■ 민족문화연구 제98호(2023.02.28.), 고려대학교 민족문화연구원, pp.539-570.
http://doi.org/10.17948/kcs.2023..98.539

제주4・3의 진압과정과 선무공작의 전개 양상*

임송자(任松子)**

목 차

1. 머리말
2. 제주4・3 발발 후 군경의 대응과 선무공작
3. 정부수립 이후의 진압작전과 선무공작
4. 맺음말

국문초록

제주4・3 진압을 위해 군경 토벌대가 전개한 선무공작의 양상을 중점적으로 살펴보았다. 제주4・3 초기부터 군경은 초토화작전과 함께 작전의 일환으로 선무공작을 전개했지만 그 성과는 미흡했다. 이로 인해 민심이반 현상이 가속화되고 6・23 재선거가 무기한 연기되는 상황에서 적극적으로 선무공작을 배합하여 작전을 펼치고자 했다. 7월 23일 조병옥 경무부장이 발표한 제주4・3의 수습방안은 선무공작을 강화하기 위한 구체적인 것으로 중요한 의미가 있다.

정부수립 이후 강경진압작전과 함께 선무공작의 내용은 구체화되고 다각화되어 나타났다. 첫째, 군・관・민 합동으로 편성된 선무반이 도내를 순회하면서 시국강연, 좌담회 등을 열어 지역민 계몽 활동을 전개하였다. 둘째, 초토화작전과 함께 '비민분리'를 위해 산간마을 주민을 해안마을로 이주시키고 전략촌 축성공사를 시작했다. 셋째, 주민감시를 목적으로 보갑제를 실시했다.

1949년에 들어서면서 선무공작은 강화되었으며, 제주도지구전투사령부가 창설되고 작전을 전개하면서 선무공작의 효력은 현저하게 나타나기 시작했다. 5・10 재선거

* 이 논문은 2022년도 제주4・3평화재단 4・3학술연구 지원사업의 기금으로 수행한 연구임.
** 성균관대 동아시아역사연구소 책임연구원.

실시에 이르기까지 귀순자들이 상당수 늘어나고 있었다는 것은 주목할 만한 사실이다. 하지만 제주도지구전투사령부 철수한 후 상당수가 총살당하거나 전국 각지의 형무소로 보내졌다는 사실에서 선무공작의 기만적인 성격도 엿볼 수 있다.

주제어: 무장대(유격대), 선무공작, 계몽활동, 보갑제, 귀순.

1. 머리말

그동안 제주4·3 연구는 양적으로 질적으로 많은 성과를 거두었다. 하지만 지금의 시점에서는 좀 더 다른 각도에서 사건이 전개되는 과정과 그것이 반공체제와 반공문화 확산에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 특히 지금까지의 연구에서 뚜렷한 경향을 보이고 있는 것처럼 국가가 강경진압 일변도로 사건을 처리함으로써 지역민의 희생을 초래했다는 논리만을 가지고 접근하는 것에서 벗어나는 것이 중요하다. 물론 고도의 강경진압 방식이 오랜 기간 지속되었고, 그에 따라 수많은 지역민이 희생된 것은 그동안의 연구에서 밝힌 대로 분명하다. 하지만 국가권력은 이러한 진압방식과 함께 작전의 일환으로 '반공국민 만들기'를 목적으로 선무공작을 전개했다는 점에도 유의해야 한다.

제주4·3 과정에서 전개된 선무공작은 일제시기 치안숙정공작에 영향을 받았다. 일제시기 만주지역에서 군경으로 활약했던 인사들이 제주4·3 진압의 지휘자로 활약한 것이나 치안숙정공작의 내용이 제주4·3의 진압과정에서 여러 가지로 유사하게 등장하고 있다는 점에서 그러하다. 일제의 치안숙정공작은 1932년부터 항일무장세력을 소멸시키기 위해 전개되었으며, 이후 「1935년도 추동계 치안숙정공작」, 1936년의 「만주국치안숙정공작계획대강」, 「3개년치안숙정계획요강」 등을 계기로 治標工作, 治本工作, 宣撫工作으로 분화·확충되었다. 치표공작은 군경의 무장력에 의한 토벌과 귀순공작으로 무장집단에 대한 직접적이고 적극적인 공작을 말하며, 치본공작은 무장조직을 직접 대상으로 하지 않고, 집단부락의 건설, 교통 통신시설의 완비, 민간 총기의 회수 등을 통해 무장조직이 소멸되도록 전개한 활동이다. 선무공작은 공산주의·반만항일 등의 사상을 배제·탄압하려는 목적으로 전개되는 활동을 이른다.[1)]

이 글에서는 선무공작을 '적대세력'의 戰意를 상실하게 하거나 귀순, 투항을 유도하기 위한 전술로 이해하면서 그 범위를 교전지역이나 그 인접지역의 주민이 적대세력에 동조하는 것을 차단하여 적대세력을 고립시키는 것도 포함시켜 다루고자 한다.

제주4·3의 진압과정에서 전개된 선무공작을 본격적으로 다룬 연구는 아직까지 없는 실정이다.[2] 제민일보 4·3취재반이 발간한 『4·3은 말한다』는 제주4·3을 8개의 시기로 구분하고, 그중에서 1949년 3월 2일부터 5월 15일까지를 제5시기 선무활동기로 설정하였다. 그런데 이 책들의 서술대상은 1948년 말로 끝나기 때문에 선무공작의 내용을 전혀 파악할 수 없을뿐더러 가장 큰 문제점은 선무공작이 전개된 시기를 잘못 설정하고 있다는 점이다. 따라서 제주4·3에서 강경진압작전과 더불어 선무공작이 어떻게 전개되었는지 구체적으로 탐색하는 작업이 필요하다.

이 글은 이러한 점을 염두에 두고 제주4·3 진압과정에서 펼쳐진 선무공작을 중점적으로 살펴볼 것이며, 그 시기대상은 1948년 4월 3일 발발부터 1949년 5월 재선거 실시까지로 제한하고자 한다. 그 이유는 제주4·3의 진압과정을 가장 분명하게 드러낼 뿐만 아니라 미군정기와 정부수립 이후에 전개된 진압작전의 변화과정을 적절하게 살펴볼 수 있기 때문이다. 특히 1949년 1월부터 1949년 5월 재선거 실시에 이르는 시기에 정부군은 선무공작을 강화하여 작전을 수행하였으므로 연구범위를 1949년 5월까지로 한정하여 살펴보는 것이 선무공작의 내용을 분명하게 파악할 수 있을 것이다. 그리고 제주4·3에서의 선무공작은 진압작전의 일환으로 전개되었기 때문에 강경진압작전도 함께 다루고자 한다.

이러한 연구는 한국전쟁기 빨치산 진압을 위한 선무공작에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보는 데도 유용할 것이다. 더 나아가 정부수립 이후 한국전쟁기를

---

1) 윤휘탁, 『일제하 '만주국' 연구』, 일조각, 1996, 130면, 133면.

2) 지금까지 선무공작을 다룬 연구로는 여순사건 이후 빨치산 진압을 위해 정부군과 경찰이 작전의 일환으로 전개한 선무공작 활동을 살펴본 임송자의 연구가 있을 뿐이다. 이 연구는 선무공작의 범위를 적대세력에 대한 귀순공작활동에 머무르지 않고 '비민분리공작'이나 지역민을 대상으로 한 계몽선전, 의료활동, 정보공작 등으로 확대하여 살펴보았다. 임송자, 「여순사건 이후 선무공작을 중심으로 본 지리산지구의 빨치산 진압」, 『한국근현대사연구』 81, 한국근현대사학회, 2017.6.

거치면서 반공체제와 반공문화가 어떠한 방식으로 뿌리를 내렸는지를 파악하는데 일조할 것으로 기대된다.

2. 제주4·3 발발 후 군경의 대응과 선무공작

1) 제주4·3 초기 경찰과 경비대의 선무공작

제주4·3이 발발하자 4월 5일 정부는 제주경찰감찰청 내에 경찰토벌대인 '제주비상경비사령부'를 설치하고 경무부 공안국장 金正皓를 사령관으로 임명하여 제주도에 파견하였다.[3] 김정호는 만주군 출신이다. 그는 만주국의 중앙육군훈련처(봉천군관학교) 경리양성부(육군군수학교 전신)를 제3기로 졸업한 후 1937년 7월 만주군 군수 소위로 임관하였으며, 일제 패망 당시 만주군 경리 소좌였다.[4] 해방 후 그는 경찰로 변신하여 경찰전문학교 교장을 거쳐 경무부 공안국장을 지내던 중 제주4·3과 맞닥뜨리게 되었다. 그가 제주4·3 발발 당시 공안국장으로 있었으며, 뒤에 언급할 洪淳鳳이 공안국 공안과장 겸 경비과장이었다는 점에서 제주4·3 초기부터 만주국의 경험이 제주4·3 진압에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그가 만주국군 경리장교를 지냈기에 반만항일세력에 대한 직접적인 토벌의 경험은 없었을지라도 후술하는 바와 같이 직접적인 토벌의 경험이 있던 공안과장 홍순봉의 의견에 공명하여 경무부장 趙炳玉이 정책을 결정하는데 영향력을 발휘했을 것으로 보이기 때문이다.

4월 8일 김정호는 포고문을 발표하여 ① 전 경찰력을 집중하여 소탕전을 전개할 것, ② 부락별로 향보단을 조직할 것, ③ 참여자를 두 부류 즉 '폭도'와 '부화뇌동한 도민'으로 나누어 '폭도'에 대해서는 추상같은 태도로 임하고, 부화뇌동한 도민에 대해서는 최선을 다하여 애무할 것, ④ '폭도'에 대해서도 회개하고 귀순한다면 포용할 것이라고 밝혔다.[5] 하지만 이러한 김정호의 포고문은 영향력을 발휘하지 못했다.

---

3) 「응원대를 급파. 제주도 폭동사건 심대. 경무부 발표」, 동광신문, 1948.4.8; 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 2, 전예원, 1994, 58면.
4) 친일인명사전편찬위원회, 『친일인명사전』 1, 민족문제연구소, 2009, 593-594면.
5) 「경비사령부에서 포고문 발포」, 제주신보, 1948.4.10; 제민일보 4·3 취재반, 『4·3은 말한다』 2, 전예원, 1994, 61-62면.

남로당 제주도당부는 4월 15일 대회를 개최하여 인민유격대를 조직하였으며,[6] 이튿날에는 〈5·10선거 반대성명서〉를 발표했다. 이를 계기로 무장투쟁으로 전환하여 5·10선거를 파탄시키기 위한 본격적인 투쟁을 전개하였다. 이리하여 밤에는 봉화시위, 낮에는 벼락데모 등이 연이어 일어났다.[7] 이 상황에서 4월 18일 김정호는 "남로당 계열의 악렬분자 등은 우리 삼천리 강토를 소련에 팔아 공산사회를 건설하여 정권을 장악"하기 위해 민생을 도탄에 빠지게 하고 있으니 제주도민들은 부화뇌동하지 말라고 경고하였다. 그리고 개전(改悛)한다면 정상을 참작하여 은전을 베풀 것이니 ① 폭동의 주모자와 직접 행동으로 범죄를 감행한 자는 자수하라, ② 무기와 흉기를 가진 자는 신속히 경찰관서에 납부하라, ③ 폭도에게 식량을 보급한 자 또는 금전 물품 등을 제공하고 부화뇌동한 자도 자수하라고 밝혔다.[8]

한편 경무부는 김대봉 공보실장을 제주도에 파견하였다.[9] 약 2주일의 일정으로 제주도에 파견된 김대봉의 임무는 총선거를 무사히 실시할 수 있도록 선무공작을 전개하는 것이었다. 4월 16일 제주도에 도착한 그는 경무부장 조병옥 명의로 작성된 〈도민에 고함〉이라는 제목의 선무문을 발표하였다. 조병옥은 선무문에서 "총선거가 조선독립의 천재일우의 호기이고 그 완성의 유일한 방도"라면서 "파괴와 기만적 선전 및 폭동에 부화뇌동"하지 말 것을 경고했다. 그리고 "주모자와 직접 행동으로 범죄한 자"들도 "前過를 悔悛하고 선량한 국민이 되는 行狀"을 가진다면 "情狀酌量의 은전을 받을 것"이라고 밝혔다.[10] 김대봉은 4월 19일 〈제주동포에게 보내는 메시지〉를 통해 제주4·3 봉기의 주체를 "국제주의 및 극렬의 공산주의에 감염되어 망국사상에 중독된 일부의 매국도배"로, 그리고 단선단정반대투쟁을 "민족정기를 망각하고 조선

6) 아라리연구원 편, 『제주민중항쟁』 I, 소나무, 1991(5쇄), 221면; 김봉현, 「제주도 4·3항쟁의 현장기록」(노민영 엮음, 『잠들지 않는 남도』, 온누리, 2018(2판) 수록), 177면.
7) 아라리연구원 편, 앞의 책, 147면.
8) 「사건진압을 위해서 김 사령관 경고문 발표」, 제주신보, 1948.4.20.
9) 「경무부 공보실장 제주에 宣撫行脚」, 경향신문, 1948.4.13; 「제주도에 선거유세원 파견」, 동아일보, 1948.4.13; 「제주도 폭동에 위무공작대 파견」, 조선일보, 1948.4.13; 「김대봉씨 제주도에 선무공작차로 출장」, 대동신문, 1948.4.13.
10) 「김 공보실장 내도. 조 경무부장 宣撫文 발표」, 제주신보, 1948.4.18.

을 타국에 예속시키는 국제주의에 도취하여 사회질서를 교란하며 살상과 파괴에 전념하는 만행적 행동"으로 규정하였다. 이러한 조병옥 명의의 선무문과 김대봉의 메시지는 제주4·3을 '국제공산주의와 연계된 매국도배의 만행'으로 왜곡함으로써 제주도민의 공분을 높이고 사태를 더욱 악화시켰다.

따라서 제주4·3 초기부터 경무부는 선무공작을 위해 공보실장을 파견했지만 선무공작은 제대로 이루어지지 않았고 오히려 상황을 더욱 심각한 사태로 몰아갔다. 더욱이 진압경찰은 초토화 작전에 매달려 지역민의 희생을 키웠다. 경찰은 유격대의 부락 침입을 묵인, 은닉하거나 지원하면 부락의 전 주민을 죽이고 가옥과 가재를 소각하는 초토화작전을 전개하였다. 이로 인해 입산하여 유격대 편에 가담하는 사람들의 숫자가 상당수 증가했다.

이는 제9연대장 金益烈의 회고와 제9연대 정보참모 이윤락의 증언에서 뒷받침된다. 김익렬은 회고록에서 김정호 사령관의 지휘 아래 비인도적이고 잔인한 초토화작전이 실시되었으며, 최초의 작전은 극비밀리에 조천면과 애월면 일대의 산간부락에서 행해졌다고 기술하였다. 그리고 이러한 작전은 미군정장관이나 제9연대 정보부에서도 알지 못하다가 뒤늦게 인지한 미군정이 묵인하였으며, 더 나아가 장려하는 태도로 변했다고 언급했다.[11] 이윤락도 미군장교들이 해안선에서 5km 이상 떨어진 중산간지대를 '적성지역'으로 간주하고 토벌을 강화하라는 명령을 내렸다고 증언하였다.[12]

제주4·3 초기 경찰의 초토화 작전은 공안과장 홍순봉의 '치안대책안'과도 관련성이 깊을 것으로 보인다. 홍순봉의 회고록에 따르면, 자신은 조병옥 경무부장의 지시에 따라 치안대책안을 마련하였으며, 이 안이 전체 국과장 회의에서 무수정으로 통과되었다. 그런데 여기에서 주목할 점은 홍순봉의 해방전의 경력이다. 그는 일제 경찰로서 반만항일세력에 대한 소탕·진압활동을 전개했으며, 1935년 만주국 경찰로 변신하였다. 1939년 12월 항일운동세력을 토벌할 목적으로 결성된 간도의용자위단을 지원하였다.[13] 따라서 이러한

11) 김익렬, 「4·3의 진실」, 『4·3은 말한다』 2, 전예원, 1994, 302-304면.
12) 김익렬, 앞의 글, 168면.
13) 홍순봉, 『나의 생애』, 서강, 1976, 43면, 59면; 친일인명사전편찬위원회, 『친일인명사전』 3, 민족문제연구소, 2009, 949-950면; 양봉철, 「홍순봉과 제주4·3」, 『4·3과 역사』 17, 2017.12, 38-30면.

그의 활동경력에서 볼 때, 제주4·3의 치안대책안에는 항일빨치산을 진압하기 위해 사용된 초토화작전의 경험이 포함되었을 것으로 여겨진다.

4월 17일 진압에 참여한 경비대는 경찰과 다른 방식으로 접근했다. 미군정 수뇌부는 제59군정중대장 맨스필드(John S. Mansfield) 중령에게 경비대 제9연대의 진압작전 참여를 명령했으며, 군정장관 딘(William F. Dean) 소장은 맨스필드 중령에게 군부대를 이용하여 제주도의 폭도들을 진압하고 법과 질서를 회복할 것, 대규모 공격에 앞서 소요집단의 지도자와 접촉하여 그들에게 항복할 기회를 주도록 노력하라는 지시를 내렸다.[14] 이러한 지시에 따라 경비대는 여러 차례에 걸쳐 유격대를 향하여 귀순을 권고하였다. 제9연대는 박경훈(제주도 초대 지사 역임)과 박영훈, 『제주신보』 간부 등 민간 유지들과 협의하여 선무 전단을 만들고, 이를 L-5 비행기로 제주 각지의 마을에 살포하였다.[15] 4월 22일 살포한 전단에서 제9연대장 김익렬 중령은 "생사를 초월한 형제 제위의 적나라한 진의를 잘 알았다", "동족상잔은 이 이상 확대시키지 않기 위해서 형제 제위와 굳은 악수를 하고자 만반의 용의를 갖추고" 있으니 백해무익한 전투를 중지하고 회답하라고 주장했다.[16] 이러한 전단은 이후 며칠간 지속적으로 살포되었으며, 27일 김익렬은 경비대는 전투 개시를 원치 않으니 귀순 투항하고, 연락원을 급히 파견하라고 선언했다.[17] 이러한 경비대의 선무문은 앞서 언급한 조병옥 경무부장의 선무문과 비교하여 대조를 이룬다.

유격대는 경비대의 몇 차례에 걸친 전단 살포에 불응하다가 회답문을 보내왔다. 회답문에서 유격대는 무장경관대 즉시 해산, 사설 테러단체 해산과 처벌, 도지사 柳海辰 즉시 파면, UN조선위원단 철거, 미소 양군 즉시 철퇴, 단정 반대, 남북통일정부 수립 절대 추진 등을 주장하였다.[18] 경비대는 이러한

14) United States Army Military Government in Korea, 『일반문서』, 1949.4.18; 『육군 역사일지』 1, 1948.4.17(『제주4·3사건 자료집』 5권 수록); 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건 진상조사보고서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003, 191면.
15) 장창국, 『육사 졸업생』, 중앙일보사, 1984, 116-117면.
16) 「투쟁하는 형제 잊지 말라. 제주 무장봉기 인민에 대해 국방경비대 김 중령 전투중지 요청」, 독립신보, 1948.4.30.
17) 「제주도 소요 악화. 경비대 행동개시 선언」, 대동신문, 1948.5.3.
18) 조덕송, 「유혈의 제주도」, 『신천지』 제3권 제6호, 1948.7, 89면.

요구를 수용할만한 위치에 있지도 않았을뿐더러 수용할 의사도 없었다. 하지만 유격대의 회답문을 계기로 연대 정보주임인 이윤락 중위와 제주도 유지를 중심으로 귀순·화평회담을 위한 교섭을 추진하였다. 이리하여 4월 말에 경비대와 유격대 사이의 회담이 성사되기에 이르렀다.

유격대는 제9연대의 귀순공작을 역이용할 의도를 갖고 회담 제의에 응하였다. 이는 「제주도 인민유격대 투쟁 보고서」의 내용에서도 드러난다. 즉, 보고서는 "9연대 연대장 김익렬이가 사건을 평화적으로 수습하기 위하여 인민군 대표와 회담하여야 하겠다고 사방으로 노력 중이니 이것을 교묘히 이용한다면 國警의 山토벌을 억제할 수 있다는 결론을 얻어 4월 하순에 이르기까지 전후 2회에 걸쳐 軍責과 김 연대장과 면담"한 것으로 기록하였다.[19]

4월 30일, 유격대 총사령관 김달삼과 경비대 제9연대장 김익렬 중령이 대표로 참석한 가운데 회담이 열렸다.[20] 하지만 회담 방식의 선무(귀순)공작을 추진하여 제주4·3을 수습하고자 했던 경비대의 계획은 무위로 돌아갔다. 이운방의 주장처럼 유격대와 경비대가 회담을 통해 화해할 가능성은 거의 없었다.[21] 유격대는 회담을 통해 경비대의 중립을 확보하고 5·10단선 거부라는 목표를 완수하고자 했다.[22] 반면 김익렬은 유격대의 무장 해제와 활동 중단에 초점을 맞추었다. 따라서 유격대와 경비대의 입장 차는 확연했기 때문에 양자 사이의 회담이 성사될 가능성은 희박했다. 따라서 김익렬의 〈유고록〉을 근거로 4월 말의 회담을 과도하게 평가하는 것은 무리가 있다. 김익렬이

19) 문창송, 『한라산은 알고 있다. 묻혀진 4·3의 진상』, 대림인쇄사, 1995, 78면.

20) 회담일과 회담장소는 그동안 여러 기록과 문헌에서 다르게 나타나고 있어 사실 파악에 다소 혼란스러운 면이 있다. 김용철은 김익렬이 1948년 8월 6-8일 국제신문에 연재했던 〈기고문〉과 1969년 중장으로 예편한 후 기록한 〈유고록〉을 비교분석하여 4월 30일 한라산 쪽 고지대에 있는 평범한 초가에서 회담이 열렸을 가능성이 크다고 주장했다. 여기서는 그의 견해를 따랐다. 김용철, 「제주4·3사건 초기 경비대와 무장대 협상 연구—소위 4·28 평화협상에 대한 반론—」, 『4·3과 역사』 9·10, 2010.12.

21) 제주4·3연구소, 『이제사 말햄수다: 4·3증언자료집 I』, 한울, 1989, 220면. 이운방은 ""타협은 절대불허"라는 매력 있는 유행어에 사로잡혀 경직하고 융통성 없는 달삼에게 대하여 일개 연대장 정도인 김익렬에게 대하여 이 회담에서 어떠한 종류의 바람직한 회담을 끄집어내도록 바라는 것은 최초부터 무리에 속한 일이었을 것"이라고 주장했다.

22) 양정심, 『제주4·3항쟁—저항과 아픔의 역사』, 선인, 2008, 102면, 187면; 김용철, 「제주4·3사건 초기 경비대와 무장대 협상 연구—소위 4·28 평화협상에 대한 반론—」, 『4·3과 역사』, 9·10, 2010.12, 393-394면.

〈유고록〉에서 회담이 성사되어 전투가 중지되고 귀순자가 늘기 시작했지만 5월 1일 오라리 사건이 일어나고 5월 3일 미군이 경비대총사령부에 총공격을 명령함으로써 협상이 파기되었다고 기술한 내용은 신뢰하기 어렵다.[23]

2) 진압작전 변화와 선무공작

5월 6일 제9연대장 김익렬이 해임되고, 朴珍景 중령이 그 후임으로 임명되어 제주4·3에 대한 조기 수습의 임무를 부여받았다.[24] 하지만 그 며칠 뒤 실시된 5·10 선거에서 제주지역 3개의 선거구 중에서 2개의 선거구가 무효화되었다. 이에 미군정은 5월 15일 제11연대(1948. 5. 4. 수원에서 창설)를 제주도로 이동시키면서 기존의 제9연대를 제11연대에 합편토록 했으며, 제11연대장으로 박진경 중령을 임명하였다.[25] 또한 5월 중·하순경 제주도 현지의 모든 진압작전을 지휘, 통솔하는 권한을 지닌 제주지구 미군사령관으로 광주 주둔 제20연대장인 브라운(Rothwell H. Brown) 대령을 임명하였다. 브라운 대령의 주요 임무는 제주도 사태를 조기에 종결하고 무사히 6·23 재선거를 실시하는 것이었다.[26]

브라운 대령의 지휘 아래 군경합동작전이 펼쳐졌다. 경찰은 한라산을 중심으로 한 주변도로에서 4km까지의 구역에서 치안을 확보하는 임무를 수행했으며, 경비대는 "제주도의 서쪽으로부터 동쪽 땅까지 모조리 휩쓸어 버리는" 진압작전을 전개했다.[27] 경비대는 2단계로 작전을 펼쳤다. 제1단계는 각 마을 단위로

---

23) 이운방도 김익렬 유고의 신뢰성에 의문을 제기했다. 그는 김익렬의 유고를 "지나친 과장"과 "날조의 냄새가 농후"한 것, "진실이 아닌 부분이 거의 전부"라고 평가하면서 4월 말의 회담에 대해서도 구체적으로 비판하였다. 이운방·김웅철, 『미군점령기의 제주도인민들의 반제투쟁』, 광문당, 2019, 122-144면.

24) 「통위부 특명 제52호」, 1948.5.6; 「총사령부 특명 제61호」, 1948.5.10. 박진경은 일본군 학병 출신으로 태평양 전쟁 말기 제주도에서 근무한 경험이 있어 제주도 지형과 일본군이 한라산에 구축한 진지의 구조를 잘 알고 있었다고 한다. 국방부전사편찬위원회, 『대비정규전사(1945-1960)』, 1988, 54면.

25) 『육군 역사일지』 1, 1948.5.15.(『제주4·3사건 자료집』 5권 수록). 제11연대의 병력은 4개 대대(기존 제9연대의 1개 대대, 부산 제5연대에서 차출된 1개 대대, 대구 제6연대에서 차출된 1개 대대, 그리고 제11연대가 수원에서 창설될 당시의 1개 대대)와 기간요원 등으로 구성됐다. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 217면.

26) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 같은 책, 213면. 1948년 5월 24일 군정장관 딘 소장은 제주도 북제주군 갑구와 을구에서 시행한 선거에 대해 무효를 선포하고, 6월 23일에 재선거를 실시하도록 지시하였다.

마을 주위에 돌담을 쌓아 방벽을 만들고 자위대를 조직하여 자체적으로 경비를 강화하였으며, 제2단계는 본격적으로 전면 포위작전과 지역소탕작전을 전개하였다.[28] 이러한 제2단계 작전에서 지역민의 피해가 컸다. 이는 민간인과 유격대를 구분하지 않고 유격대가 출현하는 지역에 거주하는 주민을 마구잡이로 잡아들였기 때문이다. 군경합동작전을 펼치면서 유격대가 집결하는 장소를 탐지하기 위해 정찰기를 이용하였으며, 산기슭의 마을을 불태우고 그곳의 주민들을 강제로 해안의 수용소로 이주시켰다.[29] 이러한 무리한 작전으로 유격대 측에 가담하는 도민의 숫자가 급격히 증가하였다.[30] 6월 10일 딘 군정장관은 6·23 재선거 실시도 여의치 않게 되자 무기한 연기한다는 담화를 발표하기에 이르렀다. 그 뒤 6월 18일에는 박진경 대령(6월 1일 승진) 암살사건이 일어났다.

이러한 상황에서 군경은 적극적으로 선무공작을 배합하여 제주사태를 수습하려는 방향으로 선회했다. 6월 23일 조병옥 경무부장이 발표한 담화는 강경진압과 더불어 선무공작을 배합하겠다는 의지를 표명한 것으로 해석할 수 있다. 조병옥은 "법을 무시하고 살인 방화 등 파괴만행에 전념하여 정부를 전복하고 독립을 방해하는 사람은 엄벌처단하고 무지몽매로 말미암아 부화뇌동하는 분자는 선무선도하는 방침 외에는 없다고 본다"고 밝혔다.[31] 이 담화는 제주4·3 초기에 진압에 나선 경찰이 단지 구호용으로 선무공작을 실시하겠다고 표명한 것과 별반 차이가 없는 것으로 이해될 수도 있다. 하지만 강경진압과 더불어 적극적인 선무공작의 배합이 필요하다고 인식한 후에 나온 담화라는 점에 주의를 기울인

27) 「불원 진정 기대」, 현대일보, 1948.6.3; 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 216면. 통위부 참모총장 李亨根 대령에 따르면, 현지 군경 사이의 협정으로 치안은 경찰이 담당하고, 경비대는 진압작전을 펼쳤다. 「군은 작전 경찰은 치안. 소요 처리에 李 참모총장 담」, 조선일보, 1948.6.4.

28) 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』 제1권, 전사편찬위원회, 1968(재판), 440-441면; 국방부전사편찬위원회, 앞의 책, 55면. 〈제주도인민유격대 투쟁보고서〉는 5월 하순부터 6월 중순까지의 제11연대 토벌작전에 대해서 기술하였는데, 이에 대해서는 문창송, 앞의 책, 83-84면 참조.

29) John Merrill, 「The Cheju-do Rebellion」(노민영 엮음, 『잠들지 않는 남도』, 온누리, 2018(2판) 수록), 60면.

30) 김익렬, 앞의 글, 347면; 제민일보 4·3 취재반, 『4·3은 말한다』 3, 전예원, 1995, 152-153면, 156면.

31) 「경찰행정민주화 警民의 柔和를 도모. 조 경무부장 제주사건 거듭 담화」, 동아일보, 1948.6.24; 「조병옥, 제주사건 수습 담화 발표」, 조선일보, 1948.6.24.

다면 조병옥의 발언 내용에서 종전과 다른 점을 짚어낼 수 있다. 조병옥은 부화뇌동한 도민은 선무, 선도할 터이니 귀순하라고 촉구하였으며, 범법자라도 개심하여 자수한다면 형을 관대히 할 것이라고 밝혔다. 더 나아가서 제주경찰 강화, 인사의 공정, 경찰행정 민주화, 인권유린 방지 등에 노력할 것이라고 역설했다.

선무공작과 관련하여 1948년 7월 1일 브라운 대령이 군정청사령관에게 보낸 〈1948년 5월 22일부터 6월 30일까지 제주도 지역 활동보고서〉에 주목할 필요가 있다. 보고서에서 브라운 대령은 제주사태 수습을 위한 방안으로 ① 제주도에 최소한 1년 동안 경비대 1개 연대를 주둔시킬 것, ② 제주도 경찰을 효율적이고 훈련된 단위로 재조직할 것, ③ 장기적이고 지속적인 미국식 교육 프로그램을 실시할 것 등을 제안했다.[32] 이 중에서 맨 마지막 항목인 장기・지속적인 미국식 교육프로그램 실시는 바로 선무공작을 적절히 배합할 필요가 있다는 점을 강조한 것으로 해석할 수 있다. 그가 미국식 프로그램 실행을 위한 구체적 방안으로써 내세운 것에서 명확히 드러나기 때문이다. 즉, 그는 ㉠ 공산주의 사악성의 적극적인 증거를 제시할 것, ㉡ 미국적 방식이 미래의 희망, 제주도의 건전한 경제적 발전을 제공한다는 것을 보여줄 것, ㉢ 공산주의 선동에 대한 효율적인 역선전을 제시할 것, ㉣ 제주도의 瀆職과 비능률을 제거할 것 등을 제시했다.

6월 21일 제주도에 부임한 제11연대장 崔慶祿 중령도 유격대를 향한 공세를 늦추면서[33] 선무공작을 배합하는 작전을 펼쳤다. 최경록 중령은 부임에 앞서 군정장관 딘으로부터 박진경 연대장 암살범을 조속히 체포하고, 토벌작전보다는 민심수습과 평정작전을 펼치라는 명령을 받았다. 이러한 명령에 따라 그는 ① 피난민수용소 설치와 초토화된 작전지역의 피난민 수용, ② 수용자에 대한 선무교육 실시, ③ 입산주민을 하산시키기 위한 선무공작 실시와 재생의 기회 부여, ④ 축성 중인 해안선 마을 방벽의 조속 완료와 부락자위대에 의한 치안 유지, ⑤ 반도와 민중 분리, 반도들의 근거지 (산중으로) 驅逐

32) 「브라운 대령의 제주도 활동 보고서(1948.7.17.)」 첨부문서 '브라운 대령 보고서(1948.7.1.)'(『제주4・3사건자료집』 9권에 수록); 양정심, 『제주4・3항쟁—저항과 아픔의 역사』, 선인, 2008, 137면.

33) 〈제주도인민유격대 투쟁보고서〉는 "6월 18일 오전 3시경을 기하여 隊內에서 박 연대장이 암살되자 적은 결정적 타격을 입어 6월 17일까지의 제4차 공격을 최후로 山攻擊을 단념, 이후 주로 중산촌 부락을 습격하면서 그들이 퇴격"하였다고 기술하였다. 문창송, 앞의 책, 33면.

등을 기본방침으로 설정하여 진압작전을 전개하였다.[34]

위와 같이 최경록 중령이 제11연대장으로 부임하여 전개한 작전이나 조병옥 경무부장의 담화 내용, 그리고 브라운 대령의 건의 내용을 통해서 알 수 있듯이 선무공작을 적극적으로 배합하여 제주4·3을 수습하고자 하였다. 물론 얼마나 유효적절하게 선무공작을 전개했느냐가 관건이 되겠지만 6월 중순 이후 군경은 강경일변도의 진압작전만으로는 제주도 사태를 수습할 수 없다고 인식하게 되었다. 이러한 사실은 6월 24일 제주경찰감찰청장에 임명된 김봉호가 7월 1일 개최된 전도 읍면장 회의석상에서 "부화뇌동한 자는 처벌치 않고 귀순하는 자는 양민으로 인정한다"고 발언한 것에서도, 그리고 동석한 제11연대장 최경록도 "작전행동은 계속 중이다. 사태는 무력만으로는 해결지을 수 없다고 본다"고 발언한 것에서도 뒷받침된다.[35] 그리고 선무공작과 관련하여 또 하나 주목할 점이 있다. 그것은 7월 2일 제주도 내 군수와 읍면장이 참여한 가운데 열린 회의에서 "무고한 도민의 감정을 저해"하고 보복수단으로 사용되었던 '빨갱이'라는 말의 사용을 금지하기로 결정하였다는 사실이다.[36]

경비대총사령부는 7월 15일자로 제9연대를 부활시키면서 연대장으로 기존의 제11연대 부연대장 宋堯讚 소령을, 부연대장으로 기존 제11연대 대대장 徐鍾喆 대위를 각각 임명했다.[37] 제11연대는 제주출신으로 구성된 본래의 제9연대 병력만을 배속 해제하여 제주도에 남겨둔 채 7월 24일 연대 창설지였던 경기도 수원으로 철수했다. 이에 앞서 경비대총사령부는 제11연대 철수에 대비해 7월 21일 제3여단 소속 2개 대대를 차출, 제주로 이동시켜 제9연대에 배속시켰다.[38]

이와 때를 같이하여 경무부는 선무공작을 강화하는 방안을 내놓았다. 7월 23일 경무부장 조병옥은 "선무공작도 강경한 대책에 병행해서만이 효과를 거둘 수가 있을 것"이며, "島民의 종래의 생활환경 및 문화수준에 鑑하야 완

34) 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』 제1권, 1968, 441-442면.
35) 「경찰 불법숙청이 급무. 무력만으론 해결 불능. 金청장·崔대장 방침 천명」, 조선중앙일보, 1948.7.11.
36) 「보복수단의 용어 빨갱이 제주도서 사용금지」, 남조선민보, 1948.7.21.
37) 「총사령부 특명 제88호」, 1948.7.6(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건자료집』 5, 84면).
38) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 233면.

전한 匪民分離는 현상 이상의 강화된 정책으로 적어도 수 개월간 간단없는 지속이 절대 필요"하다고 주장하였다. 그리고 제주4·3의 수습방안을 제안하였는데 이를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

(1) 島內 全 역량을 발휘할 수 있는 통일치안대책기구 설치: 경찰이 치안을 담당하고 국방경비대가 토벌에 종사하는 한편 행정기관인 道, 郡, 邑, 面 등에서는 선전계몽, 施療, 음악 등 선무공작에 주력할 것
(2) 귀순심사기관 설치: 치안수습대책위원회 직속으로 치안심사위원회(가칭)를 설치하고, 귀순자는 소정의 심사와 수속을 밟게 할 것
(3) 귀순자 단체 조직: 귀순자만으로 공산주의에 대항할 수 있는 강력한 반공단체 「島民更生會」(가칭)를 조직하고, 경찰의 감시지도로 육성하되 그 기구는 제주읍에 본부를, 각 경찰관서 소재지에 지부를 설치하여 귀순자 전부를 포섭하여 상호부조하도록 할 것
(4) 집단부락과 보갑제도 실시: 집단부락을 편성하고 보갑연좌법(10호씩 연대책임제)을 실시할 것
(5) 애국청년단체 중흥: 각지의 우익청년단체를 원조하고 중흥시켜 部落自衛와 정보제공에 적극 협력하도록 할 것
(6) 도로망 정비: 中腹道路(한라산 중복을 一周하는 도로)를 비롯하여 종횡도로를 개통하여 사태 발생 시에 신속, 과감하게 행동을 취할 수 있도록 할 것
(7) 경찰행정: 제주도를 1개 행정구역으로 대륙에서 분리하여 독립시키지 말고 전라남도의 일부로 삼고, 수시 인사교류를 통한 융통성 있는 행정을 기도함이 최상책일 것
(8) 배치, 작전: 경찰은 도로에서 4Km 밖으로 진입할 수 없도록 규정하고 있어 역량을 발휘하지 못하고 있으므로 산간오지 특히 중복도로를 따라 각 부락에 適宜配置(지서 증설의 형식으로)하고 수시로 무장기마순경대를 편성하여 連絡巡邏케 할 것
(9) 치안병력 일원화: 국방경비대와 국립경찰을 일원화시키고 어느 한쪽에 책임을 지우게 할 것. 만일 경찰이 전적으로 책임을 진다고 가정하면 고정인원 1천 명, 임시증원 1천 명, 計 2천 명이면 3개월의 숙청기간으로 족할 것[39]

39) United States Army Military Government in Korea, 『일반문서』, 1948.7.23. 조병옥의 제안 내용은 경무부 경찰교육국 훈련과장으로 제주4·3을 수습하기 위해 제주경찰감찰청에서 근무하였던 고병억이 『민주경찰』 제2권 5호에 기고한 글에서도 확인할 수 있다. 고병억, 「제주도 사태수습에 관한 私見」, 『민주경찰』 제2권 제5호(판권지에 발행날짜가 없으나, 1948년 8월호 혹은 9월호로 추정됨). 이글에서는 조병옥의 제안 내용이 영문으로 번역되는 과정에서 다소 내용이나 단제가 다르게 옮겨질 수 있다는 점에 유의하여 고병억의 글을 참조하였다.

조병옥 경무부장이 제시한 방안은 상당히 중요한 의미를 담고 있다. 첫째 강경진압정책과 병행하여 추진해야 할 선무공작의 내용을 구체화하고 있다. 즉 선무공작에서 무엇보다도 중요한 것이 계몽과 교화인데, 이를 담당할 조직으로 치안수습대책위원회 구성을, 그리고 귀순자 심사를 위한 치안심사위원회를 치안수습대책위원회 직속으로 구성할 것을 주장하였다. 둘째, 귀순자 단체(사상전향조직)로 도민갱생회를 조직하고, 집단부락 형성과 보갑제도(연대책임제) 실시를 통한 치안확보의 필요성을 강조하였다. 셋째, 제주경찰감찰청의 경찰관구 승격, 2개 경찰서 신설을 주장해왔던 조병옥이 여기에 더하여 제주4·3의 진압작전을 주도하기 위한 산악경찰부대 편성을 강조하였다.

앞에서 제주4·3 초기 경찰의 '치안대책안'은 조병옥 경무부장의 지시를 받은 홍순봉이 작성한 것이었다고 언급했는데, 7월 23일 조병옥이 발표한 제주4·3의 수습방안은 高秉億이 작성한 것으로 추정할 수 있다. 왜냐하면 조병옥이 발표한 제주4·3의 수습방안과 유사한 내용으로 고병억이 『민주경찰』 제2권 제5호에 기고하고 있기 때문이다. 경무부 수사국 범죄정보과장으로 있던 고병억은 1948년 1월 瀆職 혐의로 조사를 받고[40] 停職되었다가 몇 개월 후 복직된 인물이다. 그는 평북 의주 출생으로 만주국 관동군 신징(新京)헌병대 헌병으로 근무했다.[41] 이로써 만주국 경찰과 군, 헌병으로 항일독립운동 토벌에 직간접적으로 활약한 홍순봉, 김정호, 고병억 등이 조병옥 경무부장의 지시에 따라 과거 만주국의 경험을 활용하여 제주4·3 진압에 나섰다는 사실을 포착할 수 있다.

조병옥이 제시한 것 중에서 첫째와 둘째 방안이 언제 어떻게 실현되었는지 구체적으로 파악할 수 없지만, 최경록 중령 지휘 아래 제11연대에서 실시한 선무공작과 유사한 내용으로 이루어져 있으며, 보다 구체화되었다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 "귀순자만으로 공산주의에 대항"하자는 즉, 사상전향

40) 「우선 自家肅清. 수사국 범죄정보과장 구속」, 조선일보, 1948.1.10; 「빈발하는 瀆職警官 이번엔 수사국 범죄정보과장 高秉億 구금 문초」, 동아일보, 1948.1.10; 「高 수사국 범죄과장 범죄 전부를 자백」, 동아일보, 1948.1.13; 「高 정보과장이 범죄사실 자백」, 경향신문, 1948.1.14.

41) 친일인명사전편찬위원회, 『친일인명사전』 1, 민족문제연구소, 2009, 148-149면; 「收賄로 詐欺로 橫領으로 罪狀 확대되는 高 범죄과장」, 경향신문, 1948.1.16; 「滿洲선 헌병 노릇 就官 후는 詐欺 常習 高 범죄과장 죄상 폭로」, 동아일보, 1948.1.16.

조직을 통한 이이제이 전술을 사용하자는 제안은 송요찬 지휘하의 제9연대 작전에서 적극적, 본격적으로 활용되었으며, 그 이후에도 계속 채택되었다. 조병옥이 제시한 세 번째 제안 즉, 산악경찰부대 편성은 이루어지지 않았다. 군정장관 딘 소장은 제주도민으로 경찰을 채용하도록 모든 노력을 기울여야 하며 산악경찰부대 편성은 바람직하지 않다는 견해를 조병옥 경무부장에게 전달했다.[42] 또한 딘 소장은 "제주출신 경찰관들보다는 본토 출신 경찰관들이 강력하고 단호하게 활동할 수 있다"는 조병옥의 주장에 대해 회의적인 반응을 보이면서 "제주도의 경찰에 제주도민들을 채용하기 위한 모든 노력이 이뤄져야 하며 그들은 제주도의 경찰학교에서 훈련받아야 한다"고 강조했다. 그리고 조병옥은 산악경찰부대 편성과 더불어 경찰서 증설을 주장했는데, 경찰서 증설문제는 제2연대가 제주도로 들어온 이후인 1949년 1월 18일 성산포경찰서와 모슬포경찰서가 신설됨으로써 이루어졌다.[43]

3. 정부수립 이후의 진압작전과 선무공작

1) 강경진압작전과 선무공작의 다각화

정부수립 이후 제주도 해안선을 봉쇄하고 여객출입의 사찰을 강화하였으며, 군경은 소탕전을 준비해나갔다. 9월부터 제9연대장 송요찬 소령의 지휘 아래 토끼몰이식 수색작전을 전개하였으며, 정부는 10월에 들어서 군경을 증파했다. 그리고 제9관구경찰청장(제주도경찰청장) 김봉호를 10월 5일자로 경질하고, 그 후임으로 공안과장 홍순봉을 임명하였다.[44] 11일에는 제주도경비사령부를 창설하고[45] 사령관에 광주 주둔 제5여단장 김상겸 대령을 임명

42) United States Army Military Government in Korea, 『일반문서』, 1948.7.30.
43) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 305-307면.
44) 「제주경찰청장에 홍순봉씨 임명」, 동아일보, 1948.10.6; 「제9경찰청장 경질」, 조선일보, 1948.10.6; 홍순봉, 앞의 책, 60면. 홍순봉은 회고록에서 1948년 9월 25일 제주도경찰청장으로 임명되었다고 했는데, 여기서는 10월 5일자에 임명되었다는 언론의 기록에 따랐다.
45) 『육군 역사일지』 2, 1948.10.11. 제주도경비사령부는 제주4·3이 일어난 직후 제주경찰감찰청 내에 조직된 제주비상경비사령부와 다른 군 토벌조직이다. 제주도경비사령관 지휘하의 군대는 제9연대, 제5연대 1개 대대(현 주둔 부대), 제6연대 1개 대대(현 주둔 부대), 제14연대 1개 대대(10월

하였다.[46] 이어서 10월 17일 제9연대장 송요찬 소령은 포고문을 발표하여 "전도 해안선부터 5㎞ 이외의 지점 및 산악지대의 무허가 통행금지"를 명령했다.[47] 이러한 포고문은 종전보다 강력한 진압작전과 선무공작의 실시를 의미하며, 유격대와 지역민을 분리시켜 진압하겠다는 의지를 확고히 드러낸 것이다. 중산간 마을 주민들 모두가 유격대를 지원하고 있다는 가정 아래 '비민분리'정책을 실시하고, 유격대를 지원한 지역민을 대대적으로 체포하고 처형하겠다는 계획을 담은 것이기도 했다.[48]

이러한 계획은 포고문이 나온 지 이틀 만에 발발한 여순사건으로 더욱 수위가 높아졌다. 10월 24일 李德九 명의로 발표한 〈선전포고문〉과 〈호소문〉[49]도 군경의 진압작전에 영향을 미쳤다. 제9연대는 제1대대를 제주읍에, 제2대대를 구좌면과 조천면에, 제3대대를 모슬포에 배치하였다.[50] 11월 17일에는 제주도 지역에 계엄령이 내려졌으며, 중산간 마을주민을 해안지역으로 소개하는 등 초토화작전을 강화했다. 이러한 작전에 의해 오갈 데 없는 주민의 입산이 증가했다.[51]

'초토화작전'의 강화와 함께 선무공작도 병행하여 실시하였다. 이 시기 선무공작은 보다 적극적이고 다각화된 형태로 전개되었다. 첫째, 계엄령이 내려진

20일 여수 출항 증원), 해군 소령 崔勇男부대와 제주도경찰경비편대장 청장 홍순봉부대였다.

46) 1948년 6월 1일 부산 제3여단 소속 부대였던 제9연대가 광주 제5여단 소속으로 변경되었다. 따라서 제5여단장 김상겸 대령이 10월 1일 제주도경비사령부 사령관으로 임명되었다. 김상겸은 즉시 제주로 내려가 부대 재편작업에 들어갔다. 그러나 그는 며칠 안 되어 여순사건으로 문책을 받아 파면되었다.

47) 「무허가 통행금지. 제주 宋 연대장 포고」, 조선일보, 1948.10.20.

48) HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』, 1949.4.1. G-2보고서는 모든 중산간 지역민이 게릴라에게 지원과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 지역민에 대한 집단학살계획을 채택했으며, 제9연대가 진주한 1948년 12월까지 지역민에 대한 대부분의 살상이 발생했다고 기술했다.

49) 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 4, 전예원, 1997, 169-170면. 〈선전포고문〉과 〈호소문〉은 제주신보사 편집국장 겸 주필이었던 김호진이 '산군'의 부탁을 받고 인쇄하였다고 한다. 김호진은 삐라 인쇄 후 신변 노출을 염려하여 입산을 시도하다 관음사 부근에서 잡혔으며, 농업학교에 며칠 수용됐다가 즉결처형됐다. 이러한 삐라사건으로 제주신보사 박경훈 사장과 신두방 전무가 연행돼 곤욕을 치뤘지만 삐라 제작과 무관한 것으로 밝혀져 무사했다.

50) 제민일보 4·3 취재반, 같은 책, 97면. 국방부전사편찬위원회에서 편찬한 『대비정규전사』는 제9연대 각 대대의 주둔지를 제1대대 제주읍, 제2대대 성산포, 제3대대 모슬포로 기술하고 있으나 제민일보 4·3취재반의 취재결과 제2대대의 주둔지는 성산포가 아니라 구좌면 송당리와 조천면 함덕리에 분산 배치된 것으로 밝혀졌다고 한다.

51) 백선엽, 『실록 지리산』, 고려원, 1992, 126면.

가운데 11월 22일부터 군・관・민 합동으로 선무반을 편성하고, 도내를 순회하면서 시국강연, 좌담회 등을 열어 지역민을 계몽하는 활동을 전개했다.[52] 이때 학생들도 선무공작에 참여하여 활동을 전개했다. 당시 학생 신분으로 선무공작대 활동을 한 문정열(1934년생)은 "그게 학생 무슨 (…) '선무공작대'라고 이름 했었지? 얼른 기억이 안 나네. 우리가 쭉 차를 타고 다니면서 제주도의 동네들을 일주했어. 군인들하고 같이 (주민들을) 선무공작하는 거야. 그때가 4・3이 난 해, 겨울쯤이야. 마을마다 가가지고, 운동장에 사람들 모이라고 해서. 우린 거기서 무용도 하고, 노래도 하고 그런 역할을 했었지"라고 회고했다.[53]

둘째, '비민분리'를 위해 산간마을 주민을 해안마을로 이주시키고 지역민을 강제동원하여 전략촌 축성공사를 시작했다.[54] 축성공사가 진척되면서 마을은 전략촌으로 변모해 갔다. 마을마다 2, 3개의 성문이 설치되고 출입자를 엄격하게 단속했으며, 성벽 위에 감시탑을 만들고 사람이 왕래하는 곳에 보초막을 세워 무장대의 동태나 주민의 왕래를 감시했다.[55] 축성공사는 제2연대가 제주도에 파견되어 주둔한 이후에도 계속 진행되었다.[56] 이리하여 유격대는 지역민으로부터 더욱더 고립될 수밖에 없었다.

셋째, 전략촌에서 철저한 감시체계를 작동시켜 유격대의 보급선 차단에 주력했다. 전략촌 안에 테러분자나 스파이를 들여보내 주민의 동태를 세세하게 보고하도록 했으며,[57] 주민감시를 목적으로 일제시기 만주지역에서 실시된 保甲制를 차용하여 실시했다.[58] 전략촌 내에서 보갑제가 어떻게 실시되었는지는

52) 「제주도 전역에 계엄령. 軍官民의 선무공작 성과 다대」, 『조선일보』 1948.11.30; 「제주에 계엄령. 선무공작의 성과 다대」, 자유신문, 1948.11.30.
53) 제주특별자치도・제주4・3연구소, 『제주4・3유적』 I, 도서출판 각, 2020, 66-67면.
54) 전략촌 축성시기는 마을마다 다르게 나타나고 있다. 김은희는 전략촌 축성시기를 12월부터 시작되었으며, 1949년 1월부터 본격적으로 이루어진 것으로 보고 있다. 김은희, 「제주 4・3전략촌의 형성과 성격」, 제주대 석사학위논문, 2005, 13면, 15면, 19면.
55) 김봉현, 「제주도 4・3항쟁의 현장기록」(노민영 엮음, 『잠들지 않는 남도』, 온누리, 2018(2판) 수록), 276-277면.
56) 제민일보 4・3 취재반, 『4・3은 말한다』 2, 367면.
57) 김봉현, 앞의 글, 270면.
58) 1933년 12월 「暫行保甲法」, 다음해 1월 「暫行保甲法 施行規則」, 2월 「暫行保甲法 施行 心得에 관한 건」을 공포하고 보갑법을 시행했다. 牌-甲-保를 단위로 한 주민감시체계 조직을 규정하여, 10戶를 1牌로, 村 또는 그에 준하는 구역 내의 牌를 甲으로, 그리고 1개 경찰관할구 내의 甲을 保로 조직하는

자료의 한계로 인해 구체적으로 파악하기 어렵지만, 보갑제가 실시된 것은 분명한 사실이다. 7월 23일 조병옥 경무부장이 제주4·3 수습방안의 하나로 "보갑연좌법(10호씩 연대책임제)"를 내놓은 사실에서, 그리고 보갑제와 짝을 이루는 전략촌·집단부락이 제주4·3 초기부터 형성되었지만, 1948년 11월 중순 이후 본격화되었다는 사실에서 보갑제 실시의 가능성은 충분하다.

또한 李範錫 국방장관의 발언에서 보갑제 실시를 명확히 확인할 수 있다. 12월 8일 이범석은 국회에서 "제9연대 장병이 전 제주도 내에 주요 지점을 확보하며, 산간부락 양민을 해안선 도시에 보갑제를 실시키 위하여 이주시키며, 도내 도로 양측 叢林을 벌채하여 폭도 급습에 대비하며, 폭도에 대한 보급선을 완전 차단하는 동시 폭도에 대한 협력자의 철저한 처단을 단행"하고 있다고 보고하였다. 또한 그는 "잔존반도의 숙청은 민족적 양심에 호소하여 귀순케 하는 한편 이에 응치 않으면 철저히 박멸 근절할 방침"이라고 밝혔다.[59]

미군사고문단장 로버츠(W. L. Roberts) 준장은 이러한 작전이 성과를 거둔 것으로 평가했다. 그는 이범석 국방부장관에게 보낸 문서에서 제주도민의 사고가 주목할 만한 변화를 보이고 있으며, 과거 군경에 적대적이었지만 현재 우호적이라고 언급했다. 그리고 제주도민이 유격대를 제거하는데 협력하고 있다고 강조하였다. 로버츠는 또한 이 문서에서 제주도민을 이용한 유격대 진압작전을 언급했는데, 이를 요약하면 다음과 같다.[60]

○ 최근 작전에서 한국군 장교와 사병들의 지휘 아래 창으로 무장한 주민이 참가하였다. 3,000명의 주민이 한라산 기슭의 무장게릴라에 대항하기 위해 동원되었다. 100여 명을 사살하고 약간의 총기와 식량을 노획하였다.
○ 12월 11일, 제9연대 1개 중대는 도평리 근처에서 약 1,000명의 주민을 지휘

것을 원칙으로 삼았다. 일제는 보-갑-패를 조직하여 경찰의 호구조사, 총기단속활동을 보조하게 하였고, 주민 상호감시를 목적으로 연좌제도를 적용하였다. 또한 자위단을 조직하여 항일무장투쟁세력의 침입에 대비하도록 했다. 임성모, 「만주국협화회의 대민지배정책과 그 실태—東邊道治本工作과 관련하여」, 『동양사학연구』 42, 동양사학회, 1991, 109-110면; 윤휘탁, 「'만주국' 시기 일제의 대민지배의 실상—保甲制度와 관련하여—」, 『동아연구』 30, 서강대 동아연구소, 1995, 217-219면.

59) 국회사무처, 『국회속기록』 제1회 124호, 1948.12.8.

60) Korean Military Advisory Group, USAFIK, 『公翰』, 1948.12.18.

하였다. 105명을 사살하고 무기와 장비를 노획하였다.
○ 송요찬 중령은 과거 제주도민의 적대적인 태도를 우호적, 협조적 태도로 바꾸는데 대단한 지휘력을 발휘하였다.

위 내용에서 드러나듯이 제9연대는 한라산 기슭에서 진압작전을 위해 3,000명의 주민을 동원하였으며,[61] 도평리 근처에서는 주민 1,000명을 동원하였다. 로버츠 준장은 육군과 제주도민의 합동작전에 대해 두 가지의 사례만을 제시하였는데, 보다 많은 제주도민이 진압작전에 참여하였다. 또한 로버츠 준장은 이러한 작전을 지휘하는 제9연대장 송요찬 중령을 극찬하면서 문서 말미에 이러한 사실을 신문과 방송, 그리고 대통령의 성명으로 일반에 대대적으로 선전해야 할 것이라고 조언하였다.[62]

로버츠 준장의 조언에 따라 참모총장 채병덕 준장이 화답했다. 채병덕은 12월 30일 담화를 발표하여 "제주도 제9연대장 송요찬 중령 및 장병들은 최초의 적대적인 도민들로 하여금 진실로 국군을 신뢰케 하고 도민들로부터 충분한 정보와 협력을 획득하였으며 평화와 자유를 사랑하는 도민들은 군경을 자기들의 보호자로 인식케 하고 결코 반도나 폭도들에게 식량이나 피신 은닉 장소를 제공치 않게 되고 제주도는 착착 평온리에 원상을 회복 중에 있다. 특히 송 소령의 공적은 論賞할 바가 크다"고 밝혔다.[63]

그러나 선무공작의 효력이 얼마나 있었는지 의문이다. 언론에서는 "작금 남제주 방면에 있어서는 국군 혹은 경찰대에서 귀순자에 대한 취급이 관대하여서 간부 지위에 있는 폭도들이 속속 귀순하고 있다"고 보도하였으며,[64] 주한미육군 제6보병사단의 보고서는 "1948년 12월 16일 좌익 250명이 산간지대에서 내려와 한동리 주둔부대에 귀순했고, 좌익 500명이 중문리에 귀순"하였다고[65] 기록하고 있는

61) G-2보고서는 12월 7일 경찰은 3,000명에 이르는 민간인들의 지원을 받으며, 모슬포, 서귀포, 남원리 그리고 한라산 부근에서 동시 작전을 벌였는데, 여기서 '게릴라'(무장대) 105명을 사살했다고 기술하였다. HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』, 1948.12.16.
62) 이후 군경은 제주도민을 동원하여 작전을 계속 펼쳤으며, 12월 18일 국방경비대, 민간인, 경찰의 합동작전으로 무장대 130명을 사살하였다. General Headquarters, Far East Command, 『Military Intelligence Section, Periodical Summary』, 1949.1.16.
63) 「제주사태 양호! 蔡 참모총장 담화 발표」, 대동신문, 1948.12.31.
64) 「폭도 79명을 사살. 북제주군서 국군 소탕전」, 독립신문, 1948.11.27.

것에서 드러나듯이 귀순자가 증가한 것은 사실이다. 하지만 이것을 곧바로 선무공작의 효력이라고 평가하기에는 섣부른 점이 있다. 선무공작의 영향으로 귀순자는 증가할 수 있지만, 귀순자의 증감과 선무공작 효력 유무를 도식적으로 해석하기에는 무리가 따르기 때문이다. 제9연대가 진압작전을 전개했던 기간, 특히 마지막 11-12월 동안에 제주도민에 대한 대부분의 살상이 발생되었다는 점에서,[66] 제9연대의 진압작전이 제주도민에게 어마어마한 공포의 대상이 되었다는 점에서 선무공작의 효력은 그다지 크지 않았다고 볼 수 있다. 오히려 제9연대의 지나친 작전으로 인해 민심이반 현상이 두드러지게 나타나 유격대 편에 합류하는 지역민들의 숫자도 증가했다.[67] 제9연대는 11월 17일 발포된 계엄령을 전가의 보도처럼 휘둘렀으며, 이로 인해 막대한 주민의 희생이 뒤따랐다. 계엄령이 선포된 11월 중순 이전의 희생은 비교적 젊은 남자로 한정된 반면, 계엄령이 선포된 11월 중순경부터 전개된 강경진압작전 동안에는 서너 살의 어린이부터 80대 노인에 이르기까지 남녀노소가 총살당했다. 이리하여 계엄령은 제주도민들에게 재판절차도 없이 수많은 인명이 즉결처형된 근거로 인식돼 왔다.[68]

2) 선무공작의 강화와 그 실체

1948년 12월 중·하순에 제9연대는 대전의 제2연대와 임무를 교대했다. 이러한 부대 교체기에 비교적 유화적인 정세가 조성되고 있었으며, 제주4·3 진압작전에도 중대한 변화를 예고했다. 이는 12월 12일 UN총회에서의 대한민국 승인, 무리한 진압작전에 대한 국회 내 비판여론 등이 영향을 미친 것이다. 12월 31일 제주도지구에서 계엄령이 해제된 것도[69] 이러한 유화적인 정세 속에서 나온 것이다.

1949년 신년 들어 지리산을 중심으로 전개한 빨치산 진압작전에서 선무공작을

65) 6th Infantry Division, USAFIK, 『9th Regiment Cheju-Do Daily Report』, 1948.12.17.
66) HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』, 1949.4.1.
67) G-2보고서는 1948년의 마지막 2개월은 '폭도 활동'이 비교적 적은 시기였으나 제9연대의 무차별 진압작전으로 새로운 '폭도 합류자'들을 양산했다고 기록하였다. HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』, 1949.4.1.
68) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 276면.
69) 「제주 계엄령 31일 해제」, 조선중앙일보, 1949.1.1.

병행하는 전술을 적극적으로 활용했다.[70] 이와 비슷한 시기에 제주도에서도 제2연대에 의한 선무공작이 전개됐다. 제2연대는 진압작전을 3단계로 나누어 제1단계는 1949년 1월 1일부터 말일까지, 제2단계는 2월 1일부터 말일까지, 3단계는 3월 1일부터 말일까지로 설정했다. 제1단계는 해안선의 방위태세와 민심수습에 치중한 선무공작을 전개하였다. 제2단계는 삐라살포를 통해 유격대에 대한 귀순공작을 전개하였다. 2월 4일 유격대에 대한 토벌과 귀순공작을 위해 육·해·공 연합작전을 실시하였다.[71] 해군함정의 위협사격, 공군 연락기의 수류탄과 폭탄 투하, 그리고 제2연대 병력의 유격대 근거지 탐색 활동 등이 이어졌다. 2월 15일부터 군은 해변가 마을부터 수색을 시작하여 점점 한라산 쪽으로 향하여 전진하였다.[72] 그리고 제3단계에 이르러서 '섬멸전'으로 들어갔다. 섬멸전은 해안선으로 후퇴한 후 차츰 포위작전을 축소하면서 산림지대로 돌진해 들어가는 방식으로 전개해 나갔다. 또한 선무공작을 확대하기 위해 군보도대를 동원하였고, 민보단 강화와 학생 훈련을 겸행하였다.[73]

비록 제2연대가 3단계로 나누어 작전을 실시하였지만 작전을 전개하는 전시기 동안 선무공작은 지속되었다. 제2연대장 咸炳善 중령[74]은 제주읍, 모슬포, 성산포, 한림 등의 읍·면 소재지를 중심으로 면민대회를 개최하는 등 선무공작을 전개했다. 면민대회는 유격대를 규탄하고 새로 도입된 대전차포, 박격포, 중기관총, 로켓포, 소총 등의 근대무기를 전시하여 힘을 과시하기도 했다. 이는 신예무기가 유격대를 겨냥하고 있다는 경고성 메시지를 보내기 위해서, 그리고 입산자 가족, 도피자 가족에게 하루라도 빨리 그들을 귀순시키도록 촉구하기 위한 목적에서 행해졌다.[75]

선무공작 활동에는 우익 학생단체도 참여하였다. 전국학련 제주연맹은 음악대

70) 이에 대해서는 임송자, 앞의 글 참조.
71) 「제주서 육해공 공동작전. 사살이 360 포로 130명」, 조선중앙일보, 1949.2.9.
72) 「殘徒 섬멸을 개시. 李 국무총리 전남叛亂地 시찰담」, 『경향신문』 1949.3.17; 「반도 섬멸은 불원. 민중도 이젠 속지 않는다. 이 국무총리 제주시찰담」, 자유신문, 1949.3.17.
73) 「제주도 현지 보고 (2): 선무로 8,000여 명이 귀순. 군작전 목표를 3단계로 구별」, 경향신문, 1949.6.29.
74) 1948년 12월 7일 제2연대장에 임명된 함병선 중령은 일제 지원병 준위 출신이다. 그에 앞서 제주4·3 진압에 나선 제11연대장 최경록, 제9연대장 송요찬도 일본군 준위 출신이다. 佐佐木春隆 著, 姜昶求 譯, 『한국전비사 상권: 건군과 시련』, 병학사, 1977, 283면.
75) 국방부전사편찬위원회, 앞의 책, 66면; 김봉현, 앞의 글, 299면.

・의무대・연극반・계몽강연대 등을 조직하여 활동했으며, 군경이 체포한 '좌경학생'들을 대상으로 교육・계몽활동을 전개했다. 전국학련 중앙본부와 목포연맹에서도 연맹원을 제주도에 파견하여 군경을 위문하거나 각 학교를 순회하면서 반공강연을 행하기도 했다. 전국학련 제주연맹은 별도로 제주학도호국대를 창설하였으며, 대원들은 군사훈련을 받고 유격대 토벌에 나서기도 했다.[76]

『제주4・3사건 진상조사보고서』는 제2연대가 작전 제1단계로 선무공작을 전개하는 것으로 설정하였지만 "연대 교체기를 틈탄 무장대의 공세로 인해 수정될 수밖에 없었고, 제9연대와 마찬가지로 강경진압작전을 전개"하였다고[77] 기술하였다. 이는 사실에서 벗어난 잘못된 서술이다. 선무공작은 진압작전의 일환으로 전개된 것으로, 유화적이든 강경이든 진압작전 과정에서 선무공작이 전개되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 제2연대는 제1단계에서 민심수습에 치중한 선무공작을 전개하였고, 제2단계에서 유격대를 향한 귀순공작에 집중했으며, 제3단계의 산악지역 소탕작전도 선무공작과 병행하여 전개되었다는 점을 이해할 필요가 있다. 이와 관련해서 이승만 대통령이 1949년 1월 21일 국무회의에서 "미국 측에서 한국의 중요성을 인식하고 많은 동정을 표하나 제주도, 전남사건의 여파를 완전히 拔根塞源하여야 그들의 원조는 적극화할 것이며 지방 討索 반도 및 절도 등 악당을 가혹한 방법으로 탄압하여 법의 존엄을 표시할 것이 요청된다"고[78] 발언한 것을 근거로 선무공작을 폐기하고 강경진압작전만을 펼친 것으로 해석하는 것은 재고할 여지가 있다.

2월 21일 군경 기동대와 반공선전대를 실은 군용트럭 3대가 서귀포로 향한다는 정보를 접하고 유격대는 화순 입구에서 매복해 있다가 습격하였는데,[79] 이 사건에서 드러나듯이 제2연대에 의한 선무공작은 계속되고 있었다. 이러한 제2연대의 선무공작은 경찰과 긴밀한 관계를 유지하면서 전개되었다. 1월 19일 5백 명의 경관이 파견되어 육해군의 작전과 긴밀한 관계를 맺으면서 식량보급로를 차단하는 데 중점을 두고 활동을 전개했으며, 무력진압과 병행

76) 한국반탁・반공학생운동기념사업회, 『한국학생건국운동사』, 1986, 430-431면.
77) 제주4・3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 310면.
78) 제12회 국무회의록(1949.1.21).
79) 김봉현, 앞의 글, 293면.

하여 선무공작도 실시하였다.[80]

제2연대가 선무공작을 배합하여 작전을 펼쳤다는 사실은 1949년 3월 17일 국방부장관 이범석이 국회에서 행한 발언에서도 명확히 드러난다. 이범석은 제2연대는 제1단계에서 지방 지리와 실정을 익히면서 비민분리를 목표로 활동했으며, 제2단계에서 병력을 집결하여 부락지대를 재소탕하였으며, 제3단계에서 한라산으로 도주한 "무장폭도를 포위하고 추격"하여 압박하는 방식으로 작전을 전개했다고 보고했다. 또한 그는 선무공작에 중점을 둔 작전 내용을 비교적 자세히 소개하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다.[81]

○ 무장폭도와 민간폭도를 구별해야 한다. 무장폭도는 화기를 휴대한 자를, 민간폭도는 죽창을 든 자를 지칭한다. 민간폭도의 대부분은 악질분자의 '프로파간다'에 속아넘어간 자들이다. 무장폭도는 대외선전이나 식량운반, 정보수집, 경찰서 습격 등을 위해서 민간폭도를 절실히 필요로 하고 있지만, 민간폭도는 무장폭도의 거짓선전에 염증을 느껴 하나둘씩 떨어져 나오고 있다.

○ 제주도에서 도당국과 군경당국이 합작해서 선무공작에 중점을 두고 군대에서 주체가 되어 극단을 구성했다. 극의 내용은 공산당의 음모, 해방 이후 남로당 계열의 죄악, 국제적으로 지지를 받는 대한민국 정부, 북쪽 괴뢰정권의 민중에 대한 압박, 과거 제주도의 편안하던 역사, 현재의 비참한 실정 등으로 구성하며, 군경은 귀순할 경우 언제든지 포섭할 준비가 되었다는 것을 강조한다. 이러한 내용을 담은 극을 각 지방을 돌아다니면서 공연하고 있다.

○ 비행기로 삐라를 살포하고 한라산 꼭대기의 비무장폭도에게 항복할 것을 권유했다. 그리고 과거에 비교적 폭력적이었던 경찰의 태도를 시정하였다. 이것이 효과가 있어 한 달에 250-260명, 300명에 가까운 민간폭도들이 귀순하였다. 그 숫자는 나날이 증가하고 나중에는 500-600명이 하루에 두서너 번에 걸쳐 내려오는 것을 보았다.

○ 대한민국 정부수립 전에 군경은 너무도 포악해서 선무공작을 등한히 했고, 강압적으로 총으로써 총을 진압하면 무사하리라고 보았는데 이것이 역효과를 발휘해 반동의 應擊이 있게 되었다는 것을 확실히 느꼈다.

○ 시민대회를 열어 어떠한 죄상을 막론하고 무장폭도의 위협과 모략에 속아서 추종했다면 정부에서는 용서할 것이니 안심하고 돌아오라고 목소리를 높였다.

---

80) 「사상을 선도하고 재건사업에 주력. 張 내무차관 제주사태 談」, 조선일보, 1949.5.22.
81) 국회사무처, 『국회정기회의속기록』 제2회 56호, 1949.3.17.

○ 경찰로 하여금 부락을 조직하게 하고, 부락 내부에 改悛하지 못한 악질분자를 숙청하고 부락민을 선도, 감시하도록 지시했다. 선무공작과 무력토벌을 배합한다면 3월 말일까지 대체로 안정될 것으로 확신한다.
○ 군대에 특별히 언명하여 총 가진 자, 화기를 발사하는 자에 한하여 실탄을 발사할 것이며, 죽창을 가진 자에 대해서는 생포하라고 언명하였다.
○ 여순사건이 일어났을 때 군경의 질이 부족하여 지도하는 데에 착오를 범하였다는 것을 이 자리에서 자백한다. 정부가 조직된 지 2개월 만에 일어났기 때문에 달리 조종할 도리가 없었다.

위와 같이 이범석은 유격대(무장대)를 '무장폭도'와 '민간폭도'로 구분하고 '민간폭도'의 귀순을 독려함으로써 '무장폭도'를 고립화시키고 있다고 밝히고 있다. 또한 선무공작을 적극적으로 전개하기 위해 극단을 구성하여 각 지방을 순회하면서 공연하고 있으며, 면민대회와 읍민대회[82]를 열어 귀순을 촉구하고 있다고 강조하였다. 이러한 선무공작이 효력을 발휘하여 귀순자 숫자가 나날이 증가하고 있다는 점도 보고하였다.[83]

이범석의 국회 발언에서 또 하나 주목할 점이 있다. 그는 "대한민국 정부 수립 전에 군경은 너무도 포악해서 선무공작을 등한히 했"다는 것을 시인하고 있으며,[84] 여순사건 때 "군경의 질이 부족하여 지도하는 데에 착오를 범"하였다고 자기비판하고 있다. 즉, 그는 제주도에서 유격대의 저항이 확산되고 장기간 지속된 데에는 군경의 책임이 크다는 점을 인정하면서 진압작전에서 "선무공작과 무력토벌을 배합"할 필요가 있다고 강조하였다.

선무공작은 대체로 지역민을 국민학교 운동장이나 광장에 집합시켜 선무강연을 행하고, 뒤이어 관민이 참여하는 좌담회를 개최하는 형태로 진행되었다. 선무공작대는 대체로 100여 명으로 구성되었으며, 이들은 여러 대의 트럭과 스리쿼

82) 이범석의 국회 발언문은 '시민대회'로 되어 있으나 '면민대회와 읍민대회'로 수정했다.
83) 이러한 견지에서 박명림의 주장은 재고할 여지가 있다. 그는 "진압과 선무공작을 병용하는 5분 정치, 5분 군사의 작전으로 임하겠다"는 정부의 다짐은 지켜지지 않았다고 주장했지만 선무공작이 전개된 것은 틀림없는 사실이다. 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』 II, 나남, 1996, 406면.
84) 1949년 3월 21일 신성모 내무부장관도 "제주도 사태가 오늘까지 이렇게 된 것은 과거의 군과 경찰이 도민에 대한 태도가 불순하여 도민들은 차라리 산에 올라가 사는 것이 낫겠다는 생각에서 산으로 올라간 것만은 사실"이라면서 과거 군경의 행태를 비판하였다. 「아직 '동정자' 있다. 그러나 사태는 점차 회복. 신(申)장관의 제주사태 전망」, 조선일보, 1949.3.22.

터로 이동하면서 선무공작을 전개하였다. 李琪亨의 증언에 따르면, 육군 제2연대 소속의 선무공작대는 "제주의 엘리트 청년과 군당국이 절묘한 협조로 이뤄진 조직"으로, 함병선 연대장의 제의를 받아들여 홍완표·이기형·고영일·김종철·고창호 등 5명이 주축이 되어 조직되었다. 선무공작대장은 행정고문으로 제주에 파견된 李基榮이며, 기획부장 김용수, 교화부장 홍완표, 음악부장 김국배, 의료부장 김대홍, 기획부 차장 고영일 등이다.[85] 기획부장 김용수는 제주신보 사장 출신으로 서북청년단에 의해 처형되는 처지로 내몰렸으나 함병선 제2연대장이 구출해 준 것을 계기로 선무공작을 주도하게 된 인물이다.[86]

구체적으로 선무공작이 어떻게 전개되었는지를 살펴보려면 이기영이 신문에 기고한 글을 참고할만하다. 이 글에 의하면, 1월 29일 이기영이 이끄는 선무공작대가 도리국민학교에서 민보단과 남녀노소 약 2천여 명을 동원하여 활동을 전개하였다. 운동장에서 선무를 목적으로 한 음악이 울려퍼지는 가운데 선무공작대가 준비한 전단이 배포되었고, 후생부의 施療활동도 이어졌다. 그 이튿날에는 애월국민학교 공터에서 남녀노소 약 3천 명이 동원된 가운데 선무공작 활동이 전개됐다.[87] 이날 국군의 위력을 보여주기 위해 정찰기가 하늘을 날았고 로켓포의 실탄 공개와 시범발사가 있었다. 오후에는 관민들을 집합시켜 좌담회를 열었다.[88]

선무공작대가 마을주민을 동원하여 강조한 내용은 자수한다면 관대한 처분을 내리겠다는 것이었지만 이를 그대로 신뢰하기 어려운 면이 있다. 북촌리 대학살 사건(음력 1948.12.18.-19, 양력 1949.1.16.-17)이 제2연대의 1단계 작전 기간에 발생한 점에도 주목할 필요가 있다. 이 사건은 '산사람' 3명이 민가로 밥을 얻어먹으러 내려왔다가 세화 쪽에서 오던 군·경·민 합동토벌대 1개 중대를 발포하고 달아난 것이 계기가 되어 발생했다. 이튿날 아침 사망한 군인의 시체 3구를 끌고 함덕 대대본부로 간 마을어른 15명을 총살하고 또 마을사람들을 북촌국민학교 마당으로 집합시켜 학살한 것[89]은 선무공작이 강화된 기간에도

85) 이기형, 「일본 패망을 읽은 청년 비밀조직 백록회, 제주자유수호협의회, 『제주도의 4월 3일은?』 3, 제주자유수호협의회, 2011, 209면.
86) 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 4, 전예원, 1997, 173-174면.
87) 「동란의 제주도 현지실정 보고」·「동란의 제주도 현지실정 보고 ②」, 서울신문, 1949.3.30·31.
88) 「동란의 제주도 현지실정 보고 ③」, 『서울신문』 1949.4.1.

살벌한 집단학살이 대규모로 일어나고 있다는 것을 여실히 보여주는 것이다.

1월 27일 육군본부는 제6여단 산하 유격대대를 2월 5일까지 제주도로 이동시켜 제2연대장의 지휘를 받도록 명령했다.[90] 또한 제주도지구전투사령부를 설치하여 2월 27일 사령관으로 육군 대령 劉載興을, 참모장으로 제2연대장 함병선 중령을 임명했다.[91] 유재흥 대령은 제주도지구전투사령부 사령관으로서 제2연대, 제6여단 유격대대, 그리고 제주도 경찰과 응원경찰, 우익청년단을 총지휘했다. 육군본부는 해군의 협력을 받아 함정대를 제주에 보내 전투사령부와 육해군 합동작전을 펼치도록 했다.[92] 유재흥에 따르면, 제주도지구전투사령부 설치는 5월 10일로 예정된 제주도 지역의 선거를 앞두고 "道의 안정을 회복하기 위한 한시적 조치"였다.[93]

제주도지구전투사령부는 2단계로 나누어 작전을 전개했다. 즉 제1단계는 선무심리전, 제2단계는 유격대 근거지에 대한 토벌전으로 나누어 작전을 펼친 것이다. 제1단계는 도내 지도급 청년들로 선무공작대를 편성하여 산중으로 들어가 하산하지 않는 일부 주민들을 설득하는 활동을 전개했다. 이와 더불어 수용소를 추가로 설치하였고, 경비행기를 이용해 귀순전단을 살포하였다. 제2단계는 제2연대를 주축으로 구성된 작전부대가 한라산 지역 유격대를 토벌하도록 했다. 이와 더불어 전투사령관은 민보단 1개 소대(25명), 군인 1개 분대와 경찰 1개 분대로 구성된 민·관·군 혼성부대를 여러 개 편성하여 진압작전에 투입했다.[94]

육군본부는 선무공작을 지원, 강화하는 조치로 3월 4일 "육군본부 군악대장은 군악대 56인조를 편성하여 1949년 3월 18일까지 제주지구에 파견하여 해(該) 전투사령관의 지휘를 받게 하라"는 지시를 내렸다.[95] 이에 따라 군악대는

89) 제주4·3연구소, 앞의 책, 138-140면.
90) 「육본 작명 갑 제22호」, 1949.1.27.
91) 「육본 작명 갑 제44호」, 1949.2.27; 『육군 역사일지』 3, 1949.3.2.
92) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 320면.
93) 유재흥, 『격동의 세월 유재흥 회고록』, 을유문화사, 1994, 95면.
94) 국방부전사편찬위원회, 앞의 책, 68-69면. 민보단 소대는 도내 국민학교와 중학교 교사, 면사무소와 군청 직원, 청년단 간부들로 구성되었고, 이들은 1개월간 군사훈련을 받았으며 필요할 때 동원되어 진압작전에 참여했다.
95) 「육본 작명 갑 제50호」, 1949.3.4; 「선무군악대 18일 제주에 파견」, 동아일보, 1949.3.12.

선무공작의 임무를 띠고 제주에 파견되었다.[96] 또한 선무공작 전개에서 중요한 역할을 하는 것이 정보수집인데, 김명이 지휘하는 50명 규모의 특수부대가 조직되어 산악지역을 배회하다 유격대를 만나면 사투리를 구사해가며 정보를 수집했다.[97]

유재흥의 지휘 아래 전개된 제주도지구전투사령부의 선무공작은 이응준 육군 총참모장이나 이범석 국무총리, 申性模 내무장관으로부터 고무적인 작전으로 인정을 받았다. 2월 중순 무렵에 "적극적인 토벌과 병행한 선무공작"을 강조한 바 있던[98] 李應俊은 3월 14일에 발표한 특별담화에서도 선무공작을 강조하였다. 즉, "일반 행정관청과 민족진영의 민중조직과 계몽운동을 비롯하여 선무공작, 이재민 구호사업과 후생대책 등이 긴급"하다고[99] 밝혔다. 3월 10일 신성모 내무부장관과 동행하여 제주도를 방문한 이범석 국무총리는 "군, 경, 관, 민은 폭도토벌에 노력하는 한편 민심수습에 협조하여야 할 것이며 또한 토벌을 능률적으로 하는 한편 선무공작을 활발히 하여 관대한 태도로써 폭도의 반성을 촉구하여야 할 것"을 강조하였다.[100]

1949년 1월부터 제2연대와 제주도지구전투사령부의 선무공작에 의해, 그리고 선무공작의 일환으로 실시한 자수운동, 사면프로그램 등으로 귀순자도 상당수 증가하고 있었다.[101] 물론 앞서 언급했듯이 귀순자의 증감을 선무공작의 효력 유무로 판단하는 것은 문제가 있지만 제2연대와 제주도지구전투사령부에 의해 전개된 선무공작의 효력은 현저하게 나타나기 시작했다. 4월 7일부터 13일까지 제주를 시찰하고 온 이윤영 사회부장관은 "요즘 귀순자가 늘

96) 「선무군악대 18일 제주에 파견」, 동아일보, 1949.3.12; 「육군군악대 제주장병을 위문」, 조선일보, 1949.3.19.
97) HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』, 1949.4.1; 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 323면.
98) 1949년 2월 17일 이응준은 "3월까지는 적극적인 토벌과 병행하여 선무공작을 전개할 것"이며, "무식한 백성으로서 폭동에 가담한 자라도 전비를 뉘우치는 경우에는 포섭할 방침"이라고 밝혔다. 「평화통일을 염원. 제주사태는 3월까지는 결말. 李 참모장 광주서 담화」, 대동신문, 1949.2.19.
99) 「폭도소탕 강행. 육군참모장 담화」, 경향신문, 1949.3.15.
100) 「먼저 민심수습 하라. 이 총리 제주도서 연설」, 자유신문, 1949.3.16.
101) 이에 대해서는 임송자, 「제주4·3을 통해 본 제주도민의 귀순과 반공주체로서 순응」, 『사림』 81, 2022.7, 13-18면 참조.

어가고 있는데 내가 갔다온 1주일간만 하더라도 898명이나 귀순자가 있었고 4월 13일 현재 합계 3,500명이 돌아왔었다. 제주도 5개 수용소에 있는 자가 3,174명이 있다"고 언급했다. 귀순자는 점점 늘어 5월 11일 현재 6,000여 명에 달했다.[102] 이러한 귀순자에 대한 대우는 어떠했는지 앞으로 구체적으로 밝혀야 하지만 그 기만적 성격도 지니고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 유재흥 대령이 선무공작을 전개하면서 "하산을 하면 과거의 죄를 묻지 않고 생명을 보장해 주겠다"고 했지만, 제주도지구전투사령부 철수 명령에 따라 5월 13일 유재흥 대령이 제주를 떠난 후[103] 1,600여 명이 총살당하거나 전국 각지의 형무소로 보내졌다는[104] 사실에서 선무공작의 기만적인 성격이나 귀순자에 대한 대우를 짐작할 수 있다.

4. 맺음말

제주4·3에서 강경진압작전과 함께 선무공작을 전개했다는 점에 주목하여 제주4·3 발발부터 1949년 5·10 재선거 실시에 이르기까지의 선무공작을 중점적으로 살펴보았다. 제주4·3 초기부터 경무부는 선무공작을 전개했다. 하지만 선무공작은 제대로 이루어지지 않았으며 오히려 심각한 사태로 몰아갔다. 진압작전에 참여한 경비대는 선무전단을 살포하면서 여러 차례에 걸쳐 무장대를 향해 귀순을 권고하였으며, 4월 말에는 유격대와 회담을 추진하였다. 하지만 회담 방식의 선무공작은 성과를 거두지 못했다. 5·10선거 후 브라운 대령의 지휘 아래에서 펼쳐진 군경합동작전도 성공을 거두지 못하였다.

6·23 재선거가 무기한 연기되는 상황에서 6월 중순 이후 진압작전에서 선무공작을 배합하여 제주도 사태를 수습하고자 했다. 이는 6월 23일 조병옥 경무부장의 담화, 7월 1일 브라운 대령이 군정청 사령관에게 보낸 보고서

102) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 328면.
103) 육군본부는 제주도지구전투사령관에게 5월 15일까지 사령부를 철수하는 동시에 '잔적 토벌'의 임무를 제2연대장에게 인계하라고 지시했다. 이러한 육본의 명령에 따라 사령관 유재흥 대령은 5월 13일 제주도에서 철수하였다. 「육본 작명 갑발 제81호」, 1949.5.5; 「제주도 폭도소탕 완료. 劉사령관 개선도상 회견담」, 동광신문, 1949.5.15.
104) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 330면.

에서 확인할 수 있다. 또한 6월 21일 제11연대장으로 부임한 최경록도 강경 진압과 함께 선무공작을 배합하는 작전을 펼쳤다.

7월 23일 조병옥 경무부장이 발표한 제주4·3의 수습방안은 선무공작을 강화하기 위한 구체적인 방안으로써 중요한 의미가 있다. 계몽과 교화를 담당하는 치안수습대책위원회 구성, 귀순자 심사를 위한 치안심사위원회 구성, 귀순자 단체로서 도민갱생회 조직, 집단부락과 보갑제도 실시 등을 강조하였다.

정부수립 이후 강경진압작전과 함께 선무공작이 다각화하였다. 10월 17일 제9연대장 송요찬의 포고문 발표, 11월 17일 계엄령 발표 등으로 초토화작전이 펼쳐지고, 이와 함께 선무공작도 적극적인 형태로 전개되었다. 군·관·민 합동으로 선무반을 편성하고 도내를 순회하면서 시국강연, 좌담회 등을 열어 지역민을 계몽하는 활동을 전개했으며, '비민분리'를 위해 산간마을 주민을 해안마을로 이주시키고 전략촌 축성공사를 시작했다. 또한 주민감시를 목적으로 보갑제를 실시했다. 하지만 1948년 12월까지 제9연대의 진압작전 기간 동안 특히 11-12월에 제주도민에 대한 대부분의 살상이 발생하였다는 점에서, 제9연대의 진압작전이 제주도민에게 어마어마한 공포의 대상이었다는 점에서 얼마나 선무공작의 효력이 있었는지 의문이다.

1949년 신년 들어 선무공작이 강화되었다. 제2연대가 진압작전을 전개하는 동안 선무공작은 지속되었다. 읍·면 소재지를 중심으로 면민대회를 개최하였으며, 여기에는 우익학생단체도 참여하였다. 선무공작은 대체로 지역민을 국민학교 운동장이나 광장에 집합시켜 선무강연을 행하고, 뒤이어 관민이 참여하는 좌담회를 개최하는 형태로 진행되었다. 이러한 선무공작은 제주도지구전투사령부가 설치되고 유재흥 대령이 사령관으로 임명되면서 더욱 강화되었다.

1949년 1월부터 제2연대와 제주도지구전투사령부의 선무공작에 의해, 그리고 선무공작의 일환으로 실시한 자수운동, 사면프로그램 등으로 귀순자도 상당수 증가하였다. 귀순자의 증감을 선무공작의 효력 유무로 판단하는 것은 문제가 있지만 제2연대와 제주도전투사령부에 의한 선무공작의 효력은 현저하게 나타나기 시작했다. 하지만 북촌리 대학살사건이 제2연대의 작전 기간에 발생한 점이나 제주도지구전투사령부가 철수한 후 귀순자의 상당수가 총살당하거나 전국 각지의 형무소로 보내졌다는 사실에서 선무공작의 기만적인 성격도 엿볼 수 있다.

▮ 참고문헌

『경향신문』
『국제신문』
『남조선민보』
『대동신문』
『독립신보』
『동광신문』
『동아일보』
『서울신문』
『자유신문』
『제주신보』
『조선일보』
『조선중앙일보』
『현대일보』

6th Infantry Division, USAFIK, 『9th Regiment Cheju-Do Daily Report』
HQ USAFIK, 『G-2 Periodic Report』(한림대 아시아문화연구소 영인본)
국회사무처, 『국회속기록』
국회사무처, 『국회정기회의속기록』
제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건자료집』 1-11, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2001-2003.

제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 1-4, 전예원, 1994-1997.
국방부전사편찬위원회, 『대비정규전사(1945-1960)』, 1988.
노민영 엮음, 『잠들지 않는 남도』, 온누리, 2018(2판).
문창송, 『한라산은 알고 있다. 묻혀진 4·3의 진상』, 대림인쇄사, 1995.
박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』 II, 나남, 1996.
백선엽, 『실록 지리산』, 고려원, 1992.
아라리연구원 편, 『제주민중항쟁』 I, 소나무, 1991(5쇄).
양정심, 『제주4·3항쟁-저항과 아픔의 역사』, 선인, 2008.
유재흥, 『격동의 세월 유재흥 회고록』, 을유문화사, 1994.
윤휘탁, 『일제하 '만주국' 연구』, 일조각, 1996.
이운방·김웅철, 『미군점령기의 제주도인민들의 반제투쟁』, 광문당, 2019.
장창국, 『육사 졸업생』, 중앙일보사, 1984.
전사편찬위원회, 『한국전쟁사』 1, 전사편찬위원회, 1968(재판).
제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건 진상조사 보고서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003.
제주4·3연구소, 『이제사 말햄수다: 4·3증언자료집 I』, 한울, 1989.

제주특별자치도・제주4・3연구소, 『제주4・3유적』 I・II, 도서출판 각, 2020.
佐佐木春隆 著, 姜昶求 譯, 『한국전비사 상권: 건군과 시련』, 병학사, 1977.
친일인명사전편찬위원회, 『친일인명사전』 1・3, 민족문제연구소, 2009.
한국반탁・반공학생운동기념사업회, 『한국학생건국운동사』, 1986.
홍순봉, 『나의 생애』, 서강, 1976

고병억, 「제주도사태수습에 관한 私見」, 『민주경찰』 제2권 제5호(판권지에 발행날짜가 없으나, 1948년 8월호 혹은 9월호로 추정됨).
김용철, 「제주4・3사건 초기 경비대와 무장대 협상 연구—소위 4・28 평화협상에 대한 반론—」, 『4・3과 역사』, 9・10, 2010.12.
양봉철, 「홍순봉과 제주4・3」, 『4・3과 역사』 17, 2017.12.
이기형, 「일본 패망을 읽은 청년 비밀조직 백록회, 제주자유수호협의회, 『제주도의 4월 3일은?』 3, 제주자유수호협의회, 2011.
임성모, 「만주국협화회의 대민지배정책과 그 실태—東邊道治本工作과 관련하여」, 『동양사학연구』 42, 동양사학회, 1991.1.
임송자, 「여순사건 이후 선무공작을 중심으로 본 지리산지구의 빨치산 진압」, 『한국근현대사연구』 81, 한국근현대사학회, 2017.
_____, 「제주4・3을 통해 본 제주도민의 귀순과 반공주체로서 순응」, 『사림』 81, 수선사학회, 2022.
조덕송, 「유혈의 제주도」, 『신천지』 3(6), 1948.7.

【Abstract】

Suppression of Jeju April 3rd Incident and Development of Placation Maneuver*

Yim, Song Ja**

This article concentrated on looking into placation maneuver unfolded by punitive expedition of the military and police to suppress Jeju April 3rd incident. The military and police implemented placation maneuver as a portion of suppression operations with scorched earth policy from the early period, but it was not successful. Accordingly, the military and police authorities tried to employ operations by combining the placation maneuver more aggressively in the situation where popular disaffection was accelerated and reelection of June 23, 1948 was indefinitely delayed. Measures against Jeju April 3rd incident announced by Jo Byeong Ok, chief of the Police on July 23, 1948 were meaningful as a specific plan to strengthen the placation maneuver.

After the establishment of the ROK government, the placation maneuver became specific and diverse with strong suppression operations. Firstly, a joint placation team organized with military, officials and civilians traveled across Jeju island to carry out enlightening activities for locals by holding lecture on the current issues and discussion meeting. Secondly, locals of mountain village were relocated to the seashore village to 'separate guerrilla from civilian' and construction of strategic village was begun. Thirdly, BOGAP system was enforced for the purpose of watching locals.

At the beginning of 1949, the placation maneuver was strengthened and the Jeju Island District Combat Command was established and suppression operations were implemented. As a result, effect of placation maneuver began to be shown up prominently. It is remarkable that the number of surrenders increased considerably by the time of reelection on May 10, 1949.

Keywords: Armed Band, Guerrilla, Placation Maneuver, Enlightening Activity, BOGAP System (Civilian Mutual Surveillance System), Surrender.

접수일: 2022.12.31. ‖ 심사일: 2023.01.09. ‖ 게재확정일: 2023.02.20.

* This work was supported by the 'Jeju 4·3 Peace Foundation' in 2022.

** Senior Researcher, Center for East Asian History, Sungkyunkwan Univ.