

한국전쟁기 제주지역사회의 변동*

양 정 심

- | | |
|-------------------|-------------------|
| I. 머리말 | IV. 구호활동과 주민관리 |
| II. 전쟁발발과 제주도 | V. 전쟁과 제주지역사회의 변화 |
| III. 인구변동과 피난민의 섬 | VI. 맺음말 |

I. 머리말

한국전쟁은 한국사회의 지형을 크게 바꾸어 놓았으며 지역사회에도 큰 영향을 미쳤다. 한국전쟁은 기존의 사회와 권력관계를 바꾸어 놓았다. 특히 권력은 군·경 중심으로 편제되었는데 이는 지방에서도 마찬가지였다. 국가권력이 외부로부터 이식되어 사회 재편을 주도한 셈이다. 하지만 이 시기는 지방권력을 장악한 세력 내부에서도 경쟁 구조가 본격화된 시기였으며, 역사적 경험이 지역적 특수성과 결합하여 다르게 나타나는 측면도 있다.

한국전쟁이 지역사회구조와 지방정치에 미친 영향이나, 지방사회에서 사회적 갈등의 형성과 전개과정에 대한 초기 연구로는 정근식의 글이 있다.¹⁾ 최근 들어서는 구술사의 활용과 함께 지역단위의 전쟁경험을 발굴하는 연구가 나오면서 연구의 지평이 넓어지고 있다.²⁾ 그런데 이들 연구는 주로

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-321-A00012).

1) 정근식, 『한국전쟁과 지방사회의 갈등』, 한국사회학회 편, 『한국전쟁과 한국사회변동』(서울, 풀빛, 1992).

2) 박찬승, 『한국전쟁과 진도 동족마을 세등리의 비극』, 『역사와 현실』 38호, 2000; 이 용기, 『마을에서의 한국전쟁 경험과 그 기억-경기도 ‘모스크바’ 마을 사례를 중심으로』, 『역사문제연구』 6호, 2001; 윤택림, 『인류학자의 과거여행-한 빨갱이 마을을 찾

미시적으로 마을단위에서 전개되는 갈등과 투쟁을 분석하거나 전쟁의 경험에 초점을 맞추었기 때문에, 지방 차원에서의 정치·사회 변화를 보여주는 연구로 확장될 필요가 있다.³⁾

이 연구에서는 유엔민간원조사령부(United Nations Civil Assistance Command, Korea, 이하 UNCACK) 자료를 통해 제주지역을 중심으로 한국전쟁 전후 지역사회의 변화 과정을 살펴보고자 한다.⁴⁾ 유엔민간원조사령부 자료는 기본적으로 지역팀의 보고 형식으로 작성되었기 때문에 중앙의 지방 장악 과정과 지역 정치의 중요사항, 경찰활동, 지방행정의 특이사항, 사법, 인구 변동 같은 지역 정치에 관한 내용을 포함하고 있다. UNCACK 제주팀도 1951년 초부터 제주에서 구호활동 체계를 세우고 감독하면서 활동했다.

제주는 주지하다시피 4·3항쟁 이후 기존의 사회와 권력관계가 바뀌었을 뿐만 아니라, 지역공동체가 파괴되면서 도민의식이 크게 변화, 왜곡되기 시작했다. 여기에다가 한국전쟁이 발발하면서 피난민 수용소와 군사훈련장인 육군훈련소가 설치됨에 따라 전쟁의 후방 역할을 담당하면서 그 변화는 가속화되었다

특히 피난민의 유입은 경제적 문제뿐만 아니라 제주도민과의 정치적·사

아서』, (서울, 역사비평사, 2004); 정근식, 『한국전쟁경험과 공동체적 기억-영암 구립권을 중심으로』, 역사문화학회 편, 『지방사와 지방문화』 5권 2호, 2002; 정근식, 『지역정체성, 신분 투쟁, 그리고 전쟁기억역장에서 전쟁경험을 중심으로』, 역사문화학회 편, 『지방사와 지방문화』, 7권 1호 2004; 표인주 외, 『전쟁과 사람들-아래로부터의 한국전쟁연구』(서울, 한울, 2003); 김경학 외, 『전쟁과 기억-마을 공동체의 생애사』(서울, 한울, 2005); 최정기 외, 『전쟁과 재현-마을 공동체의 고통과 그 대면』(서울, 한울, 2008). 박찬승은 한국전쟁기 한 마을에서, 어난 대량학살의 원인을 살펴보고, 이용기는 한 지역마을을 대상으로 전쟁경험을 재구성했으며, 윤택림은 ‘빨갱이’ 마을의 경험에 대한 기억을 구술사로 재구성했다. 염미경·박정석 등도 전쟁에 대한 개별사례를 연구했다. 정근식은 한국전쟁 경험사례와 관련해서는 전남지역에서의 전쟁경험과 기억을 다루었다.

- 3) 최근에는 진주를 중심으로 지역단위의 전쟁경험과 변화를 연구한 김경현의 글이 있다(김경현, 『민중과 전쟁기억-1950년 진주』(서울, 선인, 2007).
- 4) 한국전쟁을 전후해서 제주도 지역의 변화상을 다룬 연구는 거의 없다. 이영권은 해방 이후 4·19전까지의 제주도 지배 엘리트의 변화와 정치적 성격을 다루었다(이영권, 『제주도 유력자 집단의 정치사회적 성격: 1945~1960』, 제주대 사회학과 석사학위논문, 2000).

회적 충돌을 가져왔다. 외적으로는 구호품을 둘러싼 갈등으로 표출되었지만 제주도민을 빨갱이로 보는 일부 피난민의 인식은 제주도 지방 정치를 장악하려는 시도로 나타났다. 이는 육지 출신 도지사와 지방법원장 임명으로 이어졌고 제주 지역 출신 엘리트들은 몰락해갔다. 중앙 정부가 이 갈등을 조정할 주체로 토착인보다 외지인을 선호했던 것은 제주도민을 불신했거나 혹은 피난민의 영향력이 중앙정부에 미치고 있다고 볼 수 있다. 4·3 시기 이미 군경토벌대라는 외지인의 억압을 경험한 제주도민에게 있어서도 피난민은 그 자체로 인식되기보다는 이질적이고 불안한 존재들로 여겨졌다.

제주도민에게 있어서 전쟁은 역설적이게도 4·3의 빨갱이 명예를 벗고 대한민국 국민으로 거듭나는 기회이기도 했다. 이승만 정권은 이제 제주는 잊혀진 섬이 아니라면서 후방으로서의 제주를 독려했고 제주도민은 군 입대와 학도병 지원, 반공전선으로서의 제주 만들기를 통해 국민으로 인정받기 위한 노력을 해야만 했다.

한편 4·3의 주된 한 축이기도 했던 미국은 유엔민간원조사령부의 구호 활동을 통해 미국의 이미지를 바꾸어나갔다.⁵⁾ 행정을 주도하면서 한편으로는 지역민들에게 지속적인 영향을 행사할 수 있는 매체를 통해 미국에 우호적인 여론을 조성해나갔다. UNCACK을 통한 위생·방역과 구호물자 분배는 지방 관료들에 대한 영향력을 확대하는 한편 제주도민에게는 시혜의 형태로 다가가면서 자비로운 미국의 상을 만들어나갔던 것이다.

여기에서는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 다음과 같은 내용을 다루고자 한다.

첫째, 전쟁직후 이승만정권과 미 국무부, 그리고 유엔군의 제주에 대한 인식을 통해 전쟁 속에서 제주의 위상이 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다.

둘째, 유엔민간원조사령부에 나타난 한국전쟁기 제주지역의 구호활동과 주민 관리를 통해 정치·사회·인구 변화상을 다루고자 한다.

5) 전선이 고착되면서 후방의 대민 구호와 복구 작업이 차지하는 비중이 확대되었다. 이에 심리전 부대, 유엔민사처, 미공보원 삼자는 긴밀한 관계를 유지하며, 미국 및 유엔의 군사 및 사회 경제적 지원에 대한 선전 공보 활동을 효과적으로 펼쳤다 [허은, 『미국의 헤게모니와 한국 민족주의』(서울, 고려대 민족문화연구원, 2008), 179쪽].

셋째, 한국전쟁 전후 일어난 제주 지역사회의 정치·사회 변화를 살펴보고자 한다. 이른바 ‘지역엘리트’에 주목하여 전쟁 이후 새롭게 떠오르는 집단을 고찰함으로써 그 사회의 특징을 파악하고자 한다. 이는 지역 사회를 주도하는 세력의 성격에 따라 그 사회의 특징이 달라지기 때문이다. 그리고 전쟁을 전후해서 반공국민으로 거듭나는 제주도민의 상황을 다루고자 한다.

II. 전쟁발발과 제주도

한국전쟁이 일어나자 제주도는 피난민과 포로수용소, 군사훈련장이라는 후방의 역할을 담당했다. 전쟁 발발 직후인 1950년 7월 16일 제주도에 육군 제5훈련소가 설치되었으며, 전황이 불리해지자 대구에서 창설되었던 육군 제1훈련소가 1951년 1월 22일에 제주도 모슬포로 이동되었다. 1월 25일 모슬포공군기지 및 제주공군기지로 이동한 공군 및 각 부대는 공군사관학교장 최용덕 장군이 통합, 지휘 하에 교육 훈련이 시작되었다. 그리고 국방부 제2조병창, 무선통신중계소 등이 설치되었고, 제주와 모슬포 등 2개소에 중공군포로수용소도 시설되는 등 많은 군사시설이 제주도에 설치·운영되었다.⁶⁾ 그리고 전국 각지로부터 피난민들이 몰려들었다. 제주도 원래 인구의 절반 이상이 넘어선 적도 있을 정도로 피난민의 유입이 두드러졌다.

이처럼 제주는 피난처로서 전선에서 한 발 떨어진 지역이었다. 그런데 한국전쟁 직후 전황이 불리해지고 정부의 철수 문제가 논의되면서 제주도에 대한 관심이 전면에 떠오르기 시작했다.

전쟁 초기 주한미대사관과 미 국무부를 중심으로 남한에서 철군이 이루어질 경우 “한국정부를 제주도로 옮기자”는 주장이 제기되었다. 1950년 7월 26일 미 국무부는 “유엔군이 남한으로부터 철군할 경우 유엔군이 한반

6) 특히 육군 제1훈련소는 한때는 8개 신병연대와 2개 교도연대 및 1개 하사관학교와 수송학교, 1개 육군병원 등을 거느린 제주도에서는 최대부대로서, 1954년 8월에 폐쇄될 때까지 3년 반 동안 많은 신병을 양성했다. 그리고 재산무장대의 토벌작전에는 직접 참여하지 않았지만, 제1훈련소장이 제주지구위수사령관을 겸임하므로 필요할 때는 작전지시를 내리거나 경계지시를 내렸다(제주4·3사건진상규명 및 희생자 명예복위원회, 『제주4·3사건진상조사보고서』, 2003, 338-339쪽).

도에 재진입한다는 가정 하에 가장 처음으로 다루어야 할 문제는 누구를 소개시키고, 또 어디로 할 것인가의 문제이다. 이 문제와 관련해서 가능하다면 ‘한국정부는 제주도’로 이전시킨다”고 주장했다.⁷⁾

이 시기에 많은 제주도민이 학살당했다. 정부 이전 지역으로 논의된 제주는 여전히 무장대의 공격이 이루어지는 지역이었다. 이에 대한 대비책이 있는지, 정부 이전 논의와 제주에서의 예비검속과의 관계는 정확히 알 수 없지만, 경찰은 제주에서 한국전쟁 발발 이후 8월 중순까지 보도연맹원 700여 명을 검거했다고 주장했다.⁸⁾ 7월 말부터 8월 하순에 이르기까지 제주읍과 서귀포·모슬포 경찰서에 검속된 자들에 대한 군 당국의 총살 집행이 이루어졌다. 이 시기의 대표적인 대량 학살은 모슬포 석알오름에서 자행되었던 소위 ‘백조일손지지’ 사건이다. 제주 계엄사령부의 지시에 의해 1950년 8월 20일 새벽 2시와 5시경 두 차례에 걸쳐 예비검속자 61명과 149명이 모슬포 동남쪽 속칭 석알오름이라 불리는 일본군이 만들어 놓은 폭파된 탄약고 언덕에서 총살당했고 구덩이에 넣어져 매장되었다. 전쟁 발발 당시 제주에서 이송된 4·3 관련 재소자는 일반 재판 수형인 200여 명과 군법회의의 대상자 중에 만기출소한 사람을 제외한 2,350여 명이 형무소에 수감되어 있었다. 이들 대부분은 제주로 돌아오지 못하고 행방불명되었다.⁹⁾

하지만 인천상륙작전이 성공하고 서울이 탈환됨에 따라 제주도로의 철수 논의는 가라앉았는데, 중공군이 참전하면서 전황이 불리해짐에 따라 12월부터 다시 본격적으로 검토되기 시작했다.

1950년 12월 7일 미 육군부 작전참모장교들은 한국인들의 철수 가능성에 대해 논의했다. 이 자리에서 한국인들이 철수될 장소가 제기되었고 바람직한 순서대로 3곳의 가능성이 언급되었다. “첫 번째는 제주, 그곳은 정치적으로 매우 유리하고도 또 장래 군사작전의 기지로 사용될 수 있을 것이

7) FRUS 1950, 445-448쪽.

8) 『제주신보』, 1950년 8월 26일. 이 외에 다른 주장이 있는데, 경찰문서에 따르면 1950년 8월 4일 당시 제주도 각 경찰서에 예비검속된 인원은 840명이라고 밝히고 있다 [이도영, 『죽음의 예비검속』(서울, 말, 2000), 43쪽].

9) 이도영, 앞의 책, 70쪽. 백조일손지지(百祖一孫之地)는 이때의 희생자 공동 묘역이다. 1957년에야 시체를 수습할 수 있었기 때문에 신원을 구별하기 힘들어서 공동묘역을 만들었다.

다. 두 번째는 오키나와, 세 번째는 일본이다. 하지만 이는 가능성이 매우 낮다. 수많은 한국인들이 일본으로 들어가는 것은 심각한 정치적 문제를 야기하며, 일본인들은 무장한 한국군의 존재를 환영하지 않을 것”이라고 판단했다.¹⁰⁾

1950년 12월 29일 미 국무부에서도 유엔군의 전면 철수 후 제주도를 수도로 사용하는 문제를 검토했다.¹¹⁾ 이와 관련해서 1951년 1월 3일 애치슨(Acheson) 미 국무장관은 장면 주한 미 대사에게 철수시킬 한국인들에 대해 다음과 같이 구체적으로 언급했다.

국무부와 국방부는 유엔군의 철수가 필요할 경우 어떤 한국인들을 철수시킬 수 있는지의 문제를 고려하고 있다. (중략)

철수시킬 한국인들의 우선순위가 정확하지는 않지만 철수에 포함될 예상인원은 아래와 같다.

1) 국회의원, 도 및 중앙경찰의 고위직 등을 포함한 한국정부의 주요인사(한국정부의 최고위급 지도자가 아니라) 및 그들의 가족(3,500여 명)

2) 대한민국의 고급장교(영관급 가운데에서)와 고급기술인력, 가족 제외(1,000명)

3) 민간분야의 지명한 지도자들, 기독교인사, 교육자 등 향후 공산주의자들과의 대결에서 유용할 것으로 예상되는 인사들(3,000명)

4) 가능한 많은 한국군인들(대략 5만 명가량)

5) 정보수집 및 심리전 수행에 필요한 북한 측 포로들(200명)

6) 유엔군사령부는 민간인들의 철수를 지원할 수 없다.

(중략)

한국정부가 탈출하여 활동을 계속할 수 있는 가능한 지역을 고려하고 있다. 여러 측면을 볼 때 제주도가 가장 적합한데, 한국정부는 여전히 한국의 영토에서 기능할 수 있으며 한국군대 역시 수비대의 형태로 주둔시킬 수 있다. 하지만 불리한 측면도 있는데 예를 들어 방어와 물자 공급에서의 어려움 등과 같이 섬을 활용할 때에 생기는 곤란이 따를 것이다. 이 문제와 관련해서 국무부나 우리 정부는 어떠한 결정도 내린 바 없다.¹²⁾

10) 국방군사연구소, 『미 국무부 한국 국내상황 관련문서 XIV(Records of the U.S. Department of the State, Relating to the Internal Affairs of Korea): 한국전쟁 자료 총서』 52, 1999, 256-258쪽.

11) 국방군사연구소, 앞의 책 53, 1999, 406-411쪽.

이와 같이 미 국무부는 유엔군이 전면 철수할 경우 한국정부의 제주도 이전에 대해 긍정적이었다.

철수 문제와 관련해서 당사자이지만 주체적인 발언을 하기 힘든 위치였던 한국정부 또한 미국의 입장을 살필 수밖에 없었다. 장면 주한 미대사는 한국에서 철수할 것인지 혹은 계속 주둔할 것인지에 대한 미국의 정책을 알아내려고 노력했다. 장면은 여러 차례 국무부 관계자들을 만나 한국정부의 입장을 이야기했다. 장면은 만약 전면철수가 이뤄지는 경우 한국정부에게 근거지를 제공하는 점이 매우 중요하다는 사실을 지적했다. 그리고 제주도가 장점을 갖고 있지만 공산측이 한반도 전체를 장악하는 경우 러시아가 부산 근처에 대규모의 기지를 구축하는 것은 시간문제라고 우려를 표하면서, 오키나와가 안전한 지점일 것이라고 지적했다. 그리고 이 문제를 맥아더와 협의해 줄 것을 요청했다.

하지만 미 국무부는 아직 군부의 의도를 알 수 없다는 점과 아울러 그 문제는 알 수 없는 일급 기밀사항이라고 답변했다. 지금 현재 주도권을 장악하고 있는 공산군대가 얼마나 효과적으로 밀어붙이는가 하는 점이 가장 중요한 변수이며 아울러 예상할 수 없는 다양한 변수에 달렸다는 점도 덧붙였다.¹³⁾

1951년 1월 4일 유엔군이 서울에서 철수한 상황에서 미 국무부와 주한 미대사관은 유엔군이 전면 철수할 경우 정부를 제주도로 옮긴다는 입장을 확고히 하기 시작했다.¹⁴⁾

12) 국방군사연구소, 위의 책, 471-473쪽.

13) 국방군사연구소, 위의 책, 500-501쪽.

14) 철수와 관련해서 1951년 1월 18일 무초 주한 미대사는 국무부에 제주도 시찰보고서를 제출했다. 여기에서도 제주도 철수에 대한 긍정적인 평가가 이루어졌다. “대사관 대표들의 방문 결과 제주도는 긴급 상황 시 대한민국 정부와 몇 십만 정도의 피난민들에게 피난처를 제공해줄 것으로 보인다. 물론 그 같은 상황이 초래될 경우 간이 주거시설이 구축되어야 하며 식량 특히 쌀의 대부분을 제공해야 할 것이다. 이 문제는 군당국자와 아직 논의되지 못했는데, 중국군의 해군 및 상륙부대들이 전면 공격을 가해오지 않는다면 섬을 방어하는 문제도 어렵지 않을 것으로 보인다. 대한민국 해군이 섬의 방어를 수행할 수 있을 것이다. 다른 유엔 해군부대가 제주의 방어를 담당한다면 적군이 섬을 점령할 수 있는 가능성은 거의 없어 보인다”(국방군사연구소, 『미 국무부 한국 국내상황 관련문서 XVI(The U.S. Department of the State Relating to the Internal Affairs of Korea): 한국전쟁 자료 총서』 54, 1999, 223-225쪽).

1950년 1월 9일 미 국무부는 ‘유엔군 철수 및 한국에서 저항을 계속하는 문제’에 대해 미 합참과 논의했다. 그 가운데 철수문제가 주요하게 다루어졌다. “철수에 관한 문제는 대규모 철수인원(80만-100만)을 제주도로 옮기느냐 혹은 소규모의 인원을 철수 가능한 세계의 각 지역으로 분산수용 하느냐의 선택 문제라 할 수 있다”면서, “제주도로 철수할 경우의 이점과 단점, 구체적인 철수 인원과 대상, 대한민국 군대, 망명정부의 문제” 등 구체적인 사안들이 논의되었다.¹⁵⁾

결국 1951년 1월 12일 트루먼 미 대통령은 한국에서의 저항지속 문제 등에 관해 참모들과 논의했다. 이 자리에는 대통령, 국무장관 애치슨(Acheson), 국방장관 마샬(Marshall), 합참의 4인 브래들리(Bradley), 콜린스(Collins), 셔먼(Sherman), 반덴버그(Vandenberg), 러스크(Rusk), 사이밍턴(Symington), 제섭(Jessup) 등이 참석하였다. 국방부의 콜린스장군과 브래들리 장군은 제주도 활용을 포함하여, 한국군의 철수와 전쟁포로들에 대해 이들이 생각하고 있던 제안들을 요약 제시했다.¹⁶⁾ 1950년 1월 13일 트루먼 미 대통령은 맥아더 극동총사령관에게 “연안지역의 도서들, 특히 제주도와 같은 도서에서 저항을 계속하는 것은 앞서 언급했던 우리들의 목표들을 달성하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다”라는 메시지를 하달했다.¹⁷⁾

그러나 유엔군의 입장은 미 국무부의 인식과 차이가 있었다. 1월 9일의 국무부와 합참과의 논의 과정에서도 일본만큼이나 이 지역의 지원 중요성을 인정하고 또 80만의 인구를 보호하고 지원하기 위한 물자의 후송 및 군대 파견에 대해 국방부가 동의할 수 있을 지에 대한 의문이 제기되었다. 1951년 1월 19일 헤네시(Hennessey) 대령은 유엔군사령부에게 제주도의 상황을 보고했다. 헤네시 대령은 G-4와 연합국 사령부의 연구를 바탕으로 한 제주도 관련 보고서에서 제주도는 기껏해야 45만 명을 수용할 수 있을 것이라고 주장했다. “항만 시설은 열악하다. 거룻배 운반은 바람 때문에 불가능하다. 용수 상황은 45만 명 이상에게 공급유지하기에 충분하지 않고, 전력은 없으며 도로시설은 열악하다. 대한민국은 8백 명의 해병대원을 제주도에 보내어 산간지대에 거주하고 있는 게릴라를 소탕하도록 했다”면서, 헤

15) 국방군사연구소, 앞의 책 53, 624-631쪽.

16) FRUS 1951, 68-70쪽.

17) 국방군사연구소, 앞의 책 54, 107-110쪽.

네시 대령은 제주도가 대한민국 군대를 훈련시킬 기지로 사용되고 있기 때문에 대만과 같은 고려대상이 아니라고 보고했다.¹⁸⁾

유엔군의 전면 철수 후 정부를 제주도로 옮기자는 미 국무부의 입장과는 달리 유엔군의 견해는 부정적이었다. 이 과정에서 적극적인 의견을 개진할 수는 없었지만 한국 정부 또한 제주도로의 철수에 대해서는 부정적이었다. 더욱이 철수 소식이 퍼져나가면서 한국 정부의 입장은 더욱 곤혹스러울 수밖에 없었다. 한국정부는 1951년 1월 9일 포로수용소·전재민 문제 등에 관한 대책을 수립하는 각의 자리에서 철군 자체를 부인하기도 했다.¹⁹⁾ 1951년 1월 14일 허정 사회부 장관은 제주도 최대 수용인원 65만 명 수준이라고 단언했다.²⁰⁾

유엔군 전면 철수 이후의 문제에 대한 논의는 2월 19일 중부전선에서 중국군이 철수하고 3월 14일 국군이 서울을 재탈환하는 등 전황이 변하면서 가라앉았다. 정전회담이 열리고 전선이 고착화되면서 1951년 8월 30일 극동군사령관의 입장이 공식화되었다. “한반도로부터의 완전한 철수가 실행되지 않는다 할지라도, 제주도를 남한 정부의 정착지로 활용하는 것에 반대한다”는 내용이었다.²¹⁾

18) 국사편찬위원회, 『대한민국 내정에 관한 미 국무부 문서(Records of the U.S. Department of the State, Relating to the Internal Affairs of Korea): 남북한관계 사료집 16』, 1995, 617-618쪽.

19) “항간에는 정부가 제주도로 가느니 어디로 가느니 유언비어를 제조하여 민심을 불안케 하는 자가 많은 모양인데 이러한 무한의 낭설을 유포하는 자는 철저히 단속한다. 정부는 끝까지 이곳에 있을 것이며 제주도나 다른 어느 곳에도 이동할 계획은 절대 없는 것이다”(『민주신보』, 1951년 1월 11일).

20) 『민주신보』, 1951년 1월 15일.

21) 이와 관련된 자세한 사항은 다음과 같다. “... c. 비록 한반도로부터 완전한 철수가 실행되지 않는다 할지라도, 제주도는 남한 정부의 정착지로 활용하기에는 공격과 강탈에 너무나 유약하다. 제주도는 36만 7,000여 명의 인구에 대한 자급자족이 가능하지만, 여타의 부분에 있어서는 대부분 결핍상태에 있다. 노출된 병참선을 따라 외부의 완벽한 공급이 유지된다 할지라도 초대 40만 명에 달하는 추가적 민간인과 군사병력의 체류, 물 부족이라는 결정적 요소, 제한적 항구 이용 등이 예상된다. 나는 제주도를 위와 같은 용도로 활용하는 것에 반대한다. d. 모든 한국의 영토로부터 완전 철수할 경우 망명 한국정부의 위치는 반드시 정부 수준의 결정이어야만 한다. 과거의 역사와 최근 일본과의 협상 등 정치적 요소들을 중심으로 판단할 때 일본은 그 위치로 완전히 수용 불가능할 것이다. 따라서 한국 망명정부의 위치로는 그 선호도에 따라 (1)사이판 (2)티니암(Tiniam) (3)괌(Guam)이 적절할 것이다”(RG

1951년 상반기 전황이 변하면서 한국정부의 제주도로의 이전 논의는 거의 막을 내린다. 결국 제주는 한국전쟁 기간 내내 피난민과 포로수용소라는 후방의 역할에 충실했다. 하지만 대규모로 이주한 피난민들은 외지인 세력으로서 제주도민과 같아지면서 제주 사회의 변화를 가속화시켰다.

Ⅲ. 인구변동과 피난민의 섬

한국전쟁이 발발하자 제주에는 전국 각지로부터 피난민이 밀려들었다. 전쟁 20일 만인 7월 16일부터 제주·한림·성산·화순 항을 통해 1만여 명이 들어왔다. 1951년 1·4후퇴 뒤 북한 주민들을 주축으로 수만 명의 피난민이 제주로 왔다. 피난민 수는 1951년 1월 3일까지 16,000여 명에 불과했으나, 1월 16일에는 87,000여 명, 5월 20일에는 무려 148,000여 명에 이르렀다. 제주도 원래 인구의 절반을 넘어선 것이다.²²⁾ 4·3의 피해를 복구하기도 전에 밀어 닦친 피난민의 급격한 증가로 인해 제주 사회의 주택난·식량난 문제가 심각해졌다. 이에 대한 대책이 절실했다.

전쟁 발발 직후부터 철수와 피난민 문제와 관련해서 이미 1950년 8월 9일 무쵸(Muccio) 주한 미국대사는 제주도의 급속한 복구와 경제회복을 미국무부에 건의했다.²³⁾ 특히 본토에서 대량의 피난민이 제주도로 이주할 경

554, Records of General HQ, FEC, SCAP and UNC, Military History Section, Command & Staff Section Reports, 1947052, General HQ Far East Command, Entry Secret 1952 Chief of Staff, Box 348).

22) 피난민이 제주도 인구의 절반을 넘어선 적도 있었지만 1951년 중반 정전협정이 시작되고 전선이 고착화됨에 따라 피난민의 유입은 더 이상 늘어나지 않고 3만 명 전후를 유지한다. UNCACK 제주팀의 조사를 토대로 피난민과 인구 통계를 살펴보면 다음과 같다.

| 시기 | 제주도민 | 피난민 | 총계 |
|--------------|---------|---------|---------|
| 1951. 1. 16 | 248,867 | 87,000 | 335,867 |
| 1951. 4. 8 | 248,867 | 71,228 | 320,095 |
| 1951. 5. 20 | 248,867 | 148,000 | 396,897 |
| 1951. 8. 25 | 299,715 | 53,040 | 352,755 |
| 1951. 10. 15 | 299,715 | 31,344 | 331,059 |

우를 대비해야 한다고 지적했다. 11월에는 한국ECA 사절단이 제주도에 시찰단을 파견하고 소규모의 미공보원 사무소(USIS center)가 설치되었다.

유엔민간원조사령부(UNCACK)는 이미 1951년 초에 제주도에서 활동을 시작했다. 이들은 보건 및 피난민 문제를 다루고 있으며, 주로 본토로부터 병원 시설을 이전시키는 일을 도와주는 활동을 했다.²⁴⁾

한국전쟁 초기 UNCACK의 가장 큰 관심사는 피난민 문제였다. UNCACK 지역팀 보고서에는 피난민 통계나 각 도별, 시군별 이동상황이 매우 상세하게 기록되어 있다. 피난민 수용소의 위치와 각 수용소를 시찰하고 돌아와 작성한 조사보고서들이 다수 있다. 피난민들은 각 지역에 만들어진 피난민 수용소에 수용되었으며 그 이동과 수가 체계적으로 파악되었다. 뿐만 아니라 방역과 구호 사업을 위해 인구 통계도 자세히 다루고 있다.²⁵⁾

1951년 1월 7일, 허정(許政) 사회부장관은, 앞으로 제주도에 약 100만 피난민을 이주시킬 계획에 관하여 그 실현 여부를 확인하기 위해 제주를 방문했다.²⁶⁾ 1951년 1월 19일 사회부는 장관 및 각 도지사, 시장을 비롯한 관계자 등 군·관·민 대표들이 참석해서 피난민 구호대책회의를 열었다. 회의 내용은 각 도별로 피난민 등록을 조속 실시하여 자치적으로 구호책임 을 질 것과 집단수용소 이용에 관하여 국방 당국에 협조를 구하는 것과 또한 사회부에서 내보낸 각 도별 구호물자를 중점적으로 적기에 분배할 것에 관한 것이었다.

피난민 소개와 관련해서는 “이송피난민은 수송 전까지 적기 수용소에 이송 대기케 한다. 제주도행 피난민은 당일 永庫 후방 지정장소에 집결한다.

23) 국방군사연구소, 『미국 국무부 정책연구과 문서 Korea Project File Vol. IV: 한국전쟁 자료 총서 29』, 1998, 318쪽.

24) 국방군사연구소, 앞의 책 54, 223-225쪽.

25) 예컨대 1951년 11월 15일자 제주도 반월간 보고서에는 <제주도 面別 인구 현황>(51.2.22-10.31)이 정리되어 있다. 특히 제주도 서귀면 상효리 거주자의 이름, 개인별 직업, 연간 수입, 소유 부동산 가치 등의 사항을 도표로 정리하고 있고, 이를 통해 상효리 거주 전주민의 인적 사항을 파악할 수 있다. 제주도 전체 인구 자료도 있으며, 당시 제주도 전체 인구수는 266,419명(피난민 24,749명 포함)이었다(RG 554, UN Command Adjutant General's Section, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) Adjutant General's Section, Entry A-1 1303, Team Reports, 1951-1953, Box 77, Team Report, 15-30 Nov. 51).

26) 『민주신보』, 1951년 1월 9일.

제주도행 피난민은 예비로 사회부 장관의 승선 허가를 얻어야 하며 하물표급 승선권의 교부를 받아야 한다”고 규정했다.²⁷⁾

1월 16일 사회부가 발표한 남한 각 도의 피난민 통계 발표에 따르면 제주도의 피난민은 8만 7,000명이고 그 가운데 5개 수용소에 집단 거주하는 피난민은 6만 7,000명에 달했다.²⁸⁾ 1월 20일에는 미군과 협의하여 제1차로 20일 출항하는 미션 몬태트호로 5,000여 명을 수송하기도 했다.²⁹⁾ 1951년 2월 7일과 8일에 작성된 G-4 등 유엔군 사령부 소속 군인들이 제주를 시찰한 보고서에서는 “병원, 항만시설, 장비 수송 문제 고아들 문제, 피난민 문제를 점검했다. 현재 55,000여 명이 피난민이 왔다. 피난민의 계속되는 증가는 집단 수용시설을 필요로 한다. 그리고 구호물자를 공급할 수 있는 시설이 필요하다”고 파악했다.³⁰⁾

육지로부터 이송된 피난민은 주로 집단 수용되었고 제주읍에 가장 많은 인원이 거주했다. 1951년 4월에는 북제주군 52,197명, 남제주군 12,209명으로 총 64,606명의 피난민이 거주했지만 그 가운데 42,409명이 제주읍에 모여 있었다. 이는 처음 하선이 제주읍에서 이루어지고 게릴라들의 공격이 위협적이기 때문에 상대적으로 제주읍이 안전하다고 보았기 때문이다.³¹⁾

그러나 피난민의 급격한 증가로 인해 주택난이 가중되었고 식량을 비롯한 구호물자의 부족, 식수난으로 인해 제주는 포화 상태였다.

1월 25일 현재 남북 제주군 13면 전역에 분산 수용한 피난민의 정확한 숫자를 보면 총수가 5만7,294명인바 제주읍 4만 506명, 한림·추자 두 면을 제외한 10개 면에 평균 1,600명 정도 피난민이 제주 전역에 수용되고 있으면 제주읍 같은 데는 군경가족의 대거 피난으로 말미암아 이 이상 수용할 수 없음. 피난민의 주택에 있어서는 原住집에 의무적으로 입주케 하고 있으면 자유피난민은 보통 한

27) 『민주신보』, 1951년 1월 20일.

28) 『민주신보』, 1951년 1월 17일.

29) 『민주신보』, 1951년 1월 21일.

30) 「GHQ Staff Visit Gheju-do(1951. 3.1)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK), 1951, Box 17, Statistical Records, File.

31) 「Weekly Activites Report, Gheju-Do Team(1951. 4. 20)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 20, Weekly Reports for the Month of April.

칸을 1개월에 4,000원 내지 5,000원의 先貸로 들고 있다. 원칙적으로 피난민에게는 1일 3습 배급, 부식대 50원을 당국에서 주기로 되어 있다. 사회부 당국의 계획인 가주택 800동 건축은 아직 실질적으로 손댄 흔적이 없다.³²⁾

UNCACK 제주팀도 이를 명확히 판단하고 있었다. “민간기구는 현재 섬의 피난민들의 수는 현재 주거시설에서 다룰 수 있는 최대한의 인원이라고 보았다. 피난민 수용소는 주로 학교 건물을 이용하는 것으로 보완되었다. 하지만 한국 정부에 의해 이 상황은 변화되었다. 이 건물들은 훈련장으로 변해서 피난민들은 쫓겨났다. 이것은 커다란 문제를 낳고 있다. 매일 상황은 악화되고 있다. 피난민의 주거지를 위한 즉각적인 해결은 즉각적인 텐트의 조달이다”고 지적했다.³³⁾

뿐만 아니라 집단 거주함에 따라 각 피난민수용소에서 천연두 환자가 대대적으로 발생하고 있어 방역대책이 절실히 요구되었다.³⁴⁾ 1951년 1월 현재 15,007명의 섬 주민들이 구호물자의 수령자들이었고, 3만 여명의 군인 훈련원들이 지역 경제에 완전히 의존해서 살고 있었다.³⁵⁾

1950년대 중반 이후 피난민의 유입은 거의 이루어지지 않았지만 고아, 군인훈련원들, 포로들이 제주로 이송되어 상황은 나아지지 않았다. 1950년 12월 27일 미군목 브라이젤과 헤스 미공군 대령이 UN군 사령부로부터 수송기 7대로 16편에 걸쳐 서울 거리에서 방황하는 전쟁고아 1천여 명을 제주로 수송하여 왔다. 이들은 제주농업학교의 천막과 교실에 연령별로 수용되어 사무실, 의무실, 창고, 취사장 등을 임시로 마련했다. 이어서 51년 4월, 黃濶順은 이들을 보육하기 위해 제주농업학교 운동장에 한국보육원을 설립하였다. 1951년에 황운순의 한국보육원, 52년에 김정하의 제주모자원, 53년에 고수선의 송죽보육원 등 도내 보육원 9개소, 모자원 1개소에 수용

32) 『민주신보』, 1951년 1월 26일.

33) 『Weekly Activities Report(1951. 1. 19)』, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK), 1951, Box 17, Hist PROG Flies-Weekly Activity Reports 1951.

34) 『제주신보』, 1951년 2월 10일.

35) 『Weekly Activities Report(1951. 1. 19)』, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK), 1951, Box 17, Hist PROG Flies-Weekly Activity Reports 1951.

인원은 1천4백12명이었다.³⁶⁾

1951년 11월 7일 제주도 제1훈련소 확장 계획에 따라 훈련병은 더욱 늘어났다.³⁷⁾ 이와 함께 포로들이 제주로 이송되었다. 1952년 6월부터 포로들을 친공포로와 반공포로로 분리하여 분산·수용하였는데 북한군 포로는 육지에, 중공군 포로는 제주도에 수용했다. 이들 중 본국송환을 원하는 ‘친공’ 포로는 제주비행장에, 송환을 원하지 않는 ‘반공포로’는 모슬포비행장에 수용했는데, 1953년 2월 1일이 수용인원은 제주가 5,809명, 모슬포가 14,314명이었다.³⁸⁾

특히 피난민의 유입으로 제주사회에는 제주도민과 피난민 사이에 잦은 분쟁이 발생했다. 피난민과 4·3이재민간의 구호물자를 둘러싼 대립이 대표적이다. 하지만 그 이면에는 피난민들의 섬사람 멸시 풍조, 제주도민의 배타성이 갈등의 근본적인 원인으로 자리잡고 있다. 특히 4·3 때 토벌대에 의한 제주도민의 피해 의식 속에서 피난민은 이질적인 세력이었다. 이는 제주도를 빨갱이의 섬으로 보는 일부 피난민에게도 마찬가지였다.

제주에 이주한 피난민들은 적극적으로 자신들의 처지를 개선하고자 했다. 그 결과 1951년 6월 6일 피난민협회가 결성되어 회장에는 金活彬이 선출되었다. 이날 김충희 지사는 축사에서 “본도 주민들도 생계유지가 어려운 실정이지만 본도로서는 여러분에 대한 구호사업을 적극 펼 것이며 피난 온 여러분도 도정에 협조하여 달라”고 당부하였다. 이어 최승만 사회부 분실장은 격려사에서 “자신이 있는 동안에 피난민 중에 한 사람이라도 먹지 못하여 죽은 일은 결코 없을 것이며 그런 일이 있다면 내가 책임지겠다”고 안심시켰다. 이 때 제주에 온 피난 온 사람들은 5월 20일 사람들은 4만 8천 7백 94명으로 집계되었다. 전국적으로 피난민은 5백 71만 97명이고 그 중 지난 3월 14일 서울 수복 이후 복귀한 사람은 1백 92만 8천 58명이라고 발표했다.³⁹⁾

피난민 대표들은 UNCACK 제주팀에게도 자신들의 요구 사안을 개진했

36) 제주도, 『제주도지』Ⅱ, 1993, 1275쪽.

37) NARA, RG 338 Records of U. S. Army Operational, Tactical and Support Organizations, K MAG, Adjutant General, Decimal File, 1948-53, Box 44.

38) 『제주4·3사건진상조사보고서』, 339-340쪽.

39) 제주도지방의정연구소, 『도백열전』 1, 2006, 30쪽.

다. 교회 조직의 일원인 피난민 대표들은 피난민들을 거제도로 이동하도록 허용해주고 수송해줄 것을 요구했다. 그 이유는 거제도가 구호 할당량이 더 많고 구호물자를 더 잘 입수할 수 있고, 다른 하나는 거제도가 육지에 더 가깝기 때문이라고 주장했다.⁴⁰⁾

더욱이 1952년 가을부터 다음 해 봄까지 이어진 절량(絶糧)사태는 제주 사회를 위기로 몰아넣었다. 북제주군 지역에서만 3만 명이 끼니를 잇지 못하는 것으로 조사되었다. 정부의 구호곡이 배정되었지만 이를 둘러싸고 피난민과 4·3사건 이재민 사이에 심각한 쟁탈전이 벌어지기도 했다. 피난민들과 섬 주민들간의 긴장은 UNCACK에서도 주목했던 사안이었다. 제주팀 복지 책임자는 구호품 부족이 제주도의 책임이 아니라는 것을 피난민 대표들에게 몇 번이나 설명해야 했다.⁴¹⁾

한국전쟁 기간 동안 제주도는 피난민과 고아의 섬이라고 불릴 정도로 피난민의 유입이 두드러졌다. 하지만 4·3시기 외지인인 군경토벌대의 억압을 경험한 제주도민과 영향력을 확대해가던 피난민들의 관계는 구호품 배급을 넘어서 사회적 갈등으로 표출되었다.

IV. 구호 활동과 주민 관리

전선 교착과 함께 전시 상황에서 가장 큰 현안은 대규모 피난민과 전채민에 대한 구호 문제였다. 제주도 또한 급증한 피난민과 4·3이재민에 대한 구호 활동이 시급했다.

효율적인 피난민 구호를 위해 1951년 4월 ‘제주도 피난민 구호위원회’가 조직되었다. 위원회는 김충희 도지사, 최승만 사회부 제주도 분실장, 민간

⁴⁰⁾ 『Semi-Monthly Activities Reports, Cheju-Do Team(1951. 10. 15)』, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 23, Semi-Monthly Activities Reports.

⁴¹⁾ 『Monthly Activities Report(1953. 2. 28)』, NARA, RG 554, UN Command Adjutant General's Section, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) Adjutant General's Section, Entry A-1 1303, Team Reports, 1951-1953, Box 78, Cheju Do Team Report.

인 대표 이호빈 목사 등 6명과 UNCACK 제주팀 대표자로 구성되었다. 구호위원회는 최승만 사회부 분실장을 임시 의장으로 삼고, 정기적인 회의를 통해 구호 활동을 총괄했다. 구호위원회의 주된 활동은 식량을 비롯한 구호 물자 배급과 주택 건설, 그리고 방역과 위생이었다.

UNCACK 제주팀은 자문 역할을 한다고 했지만 실제적으로는 구호 활동의 기준과 방법 등 구체적 사안들을 세우는 데 깊숙이 관여했다. 제주팀은 우선적으로 사회부 분실장의 지시를 통해 이루어지는 물자 배분 방침을 수정하고 모든 활동은 구회위원회를 통해서 이루어져야 한다고 충고했다. 사회부에서 북제주군, 남제주군, 군과 경찰로 이관되는 구호물자의 배분과 수송 과정은 구호 정책의 질을 떨어뜨릴 뿐 아니라 한국 복지후생법에 반대된다고 문제를 제기했다. 이는 사회부의 구호 책임감이 평가 절하되기 때문이다. 제주도 구호위원회가 활동할 때까지 더 이상 쌀과 소금 그 밖의 구호 물자들을 배분하거나 수송해서는 안 된다고 지적했다.⁴²⁾

제주도 구호위원회가 조직되기 이전의 구호 활동은 사회부 제주도분실이 관장하고 있었다. 1951년 1월 최승만은 사회부장관 허정의 추천으로 제주도에 온 피난민 구호 사업을 돕기 위해 마련된 사회부 제주도분실장에 임명되었다. 사회부 제주도분실은 직원 6명과 함께 제주 남국민학교에 사무실을 두어 피난민구호사업 일체를 관장하였다. 이 때 구호양곡 및 부식비 등은 도에서 보관하되 지출은 반드시 사회부 분실장의 허가를 받도록 되어 있었다. 이런 이중의 감독 관계 때문에 김충희 도지사와 최승만 분실장 간에 불편한 사안이 발생하곤 했던 것이다.⁴³⁾

제주도 구호위원회는 1951년 4월 28일에 열린 첫 번째 회의에서 UNCACK 제주팀의 자문을 토대로 구호 활동의 구체적 내용들을 마련했다. 제주팀 보고서를 바탕으로 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁴⁾

42) 「Weekly Activities Report, Gheju -Do Team(1951. 4. 20)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 20, Weekly Reports for the Month of April.

43) 제주도, 『제주도지』Ⅱ, 1275쪽.

44) 「Weekly Activities Report, Gheju-Do Team(1951. 5. 10)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 20, Weekly Reports for the Month of MAY.

공공복지

a. 제주구호위원회는 첫 번째 회의에서 두 가지 근본적인 기준을 채택하고 회의를 끝냈다. (1) 구호물자는 개인 가족의 필요에 기초해서 할당해야 한다. (2) 구호물자는 공식적인 지방 정부 채널을 통해서 할당되고 배분해야 한다. 즉 지방정부로부터 군-면-리-동-반-최종 이용자들에게까지. 구호물자의 실제 수송은 가장 간략하고 가장 신속한 루트를 통해 이루어져야 한다.

b. 이 정책은 관찰자로 참여한 일부 특수한 그룹 대표들의 명백한 목적을 가지고 채택되었다.⁴⁵⁾ 그들은 동, 리, 반 대표자들에 의해 개인 가족들을 배려하는 그룹으로 받아들여진다. 위원회는 그들에게 제출된 개인적인 가족 보고서들을 참고할 것이라고 보충했다. 상부의 결정들이 도착하면서 위원회는 반복적으로 민사처 팀 자문관들에게 UN 구호정책과 한국 복지 후생법을 설명해줄 것을 요청했다.

c. 공식적인 적격한 구호 기준을 결정하는 데 있어서 1948년 4월 공산주의자몽기와 현재 게릴라들에 의해 현재도 고통 받는 제주도민을 고려해야 한다. 그들은 1950년 침공의 결과로서 제주도로 피난온 사람들과 마찬가지로이다.

d. 제주 사회부가 조사한 구호 적격자 수치는 피난민과 게릴라 행동으로 고통 받는 토착민을 합해서 154,318명이다.

e. 위원회의 첫 번째 기능은 최소한 복지 후생 정책의 기능을 세우고, 군·면 위원회 직원들의 도움이 필요한 실제 개인들의 수치를 세우는 것이다.

f. 위원회는 현재 적격 인원에 대한 기준을 인가했다. 대략적으로 60%는 피난민들에게, 40%는 게릴라들에게 고통받는 토착민들에게 할당하기로 정했다. (이미 CAC 스텝들이 자문관으로서 참여한 가운데 조직되어 현재 활동하는) 군·면 위원회에게 보내졌다.

g. 상부의 원칙들이 채택되었지만 반면에 좋은 후생복지 행정을 획득하기 위해 유엔민사처의 끊임없는 조언들과 함께 지방정부 관료들의 역할에 대한 노력들이 있어야 한다.

구호위원회가 구호 활동을 총괄해야 하고, 구호 대상은 피난민뿐만 아니라 4·3피해자도 포함되어야 한다. 그리고 구호 대상자에 대한 정확한 인원 수치를 파악해야 한다는 사안을 토대로 한 활동 원칙이 정해진 것이다.

이에 따라 구호위원회는 물자 배급에 앞서 우선적으로 적격성 여부를 검

45) 여기에서 특별한 관찰자란 민간인 대표들을 의미한다.

토해서 구호 수령자의 정확한 수치를 파악하고자 했다. UNCACK 제주팀은 식량을 비롯한 구호물자와 피난민을 수용할 주택 건설 등을 둘러싼 비리들이 이어지는 제주도 행정의 문제점에 주목했다. 실제로 강성익, 양성호 남제주군 군수 등 제주도 고위 관료들이 구호 물품 착복 죄목으로 법정에 서기도 했다.⁴⁶⁾ 나아가 민사처 제주팀의 현장 점검 결과 피난민 구호 과정에서 도지사에 대한 불신이 제기되었다.⁴⁷⁾

제주팀(제주 CAC)은 “도지사가 제출한 주택 건설 과정 보고서와 CAC팀의 현장 점검-각 면에 이르기까지 집 형태 등 세밀히 점검-을 비교해볼 때 도지사가 완전히 그 계획 과정에 대한 정보를 주지 않았다. 그 결과 사회복지관 또한 부정확한 정보를 가지게 되었다. 공공건물이 필요하지라도 거기에 복지 자금이 쓰여서는 안 된다. 장관은 개인 가구를 위한 기준 계획을 고안하고 나머지 예산에 대해 지방 정부에 대한 정밀한 조사를 해야 한다”고 지적했다. 이 보고서는 UNCACK 공공복지 책임자와 한국 사회복지관에게 제출되었다. 결국 피난민 구호 문제의 잡음을 계기로 김충희 도지사가 해임되고 1951년 8월 최승만 사회복지 제주도분실장이 도지사에 임명되었다.

구호 대상자 적격 수치와 관련해서 9월 15일 제주도 간이 인구 조사가 실시되었다. 그 결과 5만 4천 41호에 인구 26만 6천 4백 19명으로 발표되었다.(피난민 제외) 이는 최승만 지사가 사회복지 제주도분실장으로 있었을 때, 사회·산업·사무과 3과장이 합석한 자리에서 제주도 인구가 얼마냐는 미CAC 대표의 질의에 세 과장이 각각 숫자를 다르게 말했으므로 지사로 부임하면서 곧 인구조사를 실시한 것이다.⁴⁸⁾

하지만 적격한 구호수령자 인원에 대한 불신은 여전히 구호 기간 내내 큰 문제점으로 지적되었다. 1953년 1,2월에 섬에 있는 제주도의 총괄적인 구호 도구들을 평가하기 위해 섬을 순회했던, UNCACK 사령관에 의해 임명된 위원회의 보고에서도 이 문제가 주요하게 언급되었다. 여기에서는 “각

46) 「Weekly Activities Report, Gheju-Do Team(1951. 4. 1)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 20, Weekly Reports for the Month of April.

47) 「Weekly Activities Report, Gheju-Do Team(1951. 5. 25)」, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 20, Weekly Activities Reports.

48) 제주도지방의정연구소, 앞의 책, 33쪽.

면의 일부 가구들을 인터뷰한 후 구호 곡물이 잘못 분배된 경우를 발견했다. 각 면에서 빈번한 이 현상은 한 이 관리들을 믿지 못하게 한다. 지방정부 사회과장은 이를 확신했다. 도지사는 제주 CAC 대표에게서 새로운 구호 인구 조사를 위한 논의와 계획을 위해 각 군·면 기관장들과의 회의를 열 것을 충고받았다”고 보고했다.⁴⁹⁾

1953년 5월 UNCACK 제주팀은 도지사에게 적절한 구호수령자 수치를 제주CAC가 점검한 숫자에 근접하도록 축소할 것을 촉구했다. 제주CAC는 제주도 1953년 4월 7,172명의 부적격 구호수령자들을 덧붙였다고 파악했다.⁵⁰⁾

UNCACK 제주팀이 보고한 1953년 5월 피난민 보고서, 전쟁 피해자와 토착민 피해자

| 원래 지역 | 피난민 | | | 전쟁 피해자 | | | 기관 밖에서 곤궁한 토착민 적격자 | 적격자 합계 |
|------------|---------|--------|--------|--------|--------|----|--------------------|--------|
| | 구호 적격 | 구호부 적격 | 합계 | 구호 적격 | 구호부 적격 | 합계 | | |
| 북한 | 9,687 | 408 | 10,095 | | | | | 9,687 |
| 서울 | 5,356 | 406 | 5,762 | | | | | 5,356 |
| 여타 지역 | 3,333 | 2,612 | 5,945 | | | | | 3,333 |
| 토착민 | 281 | 1,736 | 2,017 | | | | 39,897 | 40,178 |
| 합계 | 18,657 | 5,162 | 23,819 | | | | 39,897 | 58,554 |
| 현재 제주도 인구 | 266,419 | | | | | | | |
| 1949년 봄 인구 | 253,580 | | | | | | | |

49) 「Monthly Activities Report(1953.2.28.)」, NARA, RG 554, UN Command Adjutant General's Section, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) Adjutant General's Section, Entry A-1 1303, Team Reports, 1951-1953, Box 78, Cheju Do Team Report.

50) 「Narrative Report for Month of May(1953. 5.)」, NARA, RG 554, UN Command Adjutant General's Section, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) Adjutant General's Section, Entry A-1 1303, Team Reports, 1951-1953, Box 78, Cheju Do Team Report.

UNCACK 제주팀은 제주읍 일도리를 비롯해 각 면의 최종 구호수령자들 일부를 조사했다. 5월까지 피난민 364가구가 점검되었는데 이들 중 7%가 부적격하다고 나타났다. 토착민 21개 가구가 점검받았는데 28%가 부적격했다. 이 점검 결과는 육지로부터 온 피난민의 숫자는 정확하나 게릴라 활동으로부터 고통받는 토착민의 숫자는 크게 과장되었음을 보여준다. 육지로부터의 피난민들은 오직 지난 3개월 동안 구호품들을 받았다.

4·3이재민이 많은 상황에서 피난민까지 급증한 제주도의 식량난과 주택난은 심각했다. 게다가 8월과 9월 태풍으로 인해 상황은 더욱 악화되었다. 농작물 5할이 감소되었고, 가옥·가축·교량·선박 등의 피해가 심했다.⁵¹⁾ 공공건물의 부족으로 인해 천막에 집단 수용된 피난민들만 2만 여명이 넘었다. 이들은 UNCACK 수송팀의 도움으로 공공 건물로 피신했지만 여전히 피난민을 위한 주택 건설은 미비했다. 또 다른 피난민과 집을 공유하고 있었던 제주도민의 불만도 상당한 수위에 이르렀다.

UNCACK 제주팀은 제주도 지방정부가 세운 25평 규모 병영 타입의 주거 계획이 타당하지 않다고 지적했다. “병영형 주택은 작을지라도 개인 가구를 원하는 한국인들의 기호에 맞지 않는다. 병영형 주택을 점검한 후에 그것들 가운데 오직 2개만이 꼭 차 있다는 것을 알았다. 25평 규모의 병영형 주택을 짓는 모든 계획이 즉각적으로 중지되어야 한다”고 충고했다.⁵²⁾

구호위원회의 또 하나의 주요 사업은 위생과 방역이었다. 피난민이 대거 이주하고 집단 거주함에 따라 말라리아와 같은 전염병을 예방하고 의약품 보급, 병원 운영 등을 돕는 데 주의를 기울였다. 제주팀에서도 접종 인원 수치를 비롯해 방역 프로그램을 위한 통계 조사를 매달 점검했다. 구호 조직과 운영에 대한 자문도 주요한 임무였다. 유엔민간원조사령부에서도 공공복지 기관들과 연계해서 구호 작업에 종사하는 병원들, 건강 센터들, 그리고 약국들을 점검하고, 구체적인 부족품목들을 확인하는 인력을 파견하였다.⁵³⁾

51) 『경향신문』, 1951년 9월 18일.

52) 『Weekly Activities Report, Gheju-Do Team』(1951. 5. 25), 앞의 문서.

53) 『Field Trip made th the Island of Cheju Do-Oct 30-Nov 2. 1952. by Dr. M.C.H. Smith』, NARA, RG 33 t UN Civil Assistance Commandt Korea(UNCACK) 1952t Entry. UNCACKt Box 5764, Command Report, RCS CSGPO-28, UNCACKt for

구호위원회가 당면한 주요 사안 가운데 하나는 교육 문제였다. 예산 부족으로 인해 교사 부지 확보가 어렵고 교사 부족이 심각했는데 특히 복제주군이 더했다. 더욱이 피난민 유입으로 학생 수는 더욱 늘어난 처지였다. 1951년 10월 문덕수 복제주군 교육 책임자는 2,000여 명의 피난민 아이들이 지금 제주도 초등학교에 다닌다. 정부가 부산에 29개의 학교를 세운 것처럼 최소한 3개 학교 33개 반을 제주도에 건립해야 한다고 주장했다.⁵⁴⁾

제주CAC 또한 교육 사업에 많은 관심을 기울였는데 1952년에 들어서면서 일정정도 성과를 거두게 된다.⁵⁵⁾ 1952년 3월 31일 대정고등학교, 5월 21일 단국중학교가 하귀리에 설립되었다. 그러나 53년 봄에 서울로 이설하였으므로 동년 3월 7일 귀일중학교가 설립 인가되었다.⁵⁶⁾

5월 27일 도립 제주초급대학이 설립 인가되었다. 문교부는「문교 제423호」로 축산과·법과·국문과·영문과 등 4개 학과에 학생 정원 360명, 모집 인원 130명으로 하는 도립 제주초급대학 설립을 인가하였다. 동년 6월 1일자로 최승만 지사가 임시로 학장 사무 취급을 맡아 전임교원 8명과 사무직원 2명이 발령되었다.⁵⁷⁾ 1953년 4월 7일 재릉초등학교, 이후 재릉초등학교 비양도분교장 설립, 애월상업고등학교, 함덕농업고등학교, 한림공업고등학교, 남원중학교, 안덕중학교 등이 설립되었다.⁵⁸⁾

한국전쟁기 제주에서의 구호 활동은 구호위원회를 통해서 이루어졌지만

Nov.1952(1 of 2).

⁵⁴⁾ 「Semi-Monthly Activities Reports, Cheju-Do Team」(1951. 10. 15), NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 23, Semi-Monthly Activities Reports.

⁵⁵⁾ 민사처 보고서에도 이와 같은 내용이 종종 실렸다. “학교 건물 짓기는 오현고등학교의 안정적인 형태의 두 개의 완성된 교실과 제주여자중학교 임시 7개의 교실 완성은 두드러진 진전을 보여준다. 애월면 귀일중학교는 4개 교실의 안정적인 건축을, 중문중학교 4개의 교실의 임시 학교를 완성했다. 매년 웅변대회가 열린다. 마지막은 제주시 관덕정에서 열렸다. 피난민 중·고등학교를 위한 텐트가 지붕이 새기 시작했다. 텐트를 수선하거나 대체해줄기를 바라고 있다. 세 개 학교와 제주초급대학을 위한 시멘트 구입을 요청하는 서류가 유엔민사처 사령부에게 제출되었다. 이것이 주의 깊게 받아들여지기를 바란다”(「Narrative Report for Month of May(1953. 5.)」, 앞의 문서).

⁵⁶⁾ 제주도교육위원회, 『제주교육연혁지』 I, 1987, 754쪽.

⁵⁷⁾ 제주대학교, 『제주대학교 40년사』, 1993, 70-71쪽.

⁵⁸⁾ 제주도교육위원회, 앞의 책, 755쪽.

유엔민간원조사령부 제주팀의 자문과 감독 속에서 진행되었다. 제주도에 분배된 구호물자는 UNCACK 제주팀이 참여하는 도 구호위원회의 결정을 거쳐 군으로 분배되었다. 군에서도 마찬가지로 읍-면-리로 분배되었다. 구호물자 관리와 구호 대상자에 대한 정확한 파악은 UNCACK의 주요한 업무였다. UNCACK의 위상이 관리감독자였지만 긴급 구호물자를 거의 미국에 의존하는 전시 상황에서 UNCACK의 영향력은 클 수밖에 없었다.

요컨대, UNCACK 전시 구호물자 배급 목표는 구호물자의 효율적인 배급에만 한정되지 않았다. UNCACK에게 구호물자 분배는 대중과 ‘시혜와 수혜’의 관계를, 담당 공무원들과 ‘관리 감독과 수행’의 관계를 수립하는 계기였다.⁵⁹⁾ 이는 제주에서도 마찬가지였다.

다음의 제주팀 보고서는 이를 잘 보여준다.⁶⁰⁾

다음은 753명의 고아들이 있고 농업학교 일부를 사용 중인 한국 고아원 원아 대표로 선출된 김창운이 민사처 제주팀 복지 담당자인 Ellis Rickey에게 한 말이다.

“미국 항공기가 지난 12월 공산주의자들이 서울로 오기 전에 우리를 여기로 데려다주었다. 마미는 적들을 피해 다른 14개의 조그만 고아원들도 이 섬으로 옮겨왔다. 유엔은 제주도를 “**작은 고아의 섬(Little Orphan Island)**”라고 부른다. 하루는 마미가 우리에게 유엔의 많은 나라로부터 온 사람들이, 우리와 집으로부터 쫓겨난 수백만의 한국인들을 도우려고 방문할 것이라고 말했다. 마미는 그 사람은 유엔민간원조사령부 직원이라고 했고 함께 나는 시 위원회를 방문했다. 유엔민간원조사령부는 정부가 우리에게 쌀과 더운 의복을 가져오는 것 도와준다. 유엔구호품에 감사한다.

마미는 Care Packages가 미국 사람들로 부터 온다고 했다. 미국에서 어린 소년들과 소녀로부터 선물이 온다. 매일 저녁 우리는 기도한다.”

“**신이 유엔을 축복하기를, 신이 미국을 축복하기를 그리고 신이 특히 CARE(미국 대외 원조 물자 발송 협회)를 축복하기를.**”⁶¹⁾

⁵⁹⁾ 허은, 앞의 책, 156-157쪽.

⁶⁰⁾ 『Semi-Monthly Activities Reports, Cheju-Do Team』(1951. 11. 15), NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 23, Semi-Monthly Activities Reports.

⁶¹⁾ 강조는 필자.

V. 전쟁과 제주지역사회의 변화

제주4·3의 진압 과정에서 군·경 중심의 극우세력이 보여준 억압 정책은 법의 테두리를 넘어선 절대적인 것이었으며, 한국전쟁을 거치면서 더욱 확대되었다. 특히 한국전쟁 기간 동안 유입된 피난민들과의 갈등, 그리고 육지 출신이 제주도 행정, 사법, 경찰 등을 장악하면서 제주도 지역 엘리트들은 몰락해갔다. 이 시기 이 과정에 작용한 변화의 동인은 내부적 요인보다는 중앙권력이라는 외부적 영향력이었다.

제주도 출신 엘리트들의 세력 약화는 전쟁 발발 직후 일어났던 소위 ‘제주도 유지사건’에서도 잘 드러난다. 이 사건은 제주도 전역이 홍수처럼 밀려드는 피난민으로 몸살을 앓고 있을 때인 1950년 8월 1일에 발생했다. 사건은 이 날 토착 유력자 12명이 전격 구속되면서 시작되었다. 이들의 혐의는 인민군의 제주도 상륙에 대비해 ‘인민군 상륙 환영준비회’를 조직했다는 것이었다. 이 때 구속된 사람은 제주지방법원장 김재천, 제주지방검찰청검사장 원복범, 도총무국장 홍순원, 도서무과장 전인홍, 변호사 최원순, 변호사 김무근, 사업가 김영희, 사업가 이윤희, 제주화물 사장 백형석, 도상공과장 이인규, 제주읍장 김차봉, 독립병원 과장 김대홍 등이었다.⁶²⁾

구속된 이들 대부분은 혹독한 고문으로 혐의 사실을 거짓 시인할 수밖에 없었다. 신현준 제주계엄사령관의 결재로 8월 21일 이들은 모두 처형될 운명이었다. 김충희 지사는 이 사건의 특정인을 구속하기 위한 모함으로 보고 이성주 경찰국장과 협의하여 진상을 밝혀달라는 내용의 진정서를 조병옥 내무부 장관과 신성모 국방부장관에게 보내었다. 또 공병순 제주특무대장도 이 사건이 사실과는 다르다는 내용의 보고서를 국방부에 제출하였다.

조병옥 내무부 장관은 현지 조사를 위해 선우종원 치안국 수사지도과장을 급파했다. 8월 21일 내도해서 조사한 결과 신인철 대위가 행패를 심하게 부려 도내 기관장 및 유지들과 사이가 나빠지자 그들을 음해하기 위해 조작한 사실을 밝혀냈다. 이를 조병옥 장관에게 보고하는 한편 합동조사의 필요성을 제기했다. 이에 따라 8월 25일 법무부 소속 검사와 해군본부 법무관이 제주에 와서 조사했으며, 치안국 이만홍 총경도 파견되어 외곽수사를

62) 강용삼·이경수, 『대하실록 제주백년』(제주, 태평문화사, 1984), 790-850쪽.

했다. 조사 결과 이 사건은 신인철 대위 등이 조작한 사건임이 밝혀져 신인철 대위, 박서상, 유효선 등이 직권남용 혐의로 구속되고, 강계돈, 이응화는 무고혐의로 구속되었다. 12명의 유지들은 9월 4일 석방되었다. 신인철 대위는 군법회의에 회부되어 3년이나 계속되고 다른 사람들은 다음해 4월에 부산지방법원에서 이응화는 징역 5년, 강계돈·박서상·유효선은 각각 징역 2년이 선고되었다. 강계돈은 동년 11월 대구고등법원에 공소하여 52년 1월 15일에 무죄가 되었다.⁶³⁾

다행히 구명운동과 진상조사가 급히 이루어져 9월 4일에 석방됨으로써 이들은 모두 살아날 수 있었지만 35일간 이들의 겪은 고초와 제주지역 사회에 던진 파장은 결코 작은 것이 아니었다. 결국 이 사건은 지방 유지들과 사이가 좋지 않았던 제주주둔 군 정보과장 신인철 대위의 모략으로 밝혀지면서 종결되었다.

이 사건은 외지 출신의 군사 유력자가 토착 유력자를 억압한 경우이다. 제주지방법원장과 제주지방검찰청검사장 수준의 고위 유력자조차 일개 군 정보과장의 영향력에 의해 사형 직전까지 갈 수 있었던 것이 당시의 시대 상황이었다. 그만큼 군·경 중심의 극우세력이 이 시기의 핵심 유력자임을 보여준다.⁶⁴⁾

중앙에서 파견된 외지인 세력이 이 시기의 제주사회를 주도했음은 군·경 수뇌부의 자리뿐만 아니라 그동안 제주 출신의 토착 인물이 임명되어 왔던 도지사·법원장·검사장의 자리에도 모두 외지 출신자가 부임해왔다는 데서도 알 수 있다. 도지사에는 1951년 8월에 경기 출신 최승만이, 법원장에는 1952년 4월에 경기 출신 김세완이 그리고 검사장에는 같은 해 7월에 경남 출신 허만호가 임명되었다.

1952년 5월 20일 제주도의회가 출범함에 따라 행정부를 견제한 제주도 출신의 엘리트들의 조직되었지만 애초에 지방의회가 이승만의 영구집권을 위한 방안의 하나로 만들어졌기 때문에 실제적으로는 중앙 권력의 대행자인 행정력과 맞서기는 힘들었다. 육지 출신의 총무국장과 제주도의회와의 갈등이 일어났을 때도 도의회에서 ‘도총무국장 파면결의안’이 채택되었지

63) 제주도경찰국, 『제주경찰사』, 1990, 78-79쪽.

64) 이영권, 앞의 글, 23-24쪽.

만, 이 사건 역시 “총무국장은 내무부장관만이 책임을 물을 수 있을 뿐이지 지방의회가 책임을 추궁할 수 있는 것은 아니다”라고 맞선 총무국장의 입장이 내무부에 받아들여져 파면안은 무효가 되었다.⁶⁵⁾ 당시 총무국장은 평북 출신의 길성운이었는데, 그는 최승만 지사의 뒤를 이어 1953년 11월에 제주도지사에 임명되었다.

유엔민간원조사령부(UNCACK) 제주팀에서도 제주도 행정이 육지 출신으로 채워지는 데 우려를 표시 했다. “1951년 10월 21일 제주도 구호물자 담당자였던 길성운이 총무국장에 임명되었는데 길성운의 개인적 능력은 뛰어나지만 제주도 토착민의 입장을 위해 임명이 재고될 것이라고 예측했었다. 이 임명에 대한 유일한 우려는 모든 원칙들이 다른 지방으로부터 온 현재의 행정인 이 섬사람들에게 쉽사리 받아들여질지 여부이다”라고 보고했다.⁶⁶⁾ 왜냐하면 도지사 최승만과 마찬가지로 길성운도 육지에서 왔기 때문이다.⁶⁷⁾ 제주 지역민을 위해 그 자리가 보류된다면 최승만의 행정부는 더욱 대중적이 될 것이라고 설득되었지만 이는 무시되었다.

한편 국회의원은 현지 주민에 의해 선출되기 때문에 해당 지역 출신자일 경우가 대부분이어서 제주 지역 출신인 인물들이 국회의원이 되었다. 하지만 모두 극우적인 인사들이 당선되었기 때문에 육지 출신의 행정가들과 차이는 거의 없었다. 제2대 국회의원이었던 김인선, 강창용, 강경옥은 대한청년단, 국민회, 자유당과 관계된 인물들이었다. 이들의 권력 기반은 상당 부분 중앙 권력에 의지해서 형성된 것이었다.

유엔민간원조사령부가 주목했던 또 하나의 세력은 기독교 교회들이었다. 제주팀은 제주 지역의 세 개의 정치 세력을 주목했다. 첫 째는 국민회, 둘째는 청년조직(대한청년단), 셋째는 서구 문명과 이상의 수출 매개체로서의 교회를 들고 있다. “교회는 다시 정치적 관심을 공언할 뿐만 아니라 나아가 그들의 이상을 정치적 선까지 확장할 수 있을 것이다. 그것은 아마도 중요하다. 두 명의 제주도 국회의원들은 교회의 지원을 받고 있다. 강창용은 38

65) 제주도의회, 『제주도의회사』, 1998, 134쪽.

66) 길성운은 평안북도 출신이다.

67) 『Semi-Monthly Activities Reports, Cheju-Do Team』(1951. 10. 15), NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 23, Semi-Monthly Activities Reports.

세로 기독교 대학에서 교육받았고, FFA의 매니저로서 일했다. 강경옥은 45세로 남제주군의 사업가이다. 그는 장로교회의 장로이다”라고 파악했다.⁶⁸⁾

4·3 진압 과정을 거치면서 집권 세력 외에 다른 정치 세력이 있을 여지는 사라졌다. 제주도 정치 세력의 대부분이 외부의 중앙 권력과 밀접한 관계를 통해 확장되었다. 이는 한국전쟁을 거치면서 가속화되었다. 특히 피난민들이 급증하면서 제주도민과 피난민의 갈등 관계 속에서 오히려 제주도 출신들이 배제되는 경우가 나타났다. 사회부 제주분실장으로서 구호 활동의 책임자였던 최승만이 도지사에 임명된 배경에는 제주 출신 김충희 지사와의 갈등이 있었다. 피난민 구호 과정 속에서 대립하다가 결국 김충희가 해임되고 경기 출신의 최승만이 도지사에 임명된 것이었다.

1951년 8월 17일 이승만 대통령은 제주도민 환영식장에서 “최지사는 오래 전부터 내가 아는 분이오. 나쁜 일을 아니하는 분이니 성심껏 협의해서 일을 하도록 하기 바란다”면서 지지를 표명하기도 했다.⁶⁹⁾

전쟁으로 급증한 피난민도 조직화를 통해 제주도내에서 영향력을 발휘해 나갔다. 구호물자를 둘러싼 불만을 표출하기도 하였고, 그 과정에서 제주도민과의 갈등을 빚기도 했다

그 대표적 사건이 1953년 2월 10일에 있었던 소위 ‘피난민 설화사건’이다. 1952년 2월 10일 관덕정 광장에서 피난민대회가 개최되었는데 구호식량대책을 등을 논의하다가 피난민 설화사건이 발생했다.

이 날 피난민 김명수는 2천여 명의 피난민 앞에서 “전인홍 도의회의장이 신문에 발표한 민정 시찰 보고내용은 사상이 의심되었다. 또한 행정기관은 피난민들에게 여러 가지로 차별대우를 하고 있다. 우리를 육지부로 실어다 주거나, 그렇지 않으면 제주도에 계엄령을 선포하도록 대통령과 국방부장관에 건의하자”고 말했다. 이에 경찰은 이 사건을 조사해서 엄단하겠다고 나섰고 국민회 등 4개 단체는 다음날 11일에 연석회의를 가지고 “피난민대회에서의 문제 발언은 도민을 헐뜯는 망발이다”는 요지의 성명을 발표했다. 최승만 지사는 12일에 “불미한 언동을 하여 안온한 민심을 동요케 한

⁶⁸⁾ 『Weekly Activities Reports, Cheju-Do Team(1951. 7. 7)』, NARA, RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK) 1951, Entry. UNCACK Unit 11110, Box 21, Weekly Activities Reports.

⁶⁹⁾ 『부산일보』, 1951년 8월 20일.

것은 매우 유감된 일이다”고 담화를 발표했다. 또 13일에는 이경진 경찰국장은 “원주민과 피난민의 대립은 선동하는 사람은 엄단하겠다”는 담화를 발표했다. 14일에는 도의회가 긴급 소집되어 불온발언문제를 정식 안건으로 다루었다. 이 무렵에 자유당 도당부는 성명서에서 “이번 사건은 모당계열의 조작이라고 주장하고 도의회의 결의를 지지한다”고 밝혔었다.

이같이 불온발언사건에 대해 도민의 분노와 파문이 커지자 경찰은 13일에 발언자 김명수를 구속했다. 조사 결과 문제의 발언은 개인의 의사일 뿐 피난민 전체의 견해가 아니었던 것으로 판명되었다. 며칠 후 도민과 피난민 대표 간담회를 개최하여 “이번 일을 계기로 더욱 친목을 다져나가자”고 결의했다. 검찰은 도의회, 피난민대회 지역유지 등의 건의를 받아들여 김명수에 대해서는 기소유예 결정하여 석방했다.⁷⁰⁾

이 피난민 설화 사건은 피난민들의 인식이 드러난 한 예였지만 이전에 이미 피난민의 조직적 활동은 이루어지고 있었다. 피난민 통·반을 따로 만들고 ‘피난민대회’라는 대규모 집회를 열어 행정부를 압박하기도 했으며 김상흡을 1952년 도의회 의원으로 진출시켜 영향력을 확대시켜나갔다.⁷¹⁾

표면적으로는 구호물자를 둘러싼 갈등이 피난민 설화 사건으로 나타났지만 그 이면에는 제주도민과 외지인이라는 이질적인 두 세력 간의 불신과 갈등이 있었다.⁷²⁾ 그리고 그 갈등 관계 속에서 이를 조정할 세력으로 중앙정부는 제주도민이 아니라 육지 출신인 외지인을 선택한 것이다. 이는 육지 출신의 도지사과 기관장의 임명으로 나타났다.

한국전쟁기 제주도 행정, 사법, 경찰 수뇌부 출신들의 출신지를 보면 다음과 같다.

70) 제주지방검찰청, 『제주검찰사』, 1992, 81쪽; 『Weekly Activities Reports, Cheju-Do Team(1951. 9. 8)』, 앞의 문서.

71) 제주도선거관리위원회, 『제주선거사』, 1981, 387쪽, 496쪽.

72) 제주사람들의 통속적인 개념에서 ‘육지’라는 용어는 ‘섬’에 대한 반대 의미보다 ‘제주도를 제외한 지역’의 의미로 더 자주 쓰이고 있다. 이것은 제주 원주민과 외지인의 구분을 강조하는 제주사회의 특징이며 외지인에 대한 제주사람들의 배타적인 태도를 보여주는 것이다 [유철인, 『제주사람들의 문화적 정체감』, 신행철 외, 『제주사회론』(서울, 한울, 1995), 378쪽].

| 도지사(출신지) | 지방법원장(출신지) | 경찰국장(출신지) |
|----------|------------|-----------------|
| 김충희(제주) | 김재천(제주) | 이성주(평남) |
| 최승만(경기) | 김세원(경기) | 이종극(서울) |
| 길성운(평북) | 김헌섭(경북) | 윤명운·조준영·윤석렬(경북) |

이러한 변화는 지방민의 여론보다는 중앙권력의 의지가 보다 우선시된 데에서 나온 것으로 예전에 비해 중앙권력의 지배력이 제주지역에 보다 강하게 관철되었음을 의미한다. 그리고 이 변화의 시점이 한국전쟁기였다는 것은 전쟁이 권력 강화에 좋은 배경이 되고 있음을 시사하고 있다.⁷³⁾

제주도 출신 엘리트들이 몰락해가고 있는 가운데 일반 제주도민도 반공 전선으로 모여들었다. 한국전쟁이 일어나자 전국적으로 국민을 반공 전선으로 동원하려는 작업이 강화됨에 따라 아직도 무장대의 토벌이 종결되지 않은 제주도는 강화되었는데, 그 정도가 더욱 심했다.

1950년 7월 30일 청년방위대 제주도추진위원회 결성식에 이어 8월1일 국민회 도위원장, 대한부인회 도회장, 한청 도단부 단장, 도 문교사회과장, 북제주군수 등이 발기하여 도지사, 법원장, 검찰청장, 도 총무국장 등을 비롯하여 읍내 민간 유지 참석한 가운데 ‘군경 및 청방 원호 추진’을 목적으로 제주도 統後報國會(회장 강지수)가 결성되었다.⁷⁴⁾

빨갱이 폭도에서 벗어나기 위한 제주도민의 몸부림은 한국전쟁이 일어나자 군 입대와 학도병 지원이라는 군 동원으로 이어졌다. 한국전쟁이 일어나자 제주도에서는 입대 선풍이 일어났다.⁷⁵⁾ 해병대 사령부가 4·3진압을 위해 제주도로 이동해 있는 동안 한국전쟁이 발발하였기 때문에 이 때 모병한 해병3기와 4기는 대부분 제주 출신이다⁷⁶⁾. 그들은 인천상륙작전의 주역이 되었다.

해병대에 지원한 많은 사람들은 당시까지도 계속되는 학살을 피하기 위

73) 이영권, 앞의 글, 46쪽.

74) 『제주신보』, 1950년 8월 2일.

75) 『제주신보』, 1950년 8월 5일. 1950년 8월 5일 해병대 모병에 응한 신병 입영식을 모슬포와 제주북국민학교 교정에서 거행했다.

76) 1949년 12월 28일에 제주에 진주한 해병대는 한국전쟁이 일어나자 해병대 사령관이 제주도지구 계엄사령관을 겸임했다.

해 혹은 유격대 가족이거나 연루의 혐의로 인한 보복학살을 모면하기 위해 입대한 경우가 대부분이었다. 예비검속의 두려움은 입대한 이후에도 여전했다. 훈련받다가 헌병이 와서 이름을 불러서 데려간 사람들은 다시는 돌아오지 못했다.⁷⁷⁾ 언젠가는 자신의 이름이 불리어 학살당하지 않을까하는 불안 속에서 전쟁터 일선으로 가겠다는 사람들이 줄을 이었다.

한편 학생들의 학도병 지원도 이어졌다. 한림수산중학교 교사, 학생들 129명⁷⁸⁾, 1950년 8월 5일 오현중학교 4백 여 학생 등이 학도병 지원을 하였다⁷⁹⁾ 8월 3일 중고생으로 조직된 학도돌격대가 결성되었다. 대장에는 金浩山이 추대되어 8월 16일에 출정식을 가졌다. 이들은 (1)학도돌격부대의 명칭으로 독립부대를 유지시켜 줄 것, (2)학생간부들에 의한 지휘통솔, 신병훈련 후 곧 전선에 투입시켜 줄 것, (3)통일 후 지체 없이 복학시켜 줄 것 등을 신현준 사령관에게 요구하였다. 신 사령관은 요구조건을 모두 들어 주겠다고 약속하며 학생들의 해병대 입대를 허가했다.⁸⁰⁾ 『제주신보』에는 해병대의 육지로의 이동을 앞둔 시점에서는 “해병대가 도민에게 군에 대한 근본적인 인식의 개혁을 가져왔고”, “신병으로 입대하는 본도 출신들을 키워서 배전의 찬연한 성과와 승전의 소식을 기원”한다는 사실을 신기도 했다.⁸¹⁾

1951년 7월 5일 停戰 반대 국토통일 도민총궐기대회가 개최되었고, 9월 23일에는 예비검속자 48명의 석방자가 대한민국에 충성을 하는 선서,⁸²⁾ 10월 26일에는 ‘평양탈환 경축 제주도민대회’를 열고 신 국방장관에게 감사의 메시지를 전달하기도 했다.⁸³⁾

국민방위군 향토방위대의 해산으로 민간방위 태세가 약화되자 전국적으로 의용경찰대, 의용소방대, 민간방공대 등을 대한청년단에 통합하여 특동대를 조직함에 따라 제주도에서도 1952년 1월 25일에 대한청년단 특동대가

77) 제주4·3연구소, 『이제는 말했수다』 1(서울, 한울, 1989), 151쪽.

78) 『제주신보』, 1950년 8월 1일.

79) 『제주신보』, 1950년 8월 9일.

80) 제주도지방의정연구소, 앞의 책, 28쪽.

81) 『제주신보』, 1950년 9월 1일.

82) 『제주신보』, 1948년 9월 23일.

83) 『서울신문』, 1950년 10월 27일.

발족되어 향토방위와 공비소탕을 위하여 경찰과 보조를 취하고 대공투쟁의 전위대가 될 것을 결의했다.⁸⁴⁾ 1953년 4월 26일에는 제2회 휴전결사반대도민결기대회,⁸⁵⁾ 6월 11일에는 북진통일투쟁위원회 주최로 휴전문제 정부대안 지지 총결기대회가 이어졌다.⁸⁶⁾

1951년 8월 16일, 17일 이대통령은 제주를 방문하고 환영식에서, “방을 전재민에게 내놓아주고 그들을 구호해 가면서 지내는데 대해서는 외국 사람들까지 칭찬을 하고 있다. 이 도에서 국군을 양성하는 일을 시작한 이후 강한 나라를 만들겠다고 해서 자원해서 국군장병으로 나오는 고로 외국 사람들이 동양에서 강병을 이룰 수 있을 것이라고 감탄하는 고로 공산군이 백만이 있다 할지라도 염려가 없는 것도 여기에 이유가 있는 것이다”라고 치하했다.⁸⁷⁾ 1951년 11월 2일 이승만의 두 번째 방문은, 밴 플리트 8군사령관, 크리스트 UNCACK 사령관, 린 KMAG 사령관과 함께 이루어졌다. UNCACK 제주팀은 이승만의 두 번째 방문이, “제주는 ‘더 이상 잊어진 지역이 아니다’라는 걸 제주도민에게 확신시켜주었다”고 평가했다.⁸⁸⁾

한국전쟁 기간 동안 중앙에서 파견된 외지인 출신들이 행정, 사법, 경찰 등을 장악하면서 제주 출신 엘리트들은 영향력을 잃어갔다. 피난민과 제주도민의 갈등은 표면적으로는 구호물자를 둘러싸고 일어났지만 실제로는 서로에 대한 이질감과 불신이 자리잡고 있었다. 이 과정에서 두 세력의 갈등을 조정할 세력으로 중앙 정부가 선택한 인사들은 육지 출신이었다. 중앙권력의 대행자가 지역 엘리트들을 제압해 나갔다. 이 시기 토착 세력의 약화와 외지 출신의 세력 강화는 외부 규정력이 주요하게 작용했던 것이다. 물론 토착 엘리트 중에서도 여전히 영향력을 행사하는 사람들도 있었지만 그들은 중앙의 극우 정권에 종속된 형태로 존재했다. 이와 함께 일반 제주도민은 4·3의 멍에를 벗고 반공전선으로 달려갈 수밖에 없었다.

84) 『제주신보』, 1950년 1월 26일.

85) 『제주신보』, 1953년 4월 27일.

86) 『제주신보』, 1953년 6월 12일.

87) 『부산일보』, 1951년 8월 20일.

88) 『Semi-Monthly Activities Reports, Cheju-Do Team(1951. 11. 15)』.

VI. 맺음말

한국전쟁은 한국사회의 지형을 크게 바꾸어 놓았으며 지역사회에도 큰 영향을 미쳤다. 지역적 특수성과 더불어 다르게 나타났지만 전쟁 경험은 지방의 사회적 갈등과 변화를 가속화시켰다. 이는 제주에서도 마찬가지였다. 그런데 이시기 변화상은 국가권력이 외부로부터 이식되어 사회 재편을 주도하는 모습이었다.

한국전쟁 기간 동안 제주에는 피난민과 포로수용소, 그리고 육군훈련소라는 후방의 역할을 담당했다. 전쟁 초기 전황이 불리해지면서 정부의 철수 지역으로 제주도가 한때 부각되기도 했지만 전쟁 속의 제주는 피난처로서의 섬일 뿐이었다. 하지만 대규모로 유입된 피난민은 제주도민과의 정치적·사회적 충돌을 가져오면서 제주 사회의 변화를 가속화시켰다. 4·3시기 이미 외지인인 군경토벌대의 억압을 경험한 제주도민과 영향력을 확대해가던 피난민들의 관계는 사회적 갈등으로 표출되었다. 피난민과 제주도민의 갈등은 표면적으로는 구호물자를 둘러싸고 일어났지만 실제적으로는 서로에 대한 이질감과 불신이 자리잡고 있었다. 이는 제주도민을 빨갱이로 보는 일부 피난민의 인식과 더불어 제주도 지방 정치를 장악하려는 시도로 나타났다. 이 과정에서 두 세력의 갈등을 조정할 세력으로 중앙 정부가 선택한 인사들은 육지 출신이었다. 육지 출신이 제주도 행정, 사법, 경찰 등을 장악하면서 제주도 지역 엘리트들은 몰락해갔다.

이 과정에서 작용한 변화의 동인은 내부적 요인보다는 중앙권력이라는 외부적 영향력이었다. 중앙권력의 대행자가 지역 엘리트들을 제압해 나갔다. 이 시기 토착 세력의 약화와 외지 출신의 세력 강화는 외부 규정력이 주요하게 작용했던 것이다. 물론 토착 엘리트 중에서도 여전히 영향력을 행사하는 사람들도 있었지만 그들은 중앙의 극우 정권에 종속된 형태로 존재했다.

제주 출신 엘리트들이 몰락해가는 속에서 전쟁은 일반 제주도민에게는 4·3의 빨갱이 명예를 벗고 대한민국 국민으로 거듭나는 기회이기도 했다. 이승만 정권은 후방으로서의 제주를 독려했고 제주도민은 군 입대와 학도병 지원, 피난처로서의 제주 만들기를 통해 국민으로 인정받기 위한 노력을

해야만 했다. 제주도민은 반공전선으로 달려갈 수밖에 없었다.

(성균관대학교, cyjsim@hanmail.net)

주제어: 한국전쟁, 철수, 피난민, 구호, 지역사회, 지역엘리트

논문 투고 : 2009. 4. 21

논문 심사 완료 : 2009. 6. 3

KCS I

<Abstract>

A Study on Change of local community in Jeju Island during the Korea War

Yang, Jeong-Sim

The Korean war changed both the features of the Korean Society and affected local communities. The experiences in the war accelerated social conflicts and changes in the local communities, those aspects were shown differently according to the diversity of individual community. Also Jeju island had some changes and conflicts in its local level. These changes were driven and led by the state power outside.

Jeju island played a few kinds of roles during the war; it covered a POW camp and boot camp for the Army; in addition, many refugees flocked into Jeju. When the progress of battles were bad, Jeju was once taken a notice of a withdrawal place for the R.O.K government, but it was just an island as a harbor in the war. However the large influx of the refugees accelerated the changes of Jeju society with varied conflicts were from political and social ground. The relation between native Jeju residents and the refugees showed social conflicts; the former experienced strong suppression by search-and-destroy that was performed military and police troops from the main land, the latter was becoming its influence onto local society in Jeju island.

It superficially looked that there have been arguments between Jeju native residents and refugees from main land around relief supplies, but substantially there were deep rooted mutual distrust and strangeness. In this process, some refugees considered native residents the reds and tried to hold the leadership of local politics in Jeju island. The central government of R.O.K chose its co-operators, who came from the main land. As

non-native people in Jeju took the leadership in the area of administration, the administration of justice, and the police, native elite groups became to decline. Some native elites still continue to take their local power in the island, but they were subjugated to the central government-ultra right wing regime.

While the native elites were declining, it was a new opportunity for general native Jeju island residents to rebirth the people of the R.O.K out of the scarlet letter, the Reds in April 3 struggle. Rhee regime encouraged Jeju island the rear base. Jeju island residents had to make efforts to be approved as the real nation with going the army, joining student soldiers, and making Jeju the place of refugee. There was no way for Jeju island residents except rushing into anti-communism front during the Korean war.

Key words: Korean War, withdrawal, refugee, relief, local community, local elite

K C I