

# 제주4.3통일운동론

사진가 이시우

## 목차

- (1) 헌법재판소 판결 비판
  - 1) 자유민주적 기본질서의 '부정'에 대한 비판
  - 2) 북한 공산정권을 '지지'했음에 대한 비판
  - 3) 미군정기간 공권력의 집행기관의 공격에 대한 비판
- (2) 미군정이후 지금까지 이어온 미군점령
  - 1) 1950년 10월 12일 언커크준비위 결성의 불성립과 무효
  - 2) 1954년 11월 17일 38선 이북 행정권이양
  - 3) 1963년 7월 1일 대성동 행정권이양 실패
  - 4) 2000년 11월 17일 남북관리구역합의서
- (3) 9.19남북군사합의서 비준·발효
- (4) 작은 연방
  - 1) 평화구역 남북공동 행정권의 수립
    - 1. 법철학과 법경제학의 원리
    - 2. 정책
    - 3. 연합단계 행정권의 한계
  - 2) 평화구역 남북공동 입법권의 수립
    - 1. 자연법론의 장점
    - 2. 사례: 유럽연합에서 유럽연방으로
    - 3) 낮은 단계 연방과 작은 연방
- (5) 결론

제주4.3에 대한 정명운동이 있었다. 최근 4.3사건, 4.3항쟁 대신 4.3통일운동으로 성격규정하려는 움직임에 대해 크게 환영한다. 2000년 성우회는 헌법소원에서 4.3명칭을 4.3폭동으로 할 것을 제기했다. 현재는 이를 기각했지만 단서조항을 달아 4.3희생자중 남로당수뇌부등을 제외시키도록 권고했고 4.3위원회가 이를 수용하여 4.3평화공원에서 이들의 위패가 철거되었다.

필자는 폭동에도 반대하고 항쟁에도 반대한다. 왜냐하면 이 둘은 진영마다 선호하는 표현이란 점에서 다를 뿐 정통정부를 전제한 점에서는 같기 때문이다. 대한민국정부는 1948년 8월15일에 수립되었다. 1948년 4월 당시 한반도에는 정통정부가 수립되기 전이었고 따라서 정통정부는 존재하지 않았다. 따라서 정통정부를 전제한 폭동도, 항쟁도 법적으로는 성립할 수 없다. 미군정은 외국기관이므로 외국에 대한 저항은 항쟁이라기 보단 전쟁에 가까울 것이다. 미군정은 점령기구이다. 국제점령법에 의하면 점령국에 대한 저항은 허용되며, 충성은 강요될 수 없다. 따라서 미군정에 대해서도 4.3은 불법을 구성한다고 볼 수 없다.

따라서 4.3은 그 주체들이 명확히 선언한 대로 통일정부를 수립하기 위한 운동 통일정부수립운동이라 해야 할 것이다.

이 글은 첫째 4.3통일운동 정립에 있어서 법적으로 극복해야하는 2001년 헌재판결의 논리를 비판한다. 이 비판의 궁극적 결론은 미군점령의 불법성에 의해 미군정 군정법령체계가 부존재한다는 점이다. 둘째 남측비무장지대에서 지금까지 미국이 점령정책을 유지하고 있음을 입증하고 한국법체계에 의해 정전협정도 부존재함을 입증하고자 한다. 셋째 2018년 9.19남북군사합의서가 비준·발효됨으로서 정전협정을 대체할 대안이 마련되었다는 점을 입증한다. 넷째 9.19남북군사합의서에 명시된 비무장지대평화지대, 한강하구남북공용수역, 서해평화수역이 작은 연방을 만들 수 있는 가능성을 제시한다. 이 과정에서 제주특별자치도가 신의주와 더불어 남북의 작은연방을 실험할 수 있는 모델이 될 수 있음을 제시한다. 이로서 4.3통일운동이 현재 제주특별자치도의 성공과 같은 궤에 있음을 드러내고자 한다.

### (1) 헌법재판소 판결 비판

헌법재판소법 제39조에 의해 이미 심판을 거친 동일한 사건에 대하여는 다시 심판할 수 없다. 일사부재리원칙이다. 그러나 헌법재판소 판결을 면밀히 검토함으로써 다른 방법으로, 다른 사건으로 헌재판결을 넘어설 수 있는 방법이 봉쇄된 것은 아니다.

4.3특별법에 대한 헌재판결은 다음의 근거를 들어 4.3특별법의 '희생자'에서 남로당수뇌부등을 제외할 것을 결정하였다.

1. 자유민주적 기본질서를 부정하며,
2. 인민민주주의를 지향하는 북한 공산정권을 지지하면서
3. 미군정기간 공권력의 집행기관인 경찰과 그 가족, 제헌의회의원선거 관련인사.선거종사자 또는 자신과 반대되는 정치적 이념을 전파하는 자와 그 가족들을 가해하기 위하여 무장세력을 조직하고 동원하여 공격한 행위<sup>1)</sup>까지 무제한적으로 포용<sup>2)</sup>하는 것은 우리 헌법의 기본원리인 자유민주적 기본질서와 대한민국의 정체성에 심각한 훼손을 초래한다.

위에서 제시한 근거들에 대해 하나씩 비판해보자.

#### 1) 자유민주적 기본질서의 '부정'에 대한 비판

'자유민주적 기본질서'가 헌법전문에 처음 등장한 것은 1972년 12월 27일 소위 유신헌법이다. 3) 그러나 1948년 제헌헌법은 그 자리에 '민주독립국가를 재건함에 있어서' '민족의 단결'<sup>4)</sup>을 공고鞏固히 함이 목적이었다. 즉 자유민주적 기본질서가 아닌 민족의 단결을 공고히 함이 목적이었던 것이다. 유격대호소문은 통일정부수립을 목적으로 했고 이는 민족적 단결을 공고히 하고자 하는 목적에는 부합하는 것으로 보인다. 1948년 사건에 대해 1972년 헌법을 적용하는 것은 사후정당화이자 소급해석의 오류임이 의심된다.

자유민주적 기본질서의 '부정'에 대해 주문이 인용하고 있는 「헌재 1990.4.2. 89헌가113, 국가보안법제7조에 대한 위헌심판」<sup>5)</sup> 판례를 참고하면 '부정'이란 '위해'를 의미한다고 볼 수 있다. 즉 자유민주적 기본질서에 '위해를 준다'가 '부정'한다는 의미인 것이다.

89헌가113판례에서 '위해'란 '법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것'이고 구체적으로는 '우리의 내부체제(內部體制)를 파괴·변혁시키려는 것'이다. 그러나 '위해를 준다'는 것이 행위의 결과가 아닌 행위의 의도를 의미하는 것처럼 서술하고 있다. 이는 행위의 결과만이 아

1) 행위의 주체는 4.3무장대등이다.

2) 포용의 주체는 4.3특별법제정자이다.

3) 김영수, 『한국헌법사』, (학문사, 2000), p.1011

4) 위 책, p.962

5) 4. 국가(國家)의 존립(存立).안전(安全)을 위태롭게 한다 함은 대한민국(大韓民國)의 독립(獨立)을 위협. 침해하고 영토(領土)를 침략하며 헌법(憲法)과 법률(法律)의 기능(機能) 및 헌법기관(憲法機關)을 파괴. 마비시키는 것으로 외형적(外形的)인 적화공작(赤化工作) 등(等)을 일컫는다.

5. 자유민주적(自由民主的) 기본질서(基本秩序)에 위해(危害)를 준다 함은 모든 폭력적(暴力的) 지배(支配)와 자의적(恣意的) 지배(支配) 즉 반국가단체(反國家團體)의 일인독재(一人獨裁)내지 일당독재(一黨獨裁)를 배제하고 다수(多數)의 의사(意思)에 의한 국민(國民)의 자치(自治), 자유(自由).평등(平等)의 기본원칙(基本原則)에 의한 법치주의적(法治主義的) 통치질서(統治秩序)의 유지를 어렵게 만드는 것으로서 구체적으로는 기본적인(基本的) 인권(人權)의 존중(尊重), 권력분립(權力分立), 의회제도(議會制度), 복수정당제도(複數政黨制度), 선거제도(選舉制度), 사유재산(私有財產)과 시장경제(市場經濟)를 골간으로 한 경제질서(經濟秩序) 및 사법권(司法權)의 독립(獨立) 등(等) 우리의 내부체제(內部體制)를 파괴.변혁시키려는 것이다.(「헌재 1990.4.2. 89헌가113, 국가보안법제7조에 대한 위헌심판」, 『판례집 2』, pp.49,50)

나라 행위의 의도까지 처벌범주에 포함하려는 의도가 아닌지 의심된다. 그러나 언명을 충실히 따르면 '시킨 것'이 아닌 '시키려는 것'이므로 이 주문은 행위의 의도만을 대상으로 하고 있다.

이를 다시 정확히 하기위해 같은 판례의 다른 조항을 살펴보자. 판례는 자유민주적 기본질서라는 추상법치원이 아니라 국가존립과 안전이라는 실정법치원에 대해 언급하고 있어서 둘 사이의 개념의 종차를 확인할 수 있다. 헤겔 법철학에 따르면 추상법치원의 자유의지는, 주관도덕치원의 양심으로, 객관공동체치원의 가족애와 애국심으로 발현된다.<sup>6)</sup>

판례에서 자유민주적 기본질서를 '위태롭게 함'은 대한민국의 독립에 대한 '위협·침해·침략'을 의미한다. 즉 내부체제의 파괴·변혁을 의도·목적한다는 것은 국가독립의 위협·침해·침략과 연관하여 살펴보도록 주문은 의도하고 있는 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

'89헌가113'에서 '국가(國家)의 존립(存立)·안전(安全)을 위태롭게 한다 함은 대한민국의 독립을 위협·침해하고 영토를 침략'하는 것이라고 하여 위협·침해·침략을 구분하였다. 이는 유엔헌장39조의 '평화의 위협, 평화의 파괴, 침략'을 '독립'에 그대로 응용한 것으로 보인다. 이중 침략은 외국에 의한 것이므로 내란에 대해서는 해당하지 않는다.

그렇다면 훼손은 위협·침해 중 하나에 해당한다.

우선 훼손이 침해에 해당한다고 가정해 보자. 켈젠을 응용하면 위협은 예방해야하고 침해는 회복해야한다.<sup>8)</sup> 이 주문은 '훼손되었다'가 아니라 '훼손을 초래한다'고 하였으므로 아직 훼손되지 않은 상태를 그 대상으로 함을 알 수 있다. 훼손되었다면 회복해야하고 훼손을 초래한다면 예방해야 한다.

위 판례에서도 '파괴·마비시키는 것으로 외형적(外形的)인 적화공작(赤化工作) 등(等)을 일컫는다'고 하여 적화공작등 구체적 행위에 의한 파괴·마비 등 현상이 변경된 상태를 지칭하였다. 즉 미래에 도래할 변경가능성이나 그 변경의 진행과정을 지칭하지 않았다. 그렇다면 훼손은 침해가 아니라 위협을 의미하는 것으로 봄이 타당할 것이다. 그것이 위협이라면 예방해야지 회복할 수는 없다. 이는 '89헌마221'에서 우리 헌법은 자유민주적 기본질서의 회복이 아닌 '보호'를 그 최고의 가치로 한다고 한 점에서 다시 확인된다.<sup>9)</sup>

따라서 자유민주적 기본질서의 '부정'은 대한민국의 독립에 대한 '위협'이라고 봄이 타당하다. 그러나 1948년 4월 당시 대한민국은 존재했는지, 존재했다면 해방되었는지 독립했는지가 확인되어야 한다. 이 두 가지 사실이 전제되어야 '대한민국 독립'에 대한 '위협'이 성립할 것이기 때문이다. 1948년 8월 15일을 건국일로 본다면 대한민국은 4.3당시 존재하지 않았다. 건국일이 아닌 정부수립일로 본다면 임시정부에 의해 건국된 대한민국은 해방과 통일정부 수립을 통해 독립할 수 있었으므로 4.3 당시 대한민국의 해방은 존재했으나 독립이 존재했는지는 의심된다. 그렇다면 대한민국의 독립에 대한 '위협'도 존재할 수 없다. 따라서 현재의 첫 번째

6) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.288

7) 물론 두 가지 서술을 개념의 종차가 아닌 병렬식·나열식 서술로 볼 수도 있다. 그렇더라도 추상적 '위해'란 구체적으로는 '위협·침해·침략·파괴·변혁'을 의미하는 것으로 세가지에서 다섯가지로 개념정의가 늘어날 뿐이다. 이중 파괴와 변혁은 침해이고 파괴와 변혁시키려는 의도는 위협이라고 해석할 수 있으므로 다섯가지 개념은 세가지 개념으로 다시 수렴된다고 볼 수 있다.

8) '국제평화의 '유지'란 평화의 파괴를 예방하는 것을 의미한다. 만약 평화가 깨진다면 '유지'될 수 없고 오직 '회복'할 수만 있다. 평화는 침략의 진압이 아닌 평화의 위협에 대한 제거와 진압으로서 '유지'될 수 있다.' Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), pp.13-14 참조.

9) '89헌마221 정부조직법 제14조 ' 제1항, 국가안전기획부법 제4조, 제6조, 제15조, 제16조' 의 위헌여부에 관한 헌법소원, 『판례집』 6-1, pp.259-260

판결근거인 ‘자유민주적 기본질서의 부정’은 부존재 한다고 의심된다.

## 2) 북한 공산정권을 ‘지지’했음에 대한 비판

유격대호소문을 보자.

‘시민동포들이여! 경애하는 형제들이여! ‘4.3’ 오늘은 당신님들의 아들 딸 동생이 무기를 들고 일어섰습니다. 매국 단선단정을 반대하고 조국의 통일독립과 완전한 민족해방을 위하여! 당신들의 고난과 불행을 강요하는 미제 식인종과 주구들의 학살만행을 제거하기 위하여! 오늘 당신님들의 뼈에 사무친 원한을 풀기 위하여 싸우는 우리들을 보위하고 우리와 함께 조국과 인민의 부르는 길에 걸기하여야 하겠습니다.’

중군기자 조덕송의 「유혈의 제주도」에는 경비대가 전투행동을 개시하면서 폭도측에 귀순을 권고하였으나 폭도측은 도리어 대의명분을 내세워 다음과 같은 회신을 보냈다고 밝히고 있다.

‘친애하는 장병 제형이여! 제형의 민족적 양심과 정의에 불타는 올바른 행동을 우리들은 민노라.(중략) 왜 우리들이 총대를 메지 않으면 안 되었던가. 우리들에게 무력의 도전과 만행을 그치지 않는한 우리들은 백만 명이 오더라도 불사하고 싸울 것이다.(중략) 친애하는 제형들이여, 사태의 평화적 해결을 위하여 다음에 우리들의 정당한 요구를 제시하노라. 무장경관대의 즉각 해산, 사설 테러단체의 해산과 처벌, 도지사 유해진(柳海辰)을 즉시 파면하라, UN 조위(朝委)철거, 미소양군 즉시 철퇴, 단정반대, 남북통일정부 수립 절대 추진.’<sup>10)</sup>

두 개의 문건 모두 통일정부수립을 골자로 하는 요구가 담겨있다. 이는 북한정권의 주장과 유사한 것이 사실이다. 그러나 이러한 요구는 북한정권만이 아니라 김구·김규식등 남한 내에서도 광범위한 지지를 받는 요구였다. 북한에서는 1+1=2이다. 그러나 남한에서도 전세계 대부분의 국가에서도 1+1=2이다. 따라서 이를 주장했다고 해서 북한정권을 지지한다고 볼 수 없듯이 통일정부수립이 북한정권의 요구와 유사하다고 해서 지지의 증거가 되지 않는다는 점이다.

첫째, 만약 북한의 지령문이 있고 지령관계가 수립되어 있고 지령에 따른 종속적 행위임이 입증된다면 지지의 증거가 될 수 있을 것이다. 그러나 이때에도 그러한 지령관계, 명령관계에 따른 행동이 1번의 조건 즉 자유민주적 기본질서의 부정임이 입증되어야 지지했음이 처벌받을 행위가 될 것이다. 지금까지 북한의 지령문등은 발견되지 않았고 1번 근거와의 정합성도 정립될 수 있는 지 의심된다.

둘째, 조선민주주의인민공화국이 아닌 북한정권이 4.3당시 존재했는지 여부가 확인되어야 한다. 38선 이북에 정통국가나 정통정부가 부재한 상태였고 소련군정하에 있었다면 따라서 현재의 두 번째 판결근거인 북한정권을 지지했다는 증거는 성립할 수 없어 부존재 한다.

셋째, 소군정이 곧 북한정권이라고 한다면 소군정이 ‘인민민주주의를 지향’했는가를 살펴보아야 할 것이다. 북한 주둔 소련군 지도부가 대북한 정책에 대한 강령적 지침을 하달 받은 것은 해방 후 한 달여가 지난 뒤인 9월 20일이었고 이는 상당 기간 소련 주둔군이 견지한 대북한 정책의 최고 지침이 되었다. 소위 스탈린의 훈령이란 것인데 이를 살펴보자.

10) 趙德松, 「유혈의 제주도」, 『신천지』, 1948년 7월호

1. 북조선 영토에 소비에트 및 여타의 소비에트 권력기관을 창설하거나 소비에트 질서를 도입하지 말 것.
2. 모든 반일민주정당 및 조직들의 광범위한 연합을 기반으로 북조선에 부르주아민주주의 권력 수립을 방조할 것.
3. 이와 관련하여 붉은군대가 장악한 지역에서 반일민주조직과 정당의 설립을 방해하지 말고 그들의 사업을 도울 것.
4. 지역 주민들에게 다음을 해설 할 것.
  - a) 붉은군대는 일본침략자들을 괴멸시킬 목적으로 북조선에 들어왔으며, 조선에 소비에트 질서를 도입하거나 조선영토를 획득할 목적을 추구하지 않는다는 것.
  - b) 북조선 공민의 사유 및 공공 재산은 소비에트 군 권력의 보호를 받는다는 것.
5. 지역주민들의 평화적인 노동을 계속하고, 산업, 상업, 공공 및 여타 기업들의 정상 작업을 보장하며, 소비에트 군 권력의 요구 및 지시를 수행하고, 사회질서 유지를 위해 군 권력에 공조할 것 등을 지역주민들에게 호소할 것.
6. 북조선 주둔군에 규율을 엄격히 준수하며, 주민들을 모욕하지 말고 예의 있게 행동하도록 명령할 것. 종교의식·예식의 수행을 방해하지 말고, 사원과 다른 종교기관들을 침해하지 말 것.
7. 북조선 민정사업의 지도는 연해주 군관구 군사회의가 실행할 것.<sup>11)</sup>

이 훈령에 따르면 소군정은 인민민주주의가 아니라 부르주아민주주의를 지향했다. 그리고 그러한 정권은 북조선노동당만의 단독정권이 아니라 반일적인 우익과 좌익을 망라하여 부르주아민주주의적 개조를 실행할 자치권력 내지 기관으로 볼 수 있다. 소련의 입장에서 부르주아민주주의권력 수립노선은 북한 내 좌우 연대에 의한 ‘친소’적인 권력기관을 수립하여 자신의 영향이 미치는 지역에서 ‘친소적’ 기반을 공고히 한 다음 전국적인 정부 수립에 유리한 입지를 차지하려는 북한이었을 것이다. 그러나 소군정에 의해 공개된 정책은 부르주아민주주의였다. 소련군 사령부는 대민정책을 집행하기 위해 중앙에 민정기관, 지역에는 경무사령부를 설치하였지만 남한에서 미군정과는 달리 대 민간사업에 직접 나서는 것을 삼갔다. 대체로 그 역할은 각지에서 주민들에 의해 자발적으로 수립되거나 소련군의 조력하에 결성된 인민위원회들에 넘겨졌다. 대신에 소련군 지도부는 그들의 업무를 지원하고 지도, 통제하는 사업을 집행하였다.<sup>12)</sup> 인민위원회를 부정한 것은 소군정보다는 미군정이었다. 따라서 ‘인민민주주의를 지향하는’ 소군정이 없거나 북한정권자체가 아직 수립되지 않았다면 4.3세력이 그런 북한정권을 지지하는 것도 원천적으로 불가능했다.

### 3) 미군정기간 공권력의 집행기관의 공격에 대한 비판

미군정공권력에 대한 공격이 국내법상 불법을 구성하려면 미군정공권력이 곧 대한민국공권력이거나 대한민국공권력에 대한 공격과 동일한 효력을 갖는 것이어야 할 것이다. 미군정기간 공권력은 대한민국정부수립이전의 공권력으로 이들에 대한 공격이 불법인지 여부를 판단하는

11) ЦАМО, ф. 148, оп. 3763, д. 111, лл. 92-93. 이 훈령의 제 1, 2, 7항을 제외한 나머지 조항들은 Отношение Советского Союза с народной Кореей 1945-1980. Документы и материалы / 소련과 인민적 조선의 관계. 문서와 자료 / (M., 1981, с. 13)에도 수록되어 있다.; 기광서, 「러시아 문서보관소 사료로 본 소련의 대 북한 정책, 1945~47년」, 『역사문화연구 제23집』, (2005), pp.6-7

12) 기광서, 「러시아 문서보관소 사료로 본 소련의 대 북한 정책, 1945~47년」, 『역사문화연구 제23집』, (2005), p.10

것은 당시 국방경비법등 경비법 관련 법령이다. 국방경비법에 의해 불법으로 판단되었다면 그것은 대한민국정부수립이후 유효한 것인가를 판단해야 할 것이다. 현재는 다른 판례에서 미군정기 법령인 국방경비법의 효력을 다음과 같이 인정하는 판결을 했다.

‘미군정기 법령의 체계와 제정·공포방식 및 관련 자료에 비추어 볼 때 구 국방경비법은 군정장관이 직권에 의하여 “법령”으로 제정한 것이거나, “조선경비청에 대한 규정”을 개정하는 “기타 법규”로서 군정청관보에의 게재가 아닌 다른 방법에 의하여 공포한 것이라고 볼 수 있고, 특히 구 국방경비법 제32조, 제33조는 1948. 7. 5. 전부터 이미 존재하고 있었다고 볼 수 있는 점, 같은 법은 정부수립 후 1962. 1. 20. 폐지될 때까지 유효한 법률로 취급받고 유효한 법률이었음을 전제로 입법이 되는 등 국민들과 법제정당국 및 법집행당국 등에 의하여 실질적으로 규범력을 갖춘 법률로 승인된 점 등을 종합하여 볼 때 구 국방경비법의 유효한 성립을 인정함이 합리적이므로, 구 국방경비법 제32조와 제33조의 성립절차상 하자로 인하여 심판대상조항이 헌법 제12조 제1항 후문의 적법절차원칙에 위배된다고 볼 수는 없다.’<sup>13)</sup>

현재는 국방경비법의 절차와 형식의 정당성을 근거로 미군정기 법령이라 해도 그 합법성을 인정하였다.

현재 판결을 형식과 내용 두 측면에서 살펴보자. 우선 현재가 근거로 내세운 형식적 절차측면에 대해 살펴보자.<sup>14)</sup>

‘군정장관이 직권에 의하여 “법령”으로 제정’하거나, ‘군정청관보에의 게재가 아닌 다른 방법에 의하여 공포’한 것이 적법한지의 여부이다. 미군정 초기에는 법령공포절차나 관보제도가 완비되지 못하였다. 그렇지만 미군정 초기에도 관보게재를 법령의 효력발생요건으로 인식하고 있었음을 확인할 수 있다. 예컨대 미군정법령집류에는 법령 제31호가 단지 ‘불공포(不公布)’라고만 표기되고 법령문이 수록되어 있지 않다. 그 이유는 1945년 12월 1일 법령 제31호가 제정되었지만 나중에 관보에 게재하지 않음으로서 무효로 만들었기 때문이다.<sup>15)</sup>

1946년 1월 19일자 군정장관 지시(Letter Directive) “법령 기타 법규의 공포, 공포형식에 관한 건”에서 법령의 공포에 관한 보다 체계적인 법적 틀이 마련된다. 제1조에서 관보에 공포되기 전에 법령과 기타법규를 등사하거나 사본을 작성하거나 배부하는 관례를 즉시 정지하고 이후 등사 혹은 인쇄되지 않은 사본의 작성과 배부를 금지하면서, “단, 군정장관의 사전의 인가가 유(有)할 시는 제외”한다고 하였다. 헌법재판소와 대법원은 이 단서를 들어 군정장관의 사전 인가가 있으면 관보게재 이외의 방법으로 법령을 공포할 수 있다고 해석하였다. 그러나 잘 읽어보면 이는 어디까지나 관보로 공포하기 전에 법령 사본을 작성하고 배부하는 것을 금

13) 98헌바79 보안관찰법 부칙 제2조 제2호 등 위헌소원 ' (동법 제4조 제1항, 제24조)'

14) 점령에 관한 국제인도법인 국제점령법은 점령국에 대한 무력저항 자체를 명시적으로 금지하지는 않고 있으나, 그렇다고 해서 점령지역 주민들에게 무력저항을 위한 특별한 ‘권리’를 부여하고 있는 것도 아니다. 더욱이 점령국에 대한 무력저항이 전쟁범죄에 해당하는 것은 아니며, 점령지역 주민들에게 점령국에 대한 충성의무(duty of allegiance)가 존재하는 것도 아니므로 그러한 행위를 ‘반역죄’로 규율할 수 있다는 것도 적절한 표현방식은 아니다. 그러나 중요한 것은 점령지역에서 점령국의 안전을 위협하는 범죄행위의 구성요건을 결정하고 집행하는 것은 결국 점령국의 권한이라는 점이다. 이에 대한 상세한 논의는 Gerhard von Glahn, supra note 13, p.55; Richard R. Baxter, supra note 19, p.266 참조.

15) 1945년 12월 6일 법령 제33호 “조선내 소재 일본인 재산취득권에 관한 건”제1조

지한다는 취지일 뿐이다. 관보게재가 법령의 효력을 발생하게 하는 유일한 공포방법인지는 문언에서 명확하게 드러나지 않는 것이다.

바로 이 문제를 직접적으로 규정하고 있는 것이 1946년 5월 29일 군정장관지시(Directive) “정책의 결정 급(及) 집행”(Determination and Execution of Policy)이다. 여기에서 군정청 중앙부처 및 지방군정청이 발하는 제반법규의 심사, 승인, 공포등에 관해 통일적이고 체계적인 규정이 확립된다.<sup>16)</sup>

이에 따르면 군정청 중앙부처의 간부가 해당부서의 범위를 넘어 일반적인 효력을 가지는 행정적, 법적 형식과 효력을 가지는 명령, 훈령, 규칙 또는 공문서를 발하는 때에는 민정장관을 경유하여 군정장관의 승인을 받아야 한다. 또한 군정청 사법부의 심사를 거쳐야 한다. 즉 군정장관이 정한 정책이나 보다 상위의 지령을 이행하기 위해 그 발포와 효력발생을 위한 법적 권한을 갖추고 있는가 하는 것을 포함하여 합법성, 용어, 형식을 심사하고 서면으로 승인해야 한다. 이런 공문서는 권한자가 서명·날인하고 공문서번호가 부여되고 또한 관보로 공포된 후에만 효력이 발생한다.(제3조) 또한 군정장관, 부군정장관, 민정장관, 기타 중앙부처의 간부가 발한 모든 법령, 명령, 훈령 및 규칙은 서명·날인되고 공문서로 등록되어 관보에 게재되어야 하며 그러할 때 남한의 민간인을 규율하는 법률과 규칙들의 통제된 틀이 확보된다고 하고 있다.(제4조)

지금까지 국방경비법을 둘러싼 논의에서 이 지시는 미처 고려되지 못하였다. 이 시기에는 법령체계와 공포방식이 정형화되지 않았고 관보게재는 ‘관행’이었을 뿐이라고 이해되었던 것이다. 그러나 이 지시가 분명히 말하는 바 군정장관 기타 중앙부처의 간부가 발하는 일반적·법적 효력을 가지는 법령 기타법규는 권한자의 서명·날인, 공문서번호의 부여와 등록, 관보게재(the sealing, documenting and publication in the Official Gazette)라는 요건을 갖추 때 유효한 법규범으로 존재하게 된다.

이 지시의 의미는 1947년 2월 11일자 군정청 사법부 법해석의견 제890번을 통해 명백히 재확인되었다. 즉 상무부가 전구(電球)제조기업과 중간유통업자를 통제하는 조치를 관보에 게재하지 않고 지령으로 발할수 있는지 질의한 바, 법해석국은 위 군정장관의 지시를 언급하면서 상무부의 해당조치는 관련 법령(법령 제90호)이 정한 바에 따라 유관부서들 사이에 협의를 거쳐 반드시 관보에 게재해야 한다고 회신하였던 것이다.<sup>17)</sup>

경비법의 성격을 볼 때 그것은 법률의 효력을 가지므로 군정법령(ordinance)이나 남조선과도입법의원법률(public law)로 제정되어야 했다. 하지만 경비법들이 군정법령으로서 제정되었거나 그렇게 인식되었다는 흔적은 찾을 수 없다. 또한 경비법들은 관보에 게재된 사실이 없다. 그렇다면 조선국방경비법 등은 결국 합법적으로 제정·공포되지 않아서 무효라고 할 수밖에 없을 것이다.<sup>18)</sup>

헌법재판소는 당시 과도정부 공보부가 사실상 기능 정지하였다고 하며 관보게재에 의한 공포

16) 문준영, 「미군정 법령체제와 국방경비법」, 『민주법학』34호, (2007), p.120

17) Opinion #890(1947.2.11.), “Directive on control of light bulb manufactures publication of control orders”, . *Selected Legal Opinions of the Department of Justice, United States Army Military Government in Korea*(1946.3~1948.8), The Department of Justice, Headquarters, USAMGIK; 「미군정기 정보자료집: 법무국·사법부의 법해석보고서」, 『한림대학교 아시안문화연구소 자료총서』23, (1997), pp.277-278; 문준영, 「미군정 법령체제와 국방경비법」, 『민주법학』34호, (2007), p.121

18) 문준영, 「미군정 법령체제와 국방경비법」, 『민주법학』34호, (2007), p.122

가 사실상 불가능하였다고 보고 있다. 그러나 7월 5일 전후에도 법령을 게재한 관보가 존재하였으므로 이는 그다지 설득력이 없다.

오히려 경비법들의 경우 처음부터 관보게재에 의한 공포가 고려되지 않았다고 볼 수 있다. 7월 7일자 사법부 일일활동보고에 나와 있듯이 통위부에서 공식인쇄물을 발간하여 군정청 각 부서에 배포하는 것, 이것이 경비법의 공포방식이었다. 1946년 5월 29일자 군정장관 지시에 정해진 절차에 의하지 않은 공포이다.

이것이 엄밀한 의미에서의 공포는 아니지만 어쨌든 사실상 공포에 해당한다고 주장할 수 있을 것이다. 일반국민에게 널리 공포하는 수단을 취하지는 않았다고 하더라도 이와 같이 사실상 공포가 이루어졌다면 적어도 정부부처와 유관 법집행기관에는 주지되었을 것이기 때문이다. 그런데 1947년 3월 13일자로 사법부가 경비대원의 일반범죄의 수사방법에 대한 질의에 회답하며 일선 검찰에 하달한 통첩문에는 1947년 2월 21일자 정오표에 의한 “조선경비법”이 아니라 정정 전의 “조선국방경비법”규정이 그대로 인용되어 있다.<sup>19)</sup> 과도정부의 입법과 사법사무, 법률해석을 총괄하는 사법부가 조선경비법 정오표의 정오표를 모르고 있었던 것이다.

경비법들은 법형식이나 공포방법에서 통상의 군정법령과는 매우 다르다. 과연 군정법령으로 제정된 것인지, 정해진 법제정절차를 따랐는지 의심스럽고 관보가 아니라 공식인쇄물을 관계 부서에 배포하는 방식으로 발표되었다. 경비법들과 비슷한 문제를 가지고 있는 법령의 예들이 있지만 경비법들과 같이 당시의 법령체계가 규율하는 틀에서 거의 모든 점에서 일탈한 예는 없다. 적어도 경비법들의 합법성, 유효성을 1946년 5월 29일자 군정장관 지시와 같은 법적 근거로부터 규범적으로 정당화할 수 있다고 보이지는 않는다. 현재는 미군정 법령체계의 불안정성을 지적하면서 군정장관의 직권에 의해 법령을 제정하고 관보게재에 의하지 않고 공포할 수 있다고 하였다. 그러나 이러한 결론을 법해석상 전면적으로 승인할 수는 없다.

다음은 내용면에서 살펴보자

앞선 절차문제는 하나의 법령이 효력을 발휘하는 과정으로서 효력의 문제이다. 법령이 효력을 발휘하려면 너무나 당연하지만 존재해야한다. 법령은 그 법령의 생성을 가능케 하는 기존의 법령과 정합적일 때만 생성할 수 있다. 불법에 의해서는 법이 생성되지 않는다는 원리이다. 따라서 효력문제에 선행하는 것은 존부문제이다. 존부문제란 다시 제정법령의 합법성문제이다. 군정법령은 국제점령법에 의해 합법적으로 제정될 수 있다. 그럴 때 존재하며 그렇지 않을 때 부존재 한다.

여기서는 개별법령의 존부문제 이전에 미군정자체가 국제점령법에 의해 합법적으로 설립·운영된 기관인지를 중심으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 입법자가 합법적이지 않다면 그러한 입법자에 의한 입법은 모두 불법을 구성하여 법령이 불성립할 것이며 따라서 부존재할 것이기 때문이다.

나인균은 미군정의 군사점령이 전시점령도 평시점령도 아닌 독자적 점령<sup>20)</sup>이라고 한다. 안준형은 변형적 점령<sup>21)</sup>이라고 한다. 독자점령이든 변형점령이든 국제점령법에서 일탈한, 즉 불법 점령이란 의미이다. 그렇다면 불법자에 의해 만들어진 법령은 불법을 구성한다.

헤이그육전규칙 제42조에 의하면 ‘사실상 적군의 권력하에 놓인 영토는 점령된 것으로 본다.

19) 「국방경비대원재판관할에 관한 건 회답」, 1947.3.13. 사검(司檢)제9호, 사법부장→광주지방검찰총장, 대구지방검찰청 안동지청, 예규에 관한 기록(1946-1947), 국가기록원BA0155310

20) 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.121

21) 안준형, 「'변형적 점령'과 국제점령법의 적용」, 『국제법평론』No.51, (국제법평론회 2018), p.120

점령은 그러한 권력이 확립된, 또한 권력이 주장될 수 있는 영토에만 적용'된다. 일본과 독일은 무조건 항복조건을 수락했다. 항복과 함께 적대행위는 종식된 것이므로 항복한 자는 적이 아니다. 일본과 독일은 적군인 미군의 권력하에 놓일 수 없다. 적군의 권력이 확립될 수도 그런 권력이 주장될 수 있는 영토도 아니라면 점령은 적용되지 않는다. 일본이 그리할진대 미군과 적대관계자체가 성립될 수 없었던 한반도가 미군권력이 수립된 점령이 적용될 수는 없는 것이었다. 제주에 미군정이 도착함과 동시에 제주주둔일본군으로부터 따로 항복문서를 서명케 했다. 어떠한 경우를 보더라도 한반도가, 제주가 국제점령법에 의해 미군점령이 적용될 가능성은 없어보였다. 일본항복 후 미국과 연합국 측은 전쟁종료의사를 갖지 않았다. 연합국은 전쟁상태가 존속한다는 것을 전제로 하였다. 미국 정부는 여러 차례에 걸쳐 일본과의 전쟁이 1945년 이후에도 계속된다는 견해를 분명히 표명하였다. 트루먼 대통령도 1945년 9월 1일 연설에서 그와 같은 입장을 밝혔다.<sup>22)</sup> 그는 또한 1946년 12월 31일 다수의 미국의 전쟁관련규정을 폐지하는 선언에서 위와 동일한 내용을 공표하였다.<sup>23)</sup> 미국의 판례도 동일한 입장을 취하였다.<sup>24)</sup> 미국 역시 이러한 불법성을 의식했기에 항복이후에도 역지로 전쟁상태라고 우기는 것 말고는 방법이 없었을 것이다. 그러나 항복은 적대행위의 일시적 중지상태인 정전과도, 적대행위중인 전쟁과도 분명히 다르다.

포고 제1조에서 “조선 북위 38도 이남의 지역과 동주민에 대한 모든 행정권”(“all powers of Government”)은 당분간 미군총사령관의 권한 하에 시행한다고 규정하였다.<sup>25)</sup> ‘모든 행정권’은 일본정부기관이 행사하는 권력 이상을 포괄하는 고권적권력高權의權力(hoheitliche Gewalt)을 의미한다고 보아야 할 것이다. 고권적 권력이 곧 주권을 의미하는지는 의문이다. “모든 행정권”은 미군 총사령관에 의해 인수되었다. 연합국이 이를 통하여 주권을 취득하고자했다면 그러한 기관에 의해서가 아니라 국가 스스로에 의하여 실행되었을 것이다.<sup>26)</sup>

22) Department of State Bulletin, 1945, p.299.; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.112

23) Department of State Bulletin, 1947, p.77; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.112

24) R. Stödter, *Deutschlands Rechtslage*, (Hamburg: Rechts-und Staatswissenschaftlicher Verlag, 1948), p.117. 영국 정부도 독일과의 전쟁상태와 관련하여 같은 입장을 취하였다. 이에 관해서는 H. Mosler/K. Doehring, *Die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg* (Köln, Berlin, 1963), pp.75-77 소련은 1955년에야 비로소 독일과의 전쟁이 종료된 것으로 선언하였다. Ibid, pp. 395-397; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.112

25) 법원행정처, 『미군정법령집』 (서울 1969), p.1에서 인용. 원문은 다음과 같다; “All powers of Government over the territory of Korea south of 38 degree north latitude and the people thereof will be for the present exercised under my authority” *FRUS, vol.6, The Far East, United States*, Department of State (Washington, D.C., 1947), p.1043.; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.106

26) 연합국은 특히 제2차 세계대전중 외국영토의 점령시 그러한 통치권한을 요구하였다. 예컨대 일본의 항복 후 미국정부는 천황 및 일본정부의 권한은 항복문서조항을 이행하고, 점령행위 및 일본의 통제를 위하여 수립된 정책을 수행하는데 필요한 모든 권력을 보유할 최고사령관에 종속한다고 선언하였다. “The authority of Emperor and the Japanese Government will be subject to the Supreme Commander, who will possess all powers necessary to effectuate the surrender terms and to carry out the policies established for the conduct of the occupation and the control of Japan” 1945.8.29. *Initial Post-surrender Policy for Japan*에서 인용. Text in: Department of State Bulletin, 1945, p.423; 또한 연합국은 독일 점령후 1945년 6월 5일 베를린선언에서 독일에서의 “최고권력”(supreme authority)을 인수하였다. H. Kelsen, “The Legal States of Germany According to the Declaration of Berlin”, *AJIL* vol.39, (1945), pp.518-520; 나인균, 「

그러나 군사점령에 있어서 점령국은 제한된 범위 내에서만 그들의 권한을 행사할 수 있다. 즉 군사적 목적을 달성하고 공공의 안전과 질서를 회복하는데 필요한 조치를 취할 수 있을 뿐이다.<sup>27)</sup> 점령된 한반도에 관한 미국 주권의 창설은 정복(subjugation)에 의해서만 가능하다. 정복은 적국영토의 사실상의 획득과 이어지는 강제병합을 요건으로 한다.<sup>28)</sup> 그러나 한반도에 대하여 강제병합은 행하여지지 않았다. 그럼에도 고권적권력의 접수는 일본은 물론 한반도주권의 심각한 침해가 아닐 수 없다.

에른스트 프랭켈(Ernst Fraenkel)은 1948년 초 『주한미군정사』를 편찬하면서 미군정이 주권 정부, 군사점령자(군정), 자치정부의 3중 정부 역할을 했다고 정리했다.<sup>29)</sup>

미군정점령당국은 미국정부의 한 기관에 불과하기에 병합이나 주권취득을 할 수 있는 지위에 있지 않았다. 주권의 취득은 정부에 의해서 가능하다. 그런데도 그들은 자신이 주권정부라고 인정하고 있다. 헤이그육전규칙에서 찾아볼 수 없는 미군만의 독자적 점령성격이 여기서 유래한다. 1907년 헤이그육전규칙 43조에 의하면 점령군이라도 점령지의 현행법을 존중해야 한다. 이 점이 정복과 다른 점이다. 점령이 주권의 침해이기는 하나 주권의 양도는 아니다. 2차 대전의 목적이 식민지정복이나 영토합병이 아니었으므로 미국이 일시적 군정을 실시한다 해도 우리의 주권을 무시하고 주권을 임의로 양도할 수는 없는 것이었다. 그러므로 미군정은 전통 전쟁법의 기준으로 보면 불법적 점령정책을 추진한 것이었다.<sup>30)</sup>

1945년의 이른바 ‘무조건 항복’에 따른 독일 또는 일본의 점령 사례와 같이 국제점령법 체계로부터의 광범위한 이탈이 현행 국제법 하에서도 허용될 수 있는 것이 아닌지 의문이 제기될 수도 있을 것이다.

그러나 1949년 제네바 제4협약 제2조는 그 적용범위에 어떠한 예외도 설정하지 않고 있을 뿐 아니라, 제7조에서는 교전국 간에 체결된 어떠한 특별협정도 조약상 부여된 권리를 제한하지 못하도록 하고 있으므로, 독일과 일본에서의 ‘변형적 점령’ 사례는 오늘날 더 이상 유효한 선례로 작용한다고 보기 어려울 것이다.<sup>31)</sup> 특히 이와 관련해서는 1949년 국제사회가 제2차 세

한반도 점령정책의 국제법적 고찰], 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.108

27) 헤이그陸戰規則 제43조 ‘정당한 권력이 사실상 점령군에게 이관되면 점령군은 절대적인 지장이 없는 한 점령지의 현행법을 존중하며, 가능한 한 공공의 질서 및 안녕을 회복하고, 확보하기 위하여 권한 내에 있는 모든 조치를 취하여야 한다.’ 브뤼셀선언 제2조는 점령국에게 광범위한 입법권을 부여하고 있으나, 제3조는 그 범위를 필요성(necessity)개념에 따라 정당화될 수 있는 범위 내로 제한하고 있다. 때문에 1899년 헤이그 육전규칙 제43조 입안과정에서도 서로 상충되는 상기 두 조항을 어떻게 단일화할 것인지에 대해 논란이 있었다. 특히 현지법 존중을 요구하는 제3조상의 의무가 계속 유지되어야 하는지 여부와 관련하여, 점령국의 광범위한 입법권 행사를 제한하기 위해 그 유지를 주장하는 견해와 점령이 이루어지기도 전부터 점령국의 입법권을 인정하는 것은 바람직하지 않다는 점에서 그 삭제를 주장하는 견해가 치열하게 대립되었다. J.B.Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899* (Oxford University Press, 1920), pp.52, 62, 427. 결국 프랑스측 대표단의 제안에 따라 제3조를 삭제하되 그 정신을 제2조에 통합시키는 방안으로 최종 합의가 이루어졌다. 그 결과 종전의 ‘필요한 경우가 아니면’(ne ... que s'il y a néessité)이라는 표현(브뤼셀선언 제3조)은 ‘절대적으로 금지되지 않는 한’(sauf empêchement absolu)이라는 보다 제한적인 표현으로 대체되어 헤이그 육전규칙 제43조에 통합되었다. D.A. Graber, *The Development of the Law of Belligerent Occupation 1863-1914: A Historical Survey* (Columbia University Press, 1949), pp.141-143.

28) L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law. A Treaties, vol.1 - Peace*, 8<sup>th</sup>ed., (Cambridge, 1955), pp.566-568; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.108

29) Ernst Frankel, “Structure of United States Army Military Government in Korea”; 정용욱 편, 『해방직후 정치사회사 자료집』, 2권, (다락방, 1994)

30) 이시우, 「서해·한강하구·비무장지대의 관할권」, 『서해평화협력지대 조성전략 수립 연구』, (인천광역시, 2022), pp.447-448

계대전에서의 경험을 토대로 국제점령법 규범을 새롭게 성문화하는 과정에서도<sup>32)</sup> 독일이나 일본의 ‘변형적 점령’을 유용한 선례로 고려하지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1949년 제네바 제4협약 입안 과정에서 미국측은 독일과 일본에서의 점령조치를 정당화하기 위해 점령국에게 사실상 무제한적인 입법권을 부여하는 내용의 초안을 제시하였으나, 이는 소련측을 비롯하여 노르웨이, 루마니아 및 멕시코의 반대로 채택이 좌절된 바 있다.<sup>33)</sup>

ICRC 전문가 보고서에서는 ‘변형적 점령’이 법적 근거가 결여된 것으로서 현행 국제인도법에 의해 정당화될 수 없다는 결론을 도출하기도 하였다.

미군정의 점령이 국제점령법을 위반한 것이라면 미군정의 군정법령 역시 그 효력을 논하기에 앞서 불성립한다고 봐야 할 것이다. 따라서 미군정기 국방경비법에 근거하여 4.3세력이 미군정공권력집행기관을 공격한 행위가 불법을 구성하는지는 의문이다.

따라서 위의 근거들에 입각한 현재결정은 원천적으로 정당성이 의심된다. 현재결정의 문제점은 일부 ‘희생자’의 배제문제에 머무는 것이 아니라 1948년 4월 당시 건국 내지는 정통정부가 수립되었다고 단정하도록 함으로서 통일운동으로서의 4.3의 전제를 법적으로 부정할 수 있다는 점이다. 한편 미군정의 종식에도 불구하고 미국의 변형점령정책은 지금까지 비무장지대와 한강하구에서 유지되고 있다는 점이다.

## (2) 미군정 이후 지금까지 이어온 미군점령

### 1) 1950년 10월 12일 언커크준비위 결정의 불성립과 무효

38선을 돌파한 뒤로부터 일주일 뒤인 1950년 10월 7일 유엔총회는 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK:언커크)의 창설을 결의했다.<sup>34)</sup> 소위 ‘북진결의’라고까지 잘못 알려진 이 결의는 북측에 대한 군사점령통치문제를 다룬 것으로서 총회가 이런 결정을 내린 것은 처음이었다. 그러나 이 결의는 유엔헌장을 위반한 것이었다. 헌장 제12조 1항은 안보리가 “어떤 분쟁이나 사태”와 관련하여 부여된 기능을 행사하고 있는” 동안 총회가 그러한 분쟁이나 사태에 대해서 “어떤 권고를”하는 것을 금지하고 있다. 안보리가 1950년 6월 25일부터 한국의 무력충돌을 다루고 있었기 때문에, 총회는 헌장을 위반한 것이다.

이 결의에는 언커크가 한국에 도착할 때까지 임시위원회가 ‘유엔사령부’와 협의하고 조언하도록 했다. 이에 따라 언커크창설준비를 위한 임시위원회는 1950년 10월 10일과 11월 15일 사이에 레이크석세스에서 회의를 개최했다. 10월 12일 호주대표는 다음과 같은 내용이 포함된 결의안을 내부에서 제출했고 이는 통과되었다.

유엔한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지 점령된 지역의 통치와 민

31) Gerhard von Glahn, supra note 31, pp.281, 283; Yoram Dinstein, “Jus in Bello Issues Arising in the Hostilities in Iraq in 2003”, in Recharad B. Jaques(ed.), Issues in International Law and Military Operations, *International Law Studies Series* Vol.80(U.S. Naval War College, 2006), p.52.

32) 안준형, 「‘변형적 점령’과 국제점령법의 적용」, 『국제법평론』No.51, (국제법평론회 2018), p.119

33) 115) *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Vol. II-A*, pp.670-671; Vol. III, p.139, No. 294.; 안준형, 「‘변형적 점령’과 국제점령법의 적용」, 『국제법평론』 No.51, (국제법평론회 2018), p.120

34) 이는 에머슨이 작성한 점령정책 1단계에서 조직적인 저항이 종식되고 유엔한국위원단이 북측에 도착할 때까지, ‘유엔군’이 점령업무를 수행한다는 지침과 일치한다. UNCURK가 ‘유엔사령부’를 지휘하는 게 아니라 ‘유엔사’가 UNCURK를 움직여 목적을 실현시키고 있었던 것이다.

사행정에 대한 모든 책임을 통합사령부가 임시로 담당할 것을 권고한다.<sup>35)</sup>

언커크가 한국에 도착할 때까지 임시로 '유엔사'에게 그 책임을 위임한 것이다. 언커크의 조언을 받아야 할 '유엔사'가 조언을 해주는 관계에 있었고 이제 그 의도대로 점령통치와 민사행정권을 부여받은 것이다. 그리고 그 기간도 언커크가 한국에 도착할 때까지에서, 행정을 고려할 준비가 되었을 때까지로 모호해졌다. 이는 총회결의를 넘어서는 월권이 아닐 수 없었다. 그러나 이는 유엔총회결의도 언커크의 결의도 아니었다. 언커크 도착 전까지 한 달 정도 과도기 임무를 부여받은 임시위원회의 내부결정일 뿐이었다. 그러나 설사 '유엔사'가 언커크의 점령통치권을 위임받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 '임시'였다. 언커크는 일본에 도착해서 수차례 회의를 개최한 후 11월 26일 서울에 도착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다.<sup>36)</sup> 따라서 언커크가 서울에 도착한 11월 26일에 '유엔사'는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그리고 이 날로 '유엔사'의 38이북지역에 대한 통치권위임은 종료되어 효력을 다하였으므로 무효가 되었다고 봄이 타당하다. 그러나 그 '임시'가 1954년 38선이 북지역 행정권이양 때 부활했고, 1963년 대성동마을에 대한 행정권논의에서 재등장했고, 2000년 남북관리구역합의 때 다시 부활하여 오늘까지 '유엔사'의 관할권주장으로 이어지고 있다. 그러나 38이북지역에 대한 점령자지위를 위임한 언커크준비위원회 결정은 성립요건의 결여로 부존재함은 물론이고 설령 그 존재를 인정한다해도 효력요건을 다하여 1950년 11월 26일 소멸되었음이 분명하다.

더구나 1973년 11월 28일 유엔총회에서 언커크는 해체되었다.<sup>37)</sup> 언커크가 창설되어 서울에

35) 1950년 10월 12일 언커크 임시위원회의 내부결의문이다.

한국관계 임시위원회는

1. 1950년 10월 7일자 총회에서 채택된 결의문의 규정 하에 한국에 대한 임시위원회에서 동결의문에 포함된바 결의에 따라 유엔통합군사령부와 협의하고 조언하도록 요청할 것을 고려하며,
  2. 주권국가 한국에 통일되고 독립된 민주정부를 수립하기 위하여 유엔주도하에 총선거 실시를 포함한 모든 소요활동을 취할 것을 결정한 동 총회결의를 고려하며,
  3. 대한민국정부는 유엔에 의하여 유엔 임시한국위원단이 감시 및 협의할 수 있었던 한국지역에 대한 효과적 지배권을 가진 합법정부로서 승인되었음과 또한 "결과적으로 한국의 기타 지역에 대한 합법적이며 효과적인 지배적인 가졌다고 유엔에 의하여 승인된 정부는 없음을 상기하며",
  4. 전쟁행위의 발발 당시 대한민국정부의 효과적 통치하에 있다고 유엔에 의하여 승인되지 않았으며 또한 현재 유엔군에 의하여 점령되어 있는 한국지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 유엔 한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지는 통합군사령부가 임시로 담당할 것을 권고하고,
  5. 통합군사령부가 본 결의에 의거하여 민사행정을 위하여 설치된 모든 기관과 주한통합군사령부 휘하의 수개 유엔 회원국 군대로부터의 장교와 협력하기 위한 조속한 조치를 취하도록 건의하고,
  6. 통합군사령부에게 한국위원단이 도착할 때까지 본 결의에 응하여 취하여진 조치를 임시위원회에 계속하여 보고하도록 요청한다. (A/1881. REPORT OF THE UNITED NATIONS COMMISSION FOR THE UNIFICATION AND REHABILITATION OF KOREA, (1951.1.1.), p.13)
- 36) 영국이 북측통치문제에 관한 만병통치약처럼 생각했던 유엔위원회는 북측의 행정을 관철하는 것은 엄두도 못 내는 소수 약체 기관이며 이를 구성하고 있는 여러나라 출신의 위원들도 북측에 관해서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 유엔군측에 불리하게 역전되기 시작할 무렵 느지막하게 한국에 도착해 불과 며칠도 지나지 않아 현지 생활의 고생을 참기 어려워 "선망의 눈길로 동경 쪽을 바라보고 있는 형편"이었다. PRO, Adams to FO, November 30, 1950, FO371/84073; 라종일, 「북한통치의 반성:1950년 가을」, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, (서울: 백산서당, 2000), p.355
- 37) A/9030, RESOLUTIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY DURING ITS 28TH SESSION. VOLUME 1, 18 SEPTEMBER-18 DECEMBER 1973, agenda item 41

도착한 1950년 11월 26일로부터 23년만이다. 주은래가 키신저와의 회담에서 ‘유엔사’와 언커크의 해체를 요구했는데 이중 언커크해체에 대해 동의하면서 신속히 성사된 것이다. 이로써 언커크가 ‘유엔사’에 위임한 38선이북지역에 대한 통치권의 권원마저 완전히 소멸한 것이다. 따라서 효력요건의 사멸로 무효화되었던 ‘유엔사’의 점령권한은 권원자체가 소멸하면서 다시 한 번 무효가 재확인 되었다.

## 2) 1954년 11월 17일 38선 이북 행정권이양

1954년 6월부터 시작된 38선 이북지역 관할권이양협상에서 한국측은 7월 28일 38선 이북의 범위를 ‘38선-군사분계선’사이로 명시하고, 이 ‘영토’의 이양을 요구했다.<sup>38)</sup> 영토이양이란 영토주권의 이양을 의미했다. 그러나 8월 9일 회의에서 미국은 언커크를 통해 그 범위를 ‘38선-비무장지대이남’으로 축소하고 남측비무장지대를 제외시켰다. 또한 영토주권이 아닌 행정권이양만을 군정(military government)당국인 ‘유엔사’에 권고했다. 군정당국이란 달리 말하면 점령당국이다.

언커크는 행정권이양이 이미 기정사실화된 것을 알고 분개했다. 언커크는 특히 한국 내무부장관이 워싱턴에서 발표한 한미합의에 분개하면서 통합사령부(Unified Command)와 ‘유엔사령관’의 법적권한을 물었고, 1950년 10월 12일 유엔총회 결의안에 의거한 언커크의 권한을 주장하면서 이 결정의 법적근거를 요구했다. 이에 미 국무부는 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결정에 의거했다고 답변했다.

이는 이전까지 미국 자신이 주장해온 근거를 스스로 부정한 것이기도 했다. 1950년 10월 7일 유엔총회결의는 안보리에 1차적 책임을 부여한 유엔현장위원회를 의심받았지만 미국은 한 달 뒤 ‘평화를 위한 단결’결의에서 총회의 2차적 권한이란 말을 만들어내면서까지 사후합리화에 힘을 쏟았기 때문이다. 또한 1950년 10월 12일 ‘유엔사’는 언커크의 권한을 임시로 위임받은 것에 불과했는데 이제 미국은 ‘유엔사’가 언커크에 우선한다는 주장을 한 것이다. 언커크가 미국의 도구에 불과했다는 것이 의심될 수밖에 없게 되었다.

결국 1954년 8월 9일 언커크는 행정권 이양에 관한 결의문을 5:1로 채택했다.<sup>39)</sup> 반대투표를 한 칠레대표는 위원단이 이 문제를 유엔총회에 넘겨야 한다는 성명을 발표했다. 결국 언커크

38) 7월 28일 워싱턴에서 열린 한미각료회의에서 논의된 내용은 ‘38선과 군사분계선 사이 영토의 한국으로의 이양(turning over to the ROK the territory between the 38th parallel and the military demarcation line)이었다. 그러나 8월 12일 이승만대통령에게 통지된 것은 ‘38선 북쪽과 비무장지대남쪽지역의 행정권이양’(transfer...administrative control over area north of the 38th parallel and south of the Demilitarized Zone)이었다. 이로서 남측비무장지대가 제외되었고 영토(주권)이양에서 행정권이양으로 축소되었다.(Edward C. Keefer. Ed, "United States Summary Minutes of the Second Meeting of United States Republic of Korea Talks, July 28, 1954", FRUS 1952~1954 Vol.XV Korea, part 2, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1848); A/2711 REPORT OF THE UNCURK, (1954.1.1.), p.7

39) 「제9차 유엔총회(1954.12.11)에 제출한 언커크의 보고서」 1954.8.17. 칠레가 1966년 언커크 탈퇴의사를 처음 밝혔을 때 이유 중 하나가, 보고서는 호주가 작성하고 다른 나라들은 내용도 모른 채 서명만 하는 관행에 대한 지적이었다. 언커크 창설국인 칠레는 결국 1970년 탈퇴하면서 1973년 9월 7일 언커크 해체의 중요한 계기를 마련한다. 칠레와 파키스탄이 철수하고 네덜란드와 호주는 더 이상 실용성이 없다고 생각하며 태국과 터키는 무관심했다. 미국이 중국과의 회담에서 언커크 해체를 고려한 계기는 미국이 언커크를 쓸모없는 자산(fading asset)이라고 판단했기 때문이다. 언커크가 이미 무너지고 있었던 것이다. Memorandum of Conversation, 1973. 2. 24, FRUS, 1969-1976 Vol E-12 문서번호 232; Camilo Sebastian Aguirre Torrini, 「칠레와 남북한 간의 관계에 대한 연구 : 유엔한국통일부흥위원단에서 칠레역할과 사퇴문제를 중심으로」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2014), p.68참조)

의 결의는 유엔총회에서 논의 없이 38선 이북지역을 유엔사가 간단히 처리할 수 있게 했다.<sup>40)</sup> 언커크의 이같은 결정은 정치적 자살에 해당했다. 언커크창설의 근거인 유엔총회를 부정함으로써 유엔의 지배권은 힘을 잃었고 언커크의 통치권도 몰락했다. 오직 ‘유엔사’의 점령권만이 작동하게 되었다.

언커크는 ‘38선 이북은 유엔이 어떤 정부에 의해서도 법적·실효적지배가 이뤄지지 않고 있다고 인정되었으며 ‘유엔사’의 점령하에 있고, 행정권의 양도가 영토의 최종적인 처분에 어떤 식으로든 영향을 주지 않는다’는 점과 이 지역이 ‘유엔의 지배하’에 있다는 점을 명확히 했다.<sup>41)</sup> 유엔의 정치적 지배와 ‘유엔사령부’의 군사적 점령이란 구조였지만 사실에서는 미국이 유엔을 지배하고 ‘유엔사’가 언커크에 우선하는 양상이 전개된 것이다. 90년대 활성화된 유엔평화유지군이나 유엔평화집행군에 강대국 특히 미국의 주도가 필수조건이 된 것은 한국에서 이미 시작된 규칙이었다. 언커크는 이 방침을 지지하긴 했지만 이 사건 후 미 당국과의 관계는 소원해졌다. 특히 칠레가 그랬다.

한국정부는 언커크결의문을 전달받은 8월 12일 직후 며칠간 환영을 표했다.

변영태 국무총리는 “이번 결의는 대한민국 정부가 한국의 유일한 합법적 정부라는 사실을 재확인하는 것이다. 한 치라도 회수되는 지역은 즉각적으로 대한민국 치하에 두어야 한다고 정부는 주장해왔는데, 이를 언커크가 인정함으로써 불건전한 위험을 일소했다. 대한민국정부와 장래 수복된 지구에 있는 주민사이에 제3행정세력의 개입은 용허될 수 없다” 는 내용의 담화를 발표했다.<sup>42)</sup> 제3의 행정세력이란 ‘유엔사’군정을 말하는 것으로 간접적이지만 ‘유엔사령부’의 불법성을 표현한 격한 말로도 볼 수 있다.

환영의 뜻을 밝혔던 처음 며칠이 지난 뒤, 한국 정부는 결의안에 문제가 있음을 인식했다. 보류조항 문제를 발견한 것이다.<sup>43)</sup> 행정권이외에 나머지주권의 이양이 보류된 것이다.

54년 9월 1일 변영태외무장관은 행정권이 아닌 주권의 이양을 주장했지만 미국으로부터 행정권이양 선에서 협상을 마무리하고 침묵할 것을 강요받았다. 그로부터 9월 6일 국회에 다시 출석한 변영태의 발언은 최종적 결론을 통보하는 형식으로 이루어졌다. 주권관련 사항임에도 국회비준동의절차는 없었다.

행정권이양과 동시에 수복지구임시행정조치법이 시행되어 한국정부의 법적지위가 보장된 것처럼 보일 수 있었다. 그러나 이 법은 행정권에 대해서만 규정했을 뿐 입법권은 제외되어 지방의회선거가 이루어질 수 없었다. 즉 형식은 법률이지만 내용은 명령에 불과했다. 그래서 변영태의 국회발언을 어떻게 해석하는가는 중요하다.

“앞으로 두만강 압록강까지 밀고 올라간 후에는 우리가 가진 모든 수단을 다해서 우리의 행

40) 1953년 7월 3일자 덜레스가 윌리에게 보내는 편지, 3급 비밀, 서울에 보내는 국무부 전문 38, 1954년 7월 2일, 795B.00/7-254와 서울에 보내는 전문 17, 1954년 7월 7일, 795B.00/7-754, 이상 3급 비밀. 서울에 보내는 국무부 전문 88, 1954년 795B.5/7-3054; 서울대사관전문 167, 1954년 8월 6일, 795B.5/8-654; 서울에 보내는 국무부 전문 112, 1954년 8월 6일, 795B.5/8-854; 서울대사관 전문 130, 1954년 8월 9일 795B.5/8-954, 이상 2급비밀. 서울에 보내는 국무부 전문 126, 1954년 8월 11일 795B.00/8-1154, 3급비밀, 서울 대사관 전문 207, 1954년 8월 19일 795B.5/8-1954, 2급 비밀.; Donald Stone MacDonald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record*, (Westview Press, 1992)/(한국역사연구회1950년대반 역, 『한미관계20년사1945~1960년』, 해방에서 자립까지』, (한울아카데미, 2001), 83쪽

41) A/2711 REPORT OF THE UNCURK, (1954.1.1.), p.7

42) 『조선일보』 1954. 8. 14.

43) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, (역사비평, 2008), p.382

정을 수복지구에 되도록 하겠지만 이 적은 것을 위하여 최후수단을 쓴다는 것은 어떻게 된다면 악례가 되어서 수복을 완전히 맞춘 뒤에는 여러 가지 정부에서 협력을 빌리지 못하는 그런 장애가 생기지 않을까 해서 점진적으로 이런 양해 밑에서 받아야 되겠다고 하는 결론으로 귀착되고 말았습니다.”<sup>44)</sup>

변영태는 북을 무력으로 수복·통일한 후에는 ‘모든 수단’, ‘최후수단’을 사용하여 주권회복을 해야 하지만 ‘적은 것’, 즉 3.8선 이북의 주권회복을 주장하다 외국과 불화가 생겨 협력을 받지 못할 수 있다는 걱정을 한다. 흡수통일 때까지는 미국을 비롯한 유엔의 요구를 들어주자는, 즉 대를 위해 소를 희생하자는 논리이다. 이런 과정에서 남측비무장지대의 포함과 배제여부는 중요하지 않았을 것이다. 또한 이 지역의 완전한 주권회복도 희생하자고 생각한 것이다. 이런 전제에서 1950년 10월 7일 유엔총회의 언커크창설결의와 12일 ‘유엔사’임시위임결정의 불법성을 따지는 일은 ‘졸렬하다’고 생각하게 된 것이다.

남측비무장지대가 행정권이양대상에서 제외되었다는 것은 이 지역에 대한 행정권을 ‘유엔사’가 여전히 행사하고 있다는 것을 의미한다. 1963년 남측비무장지대 내 유일한 민간마을인 대성동자유의 마을에 대한 행정권이양 논의시 미국의 공문에서 이같은 입장은 일관되게 확인되었다. 이는 결국 ‘유엔사’에 법적지위를 부여하는 꼴이 되었다. 이어지는 변영태장관의 발언을 보자.

“그런데 다 아시지만 이번에 언커크에서 여기에 대한 결의를 했습니다. 그래서 유엔군 당국에게 38이북 수복지구는 대한민국정부에 이양하는 데 여기에 보류조항이 있기 때문에 이 지역의 이양이라고 하는 것이 이 지역의 최종적 지위, 즉 법적 지위에 영향을 미치지 않는다 이런 조건이 있습니다.”<sup>45)</sup>

변영태는 수복지구이양에 있어서 유보조항을 언급한다. 행정권을 이양받되 ‘유엔사’의 최종적 지위, 법적지위<sup>46)</sup>는 유지된다는 조건이다. 법률은 국민전체의 권리와 의무를 창출하는 헌법수단이다. 군대조직이 법을 제정할 수 있는 것은 적국의 점령이나 자국의 계엄하에서 뿐이다. 육전규칙에서 점령은 적국영토에 대해서만 성립한다. 그러나 미국전쟁교범은 적국여부와 관계없이 타국군대의 통치권하에 실질적으로 놓여있을 때 점령된 것으로 간주한다.<sup>47)</sup> 미국의 규정에 따르면 점령과 무주지 선점의 구별이 사라진다. 즉 미국전쟁교범은 국제전쟁법규정을 따르고 있지 않은 것으로 의심된다.

위에서 보았듯 ‘유엔사’는 공문에서 유엔총회의 언커크창설결의와 ‘유엔사’로의 점령통치권 임시위임결정을 근거로<sup>48)</sup> 38선이북지역이 ‘유엔사’의 ‘점령지역’이라고 통보했다.

44) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

45) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

46) 한국정부에게 ‘최종적, 법적’ 지위는 행정권과 비교하여 주권을 지칭하는 개념으로 이해되었다. 이 개념은 ‘행정권과 최종적 법적 권한’(control administratively and ultimately juridically)이란 단어로 1954년 6월 미국 측이 사용했다. Edward C. Keefer, Ed, "Briggs to the Department of State, June 18, 1954", *FRUS 1952-1954 Vol.XV Korea, part 2*, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1809

47) Elizabeth Varner, "The Art of Armed Conflicts: An Analysis of the United States' Legal Requirements Towards Cultural Property under the 1954 Hague Convention" *Creighton Law Review* 2011, pp.1220-1221; 최철영, 「로마법상 무주지개념과 실효적 지배를 통한 국가영역확득」, 『성균관법학』26권1호, (성균관대학교법학연구소, 2014), p.9

그러나 이들 결정이 한국법체계로 변형되는 과정을 거쳤다는 흔적은 어디에도 없다. 외국군대인 '유엔사'에 '법'제정권한을 한국헌법은 부여한 적이 없다. 언커크와 '유엔사'의 일방적 주장일 뿐이다. 당시 우리가 그들의 도움을 받고 있었기에 그들과 협조하는 것은 충분히 이해되나 그것이 법적강제력을 갖는다고 주장하는 것은 헌법을 부정하는 일이다. 그러나 변영태는 10월 7일 총회결의, 10월 12일 언커크임시위원회 결정을 절대불변의 강제조항으로 인식하고 있었고 이를 위반할 시 유엔과 미국으로부터 고립배제 될 것을 우려하고 있었던 것이다. 이승만 정부는 협조사항을 강제사항으로 오판했던 것이다. 미대사가 침묵을 강요한 점과 이를 위협으로 느낀 점에서 38선이북행정권이양은 강박에 의한 무효가능성이 의심된다. 그리고 이러한 오판이 지금까지 이어져온 것이다.

2021년 12월 20일 윤석열 후보의 백골OP방문에 대해 '유엔사'가 12월 22일 성명을 통해 전방사단이 '법적지시'를 준수하지 않았다고 했을 때도 역시 재확인된다. '법적지시'를 내릴 수 있으려면 당연히 '법적지위'가 있어야 할 것이다. '유엔사'는 1950년부터 지금까지 자신들에게 법적지위가 존재한다고 믿고 있는 것이다. 변장관은 다음과 같이 말을 잇는다.

“다만 38선이북 수복지구에 있어서도 38이남의 전투지구에 있어서와 마찬가지로 유엔사령관들이 그 군사용무상 거기를 관리하는 특권·권한을 거기에서 향유한다. 이런 양해 밑에서...교섭을 다시 열자고 하였든 것이다. 그런데 이것을 혹시 얼른 보면 주권에 관계가 없느냐 하시겠지만 사실 전투지역에 있어서는 유엔사령관에게 위임을 했습니다.”<sup>49)</sup>

군사적 특권은 무엇일까? 우선 특권은 권한만 있고 의무는 없는 상태이다. 제약없는 자유이다.<sup>50)</sup> '군사적 특권'과 정전협정 전문에 명기된 '군사적 성질'에서의 군사적인 것의 범위는 전투, 항복, 휴전, 점령을 모두 포함하는 개념이다. '유엔사'는 38선 이남을 전투지구로 규정했고 한국은 이를 승인했다. 정전상태를 전투의 연속으로 보고 한국전체를 평시가 아닌 정전시 전투지구로 규정한 것이다. 이 기간 중 미국은 한미합의의사록에서 '유엔사령관'으로의 작전통제권이양을 요구했는데 이에 따르면 '유엔사'는 38선 이남에서는 전투작전통제권을, 38선 이북에서는 점령작전통제권을 갖게 되는 셈이었다. 1954년 11월 17일, 38선-비무장지대지역에 대한 행정권이양, 수복지구임시행정조치법 시행, 한미합의의사록 체결, 한미상호방위조약 발효가 동시에 이루어졌다.

38선 이북지역에 대해서 '유엔사'는 군사적 특권을 향유한다고 했고, 한미합의의사록 2항은 '유엔사령관'에게 한국군의 작전통제권을 이양한다고 했으며, 한미상호방위조약 4조는 미군을 대한민국의 영토에 배치하는 권리를 승인하였다. 또한 3조는 한국의 행정권하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 앞으로의 영토도 그 대상이 되었다. 이는 한미상호방위조약에서부터 38선 이북에 대한 행정권이양이 준비되고 있었음을 시사한다. 주권이 아닌 행정권만 있어도 미군배치는 가능해지는 것이다. 이로서 미국은 북측까지 포함한 38선 이북을 한국영토주권에서

48) Edward C. Keefer. Ed, "Editorial Note", *FRUS* 1952~1954 Vol.XV Korea, part 2, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1865

49) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

50) 호펠드에 따르면 권리는 청구, 특권, 권능, 면제로 구분된다. "권리란 다른 사람에 대항할 적극적인 청구를 말한다. 특권이란 다른 사람의 권리나 청구로부터의 자유를 말한다. 권능이란 다른 사람에 대한 기존의 법적관계의 적극적 '통제'를 말한다. 즉 권능은 행위에 의하여 법률관계를 변경시킬 수 있는 능력을 말한다. 반면에 면제는 다른 사람의 법적권능이나 '통제'로부터의 자유를 말한다." (W.N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, W.W.Cook ed., (Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut, 1978), p.60)

제외시키면서 ‘유엔사’의 점령권과 미군의 배치권을 확보하게 된 것이다. 남측비무장지대의 행정권을 한국에 이양해도 ‘유엔사’와 미군의 지위에는 변화가 없게 된다.

변장관은 이러한 군사적 특권을 이양한 것이 아니라 위임했다고 했다. 주권을 강탈당한 것이 아니라 자발적으로 위임한 것이라면 언제든 위임을 철회하고 환수할 수 있다. ‘유엔사’가 점령군이라고 해도 주권을 접수하진 못한다. 1907년 헤이그육전법에 의하면 점령은 정복이나 합병과 달리 주권을 이양할 수 없기 때문이다. 그러나 주권의 가장 중요한 일부인 군사적관할권을 이양하므로 주권의 침해인 것은 맞다.

결론적으로 38선이북 행정권이양과정에서 제외된 남측비무장지대엔 정전협정에 따른 점령권과 1950년 ‘유엔사’위임결정에 따른 점령권+통치권이 병존·중첩된 상태가 된 것이다. 이중 정치적통치권은 대성동외에는 주민이 존재하지 않기에 실효적으로 행사되기 어려우므로 점령권만 행사되고 있는 셈이다. 따라서 정전협정에 따른 점령권이 근거라고 해도 외양상 차이가 없는 것이다. 미국은 비무장지대 정치적통치권에 대해 법적지위의 소멸을 확인한 적이 없다.

전쟁 중도 아닌데 점령권 주장운운은 이상하게 들릴 수 있다. 더욱이 전쟁법과도 일치하지 않기에 그런 의심은 타당하기까지 하다. 그런데 미국에 의해 전쟁법은 변형·적용되었고 변형점령의 개념이 성립된 것이다. 이는 강대국패권에 의한 전쟁법의 왜곡이다.

전후 독일과 일본을 예로 들어보자.

항복과 함께 적대행위는 종식되었고 전쟁은 끝났으므로 당연히 독일과 일본은 적국이 아니게 되었다. 뉘른베르크 국제군사재판소를 비롯한 미국과 영국 등의 주요재판소에서도 점령법의 적용을 ‘전시점령’(belligerent occupation)에 한정하면서, 일단 적이 완전히 패배하고 나서 이루어지는 점령에는 더 이상 점령법이 적용되지 않는다는 입장을 취하였다.

이처럼 항복에 의한 종전에도 불구하고, 따라서 적국이란 규정이 성립되지 않음에도 불구하고 독일은 49년까지, 일본은 51년까지 점령이 실시되었다. 전시점령에만 점령법이 적용된다고 해 놓고 적국이 아닌 곳에서 사실상의 점령을 실시한 것이다. 그러면서 ‘휴전협정에 의한 점령’(armistice occupation)과 ‘무조건 항복(unconditional surrender)에 의한 점령’이라는 용어를 사용하였다. ‘변형점령’론이 만들어진 것이다.<sup>51)</sup>

변형점령론에 따르면 1950년 10월 12일 ‘유엔사’로의 점령통치권임시위임은 미국의 항복계획에 따라 이루어졌으므로 ‘무조건항복 점령’에 해당하고, 정전협정에 따른 ‘유엔사령부’의 점령권은 정전협정에 의한 ‘정전점령’에 해당할 것이다.

점령권외에 통치권이 결합되는 사례를 보기위해 육전규칙에 의한 ‘점령권자’와 유엔헌장신탁통치조항에 의한 ‘시정권자’를 비교해 보자.

점령권자는 1907년 헤이그 육전규칙 제43조의 ‘보존주의원칙’에 따라 원칙적으로 점령지의 현행법을 존중할 의무를 부담한다. 이와달리 시정권자는 유엔헌장 제76조와 ‘신탁통치협정’의 내용을 벗어나지 않는 범위 내에서 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 그런 점에서 양자는 근본적으로 차이를 보인다. 그러나 현실에서 그 차이를 구별하기란 쉽지 않다.

오키나와는 1945년 미군정의 점령상태에 있다가 1952년 4월 발효된 샌프란시스코 조약 3조

---

51) Allan Gerson, “War, Conquered Territory, and Military Occupation in the Contemporary International Legal System”, *Harvard International Law Journal*, Vol.18, No.3, 1977, pp.530-532

에 의해 미국을 시정권자로 하는 신탁통치를 받게 된다. 이 제안이 가결될 때까지 미국은 모든 입법·사법·행정권을 지니게 되는데 당시 류큐열도 미군정민정장관이 한국전 ‘유엔사령관’을 수행하고 있던 리지웨이였으며, 후임군정장관은 클라크 ‘유엔사령관’이었다. 오키나와 주민들에게 점령과 신탁통치의 차이, 점령권자와 시정권자의 차이를 구별하기란 거의 불가능한 일이었다.

1994년 유엔신탁통치이사회의 활동이 정지된 후엔 오직 점령권만으로도 통치권을 행사하는데 아무런 문제가 없게 되었다.

2003년 4월 16일에는 이라크를 관리하기 위하여 ‘점령청’(occupant)에 해당하는 ‘연합국임시행정처’(Coalition Provisional Authority: CPA)를 설립하였다. CPA는 2003년 5월 16일 CPA규정(CPA Regulation)1호 발표한다.<sup>52)</sup> 이를 통하여 “모든 입법·행정·사법권”을 행사할 것임을 선언하였다. 규정은 법률이나 명령보다 하위체계이지만 이라크 점령청에선 헌법과 같은 역할을 했다. CPA규정(CPA Regulation)은 한국비무장지대에서의 『유엔사규정』(UNC Reg)을 연상시킨다.

이라크에서 CPA규정1호가 공포된 1주일 후인 2003년 5월 22일, 안보리는 미국과 영국의 ‘점령국’지위를 인정해준다. 안보리결의 제1483호는 그와 같은 변형점령이 불법이라거나 무효임을 지적하기는커녕, 점령법의 기본원칙을 재확인하면서도 다른 한편으로는 오히려 점령법에서는 일반적으로 허용되지 않는 추가적인 권한을 부여함으로써 그 변형정책의 상당부분을 정당화하였다.<sup>53)</sup>

그러자 국제법학계도 변형점령을 옹호하는 이론들을 개발해내기 시작한다. 가장 많은 이론이 예외론이다. 이라크를 실패국가, 평화위협국가로 보고 인권보호와 민주적 제도를 도입하기 위해 이루어지는 근본적 체제변형은 예외적으로 인정될 필요성이 있다거나, 안보리결의를 통한 추가적인 권한부여형식을 통해 변형점령이 정당화될 수 있다는 점에 대해서는 일반적 합의가 형성되었다고 보아야 한다는 등이다. 이라크점령 당시의 변형적 점령이 국제법상 불법이었다고 평가한 견해들도 그것이 안보리의 ‘묵시적’ 승인에 근거한 것이었음을 비판한 것이었을 뿐, 안보리결의를 통해 일정한 경우 ‘변형적 점령’이 허용될 가능성 자체를 부정한 것은 아니었다.

나아가 아예 합법론마저 등장한다.

이라크 점령 직후 다수의 연구들은 ‘변형적 점령’을 제2차 세계대전 이후의 일반적 점령양상인 것처럼 설명하는 경향이 있으며, 심지어 이라크를 통해 새로운 관습국제법이 형성되었다고 보는 견해가 제기되었다. 특히 일각에서는 ‘변형적 점령’양상을 유엔의 지원과 안보리의 지지를 통해 중립화된 “새로운 다국적 점령모델”이라고 평가하기도 하였다.<sup>54)</sup>

1907년 헤이그 육전규칙은 점령지역에서 권력을 행사하는 실체를 가리켜 다양한 용어를 사용하고 있다. 이 규칙의 입안자들이 전제하고 있었던 ‘점령’은 근본적으로 전쟁이라는 맥락에서 발생하는 ‘전시 점령’으로서 ‘적국 군대’가 타방의 적대국 영토를 직접적으로 통제하는 상황이었으므로, 점령지역에 수립되는 정부 역시 ‘군대’(military)일 것이 전제되어 있었다고 보인

52) CPA Regulation No.1(16 May 2003). <<http://bit.ly/2nEb5Ks>>(최종검색일 2017.10.25.)

53) UN Doc. S/RES/1483 (2003)

54) Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond* (Cambridge University Press, 2008), p.143; 안준형, 「제2차 세계대전 이후 국제점령법의 변천과 그 적용」, (서울대학교대학원법학과박사논문, 2018), p.122재인용

다.<sup>55)</sup>

1907년 헤이그육전규칙의 원조인 1874년 브뤼셀 선언의 준비자료에서도 ‘occupant’와 ‘occupying State’를 의도적으로 구분하였다. 엄밀히 말해 전자는 ‘점령군’, ‘점령청’으로, 후자는 ‘점령국’으로 구분하여 사용하는 것이 적절할 것이다.<sup>56)</sup> 1949년 제네바 제4협약 및 1977년 제네바협약 제1추가협약에서는 점령지역에서 권한을 행사하는 주체를 가리켜 ‘점령국(Occupying Power)’이라는 용어만을 사용하고 있다.

이같은 사실을 지루하게 나열한 것은 국가나 군대가 아닌 국제기구가 점령주체가 될 수 있는가의 문제를 지적하고자 함이다. 즉 국제기구인 유엔이나 유엔기관인 언커크가 합법적인 점령주체가 될 수 있는가가 확인되어야 한다. 언커크 통치권의 전제는 점령사실의 확인이다. 점령의 합법성여부는 아예 거론하지 않았다.

위에서 확인했듯 육전규칙이나 제네바협약에는 어디에도 점령주체로서 국제기구를 명시하지 않았다. 이와관련 국제기구가 1949년 제네바 4개 협약에 가입할 수 있는지 여부에 관하여 유엔사무국 법률실의 해석이 주목된다.

‘해당 협약이 회원국군대에 대한 형사관할권이나 영토주권에 관한 권한과 같이 국제기구가 보유하지 못한 집행권 및 사법권을 행사해야만 이행될 수 있는 의무들을 다수 포함하고 있다는 점에 근거하여 유엔과 같은 국제기구는 실질적으로 동 협약의 당사국이 될 수 있는 지위에 있지 않다.’<sup>57)</sup>

원들러와 토만도 유엔군이나 다국적군이 개입하는 무력충돌시 국제점령법을 비롯한 국제인도법을 적용하도록 한 명문규정을 두지 않았음을 지적한다.<sup>58)</sup> 한국에서의 ‘유엔사’점령정책은 전 세계적 변형점령의 초기사례를 잘 보여준다. 따라서 한국에서의 변형점령에 대한 연구와 극복 과정은 세계사적 의미를 갖는다 하겠다.

따라서 언커크와 언커크에서 ‘유엔사’로의 점령통치권위임이 합법화하려면 국제점령법이나 국제인도법을 부정해야 한다. ‘유엔사’를 유엔과 무관한 미국의 군대, 즉 점령국이나 점령군으로 설정해야만 국제점령법 적용이 가능해지는데, 그러면 이제는 언커크의 위임에 의해 점령통치권을 부여받았다는 것을 부정해야 한다. 미국은 38선이북행정권이양과정에서 모순에 봉착하자 후자를 택했다.

유엔총회와 언커크를 무시하고 미국군대로서의 통합사령부 겸 ‘유엔사령부’만이 점령자로 남은 것이다. 1950년 10월 유엔총회와 언커크임시위원회 결의는 미국자신에 의해 탄핵되었고 오직 1950년 7월 7일 안보리결의만이 법적근거로 주장되게 되었다.

마지막으로 변영태는 주권의 명백한 제약과 침해를 구성하는 사안임에도 제정헌법 66조에 의한 조약체결 비준동의 절차를 거치지 않았다.

55) Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 2nd ed.(Oxford University Press, 2012), p.4.참조

56) 이기범, 「‘국제점령법’체계에서 1907년 헤이그 육전규칙 제43조의 실효성」, 『국제법평론』통권제40호(2014), p.98참조

57) Legal Opinion of the Secretariat of the United Nations, “Question of the Possible Accession of Intergovernmental Organizations to the Geneva Conventions for the Protection of War Victims”, *United Nations Juridical Yearbook* (1972), p.153, para.3.

58) Dietrich Schindler & Ji.i Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflict: A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p.X.

“우리가 회담을 열어서 이야기한 뒤에 이양을 하자 해서 그저께 다시 그쪽 대표 세 분하고 이쪽 대표 세 분하고 만나서 완전히 **이양 절차를 다 끝냈습니다**…통지가 되는 대로 적당한 날자를 정해서 현지에서 우리 정부 측 대표로 작성된 열 분 그분들이 가서 현지 군 사령관 들하고 교섭을 해 가지고 실제로 모든 전달을 받기로 되었습니다.”

변장관은 의회의 비준동의를 구하는 대신 통보했을 뿐이다. 그리고 우리측 대표와 군사령관 들과 실무적 교섭으로 이양, “전달”받는 것으로 결정했다. 즉 무효가 의심된다. 그런데도 이에 대한 입법이 발생했다. 54년 10월 ‘수복지구행정에 대한 임시조치법’을 시작으로 60년대까지 계속 개정된다. 그리고 이때마다 주권논쟁은 부활한다. 8년 뒤인 1962년 이 법을 폐기하고 「수복지구와 동인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」이 제정됨으로서 선거가 실시되게 되었고 이로서 수복지구는 주권의 상당부분이 회복되었다.

### 3) 1963년 7월 1일 대성동 행정권이양 실패

미국은 38선이북 행정권이양시 남측비무장지대, 즉 군사분계선-남방한계선지역을 제외시킴으로서 ‘유엔사’로 하여금 행정권을 그대로 보유케 한 셈이 되었다. 남측비무장지대의 유일한 민간마을인 대성동에 대한 행정권은 여전히 ‘유엔사’가 행사하게 된 것이다. 1959년 ‘유엔사’와 정부의 지원 하에 블록주택(문화주택) 3동과 공공시설이 세워지는 등 한국정부와 ‘유엔사’간의 협조에는 큰 문제가 없어보였다.

박정희의 국가재건최고회의는 1962년 11월 21일 ‘수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법’을 제정하여 장단군 군내면을 파주군 립진면에 편입하였다.<sup>59)</sup> 대성동은 군내면 조산리에 있다. 1963년 6월 22일 한국국방장관으로부터 제안받은 대성동문제에 대한 미8군 테일러(James Taylor)대령의 각서에 대해 주한미대사관은 7월 1일 지시를 내린다. 이 지시에 미국의 비무장지대에 대한 입장이 잘 드러나 있다.

‘대사관은 대성동의 복구가…정전협정에 의해 유엔사령관에 부여된 책임의 일부로서 유엔사에서 했어야 한다고 믿고 있다. 1962년 11월 21일 법령은 정전협정에 의해 유엔사령관에게 부여된 지역의 합법적인 행정권에도 불구하고 비무장지대일부를 넘어서는 한국의 행정권을 강력히 주장하는 한국정부에 의해 시도된 듯하다.’<sup>60)</sup>

미국은 ‘유엔사’의 비무장지대에 대한 행정권이 정전협정에 의해 부여된 합법적 행정권 (de jure administrative control)이라고 했다.

38선이북행정권이양과정에서 남측비무장지대를 제외시켰으므로 이 지역에 대한 행정권을 주장

59) 「국가재건최고회의상임위원회회의록」 80차(1962.11.13), 내무부장관 박경원은 “수복지구임시행정조치법을 폐지하고...현재 휴전선에 인접되어 출입이 제한된 지역의 행정구역에 관한 임시조치를 규정하려는 것이라며” 수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법안을 제출했고 통과되었다. 이는 62년 11월 21일 제정되어 63년 1월 1일부터 시행되었다. 수복지구임시행정조치법의 폐지로 「지방자치법」과 「지방자치에 관한 임시조치법」이 적용되어 수복지구에도 행정권만이 아니라 입법권이 행사되어 주권이 회복되게 되었다. 이 법은 1972년 12월 28일 개정되어 파주군 임진면에서 원래의 파주군 군내면으로 명칭을 복귀시켰다. 이와함께 전 장단군의 장단면, 진동면도 파주군에 편입시켰다. 그러나 이들 면은 주민이 상주하지 않으므로 파주군 장단면, 군내면, 진서면, 진동면 면장은 주민상주시에 임용하도록 했다.

60) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

하는 것은 일관성이 있다. 그런데 그 근거를 1950년 10월 12일 언커크임시위의 ‘유엔사’로의 점령통치권 위임결정이 아닌 정전협정에서 찾은 것이다. 그리고 정전협정서명자로서의 권원은 1950년 7월 7일 안보리결의만 남게 되었다. 1954년 38선이북지역과 달라진 것은 군정의 주체이다. 유엔군정에서 ‘유엔사령부’군정으로 바뀐 것이다. 언커크는 당시에도 존재했지만 존재감이나 영향력은 미미해진 상태였다. ‘유엔사령부’군정의 보다 분명한 성격은 다음 문장에서 확인된다.

‘정전협정의 이런 해석에 대한 결정은 국무성의 법률고문실을 포함한 워싱턴 법무당국으로부터 찾아져야 한다고 믿는다.’<sup>61)</sup>

법에 대한 해석과 판단은 그 자체가 법이다. 노골적으로 드러내지 않지만 판사들은 판결을 통해 입법을 하는 존재이다. 정전협정에 대한 해석역시 마찬가지다. 해석권, 해석에 대한 결정권은 ‘유엔사’가 아닌 워싱턴에 있기에 ‘유엔사’군정은 곧 미국군정인 것이다. 또 하나 이 서신에서 주목할 것은 한국정부에 행정권 이양은커녕 위임조차 이루어지지 않았다는 것이다.

‘대사관은 정전협정이 부여한 유엔사령관의 권한이, 비무장지대에서 그의 책임 중 어떤 일부가 한국의 권한으로 위임되지 않았다고 확신한다.’<sup>62)</sup>

따라서 비무장지대에 대한 점령권은 38선 이북지역에 대한 점령권보다 더 강한 규정을 갖고 있는 셈이 되었다.

이러한 지시가 있었지만 대성동에 대한 한국정부의 행정업무는 꾸준히 확대되었다. 1965년의 정부지원하에 블록건물을 철거하고 기와집 신축, 1967년의 참정권, 즉 투표권 부여<sup>63)</sup>, 1969년의 주민등록증 발급, 1971년의 대성동 종합개발사업 착수, 1972년의 파주군 관할구역에 대성동이 있는 군내면외에 전 장단군의 장단면, 진서면, 진동면까지 편입.<sup>64)</sup> 1979년~80년의 대성동 종합개발사업(1단계), 1982년~83년의 대성동 종합개발사업(2단계), 1994년의 자유의 마을 대성동 현판 설치등이 이루어졌다.<sup>65)</sup> 이러한 성과는 63년에 논쟁되었던 행정권 대부분이 한국정부로 이양된 것처럼 보인다. 그러나 38선 이북과 달리 대성동정도의 작은 마을에 대해서는 행정수요가 폭증해도 감당할 수준이었기 때문에 ‘유엔사’는 행정협조에는 응하면서도 행정권, 점령권에 대해서는 어떤 이양도 고려하지 않은 것으로 보인다.

이같은 성격은 『유엔사규정 525-2』(2019년 4월 1일판)에 잘 드러나 있다. 이 규정의 용어정의에는 ‘민사행정’을 적국과 아군국가에서의 점령, 두 가지로 정의하고 있다.

(1) 아군 지역에서 현지정부와의 합의하에 현지정부가 통상적으로 수행하는 특정권한을 행사하기 위해 **외국정부가 수립하는 행정.**

61) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

62) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

63) 과거에는 주민들은 투표일에 모두 마을 밖으로 외출한다. 그래서 투표율은 매번 거의 100%에 달한다고 했다. 그러나 2012년판 『유엔사규정』을 통해 알 수 있듯이 현재는 대성동 안에 투표소가 설치된다.

64) 「수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」, (1972.12.28)

65) 『경기도 DMZ 자유의 마을 대성동』, p.106-107참조

(2) 미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착민간정부가 수립될 때까지 외국정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정.

미 국방부지시(DoD Directive)는 민사행정에 대해 ‘해외영토를 점령하고 그 책임을 다른 당국에 이양할 때까지 초기군정의 수립을 준비한다’<sup>66)</sup>고만 규정하고 있다. 점령국이 우방인지 적국인지를 구분하고 있진 않다.

그러나 미 합참의 합동교범(Joint Publications)에서 ‘군정은 국내, 동맹국 또는 적국영토의 토지와 재산, 원주민 및 기관에 대해 무력 또는 합의에 의해 군사력을 행사하는 최고당국자로서, 기존에 수립된 정부를 법치에 따른 주권으로 대체한다.’<sup>67)</sup>고 규정하고 있다.

적국만이 아니라 우방과 자국에 대해서까지 군정을 세분화하고 있다. 국내는 점령군이 아닌 계엄군이지만 역시 군정이다. 그러나 점령수단이 무력이든 합의든 최종목적은 기존정부의 ‘대체’이다.

위의 민사행정에 대한 정의, (1)도 (2)도 헤이그육전규칙의 점령개념에서 벗어나있다는 점에서 둘 다 변형점령의 개념이다. (1)은 적국영토에 대해서만 성립하는 점령개념의 위반이며 (2)는 점령이 아니라 아예 복속·정복이다. (1)(2)의 공통점이자 변하지 않은 본질은 ‘외국정부가 수립하는 행정’이란 점이다.<sup>68)</sup> 그 범위가 (1)은 일부권한이고 (2)는 주권전체란 점에서 다를 뿐이다. 『유엔사규정525-2』는 둘 중 (1)을 택하고 있다.

‘본 규정에서 대성동 작전지역에 적용되는 민사행정 및 구제사업은 통상적으로 지역정부가 수행하는 권한 중 특정권한을 유엔사가 행사하는 것으로 정의한다.’<sup>69)</sup>

지역정부와 중앙정부가 구분되어 있다. ‘유엔사’는 지방정부의 특정권한만을 행사하는 것처럼 되어 있다. 그럼 현지정부 즉 중앙정부의 권한에 대해서는 어떠한가? 이 규정 5. j항에는 다음과 같이 규정하고 있다.

‘j. 대성동 작전지역 내에서의 민군작전: 대성동 작전지역의 경우, 민간인 거주 및 영농/어로를 위한 비무장지대지역의 경계를 위해 필요한 군사통제 및 관할권으로 인해 배제되는 기능을 제외한 지방정부의 통상적인 기능 대부분을 대한민국당국이 제공한다.’

지방정부의 통상기능을 중앙정부가 제공한다고 했으므로 결국 지방정부와 중앙정부의 구분은 무의미해진다. 그런데 놀라운 것은 중앙정부당국 임무를 한것 ‘유엔사’가 규정하고 있다는 것

66) DoD Directive 2000.13, Civil Affairs, (May 15, 2017), p.2

67) JCS, Joint Publication 3-57 Civil-Military Operations, (2018), pp.II-11; DOA, FM 3-57 Civil Affairs Operations, (17 April 2019), p.2-8재인용

68) 『유엔사규정525-2』의 1982년 판에는 아예 용어정의가 없었던 것으로 추정된다. 왜냐하면 2012년판에서 1982년판의 대폭수정을 알리며 변경사항으로 용어정의를 명시하고 있기 때문이다. 2012년 판에는 아군지역이 우군지역이었고, 현지정부가 아닌 지역정부였으며, 외국정부가 수립하는 행정이란 문구가 아예 없었다. ‘(1) 우군 지역에서 해당 지역정부와의 합의하에 지역정부가 통상적으로 수행하는 특정 권한을 행사하기 위해;’ 우군지역이란 단서가 없다면 이는 국내계엄상황을 묘사하는 것으로 혼동될 수 있다. 이는 2015년 판에서 현재와 같이 변경되었다. 2015년은 미국의 ‘유엔사’재활성화가 진행되던 때였다. ‘외국정부가 수립하는 행정’이란 문구가 추가됨으로서 변형점령의 성격이 분명해졌다.

69) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.14

이다. 이러한 기능을 수행하기 위해 ‘유엔사’는 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업 제공과 관련해 대한민국 정부당국과 ‘협조 및 협력’<sup>70)</sup>한다고 했다. 그러나 이 항목의 제목인 민군작전이 무엇인지 『유엔사규정525-2』 2019년판에는 삭제되어 있다. 민군작전에 대한 정의는 2012년판과 2015년판까지 유지되었다.

‘민군작전. 군사작전을 원활하게 하고, 미국의 작전목표를 통합하고 달성하기 위해 우호적, 중립적, 혹은 적대적 작전지역 내에서 군, 정부 및 비정부기구와 당국, 일반대중 간 관계를 수립하고, 유지하며, 영향력을 미치고, 활용하는 지휘관의 활동. 민군작전은 통상적으로 지자체 혹은 중앙정부가 담당하는 활동 및 기능을 군이 수행하는 것을 포함할 수도 있다. 이러한 활동은 다른 군사적 조치 이전, 중간, 혹은 이후에 진행될 수 있다. 지시가 있을 경우, 이러한 활동은 다른 군사작전 없이도 진행될 수 있다. 민군작전은 지정된 민사부대, 기타부대, 또는 민사부대와 기타부대가 함께 수행할 수도 있다. CMO라고도 칭한다. 민사작전 참조.(합동교범3-57). 민군작전은 5항 차.에 명시된 조치와 『유엔사규정 551-4』에 의거한 조치를 제외하고는 현재 대성동 작전지역에서 허가되거나 실시되지 않는다.’<sup>71)</sup>

‘유엔사’민군작전의 목적은 뚜렷하다. 미국의 작전목표 달성이다. 적대지역만이 아닌 중립지역, 우호지역에서도 정부기능을 ‘유엔사’가 군사작전 없이도 수행한다. 이런 민감한 내용에 2019년판에는 이 부분을 삭제한 것으로 보인다. 위의 마지막 문장을 부주의하게 읽으면 대성동 작전지역에는 민군작전이 허가되지 않은 것처럼 오해될 수 있으나 5항 차.에 명시된 조치는 예외이다. 그것은 ‘유엔사’의 ‘군사통제 및 관할권으로 인해 배제되는 기능’이다. 정부와는 부분적으로 협력하지만 국군에 대해서는 통제한다.

‘유엔사령관이 공동경비구역 유엔사경비대대장에게 부여한 아래의 책임을 완수하기 위해 공동경비구역 대한민국육군경비대대에 대한 유엔사령관의 작전통제권을 행사한다.’<sup>72)</sup>

이는 1954년 11월 17일 38선이북지역에 대한 행정권이양과 한미합의의사록 2항에 의해 ‘유엔사령관’에게 작전통제권을 넘긴 결과물이다. 한국국방부는 ‘유엔사’의 관계에 대해 ‘지시’가 아닌 ‘협조’관계라고 했지만 ‘유엔사’는 정부에 대해서는 ‘협조’를, 국군에 대해서는 ‘지시’를 말하고 있는 것이다. 국방부가 이 논란에서 벗어나려면 한미합의의사록2항에 대한 폐기가 요구된다. 연합사해체-전작권전환과 함께 ‘유엔사’전작권전환이 함께 이루어지기 전까지 ‘유엔사’ 작통권은 포기하지 않을 가능성이 높다. 『유엔사규정』은 국방부지시와 합참의 합동교범, 육군의 야전교범을 기반으로 작성된 하위문서이다. 합참 합동교범에 의하면 군정의 최종목적은 ‘미국국익과 일치하는 통치정책을 채용하는 토착정부의 재건’<sup>73)</sup>이다. 내부문서이지만 노골적이다. 그러나 이 변형점령을 과거 미군정 점령처럼 불가항력적인 것으로 볼 필요가 없다. 이는 『유엔사규정525-2』에서도 명시하고 있다.

유엔사는 유엔사령관이 정전협정을 인정하는 한, 또는 대한민국 유관정부기관이 대성동과

70) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.14

71) 『유엔사규정 525-2』, (7 May 2013), p.15

72) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.2

73) JCS, *Joint Publication 3-57 Civil-Military Operations*, (2018), pp.1-9~10

관련된 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지 대성동 작전지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다.

이 규정은 점령과 민정유지의 조건으로 두가지를 전제하고 있다. 하나는 '유엔사령관'의 정전협정인정이고, 다른 하나는 한국정부의 대성동 행정인수능력이다.

첫째 '유엔사령관'이 '정전협정을 인정하는 한'이란 단서는 점령의 권원이 정전협정이라는 것을 강조하기 위함이다. '유엔사'는 비무장지대 점령의 성격을 정전점령으로 규정하고 있는 것이다. 그러나 정전협정은 일방이 파기하면 파기된다. 따라서 이 단서는 심리적인 것에 불과하다. 만약 법적인 조건을 말하려고 했으면 '정전협정이 유지되는 한'이라고 했어야 한다.

둘째 한국정부는 물론이고 국군은 이미 '유엔사'의 책임을 인수하고도 넘치는 능력을 가지고 있다. 유엔사경비대대 캠프 보니파스조차 한국군경비대대로 거의 교체되어 있다. '유엔사'가 둘째조건을 전제로 제시하는 것은 역지에 불과하다.

첫째조건과 관련하여 한국은 9.19남북군사합의서에서 정전협정이란 단어를 단 한 번도 사용하지 않았다. 1992년 남북기본합의서가 정전협정준수를 명시적으로 전제한 것과는 큰 차이이다. '유엔사'의 주관적 인정의지와는 달리 남북은 정전협정의 법적지위를 명시적으로 확인하고 있지 않은 것이다.

1972년 개정된 「수복지구와 동인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」에는 특례조항을 두고 있다. '경기도 파주군 장단면, 군내면, 진서면, 진동면의 면장은 당해 면관할구역 안에 주민이 상주하게 될 때 임용한다.' 모두 비무장지대와 민통선이북에 걸친 면이다. 이 법에 따라 1973년 군내면에 통일촌이 조성되었고, 2001년 진동면에 해마루촌이 조성되었다. 1979년 통일촌에 군내출장소가 설치되어 운영해오다가 2011년 장단출장소로 개칭했고, 2009년 지방자치법 개정으로 2개면 이상을 하나의 행정면으로 통합관리할 수 있게 됨에 따라<sup>74)</sup> 2021년 「파주시 행정기구 및 정원조례일부 개정안」이 통과되어 장단면사무소가 설치되었다. 4개 면을 모두 관할하는 면사무소와 면장을 갖게 되었다. 이로서 대성동을 포함한 장단면의 비무장지대는 '유엔사'의 관할권과 대한민국의 법적관할권이 병존·경쟁하는 상태가 되었다.

#### 4) 2000년 11월 17일 남북관리구역합의서

1994년 5월 29일 인민군이 군사정전위원회 폐쇄를 통보함으로써 군정위는 사라졌다. 유엔사 군정위가 군정위의 절반이니 절반만의 효력이라도 가진 것처럼 생각할 수 있다. 그리고 미국이 유엔사군정위와 중립국감독위원회를 유지하고 있는 것은 그런 희망적 사고의 반영으로 보인다. 그러나 정전협정에서 군정위는 쌍방에 의해서만 성립되도록 규정되어 있다. 쌍방구성의 의미는 원운동과 같다. 원심력이 없으면 구심력도 없다. 원심력만으로 원운동의 절반잔여부분을 구성하지 못하듯 유엔사군정위만으로 군사정전위의 절반잔여부분을 유지할 수 없다. 인민군은 1995년 판문점장성급회담을 제의했다. 그 사람이 그 사람이지만 법적성격은 완전히 달라졌다. 이에 '유엔사'와 국방부는 전문과 총 6개 조로 구성된 '정전문제에 관한 국제연합군과 조선인민군 간의 장군급대화를 위한 절차'를 만든다.<sup>75)</sup>

주요내용은, 첫째 이 대화가 '유엔사-인민군 대화'라는 것을 명백히 했다. 즉, '미국과 북측

74) 「지방자치법」 제7조. 2021년에는 면만이 아니라 동과 리도 2개 이상을 하나로 운영할 수 있게 되었다.

75) 협상주체는 박용욱 국방부정책실장과 유엔사부참모장 마이클 헤이든(Michael Hayden)소장이었다.

간의 접촉'이 아니라 '유엔사-인민군 간의 대화'이며, 둘째, 이것은 정전협정에 입각해(in accordance with the Armistice Agreement) 진행한다는 것을 분명히 했다. 셋째로, 대표는 미군, 영국군, 그리고 태국, 또는 필리핀 등 제3의 '유엔군' 및 한국군 대표 4명으로 하며 그 대표들은 '동등한 발언권(equal voice)'을 갖는다는 것을 규정했다. 회의의 원활한 진행을 위해 미군장성이 선임장교(senior officer) 역할을 하기로 했다.<sup>76)</sup>

인민군은 정전협정의 무효화를, '유엔사'는 정전협정의 유지를 원하며 동상이몽을 이어나갔다. 2000년 6.15공동선언에서 남북이 철도연결을 합의한 이후, 그해 9월 24~26일 제주에서 남북 국방장관회담이 열렸다. 회담 개최 이전 철도와 도로를 연결하기 위해서는 비무장지대를 개방해야 하는데, 이는 정전협정과 관련된 사항이기에 남과 북이 직접 논의할 수 있는지에 대한 문제가 제기되었다. 당시 국방부와 '유엔사'간 협의결과 '유엔사령관'이 국방부장관에게 아래 내용의 서한을 보내 남측이 '유엔사'를 대신하여 이 문제를 논의할 수 있도록 위임하였다. '유엔사령관'이 국방부에 보내온 서한은 다음과 같다.

'경의선 철도·도로 연결사업과 관련하여 비무장지대 내의 지뢰제거 작업과 철도·도로 연결 건설공사에 대해 국방부장관이 유엔사를 대표하여 북한과 협상할 수 있는 권한을 위임한다.'<sup>77)</sup>

이에 따라 남북국방장관회담 공동보도문 4항에서는 "남과 북을 연결하는 철도와 도로주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리해나가기로 하였다."<sup>78)</sup>

북측은 2000년 10월 11일 판문점을 통해 "유엔군측으로부터 비무장지대개방을 남측에 위임한다는 편지나 담보각서를 보내줄 것"을 남측에 요청했다. 10월 14일 '유엔사령부'가 서한을 북측에 보내자, 북측은 "유엔사령부가 DMZ에 대한 협상권을 이미 남측에 넘긴 만큼, DMZ 남북관리지역의 (남측지역에 대한)관할권 자체를 남측에 이양해야한다"는 입장을 밝혔다.<sup>79)</sup>

김국헌에 의하면 본인이 '유엔사'부참모장 마이클 던에게 '관리권(Administration)'이라는 개념을 제시했다고 한다.<sup>80)</sup> 즉, 법적으로는 '유엔사'가 관할권(Jurisdiction)을 갖되, 실제적으로는 운용에 불편이 없도록 한국군이 '행정적인 관리권(Administration)'을 갖자는 것이다. 즉 DMZ에서 일어나는 정전협정 위반사항이나 출입은 '관할권'에 해당하고, 관리구역 내의 공사·인원과 장비의 통행은 '관리권'에 속한다는 것이다. 법적인 형식을 갖추는 엄격한 절차는 준수하되, 실제적으로는 지장이 없는 운영의 묘를 기하자는 것이었다고 한다.

'유엔사령부'는 11월 6일 "관할권이양은 불가능하고 행정적인 관리권을 남측에 넘겨줄 수 있

76) 「남북군사회담의 산증인 金國憲 전 국방부군비통제관의 비망록」, 『월간조선』2014.12월호

77) 문성묵, 「DMZ관련 군사합의이행평가 및 향후추진방향-정전협정에 기초한 관할권과 관리권 활용」, 『접경지역통일연구』Vol.3 No.2, (한국접경지역통일학회 2019), p.84

78) 국방부, 『남북군사회담자료집』, (서울: 국방부, 2018), p.137참조.

79) 이근관, 「남북교류협력과 비무장지대의 국제법적 지위」, (국회입법조사처국제법전문가간담회, 2020년 5월15일), p.19

80) 김국헌 군비통제관의 비망록에 의하면 '런던대 킹스칼리지에서 4년간 유학하는 동안, 영국이 '99년 리스(lease)' 또는 '999년 리스' 제도를 두어, 아랍부호들이 돈을 아무리 많이 내더라도 토지의 소유권은 완전히 이전하지 않고 결국 영국에 귀속하게 하는 법적장치가 있다는 사실을 알았고 여기에서 힌트를 얻어 던 장군에게 이야기를 했더니, 그는 "좋은 아이디어"라며 '관할권' 문제를 해결하는데 적극 협조했다. 이로써 남북 간의 문제를 '정전협정에 의거하여 처리한다'는 핵심문제가 해결된 것이다. (「남북군사회담의 산증인 金國憲 전 국방부군비통제관의 비망록」, 『월간조선』, 2014.12월호)

다”는 답신을 북측에 보냈다.

2000년 11월 16일 조선인민군 판문점대표부 곽철희(상좌) 책임연락관과 ‘유엔사령관’ 마틴 글래서 미 육군대령 간에 ‘유엔사’가 DMZ 남북관할구역에 대한 행정적인 관리권(administration)을 남측(한국 국방부)에 이양한다는 데 합의하였다. 이어 2000년 11월 17일 ‘유엔사령부’-인민군 간 장성급 회담에서 ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 유엔군과 조선인민군간의 합의서’를 채택하였다.<sup>81)</sup>

이날은 우연인지 필연인지 46년 전인 38선이북지역 행정권이양이 이루어진 54년 11월 17일 날과 같은 날이었다. 국방부는 관리권이란 단어를 썼지만 54년에 같은 단어는 ‘행정권’으로 번역되었다. 변영태장관은 ‘유엔사’의 관할권주장에 대해 행정권만이 아닌 주권의 이양을 요구했다. ‘유엔사’가 유엔사재활성화를 추진한 이래 한국정부의 비무장지대출입을 방해할 때마다 내세우는 용어가 관할권이다. 그러나 유엔사로부터 관할권전환을 요구하는 것은 전혀 새로운 시도가 아니다. 이미 이승만·박정희정부 때부터 꽤 격렬한 논쟁을 감수하며 진행해온 일이다. 헌법과 국익을 위해서는 보수정부에서도 이를 피할 명분이 없었던 것이다.

### (3) 9.19남북군사합의서 비준·발효

제성호는 노무현정부 당시 다음과 같이 주장했다.

‘지금 DMZ남측지역에 부설 혹은 건설되어 있는 경의선철도 및 관련 도로에서 한국정부가 행사하는 권한은 ‘관리권’(Administration)에 불과하다. 앞으로 이러한 권한을 관할권(Jurisdiction)으로 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 유엔사가 우리측에게 관할권을 이양하는 조치를 취해야 한다.’<sup>82)</sup>

박영민은 비무장지대에 대한 ‘유엔사’의 관할권을 인정하되 이 지역 내 남북협력의 효율성을 제고하기 위해 “포괄적 관리권”을 남북군사공동위원회에 위임하는 방안을 제시한다.<sup>83)</sup> 제성호보다 후퇴한 안이다.

반길주는 남북협력에 국한한 “포괄적 관리권”에 만족하면 머지않아 주권위축론이 다시 부상할 것이므로, ‘유엔사’와 한국의 비무장지대 관할권조정에 단계적으로 나설 필요가 있다고 주장한다. 1단계로 ‘유엔사’관할권을 한국에 일부위임, 2단계로 ‘유엔사’와 한국정부의 관할권공유, 3단계로 ‘유엔사’에서 한국정부로 관할권이양의 3단계라는 점진적 이양방안이 유용할 수 있다고 제시한다. 그러면서 박영민의 “포괄적 관리권”은 “점진적 이양방안”의 1단계 세부추진과제 중 하나로 의미 있는 방안이 될 수 있을 것이라고 진단했다.<sup>84)</sup>

‘유엔사’관할권전환·남북합의서발효·이행법률제정 간에는 필연적 연관관계가 존재한다. 이중 하나라도 실패하면 모두 실패하고 3개 모두 성공해도 상호작용관계를 만들지 못하면 그때에도

81) 이근관, 「남북교류협력과 비무장지대의 국제법적 지위」, (국회입법조사처국제법전문가간담회, 2020년 5월15일), p.20 동해안 비무장지대의 일부구역 개방에 대해서도 유사한 방식이 채택되었다. 2002년 9월 12일 ‘유엔사’측 대표와 인민군 대표간에 ‘비무장지대 일부구역개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서’가 채택되었다.

82) 제성호, 「DMZ의 평화적 이용에 따른 법적문제」, 『法曹』Vol.55 No.11, (법조협회 2006), p.155

83) 박영민, 「DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제」, 『접경지역 통일연구』제3권 제1호, (2019), pp. 151-172.

84) 반길주, 「유엔사의 과거와 미래의 충돌-평화공헌론과 주권위축론의 마찰과 윈윈(win-win)전략」, 『한국국가전략』Vol.5 No.3, (한국국가전략연구원 2020), pp.104-105

실패한다.

이중 두 번째 조건인 9.19평양선언과 남북군사합의서가 비준·발효되었고 그 이행법률로 세 번째 조건인 「비무장지대의 보전 및 평화적 이용에 관한 법률」이 발의되었다. 「한강하구법」과 「서해평화수역법」도 고민 중인 것으로 알려졌다.

만약 이들 법이 통과된다면 세 개의 조건 중 첫 번째 조건인 ‘유엔사’관할권전환 문제만 남는다. 제성호는 ‘유엔사’-인민군간 조치를 강조했지만 인민군은 9.19합의이후과정에서 ‘유엔사’를 더 이상 상대하지 않겠다는 입장이기에 이는 ‘유엔사’-한국정부간 조치로 바뀌어야 할 것이다. 이 조치란 ‘유엔사’관할권전환이다. 관할권환수는 ‘유엔사’에게 관할권을 이양했다는 논리가 전제되어 있지만 한국이 ‘유엔사’에 관할권을 이양한 적이 없으므로 ‘유엔사’가 관할권을 행사하는 것은 한국정부의 암묵적 동의일 뿐 법적합의는 아니라는 논리가 가능하다. 그렇다면 ‘유엔사’의 관할권은 법적절차를 거쳐 환수 받는 것이 모순된다. 이 경우 ‘유엔사’관할권은 환수할 것이 아니라 배제하면 된다는 논리가 가능하다. 이런 모순을 피하기 위해 전환이란 말을 사용토록 한다. 2000년 남북관리구역협상시 북측은 ‘유엔사’에 한국에게 관할권을 이양하라고 압박했다. 북측의 의도야 어쨌든 ‘유엔사’관할권을 이양받는 주체는 한국정부이므로 이는 본질적으로 ‘유엔사’-한국정부간 조치이다.

‘유엔사’관할권전환과 남북합의가 동시에 이루어지는 것이 가장 바람직하나 지금은 시차가 발생했고 남북합의서와 그 이행법률을 이용하여 ‘유엔사’문제를 푸는 순서로 갈 수 밖에 없는 상황이다.

이 경우 남북합의서이행법률은 남북합의서의 법적지위를 공고히 하고, ‘유엔사’관할권전환을 위한 조건을 충족시키며 이들이 상호작용하는 관계를 만들어내는데 역할이 있다. 물론 국내법 제정 전에 유엔으로 문제를 가져가 ‘유엔사’문제 전체를 해결하는 경로도 불가능한 것은 아니다. 여기서 전자를 중심으로 논의하고자 한다.

9월 19일 「평양공동선언」과 「역사적인 판문점선언이행을 위한 군사분야합의서」에 대해서 대통령은 국회비준동의를 요청하지 않았다. 대신 국무회의비준동의를 거쳐 「남북합의서 24호」와 「남북합의서 25호」로 명명되었고, 2018년 10월 29일 마지막 공포절차인 대한민국전자관보 게재를 통해 효력이 발생했다.

남북합의서비준에 따라 ‘유엔사’의 한강하구·비무장지대관할권을 전환하여 남북공동관할권을 수립할 수 있는 결정적 문서가 발효된 것이다. 이는 91년 남북기본합의서에서부터 9.19남북합의서까지, 그 법적이미에도 불구하고 현실적으로 발효되지 못한 남북합의서의 역사에서 획기적인 일이 아닐 수 없다.<sup>85)</sup> 이를 근거로 우리는 비무장지대와 한강하구에서 우리의 법적관할권을 수립할 수 있는 근거를 갖게 되었다. 물론 정치적 결단이 가장 중요하지만 법적형식으로 이러한 목적을 지향할 수 있다는 점만으로도 놀라운 발전이 아닐 수 없다.

---

85) 1971년 9월 29일 ‘남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항’을 시작으로 하여, 2018년 12월 14일까지 체결된 남북합의서와 공동보도문은 모두 258개(남북합의서 168개, 공동보도문 90개)에 이르는 것을 확인할 수 있다. 통일부 남북회담본부는 남북합의서 중 8개의 합의서만을 ‘주요남북합의서’로 구별해놓고 있다. 6.15남북공동선언 이후 체결된 4개의 경험합의서(4대 남북경협합의서)는 ‘조약으로서의 효력’이 인정되는 것으로 해석된다. 4대 남북경협합의서의 경우에는 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 서명되어 2003년 6월 30일 ‘국회의 동의’를 받아, 같은 해 8월 20일 남북 간 발표통지문을 교환함으로써 정식으로 발효되었기 때문이다. 북측도 2002년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 4개의 경험합의서에 대한 채택결정을 내렸다.(이효원, 『통일법의 이해』, (박영사, 2018), pp.105-106; 김소연, 「남북합의서의 법적 성격과 효력-기존 남북합의서의 분석과 이에 기초한 향후 남북 간 합의의 발전방향」, 『公法研究』Vol.47 No.4, (한국공법학회 2019), pp.145, 160)

1991년 남북기본합의서와 2000년 남북관리구역합의서에는 ‘정전협정에 따라’라는 단서조항이 있었고 그에 따라 ‘유엔사’의 통제를 피할 수 없었다.

그러나 2018년 9.19남북군사합의서에는 정전협정이란 단어가 전혀 사용되지 않았다. 전체내용에서 남북기본합의서의 불가침부분과 9.19남북군사합의서는 거의 유사하다. 그럼에도 9.19는 정전협정을 전제하지 않고 남측의 주권을 확인했다는 점에서, 남북기본합의서의 단순반복이 아니며 큰 진전임을 알 수 있다. 더구나 9.19남북합의서는 법적 절차에 따라 비준·발효되었다. 국내법령이 된 것이다.

우선 중요한 점은 이 두개의 9.19남북합의서에 대한 국내법적 효력을 공고히 하는 것이다. 특히 한강하구·서해5도와 관련하여 9.19남북군사합의서의 효력을 공고히 함이 중요하다. 이를 위해 몇가지 논점을 살펴보자.

첫째 조약인가 아닌가의 여부이다.

일각에서는 판문점 선언을 비롯 9.19남북합의서에 대해 한국헌법상 북측은 국가가 아니기에 조약체결능력이 없고, 따라서 조약이 아니라고 반론하고 있다. 북측헌법이 한국의 국가성을 인정하는 것과 달리 한국헌법이 북측을 국가로 인정하고 있지 않은 것은 어쨌든 사실이다.

그러나 설령 한국법에 의해 북측의 국가성이 부정된다 해도, 그리하여 분단국이나 교전단체라 해도 비엔나조약법에 의하면 조약체결능력을 갖는데 문제가 없다. 북측은 국제법적으로 국가로 승인되어 조약체결능력을 갖고 있으며 국제법질서를 창설할 의사와 능력을 가졌기 때문이다.

그럼에도 남북은 쌍방관계를 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 합의했기에 조약 대신 남북합의서의 형식을 취했다. 남북합의서의 비준발효절차는 남북관계발전법 21조에 규정하고 있어 법적효력을 갖는 근거를 충족한다. 절차의 충족은 아무런 문제가 없으며 남북합의서란 명칭에도 불구하고 조약적 성격과 효력을 갖는다는 것에는 특별한 이견이 없다. 그렇다면 헌법6조1항 ‘조약은 국내법과 같은 효력을 갖는다’는 조건을 충족한다. 따라서 명칭이 조약이건 남북합의서건 국내법적 구속력을 갖는다는 것이 다수설이다.

둘째, 법적효력이 인정된다면 어느 위계에 속하는가의 여부이다. 헌법6조는 조약만이 아니라 일반적 국제법규가 공포되어 발효되었다면 국내법적 효력을 갖는다고 명시했을 뿐 그 위계를 정하고 있지 않다. 기존의 다수의견과 사법부·헌재의 판단은 이렇다.

‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약이 국내법과 동일한 효력을 갖는다는 의미는 국회의 동의 여부를 기준으로 하여 동의를 얻은 조약은 ‘법률’과 같은 효력이 있고, 동의를 얻지 않은 조약은 ‘명령’과 같은 효력을 갖는다는 의미로 보아야 한다.’<sup>86)</sup>

만약 국회동의 없이 대통령이 단독으로 체결하는 조약에 대하여 법률과 같은 효력을 부여하게 되면, 이는 곧 국회의 관여 없이 대통령이 법률을 제정하는 것과 같은 결과가 되므로 헌법상 권력분립원칙과 국회입법권을 침해하게 된다는 것이다. 따라서 국회동의 없이 대통령이 단독으로 체결한 조약에 대해서는 대통령이 단독으로 제정할 수 있는 명령(법규명령, 혹은 시행령)과 같은 효력을 부여하는 것이 타당하다는 것이다.

86) 노기호, 「남북정상회담판문점선언의 법적성격과 효력에 관한 고찰」, 『법과 정책연구』Vol.18 No.2, (한국법정정책학회 2018), p.343

따라서 9.19합의서의 비준·발효가 명령이 아니라 법률적 효력을 가지려면 이 견해가 탄핵되어야 한다.

우선 조약을 명령으로까지 격하시켜 보는 견해는 우리나라가 이례적이다. 네덜란드와 오스트리아의 경우는 국제법에 근거한 조약의 효력을 헌법과 동등한 효력을 갖는 것으로 보고 있으며, 프랑스의 경우는 헌법보다는 하위이나 법률보다는 상위의 효력을 갖는 것으로 해석하고 있다. 미국과 독일의 경우는 연방정부가 체결한 조약의 효력은 법률과 동일한 효력을 갖는 것으로 본다.

더구나 남북합의서에 적용되는 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제3항에서는 국회가 동의권을 가진다고만 규정하고 있을 뿐, 헌법 제60조 제1항과 같이 반드시 국회의 동의를 거치도록 규정하고 있지 않다. 예산안은 국회동의를 거치지만 법률이 아닌 명령으로 취급된다. 따라서 법제정형식만이 아니라 그 내용도 같이 고려해야 한다.

정부가 체결하려는 조약이 기존의 국내법률과 충돌하거나 이행을 위한 새로운 법률의 제정을 필요로 하게 되는 경우, 이는 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의를 요구하는 “입법사항에 관한 조약”에 해당한다. 이에 정부는 조약체결 전, 또는 조약체결과 동시에 국회의 동의를 얻거나 또는 국내의 관련법령을 미리 정비하고 국회동의 없이 조약을 체결하거나 하는 등의 조치를 취하여야 한다.

그런데 이 경우, 단순히 기계적으로 국회동의를 거치지 않았다는 이유만으로 비동의조약에 대해 법률이 아닌 명령의 효력만을 부여하는 것은 불합리하다.

생각건대, 국민의 권리·의무에 중대한 영향을 미치거나 국가에 끼치는 사회·경제적 파급효과가 큰 조약으로서 미연에 충격을 완화하고 대비하고자 조약체결 전에 관련법령을 정비(제·개정)한 뒤 국회동의 없이 정부가 독자적으로 조약을 체결하는 경우가 많다. 이 경우 국회입법권이 제약될 수 있지만 침해된다고 볼 수는 없다.

따라서 명령으로서의 효력밖에 없다고 하는 주장은 조약체결의 전 과정과 관행을 고려하지 않을 뿐만 아니라 법령(여기에서는 조약)의 내용과 경중도 고려하지 않은 경솔한 해석이라고 할 수 있다. 따라서 국회동의여부만을 기준으로 조약의 효력의 차이를 인정하는 것은 법리적으로 타당하다고 할 수 없다.

국내법적 효력의 차별은 국제법적으로도 문제가 될 수 있다. 우리는 헌법에 근거하여 국회동의를 요하는 조약과 그렇지 않은 조약을 구분하고 있으나, 국제법적으로는 국회동의여부에 관계없이 체결된 조약은 모두 동일한 효력을 가지며, 공포시에도 조약이라는 단일의 형식으로 공포된다. 조약의 준거법인 「조약법에 관한비엔나 협약」도 체결된 조약에 대하여 동일한 효력을 부여하고 있으며, 어디에도 국내에서의 절차에 따라 법률이나 명령으로 효력을 달리한다는 규정은 없다.

또한 입법적으로도 설명하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 예컨대, 국회의 동의를 거쳐 조약을 체결한 이후에 조약의 본질적인 부분에 해당하지 않는 지엽적인 사항에 대하여 개정하는 합의를 하여 국회동의 없이 조약이 체결되는 경우에 조약 내에 법률의 효력을 가지는 부분과 명령의 효력을 가지는 부분이 병존하는 이상한 상황이 발생할 수도 있다.

따라서 국제법적으로 동일한 효력을 갖는 조약은 국내의 헌법과 충돌하지 않는 한 국내법적으로도 동일한 효력을 갖는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 해야 한다.

국제법상 조약은 국제법 주체간의 권리·의무관계 창설에 관한 합의라고 볼 수 있으므로 국회의 동의여부를 떠나 모두 동일한 효력을 갖는다고 보아야 하므로, 9.19평양공동선언과 남북군

사합의서가 법률로서의 효력을 갖는 데에는 변함이 없다고 보아야 한다. 심지어 판문점선언이 국회의 동의를 받지 못한 상태에서 대통령이 비준·공포한다 하더라도 마찬가지이다.

국제법상의 실례로서, 1972년에 동·서독 간에 국회비동의 조약으로 기본조약을 체결하였으나, 양국에서는 법률로서의 지위를 갖고 시행된 적이 있다. 결국 국회의 동의는 법적효력의 정당성의 근거로서 작동할 뿐 조약자체의 효력을 경감하는 역할을 하는 것은 아니라고 보아야 한다. 따라서 9.19평양공동선언과 남북군사합의서는 명령이 아닌 법률의 효력을 갖는다고 봄이 타당하다.

셋째는 국회동의시기 문제이다.

남북합의서의 국회동의시기와 관련하여 헌법 제60조 및 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 제3항에서는 국회동의를 언급하고 있을 뿐 그 시기에 대해서는 특정하고 있지 않다. 판문점선언의 경우, 발효시점을 기준으로 하여 서명과 함께 비준을 거쳐 발효되는 조약에 해당한다고 보면, 서명 후 비준 전에 국회의 동의를 받아야 한다고 해석하는 것이 상식적일 것이다. 하지만 현실적으로 복잡한 남북관계의 정세와 국가안보상 기밀의 유지가 요구되는 불가피한 상황에서 조약발효이후의 사후동의도 가능하다고 보아야 할 것이다.

일본의 경우 헌법상 조약체결권은 근본적으로 내각에 일임되어 있는데, 내각의 사무범위를 열거한 제73조는 3항에서 ‘조약의 체결’을 그 하나로 규정하고 있다. 동시에 ‘단지, 사전에, 시의에 따라서는 사후에 국회의 승인을 거칠 것을 필요로 한다.’<sup>87)</sup>라고 국회의 승인권에 대해 규정하고 있다. 승인은 동의와 같은 표현으로 간주된다.<sup>88)</sup> 일본헌법은 체결만을 명시했을 뿐 비준을 언급하고 있지 않으며 천황의 공포로 발효된다. 그런데 국회체결동의시기를 체결이후로도 정하고 있는 것이다. 국회사후동의를 인정하고 있는 것이다.

미국도 사후동의제도가 있다. 미국은 국회비준동의를 조건으로 하는 조약과 행정부협정을 구분하고 있다.<sup>89)</sup> 예를들면 오바마행정부는 기후변화대응을 위한 파리협정과 이란의 핵동결을 골자로 하는 ‘포괄적공동행동계획(JCPOA)’을 행정부협정으로 분류함으로써 국회비준동의절차를 우회하였다. 이같은 상황을 견제하기 위해 미의회는 1972년 8월 22일 “조약 외 국제협정에 대해 체결 60일 이내에 국회송부를 요구하는 법”(the Case-Zablocki Act)을 통과시켰다. 이에 의해 미 국무부의 「Circular 175」는 발효 후 60일 이내에 국회로 송부할 것을 규정하고 있다.<sup>90)</sup> 국회사후동의절차인 것이다.

87) 「일본국헌법」, (세계법제정보센터, 법제처 법령정보관리원) (<http://world.moleg.go.kr> 2021년 5월 24일 검색)

88) 다자조약의 경우 승인을 동의가 아닌 비준의 의미로 해석하기도 한다. ‘승인은 주로 다자조약에 대한 국가의 기속적 동의 표시의 한 방법으로 비교적 근래에 와서 일반화된 개념입니다. 조약의 원서명자로서 수락이나 승인을 행하는 경우와 조약의 원서명자가 아닌 국가가 수락이나 승인을 행하는 경우로 나누어 볼 수 있는 데, “수락의 조건하에” 또는 “승인의 조건하에” 서명한 후 행하는 전자의 경우는 “비준” 그리고 해당 조약 채택시 서명을 하지 않았던 국가가 후에 행하는 수락이나 승인은 “가입”과 각각 동일한 의미와 효과를 지닙니다.’ 『알기 쉬운 조약업무』, (외교통상부, 2006), pp.80-81

89) 미국이 대외적으로 맺는 국제협정은 1.조약 2.의회행정협정 3.순수 행정협정 또는 조약 위임에 따른 행정협정으로 분류할 수 있으며, 이중 조약과 의회행정협정은 의회의 승인절차를 거치게 된다. 먼저 조약은 헌법 제2조 2절 2항에 따라 상원 2/3 이상의 동의로 체결된 국제협정을 의미한다. 의회행정부협정의 경우 협상체결 등의 신속한 진행 등 여러 사정이 인정되어 양원의 단순과반수에 의한 사전·사후 동의 등 간소화된 동의절차만을 밟는 행정협정을 일컫는다.

90) 그러나 대통령이 이러한 공개가 미국의 국익에 손상을 입힌다고 판단할 경우 의회에 송부하지 않을 수 있다. 또 상원외교위원회 및 하원국제관계위원회에는 적절한 기밀엄수조치와 함께 송부되어야 하며, 이러한 조치는 대통령의 고지에 의해서만 해제될 수 있다. 김용훈, 「대통령의 조약체결권한에 대

과거 우리 정부도 조약이 발효된 이후에 국회의 동의를 받은 사례가 있다.<sup>91)</sup> 국회비준동의가 절실히 필요하다면 비준·공포 후에 받아도 법적하자 없는 것이다. 판문점선언의 실천이 긴급하고 절실히 필요하다면 국회사후동의절차도 가능한 것이다. 다만 여당이 다수석을 차지하고 있는 현 상황이 어느 때보다 국회비준동의를 얻을 수 있는 적기란 점은 의심의 여지가 없다.

이러한 결론에 비추어 9.19평양공동선언과 남북군사합의서는 국내법률과 같은 효력을 갖는 조약의 성격을 갖고 있음에 의심의 여지가 없으며, 그렇다면 신법우선의 원칙에 의거하여 비무장지대·한강하구에 대한 '유엔사'의 관할권을 전환하고 한국관할권과 남북공동관할권을 수립할 수 있는 기본법과 분야별 집행법까지 신속히 제정함으로써 이 지역에 대한 관할권의 법적 토대를 마련할 수 있을 것이다.

넷째, 국회비준동의의 충족조건이다.

9.19합의서의 법률적 형식을 공고히 하기 위해서는 국회비준동의를 추진하는 것도 필요하다. 그러기위해 순서를 거꾸로 진행할 수 있다. 국회비준동의 후 이행법률을 제정하지만 반대로 이행법률을 먼저 제정하고 국회비준동을 이끌어내는 방법이다. 입법사항의 요건을 먼저 충족시키는 것이다.

비무장지대법·한강하구법·서해5도법등 이행법률을 먼저 제정하는 것이다. 남북합의서발효를 전제로 이들 법률이 제정되는 것임이 명확하게 드러난 상태에서 국회가 법률안을 의결하면 여하튼 법률은 확정적으로 존재하는 것이 된다. 그럼 이미 입법이 이루어진 상태이고 재정도 법률에 분산되어 부담된 상태이므로 9.19선언은 물론 판문점선언국회비준동을 위한 조건도 충족된 상황이 된다. 그렇다면 국회동의절차를 거치지 않는다고 하여 국회의 입법권을 침해하는 것이라고 보기는 어렵게 된다. 재정부담과 입법사항이 모두 충족되어 형식적인 국회비준동의절차만 남기게 되는 상황이 되는 것이다.

이러한 해석 및 관행에 따라, 정부는 조약의 체결·비준 추진단계에서 관련 법률의 제정·개정이 이루어지도록 한 후 국회동의절차 없이, 혹은 사후절차로 조약을 체결·비준하는 방법을 사용한다. 비준 후 입법이 아니라 입법 후 비준으로 국회동의절차를 우회하는 방법이라 하겠다. 참고로 관련 법률을 미리 제정하여 국회동의를 받지 않고 조약을 체결·비준한 대표적 사례는 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」(조약 제1089호, 1992. 5. 27. 발효) 및 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」(조약 제1090호 1992. 5. 27. 발효)등이 있다.

이를 위해 법안 전문에 판문점선언과 9.19선언 이행의 취지를 명시하면 이들 합의서의 비준을 전제하게 된다. 그러면 이들 법률의 통과를 통해 국회비준동의절차를 생략하거나 사후동의 받을 수 있게 된다. 한편 이 법률에 비준을 포함하는 조항을 둠으로서 차후에 국회비준동의가 이루어진 것으로 간주되는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 가능한 모든 방법을 사용하여 9.19남북합의서의 효력을 공고히 함이 중요하다.

#### (4) 작은 연방

---

한 국회의 바람직한 권한 행사를 위한 법제 전략-미국의 경험을 중심으로, 『法學研究』 Vol.26 No.3, (경상대학교법학연구소, 2018), p.54

91) 정인섭, 『신국제법강의-이론과 사례』, (박영사, 2017), p.386

## 1) 평화구역 남북공동 행정권의 수립

9.19남북군사합의서가 정하고 있는 비무장지대의 평화지대, 한강하구의 남북공동이용수역, 서해의 평화수역을 통칭하여 앞으로 이 글에서는 ‘평화구역’이라 하고자 한다. 비무장지대 내 평화지대의 위치를 사천강이 임진강에 합수되는 파주시 장단면에 설치하면 경의선과 한강하구를 모두 포함하게 되고 평화지대-남북공용수역-평화수역이 하나의 구역으로 시야에 들어올 것이다. 1차 평화지대 위치가 장단면이 아니라도 언젠가는 비무장지대 전체가 평화지대가 될 것으로 가정하기에 ‘유엔사’관할권 전환 전까지는 세 구역을 구별하는 게 좋지만 남북이 공동관할권을 행사하는 단계에 진입하면 통합관할권의 안목이 유리할 것이다.

평화지대와 한강하구공용수역에 대한 ‘유엔사’관할권이 한국측으로 전환되면 비로소 남북은 각자의 주권에 입각하여 공동관할권을 수립하기 위한 초기단계에 돌입할 수 있게 된다. 평화협정체결·유엔사해체가 이루어진다면 이 과정은 더 가속화될 것이다. 그러나 그렇게 되지 않은 상황이라 해도 초기단계의 돌입은 가능해진다. 9.19남북군사합의서에서 한걸음 더 나아가 평화구역의 행정에 대한 새로운 남북합의서가 체결되고, 관리기구로 남북공동행정관리위원회를 설립하여 행정권을 위임할 것이다.

6.15선언에서 언급한 남북연합과 남북연방 중 첫 단계는 남북연합에 해당하는 체계가 된다. 남북의 평화교류협력이 강화되지만 여전히 두 국가체계가 유지되는 것이다. 남북이 처음으로 시도하는 공동관할권행사이므로 법철학적 원리부터 실제까지 체계적으로 검토해 보기로 하자.

### 1. 법철학과 법경제학의 원리

로마법 이래 칸트까지의 법은 인권과 물권을 구분하였다. 그러나 헤겔에 의해 인격성만이 물건에 권리를 부여하는 것이며, 그래서 물권은 곧 인권<sup>92)</sup>임이 해명되었다. 그리고 켈젠 등을 거쳐 현대법철학에서 이는 다수설이 되었다. 물권이 물건을 매개로 다수의 인간과 관계하는 권리이기에, 인권이 양자간 인격권이라면 물권은 다수간 인격권이다. 따라서 육지와 강과 바다로 구분되는 평화지대, 한강하구공용수역, 서해평화수역에 대한 권리는 물권이 아니라 이들 대상과 관계하는 다수의 인격권이다.

풍차를 통하여 바람의 흐름을 사용하는 사람이 바람결을 점유하는 것은 아니다. 배를 통하여 강물의 흐름을 사용하는 사람이 물결을 점유하는 것은 아니다. 그러나 밭고랑에 채소를 심어 땅을 사용하는 사람은 땅을 점유한다. 육체적인 점유형태는 바람과 물과 땅, 즉 대상의 특성에 의존한다.

물건을 점유하는 경우 그 궁극의 의미는 내가 나의 의지와 노동을 그 물건 안에 넣어두었다는 표지이며, 이는 타인으로부터의 권리침해를 배제하기 위한 것이다. 표지는 물건을 있는 그대로가 아니라 그것이 의미하는 바의 것으로서 인정하는 것이다. 예컨대 프랑크혁명시대에 모자에 붙인 리본은 설사 그 빛깔이 국민과 어떠한 연관도 없다하더라도 어떤 국가에 있어서의 시민의 자격을 의미하고 그 빛깔 자체가 아니라 국민을 가리키는 것이다. 인간이 모든 것에 표지를 부여하고 이에 따라 물건을 획득할 수 있다는 점에서 표지는 물건에 대한 지배권이다.<sup>93)</sup> 육체적 점유는 대상의 특성에 의존하지만 표지에 의한 점유는 더 이상 대상의 특성에 의존하지 않는다.

92) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.137

93) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.165

육지의 경우 국가의 물리적 점유가 우선적인 영유권인정의 근거가 되지만 해양의 경우 물리적 힘이 아닌 법적절차를 통한 권한행사에 의하여 영유권이 인정된다. 거주민이 희소하거나 거주 불가능한 환경을 가지고 있는 영토와 섬의 경우, 그리고 크기가 매우 작거나 간출지의<sup>94)</sup> 자연 조건을 가지고 있어 국가의 영역표시가 어려운 암초<sup>95)</sup>나 갯벌 등의 경우에는 현실적인 의미에서 점유가 어려울 것이므로 이때에는 해양에 대한 주권배분의 개념체계가 원용되어 표지에 의한 점유행위, 예컨대 지도상의 표시나 공문서에의 기록 등으로 점유의 사실을 표시하고 이에 근거하여 해당 영토에 대한 법적권한을 행사하게 된다.<sup>96)</sup> 그러나 물권이 곧 인권인 것과 마찬가지로 대상에 대한 영유권(dominium)은 그 대상을 소유한 사람에 의한 지배권(imperium)이다.<sup>97)</sup> 따라서 개인은 물결을 물질적으로 점유할 수 없지만 국가는 주권에 입각한 법인으로서 표지를 통해 강물에 대한 지배권을 주장할 수 있다.

사람이 풍차를 통하여 바람결을 사용함으로써 바람은 풍차를 돌리는 바람결이 된다. 사람이 배를 통하여 물결을 사용함으로써 물은 배를 띄우는 물결이 된다. 사람이 경작을 통해 흙을 이용함으로써 흙은 경지가 된다. 사용을 통해 물건은 본래의 특성이 부정된다. 대신 사람의 의지와 노동은 사용속에서도 보존된다. 표지에 의한 점유는 대상의 특성에 의존하지 않았지만, 이제 사용은 대상의 특성을 부정하고 사람의 지배권을 좀 더 보편화한다.

그러나 풍차가 차지하는 면적만큼의 바람은 한 사람이 사용할 때는 다른 사람이 사용할 수 없고, 배가 차지하는 면적만큼의 수류는 한사람이 사용하는 동안은 다른 사람이 사용할 수 없다. 따라서 사용도 시간과 공간의 물리적 제약에서 완전히 자유롭지 못하다.

따라서 동시에 다수의 선박이 물결을 이용하게 되면 희소성을 갖게 된다. 경관이나 조망 역시 누군가 점유할 수 없지만, 한정된 공간에서 수많은 사람이 조망하려면 제약을 받게 되고 희소성을 갖게 된다. 이러한 이유 때문에 사람의 지배권은 다시 물건의 문제처럼 나타난다. 희소한 자원의 효율적 배분이라는 자유주의경제학의 근본적인 문제 상황이 발생하게 된다.

그러나 이는 대상자체의 문제가 아니라 사람간 지배권의 문제이다. 희소한 조망이라는 이익을 어느 당사자에게 배분할 것인가 결정하는 문제는, 궁극적으로 조망의 권리를 주장하는 당사자를 국가가 어느 정도 법적으로 보호를 해주어야 하는지의 문제와 일맥상통한다고 할 수 있다. 권리를 주장하는 자에 대한 법적보호가 강할수록 다른 상대방의 권리를 인정하지 않는 것과 같고, 반대로 법적보호가 약할수록 다른 상대방에게 권리를 배분하는 것과 동일한 결과를 낳기 때문이다. 이른바 권리의 상호성문제가 발생한다.<sup>98)</sup>

94) 제3차 UN해양법 협약 제13조는 간조 시에 수면에 둘러싸여 수면 위에 있으나, 만조 시 잠수하는 자연적으로 형성된 육지지역으로 정의하고 있다.

95) 국제수로국(International Hydrographic Bureau:IHB)은 면적크기의 수치를 기준으로 암석도(rock)를 매우 작은 섬(islets), 작은 섬(isles), 섬(islands) 보다 작은 규모로 정의하고 있다. Phil Haas, "Status and Sovereignty of the Liancourt Rocks: The Dispute between Japan and Korea," *Gonzaga Journal of International Law*, 2011-2012, vol. 15, p.4.

96) 국가 권능의 행사는 점유대상 영역의 다양한 형태에 따라 다르게 수준에서 행사될 수 있다. 따라서 사람이 거주하지 않는 영역의 경우 최소한의 국가 권능행사도 충분한 주권의 행사로 인정될 수 있다. Legal Status of Eastern Greenland (Den v. Nor.), 1933 *P.C.I.J.* Ser. A/B No. 43, pp. 50-51. Advisory Opinion on the Status of Western Sahara, 1975 *ICJ* 12, p. 43.

97) 소유권을 일컫는 라틴어는 'dominium'인데, 여기에는 Eigentumsrecht, droit de propriete와 달리 '권리'라는 뜻이 들어 있지 않다. 단지 '지배', '주인'의 뜻만 가진다.

98) 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교대학원법학과박사논문, 2009), p.99

법경제학에서는 권리의 배분과 관련하여 재산권규칙과 책임규칙이 제기된다.

자발적인 거래를 통해 물건을 산다면 상대방의 권리는 나에게로 이전됨과 동시에 소멸되고 내가 산 권리는 재산권규칙으로 보장된다. 이는 국가간섭이 최소화되는 권리형태이다. 재산권규칙은 권리보유자에게, 권리가 그에게 부여한 보호수준을 타인이 낮출 수 없게 함으로써 권리를 보호한다.<sup>99)</sup>

만약 당사자들이 권리를 교환할 때 야기되는 거래비용이 크다면, 재산권규칙은 비효율적이 되기 쉽다. 이때 권리보호는 물론이고 권리이전 또는 침해가 당사자들 자신이 아니라 국가에 의해서 결정된 가치에 근거해서 이루어지도록 하는 것이 책임규칙(liability rules)이다.<sup>100)</sup>

## 2. 정책

재산권규칙은 극단적인 사유화제도로, 책임규칙은 극단적인 중앙집권제도로 나타날 수 있다. 그러나 재산권자체는 국가의 법률에 의해 보장된다는 점에서 국가의 간섭이 없는 규칙은 아니다. 재산권이 인정되는 경쟁적시장도 공적인 제도에 의해서만 존속될 수 있다.

한편 개인의 협조와 합의없는 중앙집권제도는 정책비용의 증가와 시민불복종에 의해 전복될 위험에 처한다. 정책은 두 규칙의 구분보다 조화로운 통합이 중요해진다.

한강하구 공용수역과 서해평화수역 같은 공유자원에 예외없이 적용되는 것은 하딘의 '공유지의 비극'이론이었다.<sup>101)</sup> 이에 맞서 엘리너 오스트롬의 공유지극복이론이 제시하는 터키 알라니아 어장 사례는 우리에게 많은 시사를 준다. 1970년대 초, 이 어장은 무절제한 이용으로 인한 적대감과 폭력적 갈등, 과도한 경쟁으로 인한 조업비용증가로 공유지비극의 전형적인 사례였다. 그러나 1970년대 10년 동안 지역조합원들은 현지어민들에게 조업구역을 배정하는 새로운 운영규칙을 실험하여 안착시켰다. 이 체계는 조업위치간의 간격을 충분히 설정하여 각 조업위치에서의 산출량을 최적화하였다. 이 체계하에서는 조업위치를 물색하고 차지하기 위한 싸움에 자원이 낭비되는 일이 없어 과잉조업이 발생하지 않았다. 이 체계는 중앙집권화제도는 아니었지만 국가의 법률이 지역조합에 지역문제를 다룰 관할권을 부여하고 조합간부들은 이런 법령을 근거로 어민들이 자체적으로 규칙을 만드는 과정에서 조력자역할을 정당화할 수 있었다. 지방관리들이 매년 어부들이 서명한 합의문을 제출받는 것도 정당성을 높이는 것이었다. 하지만 실제적인 감시활동과 규칙집행활동은 어부들에게 맡겨졌다.<sup>102)</sup>

99) 캘러브레시와 멀러메드에 따르면 이러한 유형의 권리보호를 재산권규칙(property rules)이라고 한다. Coleman & Kraus, "Rethinking the Theory of Legal Rights", *The Yale Law Journal*, Vol. 95, No. 7, 1986, p.1336 참조.; 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교 대학원법학과박사논문, 2009), p.81

100) Calabresi & Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral", *Harvard Law Review*, Vol. 85, No. 6, 1972, p.1092.; 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교 대학원법학과박사논문, 2009), p.83

101) '바로 여기에 비극이 있다. 목동들은 제한된 목초지에 가축을 무제한으로 증대시키지 않을 수 없는 시스템 속에 갇혀 있다. 공유지는 누구나 자유롭게 사용할 수 있다고 믿고 각자 자신의 이익만 추구하여 모두가 파국을 향해 달린다.' G. Hardin, "Tragedy of the Commons", *Science* 162, 1968, p.1244

102) Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, (Cambridge University Press, 1990)/윤홍근·안도경 역, 『공유의 비극을 넘어』, (RH Korea, 2010), pp.49-52참조. 한국도 꽤 상세한 규정들이 마련되어 있다. 예로 분쟁조정을 위해 해수부훈령으로 「동서해역별 어업조정위원회설치 및 운영 등에 관한 규정」이 있다. 위원회에 어민대표가 참여하지만 공무원, 전문가, 당사자 중 일부로서만 비중을 갖는다.

당사자들이 자율적으로 책임규칙을 만들 수 있고, 더 잘 만들 수 있다는 것이 공유지 비극을 극복할 수 있는 대안의 핵심이다. 그러나 여기서 눈여겨보아야 할 것은 이러한 법규칙을 만들 수 있도록 국가가 법률로 관할권을 위임했다는 것이다.

남북관계가 언제 돌변할지 모르는 상황에서 남측과 북측의 국민이 따로 만나 거래관계를 갖는 것은 매우 위험하고 거래비용이 큰 방법이다. 차라리 남북정부가 합의한 법과 제도하에서 안전하게 거래하는 것이 훨씬 효율적이다. 책임규칙만이 가능하고 재산권규칙은 폐기되는 상황인 것이다. 이런 상황에서 둘 중 어느 규칙을 채택하느냐는 문제가 되지 않는다. 대신 책임규칙과 재산권규칙을 누가 어떻게 정교하게 배합하고 현실화시키느냐가 문제이다.

한강하구유역<sup>103)</sup>과 서해5도 해역에 있어 공통된 관심은 보존과 이용인데 이용은 크게 항행과 어로로 구분된다. 보존은 재산권규칙보다 책임규칙이 가장 적극적으로 작동하는 영역이며 항행은 몇 개 안되는 항행회사에 대한 재산권규칙의 배합이 요구되는 영역이며, 어로는 재산권규칙이 가장 많이 적용되는 영역이라 할 수 있다.

보존이 국가정책의존도가 큰 것은 사실이나 지역민들의 높은 환경의식과 적극적 실천의 협조가 없으면 성공하기 힘들다. 항행은 선적 공간을, 어로는 면적 공간을 대상으로 하기에 항행이 어로에 비해 비교적 규칙을 합의하기에 쉬운 영역이다.

그러나 한강하구어업권, 즉 하천법상 하천사용권은 법에 의한 새로운 권리의 창출이 요구된다. 사전동의에 의한 재산권규칙을 적용할 수도 있고 사후배상에 의한 책임규칙을 적용할 수도 있다. 전자의 경우 남북어선간의 협약과 규칙의 제정에 의해, 후자의 경우 남북정부의 배상책임과 법적관할권에 의해 성립된다. 당장은 각 정부책임하에 공동행정관리위원회를 꾸리는 것이 1차적 합의사항이 될 것이다.

그러나 이 단계는 평화구역에서 모든 관할권을 행사할 수 있는 상황이 아니라 남북정부로부터 행정권만을 위임받은 상황이기에 사법권이나 입법권의 부재로 발생하는 치명적인 제약이 존재한다.

### 3. 연합단계 행정권의 한계

공유재관리만 해도 경제에 국한된 의제이다. 그러나 경제활동자체가 사람의 활동이기에 활동의 증가와 함께 부수적인 의제가 발생·발전하지 않을 수 없다.

개성공단은 북측영토에서 남측이 행정권을 위임받아 관리하는 지역이었다. 개성공단에서 범법자가 발생했을 때 북측이 할 수 있는 조치는 경고, 벌금부과, 임시체포이며 최종적으로는 추방하는 것이다. '유엔사'가 행정권을 주장하며 관리하는 대성동도 그 점에서는 공통적이다. 물론 북은 북측법률에 의해 남북합의서 관할 밖에서 처벌 할 수 있다. '유엔사'는 법적지위가 없기에 추방, 즉 거주·체류권의 배제이외에 방법이 없다.

이처럼 행정권만을 위임받은 상태에서의 관리는 한계에 직면한다. 개성공단이 북측정부만 행정권을 위임한 구역이라면 평화구역은 남북정부가 모두 행정권을 위임한 구역이란 점에서 차

103) 「메콩협약」 등에서는 하천(watercourse)대신 유역(basin)이란 개념을 채택하고 있다. 그리고 하천의 정의도 일정한 물길을 형성하여 보통 같은 종착점으로 흐르는 물리적 관계에 의해 구성된 지표수와 지하수로 이루어진 유수의 계통이라고 한다. 즉 지표수와 지하수를 별개의 것이 아닌 하나의 통합된 것으로 이해하는 것이다. 이로서 담수관리에 있어 전체적·복합적 접근방식을 취하고 있는 것이다. 이준표, 「국제공유하천으로서의 메콩강에 관한 법적 고찰-메콩협약과 UNWC의 비교를 중심으로」, 『東南亞研究』Vol.26 No.3, (한국외국어대학교 동남아연구소 2017), p.110

이가 난다. 남북연합단계에서는 양 정부의 행정권위임만이 예상되므로 행정권을 위임받은 남북공동관리위원회의 사법권행사가 제약된다. 따라서 이 단계에서는 범죄발생이 최소화되도록 예방하는 것이 무엇보다 관건이라 할 수 있다.

따라서 공유지관리이론은 다시 중요해진다. 평화구역에 출입·체류·거주하는 남북민간인들의 신뢰를 발전시키고 그에 기초한 합리적 규칙을 만들 수 있다. 예를들면 남북어민에게 양 정부가 조업규칙제정권을 부여하고 자발적으로 규칙을 집행하도록 하여 규칙위반을 예방할 수 있다. 남북연합단계에서 남북민간관리위원회의 성공이야말로 관건적이라 할 수 있다. 오스트롬이 제시한 공유지관리이론은 그 장점에도 불구하고 행정권위임이란 한계 내에서의 재량이므로 행정권영역을 넘어서는 사법의 문제가 발생했을 때에 답을 찾기 어렵다는 난점이 있다.

평화구역 남북공동관리위원회가 위임받은 행정권내에서 법질서유지를 강화하려면 다음과 같은 제도적 대안을 준비해야 할 것이다. 다음은 개성공단관리과정에서 이효원교수에 의해 제시된 대안<sup>104)</sup>을 평화구역의 상황에 응용한 것이다.

첫째, 법질서유지권한을 남북공동관리위원회에 부여하는 것이다. 관리위원회가 평화구역에서 발생하는 법질서행위를 통일적으로 규율할 수 있도록 ‘법질서유지대’를 조직하여 운영하도록 해야 할 것이다. 아직 수사권·기소권을 가진 경찰이나 검찰을 설립할 수는 없기에 행정권의 범위 안에서 준사법기관을 합의하는 것이 최선이다. 단지 무질서행위를 제압하고 1차적 사실관계를 조사하여 그에 상응하는 경고나 벌금부과 정도의 처분을 할 수 있다. 형사사법권행사를 위해서는 남측 또는 북측당국으로 법질서위반자를 추방하거나 인계하는 것이 조치의 최선이다.

둘째, 관리위원회산하의 ‘법질서유지대’가 아닌 별도의 독립된 ‘법질서유지대’를 양 정부의 위임으로 신설할 수 있을 것이다. 이는 권한을 위임하는 양 정부로서는 큰 결단이다. 남북공동관리위원장은 남측의 통일부장관과 북측의 조평통위원장이 될 가능성이 많은데 ‘법질서유지대’를 그에 상응하는 위상으로 구성해야 할 것이기 때문이다. 그렇게 되면 관리위원회와 ‘법질서유지대’ 두 개의 권력기관이 공존·경쟁하는 셈이 된다. 그래도 상호견제기능의 측면에선 장점이 있다. 관리위원회처럼 ‘법질서유지대’도 ‘민간법질서유지대’가 자체규칙을 제정하고 자율감시하도록 운영능력을 갖추어 나가는 것이 성패의 관건이 될 것이다.

셋째, ‘법질서유지대’가 법질서위반행위를 규율하는 규칙을 마련함에 있어서는 ‘민간법질서유지대’의 자체규칙제정범위를 넓혀갈 수 있도록 ‘법질서유지대장’이 권한을 위임하는 것과 더불어 평화구역내 다른 법령체계와 정합성을 유지하도록 해야한다. 즉, 인적으로는 평화구역에 출입·체류·거주하는 모든 사람에게 적용되도록 하고, 장소적으로는 관리위원회의 행정권한이 미치는 평화구역에 국한되도록 하는 한편, 시간적으로는 질서유지권을 규율하는 규정이 발효되는 시점부터 적용되도록 하여야 할 것이다.

넷째, ‘법질서유지대’는 법질서위반행위에 대하여 최종적인 처분권을 행사할 수는 없으므로 법질서위반행위가 경고·벌칙금 등 행정질서벌에 해당하는 경우에는 관리위원회가 최종적으로 처분하여야 할 것이다. 이에 반하여, 무질서행위가 행정질서벌의 단계를 넘어서 형사사법권의 대상이 되는 경우에는 이북주민은 북한당국으로 인도하고, 한국주민은 이남으로 추방하는 것이 적정하다고 판단된다.

다섯째, ‘법질서유지대’와 관리위원회가 법질서위반행위에 대하여 구체적인 처리절차를 마련할 필요가 있다. 적법절차의 원리를 준수함으로써 그 처리의 객관성과 공정성을 담보할 수 있다

104) 이효원, 「개성공단의 법질서 확보방안」, 『저스티스』No.124, (한국법학원 2011), p.375 참조

록 해야하며 법질서위반행위를 일정한 기준에 따라 유형화하여 그 처리절차를 제시하여야 할 것이다.

여섯째, '법질서유지대'의 질서유지원칙은 처벌이 아닌 예방에 있으므로 남북주민이 지켜야 할 법질서 준수사항을 유형화하여, 이를 교육하고 내면화하도록 하는 것이 필요하다.

남북연합단계에서 평화구역은 남북헌법과 법률의 위임에 의해서만 존재하는 긴 체제이다. 처음엔 제3의 긴 체제로 나타나는 평화구역이 남북의 헌법체제를 가능하게 하는 척도와 기준으로 전환될 수 있다. 마치 두 상품의 교환을 가능하게 하는 공통척도로서의 노동이 제3자로서 발견되지만, 결국 두 상품의 가치교환을 가능하게 하는 원천이 노동이었음을 깨닫게 되는 것과 같다.<sup>105)</sup>

켈젠으로 대표되는 법실증주의의 입장에서면 조례는 명령에 근거해야 하고, 명령은 법률에 근거해야하며, 법률은 헌법에 근거해야 한다.<sup>106)</sup> 법체계 밖에서 법은 어떤 정당성도 합법성도 찾을 수 없다.

지금까지 필자는 법실증주의에 최대한 충실하며 유엔헌장과 헌법과 법률을 분석해왔다. 그러나 헌법을 만들어야 하는 역사적 순간이 왔을 때 법실증주의는 힘을 잃는다. 헌법을 만들기 위해 헌법에 근거해야한다는 동어반복의 논리에 빠지고 말기 때문이다. 헌법을 제정하는 주체는 헌법밖에 있는 주권인민이다. 주권인민이 새로운 통일헌법을 어떻게 만드는가가 해명되어야 한다. 그렇지 않으면 평화구역에서 봉착하게 되는 모순의 해결방법을 잃게 된다.

## 2) 평화구역 남북공동 입법권의 수립

남북정부의 행정권위임에 의해서만 운영되는 평화구역은 사법권수립의 요구에 직면하게 되고 이는 관할권을 사법에게 확대할 수밖에 없는 상황에 봉착함을 보았다.

지금까지 연방에 대한 공식은 대체로 외교와 국방의 통합이다. 국방통합의 경우 국군과 인민군이 공동의 적을 설정하고 공동의 교리와 작전계획에 따라 군사연습을 하며 지휘의 통일을 이루는 연방군이 되어야 한다. 그리고 연방대통령이 지방군인 인민군이나 국군의 관할권을 연방군으로 변경하도록 명령했을 때 연방군에 편입되어 지휘를 받아야한다.

이것이 이루어진 뒤 평화구역에 대해서 통일헌법과 법률이 적용되도록 할 것인가? 반대로 평화구역에서 작은 연방을 실험하고 통일헌법을 만들 수 있는 공통의 법규범을 발전시켜나가며 그러한 상호신뢰와 자신감으로 큰 연방을 성립시킬 것인가?

만약 후자의 길을 택한다면 행정권만 위임된 평화구역의 관할권을 헌법이 없는 상태에서 사법과 입법으로 확대시킬 수 있는가가 고민되어야 한다. 법실증주의는 양 정부의 헌법조약에 의해 통일헌법이 창설되는 것을 전제하지 않으면 어떤 법률과 규칙도 효력을 갖지 못하는 약점이 있다. 그렇기에 사소한 규칙에서 행정명령으로, 명령에서 법률로, 법률에서 헌법으로 발전하는 과정은 자연법론을 적용하는 것이 현실적이다. 자연법론 중에서도 법 실체보다 법 과정론에 주목한 풀러의 견해를 먼저 검토해 보자.

## 1. 자연법론의 장점

105) 칼 마르크스, 김수행 역, 『자본론』1(상), (서울, 비봉, 1999 개역11쇄), p.46

106) 켈젠은 근본규범을 의무부과적인 것으로 공식화한다. “... 근본규범은 ... 다음과 같이 공식화되어야 한다. 즉, 강제적인 행위들은 역사상 최초의 헌법과 그 헌법에 따라 창설된 규범들이 규정하는 조건들과 방식대로 수행되어야만 한다. 간략하게 말하자면, 헌법이 규정하는 대로 행하여야만 한다” H. Kelsen, *The Pure Theory of Law*, 2nd ed. (Berkeley: 1967), pp.200-201참조

궁극적인 목적에 대한 인식이 없더라도 바람직한 목표만으로 수단을 결정하는 것은 가능하다. 또 수단에 대한 고려가 목적을 명확히 하는 데 이바지하기도 한다. 목적과 수단은 상호작용하기 때문이다.<sup>107)</sup>

낮선 부엌에서 갑작스럽게 음식을 만들어야 하는 요리사를 상상해보자. 요리사가 아주 맛있는 음식을 만들려고 할 때, 최상의 맛이 어떤 것인지 고민하기보다는 대강 이러저러한 맛과 모양을 가진 음식을 상상하면서 현재 있는 재료와 조리도구를 확인할 것이다. 그렇게 가용한 재료와 도구의 범위가 정해진다면 요리사가 처음 상상했던 음식의 맛과 모양은 더욱 명확해질 것이다. 이 단계에서 비로소 요리사는 더욱 명확해진 맛과 모양을 염두에 두고 필요한 재료와 조리도구를 선택하게 된다.<sup>108)</sup> 수단과 목적의 상호작용적 관계를 적용해 본다면 비록 궁극적 근본규범인 헌법이 없어도 상황에 맞는 법질서를 만들어 갈 수 있다.

관습법, 계약법이 그런 경우에 해당한다. 풀러에 의하면 관습은 특정한 행위의 반복인데, 의무감과 결합한 관습은 관습법이 된다.<sup>109)</sup>

또한 계약법은 ‘계약 그 자체에 의해 존재하게 된 법’이다. 즉 계약에 의해 당사자 간에 형성된 권리·의무 관계를 의미한다.<sup>110)</sup> 이처럼 ‘법’이라는 개념에는 국가법뿐만 아니라 조합, 클럽, 교회, 대학 등에서 발견되는 ‘법과 유사한(law-like)’ 구조와 기능을 가지는 체계들이 포함된다. 중세에 교회법이 국법과 국제법의 발전에 결정적인 영향을 미친 사례가 있다.

우리가 이러한 개념을 수용한다면 비록 남북정부에 의해 행정권만 위임받은 평화구역에서도 법과 유사한 법체계를 만드는 것이 가능하다. 이같은 점에서 평화구역남북관리위원회의 다양한 분과와 조직에서 만들어지는 규범은 향후 연방헌법을 만드는 중요한 법규범의 토대가 될 수 있을 것이다. 법의 본질을 강제, 특히 국가권력에 의한 강제규범으로 규정하면 도덕은 비강제규범이란 점에서 구분된다. 그러나 법과정의 상호작용론을 적용하면 법-도덕, 강제-비강제로 양분되는 구별의 문제가 아니라 강제와 비강제사이의 정도의 문제로 유연화, 단계화시킬 수 있는 장점이 있다.

그러나 풀러의 자연법철학의 장점을 수용하더라도 여전히 풀러에겐 결정적인 논리적 허점이 존재한다. 그가 말한 의무와 계약에 대해 살펴보자.

첫째, 행복감·만족감이 자의에 기반한 감정이라면, 의무감·책임감은 자유에 기반한 감정이다. 자의가 외부요인의 지배를 받는다면, 자유는 자기지배적 보편성이다. 외부요인의 지배를 받는 자의가 유한하다면, 자기지배의 자유는 무한하다. 의무감은 자유의 현상형태이다. 같은 의무라도 도덕차원에서는 양심으로 나타난다.<sup>111)</sup> 국법이라 하더라도 양심에까지 그 힘을 미칠 수는 없다. 따라서 풀러의 주장처럼 도덕은 법을 떠받치는 중요한 기반이지만 그렇다고 해서 도덕이 곧 법은 아니다.

둘째, 계약에 의해 구현되는 쌍방의 동일의지는 단순한 공통의지일 뿐 보편의지는 아니다. 자

107) 강태경, 「론 L. 풀러의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.73

108) 강태경, 「론 L. 풀러의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.74

109) 참고로 대법원은 관습법에 관하여 “관습법이란 사회의 거듭된 관행으로 생성한 사회생활규범이 사회의 법적 확신과 인식에 의하여 법적 규범으로 승인·강행되기에 이른 것을 말하고, 그러한 관습법은 바로 법원(法源)으로서 법령과 같은 효력을 가져 법령에 저촉되지 아니하는 한 법칙으로서의 효력이 있는 것인바, 사회의 거듭된 관행으로 생성한 어떤 사회생활규범이 법적 규범으로 승인되기에 이르렀다고 하기 위하여는 그 사회생활규범은 헌법을 최상위 규범으로 하는 전체 법질서에 반하지 아니하는 것으로서 정당성과 합리성이 있다고 인정될 수 있는 것이어야 [한다.]”라고 한다(대법원 2003.7.24. 선고 2001다48781, 전원합의체 판결).

110) 강태경, 「론 L. 풀러의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.79

111) 헤겔은 양심(Gewissen)을 확신(Gewissheit)과 관련시켜 사용하고 있다.

유주의철학자 제레미 머피(Jeremy Murphy)는 수영장에 빠진 남의 아이를 구할 의무에 대해 수영장관리인이라면 입장료를 받았기에 계약관계가 성립되어 의무가 있지만, 같은 입장객이라면 계약관계가 없으므로 구할 의무가 없다고 한다.<sup>112)</sup>

우물에 빠지기 직전에 있는 아이를 구하려는 맹자의 측은지심은 사람이면 누구나 느끼는 보편적 의무감의 발현으로 해석된다. 거의 같은 상황에 대한 설명에서 머피와 맹자의 철학은 확연히 갈라진다. 머피의 계약주의가 자의에 의한 공통의지라면, 맹자의 측은지심은 자유에 의한 보편의지라고 할 수 있다.

헤겔도 국가설립에 대한 계약주의적 설명에 반대한다. 인간은 태어날 때부터 국가의 공민에 속해있으므로 국가로부터 자신을 분리하는 것은 개인의 자의로서는 불가능하다. 국가의 일원이 된다는가 또는 국가를 이탈한다는가에 대한 허가를 주는 것도 국가이다. 그러므로 국가는 자의에 의한 계약으로 성립될 수 없다는 것이다.<sup>113)</sup> 만약 국가를 전복하고 새로운 국가를 세우기로 계약한 두 당사자가 있다면 이들의 계약은 국법질서가 유지되는 한 성립무효가 되거나 불법이 될 것이다.

따라서 풀러의 법과정론은 법실증주의의 경직성을 유연하고 풍부하게 만들지만 법률과 헌법을 통해 그 관할권의 공간이 확보되지 않으면 한계에 이른다.

## 2. 사례: 유럽연합에서 유럽연방으로

유럽연합은 회원국가간 경제협약의 수준으로 출발했다. 그러나 갈수록 경제문제에서 보다 민감한 정치문제로 의제가 확대되어왔다. 급기야 군사외교협력을 명문화하고 제도화한 유럽안보방위정책(ESDP)이 수립됨으로서 유럽통합군창설까지 합의됐다. 유럽통합군의 목표는 미국주도의 나토에서 벗어나는 것이다.

1993년 유럽연합 설립초기 하버마스는 유럽통합을 시장통합으로 간주하는데 반대하고 유럽연합의 “정치화”를 주장하면서 유럽헌법의 채택을 강력하게 주장하였다.<sup>114)</sup>

이에 유럽연방회의론자인 전 독일연방헌법재판소 재판관 그림(D. Grimm)은 연방국가로 나아가는 것에 대해 비판했다.<sup>115)</sup> 즉 유럽사회는 아직 시민들의 의지형성이 이루어지는 미디어와 시민적 연합 내지 시민운동의 흐름이 충분히 형성되어 있지 않으며, 이러한 전제조건들은 단순하게 창조될 수 있는 성격의 것이 아니라는 것이다.<sup>116)</sup> 하버마스는 바로 그렇기 때문에 유럽헌법을 통해 유럽시민들 간의 민주적 의사소통을 가능케 하는 정치적 제도를 마련하여 이를 통한 유럽시민사회, 유럽공론장, 유럽의 공동된 정치문화의 형성을 촉진해야 한다고 주장했다.<sup>117)</sup>

---

112) 이승환, 「21세기가 당면한 문제들과 ‘덕스러운 자유주의’의 모색」, (코리아켄센서스 23차 콜로키엄 2007.6.7) 참조

113) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.195

114) J. Habermas, "Toward a Cosmopolitan Europe", *Journal of Democracy* 14(4), 2003, pp.95-96

115) J. Habermas, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'" *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995) p.304.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.37

116) D. Grimm, "Does Europe Need a Constitution?," *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995), p.294.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.37

117) J. Habermas, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'" *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995) p.307.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.38

그림이 자전거 페달을 제대로 밟을 때까지는 핸들조정은 배우지 말자는 것이라면 하버마스는 페달도 핸들도 동시에 배워야 한다는 것이다. 비록 둘 다 서툴러서 계속 넘어지더라도 같이 배워야 한다는 것으로 비유할 수 있다. 유럽연합은 영국처럼 후퇴하는 길 대신 연방으로 나아가는 길을 택하고 있다. 국가연합은 연방으로 발전하며, 발전하지 않으면 정체하는 게 아니라 퇴보할 가능성이 높다.

그림이 예견했듯이 회원국확대에 대한 기존 회원국시민들의 불만고조, 블랙시트 등 유럽연합은 연방은커녕 연합도 유지하기 힘들 것 같은 위기를 겪고 있다. 그럼에도 유럽연합은 하버마스의 길을 가고 있다. 결국 2004년 유럽헌법조약이 체결되었다. 2005년 프랑스와 네덜란드국민투표에서 유럽헌법안이 부결되었지만 대부분의 회원국들은 찬성했다.<sup>118)</sup> 유럽연합은 낮은 단계지만 유럽연방의 문턱에 진입했다고 볼 수 있다.

유럽연합은 회원국정부들뿐만 아니라 유럽시민들의 자발적 협력을 이끌어내야 할 필요성이 제기되었다. 이른바 ‘정당성 위기’는 유럽연합의 정체성문제를 시급한 현안으로 만든 것이다. 이 같은 상황에 대한 답으로 제시된 것 중의 하나가 ‘헌정적 애국주의’<sup>119)</sup>이다. 하버마스에 따르면 새로운 유럽정체성은 기존의 민족정체성 대신 공통으로 제도를 만들면서 구현된 보편적인 규범에 대한 동일시를 통해 획득되어야 한다고 주장한다. 헌정적 애국주의를 한마디로 집약한다면 그것은 유럽헌법에 대한 “합리적인 충성심”이다.<sup>120)</sup> 하버마스의 애국심에 대한 정의는 헤겔에서 찾아진다. 헤겔에 의하면 애국심은,

‘합리적인 국가제도에서 생기는 것이며, 제도에 따른 행위에 의해 실증되는 것이다. 또한 나의 이익이 국가의 이익과 목적 안에 포함되어 있다고 하는 의식이다. 이때 바로 국가는 곧 나에게 있어서 하등 타자가 아닌 것이 되고, 나는 이 의식을 가짐으로써 자유로 되는 것이다.’<sup>121)</sup>

헤겔의 애국심은 헌법으로 건국된 국가를 전제하고 있지만 맹목적 헌신이 아니라 합리적 제도에서 근거를 찾고 있다. 하버마스는 헤겔의 순서를 뒤집어, 합리적 제도와 제도적 실천을 통해 헌법과 연방에 도달하는 길을 제시하고 있는 것이다.

최고관할권인 헌법적 주권을 만드는 주체는 헌법제정주체인 주권인민들이다. 주권인민들이 헌법을 만드는 과정은 도식적으로 보면 풀러의 자연법론과 켈젠의 법실증주의가 통합되는 과정이다. 경로가 어떻든 유럽시민들의 자유와 정체성의 표현이 될 헌정적 애국심과, 유럽헌법·유럽연방 사이에는 불가분의 관계가 있다.

### 3) 낮은 단계 연방과 작은 연방

평화구역관할권과 관련하여 연합단계에서 연방단계로 어떻게 발전할 수 있는지 살펴보자.

남북연합단계에서 평화구역의 인구증가는 출입·체류·거주형태로 발전한다. 시민의 출입과 체류

118) 김준석, 「유럽정체성의 규범적 기초: 하버마스의 헌정적 애국주의를 중심으로」, 『국제지역연구』 18(4), (2009.12), p.98

119) Jan Werner Müller, *Constitutional Patriotism* (Princeton: Princeton University Press, 2007), p.47

120) J. Habermas, "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", *The Inclusion of Others: Studies in Political Philosophy*, (Cambridge: MIT Press, 1998), pp.117-120; 김준석, 「유럽정체성의 규범적 기초: 하버마스의 헌정적 애국주의를 중심으로」, 『국제지역연구』 18(4), (2009.12), p.109

121) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(후편), (서울: 박영사, 1979 초판), p.161

는 일시적·단기적이기에 양측 정부의 행정권위임 만으로도 관리에 큰 부담이 발생하지 않는다. 그러나 거주가 시작되면 전혀 다른 차원으로 접어든다. 평화구역의 시민은 어민으로서는 어업법에 의해서 규율되지만, 주민으로서는 지방자치법의 규정을 받고, 학부모로서는 교육법의 규정을 받고, 유권자로서는 선거법의 규정을 받는 등, 전인적 인간으로서의 모든 권리와 의무를 행사하게 된다. 선정된 의제만을 논의하는 게 아니라 무차별적으로 발생하는 생활문제를 논의·조정해야 한다. 생활하는 사람이란 이처럼 거대한 의미를 갖는다.

이타심으로 무장된 사람만이 아니라 이기심으로만 단련된 사람도 있고, 정견이 없는 사람만이 아니라 격심한 정치편향을 가진 사람도 있고, 체제전복목적을 가진 사람과 맹목적충성심을 가진 사람도 있다. 아무리 최선을 가정해도 남북은 체제가 다르기에 이로 인한 긴장이 결정적인 순간마다 작동할 것을 예상해야 할 것이다. 평화구역주민사이의 합의와 조정에 의해 만들어진 규칙들도 양 정부측의 입장변화에 따라 한 순간에 흔들릴 수 있다. 남북연합단계에서 민간의 자율성이 극대화되고 책임규칙과 재산권규칙이 조화롭게 운영된다 해도 남북이 가진 근본적인 균열은 위기를 불러올 것이다. 따라서 평화구역은 남북의 최상만이 아니라 최악도 포함하고 있는 공동체일 것을 가정하는 것이 현실에 가까울 것이다. 남북전체가 미리 겪을 일을 평화구역은 겪을 것이다.

유로화는 유럽연합의 위력을 세계에 보여줬지만 그리스 등 빈국의 부가 독일 등 부국으로 이전되는 유럽연합내 내부식민지 구조를 만들었고 결국 그리스재정위기를 촉발시켰다. 독일이 그리스를 도와야하는 것이 당위임에도, 또 돕고 싶었다 해도, 국가라는 벽에 막혀 한계에 봉착하고 만다. 그럼에도 그리스가 구제금융에서 탈출할 수 있었던 것은 유럽연합의 연방적 대응이 있었기에 가능했다.

평화구역공동관할권의 성패가 남북연합이 남북연방으로 갈수 있는지 그 운명을 가늠하는 시금석이 될 것이다. 양측 정부의 영향력이 엄존하는 상태에서 주민들의 자치가 차츰 성공하도록 해야 할 것이다. 공론장에서의 소통과 설득과 합리적제도의 마련이 내부갈등을 해결하는 경험으로 축적됨으로서 새로운 정체성이 마련되도록 해야 할 것이다.

남북연합단계, 위임된 행정권의 범위 내에서도 평화구역남북관리위원회는 앞서 예상해본 것처럼 공동관할권의 상당한 확대를 이룰 수 있다. 평화구역주민들은 평화구역 밖에서 존재하는 양측 국민과 똑같은 권리를 요구할 수밖에 없다. 선거권도 없던 대성동 주민들은 '유엔사'통제하에서도 비무장지대 밖에 사는 국민들과 같은 수준의 요구를 하며 권리를 확장시켜왔다. 남북이 평등하게 공동행정권을 수립한 평화구역에서의 권리주장은 더욱 폭발적일 것이다. 필연적으로 행정·사법·입법으로 이어지는 관할권의 확대가 요구될 것이다. 양 정부로부터의 입법권 위임은 연방으로 들어서는 핵심이다. 입법권의 위임을 위해서는 헌법 개정이라는 입헌적결정이 필요하다.<sup>122)</sup> 예산도 본질적으로는 법률적 성격을 갖기에<sup>123)</sup>입법권 위임의 범위에 포함된다. 그러면 평화구역의 재정권 확대에 유리할 것이다.<sup>124)</sup>

남북연합단계에서의 평화구역 남북공동관리위원장은 남측의 통일부장관과 북측의 조평통위원장이 될 것이다. 그러나 남북연방단계의 입구에 들어서면 평화구역은 남북헌법에 의해 평화특별자치도로 자립성을 갖출 가능성이 높다. 남측은 제주특별자치도가 있고 북측도 신의주특별

122) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.483

123) 황도수, 「예산의 법적성질-예산법률주의의 논의에 대하여」, 『一鑑法學』No.32, (건국대학교법학연구소 2015), p.519

124) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.489

행정구가 있다. 제주와 신의주 모두 정부가 입법권을 위임하는 것으로 구상되었다.

평화특별자치도에는 남북공의회에 입법권이 부여되고 양 정부의 장관대신 한 명의 도지사를 선출해야 할 것이다. 도지사는 주민들의 직접선거로 뽑거나 남북의 장관이 1년씩 돌아가며 수행하는 방식으로 할 수도 있을 것이다. 어떤 경우든 평화특별자치도의 자립성이 제고될 것이다. 헌법제정, 외교, 국방 등을 제외한 고도의 관할권이 평화특별자치도에 위임됨으로서 평화구역내 시민사회, 공론장의 마련, 공통된 정치문화, 합리적 제도에 대한 신뢰에 기반한 충성심이 만들어지도록 해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 남북의 연방준비는 높은 단계로 진입할 것이다.

헌법학에서 기본권과 국가기관, 기본권과 지방자치단체의 관계는 기본권이 목적이고 국가기관과 지방자치단체는 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 기능한다고 이해되고 있다.<sup>125)</sup> 이 원리를 평화구역에 적용하면 평화특별자치도는 남북도민들의 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 위치를 갖고 있다고 이해될 것이다.

마키아벨리로부터 몽테스키외에게 있어서 정치이상은 큰 공화국(Great Republic)<sup>126)</sup>의 건설이었다. 당시 공화국과 연방은 구분되지 않는 개념이었다. 남북통일국가 역시 큰 연방임에는 틀림없다. 6.15선언에서 남북은 낮은 단계의 연방이란 개념에 합의했다. 큰 연방으로 가는 초기단계에 낮은 단계의 연방이 있고 낮은 단계 연방에 작은 연방을 포함시킨다면 우리는 평화구역에서 큰 연방을 준비하는 작은 연방을 실험할 수 있을 것이다. 작은 연방에서의 경험과 양 정부차원의 결단이 상호작용하며 우리는 궁극적으로 통일헌법조약안을 마련할 수 있을 것이다. 통일헌법을 만들기 위한 통일제헌의회, 통일제헌의회를 만들기 위한 통일제헌의원선거, 의원선거를 위한 선거관리위원회 설립, 선관위원을 뽑기 위한 절차 등을 남북정부당국과 국민들이 단번에 합의할 수는 없을 것이다. 또 그렇게 합의해서도 안될 것이다. 유럽연합의 회원국들은 민족적, 역사적, 문화적 다양성에도 불구하고 같은 체제를 가지고 있지만, 우리는 같은 민족임에도 다른 체제를 가지고 있다. 남도 북도 오랜 시간 준비해왔지만 한 번도 가보지 않은 길이다. 비무장지대의 평화지대, 한강하구 공용수역, 서해평화구역은 '유엔사'관할권을 우리 힘으로 전환하고 북과 자주적으로 만나 평화와 통일, 연합과 연방으로 그 관할권을 확대 완성해 가야할 곳이다. 그리하여 평화구역은 우리가 꼭 가보고 싶었고, 꼭 가야할 길을 가장 먼저 이끌어 줄 마중물이 될 것이다.

## (5) 결론

미국의 기관으로서 미군정은 종식되었지만 정책으로서의 변형점령정책은 여전히 한반도와 세계분쟁지역에 온존하고 있다. 4.3통일운동 미국 점령정책의 초기틀이 완성되는 과정에서 강력한 문제의식을 던졌으며 미완의 4.3은 한반도에서 전세계 분쟁지역에서 재현되고 있다. 4.3의 발발이 이미 세계적 맥락속에서 이루어진 것이듯이 그 과제도 세계적 의미를 갖는 것이다. 우

125) 정재황 외, “지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계” 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소, 2006, 354쪽.; 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.490

126) '내가 이전에 확장을 위한 체제정비와 현상유지를 위한 체제정비의 차이를 논했을 때 말한바와 같이(제1권제6장), 공화국이 그 좁은 경계안에 멈추어 있으면서 자유를 누리기란 불가능하다. 왜냐하면 그 공화국이 다른 국가들을 괴롭히지 않더라도 괴롭힘을 당하게 마련이며, 이처럼 괴롭힘을 당하는데서 팽창에 대한 욕구와 필요가 생겨나기 때문이다. 만약 공화국외부에 적이 없다면, 위대한 국가들에서 늘 필연적으로 일어나게 마련이듯, 국내에서 적을 발견하게 된다.' *Discourses on Livy*, pp. 173-174.; 『로마사 논고』, pp.347-348.

리에겐 통일이 4.3의 완성이다. 제주특별자치도와 신의주특별행정구는 의도치 않게 남북이 각자의 영역에서 연방을 실험할 수 있는 기회를 마련하고 있다. 제주특별자치도에 이어 강원특별자치도가 탄생했고 경기북부특별자치도가 준비되고 있다. 만약 인천특별자치시가 추진된다면 접경지역 지자체들이 작은 연방을 실현할 수 있는 조건으로 돌입하고 있다. 이중에서도 가장 앞서있는 제주특별자치도의 성공은 다른 특별자치도의 귀감이 될 것이다. 제주특별자치도 성공의 결정적 계기는 독자적 입법권이 부여되는 연방적 헌법개정일 것이다. 이러한 기회는 9.19남북군사합의서에 의한 평화지대, 남북공용수역, 평화수역에도 똑같이 부여되어 있다. 현 단계에서 4.3통일운동의 가장 절실한 과제는 9.19남북군사합의의 유지와 실행준비이다. 9.19남북합의서가 유지되고 제주특별자치도의 경험이 축적된다면 접경지역을 중심으로 한 작은 연방으로의 진입도 가능할 것이다.

---

## 4.3통일운동 답사 자료

### 김명식묘

김명식은 1891년 음력 9월 26일 조천면 조천리에서 현감을 지낸 김해 김씨 조천이동(梨洞)파 김문주(金汶株)와 어머니 송권숙(宋權淑)사이의 4남2녀 가운데 넷째 아들로 태어났다.<sup>127)</sup> 일제강점기, 조천은 산지향과 함께 오사카를 운항하는 군대환, 신대환등 여객선이 정기적으로 들렀던 해상교통의 중심지였다. 김명식은 1908년 계몽운동단체인 대한협회의 제주지회가 설립되자 고향 후배인 김문준과 함께 입회하였다. 그리고 신학문을 배우기 위해 상경하여 한성고등보통학교에 입학하였다. 1910년 합방이 되자 학교를 자퇴한 김명식은 향리인 조천으로 낙향하였다. 낙향한 김명식은 조천에서 김문준과 함께 종교단체가 운영하던 독서회관의 교사로 활동하는 한편, 동향의 죽암 고순흠(竹岩 高順欽), 매원 홍두표(梅園 洪斗杓)와 함께 일생을 조국의 해방을 위해 바칠 것을 맹세하는 송죽매결의(松竹梅結義)를 하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 첫 단계로 신학문을 체계적으로 공부할 것을 다짐하고 홍두표와 함께 일본으로 건너갔다. 1915년 송산이 24살되던 해였다. 도일 후 김명식과 홍두표는 와세다대학과 메이지대학에 입학하였고, 고순흠은 상경하여 경성법학전문학교에 진학하였다. 이해에는 이동휘등이 중국 동북지방 왕청현 나자구에 사관학교를 설치하고 홍범도 장군이 이끄는 독립군이 서북 국경지대에서 활약한 시기였다.<sup>128)</sup> 김명식을 이해함에 있어 두 개의 조직을 전제하지 않고는 불가능하다. 하나는 사회혁명당이요 둘은 고려공산당이다. 둘은 병렬되지 않고 사회혁명당으로 시작하여 그것을 극복하고 고려공산당으로 옮겨갔다는 점에서 직렬적 발전으로 파악해야 한다.

### -일본유학시절

김명식은 1916년 향후 그의 삶의 궤적을 결정짓는 중요한 한 모임에 참여하게 된다. 1916년 봄 동경에서 결성된 비밀결사 신아동맹단(新亞同盟團)이 바로 그것이다. 이 단체는 1년 남짓

---

127) 허호준, 「혁명이 김명식의 생애와 사상」, 『4.3과 역사』 제5호, (제주: 각, 2005), p.377

128) 허호준, 「혁명이 김명식의 생애와 사상」, 『4.3과 역사』 제5호, (제주: 각, 2005), p.380

유지되었다. 신아동맹단은 고토쿠 슈스이(幸徳秋水)의 『사회주의신수』를 모태로 김철수(金鐵洙)와 장덕수가 주도하여 황개민(黃介民, 황각), 나할(羅割)등<sup>129)</sup> 중국, 대만, 조선의 청년들 40여명이 일본제국주의를 타파하고 서로 도울 것과 민족평등, 국제평등을 실현할 목적으로 조직한 단체였다. 이들은 창립대회에서 아시아에서 일본제국주의를 타도하고 새 아시아를 세우는데 전력을 다할 것을 선언하고 베트남의 아시아 약소민족의 동지들까지 가입시킬 것을 결의하였다.<sup>130)</sup> 훗날 상해에서 여운형, 김규식, 이규형, 김립 등이 참여하였고 중국인들과 함께 이름도 대동단으로 고쳤다. 황각은 1921년 상해에서 중국공산당 조직의 주요 멤버가 되는데<sup>131)</sup> 김철수에 의하면 중국공산당은 상해파고려공산당과의 연계 속에서 이루어진 것이었다. 또한 팽화영(彭華榮) 역시 상해파사회주의자들과 연계하여 동경에서 대만공산당을 조직한다.<sup>132)</sup> 중심인물인 김철수가 사회주의의 영향을 받았다고 주장되었으나 조직원 전체는 그렇지 않았다. 김명식이 그랬다. 당시 김명식은 『학지광』에 쓴 글에서 “부자의 자선심, 강자의 의협심, 빈자의 경애심, 약자의 타협심을 환기함은 정의의 앞세운 도덕이 아니면 얻지 못할 것”이라며 “사회적 평화를 도모하는 것이 도덕에 있고, 경제의 교란을 방지하는 것 또한 도덕에 있다”고 강조했다.<sup>133)</sup> 이같은 입장은 김명식만이 아니라 신아동맹단원들의 일반적 인식이었다. 즉 사회진화론에 입각하되 생존경쟁의 수단이 지식과 자본이라기보다는 건전한 사상과 도덕, 윤리라는 견해가 주요한 입장이었다.<sup>134)</sup> 신아동맹단이 구상한 사회정책의 핵심은 국가의 정책적 개입이었지만, 그들은 이미 국가에 대해 논술할 자유가 없다고 못 박고 있었다.<sup>135)</sup> 이는 식민지적 조건을 고려했기 때문이었다.<sup>136)</sup> 사회정책을 시행할 주체가 모호해진 신아동맹단의 ‘이상주의’는 그 방안을 민족에게서 찾고 있었다.<sup>137)</sup> 만일 사회정책을 시행할 주체로서 현실의 국

129) 황개민등 중국당원들은 졸업 후 활동무대를 上海로 옮겨 ‘大同團’과 ‘興亞社’를 조직하고 『救國日報』를 중심으로 배일운동을 전개하며, 중국 국민당과 연계해 신강 서역까지 활동범위를 넓혀갔는데, 1921년 이동휘 등과 연계해 ‘중국공산당’을 결성하고 ‘東洋總局’을 조직하는데 합류했다. (이현주, 『한국사회주의세력의 형성:1919~1923』, (일조각, 2003), pp.153-154; 김철수, 『친필유고』, 『역사비평』 여름호, 1989년, pp.350-351참조)

130) 박종린, 「꺼지지 않은 불꽃, 송산 김명식」, 『진보평론』제2호 참조

131) 김경민, 「조선공산주의의 산 역사, 지운(遲耘) 김철수」 『부안일보』 2010.06.29

132) 조선총독부 경무국, 『大正11年朝鮮治安狀況』, pp.424-425

133) 김명식, 「도덕의 타락과 경제의 부진」, 『學之光』제14호. (1917), p.22; 허호준, 「일본유학시기 (1915-1918) 송산 김명식의 사회인식과 활동」, 『탐라문화』39권, (탐라문화연구원, 2011), pp.396-397

134) 윤리도덕의 확립을 진화의 핵심수단으로 보는 이러한 입장은 장덕수 외에 김명식, 김양수, 양원모, 최팔용 등 다른 신아동맹당원들의 인식에서도 기본적인 토대를 이루고 있어 당의 기본입장으로 보아도 무리가 없을 듯하다. 金明植, 「道德의 墮落과 經濟의 不振」, 『學之光』4, (1917.11); 金良洙, 「社會問題에 對한 觀念」, 『學之光』3 특별대부록(1917.7); 梁源摸, 「朝鮮青年의 經濟的 覺醒」, 『學之光』5, (1918.3); 塘南人(최팔용), 「우리 社會의 亂波」, 『學之光』7, (1919.1). 다만, 김효석은 지식을 강조해 사회진화론에 대해 다소 편차를 보인다. (金孝錫, 「나의 敬愛하는 留學生여러분의게」, 『學之光』, (1916.9), pp.10-11); 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.391

135) 張德秀, 「卒業生을 보내노라」, 『학지광』6, (1915.7), p.7. 이 때문에 장덕수는 교육기관, 종교, 자선단체 등 교화기관의 발달과 민족의 단결을 중시했다. 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.406

136) 김명구는 이를 ‘신자유주의의 식민지적 굴절’이라고 평가했다. 김명구, 「1910년대 도일유학생의 사회사상」, 『사학연구』64, 2003, p.117; 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.406

137) 崔八鏞, 「사람과 生命」, 『學之光』13, (1917.7); 張德秀, 「卒業生을 보내노라」, 『학지광』6, (1915.7), p.9. 이들은 모두 민족은 일정한 영토적 경계로 역사, 혈통, 언어, 관습, 문화 공동체로 상정된 유기적 관념체로 상정하였는데, 1910년 재일유학생들의 이런 원초적 민족관에 대해서는 김명구, 2002 앞의 논문 참조; 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『

가권력인 조선총독부를 적극 용인할 경우, 신아동맹단의 신자유주의는 일제 총독부권력에 그러한 근대적 사회정책을 요구하게 된다. 그리고 때로 협조적인 자세를 취할 수도 있다.<sup>138)</sup> 신아동맹단은 일본이 메이지 유신 이래 주창한 아시아주의를 극복하기 위한 저항조직이었으나 논리적으로는 일본의 「아시아」라는 틀을 극복하지 못함으로 하여 모순에 빠질 우려가 있었다. 당시 일본은 메이지유신 이래 오키나와병탄과 조선병탄의 논리로 아시아주의를 내세우고 있었다. 노골적인 매판세력도 있지만 친일파 중에는 아시아주의의 논리에 동화된 이가 많았다. 메이지유신의 사상적 원천인 요시다쇼인(吉田松陰)은 양명학자였는데 아시아의 근대를 고민하던 이들에게 요시다쇼인의 양명학은 파급력이 컸다. 베트남에서 호치민 이전 독립운동의 최고지도자였던 판보이차우가 만든 독립운동조직의 이름이 유신회였으며 차우에게 요시다쇼인은 베트남근대화의 기준이었다. 임시정부 2대 대통령이 되는 박은식 역시 초기에는 요시다쇼인의 양명학을 받아들인다. 이미 조선에는 하국 정제두로부터 이어진 양명학의 학통이 있었음에도 박은식이 하국을 이어받았다는 근거는 보이지 않는다. 요시다쇼인의 제자로서 아시아주의를 전수한 이토 히로부미는 일본근대사에서 가장 원대한 이상을 가진 인물로 추앙되었다. 그를 암살하려던 청년을 설득하여 우익의 주도세력이 되게 한 일화에서 그의 세계를 가늠할 수 있다. 이 같은 아시아주의의 발현이 오키나와, 대만, 조선의 병탄으로 이어졌다. 이미 공산당과 국공합작에 들어간 1924년 쑨원마저 일본의 강연에서 대아시아주의를 주창하기에 이른다. 이는 서양을 극복하기 위해서 일본의 병탄은 당연히 고마워해야 할 일로 생각해야 한다는 일본우익의 강력한 이데올로기로 성립되었다. 아시아 각국의 초기 독립운동에서 보이는 아시아주의의 사고틀을 극복하지 않는 한 독립운동의 골간은 제대로 설 수 없었다. 비장한 결의만으로 독립이 쟁취되는 것은 아니다. 과학적전망과 치밀한조직이 전제되어야 하는데 신아동맹단이 그러한 조건을 만족시키긴 어려웠다. 그러나 1920년 이미 일본의 지정학주의를 극복할 사상적 대안이 놀랄만한 속도로 형성되고 있었다.

### -사회혁명당

신아동맹단 한국지부는 1920년 6월 서울에서 비밀리에 제5차대회를 열고 사회혁명당으로 이름을 바꾸었다. 사회혁명당은 “계급타파와 사유제도 타파, 무산계급의 전제정치”를 목표로 설정한 사회주의 단체였다. 사회혁명당은 최초의 국내 사회주의정당으로 알려져 있으나 김철수의 회고에 의하면 독서회모임 수준의 조직이었다.<sup>139)</sup> 이러한 독서와 토론을 기반으로 사회혁명당의 몇몇 이론가들은 맑스주의에 대한 이론이나 현실문제와 관련된 견해를 자신들이 활동하고 있던 기관의 기관지인 『공제』와 『아성』을 통해 발표하였다. 이 시기 활발하게 자신의 견해를 밝힌 대표적인 이가 김명식이었다.<sup>140)</sup> 김명식을 비롯한 당대의 논객들은 주로 『공제』가

역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.406

138) 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.407

139) 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 『遲軒 金綴洙』, (한국정신문화연구원현대사연구소, 1999), p.305; 박종린, 「1920년대 초 공산주의 그룹의 맑스주의 수용과 '유물사관요령기」, 『역사와 현실』67, (2008), p.85

140) 이들이 이 시기 『共濟』와 『我聲』 발표한 노동문제와 '신사상'에 관련된 주요한 글은 다음과 같다.

① 俞鎮熙 ㉠ 無我生, 1920.9 「勞動者の 文明은 如斯하다」 『共濟』 1 ㉡ 1920.10 「勞動運動의 社會主義的 考察」 『共濟』 2 ㉢ Y生, 1921.4 「勞動價値說研究」 『共濟』 7 ㉣ 크로포트킨, 1921.4·1921.6 「青年에게 訴함」, 無我生 譯, 『共濟』 7·8 ㉤ 無我生, 1921.6 「勞動問題의 要諦」 『共濟』 8 ㉥ 尹滋瑛 ㉦ 1921.3 「唯物史觀要領記」 『我聲』 1 ㉧ 1921.7·1921.9 「相互扶助論」, 『我聲』 3·4 ㉨ 金明植 ㉩ 1920.9 「勞動問題는 社會의 根本問題이라」 『共濟』 1 ㉪ 1921.9 「現代思想의 研究」 『我聲』 4; 박종린, 「1920년대 초 공산주의 그룹의 맑스주의 수용과 '유물사관요령기」, 『역사와 현실』 67, (2008), p.85

표방했던 ‘노동문제 연구’와 ‘신사상 선전’,<sup>141)</sup> 그리고 『아성』이 표방했던 ‘시대사상의 선구’<sup>142)</sup> 라는 슬로건에 걸맞게 노동문제에 대한 글이나 맑스주의(유물사관요령기 등)와 크로포트킨의 학설(상호부조론 등) 등 ‘신사상’의 소개와 선전에 주력하였다.

그러나 『공제』에 실린 김명식의 글을 보면 당시 김명식의 사상이 사회주의라고 할 만한 면모를 찾기는 힘들다. 예를들면 그는 「노동문제는 사회의 근본문제이라」에서 노동문제를 현실적이고 근대적인 문제로 파악하기 보다는 추상적이고 초역사적인 문제로 파악하고 있다.<sup>143)</sup> 이같은 입장은 신아동맹단시절 사회주의자를 자처했던 김철수의 노동자-자본가협조주의와 크게 다르지 않다. 김철수는 “노동문제의 대의로 말하면 자본가와 노동자의 충돌을 여하히 조화시키며 노동자를 여하히 보호구제할가 함에 있다.”<sup>144)</sup>라고 말한 것이다. 『공제』1기는 대체로 노자 타협노선이 주류를 형성했다. 그러나 2기는 사회주의적 색채를 분명히 드러내기 시작했으며 따라서 『신생활』보다 앞서 공산주의조직의 기관지로 코민테른에 보고되는 것도 큰 무리는 아니었다.<sup>145)</sup> 『공제』의 필진 중 눈에 띄는 것은 나경석이다. 그는 당시 사회를 자본계급과 노동계급의 계급투쟁의 시기로 보았다. 그러나 독특한 것은 지식계급의 지도에 반대하고 있다는 점이다. 그에 의하면 지식인들이 노동자들에게 무엇을 전수하려 한다면 그것은 곧 “노동자를 독살”하는 것이다. 지식계급은 노동자의 장래의 자각을 촉진하게하기 위하여 현재의 궁핍을 구제하고자 할진대 소비조합운동을 경영하여야 한다고 하였다. 그것은 ‘단결의 습관’을 길러주고 ‘호상부조의 덕의를 함양’케 해주기 때문이다. 이는 레닌의 외부역할설과 달리 모택동의 연안강화시기에 등장하는 대중주체론에 더 가까운 것이다. 또한 그는 조선사회 문제의 대부분은 농촌에 있음을 지적하며 소작조건의 완화를 위한 주장을 하고 있다. 그는 “조선의 대혁명의 복선은 농촌에 있다”고 한 것이다.<sup>146)</sup> 나경석은 이미 1915년 김명식과 일본유학생시절부터 농민문제에 주목하고 있었다. 그는 소작농민의 비참한 상황을 타개하기 위해서는 “제너럴 스트라이크, 사보타지 이것이 그들의 자위자존하는 유일방법이요, 삶의 진리지마는 누가 ‘브 나로드, 브 나로드’하면서 붉은 기를 높이 들 사람이 있겠소?! 그 몇 사람이요!?”<sup>147)</sup>라고 하여 지식인의 실천적 역할을 강조했다. Y생이란 필명의 필자는 “노동가치설 연구”에서 마르크스의 노동가치설을 소개했다. “이 결정으로써 일체의 가치가 유통행정에 있다고 화폐조각을 가지고 놀고도라단이며 일꾼을 무시하든 경제학을 불사르겠다”고 했다.<sup>148)</sup> 마르크스의 노동가치설은 스미스와 리카도에서 온 것이며 아담 스미스는 국부론을 쓸 때 흙의 저서에서 이를 인용해 온

141) 『共濟』는 7호부터 계속 표지에 이 슬로건을 제시하고 있다(1921.4 『共濟』 7, 표지); 박종린, 「1920년대 초 공산주의 그룹의 맑스주의 수용과 ‘유물사관요령기」, 『역사와 현실』67, (2008), p.86

142) 『我聲』은 2호부터 계속 표지에 ‘朝鮮青年의 元氣’라는 슬로건과 함께 이 슬로건을 제시하고 있다(1921.5 『我聲』2, 표지); 박종린, 「1920년대 초 공산주의 그룹의 맑스주의 수용과 ‘유물사관요령기」, 『역사와 현실』67, (2008), p.86

143) 김명식, 「노동문제는 사회의 근본문제이라」, 『共濟』1, (조선노동공제회, 1920.9.10.), pp.17-21; 권희영, 「조선노동공제회와 「공제」, 『정신문화연구』16권2호(통권51호), (정신문화연구원, 1993.6), p.145

144) 金綴洙, 「勞働者에 關하여」, 『學之光』10, (1916.9), pp.14-15; 최선웅, 「1910년대 재일유학생단체 신아동맹당의 반일운동과 근대적 구상」, 『역사와 현실』제60호, (한국역사연구회, 2006), p.397

145) 권희영, 「조선노동공제회와 「공제」, 『정신문화연구』16권2호(통권51호), (정신문화연구원, 1993.6), p.150

146) 나경석, 「세계사조와 조선농촌」, 『共濟』1, (조선노동공제회, 1920.9.10.), pp.51-56; 권희영, 「조선노동공제회와 「공제」, 『정신문화연구』16권2호(통권51호), (정신문화연구원, 1993.6), p.152

147) K.S생, 「저급의 생존감」, 『학지광』제4호, (1915), p.25; 허호준, 「일본유학시기(1915-1918) 송산 김명식의 사회인식과 활동」, 『탐라문화』39권, (탐라문화연구소, 2011), p.399

148) Y생, 『共濟』7, (조선노동공제회, 1921.4.17.), p.30; 권희영, 「조선노동공제회와 「공제」, 『정신문화연구』16권2호(통권51호), (정신문화연구원, 1993.6), p.152

다. 흠은 이미 이슬람으로부터 전래된 이론을 알고 있었는데, 그것은 튀니지 출신의 이븐 칼둔이 1377년에 완성한 『역사서설』(무깃디마: *The Muqaddimah*)에 등장한 내용이었다.<sup>149)</sup> 당시에는 이미 삼별초진압 후 남송정벌에 성공한 쿠빌라이의 몽골제국에 의해 세계경제가 통합되어 소위 13세기세계체계가 백여년 정도의 시간 속에 정착된 때였다. 따라서 노동가치설은 18세기 유럽의 것이 아니라 14세기 아시아의 것이었다. Y생이 누구인지는 모르나 그가 내리고 있는 결론은 이븐 칼둔의 그것과 사실 크게 다르지 않은 것이었다.

### -상해파 고려공산당

사회혁명당은 1921년 5월 20-23일 상해에서 열린 고려공산당창립대회에 8명의 대표단을 파견했으며, 고려공산당의 성립을 선포했다. 소위 상해파 고려공산당이다. 고려공산당의 출현은 국내사회주의운동이 영국신자유주의나 일본사회주의를 학습한 지식인의 운동수준에서 드디어 현실을 변화시킬 혁명이론과 실천조직을 갖추었음을 의미했다.

우선 일본의 ‘아시아주의’라는 의제를 극복할 수 있는 세계적 의제는 레닌의 ‘민족·식민지문제에 관한 테제’로 나타난다. 1917년 러시아혁명 후 1920년 코민테른 2차대회에서 발표된 이 테제는 제2인터내셔널에서 식민지와 참전을 인정한 베른슈타인 일파의 사민주의에 대한 투쟁으로 기록된 1905년 슈투트가르트선언에서부터 시작하여 일관되게 발전되어 온 레닌혁명노선의 결정판이었다. 베트남의 또 한명의 탁월한 지도자 호치민은 선배인 판보이차우와 달리 일본이 아닌, 판 추친과 달리 프랑스가 아닌, 소비에트러시아로 향했다.

이 테제는 향후 20여년간 조선에서 일본의 아시아주의와 가장 치열하게 싸울 수 있는 지침이 되었으며 유라시아에 가장 강력한 영향력을 행사하는 의제가 되었다. 레닌은 이론을 주었음 뿐만 아니라 돈도 주었으며 코민테른 같은 국제연대조직까지 만들어주었다. 소련을 도둑놈의 정부라고까지 비난했던 안창호조차 레닌자금을 받아들이기로 결정한 것을 보면 레닌의 테제는 이념을 초월한 영향력을 가지고 있었다. 여기서 주목할 것은 이 테제가 레닌의 입을 통해 발표되었지만 가장 결정적인 초안은 임시정부 초대총리인 이동휘의 비서 박진순에 의해 제출되었다는 사실이다. 불과 23세의 청년이었던 박진순은 1920년초부터 6개월동안 레닌과 로이를 중심으로 한 ‘민족식민지문제소위원회’토론에 참석한다. 이 짧은 기간동안 박진순은 제1인터내셔널에서의 맑스의 논쟁과 제2인터내셔널에서의 레닌과 로자의 투쟁, 그리고 러시아혁명에서 제국주의 식민지론에 이르는 기나긴 사상적 궤적을 거의 정확히 간파한다. 그리고 무엇보다 그것을 조선의 현실에 적용시켜 사고하며 다시 레닌의 이론을 세계혁명의 의제로 만드는 데 기여한다. 코민테른 2차대회 직전인 1920년 7월초에 쓰여진 박진순의 ‘혁명적 동방과 코민테른의 당면임무’는 이전의 도식적인 혁명론을 수정하여 부르조아민족주의자에 대해 반제부르조아혁명단계에서 그들의 주도성을 인정하고 있다. 이것은 한인사회당의 상해임정 참여와 당수인 이동휘의 국무총리직 수용이라는 현실 정치지형의 변화가 반영된 결과였다.<sup>150)</sup> 정치적 결단은 이동휘에 의해서 이루어졌고 그에 대한 이론화는 박진순이 했으며 레닌은 그것을 세계적

149) Ibn Khaldun, trans. Franz Rosenthal, *The Muqaddimah: an introduction to history*, vol.2, (New York: Pantheon Books, 1967), p.313; 한덕규, 「이븐 칼둔의 경제사상」, 『한국이슬람학회 논총』6권, (한국이슬람학회, 1996), p.121

150) 박진순의 ‘당면임무’와 거의 같은 내용으로 한형권이 코민테른에 기고한 ‘동아시아 상황’은 한인사회당이 4월당대회에서 채택한 ‘계급강령’을 완화 수정하여 ‘민족부르주아지의 혁명성’을 인정하고 적극적인 제휴대상으로 인정함에 따라 ‘부르조아적 성격을 지닌 상해정부에의 참여에 대한 이론적 기반을 확보한 것으로 파악된다. (R(한형권), August 1920 "The Situation in East Asia", *Communist International* 13, pp.2551-2560)

의제속에 수렴하여 발표한 것이다. 1921년 극동민족대회전후로 레닌을 방문한 여운형일행의 회고에 의하면 레닌은 인도출신 공산주의자 로이나 이르쿠츠크파의 좌경된 노선대신 이동휘의 상해파노선과 입장을 같이 했다. ‘민족과 식민지문제에 대한 테제’는 1924년 중국에서 국공합작으로 귀결되고, 1927년 식민지조선에서 신간회의 창립을 가져왔다.<sup>151)</sup> 2차대전을 기화로 폭발하는 민족해방혁명의 흐름은 이미 20여년간 준비된 잠류의 결과였다.

고려공산당은 그 자체가 레닌의 사상과 이동휘의 지도력, 박진순의 이론을 바탕으로 한 세계적 의제속에 탄생한 당이었기에 활동반경이 조선에만 머물지 않았다. 그들의 눈앞엔 세계혁명이 놓여 있었던 것이다. 1921년 창당시 이동휘는 조선혁명의 조직대오를 건설함과 동시에 아시아총국의 건설에 돌입한다. 이는 일본의 아시아주의를 극복할 가장 위력한 이론과 조직을 제공할 가능성이 높았다. 김명식이 동아일보를 통해 새로운 혁명론을 전파하고 있을 때 일본, 중국 사회주의자들에 대한 조직사업이 진행되고 있었다.

일본 공산주의 운동사에는 이동휘의 한인사회당이 깊숙이 개입되어 있었다. 아직도 일부 일본인 연구자들은 이동휘가 일본공산당 창당을 지원했다는 사실을 꺼려 ‘코민테른 밀사’라는 모호한 표현을 쓰지만 코민테른의 밀사가 아니라 한인사회당의 밀사였다. 일본공산당 중앙위원이 되는 곤도 에이조(近藤榮藏)는 『코민테른 밀사-일본공산당 창생비화(創生秘話)』(1949)에서 1920년 이동휘가 상해에서 파견한 이증림(李增林)을 만났다고 전하고 있다. 즉, 1920년 7월 이동휘가 도쿄에 파견한 일본 주오대(中央大)출신 이춘숙(李春塾)은 메이지대학에 재학 중인 이증림(李增林)을 만났고 그의 소개로 아나키스트 오스기 사카에(大衫榮)를 만났다. 이동휘는 레닌자금 일부를 오스기 사카에에게 지원하면서 일본공산당을 만들라고 권했지만 오스기가 아나키즘을 포기하지 않는 바람에 무산되었다. 그러자 이증림은 곤도 에이조를 대동하고 상해로 가서 이동휘를 만나게 했다. 이동휘는 곤도에게 6300엔의 거금을 지원했다. 하지만 곤도는 시모노세키에서 도쿄행 급행열차를 두 번이나 놓쳐가면서 유흥에 빠졌다가 경찰에 체포되는 ‘시모노세키 유흥사건(下關遊興事件)’을 일으켰다. 그러나 곤도는 결국 이동휘의 지원 자금을 가지고 와세다대학의 사상 서클을 중심으로 효민공산당(曉民共產黨)을 결성하는 데 성공했다. 효민공산당은 1921년 11월 육군대연습일(陸軍大練習日)에 ‘공산당본부(共產黨本部)’ 명의의 반전(反戰)·반군(反軍)유인물을 군인기숙사에 뿌린 ‘효민공산당 사건’으로 붕괴되고, 1922년 7월 다시 결성되는 것이 사카이 도시히코(堺利彦)가 중앙위원회 위원장인 일본공산당이였다. 이동휘의 시도가 결과적으로는 실패했지만 그의 시도는 아시아 사회주의가 어떻게 움직여야할지에 대한 기준이 되었다.

1921년 5월 20일 상해에서 조선, 일본, 중국, 노령의 대표자 100여명이 참가한 가운데 열린 고려공산당(高麗共產黨)창립대회에서는 위원장에 이동휘, 비서부장에 김립, 중앙위원에 김철수·최팔용·장덕수등 12명이 선임되었고, 김명식은 유진희·한위건·장덕수·이봉수·최팔용 등과 함께 9명의 국내간부 중 일인으로 선정되었다. 또한 주종건·유진희·윤자영과 함께 국내기관지 주간이 되었다.<sup>152)</sup> 이때 사회혁명당은 상해파 고려공산당의 국내지부로 자신의 위상을 전환하였다. 상해파는 조선청년회연합회와 조선노동공제회를 실질적으로 장악했으며, 국내간부 가운데 장덕수와 김명식은 동아일보사 주필과 논설반원으로 『동아일보』의 중심 논진을 형성하고 있었다.

151) 전명혁, 「1920년 코민테른2차대회시기 박진순의 민족·식민지문제인식」, 『한국사연구』134, (2006.9), pp.196-197

152) 김권정, 「『신생활』에 대한 검토」, 『한국기독교역사연구소소식』25, (한국기독교역사연구소, 1996.10), p.17

-『신생활』

김윤식이 죽자 조문객이 물릴 듯이 몰려들었다. 그리고 그의 문장과 만절을 높이 평가하는 추모의 기사들이 이어졌다. 김윤식이 죽은 지 사흘 만인 1월 24일에 사회장위원회가 신속하게 꾸러졌다. 사회장위원들이 염두에 둔 장례식은 얼마 전에 일본에서 성대히 거행된 오쿠마 시게노부(大隈重信)의 국민장이었다. 오쿠마는 두차례 내각 총리대신을 지낸 거물 정치인이었다. 추모열기가 대단했다. 김윤식보다도 열하루 앞선 1922년 1월 10일에 사망한 그의 장례식은 도쿄 히비야(日比谷)공원에 마련한 특별 예식장에서 국민장형식으로 거행되었다. 그러나 조선은 식민지였고 국권을 상실한 처지인 만큼 국민장이라는 명칭은 실제에 부합하지 않았다. 그들은 다른 이름을 고안해 냈다. 바로 사회장이었다. 이 용어에는 식민지 조선인의 광범한 심리적 결집이 필요하다고 판단한 사람들의 열의와 창의성이 배어 있었다.<sup>153)</sup> 사회장위원회의 두축 중 하나는 민족주의 기호파이고, 다른 하나는 사회주의 상해파 세력이었다. 사회장위원회는 사회주의 민족주의 양대 세력의 한시적인 연합기관이었던 셈이다. 사회주의 세력이 김윤식사회장위원회에 가담한 것은 상해파가 폭넓은 민족통일전선정책을 견지하고 있었기 때문이었다. 그들은 민족내부의 투쟁을 지양하고 민족의 총체적 역량을 강화하는 속에서 노동계급의 성장을 도모해야 한다고 생각했다.<sup>154)</sup> 이에 대한 반대파가 즉각 결성되었다. 항의자들에 따르면, 김윤식은 한일병합 당시에 선명한 태도를 취하지 않고 기회주의적 행태를 보였다. 그뿐 아니라 사회를 위해 아무런 공헌도 끼친 바가 없다는 것이었다.<sup>155)</sup> 실제 김윤식은 일본정부로부터 귀족 칭호를 받은 76명 가운데 한 사람이었다. 병합이 이뤄진지 달포 가량 지난 1910년 10월, 그에게는 자작(子爵)의 작위와 은사금 5만원이 제공되었다. 또한 조선총독부의 자문기관인 중추원 부의장 직에 선임되었다. 김윤식은 중추원부의장 직은 사양하였지만 작위와 은사금은 끝내 거절하지 않았다.

김명식은 같은 상해파였음에도 장덕수가 추진한 김윤식사회장에 반대하여 각을 세운다. 김윤식의 제주도 유배시절 김명식은 이미 면식이 있었다. 사회장반대회에 결집한 단체들은 고려공산당의 통일전선정책에 반대하는 4개 신흥사회주의 단체였다.<sup>156)</sup> 조선공산당(중립당), 사회혁명당(서울파), 재일본조선인공산주의단체, 이르쿠츠크파고려공산당국내부가 그것이다. 사회장반대를 외쳤던 김명식마저 4월 청년회연합회 총회와 6월 조선노동공제회총회에서 장덕수와 함께 제명된 것은 이러한 조직적 활동의 결과였다.

1922년 2월의 김윤식사회장반대, 4월 서울청년연합회에서 상해파의 제명, 6월 노동공제회에서의 제명은 서로 긴밀히 연계되어 있었다. 김사국을 필두로 일치된 행동을 보였던 배후에는 상해파, 이르쿠츠크파와 무관하게 서울에서 독자적으로 출범한 '조선공산당'(이후의 조공과 구별하여 중립당)의 비밀결사 구성원들이었다.<sup>157)</sup> 이 사건은 상해파공산당이 쥐고 있던 국내 사회운동의 헤게모니약화<sup>158)</sup>는 물론 그해 연말 베르흐네우딘스크에서 열린 고려공산당통합대회

153) 이경석, 「운양 김윤식의 죽음을 대하는 두 개의 시각」, 『역사와 현실』제57권, (2005.9), p.89

154) 박종린, 「김윤식사회장 찬반논의와 사회주의세력의 재편」 『역사와 현실』38, (2000), p.258

155) 「사회장반대파가 맹렬히 일어나서 극렬반대」, 『매일신보』, 1922.1.29

156) 임경석, 「서울파 공산주의그룹의 형성」, 『역사와 현실』28, (1998); 박철하, 「1920년대 전반기 중립당과 무산자동맹회에 관한 연구」, 『송실사학』13, (1999); 박종린, 「김윤식사회장 찬반논의와 사회주의세력의 재편」 『역사와 현실』38, (2000); 임경석, 「운양 김윤식의 죽음을 대하는 두 개의 시각」, 『역사와 현실』57권, (2005.9), p.101

157) 임경석, 「1922년 상반기 재 서울 사회단체들의 분규와 그 성격」, 『사람』25권, (수선사학회, 2006), p.230

의 결렬로까지 이어지는 반상해파의 반격의 시작이었다. 신흥 사회주의자들은 식민지 조선의 민족주의자들이 반일운동의 동맹자가 될 가능성을 전혀 인정하지 않았다. 이 단계까지만 해도 그들은 민족통일전선 전술의 의의와 유용성을 승인하지 않았던 것이다.

1922년 4월 시점 청년회연합회3차총회집행위원회 「건의안」을 통해 상해파 공산당은 문화운동론에 입각하여 물산장려운동과 민립대학기성운동을 주창하고 나섰다. 상해파공산당의 입장에서 보면 이 운동론은 혁명의 결정적 계기가 성숙하지 않는 조건에 조응해서 제기된 전술이었다. 또한 식민지해방을 위해 민족부르조아적 요소와 협력한다는 관점이 뚜렷이 드러나 있다. 민족통일전선론의 골자가 관철되고 있었던 것이다.<sup>159)</sup> 상해파 공산당이 목적의식적으로 민족통일전선론을 주창하고 있었던 증거가 있다. 1922년 해외에서 간행되던 상해파공산당기관지 『효종』(曉鍾)지상에 유진희가 무아생이란 필명으로 운동론을 개진한 논문을 발표했다고 한다. 이 글은 ‘레닌의 민족유일전선사상’을 수입한 첫 문장이므로 ‘문헌적으로 가치가 있는 것’이라고 평가 받았다.<sup>160)</sup> 단 상해파 운동론에는 민족주의의 개량주의적 성격을 문젯거리로 삼은 흔적이 없다. 이 점에서 상해파는 신흥 사회주의이론가들의 거둬들인 공격을 감내해야 했다.

상해파 최고의 이론가였던 박진순은 상해에서 한국내의 사회주의운동과 관련을 가지려고 노력하던 중 그 결실로 1922년 국내최초의 좌파잡지 『신생활』이 창간된다. 이 잡지는 상해파고려공산당의 자금으로 창간된 것이었다.<sup>161)</sup> 박진순은 1922년에 『신생활』에 몇 개의 논문을 발표했다고 한다.<sup>162)</sup> 김명식은 상해파탈퇴를 선언상태였지만 『신생활』의 주필로 등장한다. 이는 김명식이 상해파와 실질적 관계를 형성하고 있었음을 의미한다. 김명식을 비롯한 유진희·신일용·이혁노·이성태·정백등은 ‘신생활 그룹’을 형성하여 1922년 1월 15일 박희도, 이승준등과 자본금 1만5천원의 신생활사를 창립하고 1922년 3월11일 『신생활』을 창간했다는 것이 표면에 드러난 사실이다.<sup>163)</sup> 그러나 러시아에서 수십만원의 선전비가 국내에 들어왔다는 풍문이 이어졌고 총독부검사국에서 그에 대해 조사하던 중 『신생활』11호가 러시아혁명 5주년기념호로 발행되자 박희도, 김명식등을 구속하고 1922년 11월 22일 발행금지처분을 한다.<sup>164)</sup>

이 돈은 독립운동사에서 가장 큰 말썽의 소재가 되었던 레닌자금일 가능성이 많다. 1921년 5월 고려공산당이 창당되고, 재무책임자는 김명식의 동지인 사회혁명당출신의 김철수였다. 1921년 말 모스크바극동민족대회 참석을 위해 출발한 김규식, 여운형, 나용균의 모스크바행 여비도 김철수가 지출한 것이다. 1921년 이동휘와 박진순이 동방혁명을 위한 동아시아혁명조직 건설에 착수한 자금도 이 돈이었다. 이때 상당액의 자금이 상해회의에 참석했던 이봉수를 통해 국내공산주의자들에게도 흘러들어간다. 레닌자금 중 국내로 들어온 자금은 최팔용등 문화운동자들이 출판과 문화운동에 써 공산주의이외의 일에 낭비했다는 비난을 받았던 것이다.<sup>165)</sup> 신생활사를 장악한 주필 김명식의 노선이 상해파의 전략과 항상 일치한 것은 아니었

158) 임경석, 「운양김윤식의 죽음을 대하는 두 개의 시각」, 『역사와 현실』57권, (2005.9), p.106참조

159) 임경석, 「서울파 공산주의 그룹의 형성」, 『역사와 현실』제28호, (한국역사연구회, 1998), p.236

160) 張日星, 「민족문제:‘당면의 제문제’의 續」(2회), 『동아일보』 1927.12.7; 임경석, 「서울파 공산주의 그룹의 형성」, 『역사와 현실』제28호, (한국역사연구회, 1998), p.237

161) 권희영, 「고려공산당 이론가 박진순의 생애와 사상」, 『역사비평』6호, (역사비평사, 1989.봄호), p.288

162) 권희영, 「고려공산당 이론가 박진순의 생애와 사상」, 『역사비평』6호, (역사비평사, 1989.봄호), p.289

163) 김민환, 「일제하 좌파잡지의 사회주의 논설내용 분석」, 『한국언론학보』, (한국언론학회, 2005.2), pp.277-278

164) 김종현, 「『신생활』의 사회주의 담론과 문예의 특성」, 『인문논총』32권, (경남대학교인문과학연구소, 2013), p.201

165) 이정식·김학준, 『혁명가들의 항일회상』, (민음사, 2005), pp.44-45

다. 신생활그룹은 개조의 목적, 의의, 실현가능성, 접근 방법, 예상 결과와 그 유용성, 수행기간과 일정 등 개혁을 위한 일목요연한 프로그램을 갖지 못했던 것은 한계였다.<sup>166)</sup> 그러나 중요한 논쟁의 지점마다 김명식은 상해파의 노선을 취하고 있다. 특히 1928년 스탈린치하에서 열린 코민테른 대회의 6월 테제는 또한번 운동노선의 논쟁을 불러일으키는데 김명식의 후배 박일형과 격한 논쟁을 벌인다.

박일형이 “우리의 선진”으로 인정하며 “발표한 일문일장을 금옥같이 경애”하였던 김명식이 민족주의자들과 매한가지로 ‘자치구설정문제’를 제기하고 나섰다면 포문을 연 것이다. 이에 김명식은 재만 조선인문제는 반제국주의운동에 귀착”되지만 “현재의 화난을 구하기 위하여”<sup>167)</sup> 자치구설정문제를 제기한다고 하였다. 그러나 박일형에게 이러한 김명식의 주장은 장개석 정권을 인정하는 것으로 밖에 보이지 않았다. “장개석 내지 그와 동일한 부류에서 중국의 정권이 장악되어 있는 동안까지는 그들의 영토적 욕망이 이를 불허”<sup>168)</sup> 할 것인데도 이를 주장하는 것은 곧 국민당정부를 용인하자는 말과 다를 것이 없다는 것이다. 이후 논쟁은 박일형의 글에 대한 김명식의 반박과 박일형의 재반박으로 이어진다. 논쟁의 핵심은 장개석의 국민당정권을 어떻게 이해하느냐 였다. 그렇다면 국민당에 대한 사회주의자들의 인식의 차이는 어디에서 오는 것일까? 1928년 개최된 코민테른 6차대회는 사회파시즘론을 내세우며 식민지 반식민지 국가의 혁명운동에서 민족부르주아지를 폭로하고 타격하는 방침을 분명하게 드러냈다. 이러한 코민테른 6차대회의 노선은 ‘12월 테제’등을 통해 조선에 전달된다. 조선의 사회주의자들은 이에 따라 아래로부터 조선공산당을 재건하기 위해 혁명적 농노조운동에 뛰어들었다.<sup>169)</sup> 국민당을 용인할 수도, 이용할 수도 없다는 박일형의 주장은 코민테른6차대회의 노선과 궤를 같이하고 있다. 박종린은 김명식이 오랜 세월동안 운동의 공간과 격리된 채 외롭게 투쟁해왔음을 짐작케 해준다고 평가했다.<sup>170)</sup>

그러나 이는 비단 조선에서만 일어났던 혼란이 아니었다. 베트남을 보자. 1928년 7월 코민테른 제6차대회에서 채택되었던 전략의 변화가 호치민의 사고에도 어느정도 영향을 주긴 하였다. 프랑스 제국주의, 봉건주의만이 아니라 반혁명적인 부르주아지를 타도하고 ‘노동자-농민과 병사의 정부’를 만들기 위해 투쟁할 것이라고 밝혔다.<sup>171)</sup> 호치민은 식민지지역에서 레닌주의 전략을 충실하게 고수하고 있었지만 모스크바는 이미 거기에서 앞으로 더 나간 상태였다.<sup>172)</sup>

166) 김현주, 「1920년대 전반기 사회주의 문화담론의 수사학 사회주의는 사회비평을 어떻게 변화시켰는가」, 『대동문화연구』64, (성균관대 대동문화연구원, 2008)참조.

167) 金明植, 「太平洋會議는 어떻게 利用할까 在滿同胞는 어떻게 해야 살까」, 『동광』26호, (1931.10); 윤상원, 「만보산사건과 조선인의 중국인식-사회주의자들의 인식을 중심으로」, (만보산사건80주년기념학술대회)『만보산사건과 한중관계』, (한국사연구회, 고려대아세아문제연구소비교사연구센터, 2011), p.28

168) 朴日馨, 「滿洲問題를 如是我觀」, 『비판』1권7호, (1931), p.110; 윤상원, 「만보산사건과 조선인의 중국인식-사회주의자들의 인식을 중심으로」, (만보산사건80주년기념학술대회) 『만보산사건과 한중관계』, (한국사연구회, 고려대아세아문제연구소비교사연구센터, 2011), p.28

169) 최규진, 『한국독립운동의 역사44-조선공산당재건운동』, (독립기념관한국독립운동사연구소, 2009), 참조; 윤상원, 「만보산사건과 조선인의 중국인식-사회주의자들의 인식을 중심으로」, (만보산사건80주년기념학술대회), 『만보산사건과 한중관계』, (한국사연구회, 고려대아세아문제연구소비교사연구센터, 2011), p.28

170) 박종린, 「꺼지지 않는 불꽃, 송산 김명식」, 진보평론 2호, 1999, 참조; 윤상원, 「만보산사건과 조선인의 중국인식-사회주의자들의 인식을 중심으로」, (만보산사건80주년기념학술대회) 『만보산사건과 한중관계』, (한국사연구회, 고려대아세아문제연구소비교사연구센터, 2011), p.28

171) William J. Duiker, *HO CHI MINH*, (Hyperion, 2000)/정영목 역, 호치민평전, (푸른숲, 2001), pp.266-267

172) William J. Duiker, *HO CHI MINH*, (Hyperion, 2000)/정영목 역, 호치민평전, (푸른숲, 2001), p.267

1930년 10월 20일 홍콩에서 열린 베트남공산당 중앙위원회에서 호치민의 지도하에 작성한 임시강령을 대체했다. 임시강령에는 통일전선전략은 민족독립이라는 대의에서 부르주아지와 소지주의 지원에 기대는 내용이 포함되어 있었던 반면 젊은 지도자 찬 푸가 제시한 새 강령은 이제 그런 분자들이 속속들이 반동적이며 결국 혁명의 대의를 배반할 것이라고 강조했다. 1927년 중국공산당의 비극적 경험에 바탕을 둔 예상이었다.<sup>173)</sup>

코민테른의 새로운 노선은 단지 호치민의 입장을 거부한 것일 뿐만 아니라 민족독립문제에 집중하면서 중간계급과 농촌 향신계급 내 진보적분자들의 적극적 협조를 얻으라는 레닌의 1920년 전략으로부터도 분명히 달라진 것이었다. 새로운 시대를 맞이하여 중국이나 네덜란드령 동인도제도의 민족주의 정당들과 효과적인 동맹을 맺으려는 시도가 무산되면서 인도차이나를 통틀어 가장 경험이 풍부한 혁명가 호치민의 사상은 타당성을 잃은 것처럼 보였다.<sup>174)</sup> 그러나 이후 호치민노선은 그의 승리로 결국 타당성을 입증 받았다. 김명식은 상해파고려공산당의 노선과 완전히 일치하지는 않았지만 대체로 그 영향하에 있었음을 알 수 있다.

상해파 고려공산당의 전략은 칼 슈미트조차 유일한 초국가적기구로 평가한 코민테른의 초기전략 그대로였다. 중요한 것은 상해파고려공산당이 코민테른전략의 수혜자일 뿐아니라 적극적인 제공자였다는 점이다. 풍찬노숙하던 어려운 독립운동의 나날에도 세계를 응시하며 세계적 의제를 설정할 수 있는 능력을 가진 보기 드문 지도력이 조선이 있었다는 사실은 가치판단을 떠나 주목할 일이다. 김명식은 상해파고려공산당참여와 『신생활』을 통해 불같은 사회주의논객으로 이름을 날리는 때로부터 그의 말년까지 세계를 응시하며 조선의 현실을 변혁하려는 입장을 놓친 적이 없다. 이것은 항일시기로부터 제주4.3에 이르기까지 운동가들에게 한 번도 흔들림 없이 견지된 운동의 전제였다.

## 신촌리 동수동

4.3무장봉기를 결정한 것은 언제일까? 이덕구 사살 후 같은 장소에서 노획한 「제주도인민유격대투쟁보고서」에 의하면 3월 15일 경이다.<sup>175)</sup> 또한 회의 참가자로서 유일한 생존자였던 이삼룡은 세차례<sup>176)</sup> 증언하였는데 회의일자는 정확하지 않아 2월말에서 3월 10일까지를 오갔다. 그렇다면 장소는 어디일까? 이삼룡은 ‘신촌의 한 민가’라고만 기억할 뿐 처음 간 집이라 지금은 기억이 안난다고 했다.<sup>177)</sup> 그러나 ‘굉장히 큰 집’<sup>178)</sup>이라고 했다. 한편, 김달삼의 연락과장이었던 김생민에 의하면 회의장소는 북촌이다. “회의는 어디서 했느냐하면 바로 북촌에 김달삼이가 근거지를 가졌다. 신촌세포책 김경행이가 김달삼을 북촌으로 옮겼다.”<sup>179)</sup> 그러나 김생

173) William J. Duiker, *HO CHI MINH*, (Hyperion, 2000)/정영목 역, 호치민평전, (푸른숲, 2001), pp.293-296

174) William J. Duiker, *HO CHI MINH*, (Hyperion, 2000)/정영목 역, 호치민평전, (푸른숲, 2001), pp.299-300

175) 문창송 편, 『한라산은 알고 있다. 묻혀진 4.3의 진상』, 1995, pp.16-17

176) 2002년 7월 11일 제주4.3위원회 조사팀(채록시간 미상), 2005년 7월 국사편찬위원회채록팀(2차례 4시간 25분), 2006년 5~9월 제주MBC ‘재일제주인’채록팀(채록시간미상) 이삼룡은 MBC 취재팀에 증언 한 뒤 작고하였다. 이들 증언은 각기 달라 교차확인 필요하다.

177) 2005년 7월 국사편찬위원회채록팀(2차례 4시간 25분)

178) 2006년 5~9월 제주MBC ‘재일제주인’채록팀

179) 김생민 채록 2001.7.13.(채록자: 양조훈, 장윤식, 김은희)

민은 신촌회의에 참석하지 않았고 전해들은 이야기이며 안세훈이 참석했다는 증언은 이삼룡의 증언과 엇갈리는 내용으로 신빙성이 의심된다. 그럼에도 불구하고 그는 골프장이 있는 북촌곳의 김경현(김경행)집을 최종회의 장소라고 확인했다. 따라서 그의 증언도 무시할 순 없어 보인다. 또한 일각에서는 남로당조천면책이었던 신촌리의 조규창가가 신촌회의 장소로 추정되어 왔다. 그러나 48년 1월 남로당회합 대검거 사건이 있었기 때문에 조천면당책이었던 조규창의 집에서 회의를 연다는 것은 무리가 있어 보인다. 그러나 불가능하진 않다. 남로당은 아직 합법정당이었고 미군정에서도 남로당 검거자들을 석방하라고 해서 실제 석방됐기 때문이다. 그럼에도 불구하고 가능성은 희박해 보인다. 이런 상황에서 제주4.3추가진상조사단 김경훈시인의 소개로 필자가 재취재한 동수동 김희옥할머니의 증언은 귀를 뺨쩍 열리게 하는 내용이다.

“할아버지는 문씨고 할머니는 허씨고. 그 할머니가 부녀회장을 했거든 그래서 아주 활동력이 좋았어. 그 할머니 집이 커. 당시 내 사촌오빠가 김성배라고 나중에 김진용으로 이름을 바꿨는데, 나를 부르는거라. (사촌오빠도 회의에 참석하셨나요?) 회의참석은 못하고 동네 유지여서 손님들이 동네에 오니깐 이것저것 일을 도왔거든. 나한테는 밥을 허라고 해서 밥 심부름을 해서. 한 5일정도 그 사람덜이 회의를 했는디. 회의 할 때 밥상들고 들어가보면 7-8명 있을 때도 있고 더 많이 있을 때도 있고 헌디, 어쨌든 그 몇일 동안 들어오고 나가는 사람들을 다 합치면 40-50명은 되었을 거여. 나중에 내가 이렇게 생각해보면 각 마을에서 거물급들이 모여든 거라. 내가 나중에 생각해 보니깐 말이지. 회의할 때 이덕구는 안왔어. (이덕구는 그전에 알고 계셨나요?) 아. 그럼 이덕구하고 그 형은 학교 선생도 하고 해서 우리가 다 알았지. 회의 한 때가 언제인지는 잘 모르크라. 하지만 위험한 시기였다는 기억은 있어. 막 무서웠으니깐. 산천단 사는 고한실이 형이 있는디. 고한수든가 기억이 가물가물하네. 그 어머니가 우리 아버지 고모라. 친족 뺄이지. 그 회의에 참석을 해서. 그 어른이 나를 만나니까 그 소릴 허더라구. 만약 잡혀가면 모르켄만 허든 산덴. 알켄만 하지말랜. 난 그 어른말만 듣고 끝까지 말 안했지”<sup>180)</sup>

김할머니의 증언에서 허씨할머니 집이 컸다는 기억은 이삼룡의 기억과 일치한다. 또한 이덕구가 참석하지 않았다는 것도 일치한다. 이삼룡은 잠깐만 회의를 해서 결정했다고 했으나 김희옥할머니는 몇일동안이라고 하는 점에선 차이가 있다. 이삼룡은 시종일관 참석인원이 19명이었다고 했으나 할머니는 드나든 총인원을 40-50명 정도로 식사를 40인분정도로 준비했다는 기억에서도 차이가 있다. 이 인원은 김생민이 증언한 바 찬탁을 조직하기 위해 이승엽이 내려왔을 때 모인 숫자 40여명과 가깝다. 이삼룡은 많게는 8명의 참석인원의 실명을 거론했다. 그리고 중복되지 않는 참석자를 포함하면 총 11명의 실명이 참석자로서 확인되는 셈이다. 그들은 다음과 같다.

조몽구, 이종우, 강대석, 김달삼, 이삼룡, 김두봉, 고철종, 김양근, 김두훈, 강규찬, 이상윤.

여기서 강규찬에 대해 이삼룡은 이미 제주를 떠난 뒤였다고 증언한 적도 있다. 또 다른 증언에서는 이덕구도 참석했다고 했으나 이는 일단 착오일 가능성에 비중을 두어 유보해 두자. 그러나 할머니는 그들이 뭔가 거물급이라는 느낌은 받았지만 처음 보는 사람들이라 이름을 알진 못했다. 할머니의 증언에서 참석자중 유일하게 아는 사람은 고한수란 이름의 산천단 사는 친척이었다.<sup>181)</sup> 그가 이삼룡이 증언한 19명중 이름이 밝혀진 11명 이외에 포함되어 있는지가

180) 김희옥(1933년생.조천면 신촌리 동수동 43번지)채록. 2014년 6월 12일, 6월 14일(채록자: 이시우). 김희옥할머니의 증언을 최초로 채록한 것은 제주4.3사건추가진상조사단이다.

181) 김희옥할머니의 증언에 의하면 고한수는 고한실의 형이란 점과 산천단에 살았다는 점을 정확히 기억하였다. 이를 토대로 고씨의 족보등 여러자료를 종합하면 그의 가족관계는 다음과 같다. 제주고

결정적인 단서가 될 것이다. 만약 그의 이름이 11명이외의 또다른 참석자가 분명하다면 이 장소는 신촌회의의 가장 유력한 장소가 될 것이다.

김희옥할머니가 직접 특정하며 증언하신 회의장소는 동수동 47-3번지 주택 뒤편 과수원이다. 이 집의 정문에서 작은 창고가 있는 돌담길이 과거 회의장소인 문씨네 집으로 가는 길이었으나 문씨는 10월경 동수동에서 고봉화등 4명과 함께 함덕 서우봉으로 끌려가 학살당하고 아들도 죽고 할머니도 고향으로 돌아가 버리자 집은 해체되어 버렸다. 그러자 지금처럼 길을 막아 작은 창고가 지어진 것이다. 어쨌든 현재 거론되는 4.3결정회의 장소는 신촌의 조규창가, 동수동, 북촌곳 세 곳이다.

다음으로는 가장 중요한 결정내용이다. 무장항쟁의 힘과 방향은 결국 여기서 설정된 목표에 전적으로 구속되기 때문이다. 「유격대보고서」에 의하면 첫째, 조직보호와 방어의 수단으로서 둘째, 단선단정반대 구국투쟁의 방법으로서 적당한 시간에 전도민을 총궐기시키는 무장반격전을 기획 결정한 것이다. 이삼룡이나 이운방, 김생민등 당시 관계자들의 증언은 단선단정반대를 앞세우거나 우선순위로 강조할 뿐 여기에서 크게 벗어나지 않는다. 단선단정수립은 한국문제를 유엔문제로 만든 핵심사건이었다. 이제 제주도는 미국패권이 주도하는 유엔체계의 소용돌이 아주 빠르게 빨려 들어갔다. 해방초기 미국에 협조적이었던 시각이나 그 연장에서 유엔에 기대를 가졌던 시각들은 47년 트루먼독트린을 분수령으로해서 정확히 반대방향으로 나아가기 시작했다. 미국이 한국문제를 유엔에 상정하면서, 한국 특히 제주의 문제는 ‘미군정의 문제’가 아니라 ‘유엔체계를 앞세운 미군정의 문제’로 더한층 복잡해졌다. 4.3항쟁과 연관한 세계체계의 맥락은 미국반대만으로 해결될 수 없는 상황이 되었다. 47년 학생들의 양과자반대운동이 낮은 단계의 반미운동이었다면 4.3항쟁은 반미만이 아니라 유엔의 국가형성기능 혹은 국가승인기능에 대한 법적투쟁의 성격을 갖고 있다. 유엔헌장은 유엔에 어떠한 국가형성권, 국가승인권능을 부여하고 있지 않기 때문이다. 유엔은 국제법적으로 국가승인 문제를 직접 해결하는 기구가 아니며<sup>182)</sup> 현대 국제법하에서 국가의 법주체성은 만인에 대한(ergo omnes) 법주체성이다. 그것은 타국에 의한 승인을 필요로 하지 않는다.<sup>183)</sup> 해방 이후 남한에서의 미군정

---

씨 영곡공파로 부 고규남(高珪南:1887), 모 김운하(金雲河:1880), 장남 고한석(高漢錫:1910), 차남 고한수(高漢洙:1919), 삼남 고한실(高漢實:1923)이다. 이중 고한수는 담양 전씨성을 가진 부인과 결혼했으나 후손이 없는 것으로 봐서 큰 변고가 있었던 듯 더 이상 대가 이어지지 않았음을 알 수 있다. (제주고씨 인터넷 족보. <http://jejsr.hosting.paran.com/yg/yg60942.html>참조(2014.6.16검색) 아라리 산천단 371번지 고규남(高珪南)가에 대한 1939년 당시 조사기록에 따르면 그는 2남 3녀의 자녀를 두고 있는데 아들 둘 다 일본 오사카의 나니와(浪花)소학교에 재학 중이라고 적혀있다. (다카하시 노보루(高橋昇)저, 흥성목 역, 제주시우당도서관 편, 『조선반도의 농법과 농민-제주도편 1939년』, (제주: 제주시우당도서관, 2000), pp.42-44) 김희옥 할머니가 증언한 고한실(南洲 高漢實)은 1963년 동수동에 우물정비에 필요한 자금을 희사한 인물인데 스스로의 증언에 의하면 한학자이신 아버지(山音 故高珪南)는 향교 반수를 지낸 빈곤한 농부였고 어머니(金雲河)는 열렬한 불교 신자였다고 한다. (<http://www.adventist.kr/800>참조(2014.6.14.검색) 이는 앞의 책에서 그의 집이 가옥3동 중 1동을 사원으로 사용하고 있다는 기록과 일치한다. 고한실의 모친 김운하가 김해 김씨로 김희옥 부친의 고모라는 것도 설득력이 있다. 그러나 김희옥할머니의 증언과 기록이 불일치하는 부분은 고봉화이다. 제주고씨 족보엔 장남의 이름은 고한석이다. 고봉화가 개명한 이름인지는 확인되지 않는다. (고봉화 관련해서는 다음 참조. 김희옥(1933년생.조천면 신촌리 동수동 43번지)채록. (채록자: 제주4.3사건추진조사단)

182) S. Rosenne, "Recognition of States by the United Nations", *British Yearbook of International Law*, vol. 26 (1949), p.437 참조; 조시현, 「6.25의 법적조명」, 『서울대학교 법학연구소 주최 6.25 50주년 학술심포지엄 자료집』 (2000.6.13), p.29 재인용; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.382-383

점령당국은 주권을 대체하거나 양도할 수 없다는 전통적인 점령법을 무시하고 주권정부로서 기능했다.<sup>184)</sup> 해리스(Grant T. Harris)가 말한 바대로 이제 “점령은 일시적 현상이 아니라 목표가 되었으며, 그 목표는 국가창설(nation-building)로 바뀌었다”<sup>185)</sup>는 지적은 1990년대 이후의 특징이 아니라 이미 해방 이후 한국과 오키나와점령정책의 특징이었다.<sup>186)</sup> 이 같은 불법적 점령정책을 국제적으로 승인하고 합법화시켜주는 역할을 유엔이 수행하고 있었다.<sup>187)</sup> 근본적으로 유엔은 국가간(international)기구이지 초국가(transnational)기구는 아니다. 그러나 47년 이후 미국패권체계는 냉전을 기획할 뿐만 아니라 유엔의 위상과 역할을 현장의 틀 밖에서 현장해석을 매개로 변형하는 시도에 들어간다. 가장 극적인 시도는 한국전쟁에의 개입과정에서 이루어졌다. 5.10단선반대는 초국가적기구였던 코민테른의 전통위에 서있는 남로당이 국가간기구인 유엔과 충돌하는 균열선이었다. 이에대해 무장대는 ‘유엔조선위원회 철거’란 요구를 처음부터 명확히 제기하고 있었다.<sup>188)</sup> 김구나 김규식등 당시 대다수는 이를 반대했지만 말로만 할뿐 다른 수단을 가지고 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 비폭력투쟁만을 해야 한다는 논리는 마치 야나기 무네요시의 논리를 반복하는 것이다. 야나기는 1920년대에는 한국에서, 1930년대에는 오키나와에서 ‘위대한 미를 가진 민중, 위대한 미를 가진 나라’라고 칭송하며 일본정책을 비판하였다. 그러나 한국이 폭력에 의해 독립을 쟁취하려 한 일은 부정했다. 그것은 일본의 방식을 흉내 내는 것이라고 말이다.<sup>189)</sup> 그러나 야나기가 그렇게 말할 수 있었던 것은 일본이 폭력에 의해 산업자본주의에 의해 러시아에 승리했기 때문이다. 가라타니 고진은

183) Grigoriĭ Ivanovich Tunkin, *Theory of International Law* (Harvard University Press, 1974), p.364; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.383

184) Ernst Frankel, “Structure of United States Army Military Government in Korea,” *Historical Files* (National Archives), pp.1-24 참조

185) Grant T. Harris, “The Era of Multilateral Occupation”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol.24, 2006, pp.12-14

186) 미국은 1942년 가을 알제리·모로코·튀니지 등 북아프리카의 식민지들과 이탈리아 점령에서 최소한의 개입 혹은 ‘완전한 간접점령’을 단행했다. 또한 해방된 오스트리아에는 자유선거를, 패전국인 일본·독일에 대해서도 조속한 지방정부 및 중앙정부 구성을 위한 선거를 실시했다. 미국은 1907년 헤이그 조약의 자유주의적 조항을 한국에는 적용하지 않았으며 나아가 한국에 주권정부가 수립될 때까지 남한의 주권을 주한미군이 담당할 것이라는 ‘한국의 주권귀속’에 대한 연합국이나 미국 정부의 공식성명·지침 등의 근거를 갖고 있지 않았다. 고지훈, 「주한미군정의 점령행정과 법률심외국의 활동」, 서울대국사학과 석사학위논문, 1999, pp.7-11, 57-58; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.103

187) 유엔의 역사는 다시 반복되어 1990년대에 몇몇 지역기구들에게서는 법의 집행과 분쟁 이후 상황에서의 제도 건설과 관련한 비군사적 평화유지활동—이는 상당히 오랜 시간을 필요로 한다—을 개발하려는 또 다른 경향이 나타나고 있는데 이는 고전적 점령과 뚜렷이 구별되지 않는다. 아오이 치유키(靑井千由紀), 「평화유지에 있어 유엔과 지역기구: 독트린의 공백채우기?」 『유엔과 국제위기관리』 (서울: 리북, 2005), p.49참조; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.103

188) 무장대는 내부적으로는 단선·단정 반대, 유엔 조위(朝委)격퇴를 항쟁시작 시점에서 명확한 목표로 설정하고 있었다. (文昌松 편, 「제주도 인민유격대 투쟁보고서」, 『한라산은 알고 있다. 문혀진 4·3의 진상』, 1995, pp.16-17); 종군기자 조덕송의 「유혈의 제주도」에는 경비대가 전투행동을 개시하면서 폭도측에 귀순을 권고하였으나 폭도측은 도리어 대의명분을 내세워 다음과 같은 회신을 보냈다고 밝히고 있다. 「친애하는 장병 제형이여! 제형의 민족적 양심과 정의에 불타는 올바른 행동을 우리들은 믿노라.(중략) 왜 우리들이 총대를 메지 않으면 안 되었던가. 우리들에게 무력의 도전과 만행을 그치지 않는한 우리들은 백만 명이 오더라도 불사하고 싸울 것이다.(중략) 친애하는 제형들이여, 사태의 평화적 해결을 위하여 다음에 우리들의 정당한 요구를 제시하노라. 무장경관대의 즉각 해산, 사설 테러단체의 해산과 처벌, 도지사 유해진(柳海辰)을 즉시 파면하라, UN 조위(朝委)철거, 미소양군 즉시 철퇴, 단정반대, 남북통일정부 수립 절대 추진. (趙德松, 「유혈의 제주도」, 『신천지』, 1948년 7월호) 이 두 문건을 통해 무장대의 정치적·전략적 목표설정은 처음부터 일관된 것임을 알 수 있다.

189) ‘강력의 압이 안이오 오죽 눈물만흔 인정만이 세상에 평화를 래케한다.’ 야나기 무네요시, 「조선의 친구에게 보내는 글」, 『동아일보』, 1920.4.19., 4.20

한국인의 독립운동이 폭력적이 되는 것은 당연한 일이며 그 외의 방법은 있을 수 없다고 말한다.<sup>190)</sup> 미국패권하의 유엔체계가 압박하는 5.10단선을 반대하여 무산시키고자 한다면 과연 어떤 방법이 있었을까? 당시상황에서는 무장항쟁조차 공세적이기보다는 오히려 수세적이다. 5.10단선반대가 유엔의 왜곡된 국가형성기능에 대한 수세적 저항이었다면 북한의 8월 해주인민대표회의는 국가형성과 국가승인권이 주권의 고유한 권한임을 드러내기 위한 공세적 시위처럼 보였다.

그러나 무장항쟁의 선택은 결정적으로는 48년 1월 대검거사건으로 인한 조직보위문제였을 것이다. 1948년 1월 22일 새벽 3시 경찰이 남로당조천지구집회를 급습, 106명을 체포했다. 22일 검거 사건 이후 남로당검거작업은 지속되었다. 남로당제주도당위원장인 안세훈을 비롯해 김유환, 김은환, 김용관, 이좌구, 이덕구 등 거물급들을 포함 1월 26일까지 221명이 경찰에 검거됐다. 무장투쟁의 핵심인 김달삼도 경찰에 붙잡혔으나 연행도중 도주했다. 그러나 남로당 조직을 전면으로 노출시킨 이 검거선봉의 사후처리는 흐지부지됐다. 폭동음모사건에 대한 구체적인 근거를 밝히지 못한데다, 1948년 3월에 이르자 5·10선거를 앞둔 미군정에서 유엔한국임시위원단의 요청을 받아들여 정치범에 대한 대대적인 특사령을 발동했기 때문이다. 이로 인해 제주도 남로당 거물급 인사들도 '4·3'발발 이전에 모두 석방됐다. 이때 만해도 남로당은 합법정당이고, 경찰이 남로당의 조직체계를 정확히 인지하기 전이었다. 그러나 잡힌 사람 중에 김달삼의 연락부장이었던 김생민이 고문에 못 이겨 발설함으로서 조직이 폭로된 것이다. 당 조직의 폭로는 단순히 남로당조직이 노출됐다는 사실에 그친 것이 아니라, 제주도당의 진로에 결정적인 영향을 미쳤다. 남로당조직원 사이에는 조직의 와해는 물론 생명의 위협을 느낀 긴장감이 팽배했다. 결국 이런 위기의식에 의한 지도부의 개편작업은 바로 무장투쟁을 촉발하는 한 동인(動因)이 됐다.<sup>191)</sup>

또 하나의 요인은 이운방과 김생민의 증언에서 공통적으로 지적된 49년 남침설이다. 이운방은 제주도를 전부 장악해서 1년만 지탱하면 육지에서 일어나거나 또는 북에서 일어날 것이라고 정세를 전망했다는 것이다. 김생민은 그 구체적인 출처가 이좌구라고까지 특정한다. 4.3사건이 나자 이덕구형 이좌구는 군자금 조달하려고 신촌세포 책임자였던 김경현과 함께 10월달에 일본으로 갔는데 갔다와서 김생민에게 다음과 같이 전했다.

야-, 이북에서 팔로군들, 뭐 해서, 소련군들 철수하면서 탱크도 조달하고, 대포.탄약 다 놔두고, 전부 놔두고 가니까 얼마든지, 여기에서 혁명 분위기가 조성이 돼서, 일어났다 하면 바로 밀고 들어온다. 준비는 다 돼 있다. 문제는 미군철수다. 5.10선거 때문에 곧 미군이 철수하게 된다' 라는 것이었다. 미소양군철수문제가 4.3사건의 중요한 정세분석동기였다는 것이다.

즉, 49년 남침설에 고무되어 1년만 버티면 통일될 것이라고 판단했다는 것이다. 내부의 논의야 어떻든 공개적으로 표명된 입장만을 보면 유격대의 입장은 단선단정반대조국통일임이 분명하다. 유격대가 다음의 호소문을 발표하는 순간 내부결정은 끝난 것이다.

시민동포들이여! 경애하는 형제들이여! '4.3' 오늘은 당신님들의 아들 딸 동생이 무기를 들고 일어섰습니다. 매국 단선단정을 반대하고 조국의 통일독립과 완전한 민족해방을 위하여! 당신들의 고난과 불행을

190) 가락타니 고진(柄谷行人), 「미와지배-오리엔탈리즘이후」, 사단법인 민족문화작가회의주최 세계작가와의 대화, 1997.6.26. 대한출판문화회관강당, p.16

191) 김관후, 「김관후의 4·3칼럼」 12, 『제주의소리』 2013.11.11

강요하는 미제 식인종과 주구들의 학살만행을 제거하기 위하여! 오늘 당신님들의 뼈에 사무친 원한을 풀기 위하여 싸우는 우리들을 보위하고 우리와 함께 조국과 인민의 부르는 길에 걸기하여야 하겠습니다.

오히려 이 회의의 가장 큰 문제점을 지적해야한다면 무장투쟁의 마무리 혹은 출구전략이 부재했다는 점이다. 목표로 천명했던 5.10단선이 거부되었음에도 무장대는 무장항쟁을 멈추지 않았다. 레닌 이래 사회주의군사전략은 클라우제비치의 전쟁론에서 크게 벗어나 있지 않았다. 즉 전쟁은 정치의 수단이라는 논리이다. 무장투쟁 역시 정치의 수단 중 하나였으므로 정치적 목표가 정확해야 하고 그 목표가 달성되면 어떻게 종결할 것인가에 대한 계획 역시 정치적으로 결정되어 있어야 했다. 예를들면 1919년 ‘전로국내조선인회의’는 파리강화회의 대표에 의한 외교활동만으로는 독립을 달성할 수 없을 것이라는 점을 알았기에 평화적시위단계-무력시위단계-파리강화회의외교활동단계의 3단계 운동방략을 수립하였다. 즉 일본군과 대전하여 ‘열국으로부터 하나의 교전단체로 승인받아’ 조선의 독립문제를 파리강화회의의제로 상정시키는 것을 최종목표로 두고 있었다.<sup>192)</sup> 이는 무장투쟁전략이 사회주의독립운동세력들에게 오래전에 매우 세련된 형태로 정립되어 있었음을 보여주는 사례이다. 4.3무장항쟁은 이러한 전통으로부터 계승한 것과 발전시키지 못한 것이 있었다. 5.10단선반대라는 정치적목표를 설정했던 것은 계승의 측면이다. 그러나 투쟁을 어떻게 마무리할지에 대한 출구전략이 부재했던 것은 발전시키지 못한 측면이다.

제주남로당의 무장투쟁노선은 ‘혁명적 폭력’을 신념화한 당원들에게 당위의 문제이지만 반대파는 말할 것도 없고 중간지대의 사람들에게 사회주의자=폭도라는 멍에를 씌우는 핵심이기도 하다. 마르크스에 의하면 혁명이 ‘폭력’을 부르는 것은 혁명을 낳은 체제 자체가 폭력적이기 때문이다. 따라서 ‘폭력’ 때문에 혁명을 회피한다는 것은 자본주의 자체가 낳는 폭력을 용인하는 것이다. 그리고 혁명은 반드시 반혁명의 연쇄반응을 초래하기에 유혈을 부를 뿐이라는 공격에도 항상 노출되어 있다. 그러나 혁명이 아닌 개혁을 주장해도 반혁명은 일어난다. 자본가들이 사보타지에 뒤이어 군사쿠데타로 정권을 전복하고 수만 명을 학살하는 방식을 통해 개혁을 봉쇄하는 경우가 역사에 얼마나 허다한가. 반혁명을 불러오기 때문에 혁명을 방지해야 한다면, 개혁 조치들도 반혁명을 불러오기 때문에 가급적 시도해서는 안된다. 그럼 사회는 평화가 올까?

장 조레스(Jean Jaurès)는 반전투쟁을 주장하며 사민주의와 혁명적사민주의 둘 중 누가 더 폭력적인가를 따진다. 사민주의는 제국주의를 옹호함으로써 결국 제국주의 전쟁을 초래케 하는데 일조했다. 어느 사회의 갈등이 피할 수 없는 수준에 이르렀다면 전쟁의 폭력이 더 한가 혁명에 의한 폭력이 더한가? 폭력에 폭력으로 맞서서는 안된다는 ‘비폭력’론의 폭력성은 어떠한가? 강자의 폭력과 약자의 폭력을 동일선상에 놓고 전자에게만 면죄부를 부여해온 것이 비폭력론의 역할이었으며 그런 폭력성을 사고조차 할 수 없게 만든 것이야말로 근원적 폭력이다.<sup>193)</sup>

4.3은 아직 대한민국이 수립되기 전이므로 8월 15일까지는 국가에 대한 반란이라고 할 수 없다. 또한 8월 15일 대한민국헌법은 민주공화정을 채택하고 있으므로 4.3이 내건 요구, 즉 사회주의혁명은커녕 부르조아혁명의 수준에도 미치지 못하는 요구가 불법이 될 수도 없다. 단독정부반대 통일정부수립은 헌법의 요구와 충돌하기는커녕 일치한다. 4.3을 주도한 제주남로당

192) 姜德相 編, 『現代史資料』 27권, (みずす書房, 1967), p.172; 반병률, 『성재 이동휘일대기』, (서울: 범우사, 1998), p.163재인용

193) 임성모, 「우치난추의 눈으로 본 오키나와」 『역사비평』 통권85호, (서울: 역사비평사, 2008.겨울), p.74참조

이 내건 요구가 문제가 아니라 그것을 수용하지 못하는 대한민국의 체제가 오히려 문제 아니었을까? 이 문제를 고민함에 있어서 영국의 보수당 정치인 키텐 호그의 의회 연설내용은 흥미할 가치가 있다. “만약 여러분이 국민들에게 ‘사회개혁’을 선사하지 않으면 그들이 여러분에게 ‘사회혁명’을 선사할 것입니다.”

남로당의 폭력만이 문제가 아니라 국가의 폭력이 더 큰 문제였다. 마르크스에 따르면 보나파르티즘이란 “부르조아가 민족을 지배할 능력을 이미 상실하고 노동자계급이 그 능력을 아직 확보하지 못한 시대의 유일하게 가능한 통치형태”를 의미한다.<sup>194)</sup> 지배세력에게 지배능력이 없고 피지배세력에게도 지배능력이 없는 상황. 그람시(Antonio Gramsci)는 이같은 상황을 ‘위기’라고 말한다. 혁명적 폭력이란 점에서 볼 때 그것은 프랑크혁명처럼 왕을 처형할 만큼 과감하지도 못했고 국방경비대와 미군정에게 적대적이기는 커녕 유화적이었다. 국가도 폭력을 행사함으로써 폭력자체가 부당한 것은 아니다. 그러나 통제되지 못하는 폭력은 분명 부당하다.

3월 7일 선거법공포 후 3월 30일부터 선거인등록, 입후보자등록으로 시작되는 5.10선거일정은 무장봉기가 4월에 일어나는 배경을 이해하는데 도움이 된다.<sup>195)</sup> 미군정은 유권자 등록률을 높이기 위하여 극우세력 단체와 공공기관을 총동원하였다. 등록을 강요하고 등록을 하지 않을 경우 ‘적색분자’로 취급한다고 협박하거나, 교사들은 학생을 통하여 부모에게 압력을 행사하기도 하였다.<sup>196)</sup> 다른 한편 미군정공보원을 통하여 선전활동을 다양하게 전개하였다. 선전내용은 첫째 유엔의 존재와 유엔한국임시위원단을 알리는 것, 둘째 미국의 대한정책과 민주적 선거실시를 믿게 하는 것, 셋째 민주주의 선거의 원리와 방법소개, 넷째 남북협상의 여파를 차단하고, 다섯째 반공선전과 역선전을 강화하는 것 등이었다.<sup>197)</sup> 이러한 내용을 전파하기 위한 방법으로는 강연<sup>198)</sup>, 이동교육열차<sup>199)</sup>, 야학생을 위한 성인교육<sup>200)</sup> 등이 이용되었다. 또한 미군정은 「세계소식(World News)」<sup>201)</sup>, 「농민주보(Farmers Weekly)」<sup>202)</sup>를 발행하여 선거와 관

194) K. Marx, *Der Burgerkrieg in Frankreich* (1871), MEW17, p.338; 박호성, 「마르크스주의와 폭력」, 『사회과학연구』5권, (서울: 서강대학교사회과학연구소, 1996), p.9

195) 4월에 공산주의자들이 선동한 폭력행위는 주로 5.10선거에 따른 선거인등록을 저지하는 시도에 맞춰졌다. 제주4.3연구소, 『제주4.3자료집 II』, (도서출판 각, 2001), p.108; 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.7

196) 김득중, 「1948년 제헌국회의원 선거과정」 『성대사림』 제10집, 2000, pp.33-34.; 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.7

197) 장영민, 「미국공보원의 5.10총선거 선전에 관한 고찰」 『한국근현대사연구』, 2007년 여름호 제41집, 2007, pp.137-145; 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.7

198) 여기에는 전문적인 연사들이 참가하였다. 1948년 2월에는 40여명이 연사가 남한 각도에서 63,000명 이상의 청중에게 강연을 하였고, 3월에는 연사 총원이 130여명으로 증가하였다. 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.8

199) 사람들이 서커스열차라고 불렀다. 강연, 영화, 연극, 선전물 배포, 여론조사 등을 수행하는 오늘날로 치면 연예 홍보단 격이다. 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.8

200) 해방 후 야학 등을 통하여 문자를 해독하는 사람들이 늘어나고 있는 현실을 반영하여 그들에게 필요한 교재를 제작·배포하였다. 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.8

201) 1947년 6월 미군정이 창간한 주간신문, 한글로 2면으로 간행되었다. 무료로 행정기관과 농민들에게 뿌려졌다.(김영희, 「미군정기 미디어 접촉의 성격과 영향」 『한국언론학회 학술대회 발표논문집』, 한국언론학회, 2005; 김용철, 「제주4.3사건초기 경비대와 무장대협상연구」, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.8

202) 1945년 12월 22일 미군정청 공보과에 의해 창간되어 군정청이 철폐될 때까지 발간된 순 한글 신문으로 농민을 대상으로 무료 배포된 신문이다.(정다운, 「주한미군의 선전활동과 농민주보」, 서강대학교

려된 기사들을 실었으며, 이 신문들을 비행기를 이용하여 전국의 교통과 통신이 어려운 벽촌(僻村)에까지 산포(散布)하였다.<sup>203)</sup> 하지는 투표율이 낮으면 남한 단독정부의 국제적 승인을 기대할 수 없을 것으로 보았다. 좌파의 선거반대와 우파와 중도파 대다수가 선거불참을 선언한 가운데 5.10선거는 미군정과 이승만계열에 의해 주도적으로 실행됐다. 이들은 선거의 ‘자유분위기’보다는 선거의 성공을 위해 경찰과 우파청년단체의 폭력을 이용했다.<sup>204)</sup> 왜 자유가 역설적으로 폭력과 독재를 부르는가?

선거는 근대자유국가의 핵심제도로써 자유로운 개인들의 합리적인 선택이란 전제위에서 작동한다. 그러나 개인들의 자유를 보장하기 위해 완벽한 정보와 대안이 제공되고, 자유로운 선택에 있어서 어떤 장애가 존재하지 않는 조건에서도 ‘민주적이면서 동시에 합리적인 선택은 불가능하다’. 이는 1972년 노벨경제학상을 수상한 애로우(K. J. Arrow)의 ‘불가능성 정리’(impossibility theorem)<sup>205)</sup>에서 논리적 추론을 거쳐 입증되었다. 지나코폴로스(J. Geanakoplos)는 애로우의 정리를 설명하면서 다음과 같이 말한다. “그 어떤 사회적선택제도도 보편성, 만장일치, 무관한 선택대상으로부터의 독립, 이 세 조건을 만족한다면 그것은 독재일 수밖에 없다.”<sup>206)</sup> 이처럼 사회적인사결정제도가 가진 자기모순 때문에 역설적으로 독재를 불러올 수도 있다. 히틀러는 이 문제를 예리하게 자기의 언어로 표현했다. “물론 모든 사람에게는 의논상대라는 것이 있다. 그러나 결정은 한 인간만이 내리는 것이다.”<sup>207)</sup> 대의정치 역시 마찬가지로 불완전한 제도이다. 공공선택이론을 창시하여 노벨경제학상을 받은 뷰캐넌(James M. Buchanan)은 투표로 뽑은 대리인이 주인의 뜻에 반하여 행동할 수 있는 대의제가 항상 합리적이지 않음을 논리적으로 입증했다.<sup>208)</sup> ‘총탄에서 투표용지로(from bullet to ballot)’라는 표현이 시사하듯, 근대국가의 핵심수단인 선거제도에는 혁명으로 유발된 사회갈등이 ‘내전’으로 전환하지 않도록 하기 위한 것이었다.<sup>209)</sup>

그러나 미군정의 점령정책 최후의 목표인 단독선거는 내전을 막기는커녕 내전을 촉발시켰다. 선거제도란 것이 잘해봐야 내부모순을 봉합하는 정도의 제도인데 미군정은 선거의 성공을 위장하기 위해 국가적폭력을 동원하였다. 국회선거위원회는 4월 14일 선거등록을 4월 9일 마감한 결과 91.7%의 등록률을 보였다고 발표했다.<sup>210)</sup> 하지는 “이것은 조선정부를 형성함에 있어

---

사학과 석사논문, 2005; 김용철, 『제주4.3사건초기경비대와 무장대협상연구』, 제주대학교대학원사학과 석사학위논문, 2009, p.8)

203) 김득중, 『1948년 제헌국회의원 선거과정』 『성대사림』 제10집, 2000, p.32; 김용철, 『제주4.3사건초기경비대와 무장대협상연구』, 제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2009, p.8

204) James Irving Matray, 구대열 역, 『한반도의 분단과 미국』 (서울: 을유문화사, 1989), p.166참조

205) “어떤 사회적인사결정도 민주적(비독재적)결정절차를 밟을 때 합리적일 수 없다.” 애로우의 불가능성 정리에 대해서는 다음을 참조. Kenneth J. Arrow, "A Difficulty in the Concept of Social Welfare", *Journal of Political Economy*, 58(4), August, 1950, pp.328-346; 김갑수외, 『내란음모의 블랙박스를 열다』, (서울: 615, 2013), p.221

206) John Geanakoplos, "Three Brief Proofs of Arrow's Impossibility Theorem", *Cowles Foundation Discussion Paper No. 1123RRR*, April 1996, pp.1-4; 김갑수외, 『내란음모의 블랙박스를 열다』, (서울: 615, 2013), p.222

207) Adolf Hitler, *Mein Kampf*, (München: Auflage, 1933)/히틀러, 황성모 역, 『나의 투쟁』, (서울: 동서문화사, 1976), p.490; 김갑수외, 『내란음모의 블랙박스를 열다』, (서울: 615, 2013), p.222

208) 케인즈학파와 대결한 그는 또한 말하길 “사람들에게 선택의 자유를 허용하는 어떠한 사회조직도 인간에 의한 인간의, 그리고 집단에 의한 집단의 착취를 막을 수 없다.”고 시인한다. 제임스 뷰캐넌·고든 털릭, 황수연 역, 『국민합의의 분석』, (지식을 만드는 지식, 2012), p.553참조

209) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.74참조

서 조선국민을 진정으로 대표할 수 있는 자기들의 대표자를 선출하는 민주주의적 총선거에서 투표하고자하는 전조선 국민의 압도적 표시라고 본다. 이같은 압도적인 투표등록 성과는 어떠한 강요에 의해서는 도저히 불가능하였을 것이라는 것도 자타가 모두 다 공인하는바”라고 발표했다.<sup>211)</sup> 그러나 한국여론조사협회의 조사결과 90%가 넘는 응답자가 강제등록을 했다고 밝혀 하지의 주장을 무색케 했다.

하지는 4월 30일부터 5월 3일까지 좌파의 소요에 대비해 미군에 특별경계령을 내려 군용차는 무장경위를 대동하고 중요시설의 보초도 강화하는 한편 미국인에 대해 30일부터 1일까지 외출을 금지시켰다.<sup>212)</sup> 선거 이틀전 주한미군사령부는 다시 미군에 특별경계령을 지시했다.<sup>213)</sup> 대부분의 미국인은 무기를 휴대해야하며, 순찰대는 총기로 무장하고, 군대는 비상사태에 대비하도록 했다. 선거당일에는 미 태평양함대소속 순양함과 구축함등 2척이 남한 해역에 들어왔다.<sup>214)</sup>

앞서 소개한 장윤식의 연구에 의하면 5.10선거 거부는 무장투쟁이 활발했던 남제주가 아니라 북제주에서 더 성공적이었음을 보여준다.<sup>215)</sup> 국가지배세력의 폭력에 대항하여 그 집행을 차단했다는 의미에서 진정한 폭력의 승리는 무장대의 무기를 통해서가 아니라 주민들의 선거거부 행위를 통해서 이루어졌다. 제주도에서의 선거거부로 미군정의 폭력적 점령정책 최후의 목표였던 총선거는 흠집이 나고 말았다. 1948년 12월 8일 유엔총회에서 소련대표 말리크(Y. A. Malik)는 남한의 선거는 경찰의 테러상황뿐 아니라 허위로 실시되어 날조된 것이라고 공격했다. 미군정과 미국의 ‘위신’은 상처를 입었다. 남한에 대한 개입 여부를 논의함에 있어 미국의 ‘위신’에 대한 트루먼 행정부의 선입견을 이해해야만 한다.<sup>216)</sup> 국가간체계에 대한 통제력을 행사할 수 있는 것은 군사력이나 경제력만이 아니라 ‘위신’도 중요하다.<sup>217)</sup> 권력이 어떤 국가의 경제력, 군사력 등과 관련된 능력과 관계되는 데 비해, 권위는 주로 그 국가의 능력들과 그의 힘을 행사할 가능성과 의지에 관한 타국가들의 인식과 관계된다. 즉 위신은 그 목표들을 성취

210) 『경향신문』 1948.4.15.; 『조선일보』1948.4.14.; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후』, (서울: 선인, 2014), p.374

211) 『경향신문』, 1948.4.14., 1948.4.15.; 『동아일보』, 1948.4.14.; 『조선일보』, 1948.4.14.; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후』, (서울: 선인, 2014), p.374

212) 『동아일보』, 『조선일보』, 1948.4.30; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후』, (서울: 선인, 2014), p.374

213) 『서울신문』, 『조선일보』, 1948.5.9; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후』, (서울: 선인, 2014), p.374

214) 『동아일보』, 『경향신문』, 1948.4.30; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후』, (서울: 선인, 2014), p.374

215) 장윤식, 「제주4.3사건초기 ‘무장대’의 조직과 활동」, (제주대학교대학원사학과석사학위논문, 2005), p.57

216) Robert J. McMahon, “Credibility and World Power”, *Diplomatic History* 15, Fall 1991, p.459

217) 최근 미국 문건에 따르면 국가의 위신은 사활적 이익 다음으로 따르는 이차적 이익으로 분류된다. 미국의 사활적 이익(vital interest)은 2002년 9월 20일 발표된 『국가안보전략보고서』(NSSUS: The National Security Strategy of the United States)에서 언급된다. 사활적 국익은 일반적으로 국가의 물리적 생존(physical survival), 경제적 복리(economic well-being), 자결권(self-determination)을 의미하며, 이차적 이익은(secondary interests)은 국가의 명예나 위신 등을 의미한다. The White House, “The National Security Strategy of the United States”, September 2002; 김우성, 「국제질서의 이해와 변화전망」, 박광희 편, 『21세기의 세계질서: 변혁시대의 적응논리』, (서울: 도서출판 오름, 2003), p.72 참조; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.341

하기 위해 다른 국가들을 저지하거나 강요할 수 있는 한 국가의 힘과 의지에 대한 신빙성과 관련된다.<sup>218)</sup> 카(E. H. Carr)는 힘이 인식되면 대체로 그 힘을 사용하지 않고서도 목표를 성취할 수 있기 때문에 위신이 매우 중요하다고 본다. 국가들 간의 외교행위와 갈등 해결에서 공공연한 무력이나 명시적인 위협의 사용이 상대적으로 작은 것은 이런 이유 때문이다. 위신의 위계가 약화되고 그 위신을 판단하는 데서 모호성이 증가되면 그것이 갈등과 투쟁 시대의 전조가 되는 것이다.<sup>219)</sup> 미군정은 군사력과 제도적폭력을 통해 미국패권의 위신을 지키고자 했으나 제주도에서의 저항으로 타격을 입었다. 위신이 흔들리고 권위가 도전받자 미국은 가공할 폭력의 직접투사를 결심한다. 초토화작전이다.

### 조몽구 생각

헤겔에 의하면 자유의지는 선택이다. 선택에 의해 개념은 비로소 물질적 존재성을 획득하고 이념이 된다. 4.3결정회의에서 김달삼에 반대하여 신중론을 편 조몽구의 선택을 설명한 근거는 없지만 그의 선택만은 객관적으로 확인된다.

김달삼의 선택이 정치적이었듯이 조몽구의 선택 역시 조직의 운명을 건 고도의 정치적 선택이었다. 여기서는 조몽구의 선택에 깔린 복선을 찾아보고자 한다.

오사카노동운동시절 조몽구의 행적과 깊은 관련을 갖는 인맥으로는 제주 조천출신인사들이다. 김문준, 문창래, 김갑환<sup>220)</sup>, 김은환<sup>221)</sup> 등이다. 이들은 모두 상해파 김명식과 친족, 친척, 선후배 사이였다. 김문준은 같은 김해 김씨이면서 조천출신의 후배였고, 문창래는 김명식의 부친인 김문주의 사위이고, 김갑환은 아들이며, 김은환은 조카이다. 물론 이들의 혈연·지연보다 더 중요한 것은 사상노선이었을 것이다. 같은 친족·친구라고 해서 정치적 운명을 함께하진 않기 때문이다. 그들은 모두 정치적 동지였고 동지애를 규정하는 제일원인은 사상노선이었을 것이

218) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1981), p.31; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.342

219) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1981), p.31. 길핀의 분류 기준에 따르면 체계의 변화 유형은 체계변화, 체계내변화, 상호작용변화라는 세 가지로 대별된다. 첫 번째 변화 유형은 가장 근본적인 변화로 한 국제체계를 구성하고 있는 가장 중요한 행위자(주로 국가)들 또는 행위체들의 본질에서의 변화로 특징지어지는데 이는 국제체계 자체의 변화로 길핀은 이를 체계변화(systems change)로 지칭하고 있다. 두 번째는 한 국제체계의 통제력이나 관할 형태에서의 변화인데 이는 주로 체계 내 힘의 배분 상태의 변화나 패권 또는 위신의 위계 변화를 통해 확인되며 '체계적 변화'(systemic change)로 지칭한다. 세 번째는 주요 변화들을 수반하지 않는 상태에서 기존 국제체계 내의 행위자들 간의 규칙적인 상호작용들이나 과정들의 형태에 국한해서 일어나는 변화인데 그는 이런 변화 유형을 단순한 '상호작용의 변화'(interaction change)로 부르고 있다. 이 중 위신의 변화는 체계내변화의 원인에 해당한다(위 책, pp.39-40 참조). 월러스틴 역시 유사한 기준으로 변화 유형을 말한다. 길핀의 기준을 적용하면 월러스틴의 변화 유형은 체계변화와 체계내변화로 구분할 수 있을 것이다(I. Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* [Cambridge: Cambridge University Press, 1970], p.67 참조); 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.342-343

220) 김갑환(金甲煥)은 1928년 3월 도일, 1931년 현호경의 소개로 일본공산당 외곽단체인 전협화학노조 효고현지부에 가입한다. 1933년 화학노조 간사이지부 책임자로 일본공산당 가입하고 1934년 오사카 지방재판소에서 2년형을 받는다. 신소연, 「제주 조천지역의 근대민족운동형태의 변화과정」, 『탐라문화』67호, (2021), p.268

221) 김은환(金閻煥), 1933년 일본 전협 화학 오사카지부, 전협 금속노조에 가입하고 일본공산당에 입당했다. 일본공산당 오사카시위원회 북지구 소속 가두세포로 활동 중 피검되어 1934년 7월 21일 징역 2년 집행유예 3년을 선고받았다. 신소연, 「제주 조천지역의 근대민족운동형태의 변화과정」, 『탐라문화』67호, (2021), p.269

기 때문이다. 이중 조몽구는 정의공립보통학교 시절 은사인 김문준(金文準)의 사상과 행동에서 가장 많은 영향을 받은 것으로 보인다. 김명식-김문준-조몽구로 이어지는 상해파의 계보를 그려볼 수 있다.<sup>222)</sup>

1930년 제주출신 민족주의자들이 '우리는 우리 배로'라는 자주운향 운동이 추진될 때 조몽구는 김문준·문창래(文昌來)·김달준(金達俊)과 협력하면서 동아통항조합(東亞通航組合)을 결성하여 운영하던 중 일본의 간계와 방해로 실패했다. 또 그해 1월 26일 오사카에서 조몽구의 노동운동 세력은 일본의 사회주의자 기타가와(北川榮造)의 세력과 합쳐 제국주의 노선에 대응하면서 오사카 지방선거투쟁동맹을 조직하였다. 그 후 제국주의 노선에 대응하면서 전국산업별 노동조합 오사카지부협의회(이하 오사카지부)의 책임자가 되었다. 그해 5월초 '소비에트 러시아를 수호하라', 또 '중국혁명을 수호하라', '일본공산당 만세' 등의 표어와 전협화학노조 오사카지부 선전물 지방 뉴스란에 '전쟁과 노동자'란 팸플릿을 작성하여 배포하였다. 일본공산당 기관지를 배포한 관계로 체포되어 1933년 7월 18일 오사카공소원(控訴院)에서 치안유지법위반으로 옥고를 치렀다. 일본이 패전한 이후 사회주의운동에 기여한 인사들을 위해 오사카성[大阪城] 공원에 현창대판 사회운동지전사(顯彰大阪社會運動之戰士)라는 비가 세워졌는데, 이 비에 김문준·조몽구도 일본인과 함께 적혀 있는 것으로 보아,<sup>223)</sup> 두 사람은 일본에서도 평가받고 있음을 알 수 있다. 좌경화되던 시절 코민테른의 지시를 들고와 김문준·조몽구와 같은 화요파 김호영등의 노선은 분명 참여한 노선투쟁의 대립물이었다. 이 당시의 노선투쟁양상은 자유시참변시 이르크츠크파와 상해파간 노선투쟁의 양상과 매우 유사한 양상을 띤다.

물론 일본공산주의운동의 좌경노선이었던 후쿠모토주의나 그와 대립선상에 있던 노사카산조, 또는 사회당의 야마카와 히토시 등의 노선과도 면밀히 비교할 필요가 있다. 전협으로의 방향 전환 이전까지 재일조선인노동운동이 투쟁과 실천은 조선공산당일본총국은 물론 일본공산당의 입장과 같았다는 점에서 일본공산주의의 지도적 영향을 추종하는 것은 역사적 사실과 불일치 할 수 있다. 그러나 전협 설립이후 일본공산당원이 되었으므로 이때부터는 코민테른과 일본공산당의 노선과 함께했을 것으로 봄이 타당할 것이다. 코민테른노선은 좌경화에서 벗어나 폭넓은 통일전선운동이 활성화되고 일본에서 이를 주도적으로 실현할 수 있는 조직은 전협뿐이었으며 조선인노동운동세력이 전협을 주도하고 있었다는 점에서 코민테른-일본공산당-재일조선인당원과 노조간 노선의 일치를 보여주는 시기라고 할 수 있다. 그럼에도 이 당시 재일조선인노동자의 조직력은 1928년경 전성기의 30%에 불과했으며 그마저도 갈수록 줄어들었다. 조몽구가 해방 후 귀국했을 때에는 이같은 노련한 세계적 운동가로서의 사상과 활동의 면모를 가지고 있었다. 김생민의 증언에 나타나는 조몽구의 숨겨진 조직력에 대한 표현은 오랜 세월 축적된 사상과 실천의 단련을 보여준다고 할 수 있다. 그리고 4.3을 결정하는 자리에서 아들 뻘인 김달삼과 충돌했지만 북제주에서의 단선반대성과를 보았을 때 조몽구의 노선이 타당했음을 확인 할 수 있다. 여기서는 조몽구와 관련한 자료를 모아보는 정도에서 만족하며 후일의 연구를 기약하고자 한다.

조몽구는 오사카 재일조선인노동총동맹에서 김문준과 뗄 수 없는 관계이므로 김문준을 따라가 보자. 김문준은 대략 1924년경 도일한 듯하다. 그는 1927년부터 오사카지역 노동계에서 두각

222) 조천 김씨로 김명식과 친척인 김시학(金時學)은 1928년 만주에서 한형권, 손정도목사, 최동오등과 교류하며 동북삼성귀화한족동향회를 조직하는데 한형권은 상해파의 핵심인물이었다. 신소연, 「제주 조천지역의 근대민족운동형태의 변화과정」, 『달라문화』67호, (2021), 266참조

223) 김창후, 「재일제주인 항일운동의 연구 과제-김문준의 활동을 중심으로」, 『제주도사연구』제6집, (제주도사연구회, 1997.12), p.143

을 나타내기 시작했다. 1928년에는 「재일본조선노동총동맹」(이하 재일조선노총)<sup>224)</sup>의 중앙위원 겸 「재일조선노총 오사카조선노동조합」의 집행위원장으로 조몽구, 현호진, 김용해들과 더불어 노동계의 최일선에서 싸웠다. 1930년에는 제주인들이 많이 살고 있던 오사카시 히가시나리구(東成區)의 수많은 고무공장에서 1천여명의 노동자들을 끌어들이 「오사카고무공조합」을 결성하고 일본노동조합전국협의회(이하 전협)산하 오사카지방위원회와 교섭하여 오사카고무공조합을 「전일본화학오사카지부」로 개편했다. 그해 8월 전협화학오사카지부가 임금인상등을 요구하며 총파업을 벌이자 이를 지도하던 중 일제에 검거되어 징역 2년 6월을 선고 받았다. 조몽구는 1920년대 오사카에서 재일조선인노동운동에 참가하다가 전협으로의 해체 때 오사카지역을 대표했다. 전협 산별 오사카지부협의회 지도하에 화학노동조합 오사카지부 책임자로 활동했고, 일본공산당 오사카지방위원회에 가입했다.<sup>225)</sup> 이후에 벌어진 일들은 그가 일본공산당원이자 재일조선인노동운동의 지도자로서 성장하던 시기와 일치한다는 점에 주목해서 따라가 볼 필요가 있다.

코민테른은 1928년 이른바 「12월 테제」와 이후 조선공산당에 보낸 문건에서 조선에서의 노동자-농민대중에 기초한 볼셰비키당 조직의 재건을 지시했다. 재일조선인 민족해방운동을 지도해 온 조선공산당 일본총국에서도 이 「12월테제」와 일국일당주의는 지상명령이었다. 따라서 곧바로 재일조선인 사회의 운동전선의 재편이 진행되었다. 이른바 이것을 ‘방향전환’이라 한다. 일본에서 ‘방향전환’을 주도한 재일조선인 단체는 재일본조선노동총동맹이었다. 그 내용은 일본공산당과 전협이 선도했다. 이른바 ‘방향전환’을 주도한 해체주도그룹인 김두용, 이의석, 김호영 등은 1929년 9월부터 전협의 지도아래 재일본조선노동총동맹 내에서 해체논의와 해체투쟁을 전개했다.<sup>226)</sup> 1928년 재일조선노총이 전협으로의 해소문제가 제기될 당시부터 1930년 초 해소 때까지 오사카지역에서는 김문준을 대표로하는 오사카지역운동가들과 재일조선노총본부가 있던 도쿄에서 피견되어 온 화요계의 김호영과 참여한 대립이 있었다. 김호영측은 자신들의 지도에 따라오지 않는 김문준 측을 “분열주의자, 스파이, 투기자, 제주도지방주의자, 타락한 간부”등등의 온갖 수식어를 붙이며 비난하고 조직에서 추방하려고 했다.<sup>227)</sup> 이에 맞서서 김문준 측도 끊임없이 성명서와 빠라를 내면서 저항했다. 재일조선노총을 전협으로 해소한다는 것은 항일운동 전선에서 민족해방운동을 방기하고 계급투쟁을 운동의 전면에 내세운다는 것을 의미했다. 김문준이 이런 측면을 인식함으로써 재일조선노총의 즉각적인 해소를 반대했다.<sup>228)</sup>

224) 「재일조선노총」은 1924년 2월에 오사카와 도쿄등지에서 분산적으로 활동하고 있던 「조선노동동맹회」의 각 조직을 모아 창립했다. 재일조선노총은 1926년 10월에는 가맹조합이 25개 조합원이 9,900명에 이르는 방대한 조직으로 성장했다. 재일조선노총의 활동이 가장 왕성했던 곳은 가입노조원의 60%를 점유하고 있던 오사카 지방이었다.; 김창후, 「재일제주인 항일운동의 연구 과제-김문준의 활동을 중심으로」, 『제주도사연구』제6집, (제주도사연구회, 1997.12), p.142

225) 近代日本社會運動史人物大事典編纂委員會, 『近代日本社會運動史人物大事典』(3), (日外アソシエーツ, 1996), p.426; 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사림(성대사림)』29권( 수선사학회, 2008), p.37

226) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사림(성대사림)』29권( 수선사학회, 2008), p.29

227) 전협조선인위원회 오사카산업별 재조직위원회, 「스파이 사회주의 투기주의자 김문준일파의 정체-오사카의 전투적 노동자 제군에게」, 1930년 1월 18일 발표, 일본법정대학 「大阪사회문제연구소」소장의 빠라.

228) 『濟州道勢要覽』(제주도청, 1937년), p.20을 보면 1926년~1934년 사이에 제주에서 일본으로의 도항자보다 일본에서 제주로의 귀환자가 많은 해는 1930년 밖에 없다. 참고로 1930년의 도항자수는 17,890명이고 귀환자수는 21,416명이다.; 김창후, 「재일제주인 항일운동의 연구 과제-김문준의 활동을 중심으로」, 『제주도사연구』제6집, (제주도사연구회, 1997.12), p.147

국제노선이라는 후광을 입고 노동운동의 주류로 등장한 이 해체주도그룹에 대해 재일본조선노동총가나가와(神奈川)조선노동조합의 이성백도 반대하며 시기상조론으로 맞섰다. 이성백은 민족적 구심체의 상실과 운동의 대중성, 진정한 의미의 조선과 일본 노동자의 연대에 의문을 제기했다. 1929년 4월 16일 일본공산당 2차 검거로 인해 조직이 일부 와해되었다. 전협은 조직재건과 일본공산당 지시로 1929년 말부터 기존의 직업별 조직을 지양하고 새로이 산업별 조직에 착수했다. 1930년에는 내부의 분열로 쇄신동맹이 생기고 같은 해 프로핀테른 제5회 대회에서 주류파와<sup>229)</sup> 쇄신동맹의 양파에서 각각 대표를 파견하는 일도 발생했다. 당시 프로핀테른은 「일본에서의 혁명적 노동조합의 임무」라는 결의를 통해 쇄신동맹에 해산을 지시했다. 이후 전협 중앙부는 프로핀테른 결의에 의해 재건운동을 전개했다. 이런 일련의 조직개편 이후에도 조선문제와 재일조선인에 대해 주목했다.

1930년 1월 12일 김두용,<sup>230)</sup> 이의석, 김호영은 재일본조선노동총동맹 상임위원회를 열고 재일본조선인노동총동맹 해체를 전제로 지도부인 중앙 상임위원회를 해소하여 전협 조선인위원회로 개칭할 것을 결정했다. 그리고 서면에 의해 중앙위원회에 회부하여 지령, 기관지, 뉴스등을 발행하고 가맹조합의 해소운동을 촉진했다. 그런데 문제는 전협으로의 해소에 전체 구성원이 모두 합류하지 않았다는 것이다.<sup>231)</sup>

전협에 들어간 재일조선인 노동자 수가 가장 많이 증가했던 1932년의 7,926명은 재일본조선노동총동맹 전성기의 23,530명의 30%에 해당한다. 그러나 이해를 정점으로 매년 줄어들었다.<sup>232)</sup>

전협으로의 전환기는 세계대공황기였다. 1930년에는 다른 해와 달리 오사카지역에도 일자리가 별로 없었기 때문에 제주인들이 일본으로 일자리를 찾아가지 보다는 귀환하는 경우가 오히려 많았다.<sup>233)</sup> 공장주들은 노동자들의 임금을 내리고 심지어는 강제로 공장에서 밖으로 내몰았다. 김문준은 제주인들이 많이 취업하고 있던 히가시나리구의 소규모 고무공장에 취업한 제주인들에게서 이러한 현상을 눈으로 보게 된 것이다. 민족해방운동 못지않게 소위 계급운동의 중요성도 인식하게 된 것이다.<sup>234)</sup>

1931년 1월 소련에서 귀국한 가자마 죠키치(風間丈吉) 등이 공산당 중앙을 재건하였다. 가자마는 코민테른으로부터 부여받은 31년 테제에 입각하여 새로운 당확대 방침을 제시하였다. 그는 조직이 계속된 탄압에 의해 궤멸하게 된 중요한 원인 가운데 하나가 당원의 부족이라고 인식하였다. 그래서 지금까지의 엄격한 당원자격 심사방침을 바꾸어 입당희망자 모두에게 당원의 자격을 부여하고, 당원이 된 이후 당 내부에서 당원으로서의 역량을 계발시키기로 하였다.

229) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사림(성대사림)』29권(수선사학회, 2008), p.28

230) 해체과정을 주도했던 김두용이 1930년 4월4일 치안유지법 위반으로 체포된다.

231) 渡部徹, 『日本労働組合運動史-日本労働組合全国協議會を中心として』, (東京: 青木書店, 1954), p.138; 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사림(성대사림)』29권(수선사학회, 2008), p.30

232) 김광열, 「1930년대 일본 혁신노동조합의 한인조합원운동-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『일본역사연구』23, (2006), pp.126-158

233) 『濟州道勢要覽』(제주도청, 1937년), p.20을 보면 1926년~1934년 사이에 제주에서 일본으로의 도항자보다 일본에서 제주로의 귀환자가 많은 해는 1930년 밖에 없다. 참고로 1930년의 도항자수는 17,890명이고 귀환자수는 21,416명이다.; 김창후, 「재일제주인 항일운동의 연구 과제-김문준의 활동을 중심으로」, 『제주도사연구』제6집, (제주도사연구회, 1997.12), p.147

234) 『濟州道勢要覽』(제주도청, 1937년), p.20을 보면 1926년~1934년 사이에 제주에서 일본으로의 도항자보다 일본에서 제주로의 귀환자가 많은 해는 1930년 밖에 없다. 참고로 1930년의 도항자수는 17,890명이고 귀환자수는 21,416명이다.; 김창후, 「재일제주인 항일운동의 연구 과제-김문준의 활동을 중심으로」, 『제주도사연구』제6집, (제주도사연구회, 1997.12), p.148

이렇게 당을 대중화하여 만 단위의 당원을 가진 대조직을 만드는 것을 최상의 목표로 삼았다.<sup>235)</sup> 또한 공산당은 가장 강력한 외곽단체인 일본노동조합전국협의회(이하 전협)에 대한 체제정비를 하였다. 1931년초 당중앙은 31년테제에 입각하여 전협의 극좌전술에 따른 활동을 엄중비판하고 전협을 당중앙 소속인 조합부의 지도아래 두고 노동신문(전협의 기관지)의 발행 책임자도 임명하는 등 전협의 체제정비에 힘썼다.<sup>236)</sup> 이에 따라 전협은 31년테제에 입각하여 “유일 최대의 임무는 노동자 계급의<sup>237)</sup> 다수를 획득하는 것”이라고 분석하고, “대중을 조합원으로 획득하고 분열된 조합전선을 혁명적으로 통일하기 위하여 공장단위를 기초로 대중을 아래로부터 통일하고 확대 강화한다”<sup>238)</sup>는 방침을 채용하였다. 이렇게 전협은 모든 활동을 “기업내의 대중화”로 집중시켰다. 이는 1928년 논쟁의 핵심이었던 산별중심노선에 대한 반성으로 보인다.

또한 1931년 전협은 일본혁명운동에 재일조선인을 동원할 필요성을 인식하고 조직화를 위해 민족부를 설치했다. 그리고 전협 중앙은 재일조선인 노동자를 광범위하게 조직하여 조일 프롤레타리아의 강한 결합아래 투쟁을 전개해야 한다고 판단하고,<sup>239)</sup> 1932년 9월 신 행동강령 중에서 “조선·대만·중국의 노동 강화에 대한 모든 민족적 차별 반대 아울러 식민지 반식민지의 노동조합 지지제휴를 위해 투쟁”, “소비에트동맹 옹호, 조선·대만의 완전한 독립을 위해 투쟁”을 제기했다. 그리고 파업투쟁과 각종 기념일 투쟁을 전개했다. 1931년은 노동쟁의 건수에서 패전 전 일본최고의 수치인 2,456건에 도달했다.<sup>240)</sup> 공산당은 실업반대투쟁에서 대중동원에 성공할 수 있었고, 이를 통해 전협은 무장전술로 인한 대중동원에 실패한 오류에서 벗어나 핵심적인 공산당 외곽단체가 되었다.<sup>241)</sup>

공산당은 31년 메이데이를 “일본 메이데이 투쟁사를 명백히 구별한 역사적인 투쟁”이며, “일본 노동계급의 커다란 성장을 나타낸 것”<sup>242)</sup>이라고 자체적으로 높이 평가하였다. 그러나 메이데이 투쟁은 공산당의 평가대로 역사적인 투쟁이기 보다 30년 극좌전술로 무장 폭동화하려는 데서 벗어나 대중을 동원하는 정도였다. 전협도 극좌전술을 극복함으로써 조직을 확충하였다. 전협의 조합원수는 탄압으로 꺾여져 있던 30년 7월 2,500명에서 31년 10,000명으로 4배 증가하였으며 32년에는 20,000명까지 증가하였다.<sup>243)</sup>

조몽구는 1931년 5월 초 ‘소비에트 러시아를 수호하라’, ‘중국 혁명을 수호하라’, ‘일본공산당 만세’ 등의 표어와 전협화학노조 오사카 선전물 지방 뉴스에 ‘전쟁과 노동자’란 유인물 등을 작성하여 배포하였다. 또 일본공산당의 보조적 기관지 ‘제2무산자신문’ 등을 배포하였다. 제2무산자신문은 당중앙기관지로 배포대상이 아니었다. 선발된 독자에게만 전달되는 기관지였다.

235) 『赤旗』1931年 5月 27日, 43号. 『第2無産者新聞』1931年 5月 23日, 57号

236) 内務省警報局, 『社會運動の狀況』復刻版 1932年版, (三一書房, 1972), p.36.

237) 정혜선, 「1930년대 전쟁시기 일본사회주의운동과 평화 공간-일본공산당의 반전운동을 중심으로」, 『인문과학연구』제32집, (2014), p.120

238) 『勞働新聞』1931年 8月 20日 30号.

239) 内務省警報局, 『社會運動の狀況』, 박경식 편, 『재일조선인관계자료집성』(2), (서울:국학자료원, 1997), p.460

240) 강동진, 『일본근대사』, (서울, 한길사, 1985), p.354

241) 정혜선, 「1930년대 전쟁시기 일본사회주의운동과 평화 공간-일본공산당의 반전운동을 중심으로」, 『인문과학연구』제32집, (2014), p.122

242) 『第2無産者新聞』1931年 5月 24日 56号

243) 内務省警報局, 『社會運動の狀況』復刻版 1932年版, (三一書房, 1972), p.199.; 정혜선, 「1930년대 전쟁시기 일본사회주의운동과 평화 공간-일본공산당의 반전운동을 중심으로」, 『인문과학연구』제32집, (2014), p.123

그러나 31년테제 이후 일본공산당은 제2무산자신문을 중앙기관지로 만든 지 3개월 뒤에 아예 제2무산자신문을 폐간시키고 제2무산자신문의 독자에게 적기(赤旗)를 배포하였다. 이 결정 이전에는 당원이 엄격히 선발되고 있었던 것처럼 적기의 독자도 엄선되고 있었으나 이후 이 규정이 완화되었다.<sup>244)</sup> 따라서 조몽구의 기관지배포는 당이 좌경노선에서 대중노선쪽으로 선회한 배경을 상징하는 사건이었다. 그러나 유인물배포는 당시 치안 유지법 체제하에서는 징역을 각오해야 할 정도로 대단히 어려웠다.<sup>245)</sup> 대중노선은 이런 점에서 안전해지기보다 위험을 감수한 투쟁을 전제로 해야하는 것이었다.

1932년 9월 신 행동강령에 기초하여 전협은 1932년 9월에 열린 제1회 중앙위원회에서 재일조선인 노동자가 가장 혁명적인 계급이라고 전제하고 전협의 중대한 결함의 하나로 이들 중국·조선 및 대만의 혁명적 노동조합운동과의 결합이 결여되어 있음을 지적했다. 1933년 1월 전협 내 상무위원회의 「전국협의회 당면의 임무」는 이 결의를 더욱 구체화시켰다. 즉 ‘소년방옹호·조선과 대만의 완전독립을 위한 투쟁, 천황제 폐지’를 행동강령으로 내걸고 특히 ‘제국주의 전쟁 반대·소동맹과 중국혁명의 옹호·대만과 조선의 독립운동 지지등과 결합’을 강조했다. 이러한 노력의 결과 전협 내에서 재일조선인 조합원의 수는 증가했다.<sup>246)</sup> 일본 내무성정보국은 1933년 5월 전협을 국체를 변혁시키려는 목적의 단체로 규정하고 치안유지법을 갖고 전면적인 탄압을 전국적으로 자행했다. 따라서 전협의 조직은 위기에 빠졌고 그 조직이 축소되었다.

조몽구는 일본공산당에서 활동한 사건으로 대판지방재판소에서 치안유지법 위반죄로 1933년 6월 18일 징역 4년의 선고를 받아 도쿠시마(徳島) 형무소에서 복역하다가, 출소한 후 제주도에 강제 송환된다.

당이 절체절명의 위기에 빠진 1933년 김명식의 아들 김갑환이 화학노조 간사이지부 책임자됨과 동시에 공산당에 가입한다. 조천출신 김은환은 조몽구의 자리인 오사카지부책임자가 됨과 동시에 역시 당에 가입한다. 김은환은 문서살포, 가두연락등을 담당하는 가두세포로 활동 중 체포된다.

박경식은 1930년대 재일조선인 노동운동은 전협의 조직에 의해 투쟁이 전개되었는데 민족문제에 대한 올바른 관점을 견지하지 못했고 극좌모험주의적인 결함을 갖고 있었다고 해석했다. 그리고 이 시기 재일조선인 노동운동의 특징을 첫째 반파쇼·민족해방투쟁으로 계급의식에 기반하면서 경우에 따라 폭력이 수반되었다. 둘째 프롤레타리아 국제주의적인 관점이 강했다. 셋째 정치·경제·사회적인 단결이 강했다. 넷째 일본노동계급과의 공동투쟁과 별동대에 의한 투쟁과 대립적인 투쟁이 존재했다고 한다.<sup>247)</sup> 김광열에 의하면 재일조선인 노동자들이 전협에 다수 가맹했음에도 일본 혁명운동에 있어 재일조선인들에게 지분을 주는데 전협이 적극적이지 않았다고 평가했다.<sup>248)</sup>

244) 정혜선, 「1930년대 전쟁시기 일본사회주의운동과 평화 공간-일본공산당의 반전운동을 중심으로」, 『인문과학연구』제32집, (2014), p.119

245) 정혜선, 「1930년대 전쟁시기 일본사회주의운동과 평화 공간-일본공산당의 반전운동을 중심으로」, 『인문과학연구』제32집, (2014), p.127

246) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.29

247) 朴慶植, 『在日朝鮮人運動史-8.15解放前』, (東京: 三一書房, 1979), pp.230-231 박경식은 전협의 조직보다는 노동쟁의의 실태와 양성에 주목하며 전협에 대해 기술하고 있다.: 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.26

그러나 다른 측면에서 볼 수도 있다.

전협 재일조선인 활동가들은 초기의 하부조직에 속하여 행동대에 편성되고 문서살포, 가두연락등에 동원되었다. 1932년에는 점차 지구분회의 책임자로서 조직 말단의 임무를 맡은 자가 증가했고, 그 중 토목·건축관계 노동조합에서는 본부구성원으로 지도적인 역할을 담당하기도 했다. 1933년에는 탄압의 국면속에서 재일조선인은 토목·건축·출판<sup>249)</sup>·화학<sup>250)</sup>·금속노조등 각 본부의 상임위원장 및 책임자로 활동하기도 했다.<sup>251)</sup> 단위조직원에서 점차 조직투쟁의 성과에 기초하여 산업별 노동조합에서 본부의 상임위원장이나 부서 책임자 등으로 성장한다. 특히 오사카에서는 재일조선인의 협조가 없이는 중앙에서 조직책을 파견하지 못하는 상황이었다.<sup>252)</sup> 1930년대 전반의 전협 내 재일조선인은 조직적으로 1932년 가장 다수를 차지했다. 여기에는 검거선풍 속 일본인 조직의 와해와 협의회를 통한 조직의 강화속에서 재일조선인의 역할이 불가피하게 주목받을 수밖에 없었던 상황과 불가분의 관계에 있었다. 결국 1932년 재일조선인의 절대 다수가 전협으로 조직되었고 이들에 의한 각종 투쟁은 1933년과 1934년 고조기를 맞이하게 된다.<sup>253)</sup> 1934년에는 전협 조직이 급속히 와해되었다. 전협의 위기속에서 오히려 조선인들의 투쟁이 빛을 발하면서 당 고위직으로 상승하기 시작한 것이다.

김엽득은 1928년 독일하여 재일본조선노동총동맹 도쿄 조선노동조합에 가입하여 활동했다. 재일본조선노동총동맹의 해체 때는 간토자유노동조합의 소속으로 활동하며 각종 투쟁을 선도했다. 1930년 전협 일본화학노동조합에 가맹하여 조합원의 획득에 진력했다. 이후 일본화학노동의 본부상임위원, 전협 중앙조직부원, 일본공산당의 당원으로 활동했다.<sup>254)</sup>

이성백은 1913년 독일하여 1927년 재일본조선노동총동맹에 가입해 활동했다. 1929년 가나가와노동조합에 참가했다. 1930년 요코하마시에 재일조선인 노동자의 실업구제를 요구하는 투쟁을 주도했다. 전협으로의 해체에 대해 시기상조론을 주장하며 반대했고 이후 전협 조선인위원회에서 제명되었다. 이후 군마지부를 결성하고, 나가노(長野)현 도로공사장 쟁의를 지도했다. 이와테(岩手)현 오후나토(大船渡)선 재일조선인토목노동자 살상사건에 개입해 보상을 받아냈다. 전협 토목·건축노동조합본부 상임위원, 본부 재정부장으로 활동했다.<sup>255)</sup>

김호영은 1923년 독일하여 초기에는 무정부주의운동에 참가했다. 1927년 경부터 불세비키계로 돌아 재일본조선노동총동맹 중앙위원으로 활동했다. 1929년 김두용과 재일본조선노동총동맹의 전협으로의 해체를 주도, 전협조선인위원회 간부로 활동했다. 전협 식료조합 고토(江東)지구 조직지도원, 전협 일본항만노동위원회 도쿄지부 책임자, 전협 조선인위원회 간사이사무국설립, 화학오사카지부 수립에 주도적으로 활동했다. 1945년 조선의 해방이후 서울에서 조선노동조합평의회가 결성되자 상임위원으로 기관지 발간을 담당했다. 그리고 남조선민주주의민

248) 김광열, 「1930년대 일본 혁신노동조합의 한인조합원운동-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『일본역사연구』23, (2006), p.6참조; 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.27

249) 전협 산하 일본출판노조본부에는 1931년 가입한 이흥룡이 주목된다. 그는 1933년 9월 본부 상임위원장이 된다.

250) 전협 산하 일본화학노동조합본부의 재일조선인 간부는 김엽득이 최초였다.

251) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.34

252) 内務省警保局, 『社會運動の狀況』, (昭和8年), p.1,540

253) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.32

254) 近代日本社會運動史人物大事典編纂委員會, 『近代日本社會運動史人物大事典』(2), (日外アソシエーツ, 1996), p.385

255) 강만길·성대경 편, 『한국사회주의운동인명사전』, (서울: 창작과 비평사, 1996), p.342

죽전선 결성대회에서 중앙위원이 되었다.<sup>256)</sup>

후에 김달삼의 장인이 되는 강문석은 1930년 4월 제주와 오사카 동아통항조합 결성주도하고, 전협 화학노동조합 상임위원이 되었다.<sup>257)</sup>

전협 산하 토목·건축노동조합 도쿄지부의 경우, 1931년 4월 현재 700명의 조합원 가운데 600명이 재일조선인이었다. 토목·건축노동조합 가나가와현지부에는 1932년 말 전체 300명의 구성원중 재일조선인이 290명이었다. 일본인 조합원은 10명이었다.<sup>258)</sup>

전협은 조직내부에 재일조선인이 들어가 있었기 때문에 조선문제와 일본지역 재일조선인 사회의 움직임에 주목하는 편이었다. 3.1기념일, 메이데이, 6.10만세기념일 국치일, 관동대지진 기억투쟁등을 전협이 주도했다. 1930년 전협은 격문에서...조선의 노동자 농민은 해방투쟁의 의무가 있고 이 해방을 획득하는 것은 조선과 일본의 노동자의 혁명적 제휴만이 가능하다고 했다. 이는 3.1운동에 대한 전협의 기본적인 관점이었다. 1931년 전협화학노동조합 오사카지부는 3.1운동 기념일에 즈음하여 「3월1일 조선독립건 기념일에 데모스트로 식민지 독립운동을 지지응원하자!」는 격문을 통해 시위를 선동했다.<sup>259)</sup> 여기서는 다음과 같은 슬로건을 제기했다. 1. 민족적 차별 임금 반대, 2. 민족적 차별 대우 반대, 3. 조선노동자의 내지 이주를 자유롭게 하라, 4. 일선 노동자 제휴하라, 5. 조선독립운동 금지법 반대, 6. 식민지를 즉시 독립시켜라, 7. 타도일본제국주의.

1932년에도 오사카지부협의회 이름으로 ‘조선독립만세!’라고 적힌 삐라를 오사카항에서 출발하는 제주행 선박에서 살포한 일이 있었다. 1930년부터는 운동의 방향전환과 연동하여 3.1운동기념일 투쟁이 조·일 공동투쟁과 지원투쟁으로 변해갔다.

1932년 전협 토목·건축노동조합의 재일조선인은 도쿄에서 일본공산당 나가쿠지구위원회와 공동으로 「조선독립만세 기념일을 조·일노동자의 강한 제휴로 대중적 시위로써 싸워라!」라는 격문을 살포했다.<sup>260)</sup>

조몽구의 일본공산당 활동기간은 좌경노선에 의한 폐해의 실감과 코민테른에 의한 좌경노선의 수정을 경험한 시간이었을 것이다. 좌경적 무장투쟁노선에서 유연하지만 치열한 대중노선으로의 전환과정에서 아래로부터 다져진 조선활동가들이 저력을 나타내며 무너져가는 일본공산당을 떠받치는 과정을 몸으로 체험한 시간이었다는 점이다.

복역을 마친후 1937년경 제주로 강제송환된 조몽구의 해방후 행적이 포착되는 것은 서귀창고중학원 교사로서이다.

서귀면 건준과 인민위원회를 주도한 사람들로는 이갑출외에 이도백 송태삼등이 있다. 이창옥, 고중호, 김태봉은 모두가 지식인층으로 고중호는 일본 메이지대학을 다닌 것으로 알려지고 있다. 이들은 또 중학원을 만들어 교육사업을 하기도 했다. 이 학교에 다녔다는 변창호씨의 말을 들어보자.

---

256) 강만길·성대경 편, 『한국사회주의운동인명사전』, (서울: 창작과 비평사, 1996), p.152

257) 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.35

258) 內務省警保局, 『社會運動の狀況』, (昭和8年), p.1099

259) 『全協日化大阪支部ニュース』, (1931年 2月 25日) (早稻田大學 所藏), p.2

260) 內務省警保局, 『社會運動の狀況』, (昭和8年), p.1493; 김인덕, 「1930년대 진보적 일본노동운동과 재일조선인 국제연대-일본노동조합전국협의회를 중심으로」, 『사람(성대사람)』29권(수선사학회, 2008), p.40

일제때는 1년제인 서귀실수학교가 서귀면의 유일한 중등교육기관이었는데 해방후 이창옥, 고충호씨등이 창고중학원을 만들었어요. 본래 명칭은 형설중학원이지만 남군농회창고를 빌려 공부했기 때문에 '창고중학원'이란 별칭으로 더 많이 쓰였습니다. 재정문제는 이도백등이 맡았던 것으로 압니다. 교사로 송두경(과학) 조몽구(사회,성읍출신) 고중호(영어) 김태봉(수학)이창록(변론)이 있었지요.<sup>261)</sup> 그러나 47년 3.1사건에 이도백, 송태삼이 연루되면서 학교도 흐지부지 됐다.

조몽구가 사회과목을 가르친 것으로 되어 있다. 김진언(金鎭彦 82. 조천면 북촌리 당시 북촌여성동맹위원장)에 의하면 “1946년까지는 오르그(조직지도원)가 마을에 와서 당원들에게 교육을 시킨 적도 있었고 조몽구 선생으로부터 고구마와 무를 배합하여 엿을 만드는 방법을 배우기도 했다.”<sup>262)</sup>

최고수준의 사회주의사상가이자 활동가인 조몽구가 마을에 와서 엿만드는 법을 가르쳤다는 것은 많은 것을 시사해준다. 무조건들이대고 사상을 주입하는 어설픈 선동가가 아니라 사람이 쉽게 따라할 수 있고, 좋아하며, 새로운 것을 가르쳐 줌으로서 이론이 아니라 마음을 송두리째 장악하는 장면이 포착되기 때문이다.

그다음으로는 건준과 인민위원회건설과정에서도 과거경력을 묻지않고 과감하게 양심과 능력에 따라 사람을 용인하는 면모와 자신을 드러내지 않고 조직을 장악해가는 면모가 포착된다. 표선의 조범구는 일제시대에 면사무소 회계업무를 맡은 적이 있는데 8.15이후 동생 조몽구의 추천으로 건준위원장과 면장이 된 것이다. 건준이나 인민위원장들이 처음 면장으로 추대되는 과정은 임명절차를 밟기보다는 지역민의 여론에 의해 호선되는 형태였으며 나중에 미군정도 이를 추진하는 형식을 밟았다.(위의 면장중 김봉규와 현중흥은 1948년 5월까지, 우영하는 1947년 7월까지, 조범구와 김시범은 1946년 후반까지 면장자리에 있었다.)<sup>263)</sup>

그런데 전남 군정요원 미드의 글 가운데 흥미있는 내용이 있다. 제주도 인민위의 실권과 관련된 것으로 “위원장으로는 오대진이 계속 머물러 있었으나 실질적인 권한은 부위원장 김한정과 그의 동료 김용해에게 있었다”<sup>264)</sup>는 것. 와세다대학 출신의 성산포 현호경과 성읍의 조몽구, 하귀의 김용해등은 오사카에서 사회주의 활동과 노동야학 활동을 한 경험이 있었다. 이에 한 증언자는 오대진의 가족들이 목포에 있었기 때문에 왕래를 자주하다보니 자연히 조직활동을 소홀히 한 것은 사실이나 실질적인 실무권한은 오히려 김정노에게 있었다고 주장했다. 이는 이운방의 주장이다.<sup>265)</sup> 그러나 김생민은 뒤의 인터뷰에서 조몽구가 모든 조직을 다했다고 했다. 1947년 2월 12일(1946년 12월이라는 다른 설도 있음) 애월면에서 결성된 남로당전남도당 제주도위원회를 결성할 때, 조직부장으로, 9월에 당시 제주도당 당책 김유환(金塗煥)의 지시로 당 부책임자의 지위에 올라, 1948년 1월 초순경까지 부책 또는 당책 대리로 활동했다. 직접 지휘하에 제주도당 기관지 '혈화(血火)'를 매주 약 1천 매씩 발간하고 선전 교양을 철저히 하여, 당원을 만 5천 명까지 확대 강화하였다.<sup>266)</sup>

261) 邊昌浩(67 사귀포시 서흥동)의 증언, 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』4, (전예원, 1997), p.284

262) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』1, (전예원, 1994), p.528

263) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』1, (전예원, 1994), pp.70

264) E. Grant Meade, *American Military Government in Korea*, (New York: King's Crown Press, Columbia Univ, 1952), p.185

265) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』1, (전예원, 1994), pp.84

266) 송시우, 「1등 대장의 꿈은 궁대얏 검은 돌 동산 허공에 머물고」, 『제주투데이』(2023.02.17.),

조몽구의 영향력을 드러내는 기사는 제주민전결성대회이다. 제주신보에서는 조몽구의 발언만이 압도적으로 상세히 보도되고 있다.

제주도민전결성대회는 1947년 2월 23일 도내 읍·면 대의원과 각 사회단체 대표 315명 방청객 200여명이 참석한 가운데 제주읍내 조일구락부(서문로 옛 제주극장 자리)에서 열렸다...결성대회는 3상회의 결정을 지지하자는 요지의 안세훈의 개회사와 김정노의 경과보고, 김용해의 구내외 정세보고, 고창무(高菴武)의 민생문제 보고, 조몽구의 친일파동향보고등이 있었다.<sup>267)</sup>

‘친일파 민족반역자 규정에 대하여 조몽구씨로부터 본 도민에 있어서는 일제시대의 주구들이 어느 정도로 자백하고 있으나 신판 반역자가 출현하고 있는 것은 사실이다. 또 악질중의 악질은 과거 일제에 아부하던 자로서 또다시 권세를 부려보려고 인민위원회에 가담했다가 (당국의)탄압이 심함을 보고 슬그머니 빠져서 자취를 감추고 있는 기회주의자들이다. 이러한 부류는 소위 명사名士란 자가 그러하다. 또다시 사실무근한 폭동계획운운 모략적 밀고를 당국에 하고 더구나 모종某種 배경으로써 의식意識적으로 반동反動하고 또한 모리謀利행위를 자행하여 동포를 착취擄取하는 자 등을 지적指摘한바 있었고 악질통역惡質通譯에 언급하여 양심적인 행동을 희망한다는 요청要請의 의의를 표表하였다. 그러나 무의식적으로 반동하여 모든 자에게 對해서는 엄격한 자기비판批判아래 반성하는 자는 민전民戰으로써 포옹抱擁할 용의를 가지고 있다는 등 대략 여상如上과 갖든 설명이 있었다.”<sup>268)</sup>

다음은 김생민 인터뷰를 살펴보자.

‘1948년 1월 13일께 중문면 강정리 당세포가 경찰에 의해 검거되었다. 그 무렵 당조직의 핵심부서인 조직부 아지트는 조천면에 있었다. 1월 15일 새벽 경찰은 트럭 두 대분의 기동대원들을 동원 조천면 신촌리에서 조직부 연락책을 검거하는데 성공하였다...이 검거선봉으로 인하여 남로당 제주도당 조직부서가 있었던 조천·신촌뿐만 아니라 제주읍을 비롯해 도내 곳곳에서 핵심당원들이 체포되었다. 무장투쟁멤버의 핵심인 김달삼(유도2단)도 붙잡혀 경찰서로 연행되어 오다 관덕정 앞에서 2명의 호송경관을 뿌리치고 도주했다. 칠성동 금강약방에 기거하고 있던 조몽구는 경찰이 현장에 도착하기 바로 직전에 피신, 직장세포가 성했던 측후소에 숨어 살았다는 일화가 있다.<sup>269)</sup>

직장세포들이 활발했는데 송신소(100%세포) 전직원이 세포였다. 무선 받는 것이 경찰이 받는 것이 아니라 남로당이 먼저 받는다. 제2루트인 기상청도 100%세포였다. 그런 통신수단은 최고로 확보되어 있었다.

도당부는 제주시에 있었다. 위원장 안세훈이고 나중에 김유환씨 되고 부위원장 조몽구, 재정부장 김두봉, 청년부장 강대석, 간부부장 김용관, 전번 조직부장이었다. 선전부장 현호경. 현호경은 이론가이다. 그 밑에 각 읍면책들이 있다. 전남도당 제주도위원회였기 때문에 오르고라고 지도원이 파견된다. 지도원이 파견돼도 조몽구가 하지 아주 중요한 간부회의 아니면은 지도원이 나타나지도 않는다. 아주 중요한 회의에는 꼭 나타난다...내가 말해가지고 조직부를 신촌으로 옮겼어. 아지트를 신촌으로 해서 김달삼이를 숨기고 읍에 출입하면서 각

<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=301865>

267) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』1, (전예원, 1994), p.220

268) 제주신보 1947.2.26

269) 제주신보 47년 2월 24일자 광고면에 국립중앙관상대 제주측후소 소장 김호전(金鎬銓)전화 84번530

도당부에서 도위원회 핵심들한테 연락을 하고 그 다음에 목포를 통해서 당선 보고를 알려야 되니까 갑자옥에 가서 거기는 어떻게 전달을 하느냐 하면 달삼이가 잔글씨를 잘쓰는데 미농지에 계획서 보고를 잘 쓴다.

달삼이가 미농지에 써서 담배처럼 말아서 담배 한개비도 안되어도 펴놓으면 굉장한 분량이다. 갑자옥에 가서 모자를 반쯤하는 것처럼 해서 리본에 끼워서 주고 또 거기서 오는 것을 그렇게 오게 되고 했는데 나한테 안 준 루트가 있다. 한민당(남로당인 것 같다)에 대한 루트는 내가 다 가지고 있지만은 프락치 루트만은 절대 나에게 안준다. 프락치는 직장마다 담아 있는데 경찰, 법원, 검찰, 군대, 도청 이런 중요한 곳에 전부 프락치들이 있는데 그 외는 루트책이기 때문에 다 알고 있었다. 프락치 루트는 달삼이가 직접 관할했다....내 경력만 말하는데 신촌세포의 세포원으로서 강등이 되면서 세포원으로 4.3사건 활동을 부락내에서 하게 된 것이다. 나는 무슨 활동을 했느냐면 교양담당을 했다. 조몽구가 번역해 놓은 것을 공부했다. 「소련헌법 약술」해서 번역한 것이 있고 「모택동 11훈」이라든가...처음에 남로당 주동 세력들은 처음에 5.10선거 정도는 무효화 시킬 수 있는 세력이 충분했다. 그 인구 비율로 봐서 어느 직장마다 60~70%의 세포가 아닌 곳이 없는데 그리고 부락마다 민주화된 세력이 그네들이 말하는 민주화는 80% 이상되면 민주부락이다. 그런 부락 숫자가 반이 넘고 그런데 '우리 내일 선거하지 맙시다'해서 어디로 임시 피하면 충분히 무효화 시킬 수 있는 것을 왜 그렇게 했느냐하면 신촌리사건, 나 사건으로 시작해서 검거선봉 그전에 위촉될대로 위촉되고 파괴될대로 파괴된 조직수집하고 곧 목전에 닥친 5.10선거를 파괴하고 반대투쟁을 전개해야 되겠는데 방법은 무협적 단당주의로 나가야 되겠다. 그래서 지서습격을 하게 된 것이다. 그 계기는 누가 만들었냐면 프락치들을 믿었다. 군대프락치를 믿었고 경찰프락치들을 믿었는데...문상길은 직선적인 루트를 통한 공작선이다. 당의 군사부 조직부에서 운영하는 하나의 선이지 정기조직은 아니다. 중앙당에서 결정하기 전에는 안되는 거다. 처음에 중앙당에서도 처음에 틀림없이 반대했을 것이다. 무장폭동은 연계가 안되니까. 그러나 전남도당까지는 책임을 져야 한다. 분명히 오르그를 파견한 것이니까. 보고도 올렸을 것이다. 안세훈이 나갈 때 도망쳐서 나간줄 압니까? 세포가 좋으니까 산지부두로 떴듯이 나갔다. 그것은 조직이 세밀하고 강했다는 것을 알 수 있다. 우리 조천을 보아도 잘 보면 그 많은 인구에 반대적인 입장에 있던 사람이 두세명 뿐이었다.

결정은 독자적인데 그러나 오르그는 언제나 나와 있다. 연락이 루트가 두절되어 있을 때 그당을 대표해서 결정권을 가진다. 오르그가 없이는 결정을 못한다...3.1사건이 나자 군중을 조몽구가 다 조직했다. 동부에서 1만, 서부에서 1만해서 2만을 동원하자고 했다. 조천 구좌 합쳐도 1만명 하기가 힘들었다. 조천 부락에서 잘하면 3,000~4,000명 왔을 것이다. 애월 한림읍에서 아마 그 정도 왔을 것이고 제주읍내에서 해서 2만 군중이 북교에 집결을 했는데 그 허가 과정에서 허가를 안내줘서 광양운동장으로만 하라고 해서...

3.1절 계획서는 달삼이 하고 용관이가 만들었다.

(김달삼은 대정읍에 있었는데?)

대정읍에 있어도 자료를 다 모아가지고 이런 뭇하게 되면 간부회의가 있다. 간부회의에서 3.1사건 덕분에 픽업된 것이다. 달삼이가 대정면에서 활동을 하는데 그런 계획성과 추진성이 있어서 3.1사건 난 후에 바로 픽업된 것이다. 소환해서 조직책임자를 두지 않고 차장 그런 것으로 있다가 조몽구가 상당히 명심히 훈련을 시켰어. 왜 그러냐하면 조몽구 눈으로 볼 때는 달삼이가 아무리 까불어도 장인인 강문석과는 동기가 아닌가? 그러니까 이놈 키울 만하다 해서 어떠튼 간에 키울려고 욕도 잘하고 달삼이한테 욕할 때쯤은 눈물이 썩 나올 정도

로 욕을 했다.

3.1사건 나니까 명칭은 민전산하로 한 것으로 돼 있으나 좌익세력 및 동조세력을 응집한 것이 민전이다. 의장은 진보적인 인사라든가 좌익인사들이 프락션으로 활동을 했지만 당원이었다. 그래서 제일 대중적인 사람이 안세훈이었다. 안세훈은 대중적으로 나가도 되고 당적으로 나가도 되고 어디든 써 먹을 수 있는 사람이었다...3.1사건이 나니까 뭣이 제일 먼저 움직였느냐 하면 제주도는 혁명을 일으킬만한 노동자 세력이 없었다. 기껏해야 노동자라는 것이 주정공장 정도였다 부두, 옹포도축장, 성산항 정도였다. 이래서는 안되겠다 해서 미리부터 조직한 것이 봉급자조합을 조직했다. 먼저 학교선생들을 주축으로 교원노조, 각 직장마다 봉급자조합으로 확산이 되었다. 이들이 3.10파업을 주도했다. 파업은 북군청만 빼고 전부 동참하였다. 경찰도 김차봉씨가 서장인데 3.10파업협의회에는 들어가 있어. 서장도 참석을 했어....제주도 조직이 가만히 보면 조직이 안정되어 있으면 노장파 내지는 온건파가 발언권이 있었는데 조직이 깨지면서...

“내가 들었는데 조몽구라든가 안세훈이라든가 노장파들 몇 사람 반대를 했다고 했다. 회의는 어디서 했냐면 바로 북촌에 김달삼이가 근거지를 가졌다. 신촌세포책 김경행이가 달삼을 북촌으로 옮겼다. 대학도 나온 사람이 신촌 올 때마다 놀다가 가는 사람이었다. 그 사람 하는 말이 자네 잡혀서 더 못 버티겠다는 통지가 왔더라. 그래서 빨리 피신시키자고 하는데 웬걸 북촌에서 책임자가 와서 달삼이를 데리고 갔다고 했다. 거기서 북촌곳이 지금 골프장 하는 부근에 곳이 상당히 좋은데 동북곳, 김녕곳, 덕천곳, 선흘곳, 월정곳이 연결돼 있기 때문에 얼마든지 숨어 있기 좋은 장소였다. 거기서 4.3사건 발생 최종회의를 했다고 들었다...-미군정 자료에 보면 221명을 연행했는데 그 중 63명을 석방했다. 석방한 사람들은 남로당원이었다 하고 나오는데 그 당시 남로당원이라고 구속한 것은 아니고 불법집회를 한 것으로 잡아들인 것 같은데...

“미군정은 경찰에서 100명을 연행했다고 하면 경찰에서 그 숫자를 보고하겠나? 왜 미군정이 눈봉사라고 하나면 경찰관들이 계엄사령부들이 임의로 사형한 숫자를 다 보고하겠나? 미군정이 그 사람들을 다 죽이게 동의했을 거냐? 미군정이 알았다면 그렇게 사람 죽이는데 동의하지는 않았을 거다. 그러니 미군정정보라는 것이 마지못해서 나타난 숫자지 제대로 된 것을 알 수가 없을 것이다....“4.3사건이 왜 일어났는가를 알려면 조몽구의 재판기록을 보면 알 것인데 사실은 재판기록이 없다. 계엄령 때니까 군부에서 재판을 했거든. 조몽구는 보통 사람 아니다. 제주도에 모든 조직을 해놓은 사람은 조몽구이다. 그 사람은 절대 위원장하는 법이 없다. 투내로만 하고 조직을 그렇게 잘한다. 머리가 상당히 똑똑했다. 영어도 잘하고 소련어도 자습해 가지고 잘하게 되고 보통이 아니다. 그 사람은 감옥에서 오래 살지 안한다. 자기대로 머리뺄 때려서 기절해 버리고... 감방투쟁의 1인자다. 우리한테도 말해주곤 했다. 감방에 가면 빨리 기절해라 빨리 기절해야 덜 맞는다. 우스갯소리 잘하고 벌써 김일성에 의한 남로당 출신들에 대한 박대에 회의를 느낀 것이다. 사실은 일부 전향한 것이다. 항변이 나는 4.3사건을 반대한 사람이다. 정세오판이니까 도저히 오래 못견디고 도민만 희생당한다. 그러나 왜 책임자가 되었냐면 토론은 격렬하게 해야 소수는 다수에 복종하고 다수는 당의 결정을 따라야 한다.”

-김달삼에 대해

“김달삼이는 유도를 잘하는데 이덕구는 유도가 3단이고 달삼이는 유도가 2단이다. 키가 6척이다. 힘이 엄청 세고 얼굴에 수염이 없다. 드문드문 조금 있고 얼굴은 하얗고...귀공자모양으로 생겼다. 까만 안경을 쓰고 말도 소위 더듬는 것이 심했다. 덕구가 심하고 달삼이도 그

렇게 심했다.”...4.3사건이 대한민국이라는 국가가 수립되기 이전에 발생했지만, 사람을 죽이고 그런 것은 대한민국이 수립된 이후예요. 박진경 대령 그 사람이 죽은 때부터 그랬지, 그 전에는 그렇게까지는 안했어. 4.3사건이 일어났다고 하더라도 경찰이나 군대나 그렇게 심하게 하지는 않았어요... 4.3사건의 동기는 제일 큰 목적은, 당면 전략은 말이지, 5.10 저지입니다. 문제는 어디에 있었느냐, 내가, 준비를 하다 보니까 중요한 내가 검거를 당한거라, 당정세포가 검거가 되고, 내 이름이 나오게 된 거야. 그러니까 내가 검거돼서, 내가 버티다 버티다 내놓은 것이 루트를 내놓은 거야. 그때까지는 경찰이고 군대고, (남로당)조직이 어느 범위인지, 어떻게 된 체계인지 몰랐어요. 어느 정도 정보가 수집되면 경찰 내부에 있는 프락치들은 다 일류 멤버들이야. 전부터... 그러니까 일절 경찰이 오리무중이야. 내가 검거됨으로써 체계적으로 알게되고, 소위 당의 핵심들을 다 끌어들이는 거라. 당면투쟁을 앞두고 당조직이 노출되어 파괴됐단 말이야. 내가 검거가 됨으로써 하나의 요인이 된 거라. 그러니까 주목적인 전략수행(5.10선거 저지)은 해야 되겠고, (당조직 파괴는) 수습을 해야 되겠는데 수습할 시간이 없단 말이야. 그래서 단당주의로 나간거라. 안되겠다 해서 협박을, 5.10 선거관리위원들 사퇴와 경찰을 빼내기인데, 그만두어라고 1차로 경고장을 보내고, 그 다음에 그 가족에다가 협박장을 보내요. 몇 번을 이렇게 해가면서, 이것을 하다보니까 방법이 없어요. 그래서 무력투쟁을 해야겠다, 그렇게 해야만 당원들이 이탈하는 것을 방지하는 방법이 이것밖에 없다고. 그리고 소위 경찰 수배자 명단을 만들어... 경찰을 수배자화 시키거나 또는 요시찰 인물로... 이렇게 해야만 당 조직이 수습된단 말이야. 당 조직의 수습과 소위 전략수행. 이런 목적이 있었던 말이야. 사실은 제주도가 그 당원수가, 조직원이 한 집에 평균 1명이야, 얼마든지 평화적으로 '당이 조직적으로 실행해서, 걱정하지 말라, 다 피해라' 얼마든지 할 수 있었습니다. 그런데 왜 이렇게 했느냐, 바로 이겁니다. 당이 완전히 파괴되니까, 이건 큰일이야. 공산당이라면 조직이 죽으면 그건 죽은거야...'270)

4.3발발과정에서 또 하나의 의문을 던져주고 있는 것이 '3자의 모의설'이다. 관변자료에는 1948년 3월말께 남로당 제주도위원장을 지낸 조몽구와 군사부총책 김달삼, 그리고 국방경비대 내의 좌익분자 문상길 중위등 3자가 밀회, 가공할 4,3폭동을 기도하였다고 기술하고 있다. 근거가 되는 원전을 추적해보니 1952년 당시 내무부 치안국이 발행한 『대한경찰전사제1집』이 밝혀졌다.<sup>271)</sup>

그런데 이 모의설에는 몇가지 의문이 있다. 첫째 문상길이 군사재판에서 이를 부인한 점, 둘째는 '폭도귀수'라는 조몽구가 대한민국 법정에서 그의 죄에 대한 심판을 받은 결과 징역 8년 형에 선도되었다는 점이다. 문상길 중위는 재판기록에 의하면 박진경대령의 살해 불가피성을 강변하면서도 제주도 좌익세력의 지령이나 연계설에 대해서는 강력히 부인한 바 있다.

조몽구는 1948년 1월 초순 경 남조선노동당 전라남도당 본부로부터 소환을 받아 제주도를 벗어 나고자 했으나, 경찰의 엄중한 경비로 인하여 제주도 지방법원 서기과장인 송두현과 조진현 집에서 6월 말까지 은신하였다.

이후 한라산으로 입산하였다가 1948년 8월 북한 해주에서 열린 남조선인민대표자대회에 참석

270) 김생민(金生旻, 2001년 77세, 1924년생)인터뷰 일련번호: A-008 (2001년 7월 13일/제주시 국제호텔 커피숍) 채록자: 전문위원 양조훈, 조사요원 장윤식.김은희, ; 2차 증언 (2002년 10월 24일 국제호텔(제주신문사 건너편)커피숍 면담관: 전문위원 나종삼.

271) 내무부치안국 『대한경찰전사제1집-민족의 선봉』, (1952), p.100

하기 위해 극적으로 탈출했다고 전해진다. 화북에서 배를 구하기가 보통 쉽지 않았다. 그는 읍내 한약방에서 배를 구하기까지 한 달 동안 숨어 지내었다.

어느 날 정보 수사 경찰이 그 한약방을 들이닥쳤다. 그는 얼른 한약방 주인의 다리를 주무르면서 ‘아버님 걱정하지 마십시오’라고 응수했는데, 경찰은 누구인지 신분을 확인할 필요도 없고 의심할 수도 없었다. 위기 대처 능력이 뛰어나서 체포 위기를 넘기고 안세훈과 김달삼과는 따로 배를 마련해 화북포구를 통해 제주를 빠져나갔다.

제주에서 열린 남조선인민대표자대회에 참석하였는데, 제주 출신으로 제1기 최고인민회의 대의원이 된 사람들은 안세훈, 김달삼, 강규찬, 이정숙, 고진희, 문등용, 강문석, 고경흠, 송성철 등이었으나, 조몽구는 여기에서 제외된다.

1949년 2월경부터 1950년 한국전쟁이 일어나기 전까지, 평안북도 정주농장의 양돈계장으로 돈종 개량사업에 종사하였다고 한다. 한국전쟁이 일어나자 조선노동당 중앙부로부터의 소환으로 연락부원 박모의 인솔하에 대남정치공작대를 조직 남하하여, 7월 13일경 남한 출신 의용대장에 배치된다. 의용군에 대한 ‘노동당 정신’의 고취 사업에 적극 종사할 임무를 부여받는다. 서울에서 출발하여 인민군과 같이 목포까지 내려왔는데 인천상륙작전으로 전세가 역전되자 후퇴하지 못하고, 농민으로 위장하여 산에서 땔나무를 해다가 팔면서 생계를 유지하는 생활을 하게 된다. 부산으로 이동하여 ‘한성룡’이라는 가명으로 생활했다.

그러던 어느 날 길에서 고향 사람을 만나게 되고 그 사람의 신고로 제주도 경찰국 사찰과에서 1951년 9월 초순에사찰계장 이하 3명의 형사대를 파견한다. 결국 9월 30일 부산시 동강동 1가 길거리에서 조몽구를 체포한다.

1951년 11월 4일 경향신문에 따르면 제주도 경찰국에서 극비리에 수사를 진행하다 11월 1일 부산에서 조몽구를 체포했다고 보도했고, 1952년 5월 1일 제주신보에는 검거된 이후 경찰에서 조사 후 육군 특무대(CIC)에 이첩되어 한라산 유격대를 토벌하는 데 조몽구를 이용하는 작전을 세운다.

이 작전을 맡은 사람이 국회의장을 역임했던 508 특무대에 근무하는 김수한 중사였으나, 결국 실패로 끝나고 만다. 그 후 조몽구는 부산으로 이송되어 재판받게 되는데, 10년 형을 받아 진주형무소에서 복역하다 출소하여 고향 성읍리로 오게 된다.<sup>272)</sup>

남로당 제주도당의 지도적 위치에 있었던 조몽구의 가족은 ‘조몽구’라는 이름의 남편과 아버지를 두었다는 이유 하나로 1948년 12월 토벌군에 의해 표선 백사장에서 다섯 식구가 총살당했다. 큰딸의 나이는 열두살 막내의 나이는 두 살 찢먹이었다. 조몽구는 1951년 부산에서 붙잡혀 법정에서 회부되었을 때 대한민국법정이 내린 그의 죄과는 징역 8년형에 불과했다. 출옥 후 성읍마을에 귀향한 그는 1973년 병으로 생을 마칠 때까지 고향에 살았다.<sup>273)</sup>

조몽구가 부산으로 피신해 있을 때 그의 아내 한씨를 비롯해 아들 딸인 조남철, 조남운, 조남련, 조남근등 온가족이 표선리로 끌려가 토벌대에게 총살됐다. “총살당할 것을 감지한 조몽구의 아내는 아이들에게 새옷을 입히고 고깃국을 끓여 잘 먹인 다음 담담히 끌려갔다”거나 “조몽구의 어린 아들은 아주 영리한 아이였는데 ‘설령 아버지가 죄를 지었다해도 왜 우리가 총살돼야 하느냐’고 따지며 죽어갔다”는 일화가 전해지고 있다.<sup>274)</sup>

272) 송시우, 「1등 대장의 꿈은 궁대왓 검은 돌 동산 허공에 머물고」, 『제주투데이』(2023.02.17.), <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=301865>

273) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』1, (전예원, 1994), pp.589-590

274) 제민일보4.3취재반, 『4.3은 말한다』5, (전예원, 1998), p.91