

# 석사학위논문

‘제주 4·3’의 초토화작전과 대량학살에 관한 연구

-미국의 역할과 책임을 중심으로

지도교수 한 석 지

제주대학교교육대학원

사회교육전공

함 옥 금

2004년 8월

‘제주 4·3’의 초토화작전과 대량학살에 관한 연구

-미국의 역할과 책임을 중심으로-

지도교수 한 석 지

이 논문을 석사학위논문으로 제출함.

2004년 8월 일

제주대학교 교육대학원 사회교육전공

제출자 함 옥 금

함 옥 금의 석사학위논문을 인준함.

2004년 8월 일

심 사 위 원 장 : \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 : \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 : \_\_\_\_\_ (인)

## 석사학위 논문 국문 초록

### ‘제주 4·3’의 초토화작전과 대량학살에 관한 연구 - 미국의 역할과 책임을 중심으로 -

#### 함 옥 금

제주대학교교육대학원 사회교육전공  
지도교수 한 석 지

2003년 10월 15일 정부의 공식 문건으로 확정되어 출간된 4·3사건 진상보고서는 4·3을 ‘국가공권력에 의한 인권유린 행위’로 규정했다. 이 보고서에는 4·3피해가 확대된 결정적인 1차적인 원인이 군의 무자비한 강경진압작전으로 드러나고 있다. 특히 공개적인 재판절차도 없이 주민들을 집단 총살하는 만행이 자행된 6개월에 걸친 중산간 마을 초토화시기에 피해자의 80%가 희생됐다. 4·3사건에 의한 사망, 실종 등 희생자는 25,000~30,000명으로 추정되고 있다. 4·3사건 전 기간에 걸쳐 무장세력은 500명 선을 넘지 않았던 것으로 판단되고 있으니 문제는 많은 무고한 일반민중들을 집단적으로 학살한 데 있다.

무엇이 한반도의 최남단에 위치한 이 조그마한 섬에 그토록 잔혹한 대량학살을 가져왔으며 그 배경과 원인은 무엇이고 그 책임은 누구에게 있는지를 밝히고, 제주4·3에 있어서 미국의 역할과 책임을 이제는 제대로 언급해야만 한다.

그리고 이 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 연구과제를 설정하였다.

(1) 해방공간에서의 한반도에 대한 미국의 정책과 새로운 국가 건설을 위한 정치·사회적 갈등은 어떠한 양상으로 전개되었던 것일까?

(2) 제주 4·3의 발발과 전개 과정에서의 미군정의 역할과 개입의 양상은 어떠한가?

(3) 대한민국 정부 수립 직후 제주도에서의 자행된 ‘초토화 작전’에서 대량학살이 결정되고 수행된 배경과 원인은 무엇이며 미국의 책임은 무엇인가?

위 과제를 2차 대전 전후의 국제 정치적 배경과 해방 전후의 한반도 상황, 국가 폭력에 의해 자행된 대량 학살의 배경 및 책임을 규명하는 과정을 통해 밝히고자 하였다.

이러한 과정을 통하여 모색한 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해방공간에서의 한반도에 대한 미국의 정책은 ‘미국에게 유리하고 반소적인’ 한국정부의 수립이라는 기본방침을 관철함으로써, 남한의 사회 변혁을 추구하는 민족 운동과 그 연장선상의 사회 혁명을 부정, 저지하기 위한 반공적 방과제를 한국에 구축하겠다는 것이었다.

1945년 이후의 세계질서는 냉전체제에 이르게 되고, 미국의 세계전략에 근거하여 한반도 정책 또한 헤게모니적 공동점령과 다국적 신탁통치 안에서 분할점령과 지배전략으로 바뀌었다. 나아가 한국 내에서 좌우익의 이념적인 대립을 격화시킨 요인으로 작용했고, 마침내 미소공동위원회의 실패까지 초래하게 만들었다. 또한 신탁통치안은 궁극적으로 한반도에 적대적인 두 개의 정권의 탄생을 가져왔던 것이다.

둘째, 해방 정국 초기 인민위원회 등을 앞세운 제주도 좌파세력은 치안 및 자치교육활동 등 비교적 온건한 활동을 통해 주민들 사이에 그 뿌리를 내릴 수 있었으며 인민위원회를 중심으로 제주도민

스스로에 의한 자율적인 공동체 질서를 구축해 놓고 있었다. 그러나 1946년 후반 이후 중앙에서의 9월의 대대적인 파업, 10월 항쟁의 여파로 인해 경찰국가의 모습이 분명하게 드러나기 시작하고 제주도의 역학 구도도 1947년 초부터 미군정의 물리적 강화를 시작으로 역전되기 시작하여 6명의 민간인 희생자를 낳은 3월 1일의 시위와 이어진 총파업을 강경 진압함으로써 미군정과 제주도 좌파세력은 전면 대립국면으로 들어갔다. 미군정은 심각한 사태를 야기한 원인을 경찰의 행동에 대한 주민들의 증오심 때문이라고 파악하면서도 1946년의 10월항쟁의 영향과 제주도가 사상적으로 불순한 섬이라는 편견의 영향으로 그 원인을 공산주의자들의 선동으로만 부각시키면서 강경 대처해 나갔다. 이후 4·3의 발발과 5·10선거의 보이코트로 인해 미군정과 의 갈등은 극으로 치닫게 되었다.

셋째로, 대한민국 정부 수립 직후 제주도에에서의 자행된 '초토화 작전'에서 대량학살이 결정되고 수행된 1948년 11월 중순은 남북에 각각 적대적인 정권이 들어서면서 분단이 고착화되던 시기였으며 1948년 8월 24일 체결된 한미군사안전잠정협정에 따라 한국군의 작전통제권은 전적으로 미군이 갖고 있었다. 그런데 미국 내 철수논쟁의 핵심은 '과연 남한정부가 공산주의의 방벽이 될 만큼 자생력을 갖췄느냐'는 문제 속에서 남한정부의 자생력을 확인시킬 필요가 있었다. 이에 따라 미군은 여순사건 진압과 숙군작업에 앞장섰고, 경찰과 경비대에 서북청년단을 투입했다. 1948년 11월 중순 제주도에서 전개된 초토화작전은 바로 이런 시점에 벌어진 것이다. 이 과정에서 군인과 경찰, 서북청년단 등의 국가폭력기구가 대량학살에 동원되었다. 이러한 무차별 대량학살을 방조하고, 때로는 부추기면서 미국은 자신들의 냉전정책의 한 방책으로만 이해하고 대처해 나갔다. 또 한 가지 초토화 작전의 배후가 된 것은 정부수립 후의 이승만 정권은 해방정국에서와 마찬가지로 '반공'을 내세워 미군이 철수할 때를 대비, 그 전에 초토화작전을 감행해서라도 유엔의 정부 승인에서 정통성 문제를 야기시킬지도 모를 국내문제, 특히 총선을 보이코트했던 제주도사태를 끝내려 한 것이었다.

미국은 사전에 '초토화작전(대량살륙작전 : A Program of Mass Slaughter)'을 계획하였으며, 미군 보고서에 '중산간마을을 초토화시키고, 비무장 민간인들을 무차별하게 학살했던 9연대의 작전을 '성공한 작전'으로 평가하고 있다. 특히 9연대장 송요찬을 선정해 제주에 파견했던 장본인인 로버츠 고문단장은 대량학살의 직접적인 집행자인 송요찬 중령을 대통령 성명 등으로 크게 알려져야 한다고 칭찬하였다. 또한 "계엄령이 선포된 바가 없다."는 내용의 보고서를 남김 정도의 치밀한 미군의 정보기관들이 초토화작전 중에는 무차별 대량학살의 근거가 된 '계엄령이 존재하지 않았다는 내용에 대해서는 방관으로 일관하여 한 무차별 학살의 자행을 지켜보고 있었던 것이다. 초토화작전 직전까지 '괴담수합 출현설'등을 흘리며 초토화작전 실시의 당위성을 사전에 조작했으며 초토화작전이 진행되는 동안에는 경찰기를 동원했을뿐만 아니라 토벌대의 무기와 장비도 적극 지원하였던 것이다. 또한 미국은 이승만정권이 정치적 위기를 극복하기 위해 군과 서북청년단 등의 국가폭력기구를 동원하여 좌익을 '청소(cleansing)'하는 작업을 배후하고 지원했다.

결국 1948년 후반 본격적인 초토화 작전이 이루어졌던 제주 4·3의 진압군의 무리한 토벌작전 수행에는 여전히 미군에 일차적인 책임이 있다. 미국은 제주 4·3에서 한국군의 양민 학살을 종용하거나 최소한 묵인했다고 밖에 볼 수 없다. 이러한 점들을 종합해보건대 초토화작전의 대량학살에는 냉전정책의 일환으로 한반도에 반공의 방벽을 쌓으려는 미국이 좌·우익 이분법적인 시각으로 접근하여 이데올로기의 대립으로 몰아 간 책임이 가장 크다.

본 연구자는 미국의 세계전략인 냉전정책에서 희생된 무고한 인명의 대량 학살에 대해 그 배경과 강경진압정책인 '초토화작전'을 수행한 폭력구조에 연계된 상황과 그 학살의 책임을 밝히고자 하였다. 이제 4·3에서의 대량학살이 국제법상 공소시효의 제한을 받지 않는 범죄인 제노사이드라고 하는 성격 규명이 과제로 남는다. 이것은 다음 연구자의 몫으로 넘긴다.

※ 이 논문은 2004년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 연구의 배경과 쟁점 .....	5
1. 대량학살에 대한 논의 .....	5
2. 냉전과 미국의 봉쇄정책 .....	10
3. 선행연구의 검토와 분석틀 .....	16
III. 미국의 정책과 4·3 .....	21
1. 미국의 대한정책 .....	21
2. 미국의 대제주정책과 4·3 .....	36
IV. ‘초토화 작전’과 대량학살 .....	60
1. ‘초토화 작전’의 배경 .....	60
2. 대량학살의 실상 .....	66
3. 대량학살의 책임 .....	69
V. 결론 .....	83
참고문헌 .....	88
Absract .....	

# I. 서론

제주 '4·3'은 1948년 4월 3일 새벽 2시 350명의 무장대가 제주 도내 12개 지서와 우익단체들을 공격한 무장봉기로 본격화되었다. 이들 무장대는 경찰과 서청의 탄압 중지와 단선·단정 반대, 통일정부 수립 촉구 등을 슬로건으로 내걸었다. 미군정은 초기에 이를 '치안상황'으로 간주, 경찰력과 서청의 증파를 통해 사태를 막고자 했다. 그래도 사태가 수습되지 않자 주한미군사령관 하지 중장과 군정장관 딘 소장은 경비대에 진압작전 출동명령을 내렸다. 이렇게 4·3은 확대되었다.

2003년 10월 15일 정부의 공식 문건으로 채택된 『제주4·3사건 진상조사보고서』는 제주 4·3을 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건”으로 정의하고 있다.

미군정기에 제주도에서 발생한 이 사건은 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 많은 비극적인 사건이었다. 사건의 배경은 극히 복잡하고 다양한 요인이 복합적으로 얽혀 있어서 하나의 요인으로 설명하기가 어렵다. 사건의 원인으로 1947년 '3·1절 발포사건'부터 그 해 8월의 대탄압, 1948년 3월 세 건의 고문치사 사건, 5·10 총선 반대 등이 거론되고 있다. 그러나 4·3은 해방 직후 국가 건설 시기에 빚어진 온갖 한국사회의 문제를 고스란히 간직한 채 한국전쟁의 예비전과 같은 성격을 지니고 있었다. 이것은 제주 4·3이 냉전의 세계적 확대에 따른 미국의 세계전략과 한국의 내재적인 자주적 역사 행로가 충돌했던 국가 건설의 축소(縮圖)였던 까닭이다. 그러므로 4·3의 해석은 해방 직후 한국사회의 성격과 역사적 과제, 세계적 냉전 전개와 미군정의 실정, 이를 둘러싼 혁명과 반혁명간의 갈등 구조, 제주도 특유의 저항의 역사 등을 총체적으로 이해해야만 하는 것이다.

제주 4·3은 7년 7개월 동안 민간인 2만 5,000~3만 명으로 추정되는 엄청난 인명피해와 재산상의 피해를 냈다. 진압작전에서 전사한 군인은 180명 내외, 경찰 전사자는 140명으로 파악된다. 인명피해의 불균형한 대비로만 보아도 엄청난 인명이 무고하게 희생되었음을 짐작할 수 있다.

500명도 채 안되는 무장대가 봉기한 투쟁이 이렇게 엄청난 희생자를 만들고 한반도의 최남단에 위치한 이 조그마한 섬에 그토록 잔혹한 대량학살을 가져온 그 배경과 원인이 무엇이며, 그리고 그 책임은 누구에게 있는 것인지 그리고 미국은 책임에서 자유로운가 하는 문제가 이

제 수면위로 부상되어 논의되어야만 한다.

전쟁에서 승리한 측이 학살의 가해자일 경우에는 학살의 모든 기억들이 조직적으로 은폐된다. 기억은 조작되고 학살의 역사는 반대로 승리의 신화로 정착된다. 설사 학살이 드러나더라도 그것은 책임있는 권력자 개인의 잘못으로 돌려진다. 대량학살을 정치화, 객관화하기보다는 개인적인 책임으로 돌리려는 조직적인 시도가 모든 학살의 역사에서 반복되고 있는 것이다.

제주 4·3도 예외는 아니다. 진상규명 작업은 군사정권에 의해 오랫동안 억압당했으며, 관련자들은 옥고를 치르거나 입을 다물었고, 관련 기록들은 폐기되었으며, 공식식상에서 4·3을 언급하는 것이 금기시되었다. 그리고 이후 오랫동안 중·고교 교과서에서 4·3은 ‘북한의 사주에 의한 공산폭동’이었으며, 수차례 교과서가 개정되었어도 ‘폭동설’은 여전하다.

2003년 『제주4·3사건 진상조사보고서』가 정부의 공식 문건으로 확정, 발간되고 과거 국가 권력의 과오를 인정하는 대통령의 공식적인 사과가 있었다. 그러나 아직도 내외국의 전쟁관련 사료나 군경 관련 자료에 제주 4·3은 여전히 좌·우 대립에 의한 ‘폭동’으로 기록되어 있다. 4·3이 제주 지역의 문제로만 그치지 않고 해방공간의 한국에서 자행된 대표적 이데올로기의 희생양이었다는 인식과 한국역사, 세계사 속의 반인도적인 범죄인 집단학살(제노사이드)의 한 형태였다는 규명이 없이는 이미 고착화된 반공 이데올로기적 시각을 바꾸기가 어려운 것이다.

과거청산이 단순히 피해자들에 대한 보상·배상에 그치는 것이 아니라 문제가 발생했던 원인을 완전히 제거하여 다시는 그러한 일이 발생하지 않도록 안전장치를 마련하는 것이라고 볼 때, 4·3에 대한 청산 역시 당시의 그러한 학살이 발생했던 상황적 조건, 무리한 진압의 최종 책임자 등 그 진실 규명이 제대로 이루어져야만 한다. 그러므로 이제 4·3의 진상규명 작업은 좌우 이데올로기적 갈등의 측면보다도, 한 고립된 섬에서 약 1년 사이에 집중적으로 무려 3만 명이라는 사람들이, 특히 그것도 그 대부분이 무고한 민간인들이 조직적으로 대량학살된 ‘비인도적인 행위’에 초점을 맞추어야 한다.

「제주도 반란」의 저자 존 메릴은 4·3의 발발원인을 제주도 저항의 전통 및 미군정에 대한 정책의 측면에서 촉발된 것으로 보고 있으면서도 강경진압작전으로 인한 대량학살의 책임 부분은 미군정 하에서 발생한 것이 아니므로 미국과 관련이 없다고 비껴갔다. 그러나 『한국전쟁의 기원』을 쓴 브루스 커밍스는 1949년 6월 말까지 주한미군사령관이 한국군의 작전 지휘권을 가지고 한국의 군대와 경찰을 지휘·통제하고 있었으며 따라서 미군이 남한에서 완전 철수 전까지 제주도에서 발생한 모든 학살극에 대해 미국은 윤리적 책임은 물론 법률적 책임을 져야 한다고 한 바 있다. 이러한 시각 차이가 여전히 존재하는 동안에는 4·3의 진상을 제대로 파악하기가 어렵다.

2001년 10월 24일자 미국의 유력 일간지 『뉴욕타임스』는 최근 한국과 미국에서 반세기 전 제주 4·3사태의 진상을 파헤치기 위한 노력이 활발하게 이뤄지고 있다면서 다음과 같이 보도하고 있다.

제주도에 우뚝 솟아 있는 한라산에서 1948년 10월과 1949년 사이에 일어난 연속적인 학살은 약 30,000여 명이 살해당한 것으로 추정되며 한반도가 경험한 최악의 참극 중의 하나이다. 아직도 대부분의 한국사람들, 특히 한반도의 최남단에 위치한 제주도에 살아본 적이 없는 사람들은 그 학살사건에 대해서 전혀 모르거나 혹은 거의 모른다.

제주도의 학살은 한국의 남쪽 정부가 한국전쟁 직전에 공산주의자라고 의심되는 자들을 뿌리뽑기 위하여 진행시킨 특별히 잔혹한 노력 가운데 일부분이었다. 제주도에서 일어난 사건의 이야기는 지나친 이데올로기의 열정이라는 너무나 친숙한 냉전논리에 다름 아니다. 남한과 북한이라는 두 개 한국의 원인이 된 선거는 한반도의 남쪽에서 실시되었는데, 남쪽에는 1948년 5월 당시에 강력한 미군이 주둔하고 있었다. 그 선거는 남과 북 사이에 점증하는 대립을 첨예하게 하는 역할을 하였으며, 본토 출신 관리에 의한 지배에 대한 적개심이 깊게 자리 잡은 제주도에선 선거는 두 개 선거구에서 보이콧되었고 남한에서 선거를 치르지 못한 유일한 지역이었다.

남한에 있던 미군 사령관들은 분개하였으며, 일련의 사건이 있는 뒤에 미군정에 참여한 남한의 지도자들은 소위 공산주의자들의 선동에 휘말린 제주도를 청소하는(cleanse the island) 작전을 벌여야 한다고 주장하였다.<sup>1)</sup>

이제 그동안 4·3이 ‘공산폭동’이었다는 이유로 그 책임 추궁이 면제되었던 미군정-군-경찰-우익 청년단체 등에 대한 재평가와 이에 따른 책임을 규명하지 않으면 안될 시점에 이르렀다. 이에 본 연구는 제주 4·3의 ‘초토화작전’에서 자행된 대량학살의 원인과 책임 규명을 위하여 다음과 같은 연구 과제를 설정하여 밝히려 하였다.

첫째, 해방공간에서의 한반도에 대한 미국의 정책과 새로운 국가 건설을 위한 정치·사회적 갈등은 어떠한 양상으로 전개되었던 것일까?

둘째, 제주 4·3의 발발과 전개 과정에서의 미군정의 역할과 개입의 양상은 어떠한가?

셋째, 대한민국 정부 수립 직후 제주도에에서의 자행된 초토화작전에서 대량학살이 결정되고 수행된 배경과 원인은 무엇이며 미국의 책임은 무엇인가?

---

1) The New York Times, "South Koreans Seek Truth About '48 Massacre, By Howard W. French", 24 October, 2001,



위 과제를 해결하기 위하여 해방 직후 제주도의 정치·사회경제적 상황과 제주 4·3의 발발, 전개과정을 살펴보고 전후 미국의 냉전정책이 미국의 대한정책과 대제주정책에 미친 영향을 중심으로 제주 4·3 발발과의 연관관계를 살펴본다. 다음으로 초토화작전과 미군 정책을 밝히기 위하여 초토화작전의 배경과 계획, 초토화작전과 대량학살의 실상을 중심으로 이러한 대량학살의 원인과 국가 폭력에 의한 집단학살(제노사이드)로서의 성격을 규명하고 이러한 사태의 정점에서 있는 미군의 전략과 시각을 고찰한다. 이를 통해 초토화작전의 대량학살을 지시하고 수행한 정부와 미국의 책임을 드러내 보인다.

연구 자료로는 1차 문헌자료로 ①제민일보 4·3취재반(1994~1998), 『4·3은 말한다』 전5권 ②제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『제주4·3사건진상조사보고서』<sup>2)</sup> ③제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2001~2003), 『제주4·3사건자료집』 전12권, ④「G-2 보고서(주한미군사령부 정보참모부 보고서)」와 「PMAG보고서(미군 임시군사고문단 보고서)」 등의 미군 관계 자료 ⑤제주4·3연구소(2000~2001), 『제주4·3 자료집-미군정보고서』, 『제주4·3 자료집Ⅱ-미국무성 제주도관계문서』, 그리고 ⑥기타 증언 자료, 연구 논문, 자서전 등을 대상으로 연구를 전개한다.

---

2) 이하 ‘정부진상조사보고서’로 칭한다.

## II. 연구의 배경과 쟁점

### 1. 대량학살에 대한 논의

#### (1) 대량학살의 개념과 유형

대량학살(mass murder)을 지칭하는 영어의 표현은 genocide, massacre, Holocaust 등이 있다. 이중 제노사이드는 법률학자인 라파엘 렘킨이 만든 용어인데, 인종을 뜻하는 그리스어(genos)와 살생을 뜻하는 라틴어(cide)의 합성어이다.<sup>3)</sup> 그는 이 용어를 1944년 국제법에서 집단학살을 범죄로 선언할 것을 제안하면서 처음 사용했다.

렘킨 이후 대량학살에 대한 개념 정의 및 유형에 대한 많은 논란이 있어 왔다. 그중 genocide가 인종적·민족적 갈등으로 발생한 대량학살을 주로 지칭하는 개념이라면, Holocaust는 국가권력에 의해 조직적으로 이루어지는 ‘전멸’, ‘대학살’을, massacre는 단순한 대량학살을 지칭하기도 한다. 그러나 철크와 조나슨의 견해처럼 genocide를 모든 경우의 정치적 학살을 지칭하는 개념으로 일반화시키기도 한다.<sup>4)</sup>

우리에게 가장 잘 알려진 20세기 가장 비극적인 대량학살은 나치 하에서 저질러진 유대인 학살(Holocaust)이다. 학살지인 ‘아우슈비츠 수용소’는 근대 문명의 야만성을 상징하고 있다. 나치 하에서 대략 600만 명의 유대인이 학살당한 것으로 추정되는데, 서구문명의 악을 상징하는 문화 코드가 되었다. 그런데 유대인 학살은 전쟁상황에서 저질러진 일부 국민에 대한 학살이라는 점에서 넓은 범위의 ‘국가 폭력’이기는 하나 단순히 정치적, 이데올로기적 동기에 기초한 학살이라기보다는 인종주의(racism)적 요소를 가진 것이고, 사회주의 붕괴 이후 보스니아, 코소보 등지의 ‘인종 청소(ethnic cleansing)’와 유사성을 지니고 있다. 즉 넓은 의미로 학살(genocide)을 해석하면 모든 형태의 국가 폭력에 의한 대량의 인명 살해가 모두 포함될 수 있으나 좁은 의미로 해석하면 오직 인종적 갈등으로 인한 학살만을 지칭하게 된다. 여기서의 국가 폭력은 주로 주권 국가가 자국민과 전쟁상황에서 타 국민을 상대로 벌인 집단학살, 혹은

3) 권귀숙(2003), “제주4·3의 기억들과 변화”, 「학살·기억·평화: 4·3의 기억을 넘어」, 제주4·3 55주년 기념 국제학술대회자료집.

4) 철크(Frank Chalk)와 조나슨(Kurt Jonassohn)은 제노사이드란 “국가와 여타 권력체가 ‘악’을 저지른 것으로 간주되는 집단이나 구성원이 포함되어 있는 특정의 집단을 파괴하기 위해 일방적으로 살해하는 양상”이라고 정의하였다. : 김동춘(2001), 「전쟁과 사회」, 돌베개, p.205.

폭력적이고 반인권적인 폭력행사를 주로 지칭하기도 한다.

브라우닝(Christopher Browning)은 현대의 대량학살을 두 유형으로 분류하였다.<sup>5)</sup>

첫째는 국가의 정책에 의한 것으로 나치의 유대인 집단학살을 들고 있으며, 둘째는 공식적인 권력으로 통제되지 않는 집단적인 증오와 광기에 의한 것으로 베트남전 당시의 ‘미라이’ 학살을 들고 있다. 그러나 ‘난징’ 대학살 같은 경우 분명히 일본 최고 권력층의 의도에 의해 저질러진 것이지만, 실제 작전이 시행되는 과정에서 드러나는 군인들의 통제되지 않는 집단적 광기가 학살을 더욱 확산시켰다고 볼 수 있다. 이렇게 구체적인 학살의 과정을 살펴보면 두 가지의 경우를 명확히 구분하기 어렵다.

‘정당하지 않은 폭력 행사’로서의 대량학살은 ‘정당한 폭력 행사’로 분류되는 전쟁시 작전 수행과 구분하기가 상당히 애매하고, 또 집단이나 개인간의 사적인 보복과도 구분하기 어렵다. 그리고 전쟁시 계엄령 선포 하에서 단심제로 운영되는 약식재판 역시 학살과의 구분이 매우 애매하다. 이러한 대량학살과 처형, 민간인끼리의 보복간에 그 경계가 애매하다는 전제와 함께 대량학살의 유형을 대체적으로 다음과 같이 분류하기도 한다.<sup>6)</sup>

첫째는 군사작전의 수행에서 발생하는 학살이며 이러한 학살은 주로 외국과의 전쟁, 특히 정복군과 피침략국 간의 전쟁에서 발생할 개연성이 높다.

둘째는 군사작전의 일환으로 수행되지만 최고 권력층이나 군 수뇌부의 재가와 목인 등의 정당한 명령 계통을 거치지 않고 산하 군부대나 경찰이 ‘적’을 공격하고, 예상되는 위험으로부터 보호받기 위해 일시적이고 비공식적으로 ‘위험한’ 주민을 마구잡이로 학살하는 경우를 말한다.

셋째는 군사작전이 진행되고 있는 후방에서, 아군을 보호하기 위해 적과 대통했거나 적에게 도움을 주었거나 장차 줄 것으로 예상되는 사람들을 ‘사법적으로 처리’하는 과정에서 발생하는 ‘처형’으로서의 학살이다.

넷째는 이러한 처벌이 민간인들 간의 사적인 보복의 형태로 전개되면서 상호간의 학살이 훨씬 더 비공식적이고 개인적인 감정에 기초하여 진행되는 경우이다. 이 경우 학살이 공식적인 처벌의 범위를 훨씬 벗어나 학살 주체의 통제되지 않는 분노와 광기에 의해 주로 진행된다. 물론 이런 보복의 양상을 지니고 있는 비공식적인 처벌이라고 하더라도, 학살의 주체가 그것이 ‘불법적인 것’임을 충분히 알고 있기 때문에 사실상 공식 권력의 목인이나 방침 하에서 이러한 학살이 자행된다고 볼 수 있다. 군인, 경찰 등 국가기관의 종사자가 개인적·집단적 보복심에서 자신과 동료들에게 해를 입힌 민간인 마을을 초토화시키는 경우도 여기에 속할 수 있

5) 이삼성(1999), “전후 한반도 냉전의 내적 기원”, 『미군정기 한국의 사회변동과 사회사』 (최영희 외), 한림대학교 아세아문제연구소, p.206.

6) 김동춘(2001), 전계서, 돌베개, pp.211~242.

다. 대체로 사적 보복은 공권력의 통제 밖에서 진행되기 때문에 대단히 잔인한 양상으로 전개 되는 경우가 많다.

## (2) 대량학살과 국가 폭력

20세기 들어 전쟁은 더욱 처참해지고 ‘정치체제의 주민에 대한 대학살’은 빈번하게 실행되었다. 이러한 현상을 설명하는 한가지로 푸코의 이론을 드는데<sup>7)</sup>, 푸코는 18세기 말엽 자유주의, 경찰국가, 법치국가가 유럽에 등장하면서 국가가 주민의 삶과 죽음에 개입할 권력을 갖게 되었으며, 주민의 삶과 죽음에 대한 권력은 죽게 ‘하거나’ 살게 ‘내버려둘’ 권리(the right to take life or let live)라는 것이다. 고대 절대군주의 권력이 주로 사물, 시간, 육체, 그리고 최종적으로는 생명에 대한 탈취의 권리였으며, 생명을 빼앗아 그것을 없애는 가부장적 특권에서 절정을 이루었다면, 근대의 권력은 파괴보다는 그것을 낳고 증대시키고 조직하는데 몰두하는 권력으로 변모하였다는 것이다. 푸코는 국가의 정치가 그 안에서 삶을 영위하고 있는 사람들에게 권력을 행사하는 삶의 정치가 되어야 하지만 주민이란 단지 국가가 자체의 존립을 위해 돌보아야 하는 대상에 불과하므로, 국가는 물론 필요한 경우에는 주민을 대량학살할 수 있는 권리도 보유하고 있다고 본다.

또 한가지 4.3의 폭력을 재현하는 담론의 구조에 대한 논의를 하는 데 있어서 르네 지라르(Rene Girard)의 ‘근원적 폭력’ 개념이 있다.<sup>8)</sup> 그는 폭력을 인간 사회의 가장 본질적이며 근본적인 기초, 문화질서의 창립자로 본다. 즉 어떤 사회에서도 폭력의 근본성에 대한 종교적 믿음을 가지고 있어서 사회질서의 구축에 폭력 행위가 필연적으로 개입하며 그러한 질서는 희생양 메커니즘(scape-goating mechanism)에 의해 구축되는 ‘희생적인 질서(the sacrificial order)’라고 정의하였다.<sup>9)</sup> 희생양 메커니즘은 희생물에 대한 만장일치의 폭력을 가함으로써 폭력의 악순환을 종결짓는 메커니즘을 의미하며, 이는 궁극적으로 희생물에 ‘신성성’의 아우라를 입혀 폭력의 진실을 은폐하고 그 행위를 정당화함으로써 사회의 본질적인 규칙들을 수호하는 메커니즘이다.

이처럼 학자들 간에 대량학살의 개념과 유형에 관한 많은 논란이 있지만 겐슨(Gamson)이

7) 김성례(1999), “국가 폭력과 여성체행 - 제주 4.3을 중심으로”, 『동아시아의 평화와 인권』, 역사비평사, p.158.

8) 김성례(1999), “근대성과 폭력 : 제주4.3의 담론정치”, 『제주4.3연구』, 역사비평사. p.240.

9) Rene Girard(1977), Violence and the Sacred, trans. by Patrick Gregory, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977. pp.142~143, 김성례(1999), 상계서, p.241. 재인용

말하는 대량학살의 공통점은 다음과 같다. 무엇보다 가해자는 특정 정권(regime)이며, 학살은 의도적으로 오랜 시간에 걸쳐서 행해지며, 그 목적은 공격 대상의 파괴라는 것이다.<sup>10)</sup> 여기서 공격 대상은 인종, 종교, 종족, 민족 등이 다른 집단이거나 정권의 대항 세력이다.

그러므로 대량학살 사건에서 어떤 가해자 정권이나 그 수행 집단이 의도적인 파괴를 위해서 가장 먼저 시작하는 것은 공격 대상을 결정하는 일이다. 즉 누가 우리('we', 'in-group')편이고 누가 적('they', 'out-group')편인지 구별하는 적극적 배제정책을 수립해야 한다. 대량학살 사건의 경우는 '그들'이 적이므로 가장 극단적인 배제정책이 수립된다고 볼 수 있다.

이런 정의는 아주 중요한 두 가지 문제를 제기한다. 첫째는 '어떤 공동체 집단이 학살 대상이 되느냐?'라는 점이다. 제노사이드에서 희생집단을 결정하는 주체는 학살행위의 당사자들이다. 전쟁은 군인과 군인 간에 수행되지만, 전면전의 경우 민간인은 전쟁의 제3자가 아니라 교전하는 어느 한 편의 물적·인적 자원을 공급하는 후방 예비대가 된다. 그러므로 이들 민간인이 상대방의 자원인가를 의심하고, 만약 그 의심이 사실로 확인되면 민간인도 적으로 취급하게 된다.<sup>11)</sup> 간혹 전면전이나 전쟁의 위협이 있을 때 대량학살이 갑자기 획책되는 것은 단순히 대량학살을 위한 구실로서가 아니다. 가해자들이 학살의 대상 집단을, 외부의 적과 결탁한 내부의 적으로 인식하기 때문이다. 대량학살의 주체들은 늙은 여인이나 갓난아기에게조차 예외를 두지 않는다.<sup>12)</sup>

이렇게 행해지는 학살의 목적에 대하여 철크와 조나슨은 학살을 가하는 측에서는 "실제적이고 잠재적인 위협을 제거하고, 실제적이거나 잠재적인 적에게 공포심을 확산시키며, 경제적 부를 획득하고, 특징의 신조나 이론, 이데올로기를 주입시키기 위한 목적을 가진다"고 주장하였다. 철크와 조나슨이 말한 것처럼 '위험의 제거'와 '공포심의 유발'은 학살의 가장 중요한 동기가 된다. 이러한 위험 상황에서 토벌군이 자신의 안전을 지키고, 적을 제압할 수 있는 방법은 가시적 위험과 잠재적 위험 모두를 제거하는 것이다. 이것이 바로 삼진(三盡)작전, 곧 초토화작전의 배경이다.

이 경우 위험 요소의 제거라는 방어적 동기는 작전과정에서 '공포심의 유발'이라는 공격적 동기와 결합하여 학살이 더욱 잔인한 양상을 지니게 만든다. 이렇게 전쟁과 폭력은 정치적 목적을 위한 하나의 수단이므로, 단순히 적의 항복을 받아 내는데 목적을 두기 보다 적으로 분

10) William Gamson(1995), "Hiroshima, the Holocaust, and the Politics of Exclusion," American Sociological Review 60: 1-20. p.3, 권귀숙(2003), "제주4·3의 기억들과 변화", 「학살·기억·평화 : 4·3의 기억을 넘어」, 제주4·3 55주년 기념 국제학술대회 자료집. 재인용.

11) 김동춘(2001), 전개서, p.243.

12) 마크 리번, 강주현 역(2003), "제노사이드, 현대 세계의 필연적 악몽인가?", 「문화란 무엇인가?」, 시공사. p.270.

류된 집단을 완전히 제거하고 정치권력을 장악하고자 하는 경우에 주로 학살이 발생한다.<sup>13)</sup>

전쟁이 국가 건설의 과정이거나 혁명과 결합되는 경우에서 현상 유지의 세력은 극도의 공포 상태에 빠지게 된다. 혁명의 위기와 그것에 대한 공포는 사적인 폭력과 보복을 낳는다. 국가 건설은 곧 무력을 독점하는 문제이다.<sup>14)</sup> 국가가 해결해야 할 과제가 감당하기 힘들 정도로 과중할 때 국가는 잘못된 길을 선택하기 십상이다. 따라서 대량학살의 희생자들이 그 길을 방해하는 사람들, 적극적으로 반대하는 사람들, 혹은 국가가 시행하는 프로젝트의 가능성이나 의미와 상충하는 문화나 종교적 믿음을 가진 사람들이라는 사실은 결코 우연이 아니다.<sup>15)</sup>

국가 폭력은 희생자나 국민들이 공포감과 복종심을 가질 수 있도록 국가기관이나 관련 요원이 폭력이나 위협 행동을 의도적으로 행하는 것이다. 국가에 의한 공격 폭력은 주민을 국가의 통치이념에 순응하는 식물과 같은 ‘양순한 몸(docile body)’으로 변화시키는 정치기술이 되는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 국가 건설이라는 미명하에 어떠한 학살도 정당화되는 것이다.

이상의 여러 가지 논의에서처럼 대량학살의 목적은 보복의 논리로 적에게 잔혹하게 대처하여 위협요소를 제거하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이때에 희생양들을 완전히 재기 불가능상태로 만들어 보복의 가능성을 근절함으로써 국가 권력에 대한 공포감과 무조건적인 복종심을 갖도록 하는 정치적 행동으로서의 민중통제를 위한 것으로 요약할 수 있다.

이러한 목적 하에 비록 전쟁 중이라 하더라도 초토화작전이라는 이름 아래 비전투원을 아무런 법적 절차 없이 집단학살하는 것은 국제법상 엄격히 금지되어 있는 것이다. 이렇게 비전투원을 학살하게 되는 초토화작전을 명령한 군사령관은 제2차 세계대전 후의 일본 도쿄 재판이나 독일의 뉘른베르크 재판에서와 같이 전범으로 규정하여 ‘평화와 인도에 대한 죄’로 처벌받게 되어 있다.<sup>17)</sup>

1948년 12월 9일 유엔 총회는 ‘제노사이드범죄의 방지와 처벌에 관한 국제협약협약’을 채택하여 제노사이드가 유엔의 정신과 목적에 위배되고 문명세계에 의해 단죄되어야 하는 국제법상 범죄임을 명시하였다. 이는 제주도에서 정부 차원의 (공권력에 의한) 대량학살이 벌어진 것과 같은 해이다.<sup>18)</sup> 1968년 11월 26일 유엔총회에서는 ‘전쟁범죄와 비인도적 범죄에 국내법상의 제한을 적용하지 않기로 하는 협약’을 채택하여 제노사이드 같은 비인도적 범죄와 전쟁범죄는

13) 김동춘(2001), 전개서, pp.245~246.

14) 김동춘(2001), 상계서, p.207.

15) 마크 리번(2003), 전개서, p.266.

16) 김성래(1999), “국가 폭력과 여성체험 - 제주 4.3을 중심으로”, 「동아시아의 평화와 인권」, 역사비평사, p.160.

17) 김영택(2001), 「한국전쟁과 함평양민학살」, 사회문화원, p.30.

18) 크리스티안 슈미트 호이어(2004), “20세기의 집단학살과 교훈”, 제주4.3연구소, 「4.3과 역사」, 각, p.70.

국내법상에 제한을 둘 수 없게 하였고, 공소 시효가 적용되지 않고 범행일시에 관계없이 소추가 가능하도록 하였다.<sup>19)</sup>

1998년 7월 17일 대량학살, 반인도범죄, 전쟁범죄, 침략행위 등 4개 범죄의 관할권에 대한 국제적 합의를 토대로 국제형사재판소가 창설된 것은 평화의 새로운 밀레니엄을 준비하는 출발점이라 할 수 있다.<sup>20)</sup> 그리고 1998년 한국과 독일, 그리고 118개 국가들이 국제형사재판소 정관을 채택했다.

그러나 미국과 이라크, 이스라엘, 예멘, 리비아, 카타르, 중국 등이 서명을 거부했다. 2002년 7월 1일에 국제형사재판소는 헤이그에서 업무를 시작했다. 그 때 부시 행정부는 이미 재판소를 훼손하려고 오랫동안 열심히 작업했다. ‘9·11 공격’ 1년 전에 도널드 럼스펠드 국방장관은 “세계에서 미국의 지도력은 국제형사재판소의 최초의 희생자가 될 수 있을 것”이라는 경고 서한에 서명했다. 미국 관리들은 전세계의 정부에 미국의 관리와 인사들이 사법적 박해에서 벗어나려고 준비한 미국과 별개 협정을 맺으라고 촉구했다. 외국 외교관들은 자신들의 국가가 이런 협정에 서명하지 않고 국제형사재판소의 회원국이 되기로 결정한다면 모든 미국의 군사적 지원을 잃을 수 있다는 경고를 받았다.<sup>21)</sup>

유일한 초강대국으로서 세계를 지도하려고 애쓰는 부시 행정부가 국제법인 제노사이드협약과 국제형사재판소를 지지하는 것이 아니라 이를 비난하기로 결정했다는 것은 비극적인 사건이며, 그들의 역사의식을 의심하게 하는 대목이 아닐 수 없다.

## 2. 냉전과 미국의 봉쇄정책

1990년대 초, 국제정책 전공 교수이면서 미국정치 전문가인 언스트 오토 켐필 (Ernst-Otto Czempiel)은 “냉전은 전세계에 영향력을 미치는 힘과 영향력 분배에 관한 미국과 소련간의 갈등이었다.”고 요약한다.<sup>22)</sup>

19) 서중석(1999), 「조봉암과 1950년대(하), 역사비평, p. 643.

20) 과거 뉘른베르크 도쿄 국제군사재판소나 유고 르완다 국제형사재판소는 특정지역을 대상으로 한 한시적 기구에 불과하여 그 효과가 제한적이었던 데 반하여 이번 국제형사재판소는 국제적 협약을 토대로 이루어지는 것이므로 기대가 크다. 그러나 미국과 중국이 협약채택에 반대를 하고 있는 것은 큰 걸림돌이다. 한국은 주한 미군과 미국의 형편을 고려하는 한 협약 가입에 있어서 난처한 입장에 놓이리라고 본다(한겨레신문, 1998. 7. 21 사설).

21) 크리스티안 슈미트 호이어 (2004), 전게서, p.80.

22) 마리아 휘버(2004), “냉전의 뿌리-히로시마에서 제주까지”, 「제주 4·3의 기억」, 각, p.103.

냉전의 기원은 1·2차 대전에서 찾을 수 있을 것이다. 전쟁은 끝났으나 제1차 제2차 대전이라는 두 번의 대유행극은 전통사회에 대해 회복할 수 없는 영향을 미쳤던 것이다. 제2차대전이 끝나자마자 내란, 폭동, 그리고 이것들에 대한 공포가 대전 중의 주축국과 동맹국 간의 갈등을 대신했으며, 전적으로 임시적인 필요에 의해 형성된 동맹국 간의 긴장관계는 뿌리깊은 적대감으로 대치되었다. 세계의 방대한 지역에 있는 각 국가들에게 전쟁은 굶주림, 고통, 그리고 무질서라는 결과를 가져왔다. 정치적으로 갈등과 경쟁이 국가들을 파괴시켰으며 그리스와 아시아에서는 내란이 확대되어 갔다. 서반구 이외의 지역에서, 페허로부터 부흥으로의 열망은 전쟁에 말려들었던 모든 나라들에게는 명백한 명제였다. 전후의 갈등은 세계문명의 구조에 영향을 미침으로써, 미국의 양 대전에의 개입동기와 전후의 목적을 위태롭게 했다.<sup>23)</sup>

근대전쟁론의 시조라 할 수 있는 클라우제비츠(Clauzewits)는 “전쟁이란 다른 수단에 의한 정치의 연속이다(War is the continuation of politics by other means)”라고 정의했다. 그에 의하면, 전쟁은 “정치적 행동일 뿐만 아니라, 실로 하나의 정치적 수단이며 정치적 교섭의 계속에 지나지 않는다. 만약 전쟁이 특이한 것이라면, 그것은 전쟁이 가지는 수단으로서의 특이성에 지나지 않는다.”라는 것이다.<sup>24)</sup> 그렇다면 양 대전에 참전한 미국의 정치적 목적과 그 정책은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

2차대전 후의 미국 외교정책을 정치경제학적 입장에서 비판적으로 다룬 콜코는 한국전쟁을 정치의 연속으로서 과학적 규명을 시도하였다. 콜코의 견해에 의하면 전쟁 기간 중 미국에 의하여 추구되었던 목적은 교활하면서도 매우 단순한 것이었다. 즉, 기본적으로 미국의 목적은 미국의 기업이 세계 어디에서나 제한을 받지 않고 무역하며 이익을 얻을 수 있도록 세계를 재편성하는 것이었다. 미국 기업은 정치적으로 신뢰성이 있으며 자본주의가 안정된 국가, 그리고 천연자원에 자유로이 접근할 수 있는 세계에서만 활동할 수 있다. 이 보편적 질서는 좌익을 권력으로부터 배제시키고 전 세계에 보수적이며 궁극적으로 미국에 종속됨을 보장하는 정치적 통제를 가하는 것이었다. 이러한 목적은 또한 기본적으로 미국자본주의와 상충될지도 모르는 제3세계의 독립과 발전에 대한 제한을 필요로 하였다.<sup>25)</sup>

미국은 전장(戰場)이 아니었던 덕분에 전쟁의 엄청난 파괴와 경제적 혼란을 피할 수 있었고, 전시 호황에 힘입어 만성적인 불황을 극복했으며, 더 나아가 세계 공업 총생산의 거의 절반을 차지하는 놀라운 경제 발전을 이룩해 냈다. 미국인은 그러한 경험과 결과를 바탕으로 미래는 ‘미국의 시대’가 될 것으로 기대했다. 그러나 그러한 기대는 아무런 대가 없이 실현될 수 있는

23) 김주환 편(1988), 「미국의 세계전략과 한국전쟁」, 청사, p.4.

24) 상계서, p.2.

25) 상계서, p.13.



성질의 것이 결코 아니었다.

전쟁 후 미국은 초강대국으로 부상하기는 했지만 엄연한 현실로 다가온 소련·좌파·혁명적 민족주의 등의 힘과 영향력의 급속한 성장으로 말미암아 미국이 해결해야 할 과제 또한 만만치 않게 되었다. 미국의 입장에서 볼 때 당면 문제는 2차대전 이후 새로운 세력관계 및 국제 정치환경의 변화, 그리고 그것을 기본적으로 규정한 국가간·지역간 경제력 및 국제 경제환경의 변화 등을 미국이 즐기치게 추구해 온 개방된 세계 경제질서 위에서 안정시키고 조직하는 일이었다. 개방된 국제 경제질서야말로 미국 기업이 세계 곳곳에서 제약받지 않으면서 활동하고 이익을 얻는 데 적합할 것이며, 미국의 안보에 위협이 되는 어떠한 힘의 배치나 미국의 변영을 가로막는 장애물을 제어할 수 있는 가장 효과적인 장치라고 미국 관리들은 생각했다. 그러나 다른 나라들에게 미국이 중심이 된 그러한 세계질서의 재편은 결코 달가운 것일 수는 없었다. 그래서 어떤 식으로든 연합국 간의 갈등은 불가피했다. 결국 그 갈등은 미·소 혹은 자본주의와 공산주의 진영간의 이념적 대결의 모습을 띠게 되었다.

좌익의 존재는 세계 도처에서 제2차 대전 후의 지배적인 양상이었으며 이는 미국이 전쟁기간 중에는 거의 생각지 못했던 요인이었다. 좌익세력 때문에 미국은 자신의 주요한 목적들을 달성하기 위해 필수적인 정치적 조건들을 강구하지 않을 수 없었던 것이다.

소련의 탄생이 제1차 대전의 주요 산물이었다면, 아시아와 유럽 대부분의 지역에서 좌익이 부상하고 강화된 것은 제2차 대전의 주요 산물이었다. 미국 지도자들은 좌익이 권력을 장악하고자 하는 의지와 능력이 있는가를, 그리고 만약 좌익이 그런 의지와 능력을 갖고 있다면 어떻게 대응해야 하는가를 고려해야만 했다. 동시에 그들은 소련의 장래에 대한 문제에 대처해야 했다. 그들은 소련과 좌익을 동일시했다. 소련의 존재는 유럽 자본주의와 제1차 대전 후의 전통질서를 극히 약화시키는 것이었으며, 잠재적으로는 미래의 자본주의를 갉아먹는 촉매였던 것이었다.<sup>26)</sup>

맨 처음 태평양전쟁에 소련의 참전이 거론된 것은 1945년 2월의 알타(Yalta)회담에서였다. 미국 대통령 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)는 전쟁의 조기 종결을 위해서 소련 수상 스탈린(Joseph Stalin)에게 참전을 요청했다. 1945년 4월, 스탈린이 소·일 중립협정을 연장하고 싶지 않다고 발표한 뒤 일본 정부는 전쟁을 끝내기 위해 다양한 외교적 노력을 기울이기 시작했다. 일본은 동시에 3대 군사강국(미, 영, 소)으로부터 공격을 받는다면 스스로를 방어할 수 없었던 것이다. 미국정부는 외교기관 및 정보기관을 통해 일본의 평화 이니셔티브를 알고 있었다. 워싱턴이 단일 정치제 요구를 포함해 ‘무조건 항복’을 요구함에도 불구하고 일본은 결코 동의할

---

26) 김주환 편(1988), 전게서, p.15.

수가 없었다. 즉, 지속적인 천황의 존재에 대한 보장이 없었기 때문이다. 그리고 일본 국민들에게 천황은 국가원수뿐만 아니라 신이었다. 국무성 차관 조센 그류는 주일 미국대사로 근무한 일이 있기 때문에 일본 사회의 안정을 위한 천황의 근본적인 역할을 알고 있었다. 그는 루즈벨트에 이어 대통령이 된 트루만에게 1945년 5월 초순 조건부 항복의 변경을 건의했다. 그러나 트루만은 그의 제안을 무시했다. 그는 제임스 번즈와 같은 강경파들에 동조하여<sup>27)</sup> 미국의 새 대통령이 여전히 외교정책에 있어 강력한 권위가 있음을 입증해야 했다.

애초 나치 독일에 사용하기 위해 시작된 20억 달러의 핵무기 프로젝트는 이렇게 해서 계속되었고, 그것은 전쟁 기간 내내 핵심 정책이었다. 알페로즈에 따르면 트루만과 번즈는 소련이 원폭의 위력을 보자마자 동유럽에서의 소련의 정책을 완화시키고 자유선거와 개방무역을 수용하기를 희망했다. 사실 트루만은 계획된 포츠담회담을 원폭실험이 시간표대로 진행될 때까지 연기에 연기를 거듭했다.<sup>28)</sup>

트루만이 선언했던 것 가운데 가장 중요한 것은, “원폭 투하로 전쟁은 끝났다.”였다. 이것은 미국 관리들이 일본이 곧 항복하려고 했다는 것을 몰랐다는 해석에 관해 역사학자들 간에 엄청난 논쟁이 있었음에도 불구하고 일본에 핵 폭탄을 투하하는데 대한 자신들의 설명을 주장해 온 전통주의 학자들에 의해 확신되고 있다.

그러나 1965년 수정주의 학파의 갈 알페로비츠(Gar Alperovitz)가 행한 자료와 기억에 의한 최초의 광범위한 평가는 1945년 여름 일본이 항복 직전에 있었고, 미국은 그 사실을 알고 있었음을 보여준다.<sup>29)</sup> 이미 1944년 늦여름에 미군은 B-52기가 쉽게 일본을 공격할 수 있는 몇 개의 섬을 점령했고 해상 봉쇄는 최초의 결과를 보여주며 경제적, 군사적 자원의 극단적 결핍의 증가를 가져왔다. 미군 수뇌부는 일본의 보급 문제를 보고했지만, 워싱턴은 여전히 민간인 12만여 명을 죽인 1945년 도쿄 공습을 결정했으며, 1개월 뒤 거의 같은 수의 미군과, 7만여 명의 일본군, 15만여 명의 민간인들이 오키나와 전투에서 죽었다는 것이다.<sup>30)</sup>

그후 1947년에 이르기까지 미국은 유럽경제의 부흥을 도모하고 미국과의 무역을 촉진시키며 공산주의 같은 급진주의를 저지하기 위하여 유럽에 약 90억 달러의 유·무상의 경제원조를 제공했다. 그럼에도 불구하고 미국은 유럽에서 ‘평화와 번영’을 이룩하는데 실패했다. 유럽은 여전히 무기력하고 피폐된 상태에 머물러 있음으로 해서 조만간 일대 혼란이 일어나고 그러한

27) 번즈 국무장관은 1945년 4월 트루만에게 원폭은 “전쟁의 종결이라는 우리 자신의 용어를 받아쓰게 하는 위치에 우리를 갖다놓는 것이 당연할지도 모른다”고 말했다. :마리아 휘버(2004), 전게서, p.105.

28) 마리아 휘버(2004), 상계서, pp.104~106.

29) 이 문제에 대한 기본 가설은 일제의 조기 항복을 관찰시키되 원폭의 실전 검증과 소련 참전불능의 조건을 동시에 충족시키려는 목적을 미국이 갖고 있었다는 것이다. : 이수인 편(1989), 전게서, p.109.

30) 마리아 휘버(2004), 전게서, p.104.

혼란을 틈타서 서유럽, 특히 프랑스와 이탈리아에서 공산주의가 수립될 가능성이 있었다. 1947년 봄 서유럽은 식량과 연료의 부족으로 큰 고통을 받았다. 또한 유럽은 심각한 재정적인 압박 때문에 미국으로부터 재정지원을 받지 못하면 미국의 상품을 구입할 수가 없었다. 여기에서 미국의 유럽에 대한 포괄적이고 종합적인 경제 원조계획이 필요하게 되었던 것이다.

이미 조지 케난 모스크바 주재 미국대사는 1946년 미국 국무부로 보낸 길다란 전문에서 새로운 접근방식을 명백히 밝혔다. 케난의 전보는 국가안보에 관련된 관료들인 정책담당 엘리트들의 사고에 지대한 영향을 미쳤다. 1947년 5월 5일 정책입안기획부가 설립되었고 케난은 곧 봉쇄정책이라 불리는 일련의 계획들을 수립하였다. 이 정책은 수많은 논문, 연설, 선언을 통해 표현되었지만, 케난에 의해 체계화되고 공식화되어 1947년 이후 미국이 수행한 봉쇄정책(Policy of Containment)으로 인정된 명칭을 가진 외교정책이 되었다. 여기에서 그는 “미국의 소련에 대한 정책은 소련의 팽창주의적 경향에 대하여 장기적이고 인내심 있는, 그러나 강력하고 결코 방심하지 않는 봉쇄정책이어야 한다.”는 미국의 대소 봉쇄정책을 주장하였다. 그리고 그 중요 방법은 “소련을 피폐시키는 군비경쟁”이라는 것이다.<sup>31)</sup> 그의 봉쇄정책의 원리는 전후 미국 외교정책에 있어서 기본 토대가 되었다. 즉 그것은 마셜 플랜, 북대서양조약기구의 창설, 한국전쟁에의 개입, 아이젠하워 독트린, 베트남 전쟁에의 개입 등과 같은 미국의 다양한 외교정책을 정당화하는 데 사용되었다.

미국 정부 내에서 대소 봉쇄정책을 결정짓게 하는 데 결정적으로 영향을 끼친 것은 1947년 2월 21일 국무부에 전달된 영국의 메시지였다. 그것은 영국이 국내의 경제적 어려움으로 인하여 3월 31일자로 그리스와 터키에 대한 경제적·군사적 원조를 중단할 것이라는 내용을 담고 있었다.<sup>32)</sup> 그 당시 영국이 후원하던 그리스의 우익 정부는 공산 반란세력과의 내전에서 힘겨운 싸움을 벌이고 있었고, 터키는 소련으로부터 다다넬즈 해협의 지배권을 양도하라는 압력을 받고 있었다.<sup>33)</sup> 영국은 이후 그리스를 지원하지 못한다고 미국에 통고했다. 마셜 국무장관은 이것을 지중해 세계에서의 영국세력의 명백한 후퇴를 의미하는 것으로 파악했다.<sup>34)</sup> 2월 26일 트루만, 마셜, 애치슨 3인이 가진 모임에서 도미노 이론이 등장했다. 여기에서 국무차관인 애치슨은 만약 그리스를 상실한다면 터키를 상실할 것이고 그 결과 소련이 다다넬즈 해협을 지배해 지중해 세계를 포괄할 것이라고 설명했다. 그는 이탈리아, 독일, 프랑스를 차례로 예로 들면

31) 아르바토프 울트만스, 이수인 역(1988), 「소련의 세계전략」, 실천문학, p.88.

32) *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1947*, (이후 FRUS로 약함), vol.5, Washington D.C.: United States Government Printing Office (이하 USGPO로 약함), 1973, pp.32~37.

33) R.J. 바네트, 홍성우 역(1983), 「개입과 혁명」, 형성사, pp.129~130.

34) 미국의 영국에 대한 시각은 전후 경쟁자라는 것으로부터 그 몰락을 미국 안보에 대한 위협으로 인식하는 것으로 바뀌었다. : 상계서, pp.133~134.

서 후에 도미노 이론으로 알려진 이론을 제시한 것이다. 그는 그리스에서의 반란군의 승리는 유럽의 공산주의화를 의미한다고 설득하였다.

결국 미 행정부는 즉각적이고 효과적인 원조정책을 취하게 된다. 1947년 3월 12일 트루만은 상·하 양원 합동회의에서 행한 연설에서 그리스와 터키에 대한 4억 달러의 원조자금을 요청했다. 그는 이 연설에서 세계가 민주주의와 전체주의라는 “두 개의 생활방식 가운데 하나를 선택해야 한다”고 경고하고, “무장한 소수와 혹은 외부의 압력에 의하여 시도되는 지배에 저항하고 있는 자유민들을 지원하는 것이 미국의 정책이어야 한다”고 역설했다.<sup>35)</sup> 미국의 언론은 즉각적으로 트루만의 연설이 의미하는 바의 중대성을 파악하고 그것을 124년 전의 먼로 독트린에 빗대어 ‘트루만 독트린’이라고 명명했다.

역사상 최초로 미합중국이 평화시에 아메리카 대륙이 아닌 지역에서의 개입을 결정하였던 것이다. 원조의 액은 제한적이지만 그와 같은 상징적인 행위는 매우 중요한 것이다. 그후 터키는 미국의 원조와 지원을 받아 소련의 다다넬즈 해협에 대한 공동관리 요구를 거부했다. 또한 그리스의 내전은 1949년 10월 반란세력이 미국의 원조와 군사고문단 파견으로 힘을 얻은 정부군에 투항함으로써 종국을 맞게 되었다. 트루만은 특히 그리스 문제의 해결을 소련과의 냉전 대결에서의 승리로 생각했다. 미국은 소련이 사주하는 공산주의를 저지할 수 있다는 교훈을 얻게 되었다.

그러나 트루만의 승리를 위해서 트루만 대통령 자신과 미국사회가 치른 대가가 있었다. 봉쇄 정책에 대한 지지를 재빨리 증대시키기 위해 트루만 대통령은 미국에 대한 소련의 위협을 과장했다. 그의 성명들은 이 나라 전역에 병적으로 흥분된 반공주의 물결을 일게 했으며, 매카시즘의 출현을 야기했다.

역사적으로 볼 때, 강대국들 간의 경쟁과 상호불신은 국제정치에 있어서 늘 존재하는 것이었다. 미국과 소련과의 냉전은 이들 국가들이 세계의 주도권을 추구함에 따라 불거져 나온 불가피한 현상이었다. 결국 냉전은 그 자체가 본질적으로 미국과 소련 양 초강대국들이 전후 새로운 시대의 세계 정치에 있어서 자국의 주도적인 위치를 확립하려는 투쟁이었다고 할 수 있다. 미국과 소련은 각기 자국이 주도하는 세계질서의 구축을 시도함에 있어서 모든 수단을 다하여 그 자신의 지위를 보호, 확립하려고 했던 반면에 상대방을 희생시켜 이득을 취하려고 했다. 결국 냉전은 외교관과 전투병, 그리고 미국의 한 대통령이 ‘군산복합체(Military-industrial complex)’라 불렀던 것<sup>36)</sup>을 동원했을 뿐만 아니라 광신자, 이데올로기, 프로파간다를 대량으로

35) 마리아 휘버(2004), 전게서, p.110.

36) 루즈벨트의 ‘경제의 군사화’이래 천문학적으로 팽창된 미국의 군사예산과 그 파급효과는 필연적으로 두 개의 경향을 낳았다. 하나는 독점자본이 전쟁산업에 의해서만 공황을 피하면서 쉽사리 이윤을 확보하도록 길들여

사용했다는 점에서 종교 전쟁과 유사하다고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

이 시기에 발생한 제주 4·3도 이러한 냉전 구도 하에서의 미국의 전략에서 이해해야 하는 것이다. 그리고 제주에서의 학살은 트루만 대통령이 “세계사에서 현시기에 거의 모든 국가가 반드시 삶의 방식을 선택해야 한다”고 언급한 뒤 13개월만에 미군 지휘관들의 눈앞에서 발생했다. 냉전체제는 세계를 지배하게 되고 그 첫머리에서 미·소가 대립한 유일한 지역인 한반도, 특히 제주도가 최초의 희생양이 되었다. 미국의 세계전략 속에 한반도의 통일·독립은 안중에 없었다. 그들은 전후 최초의 봉쇄정책으로써 한반도 분할을 단행했고, 소련의 남하를 막기 위한 반공의 성채를 구축하는데 심혈을 기울였을 뿐이다.<sup>38)</sup>

### 3. 선행 연구의 검토와 분석틀

#### (1) 선행연구의 검토

해방 이후 한국현대사의 격변 과정은 그대로 4·3연구에도 투영되어 외적 제약조건으로 강하게 작용하였다. 4·3 관련 기록은 대부분 미공개된 상태이고 증언자들은 시대적 분위기에 위축되어 입을 다물어 왔던 것이 사실이다. 반공 이데올로기의 편향성으로 인해 금기시되던 제주 4·3에 대한 연구는 6월 민주항쟁 이후에 분출되기 시작한 민주화 물결의 영향으로 활발하게 이루어졌다.

1987년 6월 민주항쟁 이전의 논의는 우선 일본에서 출판된 김봉현·김민주의 『제주도 인민들의 4·3무장투쟁사 -자료집』(1963)에서 4·3을 미제국주의와 우익진영에 대한 남조선해방운동의 일환으로 파악하고 있는데 이는 좌익세력의 무장투쟁을 지나치게 강조하는 바람에 인명피해의 당위성을 정당화시키는 경향이 있었다.

다음으로 김점곤의 『한국전쟁과 노동당 전략』(1973)은 우익적인 관점에서 기술되고 있으나 제주 4·3은 남로당 중앙당의 지령에 의해서가 아닌 제주도당이 독자적으로 봉기한 예외적인 무장투쟁이었음을 보여주고 있다. 우익적 관점에서 출판된 단행본으로는 조남수의 『4·3 진

---

졌다는 점이다. 그들 군사복합체에게는 평화란 몰락 아니면 무덤이나 마찬가지로였으므로, 인류절멸의 핵전쟁이 제약조건 아래 전면적 열전을 피하는 ‘긴장과 대결’의 냉전만이 특효약이었던 셈이다. : 이수인 편(1989), 전게서, p.16.

37) 에릭 홉스봄, 강주현 역(2003), “1945년, 무슨 일이 일어났나?”, 「문화란 무엇인가?」, 시공사 p.34~36.

38) 브루스 커밍스, 전게서, p.166.

상』(1988)과 고문승의 『박헌영과 4·3사건』(1989), 『제주사람들의 설움』(1991) 등이 있는데 이 연구들은 4·3이 북한 또는 남로당의 지시에 의한 ‘폭동’이고, 진압과정에서 불가피하게 민간인 학살이 있었음을 인정하지만, 민간인을 학살한 가해자는 ‘폭도’거나 과잉 진압한 ‘한민당 정권’이며, 원인을 제공한 ‘공산당’에 1차 책임이 있다고 주장한다.

한동안 공개되지 않던 미군정 자료들이 1975년 미국에서 ‘정보자유법’이 제정됨에 따라서 상당수가 일반에게 공개되기 시작했다. 그 가운데 관심을 모은 것은 주한미군사령부의 정보참모부가 1945년 9월부터 1949년 6월까지 해방정국의 제반 상황에 관하여 수집한 <주한미군정보일지>(G-2 Periodic Report)였다. 이러한 자료의 출현을 가장 먼저 이용한 연구자 미국의 존 메릴(John Merrill)은 하버드대학 석사학위 논문 「제주도 반란(The Chejudo Rebellion)」(1975)에서 4·3의 발발원인을 제주도 저항의 전통 및 미군정의 대한정책의 측면에서 촉발된 것으로 보고 있다. 구체적으로 도민의 뿌리깊은 불만과 저항, 분리주의 전통, 총파업 이후 군정 경찰의 탄압, 정치분위기의 과열 등에서 그 원인을 찾고 있으나 3·1절 발포 사건 이후의 검거 선포파 좌익에 대한 우익의 탄압 등은 지나쳐 가고 있다.

4·3에 대한 재인식은 소설가 현기영이 1978년 『순이삼촌』이라는 소설을 통하여 그 진상과 상처의 일부를 사실적으로 드러냄으로써 비롯되었다. 그리고 1987년 6월항쟁 이후 고조된 민주화 분위기 속에서 자연스럽게 4·3의 논의는 활발하게 이뤄졌다. 6월 민주항쟁 이후의 연구로 양한권의 서울대 석사학위 논문 「제주도 4·3폭동의 배경에 관한 연구」(1988)에서 4·3의 전개를 간략히 기술하고, 이 ‘폭동’이 야기한 유혈적인 결과에 주목하여 그 원인을 살피고 있는데, 이것은 민주항쟁 이후의 본격적인 논의를 시작케 했다고 할 수 있다.

이후 박명림은 고려대 석사학위 논문 「제주도 4·3민중항쟁에 관한 연구」(1988)에서 4·3의 역사적 사실 확인 작업을 통해 ‘4·3’의 성격을 규명, 4·3이 분단 8년사에서 어떠한 위치를 차지하는지를 설정하여 규명하고 있으며 양정심은 성균관대 석사학위 논문 「제주 4·3 항쟁에 관한 연구-남로당 제주도위원회를 중심으로」(1995)에서 4·3 주도세력인 남로당 제주도위원회를 연구주제로 하고 있다.

제주 4·3에 대한 역사적 규명작업에 본격적이고 방대한 시간과 노력을 투입한 괄목할 만한 연구로는 제민일보의 『4·3은 말한다』 전5권(1994~1998)을 들 수 있다. 이 연구는 4·3의 전모 뿐만 아니라, 특히 초토화작전의 실상과 미국의 개입 여부 등을 국내외 자료와 증언 등을 통해 밝히는데 노력하였다. 또한 4·3의 시기 구분으로 1945년 8월 15일부터 한라산 금족지역이 전면 개방된 1954년 9월 21일까지를 10기로 나눠 학술적 성과와 방대한 국내외 자료, 6천여 명에 이르는 증언을 종합해 실증적으로 4·3을 분석하여 ‘공산폭동론의 허구’와 ‘불법계엄령’, ‘미

군 책임의 문제' 등과 같은 쟁점들을 제기하고 문화인류학적 방법으로 상황을 재구성하여 사실 관계에 입각해 고증하고 있다.

제주4·3 제50주년 기념사업추진 범국민위원회의 『제주4·3연구』(1999)는 정치학, 역사학, 법학, 의학, 문학, 인류학 등의 각 분야 학문의 연구자들이 참여하여 종합적인 학문적 접근을 시도한 점이 두드러진 성과로 여겨진다.

점차 4·3에 대한 연구가 활발해지면서 좌우 이데올로기 갈등의 측면보다도, 한 고립된 섬에서 약 1년 사이에 무려 3만 명이라는 사람들이, 조직적으로 대량학살된 '비인도적인 행위'에 그 초점을 맞추어야 한다는 시각의 연구들이 나왔다. 강성현은 서울대 석사학위 논문 「제주4·3학살사건의 사회학적 연구」(2002)에서 대량학살 시기를 중심으로 이러한 학살 자행을 가능케 한 심리적 동학을 사회과학적으로 분석하였다. 허호준의 제주대 석사학위 논문 「제주4·3의 전개과정과 미군정의 대응전략에 관한 연구」(2002)는 4·3의 발발 원인을 5·10선거의 과정에 있다고 보고 이 시기를 중심으로 미군정의 개입 정도에 대한 본격적인 논의를 전개하면서 미군의 책임을 묻고 있다.

1999년 12월 16일 국회는 '제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법'을 통과시켰다. 2000년 1월 12일에는 '제주4·3특별법'이 제정 공포되면서 비로소 정부 차원의 진상조사에 착수하게 되었다. 이 특별법에 따라 4·3에 대한 정부의 진상조사가 2000년 9월부터 2003년 2월까지 2년 6개월 동안 진행됐으며 2003년 10월 15일 진상조사보고서가 최종 확정됐다.

사건 발생 50년이 지나도록 구체적이고 종합적인 진상규명이 이뤄지지 않던 사건에 대해 비로소 정부 차원의 진상조사보고서가 나오게 된 것이다. 이 진상조사보고서는 국내외에서 수집한 방대한 자료를 분야별로 정리하는 작업과 사건의 배경과 전개과정, 피해상황 등의 진상규명은 물론, 4·3의 실상을 파악하는 기초자료로써 활용하기 위한 방대한 작업의 결과로 이루어졌다. 또한 이 보고서의 성과는 과거 정부가 한 일에 대해 현직 대통령이 공식사과 하는 결과<sup>39)</sup>를 이끌어 냈다는 점이다.

이렇게 대통령 사과 표명의 근거가 된 정부진상조사보고서는 다음과 같은 몇 가지 특징과

---

39) “국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무고하게 희생된 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다.” 2003년 10월 31일 노무현 대통령은 제주4·3사건에 대한 정부의 공식입장을 표명했다. 국가원수가 반세기동안 고통의 굴레에서 살아온 4·3유족과 제주도민들에게 국가권력의 과오를 인정하고 공식사과를 한 것이다. 우리 역사에서 과거 잘못된 역사에 대해 정부 차원에서 진상조사를 하고, 그 결과에 따라 국가원수가 사과한 일은 없다. 따라서 노무현 대통령이 사과를 표명한 10월 31일은 55년 동안 유족과 제주도민들을 짓눌러 왔던 4·3의 상처를 치유하고, 명예회복의 길을 마련했을 뿐만 아니라, 우리 현대사에서 과거 잘못된 역사를 청산한 특별한 의미를 갖는 역사적인 날로 기록될 것이다. : 양조훈(2004), “4·3진상조사보고서 채택과 대통령 사과 의의”, 「의회보 19」, 제주도의회, p.110.

의미가 있다.

첫째, 제주4·3사건 발생 55년만에 정부 차원에서 조사된 최초의 ‘4·3 종합보고서’이며, 둘째, 사건의 배경·전개과정·피해상황 등을 종합적으로 다루면서 인권침해 규명에 역점을 둔 점, 셋째, 국가공권력의 인권유린 등 정부 과오를 인정한 점, 넷째, 대규모 인명희생을 유발한 초토화의 책임은 당시 이승만 대통령과 미군사고문단 등에 있다고 규정한 점, 그리고 다섯번째, 한국 현대사에서 특별법에 의해 과거 역사를 재조명한 최초의 보고서란 의미를 안고 있다.<sup>40)</sup>

그러나 이 보고서는 다각적인 노력에도 불구하고 4·3의 전체모습을 드러냈다고 볼 수는 없다. 경찰 등 주요기관의 관련문서 폐기와 군 지휘관의 증언 거부, 미국 비밀문서 입수 실패 등은 아쉬움으로 남는다.

이렇게 살펴본 기존의 논의가 대체적으로 4·3의 배경과 전개과정에 초점을 맞추고 무력진압에 따른 인명피해를 중시하고 있다면, 최근의 연구는 4·3의 역사적 의미와 4·3이 주는 역사적·현실적 과제의 해결을 중시하고 있다.

## (2) 4·3의 분석적 시각

위의 4·3 연구들에서 살펴 본 바로 4·3에 대한 학문적 연구와 진상조사는 이미 어느 정도 이루어져 있다고 볼 수 있다. 이를 통해 볼 때, 4·3에 대한 평가는 과거 ‘공산폭동’이라는 반공 이데올로기적 평가에서 최근 미군정과 그 휘하의 경찰 및 반공단체의 횡포에 저항하지 않을 수 없었던 정당한 ‘민중항쟁’으로, 또는 남북한의 분단에 반대했던 ‘단선단정반대투쟁’으로, 그러나 그 과정에서 경찰과 군대 그리고 우익 청년단체에 의해 엄청난 민간인 학살이 자행된 사건으로 자리잡아가고 있다.<sup>41)</sup>

해방공간의 제주사회는 한반도의 다른 지역과 마찬가지로 인민위원회를 중심으로 자체적이고 독립적인 문제해결 능력을 갖추고 있었으며, 본토에서 전개되고 있던 정치세력들 간의 권력투쟁으로부터 어느 정도 자유로웠다. 제주사회는 건국준비위원회와 그의 발전적 해체로 새로이 조직된 인민위원회의 지도에 따라 자주·민주·통일을 향한 노력을 경주하고 있었다. 그러나 1945년 9월이래 남한 지역에 주둔하기 시작한 미군정은 점차 자신의 통제력을 제주도에까지 확대시켰다. 그 이후 제주 민중들이 구축해 놓았던 자율적 공동체 질서는 미군정의 점령

40) 양조훈(2004), 상계서, p.111.

41) 정해구(1999), “제주4·3항쟁과 미군정 정책”, 「제주4·3연구」, 역사비평사, p.181.



정책과 충돌하게 되었다. 이 과정에서 미군정은 물리적 억압기구를 동원하여 과잉진압으로 대처하여 민중들의 봉기와 그에 따른 대규모 양민피해를 낳았던 것이다.

이와 관련되는 미군정 정책은 일반적으로 미국의 대한반도 정책의 차원에까지 확대되는 것이지만, 보다 직접적으로는 항쟁의 원인 및 성격과 관련된 미군정의 대제주도 정책을 의미한다.<sup>42)</sup> 다시 말해, 미국의 대한반도 정책이 규정하는 한계 속에서 제주도에 대한 미군정의 구체적인 정책이 어떻게 4·3의 발생과 확산 그리고 이에 따른 대량학살사태로 이어지게 되었는가를 규명하는 것이 4·3에 대한 미군정의 책임 규명의 관건이 될 것이다.

이러한 분석을 위해서는 다음과 같은 시각이 고려될 필요가 있을 것이다.

① 한반도 문제를 둘러싸고 대립했던 미·소의 갈등과 이를 둘러싸고 나타났던 미·소의 이해, 특히 미국의 대한정책에 바탕하여 군정정책을 운용했던 미군정의 이해에 주목할 필요가 있다.

② 해방정국의 전개과정에서 점차 분화되고 격화되지 않을 수 없었던 좌우파 세력의 갈등 속에서 좌우파 세력이 가졌던 이해, 특히 중앙에서의 갈등과 그 이해가 고려될 필요가 있을 것이다.

③ 제주도에서 전개되었던 보다 특수한 형태의 좌우 갈등과 그에 대한 이해이다. 좌우세력의 갈등은 중앙으로부터 시작되었으며 점차 지방으로 확산되었다. 지방 중에 가장 변방이라 할 수 있는 제주도에서의 갈등은 제주도 자체의 갈등이라기보다는 좌우 갈등이 중앙 → 지방 → 제주도 등 순차적으로 확산되어 갔던 과정에서 발생했던 갈등이라 할 수 있다.

④ 제주 4·3의 분석을 위해 지적해야 할 것은 제주도에서의 갈등이 ‘국가 테러’ 대 ‘민중의 저항’이라는 모습을 띠었다는 점이다. 우선 그 통제력을 점차 제주도에까지 확산시켰던 미군정은 그 동안 자신들의 자율적 공동체 질서를 구축해놓고 있었던 제주도 좌파 및 민중들과 충돌하게 되면서, 국가 억압력을 동원, 이들의 저항을 강경하게 탄압했다. 그러나 미군정의 자의적인 판단에 의해 과도한 국가 억압력을 동원하여 자행한 무절제한 탄압은 국가권력의 정당한 행사와는 거리가 먼 것이었다. 그런 점에서 그것은 ‘국가 테러’의 성격을 띠고 있었다. 반면, 국가 억압력에 의해 자의적으로 행해지는 이 같은 부당한 탄압에 제주도 좌파 및 민중들은 자신의 생존을 위해 저항하지 않을 수 없었고, 그 점에서 그 저항은 ‘민중항쟁’적 성격을 띠고 있었다.<sup>43)</sup>

42) 문순보(2001), “제주민중항쟁의 원인과 성격-미군정의 대제주도 정책을 중심으로”, 성균관대 대학원석사학위 논문, p.5.

43) 정해구(1999), 전게서, p.185.

### Ⅲ. 미국의 정책과 4·3

#### 1. 미국의 대한정책

##### (1) 전후 미국의 대한정책 구상

제2차 세계대전이 발발하기 전까지 미국의 대한정책은 한마디로 ‘무관심의 정책(policy of indifference)’으로 일관되어 왔다고 요약할 수 있다.<sup>44)</sup> 그러나 제2차 세계대전이 발발하자 미국은 전후 아시아정책과 관련하여 한국사회에 대한 체계적 정보 축적이 점차 절실했고, 다른 한편으로 전후 대한정책 마련의 현실적 필요성이 점차 강화되었다.

1943년 2월 12일 미 상무부의 보고서에는 “아시아 대륙과 일본을 직접 연결시키는 교량적 역할을 담당하고 있는 한국은 군사전략적·경제적으로 매우 중요한 위치에 있고, 앞으로도 그러할 것이다.”라는 결론이 있었다.<sup>45)</sup> 또한 같은 해 8월에 국무부의 극동담당국은 극동지역에서의 소련의 목표를 분석한 보고서를 헐 국무장관에게 제출했는데, 이 보고서는 열지 않는 항구를 갖고자 하는 오랫동안의 염원 때문에 소련의 근본적인 목표 중의 하나는 “한반도나 북중국지역의 부동항구를 통해 태평양으로 진출하려는 것”이라고 지적했다. 따라서 이 보고서는 만주에서 활동중인 한국인들과의 관계를 강화시키고 있는 소련은 궁극적으로 한국의 소비에트화를 추구할 것이라고 결론지었다.<sup>46)</sup> 미국은 2차대전 발발 이후 한국사회에 대한 정보수집을 강화하였다. 태평양전쟁기에는 한반도에 대한 전략적 이해관계를 정식화하고, 이는 미국정부와 군부에 의해 한국에 대한 ‘전략적 사고’로 정형화되기 시작하였다. 당시 형성된 한국사회에 대한 인식이 이후 미국의 대한정책을 주도하였다는 점에서 이 시기는 특히 중요하다.

미국의 대한국 전후 구상이 구체적 과제로서 다른 연합국과의 사이에서 거론되게 된 것은 제2차 세계대전의 종반에 들어가서이다. 전황이 미국에 유리하게 전개되자 미국은 일본의 점

44) 차상철(1969), 『해방전후 미국의 한반도정책』, 지식산업사, p.14.

45) Charles Henning, Department of Commerce, “Preliminary Economic Survey of Korea,” for Division of Economic Survey of Korea,” for Division of Economic Studies, Department of State, August 2, 1943, Harry S. Truman Papers, Edwin. A. Locke, Jr. Files, Box 1.

46) “Memorandum by Joseph W. Ballantine and Max W. Bishop”, August 19, 1943, *FRUS*, 1943 : *The conference at Washington and Quebec* (Washington., D.C. : USGPO,1970, pp 628~629.

령 하에 있는 지역의 전후 처리 문제에 본격적으로 착수하게 되었다.<sup>47)</sup> 한반도에 대한 신탁통치는 1943년부터 루즈벨트에 의해 구상되기 시작했으며, 1943년 12월 1일 다음과 같은 ‘카이로 선언’으로 나타났다.

(미·영·중) 3강국은 한국인이 노예적인 상태에 놓여 있음을 상기하면서 한국을 적당한 시기에 자유롭고 독립적인 국가로 만들 것을 굳게 다짐한다.<sup>48)</sup>

이것이 구체적으로 논의되는 것은 얄타회담에서 루즈벨트가 스탈린에게 이에 관한 제안을 하고 나서였다.<sup>49)</sup> 그후 트루만이 홉킨스를 모스크바에 파견하여 스탈린과 소련의 대일전 참여 문제를 토의하도록 하는 과정에서 스탈린의 동의를 얻게 된 것이다.<sup>50)</sup>

트루만의 회고에 의하면 1945년 5월 28일 “스탈린이 중·영·소·미 4개국 하에서 한국에 신탁통치를 실시한다는 것에 동의했다” 는 것이다.<sup>51)</sup> 이는 신탁통치를 실시키로 한 루즈벨트의 구상이 트루만 행정부에도 그대로 계승되었음을 나타내는 것이었다.<sup>52)</sup> 트루만이 루즈벨트의 대한국정책을 그대로 답습했다고 하더라도, 한국 신탁통치의 문제는 이미 루즈벨트처럼 식민지 해방의 방법이라는 측면에서 보다는 대소전략의 관점에서 추진되어 가고 있었다. 이와 같은 관점이 강조되어 가는 것이 트루만 시대의 특징이라 할 수 있다.<sup>53)</sup>

그러나 얄타회담 이후 루즈벨트의 죽음, 폴란드 문제를 둘러싼 미·소의 대립 등 상황의 변화에 따라서 신탁통치라는 미국의 기본방침은 유지되기는 했으나, 그 의미가 달라졌다. 즉 트루만 정권 하에서는 소련의 한국 지배를 저지하기 위한 대소 전략상의 고려를 우선시켜 가면서 그것을 위한 수단으로서 신탁통치 정책의 의미가 부각되어 갔다.<sup>54)</sup>

1945년 7월 5일에 작성된 미 육군성 보고서에는 한반도를 소련의 작전 구역으로 인정하는 경우에도, 점령만은 미·소가 공동으로 행하고, 연합국의 신탁통치에 의해서 소련의 예상되는 기도를 저지하는 것이 유리하다고 되어 있다.<sup>55)</sup>

47) 최상룡(1988), 「미군정과 한국민족주의」, 나남신서, p.43.

48) United States Department of State, *Bulletin*, December 4, 1943, p.393.

49) 최상룡(1988), 전계서, p. 32.

50) 심지연 위음(1986), 「해방정국 논쟁사」, 한울, p.45.

51) Harry S. Truman (1955), *Memoirs 1945, Years of Decisions*, New York: The New American Library, p.294.

52) 심지연 위음(1986), 상계서, p.45.

53) 최상룡(1988), 상계서, p.36.

54) 상계서, p.27.

55) U. S. Congress. House Committee on Foreign Affairs(1950).Background Information on Korea, House Report No. 2495 pp 2~3,

얄타회담 이후 주목해야할 점은 소련에 대한 서방의 불신감이 깊어가고 있었음에도 불구하고, 군사적으로는 미국이 소련의 한국에 대한 단독 작전을 인정하고 있었다는 점이다. 포츠담 회담 기간 중에도 미국의 군사 지도자들은 소련에게 한반도에서의 진격을 요청하였다. 7월 24일 미·영·소의 합동 군사회의에서 미국의 마셜 육군참모총장은 소련의 안토노프 장군에게 당분간 한국에 대한 육해공군의 합동작전이 없을 것이라고 했다. 미국에게는 1945년 11월 예정인 쿠슈 침공과 1946년 예정인 도쿄지역 침공이 한국에 대한 상륙작전보다도 훨씬 중요한 것이었기 때문이었다.<sup>56)</sup>

미국의 군사지도자들은 한편으로 만주·한국에의 소련군 상륙을 요구하면서도, 다른 한편으로 소련에 의한 단독적 군사행동이 가져오는 정치적 결과를 경계하는 딜레마에 빠져 있었다. 미국 측의 이와 같은 내심의 초조에도 불구하고, 소련은 포츠담 회담(7월 17일~8월 2일)에서 미국의 예상에 반해서 한국에 대해 과도한 요구를 내놓지 않았다. 미국은 그 무렵 원자폭탄 실험의 성공으로 소련의 대일 참전 전에 종전의 가능성도 있다고 판단했기 때문에, 소련에게 얄타회담에서의 합의사항 이상의 것을 약속하려고 하지 않았다.

3국의 참모장 회의에서는 한국의 전략적 가치에 대해서 논의하고, 미군과 소련군이 작전상의 혼란을 빚지 않기 위해, 작전구역을 설정하는 일이 합의되었다. 그리고 공군과 해군의 작전구역 설정에 대해서는 합의를 보았으나, 한국을 점령하기 위한 육군의 점령 지역에 관한 토의는 없었다.<sup>57)</sup>

한국의 육상에 있어서 작전 범위의 설정이나, 그것과 당연히 결합되는 한국의 분할 점령의 방책은 대일전이 바야흐로 종결하려고 하는 시기에 이르러서도 구체적으로 결정되어 있지 않았던 것이다. 이렇게 해서 미·소 양국은 한국에 대해서는 간신히 4대국에 의한 신탁통치라는 기본정책에 합의한 상태에서 소련이 참전했다. 8월 8일 소련은 대일 선전 포고를 시작으로 만주의 요지를 향해 진격을 시작했다. 막상 참전하자마자 소련군은 관동군을 파죽지세로 격파하며 빠른 속도로 남하하기 시작했다. 이에 놀란 미국은 일본의 항복 이전에 소련이 한반도 전체를 석권하는 것을 저지하기 위해 1945년 8월 10일 밤 국무·육군·해군 3성 조정위원회에서 38도선을 긋고, 그 이북의 일본군(관동군 소속)은 소련군사령부에, 그 이남의 일본군(대본영 소속)은 미태평양육군사령부에 각각 항복하여 무장해제를 시키도록 하는 제안을 소련 측에 통보하였다.<sup>58)</sup>

56) 차상철(1969), 전게서. p. 49.

57) Harry S. Truman, Harry S. Truman (1955), *Memoirs 1945, Years of Trial and Hopes*, New York: The New American Library, p.317.

58) 송건호·박현채 외(1985), 「해방40년의 재인식 I」, 돌베개, p.280.

한편, 포츠담회담이 끝나고 4일째인 8월 6일 히로시마에 원폭이 투하되고, 8월 9일에는 두 번째 원폭이 나가사키에 투하되었다. 원폭의 위력은 일본의 신속한 반응을 불러 일으켰다. 어쩌면 원폭의 위력은 미국의 전시 지도자들에게 가공할만한 무기를 갖고 있다는 ‘자만심’을 갖게 하고, 소련의 남진을 저지할 용단을 내리게 했는지도 모른다.<sup>59)</sup>

미국은 이미 전쟁 도중에 소련과의 대결을 의식하여 자국의 이익을 확보하기 위한 구체적인 행동을 취했던 것이며, 그 결과가 38선으로 나타났던 것이다. 따라서 38선은 법적으로는 단지 일본군의 무장해제를 위한 편의적인 선에 불과했지만, 그 선을 그은 당사자인 미국의 의도가 한반도의 분단을 확고히 목표하고 있었던 이상 실제적으로는 국경선이 되고 말았던 것이다.<sup>60)</sup>

물론 미국이 처음부터 분단을 항구적인 것으로 만들려고 획책했다기 보다 신탁통치에 이르기까지의 잠정적인 분할선으로 생각한 것은 확실하다. 그러나 분할 점령 자체가 대소 전략상의 고려에서 태어난 이상, 소련과의 타협이 이루어지지 않으면 분할 점령이 고정화될 것이라는 전망을 갖는 것은 그다지 어렵지 않다. 이론적으로는 신탁통치에 대한 미·소의 구체적 합의가 없었던 시점에 있어서는 분할선도 잠정적 성격밖에는 갖지 않았겠지만, 현실적으로 보다 중요한 것은, 그 한국 신탁통치안 자체도 소련 세력의 저지를 위한 유효한 조치로써 고려되고 있었던 점이다. 따라서 전후의 미·소 냉전이 진행됨에 따라서 38도선이 미·소 냉전의 분할선으로서 고정화될 가능성은 당초부터 있었다고 할 수 있다.<sup>61)</sup>

더구나 미국은 한국내의 좌익세력이 매우 강력하다고 판단하고 있었으므로 (실제로 미국은 무장투쟁 독립군의 대부분이 좌익이라고 판단하고 있었다) 한국을 자주적이거나 통일된 상태로 방치해서는 소련 측으로 기울 우려가 많다고 판단하였다.<sup>62)</sup>

당시 한국에 가장 가까운 미군의 위치는 오키나와이고, 군부는 거리가 먼 것과 인원 부족 등<sup>63)</sup>을 들어서 38도선조차 멀다고 하는 의견을 제시했다. 또한 히긴스(Higgins, T)의 자료에 의하면, 통합참모부는 번즈 국무장관에 대해, 미국은 남한의 교두보만 획득해 두면 한반도에

59) 처칠은 원폭 실험 성공 직후 트루만과 자신이 더 이상 스탈린의 조력을 필요로 하지 않았다고 회고하고 있을 뿐만 아니라 종전 직후의 제안을 포함하여 두 차례나 대소 핵전쟁을 제안했다. 한편 트루만은 자신이 ‘철권’ 즉 핵군사력을 대소 강경책의 무기화 하는 인식을 갖고 있었음을 시인하고 있다. 그리고 군부를 대표하는 참모총장 마샬은 힘에 의한 평화를 주장했다. : 이수인 편(1989), 전계서, p.109.

60) 점령 지역 담당 국무차관보인 힐드링 장군도 미국 하원의원인 슈라이브너에게 보낸 1947년 5월 27일자의 편지에서 38도선은 “순전히 일본군의 항복을 받기 위한 목적”으로 미국에 의해 선택되었다고 말한 바 있다. 제2차 대전 종결 직전 베트남을 16도선에서 분할한 결정(1945년 7월 하순)도 역시 ‘군사작전상의 목적’ 때문에 이루어졌다. : 차상철(1969), 전계서, p.53

61) 최상룡(1988), 전계서 p.46.

62) 송건호·박현채 외(1985), 상계서, p.281.

63) 당시 미군 내에서는 한국 점령에 중국의 국부군을 사용하는 계획이 진지하게 고려되고 있었다. : 최상룡(1968), 전계서, p.50.

대한 소련과의 경쟁의 경우에도 잘 해 나갈 수 있을 것이라고 통고하고 있다. 이상과 같은 여러 사실은 하나같이 한국의 분할 점령이 오로지 소련과의 대항이라는 계기에 의해서 취해진 조치라는 것을 얘기해 주고 있다.

이렇게 해서 미국은 대소 전략상의 고려에서 미·영·중·소 4대국 신탁통치를 구상했을 뿐, 그것을 실현하기 위한 하등의 구체적 합의도 없이, 실제로는 미·소 양국간의 분할 점령으로 들어갔던 것이다. 따라서 미국은 통일한국 정부에 대해서 아무런 구체적인 전망도 갖지 못한 채, 전후의 사태에 대처하지 않을 수 없었다. 미국은 분할점령에 의해 생기는 한국의 정치 문제나, 그것에 수반되는 전후 한국처리의 여러 문제를 해결하기 위해서 갖고 있는 수단으로서 알타회담 이래 미·소 양국에 합의되어온 4대국 신탁통치안 이외에는 아무 것도 갖고 있지 않았다. 그리고 실제로 38도선이 설정되어도 알타회담 이후 8·15까지의 극동 지역에서의 미·소 관계는 미국의 구상의 영역을 벗어난 것은 아니었다. 신탁통치만이, 이미 한국을 분할 점령한 미·소에 게 있어서 각기 점령 지역에서 자기의 목적을 위해 이용할 수 있는 유일한 정치적 도구로 남게 되었던 것이다.

그리고 소련의 대일 참전에 의한 적(赤)군의 한국 진출, 일본군의 패망이라고 하는 상황의 급전 속에서 미 참모본부가 38도선에 의한 ‘잠정적’ 분할 점령을 제안하고<sup>64)</sup>, 그 동의를 얻어서 일단 소련의 전 한반도 장악을 저지했던 것이다.

이와 같이 미국에 있어서 신탁통치 방침의 구상이나 분할 점령선의 결정도, 전후 한국의 정치적 운명을 생각해서라기보다는 대소 전략상의 관점에서 출발한 것이었다.

이렇게 1945년 4월 이후의 미국의 세계전략이 기존의 루즈벨트의 헤게모니 전략에서 트루만의 지배전략으로 전환되기 시작했고 그 결과로 세계질서는 냉전체제에 이르게 된다. 루즈벨트의 헤게모니 전략은 소련이나 기타 연합국과 미국의 국제관계에서 미국이 자국의 이익을 추구하면서 상대방, 곧 소련이나 연합국의 이익을 동시에 고려하는 전략을 가리킨다. 즉, 상호협조와 이해를 통해서 미국이 주도적 이익을 확보하면서 동시에 상대방의 이익도 상당부분 고려해 주어 서로의 이해관계를 접목시키는 지도력을 일컫는 것이다. 일종의 상호이익을 가져오는 상승게임(positive-sum game)이 작동할 수도 있는 관계의 성립을 의미하는 것으로 서로가 합의하여 자발적으로 관계를 유지한다는 것이다. 트루만의 지배전략은 주도국가의 일방적 이익을

---

64) 일본의 붕괴와 소련군의 만주 진입으로 인해 미국의 정책 수립가들, 특히 육군성의 관리들은 한국에 대해 “무엇인가” 결정되어야 한다고 인식하기 시작했다. 비록 ‘결정적인 신무기(the winning weapon)’인 원자폭탄의 성공적인 실험 이후에 일본에 대한 점령과 통치에 소련의 실질적인 의미의 참여는 허용하지 않기로 결정했었지만, 미국은 미·소 양국에 의한 한반도의 분할 점령을 시행하기로 성급하게 결정했던 것이다. : 차상철(1969), 상계서, p.45.

위하여 종속국가나 비주도 국가의 이익을 무력과 강요를 바탕으로 희생시키는 영합게임(zero-sum game)의 전략을 말한다.<sup>65)</sup> 이에 따른 미국의 세계전략에 근거하여 대한반도정책 또한 헤게모니적 공동 점령과 다국적 신탁통치 안에서 분할점령과 지배전략으로 바뀌었다.<sup>66)</sup> 나아가 한국 내에서 좌우익의 이념적인 대립을 격화시킨 요인으로 작용했고, 마침내 미·소공동 위원회의 실패까지 초래하게 만들었다. 또한 신탁통치안은 궁극적으로 한반도에 적대적인 두 개의 정권의 탄생을 가져왔던 것이다.

## (2) 전후 미국의 대한정책

2차대전 직후 미국의 동북아정책의 핵심은 변혁을 추구하고 있던 동북아를 미국의 이해에 맞게 세계자본주의 권내로 편입시키는 것이었다.<sup>67)</sup> 그러나 한반도에서 이러한 정책을 관철하는 데에는 몇 가지 장애가 가로 놓여 있었다. 첫째, 한반도에 소련의 영향력이 강하게 미치고 있었다는 점이다. 미국은 2차대전 말기에 이르러 미국의 피해를 줄이기 위하여 소련에게 일본과의 전쟁에 참여할 것을 요구하였지만 미국의 예상보다 일찍 소련군이 만주와 한반도로 밀고 내려오자 미국은 서둘러 38도선으로 분할 점령선을 제의했던 것이다. 소련이 대일전 개시 이후 만주와 한반도를 직접 점령했다면 이 지역은 제2의 동구가 될 가능성이 많았다. 독일 패망 후 동구권에서의 움직임-인민민주주의혁명의 전개-은 미국에게는 자본주의권의 축소를 의미하였으며 이와 같은 상황이 동북아에서는 나타나지 않도록 하는 것이 급선무였다.

또 하나의 중요한 장애는 전후 미국은 중국 본토와 일본으로 이어지는 대소 봉쇄망을 구상하고 있었고, 그에 따라 중국을 지키기 위해 친미적인 장개석 정부에 막대한 지원을 하였으나 중국 내전은 점점 불리하게 돌아가고 있었다.<sup>68)</sup> 이것은 두 가지 점에서 미국의 대동북아정책을 위협했다. 하나는 중국이 공산화될 경우 동북아 전체뿐만 아니라 동남아시아에도 많은 영향을 미칠 수 있다는 점이었다. 다른 하나는 중국을 중심으로 하는 동북아시아 통합전략을 수정해야만 한다는 점 때문이었다.<sup>69)</sup>

65) 강정구(1999), 전계서, p.89.

66) 문순보(2001), “제주민중항쟁의 원인과 성격-미군정의 대제주도정책을 중심으로”, 성균관대 대학원 석사학위논문, p.16.

67) 한국역사연구회 현대사연구반(1991), 「한국현대사1」, 풀빛, p.25.

68) 송건호·박현채외(1985), 전계서, p.281.

69) 한국역사연구회현대사연구반(1991), 전계서, p.25.

미국의 대한정책도 기본적으로는 이러한 대동북아 정책의 기초 위에서 이루어졌다. 게다가 한반도가 소련과 바로 국경을 접하고 있다는 지정학적인 특수성으로 인하여 미국의 대한정책은 다른 지역에 비하여 군사적으로 더욱 중요했다. 소련이 동북아와 태평양 지역으로 세력을 확장하기 위해서는 필연적으로 한반도를 거쳐야 하며 미국이 이를 봉쇄하기에 가장 좋은 곳 역시 한반도였기 때문이다. 그러므로 반공 친미국가를 한반도에 구축하는 것이 미국의 대한정책의 가장 중요한 목표가 될 수밖에 없었으며, 이를 기본적인 축으로 하여 대한정책이 수립되었다.

미국은 이러한 정책에 기초하여 38선 이남을 점령하여 군정을 실시하고 직접 통치하였다. 오키나와에서 한반도에 진주한 미 제24군단장, 즉 주한미군사령관 하지는 한국 민족을 해방 민족으로 인정하지 않았다. 1945년 9월 2일자로 서울 상공에 뿌려진 첫 뼈라에는 한국인들에게 해방을 축하한다는 문구는 단 한 줄도 없었으며, “일본군과 미 상륙군에 대한 반란행위, 재산과 각종시설의 파괴행위는 처벌될 것”이라고 경고하였다.<sup>70)</sup>

미군정 3년 점령기에 있어서 한국에 대한 미국의 기본 통치 방침은 2개의 정책 문서로 요약되는데, 그게 바로 ‘택아더 포고’이다. 1945년 9월 7일 태평양미국육군총사령관의 자격으로 발표된 포고 제1·2호는 ‘조선인민에게 고함’으로 시작되고 있다. 이 포고는 헌법이 없던 미군정 3년간 점령정책의 기본이 되는 법규로 활용되었다.

‘포고 제1호’는 먼저 전문에서, “본관 휘하의 전승군(victorious military)은 일본 천황, 정부 및 대본영의 명에 의해, 또 그에 대신하여 서명된 항복문서의 지역을 점령한다. 조선인은 점령의 목적이 항복 문서의 조항의 이행과 조선인의 인권 및 종교상의 권리의 보호에 있다는 것을 깊이 인식하고 있으리라고 나는 확신한다. 본관은 본관에게 부여된 태평양 미국 육군 최고 지휘관의 권한을 갖고, 여기에 북위 38도 이남의 지역 및 동 주민에 대하여 군정을 행한다”고 선언했다. 그리고 ① 모든 행정권은 본관의 권한하에 시행 ② 모든 공공기관 종사자는 별명(別命)이 있을 때까지 종래의 직무에 종사 ③ 점령군에 대한 반항행위 등 엄단 등 6개항의 점령조건을 발표했다.<sup>71)</sup>

‘포고 제2호’는 범죄 또는 법규 위반에 대한 처벌 규정으로, 미군 최고지휘관의 포고·명령·지령에 위반하는 자, 미국인 및 연합군 국민의 인명·소유권·안전을 해치는 자, 치안·질서를 교란하는 자, 정당한 행정을 방해하는 자, 연합군에 적대행위로 나오는 자는 점령군 규율에 회부, 사형 또는 다른 형벌에 처한다고 규정하고 있다

70) 이수인 편(1989), 전계서, p.35.

71) 「매일신보」, 1945년 9월 9일.



본관은 본관의 지휘하에 있는 점령군의 안전을 도모하고, 점령 지역의 공중 치안, 질서에 안전을 기하기 위해, 태평양미국 육군 최고사령관으로서 다음과 같이 포고한다. 항복문서의 조항, 또는 태평양 미국 최고 지휘관의 권한을 가지고 발해진 포고, 명령, 지령에 위반하는 자, 미국인 및 다른 연합국인의 인명 및 소유권 또는 안전을 해치는 자, 공중의 치안 질서를 교란하는 자, 정당한 행정을 방해하는 자, 또는 연합군에 대해서 고의로 적대 행위로 나오는 자는 점령군 군법회의에서 유죄의 결정을 내린 다음, 동 회의가 정하는 바에 의해 이것을 사형 또는 다른 형벌에 처해야 한다.<sup>72)</sup>

미군정 하에서 4·3 연루자들을 처벌할 때 적용한 법규가 바로 이 ‘포고령 2호’이었다. ‘포고’ 전체를 통해서 분명한 것은, 미군은 일본 식민통치를 이어받은 점령군의 고압적인 자세를 가지고 한국인 앞에 나타났다는 것이다. 이에 대해 한국인은 맥아더 포고를 전승국의 고압적 태도로 받아 들였다. 실제로 미군정은 ‘초기 기본 지령’에서는, 미군에게 “적국에 대한 점령군의 일반적 권리행사”를 명령하고 있고<sup>73)</sup>, 점령 사령관 하지 자신은 한국인을 “일본인과 다름 없는 ‘고양이 새끼’”라고 경시했다.<sup>74)</sup> 그리고 서울 진주와 함께 분단 이남에 군정을 실시할 것을 천명함과 동시에 정부 공공단체에 종사하는 일제 행정기관원의 계속 집무를 명령함으로써 일제 식민통치기구를 그들의 통치기구로 인정하였다는 것이다.<sup>75)</sup>

맥아더 포고는 국무부에서 포괄적인 정책 지령이 전달되지 않은 상태에서의 응급조치로써의 성격을 띠는 것이었다. 마닐라 주재 미국 총영사 스타인트로프(Steintorf)로부터 국무장관에게 전승한 전문에 의하면, 하지는 통합참모본부로부터 한국에 관한 아무런 지령도 받고 있지 않았으므로, 우선 “일본에 대한 지령을 적당하게-필요한 수정을 가해서(mutatis mutandis)-한국에 적용할 것, 즉 미군정 장관의 지휘, 감독 하에서 총독 및 일본인 행정 참모를 이용하는 것”<sup>76)</sup>을 당면 방침으로 삼는 것이 언급되어 있다.

이와 같이 미군은 점령 당초, 한국을 완전히 일본의 일부인 것처럼 취급하고, 패전국에 대한 전승국의 태도로 임했던 것이다. 마크 게인(Mark Gain)<sup>77)</sup>은, “우리는 해방군(army of liberation)은 아니었다. 우리는 점령하기 위해서, 한국인의 항복 조건에 복종하는가 아닌가를 감시하기 위해서 온 것이다. 상륙 첫날부터 한국인의 적(enemy)으로서 행동했다”<sup>78)</sup>고 쓰고 있다.

72) 미군정 관보 제2호, 1945년 9월 7일.

73) *FRUS, 1945*, vol.6, 1969. p.1073,

74) Koreans are the same breed of cats as the Japanese, J. Gunthur(1951), *The Riddle of MacArthur. London*, p.164. *FRUS, 1945*, vol. 6. p.1135.

75) 이수인 편(1989), 전계서, p.35.

76) *FRUS, 1945*, vol.6. p.1041.

77) 마크 게인(Mark Gain) 기사는 「시카고 썬(Chicago Sun)」 지를 중심으로 활동하던 동북아시아통의 저널리스트이다.

양측은 발상 자체가 달랐다. 한국인들은 자신을 해방된 민족으로 생각했다. 지금까지도 군정은 우리가 해방자로 왔는지 점령자로 왔는지를 분명히 알지 못한 것 같았다. 한국인들은 친일파를 뿌리뽑기를 원했다. 군정은 친일파에게 계속 행정사무를 맡겼을 뿐만 아니라 (손이 부족하다는 이유로), 그들의 증오의 대상인 일본인 총독 및 총독부 관료들과 경찰들에게도 아무 일도 없었던 것처럼 계속 일하라고 명령했다. 그것이 '해방'의 시작이었던 것이다. 인공은 사회개혁을 요구했다. 그러나 미국인들은 어떤 사회적·경제적 변화 요구도 거부했다.<sup>79)</sup>

이와 같이 점령 초기의 미군은 한국인의 의지를 무시하는 강한 점령자 의식을 갖고 나타났다. 한국인에 의한 정부적 기관 즉 '인공'(조선인민공화국)과 '임정'(대한민국 임시정부)도 일체 인정하지 않고, 미군 정부를 남한에 있어서의 유일한 정부<sup>80)</sup>로 하고 행정·입법·사법권을 완전히 장악함으로써 직접 통치를 시행했다. 직접 통치는 현상 유지를 기본으로 하고, 현상 변혁을 목표로 하는 좌파 세력을 거부하는 유효한 방법이기도 했다. 미군 정부는 그들의 점령 목적에 필요한 모든 인적·물적 자원을 독점적으로 활용하면서, 강력한 군정을 통해 남한의 좌익 및 통일 일을 주장하는 민족세력을 제거하여 한국에서의 혁명적 민족운동을 저지하고, 친미적 정권을 육성하는 것을 기본정책으로 삼았다.<sup>81)</sup>

결국 38도선 이남을 점령함에 있어서 미국은 우선 '직접 통치'의 방법을 취하고 현상유지를 기본정책으로 택했다. 미국이 현상유지 정책을 취한 것은 단순히 점령준비가 없었던 미국에게 있어서, 그것이 기술적으로 편리했기 때문이라는 것만은 아니다. 그것은 '미국에게 유리하고 반소적인' 한국정부의 수립이라는 미군정의 기본방침을 관철함으로써, 남한의 사회 변혁을 추구하는 민족운동과 그 연장선상의 사회 혁명을 부정, 저지하기 위한 당면의 대책이기도 했기 때문이다.<sup>82)</sup>

본래 신탁통치 구상의 추진이나 분할 점령도 소련 세력의 저지라는 미국의 이익을 우선시키는 정책이었던 것으로 미루어 본다면, 그 후 남북한 점령정책의 진행과 미·소 냉전의 강화로 인하여 38도선이 반소 방벽선으로 고정화될 가능성은 현실적으로 존재하고 있었으며, 신탁통치 안도 미국의 입장에서 대소 전략상 필요없게 된 경우에는 포기할 수 있는 성격이었다. 그러나 분할 점령선을 고정화하는 것에 대해서는 한국의 자의적 변경도 소련과의 오랜 합의를 일방적

78) M.Gayn(1948), *Japan Diary*, New York, p.428.; 최상룡(1988), 전게서, P. 64, 재인용.

79) 마크 게인(1986), 「해방과 미군정 1946. 10~11」, 까치, p.24.

80) 미국은 우파의 '대한민국 임시 정부'를 법적으로(*de jure*)로 승인하지 않았고, 좌파의 '조선인민공화국'을 하나의 정당으로는 인정했지만 정부로서는 인정하지 않았다. (SCAP, Summation of Non-military Activities in Japan and Korea, no.1, September, 1945, p.177.)

81) 송건호·박현채외(1985), 전게서, p.281.

82) 최상룡(1988). 전게서, p.28.

으로 파괴하는 것을 의미하는 이상, 미국으로서도 이러한 반소 반공 정책의 수행이 순탄할 수만은 없었던 것이다. 미군정기 3년간의 정책은 이러한 고통스러운 딜레마에서 미국의 의도를 정당화할 수 있는 명분을 만들어 내려고 하는 교육지책의 연속이었다고 할 수 있다.

미군은 한반도에 진주하고 일본군의 항복을 받기는 했으나, 혼란한 남한의 정치·경제·사회적 상황에 대처할 준비가 거의 되어 있지 못했다. 미국의 전후 대한정책 구상인 신탁통치안<sup>83)</sup>은 한국인의 자치능력이 ‘부족’하고, 한반도는 역사적으로 열강의 각축장이었기 때문에 일정기간 국제관리에 두어야 한다는 전제에서 출발하였다. 한국인의 자치능력 여부가 한국정치를 판단하는 기준이 되었다. 이러한 발상에 대해 한국인은 처음부터 전면적 부정의 태도를 명확히 하였다.

카이로 선언에서 한국에 대한 국제공관론(國際共管論)이 제기되자, 김구는 일본이 붕괴될 그 시간에 독립을 얻지 못하면 역사적 전쟁은 계속될 것이라고 주장하였다.<sup>84)</sup> 또 해방직후 미국이 맞닥뜨린 것은 중앙차원에서는 조선인민공화국과 대한민국임시정부라는 정부 자격을 주장하는 두 개의 조직이었고, 지방차원에서는 각지에 설립된 인민위원회와 같은 각종 자치기구였다. 미국의 한반도 신탁통치안은 한국인의 자치능력 부족이라는 인식론적 전제 위에서 전후 미국의 한국에 대한 이해관계와 정책을 정식화한 것이지만 한국인들은 이에 대해 정면으로 반대하고 나섰던 것이다.<sup>85)</sup>

미국의 세력이 소련이 아닌 한국의 혁명세력과 맞부딪치게 되자 국제주의적 성격은 뒷전으로 물러났으며 다른 종류의 미국정책이 나타났다. 그 자체가 나름대로의 민족주의적인 성격을 띤 이 새로운 정책은 일방적인 행동을 통하여 한국에 반공적 방과제를 구축하겠다는 것이었다. 이러한 조류는 남한에 분리된 국가를 세울 것을 모색하였다. 이 국가 뒤에 억제와 대결의 경제선을 긋고 그 안에다 주된 ‘존재 근거’가 반공에 있는 사회를 창출하자는 것이었다.<sup>86)</sup>

---

83) 태평양전쟁기에 한국에 대한 전후 구상을 주도한 것은 미국 독점자본가의 이해관계를 대외정책으로 정식화하는 역할을 하였던 외교협회(Council on Foreign Relation)와 국무부 전후기획위원회였다. 이들은 미국의 전후 대외정책 전반에 걸쳐 방대한 정책 구상문서들과 지역별 조사보고서들을 작성하였고, 여기에는 한국에 관한 문서들도 다수 포함되어 있다. 이 문서들은 통칭 Notter File로 불리는데, 미국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration)에 소장되어 있다. 이 문서들 가운데 국무부 전후기획위원회 영토소위원회가 작성한 「T317 한국: 경제 발전 수준과 전망(1943. 5. 25)」은 종전 이후 조선의 경제적 자립이나 경제 재건방향을 전망하면서 일본이 조선에 갖고 있던 산업시설이 종전 이후 조선인에게 인도된다면 조선 경제는 자급자족할 수 있을 것이라고 평가하였다. 동시에 이 문서는 조선이 종전 후 경제적으로 자립할 수 있음에도 불구하고, 국제자본의 자유로운 출입과 자유무역을 위해 조선을 당분간 신탁통치하에 두어야 한다는 결론을 내렸다. 미국에게 신탁통치가 가지는 경제적 이해관계를 알 수 있게 한다. : 정용욱(2003), 「미군정 자료 연구」, 선인, p.285.

84) 「신한민조(新韓民報)」, 1943년 12월 9일.

85) 정용욱(2003). 전계서, p.285.

주목할 것은 이러한 미국의 새로운 정책으로 인하여 해방 이후에 미국이 한국정치를 평가하는 기준이 크게 달라진다는 점이다. 자치능력 부족론이 한국인들에 의해 전면 부정되고, 자치능력의 소유 여부가 더 이상 한국 정치를 평가하는 기준이 되지 못하자, 해방 이후 작성된 문서들은 한결같이 새로운 평가기준으로 한국의 '민주주의 운용능력'을 내세웠다. 좌우대립 구도가 현실화되기 이전만 해도 미군정은 한국의 정치 세력을 급진주의자 대 보수주의자의 대립으로 묘사하였다. 주한 미군사령관 하지 장군의 고문으로서 미군정에 친일세력과 한민당 세력을 끌어들이는데 큰 역할을 하였던 윌리엄스(George. Z. Williams)는 한 걸음 더 나아가 남한 정치를 급진세력(radicals) 대 민주주의자(democrats)의 대립으로 묘사하였다. 24군단 군사관의 관찰에 의하면 이러한 구분법은 미군정에서는 일반적인 관행이었다.<sup>87)</sup>

미군정은 민주주의의 이식을 점령 목적으로 내걸었지만, 후일 주한미군사령관 하지는 점령정책을 평가하면서 “미국 점령정책의 성공으로 가장 이득을 볼 사람은 극우파지만, 그들은 한국에 민주주의를 이식하려는 우리의 노력을 도와주지 않았다”라는 의미심장한 말을 남겼다.<sup>88)</sup> 하지의 이승만·한민당·경찰 지원을 비판하였던 미군정 내 자유주의적 관리들 역시 그 비판의 준거는 미군정이 지원하는 파시스트들이고, 미군정의 통치행태가 비민주적이라는 것이었다. 미군정은 한국인의 민주주의 운영능력을 한국정치를 평가하는 기준으로 제시했지만 아이러니컬하게도 점령의 역사를 돌아보면서 대부분의 미군정 관리들이 남한에서 민주주의의 실패를 자인하였다.<sup>89)</sup> 이와 같은 사실은 다음과 같은 리차드 로빈슨의 말에서도 살펴볼 수 있다.

결국 미국의 남한 점령의 근본적인 사명은 한국에 민주주의를 수립하기보다는 소비에트 이데올로기의 영향이 팽창하는 것에 대응할만한 보루를 구축하는 것이었다고 하는 것이 올바른 설명이 되어버렸다.<sup>90)</sup>

### (3) 좌·우 대립의 격화

일제 식민지기의 좌우관계는 해방 이후 일정 시점이 흐른 뒤의 좌우관계처럼 화해할 수 없는 대립을 의미하지는 않았다. 식민지기에는 독립운동세력을 좌우로 대별하기 보다 '사회(운동)

86) 브루스 커밍스(1986), 전계서, p.17.

87) “Interview with Lt. Colonel Williams” 1945. 10.13. :정용욱(2003), 전계서, p. 286. 재인용

88) 「하지장군이 웨드마이어장군에게 행한 구두보고」, 정용욱(2003), 상계서, p. 286. 재인용

89) 정용욱(2003), 상계서, p.286.

90) 리차드 로빈슨, 정미옥역(1988), 『미국의 배반』, 과학과 사상, p.98.

진영', '민족(운동)진영'으로 나누는 것이 일반적이었다. 또 일제하 한국의 해방운동은 좌와 우의 이념, 노선 상의 차이를 극복하고 국내의 신간회, 중국의 민족유일당 운동 등 공동전선을 폈던 역사적 경험을 가지고 있다. 일제 식민지기만 하더라도 좌와 우는 얼마든지 손잡고 같이 일할 수 있고, 협조할 수 있는 관계에 있었다. 그러나 1945년 말과 1946년 초를 거치면서 좌우 대립은 극한으로 치닫고 '찬탁=친소=공산주의자=매국, 반탁=반소=민족주의자=애국'이라는 정치적 표상을 가지게 되었다.<sup>91)</sup>

1945년 말 반탁 운동을 촉발시킨 계기가 되었던 것은 1945년 12월 27일의 『동아일보』 기사이다. 그러나 이 기사는 신탁통치안<sup>92)</sup>의 제안자를 미국 대신 소련으로 지목하였고, 모스크바 삼상회의 결정 내용에 대해서도 '미·소공동위원회와 남북 정당·사회 단체의 협의에 의한 조선 인민민주주의임시정부 수립'이라는 주 내용을 생략한 채 '신탁통치 실시'만을 강조한 왜곡 보도였다. 또 이 기사는 모스크바에서 협정 전문(Text)이 발표되기 하루 전에 이미 보도되었다. 당시 미군정에서 발행하던 「정계동향(Political Trends)」이라는 정보보고서는 이 기사의 취재원이 동경 맥아더사령부에서 발행하던 미육군 태평양방면군 신문 『태평양성조기 (Pacific Stars and Stripes)』였다는 관찰을 남겼는데<sup>93)</sup>, 이 보도와 아울러 미국은 즉시 독립을 주장했고 소련이 신탁관리를 주장했다는 근거없는 소문이 나돌아 신탁통치 문제를 냉정하게 분석하려는 분위기는 처음부터 정착되지 못했다.<sup>94)</sup> 그 어떠한 해명도 조선 전체를 휩쓸고 있는 격렬한 반발과 시위를 잠재울 수는 없었다.<sup>95)</sup>

어떻든 신탁통치 결정에 따른 좌우파의 충돌은 3·1절을 기해 찬탁·반탁으로 갈라져 좌·우파 실력투쟁으로 시작되었으며, 한민족은 친공과 반공의 싸움으로 양극화되기 시작했다.

이 때 소련은 남북의 공산당, 좌파세력의 지지를 기반으로 모스크바 협정의 실현을 추구한다는 원칙적 태도를 고수해간 반면 미국은 딜레마에 빠지지 않을 수가 없었다. 만일 미국이

91) 정용욱(2003), 전계서, p.287.

92) 1945년 12월 27일, 모스크바에 모인 미국·영국·소련의 3국 외상은 이후 한국의 정치상황에 심대한 영향을 미친 다음과 같은 요지의 한국에 관한 결정서에 합의한다.

- 1) 한국민주임시정부를 수립한다.
- 2) 한국민주임시정부의 수립을 원조하기 위해 미·소 점령군 사령부의 대표들로 구성되는 미·소공동위원회를 설치한다. 이 위원회는 그 제안 작성에 있어 한국의 민주주의 정당 및 사회단체와 협의하여야 한다.
- 3) 한국민주임시정부와 민주주의 단체의 참여 하에서 작성된 공동위원회의 제안은 최고 5년 기한으로 4국 신탁통치의 협약을 작성하기 위하여 미·영·소·중 정부가 공동 참석할 수 있도록 한국민주임시정부와 협의한 후 제출되어야 한다.
- 4) 한국에 관련된 긴급한 제 문제를 고려하기 위하여 미·소 점령군 사령부 대표로 구성되는 회의를 2주안에 개최한다.

93) 정용욱(2003), 상계서, p.288.

94) 심지연 엮음(1986), 「해방정국 논쟁사」, 한울, p.49.

95) 리차드 로빈슨, 정미옥역(1988), 『미국의 배반』, 과학과 사상, p.36.

‘반탁운동’으로 인하여 민중의 지지를 회복하고 있는 우파세력을 지지한다면 모스크바 협정 파기의 책임을 면치 못하게 되고, 또 만일 모스크바 협정 실현이라는 원칙적 입장을 따른다면 미국의 유일한 지지기반인 우파세력에 타격을 줄 우려가 있었기 때문이다. 뒤늦게 남북의 좌파세력이 모스크바 협정 지지로 일치단결하고 있다는 것을 간파한 미국은 표면적으로 중립을 내세우면서도 실질적으로 우파의 반탁운동을 지지하게 된다.<sup>96)</sup>

이러한 상황에서 하지는 자신의 의견이 워싱턴의 정책과 일치하지 않음을 깨닫고 사표를 제출했으나 반려되자 국무부를 비난하는 메시지를 띄운 바 있다.<sup>97)</sup> 한국민에 대한 신탁통치실시라는 미국의 정책 결정은 국무부와 육군성, 그리고 하지 사령관 사이에 정책상의 불일치를 초래했고, 나아가 한국 내에서 좌우익의 이념적인 대립을 격화시킨 요인으로 작용했으며, 마침내 미·소공동위원회의 실패까지 초래하게 만들었다. 또한 신탁통치안은 궁극적으로 한반도에 적대적인 두 개의 정권의 탄생에 기여했던 것이다.<sup>98)</sup> 결국 미군정이 정책집행 결정과정에 있어서 우익 정치집단과 유대를 강화하고 남한 내 좌익세력을 봉쇄하는 것은 당연한 귀결이었던지 모른다.

미국은 자국의 세력과 영향력을 증대시키는 전후 구상의 일환으로 한국의 독립이나 자결권 보다는 자신의 이익을 앞세우고 있었고, 이를 위해 신탁통치를 대안정책으로 적용시키려고 하였다. 그러나 보다 확실한 방법으로 군사적 점령을 하였으며, 이미 1947년 초부터 시작된 미·소의 냉전 체제는 제2차 미·소공동위원회를 결렬시킴으로써 신탁통치는 불가능하게 되었다. 결과적으로 신탁통치 문제는 한민족을 좌·우파로 분열시키는 계기가 되었던 것이다.<sup>99)</sup>

로빈슨은 해방 이후 좌우 구분은 식민지기 이래의 활동노선과 경험의 차이 이외에 미군정에 대한 태도 여부를 주요한 기준으로 삼았다고 지적하였다.<sup>100)</sup> 즉, ‘좌’, ‘우’라는 구분이 해방 이후에는 미군정에 대한 ‘반대’나 ‘지지’냐를 가리키는 의미로 변하였고 일단 좌우대립구도가 한국정치를 파악하는 기준으로 제시되자 이는 한국 정치·사회·문화에 폭력적으로 강제되었다. 미군정 정보기구들의 정보보고서는 조직운동이나 대중운동이나 거의 좌익의 선동과 외부(소련)의 사주에 의한 것이라는 도식에 입각해 작성되었다.<sup>101)</sup>

주한미군사령부와 산하 방첩대는 이러한 자신의 논리를 증명하기 위해 간헐적으로 보고서를 작성하였다.<sup>102)</sup> 이들 자료는 어느 것이나 “대중운동=좌익의 정치 투쟁 → 배후에 공산주의자들

96) 제민일보 4·3취재반(1994), 「4·3은 말한다」 ①, 전예원, pp.140~141.

97) 이수인 편(1989), 전개서, p.37.

98) 차상철(1969), 전개서, p.204.

99) 이수인 편(1989), 상계서, p.37.

100) 리차드 로빈슨(1988), 전개서, p. 21,

101) 「주한미군사」 2권(1988), 돌베개. pp.101~102.

의 선동과 지원 →북한 또는 소련의 지시와 원조 → 소련의 한반도 적화 마스터플랜의 일환”이라는 공식을 선협적 전제로 해서 쓰였고, 미군정 정보당국의 시각과 관점을 잘 드러낸다.<sup>103)</sup>

1946년 초의 찬-반탁 논쟁을 거치면서 한국인 정치세력 사이의 대립이 신국가 건설을 위한 민족 대 반민족의 대립구도에서 좌-우 대립구도로 전환하자 미군정은 자신의 점령 목적을 국내의 정치적 대립 구도와 일체화, 단순화시켜서 미군정에 대한 반대세력을 모두 좌익으로 몰아 탄압할 수 있는 명분과 이데올로기적 해석권을 가질 수 있었다. 일단 좌우 대립의 의미가 미군정에 의해 새롭게 규정된 뒤 ‘좌=빨갱이’라는 의미는 계속 그 외연을 확장하였다. 미군정의 좌익 탄압이 본격화되는 1946년 봄부터 미군정은 자신을 반대하는 모든 움직임을 좌익과 외부(소련)의 사주와 선동에 의한 것으로 간주하였다.

미군정 자료도 이러한 시각과 관점에서 작성된 것이 대부분이다.<sup>104)</sup> 미국 측 자료는 항상 자신의 정책적 태도와 입장, 이해관계에 따라 용어를 재규정하였고, 이것이 역으로 자료의 작성방향을 결정하였다.<sup>105)</sup> 여기에는 민중운동도 예외가 될 수 없었다. 극단적으로는 제주4·3에 대한 미군정 정보보고서가 군대, 경찰, 우익 청년단체의 토벌을 ‘레드 헌트’라고 명명했듯이 민중을 ‘사냥’ 해야 할 인간 이하의 ‘동물적 대상’으로 격하하였다.

이렇게 좌우대립은 우리 민족 내부의 정치적 대립에서 비롯된 것이 아니라 외부로부터 주어졌다. 이것은 미국의 대소 냉전정책이 국내정치에 이식되고 구현된 것이며, 그것이 제주에도 영향을 미치게 된다.

---

102) “Statement of Outside upon the Recent Uncent and Civil Disturbances in South Korea”(1946. 11. 14. by USAFIK, CIC), “Anti-American and Anti-MG Activities of Democratic People’s Front” (1947. 6. 20. by USAFIK CIC), “Soviet-Communist-Inspired Espionage in South Korea”(날짜 미상, Hqs. XXIV corps, Office of the Commanding General) 등이 그것이다. : 정용욱(2003), 전게서, p.288.

103) 방첩대의 일방적인 자료 편찬 태도는 군정 내 자유주의적 관리들로부터 종종 비판을 받았다. 미군정의 좌우합작 막후 담당자였던 버취 중위는 방첩대에서 작성한 「Political New」의 논조가 중도파가 공산주의 노선을 추종하는 듯한 왜곡된 이미지를 심고 있다고 항의하는 내용의 편지를 정보참모에게 보냈다. : RG43 미·소공동위원회 문서철, 롤번호9, 「버취가 정보참모에게 보내는 서한」, 1947, 2, 19 : 정용욱 (2003), 상게서, p.288. 재인용.

104) 로빈슨은 “미국이 남조선을 점령하고 있던 1945년부터 1947년 사이에 작성된 보고서들 중에서 적어도 75% 이상이 명백하게 조작된 것이거나 아주 부정확하다는 것을 감히 단언할 수 있다”고 쓰고 있다. : 리차드 로빈슨(1988), 전게서, p.12.

105) 정용욱(2003), 상게서, p.290.

## 2. 미국의 대제주정책과 4·3

### (1) 4·3의 시기 구분

‘4·3’은 제주도 무장대가 단선·단정의 반대와 조국의 자주통일, 극우세력의 탄압에 저항한다는 기치를 내걸고 미군정 경찰과 서북청년회 등을 향해 본격적으로 공격을 개시했던 1948년 4월 3일을 가리킨다. 그러나 이날의 사건은 복합적이고 누적된 전사(前史)의 기폭점일 따름이다.<sup>106)</sup> 4·3의 총체적인 모습을 따라가기 위해 4·3의 발발을 기점으로 4·3 이전 2기, 4·3 이후 8기 등 10기로 구분하여 사건의 전개과정을 둘러싸고 있는 시기적 특성에 주목하여 살펴보고 한다.

이 경우 4·3 이전 제1기(인민위원회 주도기: 1945. 8. 15~1947. 2. 28), 제2기(미군정 공세기: 1947. 3. 1~1948. 4. 2), 4·3 이후 제1기(무장대 공세기: 1948. 4. 3~5. 11), 제2기(경비대 주도 토벌기: 1948. 5. 12~10. 19), 제3기(사태의 유흥기: 1948. 10. 20~12. 31), 제4기(육·해·공 합동 토벌기: 1949. 1. 1~3. 1), 제5기(선무활동기: 1949. 3. 2~5. 15), 제6기(소강상태: 1949. 5. 16~1950. 6. 24), 제7기(대대적 예비검속기: 1950. 6. 25~10. 9), 제8기(마지막 토벌기: 1950. 10. 10~1954. 9. 21)로 나누어 조명하였다.<sup>107)</sup>

또 4·3의 시기 구분을 3·1절 발포 사건을 시작으로 하여 5·10선거 중심으로 제1국면(1947. 3~1948. 5), 제2국면(1948. 5~1948. 8), 제3국면(1948. 8~1949. 5), 제4국면(1949. 5~1954. 9)으로 나누어 4·3의 전개과정을 고찰하기도 했다.<sup>108)</sup>

그중 대량학살이 자행된 ‘초토화작전’시기를 제1기(사태의 유흥기: 1948. 10. 20~12. 31), 제2기(육·해·공 합동 토벌기: 1949. 1. 1~3. 1), 제3기(선무활동기: 1949. 3. 2~5. 15)로 대량학살의 배경과 실상을 중심으로 구분하기도 하였는데 이는 위의 제민일보 4·3취재반의 시기 구분과도 일치한다.<sup>109)</sup>

2003년 확정·발표된 정부의 『제주4·3사건 진상조사보고서』에는 4·3의 발발을 기점으로 그 전개과정을 ①무장봉기와 5·10선거(1948. 4. 3~5. 10), ②초기 무력충돌기(1948. 5. 11~10. 10), ③주민 집단희생기(1948. 10. 11~1949. 3. 1), ④사태 평정기(1949. 3. 2~1950. 6. 24), ⑤사

106) 제민일보 4·3취재반(1994), 「4·3은 말한다」 ①, 진예원, p.8.

107) 제민일보 4·3취재반(1994), 상계서, pp.9~12.

108) 허호준(2002), “제주4·3의 전개과정과 미군정의 대응전략에 관한 연구”, 제주대학교 대학원 석사학위 논문, p.10.

109) 강성현(2002), “제주4·3학살사건의 사회학적 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, pp.47~57.



건 종결기(1950. 6. 25~1954. 9. 21)로 구분하고 있다.<sup>110)</sup>

이상과 같은 시기 구분을 살펴 본 바 본 연구에서는 다음과 같이 ①제1국면(1945. 8~1947. 2) : 제주도의 지역 좌파세력 주도로 자율적인 지역공동체적 질서가 지켜지면서 비교적 평온한 상태 유지, ②제2국면(1947. 3~1948. 4. 2) : 3·1절 기념행사 도중 발생한 ‘3·1 발포사건’을 계기로 갈등 본격화, ③제3국면(1948. 4. 3~1948. 10) : 4·3항쟁 발생을 계기로 경찰 및 군과 항쟁세력이 무력 충돌 ④제4국면(1948. 11~1949. 5) : 이승만 정부 수립 후 발생했던 여수 14연대 반란사건을 계기로 제주도 게릴라에 대한 강력한 진압작전이 실시되었고 그 가운데 대규모의 민간인 학살 사태가 야기되는 4국면으로 구분하여 해방 후 4·3을 전후한 제주도 지역 갈등 상황의 전개과정을 살펴보고자 한다.<sup>111)</sup>

## (2) 제주도 갈등의 전개와 미국의 정책

이 국면별로 제주도에서 전개되었던 상황과 이에 대해 미군정이 취했던 정책을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 제1국면 (1945. 8~1947. 2)

1945년 8월 15일 해방과 함께 한국 민중들은 전 한반도 수준에서 광범위한 참여를 통해 자주적 인민정권 수립을 시도했다.<sup>112)</sup> 그들은 우선 중앙 차원에서 조선건국준비위원회(건준)를 결성한 데 뒤이어 9월 초에는 조선인민공화국(인공)을 결성함으로써 정국의 주도권을 선점해 나갔다. 또한 지방에서도 건준 지부 결성에 뒤이어 인민위원회가 등장, 각 지역의 강력한 정치 기구로서 등장했다.<sup>113)</sup> 그 당시 성립된 군·읍·면의 조직은 일률적이지 아니라, 이름도 인민위원회, 자치위원회 등 여러 가지가 있었고, 이 같은 밑으로부터의 움직임과 함께 ‘건준’은 한반도 전역에 걸쳐 지방 지부를 조직해 나갔다.<sup>114)</sup> 자주적 독립과 인민정권 수립을 위한 이러한 노력

110) 정부진상조사보고서(2003), pp.167~363.

111) 이 구분은 정해구(1999)의 전계서에서의 시기 구분을 인용한다.

112) 박명립(1989), “서론: 해방, 분단, 한국전쟁의 총체적 인식”, 「해방전후사의 인식 6」, 한길사, p.27.

113) 이 시기 인민위원회의 상황에 대해 커밍스는 인민위원회는 거의 남한 전역에 분포되어 있었고 전체 군(郡) 중 약 절반이 인민위원회의 통치하에 있었다고 분석한다.: 브루스 커밍스, 김주환역(1986), 「한국전쟁의 기원」 상, 청사, p.435. 제주도 인민위원회에 대한 자세한 내용은 제민일보 4·3취재반(1994), 전계서①, 제2장 인민위원회의 태동(pp.57~90) 참조

114) 최상룡(1988). 전계서, pp.82~83.

은 소수의 친일파·민족반역자들만 제외하고는 모든 정치세력과 민중들로부터 열렬한 참여와 지지를 받았다.<sup>115)</sup> 지방에 따라 그 지도자는 우파 민족주의자인 경우도 있고 공산주의자도 있었지만, 민중의 신망을 받은 사람들이 자연히 여론에 의해 지도자로 추대되는 분위기였기 때문에, 대부분이 전쟁기에 대일 협력자였던 우파 민족주의자들이 자취를 감추게 되고 후자 혹은 그에 친근감을 갖는 좌파가 압도적이었다.<sup>116)</sup>

이에 비한다면, 해방정국 초기 우파세력의 조직화는 거의 이루어지지 못했다. 9월 중순에야 서울에서 지주 중심의 한민당이 결성되었으나 대중적 영향력은 그리 크지 않았다.<sup>117)</sup> 그러나 9월 8일 한국에 진주한 미군은 이런 인공에 냉담한 반응을 나타냈다. 1945년 10월 10일에는 군정장관 아놀드가 격렬한 용어로 인공의 존재를 거부하고, “북위 38도선 이남의 유일한 정부는 미군정(백아더 원수의 포고, 하지 중장의 일반명령 및 군 정부의 민정명령에 의거하여 창설된 정부)”임을 강조하는 성명을 발표했다.<sup>118)</sup>

미군정은 자신의 통치기능을 강화하고 정비하는 일이 급선무였다. 그리하여 미군정은 주요 직위에 한민당 인사들을 등용하였다. 한국에서의 공산주의 저지라는 기본 입장에서 한민당과 미군정 당국과는 이해가 완전히 일치하고 있었으며, 한민당의 주요 간부는 미군 사령관의 현지 정책에 있어서 가장 친밀한 상담역이었다.<sup>119)</sup> 이러한 양자의 관계는 조병옥이 경찰총수로 등용될 때 하지 중장의 고문 윌리엄스가 조병옥을 가리켜 “(공산군에 대항하기 위하여) 공산주의 이론에 정통하고, 반공사상에 투철한 유능하고 실천력이 강한 한국인 중에서 애국적인 인사”라는 표현을 사용한 것에서도 알 수 있다.<sup>120)</sup>

한편 미군정은 미국으로부터 귀국한 이승만을 중심으로 우파세력의 결집을 도모하고 중경 임시정부의 귀국을 주선하는 등 우파세력의 강화를 꾀했다. 그와 동시에 미군정은 일제 총독부의 관료체제 및 경찰 기구를 인수, 이를 바탕으로 미군정 관료체제 구축에 나섰다.<sup>121)</sup> 이처럼 미군정은 점령 초기부터 일본인, 친일 한국인, 우파세력 등을 차례로 이용하였다. 미국의 입장에서 보면 일본의 식민지에서 해방된 조선은 그 지정학적 중요성으로 인해 미국의 세계재편 전략의 중심부에 위치하고 있었다. 그러나 해방된 조선의 사회상은 미군정의 시각으로는 심각

---

115) 박명림(1989), 전계서, p.27.

116) 최상룡(1988), 전계서, p.82.

117) 정해구(1999), 전계서, p.187.

118) 「매일신보」, 1945년 10월 11일.

119) 최상룡(1988), 상계서, p.149.

120) 조병옥(1959), 「나의 회고록」, 민교사, p.179. : 조병옥은 하지의 한민당 탈퇴 권고에도 불구하고, 한민당 총무의 지위만 사임하고 당적을 가진 채 군정의 경무국장에 취임하여, 3년동안 반공 치안 행정을 장악하였다.

121) 정해구(1999), 상계서, p.188.

한 상황이었다.<sup>122)</sup> 미군정 요원들은 1945년 11월과 12월에 지방에 본부를 설립하였을 때, 새로운 정치집단을 창설하기 위해서는 인민위원회를 먼저 파괴하지 않고서는 불가능하다는 사실을 발견하였다. 당시 해방된 조선에는 군대가 존재하지 않았기 때문에 이러한 역할을 수행할 집단이 절실히 요구되었다.

미군정은 1945년 10월까지 과거 극도로 중앙 집중화된 일제의 경찰체계를 부활시켰다. 일제 식민경찰에 근무했던 조선인들을 대부분 재임명하여 남조선 국립경찰을 재건하게 된 것이다.<sup>123)</sup> 경찰의 주된 기능은 정치적인 것이었다. 조선인민공화국과 인민위원회를 공산주의 세력으로 간주하고 이들에 대항하기 위함이 가장 컸다. 요컨대 고도로 중앙 집중화된 조직과 광범위하게 확장된 기능을 갖는 남조선국립경찰은 미군정이 공산주의에 대항하는 방법을 설립한다는 목표를 달성하기 위한 중요한 수단이었던 것이다. 급속히 증가된 경찰력은 남조선의 전국 각지에서 좌익세력과 첨예하게 대립하였으며 그 과정에서 과도한 물리적 폭력을 빈번히 행사하였다.

해방정국 초기 중앙 및 본토에서의 상황이 이 같이 전개되고 있을 때, 제주도 건국준비위원회가 결성된 것은 1945년 9월 10일의 일이었다.<sup>124)</sup> 이후 중앙의 상황과는 달리 최소한 1947년 3·1절 발표사건 이전까지만 해도 미군정과 인민위원회(나중에는 민전으로 흡수됨) 사이는 심각한 긴장관계가 아니었다. 본토의 그 어느 지역보다도 제주도 지역의 좌파 영향력은 강했다. 그것은 커밍스의 지적에 따르면,

해방된 한국에서의 인민위원회의 성장과 지속을 위한 이상적 환경을 묘사한다면 아래와 같은 점들이 그 기준이 될 수 있을 것이다. 첫째, 1930년대와 1940년대 초에 있어서의 인구상실과 해방후의 인구의 급속한 증가. 둘째, 농민들이 주로 소작이기보다는 손상되어 있거나 약한 지주적 권력구조에서 약간의 자립도와 견제력을 지니고 있는 토지조건. 셋째, 일제통치와 미군정통치 사이의 비교적 긴 공백기. 넷째, 통신 및 교통이 불편하거나, 위원회에서 그러한 설비를 장악한 곳. 다섯째, 농민의 급진적 역사. 여섯째, 비교적 분화된 직업구조. 일곱째, 상당한 기간동안 우파와 좌파의 어느 쪽도 완전 지배를 못했거나, 아니면 지배적인 좌파가 온건한 정책을 추구한 정치적 양상. 제주도는 이 조건들을 전부 갖췄을 뿐만 아니라, 타 지역보다 그 정도가 보다 강했던 것이다. 그 결과로 인민위원회들은 뿌리를 깊이 박아 1948년까지 섬을 지배했다. 그리고는 전후 아시

122) 1945년에 작성된 미 국무부의 보고서는 경제적·사회적 상황이 공산주의 이데올로기를 수용할 용이한 조건을 제공할 것과 소련 지원의 사회주의 정권이 한반도에서 쉽게 인민들의 지지를 획득할 것이라고 예측하고 있다: US State Dept, 「FRUS」, 국사편찬위원회(1945), 「자료대한민국사」 6, pp.561~563.

123) 미군정 기간을 통하여 경찰조직을 중심으로 본 경우, 순사(巡査)와 경부(警部)급 이상은 그 53%가 일제시대 경찰관이고, 수도경찰청의 경우, 경찰서장 10명 중 9명이 일제시대의 경찰관이며, 또한 경찰 간부는 동시에 개인 자격으로 한국민주당을 중심으로 하는 보수정당에 관련되어 있었다: 최상룡(1988), 전계서, p.149.

124) 제민일보 4·3취재반(1994), 전계서 ①, p.67.

아에서는 가장 잔인하고, 지속적이며, 철저한 소탕작전 중의 하나를 통해 뿌리가 뽑혔던 것이다.<sup>125)</sup>

이처럼 제주도 좌파의 영향력이 큰 것은 해방 후의 인구의 급속한 증가, 약간의 자립도와 견제력을 지니고 있는 토지조건, 일제 통치와 미군정 통치 사이의 비교적 긴 공백기, 통신 및 교통의 불편, 농민의 급진적 역사, 비교적 분화된 직업구조, 지배적인 좌파의 온건한 정책 등 인민위원회 성장의 최적 조건을 갖추고 있었기 때문일 것이다.

이때 제주도 인민위원회의 위상은 다음과 같은 표현에서도 알 수 있다.

“제주도 인민위원회는 이 섬에서 하나밖에 없는 정당인 동시에 모든 면에서 정부행세를 한 유일한 조직체였다.”<sup>126)</sup>

“미군측 보고에 의하면 제주도 인민위원회는 수적으로 대단히 강했으며 온건한 정책을 추구했다고 한다. 실제로 이런 온건한 정책들이 대단히 호응을 얻었으므로 우파에서는 인민위 세력이 더욱 강력해질까 봐 두려워했다.”<sup>127)</sup>

1945년 11월부터 시작되었던 제주도 미군정<sup>128)</sup>의 정책 역시 중앙 및 본토의 미군정 정책과는 좀 달랐다. 그들은 제주도 좌파 주도의 인민위원회 활동을 적극 탄압하거나 배제하지 않았고, 오히려 그들과 협조하거나 방임하는 관계를 유지했다. 또한 제주도 미군정은 우파세력의 강화정책도 추진하지 않았는데, 사실 제주도에는 미군정이 지원해줄 변변한 우파세력조차 없었다. 따라서 미군정과의 별다른 갈등도 없었고 우파세력의 도전도 별로 없는 가운데, 인민위원회 등을 앞세운 제주도 좌파세력은 치안 및 자치교육활동 등 비교적 온건한 활동을 통해 주민들 사이에 그 뿌리를 내릴 수 있었다.

125) 브루스 커밍스(1986), 전계서, p.435.

126) E. Grant Meade(1952), American Military Government in Korea, New York: King's Crown Press, Columbia Univ, p.185. 제민일보 4·3취재반 (1994~1998), 전계서 ①, p.57, 재인용.

127) 미 여론국, Raw Report, 1946. 12. 9. : 브루스 커밍스(1986), 상계서, p.432. 재인용

128) 『제주도 제59군정중대 부대사』에는 59군정중대가 1945년 9월 17일 미국 캘리포니아 민정요원 보충대 에서 편성되었다고 기록되어 있다. 이 중대는 9월 26일 미국을 출발, 10월 21일 인천항에 도착했으며 제주에는 11월 9일 상륙하였다. 제주 진주 시점의 병력은 장교 7명, 사병 40명 등 47명으로 구성되어 있었다. : Record Group (이하 RG로 약함) 407: The Adjutant General's Office Entry 427: WW II Operations Reports, 1940-48, Central File, Box 21878, NARA, Washington, D. C. 중대 병력은 계속 늘어나 1947년 1월에는 장교 11명, 사병 63명 등 모두 74명으로 증원되었다. : “Cheju Task Force,” January 1947, The Orlando W. Ward Papers, Korea, 1946-1949 and other materials, Box 5, US Army Military History Institute, Pennsylvania. 이 군정중대의 지휘관은 스타우트(Thurman A Stout) 소령이었다. 그는 제주도의 최고자리로서, 일본인이 맡았던 제주도사(島司) 자리에 올랐으며, 1946년 8월 제주도가 도(道)로 승격될 때에는 도지사를 맡기도 하였다. 그 직책에 대해서 언론 등에서는 ‘제주도 군정장관’으로 호칭하기도 하였다. : 정부진상조사보고서(2003), p.80.

이에 대해 존 메릴은 “제주도 인민위원회는 초기부터 강한 독자적지를 밝혀 나갔다. 전남위원회에 종속되는 것을 싫어했다. 미군정 중대는 이 섬을 관할하는데 인민위원회를 이용했으며, 상당한 지원도 아끼지 않았다”고 말하고 있다.<sup>129)</sup>

제주도 미군정의 이 같은 독자적 모습은 중앙 및 다른 지역 미군정 정책의 일반적인 양상에서도 벗어난 것이었다. 물론 거기에는 군정요원의 부족 등 여타 요인도 작용하고 있었지만, 가장 일차적인 이유는 교통·통신상의 문제로 서울은 물론 직속 상부기관인 광주의 101군정대와도 제대로 연결되지 않았던 격리된 상황에서 비롯된 것으로 보인다.<sup>130)</sup>

한편 제주도 좌파세력 역시 8·15 직후에 사실상 제주도 전역을 지배한 자치행정 기구였으나 출발 초부터 전라남도에도 속박됨이 없이 독립적으로 기능하였다.<sup>131)</sup> 이것은 제주도 인민위원회가 일제하 민족해방운동가 중심이었다는 점과 함께 상대적으로 온건했다는 특성은, 그들이 제주도 민중들로부터 강력한 정통성을 획득하고 또 매우 긴 기간을 미군정과 충돌하지 않으면서 조직을 보존하고 기능을 행사할 수 있었던 가장 중요한 요인 중의 하나였다.<sup>132)</sup>

이것은 중앙 좌파와의 별다른 연계도 없이 그들은 인민위원회를 중심으로 제주도민 스스로에 의한 자율적인 공동체 질서를 구축해 놓았던 것을 말해 준다. 이러한 양상에 대해 일각에서는 미군정의 수동적인 정책에 기인했다고 하지만, 미군정의 전략적 본질은 당시의 제주 사회 체계모니의 소재를 인민위원회로 인정하고 빈약한 우익세력의 강화가 관철될 때까지 무모한 충돌을 의도적으로 자제했던 데에 있었다.<sup>133)</sup> 이렇게 제주도 상황은 중앙 및 본토의 상황과 ‘분리’ 되어 있었다.

그러나 1945년 12월 말 한국 정치권에 격렬한 정치논쟁을 불러일으킨 신탁통치를 둘러싼 찬반문제는 제주도까지 그 여파의 소용돌이에 휘말리게 하였다. 우선 미·소공위 결렬을 계기로 강경 좌파세력의 힘을 약화시키려 했던 미군정이 직접적인 좌파 탄압정책에 나섰다. 이에 대하여 강경 좌파세력 역시 미군정과 정면 대결하는 태도를 취했다. 그 결과, 좌파세력의 주도하에 1946년 9월에 대대적인 총파업이 발생했고, 이는 같은 해 전국적으로 번진 10월항쟁으로 이어졌다. 9월 총파업과, 대구항쟁을 시작으로 경북, 경남, 충남 서북부지역, 경기도 북부지역, 강원도 동해안지역, 전남 대부분의 지역을 순회하여 마침내는 12월 중순 전북 전주에서의 항쟁으로까지 이어졌던 10월항쟁은 수백 명의 경찰과 수천 명의 군중들이 사망하는 결과를 빚었다.

129) 존 메릴(1988), 전계서, pp.151~152.

130) 정해구(1999), 전계서, p.189.

131) 양한권(1988), “제주도 4·3폭동의 배경에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, pp.72~73.

132) 박명립(1988), “제주도 4·3 민중항쟁에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위 논문, p.41.

133) 문순보(2001), 전계서, p.27.

9월 총파업이 중앙 좌파와의 직접적인 연계 속에서 보다 정치적인 성격을 띠었다면 총파업에 이어 주민들의 불만과 분노가 한꺼번에 폭발하는 양상을 보였던 10월항쟁은 아래로부터의 민중항쟁적 성격을 강하게 띠고 있었던 것이다.<sup>134)</sup>

몇 달간에 걸쳐 전국적인 차원에서 파업과 항쟁이 격렬하게 이어졌던 1946년 후반의 기간은 미군정 및 우파세력과 좌파세력 사이의 역학관계가 후자에서 전자로 역전되는 결정적인 계기가 되었다. 좌파세력은 파업과 항쟁을 통해 미군정에 대한 정면 대결을 시도했지만 이에 대한 미군정의 진압에 의해 그들의 대중조직은 크게 약화되지 않을 수 없었다. 반면, 경찰 등을 동원하여 파업과 항쟁을 성공적으로 진압할 수 있었던 미군정은 이를 계기로 그 억압력을 크게 발전시킬 수 있었기 때문이다. 1946년 후반 이후 남한에서 경찰국가의 모습이 분명하게 드러나기 시작했던 것은 바로 이 때문이었다.

## 2) 제2국면 (1947. 3~1948. 4. 2)

제주도의 역학 구도도 1947년 초부터 미군정의 물리력 강화를 시작으로 역전되기 시작하였다. 3월 1일의 기념집회 소식이 알려지면서 미군정은 본토경찰 100명을 추가 배치<sup>135)</sup>하여 긴장감을 고조시켰고, 3월 1일의 시위를 강경 진압함으로써 6명의 민간인 희생자를 낳게 하였다. 전국적으로 발생한 집회와 시위의 해산과정에서 미군이 직접 동원된 곳은 제주도가 유일했다.<sup>136)</sup> 이어서 제주도 전역에 걸친 대대적인 민관 총파업이 진행되었다. 미군정은 심각한 사태를 야기한 원인을 경찰의 행동에 대한 주민들의 증오심 때문이라고 파악하면서도 공산주의자들의 선동만 부각시키면서 강경 대처해 나갔다. 이러한 미군정의 판단에는 1946년의 10월항쟁의 영향과 제주도가 사상적으로 불순한 섬이라는 편견의 영향이 컸던 것으로 판단된다.<sup>137)</sup>

경찰의 신경과민적 반응은 이미 전해 가을에 발생했던 10월항쟁 과정에서 본토 경찰들이 겪었던 경험에서 비롯된 것이었다. 제주도민에게는 군중집회가 평화적인 것이었다 할지라도 이미 10월항쟁을 경험했던 본토 경찰에게 그것은 매우 위험한 일로 비추어졌고, 따라서 이 같은 신경과민적 심리상태 속에서 경찰 발포의 가능성은 상당히 컸다고 볼 수 있었다. 그런데 이 발포사건을 유발한 충남·북 경찰의 ‘느닷없는 제주 파병’은 현지 경찰 수뇌부조차도 예기치 못하였던 것이다. 결국 이 응원경찰대의 파병은 여러 정세를 고려한 중앙의 단독 결정이었거나

134) 브루스 커밍스(1986), 전게서, p.473.

135) Hq.6th Inf. Div., G-2 Periodic Report, No.497, February 27, 1947.

136) “미군이 제주지역 군중해산을 지원했다.” Hq.6th Inf. Div., G-2 periodic Report, No.500, March 2, 1947.

137) 문순보(2001), 전게서, p.28.

현지 군정당국의 요청이었던 것으로 판단된다.<sup>138)</sup> 그런 점에서 ‘3·1 발포사건’은 전 해 가을 본토를 휩쓸었던 파업과 항쟁의 여파가 이제 제주도까지 파급되었음을 의미하는 것이었다.<sup>139)</sup>

‘3·1 발포사건’ 발생 직후 이에 대한 항의로 제주도민들은 대거 총파업에 나섰다. 1947년 3월 10일부터 시작된 제주도의 총파업은 한국에서는 보기 드문 유형의 민관 총파업이었다. 각급 학교의 교사와 학생, 은행과 통신기관, 운송업체, 공장의 관리자와 노동자, 심지어 미군정청 통역까지 참여하는 형태로 전개되었다.

당시 3·1사건의 진행과정을 심층보도한 『독립신보』 1947년 4월 5일자에는 “3·1절의 유혈 참사에 기인하여 먼저 도청원이 파업에 들어가자 파업과 맹휴의 선봉은 삼시간에 전도를 휩쓸어 불과 이틀동안에 관공서는 물론 은행·회사·중학교·국민학교·교통·통신기관 등 156개 단체 직원이 총파업에 참여했다.”고 보도하고 있다.

그러나 『제주경찰사』에는 그 당시의 자료를 인용, 경찰 및 사법기관을 제외한 전 기관 단체가 총파업을 실시해 그 숫자는 166개 기관·단체에 41,211명이 참여했다고 밝히고 있다. 직능별 파업실태는 다음과 같다.

- △제주도청을 비롯한 군·읍·면사무소 등 23개 기관 515명
- △제주농업학교 등 중학교 13개교 교직원·학생 3,999명
- △제주북교 등 국민학교 92개교 35,861명
- △제주우체국 등 우체국 8개소 136명
- △제주여객 등 운수회사 7개 업체 121명
- △식산은행 등 은행 8개소 36명
- △남전 출장소 등 15개 단체 542명<sup>140)</sup>

그러나 이 기록에도 앞의 경찰관 파업 숫자는 빠져 있다. 또 일부 지역에서는 상점 등이 문을 닫아 파업분위기에 동조했는데, 이런 민간인들의 파업상황까지 고려한다면 이보다 더 많은 인원이 3·1 경찰 발포사건에 항의하는 총파업에 참여했다는 결론에 이르게 된다.<sup>141)</sup> 이 같은 총파업의 감행에 제주도 좌파세력이 중요한 역할을 한 것은 사실이다. 그러나 제주도 행정조직의 상당수 관공리와 일부 경찰까지 총파업에 참여했다는 사실은 그것이 단지 좌파세력의 선동에서만 비롯된 것이 아니라, 제주도민의 평화적 집회에 대한 경찰발포의 무모성에 대한 항

138) 제민일보 4·3취재반(1994), 전개서①, p.303.

139) 정해구(1999), 전개서, p.193.

140) 제주도경찰국(1990), 「제주경찰사」, p.290.

141) 제민일보 4·3취재반(194), 상계서①, pp.301~302.

의에서 비롯된 보다 근본적인 문제임을 증명해주고 있다.

3·1사건이 발생한 직후 미군정은 제주도 상황을 중시하여 주한미군사령부와 미군정청이 합동으로 '제주사건진상조사단'을 구성하여 3월 8일 제주에 파견했다. 미군정 시기에 지방에서 발생한 사건에 현역 미군 대령(카스티어 대령)을 단장으로 한 조사단을 파견한 것은 매우 이례적인 일이었다.<sup>142)</sup>

미군 중앙조사단은 현지 확인조사를 실시하면서 총파업 사태의 일련의 흐름을 예민하게 관찰하면서도 조사결과에 대해서는 함구로 일관했다. 카스티어 대령 팀은 3월 13일 제주를 떠나면서 아무런 발표문을 남기지 않았다. 또 조속히 진상조사 결과를 발표하겠다고던 제주도 군정 장관 스타우트 소령도 침묵으로 일관했다. 다만 이들 조사팀의 보고를 토대로 작성된 것으로 보이는 미군 정보보고서에서 이들 조사단의 입장을 간접적으로 엿볼 수 있다.<sup>143)</sup>

미군정도 총파업 사태의 원인으로서는 경찰 발포에 대한 도민적 반감과 남로당의 대중선동에 의한 도민 반감의 증폭이라는 두 요인을 지적하고 있었다. 다음은 1947년 3월 14일 기록된 미 6사단 정보보고서의 내용이다.

제주도에서 총파업이 진행되고 있다. 상당수의 선박회사를 포함한 모든 운송기관의 경영진과 노동자들이 파업을 벌이고 있다. 또 한국인이 소유한 공장뿐 아니라 군정이 감독하는 공장 등 모든 공장들도 파업에 들어갔다. 모든 학교의 교사와 학생들도 파업중이다. 군정청의 한국인 직원 가운데 75%가 파업중이다. 파업에 참여한 사람들의 요구가 다양하게 나오고 있지만, 파업의 근본 원인은 3월 1일 폭동 당시 경찰의 행동에 대한 증오심 때문인 것 같다. 최근 남로당이 이러한 증오심을 주민 선동에 이용하고 있다. 현재까지 보고된 폭력 사태는 없다.<sup>144)</sup>

이 사건 발생 1년 후인 1949년 4월 1일 시점에서 제주도 사태를 종합 분석한 주한미군사령부의 정보보고서에는 3·1 발포사건을 4·3의 시발점으로 보고 있다. 그리고 문제의 보다 일차적이고 근본적인 원인이 경찰의 발포에 대한 도민적 반감에 있었음을 다음과 같이 기록하고 있다.

1947년 3월 1일 경찰이 제주읍에서 일단의 좌익 3·1절 행사 참가자들을 공격하여 몇 사람을 죽이기 전까지는 제주섬에서 공산주의자들이 선동하여 일으킨 소요들은 제주도를 점령하고 있는 미군에 의하여 비교적 느슨하게 억제되어 있었다. 공격을 받은 섬주민들은 경찰에 대해 즉각적인 보복을 하였고, 1년여에 걸친 유혈폭력이 시작되었다.<sup>145)</sup>

142) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 479, March 13, 1947; 「제주신보」, 1947년 3월 12일.

143) 정부진상조사보고서(2003), pp.117~120.

144) Hq. 6th Inf Div, G-2 Periodic Report, no. 512, March 14, 1947.

145) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 1097, April 1, 1949.



그러나 미군정은 남로당의 대중선동에만 신경을 썼다. 따라서 총파업에 대한 강경 탄압 정책이 뒤따랐다. 우선 미군정은 제주도에 본토 경찰을 대거 투입하는 조치를 취해 이미 ‘3·1 발포사건’ 전에 파견되었던 100명의 충남북 경찰력 이외에 3월 15일에는 전남북 경찰 222명이, 18일에는 경기 경찰 99명이 투입되어 총 421명이나 되었다. 이 본토 경찰력 수치는 당시 제주 경찰관 수 330명을 훨씬 능가하는 것이었다.<sup>146)</sup>

또한 제주감찰청 내에는 본토 경찰이 중심이 된 특별수사과도 설치되었다. 뒤이어 파업 주동자에 대한 경찰의 광범위한 검거가 시행되었다. 그 결과 4월 10일 무렵 그 숫자가 500명을 넘어섰다. 그들은 경찰의 매질과 고문을 거쳐 군정재판에 넘겨졌다. 뿐만 아니라 총파업에 동조했던 제주 경찰 66명도 파면되었다.

한편 미군정은 총파업 사건을 계기로 도지사 등 제주 군정의 수뇌부 역시 대거 경질했고, 그 자리를 본토 출신 극우인사들로 채웠다. 한마디로 주민 대부분을 좌파 성향으로 간주했던 것이다. 또한 시위 진압과정에서 6명의 민간인이 사망했는데도 과실이 있는 경찰에 대한 책임 추궁 대신에 그들의 심경을 대변하고 비호하는 모습이 다음과 같은 미군 정보보고서에서 보여진다.

경찰의 반응에 대하여- 도립병원 앞에서 일어난 발포사건은 이성적 사고방식으로는 도저히 상상할 수 없다. 그러나, 제주읍에서 발포했다고 보도된 경찰들은 대전에서 훈련을 받았고, 1946년 가을 좌익 폭도들에 의해 동료 경찰이 잔혹하게 당했던 사실을 오랫동안 잊지 못하고 있는 사람들 이란 사실을 명심해야 한다.<sup>147)</sup>

미군정 당국이 제주도를 급진 좌경화된 지역으로 인식한 데에는 다음과 같은 친미적인 사대주의적 우익 인사들의 영향도 컸다. 미군 보고서는 “우익 서북청년회 제주도 위원장 안철은 지난 주 제주도는 ‘한국의 작은 모스크바’이며, 자신은 이러한 주장을 방첩대에 입증할 것이라고 말했다”고 기술하고 있다.<sup>148)</sup> 또한 3·1절 시위 직후 제주를 순시한 조병옥 경무부장은 “3·1 사건의 원인은 북조선의 세력과 통모하고 미군정을 전복하여 사회적 혼란을 유치하려는 일부의 책동으로 말미암은 것”이라고 발표<sup>149)</sup>하였고, 경무부 차장 최경진은 “제주도민은 90%가 좌익색채이다”라고 언급하였던 것이다.<sup>150)</sup>

146) 정부진상조사보고서(2003), p.122.

147) Hq. G-2 Weekly Summary, no.79, March 20, 1947.

148) Hq.USAFIK, G-2 Periodic Report, no.692, November 24, 1947.

149) 「독립신보」, 1947년 3월 21일.

150) 「한성일보」, 1947년 3월 13일.

미군 측은 여러 정보 분석을 토대로 ‘제주도는 좌익 본거지’라고 규정하기 시작했다. 가령 주한미군사령부 1947년 3월 19일자의 정보보고서에 “제주도 인구의 70%가 좌익에 정치적으로 동조하는 듯하다.”고 기록한데 이어 3월 20일자의 주간 정보보고서에는 “제주도는 70%가 좌익에 동조적이거나 혹은 좌익정당에 가입해 있을 정도로 좌익 본거지로 알려져 있다.”고 쓰고 있으며, 3월 26일자의 정보보고서에는 “여러 가지 보고에 따르면 섬 주민의 60~80%가 좌익이라 한다.”고 기록하고 있다. 이렇게 1947년 3·1절 기념집회의 강경진압 이후 미군정의 제주도에 대한 인식은 극도로 편향적인 것이었다. 제주도 미군정 당국은 3·1절 기념집회의 강경진압 이후 제주도는 인구의 70%이상이 좌익단체의 동조자이거나 관련이 있는 좌익분자들의 거점으로 인식하였다.<sup>151)</sup>

이후 제주도에서 계속되었던 갈등은 ‘3·1 발포사건’ 및 총파업 사태를 통해 형성되었던 이 같은 갈등상태의 연장선상에 있었다. 4월 10일에 부임한 유해진 지사는 극우단체의 힘을 빌려 조직과 선전활동을 성공적으로 했다고 평가할 정도로 우익강화 정책을 폈다.<sup>152)</sup> 1947년 하반기에 들어 경찰의 비호 아래 서북청년회 등 반공우익 청년단체원들의 제주도 진입이 본격화되었다. 좌파 지방조직의 약화 속에서 이미 1947년경부터 본격적으로 지방에 진출, 좌파 탄압의 선봉에 섰던 그들 앞에서 이제 제주도도 예외는 아니었다. 따라서 경찰의 탄압에 더한 그들의 악행은 제주도 사태를 더욱 악화시켰다.

이에 대해 미군정 특별감찰실 소속 감찰관 넬슨 중령은 “유지사가 무모하고 독재적인 방법으로 정치이념을 통제하려는 쓸데없는 시도를 해왔고, 좌파를 지하로 몰고 갔으며, 결국 그들의 활동을 더욱 위협하게 만드는 한편 경찰은 수없이 테러행위를 자행했다.”는 결론을 내렸다.<sup>153)</sup> 넬슨 중령이 이와 같은 보고서를 바탕으로 유해진 지사의 경질과 경찰에 대한 경무부의 조사 등을 건의했으나 유지사의 경질은 받아들여지지 않았다. 이런 점에서 1948년 남한 단독선거의 성공적인 실시에만 초미의 관심을 가지고 있던 군정 수뇌부로서는 제주도민들의 분노가 극에 달하는 정치적 긴장상태가 계속되고 있는데도 유지사의 우익강화 정책이 오히려 선거에 도움이 될 수 있다고 판단한 것으로 분석된다. 미군정으로서의 좌익의 근거지로 간주한 제주도에서 좌익세력을 탄압하고 극우파 인물인 유지사의 정책이 남한 단독정부 수립을 위한 선거에 필수적이라고 보았던 것이다.<sup>154)</sup>

151) Hq.USAFIK, G-2 Weekly Summary, no.79, March 20, 1947.

152) 허호준(2002), 전개서, p.67.

153) Report of Special Investigation - Governor Ryu, Hai Chin of Cheju-do Island,” March 11, 1948, Report of Special Investigation by Lt. Colonel Lawrence A. Nelson, USAMGIK.

154) 허호준(2002), 상계서, p.69.

결국, 본토의 억압력을 동원하여 제주도의 좌파세력 및 주민들에게 강경한 탄압정책을 시행했던 미군정의 이 같은 정책은 약 1년에 걸친 갈등의 악순환 끝에 4·3으로 이어졌다. 그런 점에서 ‘3·1 발포사건’은 ‘4·3붕기’의 도화선이라 할 수 있다.

### 3) 제3국면 (1948. 4. 3~1948. 10)

1947년 5월부터 재개된 제2차 미·소공동위원회가 결렬되자 미국은 한국 문제를 유엔에 이관시켰다.<sup>155)</sup> 그러나 소련은 미국의 한국문제 유엔 이관에 대응해 미·소 양군 철퇴와 한국인에 의한 자주적 통일 정부 수립 방안을 제시했다. 그 당시 『뉴욕타임즈』지는 이 제안은 남한에서 열렬한 지지를 받았다고 보도하였다.<sup>156)</sup> 그러나 이것은 미국과 유엔에 의해 거부되었다.<sup>157)</sup>

1947년 11월 14일 유엔총회는 UNTCOK(유엔한국임시위원단) 감시 하에 인구 비례에 의한 남북한 총선거를 결정했으나 이 선거에 참여하기로 한 세력은 주로 이승만·한민당 그리고 친일파, 민족반역파들이었다.<sup>158)</sup> 그러나 UNTCOK에 대한 소련의 태도로 미루어봐서 많은 한국의 지도자들은 선거가 궁극적으로 ‘단지 남한만의 단독정부’의 수립을 초래하게 될 것이라고 믿고 있었다.<sup>159)</sup>

진 한반도에서 선거를 실시·감독하기 위해 1948년 1월 8일 UNTCOK이 입국했다. 그러나 이 위원단이 서울에 입성하기도 전에 트루만 정부는 소련이 이 위원단의 북한 지역 방문을 불허할 것이라는 가정 아래 38도선 이남의 지역에서 만이라도 총선거를 실시하기로 이미 결정해 놓고 있었다.<sup>160)</sup>

이같은 상황에서 남한 내 각 정치세력은 단선단정 문제를 둘러싸고 다시 한번 재편되었다. 그리하여 1948년 초 남한 정치세력은 이승만 및 한민당 세력 등 단선단정 지지세력, 김구·김규식 등의 남북협상 세력, 그리고 남한 단선단정을 물리적으로 저지하고자 했던 남로당을 비롯

---

155) 유엔총회 소련 수석 대표 비신스키는 한국문제의 유엔 상정은 미·소간의 협정을 직접적으로 위반한 것이므로 적극 반대한다고 했다. 그러면서 그는 “한국문제는 총회석상에서 토의될 근거가 없고 소련·영국·미국 3국간의 협정에 의해서만 해결되어야 하며, 최선의 해결책은 미·소 양군이 철퇴한 후 자신들의 손으로 한국의 장래 문제를 해결토록 하는 것”이라고 주장했다. 또한 소련은 한국 문제가 유엔 정치위원회에 회부된 후 한국 문제가 유엔 정치위원회에 회부하는 것은 적법치 않다고 하면서, 미·소 양군의 즉각적인 동시철군과 총회의 토론과정에 한국대표를 참석시킬 것을 제안했다. : 이태일 ‘5·10 선거의 정치사적 의미’, 이수인 편 (1989), 『한국현대정치사1』, 실천문화사, p.183.

156) 리처드 로빈슨(1988), 전게서, p.267.

157) 박명림(1989), 전게서, p.38.

158) 상게서, p.38.

159) Lovett, telegram to Langdon, December 9, 1947, *FRUS, 1947*, 6 : 875

160) Truman, letter to Mackenzie King, Canadian Prime Minister, January 5, 1948, *FRUS, 1948*, : 차상철 (1969), 전게서, p.181. 재인용.

한 좌파진영 등 세 진영으로 나타났다.<sup>161)</sup> 이들 중 남로당 중심의 남한 좌파진영은 남한에서의 단독선거 실시가 확정적으로 되어가자 이를 저지하기 위하여 단독 선거를 반대하는 모든 세력을 규합하여 물리적으로 저지하기 위한 단선단정 반대투쟁에 나섰다. 이를 위해 그해 2월 7일을 기해 이른바 ‘2·7 구국투쟁’을 필두로 총파업, 5·10단선 반대투쟁 등이 이어졌다.

이상과 같이 본토에서 남한 단선단정 반대투쟁이 전개되고 있는 가운데, 1948년 4월 3일 새벽 제주도에서는 수백 명의 무장자위대가 도내 24개지서 중 12개 지서를 습격하고 동시에 서북청년회, 대동청년단 요인들과 우익 요인들에 대한 일제 공격을 감행했다. 그 결과, 4월 3일 하루 동안 14명이 사망하고 다수가 부상하는 인명피해가 발생했다.

‘2·7 구국투쟁’이 투쟁 형태의 차원뿐 아니라 처음부터 대상과 목표를 정확히 설정한 조직적·목적의식적 투쟁이었다는 점에서 이 시기의 다른 변혁 운동과 성격을 달리했다면 제주4·3 무장봉기는 중앙 변혁지도부와는 일정하게 독립된 채 비교적 다양한 대립축과 요인(제주도 민중과 본토 출신, 공산주의적 혁명세력과 미국식 자유민주주의 세력간의 대립, 통일운동 세력과 분단국가 형성세력 간의 대립, 남한 민중과 미국·미군정간의 대립 등)에 의해 폭발한 것이었으나 그 본질적 대립 축이 분단과 통일, 제국주의와 한국 민중이었다는 점에서는 차이가 없었다. 그것은 남한 전체 정세의 한 집중적 폭발이었던 것이다.<sup>162)</sup>

제주 4·3은 시기적으로는 본토에서 전개되었던 단선단정 반대투쟁의 와중에서 발생했지만, 오히려 그것과는 다른 성격을 띠고 분출되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉 4·3은 그 전 해 3·1절 발포사건 이후 강화되었던 경찰 및 우익 청년단체의 탄압에 맞서 좌파와 결합된 민중이 봉기한 ‘민중항쟁’적 성격을 띠고 있었으며, 그런 의미에서 그 폭발은 제주도에 급속도로 심화되었던 갈등이 누적된 결과라고 할 수 있었다.<sup>163)</sup>

미군정은 4월 3일 제주도에서 무장봉기가 발생하자 사태초기엔 이를 ‘치안 상황’으로 판단, 본토 응원경찰력의 파견을 통해 이를 진압하고자 했다. 그 결과 미군정은 각도 경찰청에서 8개 중대 1,700여 명을 차출하여 제주도로 이동하는 것을 승인, 이 사태를 ‘경찰작전’으로 해결하려 했다.<sup>164)</sup> 또한 경무부장 조병옥은 조기 진압방침을 정해 ‘반공정신이 투철한’ 서청 단원 500명을 제주도에 파견해 줄 것을 요청했다.<sup>165)</sup> 사건 발발 직후 김정호 비상경비사령관은 “폭

161) 정해구(1999), 전계서, p.196.

162) 박명림(1989), 전계서, p.40.

163) 이와 관련하여 정부진상조사보고서(2003), pp.162~165, 참조 “ - 따라서 4·3사건은 제주도의 특수한 여건과 3·1절 발포사건 이후 비롯된 경찰 및 서청과 제주도민과의 갈등, 그로 인해 빚어진 긴장상황을 남로당 제주도당이 5·10 단독 선거 반대투쟁과 접목시켜 일으킨 사건으로 판단할 수 있다.”

164) 제민일보 4·3취재반(1994), 전계서 ②, p.58.

165) 북한연구소, 「북한」, 1989년 4월호, p.127.

동사건은 육지부에서 침입한 악질불량 도배들이 도민을 선동시켜 야기된 것”이라고 주장했다. 더 나아가 조병옥 경무부장은 4월 14일자로 ‘도민에게 고함’이라는 선무문을 발표, “여러분은 민족을 소련에 팔아 노예로 만들려고 하는 공산분자의 흉악한 음모와 계략에 속은 것”이라고 사태의 성격을 규정했다.<sup>166)</sup>

그러나 이와 관련, 1948년 5월 초 제주를 시찰했던 광주지검 김희주 검찰관은 5·10선거 반대가 사건발단의 직접 원인이라면, 서북출신 경관들의 과도한 태도에 분개한 인민의 반항이 간접 원인이라고 지적했다.<sup>167)</sup> 제대로 교육을 받지 못한 응원경찰이 무리한 행동으로 도민들과 갈등을 빚었다는 것이다. 이로 인해 사태가 더욱 악화되자 딘 장군은 5월 6일 기자들과 만나 “제주도에 파견된 경찰의 반수는 5일간의 훈련 밖에 받지 않았으며 이 결과로 지나친 행위를 하였을지 모른다”면서 “포학 행위를 한 경찰 2명이 미군 군법회의를 통해 처리될 것”이라고 해명하기도 했다.<sup>168)</sup>

“오후 8시 이후 전도의 통행을 금지하고 위반자를 사살해 버리겠다”<sup>169)</sup>는 강력한 경찰력을 통해 사태를 진압하려 했던 김정호 비상경비사령관의 강경한 작전 전개 결과 4월 24일 밤 9시경 조천면 조천리에서 거리를 걷던 주민 2명이 경찰의 총격을 받아 이 중 한 명이 즉사하는 사건이 벌어지기도 했다.<sup>170)</sup> 그러나 미군정은 이미 4월 10일께 제주도령을 공포, 육지부와 의 해상교통망을 일체 차단하였다.<sup>171)</sup> 미군정의 이러한 첫 대응책은, 1년 전 ‘3·1탈포 사건’ 이래 제주도에서 누적되어온 사태의 본질적인 원인에는 관심이 없었다는 것을 보여준다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 진정기미가 보이지 않자 미군정 수뇌부는 사태의 심각성을 인식, 현지를 방문했다. 미군정 경찰교문관 레스터 코퍼닝이 ‘제주도의 치안 상태’란 정보보고서를 작성하는데 이 보고서에는 “섬 북부에 위치한 마을에 거주하는 대부분의 사람들이 산속으로 들어갔다.”는 내용과 무장대의 집중적인 공격표적이 되고 있는 경찰은 “대부분이 신경질적이고 신경과민 상태인 것으로 보인다”는 기록을 남기고 있다.<sup>172)</sup>

이 과정에서 경찰이 초기에 비밀리에 조천면과 애월면 일대의 산간 마을에서 초토화작전을 감행하였다는 김익렬 장군의 증언은 이 작전이 제주도를 ‘대폭동사건’으로 확대시킨 근본원인임을 짐작케 한다.<sup>173)</sup> 이 같은 극단적 조치가 오히려 주민들로 하여금 대거 입산, 항쟁 세력을

166) 「제주신보」, 1948년 4월 8·18일.

167) 「한성일보」, 1948년 5월 22일.

168) 「우리신문」, 1948년 5월 8일.

169) 「서울신문」, 1948년 4월 30일.

170) 「독립신보」, 1948년 5월 4일.

171) 「동아일보」, 1948년 4월 17일.

172) 레스터 코퍼닝, “Police Situation on Chejudo” : 제민일보 4·3취재반 (1994), 전계서 ②, p.64.

강화시켜주는 결과만을 가져왔기 때문이다. 다음과 같은 언론 보도가 당시의 상황을 말해준다.

사태의 원인에 대한 처방 대신 응원경찰과 우익청년단의 힘으로써 진압한다는 정책은 도민들의 반발을 사 오히려 사태를 악화시키는 결과를 빚었다. 북한에서 쫓겨 내려와 공산주의에 대해 극도의 중요성을 품고 있는 서청은 1년 전 이미 경무부 수뇌부에 의해 “주민의 90%가 좌익”이라고 단정된 제주도민들에게 가혹한 탄압을 가하여 물의를 빚었다. 이와 관련 1948년 5월 초 제주를 시찰했던 광주시감 김희주(金禧周) 검찰관은 5·10선거 반대가 사건발단의 직접 원인이라면, 서북출신 경관들의 과도한 태도에 분개한 인민의 반항이 간접 원인이라고 지적했다.<sup>174)</sup>

경찰의 초기 진압이 실패로 돌아가고 게릴라 투쟁으로 발전하기 시작한 후 경찰력만으로 한계를 느낀 미군정 수뇌부는 4월 17일 제주주둔 미군 제59군정중대장 맨스필드(John S. Mansfield) 중령을 통해 경비대 9연대에게 진압작전에 참여토록 명령하고 부산 제5연대 1개 대대(진해 주둔)를 4월 20일부로 제주에 파견하도록 명령하면서 부산 제3여단의 미고문관 드루스(Clarance Dog De Reus) 대위가 이에 합류해 동참하도록 했다.<sup>175)</sup>

딘 군정장관은 4월 18일 맨스필드 중령에게 중요한 명령을 내렸다. 그것은 첫째, 4월 20일 파견될 제5연대 1개 대대와 기존의 제9연대 병력을 작전통제하라는 것이었고, 둘째, 미군과 함께 진압에 나설 대상으로 경찰 대신 경비대를 설정했다는 점이며, 셋째, 본격적인 진압작전에 앞서 게릴라 지도자와 교섭하라고 지시했다는 점이다.<sup>176)</sup>

출동명령을 받은 9연대 연대장 김익렬 중령은 우선 게릴라 측과 평화회담을 모색하여 그 결과 양측은 마침내 4·28평화회담의 성공에 다다를 수 있었다.<sup>177)</sup> 그렇지만 어렵사리 이루어진 이 같은 합의도 우익단체 단원들에 의해 자행된 오라리마을 방화사건 등에 의해 깨어지고 말았다.<sup>178)</sup>

그러나 제주도 군정장관 맨스필드 중령의 지원을 얻어 일시 김익렬 주도로 시행되었던 게릴라 측과의 평화협상이 깨어지고 이후 사태가 악화일로를 걷지 않을 수 없었던 근본적인 원인은 게릴라 토벌의 강경정책을 추진했던 미군정 자체의 태도에 있었다. 당초 평화협상은 미군

173) 김익렬, “실록유고-4·3의 진실”, 제민일보 4·3취재반(1994),전게서 ②, p.303.

174) 「한성일보」, 1947년 3월 13일.

175) “Message,” April 17, 1948, RG 338: Records of US Army Command(1942-), US Army Forces in Korea, 1945-49, Bulk Declass E. O. Misc. Series, Box no. 119, NARA, Washington, D. C.

176) “Cheju-Do Operation.” April 18, 1948. RG 338 : 정부진상조사보고서(2003), p.191. 재인용.

177) ‘4·28 평화협상’은 제민일보 4·3취재반의 「4·3은 말한다 ②」(p.111~146)에 자세히 기술되어 있음.

178) 양조훈(1999), “제주도 메이데이를 통해 본 미군정의 4·3토벌정책”, 제주4·3 51주기 기념 세미나 자료, 제주4·3연구소.

정청 딘 장관의 지시에서 비롯됐지만, 협상 직전 미 24군단사령부가 개입하면서 그 방향이 급선회되었기 때문이다.

무장대와의 협상 하루 전인 4월 27일 미 20연대장 브라운(Rothwell H. Brown) 대령, 미 24군단 작전참모 타이센(A. C. Tychsen) 대령의 지시를 받은 슈(M. W. Schewe) 중령이 제주에 도착했다. 이들은 제주도 책임자인 맨스필드 중령과 제주도에 파견된 미 20연대 병력을 책임지고 있는 가이스트(Geist) 소령, 그리고 경비대 제5연대 고문관 드루스 대위 등과 만나 작전 회의를 했다. 이 자리에서 브라운 대령은 맨스필드 중령에게 주한미군사령관 하지 장군의 지시사항을 알렸다. 지시사항이란 ① 경비대는 즉시 임무를 수행할 것 ② 모든 종류의 시민 무질서를 종식시킬 것 ③ 무장대 활동을 신속히 약화시키기 위해 경비대와 경찰이 확실한 결속을 할 것 ④ 미군은 개입하지 말 것 등이었다.<sup>179)</sup>

그런데 하지 장군의 지시사항을 보면, 경비대를 동원해 서둘러 사태를 진압하라는 내용이 있을 뿐 ‘평화협상’에 관한 언급은 전혀 없다. 이는 하지 장군이 딘 군정장관의 방침을 전적으로 인정하지는 않았음을 말해준다. 물론 딘 군정장관이 제안한 ‘평화협상’이란 것이 결코 무장대와의 공존을 전제로 한 것은 아니다. 대규모 유혈사태를 피하기 위해 본격적인 무력진압을 벌이기에 앞서 항복을 받아내자는 ‘귀순공작’이 딘 군정장관의 구상으로 판단된다. 김익렬 9연대장도 그의 회고록에서 ‘평화협상’이라는 표현을 사용했지만 그 구체적 내용은 ‘귀순공작’이었다. 그런데 하지 장군의 강조점은 단순히 ‘사태 진압’에 있는 게 아니라 ‘조기 종결’에 있었던 것으로 보인다.<sup>180)</sup>

이러한 사전 의도로 인하여 미군정은 평화협상의 추진 중에도 김익렬에게 ‘정치고문의 파견’을 통해 초토화작전 실시를 종용하는 한편<sup>181)</sup>, 5월 5일 미 군정장관인 딘 소장이 참여한 가운데 열린 ‘최고수뇌회의’를 거쳐 마침내는 강경 토벌작전을 결정하기에 이르렀던 것이다.

이러한 미군정의 강경 대응방침은 자유민주주의와 공산주의가 첨예하게 대립하고 있는 냉전의 상징적 장소인 한반도에서 미국 주도에 의해 남쪽 정부가 수립된다는 사실과 관련이 있었다. 즉 미국과 미군정은 공산주의와 대처하는 냉전의 최일선인 한반도에서 미국 주도에 의해 수립되는 남한정부에 대한 내부적 반대가 공개적으로 드러나고 증대될 것을 두려워했던 것이다. 그리하여 미군정은 제주도에서 발생한 4·3에 대해 그 본질적 원인에 대한 규명과 이에 마

179) “Disposition Form, Report of Activities at Cheju Do Island,” April 29, 1948, RG 338: Records of US Army Command(1942-), US Army Forces in Korea, 1945-49, Entry No. 11071, Box No. 68, NARA, Washington, D. C.

180) 정부진상조사보고서(2003), pp.194~195.

181) 김익렬, “실록유고-4·3의 진실”, 제민일보 4·3취재반(1994), 전거서 ②, pp.312~314.

땅한 합리적 대책을 수립하기보다는, 가능한 한 빨리 이 사건이 드러나지 않게 제압되기를 바랐다. 더구나 그렇게 되지 않을 경우, 그것은 UNTCOK의 ‘자유 분위기’ 보장 요구나 공산 측의 선전에 노출될 가능성이 컸기 때문에 더욱 그랬던 것이다.<sup>182)</sup>

5·10선거를 앞두고 제주사태를 조기 진압하기 위한 미군정 수뇌부의 방침과 조병옥 경무부장과의 불화로 인하여 그 동안 게릴라 측과 평화협상을 추진해 왔던 김익렬 중령은 9연대장에서 즉각 해임되었다.<sup>183)</sup> 이로써 게릴라 측과의 평화협상은 물거품이 되고 5월 6일 김 중령 후임 연대장으로 박진경 중령이 부임했으며 수원에서 창설된 11연대가 제주에 추가로 파견되었다.

5월 10일 전국 200개 선거구에서 일제히 실시된 총선거 결과 제주도내 3개 선거구 중 북제주 갑·을구 등 2개 선거구가 과반수 미달의 보이코트로 선거가 무효 처리되었다. 결과적으로 제주도는 남한지역 내의 유일한 5·10 단선 거부 지역으로 역사에 남게 되었다. 아울러 이 단독 선거를 추진해 온 미군정에게는 미국의 동북아정책을 거부한 제주도가 눈엣가시처럼 매우 거북한 지역이 되고 말았다. 미군정은 5·10선거가 실패하자 “공산주의자들이 제주도에서 강력한(선거방해) 시도를 했으며, 분명히 다른 지방과 북한으로부터 많은 수의 훈련된 선동가와 다량의 무기, 탄약을 들여 왔다”며 “이런 시도는 계속되고 있고, 공산주의 라디오 방송에서는 제주도를 ‘동양의 그리스’로 취급할 것”이라고 보았다. 5·10선거 당일 외신기자가 ‘조선은 그리스 사태의 재현’이라고 한 보도는 미군정이 제주도의 상황을 그리스와 견주고 있음을 보여준다.<sup>184)</sup>

5·10선거가 저지된 직후 군 병력과 함께 응원경찰대도 크게 증강되었다. 미군정은 증강된 병력을 총괄 지휘하기 위해 5월 중순께 제주지구 미군사령관으로 브라운 대령(미군 20연대장)을 파견, 제주 현지작전의 최고 지휘관으로 경비대, 해안경비대, 경찰과 미군을 통솔하도록 했다. 브라운 대령은 원인 치유책에는 관심이 없고 오로지 진압 일변도로 몰고 갔다.<sup>185)</sup> 그는 어떻게 하든지 사태를 진압해서 재선거를 실시하려고 시도했지만 결과적으로 실패했다.

신임 박진경 연대장도 그 동안의 경비대의 온건 전략에서 탈피, 대대적인 토벌 위주의 작전을 전개했다. 그가 연대장 취임식 때 “폭동사건을 진압하기 위해서는 제주도민 30만을 희생시키더라도 무방하다”고 발언했다는 전임 연대장의 증언<sup>186)</sup>으로 보아서도 그의 강경진압작전이

182) 정해구(1999), 전게서, p.200.

183) 제민일보 4·3취재반(1994), 전게서 ②, pp.342~347.

184) 허호준(2002), 전게서, p.000.

185) 「조선일보」, 1948년 6월 3일 ; 조덕송, “유혈의 제주도”, 「신천지」, 1948년 7월호.

186) 김익렬, “실록유고-4·3의 진실”, 제민일보 4·3취재반(1994), 상게서 ②, p.345.



어떠했을지 짐작된다. 그러나 이러한 강경 진압작전으로 부작용도 속출했다. 당시 군정당국이 발표한 ‘포로가 된 폭도’의 숫자만 봐도 그렇다. 1948년 5월 27일 유동열 통위부장이 발표한 ‘포로’는 3,126명에 이른다.<sup>187)</sup> 그런데 이 포로 숫자는 기하급수적으로 늘어나 6월 10일께에는 6,000명에 이르렀다.<sup>188)</sup> ‘폭도 아닌 폭도’를 잡아들인 것이다.<sup>189)</sup>

이처럼 제주도 중산간 마을 전역을 수색하면서 대규모로 주민들을 체포한 이 작전은 바로 브라운 대령이 직접 기자에게 밝힌 바 ‘제주도의 서쪽으로부터 동쪽 땅까지 모조리 휩쓸어 버리는 작전’이었다. 『육군역사일지』는 이 작전에 대해 “제주도 주둔이래 연일 폭동 진압작전에 매일같이 토벌해 오던 중 이날 제2차로 한라산 총공격을 개시하여 이를 완전 포위하다”고 기록했다.<sup>190)</sup> 그러나 무장대가 경찰만을 상대하고 경비대를 피하고 있는 상황 속에서 벌어진 이러한 작전은 무장대는 잡지 못한 채 애꿎은 주민들의 피해만 양산해 냈다.<sup>191)</sup>

5월 21일에는 박 연대장의 토벌정책에 반기를 든 41명의 경비대원들이 모슬포 연대 본부에서 탈영, 산 쪽에 가담함으로써 진압작전을 더욱 강화시키는 결과를 낳았다.<sup>192)</sup> 그러나 브라운 대령의 진두지휘 아래 작전을 수행해 온 박진경 연대장은 미군의 인정을 받아 6월 1일 대령으로 진급했다.<sup>193)</sup> 제주도민의 시각으로 볼 때는 ‘무차별 체포작전’이었지만 딴 장군은 이를 ‘성공적인 작전’으로 평가해 제주에 온 지 채 한 달도 되기 전에 박진경을 대령으로 특진시킨 것이었다.<sup>194)</sup>

그런데 6월 18일 딴 장군의 신임을 받던 박진경 대령이 그의 숙소에서 부하에 의해 암살 당한 사건이 발생, 충격파를 던졌다. 중산간마을을 누비고 다니면서 불과 한 달 사이에 수천 명의 ‘포로’를 양산해 낸 박진경 연대장의 작전은 주민들을 더욱 산으로 도망치게 했고, 자신은 암살당함으로써 사태 해결에 도움을 주기는커녕 더욱 악화시키는 계기가 되었다.

이후 제주 사태는 한때 소강 국면을 맞았다. 무장대는 8·25 지하선거 준비, 지도부의 해주대회 참가 등으로 조직 재편의 과정을 겪었다. 토벌 수뇌부도 정부 수립과정을 거치면서 느슨한 토벌작전을 전개했다. 그러나 소강 상태도 잠시 뿐이었다.

1948년 10월에 들어서면서 토벌의 강도가 다시 강화됐다. 남과 북에 서로 적대적인 정부가

187) 「동아일보」, 1948년 6월 5일.

188) 「조선일보」, 1948년 6월 12일.

189) 4·3사건 전기간에 걸쳐 무장세력은 500명 선을 넘지 않았던 것으로 판단된다. : 정부진상조사보고서(2003), p.536.

190) 육군본부 군사감실, 「육군역사일지」 제1집, 1948년 6월 14일.

191) 정부진상조사보고서(2003), p.220.

192) 정부진상조사보고서(2003), p.217.

193) 국방부 전사편찬위원회(1967), 「한국전쟁사 I -해방과 건군」, p.441.

194) 정부진상조사보고서(2003), p.221.

출현함에 따라 제주도 사태는 단순한 지역문제를 넘어 정권의 정통성에 대한 강한 도전으로 부각되었다. 남한 정권을 장악한 이승만 정부는 10월 11일 제주도경비사령부를 설치하고 본토의 군 병력을 대거 제주에 파견했다. 그런데 10월 19일 제주에 파병하려던 대대가 여수에서 총부리를 돌려 이른바 ‘여순사건’을 일으킴으로써 전국은 걷잡을 수 없는 소요들이 속에 휘말리게 되었다.

이로 인하여 제주도는 상당 기간 외부로부터 완전히 차단되었다. 여수 14연대 반란사건은 군 내부적으로는 대대적인 숙군 선풍을, 제주 사태에 대해서는 참혹한 민간인 학살의 유행극을 몰고 왔다.

#### 4) 제4국면 (1948. 10~1949. 5)

신임 송요찬 9연대장은 10월 17일 해안선으로부터 5km 이상 떨어진 중산간 지대를 통행하는 자는 폭도배로 인정, 이유 여하를 불문하고 총살하겠다는 포고문을 발표했다.<sup>195)</sup> 이 포고문은 10월 5일 제주경찰청장 교체와 10월 11일의 제주도경비사령부 설치 등을 통해 내부체제를 정비한 진압당국이 드디어 본격적으로 강경 진압작전을 벌인다는 신호탄이었다. 대외적으로 강경진압 방침을 천명한 것이어서 언론의 주목을 받았다.

제주도의 지형상 ‘해안선에서 5km 이외의 지점’은 특정한 산악지역이 아니다. 해안 마을을 제외한 대부분의 중산간 마을들이 이에 해당된다. 중산간에서는 들판이든 마을 안이든 사람이 보이면 무조건 발포하겠다는 무시무시한 작전이 수립된 것이었다. 이와 관련, 미 고문관이었던 피쉬그룬드는 “9연대는 한라산 쪽을 향해서 내륙에 있는 사람은 누구든지 적으로 간주했다”고 증언했다.<sup>196)</sup> 이는 중산간 마을이 무장대의 은신 및 보급처라는 가정에서 비롯된 정책이었다. 따라서 중산간 주민들을 해안 마을로 모두 소개(疏開)해 주민과 무장대의 연계를 완전히 봉쇄, 고립시켜 분쇄하겠다는 계획이었다.

이 중산간 초토화작전은 이미 그 해 4월 딘 군정장관의 정치고문이 김익렬 당시 9연대장에게 요구했던 작전으로 김익렬은 당시 이를 거부해 무산된 바 있다고 회고했다.<sup>197)</sup> 김익렬 연대장 시절에 9연대 정보참모였던 이윤락도 “CIC 소령이 김익렬 연대장과 나에게 해안선에서 5km 이상 떨어진 중산간지대를 적성(敵性)지역으로 간주, 토벌하라고 명령했다”고 증언했다.<sup>198)</sup>

195) 「조선일보」, 1948년 10월 20일.

196) Harold Fischgrund(81세, 미국 버지니아, 당시 9연대 고문관, 2001. 10. 20 채록) 증언 : 정부진상조사보고서 (2003), p.264~265 재인용.

197) 김익렬, “실록유고-4.3의 진실”, 제민일보 4·3취재반(1994), 전거서 ②, p.313.

198) 제민일보 4·3취재반, 상거서 ②, p.168.

이 작전을 위해 경비대 사령부는 10월 18일 제주해안을 봉쇄하고 여수 주둔 14연대 1개 대대의 제주 파견을 명령했다. 그러나 출동준비중이던 14연대 장병들이 출동 전날인 10월 19일 반란을 일으키면서 사태는 걷잡을 수 없는 방향으로 번지기 시작했다. 이 여순사건에는 미군 군사고문단 지휘부가 직접 전투를 지휘해 대대적인 토벌작전에 나섰다. 여순사건이 한창인 10월 22일 국방장관 이범석은 국회에 출석해 “공산주의자들이 제주도 사태를 전국에 전개하려 한다”<sup>199)</sup>고 발언해 제주도 사태에 대한 향후 정부의 대응을 예고했다.

여순사건은 10월 27일 여수가 탈환됨으로써 일단 마무리됐지만 이에 자극받은 미국과 이승만 정부는 경비대 내부에 대한 대대적인 숙청작업을 전개했으며, 제주도에서도 경비대원들에 대한 사상조사가 벌어졌다. 또한 제5여단장으로서 제주도경비사령부 사령관을 겸직하고 있던 김삼겸 대령에 대한 문책성 파면에 따라<sup>200)</sup> 송요찬 9연대장이 제주도경비사령관을 겸직해 작전을 총괄했다.

이 시기 제주도의 무장대는 조직을 재편성해 전투태세를 강화하고 있었다. 무장대는 10월 24일 이덕구의 명의로 이승만 정부에 선전포고하고 토벌대에는 호소문을 발표하는 한편<sup>201)</sup> 경찰과 경찰 가족, 우익 인사에 대한 습격을 벌여 인명피해가 곳곳에서 발생했다.

토벌대는 본격적인 초토화작전으로 이에 맞섰다. 중산간 지역에서 밭일을 하던 농부들이 잇따라 사살됐고 토벌대가 거치는 마을마다 주민들이 총살되거나 행방불명되는 사례가 빈발했다. 중산간 마을들은 무장대가 이용하지 못하도록 주민 소개령이 내려진 뒤 차례로 불태워졌다. 조상 대대로 살아오던 삶의 터전이 한순간에 잿더미로 변해갔다.

직책상 직접 진압작전에 참여하지는 않았지만 9연대 군수참모로서 강경진압작전의 한복판에 있었던 김정무는 이 시기 작전에 대해 “그 때에 초토화작전이라는 말을 했는데, 싹 쓸어버린다는 말이었다. (중산간 마을에) 그 사람들이 있음으로 해서 산에 올라간 무장세력이 거기에서 도움을 받으니까 분리시킨다는 것이었다. 그러니까 거기에 있는 사람은 적이라는 작전개념이었다”<sup>202)</sup>고 증언했다. 무장대의 근거지를 없애기 위해 중산간 마을을 초토화시켰다는 말이었다. 9연대 선임하사였던 윤태준은 “송요찬 연대장은 초토화작전을 폈다. 거처 가능한 곳을 없애라, 또는 불태워 버리라고 했는데 이런 건 육지에서도 없었다. 초토화작전이 상부의 지시인지 또는 연대장 독단인지는 모르겠지만, 송요찬 연대장은 일본군 출신으로서 무자비하게 사람

199) “제헌국회 속기록 제1회 제90호”, 1948. 10. 28. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2002), 「제주4·3사건 자료집 4」, p.97.

200) 국방부 전사편찬위원회(1988), 「대비정규전사」, p.61.

201) 김봉현, 김민주(1963), 「제주도 인민들의 4·3무장투쟁사-자료집」, 일본: 문우사, p.166.

202) 김정무(77세·서울시 종로구 부암동·당시 제9연대 군수참모, 준장 예편, 육사2기 동기회장. 2002. 9. 25. 채록) 증언. : 정부진상조사보고서(2003), p.294. 재인용

을 죽였다”고 증언했다.<sup>203)</sup>

이 같은 초토화작전이 전개되는 동안 토벌대는 무장대와 교전한 뒤 보복으로 마을 주민들을 연행해 집단 처형하는가 하면 해안 마을로 소개된 중산간 주민들을 무장대에 협력했다는 구실로 죽이기도 했다. 진압당국은 강경한 작전을 전개하기 위해 민간 사설단체들을 적극 활용했다. 사설단체로는 서북청년회<sup>204)</sup>와 대동청년단이 전위에 서서 군·경 못지 않은 역할을 했다. 특히 가족이 무장대에게 희생당한 유족들을 경찰조직에 편입시킴으로써 보복행위를 조장했다. 서청의 백색테러가 더 한층 기승을 부렸으며 ‘저놈은 빨갱이’라면 어떠한 해명도 통하지 않았다. 이에 대해 서청 중앙본부의 문봉제 단장은 한 잡지와와의 인터뷰에서 이와 관련한 해명성 발언을 한 바 있다. 그는 “우리는 어떤 지방에서 좌익이 날뛰니 와 달라고 하면 서북청년회를 파견했다”면서 “그 과정에서 지방의 정치적 라이벌끼리 저 사람이 공산당원이다 하면 우리는 전혀 모르니까 그 사람을 처단케 되었는데 그 대표적인 지역이 제주도”라고 밝혔다. 그는 이어 “우린들 어떤 객관적인 근거가 있었겠느냐”고 반문했다.<sup>205)</sup>

당시 제주 도내 범조계 교육계 언론계 관계자 등 내로라 하는 유지들과 적산관리부서 관계자들이 무장대와 연결됐다는 혐의를 받고 끌려가 고초를 받았으며 상당수가 총살되거나 수장됐다.<sup>206)</sup> 이들은 무장대와의 관련보다는 이전에 경비대·경찰·서청과 마찰을 빚었다거나 적산 또는 이들의 재산을 노린 자들에게 희생됐던 것이다.

주한미군 보고서 1949년 4월 1일자에는 “지난 한 해 동안 1만 4,000~1만 5,000명의 주민들이 사망한 것으로 추정되며 이 중 80%이상은 보안군에 의해 사살됐다”고 적고 있다.<sup>207)</sup> 이는 토벌대가 제주도에서 어떤 방식으로 초토화작전을 전개했는가를 보여 주는 한 대목이다.

1948년 11월 17일 이승만 대통령은 제주도지구에 계엄령을 선포했다. 토벌대는 해안선을 따라 마을마다 성을 쌓아 무장대의 기습을 막으려 했는데 도민들은 추운 겨울날 성을 쌓기 위해 강제로 동원돼 또 다른 괴로움을 겪어야 했다. 한편 제9연대는 부대 교체 시기가 다가오자 무자비한 토벌전을 전개했다. 미군 보고서는 이 같은 이유 중 하나로 ‘다음에 교체될 2연대보다

203) 윤태준(73세, 서울시 동대문구 전농동, 당시 9연대 보급과 선임하사, 중령 예편, 2001. 5. 2. 채록) 증언. : 정부진상조사보고서(2003), p.294. 재인용

204) 보고에 의하면 최근 대통령(이승만)과 내무부장관(신성모)의 합의에 따라 서북청년 단원들이 한국군에 6,500명, 국립경찰에 1,700명이 공급될 예정이다. 이들은 남한 전역에 있는 9개 경비대와 각 경찰청에 배정될 것이다. 모든 단체들간의 상호합의에 따라, 서북청년회는 경찰에서 단원 20명당 경사 1명, 50명당 경위 1명, 2백명당 경감 1명 등의 비율로 경사급과 간부급 요원으로 배치하도록 합의돼 있다. : Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1005, December 6, 1948.

205) 북한연구소(1989), 「북한」 1989년 4월호, P.127..

206) 정부진상조사보고서(2003), pp.380~382.

207) Hq.USAFIK. G-2 Periodic Report. no. 1097. April 1. 1849.

좋은 전과를 올리기 위해서'라고 분석하고 있다.

이에 대해 1948년 12월 17일자 한 미군 보고서는 “최근 제9연대의 진압작전이 계속적으로 성공을 거두고 있다”고 평가하면서 그 이유 중 하나로 “수준높은 작전을 전개하려는 욕망과 제2연대 성공자들의 훌륭한 업적에 부응하려는 욕망 때문이다”라고 지적했다.<sup>208)</sup> 제9연대는 1948년 12월 말로 여순사건 진압에 공적을 세운 대전의 제2연대와 맞교대할 예정이었는데, 이에 제9연대가 제주를 떠나기 앞서 여순사건 진압이라는 업적에 맞설만한 전과를 올리기 위해 욕망을 표출한 것이 진압작전을 성공적으로 이끌고 있다는 지적이었다.

제9연대와 제2연대의 교체는 이승만 대통령이 제주사태를 시급히 해결하기 위해 1948년 11월 17일 계엄령을 선포할 무렵부터 이미 계획된 것으로 보인다. 왜냐하면 몇 차례 탈영사건을 일으키거나 심지어 연대장 암살까지 저지른 기존의 제주 주둔 병사들을 믿지 못했기 때문이다. 더구나 진압부대 수뇌부에서는 제주출신 병사를 포함해 일부 병사들을 공산주의자라고 믿고 있었다. 이에 따라 이승만은 ‘신뢰할 수 있는 토벌대’로서 우선 서북청년회를 지목했다. 미군 역시 무차별 강경진압작전이 막 시작된 1948년 11월 중순경부터 서북청년회 단원의 군 투입에 관한 구체적인 계획을 수립했다. 대부분의 군 병력을 서북청년회 단원으로 충원한다는 계획이었다.<sup>209)</sup>

12월 중순경부터 제주 주둔군과 경찰에 서북청년회 단원들이 투입됐다. 미군은 서청이 제주 주둔군과 경찰을 지원하는데 대해 칭찬을 하며 유도하기도 했다. 미군과 토벌당국은 제주사건 진압작전의 주역으로 서청에 이어 제2연대를 주목했다. 대전에 주둔하고 있던 제2연대는 바로 여순사건을 진압한, 실전경험이 있는 부대였기 때문이다.<sup>210)</sup>

제주 주둔군을 제9연대에서 제2연대로 교체하고, ‘과격한 반공주의자’인 서청 단원들을 토벌대에 합류시킨 것은 제9연대보다 더욱 더 강경한 작전을 통해 조속히 사태를 끝내기 위한 조치이며, 이는 ‘악당을 가혹한 방법으로 탄압하라’는 이승만 대통령의 지시와도 그 맥을 같이 하는 것이다.<sup>211)</sup>

---

208) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1015, December 17, 1948.

209) “Weekly Activities of PMAG,” November 15, 1948, RG 338: Record of U.S. Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948~1949) and Korean Military Advisory Group(1949~1953), Box 4.

210) 정부진상조사보고서(2003), p.304.

211) 1949년 1월 21일 이승만은 국무회의에서 ‘미국의 원조를 받기 위해서는 악당을 가혹한 방법으로 탄압하여 제주사건을 발근색원하라’고 지시했다. : “제12회 국무회의록”, 1949. 1. 21. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2002), 『제주4·3사건 자료집 4』, p.17.

또한 제주사태에 대해 초대 육군 참모총장 이용준은 그의 자서전에 이렇게 적었다. “제주도 공비토벌이 시일을 끌게 되어 대통령 이 박사의 독촉을 받은 일도 있었다. 공비토벌작전이 이렇다 저렇다 하는 보고는 관두고 공비가 없어졌다는 보고가 듣고 싶다는 것이다.” : 이용준, 『회고 90年』, 산운기

한편 이와 같은 연대 교체 계획과 추진은 철수를 앞둔 제9연대에게 경쟁심을 촉발시킴으로써 무모한 진압작전을 더욱 가속화시키는 중요한 배경이 되었다. 즉 ‘성공적인 작전’을 펴는 제9연대를 철수시켰다기보다는 연대 교체 계획이 제9연대로 하여금 경쟁심을 자극해 ‘성공적인 작전’을 촉진시킨 것이다. 실제로 제9연대는 선발대가 대전으로 이동하기 시작한 12월 중순경부터 이동이 완료된 12월말까지 가장 가혹한 진압작전을 벌였다. 이 무렵 제9연대는 해변마을에 밀접히 살고 있는 사람들을 집합시켜 가족 중 젊은이가 사라진 집안 사람들을 ‘도피자 가족’이라 하여 총살했고<sup>212)</sup>, 과거 시위사실 등을 자수하면 살려준다고 한 후 자수자들을 집단 총살하는 등<sup>213)</sup> 마치 ‘전과 올리기’에 급급했다는 인상을 줄 정도로 무모한 작전을 벌였다.

9연대의 증산간 초토화작전이 계속되면서 토벌대에 쫓긴 무장대는 아지트를 한라산 깊은 산중으로 이동하는 한편 때때로 해안 마을로 진출, 보복 기습전을 벌였다. 12월 29일 9연대와 교대해 여순사건에 투입됐던 2연대(연대장 함병선 중령)가 제주에 도착했다.<sup>214)</sup>

이 시기 정부는 무장대의 주력이 섬멸된 것으로 낙관하고 있었고 그에 따라 12월 31일에는 제주도지구의 계엄령을 해제했다. 그러나 이덕구가 이끄는 무장대 주력 부대는 토벌대 부대 교체기를 이용해 1949년 1월 1일 제주읍 외곽 오동리에 주둔중인 3대대를 급습, 치열한 교전을 벌였다.<sup>215)</sup> 이 같은 무장대의 거센 공세를 경험한 함병선 연대장은 계엄령 해제 조치 철회를 정부에 요청, 육·해·공군 합동작전에 의한 대대적인 토벌작전을 전개했다.<sup>216)</sup>

이 같은 와중에서 토벌대와 무장대에 의한 제주도민의 희생은 계속됐다. 토벌대는 무장대원으로 위장해 민가에 들어가 ‘숨겨 달라’고 함정<sup>217)</sup>을 판 후 주민들을 학살하는가 하면 무장대로부터 기습을 당한 후 이에 대한 보복으로 주민들을 무장대와 내통했다고 몰아 집단학살하는 일들도 발생했다<sup>218)</sup>. 무장대도 보복공격에 나서 토벌대를 기습하는가 하면 마을을 공격해 주민

년사업회, 1982, p.270.

212) 정부진상조사보고서(2003), pp.391~392.

213) 정부진상조사보고서(2003), pp.392~394, pp.400~402.

214) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1017, December 20, 1948.

215) “Weekly Activities of PMAG,” January 4, 1948, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 4.

216) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 1029, January 5, 1949.

217) 정부진상조사보고서(2003), pp.403~404.

218) ‘의귀리 전투’ 때 증산간을 해마다 잡혀온 주민 80여명이 희생된 80여 구의 시신은 나중에 마을 주민들에 의해 합장되었으며 의귀리에 소재한 합장 구역에는 ‘현의합장묘(顯義合葬墓)’라는 큰 비석이 세워져 있다. : 제민일보 4·3취재반(1998), 전게서 ⑤, pp.141~142

1949년 1월 17일에는 해안마을인 조천면 북촌리에서 세화 주둔 제2연대 3대대의 중대 일부 병력이 이동중 북촌마을 어귀 고갯길에서 무장대의 기습을 받아 2명의 군인이 숨진 사건으로 군인들이 북촌리를 불태우고 주민 300여명을 집단 총살하고 살아남은 북촌리 주민 100여명을 또다시 총살했다. 그런데 이

과 경찰가족, 우익단체 단원들을 습격, 학살했다. 1949년 1월 18일에는 모슬포와 성산포에 경찰서가 신설돼 기존 제주경찰서, 서귀포경찰서와 함께 도내 경찰서가 4개로 증설됐다.<sup>219)</sup>

한편 정부는 제주도 사태 종식을 위해 마무리 진압작전을 전개해 나갔다. 1949년 3월 2일 제주도지구전투사령부(사령관 유재홍 대령, 참모장 함병선 중령)가 설치됐다.<sup>220)</sup> 함병선 2연대장은 제주도지구전투사령부가 설치된 첫 달의 작전 방침에 대해 “온건 완화 작전을 취하여 오던 국군은 최후적 결의를 갖고 제3단계인 무력소탕 태세에 들어가게 되었으니 3월 1일부터 동월 말일까지의 일대 섬멸전이 그것이다”고 밝혔다.<sup>221)</sup> 제주도지구전투사령부는 경비대·경찰·민보단원을 총동원해 막바지 무장대 소탕작전을 대대적으로 전개해 양측에 막대한 인명피해가 발생했다.<sup>222)</sup>

1949년 4월 9일 이승만 대통령의 제주 방문은 정부의 통치력이 자리를 잡아가고 제주도에서 토벌작전이 끝나고 있음을 상징하는 사건이었다<sup>223)</sup>. 이어 4월 29일 소개령이 해제되고 5월 10일에는 1년 전 무산됐던 북제주군 갑·을 선거구에 대한 재선거가 실시됐다.<sup>224)</sup> 5월 15일 제주도지구전투사령부가 해체됐다.

그러나 제주도 사태가 완전히 종식된 것은 아니었다. 5월 이후에도 토벌대와 무장대 간의 소규모 전투는 계속됐다. 6월 7일 무장대장 이덕구가 화북 근처에서 토벌대와 싸우다 사망<sup>225)</sup>한 이후 그나마 잔존한 무장대는 발붙일 근거지를 잃고 식량 보급을 위한 해안 마을 기슭을 간헐적으로 벌였다.

지리한 소강국면이 지속되던 중 1950년 6·25전쟁이 발발하면서 제주도는 또 한번 참담한 비

---

사건과 관련, 당시 경찰로서 대대장 차량 운전수로 차출됐던 김병석은 “이미 집들을 다 불태워 버린 상태에서 그들을 수용할 대책이 없어 죽였으며, 군인 개개인에게 총살의 경험을 주기 위해 박격포 대신 총을 사용했다”고 놀랄만한 증언을 했다. : 김병석(73세, 조천읍 함덕리, 당시 경찰, 2002. 2. 1. 채록) 증언. 정부진상조사보고서(2003), p.314. 재인용.

219) “제6회 국무회의록”, 1949. 1. 11. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2002), 「제주4·3사건 자료집 4」, p.16.

220) 육군본부 군사감실, 「육군역사일지」 제3집, 1949년 3월 2일.

221) 「경향신문」, 1949년 6월 29일.

222) 미군 보고서는 1949년 3월 말까지의 제주 상황에 대해 “지난 한 해 동안 1만 4,000명~1만 5,000명의 주민이 사망한 것으로 추정되며, 이들 중 최소한 80%가 토벌대에 의해 살해됐다. 섬에 있는 주택 중 약 1/3이 파괴됐고, 주민 30만 명 중 약 1/4이 자신들의 마을이 파괴당한 채 해안으로 소개당했다”고 기록했다. Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1097, April 1, 1949.

223) 「자유신문」, 1949년 4월 12일.

224) 1949년 5월 10일 실시된 재선거는 1년 전과 달리 무사히 진행됐다. 유권자 등록률은 갑구 96%, 을구 97%로 1년 전과 달리 매우 높게 나타났다. 투표율도 갑구 97%, 을구 99%를 기록했다. : 「국도신문」, 1949년 5월 15일. 「동광신문」, 1949년 5월 14일.

225) 「동광신문」, 1949년 6월 11일.

극 속에 잠겼다. 4·3과 연루됐다 훈방되거나 석방된 도민들이 대대적으로 예비검속돼 처형되는 상황이 발생했던 것이다. 이들은 제주비행장, 모슬포비행장, 사라봉 등지에서 처형됐다.<sup>226)</sup> 또한 본토 각 지역 형무소에 분산 수감됐던 4·3 관련 수형자들이 정부군에 의해 집단학살되기도 했다.<sup>227)</sup>

1954년 9월 21일 신상묵 제주도경찰국장은 한라산 금족지역을 전면 개방하고 일반 주민의 마을 성곽 경비도 경찰로 대체했다.<sup>228)</sup> 1948년 4·3 봉기 이래 6년 6개월만에 제주도 전역이 평시 체제로 환원된 것이다. 이후 최후의 무장대원 오원권이 구좌면 송당리에서 생포된 것은 1957년 4월 2일이었다.<sup>229)</sup>

---

226) 정부진상조사보고서(2003), pp.338~341.

227) 형무소 재소자 희생 상황에 대해서는 정부진상조사보고서(p.442~479)에 자세히 기술되어 있다.

228) 제주도경찰국, 전계서, pp.318~319.

229) 「제주신보」, 1957년 4월 3일 ; 「조선일보」, 1957년 4월 3일.



## IV. 초토화작전과 대량학살

### 1. 초토화작전의 배경

1948년 11월 중순, 대규모의 강경진압작전이 전개됐다. 이때부터 1949년 3월까지 약 4개월간 진압군은 중산간 마을에 불을 지르고 주민들을 집단으로 살상했다. 4·3사건 전개과정에서 가장 참혹한 상황이 벌어진 것이었다. 이 기간 동안 가장 많은 제주도민들이 희생됐고 대부분의 중산간 마을이 불에 타는 등 글자 그대로 ‘초토화’<sup>230)</sup> 됐다.

왜 대규모의 초토화작전이 이 시기에 결정되고 실시됐는지 밝혀내기 위해서는 당시의 국내외 정치상황을 살펴 볼 필요가 있다.

첫째, ‘1948년 11월 중순’은 남북에 각각 적대적인 정권이 들어서면서 분단이 고착화되는 시기였다. 그 기본성격은 분단의 국제적·공식적 고착화 단계이다. 미국은 UN에 분단의 책임을 전가하면서 그들의 정책 방향을 관철시키는 국제정치의 묘수의 진가를 확인시켜 주었다.<sup>231)</sup> 그런 가운데서도 김구·김규식을 중심으로 한 통일운동이 여전히 벌어지고 있던 때이기도 했다.

둘째, 이승만 대통령의 반대에도 불구하고 국회에서 ‘반민족행위특별처벌법’이 통과돼 지배 세력간에 큰 갈등이 벌어졌고, 여수 14연대와 대구 6연대 장병들이 반란을 일으키는 등 국내적으로 매우 혼란했던 시기이다. 논란 끝에 ‘국가보안법’이 제정된 것도 이 때였다.

셋째, 미·소간 냉전이 심화되면서 양군의 철수 문제를 둘러싸고 많은 논쟁이 벌어지던 때였고 남한에 진주했던 미군 일부가 철수하기 시작했다.<sup>232)</sup>

#### (1) 국내의 정치 상황

1948년 분단정권 수립 후부터 1949년 5월까지의 기간은 남북한의 갈등보다 주로 남한내의 갈등으로서 이승만 정권 지배블럭내의 분파 갈등 및 이승만 정권과 남한 민중간의 갈등이 주

230) 국방부 전사편찬위원회(1967), 「한국전쟁사 I-해방과 건군」, p. 445에는 “해안에서 한라산으로 4km이내의 부락은 대부분 군경의 토벌작전으로 초토화되었으므로 주민들은 대부분이 산중으로 피난하여 반도들과 야합하고 있었기 때문에 이들 약 15,000명을 하산시켜 수용하고 대민사업을 실시하였다.”고 기록되어 있다. 또한 정부진상조사보고서(2003)에도 여러 곳에서 ‘초토화’라는 표현이 발견된다.

231) 이수인 편(1989), 전게서, p.17.

232) 정부진상조사보고서(2003), pp.241~242.

요 축이었다.<sup>233)</sup> 위기는 정부수립 전부터 시작됐다. 대통령중심제와 내각책임제를 놓고 지배세력 간에 이권다툼 성격의 갈등이 빚어진 것이었다. 이승만은 권력 분점을 위해 내각책임제를 주장하는 한민당을 누르고 1948년 7월 20일 대통령에 당선됐다. 8월 4일 내각 발표 때 한민당이 철저히 소외되자 양자 간의 갈등은 더욱 심화됐다. 이에 앞서 이승만이 첫 국무총리로 지명한 이윤영은 국회에서 거부됐다.<sup>234)</sup> 그는 반대세력을 물리쳐 정권을 안정시키는 일이 시급했고, 유엔으로부터 국가 승인을 받아 정통성을 확보하는 것도 큰 과제였다. 이를 위해선 미국의 군사 및 경제 원조가 절실했다. 또한 정국의 핵심쟁점으로 떠오른 친일파문제, 통일문제도 피할 수 없는 과제였다. 그러나 모든 게 뜻대로 되지 않았다. 국회 내에서도 이승만은 열세였다.

‘반민족행위특별처벌법’은 이승만을 더욱 곤혹스럽게 했다. 친일파를 처단해 민족정기를 바로 세우자는 것은 시대적 과제였다. 그러나 친일파는 해방 후 ‘반공주의자’로 변신해 이미 경찰과 정치권을 비롯해 사회 구석구석에 뿌리를 내리고 있었다. 이승만은 친일파를 비호했다. 국내 정치기반이 취약한 이승만에게 친일파는 가장 큰 정치적 배경이었기 때문이다. 이는 미군정이 일제경찰을 옹호한 것과 같은 이유였다. 그러나 국회 본회의장에 ‘친일파를 엄단하라고 주장하는 자들은 빨갱이’라는 협박장이 살포되는 분위기 속에서도 1948년 9월 7일 마침내 ‘반민족행위특별처벌법’이 통과됐다. 이승만은 처음엔 반민법 공포를 기피했지만, 이 법을 거부할 경우 다른 법안이 국회에서 통과될 기미가 보이지 않자 부득이 9월 22일 공포했다. 이에 따라 ‘반민족행위특별조사위원회’(약칭 ‘반민특위’)가 구성됐다.<sup>235)</sup>

이승만으로서는 한민당과도 결별한 마당에 정치기반인 친일파를 잃는다는 것은 자신의 정치 생명과 관련해 용납할 수 없는 일이었다. 친일세력들의 반격은 곧바로 시작됐다. 반민법이 공포된 이튿날인 9월 23일 서울운동장에서 반민법에 반대하는 ‘반공구국총궐기대회’가 열렸다. 대회를 주도적으로 개최한 사람은 이종형이었다. 그는 만주에서 독립투사를 토벌했다는 죄목으로 훗날 반민특위에 의해 검거된 인물이었다.<sup>236)</sup> 또한 해방 후엔 『대동신문』과 『대한일보』를 운영하면서 극우적 발언을 일삼던 전형적인 ‘친일파 반공주의자’였다. 이날 아침부터 경찰은 ‘오늘 운동장에 안 나오면 빨갱이’라며 주민들의 참석을 독려했다.<sup>237)</sup> 이런 분위기에 대해 김웅진 의원은 국회 대정부 질의를 통해 ‘반공구국총궐기대회’를 비판하면서 “38이남에 전개되고 있는 제주도사건, 제주도에 거주하는 사람은 전부 빨갱이다 이러해서 거기에 있는 양민까지

233) 박명립(1989), ‘서론: 해방, 분단, 한국전쟁의 총체적 인식’, 「해방전후사의 인식」 ⑥, 한길사, p.44.

234) 박명립(1996), 「한국전쟁의 발발과 기원 II」, 나남출판, pp.396~397.

235) 임종국(1991), 「실록 친일파」, 돌베개, p.264. ; 오익환(1979), “반민특위의 활동과 와해”, 「해방전후사의 인식」 ①, 한길사, pp.112~119.

236) 임종국(1991), 상계서, p.265.

237) 서중석(1996), 「한국현대민족운동연구 2」, 역사비평사, p.128.

전부를 죄인으로 몰려고 하는 이런 음모는 대단히 장래에 우리의 치안문제가 어지러워진다고 봅니다”라며 향후 제주상황을 우려하기도 했다.<sup>238)</sup>

반민법을 견제하려던 계층은 이승만이 정점인 행정부와 반공 극우파로 가장한 친일세력, 경찰내의 일경출신 간부들이 대부분이었다.<sup>239)</sup> 반민특위 요원에 대한 친일경찰의 암살음모와 관제데모가 이어지는 등 이승만과 친일세력의 방해공작은 계속됐다. 심지어 이승만은 1949년 2월 11일 국무회의 자리에서 대표적인 친일파 경찰 노덕술이 반민특위 조사관에게 체포된 데 대해 격노하면서 오히려 반민특위 조사관과 그 지휘자를 체포해 의법처리하라고 지시했다. 반민특위는 1949년 6월 6일 경찰의 습격을 받은 후 급격히 약화된다. 결국 반민법에 의해 처벌받은 사람은 불과 7명뿐인데다 그마저 이듬해 봄까지 감형이나 형 집행정지로 모두 풀려남에 따라 친일파 숙정작업은 실효를 거두지 못했다.<sup>240)</sup>

정부수립 후의 핵심 현안 가운데 특히 친일파문제와 통일문제는 이승만에게 여간 곤혹스런 일이 아니었다. 통일 논의는 미군 철수 문제와도 밀접하게 맞물려 있었다. 1948년 9월 15일 김구와 김규식은 프랑스 파리에서 열리는 유엔총회에 전 한국 총선을 요구하는 서신을 보냈다.<sup>241)</sup> 10월 13일에는 소장파의원을 중심으로 한 47명의 의원이 ‘외군철폐 긴급동의안’을 제출했다.<sup>242)</sup> 또 9월 15일 미군 일부가 비밀리에 철수하기 시작했다. 당시 주한미군 철수는 피할 수 없는 대세였다. 이승만에게는 통일 논의나 주한미군 철수 모두가 국가의 정당성, 존립 등과 관련된 심각한 현안이 아닐 수 없었다.

이처럼 이승만이 안팎으로 곤경에 처해 있을 때 ‘여순사건’이 터졌다(10월 19일 발발). 이승만에게 여순사건은 위기였지만 한편으로는 자신의 반대세력을 일거에 쓰러뜨릴 기회였다. 민심을 진정시키기 위해서라면 사태를 사실대로 보고하거나 축소해야 할 터인데 이승만 정권은 오히려 사태를 과장하였다는 이야기도 있다.<sup>243)</sup> 또 항간에는 백범 김구가 여순사건의 배후라는 낭설까지 떠돌았다. 이승만에게 여순사건은 반대세력을 물리치고 최대의 정적인 김구까지도 궁지에 몰아넣을 ‘호재’였던 것이다.<sup>244)</sup> 이미 해방정국에서도 보여 줬듯이 이승만이 위기에서

---

238) “제헌국회 제1회 제75호 속기록”, 1948. 9. 27. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2002), 「제주4·3사건 자료집 4」, p.83.

239) 임종국(1991), 전계서, p.269.

240) 오익환(1979), 전계서, pp.124~138.

241) 서중석(1996), 전계서, p.190.

242) 서중석(1996), 상계서, p.154.

243) 서중석(1996), 상계서, p.168.

244) 김구 암살범인 안두희는 자신의 회고록(나는 왜 백범 선생을 죽여야 했나)에서 “선생이 국회프락치 사건과 관련되고 더욱이 국군 월북사건과 여수순천만란사건 등에 관련되었다는 풍문에 울분을 참지 못한 것”이라며 암살 동기를 밝히기도 했다. : 정부진상조사보고서(2003), p.245. 재인용.

벗어나기 위해 내세우는 최대 이슈는 ‘반공’이었다. 군 내부에 숙군 선풍이 불었다.

여순사건은 특히 제주4·3에 있어서는 이미 초토화작전 방침을 굳힌 사령탑에게는 오히려 작전 감행을 촉진시키는 자극제가 되었을 뿐이었다. 존 메릴은 여순사건과 제주도사태의 역학관계에 대해서 다음과 같이 설명한다.

여순반란은 제주도 대계릴라 작전의 수행에 커다란 영향을 주게 되었다. 본토에서의 계릴라와의 전투에서 정부측 손실이 커지게 되자 반공태세가 강화되었던 것이다. 그리고 제주도 문제 또한 정부의 정통성을 입증하기 위한 긴박한 문제였던 것이다. 일단 여순반란이 진압되자, 자연스럽게 제주도 소요사태의 진압문제가 그 다음의 관심사로 부상하게 되었다. 그리고 이제 제주도 내의 대계릴라 작전에 대해 정부는 어떠한 제약도 받지 않게 되었던 것이다.<sup>245)</sup>

반란의 최대 명분이 ‘동족상잔을 강요하는 제주도 출동명령 거부’였기 때문에 미군과 정부로 하여금 제주도에서의 사태를 본토의 공산주의 세력과 연계된 정부전복 음모의 일환으로 인식하게 만들었던 것이다.<sup>246)</sup> 11월 2일에는 대구 6연대가 반란을 일으키는 사건이 벌어졌다. 그러나 이 사건은 숙군의 속도와 강도를 높여줬을 뿐이다.

11월 20일 국회를 통과한 국가보안법은 바로 이런 분위기 속에서 탄생했다(12월 1일 공포). 전날인 11월 19일 국회는 주한미군 계속 주둔을 요구하는 결의안을 통과시켰다. 정치권은 ‘친일과 정국’, ‘통일 정국’에서 급속히 ‘반공 정국’으로 변했다. 국가보안법이 정적(政敵)을 제거하는 수단으로 악용될 수 있다는 우려는 이른바 ‘국회프락치사건’을 통해 곧 현실로 나타났다. 이 법에 의한 상징적인 희생양은 소장과 의원들로서 그동안 반민법 제정과 반민특위 활동에 앞장섰고 국가보안법을 반대했던 의원들이었다.<sup>247)</sup> ‘국회프락치사건’은 경찰에 의한 반민특위 피습사건, 김구 암살사건과 함께 모두 1949년 6월에 벌어진 일이었다. 그리고 6월 말 미군이 철수했다.

## (2) 미국의 대한정책

2차대전 종식 후 급속히 진행된 동원해제와 전쟁경제 해체과정에서 미국이 겪어야 했던 위

245) 존 메릴(1988), “제주도반란”, 『제주민중항쟁』 1, 소나무, p.182.

246) 박명립(1988), 진게서, p.154.

247) 박명립(1988), 상게서, pp.464~465.

기에서 탈출하기 위해 1947년 3월 12일 ‘트루만 독트린’이 발표되었고 미국의 세계전략은 이 트루만 독트린을 계기로 큰 전환점을 맞는다. 이로써 시작된 ‘미소 냉전’의 구도 하에서 주한미군 철수문제는 미국의 대한정책에서 가장 중요한 현안이 됐다. 냉전이 시작될 때 오히려 미군 철수가 추진됐다는 것이 모순처럼 보이는데, 이는 미국의 소련 봉쇄정책이 유럽에 집중됐고 한반도는 부차적인 지역이었기 때문이다.

그런데 곧 주한미군 장기 주둔을 주장하는 미 국무부와 조기 철수를 주장하는 군부(국방부, 육군부 등) 간에 논쟁이 시작됐다.<sup>248)</sup> 미 국무부는 이데올로기 격전장으로서 한국의 중요성을 강조했다. 미·소 대결에서 패배해 한반도를 포기한다는 것은 위신문제였다. 한국에서의 정책 실패는 미국의 위신과 신용도의 엄청난 상실을 의미하기도 했다. 바로 이 점을 국무부 당국자들은 우려했다.<sup>249)</sup> 따라서 미군의 장기주둔을 주장했다.

이에 반해 군부는 한반도의 전략적 가치를 낮게 평가했다. 또 2차대전의 동원체제 해제로 인한 병력 감소와 군비 삭감으로 더 이상 주한미군을 주둔시킬 수 없다고 강력 주장했다. 육군부의 페터슨 장관은 애치슨에게 한국문제를 국제연합에 이양시키거나, 그렇지 않으면 남한에 단독정부를 수립하게 하는 것이 미국이 한국에서 ‘명예롭게’ 퇴진할 수 있는 좋은 대안들이라고 지적했다. <sup>250)</sup> 그러나 애치슨은 조기 철수를 반대하는 국무부의 입장을 대변하여 만약 미국이 어떤 준비기간도 없이, 또 북한군의 해산 없이 철수를 강행한다면 소련이 한반도 전체를 지배하게 될 것이며, 한국은 또 하나의 소련 위성국이 될 것이라고 강조하였다.<sup>251)</sup>

이런 논쟁 속에서도 미국의 고민은 남한에 ‘공산주의 방벽’을 구축한다는 과제와, 그럼에도 불구하고 불가피하게 철수해야 하는 문제 등 ‘두 마리 토끼’를 잡는데 있었다. 따라서 트루만 행정부는 ‘대외적인 신뢰성’과 ‘군사적 가치’라는 두 개의 원칙 가운데 하나를 선택해야만 하는 현실적인 필요성이 점점 높아만 가고 있었다. 결국 트루만 행정부는 국내사정과 미·소공동위원회의 협상성고가 별로 없었기 때문에 국방부의 주장을 채택하게 되었던 것이다.<sup>252)</sup> 결국 주한미군 철수를 둘러싼 미 국무부와 군부간의 논쟁의 결과는 미 대통령이 참석하는 국가안보회의(NSC, National Security Council)에서 결정됐다. 의견 절충을 벌인 끝에 양자 간 타협안으로서 대한정책의 최종지침서 격인 ‘NSC-8’과 ‘NSC-8/2’가 발표됐다. 미군의 ‘철수일지’를 좀더

248) 주한미군 철수를 둘러싼 미국 대한정책의 변화 과정에 대해서는 김철범의 『한국전쟁과 미국』(평민사, 1990)을 참조.

249) 차상철(1991), 전계서, p.129.

250) Patterson, letter to Acheson, April 4, 1947, *FRUS, 1947, 6* : 625~628

251) U.S. Congress, Senate, Foreign Relations Committee, *Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee*, 80th Cong., 1st and 2nd sess., 1947-1948, vol.1, pp. 53~54 : 차상철(1969), 상계서, p.143. 재인용.

252) 차상철(1991), 상계서, p.143.

자세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>253)</sup>

- △ 1948년 4월 8일=미 대통령, 'NSC-8'을 승인함에 따라 1948년 12월 말까지 미군을 철수키로 잠정 결정
- △ 1948년 9월 15일=주한미군, 비밀리에 철수 시작
- △ 1948년 9월 19일=소련, UN결의에 따라 북한주둔 소련군을 연말까지 철수할 것이라고 발표
- △ 1948년 11월 12일=미국 특사 무초, 여순사건을 계기로 남한의 혼란이 극에 달했다면서 미군철수를 연기토록 요청
- △ 1948년 12월 12일=UN총회, 대한민국을 승인하면서 미·소 양군의 조속한 철수를 요구
- △ 1948년 12월 17일=미 국무부, 12월 말까지 주한미군을 철수키로 결정한 'NSC-8'을 재고해 줄 것을 요청
- △ 1948년 12월 25일=소련, 북한 주둔군을 완전 철수했다고 발표
- △ 1949년 3월 23일=미 대통령, 주한미군 철수를 1949년 6월 말까지 연기한 대한정책 지침서 'NSC-8/2'를 승인
- △ 1949년 6월 29일=주한미군, 군사고문단을 남긴 채 철수완료

이상의 일지를 살펴볼 때, 우선 남한 내의 혼란이 주한미군 철수 연기에 영향을 끼쳤음을 알 수 있다. 또 1948년 12월 말까지 철수키로 결정한 'NSC-8'에 대해 국무부가 이의를 제기함으로써 철수시기에 대한 논란이 다시 벌어지던 시점에 제주도에서 강경진압작전이 전개됐음을 알 수 있다.

그런데 1948년 11월 쯤에 이르러 미국 내 철수 논쟁의 핵심은 '과연 남한정부가 공산주의의 방벽이 될 만큼 자생력을 갖췄느냐'는 문제였다. 국무부를 설득해야 하는 군부 역시 무조건 철수를 주장하던 초기와는 달리 남한정부의 자생력을 확인시킬 필요가 있었다.

한편 미국은 1948년 12월 파리에서 열리는 유엔총회를 앞두고 5·10선거를 보이콧한 제주도사건에 대해 상당한 부담을 갖고 있었다. 이것은 당시 5·10선거를 위해 한국에 파견된 UNTCOK(유엔한국임시위원단)에 대한 존 할리데이의 다음과 같은 언급을 보면 짐작할 수 있다.

워싱턴과 서울은 그들이 가장 원하던 위원단의 선거 '감시'라는 합법성의 도장을 얻어내자 UNTCOK(유엔한국임시위원단)를 더 이상 필요로 하지 않았다. 유엔사무국은 5월 선거의 승인에서 1948년 12월 유엔총회 토론회가 있기까지의 기간동안 UNTCOK를 침묵시키는 조치를 취했다.

---

253) 정부진상조사보고서(2003), pp.247~248.

사무국은 유엔총회가 열리는 파리행 여행비용을 위원단에게 지급치 않음으로써 총회 토의에 위원단이 참석하는 것을 막았다.<sup>254)</sup>

또한 미국은 유엔총회에서의 소련의 공세에 대비해 작성한 문건에서 남한의 5·10선거와 북한의 8·25선거와 관련해 유엔총회에서 소련이 주장할 가능성이 있는 예상문제를 7가지로 정리했다. 즉 ① 북한선거는 남북한 전국에서 실시된 유일한 선거인데, 미국과 남한당국의 탄압으로 지하선거화 됐다 ② 인민의 모든 지형적·경제적·사회적·정치적 부분들이 선거에 참여했다 ③ 북한 선거는 남한 선거와 달리 위협과 유혈사태가 없었으나, 남한은 제주도의 선거반대로 국회의원 2석이 공석으로 남아 있다 ④ 남한 사람 대부분은 5·10선거를 지지하지 않았으나 자본가와 친일파만 자신들의 권위 유지를 위해 나라를 분열시키는 이 선거에 참여했다 ⑤ 북한 선거는 등록 유권자의 97.97%가 투표했으나, 남한은 77.48%만이 투표했다 ⑥ 북한의 최고인민회의에는 남한의 대표자 360명이 참여하고 있다 ⑦ 남북한의 모든 핵심적인 자리가 채워져 있다는 것이 미국이 예상한 소련 측의 공세였다.<sup>255)</sup>

실제 당시 유엔 토의 기록은 미군 측이 사건의 진상이나 증거에는 그다지 흥미가 없었다는 사실을 보여준다. 사회주의국가 대표들의 의견은 (1) UNTCOK(유엔한국임시위원단)는 한국에서 진행되는 일을 몰랐다. UNTCOK가 기록한 내용만 보더라도 미국의 견해와는 상당한 차이가 있다 (2) 남한의 정치적 상황은 극히 혼란스러웠고, 이승만 정권은 한국 국민을 대표하지 못했다는 것이었다.<sup>256)</sup> 결국 12월 12일 유엔총회에서 대한민국 정부가 승인되기는 했으나, 그동안 미국은 이 같은 소련의 공세에 노심초사했던 모습을 엿볼 수 있다.

## 2. 대량학살의 실상

### (1) 4·3의 인명피해

4·3사건의 희생자(사망·실종자)와 이재민 숫자에 대해서 신문·국무회의록·미대사관 문서 등

254) 프랭크 볼드윈 편(1984), 「한국현대사-1945~1975」, 사계절, p.103.

255) Enclosures to Despatch no. 51 from Seoul, Korea, October 22, 1948. :프랭크 볼드윈 편 (1984), 상계서, pp.115 ~116. 재인용.

256) 프랭크 볼드윈 편(1984), 상계서, p.116.

각종 국내외 자료에 언급된 내용은 우선 희생자 수가 크게 세 시기로 나누어서 변하고 있다. 1949년 2월부터 5월까지 희생자 수는 대체적으로 15,000명에서 2만 명까지로 파악되었다. 1949년 2월 15일에 기록된 미대사관 문서에는 다음과 같이 희생자 수를 15,000명으로 추정하고 있다.

(중략) 만약 여기가 문명화된 나라라면, 광범위하게 ‘제주도민 돕는’ 계획을 당장 실시할 겁니다. 여기 가난한 사람들은 점점 더 어려워지고 있습니다. 사망자 명단은 현재 최고 1만 5천명에 이르고 있으며 불에 타 무너진 가옥의 수가 1만을 넘습니다.<sup>257)</sup>

이 시기의 신문보도는 희생자 수를 20,000명으로 보도하기도 했는데<sup>258)</sup> 이 연합신문 통계는 각 읍·면별로 희생자 수를 정리해 놓아, 현지 조사를 수행한 흔적을 드러낸다. 다음으로 4·3사건이 진정된 1949년 6월부터 1950년 4월까지 신문·국무회의록·미대사관문서 등 각종 국내외 자료에 보이는 희생자의 수는 최소 27,719명<sup>259)</sup>에서 최다 4만여 명<sup>260)</sup>이다. 마지막으로 1960년 4·19 직후 국회에서 사건의 진상규명 요구가 비등할 때 제기된 수치로서, 4만 명에서 65,000명까지 주장되었다.<sup>261)</sup>

주한미육군사령부의 『제주도사건 종합보고서』에 나온 희생자 15,000명 수치는 현지 경찰과 주둔군 정보담당 부서로부터 직접 얻은 정보를 반영한 것으로 보인다.<sup>262)</sup> 이 자료는 1949년 3월을 기준으로 작성되었기 때문에 1949년 전반기에 집중된 사망자 수가 고려되지 않았음을 유의해야 한다. 그러므로 1949년 5월 10일 제주도 재선거의 실시, 5월 15일 제주도지구전투사령부의 해체를 정점으로 사태가 거의 진정된 이후에 집계된 통계를 볼 필요가 있다.

1949년 6월부터 1950년 4월까지 자료들이 주목된다. 이 시기 통계 수치는 대부분 제주도 당국의 공식적인 발표에 따른 것이다. 『조선중앙일보』(1949. 6. 28)는 제주도 당국의 발표라 하여, 1946년에 282,942명이던 제주도 인구가 1949년 5월 1일 인구조사 결과 250,400명으로 감소함으로써, 4·3사건을 거치면서 3만여 명이 감소한 것으로 소개하였다. 이 수치는 『서울신문』 기자

257) 주한미사절단의 1949년 3월 14일 급송문서 제145의 부속문서 제1호(제주도 가톨릭 선교사 Austin Sweeney 신부가 서울 가톨릭 선교사 George Carroll 신부에게 보낸 서한).

258) 「연합신문」, 1949년 3월 4일.

259) 1950. 4, 김용하 제주도지사의 언급(미대사관 문서 1950. 5. 23).

260) 「경향신문」, 1949년 6월 28일.

261) 정부진상조사보고서(2003), pp.364~365.

262) 1949년 4월 1일자 주한미군사령부의 「제주도사건 종합보고서」는 토벌의 성공 이유를 민간인 대량살육 작전(A program of mass slaughter among civilians)에서 찾고 있으며 “지난해 한 해 동안 1만 5천명의 주민이 사망한 것으로 추정되며, 이들 중 최소한 80%가 토벌군에 의해 사살됐다”는 기록이 있다. 이는 미군도 진압과정 중에 수많은 민간인이 학살됐음을 인정하고 있는 것이다.



가 내무부 차관 일행과 동행하여 취재한 결과를 소개한 기사(1949. 9. 1)의 29,702명과 비슷하다.

또한 1950년도에 김충희·김용하 두 제주도지사가 밝힌 3만여 명, 27,719명에도 근접해 있다. 이러한 제주도 당국이 발표한 희생자 수는 1949년 하반기까지의 희생자도 집계된 수치이므로 전체 희생자 수에 가깝다고 판단된다. 다만, 제주도 당국이 직접 각 읍·면, 마을별로 실지 조사를 시행했는지, 아니면 인구의 감소 수치로 희생자를 추정한 결과인지 확실하지 않다. 제주도 당국은 1953년에 발행한 공식기관지 『제주도세요람』에 위 27,719명을 제주4·3사건 희생자 수로 기록하였다.

1948년 초와 1949년 말 사이의 인구 감소는 25,000~30,000명으로 추정된다. 이 감소된 인구 25,000~30,000명이 곧 4·3사건으로 인한 희생자라고 단정하기는 어렵다. 그 이유로는 첫째, 사태의 와중에서 목숨을 부지하기 위해 일본이나 전국 각 지역으로 도피한 사람들이 있었기 때문이다. 이러한 도피자는 1947년 3·1사건 이후부터 1948년에도 계속 지속됐을 것으로 추정되므로, 이들로 인한 인구감소 요인이 있다고 봐야 할 것이다. 둘째, 1950년 6·25전쟁 직후 예비검속으로 인한 희생자와 전국 각 형무소에서 재소 중 희생된 사람들이 3,000여 명에 달했는데,<sup>263)</sup> 이들은 1949년 5월 인구통계에 포함되지 않은 숫자이다. 그러므로 희생자 수에서 제외시켜야 할 도피자 수만큼 1950년 이후 4·3사건으로 인한 희생자 수가 추가되었다고 볼 수 있다. 이러한 점을 감안한다면, 1948년 초부터 1949년 말까지 감소한 인구 25,000~30,000명을 전체 4·3사건 당시 희생자로 보는 데 큰 무리는 없을 것이다. 결국 제주 4·3으로 빚어진 인명피해는 25,000~30,000명으로 추정된다.<sup>264)</sup>

## (2) 대량학살 시기의 인명피해 실태

4·3사건 종결 이후 공공기관에서 피해자 신고를 접수한 사례는 세 번이었다. 즉, 1960년 6월 국회 양민학살진상조사특별위원회에 제출된 피해신고 접수, 1994년 2월 7일부터 2000년 2월 29일까지 제주도의회 4·3특위의 신고 접수, 2000년 6월 8일부터 2001년 5월 30일까지 4·3특별법에 의한 제주4·3사건위원회의 희생자신고서 접수 등이다.

각 신고서에서 주목되는 항목은 연령·시기·가해자별 현황이다. 일반주민의 희생실태를 파악

263) 형무소 재소자와 예비검속자의 희생 실태에 대해서는 정부진상조사보고서(2003), IV장 ‘피해상황’에 서술되어 있다.

264) 정부진상조사보고서(2003), pp.365~367.

하는 데 주요 기준이 되기 때문이다. 우선 연령별 현황에서 10세 이하 신고자가 국회, 제주도의회, 4·3위원회별로 각각 5.8%, 5.5%, 5.8%로 비슷하게 집계된다. 또한 61세 이상은 각각 8.4%, 5.8%, 6.1%로서 대동소이하다. 이들 10세 이하 어린이와 61세 이상 거동이 불편한 노인들은 전혀 전투능력이 없는 주민들이라 할 수 있다.

4·3사건위원회의 희생자 신고 내용을 시기별로 보면, 1948년 53.1%, 1949년 34.2%로 나타난다. 특히 월별 희생실태를 분석하면, 강경진압작전 진행 전후인 1948년 10월부터 1949년 2월까지 집중적인 인명피해가 발생한 것으로 집계됐다. 1948년 4월부터 1949년 6월까지의 희생 신고자는 10,761명인데, 이 가운데 83%인 8,894명이 앞의 5개월에 집중됐다.<sup>265)</sup> 이러한 수치는 희생자 표본선정의 문제점을 고려하더라도 주민들에 대한 학살이 중기와 말기에 집중되어 있음을 볼 수 있다.

다음으로 가해자별 현황을 보면, 제주도의회 신고서에는 토벌대 84.0%, 무장대 11.1%의 비중을 보였고, 4·3위원회 신고서에는 토벌대 78.1%, 무장대 12.6%, 공란 9%로 나타났다. 토벌대와 무장대와의 비율로만 산출하면, 제주도의회 신고서는 88.4% 대 11.6%, 4·3위원회 신고서는 86.1% 대 13.9%로서, 비슷한 비율이 된다. 이와 같은 통계는 주한미육군사령부의 『제주도사건 종합보고서』에 주민들이 토벌대에 의해 80% 이상 사망한 것으로 보고한 내용과 비슷하다.

즉, 이러한 희생자 수치의 심각한 불균형은 4·3 기간 중 사망 원인이 치열한 교전 때문이 아니고 그것은 우월한 물리력을 소유한 어느 일방에 의한 대량학살의 과정이었음을 말해 준다. 이러한 비율은 결국 2만 명에서 3만 명에 이르는 무수히 많은 주민들이 대부분 국가공권력에 의해 희생되었음을 알려주는 것이다. 더욱이 10%를 상회하는 노약자에 대한 무차별 살상은 4·3사건을 진압한 국가공권력의 인권유린 실태를 명확히 보여주고 있다.<sup>266)</sup>

### 3. 대량학살의 책임

#### (1) 초토화작전과 미국의 역할

존 메릴은 4·3이 미군정 시절에 발발한 데 대해서는 미군정의 실책을 인정했지만, 대량 인

265) 정부진상조사보고서(2003), pp.367~373.

266) 정부진상조사보고서(2003), p.373.

명희생을 가져온 초토화작전은 대한민국 정부가 수립된 이후라는 점을 들어 미국의 책임을 부인했다.<sup>267)</sup>

그러나 당시 주한미군이 차지하고 있던 지위를 고려할 때 존 메릴의 주장은 설득력이 약하다. 1948년 8월 15일 미군정이 끝나고 대한민국 정부 수립이 선포되었지만 한국군의 작전통제권은 여전히 미군이 갖게 되었다. 이는 1948년 8월 24일 이승만 대통령과 주한미군사령관인 하지장군 사이에 체결된 ‘한미군사안전잠정협정’에 따른 것이었다. 협정의 핵심 내용은 다음과 같다.

제1조, 주한미군 사령관은 본국 정부의 지시에 따라서 또한 자기의 직권 내에서, 현존하는 대한민국 국방군을 계속하여 조직·훈련·무장할 것을 동의한다.

제2조, (중략) 미군 철수의 완료시까지, 주한미군 사령관은 공동안전을 위하여 또는 대한민국 국방군의 조직, 훈련 및 장비를 용이케 하기 위하여 필요하다고 인정하는 대한민국 국방군(국방경비대, 해안경비대 및 비상지역에 주둔하는 국립경찰과견대를 포함함)에 대한 전면적인 작전상의 통제를 행사하는 권한을 보유할 것으로 합의한다.<sup>268)</sup>

이와 같이 협정은 미군이 완전 철수할 때까지 주한미군사령관이 한국군의 작전통제권은 물론, 미군 주둔에 필요한 기지와 시설의 지배권을 계속 갖는다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 한국군에 대한 실질적인 권한이 대한민국 정부가 수립된 이후에도 계속 미군에게 귀속된 것이다.

고문단장 로버츠 준장은 1948년 9월 29일 이범석 국무총리 겸 국방장관에게 서신을 보내 “한국 국방경비대의 작전통제권은 여전히 주한미군사령관에게 있으며, 경비대의 작전에 관한 모든 명령은 발표되기 전에 해당 미 고문관을 통과해야 된다는 사실은 매우 중요하다”면서 작전통제권의 주체와 그 영향력에 대해 분명히 했다.<sup>269)</sup> 이는 이범석 총리 겸 국방장관이 1948년 10월 28일 국회 보고를 통해 자신도 군의 작전 지도를 마음대로 할 수 없다고 발언한 것과 맥을 같이 하는 것이다.

한국군을 지휘·통제할 주한미군의 핵심으로는 임시군사고문단(PMAG)이 전면에서 나서게 되었다. 임시군사고문단은 1948년 8월 15일 일반명령 제31호로 법적인 근거가 마련되었고, 한미

267) “존 메릴 박사 인터뷰”, 제민일보 4·3취재반(1994), 전개서 ②, pp.389~401. 참조.

268) 국방부 전사편찬위원회 편(1981), 「국방조약집 제1집」, pp.34~36.

269) “Letter from Roberts to Lee Bum Suk,” September 29, 1948, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 4.

군사안전잠정협정이 체결됨에 따라 공식적으로 출범했다. 고문단 단장으로는 로버츠(William L. Roberts) 준장이 임명됐다.<sup>270)</sup> 로버츠는 이미 1948년 5월 20일부터 미군정 통위부 고문관으로 복무하던 중 새롭게 임시군사고문단 단장 직을 맡게 된 것이다.<sup>271)</sup> 제주도의 고문관으로는 버제스(F. V. Burgess) 대위가 임명돼 왔다.<sup>272)</sup>

당시 50대 중반인 로버츠는 미국 육사 출신으로 1·2차 세계대전을 모두 겪으며 용맹을 떨쳤는데 전쟁이 끝나자 진급에 대한 기대 때문에 한국 주둔을 자원한 것으로 알려지고 있다.<sup>273)</sup> 로버츠 준장은 통위부 고문관에 부임하자마자 제주를 시찰한데 이어 제주도 주둔군이 9연대에서 11연대로 교체될 때 11연대 부연대장으로 송요찬을 선정해 제주에 파견한 장본인이었다. 이때 로버츠는 후에 9연대장으로서 무모한 초토화작전을 벌인 송요찬에 대해 ‘강인하고 용감한 사람’이라고 제주 주둔 미군사령관 브라운 대령에게 소개한 바 있다.<sup>274)</sup>

한편 주한미군을 총지휘하던 하지 장군이 한미군사안전잠정협정 체결 직후인 8월 27일 한국을 떠나고 대신 콜터(John B. Coulter) 장군이 주한미군사령관 겸 미 24군단장으로 부임했는데<sup>275)</sup>, 미군 철수가 진행됨에 따라 콜터 장군이 지휘하던 24군단이 1949년 1월 15일 부대 해체를 위해 일본으로 떠난 후 로버츠가 주한미군사령관까지 겸임하게 된다.<sup>276)</sup> 로버츠는 또한 24군단이 철수하는 가운데 편성된 제5전투연대의 지휘권도 장악하였다.<sup>277)</sup> 고문단은 1948년 8월 100명 수준이던 것이 1948년 말경에는 241명으로 늘어났다.<sup>278)</sup>

한국군에 대한 임시군사고문단의 영향력은 막강했다. 한미군사안전잠정협정에 나타나 있듯이 그 시절의 한국군은 조직·훈련·무장은 물론 작전에 이르기까지 모든 부문에서 미군 고문관에 의해 통제 받았던 것이다. 임시군사고문단 요원 가운데 한국군 총사령관 고문을 지낸 하우

270) 안정애(1996), “주한미군사고문단에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위 논문, p.70.

271) “Extension of Notes Data on Korean Security Forces for Mr. Kenneth C. Royall, Secretary of the Army, Section A, Korean Army, Annex 1, History of the Korean Constabulary,” February 7, 1949, RG 319: Records of the Army Staff, Entry 154, Box 603.

272) “Major and Minor Matters Concerning Korean Constabulary,” August 10, 1948, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 4.

273) 김 하우스만·정일화 공저(1995), 「한국대통령을 움직인 미군대위」, 한국문원, pp.165~166.

274) “Memorandum to Colonel Brown,” June 21, 1948, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 4, NARA, Washington, D. C.

275) 한용원(1984), 「창군」, 박영사, p.167.

276) 한용원(1984), 상계서, pp.166~168.

277) 안정애(1996), 상계서, p.72.

278) 한용원, 상계서, p.167.

스만(James H. Hausman) 대위는 회고록에서 정부 수립 후부터 자신을 포함해 이승만 대통령, 국방장관, 육군 총참모장, 로버츠 고문단장 등 6명이 상시 참여하는 군사안전위원회가 매주 열렸다고 증언했다.<sup>279)</sup> 여순사건은 고문단의 역할을 상징적으로 보여준다. 로버츠 단장은 하우스만 외에도 풀러(Fuller) 대령 등 8명의 고위급 고문관을 현지에 파견해 사건 진압에 결정적 역할을 했다.<sup>280)</sup>

이처럼 작전통제권은 단지 상징적 의미가 아니라 매우 구체적이고 직접적인 것이었다. 초토화작전 감행 당시 제주도에는 최소한 임시군사고문단(PMAG), 방첩대(CIC), 그리고 미군 59중대가 있었다. 초토화작전이 벌어지기 직전인 1948년 10월 9일 로버츠 군사고문단장은 광주 제5여단 고문관 트리드웰(Treadwell) 대위에게 다음과 같이 지시했다.

최근 제주도 작전에 있어서 강조할 점은 미군 고문관들이 사전에 바로잡았어야 했던 결함들이 드러나고 있다는 것이다. ...현재 계획된 작전의 지원과 전개는 미국인들의 간섭을 최소화한 상태에서 적절한 지휘체통에 따라 한국인들에 의하여 통제되어야 한다고 여겨진다. 따라서 9연대 작전에 대한 모든 전술·병참 지원은 5여단에 위임된다. 앞서 지적한 것처럼, 5여단은 적절한 지원에 실패한 것으로 보이며 이에 따라 미 고문관들이 한국인 지휘체통을 통해 즉각적인 수정조치를 취해야 할 것이 요청된다.<sup>281)</sup>

‘즉각적 수정조치’를 촉구하는 이 지시가 있는 이틀만인 10월 11일 제주도에는 5여단장을 사령관으로 하는 ‘제주도경비사령부’가 신설됐다. 토벌군 사령관이 연대장 급에서 여단장 급으로 격상한 것이다. 이어 10월 17일에는 해안선에서 5km 이외의 지점의 통행금지를 명하면서 이를 어길 때는 이유여하를 불문하고 총살할 것이라는 포고가 발포됐다. 이처럼 강경진압작전은 미군 고문관의 통제 아래 이뤄졌다. 로버츠 고문단장은 제주도작전에 관한 모든 상황을 제주도에 파견한 고문관 버제스 대위를 통해 보고 받아 이를 다시 매주 정기적으로 주한미군사령관에게 보고했으며, 이범석 총리나 신성모 국방부장관의 군 작전에 관해 일일이 관여했다.

특히 주목되는 것은 제주도경비사령부를 창설한 지 6일 만인 1948년 10월 17일 제9연대장 송요찬 소령이 해안선으로부터 5Km 이상 떨어진 중산간 지대를 통행하는 자는 폭도배로 인정, 이유 여하를 불문하고 총살하겠다는 포고문이 ‘정부의 최고 지령’에 따라 내려졌다는 대목

279) 하우스만·정일화 공저(1995), 전게서, p.164.

280) 한용원, 전게서, p.168. ; 하우스만·정일화 공저, 상게서, pp.171~186. 참조.

281) “American Advisor Capacity in the 5th Brigade,” October 9, 1948, Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 4.

이다. 통상 군에게 최고 지령을 내릴 수 있는 기관으로서 대통령이나 군 수뇌부만을 지목하기 쉽다. 그러나 그보다 더 위에는 한국군을 지휘·통제하는 미군이 있었다. 따라서 이 포고문 이후 제주도내 곳곳에서 자행된 무차별 살상은 일개 연대장이나 혹은 말단 군인들 수준에서 자의적으로 혹은 돌발적으로 발생한 사건이 아니었다. 그것은 바로 미군과 정권수뇌부의 ‘최고 지령’이라는 큰 구조 속에서 벌어진 일로 해석된다.

제주해안은 포고문이 발표된 다음날인 10월 18일 즉각 봉쇄됐다. 해군은 7척의 함정과 수병 203명을 동원해 제주해안을 차단했다.<sup>282)</sup> 또한 여수 주둔 제14연대 1개 대대가 제주도에 증파될 예정이었다. 그러나 10월 19일 제주에 파병될 예정이던 제14연대가 총부리를 돌려 반란을 일으킴으로써 강경작전은 더욱 상승작용을 일으키게 된다. 여순사건으로 인해 위기를 느낀 당국이 강경작전을 벌이게 됐다는 주장도 있으나, 이미 그 이전인 10월 17일 송요찬 9연대장의 포고문을 통해 강경 진압작전의 방침이 정해졌던 것이다. 여순사건은 강경 진압작전의 원인을 제공한 사건이라기보다는 더욱 가속화시킨 계기가 됐다고 해석된다.

특히 로버츠 고문단장은 제주도 토벌작전에 CIA, 송요찬 9연대장, 서북청년회를 주목했고 이들을 강경진압작전의 핵심으로 활용했다. 로버츠 고문단장은 1948년 11월 8일 주한미군사령관에게 보낸 보고서에서 “CIA는 훌륭히 업무를 수행하고 있으며 9연대장 송요찬 중령은 강력하고 적극적인 활동을 하고 있다”고 평가했다.<sup>283)</sup> 로버츠 고문단장은 11월 15일자 보고서에서도 “CIA의 활동이 우수하다”고 칭찬하면서 “한국군 3개 대대를 주로 서북청년회 단원으로 충원시킬 계획”이라고 밝혔다.<sup>284)</sup>

로버츠는 또한 이승만 대통령, 이범석 국방장관, 채병덕 참모총장 등에게 보낸 12월 18일자 서신에서도 강경작전을 펼치고 있는 송요찬에 대해 “송요찬 중령은 섬 주민들의 당초의 적대적인 태도를 우호적·협조적인 태도로 바꾸는 데 대단한 지휘력을 발휘하였다”고 거듭 칭찬하면서 “이러한 사실이 신문과 방송 그리고 대통령의 성명에 의하여 크게 일반에 알려져야 한다”고 권고했다.<sup>285)</sup> 로버츠의 이같은 권고에 대해 채병덕 참모총장은 12월 21일 즉각 답신을 보내 “담화를 통해 송요찬 연대장의 활동을 소개토록 할 것이며 대통령이 성명을 발표하도록 추천할 것”이라며 로버츠의 권고에 대해 화답했다. 채병덕은 또한 이 답신에서 송요찬에게 훈

282) “Report on the Internal Insurrections after April, 1948, made by Minister of National Defence, Lee Bum Suk,” December 14, 1948, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 11 ; 「국제신문」, 1948년 12월 9일.

283) “Weekly Activities of PMAG,” November 8, 1948, *ibid.*, Box 4.

284) “Weekly Activities of PMAG,” November 15, 1948, *ibid.*

285) “Operation on Cheju Do,” December 18, 1948, *ibid.*

장을 수여할 것이라고 로버츠에게 약속하기도 했다.<sup>286)</sup>

여기서 ‘CIA의 업무’가 무엇인지 확인되지 않는다. 그러나 그 무렵 제주도에서 감행됐던 작전의 실상을 보건대, 초토화작전과 무관할 수 없다. 또한 로버츠 고문단장은 무차별 강경진압 작전을 펼치고 있는 송요찬 9연대장을 칭찬하거나, 미군 스스로 ‘과격한 반공주의자’로 인식하고 있는 서북청년회를 군에 대거 투입함으로써 가혹한 작전을 조장·묵인했다는 책임에서 벗어날 수 없다.

로버츠 고문단장은 1948년 11월 17일 이승만 대통령이 계엄법도 없는 상태에서 제주도지구에 계엄령을 선포하는 바람에 한국군 지휘관들조차 어떻게 해야 하는 몰라 우왕좌왕하자, 12월 1일 국방부 참모총장에게 계엄령에 관한 문서를 보내 계엄령이 시행될 수 있도록 조치하기도 하였다.<sup>287)</sup>

한편 로버츠 고문단장은 “수많은 무고한 민간인들이 제주도에 죽어갔다. 그들의 대부분은 게릴라의 공격으로 살해당했으며, 약간은 의심할 여지없이 한국군에 의해 살해당했다”는 고문관 리드(John P. Reed) 대위의 보고내용을 첨부해 1949년 2월 7일 미 육군부장관 로얄(Kenneth C. Royall)에게 보고하기도 했다.<sup>288)</sup> 비록 한국군에 의한 살해도 부분적으로 인정했지만, ‘대부분 게릴라의 공격으로 살해당했다’고 한 것은 사실 왜곡이었다.

또한 로버츠 고문단장은 미국 본토의 군 수뇌부가 주한미군 철수를 기정 사실화하며 철수를 추진하고 있을 때, “이곳에서 미군을 철수시켜야 하는지 말아야 하는지에 관한 문제에 대한 해답을 알지 못한다고 고백한다”고 전제하면서도 “그러나 만일 미군이 사라진다면 즉시 북한이 남한을 흡수 또는 공격하거나 혹은 그 반대의 상황이 전개될 것이라고 생각한다”며 철수에 반대하기도 했다.<sup>289)</sup> 로버츠 준장은 1949년 3월 11일 미 대사관 드럼라이트(Everett Drumright) 참사관에게 “제주도에 CIA를 설치 운영하도록 하였다”고 밝히기도 했다.<sup>290)</sup> 로버츠 고문단장은 육군부 기획작전국장인 볼트(Charles L. Bolte) 소장에게 미군이 철수한 후의 고문단 존재

---

286) “From Supreme C/S to Chief, PMAG,” December 21, 1948, *ibid.*

287) “Martial Law,” December 1, 1948, *op. cit.*

288) “Extension of notes Data on Korean Security Forces for Mr. Kenneth C. Royall, Secretary of the Army, Section A, Korean Army, Annex 3, G-2,” February 7, 1949, RG 319: Records of the Army Staff, Entry 154, Box 603.

289) “Letter from Roberts to Wedemeyer,” March 25, 1949, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 8.

290) “Conditions on Cheju Island,” March 11, 1949, Enclosure No. 1 to Despatch No. 145 dated March 14, 1949 from American Mission in Korea, RG 263: Records of the Central Intelligence Agency, Entry: Murphy Papers: The Murphy Collection on International Communism, 1917-1958, Korea, Box 69.

이유에 대해 아래와 같이 설명하면서 “한국군은 미국인 대신 피를 흘리고 있다는 사실을 모르고 있다”고 말했다.

그들은 우리가 명령받은 대로 업무를 수행하고 있다는 것을 모릅니다. 한국 군인들은 우리가 그들을 훈련하는 목적이 미국인이 피를 흘리는 대신 피를 흘리고, 미국을 위하여 쏘는데 있다는 것을 알지 못합니다.<sup>291)</sup>

그 이전 제주도에서의 강경진압 작전의 분위기가 돌면서 8월 20일을 전후해 응원경찰 800명 가량이 제주에 증파되자 한 언론은 “무력방법으로서는 도리어 사태를 악화시킬 우려가 있다는 것이 일반적으로 공통된 견해가 되고 있다”<sup>292)</sup>며 당시의 분위기를 전했다. 9월 6일에는 12개 정당·단체들이 합동으로 “동족상잔 중지하라”는 내용의 성명을 발표하기도 하였다.<sup>293)</sup> 이처럼 여론은 대규모 유혈사태를 걱정하면서 무력사용을 자제해야 한다는 것이었다.

이처럼 무력진압에 대한 반대 여론이 높았지만, 이미 남과 북에 각각 서로에게 적대적인 정권이 들어서 있을 때에 ‘인민공화국 깃발이 매달린 피잠수함’이 출현했다는 보도는 충격이 아닐 수 없었다. 중앙 언론들은 1948년 10월 8일 제주해상에서 잠수함을 발견했다고 일제히 보도했는데, 그 출처는 아래의 미군 보고였다.

1948년 10월 8일 오후 5시 10분, 미군 커리어 비행기 조종사는 북위 33도 56분, 동경 126도 48분 지점에서 잠수함 1대를 발견했다. 붉은 바탕에 별 하나가 그려진 깃발을 단 그 잠수함은 10~12노트 속도로 동진하고 있었다. 정체는 확인되지는 않았지만 그 배가 미국이나 영국 것은 아니다.<sup>294)</sup>

잠수함 발견 당일 긴급히 보고한 이 미군 정보보고서는 잠수함의 국적을 확인하지 못했다고 하면서도 ‘붉은 바탕에 별 하나가 그려진 깃발’을 언급함으로써 소련 혹은 북한의 잠수함일 수도 있다는 뉘앙스를 풍겼다.

이 내용은 며칠 후 국내언론에 보도됐다. 그런데 보도에는 ‘붉은 바탕에 별 하나 그려진 깃발’이 어느덧 ‘인민공화국기’로 부풀려져 있었다.<sup>295)</sup> 제주도 사태를 북한과 연계시킨 것이다. 이

291) “Letter from Roberts to Bolte,” August 19, 1949, RG 338: Records of US Army Commands, Entry: Provisional Military Advisory Group(1948-1949) and Korean Military Advisory Group(1949-1953), Box 8.

292) 「조선중앙일보」, 1948년 9월 1일.

293) 「조선중앙일보」, 1948년 9월 7일.

294) Hq. 6th Inf Div, USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 1085, October 8, 1948.



는 즉각 강경진압작전의 중요한 명분으로 등장하게 된다. 이 괴잠수함 출현설도 제주도경비사령부 신설을 촉진한 것으로 여겨진다.

이전에도 미군 보고서는 여러 차례 괴선박 출현을 보고했는데, 보고 시점은 언제나 제주도 작전이 강경으로 치닫는 고비였다. 즉 괴선박 출현설이 나온 직후인 1948년 8월 25일에도 제주비상경비사령부는 ‘최대의 토벌전이 있으리라’고 예고했다. 그리고 이런 강경조치를 취하게 된 배경으로 네 가지<sup>296)</sup>를 들었는데 “제주도 근해에 괴선박이 출현한 것”을 그 첫 번째 이유로 꼽았다. 그런데 미군은 4·3이 거의 마무리될 시점인 1949년 4월 1일야 자신들의 정보를 스스로 부인했다.

일부에서는 게릴라들이 본토로부터 또는 북한으로부터 병참지원을 받고 있다는 소문이 있으나 이러한 보고를 증명할 아무런 증거도 없다. 한국해군정의 지속적인 순찰과 공중 정찰 및 해안마을에 대한 경찰의 빈틈없는 방어는 외부지원 가능성을 차단하고 있다.”<sup>297)</sup>

초토화작전 기간 중 미군은 작전 지원을 위해 미군 정찰기를 지원하기도 했다. 이같은 사실은 제주도에서 초토화작전을 추진한 9연대장 송요찬 중령이 1948년 12월 6일 미 24군단장에게 미군 조종사 에릭슨 중위를 추천하는 서신에서 드러난다.

1. Fred M. Erricson 중위는 1948년 10월 10일부터 현재까지 정찰조종사로서 훌륭히 임무를 수행함으로써 본 연대에 지대한 도움을 주었다. 수 차례에 걸쳐 Fred M. Erricson 중위는 반란군의 집결지, 사령부, 그리고 정부군과 반군간의 전투를 보고하였다. 이러한 정확한 정보는 9연대로 하여금 조속히 군대를 파견하여 반란을 진압할 수 있도록 하였다.

2. 한국군 9연대는 Fred M. Erricson 중위가 제공한 훌륭한 지원에 깊이 감사드리는 바이다.<sup>298)</sup>

295) 「서울신문」, 1948년 10월 14일.

296) 1948년 9월에 접어들자 한동안의 소강상태를 깨고 사태가 악화될 조짐들이 나타나기 시작했다. 평화적으로 사태를 해결하라는 여론에 따라 경찰감찰청장을 제주출신으로 바꾼 이래 소강상태가 지속돼 평화적 해결이 기대되던 상황이었는데 다시 사태가 악화될 것이라는 우려는 9월 초 김봉호 제주경찰감찰청장을 통해 구체화됐다. 김봉호 청장은 △제주도 근해에 괴선박이 출몰한 사실 △무장대의 재출현 △한림지사장이 살해당한 사실 △무장대 지도자 김달삼이 해주에서 열린 남조선인민회의에 참석해 제주상황을 보고한 사실을 지적하면서, 이같은 ‘객관적 정세’에 비추어 중앙에서 제주사건에 대해 강경조치를 취하게 된 것이라고 밝혔다. : 「서울신문」, 1948년 9월 3일.

297) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 1097, April 1, 1949.

298) RG 338: Record of U.S. Army Commands Entry ; Provisional Military Advisory Group (1948-1949) and Korean Military Advisory group(1949-1953) Box:1

또한 제주도 사태 전개에 대한 CIA의 기록(세계각지의 공산주의에 대한 머피의 보고서)에 의하면, 로버츠 준장은 ‘제주도 작전에 관한 강력한 서한을 한국 대통령, 총리에 보냈다는 것’을 알 수 있다..

① 주한미군사령관 로버츠 준장이 주한 미사절단 드럼라이트 참사관에게 보낸 문서

- “본인은 제주도가 남한에서 매우 중요한 골칫거리라는 귀하의 의견에 동의한다. 군사고문단은 다각도에서 행동하고 있으며, 더구나 주어진 권한 내에서 한국인들이 그 상황에 대하여 어떤 조치를 취하도록 하고 있다. 본인은 최근에 한국정부의 대통령과 국무총리에게 제주도의 게릴라와 군사적인 상황 등에 대하여 강력한 서한을 보냈다. 본인은 내무부장관에게 상황을 이야기하고 몇가지 제안을 하였다. 본인은 제주도에 유능한 중령 한 명을 파견하였다. 본인은 그곳에 CIA를 설치하여 운영하도록 하였다. 본인은 제주도에 새로운 사령관과 참모진을 보냈으며, 그들은 현재 우연히도 새로 임명된 사령관의 친구인 하버러(Haberer) 중령의 권고를 받아들이면서 신중하게 작전을 수행하고 있다. 이러한 모든 결과로서 한국 정부는 활발히 움직이고 있다.”<sup>299)</sup>

그런데 미군의 초토화작전 방침은 앞서도 살폈지만, 이미 4·3 초기에 가닥을 잡고 있었다. 4·3 발발 초기에 미군이 제주 현지 군지휘관에게 초토화작전을 종용했던 사실은 제9연대 김익렬 연대장의 유고록<sup>300)</sup>과 정보참모였던 이윤락의 증언<sup>301)</sup>에서도 입증되고 있다. 1948년 5월 김익렬 연대장에게 제안했던 초토화작전이 5개월만에 실제상황으로 그 모습을 드러내어 제주도를 유혈의 섬으로 만들었던 것이었다.

4·3의 도화선이 된 1947년 3·1시위는 전국 각지에서 벌어졌지만, 그때 제주도만 미군이 직접 시위에 개입한 예외적인 지역이었다. 시위군중 진압병력을 지휘한 자는 제주도 군정청 경찰고문관 패드리치 대위였다.<sup>302)</sup>

본토 경찰과 서청원들이 들어온 것도 미군정의 방침이었고, 그들의 행위를 방조하거나 묵인한 것도 미군정이었다. 결국 미군정은 4·3사태를 악화시키는 데 결정적으로 기여하였던 것이다.<sup>303)</sup>

---

299) RG 263: Records of the Central Intelligence Agency, Entry : Murphy Papers : The Murphy Collection on International Communism, 1917-1958, Korea Box:69

300) 김익렬 장군의 유고록은 「4·3은 말한다」 제2권(1994)에 부록으로 실려있다.

301) 이윤락은 “CIC 소령이 김익렬 연대장과 자신에게 해안선에서 5km 이상 떨어진 중산간 지대를 적성(敵性) 지역으로 간주, 토벌하라고 명령했다.”고 증언했다. 제민일보 4·3취재반(1994), 전게서 ②, p.168.

302) 제민일보 4·3취재반(1994), 전게서①, p.304.

303) 서중석(1999), 「조봉암과 1950년대」 하, 역사비평사, p.700.

## (2) 이승만 정권과 국가 폭력

초토화작전에서 군인과 경찰이 주민들을 그렇게 학살한 것은 그러한 행동이 국가나 최고 권력자에 의해 용납될 수 있다는 자기 확신에서 출발한다. 반공 만능주의체제에서 어떤 형태의 좌익 처벌도 ‘전쟁 수행’의 대의 아래에서 용납될 수 있고, 최고 권력자인 이승만 대통령이 자신을 확실하게 보호해준다는 확신을 갖지 않는다면, 군·경이 그렇게 무차별적인 학살을 자행하기는 어려웠을 것이다.

그런데 문제는 전쟁상황에서 국가의 주권 혹은 작전권이 누구에게, 어떤 집단에게 귀속되어 있는가하는 점이다. 우선 계엄령 하에서 권력은 군대와 군대의 총수인 국방부장관, 참모총장에게 집중된다. 한국군의 경우 1948년 8월 15일 군정의 종료로 형식적인 군사적 주권을 획득했으나, 8월 24일 한미군사안전잠정협정 체결로 인해 미군이 완전히 철수할 때까지 여전히 모든 작전권을 미군이 행사했다고 보는 것이 타당하다.

이렇게 본다면 1948년 후반 본격적인 초토화작전이 이루어졌던 제주4·3의 무리한 토벌작전 수행에는 여전히 미군에 일차적인 책임이 있다. 그리고 미군은 미군사고문단이 상주하면서 모든 작전권의 집행 과정을 지켜보고 일일이 상부에 보고하고 있다는 점이 중요하다. 미국은 제주 4·3에서 ‘반공의 보루’를 쌓기 위해 한국군의 민간인 학살을 종용하거나 최소한 묵인했다고 밖에 볼 수 없다. 미군이 1948년 제주4·3 초기에 초토화작전을 종용했다는 점을 생각해 본다면, 미국은 자신들에게 공격의 화살이 돌아오지 않는 범위 안에서, 군과 우익청년단이 좌익을 ‘정소(cleansing)’하는 작업을 배후에서 지원했다고 볼 수 있다.

이것은 이승만의 정치적 위기 극복의 노력과 맞물려 있었다. 정부 수립 당시 이승만 대통령의 권력 장악의 과정은 대단히 복합적이었다. 남한 단독정부의 수립을 가장 적극적으로 지지한 세력은 이승만을 비롯한 지주와 자본가세력 그리고 친일·친미 엘리트였다. 이들은 일제 잔재의 청산을 통한 통일국가 수립이 자신들의 기득권을 완전히 박탈할 것을 가장 두려워하였고, 그 두려움 속에서 이승만에 대한 절대적 지지를 보였다.

이승만은 권력장악을 위해 친일 경찰과 군 출신, 북한에서 사회주의 개혁을 피해 남으로 내려온 극우 청년단체를 적극적으로 활용하였다. 또한 이승만은 일제 경찰 출신자들이 일제강점기에 ‘훌륭하게’ 습득한 대민 통제 기술, 특히 고문·학대 등의 기법을 좌익 탄압에 적절히 활용하도록 부추겼다. 이들은 좌익을 탄압함은 물론이고 무고한 사람에게도 좌익 혐의를 붙였다. 이승만은 ‘관제 빨갱이’, 곧 희생양을 만들어서라도 자신의 권력을 공고히 하려는 전략을 구사했다. 이승만의 권력 강화에 최첨병이었던 서북청년회는 좌익 테러 또는 살상 청부업자의 역

할을 했다.<sup>304)</sup> 그리고 제주도의 유혈적인 학살은 서북청년회에 의해 주도되었던 것이다.<sup>305)</sup>

서북청년회가 제주도에 1947년 3·1 발포사건 이후부터 발을 붙기 시작했고, 시위 이후 4·3 발발 직후 경무부장 조병옥의 요청에 의해 500여 명이 급파되어 기존 단원들과 함께 토벌의 선봉에 나섰다. 그리고 초토화작전이 한창 진행되던 1948년 11, 12월에 최소한 1천 명 이상이 들어와 경찰이나 경비대원으로 변신하여 토벌의 한복판에 선 것은 공권력과 테러의 결합을 여실히 말해주는 것이다. 테러와 공권력의 결합은 반공을 매개로 하여 이루어졌다. 반탁 투쟁을 하면 친일파라도 하루 아침에 ‘세탁’이 되어 무슨 짓을 하든 ‘애국자’로 행세할 수 있었던 것을 상기시키는 것처럼, 반공만 하면 어떠한 사람이든, 어떠한 행위를 하든 ‘애국자’가 될 수 있었던 것이 테러를 조장하고 그것에 단련되고, 그리하여 관행화되기까지 한 ‘테러의 습성화’라는 풍토를 만들어냈다.<sup>306)</sup>

이러한 풍토에서 4·3 때의 만행과 관련되는 가장 중요한 키워드도 ‘빨갱이’였다. 당시의 하수인, 현장의 가해자들은 인간을 학살하고 인간에게 반인간적인 행위를 했던 것이 아니라고 생각한다. 그들은 사람이 아닌 ‘빨갱이’를 죽이고 유린한 것으로 자위한다. 그리고 그들에게 ‘빨갱이’는 ‘죽어도 될’ 정도가 아니라 ‘당연히 죽어야 할’ 존재였던 것이다.

이런 시각으로 보면, 당시 서북청년회를 ‘제주도 학살’의 최선봉에 세웠던 것이 해명된다. 서북청년회는 “우리는 이북에서 공산당에게 쫓겨왔다. 빨갱이들은 모두 씨를 말려야 한다”면서 극도의 증오감과 복수심을 안은 채 제주도에 들어 왔다. 미군 정보보고서는 CIC 보고를 통해 서청 제주위원장이 제주 방첩대에 ‘제주도는 조선의 작은 모스크바’라고 말했다고 덧붙이고 있다.<sup>307)</sup> 상세한 사연과 내막이 어떻든 간에, 서북청년회 소속의 많은 청년들은 모든 것을 잃고

304) 서청은 당시 이승만의 후원을 받고 있었다. 미군 정보보고서는 서청이 “반민주적”이라고 의심되는 인사들에 대해 정력적으로 맹렬한 공격을 퍼부으며 ‘빨갱이 사냥’에 매달렸다”고 지적하고, “이승만의 지시에 따라 미·소 공위에 협력하거나 반대시위를 벌일 것으로 예상된다”고 분석하기도 했다. : Hq. USAFIK, G-2 Weekly Summary, no. 90, June 3, 1947

305) 1948년 ‘중군 기자’의 자격으로 제주에 왔던 조덕송(조선통신 특파원, 전 조선일보 논설위원)은 「신천지」 1948년 7월호에 발표한 현지보고서 「유혈의 제주도」에서 “관의 발표는 모두 인위적인 것으로만 제시하고 있다.”고 불만을 표시한 뒤 각계에서 보는 사건의 원인을 취합 보도했다. 그는 ‘직접 난동의 희생이 되고 있는 제주도민은 뭐라고 사건의 원인을 말하고 있는가?’라는 질문을 던지고 도민이 말하는 원인에 대해서 이렇게 기술하고 있다.

“금번 사건의 도화선은 순전히 도민의 감정악화에 있다. 무엇 때문에 제주도에 서북계열 사설청년단체가 필요하였던가? 경찰 당국은 치안의 공적도 알리기 전에 먼저 도민의 감정을 도발시키는 점이 불소하였다. 왜 고문치사시키지 않으면 안 되었던가... 직접원인의 한 가지로 당국자는 공산계열의 선동모략을 지적하고 있다. 물론 이것은 근인의 한가지로 긍정할 수 있다. 그러나 30만 전 도민이 총칼 앞에 제 가슴을 내밀었다는 데에서 문제는 커진 것이다. 원인 없는 결과는 없다”. 제민일보 4·3취재반(1994), 전개서②, p.56~57.

306) 서중석(1999), 전개서, p. 660.

307) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, no. 693, November 25, 1947.

고향에서 추방당한 사람들이었다. 계기가 주어지면 언제든지 다이너마이트가 될 수 있는 상태였다. 이들을 이승만 등 집권 세력은 “사상이 건전하고 철저한 여러분이 나서야 한다”고 ‘점잖게’ 독려하고 한껏 추켜세우면서 제주도로 보낸 것이었다.<sup>308)</sup>

태러와 공권력의 결합의 극대화는 친일경찰을 선두로 한 친일파였다.<sup>309)</sup> 김익렬의 후임으로 9연대장이 된 박진경 중령은 일본군 소위 출신으로 연대장취임식 때 자신의 부친이 일제 군국주의 파시즘의 일본형 정치조직인 대정익찬회(大政翼贊會)의 중요 간부였으며, 독립을 방해하는 제주도 폭동을 진압하기 위해서는 제주도민 30만 명을 다 희생시키더라도 무방하다고 말하였고 한다.<sup>310)</sup> 강성토벌을 감행한 9연대장 송요찬도 지원병으로 일본군에 들어가 준위로 근무하였으며,<sup>311)</sup> 제주감찰청장으로 초토화작전에 경찰총수였던 홍순봉은 일제 경찰로서 만주에서 활동하였고, 악명높았던 특별수사대장이었던 최난수는 일본 고등계형사 출신이었다. 초토화작전 주역의 한 사람인 2연대장 함병선도 만주군 출신이었다.

경찰 간부도 태반이 ‘반도 통치의 침병’이었던 일본경찰 출신이었다. 그런데 ‘일본경찰’하면 ‘고문’이 떠오를 만큼 일본 경찰은 고문이 상습화·관행화되어 있었고, 실제로 잔인무도한 고문을 서슴없이 자행하였다. 또한 일제는 반공을 위해서는 가혹한 행위를 해도 좋다는 사고를 이들에게 주입하고 훈련시켰다. 특히 반국가적 혁명사상으로 활동하는 사람이나 세력은 국가의 적으로서 진압 대상이기 때문에 사상범죄는 엄중히 다스려야 한다고 교육했다. 이런 훈련을 받은 일제 특별고등경찰은 공산주의자들에 대하여 최후의 일인까지 추적하여 검거하는 무자비한 추격전을 감행하였다.<sup>312)</sup>

이들의 기용과 활용은 오로지 미군정과 이승만이라는 막강한 후원자가 있었기 때문에 가능했다. 이승만은 자신의 정치적 반대세력을 없애는데 수단과 방법, 절차와 명분을 따지지 않았다. 이것은 이승만이 그 정도로 상당히 취약한 정치적 기반을 가지고 있었다는 점과 관련하여 또 다른 한편으로 극우 반공주의 이념, 즉 정치적 반대자들을 빨갱이로 몰아가는 당시의 정치적 상황을 말해주기도 한다. 이러한 반공 만능주의가 ‘작전’, ‘처형’, ‘보복’으로서의 학살을 정당화했다고 볼 수 있다.

이승만 대통령이 국무회의에서 행한 ‘가혹한 방법을 동원해서라도 제주도 사태를 완전히 진

308) 서청 단원의 제주 파견은 ‘4·3’발발 이후 더욱 늘어난다. 당시 서청 단장을 지냈던 문봉제(文鳳濟)는 조병옥 경무부장의 요청으로 4·3사건이 나자마자 서청 단원 500명을 경찰전투대 요원으로 보낸 적이 있다고 밝힌 바 있다. : 북한연구소, 「북한」, 1989년 4월호, p.127.

309) 서중석(1999), 전개서, p.660.

310) 김익렬(1994), “실록유고-4·3의 진실”, 「4·3은 말한다」 ②, 전예원, p.345.

311) 제민일보 4·3취재반 (1995), 전개서③, p.202.

312) 서중석(1999), 전개서, p. 662.

압해야 한국의 중요성을 인식하고 있는 미국의 원조를 받아낼 수 있다'는 지시는 강경 진압작전이 미국과의 교감 속에서 벌어졌음을 암시하고 있다. 미·소 냉전이 심화되는 가운데 아시아에 공산주의로부터의 방벽을 구축하겠다는 미국의 의지가 반영된 것이다. 이와 같은 맥락에서 1949년 5·10 재선거가 무사히 치러지도록 진압작전을 전개하고 돌아온 경찰대에게 이범석 총리는 환영사에서 “여러분의 공적으로 진압된 제주도의 완전 진압은 비단 대한민국에 대한 큰 충성일 뿐 아니라 동남아시아와 태평양을 공산주의 독재로부터 방어하는데 큰 공적이 있는 것”<sup>313)</sup>이라고 말했다. 제주사건 진압을 두고 ‘동남아시아와 태평양에 공적’ 운운하는 것이 다소 과장되게 들리지만, 아래의 국무회의록은 이승만의 원조 요청을 고리로 한 미국의 대한정책을 여실히 보여주고 있다.<sup>314)</sup>

보고사항(대통령) 시정일반에 관한 유시의 건 = 미 상원의원의 발언 중 반공조건부 대한원조안 주장에 대하여 감사 사함(謝緘)을 외무장관이 보냄이 좋겠다.

보고사항(공보) 시사보고의 건=미국 하원 외교위(外交委)에서 1억 5,000만불 가결이나 반공(反共) 조건부입<sup>315)</sup>

미·소 냉전이 제주 4·3 학살의 참혹함을 불러왔다는 것은 당시 언론의 공통된 인식이었다. 한 언론은 참화의 제주도를 소개한 후 “외국 기자들은 이 사태를 가리켜 가장 흥미롭거나 한 듯이 ‘마살’과 ‘모로토프’의 시험장이니, 미소 각축장이니, 38선의 축쇄판이니 하고 이곳 제주도의 눈물 없이는 볼 수 없는 실정을 붓끝으로만 이리 왈 저리 왈 한 사실도 있었다”면서 “(제주도는) 극동의 반공보루로써 새로운 시험장이 되어져 있는 것”이라고 지적했다.<sup>316)</sup> 또 다른 한 언론도 제주사태가 “대공투쟁의 전초기지로써 보다도 오히려 시험무대”<sup>317)</sup>라고 분석했다.

그러면 이승만 대통령은 제주도에서 초토화작전이라는 잔혹한 학살극을 왜 ‘1948년 11월 중순’이라는 시기를 택해서 벌였는지를 알아볼 필요가 있다.

첫째는 초토화작전의 배경으로 여순사건이 거론된다. 이승만이 여순사건을 구실로 여러 난제를 ‘정면돌파’해 정치적 위기를 넘겼다는 사실을 상기한다면 여순사건이 초토화작전의 한 배경임은 부인할 수 없을 것이다. 여순 사건을 빌미로 제주도에서의 강경진압작전을 수행하기가 훨씬 수월했을 것이다.

313) 「자유신문」, 1949년 5월 19일.

314) 정부진상조사보고서(2003), p.289.

315) 「국무회의록」 제63회, 1949년 7월 1일.

316) 「조선중앙일보」, 1949년 9월 1일.

317) 「서울신문」, 1949년 9월 1일.

둘째로는 미군 철수 문제와 관련해 초토화작전의 한 실마리를 찾아볼 수 있다. 이승만은 미군이 한국군의 지휘권을 갖고 있으면서도 실제로는 군대 육성에 소홀히 한다고 불만을 품었다. 주한미군 철수를 지연시키기 위해 노력하던 이승만은 11월 초 5만 병력의 훈련과 장비지급을 요청했다. 그러나 미국은 아직 ‘국군’이란 명칭의 존재조차 인정하지 않았다. 약속했던 군사·경제 원조도 지지부진했다. 더구나 그 당시 미국의 방침은 12월 말까지 주한미군을 모두 철수시킨다는 것이었다. 따라서 이승만은 미군이 철수할 때를 대비, 그 전에 빨리 제주상황을 끝내고 싶었다.

세번째는 유엔의 정부 승인 문제에서 비롯된다. 대한민국의 국제적 지위는 여전히 불안했고, 유엔총회 회기 중에 정부가 승인을 받을 수 있을지도 불투명한 상태였다. 따라서 이승만은 혹시나 정통성 문제를 야기시킬지도 모를 국내문제, 특히 총선을 보이코트했던 제주도사태를 시급히 처리하려는 조급함을 갖고 있었다.

아울러 제주도가 언론이 통제된 고립무원의 섬이라는 점도 거리낌없이 무차별 학살을 하는데 한몫 했다.

존 메릴은 제주도에서 극심한 유혈사태가 발생한 가장 중요한 이유로 육지에서 멀리 떨어져 있는 지리적 조건을 들었다. 그것이 군과 경찰로 하여금 여론을 두려워하지 않고 학살을 자행케 한 것으로 파악한 것이다. 이러한 메릴의 지적은 미국·미군정에도 그대로 적용된다. 그러한 지리적 성격을 잘 알고 있었기 때문에 미국·미군정은 초토화작전을 지시하였고, 주민 집단학살을 용인, 방조하였다.

결국, 이러한 냉전의 구도 속에서 여러 가지 요인, 즉 미군 철수를 앞두고 조속히 제주도사태를 해결하고 한반도에 탄탄한 반공의 방벽을 쌓아야 하는 미군 지휘부와 정권 유지를 위해 반공을 내세워 산적한 문제를 일시에 제거하기 위한 이승만 대통령, 그리고 그 국가권력 아래 동원된 군·경과 우익 청년단체들에게 그 대량학살의 책임이 있는 것이다.

## v. 결론

이 연구는 냉전의 틀 속에서 일방적인 행동을 통하여 한국에 반공의 방과제를 구축하겠다는 전제아래 남한에 분리된 국가를 세울 것을 모색하는 과정에서 행해진 미국의 강경책을 중심으로 전개된 ‘초토화작전’의 배경과 그 원인을 통해 대량학살의 책임을 밝히려 시도하였다. 그리고 이 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 연구과제를 설정하였다.

- (1) 해방공간에서의 한반도에 대한 미국의 정책과 새로운 국가 건설을 위한 정치·사회적 갈등은 어떠한 양상으로 전개되었던 것일까?
- (2) 제주 4·3의 발발과 전개과정에서의 미군정의 역할과 개입의 양상은 어떠한가?
- (3) 대한민국 정부 수립 직후 제주도에서 자행된 초토화작전에서 대량학살이 결정되고 수행된 배경과 원인은 무엇이며 미국의 책임은 무엇인가?

위 과제를 2차대전 전후의 국제 정치적 배경과 해방 전후의 한반도 상황, 국가 폭력에 의해 자행되는 학살의 구조 및 성격을 규명하는 과정을 통해 해결하려고 하였다. 이러한 과정을 통하여 모색한 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해방공간에서의 한반도에 대한 미국의 정책은 ‘미국에게 유리하고 반소적인’ 한국정부의 수립이라는 기본방침을 관철함으로써, 남한의 사회 변혁을 추구하는 민족운동과 그 연장선상의 사회 혁명을 부정, 저지하기 위한 반공적 방과제를 한국에 구축하겠다는 것이었다. 이를 위해 미국은 남한에 분리된 국가를 세울 것을 모색하였으며 이 국가 뒤에 억제와 대결의 경계선을 긋고 그 안에다 주된 ‘존재 근거’가 반공에 있는 사회를 창출하자는 것이었다.

1945년 이후의 미국의 세계전략은 기존의 루즈벨트의 해게모니 전략에서 트루만의 지배전략으로 전환되기 시작하였고, 그 결과로 세계질서는 냉전체제에 이르게 된다. 미국의 세계전략에 근거하여 대한반도 정책 또한 해게모니적 공동점령과 다국적 신탁통치 안에서 분할점령과 지배전략으로 바뀌었다. 이러한 미국의 전략은 한국 내에서 좌우익의 이념적인 대립을 격화시킨 요인으로 작용했고, 마침내 미·소공동위원회의 실패까지 초래하게 만들었다. 또한 신탁통치안은 궁극적으로 한반도에 적대적인 두 개 정권의 탄생을 가져왔다.

이러한 미국의 새로운 정책으로 인하여 미국이 한국정치를 평가하는 기준은 애초에 신탁통



치를 제안하던 시점의 ‘자치능력 부족론’을 전면 수정하고 한국의 ‘민주주의 운용능력’을 내세웠다. 미군정은 민주주의의 이식을 점령 목적으로 내걸었지만 미군정은 이승만, 한민당, 경찰 등을 지원하며 비민주적인 통치행태를 행하였다. 또한 미군정은 대소 전략상의 고려에 따라 미국에 유리한 세력, 즉 우파 세력을 강력하게 형성해 가려고 했다. 이러한 정책으로 인하여 해방 이후 좌우 구분은 식민지기 이래의 활동노선과 경험의 차이 이외에 미군정에 대한 태도 여부를 주요한 기준으로 삼았다 즉, ‘좌’ ‘우’라는 구분이 해방 이후에는 미군정에 대한 ‘반대’나 ‘지지’냐를 가리키는 의미로 변하였다. 일단 좌우대립 구도가 한국정치를 파악하는 기준으로 제시되자 이는 한국 정치·사회·문화에 폭력적으로 강제되었다. 미군정 정보기구들의 정보보고서는 조직운동이나 대중운동이나 모두 좌익의 선동과 외부(소련)의 사주에 의한 것이라는 도식에 입각해 작성되었다. 제주의 사태도 미군은 이러한 시각으로 접근했다.

둘째, 해방 정국 초기에 제주도에서의 미군정의 정책은 본토와는 달리 제주도 좌파 주도의 인민위원회 활동을 적극 탄압하거나 배제하지 않았다. 따라서 인민위원회 등을 앞세운 제주도 좌파세력은 치안 및 자치교육활동 등 비교적 온건한 활동을 통해 주민들 사이에 그 뿌리를 내릴 수 있었으며 인민위원회를 중심으로 제주도민 스스로에 의한 자율적인 공동체 질서를 구축해 놓고 있었다. 그러나 중앙에서는 1946년 미·소공위 결렬을 계기로 강경 좌파세력의 힘을 약화시키려 했던 미군정이 직접적인 좌파 탄압정책에 나섰고, 이에 대항하여 강경 좌파세력 역시 미군정과 정면 대결하는 태도를 취했다. 그 결과, 좌파세력의 주도하에 9월에 대대적인 총파업이 발생했고, 이는 전국적인 10월항쟁으로 이어졌다. 좌파세력은 파업과 항쟁을 통해 미군정에 대한 정면 대결을 시도했지만 이에 대한 미군정의 진압에 의해 그들의 대중조직은 크게 약화되지 않을 수 없었다. 경찰 등을 동원하여 파업과 항쟁을 성공적으로 진압할 수 있었던 미군정은 이를 계기로 그 억압력을 크게 발전시킬 수 있었고, 그 결과 1946년 후반 이후 남한에서 경찰국가의 모습이 분명하게 드러나기 시작했다.

제주도의 역학 구도도 1947년 초부터 미군정의 물리력 강화를 시작으로 역전되기 시작하였다. 6명의 민간인 희생자를 낳은 3월 1일의 발포사건과 이어진 총파업을 통해 미군정과 제주도 좌파세력은 전면 대립국면으로 들어갔다. 미군정은 심각한 사태를 야기한 원인을 경찰의 행동에 대한 주민들의 증오심 때문이라고 파악하면서도 1946년의 10월항쟁의 영향과 제주도가 사상적으로 불순한 섬이라는 편견으로 그 원인을 공산주의자들의 선동으로만 부각시키면서 강경 대처해 나갔다.

셋째로, 대한민국 정부 수립 직후 제주도에서 ‘초토화작전’이라는 대량학살이 결정되고 수행된 1948년 11월 중순은 남북에 각각 적대적인 정권이 들어서면서 분단이 고착화되던 시기였다. 또한 1948년 8월 24일 체결된 한미군사안전장점협정에 따라 이 시기 한국군의 작전통제권은 전적으로 미군이 갖고 있었다. 미국의 대한정책의 핵심은 남한에 소련을 견제하는 ‘공산주의 방벽’을 구축해야 한다는 과제와, 그럼에도 불구하고 불가피하게 철수해야 하는 두 마리 토끼를 잡는데 있었다.

그런데 미국 내 철수 논쟁의 핵심은 ‘과연 남한정부가 공산주의의 방벽이 될만큼 자생력을 갖췄느냐’는 문제 속에서 남한정부의 자생력을 확인시킬 필요가 있었다. 이에 따라 미군은 여순사건 진압과 숙군작업에 앞장섰고, 경찰과 경비대에 서북청년회를 투입했다. 그리고 1948년 11월 중순 제주도에서 전개된 초토화작전에 직·간접으로 개입했다.

또 한 가지 초토화작전의 배후가 된 것은 정부수립 후의 이승만 정권이었다. 이 당시 국회 내에서도 열세였던 이승만에게 큰 과제로 떠오른 것은 반대세력을 물리쳐 정권을 안정시키는 일과, 유엔으로부터 국가 승인을 받아 정통성을 확보하는 것이었다. 이를 위해 미국의 군사 및 경제 원조가 절실했고 정국의 핵심쟁점으로 떠오른 친일파문제, 통일문제도 피할 수 없는 과제였다. 더구나 친일파를 처단해 민족정기를 바로 세우자는 ‘반민족행위특별처벌법’은 해방 후 ‘반공주의자’로 변신해 이미 경찰과 정치권에서 이승만의 가장 큰 정치적 배경이었던 친일파에게 심각한 문제로 대두되었다.

이러한 여러 난제를 일시에 해결할 수 있었던 계기가 미군의 진두지휘로 마무리 된 여순사건이었다. 해방정국에서와 마찬가지로 ‘반공’을 내세워 미군이 철수할 때를 대비, 그 전에 초토화작전을 감행해서라도 유엔의 정부 승인에서 정통성 문제를 야기시킬지도 모를 국내문제, 특히 총선을 보이코트했던 제주도사태를 끝내려 한 것이었다.

아울러 제주도가 언론이 통제된 고립무원의 섬이라는 점도 거리낌없이 무차별 학살을 하는데 한몫 했다. 이 과정에서 군인과 경찰, 서북청년회 등의 국가 폭력 기구가 대량학살에 동원되었다. 이러한 무차별 대량학살을 방조하고, 때로는 부추기면서 미국은 자신들의 냉전정책의 한 방책으로만 이해하고 대처해 나갔다.

초토화작전에서 군인과 경찰이 주민들을 그렇게 학살한 것은 그러한 행동이 반공 만능주의 체제에서 어떤 형태의 좌익 처벌도 ‘전쟁 수행’의 대의 아래에서 용납될 수 있고, 최고 권력자인 이승만 대통령이 자신을 확실하게 보호해준다는 확신을 갖고 있었기 때문이다. 미군이 완전히 철수하기까지는 여전히 군의 모든 작전권은 미군에게 있었다. 그리고 미군은 미군사교문단이 상주하면서 모든 작전권의 집행 과정을 지켜보고 일일이 상부에 보고하고 있었다. 미군

이 직·간접적으로 초토화작전에 개입하고 지시한 것은 다음과 같은 사실에서도 입증되고 있다.

미군은 사전에 ‘초토화작전’(대량살육작전 : A Program of Mass Slaughter)을 계획하였으며, 1948년 5월 9연대장 김익렬에게 그 시행을 지시한 바 있다. 1949년 11월 초토화작전이 구체적으로 실행되어 중산간 마을을 초토화시키고, 비무장 민간인들을 무자비하게 학살했던 9연대의 작전을 미군 보고서는 ‘성공적인 작전’(successful actions)으로 평가했다. 특히 9연대장 송요찬을 선정해 제주에 파견했던 장본인인 로버츠 고문단장은 대량학살의 직접적인 집행자인 송요찬 증령의 활동을 대통령 성명 등으로 크게 알려야 한다며 칭찬하였다.

미군은 초토화작전 직전까지 ‘괴잠수함 출현설’ 등을 흘리며 초토화작전 실시의 당위성을 사전에 조작했으며 초토화작전이 진행되는 동안에는 경찰기를 동원했을 뿐만 아니라 토벌대의 무기와 장비도 적극 지원하였다. 또한 미군은 이승만 정권이 정치적 위기를 극복하기 위해 군과 서북청년회 등의 국가 폭력 기구를 동원하여 좌익을 ‘청소(cleansing)’하는 작업을 지원했다.

결국 1948년 후반 초토화작전이라는 진압군의 무리한 토벌작전 수행에는 미군에 일차적인 책임이 있다. 즉 미군은 제주 4·3에서 한국군의 민간인 학살을 종용하거나 최소한 묵인했다고 볼 수 밖에 없다.

이러한 점들을 종합해 보건대, 초토화작전의 대량학살에는 냉전정책의 일환으로 한반도에 반공의 방벽을 쌓으려는 미국이 좌·우익 이분법적인 시각으로 접근하여 이데올로기의 대립으로 몰아 간 책임이 가장 크다.

4·3사건에 의한 사망, 실종 등 희생자는 25,000~30,000명으로 추정되고 있다. 4·3 전 기간에 걸쳐 무장세력은 500명 선을 넘지 않았던 것으로 판단되고 있으니 문제는 많은 무고한 일반민중들을 집단적으로 학살한 데 있다. 이는 “민간인 또는 일부 종족에 대하여 국가기구의 사주, 묵인 하에 이루어진 제노사이드, 살해, 종족말살, 노예화, 추방, 무장공격 또는 점령에 의한 퇴거, 아파르트헤이트정책에서 비롯되는 비인도적인 행위”로 국제법상으로 명백히 금지되고 있는 행위이다.

2003년 미국 하버드대에서 열린 ‘제주 4·3과 동아시아 평화’ 국제학술대회에서 거듭 확인된 미국의 책임론과 UN 차원의 제노사이드(집단학살) 조사 및 문제 해결 접근 가능성은 인권운동 차원에서 ‘4·3 세계화’의 당위성을 보여준다.

이제 제주를 포함한 동아시아 지역에 대한 UN 차원의 제노사이드(집단학살) 조사가 진행될 가능성이 높아지고 있다. 위 하버드대의 ‘제주4·3과 동아시아 평화’ 국제학술대회에서는 “이번 컨퍼런스에서 제주 4·3에 대한 한국정부와 미국의 책임문제가 거론됐으며 UN을 통해 문제를

해결해야 한다”는 의견이 제시됐다. 특히 UN 차원의 동아시아 지역에 대한 제노사이드 조사가 계획되고 있어 조사지역에 제주가 포함되도록 한국정부 차원의 노력이 뒤따라야 한다는 의견도 제기됐다.

본 연구자는 미국의 세계전략인 냉전정책에서 희생된 무고한 인명의 대량학살에 대해 그 배경과 강경진압정책인 초토화작전을 수행한 폭력구조에 연계된 상황과 그 학살의 책임을 밝히 고자 하였다.

이제 4.3에서의 대량학살이 국제법상 공소시효의 제한을 받지 않는 범죄인 제노사이드라고 하는 성격 규명이 과제로 남는다. 이것은 다음 연구자의 몫으로 넘긴다.

## 참 고 문 헌

### < 학위논문 >

- 강성현(2002), “제주4·3학살사건의 사회학적 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원
- 김동국(1989), “유엔에서의 한국문제 처리에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원
- 김동만(2003), “역사재현에 있어 영상자료의 재해석과 활용에 관한 연구 - <제주도 메이데이>의 사례를 중심으로”, 세종대학교 대학원
- 문순보(2001), “제주민중항쟁의 원인과 성격-미군정의 대제주도정책을 중심으로”, 석사학위 논문, 성균관대학교 대학원
- 박명립(1988), “제주도 4·3 민중항쟁에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 대학원
- 신용준(1987), “미·소의 대한반도 정책, 1943-1948”, 박사학위논문, 한양대학교 대학원
- 안정애(1996), “주한미군사고문단에 관한 연구”, 박사학위논문, 인하대학교 대학원
- 양봉철(2002), “제주경찰의 성격과 활동연구- ‘제주4·3’을 중심으로”, 석사학위논문, 성균관대학교 교육대학원
- 양정심(1995), “제주4·3항쟁에 관한 연구-남로당 제주도위원회를 중심으로”, 석사학위 논문, 성균관대학교 대학원
- 양한권(1988), “제주도 4·3폭동의 배경에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원
- 정용욱(1996), “1942-1947년 미국의 대한정책과 과도정부 형태 구상”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원
- 허호준(2002), “제주4·3의 전개과정과 미군정의 대응전략에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 대학원

### < 논문·단행본 >

- 강성철(1988), 「주한미군」, 일송정
- 강경구(1993), 「미국과 한국전쟁」, 「역사비평」, 계간21호, 1993년 여름
- (1996), 「5·10선거와 5·30선거의 비교연구」, 「분단과 전쟁의 한국현대사」, 역사비평사
- (1999), 「미국의 한반도 전략과 조선의 분단 : 4·3항쟁을 중심으로」, 「동아시아의 평화와 인권」, 역사비평사
- 국방부 전사편찬위원회(1967), 「한국전쟁사1-해방과 건군」
- (1988), 「대비정규전사」
- 권귀숙(2003), “제주4·3의 기억들과 변화”, 「학살·기억·평화 : 4·3의 기억을 넘어」, 제주4·3 55주년 기념 국제학술대회 자료집.
- 고문승 편 (1989), 「박헌영과 4·3사건」, 신아문화사
- (1991), 「제주사람들의 설움」, 신아문화사
- 김동만(1994), “제주4·3항쟁 진압작전과 주민학살”, 제주4·3연구소·역사문제연구소 공동학술대회
- 김동춘(2001), 「전쟁과 사회」, 돌베개
- 김성래(1999), “국가 폭력과 여성체험 - 제주 4·3을 중심으로”, 「동아시아의 평화와 인권」, 역사비평사
- (1999), 「근대성과 폭력 : 제주 4·3의 담론정치」, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- 김순태(1999), “제주 4·3 당시 계엄의 불법성”, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- 김봉현, 김민주(1963), 「제주도 인민들의 4·3무장투쟁사-자료집」, 일본 : 문우사

- 김영택(2001), 「한국전쟁과 함평 양민학살」, 사회문화원
- 김익렬(1994), “실록유고-4·3의 진실”, 제민일보 4·3취재반, 「4·3은 말한다」 ②, 전예원
- 김집곤(1973), 「한국전쟁과 노동당 전략」, 박영사
- 김종민(1999), “4·3이후 50년”, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- (1998), “제주4·3항쟁-대규모 민중학살의 진상”, 「역사비평」 통권 42호, 역사비평사
- 김주환 편(1988), 「미국의 세계전략과 한국전쟁」, 청사
- 김진웅(1999), 「냉전의 역사, 1945~1991」, 비봉
- 김창후(2000), “넬슨 특별감찰보고서-제주도의 정치상황에 나타난 제주도지사 유해진”, 「제주도연구」 제17집, 제주학회
- 김철범(1990), 「한국전쟁과 미국」, 평민사
- 박명림(1996), 「한국전쟁의 발발과 기원Ⅱ」, 나남출판
- (1989), “서문: 해방, 분단, 한국전쟁의 총체적 인식”, 「해방전후사의 인식」 ⑥, 한길사
- 박찬식(2003), “4·3극과 역사적 기억”, 「역사적 기억과 문화적 재현 : 4·3과 5·18 문화운동」, 제4회 국제학술대회 자료집
- 서중석(1996), 「한국현대민족운동연구 2」, 역사비평사
- (1999), “제주4·3의 역사적 의미”, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- (1999), 「조봉암과 1950년대」 하, 역사비평사
- 손영림(1987) 「한국현대사를 어떻게 볼 것인가」, 열음사,
- 송건호·박현채 외(1985), 「해방40년의 재인식 I」, 돌베개
- 심지연 엮음(1986), 「해방정국 논쟁사」, 한울
- 양조훈(1998), “제주4·3의 역사적 조명”, 「제주도 연구」 15, 제주학회
- (1999) “제주도 미디어를 통해 본 미군정의 4·3 토벌정책”, 제주4·3 51주기 기념 세미나, 제주4·3연구소,
- (2004), “4·3진상조사보고서 채택과 대통령 사과의 의의”, 「의회보 19」, 제주도의회
- 양정심(1999), “주도세력을 통해서 본 제주 4·3항쟁의 배경”, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- 역사문제연구소 등 (1999), 「제주4·3연구」, 역사비평사
- 오익환(1979), “반민특위의 활동과 와해”, 「해방전후사의 인식」 ①, 한길사,
- 이삼성(1999), “전후 한반도 냉전의 내적 기원”, 「미군정기 한국의 사회변동과 사회사」, 한림대학교 아세아연구소
- 이수인 편(1989), 「한국현대정치사1」, 실천문화사,
- 임종국(1991), 「실록 친일파」, 돌베개
- 정용욱(1994), 「해방직후 정치·사회사 자료집」 7권, 다락방,
- (2003), 「미군정 자료 연구」, 선인
- 정해구(1999), “제주4·3항쟁과 미군정 정책”, 「제주4·3연구」, 역사비평사
- 제민일보 4·3취재반(1994~1998), 「4·3은 말한다」 ①~⑤, 전예원
- 제주도(1993), 「제주도지」 1권
- 제주도경찰국(1990), 「제주경찰사」
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 「제주4·3사건 진상조사보고서」
- 조남수(1988), 「4·3 진상」, 월간 관광제주
- 최상룡(1988), 「미군정과 한국민족주의」, 나남신서

차상철(1969), 「해방전후 미국의 한반도정책」, 지식산업사  
 최정운(1997), 「5월의 사회과학」, 풀빛  
 한국역사연구회 현대사연구반(1991), 「한국현대사1」, 풀빛  
 한상훈(2002), 「끔찍하지만 알아야 할 이야기-한국에서의 학살」, 「노동사회」 2002년 3월호  
 한용원(1984), 「창군」, 박영사  
 황상익(2001), 「국가 폭력과 트라우마」, 「동아시아와 근대의 폭력 2」, 삼인

< 자료집 >

제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2001~2003), 「제주4·3사건 자료집」 전12권  
 제주4·3연구소(2000), 「제주4·3 자료집-미군정보고서」, 제주도의회  
 -----(2001), 「제주4·3 자료집Ⅱ-미국무성 제주도관계문서」, 각

< 증언·회고록·전기 >

김익렬(1994), 「실록유고-4·3의 진실」, 「4·3은 말한다」 ②, 전예원  
 김태일(1974), 「남기고 싶은 이야기-제주 4·3폭동」, 중앙일보  
 박태균(1995), 「조봉암연구」, 창작과비평사  
 육사5기생회(1990), 「육사제5기생」, 육군사관학교 제5기생회  
 오성찬 채록·정리(1988), 「한라의 통곡소리」  
 이용준(1982), 「회고 90년」, 산운기념사업회  
 이형근(1993), 「군번 1번의 외길인생」, 중앙일보사  
 조병옥(1959), 「나의 회고록」, 민교사  
 제주4·3연구소(1989), 「이제사 말했수다 1·2」, 한울  
 ----- (2002), 「무덤에서 살아나온 4·3 ‘수형자’들」, 역사비평사  
 짐 하우스만·정일화(1995), 「한국대통령을 움직인 미군대위」: 한국문원

< 번역서 >

노암 촘스키, 김보경 역(1996), 「미국이 진정으로 원하는 것」, 한울  
 라우터백 E.리처드(1984) 「한국미군정사」, 돌베개  
 리차드 로빈슨, 정미옥 역(1988), 「미국의 배반」, 과학과 사상  
 마크 게인(1986), 「해방과 미군정 1946. 10-11」, 까치  
 마리아 휘버(2004), 「냉전의 뿌리-히로시마에서 제주까지」, 「제주 4·3의 기억」, 각  
 마크 리번, 강주현 역(2003), 「제노사이드, 현대 세계의 필연적 악몽인가?」,  
 「문화란 무엇인가?」, 시공사  
 미셸 푸코, 이규현 역(1990), 「성의 역사」 1권, 나남  
 브루스 커밍스, 김주환 역(1986), 「한국전쟁의 기원」 상, 하. 서울: 청사  
 ----- 일월서각 편집부 역(1983), 「분단전후의 현대사」, 일월서각  
 아르바토프 울트만스, 이수인 역(1988), 「소련의 세계전략」, 실천문학  
 에릭 홉스봄, 강주현 역(2003), 「1945년, 무슨 일이 일어났나?」,  
 「문화란 무엇인가?」, 시공사  
 존 메릴(1988), 「제주도반란」, 제주민중항쟁 1, 소나무

----- (1988), 「침략인가 해방전쟁인가; 한국전쟁의 국내적 배경 1948-1950」, 과학과 사상  
 콜코, 김주환 편(1988), 「미국의 세계전략과 한국전쟁」, 청사  
 크리스티안 슈미트 호이어(2004), “20세기의 집단학살과 교훈”, 「4·3과 역사」, 각  
 프랭크 볼드윈 편(1984), 「한국현대사-1945~1975」, 사계절

### < 국외 연구논문·미국관련 자료집 >

『미군CIC정보보고서』, 중앙일보현대사연구소편, 1996.  
 『주한미군사』, 돌베개, 1988.  
 한림대, 『미국극동사령부G2일일정보요약』, 한림대출판부, 1999.  
 한림대, 『미군사고문단정보일지 1949. 7~1950. 6』, 한국문화사, 1989.  
 한림대, 『미군사고문단정보일지』, 한국문화사, 1989.  
 한림대, 『미군정기정보자료집-CIC보고서』, 한국문화사, 1995.  
 한림대, 『주한미군주간정보요약』, 한국문화사, 1990.  
 Foreign Relations of the United States 제6, 7권, 미국무부편, 1976.  
 Foreign Relations of the United States, 선인문화사, 1997.  
 Hauher, Christian Schmidt (2004), “Genocide in 20th Century”  
 Huber, Maria (2004), “Root of Cold War - From Hiroshima to Jeju”  
 Record of Joint Chiefs of Staff, 선인문화사, 1996.

그외 미국관련자료는 제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복위원회(2003), 「제주4·3사건자료집」 ⑦~⑩에서  
 인용하였으며 그 자료와 약칭은 다음과 같다. :

<미국국립문서기록관리청, National Archives and Records Administration>(NARA로 약함)

- (1) Record Group( RG로 약함) 59 : General Records of the Department of State(미국무부 문서).
- (2) RG 218 : Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff (합동참모부 문서).
- (3) RG 242 : National Archives Collection of Foreign Records Seized, 1941~ (1941년이후 NA  
 해외 노획문서 모음).
- (4) RG 263 : Records of the Central Intelligence Agency (미중앙정보부 문서).
- (5) RG 319 : Records of the Army Staff (미육군참모부 문서).
- (6) RG 332 : Records of U.S. Theaters of War, World War II  
 (제2차 세계대전기 미전구(美戰區) 문서).
- (7) RG 338 : Records of U.S. Army Command (미육군사령부 문서).
- (8) RG 407 : Records of the Adjutant General's Office (부관부 문서).

<맥아더기념관, MacArthur Memorial>

- (1) RG 6 : Records of General Headquarters, Far East Command  
 (미극동군사령부 문서).
- (2) RG 9 : Collection of Messages (Radiograms), 1945~1951 (무선통신문 모음).

<미육군군사(軍史)연구소, U.S. Army Military History Institute>



- (1) The Orlando W. Ward Papers, Korea, 1946~1949 and Other Materials(제6보병사단장 올랜도 워드 장군 문서).
- (2) The Rothwell H. Brown Papers (제20보병연대장 로드웰 브라운 문서).

<기타자료>

The New York Times (뉴욕타임즈지), 1947~1950.  
The Washington Post (워싱턴포스트지), 1947~1950.  
Congressional Record (미의회기록)제95권.

## **Abstract**

### **A Study on the 'Cheju 4·3 Scorched-Earth Plan' and the Massacre**

- The Role and the Responsibility of US -

**Ham, Oak-keum**

Social Education Major, Graduate School of Education,  
Cheju University

Thesis advisor: Professor **Han, Seok-ji**

"Real Fact report on the 4·3 incident" of the government as of October 15, 2003 defined the 4·3 incident as 'the behavior of human right devastation by national public power'. According to the report, the victims including death and disappearance were estimated 25,000 ~ 30,000, and 80% of the victims were generated during the execution of middle mountain village scorched earth through the forceful suppression of the army over 6 months. What brought about such a crucial massacre in this small island located in the top southern extremity part in Korea Peninsula? What are the role and the responsibility of US? Now, these questions are to be rightly addressed. For this, this study set the following questions.

1. In what aspect the US policies on Korean Peninsula and political and social conflict for the construction of a new country in the independence region area were developed?

2. What was the aspect of the role and responsibility of US in the process of occurrence and development of Cheju 4·3 incident?

3. In the 'Scorched-Earth Plan' in Cheju-do executed right after the establishment of Republic of Korea, what were the background and the reason US had cided and executed the such a massacre? and, What is the responsibility of US?

This study was intended to make the above questions clear through identification of international political background before and after the world war II, the situation in the Korean Peninsula before and after its independence, and the background and the responsibility of the massacre executed by national

public power. What was explored in the above process are as follows.

Firstly, US's policy on the Korean Peninsula in the independence region was to construct an anti-communism breakwater in Korea by pushing on its fundamental policy, that is, 'to establish Korean government that is advantageous to US and of anti-Russia'.

Secondly, in the early independence political situation, US identified the cause of shooting incident in Cheju on March 1 and the consequent general strike as the residents' hatred toward the behavior of policemen, but out of prejudice that Cheju is an contaminated and impure island in ideology US threw it into relief as the communists' instigation only and handled it forcefully. Due to the occurrence of 4·3 and the boycott of 5·10 election, conflict with US military administration went to extremity.

Thirdly, the middle of November in 1948 when the massacre was decided in the 'scorched-earth plan' and executed in Cheju-do right after the establishment of Republic of Korea was such a period that division had been being fixed and the drawback of US army was on the debate, with each hostile regime entered South and North Korea. Lee Seung-man power tried to finish by forcing a scorched-earth plan for the reason of 'anti-communism, the domestic problem which might have caused a legitimacy dispute in getting approval as a government from UN', especially the Cheju-do incident which had carried out a boycott against 'the 5·10 general election'.

Also, US designed in advance 'a scorched-earth(A program of Mass slaughter)', and in the US army report, evaluated the performance of regiment 9 as successful, which had burned the middle mountain to ground and slaughtered the unarmed civilians. Also, US backed and supported the Korean government executing the massacre in which it mobilized the national violence bodies such as army and West-North Youth Group in cleansing the leftists to overcome its political crisis.

Eventually, for the execution of Cheju 4·3 subduing plan, US was primarily responsible. Most of all, the foremost responsibility of US for that massacre was that it drove the Cheju 4·3 to the confrontation of ideologies out of dichotomy viewpoint of the leftism and the rightism from the intension of building a anti-communism barrier in the Korean peninsula as a part of cold war plan.

Now, the massive slaughter in Cheju 4·3 leaves us a task to define it as a genocide that is not restricted in the deadline of public action in the international law. This is up to the next researchers.