련자의 희생의 정도에 따라 보상하되, 그 생활정도를 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다.

(라) 1969. 8. 7. 이후 민주화운동 진압행위

▣ 「민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 2000」(약칭: 민주화보상법)

2000.1.12.에 제정되고, 5.13.에 시행된 동법은 민주화운동과 관련하여 희생된 자와 그 유족에 대하여 국가가 명예회복 및 보상을 행함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고, 민주주의의 발전과 국민화합에 기여함을 목적으로 한다. “민주화운동”이라 함은 1969년 8월 7일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동을 말하고, “민주화운동관련자”란 가. 민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자, 나. 민주화운동과 관련하여 상이를 입은 자, 다. 민주화운동으로 인해 대통령령이 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 것으로 인정되는 자 또는 라. 민주화운동을 이유로 유죄판결·해직 또는 학사징계를 받은 자 중 위원회에서 관련자로 심의·결정된 자를 말한다.

국무총리 산하로 설치된 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회는 1. 관련자 및 그 유족에 해당하는지 여부의 심의·결정, 2. 관련상이자의 장해등급 판정, 3. 관련자 또는 그 유족의 보상금등의 심의·결정 및 지급, 4. 관련자 및 그 유족의 명예회복을 위하여 필요한 사항, 5. 관련자 또는 그 유족의 보상금등에 관한 재원대책의 강구, 6. 관련자추모단체에 대한 지원 그리고 7. 기타 명예회복과 보상 등에 관련하여 대통령령이 정하는 사항을 담당한다. 위원회는 동법에 의한 보상금 등을 위하여 관련자, 증인 또는 참고인으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 필요하다고 인정하는 때에는 검증 또는 필요한 조사 등을 할 수 있고, 행정기관 기타 관계기관에 대하여 필요한 협조를 요청할 수 있으며, 협조를 요청받은 행정기관 기타 관계기관은 다른 업무에 우선하여 이를 처리하고 그 결과를 지체없이 통보하여야 한다.

피해회복 조치로 위원회는 민주화운동과 관련하여 유죄판결을 받은 사람과 이로 인하여 법령에서 정한 바에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람에 대하여 특별사면과 복권을 대통령에게 건의할 수 있고, 민주화운동과 관련하여 작성·관리되고 있는 관련자의 전과기록을 삭제하거나 폐기할 것을 요청할 수 있다. 또한 위원회는 관련자가 희망하는 경우 국가·지방자치단체 또는 사용자에게 해직된 관련자의 복직을 권고할 수 있고, 해당 학교에 관련자의 민주화운동과 관련된 학사징계기록 말소와 복학 및 명예졸업장 수여를 권고할 수 있다.

관련자와 그 유족에 대하여는 관련자의 희생의 정도에 따라 보상금을 지급하되, 그 생활정도를 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다. 보상금 외에도 경우에 따라 의료지원금 또는 생활지원금이 지급될 수 있다. 정부는 민주화운동정신을 계승하는 기념사업을 추진하여야 하고, 관련자를 추모하는 것을 목적으로 하는 비영리 법인 또는 단체에 대하여 사업비등의 일부를 지원할 수 있다.

■ 「의문사진상규명에관한특별법 2000」

2000.1.15.에 제정되고 5.16.에 시행된 동법은 2009.4.1.에 폐지되었다. 동법은 “민주화운동(민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 제2조제1호의 규정에 의한 민주화운동)”과 관련하여 의문의 죽음을 당한 사건에 대한 진상을 규명함으로써 국민 화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 하였다. “의문사”란 민주화운동과 관련한

의문의 죽음으로서 그 사인이 밝혀지지 아니하고 위법한 공권력의 직·간접적인 행사로 인하여 사망하였다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 죽음을 말한다.

의문사사건에 대한 조사를 위하여 대통령소속하에 의문사진상규명위원회를 설치하였는데, 위원회는 직권으로 또는 진정에 기해 의문사 여부가 의심되는 사건에 대해 조사할 권한을 가졌다. 위원회는 진정을 조사한 결과 진정의 내용이 사실임이 확인되고, 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 검찰총장에게 고발하여야 했고, 범죄혐의에 대한 상당한 개연성이 있다고 인정할 때에는 수사기관으로 하여금 수사를 하도록 요청할 수 있었다. 위원회는 조사기간 및 결정시까지의 공소시효의 진행이 정지되었다.

위원회는 의문사 사건의 조사를 종료한 후에는 지체없이 이를 대통령에게 보고하고, 사건의 진상 등에 관하여는 공표하여야 했다. 위원회의 보고서에는 1. 의문사 사건 피해자의 피해를 회복하기 위하여 국가가 하여야 할 조치, 2. 조사결과 진상이 밝혀지지 않은 의문사 사건과 그 피해자에 대하여 국가가 하여야 할 조치 및 3. 의문사 사건의 재발을 방지하기 위하여 국가가 하여야 할 조치가 포함되어 있어야 하고, 보고서는 원칙적으로 공개되어야 한다.

나) 우리 정부에 의한 전쟁범죄가 문제되는 경우: 거창사건 - 「거창사건등관련자 명예회복에관한특별조치법 1996」(약칭: 거창사건법)

1996. 1. 5.에 제정되고, 4. 6.에 시행된 동법은 거창사건등과 관련하여 사망한 사람과 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다. “거창사건등”이라 함은 1951년 공비토벌을 이유로 국군병력이 작전수행중 주민들이 희생당한 사건을 말하는데, 사망자 및 그 유족의 결정과 명예회복에 관한 사항을 심의·결정하기 위하여 국무총리소속하에 거창사건등관련자명예회복심의위원회를 설치하고, 심의위원회는 1. 사망자 및 유족결정에 관한 사항, 2. 사망자 및 유족의 명예회복에 관한 사항 및 3. 묘지단장, 위령제례 및 위령탑 건립에 관한 사항을 심의·의결한다. 위원회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 당해 시·도지사 소속하에 거창사건등관련자명예회복실무위원회를 둔다. 동법 제5조는 유족은 거창사건등관련자의 유족이라는 이유로 어떠한 불이익한 처우를 받지 아니한다는 것을 선언하고 있다. 또한 동법은 호적등재가 누락된 자에 대한 호적등재 및 유족의 합동묘역관

리사업 비용에 대한 정부지원을 규정하고 있다.

다) 사회적 배제 계층에 대한 인권침해행위

(1) 한센인에 대한 인권침해 사건: 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률 2007」 (약칭: 한센인사건법)

2007.10.17.에 제정되고, 10.16.에 시행된 동법은 한센인피해사건에 관한 진상을 파악하고 이 사건과 관련된 피해자에 대한 지원을 함으로써 이들의 인권신장 및 생활 안정을 도모함을 목적으로 한다. “한센인입소자”란 한센인으로서 국립소록도병원 또는 「전염병예방법」 제23조에서 정하는 전염병예방시설에 격리 수용된 자를 말하는데, 동법의 적용범위에 속하는 “한센인피해사건”이란 가. 한센인입소자가 1945년 8월 16일부터 1963년 2월 8일까지 수용시설에 격리 수용되어 폭행, 부당한 감금 또는 본인의 동의 없이 단종수술을 당한 사건, 나. 1945년 8월 20일을 전후하여 전남 고흥군 도양읍 소록도에서 소록도 갱생원 직원에 의한 폭력으로 한센인이 사망, 행방불명 또는 부상을 당한 사건, 다. 1962년 7월 10일부터 1964년 7월 25일까지 전남 고흥군 도양면 봉암반도와 풍양반도를 잇는 간척공사와 관련하여 한센인이 강제노역을 당한 사건 그리고 라. 그 밖에 제3조에 따른 한센인피해사건진상규명위원회(이하 “위원회”라 한다)에서 심의·결정한 사건을 뜻한다.

한센인피해사건진상규명위원회는 1. 한센인피해사건의 진상조사를 위한 국내외 관련 자료의 수집 및 분석에 관한 사항, 2. 피해자의 심사·결정에 관한 사항, 3. 의료지원금 및 생활지원금 등의 지급 결정에 관한 사항, 4. 진상조사보고서 작성에 관한 사항, 그리고 5. 그 밖에 진상규명을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 심의·의결한다. 위원회는 2년 이내에 한센인피해사건 관련 자료의 수집 및 분석을 완료하여 진상조사보고서를 작성하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 한센인피해사건의 피해자를 위령하고 역사적 의미를 되새겨 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 기념사업 등을 수행할 수 있고, 피해자를 위하여 한센인주거복지시설 및 한센인의료복지시설을 설치할 수 있다. 국가는 피해자로 결정된 한센인에 대하여 의료지원금등을 지급할 수 있다.

(2) 「삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률 2004」(약칭: 삼청교육피해자법)

2004. 1. 29.에 제정되고, 2004. 7. 30.에 시행된 동법은 삼청교육과 관련하여 피해를 입은 자 또는 유족에 대하여 명예회복에 필요한 조치와 실질적인 보상을 함으로써 이들의 생활안정을 도모하고 인권신장과 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “삼청교육”이라 함은 1980년 8월 4일 법률 제69호 계엄법 제13조의 규정에 의하여 선포된 계엄포고 제13호에 의하여 실시된 순화교육·근로봉사 또는 법률 제3286호 사회보호법 부칙 제5조의 규정에 의하여 실시된 보호감호를 말하고, “삼청교육피해자”라 함은 가. 삼청교육으로 인하여 사망하거나 행방불명된 자, 나. 삼청교육으로 인하여 상이(대통령령이 정하는 질병을 포함함)를 입고 그 후유증으로 인하여 사망한 자 또는 다. 삼청교육으로 인하여 상이를 입은 자를 뜻한다.

피해자 또는 유족의 명예회복 및 보상 등에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회를 둔다. 삼청교육으로 인하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 삼청교육으로 인하여 상이를 입고 그 후유증으로 인하여 사망한 자의 유족에게는 보상금을 지급하여야 하고, 삼청교육으로 인하여 상이를 입은 자로서 그 상이로 인하여 계속 치료를 요하거나 상시 개호 또는 보조장구의 사용이 필요한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 치료·개호 및 보조장구의 구입에 소요되는 비용을 일시에 지급한다.

위원회는 보상금등의 지급심사 및 명예회복을 위하여 피해자·증인 또는 참고인으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 필요하다고 인정하는 경우에는 검증 또는 조사를 하거나 관계기관의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있고, 이 경우 관계기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 지체없이 이에 응하여야 한다. 누구든지 보상금등의 지급 및 환수와 관련하여 위원회에 자료를 제출하거나 자유롭게 증언할 수 있고, 그로 인하여 어떠한 불이익도 받지 아니한다. 동법에 의한 보상금등의 지급을 받을 권리는 그 보상금등의 지급결정서정보문이 신청인에게 송달된 날부터 3년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다. 국가는 피해자의 추모 등을 목적으로 설립된 비영리 법인 또는 단체에 대하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 예산의 범위안에서 사업비의 일부를 지원할 수 있다.

(3) 「특수임무수행자보상에관한법률 2004」(약칭: 특임자보상법)

2004.1.29.에 제정되고 7.30.에 시행된 동법은 특수임무와 관련하여 국가를 위하여 특별한 희생을 한 특수임무수행자와 그 유족에 대하여 필요한 보상을 함으로써 특수임무수행자와 그 유족의 생활안정을 도모하고 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “특수임무”라 함은 특별한 내용·형태의 정보수집 등을 목적으로 하는 국가를 위한 특별한 희생이 요구되는 활동을 말하고, “특수임무수행자”라 함은 1948년 8월 15일부터 1994년 12월 31일 사이에 대통령령이 정하는 기간 중 군 첩보부대에 소속되어 특수임무를 하였거나 이와 관련한 교육훈련을 받은 자로서 특수임무수행자로 인정된 자를 말한다. 국무총리소속하의 특수임무수행자보상심의위원회가 1. 특수임무수행자 및 그 유족에 해당되는지의 여부에 관한 사항, 2. 특수임무수행자 및 그 유족에 대한 보상금 등의 지급 등에 관한 사항, 3. 특수임무수행자 관련단체에 대한 지원 및 4. 그 밖에 보상 등과 관련하여 대통령령이 정하는 사항을 담당한다. 특수임무수행자에게는 보상금을 지급하고, 특수임무를 수행한 특수임무수행자에 대하여는 특별공로금을, 특수임무와 관련하여 교육훈련을 받은 특수임무수행자에 대하여는 공로금을 지급할 수 있다. 특수임무의 수행과정에서 사망 또는 행방불명으로 처리되거나 신체상의 장애를 입은 특수임무수행자 및 그 유족에 대하여는 특별위로금을 지급할 수 있다.

2) 북한에 의한 협의의 국가폭력이 문제되는 경우

가) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 2007」(약칭: 전후납북자법)

2007.4.27.에 제정되고 10.28에 시행된 동법은 군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북과 관련하여 피해를 입은 자 또는 그 유족에 대하여 국가가 보상 및 지원을 하고, 귀환한 납북자가 대한민국에 재정착하는 데에 필요한 지원을 함으로써 이들의 생활안정을 도모하고 남북분단에 따른 아픔을 치유하며 나아가 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “납북자”란 대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 한국 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 본인의 의사에 반하여 남한에서 북한에 들어가 거주하게 된 자를 말하고, “귀환납북자”란 북한을 벗어나 남한으로 귀환한 납북자를 말한다. “납북 피해자”란 가. 3년 이상 납북된 귀환납북자, 나. 3년 이상 납북되어 귀환하지 못하고

있거나 북한에 거주 중 사망한 납북자의 가족과 가목에 해당하는 자의 가족, 그리고 다. 납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자를 말한다.

국무총리 소속으로 납북피해자보상및지원심의위원회를 두고, 위원회는 1. 납북피해자에 해당하는지 여부에 관한 사항, 2. 납북피해자에 대한 제8조에 따른 정착금, 제9조에 따른 피해위로금, 제10조에 따른 보상금 및 제11조에 따른 의료지원금 등의 지급 및 귀환납북자의 보호·지원에 관한 사항, 3. 상이를 입은 납북피해자에 대한 요양기간 및 장애등급의 판정에 관한 사항, 4. 납북자 문제에 관한 실태조사 등 납북자 문제의 해결을 위하여 필요한 사항, 5. 납북자 가족의 권리침해 등에 대한 조사 및 보상·명예회복에 관한 사항 및 6. 그 밖에 납북피해자의 보상 및 지원 등과 관련하여 대통령령이 정하는 사항을 담당한다.

나) 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률 2010」
(약칭: 6·25납북자법)

2010. 3. 26.에 제정되고, 9. 27.에 시행된 동법은 6·25전쟁 중 발생한 납북사건들의 진상과 납북자 및 납북자가족들의 피해를 규명하고, 이들의 명예회복을 통하여 인권회복과 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. “전시납북자”란 남한에 거주하고 있던 대한민국 국민(군인을 제외한다)으로서 6·25전쟁 중(1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정 체결 전까지를 말한다) 본인의 의사에 반하여 북한에 의하여 강제로 납북되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 자를 말한다. 국무총리소속으로 설치되는 6·25전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회는 1. 6·25전쟁 중 납북사건 진상조사에 관한 사항, 2. 납북자 조사를 위한 국내외 관련 자료의 수집 및 분석에 관한 사항, 3. 납북자 및 납북자가족의 심사·결정에 관한 사항, 4. 납북자 및 납북자가족의 명예회복에 관한 사항, 5. 진상조사보고서 및 명부 작성에 관한 사항, 6. 납북자의 생사 확인 및 송환, 서신교환·가족상봉의 의견 및 건의에 관한 사항, 7. 기념사업, 납북자가족 단체 등에 대한 재정지원에 관한 사항 그리고 8. 그 밖에 진상규명과 명예회복을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 담당한다.

3) 외국에 의한 협의의 국가폭력이 문제되는 경우

가) 일본에 의한 협의의 국가폭력이 문제되는 경우

(1) 「일제하일본군위안부에대한생활안정지원법 1993」(약칭: 위안부피해자법)

1993.6.11에 제정·시행된 동법은 일제에 의하여 강제동원되어 일본군위안부로서의 생활을 강요당한 자에 대하여 국가가 인도주의정신에 입각하여 이들을 보호하고 지원함을 목적으로 한다. 보건사회부에 일군위안부생활안정지원심의위원회를 두어 일본군위안부등록 신청사항에 대한 사실여부, 동법에 의한 보호 및 지원에 관하여 필요한 사항 및 기타 보건사회부장관이 심의위원회의 심의에 부친 사항을 담당하도록 한다. 제정법률은 일본군위안부 보호·지원조치로 생활보호법에 의한 생활보호, 의료보호법에 의한 의료보호, 생활안정지원금의 지급, 임대주택의 우선임대에 대해서만 규정하고 있었다.

2003.12.11 일부개정에 의해 “인도주의정신에 입각하여 보호·지원”한다는 것이 입법목적에서 삭제되었다. 2017.12.12 일부개정에 의해 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」로 법률명이 변경되었다. 현행 법률에 의하면 여성가족부에 ‘일본군위안부 피해자 지원 및 기념사업 심의위원회’를 두고, 국가는 생활안정을 위한 지원 외에도 일본군위안부 피해자에게 명예훼손 및 손해배상 등에 관하여 법률상담과 소송대리 등의 지원을 할 수 있고, 기념사업 등에 관한 경비를 지원할 수 있다.

(2) 「일제강점하강제동원피해진상규명등에관한특별법 2004」

2004. 3. 5.에 제정되었고, 9. 6.에 시행된 동법은 일제강점하강제동원 피해의 진상을 규명하여 역사의 진실을 밝히는 것을 목적으로 하였다. “일제강점하강제동원 피해”라 함은 만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기에 일제에 의하여 강제동원되어 군인·군속·노무자·군 위안부 등의 생활을 강요당한 자가 입은 생명·신체·재산 등의 피해를 말하고, “희생자”라 함은 일제강점하강제동원으로 인하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 후유장애가 남아있는 자로서 제3조제2항제4호의 규정에 의하여 일제강점하강제동원 피해 희생자로 결정된 자를 말한다. 국무총리소속의 일제강점하강제동원피해진상규명위원회는 1. 일제강점하강제동원 피해 진상조사에 관한 사항, 2. 일제

강점하강제동원 피해와 관련된 국내외 자료의 수집·분석 및 진상조사보고서 작성에 관한 사항, 3. 유해 발굴 및 수습에 관한 사항, 4. 희생자 및 유족의 심사·결정에 관한 사항, 5. 사료관 및 위령공간 조성에 관한 사항, 6. 이 법에서 정하고 있는 호적등재에 관한 사항 그리고 7. 그 밖에 진상규명을 위하여 대통령령이 정하는 사항을 관할하였다. 동법은 2010.3. 22. 폐지되고, 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」으로 통합·흡수되었다.

(3) 「태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 2007」

2007.12.10.에 제정되고, 2008.6.10.에 시행된 동법은 1965년에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정」과 관련하여 국가가 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 하였다. 국무총리 소속으로 태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회를 두어 1. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 및 그 유족 또는 미수금피해자 및 그 유족에 해당되는지 여부에 관한 사항, 2. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원생환자에 해당되는지 여부에 관한 사항, 3. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자의 부상으로 인한 장애의 판정에 관한 사항, 4. 위로금등의 지급에 관한 사항, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 담당하도록 하였다. 동법은 2010.3. 22. 폐지되고, 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」으로 통합·흡수되었다.

(4) 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 2010」 (약칭: 강제동원조사법)

2010.3.22.에 제정·시행된 동법은 대일항쟁기 강제동원 피해의 진상을 규명하여 역사의 진실을 밝히고 나아가 1965년에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」과 관련하여 국가가 태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 한다. 동법은 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」상의 일제강점하강제동원피해진상규명위원회의 진상조사기간이 2010년 3월 24일 만료될 예정이므로, 미처리된 강제동원

피해조사의 완료와 태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 위로금 등 지원업무를 뒷받침하기 위해 진상조사 업무를 일정 기간 계속 추진하고, 업무와 기능의 연관성이 매우 큰 일제강점하강제동원피해진상규명위원회와 태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회의 두 위원회를 폐지하고 두 조직의 역할과 기능을 통합한 대일항쟁기 강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회를 신설해 피해조사와 지원업무를 통합 수행하도록 함으로써 정부위원회 운영의 효율성을 높이는 한편, 사할린에 강제동원 되었다가 해방 이후 구소련의 억류정책으로 귀국하지 못한 채 사망 또는 행방불명된 자까지 국외 강제동원희생자에 포함시킴으로써 위로금등을 지원받을 수 있도록 하기 위해서 제정된 것이다.

“대일항쟁기 강제동원 피해”란 만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기에 일제에 의하여 강제동원되어 군인·군무원·노무자·위안부 등의 생활을 강요당한 자가 입은 생명·신체·재산 등의 피해를 말한다. “미수금피해자”란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되어 노무제공 등을 한 대가로 일본국 및 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 급료, 여러 가지 수당, 조위금 또는 부조료 등을 지급받지 못한 사람으로서 미수금피해자로 결정을 받은 사람을 말한다. 국가는 국외강제동원 희생자 또는 그 유족에게 위로금을 지급하고, 국외강제동원 희생자 중 생존자 또는 국외강제동원 생존자 중 생존자가 노령·질병 또는 장애 등으로 치료가 필요하거나 보조장구 사용이 필요한 경우에는 치료 또는 보조장구의 구입에 사용되는 비용의 일부를 지원한다. 미수금피해자 또는 그 유족에게 미수금피해자가 일본국 또는 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 미수금을 당시의 일본국 통화 1엔에 대한민국 통화 2천원으로 환산하여 지급한다.

나) 미국에 의한 전쟁범죄가 문제되는 경우: 노근리 사건 - 「노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법 2004」(약칭: 노근리사건법)

2004. 3. 5.에 제정되고, 2004. 6. 6.에 시행된 동법은 “노근리사건(1950년 7월 25일부터 4일간 충청북도 영동군 영동읍 하가리 및 황간면 노근리 일대에서 미합중국 군인에 의하여 희생자가 발생한 사건)”의 희생자 및 그 유족들의 명예를 회복시켜

좁으로써 인권신장과 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다. "희생자"라 함은 노근리 사건으로 인한 사망자·행방불명자 또는 부상자로서 노근리사건희생자심사및명예회복위원회에 의하여 노근리사건의 희생자로 결정된 자를 말한다. 희생자 및 그 유족의 심사·결정과 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 노근리사건희생자심사및명예회복위원회를 둔다. 정부는 노근리사건 희생자를 위한 위령탑건립 등 위령사업에 필요한 비용을 예산의 범위안에서 지원할 수 있고, 희생자중 계속 치료를 요하거나 상시 개호 또는 보조장구의 사용이 필요한 자에게 치료·개호 및 보조장구구입에 소요되는 의료지원금을 지급할 수 있다.

나. 개인범죄가 문제되는 경우

1) 군의문사: 「군의문사 진상규명 등에 관한 특별법 2005」

2005.7.29.에 제정되고, 2006.1.1.에 시행된 동법은 군에서 발생한 사망사고 중 의문이 제기된 사건에 대한 진상을 명확히 규명하는데 필요한 사항을 규정함으로써 그 관련자의 피해와 명예를 회복하고 군에 대한 국민의 신뢰회복과 인권증진에 이바지함을 목적으로 한다. "군의문사"라 함은 군인으로서 복무하는 중 사망한 사람의 사망원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건 중에서 1993년 2월 25일부터 이 법 시행일 전일까지의 기간에 발생한 것과 그 전에 발생한 사고 또는 사건으로서 군의문사진상규명위원회에서 그 진상규명이 필요하다고 결정하여 조사대상으로 선정한 것을 말한다. 다만, 진실·화해를위한과거사정리위원회가 조사개시결정을 한 사건을 제외한다.

위원회는 1. 군의문사와 관련된 진정의 접수, 2. 군의문사 조사대상의 선정, 3. 군의문사에 대한 진상조사, 4. 군의문사에 대한 고발·수사의뢰, 5. 관련자의 피해구제 및 명예회복 등의 요청, 6. 그 밖에 군의문사에 대한 진상조사에 필요한 사항으로 대통령령이 정하는 사항의 업무를 수행한다. 위원회는 진정의 내용이 사실로서 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 범죄 혐의자의 신분예 따라 검찰총장·국방부장관 또는 소속 군 참모총장에게 고발할 수 있고, 진정을 조사한 결과 명예회복 및 보상 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국방부장관에게 그에 필요한 조치를 요청하여야 한다.

조사과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정하고 조사에 협조한 경우 위원회는 가해자에 대하여 제28조의 규정에 따른 고발 및 수사의뢰를 하지 않을 수 있고, 수사 및 재판절차에서 처벌하지 않거나 감형할 것을 관계 기관에게 건의할 수 있으며, 형사소송절차에 따라 유죄로 인정된 경우 대통령에게 법령이 정한 바에 따라 특별사면과 복권을 건의할 수 있다.

2) 일제강점하 반민족행위

가) 「반민족행위처벌법 1948」

1948.9.22.에 제정·시행된 동법은 3차례에 걸쳐 개정되었고, 1951.2.14. 폐지되었다. 동법은 일제치하 반민족행위자의 유형을 ① 일본정부와 통모하여 한일합병에 적극협력한 자, 한국의 주권을 침해하는 조약 또는 문서에 조인한 자와 모의한 자(사형 또는 무기징역에 처하고 그 재산과 유산의 전부 혹은 2분지 1이상을 몰수함), ② 일본 정부로부터 작을 수한 자 또는 일본제국의회의 의원이 되었던 자(무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 그 재산과 유산의 전부 혹은 2분지 1이상을 몰수함), ③ 일본치하 독립운동자나 그 가족을 악의로 살상박해한 자 또는 이를 지휘한 자(사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 그 재산의 전부 혹은 일부를 몰수), ④ 1. 습작한 자, 2. 중추원부부장, 고문 또는 참의되었던 자, 3. 칙임관이상의 관리되었던 자, 4. 밀정행위로 독립운동을 방해한 자 … 12. 개인으로서 악질적인 행위로 일제에 아부하여 민족에게 해를 가한 자(10년 이하의 징역에 처하거나 15년이하의 공민권을 정지하고 그 재산의 전부 혹은 일부를 몰수할 수 있음), ⑤ 일본치하에 고등관 3등급이상, 훈 5등이상을 받은 관공리 또는 헌병, 헌병보, 고등경찰의 직에 있던 자(본법의 공소시효경과 전에는 공무원에 임명될 수 없음)로 나누어 형사처벌의 정도 등에 대해 규정하였다.

특별조사위원회가 반민족행위에 대해 예비조사를 담당하였는데, 특별조사위원회가 조사를 완료할 때에는 10일 이내에 위원회의 결의로 조사보고서를 작성하고 의견서를 첨부하여 특별검찰부에 제출하였다. 특별검찰부가 수사 및 기소를 담당하였으며, 재판은 대법원 산하에 설치된 특별재판부에서 단심제로 이루어졌다. 1949.10.4. 개정법률에 의해 특별검찰부와 특별재판부가 폐지되고, 대검찰청과 대법원이 소추 및 재판을 담당하였다.

나) 「일제강점하반민족행위진상규명에관한특별법 2004」(약칭: 반민족규명법)

2004.3.22.에 제정되고, 9.23.에 시행된 동법은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규명하여 역사의 진실과 민족의 정통성을 확인하고 사회정의 구현에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조에서 “친일반민족행위”의 유형을 나열하고 있고, 대통령 소속의 친일반민족행위진상규명위원회가 1. 친일반민족행위 조사대상자의 선정, 2. 조사대상자가 행한 친일반민족행위의 조사, 3. 친일반민족행위와 관련된 국내외 자료의 수집 및 분석, 4. 위원회 활동에 관한 조사보고서의 작성·발간 및 친일반민족행위에 관한 사료의 편찬 및 사료관 건립에 관한 사항, 5. 제1호의 규정에 따라 선정된 조사대상자의 친일반민족행위의 결정에 관한 사항 그리고 6. 그 밖에 진상규명을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항을 담당하였다.

다) 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 2005」(약칭: 친일재산귀속법)

2005.12.29.에 제정·시행된 동법은 본 제국주의의 식민통치에 협력하고 우리 민족을 탄압한 반민족행위자가 그 당시 친일반민족행위로 축재한 재산을 국가에 귀속시키고 선의의 제3자를 보호하여 거래의 안전을 도모함으로써 정의를 구현하고 민족의 정기를 바로 세우며 일본제국주의에 저항한 3. 1운동의 헌법이념을 구현함을 목적으로 한다. 친일재산은 그 취득·증여 등 원인행위시에 이를 국가의 소유로 하고, 친일재산의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속하에 친일반민족행위자재산조사위원회를 둔다. 동법에 따라 국가에 귀속되는 친일재산은 「독립유공자예우에 관한 법률」 제30조의 규정에 의한 용도에 우선적으로 사용하도록 하여야 한다.

다. 과거사정리 기본법: 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 2005」(약칭: 과거사정리법)

2004년 이전까지 과거사정리 활동은 개별 사건 또는 사안별로 특별법을 제정하여 관련 위원회가 과거사정리 활동을 담당하도록 하는 개별적 과거청산의 방식이었다.

그러나 2004년 8월 이후 정부는 국가권력에 의한 인권침해의 양상을 종합적, 체계적, 구조적으로 규명하고, 재발방지를 위한 개선책을 강구하는 한편 가해자/피해자의 화해와 사회통합을 지향하기 위해서는 독립된 위원회가 포괄적으로 과거사 정리를 담당해야 한다는 이른바 ‘포괄적 과거사 정리의 원칙’을 천명하였고,⁶⁷⁾ 이에 따라 2005.5.31.에 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정되고, 독립된 위원회로 ‘진실·화해를 위한 과거사위원회’가 발족되었다.⁶⁸⁾ 동법은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다. 진실·화해를위한과거사정리위원회는 1. 일제 강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동, 2. 일제 강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사, 3. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건, 4. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건, 5. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사, 6. 역사적으로 중요한 사건으로서 위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진실규명이 필요하다고 인정한 사건에 대한 진실규명 업무를 담당한다. 위원회의 진실규명 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외하지만, 위원회의 의결로 「민사소송법」 및 「형사소송법」에 의한 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 한다.

희생자, 피해자 및 그 유족이나 이들과 친족관계에 있는 자나 위원회 진실규명사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 자는 위원회에 진실규명을 신청할 수 있다. 위원회는 진실규명신청이 각하사유에 해당하지 않는 경우에는 조사개시결정을 하고, 필요한 조사를 한다. 위원회는 역사적으로 중요한 사건으로서 진실규명사건에 해당한다고

67) 포괄적 과거사정리 원칙의 배경, 실행과정에 대해 상세히는 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리 (2008), 44-79면. 참여정부가 파악한 개별적 과거사정리의 문제점은 대통령자문정책기획위원회, 같은 보고서, 53-54면, 147면 등 참조.

68) 진실·화해를위한과거사정리위원회는 2010년에 해체되었다.

인정할 만한 상당한 근거가 있고 진실규명이 중대하다고 판단되는 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

위원회는 조사를 수행함에 있어서 1. 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출 요구, 2. 조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취, 3. 조사대상자 및 참고인, 그 밖의 관계 기관·시설·단체 등에 대한 관련 자료 또는 물건의 제출요구 및 제출된 자료의 영치, 4. 관계 기관·시설 또는 단체 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회 및 5. 감정인의 지정 및 감정의뢰를 행할 수 있다. 위원회는 출석요구를 받은 자 중 반민주적·반인권적 공권력의 행사 등으로 왜곡되거나 은폐된 진실에 관한 결정적 증거자료를 보유하거나 정보를 가진 자가 정당한 사유 없이 3회 이상 출석요구에 응하지 아니하는 때에는 위원회의 의결로 동행할 것을 명령하는 동행명령장을 발부할 수 있다.

국가는 진실규명사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 노력하여야 하고, 가해자에 대하여 적절한 법적·정치적 화해조치를 취하여야 하며, 국민 화해와 통합을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다. 위원회는 조사가 종료되어 진실규명이 된 경우 진실규명 조사결과를 의결로써 결정하고, 진실규명 조사결과 진실을 밝히지 못하거나, 밝힐 수 없는 경우 진실규명 불능임과 그 사유를 기재한 결정을 하여야 한다. 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다. 위원회는 대통령에게 진실이 은폐되거나 왜곡됨으로써 유죄판결을 받은 자와 법령이 정한 바에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자에 대해서 특별사면과 복권을 건의할 수 있으며, 관계 국가기관은 위원회의 결정 및 건의를 존중하여야 한다. 진실규명의 과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정함으로써 진실규명에 적극 협조하고, 그 인정된 내용이 진실에 부합하는 경우에는 위원회는 가해자에 대하여 수사 및 재판절차에서 처벌하지 않거나 감형할 것을 관계 기관에게 건의할 수 있고, 형사소송절차에 의하여 유죄로 인정된 경우 대통령에게 법령이 정한 바에 따라 특별사면과 복권을 건의할 수 있다. 위원회와 정부는 가해자의 참회와 피해자·유족의 용서가 이루어질 수 있도록 가해자와 피해자·유족간의 화해를 적극 권유하여야 한다. 정부는 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구재단을 설립하기 위하여 기금을 출연할 수 있고, 과거사연구재단은 1. 위령 사업 및 사료관

의 운영·관리, 2. 추가 진상조사사업의 지원, 3. 진상규명과 관련한 문화, 학술 활동의 지원 및 4. 그 밖에 필요한 사업을 담당한다.

위원회는 위원회 활동을 조사보고서로 작성하여 매년 2회 대통령과 국회에 보고하여야 한다. 종합보고서에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 권고를 포함하여야 한다: 1. 진실규명사건 피해자, 희생자의 피해와 명예를 회복하기 위하여 국가가 하여야 할 조치, 2. 조사 결과 진실이 밝혀지지 않은 진실규명사건과 그 피해자, 희생자에 대하여 국가가 하여야 할 조치, 3. 진실규명사건의 재발을 방지하기 위하여 국가가 하여야 할 조치, 4. 법령·제도·정책·관행의 시정 및 개폐에 관한 사항, 5. 진실규명사건의 가해자에 대한 법적·정치적 화해조치에 관한 사항, 6. 국민화해와 민주발전을 위하여 국가가 하여야 할 조치, 7. 역사의식의 함양을 위한 교육, 홍보에 관하여 국가가 하여야 할 조치, 8. 그 밖에 이 법의 목적 달성을 위하여 위원회가 필요하다고 결정하는 사항.

3. 과거사정리의 한계 및 문제점

포괄적 과거사정리의 원칙에 따라 제정된 과거사정리기본법은 현재 우리가 취하고 있는 과거사정리 활동의 기본방향을 보여준다. 그런데 과거사정리기본법은 피해 및 명예회복조치에 대해서는 자세히 규정하지 않고 있고, 다른 법령에서 피해 및 명예회복조치를 규정하고 있으면 그에 따르도록 하고 있다.⁶⁹⁾ 즉, 현재 과거사정리는 과거사정리기본법 및 여전히 효력을 가지는 개개 과거사 관련 법률들에 의해 규율되고 있다. 과거사정리 관련 법률들에서 나타나는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 많은 과거사정리 관련 법률이 진상규명대상 행위를 국가폭력행위로 설정하지 않고, 국가폭력에 의한 피해행위를 진상규명대상으로 하고 있다. 예컨대 「1980년해직 공무원의보상등에관한특별조치법」은 국가보위비상대책위원회의 정화계획에 의하여 해직된 공무원에 대한 진상조사를 목적으로 하지, 국가보위비상대책위원회의 정화계획에 대한 진상조사를 목적으로 하지 않는다. 「한센인피해사건의진상규명및피해자생

69) 과거사정리기본법 제36조(피해 및 명예회복) ① 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

② 다른 법령에 의하여 제1항의 조치가 시행되고 있는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다.

활지원등에관한법률」은 한센인피해사건에 대한 진상파악을 입법목적으로 하지, 한센인 강제수용 행위에 대한 진상규명을 입법목적으로 하지 않는다. 국가폭력행위를 진상규명 대상으로 하지 않고, 피해행위를 진상규명 대상으로 하고 있는 것은 대부분의 법률이 피해자에 대한 배상/보상을 주된 입법목적으로 하기 때문이다.⁷⁰⁾

둘째, 진상규명대상 행위를 국가폭력행위가 아니라 피해행위로 설정하고 있기 때문에 가해행위가 혐의의 국가폭력에 해당할 수 있는 중한 위법행위라는 것을 명확히 하지 못하고 있다. 이것은 많은 법률이 피해 “배상”이라고 하지 않고, 피해 “보상”이라고 하고 있는 점에서 명확히 드러난다. 우리 정부가 아닌 다른 국가에 의한 국제범죄 또는 국가폭력이 문제되는 경우라면 (예컨대 일제의 강제동원, 일본군 위안부 동원 등) 우리 정부에 의한 피해정보를 피해 ‘보상’이라고 하고 있는 것을 이해할 수 있다. 그러나 많은 법률들에서 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 과거사임에도 불구하고 ‘배상’이라는 용어 대신에 ‘보상’이라는 용어를 사용하여 국가의 위법행위가 문제될 뿐만 아니라, 혐의의 국가폭력이 문제된다는 것을 약화시키고 있다.⁷¹⁾ 예컨대 「1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 1989」, 「광주민중화운동관련자보상등에관한법률 1990」, 「삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률 2004」 등이 그러하다. 국가의 위법행위에 의한 피해임에도 불구하고 ‘보상’이라고 표현하는 것은 부적절하기에 1995년에 제정된 「5·18민주화운동등에관한특별법 1995」는 배상 의제 규정까지 두고 있다.⁷²⁾ 그러나 배상임에도 불구하고, 배상이라고 “의제”하는 것이 모순이다. 문제는 과거사정리에 관한 기본법인 과거사정리기본법조차 “피해 및 명예회복”이라고만 표현하고 있지 피해배상이라고 표현하고 있지 않다는 점이다.⁷³⁾

70) 2008년의 대통령정책자문위원회보고서도 ‘경제적 보상 위주의 접근’을 기존 개별적 과거청산이 가지는 문제점 중 하나로 지적하면서 포괄적 과거청산의 필요성을 강조하고 있는데(대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리(2008), 44면), 경제적 보상 위주의 접근은 현재에도 여전히 하다.

71) “보상”은 적법한 행위로 인한 피해를 전보해 주는 것인데 반해 “배상”은 위법행위로 인한 피해를 전보해 주는 것이다. 나아가 국가배상법 제2조 제1항에 의하면 공무원이 직무를 집행하면서 고의·과실로 타인에게 손해를 입히지만 하면 국가배상책임이 발생한다. 즉, 공무원의 직무상 위법행위이기만 하면 국가배상책임이 발생하고, 국가배상책임이 발생하기 위해서는 공무원의 개인범죄행위이거나 혐의의 국가폭력행위일 필요가 없다.

72) 제6조(배상 의제) 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에 따른 보상은 배상(賠償)으로 본다.

73) 과거사정리기본법은 항일독립운동과 같이 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 없는 사안까지 포함시켜 과거사정리 대상으로 규정하고 있는데, 이러한 사실이 우리 정부에 의한 협

그렇기에 과거사정리기본법 이후에 제정된 법률도 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제되는 과거사일지라도 ‘보상’이라는 용어를 사용하고 있다.⁷⁴⁾

셋째, 과거사정리의 대상이 되는 과거사의 유형은 다양하지만, 크게 보면 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 사안^① 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 사안 + ^② 타국에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 사안)과 개인범죄가 문제되는 사안으로⁷⁵⁾ 나눌 수 있다. 그런데 과거사 관련 법률들에서는 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제되는 과거사와 타국에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 과거사의 차이점이 충분히 고려되지 않고 있다. 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 과거사의 경우 가해행위를 진상규명의 대상으로 하면서 그로 인한 피해의 경우 피해‘배상’의 문제로 접근해야 함에도 불구하고, 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제되는 과거사와 그렇지 않은 과거사에서 동일하게 ‘보상’이라고 지칭하여 양자의 차이를 명확히 하지 못하고 있다. 과거사정리기본법도 양자의 차이를 충분히 고려하지 않고 있을 뿐만 아니라, 제36조 제2항을 통해 피해 및 명예회복과 관련하여 다른 법령이 그대로 적용되도록 하고 있다. 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이라는 중한 범죄행위가 문제된다는 것을 약화시키고 있다는 문제점은 혐의의 국가폭력이 문제되는 과거사를 개인범죄가 문제되는 과거사와 동일하게 취급하고 있는 것에서 더욱 두드러진다. 이러한 현상의 가장 큰 원인은 지금까지의 과거사정리 활동이 민사적·행정적 피해구제에 초점이 맞춰졌기 때문이다. 그리고 국가폭력의 다양한 개념 즉, 최혐의의 국가폭력(= 국가에 의한 국제범죄), 혐의의 국가폭력, 공무원의 개인범죄 간의 차이에 대한 인식과 이해가 부족하였다는 것도 한 원인이라고 할 수 있을 것이다.

넷째, 과거사정리활동의 중점이 진실규명위원회를 통한 민사적·행정적 피해구제에 있고, 형사사법적 처리는 도외시되거나 사실상 포기되고 있다는 점이다.⁷⁶⁾ 이는 과거

의의 국가폭력이 문제되는 사안에서의 피해전보를 피해배상이라고 표현하지 못할 이유가 되지는 않는다. 오히려 과거사정리기본법에서 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제되는 과거사와 그렇지 않은 과거사를 구분하여 전자의 경우 피해‘배상’이라고 표현하고, 후자의 경우 피해‘보상’이라고 지칭하여 양자의 차이를 명확히 했어야 할 것이다.

74) 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 2013」

75) 「군의문사 진상규명 등에 관한 특별법 2005」에서 의미하는 군의문사 사건과 일제강점하 반민족행위가 그러하다.

76) 마찬가지로 이에 대해 비판적인 김한균, “국가범죄와 과거사 청산 완결의 과제: 진실·화해를

사정리기본법 관련자료에서도 확인되고 있다.⁷⁷⁾ 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제될 수 있는 사안에서 진실규명위원회의 활동을 형사사법적 처리와 연계시키고 있는 법률은 폐지된 「의문사진상규명에관한특별법 2000」과 최근에 제정된 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법 2018」뿐이다.⁷⁸⁾ 과거사정리기본법은 동법의 적용 범위에 해당하는 과거사의 유형이 상이하да 보니, 진실규명의 과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정함으로써 진실규명에 적극 협조하고, 그 인정한 내용이 진실에 부합하는 경우 위원회는 가해자에 대하여 수사 및 재판절차에서 처벌하지 않거나 감형할 것을 관계 기관에게 건의할 수 있고, 형사소송절차에 의하여 유죄로 인정된 경우 대통령에게 법령이 정한 바에 따라 특별사면과 복권을 건의할 수 있다는 규정만 두고 있을 뿐, 고발의무나 수사의뢰권한에 대해서는 규정하지 않고 있다. 가해행위에 대한 조사 없이 피해행위에 대한 조사만을 통해 어떻게 사건의 원인과 문제점을 규명할 수 있는가? 우리 정부에 의한 혐의의 국가폭력이 문제되고, 형사사법적 처리가 필요한 과거사 사안임에도 불구하고 피해행위에 대한 조사만을 통해 민사적 피해구제만 이루어지는 경우 국가에 의한 국제범죄 또는 혐의의 국가폭력이라는 중한 범죄행위에 대한 진상규명은 제대로 이루어지지 않고, 그러한 중한 범죄를 범한 범죄자는 처벌되지 않는다. 따라서 혐의의 국가폭력 관련 논의는 활발하게 이루어지지 않음으로써 부족한 법적 규율 등에 대한 제도적 개선·보완 작업 또한 제대로 이루어지지 않을 것이며, 종국적으로 국제범죄 또는 혐의의 국가폭력의 재발을 방지하는데 크게 기여한다고 볼 수 없다. ‘국가의 정책에 따라 체계적이거나 광범위하게 이루어진 민간인에 대한 공격’인 최협의 또는 혐의의 국가폭력 사안에서 가해행위에 대한 진상규명 및 형사사법적 처리가 도외시 된 채 민사적 피해구제에 중점을 두어 “위법하거나 부당한 공권력의 행사로 인한 피해”라고 하는 것이 국가에 의한 국제범죄 또는 혐의의

위한 과거사정리 기본법 개정 방향”, 형사정책연구 제28권 제1호, 2017, 196면.

77) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리 (2008), 27-30면(일부 외국의 ‘인적 청산(처벌) 중심의 과거사 정리’를 예로 들면서 형사처벌위주의 과거사정리활동을 비판적 입장에서 서술하고 있음), 44면 이하(민사적 배상을 위주로 화해를 목적으로 하는 포괄적 과거사사정리의 방안이 제시되고 있음), 57면(“과거사 진상규명은 누가 가해자였는지를 입증하는 것이 주된 목적이 아니라 불행했던 사건을 발생시켰던 원인과 문제점들을 명확히 규명하고 재발방지를 위한 개선책을 강구하는데 그 의의가 있다”), 65면(형사처벌과 관련하여서는 공소시효의 문제 등 어려움이 있다는 것만 언급되고 있음).

78) 이 두 법률은 위원회의 조사 결과 범죄혐의가 인정되는 경우 위원회에 고발의무 또는 수사의뢰 권한을 인정하고 있다.

국가폭력의 재발을 방지하는데 크게 기여한다고 할 수 있는가? 또한 사회통합도 가해 행위에 대한 진상규명을 통해 가해행위의 성격을 올바르게 밝히는 것에서부터 시작하는 것이지, 죄혐의 또는 혐의의 국가폭력에 해당하는 행위를 단순히 위법행위라고 하면서 민사적 피해구제 조치로 과거사정리의 활동을 축소하는 것이 진정한 의미에서 피해자의 명예를 회복시키고, 사회통합을 이루는 길이라고 할 수 있는가?

다섯째, 유사한 과거사 사안에서 공통적으로 적용되어야 할 최소한의 피해회복조치에 대한 기준이 없다. 피해회복조치 중 중요한 한 부분을 차지하는 것은 국가폭력행위의 피해자가 범죄를 범하지 않았음에도 불구하고 유죄판결을 받았다는 것이 명백하다면 재심을 통한 무죄판결 등을 통해 피해자의 무죄를 밝히는 것이다.⁷⁹⁾ 그런데 과거사 사정리 관련 법률에서는 유사한 사안임에도 불구하고 상이하게 재심에 관해 규정하고 있다. 예컨대 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」은 특별재심을 인정하고 있는데 반해,⁸⁰⁾ 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」⁸¹⁾과 「과거사정리기본법」⁸²⁾은 특별사면을 인정하고 있다.⁸³⁾ 대부분의 과거사정리 관련 법률은 입법목적에서 관용적으로 “피해자의 명예회복”을 들고 있는데, 가해행위에 대한 진상규명 없이 피해자에게 경제적 보상 및 행정적 피해회복조치를 해 주고, 죄를 저지르지 않았음에도 불구하고 유죄판결 받은 자에게 사면·복권을 시켜 주는 것이 진정으로 피해자의 명예를 회복하는 조치가 될 수 있는가? 그러한 조치를 통해 가해자와 피해자의 화해를 도모하고 사회통합을 지향할 수 있는가?

여섯째, 체재안보와 관련된 공안사건 등 민주화운동 탄압 과정에서 발생한 국가폭

79) 형사소송법 제420조 제5호는 “유죄의 선고를 받은 자에 대하여 무죄 또는 면소를, 형의 선고를 받은 자에 대하여 형의 면제 또는 원판결이 인정한 죄보다 경한 죄를 인정할 명백한 증거가 새로 발견된 때”를 재심사유 중 하나로 열거하고 있다.

80) 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제11조(특별재심) ① 관련자 중 부마민주항쟁과 관련한 행위로 유죄의 확정판결, 면소판결을 선고받은 자는 「형사소송법」 제420조, 제424조 및 「군사법원법」 제469조, 제473조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.

81) 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제5조의3(특별사면·복권의 건의와 전과 기록의 말소 요청) ① 위원회는 민주화운동과 관련하여 유죄판결을 받은 사람과 이로 인하여 법령에서 정한 바에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람에 대하여 특별사면과 복권을 대통령에게 건의할 수 있다.

82) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제37조(희생자를 위한 특별사면·복권의 건의) 위원회는 대통령에게 진실이 은폐되거나 왜곡됨으로써 유죄판결을 받은 자와 법령이 정한 바에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자에 대해서 특별사면과 복권을 건의할 수 있으며, 관계 국가기관은 위원회의 결정 및 건의를 존중하여야 한다.

83) 재심에 의한 무죄판결과 사면은 다르다.

력 또는 국가폭력 피해행위에 대한 진상조사는 활발하게 이루어져 온 반면에 부랑아, 폭력배 등 이른바 ‘사회적 배제/약자’ 계층에 대해 행해진 국가폭력에 대한 진상규명 활동은 상대적으로 저조하다. 「삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률」과 「한센인피해사건의진상규명및피해자생활지원등에관한법률」에 따른 진상규명활동 그리고 진실·화해위원회에서 진상규명을 결정한 1960년대 국토건설사업단 관련 일부 사건이 전부이다.

일곱째, 과거사 관련 위원회의 조사권한은 약한데 반해 조사범위는 광범위하고, 위원회가 유관기관의 협조를 얻는데 어려움이 있다는 등의 문제점이 지적되고 있다.⁸⁴⁾

제3절 | 소결

청산 또는 정리의 대상이 되는 과거사에서 문제되는 국가폭력행위의 위법여부를 올바르게 판단하기 위해서는 먼저, ‘법’, ‘위법’ 및 ‘국가폭력’의 개념을 명확히 해야 한다.

국가폭력행위의 위법여부를 판단함에 있어서 기준이 되는 법은 실질적 의미의 법이다. 실질적 의미의 법이 기준이 되기 때문에 불문법도 고려하여야 하는데, 우리 헌법 제6조 제1항은 국제관습법에도 국내법과 동일한 효력을 부여하고 있기에 행위 당시에 유효한 실체형법적 국제관습법이 존재하는 경우 그 국제관습법이 이행절차 없이도 국내법의 구성부분이 되는가라는 문제가 발생한다. 나아가 위법여부 판단 시에 행위 당시의 법과 현재의 법을 구별하여야 하는데, 행위 당시에 유효한 실체형법적 국제관습법이 행위 당시부터 우리 법의 구성부분이 되었는가의 문제를 어떻게 해결하는지에 따라 소급효금지원칙 위배 여부가 달리 판단될 수 있다.

국가폭력이라는 용어는 용어사용자에 따라 최협의, 협의, 광의 및 최광의의 상이한

84) 이에 대해서는 김한균, “국가범죄와 과거사 청산 완결의 과제: 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 방향” (2017), 194면.

의미로 사용될 수 있다. 최협의로 사용되면 국가에 의한 (협의의) 국제범죄를 뜻하는데, 국제범죄는 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄행위 즉, 집단범죄라는 점에서 전통적인 형법상의 개인범죄와 구별된다. 국가폭력이라는 용어가 협의로 사용되면 ① 국가에 의한 국제범죄 그리고 ② 공권력 행사자들에 의해 조직적·체계적으로 범해졌지만 중대한 인권침해행위로 볼 수 없어서 국제범죄(특히, 인도에 반하는 범죄)가 성립하지 않는 경우를 포괄한다. '국가폭력'이 광의로 사용되면 공권력의 행사·불행사에 관련된 범죄를 뜻하기에 협의의 국가폭력은 물론이고, 협의의 공무원범죄와 공무원의 직무상 범죄를 포괄한다. 협의의 국가폭력은 공권력 행사자들에 의한 조직적·체계적 범죄 즉, 집단범죄라는 성격을 가지는데 반해 협의의 공무원범죄와 공무원의 직무상 범죄는 개인범죄라는 점에서 차이가 난다. 국가폭력이 최광의로 사용되면 위법한 공권력의 행사·불행사를 의미하는 것으로 보아야 한다.

본 보고서에서는 최광의의 의미로 국가폭력이라는 용어를 사용하는데, 이는 공권력 행사자들에 의한 조직적·체계적 범죄인 집단범죄(협의의 국가폭력)와 공권력 행사자 개인에 의해 범해지는 개인범죄를 구별해야 하고, 전자의 경우에도 다시 공권력 행사자들이 조직적·체계적으로 범한 중대한 인권침해행위인 국제범죄(최협의의 국가폭력)와 공권력 행사자들이 조직적·체계적으로 범한 범죄이지만 중대한 인권침해행위에는 해당하지 않는 경우(최협의의 국가폭력을 제외한 협의의 국가폭력)를 구별해야 한다는 것을 뜻한다.

지금까지의 과거사 관련 법률은 민사적 피해전보 및 행정적 피해회복 조치에 중점을 두어 입법되었기에 '보상'이라는 용어를 사용함으로써 국가의 위법행위가 문제된다는 것을 약화시키고 있다. 뿐만 아니라 유사한 과거사 사안에서도 상이한 피해회복조치가 인정되는 등 유사한 사안에서 동일하게 적용되어야 할 최소한의 피해회복조치에 관한 일관된 기준이 없다. 무엇보다 민사적·행정적 피해구제를 명예회복조치라고 칭하면서 형사사법적 처리는 사실상 포기함으로써 가해행위가 가장 중한 국가에 의한 국제범죄 또는 협의의 국제범죄에 해당한다는 것을 약화시키고 있다. 그리고 사회치안영역에서 부랑아, 폭력배, 한센병자 등 이른바 사회적 약자/배제 계층을 대상으로 행해진 국가폭력행위에 대한 진상규명활동은 상대적으로 큰 비중을 차지하지 못했다. 따라서 본 연구보고서는 1960년대에 부랑아, 폭력배, 한센인 등 소외계층에 대한

인권침해행위의 실태를 파악하고, 그러한 국가폭력행위가 발생할 수 있었던 그 당시의 정치·사회·경제적 여건을 분석한다. 그리고 그러한 인권침해행위가 국가에 의한 국제범죄 또는 협의의 국가폭력에 해당하는지, 해당하는 경우 올바른 과거사정리의 방법은 무엇이고, 최협의 및 협의의 국가폭력에 해당하는 국토건설사업 및 자활정책 사업 관련 인권침해행위와 관련하여 등장하는 형사법적 쟁점은 무엇인지를 살펴본다.

1960년대에 발생한 협의의 국가폭력에 의한 인권침해행위를 이후에 제대로 정리하기 어려웠던 군사정권 시대를 지나, 군사정권시대와는 사회적 여건이 다른 2000년 ~ 2010년대에 과거사정리를 행하는 과정에서 비록 여러 어려움이 있었고, 여전히 있다고 할지라도 우리가 추구해야 했었던 올바른 과거사정리를 행하기 위해 노력해야 했음에도 불구하고 그러하지 못했고, 현재도 그러한 측면이 있기에 1960년대로부터 50년이 지난 지금에도 옛날에 많이 발생하였던 형태와는(예컨대 조직적·체계적인 불법감금) 다른 모습이긴 하지만 협의의 국가폭력이라고 볼 수 있는 문화계 블랙리스트 사건이 발생하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 현재에 과거사정리 활동에서 부족한 부분을 보완하지 않는다면 앞으로도 문화계 블랙리스트 사건과 같이 비물리적인 형태의 협의의 국가폭력이 발생할 수 있을 것이다. 총 3년 과제인 “과거사 청산을 위한 국가폭력 연구”를 통해 과제 연구자들이 최종적으로 추구하고자 하는 목적은 바로 여기에 있다. 이하 제3장에서는 1년차 연구과제의 연구대상인 1960년대 초법적 보안처분과 국토건설사업에 대한 실태조사를 행한다.

제 3 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(1)

1960년대 시대배경과 관련 법제개관

강석구·유진

제3장

1960년대 시대배경과 관련 법제개관

제1절 | 1960년대 시대배경

본 보고서에서 다루는 국토건설사업, 갯생건설단·갯생건설소년단, 자활정착사업은 1960년대에 추진된 국토개발정책의 일환으로서 재소자와 소년원생, 병역미필자, 폭력행위자, 부랑인 등을 노역에 동원하여 이루어졌다. 이러한 사업들은 1960년대에 추진된 경제개발계획 및 국토개발정책과 연동되어 실시된 것이며, 이와 동시에 소위 폭력배·치기배 등 범법자와 우범자, 나아가 부랑인들에 대한 일제단속을 통해 인력을 동원하였다. 본 절에서는 1960년대 노역동원의 배경으로 경제개발 및 국토개발정책과 사회·구호정책, 치안정책을 살펴보고자 한다.

1. 경제개발정책과 국토개발

가. 경제개발정책의 전개

1960년대는 1962년에 개시된 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966)과 제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971)으로 상징되는 경제개발계획의 시대로 인식되어왔다. 그런데 우리나라의 경제개발계획은 1960년대 이전에 이미 여러 차례 입안된 바 있다. 1949년 기획처에서 산업개발과 기간산업 중심의 '5개년 물동계획'(1950~1954)을 입안한 것을 시작으로 1951년과 1954년에 각각 '5개년종합계획'이 수립되었으며 1956년에도 '부흥5개년계획'(1957~1961)이 입안되었다. 이러한 계획들은 대부분 미국의 경제원조를 끌어내기 위해 단기간에 작성된 것으로 계획에만 그친 채 실행되지 못하

였다.⁸⁵⁾

1956년에 입안된 부흥5개년계획이 결국 폐기된 후 정부는 1958년 4월 1일 부흥부 산하에 '산업개발위원회'를 설치하여 경제개발계획 입안에 착수하였다. 산업개발위원회는 1959년 초에 '경제개발 3개년계획 시안'을 작성하고 이후 검토와 수정을 거쳐 1960년 4월 15일 국무회의에서 경제개발 3개년계획을 확정하였다. 이 계획은 생산력의 극대화, 국제수지의 개선, 고용기회의 증대, 국민생활수준의 향상, 산업구조의 근대화 등을 목표로 하였으며, 쌀과 보리의 증산 등 농업분야 발전과 농촌부흥을 강조하고 있었다. 그러나 경제개발 3개년계획은 국무회의에서 채택된 지 4일 만에 4·19 혁명이 일어나고 정부가 교체되면서 실행이 보류되었다.⁸⁶⁾

1960년 4·19 혁명 이후 들어선 민주당 정부는 1961년 4월 안에 경제개발 5개년계획의 최종안을 작성할 방침을 밝혔다.⁸⁷⁾ 한편, 민주당 정부의 경제개발 5개년계획 최종안 확정과 실행이 지연되면서 그 사이 민주당 정부는 실업자 구제 등을 목적으로 한 국토건설사업을 먼저 시행하였다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 민주당 정부는 1960년 12월 29일 '국토건설본부 규정'을 제정하고 1961년 3월 1일 국토건설사업에 착수하였다. 경제개발 5개년계획을 수립하는 과정 중에 개시된 국토건설사업에 대하여 부흥부는 향후 수립될 종합적인 국토개발계획의 일환이라고 밝혔으며,⁸⁸⁾ 사업이 개시된 후인 3월 16일 김영선 재무부장관은 국토건설사업이 장기 경제개발계획의 일환이라고 설명하였다.⁸⁹⁾

민주당 정부의 경제개발 5개년계획안은 1961년 5월 15일 확정되었으나 다음날인 5월 16일 군사정변이 발발하면서 경제개발계획의 실행은 군사정부의 역할로 이행되었다.⁹⁰⁾ 5·16 군사정부는 민주당 정부에서 입안된 경제개발 5개년계획을 토대로 몇 차례의 수정과 검토를 거쳐 1962년 1월 13일에 '제1차 경제개발 5개년계획'을 발표하였다.⁹¹⁾ 제1차 경제개발 5개년계획의 목표로 제시된 것은 ①계획기간 중 국민총생산

85) 박태균, 원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원, 서울대학교출판문화원, 2007, 298-300면.

86) 위의 책, 300-305면; 동아일보, "경제개발3개년계획 채택", 1960.4.16.

87) 경향신문, "장기계획 성안 본격화", 1961.3.26.

88) 부흥부, 국토건설사업해설, 1961, 8면(임송자, "민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정", 사람 제46권, 2013a, 471면에서 재인용).

89) 동아일보, "외국전문가 초청", 1961.3.16.

90) 박태균, 앞의 책, 350면.

91) 안중직, 우리나라의 경제의 방향: 경제개발5개년계획해설서, 동아출판사, 1962, 14-15면; 동아

의 연평균 성장률 7.1% 달성을 목표로 하고, ② 전력, 석탄 등 모든 동력원을 개발확보 하고, ③ 시멘트, 비료, 철강, 정유, 기타 화학공업 등 기간산업을 확충강화하고, ④ 농업생산력을 증대함으로써 식량의 자급자족과 농가소득 상승을 도모하여 공업화의 선요건을 조성하고, ⑤ 철도, 도로, 해운 및 통신 등 사회간접자본을 확충하며, ⑥ 유흥자원을 최대한으로 활용하여 고용기회를 확대하고 자연자원을 개발하고, ⑦ 만성적인 국제수지의 불균형을 조속히 개선하며, ⑧ 공업화를 위한 실업교육 등을 강화하여 기술을 진흥시키고, ⑨ 균등사회로의 전진을 위한 기초를 확립한다는 것이었다. 이 가운데 여섯 번째 항목과 관련하여 국토건설사업이 언급되어 있는데, 이에 따르면 국토건설사업은 고용증가와 국토의 보전, 개발에 주안점을 둔 다목적사업의 하나로서 사회간접자본의 형성에도 기여하는 것으로 계획되었다.⁹²⁾

제1차 경제개발 5개년계획의 마지막 연도인 1966년에 정부는 1967년부터 1971년까지 추진될 제2차 경제개발 5개년계획을 수립하였다. 제2차 경제개발 5개년계획은 1966년 7월 29일 확정되었다.⁹³⁾ 제2차 계획의 중점 목표는 ① 식량을 자급하고 산림 녹화와 수산개발에 주력하며, ② 화학, 철강 및 기계공업을 건설하여 공업고도화의 기틀을 다지고 공업생산을 배가하며, ③ 7억불 수출을 달성하고 수입대체를 촉진하여 국제수지개선의 기반을 굳히고, ④ 고용을 증대하는 한편 가족계획을 추진하여 인구 팽창을 억제하며, ⑤ 국민소득을 획기적으로 증가시키고 특히 영농을 다각화하여 농가소득의 향상에 주력하며, ⑥ 과학 및 경영기술을 진흥하고 인적자원을 배양하여 기술수준과 생산성을 제고하는 것으로 제시되었다.⁹⁴⁾

나. 국토개발정책의 전개

1) 국토개발정책의 배경

1960년대는 1950년대에 전쟁으로 인해 파괴된 기간시설 복구가 대부분 완료되면서 본격적인 개발정책이 시작되는 시기였다. 1950년대까지 우리나라에는 종합적인

일보, “경제개발5개년계획 발표” 1962.1.14.

92) 위의 책, 34-36면.

93) 경향신문, “2차5개년계획 확정”, 1966.7.29.

94) 경제기획원, 제2차경제개발5개년계획 1967~1971, 1966, 27면(국가기록원 관리번호 BA0587801).

국토계획이 수립되지 않은 상태에서 철도, 도로, 항만, 통신 등 전후복구를 위한 토목 공사가 주로 시행되었다.⁹⁵⁾ 특히 1953년부터 1956년까지 4년간의 전후복구산업기간에 미국이 제공한 약 16억달러의 무상원조를 주요 재원으로 하여 복구사업이 이루어졌다. 그 결과 상수도 시설의 복구는 1955년말에 대부분 완료되었고 철도, 교량, 항만 시설의 복구는 1961년 무렵 완료되어 전쟁전 수준을 회복하였다.⁹⁶⁾

전쟁피해로 인한 사회간접자본 및 산업시설 파괴 외에도 식민지 시기와 분단을 거치면서 고착화된 산업구조 불균형의 문제 역시 종합적인 국토개발의 필요성으로 제기되었다. 즉, 북한지역에 자원이 편중된 지역적 불균형과 일제강점기 시기 이른바 '남농북공' 정책으로 인한 산업구조의 불균등한 발전은 남한의 산업입지 조성과 공업화를 통한 경제발전을 저해하는 요인으로 인식되었다.⁹⁷⁾ 식민지 시기 일본은 대륙침략을 위한 병참선 확보전략을 취하여 북한 지역에 공업시설을 집중배치하였다. 이러한 일제수탈 정책에 따라 형성된 산업구조는 해방 이후 국토가 분단되면서 1948년 5월 14일 북한이 남한으로의 송전을 중단하는 것을 시작으로 북한지역에 편중되어 있던 자원이용이 불가능해짐으로써 더욱 고착화된 문제가 되었다.⁹⁸⁾ 이러한 상황에서 국토개발은 우선적으로 공업화를 위한 부존자원의 개발, 즉 이용도가 낮은 자원과 국토공간을 활용가능한 상태로 전환시키는 것을 의미하였다.⁹⁹⁾

1963년 제정된 '국토건설종합계획법'과 이후 2003년 이를 폐지하고 대체입법으로 시행된 '국토기본법'에 이르기까지 '국토계획'의 의미와 목적은 각 시기의 정책적 지향점에 따라 변화해왔다. 현재 국토계획과 관련된 사항을 규정하고 있는 국토기본법은 '국토관리'라는 용어를 사용하고 있다. 동법 제2조는 국토를 모든 국민의 삶의 터전이자 후세에 물려줄 민족의 자산으로 보고 있으며, 개발과 환경의 조화를 바탕으로 한 국토의 균형발전과 지속가능한 발전을 도모하는 것을 국토관리의 이념으로 규정하고 있다. 이에 비하여 1963년 국토건설종합계획법은 '국토건설'이라는 용어를 사용하며, 환경의 보존보다 자연의 이용·개발을 강조하면서 자원활용과 산업입지 조성을 위한 사항을 중심으로 구성되어 있었다. 즉, 1960년대의 국토개발은 제1차와 제2차

95) 국토개발연구원, 국토50년 - 21세기를 향한 회고와 전망 I, 서울프레스, 1996, 41면.

96) 위의 책, 7-8면.

97) 김의원, "국토종합개발과 공업입지구상", 도시문제 제3권 제8호, 1968, 10-11면.

98) 국토개발연구원, 앞의 책, 4-5면.

99) 김의원, 앞의 글, 10면.

경제개발 5개년계획과 연동되어 경제발전을 위한 공단입지의 조성, 자원개발을 비롯한 사회간접자본의 확충을 주요 목표로 삼아 이루어졌다. 또한 각 지역의 환경적 조건과 경제적 여건을 고려하여 지역의 역량을 활용한 개발이 이루어지기보다 중앙정부가 주도한 하향식 개발이 주를 이루었다고 볼 수 있다.¹⁰⁰⁾

2) 국토종합계획의 수립과 한계

우리나라에서 전국 단위의 국토개발정책이 체계적으로 추진되기 시작한 것은 1971년 권역별 거점개발방식을 도입하여 수립된 ‘제1차 국토종합개발계획(1972~1981)’이 시행되면서부터라고 볼 수 있다.¹⁰¹⁾ 1971년 제1차 국토종합개발계획이 수립될 당시 건설부장관이었던 태완선은 지속적인 경제발전을 위해서 토지의 생산력에 의존했던 농업 중심의 산업구조에서 탈피하여 국토의 기능별 활용 및 공업단지 조성, 철도·도로·항만·통신·수자원 등 사회간접자본시설의 확충과 배분을 통한 국토구조의 재편성과 지역의 균형발전이 필요함을 강조하면서 국토종합개발의 필요성을 시사하였다.¹⁰²⁾ 이후 국토종합개발계획은 인구의 지방분산, 개발의 전국적 확대, 국민 생활환경의 종합적 정비, 국토환경 오염과 자연훼손의 최소화를 기본목표로 한 ‘제2차 국토종합개발계획(1982~1991)’, 지역간 균형발전과 지방분산형 국토기반 구축을 목표로 한 ‘제3차 국토종합개발계획(1992~2001)’, 국토환경의 적극적 보존과 국가균형발전을 목표로 한 ‘제4차 국토종합개발계획(2000~2020)’으로 이어졌다.¹⁰³⁾

이처럼 본격적인 국토종합개발계획은 1970년대에 들어서야 시행되었지만 이를 위한 구상과 사전계획은 1960년대에 이미 진행되고 있었다. 5·16 군사정변 이후 군사정부는 1962년 1월 20일 ‘도시계획법’을 제정하여 교통, 위생, 보안, 산업, 후생, 문화에 관한 중요시설의 건설과 개량 및 이를 위한 토지구획정리에 관한 사항을 규정하였고, 민정이양 후 1963년 10월 14일에는 ‘국토건설종합계획법’을 제정하여 종합적인 국토개발계획 수립을 위한 법적 근거를 마련하였다.¹⁰⁴⁾ 국토건설종합계획법은 “국토의

100) 국토개발연구원, 앞의 책, 10-11면.

101) 이정식, “국토정책 40년의 회고와 전망(1) - 국토계획과 지역개발”, 국토 통권 제441호, 2018, 52면.

102) 태완선, “국토종합개발계획세미나 기조연설”, 국토계획 제6권 제3호, 1971, 2면.

103) 이 가운데 제2차와 제4차 계획은 일부 수정된 ‘제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991)’과 ‘제4차 국토종합개발계획 수정계획(2006~2020)’으로 변경되었다(이정식, 앞의 글, 52-57면).

자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함”을 목적으로 하고 있었다. 동법은 국토건설종합계획을 전국건설종합계획, 특정지역건설종합계획, 도건설종합계획, 군건설종합계획의 4종으로 구분하고, 구체적인 내용으로는 ① 토지·물 기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ② 수해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, ③ 도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, ④ 산업입지의 선정과 그 조성에 관한 사항, ⑤ 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, ⑥ 문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항을 포함하는 것으로 국토건설종합계획을 정의하였다. 이와 함께 동법은 국토건설종합계획심의회를 조직하여 국무총리를 회장으로, 경제기획원장과 건설부장관을 부회장으로 하며 내무부장관·국방부장관·상공부장관·농림부장관·보건사회부장관 및 교통부장관을 포함한 7인 이내의 행정부의 장관과 내각기획통제관, 국토계획에 관한 학식·경험이 있는 자와 산업경제인을 위원으로 두도록 하였다.

국토건설종합계획심의회는 1964년에 설치되었으나 전국건설종합계획을 수립하는데까지 이르지 못하는 못하였다. 다만 개발의 거점이 될 특정지역건설계획에 중점을 두어 1965년 1월에 서울-인천지역을 특정지역으로 지정하여 1966년 11월 서울-인천특정지역계획을 공고하고, 제2차 경제개발 5개년계획의 추진을 위한 특정개발지역으로서 1966년 7월 울산공업특정지역, 1966년 10월 제주도특정지역, 1967년 2월 태백산특정지역, 영산강 특정지역, 아산-서산특정지역을 지정하였다.¹⁰⁵⁾ 특정지역으로 지정된 지역에 대하여 10~30년에 걸친 개발계획이 수립되었고, 주요사업은 각 지역의 특성에 따라 자원개발, 공업단지조성, 관광개발사업, 생산기반조성사업, 도시의 기반시설 정비사업 등으로 구성되었다.¹⁰⁶⁾ 이러한 특정지역을 대상으로 한 개발계획은 기존에 공업단지 조성을 위한 건설이 진행되고 있던 곳으로서 이 시기 국토개발은

104) 국토건설종합계획법은 2003년 1월 1일 폐지되었고 2002년 2월 4일 제정된 ‘국토기본법’이 2003년 1월 1일부터 시행되었다.

105) 국토계획 편집부, “국토계획기본구상(안)”, 국토계획 제3권 제2호, 1968, 50면.

106) 국토개발연구원, 앞의 책, 11면.

전국을 대상으로 한 산업구조의 전면적인 재편성보다 수도권과 경상도를 중심으로 한 공업화 정책의 흐름으로 나타났다.¹⁰⁷⁾

이처럼 특정지역개발계획이 수립되고 있던 1967년은 제2차 경제개발 5개년계획에 착수한 해였으며, 박정희는 1967년 1월 1일 발표한 연두교서에서 국민에게 “조국근대화”와 “공업입국”을 위하여 “근면과 저축과 검소”를 행동강령으로 삼아 “증산·수출·건설”에 총력을 경주할 것을 호소하였다.¹⁰⁸⁾ 또한 1967년은 대통령선거가 치러진 해였다. 5월 3일 대통령선거를 앞두고 박정희 공화당 후보는 이미 진행중인 제2차 경제개발 5개년계획의 강력한 추진과 함께 이와는 별도로 ‘대국토건설계획’을 수립하여 호남선의 복선화, 서울~목포·부산·동해안·서해안을 잇는 4대동맥고속도로 건설, 한강·금강·영산강·낙동강 등 4대강개발을 추진하는 것을 공약으로 내걸었다.¹⁰⁹⁾

박정희는 선거일 전날인 1967년 5월 3일 공식기자회견을 가진 자리에서 대국토건설계획의 윤곽을 밝혔다. 이에 따르면 대국토건설계획은 조국근대화의 기본설계의 하나로서 경제개발 5개년계획과는 별도로 제2차 5개년계획이 추진되는 기간의 중간에 착수하여 제3차 5개년계획이 종료될 무렵 끝내는 것으로 계획되었다. 계획의 주요 내용 중 하나인 4대강유역개발은 공업·농업용수 확보, 수력발전, 홍수조절이 목적이며 농촌개발을 추진하는 농공병진(農工並進) 정책의 하나로 소개되었다. 또한 이 자리에서 박정희는 서울~인천, 서울~강릉, 서울~대전~부산, 대전~목포를 잇는 척추고속도로를 건설하고, 동·남·서해안을 연결하는 해안순환철도 건설계획을 밝혔으며, 이러한 대국토건설계획의 자원은 UNDP(유엔개발계획), AID(미국국제개발처), IBRD(세계은행), IDA(국제개발협회), ADB(아시아개발은행), WFP(세계식량계획), IECOK(대한국제경제협의회)에서 확보하고 국제금융채권을 발행하는 한편 대일청구권에서 충당할 것으로 설명하였다.¹¹⁰⁾

1967년 5월 3일 치러진 대통령선거에서 박정희가 다시 당선되면서 건설부는 공화당의 주요공약이었던 대국토건설계획의 성안작업에 들어갔다.¹¹¹⁾ 건설부는 몇 차례

107) 이주영, “제1차 국토종합개발계획과 발전국가론의 ‘계획 합리성’”, 김태호(편), 『과학대통령 박정희』 신화를 넘어: 과학과 권력, 그리고 국가, 역사비평사, 2018, 142-143면.

108) 매일경제, “대통령연두교서 전문”, 1967.1.17.

109) 동아일보, “박·윤후보 마지막결전”, 1967.4.29.

110) 경향신문, “국토건설계획을확대”, 1967.5.2.

111) 동아일보, “대국토건설 세부계획 6월안으로 마련”, 1967.5.5.

의 수정을 거쳐 1967년 8월 11일 ‘대국토건설계획’을 발표하였다. 대국토건설계획은 성안 과정에서 해외차관을 주요 재원으로 한 총 2조5천36억 원을 투자하여 1986년까지 20년에 걸친 장기계획으로 구상되었으나,¹¹²⁾ 최종 발표된 계획은 1976년까지 10개년 계획을 중심으로 구성되었다. 이 당시 발표된 계획은 총 6,145억 원을 투자하여 도로(1,092억 원), 항만(631억 원), 수자원(1,390억 원), 도시 및 산업지(794억 원), 주택(1,870억 원) 등을 건설하는 내용으로 이루어져있었다. 구체적으로는 고속도로 1,748km, 산업도로 7개 노선 430km, 관광도로 340km, 도로포장 2,090km, 교량 510개소 42km 등 도로건설 및 개량, 한강·낙동강·금강·영산강 등 4대강유역조사, 9개의 다목적댐 건설, 김해, 금남 등 6개 지구 수리간척사업 등 수자원 개발계획이 포함되어 있었다.¹¹³⁾

대통령선거의 공약으로 제시되어 단기간에 마련된 대국토건설계획은 일부를 제외하고는 계획대로 실행되지 않았다. 그러나 여기에서 제시된 계획의 상당부분은 1972년부터 시행된 제1차 국토종합개발계획으로 이어졌다. 대국토건설계획과 제1차 국토종합개발계획을 잇는 중간단계로서 건설부는 1968년 ‘국토계획기본구상’을 발표하였다. 국토계획기본구상은 대국토건설계획의 구체적 수립에 필요한 목표와 기본방침을 설정하기 위해 작성되었다.¹¹⁴⁾ 여기에 제시된 기본방침은 발전행정의 기본지표이자 조국근대화를 위한 단기 또는 중장기국가계획의 지침으로서 국토계획기본구상을 세우고 국토방위의 효율성 제고, 경제·생활·생산권의 단일구조 확립, 국토의 집약적이고도이용 창출과 국토의 합리적 관리방안 모색, 토지공간확보의 체계화를 도모한다는 것이었다.¹¹⁵⁾ 국토계획기본구상은 국토공간질서의 확립, 국토이용 및 확충, 자원의 개발이용과 보전, 공업입지의 적정한 배치, 도시개발, 수송·통신의 현대화, 주택건설·상하수도시설 확보 등 생활환경의 개선을 주요내용으로 하고 있었다. 이 구상은 국토계획과 장기개발의 방향을 설정하는 데 큰 틀로 기능하였고 본 구상의 전반기 10개년에 해당하는 사항은 제1차 국토종합개발계획에 상당부분 반영되었다.¹¹⁶⁾

1963년 국토건설종합계획법은 전국토를 대상으로 한 장기적인 종합계획 수립을

112) 매일경제, “대국토건설계획성안 건설부, 최종안각의에 부의”, 1967.6.26.

113) 경향신문, “대국토건설10개년계획마련”, 1967.8.11.

114) 국토계획 편집부, 앞의 글, 50면.

115) 위의 글, 52-53면.

116) 국토개발연구원, 앞의 책, 13면.

위한 법적 근거를 제공하였지만 이에 따른 체계적인 국토개발이 본격적으로 추진된 것은 1970년대에 들어서면서부터였다. 1960년대에는 특히 지역간 자원조달의 격차, 그리고 지역내 관련 행정주체 간의 의견조율이 제대로 이루어지지 않으면서 개발추진에 있어 차질을 빚기도 하였다.¹¹⁷⁾ 또한 이 시기에는 체계적인 계획수립 능력과 추진 역량이 미비한 한계가 있었다. 종합적인 국토개발계획을 수립하고 추진하기 위해서는 국토라는 지리적 공간과 경제, 사회의 다양한 요소들의 관계를 파악하여 각 지역에 필요한 산업 및 사회간접자본 시설의 배치와 관계망 건설계획을 확정해야 한다. 그런데 1960년대 초반에는 이를 위한 시스템적 방법론을 습득한 전문인력이 확보되지 않았으며, 1960년대는 1971년 제1차 국토종합개발계획이 발표되기까지 국토개발계획 수립을 위한 전문지식의 습득과 전문가 양성이 점진적으로 이루어지는 시기였다.¹¹⁸⁾ 즉, 1960년대의 국토개발은 전국토를 대상으로 한 체계적인 계획이 부재한 상태에서 추진되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 대국토건설계획 등 1960년대에 수립된 국토계획은 현실적으로 가능한 투자규모를 고려하지 않은 채 작성되어 자원조달의 문제가 발생하였고, 주로 토목건설을 중심으로 이루어졌으나 이조차도 토목시설의 설계가 미처 준비되지 않은 상태에서 시행되었다는 한계를 안고 있었다.¹¹⁹⁾

2. 사회·구호정책과 치안정책

가. 전후 복구와 사회·구호정책의 전개

1) 한국전쟁 이전의 사회·구호정책

해방 이후 미군정 시기에는 일제강점기의 경제적 침탈뿐만 아니라 분단으로 인한 남북경제의 단절, —귀환동포나 월남민과 같은— 전재민(戰災民) 유입으로 인한 급격한 인구증가에 따라 당시의 남한 사회는 광범위하고 지속적인 경제적 파탄과 만연된 빈곤에 시달렸다고 한다.¹²⁰⁾ 또한, 당시 빈발하는 총파업, 소요, 폭등 등에 대응한

117) 위의 책, 11면.

118) 이주영, 앞의 글, 120-127면.

119) 김의원, 한국국토개발사연구, 대학도서, 1987, 777면(국토개발연구원, 앞의 책, 54면에서 재인용).

120) 하상락(편), 한국사회복지사론, 박영사, 1989, 425면 참조.

미군정의 일관된 물리적 통제정책은 일제강점기부터 이어져온 억압적 경찰기구에 대한 반감과 맞물려 민중의 저항을 강화시켰는데, 미군정은 심각한 소요를 예방하고 한반도에 대한 소련의 영향력을 배제하는 수단의 일환으로 구제부흥계획을 위한 원조를 적극적으로 실시하였다고 한다.¹²¹⁾ 나아가 구호사업에 있어서도 시설구호·응급구호 등 일반적인 구호사업뿐만 아니라 노숙·유랑하는 전재민이 급증한 당시의 상황을 반영하여 전재민 수용구호사업 및 주택구호사업과, 경제적 파탄에 대응하여 직업소개·귀농알선 등 실업구호사업에도 중점을 두었다고 한다.¹²²⁾

뿐만 아니라 각 독립운동 단체의 가장 중요한 정강정책으로 등장했던 ‘토지의 전면적 개혁’ 문제는 미군정 3년 간 끝내 실현되지 못했고, 일본인 소유 토지만을 분배·매각하는 수준에 그쳤다고 한다.¹²³⁾ 다만 미군정이 1947년 12월 23일에 과도정부입법의 원 본회의에 상정한 ‘한국토지개혁법안’은, 토지개혁은 정부수립 후 자주적으로 실시하여야 한다는 명분으로 본회의가 유회되어 법률로서 채택되지 못했지만, 이 법안이 수립한 ‘유상몰수 유상분배’의 원칙은 정부수립 이후 농지개혁법의 원형이 되었다고 한다.¹²⁴⁾

이후 1948년 7월 17일에 제정한 헌법 제86조에 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”고 규정하여 농지개혁의 헌법상 근거를 마련하였고 1949년 6월 21일에 국회가 농지개혁법까지

121) 위의 책, 437-438면 참조. 참고로, 당시 미군정의 원조에 대해서는 주로 잉여농산물과 공산품 원조로 집약되어 당장의 경제회복에는 도움이 되었지만, 장기적인 경제발전에는 도움이 되지 못했다거나(전재호, 반동적 근대주의자 박정희, 책세상, 2001, 60면 참조), 미군정의 원조는 자국의 농업공황을 타개하기 위한 잉여농산물 수출 촉진책에 지나지 않으며, 미국이 전후 자본주의 제국에게 행한 대외원조의 본질은 전쟁기간 동안에 축적된 과잉물자의 수출을 촉진하고 이로서 전후 세계경제의 재편을 위한 수단으로 이용하는 데 있었다는 비판이 있다(박현재, “잉여농산물원조의 경제적 귀결”, 진덕규·한승주·한배호 외, 1950년대의 인식, 한길사, 1981, 287면 참조).

122) 상세한 내용은 하상락(편), 앞의 책, 442-456면 참조. 참고로, 미군정의 구호에 대해서도 구호물 자체가 낮았을 뿐만 아니라 임시방편적이었고, 산업의 재건, 토지개혁, 적산처리 등의 근본적이고 구조적인 개혁과는 거리가 있었다는 비판이 있다(하상락(편), 앞의 책, 446면, 449면 및 456면 참조).

123) 강만길, 한국현대사, 창작과비평사, 1989, 225면 참조.

124) 이종훈, “미군정경제의 역사적 성격”, 송진호·진덕규 외, 해방전후사의 인식1, 한길사, 1989, 492면. 참고로, 북한은 북한정부 수립 이전인 1946년 3월에 토지개혁을 단행하였으며, 미군정의 토지개혁과 달리 ‘무상몰수 무상분배’의 원칙에 입각하여 모든 일본인 소유농지와 모든 조선인 지주의 소작지를 대상으로 하여 실시했다고 한다(장상환, “농지개혁과정에 관한 실증적 연구 —충남 서산군 근흥면의 실태조사를 중심으로—”, 강만길·김광식 외, 해방전후사의 인식 2, 한길사, 1985, 302-303면).

제정하였지만 재정부담이 크다는 이유로 이승만 정부는 농지개혁을 즉각 실시하지 않았고, 개혁 지연에 대한 국민의 비난이 높아지게 되자 정부 요구대로 보상액과 상환액을 같게 하는 개정법을 1950년 3월 10일에 국회에서 통과시킨 이후에야 비로소 농지개혁을 단행하게 되었다고 한다.¹²⁵⁾

2) 한국전쟁 이후의 사회·구호정책

이승만 정부가 농지개혁을 통하여 우리나라 농촌의 고질적 병폐였던 소작관계 철폐와 경자유전(耕者有田)의 원칙을 달성하고자 하였지만, 농지개혁이 단행되고 불과 3개월만인 1950년 6월 25일에 한국전쟁이 발발하여 국토의 3분의 2가 초토화되면서 농지개혁의 효과는 무산되고 말았다고 한다.¹²⁶⁾ 또한, 당시 한국인 사망자는 100만 내지 150만 명으로 추정되며,¹²⁷⁾ 부랑아나 고아도 10만 명 이상 발생한 것으로 추산된다고 한다.¹²⁸⁾

특히 범람하는 전쟁고아(戰災孤兒)가 가장 시급한 사회문제로 대두하여 정부는 구호양곡을 수용아동에게 우선 배급하는 ‘응급구호’를 중점적으로 실시하였으며,¹²⁹⁾ 전란으로 인해 혼란 속에 빠진 기존 사회복지시설 및 급증하는 후생시설을 합리적으로 지도감독할 행정적 필요에 직면하여 1952년 10월 4일에 사회부장관 훈령으로 ‘후생시설 운영요령’을 서울특별시와 각 도에 시달했다고 한다.¹³⁰⁾ 하지만 고아원에 지급되는 구호물품을 원장이 대부분 착복해 운영 부실을 자초한 경우가 잦았고, 정부에서 폐쇄를 명령한 경우도 있었다고 한다.¹³¹⁾ 또한, 전쟁으로 인한 엄청난 물적 피해

125) 강만길, 앞의 책, 225-226면 참조.

126) 국사편찬위원회(편), 한국현대사, 탐구당, 1982, 267면.

127) 1천명 당 36~47명, 즉 4% 내외로서 통상 한국인 사망률인 2%의 2배였으며, 인명손실이 가장 많았던 연령층은 15세~34세의 청·장년층이었다고 한다. 또한, 남성의 사망률이 높아 1960년의 인구센서스에서 30~49세의 연령층에서 과부가 많은 것과 상통한다고 한다(대한민국사편찬위원회(편), 대한민국사, 탐구당, 1988, 462면).

128) 김아람, “5·16군정기 사회정책 —아동복지와 ‘부랑아’대책의 성격—”, 역사와 현실 제82호, 2011, 329-330면.

129) 1953년 7월 27일 휴전 당시 전국의 시설 수가 440개소였고, 수용아동의 수는 53,964명이었으며, 부랑아의 숫자도 수만 명에 이르렀다고 한다. 정부는 수용아동에 대한 구호양곡(1인당 1일 3홉) 이외에 부식비보조로서 1953년 기준으로 1인당 1일 3환을 지급하였고, 1957년에 30환으로 인상될 때까지 매년 점진적으로 인상했다고 한다(구자현, 한국사회복지사, 홍익재, 1984, 202면).

130) 구자현, 앞의 책, 203면.

131) 하금철, “빈곤의 범죄화와 ‘우범소질자’의 탄생 —일제강점기~1950년대 부랑아 문제를 중심으로

는 취약한 국민생산력 기반마저 파멸시켜 한국으로 하여금 더욱 더 미국의 무상원조에 의존할 수밖에 없게 하였는데,¹³²⁾ 한국정부의 바람과는 달리¹³³⁾ 잉여농산물과 소비재 위주로 지속된 미국의 원조는 한국의 식량농업에 궤멸적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라¹³⁴⁾ 생산경제의 뿌리 없는 소비경제를 조장하여 외국의 고급상품에 대한 소비 성향만을 높였다고 한다.¹³⁵⁾ 하지만 1950년대 후반기로 접어들면서 이러한 미국의 원조마저도 국제수지의 악화로 감소되었다고 한다.¹³⁶⁾

더욱이 농업 이외의 타 산업이나 직종에 대해서는 금납세(金納稅) 징세제도를 채택한 것과 달리 농업에 대해서만은 물납세(物納稅) 징세제도를 강제하여 인플레이션 효과를 생산자인 농민 부담으로 돌아가게 한 것은 농업의 경영조건을 크게 악화시켰고, 전후 농가수지의 적자가 심화됨에 따라 농지개혁의 분배농가로서는 분배농지를 불가피하게 조기처분하고 다시 소작농으로 전락할 수밖에 없었다고 한다.¹³⁷⁾ 또한, 전시 인플레이션 경제에의 효과적인 정책대응을 위하여 농산물가격—주로 곡가(穀價)—만을 부당하게 억제함으로써 곡가와 비농산물가격 간의 격차, 즉 협상가격차(缺狀價格差)를 넓히고, 이러한 가격 메카니즘을 통해 농민수탈—농업파탄의 길로 접어들 수밖에 없었다고 한다.¹³⁸⁾

결국 ① 소수의 관료와 자본가들이 원조에 기생하여 현저히 부(富)를 과시하고 있던 것과 달리, ② 농민은 미국 잉여농산물 도입으로 인한 저농산물 가격정책과 협상가격 차라는 이중적 수탈 속에서 생산의욕마저 상실하고, 춘궁기에는 만성적인 절량농가(絶糧農家)가 발생하는 극도의 빈곤에 빠졌고, ③ 노동자층은 전쟁으로 인한 파괴와

로—”, 진보평론 제73호, 2007, 237면.

132) 대한민국사편찬위원회(편), 앞의 책, 462면 참조.

133) 전후 복구과정에 들면서 한국 측은 원조물자의 도입 구성에 있어 소비재보다는 시설재 도입에 치중하여 전쟁 전인 1949년의 생산수준으로라도 경제를 회복시키는 데 목표를 두어 원조물자의 구성을 시설재 7에 소비재 3의 비율을 주장하였지만, 미국 측은 당면한 악성 인플레이션과 재정적자를 해소시키지 않고는 시설투자나 생산증대의 효과를 거둘 수 없고, 산업자금으로 공급되는 자금까지도 다시 유통부문으로 흘러나와 상업자금화 또는 투기자본화할 수 있다는 이유로 시설재와 소비재의 구성비를 3 대 7로 해야 할 것을 주장하였고, 결국 거의 미국 측이 주장이 비율대로 타결되고 말았다고 한다(이대근, 한국전쟁과 1950년대 자본축적, 도서출판 까치, 1987, 121면 참조).

134) 이대근, 앞의 책, 179면.

135) 위의 책, 169면.

136) 강만길, 앞의 책, 221면.

137) 이대근, 앞의 책, 176면.

138) 위의 책, 195면.

관료독점자본에 의한 중소기업의 몰락으로 인해 계속하여 고용인원이 감소하고, 동시에 실업자가 급증하는 상황에 직면하였으며, ④ 실업자·요구호민·불완전취업자 등으로 구성된 도시빈민층은 생존 그 자체의 극한적 상황에 직면하였다고 한다.¹³⁹⁾ 이처럼 도시빈민, 노동자, 농민을 중심으로 한 모순이 격화되고, 지식인, 학생, 비판적 정치세력에 의해 외화(外化)되기 시작하면서 이른바 1961년의 '4월 위기설'이 대두하였고, 4·19 혁명을 통해 폭발적으로 분출되게 되었다고 한다.¹⁴⁰⁾

한편, 병역부정 또는 병역기피 현상도 전후 1950년대의 시대상황과 관련하여 주목할 만하다. 1955년 서울지구 대학졸업자 제1차 소집에서 입대율은 10%에 불과했고, 1951년부터 1956년 사이의 유학생 중 입대자는 1957년 2월까지 단 1명도 파악되지 않았으며,¹⁴¹⁾ 1961년 3월까지 모두 2,746명의 공무원을 병역기피 등의 이유로 해임하였을 정도로 병역기피가 만연해서 장면 정부가 1960년 12월 당시 제대군인 150만 명에 병역기피자 10만 명, 탈영자를 12만 명으로 추산할 정도였다고 한다.¹⁴²⁾

3) 5·16 군사정변 이후의 사회·구호정책

1961년에 5·16 군사정변으로 집권한 혁명정부는 경제정책의 중점을 안정우선정책에서 성장우선정책으로 전환하고, 1962년부터 경제개발정책을 의욕적으로 추진하였다고 한다.¹⁴³⁾ 그러한 정책 중 하나가 이른바 '중농정책'이었고, 중농정책의 추진을 위해 국가재건최고회의는 1961년 6월 10일에 '농어촌 고리채 정리법', 6월 27일에 '농산물 가격유지법'을 제정하고, 같은 해 7월 29일에는 기존의 농업협동조합법을 폐지하고¹⁴⁴⁾ 농업협동조합과 농업은행을 통합하는 내용으로 농업협동조합법을 다시 제정하여 관련 법제를 정비하였다.¹⁴⁵⁾ 하지만 혁명정부가 역점을 두고 추진한 농어촌 고리채 정리정책은 실패했고,¹⁴⁶⁾ 박정희 정부의 정책방향도 공업화와 수출입국 노선

139) 대한민국사편찬위원회(편), 앞의 책, 473-474면.

140) 김성환, "4월 혁명에 관한 역사적 고찰", 해방 40년의 재인식 I, 돌베개, 1985, 307면 참조.

141) 강준만, 한국 현대사 산책—1950년대편 3권, 인물과사상사, 2006, 131면 참조. 참고로, 사례로 소개한 대학졸업자 1차 소집의 경우 영장교부 수는 1,209건이었지만 응소자는 163명, 입대인 제자는 112명에 불과했고, 유학생 3,769명 중 미국 유학생이 3,424명(91%)이었다고 한다.

142) 강준만, 한국 현대사 산책—1960년대편 2권, 인물과사상사, 2006, 135면 참조.

143) 대한민국사편찬위원회(편), 앞의 책, 217면.

144) 참고로, 농업협동조합법은 1957년 2월 14일에 과도정부입법의원이 최초 제정하였다.

145) 강준만, 한국 현대사 산책—1960년대편 2권, 136-137면 참조.

146) 1965년 8월의 한국은행 조사에 의하면, 월리 5부~1할의 고리채가 10억~15억 원 규모로 농촌

으로 선회하면서 혁명정부가 초기에 역점을 두었던 중농정책도 상징적인 수준으로 후퇴하게 되었다고 한다.¹⁴⁷⁾ 특히 1960년대 경제개발정책이 저곡가(低穀價) 정책을 기초로 한 공업화였던 만큼 농업 수익성의 악화, 이농 현상, 농산물 총생산성의 저하를 촉발했다고 한다.¹⁴⁸⁾

이처럼 혁명정부가 초기부터 중농정책에 역점을 두었던 반면, 초기인 1962년에 행한 사회복지 관련 조치는 군복무를 마치지 않은 의사를 무의면(無醫面)에 배치한 정도밖에 없을 정도로 사회복지에 비우호적이었지만, 대통령 선거가 예정된 1963년부터 사회복지에 비우호적이던 군사정부의 태도가 변모하여 복지국가 건설을 위하여 보건사회, 노동, 원호 등 복지행정면의 제 시책을 강력히 추진하고, 재해보험제도 발족을 기약하며, 영세민에 대하여 적극적인 구호대책을 수립하고, 실업자 구제를 위한 토목사업을 활발히 진행할 것을 천명했다고 한다.¹⁴⁹⁾

다만 당시 혁명정부의 사회복지정책에 대한 인색한 평가와는 달리¹⁵⁰⁾ 혁명정부는 혁명공약 제4호로서 “절망과 기안선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주한다”라고 선언하는 한편,¹⁵¹⁾ 1961년 9월 20일에 ‘고아 입양특례법’과 ‘갱생보호법’, 11월 1일에 ‘군사원호보상법’, 11월 9일에 ‘윤락행위 등 방지법’, 11월 9일에 ‘물가조절에 관한 임시조치법’, 12월 6일에 ‘직업안정법’, 12월 30일에 ‘생활보호법’, ‘아동복지법’ 및 ‘이자제한법’, 1962년 1월 15일에 ‘토지수용법’, 2월 20일에 ‘사회보장제도심의위원회 규정’, 2월 22일에 ‘개간촉진법’, 3월 9일에 ‘해외이주법’, 3월 20일에 ‘재해구호법’, 4월 16일에 ‘군사원호보상급여금법’, 1963년 1월 28일에 ‘군인연금법’, 7월 26일에 ‘원호대상자직업재활법’, 11월 5일에 ‘산업재해

에 유입되어 차입농가 1호당 전년 대비 1,623원이 증가한 평균 6,187원의 고리채를 부담하고 있는 반면, 비교적 이자가 싼 공금융의 용자는 농촌에서 31.7%에서 18.3%로 감소하였다고 한다(村上男·山本剛士(지)/최현(역), 한국현대군정사, 삼민사, 1987, 178면 참조).

147) 강준만, 한국 현대사 산책—1960년대편 2권, 137면 참조.

148) 전재호, 앞의 책, 75면.

149) 하삼락(편), 앞의 책, 499-500면 참조. 다만 이는 정권의 정통성 실추로 인한 선거에서의 패배를 방지하기 위한 목적에 지나지 않았고, 1960년대 후반에는 사회복지정책의 정체기라고 말할 수 있을 정도로 박정희 정부의 관심대상이 되지 못했다고 한다(하삼락(편), 앞의 책, 503면 및 506면 참조).

150) 1963년 헌법 제30조 제1항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 하여 생존권적 기본권이 선언되었고, ‘사회보장에 관한 법률’이 제6대 국회에서 1963년 11월 5일에 제정됨에 따라 생활보호사업이 궤도에 올랐다는 평가도 있다(구자현, 앞의 책, 207면 참조).

151) 한국군사혁명사편찬위원회, 한국군사혁명사 제1집 상권, 1963, 표제지 참조.

보상보험법', 11월 30일에 '공영주택법', 12월 16일에 '의료보험법' 등을 국가재건최고회의에서 제정함으로써 —대부분 현재까지도 그 효용성이 인정되는— 사회복지 법제의 법률적 토대를 마련했었다.

한편, 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년계획은 소요자본의 대부분을 외국 자본 도입에 의존했고, 재정차관뿐만 아니라 상업차관 도입과 외국인 투자, 유상 기술 도입 등이 이때부터 일제히 시작되었다고 하며, 1965년의 한일협정을 계기로 종전의 미국 일변도 외자도입선을 일본, 서독, 영국, 프랑스 등 선진자본국에 개방하는 계기가 되었다고 한다.¹⁵²⁾ 병역부정 또는 병역기피와 관련해서도 1961년 6월 9일 내각 공고 제1호로 병역의무 불이행자 자수 신고기간을 설정해 10일 간 총 245,000여명의 신고 접수를 받는 한편,¹⁵³⁾ 6월 20일에 '병역의무미필자에 관한 특별조치법'을 제정하여 병역법이 정하는 현역복무를 필하지 않은 남성공무원을 공직으로부터 해면하였지만,¹⁵⁴⁾ 1962년 제2차 신고기간에 나타난 자수자까지 합해 신고자가 41만 명에 이를 정도로 많아¹⁵⁵⁾ 병역의무불이행 자진신고자의 병역의무 이행을 위한 특단의 조치가 필요한 상황이었다고도 할 수 있었다.

나. 5·16 군사정변 이후 치안정책의 변화

1) 혁명정부의 경찰관(警察觀)

5·16 혁명정부는 혁명공약 제3호로서 “이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도와의 민족정기를 다시 바로 잡기 위하여 청산한 기풍을 진작시킨다”라고 선언하는 한편,¹⁵⁶⁾ 경찰을 ‘부정부패의 전형적인 존재’로서 ‘구 정권에 대한 국민 원성의 표적’이라고 인식하였다. 그 근거로서는 ① 민주주의 생활습성의 결의, —관존민비(官尊民卑) 사상과 일제(日帝) 식민지경찰의 잔재로 인한— 관료주의적 잔재의

152) 강만길, 앞의 책, 242면 및 243면 참조.

153) 강준만, 한국 현대사 산책—1960년대편 2권, 136면.

154) 해면될 자는 1929년 12월 31일 이후에 출생한 자로서 국가공무원, 지방공무원 및 국영 또는 정부관리기업체의 임직원으로 있는 자로 하되, 상이군경연금을 받는 상이경찰관, 귀순자 및 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가하여 부상한 자는 예외로 한다(제정 ‘병역의무미필자에 관한 특별조치법’ 제2조).

155) 강준만, 앞의 면.

156) 한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 표제지 참조.

폐습, 국토양단과 정국의 불안정으로 인해 민주경찰의 구현 또는 경찰의 민주화가 어려웠고, ② 업무량의 급증과 급여의 빈곤이 경찰이 부정부패하게 된 요인이 되었으며, ③ 경찰권력의 비대와 경찰법제의 불비가 경찰의 권리남용과 경찰권의 불법행사로 이어졌고, ④ 정권유지 내지 연장에 급급한 독재정권이 경찰관을 사병화(私兵化)하였으며, ⑤ 무원칙한 인사행정과 시기양양책의 부재로 인해 경찰이 직무에 충실하기 어렵고, ⑥ 공보활동과 실무교육·일반교양이 부족하여 국민과 유리되어 국민의 신뢰를 얻지 못한 점 등을 제시했다.¹⁵⁷⁾

그런데 이러한 인식을 바탕으로 혁명정부는 경찰에 대하여 경찰행정에 있어서 누적된 폐습과 과오를 근본적으로 쇄신하고, 참된 민주경찰의 재건을 요구하는 한편, ① 인사행정의 쇄신, ② 교육의 강화, ③ 기구 개편, ④ 법제의 정비, ⑤ 사무 간소화 실시, ⑥ 기동력의 강화, ⑦ 장비의 현대화, ⑧ 공보업무의 강화, ⑨ 급여의 증액과 후생의 향상 도모, ⑩ 부정부패 요소의 제거라는 구체적 정책방향을 제시하였다.¹⁵⁸⁾ 즉, 혁명공약에서 ‘모든 부패와 구악의 일소’를 천명하면서 경찰을 ‘(그러한) 부정부패의 전형적인 존재’로서 인식했으면서도 경찰권 축소, 직권남용 일소, 기강 확립 등과 같은 ‘부정부패 요소의 제거’를 가장 후순위 정책과제로서 제시한 것이다.

또한, 혁명정부는 ㉔ 자가정비를 위한 부정경찰관의 대량 도태, ㉕ 도로교통법 등 새 법령의 제정과 구 법령의 완전 정비, ㉖ 경찰 자질 향상을 위한 교육 강화, ㉗ 사회의 암적 요소인 마약범, 갯패, 날치기, 들치기, 강력범, 경제사범 등 각종 사회악의 제거, ㉘ 해양경찰대의 내무부 이관 등 해양경찰업무 강화 등을 혁명정부가 경찰을 쇄신한 대표적 업적으로 제시하고 있는데,¹⁵⁹⁾ 수사요원의 20%를 부정경찰관으로서 도태시킨 점(㉔)¹⁶⁰⁾이나 경찰학교·특설형사학교 등을 신설하여 경찰교육을 강화한 점(㉖)은 혁명정부가 밝힌 경찰에 대한 제 인식과 상통하지만, 상공부 해무청에서 관장해온 해양경비대를, 밀수나 국내재산 해외도피 방지를 명분으로 내무부로 편입하여 해양경찰대를 창설한 점(㉘)¹⁶¹⁾은 오히려 경찰권한과 경찰조직을 확대한 것이고,

157) 위의 책, 802면 참조.

158) 위의 책, 803면.

159) 위와 같음.

160) 5·16 군사정변 직후 수사요원에 대한 전국적인 도태로 군사정변 전의 4,689명 중 929명을 도태시켰다고 한다(위의 책, 824면).

161) 위의 책, 833면 참조.

도로교통법을 제정하여 국민의 기초질서 위반에 대한 통제·단속을 강화한 점(㉞)이나 마약범·깡패 등의 단속·근절을 구실로 ‘사회악 제거’를 강조한 점(㉟)은 국민을 ‘구악(舊惡)의 대표적인 존재’로서 인식하여 혁명의 표적으로 삼았다는 비판을 피하기 어려울 것이다.¹⁶²⁾

2) 혁명정부의 사회악 제거 정책

혁명정부의 사회악 일소 정책은 ① 폭력배의 근절, ② 도범(盜犯)의 단속, ③ 강력범의 단속, ④ 도박의 근절로 대별할 수 있고, 혁명정부는 그 성과로서 1961년 5월 16일부터 1963년 3월 31일까지 ① 깡패를 위시한 폭력배, 불량소년 등 51,194명을 검거하여 각각 입건송치(30,806명), 즉심회부(11,698명), 국토건설사업장 취업(3,244명), 타기관 이첩(503명), 훈방(4,943명) 조치하였고, ② 발생한 도범 173,730건 중 102,251건을 검거하였으며, ③ 발생한 강력범 3,454건 중 2,990건을 검거하였고, ④ 도박사건을 3,871건 검거한 실적을 제시하였다.¹⁶³⁾ 사회악 제거 집중단속도 4차례에 걸쳐 실시하여 제1차 마약사범 단속(1962.01.18.-02.10.) 기간 중에는 3,360건, 3,641명을 검거하였고, 제2차 소매치기·날치기배 단속(1962.02.15.-03.15.) 기간 중에는 9,365건, 8,858명을 검거하였으며, 제3차 도범단속(1962.03.20.-04.20.) 기간 중에는 22,929건, 11,654명을 검거하였고, 제4차 단속(1962.04.25.-05.15.) 기간 중에는 밀수범 109건, 91명, 마약사범 150건, 178명, 특정외래품 판매사범 4,514건, 4,511명을 검거했다고 한다.¹⁶⁴⁾

그런데 혁명정부가 내세운 성과는 검거실적에 지나지 않고, 그것도 주로 이전 정부의 동일한 기간(1959.08.01.-1961.05.15.) 동안의 검거실적과 비교할 때 더 많이 검거했다는 것일 뿐, 특별한 내용이 없으며, 오히려 도범이 이전 정부 당시의 100,646건보다 같은 기간 동안 73%나 비약적으로 증가한 173,730건이 발생한 것은 —국민이

162) 즉, 부정부패 일소를 구실로 혁명정부가 경찰을 압박하여 국민통제의 선봉으로 내세웠다고 평가할 여지도 있다고 생각한다. 이 점은 혁명공약에서 강조한 ‘퇴폐한 국민도의’라는 표현에서도 드러난다. 참고로, 혁명정부가 수행한 ‘사회악과의 전쟁’은 대부분 사회의 기층민이나 극빈층을 상대로 벌인 약자에 대한 억압이었다는 비판도 있다(정수남, “1960년대 ‘부랑인’ 통치 방식과 ‘사회적 신체’ 만들기”, 민주주의와 인권(전남대학교 5·18연구소) 제15권 제3호, 2015, 159-160면).

163) 한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 824면 참조.

164) 위의 책, 824-825면 참조.

경찰을 신뢰하여 신고율이 제고되었기 때문이라는 해명에도 불구하고—¹⁶⁵⁾ 치안상황이 이전 정부보다 그만큼 악화되었다는 사실을 방증한다. 더욱이 폭력배 단속의 경우 검거한 폭력배를 형사절차 등 법적 절차에 회부하거나 훈방한 것뿐만 아니라 국토건설사업장 취역과 같은 초법적 강제조치까지 취하였고,¹⁶⁶⁾ ‘사회의 암적 존재로서의 깡패 단속’이라는 명목 아래 부랑아 등 ‘불량소년’까지 폭력배로서 단속했음¹⁶⁷⁾을 당시의 기록을 통하여 알 수 있다.

사실, 부랑아 단속의 역사는 한국전쟁에 따라 발생한 전재고아에 대한 사회·구호정책과 무관하지 않다고 생각한다. 앞서 살펴본 바와 같이 전재고아에 대해서는 응급구호를 실시하고 후생시설에 수용했는데, 시설에 수용되지 못했거나, 시설에 적응하지 못하고 탈출하여 떠도는 아동이 곧 부랑아였을 것이기 때문이다. 그런 만큼 부랑아를 불량소년으로 낙인찍고 단속하여 사회에서 격리하거나 노역을 강제한 것은, 이들을 보호·구호해야 할 책임이 있는 국가가 그 책임을 이들 소년에게 전가한 것에 지나지 않는다고 볼 수 있다. 다만 부랑아를 불량소년으로 낙인찍은 것은 조선총독부에 의해 ‘조선감화령’이 제정된 1920년대까지 거슬러 올라갈 뿐만 아니라¹⁶⁸⁾ 이승만 정부, 장면 정부 등 이전 정부 역시 부랑아를 보호의 대상이 아닌 처리의 대상으로 여겼던¹⁶⁹⁾ 만큼, 부랑아를 보호대상자로서 구호한 것이 아니라 불량소년으로서 단속한 것이 혁명정부만의 과오는 아닐 수 있다.

오히려 혁명정부는 1961년 12월 30일에 아동복지법을 제정하면서 조선감화령을 폐지하는 한편(아동복지법 부칙 제2항), 조선감화령에 의하여 설치된 감화원을 아동복

165) 위의 책, 824면 참조.

166) 참고로, 폭력행위자를 국토건설사업에 취역할 수 있게 한 ‘폭력행위자 등 단속에 관한 특례법’은 1961년 12월 13일에야 제정되었다. 이 법은 1961년 5월 16일 이후 국토건설사업에 강제취역 중인 자를 이 법에 의하여 취역한 것으로 간주하는 소급적용 규정까지 마련하고 있다(부칙 제2항).

167) 타 기관으로 이첩된 503명이 주로 불량소년일 것으로 추정할 수 있지만, 국토건설사업장에 취역시켰을 가능성도 배제할 수 없다.

168) 조선총독부가 1923년 9월 3일에 제정한 ‘조선감화령’은 연령 8세 이상 18세 미만의 자로서, 불량행위를 하거나 불량 행동을 할 우려가 있고 적당한 친권을 행사하는 자가 없는 자를 감화원에 입원시켜(제1조 제1호) 강제수용하였고, 감화원 재원자는 조선총독의 퇴원 허가를 받거나, 친족의 퇴원 출원 없이는 퇴원할 수 없었다(제7조 참조). 참고로, 조선감화령은 1900년에 제정된 일본 ‘감화법’을 조선에 시행하기 위한 제령이라고 할 수 있다(구자현, 앞의 책, 236면 참조).

169) 김아람, 앞의 글, 336면. 이승만·장면 정부의 부랑아 단속정책에 대한 상세한 내용은 김아람, 앞의 글, 336-343면 참조.

리시설로 간주함으로써(같은 부칙 제3항) 불량소년 수용시설이었던 감화원의 성격을 부랑아보호시설(아동복지법 제3조 제1항)과 별도의 아동복지시설로 전환시켰지만,¹⁷⁰⁾ 당시의 폭력배 단속·처리 과정을 감안할 때 부랑아를 포함한 부랑인을 단속하고 수용시설로 보내는 일은 혁명정부나 1960년대 박정희 정부 시기에도 여전히 경찰의 주요 임무 중 하나였을 것으로 추정할 수 있다.¹⁷¹⁾

제2절 | 노역동원의 법적 근거 및 추진체계

앞에서 살펴본 바와 같이 국토건설단, 갱생건설단, 자활정착사업 등 노역동원을 정부가 추진하게 된 시대적 배경은 1960년대 초반의 실업과 농촌경제 문제, 5·16 혁명정부의 종합경제개발계획 추진, 사회·구호정책과 치안정책의 변화 등 사유가 복합적으로 작용한 것으로 요약할 수 있다.

그런데 이들 노역동원의 강제성 또는 불법성 존부를 검증하기 위해서는 제4장 이하에서 실제 행해진 노역동원 실태를 살펴보기 전에 이들 노역동원의 법적 근거 및 추진체계 등을 종합적·체계적으로 조망함으로써 노역동원에 관한 법적 허용범위를 미리 확인해둘 필요가 있다. 이들 노역동원과 관련한 법제는 다음과 같다.

1. 국토건설단 관련 법제

가. 법적 근거

국토건설단은 국토건설사업의 효율적 수행을 기하기 위하여¹⁷²⁾ 1961년 12월 2일에 제정된 ‘국토건설단설치법’을 법적 근거로 한다. 국토건설단은 국토건설사업의 원동

170) 감화사업은 보건사회부 소관 국립시설인 목포감화원에서 실시하였으며, 1969년에 폐지되었다고 한다(구자현, 앞의 책, 236면).

171) 정수남, 앞의 글, 163면 참조.

172) 한국군사혁명사편찬위원회는 경제개발 5개년 계획의 성공적 수행과 병역미필자의 대우 개선을 감안하여 혁명정부가 국토건설단설치법을 제정했다고 한다(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 1000면 참조).

력이 될 노동력의 확보와 확보된 노동력의 집약적 관리 필요에 따라 설치되었는데,¹⁷³⁾ 국토건설단설치법은 노동력의 확보를 위하여 병역법, ‘폭력행위자 등 단속에 관한 특별법’(이하에서 “폭력행위자단속법”이라고 한다) 등을 보충적인 준거로서 활용하고 있다.

따라서 국토건설단설치법에 근거한 국토건설사업 자체는 법률의 근거에 따라 적법하게 운용되었다고 볼 수 있지만, 그 법률적 근거라고 할 수 있는 국토건설단설치법이나 폭력행위자단속법 등 법률이, 헌법에 근거한 ‘국회’가 아니라¹⁷⁴⁾ 초헌법적 기구인 ‘국가재건최고회의’¹⁷⁵⁾가 제정한 법률인 만큼 이들 법률의 효력 또는 민주적 정당성에 대해서는 이론(異論)의 여지가 있다.

참고로, 국토건설단설치법 제정 이전에도 국토건설단이 운용되었는데,¹⁷⁶⁾ 그 법률적 근거는 찾지 못하였다.¹⁷⁷⁾ 다만 폭력행위자단속법 부칙 제2항의 규정에 의하면 1961년 5월 16일¹⁷⁸⁾ 이후 국토건설사업에 강제취역중인 자는 제정 폭력행위자단속법에 의하여 취역한 것으로 간주하도록 규정하고 있는데, 사후입법에 의해 법률에 의하지 않은 강제취역의 불법성이 치유될 수는 없다고 할 것이다. 또한, 국토건설단이 1963년 1월 1일부로 공식 해체함에 따라 국토건설단설치법도 1962년 12월 17일에 폐지되었는데,¹⁷⁹⁾ 공식 해체 이후에도 폭력행위 등으로 단속된 자를 취역시켜 1960년

173) 국토건설단설치법 제안이유 참조.

174) 1960년 헌법 제31조 ① 입법권은 국회가 행한다.
② 국회는 민의원과 참의원으로써 구성한다.

175) 국가재건최고회의는 국가재건최고회의 스스로 1961년 6월 6일에 발령한 국가재건비상조치법 제1조에 근거하여 설치되었고, 이 법률은 국가재건최고회의가 5·16군사혁명 과업완수 후에 시행될 총선거에 의하여 국회가 구성되고 정부가 수립될 때까지 대한민국의 최고통치기관으로서의 지위를 가진다고 선언하였다(국가재건비상조치법 제2조).

176) ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’ 라-4655(라-4731, 7656 병합) 국토건설사업장 강제노동 사건(2008. 3. 17. 결정)의 경우 1961년 6월부터 같은 해 11월경까지 행해진 ‘전남 완도군 완도-원동 간 도로확장 국토건설사업’에 폭력배 소탕과정에서 검거된 자를 강제취역시켰다고 한다.

177) 1961년 9월 30일에 제정된 갱생보호법에서 검사에 의한 공소제기유예처분을 받은 자(제1조 제6호)에 대하여 갱생보호회(제6조 제1항)가 취업 알선, 구호단체·독지가의 위탁알선, 부설사업장에서의 취업 등 직접보호를 할 수 있게 하였지만(제5조 제2항), 이 법률의 시행일이 같은 해 10월 21일인 점을 감안할 때 국토건설단과는 무관하다고 생각한다.

178) 이 날은 5·16 군사정변의 발발일이다.

179) 폐지 시행일은 1963년 1월 1일이다. 참고로, 국토건설단원이 공식적으로 해단한 것은 1962년 12월 31일이며, 해단에 따라 귀향한 건설단원은 법률의 정하는 바에 따라 육군 예비역 보병 일등병으로 편입되었고, 기간요원은 전형을 거쳐 국가공무원으로 채용되었다고 한다(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 1002면 참조).

대 후반에 국토건설단이 다시 운용되었다.¹⁸⁰⁾ 이 사례 역시 법률적 근거를 찾지 못하였다.

나. 국토건설단의 조직체계

1) 소속

국토건설단은 국토건설청 소속이며(국토건설단설치법 제2조 제1항), 국토건설청장이 단장을 겸한다(같은 조 제2항). 또한, 국토건설단은 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 국군의 지원을 받을 수 있다(국토건설단설치법 제4조).

따라서 국토건설단은 국토건설청장이 주도하는 것으로 볼 수도 있지만, ① 당연직인 단장과 달리 지단장은 내각수반¹⁸¹⁾이 임명하고(국토건설단설치법 제7조 제2항), ② 건설원의 보충은 경제기획원장의 요청에 의하여¹⁸²⁾ 내무부장관이 이를 관장하며(같은 법 제3조 제4항), ③ 필요한 경우에 경제기획원장이 국방부장관에게 징병검사를 필한 자에 대한 신체검사를 요청할 수 있게 함으로써(국토건설단설치법 제5조 제2항) 국토건설단장이 전권(全權)을 행사할 수 없는 구조로 설계되어 있다.

180) 이에 대해서는 제4장에서 후술한다. 참고로, 제1차 및 제2차 국토건설단을 군(軍)이 운영한 것과 달리 제3차 국토건설단은 경찰이 운영하였다고 한다(허남오, 한국경찰제도사, 동도원, 1998, 345면; 김성수·이운주·박기남(편), 한국경찰사, 사단법인 경찰공제회, 2000, 271면 참조).

181) 국가재건비상조치법 제13조 제1항에 따라 1960년 헌법상 국무원의 권한은 국가재건최고회의의 지시와 통제 하에 '내각'이 이를 행하게 되었고, 내각수반은 국가재건최고회의 재적최고위원 과반수의 찬성으로써 국가재건최고회의가 임명하였다(국가재건비상조치법 제14조 제2항·제3항). 참고로, 대통령의 권한대행에 관한 국가재건비상조치법 제11조의 규정을 감안할 때, 당시의 정부조직상 권력서열은 대통령, 국가재건최고회의 의장, 국가재건최고회의 부의장, 내각수반의 순이었던 것으로 추정된다.

182) 내각수반이 오늘날의 국무총리라면 경제기획원장은 오늘날의 경제부총리로 볼 수 있다. 경제기획원은 1961년 7월 22일의 정부조직법 개정에 따라 신설되었으며, 국토건설에 관한 사무를 관장하기 위하여 그 소속 하에 국토건설청을 두었다(1961. 7. 22. 개정 정부조직법 제10조의3 제2항). 국토건설청은 이후 정부조직법의 개정에 따라 건설부로 승격하였지만(1962. 6. 18. 개정 정부조직법 제30조의2), 국토건설단설치법 제5조 제2항 등 관련 규정에서 이러한 변경사항을 반영하지 않아 이후의 개별 시행령에는 경제기획원령과 건설부령이 혼재하는 양상을 보이게 된다. 참고로, 경제기획원은 종래의 건설부를 폐지하고, 재무부 예산국, 내무부 통계국 및 건설부 종합계획국·물동계획국을 흡수하여 신설하였다고 한다(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 338면 참조).

2) 편성

국토건설단에는 조직단위로서 지단, 분단, 건설대 및 근무대를 두며(국토건설단설치법 제2조 제3항), 지단장은 예비역 장교 중에서 국토건설청장의 제청으로 내각수반이 임명하고(같은 법 제7조 제2항),¹⁸³⁾ 분단에 분단장, 건설대 및 근무대에 대장을 두되 그 임명에 관하여는 각령으로 정한다(같은 조 제3항). 이에 따라 분단장과 건설대·근무대의 대장은 예비역 장교인 기간요원 중에서 국토건설청장이 임명한다(국토건설단설치법 시행령 제16조).

또한, 국토건설단의 단원은 기간요원 및 건설원으로 구성하는데(국토건설단설치법 제3조 제1항), 이 중 기간요원은 예비역에 있는 자로서 국토건설사업에 헌신적으로 종사할 것을 지원한 자 중에서 임명한다(같은 조 제2항).

조직 편성과 관련한 이들 규정을 감안할 때 국토건설단의 운영주체 및 간부진은 전원 예비역 군인이었던 것으로 추정할 수 있다. 다만 예비역 군인만으로는 의사, 법관, 토목기술자 등 특수요원에 대한 수요를 감당할 수 없어 군필자가 아니더라도 '특수기술을 가진 자'를 기간요원으로 임명할 수 있도록¹⁸⁴⁾ 1962년 4월 24일에 국토건설단설치법을 개정하였지만,¹⁸⁵⁾ 특수기술을 가진 특수요원의 임명절차를 규정한 국토건설단설치법 시행령 제17조 제1항의 규정은 기간요원의 자격요건을 여전히 예비역으로 제한하고 있어 실제 예비역이 아닌 자가 임명되었는지 여부는 확인할 수 없었다.

3) 직제 및 정원

국토건설단은 단장을 보좌하게 하기 위하여 그 직속 하에 단장보좌관 1인 및 15인 이내의 기간요원을 둘 수 있으며(국토건설단 직제 제2조 제2항), 단장보좌관은 기간요원인 예비역 장교 중에서 국토건설청장이 임명한다(같은 조 제3항).

또한, 국토건설단의 지단에는 지단장 이외에 기간요원 80인을 두며(국토건설단 직

183) 지단장은 국토건설청장의 명을 받아 지단의 업무를 통리하며 지단 및 예하 단대를 지휘감독한다(국토건설단설치법 제8조).

184) 개정 국토건설단설치법 개정이유 참조.

185) 개정 국토건설단설치법 제3조 (인적구성) ② 기간요원이라 함은 예비역에 있는 자 또는 특수기술을 가진 자로서 국토건설사업에 헌신적으로 종사할 것을 지원한 자 중에서 건설단의 기간요원으로 임명된 자를 말한다.

제 5조 제1항), 지단의 업무를 분장하게 하기 위하여 사무국, 운영국 및 보급국을 둔다(국토건설단 직제 제6조 제1항).¹⁸⁶⁾ 각 국의 국장은 기간요원 중에서 국토건설청장이 임명하지만(같은 조 제2항), 기간요원의 국과별 배치는 지단장이 정한다(국토건설단 직제 제5조 제2항).

분단의 경우 분단장 이외에 기간요원 40인을 두며(국토건설단 직제 제11조 제1항), 분단의 업무를 분장하게 하기 위하여 서무과, 운영과, 보급과 및 치료반을 둔다(국토건설단 직제 제12조 제1항).¹⁸⁷⁾ 건설대의 경우 대장 이외에 기간요원 16인을, 근무대의 경우 대장 이외에 기간요원 2인을 둔다(국토건설단 직제 제17조).

다. 국토건설단의 사업

1) 사업의 범위

국토건설단은 국토건설사업으로서 ① 태백산지역종합개발사업, ② 특정지역의 종합개발사업, ③ 다목적수자원개발 및 대간척사업, ④ 천재 또는 지변에 의한 긴급복구 사업을 한다(국토건설단설치법 제6조).¹⁸⁸⁾ ‘효율적인 국토건설사업의 수행’이라는 국토건설단설치법의 목적을 감안할 때 국토건설단설치법에 법정(法定)된 사업 이외의 사업은 국토건설단이 수행할 수 없다고 보아야 할 것이다.

2) 국군의 사업지원

건설단은 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 국군의 지원을 받을 수 있다(국토건설단설치법 제4조).

186) 사무국에는 서무과·경리과, 운영국에는 운영과·관리과, 보급국에는 보급과·근무과를 두며(국토건설단 직제 제6조 제1항, 제7조 제1항 및 제8조 제1항), 과장은 기간요원 중에서 단장이 임명한다(국토건설단 직제 제10조 제1항).

187) 지단의 경우와 마찬가지로 분단의 경우도 과장 및 반장은 지단장이 임명하며, 기간요원의 과별 배치는 분단장이 정한다(국토건설단 직제 제11조 제2항 및 제12조 제2항).

188) 참고로, 자원과 자본이 부족한 당시의 경제상황을 감안할 때 국토건설사업과 같이 산을 깎아 도로 등을 내거나, 그 흙으로 다시 댐을 건설하거나, 황무지 등을 갈아 양질의 농토로 개간하는 사업은 부족한 자원과 자본에도 불구하고 인력의 대량 투입만으로도 추진할 수 있는 사업이었다고 평가할 수 있다.

3) 회계

국토건설단의 경비는 일반회계로부터 분리시켜 '국토건설특별회계'에 계상 책정하며(국토건설단설치법 제17조), 국토건설단의 사업수입을 세입으로 하여 그 세출에 충당한다(국토건설단특별회계법 제2조). 이에 따라 본 회계의 결산상 익금은 익연도의 세입에 이입하며(같은 법 제3조), 필요에 따라 본 회계의 부담으로 일시 차입을 하거나, 본 회계의 자금을 조체(繰替) 사용할 수 있다(같은 법 제4조 제1항·제2항). 다만 일시차입금과 조체금은 당해 연도 내에 반환하여야 하며(같은 조 제3항), 경제정세의 급격한 변동 기타 부득이한 사유로 인하여 생긴 예산의 부족을 보충하기 위하여 본 회계에 예비금을 둘 수 있다(같은 법 제5조).

국토건설단특별회계법은 국토건설단 업무의 합리적 수행을 위해 1961년 12월 31일에 제정되었고, 국토건설단설치법이 1963년 1월 1일자로 폐지됨에 따라 같은 날 폐지되었다. 이에 국토건설단특별회계법 부칙에 따라 국토건설단특별회계에 속한 일체의 재산과 국토건설단특별회계의 결산상의 채권 및 채무는 1963회계연도부터 일반회계가 승계하고, 국토건설단특별회계의 결산과 일반회계로 승계된 재산의 관리 및 처분은 건설부장관이 행하였다. 참고로, 국토건설단특별회계법 폐지 이후 특별회계 소속재산의 처분에 있어서 정부 각 부처가 요구한 것은 당해 각 부처에 관리전환을 하였는데, 나머지 재산 중 동산 및 임시적 시설물에 한하여 지방자치단체에 무상으로 양여하여 활용하게 하기 위한 근거법으로서 1963년 4월 2일에 '국토건설단특별회계법 폐지에 따라 일반회계가 승계한 재산의 처분에 관한 법률'을 제정·시행한 바 있다.¹⁸⁹⁾

라. 국토건설단원의 자격 및 신분

1) 기간요원의 자격

기간요원은 예비역에 있는 자 또는 특수기술을 가진 자¹⁹⁰⁾로서 국토건설사업에

189) '국토건설단특별회계법 폐지에 따라 일반회계가 승계한 재산의 처분에 관한 법률' 제정이유 참조.

190) '특수기술을 가진 자란 의무·법무·경리·정훈 또는 토목 등에 관하여 전문적인 지식과 기술을 가진 자를 말한다(국토건설단설치법 시행령 제17조 제2항). 이 규정은 1962년 6월 12일의 시행령 개정에 따라 신설되었다.

헌신적으로 종사할 것을 지원한 자 중에서 전형을 거쳐 단장이 임명하며(국토건설단 설치법 제3조 제2항 및 시행령 제17조), 기간요원은 '국토건설단 기간요원 임용기준령'(이하에서 "요원임용기준령"이라고 한다)이 정하는 기준에 의하여 총 8등급으로 구분한다(요원임용기준령 제2조).

1등 기간요원의 임용기준이 대령급 이상의 예비역 장교이며(요원임용기준령 제3조 제1호) 7등 기간요원(요원임용기준령 제9조 제1호)의 임용기준이 중사급 이상의 예비역 사병인 점에서 알 수 있듯이¹⁹¹⁾ 기간요원의 임용기준은 군 전역 시의 계급에 상응하며, 각 등급으로 2년 이상 복무한 경우 1등급 승진할 수 있는 근거까지 마련하고 있다(요원임용기준령 제3조 내지 제10조 참조).

2) 기간요원의 신분

기간요원의 신분은 국토건설단설치법 또는 국토건설단설치법에 의하여 발하는 명령에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 국가공무원에 준한다(국토건설단설치법 제9조 제1항).

기간요원이 준공무원 신분이었던 만큼 기간요원의 징계는 반드시 징계위원회의 의결을 거쳐야 하며(국토건설단설치법 시행령 제19조), 기간요원 징계 등을 위하여 국토건설단에 국토건설단특별징계위원회와 국토건설단보통징계위원회, 지단에 지단 징계위원회, 분단에 분단징계위원회를 두었고(1962. 8. 27. 개정 시행령 제20조 제1항), 국토건설단에 특별항고심사위원회와 보통항고심사위원회를 마련하여(1962. 8. 27. 개정 시행령 제20조의2) 징계처분에 불복할 수 있게 하였다.

또한, 기간요원의 징계는 ① 국토건설단설치법 또는 이에 의하여 발하는 명령에 위반하는 행위를 하였을 때, ② 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 태만히 하였을 때, ③ 직무의 내외를 불문하고 공직상의 체면 또는 위신을 손상하는 행위가 있을 때에 한하여 할 수 있으며, 징계의 방법은 면직, 정직, 감봉, 견책 처분에 한한다(국토건설단설치법 시행령 제19조 제1항).¹⁹²⁾ 다만 면직의 경우 징계사유 이외에도 ① 신체 상 또는 정신상의 고장으로 직무를 감당하지 못하게 된 때, ② 근무성적이 극히 불량한

191) 8등 기간요원은 병장급 이상의 예비역 사병 중에서 임명한다(요원임용기준령 제10조).

192) 다만 임명권자가 단장이 아닌 경우에는 당해 의결에 대하여 단장의 확인을 거쳐야 한다(1962. 8. 27. 개정 시행령 제19조 제1항 단서).

때, ③ 단대의 감편·해편 또는 예산의 감소로 인하여 폐직 또는 과원이 된 때에도 가능하지만(1962. 8. 27. 개정 시행령 제17조의2 제1항), 근무성적 불량을 이유로 면직할 때는 반드시 징계위원회의 의결을 거쳐야 한다(같은 조 제2항).

3) 건설원의 자격 및 편입·동원의 적법성

건설원이란 ① 병역법 제17조의 규정¹⁹³⁾에 의한 징병적령자 중 1934년 12월 31일 이전에 출생한 자로서 징집되지 아니한 자¹⁹⁴⁾와 각령의 정하는 바에 의하여 현역병으로서는 부적당하다고 국방부장관이 인정한 자, ② 징병적령자로서 징집이 면제된 자, ③ 근무동원에 관한 법령에 의하여 동원된 자로서 건설원으로 편입된 자를 말한다(국토건설단설치법 제3조 제3항). 이 중 ①과 ②의 경우는 각령의 정하는 바에 의하여 신고하여야 하지만(같은 조 제5항), ③의 경우는 근무동원에 관한 법령에 의하여 동원된다.

여기서 ‘근무동원에 관한 법령’이란 폭력행위자단속법을 말하는데, 폭력행위자단속법은 “폭행, 협박, 공갈, 날치기, 소매치기 등 행위를 한 자로서 형벌법령에 의하여 처벌되는 자 이외의 자”를 ‘폭력행위자’로 정의하는 한편(폭력행위자단속법 제2조), 폭력행위자에 대하여는 소할 지방법원 또는 지원의 판사 1인, 지방검찰청 또는 지청의 검사 1인, 경찰서장과 법률에 소양이 있는 민간인 1인으로 구성하는 심사위원회¹⁹⁵⁾에서 심사하여 6월 이하의 기간¹⁹⁶⁾ 국토건설사업을 위한 노역에 취업하게 할 수 있다(폭력행위자단속법 제3조 제1항·제2항).

참고로, 폭력행위자단속법은 폭력행위를 한 자를 교도하고 근로정신을 체득하게

193) 1957. 8. 15. 개정 병역법 제17조 ① 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 사이에 20세에 달하는 자는 본법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 징병검사를 받아야 한다.

② 전항에 규정한 기간을 징집연도라 하고 그 연령을 징병적령이라 한다.

194) 국토건설단설치법 제정 당시를 기준으로 할 때 만 27세 이상의 고령 군미필자라고 볼 수 있다.

195) 심사위원회의 위원장은 판사인 위원이 되며(폭력행위자단속법 시행령 제3조 제2항), 위원회의 회의는 ① 위원 2인 이상의 요구가 있을 때, ② 폭력행위자로 인정되는 피의자에 대하여 심사 청구권자(검사, 경찰서장)에 의한 청구를 받았을 때, ③ 취역기간 중 취업성적이 극히 불량하다고 인정되는 자에 대하여 시공청의 통보를 받았을 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로써 의결한다(같은 시행령 제4조, 제5조 및 제15조 제2항). 피의자에게 변명의 기회를 반드시 주었을 뿐만 아니라(같은 시행령 제7조 제2항) 총 4인으로 구성된 위원회에서 재적위원 과반수(3인)의 의결정족수를 요구한 만큼 절차 자체는 엄격하였을 것으로 추정할 수 있다.

196) 취역이 중요한 자로서 개전의 정이 현저하지 아니하거나 노역을 태만히 한 때에는 심사위원회는 1차에 한하여 갱신할 수 있다(폭력행위자단속법 제3조 제3항).

하여 건전한 국민정신을 함양함을 목적으로(폭력행위자단속법 제1조) —국토건설단 설치법이 제정되고 나서 11일 후인— 1961년 12월 13일에 제정되었는데, ㉔ 형의 신고에 의하지 않고도 강제노역에 처할 수 있게 할 뿐만 아니라 ㉕ 이 법에 의한 취업을 정당한 이유 없이 거부하거나 취역장을 무단히 이탈한 자에 대해서는 형벌(1년 이하의 징역)까지 부과함으로써 반인권적 법률로도 볼 수 있다. 다만 이 법은 형의 신고에 의하지 않은 강제노역을 금지한 헌법규정이 1962년 12월 26일에 마련됨에 따라(1962년 헌법 제10조 제1항)¹⁹⁷⁾ 1963년 9월 19일에 폐지되었고,¹⁹⁸⁾ 이 법 제정 당시의 헌법은 “법률에 의하지 아니하고는 체포, 구금, 수색, 심문, 처벌과 강제노역을 받지 아니한다”라고만 규정하고 있어(1960년 헌법 제9조) 폭력행위자단속법(법률)에 의한 강제노역은 —국가재건최고회의가 제정한 법률의 유효성은 별론으로 하고— 당시의 기준으로는 합헌(合憲)이자 적법했다고 볼 수 있다.¹⁹⁹⁾

이는 ㉑과 ㉒의 경우도 마찬가지다. 법령상으로는 자진신고의 방법을 취하고 있지만, 건설원으로 편입될 자 또는 편입된 자가 그 복무의무를 면탈하거나 복무연한을 단축할 목적으로 도망, 잠닉, 신체훼손 기타 사위행위를 하였을 때에는 1년 이상 3년 이하의 징역에 처하는 한편(국토건설단설치법 제13조),²⁰⁰⁾ 정당한 사유 없이 신고를 하지 않은 자를 5만원 이하의 벌금 또는 구류에 처함으로써(같은 법 제15조) 사실상 강제노역의 성격을 가지게 되는데, 이 경우도 국토건설단설치법(법률)에 의한 강제노역은 당시의 기준으로는 합헌이자 적법했다고 볼 수 있다.

197) 1962년 헌법 제10조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·수색·압수·심문 또는 처벌을 받지 아니하며, 형의 신고에 의하지 아니하고는 강제노역을 당하지 아니한다.

198) 참고로, 1962년 헌법은 1963년 12월 17일부터 시행된 만큼, 헌법개정 이후 9개월 간 폭력행위자단속법을 폐지하지 않았더라도 헌법에 위배되지 않는다.

199) 참고로, 현행 헌법의 경우는 형의 신고에 의하지 않은 강제노역을 금지한 1963년 헌법과 달리 “법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다”라고만 규정하고 있어 —생경히 말해— 법률(폭력행위자단속법)과 적법절차(판사를 위원장으로 하는 심사)에 의한 강제노역은 오늘날의 기준에 의할 때에도 합헌이자 적법했다고 볼 수 있을 것이다.

200) 참고로, 공무원 또는 의사로서 건설원의 편입을 연기 또는 면탈시키거나 복무연한을 단축시킬 목적으로 허위의 서류, 증명서 또는 진단서를 발급하였을 때에는 1년 이상 7년 이하의 징역에 처한다(국토건설단설치법 제14조).

4) 건설원의 신분

건설원의 신분은 현역병에 준하며, 국토건설단설치법 또는 국토건설단설치법에 의하여 발하는 명령에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 병역법 또는 근로동원에 관한 법령을 준용한다(국토건설단설치법 제9조 제2항). 따라서 고령 병역미필자로서 건설원으로 편입된 경우 오늘날의 산업기능요원과 유사하다고 볼 수 있는데,²⁰¹⁾ 일종의 병역특례제도였던 만큼 16,000명을 선발하는데 50,000명이나 지원할 만큼 인기가 높았고, 대학교수, 공무원, 언론인, 교사 등의 지원이 많았다고 한다.²⁰²⁾

실제로, 건설원에 편입된 자가 복무연한을 마쳤을 때에는 징집면제 조치가 필요한 자에 대하여 징집을 면제하고 제1예비역에 편입한 만큼(같은 법 제11조 제1항) 병역을 대체하는 효과가 있다. 또한, 기간요원이나 건설원의 복무연한은 18월이었지만 지원한 자의 복무연한은 12월, 즉 1년에 지나지 않았으며(같은 법 제10조 제1항),²⁰³⁾ 당시 육군·해병대 현역병의 복무연한인 2년, 해군·공군의 복무연한인 3년(1957년 병역법 제6조 제1항)보다 단기(短期)여서 당시의 현역병 복무연한과 비교할 때 특혜라고 말할 수 있다.²⁰⁴⁾

신분이 현역병이었던 만큼 건설원으로 편입될 자의 신체검사 및 체격등위의 분류 역시 징병검사(1957년 병역법 제17조 제1항) 시에 이를 행하며(국토건설단설치법 제5조 제1항), 편입증서를 받고 출두한 자가 신체검사의 결과 건설원으로서 부적당하다고 인정될 때에는 지체 없이 귀향시켜야 한다(같은 법 시행령 제4조 제3항).²⁰⁵⁾ 당시의 병역법이 대통령령의 정하는 바에 의하여 갑, 을, 병, 정, 무종으로 구분하여 체격등위의 우열에 따라 징집순서를 정하여 징집한 만큼(1957년 병역법 제25조 제1항) 신체검

201) '산업기능요원'이란 산업을 육성하고 지원하기 위하여 병역법 제36조에 따라 산업기능요원으로 편입되어 해당 분야에 복무하는 사람을 말한다(현행 병역법 제1항 제17호).

202) 강준만, 한국 현대사 산책—1960년대편 2권, 136면 참조.

203) 더욱이 전시근로동원법에 의하여 동원된 자에 대하여는 각령의 정하는 바에 의하여 그 사실이 증명된 기간은 자진입단하여 복무한 것으로 인정한다(1962년 국토건설단설치법 제11조 제2항). 건설원 해당자 중에서 6·25사변 중 전시근로동원법에 의하여 동원되었던 자를 구제하기 위한 규정이다(1962년 국토건설단설치법 개정이유 참조).

204) 다만 징집이 면제된 징병적령자로서 국토건설단설치법 제3조 제3항 제2호의 규정에 따라 건설원으로 편입된 자의 경우 특혜라고 말할 수 없다.

205) 다만 귀향한 자가 1934년 12월 31일 이전에 출생한 징병적령자(국토건설단설치법 제3조 제3항 제1호 전단)일 경우에는 그 익년에 다시 징병검사를 받아야 한다(국토건설단설치법 시행령 제4조 제4항).

사에 의한 체격등위는 건설원 편입을 위한 우선적 기준이 되었을 것으로 추정할 수 있다. 다만 건설원의 보충은 ① 그 생년월일이 먼저인 자로부터 ② 1934년 12월 31일 이전에 출생한 징병적령자(국토건설단설치법 제3조 제3항 제1호 전단), ③ 징집이 면제된 징병적령자(같은 법 제3조 제3항 제2호)의 순으로 편입시킨 점을 감안할 때(같은 법 시행령 제2조) ④ 체격등위는 이러한 기준을 보완하는 기준으로 활용되었을 것으로 추정할 수 있다. 뿐만 아니라 징병적령자가 건설원의 편입을 지원하는 경우에는 이러한 규정에 불구하고 내무부장관이 정하는 바에 의하여 이를 우선적으로 건설원에 편입시킨다(같은 시행령 제5조).

참고로, 폭력행위자단속법에 의한 근무동원의 경우 심사청구서에 기재된 범죄사실(폭력행위자단속법 시행령 제6조 제2항 제2호)을 바탕으로 피의자의 연령, 성행, 지능, 환경, 피해자에 대한 관계, 범행의 동기 및 수단과 결과, 범행 후 정황 등을 참작하여 취역 여부 등을 결정한다(같은 시행령 제10조 제4항).

5) 건설원의 보충 및 취역

건설원의 신분이 현역병이지만 병역법상의 징집 절차를 거치는 것이 아니라 국토건설단설치법상의 보충절차를 거치며, 건설원의 보충은 경제기획원장의 요청에 의하여 내무부장관이 이를 관장한다(국토건설단설치법 제3조 제4항). 경제기획원장 또는 건설부장관이 건설원을 보충하고자 할 경우에는 그 보충인원수와 인수장소를 정하여 3월 전에²⁰⁶⁾ 내무부장관에게 요청하여야 하며,²⁰⁷⁾ 내무부장관은 그 보충할 인원을 관계 서울특별시 및 도에 배당, 출두하게 하여 경제기획원장이 정한 인수장소에서 국토건설청장에게 인계하여야 한다(같은 법 시행령 제3조 제1항·제2항).

한편, 폭력행위자단속법에 의한 근무동원의 경우 —경제기획원장이나 건설부장관이 아니라— 심사위원회가 직접 ① 취역의 여부, ② 취역하게 할 자에 대한 취역의 기간, 종류, 장소 및 일시 기타 취역에 필요한 사항을 결정하게 되므로(폭력행위자단속법 시행령 제10조 제1항)²⁰⁸⁾ 위원회는 이러한 사항들을 기재한 취역명령서를²⁰⁹⁾ 취역

206) 다만 단대 편성 후 보충하고자 할 때에는 40일 전에 요청하여야 한다(1962. 6. 12. 개정 국토건설단설치법 시행령 제3조 제1항 단서).

207) 이때 국방부장관은 '각령의 정하는 바에 의하여 현역병으로는 부적당하다고 국방부장관이 인정한 자'(국토건설단설치법 제3조 제3항 제1호 후단)를 내무부장관에게 통보하여야 한다(국토건설단설치법 시행령 제3조 제3항).

자와 취역명령서에 기재된 취역장소를 관리하는 관계기관, 즉 시공청(施工廳)에 각각 교부 또는 송부하여야 하며(같은 시행령 제11조 제2항), 내무부장관은 관계기관과 협의하여 폭력행위자를 취역하게 할 수 있는 국토건설사업장을 지정하여 서울특별시장 또는 도지사에게 통지하여야 한다(같은 시행령 제12조 제1항).²¹⁰⁾ 취역자는 심사를 청구한 경찰서장(검사가 심사를 청구하였을 때에는 그 피의자를 송치한 경찰서장)이 시공청에 인계하여 취역하게 한다(같은 시행령 제13조).

6) 건설원범죄의 관할 및 수사·행형

건설원은 군형법의 적용을 받으며, 건설원이 범한 죄에 대하여는 범죄지를 관할하는 군법회의가 재판권을 가진다(국토건설단설치법 제9조 제3항). 신분상 현역병인 건설원에게 군형법을 적용하여 강력한 지휘권행사를 하게 하기 위하여²¹¹⁾ 1962년 4월 24일의 국토건설단설치법 개정²¹²⁾에 따라 신설된 규정이다.

이에 따라 건설원의 범죄사실에 대한 수사는 당해 단대에 파견된 군사법경찰관이 전담하며(1962. 10. 31. 개정 국토건설단설치법 시행령 제21조의2),²¹²⁾ 건설원에 대한 행형은 당해 군법회의 소재지의 최근접지 교도소에서 행한다(같은 시행령 제21조의 3). 또한, 건설원이 도망하였을 때에는 지단장이 지체 없이 본인 본적지의 시장 또는 군수에게 통보하여야 한다(제정 국토건설단설치법 시행령 제15조).

208) 취역의 장소는 위원회의 소재지에서 근거리²¹⁰⁾에 있는 국토건설사업장으로 하며, 취역의 일시는 취역명령서의 교부일시로 한다(폭력행위자단속법 시행령 제10조 제2항·제3항).

209) 취역명령서 작성 시에는 ① 취역자의 성명 기타 취역자를 특정할 수 있는 사항, ② 위원회의 결정사항, ③ 폭력행위자단속법 제3조 제3항(취역갱신) 및 법 제4조(벌칙)에 규정된 내용의 경고와 같은 법 시행령 제15조 제1항에 규정된 사항(취역성적 통보)의 고지, ④ 결정의 연월일, ⑤ 위원회의 명칭 및 소재지를 기재하고, 심사위원회 위원장 및 위원이 서명날인하여야 한다(폭력행위자단속법 시행령 제11조 제1항).

210) 이러한 통지를 받았을 때 서울특별시장 또는 도지사는 지체 없이 이를 각 위원회에 통지하여야 한다(폭력행위자단속법 시행령 제12조 제2항).

211) 1962년 국토건설단설치법 개정이유 참조.

212) 다만 구속을 요하는 경우에는 지단장에게 통보하여야 한다(1962. 10. 31. 개정 국토건설단설치법 시행령 제21조의2 단서).

마. 국토건설단원의 복무 및 급여

1) 국토건설단원의 복무

기간요원 및 건설원은 건설부령으로 정하는 제복과 계급장을 착용하여야 하고(국토건설단설치법 시행령 제22조), 특히 건설원은 단내에서 기거하여야 한다(같은 시행령 제11조).

건설원의 작업시간은 1일에 8시간을 기준으로 하며, 1주일에 48시간을 초과할 수 없다(같은 시행령 제12조 제1항). 또한, 건설원에 대하여는 공무원휴가규정을 준용하되 ① 건설원의 혼례식이 있을 때, ② 직계존속 또는 직계비속이 위독하거나 사망하였을 때, ③ 직계존속의 제사가 있을 때, ④ 기타 특별한 사유가 있다고 인정될 때에는 분단장이 특별휴가를 허가할 수 있다(같은 시행령 제13조).

2) 국토건설단원에 대한 훈련

건설단의 업무수행을 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 기간요원 및 건설원에 대하여 건설단의 운영관리에 필요한 훈련을 시킬 수 있는데(국토건설단설치법 제12조), 특히 건설원에 대하여는 1주일에 10시간을 초과하지 아니하는 한도 내에서 운영상 필요한 훈련을 시킬 수 있다(같은 법 시행령 제23조). 또한, 건설원 중 복무연한 만료 후 제1예비역에 편입될 자에 대하여는 국방부장관의 정하는 바에 의하여 필요한 훈련을 시킬 수 있다(같은 법 시행령 제24조).

3) 국토건설단원에 대한 급여

국토건설단원에 대한 봉급에 관하여는 '국토건설단원보수규정' 별표의 지급기준에 의하여 군인의 본봉표(공무원보수규정²¹³) 제2조 제3항)와 군인의 수당표(공무원보수규정 제21조의2 제4항)를 준용하되²¹⁴ 8등 기간요원에 대하여는 월 본봉 39,600환만을 급여한다(국토건설단원보수규정 제2조).²¹⁵ 다만 단원의 승급을 위한 해호승진은

213) 국토건설단설치법 제정 이전인 1961년 10월 2일에 개정된 공무원보수규정을 말한다. 이하 같다.

214) 국토건설단원보수규정 별표 '국토건설단원 봉급지급기준표'에 의하면, 기간요원의 등급에 상응하는 계급의 현역 장교·사병에 상당한 봉급(본봉 기준 1호 내지 3호 상당액)을 지급한 것으로 추정할 수 있다.

215) 8등 기간요원에게는 본봉만을 지급하고 수당은 지급하지 않은 것으로 추정할 수 있다. 다만

특별한 규정이 없는 한 2년의 근무를 요하며(같은 규정 제3조), 건설원의 경우 군인본봉표 2등병 상당액을 급여한다(같은 규정 별표 ‘국토건설단원 봉급지급기준표’ 참조).²¹⁶⁾

공무원보수규정 제9조 내지 제21조와 제22조 내지 제27조의 규정을 국토건설단원에게 준용하였던 만큼(국토건설단원보수규정 제4조), 공무원보수규정상 사망급여금(제17조 제1항), 연말상여금(제21조 제1항), 시간외 근무수당(제22조), 야간근무수당(제23조), 휴일근무수당(제24조), 특수지근무수당(제25조), 위험근무수당(제26조), 가족수당(제27조) 등도 전부 또는 일부 지급하였을 것으로 추정할 수 있다.

2. 갱생건설단·갱생건설소년단 관련 법제

가. 법적 근거

1967년 8월 1일에 제정된 ‘갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정’(이하에서 “갱생건설단규정”이라고 한다)²¹⁷⁾ 제1조는 “이 영은 행형법 시행령 제120조의 규정에 의한 도급작업의 효율적인 실시에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다”고 하여 행형법 시행령을 상위법령으로서 밝히고 있지만, 당시 행형법 시행령²¹⁸⁾ 제120조는 “소장²¹⁹⁾은 법무부장관의 승인을 얻어 수형자를 도급작업에 취업시킬 수 있다”고만 규정하여 법률적 근거를 특별히 밝히지 않고 있다. 행형법 시행령의 상위법령인 행형법²²⁰⁾의 경우도 “금고와 구류형을 받은 자에게는 신청에 의하여 작업을 과할 수 있다”(행형법 제38조)는 청원작업 규정 이외에는 수형자에게 작업을 부과하는 근거를 행형

당시 공무원보수규정 군인본봉표(별표 3)상 병장 봉급액이 2,000환, 장기 하사의 봉급액이 12,000환인 점 및 7등 기간요원에 상응한 중사 봉급액이 41,600환인 점을 감안할 때 상당히 우대하여 지급한 금액임을 알 수 있다.

216) 참고로, 당시 공무원보수규정 군인본봉표(별표 3)상 이등병 봉급액은 1,300환이었다.

217) 참고로, 갱생건설단규정은 건설단 발족(최초 발족은 1967년 4월 10일의 수원지구대 결단식이라고 한다) 이후에 사후입법으로서 제정되었다. 이에 대하여는 제5장에서 상술한다.

218) 1962년 4월 3일에 폐지제정한 행형법 시행령을 말한다.

219) 교도소 등, 즉 교도소, 소년교도소, 구치소 등의 ‘소장’(所長)을 말한다(1962년 행형법 시행령 제1조·제2조 참조). 참고로, 소장은 교정관으로 보하되, 서울구치소장 및 안양교도소장은 교정부이사관으로 보한다(1967. 7. 7. 개정 교도소조직제 제3조 제2항).

220) 시행령 제정의 근거가 된 1961년 12월 23일에 개정된 행형법을 말한다. 갱생건설단규정 제정 당시의 현행법인 1962년 12월 24일 개정 행형법도 이와 같다. 시대상을 가급적 정확히 반영하기 위해서 이하에서는 1962년 행형법을 기준으로 기술한다.

법에서 찾을 수 없다.²²¹⁾

물론 행형법 시행령 제120조와 관련하여 “징역은 형무소 내에 구치하여 정역에 복무하게 한다”고 하는 당시의 형법²²²⁾ 제67조의 규정을 법률적 근거로 삼을 수 있다. 하지만 당시의 헌법이 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·수색·압수·심문 또는 처벌을 받지 아니하며, 형의 선고에 의하지 아니하고는 강제노역을 당하지 아니한다”(1963년 헌법 제10조 제1항)는 점과 “국민의 모든 자유와 권리는 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”(같은 헌법 제32조 제2항)는 점을 분명히 밝히고 있는 이상, 징역형을 선고받은 수형자 이외의 수형자에 대하여 “법률”의 근거 없이 본인의 의사에 반하여 작업을 부과할 수는 없을 것으로 생각한다. 징역형 이외의 자유형인 금고·구류형의 집행방법에 대하여 “금고와 구류는 형무소에 구치한다”고 하여 형법 제68조의 규정 역시 정역을 제외하고 있는 이상, 이 점은 명백하다.

그런데 갱생건설단규정은 작업원의 자격을 교도소의 남자수형자 또는 소년원의 남자원생으로만 규정하고 있을 뿐(갱생건설단규정 제3조), 징역형 수형자와 금고·구류형 수형자를 준별하지 않고 있으므로 만일 실제 운영 시에 금고형 수형자에 대하여 본인의 신청 없이 일방적으로 작업을 지시하였다면²²³⁾ 위법한 강제노역으로 볼 수 있을 것이다.²²⁴⁾ 뿐만 아니라 징역형 수형자의 경우에도 갱생건설단 등이 도급시행하는 건설공사까지 형법이 예정한 ‘정역’(定役)의 범위에 포섭할 수 있는지도 의문이다. 다만 이러한 예외적인 도급작업 역시 행형법 시행령 제120조에 따라 법무부장관의 승인을 얻어야 하고, 법무부차관을 위원장으로 하는 교도작업심의위원회의 심의(교도

221) 오히려 당시의 행형법은 수형자가 규율을 위반한 경우의 징벌로서 청원작업의 정지(제46조 제2항 제4호)와 2월 이내의 작업정지(같은 조항 제7호)를 규정하고 있다.

222) 1953년 9월 18일에 제정된 형법을 말한다.

223) 제도의 취지상 수용기간이 30일 미만에 불과한 구류형 수형자는 작업원으로 선정하지 않았을 것으로 추정하며, 수형자만을 대상으로 하므로(갱생건설단규정 제3조 제1항) 1962년 행형법 제67조의 규정에 불구하고 미결수용자도 배제되었을 것으로 추정한다. 다만 갱생건설단 작업원의 자격을 남자수형자로 한정된 갱생건설단 규정 제3조 제1항의 규정은 1969년 7월 24일에 개정되어 자격범위가 남자수형자에서 “남자수용자”로 확대됨에 따라 실제 작업원 중에는 미결수용자도 포함되었을 가능성도 없지 않다.

224) 다만 작업원에 대한 특별급여(갱생건설단규정 제10조 제2항 및 제11조)와 특전(같은 규정 제12조) 및 청원작업 정지를 징벌로 규정한 점(행형법 제46조 제2항) 등을 감안할 때 금고형 수형자의 경우 신청에 의하여 작업참여를 허가받았을 것으로 추정할 수 있다.

작업심의위원회규정²²⁵⁾ 제2조 제2호²²⁶⁾ 및 제3조 제2항)를 거쳤을 것으로 추정할 수 있다. 만일 이러한 심의·승인절차를 거쳐서 사업이 결정된 것이라면, 이러한 작업 역시 —오늘날의 기준에 의하더라도²²⁷⁾— 법률과 적법절차에 의한 정역으로서 인정할 수 있을 것이다.

오히려 문제는, 갱생건설단규정이 근거로 삼은 행형법 시행령(또는 행형법)이 교도소, 소년교도소 및 구치소에 수용된 수형자의 형집행에 관한 법이라는 점에 있다. 즉, 행형법 등은 —형의 선고가 아니라— 보호처분에 의하여 송치된 소년을 수용하여 이들에게 교정교육을 행함을 임무로 하는 소년원에 관한 법이 아니다. 소년원에 관해서는 소년원법²²⁸⁾이 이를 규율하는 만큼, 행형법 시행령 제120조는 갱생건설단 제도의 법적 근거는 될 수 있지만, 갱생건설소년단의 법적 근거는 될 수 없다. 더욱이 ① 소년법²²⁹⁾ 제35조의 규정²³⁰⁾을 감안할 때 유죄판결의 확정 없이도 소년원에 송치할 수 있고, ② 같은 법 제45조 제1항 및 제2항의 규정²³¹⁾을 감안할 때 —징역·금고형이 아니라— 벌금 이하의 형에 처할 범죄의 혐의 있는 소년의 경우도 소년원에 송치될 수 있으며, ③ 같은 법 제4조 제1항 제3호의 규정²³²⁾을 감안할 때 범죄를 범하지 않은

225) 1962년 9월 11일에 개정된 교도작업심의위원회규정을 말한다. 이 규정은 1968년 9월 11일에 폐지되었다.

226) 교도작업심의위원회규정 제2조 (기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하여 건의한다.

1. 교도작업 제도에 관한 중요한 사항
2. 교도작업의 운영에 관한 사항
3. 교도작업특별회계의 운용에 관한 중요한 사항
4. 기타 교도작업에 관한 중요한 사항

227) 현행 헌법 제12조 제1항은 강제노역의 허용요건으로서 '법률'뿐만 아니라 '적법절차'까지 요구하고 있다.

228) 1958년 8월 7일에 제정한 소년원법을 말한다.

229) 1963년 7월 31일에 개정된 소년법을 말한다.

230) 1963년 소년법 제35조 (보호처분과 유죄판결) 보호처분의 계속중 본인에 대하여 유죄판결이 확정된 경우에 보호처분을 한 소년부판사는 그 처분을 존속할 필요가 없다고 인정할 때에는 결정으로써 보호처분을 취소할 수 있다.

231) 1963년 소년법 제45조 (검사의 송치) ① 검사는 소년에 대한 피의사건을 수사한 결과 벌금 이하의 형에 처할 범죄의 혐의 있거나 보호처분에 해당하는 사유 있다고 인정할 때에는 사건을 관할소년부에 송치하여야 한다.

② 소년부는 전항의 규정에 의하여 송치된 사건을 조사·심리한 결과 그 동기와 죄질이 금고 이상의 형사처분을 할 필요가 있다고 인정할 때에는 결정으로써 당해 검찰청검사에게 송치할 수 있다.

③ 전항의 규정에 의하여 송치한 사건은 다시 소년부에 송치할 수 없다.

232) 1963년 소년법 제4조 (보호의 대상과 송치 및 통고) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 소년은 소년부의 보호사건으로 심리한다.

3. 다음에 열거하는 사유가 있고 그의 성격 또는 환경에 비추어 장래 형벌법령에 저촉되는

비행소년의 경우도 소년원에 송치될 수 있고, ④ 소년원법에 원생의 작업을 허용하는 근거규정이 특별히 마련되어 있지 않은 만큼,²³³⁾ 갱생건설소년단의 설치 및 운영은 법률적 근거 없는 강제노역으로 볼 수 있다고 생각한다.

나. 갱생건설단 등의 조직체계

1) 소속

‘갱생건설단’(이하에서 “건설단”이라고 한다)은 교도소에, ‘갱생건설소년단’(이하에서 “소년단”이라고 한다)은 소년원에 두며(갱생건설단규정 제2조 제1항), 건설단과 소년단의 단장은 당해 교도소장 또는 소년원장이 된다(같은 조 제4항).

2) 편성 및 직제

건설단 및 소년단은 교도관 또는 보도관²³⁴⁾인 ‘감독관’과 교도소의 수행자 또는 소년원의 원생 중에서 선정된 ‘작업원’으로 편성한다(갱생건설단규정 제2조 제2항). 또한, 각 건설단 및 소년단에 2개의 조를 두고, 조에는 4개의 반을 두되, 반은 건설단에 있어서는 작업원 10인, 소년단에 있어서는 작업원 15인을 기준으로 하여 편성하며(같은 조 제3항), ‘조장’은 교정관보·보도관보·교감·보도사·교감보·보도사보 중에서, ‘반장’은 교도·보도원·교도보·보도원보 중에서 단장이 지명하는 자가 된다(같은 조 제4항).

행위를 할 우려가 있는 12세 이상의 소년

가. 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있는 것

나. 정당한 이유 없이 가정에서 이탈하는 것

다. 범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 자기 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 성벽이 있는 것

233) 다만 1958년 소년원법 제16조 제1항의 규정에 근거하여 원생의 처우에 관한 사항을 정한 소년원처우규정(1962. 12. 27. 개정)에는 원생에 대한 성적평가 시 ‘작업의 근면 여부와 그 성적’을 참작하도록 규정함으로써(제25조 제2호) 실제로 소년원에서도 작업이 행해진 것으로 추정할 수 있다.

234) 소년원공무원 중 보도관 정원은 10인에 불과하고, 소년원장을 보도관 또는 보도관보로만 보할 정도로 보도관의 지위는 높았다. 그런 만큼 갱생건설단규정 제2조 제2항에서 규정하는 ‘보도관’은 직위로서의 보도관이 아니라 ‘보도직 공무원’ 전체를 일컫는 것으로 이해할 수 있다. 참고로, 보도관 이외에도 소년원공무원으로서 보도관보, 보도사, 보도원, 보도원보 등을 두었다고 한다(이상, 1967. 7. 4. 개정 소년원직제 제3조 제1항의 규정에 의한 소년원공무원정원표(별표 2) 및 제4조 제2항 참조).

조 및 반의 장은 특히 필요하다고 인정할 때에는 작업원 중에서 '지도원' 1인을 선정하여 조장 또는 반장의 직무를 협조하게 할 수 있으며(같은 조 제5항), 단장은 사업의 수 또는 규모에 따라 작업원의 증감이 필요하다고 인정할 때에는 조·반 또는 반원의 수를 증감할 수 있다(같은 조 제2항 단서).

다. 갱생건설단 등의 사업

1) 사업의 범위

건설단 및 소년단은 국가 또는 공공단체가 시행하는 ① 도로공사, ② 제방공사, ③ 간척사업, ④ 국토녹화 또는 개간사업, ⑤ 기타 이에 준하는 사업을 도급시행한다(갱생건설단규정 제4조).

따라서 사업의 범위에는 특별한 제약이 없다고 볼 수도 있지만, 교도소장 또는 소년원장은 법무부장관의 승인을 얻어 당해 교도소 또는 소년원 소재지로부터 왕복작업이 가능한 사업을 선택하여야 하고(같은 규정 제5조 제1항) 사업수행상 부득이한 사유로 작업원의 당일귀소 또는 귀원이 불가능한 경우에는 안전한 구금시설에 구금하여야 하는 점을 감안할 때(같은 조 제2항) 원칙적으로 당일 귀소나 귀원이 가능한 지역의 사업으로 그 범위가 한정된다고 볼 수 있다.²³⁵⁾ 또한, 사업의 목적에 따라 특히 필요하다고 인정할 때를 제외하고는 사업을 도급시행하는 경우에 유상(有償)으로 하여야 한다(같은 조 제3항).

2) 사업의 승인

단장이 사업승인을 신청하는 경우에는 갱생건설단규정 별지 제1호 서식에 의한 '사업승인요구' 공문을 법무부장관에게 제출하여야 하며(같은 조 제4항), 사업승인요구 공문에는 ① 공사명, ② 공사장소,²³⁶⁾ ③ 공사내용, ④ 공사량, ⑤ 시행기간, ⑥ 사업시행관서, ⑦ 공사방법, ⑧ 공사금액(예정액, 청부액 또는 공임), ⑨ 공사경비(소요도구 등), ⑩ 공사진행계획, ⑪ 작업원동원계획,²³⁷⁾ ⑫ 감독관동원계획(소요인원),²³⁸⁾ ⑬ 장

235) 다만 1969년 7월 24일의 갱생건설단규정의 개정에 따라 사업승인 대상을 '왕복작업'에서 "당일 왕복작업"으로 명백히 규정한 것으로 보아(개정 갱생건설단규정 제5조 제1항) 그 이전에는 당일 왕복이 어려운 지역에서의 사업까지 승인했을 가능성도 없지 않다.

236) 위치 및 거리와 왕복작업의 여부를 기재하여야 한다.

비시설 또는 물자동원계획,²³⁹⁾ ⑭ 착공 및 기타계획(출역방법 등), ⑮ 무상사업일 경우의 구체적인 사유를 기재하여야 한다.

3) 물자 등의 배정 및 동원

법무부장관은 사업수행에 동원되는 인원수를 참작하여 피복과 주부식·연료·취사 및 식사용 집기, 의료약품 및 집기, 사무용품 및 집기 등의 제 물자를 각 교도소 또는 각 소년원간에 조절하여 지장이 없도록 배정할 수 있다(갱생건설단규정 제6조). 또한, 사업진행에 필요한 시설과 장비는 당해 교도소 또는 소년원에서 보유하고 있는 시설과 장비에 의하되, 부족한 시설과 장비는 당해 사업시행자에게 제공하거나 다른 교도소 또는 소년원으로부터 지원을 받을 수 있다(같은 규정 제7조 제1항). 다만 다른 교도소 또는 소년원으로부터 장비의 지원을 받고자 할 때에는 그 사유를 명백히 하여 법무부장관의 승인을 받아야 한다(같은 조 제2항).²⁴⁰⁾

4) 인원의 동원

교도소장은 사업의 규모에 비추어 당해 교도소의 수행자로서 소요 작업원으로 충당할 수 없을 때에는 법무부장관에게 행형법 제12조의 규정에 의한 다른 교도소로부터의 수행자의 이송이나 다른 건설단의 지원을 요청할 수 있다(갱생건설단규정 제8조 제1항). 다른 건설단의 지원을 받은 건설단장은 당해 사업이 완료되는 대로 지원 작업원을 원(原) 건설단에 환송하여야 한다(같은 조 제2항).²⁴¹⁾ 참고로, 작업원 조절에 관한 이 규정은 법문상 건설단에만 적용하며, 소년단에는 적용되지 않는다.

또한, 교도소장 또는 소년원장은 당해 교도소의 보안직원 또는 소년원의 감호직원만으로 소속 작업원의 감독관을 충당할 수 없을 때에는 법무부장관에게 다른 교도소 또는 소년원직원의 출장지원을 요청할 수 있고(같은 규정 제9조 제1항), 이러한 요청이 있을 때에는 법무부장관은 다른 교도소장 또는 소년원장에게 2월 이내의 기간 소속직원의 출장을 명하게 할 수 있다(같은 조 제2항).

237) 소요 연인원, 1일 소요인원, 자소(원) 동원가능 인원, 소요지원인원 및 방법을 포함한다.

238) 자소(원) 동원가능 인원, 소요 지원인원 및 방법을 포함한다.

239) 소요 장비시설 또는 물자명, 자소(원) 동원계획, 소요 지원계획 및 방법을 포함한다.

240) 다만 시설 지원의 경우 특별한 승인 절차가 마련되어 있지 않다.

241) 작업원을 환송할 때에는 작업원 성적에 관한 참고서류를 첨부하여야 한다(갱생건설단규정 제8조 제3항).

5) 사업진행상황의 보고

사업을 수행하는 교도소장 또는 소년원장은 별지 제2호 서식에 의하여 사업진행상황을 매월 15일 및 말일에 법무부장관에게 보고하여야 한다(갱생건설단규정 제13조). 이 경우 별지 제2호 서식에 의한 '사업진전상황보고' 공문에는 ① 보고대상 기간, ② 공사명, 공사내용, 진도상황(총 목표량, 1일 평균 진도량, 기간 진도량, 총 진도량)을 포함한 공사진도상황, ③ 1일 최대 출역인원, 1일 최소 출역인원, 1일 평균 출역인원, 기간 중 동원인원 누계, 총 동원인원 누계를 포함한 감독관·작업원별 인력동원상황, ④ 피복·삽·공괘이·천막 등²⁴²⁾의 수량·금액(착공 시 장비량, 기간 중 증량, 기간 중 감량, 현재량)을 포함한 장비·시설 및 물자 동원상황을 기재하여야 한다.

라. 작업원의 자격 및 특전

1) 건설단 작업원의 자격

건설단의 작업원은 ① 각 교도소의 남자수형자로서 ② 근로능력이 있는 자,²⁴³⁾ ③ 외환죄·내란죄·살인죄와 반공법위반·국가보안법위반·비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령위반 및 마약법위반의 죄를 범하여 복역 중인 자가 아닌 자, ④ 잔여형기 2년 이하인 자 중에서 선정한다(갱생건설단규정 제3조 제1항).

2) 소년단 작업원의 자격

소년단의 작업원은 ① 각 소년원의 남자원생으로서 ② 16세 이하인 자, ③ 국민학교 졸업 이상인 자, ④ 소년원 수용 2회 이하인 자 중에서 선정한다(갱생건설단규정 제3조 제2항). 건설단의 작업원과 달리 학력에 따른 제한을 두고 있다.

3) 작업원에 대한 특전

사업에 종사하는 작업원에 대하여는 ① 가석방이나 가퇴원 심사에 있어서의 특별한 참작, ② 접견 및 서신회수의 증가, ③ 특별위안 및 오락, ④ 신문의 열독 등 특전을

242) 기타 란에는 주부식을 제외한 유류 및 못 등 기타 사업에 소요된 물자에 대한 금액만을 기재한다.

243) 갱생건설단규정 제정 시에는 '동로(動勞)능력'을 요구했지만, 1969년 7월 24일의 개정에 따라 '근로능력'으로 변경되었다.

부여할 수 있다(갱생건설단규정 제12조).

4) 작업원에 대한 징벌·징계

작업원이 규율을 위반한 때에는 일반수형자와 마찬가지로 ① 계고, ② 상우의 정지 또는 취소, ③ 3월 이내의 도서열독 금지, ④ 청원작업의 정지, ⑤ 5일 이내의 운동정지, ⑥ 작업상여금의 일부 또는 전부의 삭감, ⑦ 2월 이내의 작업정지, ⑧ 2월 이내의 금치에 처한다(1962년 행형법 제46조 제1항·제2항). 다만 규율을 위반한 소년단의 작업원에 대해서는 징계로서 ① 훈계와 ② 단독실 내에서 20일 이내의 근신을 명하는 것만 가능하므로(1958년 소년원법 제8조) 징벌은 건설단의 작업원에 대해서만 부과할 수 있다고 할 것이다.

또한, 작업원이 작업을 태만히 하거나 감독관의 명령에 위반한 때에는 갱생건설단 규정 제12조의 규정에 의한 특전을 부여하지 않을 수 있다(갱생건설단규정 제12조 단서). 이는 건설단과 소년단을 불문한다.

참고로, 징벌은 징벌위원회의 의결로써 정하며(1962년 행형법 제47조 제1항),²⁴⁴⁾ 징벌을 받은 자가 개선의 정이 현저한 때에는 소장이 징벌위원회의 의결을 거쳐 징벌을 경감 또는 면제할 수 있다(같은 법 제48조 제2항). 반면, 징계는 소년원장이 단독으로 결정할 수 있다(1958년 소년원법 제8조 참조).²⁴⁵⁾

마. 작업원에 대한 처우 및 급여

1) 작업원에 대한 처우

행형법에 근거한 수형자의 처우에 관한 규정과 소년원법에 근거한 소년원생의 처우에 관한 규정은 작업원에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 다만 사업에 종사하는 작업원에 대하여는 '재소자 의류 및 침구 제식 규정'²⁴⁶⁾과 소년원원생급여규정²⁴⁷⁾에도

244) 징벌위원회는 3인 이상 5인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 당해 소장이 되고 위원은 위원장이 당해 소내 부소장과 과장 중에서 임명한다(1962년 행형법 제47조 제2항).

245) 소년원장은 정상에 따라 징계의 집행을 유예, 정지 또는 면제할 수 있다(1962년 소년원처우규정 제29조).

246) 1962년 6월 15일에 개정된 '재소자 의류 및 침구 제식 규정'을 말한다.

247) 1963년 10월 11일에 개정된 소년원원생급여규정을 말한다. 이 규정은 명칭을 변경하여 1969년 8월 23일에 '소년원생급여규정'으로 전면개정되었다.

불구하고 흑감색작업복·작업모·노무화 및 우의 기타 필요한 피복류를 급여한다(갱생 건설단규정 제10조 제1항). 또한, 사업에 종사하는 작업원에게는 재소자주·부식급여 규정²⁴⁸⁾ 제6조²⁴⁹⁾ 및 소년원원생급여규정 제2조²⁵⁰⁾의 규정에도 불구하고 동 작업원에게 급여되는 주식등급의 1회분의 중간식과 특별부식을 급여할 수 있다(갱생건설단 규정 제10조 제1항).

2) 작업상여금 및 임금

사업에 종사하는 건설단의 작업원에게는 작업상여금을, 소년단의 작업원에게는 임금을 지급한다. 건설단의 작업원에게는 작업상여금계산규정에 의한 최고계산액의 작업상여금을 지급하며(갱생건설단규정 제11조 제1항), 소년단의 작업원에게는 임금 전액을 각각 지급하되 작업수행상 필요한 경비를 임금지급액에서 공제할 수 있다(같은 조 제2항).²⁵¹⁾

3. 자활정착사업 관련 법제

가. 법적 쟁점

앞서 살펴본 국토건설단이나 갱생건설단·갱생건설소년단이 관(官) 주도의 건설사업이었다면, 자활정착사업은 정주지(定住地) 없는 부랑인 등에게 노동의 대가로서 양식과 주거를 제공한 ‘민간 또는 민관(民官) 주도의 사회복지사업’이라고 할 수 있다. 특히 황무지나 간척지 등을 개간하여 개간한 토지의 일부를 단원에게 정주지로서

248) 1963년 8월 5일에 개정된 재소자주·부식급여규정을 말한다.

249) 1963년 재소자주·부식급여규정 제6조(중간식) 소장은 작업시간을 3시간 이상 연장하여 취업하는 재소자에 대하여는 1회분의 4등식을, 철야하여 취업한 재소자에 대하여는 그 자의 주식등급의 1회분을 중간식으로 급여할 수 있다.

250) 1963년 소년원원생급여규정 제2조 (주식) ① 원생에게 급여하는 주식은 백미 3, 대두 2, 잡곡 5의 비율인 혼합식으로 하며 1일 급여량은 767그램으로 한다.

② 원장은 특히 필요하다고 인정하는 때에는 전항의 혼합율을 변경하거나 대용식을 급여할 수 있으며 질병에 걸린 원생에게는 의무관의 의견을 들어 백미로 만든 밥·죽 또는 미음을 급여한다.

251) 참고로, 작업상여금계산규정이나 임금지급기준은 찾지 못하였다. 다만 당시의 계산공전 일액 표에 의하면, 작업상여금 최고계산액(일액 기준)은 1966년 1월 1일 기준 30원(우등급), 1969년 7월 1일 기준 50원(수등급)이었다고 한다(법무부 교정보부, 대한민국교정사 (I), 2010, 592면 참조).

제공한 이른바 ‘개척단’은 자활정착사업의 대표적 사례라고 할 수 있을 것이다.

그런데 개척단이 민간단체 또는 민간기업이라면 이러한 단체나 기업에게 국가가 개척사업에 소요될 인력이나 토지를 아무런 법적 근거 없이 공급하거나 제공하지는 않았을 것이다. 그런 만큼 자활정착사업 관련 법제분석에 있어서는 ‘인력동원이나 토지사용의 법적 근거’를 밝히는 작업이 중요할 수밖에 없다. 그런데 ① 민법상 계약자유 원칙에 따라 국가와 민간 단체·기업 간에도 인력동원이나 토지사용에 관한 계약을 체결할 수 있고, ② 당시의 예산회계법도 국가와 사인(私人) 간의 계약에 관한 규정을 마련하고 있었으며,²⁵²⁾ ③ 법령에 근거하여 행해지는 사업이라도 실제 운용에 있어서는 국가와의 계약이 필요했었던 만큼 민법 또는 예산회계법을 자활정착사업의 법적 근거라고 말할 수도 있겠지만, 이러한 계약이 단원, 즉 피용인의 노역을 강제할 수 있는 합법적 근거가 될 수는 없다.

따라서 국가폭력과 관련 하에 자활정착사업을 분석할 때에는 —단원 중에 자원자도 있었겠지만— ‘자원(自願)하지 않은 인력을 강제적으로 사업에 동원할 수 있었던 법률적 근거’를 확인하는 작업이 가장 중요할 것이다. 개척단으로 동원된 이후 개척단과 개척단원 간에 노동력 제공과 보상에 관한 계약을 체결하였더라도 이러한 동원이 법률의 근거 없이 강제적으로 행해진 것이라면 폭력적 상황의 지속 상태에서 계약(締約)이 강제된 ‘하자 있는’ 계약에 지나지 않고,²⁵³⁾ 이러한 사후계약의 존부로 인해 강제동원 또는 강제노역의 불법성이 치유될 수 있는 것은 아니라고 할 것이다.

이에 이 글에서는 이른바 ‘개척단’ 사례를 중심으로 ‘사업 또는 토지사용의 법적 근거’ 및 ‘인력동원의 법적 근거’에 관하여 사업과 관련된 계약이나 내규(또는 정관)가 아니라 ‘당시의 법령’을 바탕으로 추론하였다. 또한, 자활정착사업이 사회복지사업의 일환이었다면²⁵⁴⁾ 개척단에 대하여 공적 지원이나 법적 혜택이 주어졌을 수 있으므로

252) 1961. 12. 19. 제정 예산회계법 제70조(계약의 방법과 준칙) 각 중앙관서의 장은 매매, 대차, 도급 기타의 계약을 할 경우에는 모두 공고를 하여 경쟁에 붙여야 한다. 단, 각 중앙관서의 장은 각령의 정하는 바에 의하여 지명경쟁 또는 수의계약에 의할 수 있다.

253) 민법도 당사자의 구박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 법률행위는 무효로 한다(민법 제104조). 또한, 강박에 의한 의사표시는 취소할 수 있다(민법 제110조 제1항).

254) 참고로, 한국군사혁명사편찬위원회가 실업자근로구호사업으로서 농지개간, 간척, 소류지(小溜池), 수리(水利), 보(淤), 부지정리, 도로교량사업 등 14개 종목의 사업을 추진했다고 기술한 만큼(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 1332-1333면) 자활정착사업으로서 추진한 개간사업도 실업자근로구호사업의 일환으로 추진되었을 가능성이 없지 않다. 다만 이 위원회는 각 시, 군, 읍, 면이 직접 시행한 사업을 대상으로만 그 성과를 기술하고 있다(한국군사혁명사편찬위

‘사업지원을 위한 법적 근거’에 대해서도 함께 추론하였다. 참고로, 과거에 행해진 법제를 분석할 때에는 분석의 시점(時點)을 정할 필요가 있는데, 개척단 사례와 관련하여 현재까지도 논란이 지속되고 있는 ‘서산개척단’을 발족한 시점(時點)으로 추정되는 1961년 11월 14일²⁵⁵⁾을 분석의 시점(始點)으로 삼았다.²⁵⁶⁾

나. 사업 또는 토지사용의 법적 근거

1) 개간사업을 위한 토지사용 등과 관련하여

국가재건최고회의가 1962년 1월 15일에 제정한 ‘토지수용법’²⁵⁷⁾은 공익사업을 위하여 특정의 토지가 필요한 경우에 그 토지를 당해 사업에 이용하게 함이 적당한 때에는 토지수용법의 정하는 바에 의하여 이를 수용 또는 사용할 수 있도록 하고 있는데(토지수용법 제2조 제1항),²⁵⁸⁾ 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 공익사업 중에 “국가 또는 지방공공단체 기타 국가 또는 지방공공단체가 지정한 자가 임대나 양도의

원회, 앞의 책, 1333면 참조).

255) 권도홍, “서산개척단: 르포이색지대”, 신동아 통권 제16호, 1976, 273면; 김아람, 앞의 글, 353면 참조.

256) 참고로, 개척단 사업은 국가재건최고회의 시기에 최초로 추진된 것이 아니라 제1공화국 시기에는 ‘한국개척단’이 이미 활동한 바 있고, 5·16 군사정변 이후에도 활동했던 ‘한국합심자활개척단’은 제2공화국 시기인 1961년 5월 1일에 결성한 단체였다(김아람, 앞의 글, 351-352면 참조).

257) 토지수용법은 국가재건최고회의에 의해 1962년 1월 15일에 제정되었지만, 1962년 1월 1일부터 소급하여 시행하였다(부칙 제1항 참조). 참고로, 토지수용법 제정 이전에는 조선총독부가 1911년 4월 17일에 제정한 ‘토지수용령’(조선총독부제령 제3호)을 적용하였다.

258) 제정 토지수용법 제3조 (공익사업) 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 1에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방, 군사에 관한 사업
2. 법률 또는 법률의 위임에 의하여 발하는 명령에 의하여 시설하는 철도, 궤도, 도로, 주거장, 삭도, 전용자동차도, 교량, 하천, 제방, 언제, 사방, 방풍, 방화, 방조, 방수, 운하, 관개 및 발전용수로, 저수지, 선거, 항만, 부두, 상수도, 하수도, 공중변소, 진에 및 동물처리장, 전기, 전기통신, 방송, 와사, 측후, 항공 및 항공표식에 관한 사업
3. 국가 또는 지방공공단체가 설치하는 청사, 공장, 연구소, 시험소, 보건 또는 문화시설, 공원, 광장, 운동장, 시장, 묘지, 화장장, 도살장 기타 공공용시설에 관한 사업
4. 법률 또는 법률의 위임에 의하여 발하는 명령에 의하여 시설하는 사회교육이나 학예에 관한 사업
5. 국가 또는 지방공공단체 기타 국가 또는 지방공공단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시설하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업
6. 제철, 비료 기타 각령의 정하는 중요산업에 관한 사업
7. 전 각 호의 1에 계기하는 사업의 시행을 위하여 필요한 도로, 교량, 전선로, 재료적치장 기타 부대시설에 관한 사업

목적으로 시설하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업”(같은 법 제3조 제5호)도 포함되어 있었고, 토지수용법 제정 이전에 토지수용 등이 가능한 사업의 범위를 정했던 토지수용령에는 이러한 사업이 적용대상에 포함되지 않았던 만큼(토지수용령 제2조 제1항 참조)²⁵⁹⁾ 토지수용법을 —택지조성 목적에 한하여— 자활정착사업의 법적 근거로서 추정하는 것도 가능하다. 사업인정을 위한 주무관청이 국토건설사업의 주무관청인 국토건설청인 점도 이러한 추정을 방증한다(토지수용법 제14조).²⁶⁰⁾

반면, ① 자활정착사업의 목적이 택지(宅地), 즉 주택건설용지나 공공시설용지 조성에 있다기보다는 자활하기 위한 농지(農地) 조성에 있다고 추정되고, ② 토지수용법이 공익사업을 위하여 토지를 수용 또는 사용하고자 하는 ‘사업자’²⁶¹⁾와 수용 또는 사용할 토지의 ‘소유자’ 또는 ‘관계인’²⁶²⁾ 간의 권리의무 관계에 대하여 주로 규정할 뿐, 토지 개간을 완료한 이후의 법적 효과에 대해서는 전혀 규정을 마련하지 않아 이 법을 자활정착사업의 법적 근거로서 단정할 수 있을지도 의문이다.

259) 1941. 6. 14. 개정 토지수용령 제2조 ① 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각호의 1에 해당하는 것이어야 한다.

1. 국방 기타 군사에 관한 사업
2. 신사(神社), 신사(神祠) 또는 관공서의 건설에 관한 사업
3. 사회사업 또는 교육·학예에 관한 사업
4. 철도·궤도·삭도·전용자동차도·도로·교량·하천·제방·사방·운하·이용이 불편한 수로·저수지·선거(船渠)·항만·부두·수도·하수·시장·전기·와사 또는 화장장에 관한 사업
5. 위생·축후·항로표지·방풍·방화·방수·수해예방 기타 공공의 목적으로 국가 또는 공공단체가 시설하는 사업
6. 제1호의 경우에 1년 10만 톤 이상의 제선능력 및 1년 10만 톤 이상의 제강능력을 갖춘 설비로 운영하는 제철사업 또는 조선총독이 정하는 철광에 제련을 목적으로 하는 특수 설비로 경영하는 제철사업
7. 인조석유제조사업법 제2조의 허가를 받은 회사가 경영하는 인조석유제조사업
8. 항공기제조사업법 제2조의 허가를 받은 회사가 경영하는 항공기제조사업
9. 경금속제조사업법 제3조의 허가를 받은 회사가 경영하는 경금속제조사업
10. 유기합성사업법 제3조의 허가를 받은 회사가 운영하는 유기합성사업으로서 조선총독이 정하는 것
11. 조선주택영단의 사업으로서 주택 및 조선주택영단령 제14조 제3호의 시설건설에 관한 것

260) 제정 토지수용법 제14조(사업인정) 기업자가 토지를 수용 또는 사용하고자 할 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 국토건설청장의 사업인정을 받아야 한다.

261) 제정 토지수용법에서는 이를 ‘기업자’로 통칭하지만(제4조 제2항), 용어의 혼용을 최소화하기 위해 이 글에서는 ‘사업자’로 통칭한다.

262) ‘관계인’이란 수용 또는 사용할 토지에 관하여 지상권, 지역권, 전세권, 저당권, 사용대차 또는 임대차에 의한 권리 기타 토지에 관한 소유권 이외의 권리를 가진 자 또는 그 토지에 있는 물건에 관하여 소유권 기타의 권리를 가진 자를 말한다. 단, 토지세목의 공고가 있을 후 새로운 권리를 취득한 자는 기존 권리를 승계한 자를 제외하고는 관계인에 포함되지 않는다(제정 토지수용법 제4조 제3항 참조).

다만 ① 토지소유자가 아닌 민간단체 등이 사유지나 공유지 개간을 목적으로 하는 자활정착사업을 추진할 경우 개척단에 의한 개간에 앞서 대상 토지 및 이와 관련한 권리²⁶³⁾를 매수하거나 수용하는 절차를 거쳐야 하는 경우도 충분히 가능하고, ② 토지 수용법²⁶⁴⁾상의 '공익사업'의 범위는 오늘날까지도 공익사업과 관련한 여러 입법의 준거로서 여전히 원용되고 있는 만큼, —토지수용법이 자활정착사업의 직접적인 법적 근거가 아닐 수도 있지만— 후속연구를 위한 참고자료는 될 수 있다고 생각한다.

참고로, 개간사업을 위하여 토지를 수용 또는 사용하고자 하는 자, 즉 사업자는 각령의 정하는 바에 의하여 국토건설청장의 사업인정을 받아야 하고(제정 토지수용법 제14조),²⁶⁵⁾ 사업인정의 고시가 있는 날로부터 2년 이내에 각령의 정하는 바에 의하여 지방장관²⁶⁶⁾에게 토지세목의 공고를 신청하여야 한다(같은 법 제17조·제19조). 또한, 사업자는 토지세목의 공고가 있는 후 그 토지에 관하여 권리를 취득하거나 소멸시키기 위하여 토지소유자 및 관계인과 협의하여야 하며(같은 법 제25조 제1항), 협의가 성립되지 않거나 협의를 할 수 없을 때에는 토지세목이 공고된 후 1년 이내에 각령의 정하는 바에 의하여 관할 토지수용위원회²⁶⁷⁾에 재결을 신청할 수 있다(같은 조 제2항).²⁶⁸⁾

263) 제정 토지수용법 제2조 (토지의 수용 또는 사용) ① 제3조 각 호의 1에 해당하는 사업(이하 공익사업이라 한다)을 위하여 특정의 토지가 필요한 경우에 그 토지를 당해 사업에 이용하게 함이 적당한 때에는 본법의 정하는 바에 의하여 이를 수용 또는 사용할 수 있다.

② 본법은 다음 각 호에 제기하는 물건이나 권리의 수용 또는 사용의 경우에 이를 준용한다.

1. 토지에 관한 소유권 이외의 권리
2. 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요로 하는 입목, 건물 기타 토지에 정착한 물건 및 이에 관한 소유권 이외의 권리
3. 광업권, 어업권 또는 물의 사용에 관한 권리
4. 토지에 속하는 토석 또는 사력

264) 토지수용법은 2002년 2월 4일에 '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률'을 제정하면서 '공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법'과 함께 폐지되었다(부칙 제2조).

265) 국토건설청장이 사업인정을 하고자 할 때에는 관계부장관과 협의하여야 하며, 각령의 정하는 바에 의하여 미리 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 관하여 이해관계 있는 자의 의견을 들어야 하며(제정 토지수용법 제15조), 사업인정을 한 때에는 지체 없이 그 뜻을 기업자와 관계지방장관에게 통지하고, 기업자의 성명 또는 명칭, 사업의 종류 및 기업자를 관보에 고시하여야 한다(같은 법 제16조 제1항).

266) '지방장관'이란 서울특별시장 또는 도지사를 말한다(제정 토지수용법 제9조 제1항).

267) 토지의 수용과 사용에 관한 재결을 하게 하기 위하여 경제기획원에 중앙토지수용위원회를, 서울특별시 및 도에 지방토지수용위원회를 둔다(제정 토지수용법 제28조). 이 경우 중앙토지수용위원회의 위원장은 국토건설청장이 되고, 지방토지수용위원회의 위원장은 당해 지방장관이 된다(같은 법 제30조 제2항·제3항).

268) 토지수용위원회는 ① 수용 또는 사용할 토지의 구역 및 사용방법, ② 손실의 보상, ③ 수용 또는 사용의 시기와 기간, ④ 기타 토지수용법에 규정한 사항에 대하여 재결할 수 있지만, 사업자, 토지소유자 또는 관계인이 신청한 범위 내에서만 재결하여야 한다(제정 토지수용법 제29

따라서 사업인정을 받았다고 하여 반드시 토지를 수용·사용할 수 있는 것은 아니고, 협의·재결 등에 따라 결정된 보상금을 사업자가 토지소유자나 관계인에게 지급하거나, 이를 공탁해야만²⁶⁹⁾ 수용 또는 사용의 효과가 발생한다(같은 법 제61조 참조). 또한, 토지수용법은 토지세목의 공고가 있는 후에 공고한 토지에 대하여 사업에 지장이 될 우려가 있는 형질의 변경 등을 한 자에 대해서는 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금에(같은 법 제21조 제1항 및 제79조), 토지나 물건을 수용 또는 사용의 시기까지 사업자에게 인도·이전하지 않은 토지소유자나 관계인 등에 대해서는 5만원 이하의 벌금에 처할 수 있게 하는(같은 법 제63조 및 제80조 제5호) 등 형사처벌 규정을 마련함으로써 토지수용과 관련한 행정행위에 강행력을 부여하고 있다.

2) 개간사업과 관련하여

국가재건최고회의는 황무지 등 미간지(未墾地)²⁷⁰⁾의 개간²⁷¹⁾을 촉진하기 위하여 1962년 2월 22일에 '개간촉진법'²⁷²⁾을 제정하였는데, 개간사업을 목적으로 하는 개척단의 경우 개간촉진법상의 개간제도를 적극적으로 활용하여 사업을 추진하였을 것으로 추정된다.

개간촉진법상 개간은 ① 서울특별시장 또는 도지사가 결정·고시한²⁷³⁾ 개간예정지를 개간하는 '일반개간'과 ② 고시된 개간예정지 이외의 미간지를 개간하는 '특별개간'으로 구분할 수 있다(제정 개간촉진법 제5조·제6조 및 제21조 제1항 참조).

조).

269) 기업이자가 수용 또는 사용의 시기까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지불 또는 공탁하지 않았을 때는 당해 토지수용위원회의 재결은 효력을 상실한다(제정 토지수용법 제65조).

270) 개간촉진법에서 '미간지'란 황무지, 초생지, 소택지, 폐염전 또는 임야로서 개간할 수 있는 토지를 말한다(제정 개간촉진법 제2조 제1항). 여기서 '초생지'(草生地)란 물가에 있는, 풀이 난 땅을 말하며, '소택지'(沼澤地)란 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅을 말한다(표준국어대사전 참조).

271) 개간촉진법에서 '개간'이라 함은 농지의 조성과 그 부대시설을 설치 또는 변경하는 것을 말한다(제정 개간촉진법 제2조 제3항).

272) 개간촉진법 역시 국가재건최고회의에 의해 1962년 2월 22일에 제정되었지만, 1962년 2월 15일부터 소급하여 시행하였다(부칙 참조).

273) 서울특별시장 또는 도지사는 개간의 필요가 있다고 인정할 경우에는 각령의 정하는 바에 의하여 개간하고자 하는 토지의 경사토성 기타 개간지로서의 적부를 조사한 후(제정 개간촉진법 제4조 제1조) 서울특별시·도 개간심의회(개간적지의 전부 또는 일부가 국유미간지일 경우에는 중앙개간심의회)의 의견을 들어 개간예정지를 결정하여(같은 법 제5조) ① 토지의 소재지, 지목, 지번, 지적 및 소유자의 주소, 성명, ② 토지이용예정의 개요, ③ 공사비개산액, ④ 예정보조율, ⑤ 토지대가예정액을 고시하여야 한다(같은 법 제6조 제1항).

일반개간의 경우 사유미간지는 통지일로부터 45일 이내에 그 토지소유자가 신청할 경우에 한하여 우선적으로 개간을 허가하고(같은 법 제8조), 기간 내에 개간허가신청을 하지 아니한 토지는 정부가 매수한다(같은 법 제14조 제1항 제1호). 국유미간지(또는 정부가 매수한 미간지)는 각령의 정하는 바에 의하여 1농가당 2정보²⁷⁴⁾를 기준으로 하는 한도 내에서 ㉔ 영세농가, ㉕ 일반농가, ㉖ 기타 영농의 능력이 있는 자의 순으로 개간을 허가한다(같은 법 제9조). 개간허가는 신청자의 자격, 능력 등을 심사하여 서울특별시 또는 도지사가 한다(같은 법 제10조 제2항).

반면, 특별개간의 경우는 개간하고자 하는 자가 고시된 개간예정지 이외의 미간지로서 일반개간예정지로 적합하지 않은 30정보 이상의 1단지에 대하여 사업계획서를 작성하여 농림부장관에게 개간예정지결정신청을 할 수 있고(같은 법 제21조 제1항), 농림부장관이 개간예정지로서의 적지(適地)로 결정한 경우에는 일반개간예정지에 준하여 고시하여야 한다(같은 조 제2항). 다만 개간예정지결정으로 당연히 개간이 허가되는 것이 아니라 사유미간지의 경우 그 소유자 또는 개간예정지결정신청자가,²⁷⁵⁾ 국유미간지의 경우 개간예정지결정신청자가 고시일로부터 45일 내에 농림부장관에게 개간허가를 신청할 수 있고(같은 법 제22조 제1항), 허가신청이 없을 때에 농림부장관은 지체 없이 재고시하여야 한다. 이 경우는 소유자나 개간예정지결정신청자 여부와 관계없이 누구든지 농림부장관에게 개간허가를 신청할 수 있다(같은 조 제3항). 또한, 개간허가를 한 1단지 내에 허가를 받은 자 이외의 자의 소유토지가 있을 경우에는 허가를 받은 자는 이를 매수하여야 하며(같은 법 제24조 제1항), 개간허가일로부터 2년 내에 토지소유자에게 토지대가를 지급하거나, 공탁하여야 한다(같은 법 제25조 제1항·제2항).

개간사업과 관련해서는 ① 농림부장관이 개간사업에 필요한 공사비 또는 영농자금을 보조하거나 융자할 수 있고(같은 법 제32조), 개간된 농지에 관하여는 ② 등록세 및 부동산취득세를 면제하고(같은 법 제35조, 제정 조세감면규제법 제5조 제2항 제3호 및 제10조 제2항 제3호), ③ 개간준공인가를 받은 후 20년 간 농지세를 면제한다(제

274) 참고로, 1정보(町步)는 3,000평으로 약 9,917.4㎡에 해당한다(표준국어대사전 참조).

275) 개간허가신청을 수리하였을 경우에 농림부장관은 그 능력을 심사하여 적당하다고 인정될 때에는 ① 1단지 면적 중 3분의 1 이상을 소유한 토지소유자 중에서 최대의 면적을 가진 자, ② 개간예정지결정신청자, ③ 1단지 면적 중 3분의 1 미만을 소유한 토지소유자 중에서 최대의 면적을 가진 자의 순으로 개간을 허가한다(제정 개간촉진법 제23조 제1항).

정 개간촉진법 제35조). 뿐만 아니라 국유미간지를 (일반)개간하여 준공인가를 받은 경우에는 준공인가를 한 국유토지를 준공인가를 받은 자에게 농림부장관이 “고시한 토지대가예정액에 따라” 지체 없이 매도하여야 하므로(같은 법 제17조 제1항) ④ 개간에 따른 토지가치의 상승을 고려할 때 상대적으로 저렴한 가격으로 국유토지를 매수하는 효과를 기대할 수도 있다. ⑤ 사유미간지의 경우도 토지수용법의 규정에 따라 개간되지 않아 아직 저렴한 당해 토지를 선(先) 수용한 경우 특별개간허가에 있어 우선권을 확보할 수도 있다(같은 법 제23조 제1항 참조).

이처럼 개간촉진법에 의한 개간사업에 대해서는 각종 특혜와 지원이 주어졌던 만큼, 개척단과 같은 자활정착사업의 사업활동을 위한 법적 근거로서 당시의 개간촉진법을 적극적으로 활용했을 것으로 추정하며, 사유미간지 개간의 우선권 확보를 위하여 토지수용법을 보조적으로 활용했을 가능성도 있다고 추정할 수 있다.

다. 인력동원의 법적 근거

만일 개간촉진법에 의한 개간사업이 자활정착사업의 주력 사업이었다면, 개간사업을 위해서 사업자의 입장에서는 인건비가 저렴하면서도 양질의 인력을 최대한 확보할 필요가 있다. 이를 위해서 사업자는 최대한 합법적인 절차에 의하여 인력을 모집하고자 했을 것이지만, 개간사업과 같은 중노동 업종에 취업하고자 지원한 인력은 많지 않았을 것으로 추정하는 만큼 사업자의 입장에서는 법령에 의한 인력동원 역시 적극적으로 활용하고자 하였을 것이다. 그래서 사업자의 입장에서 자원정착사업을 위한 소요인력 모집 또는 동원에 활용하였을 것으로 추정되는 법제들을 다음과 같이 망라해보았다.

1) 자원자 모집과 관련하여

국가재건최고회의는 조선총독부가 제정한 조선직업소개령을 1961년 12월 6일에 폐지하고, 이를 대신하여 직업안정법을 제정하였다. 이에 따라 보건사회부장관 소속하에 서울특별시와 도시 및 보건사회부령으로 정하는 곳에 ‘직업안정소’를 두되, 서울특별시장 또는 도지사의 지도감독을 받도록 하였다(제정 직업안정법 제3조 제1항·제3항). 또한, 직업안정소가 아니더라도 민법상 법인은 보건사회부장관의 허가를 얻어²⁷⁶⁾

그 부대사업으로서 사설 직업소개사업을 행할 수 있다(같은 법 제8조 제1항).²⁷⁷⁾ 하지만 신문, 잡지 기타 간행물의 광고 또는 문서의 반포 등의 방법에 의한 근로자 모집은 누구나, 즉 직업안정소나 사설 직업소개사업자가 아니더라도 할 수 있다(같은 법 제11조). 다만 통근할 수 없는 지역에서 신문광고 등의 방법으로 근로자를 모집할 경우에는 모집의 내용을 직업안정소에 신고하여야 한다(같은 조 단서).

따라서 개척단을 운영하는 사업자가 직업안정법에 따라 단원을 모집하고자 했다면, ① 모집내용을 직업안정소에 신고한 후 신문광고 등의 방법으로 모집하거나, ② 직업안정소를 통하여 구인 알선을 요청할 수도 있었을 것이다. 하지만 신문광고 등에는 많은 비용이 드는 만큼 자본금이 많지 않을 것으로 추정되는 개척단으로서는 채택하기 어려웠을 것이고, 자발적 근로의사가 없는 부랑자·걸인 등의 경우 광고나 직업소개와 같은 방법은 통하지 않았을 것이다. 그렇지만 사업자가 직업안정소나 사설 직업소개사업자를 통하지 않고 직접 또는 피용자 이외의 타인에게 위탁하여 근로자를 대량으로 모집하기 위해서는 보건사회부장관의 허가를 반드시 얻어야 하기 때문에(같은 법 제12조·제13조)²⁷⁸⁾ ③ 보건사회부장관의 허가를 얻어 사업자가 직접 또는 위탁하여 부랑자나 걸인 등을 설득하여 단원을 모집하는 경우도 생각해볼 수 있다. 다만 이 경우 건별로 반복하여 허가를 받아야 하기 때문에 절차상 어려움이 있을 수 있는 만큼 ④ 개척단을 운영하는 자²⁷⁹⁾가 구호·후생 등 사회사업의 명목으로 민법상 법인을 설립하여 부대사업으로서 사설 직업소개사업을 행하면서 단원을 직접 모집하는 경우도 생각해볼 수 있다. 이 경우 사설직업소개사업 허가, 즉 1회의 허가만 얻으면 되고, 자활정착사업이 법인의 목적사업이 되게 되므로 자활정착사업으로 얻은

276) 보건사회부장관이 허가를 하고자 할 때에는 직업안정위원회의 의결을 거쳐야 한다(제정 직업안정법 제8조 제2항).

277) 다만 이 경우의 직업소개는 무료여야 하며, 유료의 직업소개사업은 행할 수 없다(제정 직업안정법 제9조). 또한, 명목의 여하를 불문하고 모집에 응모하는 근로자로부터 그 모집에 관하여 재물 또는 이익을 받을 수 없다(같은 법 제14조). 이들 규정을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 5만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다(같은 법 제21조 제1호).

278) 직접모집 허가는 월 20인 이상의 근로자를 모집하는 경우에 한한다(제정 직업안정법 시행령 제8조). 따라서 개척단과 같이 근로자를 대량으로 직접 모집해야 하는 경우는 반드시 보건사회부장관의 허가를 얻어야 하며, 이를 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 5만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다(제정 직업안정법 제21조 제1호).

279) 자활정착사업과 관련된 개간사업이나 구호사업은 직업안정법 제10조가 규정하는 겸업금지 업종(요리점업, 음식점업, 여관업, 고물상, 전당포, 대금업, 환금업 기타 이에 유사한 영업)에 속하지 않는다.

소득에 대해서는 법인세가 면제되는(1962년 법인세법²⁸⁰⁾ 제5조 제1항) 반사이익까지 기대할 수 있다.

그런 만큼 당시의 자활정착사업은 미간지 개간을 위한 개척사업에 의한 구호사업을 전면에 내세우고, 배후에 구호·후생 등 명목의 법인을 설립하여 자원자 모집과 조세 감면을 함께 도모했을 가능성이 앞서 살펴본 4가지 방안 중 가장 높을 것으로 추정한다. 하지만 고된 중노동이 예정된 개간사업에 자원자가 많지는 않았을 것으로 추정되는 만큼, 직업안정법에 의한 인력 모집 이외의 다른 경로도 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2) 인력동원과 관련하여

가) 폭력행위자단속법에 의한 강제취역과 관련하여

인력을 강제동원하거나 강제취역시킬 수 있는 법적 근거로는 앞서 살펴본 폭력행위자단속법의 경우를 생각해볼 수 있다. 하지만 폭력행위자단속법에 따른 취역은 그 대상이 국토건설사업에 한정되므로(폭력행위자단속법 제3조 제1항) 취역 대상 폭력행위자를 민간이 운영하는 개간사업에는 투입하지 않았을 것으로 추정할 수 있다.

하지만 국토건설단의 사업범위에 개간사업의 일종인 대간척사업도 포함되어 있고(국토건설단설치법 제6조 제3호) 국토건설단설치법이 국토건설사업의 기본법이라기 보다는 국토건설단의 설치법에 가까운 만큼 폭력행위자단속법에서 규정한 국토건설사업을 국토건설단설치법에 의한 국토건설사업에 한정하는 것으로 단정할 수는 없다고 생각한다. 그래서 폭력행위자단속법에 의해 취역대상으로 결정된 폭력행위자를 자활정착사업에 투입했을 가능성이 전혀 없지는 않았을 것으로도 추정할 수 있다.

나) 갱생보호법상의 직접보호와 관련하여

국가재건최고회의는 ① 징역 또는 금고의 형의 집행을 종료한 자, ② 징역 또는 금고의 형의 집행면제를 받은 자, ③ 가석방 중에 있는 자, ④ 징역 또는 금고의 형의 집행유예의 선고를 받은 자, ⑤ 형의 선고유예를 받은 자, ⑥ 공소제기유예처분을 받은 자(이하에서 ①~⑥의 자를 “보호대상자”라고 한다)의 재범 위험을 방지하고 자활독립

280) 종전의 법인세법을 폐지하고 1961년 12월 8일에 제정한 법인세법을 말한다. 이 법은 1962년 1월 1일부터 시행하였다(부칙 제1항).

의 경제적 기반을 조성하기 위하여 1961년 9월 30일에 ‘갱생보호법’을 제정하는 한편,²⁸¹⁾ 서울특별시와 각 도에 갱생보호회(제정 갱생보호법 제6조 제1항) 및 형무소 소재지마다 갱생보호소(같은 법 제11조 제1항)를 두고,²⁸²⁾ 보호대상자의 자활을 위하여 ㉔ 취업의 알선, ㉕ 직업의 보도 ㉖ 생산도구의 대여, ㉗ 신원의 보증, ㉘ 구호단체 또는 독지가의 의탁알선, ㉙ 귀주알선,²⁸³⁾ ㉚ 부설사업장예의 취업, ㉛ 단기의 숙박 또는 식사의 공여 등 직접보호 조치를 보호대상자에게 부여하였다(같은 법 제5조 제1호, 제5호 및 제6호).

자활정착사업을 하는 단체가 ‘사회단체 등록에 관한 법률’(이하에서 “사회단체등록법”이라고 한다)상의 후생 목적의 ‘구호단체’²⁸⁴⁾로서 주무부처에 등록할 경우 갱생보호회로부터 보호대상자를 의탁받을 수 있고, 그렇지 않더라도 자활지나 귀주지로서 보호대상자를 소개받거나, 보호소와 사전 교섭하여 고용의뢰(제정 갱생보호법 제15조 제1항)²⁸⁵⁾를 받을 수 있으며, 갱생조치를 위한 보호신청은 보호대상자 본인뿐만 아니라 형무소 등 관계기관에서도 일괄적으로 할 수 있었던 만큼(같은 법 제12조 제1항 참조)²⁸⁶⁾ 자활인력의 대량 확보에도 용이했을 것으로 추정할 수 있다. 그런 만큼,

281) 다만 갱생보호법을 국가재건최고회의가 제정하였지만, 갱생보호법은 조선통독부가 1942년 3월 23일에 제정한 ‘조선사범보호사업령’을 폐지하여 대체한 법률이라고 하며, 당시 사범보호사업이 본래의 목적을 이탈하여 공익사업을 빙자하여 사리(私利)를 취하는 사례도 적지 않고, 본래의 사업인 직접보호와 관찰보호가 명목에 그쳐 재범이 격증한 점을 감안하여 민간단체(재단법인)인 사범보호회를 해산시키고 특수공법인인 갱생보호회를 조직하게 된 것이라고 한다(법무부, 4294년도 법무연보, 1961, 61-62면 참조).

282) 제정 갱생보호법은 형무소 소재지마다 그 지방명에 관한 갱생보호소를 두도록 하였지만(제11조 제1항), 1963년 2월 26일의 갱생보호법 개정에 따라 제정 갱생보호법 시행 당시의 갱생보호회와 갱생보호소를 개정 갱생보호법의 시행일인 같은 해 3월 19일에 해산하고, 개정 갱생보호법 제6조의 규정에 따라 갱생보호회를 다시 설치하였다(1963년 갱생보호법 부칙 제2항). 이에 따라 갱생보호소는 갱생보호회의 지소로 축소되었다(같은 법 제6조 제1항).

283) 사전적 의미는 알 수 없지만, 돌아갈 곳, 즉 귀주(歸州)가 없는 전과자 등에게 정주지(定住地)를 알아봐주는 조치를 말하는 것으로 추정한다.

284) 사회단체등록법상 ‘구호단체’란 국민보건, 후생 및 원호를 목적으로 하는 단체를 말한다(제2조 제2항). 만일 이 구호단체가 그 본부가 외국에 있는 외국인간원조단체일 경우 1964년 12월 7일에 제정된 ‘외국민간원조단체에 관한 법률’ 제5조에 따라 관세법의 적용을 면제하고 물품수송비를 지원받는 특권까지 누릴 수 있다.

285) 제정 갱생보호법 제15조(고용의뢰) ① 보호소장은 기업주에 대하여 보호대상자의 고용의뢰를 할 수 있다.
② 전항의 의뢰는 사전에 기업주와 충분한 교섭연락이 있는 후에 하여야 한다.

286) 제정 갱생보호법 제12조(보호신청) ① 본인 또는 관계기관은 보호소장에 대하여 제1조 각 호의 1에 해당하는 자에 대한 갱생조치를 위한 보호신청을 할 수 있다.
② 전항의 보호신청에는 보호의 종류로 결정할 만한 자료를 제출하여야 한다. 단, 형무소장이 신청을 하는 경우에는 출소 10일 전에 행형성적을 첨부하여 제출하여야 한다.

자활정착사업에 있어서도 갱생보호법상 직접보호 제도는 인력확보 수단으로서 활용되었을 것으로 추정한다.²⁸⁷⁾

더욱이 제정 갱생보호법은 보호회의 갱생보호사업뿐만 아니라 —종전과 마찬가지로²⁸⁸⁾— 민간에 의한 갱생보호사업도 법무부장관이 허가할 수 있도록 하고 있다. 즉, 갱생보호사업을 행하고자 하는 자가 ① 명칭, ② 사무소, ③ 갱생보호사업의 종류와 내용 및 처리의 방법, ④ 발기인, 설립자 또는 사업자의 성명, 주소, 경력과 자산상황 및 경영책임자의 자산상황, ⑤ 경리의 방침, ⑥ 건물 기타 설비의 규모 및 구조와 그 사용의 권한, ⑦ 경영책임자 및 간부직원의 성명 및 경력, ⑧ 법인인 경우에는 정관 기타 기본약관을 기재한 신청서를 법무부장관에 대해 제출하면(같은 법 제20조 제1항), 법무부장관은 이를 심사하여 ㉠ 경영자의 경제적 기반이 확실하고, ㉡ 경영의 조직 및 경리의 방침이 공개적이며, ㉢ 경영자가 사회적 신망이 있는 것이 상당하다고 인정하는 경우에 허가한다(같은 법 제21조).

민간 갱생보호사업자로 허가받은 경우 ① 이들도 갱생보호회나 갱생보호소와 마찬가지로 관찰보호나 직접보호, 특히 숙박·식사 등을 공여하여 합숙(合宿)하는 부설사업장(예: 개척단)에 취업시킬 수 있고, ② 갱생보호소가 소재하지 않은 낙후지역에서도 용이하게 인력을 확보할 수 있으면서도 ③ 갱생보호사업을 위한 국고 보조까지 받을 수 있는(같은 법 제24조) 실속까지 기대할 수 있고,²⁸⁹⁾ ④ 자활정착사업 등 구호·후생 목적으로 설립한 법인인 경우 명칭 및 사업의 변경 없이 갱생보호사업을 병행할 수 있는 만큼 자활정착사업자가 갱생보호사업자로도 허가받아 활동했을 가능성이 매우 높고, —앞서 살펴본 바와 같이— ⑤ 개척단을 전면에 내세우고 배후에 구호·후생 등 명목의 법인을 설립하여 사설직업소개사업을 병행하는 자활정착사업자의 경우 직업안정법에 따른 조세감면과 갱생보호법에 따른 국고보조라는 혜택을 동시에 받을

287) 참고로, 서산개척단과 관련한 당시의 기사에 의하면, 서산개척단 수용인원 1,700여명 중 형만 기자가 227명이었다고 한다(권도홍, 앞의 기사, 273면).

288) 갱생보호제도의 효시는 1911년에 민간독지자가 협력하고 당시 각 교도소의 직원규약에 의거하여 지방별로 조직한 자선적 구호사업인 '출옥인보호회(원)'이며, 1942년 '조선사범보호사업령'이 시행됨에 따라 정부의 보조금을 받으면서 더욱 직접적으로 정부와 관련을 맺게 되었다고 한다(최옥채, 교정복지론, 학지사, 2007, 109면 참조).

289) 다만 갱생보호사업을 행하는 자가 사업목적에 반하여 영리행위를 한 때에는 6월 이하의 징역 또는 백만원 이하의 벌금에 처하며, 대표자, 대리인 또는 종업원이 이를 범하였을 때에 법인 기타 사업자는 자기가 지휘하지 않았음을 이유로 하여 그 책임을 면할 수 없다(제정 갱생보호법 제25조).

수 있으므로 대량의 인력동원을 위해 갱생보호법상 민간 갱생보호사업 제도를 적극적으로 활용하였을 것으로 추정할 수 있다.

참고로, 1963년 2월 26일의 갱생보호법 개정에 따라 이 법에 의한 보호대상자에 ‘소년원에서 퇴원 또는 가퇴원한 자’가 추가되었다(1963년 갱생보호법 제1조 제7호).²⁹⁰⁾ 따라서 갱생보호소(1963년 갱생보호법 개정 이후에는 갱생보호회 지소)에 보호신청을 할 수 있는 관계기관에 각급 법원, 각급 검찰청, 형무소(또는 교도소·소년교도소) 이외에 소년원도 포함되는 만큼, 갱생건설소년단 설치(1967년 8월) 이전에는 미성년인 소년원 퇴원·가퇴원자까지 자활정착사업에 투입되었을 가능성도 없지 않았을 것으로 추정한다.²⁹¹⁾

다) 윤락행위방지법상 직업알선

국가재건최고회의가 1961년 11월 9일에 제정한 ‘윤락행위 등 방지법’(이하에서 “윤락행위방지법”이라고 한다)에 따라 국가는 ① 윤락행위의 상습이 있는 자와 ② 환경 또는 성행으로 보아 윤락행위를 하게 될 현저한 우려가 있는 여자(이하에서 이들을 “요보호여자”라고 한다)를 선도보호하기 위하여 보건사회부장관이 지정하는 중요 도시 기타 필요한 곳에 보호지도소를 설치하였는데(윤락행위방지법 제7조 제1항), 보호지도소는 요보호여자에게 선량한 직업의 알선을 행할 수 있었으므로(같은 조 제2항 제5호) 자활정착사업자의 경우도 보호지도소를 통하여 필요인력을 제공받았을 가능성도 높다고 생각한다.²⁹²⁾

또한, —이 경우도 앞서 살펴본 사례들과 마찬가지로— 보호지도소나 직업보도시설을 국가나 지방자치단체만 설치할 수 있는 것이 아니라 공익법인²⁹³⁾도 보건사회부장

290) 참고로, 조선사범보호사업령상의 보호대상자에는 ‘조선소년령에 의하여 보호처분을 받은 자’도 포함되어 있었다(제1조 제1호).

291) 다만 작업을 허용하는 소년원법상의 근거 없이 갱생건설소년단에 원생을 투입한 갱생건설소년단의 경우와 달리, 부모, 후견인 등 법정대리인의 동의를 얻은 경우에는 미성년자도 법률행위 또는 영업행위를 성년자와 동일하게 할 수 있으므로(1960년 민법 제5조 제1항 및 제8조 제1항) 미성년자 본인 및 그 법정대리인의 동의를 얻어 미성년자를 자활정착사업에 투입하는 행위는 적법하다고 볼 수 있다.

292) 참고로, 서산개척단과 관련한 당시의 기사에 의하면, 개척단원 중 윤락여성 출신도 있었으며, 기혼여성 중 서울시립부녀보호소 출신자만도 294명이었다고 한다(권도홍, 앞의 기사, 273면 및 276면).

293) ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’이 제정된 1975년 12월 31일 이전에 윤락행위방지법이 제정되었던 만큼, 윤락행위방지법 제9조의 ‘공익법인’은 민법 제32조의 규정의 의한 ‘비영리

관의 허가를 얻어 보호지도소와 직업보도시설을 설치할 수 있을 뿐만 아니라(같은 법 제9조) 요보호여자의 선도보호에 관한 비용은 전액 국고의 부담으로 하고(같은 법 제10조 제1항), 그 운영에 요하는 비용은 각령의 정하는 바에 의하여 전부 또는 일부를 국가가 보조할 수 있다(같은 조 제2항).²⁹⁴⁾ 국고보조의 혜택이 있었을 뿐만 아니라 당시에는 윤락여성에게 함부로 처소를 제공할 경우 형사처벌까지 받았던 만큼(같은 법 제6조 및 제15조)²⁹⁵⁾ —앞서 살펴본 바와 같이— 개척단을 전면으로 내세우고 배후에 구호·후생 등 명목의 법인을 설립하여 사설 직업소개사업이나 민간 갱생보호 사업을 병행하는 자활정착사업자의 경우 이 규정을 활용하여 보호지도소 등을 직접 설치·운영했을 가능성도 없지 않다고 추정한다.

라. 농지분배의 법적 근거

이상 살펴본 바와 같이 자활정착사업에 대해서도 국고·보조금 지원이나 조세 감면 등의 혜택이 주어질 수 있다는 점을 확인하였다. 다만 이는 사업자를 위한 지원제도일 뿐이고, 참여자를 위한 지원제도는 아니다. ‘자활’이라는 취지상 참여자가 숙소와 양식이 제공되는²⁹⁶⁾ 구호대상자일 뿐, 근로기준법상의 근로자, 즉 고용된 노동자가 아닐 수도 있으므로 참여자에 대한 실질적인 보상이 전혀 없다면, 고된 막노동과 낙후지역으로의 이주가 예정된 개간사업에 참여하도록 이들을 설득해내기 어려웠을 것으로 추정한다. 그래서 개간농지를 정부가 매수하여 현재 당해 농지를 경작하는 자경농가에게 분배 소유하게 할 수 있게 한 농지개혁법상 ‘농지분배 제도’ 정도라면 이들을

법인’을 말한다고 보아야 할 것이다.

294) 법인이 국고보조를 받고자 할 때에는 국고보조신청서(별지 제2호 서식)에 ① 사업계획서, ② 수치예산서, ③ 건물 기타 설비의 규모 및 구조, ④ 보조금 사용명세서, ⑤ 기타 보건사회부장관이 지정하는 사항과 관련한 서류를 첨부하여 매 회계연도 개시 6월 전에 보건사회부장관에게 신청하여야 한다(1962년 윤락행위방지법 시행령 제5조).

295) 윤락행위금지법 제6조(매개행위등의 금지) 누구라도 윤락행위를 유인 또는 강요하거나 그 처소를 제공하지 못한다.

제15조(벌칙) 제6조의 규정에 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 10만원 이하의 벌금에 처한다.

296) 참고로, 서산개척단과 관련한 당시의 기사에 의하면, 원시적인 집단농장 체제와 유사하게 생활필수품을 일체 배급했고, 식량을 매일 1인당 쌀 2: 보리 4의 비율로 6홉(合)씩, 담배는 파랑새 6개비씩 배급했다고 한다. 노임이 현금으로 지급되지 못했는지 “마을엔 ‘원’이 없다”든지 “현찰이 없으니까 배급탄 곡식을 아껴서 쌀 계나 보리쌀 계”를 꾸렸다는 대목도 등장한다(권도홍, 앞의 기사, 276면 참조).

자활정착사업으로 유도한 결정적 유인(誘因)이 될 수 있었을 것이다.

농지개혁법은 제정헌법 제86조의 규정²⁹⁷⁾에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로(제정 농지개혁법 제1조 참조) 1949년 6월 21일에 제헌의회가 제정한 법률로서, 농지개혁법²⁹⁸⁾에 따라 농가 아닌 자의 농지나 자경하지 않는 자의 농지 등을 국가가 매수하여(1960년 농지개혁법 제5조 제2호) 자경할 농가에게 ① 현재 당해 농지를 경작하는 농가, ② 경작능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가, ③ 농업경영에 경험을 가진 순국열사의 유가족, ④ 영농력을 가진 피고용 농가, ⑤ 국외에서 귀환한 농가의 순으로 분배 소유케(같은 법 제11조) 할 수 있었다.²⁹⁹⁾

특히 간척지의 경우 농지개혁법을 제정한 1949년 6월 21일 이전에 이미 농지로서 개간한 부분만을 국가가 매수할 수 있었지만(제정 농지개혁법 제6조 제8호) 국고보조에 의해 개간 또는 간척한 농지의 경우 국가가 특별보상으로 매수할 수 있어(같은 조 제9호)³⁰⁰⁾ 개간촉진법에 따라 영농자금을 보조받거나 갱생보호법 또는 윤락행위방지법에 따라 국가에서 보조를 받은 자활정착사업의 경우 농지개혁법상 농지매수의 대상이 될 수 있었다.

또한, 분배받은 농지에 대해서는 당해 농지의 보상액과 동일한 금액으로 5년 간 연부로 균부하여 상환해야 하는데(1960년 농지개혁법 제13조 제1호·제2호), 개간농지에 대한 특별보상의 경우 매수농지에 대한 평가에서 특별보상액을 첨가하여 작성(酌定)함으로써(같은 법 제7조 제1항)³⁰¹⁾ 개간·간척지의 소유자에게 지급하는 보상금

297) 제정헌법 제86조는 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”라고 규정하였다. 농지분배의 근거가 되었던 이 규정은 1963년 헌법에서 “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다”라고 수정되면서 농지분배 제도는 헌법상 근거를 상실하게 되었다.

298) 1960년 10월 13일에 개정된 농지개혁법을 말한다. 참고로, 1963년 농지개혁법은 국가재건최고회의가 아니라 제5대 국회가 개정하였다.

299) 다만 농지의 분배는 농지의 종류, 등급 및 농가의 능력 기타에 기준한 점수제에 의거하되 1가당 총 경영면적 3정보를 초과하지 못한다(1960년 농지개혁법 제12조 제1항).

300) 제정 농지개혁법 제6조 좌의 농지는 본법으로써 매수하지 않는다.

8. 미완성된 개간 및 간척농지. 단, 기완성 부분은 특별보상으로 매수할 수 있다.

9. 본법 실시 이후 개간 또는 간척한 농지. 단 국고보조에 의한 것은 전호 단서에 준한다.

301) 1960년 농지개혁법 제7조 ① 매수농지에 대한 평가는 정부에서 각 소재지 위원회의 의를 경하여 좌와 같이 정한다.

(또는 매수가)을 증액시키면서도 개간농지를 분배받은 농가의 상환액에서는 특별보상액을 배제함으로써(같은 법 제13조 제1호 단서)³⁰²⁾ 자경농가의 상환 부담은 줄일 수 있어 개간사업의 사업자와 참여자(예: 개척단원) 모두에게 유리한 제도라고 할 수 있다.

참고로, 분배받은 농지는 분배받은 농가의 대표자 명의로 등록하고 가산으로서 상속할 수 있지만(같은 법 제15조) 상환액을 정부에 완납할 때까지는 소유권을 취득한 것이 아니어서³⁰³⁾ 상환 완료 이후에 소유권을 이전하도록 하고(같은 법 제16조의2)³⁰⁴⁾ 상환 완료까지는 ① 매매, 증여 기타 소유권의 처분, ② 저당권, 지상권, 선취특권 기타 담보권의 설정을 제한하였다(같은 법 제16조). 이처럼 소유관계와 사후절차가 복잡하고 상환액을 제때에 완납하기에는 농지를 분배받은 농가가 영세해서인지 농지 분배 및 상환 절차가 정상적으로 진행되지 못하여 제7대 국회는 1968년 3월 13일에 ‘농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법’(이하에서 “농지개혁사업정리법”이라고 한다)을 제정하여 농지개혁사무의 조속한 종결을 도모하였다.³⁰⁵⁾ 이에 따라 농지대가미상환액은 당해 농지 분배연도의 정부관리양곡수납가격으로 산출한 금액으로 수납하도록 하고(제정 농지개혁사업정리법 제5조), 분배농지의 소유권이전등기는 상환완료 전에도 미상환액을 채권으로 저당권을 설정하여 선(先) 등기를 할 수 있도록 하며(같은 법 제8조),³⁰⁶⁾ 양도하거나 전매한 농지도 적격매수자에게 직접 등기할 수 있도록 하는

4. 개간, 간척 기타 특수지에 대하여는 기 실정을 심사하여 특별보상액을 첨가 작성한다.

302) 1960년 농지개혁법 제13조 분배받은 농지에 대한 상환액 및 상환방법은 다음에 의한다.

1. 상환액은 제7조에 의하여 결정한 당해 농지의 보상액과 동액으로 한다. 단, 제7조 제1항 제4호의 특별보상액은 부담하지 아니한다.

2. 상환은 5년간 균분 년부로 하고 매년 정부가 지정하는 대금을 납입하여야 한다. 단, 본조 제3호에 의한 상환의 연장 또는 체납으로 미납된 제1, 2, 3연차분 상환에 대하여서는 정부가 지정한 현물 또는 대금으로 납입하여야 하되 최종상환일로부터 3년 이내에 상환하여야 한다.

3. 농가의 희망과 정부가 인정하는 사유에 따라서 일시상환 또는 상환기간을 신축할 수 있다.

303) 즉, 법적으로는 여전히 국유지이다. 다만 경우에 따라서는 매수하면서 국유지로 이전등기하지 않아 원 소유자 명의로 그대로 남아있을 수도 있었을 것으로 추정한다.

304) 1960년 농지개혁법 제16조의2 상환이 완료되었을 때에는 시, 구, 읍, 면의 장은 상환 완료일로부터 30일 이내에 수배자 명의로 당해 농지의 소유권이전등기를 하여야 한다.

305) 농지개혁사무정비법 제정이유 참조.

306) 제정 농지개혁사업정리법 제8조(상환미완료농지의 소유권이전등기) ① 제5조의 규정에 의한 상환액의 수납이 불가능하다고 인정되는 농지로서 수배자의 신청이 있을 때에는 국가는 수배자 명의로 소유권이전등기를 하는 동시에 그 미상환전량을 그 연도의 정부관리양곡수납가격으로 산출한 금액을 채권으로 하여 국가명의로 저당권을 설정등기한다.

② 전항의 규정에 의한 채무와 과도정부법령 제173호에 의한 채무는 이 법 시행일로부터 3년 내에 변제하여야 한다.

한편(같은 법 제9조),³⁰⁷⁾ 농지개혁법에 의하여 정부가 취득한 농지로서 분배할 수 없는 농지는 국유로 등기하도록 하였다(같은 법 제2조 제1항).

제3절 | 소결

본 장에서는 1960년대에 강제성을 띤 노역동원이 이루어진 국토건설단 사업, 갱생 건설단·갱생건설소년단 사업, 자활정착사업의 배경으로서 경제개발·국토개발정책과 사회·구호정책, 치안정책을 살펴보고, 각 사업의 법적 근거 및 추진체계를 개관하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

1. 1960년대 시대적 배경

가. 경제개발과 국토개발정책

해방 후 1949년에 입안된 ‘5개년 물동계획’을 시작으로 1950년대에 몇 차례에 걸쳐 경제개발계획이 입안되었으나 실행되지는 못하였다. 1960년 4·19 혁명 이후 들어선 민주당 정부는 “경제제일주의”를 내걸고 경제개발계획을 수립하는 작업에 착수하였으며 1961년 5월 15일 확정된 경제개발 5개년계획은 다음 날 5·16 군사정변이 발발하면서 추진되지 못하였다. 5·16 군사정부는 민주당 정부에서 입안한 경제개발 5개년계획을 일부 수정하여 1962년 1월 13일 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966)을 발표

③ 정부는 수배자가 전항의 기간 내에 채무를 변제하지 아니할 때에는 저당권을 실행한다.

④ 전항의 규정에 의하여 경매를 2회 실시하여도 경락자가 없을 때에는 정부가 그 농지를 인수한다.

⑤ 전항의 규정에 의하여 농지를 인수한 때에는 지체 없이 농가에 공매하여야 한다.

307) 제정 농지개혁사업정리법 제9조(양도·전매농지의 소유권이전등기) ① 정부는 수배자가 상환액을 완납하기 전에 제3자에게 양도하거나 전매한 분배농지는 제5조의 규정에 의하여 미상환액을 완납하였을 때에는 양수자 또는 전매수자에게 소유권이전등기를 한다.

② 전항의 규정에 의한 분배농지의 권리를 양수 또는 전매수하는 자는 농개법 제3조의 규정에 의한 농가이어야 한다.

③ 제1항의 등기는 구청장·시장 또는 읍·면장이 그 당해 구·시·읍·면 농지위원회의 확인에 의하여 발부하는 상환증서 및 양수 또는 전매수한 사실을 증명하는 서면을 등기원인서면으로 한다.

하였으며, 여기에는 고용증가 및 국토보전·개발과 사회간접자본 확충을 목적으로 한 사업으로 국토건설사업이 언급되어 있었다. 1966년에 수립된 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971)은 화학·철강·기계공업 기반을 건설하여 공업고도화의 기틀을 다지는 등의 목표를 제시하였다. 이러한 계획은 고속도로건설 등을 포함한 국토개발계획과 연동되어 추진되었다.

민주당 정부는 경제개발 5개년계획을 수립하는 과정에서 1960년 12월 29일 ‘국토건설본부 규정’을 제정하고 1961년 3월 1일 국토건설사업에 착수하였다. 국토건설사업은 1961년 5·16 군사정변 이후 군사정부가 이어받아 계속 추진하였다. 그러나 이 당시 국토건설사업은 체계적인 입지 선정과 사전조사 없이 이루어진 것으로 1962년 말에 일단 종료되었다. 이후 정부는 종합적이고 장기적인 국토개발정책을 수립하기 위하여 1963년에 자원개발과 사회간접자본 확충 및 산업입지 조성계획 수립을 위한 국토건설종합계획법을 제정하였다. 1967년에는 제2차 경제개발 5개년계획에 착수하면서 그 일환으로 자원개발, 공업단지조성, 관광개발사업 등을 위한 특정개발지역이 지정되었고, 같은 해 대국토건설계획이 발표되었다. 이 시기에 특정개발지역으로 지정된 울산, 제주도, 태백산, 영산강 지역과 대국토건설계획에 포함되어 있던 4대강유역 개발 및 경부고속도로 등 건설 계획에는 교도소 수형자들을 동원한 갱생건설단과 폭력행위자 등을 동원한 국토건설단이 투입되었다.

대국토건설계획은 이후 이를 구체화한 1968년도 국토계획기본구상의 토대가 되었으며, 1972년부터 시행된 제1차 국토종합개발계획에 반영되었다. 우리나라에서 체계적인 전국 단위의 국토개발정책이 추진된 것은 1971년 1차 국토종합개발계획이 수립된 이후라고 볼 수 있다. 1960년대에는 전국토를 대상으로 한 체계적인 국토개발정책은 아직 준비단계에 머물러 있었으며, 사전조사와 계획이 충실히 마련되지 않은 상태에서 시행된 소규모 토목공사와 특정지역개발 사업 등에 치중하였다.

나. 사회·구호정책과 치안정책

해방 이후 일제강점기 식민통치와 한국전쟁으로 인한 지속적인 경제적 파탄과 만연한 빈곤 상황은 긴급한 사회구호 정책을 요구하였다. 특히 전쟁 이후 범람하는 전재고아가 시급한 사회문제로 등장하여 정부는 후생시설에 구호양곡을 우선 배급하는 등

응급구호를 중점적으로 실시하였다. 당시 사회구호는 미국의 원조에 주로 의존하였는데 1950년대 후반기에 미국의 원조가 감소하였고, 농촌경제의 파탄으로 인한 절량농가 문제와 도시 이주민들의 실업문제가 심각한 상황에 이르렀다. 이러한 상황에서 1961년 5·16 군사정변을 통해 집권한 군사정부는 1961년 12월 30일에 생활보호법과 아동복지법을 제정하고 1962년 3월 20일에 재해구호법을, 1963년 12월 16일에 의료보험법을 제정하는 등 사회복지 관련 법제의 법률적 토대를 마련하였다.

그러나 5·16 군사정부와 민정이양 후 제3공화국 정부는 소위 '부랑아' 등 전재고아와 도시하층민을 아동복지법, 생활보호법 등 복지관련 법률이 적용되는 구호의 대상일 뿐만 아니라 '사회악 일소'를 위한 치안정책의 대상으로 삼았다. 5·16 군사정부는 혁명공약 제3호로 "이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도의와 민족정기를 다시 바로 잡기 위하여 청산한 기풍을 진작"시킬 것을 선언하고, 식민통치와 구정권의 집권연장에 복무하였던 과거 경찰의 잔재를 구악으로 규정하고 경찰행정의 폐습과 과오를 쇄신할 것을 약속하였다. 이에 따라 부정경찰관을 대량 도태시키는 등의 인사쇄신을 추진하기도 하였지만, 이와 동시에 경찰권한과 경찰조직을 확대하고 국민의 기초질서 위반에 대한 통제와 단속을 강화하였다. 또한, 마약법, 강패, 날치기, 들치기, 강력법, 경제사범 등 각종 '사회악'의 제거를 강조하면서 대대적인 단속을 실시하였다.

군사정부의 사회악 일소 정책은 ① 폭력배의 근절, ② 도범(盜犯)의 단속, ③ 강력법의 단속, ④ 도박의 근절로 대별할 수 있으며, 1961년 5·16 군사정변 직후부터 수차례에 걸쳐 사회악 제거 집중단속 기간을 정하여 일제단속이 이루어졌다. 이러한 일제단속에는 범죄행위가 확인된 자들 뿐만 아니라 우범자와 불량소년 등 명확한 범법행위가 없는 자들도 단속되었으며, 당시 부랑아를 포함한 부랑인을 단속하여 수용시설 등으로 보내는 일은 1960년대 경찰의 주요 임무 중 하나였던 것으로 보인다.

2. 노역동원의 법적 근거 및 관련 법제에 대한 평가

앞에서 살펴본 바와 같이 1960년대의 노역동원은 ① 국토건설단설치법, 갱생건설단 규정 등을 근거로 한 정부 주도의 국토건설사업과, ② 농지개혁법을 근거로 갱생보

호법, 윤락행위방지법 등을 활용한 민간 주도의 개간사업으로 두 방향에서 행해졌음을 알 수 있다. 국토건설사업의 경우도 소요인력으로서 징병적령자(또는 병역미필자)를 활용한 경우와 폭력행위자 등 우범자를 활용한 경우로 나눌 수 있다.

가. 국토건설단 관련 법제에 대한 평가

병역미필자를 활용하여 국토건설사업을 추진한 경우 ① —초헌법적인 국가재건최고회의가 행한 입법의 유효성에 대한 의문은 있지만— 법률상의 근거를 가지고 있었고, ② 오늘날의 산업기능요원 제도와 유사한 병역특례 제도였을 것으로 추정하는 만큼 당시의 현역병에 비해 인권침해 소지가 높았을 것으로 단정하기 어렵다. 그런 만큼 ③ 병역미필자의 일자리를 만들어주는 정책이라기보다는 —‘설치법’이라는 범명에서도 알 수 있듯이— 오히려 예비역 장교·장병을 단장·기간요원 등 간부로 단기간 취업시킬 수 있는 일자리를 조성하는 한편, 공무원으로 채용하기 위한 경력을 마련해 주기 위한 제도로도 볼 수 있다.³⁰⁸⁾

또한, 폭력행위자단속법에 따라 폭력행위자 등 우범자를 활용한 국토건설사업의 경우 ① —초헌법적인 국가재건최고회의가 행한 입법의 유효성에 대한 의문은 있지만— 폭력행위자단속법이라는 법률상의 근거를 가지고 있었고, ② 판사를 위원장으로 하는 심사위원회를 통해 일종의 사법심사 절차를 거쳤으며, ③ 당시 폭력사범을 엄벌 하였던 정부지침을 감안할 때³⁰⁹⁾ 폭력사범의 입장에서는 폭력행위자단속법에 의한 강제취역이 오히려 시혜적인 선처(善處)일 수 있고, ④ 형사절차의 진행을 대신하여 노역 참여를 강제하는 일종의 ‘조건부 기소유예’ 처분과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있었던 만큼,³¹⁰⁾ ‘형의 선고’ 없는 노역 동원이라는 점을 제외하고는 인권침해 소지가

308) 참고로, 국토건설단 해단 이후 기간요원, 즉 예비역 장교 등은 전형을 거쳐 국가공무원으로 채용되었다고 한다(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 1002면 참조).

309) 법무부 법무연보에 의하면, 국가재건최고회의 의장으로부터 검찰총장에게 특별히 하명된 ‘폭력행위 단속에 관한 지침’에 따라 폭력행위에 대한 종래의 온정적이고 무원칙한 구형을 배제하고, 법정형이 허용하는 범위 내에서 중형(重刑)을 구형하도록 지시받았다고 한다(법무부, 앞의 법무연보, 1961, 54면).

310) 조건부 기소유예 제도로는 현재 청소년, 즉 소년법을 대상으로 한 ‘선도조건부 기소유예’ 제도가 소년법에 마련되어 있다.

현행 소년법 제49조의3(조건부 기소유예) 검사는 피의자에 대하여 다음 각 호에 해당하는 선도(善導) 등을 받게 하고, 피의사건에 대한 공소를 제기하지 아니할 수 있다. 이 경우 소년과 소년의 친권자·후견인 등 법정대리인의 동의를 받아야 한다.

많다고 보기 어렵다. 다만 노역참여 여부를 피의자 본인이 결정할 수 없었던 만큼 ‘조건부 처분’이라기보다는 위험한 행위자에게 사회를 방위하기 위하여 부과되는 형사제재인 보안처분과 유사한데, 법률에 의한 법관이 참여했다고 할지라도 심사위원회의 심사를 ‘법률의 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판’³¹¹⁾과 동일시할 수는 없으므로 일종의 ‘초법적 보안처분’이라고 비판하는 것은 가능할 것이다.³¹²⁾

반면, 폭력행위자 등 우범자를 활용한 점은 동일하지만 폭력행위자단속법의 시행과 무관하게 진행된 이른바 제1차 및 제3차 국토건설사업의 경우는 이들 사업과 관련한 법률적 근거를 전혀 확인할 수 없었던 만큼³¹³⁾ —검거된 폭력행위자의 임의적이면서도 자발적인 동의에 의한 취역이 아닌 한³¹⁴⁾— ‘법률에 의한 처벌’을 강조한 1960년 헌법 제9조나 1963년 헌법 제10조의 규정을 위반한 위헌적인 조치였을 가능성이 있다고 추정한다.

나. 갱생건설단 관련 법제에 대한 평가

남자수형자를 국토건설사업에 동원한 갱생건설사업은 법률이 아니라 명령(행형법 시행령 제120조)에 근거한 갱생건설단규정을 법적 근거로 삼는 만큼 징역형의 집행범위 설정에 있어 예정된 ‘정역’의 범주에 고된 중노동인 국토건설사업까지 포함시킬 수 있을지에 대해서는 의문이 있지만, ① 남자수형자에 대해서만 행해지고, ② 금고형 수형자나 미결수용자의 경우 신청에 의한 작업 참여만을 허용했으며, ③ 교도작업심의위원회의 심의와 법무부장관의 승인 절차를 거쳐 사업이 결정된 것이라면, 일종의 시설의 처우로서 당시의 기준으로, 또는 오늘날의 기준으로도 적법했을 것이라고 추정할 수 있다.

1. 범죄예방자원봉사위원의 선도

2. 소년의 선도·교육과 관련된 단체·시설에서의 상담·교육·활동 등

311) 1960년 헌법 제22조 모든 국민은 법률의 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리가 있다.

312) 다만 보안처분 범정주의는 1972년 12월 27일에 제정한, 이른바 유신헌법부터 헌법에 근거를 마련하였다.

313) 관련 법제 조사과정에서 법률적 근거를 연구자가 찾지 못한 것일 뿐이므로 법률적 근거가 당시에 존재했을 가능성도 있다는 점도 환기한다.

314) 참고로, 경찰이 운영한 제3차 국토건설사업의 경우 각 시도 경찰국에서 검거된 폭력배·치기배 중 희망 자원한 자에 한하여 국토건설사업에 취역시켰다고 한다(허남오, 앞의 책, 346면).

반면, 남자 소년원생을 국토건설사업에 동원한 갱생건설소년단의 경우는 ① 형의 선고 없이 보호처분된 소년원생을 작업에 동원할 수 있는 법적 근거가 불명하고, ② 소년원생에 대한 교정교육에 관한 법인 소년원법에서는 원생의 작업을 허용하는 규정을 찾을 수 없으며, ③ 소년원생의 작업참여에 대한 법정대리인의 동의 절차가 갱생건설단규정 등에 마련되어 있지 않아 법률의 근거 없는 강제노역 또는 처벌일 가능성이 있다고 생각한다.

다. 자활정착사업 관련 법제에 대한 평가

1949년 농지개혁법의 시행에 따라 농가 아닌 국유농지 또는 정부가 매수한 농지를 자영농가에 분배하는 정책이 실시되었는데, ① 황무지나 간척지 등을 양질의 농토로 개간하는 개간사업의 경우 분배할 농토의 소진 내지 고갈을 극복할 수 있는 유효한 정책수단이 되었을 것으로 추정할 수 있다. 또한, 부랑자·윤락여성 등 도시빈민이나 형만기자 등을 개간사업에 투입하는 자활정착사업의 경우 ② 개간촉진법에 따라 사업의 경제성도 담보할 수 있고, ③ 갱생보호법·윤락행위방지법·직업안정법 등³¹⁵⁾에 따라 개간인력도 용이하게 확보할 수 있었으며,³¹⁶⁾ ④ 기존의 농가뿐만 아니라 개간사업에 참여한 도시빈민 등에게까지도 농지개혁법에 따라 농지를 분배해줄 근거도 될 수 있었고, ⑤ 갱생보호법 등에 따른 취업알선 자체가 구인업체와 구직자 간의 합의를 전제로 하는 점을 감안할 때 인력동원 과정의 강제성은 없었을 것으로 추정할 수 있다. 그런 만큼 사업추진 과정과 농지분배 과정에서 절차적 미비점이 상당 부분 드러났다고 할지라도 사업의 당초 취지만큼은 바람직했던 것으로 추정할 수 있다.

다만 정부가 주도하는 사업이 아니라 민관(民官)이 함께, 또는 민간 단독으로³¹⁷⁾

315) 이외에도 아동복지법상 아동복지시설(예: 부랑아보호시설)에 수용된 보호아동 중 범상 보호연령(제2조 제1항)인 18세에 달하여 아동보호의 목적이 달성된 성년 수용자를 퇴소시키거나, 부랑아로서 아동복지시설에 보호위탁되었으나 보호연령을 초과하여 입소시킬 수 없는 경우에 이들을 자활정착사업에 투입했을 가능성도 있다. 다만 퇴소와 관련하여 아동복지법은 퇴소절차(제11조)만을 규정하고 있을 뿐이며, 퇴소에 수반한 사후조치와 관련한 규정을 별도로 마련하지 않고 있다.

316) 기존 농가의 경우는 본인과 가족들이 경작해온 농가를 우선 분배받았을 것인 만큼 개간사업에는 참여시키기 어려웠을 것으로 추정한다.

317) 사전에 시도 행정기관과 연락이나 보고 없이 정착사업을 추진한 사례가 당시 경기도 포천에서 있었다고 한다(김아람, 앞의 글, 359면 참조).

추진한 사업이었다는 점을 감안할 때 민간인인 사업주가 작업과정에서 작업원의 인권을 옹호하거나, 사업추진이나 인력동원 과정에서 적법절차를 준수하였을지는 의문이고,³¹⁸⁾ 법인화된 사업자가 정권의 비호 또는 공권력의 위세를 등에 업고 노동력을 착취했을 가능성도 없지 않았을 것으로 추정할 수 있다.³¹⁹⁾ 특히 농지개혁사업정리법이 1968년에 제정되었을 만큼 농지분배 과정이 순탄치 않았던 것으로 추정되는 만큼,³²⁰⁾ 개간사업 참여 당시 약속받은 농지를 분배받지 못한 작업원도 적지 않았을 것으로 추정할 수 있다. 참고로, 농지개혁사업정리법이 시행된 직후인 1968년 7월 23일에, 자활지도사업의 시행 및 토지 분배 등을 지방자치단체에 일임한 '자활지도사업에 관한 임시조치법'이 제정된 점을 감안할 때 이 법이 시행된 1968년 8월 이후에는 민간 주도의 자활정착사업이 공공 주도의 자활지도사업으로 전환되었을 것으로 추정할 수 있다.

318) 당시 개척단장 등이 개척단 가입을 강요한 것이 적발된 사례도 있다고 한다(김아람, 앞의 면 참조).

319) 참고로, 지방행정기관이 직접 시행한 실업자근로구호사업의 경우 도급제에 의한 공사시행자의 중간이윤을 완전히 배제하였다는 기록(한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 1333-1334면 참조)을 감안할 때 당시에 사업자의 중간착복이 횡행했을 가능성도 배제할 수 없다.

320) 다만 이는 1950년 3월의 농지개혁 단행 직후 3개월 한국전쟁이 발발하여 농지가 황폐화되고 이에 따라 농민의 상환액이 제때에 환수되지 못한 시대상황과도 맞물리는 만큼(국사편찬위원회(편), 앞의 책, 267면 참조), 자활정착사업의 사후처리 과정만의 문제는 아니었을 것으로 추정한다.

제 4 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

국토건설사업과 노역동원

유 진

국토건설사업과 노역동원

제1절 | 민주당 정부의 국토건설사업

1. 계획의 수립과 배경

국토건설사업은 4·19혁명 이후 수립된 민주당 정부에서 처음 구상하여 시행하였다. 1960년 7월 총선거를 통해 수립된 민주당 정부는 당면한 빈곤과 실업문제를 해결하기 위한 경제정책수립을 주요 국정과제로 상정하였고 공공토목사업을 국토개발과 실업자 및 절량농가 구제를 위한 방안으로 구상하였다. 이러한 국토건설사업은 5·16 군사정변 이후 군사정권으로 이어져 계속 시행되었다. 여기에서는 5·16 군사정변 이후에 시행된 국토건설사업에서 나타난 노역동원의 특성을 살펴보기에 앞서 그 배경이 되었던 민주당 정권에서 수립된 국토건설사업 계획과 시행과정을 살펴보고자 한다.

1960년 7월 29일 총선거를 앞두고 민주당은 경제분야 공약의 하나로서 국토건설사업을 제시하였다. 7월 13일에 발표된 민주당의 경제정책에 관련 선거공약은 관권경제의 독소 제거, 대중생활의 긴급과제 해결, 통합적 연차계획의 수립과 실천, 복지사회를 목표로 한 근로자의 대우개선을 중심으로 구성되어 있었다. 또한 국방예산을 절약하여 재정투자를 확대하고 휴전기에 병력일부를 국토건설사업에 활용할 것을 공약으로 제시하였다.³²¹⁾ 구체적인 공약사항으로는 부정축재회수·부정대부정리·특혜독점의 배제, 산업건설 연차계획 실천, 실업자와 요구호자의 국가보호 확충, 공공건설·중소기업·수출품생산확충으로 농어촌의 취업률증대, 현물세폐지·수리사업 합리화·절량농

321) 경향신문, “경제독소제거등”, 1960.7.14.

가근절, 국가재정의 긴축·세울인하·공정부과, 노동자단결권·단체협약권·파업권 보장 등이 포함되어 있었다.³²²⁾ 민주당은 선거과정에서 “경제제일주의”와 “빈곤으로부터의 해방”을 강조하였으며, 장면 국무총리는 1960년 8월 27일 취임사에서 당해연도 예산에 이미 책정되어 있는 공공사업비 중 보류되어있는 금액을 방출하여 노임의 살포를 도모하겠다는 방침을 밝혔다.³²³⁾ 나아가 1960년 9월 30일 정부예산안을 설명하는 시정연설에서 장면 국무총리는 “사회복지의 증진을 대목표로 하여 급속한 경제 성장을 도모하는 경제제일주의를 실천하려 한다”는 시정목표를 제시하였다. 이와 함께 가장 긴급한 과제 중 하나인 실업자대책으로 고용수준을 향상시키는 것이 근본적인 대책이나 임시조치로서 공공사업과 국토계획을 위한 제반공사예산을 활용하여 일자리를 창출하고자 한다는 방침을 밝혔다.³²⁴⁾

이처럼 실업대책의 일환으로서 구상된 공공사업과 국토개발 공사는 미국의 경제원조를 통해 재원을 충당하는 방향으로 진행되었다. 우선 장면 총리는 1960년 10월 4일 “한국의 경제개혁방책에 관한 각서(Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea)”를 미국의 허터(Christian A. Herter) 국무장관에게 전달하였는데, 미국의 경제원조를 요청하는 이 문서에는 국토건설사업에 대한 구상이 제시되어 있었다.³²⁵⁾ 즉, 실업문제에 대한 대책으로서 “발전소 건설, 도로확장, 토지개간, 수자원 개발, 산림녹화 등 노동집약적인 산업기반건설을 적극추진”하고 이를 위해서 “① 인근지방에 직접이익이 되는 사업은 수혜민의 자발적인 노동력제공으로 이룩하고 ② 그렇지 못한 사업은 일종의 ‘국토건설봉사단(가칭)’을 설치하여 이를 활용”토록 하는 방안이 제시되었다.³²⁶⁾

미공법 제480호(Public Law 480) 제2관에 의한 원조가 가시화되면서 민주당 정부는 ‘국토건설봉사단’을 조직하여 1961년 3월부터 공공토목사업에 착수할 계획을 밝혔다. 1960년 11월 7일 김영선 재무부장관이 밝힌 계획에 따르면 이 사업은 일일평균 약 백만명의 유휴노동력을 동원하여 미공법 제480호에 따라 무상원조될 잉여농산물을

322) 경향신문, “대동소이한 선거공약”, 1960.7.6.

323) 동아일보, “『통한·유엔가입』 외교강화”, 1960.8.28.

324) 경향신문, “장총리 시정방침을 천명”, 1960.9.30.

325) “(자료) 한국의 경제개혁방책에 관한 각서”, 부흥월보 1960.9.(임송자, 2013a, 앞의 글, 447-448면에서 재인용).

326) 경향신문, “농촌개발청 신설”, 1960.10.14.

임금 대신 현물로 지급하는 조건으로 사업에 동원하는 것으로 기획되었다. 동원인력과 관련하여서는 농한기인 3~5월에 농촌 유휴노동력을 동원하여 인근 부락의 사방·조림·하천정리·소류지 등 소규모 수리사업과 도로공사 등을 실시한 후 농번기인 6~8월에는 이들을 영농을 위해 돌려보내고 그 동안에 도시에서 실업자구제를 위한 공공토목사업을 전개하려는 계획이 제시되었다.³²⁷⁾

1960년 11월 4일 각의의 경제관련 장관회의에서 실업자 및 절량농가 대책 등 경제현안을 다루기 위해 6개의 소위원회 구성안을 승인하였는데, 이 가운데 ‘국토건설소위원회’가 포함되어 있었다. 국토건설소위원회의 설치는 미잉여농산물 공여원조를 재원으로 한 공공토목사업을 계획하여 절량농가와 실업자를 취업시키는 방안을 계획하기 위한 것이었다.³²⁸⁾ 위원회는 부흥부 기획국장, 내무부 토목국장, 농림부 산림국장과 농지관리국장, 재무부 예산국장 등으로 구성되며 1960년 11월 말까지 이에 대한 구체적 방안을 작성하여 국무회의에 제출하도록 하였다.³²⁹⁾

정부는 1960년 11월 29일 각의에서 ‘국토건설사업실행요강’을 의결하였다. 이에 따르면 정부는 농촌의 유휴노동력 흡수와 국토개발사업의 일환으로서 국토건설사업을 실시하되 1961년 3월 1일부터 군인·관리·학생 등은 무상동원하고 농촌의 유휴노동자는 연4,000만 명 동원하여 1961년 추가경정예산 150억 환과 미잉여농산물 무상원조 1,000만 달러를 재원으로 하여 잡곡과 면포 등 현물로 노임을 지불할 것을 계획하였다. 또한 정부는 1961년에 약 3,000명의 대학졸업자를 신규채용하고 국토건설사업에 투입하여 일정기간 훈련을 시킨 다음 정규공무원으로 등용할 방침을 세웠다. 지역별로는 농촌지구의 사업을 춘궁기에 실시하고 도시지구 사업은 보리고개를 전후하여 실시하도록 하였고, 구체적인 사업내용은 사방·조림사업(1961년 2월~5월), 수리사업(1961년 3월~6월), 치수사업(1961년 3월~5월), 도시사업(1961년 6월~10월)을 시행하는 것으로 계획되었다.³³⁰⁾ 이후 1961년 추가경정예산안에 대한 심의과정에서 정부는 국토건설사업의 예산구성을 다소 수정하여 미국이 제공하는 1,000만 달러 상당의 잉여농산물 원조와 정부보유달러 공매를 통한 150억 환, 추가경정예산에 의한

327) 동아일보, “각지방서토목공사전개”, 1960.11.8.

328) 경향신문, “실업자대책등 경제개혁안구체화”, 1960.11.4.

329) 동아일보, “육개소위를 구성”, 1960.11.5.

330) 경향신문, “각의, 국토건설계획수립”, 1960.11.29.

400억 원을 재원으로 충당하여, 270억 원의 현금과 130억 원에 상당하는 잉여농산물로 노무자들에게 노임을 지급하는 안을 제시하였다.³³¹⁾

정부는 나아가 국토건설사업 예산운용을 위해 1961년 2월 8일 국토건설사업특별회계를 신설하기로 결정하였다.³³²⁾ 사업재정 확보를 위한 추경예산은 1961년 4월 10일 공포되었고,³³³⁾ 같은 날 ‘국토건설사업특별회계법’이 제정·공포되었다. 동법에 의하면 국토건설사업특별회계의 세입은 외국에서 무상공여되어 국민에게 현물로 지급될 원조물자의 한화상당액과 일반회계로부터의 전입금으로 구성되었다.

민주당 정부에서 기획된 국토건설사업은 노동력을 강제동원이 아닌 자원에 의해 동원하는 형식을 취하였다. 또한 노동력의 동원은 무상동원과 유상동원으로 구성되되 유상동원은 실업자와 절량농가의 세국민에게 취업기획을 제공하여 노임이 살포될 수 있도록 사업의 지역적 배치를 고려하도록 하고, 참가자를 사업계획소재지에서 공모 등의 방법으로 모집하도록 하였다. 군인·관리·학생 등 무상동원자는 특수지구나 유상동원지구에서 지도적 역할을 담당케 하고 봉사의 공에 따라 표창이나 사회적 진출을 배려하도록 하였다.³³⁴⁾

즉, 민주당 정부의 국토건설사업계획은 인력동원에 있어서 무상동원과 유상동원 두 가지 방식을 취하고 있었다. 이 가운데 무상동원은 뒤에서 살펴볼 국가공무원 충원계획과 연동되어 있었으며 유상동원은 절량농가와 실업문제에 대한 대책의 성격을 지니고 있었다. 후자와 관련하여 1960년 11월 29일 국토건설사업실행요강이 의결되어 발표된 직후에 사방·조림사업을 관장하는 농림부에서 절량농가 구제 방안으로 1961년 2월과 3월에 착수할 예정이었던 조림사업과 수리사업을 시기를 앞당겨 1960년 말까지 착공하는 방안을 추진하기도 하였다.³³⁵⁾

331) “단기 4292년도 제1회 추가경정예산안에 대한 시정방침 연설”, 국회속기록 1961.2.9.(박태균, 1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립과정: 경제개발론의 확산과 미국의 대한정책 변화를 중심으로, 서울대학교 박사학위논문, 2000, 165-166면에서 재인용).

332) 경향신문, “국토건설사업 「특계」를 신설”, 1961.2.9.

333) 경향신문, “10일공포”, 1961.4.9.

334) 동아일보, “실업자에게 일터”, 1960.11.30.; 경향신문, “국토건설사업은 이렇게(하)”, 1961.1.19.

335) 동아일보, “사방·수리사업, 연내에 착공”, 1960.11.30.

2. 국토건설사업의 추진과 전개

민주당 정부는 국토건설사업의 기획과 집행, 사업의 전반적인 통괄과 조정을 위해서 국무원에 국토건설본부를 두도록 하는 ‘국토건설본부규정’을 국무원령으로 제정하였다. 1960년 12월 29일 제정된 국토건설본부규정은 ‘국토건설사업’을 “국민의 총력으로써 국토의 보전과 개발을 이룩하기 위하여 하는 사업으로서 주로 조립, 사방, 소규모수리, 하천정리, 도로건설, 다목적수자원개발, 기타 공공토목사업을 조직된 노동력 또는 유휴노동력을 집단적으로 동원하여 사용할 수 있는 사업”으로 정의하였다. 그리고 사업을 총괄·조정할 국토건설본부의 본부장은 국무총리가 되고 사무장은 부총부 사무차관이 맡도록 하였으며, 종합지도부, 동원부, 기술부, 공보부의 4개 부를 두도록 하였다. 이러한 본부의 구성은 사업이 시행되기 전인 1961년 2월 11일 ‘국토건설본부규정’ 일부개정을 통해서 ① 종합적 기획, 예산검토, 조정 등을 담당하는 기획부, ② 인력, 물자 및 사업에 대한 관리방법 검토 및 조정 관련 사항을 맡는 관리부, ③ 기술지도와 감독, 인적, 물적자원의 소요량 검토 및 조정을 담당하는 기술부, ④ 사업과 자원의 종합적 조사연구, 사업진도, 효과의 검토·평가 및 공보 여론조사에 관한 사항을 담당하는 조사연구부로 재편되었다.

1961년 3월 1일로 예정된 국토건설사업의 착수를 앞둔 2월 25일 국토건설본부의 본부장인 장면 국무총리는 국토건설사업의 최종계획을 발표하였다. 장면총리는 국토건설사업의 목적으로 ① 공공토목사업을 실시하여 사회적 불안을 가중시키고 있는 실업자를 구제하고 절량농가를 위하여 노임을 살포하는 것, ② 황폐화된 국토개발과 자원활용을 통해 공업화의 기초를 마련하는 것, ③ 국민의 자조자활 정신을 양양하는 것으로 제시하였다. 사업은 총 400억 원의 예산을 투입하여 연인원 4,500만 명을 동원하는 것으로 계획되었다. 구체적인 사업내용은 ① 치수사업에 총 56억 원을 들이고 이 가운데 50억 원을 연인원 700만 명에게 노임으로 지급하고, ② 도로사업에는 총 35억 원을 투자하고 이 중 29억 원의 노임이 연인원 500만 명에게 지급되며 군대도 일부참여하도록 하고, ③ 도시토목사업에는 20억 원을 투입하여 도시구획 정리, 관광도로 축조, 하수도시설 개수를 추진하되 이 중 18억 원이 노임으로 지출되고, ④ 수리사업은 총 158억 원을 투입하고 이 중 126억 원을 연인원 1,900만 명에게 노임으로

지급하고, ⑤ 사방사업으로 24억 환을 들여 연인원 240만 명에게 14억 환의 노임을 지급하고, ⑥ 조림사업에 12억 환을 투입하고 이 중 2억4천만 환이 연인원 780만 명에게 노임으로 지급되며, ⑦ 소양강댐, 춘천댐, 남강댐 건설 등 수원개발사업을 3~4년에 걸쳐 추진하되 1961년에만 총 36억 환을 투입하고 동원인력은 일부 군대를 참여시킬 것을 고려중이라고 밝혔다.³³⁶⁾

민주당 정부는 국토건설사업계획을 수립하는 과정에서 대학졸업자 약 3,000명을 공무원으로 채용하여 사업이 개시될 1961년 3월 1일부터 3개월에 걸쳐 사업현장에서 근무한 후 정부 각 기관에 사무관 및 주사서기로 임용하는 계획을 세웠다. 1960년 11월 29일 각의에서 결정된 ‘신인등용요강’은 대학졸업자 및 졸업예정자들 가운데 병역의무를 완료한 30세 미만의 자를 대상으로 시험을 치러 선발된 합격자들을 1962년 1월 9일부터 3주간 공무원훈련원에서 입소훈련을 받게 한 후 국토건설사업장에서 근무하도록 하는 내용을 담고 있었다. 이러한 등용방침은 정부의 인사쇄신과 행정능률 향상을 목적으로 계획된 것이었다.³³⁷⁾

정부는 1961년 2월 21일 임시국무회의에서 신인등용선발시험 합격자들을 3월 1일자로 각 행정기관의 임시직촉탁으로 발령하기로 결정하였다. 정부는 교육이수를 완료한 총 2,096명의 합격자들에게 2월 27일 임시직촉탁 사령장을 주고 3월 1일부터 각도 건설본부에 배치된 후 5월 31일 4급·5급 국가공무원, 또는 4급 지방공무원에 임명하는 방침을 세웠다.³³⁸⁾

국토건설사업은 1961년 3월 1일부터 본격적으로 개시될 계획이었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 사업재정확보를 위한 추경예산은 4월 10일에서야 확정되었으며 미국이 제공하기로 한 잉여농산물의 도입 역시 지연되고 있었다.³³⁹⁾ 또한 사업을 위한 기초조사가 불충분하여 사업지역과 내용 선정이 부적절하다는 비판이 제기되기도 하였으며 사업진행에 대한 중앙정부의 지시가 각 지역의 실행기관에 전달되지 않아 사업착수가 예정된 3월 1일에 혼란이 빚어지기도 하였다.³⁴⁰⁾ 국토건설본부는

336) 동아일보, “국토건설사업의전모발표”, 1961.2.26.

337) 경향신문, “삼천학사남예등용길”, 1960.11.29.

338) 경향신문, “3월1일 임시촉탁발령”, 1961.2.21.; 경향신문, “일터로향하는 국토개발요원들”, 1961.2.28.

339) 경향신문, “준비없는국토개발”, 1961.3.11.

340) 경향신문, “냉혹한현실을직시하라”, 1961.3.8.

착수예정일이 다소 경과한 1961년 3월 18일에 전국 1,595개처에서 조림공사 516개처, 사방공사 681개처, 소류지공사 298개처에서 사업에 착수하였다고 발표했다. 사업계획 중 도로·수리·댐공사는 사업진행에 필요한 추경예산이 확정되지 않아 착공이 지연되고 있었다.³⁴¹⁾

국토건설사업 시행 초기에 빚어진 어려움은 신인등용선발시험에 합격하여 사업장에 배치된 기간요원들의 보고에서도 나타났다. 1961년 3월 27일 한 언론사가 주최한 기간요원들의 실정보고좌담회에서는 본부와 일선군청의 소통체계가 확립되지 않아 지시사항이 전달되지 않는 문제, 특히 일선군청 관리들의 무관심과 사업준비가 미비한 상황, 국토건설사업에 대한 인식이 저조하여 지역관청의 협조가 부족한 문제, 예산조달이 지연되면서 열의가 저조해지는 점, 중앙정부에서 현지답사 없이 책정한 사업대상의 부적절성과 같은 문제점들이 지적되었다.³⁴²⁾

요약하면, 국토건설사업을 최초로 구상하였던 민주당 정부는 본 사업을 당시 심각했던 실업문제와 절량농가 구제 대책의 일환으로 구상하였다. 이러한 측면은 국토건설사업의 예산구성에서도 드러난다. 앞서 살펴본 바와 같이 민주당 정부는 국토건설사업계획 수립 과정에서 뒤늦게 추가되어 동원인력과 임금지급 계획이 구체적으로 발표되지 않은 수원개발사업을 제외한 나머지 사업에 계상된 총예산 305억 환 가운데 239억4천만 환을 노임으로 지급하는 계획을 세웠다.³⁴³⁾ 즉, 총 사업예산 중 78.5%가 노임으로 배정되었으며 이는 민주당 정부의 국토건설사업이 절량농가 구제 및 실업대책의 성격으로 기획되었음을 보여준다. 또한, 인력충원과 관련하여 이 시기 국토건설사업은 무상동원과 유상동원의 방식을 취하되 무상동원의 경우 군·관 등을 동원하여 사업실행의 지도적 역할을 담당하도록 하고 이에 대하여 표창이나 공무원 등용 등 사회적 진출의 편익을 도모하는 방안을 세웠다. 나머지 유상동원의 경우 사업지역 거주자들의 자원을 받아 충원하도록 하였다. 이는 앞으로 살펴볼 5·16 군사정변 이후의 국토건설사업과 달리 강제동원이 아닌 자발적 형식을 취하는 것이었다.

그러나 민주당 정부의 국토건설사업은 당시 중앙정부와 각 사업지역의 관할관청 간의 긴밀한 행정체계가 제대로 확립되지 않은 상태에서 치밀한 사전준비 없이 시행

341) 경향신문, “국토건설사업 천오백95개처서착수”, 1961.3.19.

342) 경향신문, “이 호소에 귀기울이라 국토개발요원들의 실정보고좌담회”, 1961.3.28.

343) 동아일보, “국토건설사업의전모발표”, 1961.2.26.

되어 여러 문제를 일으키기도 하였다. 또한 국토건설사업 재정충당을 위한 추가경정 예산안이 국회에서 처리가 미뤄지고 예산의 상당부분을 차지했던 미공법 제480호 제2관에 따른 잉여농산물 공급이 지연되면서 사업의 진행에 차질을 빚었다. 이러한 상황에서 사업이 시작된 1961년 3월 1일에서 2달여 후인 5월 16일 군사정변이 발발하면서 민주당 정부가 추진해온 국토건설사업은 목표와 추진체계, 인력동원 등 사업의 성격을 변질시키는 변화를 겪게 되었다.

제2절 | 1961년 5·16 군사정변 직후 국토건설사업

1. 5·16 군사정변과 국토건설사업

가. 국토건설사업의 계승과 지속추진

1961년 5·16 군사정변이 발발하고 같은 날 군사정변 세력은 장도영 참모총장이 위원장, 박정희 소장이 부위원장을 맡은 군사혁명위원회가 장면정권을 인수하고 의회를 해산한다는 내용의 포고령 4호를 발표하였다.³⁴⁴⁾ 이를 뒤인 5월 18일 장면 국무총리는 국무회의에서 혁명위원회에 의한 비상계엄령을 헌법 제2조에 의거하여 추인하고 내각 총사퇴를 결정하여 군사정변 세력에게 정권을 이양하였다.³⁴⁵⁾ 같은 날 군사혁명위원회는 포고령 12호를 발표하여 현재 추진되고 있는 국토건설사업을 예정대로 추진할 것이라고 밝혔다. 포고령 12호는 “현재 전국적으로 추진 중인 국토건설사업은 민족적 과업이며 어떤 권력이나 정치력에 지배되어서는 안된다”고 선언하고 국토건설사업은 예정대로 계속 진행하며 소요자금 역시 예정대로 계속 집행하도록 조치할 것을 공표하였다. 또한 현지에 주둔중인 국토건설사업요원의 신분보장과 봉급 지급을 약속하면서 사업의 지속적인 추진에 충실할 것을 지시하였다.³⁴⁶⁾

그러나 국토건설사업을 계승한 군사정부는 민주당 정부가 기획한 사업의 추진체계

344) 동아일보, “정권인수·국회해산”, 1961.5.17.

345) 경향신문, “장내각 사임을 보고”, 1961.5.19.

346) 경향신문, “국토건설사업 그대로 추진”, 1961.5.18.

와 사업성격을 몇 차례에 걸쳐 변경하였다. 1961년 5월 19일 ‘국가재건최고회의’로 명칭을 변경한 군사혁명위원회는,³⁴⁷⁾ 5월 26일 국가재건최고회의령 제14호로 ‘정부조직법’을 개정하여 부흥부를 건설부로 변경하고 경제종합정책의 수립 기능을 부여하였다. 이와 함께 건설부에 종합계획국, 물동계획국, 지역사회국과 함께 국토건설국을 신설하였다. 이에 따라 국토건설본부규정은 각령 제9호에 의해 1961년 5월 29일 폐지되었다. 그리고 7월 22일 다시금 ‘정부조직법’을 개정하여 경제기획원을 신설하였다. 경제기획원은 “국민경제의 부흥개발에 관한 종합적 계획의 수립과 그 실시에 따르는 관리 및 조정에 관한 사무를 처리”하기 위한 조직으로(동법 제10의2조), 국토건설 관련 사무를 관장하기 위한 조직으로 국토건설청을 신설하여 경제기획원장 소속하에 두도록 하였다. 이후 8월에는 건설부를 다시 신설하는 방안이 논의되기도 하였다. 이는 국토건설청을 건설부로 승격하여 ‘국토건설군’을 주관하게 하며 중앙에는 종합계획국, 기술설계국, 국토보전국, 수자원국, 관리국을 두고 지방에는 기존 내무부 산하에 속해있던 토목국과 지방건설국을 건설부로 흡수하여 서울·부산·이리에 지방건설국, 그 밖의 항구에 항만사무소를 설치하고 태백산지구개발국과 같은 특수목적의 기구를 설치하는 방안이었다.³⁴⁸⁾ 그러나 건설부 신설은 실현되지 않았고 대신 10월 2일에 국토건설청 조직을 보다 세분화하여 국토계획국, 국토보전국, 수자원국, 관리국을 국토건설청에 설치하고 국토 및 자연자원의 보전·이용·개발·개조, 항만·도로·교량·하천·수도·주택건축에 관한 사무를 맡아보게 하는 ‘정부조직법’을 새로 제정하였다. 이후 국토건설청은 1962년 6월 18일 정부조직법 개정에 따라 건설부로 승격되었다.

5·16 군사정부가 국토건설청을 신설한 것은 민주당 정부가 시작한 국토건설사업을 지속적으로 추진하기 위하여 내무부 토목국과 해무청 시설국을 국토건설청에 흡수하여 사업을 총괄하여 수행하는 기구를 설치하기 위한 것이었다. 또한 군사정부는 국토건설청이 담당하는 국토건설사업이 제1차 경제개발 5개년계획과 연동되어 있는 것으로 인식하였다.³⁴⁹⁾

5·16 군사정부는 민주당 정부가 구상한 국토건설사업의 목적, 즉 국토와 자연자원의 보전 및 이용 등을 위하여 대대적인 공공토목사업을 통해 실업자와 절량농가에

347) 동아일보, “국가재건최고회의로 『군사혁명위』 개칭”, 1961.5.20.

348) 경향신문, “「건설부」·「중앙조달청」 신설”, 1961.8.18.

349) 공보부, 혁명정부1년간의 업적, 1962, 115면.

취업기회를 제공하고 산업발전의 기반을 형성한다는 목적의 중요성을 다시금 강조하였다. 그러나 이와 동시에 군사정부는 민주당 정부가 추진한 국토건설사업이 당초 계획의 시간적 제약에서 온 조잡성, 예산통과의 지연, 불충분한 기술조사, 정치성의 개입, 각 부처와 계획 및 시행기관과의 유기적 연락의 결여, 노임의 불합리한 가격책정과 지급절차의 복잡성 등 악조건이 개입되어 소기의 성과를 기대할 수 없는 실정이었다고 비판적으로 평가하였다.³⁵⁰⁾ 즉, 5·16 군사정부는 민주당 정부의 국토건설사업을 계승하되 전 정권 시기에 나타났던 문제들을 시정하고 보다 강력하게 사업을 추진할 것을 약속하였다. 이에 따라 정부는 1962년도 국토건설사업예산을 430억 원으로 책정된 1961년 예산의 2배로 대폭 증액할 방침이라고 밝혔다. 또한 정부는 1962년 국토건설사업은 태백산지구개발을 위한 삼척·장성·함백 등 탄전지구의 도로·철도부설, 춘천강 댐, 소양강 댐, 남강 댐 등 대규모 장기계속사업을 중점투자 사업으로 할 것이라고 밝혔다.³⁵¹⁾

나. 5·16 군사정변 이후 폭력배 단속과 국토건설사업의 성격 변화

5·16 군사정부는 군사정변이 발발한 직후에 국토건설사업의 지속적인 수행을 발표하였으나 실업자와 절량농가 구제라는 민주당 정부의 주요 사업목표는 군사정변 이후 변화를 겪게 되었다. 가장 큰 변화는 범법자 등을 국토건설사업에 투입한 것이다. 이러한 변화는 5·16 군사정변 직후부터 나타났다.

1961년 5월 23일 한신 내무부장관은 군경이 총동원되어 단속하고 있는 '깡패' 가운데 두목은 군사재판에 회부하여 엄격한 처벌을 할 것이며, 두목급 이외의 자들은 가벼운 형을 선고하되 형만료 후 개선의 정이 있는 자들은 도로보수 등 국토건설사업이나 탄광 등 기타 개발사업에 종사하도록 하여 근로정신과 민족정신을 선양시키고 경쟁시킬 방침이라고 밝혔다.³⁵²⁾ 또한, 같은 날 경남지구계엄사령관 박현수 소장은 기자회견에서 절도범 등 경제경범은 재범의 우려가 있으므로 국토건설사업에 투입시킬 예정이라고 밝히기도 하였다.³⁵³⁾ 이후 1961년 10월 31일 내무부는 재건국민운동본

350) 위의 책, 115면.

351) 경향신문, “각도에 「건설국」 신설”, 1961.8.29.

352) 경향신문, “개심한깡패는 건설사업에투입 발본색원을 거듭 강조”, 1961.5.23.; 동아일보, “공무원에 뇌물준자처벌 두목급깡패는군재에”, 1961.5.24.

부, 문교부, 법무부, 보건사회부, 국토건설청 등 관계부처 과장급의 실무자회의를 개최하여 전과자와 학생깡패·소년깡패를 포함한 깡패와 불량배에 대한 보도방안과 이들을 국토건설사업장에 취역시키는 정책에 관해 논의하였다.³⁵⁴⁾

이처럼 깡패와 절도범 등을 국토건설사업에 투입시키는 계획은 5·16 군사정변 세력이 추진한 이른바 '사회악 일소' 기획과 연동되어 있었다. 5·16 군사정부는 군사정변을 일으킨 당일 발표한 혁명공약에 포함된 '구악일소' 정책의 일환으로 대대적인 폭력사범단속을 실시하였다.³⁵⁵⁾ 군사정부는 '사회악의 온상'인 도시우범지대에서 "온갖 횡포와 불법을 일삼던 불량배와 깡패, 소매치기, 부랑아"를 단속함으로써 사회질서를 확립하고 아울러 "이들 불량배들을 건전한 생활로 인도하기 위해 국토건설사업에 참가"하도록 한 것을 혁명의 업적으로 내세웠다.³⁵⁶⁾

이처럼 5·16 군사정변 이후 군사정부는 실업자와 절량농가 구제를 국토건설사업의 주요 목표로 제시하였던 민주당 정부의 사업을 지속할 것이라고 선언하였지만, 이후의 전개방향은 실업자·절량농가 구제보다 불량배·깡패·치기배로 단속된 자들과 병역미필자 등을 국토건설사업에 동원하여 '구악과 사회악 일소' 기획의 일환으로 삼았다.

2. 국토건설사업의 내용과 운영방식

가. 1961년 국토건설사업 내용

5·16 군사정부는 국토건설사업의 단기 목표로서 국토개발의 기본계획 완성, 제한된 국토보전사업, 수해복구사업 완료, 특정지역의 자원 및 기술조사, 유휴실업자의 활용, 장기 목표로는 국토장기종합개발의 완성, 국토보전사업의 확대, 유휴실업자의 취업 확대를 제시하였다.³⁵⁷⁾ 이에 따라 민주당 정부 시기부터 5·16 군사정변 이후 1961년 말까지 진행된 국토건설사업의 진척상황은 다음 표와 같다.

353) 경향신문, "경제경변 건설사업에 투입", 1961.5.24.

354) 경향신문, "깡패를선토키로", 1961.10.31.

355) 경향신문, "금효삼시 군사 무혈 「쿠데타」", 1961.5.16.

356) 공보부, 앞의 책, 67면.

357) 공보부, 혁명정부 7개월간의 업적, 1962, 86-87면(임송자, "1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태", 한국근현대사연구 제67집, 2013b, 904-905면에서 재인용).

▶▶▶ [표 4-1] 국토건설사업 진척상황(1961. 3~1961. 12)

사업별	건 수(件)	예산액 (백만 환)	집행액 (백만 환)	공정(%)	동원업인원 (천명)	비고
도로	155	4,181	4,181	99	3,196	冬期실업자 구제공사는 별도로 취급함. 국토건설청 소관
치수	518	6,203	6,200	98	3,675	
도시토목	94	4,764	4,639	94	2,150	
상하수도	8	880	841	84	183	
항만	20	389	386	51	79	
수리	4,035	14,801	14,742	100	12,867	농림부 소관
귀농 정착	24	1,264	1,264	90	569	
사방	1,770	2,433	2,433	100	2,456	
조림	2,707	1,238	1,238	100	832	
철거민 정착	1	852	852	100	116	보사부 소관
섬진강댐	1	1,030	1,030	72	86	상공부 소관
춘천댐	1	1,600	1,600	60	94	
기술조사	22	1,306	1,158	45	103	국토건설청 소관
예비비 및 기타사무비	-	3,366	3,366	100	-	
총계	9,356	44,278	43,903	94	26,401	

※ 출처: 안종직, 우리나라의 경제의 방향: 경제개발5개년계획해설서, 동아출판사, 1962, 275면.

나. 국토건설사업 동원 규모 및 동원과정

앞서 논의한 바와 같이 5·16 군사정변 이후 정부는 민주당 정부가 기획한 국토건설 사업의 성격을 실업자와 절량농가에게 취업기회를 제공하는 것에서 일제단속된 폭력 배 등의 처리수단으로 전환시켰다. 한신 내무부장관 등 정부 주요인사들이 군사정변 이후 일제단속 등을 통해 검거된 '깡패' 중 두목을 제외한 나머지를 국토건설사업 등에 투입하여 갱생시킬 방침을 밝힌 다음 날인 5월 24일 여수경찰은 검거되어 있던 깡패 66명 중 42명은 여천군, 20명은 여수 시내의 국토건설사업에 종사하도록 조치하였고,³⁵⁸⁾ 광주경찰서는 검거된 깡패 100명 중 87명을 국토건설사업에 투입하였다.³⁵⁹⁾

358) 동아일보, "구속했던 깡패 국토건설종사원에", 1961.5.26.

359) 조선일보, "깡패 13명 군재에 87명은 국토건설 노무원으로", 1961.5.25.

이어서 강원도 경찰국은 6월 22일에 5·16 군사정변 이후 당시까지 강원도 내에서 검거한 깡패·불량배 1,033명 가운데 두목·열차깡패·열차절도범 10명은 군사재판에 회부하고 불량배·잡상인·무임승차자 128명은 즉심에 넘기고 기타 377명은 훈방하였으며, 조직깡패 19명, 무조직깡패 108명, 기타 391명으로 구성된 총 518명을 국토건설 사업에 동원하였다고 밝혔다.³⁶⁰⁾

이들은 ‘국토건설단’이라는 명칭이 아직 정해지지 않은 상태에서 ‘국토건설사업근로대’ 등의 명칭으로 조직되어 사업장에 투입되었다. 1961년 6월 17일자 보도에 의하면 6월 4일 서울·경기·강원 지역에서 검거된 깡패 중 B급과 C급으로 분류된 자들 1,028명이 강원도 삼척군 장성읍 간말리에 ‘탄광지대 국토건설사업근로대’로 조직되어 탄광지대 도로확장공사에 투입되었다.³⁶¹⁾

삼척지역 국토건설근로대는 1,028명으로 개시되었는데 1961년 7월 19일자 보도 당시 취역중인 987명의 연령은 13세부터 49세까지 분포되어 있었으며, 학력별로는 초등학교 졸업 이하가 약 200명, 중학교 졸업이 약 400명, 고등학교 졸업이 약 200명 이었으며 대학출신도 26명 포함되어 있었다. 직업 역시 약제사, 식당주인, 학생, 전직 교사, 연예인 등 다양한 것으로 알려졌다.³⁶²⁾ 군사정부는 국토건설근로대를 검거된 깡패들로 조직하였다고 밝혔지만 실제 사업에 동원된 자들 가운데에는 깡패가 아닌 자들도 포함되어 있었던 것으로 보도되었다.³⁶³⁾

이들 가운데 서울출신은 약 800명 가량이었는데, 442명의 서울출신 대원은 1961년 6월 4일 삼척지역 국토건설근로대로 조직되어 도로확장 공사에 투입된 지 120일만인 10월 1일에 서울로 돌아왔다.³⁶⁴⁾

군사정부는 1961년 12월 13일에 ‘폭력행위자등 단속에 관한 특례법’(이하에서 “폭력행위자단속법”이라고 한다)을 제정·공포하였다. 이 법은 “폭행, 협박, 공갈, 날치기, 소매치기 등 행위를 한 자로서 형벌법령에 의하여 처벌되는 자 이외의 자”를 심사를 통하여 국토건설사업장에 취역시키는 내용을 담고 있었다. 폭력행위자단속법 시행령

360) 경향신문, “열차깡패등 천33명검거”, 1961.6.22.

361) 동아일보, “이제는 씩씩한 일군 『국토건설사업근로대』 간판달고 탄광지대 도로확장공사 한창”, 1961.6.17.

362) 경향신문, “어제의 어깨 천이백명 욱된 과거 노력으로 씻어”, 1961.7.19.

363) 경향신문, “근로로 뉘우친 악의 과거”, 1961.10.1.

364) 경향신문, “혁명의 역군되기를 맹서”, 1961.10.1.

이 1962년 2월 27일 제정·시행됨에 따라 서울지검은 피의자에 대한 공소제기를 면하는 대신 국토건설사업장 취역을 결정하는 역할을 맡은 ‘서울지검 취역심사위원회’를 3월 9일 구성하고 서울지법 판사 1인을 위원장, 서울지검 검사 1인과 관할경찰서장을 위원으로 결정하고 대한변협에 민간위원 추천을 의뢰하였다.³⁶⁵⁾

내무부 치안국은 1961년에 이어서 1962년에도 사회악제거 사업으로 2월 15일부터 3월 15일까지 한 달 간 날치기, 소매치기, 들치기배에 대한 전국 일제소탕을 실시하여 총 8,857명을 검거하였는데 이 가운데 51%가량에 해당하는 4,526명은 17~20세의 연령대였다. 이 기간에 단속된 자들 중 2,435명은 구속송치, 1,546명은 소년원 이송, 4,321명은 즉결심판에 회부되었는데, 당시 치안국의 발표를 보도한 신문기사에 의하면 정부는 구속송치된 2,435명을 제외한 전원을 폭력행위자등 단속에 관한 특례법에 의거하여 국토건설사업에 취역시킬 방침을 밝혔다.³⁶⁶⁾

이어서 1962년 5월 31일 박정희 국가재건최고회의 의장은 군사정변 이후 시일이 지나면서 국민의 정신적 해이로 인하여 범죄가 다시 증가하고 사회풍기가 문란해지고 있으므로 사회질서를 확립하기 위한 대책을 수립하도록 지시하였다. 이에 따라 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 문교부, 교통부, 보건사회부, 공보부, 건설부가 공동으로 마련한 ‘사회질서 확립을 위한 대책’이 1962년 7월 6일 각의에서 의결되었다.³⁶⁷⁾ 사회질서확립대책에는 ① 풍기확립, ② 교통질서확립, ③ 폭력사범단속, ④ 밀수사범단속, ⑤ 마약사범단속, ⑥ 강절도단속, ⑦ 부정수표단속, ⑧ 무고및위증단속, ⑨ 교도행정의 개선, ⑩ 수사기능의 강화, ⑪ 반공태세의 강화, ⑫ 소송절차의 개정, ⑬ 공보활동의 강화 등 13개 항목이 포함되었다. 이 가운데 폭력사범단속과 관련하여 국토건설사업의 활용이 언급되어 있다. 이에 따르면 내무부 치안국은 1961년 5·16 직후부터 1962년 5월 30일까지 1년간 25회에 걸쳐 깡패, 불량배, 폭력행위자, 상이군인행패, 역·열차내 불량배 등 단속을 실시하여 18,933명을 단속하였다. 이 가운데 5,076명이 검찰에 송치되고 5,568명은 즉심 회부, 4,934명은 훈방되었으며 3,137명이 국토건설사업장에 취역하였다.³⁶⁸⁾

365) 경향신문, “취역심사위구성”, 1962.3.9.

366) 경향신문, “날치기소매치기 전국서 일제소탕전”, 1962.3.16.

367) 법무부, “사회질서 확립을 위한 대책”, 1962.7.6, 13-18면(국가기록원 BA0084324).

368) 법무부, “사회질서 확립을 위한 대책”, 1962.7.6., 63-64면(국가기록원 BA0084324).

▶▶▶ [표 4-2] 폭력사범 단속과 처리 현황(1961.5.16.~1962.5.30.)

단속인원	지검송치	이첩	즉심	국토건설 사업장 취역	훈방
18,993	5,076	278	5,568	3,137	4,934

※ 출처: 법무부, “사회질서 확립을 위한 대책”, 1962.7.6, 64면(국가기록원 BA0084324).

‘사회질서 확립을 위한 대책’이 의결된 1962년 7월 6일에는 폭력행위자단속법이 시행되고 있던 시점이었다. 그런데 폭력행위자단속법은 이미 폭력사범 등 일제단속을 통해 검거된 자들을 국토건설사업에 동원하는 정책이 1961년부터 시행되고 있는 도중에 제정된 것이다. 동법 부칙 제2항은 1961년 5월 16일 이후 국토건설사업에 강제취역 중인 자는 본법에 의하여 취역한 것으로 간주하도록 규정하였는데, 이는 소급입법의 문제를 안고 있는 것이었다. 또한 폭력행위자단속법이 시행된 이후에도 실제로 폭력행위자단속법에 의거한 취역심사위원회를 통한 취역결정은 1962년 6월에 들어서야 시작된 것으로 보인다. 인천경찰서는 1962년 6월 1일 폭력행위자단속법에 의거하여 17명의 불량배·소매치기를 형사범으로 처벌하지 않고 국토건설대 취역을 결정하여 안성군 대덕면 명당리의 국토건설대원으로 이송하여 하천개수공사에 종사하도록 하였다. 이들의 취역기간은 3개월~6개월이었다.³⁶⁹⁾ 그리고 서울시경은 6월 5일 불량배 단속에서 적발된 우범자 중 질이 나쁜 자들에 대하여 취역 여부 및 취역의 종류, 장소, 기간 등을 결정하는 심사위원회에 심사를 청구하였다.³⁷⁰⁾ 인천과 서울에서 취역심사위원회에 심사가 청구된 사례는 이것이 최초인 것으로 보도되었다. 즉, ‘사회질서 확립을 위한 대책’에 공개된 1961년 5월 16일부터 1962년 5월 30일까지 이루어진 폭력사범 단속에 의한 국토건설사업장 취역인원 3,137명의 경우 폭력행위자단속법에 규정된 심사위원회의 심사를 받지 않은 채 강제취역이 이루어진 것으로 파악할 수 있다.

369) 경향신문, “국토건설대취역”, 1962.6.2.; 동아일보, “불량배 16명을 국토건설단에”, 1962.6.2.

370) 경향신문, “성질고약한우범자들 5일노무취역청구”, 1962.6.5.

다. 사업장 운영방식과 처우

사업장의 운영은 군대식 일과에 따라 이루어졌다. 신문에 보도된 삼척지역 탄광지대 도로확장공사 사업장의 시간별 일과표를 살펴보면 다음과 같다.³⁷¹⁾ 취역자들은 새벽 5시 30분에 기상하여 세면청소와 조식을 마치고 6시 30분에 공병대 트럭을 이용하여 작업장으로 이동한 후 오후 5시까지 작업을 한 후 숙소로 귀영하여 저녁 9시까지 자유시간을 가진 후 취침을 하는 일과로 구성되었다.

▶▶▶ [표 4-3] 1961년 국토건설사업근로대 일과표

시간	일과내용	시간	일과내용
5:30	기상	13:00~17:00	오후작업
5:30~6:00	세면청소	17:00~17:30	귀영
6:00~6:30	조반	17:30	점호
6:30~7:50	정신훈화, 도구정비	17:30~19:00	저녁식사
7:50~8:00	작업장 출장	19:00~21:00	내무사열
8:00~12:00	오전작업	21:00	취침
12:00~13:00	중식		

※ 출처: 동아일보, “이제는 씩씩한 일군 『국토건설사업근로대』간판달고 탄광지대 도로확장공사 한창”, 1961.6.17.에서 재구성

삼척지역 국토건설사업근로대는 16개 소대에 5개 중대로 편성되어 대원 중 한 명이 대대장을 맡고 대원들 간의 자치제로 운영되었다. 다만 음주는 생일 등 특별한 날 대장의 입회하에 일부 허용될 뿐 전면 금지되며 면회는 일주일에 4회 오후 5시 이후에 허용되었다. 이들의 숙소는 판잣집으로 군대 내무반과 유사한 형태이며 주변사령, 중영창을 두는 등 군대식으로 이루어졌다. 식사는 쌀보리 혼식으로 하루 6홉의 밥이 조식과 중식으로 제공되며 저녁식사는 수제비가 지급되었다. 대원들에게는 노임으로 현금과 현물을 합하여 하루 700환 상당이 지급되었다.³⁷²⁾ 한편, 삼척지역 국토건설 근로대에서는 발파작업 중 사망사고가 발생하기도 하였다.³⁷³⁾

371) 동아일보, “이제는 씩씩한 일군 『국토건설사업근로대』간판달고 탄광지대 도로확장공사 한창”, 1961.6.17.

372) 경향신문, “어제의 여객 천이백명 육된 과거 노력으로 찢어”, 1961.7.19.

삼척지역 국토건설근로대 중 서울출신 대원들이 건설사업 동원을 종료하고 서울로 귀향한 1961년 10월 1일에 서울역 광장에서 가족과 서울시청간부, 시경국장, 시내 경찰서장들이 참석한 환영회가 개최되었다. 이 자리에서 서울시경국장은 “귀향한 대원으로서 친족이 없는 사람들에게는 경찰관과 형제의 결연을 맺게 하여 적극적으로 도울 것이며 종전에 해온 감시나 우범자 취급을 하지 않을 것”이라고 밝혔다.³⁷⁴⁾ 그러나 1962년 7월 6일 국무회의에서 의결된 ‘사회질서 확립을 위한 대책’에서는 폭력사범 관련 정책으로 우범자 감시의 일환으로 국토건설사업장에서 돌아온 자들의 동향을 철저히 감시하도록 하였다.³⁷⁵⁾ 이로 미루어 볼 때 1961년과 1962년에 폭력행위자 등 일제단속에 검거되어 국토건설사업에 강제취역하였던 자들은 취역을 마친 뒤에도 경찰의 우범자 관리 대상이 되었던 것으로 보인다.

제3절 | 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단

1. 국토건설단 설립 배경과 과정

가. 국토건설군 창설 계획

5·16 군사정변 직후부터 전개된 폭력행위자 등 단속에 의해 검거된 자들을 국토건설사업에 투입하는 정책이 지속되는 가운데 군사정부는 병역미필자 등을 동원한 ‘국토건설군’ 창설 계획을 세웠다. 1961년 7월 3일 내각수반에 취임한 송요찬은 8월 11일에 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설군을 창설하여 1962년 초 국토건설사업에 투입하는 방침을 발표하였다. 이 계획은 제1차 경제개발 5개년계획에 따른 태백산·섬진강·영산강·남강·금강·낙동강 지역의 수원자원 개발사업을 대규모로 추진하기 위한 것으로 국토건설군을 창설하여 경제기획원 국토건설청이 추진하는 사업을 수행하도록 한다는 것이었다. 사업내용은 수원(水源)개발, 간척사업, 철도건설, 도로

373) 경향신문, “혁명의 역군되기를 맹서”, 1961.10.1.

374) 위와 같음.

375) 법무부, “사회질서 확립을 위한 대책”, 1962.7.6, 68면(국가기록원 BA0084324).

신설 및 개수 등 대규모토목공사로 구성될 예정이었다.³⁷⁶⁾ 송요찬 내각수반은 이날 구체적인 사업계획은 아직 검토 중이나 대략적인 사업내용은 ① 태백산지구 탄원(炭源)개발을 위한 삼척, 속초, 원주 등을 연결하는 철도·도로 개설 및 확장, ② 춘천, 단양, 충주 등지에 대한 전력개발을 위한 춘천북방 한강 댐 건설, ③ 낙동강유역 홍수 방지와 전력개발을 위한 안동부근 남강댐 건설 등이라고 밝혔다.³⁷⁷⁾

이를 위해서 정부는 16개의 건설단을 조직하여 사업장을 관리하는 기간요원으로서 예비역장교 3,000명 이상을 채용할 방침을 세웠다. 또한 정부는 국토건설군에 종사할 노무자로 ① 만 28세 이상의 징병적령자, ② 제2국민병·징집면제자, ③ 일반자원자 또는 근로동원법에 의해 충원되는 자들을 충원할 계획임을 밝혔다.³⁷⁸⁾ 다만 송요찬 내각수반은 국토건설군이 병역미필자에 대한 차별적 성격을 갖는 것은 아니라고 명시하면서, “도시실업자를 구제하고 국토를 개발”하는 데 목적이 있으므로 직장이 있는 자는 동원대상이 되지 않는다고 밝혔다. 병역미필자의 경우 1년에서 1년 반의 기간 동안 국토건설군에 참가하면 병역복무로 인정되도록 할 방침이 세워졌다. 동원의 형식은 8월 11일 발표 당시 강제소집과 구직자원 중 무엇을 취할 것인지 아직 정해지지 않았으며 정부는 국토건설군 창설을 위한 특별조치법을 마련하도록 하는 한편 근로동원법을 활용하는 방법을 연구 중이라고 밝혔다.³⁷⁹⁾

이어서 정부는 1961년 8월 17일 국토건설군은 국토건설청이 주관하며 시행 1차년도인 1962년에 5만 명 가량의 규모로 창설할 예정이라고 발표하였다.³⁸⁰⁾ 9월에는 국토건설군 창설에 관한 계획을 수립하고자 ‘국토건설군창설준비위원회’를 설치하고 ‘국토건설군설치법’ 제정을 준비하였다. 이 과정에서 정부는 ‘국토건설군’이라는 명칭을 변경하는 방안을 논의하였다.³⁸¹⁾ 명칭의 변경은 8월 11일 송요찬 내각수반이 국토건설군 창설계획을 발표하면서 국토건설군이 병역미필자 등에 대한 차별이 아님을 강조하고 ‘군’이라는 명칭에 구애받지 않기를 당부한 것과 마찬가지로 국토건설사업 동원이 강제적 성격으로 인식될 수 있는 부분을 완화시키기 위한 것이었다.³⁸²⁾

376) 경향신문, “「국토건설군」을 창설”, 1961.8.11.

377) 동아일보, “국토건설군을 창설”, 1961.8.12.

378) 경향신문, “개발지역에 장기주둔코 작업 경제개혁추진이 목적”, 1961.8.11.

379) 경향신문, “「국토건설군」을 창설”, 1961.8.11.

380) 경향신문, “〈1차년도건설군〉 오만정도로 편성”, 1961.8.17.

381) 동아일보, “준비위를 설치 국토건설군창설”, 1961.9.24.

이와 관련하여 1961년 8월 12일자 경향신문 사설에서는 “국토건설군의 창설의도가 내·외에서 ‘강제노동’으로 잘못 인식되지 않아야한다”는 점을 가장 중요한 문제로 지적하면서 국토건설군 관련 법률의 제정에 신중을 기하고 사업장의 간부 역할을 맡게 될 기간요원에 대한 철저한 훈련실시를 요청하였다. 이와 함께 이 사설은 국토건설군이 병역미필자를 동원하여 병역복무를 대체하도록 하는 것이지만 공식적인 정규 군대가 아니므로 강제성을 부과하는 것보다 자율적 소집방안을 마련할 것을 제안하였다. 또한 국토건설군 대원이 병역미필자 외에도 일반 자원자로 구성될 예정이며 후자의 경우 실업자구제가 목적이므로 이들에 대한 적절한 노임이 지급되어야 함을 지적하였다.³⁸³⁾

1961년 8월에 발표된 국토건설군 창설 계획은 병역미필자와 면제자를 주요 동원대상으로 하되 국토건설사업을 실업자구제 수단으로 구상하였던 민주당 정부의 기획을 어느 정도 이어받고 있었다. 송요찬 내각수반은 8월 23일 전남전북지방 시찰 당시 기자회견에서 도시세금민과 실업자 구제 대책과 관련하여 실업자를 향후 5개년 경제개발계획에 따른 국토건설군에 충원할 방침이라고 밝히기도 하였다.³⁸⁴⁾

나. 국토건설단설치법 제정

송요찬 내각수반은 1961년 10월 20일 국토건설군을 국토건설단으로 개칭하고 4개 단으로 구성하는 것을 중심으로 한 ‘국토건설단설치법’을 국가재건최고회의에서 심의하고 있다고 발표하였다. 이 당시 고려되고 있던 단원 충원대상은 ① 28세 이상의 병역미필자 중 국방장관이 인정하는 자, ② ‘근로보호법’에 의해 동원되는 20세 이상 30세 이하의 완전실업자였다.³⁸⁵⁾ 동원기간은 병역미필자의 경우 18개월, 근로보호법에 의한 동원자는 12개월로 계획되었다.³⁸⁶⁾

당시 정부가 제정을 시도했던 근로보호법은 만 20세에서 30세까지의 남자 중 완전실업자를 국토건설사업에 취업시키는 것으로 동원은 강제성을 띠는 것이었다.³⁸⁷⁾ 정

382) 경향신문, “「국토건설군」을 창설”, 1961.8.11.

383) 경향신문, “국토건설은 자발적 창의력에 의거해야 한다”, 1961.8.12.

384) 경향신문, “일반실업자는 건설군에 충원”, 1961.8.24.

385) 경향신문, “20-30세까지의 완전실업자동원”, 1961.10.20.

386) 동아일보, “명년부터 「근로보호법」을 실시”, 1961.10.21.

부는 국토건설단 설치와 운영에 관한 사항을 규정하는 국토건설단설치법 제정과 더불어 이와 별개의 근로보호법 제정을 통해 국토건설단 인력동원을 추가로 도모하였다. 이러한 측면은 군사정부의 국토건설단 사업이 병역미필자를 우선 대상으로 하되 병역미필자만으로는 국토건설단 운영에 필요한 인력충원이 불충분하므로 근로보호법에 따른 완전실업자를 추가로 동원하는 방식을 취했음을 보여준다. 즉, 민주당 정부가 기획한 국토건설사업의 일차적 목적이었던 실업자 구제는 군사정부 하에서 추진된 국토건설단 사업에서 부가적 목적으로 변경되었다. 이에 대하여 경향신문 사설은 실업자를 동원한 국토건설단 사업이 국민에 대한 응징의 기능을 해서는 안되며 따라서 강제동원이 아닌 자원 참가의 형식이 되어야 한다고 지적하였다.³⁸⁷⁾

국토건설단설치법은 앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 1961년 12월 2일 제정·공포되었다. 동법에는 예비역에 있는 자를 기간요원으로 임명하고, 건설원으로는 ① 병역법 제17조의 규정에 의한 징병적령자 중 1934년 12월 31일 이전에 출생한 자로서 징집되지 아니한 자와 각령의 정하는 바에 의하여 현역병으로는 부적당하다고 국방부장관이 인정한 자, ② 징병적령자로서 징집이 면제된 자, ③ 근무동원에 관한 법령에 의하여 동원된 자를 편입하도록 하였다(제3조 제3항).

그러나 완전실업자를 국토건설사업에 동원하는 내용의 근로보호법 제정은 실현되지 않았다. 대신 1961년 12월 13일에 ‘폭력행위자등 단속에 관한 특별법’(이하에서 “폭력행위자단속법”이라 한다)이 제정·공포되었는데, 이는 5·16 군사정변 이후 시행되고 있던 폭력배 등 단속으로 검거된 자들에 대한 국토건설사업 동원에 대한 법적 근거를 마련하는 동시에 국토건설사업의 성격변화를 명문화한 것으로 볼 수 있다. 즉, 근로보호법이 아닌 폭력행위자단속법이 제정됨으로써 군사정부가 추진한 국토건설단 사업은 실업자 구제의 목적을 사실상 폐기하고 병역미필자와 형법에 따라 처벌받지 않는 폭력행위자 등을 동원한 사업으로 전개되었다. 이와 함께 대상자의 자원이 아닌 강제성을 띤 동원 방식을 취하게 되었다.

387) 위와 같음.

388) 경향신문, “근로보호법안에 대하여”, 1961.10.21.

다. 국토건설단 창설 추진

정부는 1961년 12월 22일 지단·분단·건설대 및 근무대로 편성된 국토건설단 직제를 각령으로 공포하였다.³⁸⁹⁾ 그리고 1962년 4월말까지 국토건설단 조직편성을 완료하여 5월부터 본격적인 작업에 들어가는 것을 목표로 1월 초부터 우선 기간요원 편성에 착수하였다.³⁹⁰⁾ 기간요원은 공병으로 군복무를 마친 자와 기술경력을 우선 선발하고, 지단장은 대령이상 장성급으로 임명하여 2급 공무원 대우를 하고 분단장은 서기관대우, 반장은 서기 및 서기보 대우를 받도록 하는 것으로 계획되었다.³⁹¹⁾ 이에 따라 국토건설청은 예비역장교 가운데 시험을 통해 105명을 기간요원으로 우선 선발하여 기술, 행정, 보급 등의 교육을 1962년 1월 31일까지 실시하였다.³⁹²⁾

이어서 2월 10일에 국토건설단 창단식이 중앙청에서 치러졌다. 이날까지 기간요원은 1천여 명이 모집되었는데 이 가운데 400명이 창단식에 참석하였고 김동하 국가재건최고회의 재경위원장과 송요찬 내각수반 외에 국방부장관, 국토건설청장 등이 참석하였다. 이 자리에서 김동하 재경위원장이 대독한 박정희 국가재건최고회의장의 격려사는 “단원의 대부분이 병역미필자로서 지난날의 과오를 깨끗이 청산하고 용약 혁명대열에 정신하게 된 것은 국가적으로도 뜻깊은 일”이라고 하면서 국토건설단에 종사하는 것이 일종의 과오를 갚는 일임을 암시하였다.³⁹³⁾

2. 국토건설단 사업내용과 운영방식

가. 1962년 국토건설단 사업내용

국토건설단설치법에 따른 1962년 국토건설단 사업은 3월 25일부터 4월 25일까지 1차 건설원 편입을 완료하고 각 지역의 사업장으로 이동하여 3월 26일 진주 남강댐 공사 착공을 시작으로 5월 16일까지 순차적으로 공사에 착수하도록 하였다.³⁹⁴⁾ 국토

389) 동아일보, “국토건설단 직제를 공포”, 1961.12.23.

390) 경향신문, “4월까지 편성 국토건설 기간요원”, 1962.1.10.

391) 동아일보, “제1차로 2개지단을 편성 국토건설단조직준비”, 1961.12.9.

392) 동아일보, “31일교육종료 국토건설기간요원”, 1962.1.30.

393) 동아일보, “「국토건설단」 창단식거행”, 1962.2.11.

394) 동아일보, “삼개지단 곧 편성”, 1962.4.3.

건설단설치법에 의거하여 1962년에 시행된 국토건설단 사업은 특정지역개발사업과 다목적 수자원개발, 대간척사업 및 천재지변으로 인한 긴급복구사업으로 구성되었다.³⁹⁵⁾ 국토건설단 조직은 4개 지단, 6개 분단, 39개 건설대로 편성하고 ① 제1지단은 진주 남강댐과 섬진강댐 공사에 투입하여 진입도로와 이설도로 61km 구간 건설을 담당하고, ② 제2지단은 춘천 소양강댐 건설과 춘천댐 건설공사에 투입되어 진입로와 이설도로 47km 구간 공사를 담당하며, ③ 제3지단은 태백산지구 예미와 정선간 철도 42km와 산업도로 38km 구간 공사를 담당하고 울산공업지구공사도 추가로 하게 되며, ④ 제5지단은 영주와 점촌사이의 경북선철도 58km 구간의 공사를 담당하도록 하였다.³⁹⁶⁾

▶▶▶ [표 4-4] 1962년 국토건설단 사업 개요

지단	사업장	투입인원(명)
제1지단	남강댐건설	2,258
(제1개분단 7개건설대)	섬진강댐건설	907
제2지단	소양강댐건설	1,390
(5개건설대)	춘천댐건설	868
제3지단	산업도로건설	1,794
(3개분단)	정선선철도공사	3,166
(16개건설대)	울산공업지	2,210
제5지단(2개분단 11개건설대)	경북선철도공사	4,942

※ 출처: 동아일보, “「국토건설단」 창단식거행”, 1962.2.11.

나. 국토건설단원 동원규모와 특성

1) 건설원 동원 과정

국토건설단 기간요원은 당초 예비역장교를 채용할 예정이었으나 1962년 4월 24일 국토건설설치법을 일부개정하여 예비역에 있는 자 외에도 특수기술을 가진 자도 기간요원으로 지원할 수 있도록 하였다(동법 제3조 제2항). 이러한 특수기술자에는 의무,

395) 동아일보, “건설사업예정신”, 1962.2.11.

396) 동아일보, “「국토건설단」 창단식거행”, 1962.2.11.

법무, 경리, 정훈 또는 토목 관련 전문지식과 기술을 가진 자가 포함되었다(동법 시행령 제17조 제2항).

건설원은 기간요원과 달리 편입대상에 대한 강제동원의 성격으로 충원되었다. 1961년 12월 18일 제정·공포된 ‘국토건설단설치법 시행령’ 제1조는 국토건설단설치법 제3조 제3항 제1호와 2호에 해당하는 병역미필자가 내무부장관이 정하는 바에 따라 신고하도록 하였다. 이에 따라 내무부는 1962년도 국토건설단에 복무할 대상자의 신고요령을 1962년 1월 11일 발표하였다. 신고대상자는 1930년 1월 1일 이후 1934년 12월 31일 이전에 출생한 자 가운데 병역미필자로서 징병검사를 받지 않은 자, 징병검사에서 병종판정을 받지 않은 자, 징병검사결과 병종판정을 받았으나 국토건설원 복무를 자원하는 자로 구성되었다. 신고대상자 중 병역의무 불이행자는 자수 신고를 한 후 국토건설원 신고를 하도록 하였다. 신고기간은 1월 22일부터 2월 5일까지 15일 간이며, 병적지의 구·시·읍·면사무소에 본인이 직접 서면으로 신고하는 것을 원칙으로 하되, 병적지까지 갈 수 없는 사유가 있거나 본인이 부재하는 경우에는 대리신고를 허용하였다. 내무부가 발표한 신고요령은 “신고의무자로서 기간내에 신고치 않는 자 등은 의법 처단한다”고 명시하였다.³⁹⁷⁾

이어서 내무부는 1월 26일 신고요령의 세칙을 발표하였는데, 이 세칙은 국토건설단 설치법과 기존에 발표된 신고요령에도 불구하고 신고대상자에 해당하는지 여부가 불분명한 경우가 많아 이를 명료화하는 내용으로 이루어졌다. 이에 따르면 우선 건설원 동원 해당자는 직장 유무와 관계없이 신고하도록 하였다. 그 외에 ① 신체검사에서 정(丁)종 판정을 받은 자와 6년 이상 징역 또는 금고형을 선고받아 복역 후 5년을 경과하지 않은 자는 신고대상이 아니며 건설원에 자원할 수 없고, ② 1961년 4월 20일부터 5월 9일까지 시행된 병종공무원 신체검사결과는 징병검사로 인정되나 이중 재검에 불응한 자는 신고할 의무가 있으며, ③ 논산훈련소에서 입영 신체검사 결과 불합격되어 귀향한 자가 다시 징병검사를 받지 않은 경우에는 신고해야 하고, ④ 병역법 제8조에 의해 단기복부예비역으로 편입된 사범학교 출신 정교사가 그 직에서 사임한 후 신체검사를 받지 않은 경우 신고해야 하며, ⑤ 국토건설단설치법 제10조에 의해 지원하고자 하는 자는 21세부터 32세까지의 징병해당자에 한하여 체격등위에

397) 경향신문, “내5일까지신고”, 1962.1.12.

상관없이 신고할 수 있도록 하였다.³⁹⁸⁾ 또한 건설원 편입은 신고여부와 무관하게 이루어지며 신고하지 않은 자에게도 편입증을 발부하며 이에 불응한 자는 국토건설단 설치법에 따라 처벌받게 될 것을 강조하였다.³⁹⁹⁾

이러한 신고요령과 세칙은 군사정부가 국토건설군 창설계획을 처음 발표한 1961년 8월 무렵 국토건설군이 병역미필자에 대한 처벌수단이 아니라 실업자 구제에 목적이 있음을 강조하면서 병역미필자라도 직장이 있는 자는 동원대상에서 제외된다고 밝혔던 것과 달리, 병역미필자는 직장 유무와 상관없이 건설원 신고를 하도록 하였다. 이를 통해 보더라도 국토건설단설치법에 의한 사업진행은 실업자 구제 목적과는 거리가 있었음을 알 수 있다.

1961년 12월 2일 제정·공포된 국토건설단설치법은 건설원 편입 대상자가 복무의무를 면탈하거나 연한을 단축할 목적으로 도망·잠닉·신체훼손 등의 행위를 하였을 때에는 1년 이상 3년 이하의 징역에 처하도록 하고(제13조), 공무원이나 의사가 이러한 편입 연기·면탈 또는 복무연한 단축을 목적으로 편입 대상자에게 허위로 작성한 서류, 증명서, 진단서를 발급한 경우에는 1년 이상 7년 이하의 징역에 처하도록 하는 벌칙조항을 두었다(제14조). 또한 편입대상자 가운데 신고를 하지 않은 자는 5만환 이하의 벌금이나 구류에 처하도록 하였다(제15조). 정부는 신고요령과 신고세칙을 발표하면서 이러한 벌칙조항을 다시금 강조하면서 건설원 신고와 동원방식에 강제성을 부여하였다.

이에 따라 신고기간이 종료된 후 1962년 5월 18일 대구지검은 신고의무를 이행하지 않은 자 2명을 국토건설단설치법 위반죄로 약식기소하였으며,⁴⁰⁰⁾ 서울지검도 2명을 구속기소하였다.⁴⁰¹⁾ 또한 국토건설단원 소집영장을 받고도 소집에 응하지 않은 자 3명이 4월 28일 경찰에 의해 구속되었으며,⁴⁰²⁾ 4월 4일 경상남도에서 국토건설단 소집에 응하지 않은 자 39명이 부산지검에 송치되었다.⁴⁰³⁾ 이들에 대해서는 징역1년이 선고되기도 하였으며, 다른 사람을 국토건설단에 대신 입단시킨 자에 대하여 징역8

398) 경향신문, “직장관계없이”, 1962.1.27.

399) 동아일보, “기한내오일까지”, 1962.1.28.

400) 동아일보, “두명을기소 건설단신고안해”, 1962.5.20.

401) 경향신문, “국토건설원 기피자 기소”, 1962.5.22.

402) 경향신문, “삼명을 구속”, 1962.4.29.

403) 동아일보, “39명집단고발 국토건설단기피자”, 1962.4.7.

월이 선고된 사례도 보도되었다.⁴⁰⁴⁾

한편, 1962년 6월 이후에는 국토건설단설치법 외에도 폭력행위자단속법에 의해 취역명령을 받은 자들도 사업장에 일부 편입된 것으로 보인다. 이 기간에 서울시경은 폭력행위자, 날치기, 들치기 등 95명에 대하여 서울특별시 취역심사위원회에 심사를 청구하였고 이 가운데 31명이 취역명령을 받아 6월 6일 강원도 춘성군 신북면의 춘천 수력발전소 공사장에 취역하였다.⁴⁰⁵⁾

2) 건설원 규모와 특성

건설원 신고 대상자는 총 64,519명이었는데 이 가운데 신고기간 중 신고를 마친 자는 51,672명으로 대상자 중 80%가 신고를 완료하였다. 그러나 이 수치는 정부가 신고자 수를 발표한 당시 울릉도, 제주도, 기타 남쪽지방 섬에서 신고된 수치가 아직 집계되지 않은 상태였으므로 실제 신고자는 이보다 많았을 것으로 추정된다. 정부는 이들 신고자 가운데 일부를 선정하여 1962년 3월 15일부터 4월 15일까지 1차 국토건설단 편입을 완료한 뒤 5월 이후에는 결원이 생길 경우 보충편입할 예정이라고 밝혔다. 1차 편입대상자는 총 16,224명으로 서울지역이 3,744명으로 가장 많고 경북지역 3,576명, 경기와 경남지역이 각각 2,080명, 전남지역 1,912명, 전북지역 1,832명, 충남 지역 1,000명이었다.⁴⁰⁶⁾

그런데 3월 15일부터로 예정되어 있던 1차 편입시기는 3월 25일로 다소 미루어지면 서 각 지역의 소집인원과 사업장 배치규모에 약간의 변화가 있었다. 수정된 계획에 따라 3월 25일부터 4월 25일까지 편입예정된 건설원 규모 총 16,224명 가운데 서울지역에서 소집된 자는 5,200명, 경북지역 3,576명, 경남지역, 2,080명, 전북지역 1,832명, 전남지역 1,496명, 경기지역 1,040명, 충남지역 1,000명이었다.⁴⁰⁷⁾ 사업지구별로 살펴보면 소양강댐 지구에 3,120명, 울산지구 2,080명, 영주지구 4,576명, 진주남강댐 지구 2,080명, 섬진강댐지구 832명, 정선지구 3,536명이 각각 편입되었다.⁴⁰⁸⁾

404) 동아일보, “징역1년을선고”, 1962.6.28.; 동아일보, “생계이유로기피한건설단원에 징역1년을선고”, 1962.7.7.; 동아일보, “징역8월선고 건설단대리입대에”, 1962.7.19.

405) 경향신문, “작업장으로 출발 우범취역자 31명”, 1962.6.6.

406) 동아일보, “삼만여명이지원”, 1962.2.8.

407) 충북, 강원, 제주지역의 대상자는 4월 25일 이후에 결원에 대한 충원인력으로 계획되었다(경향신문, “건설단에 빠진 도”, 1962.2.24).

408) 동아일보, “25일부터편입 국토건설단원”, 1962.3.24.

▶▶▶ [표 4-5] 1962년 국토건설단 1차 편입 현황

지역	집결지	편입일자	인원수(명)	사업장
서울	청량리	3월30일	2,080	소양강댐
	청량리	4월5일	1,040	
	부산	4월25일	2,080	울산지구
경북	대구	4월10일	1,576	영주지구
	안동	4월10일	1,000	
	김천	4월15일	1,000	
충남	대전	4월10일	1,000	
경남	부산	3월25일	1,040	진주남강댐
	진주	3월25일	1,040	
전북	정읍	3월25일	832	섬진강댐
	이리	4월20일	1,000	정선지구
전남	광주	4월20일	1,496	
경기	퇴계원	4월5일	1,040	

※ 출처: 동아일보, “25일부터편입 국토건설단원”, 1962.3.24.

병역미필자 등으로 조직된 국토건설단의 건설원은 1961~1962년과 1968~1969년 폭력행위자 등 일제단속에 의해 취역된 국토건설단 사업의 동원 대상자들과 다소 다른 특성을 지니고 있었다. 1962년 국토건설단 현황조사에서 나타난 건설원의 입단 전 직업통계를 살펴보면 무직은 1.7%로 매우 적었으며, 공무원이 17.4%, 회사원 12.4%, 교원 8.3% 등 상당수가 안정된 직장을 다니고 있던 자들이었다.⁴⁰⁹⁾

▶▶▶ [표 4-6] 국토건설단설치법에 따른 국토건설단 건설원 직업현황

(단위: 명, %)

계	교원	회사원	공무원	농림업	수산업	상업	공업	무직	기타
14,685 (100)	1,220 (8.3)	1,821 (12.4)	2,559 (17.4)	4010 (27.3)	43 (0.3)	1,341 (9.1)	641 (4.4)	252 (1.7)	2,798 (19.1)

※ 출처: 건설부, “국토건설단해편에 따른 처리사항”, 1962(국가기록원 관리번호 BA0084342)

409) 건설부, “국토건설단해편에 따른 처리사항”, 1962(국가기록원 관리번호 BA0084342).

진주 지역의 제1지단을 취재한 당시 신문보도에 의하면 해당 지단의 건설원 2,041명 중 대학졸업 이상의 학력을 지닌 자가 40%를 차지하였고 춘천 지역의 제2지단 역시 2천여 명 중 대학졸업자가 47%에 달하였다.⁴¹⁰⁾ 강원도 태백지구 정선군 예미리의 철도 및 도로건설공사를 맡은 제3지단 제5분단에 소속된 건설원 가운데에는 병역을 필하기 위하여 건설원에 지원한 목사와 박정희 재건회의최고회의장의 자문위원 자리에 사표를 제출하고 건설원으로 지원한 29세의 경제학 박사도 포함되어 있었다.⁴¹¹⁾ 또한 경북 영주지구에 주둔한 제5지단의 건설원 4,491명 가운데 고등학교 졸업이상이 약 절반가량이며 대학졸업자는 926명(20.6%), 무학은 399명(8.9%)였으며, 직업별로는 농업이 1,796명, 공무원이 876명, 그 외에 교원과 회사원이 각각 300여명, 의사도 30명인 것으로 알려졌다. 연령대는 22세부터 33세까지 분포되어 있었는데, 29세가 1,100여명으로 가장 많았으며 건설원 가운데 3분의 2가량이 30세 이상이었다.⁴¹²⁾

다. 건설원에 대한 처우

1) 현역병 대우와 군형법의 적용

제2차 국토건설단은 병역미필자를 건설원으로 동원하고 예비역을 기간요원으로 임명하는 등 국방부와 밀접한 관계를 지니고 있었으며 건설단의 조직 역시 군대식으로 이루어졌다. 국토건설단설치법은 건설원의 신분을 현역병에 준하는 것으로 규정하였으며, 본법에 특별한 규정이 없는 한 병역법 또는 근로동원에 관한 법령을 준용하도록 하였다(제9조). 이에 따라 건설원들은 현역 이등병의 대우를 받으며 1천3백 원의 월급을 지급받고 1년에 20일의 정기휴가를 얻을 수 있도록 하였다.⁴¹³⁾

나아가 국가재건최고회의 상임위원회는 1962년 4월 24일 국토건설단설치법을 일부개정하면서 건설원에 대한 지휘권을 강화하기 위하여 건설원에게 군형법을 적용하

410) 동아일보, “‘군번없는 이등병’ 밥의 보람은?”, 1962.10.26.

411) 경향신문, “경제학박사와 목사도”, 1962.4.12.

412) 경향신문, “온갖 인간형 한자리서 건설단원의 생리”, 1962.10.25.

413) 경향신문, “메아리치는 재건의 고동”, 1962.3.25. 노임지급은 대부분 규정대로 이루어진 것으로 보이나 일부 노임미불이 발생하여 국토건설단이 해단한 후 1963년 7월 23일 제2지단 13건설대에서 춘천댐 도로공사에 동원된 142명의 국토건설단노무자들이 미불된 노임을 지불하라고 정부 상대로 소송을 제기하기도 하였다(경향신문, “정부걸어제소”, 1963.7.25.).

고 건설원이 죄를 범한 경우에는 군법회의가 재판권을 가진다는 조항을 신설하였다(제9조 제3항). 이 조항은 신설된 4월 24일 이전에 발생한 사건에도 소급적용되어 명령과 규칙을 위반하고 집단항명을 주도한 단원들에게 군법회의에서 균형법 제45조 집단항명죄 등이 적용되었다.

이에 따른 선고가 최초로 이루어진 것은 1962년 5월 22일이었다. 이 사건은 국토건설단이 사업에 착수한 지 채 한 달이 지나지 않은 시점인 4월 20일에 발생하였는데, 국토건설단 제3지단의 건설원들이 새벽 4시에 실시한 기상점호에 불참하고 4백여 명이 연병장에 모여 명령·규칙을 위반하고 집회에 관한 임시조치법을 위반했다는 혐의로 이를 주도한 18명이 전방지구계업고등군법회의에 회부되었다. 군법회의는 5월 22일 이 가운데 2명에게 징역 7년을, 나머지 16명에게는 징역 3년을 선고하였다.⁴¹⁴⁾

개정된 국토건설단설치법 제9조 제3항에 의거한 건설원에 대한 군법회의 재판은 뒤이어 계속 이루어졌다. 1962년 5월 29일에는 고등군법회의에서 국토건설단 제7분단 소속 건설원 6명에게 집단항명죄를 적용하여 2명에게 징역 7년, 4명에게 각각 징역 5년, 징역 3년, 징역 2년, 징역 1년이 선고되었다. 이 사건은 5월 5일 건설원들이 보급과장인 주변사령을 배척하기 위해 연좌데모를 벌인 것으로 건설원들이 건설단 운영에 대해 불만을 품고 집단적인 의사표시를 한 것이었다.⁴¹⁵⁾

이어서 1962년 5월 31일에도 경남계업고등군법회의가 진주 국토건설단에서 발생한 소요사건 주모자 11명에게 최고 6년에서 최하 1년의 징역형을 선고하고 4명에게 선고유예를 선고하였다.⁴¹⁶⁾ 이 사건은 4월 4일 발생한 것으로, 3월 25일 국토건설단 1차 편입이 시작되어 3월 26일 사업장에 배치된 지 9일 만에 건설원들이 기간요원로부터 기합을 받은 데 불만을 품고 소속 소대장 및 단장을 배척할 것을 목적으로 항의시위를 벌인 것이었다.⁴¹⁷⁾

이러한 상황은 연령·교육수준·사회적 신분에서 중견층을 형성하고 있는 건설원에 게 일부 기간요원들이 함부로 기합을 주는 등 보복적 태도를 취하여 건설원들과의

414) 경향신문, “국토건설단원에 실행선고”, 1962.5.23.; 동아일보, “2명에 징역7년”, 1962.5.31.

415) 동아일보, “국토건설단소요사건에 항명죄를 적용=징역최고칠년→일년선고”, 1962.5.30.

416) 경향신문, “최고6년을선고”, 1962.6.1.

417) 동아일보, “2명에징역7년”, 1962.5.31.

갈등이 빚어진 데 기인하는 것으로 파악되었다.⁴¹⁸⁾ 이처럼 국토건설단 사업이 착수된 직후부터 일구 기간요원과 건설원 간의 갈등이 있었으며 건설원들이 항의시위를 벌이는 등의 문제가 발생하자 정부가 국토건설단설치법을 개정하여 건설원들에게 균형법을 적용하도록 한 것이다. 나아가 육군은 1962년 6월 18일부터 국토건설단 각 지단 및 분단에 헌병을 배치하여 건설단원들의 질서유지와 범죄예방 및 수사를 담당하도록 하였다.⁴¹⁹⁾

2) 수용환경 및 작업환경

병역미필자를 주요 동원대상으로 한 1962년 국토건설단 사업의 작업은 계획대로 진행되지 않았다. 사업에 착수한 지 4달후인 7월 19일 건설부는 국토건설단 지단장 회의를 개최하였는데 2사분기 국토건설단 사업이 계획에 비해 부진하다는 결과가 보고되었다. 이 자리에서 논의된 사항은 ① 인사관리행정문제, ② 계획 및 전망에 대한 검토, ③ 추경예산규모 및 향후 예산운영문제, ④ 동절기 피복조달계획, ⑤ 사고방지책 등이었다.⁴²⁰⁾

국토건설단이 추진할 공사종류는 ① 토목 및 떼(잔디), ② 암석절취 굴착, ③ 빙발제 작매물, ④ 노면정리, ⑤ 석축, ⑥ 압거, ⑦ 기타 간이한 작업 등이었다.⁴²¹⁾ 이러한 작업을 위해서 건설원들에게 지급된 장비는 삽, 곡괭이, 지게, 인력차 등이었다.⁴²²⁾ 이러한 기초적인 장비만 지급된 상태에서 노동에 익숙하지 않은 자들이 대부분인 건설원들의 작업은 계획보다 느리게 진척되었다. 경북선 철도건설공사를 담당한 경북 영주지역 제5지단의 경우 건설원들이 공사에서 담당한 작업은 산이나 언덕의 흙을 파내어 기차 독을 쌓는 등의 절토(切土)·성토(盛土) 작업이었는데, 1962년도 작업 목표량인 154만 m³ 가운데 10월 20일 현재 진척된 작업량은 90만m³에 불과하였다. 이러한 공정 지연의 원인으로는 장비의 미비와 건설원들의 체력부족 외에도 장마기간에 작업지연과 이미 작업을 마친 노반(路盤)의 유실 등이 꼽혔다.

장비의 경우, 8월이 되어서야 불도저, 스크래퍼 등 중장비가 10여대와 손수레 등이

418) 경향신문, “국토건설단은 조만간 해체하는 것이 좋다”, 1962.9.6.

419) 경향신문, “국토건설단에헌병배치”, 1962.6.16.

420) 동아일보, “작업부진원인을구명 국토건설지단장회의”, 1962.7.20.

421) 동아일보, “내 25일 국토건설원 첫 동원 섬진강 댐 공사에”, 1962.3.25.

422) 경향신문, “땀에 젖는 재건대열”, 1962.7.24.

투입되었고 그전까지는 가마니 등에 흙을 실어나르는 방식으로 작업이 이루어졌다. 건설원의 작업능력에 대해서는 애초 노동경험이 드문 건설원들의 특성을 고려하여 이들의 작업능력을 숙련공의 3분의 2로 추정하여 작업량을 정하였으나, 작업초반에는 이에도 미치지 못하는 수준이었다.⁴²³⁾

이외에도 국토건설단 사업의 계획이 사전에 치밀하게 수립되지 않은 상태에서 작업에 착수하였으며, 이러한 무계획성으로 인하여 울산지구의 제3지단 2분단의 경우 6월 15일에 작업을 개시하였으나 용역계약이 지연되어 8월말에 체결되어 작업설계가 뒤늦게 나오기도 하였다. 또한 진주지역 제1지단 역시 도로공사 설계도가 없는 상태에서 건설원들이 눈어림으로 작업을 시작한 것으로 보고되었다. 작업을 관리한 기간요원들의 경우 예비역 등으로 충원하였으나 공병출신이 아닌 자들이 많아 공사에 대한 경험이 전무하여 작업지시가 원활하게 이루어지지 않았다.⁴²⁴⁾

특히 가을이 지나면서 주로 산지에 위치한 사업장에 월동준비가 제대로 갖춰지지 않아 이로 인한 어려움이 발생하였다. 건설원들은 기온이 급격히 내려가기 시작하는 10월 중순경 당시 월동장비로 겨울내의 2매, 겨울용양말 1켤레, '필드자켓' 등을 지급 받았으며 방한모, 방한화 및 겨울용이불 등을 지급받지 못하여, 숙소의 마루침상에서 추위에 떨며 '새우잠'을 잘 수밖에 없다고 호소하였다.⁴²⁵⁾

이에 따라 1962년 10월에 들어서 건설원의 조기귀휴 조치가 구체적으로 논의되면서 지연된 공정을 기한 내에 완료하기 위하여 공휴일에도 작업을 강행하는 경우가 많아져 건설원들의 불만을 사기도 하였다.⁴²⁶⁾

3) 질환 발병 등 보건문제

국토건설단은 3월 25일 1차 건설원 편입을 시작으로 3월 26일 작업에 들어갔는데 이로부터 이틀 후인 3월 28일 사망자가 발생하였다. 제1지단 제5건설대 제1소대 소속의 건설원 사망에 대하여 당시 신문보도는 타살이라는 말이 떠돌고 있다고 전하였고 도립진주병원에서는 타살이 아닌 병사라고 밝혔다. 이에 따라 정부는 불철저한 신체

423) 경향신문, “다가선 귀휴… 부푸는 망향”, 1962.10.22.

424) 동아일보, “발족팔개월에 고난의 역정만……”, 1962.10.31.

425) 동아일보, “영하의 잠자리에 떠는 「망향」”, 1962.10.16.

426) 동아일보, “「군번 없는 이등병」 땀의 보람은?”, 1962.10.26.

검사로 이러한 사망사고가 발생한 것으로 보고 3월 31일 건설원에 대한 신체검사를 다시 실시하였다.⁴²⁷⁾ 즉, 건설단 편입 당시 신체검사는 엄격하게 이루어지지 않고 졸속으로 이루어져 신체와 건강상태에 따른 적격자를 제대로 선발하지 못하였다는 문제점이 있었던 것으로 보인다.⁴²⁸⁾

정부는 1962년 8월 27일 국토건설단설치법 시행령을 개정하여 건설원이 복무중 공무로 인하지 않은 상해나 질병으로 인해 잔여기간의 복무를 감당하지 못할 것으로 인정될 때에는 귀향시킬 수 있다는 특별귀향 조항을 신설하였다(제4조의 2). 이어서 1962년 10월 31일에는 시행령에 단장이 건설단운영상 필요하다고 인정할 경우 일정 기간 건설원을 귀휴시킬 수 있도록 하는 조항을 신설하였다(제8조의2).

이러한 조치는 당시 국토건설단에서 늑막염 등의 질병발생이 확산되는 등 건설원들의 건강상 문제가 불거지면서 이루어졌다. 1962년 9월 4일 국토건설단본부는 제5지단에서 14명의 건설원이 늑막염과 유사한 증상으로 병실에 수용된 사실을 확인하고 이에 대한 현지조사관을 파견하였다고 밝혔다. 정부는 이 단원들의 건강문제에 대하여 과로로 인한 집단적인 늑막염 발병이 아니라 지난 7월 23일부터 8월말 사이에 무더위 속에서 원래 몸이 약한 건설원들이 버티지 못한 것이라고 해명하기도 하였다.⁴²⁹⁾ 이러한 해명에도 불구하고 집단 늑막염 발병 사태는 국토건설단 운영에 대한 여론의 악화를 가져왔다. 정부의 공식발표가 미뤄지는 가운데 집단발병은 과도한 작업과 단원들의 건강상태 불량에 있는 것으로 보도되었다.⁴³⁰⁾ 이러한 상황에서 건설부는 제5지단에 조사단을 파견하여 현지조사에 착수하였고, 국가재건최고회의는 이 조사결과에 따라 9월 중순부터 전국 각 건설단 사업현장에 감사반을 파견하여 문제를 파악하고 조치를 취하기로 결정하였다.⁴³¹⁾ 또한 건설부는 이를 계기로 당시 건설원 2,400명당 1명의 비율로 배치되어 있는 의료진을 500명당 1명으로 증원하고 의료시설을 개선하기 위하여 국방부, 보건사회부와 협의 중이며, 책임관계자에 대한 인사조치를 고려하고 있다고 발표하였다.⁴³²⁾

427) 경향신문, “건설단원 첫희생”, 1962.4.4.

428) 동아일보, “발족팔개월에 고난의 역정만……”, 1962.10.31.

429) 동아일보, “14명이와병”, 1962.9.4.

430) 동아일보, “건설단을 재검토”, 1962.9.5.

431) 경향신문, “최고의, 늑막염사건중시” 1962.9.5.

432) 동아일보, “진상을조사”, 1962.9.5.; 경향신문, “국토건설단 복무기간을 단축”, 1962.9.7.; 경향

경북 영주지역의 제5지단에서 현지조사를 수행한 정부 관계자들은 발병 원인으로 ① 작업책임량을 완수하기 위한 지나친 과로, ② 단원의 체격등위가 전반적으로 매우 낮음에도 불구하고 이를 무시하고 과중한 노동을 시킨 것, ③ 작업전에 준비운동 등을 충분히 시키지 않고 식사 후 갑자기 작업에 종사케 한 것 등으로 전하였다. 이외에도 언론에서는 건설단에 의료시설이 극히 부족하고 전반적으로 건강관리에 소홀한 점을 지적하였다.⁴³³⁾ 최종적으로 현지조사를 마친 건설부는 제5지단 늑막염 집단발병의 경위를 9월 7일에 발표하였는데, 이에 따르면 그 원인은 과로가 아니며 ① 신체검사 결과 병(丙)·무(戊)종에 해당하는 신체허약자가 많고, ② 입단 전부터 질병을 가지고 있던 자가 많으며, ③ 환자 중 66%가 충남지역 출신인데 이들은 작업장 지역에서 수질차이로 인하여 소화불량 및 호흡기계 문제가 발생하였음에도 안정을 취하지 않고 작업을 함으로써 늑막염이 발생한 것이라고 설명하였다. 이와 함께 건설부는 의료진 배치가 부족했던 점도 문제의 원인으로 인정하였다.⁴³⁴⁾

제5지단에서 질병으로 인해 귀휴한 건설원은 1962년 7월 하순부터 8월 하순까지 76명에 달하였다.⁴³⁵⁾ 이들 중 장기치료를 요하는 자는 2~3개월의 귀휴를 받았다.⁴³⁶⁾ 건설원의 늑막염 집단발병 문제로 국토건설단 사업 재검토를 요구하는 여론이 등장하는 상황에서 제5지단에서 작업을 마치고 막사에 돌아온 건설원이 사망하는 사건이 발생하기도 하였다.⁴³⁷⁾ 그 외에도 진주 남강댐 건설사업에 동원된 제1지단에서는 4월 26일 작업에 착수한 이후 10월 26일 현재 질병으로 귀향한 사람이 200여명이었고 사망자도 1명 있었다. 울산지구에 배치된 제3지단 제2분단의 경우 6월 15일에 839명이 작업에 착수한 후 10월 26일까지 29명이 질병으로 귀향하였다.⁴³⁸⁾

신문, “과로때문이 아니다”, 1962.9.7.

433) 경향신문, “국토건설단은 조만간 해체하는 것이 좋다”, 1962.9.6.

434) 경향신문, “과로때문이 아니다”, 1962.9.7.

435) 경향신문, “국토건설단은 조만간 해체하는 것이 좋다”, 1962.9.6.

436) 경향신문, “최고의, 늑막염사건중시” 1962.9.5.

437) 경향신문, “건설원한명절명”, 1962.9.7.

438) 동아일보, “「군번 없는 이등병」 땀의 보람은?”, 1962.10.26.

3. 1962년 국토건설단 사업 종결과 평가

가. 국토건설단 사업 종결 과정

1962년 8월 22일 박임항 건설부장관은 국토건설단이 소기의 성과를 거두지 못하고 있다는 비판과 함께 건설단이 곧 해체될 것이라는 일각의 예측에 대하여 이를 부정하면서 국토건설단은 앞으로 지속될 것이라고 천명하였다.⁴³⁹⁾ 그러나 제5지단 집단 녹막염 발병 사태가 발생하면서 국토건설단 사업에 대한 비판이 제기되는 가운데 박정희는 9월 4일 병역기피자들을 사방공사, 산림녹화운동 등에 3개월간 동원하는 방안을 연구하도록 농림부와 건설부장관에게 지시했다. 이 지시는 당시 동원되고 있던 국토건설단 건설원들의 복무기간을 단축시킬 것을 고려하여 내려진 것으로 관측되었으며, 이에 따라 국토건설단이 당초 복무기한을 채우지 않고 1962년 말에 해체될 것이라는 예측이 대두되었다.⁴⁴⁰⁾ 이에 대해 김현철 내각수반과 김유택 경제기획원장은 박정희의 지시가 “건설단의 사업목표를 바꾸는 것이지 그 해체를 의미하는 것은 아니다”라고 설명하며 국토건설단 해체설을 일축하기도 하였다.⁴⁴¹⁾ 9월 15일에는 박정희 국가재건최고회의 의장이 직접 제5지단을 시찰하고 국토건설단 운영을 합리적으로 개선하기 위한 방안을 연구할 것이라고 밝히면서 국토건설단을 해체할 생각이 없다고 해체설을 부인하였다.⁴⁴²⁾

그러나 국토건설단 해체가능성을 언급하는 언론보도는 계속 이어졌으며, 특히 복무연한을 1년에서 1년 6개월로 규정한 국토건설단설치법에 따라 1962년 3월 25일부터 편입되기 시작한 건설원들은 사업장에서 겨울을 보내게 되어 있었는데 월동준비에 대한 우려가 나타나기 시작했다. 제5지단의 집단 녹막염 발병이 물의를 일으킨 상황에서 방한구와 난방시설이 미비한 채로 주로 산지에 위치한 사업장에서 겨울을 맞게 된다면 집단발병이 다시금 발생할 수 있다는 것이었다. 또한 동절기 기온이 내려가면서 땅이 얼게 되므로 기초적인 작업장비만 제공받은 건설원들의 작업능률이 떨어질

439) 경향신문, “건설단해산은 낭설”, 1962.8.27.

440) 경향신문, “3개월간노력봉사”, 1962.9.5.; 동아일보, “사방·녹화사업 등에 3개월쯤 봉사시켜 병역기피자구제”, 1962.9.5.

441) 동아일보, “건설단존속금원장언명”, 1962.9.6.; 경향신문, “건설단 불해체,” 1962.9.6.

442) 경향신문, “국토건설단 해체할 생각 없다”, 1962.9.15.

것이라는 우려도 제기되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 육체노동에 익숙하지 않은 건설원들의 작업속도는 계획에 미치지 못하였고 동절기 작업능률이 더욱 떨어지는 것에 비하여 소요경비는 증가할 것으로 예상되므로 본격적인 추위가 오기 전에 현재 동원되어 있는 건설원들에 대한 귀가조치가 취해져야 한다는 의견이 신문사설로 등장하기도 하였다.⁴⁴³⁾

결국 건설부는 10월 13일에 총선 예정일인 12월 20일 이전에 건설원을 귀휴조치하도록 결정되었음을 발표하였다. 다만 울산지구는 작업이 지연되어 그 이후에 귀휴조치할 것으로 결정되었다.⁴⁴⁴⁾ 당시 건설부가 밝힌 귀휴조치는 공식적인 해단이 아닌 20일~1개월간의 동계휴가로서 추위로 인하여 작업이 불가능한 12월과 1월중에 취해질 예정이었다.⁴⁴⁵⁾ 그러나 귀휴조치는 당초 계획보다도 앞당겨졌다. 국토건설단장을 맡고 있던 박임향 건설부장관은 11월 5일 국토건설단 지단장회의에서 작업을 11월말까지 끝내고 건설원들을 즉각 귀휴시킬 것을 지시하였다.⁴⁴⁶⁾ 11월 2일에는 김현철 내각수반이 1963년도에 국토건설단 소집이 어려울 것이라고 밝히면서 국토건설단은 폐지수순을 밟게 되었다.⁴⁴⁷⁾

우선 제2지단이 1962년 11월 29일 제단식을 가지고 11월 30일 버스와 기차를 이용하여 귀가한 것을 시작으로 건설원들의 귀향이 이루어졌다.⁴⁴⁸⁾ 이에 따라 국토건설단이 주둔하였던 지역의 사업은 일반노무자를 투입하여 잔여작업을 지속하였다.⁴⁴⁹⁾ 귀향이 시작된 11월 30일 국가재건최고회의 상임위원회는 국토건설단설치법과 국토건설단특별회계법 폐지안을 통과시켰다.⁴⁵⁰⁾ 국토건설단설치법은 1963년 1월 1일자로 폐지되었고, 전날인 1962년 12월 31일 국토건설단 해단식이 치러졌다.⁴⁵¹⁾ 1963년 1월에는 국토건설단설치법이 폐지되면서 국토건설단설치법 위반죄로 복역 중인 재소자 전원이 형면제로 석방되었다.⁴⁵²⁾

443) 동아일보, “국토건설단의 월동문제”, 1962.10.6.

444) 동아일보, “건설단원에 귀휴조치 울산제외”, 1962.10.13.

445) 경향신문, “박건설담 전국의 국토건설단원에게 1개월 정도 휴가”, 1962.10.17.

446) 경향신문, “건설단월말에 귀휴”, 1962.11.5.

447) 경향신문, “12월 10일 경에 건설단 귀휴 조치”, 1962.11.3.

448) 경향신문, “국토건설단 제 2지단제식 귀향의 기쁨 안고”, 1962.11.29.

449) 경향신문, “귀휴 뒤의 건설단 남은 공사에 한창”, 1962.12.27.

450) 경향신문, “건설단설치법 폐지 최고의상임위 통과”, 1962.11.30.

451) 경향신문, “건설단해단식”, 1963.1.1.

452) 경향신문, “건설단법 위반한 재소자 석방조치 부산지검서”, 1963.1.10.

나. 국토건설단 사업에 대한 평가

국토건설단설치법은 건설원의 복무연한을 원칙적으로 18개월로 하고 지원한 자의 복무연한은 12개월로 규정하고 있었다. 그러나 국토건설단은 1962년 2월 10일 창단식을 하고 3월 25일 제1지단 건설원 소집을 시작으로 사업에 착수한지 불과 9개월만인 1962년 12월 31일 해단되었다.⁴⁵³⁾ 당초 계획에 미치지 못한 채 조기에 해단된 배경에는 제5지단의 늑막염 집단발병을 비롯한 각종 운영상의 문제가 빈발한 것 외에도 동절기 작업과 수용을 위한 예산확보의 어려움 등이 있었기 때문이다.

국토건설단 운영부실이 가시화되면서 정부는 국토건설단에 대한 전국적인 감사를 실시하여, 부실한 계획 등으로 인한 예산손실이 발생하였으며 공정이 부진하고 건설원에 대한 휴가부여와 의료처우에 있어서도 부실한 점이 있었다고 발표하였다. 10월 11일 발표된 감사결과에 의하면 ① 제5지단의 경우 운영계획이 미비하여 당초 계획한 공구(工區)를 변경함으로써 건설원 배치에 시간을 낭비하고 38만9천여원의 손실을 초래하였고, ② 건설원 1인당 작업비용이 127.58원으로 책정되었는데 실제 작업능력이 부족하여 62년도 회계연도에 총 1,310,400여원의 손실이 예상되며, ③ 공사설계도 및 공사명세서, 자금조달의 지연 등으로 모든 지단에서 공정이 예정에 비하여 부진하였고, ④ 건설원 휴가 부여에서 청탁에 의한 불공정한 처사가 있었음이 발견되었으며, ⑤ 의약품과 입원치료비 예산책정부족으로 건설원 건강관리가 매우 미비하였다.⁴⁵⁴⁾

국토건설단설치법에 의거하여 조직된 건설단의 편제와 인원은 공식 해단이 이루어지기 직전인 1962년 12월 중순에 조사된 바에 따르면 4개 지단과 5개 분단에 기간요원 995명과 건설원 14,627명으로 구성되어 있었다.⁴⁵⁵⁾ 이 수치는 3월 25일부터 4월 25일까지 1달에 걸쳐 편입된 인원 16,224명에서 1,597명이 줄어든 것이었다. 이러한 인원 현황은 9개월간에 걸친 국토건설단 사업기간 중에 질병 등으로 인한 귀향자가 다수 발생하였고, 결원이 생길 경우 추가 건설원을 편성·투입하겠다는 정부의 당초계획이 제대로 실행되지 않았던 데 기인한다.

453) 건설부, “국토건설단해편에 따른 합동조사보고”, 1963.1.25., 7-8면(국가기록원 관리번호 BA0084353).

454) 동아일보, “계획빈곤으로 시간낭비”, 1962.10.11.

455) 건설부, 앞의 자료, 9면.

▶▶▶ [표 4-7] 국토건설단설치법에 따른 국토건설단 사업지역 및 인원현황(1962.12.)

구분	사업지역 및 내용	기간요원(명)		건설원(명)	
		정원	현원	정원	현원
단본부	-	27	26	-	-
1지단	진주, 남강댐공사	145	132	2,080	2,040
2지단	춘천, 소양강댐 및 춘천댐 공사	145	137	2,080	2,029
3지단	예미, 정선산업도로공사, 정선선철도공사	309	282	4,576	4,465
5지단	영주, 경북선철도공사	309	292	4,576	4,451
1분단	섬진강댐 이설도로공사	65	63	832	833
2분단	울산가로축조공사	65	63	832	809
계	-	1,065	995	14,976	14,627

※ 출처: 건설부, “국토건설단해편에 따른 합동조사보고”, 1963.1.25., 9면(국가기록원 관리번호 BA0084353).

국토건설단 해단이 결정된 후인 1962년 11월 14일 정부는 국토건설단 합동조사단을 구성하여 사업실적에 대한 평가를 실시하였다. 재무부, 교통부, 건설부 등 관계부처의 합동조사 결과보고에 따르면, 건설원 입단시 신체검사가 제대로 이루어지지 않아 음성환자 및 신체허약자가 상당수 있었고, 이에 더하여 의료시설이 육군기준의 10분의 1정도에 불과하여 질병 등으로 인한 중도귀향자 1,658명, 입원환자 1,125명이 발생하였다.⁴⁵⁶⁾ 약 4,500명이 배치된 제3지단의 의료통계에 따르면 1962년 4월 12일부터 10월 30일 사이에 25,768건의 질병(1일 평균 127건)이 발생한 것으로 보고되기도 하였다.⁴⁵⁷⁾

456) 건설부, 위의 자료, 16-17면.

457) 건설부, 위의 자료, 22면.

▶▶▶ [표 4-8] 제3지단 환자 발생 현황(1962.4.12.~10.31)

구분	발생인원(명)	비율(%)
소화기	11,408	44.2
호흡기	852	3.7
외과	7,327	28.5
뇌신경	753	2.9
이안이비인후	530	2.1
비뇨기	182	0.3
기타	4,796	18.3
계	25,768	100

※ 출처: 건설부, “국토건설단해편에 따른 합동조사보고”, 1963.1.25., 22면(국가기록원 관리번호 BA0084353)

또한 건설원의 직업과 학력현황에서 짐작할 수 있듯이 육체노동에 익숙하지 않은 건설원이 다수를 차지하였던 것도 국토건설단 사업의 한계로 지적되었다. 즉, 건설원들은 작업에 미숙했으며, 작업을 관리하는 기간요원들 또한 작업관련 기술이 부족하였고 별도의 기술요원은 충분히 배치되지 않아 철도공사가 이루어진 5개 사업장에 토목기술자는 단 2명이 배치되었다. 그 결과 작업능률은 저조했던 것으로 평가되었다.⁴⁵⁸⁾

제3장에서 살펴본 바와 같이 국토건설단 사업이 폐지 수순을 밟고 있던 1963년 10월 14일에 정부는 ‘국토건설종합계획법’을 제정·공포하였다. 국토건설종합계획법은 산발적으로 이루어지던 국토개발 관련 사업들을 보다 체계적인 계획하에 추진하고자 하는 목적에서 제정되었는데, 동법이 제정되기 약 1년 전인 1962년 11월 8일 정부는 ‘국토종합건설계획 편성’에 관한 내각수반 지시각서 53호를 통해 관련부처들이 국토개발과 관련된 종합계획을 세우도록 하였다.⁴⁵⁹⁾ 제1차 경제개발 5개년계획을 위한 사회기반시설 확충을 위한 체계적인 건설사업의 필요성이 제기되는 상황에서 국토건설단 사업이 성공적인 성과를 내지 못하였고 이에 따라 국토건설단 사업을

458) 건설부, 위의 자료, 18면.

459) 김의원, 한국국토개발사연구, 대학도서, 1983(이주영, “제1차 국토종합개발계획과 발전국가론의 ‘계획 합리성’”, 김태호(편), ‘과학대통령 박정희’ 신화를 넘어: 과학과 권력, 그리고 국가, 역사비평사, 2018, 121면에서 재인용).

대체할 종합적인 국토건설계획이 요청되었다.⁴⁶⁰⁾ 아직 종합적인 국토건설계획이 수립되지 않은 상태에서 1962년에 의욕적으로 추진된 국토건설단 사업은 예산조달과 인력운용의 체계적인 관리가 미비하고 각 지역의 건설계획과 설계도 등이 전문기술인력에 의해 마련되지 않은 채 주먹구구식으로 이루어진 노역동원의 한계를 보여주며 실패로 평가되었다.

제4절 | 1968년 재개된 국토건설단

1. 국토건설단 재개와 동원 과정

가. 폭력행위자등 단속과 국토건설단 재개

1962년 12월 31일 공식해체되었던 국토건설단은 1968년에 다시 등장하였다. 앞서 국토건설단살처벌법에 의한 국토건설단이 병역미필자를 대상으로 하였던 것과 달리, 1968년에 개시된 국토건설단은 5·16 군사정변 직후 조직된 국토건설단과 유사하게 폭력행위 등으로 단속된 자들을 동원하였다. 이 당시 국토건설단 운영이 재개된 배경에는 5·16 군사정변 이후 지속되어온 폭력배 단속이 법원의 가벼운 양형 관행으로 인해 사회악 제거라는 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다는 문제의식이 깔려있었다. 당시 경찰과 검찰은 주기적인 일제단속을 통해 폭력행위자를 단속하였으나 공소를 제기할 수 있을 정도의 죄증을 수집하지 못하거나 기소가 된다 하더라도 법원에서 선고유예나 집행유예, 또는 벌금형으로 처리하거나 실행을 선고하는 경우에도 단기 자유형에 그침으로써 폭력배 근절이 이루어지지 않고 있다는 점이 지적되었다.⁴⁶¹⁾ 1966년 폭력사범 처리결과에 따르면 1만 명이 넘게 검거된 가운데 기소율은 51%였고 30%는 소년원 송치, 나머지 19%는 불기소처분되었다. 기소된 사건 가운데 실행이 선고된 것은 전국에서 173명이며 이 중 80%는 징역 6개월 이하의 형을 선고받았다.

460) 이주영, “제1차 국토종합개발계획과 발전국가론의 ‘계획 합리성’”, 김태호(편), ‘과학대통령 박정희’ 신화를 넘어: 과학과 권력, 그리고 국가, 역사비평사, 2018, 121면.

461) 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 101면.

이에 따라 정부는 1968년 ‘폭력행위자등 특별단속처리요강’을 마련하여 검거된 폭력배, 폭력우범자, 치기배(소매치기·날치기·들치기) 가운데 자의에 의해 취업선서를 한 자에 대하여 검찰이 기소유예를 하고 일정기간 국토건설사업에 취업시키는 방침을 세웠다. 이 요강은 같은 해 6월 14일 전국 강력부장검사 및 시·도경 수사과장 회의를 통해 전국 경찰국에 시달되어 20일부터 경찰이 폭력배와 치기배에 대한 일제 단속을 실시하였다.⁴⁶²⁾ 이어서 6월 24일 검찰총장은 각 고·지검장과 지청에 국토건설사업 취업자원자 가운데 사후 취업증을 교부받은 자에 한하여 불기소처분하고 도주자 및 취업성적이 극히 불량한 자는 기소처분할 것을 지시하였다.⁴⁶³⁾

당시 내무부 치안국장이 밝힌 방침에 따르면 단속대상자는 단속기간 중 폭력행위와 소매치기 등 절도행위를 범한 자 외에도 일반폭력의 경우 1년 전, 조직폭력은 10년 전에 범행을 저지른 자까지 포함되었으며 폭력우범자 역시 단속대상이었다.⁴⁶⁴⁾ 치안국장은 이 가운데 악질폭력배나 죄질이 무거운 자는 국토건설단 취업 자원을 불허하고 형사범으로 엄단할 것을 지시하였다.⁴⁶⁵⁾

일제단속은 대대적으로 이루어져 1968년 6월 20일 단속이 시작되고 불과 하루가 지난 21일 상오까지 무려 3,309명이 검거되어 782명이 구속되고 112명은 불구속 입건, 1,025명은 즉심회부, 11명은 군수사기관에 이첩되었다.⁴⁶⁶⁾ 단속기간 17일째인 7월 6일 보고된 바에 따르면 이때까지 총 10,078명이 검거되었으며 이 가운데 2,685명이 국토건설취역을 자원하였다. 취업자원자를 제외한 7,383명 중 3,981명이 구속되었으며 1,489명은 불구속입건, 4,235명은 즉결처분되었다. 특별단속은 7월 20일까지 진행되었는데, 7월 6일 이후 검거된 자들에게는 국토건설단 취업자원의 기회가 주어지지 않았으며 검찰은 전원 구속기소 방침을 발표하였다.⁴⁶⁷⁾ 최종적으로 특별단속기간에 단속된 인원은 폭력배 22,176명, 치기배 1,568명으로 총 23,744명이었으며 이 가운데 2,392명이 국토건설단에 취업하였다.⁴⁶⁸⁾ 정부는 1968년 11월 1일부터 12월

462) 동아일보, “구속대신에 공사장취업 폭력배단속 처리요강 마련”, 1968.6.20.

463) 대검찰청, “폭력행위자등특별단속에따른사건처리”, 1968.6.24. (국가기록원 관리번호 BA0154982).

464) 경향신문, “폭력배소탕전”, 1968.6.21.

465) 동아일보, “생사람 잡지 말라”, 1968.6.21.

466) 경향신문, “폭력배소탕전”, 1968.6.21.

467) 경향신문, “검거율2백70%”, 1968.7.8.

468) 법무부, 앞의 책, 102면. 1968년 6월부터 7월까지 특별단속기간 중 단속인원과 국토건설단

31일에 걸쳐 제2차 폭력행위자등 특별단속을 실시하였다. 제2차 단속기간에는 13,264명이 검거되었는데 이들에 대해서는 국토건설단 취역이 이루어지지 않았다.⁴⁶⁹⁾

1969년에도 특별단속은 지속되었는데, 그 시작으로 1969년 4월 2일 전국 강력부장 검사와 각도 경찰국 수사과장 연석회의가 대검찰청에서 개최되었다. 이 자리에서 1969년 폭력행위자등 특별단속처리방안이 시달되었고 다음날인 4월 3일 특별단속처리 지침이 전국 경찰에 시달되었다.⁴⁷⁰⁾ 4월 15일부터 5월 14일까지 시행된 단속기간 중 단속대상은 18세 이상 50세 이하의 ① 집단·직업적으로 폭력행위를 한자(극장, 음식점, 역전, 시장, 사창가 등 유흥장을 장악하여 폭력에 대한 보수를 받는 자), ② 비조직적이거나 개별 또는 집단적으로 폭력을 쓰는 불량청소년, ③ 폭력으로 금품을 탈취한 자, ④ 기타 치기배 등으로 검찰은 검거된 자가 취역을 원치 않을 경우 초범이라도 모두 구속기소하여 2년 이상 구형하도록 지시하였다.⁴⁷¹⁾ 1969년 1차 단속기간에도 일제 검거를 개시한지 하루도 지나지 않아 전국적으로 약 1,100명이 검거되었으며 서울에만 457명이 검거되는 등 대규모 단속이 이루어졌다.⁴⁷²⁾

1969년에는 3차에 걸쳐 특별단속이 이루어져 총 47,821명이 검거되었으며 이 가운데 2,500명이 국토건설단에 취역하였다. 1969년 국토건설단 규모는 2,500명으로 계획되어 있었는데, 5월 8일 현재 검거된 자 10,927명 가운데 국토건설장 취역을 자원한 자는 2,708명으로 목표를 넘어섰다. 이에 따라 대검은 남은 단속기간에 검거되는 자들은 취역을 희망하더라도 수용하지 않고 구속기소하도록 방침을 수정하여 전국의 각급검찰에 지시하였다.⁴⁷³⁾

이로써 1968년과 1969년에 5차례에 걸친 폭력행위자등 특별단속기간에 검거된 총인원수는 84,829명이었고, 이 가운데 국토건설단에 취역한 인원은 총 4,892명이었

취역인원수는 당시 신문기사에서 폭력배 17,193명, 치기배 1,313명으로 총 18,056명이었으며 이 가운데 2,778명이 국토건설단에 취역하였다고 보도되어 법무부 기록과 다소 차이가 있다 (동아일보, “발빠고 싶지만 갈데없어”, 1968.10.10.)

469) 위의 책, 101면.

470) 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사 (Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 525면.

471) 동아일보, “취로 거부 폭력배엔 실행 구형”, 1969.4.8.; 경향신문, “취역 부적격자 구속”, 1969.4.8.

472) 동아일보, “폭력배 첫날 천여명 검거”, 1969.4.15.

473) 경향신문, “앞으로 취역 안시켜”, 1969.5.8.

다.474)

▶▶ [표 4-9] 폭력행위자 등 일제 단속 통계(1968~1969)

구분	검거인원 (명)	처리(명)					단속기간	
		구속	불구속	즉결	이송	훈방		
1968 년	계	37,008	11,211	10,725	14,795	247	30	-
	제1차	23,744	7,484	8,049	8,016	195		68.6.20~7.19
	제2차	13,264	3,727	2,676	6,779	52	30	68.11.1~12.31
1969 년	계	47,821	11,982	11,704	23,606	281	248	-
	제3차	14,308	5,678	3,314	5,207	65	44	69.4.15~5.14
	제4차	15,584	3,895	4,912	6,592	93	92	69.8.20~9.19
	제5차	17,929	2,409	3,478	11,807	123	112	69.12.1~70.1.10

※ 출처: 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 102면.

나. 단속과 취역조치에 대한 비판

이러한 폭력배단속과 국토건설사업 취역은 법률적 근거가 없는 행정조치로서 인권 침해에 대한 우려가 제기되기도 하였다. 1968년 6월 21일 정부와 국회는 폭력배 단속 시책에 대한 간담회를 개최하였다. 이 자리에는 정일권 국무총리와 법무부장관, 내무부장관, 검찰총장 및 관계부처 차관, 그리고 국회 측에서 김장섭 법사위원장, 오치성 내무위원장 등이 참석하였는데, 국회의원들은 강제취역이 법률적 근거가 없으므로 위법이라고 지적하였으며 특히 신민당 박병배 의원은 인권유린의 우려를 표하며 신중한 대책을 촉구하였다.⁴⁷⁵⁾

이러한 우려는 특별단속처리 과정에서 현실로 나타났다. 내무부 치안국은 6월 14일 경찰서장·수사계장회의에서 “법의 테두리에서 약간 벗어나도 사회정화를 위해 5·16 직후 깡패를 소탕하던 정신으로 과감하게 임무를 수행하도록” 강경한 단속방침을 시달하였다.⁴⁷⁶⁾ 특별단속처리요강은 검거된 자를 구속하는 것을 원칙으로 하되 증거

474) 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 102면.

475) 경향신문, “폭력단속법을 보완”, 1968.6.21.

476) 동아일보, “치안국 ‘법 약간 벗어나도 과감히 소탕’ 서장등에 사표받아”, 1968.6.21.

가 불충분한 경우에는 즉결에 회부하여 구류처분한 뒤 증거보강을 위해 계속 수사하도록 하였는데,⁴⁷⁷⁾ 이에 비추어볼 때 구속인원보다 즉심에 회부된 인원이 많았던 것은 증거가 충분하지 않은 상태에서 대규모 단속이 이루어졌음을 의미하는 것으로 추정해볼 수 있다.

당시 언론에는 무분별한 단속을 비판하는 기사가 연이어 등장하였는데 이에 따르면 2년 전에 이웃과 시비가 붙어 경찰에 연행된 적이 있는 사람, 과거 경찰에 연행되었다가 무혐의로 풀려나온 사람 등이 마구잡이로 단속되었다.⁴⁷⁸⁾ 언론에 보도된 몇 가지 사례를 살펴보면, 동국대 경찰행정학과 학생이 6월 20일 낮 12시경 서울 명동을 지나다 학생증이 없다는 이유로 폭력우범자로 몰려 즉심에 넘겨졌고 함께 길을 가던 친구는 색안경을 썼다고 폭력우범자로 몰렸다. 또한 경찰이 폭력배 검거실적을 올리기 위해 관할지역의 주민들에게 깡패에게 맞은 일이 있으면 신고하라고 집집마다 편지를 돌렸는데, 이에 따라 술집에 외상값 1천5백 원을 갚지 않았다고 술집주인이 신고하여 검거된 자가 폭력우범자로 즉심에 회부되기도 하였다. 그 외에도 21세의 청년이 여자 친구와 명동파출소 앞길을 지나다 인상이 험악하다는 이유로 경찰에 연행되어 즉심에 회부되었으며, 교통법규위반 통지서를 받고도 경찰에 출두하지 않은 택시 운전사가 경찰에 연행된 후 폭력배로 즉심에 넘겨진 사례,⁴⁷⁹⁾ 대학생들이 길을 걸어가다 행인들의 통행을 방해했다는 이유로 경찰에 연행되어 조직폭력배로 즉심에 회부된 사례, 길을 가다 복장이 단정치 않다는 이유로 연행되어 즉심에 회부된 사례 등이 보도되었다.⁴⁸⁰⁾ 이러한 단기간 집중단속에 의해 각 경찰서 보호실은 초만원을 이루었고, 단속된 자들의 가족 백여명이 용산경찰서 앞에서 부당한 마구잡이 연행에 대해 항의하기도 하였다.⁴⁸¹⁾

이처럼 경찰의 단속권한이 남용된 원인 중 하나로 당시 특별단속 기간에 각 경찰관과 파출소별로 단속인원이 할당되었을 가능성을 고려해볼 수 있다. 1968년 6월에 실시된 폭력행위자등 특별단속과 관련하여 단속인원 할당제의 내용을 담고 있는 기록은 발견되지 않았다. 그러나 그 직전인 1968년 4월에 실시된 특별단속계획 문건에서

477) 동아일보, “구속대신에 공사장취업 폭력배단속 처리요강 마련”, 1968.6.20.

478) 동아일보, “무분별 투망”, 1968.6.21.

479) 경향신문, “마구잡이 말쑥도”, 1968.6.21.

480) 동아일보, “무분별 투망”, 1968.6.21.

481) 위와 같음.

이와 관련된 내용을 확인할 수 있다. 내무부는 1968년 4월 1일부터 30일까지 한 달 간을 ‘도둑잡기 강조기간’으로 설정하고 특별단속계획을 수립하였다.⁴⁸²⁾ 이 계획은 내무부 치안국 수사지도과에 도둑잡기 총지휘본부를 설치하고 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 인천 등 6개 도시를 중심으로 경찰국과 경찰서에 단속반과 단속조를 편성하여 소매치기·날치기·들치기 등 도범과 폭력배를 집중단속하고자 하는 것이었다. 내무부는 ‘책임단속제’를 단속방침으로 세웠는데, 이에 따르면 6대 도시의 수사형사 1인당 3명 이상, 파출소 1소당 3명 이상 검거하도록 책임량을 할당하였다. 또한 이 기간 중 단속성적이 우수한 경찰관은 1계급 특진 또는 내무부장관 표창을 주도록 하고 성적이 불량한 자는 타시도 또는 타부서 전보조치하도록 하였다.⁴⁸³⁾

취역과정과 관련하여서도 일제단속이 시작된 초기부터 비판이 제기되었다. 성균관대 법대 학장이던 황산덕은 무고한 사람들을 깡패로 몰아 단속하는 것에 대해 유감을 표하며 국토건설사업에 동원하는 것 역시 법적으로 근거가 없는 것이라고 지적하였다. 또한 변호사 태윤기는 이러한 취역조치가 법원의 판결에 의하지 아니하고는 강제 취역을 할 수 없다는 헌법 제10조에 위배되며, 자원의 형식을 취하고 있으나 구속된 피의자에게 자원하지 않으면 구속기소하겠다는 조건을 제시한 이상 임의성이 없는 자원으로 보아야 하기 때문에 불법이라고 비판하였다.⁴⁸⁴⁾ 당시 법조계 일부 인사들은 폭력행위자등 취역조치가 헌법 제10조와 재판받을 권리에 대한 헌법 제24조를 정면으로 위배하고 있으며 유·무죄가 확정되지 않은 기소단계에서 취역을 조건으로 기소유예를 하는 것은 재판받을 권리를 포기시키는 것으로 행정목적에 위해 사법권의 발동을 저지시키는 것이며 검찰이 소추권을 남용하는 처사라고 비판하였다. 나아가 국토건설사업장 취역이 본인의 의사에 따른 선택에 의한 것이며 노임을 지급받게 되므로 강제노역이 아니라는 검찰의 해명에 대하여 법조인들은 인신구속상태에서의 선택은 강박에 의한 의사표사이므로 실질적으로 강제노역에 해당한다고 비판하였다.⁴⁸⁵⁾

482) 내무부, “도둑잡기 강조기간 설정에 따른 업무 협조”, 1968. 4. 11. (국가기록원 관리번호 BA0154982).

483) 1968년 6월의 특별단속기간에도 이와 유사한 방침이 유지되었을 것으로 짐작할 수 있다. 한편 1968년 6월 21일 대검찰청은 1개월 안에 전국 38개의 조직깡패두목을 전원구속하도록 경찰에 지시하고, 이에 실패할 경우 관할 경찰서장을 문책할 것을 경고하기도 하였다(경향신문, “깡패두목 모두 구속”, 1968.6.21.)

484) 경향신문, “깡패 강제취업 고관부정수사”, 1968.6.22.

485) 동아일보, “「일터」로 가는 「주먹」”, 1968.6.22.

취역대상자는 정부가 밝힌 것과 같이 ‘사회악’으로 규정된 상습적·조직적인 폭력 배·소매치기에 국한되지 않았던 것으로 보인다. 1968년 6월 21일 대검은 시민의 단순 폭행사건의 경우 본인이 국토건설장에 취역하기를 원치 않으면 불구속 조사하도록 시달하였다. 이에 따르면 단순폭행사건으로 경찰에 연행된 자들 가운데에도 국토건설장에 취역한 사례가 있었음을 짐작할 수 있다.⁴⁸⁶⁾ 실제로 국토건설단 사업장에 취역한 자들 가운데 이웃간 시비로 인하여 폭행 혐의로 고소당한 뒤 합의가 이루어졌음에도 수개월이 지난 뒤 다시 경찰에 연행되어 취역된 사례 등 억울함을 호소하는 단원들이 다수 있음이 신문에 보도되기도 하였다.⁴⁸⁷⁾ 또한 경찰이 경범자에게 폭행 및 강간미수 죄를 조작하여 폭행으로 손가락 골절을 유발하는 등 가혹행위를 함으로써 취역자원서를 작성하도록 강요한 사례가 보고되었다.⁴⁸⁸⁾ 그 외에도 경찰이 한달간 노역을 하면 1962년 국토건설단과 같이 병역기피자에 대한 병역이 면제된다고 하여 취역자원서를 작성한 후 제주도 사업장에 취역하였으나 현지에서 이 같은 사실이 거짓임을 알게 된 건설원이 사업장에서 탈주한 사건도 있었다.⁴⁸⁹⁾

이처럼 노역동원에 대한 법적근거가 없는 상황에서 무리한 단속에 의해 노역에 동원한 것에 대하여 법조계와 정치권, 언론의 비판이 거세지는 가운데 검찰은 7월 26일에 8월 15일을 기하여 모범취역자들에 대해 석방 특전을 베풀도록 결정하였다.⁴⁹⁰⁾ 이에 따라 취역자제대 심사위원회가 9월 29일 구성되었는데 취역성적이 우수한 자를 선정하여 취역을 해제할 것이라고 밝혔다.⁴⁹¹⁾ 정부는 이어서 8월 2일에는 당시 제주도와 소양강댐 건설현장에 취역중인 자 2,146명 중 광복절에 85명, 개천절에 422명에 대하여 귀향조치하기로 결정하였다. 해제조치기준은 주로 B·C급 폭력행위자 중 취역기간이 1개월 이상 지난 자로 취역성적 등이 우수한 자를 선정하되 18세 이하 미성년자와 46세 이상 고령자와 신체허약자 등을 우선 심사하여 석방하기로 결정되었다.⁴⁹²⁾ 이후 취역해제 조치는 다시 확대되어 8월 15일 2,354명의 취역자 중 10%

486) 경향신문, “깡패두목 모두 구속”, 1968.6.21.

487) 동아일보, “잡비안취쩨쩨매”, 1968.7.13.; 동아일보, “작업공정빨라져”, 1968.7.13.

488) 경향신문, “고문으로 억지취역”, 1968.7.6.

489) 동아일보, “탈주6명 모두 잡아”, 1968.7.4.

490) 동아일보, “광복절에 석방 특전”, 1968.7.26.

491) 동아일보, “80명 귀향시킬 방침”, 1968.7.30.

492) 동아일보, “507명을귀향”, 1968.8.2.

에 해당하는 241명이 취역이 해제되었다.⁴⁹³⁾ 이러한 조치는 부당한 단속과 취역조치에 대한 비판이 각계에서 제기되고 있고 특히 미성년자와 고령자 등 부적합한 대상자를 취역시킨 사실이 문제로 지적되는 상황에서 이루어진 것이다.

2. 국토건설단 사업내용과 운영방식

가. 1968~1969년 국토건설단 사업내용

1968년도 국토건설단은 1968년 6월 20일 1차 단속이 시작된 지 불과 이틀 뒤인 6월 22일에 취역대상자들을 사업장으로 이동시키기 시작하였고,⁴⁹⁴⁾ 6월 24일 현재 제주도 상수도공사에 171명, 춘천 소양강댐공사에 163명이 투입되었다.⁴⁹⁵⁾ 정부는 일제단속을 실시하기 전에 검거 목표량과 취역인원 규모를 설정해두고 있었다. 당초 목표는 1,500명을 제주도와 소양강댐 공사장에 취역시키는 것이었으나 단속실적이 계획을 초과하면서 취역자원자 역시 목표인원을 초과함에 따라 사업장을 추가하여 광주-목포간 간척도로 공사장에 1,000명을 추가로 취역시키는 것으로 계획을 변경하였다.⁴⁹⁶⁾

▶▶ [표 4-10] 1968년 폭력행위자 등 사업지구별 취역 통계(1968.6.20.~1968.10.25.)

(단위: 명)

구분	취역자	해제인원				사고자
		광복절	개천절	작업완료	계	
계	2,392	234	700	1,290	2,224	168
제주취역장	503	37	141	254	432	71
소양강취역장	1,000	106	301	557	964	36
광주취역장	325	43	92	172	307	18
나주취역장	564	48	166	307	521	43

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 102면.

493) 동아일보, “이사일명 석방”, 1968.8.13.

494) 동아일보, “취역자원593명”, 1968.6.22.

495) 경향신문, “5천8백46명 검거”, 1968.6.24.

496) 경향신문, “조직 깰때 중점 검거”, 1968.6.26.

1969년도 국토건설단은 4월 초 폭력행위자등 특별단속처리방안이 마련되는 단계에서 각 사업장의 취역인원이 계획되었다. 치안국은 1969년 3월 24일에 4월 15일부터 실시될 폭력배 및 치기배 단속으로 검거된 자들 중 죄질이 무거운 자 2,500명을 취역지구 도로공사와 소양강댐 등 국토건설단에 투입하기로 결정하였다.⁴⁹⁷⁾ 이에 따르면 제주도와 지리산 지역에 각각 300명과 400명을 취역시키고, 춘천 소양강 다목적댐 이설도로 공사장 2개 지구에 1,000명, 태백산지구 작전도로 공사장 2개 지구에 800명을 취역시킬 계획이었다. 그러나 1969년 4월 30일 국방부의 요청에 따라 소양강 공사장 인원 중 400명을 홍천지구 전설도로 확장공사에 배정하는 것으로 재조정하였다. 이어서 국방부는 6월 5일 인제지구의 작전도로 확장공사 인원을 재요청하였고 이에 따라 홍천지구에 배정되었던 400명 중 260명을 인제지구에 재배정하였다. 이에 따라 최종계획은 태백산 2개 지구에 800명, 소양강(양구) 2개 지구에 600명, 홍천지구 140명, 인제지구 260명을 배정하는 것으로 변경되었다.⁴⁹⁸⁾

1969년도 국토건설단 사업은 4월 14일 밤부터 실시된 일제단속에 검거되어 취역자 원서를 작성한 자들 가운데 189명은 태백산지구 사업장으로, 161명은 제주도 한라산지구 사업장으로 4월 21일 출발한 것을 시작으로 개시되었다.⁴⁹⁹⁾ 1969년 국토건설단 취역자 2,500명 중 717명은 광복절을 기하여 취역이 해제되었으며, 나머지 인원에 대하여 9월 12일 지리산지구 건설단 해단을 시작으로 10월 하순경까지 모두 해단되었다.⁵⁰⁰⁾

▶▶▶ [표 4-11] 1969년 폭력행위자 등 사업지구별 취역 통계(1969.4.16.~1969.10.2.)

(단위: 명)

구분	취역자	해제인원			사고자
		광복절	작업완료	계	
계	2,500	717	1,604	2,321	179
한라산지구	300	-	292	292	8
지리산지구	400	133	227	360	40
소양강·홍천·인제지구	1,000	324	597	921	79
태백산지구	800	260	488	748	52

※ 출처: 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 102면.

497) 경향신문, “폭력배, 도로공사 투입”, 1969.3.24.

498) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 526면.

499) 동아일보, “강패 189명취역 태백산 첫향발”, 1969.4.21.

500) 매일경제, “지리산건설단해단”, 1969.9.12.

크게 한라산 지구, 지리산 지구, 소양강·홍천·인제 지구, 태백산 지구로 구성된 1969년도 국토건설단 사업 중 한라산과 지리산 지구를 제외한 강원도 지역의 국토건설단 사업내용은 아래와 같다.

▶▶ [표 4-12] 1969년 강원도지역 국토건설단 사업내용

지구	사업장 위치	수용단원(명)			시공연장 (m)	시공청	시공자	착수일	작업 일수
		계	폭력	치기					
태백산 1지구	삼척군 원덕면 동활리	400	363	37	8,864	건설부 태백건설국	밀양건설주식회사 조흥공영사	5.8.	105
태백산 2지구	삼척군 도계읍 신리	400	325	75	11,337	건설부 태백건설국	한일건설주식회사 도성건설주식회사	5.2.	116
양구 1지구	양구군 양구읍 웅진리	350	312	38	18,927	국방부 1108야공단	성아산업주식회사 동중토건주식회사	5.6.	114.5
양구 2지구	양구군 양구읍 수인리	250	215	35	7,159	국방부 1108야공단	양도산업주식회사	5.6.	110.5
홍천 지구	홍천군 내촌면 답풍리	140	118	22	13,000	국방부 1107야공단	금강스레트 공업주식회사	5.12.	96
인제 지구	인제군 인제면 상남리	260	222	38	28,020	국방부 1107야공단	한국양회산업주식회사 동양건설진흥주식회사	6.7.	80

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사(Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 531-533, 535면.

나. 국토건설단원 동원규모와 특성

1968년 6월 국토건설단 재개를 전제로 마련된 폭력행위자등 특별단속처리요강은 취역자원자를 전과자·조직상습폭력배·치기배는 A급, 신흥강패·A급에 해당되지 않는 강패 및 기소증지자는 B급, A·B급에 해당되지 않는 폭력배와 우범자는 C급으로 각각 분류하여 A급은 제주도 상수도 공사에 투입하고 B급과 C급은 소양강댐 공사에 취역시키는 계획을 세웠다.⁵⁰¹⁾ 법무부의 통계에 따르면 1차 특별단속기간인 1968년 6월

501) 동아일보, “구속대신에 공사장취업 폭력배단속 처리요강 마련”, 1968.6.20.

192 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

20일부터 7월 19일까지 검거된 23,744명 중 국토건설단 취역을 자원한 자는 2,779명 이고 이 가운데 악질폭력배 등 죄질에 따라 취역이 불허된 부적격자는 57명이었으며, 나머지 2,722명 중 최종적으로 국토건설단에 취역한 인원은 2,392명이었던 것으로 보인다.⁵⁰²⁾

▶▶▶ [표 4-13] 1968년 폭력행위자 등 검거 통계(1968.6.20~7.19)

(단위: 명)

구분	검거	처리				
		구속	불구속	즉결	군이첩	소년원송치
계	23,744	7,484	8,049	8,016	124	71
폭력배	22,176	6,604	7,973	7,449	117	33
치기배	1,568	880	76	567	7	38

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 102면.

▶▶▶ [표 4-14] 1968년 폭력행위자 등 검거자 취역 자원 현황(1968.6.20~7.19)

(단위: 명)

구분	계	A	B	C	부적격
계	2,779	901	976	842	57
폭력배	2,348	547	921	824	56
치기배	431	357	55	18	1

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 102면.

이 가운데 광복절을 기하여 취역해제된 자는 234명, 개천절을 기하여 취역해제된 자는 700명으로 10월 3일까지 총 934명이 해제되었으며, 10월 22일에 소양강댐 사업장에서 작업 중이던 나머지 취역자 557명이 귀가조치되었다. 이는 늦가을의 기온하락과 수용시설 및 작업장비의 미비로 인하여 작업능률이 오르지 않아서 취해진 조치였다.⁵⁰³⁾ 이어서 10월 25일에는 제주도지구 건설단의 해단식이 거행되고 광복절·개천절에 취역해제된 자 178명을 제외한 나머지 254명이 귀가조치되었다.⁵⁰⁴⁾

502) 법무부, 1969, 앞의 책, 102면.

503) 경향신문, "소양건설단전원귀가", 1968.10.17.

504) 동아일보, "제주건설단해단", 1968.10.25.

▶▶ [표 4-15] 1968년 폭력행위자 등 취역 통계(1968.6.20.~1968.10.25.)

(단위: 명)

취역자수	해제수				사고자수			
	광복절	개천절	작업완료	계	도주	범법	기타	계
2,392	234	700	1,290	2,224	7	27	134	168

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 102면.

1969년에 취역한 인원수는 2,500명이다. 이 가운데 8월 15일을 기하여 취역이 해제된 자는 717명이었으며, 작업은 10월 2일까지 진행되었다.⁵⁰⁵⁾

▶▶ [표 4-16] 1969년 폭력행위자 등 취역 통계(1969.4.16.~1969.10.2.)

(단위: 명)

취역자수	해제수			사고자수					
	작업완료	광복절	계	도주	질병	범법	임영	기타	계
2,500	1,604	717	2,321	4	91	11	72	1	179

※ 출처: 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 102면.

1969년 국토건설단원의 특성과 관련하여 강원도지역인 태백산지구와 소양강(양구)지구, 흥천지구, 인제지구에 배정된 단원들에 대한 통계자료가 남아있다. 우선 검거된 지역과 범죄유형별로 살펴보면 서울에서 검거된 단원이 1,800명 중 824명으로 45.8%를 차지했으며, 특히 치기배의 경우 245명 중 절반 이상인 125명이 서울에서 검거되었다. 부산에서는 130명이 강원도지역 국토건설단에 취역하였으며, 경기도, 경상북도, 충청남도에서 검거되어 강원도지역에 취역한 인원이 각각 208명, 187명, 129명이었다. 유형별로는 치기배가 245명으로 13.6%가량이었고 폭력배는 이보다 6배 이상 많은 1,555명으로 전체 단원 중 86.4%였다.⁵⁰⁶⁾

505) 법무부, 1970, 앞의 책, 102면.

506) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 539면.

▶▶▶ [표 4-17] 1969년 강원도지역 국토건설단원 검거지역 및 유형

(단위: 명)

구분	계	서울	부산	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남
계	1,800	824	130	208	101	75	129	187	46	63	37
폭력배	1,555	699	124	185	100	73	109	135	45	56	29
치기배	245	125	6	23	1	2	20	52	1	7	8

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사 (Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 539면.

이들의 연령대는 25세 이하가 60% 이상을 차지했으며 31세 이상은 14.8%에 불과하였다. 당시 국토건설단원에는 20세 미만인 자도 상당수 포함되어 있었으며, 강원도지역 건설단원 1,800명 중 21.2%인 383명이 20세 미만이었다.⁵⁰⁷⁾ 1968년 6월의 특별단속기간에 검거되어 국토건설단에 취역한 자 가운데 20세 미만은 1968년 7월 26일 당시 취역중인 2,354명 중 21.7%에 달하는 510명으로, 경찰의 부적절한 과잉단속이 지적되기도 하였다.⁵⁰⁸⁾ 그러나 이러한 문제는 1969년에도 해결되지 않고 여전히 상당수의 미성년자가 폭력배·치기배로 검거되어 노역에 동원되었음을 알 수 있다.

▶▶▶ [표 4-18] 1969년 강원도지역 국토건설단원 연령

(단위: 명, %)

계	20세미만	21~25세	26~30세	31~35세	36~40세	41~45세	45~50세
1,800	383	716	435	180	57	24	5
(100)	(21.2)	(39.7)	(26.4)	(10)	(3.1)	(1.3)	(0.2)

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사 (Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 542면.

1969년도 건설단원들은 1962년도에 진행된 2차 국토건설단 참가자들과 달리 비교적 학력이 낮은 수준이었던 것으로 보인다. 강원도지역 단원 중 고등학교 졸업 이상은 16.8%에 불과하였으며, 국민학교 졸업 이하의 학력을 가진 단원이 총 913명으로 절반 이상이었고 취학경험이 없는 자도 전체 단원 중 10%에 달하였다.⁵⁰⁹⁾

507) 위의 책, 542면.

508) 경향신문, “국토건설 취역자중 모범자에 8·15은전”, 1968.7.26.

509) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 540면.

▶▶ [표 4-19] 1969년 강원도지역 국토건설단원 학력

(단위: 명, %)

계	불취학	국퇴	국졸	중퇴	중졸	고퇴	고졸	대퇴	대졸
1,800 (100)	181 (10.1)	101 (5.6)	631 (35.0)	155 (8.6)	295 (16.1)	135 (8.3)	276 (15.0)	20 (1.1)	6 (0.3)

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사(Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 540면.

비교적 저연령대의 낮은 학력수준을 지닌 건설단원들은 검거 당시 직업이 없는 경우가 많았다. 강원도지역 건설단원 중 거의 절반인 835명이 무직으로 조사되었고, 노무직이 191명(10.6%), 상업 146명(8.1%), 직공 115명(6.4%)이었으며 녁마주이와 구두닦이도 일부 포함되어 있었다.⁵¹⁰⁾

▶▶ [표 4-20] 1969년 강원도지역 국토건설단원 직업

(단위: 명, %)

계	농업	노동	점원	상업	직공	њ마주이 구두닦이	무직	기타
1,800 (100)	91 (5.6)	191 (10.6)	50 (2.8)	146 (8.1)	115 (6.4)	78 (4.3)	835 (46.3)	294 (16.4)

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사(Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 541면.

제1차 폭력행위자등 특별단속이 시작된 1968년 6월 20일 직후 서울시내 조직깡패들은 거의 검거되지 않은 채 잠적하였고 검거된 자는 대부분 '송사리'에 불과하다는 기사가 보도되었다.⁵¹¹⁾ 이후에도 특별단속이 실적 올리기 식의 무리한 과잉단속으로 이어졌으며 정작 직업깡패와 조직폭력배 중심인물 검거에는 실패하여 폭력조직 소탕에는 큰 효과가 없다는 비판적 논조의 기사와 사설이 신문에 실렸다.⁵¹²⁾ 이러한 비판이 특별단속과 국토건설단 운영의 현실을 반영하고 있었음은 1969년 강원도지역 국토건설단원의 전과현황을 통해 살펴볼 수 있다. 즉, 건설단원 1,800명 가운데 전과 2범 이상인 자는 13.7%인 247명에 불과하였고 이보다 많은 352명이 전과 1범이었으

510) 위의 책, 541면.

511) 동아일보, "건재...조직깡패", 1968.6.21.

512) 동아일보, "발빠고 싶지만 갈데없어", 1968.10.10.; 동아일보, "폭력배강제노역의 문제점", 1969.3.26.

며, 전과가 없는 건설단원은 1,201명(66.7%)으로 절반을 상회하였다.⁵¹³⁾

▶▶ [표 4-21] 1969년 강원도지역 국토건설단원 전과

(단위: 명, %)

구분	계	전과무	1범	2범	3범	4범	5범	6범이상
계	1,800 (100)	1,201 (66.7)	352 (19.6)	130 (7.2)	67 (3.7)	24 (1.3)	14 (0.8)	12 (0.7)

※ 출처: 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사(Ⅲ), 내무부치안본부, 1985, 539면.

다. 건설원에 대한 처우

1) 건설원에 대한 계호와 관리

1969년 국토건설단의 조직은 각 지구별로 140명에서 400명으로 구성된 1개 대대를 두고, 그 밑으로 중대, 소대, 반을 조직하였다. 중대와 소대는 각각 약 70명과 24명으로 구성되며 반은 평균 8명의 인원으로 구성되었다.⁵¹⁴⁾

경비대는 당초 건설단원 9명당 순경 1명, 단원 54명당 경사 1명, 단원 162명당 경위 1명으로 태백산지구와 소양강지구에 경찰관 총 252명을 배치할 계획이었다. 그러나 국방부의 요청에 의해 인제와 홍천지구가 추가되면서 경비경찰관 인원이 증가하여 총 289명(순경 234명, 경사 37명, 경위 14명, 경감 4명)이 배치되었다.⁵¹⁵⁾ 이로써 강원도지역 국토건설단은 단원 6.2명당 경찰관 1명이 배치되었다. 경비 관련 설비는 건설단원 수용지를 격리하는 철조망과 망루대가 설치되었고, 1969년 강원도지역 국토건설단에만 4.5구경 권총 17정(탄알 357발), 칼빈소총 271정(탄알 16,440발), 가스 수류탄 120발, 경적 60개, 경찰봉 120개, 수갑 60개가 경찰경비대에 지급되었다.⁵¹⁶⁾

1968년과 1969년의 국토건설단 사업은 초기부터 폭력사건과 소요사건, 탈출사건이 발생하였다. 국토건설단 운영이 재개된 1968년 6월 22일 이후 얼마 지나지 않은 7월 3일 제주도 사업장에서 6명의 단원이 집단탈주하는 사건이 발생하였다. 이들은 12시간 만에 모두 검거되었는데,⁵¹⁷⁾ 이에 대해 대검은 이들의 과거 폭력행위에 대한

513) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 539면.

514) 위의 책, 530면.

515) 위의 책, 529면.

516) 위의 책, 544면.

증거를 수집하여 이들을 구속기소하고 최고형을 구형하도록 현지 지검에 지시하였다.⁵¹⁸⁾ 또한 나주 사업장에서도 7월 9일 단원들 간에 폭력사건이 발생하여 경찰은 19명을 폭력행위등처벌에관한법을 위반 혐의로 구속하였다.⁵¹⁹⁾ 이 사건은 경비대와 건설단원들 사이의 갈등이 단원들 간의 갈등으로 변저 발생하였다. 건설단은 원칙적으로 단원들 간의 자치제로 운영되었고 이에 따라 단원들은 매일 밤 중대단위로 자체 점호를 한 뒤 그 결과를 담당경찰관에게 보고하고 있었다. 그런데 7월 9일 새로 부임한 경위가 직접 재점호를 하겠다고 하자 소대장들이 이를 거부하기로 합의하였으나 한 소대가 이 합의사항을 어겨 다른 소대와 시비가 붙어 집단 폭력사건으로 이어졌다.⁵²⁰⁾ 경찰은 이 사건이 지역적 파벌과 엄중한 경비에 대한 반발로 인해 발생한 것으로 보고하였으며 이외에도 적은 노임과 급식, 의료, 후생시설이 열악한 것도 원인으로 지적되었다. 나주 사업장에서는 8월 7일 식량부족으로 급식이 지연되어 단원들이 항의하는 일이 발생하기도 하였다.⁵²¹⁾

2) 수용환경 및 작업환경

경찰의 기록에 의하면 1969년 강원도지역 6개 지구 사업장에 건설단원을 수용할 천막 74동, 면회실 6동, 취사장 8동이 설치되었고, 오락을 위한 라디오 11대, 앰프시설 6대, 바둑 53조, 장기 74조, 배구네트 7개와 배구공 31개, 교양서적 730권이 지급되었다.⁵²²⁾

건설단원을 대상으로 한 교육·교화활동으로 문맹자 퇴치교육과 군사기초훈련이 실시되었다. 문맹자 교육의 경우, 각 지구별로 배치된 경목과 경비경찰관이 문맹자를 소집하여 휴무일에는 2시간, 평상근무일에는 1시간씩 한글기초 교육을 실시하였는데, 단원 1,800명 중 문맹자는 107명이었다. 또한 경비경찰관이 교관의 역할을 맡아 토요일에는 1시간, 휴무일에 2시간씩 군사기초훈련을 실시하였는데, 군사훈련은 밀집교련, 목총을 사용한 집총교련, 사격자세 조준훈련, 각개훈련을 실시하였다. 이외에도

517) 동아일보, “작업공정빨라져”, 1968.7.13.

518) 동아일보, “국토건설단의 운용”, 1968.7.4.

519) 동아일보, “특별법제정 건의”, 1968.7.11.

520) 경향신문, “건설단원 패싸움”, 1968.7.10.

521) 경향신문, “취역시설 엉망 건설단현장”, 1968.7.12.

522) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 545면.

경목 5명이 건설단 사업장에 상주하며 일상예배와 개인상담, 환자위문을 담당하였다.⁵²³⁾

그러나 실제 국토건설단 운영은 경찰의 기록과 달리 파행을 면치 못했던 것으로 보인다. 우선 단원들을 대상으로 한 교육활동은 제대로 이루어지지 않았다.⁵²⁴⁾ 또한 앞서 언급된 제주도 사업장의 탈주사건에서 탈주 후 검거된 단원들은 사업장의 숙소 천막에 방수제를 도포하지 않아 이불이 비에 젖는 등 잠자리가 고통스러운 것을 탈주 동기의 하나로 밝히기도 하였다.⁵²⁵⁾ 건강관리에 있어서도 의료시설과 의료인력이 미비한 문제가 있었던 것으로 보인다. 소양강 지역의 사업장에서는 건설단원 1,000명 중 200명의 환자가 발생하였으며 이 중 백여명은 결핵, 탈장환자 등 중환자로 전해졌다.⁵²⁶⁾ 또한 제주도 사업장에서도 사업에 착수한지 한달이 지난 1968년 7월 27일 현재 건설단원 513명 가운데 24명이 질병으로 귀향조치되었다.⁵²⁷⁾

1969년도 강원도지역의 국토건설단 사업은 건설부 태백건설국과 국방부 야공단의 관할하에 10개 건설회사가 시공을 담당하였다. 시공회사와 건설단은 노무계약을 체결하고 작업지시와 노무감독은 건설회사측이 담당하고 경찰은 경비를 담당하였다. 작업은 삽, 곡괭이, 톱, 낫, 도끼, 수화차 등 경공구를 사용하여 제초, 벌목, 절토(切土), 성토(盛土), 평토(平土), 골재수집, 사토(沙土), 골재운반작업, 발파암석 제거작업으로 이루어졌다. 1969년 10월 2일 해단식까지 당초 작업목표량의 87.5%를 수행하였으며 이는 전체공사 중 72.4%에 해당하는 것으로 국토건설단은 석축, 암석 발파작업, 교량 공사 등 중장비와 기술을 요하는 작업에서는 제외되었다.⁵²⁸⁾

1969년 국토건설단의 작업노임은 시공회사와 건설단이 체결한 노무계약에 의하여 1일 300원씩으로 작업일수에 따라 산정되며 급식비와 개인지출금을 공제한 액수가 매월 지급되었다. 1969년 7월 19일 국토건설단 노임수불 및 보관업무에 관한 지침은 노임을 단원별로 농협은행에 개설한 예금통장으로 지급하며 통장과 기록장부는 경찰 경비대에서 보관 관리하도록 규정하였다. 강원도지역 국토건설단원 1,800명의 작업

523) 위의 책, 546-547면.

524) 동아일보, “발빼고 싶지만 갈데없어”, 1968.10.10

525) 동아일보, “탈주6명 모두 잡아”, 1968.7.4.

526) 동아일보, “춘천선 질병번져”, 1968.7.4.

527) 동아일보, “건설단원 탈주 속출”, 1968.7.29.

528) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 534면.

일수는 평균 103.5일로 노임총액은 48,077,290원이며 1인당 평균 노임은 26,641원이었다.⁵²⁹⁾

그러나 실제 노임 지급액은 일일 지급분 300원 중 식비 120원을 제한 나머지 180원이었다.⁵³⁰⁾ 또한 노임은 전액 현금으로 지급되지 않았다. 건설부 태백산건설국이 관할한 태백산 지구의 경우 1인당 작업노임 176원을 현금으로 지급하고 나머지는 소맥분으로 지급하였는데, 소맥분을 단원들에게 직접 지급하지 않고 이를 매도한 대금으로 현금지급분을 충당하고자 하였다. 이에 따라 소맥분의 정부환산가격을 기준으로 현금 부족분 124원이 소맥분 3.6kg으로 지급되었는데 당시 정부의 환산가격이 시중 매매가격보다 낮게 책정되어 있어 결과적으로 1인당 1,673원이 적게 지급되었다.⁵³¹⁾

3. 국토건설단 사업에 대한 평가

가. 국토건설단 취역에 대한 비판

'깡패'가 아님에도 단속에 걸려 취역자원서를 작성하거나 이를 작성하지도 않았는데 강제취역당한 사례가 있음이 알려지면서 야당인 신민당은 실태조사를 위해 1968년 7월 10일 조사단을 구성하여 사업장에 파견하기로 하였다. 신민당은 조사단이 ①깡패가 아닌 사람들이 억울하게 노역에 동원되었거나, ②경찰이 법적절차를 무시하고 지원하지 않은 사람을 강제로 작업장에 이송한 사례 유무를 조사하고, 나아가 정치세력과 결탁하여 단속망을 빠져나가는 거물급 정치깡패에 대한 정보수집에 나설 것이라고 발표하였다.⁵³²⁾

7월 13일 박병배 신민당 인권옹호위원장, 박한상 한국인권옹호협회장, 성태경 변호사로 구성된 조사단은 실태조사를 위해 소양강댐 공사장을 방문하였다. 신민당 조사

529) 위의 책, 536면. 국토건설단원이 약 5개월간의 노역에 대한 대가로 받은 노임은 당시 도시근로자가구의 한달 평균 소득보다 적은 수준으로, 1969년 도시근로자가구의 가구당 월평균 소득은 28,180원이었다(통계청, 도시기계조사, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxD). 국토건설단의 작업과 유사한 성격인 도로포장공의 경우 1970년 월평균임금은 12,000원으로, 건설단원이 지급받은 노임은 이의 절반 수준에도 미치지 않았던 것으로 보인다(노동청, 직종별 임금조사결과 보고서 1970, 1971, 216-217면).

530) 경향신문, “보람 가꾸는 참회의 삼짱”, 1969.5.14.

531) 한국경찰사편찬위원회, 앞의 책, 536-537면.

532) 동아일보, “정치깡패소탕을”, 1968.7.8.

단은 국토건설단 사업이 법적근거 없이 실시되는 강제노역으로, 형의 선고에 의하지 아니하고는 강제노역을 당하지 아니한다는 헌법 제10조를 위배하는 처사이며 “정부가 법적근거 없이 기소편의주의를 악용, 폭력배들에 강제노역을 시키고 있는 것은 국가불법행위이며 헌법에 규정된 국민의 기본인권을 유린하는 처사”라는 입장을 밝혔다. 또한 조사단은 국토건설단 사업에 대하여 첫째, 건설부·보건사회부·내무부·법무부 등 관계부처가 보다 유기적인 협조를 하여, 강원도지방에 취역중인 자들 중 결핵환자 등 노동이 불가능한 환자 100여명과 병역기피자 등 폭력배가 아닌 자들은 재심사하여 귀가조치시킬 것, 둘째, 폭력배들을 재벌이 운영하는 공사장이 아니라 교도본위의 국가사업장에 취역시킬 것,⁵³³⁾ 셋째, 하루 200여명의 환자가 발생하고 있으므로 의료시설 완비와 동절기에 대비한 시설을 완비할 것, 넷째, 취역자들에게 사전통고하고 호송·감시 등에 소요되는 경찰예산을 현실화할 것, 다섯째, 폭력행위등처벌에관한법률을 개정하거나 특별입법을 통해 법적근거를 마련한 후 폭력배 취역을 시행할 것을 요구하였다.⁵³⁴⁾

이어서 신민당 조사단은 취역자 중 16세의 미성년자가 섞여있고 폭력배가 아닌데도 억울하게 끌려온 취역자가 다수 포함되어 있으므로 정부가 취역자들을 재심사하지 않을 경우 “불법감금” 사태로 간주하여 법원에 구속적부심사를 신청할 것이며, 1968년 9월 정기국회에서 국토건설단에 대한 특별국정감사 실시를 요구할 것을 밝혔다.⁵³⁵⁾

나. 근거법령 제정 시도의 실패

1968년 폭력행위자 등에 대한 단속과정에서 비판과 우려가 제기되자 대검찰청은 과잉단속을 경계하며 각 지검에서 관할경찰서에 검찰 한명씩 파견하여 수사지휘를 하도록 지시하였다.⁵³⁶⁾ 또한 검찰은 1968년 7월 피의자에게 강제노동을 시킬 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한 법률제정을 논의하고 있다고 밝혔다.⁵³⁷⁾ 이에 따르면

533) 당시 춘천 소양강댐 건설공사는 현대건설이 주관하였다(동아일보, “강제노역은위헌”, 1968.7.13.).

534) 동아일보, “강제노역은위헌”, 1968.7.13.

535) 동아일보, “『강제취역』 특감 요구”, 1968.7.15.

536) 동아일보, “생사람 잡지 말라”, 1968.6.21.

정부는 당시 실시되고 있던 폭력배등의 강제노역의 법적 근거를 마련하기 위해 형법에 의한 징역형 및 벌금형 선고 외에도 강제노동·집단격리수용 등의 보안처분을 규정한 특별법 제정을 검토하였다.⁵³⁷⁾

특별법제정에 관한 논의는 폭력배등 단속 및 취역에 대한 비판을 불식시키고 법적 근거를 마련하는 목적 외에도 사업장의 운영상 문제를 관리하기 위한 목적을 가지고 있었다. 앞에서 살펴보았듯이 1968년 국토건설단 사업은 운영이 개시된 직후부터 단원들의 탈주와 폭행사건 등이 빈발하고 수용시설과 급식 미비와 질환 발병 등의 문제가 불거졌다. 이에 따라 대검 폭력배특별단속반은 7월 11일 광주에서 치안국을 비롯한 현지 관계관 연석회의를 열어 ① 취역기간은 1년 이내로 하고 3개월 이상 취역자 중 성적이 좋은 자는 조기귀향시키며, ② 취역을 마친 자의 전과를 말소하고, ③도주자와 난동을 부린 자를 처벌하는 조항을 골자로 한 특별법 제정을 추진하기로 결정하였다.⁵³⁹⁾

그러나 국토건설단 운영에 관한 특별법은 제정되지 않았으며 대신 정부는 ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’(이하 “폭력행위처벌법”이라 한다)을 개정하여 국토건설단 사업의 법적 근거를 마련하는 방안을 추진하였다. 이에 따라 법무부가 발의한 폭력행위처벌법 개정안은 폭력사범에 대한 선고유예나 집행유예가 선고될 경우 검사가 특별노역형을 청구하여 판결로서 이를 부과하도록 하고, 이를 위해 정식재판이 아닌 간이심판제를 신설하며, 신속한 재판을 위해 증거능력의 특례를 인정하는 것을 골자로 하였다.⁵⁴⁰⁾

폭력행위처벌법 개정안은 절도 등 21개 죄목으로 기소된 20세 이상의 남자 피고인에게 선고유예와 집행유예를 선고할 때는 6월 이상 2년 이하의 노역형을 병과하여야 한다는 필요적 병과선고를 규정하고 있었다. 기존 폭력행위처벌법의 적용대상인 폭행, 상해, 체포·감금, 협박, 주거침입, 폭력에 의한 권리행사방해, 공갈, 손괴 외에도 절도 등 적용죄목을 추가한 것에 대하여 당시 법조계는 부정적인 의견을 보였다. 특히 노역의 필요적 병과규정은 재판부의 재량권행사를 제한하고, 숙결주의에 따른

537) 경향신문, “검거율 2백70%”, 1968.7.8.

538) 경향신문, “폭력배 취역 뒷받침 정부특별법을 구상”, 1968.6.28.

539) 동아일보, “특별법제정 건의”, 1968.7.11.

540) 동아일보, “폭력사범에 대한 특별교도”, 1968.9.2.

간이심판제도는 국민의 정당한 재판을 받을 권리를 침해하며, 경찰의 조서와 전문증거를 증거로 인정하도록 규정한 것 등은 피의자의 자백을 강요하여 인권을 유린할 우려가 있다는 비판이 제기되었다. 증거능력의 특례인정과 관련하여 개정안은 피고인의 자백이 그에게 불이익한 유일한 증거일 때에도 유죄의 증거로 삼을 수 있다고 규정하였는데, 이는 헌법 제10조 제6항에 정면으로 위배된다는 점에서 강한 비판을 받았다.⁵⁴¹⁾ 또한 개정안이 특별노역에 대하여 대통령령으로 정하는 교도소 또는 수용소에 구치되어 노역한다고 규정한 데 대하여 행형법과 충돌한다는 점이 지적되었다. 나아가 모법인 형법에서 형의 종류를 사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수의 9가지로 규정하고 있으므로 형법을 개정하지 않는 한 특별법으로 특별노역이라는 새로운 형태의 형벌을 신설하는 것은 불가하다는 지적이 제기되었다.⁵⁴²⁾

이처럼 위헌적 소지가 다분한 폭력행위처벌법 개정안이 강한 비판에 부딪히자 정부는 1968년 9월 14일 개정안을 보류하고 대신 ‘보안처분에 관한 법률(안)’을 검토하고 있다고 밝혔다. 이 법률안은 절도범·폭력배 등 범죄적 위험성이 있거나 정신병자·정신박약자·음주마약제상습사용자·부랑자·걸식자 및 윤락행위자 등에게 법원의 판결에 의하여 보도원 등 시설에 수용하거나 취역처분을 내리도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 것이었다. 동 법률안은 위와 같은 대상자들을 시설에 수용하여 교정성과가 있는 자는 취역시키고, 교정성과가 없는 자와 과거 취역처분을 받았던 자가 재범을 한 때에는 구금시설에 장기수용하도록 하되, 취역처분은 시설수용의 필요가 없는 자로서 현저하게 사회적 적응성이 없거나 노동기피성격이 있다고 인정되는 자에게 부과하고 취역에 대한 보수를 지급하도록 하였다. 또한 보안처분과 형을 병과할 수 있도록 하되, 보안처분 기간은 따로 선고하지 않고 치료시설이나 교정시설 수용기간은 5년을 초과할 수 없고 취역처분은 6개월부터 3년간 이루어지며, 이러한 보안처분이 끝난 후 2년간은 감호조치하도록 하였다. 검찰은 1968년 10월 30일 이러한 내용을 담은 법률안을 확정하였다.⁵⁴³⁾

541) 1962년 12월 26일 전부개정되어 1963년 12월 17일 시행된 헌법 제6호 제10조 제6항은 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거인 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다고 규정하였다.

542) 경향신문, “새시비 폭력배등 「특별노역」 병과 선고”, 1968.9.2.; 동아일보, “거센 반발 빛는 특별노역”, 1968.9.3.

그러나 보안처분에 관한 법률 제정은 이루어지지 않았으며, 대신 검찰은 일단 보류 하였던 폭력행위처벌법 개정안에 보안처분 제도 신설 조항을 추가하여 1969년 5월 31일 법제처에 회부하였다.⁵⁴⁴⁾ 이 개정안은 반대에 부딪혀 보류되었던 1968년의 개정안을 수정하여 간이심판제도 대신 특별형사소송절차를 두고 강제노역을 법원의 판결로써 부과되는 보안처분으로 입법화하려는 것이었다. 이번 개정안은 폭력행위처벌법 위반으로 검거된 자들 중 강제노역에 취역시킴이 적당하다고 인정되는 자의 경우 검사가 공소제기와 동시에 특별형사소송절차를 청구할 수 있고 이 같은 청구가 있으면 지방법원의 단독판사는 즉결심판에 관한 절차법에 따라 집행유예 또는 선고유예 판결과 함께 6개월 이상 2년 이하의 강제노역 처분을 내릴 수 있도록 하였다. 이는 1968년 개정안에서 강제노역 처분을 필요적으로 병과하도록 하였던 조항을 선택적 조항으로 수정하였으나, 피고인의 자백을 유죄의 증거로 채택할 수 있다는 증거능력의 특례조항은 유지하는 등 여전히 문제의 소지가 있는 것이었다.⁵⁴⁵⁾

정부가 폭력행위처벌법 개정이나 보안처분에 관한 법률 제정을 통하여 폭력행위자 등에 대한 강제취역의 법적 근거를 마련하고자 시도하던 와중에 1969년도 국토건설단 사업은 10월 2일을 기하여 종료되었다. 이후 이 같은 형태의 폭력행위자 등 단속에 의한 국토건설사업 취역은 다시 개시되지 않았으며, 법률 제·개정 역시 이루어지지 않았다.

제5절 | 소결

1960년대의 국토건설사업 동원은 민주당 정부에서 최초로 기획되었으며, 1961년 5월 16일 군사정변 이후 ① 1961년과 1962년 폭력배 등 단속에 의한 동원, ② 1961년 12월 2일 제정·시행된 국토건설단설치법에 의해 1962년 2월 10일부터 12월 31일까지

543) 동아일보, “새 『보안처분』 검토”, 1968.9.14.; 매일경제, “보안처분제도 신설 폭력범 등 취역 법제”, 1968.10.30.

544) 경향신문, “상습폭행·절도범에 선·집유 특별노역형을병과”, 1969.5.31.

545) 동아일보, “법원판결로 강제노역 폭력배”, 1969.4.11.

운영된 국토건설단, ③ 1968년과 1969년 폭력행위자등 특별단속에 의한 국토건설단 운영 등 크게 3차례에 걸쳐 실시되었다. 각 시기의 국토건설단은 설립배경과 법적근거, 운영방식, 동원대상자의 특성에서 차이가 있었다.

1. 민주당 정부의 국토건설사업

국토건설사업은 1960년 민주당 정부에 의해 구상되었으며, 무상원조로 지원되는 미잉여농산물을 활용하여 절량농가와 실업문제를 해결하고 경제개발계획의 초기 단계로서 치수사업, 수리관계 사업, 도로건설 등 산업기반을 건설하기 위한 방안으로 기획되었다. 민주당 정부는 1961년 3월부터 농촌 유희노동력을 동원하여 사방·조립 등 소규모 수리사업 및 도로공사 등에 착수하고 농번기인 6월부터는 도시 공공토목사업을 통해 도시의 실업자 구제를 도모하는 방안을 세웠다.

이 당시 기획된 국토건설사업은 노동력을 강제동원이 아닌 자발적 동원으로 확보되 무상동원과 유상동원 두 가지 형식을 취하도록 하였다. 무상동원은 군인·관리·학생 등을 대상으로 하여 사업의 지도적 역할을 맡게 한 후 공무원 임용 등 사회적 진출의 편익을 제공하고, 유상동원은 실업자와 절량농가의 세국민을 모집하여 사업에 참여하게 하면서 무상원조되는 미잉여농산물을 주요 재원으로 하여 현물을 노임으로 지급받게 하였다. 국토건설사업은 총 400억 환의 예산을 투여하여 연인원 4,500만 명을 동원하는 것으로 계획되었으며, 이 가운데 239억 4천만 환이 노임지급 예산으로 책정되었다.

민주당 정부는 1960년 12월 29일 국토건설본부규정을 제정하여 본부를 설치하고 대학졸업자들 가운데 시험을 치러 2,096명을 선발하여 1961년 3월 1일 기간요원으로 사업장에 배치하였다. 국토건설사업은 1961년 3월에 착수되었으나, 예산확보를 위한 추경예산 확정과 미잉여농산물 도입이 지연되면서 사업추진에 차질이 빚어졌고 사업에 착수한 지 3개월도 채 되지 않아 5·16 군사정변이 발발하면서 이후 사업의 추진은 군사정부의 역할로 넘어갔다.

2. 1961년 5·16 군사정변 직후의 국토건설사업

민주당 정부의 국토건설사업이 본격적으로 추진되기 전에 5·16 군사정변이 발생하여 정치상황이 급변하면서 사업은 당초 계획과 다른 방향으로 전개되었다. 5·16 군사정변 세력은 국토건설사업을 예정대로 진행할 것이라고 발표하였으나, 그 성격은 실업문제 해결이 아닌 “불량배들을 건전한 생활로 인도”하기 위한 범죄대응 정책으로 변화하였다.⁵⁴⁶⁾

군사정부는 우선 국토건설본부규정을 폐지하고 경제기획원을 신설하여 그 아래에 국토건설청을 설치하여 국토건설사업을 전담하도록 하였다. 군사정부는 민주당 정부가 구상한 공공토목사업을 통한 실업자와 절량농가 구제의 목적을 계승하겠다고 발표하였으나, 이와 동시에 5·16 군사정변 직후부터 실시된 폭력배 등에 대한 일제단속으로 검거된 자들 중 일부를 국토건설사업에 투입하는 방침을 밝혔다.

군사정부는 국토건설사업의 성격을 실업자·절량농가 구제보다 불량배·깡패·치기배 등 사회악 일소 기획의 일환으로 전환시켰다. 일제단속에 의해 검거된 자들을 국토건설사업장에 취업시키는 방침은 군사정변 직후인 5월 24일부터 실행에 옮겨졌다. 군사정부는 1961년 5월 16일부터 1962년 5월 30일까지 폭력사범 등 사회악 일제단속을 25회 실시하여 18,933명을 단속하고 이 가운데 3,137명을 강원도 삼척 탄광지대 도로확장공사 등 국토건설사업장에 투입하였다. 이후에도 이와 같은 강제취역이 이루어졌으나 1962년 5월 30일 이후의 취업인원 규모는 파악되지 않았다.

이러한 일제단속에 의한 국토건설사업 노역동원의 법적 근거는 정책이 시행된 지 7개월 가량이 지난 후에야 사후입법으로 마련되었다. 정부는 1961년 12월 13일에 “폭행, 협박, 공갈, 날치기, 소매치기 등 행위를 한 자로서 형벌법령에 의하여 처벌되는 자 이외의 자”를 심사를 통하여 국토건설사업장에 취업시키는 내용을 담고 있는 폭력행위자등 단속에 관한 특별법을 제정·공포하였다. 동법 부칙 제2항은 1961년 5월 16일 이후 국토건설사업에 강제취역중인 자는 본법에 의하여 취업한 것으로 간주하도록 규정하였는데, 이는 소급입법의 문제를 안고 있었으며 동법이 제정되기 이전에 국토건설사업에 동원되었다가 취업이 해제된 자의 경우 위와 같은 부칙 제2항의 적용

546) 공보부, 혁명정부7개월간의 업적, 1962, 136면(임송자, 2013b, 앞의 글, 906면에서 재인용).

대상에서 제외됨으로써 노역동원에 대한 법적 근거가 부재하였다는 문제가 있었다. 또한 동법 제3조는 폭력행위자에 대하여 판사 1인, 검사 1인, 경찰서장, 법률에 소양이 있는 민간인 1인으로 구성된 심사위원회의 심사를 통해 취역을 결정하도록 규정하였으나, 실제 심사위원회를 통한 취역결정은 1962년 6월에 들어서야 이루어졌으며 5월까지의 동법에 규정된 심사위원회의 심사를 받지 않은 채 강제취역이 이루어진 것으로 보인다.

3. 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단

군사정부는 1962년부터 개시된 제1차 경제개발 5개년계획에 따른 태백산·섬진강·영산강·남강·금강·낙동강 지역의 수원자원 개발사업을 추진하기 위해 병역미필자 등을 동원하여 국토건설군을 창설하는 계획을 수립하였다. 이후 정부는 조직의 명칭을 국토건설단으로 개칭하고 1961년 12월 2일 국토건설단설치법을 제정·공포하였다. 동법은 예비역에 있는 자를 기간요원으로 임명하고, 건설원으로는 ① 병역법 제17조의 규정에 의한 징병적령자 중 1934년 12월 31일 이전에 출생한 자로서 징집되지 아니한 자와 각령의 정하는 바에 의하여 현역병으로는 부적당하다고 국방부장관이 인정한 자, ② 징병적령자로서 징집이 면제된 자, ③ 근무동원에 관한 법령에 의하여 동원된 자를 편입하도록 하였다.

정부는 1962년 1월 11일 국토건설단설치법에 따라 동원대상이 되는 병역미필자 신고요령을 발표하여 1월 22일부터 2월 5일까지 신고하도록 하였는데, 이에 해당하는 자는 직장이 있는 자도 신고를 하도록 하여 본 사업이 실업자 구제 목적과 거리가 있음을 분명히 하였다. 또한 국토건설단설치법은 편입 대상자가 복무의무의 면탈·단축을 도모하거나 신고를 하지 않은 경우에 대한 벌칙조항을 두고 있었으며, 이에 따라 신고기간 종료 후 신고의무를 이행하지 않거나 소집에 응하지 않은 자들은 구속 기소되어 실형이 선고되었다. 즉, 국토건설단설치법에 따른 노역동원은 강제성을 띠고 있었다.

병역미필자 등을 건설원으로 동원한 국토건설단 사업은 군대식으로 조직되었으며, 건설원의 신분은 현역병에 준하는 것으로 하여 이등병의 대우를 받으며 1천3백 원의

월급을 지급하도록 하였다. 또한 사업에 착수한 지 1개월 가량 지난 후인 1962년 4월 24일 국토건설단설치법을 일부개정하여 건설원에게 균형법을 적용하도록 하였는데, 이러한 개정은 국토건설단 사업 초기에 건설원과 기간요원 간의 갈등 및 이에 따른 건설원들의 시위·소요가 발생함에 따라 이루어졌다. 개정된 조항은 개정일 이전에 발생한 사건에도 소급적용되어 건설단 운영에 대해 시위·소요 등 집단적인 의사표시를 주도한 건설원들을 군법회의에 회부하여 최고 징역 7년에 이르는 실형을 선고하였다.

국토건설단은 1962년 2월 10일 창단식을 거행하고 3월 25일부터 건설원을 소집하여 사업에 착수하였다. 3월 25일부터 4월 25일에 걸쳐 소집된 건설원은 총 16,224명으로 춘천 소양강댐 도로건설, 울산공업지구 조성, 경북 영주지역 경북선철도건설, 진주 남강댐 도로건설, 섬진강댐 도로건설, 태백산지구 철도와 산업도로건설에 투입되었다. 건설원들에게는 삽, 곡괭이, 지게 등 기초적인 장비가 지급되었으며 대다수의 건설원들이 육체노동에 익숙하지 않았으므로 작업공정은 계획보다 더디게 진행되었다. 또한 과도한 노동과 의료시설 미비 등으로 인하여 영주지구에서 늑막염 집단발병 사태가 발생하였고, 대부분 산지에 위치한 작업장에 월동준비가 제대로 갖춰지지 않은 상태에서 가을로 접어들며 기온이 급강하 하는 등 운영상 난관에 봉착하였다. 이에 따라 정부는 예정된 복무기간을 채우지 못한 채 1962년 11월 30일부터 건설원들을 귀휴 조치하였고, 같은 날 국토건설단설치법 폐지안을 국가재건최고회의 상임위원회에서 통과시킨 뒤 1962년 12월 31일 공식적인 해단식을 끝으로 국토건설단 사업을 종료하였다.

4. 1968년 재개된 국토건설단

정부는 1968년 6월 14일 ‘폭력행위자등 특별단속처리요강’을 시달하여 검거된 폭력배, 폭력우범자, 치기배(소매치기·날치기·들치기) 가운데 자의에 의해 취업선서를 한 자에 대하여 검찰이 기소유예를 하고 일정기간 국토건설사업에 취업시키도록 하였다. 이에 따라 6월 20일부터 폭력배와 치기배에 대한 일제단속이 실시되었고 한달간의 단속기간에 총 23,744명이 단속되어 이 가운데 2,392명이 국토건설단에 투입되

었다. 1969년도에도 4월 3일 폭력행위자등 특별단속처리방안이 전국 경찰에 시달되어 4월 15일부터 한 달 간 집단·직업적 폭력행위자, 불량청소년, 치기배 등을 검거하여 취역자원자를 제외한 나머지는 모두 구속기소하여 2년 이상 구형하도록 하였다. 이를 비롯하여 정부는 1969년 총 3차례에 걸친 특별단속을 통해 총 47,821명을 검거하였고 이 가운데 2,500명을 국토건설사업에 취역시켰다. 1968년과 1969년 2년에 걸쳐 국토건설단에 투입된 인원은 총 4,892명으로 집계되었다.

이 당시 국토건설단은 1968년 6월 20일 특별단속이 개시된 지 이틀 뒤인 6월 22일부터 취역자들을 사업장으로 이동시켜 작업에 투입하였다. 1968년도 사업은 제주도 어승생 상수도 공사, 소양강댐 공사, 나주 도로확장공사, 광주 간척도로 공사에 총 2,392명을 투입하여 10월 25일까지 시행되었다. 이어서 1969년도에는 4월 21일부터 한라산 어승생 제2횡단도로 건설, 지리산 도로건설, 소양강댐 이설도로공사, 흥천 전술도로 확장공사, 인제 작전도로 확장공사, 삼척 작전도로건설에 2,500명이 투입되어 10월 2일까지 사업이 진행되었다. 건설원들에게는 1일 300원의 노임이 지급되도록 하였으나 실제 지급된 것은 식비 등을 제외한 액수로 이보다 적었다.

한편, 1968년 6월부터 7월까지 국토건설단에 취역한 자 가운데 21.7%가 20세 미만 이었고, 1969년 강원도지역 국토건설단원 가운데에도 21.2%가 20세 미만으로 상당수의 미성년자가 폭력배·치기배로 검거되어 노역에 동원되었다. 또한 1969년 강원도지역 국토건설단원의 전과현황을 살펴보면 전과가 없는 자가 66.7%로 절반을 상회하였다.

1968년과 1969년에 실시된 특별단속에 대하여 시작 단계부터 야당 국회의원들이 인권유린에 대한 우려를 표하였고 단속이 진행되면서 무분별한 단속에 대한 언론의 비판이 제기되었다. 이에 따르면 과거 경찰에 연행된 기록이 있는 자와 폭력행위 등 법률 위반행위가 확인되지 않은 자를 무분별하게 연행하여 즉심에 회부하거나 국토건설사업 취역자원서를 작성하도록 강요하는 등의 문제가 발생하였다. 또한 법조계 일부 인사들은 이러한 취역조치가 법적 근거가 없는 것으로 형의 선고에 의하지 아니하고는 강제노역을 당하지 아니한다는 헌법 제10조에 정면으로 위배되며, 취역자원서의 경우 구속기소를 면하는 조건으로 작성하게 한 것이므로 임의성이 없으며 사실상의 불법적인 강제노역이라고 비판하였다. 이에 따라 정부는 형법에 규정된 형의 종류 외에도 강제노동과 집단격리수용 등의 보안처분을 도입하기 위한 특별법

제정과 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 개정을 추진하였으나 법무부의 법률 제정 및 개정안 역시 위헌적 소지가 다분하다는 법조계의 강한 비판에 부딪혔고 법률 제·개정 은 실현되지 않았다.

제 5 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

갱생건설단 및 갱생건설소년단과 노역동원

유 진

제5장

갱생건설단 및 갱생건설소년단과 노역동원

제1절 | 갱생건설단·갱생건설소년단 창설 배경과 과정

1. 갱생건설단·갱생건설소년단 창설계획의 수립

교도소 수형자와 소년원생을 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단은 1967년부터 1970년까지 4년간 운영되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 1967년에는 제2차 경제개발 5개년계획이 개시되었고 5월 3일 대통령 선거를 앞두고 박정희는 고속도로 건설 등을 포함한 대국토건설계획 수립·추진을 공약으로 제시하였다. 이에 앞서 1967년 3월 2일 박정희 대통령은 교도소 수형자와 소년원생들을 국토건설사업에 동원하도록 지시하였다.⁵⁴⁷⁾ 이에 따라 법무부는 1967년 3월 27일 갱생건설단 창설계획을 국무회의에 보고하였다. 이 계획은 전국 교도소에 재소중인 수형자와 소년원 재원생 중 근로능력을 가진 자를 동원하여 국가건설사업에 종사하도록 함으로써 “근로를 통한 속죄심을 향상시키는 동시에 건전한 국민사상과 사회복귀를 촉진”시키기 위하여 갱생건설단과 갱생건설소년단을 조직하고자 하는 것이었다.⁵⁴⁸⁾

동 계획안은 전국 교도소 수형자 중 갱생건설단을 조직하기 위해 외환죄, 내란죄, 살인죄, 반공법위반, 국가보안법위반, 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령 위반 및 마약법 위반죄를 범하여 복역중인 자를 제외한 전국 교도소의 남자 수형자 중 근로능력이 있고 잔형기 2년 이하의 자를 선정하고, 갱생건설소년단 작업원으로는

547) 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 212면.

548) 법무부, “갱생건설단창설계획보고”, 1967.3.27.(국가기록원 관리번호 BA0084501).

전국소년원 남자원생 가운데 16세 이상의 초등학교 졸업이상인 자로서 재비행(2회) 이하인 자를 선정하도록 하고 있었다. 그리고 이러한 기준에 따라 선정된 자들 가운데 성적이 양호한 자에 대하여는 계획된 근로사업이 종료되는 때를 기하여 갱생건설단원의 경우 잔형기를 면제하는 가석방의 특전을 부여하고 갱생건설소년단원의 경우 가퇴원을 시키는 계획을 세웠다.⁵⁴⁹⁾ 법무부는 또한 선발된 단원들에게 가석방과 가퇴원의 특전 외에도 접견 및 서신 회수 증가, 증미급여, 특별위안 및 오락 회수 증가, 신문열독 특별허가 등의 특전을 부여하는 방침을 세웠다.⁵⁵⁰⁾

법무부는 이들을 동원하여 특수한 장비와 고도의 기술을 요하지 않는 도로공사(도로확장 및 자갈 채취 등), 제방공사, 간척공사, 국토녹화 및 개간사업에 취역케 하는 계획을 수립하였다. 작업에 필요한 불도저, 덤프트럭 등 중장비는 공사 시행관서에서 조달하도록 하고 삽, 곡괭이 등 기본적인 작업도구는 해당 교도소 및 소년원에서 조달하도록 하였다.⁵⁵¹⁾ 이와 함께 외박작업이 필요할 경우에는 1동에 50인씩 수용할 수 있는 간이수용시설을 설치하되 수용밀도는 평당 2인으로 하도록 하고, 취사장·식당·창고 등 부대시설과 사무소 및 직원합숙소를 설치하는 방침을 세웠다. 그러나 1967년도에 우선 실시될 사업은 각 교도소와 소년원 소재지를 중심으로 왕복가능한 6km 이내 지역의 사업을 위주로 하여 외박작업은 가능한 배제하도록 하였다.⁵⁵²⁾

법무부의 갱생건설단 창설계획에 따르면 교정국장이 갱생건설단·갱생건설소년단의 단장을 맡고 각 교도소 및 소년원별로 지구대를 두어 해당 교도소장 및 소년원장이 지구대장을 맡도록 하였다. 각 지구대에는 2개조를 두어 교정관보 및 보도관보, 교감 및 보도사, 교감보 및 보도사보가 조장을 맡도록 하고, 각 조에 각각 수행자 10명 또는 소년원생 15명으로 구성된 4개 반을 두고 교도 및 보도원 또는 교도보 및 보도원보가 반장을 맡도록 하였다. 또한 조 및 반에 수행자나 재원생 중 지도원을 1명씩 선발하여 배치하도록 하였다. 출역시에는 수행자 10명 당 교도관 1명, 소년원생 15명 당 보도관 1명을 보안직원으로 배치하고 총기 및 탄약과 계구를 보안장비로 사용하도록 하였다. 또한 수행자와 재원생 중 선발된 지도원으로 하여금 보안업무를 보조할

549) 위의 글, 2-3면.

550) 위의 글, 11-12면.

551) 위의 글, 5-6면.

552) 위의 글, 2-3, 6, 12-13면.

수 있도록 하였다.⁵⁵³⁾

1967년 3월 27일 당시 계획된 갯생건설단 사업내용은 안양교도소, 수원교도소, 춘천교도소, 대구교도소, 광주교도소에 수용중인 수형자 1,000명을 비롯하여 총 1,600명을 동원하여 4월 중순부터 11월 하순에 걸쳐 안양유원지 도로확장공사, 수원시 제방보완공사, 춘천 소양강둑 공사, 대구 금호강둑공사, 광주 우단둑 공사를 실시하는 것이었다. 갯생건설소년단의 사업은 소년원생 500명을 시흥군과 양주군의 도로개수공사 및 이천읍 산지개간 작업, 수원시 경지정리 작업을 실시하는 것으로 계획되었다. 당시 계획된 사업내용은 다음과 같다.⁵⁵⁴⁾

» [표 5-1] 1967년 갯생건설단 사업계획

사업명	공사위치	시공 교도소	시공관서	예정 시행기간	동원인원	공사량
안양유원지 도로확장공사	안양	안양	시흥군	4월 하순 - 11월 하순	200명	도로 1,100m 5m→25m
제방보완공사	수원	수원	수원시	4월 중순 - 10월 말	200명	제방 1,000m 성토공사
소양강둑	춘천	춘천	강원도	4월 하순 - 10월 중순	200명	400m 성토공사
금호강 서편둑	대구	대구	경북도	4월 하순 - 10월 중순	200명	500m 성토공사
광주 우단둑	광주	광주	호남건설국	4월 하순 - 11월 하순	200명	400m 성토공사

※ 출처: 법무부, 갯생건설단창설계획보고, 1967.3.27, 13면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

553) 위의 글, 7-9면.

554) 위의 글, 13-14면.

▶▶▶ **【표 5-2】 1967년 갱생건설소년단 사업계획**

사업명	사업장소	주관-처	사업기간	동원인원	비고
도로확장공사	시흥군	시흥군	67.5~67.8	200명	길이 1km 폭 20km
도로개수공사	양주군 입당	양주군	67.5~67.8	200명	길이 10km
산지개간	이천읍	경기도	67.9~11말	200명	100ha
경지정리	수원시	경기도	67.10~11말	200명	배수로 논두랑 조성

※ 출처: 법무부, 갱생건설단창설계획보고, 1967.3.27, 14면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

또한 갱생건설단 창설계획이 국무회의에 제출될 당시 법무부는 건설부가 관할하는 서울, 인천, 영산강 지역의 개수사업, 광주-목포, 전주-군산, 광주-이천, 대전-논산, 지리산 지역의 도로포장 공사를 갱생건설단 및 갱생건설소년단 사업으로 추진하는 방안을 협의 중이었다.⁵⁵⁵⁾

▶▶▶ **【표 5-3】 1967년 갱생건설단·갱생건설소년단 사업 협의 현황**

사업명	공사 위치	시공 관서	예산액	동원예정 인원
중랑천(개수)	서울	중부국	10,000,000	100명
영산강 우단강변(개수)	송하	호남국	15,000,000	150명
송림천(개수)	인천	경기도	4,000,000	100명
광주목포간 도로포장	목포	호남국	10,000,000	100명
전주군산간 도로포장	전주	호남국	5,000,000	100명
광주이천간 도로포장	광주	중부국	25,000,000	200명
대전논산간 도로포장	논산	중부국	12,000,000	100명
지리산 도로공사	남원	호남국	20,000,000	200명

※ 출처: 법무부, 갱생건설단창설계획보고, 1967.3.27, 15면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

2. 갱생건설단·갱생건설소년단 창설추진 과정

갱생건설단과 갱생건설소년단 운영에 관한 규정은 1967년 8월 1일 법무부령 제100호로 제정되었다. ‘갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정’은 건설단과 소년단 사업의

555) 위의 글, 15면.

성격이 당시 ‘행형법시행령’ 제120조의 규정에 의한 도급작업임을 분명히 하였다(제1조). 본 규정은 1967년 3월 27일 제출된 창설계획과 대부분 동일하였으나, 작업원에 대한 부식급여조항을 구체화하고 건설단 작업원에 대한 작업상여금 및 소년단 작업원에 대한 임금지급 규정이 추가되었다(제10조, 제11조).

갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정은 건설단이 이미 발족한 후에 제정된 것이다. 갯생건설단은 1967년 4월 10일부터 각 지구대별로 결단식을 치르고 작업에 들어갔다. 우선 4월 10일에 수원시장, 수원검찰지청장 등이 참석한 자리에서 권오병 법무부장관의 치사와 함께 수원지구대 결단식 및 착공식이 치러졌다.⁵⁵⁶⁾ 이어서 4월 20일 안양지구대,⁵⁵⁷⁾ 4월 26일 춘천지구대,⁵⁵⁸⁾ 6월 15일 광주지구대가 결단식을 하였으며, 5월 10일에는 갯생건설소년단 서울지구대 결단식이, 5월 15일에는 춘천지구대 결단식이⁵⁵⁹⁾ 개최되었다. 이로써 갯생건설단과 갯생건설소년단은 창설계획이 국무회의에 보고된 지 10여일 후부터 조직되어 작업에 들어갔으며 갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정이 제정되기 전에 이미 6개 지구대가 사업을 개시하였다.

제2절 | 갯생건설단의 사업내용과 운영방식

1. 1960년대 교도소와 교도작업 운영현황

가. 1960년대 교도소 운영 현황

5·16 군사정부는 일제강점기부터 사용되던 용어인 ‘형무소’를 ‘교도소’로 개칭하여 응보형주의에서 교육형주의로 전환할 것을 천명하며 이를 반영하여 1961년 12월 23일 ‘행형법’을 전부개정하였다. 또한 개정 행형법에서 수형자 귀휴제도를 신설하여 1년 이상 복역하고 형기의 2분의 1을 경과한 수형자가 개과의 정상이 현저하고 행장이

556) 법무부 교정국, “갯생건설단결단”, 교정 통권 제104호, 1967a, 136-137면.

557) 법무부 교정국, “안양지구대의 결단”, 교정 통권 제105호, 1967b, 150-151면.

558) 법무부 교정국, “춘천지구대 결단”, 교정 통권 제105호, 1967c, 151-152면.

559) 법무부 교정국, “발전하는 소년원 운영”, 교정 통권 제105호, 1967d, 152-153면.

우수한 때에 3주일 이내의 귀휴를 허가할 수 있도록 하였다(제44조 제3항). 이외에도 1964년 7월 14일 ‘수형자 분류심사 방안’을 예규교 제39호로 제정하여 수형자의 분류 심사에 의해 처우를 결정하고 행장, 가석방, 이송 등을 심사하는 기구로서 분류심사위원회를 설치하였다.⁵⁶⁰⁾

1961년 교도소는 인천소년교도소, 김천소년교도소, 개성소년교도소를 포함하여 전국 21개 교도소가 운영되고 있었다.⁵⁶¹⁾ 이후 사법시설 확장을 위한 ‘사법시설조성법’을 1967년 3월 30일에 제정하는 등 교도소 시설의 신설과 확장이 이루어져 1970년에는 소년교도소와 구치소를 포함하여 전국 24개소가 운영되었다.⁵⁶²⁾ 전국 교도소의 수용정원은 1961년 30,000명에서 이후 교도소의 신설 및 확장을 통해 1970년에는 36,180명으로 증가하였다. 1일 평균 수용인원은 1960년에 19,406명이었으나,⁵⁶³⁾ 5·16 군사정변 직후부터 시행된 사회악 단속 정책에 따라 1961년 1일평균 수용인원은 29,180명으로 크게 증가하였다. 1962년과 1963년에는 다소 감소하여 각각 27,301명과 23,074명으로 집계되었으나 이후 다시 증가하여 1970년에는 1일 평균 36,164명이 교도소에 수용되어 있었다. 이처럼 수용인원이 1961년부터 1970년까지 24% 가량 증가하였는데, 같은 기간 피의자·피고인 미결수용인원의 증가율이 47%로 급증하였고 징역·금고·구류형을 선고받은 수형자의 수는 1961년 19,229명에서 1970년 21,514명으로 11.9% 증가하여 전체 수용인원의 증가율보다 낮은 증가율을 보였다.⁵⁶⁴⁾

560) 법무부 교정본부, 대한민국교정사(I), 2010, 531면.

561) 법무부, 4294년도 법무연보, 1961, 175면.

562) 법무부 교정본부, 앞의 책, 552면.

563) 위의 책, 502면.

564) 위의 책, 550-551면.

▶▶ [표 5-4] 전국 교도소 1일평균 수용자 현황(1961~1970)

(단위: 명)

구분	수용정원	수용인원	수용내역			
			수형자	피의자	피고인	노역자
1961	30,000	29,180	19,229	1,319	8,590	42
1962	30,000	27,301	20,064	655	6,511	71
1963	30,000	23,074	18,398	822	3,814	40
1964	30,000	30,556	21,503	1,490	7,513	50
1965	31,000	31,518	21,184	1,474	8,805	55
1966	32,000	30,359	20,969	1,417	7,916	57
1967	32,000	31,698	21,840	1,569	8,230	59
1968	32,960	32,676	20,682	2,122	9,818	54
1969	36,180	35,824	20,363	2,359	13,032	70
1970	36,180	36,164	21,514	1,834	12,732	84

※ 출처: 법무부 교정본부, 대한민국교정사 (1), 법무부 교정본부, 2010, 550-551면.

나. 교도작업 운영 현황

1953년에 제정된 형법 제67조는 “징역은 형무소 내에 구치하여 정역에 복무하게 한다”고 규정하여(법률 제293호, 1953.9.18. 제정) 징역형 수형자에게 교도작업을 의무적으로 부과하고 있다. 교도작업은 기본적으로 징역형을 선고받은 수형자에게만 부과되나 행형법 제37조에 의해 금고수형자와 구류처분을 받은 자 역시 신청에 의해 작업을 수행할 수 있다(법률 제105호, 1950.3.2. 제정). 또한 작업수입은 국고수입으로 하되, 법무부장관에 정한 바에 의하여 작업종류, 성과와 행장 등을 참작하여 작업상여금을 지급할 수 있도록 규정되어 있다(동법 제38조).

해방 후 5·16 군사정변 이전까지 교도작업은 작업시설 및 기술의 부족과 취업비에 산의 부족 등으로 작업실적이 부진하였으며 1961년 당시 수형자의 약 38%가 취업하지 못하고 유희상태에 있었다.⁵⁶⁵⁾ 이에 따라 5·16 군사정부는 불취업상태에 있는 유희노동력을 소화하고 막대한 국가경비로 채우되고 있는 수형자들이 교도작업을 통해 국가재정에 공헌함으로써 생활 소요경비를 자급자족하고 나아가 출소 후 생계자

565) 법무부, 1961, 앞의 책, 93면.

금을 마련해주기 위해 교도작업운영의 개선을 도모하게 되었다. 그 일환으로 법무부 형정국(刑政局)은 1961년 7월 교도작업특별회계법의 입법을 건의하였다.⁵⁶⁶⁾ ‘교도작업특별회계법’은 1961년 12월 23일 제정공포되었고(법률 제859호), 동 시행령이 12월 30일 제정되어(각령 제338호) 1962년 1월 1일부터 시행됨으로써 일반회계와 분리된 교도작업특별회계제도가 시행되었다. 교도작업특별회계는 초기 총자본 82,000,000원으로 출발하였으나 1970년도 말에는 총자본이 517,115,000원으로 6.3배 증가하였으며, 교도작업 세입 역시 1962년 113,879,917원에서 1970년 631,027,446원으로 5.5배 증가하였다.⁵⁶⁷⁾ 같은 기간 1일평균 수행자 인원이 1962년 20,064명에서 1970년 21,514명으로 7% 가량 증가한 데 비해 교도작업 세입이 크게 확대되었음을 알 수 있다.⁵⁶⁸⁾

▶▶▶ [표 5-5] 교도작업특별회계 세출입 현황(1962~1970)

연도	세입	세출	잉여금
1962	113,879,917	63,046,308	50,833,609
1963	165,338,469	143,131,960	22,206,509
1964	170,585,161	137,046,497	33,538,664
1965	206,339,564	158,730,592	47,608,972
1966	267,882,957	208,769,507	59,113,450
1967	339,610,688	269,897,619	69,713,069
1968	402,561,598	297,080,688	105,480,910
1969	534,970,648	409,251,889	125,718,759
1970	631,027,446	499,134,400	131,893,046

※ 출처: 법무부, 법무행정 1971년, 1971, 138면.

그러나 교도작업특별회계 운영초기에 수행자 중 불취업률은 크게 개선되지 않았으며 1964년의 경우 수행자 작업연인원 12,181,542명, 불취업 연인원 5,891,685명으로 불취업률이 32.6%에 달하였다.⁵⁶⁹⁾ 갱생건설단 창설계획이 보고될 당시 건설단 선정기준에 부합하는 인원은 당시 교도소에 외환죄 등으로 복역 중인 자를 제외한 잔여형기

566) 법무부 교정본부, 앞의 책, 582-583면.

567) 법무부, 법무행정 1971년, 1971, 137-138면.

568) 법무부 교정본부, 앞의 책, 550-551면.

569) 법무부, 법무연보 1964년, 1965, 174-175면.

2년 이하의 수형자 15,349명 중 병자·부랑자·노령자(958명), 작업요원(6,930명), 관용부(4,942명)를 제외한 2,519명(16.4%)으로 파악되었다.⁵⁷⁰⁾ 갱생건설단의 첫 해 사업이 종료된 뒤 보고된 바에 의하면 1967년도 교도소 재소자 중 취업가능인원 19,292명 중 불취업인원은 5,180명으로 여전히 26.9%의 높은 불취역율을 보였다. 이에 대해 법무부는 작업시설 부족 외에도 대부분의 교도작업이 주문생산에 의존함에 따라 주문량 미달에 의한 작업량 부족을 원인으로 분석하였다.⁵⁷¹⁾

▶▶▶ [표 5-6] 1967년 전국 교도소 잔형기 2년 이하 수형자 현황

교도소별	2년 이하 일반범	관용부	작업요원	병자·부랑자 노령자	소계	동원 가능 인원
서울	1,479	510	586	46	1,142	337
안양	1,261	483	716	62	1,261	0
부산	834	224	362	46	632	202
대구	1,194	406	588	48	1,042	152
대전	1,370	387	783	171	1,341	29
수원	780	398	352	30	780	0
광주	774	210	240	63	513	261
인천	752	244	345	7	596	156
부천	992	286	457	13	756	236
전주	611	192	319	25	536	75
청주	564	147	195	29	371	193
마산	614	156	204	162	522	92
김천	561	220	294	47	561	0
춘천	608	206	210	40	456	152
목포	501	132	222	15	369	132
안동	546	108	249	34	391	155
진주	470	113	177	11	301	169
공주	539	162	223	75	460	79
군산	418	116	243	27	386	32
의정부	481	242	165	7	414	67
소록도	0	0	0	0	0	0
합계	15,349	4,942	6,930	958	12,830	2,519

※ 출처: 법무부, 갱생건설단창설계획보고, 1967.3.27, 16면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

570) 법무부, “갱생건설단창설계획보고”, 1967.3.27., 16면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

571) 법무부, 1968, 앞의 책, 235면.

이러한 상황에서 법무부는 1967년 갱생건설단의 설치 외에도 일부 교도소에 대단위 특수작업장을 설치하여 작업시설의 기계화를 통해 생산성 향상과 직업훈련의 효과를 제고하는 계획을 수립하였다. 이에 따라 법무부는 서울구치소에 자동차정비공장을, 순천교도소에 관상목 재배장을 신설하고 대전교도소 광목 생산공장, 목포교도소 채석장, 군산교도소 고령토 채취 작업장, 대구교도소 농기구 제작 공장, 수원교도소 신발 생산 및 염전시설 등 기존에 운영되던 6개 작업시설을 대단위 특수작업장으로 지정하여 1968년부터 시설확장에 착수하였다.⁵⁷²⁾

1967년에 개시된 갱생건설단 사업이 대폭 확장된 1968년의 경우, 교도작업 가운데 가장 많은 인원이 취업한 작업은 목공과 경운공(영농)이었으며, 다음으로 가마니·명석 등을 제작하는 고공, 양재·양화공의 순으로 취업인원이 많았다. 1968년도 갱생건설단 사업 취업인원은 인채공보다 다소 적은 수준으로 전체 취업연인원 중 6.5% 가량이었다.⁵⁷³⁾

▶▶ [표 5-7] 교도작업 실적 현황(1968.12.31.)

공별	세입액	취업 연인원	주요생산품 및 동수량
목공	95,868,699	342,067	책걸상 10,340조 진열장 2,000개 외 4,000개
인채공	30,835,664	196,865	책자류 231,000부 각종용지 15,000연
철공	13,714,836	98,894	카비넷 1,750개 철물 91,600개
양재공	9,633,403	253,709	제복 61,260착 작업복 78,300착 외 3,180착
양화공	33,448,923	53,700	단화 4,700족 편상화 20,000족 외 750족
경운공	17,515,546	320,733	야채류 549,260kg 양곡 174,200kg
고공 및 완초	2,574,922	275,070	가마니 76,800kg 세끼 55,000kg 비, 명석 1,300개
기직공	42,352,214	81,892	인견지 1,200필 광목 19,000필
연와공	14,780,726	112,621	연화 3,104,000매
제지공	7,263,564	48,384	선화지 12,000연 창소지 24,000매 외 25,000매
면공	11,748,420		솜 45,000kg
석공	1,256,742		자갈 9,360m ³
제혁공	9,863,190		훈피 119,800평

572) 법무부 교정본부, 앞의 책, 586면.

573) 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 158-159면.

공별	세입액	취업 연인원	주요생산품 및 동수량
제재공	1,250,262	4,520	나왕 1,000m ³
건설단	16,510,000	166,088	
기타공	98,745,026	466,667	
계	407,362,137	2,545,399	

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 158-159면.

2. 갯생건설단 사업과 운영방식

가. 갯생건설단 사업내용

법무부는 1967년 4월 10일 수원지구대 결단식을 시작으로 사업에 착수한 갯생건설단 및 갯생건설소년단의 사업경과를 1967년 10월 2일 국무회의에 보고하였다. 법무부의 사업보고에 따르면 1967년 9월 20일 현재 갯생건설단은 수원 광고제방공사, 안양 유원지 도로확장공사, 안양-수원간 통신전화 케이블공사, 안양 하수도 공사, 소양강 제방공사, 영산강 제방공사, 대구 도로공사 등 8개 공사에 착공하여 이 가운데 6월 22일 중단된 안양-수원간 케이블 공사와 아직 진행 중인 광고제방공사, 대구 도로공사를 제외한 나머지 5개 공사를 완료하였다.⁵⁷⁴⁾ 안양교도소 지구대가 담당한 안양-수원간 케이블 공사는 계약을 맺은 체신부의 예산사정으로 인하여 중단되었다.⁵⁷⁵⁾ 이후 수원지구대의 광고 제방공사는 10월 15일 완료되었고 대구지구대의 대명지구 도로공사는 11월 20일 완료되었다. 1967년도 갯생건설단 사업에는 총 연인원 39,016명이 동원되었다.⁵⁷⁶⁾

574) 법무부, “갯생건설단사업보고”, 1967.10.2., 4면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

575) 법무부, 1968, 앞의 책, 237면.

576) 위의 책, 213면.

▶▶▶ [표 5-8] 갱생건설단 사업진행 현황(1967.12.31.)

소별	사업명	시공관서	공사기간	총 목표량	1일평균 동원자(명)
수원	광고 제방공사	수원시	4.11~10.15	150,000m ³	120
안양	유원지도로 확장공사	시흥군	4.17~5.30	800m	56
	안양수원간 케이블공사	국제통신 전화국	6.1~6.22 (중단)	4,000m	20
	안양읍 하수도공사	안양읍	6.1~8.15	910m	44
춘천	소양강 제방공사	강원도	4.27~9.15	15,000m ³	59
광주	영산강 제방공사	호남건설국	6.15~9.7	5,000m ³	71
대구	대명지구 도로공사	대구시	7.1~11.20	1,000m	28
마산	한일합섬 회사 확장	-	진행중	공장2동	51

※ 출처: 법무부, 갱생건설단사업보고, 1967.10.2., 4면(국가기록원 관리번호 BA0084517); 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 213면.

1968년에는 갱생건설단 사업이 확대되어 1967년에 투입되었던 수원교도소와 춘천교도소 외에 부천교도소, 대전교도소, 부산교도소, 전주교도소, 청주교도소, 마산교도소, 목포교도소, 공주교도소, 군산교도소가 법무부 사업시행 승인에 의해 지구대 결단식을 치르고 작업에 들어갔다. 1968년 4월 현재 진행된 사업은 대전교도소가 소류지 준설공사를 4월 한달에 걸쳐 완료하였고, 수원교도소는 묘목 채취작업과 조림녹화사업을 진행 중이며, 청주교도소는 개간사업과 도로수 이식작업을 3월말부터 4월 말에 걸쳐 완료하였다. 또한 마산교도소는 1월 초에 착수한 한일합섬 공장부지정지 작업을 4월 말에 완료하였으며, 부산교도소는 경지 정리작업을 진행 중이고, 전주교도소와 부천교도소는 각각 자갈채취작업과 한강변 도로공사에 투입되었다. 각 사업의 진행은 짧게는 24일에서 길게는 4개월 가량으로 계획되었다.⁵⁷⁷⁾

577) 법무부 교정국, “갱생건설단 소식”, 교정 통권 제111호, 1968b, 120면.

▶▶ [표 5-9] 1968년 갯생건설단 사업진행 현황(1968.4.30.)

소별	공사명	기간	동원예정인원	세입예정액
대전교도소	소류지 준설공사	4. 2 ~ 4.25	1,000	100,000
부산교도소	경지 정리공사	4.4 ~ 5.30	1,250	125,000
수원교도소	조림녹화 사업	4.1 ~ 6.3	3,900	390,000
	묘목 채취작업	3.18 ~ 3.30	986	98,600
부천교도소	한강변 도로공사	4.1 ~ 5.28	10,000	700,000
전주교도소	자갈채취공사	4.1 ~ 6.20	1,200	120,000
청주교도소	개간사업	3.25 ~ 4.30	900	90,000
	도로수이식공사	4.1 ~ 4.25	400	40,000
마산교도소	한일합섬 공장부지정지	1.4 ~ 4.30	7,295	510,650

※ 출처: 법무부 교정국, “갯생건설단 소식”, 교정 통권 제111호, 1968b, 120면.

1968년에는 4월 이후 수원교도소 재소자들로 조직된 수원지구대가 서울-수원간 경부고속도로 공사에 투입되었고 인천교도소 건설원들이 9월 30일 작업완료를 목표로 8월1일부터 수원-인천간 수인도로공사에 투입되었다. 그 외에 영등포교도소 작업원들이 여의도 개발지구의 한강변 도로공사에 투입되었고, 춘천교도소 지구대는 소양강 댐 공사, 순천교도소 지구대는 잠업단지 개간공사에 투입되었다.⁵⁷⁸⁾

또한 법무부는 수원지구대 작업원들을 수원 화성농장에 9월 1일부터 취역시켰다.⁵⁷⁹⁾ 민간사업체인 화성농장은 1964년 11월 19일에 매립면허를 받은 후 1969년 12월 31일을 준공 예정일로 정하여 화성군과 평택군에 걸쳐 방조제 건설 등 간척사업을 진행 중이었다. 그런데 화성지역의 남쪽에 위치한 평택지구 개발사업이 시작되면서 평택지구의 용수 공급을 위해 화성지역 남양방조제가 서둘러 완공되어야 할 필요성이 제기되었다.⁵⁸⁰⁾ 이에 따라 법무부는 1968년 8월 29일 간척사업을 시행 중인 화성농장에 수원교도소 수형자들을 투입하기로 결정하였는데, 이에 따르면 수원지구대의 화성농장 출역기간은 1968년 9월 1일부터 1969년 8월 30일로 1년간이며, 1인당

578) 법무부, 1969, 앞의 책, 163면.

579) 법무부 교정국, “교정소식”, 교정 통권 제115호, 1968c, 117-118면.

580) 국가기록원, 중요 공개기록물 해설집 IV 농림수산식품부편 1960~1980, 국가기록원, 2011, 36-38면.

1일 100원의 인건비를 화성농장 측으로부터 지급받아 1일 평균 200명을 동원하는 것으로 계획되었다.⁵⁸¹⁾

1968년도 갱생건설단 사업은 당초 연인원 180,000명을 동원하여 70개의 사업을 진행하는 것으로 계획되었으나, 연말 현재까지 동원된 연인원은 계획의 93%인 166,088명이었으며, 계획된 70개 공사 중 64개를 완료하고 6개가 계속 진행 중이었다.⁵⁸²⁾

1969년에는 동원예상인원의 규모가 전년도 180,000명의 56% 수준으로 감축한 100,000명으로 계획되었다. 이 해에는 총 50개의 사업이 승인되었고 연말까지 49개의 사업을 완료하였다. 1969년에는 1968년에 수원교도소 지구대가 서울-수원간 경부고속도로 공사에 투입된 것에 이어서 대전교도소 지구대가 서울-대전간 경부고속도로 공사에 투입되어 연인원 7,785명이 동원되었다. 또한 지난해에 이어 화성농장 간척사업에 수원교도소 지구대가 연인원 30,365명이 동원되었다. 그 외에 대구교도소 지구대가 대구시 도로포장공사에, 마산교도소 지구대가 신설교도소 부지정지작업에 투입되었고 군산교도소에서는 전북 옥구군 저수지 매몰작업에 갱생건설단이 동원되었다. 1969년에는 계획된 동원인원보다 21% 초과한 121,192명의 연인원이 갱생건설단 사업에 동원되었다.⁵⁸³⁾

법무부는 1970년도 갱생건설단 사업으로 전년도와 동일한 100,000명의 연인원을 동원하는 계획을 세우고 42개의 사업을 승인하였는데 이 가운데 40개를 연말까지 완료하였다. 1970년에도 주요 갱생건설단 사업으로 경부고속도로 공사가 진행되었는데 여기에는 대전교도소와 김천교도소가 투입되었다. 대전교도소는 경부고속도로 외에도 호남고속도로 공사에도 동원되었다. 대구 교도소 지구대의 경우 도로포장공사와 교도소 신축공사에 투입되었고, 청주, 춘천, 안동, 진주, 부산교도소 지구대는 상·하수도 공사에 동원되었다. 이외에도 안양교도소 지구대가 저수지공사에 투입되었다. 1970년 연말까지 총 20개 교도소에 지구대가 설치된 갱생건설단에 취역한 수형자는 연인원 83,908명으로 당초 계획에 미달하였다.⁵⁸⁴⁾

581) 법무부 교정국, 1968c, 앞의 글, 118면.

582) 법무부, 1969, 앞의 책, 163면.

583) 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 190-191면.

584) 법무부, 법무행정 1971년, 1971, 141면.

1967년에 시작된 갯생건설단 사업은 1970년을 끝으로 종료되었다. 4년간 시행된 주요사업의 내용은 아래와 같다.

▶▶ [표 5-10] 갯생건설단 주요 사업내용(1967~1970)

기관명	주요 공사내용
안양교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 안양~수원간 케이블공사(1967) • 안양읍 하수도공사(1967) • 안양유원지 도로포장공사(1967) • 저수지공사(1970)
수원교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 수원 광교제방공사(1967) • 서울~수원간 경부고속도로공사(1968) • 화성군 농지조성 간척공사(1968~1969)
광주교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 영산강 제방공사(1967) • 광주교도소 신축공사(1970)
춘천교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 소양강 제방공사(1967) • 소양강댐 제방공사(1968) • 하수도공사(1970)
대구교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 대구시 대명지구 도로확장공사(1967) • 대구시 도로포장공사(1969~1970) • 대구교도소 신축공사(1970)
마산교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 한일합섬공장부지 정지공사(1967~1968) • 신축마산교도소부지 정지작업(1969)
영등포교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 여의도 개발 한강변 도로공사(1968)
인천교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 수원~인천간 수인산업도로 공사(1968)
순천교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 잠업단지 개간공사(1968)
대전교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 서울~대전간 경부고속도로공사(1969~1970) • 호남고속도로공사(1970)
군산교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 전북 옥구군 저수지 매몰공사(1969)
김천교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 경부고속도로공사(1970)
청주교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도공사(1970)
안동교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 하수도공사(1970)
진주교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 하수도공사(1970)
부산교도소	<ul style="list-style-type: none"> • 하수도공사(1970)

※ 출처: 법무부, 법무행정 1968, 213면; 법무행정 1969, 163면; 법무행정 1970, 191면; 법무행정 1971, 141면.

나. 동원대상자 규모

갱생건설단이 창설된 첫 해인 1967년에 동원된 수행자는 총 974명으로 4월 11일부터 연말까지 진행된 사업에 연인원 39,016명, 1일 평균 56명이 투입되었다. 사업별로 살펴보면 수원, 춘천, 광주에서 시행된 제방공사에 총 연인원 31,544명으로 가장 많은 인원이 동원되었다. 다음으로 많이 동원된 것은 도로공사로 안양과 대구에서 시행된 도로공사에 총 연인원 4,301명이 투입되었다. 그 외에 안양 하수도공사에 총 연인원 1,271명, 마산의 한일합성 공장부지 공사에 총 연인원 1,200명이 투입되었으며, 사업 도중 중단된 안양-수원간 케이블공사에는 연인원 700이 동원되었다.⁵⁸⁵⁾

▶▶▶ [표 5-11] 1967년 갱생건설단 동원 현황(1967.12.31.)

소별	사업명	공사기간	동원 인원수(명)	
			1일평균	총 연인원
수원	광고 제방공사	4.11~10.15	51	17,850
안양	유원지도로 확장공사	4.17~5.30	56	1,290
	안양수원간 케이블공사	6.1~6.22 (중단)	20	700
	안양읍 하수도공사	6.1~8.15	44	1,271
춘천	소양강 제방공사	4.27~9.15	59	9,497
광주	영산강 제방공사	6.15~9.7	71	4,197
대구	대명지구 도로공사	7.1~11.20	28	3,011
마산	한일합성 회사 확장	진행중	51	1,200
계			56	39,016

※ 출처: 법무부, “갱생건설단사업보고”, 1967.10.2., 4면(국가기록원 관리번호 BA0084517); 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 213면.

585) 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 213면.

1967년부터 1970년까지 4년간 갯생건설단은 20개 교도소에서 연인원 410,204명을 동원하였다. 한편, 1967년부터 1970년도까지 연도별 동원계획과 실제 동원인력 및 시행사업 건수를 살펴보면 갯생건설단 사업이 해마다 축소되는 경향을 나타냈음을 알 수 있다. 우선 법무부는 2년차인 1968년에는 1967년 동원된 연인원 39,016명의 4.6배에 달하는 180,000명을 동원할 계획을 수립하였다. 그러나 실제 연말까지 동원된 연인원은 166,088명으로 계획에 7.7% 미달하였다. 다음 해인 1969년에는 전 해에 비하여 44.4%를 대폭 축소한 100,000명의 연인원을 동원하는 것으로 계획이 세워졌고 실제 동원인원은 121,192명으로 121%의 초과달성률을 보였지만 1968년에 비하면 실제 동원된 연인원이 73%로 감소하였다. 마지막 해인 1970년에는 지난해에 마찬가지로 100,000명의 동원계획을 세웠으나 연말까지 동원된 인원은 83,908명으로 계획에 16.1% 미달하였을 뿐만 아니라 1968년에 비하여 69.2%에 머물렀다. 사업 건수 역시 사업을 확대한 1968년에는 70건의 사업이 시행되었으나 1969년에는 50건, 1970년에는 42건으로 감소하였다.⁵⁸⁶⁾

▶▶▶ [표 5-12] 갯생건설단 사업 현황(1967~1970)

연도	공사수 (건)	지구대 (개)	동원계획 (명)	동원연인원 (명)	1일평균인원 (명)	세입(원)
1967	8	6		39,016	56	2,974,230
1968	70	20	180,000	166,088	-	16,510,000
1969	50	20	100,000	121,192	-	13,702,135
1970	42	20	100,000	83,908	-	11,334,875
계	-	20	-	410,204	-	44,521,240

※ 출처: 법무부, 법무행정 1968, 213면; 법무행정 1969, 163~164면; 법무행정 1970, 192면; 법무행정 1971, 142면.

586) 법무부, 법무행정 1968, 213면; 법무행정 1969, 163~164면; 법무행정 1970, 192면; 법무행정 1971, 142면.

다. 건설단원에 대한 처우

1) 근로동원 방식 및 작업환경

갱생건설단의 작업은 특별한 기술을 요하지 않는 토목공사가 주를 이루었다. 1967년 최초로 작업에 착수한 수원교도소의 광교 제방공사는 300m 길이의 제방의 폭을 7m에서 9m로 넓히고 높이를 1m30cm 높여 저수량을 205만톤에서 243만톤으로 늘리는 성토작업이었다.⁵⁸⁷⁾ 이어서 작업에 착수한 춘천지구대의 소양강 제방공사 역시 유사한 성격의 성토공사였으며,⁵⁸⁸⁾ 안양지구대의 공사는 안양유원지 입구에서 유원지까지 약 1km의 도로를 폭 5m에서 25m로 확장하는 도로포장공사였다.⁵⁸⁹⁾ 다음으로 광주지구대는 영산강 제방을 보완하는 성토공사에 투입되었다.⁵⁹⁰⁾

각 사업장마다 계약을 맺은 시공업자가 달랐기 때문에 작업환경과 강도, 취역인원 1인당 세입은 각 지구대별로 차이가 있었던 것으로 보인다.⁵⁹¹⁾ 이 가운데 1962년 모범수형자를 징급하는 시설로 지정된 수원교도소 지구대의 작업상황을 살펴보면,⁵⁹²⁾ 1969년도 산림연합회와 계약을 맺고 진행한 묘목 이식작업의 경우 건설단원들의 작업능률은 일반 노동자의 2배에 달하는 것으로 평가되기도 하였다.⁵⁹³⁾ 반면 광주교도소의 경우, 수형자 가운데 범수가 많은 누범이 많으며, 농촌출신이 적고 도시출신의 자들로서 지게질 등 육체노동을 해보지 않은 자가 대부분인 상황에서 작업을 진행하는 데 어려움을 겪었다는 점을 시사하기도 하였다.⁵⁹⁴⁾ 광주지구대의 경우 건설단원 9명을 1개 분대로 편성하여 분대마다 3평씩 책임량을 부과하였다. 작업장비는 기초적인 것들이 제공되었고 성토작업시 흙을 건설단원들이 직접 지고 70m 이상의 거리를 수십번씩 왕복해야 했는데, 극심한 가뭄으로 인해 땅이 메말라 작업능률이 떨어졌다고 보고되었다.⁵⁹⁵⁾

587) 법무부 교정국, 1967a, 앞의 글, 136면.

588) 법무부 교정국, 1967c, 앞의 글, 151-152면.

589) 법무부 교정국, 1967b, 앞의 글, 150-151면.

590) 법무부 교정국, “갱생건설단 광주지구대 결단”, 교정 통권 제106호, 1967e, 132면.

591) 법무부 교정국, “전국교도소장 및 소년원장회의 자문사항”, 교정 통권 제117호, 1968d, 26면.

592) 법무부 교정본부, 대한민국교정사(I), 2010, 604면.

593) 법무부 교정국, “수원 갱생건설단의 활동면을 알아본다”, 교정 통권 제122호, 1969, 124면.

594) 법무부 교정국, “갱생건설단 작업을 통한 교정의 보람”, 교정 통권 제110호, 1968a, 107면.

595) 위의 글, 108-109면.

작업장비의 문제 외에도 피복 조달의 문제도 있었다. 주로 토목공사로 이루어진 갯생건설단 사업은 교도소 내에서 이루어지는 기타 교도작업에 비하여 신발과 옷의 소모가 빨라 피복이 자주 교체되어야 함에도 불구하고 예산이 일률적으로 책정되어 있어 피복의 보급이 원활하지 않았다. 수원교도소 지구대의 경우, 1968년에 피복비가 28만 2천원이 배정되어 작업복 270착을 제작하여 보급하였으나 작업기간 중 작업복이 닳아버려 이를 소매와 바짓단을 잘라 반소매 등으로 재활용하였다. 신발은 1968년 법무부에서 헌구두를 보급하여 이를 152족의 작업화로 재생하고 추가로 30족을 제작하여 보급하였으나 이 역시 화성농장 간척사업 등 고된 작업을 수행하면서 소모가 심하였다. 그럼에도 불구하고 수원교도소 측에 1969년도 피복비예산이 재배정되지 않았으며, 이외에도 작업장 및 외박숙소에서 사용할 연료비의 부족으로 인한 어려움이 제기되었다.⁵⁹⁶⁾

2) 작업상여금 지급 및 가석방 등 특전 부여

갯생건설단의 예산 및 세입은 교도작업특별회계에서 관장하였으며,⁵⁹⁷⁾ 갯생건설단 작업에 따른 수입은 교도작업 수입으로 국고에 세입되었다.⁵⁹⁸⁾ 당시 행정법 제39조는 작업수입을 국고수입으로 하되, 수행자에게는 법무부장관이 정하는 바에 따라 작업의 종류, 성적, 행장 등을 고려하여 작업상여금을 지급할 수 있도록 하였다. 즉, 갯생건설단에 취역한 수행자들에게는 노동에 따른 대가가 임금으로 지급되는 것이 아니라 작업수입을 우선 교도작업특별회계에 편입시킨 후 별도의 기준에 따라 작업상여금이 지급되었다.

‘갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정’은 건설단 작업원에게 ‘작업상여금계산규정’에 의한 최고계산액을 작업상여금으로 지급하도록 규정하였다(제11조). 작업상여금은 작업종목을 3유형으로 나누고 각 유형마다 숙련도에 따라 5등급으로 구분하여 취업일수를 계산하여 지급되었다. 1962년 4월 1일 제정된 ‘작업상여금계산규정’(법무형 제 487호)은 상여금의 최고액을 일일 200환으로 정하였고, 1966년 1월 1일 개정된 기준에 따라 최고 지급액은 일일 30원으로 변경되었으며 1969년 7월 1일부터는 50원으로

596) 법무부 교정국, 1969, 앞의 글, 128, 130면.

597) 법무부, “갯생건설단사업보고”, 1967.10.2. 7면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

598) 법무부, 1969, 앞의 책, 220면.

인상되었다.⁵⁹⁹⁾

그러나 이처럼 작업상여금의 최고액을 지급하기로 한 방침에도 불구하고 갱생건설단 지구대를 운영한 일부 교도소에서는 단원들에게 작업상여금 인상 및 임금을 지급하는 등의 처우개선 방안을 건의하기도 하였다. 갱생건설단 창설 첫 해인 1967년 11월 9일 개최된 '전국 교도소장 및 소년원장 회의'에서 안동교도소장은 갱생건설단 운영방안과 관련하여 작업상여금을 최대한으로 계산하여 지급할 것을 제안하였다.⁶⁰⁰⁾ 이로 미루어볼 때, 갱생건설단 취역자에게 작업상여금 관련 규정에 따른 최고액을 지급하도록 한 '갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정'에도 불구하고 실제로는 최고액이 지급하지 않는 경우가 있었던 것으로 보인다.

이날 회의에서는 대다수의 교도소장들이 작업상여금을 인상하거나 임금제로 전환하여 취역자에 대한 처우를 개선하는 방안을 제안하였다. 우선 대전교도소장, 광주교도소장, 인천소년교도소장은 작업상여금을 인상하여 취역자의 노동의욕을 고취시킬 것을 건의하였다. 군산교도소장 또한 작업상여금을 인상하여 계약업체에서 지급되는 인건비의 1/2를 취역자들에게 상여금을 지급하는 방안을 제안하였다. 나아가 안양교도소장, 마산교도소장, 목포교도소장은 작업상여금제를 임금제로 전환할 것을 제안하였고, 서울구치소장 역시 법무부와 사업계약을 체결한 시공사가 지급하는 인건비의 1/3을 취역자에게 임금으로 지급할 것을 건의하였다.⁶⁰¹⁾ 그러나 이러한 다수 교도소장들의 건의에도 불구하고 임금제 도입은 실현되지 않았으며 작업상여금 인상에 대한 기록도 찾아볼 수 없었다.

법무부는 갱생건설단 창설계획시부터 동원대상을 잔여형기 2년 이내의 수형자로 하고 작업성적에 따라 가석방과 특별사면의 특전부여를 고려하였다. 이에 따라 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정 제12조는 작업원에 대하여 가석방심사에서 특별한 참작, 접견 및 서신회수의 증가, 특별위안 및 오락, 신문의 열독 특전을 부여할 수 있도록 하되, 다만 작업을 태만히 하거나 감독관의 명령을 위반한 때에는 예외로 하도록 규정하였다.

가석방의 경우, 1967년 10월 2일 법무부의 갱생건설단 사업보고에 따르면 당시까

599) 법무부, 교도작업총람, 1989, 44-47, 50면.

600) 법무부 교정국, 1968d, 앞의 글, 27면.

601) 위의 글, 24-28면.

지 갱생건설단으로 출역한 교도소 수형자 288명이 가석방되었다.⁶⁰²⁾ 이후 1967년 12월 31일까지 추가로 가석방된 갱생건설단원은 216명으로 갱생건설단 사업 첫 해인 1967년 갱생건설단 취역 후 가석방된 수형자는 총 504명이었다.⁶⁰³⁾ 1967년 갱생건설단원으로 출역한 인원은 안양, 수원, 대구, 광주, 춘천, 마산 6개 교도소에서 총 974명이었는데, 이 가운데 가석방이 이루어진 수형자는 504명으로 51.7%에 그쳤다.

▶▶ [표 5-13] 갱생건설단원가석방인원표(1967.12.31.)

구분	출역인원	구신	허가	출역대구신비율	구신대허가비율
계	974	504	504	51.7%	100%
안양교도소	119	74	74	66.2%	100%
대구교도소	30	30	30	100%	100%
수원교도소	270	219	219	80.7%	100%
광주교도소	199	77	77	38.7%	100%
춘천교도소	286	105	105	36.7%	100%
마산교도소	70	-	-	-	-

※ 출처: 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 212면.

이처럼 갱생건설단 사업이 잔여형기 2년 이하의 수형자들을 대상으로 하여 소정의 근로기간 이후 가석방의 특전을 부여하는 것을 목적으로 실시되었으나 실제 가석방 비율은 절반 가량에 그쳤다. 이에 대해 1967년 11월 9일 개최된 '전국 교도소장 및 소년원장 회의'에서는 다수의 교도소장들이 가석방 혜택을 확대하는 방안을 제안하였다. 이날 참석한 전국 각 교도소장 가운데 서울구치소장, 군산교도소장, 진주교도소장은 갱생건설단원들에게 현행 가석방 제도 하에서 가능한 최대한의 은전을 부여할 것을 요청하였다. 또한 대구교도소장은 단원들에게 가석방의 우선권을 부여하는 등 처우향상을 건의하였고, 광주교도소장과 목표교도소장은 갱생건설단에 취역한 수형자 전원에게 가석방의 기회를 부여할 것을 건의하였다.⁶⁰⁴⁾

한편, 안양교도소장은 죄질이 경미한 초범자로서 가석방이 가능한 자를 건설단원을

602) 법무부, “갱생건설단사업보고”, 1967.10.2., 3면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

603) 법무부, 1968, 앞의 책, 212면.

604) 법무부 교정국, 1968d, 앞의 글, 24-29면.

선발할 것을 요청하기도 하였다.⁶⁰⁵⁾ 이를 통해 볼 때, 1967년도 갱생건설단 사업에는 가석방 기준에 부합하지 않는 자들도 동원되었던 것으로 추정해볼 수 있다. 정부는 1966년 6월 이후 누범자와 형기 10월 미만인 자, 밀수·마약·탈세·폭력·도벌 등 5대 사회악 범법자, 잔형기가 긴 자, 죄질이 악질적인 자, 초범자 중 범행이 상습적인 자 등에 대하여 가석방을 불허하는 방침을 유지하였다. 그러나 갱생건설단 취역자에 대한 가석방 혜택의 확대를 요구하는 의견이 제시되면서 법무부는 1968년도에 누범자라도 갱생건설단에서 사고 없이 취업한 자에 대해서는 가석방을 허가하도록 기준을 완화하였다.⁶⁰⁶⁾

그러나 실제 이러한 방침이 실행되었는지는 확인되지 않았다. 갱생건설단 작업원으로서 가석방된 인원은 1967년 504명에서 1968년에는 1,075명으로 2배 이상 증가하였으나, 사업에 동원된 연인원 규모가 1967년 39,016명에서 1968년 166,088명으로 4.3배 증가한 것을 고려해보면 가석방이 충실히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 또한 1969년도에 가석방된 갱생건설단 작업원은 794명으로 전년도에 비해 감소하였다. 다만 1968년도에 가석방된 수형자 총 3,240명 중 갱생건설단 작업원은 1,075명(33.2%)이었고, 1969년도 가석방자 3,787명 중 갱생건설단 작업원은 794명(21.0%)으로 가석방 시 갱생건설단 취역 여부를 고려하였던 것으로 보인다.⁶⁰⁷⁾

» [표 5-14] 교도소 석방 현황(1967~1970)

(단위: 명)

구분	수형자 석방	내역		석방 총인원대 가석방률(%)
	총인원	가석방	만기석방	
1967	27,128	2,070	25,058	7.6
1968	26,602	3,240	23,362	12.1
1969	26,613	3,787	22,826	14.2
1970	27,889	1,887	26,002	6.7

※ 출처: 법무부 교정본부, 대한민국교정사(1), 법무부 교정본부, 2010, 602면.

605) 위의 글, 24면.

606) 법무부, 1969, 앞의 책, 165면.

607) 법무부, 1969, 앞의 책, 166면; 법무행정 1970년, 1970, 150면.

제3절 | 갱생건설소년단의 사업내용과 운영방식

1. 1960년대 소년원과 직업보도 운영현황

가. 1960년대 소년원 운영 현황

1963년 7월 31일 ‘가사심판법’ 제정에 따라 가정법원이 설치되면서 소년보호사건을 가정법원 소년부 또는 지방법원 소년부에서 관할하도록 하는 ‘소년법’ 개정이 1963년 7월 31일 이루어져 10월 1일부터 시행되었다. 1963년 개정 소년법은 이와 함께 기존 소년법에 규정되어 있던 보호대상 중 우범소년의 정의를 보다 구체화하여, 성격 또는 환경에 비추어 장래 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 12세 이상의 소년으로서 ① 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있거나, ② 정당한 이유 없이 가정에서 이탈하거나, ③ 범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 자기 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 성벽이 있는 소년으로 규정하였다(제4조 제1항 제3호).

이외에도 1963년에 개정된 소년법은 소년보호처분으로 보호관찰을 신설하여 ① 보호자 또는 적당한 자에게 감호 위탁, ② 소년보호단체·사원·교회에 감호 위탁, ③ 병원 기타 요양소 위탁, ④ 감화원 송치, ⑤ 소년원 송치, ⑥ 보호관찰의 6가지로 보호처분을 규정하였다(제30조 제1항). 또한 소년보호사건의 심리를 위한 조사방침으로 의학·심리학·교육학·사회학 등 전문적인 지식을 활용하도록 하고(제9조), 이러한 조사감별의 역할을 정신과의사·심리학자·사회사업가 등 전문가 외에도 소년원에서 담당하도록 하였다(제11조).

1960년까지 설치·운영되던 소년원은 서울, 대구, 부산, 광주의 4개 소년원과 안양, 김해에 설치된 2개 분원이 있었으나 1963년 9월 9일 서울소년원 춘천분원 설치를 시작으로 1960년대 말에는 전국에 서울, 대구, 안양, 광주, 부산, 김해, 춘천, 대전, 충주, 전주에 10개 소년원과 대구소년원 분원 등 총 11개 시설로 확장되었다.⁶⁰⁸⁾

608) 법무부, 소년보호육십년사, 2004, 240, 280면.

▶▶▶ [표 5-15] 1960년대 전국 소년원 설치현황

기관명	설치일	위치
서울소년원	1942. 4. 20	서울시 서대문구 불광동
대구소년원	1945. 11. 20	경북 대구시 동성로 (경북 칠곡군 칠곡면 읍내동으로 신축 이전, 1971.7.7.)
서울소년원 안양분원 (안양소년원으로 승격, 1963.7.2.)	1946. 10. 1	경기도 시흥군 동면 안양리
광주소년원	1946. 11. 7	전남 광주시 동명동 (광주시 화정동으로 신축 이전, 1969.12.29.)
부산소년원	1947. 1. 18	부산시 동대신동 (부산시 동래구 오륜동으로 신축 이전, 1970.3.12.)
서울소년원 독도분원 (폐지, 1950.4.6.)	1947. 4. 1	경기도 고양군 독도면
부산소년원 김해분원 (김해소년원으로 승격, 1963.7.2.)	1947. 4. 18	경남 김해군 대저읍
서울소년원 춘천분원 (춘천소년원으로 승격, 1966.4.16.)	1963. 9. 9	강원도 춘성군 신동면
대구소년원 동촌분원	1963. 9. 9	경북 대구시 효목동
서울소년원 대전분원 (대전소년원으로 승격, 1966.4.16.)	1964. 4. 8	충남 대덕군 산내면
서울소년원 충주분원 (충주소년원으로 승격, 1967.1.9.)	1966. 8. 15	충북 충주시 안림동
전주소년원	1967. 3. 25	전북 전주시 송천동
서울소년원 서대문분원	1972.11. 18	서울시 서대문구 현지동

※ 출처: 법무부, 소년보호육십년사, 2004, 240, 280면.

소년원은 법원에서 소년보호처분 중 소년원 송치 처분을 받은 보호소년 외에도 법원이 사건심리 기간 중에 임시조치로서 감호위탁한 소년들을 수용하고 있었다(소년법 제17조 제1항). 전국 소년원에 수용된 보호소년 및 위탁소년의 1일 평균인원은 1961년 2,057명에서 1969년 4,248명으로 2배 이상 크게 증가하였다. 이 가운데 위탁소년의 1일평균 수용인원은 1961년 362명에서 1969년 1,153명으로 3.2배 증가하였고 보호소년의 1일평균 수용인원은 같은 기간 1,695명에서 3,095명으로 1.8배 증가하였다.⁶⁰⁹⁾

▶▶▶ [표 5-16] 전국 소년원 수용 현황(1961~1970)

(단위: 명, %)

연도	1일평균 수용인원	수용구분	
		보호소년	위탁소년
1961	2,057 (100)	1,695 (82.4)	362 (17.6)
1962	2,270 (100)	1,955 (86.1)	315 (13.9)
1963	2,195 (100)	1,842 (83.9)	353 (16.1)
1964	3,323 (100)	2,650 (79.7)	673 (20.3)
1965	3,176 (100)	2,518 (79.3)	658 (20.7)
1966	3,407 (100)	2,864 (84.1)	543 (15.9)
1967	3,871 (100)	3,167 (81.8)	704 (18.2)
1968	3,730 (100)	2,974 (79.7)	756 (20.3)
1969	4,248 (100)	3,095 (72.9)	1,153 (27.1)
1970	3,949 (100)	2,886 (73.1)	1,063 (26.9)

※ 출처: 법무부, 법무부사, 1988, 324, 522면(법무부, 소년보호육십년사, 2004, 298면에서 재인용).

갱생건설소년단이 운영된 기간인 1967~1970년 가운데 1967년을 제외한 나머지 기간에 위탁소년을 제외한 보호소년의 비행별 현황을 살펴보면 절도로 소년원 송치 처분을 받은 소년이 1968년 78.7%, 1969년 72.9%, 1970년 67.7%로 다수를 차지하였다. 다음으로 많은 것은 상해폭행으로 1968년 8.6%의 보호소년이 이에 해당하였는데 1970년에는 20%로 그 비율이 증가하였다. 그 외에 형벌 법령에 저촉되는 행위를 하지 않았으나 소년법 제4조 제1항 제3호에 의거하여 우범소년으로 송치된 소년은 1968년에 85명이었으나 1970년에는 14명으로 감소하였다. 같은 기간 보호소년의 연령별 현황을 살펴보면 갱생건설소년단원의 선발기준이었던 16세 이상의 보호소년이 1968년 61.5%, 1969년 61.1%, 1970년 68.1%였다.⁶¹⁰⁾

609) 법무부, 법무부사, 1988, 324, 522면(법무부, 2004, 앞의 책, 298면에서 재인용).

610) 법무부 교정국, 비행소년통계 제5집, 1973, 75-79면.

▶▶▶ [표 5-17] 소년원생 비행별 현황(1968~1970)

(단위: 명, %)

구분	1968	1969	1970
절도	2,326 (78.7)	2,243 (72.9)	2,256 (67.7)
사기	23 (0.8)	24 (0.8)	44 (1.3)
횡령	16 (0.5)	16 (0.5)	29 (0.9)
장물	10 (0.3)	9 (0.3)	16 (0.5)
상해폭행	255 (8.6)	462 (15.0)	666 (20.0)
공갈	69 (2.3)	45 (1.5)	41 (1.2)
강도	40 (1.4)	53 (1.7)	52 (1.6)
기타형법범	124 (4.2)	175 (5.7)	203 (6.1)
특별법범	8 (0.3)	16 (0.5)	11 (0.3)
우범	85 (2.9)	32 (1.0)	14 (0.4)
계	2,956 (100)	3,075 (100)	3,332 (100)

※ 출처: 법무부 교정국, 비행소년통계 제5집, 1973, 75-79면.

▶▶▶ [표 5-18] 소년원생 연령별 현황(1968~1970)

(단위: 명, %)

구분	1968	1969	1970
14세 이하	408 (13.8)	434 (14.1)	293 (8.8)
14세	285 (9.6)	322 (10.5)	291 (8.7)
15세	445 (15.1)	439 (14.3)	478 (14.4)
16세	563 (19.1)	544 (17.7)	579 (17.4)
17세	487 (16.5)	528 (17.2)	684 (20.5)
18세	425 (14.4)	434 (14.1)	576 (17.3)
19세	329 (11.1)	347 (11.3)	420 (12.6)
20세	14 (0.5)	27 (0.9)	11 (0.3)
계	2,956 (100)	3,075 (100)	3,332 (100)

※ 출처: 법무부 교정국, 비행소년통계 제5집, 1973, 75-79면.

나. 직업보도 운영 현황

1960년대에 법무부는 소년원생들에 대한 '1인1기'의 직업보도를 정책적으로 추진하고자 하였으나 이는 과밀수용과 직업보도 시설의 미비로 인하여 어려움을 겪었다.

1961년에는 수용인원의 과잉으로 인하여 평균 수용기간이 2개월 반에 불과하였으며 이러한 단기간에 장래 취업을 위한 기술습득은 어렵다는 점이 지적되기도 하였다.⁶¹¹⁾ 직업보도 시설로는 5·16 군사정변 이전부터 운영되던 이발·미용, 재봉, 영농시설과 광주소년원에 설치된 죽세수공 및 백목제조 시설이 있었으며, 1961년 군사정변 이후 서울소년원에 속옷·수건 제작시설이 신설되었다.⁶¹²⁾

갯생건설소년단이 운영되었던 1967~1970년의 직업훈련 현황을 살펴보면 1일평균 직업훈련 실시 인원은 1967년 1,857명, 1968년 1,289명, 1969년 1,244명, 1970년 1,742명이었다.⁶¹³⁾ 직업훈련 실시인원을 각 연도의 보호소년 1일평균 수용인원과 비교해보면 1967년 58.6%, 1968년 43.3%, 1969년 40.2%, 1970년 60.4%의 보호소년이 직업훈련을 받은 것으로 추정된다. 직업훈련은 원칙적으로 문맹인 원생 등 공민과, 초등1과 교육을 받는 원생과 입원자 교육 및 퇴원을 앞두고 사회복귀 교육을 받는 원생을 제외한 모든 원생을 대상으로 하여 1일 3시간씩 실시하도록 하였다.⁶¹⁴⁾

이 시기에 가장 많은 인원이 받은 직업훈련은 영농으로 해마다 약 절반에서 4분의 1에 해당하는 직업훈련 인원이 영농분야에 배치되었다. 1968년의 경우, 전국 10개 소년원 시설 중 부산소년원을 제외한 나머지 9개 시설에서 총 92,807평의 실습지에서 작물을 경작하였다. 그 외에 축산 직업훈련을 통해 6개 소년원에서 소, 돼지, 토끼, 사슴 등을 사육하였고, 원예 훈련은 8개 소년원에서 운영되어 화훼 1,087수를 재배하였다.⁶¹⁵⁾ 이처럼 1960년대 소년원의 직업훈련은 농림업을 주로 실시하였다.

611) 법무부, 1961, 앞의 책, 49면.

612) 위의 책, 232면.

613) 법무부, 법무연보(1963~1964), 법무행정(1968~1971)(법무부, 2004, 앞의 책, 324면에서 재인용).

614) 법무부, 1969, 앞의 책, 186면.

615) 위의 책, 186-187면.

▶▶▶ [표 5-19] 소년원 직업훈련 현황(1967~1970)

(단위: 명)

종목	연도				소년원
	1967	1968	1969	1970	
영농	523	628	454	478	서울, 광주, 안양, 동춘, 김해, 춘천, 대전
축산	94	48	42	156	서울, 동춘, 광주, 김해, 안양
원예	63	83	101	123	서울, 대구, 부산, 광주, 안양
이발	58	48	50	222	서울, 춘천, 대구, 동춘, 부산, 김해, 광주, 춘천, 대전
목공	55	16	22	78	서울, 대구, 부산, 광주, 춘천, 대전
직조	15	40	40	36	안양
전기·라디오	69	45	29	61	서울, 대구, 부산, 광주, 춘천
제화	25	10	20	15	서울, 대구, 부산, 광주, 춘천
재봉	38	15	33	22	서울, 부산, 대구, 광주, 안양
수예	10	10	40	-	안양
편물	23	33	25	55	부산, 안양
미용	34	35	15	50	부산, 안양
타자	7	2	2	-	서울, 대구, 부산, 광주, 김해, 안양
양복	32	15	10	30	서울, 대구, 부산
사진	15	15	-	-	서울, 대구, 부산, 광주,
세탁	30	35	35	-	서울
악대	225	154	186	226	서울, 대구, 부산
운전	-	-	20	50	서울, 충주
양잠	-	-	10	-	대전
고공	-	-	-	30	전주
가발	-	-	50	-	안양
산업도안	-	-	-	-	서울
양어	-	-	-	-	서울
버섯	-	-	-	-	서울
기타	541	57	60	110	서울, 대구, 광주, 안양, 춘천, 대전, 전주, 충주
계	1,857	1,289	1,244	1,742	

※ 출처: 법무부, 법무연보(1963~1964), 법무행정(1968~1971)(법무부, 소년보호육십년사, 법무부, 2004, 324면에서 재인용).

법무부는 갱생건설소년단 사업에 대하여 소년원생의 교정을 한정된 시설 내에 국한시키는 전통적 방법에서 탈피하여 사회 내에서 수련할 수 있도록 하는 방안의 하나로 제시하기도 하였다.⁶¹⁶⁾ 갱생건설단 창설계획이 보고될 당시 갱생건설소년단 선정기준에 부합하는 인원은 소년원생 2,362명 중 16세 미만(873명)과 초등학교 졸업이하(955명), 병약자(17명), 3범이상(17명)을 제외한 500명으로 파악되었다.⁶¹⁷⁾

▶▶▶ [표 5-20] 1967년 전국 소년원 16세 이상 재원생 현황

소년원별	원별 수용인원	동원 불능 인원				동원 가능 인원
		16세 미만	초등학교 졸업이하	병약자	3범 이상	
서울	639	227	226	6	0	180
대구	321	93	155	2	1	70
부산	261	240	16	0	0	5
광주	303	149	81	3	0	70
김해	342	0	244	5	3	90
춘천	271	108	121	0	12	30
대전	225	56	112	1	1	55
계	2,362	873	955	17	17	500

※ 출처: 법무부, “갱생건설단창설계획보고”, 1967.3.27, 17면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

2. 갱생건설소년단 사업과 운영방식

가. 갱생건설소년단 사업내용

법무부가 1967년 10월 2일 국무회의에 제출한 갱생건설단 사업보고에 의하면 1967년 5월 10일 서울지구대 결단식을 시작으로 사업에 착수한 갱생건설소년단은 서울소년원과 춘천소년원생을 동원하여 서울시에서 4개, 춘천에서 1개의 사업을 실시하였다. 이들은 5월 11일부터 6월 25일까지 시행된 서울 서대문구 홍제동-갈현동 간 도로 1km의 포장공사를 시작으로 사업에 착수하였다.⁶¹⁸⁾ 이를 시작으로 서울소년원의 기

616) 법무부 교정국, 1967d, 앞의 글, 153면.

617) 법무부, “갱생건설단창설계획보고”, 1967.3.27., 17면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

618) 법무부 교정국, 1967d, 앞의 글, 153면.

와제작 작업과 춘천소년원의 자갈채취 작업이 계획된 작업을 종료하지 못하고 중단된 것을 제외하고 나머지 4개 사업을 모두 완료하였다. 서울소년원 기와제작 작업의 경우 도급계약을 맺은 시공관서의 자금조달이 여의치 않아 중단되었으며, 춘천소년원 자갈채취 작업은 작업장의 침수로 인하여 중단되었다.⁶¹⁹⁾ 1967년 사업기간 중 동원된 소년원생의 수는 서울소년원의 경우 1일 평균 89명, 춘천소년원은 1일 평균 65명이었다.⁶²⁰⁾

▶▶▶ 【표 5-21】 1967년 갱생건설소년단 사업진행 현황(1967.12.31)

원별	사업명	시공관서	공사기간	총 목표량	동원인원(명)	
					1일평균	연인원
서울	홍제동~갈월동 도로 포장공사	서울시	5.11~6.25	2,948m	144	4,197
	기와제작	서울시	7.4~7.31 (중단)	900t	30	690
	한강변도로 포장공사	서울시	8.3~8.31	1,755m	120	2,899
	청계천 복개공사	서울시	11.31 완료	콘크리트 6,000m ³	62	3,000
춘천	소양강 제방공사	강원도	5.16~7.15	100m	100	3,300
	자갈채취	-	9.17 중단	318車	50	2,650
	의암댐 관광도로공사	-	11.30 완료	3,000m	45	2,070
계					78	18,806

※ 출처: 법무부, “갱생건설단사업보고”, 1967.10.2., 4면(국가기록원 관리번호 BA0084517); 법무부, 법무행정 1968년, 1968, 214면.

1968년에는 서울, 춘천 외에도 대구, 광주, 충주소년원 등 5개 소년원에 지구대를 설치하여 총 22개 사업에 연인원 53,020명, 1일평균 71명을 동원하였다. 서울소년원의 경우 강변 제3로 등을 비롯한 도로공사에 주로 동원되어 1일 평균 117명, 연인원 25,472명이 투입되었다. 춘천소년원과 충주소년원 지구대 역시 도로공사에 투입되었으며, 그 외에 제방개수공사에 동원되었다. 서울을 제외한 나머지 소년원에서는 농토정지, 화전민 정착지 개간작업, 사방공사, 식목사업, 자갈채취 작업에 주로 동원되었다.⁶²¹⁾

619) 법무부, 1968, 앞의 책, 237면.

620) 위의 책, 214면.

▶▶ [표 5-22] 갱생건설소년단 1968년도 운영 현황(1968.12.31)

원별	공사명	동원인원(명)		수입	차액 (수입-지출)
		1일평균	연인원		
서울	도로포장공사 등 4건	373	9,410	1,167,800	704,808
	강변제3로공사 등 3건	444	16,062	2,383,510	1,586,668
	계	117	25,472	3,551,310	2,191,476
대구	자갈채취	62	5,943	442,550	113,650
광주	택지조성공사 자갈채취 사방공사 등 2건	44	7,017	177,777	110,294
춘천	도로확장공사 제방개수공사 화전민 개간공사 사방공사	55	6,366	654,000	562,870
충주	도로공사 제방개수공사 농토정지공사 자갈채취 식목사업 등 2건	76	8,222	855,800	553,570
총계	22건	71	53,020	5,681,437	3,631,810

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 190면.

1968년에 5개 소년원에 확대 시행되었던 갱생건설소년단 사업은 1969년에 서울소년원 1개 원에 국한하여 시행하는 것으로 축소되었다. 서울소년원은 지난해에 이어 서울시내 도로포장공사에 원생들을 투입하였고 그 외에도 고양군의 도로포장공사와 자갈 고르는 작업, 그리고 방공호 건설공사에 원생들을 동원하였다. 1969년에 시행된 갱생건설소년단 사업은 4개로, 1967년 7건, 1968년 22건에 비하여 축소된 규모로 이루어졌다.⁶²²⁾

621) 법무부, 1969, 앞의 책, 190면.

622) 법무부, 1970, 앞의 책, 193면.

▶▶▶ [표 5-23] 갱생건설 소년단 사업 1969년도 운영 현황(1969.12.31.)

원별	공사명	목표량	동원인원(명)		수입	차액 (수입-지출)
			1일평균	연인원		
서울	고양군 신도면 도로포장공사	자갈포설 200a	43	2,120	504,362	317,232
	방공호 건설공사	500a	86	1,735	212,538	159,000
	고양군 벽제면 자갈고르는 작업	2,400m ³	62	3,739	480,000	288,000
	한남동 도로포장공사	자갈포설 200a	75	3,189	528,000	288,000
총계		4개공사	266	10,783	1,724,900	1,052,232

※ 출처: 법무부, 법무행정 1970년, 1970, 193면.

1970년에도 갱생건설소년단 사업은 확장되지 못하고 서울소년원 지구대 1개에 국한하여 시행되었으며 동원된 연인원은 전년도에 10,783명에서 6,780명으로 더욱 감소하였다. 서울소년원은 서울시내 도로공사를 지속하는 한편 남산터널공사에도 원생들을 동원하였다. 그 외에도 지난해에 이어 고양군 지역의 사업으로 산지개간작업을 실시하였다.⁶²³⁾

▶▶▶ [표 5-24] 갱생건설 소년단 사업 1970년도 운영 현황(1970)

원별	공사명	목표량	동원인원		수입	차액 (수입-지출)
			1일평균	연인원		
서울	대림동 시흥간 도로포장 공사	150a	46	1,040	233,200	119,780
	고양군 원당면 산지개간	450a	46	1,325	238,500	154,000
	강변 4로 및 6로 도로공사	400a	46	2,450	573,650	464,700
	남산터널	3,000m ³	46	1,965	248,050	122,584
총계		4개공사	184	6,780	1,293,400	861,064

※ 출처: 법무부, 법무행정 1971년, 1971, 166면.

1967년부터 1970년까지 4년간 시행된 갱생건설소년단의 주요 사업내용은 아래와 같다.

623) 법무부, 1971, 앞의 책, 166면.

▶▶ [표 5-25] 갯생건설소년단 주요 사업내용(1967~1970)

기관명	주요 공사내용
서울	<ul style="list-style-type: none"> • 홍제동~갈월동 도로포장공사(1967) • 기와제작(1967) • 한강변 도로포장공사(1967) • 청계천 복개공사(1967) • 한강변 제3로 도로포장공사의 7건(1968) • 고양군 신도면 도로포장공사 자갈포설(1969) • 방공호 건설공사(1969) • 고양군 벽제면 자갈고르는 작업(1969) • 한남동 도로포장공사 자갈포설(1969) • 대림동~시흥간 도로포장공사(1970) • 고양군 원당면 산지개간작업(1970) • 한강변 4로 및 6로 도로공사(1970) • 서울 남산터널공사(1970)
춘천	<ul style="list-style-type: none"> • 소양강도로제방공사(1967) • 자갈채취공사(1967) • 의암댐관광도로공사(1967)
대구	<ul style="list-style-type: none"> • 자갈채취작업(1968)
광주	<ul style="list-style-type: none"> • 택지조성공사 및 사방공사 4건(1968)
춘천	<ul style="list-style-type: none"> • 도로확장공사 및 사방공사 4건(1968)
충주	<ul style="list-style-type: none"> • 농지정리공사 및 식목사업 6건(1968)

※ 출처: 법무부, 법무행정 1968, 214면; 법무행정 1969, 190면; 법무행정 1970, 193면; 법무행정 1971, 166면.

나. 동원대상자 규모

1967년부터 1970년까지 갯생건설소년단은 총 연인원 89,389명을 동원하였다. 소년원별로 살펴보면 4년간 사업을 지속하였던 서울소년원에서 총 연인원 53,821명을 투입하여 가장 많은 인원이 동원되었다. 다음으로는 1967년과 1968년 2년에 걸쳐 사업을 시행한 춘천소년원의 원생들이 총 연인원 8,436명이 동원되었다. 나머지 대구, 광주, 충주소년원은 1968년에만 갯생건설소년단 지구대를 운영하였으며 각각 연인원 5,943명, 7,017명, 6,366명이 동원되었다.⁶²⁴⁾

갯생건설소년단의 경우에도 갯생건설단과 마찬가지로 사업을 확대한 1968년에 동

624) 법무부, 1968, 앞의 책, 214면; 1969, 앞의 책, 190면; 1970, 앞의 책, 193면; 1971, 앞의 책, 166면.

원인원과 공사 건수가 증가하였을 뿐 이후로는 사업이 해마다 축소되었다. 1968년에는 지난 해 서울과 춘천소년원에서만 시행했던 갱생건설소년단 사업을 5개 지구대로 확대하였고 7건이었던 사업 건수는 22건으로 증가하였다. 이에 따라 동원된 총 연인원 역시 1967년 18,806명에서 1968년 53,020명으로 2.8배 증가하였다. 그러나 다시 서울소년원 1개 지구대로 축소된 1969년에는 동원된 연인원이 10,783명으로 지난 해의 20%로 대폭 감소하였다. 이 수치는 서울소년원 1개원에 한하여 보더라도 1968년에 25,472명이 동원되었던 것에 비하여 절반 이하로 감소한 것이었다. 이어서 마지막 해인 1970년에는 동원된 연인원이 6,780명으로 1969년에 비하여 다시 37.1% 감소하였다. 사업 건수 역시 1969년과 1970년에는 각각 4건의 사업이 시행되는 데 그쳤다.⁶²⁵⁾

▶▶▶ [표 5-26] 갱생건설소년단 사업 현황(1967~1970)

연도	공사수(건)	지구대(개)	동원연인원(명)	1일평균인원(명)	세입(원)
1967	7	2	18,806	78	2,834,940
1968	22	5	53,020	71	5,681,437
1969	4	1	10,783	266	1,724,900
1970	4	1	6,780	184	1,293,400
계	-	5	89,389	-	11,534,677

※ 출처: 법무부, 법무행정 1968, 214면; 법무행정 1969, 190면; 법무행정 1970, 193면; 법무행정 1971, 166면.

다. 건설소년단원에 대한 처우

1) 근로동원 방식 및 작업환경

1967년 5월 11일 작업에 착수한 서울소년원 지구대는 서울 서대문구 홍제동~갈현동 간 도로의 포장공사에 투입되었고, 이어서 춘천소년단 지구대는 5월 15일 결단식을 갖고 소양강 제방공사 성토작업에 투입되었다.⁶²⁶⁾ 춘천소년단 지구대의 경우, 4월 27일부터 작업에 들어간 춘천교도소 갱생건설단 지구대와 동일한 성격의 작업을 수행한 것으로 추정된다.

625) 위와 같음.

626) 법무부 교정국, 1967d, 앞의 글, 153면.

당초 법무부가 마련한 1967년도 갯생건설단·갯생건설소년단 사업계획은 교도소와 소년원 소재지로부터 왕복가능한 6km 이내의 작업장을 우선 선정하도록 되어 있었으나, 춘천소년원 지구대의 경우 소양강 뚝 성토공사에 동원되면서 외박작업이 이루어졌다.⁶²⁷⁾

2) 임금 지급 및 가퇴원 등 특전 부여

사업 예산 및 세입을 교도작업특별회계에 편입시킨 갯생건설단과 달리 갯생건설소년단의 예산은 일반회계 수용비에 포함되었다.⁶²⁸⁾ 갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정은 소년단 작업원에게 임금전액을 지급하되 작업수행상 소요된 경비를 공제할 수 있도록 규정하였다(제11조). 1967년 갯생건설단 사업보고에 따르면 소년단의 경우 사업에서 발생한 세입을 임금으로 지급하였다.⁶²⁹⁾ 1968년에도 갯생건설소년단 사업의 세입 5,681,437원에서 세출 2,049,391원을 제한 차액 3,632,046원을 소년단원들에게 취역일수대로 지급되었다.⁶³⁰⁾ 1969년에는 갯생건설소년단 사업의 수입 1,724,900원에서 경비지출 672,668원을 제외한 차액 1,052,232원이 발생하였고,⁶³¹⁾ 취역한 소년원생들에게는 퇴원시 1인당 평균 취역일수 52일에 대하여 갯생보조금으로 평균 5,770원이 지급되었다.⁶³²⁾ 이는 취역일수 1일 111원에 해당하는 금액이다.

가퇴원의 경우, 1967년 10월 2일 법무부의 갯생건설단 사업보고에 따르면 당시까지 갯생건설소년단으로 출역한 소년원생 170명이 가퇴원하였으며,⁶³³⁾ 이후 갯생건설소년단 사업이 진행되면서 취역자 중 가퇴원이 이루어진 현황은 확인할 수 없었다. 한편, 갯생건설소년단에 취역한 원생에 대한 가퇴원이 특전이라고 볼 수 있는지 여부에 대하여 의문의 여지가 있을 수 있다. 당시 소년원법 제12조는 교정성적이 양호한 원생에 대하여 1년 이내의 기간을 정하여 법무부장관의 허가를 얻어 가퇴원시킬 수 있으며, 이때 준수사항을 부과할 수 있고 가퇴원자가 이를 위반하였을 때 가퇴원을 취소하고 재수용할 수 있다고 규정하였다. 이 조항에 의하여 가퇴원된 소년원생은

627) 위와 같음.

628) 법무부, “갯생건설단사업보고”, 1967.10.2., 7면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

629) 위와 같음.

630) 법무부, 1969, 앞의 책, 220면.

631) 법무부, 1970, 앞의 책, 193면.

632) 위의 책, 223면.

633) 법무부, “갯생건설단사업보고”, 1967.10.2., 3면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

1967년 전체 출원생 중 85.1%에 달하였으며, 1969년 68.4%로 감소한 것을 제외하면 1968년 88.2%, 1970년 92.3%의 출원생이 가퇴원생이었다.⁶³⁴⁾ 앞에서 살펴본 바와 같이 1967~1970년에 교도소 수형자 석방인원 중 가석방 비율이 6.7%에서 높게는 14.2%에 불과하였던 것에 비하면,⁶³⁵⁾ 소년원의 경우 가퇴원 비율이 매우 높았으며 이러한 상황에서 갱생건설소년단 취역자에 대한 가퇴원 조치가 ‘특전’으로 기능하였는지는 보다 세밀한 검토가 필요하다.

▶▶▶ **【표 5-27】** 1967년 갱생건설소년단원 가퇴원 현황(1967.9.20.)

단명	구신자	허가자	불허자	기간
서울	170	170	0	67.5.11~9.20
춘천	0	0	0	67.5.11~9.20
계	170	170	0	67.5.11~9.20

※ 출처: 법무부, “갱생건설단사업보고”, 1967.10.2., 5면(국가기록원 관리번호 BA0084517).

▶▶▶ **【표 5-28】** 전국 소년원 남자 원생 출원 현황(1962~1970)

(단위: 명, %)

연도	합계	퇴원	가퇴원	처분변경	도주	기타
1962	5,564 (100)	670 (12.0)	4,464 (80.2)	91 (1.6)	339 (6.1)	- (0.0)
1963	6,089 (100)	184 (3.0)	5,770 (94.8)	57 (0.9)	76 (1.3)	2 (0.0)
1964	5,757 (100)	49 (0.9)	5,603 (97.3)	60 (1.0)	45 (0.8)	- (0.0)
1965	4,815 (100)	51 (1.1)	4,711 (97.8)	26 (0.5)	25 (0.5)	2 (0.0)
1966	3,341 (100)	255 (7.6)	2,949 (88.3)	80 (2.4)	55 (1.7)	2 (0.0)
1967	2,463 (100)	324 (13.2)	2,097 (85.1)	10 (0.4)	27 (1.1)	5 (0.2)
1968	2,731 (100)	255 (9.3)	2,408 (88.2)	33 (1.2)	32 (1.2)	3 (0.1)
1969	2,537 (100)	764 (30.1)	1,735 (68.4)	31 (1.2)	4 (0.2)	3 (0.1)
1970	3,159 (100)	210 (6.7)	2,915 (92.3)	24 (0.8)	7 (0.2)	3 (0.1)

※ 출처: 법무부 교정국, 비행소년통계 2, 4, 5집(법무부, 소년보호육십년사, 2004, 306면에서 재인용).

634) 법무부 교정국, 비행소년통계 2, 4, 5집(법무부, 2004, 앞의 책, 306면에서 재인용).

635) 법무부 교정본부, 앞의 책, 602면.

제4절 | 갯생건설단·갯생건설소년단 사업의 종결과 평가

1. 사업의 종결

갯생건설단과 갯생건설소년단 사업은 앞서 살펴본 바와 같이 1967년에 개시된 이후 의욕적으로 사업을 확장한 1968년에 동원인원과 사업 건수가 증가하였을 뿐 1969년과 1970년에는 점차 규모가 축소되었다. 갯생건설단을 비롯한 전체 교도작업의 취업연인원이 이 기간 중 큰 차이가 없었던 데 비하여 갯생건설단 사업의 비중은 차츰 줄어들었다. 교도소의 전체 교도작업에 투입된 연인원 가운데 갯생건설단 사업 동원 연인원의 비율은 1968년 6.5%, 1969년 4.9%, 1970년 3.3%로 감소하였다. 또한 교도작업 총세입이 1968년 407,362,137원에서 1970년 631,027,446원으로 1.5배 이상 증가한 데 반해 갯생건설단 사업의 세입은 1968년 16,510,000원에서 11,334,875원으로 31.3% 감소하였다. 이에 따라 전체 교도작업 세입 중 갯생건설단 사업의 세입이 차지하는 비중은 1968년에 4.1%였으나 1970년에는 1.8%로 축소되었다.⁶³⁶⁾

▶▶▶ [표 5-29] 교도작업과 갯생건설단 취업인원 및 세입 현황(1968~1970)

연도	교도작업		갯생건설단	
	취역연인원	세입	취역연인원	세입
1967	-	-	39,016	2,974,230
1968	2,545,399 (100%)	407,362,137 (100%)	166,088 (6.5%)	16,510,000 (4.1%)
1969	2,482,138 (100%)	534,470,648 (100%)	121,192 (4.9%)	13,702,135 (2.6%)
1970	2,508,507 (100%)	631,027,446 (100%)	83,908 (3.3%)	11,334,875 (1.8%)

※ 출처: 법무부, 법무행정 1969년, 1969, 158-159면; 법무행정 1970년, 1970, 167, 192면; 법무행정 1971년, 1971, 138, 140-141면.

636) 법무부, 1969, 앞의 책, 158-159면; 1970, 앞의 책, 167, 192면; 1971, 앞의 책, 138, 140-141면.

이처럼 갱생건설단과 갱생건설소년단 사업이 진행된 4년간 사업이 점차 축소되는 가운데, 사업이 시행된 마지막 해인 1970년에는 갱생건설단과 갱생건설단소년단 사업으로 교도소 수형자와 소년원생을 각각 연인원 100,000명과 7,500명을 동원할 계획이었으나 연말까지 수형자 89,908명, 소년원생 6,780명을 동원하는 데 그쳤다. 갱생건설단과 갱생건설소년단 사업은 1970년을 끝으로 4년 만에 종료되었다. 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 사업이 종료된 이후에도 여전히 남아 있다가 1985년 10월 15일 법무부령 제277호에 의해 폐지되었다. 갱생건설단의 경우 1980년 11월 20일 '교도작업규정'이 법무부예규 제238호로 제정되어 재소자의 도급작업에 대한 사항을 규정하고 있으므로 도급작업의 일종인 갱생건설단 관련 규정이 불필요하며, 갱생건설소년단의 경우 소년원법에 규정된 교정교육 및 직업보도 외에 도로공사·제방공사 등을 도급작업으로 실시하는 것은 적합하지 않다는 것이 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정의 폐지이유였다.

2. 사업운영상의 문제점

법무부는 1970년 갱생건설단·갱생건설소년단 사업이 계획에 미달한 것에 대하여 우천으로 인한 작업일수 감소와 함께 수형자와 소년원생의 작업 여건을 충족시키는 사업장을 선정하는 데 어려움이 있었던 것을 주원인으로 분석하였다.⁶³⁷⁾ 사업장 선정의 문제는 갱생건설단 사업이 시작된 1967년부터 나타났다. 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정 제5조는 각 교도소와 소년원 소재지로부터 왕복작업이 가능한 사업을 선택하되 부득이한 사유로 외박이 필요한 경우 작업원들을 안전한 구금시설에 구금하도록 하였다. 즉, 원칙적으로 외박이 아닌 왕복작업으로 사업을 시행하도록 한 것인데 이에 대하여 대전교도소에서는 교도소에서 왕복가능한 거리 내에서 작업을 실시할 수 있는 사업장을 찾기가 사실상 어렵다는 점을 지적하였다. 이에 따라 대전교도소장은 거리를 제한하는 규정을 폐지하고 사업의 선택범위를 확대하여 왕복작업이 불가능한 지역의 경우 외박작업장을 설치할 수 있도록 하는 방안을 제안하기도 하였다.⁶³⁸⁾ 1967년 6월 15일에 결단식을 가진 광주교도소 지구대의 경우, 작업현장이 교도소

637) 법무부, 1971, 앞의 책, 204면.

638) 법무부 교정국, 1968d, 앞의 글, 24면.

에서 약 18km 떨어진 곳으로 작업장까지 이동의 문제가 예상되기도 하였다.⁶³⁹⁾ 실제로 1967년도 작업을 종료한 후 광주교도소의 작업을 관리한 직원은 작업장이 교도소에서 멀리 떨어져 있어 작업장으로 왕복할 때 차량으로 시내를 통과하여 이동하는 데 대한 고충을 보고하였다.⁶⁴⁰⁾

교도소와 소년원에서 일정 거리 내에 있는 사업장으로 우선 제한하도록 한 규정은 사업장 선정의 문제뿐만 아니라 대규모 사업시행의 걸림돌이 되기도 하였다. 부산교도소장은 각 소별로 소규모 지구대를 조직하여 사업을 하는 것은 큰 효과가 없으므로 갯생건설단 작업단을 대규모로 조직하여 수송장비 등을 보완하여 집단수용하는 방안을 제안하기도 하였다. 또한 순천교도소장과 부천교도소장 역시 근거리 작업장으로 왕복출역하는 방법보다 작업장이 원거리에 위치하더라도 단기간의 작업이 아닌 1년 이상의 장기 작업을 계약하여 다수인원을 출역시키고 조립이동식 시설 등으로 외박작업장을 설치·운영하는 방안을 건의하였다.⁶⁴¹⁾

사업장 선정과 관련하여 교도소와 소년원에서 근거리에 있는 작업장을 선정하도록 한 원칙 외에도 정부의 각 부처 간 조율이 미비했던 점이 문제로 지적되기도 하였다. 대전교도소장, 대구교도소장, 전주교도소장은 작업장 선정과 계약에 있어 법무부, 건설부, 재무부, 경제기획원의 관계 국장급을 위원으로 한 갯생건설단 사업추진위원회를 설치하여 보다 적극적이고 체계적인 계획수립을 요구하였고, 특히 사업장 선정에 있어 건설부와 긴밀한 유대를 맺어 적극적인 협조를 얻을 필요가 있음을 지적하였다.⁶⁴²⁾

이처럼 작업장 선정의 문제가 대두된 가운데 갯생건설단과 갯생건설소년단은 일부 외박작업을 수행하기도 하였다. 당초 법무부는 갯생건설단·갯생건설소년단 사업계획을 수립할 때 야영 등 외박작업을 위한 계획도 세웠으나 가능하면 교도소와 소년원 소재지로부터 왕복가능한 6km 이내의 작업장을 우선 선정하도록 하였고, 특히 1967년도 사업계획은 외박이 불필요한 근거리 작업으로 계획되었다.⁶⁴³⁾ 그러나 이러한 계획은 실현되지 않았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 1967년 춘천소년원 지구대의 경우

639) 법무부 교정국, 1967e, 앞의 글, 132면.

640) 법무부 교정국, 1968a, 앞의 글, 107-108면.

641) 법무부 교정국, 1968d, 앞의 글, 25-26면.

642) 위의 글, 24-26면.

643) 법무부, “갯생건설단창설계획보고”, 1967.3.27, 12-13면(국가기록원 관리번호 BA0084501).

소양강 뚝 성토공사에 동원되면서 야영을 겸한 외박작업이 이루어진 것으로 보이며,⁶⁴⁴⁾ 갱생건설단의 경우 1968년 9월에 개시된 수원교도소 지구대의 화성농장 간척 사업은 사업장이 교도소에서 40km 가량 떨어져있어 외박작업을 규정한 ‘갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정’ 제5조 제2항에 의거하여 작업을 실시하였다.⁶⁴⁵⁾

이처럼 각 교도소와 소년원에서 근거리에 위치한 작업장을 선정하여 계약을 체결하는 데 어려움을 겪으면서 점차 원거리 작업장에서 외박작업을 실시하는 경우가 증가하였다. 또한 사업의 확장을 시도하면서 출역인원을 선정하는 데에서도 갱생건설단 및 갱생건설단 규정에 의한 선정기준을 맞추어 계획인원을 충원하는 것 역시 어려움이 있었던 것으로 보인다. 이러한 상황에서 외박작업이 불가피한 경우가 생기면서 교정사고의 우려도 높아졌다. 그 외에도 계호직원의 확보와 피복 및 식량의 조달 등의 어려움도 제기되었다.⁶⁴⁶⁾ 가장 많은 인원이 동원된 수원교도소의 경우 1969년도 사업 시행시 1일 250명 가량의 건설원이 출역하는 시기에 매일 평균 15~16명의 교정 직원이 비번근무에 동원되었는데, 이처럼 다수 직원의 비번 근무는 갱생건설단 지구대를 운영하는 전국 교도소의 공통된 상황이었던 것으로 보인다. 특히 당초 계획과 달리 외박작업이 추가되면서 계호직원 확보 문제와 이로 인한 직원들의 고충이 극심하다는 점이 지적되었다.⁶⁴⁷⁾

제5절 | 소결

제2차 경제개발 5개년계획이 개시되고 고속도로 건설 계획 등이 포함된 대국토건설 계획이 수립된 1967년에 교도소 수형자와 소년원생을 국토건설사업에 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단이 창설되었다. 1967년 3월 2일 박정희 대통령이 재소자와 소년원생을 국토건설사업에 투입하라는 지시를 내린 이후 4월 10일부터 각 교도소와 소년

644) 법무부 교정국, 1967d, 앞의 글, 153면.

645) 법무부 교정국, 1968c, 앞의 글, 118면.

646) 법무부 교정본부, 앞의 책, 588면.

647) 법무부 교정국, 1969, 앞의 글, 127면.

원별로 지구대 결단식을 치르고 사업을 개시하였다. 1967년 8월 1일 갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정이 법무부령으로 제정되었으며, 갯생건설단과 갯생건설소년단은 1967년부터 1970년까지 운영된 후 폐지되었다.

1. 갯생건설단 사업과 수형자의 동원

교도소 수용인원은 5·16 군사정변 이후 사회악 단속 정책에 따라 급격히 증가하였으며 갯생건설단이 창설된 1967년에는 1일평균 31,698명이 수용되어 있었고 이 가운데 징역·금고·구류 처분을 받은 수형자는 21,840명이었다. 형법과 행형법은 징역형을 선고받은 수형자에게 교도작업을 의무적으로 부과하도록 하였으며 금고수형자와 구류처분을 받은 자는 신청에 의해 작업을 할 수 있도록 규정하였다. 1960년대에 정부는 구금시설의 명칭을 ‘형무소’에서 ‘교도소’로 개칭하는 등 교육형주의에 입각한 교도작업의 확장을 꾀하였다. 1961년 교도작업특별회계법이 제정되고 교도작업을 확대하는 정책이 시행되었으나, 1967년도 교도소 재소자 중 교도작업 취역자 비율은 73.1%였으며 이에 대해 법무부는 일부 교도소에 대단위 특수작업장을 설치하는 등 교도작업 시설확장에 착수하였다. 이 당시 가장 많이 이루어진 교도작업은 목공, 영농, 고공, 양재·양화 등이었다.

갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정은 전국 교도소의 남자 수형자 중 외환죄, 내란죄, 살인죄, 반공법위반, 국가보안법위반, 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령 위반 및 마약법 위반죄를 범하여 복역 중인 자를 제외하고 잔형기 2년 이하의 자를 선정하여 갯생건설단원을 조직하도록 하였다. 갯생건설단은 1967년 4월 10일 수원교도소 지구대 결단식을 시작으로 사업에 착수하였다. 갯생건설단이 운영된 1967~1970년의 기간에 1968년 착수된 경부고속도로 건설에 수원교도소, 대전교도소, 김천교도소 지구대가 투입되었고, 수인고속도로, 여의도 한강변 도로공사, 안양 유원지 도로공사 등 다수의 도로건설에 수형자들이 동원되었다. 또한 수원교도소 지구대는 1968~1969년에 화성농장이 시행하는 평택-남양지구 간척사업에 동원되었으며 마산교도소 지구대는 한일합섬 공장부지 정지작업에 동원되는 등 법무부는 민간사업체와 계약을 체결하여 재소자들을 투입하기도 하였다. 그 외에 마산교도소와 대구교도소

신축이전 공사, 각 지역의 상·하수도 공사, 저수지 공사 등 4년간 총 연인원 410,204명이 동원되었다.

갱생건설단은 교도작업의 일종으로서 관련 예산은 교도작업특별회계에서 포함되었고, 갱생건설단 사업의 수입은 국고에 세입되었다. 갱생건설단 취역자들에게는 작업상여금이 지급되었는데, 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 작업상여금의 최고액을 지급하도록 하였으나 갱생건설단을 운영하는 각 교도소에서는 작업상여금 인상 및 임금제 전환을 건의하는 등 취역자들에 대한 처우개선을 제안하기도 하였다. 또한, 갱생건설단 창설계획이 수립될 당시부터 취역자들에게 가석방의 특전을 부여하는 방침이 세워졌으며, 실제 취역자 중 가석방 비율은 일반 수형자들에 비해 높았을 것으로 추정된다. 그러나 사업이 개시된 1967년도의 경우 갱생건설단 취역자 중 가석방된 자는 51.7%에 그쳤으며 이후에도 취역자들에게 가석방 특혜가 모두 부여되지는 않았다.

2. 갱생건설소년단 사업과 소년원생의 동원

전국 소년원 1일평균 수용인원은 1961년 2,057명에서 1970년 3,949명으로 2배에 가깝게 증가하였는데 이 가운데 상당수는 절도범이었다. 같은 기간 소년원 시설은 분원을 포함하여 전국 6개에서 11개로 증가하였고, 1963년 소년법 개정이 이루어지는 등 소년보호정책의 확대와 근대화가 추진되었다. 1960년대에 법무부는 소년원생에 대한 '1인1기' 직업훈련 교육을 강조하는 등 퇴원 후 사회적응을 위한 직업보도 정책을 추진하고자 하였으나, 과밀수용과 직업훈련 시설의 미비 등으로 인하여 어려움을 겪고 있었다. 1960년대 소년원의 직업훈련은 영농, 축산, 화훼 등 농림업을 중심으로 이루어지는 가운데 이발·미용, 전기·라디오, 목공, 편물·직조 등의 직업훈련이 이루어졌다.

갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 갱생건설소년단원으로 전국 소년원 남자원생 중 16세 이상의 초등학교 졸업이상인 자로서 재비행(2회) 이하인 자를 선정하도록 하였다. 이 당시 소년원에 수용된 보호소년 중 16세 이상의 원생은 60%대였다. 갱생건설소년단 사업은 1967년 5월 10일 서울소년원 지구대가 결단식을 거행하고 다음

날부터 서대문구 도로포장공사에 투입된 것을 시작으로 개시되었다. 전국 소년원 시설 중 가장 규모가 큰 서울소년원은 1967년부터 1970년까지 4년간 서울시내와 고양군 도로포장공사, 남산터널공사, 청계천 복개공사, 방공호 건설공사 등에 원생들을 동원하였다. 춘천소년원은 1967년과 1968년에 소양강 제방공사, 관광도로 공사, 화전민정착지 개간공사 등에 소년원생들을 투입하였으며, 1968년에는 대구소년원, 광주소년원, 충주소년원의 원생들이 자갈채취 작업, 사방공사, 농토정지 및 택지조성 공사, 도로공사에 동원되었다. 1967년부터 1970년까지 4년간 갯생건설소년단에 동원된 소년원생의 규모는 총 연인원 89,389명이었으며, 이 가운데 53,821명이 서울소년원에서 동원되었다.

갯생건설소년단 사업은 갯생건설단과 달리 교도작업이 아니었으므로 사업에 따른 세입은 교도작업특별회계가 아닌 일반회계에 편입되었고, 취약한 소년원생에게는 작업상여금이 아닌 임금이 지급되었다. 각 원생에 대하여 1일 111원 가량에 해당하는 임금이 취약일수대로 계산되어 퇴원시 갯생보조금 등으로 지급되었다. 한편, 갯생건설단 및 갯생건설소년단 규정은 갯생건설소년단에 취약한 원생에 대해 가퇴원심사에서 특별히 참작하도록 하는 특전을 부여하도록 하였는데, 당시 소년원생의 대다수가 가퇴원으로 출원하였음을 고려해볼 때 취약자들에게 가퇴원이 특별한 혜택으로 부여되었는지는 확인되지 않았다.

3. 갯생건설단·갯생건설소년단 사업의 종결

제2차 경제개발 5개년계획과 국토개발계획에 교도소 수형자들을 투입하는 한편 교도작업의 확대를 도모하기 위하여 1967년 개시된 갯생건설단 사업은 총 연인원 410,204명이 동원하며 1970년까지 진행되었다. 이 기간 중 1968년에 가장 많은 인원이 투입되었으며 1969년과 1970년에는 사업규모 및 동원인원이 점차 감소하였다. 총 연인원 89,389명을 동원한 갯생건설소년단의 경우도 마찬가지로 서울소년원이 4년간 지속적으로 사업에 투입되었을 뿐, 1968년에 5개 소년원에 지구대를 설치하여 사업 확장을 시도하였으나 1969년과 1970년에는 서울소년원 1개 지구대로 축소되었다.

갯생건설단 및 갯생건설소년단 사업이 확장되지 못하고 1970년에 종료된 가장 큰

원인은 적절한 사업장 선정 및 계약 체결이 원활하지 못한 데 있었던 것으로 보인다. 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 해당 교도소와 소년원 소재지로부터 왕복작업이 가능한 근거리에 위치한 사업장을 선정하도록 하되, 부득이한 경우에 외박작업을 하도록 하였다. 이러한 거리상의 제약으로 인하여 사업장 선정 범위가 제한되었을 뿐만 아니라 건설부, 재무부, 경제기획원 등 경제관련 정부부처와의 조율과 협조가 이루어지지 않아 작업장 선정 및 계약이 수월하게 이루어지지 않는다는 점이 문제로 지적되기도 하였다. 또한 수형자와 원생들이 시설 외부로 출역하고 경우에 따라 외박작업이 이루어지는 사업의 특성상 시설 내 교도작업 및 직업훈련과 달리 계호직원이 증원되어야 하는데 이에 따른 부담 역시 사업진행의 어려움으로 지적되었다.

갱생건설단 사업은 법률에 규정된 교도작업으로 시행되었으나, 갱생건설소년단 사업의 성격은 논란의 여지가 있다고 볼 수 있다. 징역형을 선고받은 교도소 수형자와 달리 소년원생의 경우 징역형이 아닌 보호처분으로서 수용되었으므로 형법에 규정된 징역의 일부로서 정역에 복무할 의무가 없다. 다만 당시 소년원법은 소년원 교정교육의 일부로서 직업보도를 하도록 하였는데(제3조 제1항), 외부와 도급계약을 체결하여 소년원생을 취역시키는 것에 대한 법률 규정은 마련되어 있지 않았다. 결국 사업이 종료된 후, 소년원 보호소년에 대하여 소년원법에 규정되지 않은 도급작업을 실시하는 것은 적합하지 않다는 등의 이유로 1985년 10월 15일 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정이 폐지되었다.

제 6 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

자활정착사업과 노역동원

김 아 람

자활정착사업과 노역동원

제1절 | 1960년대 자활정착사업의 실시와 배경

1. 5·16군정기 자활정착사업 실시

1961년 5월 16일 군사정변으로 집권한 5·16군사정부는 '자활정착사업'으로 노역동원을 행했다. 자활정착사업은 '개척단', '건설단(국토건설단과 다름), '자활단' 등 다양한 명칭의 조직으로 실행되었다. 정부에서는 대상자를 고아 및 부랑아, 한센병 환자라고 했지만 실제로 해당하지 않는 사람들도 많았던 것으로 밝혀지고 있다. 정부는 민간단체나 개인을 활용하여 조직을 만들게 하였다. 또한 경찰을 동원한 단속을 실시하여 대상자를 징집하고, 토지 알선과 예산 지원으로 사업장을 운영할 수 있게 하였다. 징집된 사람들은 개간이나 간척작업을 해서 농지를 형성하고 현지에 정착해야 한다는 것이다.

5·16군정은 '혁명공약' 3항에서 '사회의 부패(腐敗)와 구악(舊惡)을 일소'한다고 내세웠다. 이에 따라 부랑아를 강력하게 단속하고 정착사업에 동원하는 것은 정변 직후부터 적극적으로 실시한 정책이었다. 군정에서는 부랑아 단속을 정권의 뛰어난 업적이라고 평가하였다. 국가재건최고회의가 처음으로 모든 국정 분야에서 성과를 정리한 『革命政府 7個月間の業績』에서는 '우범지대의 단속'을 사회 분야의 첫 번째 항목으로 들었다.⁶⁴⁸⁾ 군정에서는 단속하는 부랑아의 숫자와 부랑아의 감소가 사회문제 해결의 척도로 여겼다.

648) 公報部, 革命政府 7個月間の業績, 1962, 목차.

부랑아 대책은 쿠데타로 집권한 정부가 사회적으로 정당성을 확보할 수 있는 중요한 수단이 되었다. 1962년에 쿠데타 1년을 맞아서 언론사가 낸 '시정 비판'에서는 "무엇보다도 뚜렷이 나타나고 업적이 크며 국민들의 이목에 '아필'된 공적으로 사회전반에 걸친 是正"을 들었다. 당시에 언론에서도 "소매치기, 부랑아, 강력범의 강력단속과 소년결인 등의 수용으로 사회가 질서를 유지해 간다"고 평가하며 부랑아 대책이 긍정적으로 여겨졌다.⁶⁴⁹⁾

정부는 자활정착사업에 대해 "거리를 방황하며 각종 사회악을 조성하는 무의무탁한 부랑인과 시설수용아 중 연장고아 또는 나병완치자 등에 대한 개간정착으로 그들의 항구적 자립자활을 촉진하고 유희농경지를 개척"하는 사업으로 정의하였다.⁶⁵⁰⁾

사업은 명시적으로 부랑아 및 연장아(연령이 높은 고아), 한센병 환자를 대상으로 하였고, 통계상 1964년까지 그 총수는 8,080명이었다. 이들이 개간한 토지는 총 1억 6천 5백 21만 평에 이를 정도로 대규모였다. 후술하겠지만 1960년대 전체로 보면 그 인원과 면적은 훨씬 더 많고 크다.

▶▶▶ [표 6-1] 1961~64년 자활정착사업 개항

구분	인원	개간 면적
부랑아 및 연장아	5,090명(63%)	3,656정보(66.4%)
한센병 완치자	일반	1,840명(22.7%)
	오마도	1,150명(14.3%)
	계	2,990명(37%)
총	8,080명(100%)	5,507정보=54.61km ² =165,210,000평

※ 출처: 行政白書編纂委員會, 行政白書, 1964, 251면.

특정 대상을 농촌에서 개간하게 하고 정착시키려는 정착사업은 한국전쟁기에 시작한 난민정착사업에서 시작되었다. 즉, 5·16군정의 자활정착사업은 이전 시기에 실시하던 사업과 형식과 내용이 연속하면서도 그 대상이나 동원 방식 등에는 차이가 있었다.

649) 「革命1年の 施政批判(6) 社會」, 『경향신문』 1962.5.12.

650) 行政白書編纂委員會, 行政白書, 1964, 250-251면.

2. 1950년대 난민정착사업과의 연속성과 차이점

5·16군사정부는 1950년대부터 진행되어 왔던 정착사업의 대상을 변경하여 정착사업을 시도하였다.⁶⁵¹⁾ 정부와 유엔민간원조사령부(UNCACK)가 한국전쟁이 진행 중이던 1952년 3월에 한미합동난민정착위원회를 결성하여 ‘난민정착사업’(Resettlement Project)을 시작하였다. 이 사업은 처음에 피난을 했다가 1951년 여름부터 전선이 교착되면서 본래의 거주지에 복귀하는 피난민을 대상으로 하였다. 그 영문 명칭이 ‘Resettlement(재정착)’이었던 것에서도 알 수 있듯 피난 갔던 사람들의 복귀 정착을 그 사업의 출발점으로 하였다. 그러나 사업을 시작한 이듬해인 1953년부터 그 대상은 확대될 수밖에 없었는데, 휴전선 북쪽(현재의 북한 지역)에서 피난한 사람들은 돌아갈 수 없고 남한에 정착해야만 했기 때문이다. 당시에 이들을 가리켜서 ‘복귀불능 난민’이라고 하였다. 난민정착사업은 복귀하지 못하는 피난민이 남한에서 황무지, 임야, 갯벌을 개간하고 정착하는 것으로 확정되었다. 사업 명칭에서는 ‘Assimilation(동화)’가 함께 사용되었다. 이는 북한 출신 피난민을 남한 사회에 동화시킨다거나 또는 타 지역 출신이 개간하는 지역에 동화한다는 의미로 볼 수 있다.

난민정착사업의 대상에는 제주4·3사건과 여순사건으로 소개(疏開)되어 난민이 된 사람들도 해당하였고, 홍수 등 재해가 난 지역의 이주 등 주거가 불안정한 구호대상자도 포함되었다. 난민정착사업은 1950년대에 원조 집행기구인 경제조정관실(OEC) 지역사회개발국에서 공식적인 사업으로 추진하였다. 공여하는 원조액은 여러 사업들 중 가장 높은 비중을 차지했으므로 난민정착사업은 1950년대 주요한 사회정책으로 역할을 하였다.

구체적인 사업의 방식은 황무지, 임야, 간석지(갯벌) 등 개간되지 않은 토지를 정부가 알선하고 원조기구 및 민간단체에서 개간 기간 동안 필요한 식량과 약간의 주택자재를 지원하는 것이었다. 사업 대상자의 요건은 “해당 사업 지역에서 생활을 하고 거주하겠다는 의지가 있는 자, 경제적으로 토지나 가옥, 농사 기구를 구입할 수 없는 자”로 하였다. 난민정착사업은 주로 농촌 지역에서 이루어졌고, 주한미경제협조처

651) 이하 1950년대와 5·16군정기 정착사업에 대해서는 김아람, “한국전쟁기 난민정착사업의 실시와 구호의 성격”, 한국민족운동사연구 통권 91호, 2017; “1950년대 후반~60년대 전반 정착사업의 변천 과정과 특징”, 역사문제연구 제38호, 2017 참조.

(USOM)의 통계에 따르면 1953~60년에 1,700여 개 사업장에 43만 7천여 명이 참여하였다.

1957년에는 도시에서의 난민정착사업도 시작되었는데, 주택 건설을 하는 방식이었다. 1959년에는 '경제개발정착사업'을 실시하였으나 기존 난민정착사업에 가내수공업 사업을 합하는 형태였다. 이처럼 1950년대 후반에 새로운 형태의 정착사업이 있었지만 여전히 전체 사업의 대부분은 농촌 지역에 집중되어 있었다. 장면 정부를 거치는 시기에도 난민정착사업은 지속하고 있었다. 개간이 완료되었다고 농지개량 등 후속작업이 필요한 경우가 있었고, 새로 인가받는 사례도 있었다.

요컨대 난민정착사업이 전쟁기에 시작하여 1960년대 전반까지 계속 진행되는 가운데 다른 정착사업들이 추가로 이루어졌다. 1957년에는 농촌에 한정되었던 난민정착사업이 도시로 그 범위가 확대되었고, 1959년에는 가내수공업을 병행하는 '경제개발 난민정착사업'이 시도되었다. 난민정착사업의 지역과 방식이 늘어났지만 1950년대까지는 정착사업의 주 대상이 피난민이라는 것에서 큰 변화가 없었다.

난민정착사업은 국토건설사업과도 다르다. 국토건설사업은 장면정부가 집권한 초기에 실업문제를 해소할 대책으로 구상한 것이었다. 국토건설사업은 미국 잉여농산물의 원조를 사용하기 위한 방법이었다. 미공법 제480호, 이른바 PL 480이 미국에서 수정되면서 1~3관 중 제2관은 미국이 지정한 곳에 잉여농산물을 사용해야 했다.⁶⁵²⁾ 미국에서 규정한 PL 480-2의 가장 적절한 사용방법은 '고도로 노동집약적인 사업', '사업의 수행지가 잠재 또는 현재 실업자의 집중처이거나 그 인근지'일 것이었다. 이 잉여농산물을 노임의 일부로 지불해서 경제개발을 촉진하고 식량소비를 증대할 것이라고 전망되었다.⁶⁵³⁾ 정부는 이러한 조건 하에 국토건설사업을 추진했던 것이다.

국토건설사업이 원조물자로 노동력을 동원하고, 시설을 건설한다는 점에서는 난민정착사업과 유사했지만 사업 대상과 추진 방식은 달랐다. 국토건설사업은 도시의 실

652) 1관은 통상적인 원조에 해당하는데 한국에서는 국방비로 전입하여 사용했고, 2관은 미국이 지정한대로 현물을 사용하는 것으로 학교 급식과 근로를 위한 식량(food for work)에 사용하였다. 3관은 구호용으로 사용하였다(김중덕, 원조의 정치경제학, 경남대학교출판부, 1997, 85-94, 233-234면); 장중익, 1950年代 美 剩餘農産物援助가 韓國農業에 미친 影響에 관한 研究, 연세대 경제학과 석사논문, 1988, 72면; 「剩農物導入協定」, 『매일경제』 1968.2.26.

653) 復興部, 「美公法 480號 第2款(擴大授權) 解說」, 1960.11. 『국무회의록』(국가기록원 관리번호 BA0085198)

업자를 대상으로 하였고, 정부가 지정한 대규모 농지개발, 산업기반 시설 건설을 그 목적으로 하였다. 또한 난민정착사업이 10년 이상 지속한 것과 달리 장면정부의 국토 건설사업은 미국에서 잉여농산물 도입이 지연되고, 5·16쿠데타가 발발하자 중단되었다. 5·16군정은 이 국토건설사업을 재개했고 국토건설단을 조직했다가 1962년에 국토건설단이 해체되며 사업이 끝났다.

3. 5·16 군정기 귀농정착사업·철거민정착사업의 시도

5·16 군사정부는 농촌 정착사업의 틀을 유지하면서도 1950년대와는 다른 방식과 대상을 모색하였다. 군정이 실시했던 정착사업은 세 가지로 귀농정착사업, 철거민정착사업, 그리고 자활정착사업이다. 전자의 두 사업은 국토건설사업의 한 부문으로서 경제시책의 일환이었다. 귀농정착사업은 긴급실업대책이기도 했다. 귀농정착사업은 서울 거주자 중 희망자를 모집하고 1,228세대를 선정하여 24개 농촌 지역에 보내어 정착하게 하려는 사업이었다. 1960년 말 기준으로, 전국 실업자가 약 280만 명이라고 추산되자 군정은 실업 대책을 국가경제의 증대한 과업이라고 하였다. 실업 문제에 대한 인식은 장면정부 시기에도 있었고, ‘경제제일주의’로 표방된 만큼 군정의 새로운 대책은 아니었다.

귀농정착사업은 도시민을 농촌으로 보내어 경사가 완만한 임야나 황무지를 개간하게 하는 목적이었다. 정부는 사업을 통해 경지를 확장하여 식량을 증산하면서 동시에 도시민을 농촌에 분산시켜서 정착시킬 수 있다고 보았다.⁶⁵⁴⁾ 사업은 모집-신청-선정의 과정으로 진행되었고, 6천여 세대가 신청, 1,228세대 7,188명이 선정되었다.⁶⁵⁵⁾ 정부는 “신원이 확실하고 품행이 방정하며 가능한 한 노동인원이 있는 세대”를 위주로 하겠다고 밝혔다.⁶⁵⁶⁾

654) 충청남도 농정국 농업정책과, 「귀농정착사업추진회 농림부장관 훈시」, 1961.9.29., 『개간사업 귀농정착』(국가기록원 관리번호 BA0161352).

655) “協業農場 및 開墾·干拓農場 實態調査報告”, 農協調査月報 77, 1963, 28면; 「市서 歸農定着事業을 計劃 千二百세대 選拔」, 『경향신문』 1961.7.22; 「市서 歸農定着事業을 計劃 千二百세대 選拔」, 『동아일보』 1961.7.23; 「六千餘世帶가 歸農定着希望」, 『동아일보』 1961.7.28; 「歸農定着事業 指示事項示達」, 『경향신문』 1961.8.9; 「市公館서 ‘歸農定着民’ 歡送式」, 『동아일보』 1961.8.20; 『경향신문』 1963.6.19.

656) 국토건설청, 국토건설연감(1961년판), 1962.4.1., 118-119면.

철거민정착사업은 서울시가 영등포에 공영주택 600동과 간이주택 275동을 건설하고 15년 임대 후 자가로 전환한다는 사업이었다. 귀농정착사업과 철거민정착사업의 대상자는 특정하게 규정되지 않았다. 충원 방식 또한 모집이었기 때문에 스스로 희망하는 사람들이 사업에 참여하였다.⁶⁵⁷⁾

5·16군정의 귀농정착·철거민정착사업은 단 1회에 그친 사업이었다. 희망자가 신청한 것임에도 불구하고 사업이 단발에 끝났다는 점에는 여러 가지 이유가 있다. 귀농정착사업은 5·16군정이 장기적인 계획이나 시범사업 없이 한 달 가량되는 짧은 기간에 사업의 기획부터 시행까지 졸속으로 추진하였다.⁶⁵⁸⁾

대상 정착지 선정 과정도 문제가 될 소지가 있었다. 정부와 도 당국이 사업지를 결정하는 과정에서 정부는 사유지를 시세의 절반 가량 되는 가격으로 매입하여 확보하였다.⁶⁵⁹⁾ 때문에 사업장으로 선정된 지주는 부당함을 감수해야 했으며, 이로 인한 부정적 영향이 귀농민과 현지 주민 사이의 관계에서도 나타날 수 있었다. 정부는 재정면에 있어서 다액의 자금이 소요된 점(매 세대 당 평균 125,170원)등을 이유로 들어서 귀농정착사업을 중단하였다. 대신 개간촉진법에 따라 현지의 영세농가로 하여금 개간 영농하도록 하고 실업문제는 타 부서에서 다루도록 하는 것으로 가닥을 잡았다.⁶⁶⁰⁾

5·16군정은 도시민의 농촌 정착을 시도했지만 졸속으로 진행한 사업은 1회로 그쳤다. 귀농정착사업은 희망자가 신청하여 사업에 응하는 형식이었지만 사업장 현지의 상황도 지형 및 기후문제, 농민들의 영농경험 부족, 부채 등의 문제로 이주자의 기대에 미치지 못하였다. 또한 군사정부는 사업의 긴급성을 강조했다지만 집권 후의 홍보에 치중하고 있었다. 자활정착사업은 농촌으로 보내서 개간을 시켜 정착하게 한다는 점이 귀농정착사업과 동일했지만 그 대상자 선정 및 동원 방식, 사업장 내에서의 운영 방식 등 전반적인 상황은 크게 달랐다.

657) 국토건설청, 위의 책, 119면; 『零細民의 보금자리』, 『경향신문』 1961.12.11.

658) 權哲賢, 『韓國地域社會開發의 戰略에 關한 事例研究 -都市貧民의 歸農定着化政策을 中心으로-, 연세대 행정학과 석사논문, 1974, 100-101면.

659) 위의 논문, 86면.

660) 농림부, 「농지정착사업에 대하여」, 1962.2.22; 농림부 개간간척과, 「귀농정착사업실시상황보고」, 농림수산부 농어촌 개발국 조성과, 『귀농정착관계철』 1962(국가기록원 관리번호 BA0132517).

4. 5·16 군정기 부랑아 대책

자활정착사업은 명목상 고아 및 부랑아, 한센병 완치자를 그 대상으로 하였다. 군정은 자활정착사업을 “사회의 부패와 구악을 일소한다”는 ‘혁명공약’의 실행 방식이자 중요한 사회정책으로 추진하였다. 고아와 부랑아는 한국전쟁과 빈곤에 의한 결과물이었지만 1950년대부터 정부는, 특히 고아와 달리 시설에 수용되지 않은 ‘부랑아’를 사회문제로 여겼다. 일정한 거처가 없이 구두땀이, 껌팔이, 녀마주이, 걸식 등을 하며 사는 부랑아는 국가의 체면을 손상시킨다거나 잠재적 범죄자가 될 가능성을 차단한다는 이유로 단속과 수용이 강제되었다. 정부는 부랑아의 수가 감소하지 않고 이동성이 커서 단속과 보호가 필요하다고 하였고, 각 경찰서에서는 부랑아 단속 경쟁을 벌였다.⁶⁶¹⁾

1960년 4·19혁명으로 이승만 대통령이 해야했지만 도시에서는 시위가 계속되고 있었다. 학생들뿐만 아니라 하층노동자, 실업자 등 다양한 사람들이 혁명에 참가했는데, 여기에는 고아와 부랑아도 있었다. 거리의 사람들이 단속 대상이었다가 4·19시기에는 혁명의 주체이기도 했던 것이다. 부산 구포에 있는 한 시설에서는 고아 30여명이 “고아들의 피를 빠는 한OO 원장은 물러가라”는 구호를 외치며 시위를 하자 경찰에서 제지를 하기도 했다.⁶⁶²⁾ 대구에서는 시내 5개 장소에 있던 부랑아 200여 명이 구호를 호소하는 한편, 시위에 나섰다. 이들의 구호는 다음과 같았다.⁶⁶³⁾

“부랑아도 대한의 아들딸이다”
 “사람 팔자 알 수 없다”
 “부랑아는 왜 생겼나”
 “자립할 수 있는 직업보도를 하라”
 “뒷받침 없는 취체를 하지 말라”

661) 김아람, “5·16군정기 사회정책 -아동복지와 ‘부랑아’ 대책의 성격”, 역사와 현실 제82호, 2011, 336-337면; 소현숙, “전쟁고아들이 겪은 전후 - 1950년대 전쟁고아 실태와 사회적 대책 -”, 한국근현대사연구 제84호, 2018, 345-346면.

662) 「孤兒院애들 ‘데모’ 院長이 擄取한다고」, 『동아일보』 1950.8.22.

663) 「浮浪兒도 國民이다」 200餘 어린 짚씨들이 데모, 『경향신문』 1960.11.25; 「二百餘名 데모 收容浮浪兒들」, 『동아일보』 1960.11.24; 「餘滴」, 『경향신문』 1960.11.25.

이 사건을 보도하는 신문에서도 부랑아들이 거리에 방황하는 것에는 부모뿐만 아니라 사회와 국가의 책임이 있다고 지적하였다.⁶⁶⁴⁾

1950년대에 고아원 등 사설 시설이 있었지만 운영자의 비리가 적지 않았다. 제주도에서 개척 사업을 하고 있던 여성도 원장들이 “고아들의 등을 치고 피를 빠는 부로커”라고 비난한 것에서⁶⁶⁵⁾도 당시 고아원 원장에 대한 인식을 일부 파악할 수 있다. 고아들과 부랑아들은 4·19혁명 시기에 자신들이 처한 상황과 그 문제점에 대해 지적하며 저항하고 있었다.

그러나 5·16군정은 혁명의 열기와 이들의 요구에 전혀 다른 방식으로 응답하였다. 부랑아 단속을 강화하며 거리에서 ‘일소’하겠다는 목표를 들고 나왔다. 군정은 부랑아를 단속하면서 “사회의 명랑화와 질서 유지”를 도모한다고 표방하였다.⁶⁶⁶⁾ 정부와 경찰이 단속 실적을 홍보하고, 언론에서도 적극적으로 보도하며 그 당위성을 알렸다.⁶⁶⁷⁾ 부랑아 ‘일소’를 사회정책의 목표로 삼은 만큼 성과를 내기 위해서 더욱 강한 단속을 실시하였다. 날씨가 추워지는 동절기가 되면 부랑아의 생활이 더욱 어려워지기 때문에 이에 맞춰서 해마다 부랑인 일소운동을 벌였다.⁶⁶⁸⁾ 실적을 높이기 위해 단속이 이루어지며 그에 따른 문제들도 발생했다. 경찰이 ‘우범소년’이라고 보고 송치했는데 무혐의자가 포함되는 일, 단순히 버스표를 팔던 소년을 부랑아로 오인하여 보호소에 수용했다가 도망치려는 아동을 구타하는 일이 있었다.⁶⁶⁹⁾

5·16군정이 단속한 부랑아를 조치하는 방식은 여러 가지였다. 아래와 같이 보호소 수용, 귀가 및 연고지 이송, 일반시설 전원(傳院), 특수시설 전원(傳院), 교호소 이송, 정착지, 입양·위탁 등의 방법으로 나뉘어졌다. 여기서 ‘정착지’가 자활정착사업으로 볼 수 있는데, 전체 단속 인원에 대비하면 그 비중이 높지 않다. 하지만 이 통계 안에서도 정착사업에 동원된 인원은 더 많다고 볼 수 있다. 보호소에 수용되었다가 정착지로 보내지는 사례가 있었기 때문이다. 또한 전술한대로 1964년에 정부에서 정리한 자활

664) 「餘滴」, 『경향신문』 1960.11.25.

665) 「氷河의 陽地 (11)의 [F]」, 『경향신문』 1960.10.11.

666) 公報部, 『革命政府 7個月間の 業績』, 1962.1, 136면.

667) 「浮浪兒 四百74名 市警서 摘發善導」, 『京鄉新聞』 1961.7.21; 「거리의 浮浪兒 4百19명 적발」, 『경향신문』 1961.11.1; 「지저분한印象一掃」, 『동아일보』 1962.4.17; 「浮浪兒一齊團束」, 『동아일보』 1962.8.19; 「浮浪兒와 乞人 4百59名 摘發」, 『경향신문』 1963.7.20.

668) 金球鉉, 「浮浪兒에 關한 研究」, 내무부치안국, 『警察』, 1963.11, 49면.

669) 「사설-浮浪兒와 虞犯의 收容과 保護問題」, 『동아일보』 1962.3.8.

정착사업 참여자의 총 합계는 8,080명이었다. 따라서 자활정착사업의 대상자로 부랑아만 있지 않았음을 다시 확인할 수 있다.

▶▶ [표 6-2] 1960년대 전반 부랑아 단속 및 조치 상황표

연도	단속 인원	수용 기관수	보호소 수용	귀가 및 연고지 이송	일반 시설 전원	특수 시설 전원	교호소 이송	정착지	입양 위탁	기타
1960		21	3,090							
1961		17	9,163							
1962	18,323	23	12,761	3,126	1,478	478		229	42	209
1963	19,451		12,259	4,864	907	306	35	675	17	388
1964	29,652	13	14,571	11,223	1,409	855	1	416	59	1,118

※ 출처: 保健社會部, 보건사회통계연보, 1961, 345-346면; 보건사회통계연보, 1964, 306-307면.

5·16 군사정부에서 부랑아 대책을 강조한 것은 사회정책이 같은 시기에 진행되는 경제개발계획과 연관되었기 때문이다. 제1차 경제개발 5개년계획을 추진하며 정부에서는 사회분야에서도 계획이 병행해야 한다는 방침을 세웠다. 경제 담당 부서들이 경제개발 5개년계획을 수립한다면 문교부와 보건사회부가 사회개혁을 준비해야 한다는 지시가 있었다.⁶⁷⁰⁾ 이에 따라 '사회사업5개년계획'이 마련되었다. '복지사업5개년계획'으로도 언급된 이 계획은 한국사회복지사업연합회를 통해 부랑아들의 정착사업을 실시한다는 내용과 고아를 일반 가정에 위탁한다는 내용이었다.⁶⁷¹⁾ 즉, 5·16군정에서는 경제개발계획에 부합할 사회사업계획으로 부랑아 대책을 선정하였고, 그 중에서도 정착사업이라는 형태로 추진하고자 했던 것이다.

670) 「지시사항」, 『각의록』 제44회, 1961.7.18. (국가기록원 관리번호 BA0085211).

671) 「부랑아·고아 위한 '사랑의 5개년 계획」, 『동아일보』 1961.11.24; 「땅과 집까지 마련」, 『경향신문』 1961.11.25.

제2절 | 자활정착사업의 사업 내용

1. 1960년대 자활정착사업장 현황과 특징

5·16군사정부는 “항구적 자립자활을 촉진하고 유휴농경지를 개척”한다는 목적으로 자활정착사업을 추진하였다. 이 사업은 수용소나 거리에 있던 사람들을 동원하여 개척단, 자활단 등으로 조직하고, 농촌 지역에서 노역하게 한 사업이다. 한센병 환자의 경우, 대표적으로 소록도에 있는 환자들을 오마도 간척 사업에 동원하였고 그 밖에도 여러 지역에 정착촌을 형성하게 하였다. 정부는 고아나 부랑아 등 거주지가 불분명하거나 사회적으로도 문제시되는 사람들이 자활정착사업을 통해 개간과 재건을 할 수 있는 주체로 거듭날 것을 요구하였다.

1960년대 자활정착사업장의 현황은 아직 정리된 바가 없다. 그 원인은 다음 몇 가지로 들 수 있다. 첫째, 정부에서 사업을 일시에 지시하거나 일괄적으로 실시하지 않았기 때문이다. 정부가 사업에 적극적으로 개입, 운영하고 있었던 것은 확인되지만 관련 지시나 시행 과정에 대한 자료가 현재까지는 발견되지 않았다. 둘째, 사업장의 설립과 운영 주체에는 정부뿐만 아니라 반관반민단체, 민간단체가 포함되어 있었으므로 개별 단체도 확인이 될 필요가 있다. 셋째, 사업장의 명칭이 개척단, 자활단, 자활사업, 정착사업 등으로 다양했기 때문이다. 때문에 자료 상으로 사업장 명칭이 발견되어도 이것이 자활정착사업의 범주가 된다는 사실을 파악하기가 어렵다. 넷째, 그 명칭이 다양했던 만큼 사업장 또한 1950년대의 난민정착사업장과 동일한 장소인 경우도 있었고, 1960년대 중반 이후의 자조정착사업, 자조근로사업장으로 전환되거나 연속하는 경우가 있기 때문에 사업 명칭이 다른 사업장이지만 자활정착사업이 이루어진 사례들을 볼 수 있다. 이 경우는 다른 사업의 자료들에서 내용 상 자활정착사업을 발견해 내야 하는 것이므로 쉽지가 않다. 이의 대표적인 사례로 전남 장흥 사업장을 들 수 있다. 또한 1950년대의 난민정착사업을 모두 자활정착사업으로 칭하기도 했기 때문에 명칭 상 자활정착사업이라고 하더라도 그 사업장은 난민정착사업장인 경우가 많다. 그 사실을 확인할 수 있는 것이 ‘한국자활정착사업중앙연합회’인데, 이 단체의 정기총회가 열렸을 때 전국 1,300개의 사업장에서 600여 명의 대표자가 모였다. 그러

나 이 사업장들은 자활정착사업이 아니라 난민정착사업장이다. 단체의 회장을 통해서 확인할 수 있는데, 자활정착사업중앙연합회 회장 김봉조는 1950년대 후반에 난민정착사업연합회의 회장이었다.⁶⁷²⁾

이처럼 여러 한계가 있음에도 그럼에도 불구하고 여기서는 국가기록원 문서철, 신문기사(경향신문, 동아일보, 매일경제, 조선일보), 대한뉴스를 종합하여 최초로 1960년대 전국의 정착사업 현황을 정리하고자 한다. 이 현황은 각 자료 내용에서 고아 및 부랑아, 한센병 환자 대상의 정착사업 또는 자활정착사업으로 명기된 지역으로 전국의 18개 사업장이다. 주지할 사실은 현재까지 자료상 발견한 사업장이므로 추후로 보완한다면 사업장 수는 훨씬 늘어날 것이라는 점이다.

672) 「8個項目건의 自活定着事業」, 『경향신문』 1963.9.21.

▶▶ [표 6-3] 1960년대 전국 자활정착사업 현황

연번	지역 ⁶⁷³⁾	대상 ⁶⁷⁴⁾	인원	개간면적 (해당 지역 면적)	사업 시작 시기	설립·운영 주체	자료 출처
1	강원 대관령	결인, 부랑 청소년	140+ 450+850명		1961.5.1	합심자활개척단 (5·16이전) 보건사회부	「부랑인 이주정착 조치 실시보고」, 국방부 합동참모본부, 『5·16공문기안철(2-2)』 1961. 「대관령 개척지로 '합심자활단원' 100명」, 『조선일보』 1961.6.1. 보건사회부장관, 「서울시내 결인 이주정착실시와 그 소요경비 보조의 건」, 1961.6.5. 『각의록』 제15회.
2	경남 창원군 북면	고아, 제대군인	200명	3만평	1961.8~12	군(軍)	「少年開拓團, 荒蕪地와 맞씨름」, 『조선일보』 1961.11.19. 「소년개척단 돌보는 30예비사 - 찬바람속에 온정」, 『조선일보』 1961.11.29
3	충남 서산군	무의무탁 한 남녀	726명		1961.11.14	대한청소년개척단 보건사회부	국가기록원 문서철 「내고장 소식」, 『대한뉴스』 제438호, 1963.10.12.
4	전남 장흥군 대덕면	난민, 무의무탁 자	5,715명 (5,218명 난민)	300만평	1961.11.21	보건사회부, 세계기독교 봉사회 등 후원	「3百萬坪의 새沃土」, 『경향신문』 1962.11.17. 「全南 2大事業 준공 大德干潮堤와 海南一莞島陸橋」, 『경향신문』 1962.11.26. 「새로운 고향」, 『대한뉴스』 573호, 1966.6.3.
5	전북 김제군	나환자	346명		1961.11.24	보건사회부	「癩患者 자활部落 金堤 月城 等地에」, 『경향신문』 1961.11.23
6	경북 월성군	나환자	240명		1961.11.24	보건사회부	「癩病管理事業本格化」, 『동아일보』 1961.11.24 「希望村 창립 10돌 기념식 "슬픔은 없다"」, 『매일경제』 1971.11.26
7	경남 동래군	부랑인	200명	2만 평	1961.11.24	보건사회부	「땅과 집까지 마련」, 『경향신문』 1961.11.25.
8	경남 창원군						

연번	지역 ⁶⁷³⁾	대상 ⁶⁷⁴⁾	인원	개간면적 (해당 지역 면적)	사업 시작 시기	설립·운영 주체	자료 출처
9	강원 양양군	부랑인	413명	5만 6천 평	1961.11.24	보건사회부	「땅과 집까지 마련」, 『경향신문』 1961.11.25
10	강원 평창군	부랑인	117명				「浮浪人에 自活길」, 『경향신문』 1961.12.22.
11	인천 청천동	나환자	154명	20만 2,680평	1961.12.27	보건사회부	「癩患者 자활部落 金堤 月城 等地에」, 『경향신문』 1961.11.23 「癩病管理事業本格化」, 『동아일보』 1961.11.24 「絶望도 눈물도 안녕!」, 『경향신문』 1961.12.28. 「癩患에 自活의 길」, 『경향신문』 1961.12.28. 「榮光된 自活의 터」, 『경향신문』 1961.12.28. 「天刑 딛고선 淸川農場」, 『동아일보』 1976.2.11
12	경북 월성군	음성나환 자, 고아, 부랑아	1,170명		1962.4	경상북도	「勞動力 있는 癩患者 慶北道서 定着計劃」, 『동아일보』 1962.4.17
13	경북 영일군						
14	인천시 북구 십정동	나환자	150명		1962.5	보건사회부 한하운(71년부터)	「再生의 몸부림에 무너진 自活의 꿈」, 『동아일보』 1973.7.24 「詩人 韓何雲씨 구속 癩원조물횡령혐의」, 『매일경제』 1973.7.20 「救護穀百萬元 어치 轉用 韓何雲 씨 등 둘 拘束」, 『동아일보』 1973.7.20
15	경기 포천군 영북면	부랑아, 연장고아	150명	(310정보 =93만 평)	1962.5.7. (4차)	한국사회복지사업 연합회 부랑아보호지도위원회	「定着事業地로 보내」, 『경향신문』 1962.5.7. 「自活터전 찾아 抱川으로 移住」, 『동아일보』 1962.5.8. 「“浮浪의 마감” 또 속아」, 『경향신문』 1962.5.10.
16	전남 고흥군 오마도	나환자	1,150명	1,078정보= 3,234천평	1962.7.10	보건사회부	行政白書編纂委員會, 『行政白書』, 1964, 251면 「五馬島서 千餘町步 개간」, 『경향신문』 1962.7.10 「癩病患者들이 바다 메워 陸地를 넓혀」, 『경향신문』 1966.6.2

연번	지역 ⁶⁷³⁾	대상 ⁶⁷⁴⁾	인원	개간면적 (해당 지역 면적)	사업 시작 시기	설립·운영 주체	자료 출처
17	경북 경주시 암곡리	고아	143명	(200정보 =60만 평)	1962.7.12	경주시 자혜단 주선, 정부 후원	「孤兒定着歡迎式」, 『동아일보』 1962.7.15.
18	제주도	수재민	150명		1962.12.19	보건사회부	「濟州島에 移住 19日 出發」, 『동아일보』 1962.12.13. 「제주도 개간 자활 정착단」, 『대한뉴스』 제297호, 1962.12.30.
19	전남 장흥군 관산면	서울시립 강생원 원생	150명		1963.3.22	보건사회부	「무의탁150명 移送」, 『경향신문』 1963.2.21. 「자활의 정착지로 강생원서 백50명」, 『조선일보』 1963.3.21
20	서울 내곡동	나환자	230명		1963.4	보건사회부	「내곡自活農場에 나病協무로 投藥」, 『동아일보』 1969.5.1. 「통곡하는 “再活의 意志”」, 『경향신문』 1969.5.12.
21	전남 영광군 백수면	거지, 녕마주이	300명	300정보	1965.8.9	대한자활개척단	「시내 걸인 녕마주의 3백명 영광에 이주. 국유지 3백 정보 개간, 정착하기로」, 『조선일보』 1965.8.8. 「자활개척단」, 『대한뉴스』 제537호, 1965.9.18.
22	경기 화성군 비봉면, 서신면		1,000세대		?(1966.4 이전)		「밀가루千부대 配付 自活정착사업에」, 『매일경제』 1966.4.20.
23	전남 여천군 울촌면	녕마주이	300세대	(759정보 =2,277천평)	1967	일본 개미마을	「녕마주이들에 새삶터 光陽灣埋立에 日서 3億 지원」, 『동아일보』 1967.1.12.

673) 당시 행정구역

674) 자료상 표기를 그대로 따름.

우선 자활정착사업이 지닌 종합적인 특징을 정리하고자 한다. 항목별로 종합적인 특징을 정리하면 다음과 같다.

가. 지역 및 인원

지역별 현황을 살펴보면 충북을 제외한 전국 시도에 분포하고 있음을 알 수 있다. 특히 경북과 전남이 각각 4개, 5개 사업장으로 그 수가 많다. 지형적인 특성 상 강원, 경북, 전남도에 개간·간척할 수 있는 지역이 많았던 데에서 그 배경을 찾을 수 있다. 강원도와 경북은 산지가 많으므로 임야나 황무지 개간이 주를 이루고 전라남도는 간척지 간척이 다수였을 것으로 추정한다.

사업은 농촌 지역이 대다수를 이루는데, 서울에는 당시 외곽지역인 내곡동에 한센 병 환자 대상의 사업장이 있었다. 인천에도 사업장이 있었고 그 대상은 공통적으로 한센병 환자였다.

인원을 보면, 1964년 『행정백서』에서 8,080명으로 가산한 것과 차이가 있는데, 명기되지 않은 지역이 있으므로 단정할 수 없으나 현 기록만으로 본다면 최소한 13,300여 명이 넘는다. 지역별 분포로는 경기도가 가장 많았고, 전라남도가 그 다음으로 많았다. 5개 시도에서는 1,000명이 넘는 규모의 인원이 사업에 동원되었다.

▶▶▶ [표 6-4] 1960년대 전국 자활정착사업 지역 및 인원 현황

지역	서울	인천	경기	강원	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계
사업장수	1	2	2	3	1	4	3	1	5	1	23
인원 (1세대 당 4명으로 추산)	1,206	154	4,150+ @	1,970	726	1,313	400	?	3,297	150	13,366 +@

나. 동원 대상

그 대상별로 구분하면 절인, 불량청소년과 불량인, 고아 념마주이로 분류되는 사업장이 9개로 절반 가량을 차지하고, 한센병 환자 사업장이 그 뒤를 잇고 있다. 여기서

확인할 수 있는 사실은 공식적으로 ‘고아 및 부랑아’, ‘한센병 환자’라고 분류했던⁶⁷⁵⁾ 것과는 달리 자활정착사업을 불렀던 사업 대상자에는 갱생원 원생이나 수재민도 포함되어 있었다. 정부에서는 1960년대에 농촌에서 또는 농촌으로 특정 대상을 이주, 정착시키는 사업을 모두 포괄하여 ‘자활정착사업’이라는 개념으로 사용하고 있다.

여기서는 1960년대에 사업을 시작한 사업장을 다루고 있다. 그런데 1960년대에 ‘자활촌’이라 불렀던 곳은 1950년대 이미 정착하여 마을을 형성한 곳도 포함되어 있다. 1975년 현재 한센병 환자의 정착촌만 전국 89개였다고 추산된다.⁶⁷⁶⁾ 89개 사업장의 현황과 형성 시기는 파악할 수 없으나 이번에 파악한 사업장은 6개에 불과하므로 파악하지 못한 사업장도 다수 있을 것으로 추정할 수 있다. 또 복수의 대상자가 있었던 지역이 있는데 전남 장흥은 명확하게 확인이 된다. 경기 화성 서신면의 경우 매화리에 피난민 대상의 난민정착사업장이 있었는데⁶⁷⁷⁾ 자활정착사업장이 용두리에 있었다.⁶⁷⁸⁾ 경북 월성은 1961년에 한센병 환자의 사업장이 만들어졌고, 62년에는 한센병 환자, 고아, 부랑아를 정착시킨다는 계획이 나왔다.

▶▶▶ [표 6-5] 1960년대 전국 자활정착사업 동원 대상

대상	결인, 부랑청소년, 부랑인, 고아, 녀마주이	무의 무탁자	서울시립갱생원 원생	한센병 환자	수재민	미기재	계
사업장 수	11	2	1	7	1	1	23 ⁶⁷⁹⁾

다. 개간·간척 등 사업면적

자활정착사업을 통해 개간한 토지의 면적은 종합적으로 파악하기에 한계가 있다. 자료별로 개간면적을 다루는가 하면, 사업대상 지역 전체 면적을 기록하고 있기도 하다. 또 신문기사에서는 사업의 실적뿐만 아니라 사업계획 단계에서 보도한 경우도 많기 때문에 실제 사업의 결과 개간한 토지에 대해서는 확인이 불가능하다. 1964년

675) 行政白書編纂委員會, 行政白書, 1964, 251면.

676) 「自活군히는 나환자村」, 『경향신문』 1975.8.13.

677) 김아람, 한국의 난민 발생과 농촌 정착사업, 연세대 사학과 박사학위논문, 2017, 179-180면.

678) 「밀가루千부대 配付 自活정착사업에」, 『매일경제』 1966.4.20.

679) 월성 사업장이 중복됨.

『행정백서』에서는 5,507정보=54.61km²의 광범한 면적을 제시하고 있다. 그러나 이 기록에서는 오마도 사업장 한 곳이 1,078정보(323만 4천 평)로 1,150명이 실제로 간척한 면적으로 볼 수 있는지 확인이 필요하고, 사업장 해당 면적일 가능성도 높다. 1960년대의 간척사업은 장비나 기계가 부족하고 노동력에 주로 의존하여 이루어졌으므로 실제 광활한 면적의 개간이나 간척이 이루어졌다면, 많은 노동력을 투입하지 않을 수 없었다.

사업면적이거나 사업장 해당지역 면적에서 확인할 수 있는 바는, 그 면적으로 보아 사업장 지역은 기존에 거주자가 없는 광활한 땅이라는 점이다. 이번 자료에서는 사업장 별 최소 2만 평에서 최대 1,652만 여 평까지 이르고 있다. 개간으로 토지를 형성하는 것은 정착사업의 핵심 목표였다. 5·16군사정부는 1962년에 ‘개간촉진법’을 제정하여 “농업생산력의 증강과 농가경제의 안정을 기하기 위하여 개간을 촉진”하고자 했다. 개간촉진법은 개간이 가능한 토지(황무지, 초생지(草生地), 소택지(沼澤地), 폐염전 또는 임야)를 미간지(未墾地)로 설정하여 토지(농지)로 조성하거나 관련 시설을 설치 또는 변경하는 것을 촉진한다는 규정이었다. 자활정착사업장도 이 법의 적용 대상이 되었을 수 있는데, 후술할 서산 사업장 토지 분배 문제에서는 관련 조항과 다른 결과가 나왔다.⁶⁸⁰⁾

라. 시작 시기

사업의 시작 시기를 보면, 1961년과 1962년에 집중되어 있다. 특히 1961년 11월과 12월에 9개 사업이 시작되었다. 이 시점은 5·16쿠데타 후 첫 겨울이자 동절기를 맞아 부랑아 단속이 활발하게 이루어졌던 때이다. 5·16군정 초기에 자활정착사업이 적극적으로 실시되었고, 민정 이양 후인 1964년부터는 새롭게 시작하는 사업의 수가 적다. 1964년부터 자조근로사업이 시작되었으므로 자활정착사업은 이 사업에 포함되었기 때문이다.⁶⁸¹⁾

680) 「개간촉진법」 법률 제1028호, 1961.2.22. 제정.

681) 자조근로사업의 시작에 대해서는 김아람, “1950년대 후반~60년대 전반 정착사업의 변천 과정과 특징”, 역사문제연구 제38호, 2017 참조.

▶▶▶ [표 6-6] 1960년대 전국 자활정착사업 시작 시기

시기	1961.5.16. 이전	1961	1962	1963	1964 이후	미확인	계
사업 수	1	10	7 ⁶⁸²⁾	2	2	1	23

자활정착사업은 전술한 바, 그 명칭이 다양했고 난민정착사업에서 연속한 사례들이 있기 때문에 5·16군사정부가 그 용어를 사용한 것이지만 실제 사업장이나 그 형태는 이전 시기와 겹치게 된다. 그 연속과 단절이 추후 구체화 되어야 하는데, 지금 확인할 수 있는 내용은 다음과 같다. ‘개척단’이라는 조직은 해방 후에도 있었다.⁶⁸³⁾ 당시 사회부는 민간단체인 ‘한국개척단’과 함께 피난민, 이재민을 모아서 유희지를 개간하게 하고, 단원들의 결혼을 추진하였다.⁶⁸⁴⁾ 한국개척단은 1950년대 후반까지 반관반민 단체로 활동을 한 기록이 있지만 지속적으로 정착사업을 추진했는지는 확인되지 않는다.⁶⁸⁵⁾

부랑아 정착사업은 장면정부에서 시작하였다.⁶⁸⁶⁾ 처음 정착사업을 한 지역은 강원도 대관령이었다. 1961년 5월 1일에 23~24세의 단원 200명이 ‘한국합심자활개척단’으로 대관령에 보내졌다. 보건사회부 장관이 걸인과 부랑아를 보내어 국토건설 사업을 시킨다고 밝힌 후 100명이 처음으로 가게 되었다. 이 개척단의 단장은 ‘거지왕’ 김춘삼이었다.⁶⁸⁷⁾ 5·16쿠데타 후 대관령 사업장에는 기존의 인원이 140명 남아있는데 450명을 추가로 보냈고, 850명을 보내기로 결정하였다.⁶⁸⁸⁾

장면정부 시기에 개척단 사업이 시작되었기 때문에 자활정착사업이 5·16군정기에

682) 경북 월성, 영일 2곳은 계획 단계에서 토지 물색 중.

683) 식민지 시기에도 만주 지역에는 개척단이 있었다.

684) ‘흙! 그리는 처녀는 가라’, 『경향신문』 1949.5.18; 「開拓團員配匹 三十名을 募集」, 『동아일보』 1949.5.18; 「開拓團合同結婚式盛況 ‘술떡’ 代身 고구마」, 『경향신문』 1949.9.5; 「어제의 乞人 오늘은 씩씩한 開拓戰士」, 『동아일보』 1950.3.19.

685) 「韓國開拓團에 不正?」, 『동아일보』 1959.10.11.

686) 「山岳을 農土로 東部開拓團 發足」, 『경향신문』 1961.4.30; 「自活하는 浮浪兒」, 『경향신문』 1961.5.1.

687) 「自活하는 浮浪兒」, 『경향신문』 1961.5.1; 華國亮, 『거지왕 金春三』, 三亞出版社, 1971, 234면.

688) 「부랑인 이주정착 조치 실시보고」, 국방부 합동참모본부, 『5·16공문기안철(2-2)』 1961; 「乞人과 浮浪兒는 國土建設 事業에」, 『조선일보』 1961.5.24; 「二次로 一白名 合心自活開拓團員 國土開發現場으로」, 『동아일보』 1961.6.1; 보건사회부장관, 「서울시내 걸인 이주정착실시와 그 소요경비 보조의 건」, 1961.6.5., 『각의록』 제15회, 1961.6.8.

처음 시작되었다고 볼 수 없다. 대관령의 사례에서 알 수 있듯 5·16군정은 동일한 장소에서 사업을 계속하며 정착사업을 시작하였다. 그러나 해당 인원을 어떻게 동원하고 이송했는지는 장면정부와 5·16군정의 차이점을 밝힐 필요가 있다. 장면정부 시기에는 서울 시내에서 “개척단에 의하여 자의로 서울 시내에서 모집 이송”이 이루어졌던 것이다. 반면 5·16 이후에는 “서울시에서 시내에 방황하는 걸식부랑인을 수집 임시 수용중인 단원 중에서 이동 능력이 있는 자로서 연령 18세 이상 50세까지의 자원 수”로 하였다.⁶⁸⁹⁾ 즉 장면정부 시기에는 민간에서 자체적으로 실시한 모집 형식이었다면 군사정부에서는 서울시가 ‘수집’을 했다. 지방자치단체가 추진했다는 점은 정부의 행정력을 통해 이루어졌다는 것이다. 또한 자료상 명시되어 있지는 않으나 그 방식은 강제적인 단속으로 되었을 가능성이 높다. 앞에서 서술한 것처럼 부랑아 단속은 군정이 쿠데타 직후부터 중요시했던 부랑아 대책이었기 때문이다.

마. 설립·운영 주체

자활정착사업의 운영, 지원 주체는 보건사회부였다. 그 설립은 반관반민단체나 민간단체가 하지만 사업장 토지를 알선하거나 필요한 예산을 지원하는 주체는 정부였다. 보건사회부가 이 사업의 담당부서이기 때문에 주로 사업을 관할하고, 지방자치단체(서울시, 경상북도)가 협력하기도 했다. 단체 중 주목할만한 것은 현재 많이 알려진 서산개척단 즉, 대한청소년개척단과 대한자활개척단이다. 대한청소년개척단은 뒤에서 자세히 다루게 될 것이라 여기서는 대한자활개척단에 대해 서술하고자 한다.

대한자활개척단은 1961년 5월에 설립하고 대관령 정착사업을 했던 ‘한국합심자활개척단’을 1965년 5월에 보사부에 정식으로 등록한 것이다. 이 개척단의 회장은 국회의원 최석림, 부회장은 국회의원 김영복이었다. 단장은 김춘삼이 맡았다. 개척단 조직은 단장, 관리국장, 단기대장, 제2국장, 총무부장, 조직부장, 단기부장, 사업부장, 비서실장, 문화부장, 개척부장으로 이루어졌다. 1965년에 정식 등록한 후 1966~67년에 전국 각도에 지단을 개편해 갔다. 각 도의 지단 하위에는 각 구, 시, 군, 면단을 재조직하였다. 1968년 창단 3주년 기념식에는 김종필 공화당 당의장도 참석하였다. 김춘삼

689) 「부랑인 이주정착 조치 실시보고」, 국방부 합동참모본부, 『5·16공문기안철(2-2)』 1961.

에 따르면 대한자활개척단은 1965년 8월부터 전남 영광, 강원 고성, 충남 아산에서 개간과 간척을 진행하였다.⁶⁹⁰⁾

자활정착사업장의 설립과 운영 주체에는 정부뿐만 아니라 반관반민단체, 민간단체가 포함되어 있었으므로 개별 단체도 확인이 될 필요가 있다. 특히 반관반민단체였던 대한청소년개척단과 대한자활개척단은 사업의 성격뿐만 아니라 당시 정부의 사회정책 운영 방식, 나아가 현재까지 이어지는 복지사업 및 정책상 문제의 기원을 파악할 수 있게 한다. 대한자활개척단의 김춘삼 단장은 정착사업과 합동결혼으로 개인적인 위세를 높였고, 경제적으로도 비위 사실이 많았지만 처벌된 적이 없었다. 당시 대한자활개척단은 여당인 공화당의 지원을 받고 있었고, 김춘삼은 2000년대에 한나라당 소속으로 정치활동을 한 바 있다. 또한 대한자활개척단은 전국에 지단을 두고 있었으므로 그 사업장이 복수였을 것이며 이에 대한 규명이 필요하다. 정부에서는 자활개척단을 정착사업의 중요한 홍보 수단으로 삼아서 뉴스에 보도하는 등 사업에 대한 사회적 인식을 확립하는데 이용하였다.

자활정착사업은 서산 지역 외에도 확인하였고, 확인된 사업장 외에도 더 많은 사업장이 있었을 것으로 추정된다. 자활정착사업은 동원 방식이 강제와 모집으로 구분되어 있고, 결과로써의 농지 분배 문제도 장흥과 서산처럼 지역별로 차이를 보이고 있다. 즉, 자활정착사업으로 포괄되고 있으나 그 실태는 개별 사업이 드러날 때 규명이 가능하다. 이 조사는 정부 차원에서 여러 기관의 협력으로 실시해야 한다. 그 이유는 첫째, 정부에서 사업을 일시에 지시하거나 일괄적으로 실시하지 않았기 때문이다. 정부가 사업에 적극적으로 개입, 운영하고 있었던 것은 확인되지만 관련 지시나 시행 과정에 대한 자료가 현재까지는 발견되지 않았다. 이 자료를 정부에서 확보하고 있는 지부터 우선 확인해야 한다. 둘째, 사업장이 전국에 흩어져 분포하고 있으므로 종합적인 파악을 위해 중앙정부와 지방정부의 협력이 필요하다. 현재의 자료로는 신문 등 보도나 국가기록원 공개문서로 한정되어 있기 때문에 실제 사업장이 있었던 현지에서 자료 확보가 필요하다.

자활정착사업에 대해서는 전문가의 분석이 반드시 수반되어야 한다. 사업장의 명칭이 개척단, 자활단, 자활사업, 정착사업 등으로 다양했기 때문에 자료상으로 사업장

690) 華國亮, 거지왕 김춘삼, 삼아문화사, 1971, 103-104, 234-235, 239-241, 244면.

명칭이 발견되어도 이것이 자활정착사업의 범주가 된다는 사실을 파악하기가 어렵다. 또한 그 명칭이 다양했던 만큼 사업장 또한 1950년대의 난민정착사업장과 동일한 장소인 경우도 있었고, 1960년대 중반 이후의 자조정착사업, 자조근로사업장으로 전환되거나 연속하는 경우가 있어서 사업 명칭이 다른 사업장이지만 자활정착사업이 이루어진 사례들을 볼 수 있다. 이 경우는 다른 사업의 자료들에서 내용 상 자활정착사업을 발견해 내야 하는 것이므로 정착사업에 대한 전반적인 이해가 선행되어야 하고 이에 입각해서 자료 해석이 가능할 것이다.

2. 예산 현황과 재원

1960년대 전반의 정착사업에는 미국 원조가 활용되었다. 이와 관련하여 유엔세계식량계획(World Food Council: WFC) 지원과 미공법 480호 제2관(PL 480-2)과 3관(PL 480-3)에 따른 지원이 이루어졌다. 1964년에 도입이 예정된 구호양곡의 규모는 미공법 480호 제3관에 따른 양곡 86,000톤, 잡화 8,100톤, 미공법 480호 제2관에 따른 13,400톤, 유엔세계식량계획이 지원하는 3,640톤이었다. 미공법 480호 제3관에 따른 지원은 1950년대 이래 지속적으로 정착사업에 활용되었다. 1964년에 구호양곡이 가장 많이 배정된 것은 정착 중인 난민으로 29,236톤이 배정되었으며, 다음으로 많이 배정된 것은 영세민(22,704톤), 학교급식(13,422톤), 후생시설(11,041톤), 보건시설(8,231톤), 모자보건(950톤), 급식소(416톤)의 순이었다.⁶⁹¹⁾

그 중 64년도에는 5,100명을 연속지원 함과 아울러 오마도 간사지 개척을 추진할 계획인 바 그 밖의 비예산사업으로서의 계획을 추진 중에 있으며 그 중 미 잉여농산물 PL 480-2에 의한 지원과 WFP 원조는 우리나라에서 처음으로 추진되는 사업으로서 그 결과여하에 따라서는 원조수치의 확대도 많은 성과가 기대되고 있었다.⁶⁹²⁾

691) 行政白書編纂委員會, 行政白書, 1964, 250면.

692) 行政白書編纂委員會, 行政白書, 1964, 250-251면.

▶▶▶ [표 6-7] 1960년대 전국 자활정착사업 재원과 개척면적

원조 재원	개소	개척면적(정보)	입주세대
외원단체지원(기정착 난민)	419	44,702	60,777
PL 480-2	245	7,864	46,000
WFP 식량원조	100	13,131	10,421
계	764	65,697	117,198

3. 충남 서산, 전남 장흥 사업장

현재 자활정착사업장 중 그 구체적인 현황이 파악된 곳으로 충남 서산시 인지면 모월리와 전남 장흥군의 한국정착사업개발흥업회 사업장을 들 수 있다. 두 지역은 국가기록원, 장흥군청에 사업 관련 공문서가 남아있고, 당시 신문기사와 대한뉴스 등 여타의 기록 또한 있기 때문에 그 실상을 규명할 수 있다. 특히 서산의 경우, ‘서산 개척단’으로 현재 과거사 문제의 주요 쟁점 중 하나로 부각되었다.

가. 충남 서산 ‘대한청소년개척단’⁶⁹³⁾

‘서산개척단’으로 알려진 개척단의 정식명칭은 ‘대한청소년개척단’으로, 서산군 인지면 모월리에서 1961년 11월 14일부터 1967년 3월 31일까지 사업이 실시되었다.

▶▶▶ [표 6-8] 충남 서산 대한청소년개척단 일반 현황

구분	내용
위치	서산군 인지면 모월리 지구
사업기간	1961년 11월 14일~1967년 3월 31일
국유재산 현황	- 농경지 492필지 117ha 207세대 - 대지 1필지 5ha 43세대

693) 「자활정착촌 국유재산 무상분배요구 관련 주민 동향」, 충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 『자활정착 모월지구 매각추진』, 1992 (국가기록원 관리번호 BA0652518); ‘대한청소년개척단 수용내용’, 서산군, 『서산자활정착사업장현황』, 충청남도 서산시 총무국 회계과, 『자조근로』 1968 (국가기록원 관리번호 BA0057880); 「모월지구 자활정착사업지 주민동향 보고」, 충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 『자활정착 모월지구 매각추진』, 1992 (국가기록원 관리번호 BA0652518); 「국유재산 무상대부기간 갱신 신청」, 1969.4.10., 「국유재산 관리」 1969.4.21., 충청남도 서산시 총무국 회계과, 『자조근로』 (국가기록원 관리번호 BA0057880)

서산 대한청소년개척단은 1965년 기준으로 726명으로 이루어져 있었으며 이 중 남자는 423명, 여자는 303명이었다. 연령별로는 21세에서 30세 이하의 단원이 326명으로 가장 많았다. 20세 이하는 275명이었으며 15세 이하도 187명이나 되었고, 30세 이상의 단원은 125명이었다. 이 당시 단원의 학력은 국졸 이하가 521명으로 상당수를 차지하였으며, 중졸 이하가 129명이었고 고졸 이하는 70명, 대졸 이하는 6명이었다. 1971년 당시 남아있던 개척단원 가운데 9명을 제외한 나머지 649명은 모두 기혼상태였다.

▶▶▶ [표 6-9] 충남 서산 대한청소년개척단 인원현황(1965)

(단위: 명)

인원	연령별				학력별			
	15세 이하	20세 이하	30세 이하	30세 이상	국졸 이하	중졸 이하	고졸 이하	대졸 이하
726 남 423 여 303	187	88	326	125	521	129	70	6

▶▶▶ [표 6-10] 충남 서산 대한청소년개척단 인구 현황(1971)

구분	세대	남	여	계
기혼	117	325	324	649
미혼	5	7	2	9
합계	122	332	326	658

▶▶▶ [표 6-11] 충남 서산 대한청소년개척단 주택 현황(1971)

(단위: 동)

건립계획	건립	멸실	현재
125	68	6	62

» [표 6-12] 충남 서산 대한청소년개척단 연혁

연도	내용 및 토지 상태	소관청
1952	염전조성을 목적으로 공유수면을 매립하여 제방만 축조한 미완공 간척지	전매청
1961.11.14.	간척지를 농경지화하여 206세대에 1ha씩 분배 경작시킬 계획으로 대한청소년개척단을 조직	
1962.10.1.	신규 등록된 간척지로 매립준공	
1966.9.1.	보건사회부 지시에 의거 서산군에 이관, 총 809명	보건사회부, 서산군
1968.5.31.	국유재산 무상대부기간 갱신 신청서 제출	충청남도지사
1968.7.21.	세무서장과 계약체결토록 지시	
1970.10.7.	무상대부 또는 무상불하 건의	
1971.3.17.	무상대부 및 무상불하 불가통보	홍성세무서장
1971.3.24.	국유재산 양여 신청	
1971.9.15.	등기	국세청
1977	등기	재무부
1992.1.7.	매각 의결	경제차관회의
1992.1.9.	매각 의결	국무회의
1992.1.15.	주민 설명회	
1992	356명 중 11명 매각 신청	
2004	농민, 소유권 이전 등기청구소송 각하	헌법재판소
2008	농민, 변상금 부과처분 취소소송 기각	대법원
2010	장기분할 상환 권고	국민권익위원회
2013	278명 연리 2.1%, 20년 분납 매각 결정	
2018	서산개척단 진상규명대책위원회 구성, 진상 조사와 피해보상 요구 시작	

▶▶ [표 6-13] 충남 서산 대한청소년개척단 연도별 공정 및 시설규모

연도	공정 내용	비용(원)	지원 양곡(kg)
1966	제방 및 배수갑문 보수공사, 제1교량 공사	2,841,774	881,571
1967	제1저수지 호안공사, 양수자재 구입, 제2교량공사, 제1각낙공 공사, 제1용수암거공사, 취입보	5,511,926	435,996
1968	제1배수문공사, 제2배수문공사, 제수문	240,500	278,290
1969	제2저수지 호안공사	10,000,000	300,000
1970	공작물공사(토관공사 2개소, 교량공사 6개소, 제1호형분수관 6개소), 양수장 공사	2,370,000	91,000
1971			50,000
합계		20,964,200	2,036,857

나. 전남 장흥 한국정착사업개발흥업회 사업장⁶⁹⁴⁾

전남 장흥은 1950년대에 피난민을 대상으로 한 난민정착사업을 하던 장소에서 자활정착사업이 이루어졌으므로 현재로서는 난민정착사업과 분리되지 않는다. 다만 당시 자활단으로 구분했던 자활정착사업 대상자들 또한 난민정착사업의 주체였던 한국정착사업개발흥업회(이하 흥업회)가 담당했으므로 흥업회 사업장의 현황을 보기로 한다.

694) 「전라남도 PL 480-3개발사업장 현황 일람표」(1965.12.31.), 장흥군, 『간척사업관계철(1)』; 「대덕 자조정착사업장 잔여 공사 추진」(1966.2.25.), 장흥군, 『농지분배관계철(2)』; 「회의 소집 요구」(1967.3.29), 장흥군, 『농지분배(2)』; 「전라남도 PL 480-3개발사업장 현황 일람표」(65.12.31), 장흥군, 『간척사업관계철(1)』; 「대덕 자조정착사업장 토지 분배식 거행」(1965.10.15), 장흥군, 『농지분배관계철(1)』; 吳有權, “김형서 선생 - 지도를 바꾼 간척왕”, 막사이사이賞 受賞者들의 외길 한평생, 獎學社, 1981, 224-235면.

▶▶▶ [표 6-14] 전남 장흥 한국정착사업개발흥업회 사업장 일반 현황

구분	사촌	풍길	고마	장관	대덕	덕촌
착공일	1958.6.30 ⁶⁹⁵⁾	1963.10.28	1963.9.15	1963.8.30	1962.3.10	1963.10.28
준공일	1961.12.31	1966.12.31	1966.12.31	1966.12.31	1966.12.31	1968.12.31
대표자	김형서	마상욱	최용진	최용태	김형서	김형서
원조단체 1965.12.31 기준	KCWS, CARE	CARE	KCWS	CARE	KCWS	CARE
면적 (매립/농지, ha)	108.7/74.3	64.8/39.9	139.3/93.2	37.4/34.6	789.7/536.7	506/390
방조제	1조 1,464m	1조 2,145m	2조 1,232m	3조 1,218m	3조 1,929m	1조 3,541m
세대수	107	70	182	66	1,057	?

▶▶▶ [표 6-15] 전남 장흥 한국정착사업개발흥업회 사업장 농지분배 현황

분배대상	사업장	풍길		고마, 장관	
	세대	분배면적(평)	세대	분배면적(평)	
투자적 보상	19	17,667	63	48,486	
자활단원	18	43,200	57	136,800	
현장 취로자	36	55,200	132	162,600	
공동경작면적				30,000	
잔여면적		2,956		419	
계	73	116,067	252	377,886	

제3절 | 자활정착사업의 운영 방식과 노역동원

1. 노역동원 방식 및 실태

자활정착사업장 내 노역동원 방식과 실태는 거의 알려진 바가 없다. 그동안 자활정착사업의 현황도 파악되지 못한 상황이기 때문에 자료가 확보 가능한 사례를 통하여

695) 장흥군 문서에서는 1959년도 난민정착지로 기록되어 있다(「난민정착사업 농우 관리 철저의견」, 1960.2.8., 장흥군, 『난민정착사업용농우(1)』).

사업장의 노역동원 내용을 볼 수 있다. 사업의 노역동원은 동원 방식과 운영 방식으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 동원 방식

자활정착사업의 동원 방식은 크게 두 가지였다. 첫째는 정부의 단속과 강제동원, 둘째는 모집 동원이다. 첫째 방식은 대한청소년개척단에서 볼 수 있다. 대한청소년개척단은 현재 서산 지역에서만 기록이 발견되었는데, 바로 서산으로 끌려오거나 장흥에서 서산으로 이관된 경우가 있다. 강제 이송은 거리나 수용소에 있던 사람들을 임의로 보내는 것이었다. 일차적으로는 단속 또는 검거가 있었고, 단속된 자들은 일시적으로 수용소에 있다가 사업장 현지로 보내졌다. 단속은 경찰이 실적을 높이기 위해 강제로 사람을 잡아들이는 ‘후리가리’가 있었다는 게 서산 개척단 출신의 복수 증언으로 드러났다.⁶⁹⁶⁾

5·16군정의 부랑아 단속은 여러 기록에서도 나타난다. 서울시는 경찰의 협조를 얻어 26일 시내 일원에 걸쳐 부랑아 일제 단속을 실시하여 778명(남자 749명, 여자 29명)을 적발 모두 응암동 시립아동보호소에 임시 수용하였는데 다음과 같이 구호선도기로 했다. ① 20세 미만은 아동보호소에 계속 수용하며 ② 20세 이상의 노동능력이 있는 자는 중앙 당국에서 선정한 개간사업지로 보내어 정착토록 하며 ③ 불구자는 6월 1일부터 개설하게 되는 시립갱생원에 수용하고 ④ 병환자는 아동병원 및 각 시립 병원에 입원시킨다.⁶⁹⁷⁾

서울시 경찰국은 26일 아침 5시를 기하여 부랑아들을 일제 단속한 결과 상오 11시 현재 773명을 적발했다고 발표했다. 남자 763명, 여자 10명을 적발한 경찰은 그 중 5명을 연고자에게 인도했으며 768명을 서울 녹번리 시립아동보호소에 수용조치 했다.⁶⁹⁸⁾

한국전쟁 때 한강 철교 폭파 사건으로 고아가 된 서산개척단 진상규명대책위원장 정영철은 1950년대에 부산에서 살면서 고학생을 돕고 글을 배웠고, 4·19혁명 때는

696) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 00:14:39~00:15:17.

697) 「부랑자를 개간지로」, 『조선일보』 1961.5.27.

698) 「7백여명 수용. 부랑아를 일소」, 『조선일보』 1961.5.27.

시위에 참여했었다. 고학생을 도왔었지만 쿠데타 이후에 단속되고, 부산의 ‘아동보호소’에 수용되었다. 그는 보호소에 구금되어 있다가 전남 장흥으로 끌려왔다.

(장흥 도착 후의 상황)

정영철: 버스에서 내리니께, 영화 보면 포로들 잡아서 머리 뒤에다 손을 올리잖아? 그렇게 해서 내려. 머리를 든다든가 손을 내렸다가는 ‘어머니 사랑 정신 보신탕’이라고 쓰인 야구 배따로 삭 조저대는 거여. 거거 한 대씩 맞으면 팍팍 소리 나면서 머리가 팽팽 돌아.

(버스 타기 전에 장흥에 갈 것이라는 것을 알고 있었는지 여부)

정영철: 전혀 몰랐지. 장흥이라는 것도 모르고 어디 섬인 줄 알았지. 버스에서 밤에 커튼 다 치고 잠담을 한다든가 그러면 죽어. 머리를 앞으로 숙이고 있어야 돼. 갈 때까지 몇 시간을 그랬어. 길이나 좋나, 들력거리는데. 내리니께 바닷물이 철썩철썩하고 “여기는 대한청소년개척단이다. 여기는 영(嬴) 외는 아무것도 없다. 느그들은 아무 권리도 없다. 밥 먹을 권리도 없고, 오줌도 느그들 마음대로 못 올다.” 그러더니 그 말이 맞더라고. “소변보고 싶습니다.” 한 명이 그러면 안 들어주고 여러 명이 손들어야 줄 서서 번호 맞춰가며 갔다 왔어. 도망갈까 봐 ‘인간 철조망’있었고. 그러니 도망가는 거는 꿈도 못 꾀. 갔다가 걸리면 죽으니께.⁶⁹⁹⁾

장흥에 왔던 또 다른 인물도 “강제로 다짜고짜” 잡혀왔다고 한다. 가정이 빈곤하여 광주의 거리로 나왔던 그는 모집이 있었느냐는 질문에 “있을 수가 없”다고 하였다. 또한 젊은 사람이라면 깡패였을 수 있고, 그래서 잡아간다는 말을 들었다. 정영철과 마찬가지로 어디로 가는지 알 수 없었다.

김OO: 모집이라는 건 있을 수가 없고. 그 때 당시 강제로 다짜고짜로 그냥 젊은 사람들만 보면 내 잡아다가, 젊음게 네가 깡패생활 한 놈 아니냐 해갖고. 원래 그 건설단이라는 데에는 그 깡패들 소탕작전에서 갖다가 그냥 일시키는 장소그든요? … 우리는 몰랐지. 차에다 싣고는. 어디 모르고 가다봉게 막 섬에다가 때려

699) 2012년 7월 9일, 15일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_012_006_정영철_006).

퍼블더라구요. 우리들은 그것을 몰랐지.⁷⁰⁰⁾

서산 사업장에는 여성들도 오게 되었는데 취업을 할 수 있다고 속이는 방식이었다.

동원 방식의 두 번째는 모집이다. 이 방식은 김춘삼의 대한자활개척단에서 나타났다. 『대한뉴스』에서는 “사회의 그늘에서 욕된 삶을 이어오던 거리의 실업자 300여 명의 각계의 성원 속에 땅을 갈며 새로운 삶을 되찾기 위해 서울을 떠났다”고 보도하였다. 당시 서울에서는 단원으로 가게 될 이들이 ‘빈곤한 우리나라 개척으로 부흥하자!’는 플래카드를 들고 발대식을 했다.⁷⁰¹⁾ 이 모습은 뉴스뿐만 아니라 사진으로도 남겨져 있다. 이들은 김춘삼의 인솔로 전남 광양에서 개간을 하게 되었다.

자활정착사업은 국가에 의한 사업이자 각 기관의 협력으로 행해졌다. 사업의 첫 단계는 단속이다. 경찰의 실적을 위한 단속은 무분별하게 이루어졌을 가능성이 높다. 실제로 범법자가 아니어도 단속되었고, 위법의 우려가 있는 ‘우범소년’으로도 단속 대상이 되었다. 이 과정 자체가 어떠한 규정과 절차에 따른 것이니 밝혀져야 한다. 또한 당사자들의 증언으로 보다 구체적인 상황을 파악할 수 있어야겠다. 정착사업이 고아 및 부랑아, 한센병 환자로 표방되었지만 수재민, 갱생원 원생 등 다른 대상도 있었고, 서산에서 확인되듯 그 연령은 10세 이하도 있었다. 이때 단속 과정이 있었는지의 여부, 그 과정의 위법성을 아동복지법 등 관련법과도 연관하여 밝힐 필요가 있다.

일부 드러나는 사례로 보아 단속 후 사업장에 이송하는 과정은 폭력을 수반하고 있었다. 이 이송 주체로는 국방부나 군부대도 발견된다. 이 점을 규명하기 위해서는 군경의 당시 관련 지시 사항을 확인해야 한다. 당사자의 증언으로는 그 이송 주체가 누구인지 판단할 수가 없다. 눈을 가리거나 외부와 완전히 차단되어 있는 차량을 이용했기 때문이다. 집단 이송을 하는 데에는 정부 여러 부처가 협력했을 가능성도 많다. 귀농정착사업을 보더라도 관할 부처인 보건사회부, 농림부와 더불어 내무부, 국방부, 교통부가 각기 역할을 맡고 있었기 때문이다. 현재 대관령 사업장에 국방부의 지시가 있었음이 확인되었지만 여타의 사업들에서도 그 주체가 밝혀져야 한다.

700) 2013년 6월 25일, 26일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_013_007_김○○_006).

701) 「자활개척단」, 『대한뉴스』 제537호, 1965.9.18.

나. 사업 운영 방식

자활정착사업은 보건사회부가 관할하고 예산을 투입하는 것이지만 실질적인 사업장 운영에 있어서 민간단체나 개인의 역할이 컸다. 정부 지원이나 미국 원조물자를 취급하는 것이어서 단체나 개인은 정부와 자연스럽게 유착하거나 또는 물자를 횡령하는 등의 비리가 있었다. 경기도 포천에서는 개척단이 조직되어 현지에 갔으나 개간할 토지조차 마련되어 있지 않아서 서울로 되돌아오는 일도 있었다. 현지에 갔던 사람들은 처음에 3년 후 토지와 주택을 가질 수 있다는 말을 듣고 갔으나 개간할 땅이 없다는 사실을 알고 속은 것을 깨달았다. 이 사업은 ‘복지사업연합회’라는 단체가 진행한 것이었다. 경찰과 포천군에서는 단원들을 되돌려 보내는 역할을 했다. 되돌아온 단원 중 한 명의 증언으로는 단체 측에서 부랑아들을 사업장 부근의 저수지 공사장에 보내기로 하는 대가로 계약금 15만원을 받았다고 하였다.⁷⁰²⁾

대한자활개척단 단장 김춘삼도 몇 가지 비위가 있었는데, 합동결혼식을 빙자해서 기부금 찬조금을 횡령한 사실, 안양에 있는 73만평의 국유지를 개척단 정착지란 이름으로 불하받기 위해 교섭한 사실이 있었다.⁷⁰³⁾

2. 가혹행위

가. 유사 병영조직과 감시

자활정착사업 내부의 조직과 관리는 군대와 동일하게 했다. 대관령에서는 소대 하위에 말단조직을 두고, 소대장이 관리를 했고, 서산도 소대-중대-대대의 조직을 갖추고 있었다.

정영철: 중대장, 대대장 소대장 다 있었어... 2대대 1중대 배치를 받았어. 그런데 지금 시의원 된 사람, 손OO 씨라고 부산서 같이 온 사람이, 기술반 중대장이었어. 그 사람이 추천해갖고 소대장이 됐어 거기서. 그런데, 소대장 되니까 졸병들보

702) 「“浮浪의 마감” 또 속아」, 『경향신문』 1962.5.10.

703) 「‘自活開拓團’의 거지 王子 社會事業 이름 팔아 재미」, 『동아일보』 1968.9.14.; 「合同結婚 축하금 가로채」, 『경향신문』 1968.9.12.; 「贊助金 등 가로채 合同結婚 미끼 開拓團 副團長구속」, 『동아일보』 1968.9.12.

다 일도 더 많이 해야 되고.⁷⁰⁴⁾

정착사업장에서는 자의대로 사업장에서 이탈할 수가 없었다. 사업장 내에서는 자체 감시체계를 갖추고 있었기 때문이다. 서산에서는 ‘구호반’을 만들어서 보초를 서게 하고 도망하는 사람이 있으면 잡게 하였다. 날마다 인원수를 확인했기 때문에 이탈자가 있으면 금세 파악할 수 있었다고 한다.

정영철: ‘구호반’이라고 인간 철조망이라고 보초서는 거여. 그걸 내가 보초를 서게 된 거여. 구호반에 뽑힌 거여. 거기 즉 말하자면 경비들이지. 그걸 하는데, 부산서 온 우리 동지들이 내 초소로 나온 거여, 도망갈라고. (면담자: 부산에서 장흥왔다가 장흥에서 다시 서산오신 분들?) 응. 그래서 6명이 한 번에 나왔는데, 내 초소로 나왔는데, 자, 가다가 걸리면 지도 죽고 나도 죽고 다 죽어야 되여. 그래서 같이 튕까? 같이 튕면 대번에 금방 사이렌 울려서 잡으러 나올 테고, 내가 없으니까. A반에 근무하잖아? 그럼 구호반에서 계속 번호가 전달, 전달, 전달 돼 갖고 또 전달, 전달, 전달, 그렇게 계속 번호를 돌리니까 빠질 수가 없어. 오줌 누면서도 자기 번호가 오면 불러야 돼. 1초소 이상 없음, 2초소 이상 없음, 뭐 계속 불러.⁷⁰⁵⁾

감시를 벗어나서 탈출을 시도하다가 발각되면 구타로 이어졌다.

김광덕: 도망치다가 걸리면 그 사람들 다 광장에 다 모여요, 사람들 보는데서 두드려 패버리는 거예요. 곡괭이 자루로 막 두드려 패고 안 되면 돌로 갖다 보는 데서 쳐버리니까 머리 깨지고 이런 건 다반사죠. 그러면 죽는 사람도 있고 그냥 반병신돼서 있는 사람도 있고⁷⁰⁶⁾

장흥에서도 사업장 이탈은 불가능하였다. 도망가기 위해서 낮에 함께 상의를 한 뒤에 밤에 도망을 하려고 시도하였다.

김OO: 도망가다가, 저녁이면은 뇌성벽력하고 허며는 낮엔 못 도망가니까. 밤에도,

704) 2012년 7월 9일, 15일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_012_006_정영철_006).

705) 위와 같음.

706) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 22:05

비 안 오면은, 비가 안 오면 뽕에 요로 걸어가면 소리가 납니다. 뽕뽕 소리가 나요. 뽕에 걸어가면, 이 소리가 나니까. 소리나면 잤히니까. 비가 오고 매서우면 소리가 몰라 불죠. 뭘 소린지. 매서운, 사람이 뭉 나가는디, 보통 서른 너댓 명에서 대 여섯 명이 칠, 팔 명에서 내뺨부러요. 자기끼리 모아가지구 그냥.

(감시반이 없었는지)

김OO: 아니, 감시는 허지마는 궁계 아까 침에 말씀 안드렸디요? 요려고 따로따로 요려고 섞어서 방에다 잠을 재웠는데, 수시로 요려고 돌지마는 도는 순간을 타서, 열 사람이 지키고 한 사람 도둑질해 간다는 사람을 못 지키드라고. 지(들)끼리 모아분(모입니다). 낮에, 낮에 요려고 일하지 않습니까. 일은 요려고 서서 하니까. 일하든 일 할 때 요려고 (도망가자는 사인을 보냄) 약속을 그냥, 요려고. 일할 때 오늘 저녁에, 오늘 저녁 몇 시 경에 우리 모이자, 이래가지고. 그러믄 그 이따나 저녁에 그날 저녁에 모여가지고는 그냥 내일 비가 온다고 그러믄, 그러믄 낮에 불고(얘기하고) 비가 와도 우리는 일을 하니까. 눈이 와도 일을 허고 비가와도 일을 허니까. 비가 오면 어떻게 하나, 가마니를 둘러쓰고 일을 허고, 뭘, 우비가 없으니까. 예, 눈이 오든 눈은 그냥 맞으니까 털어버리니까. 눈이, 눈이 여기까지[일어나서] 식탁 높이를 가리킴 찰 때가 있어요, 눈이. 눈이 여기까지 차도 일을 해, 일을 해야 돼. 왜, 아까 침에 말씀드리니까 빗자락으로 요려고 쓸고, 앞에 가든 뒤에서 싹 치운다, 그래갖고 고로고 일을 하니까. 비가 오면 인제 가마니, 고놈을 가마니를 둘러써요. 써가지고 가마니 구녕 뚫어서 손 요려고 구녕 뚫어내고.⁷⁰⁷⁾

군대식 생활이기 때문에 일상 또한 집단적으로 이루어졌다. 단원들 중에서 간부를 선별하면, 간부들이 작업을 지시하거나 식량을 배급하고, 단원들을 통제했다.

오OO: [중대장은] 제일 빠른 놈. 월급은 주지 않지. 명예만 “너 중대장” 그렇게 했으니까, 고깃만 해도 어디야. 내 비서관으로 항상 그림자 같이 나만 따라댕기고. [아니면] 내무반에서 밤새도록 있어야. 10시에 “취침!” 하면 그냥 자야 돼. 새벽 5시부터 기상나팔 불어. 그럼 운동장 같은 데 짝 모여. 모이든 내가 작업 지시를 쭉쭉 내리지. “몇 조는 어디로 가고 몇 조는 어디로 가고 어떻게 해라.” 그렇게

707) 2013년 6월 25일, 26일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_013_007_김OO_006).

한 다음에 한참 있어야 십장들 나와. 십장들은 가정 있는 사람들이니까, 아침 출근을 해야 돼.⁷⁰⁸⁾

정OO: 여기 주차장에서 중대별로 밥을 타러 가. 인원 몇 명이라고 말하면 바케스에다가 삼으로 재서 줘. 어리바리한 사람이 가면 밥 적게 받아오고, 푹푹한 사람이 가면 줌 많이 받아오고. 나는 우리 소대 먹여 살려야 되니까 아무리 바빠도 소대장인 내가 애들 데리고 가. 부산서 같이 온 어느 선배는 전국 씨름대회에서 소도 몇 개 판 사람이여. 그 사람한테 밥 타러 가면 “인마 알았어.” 그러면서 인원 무시하고 그냥 많이 줬어.⁷⁰⁹⁾

나. 강도 높은 노동 할당

정착사업장 직원들은 매일 정해진 목표만큼의 개간 작업을 해야 했다. 서산에서는 하루에 정해진 양 만큼 땅을 메워야 했다.

정OO: 만날 할당량이 있어. 오늘은 몇 루베다 이렇게. 거기서 오늘은 1인당 몇 루베의 흙을 갖다 메꿔야 된다고 하면 여기서 파서 저쪽에 메꾸고, 도비산에서 돌 지고 와서 저수지 독에다 쌓아 놓으면 거기다 석축을 쌓아서 기초공사하고. 그제 참 정말, 너무 어려웠어. 어디 밖에 나가길 하나, 사람 구경도 못하고.⁷¹⁰⁾

장흥에서는 간척하는 작업이어서 노동 강도가 높았다. 산을 발파하여 나온 큰 돌을 옮겨서 독을 쌓고 물을 막았다.⁷¹¹⁾ 오전 5시부터 일을 시작했다. 정해진 목표는 없지만 해수면을 메우는 작업이었으므로 간척과 개간이 완료될 때까지는 중노동이 계속될 수밖에 없었다.

김OO: 하루 나가면 아침에 다섯 시에 기상해가지고 출발하면 저녁 여섯 시라는 시간에 일을 마치니. 그 마치나 마나 뭐 일 있으면 또 해야된게. (오전) 다섯 시에 연병장

708) 2013년 6월 24일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_013_007_오OO_006).

709) 2012년 7월 9일, 15일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_012_006_정영철_006).

710) 루베는 1m³의 일본식 표현이다. 2012년 7월 9일, 15일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_012_006_정영철_006).

711) 2013년 5월 4일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_이정순_006); 2013년 6월 25일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_이성남_006).

에 집합 해가지고, 그 때 늦어부리든 안 땡게 파다닥 해야 돼. 군대식으로, 파다닥. 늦어부리든 열 요에 딱 시워놔부러. 딱 시워놔부리든 혼나기도 하지만 제일 고된 일로 가버리니까⁷¹²⁾

장흥 사업장은 난민정착사업장과 함께 운영되었으므로 그 노동 실태는 피난민 출신이나 현지인들의 증언으로 파악이 가능하다. 제방을 쌓아 해수를 막고 나면 제방 안쪽에 흙과 진흙을 옮겨 붓는다. 작업은 모두 노동력으로 진행되었다. 탄광에서 탄을 옮기는 데 쓰는 수레를 이용해야 했으므로 수레가 다닐 레일을 깔고 2인 1조로 돌과 흙을 옮기는 방식이다. 특히 진흙을 옮기는 작업이 어려웠다고 한다. 장흥에서는 피난민 출신이거나 가족인 여성들이 작업했던 사례가 있는데, 남자들은 지푸라기를 엮어서 등에 매거나 지계를 지는 방식이고, 여성들은 돌을 머리에 이어서 옮겼다.⁷¹³⁾

다. 기아와 사망 사고

식량이 배급되기는 했으나 단원들은 굶주림에 시달렸다. 최소한의 생계유지만 가능할 정도로 배급이 나왔기 때문에 가축용 곡식을 먹는 사람, 산 생물을 잡아먹는 사람도 있었다.

이의명: 소를 기르는 소 배당이 콩이 한 뒷박씩 나와요. 콩이라고 한 대여섯 알 섞어주는데 사람이 먼저 다 주워 먹는다고 그거를. 사람들이 다 먹어 버려갖고 소가 영양실조

유재문: 산에 들어가서 개구리, 뱀 이런 걸 잡아가지고 껍질 벗겨서 그냥 먹는 거예요.

성재용: 쥐부터 두더지니 뭐니 눈에 띄어서 잡히면은 다 먹었으니까요⁷¹⁴⁾

작업 과정이 위험했기 때문에 사상자도 자주 발생하였다. 작업 중 사고는 바다에 빠지게 되거나 산사태를 겪는 일들이 있었다. 작업 속도를 높이려다가 물이 차오르게

712) 2013년 6월 25, 26일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_김OO_006).

713) 2013년 5월 5일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_손성명_006); 2013년 5월 5일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_이주태_006); 2013년 5월 4일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_13_007_이정순_006).

714) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 16:48, 20:10, 16:58.

되거나 겨울철에 동상이 걸려서 죽게 되는 경우도 있었다. 독을 쌓기 위해 발파를 하다가 산사태가 발생했는데, 수십 명이 한 번에 매몰되기도 했다. 안전장치가 없이 발파가 이루어져서 산사태는 자주 일어나는 사고였다. 그 밖에도 수레가 전복되거나 돌에 부딪히는 등의 사고가 벌어졌고 단원들이 희생되었다.⁷¹⁵⁾ 단원들이 사망하더라도 장례를 치르지 않았다.

(죽은 사람의)

김OO: 장례라는 것이 없어요. 거기선. 그냥 굶어분 디서 그냥 묻어버려야죠. 다른 기타 얘기하면은 깜짝 놀라분게 그 얘기는 안하고.

(얘기해달라는 요청에)

김O곤: 아니 그것은... 그것은 됐, 또 해선 안되고, 해선 안되고. 인자 굶은 거여서 요려고 물어버렸다고 요려고 얘기만 허는 것이 상책이고.

(일주일에 한두 명 정도 사고가 있었냐는 질문에)

김O곤: 처음에 가 가지고 한 그, 그죠, 한두 명 [죽는] 과정은 보통으로 들어있었고. 인자 주로 일하다가 많이 그, 그런 일을 당했고. 또 많이 [도망가다가] 도중에 잡혀부렸고.⁷¹⁶⁾

“아침저녁으로 시간되면 죽으면 죽은 사람 갖다 물어야 하니까 끌고 나가는 것을 보는 거지. 들것에다 송장을 메고 가는 거 죽은 사람을⁷¹⁷⁾”

비 오면 (시신이) 튀어나오기도 하고 (빗물에) 씻겨나가서 큰 비 오면 그냥 씌이니께 뼈도 허영게 튀어나온 사람도 있고 죽지 않고 숨이 안 끊어지고 끄끔하는 사람도 있더라고 그 길로 나도 가다가 그 속에서 소리도 나더라니까 그런 사람도 거기다가 그냥 막 버린거야.⁷¹⁸⁾

수십 명 단위의 사망 사고에도 불구하고 사건은 그동안 외부에 알려지지 못했다.

715) 2013년 6월 25~26일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_013_007_김OO_006).

716) 위와 같음.

717) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 마을 주민 인터뷰 01:02.

718) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 마을 주민 인터뷰 01:10.

그 원인은 여러 가지가 있겠으나 몇 가지를 언급하면 다음과 같다. 첫째, 자활정착사업의 주 대상자가 되는 고아, 부랑아는 가족이 없거나 연락이 닿지 않는 경우가 많았다. 둘째, 감시 체계 하에서 사건이 외부에 알려지는 것이 남아 있는 사람들에게 위협이나 부담이 될 수 있었다. 셋째, 자활정착사업이 긍정적인 정부 정책이었으므로 사고가 발생했다는 사실은 정부 치적을 홍보하는 것에 부합하지 않았다. 넷째, 1960년대 당시 시대적 상황으로 볼 때, 다른 노동 현장도 그러했지만 노동 현장에서 다치거나 사망하는 일을 현재와 같이 중요하게 생각하지 않았다. 다섯째, 이후 연구의 측면에서는 개척단에 대해 진실화해위원회의 조사가 2010년에 있었고, 2011년에 처음으로 연구논문이 나왔던 만큼 오랜 기간 동안 주목하지 못했다.

자활사업장에서 가장 심각한 문제는 다수의 사망자가 확인되지 않고 있다는 점이다. 사업장의 통제 구조에서 정부가 어떠한 역할을 했는지도 확인이 필요하다. 서산이나 장흥은 사업장 관리를 민간단체나 개인이 하고 있었기 때문에 사업장 내 가혹행위의 책임 소재를 파악하기가 어렵다. 서산의 사례는 단장 민정식의 비위 사실은 밝혀졌으나 이미 사망한 상태이고 관련 자료도 미진해서 가혹행위의 지시나 행태를 알 수 없다. 이 점은 또 다른 문제를 낳게 되는데, 책임 소재가 사업장 단원들에게만 묻게 되는 일이 벌어질 수 있다는 것이다. 사업장 내 군대식 체계에서 간부를 맡았던 사람들은 위계적으로 통제하는 상황에서 폭력을 감행하기도 했을 것이다. 하지만 근본적인 구조는 정부가 사업장을 관할하고 이탈을 막고자 했다는 것이기 때문에 그 역할에 대해서는 반드시 강조되어야 한다.

또한 사망자의 유해 발굴과 조사가 이루어져야 한다. 이는 사업장 현지조사를 통해 서산이 가능할 것이다. 서산에는 ‘무연총’이라는 묘가 100기 이상 있지만 이들의 신원은 여전히 미상이다. 다른 지역에서도 사업장은 개발되지 않았다면 대체로 농지가 되어 있지만 사망자들은 유해도 묻혀 있고 장례도 치르지 못했다.

3. 강제 합동결혼

충남 서산의 사례에서 나타나는 또 다른 문제는 개척단 단원들의 합동결혼이다. 서산의 결혼식은 뉴스에서 신문에서 여러 차례 보도가 나왔다. 단원들과 서울시립부

녀보호소 여성들의 결혼식이라고 알려졌는데, 최근 증언에 따르면 보호소에 있지 않았던 여성도 대상이 되었다. 이 사실은 당사자도 정부에서 홍보한대로 알고 있어서 더욱 본격적인 조사가 필요하다.

서산개척단의 결혼식은 두 차례 있었는데, 1회 125쌍, 2회 225쌍이 결혼식을 올렸는데 인원은 중복되었다. 첫 결혼식은 서산 현장에서, 두 번째 결혼식은 서울 시민회관에서 열렸고, 주례는 윤치영 서울시장이 맡았다. 각계에서는 고무신, 현금 등을 지원하기도 했다.⁷¹⁹⁾

정영철: 창녀 잡아다가, 225쌍 합동결혼식을 시켰는데, 그 때 사실은 대외적으로 다 누구하고 결혼해라 누구하고 결혼해라, 몇 번 만나보고 이렇게 해라고, 내용적으로 그렇게 얘기했어. 했는데, 마음에 드는 사람이 어디 있고 마음에 안 드는 사람이 어디 있겠어. 그 때는 뭐 배고파 죽겠는데 뭘 누구 여자 생각이고 남자 생각이야. 여자는 무조건 시집가면은 도망갈 수 있느냐... 재수 좋은 여자들은 간부들한테 시집가면 다문 밖에라도 잠깐이라도 휴가증 끊어서 나갔다올 수 있으니까 오고, 그런 식으로다가 결혼을 했던 말야. 하고 보니깐... 다 그런 사람들이 한 1년도 못돼서 거의 없어진 거야. 다 나가버렸어. 다 흠에비 됐지.⁷²⁰⁾

정영철의 증언뿐만 아니라 기록상으로도 합동결혼은 실패하는 사례가 많았다. 강제로 한 결혼이 지속되는데 어려움이 컸다고 볼 수 있다. 개척단과 결혼하는 여성들도 사업장 현장에서 통제된 생활을 해야 했기 때문에 자유로운 일상생활이 불가능했다. 서울시의 조사에 따르면, 1963~4년에 합동결혼을 했던 부부 350쌍 중에서 45쌍(13%)이 결혼에 실패하였고, 130여 쌍(40%) 이상은 “부부생활에 불안도가 짙다”고 응답하였다.⁷²¹⁾ 당시에 인터뷰를 한 여성은 “신용있는 여자라야 시장나들이도 할 수 있다”고 하였다. 개척단 내에서 사생활이 보장되지 않는 것도 문제가 되었다. “올타리 없는 가정생활에서 단 간부들에게 여인끼리의 고자질이 많아”졌다는 증언도 있다.⁷²²⁾

719) 『경향신문』 1964.11.24.

720) 2012년 7월 9일, 15일 구술, 국사편찬위원회 소장(OH_012_006_정영철_006).

721) 「淪落女性과 浮浪兒 合同結婚式 그 뒤, 350雙 中 45쌍이 完全破鏡, 40%는 不安狀態」, 『조선일보』 1966.10.5.

722) 『조선일보』 1963.7.24.

그럼에도 불구하고 합동결혼은 권장할 일이자 표창할 일로 여겨졌다. 서산개척단의 단장 민정식의 부인은 합동결혼식을 시켰다는 이유로 대한어머니회의 모범어머니표창을 받았다.⁷²³⁾ 당시 시립부녀보호소 사감으로 약 5백여 쌍 이상의 합동결혼을 주선했던 김영희는 1976년 ‘용신봉사상’(최용신 정신과 업적을 기리기 위해 한국여성단체협의회가 1964년 제정한 상)을 타며 “윤락여성보호소에 복음을 전하면서 뜻을 폈다”고 보도되었다.⁷²⁴⁾ 뉴스와 신문에서의 보도에서도 합동결혼은 긍정적인 내용 일색이었다.

합동결혼을 가장 활발히 추진했던 사람은 대한자활개척단 단장 김춘삼이다. 김춘삼은 좋은 평가를 받는 합동결혼식을 열면서 자신의 입지를 높이고, 결혼식 준비에 드는 비용과 물품의 지원도 받았으며 나아가 합동결혼을 1960년대 중반 이후 개척단 조직을 운영하고 유지시키기 위한 수단으로 활용하였다.

그가 처음 결혼식을 열었을 때 그 방식은 남성과 여성을 눈을 가린 채 서로 마주보게 하고 맞은편에 있는 사람과 결혼시키는 것이었다.⁷²⁵⁾ 대한자활개척단의 합동결혼은 조직을 만든 1965년부터 시작하여 1970년대까지 지속되었고, 그 규모는 더욱 커졌다. 1970년 서울 남산에서 500쌍이 결혼할 때 주례는 윤치영 당시 공화당 의장 서리가 맡았다.⁷²⁶⁾ 1971년 5월에는 1,071쌍의 제16차 자활합동결혼식이 있었다. 대한자활개척단은 통일자활개척단으로 개칭하였고, 결혼식은 경기공업고등전문학교(현 서울과학기술대학교) 교정에서 열었다. 오경인 전 서울시 교육감의 주례를 맡았다.⁷²⁷⁾ 대규모의 결혼식은 큰 행사로 주목받았다.⁷²⁸⁾

김춘삼이 합동결혼을 추진했던 이유는 몇 가지가 있었다. 첫째, 개척단 사업을 성공시키기 위한 수단이 될 것이라고 생각했다. 통제된 상황에서 개간을 하고 정착하기 위해서는 가족이 필요하다고 인식했던 것이다. 둘째, 그의 성적 관념이다. 남자와 여자 모두 이성을 원하는 “욕정을 해결”할 수 있는 상대가 필요하다는 것이었다. 셋째, 자신의 유명세가 높아졌기 때문이다. 합동결혼식은 여러 차례 보도가 나오고 많은

723) 『경향신문』 1964.12.8; 『동아일보』 1965.5.6.

724) 『대한뉴스』 제438호, 1963.10.12; 『매일경제』 1976.10.2.

725) 김춘삼, 거지왕 김춘삼 3, 열림원, 1992, 108-109면.

726) 『동아일보』 1970.5.4; 『경향신문』 1970.5.4.

727) 『경향신문』 1971.5.24.

728) 김춘삼, 앞의 책, 114, 120면.

사람들의 관심을 받는 행사였기 때문에 결혼식을 할수록 김춘삼의 이름은 계속 언급될 수 있었다. 그는 결혼식을 통해 자신의 이름이 전국적으로 알려지게 돼서 일하기가 훨씬 수월해 졌다고 회고하였다.⁷²⁹⁾

김춘삼에 의해 부부가 되었던 사람들은 결혼을 거부하거나 헤어지기가 쉽지 않았다. 김춘삼은 ‘거지들의 이혼법’이라는 것을 언급하면서 합동결혼한 부부가 이혼을 하게 되면 몽둥이 100대, 금식 10여일이상 해야 한다고 했다. 처벌을 받게 된다면 살아남을 수 없어서 이혼하지 못했다고도 쓰고 있다.⁷³⁰⁾

언론 보도에서 나온 증언 가운데는 성폭력 사건이 포함되어 있다. 합동결혼 뿐만 아니라 그 이전에 ‘대기부녀부’라는 조직이 있었고, 이들 여성들에 대한 성폭력이 자행되었다는 것이다. 이 조직 구성의 실체와 그 행위에 대한 진상 조사가 필요하다.

4. 자활정착사업에 대한 당시 인식

자활정착사업은 이상과 같이 여러 과거사 및 국가폭력의 쟁점을 가지고 있다. 그러나 당시 정부는 보도 등에서 자활정착사업을 소개할 때, 어려운 환경에 있던 사람들에게 농지를 주고 결혼을 시켜준다는 것을 강조하였다.

이미 사건이 50여 년이 지났음에도 현황 파악조차 되고 있지 않은 실정이다. 정부에는 이에 대해 그 필요성을 인지하고 시급히 조사에 나서야 한다. 또한 관련 자료들이 공개되고, 분석됨과 동시에 당사자와 관련자의 증언이 수집되어야 한다. 이를 토대로 사법 절차상 문제가 법적으로 판단되어야 하며 농지 분배 과정에서 드러난 정부와 사법당국의 무책임함을 인정하고 시정할 방안을 모색해야 한다.

당시 사회 인식에서는 사업 자체를 부정적으로 보았던 사례는 찾을 수 없다. 이러한 사회 인식의 배경에는 몇 가지 이유가 있을 것이다. 첫째, 사업장 실태에 대해 알려지지 않았다는 점이다. 동원 방식에는 모집이 있었고 여기에 응하는 사람들이 있었다는 사실에서도 알 수 있듯 실제 사업이 어떻게 이루어지는지, 난점이 무엇인지 등에 대해 전혀 정보가 없었다. 따라서 강제로 끌려간 게 아니라 ‘모집’으로 동원되었다고 하더라도 그것이 철저히 자신의 의지로 가능했다고 보기 어렵다. 둘째, 사회적으로

729) 김춘삼, 거지왕 김춘삼 2, 열림원, 1991, 155, 109면.

730) 김춘삼, 거지왕 김춘삼 3, 열림원, 1992, 108, 117-119면.

고아나 부랑아, 한센병 환자에 대해 부정적인 인식이 팽배했기 때문이다. 이들은 한국 전쟁에 의한 산물이거나 의지와 상관없는 병을 가지게 된 사람들이지만 1960년대에 접어들어서도 정부 차원의 구호나 자활 대책이 확립되지 못하고 있었다. 거주지나 생계가 불안했던 사람들은 소매치기 등 범법 행위에 가담하거나 이것을 생계 수단으로 삼는 경우가 많았다. 일반 시민들은 도시에서 이들의 행위를 부정적으로 인식하고 있었고, 이들을 약자라고 생각할 수 없었던 배경이 있었다. 여기서 정부는 '일소'라는 것을 목표로 내세우고 정착사업으로 농촌에 완전히 배제시킬 수 있었던 것이다. 셋째, 사회적으로 약자에 대한 차별과 폭력이 문제시되지 않았다는 점이다. 이는 1960년대 사회 전반의 군사적인 문화가 큰 영향을 미쳤다. 이 시기는 근대화와 '군대화'가 동시에 진행되던 시기이다.⁷³¹⁾ 가족이 없는 단신이거나 거주지가 없었던 사람들은 어느 장소에 어떤 방식으로 동원된다고 해도 문제시되지 않았다. 그 절차 또한 매우 폭력적으로 이루어진다고 해도 용인되고 있었다. 사업장 내에서도 군대식 조직과 위계로 통제가 이루어지고 있었고, 내부 단원들 사이에서의 폭력도 심각했다. 이러한 사실에 대해서 역사적인 조사와 연구가 병행되어야 할 뿐만 아니라 사회 전반적으로 작용하고 있던 군사문화에 대해서도 성찰이 필요하다.

제4절 | 자활정착사업의 종료와 이후의 문제

1. 지원 중단

자활정착사업은 농업이 가능한 상태로 완료되기 전에 갑자기 지원이 중단되어 문제가 되었다. 1965년 정부가 외원단체인 케어(CARE)에 부담금을 주고받은 구호양곡으로 실시하고 있던 전국 119개 지역 영세민 자활정착사업이 64년 7월부터 양곡이 지급되지 않아서 개간사업이 모두 중단되었다. 이로 인해 사업에 매달려 온 영세민 6천 가구 3만여 명의 생계가 막히게 됐다. 정부는 70년 1월부터 정부 부담금 5천만

731) 오제연 외, 한국 현대 생활문화사 1960년대 '근대화와 군대화', 창비, 2017.

원을 케어에 지불하고 케어가 주는 밀가루 옥수수 가루 등을 매월 6천 부대 씩 받아서 사업을 실시하였다. 농지가 없는 영세민에게 구호양곡을 주어 생계를 이어가게 하는 반면, 영세민들이 개간한 농지에 정착하도록 되어 있었다. 케어 양곡은 1년을 4분기로 나누어 지급하되 미리 지급하고 밀린 양곡을 소급해 지급할 수 없는 규정이 정부와 체결되었기 때문에 당국은 계속 케어 측에 적기 지급을 독촉했다. 그러나 케어 미국 본부에서 양곡이 도착되지 않았다고 하며 지급이 되지 않아서 사업을 진행하기가 어려워졌다. 당시 전국 118개 지역에 6천 정보의 토지를 개척하고 있다고 알려졌는데, 양곡이 적기에 지급되지 않으면 기존에 해 놓은 공사마저도 유지하기가 어렵다는 지적이 많았다. 이에 대해 정부는 곧 지급하도록 독촉하겠다고 밝혔다.⁷³²⁾

그러나 그 다음 해인 1966년에도 케어가 양곡을 지급하지 않아서 사업이 중단되었다. 당시 전국 346개 자활정착사업장에 양곡을 주고 있는 케어가 아무 이유 없이 1월부터 양곡을 주지 않자 정착사업이 중단되고 사업으로 생계를 잇는 48만 1천여 영세민이 곤란해졌다. 케어는 연 4기로 나누어 2만 톤의 양곡을 지급, 정착사업을 지원하고 있었으나 66년 1월부터 양곡이 도입되지 않아 대부분의 정착사업이 중단된 것으로 19일 당국에 보고되었다. 케어가 주는 양곡은 정부가 지원하는 정착사업용 양곡의 절반을 차지하고 있었고 대상 인원이 도시에서 농촌으로 이주한 영세민이나 무의탁 난민, 부랑아동이어서 이들은 케어 양곡 외에 식량을 공급 받을 방법이 없었다.⁷³³⁾

정부로부터 보증금을 받고 양곡을 지급하고 있는 케어는 65년 7, 8월의 양곡도 도입이 늦었지만 규정상 소급하지 못한다는 이유로 결국 지급하지 않았다. 케어의 양곡 지급이 원활하지 않자 정부는 사업을 재검토할 수밖에 없는 상황이었다. 당시에 케어는 이미 양곡을 국내에 도입해 두고도 배정하지 않고 있다고 전해졌고, 정부는 당황할 수밖에 없었다.⁷³⁴⁾ 66년 3월 22일에 보사부는 케어가 양곡을 지급치 않아서 운영이 곤란한 자활정착사업장을 인수하였고, 지급하지 못했던 양곡도 소급해서 주기로 했다.⁷³⁵⁾

732) 「정착사업 허덕허덕. 전국 백19개 지역서 중단」, 『조선일보』 1965.10.16.

733) 「자활정착사업 올스톱. 케어 양곡지급 안 돼. 48만 영세민들 생계위협」, 『조선일보』 1966.3.20.

734) 위와 같음.

735) 「정부서 인수. 자활정착사업장」, 『조선일보』 1966.3.23.

2. 자조근로·자조정착사업으로의 변화

자활정착사업장은 1960년대 후반까지 지속하지만, 사업 명칭은 바뀌게 되었다. 1964년부터는 잉여농산물을 공여하고 농지를 조성하는 자조정착사업, 자조근로사업이 시작되었다. 자활정착사업장도 자조정착사업이나 자조근로사업으로 전환되었던 것이다. 자조정착이나 자조근로사업에서는 자활정착사업과 달리 대상을 일정하게 두지 않았고, '영세민'이라는 구분으로 저소득층을 포괄하였다.

구호양곡 배부 현황으로 보면 1962~65년까지는 정착사업으로, 1966년부터는 자조근로사업으로 구호양곡이 책정되었다. PL 480의 잉여농산물은 정해진 목적에 따라서만 사용되어야 했기 때문에 자조근로사업이 그 지원의 근거가 되었다. PL 480-2는 자조근로사업에 공여될 잉여농산물 항목이었다.⁷³⁶⁾ PL 480-3은 미국의 민간단체가 운영하는, 구호 목적의 원조였다면, PL 480-2는 미국과 합의하여 지정한 특정 사업에 공여해야 하는 것이었다.

736) 보건사회부, 「7월분 미공법 480호 제2관 사업 실시」, 1964.6.26, 『안전철』 (국가기록원 관리번호 BA0084409).

▶▶ [표 6-16] 구호양곡 배부 현황(1962~1970)

단위 (kg)	총수			후생시설용		정착사업/자조근로사업 (PL480 737)		생활보호자		영세민 ⁷³⁸⁾		시설 한센병요양소	
	계	백미	잡곡	백미	잡곡	백미	잡곡	백미	잡곡	백미	잡곡	백미	잡곡
1962 (석)	875,970	25,716	850,254	23,401	33,182	331	8,978				251,018(실 업자) 551,615	1,984	5,461
1963 (석)	1,929,023	92,926	1,836,097	14,543	40,019	1,698	6,811		258,241	75,176	932,716(실 업자) 593,553	1,509	4,757
1964	62,511,091	2,541,837	59,969,254	2,171,239	5,057,687	231,840	526,353		27,049,409		27,033,428	13,758	302,377
1965	33,143,885	4,356,548	28,787,337	4,232,779	5,791,992	61,577	235,669		19,825,130		2,711,000	62,192	163,546
1966	141,894,743	4,477,467	137,417,276	4,288,248	5,792,372		108,915,302		19,867,483		2,660,787	189,219	181,332
1967	152,166,441	4,469,817	147,696,624	4,280,612	5,883,389		120,135,654		19,398,143		2,052,780	189,205	226,658
1968	166,125,509	12,869,332	153,256,177	4,290,349	5,956,007		127,507,000	8,404,500	18,058,966		1,500,000	174,483	225,801
1969	155,805,840	5,963,460	149,842,380	5,697,663	4,364,377		117,562,000		25,823,600		1,714,000	265,797	318,403
1970	105,562,151	5,956,281	99,605,870	5,744,492	4,757,613		73,213,000		19,865,125		1,500,000	211,789	270,132

※ 출처: 「정부구호양곡배부상황」, 보건사회부, 『보건사회통계연보』 1962~1970.

737) 1966년까지 정착사업용.

738) 1964년부터 실업자와 영세민을 구분하지 않음.

3. 한센병 환자 및 정착촌 관리 문제

1970년 현재 정부와 세계보건기구의 통계에 의하면 한센병 환자는 8만 명으로 추산되었다. 이중 보건소에 등록된 재가환자가 3만 656명, 국립나병원 입원자 5,012명, 사설불구수용자 1,930명 등 모두 3만 7천 601명이 등록되어 치료를 받고 나머지 4만여 명이 이미 발견된 것으로 알려졌다. 그러나 이 통계는 정확하지 않았고, 학계가 추산한 것보다 차이가 있다. 그래서 1970년에 개최된 한센병 관리 세미나에서 지적된 중요한 사실의 하나는 “전국 나환자에 대한 실태조사 하나 없었다”는 점이다. 실태조사가 없는 상황에서 관계당국은 적절한 대책을 세울 수 없었다. 예를 들면 ‘나병수용환자의 관리’를 발표한 국립나병원장 조창원 박사는 “치료임무만을 해야 할 병원이 요양소와 직업훈련소를 겸하고 있어 본래의 책임을 다하기에는 너무 힘에 겹고 비과학적”이라고 지적했다.⁷³⁹⁾

한센병 환자의 재활과 정착을 돕기 위해 ‘나협회’가 설립되어 있었지만 국민들로부터 거둔 사업기금을 유용하는 등 원래의 기능을 다하지 못했다. 감독기관인 보사부는 어떠한 시정조치 없이 1970년 당시에 9천 3백만 원의 모금을 계획하고 있었다. 나협회는 1969년에 1,390만원을 모금했으나 이 가운데 600만원을 시중은행에 정기예금과 이자불리기에 썼고, 601만 2359원을 지출권이 없는 간사장의 식대 물품구입대 등 예산 항목이외의 부문에 부당지출하는 등 많은 부정이 있었음이 밝혀지기도 했다. 그러나 보사부는 형식적인 시정지시를 내렸을 뿐 적극적인 조치를 취하지 않은 채 오히려 1970년 3월부터 300만 명의 회원으로부터 9300만원을 다시 모금하기 위해 내무부 등 관계기관과 협의하기도 하였다.⁷⁴⁰⁾

한센병 환자의 정착사업장의 대표격이었던 오마도 사업장도 1960년대 말에 공사가 중단되어 있었다. 전남 고흥군의 해창만과 오마도 간척사업은 69년 공정 80%에서 공사가 중단된 채 6년 째 방치되고 있었다. 사업장에는 바람에 바닷물이 넘나들면서 제방의 곳곳이 붕괴 또는 유실되고 외제의 석축이 1m 50cm나 바다 밑으로 침하했음이 밝혀졌다. 또한 이 두 방조제 건설로 인해 어업터전을 잃은 어민 2천 900여 가구(1만 7천 3백 명)의 연간 어업 피해가 2억 원, 제방 내 1천 ha의 농경불능으로 인한

739) 「나환자實態調査시급 제一회 나병管理세미나서 진지한 討論」, 『동아일보』 1970.12.14.

740) 「保社部 또 億臺募金계획」, 『동아일보』 1970.2.26.

손실이 약 5억원 등 막대한 피해를 빚고 있었다. 이 2대 간척지는 해수의 압력을 계산, 당초 5m로 축조하도록 된 제방 두께를 예산 절감 등을 이유로 3m로 줄이는 등 시공 당시부터 부실공사로 문제가 되었고, 시간이 경과할수록 피해가 늘어났던 것이다. 특히 총연장 3천 4백 62m의 해창만 제방은 제방 안쪽의 지표가 이곳저곳이 꺼져서 구멍이 나는 파이핑(동혈) 현상이 발생하고 있었고, 배수갑문은 제대로 사용하지도 못한 채 9개나 파괴되어 해수가 제방 밑으로 치솟아 방조제안이 바다로 변해 농작물에 막심한 피해를 주었다.

총 면적 2천 7백 47ha의 해창만은 김형서가 매축허가를 얻었던 것을 1965년 보건사회부가 인수하여 PL480호 2관에 따른 영세민 자조근로사업장으로 착공됐고 오마도는 62년 착공되었다가 군 사업으로 전환된 것으로 총 공사비 13억원(67년 당시) 중 4억 원만 현금 지출, 나머지 9억 원은 원조용 밀가루로 충당된 것으로 “밀가루 부대로 쌓았어도 제대로만 했으면 다 쌓았을 것”이라는 말이 나올 정도로 공사과정에서 갖가지 의혹과 말썽이 뒤따랐다.

해창, 오마 간척사업은 1969년 6월 양곡지원이 중단되면서 같이 중단되었다. 오마 간척사업이 진행되면서 1,366가구의 영세어민들(대부분이 굴양식 어민)이 어장을 상실했으며 해창만 간척으로는 1,544가구가 어장을 잃어서 생계를 위협받고 있었다.

정부 당국은 시공 당시 이 2개의 간척지 매축공사로 얻어질 총 3,828ha의 새 농지를 어장을 잃은 어민들에게 분배해 주기로 약속했었다. 이 간척사업이 성공적으로 이루어졌다면 2,220ha의 수리안전담과 기타 농경지 1,608ha를 얻어 연간 4만 4천 4백 섬의 쌀과 1만 9천 9백 86섬의 보리증산을 보게 되었을 것이라고 고흥군 당국은 추계했다. 고흥군 해창만 오마간척사업소(소장 송철현)는 두 간척공사를 시급히 매듭 짓게 해줄 것을 건의하며 미완성된 외제 보완공사를 위해 1억 7천 2백만 원, 내제 공사비로 7억 3천만 원을 지원해 줄 것을 요구하고 있었다.⁷⁴¹⁾

4. 농지 분배 문제

5·16군정은 1962년에 ‘개간촉진법’을 제정하여 “농업생산력의 증강과 농가경제의

741) 「高興만도 干拓地 개진 대단위 農土의 꿈」, 『경향신문』 1975.3.31.

안정을 기하기 위하여 개간을 촉진하고자 했다. 개간촉진법은 개간이 가능한 토지(황무지, 초생지(草生地), 소택지(沼澤地), 폐염전 또는 임야)를 미간지(未墾地)로 설정하여 토지(농지)로 조성하거나 관련 시설을 설치 또는 변경하는 것을 촉진한다는 규정이었다.⁷⁴²⁾ 1963년 8월 14일자로 개정된 개간촉진법에서는 개간예정지외의 미개간지에 대해서도 30정보 미만의 국유 또는 자기소유토지가 적합한 토지로 인정될 경우에는 개간할 수 있게 하였고, 국공유지는 개간준공과 동시에 국가가 개간자에게 매도함으로써 그 소유권을 인정하도록 하였다. 그 후에도 시행령을 개정하여 개간 조건을 대폭 완화하였다.⁷⁴³⁾ 정부는 법적으로도 개간을 촉진시키고자 했지만 자활정착사업장에서는 농지 분배가 장기간의 갈등으로 지속되기도 했다.

전남 장흥 사업장과 충남 서산 사업장은 각각 다른 결과가 초래되었다. 그 배경과 사업 성격, 결과 내용을 비교 정리하면 다음과 같다. 장흥은 농지 무상분배가 되었지만 서산은 무상분배를 받을 수 없었다. 그 결정적인 차이는 공유수면을 매립했다는 것과 국유지를 대부, 개간했다는 점에 있었다.

▶▶▶ [표 6-17] 장흥사업장과 서산사업장 성격과 농지분배 비교

사업장	장흥	서산
시작 시기 및 주체	1959년 평양 출신 김형서	1952년 전매청이 공유수면 매립, 1960년 10월부터 38이북 출신 피난민 개간
방식	공유수면(바다) 매립	국유 폐염전(잡종지) 무상 대부 및 개간
작업자	피난민, 현지인, 자활단	대한청소년개척단
운영 주체	한국정착사업개발흥업회	민정식, 보건사회부
농지 무상분배	O	X

장흥은 공유수면인 바다를 매립한 사업장이었기 때문에 ‘공유수면 매립법’에 따라서 사업 면허를 획득한 사람이 준공 인가를 받은 날 소유권을 취득할 수 있었다.⁷⁴⁴⁾ 장흥 사업장의 대표인 김형서는 준공 후 농지분배식을 열었고, 실제 분배도 완료하였

742) 「개간촉진법」 법률 제1028호, 1961.2.22. 제정.
 743) 「개간촉진법」 법률 제1392호, 1963.8.14., 일부개정; 「개간촉진법시행령」 각령 제1607호, 1963.10.23., 일부개정.
 744) 「공유수면매립법」 제14조, 법률 제986호, 1962.1.20 제정.

다. 장흥의 자활단원은 '현장 취로자'와 동일한 기준으로 일한 날짜에 맞춰 분배를 받을 수 있었다.

하지만 서산 사업장은 1966년 9월 1일, 국유지인 폐염전의 개간이 끝난 후 관리 주체가 서산군이 되면서 대한청소년개척단에서 자활정착사업으로 변경되었다.⁷⁴⁵⁾ 이관 과정도 원만하지는 않았는데, 단장인 민정식의 비리가 있었기 때문이다. 단원들에 의해서 민정식은 운영비 낭비, 고의로 만든 부채, 매각 대금 사용 불명, 자금 사적 유용, 단원 식량 부족과 영양실조 등 생활문제, 주택 노후화와 무대책 등의 문제가 지적되었다.⁷⁴⁶⁾ 실제로 민정식은 사업 물자를 유용하고 공무원이나 경찰에게 물자를 제공하기도 했다. 부정축재도 있었다는 증언이 나오고 있다.⁷⁴⁷⁾

서산군이 사업장을 관할한 후에도 단원 생활을 열악하였다. 면에서 임명한 대표가 양곡 및 자재대를 횡령 착복하거나 양곡 배정이 지연되는 문제, 과잉 노동과 노임(양곡 3.6kg)의 부족으로 단원들은 이관된 지 3년 여 후에도 정부에 구호대책을 요구할 수밖에 없었다.⁷⁴⁸⁾

사업장이 이관될 당시에 구성원은 809명으로 세대 당 면적을 구획하는 가분배가 있었다. 단원들을 '가분배증'도 배부 받았다.⁷⁴⁹⁾ 하지만 가분배는 표현 그대로 임시적인 형식이라 그 자체가 소유권을 확정된 것이 아니었다. 사업장은 국유지를 대부한 것이었기 때문에 가분배 후 1969년에 대부 기간이 끝나고 다시 연기를 해야 하는 상황이었다. 인지면 모월리의 개척단 출신 정착민들은 농지를 유상 매수할 수 없으니 개인 명의로 대부하거나 불하할 것을 요구하였다.⁷⁵⁰⁾

서산군에서도 정착민에게 무상대부를 할 것을 충청도와 세무서에 요청하였다. 그러나 관할 흥성세무서는 무상대부 계약이 만료되어 소멸했기 때문에 무상대부 및 매각이 불가능하다고 판단하였다.

745) 「保社部서 도맡아」, 『경향신문』 1965.11.20.

746) 「歎願書」, 충남 서산시 총무국 회계과, 1968, 『자조근로』(국가기록원 관리번호 BA0057878).

747) 『그것이 알고 싶다』 1113회, 2018.3.3., 김인, 김재건, 이상범 인터뷰 00:41:52.

748) 「8年間 황무지 그대로」, 『경향신문』 1968.7.11; 「瑞山 自活定着 사업장 廢村의 위기」, 『경향신문』 1968.7.11.

749) 농지가분배 현황, 서산군, 「서산자활정착사업현황」, 충청남도 서산시 총무국 회계과, 1968, 『자조근로』(국가기록원 관리번호 BA0057880).

750) 서산군 인지면 모월리 3구 서산자활정착사업장, 「농지불하 건의서」 1969.5.16, 인지면장, 「국유재산 무상 대부기간 갱신 신청」 1969.5.24, 위의 철.

정착민이 무상 불하를 요구했던 데에는 법적 근거가 있었다. 1968년에 제정한 ‘자활지도사업에 관한 임시조치법’에 근거하여 사업장 농지를 국유재산법 제35조로 인정하고 무상분배하기를 요구하였다. 또 현 경작자에게 매각처분 시 국유재산법 시행령 제37조 제7항을 인정하여 개량비를 공제한 저렴한 가격으로 연부상환 매각을 요청하였다.⁷⁵¹⁾ ‘자활지도사업에 관한 임시조치법’ 제6조에서는 “사업시행으로 생긴 분배대상 토지와 기타 권리는 지방자치단체의 필요에 의해 수용되었거나 공공필요에 의하여 유보하는 부분을 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 근로구호의 대상자에게 우선적으로 무상분배 할 수 있다”고 규정하였다.⁷⁵²⁾

즉, 자활정착사업장에 온 개척단원은 자활지도사업법에 따르면 우선 무상분배의 대상이 될 수 있었다. 그런데, 이 법령의 시행령이 제정되지 않아서 법 자체도 미시행 상태에 있다가 1982년에 법령 자체가 폐지되었다. 1991년 이전까지 농민들은 문제해결을 위해 청원이나 건의, 진정을 수차례 하였으나 정부는 불명확한 답변을 해왔다. 국회의원 등이 나서서 91년부터 정부에 건의한 결과, 20년 분할 납부 매각으로 국무회의에서 의결하였다. 하지만 대통령 승인을 앞두고 농민들은 유상분배방식에 대하여 이의제기를 하고 다시금 진정하기로 결정하였다. 농민들은 노동 대가가 반영되지 않은 상태로 나온 매각안을 수용할 수 없었다. 또한 국비가 투자되지 않았고, 시행령이 제정되지 않은 문제 또한 지적하였다.⁷⁵³⁾

1992년에도 정부는 5부 이자에 20년 상환을 조건으로 한 전체 매각을 결정하였고, 불응하면 임대로 전환하겠다는 내용으로 다음과 같이 국무회의에서 의결하였다.

염전으로 매립 중인 간척지를 이주민들의 자조근로 사업을 통해 농경지로 개간, 이들의 생활정착을 유도하기 위하여 동 농경지를 주민들에게 가분배 한 바 있음. 1968년 7월 ‘자활지도 사업에 관한 임시조치법’(1982.12.31. 폐지)이 제정됨으로써 이주민들이 토지를 무상분배 받을 수 있는 법적 근거가 마련되었으나 동법 시행령이 제정되지 아니하여 실질 분배가 이루어지지 못하였음. 주민들은 국유재산법 제35조의 규정을 적용하여 당해 국유지를 무상양여하여 줄 것을 주장하고 있으나 현행 법령 상 무상양여

751) 「자활정착촌 국유재산 무상분배요구 관련 주민동향」, 충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 1992, 『자활정착 모월지구 매각추진』(국가기록원 관리번호 BA0652518).

752) 「자활지도사업에 관한 임시조치법」 법률 제2039호, 1968.7.23, 제정

753) 서산군 재무과, 「설명회개최결과 보고(인지면 모월 지구 관련)」, 1992.1.15, 충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 1992, 『자활정착 모월지구 매각추진』(국가기록원 관리번호 BA0652518).

는 불가능함. 국유재산법 제35조 및 동법 시행령 제39조에 의하면 개척, 매립 등으로 생긴 국유지를 양여하고자 하는 경우에는 사전에 예약하여야 함. 정부는 주민들의 서산지역 정착, 개간경위 등이 정부의 특수시책으로 이루어진 점을 감안, 국유재산법 제40조 제2항 제3호의 규정을 적용하여 장기저리 분할납부 방식으로 당해 국유지를 주민들에게 매각코자 하는 것임.⁷⁵⁴⁾

이에 따라 정부가 매각 대금 중 일부를 공제하거나 마을 수혜 사업을 한다는 안을 내고 매수 신청을 받은 결과, 356명 중 11명이 신청하였다. 농민들은 영농 수익이 보장되지 않는 상태로 분할 납부 매각을 할 수 없다고 하며 무상불하 또는 무상에 근접하게 저렴한 가격을 요구하였다.⁷⁵⁵⁾ 특히 가장 초기에 사업장에서 개간 작업을 한 개척단 출신 농민들은 유상매수에 대해 가장 부당하다는 생각을 할 수밖에 없었다. 정부에서조차 개척단은 유상매각에 참여하지 않을 것이라고 예상하였다.⁷⁵⁶⁾

정부 방침에 응하지 않은 농민들은 소유권이전 등기청구소송을 제기했지만 2004년에 헌법재판소에서 각하 판결되었다. 2008년 변상금 부과처분 취소소송 또한 대법원에서 기각되었다.⁷⁵⁷⁾ 2010년에는 주민대표가 서산시와 협의하여 토지를 무상불하하거나 저리로 장기분할 매각할 것을 국민권익위원회에 요청하였다. 국민권익위원회는 이러한 요청에 대하여 강제 집단이주하여 서산에 정착하게 된 당사자나 그들의 상속자에게 개량비를 인정한 장기분할 상환으로 불하할 것을 권고하고, 1992년 1월경 정부의 「서산지역 자활정착국유지 매각계획」에 따라 불하대상자로 예정되었던 자들이나 상속자에게는 개량비를 인정하지 않고 장기분할 상환으로 불하할 것을 권고하였다.⁷⁵⁸⁾ 이 권고에 따라 정부는 243만 2천여 m²에 해당하는 865필지의 토지를 2013년부터 20년간 연리 2.1%로 분납하는 등의 조건으로 278명에게 매각하기로 결정하였

754) 국무회의 의결 내용, 「서산지역자활정착국유지 매각계획 송부」, 충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 『자활정착 모월지구 매각추진』, 1992(국가기록원 관리번호 BA0652518).

755) 서산군 재무과, 「국유재산 매수 신청 기간연장」 1992.5.27, 「국유재산 매수신청 당부」 1992.8.13, 「국유재산 매수신청 촉구」 1992.10.29, 「자활정착 국유재산 매수신청 집중 독려」 1992.11.9, 「인지면, 자활정착 국유재산 매각결과 보고」 1992.12.23, 위의 철.

756) 서산군 재무과, 「모월지구 자활정착 사업지 주민 동향 보고」 1992.2.7, 위의 철.

757) 홍을표(서산시 회계과장), 「서산 양대·모월지구 농지 원활한 매각을 기원하며」, 『충청투데이』 2012.10.8.

758) 국민권익위원회, 2011, 『국유지 무상불하 또는 저리 장기분할상환 방식 불하 요구 등』(민원표시 2BA-1011-044628).

다.⁷⁵⁹⁾

현재 서산 개척단 출신 농민들은 ‘인권 유린과 강제노역’에 대해 정부에 사과와 배상을 요구하고 있다. 국가인권위원회는 기초 실태 조사를 진행 중이고, 서산시에서도 청와대, 국회, 국가인권위원회에 진상조사와 특별법을 요구하였다.⁷⁶⁰⁾ 정부의 매각 결정이 개척단의 노동 대가가 반영되지 않았던 데다가 전술한 바와 같이 개척단 내에서의 무단 감금, 가혹행위, 강제 결혼 등 인권 탄압이 있었기 때문에 재론이 시작되었다.

제5절 | 소결

1. 자활정착사업의 배경

자활정착사업은 5·16군사정부가 쿠데타의 정당성을 확보하고 사회정책을 실시한다는 목적으로 시작하였다. 정부는 부랑인, 고아, 한센병 완치자를 사회문제로 규정하고 농지 개간을 통해 이들을 자활시킨다는 명목으로 사업을 추진하였다. 현재까지 가장 잘 알려진 사업장은 충남 서산시 인지면 모월리의 대한청소년개척단(이른바 서산개척단)이다. 서산개척단은 2018년 3월에 ‘그것이 알고 싶다’ 보도 이후, 사회적 관심이 크게 높아졌고, 현재 피해자 모임도 조직되었다. 서산은 농지 분배 문제가 오랜 기간 동안 지속되어 왔던 점도 있다. 현재 개척단 출신과 지역 농민, 지자체에서는 청와대, 국회에 인권 유린에 대한 진상조사와 피해 배상을 요구하고 있다. 전남 장흥의 사업장은 1960년대 당시에 크게 알려졌다. 사업장 개수도 6개에, 면적 또한 컸고, 사업장 대표는 훈장과 막사이사이상을 탈 정도로 공로를 인정받았다. 장흥은 서산과 다르게 농지 무상분배가 완료되어 서산의 비교대상이 되기도 한다.

특정 대상을 농촌에 이주시키고 최소한의 자원으로 개간과 간척을 하여 영구 정착시킨다는 정착사업은 1950년대 난민정착사업에서 시작하였다. 난민정착사업은 한국

759) 「권익위, 서산 양대모월지구 매각지 점검, 주민들 “개량비 인정해달라”, 『충청투데이』 2013.1.25.

760) 「인권위 ‘서산개척단 사건’ 기초 실태 파악 나선다, 『SBS 뉴스』 2019.3.28.; 「서산시, 서산개척단 사건 진상조사·특별법 건의, 『MBC 뉴스』 2019.4.10.

전쟁기 피난민을 재정착시키고, 북한 출신은 남한에 정착시키는 사업이었다. 정부와 미국 원조기구는 공동으로 추진한 이 사업은 1950년대 사회정책 중 가장 높은 비중을 차지하였다. 1950년대 후반에는 도시 정착, 가내수공업 등 각종 정착사업이 부가되기도 했다. 장면정부에서는 미국 잉여농산물을 활용할 국토건설사업을 실시했지만 일시적으로 그쳤고, 5·16쿠데타 후에도 국토건설사업은 시도 후 얼마 되지 않아 중단되었다.

5·16군정은 새로운 정착사업을 다시 시도하였는데, 귀농정착과 철거민정착사업이 있었다. 이 사업들은 1회에 그쳤지만 자활정착사업은 이후 자조정착, 자조근로사업으로 전환되면서 1960년대에 지속되었다. 군정에서 실시한 자활정착사업은 대상자를 고아, 부랑아, 한센병 완치자로 하였다. 고아와 부랑아는 1950년대부터 사회문제로 여겨졌고, 단속의 대상이었다. 군정은 4·19혁명을 겪은 후 시위했거나 거리에 있는 자들을 더욱 적극적으로 단속하였다. 군정의 '혁명공약' 3항은 '사회의 부패와 구악을 일소'한다는 것이었고, 부랑아 단속이 "사회의 명랑화와 질서 유지"라고 표방하였다. 증언들에 따르면 단속 실적이 증시되면서 고아나 부랑아가 아닌 사람들, 연령이 낮은 어린이들도 단속이 되는 사례가 있었다. 단속된 사람들은 여러 방식으로 조치되었는데, 정착사업장에 보내지는 것이 그 한 방법이었다. 정부의 부랑아 대책은 경제개발계획과도 관련되어 있었다. '사회사업5개년계획'으로 정착사업을 실시하고자 하였다.

2. 자활정착사업의 내용과 현황

1960년대 자활정착사업장의 현황은 아직 정리된 바가 없다. 본 보고서에서 최초로 시도한 내용이다. 23개 사업장을 정리한 결과에 따르면 사업장은 강원, 경북, 전남 등 개간 가능한 임야나 황무지, 간석지가 많은 지역에 분포하였다. 사업에 참여했던 인원은 1964년 기준 8,080명으로 추산되었으나 1960년대로 확장하면 최소한 13,366명이 참여한 것을 확인하였다. 사업의 대상은 결인, 부랑청소년과 부랑인, 고아, 녀마주이가 가장 많았고, 한센병 환자 사업장이 그 뒤를 이었다. 그러나 갱생원 원생, 수재민도 포함되어 있어서 당시 정부는 '자활정착사업'을 포괄적으로 포함하고 있었던 것을 알 수 있다. 1960년대 전반까지 지속하고 있던 난민정착사업도 자활정착사업으로 그 용어를 전환하여 사용하기도 했다.

자활정착사업의 중요한 목표는 농지를 조성한다는 것이었다. 도시의 문제라고 여긴 사람들을 농촌에 배제하는 동시에 개간과 간척으로 농지를 형성하고, 식량 생산에 기여할 수 있다고 본 것이다. 때문에 이 사업은 ‘일석이조’의 사업이라고 홍보될 수 있었다. 실제로 사업을 통해 대규모의 농지가 새롭게 조성되었다. 적게는 몇 만평 단위이지만 사업장 전체 면적이 수백만 평에 달하는 곳도 있었다.

자활정착사업은 장면정부에서도 시작하였지만 그 방식은 민간의 모집이어서 정부가 직접 개입한 군정기 사업과는 달랐다. 5·16군정기에 사업이 가장 활발히 진행된 시기는 1961년 겨울과 1962년이었다. 군사정부는 쿠데타 후 첫 겨울에 부랑아 일소 운동을 벌이고 있었기 때문에 사업장 조성 또한 1961년 11월, 12월에 많았다. 사업의 관할은 보건사회부에서 했고, 대상자를 동원하거나 사업장 현지에서 운영을 할 때는 반관반민단체, 민간단체가 그 역할을 하였다. 특히 대한청소년개척단이나 대한자활개척단을 주목할 만하다. 사업의 예산에는 미국 원조가 활용되었다. 미공법 480호 2관을 공여하기 위해서는 사업이 필요했고, 정착사업과 이후 자조근로사업이 그 대상이 될 수 있었다.

3. 자활정착사업의 운영 방식과 노역동원 실태

자활정착사업장의 운영 방식과 노역동원에 대해서는 매우 심각하게 다루어져야 할 사안이 많다. 1) 동원방식에 있어서 정부의 단속과 강제 동원이 서산의 사례에서 나타난다. 경찰의 단속이 없이 보호소 수용과 집단 이송은 불가능했기 때문이다. 당사자들은 개척단이 된다는 사실, 목적지 등을 전혀 모른 채 현장에 끌려왔다. 사업 동원에는 모집도 있었다. 대한자활개척단의 사례가 그것을 보여주는데, 이 또한 정부의 홍보 대상이 되었지만 그 실체에 대해서는 밝혀진 바가 없다. 2) 사업 운영과 관련해서는 운영 단체의 각종 비위가 많았다. 원조 물자를 관리하기 때문에 횡령, 착복이 있었다.

사업장의 가혹행위는 여러 사례가 있다. 우선 사업장 내 조직이 유사 병영조직이어서 철저한 감시가 있었고, 자의적인 이탈은 불가능한 인신구속이 이루어졌다. 서산에서는 구호반을 조직하여 감시하였고, 장흥에서도 구속된 상태인 것은 동일하였다. 이탈을 감행할 경우, 구타 등 처벌이 있었기 때문에 단원들은 목숨을 건 탈출을 시도하

거나 사업장에 순응할 수밖에 없었다. 군대식 생활은 집단적, 규칙적으로 이루어졌고, 위계적인 조직 하에서 단원들이 통제되고 있었다.

사업장은 농지조성을 목표로 하기 때문에 강도 높은 노동이 요구되었다. 날마다 정해진 양 만큼의 개간 작업을 해야 하거나 간척지 조성의 기간을 최소화하기 위해서는 이른 아침부터 저녁까지 작업에 매달려야 했다. 특히 바다를 메우는 형태의 작업은 겨울에도 계속되었는데 바다에 익사하거나 동상, 산사태로 사망하는 일이 잦았다. 수십 명의 단원들이 사망했음에도 불구하고 장례를 치르거나 외부에 알려지지 않았다. 사업장 내 식량 사정은 좋지 않아서 배급량은 부족했고 단원들은 굶주렸다.

자활정착사업 대상자들은 강제 합동결혼을 당했다. 서산의 경우 두 차례에 걸친 결혼식이 있었고, 서울시장이 주례를 하는 등 정부에서 지원, 개입하고 있었다. 강제 결혼 생활을 지속할 수 없는 요인이 많았고, 실제로 실패하는 사례가 많았지만 합동결혼 당시에 권장할 일이자 표창할 일로 여겨졌다. 대한자활개척단(단장 김춘삼)은 1970년대에도 지속적으로 합동결혼식을 추진하였는데, 결혼이 정착사업을 성공시키는 수단이자 단장 개인의 활동에 도움을 주는 것으로 활용되었다.

4. 자활정착사업의 종료와 이후의 문제

자활정착사업은 5·16군정의 치적으로 알려졌지만 1960년대 중반부터 원조가 중단되는 등 문제가 발생하자 사업 자체가 완수되지 못하는 경우가 많았다. 사업 예산을 원조에 의존하고 있었던 점이 중요한 이유였고, 한편으로는 경제개발과 산업화가 진행되면서 농지조성과 농촌 정착이 실질적으로 큰 효과가 없어진 변화도 있었다. 자활정착사업은 원조를 지속적으로 받을 수 있는 자조근로사업, 자조정착사업으로 개편되었다. 미국 원조는 특정 사업에 한정적으로 공여되어야 한다고 결정되었기 때문에 근로, 정착사업은 원조의 근거가 되었다.

한센병 환자의 정착사업은 오마도가 가장 대규모였고 소설 작품으로도 잘 알려져 있다. 그러나 개간 이후의 상황은, 공사가 완료되지 못한 채 중단되었고, 제방도 유실되는 등 피해가 커져갔다. 한센병 환자 정착촌 역시 관리가 제대로 되고 있지 않아서 그 규모도 파악되지 못했고 부정도 벌어졌다.

자활정착사업장은 참여하는 대상자들에게 농지를 분배할 것이라고 약속하였다. 그러나 약속대로 분배되지 않아서 장기간 법적 다툼이 이어지고 현재도 문제가 지속되는 사례가 있다. 서산 개척단은 국유지를 개간했다는 점 때문에 무상분배를 받지 못하였다. 1968년 무상분배가 가능한 '자활지도사업에 관한 임시조치법'이 제정되었으나 시행령 미비로 82년 폐기되었고 농민들은 정부의 유상매각을 수용하지 않았다. 2000년대 소송에서도 패소한 농민들은 2010년 국민권익위의 권고에 따라 2013년 유상매각을 체결하였다. 그러나 개척단으로 노동을 제공하고 불법적인 구금과 통제를 받았던 농민들은 현재 진상 규명과 실태 조사를 요구하고 있다.

제 7 장

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로()

종합평가

박경규·유진

제1절 | 1960년대 노역동원 실태 요약

1. 1960년대 시대적 배경

가. 경제개발과 국토개발정책

일제강점기와 해방 후 한국전쟁을 거치면서 농촌경제의 붕괴 및 실업률의 증가로 인하여 빈곤이 증대한 사회문제로 대두되었고, 이와 함께 국토분단으로 인한 자원 및 산업구조의 지역적 불균형은 경제개발을 위한 산업기반 확립의 선결조건인 자원개발 및 국토보전을 위한 국토개발정책의 시급성으로 나타났다.

1950년대에 입안된 경제개발계획은 당시 경제적·정치적 조건으로 인하여 제대로 실행되지 않았고, 본격적인 경제개발계획은 1961년 민주당 정부가 수립한 경제개발 5개년계획을 토대로 하여 5·16 군사정부가 확립한 제1차 경제개발 5개년계획이 1962년 개시되면서 시작되었다. 이 계획에는 고용증가 및 국토보전·개발, 사회간접자본 확충을 위한 국토건설사업이 포함되어 있었다. 이후 1967년부터 개시된 제2차 경제개발 5개년계획은 공업고도화의 기틀을 다지기 위한 화학·철강·기계공업 기반 건설 등을 주요 내용으로 하였다.

국토개발은 1950년대 전후복구를 위한 소규모 토목공사 등을 위주로 진행되다가 민주당 정부가 경제개발계획을 입안하는 과정에서 우선적으로 국토건설사업 시행계획을 수립하면서 중앙정부의 주도하에 이루어지기 시작하였다. 민주당 정부가 계획한 국토건설사업은 1961년 5월 16일 군사정변이 일어나면서 군사정부가 계승하게 되었

으나, 1961~1962년에 시행된 국토건설사업은 전국적인 개발계획과 각 지역의 사업장에 대한 사전조사가 미비한 상태에서 이루어졌다. 이후 1967년 제2차 경제개발 5개년 계획에 착수하면서 이와 연동하여 대국토건설계획이 수립되었다. 대국토건설계획은 전국토를 대상으로 한 국토개발계획의 시초라고 할 수 있으나 이 역시 현실적인 자원 조달 방안을 마련하지 못한 채 전면적으로 시행되지 못하였다. 그러나 대국토건설계획은 이후 1968년 국토계획기본구상을 거쳐 1972년부터 시행된 제1차 국토종합개발 계획의 토대가 되었다. 또한, 제2차 경제개발 5개년계획에 포함된 특정지역 개발사업을 비롯하여 대국토건설계획에 포함된 고속도로 건설 및 4대강 유역 개발정책이 1967년부터 일부 추진되었고, 갯생건설단·갯생건설소년단과 국토건설단이 이러한 사업에 투입되었다.

나. 사회·구호정책과 치안정책

일제강점기 식민통치와 한국전쟁으로 인한 전재민이 급증한 1950년대에는 주로 해외원조에 의존한 사회구호 정책이 시행되었다. 그러나 1950년대 후반 미국의 원조가 감소하고, 절량농가와 실업문제가 심각한 상황에 이른 상황에서 1960년 4·19 혁명 이후 수립된 민주당 정부는 공공토목사업을 통한 절량농가와 실업자 구제를 도모하기도 하였다. 이후 1961년 5·16 군사정변을 통해 집권한 군사정부는 생활보호법, 아동복지법, 의료보험법 제정 등 사회복지 관련 법제의 토대를 마련하고자 하였다.

그러나 이와 동시에 1960년대에는 5·16 군사정부의 혁명공약 제3호로 “이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도덕과 민족정기를 다시 바로 잡기 위하여 청산한 기풍을 진작”시킬 것을 선언하고 사회악 일소 정책을 강력하게 추진하였다. 이에 따라 부랑아와 치기배 등 도시하층민은 사회악으로 규정되어 5·16 군사정변 직후부터 실시된 사회악 제거 집중단속의 대상이 되었다. 군사정부는 경찰권한과 경찰조직을 확대하고 국민의 기초질서 위반에 대한 통제와 단속을 강화하였는데, 이 당시 사회악 일소 정책은 폭력배, 도범, 강력범 단속과 도박 근절 등을 중심으로 일제 단속이 이루어졌다. 이 과정에서 우범자와 불량소년, 부랑아 등 명확한 범법행위가 없는 자들도 단속되어 국토건설단에 강제취역되었으며, 특히 부랑아 단속은 1960년대 경찰의 주요 임무 중 하나로 이러한 단속을 통해 서산개척단 등 자활정착사업지에

강제이주 및 취역이 이루어졌다.

2. 국토건설사업과 노역동원

가. 1961년 5·16 군사정변 직후의 국토건설사업

1960년 민주당 정부는 공공토목사업을 실시함으로써 농촌 유희노동력과 도시 실업자를 흡수하여 절량농가와 실업자구제를 도모하기 위한 국토건설사업을 계획하였다. 1961년 3월부터 시행된 국토건설사업은 5월 16일 군사정변이 일어난 후 정권을 이양 받은 군사정부에서 이어서 실시하였다. 그러나 자발적 동원으로 노동력을 확보하고자 한 민주당 정부의 기획과 달리 군사정부는 5·16 군사정변 직후부터 실시된 폭력배 등 일제단속으로 검거된 자들을 사업에 투입하는 방침을 세웠다. 이에 따라 1961년 5월 24일부터 사회악 일소정책에 따라 단속된 폭력배 등을 사업장에 투입하였고, 이후 1962년까지 최소 3,137명 이상의 폭력배·치기배 등이 강원도 삼척탄광지대 도로확장공사 등에 투입되었다.

이러한 국토건설사업 노역동원의 법적 근거는 1961년 12월 13일에야 폭력행위자 등 단속에 관한 특례법이 제정됨으로써 마련되었다. 폭력행위자단속법은 “폭행, 협박, 공갈, 날치기, 소매치기 등 행위를 한 자로서 형벌법령에 의하여 처벌되는 자 이외의 자”를 심사를 통하여 국토건설사업장에 취업시키도록 하였으며, 1961년 5월 16일 이후 국토건설사업에 강제취역중인 자는 본법에 의하여 취업한 것으로 간주하도록 하는 부칙 조항을 두고 있었다. 이는 소급입법의 문제와 함께 동법 제정 당시 이미 강제취역이 해제되어 취업중에 있지 않은 자에게는 적용되지 않는 것으로 이 경우 법적 근거가 없는 강제취역에 해당하였다. 또한 동법에 의한 심사위원회의 심사를 통한 취업 결정은 1962년 6월 이후에야 실시됨으로써 1961~1962년에 강제취역된 대다수의 단원들은 적법한 심사절차 없이 강제노역에 동원되었다.

나. 1962년 병역미필자 등을 대상으로 한 국토건설단

5·16 군사정부는 1962년 폭력행위자 등을 동원한 국토건설사업을 실시하는 가운

데, 제1차 경제개발 5개년계획에 따른 국토개발사업에 병역미필자 등을 동원하는 국토건설단을 창설하였다. 1961년 12월 2일 제정된 국토건설단설치법은 징병적령자 중 만 27세 이상으로 징집되지 않은 자와 현역병 부적격 판정을 받은 자, 징집면제자 등을 건설원으로 동원하도록 하였다. 이에 따라 정부는 1962년 1월 22일부터 2월 5일까지 동원대상이 되는 병역미필자들의 신고를 받아 이 가운데 1차 국토건설단 편입대상을 선정하였다. 이러한 신고와 노역동원은 강제성을 띠고 있는 것으로 국토건설단설치법은 복무의무 면탈·단축을 도모하거나 신고를 하지 않은 경우에 대한 벌칙조항을 두고 있었으며, 이에 따라 신고기간이 경과한 후 신고를 하지 않았거나 소집에 응하지 않은 자들에게 실형이 선고되었다.

국토건설단설치법에 따른 국토건설단은 군대식으로 조직되어 건설원은 현역 이등병에 준하는 대우를 받으며 1천3백 원의 월급을 지급받도록 하였다. 또한 사업이 개시된 지 1개월 후 정부는 국토건설단설치법을 일부개정하여 건설원에게 균형법을 적용하도록 하였고, 이에 따라 사업 초기에 일부 사업장에서 발생한 건설원들의 시위·소요 사태의 주모자들은 군법회의에서 최고 징역 7년의 실형을 선고받았다. 국토건설단은 1962년 3월 25일부터 총 16,224명의 건설원들을 소집하여 춘천 소양강댐 도로건설, 울산공업지구 조성, 경북 영주지역 경북선철도건설, 진주 남강댐 도로건설, 섬진강댐 도로건설, 태백산지구 철도와 산업도로건설에 투입하였다. 사업장에는 기초적인 장비만 제공되었으며 과도한 노동과 의료시설 미비 등으로 인하여 일부 지구에서 녹막염 집단발병 등 환자가 속출하였다. 또한 가을로 접어들면서 월동준비를 위한 예산확보 문제 등이 발생하였다. 이에 따라 1962년 11월 30일 정부는 국토건설단설치법 폐지안을 통과시키고 계획보다 앞당겨 건설원들을 귀휴조치하였으며, 1962년 12월 31일 공식적인 해단식을 갖고 사업이 종료되었다.

다. 1968년 재개된 국토건설단

1968~1969년에는 1961년 5·16 군사정변 직후부터 운영된 폭력행위자 등을 동원한 국토건설단과 유사한 형태의 국토건설사업이 전개되었다. 정부는 1968년 6월 14일에 폭력배·폭력우범자·치기배에 대한 일제단속을 실시하여 검거된 자 가운데 취업선서를 한 자에 대하여는 기소유예를 하고 국토건설사업에 취업시키는 방안을 담은 '폭력

행위자등 특별단속처리요강을 전국 경찰에 시달하였다. 이러한 정책은 1969년에도 반복되어 1968년과 1969년 2년에 걸쳐 총 5회의 특별단속이 실시되었다. 이를 통해서 총 84,829명이 단속되었고 이 가운데 4,892명이 국토건설사업장에 투입되었다.

1968년도 국토건설단 사업은 제주도 어승생 상수도 공사, 소양강댐 공사, 나주 도로확장공사, 광주 간척도로 공사에 2,392명이 동원되어 6월 22일부터 10월 25일까지 시행되었고, 1969년도 사업은 한라산 어승생 제2횡단도로 건설, 지리산 도로건설, 소양강댐 이설도로공사, 홍천 전술도로 확장공사, 인제 작전도로 확장공사, 삼척 작전 도로건설에 2,500명이 동원되어 4월 21일부터 10월 2일까지 시행되었다. 건설원들에게는 1일 300원의 노임이 지급되도록 하였으나 실제로는 식비 등을 제외하고 이보다 적은 금액이 지급되었다.

1968~1969년에 국토건설단에 강제취역한 자들 중 대략 20% 가량은 20세 미만이었으며, 66.7%는 전과가 없는 자들이었다. 이외에도 특별단속 기간에 각 경찰서와 경찰관에게 책임단속량을 할당하여 무리한 단속이 이루어졌으며, 이 과정에서 법률 위반행위가 확인되지 않은 자를 불법적으로 연행하고 국토건설사업 취역을 강요하는 등의 물의를 빚었다. 이에 따라 법조계와 언론에서는 이러한 단속과 취업조치가 법적 근거가 없으며 헌법에 위배된다는 점에서 강하게 비판하였다. 이에 대하여 정부는 강제취역의 법적 근거를 마련하고자 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 개정과 보안처분을 도입하기 위한 특별법 제정을 뒤늦게 추진하였으나 이 역시 위헌적 소지가 다분하다는 비판에 직면하였으며 법률 제·개정은 이루어지지 않았다.

3. 갱생건설단 및 갱생건설소년단과 노역동원

가. 갱생건설단 사업과 수형자의 동원

교도소 수형자와 소년원생을 국토건설사업에 동원한 갱생건설단·갱생건설소년단은 제2차 경제개발 5개년계획이 개시되고 고속도로 건설 계획 등이 포함된 대국토건설계획이 수립된 1967년에 박정희 대통령의 지시에 의해 창설되었다. 수원교도소 지구대가 창단식을 치르고 갱생건설단 사업에 착수한 후 1967년 8월 1일 갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정이 법무부령으로 제정되었다. 징역형을 선고받은 수형자는

형법과 행형법에 의하여 교도작업이 의무적으로 부과되었으며, 갱생건설단 사업은 이러한 교도작업으로서 실시되었다.

갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 전국 교도소의 남자 수형자 중 외환죄, 내란죄, 살인죄, 반공법위반, 국가보안법위반, 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령 위반 및 마약법 위반죄를 범하여 복역 중인 자를 제외하고 잔형기 2년 이하의 자를 선정하여 갱생건설단원을 조직하도록 하였다. 이에 따라, 전국 교도소의 수형자들이 1967년부터 1970년까지 총 연인원 410,204명이 동원되어 경부고속도로, 수인고속도로 등 도로건설과 교도소 신축이전 공사, 간척사업과 공장부지 정지작업 등에 투입되었다. 단원들에게는 행형법에 따라 작업상여금이 지급되었으며, 가석방의 특전을 부여하는 방침이 세워졌다. 그러나 1967년도 갱생건설단 취역자 중 가석방 비율은 51.7%에 그치는 등 단원 모두에게 가석방 특전이 주어지지 않는 않았다.

갱생건설단과 갱생건설소년단 사업은 당초 계획과 달리 사업규모와 동원인원이 점차 축소되면서 1970년을 끝으로 더 이상 시행되지 않았다. 이는 우선 시설의 특성상 수형자와 소년원생들이 원거리로 이동하여 작업을 하기 어려운 상황에서 교도소와 소년원 소재지로부터 근거리에 위치한 사업장을 찾기가 수월하지 않았기 때문인 것으로 보인다. 또한 시설내 교도작업 및 직업훈련과 달리 시설 밖으로 출역할 경우 계호직원의 증원 및 보안의 부담이 사업운영의 어려움으로 지적되기도 하였다.

나. 갱생건설소년단 사업과 소년원생의 동원

갱생건설단 및 갱생건설소년단 규정은 갱생건설소년단원으로 전국 소년원 남자원생 중 16세 이상의 초등학교 졸업이상인 자로서 재비행(2회) 이하인 자를 선정하도록 하였으며, 이에 따라 1967년부터 1970년까지 총 연인원 89,389명이 갱생건설소년단원으로 투입되었다. 갱생건설소년단 사업은 서울시내 도로포장공사와 남산터널공사, 청계천 복개공사, 춘천지역 관광도로 공사와 화전민 정착지 개간공사를 비롯하여 대구, 광주, 충주 지역의 자갈채취 작업, 사방공사, 농토정지, 도로공사 등으로 이루어졌다.

소년원생의 경우 징역형이 아닌 보호처분에 의한 수용이며 행형법이 아닌 소년원법이 적용되므로, 갱생건설소년단 사업에 취역한 원생에게는 갱생건설단원들과 달리 임금이 지급되었다. 임금은 1일 약 111원 가량으로 취역일수대로 계산되어 퇴원시

지급되었다. 갱생건설소년단원에게는 가퇴원의 특전이 부여되도록 하였는데, 당시 소년원 운영상 취약여부와 상관없이 대다수의 원생이 가퇴원으로 출원하였던 것으로 파악되었다. 교도소 수형자들을 동원한 갱생건설단 사업의 경우 합법적인 교도작업으로 볼 수 있으나, 갱생건설소년단 사업은 당시 소년원법에 규정된 직업보도의 일환으로 보기 어려운 도급작업의 형태를 띠고 있었으며 이러한 점은 1985년 10월 15일 갱생건설단 및 갱생건설단 규정의 폐지이유가 되기도 하였다.

4. 자활정착사업과 노역동원

1950년대에는 한국전쟁으로 인해 발생한 피난민을 재정착시키는 난민정착사업이 시행되었는데, 1961년 5·16 군사정부는 새로운 정착사업을 시도하여 사회문제로 규정된 부랑인·고아·한센병 완치자를 대상으로 한 자활정착사업을 실시하였다. 민주당 정부에서 시작한 자활정착사업은 민간의 모집에 의한 것이었으나 5·16 군사정부는 정부가 사업에 직접 개입하였다. 군사정부는 혁명공약 3항에 명시된 '사회의 부패와 구악 일소'의 일환으로 부랑아 단속을 실시하였는데, 단속 실적을 올리기 위하여 고아나 부랑아가 아닌 자들이 단속되기도 하였다. 이러한 부랑아 단속은 단속된 이들을 부랑아보호시설·육아원에 인계하는 등 다양한 사후조치로 이어졌는데, 자활정착사업장에 단속된 부랑아들을 보내는 것도 한 방법으로 활용되었다.

자활정착사업은 도시의 문제로 여겨진 부랑아 등을 농촌으로 이동시켜 개간과 간척으로 농지를 조성하고 식량 생산에 기여하는 것을 목적으로 삼았다. 1960년대에 운영된 23개의 자활정착사업장은 강원, 경북, 전남 등 개간 가능한 임야, 황무지, 간척지가 많은 지역에 주로 분포하였으며, 1960년대에 걸쳐 최소 13,366명이 사업에 편입된 것으로 확인되었다. 편입대상은 걸인, 부랑청소년과 부랑인, 고아, 녕마주이가 가장 많았으며, 한센인, 갱생원 수용자, 수재민도 포함되어 있었다. 자활정착사업은 5·16 군사정변 이후 부랑아 일소 정책을 전개한 1961년 겨울과 1962년에 다수의 사업장이 조성되는 등 가장 활발하게 진행되었다.

사업은 보건사회부에서 관할하였으며 대상자 동원과 사업장 현지 운영은 반관반민 단체 또는 민간단체가 수행하였다. 그러나 사업의 대상자를 동원하는 과정에서 경찰

력을 활용한 단속과 강제동원이 이루어졌다. 사업 운영에 있어서도 운영 단체의 원조 물자 횡령, 착복 등 각종 비위가 발생하였다. 사업장은 위계적인 병영조직과 유사하게 운영되었으며 철저한 감시에 의한 인신구속 상태에서 단원들을 통제하였다. 또한 농지조성을 목표로 한 자활정착사업장에서는 강도 높은 노동이 이루어졌으며, 개간, 간척사업의 과정에서 산사태로 인한 사망이나 의사가 발생하는 일이 잦았고 식량사정 또한 좋지 않아 영양상태가 부실하였다. 이외에도 자활정착사업 대상자들은 정부가 개입한 강제결혼을 당하기도 하였다.

자활정착사업은 1960년대 중반부터 원조가 중단되는 등의 문제로 인하여 사업이 중단되는 경우가 많았으며, 이후 사업에 동원된 대상자들에 대한 처우 역시 문제가 되었다. 한센인들의 정착사업지였던 오마도 사업장은 사업이 완료되지 않은 채 중단되었고 한센인 정착촌 관리도 제대로 이루어지지 않는 등 문제가 발생하였다. 또한 사업에 참여한 자들에게 노동을 통해 조성된 농지를 분배할 것이라는 당초 약속과 달리 사업 이후 개간한 지역이 국유지라는 이유로 무상분배가 이루어지지 않는 등의 문제가 남겨졌다. 토지 분배를 둘러싼 법적 다툼을 장기간 이어온 서산개척단 참가자들은 2013년에서야 정부와 유상매각 계약을 체결하였으나, 이들이 요구하는 정부 차원의 공식적인 진상규명과 실태조사는 아직 이루어지지 않고 있다.

제2절 | 올바른 과거사 정리의 방법

1. 올바른 과거사 정리 방식에 대한 논란

과거사 정리의 대상이 되는 사안은 과거에 관련 사건에서 사실관계의 확정 및 사실관계의 확정을 기초로 한 법적 평가 작업에서 잘못이 있었다는 것을 공통점으로 한다. 그렇기에 과거사이지만 현재에 다시 정리 또는 청산되어야 할 사건으로서 진상규명을 위한 조치 등이 취해지는 것이다. 올바른 과거사 정리의 방법은 끊임없이 논란이 되고 있는데, 이러한 논란의 중요한 한 부분을 차지하는 것은 ‘형사사법적 처리를 추구해야 하는지, 추구하는 경우에도 구체적 방법은 무엇인지, 특히 진실규명위원회

와 형사사법기관의 역할을 어떻게 설정해야 하는지'에 관한 논란이다. 형사사법적 처리의 가능성이 없는 과거사 사안이라면 형사사법적 처리를 추구해야 하는지의 논란은 발생하지 않고, 형사법적 쟁점을 분석할 필요도 없다.⁷⁶¹⁾ 따라서 1960년대 초법적 보안처분과 국토건설사업을 형사법적 관점에서 분석하기 전에 먼저, 올바른 과거사 정리의 방법에 대해 간단히 살펴볼 필요가 있다.

2. 과거사 정리의 의의 및 목적

과거사정리의 대상이 되는 사안은 국제범죄에 해당하는 사안부터 개인범죄에 이르기까지 다양할 수 있다. 과거사정리와 유사한 의미로 국제적으로 통용되고 있는 용어로 '이행기 정의(transitional justice)'가⁷⁶²⁾ 있다. '이행기 정의'란 전쟁이나 내전 또는 군부정권이나 권위주의 정권과 같은 정치적 혼란기·격변기 또는 과도기 과정에서 발생한 대규모 심각한 인권침해를 시정하기 위해 사후적으로 형사소추, 진실위원회, 배상프로그램 그리고 다양한 제도적 개혁을 위한 일련의 사법적·비사법적 조치들을 취하고, 이를 통해 사회 구성원들의 화해·통합을 촉진하여 사회평화 및 정의를 이루고자 하는 활동을 일컫는 용어이다.⁷⁶³⁾ '이행기 정의'라는 용어는 2차대전 과정에서 발생한 심각한 인권침해행위를 형사처벌하고자 하였던 2차대전 전범재판과 관련하여 등장하기 시작하였는데, 냉전 해체 후 소위 '제3의 물결'이라 불리는 지구적 차원의 민주화 흐름 속에서 기존의 군사정권 등에 의해 저질러진 심각한 인권침해를 바로잡는 활동이 전 지구적으로 이루어지면서, '사법적·비사법적 조치들을 통한 이행기 과정에서의 진상규명, 정의실현 및 미래를 위한 사회통합 활동'이라는 의미로 정착되었다.⁷⁶⁴⁾ 과거사정리 또는 이행기정의를 실현하는 구체적인 방식은 그 활동의 중점이

761) 예컨대 100년도 더 지난 동학농민혁명 진압행위가 그러하다. 이러한 점에서 「동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법 2004」가 형사사법적 처리에 관해서는 아무런 규정을 두지 않고 있는 것을 충분히 이해할 수 있다.

762) 'transitional justice'는 '전환기 정의' 또는 '과도기 정의' 등으로 번역되기도 하는데, 이하에서는 '이행기 정의'로 번역한다.

763) 이행기정의 활동에 관한 국제 NGO 단체인 ICTJ(International Center for Transitional Justice)는 '이행기 정의는 대규모 인권침해행위를 시정하기 위해 취해지는 사법적·비사법적 조치들을 통칭하는 것으로, 그러한 조치들은 형사소추, 진실위원회, 배상프로그램 그리고 다양한 제도적 개혁 등 사법적·비사법적 조치들을 포함한다'고 하고 있다(<https://www.ictj.org/about> 참조, 2019.10.1. 최종방문).

764) Lambourne, "The Idea of Transitional Justice. International Criminal Justice and beyond",

어디에 있는가를 기준으로 여러 유형으로 분류되기도 하는데,⁷⁶⁵⁾ 이행기정의의 개념 정의를 통해서 알 수 있듯이, 과거사 청산/정리 활동 또는 이행기정의 활동이 ① 과거사의 진상규명, ② 배상 및 피해회복조치, ③ 형사소추를 포함하여 책임자 처벌, ④ 재발을 방지하기 위한 기억·기념 및 제도의 개혁·보완, ⑤ 이러한 모든 활동을 통한 사회평화와 사회통합의 달성 및 정의의 실현을 추구해야 한다는 것에는 큰 이견이 없다.⁷⁶⁶⁾ 단지, 규범적인 측면에서의 어려움뿐만 아니라 사실상의 어려움 등으로 인해 이러한 목적을 달성하기 위한 구체적 방법이 문제인데, 이와 관련하여 2005년 전문가그룹에 의해 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)에 제출된 ‘불처벌에 투쟁하기 위한 원칙들 증보판’은⁷⁶⁷⁾ (이하 ‘증보불처벌투쟁원칙’이라 함) 국제법상의 중대한 범죄행위에 해당하는 과거사를 정리하는 기본원칙들을 제시하고 있다는 점에서 올바른 과거사정리 방법을 모색하는데 많은 시사점을 주고 있다.

3. UN 인권위원회의 「불처벌에 투쟁하기 위한 원칙들 증보판」

‘증보불처벌투쟁원칙’은 국제법상의 중대한 범죄행위의 불처벌현상을 막기 위해 개별국가가 취해야 할 조치들에 대한 가이드라인을 제시하고 있다.⁷⁶⁸⁾ 증보불처벌투

in: Kastner(ed.), *International Criminal Law in Context* (2018), p. 46-50; 이영재, “이행기 정의의 본질과 형태에 관한 연구: 공감적 정의 원리를 중심으로”, *민주주의와 인권* 제12권 1호, 2012, 140면 이하 참조(심각한 인권침해행위를 국제범죄로 선언한 2차대전 전범재판 시기를 1단계로, 1980년대 탈냉전기 이후 여러 이행기정의 모델이 등장한 시기를 2단계로(형사적 정의에서 사법적·비사법적 조치들을 포괄하는 것으로 이행기정의 개념이 확대되었다고 함), ICC설립과 함께 안정적이고 지속적인 이행기 정의의 관철을 목표로 하는 최근 국면을 3단계라고 하면서 이행기정의 개념의 발전을 3단계로 나누어 설명하고 있음).

765) 정의모델(보복적 정의), 진실화해모델(화해적·회복적 정의), 배상모델로 분류하는 이영재, 앞의 글, 136-140면; 정의모델, 진실화해모델, 혼합모델, 망각모델 및 신원모델로 구분하는 이재승, *국가범죄*, 엘피, 2010, 31-37면.

766) 많은 문헌이 있지만 Lambourne, “The Idea of Transitional Justice. *International Criminal Justice and beyond*”, in: Kastner(ed.), *International Criminal Law in Context* (2018), p. 46-50.

767) UN Economic and Social Council, Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005 (이하 ‘updated Impunity Principles’이라 함).

768) ‘증보불처벌투쟁원칙’은 아직 유엔 인권위원회가 공식적으로 채택하지 않았을 뿐만 아니라, 유엔총회에 제출되지는 않고 있다고 한다. 그렇기에 ‘증보불처벌투쟁원칙’은 이른바 ‘hard law’의 형태로 존재하는 것은 아니지만, ‘soft law’의 형태로서 올바른 과거사정리 방법의 한 예시를 보여준다고 할 수 있다. 한편, ‘증보불처벌투쟁원칙’의 내용 중에는 이미 국제법화되었거나 국제법으로 되어 가고 있는 것으로 볼 수 있는 것도 있다. ‘증보불처벌투쟁원칙’이 가지

쟁원칙은 제네바협약의 중대한 위반행위, 제노사이드, 인도에 반하는 범죄, 기타 고문, 강제실종, 사법적 판결 없는 사형, 노예화와 같이 국제법에 의해 개별국이 범죄로 처벌할 의무를 부담하고 있는 국제법상의 범죄를 ‘국제법상의 중대한 범죄’라고 하고 있다.⁷⁶⁹⁾ 따라서 증보불처벌원칙은 국제범죄만을 대상으로 하는 것이 아니라 고문 등과 같은 조약상 범죄도 대상으로 한다.⁷⁷⁰⁾ 증보불처벌투쟁원칙은 서문에서 “인권을 존중하고 인권존중을 담보하기 위해 국제법상의 중대한 범죄행위의 불처벌현상(impunity)을 없애는 효과적인 조치들을 취하는 것은 모든 국가의 의무”라고 선언하고 있다.⁷⁷¹⁾

원칙1(Principle 1)에 의하면 불처벌현상에 투쟁하기 위해 효과적인 행동들을 취해야 할 국가의 일반적 의무는 ① 위반행위를 조사할 국가의 의무, ② 특히 사법절차를 통해 범죄혐의자를 기소하고, 재판하여 적절히 처벌하는 조치를 취해야 할 의무, ③ 피해자들에게 적절한 회복조치를 제공하고 그들이 받은 고통에 대한 배상을 행해야 할 의무, ④ 박탈될 수 없는 권리인, 위반행위의 진상에 대해 알 권리를 보장할 의무, ⑤ 기타 위반행위의 재발을 방지하기 위해 필요한 조치들을 취해야 할 의무로 나뉘고, 국가가 이러한 의무를 이행하지 않는 경우에 불처벌현상이 발생하게 된다.⁷⁷²⁾ 원칙2에 의하면 시민들이 끔찍한(heinous) 범죄의 범행에 관한 사건의 진상을 알고, 광범위하거나 체계적인 위반행위(massive or systematic violations)에 의해 그러한 범죄가 범해지게 된 진실한 정황 및 이유에 대해 아는 것은 그러한 범죄의 재발을 방지하기 위한 아주 중요한 안전장치에 해당한다.⁷⁷³⁾ 이러한 알권리의 실현을 위해 국가는 관련 기록 및 위반행위에 대한 증거를 보존할 의무를 부담하고(원칙3 참조), 사법작용이 공정하고 효과적으로 이루어지도록 하는 조치를 포함하여 알권리를 실현시키기 위한(give effect to the right to know) 적절한 조치들을 취해야 하는데, 예컨대 진실규명위원회 또는 조사위원회와 같이 사법부의 역할을 보완하는(complement) 비사법적

는 의의에 대해 자세히는 Haldemann/Unger, “Introduction”, in: Haldemann/Unger(ed.), The United Nations Principles to Combat Impunity. A Commentary, OUP, 2018, p. 6-17.

769) UN, updated Impunity Principles, p. 6.

770) Krähenmann, “Definitions”, in: Haldemann/Unger(ed.), The United Nations Principles to Combat Impunity. A Commentary(2018), p. 39-40.

771) UN, updated Impunity Principles, p. 5.

772) UN, updated Impunity Principles, p. 7.

773) UN, updated Impunity Principles, p. 7.

절차를 도입하는 것도 그러한 조치가 될 수 있다(원칙5 참조).⁷⁷⁴⁾ 원칙8에 의하면 권한충돌을 피하기 위해 진실규명위원회를 포함하여 조사위원회는 민사법원, 행정법원 또는 형사법원을 대체하는 기구로 설치되어서는 아니 되고, 오로지 형사법원에 의해서만 형사책임이 선고될 수 있다. 조사위원회는 장래의 사법절차에서 사용될 수 있도록 증거를 보존하는 조치들을 취해야 하고, 이러한 활동의 중요성을 위원회의 임무에서 명시하여야 한다(제8원칙 (e) 및 (f) 참조).⁷⁷⁵⁾ 조사위원회의 최종보고서에 불처벌 현상을 막기 위한 입법적 조치 및 기타 조치들에 관한 권고사항을 포함토록 하는 것은 조사위원회의 임무에서 명시되어야 한다(제12원칙 참조).⁷⁷⁶⁾

국가는 인권 및 국제인도법을 위반하는 행위를 즉시, 철저히, 독립적이고 공정하게 조사해야 하고, 범죄자와 관련하여 특히 형사절차를 통해 국제법상의 중대한 범죄행위에 대해 책임 있는 자들을 기소하고, 재판함으로써 그들이 적절하게 처벌되도록 해야 한다(원칙19 참조).⁷⁷⁷⁾ 국제법상의 중대한 범죄행위의 범죄자가 범행을 밝히는 것을 대가로 면책 등을 허용하고 있는 규정의 적용을 받기 위해 범행을 밝히더라도 형사책임으로부터 면제되지 않고, 그러한 사정은 형감경요소로만 기능할 수 있다(원칙28 참조).⁷⁷⁸⁾

국제법상 중대한 범죄행위의 재발을 방지하기 위해 국가는 입법적 조치를 포함한 제도개혁 조치들, 법치주의를 담보하기 위한 조치들, 인권존중의 문화를 형성·촉진하기 위한 조치들을 취해야 한다(원칙35 참조). 인권의 심각한 위반행위(gross violations of human rights)에 책임을 부담하는 자들은 공무원의 지위에 임명될 수 없고, 형사절차 또는 징계절차의 진행 중에는 정직되어야 하며, 군대 또는 안보기관은 민간인에 의한 통제를 받아야 하며, 군대 또는 안보기관 소속 구성원은 인권교육을 받아야 하는 것은 범죄의 재발을 방지하기 위해 국가가 취해야 할 최소한의 조치에 해당한다(원칙36 참조).⁷⁷⁹⁾ 인권위반행위에 기여하거나 그러한 행위를 정당화시킨 입법적·행정적 규율과 제도는 폐지되거나 삭제되어야 하고, 인권을 보호하고 민주적 제도·절차

774) UN, updated Impunity Principles, p. 7(보고서 저자에 의한 강조).

775) UN, updated Impunity Principles, p. 8-9(보고서 저자에 의한 강조).

776) UN, updated Impunity Principles, p. 10.

777) UN, updated Impunity Principles, p. 12.

778) UN, updated Impunity Principles, p. 16.

779) UN, updated Impunity Principles, p. 17-18.

를 보장하기 위해 필요한 입법적 조치들이 취해져야 하며, 민주주의 및 평화를 회복하는 과정 또는 민주주의 및 평화로 이행하는 과정 중에는 입법적·행정적 개혁조치들에 대한 종합적인 검토가 이루어져야 한다(원칙38 참조).⁷⁸⁰⁾

4. 올바른 과거사정리의 방법

가. 진실규명위원회와 형사사법적 처리를 통한 과거사정리

과거사를 정리하는 방식은 크게 2가지로 대별될 수 있는데, 첫째는 ‘진실규명위원회(Truth Commission)를 설치하여 위원회에 진상규명 조사활동, 피해자 여부 심의 및 피해자에 대한 배상여부 심의권한 등을 부여하고, 피해자에 대한 민사상 배상 또는(그리고) 행정적 피해회복조치(복권조치 등)를 인정하는 방식이다. 둘째는 국제범죄자 등을 형사절차를 통해 형사사법적으로 처리함으로써 진상규명을 행하는 방식이다. 이 2가지 방식은 각각 다음과 같은 장·단점을 가진다.

진실규명위원회의 설치를 통한 진상규명활동은 ① 국제범죄의 성립여부를 불문하고 가능하다는 점, ② 따라서 범죄(혐의)자의 형사사법적 처리 가능성(특히, 국제범죄의 성립여부 등) 및 필요성에 대한 논란으로부터 벗어날 수 있는 점, ③ 동 위원회가 사법기구가 아니기에 형사사법절차에 비해 범죄(혐의)자의 협력을 쉽게 얻을 수 있고, 진상규명이 형사절차에 비해 쉬울 수 있는 점 등이 장점으로 기능한다.⁷⁸¹⁾ 반면에 ① 진실규명위원회의 조사활동을 위한 권한의 정도에 따라 조사활동의 성과가 달라질 수 있다는 점,⁷⁸²⁾ ② 진실규명위원회가 엄격한 증거법칙에 따라 진상규명을 행하는 것은 아니기에 경우에 따라서는 위원회의 사실확정에 대해 논란이 발생할 수도 있다는 점은 단점으로 기능할 수 있다. 무엇보다, 해당 과거사가 국제범죄에 해당하는데, 오로지 진실규명위원회에 의한 진상규명활동 및 민사상 배상만 이루어지는 경우 가장 중한 범죄자인 국제범죄자에 대한 형사소추는 이루어지지 않은 채 민사배상으로 사안이 종료됨으로써 국제범죄의 심각성에 대한 사회의 인식을 개선하고, 국제범죄의 재

780) UN, updated Impunity Principles, p. 19.

781) 김한균 외 11인, 통일시대의 형사정책과 형사사법통합연구(III): 통일시대의 거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구 (2016), 230-240면.

782) 김한균 외 11인, 위의 연구보고서, 241-242면 참조.

발을 방지하는 데에는 큰 기여를 하지 못할 수 있다는 점 즉, 과거사정리의 의의가 반감될 수 있다는 것은 형사소추 없는 진실규명위원회를 통한 진상규명활동의 가장 큰 단점으로 기능한다.⁷⁸³⁾

반면에 형사소추를 통한 진상규명활동의 경우 ① 국제범죄로 소추하는 것은 국제범죄의 성립여부에 대한 논란, 소급효금지원칙 또는 공소시효 완성 여부에 대한 논란 등 법적 어려움에 처할 수 있다는 점, ② 오래된 과거의 사안인 경우 진상규명을 위한 자료부족뿐만 아니라 형사절차이기에 범죄(혐의)자의 협력을 얻어 진상규명을 하기도 쉽지 않은 점, ③ 형사절차에서의 까다로운 증거법칙에 의해 사실관계 해명에 더욱 어려움이 있는 점, ④ 국제범죄(혐의)자에 대한 지지층이 다수인 경우 형사절차의 개시 및 진행으로 인해 사회적 분열이 가중될 수 있는 점 등은 형사소추를 통한 과거사정리의 단점 또는 어려움으로 기능한다. 반면에 형사소추를 통해 국제범죄자를 처벌하는 것은 책임에 합치하는 처벌을 부과함으로써 국제범죄의 심각성에 대한 사회의 인식을 개선하고, 실질적 법치주의를 실현하며 국제범죄의 재발을 방지하는 데에는 보다 더 기여할 수 있다는 것은 형사소추를 통한 과거사정리의 장점이다.

나. 적절한/올바른 과거사정리의 방식

증보불처벌투쟁원칙은 국제법상의 중대한 범죄행위에 해당하는 과거사를 정리함에 있어서 국가는 사법절차를 통해 범죄혐의자를 기소하고, 재판하여 적절히 처벌하는 조치를 취해야 한다고 함으로써 형사사법적 처리를 도외시하거나 포기해서는 아니 된다고 하고 있다. 그리고 형사절차와 관련하여 진실규명위원회 또는 조사위원회는 진상조사를 통해 밝혀진 사실들이 장래의 사법절차에서 사용될 수 있도록 증거를 보존하는 역할을 수행함으로써 형사법원의 역할을 보완하는 기구로 기능해야 하며, 형사법원을 대체하는 기구로 설치되어서는 아니 된다는 것을 강조하고 있다.

UN 증보불처벌투쟁원칙이 형사사법적 처리를 포기해서는 아니 된다고 하는 이유는 명확하다. 바로, 과거사정리는 위반행위의 재발을 방지하기 위한 조치들을 취하는 것을 포함하는데, 범죄자들에 대한 형사처벌을 포기하는 것은 위반행위의 재발을 방

783) 김한균 외 11인, 위의 연구보고서, 241-245면.

지하기 위한 충분한 조치로 볼 수 없기 때문이다. 따라서 올바른 과거사정리라고 하기 위해서는 진실규명위원회의 설치를 통해 진상조사를 하면서, 진실규명위원회에 민사적·행정적 피해회복 조치에 관한 일부권한을 부여하더라도 형사사법적 처리활동이 동시에 또는 진실규명위원회의 활동에 이어서 이루어져야 하고, 진실규명위원회의 활동이 형사사법적 처리를 도외시하거나 포기하는 방법으로 이용되어서는 아니 된다. 따라서 법적으로 형사사법적 처리가 가능하고, 여러 요소들을 고려할 때 형사사법적 처리가 필요한 과거사 사안이라면 진실규명위원회와 형사사법 기관의 역할을 적절히 설정하여 형사사법적 처리를 포기하지 않는 것이 올바른 과거사정리 방법이라고 보아야 한다.

어떠한 과거사 사안에서 형사사법적 처리가 필요하고, 그 경우 진실규명위원회와 형사사법 기관의 역할을 어떻게 설정할 것인가의 문제는 그리 쉽게 판단할 수 있는 문제가 아니다. 뿐만 아니라 이러한 문제는 총 3년 연구과제가 연구대상으로 하는 사회치안영역에서의 소외계층에 대한 국가폭력 사안에 대해 모두 실태조사를 한 후에 살펴보는 것이 보다 더 적절하다. 따라서 이하에서는 1960년대 국토건설사업과 자활정착사업에 한해 형사사법적 처리의 가능성 문제를 위주로 형사법적 쟁점을 분석한다.

제3절 | 1960년대 노역동원 과거사정리의 (형사)법적 쟁점

과거사정리를 하기 위해서는 문제되는 과거사가 국제범죄로 성립하는지를 먼저 검토하여야 한다. 이를 위해서는 제2장에서 살펴보았듯이, 문제되는 과거사가 발생한 그 당시의 법에 의할 때 국제범죄의 가별성이 인정되었는지를 살펴보아야 한다. 여기서 국제범죄의 가별성이란 국제범죄에 해당하는 행위를 국제범죄로 처벌한다는 규정이 있었는가를 뜻하는 것이지, 국제범죄행위를 범죄로 처벌하는 규정이 있었는가를 뜻하는 것이 아니다. 우리나라는 2007년 12월 21일에서야 국제형사범죄법을 제정하여 국제범죄의 가별성을 성문 법규정으로 명시하였다. 따라서 2007년 12월 21일 이전에 발생한 과거사의 경우 헌법 제6조 제1항의 해석과 관련하여 과거사가 발생한 그

당시 우리나라의 법에 의해 국제범죄의 가벌성이 인정되었는지부터 살펴보아야 한다.

1. 행위 당시의 법을 확정

가. 사건발생 당시 국제범죄의 가벌성을 인정하는 국제조약의 가입·비준여부

우리나라가 2007년 이전에 국제범죄의 처벌을 명시적으로 규정하고 있던 국제조약에 가입하였다면 그러한 조약의 효력에 의해 그 조약의 내용이 우리 법으로 되었다고 볼 수 있다(다만 이 경우에도 이행절차 없이 직접적 효력을 가지는지 여부에 대해서는 다시 살펴보아야 한다). 그런데 로마규정 이전에 우리나라가 가입한 국제범죄 관련 국제조약은 「제노사이드협약Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Paris, 9 December 1948」이 거의 유일하다.⁷⁸⁴ 따라서 ‘국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄’가 국제형사범죄법 제정 이전에 우리 법이 되었는가 여부는 국제관습법의 존재 여부에 따라 달라진다.

나. 국제범죄의 가벌성을 인정하는 국제관습법의 존재 여부

이미 20세기 초부터 전쟁수행시 허용되는 수단과 방법을 규제하려는 국제적 노력이 있었다. 그러나 국제범죄에 대한 규정들이 확립되게 된 계기는 제2차 세계대전 전범자들에 대한 재판에 통해서였다. 제2차 세계대전 전범자들을 처벌하기 위해 ‘국제군사재판소(International Military Tribunal)’와 ‘극동군사재판소(International Military Tribunal for the Far East)’가 설치되었었는데, ‘국제군사재판소 헌장(Charter of the IMT)’과 ‘극동군사재판소 헌장(Charter of the IMTFE)’은 ‘평화에 반하는 범죄(Crimes against Peace)’, 전쟁범죄(War Crimes) 그리고 ‘인도에 반하는 죄(Crimes against Humanity)’를 국제범죄로 규정하였다.⁷⁸⁵

뉘른베르크 국제군사재판소를 통해 확립된 원칙들은 이후 국제형법 발전의 기초가 되었다. 1946년 12월 11일 유엔총회에서 국제군사재판소 헌장상의 원칙들이 다시 확인되었고, 1947년 11월 21일에 설립된 ‘UN 국제법위원회(International Law

784) 조약의 발효일은 1951. 1. 12.

785) 군사재판소헌장 제6조; 극동군사재판소헌장 제5조 참조.

Commission)'는 2차대전 전범자 재판들을 통해 확립된 원칙들을 바탕으로 하여 국제형법전 초안을 입안할 임무를 부여받았는데, ILC는 1950년 2차대전 전범자 처벌을 위한 군사재판소 헌장 및 전범자재판들에서 인정된 원칙을 확인하는 '뉘른베르크 7대 원칙(Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal)'을 통과시켰다.⁷⁸⁶⁾ 그리고 ILC는 국제형법전 초안을 작성하는 임무에 착수하여, 수회에 걸쳐 '국제형법전 초안(ILC Draft Code)'을 작성하였고, 이러한 초안들은 이후 1998년에 제정된 로마규정에 아주 큰 영향을 끼쳤다.

한편, 위와 같은 헌장, 원칙들 외에도 2차대전을 전후하여 제노사이드와 전쟁범죄에 관한 국제조약들이 제정되거나 개정되었다. 1948년 12월 9일 유엔총회에서는 제노사이드 조약이 통과되었다. 1949년 12월 12일에 통과된 4개 제네바협약과 1977년 6월 18일에 통과된 제I 부속의정서 및 제II 부속의정서는 기존에 존재하였던 무장충돌에 관한 법을 더욱 구체화하였다.

20세기 이후 인정된 위와 같은 제 규정들 및 원칙들에 의하면 늦어도 2차대전 이후에는 국제범죄의 가별성이 국제관습법으로 인정되었다고 보아야 한다. 국제형사재판소의 판례 또한 이러한 입장에 있다. 예컨대 ICTY는 다음과 같이 인도에 반하는 범죄의 가별성은 2차대전 전범재판에서부터 인정되었다고 판시하였다.

뉘른베르크 국제군사재판을 통해서 이미 인도에 반하는 죄의 가별성은 국제관습법으로 인정되었다.⁷⁸⁷⁾ ... 인도에 반하는 죄의 가별성은 전범재판 이후의 '뉘른베르크

786) 뉘른베르크 제6원칙: 아래의 범죄는 국제법상의 범죄로 처벌된다.

(a) 평화에 반한 범죄

(1) 침략전쟁 또는 국제조약, 합의 또는 학약에 위반되는 전쟁을 계획, 준비, 개시, 수행하는 행위

(2) 앞의 (1)에 언급된 행위의 완성을 위하여 공동의 계획 또는 음모에 가담하는 행위

(b) 전쟁 범죄

목적의 불문하고 점령지의 민간인에 대한 살인, 학대 또는 노예노동을 위한 강제이주, 전쟁포로의 살인 또는 학대, 공해상에서의 민간인의 살인 또는 학대, 인질의 살해, 공공 재산 또는 사유재산의 약탈, 도시 또는 촌락의 무분별한 파괴 또는 군사적으로 불필요한 초토화 행위를 포함하여 전쟁법과 전쟁 관습을 위반하는 여타 행위

(c) 인도에 반한 범죄

평화에 반한 범죄 또는 여타 전쟁범죄의 일환으로 또는 그와 연결되어 민간인에게 저질러진 살인, 절멸, 노예화, 강제이주 및 여타 비인도적 행위 또는 정치적, 인종적, 종교적 이유에 기인한 박해

787) ICTY, Prosecutor vs Dusko Tadic, Trial Judgment, 7 may 1997, para. 620.

원칙들'에 의해 확인되었다.⁷⁸⁸⁾ 뉘른베르크 국제군사재판소 헌장은 인도에 반하는 죄의 가별성이 국제관습법으로 인정된다는 것을 확인시키고 있다. 2차대전 이후에 제정된 국제조약들에 의해서도 인도에 반하는 죄의 가별성이 국제관습법으로 인정된다는 것을 확인시켜 주고 있는데, 제노사이드 협약과 차별정책(apartheid)금지에 관한 협약이 그러하다.⁷⁸⁹⁾ ... 따라서 뉘른베르크 국제군사재판소 헌장 이후 인도에 반하는 범죄의 가별성은 국제관습법으로 되었다.⁷⁹⁰⁾

다. 이행절차가 없는 경우 실체형법적 국제관습법의 효력

우리나라는 2007년에 국제형사범죄법을 제정함으로써 성문 국내법으로 국제범죄의 가별성을 명확히 하였다. 국제형사재판소는 늦어도, 2차대전 전범재판에 의해 국제범죄의 가별성은 국제관습법으로 성립되었다고 하고 있다. 2차대전 전범재판 시부터 2007년 12월 21일(국제형사범죄법의 제정·시행일)까지 우리나라에서는 국제범죄의 가별성이 우리법에 의해 인정되었다고 보아야 하는가? 이것은 실체형법적 국제관습법이 아직 우리 법에서 성문법으로 이행되지 않은 경우에도 우리 법으로서의 직접적 효력을 가지는가의 문제이고, 이 문제는 죄형법정주의의 하부원칙인 성문법률주의 또는 관습형법금지의 원칙을 어떻게 이해해야 하는가와 관련되어 있다.⁷⁹¹⁾ 그리고 이 문제를 어떻게 해결하는가에 따라 소급효금지원칙 위배여부도 달리 판단된다.

성문법률주의(관습형법금지의 원칙)를 강조하는 견해에 의하면, 헌법 제6조 제1항에 의해 국제관습법은 원칙적으로 이행절차 없더라도 국내법으로 되지만, 실체형법적 국제관습법의 경우 성문법률주의에 의해 이행절차가 이루어지지 않은 한 국내법적 효력이 없다고 할 수도 있다.⁷⁹²⁾ 반면에 성문법률주의를 실질적 법치주의의 관점에서

788) Ibid, para. 621.

789) Ibid, para. 622.

790) Ibid, para. 623.

791) 이 문제는 개별 국가의 법이 조약의 국내법적 효력을 국내 이행입법 여부에 따라 인정하고 있는지 그리고 성문법률주의를 얼마나 엄격하게 인정하고 있는지에 따라 개별 국가별로 달리 판단될 수 있는 문제이다. 이에 대해 자세히는 강우예, 형사특별법 정비방안(16), 국제조약의 국내이행형사특별법: 국제조약의 국내이행입법방안 (2008), 27-30면. 이 문제는 '국제형사법 관련 국제조약에서 개인의 법주체화 현상'과는 다른 차원의 문제라는 점에 대해서는 본 보고서 제2장, 제1절, 3, 나 참조.

792) 이러한 입장을 잘 보여주고 있는 강우예, 앞의 연구보고서, 27-31면(협약의 국제범죄와 넓은 의미에서의 국제범죄를 구분하지 않고, 실체형법 관련 국제조약 규정은 원칙적으로 국내 이행입법을 거쳐 국내법적 효력을 가진다고 하고 있음. 다만 31면에서는 "로마규정과 같은 본격적

이해하면 이행절차가 없을지라도 국제범죄의 가별성을 인정하는 국제관습법은 우리 법으로서 부분적인 직접적 효력을 가진다고 보아야 한다.⁷⁹³⁾

죄형법정주의를 형식적으로 이해하지 않고, 실질적으로 이해하면 성문법률주의는 국가마다 형사가별성이 달라질 수 있는 범죄, 즉 경미한 범죄나 행정형법범에서 큰 의미를 가지는 것으로 이해될 수 있지, 자연법상의 범죄 또는 모든 국가에서 의문의 여지없이 형사범죄로 인정되고 있는 범죄의 경우 '성문법 규정이 존재할 것'이라는 요건은 완화되고, 정의의 요청이 보다 더 강조되는 것으로 이해될 수 있다.⁷⁹⁴⁾ 죄형법정주의를 실질적으로 이해하고, 정의의 요청을 강조하면 성문법주의는 범죄에 따라 상대화될 수 있으므로 국제범죄가 성립한다는 것은 명문 규정이 없더라도 국제관습법에 의해 인정될 수 있다. 그러나 성문법주의는 형사범죄로의 처벌여부뿐만 아니라 처벌의 정도도 성문법으로 규정되어야 한다는 것을 뜻한다. 그리고 성문법주의는 비단 소급효금지원칙과 관련된 것일 뿐만 아니라 명확성원칙과도 관련된다.⁷⁹⁵⁾ 즉, 무엇이 범죄행위인지뿐만 아니라 형벌의 정도도 성문법으로 규정되어 있어야 한다는 요청은 시민에게 자기 행위의 가별성 여부뿐만 아니라 자기 행위가 어떻게 처벌되는지에 대한 예측가능성을 담보하기 위한 것이다. 가장 중한 범죄인 국제범죄에서는(예컨대 '인도에 반하는 범죄로서의 살해'에 해당하는 행위의 경우) 최소한 전통적인 형법상의 개인범죄 또는 국내범죄는(예컨대 살인죄) 성립하므로, 국제범죄로 처벌된다는 명문 규정이 없더라도 행위자가 자기 행위의 형사가별성을 인식하지 못했다고 볼 여지는

의미의 국제형법의 발전방향에 따라 이후 국제법과 국내법의 상호관계에 대한 내용이 상당부분 결정될 것으로 보인다"고 하여 협의의 국제범죄에 대해서는 조금 유보적인 입장을 취하고 있음).

793) 국제범죄의 가별성을 인정하는 국제관습법은 간접적인 법원(法源)으로 기능한다는 견해도 같은 취지인데, 이에 대해 자세히는 이윤제, "일본군 '위안부'에 대한 국제범죄와 죄형법정주의" (2017), 128-131면.

794) Ambos, Internationales Strafrecht (2014), S. 107 f. 암보스 교수는 죄형법정주의를 이와 같이 이해하는 것은 죄형법정주의 원칙을 형식적으로 이해하는 것을 탈피하여 죄형법정주의를 규범적으로 충전하면서 죄형법정주의를 실질적 정의의 요청으로 만드는 것이라고 한다. Ambos 교수는 국제형법에서의 죄형법정주의를 실질적으로 이해할 필요성을 강조하면서도 이러한 정의의 요청을 무제한적으로 강조할 수는 없으며 개별 국가법에 의해 도출되는 법의 일반원칙에 의해 국제범죄의 가별성이 긍정되어야 한다고 주장하고 있다.

795) 이에 대해서는 Rauter, Judicial Practice, Customary International Criminal Law and *Nullum Crimen Sine Lege*, Springer, 2017, p. 66-68; Sch/Sch/Eser, Strafgesetzbuch. Kommentar, C.H.Beck, 2006, § 1 Rn. 17; 이윤제, "커먼로 범죄와 죄형법정주의", 동아법학 제10권 제2호, 2016, 219면 이하 참조.

없다. 따라서 자연법적 사고에 기해서 또는 죄형법정주의를 실질적으로 이해함으로써 국제관습법에 의해 해당 행위에서는 국제범죄가 성립한다고 볼 수 있다.⁷⁹⁶⁾ 그러나 국내법에 국제범죄로 처벌된다는 명문규정이 없던 상황이었기에 행위자는 자신이 보다 더 중한 국제범죄로 처벌될 것까지 예상할 수 있었던 것은 아니다. 국내법에 명문규정이 없음에도 불구하고 살인죄에 비해 보다 더 중한 국제범죄인 ‘인도에 반하는 죄로서의 살해’죄에 정한 형으로 처벌하는 것은 처벌의 정도에 대한 예측가능성까지 형해화 시키는 것이다. 따라서 죄형법정주의의 하부원칙인 성문법주의와 명확성원칙에 충실하자면 국제범죄의 가별성은 국제관습법으로 인정될 수 있다고 하더라도 처벌의 정도에 대한 예측가능성을 담보하기 위하여 비록 사후적일지라도 명문규정이 존재하는 경우에만 국제범죄자로 소추할 수 있다고 보아야 할 것이다.⁷⁹⁷⁾ 그리고 이 경우에 사후의 명문규정은 이미 국제범죄 범행 당시에 국제관습법으로 인정되고 있었던 국제범죄의 가별성을 확인하는 것에 불과하지, 국제범죄의 가별성을 새로이 창설하는 것은 아니므로 소급효금지원칙에 반하는 것이 아니라고 보아야 한다.⁷⁹⁸⁾

2007년에 제정된 국제형사범죄법은 2차대전 전범재판 이후 국제관습법으로 확립된 국제범죄의 가별성을 확인하고 있는 것이며, 성문법주의와 명확성원칙에 충실하기 위한 입법으로 이해되어야 한다. 현재에는 국제형사범죄법이 제정되어 명확성원칙에도 충실히 부합하고 있기에 2차대전 전범재판 이후 우리나라에서 범해진 국제범죄일지라도 만약 공소시효가 완성되지 않았다면 현재에 국제범죄로 소추하더라도 소급효금지원칙에 반하지 않는다고 보아야 한다.

위와 같은 논리는 2차대전 전범재판 판결에서도 인정되었다. 국제범죄의 범행 당시에 해당 행위를 국제범죄로 처벌한다는 명문 규정이 없었음에도 불구하고 사후의 입법을 통해 국제범죄로 처벌하는 것은 소급효금지원칙에 반하지 않는가라는 문제는 이미 2차대전 전범재판에서부터 제기되었다. 이와 관련하여 국제군사재판소는 범행

796) 이러한 접근법은 이미 2차대전 전범재판소와 ICTY에 의해서도 인정되었는데 이에 대해서는 이윤제, “일본군 ‘위안부’에 대한 국제범죄와 죄형법정주의”(2017), 117-124면; Rauter, 앞의 책, p. 69-70.

797) 이윤제, 앞의 글, 131면(이윤제 교수는 이를 ‘협의를 국제범죄에 관한 국제관습법은 간접적인 법원으로서의 효력을 가진다’고 표현하고 있음).

798) 이윤제, 앞의 글, 131면(이윤제 교수는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)」 제15조 제2항 또한 근거로 들고 있음).

당시에 국제범죄를 처벌한다는 명문 규정이 없었을지라도 국제범죄의 가벌성은 국제관습법으로 인정되었기에 소급처벌이 아니라고 보았다. 국제군사재판소가 국제범죄의 가벌성이 국제관습법으로 인정된다고 한 근거는 아래와 같다.⁷⁹⁹⁾

“죄형법정주의는 주권에 대한 제약이 아니며, 일반적인 정의의 원칙이다. 조약과 확약을 공연히 배신하고 이웃 나라들을 경고 없이 … 공격한 자들은 그가 잘못된 행위를 하고 있으며, 그들을 처벌하는 것이 부당하지 않다는 것을 알고 있었음에 틀림없다.”⁸⁰⁰⁾

“정의와 공평이라는 측면에서, 피고인의 행위가 이미 그의 국내형법에 의해서 범죄로 처벌받는 행위라는 것을 피고인이 알고 있는 이상, 이러한 행위를 연합국 통제위원회법 제10호 위반으로 처벌하는 것을 죄형법정주의위반이라고 항변할 수 없다.”⁸⁰¹⁾

2. 문제되는 행위가 국제범죄에 해당하는지 여부를 검토

가. 국제형사범죄법과 로마규정 간에 차이가 있는 경우

현재 우리나라는 국제형사범죄법이라는 성문 법률을 통해 ICC 로마규정을 이행하고 있기에 문제되는 과거사가 국제범죄에 해당하는지는 원칙적으로 국제형사범죄법을 기초로 판단해야 한다. 그런데 어느 사항과 관련하여 우리 국제형사범죄법의 규율내용과 로마규정에서의 규율내용 간에 차이가 있을 수 있다. 이 경우 해당 우리 국제형사범죄법 규정의 유효성은 그 규정이 로마규정에서의 규율내용에 비해 국제범죄의 성립범위를 더 넓게 인정하는가에 따라 다르다. 국제조약을 이행하는 개별 국가는 조약의 규율내용보다 더 엄격하게 규율할 자유를 가지지만, 조약의 효력에 기해 최소한 조약의 규율내용을 이행해야 하지, 조약의 규율내용에 미치지 못하는 수준으로 규율하면 조약상의 의무를 위반하는 것이다. 따라서 우리 국제형사범죄법의 어느 규

799) 이에 대해 보다 상세히는 이윤재, 앞의 글, 117-128면 참조.

800) IMT, Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, 14 November 1945-1 October 1946, Volume 1, Published at Nuremberg, Germany, 1947, p. 219(보고서 저자에 의한 강조)

801) United States Government Printing Office, Trials of War Criminals Before the Nuernberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10, Volume IV, 1950, p. 977(보고서 저자에 의한 강조).

정이 로마규정의 규율내용에 비해 국제범죄의 성립요건을 더 완화시키고 있다면 그 규정은 유효하다. 그러나 반대로 국제범죄의 성립범위를 좁히고 있다면 그 규정은 조약상의 의무에 반하여 입법된 것이므로 위헌이라고 보아야 한다. 이 경우 우리 법원은 위헌법률심판제청을⁸⁰²⁾ 통해 문제를 해결해야 할 것이다.

나. 국토건설사업 및 자활정착사업에서 국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄의 성립여부

1960년대 국토건설사업 및 자활정착사업에서의 노역동원의 경우 그 당시 전쟁상황이 아니었으므로 전쟁범죄가 성립될 여지는 없고, 부랑아, 폭력배, 병역기피자들을 ‘국민적, 민족적, 인종적 또는 종교적’으로 다른 집단으로 볼 수 없기 때문에 제노사이드가 문제될 여지도 없다. 따라서 국토건설사업 및 자활정착사업과 관련하여서는 인도에 반하는 범죄의 성립여부만 문제된다.

우리 국제형사범죄법 제9조는 다음과 같이 인도에 반하는 범죄를 규정하고 있다. 아직까지 우리 법원이 국제범죄의 성립여부가 문제된 사건을 다룬 적이 없어서 제9조에서 규정하고 있는 인도에 반하는 범죄의 성립요건과 관련하여 어떠한 해석을 한 적이 없기에 이하에서는 국제형사재판소의 판례를 위주로 인도에 반하는 범죄의 성립요건을 설명할 수밖에 없다.

국제형사범죄법 제9조(인도에 반한 죄) ① 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 사람을 살해한 사람은 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

② 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

1. 식량과 의약품에 대한 주민의 접근을 박탈하는 등 일부 주민의 말살을 불러올 생활조건을 고의적으로 부과하는 행위
2. 사람을 노예화하는 행위

802) 헌법재판소법 제41조(위헌 여부 심판의 제청) ① 법률이 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 당해 사건을 담당하는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)은 직권 또는 당사자의 신청에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌 여부 심판을 제청한다.

3. 국제법규를 위반하여 강제로 주인을 그 적법한 주거지에서 추방하거나 이주하도록 하는 행위
4. 국제법규를 위반하여 사람을 감금하거나 그 밖의 방법으로 신체적 자유를 박탈하는 행위
5. 자기의 구금 또는 통제하에 있는 사람에게 정당한 이유 없이 중대한 신체적 또는 정신적 고통을 주어 고문하는 행위
6. 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임 또는 이와 유사한 중대한 성적 폭력 행위
7. 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적·종교적 사유, 성별 또는 그 밖의 국제법규에 따라 인정되지 아니하는 사유로 집단 또는 집합체 구성원의 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위
8. 사람을 장기간 법의 보호로부터 배제시킬 목적으로 국가 또는 정치단체의 허가·지원 또는 묵인하에 이루어지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 가. 사람을 체포·감금·약취 또는 유인(이하 "체포등"이라 한다)한 후 그 사람에 대한 체포등의 사실, 인적 사항, 생존 여부 및 소재지 등에 대한 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위
 - 나. 가목에 규정된 정보를 제공할 의무가 있는 사람이 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위
9. 제1호부터 제8호까지의 행위 외의 방법으로 사람의 신체와 정신에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위
 - ③ 인종집단의 구성원으로서 다른 인종집단을 조직적으로 억압하고 지배하는 체제를 유지할 목적으로 제1항 또는 제2항에 따른 행위를 한 사람은 각 항에서 정한 형으로 처벌한다.
 - ④ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 또는 제3항의 행위(제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한정한다)를 하여 사람을 사망에 이르게 한 사람은 제1항에서 정한 형에 처한다.
 - ⑤ 제1항부터 제3항까지에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

다. 개별 인도에 반하는 범죄의 객관적 구성요건

인도에 반하는 범죄가 성립하기 위해서는 먼저, 개별 인도에 반하는 범죄의 행위유형에 포섭되는 -예컨대 '인도에 반하는 범죄로서의 살해죄(제9조 제1항)', '인도에 반하는 범죄로서의 노예화(제9조 제2항 제2호)', '인도에 반하는 범죄로서의 불법감금 또는 자유박탈(제9조 제2항 제4호) 등- 행위가 있어야 한다. 성립이 문제되는 개별 인도에 반하는 범죄별로 국토건설사업(국토건설단, 갯생건설단 및 갯생건설소년단 포괄)과 자활정착사업으로 나누어 이를 살펴본다.

1) 불법감금 또는 신체적 자유의 박탈(제9조 제2항 제4호)

가) 국토건설사업의 경우

국제형사범죄법 제9조 제2항 제4호는 “국제법규를 위반하여 사람을 감금하거나 그 밖의 방법으로 신체적 자유를 박탈하는 행위”를 인도에 반하는 범죄로 규정하고 있는데, 어떠한 경우에 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당하는지는 이미 국내법 규정에 의해 명백하다. 바로 적법한 절차에 의하지 아니하고 감금하거나 신체적 자유를 박탈한 경우를 의미한다. 국토건설단, 갱생건설단 및 갱생건설소년단 사업을 통해 부랑아, 폭력배, 병역기피자, 수형자, 수용자 등을 노역동원한 것이 제9조 제2항 제4호에서 의미하는 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당하기 위해서는 ‘1960년대 당시의 법에 의할지라도 위법한 경우’이어야 한다. ‘1960년대 당시의 법에 의할지라도 위법한 경우’란 ① 근거법률이 없는데도 불구하고 노역동원을 한 경우, ② 근거법률이 있었을지라도 그 근거법률이 그 당시의 헌법에 반하는 경우, ③ 근거법률이 있었을지라도 법률상의 요건이 충족되지 않는 자들이라는 것을 알면서도(예컨대 부랑아나 폭력배가 아니라는 것을 알면서도) 노역동원한 경우를 의미한다. 실태조사를 통해 파악한 노역동원의 실태는 시기, 대상자 등이 상이하고 복잡하므로 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

▶▶▶ [표 7-1] 국토건설단, 갱생건설단 및 갱생건설소년단 운영실태

	일시	대상자		법적 성격 및 특징
1차 국토 건설단	1961.5.18 - 1961.12.1	검거된 폭력배, 불량배, 우범자 중에서 B급 및 C급으로 분류된 자. 취역기간은 3-6개월.		• 법률적 근거 X • 행정기관에 의한 강한 형벌 또는 보안처분의 부과
2차 국토 건설단	1962.1.22 - 1962.2.5	병역미필자신고기간		
	1961.12.28 ⁸⁰³ - 1962.12.31 ⁸⁰⁴	자 원	병역기피자 아니면서 자진신고한 병역미필자, 징집면제자 등	취역자원
강제 동원		병역기피자(신고하지 않은 자 포함) - 국토건설단설치범위반자		형벌집행 및 병역이행의 방한

	일시	대상자	법적 성격 및 특징
		폭력행위자단속에관한특례법에 기해 단속된 자	공소제기를 면하는 대신에 취역심사위원회 결정에 기해 취역(초기에는 취역심사위원회 결정 없이 한 경우도 있음)
3차 국토건설 설단	1968.6.20 - 1969	폭력배, 우범자 등으로 단속된 자 84,829명 중 4,892명	<ul style="list-style-type: none"> • 법률적 근거 X • 기소하지 않는 대신에 취역자원의 형태로 국토건설단 취역케 함 • 폭력행위자에 해당하지 않는 자도 무리하게 단속
갱생 건설단	1967. 4. 10. - 1967.8.1 ⁸⁰⁵⁾	수형자 중 근로능력이 있고 잔형기 2년 이하의 자	운영규정 제정 전
	1967.8.1 - 1970		운영규정 제정 후
갱생 건설 소년단	1967.5.10 - 1967.8.1.	전국소년원 남자원생 가운데 16세 이상의 초등학교 졸업이상인 자로서 재비행(2회) 이하인 자	운영규정 제정 전
	1967.8.1 - 1970		운영규정 제정 후

국토건설단사업에서 건설원은 현역병에 준하는 신분이었고, 정부는 깡패, 폭력배, 폭력행위자 등이 기소되더라도 대부분 집행유예로 풀려나는 등 경한 처벌을 받는다는 생각에서 단속된 폭력배들 중 중한 범죄자와 경한 범죄자는 그 당시의 법에 따라 처리하고, 중간 정도의 중한 범죄자(B급 및 C급)를 건설원으로 동원하였다. 이 경우 노역동원은 행정기관에 의해 부과되는 특별한 형태의 형벌 또는 형법적 성격의 보안 처분의 일종이라고 할 수 있다. 기소편의주의에 기해 검찰이 기소재량을 가지지만, 그 당시의 다른 법률에 의하더라도 검찰이 형벌을 부과할 권한을 가지지는 않았기에 1차국토건설단사업과 3차국토건설단사업에서 법률적 근거 없이 기소편의주의를 악용하여 폭력배 등을 건설원으로 동원한 것은 범죄자들을 불법하게 감금하거나 그들의 신체적 자유를 박탈한 행위에 해당한다. 3차국토건설단사업의 경우 취역자원의 형태로 형식적으로 폭력배 등의 동의를 받았다고 하더라도 진정한 의사에 기한 동의라고 볼 수 없는 사안들은 위법한 감금 및 신체적 자유의 박탈에 해당한다. 2차국토건설단사업은 국토건설단설치법 및 폭력행위자단속에관한특례법을 근거로 폭력배등을 건설

803) 국토건설단설치법 제정·시행일. 폭력행위자단속에관한특례법은 1961. 12. 13.에 제정·시행됨.

804) 1차국토건설단 해단일. 1963. 1. 1.에 국토건설단설치법 폐지됨.

805) 법무부령 제100호로 「갱생건설단과 갱생건설소년단 운영에 관한 규정」이 제정됨.

원으로 동원하였기에 취역심사위원회의 결정 없이 동원한 경우를 제외하고 취역심사위원회의 결정에 기해 건설원으로 동원된 경우라면 그러한 건설원 동원은 그 당시의 법에 의할 때에 적법한 것으로 보아야 할 것이다.⁸⁰⁶⁾

한편 실태조사에 의하면 폭력행위자 또는 폭력배에 해당하지 않는 자들임에도 불구하고 무리하게 단속하여 건설원으로 동원한 경우도 있었다. 이러한 사례는 국토건설단설치법 및 폭력행위자단속에관한특별법이라는 근거법률이 있었던 경우일지라도 불법감금 또는 불법한 신체적 자유의 박탈에 해당한다.

2차국토건설단사업에서 국토건설단설치법에 기해 병역기피자들이 강제로 건설원으로 동원되어 노역을 한 것은 형벌의 집행수단인 동시에 그들이 자신들에게 부과된 병역의무를 이행하는 것이기도 하였다. 이것은 병역기피라는 범죄를 범한 범죄자들에게 일종의 병역특례제도를 인정하면서 형벌의 집행까지 해결할 수 있도록 해준 것으로 그들에게 매우 유리하였을 뿐만 아니라, 법률적 근거에 기해 이루어졌기에 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈로 볼 수 없다. 게다가 복무연한도 현역병보다 짧았다는 점에서 수용·노역 환경이나 처우가 (예컨대 의료환경이나 처우) 현역병에 비해 나빴다는 것만을 이유로 국제형사범죄법 제9조 제2항 제9조의 기타 비인간적 취급행위가 성립한다고 보기는 어려울 것이다.

성인수형자 그리고 소년원생 중 일정한 자를 선별하여 각각 갱생건설단원과 갱생건설소년단원으로 동원한 행위는 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈로 보기는 어렵다. 수형자와 소년원생은 법률에 기해 적법하게 교도소 그리고 소년원에 수용되어 있는 자이므로 이들을 강제로 노역동원한 행위는 「갱생건설단과 갱생건설소년단 운영에 관한 규정」제정 전후인가를 불문하고 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당하지는 않는다. 노역환경, 노임 등이 어떠하였는가에 따라 '노예화'(제9조 제2항 제2호), '기타 비인간적 행위(제9조 제2항 제9호)' 등 다른 인도에 반하는 범죄의 성립 여부가 문제되는 것으로 보아야 한다.

806) 물론 이는 취역심사위원회가 공정하게 결정하였을 것을 전제로 한다. 취역심사위원회 소속 법관이 실제로는 행정부(검찰)의 의견에 따르기만 하는 형태로 파행적으로 취역심사위원회가 운용되었다면 그러한 사안들은 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당하는 것으로 보아야 한다.

나) 자활정착사업의 경우

불법감금 및 신체적 자유의 박탈에 해당하는지를 판단하는 중요한 요소는 도주를 방지하기 위한 감시가 있었는지 여부이다. 자활정착사업에 대한 실태조사를 통해 개척단의 조직과 관리는 군대와 같았고, ‘구호반’을 만들어서 도주를 방지하기 위해 상호 감시를 하도록 하였으며, 도주를 하다 잡힌 자에게는 가혹한 제재가 가해졌다는 것을 알 수 있다. 따라서 ‘개척단’, ‘자활단’의 이름하에 고아, 부랑아 및 한센병 완치자를 강제로 수용하여 노역토록 한 행위는 불법감금 및 불법한 신체적 자유의 박탈에 해당한다.

2) 노예화(제9조 제2항 제2호)

우리 국제형사범죄법 제9조 제2항 제2호는 노예화가 무엇인지에 대해서는 자세히 규정하고 있지 않다. ICC 「범죄구성요건」은 “사람을 구매·판매·대여 또는 교환하거나 사람에게 이와 유사한 정도의 자유박탈의 조치를 부과하는 것과 같이 사람에 대하여 소유권을 행사하는 것으로 볼 수 있는 행위”를 노예화로 정의하고 있다.⁸⁰⁷⁾ 그리고 “노예화로 볼 수 있는 자유박탈조치는 일정한 경우, 가혹한 강제노동 또는 「노예제, 노예무역 및 노예제에 유사한 제도 및 관습의 철폐에 관한 1956년 보충협약 (Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery of 1956)」에서 정의하는 바대로 사람을 연속적 상태에 두는 기타 행위를 포함할 수 있다.”⁸⁰⁸⁾ 따라서 국토건설단원, 갱생건설단원 및 갱생건설소년단원으로 동원한 행위가 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당하는 경우라면 원하지 않는 강제노동을 한 것이므로 노예화에 해당할 수 있다. 그리고 국토건설단 등에서의 노역동원이 진정한 의미에서의 자원의 형태로 이루어진 경우일지라도 즉, 취약자원이라는 근로계약의 형태로 이루어진 경우에도 근로계약 해지의 자유가 인정되지 않고, 근로시간 이외 시간에서의 활동의 자유가 보장되지 않았다면 노예화에 해당할 수 있다.

한편, 자활정착사업에서 고아, 부랑아 및 한센병 완치자들을 강제로 동원하여 노역

807) 「Elements of Crimes」 Article 7(1)(c), 3.

808) 「Elements of Crimes」 Article 7(1)(c), 3, Footnote 11.

을 시킨 행위는 불법한 감금 또는 신체적 자유의 박탈에 해당한다는 것은 앞에서 살펴보았다. 실태조사에 의하면 이들은 노동의 대가도 받지 못하였는바, 노동의 대가를 지급하지 않고 자활단원, 개척단원들을 강제로 노역시킨 행위는 노예화에 해당한다.

3) 박해(제9조 제2항 제7호)

‘인도에 반하는 범죄로서의 박해’란 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적·종교적 사유, 성별 또는 그 밖의 국제법규에 따라 인정되지 아니하는 사유로 집단 또는 집합체 구성원의 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위를 뜻한다. 박해가 성립하기 위해서는 ① 피해자 집단 또는 집합체는 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적·종교적 사유, 성별 또는 그 밖의 국제법규에 따라 인정되지 아니하는 사유에 기해서 다른 집단 또는 집합체로 구분될 것, ② 그러한 인정되지 아니하는 사유에 기해서 그 집단 또는 집합체 구성원에게로 공격행위가 이루어졌을 것, ③ 그 공격은 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위였을 것이라는 요건이 충족되어야 한다.

가) 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적·종교적 사유, 성별 또는 그 밖의 국제법규에 따라 인정되지 아니하는 사유에 의해 구분되는 집단 또는 집합체

ICC 판례는 적극적인 방법뿐만 아니라 소극적인 방법으로 그 집단 또는 집합체를 구분하는 것도 가능하다고 한다. 따라서 어느 특정 집단에 대해서만 공격한 경우뿐만 아니라 어느 특정 집단에 속하는 무리를 제외하고 모든 다른 집단에 대해서 공격한 경우에도 박해에 해당한다.⁸⁰⁹⁾ 그리고 다른 집단인지 아닌지를 판단함에 있어서는 외부적으로 드러나는 객관적인 요소뿐만 아니라 범죄자들과 피해자들의 인식(그들이 다른 집단이라고 생각하였는지)과 같은 주관적 요소도 고려해야 한다.⁸¹⁰⁾

나) 그러한 사유에 기해서 그러한 집단 또는 집합체 구성원에게로 공격행위가 이루어졌을 것

허용되지 아니한 사유로 구분된 그 집단 또는 집합체 구성원에게로 공격행위가 이루어졌으면 이 요건은 충족되지, 모든 피해자가 그 집단의 구성원이나 적어도 동조

809) ICC, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 1009.

810) *Ibid.*, para. 1010.

자 또는 관련인에 해당해야만 하는 것은 아니다.⁸¹¹⁾ 그리고 그러한 공격에 정당화 이유가 없다면 박해행위에 해당한다.⁸¹²⁾

다) 기본적 인권을 박탈하거나 제한

ICC 판례에 의하면 “기본적 인권”이란 생명권, 신체적 자유권, 잔혹하거나 비인간적이거나 인간으로서의 존엄을 해치는 취급·처벌을 받지 않을 권리, 자의적인 체포·구금 또는 추방을 당하지 않을 권리와 같이 인간이기 때문에 가지는 기본적 권리를 의미한다.⁸¹³⁾ 우리 국제형사범죄법 제9조 제2항 제7호는 “기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위”라고 있는데 반해, 로마규정 제7조 제2항 제(g)호는 허용되지 않는 차별사유로 “심각하게 기본적 인권을 박탈하는 행위”를 박해로 규정하고 있다. ICC 판례에 의하면 ‘기본적 인권의 심각한 박탈인지’ 여부는 개개 사건의 구체적 사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 하고, 해당 사건에서 문제되는 행위만의 효과를 기준으로 할 것이 아니라 그 행위가 다른 행위들과 결합하여 가질 수 있는 효과를 기준으로 할 때 기본적인 권리의 ‘심각한 또는 노골적인 거부(gross or blatant denial)’로 볼 수 있다면 심각한 박탈에 해당한다.⁸¹⁴⁾ 그리고 로마규정 제7조 제1항에 열거된 행위(살인, 노예화, 고문, 강제실종 등)에 해당하는 행위는 그 자체가 기본적 인권의 심각한 침해에 해당하는 것이라고 한다.⁸¹⁵⁾ 최근 판례에 의하면 재산의 파괴나 약탈도 기본적 인권의 심각한 박탈에 해당한다.⁸¹⁶⁾

우리 국제형사범죄법 제9조 제2항 제7호는 ‘인도에 반하는 (국제)범죄로서의 박해’를 “인정되지 아니하는 사유로 ... 기본적 인권을 박탈하거나 제한”하는 행위라고 하여 심각한 기본적 인권의 박탈행위일 것을 요하지 않고 있다. 자구만을 기준으로 하면, 우리 법은 심각한 기본적 인권의 박탈에 해당하지 않을지라도 인도에 반하는 죄로서의 박해가 성립할 수 있는 것으로 규정하고 있다고 해석할 여지가 있다. 그런데 국제형사범죄법 제18조는 “제8조부터 제14조까지의 적용과 관련하여 필요할 때에는 국제형

811) Ibid., para. 1011.

812) Ibid., para. 993.

813) ICC, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 991.

814) Ibid., para. 922.

815) Ibid., para. 994.

816) Ibid., para. 999.

사재판소규정 제9조에 따라 2002년 9월 9일 국제형사재판소규정 당사국총회에서 채택된 범죄구성요건을 고려할 수 있다”고 하여 국제형사범죄법 제9조를 해석함에 있어서 ICC 「범죄구성요건」을 고려할 수 있도록 하고 있다. 따라서 로마규정에 비해 우리 국제형사범죄법이 인도에 반하는 범죄로서의 박해죄 성립범위를 조금 넓게 인정하고 있다고 할 수는 있겠지만, 우리 법에 의하더라도 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 모든 행위가 박해죄에 해당하는 것이 아니라, 어느 정도의 심각한 박탈 또는 제한인 경우에 한해 박해죄가 성립하는 것으로 보아야 할 것이다.

라) 국토건설사업과 자활정책사업

부랑아 그리고 폭력배는 일반 시민과 문화적으로 다른 집단이라고 할 수 있다. 한센인은 한센병이라는 장애를 가진 자라는 점에서 일반 시민들과 다른 집단에 해당한다. 따라서 부랑아, 폭력배 또는 한센인이라는 이유만으로 그들의 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위는 박해에 해당한다. 부랑아, 폭력배 또는 한센인에 대한 노역동원 행위가 제9조 제2항 제4호의 ‘불법 감금 또는 신체적 자유의 박탈’이나 제2호의 ‘노예화’에 해당하는 경우 그 행위는 박해행위에도 해당한다.

4) 기타 비인도적 행위(제9조 제2항 제9호)

국제형사범죄법 제9조 제2항 제9호에 의하면 “제9조 제2항 제1호부터 제8호까지의 행위 외의 방법으로 사람의 신체와 정신에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위”는 기타 비인간적 행위로서 인도에 반하는 범죄에 해당한다. ICC 판례는 로마규정 제7조 제1항 제(k)호에 의하면 “기타 ... 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”여야 하는데, 여기서 “성격”이란 행위의 성격과 심각성/중대성(nature and gravity of the act)을 뜻하는 것이고, 제7조 제1항 제(a)호 내지 제(j)호에 나열된 중대한 인권침해 행위에 유사한 성격의 다른 비인도적 행위여야만 인도에 반하는 범죄로서의 ‘기타 비인간적 행위’가 성립하지, 모든 비인간적 행위가 제7조 제1항 제(k)호에 해당하는 것은 아니라고 하였다.⁸¹⁷⁾ 비록 우리 국제형사범죄법 제9조 제2항 제9호가 “기타 ... 유사한 성격의 다른 비인도적 행위”라는 자구를 포함하고 있지 않지만 “중대한”이라는 단어를

817) ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Decision on the confirmation of charges, 30 September 2008, para. 450-453 참조.

통해 간접적으로 제9조 제2항 제1호 내지 제8호에 유사한 성격의 중대한 인권침해행위인 경우에 한해 제9호의 범죄가 성립할 수 있다는 것을 암시하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

국토건설단의 경우 폭력배 등을 강제로 노역동원한 행위가 불법감금, 박해 또는 노예화에 해당하지 않는 경우일지라도 (적법한 형벌 또는 보안처분의 부과에 해당하거나 진정한 동의에 기한 근로계약에 해당하는 경우에 그러함) 국토건설단에서의 노역환경 또는 생활환경이 사람의 신체와 정신에 중대한 고통이나 손상을 줄 정도였다면 제9조 제2항 제9호가 성립할 가능성이 있다. 그러한 중대한 인권침해행위에 해당하는지를 판단함에 있어서는 적법한 수용환경에 관한 현재의 기준과 1960대의 기준이 동일하지 않다는 것을 유의하여야 할 것이다.

갱생건설소년단의 경우 행형법 시행령 제120조는 갱생건설단 제도의 법적 근거가 될 수 없기에 법적 근거 없이 강제노역을 부과한 것으로 볼 수 있는데, 소년단원들의 노역환경이 제9조 제2항 제1호 내지 제8조에 비견될 정도로 비인간적이었다면 ‘기타 비인간적 행위’에 해당할 수 있다.

한편 자활정책사업의 경우 노역동원 행위가 불법감금 또는 불법한 신체적 자유의 박탈 행위에 해당하지 않는다고 할지라도 기타 비인간적 행위에는 해당한다. 왜냐하면 부랑인들과 성매매 여성들 간에 원하지 않는 결혼을 행하도록 한 것, 사망사고가 빈번하게 발생했지만 최소한의 장례절차 등이 없었다는 점 등으로 인해 제9조 제2항 제1호 내지 제8호에 준하는 정도의 비인간적 행위가 충분히 인정되기 때문이다.

라. ‘인도에 반하는 범죄’의 상황적 요건

1) 상황적 요건의 구체적 의미

인도에 반하는 범죄가 성립하기 위해서는 “민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로” 제9조에 나열된 행위가 이루어졌어야 한다. 인도에 반하는 범죄의 상황적 요건이 충족되기 위해서는 ① 민간인 주민에 대한 공격일 것, ② 그러한 공격이 광범위하거나 체계적일 것, ③ 그러한 공격이 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 또는 정책에

따라 이루어졌을 것. ④ 제9조에 나열된 행위에 속하는 개개 행위가 그러한 공격의 일부로 행해졌을 것이라는 요건이 충족되어야 한다.

가) 민간인 주민에 대한 공격일 것

이 요건은 반드시 민간인 주민들만이 피해자였어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 피해자들에 군인들이 포함되었다고 하더라도 주된 공격의 대상이 민간인들이었다면 이 요건은 충족된다.⁸¹⁸⁾ 민간인 주민에 대한 공격이면 되지, 공격이 군대에 의한 공격이었을 필요는 없다.⁸¹⁹⁾

나) 그러한 공격이 광범위하거나 체계적일 것

“광범위한(widespread)” 공격이란 공격이 대규모이고 많은 사람들을 대상으로 한 경우를 의미한다.⁸²⁰⁾ 광범위한 공격인지 여부는 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 하지, 오로지 양적 기준 또는 지리적 기준(광범위한 지역에서 행해졌는가)에 따라 판단해서는 아니 된다.⁸²¹⁾ “체계적인” 공격이란 공격행위가 조직적으로 이루어졌어야 한다는 것을 의미한다.⁸²²⁾ 조직적 성격 없이 개인에 의해 산발적으로(random) 발생한 공격은 체계적이라고 할 수 없고, 유사한 범죄적 행위가 패턴의 형태를 가지면서 반복되었어야 한다.⁸²³⁾ 공격이 광범위하거나 체계적이었으면 되지, 양자의 성격을 모두 가졌어야만 하는 것은 아니다.

다) 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 이루어진 공격일 것

(1) 의미

ICC 「범죄구성요건」에 의하면 ‘민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책’이라는 요건은 국가 또는 단체·기관이 민간인 주민에 대한 공격을 적극적으로 촉진시키거나 고무하였을(actively promote or encourage) 것을 뜻한다.⁸²⁴⁾ ‘민간인

818) ICC, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 668.

819) 「Elements of Crimes」 Article 7, Introduction, 3.

820) ICC, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 691.

821) Ibid., para. 691.

822) Ibid., 692.

823) Ibid., 692.

주민을 공격하려는 정책'은 국가 또는 단체·조직의 작위행위(action)에 의해 실행될 것이지만, 예외적인 경우에는 의도적으로 행동하지 않는 방식으로 실행될 수도 있다.⁸²⁵⁾ 그러나 국가 또는 단체·기관의 행동이 없다는 사정만을 근거로 그러한 정책이 있다는 것을 추론해서는 아니 된다.⁸²⁶⁾ 정책은 사전의 기획·계획으로 존재할 수도 있지만, 범죄자들에 의해 취해진 행위들에 의해서만 표출되는 경우도 있다.⁸²⁷⁾ 정책이 존재하였다는 것은 다음과 같은 여러 요소들로부터 추론될 수 있다: (i) 공격이 계획되거나 지시되었다는 사실; (ii) 폭력행위가 패턴의 형태로 반복된 사실, 예컨대 유사한 결과를 가지는 행위가 반복된 경우; (iii) 정책을 진척시키기 위해 공적 또는 사적 자원이 이용된 사실; (iv) 국가 또는 단체·기관의 군·경찰력(forces)이 범행에 관련된 사실; (v) 국제범죄의 범행을 용인하거나 고무하는 진술, 지시 또는 문서가 있고, 그러한 진술, 지시 또는 문서를 국가 또는 단체·기관의 진술, 지시 또는 문서로 볼 수 있는 경우; (vi) 근본적인 동기부여가 있었던 경우; (vii) 국가 또는 단체·기관의 조직·협력하에 준비행위가 있었거나 집단동원이 있었던 경우.⁸²⁸⁾

(2) 단체·기관의 의미 및 판단기준

국제형사법 제9조의 “단체·기관”은 로마규정 제7조 제2항 제(a)호의 “국가 또는 조직·단체의 정책에 따라(pursuant to or in furtherance of a State or organizational police)”라는 요건에서의 “조직·단체(organization)”를 번역한 것이다. 현재 로마규정과 관련하여서는 “조직·단체”가 ‘반란군과 같은 위계질서, 규모 등을 갖추고 일부 지역을 통제하고 있을 정도로 강한 국가유사의 조직·단체로 한정되어야 하는지’, 아니면 ‘국가유사의 조직·단체일 필요는 없고, 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격을 행할 수 있을 정도의 위계질서, 규모 등을 갖춘 조직·단체이면 충분한지’에 대한 논란이 있다.⁸²⁹⁾ 이러한 논란은 케냐 사태에서 ‘몽기키’라는 조직폭력단체가 인도에

824) 「Elements of Crimes」 Article 7, Introduction, 3.

825) 「Elements of Crimes」 Article 7, Introduction, 3, Footnote 3.

826) 「Elements of Crimes」 Article 7, Introduction, 3, Footnote 3.

827) ICC, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 674; ICC, The Prosecutor v. Germain Katanga, Trial Judgment, March 2014, para. 1115-1116; Ambos, Internationales Strafrecht (2014), S. 287 f.

828) ICC, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 674.

829) 이에 대해서는 많은 문헌이 있지만, Stahn, A Critical Introduction to International Criminal Law, Cambridge University Press, 2019, p. 54-57 참조.

반하는 범죄에서의 “조직·단체”로 인정될 수 있는가가 문제되면서 촉발되었는데, 케냐사태에서 ICC는 ‘뭉기키’ 조직폭력단체를 “조직·단체”로 인정하면서도 ‘일정 지역을 통제하고 있을 정도로 강한 조직·단체’일 것을 요구하여 제한적 견해와 확장적 견해의 중간적 입장을 취하였다.⁸³⁰⁾ ‘어떠한 조직·단체가 인도에 반하는 범죄에서의 조직·단체로 인정될 수 있는가’의 문제는 국가기관의 개입이 인정되지 않는 경우에 큰 의미를 가지는데, 케냐사태에서는 당시 정부의 장관 및 제2국무총리의 적극적인 개입이 인정되는 경우였다. 따라서 ‘어떠한 조직·단체가 인도에 반하는 범죄에서의 조직·단체로 인정될 수 있는가’라는 문제는 ‘어떠한 경우에 국가의 목인·용인이 국가의 개입으로 인정되어 국가에 의한 민간인에 대한 체계적이거나 광범위한 공격이 인정될 수 있는가’의 문제와 상관성을 가진다.

라) 개개 행위가 그러한 공격의 일부로 행해졌을 것

개별 인도에 반하는 범죄를 구성하는 개개 행위는 민간인에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로 행해졌어야 한다. 개개 행위의 성격, 목적, 특성 또는 결과를 기초로 하여 공격과의 상관성이 인정되는지를 판단해야 한다.⁸³¹⁾ 공격과의 시간적·공간적 근접성이 중요한 기준이지만, 공격 이전 또는 이후에 이루어진 행위일지라도 공격과의 충분한 관련성이 인정되면 공격의 일부로 행해진 것이다.⁸³²⁾

2) 국토건설사업과 자활정착사업에서 상황적 요건의 충족 여부

국토건설단사업의 경우 폭력배 등 폭력행위자, 병역기피자, 병역미필자들을 강제 또는 자원의 형태로 건설원으로 동원한다는 국가의 정책이 존재하였고, 그러한 정책에 따라 노역동원이 이루어졌다. 그러나 이러한 국토건설단사업 정책 자체 즉, 국토건설단사업 전체가 불법한 것이 아니라, ‘민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책’에 따라 행해진 노역동원행위만이 위법한 행위로서 국제범죄에 해당할 수 있다.

법률적 근거 없이 행해진 1차국토건설단 사업의 경우 법률적 근거 없이 강제노역동

830) ICC, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, 31 March 2010, para. 90-93.

831) ICC, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Trial Judgment, 8 July 2019, para. 696.

832) Ibid., para. 696.

원이라는 민간인에 대한 공격을 행한다는 정책이 명백히 존재하였기에 상황적 요건이 문제없이 충족된다. 2차국토건설단사업의 경우 법률적 근거는 있었지만, 취역심사위원회 결정 없이 동원한 사례의 경우 위원회 결정 없이 동원한다는 정책이 명시적으로 존재하였거나 제반 사정을 종합할 때 그러한 정책의 존재를 추론할 수 있다면 인도에 반하는 범죄의 상황적 요건이 충족되고, 결정 없이 동원한 사례에서는 인도에 반하는 범죄가 성립한다.

3차국토건설단사업의 경우 ‘내무부 특별단속처리요강’에 근거하였을 뿐, 법률적 근거 없이 이루어졌다. 나아가 1968. 6. 14. 내무부 치안국은 경찰서장·수사계장회의에서 “법의 테두리에서 약간 벗어나도 사회정화를 위해 5·16 직후 강패를 소탕하던 정신으로 과감하게 임무를 수행하도록” 강경한 단속방침을 시달하였고, 이로 인해 폭력배로 볼 수 없는 자들도 단속되어 노역동원이 이루어졌다.⁸³³⁾ 이러한 사실들은 “법의 테두리에서 벗어나는” 노역동원 즉, 위법한 민간인에 대한 공격을 체계적으로 행한다는 정책이 존재하였다는 것을 증명하므로 3차국토건설단사업의 경우 인도에 반하는 범죄의 상황적 요건이 충족된다.

갱생건설단 및 갱생소년단의 경우 일정 수형자와 소년원생을 강제로 노역에 동원한다는 국가의 정책이 존재하였고, 그러한 정책에 따라 노역동원이 이루어졌으며, 노역 환경 또한 국가의 정책에 따른 것이었다. 따라서 갱생건설단원 및 갱생소년단원의 노역환경, 노임 등이 ‘노예화’(제9조 제2항 제2호) 또는 ‘기타 비인간적 행위’(제9조 제2항 제9호)의 객관적 구성요건을 충족시키는 경우에 한해 갱생건설단 및 갱생소년단 노역동원은 인도에 반하는 범죄가 성립할 수 있다.

한편, 자활정착사업의 경우 외관상으로는 사업의 주체가 민간단체였지만, 정부는 그러한 자활정착사업이 가능한 법제를 만들었을 뿐만 아니라 민간단체에 의한 자활정착사업을 재정적으로 지원하였다. 나아가 자활단 및 개척단의 활동에 (예컨대 자활단 총회 및 개척단과 자활단의 합동결혼식 주례 등) 행정부 또는 입법부의 고위 공직자들이 참여하기도 하였고, 개척단과 자활단의 성과를 홍보·칭송하였다. 이러한 사정들은 정부가 개척단 및 자활단의 노역동원활동을 적극적으로 지원하고 협력하였다는 것에 대한 정황증거라고 할 수 있다. 따라서 비록 실제 행위주체는 민간단체일지라도 국가

833) 본 보고서 제4장, 제4절, 1. 가 참조(밑줄은 보고서 저자에 의한 강조).

에 의한 정책이 존재하였다고 보아야 한다.

마. 주관적 구성요건(mens rea)

로마규정 제30조는 주관적 구성요건을 규정하고 있는데, 다수설적 견해와⁸³⁴⁾ 판례에⁸³⁵⁾ 의하면 제30조는 직접고의, 즉 의도적 고의(intent)와 인식(knowledge)만을 고의의 형태로 인정하고 있고, 이른바 미필적 고의(dolus eventualis)를 고의의 형태로 인정하지는 않는다.⁸³⁶⁾ 반면에 우리 국제형사범죄법은 고의의 형태에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있는 바, 형법상 인정되고 있는 고의의 형태가 국제범죄에도 그대로 적용되는 것으로 보아야 하므로 우리 국제형사범죄법에 의하면 원칙적으로 미필적 고의가 인정된다면 국제범죄가 성립되는 것으로 해석해야 한다.⁸³⁷⁾⁸³⁸⁾ 우리 국제형사범죄법이 로마규정에 비해 완화된 고의 요건을 통해 국제범죄의 성립을 인정하는 것은 조약상의 의무에 반하는 것은 아니다.⁸³⁹⁾

834) Ohlin/Van Sliedregt/Weigend, Assessing the Control-Theory, 26 Leiden Journal of International Law 725 (2013), p. 738 et seq.; Ambos, Treatise on International Criminal Law. Vol. I, 2013, p. 276 et seq.; Cryer/Friman/Robinson/Wilmshurst, An Introduction to International Criminal Law and Procedure, 2010, p. 386; Schabas, The International Criminal Court, 2010, p. 476; 이진국, “국제형법상 범죄의 주관적 요소”, 형사정책연구 제18권 제3호, 2007, 37-39면; 조상제/천진호/류전철/이진국, 국제형법, 준커뮤니케이션즈, 2011, 122-123면.

835) ICC, The Prosecutor v. Lubanga, Appeal Judgment, 1.12.2014, para. 447 et seq.; The Prosecutor v. Katanga, Trial Judgment, 7 March 2014, para. 777; The Prosecutor v. Bemba, Confirmation Decision, 15 June 2009, para. 359 et seq.; The Prosecutor v. Ruto et al., Confirmation decision, 23 January 2012, para. 334 et seq.

836) 이에 대해 자세히는 이진국, “국제형법상 범죄의 주관적 요소”, 형사정책연구 제18권 제3호, 2007, 23-39면.

837) 이진국, “국제형법상 범죄의 주관적 요소”, 형사정책연구 제18권 제3호, 2007, 40면.

838) 우리 형법의 해석에 의하더라도 범행지배에 대한 고의는 미필적 고의로 충분하지 않고 미필적 고의에 비해 의욕적 요소가 강화된 형태의 고의가 있어야 한다는 견해는 박경규, “간접정범의 공동정범? - 국제형사재판소(ICC) 판례와 독일 및 국내의 논의를 중심으로 -”, 형사법연구 제29권 제4호, 2017.12, 60-63면.

839) 로마규정에 비해 완화된 고의 요건을 인정하는 것이 언제나 타당할 수 있는가의 문제는 다른 차원의 문제이다(이에 대해서는 이진국, “국제형법상 범죄의 주관적 요소”, 형사정책연구 제18권 제3호, 2007, 39-41면 참조).

3. 과거 국제범죄의 형사사법적 처리에서 발생하는 문제

가. 공소시효의 문제

1) 공소시효를 배제하는 국제관습법의 존재 여부

로마규정 제29조는 “재판소의 관할범죄에 대하여는 어떠한 시효도 적용되지 아니한다”고 하여 공소시효 적용을 배제하고 있다. 이 규정은 ICC가 재판권을 가지는 국제범죄에서, 즉 ICC에 회부된 국제범죄에서는 공소시효가 적용되지 않는다는 것을 의미할 뿐, 이 규정이 국제범죄에서는 공소시효가 적용되지 않는다는 것을 국제관습법으로 인정하고 있는 것으로 보기는 힘들다. 왜냐하면 2차대전 전범재판의 근거규정이 된 ‘뉘른베르크 국제군사재판소 헌장’, ‘극동군사재판소 헌장’ 뿐만 아니라 이후의 국제범죄 관련 국제조약들도 공소시효 배제와 관련하여서는 명시적으로 규정하지 않았기 때문이다. 예컨대 제네바협약, ICTY 규정, ICTR 규정 등은 공소시효 배제에 관해서는 아무런 명시적 규정을 두지 않았다. 한편 1968년 11월 26일 유엔총회결의 제2391(XXII)에 의해 채택되었고, 1970년 11월 11일 발효된 「전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄에서의 시효부적용에 관한 협약(Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity)」은 전쟁범죄와 인도에 반하는 죄에서의 공소시효적용 배제를 규정하고 있다. 하지만 동 협약의 비준국은 2018. 5. 2.을 기준으로 55개 국가에 불과하다.⁸⁴⁰⁾ 이와 같이 로마규정 제정 이전에 국제범죄에서의 공소시효적용이 배제된다는 국제관습법이 확립되었다고 볼 수 없는 상황이었기에 로마규정 입법과정에서도 ICC 관할 국제범죄에서 공소시효 적용을 배제할 것인가에 대해서는 논란이 있었는데, 결국에는 4개 핵심국제범죄에 대해 공소시효적용을 배제하는 규정을 두게 되었다.⁸⁴¹⁾

국제범죄에서의 공소시효 적용여부에 관해서는 개별 국가의 입법도 상이하다. 전통적으로 커먼 로(Common Law) 국가들은 공소시효적용을 배제하는 경향에 있다.⁸⁴²⁾

840) https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-6&chapter=4&clang=_en 참조.

841) Weigend, VStGB § 5, in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 8, 3. Auflage, 2018, Rn. 5.

842) Ibid, Rn. 6.

예컨대 영국과 오스트레일리아에서는 중한 범죄에서는 공소시효가 적용되지 않는다.⁸⁴³⁾ 한편 프랑스의 경우 제노사이드와 인도에 반하는 죄에서만 공소시효 적용을 배제하고 있고, 전쟁범죄에서는 공소시효를 인정하고 있다.⁸⁴⁴⁾

이와 같이 아직까지는 모든 국제범죄에서 공소시효 적용이 배제된다는 국제관행이 존재한다고 말하기에는 힘든 상황이다. 다만 제노사이드와 인도에 반하는 죄의 경우 상대적으로 많은 국가들이 공소시효 적용을 배제하고 있다.⁸⁴⁵⁾ 그리고 점점 더 많은 국가들이 국제범죄에서 공소시효적용을 배제하는 경향에 있고, 다수 국제형법학자들은 국제범죄에서의 공소시효적용 배제에 찬성하고 있다.⁸⁴⁶⁾

2) 우리나라 판례의 태도

우리나라는 「전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄에서의 시효부적용에 관한 협약」에 아직 가입하지 않았다. 따라서 동 조약에 기해 우리나라에서 국제범죄의 공소시효적용이 배제될 수는 없다. 우리나라에서 국제범죄의 공소시효 적용이 배제되는가는 그러한 국제관습법이 존재하는가에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 그러한 국제관습법이 존재한다면 그것은 일반적으로 승인된 국제법규에 해당되어 국내법과 같은 효력을 가지기 때문이다.

앞에서 언급한 것처럼 모든 국제범죄에서 공소시효적용을 배제하는 국제관습법은 아직까지 존재하지 않지만, 제노사이드와 인도에 반하는 범죄에서는 공소시효적용이 배제된다는 국제관행이 존재하는 것으로 볼 수 있다. 한편 우리 판례는 아래와 같이 공소시효 적용배제와 관련하여서는 일반적으로 국제문헌에서 설명되고 있는 것과 달리 모든 국제범죄에서 공소시효적용이 배제된다는 것은 국제관습법으로 되었다고 판시하여, 공소시효적용 배제의 문제와 관련하여서는 국제관습법을 인정하는데 적극적인 입장을 보여주고 있다.

1990. 7. 10.부터 우리나라에서 발효되기 시작한 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제

843) Ibid, Rn. 6.

844) Ibid, Rn. 6.

845) Ibid, Rn. 6.

846) 이러한 이유로 Ambos 교수는 국제범죄에서의 공소시효적용 배제는 “국제관습법으로 되어 가고 있는 중에 있다(emerging customary rule)”고 표현하고 있다(Ambos, *Treatise on International Criminal Law*. Vol 1, Oxford University Press, 2014, p. 429).

규약(B규약) 제7조는 “어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히, 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.”고 규정하고 있는데, 이러한 인권보장 원칙을 구현하기 위하여 인권범죄를 다루는 국제형사재판소는 고문 등 범죄에 대하여는 그 공소시효 적용을 배제하고 있으며 [구 유고슬라비아와 르완다 지역의 인권침해 사건을 재판하고 있는 국제형사재판소(ICTY와 ICTR)가 인권침해 범죄자들에 대한 형사재판을 하면서 견지한 원칙이다, 유엔 인권이사회는 각국의 군사정권 아래에서 저질러진 시민적·정치적 권리의 중대한 침해에 대하여는 필요한 최장기간 동안 기소가 이루어져야 한다고 권고하는 등 반인도적 범죄, 전쟁범죄나 고문과 같은 중대한 인권침해에 관하여는 공소시효의 적용을 배제하는 것이 국제법의 일반원칙이다.⁸⁴⁷⁾

나. 일사부재리원칙과 관련된 문제

만약 국제범죄혐의자가 이미 국내범죄로 유죄판결 받았다면 그러한 자들을 다시 국제범죄자로 소추할 수 있는지가 문제될 수 있다.⁸⁴⁸⁾ 1960년대 국토건설사업 관련 강제노역동원의 경우 그러한 행위로 인해 불법체포·감금죄로 유죄판결 받은 사람이 있는 경우 강제노역동원행위가 국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄에 해당한다는 것을 이유로 이미 유죄판결 받은 자를 다시 국제범죄자로 소추할 수 있는가의 문제가 그러하다.

위 문제에서 (공소시효의 완성이 문제되지 않는다면) 핵심은 국제범죄로 다시 소추하는 것이 일사부재리 원칙(한번 심판한 (범죄)사안/사건을 다시 심판할 수 없다는 원칙)에 반하는지 여부이다. 일사부재리원칙은 공소사실의 동일성이 (동일한 사안/사건인가?) 인정되는 경우에 한해 인정된다. 우리 대법원은 규범적 요소도 함께 고려하여 공소사실의 동일성을 판단해야 한다고 하고 있다.⁸⁴⁹⁾ 국제범죄로서의 인도에 반하

847) 서울고법 2006.2.14 선고 2005나27906 판결.

848) 이에 해당하는 가장 대표적인 예는 5·18민주화운동 진압행위와 관련하여 전두환 전 대통령 등을 다시 소추할 수 있는가의 문제이다.

849) 대법원 1994. 3. 22. 선고 93도2080 전원합의체판결(“공소사실이나 범죄사실의 동일성은 형사소송법상의 개념이므로 이것이 형사소송절차에서 가지는 의의나 소송법적 기능을 고려하여야 할 것이고, 따라서 두 죄의 기본적 사실관계가 동일한가의 여부는 그 규범적 요소를 전적으로 배제한 채 순수하게 사회적, 전법률적인 관점에서만 파악할 수는 없고, 그 자연적, 사회적 사실관계나 피고인의 행위가 동일한 것인가 외에 그 규범적 요소도 기본적 사실관계 동일성의 실질적 내용의 일부를 이루는 것이라고 보는 것이 상당하다.”); 대법원 2010. 4. 29. 선고 2010

는 범죄는 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 행해진 경우에만 성립하므로 형법상의 전통적인 개인범죄/국내범죄와 성립요건에서 다르다는 점을 강조하면 불법체포·감금죄로 유죄판결 받은 사람을 국제범죄인 인도에 반하는 범죄로서의 ‘불법감금’, ‘박해’, ‘노예화’ 또는 ‘기타 비인간적 행위’로 다시 소추한다고 하더라도 일사부재리원칙에 반하지 않는다고 할 여지가 있다.

4. 조직적·체계적 범죄이지만 국제범죄에는 해당하지 않는 행위

조직적·체계적으로 범해졌을지라도 국제범죄가 성립하지 않는 경우가 있을 수 있다는 것은 앞에서 살펴보았다.⁸⁵⁰⁾ 본 연구보고서의 연구대상과 관련하여서는 갱생전 설소년단의 경우 적절한 노임이 지급되었다는 점 등의 이유로 노예화나 박해가 성립하지 않고, 기타 비인간적 행위도 성립하지 않지만, 노역환경이 그 당시의 법에 의할지라도 적법하지 않았던 경우가 그러한 사례에 해당할 수 있다. 이 경우 원하지 않는 강제 노역동원은 형법상의 강요죄에 해당할 수 있고, 이러한 범죄행위가 국가의 정책에 따라 조직적·체계적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

이와 같이 최협의를 국가폭력에는 해당하지 않지만, 협의의 국가폭력에 해당하는 최근의 사례로는 현재 대법원에 계류 중인 문화계 블랙리스트 사건을 들 수 있다. 이 사건에서는 청와대 비서실장, 문화체육부 장·차관, 청와대 정무비서관 등 권력자들이 여당에 비판적인 문화계 인사들에 대한 블랙리스트를 작성·실행하도록 지시하여 일부 대상자들에 대해 지원을 배제하였다는 혐의를 받고 있다. 이 사건에서 항소심법원은 모든 피고인들에게 직권남용죄의 성립을 인정하였다.⁸⁵¹⁾ 정치적으로 다른 의견을 가진 자들은 국제형사범죄법 제9조 제2항 제7호에서 의미하는 박해의 대상이 될 수 있는 “집단 또는 집합체”에 해당한다. 청와대 비서실장, 문화체육부 장·차관, 청와대 정무비서관 등 권력자들이 특정 그룹에 속하는 민간인에 대한 지원배제 정책에 따라 광범위하거나 체계적으로 그 그룹에 속하는 민간인들에 대해 공격(지원배제)하

도3092 판결 등.

850) 제2장, 3 참조.

851) 연합뉴스, “‘블랙리스트’ 2심 김기춘 징역4년·조윤선 징역2년 법정구속”, 2018.1.23., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180123075800004>, 2010.10.1. 검색.

였기에 이러한 행위에서는 인도에 반하는 범죄의 정황적 요건이 충족된다.⁸⁵²⁾ 그러나 사회적 지원조치를 배제한 것은 기본적 인권의 박탈·제한으로 보기는 어렵기에 그러한 지원배제행위는 조직적·체계적 범죄행위에는 해당하지만, 국제범죄로서의 인도에 반하는 범죄가 성립한다고 보기에는 어렵다. 하지만 권력자들에 의해 조직적·체계적으로 행해진 범죄인 그러한 지원배제행위를 개인범죄인 직권남용죄로만 평가하는 것은 그 행위의 불법성을 제대로 포착하는 것이라고 할 수 없다. 우리 현행법이 ‘권력을 가진 자들에 의해 조직적·체계적으로 행해졌지만, 국제범죄에는 해당하지 않는 범죄행위’의 불법성을 제대로 포착하면서 이러한 범죄의 범죄자들을 그 책임에 맞게 처벌할 수 있도록 하는 규정을 가지고 있고, 그러한 규정이 제대로 적용되고 있는가?

현행법상 직권남용죄(제123조)는 직무유기죄와 함께 공무원범죄에서 기본구성요건 또는 보충적 구성요건이라고 할 수 있다.⁸⁵³⁾ 우리 현행법은 정당한 사유에 기하지 않은 차별행위를 범죄로 처벌하고 있다. 예컨대 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제49조는 동법에서 금지한 차별행위를 행하고 그 행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우 법원은 차별을 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다고 하고 있다. 국가가 차별행위를 범죄로 규정하여 국민에게는 차별행위를 금지시키면서 국가 스스로 정당한 사유에 기하지 않은 차별행위를 하는 것을 단순히 직권남용이라고 할 수 있는가? 국가의 행위로 볼 수 있는 국가권력자들의 조직적·체계적 행위가 범죄행위에 해당한다면 직권남용죄가 성립하는 것은 물론이고, 침해 또는 위태화된 법익과 관련된 범죄(차별행위의 경우 차별을 금지하는 법률의 위반)도 성립하는 것으로 보아야 하고, 나아가 권력자들이 조직적·체계적으로 권력을 남용하였다는 점에 대한 평가도 이루어져야 할 것이다. 형법 제135조는 “공무원이 직권을 이용하여 본장 이외의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다. 단 공무원의 신분에 의하여 특별히 형이 규정된 때에는 예외로 한다.”고 하여

852) 블랙리스트 사건을 직권남용죄의 성립여부 문제로 다루고 있지만, 이 행위는 엄중한 불법에 해당하고, 이른바 ‘조직지배에 의한 범행지배’에 해당하는 경우라고 하는 조기영, “직권남용과 블랙리스트”, 비교형사법연구 제20권 제2호, 2018, 53-54면. 집단범죄인 국제범죄는 전형적으로 조직지배에 의한 범행지배에 의해서 범행이 이루어지는 경우이다.

853) 형법 제123조의 직권남용죄가 공무원이 직권을 남용한 경우에 적용되는 일반적/보충적 구성요건이라는 것에 대해서는 김성돈, “직권남용죄, 남용의 의미와 범위”, 법조 제68권 제3호, 2019, 215면 이하 참조.

공무원이 직권을 남용하여 범죄를 범한 경우 가중처벌하는 규정을 두고 있다. 그리고 형법 제34조 제2항은 “자기의 지휘, 감독을 받는 자를 교사 또는 방조하여 전항의 결과를 발생하게 한 자는 교사인 때에는 정범에 정한 형의 장기 또는 다액에 그 2분의 1까지 가중하고 방조인 때에는 정범의 형으로 처벌한다.”고 하여 특수교사·방조를 가중하여 처벌하도록 하고 있다. 따라서 국가권력자들이 조직적·체계적으로 범죄행위를 하였지만 국제범죄가 성립하지는 않는 경우 위 규정들이 적용될 수 있지만, 우리 법원은 제135조를 적용하는 데에는 소극적이고, 지금까지 제34조 제2항을 적용한 예는 없다.⁸⁵⁴⁾

한편, 제135조 및 제34조 제2항이 국가 권력자들에 의한 조직적·체계적 범죄에 적용될 수는 있지만, 이 경우 다음과 같은 문제가 발생할 여지도 있다. 이 규정들은 원칙적으로 개인범죄를 적용대상으로 하는데, 조직적·체계적 범죄에도 적용되는 경우 공무원 개인이 하급자를 이용하여 형법 제2편 제7장 이외의 죄를 범한 경우와 권력자들이 하급자들을 이용하여 제2편 제7장 이외의 죄를 조직적·체계적으로 범한 경우에 양 사례가 동일하게 취급되어 처벌의 불균형 문제가 발생할 수 있다.

지금까지 위와 같은 문제에 대한 형법이론적 논의는 제대로 이루어지지 않았다.⁸⁵⁵⁾ 최협의를 국가폭력(국가에 의한 국제범죄) 또는 협의의 국가폭력에 해당할 수 있는 국토건설단 관련 노역동원 행위가 1960년대에 발생한 뒤 50여년이 지난 2010년대에 도 여전히 문화계 블랙리스트 사건과 같은 협의의 국가폭력이 발생하고 있는 한 이유일 것이다.

854) 이에 대한 비판은 박경규, “간접정범의 공동정범? - 국제형사재판소(ICC) 판례와 독일 및 국내의 논의를 중심으로 -”, 형사법연구 제29권 제4호, 2017, 51면 이하 참조.

855) 협의의 국가폭력을 형법이론적으로 다루는 최근의 글은 김성돈, “형법의 과제, 형법의 한계 그리고 리바이어던형법 - 국가폭력의 경우. 형법과 국가 및 개인의 관계에 관한 패러다임의 전환”(2016), 3면 이하; 김성돈, “국가폭력과 형법, 그리고 헌법” (2018), 9면 이하; 김혜경, “국가폭력범죄의 개념과 국가 책임구조 - 국가의 범죄행위 주체성을 중심으로 -”(2018), 174면 이하.

〈국가기록원 등 정부 보관자료〉

각의록(국가기록원)

각의상정안건철(국가기록원)

건설부, “국토건설단해편에 따른 처리사항”, 1962(국가기록원 관리번호 BA0084342).

_____, “국토건설단해편에 따른 합동조사보고”, 1963.1.25(국가기록원 관리번호 BA0084353).

경제기획원, 제2차경제개발5개년계획 1967~1971, 1966(국가기록원 관리번호 BA0587801)

국방부 합동참모본부, 5·16공문기안철(2-2), 1961.

내무부, “도둑잡기 강조기간 설정에 따른 업무 협조”, 1968.4.11. (국가기록원 관리번호 BA0154982).

농림수산부 농어촌 개발국 조성과, 귀농정착관계철, 1962(국가기록원 관리번호 BA0132517).

대검찰청, “폭력행위자등특별단속에따른사건처리”, 1968.6.24. (국가기록원 관리번호 BA0154982).

법무부, “사회질서 확립을 위한 대책”, 1962.7.6.(국가기록원 관리번호 BA0084324).

_____, “갱생건설단창설계획보고”, 1967.3.27.(국가기록원 관리번호 BA0084501).

_____, “갱생건설단사업보고”, 1967.10.2.(국가기록원 관리번호 BA0084517).

보건사회부, “7월분 미공법 480호 제2관 사업 실시”, 1964.6.26.(국가기록원 관리번호 BA0084409).

부흥부, “美公法 480號 第2款(擴大授權) 解説”, 1960.11. 국무회의록(국가기록원 관리번호 BA0085198).

충청남도 농정국 농업정책과, 개간사업 귀농정착 문서철, 1961(국가기록원 관리번호 BA0161352).

충청남도 서산시 행정지원국 회계과, 자활정착 모일지구 매각추진 문서철, 1992(국가

기록원 관리번호 BA0652518).

충청남도 서산시 충무국 회계과, 자조근로 문서철, 1968(국가기록원 관리번호 BA0057880).

장흥군, 간척사업관계철(1), 1973.

장흥군, 농지분배(1)~(2), 196~1968

장흥군, 농지분배관계철(1)~(3), 1965~1966.

장흥군, 난민정착사업용농우(1) 문서철, 1960.

〈출판물〉

강만길, 한국현대사, 창작과비평사, 1989.

강만길·김광식 외, 해방전후사의 인식2, 한길사, 1985.

강우예, 형사특별법 정비방안(16). 국제조약의 국내이행형사특별법: 국제조약의 국내 이행입법방안, 한국형사정책연구원, 2008.

강준만, 한국 현대사 산책—1950년대편(6·25전쟁에서 4·19 전야까지) 3권, 인물과사상사, 2006.

_____, 한국 현대사 산책—1960년대편(4·19 혁명에서 3선 개헌까지) 2권, 인물과사상사, 2006.

공보부, 혁명정부 7개월간의 업적, 1962.

_____, 혁명정부1년간의 업적, 1962.

구자현, 한국사회복지사, 흥익재, 1984.

국가기록원, 중요 공개기록물 해설집 IV 농림수산식품부편 1960~1980, 국가기록원, 2011.

국사편찬위원회(편), 한국현대사, 탐구당, 1982.

국방부, 국방부 과거사진상규명위원회 종합보고서 제2권, 2007.

국토개발연구원, 국토50년 - 21세기를 향한 회고와 전망 I, 서울프레스, 1996.

국토건설청, 국토건설연감(1961년판), 1962.

국토계획 편집부, “국토계획기본구상(안)”, 국토계획 제3권 제2호, 1968.

권도홍, “서산개척단: 르포이색지대”, 신동아 통권 제16호, 1976.

- 권철현, 韓國地域社會開發의 戰略에 關한 事例研究 -都市貧民의 歸農定着化政策을 中心으로-, 연세대 행정학과 석사논문, 1974.
- 김구현, “浮浪兒에 關한 研究”, 내무부치안국, 警察, 1963.11.
- 김기준, 국제형사법, 박영사, 2017.
- 김성규, “국제형사재판의 문제점과 과제”, 형사정책연구 제30권 제2호, 2019
- 김성돈, “직권남용죄, 남용의 의미와 범위”, 법조 제68권 제3호, 2019.
- _____, “국가폭력과 형법, 그리고 헌법”, 법조 통권 731호, 2018.
- _____, “형법의 과제, 형법의 한계 그리고 리바이어던형법 - 국가폭력의 경우. 형법과 국가 및 개인의 관계에 관한 패러다임의 전환”, 형사법연구 제28권 제4호, 2016.
- 김성수·이운주·박기남(편), 한국경찰사, 사단법인 경찰공제회, 2000.
- 김아람, “5·16군정기 사회정책 -아동복지와 ‘부랑아’대책의 성격-, 역사와 현실 제 82호, 2011.
- _____, 한국의 난민 발생과 농촌 정착사업, 연세대 사학과 박사학위논문, 2017.
- _____, “한국전쟁기 난민정착사업의 실시와 구호의 성격”, 한국민족운동사연구 통권 91호, 2017.
- _____, “1950년대 후반~60년대 전반 정착사업의 변천 과정과 특징”, 역사문제연구 제38호, 2017.
- 김의원, “국토종합개발과 공업입지구상”, 도시문제 제3권 제8호, 1968.
- 김종덕, 원조의 정치경제학, 경남대학교출판부, 1997.
- 김춘삼, 거지왕 김춘삼 2, 열림원, 1991.
- _____, 거지왕 김춘삼 3, 열림원, 1992.
- 김한균, “국가범죄와 과거사 청산 완결의 과제: 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 방향”, 형사정책연구 제28권 제1호, 2017.
- 김한균 외, 통일시대의 형사정책과 형사사법통합연구(III): 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 한국형사정책연구원, 2016.
- 김혜경, “국가폭력범죄의 개념과 국가 책임구조 - 국가의 범죄행위 주체성을 중심으로 -”, 형사법의 신동향 통권 제58호, 2018.3.
- 노동청, 직종별 임금조사결과 보고서 1970, 1971.
- 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리 - 화해와 상생의 미래를 향해 -, 2008.

- 대한민국사편찬위원회(편), 대한민국사, 탐구당, 1988.
- 박경규, “조약범죄에서 국가 형벌권의 한계”, 법학논고 제62집, 2018.7.
- _____, “간접정범의 공동정범? - 국제형사재판소(ICC) 판례와 독일 및 국내의 논의를 중심으로 -”, 형사법연구 제29권 제4호, 2017.
- 박기석, “국가폭력범죄와 피해자”, 법학논총 제32권 제2호, 2012.
- 박태균, 1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립과정: 경제개발론의 확산과 미국의 대한정책 변화를 중심으로, 서울대학교 박사학위논문, 2000.
- _____, 원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원, 서울대학교출판문화원, 2007.
- 법무부, 4294년도 법무연보, 1961.
- _____, 법무연보 1964년, 1965.
- _____, 법무행정 1968년, 1968.
- _____, 법무행정 1969년, 1969.
- _____, 법무행정 1970년, 1970.
- _____, 법무행정 1971년, 1971.
- _____, 교도작업총람, 1989.
- _____, 소년보호육십년사, 2004.
- 법무부 교정국, “갱생건설단결단”, 교정 통권 제104호, 1967a.
- _____, “안양지구대의 결단”, 교정 통권 제105호, 1967b.
- _____, “춘천지구대 결단”, 교정 통권 제105호, 1967c.
- _____, “발전하는 소년원 운영”, 교정 통권 제105호, 1967d.
- _____, “갱생건설단 광주지구대 결단”, 교정 통권 제106호, 1967e.
- _____, “갱생건설단 작업을 통한 교정의 보람”, 교정 통권 제110호, 1968a.
- _____, “갱생건설단 소식”, 교정 통권 제111호, 1968b.
- _____, “교정소식”, 교정 통권 제115호, 1968c.
- _____, “전국교도소장 및 소년원장회의 자문사항”, 교정 통권 제117호, 1968d.
- _____, “수원 갱생건설단의 활동면을 알아본다”, 교정 통권 제122호, 1969.
- _____, 비행소년통계 제5집, 1973.
- 법무부 교정본부, 대한민국교정사 (I), 2010.
- 보건사회부, 보건사회통계연보, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970.

- 사법발전재단, 국제형사법과 절차, 대법원 국제형사법연구회, 2018.
- 소현숙, “전쟁고아들이 겪은 전후 -1950년대 전쟁고아 실태와 사회적 대책-”, 한국근현대사연구 제84호, 2018.
- 성재호, “조약과 일반적으로 승인된 국제법규 - 헌법 제6조 제1항 해석에 대한 국제법적 검토”, 미국헌법연구 제28권 제1호, 2017.
- 송건호·박현채 외, 해방 40년의 재인식 I, 돌베개, 1985.
- 송건호·진덕규 외, 해방전후사의 인식1, 한길사, 1989.
- 안종직, 우리나라의 경제의 방향: 경제개발5개년계획해설서, 동아출판사, 1962.
- 오유권, 막사이사이상 수상자들의 외길 한평생, 장학사, 1981.
- 오제연 외, 한국 현대 생활문화사 1960년대 '근대화와 군대화', 창비, 2017.
- 오준근, “행정심판에 있어서의 부당판단에 관한 사례 연구”, 공법학연구 제14권 제4호, 2013.
- 윤택립, 역사와 기록 연구를 위한 구술사 연구방법론, 아르케, 2019.
- 이대근, 한국전쟁과 1950년대 자본축적, 도서출판 까치, 1987.
- 이상우, 비록 : 박정희 시대(1), 증원문화사, 1985.
- 이승호, “우리 나라 보안처분의 역사적 전개”, 형사정책 제7호, 1995.
- 이영재, “이행기 정의의 본질과 형태에 관한 연구: 공감적 정의 원리를 중심으로”, 민주주의와 인권 제12권 1호, 2012.
- 이윤제, 국제범죄에 대한 지휘관책임의 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2016.
- _____, “커먼로 범죄와 죄형법정주의”, 동아법학 제10권 제2호, 2016.
- _____, “일본군 ‘위안부’에 대한 국제범죄와 죄형법정주의”, 일감법학 제38호, 2017.
- 이재승, 국가범죄, 앨피, 2010.
- _____, “인권기준으로 본 형제복지원 사건”, 학술토론회 “감금의 역사, 수용의 시간과 형제복지원” 자료집, 2013.11.22.
- 이정식, “국토정책 40년의 회고와 전망(1) - 국토계획과 지역개발”, 국토 통권 제441호, 2018.
- 이주영, “제1차 국토종합개발계획과 발전국가론의 ‘계획 합리성’”, 김태호(편), ‘과학대통령 박정희’ 신화를 넘어: 과학과 권력, 그리고 국가, 역사비평사, 2018.
- 이정은, “4·19혁명과 인권: 인권개념에 대한 인식과 제도의 변화”, 민주주의와 인권 제9권 제2호, 2009.

- 이진국, “국제형법상 범죄의 주관적 요소”, 형사정책연구 제18권 제3호, 2007.
- _____, “국제형법상 침략범죄 구성요건의 신설과 전망”, 형사정책연구 제24권 제1호, 2013.
- 임송자, “민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정”, 사림 제46권, 2013a.
- _____, “1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태”, 한국근현대사연구 제67집, 2013b.
- 장종익, 1950年代 美 剩餘農産物援助가 韓國農業에 미친 影響에 관한 研究, 연세대 경제학과 석사논문, 1988.
- 전재호, 반동적 근대주의자 박정희, 책세상, 2001.
- 정수남, “1960년대 ‘부랑인’ 통치방식과 ‘사회적 신체’ 만들기”, 민주주의와 인권(전남대학교 5·18연구소) 제15권 제3호, 2015.
- 정인섭, “헌법 제6조 제1항상 “일반적으로 승인된 국제법규”의 국내 적용 실행”, 서울국제법연구 제23권 제1호, 2016.
- 조상제, 국제형법의 체계에 관한 이론적 토대, 한국형사정책연구원, 2007.
- 조상제·천진호·류전철·이진국, 국제형법, 준커뮤니케이션즈, 2011.
- 진덕규·한승주·한배호 외, 1950년대의 인식, 한길사, 1981.
- 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 2008년 상반기 조사보고서 3, 2008.
- _____, 2009년 하반기 조사보고서, 진실화해위원회 제8차 보고서, 8권, 2010.
- _____, 진실화해위원회 종합보고서 I, 2010
- 최옥채, 교정복지론, 학지사, 2007.
- 태완선, “국토종합개발계획세미나 기초연설”, 국토계획 제6권 제3호, 1971.
- 하금철, “빈곤의 범죄화와 ‘우범소질자’의 탄생 —일제강점기~1950년대 부랑아 문제를 중심으로—”, 진보평론 제73호, 2007.
- 하상락(편), 한국사회복지사론, 박영사, 1989.
- 한국경찰사편찬위원회, 한국경찰사 (III), 내무부치안본부, 1985.
- 한국군사혁명사편찬위원회, 한국군사혁명사 제1집 상권, 1963.
- 한종선·전규찬·박래균, 살아남은 아이, 도서출판 문주, 2012.
- 행정백서편찬위원회, 행정백서, 1964.
- 허남오, 한국경찰제도사, 동도원, 1998.

- 화국량, 거지왕 金春三, 三亞出版社, 1971.
- 村上男·山本剛士(저)/최현(역), 한국현대군정사, 삼민사, 1987.
- Ambos, Kai, Internationales Strafrecht, C.H.Beck, 2014.
- _____, Treatise on International Criminal Law. Vol. I, 2013.
- _____, Internationales Strafrecht, C.H.Beck, 2008.
- _____, Der Allgemeiner Teil des Völkerstrafrechts. Ansätze einer Dogmatisierung, Duncker & Humblot, 2002.
- Cassese, Antonio, International Criminal Law, OUP, 2008.
- Cryer, Robert/Robinson, Darryl/Vasiliev, Sergey, An Interduction to International Criminal Law and Procedure, Cambridge University Press, 2019.
- Fletcher, George P., Romantics at War: Glory and Guilt in the Age of Terrorism, Princeton University Press, 2002.
- Haldemann, Frank/Unger, Thomas (ed.), The United Nations Principles to Combat Impunity. A Commentary, OUP, 2018.
- Kastner, Philipp(ed.), International Criminal Law in Context, Routledge Taylor & Francis Group, 2018.
- Koursami, Nasour, The 'Contextual Elements' of the Crime of Genocide, Asser Press & Springer, 2018.
- Mettraux, Guénaél, International Crimes. Vol. I: Genocide, OUP, 2019.
- Ohlin, Jens David/Van Sliedregt, Elies/Weigend, Thomas, Assessing the Control-Theory, 26 Leiden Journal of International Law (2013) 725.
- Rauter, Thomas, Judicial Practice, Customary International Criminal Law and Nullum Crimen Sine Lege, Springer, 2017.
- Satzger, Helmut, Internationales und Europäisches Strafrecht, Nomos, 2018.
- Schabas, William A.(ed.), The Cambridge Companion to International Criminal Law, Cambridge University Press, 2010.
- Schabas, William, The International Criminal Court, 2010,
- Schönke, Adolf/Schröder Horst (Hrsg.), Strafgesetzbuch Kommentar, C.H.Beck, 2006.

364 과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)

Stahn, Carsten, *A Critical Introduction to International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2019.

UN Economic and Social Council, Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005.

van der Wilt, Harmen/Paulussen, Christophe(ed.), *Legal Response to Transnational and International Crimes. Towards an Integrative Approach*, Edward Elgar Publishing, 2017.

Abstract



A Study on State Violence for Transitional Justice: Focused on Labor Mobilization (I) – Extralegal Security Measures and National Construction Projects in the 1960's

The purpose of this study is to expose the human rights violations caused by illegal or unjust exercise of state power in the area of social order maintenance, which has not been sufficiently discussed by previous studies on state violence, and shed light on how the criminal justice system operated in the process. In the latter half of the 20th century, Korea was governed by the authoritarian regimes with few means of protecting the human rights of the accused and other people involved in the criminal justice system. Social order maintenance policies often targeted lower classes in cities, and violated their human rights through unjust exercise of the state power. As the Year 1 of the three-year research project, this study looks into the crack down of gangsters and vagrants committed in the name of “elimination of the old evil” specified in the third paragraph of the May 16 Revolution Pledge immediately after the military coup in 1961, and the mobilization of labor pursued along with the crackdown.

This study looks into a series of projects and organizations under the national development policies in the 1960's, including: the National Construction Projects, the Rehabilitation Construction Corps, the Rehabilitation Construction Youth

Corps, and the Self-Help Settlement Projects. These projects used inmates at prison and juvenile detention centers, young men who did not fulfill their military duties, people with records of violence, and vagrants as mobilized labor. These projects were implemented in connection with the economic development plans and the national development plans in the 1960's. In the 1960's, the administration began to launch full-on development policies to build a foundation for the country's industries starting with the 1st 5-Year Economic Development Plan in 1962. "Construction" was one of the mantras of the Park Chung-hee administration throughout the 1960's. For example, in his presidential address in 1965, Park proposed "growth, export, and construction" as the three major goals of his administration. At the same time, the government utilized its police power to crack down vagrants and criminals including gangsters and pickpockets, and sent them to work in national construction projects and development projects in mountains and coastal areas. The majority of the mobilized labor consisted of disadvantaged members of the society characterized at the time as "gangsters" and "vagrants." These people were arrested and put into labor by the administration as a part of its efforts to address the steep increase of vagrants in urban areas driven by the Korean War and the collapse of rural communities. The crackdown and mobilization were also motivated by "elimination of corruption and old evil," a strategy which the military regime used to justify their rule.

The mobilization of labor for national development in the 1960's was committed in multiple throngs. The 1961-1962 National Construction Corps used people arrested during the crack down on gangsters immediately following the May 16 coup in 1961, and the 1962 National Construction Corps mobilized young men who had not fulfilled their military duties. The 1968-1969 National Construction Corps relied on people arrested during a crackdown of violent criminals and other criminals. The Rehabilitation Construction Corps and the

Rehabilitation Youth Construction Corps mobilized inmates at prisons and juvenile detention centers between 1967 and 1970, and Self-Help Settlement Projects mobilized orphans and vagrants for forced labor. Other than the Rehabilitation Construction Corps and the Rehabilitation Youth Construction Corps, which mobilized those already held at prisons and juvenile detention centers, the National Construction Corps and the Self-Help Settlement Project mobilized people for forced labor without any legal basis, and arrested people for being gangsters and vagrants even without clear proof that they broke the law. People were arrested, detained, and put into labor without legal basis or even warrant. At the camps, these laborers were exposed to violence and abuse, poor living and working conditions, and various diseases.

The National Construction Corps Projects began when the military regime took over the previous Democratic Party administration's national construction projects. In 1960, the Democratic Party administration developed national construction projects, which were public civil engineering projects designed to absorb the unused labor from rural areas and unemployed persons in cities, thereby helping rural villages and unemployed people. The first National Construction Project under the military regime was launched in March 1961. However, while the Democratic Party's plan was aimed at securing workforce through voluntary mobilization, the military regime sought to assign individuals arrested during crackdowns to the projects. Starting on May 24, 1961, under the "Elimination of Social Evil" policy, the government began to send arrested gangsters and other criminals to project sites. By 1962, at least 3,137 gangsters and pickpockets were put into labor at the road expansion sites around coal mines in Samcheok, Gangwon-do. The legal basis for this mobilization was belatedly established on December 13, 1961, with the enactment of the Act on Special Cases Concerning Arrest of Violent Criminals, Etc. This Act was a case of retroactive legislation to begin with. In addition, most of the forced laborers

between 1961 and 1962 had been mobilized without due process under the Act.

Between 1968 and 1969, the administration launched national construction projects using a similar approach to the National Construction Corps operated immediately following the May 16 coup in 1961. To secure the workforce for the projects, the government assigned quotas to police stations and officers during the “special crackdown period,” which resulted in the police often relying on extreme measures to arrest suspects. In the process, many individuals were illegally arrested and forced to work in national construction projects even though their alleged violations had not been confirmed. The legal community and the press strongly criticized the practice for lacking legal basis and being unconstitutional. In response, the government belatedly attempted to propose a special act providing for security measures and amending the Act on Punishment of Violence, Etc. to create a legal basis for forced labor. However, the enactment and amendment never came to fruition due to strong criticism that they were highly unconstitutional.

The Self-Help Settlement Projects were aimed at relocating vagrants and other “problematic” individuals in urban areas to rural villages, where they would develop farmlands and contribute to food production. The 23 Self-Help Settlement Project sites in the 1960’s were located in areas with a lot of workable fields, forests, wastelands, and tidelands in Gangwon-do, Gyeongsangbuk-do, Jeollanam-do, and other regions. It has been found that at least 13,366 individuals were assigned to the project in the 1960’s. The targets mostly consisted of beggars, juvenile and adult vagrants, orphans, and ragpickers. The others included Hansen’s disease patients, inmates at rehabilitation centers, and even flood refugees. The project was implemented by the Ministry of Health and Society. Mobilization of laborers and on-site operations were entrusted to public-private organizations or private organizations. However, the police was involved in arresting and mobilizing the victims. The operation of the project itself was

replete with corruption, including embezzlement of aid supplies and extortion. The sites operated in the style of a military camp, with the laborers subject to strict surveillance and incarceration. Laborers at Self-Help Settlement Project sites for farmland development were put into hard labor, and many of them died from landslide and drowning in the process. They also suffered from malnutrition because they were not supplied with sufficient food. In addition, some laborers under the Self-Help Settlement Projects were subject to forced marriage by the government. Into the mid-1960's, many Self-Help Settlement Projects were discontinued for lack of aid to the projects. The projects were also criticized for their treatment of the mobilized workers. In particular, despite the promise that participants would be given parts of the lands developed under the projects, the government refused to give away the lands for free on the ground that they are state properties. The former members of the Seosan Development Corps fought a legal battle for a long time over the distribution of the developed lands. Finally, in 2013, they executed land sales contracts with the government. However, despite their ongoing demand, the government has yet to launch an official investigation.

연구총서 19-B-08

과거사 청산을 위한 국가폭력 연구: 노역동원을 중심으로(I)
- 1960년대 초법적 보안처분과 국토건설사업

발 행 | 2019년 12월

발 행 처 | 한국형사정책연구원

발 행 인 | 한 인 섭

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전 화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kic.re.kr

정 가 | 10,000원

인 쇄 | 고려씨엔피 02-2277-1508/9

I S B N | 979-11-89908-44-7 93330

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.