

제주 4·3학살과 미국의 책임

- '초토화작전'을 중심으로 -

한 석 지 · 함 옥 금**

목 차

I. 문제제기	IV. 4.3학살에서 미국의 책임
II. 연구의 배경과 분석시각	V. 맺음말
III. 미국의 대 제주정책과 4.3	

I. 문제제기

2003년 10월 15일 정부의 공식문건으로 확정, 발간된 『제주4·3사건 진상조사보고서』 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. 그리고 과거 국가권력의 과오를 인정하는 대통령의 공식적인 사과가 있었다. 그러나 여전히 내외국의 전쟁관련 사료나 군경 관련 자료에서 제주4·3은 여전히 좌·우 대립에 의한 ‘폭동’으로 기록되어 있다¹⁾. 제주4·3이 제주지역의 문제에 국한되지 않고 해방공간의 한국에서 자행된 대표적 이데올로기의 희생양이었다는 인식과 한국 역사, 세계사 속의 반인도적인 범죄인 집단학살(Genocide)의 한 형태였다는 규명 없이는 그동안 고착화된 반공이데올로기적 시각을 바꾸기 힘들다²⁾.

더욱이 과거청산이 단순히 피해자들에 대한 보상·배상에 그치는 것이 아니라 앞으로는 그러한 일이 발생하지 않도록 안전장치를 마련하는 것이라고 볼 때 4·3 역시 당시의 그러한 학살이

* 제주대학교 사회교육과 교수

** 아라중학교 교사

- 1) 제주4.3의 진상규명 작업은 군사정권에 의해 오랫동안 억압당했으며 관련자들은 옥고를 치르거나 입을 다물었고 관련 기록들은 폐기되었으며, 공식석상에서 4·3을 언급하는 것이 금기시되었다. 그리고 이후 오랫동안 중·고교 교과서에서 4·3은 ‘북한의 사주에 의한 공산폭동’이었으며, 수차례 교과서가 개정되었어도 ‘폭동설’은 여전히 남아 있다.
- 2) 미군정기에 제주도에서 발생한 4.3은 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 많은 비극적인 사건이었다. 제주 4·3은 7년 7개월 동안 민간인 2만 5,0003만 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.

발생했던 상황적 조건, 무리한 진압의 최종 책임자 등 진실 규명이 제대로 이루어져야 한다. 진실 규명과 관련해, 그동안 4·3의 책임 추궁에서 면제되었던 미군정-군-경찰-우익 청년단체 등에 대한 재평가와 그 책임이 규명되어야 한다. 이 글은 4·3의 '초토화작전'에서 자행된 대량학살의 원인과 책임 규명을 중심으로 이를 밝혀보고자 한다.

분석을 위해서는 문헌자료를 사용하는데, 제민일보 4·3취재반(19941998), 『4·3은 말한다』 전 5권, 제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복위원회(2003), 『제주4·3사건진상조사보고서』(이해정부진상조사보고서), 제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복위원회(20012003), 『제주4·3사건자료집』 전12권, 「G-2 보고서(주한미군사령부 정보참모부 보고서)와 「PMAG보고서(미군 임시군사고문단 보고서)」 등의 미군 관계 자료, 제주4·3연구소(20002001), 『제주4·3 자료집-미군정보고서』, 『제주4·3 자료집Ⅱ-미국무성 제주도관계문서』, 그리고 기타 증언자료와 논문 및 자서전 등이 포함된다.

II. 연구의 배경과 분석시각

반공이데올로기의 편향성으로 인해 금기시되던 제주4·3에 대한 연구는 6월 민주항쟁 이후 분출되기 시작한 민주화 물결의 영향으로 활발하게 이루어지게 된다. 4·3의 전개과정을 기술하고 4·3의 원인을 살피는 양한권의 연구(1988)는 이후 4·3 연구의 계기가 된다. 박명립(1988)은 4·3의 역사적 사실 확인 작업을 통해 '4·3'의 성격을 규명하고 4·3이 분단 8년사에서 어떠한 위치를 차지하는지를 설정하여 규명하고 있으며, 양정심(1995)은 제주4·3을 4·3 주도세력인 남로당 제주도위원회를 중심으로 고찰하였다.

제주4·3에 대한 보다 본격적인 조사 작업으로는 제민일보의 『4·3은 말한다』 전5권(19941998)을 들 수 있다. 이것은 4·3의 전모뿐만 아니라 초토화작전의 실상과 미국의 개입 여부 등을 국내외 자료와 증언 등을 통해 밝히고자 하였으며, 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', '미군 책임의 문제' 등과 같은 쟁점들을 제기하고 상황을 재구성하여 사실관계에 입각해 고증하기도 하였다. 또한 제주4·3 제50주년 기념사업추진 범국민위원회의 『제주4·3연구』(1999)는 다양한 학문 분야의 연구자들이 참여하여 4·3에 대한 종합적인 접근을 시도했다는 점에서 4·3연구의 두드러진 성과로 볼 수 있다.

이러한 과정을 거쳐 4·3연구가 활발해지면서 좌우이데올로기 갈등보다 제주도라는 고립된 섬에서 약 1년 사이에 무려 3만 명이라는 사람들이 조직적으로 대량학살된 '비인도적인 행위'에 대한 관심과 논의가 본격화되기 시작한다. 강성현(2002)은 대량학살 시기를 중심으로 이러한 학살 자행을 가능케 한 심리적 동학을 사회과학적으로 분석하였고, 허호준(2002)은 4·3의 발발 원인을 5·10선거의 과정에 있다고 보고 이 시기를 중심으로 미군정의 개입 정도에 대한 본격적인 논의를 전개하면서 미군정의 책임에 대한 논의를 하고 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 4·3에 대한 학문적 연구를 통해 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 자리잡아가게 된다(정해구, 1999: 181). 이를 배경으로 하여 1999년 12월 16일 국회에서는 '제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법'이 통과되었고, 2000년 1월 12일에는 '제주4·3특별법'이 제정 공포되면서 비로소 정부 차원의 진상조사에 착수하게 되었다. 그리고 이 특별법에 따라 4·3에 대한 정부의 진상조사가 2000년 9월부터 2003년 2월까지 2년 6개월 동안 진행됐으며 2003년 10월 15일 정부진상조사보고서가 최종 확정되었다.

정부진상조사보고서는 국내외에서 수집한 방대한 자료를 분야별로 정리하는 작업과 사건의 배경과 전개과정, 피해상황 등의 진상규명은 물론, 4·3의 실상을 파악하는 기초 자료로 활용하기 위한 방대한 작업의 결과이며, 과거 정부가 한 일에 대해 현직 대통령이 공식 사과하는 결과를 이끌어 냈다는 점에서 일정한 의의가 있다³⁾.

이상의 기본적인 논의 하에 이 글은 제주4·3학살에서 미국의 책임문제에 초점을 맞추고자 한다. 해방공간의 제주사회는 건국준비위원회와 그의 발전적 해체로 새로이 조직된 인민위원회의 지도에 따라 자주·민주·통일을 향한 노력을 경주하고 있었지만 1945년 9월 이후 남한 지역에 주둔하기 시작한 미군정은 점차 자신의 통제력을 제주도까지 확대시켰고, 그 이후 제주 민중들이 구축해 놓았던 자율적 공동체 질서는 미군정의 점령정책과 충돌하게 된다. 이 과정에서 미군정은 물리적 억압기구를 동원하여 과잉진압으로 대처하여 민중들의 봉기와 그에 따른 대규모 민간인피해를 가져왔던 것이다. 이와 관련된 미군정의 정책은 일반적으로 미국의 대 한반도 정책으로 확대되는 것이지만, 보다 직접적으로는 제주4·3의 원인 및 성격과 관련된 미군정의 대 제주도 정책을 의미한다(문순보, 2001: 5). 즉, 미국의 대 한반도정책이 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. 이 논문은 이러한 문제의식에서 출발한다.

좀 더 구체적으로, 이 글은 제주 4·3의 발발과 전개과정에서의 미군정의 역할과 개입양상 및 대한민국 정부수립 직후 제주도에서의 자행된 초토화작전에서 대량학살이 결정되고 수행된 배경과 원인, 그리고 이때 미국의 책임은 무엇인가를 살펴볼 것이다. 이를 위해 이 글은 전후 미국의 냉전정책이 미국의 대한정책과 대제주정책에 미친 영향을 중심으로 제주 4·3 발발과의 연

3) 정부진상조사보고서는 우선 제주4·3사건 발생 55년 만에 정부 차원에서 조사된 최초의 '4·3 종합보고서'라는 점이다. 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, 마지막으로, 한국현대사에서 특별법에 의해 과거 역사를 재조명한 최초의 보고서란 의미를 안고 있다(양조훈, 2004: 111). 이러한 의의에도 불구하고 정부진상조사보고서는 4·3의 전체모습을 드러냈다고 볼 수 없으며 경찰 등 주요기관의 관련문서 폐기와 군 지휘관의 증언 거부, 그리고 미국 비밀문서 입수에 실패함으로써 일정한 한계를 지닌다.

관관계를 살펴보고, 4.3학살에서 미군정의 정책을 밝히기 위하여 초토화작전의 배경과 계획, 이 과정에서 대량학살의 실상을 중심으로 미국의 전략과 시각을 고찰한다. 이를 통해 초토화작전의 대량학살을 지시하고 수행한 정부와 미국의 책임을 드러내 보이고자 한다.

Ⅲ. 미국의 대 제주정책과 4·3

전후 미국의 대 한국정책 구상이 구체적 과제로서 다른 연합국과의 사이에서 거론되게 된 것은 제2차 세계대전 종반에 들어서이다. 제2차대전 직후 미국의 동북아정책의 핵심은 변혁을 추구하고 있던 동북아를 미국의 이해에 맞게 세계자본주의권내로 편입시키는 것이었다. 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 것이다⁴⁾. 또 하나의 중요한 장애는 전후 미국은 중국 본토와 일본으로 이어지는 대소 봉쇄망을 구상하고 있었고, 이에 따라 중국을 지키기 위해 친미적인 장개석 정부에 막대한 지원을 하였지만 중국 내전은 점점 불리하게 돌아가고 있었다. 이것은 두 가지 점에서 미국의 대동북아 정책을 위협했는데, 하나는 중국이 공산화될 경우 동북아 전체뿐만 아니라 동남아시아에도 많은 영향을 미칠 수 있다는 점, 다른 하나는 중국을 중심으로 하는 동북아시아 지역 통합전략을 수정해야만 한다는 점 때문이었다(한국역사연구회 현대사연구반, 1991: 25).

미국의 대 한반도정책도 기본적으로는 이러한 대동북아 정책의 기초 위에서 이루어졌다. 게다가 한반도가 소련과 바로 국경을 접하고 있다는 지정학적인 특수성으로 인하여 미국의 대 한국정책은 다른 지역에 비하여 군사적으로 더욱 중요했다. 따라서 반공 친미국가를 한반도에 구축하는 것이 미국의 대 한반도정책의 가장 중요한 목표가 될 수밖에 없었으며, 이를 기본적인 축으로 하여 대 한반도정책이 수립되었다.

이러한 배경 하에서 수립된 대 한반도정책 기초에 따라 미국은 38선 이남을 점령하여 군정을 실시하고 직접 통치하였다. 오키나와에서 한반도에 진주한 미 제24군단장, 즉 주한미군사령관 하지는 한국 민족을 해방 민족으로 인정하지 않았다. 미군정 3년 점령기에 있어서 한국에 대한 미국의 기본 통치 방침은 2개의 정책 문서로 요약되는데, 그것이 '맥아더 포고'이다. 1945년 9월 7일 태평양미국육군총사령관의 자격으로 발표된 포고 제1·2호는 헌법이 없던 미군정 3년간 점령정책의 기본이 되는 법규로 활용되었다. '포고 제2호'는 범죄 또는 법규 위반에 대한 처벌 규정으로, 미군 최고지휘관의 포고·명령·지령에 위반하는 자, 미국인 및 연합군 국민의 인명·소유

4) 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.

권·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. 특히, 미군정 하에서 4·3 연루자들을 처벌할 때 적용한 법규가 바로 이 '포고령 2호'였다. 미군은 점령 당초, 한국을 완전히 일본의 일부인 것처럼 취급하고, 패전국에 대한 전승국의 태도로 임했던 것이다.

이러한 상황에서 제주도 무장대가 단선·단정의 반대와 조국의 자주통일, 극우세력의 탄압에 저항한다는 기치를 내걸고 미군정 경찰과 서북청년회 등을 향해 본격적으로 공격을 개시했던 것이 4.3이다. 그러나 이날의 사건은 복합적이고 누적된 전사(前史)의 기폭점일 따름이다. 4·3의 총체적인 모습을 따라가기 위해 4·3의 전개과정에서 시기적 특성⁵⁾에 주목하고자 한다.

이 글에서는 정해구(1999)의 시기구분을 수용하여 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. 이 국면별로 미군정의 대 제주정책을 정리하면 다음과 같다.

1. 제1국면 (1945. 8.1947. 2)

해방정국 초기 제주도 건국준비위원회가 결성된 것은 1945년 9월 10일의 일이었다. 이후 중앙의 상황과는 달리 최소한 1947년 3·1절 발포사건 이전까지만 해도 미군정과 인민위원회(나중에는 민전으로 흡수됨) 사이는 심각한 긴장관계가 아니었다. 본토의 그 어느 지역보다도 제주도지역은 좌파의 영향력이 강했다. 제주도 인민위원회의 위상은 다음의 표현에서도 알 수 있다. "제주도 인민위원회는 이 섬에서 하나밖에 없는 정당인 동시에 모든 면에서 정부행세를 한 유일한 조직체였다." "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."(브루스 커밍스, 1986: 432)

1945년 11월부터 시작되었던 제주도 미군정의 정책⁶⁾ 역시 중앙 및 본토의 미군정정책과는

- 5) 4·3의 발발을 기점으로 4·3 이전 2기, 4·3 이후 8기 등 10기로 구분하여 4·3의 전개과정의 시기적 특성을 밝히는데, 4·3의 시기구분에 대한 다른 논의로 정부진상조사보고서(2003: 167-36), 허호준(2002: 10), 강성현(2002: 45-57) 등이 있다. 이에 대해서는 이들의 연구를 참조바람.
- 6) 제주도 제59군정중대 부대사에는 59군정중대가 1945년 9월 17일 미국 캘리포니아 민정요원 보충대에서 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 늘

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 미군정과 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.

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 해체 모니의 소재를 인민위원회로 인정하고 빈약한 우익세력의 강화가 관철될 때까지 무모한 충돌을 의도적으로 자제했던 데에 있었다(문순보, 2001: 27). 이렇게 제주도 상황은 중앙 및 본토의 상황과 '분리' 되어 있었다.

2. 제2국면 (1947. 31948. 4. 2)

제주도의 역학 구도도 1947년 초부터 미군정의 물리력 강화를 시작으로 역전되기 시작하였다. 3월 1일의 기념집회 소식이 알려지면서 미군정은 본토경찰 100명을 추가 배치하여 긴장감을 고조시켰고 3월 1일의 시위를 강경 진압함으로써 6명의 민간인 희생자를 낳게 하였다. 전국적으로 발생한 집회와 시위의 해산과정에서 미군이 직접 동원된 곳은 제주도가 유일했다. 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(문순보, 2001: 29).

'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. 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 항의에서 비롯된 보다 근본적인 문제임을 증명해주고 있다.

어나 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, 2003:80).

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 이해적인 일이었다⁷⁾. 미군 중앙조사단은 현지 확인조사를 실시하고 총파업 사태의 일련의 흐름을 예민하게 관찰하면서도 조사결과에 대해서는 함구로 일관했지만 1947년 3월 14일 기록된 미 6사단 정보보고서의 내용은 총파업 사태의 원인으로서는 경찰 발포에 대한 도민적 반감과 남로당의 대중선동에 의한 도민 반감의 증폭이라는 두 요인을 지적하고 있었다⁸⁾.

그러나 미군정은 남로당의 대중선동에만 관심을 쏟았는데, 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(정부진상조사보고서, 2003: 122). 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. 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.⁹⁾ 또한 3·1절 시위 직후 제주를 순시한 조병옥 경무부장은 "3·1사건의 원인은 북조선의 세력과 통모하고 미군정을 전복하여 사회적 혼란을 유지하려는 일부의 책동으로 말미암은 것"이라고 발표하였고(「독립신보」, 1947년 3월 21일), 경무부 차장 최경진은 "제주도민은 90%가 좌익색채이다"라고 언급하였던 것이다(「한성일보」, 1947년 3월 13일). 미군 측은 여러 가지 정보 분석을 토대로 '제주도는 좌익 본거지'라고 규정하기 시작했다. 제주도 미군정 당국은 3·1절 기념집회의 강경진압 이후 제주도는 인구의 70% 이상이 좌익단체의 동조자이거나 관련이 있는 좌익분자들의 거점으로 인식하였다¹⁰⁾.

이후 계속된 제주도내 갈등은 '3·1 발포사건' 및 총파업 사태를 통해 형성되었던 갈등의 연장선상에 있었다. 4월 10일에 부임한 유해진 지사는 극우단체의 힘을 빌려 조직과 선전활동을 성공적으로 했다고 평가할 정도로 우익강화 정책을 폈다(허준호, 2002: 67). 1947년 하반기에 들어 경찰의 비호 아래 서북청년회 등 반공우익 청년단체원들의 제주도 진입이 본격화되었다. 좌

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

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

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

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

파 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. 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. 31948. 10)

제주 4·3은 시기적으로는 본토에서 전개되었던 단선단정 반대투쟁의 와중에서 발생했지만 오히려 그것과는 다른 성격을 띠고 분출되었다. 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, 이런 의미에서 그 폭발은 제주도에 급속도로 심화되었던 갈등이 누적된 결과라고 할 수 있었다(정부진상조사보고서, 2003: 162-165).

미군정은 4월 3일 제주도에 무장붕기가 발생하자 사태초기엔 이를 '치안상황'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(제민일보 4.3취재반, 1994: 58). 또한 경무부장 조병옥은 조기 진압방침을 정해 '반공정신이 투철한' 서청 단원 500명을 제주도에 파견해 줄 것을 요청했다. 사건 발발 직후 김정호 비상경비사령관은 "폭동사건은 육지부에서 침입한 악질불량 도배들이 도민을 선동시켜 야기된 것"이라고 주장했다. 더 나아가 조병옥 경무부장은 4월 14일자로 '도민에게 고향'이라는 선무문을 발표, "여러분은 민족을 소련에 팔아 노예로 만들려고 하는 공산분자의 흉악한 음모와 계략에 속은 것"이라고 사태의 성격을 규정했다(「제주신보」, 1948년 4월 8·18일).

그러나 1948년 5월 초 제주를 시찰했던 광주지검 김회주 검찰관은 5·10선거 반대가 사건발단의 직접 원인이라면, 서북출신 경관들의 과도한 태도에 분개한 인민의 반항이 간접 원인이라고 지적했다(「한성일보」, 1948년 5월 22일). 제대로 교육을 받지 못한 응원경찰이 무리한 행동으로 도민들과 갈등을 빚었다는 것이다. 이로 인해 사태가 더욱 악화되자 던 장군은 5월 6일 기자들과 만나 "제주도에 파견된 경찰의 반수는 5일간의 훈련 밖에 받지 않았으며 이 결과로 지나친 행위를 하였을지 모른다"면서 "포화행위를 한 경찰 2명이 미군 군법회의를 통해 처리될 것"이라고 해명하기도 했다(「우리신문」, 1948년 5월 8일).

그 이전 4월 10일께 미군정은 이미 제주도령을 공포, 육지부와의 해상교통망을 일체 차단하였다(「동아일보」, 1948년 4월 17일). 미군정의 이러한 첫 대응책은, 1년 전 '3·1발포 사건' 이래 제주도에 누적되어온 사태의 본질적인 원인에는 관심이 없었다는 것을 보여준다. 이 과정에서 경찰이 초기에 비밀리에 조천면과 애월면 일대의 산간 마을에서 초토화작전을 감행하였다는 김익렬 장군의 증언은 이 작전이 제주도를 '대폭동사건'으로 확대시킨 근본원인임을 짐작케 한다. 이러한 극단적 조치가 오히려 주민들로 하여금 대거 입산, 항쟁 세력을 강화시켜주는 결과만을 가져왔기 때문이다. 즉, 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 본격적인 진압작전에 앞서 게릴라 지도자와 교섭하라고 지시했다는 점이다(정부진상조사보고서, 2003: 191). 9연대 연대장 김익렬 중령은 우선 게릴라 축과 평화회담을 모색하여 그 결과 양측은 마침내 4·28평화회담의 성공에 다다를 수 있었다. 그렇지만 어렵사리 이루어진 이 같은 합의도 우익단체 단원들에 의해 자행된 오라리마을 방화사건 등에 의해 깨어지고 말았다(양조훈, 1999).

그런데 하지 장군의 강조점은 단순히 '사태 진압'에 있는 게 아니라 '조기 종결'에 있었던 것으로 보인다(정부진상조사보고서, 2003: 194-195). 이러한 사전 의도로 인하여 미군정은 평화협상의 추진 중에도 김익렬에게 '정치고문의 파견'을 통해 초토화작전 실시를 종용하는 한편, 5월 5일 미군정장관인 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. 다시 말해, 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 마땅한 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 때문이다(정해구, 1999: 200).

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 단독선거를 추진해 온 미군정에게는 미국의 동북아정책을 거부한 제주도는 눈엣가시처럼 매우 거북한 지역이 되고 말았다. 미군정은 5·10선거가 실패하자 "공산주의자들이 제주도에서 강력한(선거 방해) 시도를 했으며, 분명히 다른 지방과 북한으로부터 많은 수의 훈련된 선동가와 다량의 무기, 탄약을 들여왔다"며 "이런 시도는 계속되고 있고, 공산주의 라디오 방송에서는 제주도를 '동양의 그리스'로 취급할 것"이라고 보았다.

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(「조선일보」, 1948년 6월 3일). 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 희생시

키더라도 무방하다”고 발언했다는 전임 연대장의 증언으로 보아서도 그의 강경진압작전이 어떠 했을지 짐작된다(김익렬, 1994: 345). 그러나 이러한 강경 진압작전으로 부작용도 속출했다. 5 월 21일에는 박 연대장의 토벌정책에 반기를 든 41명의 경비대원들이 모슬포 연대 본부에서 탈 영. 산 쪽에 가담함으로써 진압작전을 더욱 강화시키는 결과를 낳았다(정부진상조사보고서, 2003: 217). 그러나 브라운 대령의 진두지휘 아래 작전을 수행해 온 박진경 연대장은 미군의 인정을 받아 6월 1일 대령으로 진급했다(국방부 전사편찬위원회, 1967: 441). 제주도민의 시각 으로 볼 때는 ‘무차별 체포작전’이었지만 단 장군은 이를 ‘성공적인 작전’으로 평가해 제주에 온 지 채 한 달도 되기 전에 박진경을 대령으로 특진시킨 것이었다(정부진상조사보고서, 2003: 221). 그러나 중산간마을을 누비고 다니면서 불과 한 달 사이에 수천 명의 ‘포로’를 양산해 낸 박진경 연대장의 작전은 주민들을 더욱 산으로 도망치게 했고, 자신은 암살당함으로써 사태 해 결에 도움을 주기는커녕 더욱 악화시키는 계기가 되었다.

1948년 10월에 들어서면서 토벌의 강도는 다시 강화됐다. 남과 북에 서로 적대적인 정부가 출현함에 따라 제주도 사태는 단순한 지역문제를 넘어 정권의 정통성에 대한 강한 도전으로 부 각되었다. 남한 정권을 장악한 이승만 정부는 10월 11일 제주도경비사령부를 설치하고 본토의 군 병력을 대거 제주에 파견했다. 그런데 10월 19일 제주에 파병하려던 대대가 여수에서 총부 리를 돌려 이른바 ‘여순사건’을 일으킴으로써 전국은 견잡을 수 없는 소용돌이 속에 휘말리게 되었다. 이로 인하여 제주도는 상당 기간 외부로부터 완전히 차단되었다. 여수 14연대 반란사건 은 군 내부적으로는 대대적인 숙군 선풍을, 제주 사태에 대해서는 참혹한 민간인 학살의 유희 극을 몰고 왔다.

4. 제4국면 (1948. 101949. 5)

신임 송요찬 9연대장은 10월 17일 해안선으로부터 5km 이상 떨어진 중산간 지대를 통행하는 자는 폭도배로 인정, 이유 여하를 불문하고 총살하겠다는 포고문을 발표했다(「조선일보」, 1948년 10월 20일). 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. 이와 관련, 미 고문관이었던 피슈그룬드는 “9연대는 한라 산 쪽을 향해서 내륙에 있는 사람은 누구든지 적으로 간주했다”고 증언했다(정부진상조사보고 서, 2003: 264-265; Harold Fischgrund(81세), 미국 버지니아, 당시 9연대 고문관, 2001. 10. 20 증언채록).

이 중산간 초토화작전은 이미 그 해 4월 단 군정장관의 정치고문이 김익렬 당시 9연대장에게 요구했던 작전으로 김익렬은 당시 이를 거부해 무산된 바 있다고 회고했다(김익렬, 1994: 313). 김익렬 연대장 시절에 9연대 정보참모였던 이윤락도 “CIC 소령이 김익렬 연대장과 나에게 해안선 에서 5km이상 떨어진 중산간지대를 적성(敵性)지역으로 간주, 토벌하라고 명령했다”고 증언했다.

이 작전을 위해 경비대 사령부는 10월 18일 제주해안을 봉쇄하고 여수 주둔 14연대 1개 대대의 제주 파견을 명령했다. 그러나 출동준비 중이던 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”(제민일보 4·3취재반, 168)고 발언해 제주도 사태에 대한 향후 정부의 대응을 예고했다.

이 시기 제주도의 무장대는 조직을 재편성해 전투태세를 강화하고 있었다. 무장대는 10월 24일 이덕구의 명의로 이승만 정부에 선전포고하고 토벌대에는 호소문을 발표하는 한편(김봉현, 김민주, 1963: 166), 경찰과 경찰 가족, 우익 인사에 대한 습격을 벌여 인명피해가 곳곳에서 발생했다. 토벌대는 본격적인 초토화작전으로 이에 맞섰다. 중산간지역에서 발일을 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.

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 시설단체들을 적극 활용했다. 시설단체로는 서북청년회¹¹⁾와 대동청년단이 전위에 서서 군·경 못지않은 역할을 했다. 특히 가족이 무장대에게 희생당한 유족들을 경찰조직에 편입시킴으로써 보복행위를 조장했다. 서청의 백색 테러가 더 한층 기승을 부렸으며 ‘저놈은 빨갱이’라면 어떠한 해명도 통하지 않았다.

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 좋은 전과를 올리기 위해서’라고 분석하고 있다. 12월 중순경부터 제주 주둔군과 경찰에 서북청년회 단원들이 투입됐다. 미군은 서청이 제주 주둔군과 경찰을 지원하는데 대해 칭찬을 하며 유도하기도 했다. 미군과 토벌당국은 제주시 사건 진압작전의 주역으로 서청에 이어 제2연대를 주목했다. 대전에 주둔하고 있던 제2연대는 바로 여순사건을 진압한, 실전경험이 있는 부대였기 때문이다(정부진상조사보고서, 2003: 304).

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

11) 당시 보고에 의하면, “최근 대통령(이승만)과 내무부장관(신성모)의 합의에 따라 서북청년 단원들이 한국군에 6,500명, 국립경찰에 1,700명이 공급될 예정이며, 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 합의 돼 있다”(Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1005, December 6, 1948).

것이다¹²⁾.

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.¹³⁾ 이 같은 무장대의 거센 공세를 경험한 함병선 연대장은 계엄령 해제 조치 철회를 정부에 요청, 육·해·공군 합동작전에 의한 대대적인 토벌작전을 전개했다.¹⁴⁾

이러한 와중에서 토벌대와 무장대에 의한 제주도민의 희생은 계속됐다. 토벌대는 무장대원으로 위장해 민가에 들어가 '숨겨 달라'고 함정을 판 후(정부진상조사보고서, 2003: 403404) 주민들을 학살하는가 하면 무장대로부터 기습을 당한 후 이에 대한 보복으로 주민들을 무장대와 내통했다고 몰아 집단학살하는 일들도 발생했다¹⁵⁾. 무장대도 보복공격에 나서 토벌대를 기습하는가 하면 마을을 공격해 주민과 경찰가족, 우익단체 단원들을 습격, 학살했다. 1949년 1월 18일에는 모슬포와 성산포에 경찰서가 신설돼 기존 제주경찰서, 서귀포경찰서와 함께 도내 경찰서가 4개로 증설됐다("제6회 국무회의록", 1949. 1. 11: 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2002: 16).

1949년 4월 9일 이승만 대통령의 제주 방문은 정부의 통치력이 자리를 잡아가고 제주도에서 토벌작전이 끝나고 있음을 상징하는 사건이었다(「자유신문」, 1949년 4월 12일). 이어 4월 29일 소개령이 해제되고 5월 10일에는 1년 전 무산됐던 북제주군 갑·을 선거구에 대한 재선거가 실시됐다.¹⁶⁾ 그리고 5월 15일 제주도지구전투사령부가 해체됐다.

12) 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: 17). 또한 제주사태에 대해 초대 육군 참모총장 이응준은 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." (이응준, 1982: 270)

13) "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.

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

15) '의귀리 전투' 때 중산간을 해마다 잡혀온 주민 80여명이 희생된 80여 구의 시신은 나중에 마을 주민들에 의해 합장되었으며 의귀리에 소재한 합장 묘역에는 '현의합장묘(顯義合葬墓)'라는 큰 비석이 세워져 있다(제민일보 4·3취재반, 1998 ⑤: 141142). 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 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) 증언, 조천읍 함덕리, 당시 경찰, 2002. 2. 1. 채록: 정부진상조사보고서, 2003: 314).

16) 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).

IV. 제주 4·3학살에서 미국의 책임

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 '초토화'¹⁷⁾ 됐다. 왜 대규모의 초토화작전이 이 시기에 결정되고 실시됐는지 밝혀내기 위해서는 당시의 국내외 정치상황을 살펴볼 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(이수인 편, 1989:17). 그런 가운데서도 김구·김규식을 중심으로 한 통일운동이 여전히 벌어지고 있던 때이기도 했다. 둘째, 이승만 대통령의 반대에도 불구하고 국회에서 '반민족행위특별처벌법'이 통과돼 지배세력간에 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(정부진상조사보고서, 2003: 241242).

1948년 분단정권 수립 후부터 1949년 5월까지의 기간은 남북한의 갈등보다 주로 남한 내의 갈등으로서 이승만 정권 지배블럭 내 분파 갈등 및 이승만 정권과 남한 민중간의 갈등이 주요 축이었다(박명림, 1989: 44). 위기는 정부수립 전부터 시작했다. 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(박명림, 1996: 396-397). 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

17) "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(국방부 전사편찬위원회, 1967: 445). 또한 정부진상조사보고서(2003)에도 여러 곳에서 '초토화'라는 표현이 발견된다.

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 통과되어 '반민족행위특별조사위원회'(약칭 '반민특위')가 구성됐다(임종국, 1991: 112-119).

이승만으로서는 한민당과도 결별한 마당에 정치기반인 친일파를 잃는다는 것은 자신의 정치 생명과 관련해 용납할 수 없는 일이었다. 반민법을 견제하려던 계층은 이승만이 정점인 행정부와 반공 극우파로 가장한 친일세력, 경찰내의 일경출신 간부들이 대부분이었다(임종국, 1991: 269). 반민특위 요원에 대한 친일경찰의 암살음모와 관제데모가 이어지는 등 이승만과 친일세력의 방해공작은 계속됐다. 반민특위는 1949년 6월 6일 경찰의 습격을 받은 후 급격히 약화된다. 결국 반민법에 의해 처벌받은 사람은 불과 7명뿐인데다 그마저 이듬해 봄까지 감형이나 형집행정지로 모두 풀려남에 따라 친일파 숙정작업은 실효를 거두지 못했다(오익환, 1979: 124138).

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 김구식은 프랑스 파리에서 열리는 유엔총회에 전 한국 총선을 요구하는 서신을 보냈다(서중석, 1996: 190). 10월 13일에는 소장파의원을 중심으로 한 47명의 의원이 '외군철폐 긴급동의안'을 제출했다(서중석, 1996: 154). 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(서중석, 1996: 168). 또 항간에는 백범 김구가 여순사건의 배후라는 낭설까지 떠돌았다. 이승만에게 여순사건은 반대세력을 물리치고 최대의 정적인 김구까지도 궁지에 몰아넣을 '호재'였던 것이다¹⁸⁾. 이미 해방정국에서도 보여 줬듯이 이승만이 위기에서 벗어나기 위해 내세우는 최대 이슈는 '반공'이었다. 군 내부에 숙군 선포가 붙었다. 여순사건은 특히 제주4·3에 있어서는 이미 초토화작전 방침을 굳힌 사령탑에게는 오히려 작전 감행을 촉진시키는 자극제가 되었을 뿐이었다¹⁹⁾.

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

19) 존 메릴은 여순사건과 제주도사태의 역학관계에 대해서 다음과 같이 설명한다. "여순반란은 제주도 대게릴라 작전의 수행에 커다란 영향을 주게 되었다. 본토에서의 게릴라와의 전투에서 정부측 손실이

2. 초토화작전과정에서 인명 피해

4·3사건의 희생자(사망·실종자)와 이재민 숫자에 대해서 신문·국무회의록·미대사관 문서 등 각종 국내의 자료에 언급되어있는데, 희생자 수가 시기별로 다르게 나타나있다. 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. 이 시기의 신문 보도는 희생자 수를 20,000명으로 보도하기도 했는데(「연합신문」, 1949년 3월 4일) 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 국내의 자료에 보이는 희생자의 수는 최소 27,719명에서 최대 4만여 명이다(「경향신문」, 1949년 6월 28일). 마지막으로 1960년 4·19 직후 국회에서 사건의 진상규명 요구가 비등할 때 제기된 수치로, 4만 명에서 65,000명까지 주장되었다(정부진상조사보고서, 2003: 364365).

이중 주한미육군사령부의 제주도사건 종합보고서에 나온 희생자 15,000명 수치는 현지 경찰과 주둔군 정보담당 부서로부터 직접 얻은 정보를 반영한 것으로 보인다²⁰⁾. 이 자료는 1949년 3월을 기준으로 작성되었기 때문에 1949년 전반기에 집중된 사망자 수가 고려되지 않았음을 유의해야 한다. 따라서 1949년 5월 10일 제주도 재선거의 실시, 5월 15일 제주도지구전투사령부의 해체를 정점으로 사태가 거의 진정된 이후에 집계된 통계를 볼 필요가 있다. 제주도 당국은 1953년에 발행한 공식기관지 『제주도세요람』에 위 27,719명을 제주4·3사건 희생자 수로 기록하였다. 좀 더 구체적으로, 희생자 신고서에 나타난 인명피해 실태를 살펴보면 다음과 같다.

4·3사건 종결 이후 공공기관에서의 피해자 신고 접수는 세 차례 있었다. 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·시기가 해자별 현황이다. 일반주민의 희생실태를 파악하는 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 2월까

커지게 되자 반공태세가 강화되었던 것이다. 그리고 제주도 문제 또한 정부의 정통성을 입증하기 위한 긴박한 문제였던 것이다. 일단 여수반란이 진압되자, 자연히 제주도 소요사태의 진압문제가 그 다음의 관심사로 부상하게 되었다. 그리고 이제 제주도 내의 대 게릴라작전에 대해 정부는 어떠한 제약도 받지 않게 되었던 것이다.”(존 메릴, 1988: 182)

20) 1949년 4월 1일자의 주한미군사령부의 「제주도사건 종합보고서」는 토벌의 성공 이유를 민간인 대량 살육작전(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.

지 집중적인 인명피해가 발생한 것으로 집계됐다. 1948년 4월부터 1949년 6월까지의 희생 신고자는 10,761명인데, 이 가운데 83%인 8,894명이 앞의 5개월에 집중됐다(정부진상조사보고서, 2003: 367-373). 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 신고에서는 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 종합보고서에 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(정부진상조사보고서, 2003: 373).

3. 대량학살에서 미국의 책임

존 메릴은 4·3이 미군정 시절에 발발한 데 대해서는 미군정의 실책을 인정했지만 대량 인명희생을 가져온 초토화작전은 대한민국 정부가 수립된 이후라는 점을 들어 미국의 책임을 부인했다. 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(제민일보 4·3취재반, 1994②: 389401).

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 국립경찰파견대를 포함함)에 대한 전면적인 작전상의 통제를 행사하는 권한을 보유할 것으로 합의한다("존 메릴 박사 인터뷰")

이상과 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.²¹⁾ 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 전면에 나서게 되었다. 임시군사고문단은 1948년 8월 15일 일반명령 제31호로 법적인 근거가 마련되었고, 한미군사안전잠정협정이 체결됨에 따라 공식적으로 출범했다. 고문단 단장으로는 로버츠(William L. Roberts) 준장이 임명됐다(안정애, 1996: 70). 로버츠는 이미 1948년 5월 20일부터 미군정 통위부 고문관으로 복무하던 중 새롭게 임시군사고문단 단장 직을 맡게 된 것이다²²⁾. 제주도의 고문관으로는 버제스(F. V. Burgess) 대위가 임명돼 왔다²³⁾. 로버츠는 후에 9연대장으로서 무모한 초토화작전을 벌인 송요찬에 대해 '강인하고 용감한 사람'이라고 제주 주둔 미군사령관 브라운 대령에게 소개한 바 있다²⁴⁾.

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 하우스만(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(하우스만·정일화, 1995: 164). 여순사건은 고문단의 역할을 상징적으로 보여준다. 로버츠 단장은 하우스만 외에도 풀러(Fuller) 대령 등 8명의 고위급 고문관을 현지에서 파견해 사건 진압에 결정적 역할을 했다(하우스만·정일화, 1995: 171186).

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 드

- 21) "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.
- 22) "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.
- 23) "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.
- 24) "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.

러나고 있다는 것이다. ...현재 계획된 작전의 지원과 전개는 미국인들의 간섭을 최소화한 상태에서 적절한 지휘계통에 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 지휘체널을 통해 즉각적인 수정조치를 취해야 할 것이 요청된다²⁵⁾.

'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 발표됐다.

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, 주목할 만한 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 대목이다. 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 차단했다²⁶⁾. 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 강력

25) "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.

26) "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.

하고 적극적인 활동을 하고 있다”고 평가했다²⁷⁾. 로버츠 고문단장은 11월 15일자 보고서에서도 “CIA의 활동이 우수하다”고 칭찬하면서 “한국군 3개 대대를 주로 서북청년회 단원으로 충원시킬 계획”이라고 밝혔다²⁸⁾. 로버츠는 또한 이승만 대통령, 이범석 국방장관, 채병덕 참모총장 등에게 보낸 12월 18일자 서신에서도 강경작전을 펼치고 있는 송요찬에 대해 “송요찬 중령은 섬주민들의 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 권고했다²⁹⁾. 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 훈장을 수여할 것이라고 로버츠에게 약속하기도 했다³⁰⁾. 또한 로버츠 고문단장은 무차별 강경진압작전을 펼치고 있는 송요찬 9연대장을 칭찬하거나 미군 스스로 ‘과격환 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 하였다³¹⁾.

한편, 로버츠 고문단장은 “수많은 무고한 민간인들이 제주도에서 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 했다³²⁾. 비록 한국군에 의한 살해도 부분적으로 인정했지만, ‘대부분 게릴라의 공격으로 살해당했다’고 한 것은 사실 왜곡이었다. 또한 로버츠 고문단장은 미국 본토의 군 수뇌부가 주한미군 철수를 기정사실화하며 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 했다³³⁾. 로버츠 준장은 1949년 3월 11일 미 대사관 드럼라이트(Everett Drumright) 참사관에게 “제주도에 CIA를 설치 운영하도록 하였다”고 밝히기도 했다³⁴⁾. 로버츠 고문단장은 육군부 기획작전국장인 볼

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

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

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

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

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

32) “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.

33) “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.

트(Charles L. Bolte) 소장에게 미군이 철수한 후의 고문단 존재 이유에 대해 아래와 같이 설명하면서 “한국군은 미국인 대신 피를 흘리고 있다는 사실을 모르고 있다”고 말했다. 그 이전 제주도에서의 강경진압 작전의 분위기가 돌면서 8월 20일을 전후해 응원경찰 800명가량이 제주에 증파되자 한 언론은 “무력방법으로서는 도리어 사태를 악화시킬 우려가 있다는 것이 일반적으로 공통된 견해가 되고 있다.”(「조선중앙일보」, 1948년 9월 1일)며 당시의 분위기를 전했다. 9월 6일에는 12개 정당·단체들이 합동으로 “동족상잔 중지하라”는 내용의 성명을 발표하기도 하였다(「조선중앙일보」, 1948년 9월 7일). 이처럼 여론은 대규모 유흥사태를 걱정하면서 무력사용을 자제해야 한다는 것이었다.

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 나타난다³⁴⁾. 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.

“본인은 제주도가 남한에서 매우 중요한 골칫거리라는 귀하의 의견에 동의한다. 군사고문단은 다 각도에서 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.”(주한미군사령관 로버츠 준장이 주한 미사절단 드럼라이트 참사관에게 보낸 문서 中)³⁵⁾

위에서도 살펴보았지만 미군의 초토화작전 방침은 이미 4·3 초기에 가닥을 잡고 있었다. 4·3 발발 초기에 미군이 제주 현지 군지휘관에게 초토화작전을 종용했던 사실은 제9연대 김익렬 연대장의 유고록³⁷⁾과 정보참모였던 이윤락의 증언³⁸⁾에서도 입증되고 있다. 1948년 5월 김익렬 연대장에게 제안했던 초토화작전이 5개월 만에 실제상황으로 그 모습을 드러내어 제주도를 유흥의 섬으로 만들었던 것이었다.

34) “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.

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

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

37) 김익렬 장군의 유고록은 「4·3은 말한다」 제2권(1994)에 부록으로 실려 있다.

38) 이윤락은 “CIC 소령이 김익렬 연대장과 자신에게 해안선에서 5km 이상 떨어진 중산간지대를 적성(敵性) 지역으로 간주, 토벌하라고 명령했다.”고 증언했다(제민일보 4·3취재반, 1994②: 168).

요컨대, 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(제민일보 4·3취재반, 1994①: 304). 본토 경찰과 서청원들이 들어온 것도 미군정의 방침이었고, 그들의 행위를 방조하거나 묵인한 것도 미군정이었다. 결국 미군정은 4·3사태를 악화시키는 데 결정적으로 기여하였던 것이다(서중석, 1999:700).

V. 맺음말

이 글은 한국에 반공의 방파제를 구축하겠다는 전제아래 남한에 분리된 국가를 세울 것을 모색하는 과정에서 행해진 미국의 강경책을 중심으로 전개된 '초토화작전'의 배경과 원인을 통해 대량학살의 책임을 밝히려 시도하였다. 그 결과, 다음과 같은 사실을 알 수 있었다.

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 방파제를 한국에 구축하겠다는 것이었다. 미군정은 대소 전략상의 고려에 따라 미국에 유리한 세력, 즉 우파 세력을 강력하게 형성해 가려고 했다. 즉, '좌' '우'라는 구분이 해방 이후에는 미군정에 대한 '반대'나 '지지'나를 가리키는 의미로 변하였다. 일단 좌우대립 구도가 한국정치를 파악하는 기준으로 제시되자 이는 한국 정치·사회·문화에 폭력적으로 강제되었다. 제주4.3에 대해서도 미국은 이러한 시각으로 접근했다.

둘째로, 대한민국 정부 수립 직후 제주도에서 '초토화작전'이라는 대량학살이 결정되고 수행된 1948년 11월 중순은 남북에 각각 적대적인 정권이 들어서면서 분단이 고착화되던 시기였다. 미국은 1948년 11월 중순 제주도에서 전개된 초토화작전에 직·간접으로 개입했다. 미군이 직·간접적으로 초토화작전에 개입하고 지시한 것은 다음과 같은 사실에서도 입증되고 있다. 즉, 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 중령의 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 있다. 이러한 점들을 종합해 보건대, 초토화작전의 대량학살에는 냉전정책의 일환으로 한반

도에 반공의 방벽을 쌓으려는 미국이 좌·우의 이분법적인 시각으로 접근하여 이데올로기의 대립으로 몰아 간 책임이 크다.

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 동아시아지역에 대한 UN 차원의 제노사이드(집단학살) 조사가 진행될 가능성이 높아지고 있다. 이 글은 미국의 세계전략인 냉전정책에서 희생된 무고한 인명의 대량학살에 대해 그 배경과 강경진압정책인 초토화작전을 수행한 폭력구조에 연계된 상황과 그 학살의 책임을 밝히고자 하였다. 앞으로 4·3에서의 대량학살이 국제법상 공소시효의 제한을 받지 않는 범죄인 제노사이드라고 하는 성격 규명이 이루어져야 하는데, 이것은 추후 연구과제로 남기고자 한다.

참 고 문 헌

- The New York Times (뉴욕타임즈), 19471950.
 The Washington Post (워싱턴포스트지), 19471950.
 국방부 전사편찬위원회(1967), 『한국전쟁사1-해방과 건군』.
 강성현(2002), “제주4·3학살사건의 사회학적 연구”, 서울대 석사학위논문
 김봉현, 김민주(1963), 『제주도 인민들의 4·3무장투쟁사-자료집』, 일본 : 문우사
 김익렬(1994), “실록유고-4·3의 진실”, 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 ②, 전예원
 문순보(2001), “제주민중항쟁의 원인과 성격-미군정의 대제주도정책을 중심으로”, 성균관대 석사학위 논문
 박명립(1988), “제주도 4·3 민중항쟁에 관한 연구”, 고려대 석사학위논문
 -----(1996), 『한국전쟁의 발발과 기원Ⅱ』, 나남출판
 -----(1989), “서론: 해방, 분단, 한국전쟁의 총체적 인식”, 『해방전후사의 인식』 ⑥, 한길사
 서중석(1996), 『한국현대민족운동연구 2』, 역사비평사
 ----- (1999), “제주4·3의 역사적 의미”, 『제주4·3연구』, 역사비평사
 ----- (1999), 『조봉암과 1950년대』 하, 역사비평사
 안정애(1996), “주한미군사고문단에 관한 연구”, 인하대 박사학위논문
 양정심(1995), “제주4·3항쟁에 관한 연구-남로당 제주도위원회를 중심으로”, 성균관대 석사학위 논문
 양조훈(1998), “제주4·3의 역사적 조명”, 『제주도 연구』 15, 제주학회
 ----- (1999) “제주도 메이데이를 통해 본 미군정의 4·3 토벌정책”, 제주4·3 51주기 기념 세미나, 제주4·3연구소.
 ----- (2004), “4·3진상조사보고서 채택과 대통령 사과의 의의”, 『의회보 19』, 제주도의회
 양한권(1988), “제주도 4·3폭동의 배경에 관한 연구”, 서울대 석사학위논문
 오익환(1979), “반민특위의 활동과 와해”, 『해방전후사의 인식』 ①, 한길사,
 이수인 편(1989), 『한국현대정치사1』, 실천문화사,
 이응준(1982), 『회고 90년』, 산운기념사업회
 임종국(1991), 『실록 친일파』, 돌베개
 정해구(1999), “제주4·3항쟁과 미군정 정책”, 『제주4·3연구』, 역사비평사
 제민일보 4·3취재반(19941998), 『4·3은 말한다』 ①⑤, 전예원
 제주도(1993), 『제주도지』 1권
 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『제주4·3사건 진상조사보고서』
 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(20012003), 『제주4·3사건 자료집』 전12권
 제주4·3연구소(2000), 『제주4·3 자료집-미군정보고서』, 제주도의회
 -----(2001), 『제주4·3 자료집Ⅱ-미국무성 제주도관계문서』, 각
 한국역사연구회 현대사연구반(1991), 『한국현대사1』, 풀빛

- 한림대(1999), 『미국극동사령부G2일일정보요약』, 한림대출판부.
한림대(1989), 『미군사고문단정보일지 1949. 71950. 6』, 한국문화사.
한림대(1989), 『미군사고문단정보일지』, 한국문화사.
한림대(1995), 『미군정기정보자료집-CIC보고서』, 한국문화사.
한림대(1990), 『주한미군주간정보요약』, 한국문화사.
허호준(2002), “제주4·3의 전개과정과 미군정의 대응전략에 관한 연구”, 제주대 석사학위논문
집 하우스만·정일화(1995), 『한국대통령을 움직인 미군대위』, 한국문원
브루스 커밍스, 김주환 역(1986), 『한국전쟁의 기원』 상, 하. 청사
존 메릴(1988), “제주도반란”, 『제주민중항쟁』 1, 소나무
----- (1988), 『침략인가 해방전쟁인가. 한국전쟁의 국내적 배경 1948-1950』, 과학과 사상
『미군CIC정보보고서』, 중앙일보현대사연구소편, 1996.
『주한미군사』, 돌베개, 1988.
미국무부 편(1976), Foreign Relations of the United States 제6, 7권(선인문화사, 1997).
Hauer, 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).

그 외 미국관련자료는 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2003), 『제주4·3사건자료집』 7권-11권에서 인용하였는데, 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 (미국동군사령부 문서)
- (2) RG 9 : Collection of Messages (Radio-programs), 19451951 (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)