

# 제주지방 건국준비위원회 인민위원회의 조직과 활동

김 동 만

제주 4·3연구소 편집위원

## 1. 머리말

8·15 이후 '해방공간'에서 제주지방의 민중들은 다른 지방과 마찬가지로 식민지 지배 잔재의 청산, 자주적 민족국가 수립이라는 과제를 달성하기 위해 투쟁하였다. 그러나 이들의 투쟁은 남한을 점령한 미국의 제국주의적 정책과 맞닥뜨려야 했고 결국 그들에 의해 좌절을 겪고 말았다.

이 글은 위와 같은 인식 위에서 8·15 직후 민족자주국가를 건설하기 위한 대중적 정치조직의 하나였던 제주지방의 건국준비위원회(이하 '건준')와 인민위원회(이하 '인민위'로 약칭)에 대하여 살펴보고자 한다. 건준과 인민위원회를 살펴보는 까닭은 이 조직의 결성과 활동이 제주 4·3민중항쟁과 일정하게 연결되어 있다는 판단 때문이다. 따라서 이 글은 제주 4·3민중항쟁에 대한 총체적인 이해를 위한 하나의 시도로 씌어지는 것이다.

이 작업을 위해서 이 시기 발간된 미군정 문서, 신문 그리고 현재 생존해 있는 인물들의 증언을 주 자료로 삼았다. 특히 1990년 6월 2일부터 연재되고 있는 「제민일보」의 "4·3을 말한다"에 크게 의존하고 있음을 밝혀둔다.

## 2. 8·15 직후 제주지방의 사회 경제적 상황

8·15 직후의 건준·인민위의 결성과 활동을 논하기 위해서는 8·15를 전후한 제주도의 사회 경제적 상황을 살펴볼 필요가 있다.

제주도민들은 대대로 척박한 땅에서 밭농사를 주로 하면서 살아왔다. 제주도는 바람이 많아 씨앗을 뿌리면 날려가기 일쑤이고 토지에는 돌이 많아 경작이 어렵고 현무암질이 바탕을 이루고 있어 비가 오더라도 고이지 않아 벼농사가 어려웠다. 이처럼 생산력이 낮은 조건에서 대토지 사유는 발전하지 못하여, 지주제가 우리 역사상 최고로 발전하였다는 일제시기에조차 자작농이 65%로 우세하였다. 이는 도민들 상호 간에 경제적 격차가 적었음을 나타내는 지표로 곧잘 제시되고 있다.

일제시기에 제주도민들은 살길을 찾아 대거 일본으로 건너갔는데 그 수가 1934년에 이미 5만여 명이 되었으며, 태평양전쟁에 강제동원되어 간 사람까지 합하면 그 수는 훨씬 더 늘어날 것이다. 그리고 전쟁 말기에는 제주도가 일본과 미국의 주요 전장이 될 것이라는 예상 때문에 제주도민들이 상당수 육지로 소개(疏開)되었다.

이렇게 밖으로 나갔던 사람들이 해방이 되자 다시 돌아오는데, 1944년에서 1946년 사이에 제주도의 인구 증가는 6만여 명으로서 증가율은 25.8%에 해당하였다. 반면 제주도에는 해방 이후 연속적으로 흉년이 들었다. 설상가상으로 이 시기에는 호열자가 횡행하여 제주도민들에게 깊은 그림자를 드리우고 있었다.

## 3. 제주지방의 건국준비위원회와 인민위원회 조직

### 1) 건국준비위원회 결성과정

일제의 항복이 결정되자 제주도 민중들은 자치적인 치안조직 및 행정·경제조직의 결성에 착수하였다. 청년학도단 결성을 필두로 보안대, 치안대, 자위대를 결성하고 각각의 관공서, 기업체, 학교 등에서 복구위원회, 관리위원회가 자주적으로 조직되었다. 그 중에서도 제주농업학교 학생 800여 명은 1945년 8월 16일 자치활동을 결의. 청년학도단을 결성하고 일본군 수뇌들을 찾아가 이들에게 조

진없는 항복을 요구하였다. 일본군이 이를 거부하자 제주농업학교 내에 있던 일본군 사령부의 무기고를 점령하여 항복문서를 받으려고 대치하다 일본군의 타협제시로 일단락되기도 하였다.

이렇듯 제주지방도 다른 지방과 마찬가지로 '해방국면'에서 해방(일시적이지만)과 독립의 열망에 따라 자생단체들이 속속 결성되었다. 이러한 단체들은, 비록 통일적 조직체계를 갖추지는 못했지만 민중들의 의지에 의하여 밑으로부터 조직된 것들이었다. 자생적으로 조직된 이 단체들은 초기에는 무질서한 모습을 드러냈으나 건국준비위원회 제주지부가 결성되면서 질서가 잡혀 나갔다.

제주도 건준 조직은 오대진·김용해·김정로 등에 의해 추진되었다. 이들은 일제 말기 목포에 살고 있었는데 해방 후 목포지방에서 건준 조직이 결성되는 과정을 보고 제주도에 들어와 조직에 착수하였다. 이들은 각 면으로 돌아다니면서 중앙과 연계를 원활히하고 변혁의지를 통일적 조직체제로 구성하기 위해서는 상부구조로 도(島)건준이 필요하다고 역설하였다. 이들의 노력으로 도건준 결성이 준비되었고 그에 발맞추어 도건준의 하부단위인 면건준이 먼저 속속 결성되었다.

대정면의 경우에는 9월 6~7일경에 면건준이 조직되었는데, 다른 면과는 달리 면보다 리건준이 먼저 결성되었다. 당시 대정면 건준 선전부장을 맡은 이운방씨는 다음과 같이 증언하고 있다.

대정면은 리건준이 먼저 결성되었어. 리건준은 나와 이신호, 문달진 등이 결성을 도왔는데 직접 마을에 찾아가서 건준의 필요성을 이야기하면 마을 유지·청년들이 모여서 조직하였지. 면 건준은 대정국민학교에서 마을 건준대표들이 모여 결성했어. 위원장을 뽑을 때는 투표가 아니고 “누구를 지명하십시오” 하는 식으로 했어.

면건준이 대체로 조직되고 난 시점인 9월 10일에는 도건준이 결성되었다. 도건준은 9월 10일 제주농업학교 강당에서 1읍 11개면 건준 대의원 대표 4~6명씩으로 100여 명과 많은 도민이 참가한 가운데 결성되었다. 이날 결성식에서는 임원진 선출에 이어 행정권의 이양문제, 치안문제, 당면한 경제문제 등이 협의되었다.

도건준 위원장과 부위원장은 각 읍·면 대표들이 추대하였고 이들에 의해 간부진들이 구성되었다. 위원장에 1932년 재건 조선공산당 제주도 야체이카 사건으로 투옥경험을 가진 오대진, 부위원장에 제주읍 건준위원장인 최남식이 선출되었으며 임원은 실무간부와 집행위원으로 구성되었다.

제주도 건국준비위원회 구성원

직책	이름	나이*	출신지	8·15전 직업	항일경력
위원장	오대진	47	대정면	농업	제주야체이카사건(4년)
부위원장	최남식	47	제주읍	교사	
총무부장	김정로	50	조천면	농업	제4차조선공산당사건(6개월)
보안부장	김한정	49	안덕면	어업	제주야체이카사건(5년)
산업부장	김용해	약 50	애월면	농업	동아통항조합운동 관여
선전부장	현호경	42	성산면	공업	
집행위원	김시탁	약 36	조천면	한의사	
	김필원	46	조천면	농업	1919년 조천만세운동(8개월)
	이원옥	약 60	대정면	상업	
	김임길	44	대정면	우체국근무	
	조몽구	38	표선면	노동자	일본전협에서 활동
	문도배	42	구좌면	농업	제주야체이카사건(3년)
	외 3인				

\* 나이는 1945년 당시 나이이다. ( )안은 설형 형기이다.

이날 결의에 따라 며칠 후 건준위원장 오대진을 포함하여 건준대표 안세훈, 김영관, 강성모, 조남수 외 2인이 도사(島司) 대리 센다(千田) 사무관, 일본군 나가즈(永津) 사령관, 경찰책임자를 찾아가 면담하고 다음 세 가지를 요구하였다.

1. 우리의 건국준비위원회 활동과 치안유지 활동을 간섭하지 말라.
2. 제주도의 모든 행정과 치안은 우리가 맡아서 할 것이다.
3. 일본의 군대와 경찰은 지난 18일로 끝났으니 군·경의 무장을 즉각 해제하라.

그러나 일본군은 상부의 지시가 없다는 이유로 거절하였다.<sup>1)</sup> 후일 항복절차를 협의하기 위해 선발로 온 미군정 사법부의 에모리 우달에게도 이것을 요구한 바 있으나 아무런 언급이 없이 육지로 귀환해 버렸다.<sup>2)</sup>

제주지방의 건준은 여타 지방과 마찬가지로 유지·명망가들로 구성된 한시적인 조직이었다. 8·15 이후 민족자주국가 건설이라는 혁명적 상황 속에서 건준이라는 과도기적 조직이 생겨났던 것이다.

2) 인민위원회 결성과정

1945년 9월 6일 미군이 진주하기 직전 '비상한 방법'에 따라 중앙에서 인민공

### 8·15 직후 제주지방 행정도



자료 : 제주도 문화공보담당관실, 『제주도지』 상권, 1982.

화국이 선포되면서 각 지방에서도 인민위가 속속 결성되었다. 9월 12일 서울시 인민위 구성을 시작으로 해서 11월 10일 경기도 인민위를 마지막으로 7도 12시 131개 군에 인민위가 결성되었다.

제주도의 경우, 건준의 발전적 해소로 인민위가 탄생되는데, 도(島)인민위는 9월 22일 제주농업학교에서 각 읍·면 대표들이 참석한 가운데 결성되었다. 이날 결성식에서는, 전체 도민의 역량을 결집하여 자주·통일·독립과 민족의 완전한 해방을 위해 투쟁하고, 일제잔재세력과 국제 파시스트 주구들을 청산하여 민족의 민주주의 발전에 기여한다는 기본정책 노선을 채택하였다.

위원장과 부위원장으로서는 건준 위원장·부위원장이었던 오대진·최남식이 각각 선출되었으며 각 간부들도 건준 인사들이 거의 그대로 계승하였다. 이와 함께 각 읍·면인민위도 9월 하순부터 결성되는데 면에서는 건준조직 경험을 살려 건준 사무실이나 각 읍·면 학교에서 각 마을 대표와 도민들이 대거 참여한 가운데 결성식을 가졌다.

면인민위의 경우 위원장은 대부분 호선으로 선출되었으나 구좌면, 남원면 등은 건준 결성 때와는 달리 각 마을 대표가 직접투표를 하는, 더 민주적인 절차에 의하여 선출되었다. 제주·애월·한림·대정·안덕·중문·서귀·남원·표선·성산·구좌·조천 등 1읍 11개 면에 빠짐없이 인민위가 조직되었다.

제주지방의 인민위는 대체로 총무2부, 조직부, 선전부, 산업부, 문교부 등을 두었으며 중앙인민위에서 발표된 정강 시정방침<sup>3)</sup>에 따라 자주국가 건설 및 봉건세력 축출을 위한 기본정책을 적극 추진하였다.

9월 말부터 연말에 이르기까지 청년, 부녀자, 교육자, 농민, 노동자, 학병 출신 등으로 구성된 청년동맹·부녀동맹·농민위원회·노동조합·학병동맹(중앙문화협회 전신)·소비조합 등 각종 대중단체가 광범위하게 조직되었다.

그 중에서도 특히 청년조직인 청년동맹 제주도위원회(이하 '청년동맹'으로 약칭)는 매우 중요하다. 청년동맹은 9월 말 김택수를 초대 위원장으로 하여 창립되었다(2대 위원장 문재진). 이 조직은 결성대회에서 "우리 앞에 가로놓여 있는 모든 난관을 돌파하고 인민대중의 기본적 요구에 응하여 일미 제국주의적 세력을 축출하는 동시에 우리의 자주독립을 방해하는 외세와 반민주주의적 모든 세력에 대한 투쟁을 통하여 우리 청년의 정치적 사회적 해방을 기한다"라는 선언문을 채택하였다. 그리고 『청년동맹』이라는 기관지를 발간하고 각지에서 학습회·강연회·옹변대회·연예대회를 개최하여 변혁열기를 고취시켰다.<sup>4)</sup> 이 조직은 부녀동맹(위원장 김이환)과 함께 각 면은 물론 각 리까지 뿌리를 내리고 있었으며 전도에 걸쳐 광범위하게 조직되어 인민위와 유기적인 관계 속에서 활발한 활동을 펼쳤다.

한편 9월 하순경에는 조선공산당 제주도위원회가 조직되었다. 이 조직은 1931년 5월 강창보·이익우·오대진·김한정 등에 의해 조직되었다가, 1932년 해녀사건으로 일경에 직발되어 해체된 조선공산당 제주야체이카의 후신으로 볼 수 있다. 이운방씨의 증언에 의하면, 이 조직은 제4차 조선공산당사건(1928년)에 연루되어 투옥된 바 있던 김정로가 주도하였다.<sup>5)</sup> 제주 인민위의 주요 구성원들이 이 당의 조직원으로 보이는 까닭에, 이 좌익정당은 남로당으로 개편된 이후인 1947년 초까지는 인민위 활동에 주력하였던 것으로 볼 수 있다. 그러나 인민위가 당의 지시를 곧바로 수행하는 산하단체였다고 볼 수는 없을 것이다.

이상과 같이 제주지방에서는 인민위와 기타 정당·사회단체들이, 그 속도와 범위에 있어 도→읍·면→리에 이르기까지 매우 빠르고 광범위하게 결성되었다. 이는 일제하 민족해방운동의 조직경험과 방법을 토대로 이루어진 것이었다.<sup>6)</sup> 제주지방 인민위는 과도기적 건준에서 이양되면서 자주국가 건설과 식민지 경제구조의 변혁의지를 뚜렷이 하였고, 이를 위해 좌익정당들과 긴밀한 관계를 유지해 나갔다.

#### 4. 건준·인민위원회 활동

전라남도 미군정요원으로 근무했던 그렌트 미드는 “제주도 인민위원회는 당시 일본군의 간섭에도 불구하고 모든 면에서 제주도에서 유일한 당이었고, 유일한 정부였다”고 이야기한다.” 미군정도 인정하듯이 사실상 8·15부터 1947년 초까지 인민위는 제주도 전역을 지배했으며, 대다수 민중들의 요구를 제대로 반영하는 정책을 실시함으로써 도민들로부터 전폭적인 지지를 받았다.

##### 1) 치안유지 기능

제주지방에서 건준·인민위 활동으로 두드러진 것은 치안대(일부지역에서는 보안대라고 불렀다)의 활동이다. 해방 후 일경이 자취를 감추면서도·읍·면·리 건준·인민위원회 산하에는 청장년들로 치안대 또는 보안대가 구성되었다. 이들은 하얀 천에 검은 글씨로 ‘건준·청년동맹’(제주읍), ‘치안대’(한림면), ‘치안’(조천면)이라고 쓴 완장으로 치안대임을 표시하였다.

이들이 수행한 치안업무는 첫째로 일본군 패잔병의 횡포를 막는 일이었다. 8·15 이후 약 3개월 간 6만여 명의 일본군 패잔병이 제주도에 주둔하고 있었다. 이들은 패전과 항복으로 기강이 헤이해져 민간인에 대한 횡포 그리고 군수물자(이는 조선민중에게서 수탈한 것이다)를 자의적으로 처분할 우려가 많았다. 이에 대한 치안대의 주요 활동은 다음 몇 사례에서도 짐작할 수 있다.

한림리 치안대(대장 고경흡)는 일본군 준위가 처녀를 제공받고 물자를 보급한다는 소식을 듣고 이를 급습하였으며, 한림면 금악리 치안대는 일본군 장교의 간통소식을 듣고 그에게 체형을 가했다. 또 애월읍 어음리에서는 치안대 대장 양병남이 조선인에게 빼앗아(공출) 쌓아 놓은 보리 소유권을 놓고 일본군과 대항하였다. 또 일부 일본군이 식량 및 군수품들을 불태우고 바다에 버리는 등 최후의 발악을 자행하자 치안대는 ‘일본군 물품은 인민의 소유’라는 생각에 돌아가면서 일본군의 동태를 파악하고, 수장·소각방지에 힘을 기울였다.

다음으로는 동족 간의 상잔을 방지하는 일이었다. 일제 말기 강제징용, 징병, 공출, 노역동원에 협력하였던 경찰, 관료, 면장, 이장들은 8·15 이후 민중들의 공격대상이 되었다. 특히 강제징용, 징병에서 돌아온 사람들이 부일 협력자들에게 집단폭행과 구타를 하는 사례가 늘어났다.

제주읍에서는 강제노역에 앞장섰던 노무계장이 폭행을 당해 다른 마을로 쫓겨났으며, 조천면 함덕에서는 한아무개가 친일을 했다는 이유로 동네 청년들에 의해 목숨을 잃었다. 도내 각처에서 집단폭행과 구타의 사례가 늘자 치안대는 혼란상황을 수습하기 위해 본래 사명인 치안유지의 직무를 수행하였다. 따라서 제주지방은 다른 지방과는 달리 사망자 발생이 적었다.

그리고 치안대는 구좌읍 김녕에서는 해산물의 무단채취와 나무벌채를 막았으며 도박, 폭행사건 등도 단속하였다.<sup>8)</sup> 치안대는 건준·인민위 산하단체였으므로 이러한 치안활동은 결국 건준·인민위의 활동으로 볼 수 있다.

## 2) 적산관리 기능

민중들에게 호응을 얻었던 건준·인민위의 또다른 활동으로 적산관리를 들 수 있다. 제주도에서 적산은 두 가지 양태로 나타난다. 하나는 토지와 사회산업체 등이고 다른 하나는 목재, 식기, 차량, 의류 등 군수품이다.

일제시대 제주에는 주정공장과 제약회사, 양말공장, 축산물 및 수산물을 원료로 하는 통조림, 패구공장 등 72개소 화학·제조업 작업장이 일본인에 의해 가동되고 있었다. 8·15가 되자 이들 공장의 자주관리를 위해 각 단위 관리위원회가 설립되었고, 이후 건준·인민위가 결성되면서 이들이 산업부와 협의하여 관리를 해나갔다. 당시 한림면 건준·인민위 산업부를 맡았던 고종석씨는 “당시에 적산은 우리 것이므로 우리가 관리하여야 한다는 인식을 공유했어요. 제주읍에서는 주로 도 산업부장인 김용해씨가 동양척식회사 등을 관리했고 나는 옹포 통조림공장, 식산제약회사를 맡아 관리하였으나 미군정이 들어오면서 군정 재산관리과에서 모든 관리를 했어요”라고 전한다.

또다른 종류의 적산으로 군수품 일부는 건준·인민위에 의해 접수 불하되었다. 한림면 명월인민위에서는 일본군이 쓰던 식기 및 일용품을 접수하여 주민들에게 골고루 나누어준 사례가 있다.<sup>9)</sup>

안덕면 창천리에서도 일본군이 쓰던 군수품을 관리하기 위해 조직적으로 활동했던 내용이 나온다.

1. 일본군 재산은 우리의 재산이다. 누구든지 매매할 수 없다.
2. 금일 이전에 매매한 재산에 대해서는 매입자에게 원가를 돌려주고 재산은 회수한다.
3. 금일 이후에 매매한 재산은 일본군이 철수한 후 몰수한다.



창천 인민위에서는 위 3항의 결의문에 따라 보초를 세워 일본군의 동태를 파악하고 일본군 철수 후 그 목재로 국민학교를 설립하였다.<sup>10)</sup>

미군정은 1945년 12월 1일 재산관리과를 신설하여 적산의 접수·관리·처리를 독단적으로 수행했으며, 1946년 2월 신한공사라는 군정청 직속의 특별기관을 설립하여 귀속재산을 관리하였다.

### 3) 행정기능 및 공익활동

제주도 건준·인민위는 앞에서 보았듯이 행정권을 인수하기 위해 일제와 미군정에 3개항을 요구한 바 있다. 또한 9월 말경에는 각 읍·면 대표들이 모여 안세훈씨를 도사로 선출하여 행정력을 완전히 이양받으려 했다.<sup>11)</sup> 하지만 미군정이 요구를 수락하지 않아 행정기관을 인수하지는 못하였다. 그렇다고 지방에 행정기능이 없었던 것은 아니다. 제주읍에서는 건준·인민위 주도하에 시내청소 및 도로정리를 하였던 사례가 있으며, 남원면 수망리에서는 마을공동으로 길 닦기를 하였다. 한림·금악리에서는 체육대회·연예대회가 인민위 주도로 개최되었고, 일부 마을에서는 축산·일반 농사법에 대한 교육도 실시하였다.

미군정이 일제 통치기구를 존속시키면서 면 행정기능도 부활되었는데, 면장은 지역민에 의해 호선되는 형태였다. 따라서 일부 면과 마을에서는 인민위원장과 면장을 겸임하기도 하였다. 대정면에서는 인민위원장이인 우영하가 면장을 겸임하였으며 각 마을 인민위원장이 이장이 되었다.<sup>12)</sup> 그렇지 못한 면에서는 면사무소에서 중요한 행정업무를 실시할 때 인민위 간부들과 협의를 하는 것이 관행처럼 되어 있었다. 각 마을 인민위 사무실이 거의 리업무를 보는 향사를 사용하였다는 것도 이를 뒷받침하여 주는 사례이다.

인민위에서는 산하에 소비조합을 두어 공산품, 생활필수품을 공급하기도 하였다. 고경흡씨의 증언에 따르면 소비조합에서는 북에서 사온 비누(상표:인민), 비료(상표:함흥8호) 등을 판매하였다고 한다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 대정면 인민위는 대정중학원을 개설하였으며 각 면·리 인민위에서도 국민학교, 중학원을 개설하는 등 자치적으로 교육사업에 적극 관여하였다. 커밍스의 분류에 의하면 제주지방은 1946년 현재, 15세 이상 남자인 경우 학생 및 전문직 학교 졸업자 비율이 42.4%로 전국 평균치 27%보다 훨씬 웃돌고 있다.<sup>14)</sup>

또한 인민위에서는 미군정이 식민지기구를 부활하여 곡물수집정책을 펼치자 그 반대운동도 펼쳤는데 민중들은 이에 적극적으로 호응하였다. 실제로 1947년

1월 18일 현재, 남한에서는 할당량 69.5%의 실적을 올린 반면 제주도는 할당량 5천 석의 0.1%에 지나지 않았다.<sup>15)</sup> 이는 인민위에 대한 민중들의 지지도가 강렬함을 단적으로 보여주는 사례이다.

## 5. 건준·인민위원회 인물들의 사회 정치적 성향

제주지방의 도·읍·면 건준과 인민위의 인물들은 지방민들에게 친숙한 토착민들이었다. 이것은 건준·인민위 지방조직이 자발적 노력으로 이루어진 권력기구임을 증명하는 것이다. 위원장, 부위원장 등 대표급 인물은 사회적 경륜을 쌓은 40~50대 인사들이며, 마을유지들이 대부분이다.<sup>16)</sup> 이들의 직업분포도 농업, 어업, 중소상인, 관료 등 다양하였다. 이 가운데는 일제의 식민지 지배에 협조하였던 사람도 있었는데, 김봉규·오용국은 일제하에 면장을 지냈으며 현중홍·조범구·고군철은 일제시기에 면 회계업무를 맡던 면서기를, 그리고 우영하는 일제말기 모슬포 레이다를 지키는 모슬봉 감시소장을 지냈다.

일부 면의 경우에는 건준이 인민위로 개편되면서 보수적 인사들이 탈락하고 진보적인 인사들로 구성되었다.<sup>17)</sup> 그러나 전반적으로는 대중에게 잘 알려져 있는 명망가를 위원장으로 추대하였다. 이처럼 일제관리조차 임명하였던 이유에 대해서는 다음과 같은 증언에서 시사받을 수 있다. 공산당 대정면책이었던 이운방씨는 “우리는 정책적으로 온건하고 지방유지였던 우영하를 인민위원장으로 추대했지. 이는 다양한 계층을 끌어들이기 위한 방편”이었다고 이야기한다. 여기서 인민위원회가 광범한 민중을 끌어들이기 위한 통일전선적 조직이었음을 알 수 있다.

그러나 대개는 역시 민족해방운동을 하였던 사람들이다. 특히 조천·구좌·애월·성산·중문·대정면 등 민족해방운동이 강했던 지역에서는 처음부터 민족해방운동 경력을 가진 자들이 직접 참여하거나 고문역할을 하였다.

조천의 경우 안세훈·김유환·김시범·김시택, 구좌면은 문도배·오문규, 애월면은 김달준·김용해, 대정면은 이신호·문달진, 성산면은 현호경 등이 건준·인민위 결성에 직접 관여하였으며 이들이 직접 위원장이나 간부를 맡기도 하였다. 도건준 간부들 중 70% 이상은 민족해방운동 경력을 가진 인사들이었다.

일제하 제주지역의 민족해방운동은, 의병운동이나 3·1운동처럼 유교에 바탕을 둔 운동이나 1929년 우리계 사건처럼 무정부주의 사상에 따른 운동도 존재하였으나, 일반적으로는 특히 1930년대 이후에는 사회주의에 의한 운동이 압도



▲1948년 5월 산간마을 주민들이 해안으로 소개되고 있다. 대부분이 어린아이와 부녀자들이다(한국전쟁의 전개과정)

적이었다. 따라서 건준·인민위 간부들은, 조천면 건준위원장 김시범이나 도건준 도집행위원 김필원처럼 3·1만세시위사건에 연루되어 옥고를 치른 사람도 있으나, 대부분 제주 신인회사건(1925년), 제주 야채이카사건(1932년), 제주 적색 농민조합사건(1934년) 등 사회주의 운동에 연루되었던 사람들이다.

이상에서 살펴보았듯이 건준·인민위 인물들의 성격을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 일제하 민족해방투쟁을 전개하였던 인물들이 주도하였다. 따라서 활동경력에서 공통점이 많았기 때문에 쉽게 조직적으로 연계될 수 있었고, 이들이 일제하에서 실천으로 보여주었던 투쟁은 민중들의 광범위한 지지를 받았다.

둘째, 각계각층의 대중들을 인민위란 통일적 구조로 이끌기 위해 일제관료 출신까지 포함하여 다양한 직업분포를 가진 인사들로 구성되었다.

셋째, 기존의 공동체적 양식을 파괴하는 것이 아니라 긍정적으로 활용·변화·발전시켜 나갈 수 있는 인물들로 구성되었다. 건준·인민위의 위원장, 부위원장이나 나이·학력이 높은 마을 유지들이라는 점은 당시 대중들이 지녔던 지도자상과 일치한다.

## 6. 미군정과 인민위원회

남한의 군정업무는 1945년 9월 12일 아놀드 소장이 군정장관에 임명되면서

시작되었다. 제주도는 행정구역상 전라남도(前)에 속해 있었기 때문에 형식상으로는 전남에 군정이 실시되는 10월 27일에, 실제적으로는 11월 10일에야 군정업무가 시작되었다. 전남지방의 초대 군정지사를 맡은 제 20 연대장 펍크 대령은 10월 25일 일본인 지사 야기와 경찰서장 카사키를 파면하고 10월 27일 오전 10시 제주도를 포함한 도내 일원에 군정 실시를 선포하였다.<sup>18)</sup>

제주의 군정업무 실시를 위한 최초의 군정 단위부대 59중대는 1945년 11월 10일 진주하였다. 이 부대의 정확한 숫자는 드러나지는 않지만 제주도를 통괄할 만한 충분한 병력이 아니었다는 것만은 틀림이 없다.

이들은 들어오자마자 제주도청(島廳)이었던 건물에 그대로 군정청을 설치하고 군정장관에 스타우드 소령, 법무관 존슨 대위(차기 패트리치), 정보관 실크 중위, 공보관 라크우드 대위, 재산관리관 마틴 대위로 미군정 관리를 구성하여 군정업무를 실시하고 포고령 제 1호에 따라 붕괴된 일제 통치기구를 재수립하기 시작하였다.<sup>19)</sup>

미군정은 일제의 도사제(島司制 : 도사는 군수와 경찰서장을 겸임)를 부활하여 조선인 중 일제하 가장 높은 관직에 있었던 도 농회(農會) 주사 김문희를 도사 대리에 임명하였으며, 도청 산업기수였던 이홍림을 산업과장에 임명하였다. 또한 부일 협력자로 알려진 박종훈을 검찰청 검사장에 임명하고 고등재 형사였던 김창희(金昌禧)를 미군정 제 8 관구 관할 22구 경찰서장에 임명하였다. 도제(道制) 실시 후에는 일제하 일본경찰 밀정이었던 신우균을 부감찰청장(1946년 12월에는 제 3대 감찰청장으로 승격)에, 일제하 경찰이었던 김차봉·강동효를 감찰청 총무과장, 제주 제 1 구 경찰서장에 각각 임명하였다.

이와 같은 조치는 여타의 지방과 마찬가지로 미국이 제주도에 식민지 통치기구를 부활한 것이었는데, 어느 지방보다 인민위원회가 활발하였던 이곳에서 취한 이같은 미국의 조치는 도민들의 거센 반발을 불러일으키기에 충분하였다.

그런데 당시 제주도에에는 식민지 잔존세력이나 우익집단이 미미하였으므로<sup>20)</sup> 미군정은 현실적으로 압도적인 세력을 갖고 있는 인민위와 타협하지 않을 수 없었다. 즉 제주지방에서는 미군정이 인민위를 공식적으로 인정하지는 않았지만 사실상의 통치기구로 인정, 치안대원을 소집하여 치안협조를 구했던 사례가 있다. 다음의 증언은 그 상황을 여실히 보여주고 있다. 1946년 초에 세화지서 주임으로 부임했던 한 경찰관의 이 증언에는 그 시대의 모습을 투영할 수 있는 많은 내용이 담겨져 있다.

그 무렵에는 순경들이 주민들에게 큰소리를 할 수 없을 정도로 힘이 없었다. 왜정시

대 군복을 입고 현지에 부임해 보니 옛날 주재소 건물에는 인민위원회 간판이 걸려 있었다. 할수없이 한쪽 입구에 지서 간판을 세웠다. 한동안 같은 건물에 인민위원회와 지서의 간판이 나란히 공존했다는 이야기가 된다. 발령통지서를 받을 때 당시 김창희 경찰서장이 병함에 문도배 인민위원장에게 전하라며 소개장을 써줬다. 내가 지서주임으로 부임하니 잘 부탁한다는 내용이었다. 이를 문위원장에게 전했으며 한동안 그와 가깝게 지냈다. 인민위원회 주최의 모임이 있을 때에도 지서 순경들이 참석하기도 했는데 별다른 문제는 없었다.<sup>21)</sup>

미군정은 실질적으로 인민위의 도움이 없이는 통치가 불가능하였다. 안덕면 서광리 청년동맹 위원장을 지냈던 조여진씨는 “1947년 3·1기념대회 직전 김영진 남군수로부터 인민위원회와 청년동맹 앞으로 공문이 왔다”고 증언하고 있으며 한림면에서도 도지사 공문에 지서주임보다 청년동맹위원장 이름이 먼저 기재된 공문이 발송되었다. 이러한 상황들에 비추어볼 때 1947년 초까지도 미군정이 인민위를 인정하였다는 해석도 가능하다.

미군정은 일시적으로 제주도 인민위를 인정하는 듯했지만, 1946년 7월 2일 도제(道制) 실시 이후 남한의 친미반공정권을 수립한다는 기본전략을 관철시켜 나갔다. ‘남한에서 유일정부임’을 천명한 미군정이 인민위 활동을 제지하고 그들의 점령정책을 관철시키기 위해 제주도를 전남에서 분리하여도제를 실시한 것이다.<sup>22)</sup> 도로 승격됨으로써 도내의 물리력을 군 수준에서 도 수준에 맞게 법적 제도로 확대시킬 수 있었다. 이에 따라 제주경찰서를 제주감찰청으로 승격시키는 한편 100명 안팎이던 경찰병력을 200여 명으로 증강하고 조선경비대 9연대를 창설하였다.

미군정의 인민위원회에 대한 실질적 탄압은 1946년 6월 식량유용 구실사건으로부터 시작되었다. 미군정은 일본군 식량을 부정처분했다는 이유로 현호경 등 제주도 인민위와 청년동맹의 간부들을 다수 체포하였으며 김한정과 문재진은 검거를 피해 타지방으로 피신하였다.<sup>23)</sup> 이에 인민위에서는 산하부서 간부들의 피검에 대해 적극 항의, 대항하였다. 이때부터 미군정과 인민위는 긴장관계에 돌입하였다.

그러나 그해 10월 인민항쟁에는 동참하지 않는다. 반면 남조선 과도입법의원 선거에서 중앙의 좌익은 ‘미군정 연장음모’ ‘남조선 단정수립 기도’라는 이유로 이를 전면적으로 거부했으나, 제주도의 경우에는 구좌면 인민위원장 문도배와 조천면 인민위 문예부장 김시탁이 당선되었다. 이때 입법의원 선거에 참여했던 이운방씨는 당시를 이렇게 증언한다.

10월 인민항쟁 당시 제주도민은 호열자 만연과 흉년으로 굶주리고 있었으며 이를 외면한 무조건적인 투쟁은 바람직하지 않다고 생각했어. 입법의원 선거는 철저히 반대하고 거부한다는 원칙에는 변함이 없었어. 선거에 참여한 것은 이 기회를 역이용하여 우익을 진출하지 못하게 하고 선거를 무효화함과 동시에 우리의 힘을 과시하는 일대 데몬스트레이션을 전개하기 위한 거야.

이러한 사실은, 제주도 인민위가 대중에 대한 장악력은 컸음에도 정책은 상대적으로 온건하였다는 것을 보여준다.

1947년에 들어서면서 미군정은 분단구조를 추진하기 위하여 인민위에 대한 공격의 강도를 심화시켜 나간다. 1월 26일에는 치안유지 및 경비강화라는 구실로 기마부대를 설치하였고, 2월 23일에는 충남북 소속 응원경찰 100여 명을 증파하였다. 이같은 미군정의 탄압에도 불구하고 제주 인민위는 역량을 보존할 수 있었는데, 이는 1947년 3·1절 기념시위를 주최하였던 것에서 알 수 있다.

1947년 초 문도배 등 다수가 검거되는 가운데 인민위는 2월 17일 읍내 김두훈의 집에서 사회단체 등 각 단체가 참석한 가운데 3·1기념대회 준비위원회를 결성하였다. 이날 이들은 “노동인민의 권리를 보장하고 3상회의 충실한 이행으로 조선독립보장을 위한 3·1기념투쟁을 전개할 것”을 결의하였다. 위원장에는 안세훈, 현경호, 오창훈 3인을 두고 총무, 선전, 재무부로 구성하였다.<sup>24)</sup>

1947년 2월 23일에는 도·읍·면 대의원 3백여 명과 도민이 모인 가운데 제주도 민주주의민족전선(이하 '민전')이 결성되었다. 안세훈은 “세계민주주의 체제에 입각한 모스크바 3상회의의 결정은 민주과업을 진정하게 실천하여야 하며, 삼천만 동포 한 사람까지라도 민전 산하에서 3상회의의 실천투쟁을 전개하여야 한다”는 개회사에 이어 명예의장으로 스탈린, 박헌영, 김일성, 허헌, 김원봉, 유영준을 추대하였다. 또한 미군정 도지사 박경훈 외 각계 인사의 축사가 있었으며, 김용해의 국내외 정세 보고, 도정세 보고가 있었다. 이날 민전 간부진은 의장단에 안세훈·이일선·현경호, 부위원장에 김용해·김탁수·김상훈·오창훈, 사무국장과 조직부장에 김정로(겸임), 선전부 좌창림, 문화부장 김봉현 외 31명으로 구성했다.

이러한 민전 결성은 인민위원회, 좌파정당, 노동단체, 농민단체, 청년동맹, 문화단체 등이 통일적 구조를 통해 모스크바 3상회의의 총체적 지지를 위한 투쟁을 적극적으로 펼쳐 나갈 수 있는 토대를 마련했다. 그러나 제주 인민위가 당시 민족민주세력을 흡수한 통일전선을 구축하고 있었기 때문에 제주에서의 민

전 결성이란 중앙의 정치변화에 맞추어 인민위가 명칭만 변경한 것이었다. 민전 결성 이후에도 면·리 단위에서는 인민위가 계속 존재하였다.

1947년 3월 1일 각 면에서(조천면, 애월면은 제주시에서 같이 행사를 가짐) 면인민위의 주최로 평화적 행사를 가졌는데 제주도 전체의 참석인원은 최소 7만에서 최대 12만에 이른다. 이는 도 전체인구(275,899명)의 약 25%에서 44%까지 차지하는 것이었다. 각 면에서는 행사에 참여할 때 인민위 깃발과 청년동맹 깃발 등을 가지고 참석하였으며 1947년 3월 제주신보 3·1절 경축광고에는 각 면인민위 명의로 광고를 싣고 있다. 이상의 사실은 이때까지 인민위가 공식적으로 활동하고 있었고 대중들의 지지를 받고 있었음을 보여주고 있다.

그러나 평화적인 3·1절 기념식은 미군정의 도발로 피의 잔치가 되고 말았다. 3월 1일 제주읍에서 3만여 군중이 행사를 마치고 “3·1정신으로 통일독립 전취하자”, “일제통치기구 분쇄”, “3상회의 즉시 실천” 등을 외치며 평화적인 시위를 하던 중, 미군정 법무관 패트리치가 총지휘하는 미군정 경찰의 발포로 사망 7명, 중상 6명 등 다수의 부상자가 발생하였다.

이 학살에 항의하여 3월 10일 각 관공서, 공장, 학교 등 전도적으로 총파업을 전개하였다. 심지어 제주도청은 박경훈 지사와 총무국장 김두현을 중심으로 3·1 대책위원회를 결성하고, 하자 군정장관에게 요구조건을 보내어 그것이 관철될 때까지 도청직원 140여 명은 업무를 중지할 것을 결의하고 파업에 들어가기까지 하였다. 이렇듯 관공서를 포함한 전도의 총파업으로 제주도는 거의 모든 기능이 정지되었다.<sup>25)</sup> 심지어는 마을의 이장까지도 파업에 동참하였다. 14일에는 미군정의 무차별 강경진압에 대한 항의의 표시로 박경훈 도지사가 사임하였다.

제주도 내 각 기관이 총파업을 단행하자 미군정에서는 군정청 사찰반과 전남, 북 및 인천의 경찰 400여 명을 급파하였다. 또한 경무부장 조병옥이 내도하면서 좌익에 대한 총검거를 실시하여 3월 18일 현재 200여 명이 검거되었으며<sup>26)</sup> 이 사건으로 총 2,000여 명 검거, 200여 명을 구속하였다. 또 미군정은 그들의 대리탄압세력인 서북청년단을 파견함으로써 제주도를 ‘빨갱이섬’으로 조작해 나갔으며, 이들은 도민을 상대로 수많은 만행을 저질렀다.

이에 각 지부 인민위(점차 지부에서도 민전 결성)는 3·1투쟁의 경험을 토대로 미군정과의 실력대결도 불사한다는 결의를 하였다. 3·1투쟁과 연이은 미군정의 대대적인 검속은 4·3민중항쟁의 도화선이 되었다. 이후 제주도 민전과 각 지부 인민위는 이 시기부터 차츰 지하화되기 시작하지만 한림면 금악리·조천면 대흘리 등 일부 지역에서는 4·3항쟁 때까지도 존속하였다.

## 7. 맺음말

이상의 글에서 앞에서 제기하였던 문체에 대하여 몇 가지 결론을 얻어낼 수 있다.

우선 제주도 건준·인민위는 민중과의 강고한 연대 속에 철저히 민중지향적인 정책을 펼친 민중자치기구였다. 인민위는 일제하 민족해방운동의 전통과 공동체의식을 바탕으로 도(島) — 읍 — 면 — 리로 이어지는 조직적이고 단결된 모습을 보여주었다. 이념적으로도 “민족자주국가 수립”, “민족해방·무산계급의 해방”, “친일파 처단”이라는 원칙에 따라 행정접수를 시도했으며 지역정세에 맞는 실천투쟁을 전개하였다.

둘째, 인민위는 온건한 정책을 펼쳐 다양한 대중을 포용한 통일전선적 조직체였다. 따라서 제주도에는 1947년 초까지 인민위 외에 뚜렷한 정치조직이 없었으며, 이에 따라 더 효과적이고 적절한 통치를 펼쳤다. 또한 강력한 세력을 갖고 있으면서도 고도의 유연성을 발휘하여 미군정과의 대립을 피하면서 역량을 확대하였다. 만약 이러한 역량강화가 없었다면 ‘3·1절 기념투쟁’ ‘3·1총파업’을 효과적으로 이끌지 못하였을 것이며, 4·3민중항쟁으로 이어지는 반미구국투쟁을 전개하지 못하였을 것이다. 그러나 제주지방의 인민위는 조직적 지도에 기초한 중앙과의 통일적 정치투쟁을 담보하지 못한 한계를 갖는다.

4·3민중항쟁을 규명하기 위한 하나의 시도로 이루어진 이상의 논의에서 그리 만족스러운 결과를 얻지는 못하였다. 극히 제한된 논의에서 이처럼 중대한 문제가 밝혀질 수 있으리라고 기대하는 것은 처음부터 무리였다. 하지만 4·3진상 규명이란 대의에 따른 자그마한 부분으로서 사례조사를 시작하였다는 데 의미를 두고자 한다. ▣

## 주

- 1) 김봉현·김민주, 『제주도 인민들의 4·3무장투쟁사』, 대판, 문우사, 1963; 이운방(대정면, 당시 조선공산당, 남로당책, 인민위 선전부장, 1989~90년 채록) 증언.
- 2) 위의 책, 16쪽; 조남수, 『4·3진상』, 12쪽.
- 3) 9월 14일 조선인민공화국 이름으로 발표된 정강시정방침. 정강은 1. 민족국가의 건설을 피하며 2. 일제와 봉건잔재세력을 일소한다. 3. 민중 생활의 급진적 향상을 피하고 타국과 상호 협조하에 세계평화 확보에 기여한다 등이 주요골자이다.  
시정방침은 27개 항으로 되어 있는데 주된 내용은 일본인과 민족반역자의 토지를 몰수하여 농민에게 무상분배할 것, 민족반역자 처단, 모든 특권의 폐지, 종교·언론·집회의 자유 보장, 남녀평등, 8시간노동 및 최저임금보장 등이다.



- 4) 김봉현·김민주, 앞의 책, 17쪽.
- 5) 위의 책, 17쪽에는 제주도 조선공산당이 12월 9일 결성되었다고 기록하고 있으나 당시 조공 대정면책을 맡았던 이운방씨는 9월 하순경이라고 주장하고 있다. 필자는 이운방씨의 설을 따른다.  
조공 제 4 차 사건에 대해서는 박경식, 『현대사자료』 5, 신호(神戶), 137~138쪽.
- 6) 박명림, 「제주도 4·3민중항쟁에 관한 연구」, 고려대 정치학과 석사학위논문, 1988, 26~29쪽.
- 7) 미드, *American Military Government in Korea*, New York, Columbia Univ., 1951, 162쪽.
- 8) 「제민일보」, 1990년 7월 24일자.
- 9) 오희규(한림면 명월 치안대 부대장, 90년 채록) 증언.
- 10) 창천리 성청회, 『창천내』, 1987.
- 11) 제주 4·3연구소, 「제주도 인민위원회 결성과정 — 대정면 중심」, 『4·3장정』 통권 3호, 1990, 4, 78쪽.  
“4·3을 말한다”, 「제민일보」, 1990년 9월 25일자. 안세훈은 도사로 선출된 것에 대해 처음에는 거부를 했으나 나중에 승인했으며 이후 미군정이 들어오면서 호지부지된다. 그러나 도인민위원장이 존재하면서 도사 대리를 따로 선출한 것에 대해서는 의문이다.
- 12) 또 한 가지 특색은 건준·인민위 위원장을 맡았던 인사들이 면장으로 추대되었다는 사실이다. 그 대표적인 인물로는 조천의 김시범, 대정의 우영하, 표선의 조범구·김민추, 남원의 현중홍 등인데 당시 면장은 주민들에 의해 호선되는 형태였다.
- 13) 고경흠(한림, 당시 치안대장, 청년동맹위원장, 90년 채록) 증언.
- 14) 커밍스, 『한국전쟁의 기원』, 일월서각, 433쪽.
- 15) 『G-2보고서』, 1947. 1. 18.
- 16) 치안대, 보안대 등의 활동조직은 주로 20~30대 초반으로 이루어져 있다.
- 17) 대표적인 예로 서귀면 건준위원장인 오용국, 치안대장 강성건, 훈련부장 한천일, 한림면 건준 산업부 양병직 등이 탈락하였다. 나중에 한천일과 강성건은 대한독립촉성청년연맹에서 활동하게 되며 오용국과 양병직은 5·10선거에 출마하기까지 하였다.
- 18) 안종철, 「해방직후 건국준비위원회 지방조직과 지방인민위원회에 관한 연구」, 전남대 정치학과 박사학위논문, 1990, 80쪽.
- 19) 「제민일보」, 1990년 8월 16일자.
- 20) 제주에서의 우익의 태동은 1946년에 와서야 찾아볼 수 있다. 한독당 제주도당부는 중앙보다는 6개월이 늦은 1946년 초에 조직이 결성되었으나 조직이 미미했다. 대한독립촉성청년연맹 제주도 조직은 1946년 7월 이후에야 결성되었으며, 광복청년회 제주도지회(위원장 한효현)는 1947년 2월 1일에야 결성되었다.
- 21) “4·3을 말한다”, 「제민일보」, 1990년 7월 20일자.
- 22) 제주도 문화공보 담당관실, 『제주도지』, 상권, 제주도청, 1982.
- 23) 고한진 증언.
- 24) 「제주신보」, 1947년 2월 18일자.
- 25) 제주도 총파업 규모  
관련인 : 40,852명, 행정기관 : 23, 중등학교 : 13, 초등학교 : 92, 통신기관 : 7, 금융기관 : 8, 산업단체 및 공장 : 15 (조선통신사, 『조선연감』, 1948, 318쪽).
- 26) 「제주신보」, 1947년 3월 20일자.