



## 저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

사회학석사학위논문

한국전쟁기 민간인 피해 조사의 사회학적 연구

- 통계생산의 정치성을 중심으로 -

2015년 2월

서울대학교 대학원

사회학과

공 준 환

# 한국전쟁기 민간인 피해 조사의 사회학적 연구

- 통계생산의 정치성을 중심으로 -

지도교수 정 근 식

이 논문을 사회학석사 학위논문으로 제출함.

2014년 10월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

공 준 환

공준환의 사회학석사 학위논문을 인준함.

2015년 1월

위 원 장                              박 명 규            (인)

부 위 원 장                          박 경 속            (인)

위            원                          정 근 식            (인)

## 한국전쟁기 민간인 피해 조사의 사회학적 연구 - 통계생산의 정치성을 중심으로 -

본 연구에서는 한국전쟁기 민간인의 피해 조사를 조사와 통계생산의 과정을 중심으로 살펴보았다. 먼저, 민간인 피해는 그 유형을 중심으로 1차 피해와 2차 피해로 구분하였다. 1차 피해는 전쟁의 직접적인 결과로 발생한 것이며 주로 사망에 해당한다면, 2차 피해는 전쟁의 영향으로 인해 발생한 피해로 피난과 전재에 해당하는 것이었다. 한국정부는 두 유형의 피해에 대해 각기 다른 방식으로 조사하고 대응하였다.

피해 조사의 배경에는 국제적인 측면과 국내적인 측면이 있다. 먼저 한국전쟁은 2차 세계대전 이후 고조된 전시 민간인 보호에 대한 국제적 관심이 집중된 전쟁이었다. 한국전쟁 발발 직전인 1949년에는 민간인 보호를 규정한 제네바 제4협약이 만들어졌고, 유엔의 한국전쟁 개입과 함께 인도주의적 지원이 행해지면서 한국전쟁은 전시 민간인 보호가 가능한지를 실험하는 무대가 되었다. 북한은 이 지점을 잘 포착하여 전쟁 이전부터 민간인의 피해 상황을 조사·발표하였고, 전쟁 과정에서도 미군과 한국군의 만행을 적극적으로 고발하고 선전하였다. 또 민간인 문제를 유엔에 적극적으로 제기하여 정치적 쟁점으로 삼고자 하였다. 반면에 남한은 전시 체제에 돌입하면서 다수의 민간인을 예비검속하고 학살하였다. 남한 정부의 민간인에 대한 시선은 불신이었다. 한국전쟁기의 피해 조사는 전시 민간인을 보호하라는 외적 압력과 국민으로서의 민간인을 통제하려는 내적 지향 사이에서 이루어졌다.

본 연구에서는 피해 조사를 조사의 주체, 시기, 내용, 의미와 효과의 네 차원으로 나누어 각각 살펴보았다. 먼저 1차 피해의 조사는 사회부와 공보처의 주도로 이루어졌다. 사회부는 민간인 문제의 전반을 담당하고 있었고, 피해 인식과 해결을 목적으로 한 조사를 실시한 반면, 공보처는 조사된 피해를 정치적으로 이용하고자 하였다. 사회부가 전기 조사를 주도했다면, 1.4 후퇴 이후의 후기 조사에서는 공보처의 주도로 북한의 전쟁범죄를 고발하기 위한 명부와 통계들이 생산되었다. 북한의 범죄를 과장하기 위해서 납치나 학살과 같은 범주들이 새롭게 만들어졌다. 하지만 그 외의 사망 원인은 은폐되었고, 부상과 행방불

명은 소홀하게 다루어졌다.

남한 정부가 피해 조사의 결과를 적극적으로 발표하였는데, 이것은 북한의 남침으로 인한 피해를 선전하는 것이었다. 때문에 정부가 원하지 않은 조사 결과가 나온 전쟁기 인구 조사의 경우에는 공개되지 못했다. 정부의 정치적 목적에 따라 조사의 결과들이 산출되었던 것이다. 즉, 1차 피해 조사는 피해의 정확한 조사보다는 그 활용 목적에 부합하도록 이루어졌다. 조사와 통계생산의 과정은 피해 입은 민간인들을 분류하는 것이었다. 민간인의 피해는 피해의 원인이나 가해주체에 따라서 범주화되고 위계가 부여되었다. 북한에 의해 피해를 입은 사람들은 애국자로 호명되었지만, 그렇지 않은 사람들은 배제되었다. 하지만 민간인 피해는 점차 정치적 중요성을 상실했기 때문에 조사는 미완의 상태로 종결되었고, 민간인 피해의 해결은 전후의 사회 재건 과정에서 실종되었다.

2차 피해의 조사는 피난민의 구호를 담당하고 있던 사회부와 UNCACK에 의해서 실시되었다. 사회부와 UNCACK은 구호를 둘러싸고 협력과 긴장 관계에 놓여있었는데, 이들의 협업을 매개하는 것은 피난민에 대한 정보였다. 때문에 피난민에 대한 조사는 상시적으로 이루어졌다. 피난은 각자가 산발적으로 피난을 떠났던 1차 피난과 정부에 의해 계획적으로 이루어진 2차 피난으로 나누어 볼 수 있는데, 1차 피난과정은 무계획적이었고 따라서 조사가 거의 이루어지지 않았다. 이에 대한 반성과 함께 2차 피난에서는 대규모 피난이 기획·실천되었는데, 이를 가능하게 하는 것은 피난민에 관한 방대한 정보들이었다.

피난민과 전재민에 대한 조사는 세 단계에 걸쳐 이루어졌다. 첫째는 피난민을 전선지역으로부터 소개하는 것으로, 수백만 명 이상의 피난민을 후방으로 이동시키고 특정 지역으로 유도하기 위해서는 피난민의 위치와 이동사항이 파악되어야 했다. 둘째는 피난민을 수용상황을 파악하는 것으로, 이동된 피난민들을 피난민 수용소에 등록하도록 유도하였다. 셋째는 피난민을 구호로 구호 대상을 파악하고 조정하기 위한 조사가 이루어졌고, 피난민과 전재민은 분류되었다. 피난민에 대한 통계는 피난민들은 양화하여 통제 가능한 대상으로 만들어 주었고, 상시적인 조사를 통해 개개인들을 통제하는 통치가 이루어졌다. 한편 피난민과 전재민에 대한 구호와 선전은 자유세계의 우월성을 보여주는 장치였으나, 그것은 피난민의 고통스러운 현실과는 괴리된 것이었다. 정리하면, 민간인 피해에 대한 조사는 전시 민간인을 분류하고 통제하고자 하는 국가의 도구였다.

핵심어 : 한국전쟁, 전쟁피해, 민간인, 피해 조사, 통계생산, 정치성

학번 : 2012-22925

## <목차>

I.서론	1
1.문제제기	1
2.선행연구 검토와 이론적 자원	3
(1)민간인 피해에 관한 연구	3
(2)전쟁과 국민-국가 형성	5
(3)조사 범주와 통계생산의 정치성	7
3.연구 대상	9
(1)1차 피해 : 사망·부상 등	11
(2)2차 피해 : 피난·전재 등	12
4.연구 자료	13
II.민간인 피해 조사의 배경과 구조	15
1.전시 민간인에 대한 보호	15
(1)국제인도법의 확대	15
(2)유엔과 인도주의적 지원	17
2.북한의 전쟁피해 조사와 선전	19
3.전시 국가의 등장과 배제의 정치	23
III.1차 피해의 조사 : 민간인의 분류	26
1.피해 조사의 주체	26
(1)사회부	26
(2)공보처	29
2.피해 조사의 시기	33
(1)전기 조사 : 피해의 인식	34
(2)후기 조사 : 피해의 활용	39
3.피해의 내용과 범주	42
(1)납치, 학살	44
(2)사망	50
(3)행방불명, 부상	54

4.피해 조사 결과의 활용 : 인구조사 .....	57
5.1차 피해 조사의 의미와 효과 .....	62
(1)피해와 피해범주의 위계화 .....	62
(2)미완의 조사 : 화석화된 피해 .....	64
IV.2차 피해의 조사 : 민간인의 통제 .....	67
1.피해 조사의 주체 : 사회부, UNCACK .....	67
2.피난의 양상과 조사 시기 .....	69
(1)1차 피난 : 산발적 피난 .....	70
(2)2차 피난 : 피난민의 통제와 조사 .....	75
3.피난의 단계와 조사의 활용 .....	82
(1)피난민 이동의 통제 .....	82
(2)피난민 수용과 증명서의 정치 .....	86
(3)피난민의 분류와 차등적 구호 .....	91
4.2차 피해 조사의 의미와 효과 .....	95
(1)피난민의 관리와 통제 .....	95
(2)전재민 구호와 자유세계의 선전 .....	97
V. 요약 및 결론 .....	101

## <표 목차>

<표 1> 민간인 피해의 유형 .....	13
<표 2> 한국전쟁기 1차 피해의 언론보도 .....	35
<표 3> 민간인 1차 피해의 양상 .....	43
<표 4> 조사에 따른 피납치자 수의 변화 .....	46
<표 5> 민간인 사망자 수의 변화 .....	50
<표 6> 서울시 민간인의 사망 범주 비교 .....	51
<표 7> 강원도의 행방불명 수 변화 .....	55
<표 8> 군인 피해의 변화 .....	56
<표 9> 한국전쟁 전후의 인구조사 .....	58
<표 10> 공보처의 1952년 「12월말 현재인구조사」 분석표 .....	60
<표 11> 1950년 서울시의 인구 및 이동원인(50.6.25.~50.10.25.) .....	73
<표 12> 월남 피난민의 수 .....	76
<표 13> 1951년 1~5월 사이의 피난민 수 변화 .....	84
<표 14> 서울시의 인구 수 변화 .....	85
<표 15> 1951년 1~5월 사이의 수용인원수(구호대상 인원수) 변화 .....	89
<표 16> 피난민·전재민의 분류 .....	92



# I.서론

## 1.문제제기

대한민국의 건설은 전쟁의 폐허로부터 시작한다. 한국전쟁은 한국인의 경험에 있어 파괴와 폐허, 가난과 고통의 이미지로 표상되고 있으며, 국가의 발전은 전후의 무(無)로부터 기적과도 같은 성공을 이루어내고야 마는 모습으로 그려진다. 전쟁으로 인한 엄청난 피해와 고난의 경험은, 한국사회에서 전쟁의 모습을 완전히 지워버리는 발전을 이룩해 내는 것으로 결말을 냈다.

하지만 극복된 것은 외적이고 물질적인 측면일 뿐이다. 오히려 한국전쟁은 제대로 설명되지도, 해결되지도 않고 잊혀졌다. 전쟁 때문에 사람들이 겪어야만 했던 고통과 인고의 세월은, 국가의 고통과 국가의 성공이라는 집단적인 기억으로 대체되었다. 전쟁에서의 개인들의 경험은 시련의 시간을 이겨내는 성공 스토리로 전화되었다. 전쟁에서 소리 없이 죽어간 사람들, 전쟁의 참화에서 희생된 사람들의 이야기는 말할 수 없었고, 말해서는 안 되는 이야기였다.

오늘날의 한국사회는 ‘전쟁이 내재화’되고 ‘전쟁이 지속’되는 사회라고 할 수 있다(김동춘, 2000: 299~304). 전쟁을 통해서 형성된 국가는 전쟁의 원리로 정치를 지속하였다. 한국사회에서의 정치란 푸코가 가정한 것처럼 “정치란 전쟁 안에서 노정된 힘의 불균형의 연장이며 제재”이고 즉 “정치란 다른 수단에 의해 지속되는 전쟁”(푸코, 1998: 34)이 되었다.<sup>1)</sup> 김동춘은 내부 정치세력의 도전을 내전을 수행하는 것과 같이 폭력적인 방식으로 제압하고, 노동자나 빈민 혹은 다수의 민간인들까지도 제압하고 무력화하는 국가의 정치적 실천들을 ‘전쟁 정치’라는 개념으로 설명하고 있다(김동춘, 2013: 170). 즉, 한국전쟁의 경험은 한국의 지배세력이 국민을 장악하는 주요한 자원이 되고 있다. 한국사회의 내적 갈등이 격하게 표출될수록 전쟁 당시의 폭력적인 경험들이 다시금 상기된다. 한국전쟁 과정에서 남과 북 모두에 의해 자행된 잔인하고도 엄청난 국가폭력의 경험이 언제든 되살아날 수 있다는 경고인 것이다.

한국전쟁에서 대다수의 민간인들의 입은 피해는 제대로 설명할 수도, 상상하기도 힘든 것이었다. 지금도 그 사례가 계속 밝혀지고 있는 것처럼, 상당수의 민간인들은 국가의 대규모 학살로 인해서 목숨을 잃었다. 학살당한 사람들과

---

1) 푸코의 이러한 정의는 클라우제비츠의 유명한 명제 “전쟁은 상대에게 자신의 의지를 관철시키는 강요행위이며, 그것은 본질적으로는 정치적인 판단의 연장선”(클라우제비츠, 2005)를 뒤집은 것이다.

그 가족들에게, 학살의 경험과 기억은 오랜 시간 침묵해야 할 것이었다. 또 국가 폭력의 직접적인 희생자가 아니라 하더라도, 많은 민간인들이 전쟁을 통해 목숨을 잃거나 사라졌고, 굶주림과 피난의 고통을 겪어야만 했다. 그런데 이러한 민간인의 피해에 대해서 국가가 어떻게 대응하였는지에 관해서는 제대로 밝혀진 바가 없다. 전쟁과 전후사회의 형성과정에서 민간인과 그들의 피해에 관한 논의는 공백으로 남아있다. 엄청난 피해를 겪고, 전쟁 피해가 당시 사회를 근본적으로 변화시키는 지점이 되었음에도 불구하고 그것에 대한 국가나 사회의 해결과정은 실종되어버린 것이다.

그런데 오히려 한국정부는 한국전쟁이 진행되는 동안 민간인의 피해를 조사하였다. 그리고 그 조사의 결과들은 통계의 형태로 남아있다. 전시 민간인들을 대상으로 한 광범위한 피해 조사들이 이루어졌고, 다수의 통계가 남아있는 것처럼 상시적인 조사들이 이루어졌음에도 불구하고, 조사이후의 피해에 대한 논의들이 남아있지 않다는 것은 어떻게 설명되어야 할까.

피해 조사의 과정은 조사 주체로서의 국가가 조사 대상으로서의 민간인들과 피해의 정치를 매개로 관계 맺는 방식이었다. 때문에 조사와 통계생산의 과정은, 한국전쟁기 국가의 민간인에 대한 시선이나 민간인의 피해 문제를 다루고자 했던 의도를 들어내고 있다. 그리고 전시 민간인 문제의 정치적 해결 과정에서 민간인의 피해가 가졌던 특징이나, 군과 대비되는 민간인, 국민으로서의 민간인과 같이 민간인 자체에 대한 위상 또한 내포되어 있다. 피해 조사는 민간인만을 대상으로 이루어진 것이 아니라, 사회 전체의 전쟁 피해를 대상으로 이루어졌기 때문에, 다른 피해와의 연관성 속에서 민간인 피해의 위치가 확인될 수 있는 것이다. 한국 사회가 한국전쟁에서의 폭력과, 피해의 경험 위에서 있다면 한국전쟁 당시의 전쟁 피해는 그 토대의 일부라고 할 수 있다. 국가형성 과정에서 전쟁 피해를 해결하려 했던 국가의 방향성은, 전후 한국사회의 형성과정을 보여주는 하나의 실마리를 제공할 것이다.

따라서 한국전쟁기의 민간인 피해를 선명하게 보여주는 방법의 하나로 조사와 통계생산의 과정을 추적할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 한국전쟁이 발발하고 휴전된 1950년부터 1953년 사이에 이루어진 각종 피해 조사들과, 조사 결과를 정리하여 피해에 관한 공식 통계들이 만들어지는 과정을 살펴볼 것이다. 이를 통해 민간인 피해를 다루고자 했던 국가의 정치적 의도나 목적이 무엇이었는지, 그리고 그 결과 민간인 피해에 대한 관심과 논의들이 어떻게 전화되었는지가 검토되어야 한다.

## 2. 선행연구 검토와 이론적 자원

### (1) 민간인 피해에 관한 연구

전쟁 피해는 전쟁에 관한 역사서술에 있어 부수적인 것으로 다루어져 왔고, 한국전쟁 연구에 있어서도 연구의 주요한 대상으로 다루어지지 못했다.<sup>2)</sup> 한국전쟁 연구가 활발하게 진행된 80년대 이후로부터 전쟁 연구의 주요한 부분은 전쟁의 발발, 원인, 기원에 초점을 맞춰 진행되었다. 하지만 2000년대 이후에는 다양한 하위영역으로 관심이 확장되고 있으며, 인문학부터 사회학의 영역에 이르기까지 광범위한 연구들이 진행되고 있다. 30년 동안 전쟁 연구의 “탈이념화, 다양화, 구체화”가 진행되어 왔다고 할 수 있다(박명림, 201: 384).<sup>3)</sup>

한국전쟁에서의 민간인 문제는, 민간인 학살 사건들이 본격적으로 밝혀지기 시작하던 2000년대 이후에 활발히 연구되어 왔다. 노근리 사건의 폭로와 더불어 전국에서 보도연맹과 같은 집단학살이 점차 베일을 벗으면서 학살에 관한 관심이 증대되었고, 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 진실·화해 위원회)가 2005년에 만들어지면서 관련 연구들은 민관의 협조 하에 이루어져 왔다. 진실·화해 위원회는 그 활동이 종료되는 2010년까지 매년 활동 보고서를 제출하면서 민간인 학살 사건에 관한 광범위한 사례를 수집하고 1차 자료들을 발굴했다.<sup>4)</sup>

민간인 학살에 관한 연구들은 한국전쟁기 민간인 피해에 관한 광범위하면서도 구체적인 사실들을 밝혀내고 있다. 적대 세력에 의한 학살사건을 포함하고 한국군과 미군, 좌우익에 의한 학살 사건들이 차례로 들어나면서 한국전쟁의 참혹한 피해 실태들이 들어나고 있다. 하지만 진실·화해 위원회의 활동은 국가의

---

2) 특히 전통적 사회학에 있어 전쟁은 연구의 대상에서 배제되어 왔다. 전쟁에 관한 사회학적 연구는 1970년대 이후 Tilly, Mann, Giddens와 같은 사회학자에 의해서 주도되었다 (Joas, 2013).

3) 한국전쟁 연구사를 정리한 것으로는 이완범, 2000, 「한국전쟁 연구 50년과 과제」, 『경제와 사회』 46호; 2003, 「21세기 한국전쟁 연구의 과제: 사람과 전쟁」, 『기억과 전망』. 김귀옥, 2005, 「한국전쟁의 사회학 연구의 쟁점과 과제: 분단과 전쟁을 넘어 평일과 평화의 사회를 향하여」, 한국전쟁학회 편, 『한국현대사의 재조명』, 명인문화사. 김명섭, 2000, 「냉전의 종식과 연구의 열전」, 한국전쟁연구회 편, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, 백산서당. 을 참조.

4) 진실·화해 위원회의 활동과 한계에 관해서는 정근식, 2010, 「진실규명과 화해 어디까지 왔는가?: 진실 화해위원회 활동의 결산」, 『황해문화』 67호, 김상숙, 2012, 「진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명현황과 과제」, 『기억과 전망』 27호. 김동춘, 2013, 『이것은 기억과의 전쟁이다』, 사계절. 참조.

불법적 폭력이라는 법적 문제에 집중하고 있었고, 이 테두리를 벗어난 피해 사건들에 대해서는 제대로 규명하지 못했다. 학살을 넘어선 전쟁에서의 일반적 민간인 피해에 관해서는 아직도 해명되지 않은 지점들이 있다고 하겠다.

그럼에도 민간인 피해에 관한 연구들은 피해의 양상, 형태, 피해 자료의 측면에서 이루어져 왔다. 먼저 민간인 피해의 양상에 대한 연구를 살펴보면, 한국전쟁의 인적피해 규모를 가장 크게 추산하고 있는 것은 커밍스와 할리데이다. 이들은 한반도 전체에 걸쳐 300~400만 명의 사망자가 있었고, 남한에서는 민간인 100만 명이 사망했을 것으로 추정한다(커밍스, 1989: 202~203). 하지만 이러한 추정에 분명한 근거자료를 제시하고 있지는 않다. 하루끼도 이와 유사하게 민간인 손실을 109만 명으로 보고 있는데, 이것은 전후의 인구증가율을 감안하여 계산한 것이다(하루끼, 1999: 327). 이외에도 안용현의 경우에는 116만 명(안용현, 1992: 510), 권태환은 군인을 포함하여 129만 명의 인적피해가 있었다고 보고 있는데(Kwon, 1977: 204) 이 두 추정은 한국정부의 발표를 인용하면서 피해에 포함시킬 범주를 달리한 것이다. 이와 같은 피해의 추정들은 인적피해의 비교적 정확한 수치들을 계산 혹은 추정하는데 목적을 두고 있으면서도, 한국정부가 제시하고 있는 피해 수치에서 크게 벗어난 새로운 수치의 제시를 하지 못하고 있다. 게다가 추정의 방식이나 피해의 계산에 있어서도 엄밀하거나 객관적인 기준을 제시하고 있지 못하다는 한계가 있다. 이 한계는 무엇보다도 전쟁피해의 전반을 추정하게 하는 일차자료의 절대적인 부족에서 기인하고 있지만, 자료 자체에 대한 문제제기가 제대로 되지 않고 있음에도 문제가 있다.

민간인 피해의 형태에 관한 연구들은 주로 군과 경찰에 의해 일어난 민간인 학살 사건들을 그 대상으로 삼고 있다. 민간인 학살에 대한 연구는 그것이 전쟁 상황에서 일어난 것이기는 하지만, 불법적이고 무차별적인 국가폭력의 행사라는 측면에 더 집중하고 있다(서중석, 2011; 박명림, 2002; 김동춘, 2000). 다만 민간인 학살에 포함되는 저변의 범위를 점차 확대 해석하려는 시도들이 이루어지고 있어서, 한국전쟁에서 발생한 민간인에 대한 살상 전반에 대한 연구로 나아가려는 경향을 보이고 있다(김태우, 2013; 양영조, 2013, 정병준, 2013). 또 학살의 법적·정치적 동인으로부터 지역적이고 구체적인 이유들까지 포괄적인 측면에서 접근하고자 하는 시도도 있다(김득중, 2009, 박찬승, 2010). 이와 같은 연구들은 파편화된 피해 사례들을 종합할 수 있게 함으로서 민간인 피해의 규모나 특징을 파악하게 하고 있다. 다만 민간인 학살에 대한 관심은 전반적인 전쟁 피해에 대한 접근까지는 이루어지지 못하고 있으며, 이것은 피

해의 대상, 가해의 주체를 규정하는 문제에 있어서 현재까지도 지속되는 이데올로기적인 접근의 제약에서 기인하고 있다.

한국전쟁기 정부가 생산한 전쟁 피해에 관한 자료들을 조사·분석한 것으로, 통계와 명부를 본격적으로 수집하고 분석한 대표적인 연구로는 정병준(2010)의 것이 있다. 정병준은 한국정부가 생산한 공식 통계와 명부를 중심으로 당시의 자료들을 범주에 따라 정리하고 분석하고 있다. 특히 분석의 대상을 피납치자·납북자, 월북자·행방불명자, 사망자·부상자 그리고 피살자로 나누어서 각 범주들의 변화과정을 비교 분석하고 있다. 이를 통해 정부가 생산한 통계들을 분류·정리하고 있으며, 이를 다른 자료들의 추가적인 발굴을 통해 보완하고자 하는 시도의 일환이다. 다만 공보처가 생산한 제한적인 자료들만을 그 대상으로 한정하고 있는 점이 아쉽다.

다양한 통계자료들을 수집하여 한국전쟁 당시의 인명피해의 형태나 추이의 분석을 시도하고 있는 것으로는 박명림(2002)의 것이 있다. 박명림은 역사적 증거들을 바탕으로 다양한 통계들을 제시하면서도 당시의 자료에 대한 비판적 접근을 시도하고 있다. 즉, 통계 자체가 아니라 통계 이면에 있는 사태의 본질을 보아야 한다고 주장한다(박명림, 2002: 381). 이외에도 북한의 남한 점령기 민간인 학살에 대해서 미군 전쟁범죄조사단의 자료와 한국정부의 통계를 비교 분석한 연구(양영조, 2013), 또 이를 피살자의 명부를 중심으로 구체적으로 분석하는 연구(신창화, 2007; 최정기, 2008)가 있다.

한국전쟁의 전쟁 피해에 관한 연구가 직면하는 가장 근본적인 문제는 전쟁기에 생산된 객관적인 자료의 부족이다. 전쟁 피해를 다루는 대부분의 연구들이 정부의 공식 통계들을 제시하는데서 멀리 나아가지 못하고 있으며, 이를 보완하기 위해서는 추가적인 자료의 발굴이 요구되고 있다. 최근의 연구들은 구술 자료의 수집이나 명부를 일일이 확인하는 작업을 거치는 등 정부의 공식 자료들을 보완하고 그 신뢰성을 검증하는데 많은 공을 들이고 있다. 다만 자료에 대한 비판적인 접근이나 자료 생산의 맥락에 대해서는 상대적으로 소홀하다.

## (2)전쟁과 국민-국가 형성

한국전쟁은 한국의 국가 형성기에 발발한 전쟁이었다. 1945년의 해방과 48년의 정부수립을 거쳤지만 한국 사회는 너무나 빠르게 변화하고 있었고, 정부의 형태도 온전하게 갖추어지지 못한 상태였다. 한국전쟁의 발발은 한국의 국가 형성에 있어서 파괴적인 역할과 건설적인 역할을 동시에 실시하였다. 한국전쟁

의 전쟁 피해는 파괴된 국가의 모습을 보여주는 것인 동시에, 국가가 복구하고 재건해야 할 방향을 보여주는 지표이기도 했다. 인적 피해의 발생을 인식하고 조사하며 이를 해결하는 과정은 한국정부가 국민의 피해를 다루고자 했던 방향성을 나타내는 동시에 국가가 어떠한 방식으로 형성되어 갔는지를 보여주는 것이기도 했다.

기존의 한국전쟁과 국가 형성을 다루는 연구들은 주로 전쟁을 통한 국가기구의 성장이나 변형에 주목하고 있다. 한국전쟁을 통해서 서구적인 의미에서의 근대 국민-국가가 형성되었다고 할 수는 없고, 오히려 전쟁의 결과로 지배 권력의 자기유지 경향만이 촉진되었다(전상인, 2000). 한국전쟁의 결과로 국가는 유지할 수 있는 것보다 더 큰 규모의 군대와 경찰조직을 가지게 되었고, 자원의 대부분을 이를 유지하는데 투입하게 되었기 때문이다. 이것은 한국의 국가가 자생적이고 자율적으로 형성되기 보다는 북한에 대한 적대라는 목표 하에 미국의 원조가 국가 혹은 정부의 지속에 있어 결정적인 역할을 했기 때문이다(서주석, 2000). 게다가 이와 같은 방식의 성장은 국가가 성립되는 과정에 있어 국민보다는 외부에 의존하게끔 하여 시민사회의 요구를 외면할 수 있게 하였다(문상석, 2009). 전쟁의 결과는 국민을 감시하고 통제하는 강력한 경찰국가 혹은 병영국가의 성립으로 귀결되었던 것이다.

전쟁과 국가형성에 대한 이와 같은 시각은 서구의 학계에서 전쟁을 사회학의 대상으로 다루어왔던 방식에서 기인하고 있다. 톨리나 만, 기든스와 같은 역사 사회학자들은 서구, 특히 서유럽의 근대국가 형성에 있어서 전쟁이 미친 영향을 비교 역사적 검토를 통해서 밝히고자 하였다. 특히 톨리는 “전쟁이 국가를 만들고, 국가가 전쟁을 만들었다는”(Tilly, 1975) 명제를 도출하면서, 전쟁 수행을 위한 자원동원의 방식이 강압과 자본의 배치에 따라서 각기 다른 형태로 이루어졌고, 이것이 국가 형성의 유형으로 이어졌다는 점을 설명하였다.

하지만 서구의 경험과는 달리 한국전쟁을 통한 국가형성의 과정은 내재적인 것이라기보다는 외생적인 영향이 강했고, 국민과 국가의 관계는 강압과 폭력만으로 귀결되었다. 때문에 전쟁을 통해 형성된 국가는 권력을 유지하고 강화시키는데 있어서만큼은 무차별적인 힘을 행사할 수 있는 강력한 국가가 되었다. 그래서 국가는 국민을 국가 내부로 포섭하는데 있어서도, 국가와 시민사회와의 타협이나 설득과정 없이 강압적인 제도와 폭력 행사를 통해서 이를 달성하고자 했던 것이다.

즉 한국전쟁에서의 국민 형성은 제주와 여순에서의 학살, 보도연맹에 대한 예비검속, 부역자에 대한 처형과 같이 국민의 일부를 극단적으로 배제시켜 버리

는 방식을 통해서 이루어졌다(박명림, 2002; 김득중, 2008). 일부에 대한 배제는 그 나머지로 하여금 순종적인 국민이 되도록 강요하는 효과를 발휘하였다. 또 반공주의 교육을 통한 이데올로기적 정비나 징병제를 통한 국민 동원도 국민 만들기의 과정이었다(김동춘, 2006).

### (3) 조사 범주와 통계생산의 정치성

통계는 사회적 사실을 포착하고 사회적 법칙을 발견하게 하는 도구이다(Hacking, 1990). 사회는 통계를 통해서 질서 정연한 모습으로 포착된다. 아무리 복잡한 사회적 사실들도 일단 통계를 통해 지수화, 계수화의 과정을 거치면 통제 가능한 숫자의 모습으로 표현되게 된다. 근대 사회에 있어서 통계의 존재는 사회를 법칙적으로 파악할 수 있다는 것을 알려주는 중요한 지표였다. 사회에 대한 충분한 양의 수량화된 지식이 생산되자 자유주의자들은 통계의 일정한 배열을 통해서 일정한 사회적 법칙을 발견할 수 있었고, 이를 바탕으로 사회를 이해하고 통제하고 있다고 믿게 되었다(Hacking, 1990).

일단 통계적으로 양화된 사회적 지식은 객관성이라는 보증 아래 과학적 권위를 가지게 된다(Porter, 1995). 통계가 과학적으로, 객관적으로 만들어졌느냐의 여부는 쉽게 확인할 수 없는 것이기 때문에 아무리 허술하게 만들어진 통계라도 그 자체로 권위와 힘을 가지게 된다. 통계적 지식의 생산이야말로 '계산가능성'이라는 합리적인 근대 사회의 특징에 가장 잘 부합하는 것이기 때문이다. 특히 통계를 생산하는 통계생산자의 힘과 권위는 그것을 더욱 신뢰해야 하는 것으로 만들고 있다.

그런데 통계를 생산하기 위해서 선행되어야 할 것은 먼저 포착할 대상에 대한 범주화(categorizing)의 과정이다(Hacking, 1990: 25). 어떤 대상을 인식하는데 있어서 범주가 생성되고 변화하는 과정은 대상에 대한 인식 자체를 바꾸어 놓는다. 범주는 새로 만들어지면서 기존에 없었던 것을 새롭게 인식하도록 하고, 반대로 범주가 사라짐에 따라 기존에 포착되던 사실들을 모호하게 만들 수도 있다. 이렇게 만들어진 범주들은 범주화된 조사 대상의 정체성을 구성하기도 하였는데, 해킹은 이를 '만들어진 사람들(making up people)'이라고 명명하였다(Hacking, 1986).

범주화는 정치적인 의도들과 결합되어 있다. 국가가 어떤 사회적 사실이나 존재를 조사하고 분류하기 위해서 만드는 범주들은 그 범주들의 사회적 성격을 결정하기 때문이다. 범주화는 조사하는 대상에 대한 조사 주체의 의도와 목적

을 보여주며, 조사 대상을 어떻게 다루고 처리할 것인지를 반영한다. 나아가 특정한 대상에 대한 조사 자체도 정치적인 성격을 가지고 있다. 어떤 사회적 사실들을 조사하는 것은 그것을 사회적 문제로 인식한다는 것이며, 반대로 조사하지 않는 것은 그것을 인식의 대상에서 제외하는 것이기 때문이다.

다만 이러한 '통계의 통치'를 한국전쟁기의 한국사회에 그대로 적용할 수는 없다. 근대적 통계의 발전은 유럽의 역사적 맥락에 기반을 두고 있기 때문이다. 한국 사회에 처음 근대적 통계 지식이 도입된 것은 식민시기로, 기존 연구는 식민지 조선에서 식민성과 근대성이 결합된 형태로 통계와 통계장치, 근대적 사회조사가 등장하였음을 밝히고 있다(박명규·서호철, 2003: 2~3). 일본에 이식된 서양의 통계체계가 총독부를 통해 식민지로 이전된 것이다. 통계체계는 식민지에 대한 조사와 결합되었는데, 이 조사들은 식민지에 대한 정확한 정보를 얻기 위함이기도 하였지만 나아가 일본이 문명국이며 근대적인 통치를 행하고 있음을 홍보하는 장치로 활용되었다(박명규·서호철, 2003: 117~120).<sup>5)</sup>

식민시기의 통계체계는 근대성의 양면을 지니고 있었다. 서구에서의 통계체계의 발전은 정부기구와 민간의 통계 연구자간의 결합을 통해서 이루어졌지만(Hacking, 1990), 식민지의 통계체계는 국가 중심적이었던 일본 통계체계의 이식이었고 민간의 통계발전이 소거된 국가에 치우친 형태로 나타났다(박명규·서호철, 2003: 125). 이러한 경향은 해방 이후에도 지속되었다.

해방 이후는 미군정 하에 있었던 48년까지 미국에 의해 새롭게 도입된 조사나 통계체계와 식민통치의 유산이 결합된 형태가 지속되었다.<sup>6)</sup> 하지만 식민시기의 통계와 사회조사에 대한 연구가 비교적 활발하게 진행되고 있는 것과는 대조적으로, 한국전쟁기를 포함한 1950년대는 한국 통계의 암흑기로 묘사되고 있다(통계청, 1992a).<sup>7)</sup> 그러한 까닭에 1950년대의 사회조사나 통계에 관한 연구들

5) 식민모국인 일본은 제국을 관리하는데 있어 여러 가지 통계장치들을 활용하였다. 예컨대 만주에서의 인구조사 과정에서 일본인, 조선인, 대만인 그리고 만주인을 가르는 범주들은 계속해서 변화했는데, 이 범주들은 그 지역에서의 민족적 범주를 가르고 그들에게 위계적인 지위를 부여하는 장치였다(박경숙, 2012). 또 식민지 조선에서의 농정에 대한 조사와 통계, 범주를 통해 생산한 지식과 인식체계는 조선에 주입되었고, 이것을 통해 사회적 문제의 조정자 위치에 올라선 식민당국은 문제를 '해결'할 수 있었다(김인수, 2013).

6) 미군정 시기에는 여론조사라는 새로운 사회조사의 형식이 등장했지만(김보미, 2012), 인구조사나 국세조사의 형식은 큰 변화 없이, 오히려 그 역량이 크게 감소된 형태로 정부 수립에 이르게 되었다.

7) 식민시기의 통계체계와 통치에 대한 관심과 함께 관련 연구들이 나오고 있는 것에 비해서 해방 이후의 통계에 대한 연구는 상대적으로 미비한 편이다. 통계청에서 1992년 두 권으로 출판한 『한국통계발전사』는 해방 이후의 통계체계에 대한 초기적인 연구라고 할 수 있다. 그런데 이 책은 해방이후의 통계체계를 '전환기'이자 '역사적 진행과정의 시련기'로 보면서 혼란한 시기로 평가한다(통계청, 1992a: 207). 이러한 평가는 식민지배와



은 미비한 편이다.

### 3. 연구 대상

본 연구는 한국전쟁기 민간인 피해를 피해 조사와 통계생산의 과정을 중심으로 하여 이것이 보여주는 정치적·사회적 의미를 분석하고자 한다.

피해 조사를 조사의 주체, 조사의 시기, 조사의 결과와 내용, 조사의 사회적·정치적 의미와 효과를 순차적으로 분석하여 조사의 대상인 민간인의 피해가 어떻게 조사되고 또 해결되었는지 살펴볼 것이다. 먼저 피해 조사 주체의 성격을 밝히고, 그 주체가 피해 조사를 하고자 했던 의도가 설명되어야 한다. 또한 조사 주체가 당시에 어떠한 조사들을 어떤 시대적 혹은 국지적 맥락에서 실시하였는지 검토해야 할 것이다. 조사의 성격은 전쟁의 진행상황과 같은 주변적 상황에 따라 변화하기 때문이다. 다음으로는 조사의 결과로 통계들이 어떻게 생산되는지 그 과정과 내용구성이 해명되어야 한다. 또 그 통계들을 중심으로 그것이 가지는 정치적 의미들이 분석되어야 한다. 이를 통해서 민간인의 피해조사가 가지는 사회적·정치적 의미와 효과가 설명될 수 있을 것이다.

본 연구는 전쟁에서의 ‘피해 조사’가 가지는 정치적 함의에 질문을 던지지만, 조사를 둘러싼 자료의 한계가 존재하기 때문에 통계와 통계생산의 맥락으로부터 연구를 시작할 것이다. 이 과정에서 새로운 통계의 발굴과, 발굴된 통계들의 시계열적 정리 작업 또한 시도한다. 그러나 통계의 정확성이나 신뢰성, 통계가 보여주는 상세한 역사적 함의들에 대해서는 제한적으로만 다루도록 하겠다. 한국전쟁기 생산된 통계들을 통계적으로 검증하는 작업은 본 연구의 범위에서 벗어난다.

---

박정희 정권에 대한 상반된 시선을 가진 ‘개발주의 근대’로의 지향이라는 시각과 일맥상 통하고 있다. 이 책에서는 일제의 식민 지배를 일방적인 수탈로 규정하고 고대로부터 이어져 내려온 전통적인 통계의 생산방식과 구한말 자립적으로 발전할 수 있었던 근대적 통계로의 방향성이 일제의 식민지배와 함께 무너졌다고 보고 있다. 또 일제는 식민지 수탈을 위해서 통계기구를 이용하였고, 해방이 될 때도 모든 자료를 파기하고 기술을 넘겨주지 않음으로서 한국 통계의 발전에 아무런 도움이 되지 않았다는 것이다.(물론 이와 같은 서술방식은 일찍이 1952년에 통계국장 탁장제가 쓴 『대한민국 통계연감』의 서문에서도 보인다. 이에 따르면 일제시기에는 독립적 통계기구를 가지지 못했지만, 정부수립 이후에는 통계기구가 만들어졌음을 강조하고 있다(공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』.) 이 때문에 1950년대는 한국전쟁의 혼란과 식민지배의 잔재가 존재하는 혼란기로 평가되고 있으며, 이 혼란은 1958년 미국 통계고문단의 파견과 1960년의 박정희의 등장 그리고 1961년 경제기획원의 설립으로 인해 해소되는 것으로 보고, 비로소 근대적인 통계가 시작되는 것으로 서술하고 있다. 이러한 서술은 기존의 통계사 서술이 내재적 발전론과 근대화론이 결합된 형태로 나타났음을 보여준다.

조사와 통계에 대한 분석과 더불어 민간인 피해의 역사적 맥락과 그것의 함의를 다루고자 한다. 민간인의 전쟁 피해가 근대 전쟁에서 중요한 요소로 등장하고 민간인 보호라는 보편적인 도덕적 요구가 등장하는 배경을 살피고자 한다. 그리고 이것이 한국전쟁이라는 구체적 상황에 직면했을 때 어떠한 방식으로 실천 혹은 변형되는지가 파악되어야 할 것이다. 또 조사와 통계생산이 하나의 공식적 지식으로 권위를 부여받고 어떠한 사회적·정치적 영향을 행사하는지, 그리고 그것이 어떻게 변형되고 있는지도 관심의 대상이다. 이를 보기 위해서는 피해를 둘러싼 행위자를 포함하여 담론, 법, 제도 등 또한 검토되어야 할 것이다. 한편 민간인 피해의 내용을 다루기에 앞서 살펴볼 것은, 연구 대상으로서의 ‘인적피해’와 ‘민간인’의 범위를 설정하는 것이다. 전쟁에서 민간인의 정의는 분명하지 않으며 그것을 구분하는 것은 쉽지 않다. 인적피해의 경우도 마찬가지. 본고에서는 연구의 자료인 한국정부의 조사와 통계들이 규정하고 있는 피해의 대상을 민간인 인적피해의 범위로 보고자 한다.<sup>8)</sup>

다만 이 연구가 고려하는 지점은 무엇을 민간인의 인적피해라고 규정하는 것은 그것을 규정하는 주체의 자의적인 혹은 의도적인 판단에 기초하고 있다는 점이다. 전쟁에서 민간인을 보호의 대상으로 설정한다면, 특정인을 민간인으로 판단할 것인지 아닌지를 판단하는 것 또한 국가와 군대의 자의적인 해석에 의존해야하기 때문이다. 또 인적피해의 경우도 마찬가지로, 무엇을 ‘피해’로 볼 것인지 혹은 피해가 아닌 것으로 판단할 것인지는 판단 주체- 즉 피해의 조사 주체의 조사 범주 설정에 달려있는 것이다.<sup>9)</sup>

한편 인적피해를 지칭하는 용어도 문제가 될 수 있다. 민간인 사망자, 민간인

8) 민간인은 사회적으로 형성되는 개념이라기보다는, 국제인도법 혹은 전쟁법에 의해 정의되는 법적 개념이다. 일반적으로 ‘군인이 아닌’ 사람들이 민간인으로 인정받지만, 무장의 유무, 전쟁 참여의 수준에 따라서 분류가 어려운 경우도 있다. 이처럼 누가 민간인인지, 혹은 민간인이 아닌지 구분할 수 있는 분명한 정의는 없으며, 본 연구에서는 이를 분명히 정의하고자 하는 시도는 하지 않는다. 다만 한국정부는 ‘군인을 제외한 비전투원’을 민간인의 피해의 조사 범위로 한정하고 있었다. 본 연구에서는 이와 같은 한국정부의 조사 기준에 따라 민간인의 피해를 보고자 한다.

9) 예컨대 Roberts(2010)는 전쟁에서의 민간인 피해 유형에 대해 7가지로 나누어 볼 수 있다고 제시하고 있다. 1.전쟁의 직접적 영향으로 인한 사망, 2.전쟁의 직접적 영향으로 인한 부상, 3.전쟁의 간접적 영향으로 인한 전쟁 중 혹은 전후의 사망 : 질병, 무정부상태, 기타 전쟁 요인, 4.일방적 폭력의 희생자 : 국가의 민간인 학살 등, 5.전쟁으로 인한 성적 폭력, 6.피난민, 실항민, 7.전시 부상으로 인한 사망, 이 그것이다. 이 항목 들은 다양한 형태의 피해를 제시하고 있고 각 피해들은 전쟁피해로 인정받을 만한 나름의 이유를 가지고 있지만, 이 모든 내역이 항상 민간인의 인적피해로 간주되는 것은 아니다. 피해의 판단에는 복잡한 요인들이 작용하고 있기 때문이다. 이러한 인적피해 판단의 복잡성은 무엇을 피해로 보아야 하는지 애매하게 만든다. 피해 범주를 선택하는 문제가 존재하는 것이다.

사상자, 민간인 희생자, 민간인 피해자는 모두 전쟁피해자를 지칭하는 비슷한 개념이지만 각각의 용어가 내포하고 있는 뜻은 각각 다르기 때문이다. 사망과 부상, 간접적인 피해자들을 피해의 범위에 놓을 것인지 아닌지의 문제가 쟁점이 되는 것이다. 예컨대 과거사정리위원회에서 채택한 용어는 ‘민간인 희생’이었다. ‘희생’은 사망과 부상을 넘어서 전쟁으로 인한 직간접적인 영향을 모두 포함할 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

### (1)1차 피해 : 사망·부상 등

본 연구에서는 민간인의 피해를 1차 피해와 2차 피해로 나누고자 한다. 전쟁 피해를 구분하는 기준은 피해의 형태와 대상 두 가지가 있다. 피해의 대상을 중심으로 구분한다면 피해는 인적피해와 물적피해와 구분될 수 있고, 또 인적 피해는 민간인의 피해와 군인의 피해로 나눌 수 있다.<sup>11)</sup> 민간인의 인적피해를 피해의 형태에 따라서 구분하면 1차 피해는 전쟁이 생명에 직접적인 영향을 주는 것으로 사망 또는 부상에 해당되는 피해라 할 수 있고, 2차 피해는 전쟁이 생명에 간접적인 영향을 주는 것으로, 전쟁으로 인한 전재(戰災) 피해와 피난생활이 이에 해당한다고 할 수 있다.

이와 같이 피해를 구분하는 것은 인적피해가 그 형태에 따라서 다르게 나타날 뿐만 아니라, 피해에 대한 조사도 다른 방식으로 이루어졌기 때문이다. 한국전쟁기의 한국정부가 피해를 조사하고 정리하는데 있어서도 사망이나 부상자와 피난민은 완전히 구분되어 있었다. 피해의 형태에 따라서 국가의 조사와 대응 방식도 달랐던 것이다.

---

10) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 활동도 국가기관이 어떠한 형태의 피해는 피해로 인정하고, 또 다른 측면의 피해는 피해에서 배제하는 과정이기도 했다. 당시 위원회의 상임위원장이었던 김동춘은 위원회의 규명 대상이었던 ‘불법적인 민간인 집단 희생’의 범위를 설정하면서 무장 빨치산의 경우 민간인에서 제외하였음을 회고한다. 그들의 경우 “억울한 희생자로 보기는 어렵다”는 것이다(김동춘, 2013: 275). 또한 ‘희생자’의 경우에도 다양한 형태의 희생이 존재했으나, ‘목숨을 잃은 사람’만을 희생자로 보고 진실규명의 대상으로 삼았는데, 그 결과 학살 현장에서 죽지 않고 구사일생으로 살아 돌아온 부상자들은 ‘희생자’에서 제외되는 결과를 초래했다(김동춘, 2013: 277~278). 또한 위원회의 규명 대상은 불법적인 집단 학살이었기 때문에 불법의 여부를 판별하기 힘든 사안들, 개별적인 살해 행위는 규명 대상에서 제외되거나 혹은 규명 불가 사건이 되기도 하였다. 이처럼 민간인의 피해를 분류하고 구분지어, 무엇을 피해로 인정하고 인정하지 않을 것인가의 문제는 계속 반복되고 있다. 이처럼 한국전쟁의 인적피해는 오늘날에도 새롭게 재구성되고 있다.

11) 이와 같은 구분은 국사편찬위원회, 2013, 『한국경제 정책자료 8』(김민환, 강성현 해제)에서 제시된 전쟁 피해의 분류방법을 따르고 있는 것이다.

1차 피해의 대표적인 범주로는 사망과 부상이 있다. 사망이나 부상은 모든 전쟁에 있어서 가장 포괄적이고 광범위하게 발생하는 피해의 형태라고 할 수 있다. 한국전쟁 당시에는 사망의 하위분류로 학살이 조사되었고, 이외에도 행방불명이나 납치 또한 이러한 피해에 해당되었다. 다만 사망과 부상의 원인이나 이유, 피해를 입은 시점 등은 제한적으로만 조사되거나 조사되지 않았다.

1차 피해의 조사는 전쟁의 결과와 직접적인 관련이 있다. 1차 피해는 누적적으로만 발생하며 발생한 피해가 줄어들지는 않는다. 달리 말하면 이미 피해를 입은 사람들을 다시 되살리거나 보살필 수 없는 형태의 피해이다. 그렇기 때문에 1차 피해는 보통 전쟁의 결과를 설명하는데 있어 유용하게 사용된다. 전쟁의 영향으로 인한 각종 피해들은 그 규명이나 확인이 곤란하지만, 사망은 분명하게 인식할 수 있기 때문이다.

## (2)2차 피해 : 피난·전재 등

한국전쟁기의 민간인 피해는 기존연구에서 살펴본 바와 같이 주로 사망자를 위주로 검토되고 있다. 하지만 전쟁 당시에 더욱 광범위하게 발생한 피해는 다수의 피난민 발생 혹은 전쟁으로 인한 재난, 굶주림 등의 2차 피해였다. 2차 피해의 경우에는 생명을 잃거나 다친 것은 아니지만 전쟁으로 인해 생활기반을 상실하고 자력으로 생활할 수 없거나 혹은 피난으로 인해서 거주지가 불명한 상태의 피해라고 할 수 있다. 한국전쟁에서 수백만 명 규모의 피난민이 발생하였고 그만큼의 전재 피해자가 또 발생했기 때문에, 당시의 관점에서 본다면 더욱 중요하고도 해결해야 할 당면 과제는 2차 피해의 해결이었다. 또한 피난민에 대한 조사는 피난민의 구호와도 직결되어있었는데, 이를 다르게 표현하면 피난 등의 피해는 지속적으로 관리해야 하고 또 해결해야 하는 형태의 피해라고 할 수 있다.

하지만 전쟁피해와 관련된 기존 연구에서는 피난이나 전재 피해를 거의 다루고 있지 않다. 피난의 과정이 전쟁 피해라는 시선에서 파악되지 않고, 자발적인 도피나 은신으로 여겨지기 때문이다. 하지만 피난과 전재는 한국전쟁에서 대다수의 민간인들이 직접적으로 피해를 입은 보편적인 형태의 피해이다. 따라서 2차 피해에 대한 고려 없이 한국전쟁 당시의 민간인 피해에 대한 전체적인 상을 파악하는 것은 불가능하다고 하겠다.

한편 1차 피해와 2차 피해는 완전히 구분되는 것은 아니다. 1차 피해가 결과로서의 피해라고 한다면, 2차 피해는 과정으로서의 피해이기 때문이다. 2차 피

해, 예컨대 피난생활과 전재로 인한 고난과 식량과 주거의 불안정, 질병의 위협 등은 언제든지 그들을 사망이나 부상에 이르게 할 수 있다. 또 1차와 2차의 의미는 피해의 형태를 통해 구분한 것일 뿐, 선후관계나 피해 상호간의 영향을 의미하는 것은 아니다. 본 연구에서는 한국정부가 파악하고자 한 피해의 형태를 중심으로 이 두 유형을 구분하였으며, 각 유형의 특징은 <표 1>과 같다.

<표 1> 민간인 피해의 유형

피해의 유형	1차 피해	2차 피해
피해의 내용	사망, 부상, 행방불명 등	피난, 전재 등
피해의 특징	-전쟁의 직접적 결과로 인한 생명의 파괴·손실 -누적적인 피해 -복구 불가능한 피해	-전쟁의 간접적 영향으로 인한 생명과 재산의 위협 -유동적인 피해 -복구 가능한 피해

#### 4. 연구 자료

본 연구에서는 먼저 한국전쟁기 생산된 민간인 피해와 관련된 다수의 통계를 수집하였다. 먼저 가장 핵심이 되는 자료는 한국정부가 전쟁 전후에 생산한 공식 통계집 혹은 간행물들이다. 먼저 전쟁 피해를 최종적으로 정리한 통계집으로는 공보처 통계국이 생산한 『육·이오 사변 종합피해조사표』가 있다. 이 조사표는 별 다른 해설 없이 전쟁피해와 관련된 48개의 통계를 제시하고 있으며, 이것이 공식통계 중 가장 최종적인 형태이다. 이 외의 통계집으로는 공보처 통계국의 『대한민국 통계연감 1952』와 내무부 통계국의 『대한민국 통계연감 1954』 등이 있다. 특히 정부 수립 직후 최초의 통계연감인 1952년판에는 종합피해조사표 이전의 전쟁피해 조사 내역이 별도의 장으로 수록되어 있다. 전쟁 초반기인 1950년과 1951년의 전쟁피해 조사 결과는 주로 국방부 정훈국 소속의 전사편찬회가 출간한 『한국전란』 시리즈에서 찾아볼 수 있다. 한국전쟁기의 공식전사인 한국전란 시리즈는 일년지부터 오년지까지 총 다섯 권이 출판되었는데, 각각의 책 속에는 전쟁의 일지나 전쟁과 관련된 각종 자료, 문헌들이 정리되어 있고 특히 마지막에는 통계편이 존재하여 전쟁과 관련된 다수의 통계들을 수록하고 있다. 공식 간행물 중 일부의 자료는 공보처 선전대책중앙위원회가 편찬하고 국민회가 발행한 『자유대한 육·이오사변 일주년기록』이 있다. 자유대한은 기본적으로 전쟁을 홍보하는 목적으로 만들어졌는데, 그 일부에 몇몇의

통계들이 남아있다. 또 위 1차 자료들의 통계들 중 상당수는 국사편찬위원회에서 발간한 『한국경제 정책자료 8 번역·통계편』에 수록되어 있다.

통계집 이외에도 통계의 기초자료가 되었던 몇 개의 명부들이 남아있다. 이 명부들은 모두 공보처 통계국이 생산한 것인데, 현재 발굴된 것으로는 『서울특별시 피해자명부』, 『육·이오 사변중 피살자명부』, 『육·이오 사변중 피납치자명부』, 『육·이오 사변중 월북자명부』가 있다. 이 명부들은 당시의 피해조사와 관련된 거의 유일한 기초자료라고 할 수 있다. 특히 서울특별시의 명부의 경우 1950년 서울 수복 직후에 만들어졌으며 서울에서 행해진 각종 피해조사의 전반적인 결과들을 추가적으로 수록하고 있다. 이 명부들 중 월북자명부를 제외한 명부들은 국회도서관 전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr>)에서 원문을 볼 수 있다.

정부의 공식 간행물 사이의 공백을 메울 통계는 주로 당시의 언론에 발표된 것을 활용하였다. 신문에 발표된 각종 피해조사의 내역은 공식 통계처럼 자세하게 나타나있지는 않지만, 전체적인 경향이나 추이를 파악하는 데는 용이하다. 신문자료는 주로 『민주신보』, 『조선일보』, 『대구매일』, 『동아일보』, 『경향신문』을 활용하였으며, 이들은 각각 국사편찬위원회의 한국사데이터베이스(<http://db.history.go.kr>), 네이버 뉴스라이브러리(<http://newslibrary.naver.com>), 조선일보 아카이브([http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_archive/](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_archive/))에서 찾아볼 수 있는 기사들이다. 신문 기사들은 피해를 둘러싸고 있는 전쟁 당시의 역사적 맥락을 파악하는데도 중요한 자료이다. 정부의 피해 대책이나, 피해 실태를 지적하는 신문 기사들을 다수 수집하였다.

통계 이외의 1차 자료들은 주로 당시의 조사 혹은 통계의 처리, 민간인의 피해와 관련된 것들이다. 먼저 국가의 의도를 보여줄 수 있는 자료들을 국가기록원에 남아있는 각종 공문서, 국무회의록, 보고서 등을 활용하였다. 국가기록원에는 상당수의 자료들을 온라인 문서화하여 제공하고 있는데 이것은 국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.go.kr>)에서 볼 수 있다. 또 국가기록원은 세부 항목들에 대한 별도 검색 서비스를 제공하고 있기도 하는데, 국무회의록의 경우에는 국무회의기록 페이지(<http://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain>)가 있고, 당시 정부의 정책을 홍보하는 용도로 사용되었던 관보의 경우에는 관보 페이지(<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do>)에서 제공하고 있다. 또 한국전쟁 당시의 국회 회의록 등을 참고하였으며 국회 회의록은 국회전자도서관에서 원문을 그대로 제공하고 있다. 다만 한국전쟁과 관련된 부분은 다수의 누락 페이지가 존재한다.

## II. 민간인 피해 조사의 배경과 구조

### 1. 전시 민간인에 대한 보호

#### (1) 국제인도법의 확대

유럽에서의 전쟁법의 발전은 전쟁의 형식과 내용을 규정하는 다양한 규칙을 고안하는 것이었다. 전쟁의 정당성과 합법성을 전쟁의 명분을 통해 규정하고, 이를 바탕으로 유럽적 질서를 유지하는 목적 하에 있었던 전쟁법들은 전쟁이 점차 총력전의 형태로 벌어짐에 따라 전투 행위에서의 규칙까지도 규정하는 방향으로 나아갔다. 1907년의 헤이그 육전법과 1919년 1차 세계대전 전후의 베르사유 조약은 무제한적인 전쟁에 대한 우려를 바탕으로 전쟁에도 일정한 규칙이 있어야 함을 선언하고, 이를 바탕으로 전쟁범죄를 규정하거나 처벌할 수 있도록 하는 것이었다.<sup>12)</sup> 그리고 이것은 전쟁 자체를 금지하도록 하는 1924년의 제네바의정서 채택으로 이어졌다.<sup>13)</sup>

하지만 전쟁의 규칙들은 전쟁의 발발을 저지하지도 못했고, 전쟁의 와중에서 일어나는 비인도적인 행위들을 막지도 못했다. 2차 세계대전의 발발과 경과 그리고 종결과정에서는 인간이 상상할 수 있는 형태의 모든 비참한 살상행위들이 발생했다. 특히 국가단위의 전쟁폭력이 다수의 민간인들을 대상으로 벌어졌는데, 나치에 의한 홀로코스트나 소련에 의한 카틴 숲 학살, 일본군에 의한 남경에서의 학살과 같이 민간인에 대한 의도적 살해들이 곳곳에 만연하였다. 후방 지역을 파괴하고 전쟁의지를 꺾는다는 목표 하에 전투행위 자체도 민간인을 대량학살하는 방향으로 나아갔는데, 특히 전략폭격기에 의한 공중폭격은 후방의 민간인 거주지역과 생산시설에 대한 무차별적인 파괴로 이어졌다.<sup>14)</sup> 드레스덴

12) 베르사유 조약 227조부터 230조는 형벌(penalties)이라는 표제로 패전국인 독일의 전쟁범죄를 국제법정에서 처벌할 것을 규정하고 있다. 이 전쟁범죄는 연합국 혹은 다수국의 국민에 대해 행해진 것으로 229조에서 언급되었다. 기소 대상은 주로 헤이그 육전법칙 등을 위반 한 사례로 포로 혹은 부상자에 대한 살상이나 병원선에 대한 공격을 가한 독일 장교들이었는데, 이들에 대한 재판은 제대로 진행되지 못하고 흐지부지되었다(다야치 카코, 2010: 17). 또 231조 이하의 장들은 전쟁 배상(reparation)에 관한 것이었다.

13) 제네바 의정서는 10조와 17조에서 전쟁을 방지하는 규정들을 두고 있다. 이 조항들은 기존의 '정당한 전쟁'과는 달리 전쟁 자체를 금지하고 범죄화 하려는 시도였다. 이것은 기존의 국제법인 유럽 공법(公法)이 해체되고 국제연맹이라는 새로운 형태의 국제법으로 나아가는 과정에서 일어난 시도였다(슈미트, 1995). 슈미트는 이러한 전쟁의 금지는 이론적 토대가 취약하다고 비판하고 있다.

14) 전략폭격이론의 창시자 두에는 폭격이 전쟁의지를 파괴하는데 이용되어야 한다고 보면

폭격이나 도쿄 대공습은 전쟁 의지를 꺾기 위해서 의도적으로 민간인 거주지역을 대규모로 폭격하는 것이기도 했으며, 이러한 전략의 마지막에는 두 번의 핵폭탄 투하까지 있었다.

2차 세계대전 이후에는 전쟁 자체에 대한 반성과 함께 전시 군인과 민간인에 대한 국제법적 보호를 해야 한다는 주장이 강하게 나타났다. 그 결과로 나타난 것이 1948년의 제노사이드조약과 1949년의 제네바 4개 협약 그리고 뉘른베르크와 동경 재판에서 다루어진 ‘인도에 반하는 죄’의 등장이었다. 이와 같은 전쟁에 대한 국제법들은 공통적으로 민간인 혹은 비무장 군인에 대한 의도적이고 집단적인 살상행위에 대해서 금지하고, 이를 전쟁범죄로 규정하였다.<sup>15)16)</sup>

특히 1949년의 전쟁희생자 보호에 관한 제네바 4개의 협약 중 제4협약인 “전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 1949년 8월 12일자 제네바 협약”은 직접적으로 민간인 보호를 규정하는 최초의 국제법이었다.<sup>17)</sup> 이 법은 보호의 대상을 협약 당사국의 국민에 한정하고 있고, 국가의 자국민에 대한 폭력행위는 보호의 대상으로 삼지 않는 등의 한계가 있었지만(유재형, 2011), 이전에는 암묵적으로만 보호의 대상이었던 민간인을 국제법적 보호의 대상으로 끌어올렸다는 것에 그 의미가 있었다.<sup>18)</sup>

---

서 후방지역에 대한 무차별적 타격을 강조하였다. 이러한 전략 하에서 2차 세계대전의 민간인 폭격이 이루어졌다(김태우, 2013: 28-29).

15) 제노사이드 협약의 경우, 특정 집단에 대한 의도적 파괴행위를 제노사이드로 정의하고 있다. 하지만 제노사이드라는 단어를 만들어낸 라파엘 렘킨은 물리적, 직접적 파괴행위는 물론 특정 집단에 대한 사회적 파괴행위 또한 제노사이드로 보았다(강성현, 2008). 민간인들에 대한 직접적 폭력뿐만 아니라 간접적이고 사회적인 폭력 또한 문제 삼았던 것이다. 한국정부는 1951년 12월 국회에서 제노사이드 협약을 비준하였다. 제노사이드에 고나한 상세한 내용은 최호근, 2005, 『제노사이드』, 책세상. 을 참조.

16) ‘인도에 반한 죄’는 1차 대전 당시 터키의 아르메니아인 학살을 비난하면서 등장한 용어이며, 2차 세계대전 이후 전쟁범죄(살인, 대량학살, 노예화, 추방 등)를 처벌하기 위해 만들어지고 적용되었다. 하지만 2차 세계대전의 비인도적 행위에 소급 적용하였기 때문에 사후법(事後法)이라는 비판을 받았다(다야치카코, 2010: 108).

17) 제네바 협약의 조문은 대한적십자사, 1985, 『제네바 4개협약집』, 대한적십자사를 참조하였음.

18) 제네바 협약은 민간인(Civilian)을 분명하게 정의하고 있지는 않지만, 협약의 대상자들이 누구인지 정의하여 민간인의 한계를 결정하고 있다. 제네바 협약 제3조는 “무기를 버린 군대의 구성원 및 질병, 부상, 억류 또는 기타 사유로 전투 외에 놓여진 자를 포함하여 적대행위에 직접 가담하지 않는 자”를 인도적 대우의 대상으로 설정하고, 제4조는 “본 협약에 의하여 보호되는 자는, 무력 충돌 또는 점령의 경우에 있어서 특정 시점에 그 형식의 여하에 관계없이 충돌 당사국 또는 점령국의 권력 내에 있는 자로...(중략)...육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태 개선에 관한 제네바 협약, 해상에 있어서의 군대의 부상자, 병자 및 조난자의 상태 개선에 관한 제네바 협약, 또는 포로의 대우에 관한 제네바 협약에 의하여 보호를 받는 자는, 본 협약이 의미하는 피보호자로 고려되지 아니한다.”라고 밝히고 있다.



한국전쟁이 발발한 1950년은 위와 같이 전시 민간인 보호에 대한 국제적인 관심이 보편화되고 그것이 국제법적으로 규정된 직후였다. 한국전쟁이 전면전 양상을 보이고 유엔의 참전과 함께 국제전의 형태를 띠게 되면서 전시 민간인 보호가 제대로 이루어지는지 여부에 대한 국제사회의 관심도 한반도에 집중되었다. 전쟁에 참전한 주체들에게는 한국전쟁이야말로 2차 대전 이후의 인도적 법들이 제대로 적용되는지 시험해 볼 수 있는 중요한 장이었다.

다만 민간인 보호에 대한 제네바 제4협약은 그 보호의 대상을 제2조에 의해 협약의 당사국만으로 한정하고 있었다. 한국전쟁에 참여한 그 어떤 국가도 제네바 제4협약을 비준하지 않은 상태에서 한국전쟁에 이 조항이 해당되는 것은 아니었고, 때문에 참전국들이 이 조항을 지켜야 할 의무가 있는 것은 아니었다. 전쟁 발발직후, 맥아더를 대표로 한 한국정부와 유엔군 그리고 북한군은 포로의 대우에 관한 제네바 제3협약의 준수를 약속하기는 했지만, 이것이 제4협약까지 확대되는지의 여부는 불분명했다.<sup>19)</sup> 한국정부는 1949년의 제네바협약 전체를 전후 상당한 시간이 지난 1966년에서야 비준하였다.

하지만 협약의 효력이 직접적으로 미치지 않는다고 해서, 민간인을 보호해야 한다는 시대적인 요구까지 사라진 것은 아니었다. 전쟁의 수뇌부 또한 전쟁 내내 민간인 학살사건에 대해 민감하게 반응하고 있었으며, 민간인 문제를 신중히 다룰 수밖에 없었다. 민간인 문제가 전쟁의 정당성이나 명분을 해칠 가능성이 있었기 때문이다.

한국전쟁이 발발하자 전쟁 참여국들은 전쟁피해 조사를 실시하면서 민간인에 대한 피해 조사를 함께 실시하였다. 민간인에 대한 피해 조사는 상대국이 민간인을 얼마나 가혹하게 다루었는지 보여줄 수 있는 좋은 근거자료를 만들어 주었다. 민간인에 대한 조사를 통해 국제인도법의 위반 사례들이 밝혀질 수 있었기 때문이다. 그리고 유엔은 전쟁 당사국들이 상대방이 민간인에 대해 얼마나 가혹했는지, 그들의 행위가 어떠한 전쟁범죄의 성격을 가지고 있는지 성토하는 장이 되었다.

## (2) 유엔과 인도주의적 지원

한국전쟁은 내전으로 발발하였고 실질적인 전투는 한반도 내 지역에서만 이루

---

19) 제네바 협약의 한국전쟁 적용 여부에 대해서는 논쟁적인 부분이 존재한다. 협약을 포괄적으로 해석하여 적용 가능성을 검토하는 주장도 있고(조시현, 2001, 이재근, 정구도, 2008), 조문의 제한적 해석을 통해 적용 불가능성을 주장하기도 한다(김명기, 2006).

어졌지만, 유엔군이 개입함에 따라 전쟁을 다루는 정치의 장은 유엔으로 옮겨 가게 되었다. 한국전쟁이 발발하자마자 유엔은 전쟁에 대해 빠른 대처를 보여 주었다. 전쟁 발발 당일에 안보리에서는 북한의 공격이 '평화에 대한 위반'이라는 결의안에 채택되었고, 이를 뒤인 6월 27일에는 안보리 결정을 통해 한국전쟁에 유엔의 이름으로 개입할 것이 결정되었던 것이다. 이로써 한국전쟁은 유엔이 참전한 전쟁이 되었다.

유엔의 창설과정은 베르사유 조약과 국제연맹으로 이어져 온 자유주의적 전쟁 관리기획의 연장선상에 있었다(김학재, 2013: 126). 2차 세계대전 이후의 전후 세계를 재편하는 과정 속에서 유엔은 1차 대전 이후의 조약들이 막지 못했던 대규모 전쟁을 방지하고, 전쟁과 평화를 담당하는 전세계적 기구로서 등장하였다. 유엔 헌장 하에서 전쟁은 물론이고 국가 단위로 행사되는 무력은 불법적인 것으로 간주되었고, 유엔은 이러한 무력 분쟁을 중재하고 해결하는 책임을 맡게 되었다. 그리고 한국전쟁의 발발은 유엔이 이러한 역할을 제대로 수행할 수 있는지 확인할 수 있는 시험의 장 이었다.<sup>20)</sup>

유엔의 개입이 평화와 불법적 공격에 대한 방어라는 원칙하에 있었기 때문에, 유엔은 세계대전 이후의 국제인도법이 실천되는 장이기도 하였다. 유엔의 개입 직후 소련은 유엔 결의안에 대한 불법성을 지적하고, 유엔의 개입이 정당하지 않다는 것을 주장하는 것과 동시에 유엔의 전쟁 개입이 비인도적인 민간인 살상을 발생시키고 있다는 점을 주장하였다. 특히 북한은 1950년 8월 이후부터는 소련과 함께 민간인 살상 문제, 특히 미군에 의한 공중폭격 문제를 유엔에서 공식적으로 제기하였다. 이에 대해서 미군과 한국군은 미군의 폭격이 민간인 지역이 아닌 군사시설을 향하고 있으며, 폭격 이전에 뼈라를 통해 경고를 하고 있다는 점을 변명해야만 했다.<sup>21)</sup>

또 유엔은 군사적 개입과 동시에 인도주의적 구호를 실시하였다. 한국전쟁의 개입에 관한 안보리 결의를 통해서 구호물자를 모집한 유엔은 7월 31일의 안보리 결의를 통해서 한국인에 대한 구호를 유엔군 사령부의 지휘 아래 실시하기로 결정하였다.<sup>22)</sup> 이에 따라서 유엔은 민간인 피해자들을 구호하고 전쟁으로부터 민간인들을 보호하고자 하는 원칙을 실천하고자 하였다.

한국전쟁에서 유엔이 인도주의적 원칙을 적용하고자 했던 주요 대상은 피난민에 대한 지원과 더불어 포로에 대한 처우가 있었다. 제네바 협약 중 민간인 보

---

20) 유엔 창설의 자유주의적 성격과 한국전쟁 개입 과정에서의 논쟁에 관해서는 김학재, 2013, 『한국전쟁과 자유주의 평화기획』, 서울대학교 박사학위 청구논문. 을 참조.

21) 전사편찬회, 1951, 『한국전란 일년지』, p. C8.

22) 전사편찬회, 1951, 『한국전란 일년지』, p. C103.

호에 관한 협약은 한국전쟁에서 적용되지 않았지만, 포로에 대한 협약은 적용되었기 때문이다. 한국전쟁의 포로 문제는 포로의 처우, 억류 등 포로의 대우에 대한 쟁점과 함께 특히 포로의 송환 문제가 대두되면서 한국전쟁의 정전협정을 둘러싼 가장 중요한 쟁점이 되어갔다.

포로 문제에 비하면 전쟁 피해자 문제인 피난민 문제는 별다른 정치적 쟁점이 되지 않는 못했다. 비록 북한이 북한 지역으로부터 대거 유출된 피난민들은 강제적이거나 협박, 원폭의 위협 등을 통해서 불법적으로 빠져나간 것이기 때문에, 포로 송환과 마찬가지로 북한 지역으로 돌아와야 한다는 주장을 하기도 했지만,<sup>23)</sup> 납북자의 송환 문제와 부딪혔을 뿐만 아니라 포로 문제의 중대함으로 인해서 부차적인 논의가 되었다. 그럼에도 피난민에 대한 대규모 수용과 구호는 유엔이 한국전쟁을 인도주의적으로 개입하고 있음을 보여주는 중요한 장치였다. 전쟁이 지속되는 동안 모든 자유세계로부터 몰려든 구호물자들은 한국전쟁의 민간인들을 보호해야 한다는 국제적 관심이 표출된 것으로 보였다. 이를 통해서 전쟁의 중재뿐만 아니라, 민간인 문제 해결 또한 유엔의 역할임이 강조되었다.

국제인도법의 확대와 유엔의 전쟁 개입은 한국전쟁을 새로운 국제정치가 실험되는 장으로 만들었다. 유엔은 전시 민간인 보호라는 국제적 공감대와, 불법적인 전쟁의 반대라는 새로운 세계체제가 가능한 것임을 한국전쟁을 통해서 실천할 필요성이 있었다. 한국전쟁에서의 실패는 자유주의적 세계질서의 실패를 의미하는 것이기도 했기 때문이다. 하지만 전쟁의 현장에서 인도법과 인도주의가 실천되기란 쉽지 않은 일이었다. 나아가 냉전의 대리전으로서의 한국전쟁에서 이미 인도주의의 정치적 중요성은 약화될 수밖에 없었다. 이런 상황에서 민간인 피해의 조사는, 이미 발생한 피해에 대한 사후적인 접근방식이 되었다.

## 2.북한의 전쟁피해 조사와 선전

북한은 한국전쟁으로 인해 극심한 전쟁피해를 입었다. 전선이 교착상태에 접어든 이후 전선 이외의 지역에서는 전투가 거의 발생하지 않았던 남한과는 달리, 북한지역의 경우에는 미공군의 폭격으로 인하여 휴전협정이 조인되고 발효되는 마지막 시점까지도 공습이 지속되었다. 전투와 폭격의 결과로 인해 북한지역의 주요도시인 북구 불가능한 파괴상태에 이르렀고, 평양에서는 폭격의 대상이 될 만한 2층 이상의 건물이 남지 않았을 정도로 심각한 피해가 있었다.

23) 조선중앙통신사, 1952, 『조선중앙연감 1951~1952』, 조선중앙통신사, pp. 113-115.

지속적인 폭격은 북한의 전쟁피해를 민간지역에 집중하도록 하였다. 전쟁 초기의 미공군은 민간인 보호에 대한 국제여론을 의식하여 정밀폭격정책을 채택하였지만 당시의 폭격기술로 민간인 지역을 제외한 공업, 군사시설만 폭격한다는 것은 사실상 불가능한 기획이었다(김태우, 2013: 146). 뿐만 아니라 전쟁이 후반기에 접어들수록 미군의 폭격지역은 확대되었고, 모든 기반시설을 파괴하는 초토화 전략으로 옮겨가게 되면서 광범위하고 지속적인 피해를 야기하였다.

이에 대해 북한은 전쟁피해를 피해발생 초기부터 아주 적극적으로 조사, 대응하였다. 전쟁 중 발행된 『조선중앙연감 1951~1952』년 판에는 전쟁피해조사의 한 축을 담당하였던 조국통일 민주주의전선(조국전선)의 조사결과 보고서들이 수록되어 있는데, 이를 통해서 북한의 전쟁피해 조사 내역을 살펴볼 수 있다.

북한은 전쟁 발발 이전 38선 부근에서 발생한 각종 무장충돌에 대해서부터 피해조사를 실시하였다. 이 피해조사는 이승만 정권과 그를 비호하는 미군이 북침하려는 의도를 가지고 있었음을 보여주는 동시에 국군에 의한 북한지역 공격이 민간인들에게 직접적인 위해를 가하고 있음을 강조하는 정치적 의도 하에서 진행된 것이었다. 이 조사는 1949년부터 시작되었으며, 상세한 교전내역과 북한 주민에 대한 폭행, 학살내역, 납치, 파괴, 약탈 등 비인도적 행위들을 사례별로 조사하여 보고하고 있다.<sup>24)</sup>

이와 같은 피해조사의 경험은 전쟁 발발 직후의 피해조사 활동으로 이어지게 된다. 1950년 7월 14일 조국전선 중앙위원회는 허헌을 의장으로 하는 조국전선 조사위원회를 창설하고 피해조사를 시작하였다. 조국전선 조사위원회는 전쟁기간 내내 조사활동을 지속하였고 총 5번의 조사결과 보도문을 작성하여 발표하였는데, 이들이 조사한 내용은 주로 미군 혹은 국군에 의한 민간인 피해의 구체적인 사례들이었다.

조국전선의 보도 제 1호는 1950년 7월부터 8월 초까지의 피해조사 내용을 담고 있다. 이 보도는 4개의 장으로 구성되어 있는데 이는 각각 도시와 농촌들의 주택구역에 대한 폭격, 문화시설 및 기타 시설에 대한 폭격, 평화적 군중 살해, 공장 제조소들의 파괴에 대해서 다루고 있다. 각 사례들은 언제, 어디서, 누가, 무엇을 공격하거나 파괴하였는지 자세하게 제시하고 있다.<sup>25)</sup> 이는 조국전선의

24) 조선중앙통신사, 1952, 『조선중앙연감 1951~1952』, 조선중앙통신사, pp. 129~136. 이 보고서의 제목은 「38연선 무장충돌 조사결과에 관한 조국통일민주주의전선 조사위원회 보고서」이며 보고서에 수록된 사례는 사진 등의 증거자료와 함께 제출되었다. 다만 『조선중앙연감』의 보고서에는 증거자료가 포함되어 있지는 않다.

25) 예를 들면 다음과 같다 “7월 4일 남포에 래습한 미군항공기 6대는 남포근교 문애리 농촌을 급습하여 중경 제초를 하고 있던 농민들에게 4차나 기관총 사격을 감행하였다. 그 결과 논두렁에서 어린 아이에게 젖을 먹이던 김모라는 녀성농민을 비롯하여 15명의 농민

조사가 마을 단위에서부터 이루어졌고 이 조사 결과가 종합되어 상위 기관에 보고되었기 때문에 구체적 피해 내역이 조사될 수 있었던 것으로 보인다. 조국전선의 조사는 북한의 점령지역 전체에서 이루어졌는데, 북한점령시의 남한 일부 지역에서도 조사가 실시되었다.

게다가 이와 같은 조국전선의 조사는 비교적 정확한 내용을 담고 있었다. 조국전선이 발표한 폭격 사례를 미공군의 작전 보고서와 비교하였을 때, 비행기의 수나 피해의 내용들이 상당히 유사한 것으로 나타났기 때문이다(김태우, 2013: 123) 폭격 이외의 사례에 대해서는 교차검증의 가능성이 적지만, 적어도 북한의 피해 조사가 일방적인 과장이나 정치적 수사에 불과한 것은 아니었다.

이와 같은 북한의 피해조사는 남한과 미국 군대의 민간인에 대한 만행, 특히 미군에 의한 전쟁범죄를 고발하는데 그 목적이 있었다. 조국전선의 보도 1호는 미국이 “국제법의 규범과 인도주의 원칙을 란포하게 위반하면서 전쟁을 진행”하고 있다고 비난하고 있었고,<sup>26)</sup> 보도 2호에서도 미국이 “국제법의 제원칙과 유엔헌장을 란포하게 유린하면서 조선인민을 반대하는 전쟁을 진행”하면서 미군은 “조선에서 국제법과 인도주의를 무시하는 비인간적 만행을 계속”하고 있다고 주장하였다.<sup>27)</sup> 나아가 보도 4호에서는 “미국 침략자들은 자기의 범죄적 만행을 유엔의 소위 평화적 깃발로써 은폐”하고 있다며 이를 히틀러의 만행과 비교하기도 하였다. 미군이 전쟁범죄를 저지르고 있음을 구체적인 피해 사례들의 열거를 통해서 고발하고자 했던 것이다. 특히 조국전선의 보도에서 북한의 비난은 초기에는 미군에 의한 폭격과 포격에 중심을 맞추어 이루어졌으나, 전쟁이 진행될수록 그 대상이 다양해졌다. 1951년 이후의 보도에서는 미군의 북한 점령기간에 이루어진 학살이나 강간, 약탈사건을 조사하고, 또 미군의 수복 지역에서 이루어진 학살 사건들도 다루고 있다. 1951년 중순부터는 미군이 세균무기 및 화학무기를 사용하고 있다고 주장하면서 적극적으로 공세하기도 하였다. 또 북한의 이러한 의도를 가장 분명하게 보여주는 것은 미군의 전쟁범죄를 고발하기 위한 다국적 조사단을 구성하고 조사를 실시한 것이다. 조국전선의 보도와 유사한 형태로 만들어진 전쟁범죄에 관한 보고서에서는 미군의 세균전, 화학전, 학살, 폭격 등에 대해서 비난하고 있으며, 전쟁범죄 고발의 근거로는 1907년의 헤이그 육전법과 1925년의 제네바 의정서를 제시하고 있다.<sup>28)</sup>

---

을 살상하였다.” 위의 책, p. 152

26) 위의 책, p. 149

27) 위의 책, p. 157

28) 위의 책, pp. 212-213. 북한의 이러한 판단은 1949년의 민간인 보호에 대한 제네바 협정은 한국전쟁에 적용되기 힘들다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 북한은 포로 학대를

나아가 북한은, 이러한 민간인 피해를 전쟁범죄로 규정하고 고발하는 장소로서 유엔을 택하였다. 북한의 외무상 박헌영은 폭격이 본격적으로 진행되던 8월 5일에 유엔 안보리 의장인 말리크에게 서한을 보내 미군의 폭격이 국제법 위반이며 비인도적인 것임을 강조하였다.<sup>29)</sup> 이것을 시작으로 박헌영은 1950년에만 총 8번의 서한을 유엔에 발송하면서 미군의 민간인에 대한 공격이 부당하다는 것을 주장하였다. 또한 1952년 말까지 최소 2개월에 한 번씩은 미군에 의한 폭격, 학살, 세균전 등 전쟁범죄를 규탄하는 내용의 문서를 발송하였다.

이와 같은 북한의 문제제기에 중국과 소련이 동조하면서 유엔에서는 미군의 행동이 국제법과 인도주의를 지키고 있는지 확인해야 한다는 요구들도 등장하였다. 이에 대해 미국은 소련이 유엔 안보리 의장직을 이용하여 북한의 침략전쟁을 돕고 있다고 비난하였으며, 폭격에 대해서는 폭격 이전에 뼈라 등을 통해 민간인 대피를 권고하고 있으며 군사적 목표에 한해서 폭격하고 있기 때문에 문제가 없다는 것으로 응수하였다.<sup>30)</sup> 이후에 이어진 북한의 모든 문제제기에 미국이 반응한 것은 아니었지만, 적어도 민간인 살상에 대한 항의는 정치적 부담으로 작용하였다. 북한의 끊임없는 고발, 비난에 대해서 미국을 중심으로 한 유엔은 계속 묵살하였지만, 그럼에도 이러한 비난으로부터 자유로울 수는 없었던 것이다. 미군은 민간인 보호와 작전상의 필요가 충돌할 때 항상 후자만을 선택했지만, 그로 인한 정치적 결과들은 애써 무시하거나 반박해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

북한은 민간인의 피해를 전면적이고 본격적으로 조사하였고, 이를 바탕으로 한 상세한 피해 사례 보고서를 작성하였다. 그리고 이를 국제사회의 정치무대에서 효과적인 수단으로 사용하였다. 그럼에도 불구하고 북한이 입은 민간인 피해의 종합적인 상황에 대해서는 제대로 알 수 없다. 북한이 이를 지금까지도 통계 등을 통해서 제시하고 있지 않기 때문이다.

지금까지 공개된 북한의 인적피해에 관한 통계 자료들은 인구변동의 추정, 조총련계 「통일조선신문」에 밝혀진 자료, 구소련의 문서공개에 의해 밝혀진 자료 등이 존재할 뿐이다. 북한이 공식적으로 발표하거나 공개한 인적피해의 총 수는 알 수 없다. 다만 소련 자료가 북한의 통계를 인용하고 있기 때문에 간접적

---

언급할 때에만 제네바 협정을 근거로 삼았다. 그럼에도 불구하고 헤이그 육전법규(23조, 27조, 46조, 52조 등)와 제네바 의정서의 조항들은 미군의 행위를 전쟁범죄로 규정할 근거들을 담고 있었다.

29) 위의 책, pp. 93~94. 조국전선의 보도 1호에서 조사하고 있는 폭격의 사례가 8월 3일까지만 나타나 있는 것으로 보아, 폭격으로 인한 피해조사가 1차적으로 마무리되자마자 이를 유엔에 알린 것으로 보인다.

30) 전사편찬회, 『한국전쟁 일년지』, 1951, p. C8. 『부산일보』, 1950.08.13.

으로 이를 추정할 수 있을 뿐이다<sup>31)</sup>. 북한이 공식적으로 수치를 밝혀 가면서 공개하고 있는 것은 한국전쟁기 미군에 의해 학살되었다는 약 17만 명가량의 학살 내용이다. 북한은 이를 미군에 의한 학살로 규정하면서 최근까지도 꾸준히 이를 주장하고 있다. 하지만 이 수치를 뒷받침하는 구체적인 근거 자료는 공개하지 않고 있다.

북한이 민간인의 전쟁피해 사례를 적극적인 선전의 수단으로 인용하면서도, 피해의 규모는 공개하지 않는 이유는 너무나 큰 피해를 입었기 때문인 것으로 보인다. 전쟁의 승패를 주장하는데 있어서, 남한보다 훨씬 더 큰 피해를 입었다는 점을 스스로 인정하고 홍보할 필요는 없었기 때문이다. 또 미군과 남한군이 국제인도법을 위반하고 있음을 고발하기 위해서는, 피해의 규모를 밝히는 것보다는 구체적이고 자극적인 사례를 제시하는 것이 더 효과적이었다.

### 3. 전시 국가의 등장과 배제의 정치

한국전쟁이 발발하자마자 한국정부는 예비검속을 시작하였다. 예비검속 명령에 따라 전국의 요시찰인은 구금되었고, 차례로 보도연맹원을 포함한 정치범, 불순분자들이 검속의 대상이 되었다. 그리고 이러한 예비검속의 결과로 전국에서 수많은 민간인들이 차례로 학살당하였다. 전쟁 초기의 약 한 달 사이에 사망한 보도연맹원은 수 만 명에 달했을 것으로 추정된다. 조직적인 학살이 전국에서 너무나도 쉽게, 별다른 저항도 없이 일어날 수 있었던 것이다.

한국정부는 예비검속 등을 통한 민간인 학살을 위해서 국방경비법, 국가보안법, 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령과 같은 법적 장치들을 활용하였다.<sup>32)</sup> 학살을 가능하게 하였던 각종 법들은 그 법적 정당성이나 적용가능성이 모호한 것들이었지만, 그럼에도 전쟁 당시의 적용에서는 걸림돌이 되지 않았다. 학살은 마치 준비되었던 것처럼 철저하게 이루어졌다. 그리고 이것을 가능하게

31) 이신철, 2010, 「6·25남북전쟁시기 이북 지역에서의 민간인 학살」, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트. 이신철이 제시하고 있는 러시아대외정책 문서보관소의 자료에 따르면 북한 인명 피해의 총 수는 1,798,000 명이다. 이 자료는 이 통계가 조선민주주의인민공화국 중앙통계국 자료임을 밝히고 있다.

32) 해당 법들의 구조와 성격에 관해서는 다음과 같은 연구가 진행되어 있다. 강성현, 2012, 「한국의 국가 형성이 '예외상태 상례'의 법적 구조 : 국가보안법(1948·1949·1950)과 계엄법(1949)을 중심으로」, 『사회와 역사』 94호. 강성현, 2014, 「한국전쟁기 예비검속의 법적 구조와 운용 및 결과」, 『사회와 역사』 103호. 김득중, 2010, 「민간인학살 진상규명의 법-역사적 접근 : '국방경비법'을 중심으로」, 『아세아연구』 142호. 김학재, 2011, 「한국전쟁기 대통령 긴급명령과 예외상태의 법제화 : 비상사태하범죄처벌에관한특별조치령의 형성과정과 적용」, 『사회와 역사』 91호

했던 것은 전쟁과 계엄 상태라는 배경이었다.

전쟁의 발발과 동시에 한국정부는 전시 체제로 들어갔다. 6월 28일에 대통령령 긴급명령 1호로 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령을, 2호로는 금융기관예금등 지불에 관한 특별조치령을 선포하여 전시 치안과 전쟁 수행비용을 확보하고, 7월 8일에는 계엄을 선포하였다.<sup>33)</sup> 이후 전선이 계속 밀리는 와중에서도 한국정부는 전쟁 수행을 위해 국가를 재편하는 각종 법령 조치들을 내놓았다. 서울 수복 이전까지의 긴급명령만 해도 10개나 되었다.

한국전쟁의 초기상황은 남한이라는 국가의 취약성을 가장 잘 보여주고 있었다. 정부 수반을 비롯하여 수뇌부는 전쟁을 제대로 대비하거나 예측하지도 못했고, 따라서 그 대응도 느렸다. 서울을 함락당하면서도 이승만 대통령을 비롯한 일부만이 비밀리에 빠져나갈 정도로 상황이 급했고, 이런 상황에서 제대로 된 국가기능을 발휘하기란 불가능한 것이었다. 애초에 전쟁은 정부가 수립된 지 2년이 채 안된 시점에 발발한 것이기도 하였다. 국가의 성립 이전에 붕괴상황이 먼저 도래한 것이다.

그런데 전시 국가에게 있어서 필수적인 것은 전쟁을 위한 군과 후방 관리를 위한 경찰의 운용이었고, 이승만 정부는 이 둘을 여전히 자신의 손에 쥐고 있었다. 오히려 전시 상황은 군과 경찰이 법을 초월한 권력을 행사하는 것이 가능하게 하였다. 그 결과 민간인 학살이 이루어지는 것에는 아무런 문제가 일어나지 않았던 것이다. 전쟁이 역설적으로 강력한 국가를, 적어도 국민의 생명을 좌지우지 할 수 있는 강력한 국가를 만들어내기도 했던 것이다.

한국정부에 의한 민간인 학살은 국민의 일부를 극단적인 방식으로 배제하는 것이었다. 이와 같은 배제는 이미 전쟁 이전에 제주와 여순에서 일어난 적이 있었다. 제주와 여순에서의 ‘빨갱이’ 토벌은 이미 국가에 저항하는 적이 어떻게 처리되는지 국민들에게 보여준 본보기였다.<sup>34)</sup> 전쟁은 그것을 전국으로 확대하는 기폭제가 되었을 따름이다. 일부 국민에 대한 배제는 그 외의 국민들을 폭력적인 방식으로 포섭하려는 것이기도 했다. 민간인들은 생명을 보존하기 위해서 국가에 충성하고 의지해야 했던 것이다. 이러한 민간인에 대한 ‘배제의 정치’는 전쟁 기간 내내 한국정부를 유지하는 중요한 기반으로 작동하였다. 서울 수복 이후 시점부터 전국적으로 실시된 부역자에 대한 검거와 처벌도 이것의 연장선상에 놓여 있었다.<sup>35)</sup>

33) 각 긴급명령의 내용에 관해서는 전사편찬회, 『한국전란 일년지』, 1951, pp. C43~C49. 참조.

34) 여순사건에서의 ‘빨갱이’는 국민이 아닌 비국민, 인간이 아닌 비인간을 만들어내는 과정인 동시에 적으로서의 공산주의자를 창출해내는 과정이었다(김득중, 2009).



배제의 정치가 보여주는 것은 한국전쟁 당시의 국가가 국민을 바라보던 시선이 어떠했느냐는 지점이다. 그리고 국가에게 있어서 국민은 의심의 대상이었다. 보도연맹이나 부역자와 같이 언제든지 국가를 배반하거나 혹은 그럴 가능성이 있다고 간주되었다. 국민은 언제든지 검문 검색되어야 했고, 간첩이나 좌익이 아닌지 확인받아야만 했다. 국가에 절대적인 충성이 요구되었고 국민은 이에 부응해야 했다.

한국전쟁기의 전쟁피해 조사는 국가와 국민의 이러한 관계를 염두에 두고 접근되어야 한다. 한국정부가 민간인들을 ‘조사’한다는 것은 그것이 피해 조사라 할지라도 특정한 시선이 개입된 것이었기 때문이다. 따라서 피해 조사의 과정에서 민간인에 대한 배제와 포섭, 의심과 검증의 과정이 어떻게 진행되었는지가 이후의 장에서 검토되어야 한다.

그런데 민간인에 대한 학살은 전쟁피해로 간주되었을까? 이 부분이야말로 가장 대답하기 어려운 지점이다. 한국정부가 전쟁 초기에 예비검속의 대상으로 삼았던 좌익 정치범이나 보도연맹을 포함하여, 북진 시기에 남한지역에서 행해졌던 부역자에 대한 처벌을 통해서 살해된 사람들이 한국정부에게 ‘민간인 피해’의 일부로 받아들여졌는지 여부는 불분명하다. 한국정부의 군·경에 의한 민간인 학살 사건들은 분명히 전쟁 초기의 민간인 살상에 있어서 핵심적인 부분을 차지하는 것이었다. 만약 이러한 학살이 전쟁피해에 포함되었다면 정부의 민간인 피해 조사는 자신들이 자행한 학살을 전쟁이라는 불가피한 상황에서 야기된 피해인 것처럼 포장하는 과정이었을 것이다. 그리고 그렇지 않았다면, 상당히 많은 사람들의 피해가 그대로 은폐되었을 것이다.

전쟁피해의 조사과정은 전쟁에서 발생한 모든 피해를 수집 정리하는 과정이었다. 그리고 이 과정은 엄청난 양의 전쟁피해들을 나누고 분류하는 과정이기도 했다. 민간인 피해의 조사 또한 민간인 피해자들을 분류하고 통제하는 수단이었다. 이 과정에서 국가는 전쟁 피해자들을 포섭하고 배제하며, 피해를 인정하거나 혹은 피해로 보지 않는 정치적 판단을 하고 있었다.

---

35) 박명림(2002)은 이를 부정적 통합(negative integration)으로 설명한다.

### III.1차 피해의 조사 : 민간인의 분류

#### 1.피해 조사의 주체

한국전쟁기의 전쟁피해 조사는 한국정부의 각 부처들에 의해 실시되었다. 각 부처들은 산업과 인프라, 통신, 공공시설 등 담당 영역의 피해 상황을 조사하고 이를 상급기관에 보고하여 피해를 종합하였다. 군의 피해를 제외한 모든 민간 영역에서의 피해 상황을 파악하고 피해를 통제·관리하기 위해서는 각각의 영역에서 정부 부처들이 조사를 제대로 실시하는 것이 중요했다. 그런데 민간인 피해의 경우에는 단일한 부처에 의해서 조사가 실시되지 않았다. 민간인 피해의 일반적인 내용인 사망이나 부상 등 인적 피해와 주택의 상실이나 의류 피해와 같은 의식주와 관련된 사항들은 기본적으로 사회부의 소관으로 인식되었지만, 인적 피해에 한정한다면 내무부나 공보처 등 다양한 기관들이 민간인 피해 조사에 참여하였고, 시간의 흐름에 따라서는 조사의 주체나 피해 조사의 발표 주체가 변동하기도 하였던 것이다.

피해 조사에 다양한 부처들이 개입한 것은 민간인 피해를 정부가 다루고자 했던 방향성과 관계가 있다. 조사 주체의 성격에 따라서 조사의 내용과 목적이 상이하게 나타나기 때문이다. 특히 전쟁피해의 경우에는 정부가 피해 내용의 종합적인 상황에 접근할 수 있는 유일한 기관이며, 조사와 조사 결과의 발표에 있어서 정부 외부의 지식인이나 시민사회가 전혀 개입하지 못했다. 때문에 피해를 어떻게 조사하고 발표하는가는 전적으로 정부의 의지에 달려있는 일이었다. 이런 상황에서 조사를 담당할 부처들의 조사 목적과 조사 내용은 민간인 피해의 형태와 내용을 결정하는 중요한 요인이 되었을 것이다.

#### (1)사회부

사회부는 1948년 정부 조직법에 따라 만들어졌고, 같은 해 11월 4일의 사회부 직제에 따라서 보건, 후생, 노동, 주택 및 부녀문제를 담당하게 되었다.<sup>36)</sup> 이에 따라 비서실을 포함하여 1실 5국의 체제로 운영되었다. 이 중 보건과 후생기능은 1949년 보건부를 신설함에 따라서 이전되었는데, 이에 따라 보건국은 폐지되었고 후생국은 사회국으로 변화되었다. 이 중 사회국은 사회과, 후생과,

36) 사회부직제 <대통령령 제25호 1948.11.04. 시행> 제1조, 사회부는 보건, 후생, 노동, 주택 및 부녀문제에 관한 사무를 관장한다.

구호과, 군사원호과 및 시설과로 구성되게 되었다.<sup>37)</sup> 또 전쟁 직전인 50년 4월 1일에는 시설과가 주택과로 변경되었다.

이 중 사회과는 민주정신의 양양, 민주계몽, 국민조직 및 국내 타과주관에 속하지 않는 사항을, 후생과는 국민후생, 방빈 및 국민복지시설에 관한 사항을, 구호과는 재해구호, 공공구호 및 구호시설에 관한 사항, 군사원호과는 상병군인 및 유가족의 보호 기타 군사원호에 관한 사항, 주택과는 주택정제기획의 수립, 국영·공영주택의 건축, 배분과 처분 및 귀속주택 원매자선정에 관한 사항을 각각 담당하였는데, 이를 보면 보건·후생 기능의 분리 이후에도 사회부 사회국 사회과가 구호나 후생 복지에 관한 사항들을 대부분 담당하고 있었음을 알 수 있다. 당시의 보건부는 방역과 위생관리에 관련된 업무만을 제한적으로 수행하였기 때문이다(권자경, 2011: 14).

사회부와 사회부 내의 사회국 또 사회과의 존재는 당시 정부의 ‘사회’ 업무가 무엇이었는지 보여준다. 사회부의 영문 명칭(Ministry of Social Affair)이 보여주는 것처럼 사회부의 역할은 사회와 관련된 제반 업무를 처리하는 것이었다. 특히 사회부 내에서도 주요 업무 사항이었던 구호나 후생, 원호 업무를 제외하고 사회과가 받은 민주계몽과 같은 다소 엉뚱한 업무내용은 사회부가 사회라는 제대로 정의되지 않은 대상에 대한 일반적인 사무를 관장하고 있었음을 보여준다. 당시의 ‘사회’ 개념은 넓게도, 좁게도 해석되고 있었다(정근식·주윤정, 2013: 23).

사회부의 구호, 후생 업무와 주택 업무가 보여주는 것처럼 전쟁 발발 이전부터 사회부는 민간인의 복지와 관련된 일들을 처리하고 있었는데, 이것은 2차 대전 후의 전재민들에 대한 구호와 관련한 것이었다. 일본의 항복 이후 일본이나 만주 등지에서 귀국한 동포의 상당수는 원 거주지에서의 재산을 잃고 돌아왔는데, 이 수가 상당히 많았기 때문에 미군정기 부터 이들에 대한 구호가 중요한 사회문제가 되어왔던 것이었다. 전재민의 구호 문제는 IV장에서 자세하게 다루도록 하겠다.

사회부의 이러한 역할은 전쟁 발발 직후부터 사회부가 민간인에 관련된 제반 사항을 담당하도록 하였다. 전시 민간인의 이동, 구호, 주택문제 등 후방에서 민간인들을 통제하고 관리하면서 보호하는 역할이 부여되었다. 또 전선이 북상함에 따라서 수복지역에서는 민간인 문제의 상황을 파악하기 위한 피해 조사가 주요한 업무가 되었다. 주택의 파괴나 재산의 손실을 포함하여 구호 대상인 민

---

37) 사회부직제 <대통령령 제188호 1949.10.95. 시행> 제6조, 사회국에 사회과, 후생과, 구호과, 군사원호과 및 시설과를 둔다.

간인들의 피해 상황이 당장 파악될 필요가 있었던 것이다.

피해 조사를 위해서는 사회부의 지방 행정조직들이 동원되었다. 서울의 피해 상황의 경우 서울시 사회과가 조사를 담당하였는데, 이처럼 각 시·도 단위의 사회·과들이 민간인 피해 조사의 직접적인 주체가 되었다. 이들은 지방단위에서 피해 상황을 조사하고 이를 상급기관에 보고하였고, 중앙부처인 사회부는 보고된 내용을 수합하였다. 이렇게 조사된 결과들은 사회부장관<sup>38)</sup> 혹은 내무부장관 명의로 발표되었다.<sup>39)</sup>

사회부의 피해 조사는 전시 민간인들이 당면한 문제들을 처리하는데 그 초점이 맞추어져 있었다. 전쟁은 급격한 식량부족사태와 함께 주택부족을 불러왔고, 상당수의 민간인들이 피난민이나 전재민이 되면서 심각한 사회문제가 되었던 것이다. 이 민간인 문제를 제대로 해결하지 않으면 당장의 전쟁 수행에도 심각한 차질이 있었고, 기아나 추위, 전염병 등으로 인한 민간인의 피해는 한국정부와 유엔군의 무능력함을 보여주는 것이기도 했기 때문에, 민간인 피해의 처리는 중요한 과제였다.

그런데 민간인의 1차 피해, 즉 사망이나 부상과 관련된 피해의 경우에는 이와는 다소 성격이 달랐다. 사회부가 1차 피해를 조사하고 있기는 했지만, 이 문제에 대한 해결은 사회부의 소관사항이라고 보기에는 애매한 측면이 있었기 때문이다. 사망하거나 부상한 민간인에 대한 조사는 중요한 것이었지만, 그렇다고 해서 사회부가 사망자나 부상자에 대한 별도의 구호 정책이나 대책을 가지고 있었던 것도 아니었다. 그래서 사회부 내에서는 1차 피해의 중요성이 크지 않았고, 사회부의 주요 사업에서 피해 조사는 제외되었다.

결국 1차 피해 조사에 있어서 사회부의 역할은 제한적이었다. 민간인 피해가 사회부의 업무 내에 있었고, 사회부가 피해 조사가 가능한 조직을 갖추고 있었기 때문에 조사를 담당하기는 했지만, 1차 피해의 처리에 있어서 사회부는 소극적이었다. 사회부는 전쟁 내내 피해 상황을 계속해서 발표하였고, 조사 결과를 종합하는 중요한 위치에 있었지만, 조사 결과를 정치적으로 다루는 것은 다른 정부 부처의 몫이었다.

---

38) 역대 사회부장관은 다음과 같다. 초대 전진한(1948.8~1948.12), 2대 이윤영(1948.12~1950.11), 3대 허정(1950.11~1952.1), 4대 최창순(1952.1~1952.10), 5대 박술음(1952.10~1955.2).

39) 내무부의 경우에는 민간인 피해 조사의 핵심 주체는 아니었다. 하지만 내무부 치안국을 중심으로 민간인의 납치나 살해, 의용군 문제 등 특수한 경우에 있어 협조적인 관계에 놓여 있었고, 때문에 내무부가 민간인 피해 조사를 돕거나 발표하였던 것으로 보인다.

## (2)공보처

기존 연구는 민간인 인적피해 조사의 주체가 공보처였다고 보고 있지만, 이는 절반만 맞는 사실이다(정병준, 2010: 475). 전쟁 후반기의 피해 조사는 통계국이 주도한 것이 맞고 공식적인 피해 조사 발표가 공보처의 이름으로 발표된 것은 사실이지만, 전쟁 초반의 조사에 있어서 통계국의 역할은 제한적이었다. 이는 조사와 조사 발표라는 두 역할이 분리되어 있었기 때문이었다. 사회부가 지방조직을 통해 조사를 실시하였다면, 공보처는 이 결과를 바탕으로 통계표를 작성하고 정리하는 마무리 작업을 하였다. 한편 이것은 전쟁피해를 정리하는데 있어 범주를 생산하고 편집하는 작업들이 모두 공보처에 의해 이루어졌음을 보여주는 것이기도 하다. 특히 공보처 중에서도 피해 결과의 처리를 일임한 부서는 통계국이었다. 이하에서는 공보처의 구조나 변화과정, 인적구성 등을 통계국을 중심으로 살펴보려 한다.

공보처 통계국은 대한민국 최초의 통계전담기관으로 1948년부터 1955년에 내무부 통계국으로 이관될 때까지 공보처에 소속되어 각종 조사와 통계생산을 맡았다.<sup>40)</sup> 통계업무는 1948년 7월 17일에 공표된 정부조직법에 따라서 공보처의 소관업무가 되었는데<sup>41)</sup>, 통계국은 같은 해 11월 4일에 시행된 공보처직제에 따라서 만들어졌다. 최초의 통계국은 서무과, 기획과, 국세조사과, 인구조사과로 구성되어 있어 4과 체제였다. 초대 공보처장은 김동성<sup>42)</sup>, 초대 통계국장은 김봉규<sup>43)</sup>였다.

40) 공보처 통계국이 정부 내 모든 통계업무를 전담한 것은 아니었다. 예컨대 경제통계의 경우에는 한국은행조사부가 대부분을 담당하였고 농업통계는 농림부가 담당하였다. 또 통계국을 제외한 다른 정부 부처들도 저마다의 통계부서를 가지고 있었다. 이 부서들은 각 부처의 소관업무와 관련된 통계들을 생산하였는데, 이것은 식민시기부터 이어진 행정통계의 연장이었다. 통계국은 주로 다른 통계부서들이 생산한 통계들을 수집하고 정리하여 출판하거나 발표하는 역할을 하였다. 1950년대의 『대한민국통계연감』에 수록된 통계들 중 인구통계를 제외한 통계들은 상당수가 이렇게 생산된 행정통계였다.

41) 정부조직법 <법률 제1호 1948.07.17. 시행> 제32조, 공보처장은 법령의 공포·정보·선전·통계·인쇄·출판과 저작권에 관한 사무를 장리한다.

42) 역대 공보처장은 다음과 같다. 초대 김동성(1948.8.) 2대 이철원(1949.6.) 3대 김활란(1950.8.) 4대 이철원(1950.11.) 5대 갈홍기(1953.3.) 이 중 공보처장에 가장 오래 재임한 이철원은 컬럼비아 대학 언론학부를 졸업하였고 한국전쟁 당시 이승만을 수행하여 부산에 갈 정도로 측근이었다. 이철원에 대해서는 김학재(2011)를 참조.

43) 역대 통계국장은 다음과 같다. 초대 김봉규(1948.8.) 2대 박현욱(1950.4.) 3대 탁장제(1951.8.) 4대 김창모(1952.10.) 5대 탁장제(1953.5.) 통계국장 중 가장 오래 자리를 지킨 탁장제는 내무부 통계국 시절에도 통계국장으로 유임되었다. 전쟁 중이었던 52~53년 사이에는 영국 케임브리지 대학에 통계학으로 국비유학을 다녀오기도 할 정도로 초대 통계체계 형성에 있어 중심적인 인물이었다.

통계국은 미군정기 통계활동을 담당했던 과도정부의 사무처 통계서의 업무를 이어받았고, 이외에도 보건후생부가 담당했던 인구동태통계 등을 업무로서 이어받았다. 직제에 나타난 각 과들의 소관업무를 보면 국세조사과는 국세조사 전반을, 인구조사과는 인구동태통계를, 기획과는 각종통계의 기획과 연구, 통계월보 및 인구통계의 작성을, 서무과는 국내의 인사, 예산 및 다른 과에서 다루지 않는 업무를 담당하였다. 1950년 4월 1일에는 공보처의 직제개정이 있었는데 이때에는 서무과가 폐지되고 기획과, 국세조사과, 인구조사과의 3과 체제가 된다. 기존 서무과의 업무는 기획과가 흡수하는 모양새가 되면서 사실상 통합하게 되었다. 이때 통계국의 규모가 축소되면서 직원수도 감소하고 그 위상도 다소 하락한 것으로 보인다.

공보처의 직제에서도 알 수 있듯이 당시 통계국의 주요업무는 각종 인구조사였다. 정부는 1949년 1월 27일에 인구조사법을 공포하였고, 같은 해 5월 1일자로 제1회 총인구조사를 실시하였다. 당시 인구조사는 정부수립이후 첫 인구조사로 1950년부터 5년 주기로 실시하기로 계획되었으나 그 사안의 시급성 때문에 1년을 앞당긴 것이었다. 총인구조사와 더불어 정부에서는 호구조사와 인구동태조사도 1949년부터 시작하였으나 이 조사들은 한국전쟁으로 인해 중단되고 자료가 소실되어서 전선이 안정되기 시작한 1952년에 재개된다.

당시 통계국의 직원구성을 살펴보면 통계국이 통계의 수집과 인구조사 이외의 업무를 수행하기에 무리가 있었음을 알 수 있다. 1948년 통계국이 설립될 당시의 직원은 약 1,000명으로 알려져 있고 1950년에는 600명 선으로 줄어들었다고 알려져 있는데(통계청, 1992a: 202), 이 직원들은 대부분이 정규직원이 아니었다. 예를 들어 1955년 통계국이 내무부로 넘어갈 당시에는 직원이 총 400여명 이었는데 이들 중 정규직원은 8명에 불과했고 약 400여명의 다른 직원들은 모두 임시직이었다(강경구, 1961).<sup>44)</sup> 이것은 통계국의 국장과 과장들을 제외한 나머지 직원들이 모두 임시직이었음을 보여준다. 대부분의 임시직원들은 통계청의 주요 업무였던 인구조사의 조사원이었다.<sup>45)</sup> 인구조사를 담당하지 않은

44) 통계국 직원의 규모에 대해서는 연구마다 다른 수치를 제시하고 있는 경우가 많다. 광창권(2008)은 1949년 통계국 직원을 정규직 8명에 임시직 400명이라고 적어 강경구의 1955년 수치를 제시하고 있으며 대신에 1955년에는 정규직 58명에 임시직이 195명이라고 주장하고 있다. 하지만 광창권의 수치는 통계청(1992a: 213)의 1957년 직원 구성을 잘못 인용한 것으로 보인다.

45) 공보처장, 「국무회의상정안건 통계국 임시직원 처우에 관한 건」, 1952.05.10.(국가기록원)

공보처장 이철원이 국무회의에 통계국 임시직원을 채용하기 위해 올린 안건을 보면 당시 임시직의 처우와 업무에 대해서 살펴볼 수 있다. 이 문건에서 공보처장은 1949년에

직원들은 주로 행정통계를 모아서 정리하는 역할을 하였다. 당시의 행정통계 생산방식은 식민시기의 「보고례」의 연장선상에 있었고, 식민당국이 각종 연감을 만들어낸 것처럼 통계국도 『대한민국통계연감』의 생산을 목표로 행정통계들을 수집하였다.<sup>46)</sup>

그런데 한국정부는 특이하게도 인구조사가 주 업무였던 통계국을 공보처의 하위부서로 두었다. 통계국이 한국전쟁 이후 공보처에서 내무부로 이관되었고, 이후에는 경제기획원으로 통계업무가 넘어가는 것을 고려한다면, 이 시기의 공보처 통계국의 성격과 위치란 애매한 것이었다. 공보처가 미군정기 공보부의 후신이라는 점을 생각해도 그러한데, 미군정기에 통계업무는 공보부가 아닌 기획과(Planning Section)에 할당되어 있었기 때문이다.

공보(Public Information) 활동이란 기본적으로 정부기관이 대내외적으로 전개하는 홍보활동으로, 1948년 공보처가 만들어질 때 공보처의 전신은 45년 만들어진 미군정의 공보부와 47년에 만들어진 공보원이었다. 미군정 공보부는 한국인에 대한 정보를 수집하고 정책을 선전하는 역할을 하는 한편 반공이데올로기를 구성하고 확산시키는 대표적인 기구였다. 정부수립 이후에 공보부는 공보처가 되었는데 이 위상은 미군정 시기에 비해 다소 낮아진 것이었으며 그 역할의 비중과 중요성 또한 줄어든 것이었다(김학재, 2011).

정부수립 이후부터 한국전쟁 발발까지의 공보처 활동은 공산주의에 대해 매우 적대적인 형태로 반공 선전을 하며 동시에 탄압을 하는 것이었다. 일례로 공보처는 여순사건이 발생하자 이에 대해 보도하는 모든 신문들을 검열하였고 이어서 많은 신문들을 폐간하고 기자들을 구금하였다. 또 정당등록을 새로 하게끔 하여 남조선 노동당 등 공산주의 계열의 정당들을 불법화하였다. 반공주의적 선전 또한 적극적으로 진행하였는데 반공주의 강연을 열거나 방송을 내보내고

---

시작하였으나 1950년에 중단되었던 인구동태조사를 위해서 32명의 임시직에 대한 예산안을 통과시켜줄 것을 요구하고 있다. 이에 따르면 1950년 사변 직전의 임시직 수는 900여명이었고 이들은 인구조사업무를 담당하고 있었다. 또 임시직이라 할지라도 대우는 정규직원과 동일하였으며 이렇게 정원 외 임시직을 뽑아 조사를 하는 것이 관례임을 밝히고 있다. 이 안건은 41회 국무회의에서 상정안 그대로 통과되었다. 이 안건에서 볼 수 있듯이 한국전쟁 전후의 통계국 직원 대부분은 인구조사를 위한 조사원들이었을 것이다.

46) 식민시기에 비해서 정부수립 초기의 보고례 수집은 훨씬 어려웠던 것으로 보인다. 통계국 직원들이 각 부처를 찾아다니면서 자료수집부터 통계작성까지를 모두 끝마쳐 통계월보에 게재하여야 했다(통계청, 1992a: 204). 이것은 해방과 정부수립 사이의 기간에 보고례를 통한 보고방식이 제대로 정리되지 못하고 이를 통제할 중앙 부처가 없었던 탓에 기인한다. 식민시기에는 문서과나 총무과와 같이 보고례의 최종 기착지점이 존재했기 때문에 총독부 부서 간에 보고례 양식이 통일되었으나 해방 이후에는 이것이 제대로 정비되지 못했고, 정비되더라도 부처별로만 이루어졌기 때문이다. '보고례'에 관하여서는 박명규·서호철, 2003, 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부, pp. 48~51.을 참조.

각종 선전가요를 제작하기도 하였다. 때문에 이러한 형태의 공보 활동은 정상적인 것이라기보다는 일종의 심리전 형태를 띤 것이었다(김영희, 2010: 330).

공보처의 선전활동은 선전대책위원회의 설치로 더욱 적극적으로 된다. 선전대책중앙위원회는 1948년 11월 30일 대통령령 제35호에 따라 설치되었고 곧이어 전국 시도 단위로 확장된다. 선전대책위원회는 문화계와 언론계, 학계 등 다양한 분야의 저명인사들을 모아서 만들어낸 관변단체의 일종으로, 정부의 선전정책을 효율적으로 보조하는 동원 기구의 역할을 하였다(정용욱, 2007: 35). 선전대책중앙위원회는 한국전쟁이 발발한 이후에도 전시선전대책위원회가 되어 전시선전을 담당하였으며 전쟁이 진행됨에 따라서 그 조직이 더욱 확대되었다.

이와 같은 공보처의 활동과 비교해 볼 때 통계국의 업무는 다소 동떨어진 것으로 보인다. 통계국의 주요 업무는 인구조사였고, 인구조사는 경제부흥을 위한 기초자료라는 보다 실질적인 목표 아래에서 추진되었기 때문이다. 행정통계의 수집이나 인구동태 조사 또한 공보처의 주요 활동과는 연계되지 않았다. 다만 미군정기와 비교해 볼 때 공보처와 통계국 모두 그 위상과 조직규모가 축소되었고, 통계국의 활동이 정부 내에서 중요하게 받아들여지지 않은 것으로 보아 통계업무가 공보처로 밀려난 것이라는 추측을 할 수 있다.

한편 한국전쟁이 발발하면서 통계국은 인구조사나 통계연감의 발간과 같은 기존의 업무를 대부분 중단하고 전쟁피해 조사를 주요 업무로 삼게 된다. 전쟁의 혼란 속에서 통계국은 기존에 준비하던 사업 대부분의 자료를 잃고, 통계국의 건물 또한 전소되어 다른 부처에 자리를 얻어 쓰는 지경이 되었지만, 그럼에도 전쟁 피해 조사 업무는 비교적 활발하게 이루어진 것으로 보인다. 서울 수복이 이루어지자마자 자체적인 피해 조사 결과를 내기도 했던 것이다. 공보처의 조사는 통계국의 인력을 고려해 볼 때 사회부와 같은 다른 정부 부처의 협조 하에서 이루어졌을 것으로 생각되지만, 그럼에도 사회부와 별도의 결과들을 내기도 하였다. 1952년과 1953년에는 전국단위의 조사 또한 실시하였고 그 결과를 출판할 정도의 역량도 있었다.

그런데 한국전쟁 시기의 통계국은 전쟁 이전과는 달리 공보처 업무의 연장선 상에서 피해 조사를 실시하고 있는 것으로 보인다. 사회부의 조사가 단순히 피해의 양을 집계하고 있는데 그치고 있다면, 통계국은 조사 결과에 정치적 의미를 부여하고 있었기 때문이다. 특히 통계국이 만든 각종 피해 명부의 경우에는 명확한 정치적 의도 하에서 피해 조사가 실시되었음을 보여주고 있다. 공보처 선전대책위원회가 후원하여 제작한 『자유대한』과 같은 출판물에도 이데올로기적인 선전 작업을 위한 통계들이 제시되었고, 이에 대한 반공주의적 해설도 첨



부되었다.

전쟁 후반기의 민간인 피해 조사를 사회부가 아닌 공보처가 담당하게 되는 것은 이와 같은 통계의 정치적 활용과 연관이 있다. 민간인 피해와 관련해서 통계국이 생산한 여러 통계·명부들은 피해를 복한에 의한 것으로 강조하고, 정치적 책임을 묻기 위한 도구로서 특별히 기획·제작된 것이었다. 물론 통계국이 전쟁피해 전반의 조사·정리를 담당하였고 민간인피해는 그 일부로서 조사된 측면도 있지만, 공보처가 자체적으로 조사하여 결과를 낸 피해 통계는 민간인 피해와 관련된 것에 집중되어 있었다는 사실은 민간인 피해가 특수하게 다루어졌다는 사실을 보여주는 것이다.

전쟁이 지속됨에 따라 민간인 1차 피해 조사의 주체는 사회부에서 공보처로 변화하였다. 사회부가 피해의 내용을 파악하고 해결하기 위한 실질적인 목적에서 피해 조사를 실시하였다면, 공보처는 피해에 정치적인 의미를 부여하고, 이것을 통계국을 통해 공식통계로 만드는 과정에서 정치적으로 활용하고자 하였다. 다만 전쟁 중의 사회부나 공보처가 정부 부처로서의 독립성이나 자율성을 지니고 있어 전쟁 피해를 조사하는 것은 아니었으며, 오히려 정치적·군사적 필요에 따라서 조사를 담당하고 처리할 부처들이 중앙정부에 의해 옮겨졌다고 보아야 할 것이다.

## 2. 피해 조사의 시기

전쟁 피해에 대한 조사는 피해가 어떻게 발생하고 있는지, 피해를 어떻게 다룰 것인지에 따라서 다르게 나타난다. 한국전쟁의 피해 조사를 이해하는데 있어서 전선의 변화와 그에 대한 군과 정부의 대응은 중요한 변수라고 할 수 있다. 피해를 조사한다는 것은, 단순히 피해를 파악하고자 하는 목적을 넘어서 전쟁을 어떻게 끝내고, 전후 사회를 어떻게 구성할 것인가에 대한 구상과도 관련이 있기 때문이다.

전쟁의 발발과정에 대해서는 논쟁이 있지만, 남한 정부의 입장에서 한국전쟁은 기습적으로 발발한 것이었다. 전쟁 발발 직후 전선이 급격하게 밀리는 상황에서 한국정부는 군사적으로도 제대로 된 작전을 세우고 대응할 수 없었기 때문에, 행정기능은 사실상 마비상태에 들어가게 된다. 서울을 그대로 버리고 임시로 수도를 옮겨가면서 급박한 전시 행정만이 지속되는 상태에서, 국민을 대상으로 한 일반적인 행정기능이 제대로 작동할 수는 없었다. 그래서 전쟁피해를 피해 조사는 전쟁의 첫 3개월 동안은 전혀 이루어지지 않았다.

## (1)전기 조사 : 피해의 인식

전쟁피해 조사는 서울을 수복하고 38선을 넘어 복진하는 시점이었던 1950년 10월에 시작되었다. 서울을 중심으로 한 중앙행정기구의 복원과 이를 바탕으로 한 지방 행정력의 재건이 전국을 대상으로 한 조사를 가능하게 하였다. 각 행정기구들이 제 자리로 돌아오면서 가장 먼저 실시한 것이 바로 각 정부 부처의 피해 조사였고, 그 다음은 각 지방의 각종 피해조사였다.<sup>47)</sup> 피해조사가 바탕이 되어야만 무엇을 재건하고 복구할 것인지를 결정할 수 있었기 때문이다.

다만 전쟁 초기의 조사는 기획된 조사는 아니었다. 피해 조사는 각 지방에서 산발적이고 즉각적으로 행해졌다. 피해 조사에 있어서는 특정한 통일된 형식도 없었고, 무엇을 어떻게 조사하는가에 대한 매뉴얼도 존재하지 않았던 것으로 보인다. 또 피해의 형태에 따라서 조사 담당 부서들이 달랐기 때문에 조사의 내용과 형식도 상이할 수밖에 없었다. 때문에 이 시기에 발표된 피해 조사의 내용들을 보면 다소 혼란스러운 모습이 보인다.

피해 조사의 과정이 명확하게 드러나 있지는 않지만, 관련된 자료들을 통해서 그 시기를 추정할 수는 있다. 이승만 정부가 국무회의에서 전쟁 피해를 처음 다루는 시점은 10월 중순으로, 각 정부 부처들이 피해 상황을 조사하여 재건 계획을 수립하고 있음이 보고되고 있고<sup>48)</sup>, 10월 19일에는 남한의 피해 상황을 조사하기 위한 책임자들로 각 부 장관들이 지명되어 본격적으로 피해 조사가 시작되었음을 알 수 있다.<sup>49)</sup> 9월 28일에 서울이 수복되었고 남한 지역도 점차 장악하게 되면서 피해 조사가 가능해졌기 때문이다. 나아가 북한지역을 점령하게 됨에 따라서 북한 지역에 대한 피해 조사도 계획되었다. 남한 점령기의 북한이 남한 지역의 전쟁 피해를 조사했던 것처럼, 전쟁이 승리 분위기로 돌아선 상황에서 북한 점령지역 또한 남한의 영토로 간주하고 피해 조사를 실시하고자 하였던 것이다.<sup>50)</sup>

---

47) 손정목에 따르면 서울시 동사무소의 업무가 재개되는 시점은 10월 4일이었다. 전국적으로 행정력이 복구되는 시점이었다고 볼 수 있을 것이다. 손정목, 1996, 『한국전쟁과 서울의 피해 (상)』, 『국토정보』 7, p. 86

48) 103회 국무회의, 「피해상황을 조사해서 재건계획을 수립중임을 보고」 1950.10.17.(국가기록원)

49) 104회 국무회의, 「남한 피해상황 조사위원 선정에 관한 건」 1950.10.19.(국가기록원) 다만 이 회의에서 선정된 조사내용은 공업, 농업, 광업, 산림, 수산, 교통, 통신 등 국가 기반시설에 관한 것이었고 각 부문에 대해서 해당 장관이나 고위공무원이 임명된 것이었다.

50) 113회 국무회의, 「이북 피해상황 조사에 관한 건」, 1950.10.30.(국가기록원) 평양, 원산, 함흥 등의 주요 도시에 피해 조사단이 파견되었다. 이들은 재무부 소속이었다.

전쟁 피해에 관한 언론 보도는 10월 말부터 나타나고 있다. 언론에 조사 결과가 발표된다는 것은 이미 그 이전에 조사가 시작되었고 그 결과가 종합적으로 정리되어 나타난 것이기 때문에 피해조사의 시기는 이보다는 앞선 것이라고 추측할 수 있다. 가장 먼저 피해 조사가 발표되는 지역은 서울과 경상남도로 10월 말이었다. 다만 서울의 경우에는 10월 12일에 이미 전재민에 대한 피해조사가 있었던 것으로 보아, 피해조사 자체는 먼저 시작되었지만 1차 피해에 관해서는 더 늦게 그 결과가 나타난 것으로 보인다.<sup>51)</sup>

10월 30일의 서울신문의 보도는 전쟁피해 조사의 주체가 사회부임을 분명하게 밝히고 있고, 기준일이 10월 25일인데 이미 2차 조사의 결과라고 적고 있는 것으로 보아 10월 말에는 조사가 이미 상당히 진행되었음을 알 수 있다.<sup>52)</sup> 또 이 조사는 보도된 바와 같이 서울과 경상남도에서만 이루어진 것이 아니라 전국 단위에서 이루어졌음을 알 수 있는데, 10월 27일 부산일보의 보도는 10월 30일에 전국 도지사회의에서 전쟁피해가 종합된다는 것을 밝히고 있고 그 결과 11월 초 보도들은 이 종합된 전국단위의 인적피해를 다루고 있기 때문이

<표 2> 한국전쟁기 1차 피해의 언론보도

언론	발표주체	조사지역	조사 (발표) 기준일	게재일
부산일보	-	경상남도	1950년10월26일*	1950년 10월 27일
서울신문	사회부	서울시	1950년10월25일	1950년 10월 30일
서울신문	서울시 당국	서울시	1950년 11월 1일*	1950년 11월 1일
동아일보	사회부	전국	1950년 11월 4일*	1950년 11월 4일
대구매일신문	사회부	전국	1950년 11월 4일*	1950년 11월 5일
동아일보	-	경기도	1950년 10월 28일	1950년 11월 6일
동아일보	내무부	전국	1950년 10월 25일	1950년 11월 16일
동아일보	공보처	서울시	1950년 10월 25일	1950년 11월 28일
서울신문	공보처	서울시	1950년 10월 25일	1950년 11월 28일
동아일보	사회부	전국	1951년 1월 19일*	1951년 1월 19일
부산일보	공보처	서울시	1950년 9월 28일	1951년 4월 14일
조선일보	대한민국 대변인	전국	1951년 6월 24일*	1951년 6월 26일
경향신문	-	전국	1951년 8월 31일	1951년 11월 29일
동아일보	사회부	전국	1952년 1월 8일	1952년 1월 31일
대구매일신문	-	전국	1952년 5월 12일*	1952년 5월 15일
경향신문	-	전국	1951년 11월	1953년 6월 25일
서울신문	-	전국	1951년 11월	1953년 7월 30일

비고 : 조사 기준일은 기사에서 언급한 조사의 기준일이지만, 기준일이 표시되지 않을 경우에는 \*를 표시하고 발표 기준일을 표시하였다.  
발표주체는 해당 기사가 언급한 경우에만 표시하였다.

51) 「서울시 각 區別·직업별 戰災 구호자와 피해자 수」, 『동아일보』, 1950.10.12.

52) 「사회부, 서울시의 전쟁 피해상황 조사결과」, 『서울신문』, 1950.10.27.

다.<sup>53)</sup> 따라서 9월 말 혹은 10월 초부터 전쟁피해조사가 전국적으로 실시되었고, 이 조사의 결과가 1차적으로 11월에 발표되었음을 알 수 있다.

국회속기록에서도 피해 조사가 언제 이루어졌는지 보여주는 기록이 있다. 1950년 10월 31일 시민회관 별관에서 이루어진 임시국회에서는 국회의원들이 각 도의 전쟁피해를 비공개로 보고하는 자리를 가졌다. 조사위원을 선정된 10명의 국회의원이 서울을 포함한 전국 각 도의 상황을 각자 설명하였는데, 이 내용 중 전쟁피해 통계를 자료로 활용하는 부분이 있다. 서울시의 조광섭 의원은 서울시 사회국의 자료를 인용하였는데, 이 수치는 10월 30일자 서울신문의 보도와 똑같이 일치하는 숫자이다. 서울시 이외에도 경기도, 충청북도 등의 수치가 개략적으로나마 보고되고 있다. 다만 이 국회에서는 시간문제로 보고를 간략하게 하였으며, 통계 수치들은 보고서 형태로 제출되었는데, 이 보고서는 남아있지 않다.<sup>54)</sup> 11월 초에 언론에서 보도되는 수치들이 국회에서 보고된 수치와 일치할 것이다. 피해 조사는 이에 그치지 않고 12월 중순까지 지속된 것으로 보인다. 이 시기의 조사결과는 사회부와 내무부에 의해 정리되어 『한국전쟁 일년지』 통계편에 수록되었는데 여기에 남아있는 민간인 인적피해 통계는 1950년 12월 15일을 기준일로 하고 있다. 즉, 이 시점이 전국에서 전쟁 피해에 대한 일차 조사가 마무리되는 시기였을 것이다. 언론보도 또한 1950년 11월을 이후로 급격하고 감고하고 있기 때문이다.

한편 이 시기의 공보처 통계국은 『서울特別市 被害者名簿(서울특별시 피해자 명부)』를 1950년 12월 1일자로 발간하였다.<sup>55)</sup> 이 책자는 서울 수복 이후 인민군 점령 시기 서울에서 피살되거나 납치된 애국자 명부작성을 위해 만들어졌는데, 애국자를 가려내는 작업이 사실상 불가능했기 때문에 피해자 명부로 만들어졌다.<sup>56)</sup> 이 명부는 두 가지 부분으로 나뉘어 있는데 앞부분에는 피해자 명부가 있고, 뒷부분은 부록으로 ‘임시인구 및 피해조사결과명세(단기4283년 10월 25일 현재)’라는 제목 하에 서울시의 피해통계가 제시되어 있다. 부록의 피해조사결과는 공보처 통계국에서 실시한 것이지만 정확한 조사경위는 알 수 없다. 다만 사회부의 피해조사결과와 비교해 볼 때 상이한 수치가 나타나고 있는데, 심지어 두 조사의 기준일이 동일함에도 불구하고 세부항목을 포함한 모든 숫자

53) 「경상남도의 戰災 피해상황 결과」, 『부산일보』, 1950.10.26.

54) 2대 국회, 「제8회 국회임시회의속기록 제39호」, 1950.10.31.

55) 이하에서는 『피해자명부』로 표기.

56) 공보처 통계국, 1950, 『서울특별시 피해자명부』, 범례, “4.編輯에 있어 當初計劃인 愛國의著名人士의 選出限界가 困難하게되여 報告된 被害者全部를 收錄하고 被害者名簿라 題하였다.”

가 다르게 나타나고 있다. 또 명부와 부록 사이에도 큰 숫자의 차이가 존재하고 있다. 명부에 비해서 부록의 피해가 훨씬 크게 나타나고 있는 것이다. 이러한 차이를 집계적 혼란에서 온 문제 혹은 조사 자체가 부정확했고 정리가 미진했기 때문이라고 볼 수도 있으나(정병준, 2010: 489), 이보다는 명부와 부록의 통계는 피해의 조사목적이 서로 상이했고 조사 내용도 달랐기 때문이라고 보는 것이 옳다. 피해자명부의 범례에서도 명부로 조사된 것은 만 14세 이상만을 기준으로 삼았으며, 의용군을 제외하였다고 명시하고 있는데 부록에서의 통계는 종합적인 피해상황을 보여주고 있다. 또 공보처와 사회부의 조사결과가 다른 것은 피해조사에도 여러 주체가 있었고, 실제 조사도 각기 이루어졌다는 사실을 보여준다.<sup>57)</sup>

1951년에 나타난 공식통계로는 공보처 선전대책중앙위원회에서 편집한 『自由大韓 六·二 五事變 一週年記錄(자유대한 육·이오사변 일주년기록)』<sup>58)</sup>이 있다. 선전대책중앙위원회는 공보처를 보조하기 위해 1948년에 만들어졌고, 한국전쟁이 발발한 이후에도 그 활동을 지속해 오고 있었다. 『자유대한』은 선전활동의 일환이었는데, 편집은 선전대책중앙위원회에서 맡았지만 출판 주체는 국민회였고 1951년 9월에 발간되었다. 『자유대한』의 경우 전쟁피해 통계는 ‘사변피해급(及)구호상황’이라는 제목으로 공보처 통계국의 조사 내용이 제시되어 있다. 수록되어 있는 통계표는 총 11개로 수는 적지만 종합적인 피해 상황을 보여주고 있다. 이 책에서는 『피해자명부』에 제시된 통계 중 명부를 정리한 통계표가 제시되어 있는데, 특이하게도 명부에는 나타나있지 않던 조사에 대한 이유와 해제가 있다. 이에 따르면 서울이 단기간에 점령되어서 피해가 크고, 인민군의 잔인성이 어떠한 것인지 서울에서 잘 들어났으며 세계인의 주의가 집중되어 있기 때문에 서울을 우선 조사한다고 그 이유를 밝히고 있다. 또한 이 명부 작성에서 인민군에 강제 징집된 청소년은 제외된다는 점도 밝히고 있다.<sup>59)</sup> 또 『자유대한』에서는 『피해자명부』의 수치를 제외한 통계들은 모두 ‘사회부장관 담(談)’에 의거하여 실시되었다고 적고 있어 피해 조사가 기본적으로 사회부의 주도로

57) 『자유대한』에서는 각 정부 부처의 일 년간 활동을 홍보하고 있는데, 이 중 공보처 통계국의 활동내역을 살펴보면 『피해자명부』를 작성하고 서울시의 임시인구와 피해조사를 실시하였음을 알 수 있다. 이 외의 통계국의 활동은 부산시에서의 임시인구조사(1949년 10월 현재)와 통계연감 자료의 수집, 부산시 일용품 소매시세 조사 등이었다. 이것은 전국적으로 행해지던 민간인 사상자의 조사는 공보처 통계국의 서울시 피해 조사와는 별개로 실시되었다는 것을 알려준다.

공보처 선전대책중앙위원회 편, 1951, 『자유대한 육·이오사변 일주년기록』, p. 178

58) 이하에서는 모두 『자유대한』으로 표기

59) 공보처 선전대책중앙위원회, 1951, 『자유대한』, p.157

이루어졌음을 보여주고 있다. 하지만 통계의 기준일이 표마다 다르게 제시되어 있고, 특히 인명피해의 경우에는 기준일이 제시되지 않아서 어느 시기의 조사인지 명확하게 알 수 없다. 다만 『자유대한』에 수록된 통계가 『한국전란 일년지』의 통계와 크게 다르지 않고, 『자유대한』이 간행된 1951년 중순의 언론들도 여전히 1950년 말의 조사를 인용하고 있는 것으로 보아 1950년 말의 것으로 보인다.<sup>60)</sup>

1차 피해 조사가 진행된 1950년 10월부터 12월까지의 전국에서 모든 종류의 피해들이 처음으로 파악되던 시기였다. 정부의 목적은 당연하게도 북한 점령기 동안 어떠한 규모와 종류의 피해들이 발생했는지 파악하는 것이었다. 때문에 이 시기의 피해 통계들은 피해의 양을 절대적인 수치로 보여주고 있다. 예컨대 건물은 몇 동 파괴되었고, 학교 몇 개가 불탔으며, 피해 면적이 얼마나 되는지를 파악하였던 것이다. 그리고 이 피해규모는 피해액으로 산출되었다. 인적피해의 경우도 마찬가지였는데, 1차 피해의 경우 사망자와 부상자, 행방불명자가 주로 조사되었다. 납치나 학살의 사례가 조사된 것은 공보처가 서울을 대상으로 실시한 것에서만 나타났으며, 전국 단위로 이루어진 사회부의 조사에서는 사상자와 행방불명을 중심으로 범주가 설정되었다.

이것은 당시 피해 조사의 목적이 전쟁으로 인한 사회 혼란이라는 당면 과제를 해결하기 위해 피해를 인식하는데 주력하고 있었기 때문이다. 당시 한국정부는 북진이 진행 중이던 1950년 10월부터 11월 사이에는 전쟁의 승리를 확신하는 분위기 속에서 정부는 전후 복구를 계획하고 있었다. 때문에 전쟁 피해는 선전의 대상이라기보다는 한국사회가 해결해야 할 사회 문제라는 측면이 더 중요했다. 유엔은 한국 문제를 해결하기 위해서 UNCURK(유엔한국통일부흥위원회)를 설치하고 한국의 정치적·경제적 사안들을 다루고자 했으며, 북한 또한 전선의 붕괴 속에서 9월까지 지속되던 피해에 대한 선전전을 중단하고 있었다. 때문에 이 시기의 전쟁 피해는 객관적인 것으로 파악될 필요가 있었다. 그래서 이 시기의 정부는 피해 조사 결과를 수시로 발표하고 이 결과는 언론에도 자주 공개되었던 것이다.

하지만 피해 조사는 다시 전황이 악화되던 12월에는 중단되었고, 정부는 피해 복구가 아닌 피난을 다시 기획하게 되었다. 중국군의 참전과 함께 전쟁이 새로운 국면으로 접어들게 되면서 전쟁 피해의 해결이라는 이슈는 다시 정치적 관

60) 즉 『자유대한』의 통계는 사회부에서 작성된 통계로 『한국전란 일년지』 통계의 개정판이라고 할 수 있다. 두 통계의 수치를 비교하면 대체적으로 유사하면서도 『자유대한』이 전반적으로 약간 높은 수치를 보여주고 있기 때문이다. 또 공보처의 책자로 발표되기는 했지만 조사 자체는 사회부의 결과라고 보는 것이 옳을 것이다.

심에서 멀어지게 되었다.

## (2) 후기 조사 : 피해의 활용

피해 조사가 활발하게 진행되고 보도되었던 1950년의 상황과는 달리, 1951년 이후에는 전쟁 피해나 피해 조사에 대한 언급이 많이 줄어들게 되었다. 1.4후퇴와 더불어 대규모 피난이 발생하였고, 전쟁이 장기화되면서 전쟁 이전으로 피해를 복구하는 것보다 당장의 전시상황을 버텨내는 것이 더 중요해졌기 때문이다.

1951년 3월 서울을 재수복하고, 1951년 7월 이후에는 전선이 안정되면서 전투는 전방에 한정되기 시작하였다. 하지만 이 시기에 언제 어떻게 1차 피해 조사가 이루어졌는지 보여주는 자료는 거의 없다. 이 시기에는 언론 보도가 거의 이루어지지 않고 있으며, 보도되는 내용 또한 1950년 말의 상황을 인용하고 있는 것이 대부분이기 때문이다. 국무회의에서도 피해에 관한 언급이 많이 줄어들고 있다. 심지어는 이 시기를 기준으로 한 공식 통계도 거의 나타나 있지 않다.

다만 1953년 6월 25일에 한국전쟁 발발 3주년 기사로 경향일보, 동아일보, 서울신문에서 동시에 인용한 정부의 통계는 1951년 11월을 기준으로 작성되었음을 밝히고 있다. 그런데 여기서 밝힌 수치가 1952~1953년에 나타나는 정부의 공식 통계들과 숫자가 거의 일치하고 있다. 1952년 통계와는 피납치자 수가 꽤 차이내고 있을 뿐이며 다른 수치는 동일하거나 아주 약간의 오차만이 존재하고 있기 때문이다. 이 보도의 기준일자를 신뢰한다면 1951년 말에는 민간인 1차 피해 조사가 거의 마무리되었다는 의미가 된다. 아마도 1951년 중순 이후에 전선 후방 지역에서의 피해 조사가 실시된 결과라고 생각된다.

1952년 이후에는 정부가 전쟁피해를 조사한 결과를 통계나 명부의 형태로 출간하고 있어 그 과정을 알게 한다. 먼저 1952년에는 휴전회담을 준비하는 과정에서 다양한 명부들이 작성되었다. 『6·25 事變 被殺者名簿(6·25 사변 피살자명부)』, 『6·25 事變 被拉致者名簿(6·25 사변 피납치자명부)』, 『6·25 事變 越北者名簿(6·25 사변 월북자명부)』 등이 그것이다. 이 명부들은 공보처 통계국이 작성한 것으로, 주로 1950년 북한 점령당시 북한에 의한 피해를 명부의 형태로 구체적으로 정리한 것이다. 피납치자 명부의 경우 그 수치가 『대한민국 통계연감 1952』의 피해 통계의 수치와 일치하고 있는데, 이를 통해 명부들이 피해 통계의 기초자료로 활용되었음을 알 수 있다. 『대한민국 통계연감 1952』에는 이

후의 통계연감과는 달리 한국전쟁의 피해에 관한 장이 따로 존재하는데, 여기에 수록된 통계들은 1952년까지의 피해 조사 결과의 종합판이라고 할 수 있다.

정부가 전쟁피해를 최종적으로 정리한 것은 『六·二五事變 綜合 被害調查發表 (육·이오사변 종합피해조사표)』이다.<sup>61)</sup> 이 책자는 공보처 통계국에서 1954년 발간한 것으로 한국전쟁의 모든 전쟁피해를 조사하여 이를 인명, 산업, 공공시설 등의 영역으로 나누어 정리한 것이다. 별 다른 설명 없이 통계만으로 이루어진 이 책자에서는 주요 부문의 피해들을 세분화하여 나타내고 있고 이를 피해액으로 환산하여 보여주고 있다.

공보처장 갈홍기에 따르면 『종합피해조사표』를 작성하기 위해서 공보처에 의한 전쟁피해 조사는 크게 두 번으로 나누어 진행되었다. 첫 번째 조사는 1952년 3월 부산에서 조사한 것이고, 두 번째 조사는 1953년 말 서울 환도를 계기로 하여 재조사를 실시한 것이었다. 또 두 번의 조사 결과가 큰 차이가 나는 이유에 대해서 부연설명을 하고 있는데, 이것은 이전에 누락된 부분과 새로 집계된 부분이 추가되었기 때문이라고 설명하고 있다.<sup>62)</sup> 이 중 부산에서 실시한 첫 번째 조사의 경과를 『대한민국 통계연감 1952』에 수록되어 있는데, 때문에 이것과 『종합피해조사표』와의 통계를 비교하여 그 차이를 알 수 있다. 그 내용을 살펴보면 주택피해의 경우 이전 조사에 비해서 총 피해액이 5배나 증가하고 있어 물적피해 조사가 집중적으로 이루어졌음을 알 수 있는데 반하여 인적피해는 4%에 해당하는 2만 5천 명만이 증가하였다. 1953년 공보처의 조사를 홍보하고 있는 신문기사들도, 이 조사가 일반기업체 등의 피해를 집중적으로 조사하며 ‘한미경제협약’에 의한 원조와 재건 계획에 활용되기 위함임을 밝히고 있다.<sup>63)</sup> 1953년 공보처의 추가적인 조사과정에 있어 인적피해는 중요하지 않게 다루어졌다는 것이다.

그렇다면 1952년의 1차 조사가 피해 조사의 중요한 시기였을까. 위에서 언급한 것과 같이 1953년 6월 25일의 신문기사들은 조사 기준일을 1951년 11월로 밝히고 있는데, 이 수치는 1952년 3월의 조사 결과와 불과 4만 명의 차이만 나고 있다. 그리고 그 4만 명의 차이 대부분이 납치자에 해당하는 것이었다. 납치자의 수가 크게 차이나는 것은 아직까지 피납치자 명부 작성이 끝나지 않

61) 이하 『종합피해조사표』로 표기. 『대한민국 통계연감 1953』(1955)이나 『경제연감 1955』(1956)에도 『종합피해조사표』와 동일한 통계가 등장하지만, 이는 『종합피해조사표』의 내용을 옮겨놓은 것이다.

62) 공보처장 갈홍기, 1954, 『육·이오사변 종합피해조사표』 서문, 六二五事變被害調查發表에際하여

63) 「전국동란피해조사」, 『동아일보』, 1953.12.21.



았기 때문에 그 수치가 집계에서 제외되었기 때문이었다.<sup>64)</sup> 그렇다면 공보처가 실시했다는 1차와 2차 조사는 민간인 피해와 관련해서는 큰 중요성을 가지지 못하는 것으로 생각된다. 이미 조사된 결과가 정리되는데 그치고 있는 것이기 때문이다.

다만 1951년의 조사가 어떤 부처를 중심으로 이루어졌는지를 보여주는 자료는 없다. 추정할 수 있는 부분은 이 시기에는 전쟁피해 조사의 중심이 각각의 정부 부처로부터 공보처로 넘어가고 있었다는 것이다. 1952년과 1953년의 공보처의 두 번의 조사는 기존에 다른 부처들이 각각 조사를 실시하던 것을, 공보처가 주도하여 종합하고 있는 것이기 때문이다. 또 인적 피해의 경우에도 적어도 1951년 말에는 공보처를 중심으로 각종 명부의 작성이 진행되고 있었다는 사실이 고려되어야 할 것이다.

정리하면 1차 피해의 후기 조사는 1951년 중순부터 말까지 집중적으로 이루어져서 기본 골격이 완성되었고, 1952년부터 1953년까지는 약간의 추가적인 조사가 이루어지면서 조사가 마무리되었다고 볼 수 있다. 피해 조사의 구체적인 경과나 조사 주체에 관해서는 명확하게 알려지지 않은 부분이 많지만, 공보처를 중심으로 한 종합적인 전쟁 피해 정리의 일환으로 인적 피해 조사가 이루어졌을 것이다. 그리고 이것은 통계국을 중심으로 한 명부와 통계 작성과정을 거쳐서 책자 형태로 출간되었다.

전기 조사와 비교할 때 후기 조사의 과정은 많은 의문점이 있다. 전기 조사가 피해의 인식이라는 비교적 명확한 목적 하에서 이루어졌다면, 후기 조사의 경우에는 정부가 무엇에 초점을 두고 있었는지가 불명확하기 때문이다. 피해 조사는 전기 조사의 연장선상에서 이루어졌을 것이고, 1951년 이후에도 추가적으로 전쟁 피해를 확인할 필요성이 요구되었겠지만 전쟁 종결이나 서울 환도가 불명확한 상황에서 피해를 제대로 조사해야할 필요성은 이전보다 감소했을 것이다. 오히려 공보처가 명부를 작성하는 것처럼 정부의 목적은 이미 발생한 민간인 피해를 재조사하여 이것을 북한에 의한 것으로 규정하려는 것에 가까웠다. 민간인 피해에 정치적인 의미를 부여하고, 민간인 피해에 대한 북한의 전쟁 책임을 강조하려는 것이었다. 또 1953년의 전쟁피해 정리가 전후 복구 과정에서 미국의 원조를 기대하면서 이루어졌던 것처럼 민간인 피해를 수치로 명확하

---

64) 1951년 11월 당시 납치자의 수가 아직 조사 중이었음을 보여주는 자료가 한국전쟁남북사건자료원(2006a)의 자료집에 수록되어 있는데, 1951년 12월 무초 대사가 미 국무성에 보고한 바에 따르면 '현재 각 도 당국이 명단을 작성하고 있는데 경기도와 경상북도만이 완성되었고 다른 도는 여전히 명단을 작성 중' 이라고 한다. 즉 11월 기준일의 통계는 일부 완성된 명부만을 바탕으로 작성되었다는 것이다.

게 제시하고, 이것을 북한의 잔인함을 강조하거나 전쟁범죄를 고발하는 형태로 작성하고자 하였을 것이다.

다만 피해를 활용하려는 정부의 의도와 활용된 결과에는 괴리가 존재했다. 민간인 학살과 납치를 보여주는 명부들이 제작되었지만 북한의 전쟁범죄나 민간인 피해는 휴전회담이나 국제정치의 무대에서 부차적인 사안으로 밀려났다. 민간인 보다는 전쟁 포로 문제가 핵심적인 논쟁점이 되었기 때문이다. 한국정부는 북한과 같이 유엔에서 전쟁피해를 중요하게 다루지도 못했다. 전쟁피해를 조사한 결과 또한 통계연감에 수록되거나 언론을 통해서 발표되기는 했지만, 정부에 의해 적극적으로 홍보된 것은 아니었다.

### 3. 피해의 내용과 범주

민간인 피해 조사는 조사 주체와 시기에 따라서 그 형식이 변화하였다. 한국 정부는 피해 조사를 하면서 그 수치를 언론을 통해 자주 발표하였고, 혹은 이를 통계표로 정리하여 각종 정부 간행물들에 수록하였다. 민간인 피해 조사의 과정이 명확하게 밝혀져 있지 않음에도, 공개된 통계들을 통해서 피해 조사가 언제 무엇을 대상으로 이루어졌는지 알 수 있다. 통계의 생산과 보도가 전쟁피해를 다루는 정부의 의도나 목적에 따라서 이루어졌기 때문이다. <표 3>은 한국전쟁기 민간인의 1차 피해를 보도하거나 발표한 통계들을 모두 모아서 하나의 표로 정리한 것이다. 동일한 통계가 여러 자료에서 나타나는 경우에는 중복된 통계는 제외하였는데, 제외하는 기준은 언론 보도의 경우에는 먼저 발표된 것을 우선으로 하였고, 정부 간행물의 경우에는 원래의 통계 생산기관이 작성한 것을 우선으로 하였다.

<표 3>은 민간인 피해의 양상이 어떻게 변화하고 있는지를 보여주고 있다. 민간인 피해는 조사가 실시됨에 따라서 누적적으로 집계되고 있음을 알 수 있다. 전기 조사의 경우에는 조사가 혼란스러운 상황에서 진행되었기 때문에, 사망이나 부상 등에서 피해 규모가 줄어들었다가 다시 늘어나는 등 제대로 정리되지 않은 모습을 보여주고 있다. 하지만 피해의 전체 규모에 있어서는 감소하지 않고 꾸준히 늘어나고 있어서, 조사가 계속 이루어졌음을 알 수 있다. <표 3>에서 전기 조사와 후기 조사의 구분점이 들어나는 부분은 『자유대한』의 통계와 동아일보 보도의 사이이다. 전자가 1950년 12월까지의 조사내용을 포함하고 있다면, 동아일보의 조사부터는 그 이후의 조사내용들이 포함되고 있다.

<표 3> 민간인 1차 피해의 양상

사망	확살	부상	행방불명	납치	기타	합계	출전	기준(발표)일자	생시기관
109,417	-	-	-	-	41,904	151,321	동아일보	(1950.11.04.)	사회부발표
109,313	-	89,137	79,936	9,744	-	288,130	대구매일신문	(1950.11.05.)	사회부발표
111,400	-	57,700	106,000	-	-	275,815	동아일보	(1950.11.16.)	내무부발표
172,560	-	102,900	93,203	18,492	-	387,158	사회부	1950.11.15.	UNCACK
163,461	-	104,722	166,483	-	-	434,666	한국전란 일년지	1950.12.15.	내무부
178,000	-	-	-	-	291,400	469,400	조선일보	(1951.06.26.)	대한민국대변 인
174,218	-	143,910	170,524	-	-	488,652	자유대한	(1951.10.)	사회부조사
236,475	122,799	228,580	298,175	42,732	-	928,761	동아일보	1951.11.	-
236,475	122,799	225,582	298,175	82,959	-	965,990	대한민국통계연 감 1952	1952.03.31.	공보처통계국
244,663	128,936	229,625	303,212	84,532	-	990,968	종합피해조사표	1953.07.27.	공보처통계국

\*출전 : 공보처 통계국, 1954, 『목·이오 사면 종합피해조사표』, p. 5, 공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』, pp. 321-322, 공보처 선전대적중앙위원회 편, 1951, 『자유대한(6.25사면1주년기록)』, p. 159, 사회부, 1950, 『피난민 소개 및 구호요강 송부예 관한 건』(국가기록원).

두 지점 사이의 단절이 가장 분명하게 보여주는 것은 먼저 피해의 규모이다. 1951년의 조사 결과는 이전 시기와 비교할 때 약 2배가량 피해가 증가하는 모습을 보여준다. 1951년 중반 이후로는 전선 이외 지역에서의 민간인 피해가 크지 않았다는 점을 고려하면, 이 시기는 피해가 발생한 시기를 반영하고 있는 것이 아니라, 피해 조사가 이루어진 시점일 것이다. 또 하나의 단절은 피해 범주의 변화이다. 전기 조사에서는 일반적인 범주로 나타나지 않던 학살과 납치는, 후기 조사에서는 중요한 범주가 되어 있다. 발표의 주체가 사회부나 내무부에서 공보처로 변화하고 있는 것 또한 특징이다.

이 장에서는 피해의 양상과 내용을 통계의 범주를 중심으로 분석한다. 통계에서의 범주는 조사 주체의 목적과 의도에 따라서 조사에 선행하여 구성되는 것으로, 민간인 피해 조사에 있어서도 특정한 범주의 설정이 피해 조사의 성격을 반영하고 있기 때문이다.<sup>65)</sup>

### (1) 납치, 학살

한국전쟁기의 민간인의 1차 피해 범주에서 가장 특징적인 것은 ‘학살’과 ‘납치’이다. 두 범주는 다른 전쟁과 구분되는 한국전쟁 민간인 피해의 특징을 보여주고 있으면서도, 특히 북한에 의한 전쟁 피해를 강조하기 위해서 남한 정부에 의해 만들어진 것이다. 한국전쟁은 내전과 국제전의 성격을 동시에 가지고 있는 전쟁이었지만, 민간인 피해와 관련해서는 내전적인 특징을 강하게 보여주고 있다. 그것을 가장 분명하게 보여주는 것이 바로 납치이다. 한 민족 간의 전쟁이었기 때문에, 정치인이나 주요 인사를 제외하고서도 상당수의 일반 국민이 북한으로 강제 이주되거나 혹은 군인이 되어 참전해야 했던 것이다. 학살의 경우에는 한국전쟁의 이념적인 성격을 보여주는데, 점령과 통치의 목적으로 시작된 전쟁이 학살로 점철되었던 것이다.

학살은 북한군 혹은 좌익이 군인이 아닌 민간인(공무원 포함)을 살해한 것만을 지칭한다. 당연하게도 국군 혹은 우익에 의한 학살 혹은 살해는 이 범주에서 제외되어 있다. 전기 피해 조사에서는 『피해자 명부』를 제외하고는 학살이라는 범주 없이 사망만이 나타나고 있었지만, 후기 조사에서는 사망과 학살이 동시에 나타나고 있다. 학살이 사망의 하위범주라는 점을 고려한다면, 사망의 다양

---

65) 정병준의 정의에 따르면 사망은 전쟁 속의 비정치적·우연한 희생이고 학살은 반대로 정치적 의도와 목적에 의한 희생이다. 납치는 본인의 의도와 상관없이 북으로 끌려간 희생자이고, 행방불명은 전시 행방불명으로 자진월복자, 자진·강제연행은 포함되지 않았다(정병준, 2010: 473-474).

한 이유 중에서 학살을 강조하고자 하는 의도가 있었음을 알 수 있다. 그리고 학살이라는 범주는 당연히게도 북한의 잔인함을 강조하기 위한 것이었다. 학살 범주의 근거자료인 『피살자 명부』에서는 피학살자를 “공무원 및 일반민이 잔인 무도한 괴뢰도당에 피살당한 것”으로 정의하고 있다.<sup>66)</sup>

납치는 여러 가지 이유로 북한에 끌려간 것을 지칭한다. 납치문제는 전쟁 초기부터 중요하게 다루어졌는데, 서울 수복 이후인 1950년 10월 20일에는 남북 가족 인사가 가족을 구출하는데 편의를 제공하라는 인적피해에 관한 대통령의 첫 지시가 있었다(정병준, 2010: 474). 또 공보처에 의해 1950년 작성된 『서울 특별시 피해자명부』에서도 납치인사의 인적사항이 조사되고 있다. 납치는 의용군이나 노무자를 포함하는지 아닌지에 따라서 그 수가 크게 변화하였기 때문에 피해 범주 중 가장 유동적이었다. 또 납치 조사에는 피랍자의 가족들이 적극적으로 참여했기 때문에 전쟁피해에서 유일하게 민간 차원의 조사도 존재한다.

학살과 납치의 범주는 공보처에서 작성한 명부를 그 근거로 삼고 있다. 공보처 통계국은 휴전회담에 대비하여 1952년에 세 가지 명부를 작성한다. 이는 각각 『피살자 명부』, 『피납치자 명부』, 『월북자 명부』이다.<sup>67)</sup> 이 중 앞의 두 명부는 전쟁피해 통계에 포함되어 있는데, 특히 『피납치자 명부』의 납치자 수는 82,959명으로 공보처 통계국의 1952년 조사(『대한민국 통계연감 1952』)의 결과와 완전히 일치하고 있다. 명부가 범주를 만드는데 있어 기초 자료로 작성되었다는 것을 알 수 있다. 다만 학살의 경우에는 총 수가 명부와 일치하지 않는데, 명부에 나타난 피살자의 수는 59,964명으로 1952년 조사의 122,799명과 두 배 이상의 차이를 보이고 있다. 이것은 현재 발굴된 명부가 전체가 아닌 일부이거나 혹은 학살의 경우에는 명부 작성과 별개로 조사가 추가로 이루어졌기 때문일 것이다.

정부의 조사로 명부가 만들어지기는 했지만 납치나 학살과 같은 범주는 여전히 정치적이고 논쟁적인 것이었다. 특히 납치의 경우에는 납치의 사실여부, 납치의 의도에 따라서 납치로 볼 것인지 아닌지를 쉽게 판단하기가 어려웠다. 때문에 납치자의 수는 조사에 따라서 쉽게 늘어나거나 혹은 줄어들었다. <표 4>는 한국전쟁기 납치자 수를 시간 순에 따라 배열한 것이다. 표에 따르면 『서울

66) 공보처 통계국, 1952, 『六·二五 事變中 被殺者名簿』, 범례.

67) 이 시기에는 한국정부에 의해 몇 가지 명부들이 더 만들어졌다. 1952년 12월 15일 이승만 대통령은 국무회의에서 내무부에 한일회담 준비를 위한 명부 작성을 지시하였는데, 이 결과로 『3·1운동시 피살자명부』, 『일본 전재시 피살자명부』, 『일정시 피징용자 명부』 등의 명부가 작성되었다. 국가기록원은 이 중 『3·1 운동시 피살자 명부』를 2014년에 공개하였다. 이 명부들은 한국전쟁기 피해 명부들과 1년 간격으로 만들어졌으며 회담을 위한 기초자료라는 점에서는 그 목적도 유사하다.

특별시 피해자명부』와 피납치인사가족회의 명부는 2,500명의 납치를 비슷하게 나타내고 있지만 이 수가 『피납치자 명부』에서는 갑자기 2만 명으로 증가하고 있다. 이것은 『서울특별시 피해자명부』를 작성함에 있어서는 그 대상을 16세 이상으로 한정하였고 의용군으로 징병당한 사람들을 모두 제외하여 납치자로 정의했지만, 『피납치자 명부』를 작성함에 있어 기존의 조사에서는 포함되지 않았던 의용군과 노무자를 포함시켰기 때문이다. 1954년 내무부 치안국의 조사는 다시 의용군과 노무자를 제외하고 있다.<sup>68)</sup>

<표 4> 조사에 따른 피납치자 수의 변화

제목	조사·작성자	조사(발행)일시	피납자 수	
			서울	전국
서울특별시 피해자명부	공보처 통계국	(1950.12.1)	2,438	-
6·25사변 피납치인사명부	6·25사변 피납치인사가족회	1951.08.27	2,527	-
6·25사변 피납치인사명부	6·25사변 피납치인사가족회	1951.09.01	2,316	-
6·25사변 피납치자명부	공보처 통계국	(1952.10)	20,517	82,959
종합피해조사표	공보처 통계국	1953.7.27	20,738	84,532
6·25동란으로 인한 피납치자명부	내무부 치안국	1954	-	17,940
실향사민등록자명단	대한적십자사	1956	-	7,034

\*출전 : 정병준(2010) p.478에서 인용 편집

피납치자 명부 작성에 있어 의용군은 특히 논쟁적인 부분이었다. 예컨대 무초 대사는 미 국무성에 피납치자 조사에 관한 보고를 하면서 2,500명가량을 조사한 서울시의 두 명부(『서울특별시 피해자명부』와 『6·25사변 피납치인사명부』)는 믿을만하지만 도별로 조사가 이루어진 명부(『6·25사변 피납치자명부』)의 경우에는 자발적으로 월북한 사람들과 공산주의자가 된 사람이 포함되었을 것으로 보고 믿을만하지 않다고 보고 있었다.<sup>69)</sup> 두 명부 사이에 추가된 사람의 대부분은 의용군 혹은 노무자들이었다. 의용군에 대해서 의심스러운 입장을 취하고 있었던 것이다. 그러나 휴전회담 당시 남한은 북측에 강제 의용군을 석방하고 이들을 포로, 즉 납치인사로 인정할 것을 요구하기도 했었다.<sup>70)</sup> 이처럼 사

68) 한국전쟁납북사건자료원, 2006a, 『한국전쟁납북사건자료집 1』, p. 693

69) 위의 책, pp. 944-945

70) 위의 책, p. 976

안과 시기에 따라서 의용군에 대한 태도는 변화하였다.

1952년의 제1회 국무회의에서는 내무부 치안국이 조사한 피납치자수가 보고 되었는데, 이에 따르면 총 피납치자의 수는 126,325명이고 이 중 민간인 피납치자가 36,472명 강제 의용군이 73,613명 비강제 의용군이 16,340명으로 나타나고 있다.<sup>71)</sup> 이 보고에서는 의용군의 총 규모를 9만 명 정도로 보고 있고, 또 이들을 강제와 비강제로 세분화하고 있다. 의용군을 납치로 볼 것인지, 강제와 비강제 여부를 기준으로 나눌 것인지가 관심의 대상이었던 것이다. 내무부 보고의 수는 피납치자 명부의 82,959명과는 큰 차이를 보이지만 당시 정부가 추정한 의용군과 의용군을 제외한 민간인 피납치자 수라고 할 수 있다.<sup>72)</sup>

납치에 비해서 학살은 그 성격이 비교적 분명하였다. 민간인이 북한군이나 좌익세력에 의해 살해당한 경우만이 학살에 해당하였는데, 한국군이나 우익에 의한 민간인 학살은 은폐하면서, 북한의 학살을 부각시키려는 의도 속에서 범주가 만들어졌기 때문이다. 하지만 실제 조사과정에 있어서는 학살 주체의 구분이 제대로 이루어지지 않은 경우가 존재했다. 명부를 자세히 분석한 연구들에 따르면 해당 명부에는 동일 성과 동일 이름이 순차적으로 나열되거나 해당 이름을 찾을 수 없는 경우가 존재했다(신창화, 2007:19, 박정석, 2004).<sup>73)</sup> 또 해당 명부에 좌익 입산자, 의용군 입대자 등이 포함되어 있기도 하였다.(정병준, 2010) 진실과화해위원회의 조사 과정에서도 국군에 의한 희생자가 『피살자 명부』에 등록되어 있는 경우가 발견되기도 하였다(정병준, 2010; 진실·화해를위한과거사정리위원회, 2008: 103).<sup>74)</sup> 명부 작성 과정에서 남한에 의한 학살이

71) 제1회 국무회의록, 「6.25사변 납치자수에 관한 건」, 1952 (국가기록원)

72) 남한 전체의 의용군 규모를 생각해 볼 때, 의용군을 포함한 명부가 모든 의용군을 포함하는 것은 아니었을 것이다. 물론 의용군의 규모에 대해 명확하게 알려주는 자료는 없고, 전후 북한은 40~60만 명의 의용군이 있었다고 주장했지만, 이보다는 김일성·박헌영이 언급한 바와 같이 남한 내 10만 명 수준의 의용군이 있었던 것으로 보인다(정병준, 2013: 11-13). 한편 공보처 통계국의 조사와 내무부 치안국의 보고도 6만 5천여 명 가까이 차이 나는 것인데, 이것이 조사가 더 진행된 것을 보여주는 것인지 혹은 대략적인 수치인지는 확인할 수 없다.

73) 이 점에서는 피살자 명부와 미군 전쟁범죄 조사단(KWC)의 조사 결과를 비교한 양영조(2013)의 연구도 흥미롭다. 전남 영광의 경우 피살자 명부에는 21,225명이나 되는 전국에서 가장 많은 피해가 발생된 것으로 기록되어 있으나, 전쟁범죄 조사단의 조사 결과에는 단 58명이 있을 뿐이다. 이것은 피살자 명부에서 피해가 많이 발생한 것으로 알려진 전라도의 다른 지역에서도 마찬가지이다. 하지만 다른 피해 사건의 경우 양 측의 보고서가 서로 보완적인 관계에 놓여 있기도 하다.

74) 피살자가 가장 많이 발생한 지역은 전라남도로서 이 사례 또한 전남의 것이었다. 전라남도의 피살자 수는 총 69,787명으로 전체 피살자 수인 128,936명의 54%나 차지하고 있다. 특히 이중에서도 영광과 영암 지역의 피해가 크게 나타났다. 그 이유에 관해서는 신창화(2007), 최정기(2008)등을 참조.

쉽게 북한에 의한 것으로 둔갑되기도 했던 것이다. 명부가 정부의 필요에 의해 만들어졌고, 명부의 정확성에 의문을 표시할하거나 이를 검증할 수 있는 다른 조사 주체들이 존재하지 않았기 때문에 가능한 일이었다.

또 명부가 작성되는 시기는 1951~1952년인데 반해 명부에 포함되어 있는 피해들이 발생한 시기는 북한의 남한 점령기인 1950년 6~10월 사이에 집중되어 있다. 피해 조사의 시기와 피해 발생의 시기 사이에 일정한 편차가 있는 것이다. 예컨대 『피살자 명부』를 상세히 보면 서울 중구의 경우 총 피살자가 223명인데 그 중 9.28일 서울수복 이후에 피살당한 사람은 단 두 명이었고, 그마저 10월 1일에 피살당한 것이었다. 이와 같은 피해 시기는 『피납치자 명부』에도 동일하게 나타나고 있다. <표 3>에서 나타났던 바와 같이 전쟁 피해는 누적적으로 발생하고 있고, 사망이나 행방불명 등 다른 범주들이 조사를 통해서 줄어든 경우는 없었는데, 50년의 피해가 52년의 통계에 갑자기 추가되기 위해서는 기존의 중복집계 된 부분들이 제외되어야 했다. 하지만 납치와 학살이 독립적인 범주로 만들어질 때 이러한 작업이 행해졌는지는 의문이다. 북한에 의한 피해를 부풀리고자 하는 과장의 의도가 있었던 것이다.

학살과 납치는 전쟁범죄에 해당하기 때문에 한국전쟁 내내 이 문제는 중요한 것이었다. 북한은 전쟁 초기부터 북한지역 폭격을 민간인 학살이라고 비난하였고, 미군의 북진 이후에는 신천학살 등을 미군에 의한 학살이라고 언급하면서 전쟁범죄라고 강하게 비난하였다.<sup>75)</sup> 북한이 국제법을 언급하면서 민간인 학살을 비난할 때, 남한 또한 이에 대응할 수단이 필요했을 것이다. 전쟁 초기에는 남한 형무소에서의 제소자 학살이나 서울 점령시 서울대병원의 국군 처형 등을 언급하면서 북한의 잔인성을 고발하기는 했지만 북한과 같이 체계적으로 민간인 학살 사례를 언급하면서 전쟁 범죄 행위를 고발하지는 못했다. 그럼에도 『피학살자 명부』가 작성된 것은 북한의 이러한 피해 선전전에 대응할 필요가 있었기 때문일 것이다. 조사의 시기와 관련지어 보면 명부가 작성된 시기는 모두 후기 조사에서였고, 학살 범주가 강조된 것도 공보처의 역할이었다. 이것은 납치의 경우에도 마찬가지였다.

휴전회담에서는 납치 문제가 이슈로 다루어졌다. 남한 정부는 『피납치자 명부』등을 휴전회담에 제출하였고 이를 바탕으로 피납치자들의 송환을 요구하였지만, 북한은 반대로 월남자들 또한 납치된 것임으로 돌려달라는 주장을 하였다.<sup>76)</sup> 전쟁 포로 문제가 휴전 회담의 중요한 주제가 된 상황에서, 다수의 민간

---

75) 북한은 이러한 북한지역 내 미군의 학살에 대해서 한국전쟁 당시부터 지금까지도 동일한 사례를 제시하며 강하게 비난하고 있다(박명림, 2002: 386).



인을 교환하거나 피납치자 혹은 포로로 인정하는 것은 어려웠기 때문에, 납치 문제는 흐지부지 되어버렸다.<sup>77)</sup>

한편으로는 명부 작성에는 대내적인 요인도 있었다. 서울을 수복하자마자 공보처가 실시한 조사의 결과는 『서울특별시 피해자명부』로 나타났는데, 이 조사의 목적은 ‘애국자’를 구분하기 위한 것이었다. 하지만 조사주체인 공보처도 누가 애국자인지 분명하게 판단하기는 힘들어 이들을 애국자로 명명할 수 없었다. 1951년의 『자유대한』에서는 피해자들을 ‘애국적 저명인사와 무고한 양민’으로 지칭하고 있는데,<sup>78)</sup> 이처럼 원래의 목적은 애국인사의 판별이었다. 『서울특별시 피해자명부』의 조사 범주는 납치, 피살, 행방불명이었는데, 이는 북한점령기의 서울에서 애국자는 위와 같은 범주에 해당하는 자, 즉 북한에 저항했음을 증명할 수 있는 사람들이었음을 보여준다. 피해를 당하지도 않고 이승만 정부를 따라 남하하지도 않은 사람들은 모두 잠재적 부역자로 간주되었고, 이들 ‘잔류파’의 정치적 태도가 의심받는 상황에서 이들이 스스로가 ‘국민’임을 증명할 수 있는 가장 손쉬운 증거는 바로 북한에 의한 전쟁 피해자가 되는 것이었다. 그리고 국가 또한 이러한 조사를 실시하여 국민을 애국자와 비애국자로 분류하고자 하였던 것이다.

피살자, 피납치자, 월북자의 조사에 있어서도 비슷한 정치적 효과가 나타났을 것이다. 특히 휴전회담에 제출될 용도로 작성된 피살자나 피납치자 명부와는 달리 월북자 명부는 월북자들을 분명하게 규정하려는 시도였다. 이 시기에는 비단 공보처에서 만든 이러한 명부들을 제외하고도 사람들을 분류하는 수많은 명부들이 존재했는데, 이 명부들이야말로 사람들을 죽이고 살리는 살생부인 동시에 국민과 비국민의 경계를 가르는 도구였다. 진실화해위원회는 각 지방의 학살을 규명하는 자료로 각종 ‘처형자 명부’나 ‘좌익 명부’ 따위의 명부들을 발굴하였는데, 이 명부들은 모두 주요 시찰 대상으로서의 혹은 처형 대상으로서의 사람들을 적고 있고, 이 명부에 이름이 올라간 사람들과 그 가족들은 모두 죽거나 고통 받는 삶을 살았을 것이다. 이처럼 구체적으로 작성된 명부는 국민 개개인을 분류하고 통제하는 국가의 통치수단이었다.

---

76) 한국전쟁납북사건자료원, 2006, 『한국전쟁납북사건자료집 1』, pp. 974-975.

77) 이것은 휴전회담에 있어 한국의 발언력이 강하지 못했으며, 협상 당사자인 미국에게 있어 납치 문제가 중요하지 않았기 때문이기도 했다. 오히려 북한이 납치 문제를 공세적으로 제기하자 제대로 대응하지 못하기도 했다. 또 납북된 외국인들을 귀환시키려는 노력과 대비하여 남한 민간인 문제에 대해서는 준비하지 않는 모습을 보여준다(허만호, 2013: 132).

78) 공보처 선전대책중앙위원회 편, 1951, 『자유대한』, p. 157

## (2)사망

납치와 학살이 공보처에 의해 정치적으로 기획된 범주라면, 그 외의 범주들은 전쟁기 인적 피해의 일반적인 범주라고 할 수 있다. 일반적으로 사망은 전쟁으로 인한 모든 사망자들을 포함하는 범주로, 죽음의 원인이나 이유와 상관없이 사망한 모든 사람들을 지칭한다. 그런데 한국전쟁의 범주에 있어서 사망은 특수한 범주이다. 북한에 의한 ‘정치적’ 학살을 제외한 ‘비정치적’ 사망을 의미하게 되었기 때문이다. 공보처는 학살을 사망으로부터 분리하여 북한의 잔인함을 강조하고자 하였지만, 이 때문에 사망이라는 범주는 오히려 모호한 것으로 남게 되었다. 학살이나 납치, 행방불명과 구분된다는 의미에서의 ‘나머지 죽음’ 혹은 ‘어디에도 속하지 않는 죽음’과 같은 성격의 범주가 된 것이다.

학살이 제외되었음에도 불구하고 여전히 1차 피해에서 사망이 차지하는 비중은 매우 크다. <표 6>은 한국전쟁기 발표된 민간인 사망의 수를 보여주고 있다. 전기 조사에서는 사망이 학살이나 납치와 분리되지 않고 나타났기 때문에 전체 총계에서 가장 비중이 높고 후기 조사에서도 행방불명 다음으로 큰 비중을 보여주고 있다. 전쟁으로 인한 ‘비정치적’ 사망은 244,663명에 달하고 있었다.

<표 5> 민간인 사망자 수의 변화

사망	총계	출전	기준(발표)일자	생산기관
109,417	151,321	동아일보	(1950.11.04.)	사회부
109,313	288,130	대구매일신문	(1950.11.05.)	사회부
111,400	275,815	동아일보	(1950.11.16.)	내무부
163,461	434,666	한국전란 일년지	1950.12.15.	내무부
178,000	469,400	조선일보	(1951.06.26.)	대한민국대변인
174,218	488,652	자유대한	(1951.11.)	사회부
236,475	928,761	동아일보	1951.11.	-
236,475	965,990	대한민국통계연감 1952	1952.03.31.	공보처통계국
244,663	990,968	종합피해조사표	1953.07.27.	공보처통계국

\*출전 : 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, p. D5. 공보처 통계국, 1954, 『육·이오 사변 종합피해조사표』, p. 5. 공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』, pp. 321-322. 공보처 선전대책중앙위원회 편, 1951, 『자유대한(6.25사변1주년기록)』, p. 159.

한국전쟁의 민간인 사망을 조사함에 있어서 가장 중요하게 다루어져야 할 것은 그 사망을 유발한 주체가 누구인가의 문제일 것이다. 이 주체를 중심으로 학살

이라는 범주가 갈라져 나간 것이 이를 잘 보여준다. 달리 말하면 ‘비정치적’ 죽음에는 국군이나 미군, 우익에 의해 사망한 사람들이 포함되었을 가능성이 존재하는 것이다. 물론 이 사망에 대해서는 피살이나 납치와 같이 기초자료로서의 명부가 존재하지 않고, 조사 결과만이 존재하기 때문에 선부른 추측은 할 수 없다. 그럼에도 한국 군·경에 의한 사망은 그 실체는 은폐되었더라도, 사망 자체는 전쟁피해의 일부로 조사되었을 가능성이 크다.

<표 6> 서울시 민간인의 사망 범주 비교

총계	사망				행방불명	부상	기준일	생산기관
	공폭	총포	화재	피살				
22,241	4,250	2,378	445	1,721	8,333	5,114	1950.10.25	공보처 통계국
20,516	소사	有 피 살	기타	피살	납치/ 행불	7,008	1950.10.25	사회부
	2,935	4,160	594	1,799	4,020			
20,516	폭격/ 소사	파편/ 유탄	한강교 철 단	피살	납치/ 행불	7,008	1950.10.25	서울시 사회국
	2,935	4,160	594	1,799	4,020			
20,526 <sup>1)</sup>	9,498 <sup>2)</sup>				4,020	7,008	1950.12.15	내무부

\*비고 : 1)20,526은 20,516의 잘못으로 보인다. 2)9,498은 위 항목의 합인 9,488의 잘못으로 보인다.

\*출전 : 공보처 통계국, 1950, 『서울특별시 피해자명부』, 부록, 『서울신문』, 1950.10.25. 대한민국 국회, 1951, 『제39회 국회 속기록』 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, p. D5.

이처럼 사망이라는 범주보다 더 중요한 것은 사망의 구체적인 이유와 내용이다. 이를 보여주는 자료는 그다지 많지 않지만, 통계로 작성된 것으로는 서울수복 직후 서울의 사망원인을 조사한 두 가지 통계가 있다. <표 6>은 민간인 사망 원인을 몇 가지로 보여준다. 먼저 공보처 통계국의 『서울특별시 피해자명부』에 부록으로 첨부되어 있는 ‘임시 인구 및 피해조사결과명세’는 사망의 원인을 네 가지로 분류하고 있다. 이는 각각 공폭, 총포, 화재, 피살인데 먼저 피살은 학살 범주와 같이 북한군 혹은 좌익에 의한 피살이고, 총포와 화재는 시가전의 와중에 발생한 사망을 의미한다. 여기서 특징적인 것은 공폭인데, 이는 공중폭격을 의미한다.

부록의 자료는 북한군의 제공권이 사실상 상실된 상태에서 미군의 도시 폭격으로 인한 피해를 보여주는 정부의 거의 유일한 통계자료로 미군에 의한 도시

폭격이 어떠한 민간인 피해를 초래했는지 보여주고 있다. 특히 행방불명을 제외하면 사망원인 중 가장 피해가 큰 항목이 공폭이고, 행방불명을 포함하더라도 전체 사망자의 1/4 이상이 공중폭격으로 사망했음을 보여주고 있다. 미군의 서울 공중폭격 중 가장 큰 피해를 냈던 곳은 1,587명이 사망한 용산이었는데, 이는 7월 16일의 용산조차장 폭격이었다. 남산의 언덕에서 미군의 폭격을 지켜 본 손정목과 용산 해방촌에 대한 폭격을 증언한 김성철 모두 이 폭격의 무시무시함을 적고 있다.<sup>79)</sup> 한국전쟁기 미군의 폭격에 대한 연구는 이 외에도 7월 중 서울에서 상시적인 폭격작전이 있었음을 보여주고 있다(김태우, 2013 : 243-250).

초기의 피해 조사들은 범주를 만들고 기획한 일정한 지침 하에서 실시된 것이 아니었기 때문에 피해가 발생한 원인들을 그대로 반영하고 있었다. 때문에 폭격과 같은 범주들이 그대로 남아서 보도될 수 있었던 것이다. 그러나 폭격과 같은 민간인 사망의 원인을 보여주면 그 책임을 폭격의 주체인 미공군이 지게 될 가능성이 있었다. 비록 그것이 작전인 폭격에 의한 ‘부수적 피해’라고 할지라도 이것이 정치적 부담이 되었음은 분명하다. 이승만 대통령도 미군의 폭격을 묻는 외신의 인터뷰에 대해 미군이 민간인 지역을 폭격하는 것을 인정하지만 그 폭격이 북한에게 빼앗기는 것보다 낫다고 국민들이 생각하리라 주장하고 있었는데(김태우, 2013 : 383), 이는 남한의 도시지역 민간인에 대한 공중폭격이 문제가 되고 있었음을 보여주는 것이다. 그리고 그 결과 이후의 조사에서는 폭격과 같은 피해의 원인은 모두 제거된 채 사망자의 숫자만이 발표되었다.

서울수복 직후 민간인 피해를 조사한 또 하나의 통계가 있다. 이 조사는 서울신문에서 보도되었고 또한 국회에서 서울시 피해상황으로 보고된 것이다. 이 조사의 기준일은 『피해자명부』의 것과 동일한 10월 25일이지만 수치는 다소 다르게 나타나고 있는데, 이는 두 조사의 주체가 달랐고, 조사 대상과 범위가 달랐기 때문인 것으로 보인다. 서울신문은 이 조사 결과를 10월 30일에 보도하였고, 국회에서의 보고는 10월 31일이었다. 서울신문이 보도한 통계는 사망의 범주를 소사, 유 피살, 피살, 기타, 납치, 행불 등으로 나누고 있다. 흥미로운 점은 서울신문에 보도된 피해의 범주와 국회에서 조광섭 의원이 서울시 사회국의 자료를 인용했을 때 언급한 범주의 명칭이 다르다는 점이다.

국회에서는 신문에서 소사로 나타난 범주가 ‘폭격으로 놀려 소사’한 것으로, 有 피살은 ‘파편과 유탄에 맞아 사망’한 것으로, 기타는 ‘한강교량 절단’으로

79) 손정목, 1996, 「한국전쟁과 서울의 피해 (상)」, 『국토정보』 7, pp. 87-92.; 김성철, 2009, 『역사 앞에서』, 창비, p. 122

달리 보고되고 있다. 폭격으로 인한 소사나 파편이나 유탄으로 인한 사망은 『피해자명부』에서의 폭격과 총포와 유사한 범주로 미 공군에 의한 폭격과 시가전으로 인한 사망이다. 새로운 범주는 한강교량 절단인데, 594명이 한강다리 폭파로 인하여 사망한 것으로 조사되고 있다. 기존 연구에서 500~800명이 폭사한 것으로 추정된 것과 거의 일치하는 수이다(김동춘, 2000 : 91).

서울신문의 보도에서 범주가 변화된 것이 의도성이 있었는지의 여부를 분명하게는 알 수 없다. 하지만 소사에서 폭격이라는 단어가 삭제된 것, 한강교량 절단으로 인한 피해가 ‘기타’ 피해로 변화된 것은 민간인 피해에 대한 책임문제를 모호하게 만들고 있다. 특히 피난민이 건너가고 있던 한강교량을 예고도 없이 폭파시킨 것은 한국정부의 무책임함과 치부를 보여주는 중요한 사건이었기에, 이로 인한 사망자를 조사해 놓고도 그대로 발표하지 않았을 것이다.

서울시 이외에는 사망의 원인이 구체적으로 조사된 지역은 없는 것으로 보인다. 국회에서 보고된 다른 지역의 전쟁피해의 경우에는 사망과 부상과 같은 보편적인 범주만이 나타나고 있다. 또 이 시기의 조사 이후에는 사망의 원인을 구체적으로 보여주는 통계가 더 이상 나타나지 않고 있다.<sup>80)</sup> 그리고 오히려 <표 6>의 『한국전란 일년지』의 통계와 같이 기존에 세부적인 범주가 있더라도 이를 삭제하고 모두 ‘사망’으로 통합시키고 있다.<sup>81)</sup>

이처럼 사망 범주는 그 속에 여러 가지 사망의 원인을 내포하고 있었다. 그럼에도 초기의 일부 조사를 제외하고는 전혀 그 내용을 알 수 없는 형태로 조사 결과가 발표되었다. 한국정부가 통계를 생산하면서 남긴 기록들도 발견되지 않았기 때문에 기존의 통계를 세부적으로 해체하는 작업은 불가능하다. 다만 한국전쟁기의 민간인 학살이나 사망을 밝히는 최근의 세부적인 연구 성과들이 그 간극을 메울 것으로 기대된다.<sup>82)</sup> 북한에 의해 ‘학살’ 당하지 않은 사람들이 어

80) 이것은 당시 한국 정부가 무엇을 전쟁 사망자로 조사하였는지도 모호하게 만들고 있다. 예컨대 1951년의 전염병 사망자 수는 41,897명으로 1950년의 1,578명이나 1952년 6월까지의 620명과 비교할 때 확연히 차이가 난다. 대규모 피난과정에서 발생한 전염병이 다수의 피난민들을 사망하게 하였던 것이다. 만약 이 사망자 수가 정부의 사망 집계에 포함되었다면 전염병으로 인한 사망이 사망자의 1/6 가량을 차지하게 된다. 전염병으로 인한 사망자 수는 국방부 정훈국 전사편찬회, 1953, 『한국전란2년지』, p. D45 참조.

81) 이와 같이 기존 범주의 삭제를 통해 민간인 사망의 원인을 모호하게 만드는 작업은 지금도 계속되고 있다. 전쟁기념관의 ‘전쟁의 결과와 교훈’ 전시항목은 『종합피해조사표』의 통계를 인용하여 민간인 피해 통계를 제시하고 있는데, 사망과 학살의 범주를 통합시켜 ‘학살·사망’이라는 새로운 범주로 묶었다. 또 납치와 행방불명도 ‘납치·행방불명’으로 묶고 있다. 이는 학살과 납치라는 두 범주를 강조하는 동시에 사망과 행방불명의 성격을 모호하게 만드는 효과를 주고 있다.

82) 최근에는 민간인 학살 사례들이 많이 밝혀지면서 군·경에 의한 민간인 학살의 전체적인 규모를 추정하는 작업들도 이루지고 있다. 한 사례집은 25만~30만 명의 민간인 학살 사

떻게 죽어갔는지, 남한의 군·경에 의해 사망한 사람들이 사망이라는 범주에서 어떻게 처리되었는지는 앞으로 밝혀내야할 과제이다.

사망 범주의 비정치성은 오히려 범주의 정치성을 명확하게 보여주고 있다. 전쟁에서의 죽음은 눈 먼 총알에 사망하는 것처럼 불운하고 어쩔 수 없는 것으로 생각되지만, 오히려 그럴수록 그 죽음들은 구체적으로 들어날 필요가 있었다. 학살과 납치의 의도적 과장은 사망의 비의도적 은폐로 귀결되었다. 정부는 사망자 문제를 중대한 것으로 받아들이지 않았고 전쟁 피해의 일부분으로만 인식되었지만, 오늘날까지도 제대로 해명되지 않은 부분은 이 ‘사망’을 어떻게 불인가의 문제일 것이다.

### (3)행방불명, 부상

다른 범주에 비해 행방불명과 부상과 같은 범주는 1차 피해에 있어 중요하지 않게 다루어져왔다. 이것은 피해의 중요성이 떨어지기 보다는, 전쟁 당시부터 피해에 대한 조사가 제대로 이루어지지 않았기 때문이었다. 한국전쟁은 행방불명자가 많은 전쟁이었다. 『종합피해조사표』의 피해조사 결과를 보면 전쟁으로 인한 민간인 행방불명자는 303,212명으로 총 피해인 990,968명의 1/3가량이 된다. 행방불명은 의미 그대로 전쟁 중 원인 불명으로 사라진 사람들을 지칭하기 때문에, 한국전쟁에서 다수의 민간인이 행방불명이 되었다는 것은, 전쟁의 언저리에서 소리 없이 사라져버린 민간인들이 피해자의 다수를 차지하고 있었음을 보여준다.

행방불명자가 다수 발생한 원인을 추측하면 전쟁 초반 전선의 급격한 변화로 인해 피난 등의 이유로 소재지가 불명확해진 사람들이 다수 있고, 의용군이나 노무자, 입산자, 월북자, 북한으로의 강제 이주 등을 통해 사라진 사람들이 존재하며, 민간인 학살 등으로 인해 사라진 사람도 존재할 것이다(정병준, 2010: 485; 서중석, 2000).<sup>83)</sup> 하지만 오늘날의 추정으로 행방불명의 원인을 정확히 밝혀내기란 사실상 불가능하다.

행방불명에 의한 피해가 가장 많이 발생한 지역은 강원도였다. 강원도에서는 전쟁 초반부터 행방불명자가 급증하였는데, <표7>에 따르면 1950년 11월의 조

---

례를 밝히면서 100만 민간인 학살을 주장하고 있다. 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회 엮음, 2005, 『한국전쟁전후 민간인학살 실태보고서』, 한울.

83) Nahm은 30만 명가량의 행방불명자 중 약 20만 명 정도는 의용군이 되어 북한군 희생자가 되었을 것이라고 추측하고 있다. Spencer C. Tucker, *Encyclopedia of the Korean War Volume I*, ABC-CLIO, 2010, p.101

사에서는 5천 명에 지나지 않던 행방불명자가 12월의 조사에서는 7만 5천 명이나 되고 있다. 이는 강원도 피해 전체의 89%나 되고 전체 행방불명에 비해서도 45%나 되는 수이며, 1949년의 강원도 인구 전체에 비해 볼 때는 7%나 되는 수이다. 강원도가 전쟁 초반부터 격전지였음을 감안해 보아도 인구의 14명 중 한명이 사라져버렸다는 이 수치는 지나치게 크다. 하지만 왜 강원도의 행방불명이 많이 나타나고 있는지 밝히는 연구는 아직 없다. 이유가 비교적 명확한 학살이나 납치에 비해서 행방불명은 해명되기도 힘들고, 사실상 그 원인을 찾아내기가 어렵기 때문이다.<sup>84)</sup> 다만 전쟁 초반부터 강원도는 치열한 전투의 장이었고, 인천 상륙작전 이후에는 북한군의 주요 도주로였음을 감안할 수 있다. 혹은 강원도의 행정력이 제대로 작동하지 않는 상태에서 단순히 원인 불명의 피해들만 추산되었을 가능성도 있다.

<표 7> 강원도의 행방불명 수 변화

행방불명	강원도 피해 총계	행방불명 피해 총계	기준 일자	출전
5,255	17,860	93,203	1950.11.15	사회부
75,203	84,816	166,483	1950.12.15	한국전란 일년지
76,271	86,084	170,524	-	자유대한
80,203	127,202	298,175	1952.03.31	대한민국 통계연감 1952
80,189	130,777	303,212	1953.07.27	종합피해조사표

\*출전 : 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, p. D5. 공보처 통계국, 1954, 『육·이오 사변 종합피해조사표』, p. 5. 공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』, pp. 321-322. 공보처 선전대책중앙위원회 편, 1951, 『자유대한(6.25사변1주년기록)』, p. 159. 사회부, 1950, 「피난민 소개 및 구호요강 송부에 관한 건」(국가기록원).

범주에 있어서는 행방불명자의 수가 많고 적은 것보다 중요한 것은 임시적인 분류범주인 행방불명자들을 어떻게 발견하여 처리할 것인가가 문제이다. 한국 전쟁기의 민간인 행방불명자는 줄어들지 않고 계속 증가하기만 했는데, 이것은 행방불명자들을 찾아내려는 노력이나 시도가 전혀 없었음을 보여준다. 이를 군인 피해와 비교하면 더욱 명확하다. <표 8>은 한국전쟁기간 중 집계되었던 국군의 피해가 최근의 통계에서 어떻게 변화하였는지를 보여주고 있는데, 1952년 4월 당시 15만 명이 넘었던 행방불명자는 최근의 통계에서는 2만 명 이하로 줄어들고 있다. 대신에 전사자는 약 10만 명가량 증가하고 있다. 이는 다수의 행방불명자가 전사자로 점차 전사자로 판명되면서 그 수치가 변화하고 있는 것

84) 다른 지역에 비해 강원도가 민간인 학살의 중심지역이 아니었다는 점도 행방불명의 원인을 추정하는 것을 어렵게 하는 요인이다.

이다. 하지만 민간 피해의 경우에는 『종합피해조사표』 이후에 작성된 통계가 전혀 없기 때문에 30만 명이 넘는 행방불명자들의 소재를 찾기란 사실상 불가능해졌다.

<표 8> 군인 피해의 변화

구분	사망	부상	행방불명	비전(非戰)	계
1952년	30,180	109,269	150,198	127,448	417,095
1996년	135,858	443,634	19,321	-	598,813

\*출전 : 전사편찬회, 1953, 『한국전란 이년지』, p. D2. 국방군사연구소, 1996, 『한국전쟁피해통계집』, p.37.

민간인 피해에 있어 행방불명자가 지나치게 많다면, 반대로 지나치게 적은 것은 부상자이다. 한국전쟁의 민간 부상자 총 수는 229,625명으로 전체 민간 피해의 23%에 불과하다. 사망과 학살, 행방불명을 모두 사망자로 본다면 사망자와 부상자의 비율은 약 3:1이다. 즉 사망자가 부상자에 비해 3배나 많다. 이 비율은 전쟁 초반의 조사로부터 전쟁 후반의 조사에 이르기까지 거의 일정하게 나타나고 있다.

반면 <표 8>의 1996년도 수치에 따르면 국군의 전체 피해에서 부상자의 비율은 74%나 된다. 사망자와 부상자의 비율은 민간과 반대로 약 1:3이다. 일반적으로 전쟁으로 인한 사망자보다는 부상자의 비율이 높다는 점을 감안하면 한국전쟁의 민간인 부상자 수는 지나치게 작게 집계되었다. 이는 민간인 부상자에 대한 조사가 철저하지 않았고 전쟁 피해자로서의 부상자를 제대로 집계하지 않았기 때문인 것으로 보인다.

납치나 학살의 경우 정부는 이를 정치적으로 활용하기 위한 범주였고, 사망 범주의 경우 그 원인을 모호하게 하려는 조정이 행해졌다면, 부상과 행방불명에 대한 정부의 반응은 제대로 조사하지 않는 것이었다. 전쟁에서 발생한 다수의 민간인 부상자는 ‘피해’의 영역에 포함되지 못하고 배제되었다. 부상자는 피해 조사에 있어서도, 피해 해결에 있어서도 우선순위의 대상이 아니었기 때문이다. 행방불명자는 그 원인을 알 수 없도록 남겨졌다. 그들이 살아있는지, 죽었는지는 더 이상 물음의 대상이 아니었다. 이들은 의용군이거나 월북자일 수도, 혹은 남한 군경에 의해 학살당한 사람일 수도 있었지만 국가는 이를 밝혀내기 보다는 행방불명인 상태 그대로 놓아두었다. 그에 따라 부상과 행방불명인 사람들은 침묵의 영역에 남게 되었다.



#### 4. 피해 조사 결과의 활용 : 인구조사

사망과 같은 민간인의 1차 피해는 인구손실로 직결되었기 때문에 전쟁으로 인한 인구감소는 심각한 문제였다. 한국전쟁을 통해 남북이 손실한 인구는 전후 사회의 재건에 있어서 치명적인 것일뿐더러, 인구는 생산력의 기반이었고 국력을 보여주는 지표였을 뿐만 아니라 궁극적으로는 국방력을 나타내는 것이었기 때문이다. 또 전쟁으로 인한 인구의 증감은 한국전쟁의 승리와 패배를 보여주는 하나의 지표이기도 했다. 또 유엔군도 정확한 인구 자료를 계속해서 요구하였기 때문에, 정부는 전선이 안정화된 1952년부터 인구조사를 실시하여 인구를 파악하고자 했다.

해방 직후 실시된 첫 인구조사는 1949년의 총 인구조사였다. 미군정 시기에는 1946년에 인구조사가 보건후생국 생정국에 의해 실시되어 제헌 국회의원 선거에 이용되기도 하였으나 그 결과는 미흡한 것으로 판단되었다.<sup>85)</sup> 때문에 정부 수립 직후 정밀한 인구조사가 요구되었고, 이에 따라서 1949년 1월 27일에 인구조사법이 공포되었다. 인구조사는 1950년부터 5년 단위로 실시할 예정이었으나 그 사안의 시급성 때문에 첫 조사만 1949년에 1년 일찍 조사하도록 계획되었다. 이에 따라 첫 인구조사가 1949년 5월 1일자로 실시되었다. 공보처에서는 이와 동시에 호구조사와 인구동태조사를 1949년에 계획하였다. 하지만 1950년 한국전쟁의 발발과 함께 인구조사는 중단되었고, 이것이 1952년부터 다시 재개된 것이었다.

1949년 5월의 인구조사는 한국전쟁 내내 인구피해의 기준점이 되었다. 인적 피해 통계들은 무엇보다 전쟁 전과 비교하여 인구가 어떻게 감소하고 있는지를 파악하고자 하였는데, 이때의 기준점이 49년의 조사였다. 다만 49년의 조사를 기준으로 삼는 것에는 중요한 약점이 있었다. 그것은 이 조사가 50년이 아닌 49년의 것이라는 점으로, 49년과 50년 사이의 자연 증감 혹은 당시의 월남 월북 혹은 해외로부터의 유입으로 인한 인구가 파악되지 못했다는 것이다.<sup>86)</sup> 이는 1년간 증가한 인구를 인구감소에서 제외시키는 결과를 가져왔다. 또한 1년 사이에 이루어진 도시 인구의 증가나 기타 국내에서의 인구 이동도 정확하게 파악할 수 없게 되었다.<sup>87)</sup>

---

85) 이임하, 2010, 「한국전쟁기 유엔민간원조사령부의 인구조사와 통제」, 『전장과 사람들』, 선인, pp. 84-87

86) 때문에 石南国(1972) 등은 45년부터 49년까지의 평균 인구증가률을 계산하여 50년의 인구를 추정하기도 한다. 이에 따르면 50년의 인구는 20,306,000명이다.

87) 이 때문에 한국전쟁 발발 직후의 서울 인구에 대해서는 논란의 여지가 있다. 전쟁 발발

전쟁 발발 이후에는 인구조사가 공식적으로 실시되지는 않았지만, 인구를 임의로 추계하는 과정은 계속 이어져왔다. 특히 UNCACK의 보고서들은 각 지방의 인구동향을 매달 체크하고 있었기 때문에, 인구의 전체 규모 또한 대략적인 윤곽으로는 나와 있는 상태였다. 하지만 이것은 피난민의 이동과 수용상황을 반영한 임시적인 조치에 불과하였기 때문에 정확한 정보라고는 할 수 없었다. 또 1951년 8월 31일에도 임시 인구조사가 시행되었다는 기사가 있지만 인구조사의 결과가 나타나있지 않아서 정확한 내용은 알 수 없다.<sup>88)</sup>

1952년에는 총 두 번의 인구조사가 실시되었다. 처음의 조사는 1952년 3월 31일을 기준으로 한 인구조사이고 다음의 조사는 12월 31일을 기준으로 실시된 연말 현재인구조사였다. 이 중 3월 31일의 인구조사는 임시적인 조사이며 12월 31일의 조사는 공보처 통계국에 의해 실시된 호구조사였다. 이 조사 결과들은 <표 9>에 나타나 있다.

<표 9> 한국전쟁 전후의 인구조사

총 인구수	조사기준일	출전	비고
20,188,641	1949.05.01	대한민국통계연감	외국인 포함
20,166,756	1949.05.01	대한민국통계연감	외국인 제외
18,855,678	1952.03.31	경향신문	1952.06.31
20,526,705	1952.03.31	한국전란 이년지	군인 제외
19,104,192	1952.12.31	한국전란 삼년지	내무부 자료
19,410,657	1952.12.31	국가기록원	실 조사인구
21,546,248	1952.12.31	국가기록원	보정 후 추정인구
21,546,248	1953.12.31	대한민국통계연감	내무부 통계국
21,526,374	1955.09.01	대한민국통계연감	외국인 포함

\*비고 : 국가기록원에 소장된 공보처의 조사결과는 공보처, 「연말 현재인구조사 실시에 관한 건」(1953), 대한민국통계연감의 통계는 국가통계포털 ([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))의 자료임

<표 9>의 조사결과들은 그 기준일자가 같음에도 불구하고 발표된 결과가 각기 상이하다. 특히 1952년 3월 31일의 조사는 백만 명 이상의 숫자가 차이 나고 있다. 『한국전란 이년지』의 결과가 더 보정된 것인지 혹은 추가 조사가 실시된 것인지는 확실히 알 수 없어 의문점으로 남는다. 다만 1952년 12월 31일에 실시된 연말 현재인구조사의 결과에 관해서는 공보처의 자료가 일정부분 해명을 하고 있다.

직후인 50년 6월의 서울 인구가 49년 조사 수치보다 훨씬 높게 추정되기도 한다.  
88) 「인구조사」, 『동아일보』, 1952.12.28.

1952년 12월 31일의 조사는 공보처가 전시에 야심차게 준비한 것으로, 1949년 이후 중단된 인구조사를 재개하고 전시인구를 완벽하게 파악하기 위한 것이었다. 공보처는 이 인구조사가 인적 피해를 파괴상태를 파악하고 전후 부흥과 국방동원을 위한 중요한 기초자료가 될 것임을 강조하였다.<sup>89)</sup> 이에 따라 조사가 실시되었지만 아이러니하게도 이 조사 결과는 공표되지 않았다. 따라서 <표 9>의 『한국전란 삼년지』에 나타난 통계결과는 내무부가 그 출전으로 되어있는데 이것이 공보처의 조사 결과인지는 확실히 알 수 없다. 공보처의 조사 결과는 발표되기도 전에 이미 국무회의에서 그 결과에 대한 의문이 제기되어 비공개하기로 결정하였던 것이다.<sup>90)</sup> 뿐만 아니라 4월 16일에는 백두진 국무총리가 이 인구조사 결과가 신뢰성에 문제가 있다는 것을 밝히고, 공보부 장관 또한 이것이 비공식적이며 정확하지 않다고 발표하기도 했다.<sup>91)</sup> 언론에서도 이 조사에 대한 보도가 몇 번 진행되었는데, 4월에는 조사 결과의 일부가 발표된 것으로 보인다. 『동아일보』와 『경향신문』의 보도들은 조사 결과가 대외비로 공개되지는 않았지만 인구는 이천 백만 내외, 남녀 성비는 여성이 40만 정도 많으며 도표로 그리면 완벽한 피라미드 모양으로 인구에 문제가 없다는 것을 강조하고 있다. 실제 조사된 결과와는 상당히 동떨어진 내용이다. 또 이 기사들은 공통적으로 북한의 인구는 300만 명에 불과하다고 추정하고 있는데, 이는 남한의 인구는 문제없으며 북한보다 훨씬 많다는 점만을 강조하고 있다.<sup>92)</sup> 하지만 7월이 되면 12월 말의 조사가 완전히 엉터리였다는 내용의 비판기사가 나타나고 있다.<sup>93)</sup> 결국 1952년의 조사는 실패한 것으로 규정되었으며 이에 따라서 공보처는 1953년 12월 31일 연말 현재인구조사를 다시 기획하게 된다.

국가기록원에는 공보처에서 국무회의에 상정한 1953년 12월 31일 연말 현재 인구조사 기획안이 남아있다.<sup>94)</sup> 하지만 이 인구조사는 실시되었는지의 여부는 매우 불분명하다. 『대한민국 통계연감 1954』에는 1953년 12월 31일의 인구조사 결과가 나타나 있는데, 이 조사 결과는 <표 10>에서 공보처가 추정한 인구와 정확하게 일치하기 때문이다. 보정 인구가 조사가 아닌 계산식에 따라서 추정될 것임을 감안한다면 1953년의 조사는 실시되지 않고 추정에 의해 작성되었을 가능성이 매우 크다. 또 당시의 언론에서도 1952년과는 달리 인구조사에

89) 공보처, 1952, 「연말 현주인구조사 실시에 관한 건」(국가기록원)

90) 제24회 국무회의록, 1953, 「인구조사결과 발표의 건」(국가기록원)

91) 이임하, 앞의 책, p. 117

92) 「통계상으로 본 우리나라인구 남북합해 천사백만명」, 『경향신문』, 1953.04.13. 「남한인구 동태판명 총수이천백만내외」, 『동아일보』, 1954.04.12.

93) 「호구조사와 선전계몽」, 『동아일보』, 1953.07.23.

94) 공보처, 1953, 「연말 현재인구조사 실시에 관한 건」(국가기록원)

대한 언급이 전혀 없는 것을 감안한다면 1953년의 조사는 계획 단계에서 좌절 되었다고 보는 것이 옳다. 그래서 다음의 인구조사는 1955년에 실시된 제2회 총인구조사가 되었다.

인구조사는 실시되지 않았지만 그렇더라도 1953년의 기획안은 중요한 내용을 많이 담고 있다. 1953년의 기획안은 1952년 말 현주인구조사를 실패로 규정하고 이를 강력하게 비판하고 있다. 이에 따르면 1952년의 조사의 문제는 몇 가지가 존재했는데 첫째, 가구주의 직접신고가 아닌 동이장의 간접신고로 조사가 진행되었고, 둘째, 신고서식에 문제가 있었으며, 셋째, 조사원의 훈련이 불철저했으며 마지막으로 조사원이 직접 가구를 방문하여 조사를 하지 않고 등록된 가구만을 조사하여 누락이 많았다는 것이다. 문제로 지적된 지점들은 당시의 인구조사가 실제로 어떻게 진행되고 있었는지를 보여주고 있다.<sup>95)</sup> 공보처는 위에서 지적된 사항들을 수정하여 완벽한 조사를 실시하겠다고 계획하였으나 이는 큰 예산이 들어가는 사업이었기 때문에 불가능했던 것으로 보인다.

<표 10> 공보처의 1952년 「12월말 현재인구조사」 분석표

인구	항목	비고
19,410,657	실사인구(實查人口)	(1)
21,335,094	추정인구(推定人口)	A표
1,064,658	보정 B표a	(+)보정
853,504	보정 B표b	(-)보정
21,546,248	보정한 추정인구	(2)
19,410,657	(1)	
2,135,591	(2)-(1)	실사인구의 감소 수

출전 : 공보처, 「연말 현재인구조사 실시에 관한 건」, 1953(국가기록원)

1953년의 기획안은 1952년의 통계의 문제점을 분석적으로 지적하고 있다. 때문에 이 자료는 당시의 인구조사에 있어 어떤 지점들을 문제로 보았는지 상세하게 밝혀주고 있다. 먼저 1952년 12월 조사에서 실제로 조사된 인구는 19,410,657명 이었다. 먼저 A표에 나타난 추정인구는 1940년부터 1949년까지의 평균 자연증가율을 1949년 5월을 기준으로 적용하여 1952년 12월에 자연증가 할 인구를 추정한 것이다. 즉, 추정인구는 전쟁이 없었다고 가정했을 때의 인구이다. 보정 B표에 따르면 (+)보정인 증가분은 수복지구의 인구와 월남민의 추정치를 더한 것인데, 수복지구의 인구를 64,658명으로 월남민은 올리버 박사

95) 민간인의 1차 피해 조사 과정은 1952년 인구 조사의 과정과 유사한 형태로 진행되었을 것이다. 1952년의 인구 조사는 조사원을 파견하는 것이 아니라 각 지방의 행정기관이 자체적으로 조사를 진행하여 보고하는 형태였기 때문이다.

의 추정치에 따라 1백만 명으로 보고 있다. 반대로 (-)보정인 감소분은 경기도 일부 지역을 빼앗기며 상실된 인구(331,000), 피살자(122,799), 피납자(82,959), 월북자(10,271), 사망자(236,475), 사망한 의용군(50,000), 억류자(20,000)을 더했다. 경기도 인구의 경우에는 49년 5월 인구의 절반이 잔류했을 것으로 보고 그 절반만을 더한 것이고, 피살, 납치, 사망의 수는 『대한민국 통계연감 1952』의 조사 결과와 같다. 보정한 추정인구 (2)는 전쟁피해자로 인한 감소분과 월남민 등의 증가요인을 모두 고려한 것으로, 이 인구가 예상되는 현재 인구였다.

하지만 추정인구 (2)는 조사된 실제 인구와는 2백만 명이나 차이가 나고 있다. 공보처는 이러한 차이에 대해서도 상세한 이유를 붙여 해명을 하고 있는데, 누락된 이들은 군인과 군속, 군대 내 노무자, 형무소 수형인(수감인 17,528, 유치인 10,665), 부상자(255,582), 행방불명(298,175), 포로, 반공포로(34,000), 공비 그리고 기타 조사 누락자이다. 여기서의 부상자와 행방불명자 또한 통계연감의 수와 동일하다.

그럼에도 한국정부에게 있어 추정인구 대비 조사된 실사인구는 예상보다 지나치게 적은 수였다. 전쟁으로 인한 순수한 인구 손실이 2백만 명이 넘는다는 이야기가 되었기 때문이다. 이는 1949년 인구를 기준으로 했을 때 인구의 10%나 되는 수치였고, 기존의 추정치보다 훨씬 낮은 수였기 때문에 이 조사를 발표할 경우 전쟁 피해가 지나치게 큰 것으로 보일 우려가 있었다. 특히 보정한 추정인구에서 알 수 있듯이 정부는 오히려 백만 명 가량이나 되는 다수의 월남민으로 인하여 인구가 증가했을 것이라고 기대하고 있었다는 것이다.<sup>96)97)</sup>

결국 원하는 결과가 나오지 않자 공보처는 1952년 말의 조사가 조사의 신속함을 위해서 절차를 생략했으며 이 때문에 부정확한 조사가 나왔다는 결론을 내게 된다. 그리고 이를 보완하기 위해 계획했던 1953년 새로운 현주인구조사를 계획하고 있었다. 하지만 이 조사는 예산상 혹은 기타 이유로 좌절되었고 결국 전쟁으로 인한 인구 변동은 공식적으로는 발표되지 않게 되었다.

공보처의 지적과 같이 통계적으로 감소한 2백만 명의 인구가 모두 실질적인

96) UNCACK의 추정치도 한국정부의 기대와 비슷한 것이었다. 1951년 9월 30일에 조사된 보고는 1949년의 인구조사 결과인 20,373,000명에서 사망과 실종으로 470,000명이 감소하고 대신에 월남민으로 인해 650,000명이 증가하여 결과적으로는 인구가 180,000명가량 증가했을 것이라고 기대 추정하고 있었다. 때문에 위와 같은 인구조사의 결과는 충격적으로 다가왔을 것이다. 국사편찬위원회, 2013, 『한국경제 정책자료 8』, p.446

97) UNCACK은 한국정부의 인구조사와 별개로 자체적인 인구 파악을 시도하고 있었다. UNCACK이 파악하고 있던 1952년 11월의 인구는 20,427,658명 이었는데, 이와 비교해도 한국정부의 인구 조사 결과는 무려 1백만 명 가량 차이가 나고 있다. 이임하, 앞의 책, p. 118

피해인원은 아니었을 것이다. 보정B의 내용과 같이 정부가 인구감소 전쟁피해로 인정한 영역은 실지(失地)의 인구, 피살, 피납, 월북, 사망, 의용군에 불과하였는데, 이를 반대로 생각해 보면 여기에 해당되지 않는 항목, 예컨대 행방불명자의 경우에는 실질적인 민간인 피해로서의 판단을 유보하고 있었다는 의미이기도 하다. 하지만 그럼에도 정부는 재조사를 통해서 정확한 인구감소를 밝혀내기 보다는 이를 감추기에 급급했다. 인구조사가 “국가구성의 일대요소이며 그 통계 또한 국가기본시책을 획책(劃策)함에 원동력이” 된다는 인구조사 계획안의 주장이 무색해지는 순간이었다.

## 5.1차 피해 조사의 의미와 효과

### (1)피해와 피해범주의 위계화

1차 피해 조사는 민간인 피해의 실상을 파악하고자 하는 목적에서 실시되었지만, 동시에 피해 입은 민간인들을 범주에 따라 재배치하여 위계를 부여하는 작업이기도 하였다. 피해 일반을 조사·발표하였던 사회부와는 달리, 민간인 피해를 위계화하려는 의도를 가장 분명히 보여준 것은 바로 공보처에 의한 ‘애국자 명부’의 작성이었다.

서울을 점령하고 정부가 복귀하면서 제일 먼저 했던 일은 바로 서울에 잔류한 시민들을 부역자로 간주하고 처벌하는 것이었다. 서울 점령 이전에 서울을 도망한 도강파는 애국자이고, 서울에 그대로 남아있었던 잔류파는 부역혐의자라는 인식이 있었던 것이다(박원순, 1990: 174). 때문에 서울에 잔류하였다 부역 혐의를 계속 의심받아야 했던 김성철은 이런 상황에 대해 분노하면서 “많은 ‘남하’한 애국자들의 호령이 추상같아서 “정부를 따라 남하한 우리들만이 애국자이고 함몰 지구에 그대로 남아 있는 너희들은 모두가 불순분자이다”하여 곤박(困迫)이 자심하니 고금천하에 이런 억울한 노릇이 또 있을 것인가.”<sup>98)</sup> 하고 탄식하였다.

이런 상황 속에서 서울에 남아 ‘애국자’였음을 증명할 수 있는 길은 곧 자신이 북한 점령의 피해자임을 강조하는 방법밖에는 없었다. 정부도 마찬가지로 서울 점령 하에서 북한에 의해 피해 입은 사람들을 ‘애국자’라고 추켜세웠다. ‘애국자 명부’의 작성 의도는 곧 북한에 의해 피살당하거나 납치(혹은 행방불명) 당한 사람들이야말로 진짜 애국자라는 것을 강조하려는 것이었다. 애국자

---

98) 김성철, 앞의 책, p.266

명부의 작성에 있어 의용군이 제외되었던 것 또한 의용군은 강제로 동원되었더라도 애국자로 간주할 수는 없기 때문이기도 하였다. 물론 애국자 명부는 진짜 애국자를 가려내기가 곤란하였기 때문에 『피해자 명부』로 출간되었지만, 정부는 이 명부의 작성 의도가 애국자를 밝혀내는 것임을 여러 번 강조하였다.

이 ‘애국’은 민간인 1차 피해자들을 분류하는 중요한 키워드였다. 이승만은 서울을 탈환한 9월 28일의 유사에서 다음과 같이 말하였다. “이번 전란에 군경과 청년과 기타 민간 지도자들이 국가를 위하여 많은 공헌으로 하였고 또 순국한 열렬한 의사들과 그밖에 민간에서 무참한 학살과 피해를 당한 모든 동포와 참상은 실로 뼈가 저리고 피가 고른 바입니다. ...(중략)... 우리의 순절한 모든 애국동포의 피가 이 값을 상당히 갚게 되었으니 우리의 자손들이 그 공효(功效)를 천추만세에 누리며 기념하고 기념할 것입니다.”<sup>99)</sup>

전쟁을 통해 많은 사람이 피해를 입었지만, 모든 피해자가 애국자가 될 수 있었던 것은 아니었다. 하지만 북한에 의해 학살당하거나 납치당했다면 그것은 그가 애국자임을 증명할 수 있는 가장 확실한 증거였다. 경찰은 서울을 수복한 뒤 발견된 시신들에 대해서 다음과 같이 분류하였는데, 9월 29일부터 10월 16일 사이에 발견한 시체 2,489구를 애국자 1,322명, 공비 784명, 불명 383명으로 보았다.<sup>100)</sup> 이처럼 사망자들은 애국자와 빨갱이로 나뉘었다.

1952년에 공보처가 작성한 각종 명부들 또한 민간인 피해에 대한 정부의 관심을 분명히 보여주는 것이었다. 당시의 명부로는 『피살자 명부』, 『피납치자 명부』, 『월북자 명부』가 있었는데, 이는 각각 사망으로부터 북한에 의한 학살을 구분하고, 피납치자와 월북자를 구분하려는 시도였다. 피살자와 피납치자의 조사는 민간인 피해에 대한 북한의 전쟁책임을 강조하는 동시에, 명부의 작성을 통해 다른 피해로부터 이 피해들을 더 중요한 것으로 다루려는 시도였다.

여기서 특이한 점은 납북자에 대한 정부의 태도 변화이다. 서울수복 당시에는 민간인 납북자만을 조사의 대상으로 삼았고, 의용군의 경우에는 납치자로 인정하지 않았던 정부가 1952년에는 이들 모두를 납북자로 인정하고 있었기 때문이다. 이는 휴전회담에서 민간인 포로 교환 문제가 제기되자, 의용군을 포함하여 이들을 송환받고자 하는 시도였다. 그런데 당시의 정부는 피납치자들을 일정한 기준에 따라 구분해놓은 것으로 보인다. 1952년 제1회 국무회의에서는 공보처가 납치자 수를 보고한 내용이 나타나 있는데, 이에 따르면 “육·이오 사변

99) 「이승만 대통령, 탈환지역에서의 사적 원한에 의한 타살·구타 금지 등을 촉구하는 유사를 발표」, 『부산일보』, 1950.09.29.

100) 「서울시 경찰서, 서울시에서 발견된 희생자 매장」, 『동아일보』, 1950.10.16.

납치자수는 내무부 치안국 최근조사에 의하면 합계 126,425명인바 내역은 일반민간납치자 36,472명, 강제의용군 73,613명, 비강제의용군 16,340명이다.”<sup>101)</sup>으로 되어있다. 52년 작성된 명부의 82,959명과는 큰 차이가 나기 때문에 이 수치의 조사 경위를 알 수는 없으나 납치자를 ‘일반민간납치자-강제의용군-비강제의용군’으로 세분화하고 있음을 보여준다. 이 수치는 당시의 언론에도 보도되었는데, 당시의 기사는 이 납치자 전부를 ‘애국 동포’로 지칭하고 있다.<sup>102)</sup> 하지만 이 ‘애국자’들은 휴전 협정이 별 다른 소득 없이 끝나게 되자 다시 피납치자에서 제외되었고, 이후의 귀향 논의에서도 사라지게 되었다.

이처럼 민간인 피해 조사의 과정은 계속해서 어떤 피해들을 구분하고 분류하는 과정이었다. 그리고 동시에 그 피해에는 일정한 위계가 설정되었다. 피해자들은 북한에 의해 희생된 애국자이거나 혹은 그렇지 않다면 선량하고 무고한 양민이 되었다. 그리고 나머지 피해자들은 적이거나 빨갱이, 부역자가 되었다. 피해 조사 행위 자체가 이들을 구분하는 일종의 ‘국민 만들기’의 과정이었다.

## (2)미완의 조사 : 화석화된 피해

한국전쟁에서 민간인의 보호는 제대로 이루어지지 못했다. 오히려 민간인들은 전쟁의 직접적인 피해자가 되었다. 한국전쟁이 전쟁의 종식을 목표로 했던 유엔 창설과 전시 민간인을 보호하려는 국제인도법의 제정 이후에 벌어졌음을 고려하면 이는 아이러니한 일이었다. 남과 북의 정부는 모두 전쟁 초기부터 민간인에 대한 폭력을 서슴없이 자행하였고, 전쟁을 계속해서 치루면서도 민간인에 대한 고려는 이루어지지 않았다. 전쟁 과정에서 희생된 민간인들은 중요하지 않은 존재였다.

한국전쟁이 발발하자마자 민간인 보호라는 정의 혹은 명분은 정치적인 도구로 전락하고 말았다. 북한은 전쟁 발발 이전부터 전쟁 내내 민간인에 대한 폭력을 전쟁범죄로 규정하고 유엔이나 언론을 통해서 이를 비난하는 선전을 계속해왔다. 그러는 한편으로는 남한 지역에서 민간인을 살상하거나 납치하였다. 남한도 마찬가지로 북한을 비난하면서도, 남한 지역의 자국민을 학살하는 것은 정당한 것이라고 생각하였고, 미군 또한 피난민을 살해하거나 거주 지역에 대규모 폭

101) 제1회 국무회의록, 1952. 「육·이오 사변 납치자수에 관한 건」, (국가기록원)

102) 「전쟁 중 피납치자는 대략 12만여 명」, 『평화신문』, 1952.01.08. 평화신문의 보도는 공식 발표를 인용한 것은 아니지만 납치자 수가 12만 6천여 명이고 그 중 의용군이 9만 명임을 보도하고 있다. 특히 의용군 중 절반인 4만 5천여 명은 서울시 출신이라고 보고 있다.



격을 행하면서도 이를 정당한 군사작전이라고 주장하였다. 전쟁 수행과 진영논리 앞에서 민간인에 대한 보호는 상대방을 비난하는 수단에 불과하였던 것이다.

남한에서 민간인에 대한 피해 조사가 제대로 이루어질 수 없었던 것은 이처럼 전쟁 과정에서 민간인 문제는 점차 정치적 중요성이 상실되었기 때문이었다. 한국정부는 복구를 위한 자료로서 민간인 피해를 조사하기는 했지만, 이것을 정확히 조사할 역량도 없었고 의지 또한 없었다. 오히려 민간인 피해의 범주를 정치적으로 활용하여 북한의 전쟁범죄를 비난하는 데에만 관심이 있었다. 인구 조사 결과의 은폐에서 알 수 있는 것처럼 전쟁 피해는 정부나 미군이 원하는 결과로 산출되어야 하는 것에 불과하였다.

결국 민간인에 대한 피해 조사는 미완의 조사로 남게 되었다. 민간인의 피해는 1951년까지만 활발히 집계되었고 그 이후에는 피해 조사의 비중이 줄어들게 되었다. 이것은 민간인 피해가 이전만큼 늘어나지는 않았기 때문이기도 하지만, 그보다는 새롭게 피해 조사를 할 필요성이 없었던 정부의 태도 때문이었다. 1953년 12월의 최종적 조사에서 민간인 피해는 1952년의 이전 조사에 비해 3%정도인 고작 24,978명 증가했을 뿐이었지만, 같은 시기 조사된 주택피해의 총 피해액은 이전 조사에 비해 5배, 피해 면적은 2배 정도 증가하고 있었음을 본다면 당시의 피해조사에 있어 인적피해의 중요도가 얼마나 낮았는지를 알 수 있다. 뿐만 아니라 이 조사가 정리되었던 『육·이오 사변 종합피해조사표』에서 민간인 인적피해와 관련된 통계는 48개 중 단 1개에 불과하였다. 전쟁이 점차 종결되고, 전후 재건사업이 시작되면서 민간인의 인적피해는 관심 밖의 영역으로 밀려나고 있었다.

그런데도 민간인 피해 조사의 타당성 논란이나 부실 논란은 없었다. 민간인의 인명 피해는 그저 “공산 오랑캐들의 침공으로 입은 국가적 손실”로 정리되었다.<sup>103)</sup> 총합 990,968명의 피해는 너무 많지도, 너무 적지도 않은 적당한 피해 이면서 민간인에 대한 북한의 잔혹함을 잘 보여줄 수 있는 수치였을 것이다. 민간인 피해를 철저히 조사할 목적이 상실된 상태에서 정부가 피해 조사를 계속 지속할 이유는 없었다. 게다가 한국정부는 민간인 피해를 정치적으로 활용하는 것에도 한계가 있었다. 민간인 문제나 피해가 논의되어야 할 휴전회담의 자리에서는 포로 처리 문제 등에 밀려서 제대로 된 논의선상에 올라오지도 못했다. 미군이 전쟁범죄 논의가 휴전협정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단하였기 때문에 전쟁범죄를 조사하고도 제소하지 않았던 것이다.<sup>104)</sup>

103) 「인명손실만 실로 이백만명」, 『경향신문』, 1953.06.25.

사회부가 진행한 피해 조사는 피해의 실태를 파악하고자 하는 것이었다. 하지만 민간인의 피해를 회복시키기 위한 노력은 전쟁 중에도, 전후에도 거의 이루어지지 않았다. 물론 막대한 원조나 구호가 행해졌지만, 이것은 당장 피난민을 구제하는 것이지, 전쟁 피해자 일반에 대한 보호는 아니었다. 전후 사회의 재건 과정에 있어서 민간인의 사망이나 부상은 국가의 구호 대상에서 제외되었다. 한국정부는 오직 군인군속과 그 가족에게만 원호를 실시하였기 때문이다. 상이 군인, 사망한 군·경의 가족은 비록 액수는 작았지만 국가의 보조를 받게 된 반면에 민간인은 모든 피해를 자력으로 구제해야만 했다. 또 국외의 원조에 있어서도 민간인의 인적 피해는 근거로 다루어지지 못했다. 산업의 손실에 비해서 인적 손실을 중요한 이슈로 다루지 않았다. 이처럼 사회의 재형성 과정에 있어서 민간인의 피해는 마치 없는 것처럼 다루어졌다.<sup>105)106)</sup>

한국정부가 민간인의 피해를 중요하게 다루지 않았기 때문에, 전후의 한국 사회는 이것을 공론화하지 않았다. 북한에서 미군의 민간인에 대한 학살 문제를 정기적으로 제기하고, 신천학살과 같은 민간인 학살사건을 다루는 기념관을 건립하는 등 피해의 경험을 계속 정치적 도구로 활용했던 것과는 대조적인 모습이었다. 1차 피해를 조사한 통계들 또한 별 다른 중요성을 가지지 못하고 활용되지 못했다. 통계들은 국가의 공식통계로 자리 잡았지만, 이것이 의문시되거나 도전받는 것은 아니었다.

104) 미군은 전쟁범죄조사단(KWC)을 구성하여 북한군과 중국군의 전쟁범죄를 조사하였다. 이 조사는 주로 포로를 조사하여 그 증언을 바탕으로 현장조사를 실시하는 방식으로 이루어졌기 때문에 한국정부의 민간인 피해 조사와는 다른 방식으로 이루어졌다. 미군의 전쟁범죄 조사는 주로 포로에 대한 처형이나 학대 문제에 집중하고 있었다. 전쟁범죄조사단에 관해서는 양정심, 2010, 「한국전쟁기 미군의 전쟁범죄 조사와 처리 : 전쟁범죄조사단(KWC)을 중심으로」, 『한국민족운동사연구』 64호.; 황윤희, 2012, 「한국전쟁범죄조사단(KWC) 문서」, 『송실사학』 28호, 를 참조

105) 물론 전후에 민간인의 피해를 국가가 보상하는 것이 보편적 현상은 아니다. 다만 2차 세계대전 이후의 유럽국가에서는 민간인의 전쟁피해도 군사원호와 같이 일정 부분 국가가 보조하는 경우가 있었다. 독일(서독)의 경우에는 연방원호법을 통해서 거의 모든 전쟁 피해자들에게 보상을 실시하기도 하였다(전신욱, 2011).

106) 당시의 한국정부는 단순 전쟁 피해뿐만이 아니라 전쟁 중 국가에 의한 민간인 학살이나 살해 행위에 대해서도 전혀 보상하지 않았다. 거창사건 직후 발생한 경찰에 의한 민간인 피살 사건이 국회에서 논의되었을 때, 국가가 피해자에 대해서 위자료를 지급해야 한다는 의견은 다음과 같이 묵살되었다. 김광중 의원은 “국회에서 국가가 배상해 주어야, 이것은 개인 살림살이를 갖다가 국가에서 도와준다는 격이 됩니다. .... 거창사건에 일부 관계된 사람들이 여기서 배상을 해주어야, 이러한 장면에서 말이 되겠습니까만은 만약 지금 이 소선규 의원의 말씀대로 하면 까딱하면 국회에서 법률 제정해 가지고 일 개인의 살림살이까지 살려 주는 것이라고” 라고 발언하였다. 대한민국국회, 「63차 제 11회 국회 본회의 회의록」, 1951.09.10.

## IV.2차 피해의 조사 : 민간인의 통제

### 1. 피해 조사의 주체 : 사회부, UNCACK

한국전쟁의 발발과 동시에 한국 사회는 대규모 ‘피난 사회’가 되었다. 사람들은 본능적으로 난리를 피해 안전한 곳으로 이동하려 하였다. 전쟁 발발 직후에는 정부가 피난을 유도하거나 권유하지 않았음에도 불구하고, 전쟁 발발 직후의 도로나 교량은 피난민들로 가득 차게 되었다. 이 때문에 한국정부는 전쟁 초기부터 피난민과 전재민에 대한 대책을 세워야만 했다. 특히 피난민의 이동은 군사작전상의 문제와 결부되어, 피난민을 적절히 분산하고 통제·수용하는 것이 시급한 문제가 되었다. 피난민이 전투지역을 통과하거나 군사도로를 통해서 남하할 경우 작전에 심각한 영향을 줄 수 있었기 때문이다.<sup>107)</sup>

피난민의 분산과 통제는 특정 부처의 담당이 아니라, 군과 정부부처 모두가 협력해야 할 사안이었다. 피난민의 이동장소와 도로를 결정하는 것은 군과의 협이가 꼭 필요했고, 피난민 중 섞여있을 게릴라에 대한 조치는 내무부나 국방부의 담당이었다. 사회부는 피난민 구호를 책임지게 되었고, 교통부는 피난민 이동에 필요한 이동수단을 제공하는 등 모든 정부부처가 적극적으로 협력해야만 피난민의 이동이나 통제, 구호가 가능하였다.

이 부처들 중 피난민의 구호와 피해 조사를 담당한 것은 사회부였다. 사회부는 피난민의 구호와 이동, 통제를 총괄하였으며 수용소의 설치나 피난민의 등록도 담당하였기 때문에 결국 피난민 문제는 사회부가 전담하는 형태가 되었다. 한국전쟁 내내 피난민이 너무 많이 발생하였기 때문에 사실상 사회부의 업무가 정부의 주 업무나 마찬가지였다(하상락, 1989: 88).

사회부의 피난민 구호 업무는 한국전쟁 이전과의 연속성도 가지고 있었다. 1945년의 해방과 함께 해외로부터 한국으로 돌아온 이주 동포들은 주거나 생계에 있어 심각한 문제가 있었는데, 이들의 숫자는 45년부터 49년에 걸쳐 약 200만 명가량 되었다(이영환, 1989: 46). 이들은 해방 이후의 빈곤상황과 더불어 사회의 극빈층이 되었는데, 미군정을 이들을 전재민(Refugee)으로 대우하여 보건후생국을 통해 구호정책을 실시하였다. 이 전재민에 대한 구호업무가 48년 정부 수립과 함께 사회부로 이전되어 있었고, 이것이 전쟁 발발 이후에도 사회부가 구호 업무를 전담하게끔 하였다.

---

107) 서용선 편집, 1997, 『한국전쟁지원사』, 국방군사연구소, pp. 228~229.

사회부가 전쟁 발발 직후부터 피난민 업무를 담당하기는 했지만, 전선이 밀리고 행정 기능이 마비된 상태에서 부처가 제 기능을 발휘하기는 힘들었다. 피난민과 전재민에 대한 구호는 제한적으로만 실시되었다. 사회부는 1950년 말 전선이 새로운 국면으로 바뀌고, 대규모 피난을 계획하면서 본격적인 전시 체제로 이행한다. 1950년 말에 사회부장관과 보건부장관이 모두 교체되었는데, 특히 1950년 12월에 허정 사회부장관은 취임 직후 사회부를 전시체제로 개편하여, 기존의 사회부 잡무를 모두 중단하고 긴급구호본부를 설치하여 전재민 구호와 피난민 문제를 중심으로 사회부가 운영될 것임을 밝혔다.<sup>108)</sup> 이에 따라서 사회부는 전쟁이 종결될 때까지 피난민 업무에 주력하게 된다.

하지만 전쟁기 발생한 엄청난 피난민과 전재민에 대해서 한국정부는 자체적으로 이를 해결할 능력이 없었다. 대부분의 구호물자나 식량은 외국의 원조에 기대는 형편이었다. 유엔은 6월 27일과 7월 7일의 안보리 결의에 따라서 원조물자를 수집하였고 이를 바탕으로 7월 31일에는 한국 민간인의 구호에 관한 결의안을 채택하였다. 결의안의 내용에 따르면 유엔사무총장은 유엔군사령부에 구제와 급양에 필요한 원조를 제공하고 이에 따라 유엔군사령부가 한국 민간인에 대해 구호와 급양을 집행한다는 것이었다.<sup>109)</sup> 이에 따라서 한국인의 구호 활동 및 원조에 대한 지원체계가 확립되었다.<sup>110)</sup>

하지만 개전 초기의 유엔군은 민간인의 원조와 지원을 담당할 부대가 거의 없었는데, 이것의 필요성이 제기됨에 따라 1950년 9월 3일에는 유엔 보건후생부(Public Health and Welfare Section)가 설치되었다(김학재, 2010b: 51). 그리고 이 조직은 이후에 미8군 산하의 민간원조사령부(CAC)와 통합되었고 1950년 12월부터는 주한유엔민간원조사령부(UNCACK)이라는 이름으로 활동하게 된다(김학재, 2010b: 55~56).<sup>111)</sup>

UNCACK은 1951년부터 본격적으로 피난민과 관련된 업무를 시작하였다. UNCACK은 피난민의 이동상황을 체크하기 위해서 인구조사를 실시하였고, 각 수용소별로 피난민의 이동상황, 구호상황 등 피난민의 관리에 필요한 제반 사항에 대해 조사하고 이를 보고서 형태로 만들어 미8군에 보고하였다. 때문에 사회부가 남긴 피난민에 대한 자료는 제한적인 시기에 머물러 있지만

108) 「許政 사회부장관, 사회부 기구를 戰時體制로 개편 피력」, 『동아일보』, 1950.12.07.

109) 전사편찬회, 1951, 『한국전란 일년지』, p. C.103.

110) 서용편 편집, 앞의 책, p. 232

111) UNCACK은 명목상 구호, 원조를 위한 기구였지만 실질적인 목적은 군사작전을 우위로 한 전투지향적 대민통제업무를 담당하였다. UNCACK의 성격에 관련해서는 김학재, 2010, 「한국전쟁과 '인도주의적 구원'의 신화」, 『전장과 사람들』, 선인

UNCACK은 1951년부터 1953까지의 상세한 보고서들을 남겨놓았다.<sup>112)</sup>

하지만 UNCACK 또한 한국정부와의 협조 없이 독자적으로 움직일 수 있는 것은 아니었다. UNCACK의 총 인원은 2,700명 정도였는데, 여기서 잡무를 담당하는 한국인들을 제외한 장교와 병사, 군무원 등은 약 700명가량 되었다. 이들은 여러 개의 야전 운영팀(Field Teams)으로 나뉘어 업무를 수행했는데, 한 개의 야전팀에는 12명의 군인과 9명의 군인이 포함되어 총 21명이었다(최원규, 1996: 141). 이 정도의 숫자로는 전국에 넓게 퍼져 있는 각종 피난민 수용소들을 모두 관리감독 할 수 없었기 때문에 한국정부, 특히 구호를 담당한 사회부와의 협조가 필수적이었다.

하지만 UNCACK은 구호에 관해서는 피난민 수용소를 책임지고 있던 지방의 행정당국보다 더 많은 권한을 가지고 있었다. 이들은 물자의 수령과 분배를 담당하고 있었고, 이 물자들이 제대로 분배되고 있는지 감사할 책임과 권한도 있었다(최원규, 1996: 142). 때문에 UNCACK 관리들은 피난민에게 구호물자가 제대로 도달하고 있지 않다며 공무원들을 다그치거나 감시하는 역할도 하였다. 사회부의 구호가 제대로 되지 않으면 UNCACK 직원들이 나서서 직접 구호물자를 배부하기도 하였던 하였다.<sup>113)</sup> 즉, UNCACK과 구호 담당 공무원은 ‘관리 감독과 수행’의 관계에 놓여 있었다(허은, 2006: 193).

UNCACK의 직원들은 상부에 통계를 포함한 보고서들을 자주 제출해야 했지만, 이 통계를 생산하는데 있어 UNCACK이 직접적인 조사를 행하지는 않은 것으로 보인다. 그래서 이들은 사회부나 지방 행정부 등의 통계자료를 인용하곤 하였다. 하지만 한국정부의 기관들이 2차적 피해를 조사하여 생산한 통계들은 UNCACK의 직원들에게 있어서는 항상 ‘신뢰할 수 없는’ 수치들이었다. UNCACK은 항상 더 정확한 정보를 요구했고, UNCACK의 요청에 따라서 피난민과 전재민에 대한 조사들이 자주 이루어졌다(최원규, 1996: 146).

## 2. 피난의 양상과 조사 시기

피난에 대한 기존연구는 크게 피난의 시기를 1차 피난과 2차 피난으로 구분한다(김동춘, 2000). 1차 피난은 전쟁 발발 직후 이루어진 피난으로 ‘정치적 피난’에 해당하고, 2차 피난은 1.4후퇴 시기의 피난으로 ‘생존을 위한 피난’에 해

---

112) 본 연구에서는 UNCACK의 통계들은 제한적으로만 이용하고자 한다. UNCACK에 관한 연구로는 서중석 외, 2010, 『전장과 사람들』, 선인

113) 「유명무실한 피난민 구호책」, 『조선일보』, 1951.05.08.

당한다. 피난에 대한 이러한 구분은 마치 전쟁 당시의 피난이 두 차례에 걸쳐 이루어졌다는 인상을 줄 가능성이 있지만, 그럼에도 피난의 틀을 설명하는데 있어 유용한 기준이 되고 있다. 이 장에서는 피난에 대한 이러한 시기구분에 따라서 각 시기별로 피난이 어떻게 진행되었는지, 또 그에 따라 피난민 조사가 어떻게 이루어졌는지 보고자 한다.

### (1)1차 피난 : 산발적 피난

피난은 전쟁 발발과 함께 시작되었다. 6월 25일 전쟁이 발발했다는 소식이 퍼지자마자 38선 부근의 주민들은 남쪽으로 피난을 시작하였다. 서울 이북의 주민들이 서울로 들어오기 시작하자 서울에서도 마찬가지로 피난이 시작되었다. 하지만 서울로 피난민이 몰려드는 상황 속에서도 정부는 혼란 상태였고, 제대로 된 피난대책을 세우지 못하였다. 27일에 열린 국무회의에서는 수원 천도는 결정하였지만 서울시민의 철수는 제대로 논의되지 못하고 끝나게 되었다.<sup>114)</sup>

이처럼 전쟁 초반의 피난의 양상은 정부의 무책임한 방임 아래 북에서부터 몰려 온 피난민이 남으로 내려가는 형태가 되었다. 피난민을 책임지고 그 문제를 해결해야 할 정부는 사실상 존재하지 않는 것이나 마찬가지였다. 6월 26일에 사회부장관은 피난민 구호에 대한 대책이 준비되어 있고 임시비상구호대위를 만들겠다고 발표하고 있으나, 이것은 말뿐이었고, 당장 서울을 포기해야 하는 상황에서 이러한 대책이 작동될 리는 없었다.<sup>115)</sup> 서울의 피난민이 남쪽으로 몰려들면서 일부 도시에서는 피난민을 구호하려는 조치들이 행해졌지만, 이것은 임시방편일 뿐이었다.<sup>116)</sup>

피난민 문제는 전쟁 발발 후 이주 가량이 지난 7월부터 본격적으로 다루어지기 시작한다. 7월 9일에는 군에서 민사부가 설치되었는데, 민사부의 임무는 민간인의 철수 및 복귀, 피난민의 구호, 기타 민간인과의 연락과 같은 것이었다.<sup>117)</sup> 또 7월 10일에는 사회·농림·국방·내무·교통·보건부장관 장관의 명의로 통첩을 충청, 전라, 경상도지사에게 하달하여 피난민 문제를 다루도록 하고 있다. 이에 따르면 사회부는 피난민 수용소의 설치와 등록증 교부를, 농림부는 수용에 필요한 양곡 확충을, 국방부와 내무부는 피난민의 조사, 등록 및 질서유지

114) 양영조, 2007, 『한국전쟁과 동북아 국가정책』, 선인, pp. 174-177

115) 「피난민구호대책만전」, 『동아일보』, 1950.6.27.

116) 위의 책, p. 187, 양영조, 2010, 「한국전쟁기 대구지역 피난민의 실태와 구호활동」, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트, p. 576

117) 서용선, 앞의 책, p. 226

를, 교통부와 보건부는 피난민 이동과 치료에 협조할 것을 명령하고 있다.<sup>118)</sup> 8월 4일에는 법률 제145호로 피난민 수용에 관한 임시조치법이 공포되어 사회부장관의 명으로 귀속재산에 피난민을 임대료 없이 수용하도록 하였다.<sup>119)</sup>

피난민의 숫자가 최초로 언급되는 시점은 7월 24일 이윤영 사회부장관의 기자회견에서이다. 이윤영 장관은 7월 20일 현재로 남한의 피난민이 110만 5,000명이나 된다고 밝혔고 구체적으로는 피난민 수용소에 수용된 사람이 36만 명, 그 외 인원은 연고자를 찾아 기탁하고 있는 것으로 보았다. 또 도별로 나누어 볼 때 충북이 37만 5,000명, 충남이 119만 9,000명, 경북이 15만 2,500명, 경남이 10만 7,000명, 전북이 2만 8,000명, 전남이 10만 명 마지막으로 제주도에는 4,000명이 수용되어 있다고 발표하였다.<sup>120)</sup> 이 숫자는 수용소에 수용된 인원을 대략적으로 조사한 것으로 보이지만, 충남의 경우에는 숫자가 잘못되어 있고 세부항목의 합이 총계와 크게 어긋나는 문제를 보이고 있다.

그럼에도 전쟁 발발 한 달이 되지 않은 이 시점에서 이미 피난민의 수가 상당했다는 것은 알 수 있다. 많은 수의 피난민이 갑자기 후방지역에 몰려들자 여러 가지 문제점들이 발생하기 시작하였다. 피난민의 주거지는 이미 부족하였고, 피난민에게 필요한 물자는 급하게 분배되었지만 모자라 필수품의 인플레이션이 시작되었다.<sup>121)122)</sup> 하지만 피난민 구호를 위해 사회부에 책정된 예산은 턱없이 부족한 것이었다.<sup>123)</sup>

게다가 전선이 하루가 다르게 밀리고 있던 전쟁 초반의 상황에서 피난민은 게릴라와 제5열이 섞여있을지도 모르는 의심의 대상이었다. 김태선 치안국장은 피난민의 통행을 제한하고 수용소로 소개하는 이유가 피난민 속에 적이 숨어들어 있음을 지적하고 있고, 이에 따라 검문검색을 강화하고 있음을 밝히고 있다.<sup>124)</sup> 미군 또한 게릴라에 의한 피해가 증가하자 피난민 사이에 게릴라가 존

---

118) 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, C.49-50

119) 위의 책, C.56

120) 「이윤영 사회부장관, 피난민의 현황과 구호상황에 대해 기자와 담화」, 『부산일보』, 1950.7.25.

121) 피난민 주택의 부족으로 인한 문제 해결을 위해 9월 25일자로 개정된 피난민수용에 관한 임시조치법은 귀속재산 뿐만이 아니라 그 이외의 주택, 여관, 요정 기타 수용소에 피난민을 수용하도록 하였고 이를 정당한 이유 없이 거부할 수 없도록 규정하였다. 위의 책, C.61

122) 「대구시의 쌀값이 폭등세로 돌변」, 『대구매일』, 1950.8.8.

123) 강성현, 2010, 「한국전쟁기 한국정부와 유엔군의 피난민 인식과 정책」, 『전장과 사람들』, 선인, p. 148

124) 「김태선 치안국장, 소개(疏開)문제와 일제 검색 등에 대해 기자 담화」, 『대구매일』, 1950.8.7.

재한다고 생각하게 되었고 이에 피난민에 대한 검문검색이 강화되었고, 피난민을 이동하지 못하게 하는 통제조치도 강화되었다.<sup>125)</sup>

하지만 정부가 피난민의 실태를 정확하게 파악하고 있는 것은 아니었다. 피난민에 대한 조사가 제대로 이루어질 수 없는 상황이었기 때문이다. 제대로 된 정보가 없는 상태에서 피난민에 대한 당장의 구호가 급박한 것으로 판단되었다. 8월 24일에 국무회의에서는 피난민 구호대책 요강을 정하였고 이에 따라 중앙피난민 구호위원회가 구성되어 피난민에 대한 구호활동을 시작하였고, 내무부장관과 사회부장관 등 각부 장관들도 피난민에 대한 구호 대책을 발표하였다.<sup>126)</sup> 구호물자는 처음에는 수용소에 수용된 피난민을 중심으로 배부되었으나 점차 수용소 밖의 피난민과 일반 시민에게도 배포되었다.<sup>127)</sup>

한국전쟁의 초기 국면인 1950년 6월부터 12월까지의 제대로 된 피난민 조사는 이루어지지 못했다. 전선의 급격한 변동에 따라 정부는 사람들을 소개시키거나 피난시키는 어떠한 정책이나 대책도 가지고 있지 않았고, 피난민에 대한 수용과 구호는 임시방편으로 이루어졌기 때문이다. 피난민 수용소도 급하게 건설되었고, 구호물자 또한 이전의 비축분이나 월조 물자를 필요에 따라 즉각적으로 배분하는 형태였다. 피난민에 대한 실태 조사가 계획되었더라도 제한적인 지역에서 이루어졌고, 피난민에 대한 선무공작이 더 중요한 시기였다.<sup>128)</sup> 이 시기의 피난민의 수 또한 모호하다. 이윤영 장관은 7월 말 피난민의 수가 110만 명이라고 발표했고, 당시의 언론들이 피난민의 수를 대략 100만 명에서 150만 명 사이로 보도하고 있는 것으로 보아 피난민의 수는 두 추정치 사이의 어딘가에 존재했을 가능성이 크다. 갑작스럽게 이루어진 피난임에도 불구하고 상당히 많은 사람들이 피난길에 오른 것이다.

1951년의 피난과 비교하면, 1950년의 피난은 '자발적 형태'로 이루어졌고 산발적으로 이루어진 피난이었다. 기존 연구에서는 이 피난을 '정치적 피난'으로 보고 있는데, 이것은 북한군이 진주할 경우 목숨에 위협을 받는 월남자, 군인과 경찰가족, 정부의 지배층, 우파 지식인, 친일 경력이 있는 사람들이 주로 피난을 떠났음을 강조하는 것이었다(김동춘, 2000: 98). 이들은 정부가 지시하지 않아도 눈치껏 피난의 길에 올랐고 이 피난은 생명과 직접적으로 관계된 것이었

---

125) 양영조, 앞의 책, p. 195

126) 「국무회의, 피난민 구호대책 요강을 결정」, 『민주신보』, 1950.8.26., 「조병옥 내무부장관, 피난민 구호 문제 등에 대해 기자 문답」, 『대구매일』, 1950.8.26., 「이윤영 사회부장관, 피난민 원호대책에 대해 답화를 발표」, 『민주신보』, 1950.8.30.

127) 「부산지역 피난민들의 월동대책에 대해 관계당국자들 언명」, 『민주신보』, 1950.9.5.

128) 「지방장관 회의에서 결정된 각 부처 결정사항」, 『민주신보』, 1950.09.20.



다. 생존을 위해서는 무조건 피난을 선택해야 하는 사람들이 주로 피난길에 올랐다.

하지만 정치적 판단을 할 필요가 없었던 대다수의 사람들은 피난을 크게 고민할 필요가 없었다. 단순히 당장의 전투에 휘말리지 않기 위해서라면, 김성철의 일기에 묘사된 것처럼 사람들은 집을 떠나 주변의 산으로 올라 전투가 끝나기를 기다리기만 하면 되었던 것이다. 이렇게 전투를 피해 도시 근교로 이동했던 사람들은 곧 다시 집으로 돌아왔다.<sup>129)</sup> 이 결과 상당히 많은 사람들은 전쟁의 초기 국면에서 피난을 떠나지 않고 자신의 거주지에 잔류하였을 가능성이 크다. 서울에서와 같이 정치인의 책임감이나 정치적 입장에 따라서 잔류를 결정하는 경우도 있었겠지만, 대다수의 농민들은 이런 정치적 고뇌와는 무관하게 잔류하였다. 이들에게 피난이란 집과 재산, 농지를 모두 포기하는 것이었고, 잔류가 당장의 생명을 위협하리라는 우려도 상대적으로 적었을 것이다.

1차 피난의 과정에서 얼마나 많은 사람들이 피난을 떠났는지 또 잔류했는지 보여주는 자료는 많지 않다. 다만 서울시의 경우 한국전쟁 발발 이후의 인구변화에 관한 인구조사가 남아있어 피난인구를 추측하게 한다. 이 조사는 공보처 통계국에서 작성한 『피해자명부』의 부록에 수록된 것으로, 서울 수복 이후 공보처의 주도로 실시된 임시 인구조사의 결과였다. 서울의 복구를 위해서 인구 파악이 필요했던 것인데, 이 결과는 <표 11>에 나타나 있다.

<표 11> 1950년 서울시의 인구 및 이동원인(50.6.25.~50.10.25.)

기준일	49.05.01		50.12.25		총 이동인구		6.25-9.28		9.29 이후	
인구 수	1,446,019		1,202,487		292,038		249,366		42,672	
이동원인	폭격		화재		전출 및 피신		기타			
기준일	6.25-9.28	9.29 이후	6.25-9.28	9.29 이후	6.25-9.28	9.29이후	6.25-9.28	9.29이후		
인구 수	22,284	3,687	13,100	10,157	200,698	20,456	13,284	8,372		

출전 : 공보처 통계국, 1950, 『서울특별시 피해자명부』, 부록 p. 7

<표 11>에 따르면 서울시의 총 인구이동은 292,038명으로 이 중에서도 북한군 점령기인 6.25-9.28까지의 인구이동은 249,366명이었다. 구체적으로 살펴보면 전출 및 피신한 인구가 200,698명으로 가장 많고 나머지는 폭격이나 화재

129) 김성철, 앞의 책, pp.76-81

혹은 기타의 이유로 서울을 떠난 것으로 조사되어 있다. 이와 같은 서울시의 조사는 전쟁 발발 직후 서울에서의 피난인구가 대략 40만 명이었던 기존 연구의 추정과는 배치된다.<sup>130)</sup>

<표 11>에 나타난 서울시 조사의 결과에는 몇 가지 맹점이 존재했다. 먼저 조사 기준 인구가 1950년이 아닌 49년의 인구로 1년간의 인구 증가를 반영하지 못하고 있는데, 해방 후 서울의 인구는 매년 급격하게 증가하고 있었다. 다음으로는 이 조사 자체가 급하게 실시된 임시조사였기 때문에 정확한 인구조사가 이루어지지 않았을 가능성이 있고, 마지막으로 조사의 시기가 피난민의 귀환이 진행 중이던 10월이기 때문에 이미 피난을 떠났다 돌아온 피난민들이 이동하지 않을 것으로 조사되었을 가능성도 있다.

이런 한계를 고려하더라도 북한군 점령 3개월 간 25만 명이 이동을 했다는 위의 조사결과와 전쟁 발발 이후 3일 동안 서울에서만 40만 명이 피난을 떠났다는 추정은 지나치게 어긋나는 것이다. 49년을 기준으로 볼 때 40만 명은 서울 인구의 거의 1/3 수준인데, 체계적인 피난 유도는커녕 직장사수를 종용한 정부의 방침으로 인해 상당히 많은 사람들이 잔류했다는 점과, 예정보다 조기에 실시된 한강다리의 폭파로 강을 건널 수단이 거의 없었다는 점 등의 요인을 고려한다면 ‘대규모 피난’은 가능하지 않았을 것으로 보인다. 대규모 피난이 없었다는 점을 보여주는 다른 근거로는 북한군의 서울인구 전출계획을 볼 수 있다. 북한군 점령 이후의 서울 인구를 정확하게는 알 수는 없지만, 북한군은 서울의 도시인구를 감당할 수 없었고 구호물자를 제대로 분배할 만큼 사정이 좋지 않았기 때문에 서울의 인구를 전출시키기로 결정하였다. 이때 당시의 목표가 서울 인구를 50만 명 감소시키는 것이었다. 전출된 서울의 인구는 북한의 농업 및 산업현장으로 보내질 계획이었다.<sup>131)</sup> 김성철의 일기에도 유사한 기록이 보이는데, 북한군은 서울 인구 150만 명 중 50만 명을 전출시켜 100만 명의 인구만 남길 계획이라는 것이다.<sup>132)</sup> <표 13>에 나타난 전출 및 피신 인구의 경우 상당수는 이러한 북한군의 전출 정책에 따라 북한으로 이동했을 가능성이 있다.

정리하면 6월 28일의 서울점령 당시 서울을 빠져나간 인구는 기존 연구의 추정만큼 많지는 않았을 것이다. 북한군의 서울점령에 따른 ‘공포의 대 탈주’는 과장된 측면이 존재하며 3일 만에 서울 인구의 1/3 혹은 절반 이상이 서울을

130) 김동춘, 앞의 책, p.98 . 양영조(2007)의 경우 미군문서를 인용하여 100만 명이 피난을 떠났다고 혹은 서울 인구의 절반이 피난을 떠났다고 추정하고 있다.

131) 한국전쟁납북사건자료원, 2006, 『한국전쟁납북사건자료집 1』, p.964

132) 김성철, 앞의 책, p.110

떠나는 상황은 발생했을 가능성은 낮다. 오히려 다수의 인구는 북한군의 서울 점령 이후 전출이나 폭격 등의 이유로 서울을 빠져나갔을 것이다.

물론 서울의 피난 경험은 남한의 상황에서도 특수한 것이었다. 서울보다 후방에 있었던 다른 지역의 경우에는 피난까지의 시간이 상당히 있었고, 낙동강 전선 부근에서는 군의 작전상의 이유에 따라서 소개를 요구받는 경우도 있었기 때문에 서울에서의 피난과 잔류 경험을 남한 전체의 피난 양상으로 확대해석할 수는 없다.

한편 9월 말이 되고 서울이 수복되면서 전선이 북상하기 시작하자 부산과 경남 지방에 몰려 있던 피난민들이 다시 원 거주지로 귀환하기 시작하였고, 이에 따라서 당장의 피난민 문제는 해결되기 시작하였다. 9월 27일부터 마산지역으로의 복귀가 시작되었고<sup>133)</sup>, 10월 5일에는 계엄사령관과 사회부장관 명의로 피난민의 귀향 조처에 대한 발표가 있었다. 이 발표에 따르면 피난민은 귀향 증명서를 받아 귀향하게 되며, 귀향에 필요한 식량과 교통을 제공하도록 되어있다.<sup>134)</sup> 이에 따라 피난이 시작되었는데, 11월 초가 되면 이미 상당수의 피난민이 귀향하였으며 경남과 부산지역에 150만 명이 넘는다면 피난민의 수는 부산에만 2만 5천명 수준으로 감소하였다.<sup>135)</sup> 적어도 후방 지역에서는 피난민 문제가 사실상 해소되었다.

이처럼 전쟁 발발부터 시작하여 급속하게 증가하였던 후방의 피난민 문제는 전선의 북상과 함께 자연스럽게 해결되게 된다. 이 시기의 피난은 갑작스럽고 준비되지 않은 상태로 이루어졌기 때문에 정부와 유엔군은 피난민을 제대로 수용하기 어려웠고, 피난민의 이동을 통제하고 이들에게 긴급한 구호를 제공하는 방식의 임시방편적 조치로 당장의 문제를 해결하고자 하였다. 그리고 이 문제는 전쟁이 종결되는 분위기와 피난민이 대다수 귀향함에 따라 해소되는 것으로 생각되었다.

## (2)2차 피난 : 피난민의 통제와 조사

1950년 10월 말 중국군의 참전과 함께 전쟁의 양상이 급격하게 변화하면서 피난민 문제는 새로운 국면에 놓이게 된다. 북한 지역에서부터 남쪽으로의 대규모 피난이 시작된 것이다. 북한 지역에서의 피난 양상은 전쟁 발발 당시의

133) 「김종원 경남지구 계엄사령관, 전재민 복귀 등에 대해 담화를 발표」, 『민주신보』, 1950.9.28.

134) 「피난민 귀향 조처에 관한 공동발표」, 『부산일보』, 1950.10.5.

135) 「戰災民·피난민 구호대책」, 『민주신보』, 1950.11.11.

서울에서의 피난처럼 급작스럽고 혼란스러운 것이었다. 피난민에 대한 피난 대책은 존재하지 않았고, 각 부대의 정책에 따라 피난이 이루어지기도 혹은 이루어지지 않기도 하였다. 피난민들은 군대의 이동에 방해가 되는 것으로 생각되었기 때문에 평양에 피난민들은 잔류하도록 요구받기도하였고 그럼에도 어떤 피난민들은 군의 이동에 따라서 피난길에 오르기도 했다. 어떤 경우에는 피난을 가는지도 모르고 잠시 소개되는 것으로 생각되어 이동을 시작한 피난민들도 있었다.<sup>136)</sup>

월남민의 피난은 고난의 과정이었다. 하지만 이러한 월남은 남한 정부와 유엔군에게 있어 북한의 장악함을 고발하고 남한의 우월성을 강조할 수 있는 좋은 도구였다. 조선일보는 끊어진 대동강 철교를 넘어 월남하는 사람들의 모습을 보도하면서 “이렇게 피난민들이 … 쓰러지는 사람의 시체를 넘으면서도 도강하는 시민들의 광경은 대한민국의 자유와 평등을 이들 평양시민들이 죽음으로써 찾는 광경이기도 하였고, 괴뢰집단의 행악이 그들에게 얼마나 심독하였는가를 실증하는 광경이기도 하였다. … 불에 뒤덮인 자기 집을 돌보지 않고 최후의 평양에서 죽음으로써 대한민국을 찾아 남하하는 그들의 피난행렬은 정의의 승리를 시위하는 인민의 행렬 같기도 하였다”라고 묘사하고 있었다.<sup>137)</sup> 당시 대동강 철교를 통해 피난한 사람들의 수는 약 5만 명이나 되었다. 이외에도 월남 피난민은 군대와 함께 도보로 피난하거나 혹은 흥남이나 청진에서 수송선을 통해 남으로 내려오기도 하였는데, 그 수는 수십만 명이었다.

<표 12> 월남 피난민의 수

월남 피난민수	기준일자	출전	생산기관
889,130	1951년 11월 말	대한민국 통계연감 1952	사회부
618,721	1952년 3월 15일	한국전란 이년지*	사회부
685,316	1952년 12월 말	한국전란 삼년지	사회부

\*1952년 3월 15일의 조사는 6·25이후 남하한 북한 피난민의 수

\*출전 : 공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』, 전사편찬회, 1953, 『한국전란 이년지』 p. D21. 전사편찬회, 1954, 『한국전란 삼년지』, p. D7.

<표 12>는 한국전쟁기 한국정부가 조사한 월남 피난민의 수이다. 1951년 11월 말 조사된 『대한민국 통계연감 1952』의 통계는 사회부가 각 지방의 피난민

136) 양영조, 앞의 책, pp. 213~216, 강성현, 앞의 책, pp. 161~163

137) 「유엔군 철수 직후의 평양 전경」, 『조선일보』, 1950.12.13.

중 연락이 가능한 사람들을 조사한 것으로 육로를 통해 자력 남하한 일부 피난민은 제외되어 있음을 밝히고 있다. 또 12월 19일 기준으로 일부 피난민이 거제도에 추가적으로 도착하여 총 986,891명으로 조사되었다. 하지만 이 수는 1952년 3월에 실시된 피난민에 대한 일제조사에서는 다소 줄어드는데, 61만 명 수준으로 감소하고 있다. 이것은 51년의 조사가 피난민의 이동 등으로 인하여 다소 과대추정된 것이 아닌가 생각된다.

또 이 피난민의 수가 모두 1.4후퇴기에 월남한 것인지의 여부는 불분명하다. 1949년의 인구조사가 월남인을 48만 명으로, 1955년의 인구조사는 전쟁 전 28만 명과 전쟁 후 45만 명을 합쳐 총 73만 명으로 보고 있다. 또 1960년의 조사는 63만 명으로 66년은 69만 명으로, 70년은 67만 명으로 조사하고 있다. 월남인의 20~30%는 응답에서 자신의 출신지를 제대로 밝히지 않는다는 기존 연구의 결과를 볼 때 총 월남인의 수는 70~90만 명 사이로 추정할 수 있다. 즉 <표 12>에서 조사된 월남 피난민의 수는 전쟁 이전의 월남인을 포함한 수로 생각되며, 1.4후퇴기의 월남민의 수는 조사의 대략 70%정도일 것이다.<sup>138)</sup>

월남 피난민의 증가와 함께 남한 지역에서도 피난 준비가 시작되었다. 남한 정부와 유엔군은 1950년과는 달리 피난 대책을 수립하여 사람들을 피난시키고자 준비하였다. 1차 피난이 무계획적이고 산발적으로 이루어졌기 때문에 군사 작전에 어려움이 있었다는 반성이 있었고, 이에 따라 체계적인 피난 계획이 요구되었다. 12월 14일에 사회부는 서울시 소개 방침을 발표하였는데 이에 따르면 광나루, 마포, 서빙고에 도강을 위한 인도교가 설치되었다.<sup>139)</sup> 12월 15일에는 사회부가 '피난민 소개 및 구호요강'을 작성하여 피난민 소개의 대략적인 틀이 갖추어졌다. 이 소개 및 구호요강은 피난민 소개의 원칙, 피난의 통로, 피난 장소, 피난민 수용소 등을 지시하고 있고 구호에 관해서도 피난민 등록 및 구호, 수용소 운영에 관한 가이드라인을 제시하고 있다. 피난민 소개의 원칙을 대략적으로 살펴보면, 피난민은 부녀자와 남녀노약자를 위주로 안전지대에 소개하지만 남성은 마지막까지 직장을 사수하고, 피난민 수용소는 안전지대이면서 구호를 위한 보급이 용이한 곳으로 하며, 피난민의 이동 도로는 지정된 곳으로 한정하고, 피난민에게 교통의 편의를 제공하며, 국방부와 내무부 소속기관이 피

138) 월남민의 인구조사 자료는 강정구, 1992, 「해방 후 월남인의 월남동기와 계급성에 관한 연구」, 『한국전쟁과 한국사회변동』, 풀빛, pp. 96~98 1955년의 센서스와 월남인의 응답비율, 전쟁 전후의 월남인 비율은 김귀옥, 1999, 「아래로부터의 반공이데올로기 허물기 - 정착촌 월남인의 구술사를 중심으로」, 『경제와 사회』 43권, pp. 247~249

139) 「사회부, 비전투원 疎開방침 발표」, 『서울신문』, 1950.12.13.

난민을 조사할 것 등을 명시하고 있다. 이렇게 피난에 관한 방침이 정해지자 본격적인 피난이 시작되었다.

하지만 피난 대책과 피난민의 현실은 큰 괴리가 있는 것이었다. 피난민들은 소개명령에 따라 일단 피난길에 올랐지만 피난민들에게는 식량도 부족하였고 도보 이외의 이동수단은 거의 전무하였다. 겨울의 추위 때문에 동상자가 속출하였고 전염병의 위험도 제기되었다. 피난 명령에 따라 지정된 수용소로 소개된 피난민도 상당히 있었지만 그럼에도 여전히 노상에 많은 피난민들이 산재하여 있었다. 게다가 이들에 대한 구호는 제대로 이루어지지 못하고 있었다.<sup>140)</sup> 작전으로서의 소개와 피난은 성공적으로 이루어지는 것처럼 보였지만 실상은 군사적 편의성만을 강조한 피난대책이었다.<sup>141)</sup>

이런 관점에서 대구-부산지역으로 피난한 피난민들은 다른 지역으로 이송되기도 하였다. 군에서는 대구, 경북지역에 다수의 피난민이 몰려드는 것이 군사작전에 방해가 된다고 판단하였고,<sup>142)</sup> 미군 또한 피난민을 전라도지역으로 유도하고 부산에 거주하는 군·경·공무원 등의 가족을 제외한 ‘일반 피난민’들을 부산 이외의 경상도 지역이나 거제도과 같은 도서지역으로 분산시켰다. 이것은 대구-부산 지역의 피난민을 군사적 필요에 따라 ‘치워버리는’ 것과 마찬가지로였다.<sup>143)</sup>

사회부는 일단 피난민 소개가 시작되자 각 지방 수용소에 피난민 구호 대책을 마련하고 이를 시행하고자 하였다. 사회부의 피난 및 구호대책 요강에서는 피난민 구호의 실시 주체가 사회부임을 밝히고 있다. 먼저 사회부는 구호대상을 A, B, C의 세 그룹으로 나누었는데 A는 남녀노약자 및 부녀자로 우선 구호 대상이었다. B는 자력으로 생활을 유지할 수 없는 자, C는 기타 요구호 대상인 사람들이었다. 피난민들은 수용소에 도착하면 먼저 각 지방 사회국이 발급한 피난민증을 소지해야 했는데, 피난민일지라도 피난민증으로 신분을 확인받지 못하면 구호의 대상이 될 수 없었다. 그리고 이렇게 등록된 피난민들은 하루에 일정량의 식량을 배급받고 의류를 지원받을 수 있었다.<sup>144)</sup>

또 이와 같은 구호 상황이 제대로 실시되고 있음을 보고하기 위해서 1951년 1월부터 매주 를 작성하였다. 주 단위 혹은 월 단위로 작성되어 국무회의에 보고된 이 보고서에는 구호의 요령, 피난민의 구호계획, 피난민의 구호상황, 피난

140) 양영조, 앞의 책, pp.225~229

141) 강성현, 앞의 책, pp.176~177

142) 「군 민사부, 대구·경북 지역 피난민 분산책 강구」, 『대구매일』, 1951.1.10.

143) 위의 책, p.180

144) 사회부, 1950, 「피난민 소개 및 구호요강」, (국가기록원)

민의 수용상황, 물자 배급 내역 등 구호에 관한 제반 정보가 담겨 있다. 또한 각 피난 지구별로 피난민의 수와 수용소에 수용된 인원의 수, 수용소의 수 등이 상세하게 기록되어 있다.

피난민에 대한 조사는 피난민의 수, 피난민의 이동상황, 피난민의 수용상황을 중심으로 이루어졌다. 피난민의 수는 각 지방의 수용소별로 조사되어 지방 행정기관에 보고되었고 이것이 다시 합산되어 도별 피난민 동태가 조사되었다. 피난민의 수는 피난이 제대로 이루어지고 있는지, 피난한 피난민들이 수용소로 이동하고 있는지를 보여주는 지표였기 때문에 정부는 피난민의 수에 민감하게 반응하였다. 또 피난민의 수에 따라서 각 수용소에 구호물자가 지급되었기 때문에 정확한 조사가 이루어져야만 효율적인 배분이 가능하였다.

「구호상황주보」의 존재는 정부가 피난민의 이동과 구호 상황을 본격적으로 조사하고 있었다는 사실을 보여준다. 피난 계획에 따라서 피난민을 소개시킨 한국정부는 피난민이 제대로 소개되었는지 또 구호는 되고 있는지 파악할 필요도 있었고 이를 유엔이나 UNRCA에 보고할 필요성도 있었기 때문이다. 한국전쟁에서 정부가 피난민에 대한 주 단위 보고서를 작성한 것은 피난이 시작되는 1월부터 피난이 거의 마무리되고 다시 귀환 국면으로 들어서는 5~6월까지였다.

이것은 피난민에 대한 조사가 거의 이루어지지 않았던 1950년과는 대조적인 모습이다. 1950년의 정부는 피난민을 제대로 통제하거나 관리할 수 없었고 그렇게 할 수 있는 능력조차 없었지만, 1951년의 정부는 피난민을 장악하고 통제할 수 있음을 스스로 확인할 필요가 있었다. 1950년의 피난이 산발적으로 이루어진 혼란과 무질서의 상황이었기 때문에 1951년의 피난에서는 이와 같은 상황을 되풀이 할 수 없었다. 피난민에 대한 제대로 된 계획 속에서 피난이 이루어져야 했던 것이다. 이처럼 피난민에 대한 계획의 실천과 확인을 위해서는 피난민에 대한 조사가 상시적으로 요구되었다.

피난민들은 정부 방침에 따라 각 지방의 피난민 수용소로 떠났지만 이들이 모두 수용소에 도착한 것은 아니었다. 피난민들은 집에서 멀리 떠나는 것을 원하지 않았고 고향에 두고 온 집과 재산이 파괴되거나 약탈당하는 것을 원하지 않았기 때문에 원 거주지에서 멀리 떨어지지 않은 노상에 있는 경우도 많았다. 이들은 피난생활을 오래 지속하는 것보다 빨리 귀향하여 자신의 터전으로 돌아가고자 했다. 이것은 서울이 탈환될 조짐이 보이자마자 부산의 피난민들이 대거 이동을 시작한 것으로 알 수 있다.<sup>145)</sup> 북상하는 피난민이 다수 늘어나자 정

145) 「피난민들, 서울 탈환 소식에 귀환 준비」, 『동아일보』, 1951.2.12.

부는 피난민 귀향 대책을 수립하고 피난민에 대한 식량 제공과 피난민의 복상도로의 지정을 하게 된다. 이에 따르면 피난민은 피난민 증을 소지하고 정부의 지시 아래 귀향을 단계적으로 실시하도록 하였다.<sup>146)</sup>

하지만 정부의 통제 하에 귀향을 하는 피난민들은 많지 않았던 것으로 보인다. 충청도에는 250만 명 이상의 피난민들이 복상하고 있는 것으로 생각되었고, 서울로 향하는 다수의 피난민들은 걸인 신세였다.<sup>147)</sup> 피난민들의 귀향에 정부가 편의를 제공한다고 했지만 피난민의 대다수는 보도로 각자 귀향해야 했고, 수용소에 수용되지 않으면 구호물품도 제대로 지급받을 수 없었기 때문이다. 전선이 제대로 정리되지 않은 경기도와 강원도의 피난민들은 제대로 귀향을 하지 못하고 주변에서 대기해야만 했는데 이들의 모습이야말로 참상이라고 할 만한 것이었다.

정부가 제대로 된 귀향 대책이나 준비도 없이 피난민의 귀향을 서두른 것에는 춘경기를 앞두고 농민을 농지에 따르게 복귀시킬 필요가 있었기 때문이다. 또 피난민을 귀향시켜서 수용소에서 배급하는 구호식량을 줄이고 황폐화된 원주지를 복구하고자 하는 목적에서였다.<sup>148)</sup> 하지만 초기에는 농민 이외의 일반 피난민의 귀향은 제한되었고 귀향 지역도 군과의 협의에 따라 오산-충주-울진 이남으로 제한되었다.<sup>149)</sup>

1951년 6월 이후로는 전선이 안정되었고 더 이상의 피난민 소개도 일어나지 않았다. 51년 6월 이후의 양상은 피난민을 원 주거지에 점차 복귀시키는 것이었다. 51년 5월에 500~600만 명에 이르던 피난민의 수는 절정을 지나 감소추세에 들어간다. 하지만 피난민을 원 거주지에 복귀시켰다고 해서 문제가 해결되는 것은 전혀 아니었다. 서울과 경기지방의 경우 격한 전투로 인해 거주지는 초토화가 되었고 피난민이 두고 온 가옥이나 재산은 거의 남아있지 않았다. 때문에 피난민이 수용소를 떠나 고향으로 돌아가면 도로 전재민이 되어버렸다. 정부는 이들 중 상황이 심각한 사람들을 요구호자로 분류하여 구호를 실시하고자 하였으나 실제로 구호를 받는 이들은 소수였다.

「구호상황주보」는 6월 이후로 남겨져 있지 않다. 이후의 월보가 소실되었을 가능성도 있지만, 5~6월에는 주보가 월보가 되어 월 단위로 발간되고 있는 것

---

146) 「관계 당국, 피난민 귀향 대책 수립」, 『동아일보』, 1951.2.14. 「사회부장관, 피난민 귀환시 주의사항 발표」, 『동아일보』, 1951.2.28.

147) 강성현, 앞의 책, pp.186~189

148) 위의 책, p.188. 「조병옥 내무부장관, 피난민 귀향문제 및 공비소탕 문제 등에 관해 기자회견」, 『동아일보』, 1951.3.4.

149) 「내무부장관, 피난민의 원주지 복귀 만류 담화 발표」, 『대구매일』, 1951.4.3.



으로 보아 피난민 이동이라는 일차적 목표를 달성한 뒤에는 더 이상 상시적인 조사를 하지 않은 것으로 보인다. 피난민의 소개와 수용이 완료됨에 따라서 시급한 피난민 문제가 해결되었기 때문인 것이다. 다만 UNCACK은 1951년부터 1953년까지 각 지방의 인구와 피난민·전재민 상황에 대해서 주 단위 혹은 월 단위 보고서를 계속해서 생산했는데, 이것은 피난민의 조사가 지속적으로 이루어졌음을 보여주고 있다. 다만 UNCACK은 자체적인 조사를 시행한 것이 아니라, 사회부와 지방행정관청의 자료들을 받아서 이용하고 있었다. 보고서에는 인구, 피난민 동태, 전재민 구호 상황, 전염병 상황 등이 포함되어 있다.

51년 7월 이후로 피난민의 총 수는 감소추세에 들어간다. 귀향은 8월에 이미 피난민 수가 146만 명, 복귀민의 수가 268만 명으로 보도될 만큼 급속하게 진행되고 있었다.<sup>150)</sup> 이 시기부터는 피난민의 귀향이 문제가 되었는데, 특히 서울로의 귀향 시기가 논란이었다. 서울과 경기, 강원 북부 지역만큼은 전투지역으로 설정되었기 때문에, 피난민이 복상할 수 있는 한계선은 한강 이남으로 설정되어 있었다.<sup>151)</sup> 그래서 이 지역의 피난민들은 복귀가 제한되어 있었다. 특히 서울의 경우에는 다수의 피난민들이 복귀를 원하고 있었으나 군에서는 이를 엄격히 제한하였고, 많은 피난민들이 도강을 시도하곤 했다.

다수의 피난민들이 원 거주지로 복귀하게 됨에 따라서 피난민 문제는 이동과 수용에서 구호로 넘어가게 된다. 거주지로 돌아갔지만 여전히 생활능력이 없는 전재민과 요구호자가 엄청나게 많이 생겨났기 때문이다. 요구호자에 대한 대책 마련을 위해서 사회부는 UNCACK의 후원을 받아 1952년 3월에 대대적인 피난민·전재민 조사를 벌이는데, 조사 결과 10,189,301명이나 되는 피난민과 전재민, 요구호자가 판명되었다. 하지만 구호의 대상자에 비해서 정부의 실질 구호 상황은 열악한 것이었으며, 이들 중 실질적인 구호를 받은 사람은 약 25%에 불과하였다.<sup>152)</sup> 전쟁이 끝날 때까지 이들 요구호자의 수는 계속 900만 명에서 1000만 명 사이로 판명되었다.

2차 피난의 양상은 작전지역에서 피난민의 대규모 소개로부터 시작되어 소개된 피난민을 적절한 장소에 이동시키고 수용하는 단계를 지나 안정된 지역부터 피난민을 복귀시키는 것으로 마무리되었다. 피난민에 대한 조사는 이러한 단계들이 제대로 진행되고 있는지 계속해서 확인하는 작업이었다. 1차 피난의 과정이 피난민에 대한 임기응변식 대응으로 진행되었다면, 2차 피난은 계획된 소개

150) 「사회부, 전시 국민운동 지침 발표」, 『민주신보』, 1951.08.11. 다만 신문에서 보고하고 있는 146만 명은 이후의 피난민 수와 비교해 보았을 때 지나치게 적은 수이다.

151) 「미 제8군사령부, 피난민 복상 저지 통첩」, 『서울신문』, 1951.08.22.

152) 「요구호자조사」, 『경향신문』, 1952.10.17.

와 복귀라는 군사 작전이였다. 그리고 이 작전은 피난민에 대한 상시적인 조사 하에서만 달성될 수 있었다.

### 3.피난의 단계와 조사의 활용

피난민이나 전재민에 대한 정부의 조사가 이루어진 것은 2차 피난의 시기에 한정되었다. 1차 피난 시기에는 피난민 조사를 할 여력도 없었고, 준비되지 않은 전쟁이었기 때문에 피난민에 대한 대책조차 마련되지 못했기 때문이었다. 정부와 유엔군은 2차 피난에 있어서 이와 같은 1차 피난의 실패를 반복하지 않고자 했고, 피난민을 이동시키는 계획과 준비 하에서 피난민을 소개하였다. 피난민의 이동은 크게 세 단계로 이루어졌다. 첫째는 피난민을 원거주지로부터 피난민 수용지로 이동시키는 과정, 둘째는 이동한 피난민들을 각지의 수용소에 수용시키는 과정, 셋째는 피난이 완료된 피난민들을 구호하고, 안전지역부터 차례로 복귀시키는 과정이 그것이었다. 이 세 단계를 진행시키는데 있어서 피난민과 전재민에 대한 상시적인 조사는 필수적이였다. 계획이 제대로 진행되고 있는지, 혹은 변화하는 피난민 이동에 대해 어떻게 대응하고, 얼마나 많은 피난민을 구호해야 하는지 결정하기 위해서는 피난민의 전체 규모가 파악될 필요가 있었기 때문이었다. 이와 동시에 피난하는 피난민들을 효과적으로 통제하고 이들을 정부의 관리 하에 두기 위해서도 피난민에 대한 조사가 요구되었다.

#### (1)피난민 이동의 통제

2차 피난에서 피난민의 이동은 소개와 복귀의 과정으로 이루어졌다. 1950년 12월 중순부터 피난 대책을 수립하기 시작한 정부는 월남 피난민을 포함하여 전투 지역으로 예상된 서울-경기-강원과 충청도 지역의 주민들을 소개하기로 결정하였다. 이 지역의 인구는 1949년 인구조사 기준으로 볼 때 서울-경기-강원 지역만 531만 명이었고 충청도 지역을 더한다면 848만 명이나 되었다. 월남 피난민의 수도 상당하였다는 점을 생각하면 인위적인 인구의 대이동이 요구되었던 것이다.

정부는 소개 대상인 지역을 설정하고 이 피난민들의 이동 구역, 이동 도로, 수용될 지역 등을 지정하였다. 피난민의 피난 지구는 4개로 결정되었는데 제1지구는 경남북지구, 제2지구는 전남일부전북지구, 제3지구는 충남지구, 제4지구는 제주도지구로 나누었고 피난민의 소개 장소는 각각 38선 이북 피난민은 충

남, 전남북도에 서울과 경기 피난민은 이분하여 일반시민은 전남북도에 기타피난민은 경상북도에 피난하도록 하였다. 피난 수용 예상인원은 각지구별 이백만 명으로 상정하였고 제3지구인 충남지구를 조기 피난지구, 제1,4지구인 경남북지구와 제주지구를 최후 피난지구로 결정하였다.<sup>153)</sup>

즉 정부의 계획은 피난민들이 몰려들 곳으로 예상되는 경상도는 차순위 지구로 설정하고, 전라도와 충청도 일부 지역으로 피난민을 소개할 계획이었다. 그래서 피난민의 이동도로는 군사작전에 방해가 되지 않도록 주로 서해안의 도로나 철도를 따라 남하하도록 설정되었는데, 서울에서 출발한 피난민들의 최종목적지는 안성과 아산, 논산이나 홍성을 거쳐 이리, 남원에 이른 후 전라도의 각 지구에 도착하도록 하였다.<sup>154)</sup>

<표 13>은 1951년 1월부터 5월까지의 피난민 수의 변화이다. 피난은 12월 중순부터 시작되어 1월 초에는 이미 서울 소개가 완료되었지만, 피난민의 숫자가 본격적으로 집계되는 것은 2월 이후이다. 2월 초의 피난민들은 주로 충북과 전남, 경북지역에 몰려 있었는데, 전남지역에 많은 피난민이 몰려든 것은 정부의 피난계획에 따라 이동한 사람들이 많이 있었던 것으로 보인다. 하지만 여전히 가장 많은 수의 피난민들이 집결했던 지역은 경북이었다. 경남 지역은 작전상의 이유로 통행이 엄격히 제한되었기 때문에, 대부분의 피난민들은 그 초입인 경북 지역으로 이동했다.

당시 경남지역은 배편으로 부산에 들어왔던 약간의 월남피난민을 포함하여 일부만이 들어갈 수 있었다. 하지만 경상남도는 ‘안전한’ 지역이었기 때문에 군인이나 경찰, 공무원의 가족이 아니라면 이미 해당 지역에 도착했다라도 도시 밖으로 다시 쫓겨나곤 하였다. 미8군은 내무부, 사회부와 협조하여 ‘기타 피난민’들을 주변 도시들로 소개하였던 것이다.<sup>155)</sup>

이것은 경상북도도 비슷한 상황이었다. 경북에 지나치게 많은 피난민이 몰려오자 이들은 전라도나 기타 지역으로 다시 소개되었다. 1951년 2월의 경상북도의 유입 인구는 466만 명이나 되었으나 이 중 328만 명은 다시 도 밖으로 이동해야만 했다.<sup>156)</sup> 그럼에도 불구하고 피난민들은 본능적으로 경상도 지역으로 몰려들었다. 1950년의 경험은 전라도 지역으로의 피난이 결코 안전하지 않다는 것을 보여주었기 때문이다. 이처럼 피난민을 분산시키려는 정부의 방침과 피난민의 실제 이동에는 괴리가 존재하였다.

153) 사회부, 1950, 「피난민 소개 및 구호요강」 (국가기록원)

154) 사회부, 1950, 「피난민 소개 및 구호요강」 (국가기록원)

155) 강성현, 위의 책, p. 180

156) 이임하, 위의 책, p. 108

<표 13> 1951년 1~5월 사이의 피난민 수 변화

지역	51.01.16.	51.02.10.	51.02.17.	51.03.10.	51.03.31.	51.04.14.	51.04.31.	51.05.15.	51.05.31.
서울									
경기		19,930	149,930	653,112	848,146	1,033,694	1,038,649	1,447,491	1,661,312
강원				330,800	330,800	330,800	726,350	726,350	987,160
충북		921,000	921,000	700,300	700,300	530,920	461,974	318,716	270,051
충남	240,000	515,702	515,702	888,949	760,477	728,050	756,891	845,308	802,572
전북	190,000	433,500	391,569	533,354	329,032	378,907	378,907	378,907	414,103
전남	280,000	1,004,343	1,004,343	523,125	523,125	523,125	577,737	577,737	577,737
경북	390,000	1,368,586	1,368,586	1,383,208	1,383,208	1,321,145	825,187	777,025	575,292
경남	482,000	530,708	530,708	637,866	558,496	548,849	524,107	514,270	521,414
제주	87,000	96,570	96,570	166,353	71,228	71,228	71,228	162,959	148,794
총계	1,669,000	4,890,339	4,978,407	5,757,067	5,504,812	5,466,718	5,361,030	5,748,763	5,758,435
출전	민주신보 (51.01.17.)	구호상황주 보 5호	한국전란 일 년지	한국전란 일 년지	구호상황주 보 12호	구호상황주 보 14호	구호상황월 보 15호	구호상황월 보 16호	한국전란 일 년지

\*비고 : 1)51년 3월 31일 통계의 경우 경기도의 피난민의 수에서 복귀 피난민 수를 제외하였음. 마찬가지로 총계에서도 제외하였음.

2)각 조사 기준일은 지역마다 다르지만 본 표에서는 원 통계에 표시된 조사기준일을 따름.

3)항목의 숫자와 총계가 어긋나는 경우가 있으나 원표를 그대로 인용하였음.

\*출전 : 전서편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, pp. D.35~37. 사회부, 1951 「구호상황주보 5호」(국가기록원); 「구호상황주보 12호」(국가기록원); 「구호상황주보 14호」(국가기록원); 「구호상황월보 15호」(국가기록원); 「구호상황월보 16호」(국가기록원)

피난민의 대규모 소개는 3월 중 마무리되는 것으로 보인다. 피난민 수는 3월 10일의 575만 명에서 더 이상 증가하지 않고 약간씩 증가하거나 감소하는 등 비슷한 수준에서 유지되었기 때문이다. 이렇게 동시적으로는 최대 600만 명 수준의 피난민이 발생하는 것으로 피난민 소개는 종료되었다.

그런데 정부는 피난민을 분산하여 각 지구에 수용할 계획을 세웠지만, 이들을 얼마나 장기적으로 오랜 시간 수용할 것인지는 결정하지 않고 있었다. 2월 중 서울을 재탈환함에 따라 피난민들이 귀향 준비를 서둘렀고 이미 상당수의 피난민들을 정부의 지시와 상관없이 복상하고 있었기 때문이다. 이에 따라 정부도 피난 대책을 수립했는데, 사회부가 국무회의에 승인을 요청한 귀향시 구호 계획에 따르면 30~50리 사이마다 ‘귀향민 중계 수용시설’을 확보하고 급수, 급식 등을 제공하고 식량과 구호금을 지급하도록 하였다.<sup>157)</sup>

하지만 정부의 이런 대책은 말뿐이었으며, 대부분의 피난민들에게 정부의 공식적인 귀향 대책은 큰 의미가 없는 것이었다. 이는 귀향민에 대한 구호가 제대로 이루어지지 않았을 뿐더러, 귀향 대상 지역이 충주 이남 지역으로 제한되었기 때문이다. <표 13>은 피난민들이 3월 이후에는 경기도 지방으로 몰려가는 경향을 보여주고 있는데, 이것은 서울과 경기지역의 피난민들이 미군과 정부의 금지에도 불구하고 귀향을 서두르고 있었기 때문이다. 5월이 되면 전국의 모든 지역에서는 피난민 문제가 안정화되고 점차 피난민 수가 줄어들고 있는 반면에 경기도와 강원도 그리고 전라도에서 경기도로 가는 길목인 충남 지역의 피난민 수만 급증하고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 서울시의 인구 수 변화

일자	1949년 5월 01일	1950년 10월 25일	1951년 4월 15일	1951년 6월 7일	1952년 3월 31일	1952년 12월 31일	1953년 12월 31일
인구수	1,446,019	1,202,487	445,449	301,068	676,221	747,951	1,010,416
출전	한국전란 일년지	서울특별시 피해자명부 부록	서울신문 (1951.04. 19.)	동아일보 (1951.06. 11.)	한국전란 이년지	한국전란 삼년지	대한민국 통계연감 1954

\*출전 : 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, p. D7. 전사편찬회, 1953, 『한국전란2년지』, p. D34. 전사편찬회, 1954, 『한국전란3년지』, p. D19. 공보처 통계국, 1950, 『육·이오 사변중 서울특별시 피해자명부』, 부록. 내무부 통계국, 1955, 『대한민국 통계연감 1954』,

157) 사회부, 1951, 「구호상황주보 5호」(국가기록원)

하지만 경기도에 다다른 피난민들은 서울로 들어갈 수 없었다. 서울에서도 2월 중 귀환대책이 만들어지고 일부의 피난민이 귀환하였으나,<sup>158)</sup> 5월 초에는 전황의 악화로 다시 소개가 이루어져 경기도 지역으로 이동해야 했기 때문이다.<sup>159)</sup> 이 이후로는 피난민의 서울 귀환이 엄격하게 제한되었다. 때문에 대부분의 서울 피난민들은 한강변을 중심으로 수원 등지의 수용소에 수용되게 되었는데, <표13>에서와 같이 5월 말에는 그 수가 166만 명에 다다를 정도였다. <표14>는 서울시 인구가 전쟁 중 어떻게 유지되었는지 잘 보여준다. 1.4후퇴 시기의 서울의 인구통계는 나타나 있지 않지만, 대부분의 인구가 서울을 빠져나간 것으로 보인다.<sup>160)</sup> 그리고 51년 이후 서울 피난민이 점차 증가하는 것은 정부의 허가가 아니라 수많은 도강(渡江)의 결과였다. UNCACK이 피난민의 서울 출입을 엄격하게 통제했기 때문에, 피난민들은 한강 강변에 앉아서 하루를 보내다가 밤이면 썩은 배들로 도강을 시도했다. 이 과정에서 많은 수의 피난민들이 목숨을 잃기도 하였다.<sup>161)</sup>

피난민의 이동은 정부가 피난민 정책을 얼마나 편의적으로 생각하고 있었는지 보여준다. 피난민은 강제적으로 소개되었고, 정부는 피난민의 이동 상황을 조사를 통해 자세하게 체크하고 있었지만, 이들을 구호하거나 이동시킬 실질적인 수단은 없는 것이나 마찬가지였기 때문이다. 피난민은 안전지대로 이동하거나 혹은 재빨리 집으로 복귀하고자 했지만 정부와 군의 역할은 이러한 이동을 막아내고 저지하는데 지나지 않았다.

## (2) 피난민 수용과 증명서의 정치

전쟁 초기부터 피난민은 의심의 대상이었다. 피난민은 한국군에게나 미군에게나 믿을 수 없는 존재였다. 군은 피난민 사이에 적의 게릴라나 첩자가 포함되어 있다는 생각에 사로잡혔고, 때에 따라서는 피난민에 대한 공격도 감행하였다. 노근리를 포함하여 피난민에 대한 공격 사례는 자주 발생하고 있었다. 하지만 피난민들이 자기증명을 하기란 쉽지 않은 것이었다. 군·경이나 공무원, 우익 단체 소속 등 신분이 ‘분명한’ 몇몇을 제외한다면 대부분은 불심검문의 대상이 되었다. 때문에 이들의 신분을 보장할 것이라고는 국가에서 발행하는 피난민

158) 「서울시, 복구 및 귀환 시민 대책 수립」, 『동아일보』, 1951.02.28.

159) 「李起鵬 서울특별시장, 서울시민 45만 명 중 25만 명이 잔류한 채 철수를 완료했다고 언명」, 『동아일보』, 1950.05.01.

160) 「김창룡, 1·4후퇴시 서울 상황 소개」, 『민주신보』, 1951.01.27.

161) 「서울로 복귀하려던 피난민들이 선박 전복사고로 희생」, 『부산일보』, 1951.08.06.

증명서밖에는 없었다. 1950년 7월 10일에 정부가 피난민 분산에 대해 충청·전라·경상도의 도지사에게 보낸 통첩을 보면 다음과 같이 되어있다.

\*사회부 관계

-피난민 증명서 교부 : 연고·지인이 전무하고 사상이 온건한 피난민에 한하여 피난민 증명서를 교부할 것

-수용 : 피난민 증명서 소지자를 원칙으로 하여 수용하되 사상온건 여부를 항상 심사 감시할 것.

\*국방부·내무부 관계

-피난민 신분조사·피난민 증명서 교부 협력 : 불순분자를 제외하기 위하여 대전시에 들어오는 또는 대전수용소에 수용된 피난민의 신분을 세밀히 조사하여 사상온건한 자에 한하여 피난민 증명서 교부에 협력할 것.

-경비 : 대전수용소에 수용된 또는 각 도 피난민 수용소에 수용된 피난민의 질서를 유지하고 사상불온자의 개입을 방지하기 위하여 피난민 수용소에 상시 주재 경비할 것.<sup>162)</sup>

피난민 사이에 불순분자, 제5열이 포함되어 있다는 확신 아래에서 피난민 정책이 시작되었던 것이다. 때문에 피난민 증명서를 받지 못한 피난민들을 항상 의심과 검문의 대상이 되었고, 이들의 이동은 제한을 받았다.<sup>163)</sup> 피난민 증명서가 생명에 대한 보증서처럼 되자 사람들을 증명서 발급에 힘을 쏟았다. 각종 신분증명서들이 위조되는 등 병폐가 심해지자, 정부는 한 달 만에 피난민 증명서 발급을 포기하게 되었다. “피난민증은 피난민임을 증명하는 것뿐임에도 불구하고 왕왕 신분증명서로서 오용되는 경향이 있으며 막대한 지장을 야기하고 있는 것”이었다.<sup>164)</sup> 하지만 피난민 증명서외의 증명서들은 여전히 사용되었는데, 예컨대 북진 시기의 귀향에는 귀향 증명서와 방역 증명서 등 각종 증명서가 요구되었다.

한국전쟁 당시 종군작가였던 박화목<sup>165)</sup>은 이렇게 증명서가 판치는 현실을 지

162) 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, C.49~50

163) 「김태선 치안국장, 疏開문제와 일제 검색 등에 대해 기자 담화」, 『대구매일』, 1950.08.07. 김태선 치안국장은 “피난민 속에는 반드시 적의 편의대가 섞여, 따라서 제5열이 끼어 있음으로...”라고 언급하고 있다.

164) 「부산시, 피난민증명서 폐지에 따라 발행 사무를 중지」, 『민주신보』, 1950.08.13.

165) 종군작가이자 시인이었던 박화목(1924~2005)으로 추정됨.

적하면서 “오늘에 있어서는 신분증명서가 우리의 생명과 관계를 가지는 지체(肢體)중의 어느 귀중한 지체처럼 되었다”<sup>166)</sup> “신분증명서가 없이는 당신의 존재라는 것이 성립되지 않는다. ....현금(現金)은 증명서 범람의 시대이다. 괴이한 현상을 이루고 있다.”<sup>167)</sup> 라고 의문을 제기하기도 했는데, 이처럼 전쟁 당시에 있어 각종 증명서의 소지는 삶과 직결된 것이었다. 그리고 피난민 증명서는 도민증과 같은 가장 기본적인 신분 증명의 수단이었다.

2차 피난시기의 정부에게 있어서 소개정책은 이전보다 훨씬 더 큰 규모의 피난을 발생시키는 것이었다. 수백만 명의 피난민들을 효과적으로 이동시키고 통제할 방법이 필요하였는데, 가장 간단한 방법은 피난민들에게 증명서를 줄 목적지까지 이동시키는 것이었다. 사회부는 “1.피난민은 여하를 막론하고 피난민증을 소지하여야 한다. 2.피난민증 발행은 각도 사회국 及 수용소에서 이를 한다. 3.피난민등록은 가급적 도, 시, 군 별로 구분된 수용소에 등록하여야 한다. 4.등록에 완료치 아니한 자에는 규정된 물자를 배급하지 아니한다.”<sup>168)</sup>라는 방침을 만들었고, 이에 따르면 피난민은 등록이 가능한 수용소를 찾아가 피난민 등록을 해야만 증명서를 받을 수 있었다. 또 등록되지 않은 피난민에게는 구호물자가 할당되지 않았기 때문에, 의식주를 국가에 절대적으로 의존해야 하는 피난민에게 있어서 피난민 등록은 강제되는 것이었다.

<표 15>는 1951년 1월부터 5월 사이에 피난민들이 수용소에 등록하여 구호를 받은 상황을 보여준다. 피난민들은 피난의 초기 상황에 있어 상당히 등록을 하지 않고 이동하였던 것으로 보인다. <표 13>과 비교하면 2월 17일에는 4,978,407명의 피난민이, 3월 10일에는 5,757,067명의 피난민이 있었는데, 피난민 수용률은 각각 25%와 55%으로 전체 피난민 수에 훨씬 못 미치고 있었다. 피난민이 등록하지 않는 이유는 두 가지 정도였는데, 한 가지는 수용소에 등록하지 않고도 생활을 영위할 수 있는 피난민들이 상당 수 있었고, 다른 하나는 피난의 초기 상황에서 피난민들은 수용소에 등록하기 보다는 이곳저곳으로 이동하고 있었다는 것이다. 예컨대 경남 지방의 경우 피난 초기부터 50만 명가량의 피난민이 계속해서 상주했지만 이 중에서 수용소에 등록한 사람은 30만 명을 넘지 않았다. 이것은 2~3월 이후 수용된 인원의 수가 일정하게 유지되는 경북, 전남, 전북, 충남의 경우도 마찬가지였다. 이 사람들은 수용소에 일찍이 정착한 사람들이었다.

166) 「신분증명서 上」, 『경향신문』, 1952.06.05.

167) 「신분증명서 下」, 『경향신문』, 1952.06.08.

168) 사회부, 「피난민 소개 及 구호요강」, 1950(국가기록원)



<표 15> 1951년 1~5월 사이의 수용인원수(구호대상 인원수) 변화

지역	51.01.16.	51.02.10.	51.02.17.	51.03.10.	51.03.31.	51.04.14.	51.04.31.	51.05.15.	51.05.31.
서울						274,705	194,450		
경기		19,930	113,610	592,917	592,917	1,307,489	1,887,866	2,301,045	2,586,265
강원				330,800	330,800	330,800	562,100	562,100	687,160
충북		100,000	100,000	204,000	204,000	1,105,000	996,000	838,700	465,532
충남	112,000	305,364	305,364	529,010	385,134	366,631	377,153	390,075	356,753
전북		243,500	158,475	37,347	149,459	369,071	369,071	369,071	414,103
전남	12,500	312,950	312,950	475,663	493,493	493,493	525,228	525,862	531,394
경북	126,000	32,537	32,537	702,711	720,711	929,727	797,479	745,044	648,941
경남	242,000	194,772	194,772	224,678	273,471	284,610	274,746	274,562	285,336
제주	67,000	28,767	28,767	67,859	71,228	71,228	71,228	162,959	148,794
총계	458,700	1,237,820	1,246,475	3,182,985	3,221,213	6,048,754	6,055,321	6,169,418	6,124,278
출전	민주신보 (51.01.17.)	구호상황주 보 5호	한국전란 일년지	한국전란 일년지	구호상황주 보 12호	구호상황주 보 14호	구호상황월 보 15호	구호상황월 보 16호	한국전란 일년지

\*비고 : 1) 각 조사 기준일은 지역마다 다르지만 본 표에서는 월 통계에 표시된 조사기준일을 따름.

2) 항목의 숫자와 총계가 어긋나는 경우가 있으나 원표를 그대로 인용하였음.

\*출전 : 전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』, pp. D.35~37. 사회부, 1951 『구호상황주보 5호』(국가기록원); 『구호상황주보 12호』(국가기록원); 『구호상황주보 14호』(국가기록원); 『구호상황월보 15호』(국가기록원); 『구호상황월보 16호』(국가기록원)

하지만 4월 이후로는 수용인원이 피난민보다 많아지는 초과 등록의 상태가 된다. 이것은 피난민뿐만 아니라 피난생활에서 돌아간 전재민이나 복귀민 또한 구호를 받기 위해 피난민 수용소에 등록했기 때문인 것으로 보인다. 특히 4월 이후 수용인원이 급격하게 증가하는 지역은 충북과 경기, 강원 지역인데, 이 지역은 앞 장에서 살펴본 서울과 경기 지역의 피난민들이 대거 복귀하였지만 원거주지에는 돌아가지 못하면서 다수의 피난민이 발생한 지역이었다. 특히 경기 지역의 5월 31일 조사를 보면 총 피난민의 수는 166만 명인데 반해 수용인원의 수는 258만 명으로 거의 100만 명 이상의 복귀 전재민들과 피난민들이 수용되었음을 알 수 있다. 이것은 피난과 피난으로 인한 전재(戰災) 피해가 서울과 경기, 강원지역의 사람들에게 집중되었다는 것을 보여준다. 오랜 피난으로 재산을 상실하였고, 주거지가 전투지역이 되면서 주택이나 농지를 잃게 된 사람들은 피난생활을 끝내고 원주지로 돌아가더라도 다시 전재민이 되어 국가의 구호에 의지해야만 했다. 또 경기도에 도착했지만 주거지인 서울과 경기 북부로 돌아갈 수 없는 사람들은 미군의 통제로 강을 건너지 못하고 열악한 수용소에 수용되어야만 했다.<sup>169)</sup>

피난민의 등록은 명목상 ‘구호물자의 원활한 배부를 위하여’ 실시되는 것이었지만,<sup>170)</sup> 구호가 제대로 이루어지지 않았다는 것은 당시의 기사와 증언들이 하나같이 이야기하고 있다. 더 심각한 것은 피난민 수용소의 상황이었다. 조치원에 있던 피난민 집단 수용소에서는 “목초창고 4동에 1,088명의 난민들이 있었다. 모두들 가마니를 깔고 깡통에다 밥을 짓고 있었다.”<sup>171)</sup>는 식의 거지 생활을 하고 있었던 것이다. 이것이 정부가 피난민을 위해 마련한 ‘피난민 수용소’의 모습이었다.

피난민은 수용소에 등록되었고, 피난민 증명서를 가지고 다니면서 국가의 관리 대상이 되었다. 모든 피난민들이 국가의 의도대로 이동하거나 수용소에 등록하기만 한 것은 아니었지만, 그들도 국가의 보호 없이는 장기간 피난생활을 지속할 수 없었다. 이미 집도 재산도 잃어 구호물자라도 받지 않고서는 삶을 영위할 수 없는 사람들에게 정부의 구호는 절대적인 것이었다. 정부는 이 점을

169) 피난민들이 소지한 증명서는 피난민들의 출신지를 표시하는 증표였고, 이 증명서에 따라 서울과 경기 지역의 피난민들은 이동할 수 없게 되었다. 치안국에서는 피난민 이동지역에 검문 검색소를 다수 설치하여 서울시민의 이동을 무조건 제한하였다. 그리고 이 조치에 응하지 않는 사람들에게는 식량 배급을 중단하는 조치를 취하였다.

「치안국장, 피난민의 서울 복귀를 엄금하겠다는 경고 담화 발표」, 『대구매일신문』, 1951.07.05.

170) 「사회부, 피난민 구호 대책회의 개최」, 『민주신보』, 1951.01.19.

171) 「피난민 집단수용소 답사기」, 『민주신보』, 1951.04.03.

이용하여 구호를 실시한다는 명목으로 피난민들을 ‘안전하게’ 통제하고자 하였다.

### (3)피난민의 분류와 차등적 구호

사회부와 UNCACK은 피난민의 이동과 수용이 완료된 이후에는 피난민들을 분류하기 시작하였다. 피난민 문제를 ‘구호’의 관점에서 접근하기 위해서였다. 피난민을 분류하는 여러 가지 범주들이 만들어졌고, 피난민과 전재민에 대한 조사가 이루어졌다. 다만 이러한 피난민의 분류 범주가 언제부터 만들어졌는지는 불분명하다. UNCACK의 경우 1951년부터 피난민을 원주민과 피난민, 도내 피난과 도외 피난 등으로 나누거나 특수한 경우에는 피난민들의 직업이나 성분에 따라 구분하기도 한 반면에(이임하, 2010: 94~111), 한국정부의 자료 중 피난민을 본격적으로 분류하고 있는 것은 1952년 3월 15일의 조사에서이다.

1952년이 되자 정부는 피난민의 구호대책을 변경하고, 피난민을 본격적으로 분류하고자 시도한다. 피난민 조사는 2월경에 계획되어 52년 3월 15일에 실시 되었는데, 이 조사는 피난민과 전재민을 정부에 등록시키는 한편 이들을 세분화하여 분류하고 구분하려는 목적이 있었다. 분류의 기준을 살펴보면 먼저 피난민은 출신지역에 따라 A.서울 피난민 B.타도(他道) 피난민 C.자도(自道)피난민 D.북한 피난민으로 구분되었고 피난민과 구분되는 분류로는 전재민, 원주빈민, 결인, 부랑아, 고아 등이 있었다. 이 조사는 전국의 피난민과 전재민, 요구호자의 수를 정확하게 파악한다는 목표였지만 그것보다는 구호의 대상을 한정시키고 아동이나 노인, 자력으로 생활이 불가능한 사람들을 제외하고는 구호를 중단하고자 하는 의도를 가지고 있었다.<sup>172)</sup>

피난민 조사는 한국정부와 UNCACK의 협조 아래 실시되었다. UNCACK은 사회부의 도움을 받아 난민등록을 받았는데, 이것은 각지에 UNCACK의 야전팀이 있었지만 그 수가 많지는 않았기 때문이었다. 각 피난민 수용소의 직원들은 구호물자를 더 받기 위해서 피난민 조사시 더 많은 난민을 등록하고자 노력하였다(최원규, 1996: 146). 또 만약 피난민 조사에서 정부의 예상보다 피난민이 적게 조사될 경우 외부로부터의 지원이 축소될 가능성도 존재했기 때문에 정부도 많은 피난민이 등록되기를 원했다. 52년 3월의 조사 당시, 정부가 예상한 피난민과 전재민의 총 수는 약 7백만 명이였기 때문에 조사 결과 얼마나 많은 피난민·전재민이 등록할지의 여부가 주목되었다.<sup>173)</sup>

172) 「구호대책을 변경」, 『경향신문』, 1952.2.22.

그 결과 3월 15일의 조사는 한국전쟁을 통틀어 조사된 피난민 조사 중 가장 많은 사람이 조사되었다. 조사의 결과 피난민과 전재민, 원주민, 전재고아, 기타의 유랑자와 결인을 모두 합치면 10,189,301명이나 되었다. 인구의 절반가량이 구호의 대상으로 조사되었던 것이다. 더 많은 피난민 등록을 받고자 한 정부의 방침과 구호의 대상으로 선정되기를 원하는 전재민과 원주민들의 의도가 일치한 결과였다. 3월 15일의 조사는 조사의 규모뿐만이 아니라 피난민의 분류에 있어서도 한국전쟁의 모든 시기를 통틀어 가장 자세하게 실시된 것이었지만, 예상보다 지나치게 많은 수의 구호 대상이 조사됨에 따라서 신뢰받지 못하게 되었다. 결국 1952년 6월 12일의 기자회견에서 사회부장관은 지난 조사에서 허위등록자가 지나치게 많아 정확한 피난민 수를 파악하지 못했음을 인정하게 된다.<sup>174)</sup>

3월 15일의 피난민·전재민 일제조사는 용지 인쇄 등의 준비 예산에만 이억 원이 들어가는 큰 사업이었다. 이와 같은 피난민과 전재민의 대규모 조사는 상시적으로 시행할 수 있는 것은 아니었다. 일반적인 경우 피난민의 조사는 수용소에 등록된 피난민을 중심으로 이루어졌고, 피난민 수용소의 입·퇴소 상황이나 피난민의 이동상황에 기반한 조사만이 이루어졌다. 그렇기 때문에 거의 모든 피난민과 전재민을 대상으로 실시한 3월 15일의 조사는 한국정부나 UNCACK 모두에게 있어 중요한 의미를 가지는 조사였다.

<표 16> 피난민·전재민의 분류

구분		서울 피난민	남한 타도 (他道) 피난민	북한 피난민	자도 (自道) 피난민
일시적 요구호자	세대수	87,632	47,181	47,411	52,407
	인수	409,129	218,098	207,555	248,543
항구적 요구호자	세대수	81,365	46,582	77,315	68,902
	인수	395,851	211,187	358,654	330,368
구분		피난민 계	전재민	원주민	합계
일시적 요구호자	세대수	234,631	323,741	401,381	959,753
	인수	1,083,325	1,669,051	2,049,724	4,802,100
항구적 요구호자	세대수	274,164	206,464	433,060	913,688
	인수	1,296,060	1,014,120	2,016,071	4,326,251

출전 : 전사편찬회, 1953, 『한국전란2년지』, p. D22

173) 「병약불구난민도 금일부터 요등록」, 『동아일보』, 1952.3.15.

174) 「구호물자 유용자엄벌」, 『경향신문』, 1952.6.14.

<표 16>은 당시 사회부가 피난민들을 어떠한 방식으로 분류하려고 했는지 보여주고 있다. 먼저 각 분류에 대한 한국정부의 정의를 보면 전재민은 “직접 전화(戰禍)를 입은 남한 전재민”이었고 원주민민은 “자력생계불능자”였다.<sup>175)176)</sup> 피난민은 전재민, 원주민민과 구분되었으며 또 피난민 자체도 출신 지역에 따라서 네 가지로 분류되었다. 이것은 아직 진입이 금지되어있었던 서울 출신의 피난민이 다수 있었음을 보여준다. 북한 피난민은 월남민으로 이들은 간첩이 포함되어 있을 가능성이 있는 요 주의 대상인 동시에 원 거주지로 복귀할 가능성이 없어 장기적으로 관리되어야 할 피난민들이었다. 타도 피난민은 도의 경계를 넘은 피난민들이고 자도 피난민들은 도내에서 이동한 피난민들이었다.

피난민을 출신지별로 분류한 것은 피난민을 체계적으로 관리하기 위해서였을 것이다. 조사가 실시되던 1952년에는 이미 전선은 안정되고 휴전회담이 진행 중이었기 때문에, 상당수의 피난민들은 원 거주지로 돌아간 상태였다. 피난민의 총 수는 2,379,385명으로 조사되었는데, 이것은 51년 5월의 570만 명과 비교하면 거의 절반으로 줄어들은 상태였다. 그래서 남아있는 피난민의 절반 이상은 복귀가 제한된 서울 피난민과, 복귀가 불가능한 북한 출신 피난민이었다. 서울 피난민의 경우에도 상당수는 이미 도강 등의 방법을 통해서 복귀하였으나, 여전히 이전 서울 인구의 절반 이상이나 되는 80만 명가량이 피난 생활을 지속하고 있었다. 이들은 전쟁이 해소되면 서울로 복귀할 수 있는 인원이었다. 하지만 나머지 피난민들은 원 거주지가 파괴되어 돌아갈 수 없는 피난민이었다. 특히 자도 피난민의 경우에는 게릴라나 전투 활동으로 인해서 피난생활을 하고 있는 경우가 많았다. 북한 피난민의 경우에는 거의 대부분이 재산도 연고지도 없었기 때문에 곤궁한 처지에 놓여있었다. 이들은 북한의 압제를 피해 ‘자유세계’로 넘어온 동포들로 한국전쟁에 있어 남측의 정당성을 보여주는 상징과도 같은 존재였지만, 동시에 피난민 사이에 제 오염이 숨어있을 가능성이 있는 존재이기도 했다. 그래서 북한 피난민의 경우에는 특정한 장소에 집단적으로 수용되어 있었다. 이처럼 효율적인 관리와 구호를 위해서는 피난민들이 출신지별

175) 전사편찬회, 1953, 『한국전쟁 이년지』, p. D21

176) 각 범주에 대해 UNCACK은 다음과 같이 정의하고 있다. 피난민(Refugee)은 게릴라와 반게릴라 활동을 포함한 전투나 군사적 행위로 인하여 집으로부터 쫓겨난 자 혹은 6·25 발발 전후에 정치적 이유 혹은 다른 이유로 월남한 사람들을 의미하고, 전재민(War Sufferer)은 전쟁의 직접적인 결과로 집을 잃은 것을 포함해 손실을 당한 사람이지만 원래의 거주지 근처에 있는 사람들이며, 원주민민(Residual Needy)은 스스로 삶의 영위가 불가능한 자로 원 거주지에서 궁핍한 생활을 하며 구호가 필요한 사람들이고, 마지막으로 요구호자(Eligible for Relief)는 사회부의 정책과 지침에 따라 물자와 도움을 받도록 지정된 사람들이다. 국사편찬위원회, 앞의 책, p. 378

로 정리될 필요성이 있었다.

이 조사에서 피난민은 전재민과 구분되었다. 피난생활을 끝내고 상당수의 피난민들은 자신의 원 거주지로 돌아갔지만, 원 거주지에 재산이 온전히 남아있는 경우는 거의 없었다. 특히 전투지역이 되었던 곳에서는 가옥의 파괴가 심각하였다. 1952년 3월까지 전국에서 전소된 건물은 414,825동, 반파된 건물은 100,120동으로 총 514,945동이나 되었는데, 이것은 전쟁 이전과 비교하면 15%나 되는 것이었다.<sup>177)</sup> 그 결과 상당수의 피난민들은 그대로 전재민이 되었다. 피난민은 원주민민과도 구분되었다. 원주민민은 4백만 명이 넘는 수가 조사되었는데, 이것은 전쟁의 영향으로 인해서 직접적으로 전쟁 피해를 겪지 않은 사람들도 생활이 불가능하게 되었음을 보여주는 것이었다. 전시 인플레이션이나 산업기반의 파괴로 인해 정상적인 생활을 영위하기 곤란한 사람들이 늘어나고 있었던 것이다.<sup>178)</sup>

이 조사에서는 이 외에도 피난민에 대한 다양한 정보가 조사되었다. 전쟁(戰災)고아의 경우 48,322명의 고아가 조사되었는데, 이들은 후생시설에 수용되어 있었다. 전쟁으로 인한 고아 문제는 심각했지만 이에 대한 대우는 이전까지는 열악했던 것이다.<sup>179)</sup> 또 부랑자나 걸인도 조사의 범주에 편입되어 11,857명이 구호의 대상이 되었다. 이외에도 피난민의 직업, 전재민의 전재 원인(전쟁 혹은 게릴라), 실업자의 수, 피난민의 거주 상황 등이 조사의 대상이 되었다.

피난민과 전재민, 원주민민은 모두 일시적 요구호자와 항구적 요구호자로 구분되었다. 피난민 정책의 핵심은 피난민을 효과적으로 구호하는 것이었고, 이를 달성하기 위해서는 피난민들의 생활수준이 구분될 필요가 있었기 때문이다. UNCACK도 마찬가지로 효율적인 구호를 위해서 피난민들에 대한 정확한 정보를 요구하고 있었다. 구호물자는 한정되어 있었기 때문이다. 정부의 피난민에 대한 구호 방침은 처음부터 자력으로 생활이 불가능한 자를 우선 구호하는 것이었고, 이런 원칙 하에서 구호를 실시하도록 하였다. 이 조사에서 일시적 구호자와 항구적 구호자가 구분된 것은 이와 같은 원칙을 반영하기 위한 것이었다.

피해 조사의 의도는 이중적인 것이었다. 한 가지는 더 많은 사람들을 구호의

---

177) 공보처통계국, 1953, 『대한민국 통계연감, 1952』, pp. 325-326.

178) 또 이 범주에는 전쟁 이전에 이미 존재하였던 상당수의 전재민, 요구호자가 포함되었을 가능성도 있다. 48년 12월의 조사에서는 전 인구의 15%인 2,482,465명이 요구호자로 분류되기도 하였다. 이들의 생활은 전쟁을 통해 더욱 악화되었을 것이다.

「사회부조사결과, 전 인구의 15%가 요구호자」, 『서울신문』, 1948.12.12.

179) 이 전재고아의 수는 수용소에 등록된 것에 한정되었다. 실제로는 훨씬 더 많은 전재고아가 있을 것으로 추정되었다. 1951년의 국회에서도 전재고아의 수를 10만 명 정도로 추정하고 있었다. 대한민국국회, 「63차 제 11회 국회 본회의 회의록」, 1951.09.10.

대상에 편입시켜 원조 물자를 받아낼 명분을 얻는 것이었고, 다른 한 가지는 확대된 전체 구호의 대상 중에서 일부만을 차등적으로 구호하는 것이었다.<sup>180)</sup> 이 조사로 인해서 피난민과 전재민만으로 조사되었던 총 구호대상자의 수는 1,000만 명이 넘도록 증가한 반면, 1000만 명 이상의 구호 대상을 선정하더라도 실질적으로 구호할 수 있는 대상은 200만 명 수준이었다.<sup>181)</sup> 결국 일시적 요구호자는 구호의 대상에서 제외되는 것이나 마찬가지로, 항구적 요구호자의 경우에도 상당수는 구호의 대상이 되지 못했던 것이다.

차등적인 구호는 어찌 보면 합리적인 선택이었다. 더 시급한 구호가 필요한 사람들에게 구호물자를 먼저 배분하겠다는 정부의 의도는, 물자가 부족한 상황에서는 당연한 것이었다. 그러나 이러한 원칙과는 별개로 물자가 피난민들에게 수준에 따라 차등적으로 배분된 것은 결코 아니었다. 애초에 중앙에서는 보내진 구호물자가 지방의 수용소에 도달하지 않는 경우가 많았다. 구호품을 둘러싼 부정부패사건이 횡횡했기 때문이다. 구호물자에 대한 횡령이 없었다는 사회부 관리의 회상과는 달리<sup>182)</sup>, 구호물품은 중간에 없어지기 일췌였다. 또 피난민 수용소는 보통 군사적으로 중요하지 않은 곳에 위치했기 때문에 물자 수송에 어려움이 있었고, 수용소에 도착한다 하더라도 그 양이 턱없이 부족한 경우가 많았다. 횡령이나 보급과 같은 근본적인 문제가 해결되지 않으면서 행해지는 구호의 상황은 열악했던 것이다.

## 4.2차 피해 조사의 의미와 효과

### (1)피난민의 관리와 통제

피난민의 소개는 거대한 군사작전이었다. 대규모 피난을 위해서는 수백만 명이나 되는 사람들을 전선지역의 거주지로부터 후방으로 이동시켜야 했고, 그 사람들을 수용할 수용시설을 만들어야 했으며, 또 그들에게 수개월치의 식량을 공급해야 했다. 대규모 피난은 정부와 유엔군이 결정한 것이었지만, 이렇게 많

180) 1급 요구호자가 “전량 배급을 받아야 생계를 유지할 수 있는 자”라면 2급 요구호자는 “필요시에 반량 공급하면 생계를 유지할 수 있는 자”였고 3급은 “수량이 있으면 배급하여 줄 자”로 구분되었다.

「서울시, 요구호 대상자를 정확히 파악할 계획」, 『서울신문』, 1952.01.31.

181) 「사회부, 930만의 구호 대상자 중 213만 여명의 구호계획만 수립」, 『평화신문』, 1952.08.12.

182) 「증언 당시 보사부 사회국장 서리 김학묵씨」, 『경향신문』, 1991.03.16.

은 사람들을 책임지는 것이 결코 쉬운 일은 아니었다. 피난생활을 유지시키기 위해서는 많은 물자와 인력이 요구되었기 때문이었다. 더군다나 대규모 피난은 국민 대부분의 경제력을 상실시키는 동시에 경제적 기반(특히 농지)으로부터 주민들을 떼어 놓는 것이기도 했다. 즉, 대규모 피난이 이루어질수록 심각한 경제적 피해를 입는 것은 피난민뿐만 아니라 정부이기도 했다. 피난을 전쟁 피해의 일부로 본다면, 후기 피난에서 이러한 피해를 초래한 것은 한국정부와 유엔군 스스로였던 것이다.

그럼에도 이와 같은 대규모 피난이 필요했던 것에는 다양한 정치적·군사적 이유들이 있었다. 먼저 군사적으로 볼 때, 전선지역에서 민간인들과 피난민들을 보호하면서 전투하는 것은 불가능했고 피난민들과 적군 게릴라를 구분하는 것도 쉬운 일은 아니었다. 특히 미군은 작전 수행을 위해서 피난민들을 작전 지역과 수송 도로로부터 제거하기를 원했다. 정치적으로 볼 때도 정부는 전선을 후퇴함에 있어 주민들을 후방으로 수송시킬 필요가 있었는데, 전쟁 초기의 상황처럼 민간인을 버리고 갔다는 비난을 피해야 함은 물론, 북한과의 이념적 대결에 있어서도 민간인을 보호하고, 자유세계로 인도해야 한다는 정당성이 필요했다. 북한 지역으로부터 강제로 혹은 자발적으로 대규모 피난민들이 남쪽으로 수송되어야 했던 것과 마찬가지로의 이유였다.

피난민 정책의 핵심은 피난민의 이동이었다. 피난으로 인한 피해가 불가피하다는 전제 하에서 정부는 효과적으로 피난민들을 이동시키기를 원했다. 이 작전의 원활한 수행을 위해서는 피난민에 대한 상시적인 조사가 필수적이었다. 수백만 명의 피난민은 한국정부가 자체적으로 통제할 수 있는 수를 넘어선 것이었지만, 피난민에 대한 조사는 이것을 양화된 통계로 만들어 보여줌으로써 포착 가능하고 관리할 수 있는 대상으로 만들어주었다.

피난민의 이동과정에 있어 피난민에 대한 조사는 이중적인 의미가 있었다. 피난민의 규모와 수, 피난민의 이동방향이든 피난민의 상황을 파악하기 위한 조사가 필요했고, 동시에 피난민을 검문·검색하고 통제하기 위해서도 조사가 필요했다. 두 조사의 경우 전자에 있어서는 피난민 문제를 전쟁 피해로 접근하고 있는 반면에 후자의 경우에는 피난민을 적대적으로 파악하고 있었다. 모든 피난민에 조사가 피해를 해결하려는 입장에서 시작하고 있는 것은 아니었다.

그럼에도 피난민에 대한 조사와 조사에 기반을 둔 통계는 피난민의 관리와 통제를 가능하게 하는 중요한 장치였다. 모든 피난민 정책은 양화된 피난민에 대한 통계 없이는 불가능하였다. 중앙정부의 피난민 정책은 사실 피난민을 이동시키는 것이 아니라, 피난민의 숫자를 조정하는 것에 불과하기도 했다. 특정한



지역에서 특정한 숫자의 피난민을 다른 지역으로 이동시키는 목적을 달성하기 위해서는 그 지역에 일정한 피난민들을 내쫓고 이동을 제한하는 조치만으로도 충분했기 때문이다.

그래서 피난민 문제는 통계상으로는 항상 성공적으로 진행될 수 있었다. 피난민에 대한 정부의 조사 결과들은 피난민의 '문제'를 전혀 보여주고 있지 않은 것이다. 피난민이 정부의 계획처럼 움직이지 않고 있더라도 그것이 통제 불가능하다거나 정부의 예측 범위를 벗어나고 있는 것은 아니었다. 피난민의 이동과 수용, 복귀는 모두 정부의 통제 하에서 실시되고 있었다.

사회부는 2차 피난의 과정에서 피난을 위한 모든 준비가 제대로 이루어지고 있는 것처럼 발표하곤 했다. 사회부의 발표에 따르면 피난민을 위한 도로가 있고, 피난민에게는 정기적인 식량이 지급되며, 피난민 구호본부와 구호소가 일정한 거리마다 배치되어 있어야만 했다. 도착지에는 정부가 건설한 피난민 수용소나 혹은 적산가옥이 있어야 했고, 그 곳에서 등록하기만 하면 지속적인 구호가 실시될 것이어야 했다. 하지만 피난민의 현실은 정부의 발표와는 전혀 다른 것이었다. 피난민의 이동에 있어서 편의는 제공되지 않았고, 피난민은 거지 행색을 하고 이리저리 떠도는 것에 불과하였다. 피난민 대책이 형식적이고 편의주의적으로 기획되고 실시되었기 때문이다.

조사 자체만을 놓고서 봐도 조사를 실시했던 사회부의 역량이 의심되었다. 공보처에서 다수의 인원을 동원해 실시한 인구조사도 정확하게 이루어지기 어려운 것처럼 전시의 열악한 상황인데다가, 사회부는 자체적으로 조사기구나 전문조사인력을 갖추고 있지도 않았다. 사회부가 피난민에 대한 상시적인 조사를 실시한 것은 정확한 피난민 자료를 UNCACK이 요구했기 때문이기도 하였는데, 사회부의 피난민 조사는 이러한 요구에 대한 응답의 측면도 있었다. 하지만 UNCACK의 요구를 충족시킬만한 능력은 없었을 것이다. 오히려 사회부에게는 실제로 현장에서 조사가 어떻게 이루어지고 있는지, 조사의 방법론과 엄밀함이 어떠한지는 그다지 중요한 것이 아니었다. 그보다 중요한 것은 피난민의 관리와 통제가 제대로 이루어지고 있음을 보여주는 것이었고, 통계는 그것을 증명해주는 도구였다.

## (2)전재민 구호와 자유세계의 선전

한국전쟁은 군사적으로 해결되기 힘든 전쟁이었다. 남과 북, 유엔군과 중국군은 각각 서로에게 군사적으로 치명적인 타격을 주었지만 그것으로 전쟁을 끝낼

수는 없었다. 전선은 고착화되었고, 전쟁은 장기화되었다. 결국 전쟁은 정치적으로 종결되어야 했고, 전쟁의 명분과 승패는 아전인수로 해석되었다. 뼈라와 같은 심리전의 영역에서도 격렬한 전쟁이 벌어졌다.

한국전쟁에서 민간인은 보호받지 못했다. 그럼에도 불구하고 민간인들은 전쟁의 명분과 정당성을 보여주는 중요한 존재였다. 전쟁에서 민간인들이 어떤 체제를 선택하느냐가 그 체제의 정당성과 우월성을 보여주는 장치이기도 하였다. 한국정부가 피난의 과정에 있어서 모든 주민을 적극적으로 소개하고, 북한에서부터 다수의 피난민들을 남쪽으로 이동시킨 것은 이처럼 피난민의 이동이 북한 체제를 부정하고 남한 체제의 승리를 보여주는 수단이기도 했기 때문이었다. 민간인들의 자발적 충성은 이승만 정권의 정치적 정당성을 보장하는 것이기도 했다. 남하하는 피난민의 행렬은 북한의 무자비한 폭력을 피해 남한과 유엔의 자유세계로 향하는 것으로 묘사되었다. 피난민 스스로가 자발적으로 피난길에 올랐는지의 여부는 중요하지 않았다. 더 많은 민간인들이 남쪽으로 향할수록 '자유세계'의 위상은 더욱 올라갈 것이었기 때문이다.<sup>183)</sup><sup>184)</sup>

하지만 단순히 피난민들을 이동시키는 것만으로 문제가 해결되는 것은 아니었다. 수많은 피난민들은 구호의 대상이 되어야 했고, 피난을 주도한 사회부와 UNRCA는 구호를 제대로 수행할 필요성이 있었다. 한국전쟁 당시의 뼈라에서도 자주 나타났던 것처럼 유엔군이 자주 사용하던 선전방법중의 하나는 나은 식량사정을 이야기하는 것이었다(이임하, 2012: 240~249). 포로나 피난민이 남쪽으로 온다면 제대로 된 구호를 받을 수 있다는 것이다.

전재민과 피난민에 대한 구호는 이것을 입증하기 위해서라도 실시되어야 했다. 구호가 제대로 이루어지지 않는다면, 그것은 피난민을 소개한 한국정부의 정책에 문제가 있음을 보여주는 것이 되기 때문이었다. 전재민에 대한 구호를 달성하기 위해서는 피난민에 대한 조사가 필수적이었다. 피난민과 전재민들을 조사함에 있어 사회부는 이들을 이재민(罹災民)으로 명명하였는데, 이것은 당시

---

183) 북한은 이에 대해 피난민들의 남하가 강제적이고 폭력적으로 이루어졌으며 남하한 피난민들은 특별수용소에서 비참한 삶을 이어가고 있다고 주장하였다. 유엔으로 보내진 서한에 따르면 북한은 피난민 수용소와 피난민의 구체적인 수와 수용소 내에서 질병으로 사망한 사람들의 통계자료를 근거로 피난민들이 굶주리고 질병으로 고통받고 있음을 주장하였다. 이와 같은 통계자료의 근거는 사회부가 생산한 자료를 인용한 것으로 보인다. 조선중앙통신사, 1952, 『조선중앙연감 1951~1952』, 조선중앙통신사, pp. 113-115.

184) 이것은 전후에도 마찬가지로 첨예한 문제였다. 전쟁포로가 휴전회담에 의해 의사에 따라 송환된 것과는 달리 민간인들은 남과 북 모두 아무도 송환되지 못했다. 북한에서는 납치되었던 소수의 외국인만이 돌아왔을 뿐이었다. 「남한귀향희망 한 명도 없다」, 『경향신문』, 1954.02.17.

사회부가 접근하던 시각이 어떠한지를 보여준다.

하지만 한국정부 스스로는 구호를 감당할 수 없었고, 구호는 전적으로 외국의 원조에 의지해야만 했다. 구호의 주요 재원은 UNCACK과 미국의 ECA로부터 나왔는데, UNCACK의 경우에도 70% 가량은 미국에 의한 원조였다. 원조는 UN의 이름으로 행해졌지만 그 대부분은 미국에 의해서 이루어지고 있었던 것이다. 그럼에도 외국에 의한 원조는 전쟁 내내 국민들에게 적극적으로 홍보되었다. 유엔을 중심으로 한 다양한 국가들의 지원이야말로, 한국전쟁에서 누가 지지를 받고 있는지 보여주는 좋은 수단이었기 때문이다. 전재민에 대한 인도주의적 지원은 정치적 지원이나 다름없었다. 그리고 이것은 각종 통계들을 통해서 공개되었다. 구호 물품에 관한 통계들은 지원국가가 얼마나 많은지, 물자가 얼마나 많이 들어왔는지를 선전하고 있었다.<sup>185)</sup>

하지만 이러한 선전과는 별개로 피난민들의 구호가 제대로 이루어지고 있었던 것은 아니었다. 전쟁으로 인해 상황이 열악하였고, 구호물자는 부족했다. 애초에 한국 스스로가 국민의 절반가량을 구호할만한 경제력을 갖추고 있지도 못했다. 원조에 의지한다 하더라도, 구호에는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없었다. 하지만 피난민들을 소개한 것은 정부와 군이었고, 구호를 책임져야 하는 것도 그들이었다. 현실적 어려움이 책임까지 회피할 수 있는 것은 아니었다. 그래서 피난민들의 열악하고 비참한 상황은 보도기사를 통해서만 공개될 수 있었고 정부나 유엔군은 이를 인정하지 않으려고 했다.<sup>186)</sup>

게다가 구호의 문제는 단기적으로 해결될 수 있는 것이 아니었다. 전쟁이 끝나자 구호 대상자의 수는 대폭 축소되었다. 1955년 구호양곡의 배부 대상자는 2,909,682명으로 전쟁 당시에 비해 1/3로 감소하였다.<sup>187)</sup> 하지만 감소한 만큼의 구호 대상자는 통계적으로 사라졌을 뿐이었다. 전재민들의 삶이 자동적으로 개선될 가능성은 거의 없었다. 대신에 전재민과 요구호자에 대한 국가책임을 덜어내는 방식은 ‘자력으로 해결’이었다.

구호가 줄어드는 것은 전쟁 종결 이후 미국 원조의 성격이 한국의 군사 안보

---

185) 한국전쟁기의 뼈라에서도 유엔의 지원은 중요한 주제 중 하나였다. 뼈라에서는 얼마나 많은 나라들이 한국을 지원하고 있는지, 그 액수는 얼마인지가 구체적으로 나타나고 있었다(이임하, 2012: 251). 북한도 마찬가지로 『조선중앙연감』의 통계편에서 외국에 의해 얼마나 많은 구호물품이 들어왔는지, 어떤 국가가 북한을 지원하고 있는지 선전하고 있다. 이처럼 구호는 심리전의 중요한 수단으로 활용되었다.

186) 피난민의 열악한 상황을 고발한 기사는 정부에 의해 고발당하기도 했다. 법원은 이에 무죄를 선고하면서도 피난민의 참상은 허위사실이라고 판단하였다. 「서울지방법원 수원 지원, 피난민 실태를 보도한 신문사에 무죄선고」, 『동아일보』, 1953.05.06.

187) 보건사회부, 1957, 『보건사회통계연보 1955~1957』.

의 중요성을 강조하고 이를 보조하는 방향으로 전환된 것과 관련이 있다(이현진, 2009). 피난민에 대한 구호 문제는 경제 재건에 있어 중요한 이슈로 다루어지지 못했다. 오히려 구호를 담당했던 UNCACK은 활동의 종료로 인하여 1955년에 해체되었다. 이것은 한국전쟁에서 실시되던 구호의 성격이 처음부터 군사적 목적을 보조하기 위했다는 것을 보여준다(최원규, 1996: 160; 강성현, 2010: 193). ‘인도주의적 목적’은 그저 수사적으로 사용될 뿐이었다.

## V. 요약 및 결론

본 연구에서는 한국전쟁기 민간인의 피해 조사를 조사와 통계생산의 과정을 중심으로 살펴보았다.

먼저, 민간인 피해는 그 유형을 중심으로 1차 피해와 2차 피해로 구분하였다. 1차 피해는 전쟁의 직접적인 결과로 발생한 것이며 주로 사망에 해당한다면, 2차 피해는 전쟁의 영향으로 인해 발생한 피해로 피난과 전재에 해당하는 것이었다. 한국정부는 두 유형의 피해에 대해 각기 다른 방식으로 조사하고 대응하였다.

피해 조사의 배경에는 국제적인 측면과 국내적인 측면이 있다. 먼저 한국전쟁은 2차 세계대전 이후 고조된 전시 민간인 보호에 대한 국제적 관심이 집중된 전쟁이었다. 한국전쟁 발발 직전인 1949년에는 민간인 보호를 규정한 제네바 제4협약이 만들어졌고, 유엔의 한국전쟁 개입과 함께 인도주의적 지원이 행해지면서 한국전쟁은 전시 민간인 보호가 가능한지를 실험하는 무대가 되었다. 북한은 이 지점을 잘 포착하여 전쟁 이전부터 민간인의 피해 상황을 조사·발표하였고, 전쟁 과정에서도 미군과 한국군의 만행을 적극적으로 고발하고 선전하였다. 또 민간인 문제를 유엔에 적극적으로 제기하여 정치적 쟁점으로 삼고자 하였다. 반면에 남한은 전시 체제에 돌입하면서 다수의 민간인을 예비검속하고 학살하였다. 남한 정부의 민간인에 대한 시선은 불신이었다. 한국전쟁기의 피해 조사는 전시 민간인을 보호하라는 외적 압력과 국민으로서의 민간인을 통제하려는 내적 지향 사이에서 이루어졌다.

본 연구에서는 피해 조사를 조사의 주체, 시기, 내용, 의미와 효과의 네 차원으로 나누어 각각 살펴보았다. 먼저 1차 피해의 조사는 사회부와 공보처의 주도로 이루어졌다. 사회부는 민간인 문제의 전반을 담당하고 있었고, 피해 인식과 해결을 목적으로 한 조사를 실시한 반면, 공보처는 조사된 피해를 정치적으로 이용하고자 하였다. 사회부가 전기 조사를 주도했다면, 1.4 후퇴 이후의 후기 조사에서는 공보처의 주도로 북한의 전쟁범죄를 고발하기 위한 명부와 통계들이 생산되었다. 북한의 범죄를 과장하기 위해서 납치나 학살과 같은 범주들이 새롭게 만들어졌다. 하지만 그 외의 사망 원인은 은폐되었고, 부상과 행방불명은 소홀하게 다루어졌다.

남한 정부가 피해 조사의 결과를 적극적으로 발표하였는데, 이것은 북한의 남침으로 인한 피해를 선전하는 것이었다. 때문에 정부가 원하지 않은 조사 결과가 나온 전쟁기 인구 조사의 경우에는 공개되지 못했다. 정부의 정치적 목적에

따라 조사의 결과들이 산출되었던 것이다. 즉, 1차 피해 조사는 피해의 정확한 조사보다는 그 활용 목적에 부합하도록 이루어졌다. 조사와 통계생산의 과정은 피해 입은 민간인들을 분류하는 것이었다. 민간인의 피해는 피해의 원인이나 가해주체에 따라서 범주화되고 위계가 부여되었다. 북한에 의해 피해를 입은 사람들은 애국자로 호명되었지만, 그렇지 않은 사람들은 배제되었다. 하지만 민간인 피해는 점차 정치적 중요성을 상실했기 때문에 조사는 미완의 상태로 종결되었고, 민간인 피해의 해결은 전후의 사회 재건 과정에서 실종되었다.

2차 피해의 조사는 피난민의 구호를 담당하고 있던 사회부와 UNCACK에 의해서 실시되었다. 사회부와 UNCACK은 구호를 둘러싸고 협력과 긴장 관계에 놓여있었는데, 이들의 협업을 매개하는 것은 피난민에 대한 정보였다. 때문에 피난민에 대한 조사는 상시적으로 이루어졌다. 피난은 각자가 산발적으로 피난을 떠났던 1차 피난과 정부에 의해 계획적으로 이루어진 2차 피난으로 나누어 볼 수 있는데, 1차 피난과정은 무계획적이었고 따라서 조사가 거의 이루어지지 않았다. 이에 대한 반성과 함께 2차 피난에서는 대규모 피난이 기획·실천되었는데, 이를 가능하게 하는 것은 피난민에 관한 방대한 정보들이었다.

피난민과 전재민에 대한 조사는 세 단계에 걸쳐 이루어졌다. 첫째는 피난민을 전선지역으로부터 소개하는 것으로, 수백만 명 이상의 피난민을 후방으로 이동시키고 특정 지역으로 유도하기 위해서는 피난민의 위치와 이동사항이 파악되어야 했다. 둘째는 피난민을 수용상황을 파악하는 것으로, 이동된 피난민들을 피난민 수용소에 등록하도록 유도하였다. 셋째는 피난민을 구호로 구호 대상을 파악하고 조정하기 위한 조사가 이루어졌고, 피난민과 전재민은 분류되었다. 피난민에 대한 통계는 피난민들은 양화하여 통제 가능한 대상으로 만들어 주었고, 상시적인 조사를 통해 개개인들을 통제하는 통치가 이루어졌다. 한편 피난민과 전재민에 대한 구호와 선전은 자유세계의 우월성을 보여주는 장치였으나, 그것은 피난민의 고통스러운 현실과는 괴리된 것이었다.

정리하면, 민간인 피해에 대한 조사는 전시 민간인을 분류하고 통제하고자 하는 국가의 도구였다. 피해 조사의 가장 큰 효과는 의심스러운 민간인들을 강압적으로 포섭하는 국민 만들기였다. 전시 민간인의 보호라는 대의는 전쟁 과정에서 실종되었고, 피해 조사의 결과가 전쟁 상대국을 비난하는 정치적 도구로 전략하면서 민간인 보호의 원칙은 진영논리로 대체되었다. 결국 민간인 문제가 점차 정치적 쟁점에서 제외되면서 민간인 피해에 대한 논의는 실종 되었다. 전쟁의 결과로서의 민간인 피해는 막대한 것이었고, 백만 가량의 사상자와 천만 명 가량의 피난민이 발생한 것으로 조사되었지만, 피해를 해결하고 민간인을

지원하려는 노력은 부족했다. 피해의 책임은 점차 피해자 개개인에게 전가되었고, 피해의 해결은 미완의 과제로 남게 되었다.

이처럼 민간인 피해에 대한 국가의 조사와 통계생산의 과정은 기본적으로 정치적인 것이었다. 여기서의 정치란 슈미트의 표현처럼 적과 동지를 구분하는 행위였다(슈미트, 1990: 114).<sup>188)</sup> 국민형성이라는 관점에서 볼 때 한국전쟁의 국가가 국민에 대해 한 거의 모든 행위는 피아(彼我)를 구분하는 것이었다. 이것에 있어 민간인은 수동적 대상일 뿐이었다. 피해 조사에 있어서도 ‘피해’에 대한 판단 자체는 이러한 구분 뒤에야 이루어질 수 있었다.<sup>189)</sup>

한국전쟁에서의 민간인은 정치적·군사적 동원의 대상이기는 하였지만, 남과 북 모두에게 전쟁의 동인이 되는 존재는 아니었다. 전쟁의 승패를 가르는 것은 외국의 군대였다. 한국전쟁에서의 민간인이 순수한 의미에서의 민간인(civilian)일 수 있었던 것은 징병 대상자를 제외한 상당수의 인력은 게릴라도, 생산인력도 될 수 없는 피보호 대상에 불과했기 때문이었다. 엄청난 수의 구호 대상자가 보여주는 것처럼 오히려 정부는 민간인들을 구호하면서 그들의 생사여탈을 관리하였다. 이처럼 국가가 민간인에 대해서 시종일관 적대적인 태도로 일관할 수 있었던 것은, 그 국가(혹은 이승만 정부)를 지탱하고 있는 이는 민간인이 아니었기 때문이었을 것이다. 또 이것은 민간인 스스로도 국가에 순종적인 태도로 일관하게 강제하는 요소이기도 했다.<sup>190)</sup>

민간인의 피해 조사가 피해의 해결로 이어지지 않은 것 또한 이처럼 민간인 스스로가 자신들의 피해를 해결하도록 국가에 요구할 강력한 근거가 없었기 때문이기도 하다. 또 전쟁 피해의 모든 책임이 전쟁 발발의 책임이 있는 북한에게 돌아갔기 때문에 피해 배상이 불가능했다는 측면도 존재한다. 전쟁이 일방의 승리로 끝나지 않은 상태에서 전쟁 피해는 결국 미국의 원조에 의지하여 해

---

188) 슈미트의 정치 개념은 한국전쟁에서 발생한 민간인에 대한 국가의 적대행위에 일말의 설명을 제공해 준다. 슈미트에 따르면 ‘적’은 공적(公敵)으로 적과 동지의 구분에는 어떠한 심미적이고 도덕적인 요소들이 개입되는 것은 아니다. “동지, 적, 전쟁이라는 개념은 특히 물리적 살해의 현실적 가능성에 대한 관계를 보유함으로써 그 실재적 의미를 가지는 것이다(슈미트, 1990: 120).”

189) 이것은 ‘피해’의 개념 자체가 포함하고 있는 것이다. 피해의 판단은 누구의, 누구에 의한, 누구를 대상으로 한 것이지가 판별되지 않으면 이루어질 수 없다. 특히 전쟁에서 한 쪽의 피해는 상대방의 전과로 기록되기 때문에 더욱 그러하다.

190) 한국전쟁기의 국민들은 휴전반대시위와 같이 공권력에 의해 동원된 것이 아니라면 거의 집단행동을 하지 못했다. 하지만 유일한 예외는 상이군인이었다. 상이군인들은 제대 이후의 열악한 대우와 원호의 미비 등을 이유로 불만이 있었고, 이것은 상이군인들이 경찰서를 무력 점령했던 1952년 9월의 칠곡 사건으로 표출되기도 하였다(이임하, 2011). 이들은 자신이 국가에 몸을 잃으면서까지 헌신했다는 생각을 공유하고 있었기 때문에, 막무가내로 행동할 수 있었다.

결될 수밖에 없었다. 다만 미국의 원조는 경제를 재건하고 국방력을 유지하는데 초점을 맞추고 있었기 때문에, 민간인 개개인의 피해를 보상하고 구호하는 것과는 거리가 있었다. 결국 그 많은 조사에도 불구하고, 한국전쟁의 민간인 피해에 대해서 국가는 책임지지 않게 되었다.<sup>191)</sup>

국가가 민간인의 피해를 중요한 사회적 문제로 다루지 않으면서, 민간인 또한 국가의 강압적 통치에 포섭되는 과정은 전후의 한국사회 형성과정에서 있어 동일한 형태로 반복되었다. 대규모로 발생하는 전쟁피해의 특수성과 최빈국의 위치에 있었던 당시의 경제상황이라는 맥락을 제거하고, 국가와 민간인이 관계 맺는 방식이 어떠한가의 측면에서 피해와 조사, 피해 해결의 과정을 검토한다면 오늘날 국가와 국민의 관계 또한 크게 다르지 않을지도 모른다. 어떤 개인의 ‘교통사고’를 국가가 책임질 수 없다는 시선의 기원은, 개개인의 가재도구를 사줄 수 없다는 전쟁 당시의 생각과 크게 어긋나있지 않다.

한편 전쟁 중에도, 전후에도 민간인의 피해는 정치적 쟁점이 되지 못했다. 통계 체계는 국가가 독점하고 있었고, 전국을 대상으로 하는 조사가 가능한 다른 조사 주체는 존재하지 않았다. 나아가 국가의 조사 행위나 통계생산에 대한 어떠한 논쟁이나 문제제기도 없었다. 의문을 가진다 하더라도 해명할 수 있는 방법이 없었고, 피해 조사를 문제제기 하면서 얻을 수 있는 정치적 이득도 거의 없었기 때문일 것이다. 전쟁 피해 통계들은 도전받지 않는 공식 통계로 남아있을 수 있었다.

마찬가지로 전쟁 피해의 조사과정을 보여주는 구체적인 자료나 증언들은 거의 남아있지 않다. 본 연구에서 인용한 자료들은 대부분 간접적으로 조사의 내용을 보여줄 뿐이다. 이미 전쟁이후 많은 시간이 흘렀기 때문에 쉬운 일은 아니지만 조사의 과정과 조사 결과의 활용에 관련된 자료들이 추가로 발굴된다면, 당시 정부의 조사 의도를 더욱 명확하게 밝혀낼 수 있을 것이다.

특이한 점은 한국전쟁에서의 남한정부와 같이 민간인 피해에 관련된 국가의 공식통계를 생산한 경우는 많지 않다는 사실이다. 근대적인 전쟁에서 피해와 관련된 조사들은 항상 대규모로 이루어졌지만, 군인의 피해가 상세하게 정리·발표된 것과 대조적으로 민간인의 피해는 조사의 대상으로 포착되지 않는 경우가 많았다.<sup>192)</sup> 이것은 49년 제네바 협약 이후의 전쟁에서도 마찬가지였다.

---

191) 물론 전후사회의 형성과정에서 있어 국가가 민간인의 ‘전쟁 피해’를 보상하거나 원호하는 경우가 흔하게 있었던 것은 아니다. 2차 세계대전 이후의 독일(서독)이나 프랑스, 영국과 같은 국가들에서는 민간인 피해자에 대한 보편적인 보상이 이루어졌다. 하지만 비유럽 국가들에서는 민간인에 대한 원호 사례를 찾아보기 힘들다.

192) 민간인 조사에 있어서 가장 큰 문제는 ‘피해’의 대상을 확정하는 것이다. 전쟁으로 인



이것은 전시에서 민간인의 보편적 피해에 대한 상대적 무관심과도 관련되어 있다. 제노사이드, 홀로코스트와 같은 비무장 민간인에 대한 대규모 학살이 아닌 전쟁에서의 운 없는 죽음, 비의도적 살해와 같은 부수적 피해들에 관해서는 정치적·법적 검토가 거의 이루어지지 못하고 있다. 전쟁의 법적 정당성, 군사행위의 필요성 사이에서 민간인 피해의 위상은 애매한 지점에 놓여있다. 추후의 민간인 피해에 대한 연구는 이 모호함을 해명하는 것에서 시작되어야 할 것이다.

---

해 국가의 경계가 변화하거나(세계대전 등), 한쪽의 승리로 끝나는 경우(베트남 전쟁 등)에는 민간인 피해에 대한 공식적인 조사가 사실상 불가능했을 것이다. 이것은 오늘날에 전쟁에서도 마찬가지로 보이지만, 민간인 피해 조사의 보편성과 특수성 문제는 추후에 다시 검토될 필요가 있다.

## VI.참고문헌

### 1.1차 문헌

- 국방군사연구소, 1996, 『한국전쟁피해통계집』  
국사편찬위원회, 2013, 『한국경제 정책자료 8』  
공보처선전대책중앙위원회 편, 1951, 『자유대한(6.25사변1주년기록)』  
공보처 통계국, 1950, 『육·이오 사변중 서울특별시 피해자명부』  
공보처 통계국, 1952, 『육·이오 사변중 피납치자 명부』  
공보처 통계국, 1952, 『육·이오 사변중 피살자 명부』  
공보처 통계국, 1954, 『육·이오 사변 종합피해조사표』  
공보처 통계국, 1952, 『대한민국 통계연감 1952』  
내무부 통계국, 1955, 『대한민국 통계연감 1954』  
대한적십자사, 1985, 『제네바 4개협약집』  
전사편찬회, 1952, 『한국전란 일년지』  
전사편찬회, 1953, 『한국전란 이년지』  
전사편찬회, 1954, 『한국전란 삼년지』  
전사편찬회, 1955, 『한국전란 사년지』  
전사편찬회, 1956, 『한국전란 오년지』  
조선중앙통신사, 1952, 『조선중앙연감 1951~1952』, 조선중앙통신사,  
조선중앙통신사, 1954, 『조선중앙연감 1953』, 조선중앙통신사.  
진실·화해를위한과거사정리위원회, 2008, 『2008년 상반기 조사보고서 2』  
보건사회부, 1957, 『보건사회통계연보 1955~1957』,  
통계청, 1992a, 『한국통계발전사 I』  
통계청, 1992b, 『한국통계발전사 II』  
한국전쟁납북사건자료원, 2006, 『한국전쟁납북사건자료집 1』  
한국은행조사부, 1955, 『경제연감 1955』

#### \*웹사이트 및 신문자료

- 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>)  
국사편찬위원회의 한국사데이터베이스(<http://db.history.go.kr>)  
네이버 뉴스라이브러리(<http://newslibrary.naver.com>)

조선일보 아카이브([http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_archive/](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_archive/))

국무회의기록(<http://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain>)

관보(<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do>)

국회회의록(<http://dl.nanet.go.kr>)

『동아일보』, 『조선일보』, 『경향신문』, 『민주신보』, 『대구매일』, 『평화신문』, 『부산일보』, 『서울신문』

## 2.2차 문헌

강경구, 1961, 「한국 통계행정의 후진성에 대한 본질적 고찰」, 서울대학교 박사학위 논문.

강성현, 2008, 「제노사이드와 한국현대사 : 제노사이드의 정의와 적용을 중심으로」, 『역사연구』 18호, pp. 95~150.

\_\_\_\_\_, 2010, 「한국전쟁기 한국정부와 유엔군의 피난민 인식과 정책」, 『전쟁과 사람들』, 선인.

강정구, 1992, 「해방 후 월남인의 월남동기와 계급성에 관한 연구」, 『한국전쟁과 한국사회변동』, 풀빛.

곽창권, 2008, 「근대통계 도입에서 통계청까지」, 『통계의 창』, 창간호.

권자경, 2011, 「한국전쟁과 국가기구의 확대 : 이승만 정부의 중앙정부기구개편을 중심으로」, 『한국행정연구』 20호, pp. 1~34.

김귀옥, 1999, 「아래로부터의 반공이데올로기 허물기 - 정착촌 월남인의 구술사를 중심으로」, 『경제와 사회』 43권.

\_\_\_\_\_, 2005, 「한국전쟁의 사회학 연구의 쟁점과 과제: 분단과 전쟁을 넘어 통일과 평화의 사회를 향하여」, 한국전쟁학회 편, 『한국현대사의 재조명』, 명인문화사.

김동춘, 2000, 『전쟁과 사회』, 돌베개.

\_\_\_\_\_, 2006, 「한국의 분단국가 형성과 시민권 : 한국전쟁, 초기 안보국가 하에서 '국민됨'과 시민권」, 『경제와 사회』 70권, pp. 168~189.

\_\_\_\_\_, 2013, 『이것은 기억과의 전쟁이다』, 사계절

김득중, 2008, 「대한민국 '국민'은 어떻게 형성되었나」, 『내일을 여는 역사』 31권, pp. 124~132.

\_\_\_\_\_, 2009, 『빨갱이의 탄생』, 선인

김명기, 2006, 「한국전쟁 기간 국군에 의한 남한 민간인 집단살해행위에 전쟁

- 법의 적용 검토», 『인도법 논총』 26호, pp.3~22.
- 김명섭, 2000, 「냉전의 종식과 연구의 열전」, 한국전쟁연구회 편, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, 백산서당.
- 김보미, 2012, 「미군정기 여론조사에 관한 정치사회학적 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
- 김상숙, 2012, 「진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명현황과 과제」, 『기억과 전망』 27호. pp. 131~159.
- 김성철, 2009, 『역사 앞에서』, 창비.
- 김영희, 2010, 「제1공화국 초기 이승만정부 공보선전활동의 성격」, 『한국언론학보』 54호, pp. 326~348.
- 김인수, 2013, 「일제하 조선의 농정 입법과 통계에 대한 지식국가론적 해석: 제국 지식체계의 이식과 변용을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 김태우, 2013, 『폭격: 미공군의 공중폭격 기록으로 읽는 한국전쟁』, 창비.
- 김학재, 2009, 「여순사건과 예외상태 국가의 건설 : 정부의 언론 탄압과 공보정책을 중심으로」, 『제노사이드연구』 6호, pp. 155~203.
- \_\_\_\_\_, 2010a, 「한국전쟁 전후 민간인학살과 20세기의 내전」, 『아세아연구』 142호.
- \_\_\_\_\_, 2010b, 「한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화」, 『전장과 사람들』, 선인.
- \_\_\_\_\_, 2011, 「정부수립 전후 공보부,처의 활동과 냉전 통치성의 계보」, 『대동문화연구』 74호, pp. 61~98.
- 박경숙, 2012, 「일제의 인구 조사와 인구 통치 : 1908-1936년 재만 일본영사 경찰의 인구 집계 자료를 중심으로」, 『사회와 역사』 95호, pp. 71~116
- 박명규·서호철, 2003, 『식민권력과 통계』, 서울대학교출판부.
- 박명림, 2002, 『한국 1950 전쟁과 평화』, 나남.
- \_\_\_\_\_, 2002, 「국민형성과 내적평정 : ‘거창 사건’의 사례 연구」, 『한국정치학회보』 36권(2), pp. 69~91.
- \_\_\_\_\_, 2011, 『역사와 지식과 사회 - 한국전쟁 이해와 한국사회』, 나남.
- 박정석, 2004, 「전쟁과 폭력에 대한 마을 사람들의 기억」, 『전쟁과 기억』, 한울아카데미.
- 박찬승, 2010, 『마을로 간 한국전쟁』, 돌베개.
- 박찬표, 2007, 『한국의 국가 형성과 민주주의』, 후마니타스.
- 손정목, 1996, 「한국전쟁과 서울의 피해(상)」, 『국토정보』 7, pp. 84~97.

- 서용선 편집, 1997, 『한국전쟁지원사』, 국방군사연구소.
- 서중석, 2000, 『조봉암과 1950년대-하』, 역사비평사.
- 서중석 외, 2010, 『전장과 사람들』, 선인.
- 서중석 외, 2011, 『전쟁 속의 또 다른 전쟁』, 선인.
- 신창화, 2007, 「북한점령기 전남 영광군 피살자 명부의 재검토」, 목포대학교 석사학위논문.
- 안용현, 1992, 『한국전쟁비사 6』, 경인문화사.
- 양영조, 2007, 『한국전쟁과 동북아 국가정책』, 선인.
- \_\_\_\_\_, 2010, 「한국전쟁기 대구지역 피난민의 실태와 구호활동」, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트.
- \_\_\_\_\_, 2013, 「북한의 남한 점령기 민간인 학살 - 한국정부와 미군(KWC) 조사 기록의 비교를 중심으로」, 『이화사학연구』, 46호, pp. 59~96.
- 양정심, 2010, 「한국전쟁기 미군의 전쟁범죄 조사와 처리 : 전쟁범죄조사단(KWC)을 중심으로」, 『한국민족운동사연구』 64호, pp. 401~440.
- 유재형, 2011, 「무력충돌법상 민간인의 보호」, 『강원법학』 32호, pp. 385~439.
- 이영환, 1989, 「미군정기 전제민 구호정책의 성격연구」, 서울대학교 석사학위 논문.
- 이임하, 2010, 「한국전쟁기 유엔민간원조사령부의 인구조사와 통제」, 『전장과 사람들』, 선인.
- \_\_\_\_\_, 2011, 「상이군인, 국민 만들기」, 『중앙사론』 33호, pp. 297~323.
- \_\_\_\_\_, 2012, 『적을 뼈라로 물어라』, 철수와 영희.
- 이완범, 2000, 「한국전쟁 연구 50년과 과제」, 『경제와 사회』 46호, pp. 8~29.
- \_\_\_\_\_, 2003, 「21세기 한국전쟁 연구의 과제: 사람과 전쟁」, 『기억과 전망』 3호, pp. 324~333.
- 이재근·정구도, 2008, 「노근리사건의 역사적 및 국제법적 성격과 향후과제」, 『법학연구』 19호(2), pp. 235~280.
- 전상인, 2000, 「한국전쟁과 국가건설」, 『아시아문화』 16호
- 전신욱, 2011, 「독일 보훈정책의 전개과정과 보훈제도」, 『한국보훈논총』 10호, pp. 159~200.
- 정근식, 2002, 「한국전쟁경험과 공동체적 기억 : 영암 구림권을 중심으로」, 『지방사와 지방문화』, 5권 2호, pp. 165~214.
- \_\_\_\_\_, 2010, 「진실규명과 화해 어디까지 왔는가?: 진실 화해위원회 활동의 결산」, 『황해문화』 67호, pp.86~119.

- 정근식·주윤정, 2013, 「사회사업에서 사회복지로 : '복지' 개념과 제도의 변화」, 『사회와 역사』 98호, pp. 5~41.
- 정병준, 2010, 「한국전쟁기 남한 민간인 인명피해 조사의 유형과 특징: 한국정부의 통계·명부를 중심으로」, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트, pp. 471~504.
- \_\_\_\_\_, 2013, 「북한의 남한 점령기 “의용군” 동원과 운용 - 의용군명부,포로 심문조서를 중심으로」, 『이화사학연구』, 46호, pp. 1~46.
- 정용욱, 2007, 「홍보, 선전, 독재자의 이미지 관리 -1950년대의 이승만 전기」, 『세계정치』 28권 No,2, pp.11~51.
- 조시현, 2001, 「‘노근리’ 학살사건과 국제인도법」, 『성신법학』 1호, pp. 65-106.
- 최원규, 1996, 「한국전쟁중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구」, 『전략논총』 8호, pp. 113~161.
- 최정기, 2008, 「한국전쟁기 영암지역에서의 민간인학살 : 사건의 형태분류 및 피해내용 분석을 중심으로」, 『제노사이드연구』 3호, pp. 101~129.
- 최호근, 2005, 『제노사이드』, 책세상.
- 하상락, 1989, 『한국사회복지사론』, 박영사.
- 허 은, 2006, 「1950년대 전반 미국의 "생체정치"와 한국사회 헤게모니 구축 : 주한미군 민사기구의 활동과 성격」, 『한국사연구』 113호, pp. 175~210.
- 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회 엮음, 2005, 『한국전쟁전후 민간인학살 실태보고서』, 한울.
- 한국사회사학회 편, 1992, 『한국전쟁과 한국사회변동』, 풀빛
- 한국정신문화연구원 편, 1999, 『한국전쟁과 사회구조의 변화』, 백산서당.
- 한국역사연구회 현대사분과 편, 2010, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트.
- 황윤희, 2012, 「한국전쟁범죄조사단(KWC) 문서」, 『송실사학』 28호, pp. 431~442.
- 다야치카코, 2010, 『전쟁범죄와 법』, 이민호·김유성 옮김, 연경문화사
- 하루끼, 와다, 1999, 『한국전쟁』, 서동만 옮김, 창작과비평사.
- 안센, 빌헬름, 2010, 『전쟁』, 권선형 옮김, 푸른역사
- 커밍스, 브루스; 할리데이, 존, 1989, 『한국전쟁의 전개과정』, 차성수, 양동주 옮김, 태암.
- 커밍스, 브루스, 2003, 『브루스 커밍스의 한국현대사』, 창비

- 기든스, 앤서니, 1991, 『민족국가와 폭력』, 진덕규 옮김, 삼지원
- 베버, 막스, 2007, 『직업으로서의 정치』, 전성우 옮김, 나남출판
- 푸코, 미셸, 1998, 『사회를 보호해야 한다』, 박정자 옮김, 동문선
- 아감벤, 조르조, 2009, 『예외상태』, 김항 옮김, 새물결
- 슈미트, 칼, 1990, 『파르티잔 이론 - 정치적인 것의 개념에 관한 중간소견』, 정용화 옮김, 인간사랑
- 슈미트, 칼, 1995, 『대지의 노모스』, 최재훈 옮김, 민음사
- 클라우제비츠, 칼 폰, 2005, 『전쟁론』 제1권, 김만수 옮김, 갈무리
- Tilly, Charles, 1992, *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*, Cambridge, Mass., USA : B. Blackwell, 1994, 『국민국가의 형성과 계보 : 강압, 자본과 유럽국가의 발전』, 이향순 옮김, 문학과 지성사
- \_\_\_\_\_, 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton : Princeton Univ. Press.
- Joas, Hans, 2013, *War in Social Thought: Hobbes to the present*, Princeton Univ. Press.
- Hacking, Ian, 1986, “Making up People,” Heller, T. & et.al.(Eds.) *Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality, and the Self in Western Thought*, Stanford University Press, pp. 222~236.
- \_\_\_\_\_, 1990, *The Taming of chance*, Cambridge University Press, 2012, 『우연을 길들이다 : 통계는 어떻게 우연을 과학으로 만들었는가?』, 정혜경 옮김, 바다.
- Kwon Tai Hwan, 1977, *Demography of Korea : population change and its components, 1925-66*, Seoul National University Press.
- Porter, Theodore, 1995, *Trust in Numbers: the Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press.
- Roberts, Adams, “Lives and Statistics : Are 90% War Victims are Civilian?,” *Survival*, Vol.52 No.3, pp. 115~136.
- Spencer C. Tucker, 2010, *Encyclopedia of the Korean War Volume I*, ABC-CLIO.

Abstract

# Sociological Study on Civilian War Damage Investigation During Korean War Period

Kong, Joon Hwan  
Department of Sociology  
The Graduate School  
Seoul National University

This study tried to reveal civilian war damage during Korean War period with process of damage investigation and political aspects of producing statistics.

Korean War outbreak soon after Geneva convention 1949 relative to the civilian protection established which was to protect unarmed civilians from indiscriminately violence. United Nation also founded to prevent illegal war and armed conflict. Korean War became a good test of civilian protection at war. North Korea investigated case of civilian mistreatment with this background, while South Korean government massacre own civilians at the beginning of war. South Korean government govern its nation with a suspicious glance.

Civilian damage can be classified with primary damage and secondary damage. Primary damage is direct result of war such as casualties. While secondary damage is indirect result of war such as refugees and war sufferers. Korean government investigated these two types of damage separately. This study analyse civilian damage investigation with subject, object, period, political effects and social meanings of investigation.

Primary damage investigation was led by Ministry of Social Affair and Ministry of Public Information. The former was in charge of



civilian affairs such as relief at early period that they should know the reality of civilians. The latter wanted to use case of civilian killings to blame North Korean government at later period. They made new categories of civilian casualties such as massacre and kidnap to exaggerate war crimes of North Korean army. Korean government propagated the massacre and kidnap as a part of psychological warfare. On the other hand, government investigate wounded and missing people with little importance. Government concealed some statistics and result of investigation to cover up their fault when they killed civilians illegally. They classified patriot, collaborator, reds among war sufferers to give hierarchy by means of the result of investigation. And they made a list of civilian sufferers to control them. However as war go on war crimes like civilian killing and kidnap lose their political importance and primary damage investigation stopped at the moment.

Secondary damage investigation was led by Ministry of Social Affair and UN Civil Assistance Command in Korea(UNCACK). They were in charge of refugee relief and evacuation of civilians from the front line. Korean government and UN army wanted to control refugees in their hands because they thought that uncontrollable refugees disturb military operation and a fifth column may hide among them. Their were three phase of refugee investigation. First, they planned large-scale migration to evacuate millions of civilians. And then, they guide refugees to refugee camps. Lastly, they gave a relief to refugees. They needed specific information of refugees to succeed an operation that they investigate every week. Through investigation refugees were quantified and became easy to control. And to conclude, war damage investigation was means of government which controlled and classified civilians.

Keywords : Korean War, war damage, civilian, damage investigation

Student Number : 2012-22925