

미군정시대의 정책형성과 집행과정에서의 주민과 정부의 갈등에 관한 연구

— 제주항쟁의 행정적 의미 탐구 —

고 창 훈*

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 미군정 중반기 정책에 대한 제주도민의
인식수준과 주민과 정부간의 갈등
- III. 미군정후반기의 정책논리와 제주도민의
대응논리
- IV. 제주항쟁시기의 주민과 정부의 관계가
시사하는 행정적 의미

I. 문제의 제기

이 글은 미군정시대의 주민과 정부의 관계를 검토하여 그것이 내포하는 행정적 의미를 성찰하는 데 그 목표를 둔다. 해방공간의 1947년은 우리겨레가 독립된 나라를 세우지 못한 채 어려운 상황에 처해 있었다. 북쪽은 소련의 후원하에 북로당이 북조선 건설을 위해 순조롭게 움직이고 있던 반면 미군정하의 남쪽은 정치세력간의 갈등으로 어려운 상황이었다. 제주의 해방공간은 이러한 정치적 상황의 긴장과 갈등을 표출시키면서 미군정의 정책에 저항하는 4·3항쟁이 일어났으며 이승만 세력 중심의 단독정부 구성을 반대한 5·10선거 거부로 발전하였다. 필자는 여기에서 해방공간의 제주인들은 어떠한 삶을 살았으며, 미군정의 정책에 대해서 어떻게 인식하였기에 미군정의 정책에 저항하는 방향으로 전개하는 일이 가능할 수 있었을까 하는 문제를 제기하게 된다. 이러한 문제의식은 당연히 미군정하에서의 주민과 정부와의 상호관계에 대한 조명으로 모아진다. 미군정 당국과 제주도민과의 상호관계를 정책형성과 집행의 차원에서 나타나는 구체적

* 법성대학 행정학과(Dept. of Public Administration, Cheju Univ., Cheju-do, 690-756, Korea)

갈등과 대립사례들을 분석한다. 분석을 통하여 갈등과 대립현상이 1947년의 3·1기념시위, 1948년의 4·3항쟁과 5·10단독선거 거부에 끼친 영향을 고찰하고 나아가 그것이 내포하는 행정적 의미를 탐구하는 것이 이 글의 주제이다.

이러한 질문에의 해답을 풀기 위하여 필자는 당시 제주도 유일의 신문인 제주신보 16개월치(1947. 1. 1.~1948. 4. 20)의 기사를 읽는다.¹⁾

그리고 이 신문기사가 말해주는 당시의 정책의 형성과 집행에서 나타나는 정책갈등 사례들을 분석한다. 미군정 3년을 연구의 편의상 초반기, 중반기, 후반기로 나누어서 정책갈등 사례를 검토할 수도 있는데, 이는 미군정시대의 정책적 내용과 갈등상황의 전개를 고려해서이다. 제주신보를 읽는 이유는 당시 제주도의 유일한 신문으로서 일정정도의 대표성을 지녀 미군정의 정책과 제주도의 상황을 알려준다고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 목표를 지닌 본 논문의 내용은 (1) 제주지역의 정책형성과 집행에서 나타나는 주민과 정부간의 인식수준을 검토하고 (2) 정책사안에서 나타나는 주민과 정부간의 갈등의 성격과 특징을 살펴보고 (3) 그것이 보여주는 주민과 정부와의 상호관계의 틀과 행정적 의미를 탐구하는 순서로 구성된다.

Ⅱ. 미군정 중반기 정책에 대한 제주도민의 인식수준과 주민과 정부간의 갈등

1. 제주지역 주민의 미군정 중반기 정책에 대한 인식수준(1947. 1.~8.)

가. 주민의 미군정의 정책형성과 집행과정에 대한 인식과 불만정도

1) 미군정의 정책목표와 계획

미군정은 1946년까지 미군정과 제주도민간의 관계가 원만하였을 뿐더러 교육문제와 민생문제의 해결에 긍정적이었다고 평가하면서 1947년의 정책목표를 밝힌다. 미군정청과 도지사의 신년사는 각각 소요없는 사회의 운영과 민생문제에의 원만한 해결이라는 정책목표를 공표한다.

「……제주도내에 한하여서는 여러분이 시국에 대한 정당한 인식을 함으로써 여사한 불행한 소요사건이 없었다는 것은 대단히 반가운 일이라고 생각합니다……. 모든 조선문제를 공명하게 토의하고 조선사람의 이익을 위하여 법령을 통과 공포할라고 입법의원을 설치하였습니다. 미군정청의 목적은 이상적이고 통일적인 조선자주독립을 건설하는데 있습니다…….

……도창설초인만큼 제반 기구 조직 연락관계도 각위의 기대에 성의를 다하지 못하였으며 소

1) 제주 4·3연구소는 1991년 제주신보의 1947년 1월 1일부터 1948년 4월 20일까지의 기사를 발굴 영인본을 출간하였다. 그러나 1947년 이전의 신문과 1948년 4월 20일 이후의 신문은 전혀 없는 상태이다. 때문에 당시의 신문기사의 내용을 분석하는 본 논문의 대상시기는 1947년 1월 1일부터 1948년 4월 20일까지로 한정시킬 수 밖에 없다.

기의 성과를 달성치 못하여 다각적으로 자성되는 점이 만흡……타도에 숭선한 의무교육제도의 실시, 중등교육기관의 중실 확충, 악질호역의 조기 종식, 식량확보기구 정비 등에 도민이 절대적인 협력을 하여 주었음에 대하여 사의를 표하여 마지 않은 바입니다……」¹⁾

미군정의 위와 같은 정책목표는 미군정 → 도 → 군 → 읍면단위나 경찰청 등 정책집행기관의 정책결정 과정에서의 논의를 거쳐 세부계획으로 입안되고 발표되었다. 도에서 발표한 세부계획은 중앙의 허가를 받아 기구를 개혁, 도청을 1課(人事科)3局 十課로 개편한 일과²⁾ 무역항 지정문제, 추곡수집실시와 할당, 전기공급과 발전소 공사문제, 식량및 기본식량 배급문제, 비료배급문제, 적산재산처리 및 재산반입문제, 입법의원 선거실시 방침, 후생(광견병 예방, 호열자 예방, 디디티보급과 살포)활동에 대한 계획, 사회통계조사의 계획, 교육시설 확대와 취학장려문제 등 도민의 민생생활 전반에 대한 내용을 구체적으로 발표한다³⁾.

군·읍단위 관청에서는 상부의 지시와 하부기관의 협조를 얻어 세부지침을 발표하였는데, 읍지역의 추곡수집을 각 리·구장과 협의하여 할당 집행량을 결정하고(3합5작을 제외한 여량), 시기(6월 15일까지) 및 보상책(광목반필 또는 석유 한 통)을 계획한다⁴⁾.

또한 양곡수집과 배급실시를 위하여 여러가지 수칙을 발표하였는데, (1) 여유농가로서 양곡수집에 협력할 것. (2) 식량규정 소비량을 엄수하여 소비를 절약할 것. (3) 밀주를 방지할 것. (4) 부정배급 부정수배자 적발에 협력할 것. (5) 식량 특히 감자의 도외밀출 방지에 협력할 것 등의 민생문제해결이 주류를 이룬다⁵⁾.

또 다른 군단위 협의사항도 역시 민생문제와 교육문제의 해결에 모아지는데, (1) 직원 직장전환 방지에 관한 건. (2) 성인교육 사업실시에 관한 건. (3) 국민학교 新營에 관한 건. (4) 지방도 춘기수선에 관한 건. (5) 관공리 집무태도에 관한 건. ㉠ 전제동포 구호회 읍면분회조직에 관한 건 - 추곡수집에 관한 건. ㉡ 절간감저 공판실시에 관한 건. ㉢ 세농가 및 절량농가 조사에 관한 건. ㉣ 초산암모니아 사용법 주지지도에 관한 건. ㉤ 맥류비배급 관리에 관한 건. ㉥ 녹비과중면적 조사에 관한 건. ㉦ 1947년 면화중산장려에 관한 건. ㉧ 제충국 중산장려에 관한 건. ㉨ 산업관계 각종 보고서 제출에 관한 건 및 하곡수집읍면 할당에 관한 건 등이 이를 반영한다⁶⁾.

읍단위 면장회의에서도 민생문제에 대한 토의가 주류를 이룬다. 면장회의의 토의내용의 사례를 보면 1. 읍·면 新職制실시에 관한 건. 2. 1947년도 읍면 稅입출 예산에 관한 건. 3. 읍·면 행정강화에 관한 건. 4. 성인교육 보급에 관한 건. 5. 미취학아동 취학에 관한 건. 6. 위생영업

2) [제주신보], 1947. 1. 1. 전반기는 미군정청 공보관 케-리대위의 신년사이며 후반부는 도지사 박경훈의 신년사 내용중 일부이다.

3) [제주신보], 1947. 1. 4.

4) [제주신보], 1947. 1. 6, 1. 16, 1. 18, 1. 26. 등의 기사

5) [제주신보], 1947. 1. 6. 등.

6) [제주신보], 1947. 2. 8. 2. 20.

7) [제주신보], 1947. 3. 10.

검찰 철저히행의 건. 7. 麥류 생산고 조사에 관한 건. 8. 虎列刺 防疫에 대한 강연회개최의 건. 9. 戰災同胞 원호회 읍면 분회 조직에 관한 건. 10. 청소 실시에 관한 건. 11. 戰災참물동포 위령제 거행의 건과 별도로 하곡수집 할당과 각리의 배급조절위 구성 등으로 교육과 민생문제가 주류였음을 알 수 있다⁸⁾.

또한 경찰청도 미군정의 세부계획을 비교적 많이 발표한다. 그 내용은 일관되게 민중본위의 경찰을 확립하여 민중에게는 친절한 경찰상을 심어주는 경민일치(警民一致)의 바탕을 확립하고 부정경관은 철저히 처단하여 합당한 치안질서를 유지하겠다는 내용이 주류를 이룬다⁹⁾.

주민의 입장에서 위의 정책목표의 형성에 직접 참여할 수 있는 방식이 없어 의견을 표명할 수는 없었지만 그 목표가 전반적으로 심각한 민생문제의 해결과 교육수준의 향상에 있었던 만큼 주민 대다수가 정책목표에 목시적으로 지지하였을 뿐더러 그대로 실천되기를 기대하였다. 이러한 상황은 주민의 의견을 미군정에 전달하고 미군정의 방침을 주민에게 전달하는 일종의 연결기능을 수행하였던 민간단체인 경제대책협의회가 제기한 지역현안문제에 대한 의견에서 확인된다. 그 내용은 (1) 경제적 발전대책. (2) 전기 항만 무역항 문제. (3) 생산기구의 정비 및 활성화 문제. (4) 모리배 방지책 등의¹⁰⁾ 대책으로 모리배 오리배의 숙청과 모리행위를 근절하고, 외국 물품을 행정계통(상공과)을 거쳐 일반에게 배급하고, 사회단체와 시민이 사찰대를 조직해서 모리행위와 식량배급의 부정행위를 적발할 것. (5) 당국은 물가인상(이발요금의 부당성)을 억제하고 요정출입을 엄금할 것. (6) 당국은 소비적 송전등 전기물자를 절약하도록 술선수범, 일반인들에게 주지시키고 서귀포의 수력발전 시설등의 추진을 중앙에 건의하도록 할 것 등 민생문제에 대한 관민합동의 구체적인 해결책 마련 등이 포함되었다¹¹⁾.

위에서 살펴 본 것처럼 제주지역의 주민들은 미군정의 정책목표와 일선 행정기관의 세부계획 형성에 직접적으로 참여할 수는 없었지만 상당한 기대를 걸고 있었다. 이제 미군정이 정책목표가 집행되는 과정에서 나타나는 제주도민의 인식수준을 살펴보기로 하자.

2) 제주도민의 미군정 정책목표에 대한 기대

제주도민이 미군정책에 대해 긍정적으로 느끼는 경우는 민생문제에 대하여 구체적인 대책이 시행될 때인데 그 경우는 아주 드물게 나타난다. 그 내용을 살펴보면, 육지간의 교통문제에 대한 대책을 마련, 배를 취항시키거나(47. 1. 4.), 전염병 등에 대한 약품배급등을 통하여 주민 건강에 신경을 쓰거나(47. 2. 8.), 시설을 하여 주민의 불편을 덜어주는 경우(항구수리공사 등) 정도이다.

8) [제주신보], 1947. 6. 6.

9) [제주신보], 1947. 1. 4.

10) [제주신보], 1947. 2. 6. "2월 5일 도당국 주체로 경제좌담회가 열려 민관 합동의 경제대책협의회를 결성하고 월 2회의 회의를 개최하기로 한다."

11) [제주신보], 1947. 2. 20, 위 내용은 제2차 경제대책회의 토의 사항을 요약한 것이다.

3) 제주도민의 미군정의 정책집행에 대한 불만정도

제주도민이 미군정책에 대해 부정적으로 인식하게 되는 경우는 정책이 목표와는 달리 집행되지 않거나, 집행하더라도 불공정하게 집행될 뿐더러 정책집행의 부당성이 지적되어도 전혀 시정되지 않을 때, 그리고 정책집행기관이 자체내의 비리를 척결하지 않을 때 등이다. 주민의 미군정의 정책을 부정적으로 만드는 사례를 살펴보자.

가) 민생정책집행에의 불만정도

미군정이 입안한 정책목표가 제대로 관리되지도 집행되지도 못하여 제주도민이 미군정의 정책에 불만과 불안을 느끼게 한 것은 물가관리의 정책부재에 있었던 것으로 나타난다. 미곡가가 45일만에 100% 상승되고(1947. 2. 16.), 다시 한달만에 18%가 상승될 뿐더러 연초가격이 폭등하고(1. 26.), 공공요금인상되고(3. 8.), 기름값이 한꺼번에 두배 인상되는 상황은 물가불안의 정도가 상당히 심각한 과제였음을 보여준다. 이처법 상황이 어려웠는데 미곡수집은 부진하며(1. 16.), 식량배급은 발표한 시기에 제대로 집행되지도 않을 뿐더러 유령인구가 식량을 챙기는 등(1. 16, 3. 16, 3. 22, 3. 26.) 식량배급에 부정이 구조화되어 정책집행상에 맹점과 오류가 발견되어도 당국이 시정조치를 취하지 않아 주민의 불만과 불안이 커진다.

나) 치안정책집행에의 불만정도

미군정이 내세운 '민중본위의 친절한 경찰상 정립'이라는 정책목표가 정반대로 집행되어 주민의 미군정 정책에 대한 부정적 인식과 불만을 증대시키는 요인으로 작용한다. 경찰이 비행과 지역주민을 폭행하는 일이 지속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 그 내용을 보면 직무를 태만하는 부정경관들이 속출하며(1947. 1. 4.), 전 경찰청장이 부하를 구타하며(2. 24.), 경관이 부락민을 폭행하고 고문하는 행위(5. 10.) 등이 지속적으로 나타난다. 이러한 경찰의 비행과 폭행에 대하여 지역 주민들이 항의하여 고문경관의 단죄조치를 5월 26일까지 요구하는 일이 자연스럽게 생겨날 정도였다. 제주도민들이 미군정이 발표한 警民一致의 정책목표는 경찰비리를 묵과하는 정책집행과정으로 퇴색될 뿐더러 지역 주민들의 미군정 정책을 불신하고 저항하게 하는 요인으로 작용한다.

다) 현안문제처리예의 불만정도 : 복시환 밀수사건 사례

미군정 당국이 정책집행에 있어서 혼란스럽고 무질서 난맥상을 복합적으로 표출된 사례는 복시환(福市丸) 밀수사건이었던 것으로 보인다. 이 사건이 지역현안으로 쟁점화하여 6개월정도나 도민적 관심을 불러일으켰는데, 그 사건 관련기사만도 무려 25차례에 이른다(1. 6~6. 6.). 이 사건은 당시 제주출신 교포들의 도움으로 복시환이라는 배에 생필품을 싣고 일본에서 제주로 들어오는 도중 미군정 당국의 보호를 받은 밀수업자가 배와 생필품을 가로챈 사건이었는데, 그 처리과정에서 미군정이 밀수업자를 옹호하고 피해자인 업자를 가혹하게 처리하여 지역현안문제로 발전한 사건이었다. 이 문제가 도민적인 관심사로 부각되었음에도, 미군정의 고위관리자, 이 사건을 호도하고 방조하였을 뿐더러 밀수업자와 연계하여 사건의 진상규명을 덮어두고 밀수업자

를 옹호하고 진상규명을 요구하는 신문사를 협박하고 피해자에게 죄를 전가하는 등 미군정 당국의 대응이 근본적으로 정당하지 못하였다¹²⁾. 민청은 물론 독립청년단 등 우익 시민단체까지 당국을 규탄하는 방향으로 확대되어 미군정 정책에 대한 민심의 불만이 고조되었다.

이 사건이 폭로되면서 미군정 정책의 본질적인 한계가 나타났는데, 이 문제를 바라보는 다양한 입장이 나타났다.

민청은 ‘모리배가 근원적으로 일제와 야합했던 민족반역자들이므로, 근본적 해결은 모든 반민주적, 반민족적 분자들의 분쇄’에서 찾아야 한다는 입장을 제시하였다¹³⁾.

독립청년단은 ‘인민의 총의와 관련이 없는 통역정치’의 실패이며, 또한 그것은 모리배의 자기수명 연장책인 미군정의 延期, 조선 자주독립의 지연 등 가진 모략과 연결되어 있다’며 모리배 숙청과 군정관리의 廉潔한 태도와 민족적 양심의 구비를 해결책으로 제시하였다¹⁴⁾.

한편 제주신보는 ‘지위를 이용하여 가증할 금권주의로서 왜인관리와 결탁하던 교묘한 술책을 羊人관리에게 이용하는 악질적인 행위로서 吏道를 짓밟고 축재하는 해적적 출몰성의 악질적인 행위’라고 규정하면서 이러한 탐관오리를 발본색원하지 않는다면, ‘解放은 謀利, 汚利穢를 위한 解放’이 되고 백성들의 원한이 폭발할 것을 예견한다¹⁵⁾.

라) 민간단체의 교육문제해결에의 적극 참여 : 오현중학맹휴사건 사례

제주도민들은, 미군정 정부의 소극적인 문제해결능력과는 반대로, 교육문제의 갈등에 적극적으로 개입하여 긍정적인 문제해결능력을 보여주는 사례들도 나타난다. 그 대표적인 경우가 오현중학맹휴사건의 해결에서 나타나는 주민역량이다. 제주도민들은 오현중학맹휴사건¹⁶⁾으로 학교측 및 당국과 학생측이 대립을 보이며 사회문제화한다. 이에 학부형회와 동교 교원측의 연석회의에서 결의된 방법에 따라 1월 20일에는 학교당국을 위시로 동교 부형회 역원, 학무과, 문화협회, 교협동맹, 교사회, 제농, 제중, 고녀 등 각 대표가 일당에 회합하여 동사건의 조급한 해결에 대하여 선후책을 강구한 바, 대책위원회가 구성되고 2일만에 학교측에게는 파쇼적 교원이라고 지적받은 교원을 사의케하고, 학생측에게는 등교 수업을 하게 하여 1개월간의 갈등을 해결해낸다. 제주도 당국이 나서도 해결되지 않았던 문제였는데, 주민들 차원의 대책위원회가 문제해결을 해냈다는 점은 정책집행 당국에 대한 불신이 깊어 주민 스스로 문제해결에 나서게 되는 상

12) [제주신보], 1947. 2. 8.

13) [제주신보], 1947. 2. 8.

14) [제주신보], 1947. 2. 10.

15) [제주신보], 1947. 2. 12, 2. 18.

16) 구랍 12월 19일경에 학생연극 공연문제로 사제간에 의견충돌을 본 것이 발단이 되어 일부교원에 대한 학생측의 불만이 일시에 폭발을 보게 되어 학생측에서는 「파쇼적 교육 절대반대」 등 4개조의 요구조건을 제시하고 맹휴로 들어간 사건이다. 학생측 4개조 요구조건(1. 파쇼적 교원 절대반대, 2. 파쇼적 교육 숙청할 것, 3. 교장반대, 4. 학원의 자유)과 교주측은 폐교로 맞서는 상황까지 발전한다. 도학무당국이 절충에 나서지만 실패하여 사건이 복잡화하는 상황에서 대책위원회가 구성을 보게 되고 학생측으로서도 동위원회에 사건의 해결책을 일임한다는 의사표시가 있어서 학교당국대 학생측의 알력은 여기에 일단 중지되고 동대책위원회가 사건을 해결하게 된다.

황이었음을 시사하는 것이다¹⁷⁾.

2. 1947년 3·1기념시위 전후의 미군정과 지역주민과의 갈등

제주도민들이 미군정의 민생문제 정책집행에서의 무기력한 역량과 치안문제에서의 불공정한 정책에 대한 불만이 고조되는 상황속에서 1947년 3·1기념시위를 전후하여 미군정에 대한 주민과 정치단체의 적극적인 대응이 나타난다. 1947년 3·1기념시위 전후에 나타나는 민간단체의 흐름과 미군정의 대응을 살펴봄으로써 정부에 대한 정책적 불만이 정치적 갈등으로 이어지는 상황 전개의 맥락을 검토해 보기로 하자.

가. 民戰의 결성과 미군정 정책에 대한 비판논리

미군정이 민생문제나 사회문제에 무기력한 대응을 보이던 1947년 초, 인민위원회를 근간으로 민전, 민청, 부녀동맹 등의 단체들이 결성되고 미군정에 대한 비판세력으로 등장한다. 이들은 미군정의 정책에 불만 또는 불안을 느끼는 도민들에게 민족의 독립이라는 정책목표를 제기한다.

「……조선의 현단계가 정치혁명단계처럼 오해하는 점도 있으나 이를 감히 규정하고 실천에 옮기기보다도 우선 문제는 우리국토를 차지 노흔 후에 정책투쟁을 감행하여야 이치에 당한 일이다. 민족의 자유를 획득치 못한 오늘에 정책만 걸고 나서서 금간관으로 한들 우리에게 목적이 달해질 리 만무한 것은 삼척동자가 아닌 이상 명약관화한 일이며……세계문제로서의 해결을 보는 그날만을 기다릴 것이 아니라 적당한 기회에 우리의 행운을 바다디릴 소지만은 우리 자체가 만드러 두어야만 할 것임으로 민족의 역량을 한데 뭉쳐(물론 악질천일파 반역자는 제외코) 우선 독립을 하여야 하겠는데 목표를 두어야 할 것이며……」¹⁸⁾

그리고 그들은 민족독립이라는 정책목표를 달성하기 위하여 친일파와 반역자 및 신판 기회주의자를 제외한 국민의 단결이 필요하다며 民戰으로의 포용을 제기하였다.

「본도민에 있어서 일제시대의 주구들이 어느 정도 자백하고 있으나 신판반역자가 출현하고 있는 것은 사실이다. 또 악질중 악질은 일제에 아부하든 자가 또다시 일제시대와 갖치 권세를 부러볼려는 야욕아래서 인민위원회에 가담함으로써 인민에 아부하려다가 탄압이 심함을 보니 슬크먼이 빠져서 자취를 감추고 있는 기회주의자이다. 이러한 부류는 소위 명사란 자가 그러하다. 또다시 사실무근한 폭동계획 운운의 모략적 밀고를 당국에 하고 더구나 모종배경으로써 의식적으로 반동하고 또한 모리행위를 자행하여 동포를 배반하는 자등을 지적한 바 있었고 악질통역에 언급하여 양심적인 행동을 희망한다는 요청의 의를 표하였다. 그러나 무의식적으로 반동하여 온 자에게 대해서는 엄격한 자기비판 아래 반성하는 자는 민전으로 포용할 용의를 가지고 있다.

지방선거 행동강령에 대하여 긴급동의로써 민전 11개조 요구조건을 관철하여야 달나는 진정서를 하지중장에게 보내기로 하고 만일 11개 요구조건을 불승인하면 지방선거에 참가치 않을 것을 결의하여 태도를 분명히 한 다음 3·1절 기념행사에 대하여 안세훈씨로부터 질서정연히 평화리에

17) [제주신보], 1947. 1. 26.

18) [제주신보], 1947. 1. 1. 제주신보의 신년사.

행하여야 된다는 설명이 있었다. 긴급동의로써 도령제5호를 철회하라는 항의문을 도당국에 제출할 것을 가결한 다음 민생문제에 대하여 의식주의 해결책을 역설 일체의 配給表閱을 인민의 손에 넘겨주는 것만이 良策이라는 점을 강조한 바……」¹⁹⁾

위에서 보듯이 정치단체를 중심으로 미군정의 정책에 불만을 느끼는 도민의 정서적 공감을 일정정도 반영하면서 1월 12일 도민청을 시작으로 2월 23일 道民戰을 결성한다²⁰⁾. 민전은 결성과 동시에 지역현안문제의 해결을 위하여 (1) 신관반역자(친일파)를 제외한 민전으로의 도민조직 포용 (2) 3·1기념시위의 평화적 집행 (3) 의식주 등 민생문제해결을 도민 스스로 할 수 있는 조처 (4) 잘못된 정책에 대한 비판과 항의 표시 등 미군정의 정책 전반을 비판해 나감으로써 도민의 입장을 대변하는 역할자로 부상하면서 미군정의 비판세력으로 등장하고 있음을 알 수 있다.

나. 3·1기념시위 및 총파업에서의 정부와 주민간의 대립

미군정 중반기에 나타난 3·1기념시위와 총파업에서 나타나는 미군정과 도민간의 대립현상은 상호간의 현실인식 차이를 드러낸다. 당시의 쟁점에 대하여 각각의 입장을 살펴봄으로써 그 차이를 비교해 보기로 하자.

1) 3·1기념집회의 정당성과 불법성 논란

민간조직과 미군정의 첫번째 차이점은 3·1기념집회에 대한 인식에서 나타난다. 민간조직인 민전중심의 3·1기념 시위준비위원회와 학생조직인 학교대표회의는 3·1기념 시위는 3·1독립운동을 역사적으로 기념하는 민족의 정당한 집회이므로 평화적 거행은 당연하다는 인식을 보인다(2. 17). 반대로 미군정측은 3·1절기념을 옥내에서 허가를 받아서 할 경우에만 합당하며 무허가의 연합행사나 가두시위 및 가두행렬은 불법이므로 3·1절기념 행사준비위원회는 해체해야 하며 가두시위와 연합행사는 물리력으로 봉쇄시킨다는 입장을 피력한다. 민전의장단과 미군정고문관은 이러한 인식차이를 좁히려 최종적인 의견교환의 절차를 가졌으나 수포로 돌아가고(2. 25), 민전측의 3·1기념대회는 강행되며 미군정 당국은 물리력으로 진압하는 과정에서 구경하는 군중에게까지 발포하여 6명의 사망자와 다수의 부상자를 낸다.

2) 3·1기념시위 희생자처리와 진상조사의 쟁점

민간조직과 미군정의 두번째 쟁점은 3·1기념시위에서의 희생자처리와 진상조사문제에서 나타

19) [제주신보], 1947. 2. 26.

20) 제주신보가 보도한 도민 조직의 결성을 보면, 도민청(1. 12), 중등교육사업협회(1. 14), 부녀동맹(1. 25), 조천면 민청(1. 25), 대정면 농민위원회(1. 27), 구좌면 민청(1. 30), 도광복청년회(2. 1), 서귀면 민청(2. 9), 한림면 민청(2. 9), 대정면 민청(2. 10), 성산읍 민청(2. 13), 성인교육협회(2. 15), 제주읍 민청(2. 16), 남원면 민청(2. 16), 부녀동맹(읍부녀회) 정기대회(2. 16), 애월면 민청(2. 22), 민전(2. 23)이다.

난다.

3·1기념시위는 도민 5만명 이상(당시 인구: 28만명)이 참여하는 범도민적인 행사로 거행되었다. 그러나 제주시의 경우 경찰의 발포로 6명 사망, 6명 중상, 5명이 경상을 입는 피해가 나타난다. 민전측은 희생자가 발생한 것은 미군정의 명백한 잘못에 있기 때문에 각계 합동의 진상조사단을 구성하여 진상조사를 해야 하며 희생자는 인민장으로 치루어야 한다는 입장이었다.

반면에 미군정측은 민전측의 주장을 인정할 수 없으므로 수용할 수 없고 자체조사할 것을 고수할 뿐더러 희생자 처리도 별도의 조치가 필요없다고 주장한다. 미군정은 3·1시위관련 학생 25명을 3월 2일 검속하였다가 5일후 석방하며, 민전측은 희생자 한분을 3월 4일 인민장으로 엄수하고 조위금 모금운동에 나섬으로써 각각의 행동으로 서로의 입장차이가 첨예하게 대립하는 양상으로 발전하고 있음을 알 수 있다.

3) 민관 합동의 총파업행사의 쟁점화와 대립적 시각

민간조직과 미군정의 세번째 대립은 민간합동의 총파업행사에 대한 인식에서 나타난다.

가) 민간조직의 총파업 논리와 요구조건

민간조직은 미군정의 경찰이 평화군중에 대한 발포가 있고 희생자가 속출하자, 이는 '과거의 역사에 유례가 없으며 일제시대에도 볼 수 없었던 폭학이요, 해방된 조선에 있어서 볼 수 없는 현상'이라 규정한다. 이러한 인식이 확산되어 도민적 분노로 표출되는 바, 3월 10일 박경훈 도지사를 포함한 도청직원을 비롯 신한공사 종업원 운수노조(제주, 남일, 조흥버스, 조화 각 종업원) 제농, 제중, 오중, 교양생도 및 교원 동남북 국민학교 교원, 항무서원, 측후소 직원이 참여하는 민간합동의 총파업을 단행한다. 3월 11일 총파업은 식량사무소 직원, 군청, 읍사무소 직원, 우편국 직원, 남진운수사 종업원, 무선국 종업원, 상호은행지점, 고너, 전매서, 금융조합 등으로 확산된다. 이들은 道の 스타우트 군정장관과 러치 군정장관에게 아래의 요구조건이 관철될 때까지 파업을 하겠다고 한다. 그 내용은 ㉠ 민주경찰 완전확립과 무장파괴의 폐지, ㉡ 발포책임자 및 발포경관의 처벌, ㉢ 경찰수뇌부의 인책 사임, ㉣ 희생자 유가족 및 부상자에 대한 생활보장, ㉤ 3.1사건에 관련한 애국적 인사들의 검속중지, ㉥ 일본경찰의 유엄적 계승활동의 청산 등이었다²¹⁾

나) 미군정의 총파업 인식논리와 강경책

미군정은 3월 10일의 민간 합동의 총파업을 불법으로 볼 뿐더러 3·1기념시위의 진상조사는 발표하지 않은 채 3·1파업을 주도한 세력과 제주도민을 죄인시할 뿐더러 미군정에 대한 도전으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 제주도 미군정지사 스타우트가 보여준 다음의 대답은 미군정의 이러한 인식을 구체적으로 보여준다²²⁾.

21) [제주신보], 1947. 3. 12. 생도합동대책위원회에서도 중고생 성명서가 나왔는데, 그 책임을 학생에게 전가하는 미군정당국의 무책임성을 규탄하는 내용이다. 또한 요구조건은 11개인데 이 내용과 유사한데 경찰의 학원간섭중지 등이 다르다.

22) [제주신보], 1947. 3. 14.

문: 3·1사건 진상조사는 완료되었다 하는데 발표하지 않은 이유는

답: 조사단에서 조사가 완료되어 보고서를 제출하여 왔으나 내용을 일거 본 즉 조사에서 탈락된 점이 많으므로 보고서를 조사단에 반환코 재조사를 명령하였다. 그럼으로 조사할 필요성이 있는 것은 전부 조사하지 않으면 안된다. 방금 서울중앙청에서 카스트어대좌가 3·1사건 진상조사차 내도하야 철저히 조사하고 있는 중이다.

문: 3·1불상사건에 있어서 십 수 명의 사상자를 낸 책임은 奈邊에 있다고 보는가

답: 조사가 완료되기 전에는 확답할 수 없다.

문: 10, 11양일에 각 관공서 및 사회 등은 총파업을 단행코 각 요구조건을 군정당국에 제출하였 다 하는데 그 요구조건에 대해서 었더케 생각하는가

문: 파업할 원인이 안된다고 본다. 그리고 요구조건은 3·1사건에 관련되지 않은것이 안타.

문: 금반의 파업으로 인하여 본도의 행정, 교통, 통신공사 등 모든 것이 질식상태에 빠지고 있는데 이에 대한 대책을 강구하고 있는가

답: 파업을 하는 것은 결국 조선인에게 그 영향이 도라가는 것이며 미군정엔 하등 영향이 없고 조선인 자신의 해가 되는 것이다.

문: 조선인의 이익을 보호하는 미군정인 만치 이 질식상태를 완화하는 것이 군정의 의무라 보는데

답: 그것은 질문이 안된다. 감히 말하면 나는 진정서를 제출하여 온 파업단에 대하여 파업의 어 리석음을 지적하고 충고도 하였다. 그리고 파업은 이 문제를 해결할 수는 없는 것으로 본다.

문: 그러면 그 요구조건은 부정당하다고 보는가

답: 진정서에 기입된 요구조건은 정확한 근거가 없다고 본다. 각 진정서를 보면 사실과 맞지 않는 점이 만코 그 근거는 전부 일개소의 근원으로 나온 것 같다. 그리고 진정서는 대동소이 하다

문: 민주경찰에는 구타와 고문을 자행할 수 있는가

답: 그것은 비민주적이다. 우리들이 조선에 드러올 때부터 이를 없이키 위하여 노력하야 왔다. 이는 우리들 뿐만안이라 경찰제에 있는 선량한 조선인 경찰관도 이에 힘쓰고 있다.

문: 금반 3·1사건에 관련한 중등학생 검속에 있어서 경찰은 무조건 구타와 심지어 고문까지 감 행하였다는 설이 항간에 떠돌고 있는데 귀관은 었더케 생각하는가

답: 그런 설은 나도 들었다. 지금 그 사실을 조사중이다.

문: 도민은 카스트어대좌의 진상조사에는 크나큰 관심을 가지고 있으며 공명정대한 조사를 기대 하고 있는데

답: 카대좌는 현재 모든 사실을 종합 중이며 조사완료 후 상관에 보고할 것이다. 그럼으로 그 결과는 당분간 알 수 없으나 그 조사는 신속히 하고 또 민주주의적으로 할 것이다. 그리고 카대좌와 나는 누가 나쁘고 좃타 등 시비를 말할 수는 없으나 여하간 죄인은 재판에 회부 하야 처치할 것이고 피고는 증거와 증언등을 진술할 기회를 어들 것이다.

다. 3·1기념시위 관련자 재판과정에서 나타나는 미군정과 도민의 대립논리

3·1기념시위사건 관련자에 대한 재판에서 나타나는 미군정당국과 제주도민의 입장은 서로 대립적이다. 미군정당국은 3·1기념시위 재판이 군정재판으로 인식하기 때문에 조선인 법정에서의 재판은 불가할 뿐더러 미군이 직접 담당하여야한다는 입장을 표명했는데, 이는 3·1기념시위가

미군정 자체에 대한 도전으로 인식하는 것임을 보여준다. 공판은 1947년 4월 3일부터 5월 23일 까지 1개월 20일간 16차례에 걸쳐 이루어졌으며, 재판회부건수 72건, 재판받은 인원 328명으로 그 규모가 엄청나다. 재판에서 내려진 형량내용은 체형 52명, 집행유예 52명, 벌금형 56명, 그 밖에 기소유예 및 불기소 처분으로 처리되었다²³⁾. 한편 경찰관이 근무태만 등의 이유로 징계받은 숫자도 65명에 이르렀다²⁴⁾.

3·1기념시위사건은 단일 규모로서는 남한 최대의 재판인원을 기록했고, 재판을 통하여 미군정 당국과 제주도민의 입장이 서로 대립되어 도민의 이목을 집중시켰다. 이제 공판과정에서 피력된 양측의 입장을 살펴 보기로 하자²⁵⁾.

첫번째공판에서 미군정측은 포고령 제 2호의 4개항 위반(불법집회, 미군정에의 적대행위, 파업제 획득 불법행위, 무허가집회 개최)을 제기했고, 피고는 정당한 집회·결사·파업의 자유에 따른 정당한 행위였음을 주장한다.

스치븐슨 : 2월27일 농교에서 무허가회의를 개최하여 3·1에 시위행진할 것을 획책한 것. 3월 1일 五中에서의 학생의 무허가 집회에 피고가 지도한 것. 3·1시위에 참가한 것. 3월 10일 五中에서 무허가 회의를 개최코 무허가 배라를 살포한 것 등 포고령 제2호 위반에 의하여 기소된 것이다.

파드릿치 : 3월 1일 오중 교정에서 피고가 지휘하여 학생들이 합창하는 것을 나는 목격하였다. 또 감찰청 앞에서도 시위 중인 학생대를 리드하는 피고를 보았다.

피고 한병택 : 오중에서의 기념식은 귀관이 허가하지 안했는가

파드릿치 : 허가한 바 없다. 본관이 현지에 도착하고 보니 既히 회합이 되고 있기에 속히 기념식을 거행하고 즉시 해산하라고 충고한 바는 있다.

피고 한병택 : 감찰청 앞에서는 나로써는 불상사를 미연방지하기 위하여 노력하였을 따름이다. 그때의 나의 교섭으로써도 이는 증명할 수가 있을 것이다.

파드릿치 : 그러나 학생대는 해산하지 안했다. 결국 제주신보사 기자가 해산시킨 것이다.

피고측 증인 : 피고가 오중 감찰청 앞 등에서 라-다격으로 활약하였다는 것은 사실무근이며 피고는 단지 영어에 능하기 때문에 통역으로써 교섭에 當한것 뿐이요 책임의 소재는 각 중등교원 전부에 있는 것이다.

피고 한병택 : 나를 선동자로 규정하고 있으나 그러치 안타. 나는 시종 통역으로써 교섭에 當하였을 뿐인데 처벌는 부당하다.

파드릿치 : 피고의 4개조 죄상 중 제4항은 증거불충분으로 취소한다. 그러나 기타 3개조 죄상은 증거가 확연함으로 본관은 유죄를 주장한다.

辯人金榮吉 : 피고는 언제나 통역으로써 활약하였을 따름이요 불상사 방지에 노력하였을 따름이지 결코 검찰관이 지적하는 바와 갖치 불법행위에 대한 지도적 역할을 한 바는 없음으로 피고는 무죄다.

스치븐슨 : 본 법정에서 피고는 유죄로 인정한다. 즉 제1항은 2월 27일 회의가 3·1기념에 관한

23) [제주신보], 1947. 5. 26.

24) [제주신보], 1947. 4. 6.

25) [제주신보], 1947. 4. 6. 위 공판내용 보도를 대화체로 재구성한 것이다.

정치적 내용을 띄인 회의인 만치 허가가 필요하다. 그럼으로 유죄다. 제2항은 증거불충분으로 무죄로 인정한다. 제3항은 행렬에 참가했다는 사실과 학생의 행동엔 선생이 책임을 버서날 수 없다. 시위행렬을 계획해 노코 중도에서 버서날 수도 없다. 시위행렬로 인하여 수명의 생명을 희생시키고 있다. 군정청은 국경일의 式典을 금지하는 것이 목적이 아니고 평화스럽게 곳맛지려는 데 있다. 이때는 군정청의 허가가 있어야 한다. 나는 피고를 주도자로 취급해서 판결을 내릴려는 것은 아니나 어느정도까지는 주도자라 볼 수 있다. 본관은 범죄사실 제1항에 6개월 체형 제3항에 6개월 체형을 언도한다. 그러나 동시에 6개월式 복역하게 됨에 결국 6개월 체형이다. 언도는 서울 본부에서 재검토 할 것이며 복역 기간은 去 3월 16일부터 起算된다.

이후의 공판에서도 미군정과 제주도민들의 입장은 일관되게 평행선을 그으며 대립된다. 미군정의 기소내용은 동일한 것인데 비하여, 피고인들의 주장은 다양한 내용이다. 여기에서 피고인들인 제주도민들의 몇가지 주장들을 정리해 보자.

「……나로써는 전부 무죄라고 생각한다……. 민주국가를 건설하는 데 있어서는 반다시 결사, 시위, 파업의 자유가 있어야 된다. 금반 3·1기념 행사에 잇서 본인은 선동행위를 한 것도 아니고 오직 건국에 불타는 일 조선민족으로써 당연히 참가치 않으면 아니될 것으로 생각하였을뿐임으로 죄를 범하였다고는 생각치 않는다.」²⁶⁾

「2월 19일 학교 회의에 참석하고 북국민학교에 나왔으나 자기는 중간에 이탈하였다. 其外의 죄목은 본인으로써 전연 범한 바 없다……. 경찰의 조서는 본인이 그 내용을 알 수가 없었던 것이며 경찰로부터 내용에 대한 설명도 없이 날인만 하라고 함에 본인이 서명 날인하기는 하였다.」²⁷⁾

「우리 교직원들은 오직 아동교육의 일념에서 때로는 입고 잇는 의복까지 파는 등 도저히 지속할 수 없는 생활을 하여 왔는 만치 전교원은 既히 파업기분이 성숙해 잇었고 동시에 때마침 부자연한 3·1사건이 돌발하자 우리들은 이에 결부시켜서 如斯한 울치 못한 사회현상을 타파하기 위한 방도로 단행된 것이 금반 파업이었다.」²⁸⁾

「경찰의 청취서라는 것은 사실 무근인 것이다. 고문이 심함으로 의식불명 상태에 빠지다십히 되었지만 이런 자백을 한 바는 없다.」²⁹⁾

「우리 노동자으로써는 파업하면 살 수 없는 것이다. 그런 치명적인 파업을 감히 했다는 이유는 당시 거이 휴업상태에 잇었던 공장을 부흥키 위해서는 우리의 끄남없는 작업이 필요한 것이고 其 작업은 지장없이 사라야만 할 것이다. 그런 이유로 파업한 것이고 또한 기파업 중의 공장을 보호키 위해서 의견 경비는 계속하였고 공장 기계들을 엄중히 감시하는 등 파괴적이 아니고 건설적인 파업이었다. 시위행렬을 했다는 것은 북교 교정으로 공장예의 귀도와 부합했다는 것으로

26) [제주신보], 1947. 4. 12. 피고 이경천(애월국민학교 교원)는 3회공판에서 포고령 제2호 위반의 1. 3월 1일에 북국민학교에서 불법집회한 것, 2. 동일 무허가 시위 감행하고 투석 등으로 군정에 적대행위를 취한 것, 3. 3월 9일 무허가 집회를 가져 파업을 계획한 것, 4. 3월 15일에 애월국민학교에서 무허가 집회한 것 등의 4항목으로 기소되었다.

27) 애월면 팍지리 金東喆 피고의 3회공판시 증언.

28) [제주신보], 1947. 4. 22. 국민학교 교원 김임생의 5회공판 증언내용.

29) [제주신보], 1947. 4. 30. 피고 金洪潤 등의 10회공판의 증언.

시위한 사실이 없다.’³⁰⁾

‘3·1발포 후의 파업 등을 구실로 민주진영을 탄압하는 것이고 이로 인하여 건국이 지장이 되지 안할까 두려워 한다.’³¹⁾

필자는 3·1기념시위 및 총파업관련 재판기사에서 미군정은 증거의 불충분과 집회·결사·시위·파업의 자유에 대한 모순된 해석에 기초하여 제주도민들이 미군정에 도전하고 있다는 논리로 몰아가고 있음을 확인할 수 있다. 이에 반하여 제주도민들은 그들의 행위가 정당할 뿐더러 포고령에 저촉되지도 않은 민주적이고 평화적인 행위임을 당당하게 피력하고 있다. 아울러 그들은 경찰의 고문에 의한 부당한 재판임을 제기하고 있다. 여기에서 미군정의 논리가 제주도민을 도전세력으로 인식하고 탄압하는 방향으로 잡혀 있음을 알게 된다.

라. 3·1기념대회 이후의 도민과 정치세력의 활동과 미군정의 탄압

3·1기념시위와 총파업의 과정과 이후에 나타나는 도민들의 움직임과 정치세력의 활동과 미군정의 대응은 서로 맞물리며 긴장된 상황을 보여준다.

1) 제주도민의 3·1희생자를 위한 조위금 모금운동에의 참여

제주도민들은 3·1기념시위 → 3·10총파업 → 3·1시위관련자 재판을 보면서 제주도민의 주장이 정당하며 미군정의 정책이 부당하다는 인식을 광범위하게 공유해 나간다. 이러한 인식 공유과정은 제주신보가 3월 10일 공표한 [3·1사건 희생자 유가족 조위금모집]에 도민적 참여가 이루어졌던 사실에서 확인된다. 4월 15일까지 1차의 마감시한을 정하였으나 그 참여가 많아 3차례 연기하여 6월 15일에야 마감되는 상황은 이를 말해준다. 당시의 모금 공고기사(47. 3. 10.)와 마감기사(47. 6. 18.)를 읽어 보자.

[3월 1일 돌발한 불상사로 말미암아 불행히도 십 수 명의 사상자를 내었던 것은 이미 주지하는 바인데 그들 희생자는 독립의 영광도 엿지 못한 채 천고의 원한을 남기고 무참히도 쓰러진 것입니다. 우리는 이에 만강의 조위를 포함과 동시에 전도 암담한 유가족의 생활을 구원하고 중상자를 위문하는 의미에서 본사 사회부에서는 좌기 요항에 의하여 조위금을 모집코 당사가에 전달코 하오니 30만 도민은 이들 희생자를 동정코 스스로 우러나는 동포애의 정의에서 다소를 가리지 마시고 거출해 주시기 앙망하나이다.

……3차에 1한 마감연기 곳에本月 15일로써 드디어 마감기로 되온바 본사기탁본 총액이 2십 6만 7천 1백 18원 15전에 달하였사온데 이를 신속 적절히 더욱 공평히 각 해당자에 분배 전달하기 위하여 去 14일 기탁단체 대표자 10여명을 초청코 본사에서 분배비율을 중심으로 신중히 협의한 바 있어 이에 대한 구체안도 확립되어 있음으로 수월내(시일 추후발표)에 전달식을 거행케 되었음은 오로지 도민제현이 숭고한 동포애에서 우러난 熱과 誠으로써의 後授의 결과라고 감히 느끼는 바이오며……]

30) 신한공사 공원 4명을 대표한 현천오씨의 10회공판 증언.

31) [제주신보], 1947. 4. 30. 김평원씨의 증언.

위에서 보듯이 제주도민들의 3·1회생자 모금운동은 눈물겨운 동포애와 제주도민의 단결된 모습을 보여 전체 도민의 대다수가 참여하는 결과로 나타났다. 그것은 제주도민 모두가 미군정의 정책이 잘못된 것임을 피력하는 의미를 가질 뿐더러, 제주도민 모두가 피해자이기때문에 도민 스스로가 단결하여야 제주도의 어려움을 극복할 수 있다는 공동체의식의 발로이기도 하였다.

2) 도민의 항의와 미군정의 강경·탄압정책의 대강

가) 도민의 항의

3.1기념시위 및 총파업을 전후한 시기에 제주도민이 미군정을 비판하는 형태의 사건이 연이어 학생단위나 마을단위로 나타나 미군정에 대한 도민의 불만이 상당히 광범위하게 확산되는 분위기가 지속된다.

우선 학생세력은 양과자를 절대 배격하자는 쟁기와 시위를 하였는데, 제주신보(1947. 2. 10.)는 다음과 같이 쓰고 있다.

[방금 路邊에 혹은 점포앞에 一瞥을 회고케하는 때아닌 양과자가 可驚할 고가로 繁賣되어 항간에 너러져가는 현상에 鑑하여 도내 중등학교 연맹에서는 10일 [조선의 식민지화는 양과자로부터 막자]라는 [스로-간]을 네거리 동원된 濟農, 五中, 濟中, 敎養등 무려 千수백명이 관덕정 광장에 집회하여 양과자수입을 절대 반대하자라는 아우성천지를 울니게 왜치며 일대시위 행렬을 전개하였다].

둘째 중문면 사람들이 미군정에 항의하는 시위가 열리고 미군정측이 발포하는 사태가 3월 24일 발생했는데, 관련 기사를 보기로 하자.

[……제주읍 3·1사건 파업 등으로 인하여 중문중학원 원장을 비롯한 民靑 간부 수명이 경찰 지서에 수감되고 있었는데 17일 하오 1시경 중문리 향사에 다수의 면민이 집회하여 3·1사건으로 인한 수감자 석방을 요구하자는 등의 결의를 한 다음 스로-강을 들은 중학생을 선두로 일반 군중 7백 여 명이 해방의 노래를 부르면서 경찰지서를 향하여 행진하여 지서 앞에 대열하였는 것이다. 이때 이 군중과는 별개로 면장외, 지방유지 등 11명이 지서에 드러가 석방을 교섭하고 있는 중 동지서에 배치되었던 용원경관대는 운집한 군중에 대하여 지휘자의 명을 받고 해산을 재삼 권고하였으나 불응하였으므로 군중에게 최후의 권고를 하고 발포할 것을 선언하였다. 그러나 군중은 완고히 해산치 않음으로 경관이 위협적 발포를 함에 군중은 일제히 지면에 엎드렸는데 이때 경관대측에서 일제히 발포하자 군중은 四散 도주하였는 것이다. 이 수라장화한 가운데서 중경상자 수명이 낮는데 기중에는 경관의 발포로 인하여 중상을 당한 자도 있었고 해산권고시에 경관이 총으로 해산시키려 혼드를 때 상한 자도 있다. 이 중 경상자는 도합 7명이고 목하 현지병원에서 가료 중이라 하는데……]³²⁾

셋째 마을단위나 학생단위로 미군정의 정책에 저항하는 일들이 연이어 발생한다. 중달리시민이 미군정에 항의한 소위 [중달리 6.6시위사건]이 발생하여 미군정 당국은 시민 71명을 연행하

32) 부상자는 姜祥俊(上靑里), 秦哲國(同上), 高才浩(동상), 吳承俊(동상), 邊日奉(동상), 姜永範(동상) (2명은 위독상태) 등이다.

여 그 중 16명을 송치하였다³³⁾. 또한 학생단위에서는 조천·교양생들이 미군정의 정책을 비판하는 배라를 배포한 사건 등이 발생하였다. 미군정 당국은 조천중학원생 2명과 교양생 8명을 송치하는 조치를 취하였다³⁴⁾. 여러마을과 학생들이 미군정의 정책에 항의하는 분위기는 미군정의 3·1기념시위와 총파업을 불법으로 몰고 갈 뿐더러 체포·구금 등의 강경탄압정책의 부당성을 말해주는 것이다.

나) 미군정의 상황인식과 정책의 내용

이제 미군정 당국은 제주의 3·1기념시위발포상황, 총파업 및 그 이후 나타난 도민들의 항의를 어떻게 인식하고 그에 대한 대응정책의 내용을 살펴보기로 하자.

미군정당국이 발표한 사건 전반에 대한 인식은 전반적으로 '북한세력의 사상적 지원을 받는 諸 사회단체들의 불순한 행위'이므로 경찰은 시위나 파업에 강력하게 대응하는 것은 '정당방위'라는 논리이다. 그 내용을 읽어보자.

[.....첫째 검찰청관내 제1구 경찰서에서 발포한 행위는 치안유지의 대국에 입각한 정당방위'로 인정한다. 둘째 제주도립병원 전에서 발포한 행위는 당시에 존재한 모든 사정으로 보아 무사려한 행위로 인정한다. 셋째 미군정청을 위시한 각 관공서의 총파업은 파업태세의 강고는 물론 집회행렬 및 폭동준비의 실상으로 간주한다. 넷째 이 사건은 남조선에 있는 몇종의 사회단체들의 정치이념을 공급하는 북조선의 세력과 通謀 제휴하여 미군정을 전복하여 사회적 혼란을 유지하여 자기 세력을 扶植하려는 전체적 운동의 부분적 지방적 현상으로 當道에 노출한 것이다. 다섯째 10월 폭동사건과 제주사건 같은 사회 무질서의 빈발은 오로지 국내로는 건국력을 상실케하고 국제적으로는 국민적 위신을 추락케 할 뿐이다.]³⁵⁾

미군정이 제주도의 3·1기념시위 및 총파업을 미군정 자체에 대한 도전행위로 인식하는 만큼 그 대응책은 강경과 온건의 혼합된 형태였다. 강경정책은 용원경관대 등의 물리력을 증강시키는 것이었는 바, 제 8관구 전남과 제6관구 전북에서 200명³⁶⁾, 제1관구 인천에서 100명³⁷⁾ 파견 등이 그것이다. 아울러 군정법령 제19호 제5조에 의거 신간발행물의 즉각적인 납본을 의무화시켜 출판물에 대한 단속을 강화한다³⁸⁾. 그 다음으로는 파업단체 책임자의 취조, 검속 및 체포의 강화 등이다³⁹⁾. 온건책은 경찰이 선무반을 편성하여 활동하며⁴⁰⁾, 관민좌담회 개최를 열어 3·1시위와 총파업의 부당성을 알리고 민심무마책을 논의한 것 등이 있었다⁴¹⁾. 미군정은 진상조사단의 공정한 조사를 기술적으로 처리하여 사건의 외부로의 전달을 막는다. 3월 24일 민전조사단 4명이 조

33) [제주신보], 1947. 6. 18.

34) [제주신보], 1947. 6. 14.

35) [제주신보], 1947. 3. 22. 조병옥 경무부장이 3월 19일 발표한 담화문의 요약이다.

36) [제주신보], 1947. 3. 16.

37) [제주신보], 1947. 3. 18.

38) [제주신보], 1947. 3. 30.

39) [제주신보], 1947. 3. 18, 3. 26, 3. 28.

40) [제주신보], 1947. 3. 28.

41) [제주신보], 1947. 4. 8.

사차왔으나 그 중 대표격인 오명씨는 체포 구금되며⁴²⁾, 7개신문사의 조사단이 내도했으나 사건 자체에는 침묵한채 '제주도가 고립화감'을 준다는 애매모호한 평가만 남기고 간다⁴³⁾.

3. 정책형성과 집행과정에서 나타나는 주민과 정부와의 대립현상의 행정적 특징

이제 이시기의 주민과 정부와의 대립현상의 특징을 정리해 보자.

첫째, 주체형성의 논리에서 갈등이 표출되고 대립된다. 민간단체들은 친일파를 제외한 청년·학생·여성등 대중조직과 민전 등을 조직화 해나갈 뿐더러, 악질 친일파를 배제한 민족세력과 시민세력의 결집을 주체형성의 원리로 제시한다. 그러나 미군정은 그러한 주체형성을 북쪽세력의 사주를 받거나 불순한 단체와 공모한 행위로 인식하고 물리력으로 탄압하며 배제시킨다. 대신에 미군정은 친일파가 주축을 이루는 관료조직과 관변 사조직을 주체형성의 중심으로 육성·지원한다.

둘째, 도민들은 민생정책의 경우 정책목표보다는 정책내용의 집행에 대한 불신이 일상적인 생활에서의 불만으로 작용한다. 또한 강경하고 편파적인 치안정책에는 불안해하고 두려워한다. 또한 복시환사건처럼 현안문제에 대한 불공정한 처리에는 분노할 뿐더러 저항한다. 미군정 정책 전반에 대한 불안과 분노 그리고 불신이 미군정측의 3·1기념시위의 무분별한 발포사건, 총과업에 대한 탄압조치, 미군사재판에서의 불공정하고 일방적인 법 적용 등과 맞물리면서 증폭한다. 이러한 와중에서도 제주도민들이 3·1기념평화시위의 강행, 경찰의 만행규탄과 민주경찰의 체질 개선과 친일파 경찰의 추방 등의 개혁안 제시, 오현학원맹휴사건에의 개입과 자율적 문제해결의 역량과시, 식량배급 문제의 대안제시, 학생중심의 양과자배격운동을 통한 미군정의 문제점 적시 등은 민간인 차원의 정책방향에 대한 문제제기로 판단된다.

셋째, 도민들이 정책내용을 제시하는 방법은 평화적이었다. 공개적인 입장표명, 파업, 항의방문, 시위·베라살포·재판에서의 입장표명, 학원문제의 의견제시와 해결 등이 이를 반영한다. 그러나 미군정측은 이러한 방법을 포고령 2호위반으로 판단할 뿐더러 치안을 어지럽히는 적대행위로 간주 물리력으로 탄압하는 강경한 방식으로 대응하여 평화적 방법의 확장을 차단해 버린다.

Ⅲ. 미군정후반기의 정책논리와 제주도민의 대응논리

(1947. 9. 1~1948. 4. 20.)

1. 제주지역 주민의 미군정 후반기 정책에 대한 인식수준

가. 주민의 미군정의 정책형성과 집행과정에 대한 인식과 불만정도

42) [제주신보], 1947. 3. 26, 3. 30.

43) [제주신보], 1947. 3. 26, 3. 30.

1) 미군정후반기 정책목표와 내용

미군정후반기 정책목표는 민생문제의 해결과 단선거부 등 미군정의 조선정책에 저항하는 세력을 탄압하고 봉쇄하는 것이었다. 제주도가 추진한 1948년 계획은 중반기보다는 체계적이고 장기적인 내용을 내포하고 있다. 그 내용은 발전청사진을 내포하고 있으나 예산확보 등의 실현가능성은 제시하지 못하였는데 대부분 제주도의 발전과 민생문제의 해결에 초점이 맞추어져 있다. (1) 농축시험장 설치 농사시험장과 축산시험장의 설치(3천 7백 9십 만원의 예산요구), (2) 축산 개발사업(1천1백7십3만원의 예산 요구), (3) 토지개발사업(중간지대 3만여 정보의 휴한지의 이용 및 음료수의 개척 등 3천3백6십만원의 보조 요구), (4) 桑實採取사업(예산요구액 천3십7만원), (5) 제충국 재배 장려(3백 2백만원 요구), (6) 製米사업(3백만원의 보조요구) 등의 사업계획등이 제시된다. 또한 도가 정부방침을 지시하고 협의하여 하부기관으로 전달하였는데, 그 내용은 (1) 秋穀 5000석 수집 (2) 면화 42만근 수집 (3) 농업 통계기구 정비(도 : 3, 군 : 4, 읍면 : 13, 합계 20명 배치) (4) 산림보호의 철저 (5) 연안어업 조정과 원양어업 장려 (6) 미성년자 노동보호법의 실시 등의 내용이다⁴⁴⁾.

군수회의에서는 보다 구체화 형태의 계획이 세워졌는데 각 부서별로 업무가 할당되었다.

서무과 주관(총무국) 사업

1. 읍면및 학교의 일숙직 근무에 관한 건
2. 화기 취급 주의에 관한 건
3. 읍면구장 임명에 관한 건
4. 국민 등록 조사서 제출에 관한 건
5. 재 보고 문서 제출에 관한 건
6. 道報 구독료에 관한 건

토목과 주관(총무국) 사업

1. 금년도 秋期 수선에 관한 건
2. 도로 유지 수선 정기 심사에 관한건
3. 도로 손상 부담금 징수 자료 조사에 관한 건
4. 토목 공사 실시에 있어 사전 수속에 관한 건
5. 현재 실시 중에 있는 토목 공사 후원에 관한 건

학무과 주관(총무국)

1. 국민학교 아동 취학도의 양양에 관한 건
2. 학령 아동 조사에 관한 건
3. 학교용 물자 배급에 관한 건
4. 1947년도 성인 교육비 징수에 관한 건
5. 도서관 설립에 관한 건

인사과 주관

1. 인사 처리서 양식 개정에 관한 건

수산과 주관(산업국)

1. 수산과 직원 배치에 관한 건
2. 정례 보고 勵行에 관한 건
3. 해안 어업과 원양 어업 장려에 관한 건
4. 일본어선 침어에 관한 건

상공과 주관(산업국)

1. 통제 물자 배급 사무 촉진에 관한 건
- 2 통제품 군내 수요량 요구에 관한 건
3. 재일본 조선

44) [제주신보], 1947. 10. 12.

인 재산 반입에 관한 건 4. 통제품 군내 공급 상황 보고에 관한 건 5. 공장 등록 령행에 관한 건 6. 전기 사업 擴設에 관한 건 7. 석유류의 배급 사무 취급에 관한 건 8. 搗布灰 생산 장려에 관한 건 9. 노동자 지도 교화에 관한 건 10. 미성년자 노동 보호법 시행에 관한 건 11. 법령 제 121호 최고 노동 시간 법에 관한 건 12. 부녀자 노동 보호에 관한 건

농무과 주관(산업국)

1. 농촌지도에 관한 건 2. 농회 운영 육성에 관한 건 3. 농업 통계 기구 조직에 관한 건 4. 추곡 수집 할당에 관한 건 5. 1948년도 유채 채종 실시에 관한 건 6. 유채 불량 종자 취급 7. 과수원 관리 철저 8. 1948년 맥류 증산 9. 甘藷 자유 반출입 취체 10. 주정및 전분 원료 감지 할당 수량 확보 11. 1947년 산 면화 수집 방침 12. 1948년도 면화 증산 장려 13. 자급 비료 증산 14. 농기구 사무 이관 15. 농업 자료계(비료 농약계)사무 취급 강화 16. 토지 개량 사업 추진

군수회의 협의 사항(농무과 주관)

1. 추곡 수집 실시 요령 2. 양곡 수집 위원회 설치 3. 농촌 향상 대책 위원회 설치 4. 1948년도 미국산 마령저 종자 알선 5. 1947년도 면화 공동 판매 실시 6. 면화 수집용 보상 물자 취급 7. 1947년도 實棉 등급 표준 제정 8. 제충국 재배 장려⁴⁵⁾

한편 경찰청이 발표하는 정책목표는 중반기와 마찬가지로 경민일치의 민주경찰이나, 중앙정부의 관료들이 직접 나서며 그 형태도 강경한 경고문 형태이다. 이러한 사례를 읽어보기로 하자.

「……해방후 각지방에서 자미롭지 못한 不祥者가 연다라 이러나 제주에서도 동일한 사건이 발생하였으나 김청장으로부터 치안 상황을 들러본즉 도내는 질서가 서고 민심이 안정되어 매우 평온하다고 한다. 기 애국가 중에는 조선을 어떠한 나라에 예속시키려 하고 그들은 태극기들지 않고 적기를 걸고 애국가 대신에 적기를 붙이고 있다. 어떤 분자들은 조선의 혁명은 露西亞와 같은 혁명이 아니면 안된다고 하여서 어린 학생을 선동하고 무지한 농민을 속여 도처에 소란을 일으키고있는데 이는 도저히 용납할수 없는 것이다……」⁴⁶⁾

제주경감청이 11. 3.에 발표한 불법기부 강요 엄단에 대한 경고문 역시 이와 맥을 같이 한다.

「……여러분은 민족을 소련에 팔어 노래로 만들려하는 공산분자의 흉악한 음모와 제략에 속은 것이다. 현명한 여러분은 총선거의 조선독립의 천재일우의 호기이고 기원성의 유일한 방도임을 인식하라. 이기회에 독립하지못하면 우리민족은 영영 노래의 운명을 면치 못할것이다. 여러분! 때는 아직 늦지안었다. 파괴와 기만적 선전및 폭동에 부화뇌동하지말라. 그리고 주모자와 직접 행동으로 범죄한자들도 지금이라도 其前過를 悔준하고 선량한 국민이 되는 行狀을 가지라. 소지하고 있는 무기, 흉기등을 신속히 경찰관서에 납부하라. 그리고 각기 생업에 종사하라. 그리하여 情狀參酌의 恩典을 받을것이다……」⁴⁷⁾

45) [제주신보], 1947. 10. 22.

46) [제주신보], 1947. 10. 12. 전주 경무총감 黃鈺의 연설

제주경감청이 11.3에 발표한 불법기부 강요 엄단에 대한 경고문 역시 같은 맥락의내용이다.

47) [제주신보], 1948. 4. 16. 조병옥 경무부장이 발표한 선무문의 일부

2) 제주도민의 미군정 정책에 대한 기대

제주도민이 미군정 정책에 대한 긍정적 평가는 중반기보다도 더욱 적다. 미군정 2년을 경험한 제주도민들이라 미군정의 정책집행에 대한 불신이 커졌기 때문으로 보인다. 그러나 제주도민들은 제주도 종합 발전계획의 청사진 제시와 도서관 설립 논의⁴⁸⁾ 등에 상당한 기대감을 갖고 지켜 본다. 개별적인 정책 집행사례에 긍정적으로 나타나는 경우는 국민자에 구제품 배급, 노동자에 무료진단, 광견병 예방주사 실시 등 열악한 민생문제의 해결 등에서 나타난다⁴⁹⁾.

3) 제주도민의 미군정의 정책집행에 대한 불만정도

가) 민생정책 부재의 일상적 불안과 불만의 일반화

제주도민이 미군정의 민생정책에 대하여 갖는 기대도 중반기와 마찬가지로 부정적이다. 전력 수급이 잘 되지 않아 격일제 송전을 하면서도 전기값은 5.4배를 인상하였고 공공요금의 개정으로 물가를 인상시켜 물가불안은 고질적인 상태였다⁵⁰⁾. 11월의 미곡할당이 겨우 1일 1인당 9작박에 안되어 극심한 식량난에 처하고 배급량은 50% 수준을 밀돌고, 잡곡 대신 사탕을 배급해야 할 정도로 식량난은 어렵기만 했다⁵¹⁾. 대중교통수단인 버스가 30%정도밖에 운영되지 못하는(다이어 공급부족으로) 교통난도 가중되었다⁵²⁾.

나) 미군정의 강경탄압의 구조화와 불안의 극대화

제주도민은 미군정 당국이 제주도민을 강경 탄압하는 것이 구조화되자 불안의 정도가 극심하였다. 민전간부에 대한 테러 발생(47. 9. 10), 미군이 용담리민 폭행(47. 10. 4), 농교 및 재중생에게서 불온서류 발각되었다는 이유로 학생 30명을 검거하며(47. 10. 4), 미군이 용담리민을 구타하며(47. 10. 4.), 대청과 지방청년이 충돌하며(47. 10. 14), 테러단을 체포하며(47. 10. 14.), 미군이 음주주 주민을 폭행하며(11. 6), 2.7사건 본도에 파급되며(48. 2. 8), 유치중인 3·1사건 관계자 김용철 고문사건과(48. 3. 12), 모슬포 지서에 검속중인 양은하씨 치사사건이 발생하는(48. 3. 16) 등 미군, 경찰, 사조직등이 제주도민에 대한 테러와 폭행 고문등이 지속적으로 나타나 도민들은 불안감을 넘어 공포를 느낀다. 특히 미군정의 강압정책의 여파로 미군들이 지역주민에게 폭행을 가하는 횡포가 극심해지는 현상이 전반기와 달리 여러개 나타나 주목된다. 이에 관한 기사를 읽어보자.

[지난 9월 28일 하오 2시경 서비행장에 진주한 미군 2명이 용담리 '무군터' 고달국시택에 침입하여 무어라고 중얼거리며... 고달국을 구타 안면에 부상을 입히고 도주했다는데 당일 부상당한 고달국씨는 제1구서에 호소하여 왔다는 바 동리 부락민들은 공포심을 느껴 진주군 당국이 선처

48) [제주신보], 1947. 10. 6.

49) [제주신보], 1947. 10. 6.

50) [제주신보], 1947. 10. 4.

51) [제주신보], 1948. 1. 16.

52) [제주신보], 1948. 1. 16.

해야 달라는 원성도 높아지고 있다……⁵³⁾.

작 5일 하오 9시경 본정통 목포식당에서 미군인 2명과 통역 1명이 음주 끝에 미국인 1명이 식당여급과 남고용원 1명을 구타폭행함에 이르렀을 때 마춤 지나가던 경찰감찰청 김인옥순경은 이를 목격하여 제지함에 폭행하던 미군인은 김순경을 무조건 구타하여 안면에 상처를 주었고 이때 통행인들은 이를 제지코자 하였으나 미군인 4명(2명 추가)은 폭행을 제지하러 온 군중들에게 폭행을 가하였는데 정보에 의하여 당도한 경감청경감대에 의하여 비로소 진압되었으며 피해자 김인옥 순경은 방금 濟衆醫院에 입원가료중이라 한다.]⁵⁴⁾

다) 미군정의 일방적인 우익단체 및 군사·경찰후원회 강화정책

미군정은 미군정지지의 우익단체의 활성화와 후원회 결성 지원에 적극 나서 민전 등의 단체에 대응해 나가며 도민들에게 이러한 정책방향을 과시해 나간다. 중반기에는 거의 미진했던 우익단체가 전도적으로 결성 그 세력을 급속히 확산시켜 나가게 되어 대동청년단, 민족청년단, 서북청년단 등이 보다 체계적인 활동을 해 나가게 된다. 대동청년단 제주지부(47. 10. 6)/대청 남군지부(10. 22)/대청성산면지부(10. 22)/대청 김녕지부(10. 26)/민족청년단 제주지부(11. 8)/서청 제주본부(11. 8)/민독당(12. 8)/대청 대정지부(12. 8) 등이 결성된다. 아울러 군사후원회와(10. 18), 경찰후원회(10. 22)도 결성되기에 이른다.

라) 미군정의 남로당원 탈당 및 남로당과 주민의 분리 정책

미군정은 제주도민을 남로당으로부터 적극적으로 탈당시킬 뿐더러, 남로당과 주민을 분리시켜 나가는 정책을 적극 추진하고 이를 신문에 공개해 나감으로써 남로당을 고립화시켜 나간다. 미군정의 남로당 탈당 설득전략은 지속적으로 전개되었는 바, 제농생 1명(12. 22)/서귀면 강모씨(48. 2. 18)/세화리 오모씨(2. 24)/성산리 16명, 오조리 22명, 시흥리 18명, 고성리 6명(3. 12)/안덕면 사계리 65명(3. 30)/안덕면 사계리 16명, 서광리 15명 등이 탈당한다. 신문에 공개되는 이들의 탈당성명서는 남로당의 불법성과 민족진영에의 정진을 약속하는 동일한 내용이다. 그 중 하나의 내용을 읽어보자.

[품等は 서기 1947년 5월경 이후에 모략분자의 감언이설과 기만적 행동으로 남로당에 가입하였는 바 금반 방화, 살인, 관공서습격, 전선단선, 공무집행방해, 시위행렬 및 불온삿바 산포 등 제반 음모계획의 유한것을 각지하고 민족적 양심으로 판단함과 동시에 지서와 부락유지 대중의 감격에 넘친 설득끝에 자신을 반성하며 시국을 재인식하고 본일을 기하여 남로당 탈당을 맹서하고 금후로는 민족진영인 대동청년에 정식 가입하여 백절불굴의 정신으로 건국대업에 공헌함을 연명하고 성명하나이다.]⁵⁵⁾

마) 미군정 강경책속의 불안한 안정

위에서 살펴보았듯이 미군정은 계속하여 강경한 정책과 우익단체의 강화 및 남로당으로부터

53) [제주신보], 1947. 10. 4.

54) [제주신보], 1947. 11. 2.

55) [제주신보], 1948. 3. 12.

제주도민의 분리정책을 병행함으로써 제주도민은 어느 한 쪽을 선택할 수 밖에 없는 상황으로 몰려, 설 자리를 잃어가고 제주도는 불안한 안정속에 1948년을 맞이한다. 제주도민들은 미군정이 민생문제에 대한 혼란스러운 정책으로 생활고에 허덕이는 한편, 미군정이 제주도민을 남로당의 사주를 받는 불순세력으로 매도해 나가며 탄압하는 강경책과 회유책으로 숨을 죽였고, 정당세력(남로당)이나 민전세력들 역시 지하조직화할 수 밖에 없는 상황으로 몰린다. 제주신보의 신문기사의 내용에도 상당한 변화가 나타나는데, 중반기와는 달리, 미군정의 일방적인 정책과 우익단체 결성소식 및 스포츠(권투 및 축구) 증거나 영화 등을 강조하는 기사 등이 상당히 나타나 불안한 안정의 분위기를 간접적으로 시사한다. 불안한 안정이 지속되는 상황속에서 제주신보는 1947년의 상황을 회고하면서 아직도 민족독립이 최대의 현안이 되고 있음을 알리며 민족독립에의 도민 재위의 노력을 부탁한다.

「……우리의 독립 문제가 미소공위로부터 국제연합에 옮기여지고 여기서 새로운 결의안이 작성되어 신춘에 시행되려는 총선거가 중대한 단계를 지은것이 1947년이었는데 이에 따라 조선 정국이 이모저모가 變遷된 것도 부인할 수 없는 것 같다……. 소위 좌우 합작과의 변체로 좌우익에서 일탈한 중간 세력이 대두하게 되어 작년도에 정계는 좌우중 3분야를 확연히 형성하였든 바 이것으로써 정계는 점차 淨化되는 느낌이 보이였다.

첫째 우익측은 항상 남조선 단독 조치에 기대를 가지고 공위재개 전에는 이승만박사가 주창한 남조선 과도 정부 수립에 찬성하여 단정 방향으로 정치 운동을 전개하였다. 그후 미소공위 재개 시에는 소위 一面 참가 他面 불참여의 양면 작전을 전개하여 공위에 상당한 자극성을 주었으며 그후 공위가 결렬되자 남조선 정국의 급변전에 따라 표면적 득세를 보였었고 이어서 조선 문제가 유-엔에 상정된 것을 계기로 조선 독립의 구심력을 미국에 의존하는 느낌이 잇었다. 그리하여 유-엔 결의안에 대한 소련 측의 (뽀이코트)로 단정 노선을 재천명하게 되었는데 우익 진영의 양조류의 하나인 이승만박사 영도하의 민족 대표자 대회에서는 昨夏來 총선거 급속 실시를 강조하였고 한편 김구씨가 영도하는 국민회의 측에서는 남북 총선거를 주장하여 數朔동안 대립 상태를 보이고 잇드니 구랍 총선거 문제에 대하여 어느 정도 합의를 본 모양이다.

둘째 좌익 측은 우익의 정치 공세에 응하여 작년 초에는 단정설을 배격하고 공위 속개에 전력을 다하여 표면적으로는 다소 침체하여졌으나 그후 5월에 이르러 공위가 재개되자 활발한 정치 운동을 전개하였든 것이다. 그러나 공위 속개 중 극우의 반탁 진영을 견제하게 되어 공위 추진에 상당한 영향을 주었으며 기대하였든 공위가 난관에 봉착함에 따라 8·15의 검거 선포에 부닥치어 부득기 지하 운동을 계속하고 있다.

셋째 중간측은 立議 過政에 착착 세력을 확장하였다. 상당한 성과를 거두었으며 더욱이 민독당의 출현으로 좌우 양측에 대하여 정당적으로서 대치하게 되었다. 한편 공위가 결렬되고 조선 문제가 유-엔에 상정되게 되자 중간 세력의 협의체인 민족 자주 동맹을 결성하였으며 미국의 협조를 염원하는 각종의 정치 공작을 기도하였으나 큰 성과를 거두지 못하였다. 그리고 정치적 불안의 초조에 따른 민심의 동향은 험악하여 처처에 정치 태로가 빈발하였든 것이다. 그중에도 夢

陽 呂運亨씨와 雪山 張德秀씨의 참변은 민족적 불상사로서 국내에는 큰 충격을 주었다……/」

2. 48년 2·7사건 전후의 미군정의 정책과 도민의 대응논리

48년 2·7사건 전후로 미군정 정책은 보다 강경해지고 미군정을 반대하는 세력은 지하조직화 하였다. 그러나 미군정이 발표한 전도적 대량검거사건은 일반인에게 미군정의 강경하면서도 모순적인 정책과 긴장된 상황을 알려주는 계기가 되었다. 제주경감청장 김영배씨의와의 일문일답 기사를 통해 이 문제를 살펴보자⁵⁶⁾.

문 : 금반의 전도적 대량검거 사건의 진상을 발표할 수는 없는가?

답 : 총선거가 박두함에 딸아 점차 준동을 시작한 남조선의 일부계열의 폭동음모에 관련된 사건인 바 該사건의 상세한 진상 발표는 사건 처리상 영향이 크므로 지금은 시기상조라고 본다.

문 : 피검자의 수는? 그리고 경찰의 방침어하?

답 : 피검자의 수 亦 지금은 발표 못하겠다. 취조에 딸아서 피검자중 무고한 자들은 속속 석방하는 중이다. 이자들은 일부 불순분자의 선동에 현혹되어 부화뇌동한 것으로서 개준의 정이 현저한 자에 대하여는 경찰은 아량을 가지고 임하고 있다. 경찰은 남포당에 가입한 자를 탄압하는게 아니고 그들의 비합법적인 행동에 철쭉을 내리는 것이다.

문 : 故 러취 장관의 고문 엄금의 포고령은 현재는 그 효력을 상실하였는가?

답 : 아니다. 엄연히 효력을 발생하고 있다.

문 : 간혹 금반의 피검자에 대하여 고문 사실이 있다는 풍설을 듣는데.

답 : 그건 낭설이다. 고문 사실은 절대로 없다. 말단에 있어서의 약간의 미비는 면할 수 없으나 그러나 본관은 수차 부하에 고문 엄금을 명하고 있다.

문 : 일체의 경찰에 억눌리든 때는 이미 지나고 지금은 같은 뜻가 얼킨 경찰이며 민중이므로 민족 정신에 입각하여 경찰은 보담 더 따뜻한 동포애로써 민중에 접해주시를 일반은 절실히 바라고 있는데?

답 : 그는 자라나는 국립 경찰의 지상의 생명이며 또 그와 같은 모든 폐단을 시정해 나가는데 경찰은 寸毫도 주저치를 않는다.

문 : 거반 도도 과장에 가한 경찰의 폭행 사실에 대한 처치 어하?

답 : 아직 조사 중이다. 그런데 동 경관은 이미 유치시켰으며 앞으로 철저히 추궁할 작정이다. 동 사건에 대하여는 맨 장관 그리고 도지사와의 원만한 양해가 성립되었다.

1948년 1월의 상황은 제주도의 불안한 안정이 긴장된 대립국면으로 치달을 수 있음을 암시해 준다. 미군정 당국은 총선거를 준비하는 기간 중에는 [폭동 또는 소요를 선동치 않는 한 일체의 집회를 허가함과 동시에 신문 기사 뼈라 및 포스타의 분배도 방해치 않을려고 한다. 그러나 이를 기회삼어 跳梁하는 불순분자는 엄중 단속할 방침이며, 정치에 관한 집회 허가는 도지사의 권한이며 기타의 집회의 허가권은 경찰이 갖는다]고 표명하면서도, 사건 전모의 발표, 석방여부에 대해서는 일체의 언급을 회피하는 이중적인 입장을 견지하였다⁵⁷⁾.

56) [제주신보], 1948. 2. 4.

57) [제주신보], 1948. 2. 8.

그러나 그가 발표한 담화문에는 이윤배반의 정책모순이 드러난다. 즉 대량검거사건이 공산주의 세력의 준동이라고 발표하면서도 일시에 94명이나 석방시키는 조치가 그러하다.

이러한 가운데 미군정은 대량검거사건에 연관된 세력이 2월 8, 9일의 시위사건과 동일한 계열일 뿐더러 소련의 사주를 받는 공산주의자들이라고 단정한다. 당시의 담화문을 보기로 하자

「……소련을 조국으로 아는 공산사상에 침윤된 매국노 도배는 조국을 소련 연방화 함에 어떠한 수단이라고 아끼지 않고 감행하는 파괴분자들의 망동으로 인하여 독립은 점점 지연의 일로를 밟게 되었으니…… 2월 8일부터 우금까지 반동배들의 망동건수를 보면 함덕, 성산포, 조천, 대정, 하도, 삼양, 두모를 순위로 시위행렬과 불은빠라를 첩부하였으며 안덕면 사제리에서는 경관 납치 사건이 발생되었으나 민속한 순찰경관대의 용원으로 난을 면하였으며 또는 화북 삼양 등지로부터 약 백명의 관공리 습격대가 제주읍내에 투입 일면 도청 창고에 방화를 하며 일면 산지 출장소를 습격하려고 돌진하는 바를 발견 경관대를 현장에 급파 폭도를 진압한 사건 등이 빈발하여 부득기 금반의 경찰로서는 눈물을 먹고 자주독립 전취에 시해를 하며 민생을 도탄에 빠지게 하는 매국노 도배 등을 소탕하기 위하여 철추의 단을 내린 것입니다. 이것은 소련을 조국으로 하는 매국노 도배를 제거함이고 조국의 장래를 위하여 합이니 선량한 도민 재위는 생업에 안심하여 종사하며 從하여 경찰을 신뢰하여 우리가 기도하는 바를 명심 준수하며 차후 추호라도 매국노 도배들 감언이실에 속지 말고 자주독립을 전취하는 도정에 귀중한 차 시기를 망동함이 없이 자중하여 주시기를 지금 또다시 한번 충고하는 바입니다」⁵⁸⁾.

위에서 보듯이 이 시기 미군정의 정책은 강경정책과 회유정책을 병합하여 사용하며 남로당은 지하화 세력화한다. 미군정은 남로당이나 민간세력에 대한 강경한 탄압정책, 우익단체에 대한 대대적인 지원 및 육성정책, 남로당과 도민간의 분리정책을 펴나가며 또 한편으로 권투·축구 등 스포츠와 영화 등을 강조하는 정책을 추진한다. 그만큼 미군정의 정책적 관심은 민생정책의 집행이 아니라 정치적 반대자의 차단과 고립을 목표로 한 정치적 정책집행에만 쏠려 있었다. 이러한 상황전개속에서 1월의 전도대량검거사건과 2월 8일과 9일의 시위사건은 정책의 최대쟁점이 남한단독선거에 있을 뿐더러 미군정 당국은 그 사건의 배후에 소련을 조국으로 여기는 공산주의 세력이 있다는 단정을 내린다.

3. 4·3전후의 미군정과 남로당 및 제주도민의 대립

가. 경찰고문치사사건의 충격과 긴장감

전도대량검거사건과 2월 8일, 9일의 시위사건에 연이어 3월에 발생한 두개의 경찰고문치사 사건은 도민들에게 충격을 가져다 주고 긴장감을 고조시킨다. 우선 3월 6일의 김용철씨 고문치사 사건 기사부터 보기로 하자.

[1구서 조천지서에 작년 3·1사건의 피의자로서 유치중이든 동리 청년이 유치장내에서 급사한

58) [제주신보], 1947. 2. 16.

사건이 발생하였다. 즉 동사망자는 조천면 조천리 하동에 소를 둔 金用喆(당년 22세)이란 청년인데 작년 3·1사건의 피의자로서 경찰에서 수배중이었는데 지난 3월 4일 未明 동면 대흘리2구에서 피신중이던것이 경찰에 체포되어 유치중이었던바 6일에 이르러 돌연 급사하였다고한다. 그런데 검찰당국에서는 이보고에 접하여 익7일 蔡龍秉 검찰관 지휘하에 의사 張時英씨의 관계관등이 급거 현지에 출장하였는데 경찰감찰부청장 박근용씨와 CIC美人도 동행 입회하에 사체를 해부 검시하는한편 사인에 대하여 면밀한 현장조사를 마치고 귀읍하였다는바 앞으로 의사의 감정서에 의하여 조사를 계속하리라하며 CIC에서도 검찰당국과 병행조사를 진행하고있어 그 귀추가 주목된다.)⁵⁹⁾

곧바로 모슬포지서의 경찰에 의한 고문치사사건이 발생하여 그 충격과 긴장의 폭을 더욱 넓혀 버린다. 모슬포지서 경찰에 의한 양은하씨 고문치사사건의 기사를 보자.

[지난 6일 조천지서에 검속중인 1청년의 급사한 사건에 대하여 아직 그진상이 판명되지 못한 관계로 일반의 억측이 구구하고있는 이때 또다시 모슬포지서에서 검속중에 있는 1청년이 작14일 아침 돌연 급사한 사실이 있었다. 즉 대정면 연락리에 거주하는 梁銀河(27세)란 청년은 포고령 위반 피의자로서 모슬포지서에 검속되어 있던중 작14일 아침 4시 돌연 급사하였는데 이 급보에 의하여 제주검찰청 차청장및 제주경찰감찰청수사과장과 十字의원 文鐘厚의사가 급거 현장에 출장하여 검시한 결과 [고환](불알)이 상해서 급사한 것으로 판명되어 담당취조경관 高應春(순경) 및 邊太文(형사) 2명을 경찰청장 명의로 즉석에 검속하고 방금 엄중취조중에 있다한다.]⁶⁰⁾

나. 미군정의 4월 3일의 항쟁에 대한 피해상황발표와 대응논리

두 개의 경찰에 의한 민간인 고문치사사건에 이어 4·3은 일어났다. 경비사령부가 4월 12일 발표한 4월 3일의 사건전모에 대한 특별발표를 보자.

(피습상황 : (자 4월 3일지 4월 7일) 용모실포 용의도 용화북 용조천 용대정 용용세화 남원 용한림 용합덕 용이호 용저지
경찰측제=사망 4명 중상 6명 경상 1명 행방불명 2명 가옥파괴 2 방화 3
일반측제=사망 12명 중상 14명 경상 19명 행방불명 10명 가옥파괴 15 방화4
폭도측제=사망 6명
총계=사망 22명 중상 30명 경상 20명 행방불명 12명 가옥파괴 17 방화 7)

여기서 알 수 있는 것은 당일의 피습상황에서 경찰측의 희생자보다는 무장대측의 희생자가 많다는 점이다. 또한 그보다는 일반인측의 희생자가 두 배정도 된다는 점이다. 아울러 이러한 희생자 수는, 당시의 다른 지역 상황과 비교하더라도, 비슷한 점이다.

이러한 상황전개속에서 미군정은 경고문을 발표한다. 1948년 4월 18일 김정호 사령관 명의의 경고문을 읽어 보자.

59) [제주신보], 1948. 3. 12.

60) [제주신보], 1948. 3. 16.

[지난 3일부터 발생한 본도소요사건은 아직도 풀일줄모르고 도내각처에 계속연발되고 있는데 가급적 연시일내에 사건을 진압시키고저 작 18일 본도비상경비 사령관 金正浩씨는 다음과 같은 경고문을 발표하였다.

경 고 문

30만도민재위여. 3천만동포가 동경하는 자주독립은 목하 실시중에 있는 총선거실시로서 日捷에 박두되고있다. 그럼에도 불구하고 남로당계열의 악렬분자들은 우리 삼천리강토를 소련에 팔아 공산사회를 건설하여 정권을 장악하려고 가진 모략과 수단을 다한나머지 최후발악으로 인명살상, 파괴, 방화, 강간을 연일 감행하여 민생을 도탄에 陷入케하고있다. 그러므로 선량한 도민재위는 欺瞞의선전에 바지어 파괴적 폭동에 부화뇌동치말라. 그리고 단시일내로 一. 폭동의 주모자와 직접행동으로 범죄를 감행한자는 자수하라. 二. 무기와 흉기를 가진자는 신속히 경찰관서에 납부하라. 三. 폭도에게 식량을 보급한자 또는 금전물품등을 제공하고 부화뇌동한자도 자수하라. 그리하여 개준한다면 정상참작하여 은전을 받을것이다. 그러나 개준의 빛이 없이 끝끝내 망국적 폭거를 계속할진데 본관은 부득기 눈물을 먹음고 일거에 소탕할것을 명언하여둔다.

1948년 4월 18일 제주비상경비사령관 金正浩]

미군정 당국은 4·3은 남로당을 위시한 공산주의자들의 최후의 발악으로 발생한 것이며, 그 방법이 인명살상, 파괴, 방화, 강간등의 방법으로 민생을 도탄에 빠지게 하였으므로 선량한 제주도민은 기만적 선전과 파괴적 폭동에 부화뇌동치 말 것을 지속적으로 경고한다.⁶¹⁾

IV. 제주항쟁시기의 주민과 정부의 관계가 시사하는 행정적 의미

1. 미군정의 통치논리와 주민의 대응논리의 갈등

필자가 앞에서 살펴본 것처럼 제주항쟁시기의 정부가 보여주는 정책목표와 내용에 대하여 지역주민이 불신할 뿐더러 처음에는 순응하지만 차차 저항하는 대응논리에 익숙해져 간다. 미군정시대의 행정적 상황이 미군정의 통치원리와 이를 인식하고 반응을 했던 제주도민의 대응논리가 복합적인 상호작용을 하였다고 볼 때, 당시 상황의 행정적 의미를 주체형성에서의 갈등, 정책목표의 형성과 집행내용과 제주도민의 인식과 반응, 집행방법과 저항방법의 차이, 정부와 주민간 관계에서 나타나는 정치문화적 차이 등을 중심으로 정리해 미군정시대의 행정적 의미의 대강을 정리해 볼 수 있을 듯하다.

미군정의 통치원리는 주체형성의 맥락에서는 친일세력을 주력으로 내용적으로는 반공위주의 강경정치를, 방법은 강압적이고 물리적인 방법으로 반공정치의 경직된 관료문화의 틀을 세워나

61) 여기서의 분석은 제주신보의 기사에 중점을 두고 있는 만큼 신문내용에만 한정한다. 때문에 여기의 내용과 4.3전후의 제주도민과 남로당의 대응, 4.28 평화회담의 내용, 5.10단선거부의 내용과 당시의 증언 및 자료와의 비교, 분석 등은 논의에서 제외시켰다. 또한 제주신보가 미군정의 강경한 정책을 편 이후 그 기사나 논조가 상당히 달라지고 있는 대목도 유념할 필요가 있다.

갔다. 이에 반해, 제주도민의 대응논리는 주체적으로는 악질친일파를 제외한 민족세력과 시민과의 연합이며 내용적으로는 지역민 나름의 집회·결사·표현·파업의 자유가 보장되는 평화정치를 갈구하였으며, 방법은 정당한 의견제시와 집회 및 시위등의 평화적인 방법으로(후반기에는 선별적이긴 하나 폭력적인 투쟁방법도 채택됨) 유연한 관료문화의 틀을 요구하였다. 미군정이 군사조직, 경찰조직, 관변 사조직 등 지시와 명령을 중시하는 조직문화를 세우며 철저한 관중심의 민관관계를 제시하였다면, 후자는 민전, 3·1기념대책위원회, 오현중맹휴사건 대책위원회처럼 협의와 연대를 중시하는 조직문화를 제시하며 민간조직도 존중하는 대등한 주민과 정부의 관계를 염원했던 것으로 보인다. 또한 제주도민이 3·1희생자 조위금 모금운동에의 참여에서 보여준 것처럼 지역나름의 공동체의식이 존중되는 사회를 보여주었다.

미군정은 1947년 3·1기념시위와 총파업을 계기로 제주도를 남로당이 세력화된 지역, 제주도민을 남로당에 우호적인 사람들로 규정지어 가려는 흐름을 느낄 수 있다. 3·1시위 및 총파업관련자 재판에서 알 수 있듯이 미군정은 그들을 미군정자체를 부정하고 도전하는 세력으로 규정할 뿐더러, 민주주의의 기본권인 집회·결사·의사표현·파업 등의 자유를 포고령 2호 위반이라는 논리 속에 가두어 두는 경직된 자세를 보여주었다. 또한 미군정은 후반기에 들어서서는 강경한 탄압정책 이외 우익단체의 지원과 육성, 남로당과 지역 주민을 고립시키는 적극적인 정책을 일관되게 추진함으로써 남로당 지하화와 과격화를 유도한 측면도 있다는 해석도 할 수 있는 여지를 남겼다.

2. 제주항쟁시기의 주민과 정부와의 관계가 시사하는 행정적 의미

이제 각각의 특징을 미군정의 통치원리와 제주도민의 대응논리로 혼합시키는 형태로 정리해보면 다음과 같다.

가. 주체형성 원리의 갈등 : 관료조직과 관변조직 주체의 논리

미군정은 제주도민의 지역운동을 자생적인 현상으로 보지 않으며 불순한 세력, 특히 공산당, 남로당, 북한 그리고 소련 공산주의세력의 조종을 받는 것으로 규정한다. 친일세력의 다수를 통치세력의 근간으로 흡수함으로써 관과 경찰을 친일세력화하고 관변조직을 활성화하며 군인조직까지 강화한다.

반면에 정치세력과 민간세력은 악질적인 친일파를 제외한 세력의 단결과 민간조직의 조직화에도 모한다. 따라서 주체는 일반대중과 미군정을 비판하는 민족세력과 시민세력이 결집과 아울러 반성한 친일파를 포용하는 관용의 원칙이 나타난다.

주체형성의 갈등상황에서 미군정의(메카시즘적) 논리가 승리함으로써 관료조직과 관변조직이 주체형성의 주력이 된다.

나. 정책목표와 내용의 갈등 : 반공정치의 정착

미군정은 반공만을 강조하는 반공정치를 일반화시켜 정통성없는 정치구조화 작업을 추진한다. 따라서 비판세력을 제거할 뿐더러, 민전을 불법화시키고 민청조직을 제거하며 학원을 탄압한다. 단독정부 수립을 반대하는 지역을 거세하며 공산주의화되었다고 매도하여 기정사실화시킨다. 이는 중앙에서 여운형, 장덕수 등이 암살되는 현상과 맥을 같이한다. 세상은 보다 살벌하게 되어 경찰국가화한다. 공조직은 친일파의 재등장으로 사조직은 대청, 서청 등 우익단체가 힘을 얻으며 횡포가 심해진다. 이에 비해 미군정을 반대하는 세력과 도민들은 민 중심의 민주주의라는 정책목표와 이에 부합하는 정책내용을 요구하였다. 그들은 민간의 자율역량 축적을 제기했으며, 그 결과 미군정정책 내용을 비판하고 미군정과 대립되기까지 하였다. 그래서 도민들은 평화적인 시위와 파업 및 조위금 모금, 경찰기구의 개혁, 현실정책에 대한 대안제시와 항의 및 규탄집회를 개최했다. 민간부분의 자율화를 추구한 예는 오현중학원맹휴사건 대책위원회의 결성과 이를 통한 자율적인 해결능력의 축적이었다. 3·1기념시위 공판에서 제주도민들은 집회·결사의 자유가 보장된 민주주의이었기때문에 이를 억압하는 미군정에 대해 정당하게 비판하고 항의하는 것이라는 일관된 논리는 이러한 사실을 뒷받침한다. 그러나 미군정의 강경책이 정치세력과 제주도민의 요구를 봉쇄함으로써 정책목표는 관이 주도하는 반공정치의 틀로, 정책내용은 이에 부합하는 방향으로 설정되었다.

다. 강압적 방법과 저항적 방법의 갈등 : 평화적이고 민주적 방법의 침몰

미군정의 강압적 방법은 평화적인 방식도 수용할 수 없었다. 미군정 당국은 제주도에서의 일련의 저항을 체제를 전복한다고 기정사실화하는 데 있기도 하지만 민주주의에서 요구되는 기본권의 범주에 해당하는 집회·시위·파업·의사표현의 자유를 수용하지 않았다. 평화적인 방법이 현실의 벽에 부딪치자 저항적인 방법이 표출되기 시작하였으며, 끝내는 폭력적인 방법끼리의 충돌이 일어난다. 경고문과 포고령이 지속적으로 발표되며, 불법적인 체포나 구금, 고문치사, 살상 등의 폭력적인 방법이 보다 광범위하게 정당화된다. 아울러 저항세력에서도 선별적인 대상에 대한 한정되었기는 하지만 무장기습공격·살인과 같은 방법이 나타났다. 미군정이 민간세력을 불법화시키고 탄압을 받아갈수록 민간세력에서도 강경한 세력이 그 대세를 얻어 제한적인 기습공격등의 폭력적인 투쟁 방법이 원용되었다. 강압적 방법과 저항적 방법의 갈등의 결과는 평화적이고 민주적 방법의 침몰로 나타났다.

라. 경직된 관료문화와 저항문화의 갈등 : 관료중심의 조직문화의 정착

극단의 반공정치는 강경한 관료문화의 틀을 통치원리로 세운다. 따라서 제주도 사람은 공산주의자이거나 공산주의자에 우호적인 세력으로 매도당하여 제주도민의 통일수립 노력은 무고하게 짓눌려 제주도 나름의 민중심적이고 저항주의적 문화가 위축되고, 스포츠와 영화등 식민지형 문화정책이 강조되어 일반인의 정신을 마비시키는 정책들이 나타난다(예 : 권투, 축구 및 영화 등). 의사표시의 자유가 위축되고 정책문제에 대한 비판이나 평가도 어려워지며 획일화된다. 따라서 정치적 반대운동에 관용(Tolerance)이 전혀 용납되지 못하는 반공위주의 군사조직, 경찰조직, 관

변 사조직의 명령위주의 관료문화가 제도화되고 철저한 **합중심**의 경직된 조직문화가 나타난다.

제주도민들이 오현맹휴사건의 해결에서 보여준 민주적 문제해결역량, 3·1기념시위와 과업관련 재판에서 보여주듯이 탄압과 수난을 받으면서도 보여준 정책에 대한 비판과 체제에 대한 의사표시나, 복시환 밀수사건에서 보여준 비판의식, 3·1조위금 모금운동에서 보여주었던 공동체 의식이 미군정과 강압정책과 남로당의 저항논리 사이에서 성숙되지 못하는 결과를 초래하였다. 결과적으로 관중심의 조직문화가 개인과 공동체의 조화를 모색하는 민간문화를 파괴시키면서 흡수해 버렸다.

Summary

A Study on the Relationships Between People and
Government in the era of American Military rule
—The Case of Cheju-do—

Chang-Hoon Ko

The purpose of this article is to observe some particular characteristics of relationships between Cjeju-islander's and government in the era of American military rule (1945-1948).

More specially, I am concerned with understanding some aspects of special relationships of conflicts between people and government in Cheju island. In order to examine some characteristics of Cheju islanders' attitude against the policy of American military government, I try to concentrate more on the contexts of policy of American military government, examining contents of policy-making, policy-implementation through qualitative content analysis of articles of CHEJUSINBO (only one newspaper in Cheju-do of that days). In using survey method I am also explaining about why Cheju islanders support dissident groups rather than American military government : phenomenon of Cheju islanders' anti-government political orientation.

I can learn about some aspects of relationships between people and American military government through my research of content analysis on articles of newspapers (the period of analysis : 1947. 1. 1-1948. 4. 20). In the concrete, I have some propositions about relationships between people and government

1. I can find experiences common to Cheju islander's knowledge against policy implementation of American military government, of painful events which occurred from bad administration. For example, American military government prohibited people from anniversary meeting for 3.1 Independence Movement Day with no reason and innocent six people had died by military police force's pistol shot in 1947. From my analysis I propose that an hard-oriented policy of American military government develops bad administration that had restructured to support hard bureaucracy-centered society rather than people.
2. I can find that hard policy forming and unreasonable policy implementation had made Cheju islander's political judgements worse from pro-attitudes to American military

rule to anti-government mode. I think that it is meaningful task to understand to the extent how to explain anti-government movement of Cheju islander's by means of some aspects of conflict relationships between people and government in the process of policy forming and implementation. I concluded that policy direction of American military government had supported for the framework of anti-communism politics and military oriented pattern of organization culture in Cheju island. I think that it is meaningful for my study to explain the failure and dilemma of policy making in the era of American military government that oppressed peaceful and autonomous expectation and desire of Cheju islander's toward democratic state building and good administration.