

# 섬과 국가폭력의 정치: 대만 2.28사건과 평화의 섬 제주

The Politics of State Violence Against Islands:  
Taiwan's 228 Incident and Building an Island of Peace in Jeju



## 필자 소개

**최 경 준** · 제주대학교 사범대학 사회교육과 교수

미국 워싱턴 대학교 정치학 박사(2015). 주요 연구 분야는 동아시아 정치와 외교이며 최근 연구로는 “정치구조의 변화와 법치: 민주화 이후 대만의 경쟁적 정치구조와 법집행의 위기”, “중견국 외교의 제약된 자율성: 민주화와 경제발전에 따른 대만 외교정책의 변화” 등이 있다.

## 제주평화연구원

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 ‘세계평화의 섬’ 제주를 구현하는 데 구심점 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.

# 섬과 국가폭력의 정치: 대만 2.28사건과 평화의 섬 제주

## The Politics of State Violence Against Islands:

Taiwan's 228 Incident and Building an Island of Peace in Jeju

### CONTENTS

요 약 .....	2
I 서론 .....	3
II 국가폭력의 정치 .....	5
III 대만 2.28사건과 국가폭력 .....	13
IV 국가폭력과 평화의 섬 .....	22
V 결론 .....	31

# 섬과 국가폭력의 정치: 대만 2.28사건과 평화의 섬 제주

## The Politics of State Violence Against Islands:

Taiwan's 228 Incident and Building an Island of Peace in Jeju

### 요약

이 글은 대만 2.28사건의 발단과 전개, 결과와 영향, 그리고 사건에 대한 진상규명과 평가를 둘러싼 논쟁 과정과 성과를 살펴봄으로써 국가건설 과정에서 '섬'이 지니는 국제 및 국내정치적 의미와 평화구축을 위해 기여하는 바가 무엇인지를 고찰한다. 특히 제주 4.3사건과의 비교를 통해 국제체제적, 지정학적, 국내정치적, 지역적 요인들이 어떠한 상호작용을 통해 섬이 국가폭력의 장소와 대상이 되도록 하는지, 그리고 무엇이 과거 국가폭력에 대한 진실 규명과 폭력으로부터의 상처를 치유하는 것을 가능 또는 불가능하게 만드는지 분석한다. 대만과 제주라는 두 섬에서 각각 발생한 국가폭력은 국가건설 과정에서 폭력이 나타나는 원인과 그 결과에 대한 해석뿐만 아니라 이후 권위주의 통치와 민주화 과정이라는 정치적 맥락 속에서 과거의 국가 행위에 대해 어떻게 상이한 관점과 해석이 충돌하는가를 보여주고 있다. 국가폭력으로부터의 치유 과정과 관련된 두 섬에 대한 비교분석은 '섬'이 갈등과 폭력의 장소에서 벗어나 '평화'의 장소로 나아가도록 하는 방안에 대해 탐색할 수 있는 기회를 제공한다.

■ 주제어 대만, 2.28사건, 제주, 국가폭력, 민주화

## I. 서론

이 글은 1947년 2월 대만에서 발생한 2.28사건의 원인, 전개, 결과, 영향에 대한 분석을 통해 국가건설 과정에서 국가폭력이 나타나는 이유와 정치적 변방으로 인식되는 ‘섬’이 국가폭력의 대상과 장소가 되는 조건과 그 의미에 대해 다룬다. 특히 대만의 2.28사건을 1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1954년 9월까지 이어진 한국의 제주 4.3사건과 비교함으로써 어떠한 국제체제적, 국내 정치적, 지정학적, 그리고 지역적 요인들이 복합적으로 작용하여 섬이 국가건설 과정에서 폭력에 놓이도록 만드는지를 규명한다. 이를 통해 섬이 ‘폭력’으로 인한 아픔의 장소에서 벗어나 ‘평화’의 중심으로 나아갈 수 있는 방안이 무엇인지 사건에 대한 진상규명 과정에서 나타난 갈등과 문제점들을 통해 모색한다.

근대 국가의 정치에서 섬은 대부분 변방의 위치를 차지해 왔다. 육지에 딸린 부속된 영토로 간주되는 섬은 정치의 중심부에서 멀리 떨어져 있는 주변부로 인식되어 왔다. 섬이 국제정치와 국내정치에서 중요한 의미를 갖는 순간은 사실상 변방과 변방이 만나는 국경선에 위치한 섬이 두 개 또는 그 이상의 국가들 사이에서 영유권 분쟁의 대상이 될 때이다. 한국의 고유 영토인 독도에 대한 일본의 영유권 주장, 일본과 중국이 영토분쟁을 겪는 센카쿠(다오위다오), 일본과 러시아 사이의 쿠릴열도, 중국과 동남아시아 국가들이 영유권을 놓고 갈등을 벌이는 남중국해의 난사군도를 포함한 여러 도서들이 섬이 분쟁의 대상으로 정치적 이슈의 중심에 서게 되는 예이다.

그러나 제2차 세계대전의 종전 후 대만과 한국에서 진행된 국가건설 과정은 섬이 근대 국가를 건설하는데 있어 주변부가 아닌 중심부로서 중요한 의미를 지니게 됨을 보여준다. 통치의 안정성이 이루어진 상태에서의 일상적인 정치에서는 변방의 위치에 머무는 섬이 이러한 일상적인 정치와 안정적인 통치행위가 가능하도록 만든 국가건설의 초기 단계에서는 변방이 아닌 중심부로서의 성격과 중요성을 부여받으며 정치적 이슈의 중앙에 서게 된다. 그러나 섬이 겪게 되는 비극은 국가 건설 과정에서 부여받는 이러한 중심부적 지위가 바로 섬이 극단적

인 폭력의 대상과 장소가 되어 섬에 살고 있는 사람들에게 큰 희생과 고통을 초래한다는 점이다.

이 글은 국가건설 과정의 초기에 발생한 대만의 2.28사건과 한국의 제주 4.3사건에 대한 비교사례연구를 통해 섬이 국가폭력에 놓이게 되는 원인과 과정을 추적한다. 중국대륙의 남동부 주변부에 위치하며 대륙과 해양이 만나는 대만과 한반도 최남단에 위치한 도서인 제주는 대륙에서 패전한 국민당 정권이 대륙 수복을 위한 국가건설과 미-소 냉전의 전개 속에서 남한만의 단독정부 수립을 통한 국가건설 과정에서 각각 정치적 중심부로 떠올랐다. 이 글은 변방이기에 역설적으로 정치적 중요성을 지니게 되는 ‘주변부의 역설(the paradox of periphery)’이 이 두 섬에서 발생하게 된 원인을 규명하고 이것이 국가폭력이라는 비극적인 결과를 초래하게 된 과정과 이유를 살펴봄으로써 섬이 폭력의 대상이 아닌 평화의 장소로 존재할 수 있는 조건과 전망을 모색한다.

## II. 국가폭력의 정치

### (1) 국가폭력의 개념과 이론

국가가 대내외적으로 행사하는 폭력은 그동안 정치학을 비롯한 사회과학 분야의 많은 연구자들에 의해 주요 관심 대상이 되어 왔다. 특히 제2차 세계대전 동안 인류가 경험한 인종학살(제노사이드)의 참상은 국가가 자행하는 인권유린의 문제점에 대해 국제사회가 각성하도록 하였고, 타국과의 전쟁이나 내전 중 발생했거나 독재정권에 의해 자행된 학살과 고문 그리고 실종에 대한 다수의 연구들이 그동안 수행되어 왔다. 이를 통해 국가폭력에 의한 희생의 원인과 기원을 탐색하고, 폭력을 자행한 가해자를 찾고 책임을 묻는 과정과 정치적 해결 방안에 대해 평가하고 비판하는 작업이 이루어져 왔다. 또한 권위주의 체제 하에 놓여 있던 국가들이 정치적 민주화로 나아가는 과정에서 ‘이행기 정의(transitional justice)’<sup>1)</sup>가 주요 정치적 쟁점으로 떠올랐으며, 이는 과거 국가폭력과 연관된 억울한 죽음이 이후 어떠한 정치적 배경과 경로를 통해 공식적 역사로 편입되고 사회적 담론으로 기록되는가에 대한 관심을 증대시켰다.<sup>2)</sup>

국가폭력에 대한 많은 연구들이 국가가 폭력수단을 통해 자행하는 정치적 탄압과 인권유린 그리고 이로 인한 무고한 시민들의 피해와 고통에 대해 강조한다. 대규모의 조직화된 폭력수단을 보유한 국가에 의해 행해지는 폭력은 그 피해의 강도와 규모가 어떠한 사적 폭력이 야기하는 그것보다 훨씬 크고 심각하다. 그러나 국가가 행사하는 폭력이 항상 정당성 없는 비난받을 행동인 것만은 아니다. 국가는 사실상 폭력수단의 합법적 사용을 주된 특성으로 하며 국가의 형성과 발전 그리고 기능 그 자체도 폭력수단의 성공적 활용에 따른 제도적 발

1) 국제연합(UN)은 ‘이행기 정의’를 “한 사회가 책임성을 확보하고 정의를 받도록 화해를 성취하기 위해 과거에 발생한 대규모 인권유린의 유산을 받아들이려는 시도와 관련된 전반적인 과정과 메카니즘”이라 개념규정하고 있다. Vladimir Stojan, 2017, “Transitional Justice and Collective Memory in Taiwan,” *China Perspectives*, 2017/2, p. 27.

2) 노용석, 2018, 『국가폭력과 유해발굴의 사회문화사』, 서울: 산지니, pp. 19-20.

전과 긴밀히 관련되어 있다. 톨리(Charles Tilly)는 성공적인 전쟁수행의 필요성이 과세를 비롯한 효율적인 자원동원의 필요성을 낳고 이것이 국가의 관료제적 발전을 야기하여 근대 국가의 제도적 형태가 구축되었음을 주장하고 있다.<sup>3)</sup> 이는 폭력수단을 효율적으로 사용하기 위한 노력을 통해 근대 국가가 발전해 왔음을 의미한다. 그러나 이 경우 국가가 행사하는 폭력은 외부의 적을 대상으로 하는 군사적인 것으로서 국내적 차원에서 국가가 자국민을 대상으로 하는 폭력의 사용을 의미하는 것은 아니다.

중요한 것은 사적 폭력을 행사하는 조직폭력단체나 마피아 등과 같은 범죄집단과는 달리 국가가 행사하는 폭력이 공적인 성격과 정당성을 지니고 있어야 한다는 점이다. 이런 면에서 국가에 대한 베버(Max Weber)의 정의는 국가에 의한 폭력수단의 합법적인 독점을 강조하고 있다. 국가는 “주어진 영토 내에서 물리적 폭력의 합법적 사용에 대한 독점을 성공적으로 주장하는 인간 공동체(A state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.)”라는 그의 국가에 대한 정의에서 ‘물리적 폭력’ 못지 않게 중요한 것이 바로 ‘합법성’이다.<sup>4)</sup> 베버에 따르면 국가는 공적인 목적을 위해 폭력수단을 합법적으로 행사하며, 이는 근대 국가와 전근대 국가를 폭력의 사용 측면에서 구분하게 해준다. 국가가 국민에게 행사하는 폭력은 권력자의 사적인 감정과 이익에 바탕을 둔 것이 아니라, 질서와 평화, 공공의 복리라는 더 큰 공적인 가치를 실현하는 목표를 지닌다. 고대나 봉건시대의 왕조와 달리 근대 국가는 단순히 적나라한 물리적 강제력만으로는 지배의 정당성을 확보할 수 없고 이를 재생산할 수도 없다. 많은 근대 국가들이 피치자의 동의를 통한 자발적인 순응을 유도하는 헤게모니적 통치를 구사하고자 노력한다. 그리고 많은 경우 국가가 행사하는 폭력의 정당성은 구성원의 합의 하에서 정해진 대의제적 절차를 거친 법 제정과 정치로부터 독립된 사법당국에 의한 공정한 법 집행의 절차를 통해서 인정받고 있다.<sup>5)</sup>

그러나 현실 정치에서 국가는 배타적 소유권을 비롯한 정치, 경제 및 사회적

3) Charles Tilly, 1990, *Coercion, Capital, and European State, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.

4) Max Weber, 1946, “Politics as a Vocation,” in *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press, p. 78.

5) 조현연, 2000, 『한국 현대정치의 악몽: 국가폭력』, 서울: 책세상, pp. 17-19.

강자와 지배세력의 권리를 보호하고 강화하기 위해 사실상 부당한 폭력을 행사해 왔다. 맑스(Karl Marx)는 국가가 사회세력들로부터 자율성을 누리는 중립적 실체가 아니라 지배계급의 이익과 목적을 실현하고 지배를 영속화하기 위해 공권력의 이름으로 피지배계급에게 폭력을 비롯한 각종 힘을 직·간접적으로 행사한다고 비판한다.<sup>6)</sup> 또한 민주주의 정치체제에 기반한 오늘날의 국가들도 보다 효율적이고 경제적으로 국가권력을 행사하기 위해 또는 국가가 직접적으로 노골적인 폭력수단을 사용하는 것에 대한 정치적 부담을 줄이기 위해 각종 사적 폭력을 인위적으로 활용 및 조장하는 모습을 보이기도 한다.<sup>7)</sup>

이렇듯 국가가 행사하는 폭력이 정당성을 지닌 합법적인 국가기능과 관련된 것일 수도 있지만 이와 반대로 정당성이 결여된 불법적인 행위로 나타날 수도 있다는 점은 국가폭력을 보다 다양하고 세분화된 유형으로 분류하여 접근할 필요성을 제기한다. <표 1>이 보여주는 바와 같이 국가가 행사하는 폭력은 그것이 합법적인가 불법적인가, 그리고 폭력행사의 대상이 자국민인가 외부인인가에 따라 (1) 법집행(law enforcement), (2) 국가테러(state terror), (3) 전쟁수행(war making), 그리고 (4) 전쟁범죄(war crime)라는 네 가지 유형으로 분류될 수 있다.

▶ 표 1 국가폭력의 네 가지 유형

		폭력의 합법성	
		합법	불법
폭력 대상	자국민	I. 법집행 (Law Enforcement)	II. 국가테러 (State Terror)
	외부인	III. 전쟁수행 (War Making)	IV. 전쟁범죄 (War Crime)

출처: 저자

6) 조현연, 2000, pp. 17-18.

7) Jonson Porteux, Sunil Kim, 2016, "Public Ordering of Private Coercion: Urban Redevelopment and Democratization in Korea," *Journal of East Asian Studies*, 16, pp. 371-390.

첫째, 국가에 의한 폭력이 합법성을 띠고 있으며 그 대상이 자국민일 때 이는 법집행의 형태로 나타난다. 법집행은 정치적 공동체의 형성과 유지를 위해 물리적인 힘을 포함한 강제력을 바탕으로 체포와 구금 등에 대한 권한을 행사하여 법에 대한 준수와 순응을 확보하는 행위이다.<sup>8)</sup> 이러한 법집행은 법치질서 유지라는 국가의 기본적인 역할 수행과 관련 있으며, 국가가 필수적인 공공재를 정치공동체의 구성원에게 제공하는 행위이기도 하다.

둘째, 국가가 자국민을 대상으로 불법적인 폭력을 행사하는 경우 국가폭력은 국가테러가 된다. 국가테러란 국가가 대내적 차원에서 자국민을 대상으로 체계적인 방법을 통해 물리적인 폭력을 가하는 행위를 말한다. 국가테러는 통치권력에 대한 정치적 저항을 포함한 그 어떤 행위도 그 대상이 될 수 있으며, 대중학살, 살인, 감금 등의 방법을 통해 개인의 시민적이고 인간적인 권리를 침해한다는 점에서 국가적, 인류적 차원에서 심각한 범죄행위이다.<sup>9)</sup>

셋째, 국가가 자신의 군사적 폭력수단을 외부를 향해 합법적인 방식으로 사용할 때 이는 전쟁수행이 된다. 비록 전쟁이 인류에게 참혹한 피해를 안겨주고 있으나 국제사회는 전쟁이 전쟁목적과 교전수칙에서 국제법을 준수한다면 전쟁 그 자체가 불법적인 것은 아니라는 관념과 규범을 형성해 왔다. 전쟁은 둘 이상의 당사자(주로 국가)가 보통 정치적인 목적을 위해 폭력수단을 활용해 갈등하는 것을 말한다. 이는 일반적으로 국가와 제국처럼 큰 규모의 정치적 단위체들이 주로 영토에 대한 지배를 놓고 서로 군사력을 동원하는 형태로 나타난다.<sup>10)</sup>

넷째, 국가가 폭력수단을 자국민이 아닌 외부인을 대상으로 불법적으로 사용할 경우 전쟁범죄가 된다. 전쟁범죄란 “무력행사와 관련하여 행해진 국제법 위반의 여러 형태와 함께 다양한 가벌적 행위”를 지칭한다. 이는 평화에 대한 죄(crime against peace)와 인도(人道)에 대한 죄(crime against humanity)라는 두 가지 유형으로 분류된다. 전자는 침략전쟁 또는 국제조약과 협정을 위반한 전쟁의 계획, 준비, 개시, 실행을 하는 행위 또는 이러한 행위를 달성하기 위

8) Charles Reith, 1945, "Comparative Systems of Law-Enforcement," *Transactions of the Grotius Society*, 31, pp. 150-151.

9) 지은주·동사제, 2009, "신생 민주주의 과거청산의 정치적 동학: 한국과 대만 사례를 중심으로," 『국제정치논총』, 49(5), p. 226.

10) 공진성, 2019, "전쟁의 변화와 전쟁론의 진화: 헤어프리트 윈클러의 '새로운 전쟁' 이론을 중심으로," 『현대정치연구』, 12(2), p. 145.

한 공동의 계획이나 모의에 참가하는 것을 말한다. 후자는 전쟁 전 또는 전쟁 중에 일반 주민에 대하여 행한 살해 등 비인도적 행위 또는 박해 행위를 말한다.<sup>11)</sup>

이러한 네 가지 유형의 국가폭력 중 국가테러는 주로 민주화 과정에서 ‘이행 기 정의’의 맥락에서 비판과 연구의 대상이 되어 왔다. 반면 ‘전쟁범죄’는 세계 대전 그리고 탈냉전 이후 빈번해진 내전을 경험하면서 인류의 보편적인 인권을 보호하고 확대시킬 것을 지향하는 ‘인간안보(human security)’에 대한 관심의 증대와 함께 국제사회가 공동으로 대처해야 할 주요 의제로 부각되고 있다.

## (2) 국가폭력의 정치

이 글의 주요 연구 대상인 섬에 대해 가해지는 국가폭력의 측면에서 앞에서 제시한 네 가지 국가폭력의 유형 중 국가테러와 관련된 수많은 역사적 사례의 존재는 국민의 생명과 재산을 보호해주는 역할을 수행할 것으로 기대되는 국가 그 자체가 오히려 보호의 대상인 국민의 생존과 기본권을 위협할 수 있는 문제가 발생하고 있음을 말해 준다. 따라서 안정적인 정치 공동체 내의 삶을 위해 ‘국가에 의한 보호(protection by the state)’를 확보함과 동시에 개인과 집단의 안위에 위협을 가할 수 있는 ‘국가로부터의 보호(protection from the state)’를 위한 다양한 제도적 장치들을 만들어야 할 필요성이 제기된다.<sup>12)</sup> 이는 국가의 강제적 폭력수단을 어느 정도 수준으로 유지할 것이며, 국가폭력의 자의적 남용을 어떻게 제도적으로 방지할 것인가와 관련된 문제이다.

국가공권력의 과도한 제약도, 과도한 허용도 모두 공동체의 평화와 안정에 위협이 된다. 먼저, 국가가 행사하는 강제적 수단의 중요성에 대한 경시는 문제를 야기한다. 만약 국가의 강제적 수단이 민주적 가치들을 침해할 수 있다는 이유로 무시되고 그 힘이 약화된다면 민주적 정치체제는 그것을 파괴하고자 하는 위협으로부터 안전할 수 없다. 이와 반대로 사회안전과 질서유지의 효율성을 이

11) 오경식, 2014, “전쟁범죄의 개념적 한계와 그 적용가능성에 대한 연구,” 『비교형사법연구』, 16(2), p. 273.

12) Gary Marx, 2001, “Police and Democracy,” in Menachem Amir and Stanley Einstein (eds.), *Policing Security and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville, TX: The Office of International Criminal Justice, pp. 36, 43.

유로 국가의 강제적 수단이 과도하게 강조되는 것도 문제가 된다. 공적질서와 치안유지를 통해 민주적 정치체제를 수호한다는 목적을 위해 활용되는 강제적 수단이 오히려 민주적 가치들을 제약하고 억압함으로써 민주주의 규범과 가치 자체를 위협에 빠뜨릴 수 있다.<sup>13)</sup>

이렇듯 국가가 지닌 폭력수단의 남용이 자국민의 생명과 재산을 위협하여 정치공동체 전체를 위협에 빠뜨림에도 불구하고 국가테러는 왜 발생하는가? 이에 대한 답은 공권력의 자의적 사용을 제약하는 것을 방해하는 조건과 요인이 무엇인가에 대한 탐색을 통해 찾을 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 근대 국가의 지배는 노골적인 폭력의 사용에 의한 ‘강압적 순응’이 아니라 통치에 대한 정당성의 획득을 통해 ‘자발적 순응’을 유도하는 방식으로 발전되어 왔다. 동의에 기반하지 않은 노골적인 폭력의 사용은 폭력의 대상이 되는 집단과 피지배자의 저항을 낳고, 이는 이러한 저항을 분쇄하기 위해 더 큰 규모의 또다른 폭력을 행사해야 하는 ‘폭력의 악순환(the vicious cycle of physical oppression)’을 야기한다.

문제는 이것이 자발적 순응에 기반한 통치에 비해 더 많은 비용이 드는 비효율적 지배의 방식이라는 점이다. 따라서 통치자의 관점에서 효율적이고 경제적인 지배를 위해 직접적인 폭력은 최소화할 필요가 있으며, 폭력이 사용될 경우에는 이것을 정당한 국가기능을 수행하기 위한 정상적인 공권력의 행사로 합리화하여 사회적 저항을 예방하고 정당성을 취득하는 방안의 강구가 모색된다. 국가가 물리적 폭력을 대외적으로 행사하는 전쟁과 달리 폭력수단을 자국민을 상대로 대내적으로 사용하는 국가폭력은 국가의 정당성에 치명적인 손상을 입힐 수 있는 행위이다. 따라서 국가테러를 행사하는 정치세력은 이것을 어떻게든 합리화할 수 있는 논리와 명분을 만들어내려고 한다.

이때 특수한 역사적, 정치적, 지정학적 조건들이 이러한 국가공권력의 남용 즉 국가테러의 자행을 보다 쉽게 합리화할 수 있는 환경을 제공한다. 이로 인해 통치자와 집권세력은 보다 수월하게 국가테러를 실행하고 이에 대한 정치적 저항을 보다 손쉽게 분쇄하며 폭력행사를 정당화할 수 있게 된다. 국가테러를 합리화시켜주는 조건으로 크게 다음과 같은 두 가지를 지적할 수 있다.

13) 최경준, 2018, 『법집행의 정치: 신생민주주의 국가의 법집행과 공권력의 변화』, 서울: 도서출판 이조, p. 722.

첫째, 강력한 외부의 적과 인접해 있는 지정학적 안보환경이다. 민족적 분단 구조를 비롯한 안보위협이 지정학적 상황은 국가폭력의 대상이 되는 사람들을 충성스럽고 선량한 자국민이 아니라 외부의 적과 내통한 국가의 반역자로 만들어 이들에 대한 국가테러를 합리화할 수 있는 명분을 제공한다. 국가폭력에 의해 희생된 사람들이 국가에 의해 보호받아야 할 자국의 '양민(良民)'이 아니라 국가의 안위를 위태롭게 하는 외적과 결탁한 '반역자(叛逆者)'가 되는 순간 이들에 대한 국가의 폭력행사는 정당성 없는 반인권적 범죄가 아니라 국가와 자국민을 수호하기 위해 수행된 당연하면서도 숭고한 국가의 합법적인 역할이 된다.

둘째, 국가건설 과정에서 나타나는 영토적 통합성과 지배력 확보에 대한 필요성이다. 국가는 영토, 국민, 정부를 세 가지 필수 요소로 하며, 여기에 주권국가로서의 국제사회의 승인을 필요로 한다. 명확한 경계를 지닌 영토와 그 안의 국민에 대한 정부의 성공적인 지배력 확보와 통합성의 형성은 국가 건설 과정에서 가장 중요한 1차적인 과제이며, 이는 국가의 안정적인 유지와 주권에 대한 국제적 승인을 확보하기 위해 반드시 달성될 필요가 있다. 이로 인해 국가는 국가건설 초기 단계에 폭력수단을 통해서라도 영토와 국민에 대한 통제력을 확보하려고 하며, 반대로 영토와 국민에 대한 폭력적 장악을 통해 국방, 과세, 치안 등 국가의 제도적 장치가 발달하기도 한다. 이 경우 국가테러는 국가건설의 대업을 달성하는 것을 반대하는 반애국주의 분리주의 세력과 집단에 대해 국가가 행하는 당연한 조치로서 합리화된다.

정치적, 지리적 차원에서 변방에 위치해 있는 섬은 이러한 지정학적 안보환경과 국가건설 과정에서 나타나는 필요성이 국가테러를 합리화할 때 오히려 정치의 중심부에 놓이게 되는 "주변부의 역설"이 발생한다. 외적과 인접한 안보불안을 경험하고 있는 국가의 입장에서 섬은 국가의 중앙권력이 잘 미치지 않는 곳이기도 외적의 영향력이 손쉽게 침투할 수 있는 취약한 곳이며 따라서 외적과 쉽게 결탁될 수 있는 위험한 곳으로 인식된다. 이로 인해 안보위협이 가중될수록 섬에 대한 국가테러의 위협성 역시 높아진다. 또한 국가건설 과정에서 섬은 국경의 확정과 국가영토의 확보의 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 국가간 영토의 경계선에 주로 놓이는 섬의 특성상 섬에 대한 지배력의 확보는 건설 단계의 국가 입장에서 타국과의 폭력적 대치의 가능성을 염두에 두면서까지 이룩

해야 할 중요한 과제로 인식된다. 이는 섬에 국가의 정치적 관심과 폭력수단이 과도하게 집중되는 결과를 초래하고 국가테러의 가능성을 높인다.

다음 장에서 살펴볼 대만의 2.28사건과 한국의 제주 4.3사건은 국가건설 초기 단계에서 지정학적 안보환경에 놓인 섬이 어떠한 국제 및 국내정치 그리고 지역적 요인들의 상호작용을 통해 국가테러의 중심으로 놓이게 되는가를 보여 준다.

### Ⅲ. 대만 2.28사건과 국가폭력

#### (1) ‘섬’으로서의 대만

대만은 1624년 네덜란드의 침입 이후 스페인, 명(明), 청(淸)에 의해 일련의 지배를 받았다. 청일전쟁에서 일본에 패한 청나라는 1895년 일본과 시모노세키 조약을 맺고 대만을 일본에 할양했고, 대만인들은 자신들의 의지와 관계없이 일본에 넘겨져 일제의 식민지 지배를 받았다. 일제가 새로운 지배자로 대만에 도착했을 때 이들은 이곳에서 정주하여 살아오던 섬 주민들의 저항을 억누르기 위해 무력수단에 의존하였고, 대만에서의 처음 8년은 대만인들의 저항에 대한 일제의 잔혹한 토벌로 점철되었다. 그러나 일제는 새로운 행정체제를 대만에 이식함으로써 식민지 대만인들에 대한 통치를 곧 제도적으로 확립할 수 있었다. 대만에서 일제는 식민지 지배(1895-1945)를 통해 지방 수준까지 침투 가능한 강력한 국가능력을 대만에 실현시켰다.<sup>14)</sup>

일본의 식민통치 하에 놓여있던 대만에 대한 전후 처리는 중국에게 있어 매우 민감한 부분이었다. 제2차 세계대전 말기 공산세력의 확대를 위협으로 인식한 미국은 중국을 동아시아에서 자신의 중요한 동맹국으로 삼고자 하였고 대만 문제로 중국을 자극하지 않으려 했다. 카이로 회담에서 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)는 장제스(蔣介石)에게 대만의 반환을 약속했고, 카이로 선언은 전쟁이 끝난 후 중국이 동북지역과 대만, 팽호열도를 수복할 것이라 천명하였다. 국민당 정부는 카이로 회담으로 전후 대만 수복을 확인한 이후 대만조사위원회를 설립하여 대만 접수를 위한 준비에 들어갔다.<sup>15)</sup>

2.28사건은 국민당 정부가 일제로부터 대만을 접수하는 과정에서 본성인(本城人)과 외성인(外城人) 간에 발생한 충돌이다. 본성인과 외성인은 모두 중국 대

14) Robert Wade, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, p. 231.

15) 정형아, 2014, “전후 초기 대만 혼란의 원인: 권력주체 사이의 갈등,” 『탐라문화』, 47, pp. 146-151.

륙에서 이주해 온 한족(漢族)이나, 본성인은 주로 16-17세기에 대만에 유입된 사람들이고, 외성인은 1947년 국민당 정부와 함께 대만으로 건너온 한족을 말한다. 본성인은 비록 대부분이 한족이었지만 오랜 기간 대륙과 격리된 상황에서 축적된 공동의 경험과 기억을 통해 스스로 한인이라는 생각에서 벗어나 점차 대만인으로서의 정체성을 형성하게 되었다. 그러나 2.28사건이 발생하기 전까지 대만인들은 대부분 스스로가 중국인이라고 인식하고 있었다.<sup>16)</sup>

1945년 8월 15일 일본의 패전으로 50년 동안 일본의 식민지 통치를 받았던 대만은 중화민국(中華民國)으로 반환됐다. 일본이 물러가자 대만인들은 지역별로 ‘국민정부환영준비회(國民政府歡迎準備會)’를 자발적으로 조직하여 자신들의 조국으로 생각한 중국의 대만접수를 환영하기 위한 준비에 착수했다. 이 환영은 50년 만에 맞이하는 조국에 대한 기대에서 기인한 것이었고, 이 기대에는 해방된 조국에서 대만인들이 일본을 대신하여 대만의 진정한 주인이 될 것이라는 희망이 깔려 있었다.<sup>17)</sup>

1945년 8월 28일 국민정부는 천이(陳儀)를 대만성 행정장관으로 임명하였다. 그와 동시에 대만성 경비총사령관의 직위도 겸임하게 하여 행정장관이 행정권 이외에 군사권을 지니게 되었다. 장제스는 대만에 정치경제적 혼란 속에 놓인 중국 대륙의 영향이 미치지 않으면서 안정되게 정치와 경제의 건설을 이룩하기 위해 천이에게 군정일체의 권력과 엄밀한 통제체제를 허용했다.<sup>18)</sup> 따라서 대만에는 대륙의 다른 성들과는 달리 성정부 주석이 아닌 행정장관이 입법과 행정의 전권을 행사하고, 군(軍)-정(政) 일원화의 특수화된 장관공서체제(長官公署體制)가 도입됐다.<sup>19)</sup> 이는 일본의 장기적인 통치와 경영을 받은 대만을 특수한 상황이라고 보았기 때문에 그에 걸맞는 특수한 행정체제가 필요하다는 천이의 주장을 반영한 것이었다. “대만행정장관공서 조직조례(臺灣行政長官公署 組織條例)”에 따라 행정장관 1인에게 사실상 독점적인 권한이 주어졌다. 행정장관은 대륙의 전국 각지에서 적용되는 법령에 대해서도 독자적으로 선택하여 적용할 수 있었으며 대륙의 다른 성주석과는 비교할 수 없는 독점적 권한을 누릴 수 있

16) 지은주·동사제, 2009, pp. 235.

17) 김정화, 2008, “2.28 대만 민중항쟁과 대만인의 ‘대만인식,’” 『사림』, 29, pp. 208-209.

18) 정형아, 2014, p. 176.

19) 김정화, 2008, pp. 209-210.

었다.<sup>20)</sup>

## (2) 2.28사건의 발생과 전개

대만에서 일제가 떠난 후 권력을 이양받은 국민당 정부가 새롭게 자신의 지배력을 확립해 나가는 가운데 강압적인 통치행태가 나타났으며, 이로 인해 통치 집단과 토착지역민 사이에 갈등이 출현하였다. 관료 등용에 있어 본성인에 대한 차별, 적산(敵産) 분배의 불공정성, 외성인 관료의 부정부패, 외성인 군인의 기강 문제가 대만 접수 이후 나타난 경제 위기의 문제와 결합하면서 내만 내 갈등이 더욱 심화되었다. 본성인과 외성인 사이의 문화적 이질성도 갈등을 증폭시킨 하나의 원인이 되었다. 본성인은 일제에 의한 황민화(皇民化) 운동으로 인해 중국어보다 일본어가 더 능숙했고 일본문화에 상당 부분 동화되어 있었으며, 이는 일본과 오랜 기간 치열한 전쟁을 치러온 외성인의 입장에서는 매우 이질적인 것이었다.<sup>21)</sup> 2.28사건이 발생하기 전 대만에서 나타난 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인사문제에서 폐단이 생겼다. 대만을 접수해 행정을 맡았던 국민당 정부의 관리들은 대부분 천이의 심복이나 측근들로서 이들은 일본인이 남기고 간 자리를 그대로 물려받아 고급공무원 직위의 대부분을 차지했다. 행정장관공서 1년 5개월 동안의 정·부처장(正副處長) 8인 가운데 단지 1인만이 대만 출신이었고, 17개 현·시장(縣市長) 가운데 4명만이 대만 출신이었다. 이들 대만성 출신 인사들도 대부분 오랫동안 대륙에서 살던 사람들이 대만접수가 시작되면서 장관공서와 함께 대만에 들어왔기 때문에 대만 민중들은 이들의 본성인으로서의 대표성을 크게 인정하지 않았다.<sup>22)</sup> 일제 시기 동안 정치적으로 배척받던 대만인들은 바다를 건너온 국민당 정부가 과거 일본인들과 마찬가지로 모든 공무원직과 정부직을 독점하는데 대해 크게 실망하였다.<sup>23)</sup>

국민당 정부가 대만인들을 공직에서 배제한 데에는 이들이 대만인들에 대해

20) 정형아, 2014, pp. 155-157.

21) 지은주·동사제, 2009, p. 236.

22) 김정화, 2008, p. 210.

23) 란보조우, 1998, "대만-2.28에서 50년대로 이어지는 백색테러," 『역사비평』, 42, p. 54.

갖고 있던 인식에 바탕을 두고 있다. 대만 행정장관공서는 ‘대만 노예화론’에 따라 일본어에 능숙하며 일본의 식민지 통치체제 하에서 고등교육을 받은 대만인들을 “중국어에 서툴러 능숙하게 공문을 헤아리지 못하고, 정치인재가 결핍되었다”는 이유로 공무원임용에서 배제하였다.<sup>24)</sup> 천이는 “대만에는 인재가 없고, 국어를 몰라서 공문작성을 할 수 없다”며 외성인의 관직 독점을 변호하였고, 고등교육을 받은 많은 대만인을 중고위직에서 배척하였고, 이들을 배제하면서 빼앗은 관직을 접수관리들 뿐만 아니라 그의 가족들에게까지 배당하였다. 대만을 접수한 관리들은 직위를 독점했을 뿐만 아니라, 부정부패와 독직(瀆職) 사건도 끊임없이 일으켰다. 대만 접수에서부터 2.28사건 때까지 공무원의 공금횡령 사건이 끊임없이 발생하였다.<sup>25)</sup>

둘째, 국민당 정부가 대만을 접수하고 대만 행정장관공서가 직접 대만을 통치하기 시작하면서 물가가 폭등하기 시작하여 경제는 악화되었고 사회불안마저 가중되었다.<sup>26)</sup> 대만 경제는 광복과 더불어 일본 제국주의 경제권에서 벗어나 다시 중국의 민족경제권에 편입되었다. 대만의 농산물이 대륙으로 수출되었고 경공업품들도 대륙에서 대만으로 대량 직수입되었다. 그러나 1945년 이후 국공내전이 격화됨에 따라 대륙에서의 인플레이션이 대만을 휩쓸어 극심한 경제적 혼란을 몰고 왔다. 심한 물가파동, 농공업의 위축, 실업인구의 폭증, 식량 부족 등으로 인해 대만내 정치와 사회가 극도로 불안해졌다.<sup>27)</sup>

이와 함께 극단적인 경제통제와 금융농단, 전매 및 독점으로 인한 폐해가 심각하여 실업자가 늘고 일반인의 생활 수준이 나빠졌다. 천이는 대만을 접수하면서 일본인이 남기고 간 237개 공기업과 사기업을 모두 행정장관공서 소속 각국에 설치한 27개의 공사에서 경영하도록 하였다. 이로 인해 행정장관공서에서 통제하지 않는 산업이 거의 없을 정도로 민간 경제활동이 위축되었다. 행정장관공서는 전매 사업의 수익성이 높기에 일제 치하의 전매국을 그대로 보전해 장뇌(樟腦), 성냥, 담배, 술 등을 전매사업으로 지정하여 전매국 이외의 기구에서는

24) 변현정 외, 2018, “중전 후 외세의 개입에 따른 영향과 갈등: 사회경제적 요인으로 살펴본 제주4.3과 대만2.28의 원인,” 『탐라문화』, 59, p. 28.

25) 김정화, 2008, pp. 210-211.

26) 정형아, 2014, p. 159.

27) 란보조우, 1998, p. 55.

생산·판매하지 못하도록 통제하였다. 또한 일제가 남기고 간 모든 재산과 대만 은행, 석유, 알루미늄, 전력, 제당, 비료를 포함한 관민영이나 독점산업을 모두 국민당 정부가 접수하여 국가의 독점경영으로 만들었다. 이러한 공상기업에 대한 통제로 인해 대만의 공상업 기업가들이 심각한 타격을 받았으며, 무역국의 통제로 인해 대만의 일반 상인들은 극단적인 제약을 받았고, 전매국의 통제로 인해 일반 소상공인들은 생계마저 어려움에 빠졌다.<sup>28)</sup>

이러한 문제점들로 인해 2.28 사건이 발생하기 1년 전부터 대만 사회는 불안을 노정하였고, 군경(軍警)과 민(民) 사이의 충돌이 1946년 1월부터 1947년 2월까지 계속 발생했고, 1946년에는 이러한 충돌이 평균 매월 3-4건씩 일어났다.<sup>29)</sup> 1947년 2월 28일, 타이베이시에서 암담배를 규제하면서 발생한 관-민 충돌사건은 결국 대만행정공서와 국민당 정부의 부패와 독재를 반대하며 정치개혁을 도모하는 민중봉기로 이어졌다. 2.28 사건은 국민당 정부의 통치 방식에 대한 대만 사회의 누적된 불만이 대규모로 표출된 항의 시위였다.<sup>30)</sup>

2.28사건의 직접적인 도화선이 된 사건은 1947년 2월 27일 외성인 관리와 본성인 민중 간에 발생한 충돌이다. 그날 오전 전매사업인 성냥과 담배를 만들어 파는 조직이 있다는 제보가 전매국에 접수되었고, 조사관 6인과 경관 4인이 현장에 파견되었다. 이들이 사제담배와 현금을 몰수하는 과정에서 한 본성인 여성에 대한 폭력이 발생하였고, 이는 시민들의 분노와 항의를 자아냈다. 조사관에 의한 발포로 인해 한 시민이 사망하면서 군중의 시위가 야기되었고, 이들은 행정장관공서로 찾아갔다. 이때 수비병의 발포로 2인이 사망하고 다수가 총상을 입었다. 총격 사건으로 인해 더욱 격렬해진 시위는 대만 북부에서 중남부 지역에까지 확대되었다. 상황이 심각해지면서 타이베이시에서 대만사회 엘리트들을 중심으로 ‘2.28사건처리위원회’가 구성되었고 이들은 정치개혁방안을 만들어 장관공서로 찾아가 천이에게 제출하였으나 거절되었다. 오히려 천이는 중앙 정부에 전보를 보내 군대를 파견하여 진압해줄 것을 요청했다.<sup>31)</sup> 천이의 요청을 국민당 정부가 수용하면서, 3월 8일 두 개 사단 약 3천여 명의 군대가 대만

28) 김정화, 2008, pp. 211-212.

29) 김정화, 2008, pp. 205-213.

30) 란보조우, 1998, p. 55.

31) 김정화, 2008, pp. 213-217.

에 상륙하여 진압작전을 펴면서 민중에게 무차별적 총격을 가했다. 이 사건으로 약 1만 명에서 2만 8천여 명이 실종되거나 살해된 것으로 추산되고 있다.<sup>32)</sup>

2.28사건 이후 국민당 정부는 군을 동원한 무력진압에 의해 초래된 대만인들의 공포심과 불만을 해소하고 장관공서체제의 문제점을 완화하기 위해 사건에 대한 조사를 단행하였고, 이를 바탕으로 장관공서체제에 대한 개혁과 조정을 진행하였다. 여기에는 장관공서를 성정부로 고치고, 성주석이 경비사령관을 겸하지 못하도록 하고, 성 정부 위원과 각 청처장(廳處長)은 될수록 대만인을 임용하도록 하고, 현장이나 시장은 민주선거를 통해 선출하며, 정부기관 중 대만인과 타성인을 모두 평등하게 대하고, 민생공업 중의 공영(公營) 범위를 될수록 감소시키며, 현행 행정정책에 중앙법령과 저촉되는 부분이 있으면 이를 수정하거나 폐지해야 한다는 등의 내용이 포함되었다. 이는 2.28사건 과정에서 표출된 대만인들의 요구를 반영하는 것이었다. 2.28사건은 이렇게 국민당 정부의 유혈진압과 제도개혁을 거쳐 막을 내렸다.<sup>33)</sup>

그러나 2.28사건은 대만 내 국가테러의 끝이 아니라 시작이었다. 이 사건 후 국민당 정부는 자신의 대만 지배에 대한 반대와 비판의 목소리가 조금이라도 표출된다면 이를 가차 없이 처단해 대만 사회에 불안 분위기를 조성하였다. 정부의 폭력적 탄압으로 인해 대만 민중들의 정치적 열기는 크게 손상 받았고, 2.28사건의 여파로 대만 사회는 정치적 이슈에 대한 언급을 기피하고 두려워할 정도로 대만 사회 전체가 장기적인 공포 속에 놓이게 되었다. 2.28사건은 대만 현대사에서 가장 충격적인 사건이었으나 그 이후 대만에서 전개된 국민당의 권위주의 통치와 국가테러의 정치적 상황으로 인해 이 사건에 대한 언급 자체가 1980년대 후반에 민주화가 진행되기 이전까지 오랫동안 금기시되었다.<sup>34)</sup>

2.28 사건은 대만인들로 하여금 중국과는 다른 별개의 정체성을 형성시키는 데 기여하였다. 2.28사건 때 국민당과 그 추종세력인 ‘대륙인들’에 의해 자행된 토착 대만인들에 대한 학살과 탄압은 국민당 지배 하의 대만을 외부 ‘침입자’에 의한 정복으로 여기게 만들었다. 이 침입자들은 공산주의의 위협으로부터 대만을 지킨다는 이름 하에 토착 대만인들에게 국가테러를 자행하는 존재로 인식되

32) 지은주·동사제, 2009, p. 236.

33) 변현정 외, 2018, p. 30.

34) 김정화, 2008, pp. 221-206.

었다. 2.28사건을 거치면서 대만인들의 ‘조국에 대한 인식’에 있어 중요한 변화가 발생하였고, 이는 물리적 억압을 통해 진정한 목소리를 내지 못하던 국민당 권위주의 시기 동안 내면에 잠재되어 있다가 이후 민주화 과정을 거치면서 대만 독립에 대한 요구의 형태로 본격적인 정치적 이슈로 떠오르게 된다.<sup>35)</sup>

### (3) 국민당 지배와 국가폭력

대만에서 발생한 2.28사건은 중국공산당이 국민당을 대륙에서 진행되던 내전에서 패퇴시키고 공산화를 통한 대륙 통일을 달성하는데 영향을 미쳤다. 당시 중국공산당과 치열한 내전을 벌이던 국민당 군대는 산둥성(山東省)에서 병력이 급히 필요하였고, 장쑤성(江蘇省) 북부에서도 병력이 크게 부족하였다. 이런 상황에서 2개 사단을 대만에 투입한 것은 대륙에서의 전쟁 추이에 많은 영향을 미쳤다.<sup>36)</sup> 결국 장제스와 국민당 세력은 2.28에 대한 군사진압으로부터 2년 뒤인 1949년 중국공산당과의 내전에서 패전하였고, 1백만 명의 이주민과 함께 대만으로 철수했다. 장제스는 ‘광복대륙(光復大陸)’을 기치로 내걸며 대만을 중국 대륙을 회복하기 위한 발판으로 삼고자 했다. ‘자유중국(自由中國)’이 자리 잡은 대만은 명목상 전체 중국을 관할하는 중앙정부가 잠시 지방으로 피난하여 천도해 온 곳이었다.<sup>37)</sup> 대만 국민당은 중국 본토의 공산당 정부를 불법정부로 규정하면서, 공산당과는 “접촉하지 않고, 협상하지 않으며, 타협하지 않는다”는 ‘3불정책(三不政策)’을 견지하였다.<sup>38)</sup>

국민당이 대륙에서 패퇴하여 대만으로 들어온 것은 중국과 대만 사이의 ‘민족적 분단’을 야기하였을 뿐만 아니라 대만 내부에서는 외성인과 본성인 사이의 ‘종족적 분열’ 역시 초래하였다. 국민당 정부가 대만으로 퇴각하여 들어올 때 대만에 온 사람들과 이들의 후손인 외성인들은 오늘날 대만의 전체 인구(약 2천 3백만 명) 중 약 12퍼센트를 넘지 않는다. 반면 전체 인구의 약 75퍼센트는 수백 년 전 중국의 푸젠성(福建省)에서 대만으로 이주한 사람들의 후손인 토착 대만

35) 김정화, 2008, p. 207.

36) 란보조우, 1998, p. 58.

37) 김정화, 2008, pp. 221-222.

38) 이학로, 2018, "2.28사건에 대한 기억과 타이완 현대사," 『경주사학』, 42, p. 44.

인들로 채워져 있다. 그리고 나머지 약 10퍼센트 정도는 수세대 전에 중국의 광둥성(廣東省) 동부에서 이주해온 사람들의 후예들로 구성된다.<sup>39)</sup> 인구적으로 소수인 외성인들은 특히 중앙정부의 상층부 관료와 대다수의 엘리트 정치인의 자리를 차지함으로써 국민당 통치 시기 동안 대만의 지배적 집단으로 존재하였다.<sup>40)</sup> 정권의 생존을 위해 정부 내에 충성스런 관료들을 확보하려 했던 장제스의 노력에 의해 비록 인구적으로 외성인들에 비해 토착 대만인들이 3-4배 정도 더 많았음에도 불구하고 이들은 정부 내 공직의 충원에서 상당 부분 배제되었다.<sup>41)</sup>

대만으로 들어온 국민당이 직면한 중국본토의 공산주의 세력으로부터의 위협은 국민당으로 하여금 국방과 치안 등을 위한 국가조직들을 정권의 유지와 안정성 확보를 위한 정치적 도구로 활용할 수 있는 환경을 제공하였다. 국민당 정권은 대만에서 중국과의 싸움을 지속해 나가기로 결심한 직후부터 대만을 하나의 병영화된 요새 국가로 건설하는 작업에 착수하였다. 대륙에서 패한 자신의 군사적 힘을 회복하고 대륙의 공산정권에 대항한 경제적, 군사적 요새를 대만에 건설하는 일은 국민당 정권의 1차적인 국가목표가 되었으며, 반공과 대륙회복은 국민당 정부에게 감히 부정될 수 없는 민족적 정책으로 자리 잡았다.<sup>42)</sup> ‘동원감란시기임시조관(動員戡亂時期臨時條款)’의 발효로 헌법이 중지되었고, 계엄령이 섬의 전 지역에 대해 시행되었다. 국민의 기본적 자유를 중지시킬 수 있는 능력을 포함하여 총통에게 거의 제약 없는 권력이 부여되었고, 이를 통해 장제스는 대만을 26년 동안 통치하였고, 1976년 그를 계승한 그의 아들 장징궈(蔣經國)는 자신이 죽는 1988년까지 대만을 다스렸다.<sup>43)</sup>

국가폭력의 측면에서 2.28사건은 대만 역사의 가장 어두운 시기의 시작을 알리는 서막이었다. 사건 이후 대만은 계엄령 하에서 자행되는 ‘백색테러(white terror)’에 의해 40여년에 걸친 인권유린 상태에 놓이게 된다.<sup>44)</sup> 국민당 정권은

39) 최경준, 2018, p. 120.

40) Liqun Cao, Lanying Huang, and Ivan Y. Sun, 2014, *Policing in Taiwan: From Authoritarianism to Democracy*. New York: Routledge, pp. 7, 16.

41) Wade, 1990, pp. 233, 237.

42) Gerald McBeath, 1979, "Political Training and Attitudes of Taiwan's Police Recruits," *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 3(2), p. 163.

43) 최경준, 2017, "정치구조의 변화와 법치: 민주화 이후 대만의 경쟁적 정치구조와 법집행의 위기," 『한국정치학회보』, 51(5), pp. 89-90.

대륙의 공산주의 중국과의 내전이 아직 끝나지 않았다고 굳게 믿으며 공산주의로부터의 침투에 대한 두려움에 사로잡혀 대만에서 정권에 대한 모든 반대자들을 ‘적색분자’ 또는 ‘간비(奸匪)’로 몰아 체포구금하였다.<sup>45)</sup> ‘백색테러’는 원래 소련(러시아)에서 전직 차르의 군인들이 이끌던 백군(Whites)이 볼셰비키 적군(Red Army)에 대항하여 싸웠던 1918년에서 1921년 사이의 러시아 내전을 기술하기 위한 용어이다. 그러나 이는 대만에서 권위주의 통치 시기 동안 국민당에 의해 자행된 반혁명 또는 반공산주의 국가폭력을 지칭한다.<sup>46)</sup> 장제스 통치 시기 동안에 수천 명의 사람들이 적법한 절차 없이 체포되고, 재판을 받고, 감옥에 보내졌으며, 이들 중 일부는 비밀리에 처형되었다.<sup>47)</sup> 1949년에서 1986년 사이 국가조직에 의한 억압과 인권탄압에 노출되어 이후 국민당 정권으로부터 보상을 받은 사람은 총 6천 22명에 이르렀다. 이들 희생자 중 699명은 사형에 처해졌고 53명은 종신형을 선고받았다.<sup>48)</sup>

대만이 중국본토와 대립하고 냉전이라는 국제정치 환경 속에 위협하게 노출되어 있는 상황에서 국민당 정권은 대만 내에서 자신들의 정적과 정치적 반대세력들을 억압하는 것을 국가안보의 이름 하에 손쉽게 합리화할 수 있었다. 국내적으로 어떠한 정치적 반대의 움직임과 목소리도 국민당 정권에 의해 대만해협 건너편의 공산주의자와 결탁한 반란 또는 이적행위로 손쉽게 규정될 수 있었다. 국민당 정부가 대면하고 있던 밖으로부터의 거대한 안보적 위협은 민주화 운동에 대한 억압을 포함한 국가테러를 합리화시켰는데, 이를 통해 국민당은 국가안보의 이름 하에 정권안보를 도모할 수 있었다.<sup>49)</sup>

44) James X. Morris, 2019, “The 228 Incident Still Haunts Taiwan,” *The Diplomat*, February 26.

45) 란보조우, 1998, p. 59.

46) Feng-Long Shih, 2011, “Memory, Partial Truth and Reconciliation without Justice: The White Terror Luku Incident in Taiwan,” *Taiwan in Comparative Perspective*, 3, p. 143.

47) Hua-Fu Hsu, 2006, “State Power and Penal Rhetoric: A Historical Analysis of the Prison System in Taiwan,” *Asian Journal of Criminology*, Vol. 1, p. 31.

48) Naiteh Wu, 2005, “Transition without Justice, or Justice without History: Transitional Justice in Taiwan,” *Taiwan Journal of Democracy*, 1(1), pp. 90, 100.

49) Kyong Jun Choi, 2020, “Weapons Brushed By the Enemy: The Bounded Autonomy of Taiwan’s Middle Power foreign Policy,” *The Korean Journal of International Studies*, 18(1), p. 94.

## IV. 국가폭력과 평화의 섬

### (1) 2.28사건의 진상규명

2.28사건 후 국민당 정부에 의한 진상조사는 당시 냉전의 시대 배경 속에서 이 사건을 좌우이념 대립에 의해 발생한 것으로 단순화하였고, 무력을 통한 사건의 강경진압을 공비 토벌을 위한 군사작전으로 해석하였다. 냉전이 종식되기 까지 이 사건에 대한 공론화와 재해석은 불가능했으며, 사건의 진실은 왜곡된 채로 역사 속에 남게 되었다.<sup>50)</sup> 대만에서 국민당 지배 시기는 2.28사건을 통해 각성된 ‘대만의식’이 수면 아래 가라앉아 침묵할 수밖에 없었던 때였다. 장제스 자신이 천이의 요청에 따라 대만에 대한 군대 파견을 최종 결정하여 무력으로 사건을 진압케 한 2.28 학살의 최고책임자였기에 2.28사건은 대만의 국민당 정권 시기 동안 최대의 정치적 금기사항이었다.<sup>51)</sup>

사건이 발생했을 때 행정장관 천이는 당일 이 사건을 장제스에게 “간비(奸匪)가 꺾패들과 결탁, 전매국의 사제담배 단속을 기회로 군중을 모아 폭동을 일으켜 외성사람들을 해친다”고 보고하면서 이 사건을 처음부터 폭동으로 몰고 갔다. 무력진압 직후 이루어진 국민당의 최초 보고서는 대만 내에서 이루어진 천이의 정책을 비판하면서도 이 사건을 ‘폭동(暴動)’과 ‘폭란(暴亂)’으로, 참가자를 ‘폭민(暴民)’으로 규정하였다. 사건의 원인에 대해서 동 보고서는 일본 통치 50년의 영향으로 대만인이 중국을 배척하는 마음을 갖고 있었고, 야심가와 공산당의 선동으로 국가에 대해 모반을 꾀했다고 기술하고 있다.<sup>52)</sup> 대만에서 장제스 치세 동안 2.28사건에 대한 평가는 이 보고서의 서술과 거의 변함이 없었다. 일본의 오랜 식민 통치를 받은 대만인들이 광복 이후의 상황에 적응하지 못했고, 공산주의자들의 유혹을 받아 폭동을 일으켰으며, 국민당 정부가 이를 진압하는

50) 정형아, 2014, p. 144.

51) 김정화, 2008, p. 222.

52) 김정화, 2008, pp. 225-226.

과정에서 유혈사태가 발발한 사건으로 공식화되었다.<sup>53)</sup> 그러나 2.28사건에 대해 대다수의 학자들은 공산당선동설을 부정하고 있다. 대신 2.28사건의 원인으로 전후 초기 대만의 정치·사회·경제적 모순과 혼란을 지적하며, 정치의 부패와 파벌투쟁, 경제적 위기, 섬 문화와 대륙 문화의 충돌, 그리고 대만 민중의 심리적 불안 등을 제시하고 있다.<sup>54)</sup>

대만의 민주화는 2.28사건이 다시 주목받게 만들었다. 2.28사건에 대한 정부 차원의 공식적인 사과와 배상이 이루어졌고, 학술적 연구도 진행되었다. 민주화 운동 과정에서 국민당 바깥의 정치세력들이 조직화하여 만들어져 이후 민주진보당(民主進步黨, 이하 민진당)으로 계승되는 당외(黨外)는 2.28사건을 대만 민중의 집단적 기억과 정체성에 있어 가장 중요한 사례이자 국가권력에 의해 자행된 반인권적 폭력을 드러내는 상징적 사건으로 부각시켰다. 민주주의 운동가들은 2.28사건의 과거청산 문제를 민주화에 대한 요구의 일환으로 공개적으로 논의하기 시작했다.<sup>55)</sup>

2.28사건은 40주년이 되는 해인 1987년에 와서야 명예회복에 대한 공감대가 형성되어 이에 대한 공개적 토론이 시작됐다. 이 해는 대만에서 일련의 자유화 조치를 시작으로 민주화의 움직임이 시작되던 때이기도 하다. 그러나 사건에 대한 금기 해제와 피해자에 대한 위로가 이루어졌을 뿐 이후에도 사건의 진상과 책임 소재에 대해서는 여전히 언급할 수 없었다. 민주화가 본격화된 1991년 이후에야 2.28사건에 대한 관심이 폭넓게 이루어졌고 자료공개와 연구가 활발해지기 시작했다. 대만의 행정부에 해당하는 행정원(行政院)은 1991년 2.28연구팀을 구성하고 2.28사건조사보고서를 작성하여 1992년 2월 그 내용을 공개했다. 동 보고서는 ‘폭동’, ‘폭민’이라고 주장했던 국민당의 최초 보고서가 사실과 부합되지 않는다고 수정하고, 사건 발생과 경과에 대해 상세하게 서술하였다. 그러나 정치적 민주화 이후에도 국민당이 집권을 이어가고 의회에 해당하는 입법원(立法院)을 장악하던 정치구조 속에서 2.28사건의 책임문제에 대해서는 여전히 공식적으로 언급할 상황이 아니었다.<sup>56)</sup>

53) 이학로, 2018, p. 38.

54) 정형아, 2014, p. 145.

55) 지은주·동사제, 2009, p. 237.

56) 김정화, 2008, p. 226.

2.28사건의 과거청산은 본성인이 중심이 된 민진당의 정치적 영향력이 증대되면서 본격적으로 제기되었다. 1992년 2월 민진당 주도로 대만에서 최초로 ‘2.28사건’ 희생자 추도회가 개최되었다. 1993년부터 1995년까지 2.28사건 처리와 보상조례를 위한 논의가 입법원에서 진행되었다. 국민당과 정치권력을 놓고 경쟁을 벌이던 민진당은 중국과 구별되는 독자적인 대만의 정체성을 내세워 토착 대만인 유권자들의 지지를 이끌어 내기 위해 2.28사건을 선거에서 주요 쟁점으로 제시하기 시작했다.<sup>57)</sup> 한편 국민당 소속으로 최초의 대만출신 총통이 된 리덩후이(李登輝)는 1995년 2월 28일 차후 2.28화평기념공원(二二八和平紀念公園)으로 불리게 되는 공원에 세워진 2.28사건 국가기념비 제막식에 총통 자격으로 참석하여 정부를 대표해서 피해자 가족에게 공개적으로 사과했다. 같은 해 입법원에서 2.28사건 피해자에 대한 피해보상 조례가 통과됐고, 행정원에 <2.28사건 기념기금회>가 발족되어 보상문제가 추진됐다.<sup>58)</sup> 그러나 이러한 진전에도 불구하고, 2000년에 최초로 민진당으로 정권교체가 이루어지기 전까지 국민당 집권 하에서는 2.28사건에 대한 진전된 조사가 이루어지지 못했다.<sup>59)</sup>

2.28사건에 대한 상이한 해석과 접근은 대만 정치가 처한 시기적 상황과 그 속에서 활동하는 각자의 위치에 의해 영향을 받아 왔다. 특히 2.28사건 당시 무력진압을 결정한 엘리트들의 책임 문제가 장제스의 책임을 중심으로 논란의 중심에 놓여 왔다. 2.28사건에 대한 책임자의 규명과 처벌의 문제는 국민당 집권 기간 동안 거의 거론되지 않다가 민진당 출신으로 2000년에 최초의 정권교체를 이룬 천수이벤(陳水扁) 총통 집권기에 공개적으로 추진되었다. 천수이벤은 2.28사건 희생자들에 대한 보상을 담당하는 공공재단인 <2.28기금회>를 설립하고 이를 통한 책임자 규명을 시도하였다. 1990년 정부위원회가 최초 조사할 때 접근하지 못했던 자료들을 통해 2.28 학살을 야기한 전체 의사결정 과정에 대한 조사가 이루어졌다. 2006년 2월 20일 <2.28기금회>가 작성한 ‘2.28사건 책임귀속연구보고’(二二八事件責任歸屬研究報告)가 발표되었는데, 동 보고서는 장제스가 당시 항쟁을 유혈진압할 것을 직접 지시했다는 증거물을 제시하였고, “주된 책임자”로 “국가수반 장제스”를 명시하였다. 조사된 자료들은 장제스가

57) 지은주·동사제, 2009, p. 241.

58) 김정환, 2008, pp. 226-227.

59) 지은주·동사제, 2009, pp. 241-242.

당시 대만의 상황을 완전히 인식하고 있었고 군대를 파견하는 결정이 성급히 이루어진 것이 아니라 충분한 숙고 뒤에 이루어진 결과임을 보여주고 있다. 이 조사결과를 바탕으로 천수이벤 총통은 “역사적 자료와 정부 문서들이 장제스가 2.28사건의 주요 책임자임을 입증하고 있다”고 선언하였다.<sup>60)</sup>

한편, 책임자 규명이 크게 진전을 보지 못하던 상황에서 희생자에 대한 배상과 관련해서는 많은 진전이 있었다. 리덩후이 시기 제정된 〈2.28사건처리와 보상조례〉(二二八事件處理與補償條例)에 따라 총 2,264건을 수용하였고 배상금액은 71억6천9백30만 NT\$(한화 약 2,130억원)에 이른다. 정권교체 이전 국민당은 ‘보상(補償, compensation)’이라는 용어를 선호하였으나 민진당으로 정권교체가 이루어진 이후인 2007년 3월 8일 입법원에서는 ‘보상’ 대신 ‘배상(賠償, reparation)’이라는 용어를 택함으로써 국민당의 책임을 강조하였다.<sup>61)</sup> 법적인 관점에서 배상은 상대방에게 피해를 끼치고자 하는 고의성에서 기인한 불법적인 행동으로 인해 야기된 결과에 대해 보상함을 의미한다. 즉, 보상이 단순한 지불(payment)을 의미하는데 비해 배상은 잘못에 대한 인정까지 포함하는 의미를 지닌다.<sup>62)</sup>

대만의 민주화가 중국으로부터의 대만 독립을 추구하는 정치세력의 확장과 함께 이루어지면서 민주화 이후 2.28사건은 대만 독립운동의 초석을 놓는 사건으로 재해석되었다. 대만 민중들에 의해 2.28사건은 중국 기원의 외국 정권에 소속된 군대가 대만 사람들을 대학살한 것으로 해석되었다. 2.28사건의 기억은 오늘날까지도 대만 독립을 추구하는 대만 민족주의의 근간이 되는 아픈 상처로 기억되고 있다. 이 사건은 중국인과 대만인 사이에 존재하는 “다름(otherness)”을 폭력적 방식으로 드러냄으로써 중화민국(the Republic of China)에 의한 대만 섬에 대한 지배가 종식될 필요성이 있음을 입증하는 증거로 인식되고 있다.<sup>63)</sup>

한편 2.28사건을 유형 진압하고 대만에서 장기 독재를 이루었던 국민당은 민주화 이후에도 2008년 마잉주(馬英九) 총통의 집권과 재선 그리고 2016년까지

60) Stolojan, 2017, pp. 29–30; 지은주·동사제, 2009, pp. 243.

61) 지은주·동사제, 2009, p. 243.

62) Thomas J. Shattuck, 2020, “Taiwan’s Reckoning with the White Terror,” *Orbis*, January 28, p. 60.

63) Stolojan, 2017, p. 28.

입법원 다수당 지위의 유지를 통해 대만 정치에서 여전히 주요한 정치세력으로 존재해 왔다. 과거 국민당에 의한 권위주의 통치 시기 일어난 국가테러와 인권 유린에 대한 과도기 정의의 실현에 소극적이던 국민당은 2013년에 마잉주 총통이 백색테러의 희생자들에게 사과를 표명하면서 과거 장제스의 독재 체제 하에서의 국민당과 현재의 민주주의 체제에 입각한 대만의 국민당 사이의 거리를 두고자 시도하였다.<sup>64)</sup> 이와 함께 2016년 민진당 소속의 차이잉원(蔡英文) 총통의 집권과 2020년 재선을 통한 집권연장은 국민당 시기 발생한 국가테러에 대한 과도기 정의가 보다 완전한 실현을 향해 나아갈 것이라는 기대를 높여왔다.

## (2) 제주 4.3사건과 국가폭력

한반도 최남단에 위치한 섬 제주는 육지로부터의 지리적 단절로 인해 자치적인 정치, 경제, 문화적 공동체를 형성시킬 수 있었고, 제주-소작농 구조로의 계층적 분화가 상대적으로 이루어지지 않아 강한 공동체 의식을 유지할 수 있었다. 제주에서 발생한 4.3사건은 일제의 패망 이후 남북한에 각각 미군과 소련군이 진주하게 되는 분단구조의 형성 과정에서 발생하였다. 미군정은 1946년 말에 이르러 점령지 통치를 위한 통치기구의 구축에 착수하였고, 실질적으로 일제 식민지 지배기구를 계승하는 형태로 나타났다. 이는 제주도 민중으로 하여금 미군정이 일제와 동일한 제국주의 점령세력이라는 인식을 갖도록 만들었다. 제주도민의 상당수가 좌익지향적이라고 인식한 미군정은 제주도에 대한 영향력을 강화하기 위해 우익의 입지를 넓혀주면서 해방 후 주민들이 만든 인민위원회에 대한 탄압을 시작하였다. 1947년 3.1시위를 계기로 제주도 민중은 제주도 자치 정부를 탄압하는 미군정과의 직접적인 대결로 나아갔다. 제주지역에만 3만명, 서귀포 지역까지 합쳐 5만 명이 넘게 참여한 전도적인 항쟁을 통해 제주도 민중은 미군 철수, 모스크바 삼상회의 지지, 3.1정신의 계승 등을 요구하였다.<sup>65)</sup>

이에 대해 이승만 대통령은 계엄령을 선포하고, 1949년 1월 국무회의에서 “미국 측에서 한국의 중요성을 인식하고 많은 동정을 표하나 제주도, 전남사건

64) Shattuck, 2020, p. 59; Morris, 2019.

65) 고창훈, 1989, “4.3민중항쟁의 전개와 성격,” 정해구 외, 『해방전후사의 인식4』, 서울: 한길사, pp. 256-264.

의 여파를 완전히 발본색원하여야 그들의 원조는 적극화할 것이므로 지방 토색, 반도 및 절도 등 악당을 가혹한 방법으로 탄압하여 법의 존엄을 표시할 것이 요청된다”며 제주에 대한 강경작전을 지시하였다. 이 사건은 미군정 하에서 시작됐으며, 대한민국 정부 수립 이후에도 한·미군사협정에 의해 한국군 작전통제권을 계속 보유한 미군의 제주지구 사령관이 진압작전을 직접 지휘했다. 1947년 3.1절 발포사건과 1948년 4.3 무장봉기와 함께 촉발되었던 4.3사건은 1954년 9월 21일 한라산 금족 지역이 전면 개방되면서 7년 7개월 만에 종식되었다. <제주 4.3 특별법>에 따라 활동한 ‘4.3위원회’에 신고된 희생자 수는 1만 4,028명이며, ‘4.3진상규명위원회’는 4.3사건 인명피해를 2만 5,000명에서 3만 명 사이로 추정하였다. 희생자를 가해자 기준으로 분류하면, 토벌대에 의한 희생자가 78.1퍼센트(1만 955명), 무장대에 의한 희생자가 12.6퍼센트(1,764명), 기타가 9퍼센트(1,266명) 등을 차지한다.<sup>66)</sup>

제주 4.3사건에 대한 국가적 차원의 공개적인 논의는 1960년 4.19혁명을 통한 자유당 정권의 몰락을 계기로 시작되었다. 1960년 5월 23일 제4대 국회는 <양민학살 진상조사에 관한 결의안>을 채택하고 ‘양민학살사건 진상조사 특별위원회’를 구성했다. 이후 제주지역이 조사 대상으로 확대되면서 총 1,475명의 피해가 접수됐다. 그러나 1961년 5.16 군사쿠데타의 발발로 인해 진상조사는 원점으로 돌아갔다. 이후 민주화와 함께 제주도 의회는 1993년 ‘4.3 특별위원회’를 설치하여 피해를 공식적으로 접수하였고, 이를 바탕으로 <4.3 피해조사보고서>(1995.4)가 간행되었다. 1999년 12월에는 <제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법>이 만들어졌고, 제주 4.3사건을 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 소요 사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 진압 과정에서 양민들이 희생당한 사건”으로 규정하였다. 2001년 1월 ‘제주 4.3사건 진상조사보고서 작성기획단’이 구성되어 활동하였고, 2003년 12월 15일 <제주 4.3사건 진상조사보고서>를 발행했다. 이 보고서는 국가공권력에 의한 인권유린 등 정부에 의한 과오를 인정하였고, 대규모 인명피해를 유발한 초토화 작전의 책임이 당시 이승만 대통령과 미 군사고문단 등에 있음을 명기하였다. 2003년 10월 31일 노무

66) 김상숙 외, 2019, 『한국현대사와 국가폭력』, 서울: 푸른역사, pp. 41-45.

현 대통령은 4.3사건 유족과 제주도민에게 국가권력이 자행한 과오를 인정하고 이에 대해 공식 사과했다.<sup>67)</sup>

4.3사건을 지칭하는 이름은 사건 발발 이후부터 한국이 놓인 정치적 상황에 따라 계속해서 변화해 왔다. 특별법 등에서 4.3사건을 지칭하는 용어는 ‘제주 4.3사건’이다.<sup>68)</sup> 그러나 4.3사건은 폭동, 반란, 수난, 무장투쟁, 민중항쟁 등 여러 가지로 다르게 명명되고 해석되어 왔다.<sup>69)</sup> 4.3사건 발발 당시 미군정이 명명한 ‘폭동’과 ‘반동’이라는 명칭은 4.3사건을 지칭하는 최초의 이름이 되었다. 폭동이라는 형태는 당시 미군정과 분단구조 속에서 남한 내 지배세력이 알리고 싶었던 4.3사건의 모습이었다. 남한 내 단독 정부를 수립하기 위한 선거를 방해하고자 하는 세력은 미군정의 입장에서 볼 때 위험요소를 내포하고 있었다. 폭동론은 토벌대가 확실한 대상이 양민으로 위장한 적이었다고 주장한다. 반면 좌익계열 단체와 언론들은 단선(單選) 등록과 탄압 행위에 반대하는 제주도 민중의 ‘인민항쟁’, ‘구국투쟁’ 등으로 4.3사건을 명명하였다. 이에 대응하여 미군정은 4.3사건이 대한민국 정부 수립에 대한 반대 운동이었다는 논리에 따라 4.3사건을 ‘반란’으로 지칭하였다. 1960년 4.19혁명을 기점으로 4.3사건은 ‘사건’으로 다시 공개적으로 논의되었으나, 5.16쿠데타로 집권한 군사정권으로 인해 1980년대 후반 민주화 운동 시기가 도래하기 이전까지 4.3은 ‘폭동’으로 명명되었다. 그러나 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 흐름 속에서 4.3사건에 대한 새로운 기억 방식이 논의되면서 외세에 의한 분단에 저항하는 민중들의 자주적 ‘항쟁’이자 ‘국가폭력’에 의한 희생으로 그 의미가 부여되기 시작하였다.<sup>70)</sup>

### (3) 섬과 ‘주변부 역설’의 비극

제주 4.3사건은 미국을 후견으로 삼아 한반도에 분단된 국가가 건설되는 과정에서 발생하였다. 제2차 세계대전의 종전과 함께 공산주의 세력의 팽창이 유럽뿐만 아니라 동북아시아 지역에서도 가시화되면서 미국은 한국, 일본, 대만

67) 김상숙 외, 2019, pp. 45-47.

68) 남경우, 2018, “제주4.3을 기억하는 방법: 제주4.3평화기념관을 중심으로,” 김종균 외, 『국가폭력 트라우마와 치유』, 서울: 패러다임북, p. 119.

69) 고창훈, 1989, p. 308.

70) 남경우, 2018, pp. 121-123.

등을 자신의 피후견국으로 삼고 자신은 이들 피후견국에게 군사와 경제적 원조를 제공하는 후견국이 되는 ‘후견-피후견 관계’를 동북아시아 지역에서 형성시켰다.<sup>71)</sup> 공산주의 세력의 확대를 막고자 하는 미국의 세계 및 동북아 지역 전략의 틀 속에서 미국과 협력적 관계를 맺으며 최소한 미국에 대해 적대적이지 않은 국가를 한반도에 건설하는 것은 미국의 안보전략 이익과 구상에서 매우 중요한 부분이었다. 미국은 공산주의 확산을 봉쇄하기 위해 제3세계 민중의 자치 및 자주 투쟁을 전략적으로 억압하였는데, 미국의 전략이 최초로 시행된 곳이 1947년 8월 미국이 ‘작은 모스크바’로 명명한 제주도였다. 제주 4.3사건은 제주도라는 제한된 지역적 맥락을 넘어 민족분단의 구조를 초래한 냉전적 국제체제의 형성으로부터 영향을 받은 국제정치의 결과물이다.<sup>72)</sup>

냉전의 국제구조 속에서 분단된 국가가 건설되는 과정에서 국가는 자국민을 상대로 직접적인 폭력을 행사했을 뿐만 아니라, 이러한 폭력수단의 활용이 초창기 영토와 국민에 대한 통제력 확보를 통해 국가 형성을 이루어내는 기제로 작동하였다.<sup>73)</sup> 남과 북이 통합된 하나의 온전한 민족 국가를 원하던 사람들의 요구는 남쪽에 분단국가를 건설하고자 하는 세력에게는 장애물이었고, 이들은 국가 성립에 반하는 존재이기에 국민으로 여겨질 수 없었다. 더구나 한반도의 북쪽에는 이질적인 이념과 체제에 기반을 둔 적대적인 국가가 만들어지고 있는 상황에서 남쪽 가장 깊은 후방에서 발생한 항쟁은 수립 단계의 국가 형성에 치명적인 위협으로 인식될 수 있는 상황이었다. 국가형성 초기단계의 이러한 지정학적 안보환경은 제주 4.3사건에서 민중들에 의해 표출되었던 5.10 단선 반대를 국가의 성립에 반대하고 방해하고자 북쪽의 외적과 결탁한 불순한 세력에 의한 반역적 행동으로 규정할 수 있는 조건을 제공하였고, 이들을 폭력수단을 동원해서라도 제거해야 한다는 주장을 실천에 옮길 수 있는 명분이 되었다.<sup>74)</sup>

대만의 2.28사건 역시 국가건설의 과정 속에서 변방에 위치한 섬이 국가폭력의 대상이 되었다는 점에서 제주 4.3사건과 공통점을 지닌다. 서구 제국주의 세

71) 신옥희, 1992, “동아시아에서의 후견-피후견 국가 관계의 동학: 국가변화의 외부적·지정학적 근원,” 『국제정치논총』, 32(2), pp. 187-189.

72) 고창훈, 1989, pp. 246-312.

73) 김상숙 외, 2019, p. 51.

74) 남경우, 2018, p. 136.

력의 침탈과 청 왕조의 붕괴, 군벌의 할거와 내전, 중일전쟁의 발발 등으로 국가의 통일성과 자주성을 상실한 채 정치적 불안정에 놓여 있던 중국은 2.28사건 당시 국-공 내전을 벌이며 통일된 국가건설의 마지막 단계로 나아가고 있었다. 일본의 식민지 지배를 받던 대만을 중국 영토로 회복시키는 일은 중국이 다시 통일된 국가를 건설하는 과업에 있어 상징적인 의미를 지니고 있었으며, 이러한 상징성을 띤 대만에 대한 안정적인 지배력을 확보하는 것은 대륙 통일을 통한 국가건설을 지향하던 국민당 정부에게는 매우 중요한 사안이었다. 또한 중국 대륙의 남동부 끝자락에 위치해 국민당 정부의 후방에 놓인 대만이 자신의 영향에서 벗어나 중국공산당의 영향 하에 놓이게 되는 것은 국민당이 대륙을 통일하는데 있어 크나큰 걸림돌로 작용할 수 있었다. 한반도의 남쪽 끝에 위치한 제주가 역설적으로 국가건설 단계에서 지정학적으로 중요한 의미를 띠게 된 것처럼 중국 대륙의 남동부 변방에 위치한 대만 역시 통일된 국가건설 단계에서 중요한 지정학적 의미를 부여받게 되었다. 그리고 제주와 대만에서 공히 변방이 중심의 위치에 놓이는 ‘주변부의 역설’은 중앙권력의 섬에 대한 폭력행사라는 비극적인 결과로 나타났다.

대만이 제주와 상이한 점은 제주 4.3사건이 분단국가의 수립을 추진하는 미군정과 분단세력에 대해 저항하며 통일된 민족국가의 형성을 지향하는 민중항쟁의 성격을 띠었던 반면, 대만 2.28사건은 통일된 민족국가의 건설을 지향하는 국민당 세력에 의한 지배가 야기한 모순에 대해 토착 대만인들이 저항하면서 항쟁으로 표출되었다는 점이다. 또한 제주 4.3에는 공산주의 세력의 확대를 봉쇄하고자 하는 미국이 미군정을 통해 실질적으로 한반도 남단에 대한 지배력을 행사하면서 사건에 대해 직접적으로 관여하였던 데 비해, 대만 2.28사건에서는 미국과 같이 글로벌 전략을 갖춘 외세의 직접적인 개입 없이 통일 국가의 건설을 지향하는 국민당 정부의 군대가 무력 진압을 실행하였다는 점에서도 두 사건은 차이를 보이고 있다.

## V. 결론

이 글은 대만에서 2.28사건이 발생하게 된 원인과 사건의 전개, 결과와 영향, 그리고 사건에 대한 진상규명을 둘러싼 논쟁 과정과 성과를 살펴봄으로써 국가건설 과정에서 ‘섬’이 지니고 국제 및 국내정치적 의미가 무엇인지를 고찰하였다. 특히 제주 4.3사건과의 비교를 통해 어떠한 국제체제, 지정학, 국내정치, 그리고 지역적 요인들이 상호작용하여 지리적 변방에 머무는 섬이 국가폭력의 장소와 대상이 되도록 하였는지, 그리고 무엇이 과거 국가폭력에 대한 진실 규명과 폭력으로부터의 상처를 치유하는 것을 가능하게 하고 또한 이를 어렵게 만드는지를 분석하였다.

대만과 제주라는 두 섬에서 각기 발생한 국가폭력은 국가건설 과정에서 주변부 섬이 정치의 중심이 되는 ‘주변부의 역설’이 발생할 수 있음을 보여주고 있다. 중국이 오랜 제국주의 침탈의 역사에서 벗어나 다시 통일된 민족국가를 건설하려는 노력을 기울이던 시기에 일본으로부터의 대만 점수는 이러한 과업을 이루는데 상징적인 의미를 지니고 있었다. 또한 중국공산당과 대륙에 대한 지배를 놓고 치열한 내전을 벌이던 국민당 정부에게 최후방에 놓인 대만에 대한 안정적인 지배는 내전 승리에 있어 중요한 사안이었다. 한편 제2차 세계대전 종전과 함께 본격적으로 가시화된 공산주의 세력의 팽창은 미국으로 하여금 한반도에서 공산주의 세력의 남하를 막아야 할 명분과 필요성을 제공하였고, 한반도 최남단에 위치하여 일본, 중국 등과 인접한 제주는 미국의 안보적 관점에서 자신의 세력권 하에 두어야 할 중요한 지역이었다. 미국의 후원을 바탕으로 남한만의 단독정부를 수립하려던 당시 남한의 정치세력의 입장에서도 남한 지역 최남단에 위치한 제주에 대한 확고한 통제력은 안정적인 국가건설을 이루고 군사·안보적 경계의 초점을 북에만 집중할 수 있도록 하기 위해 반드시 확보해야 할 필요가 있었다. 국가건설 과정에서 나타난 이러한 ‘주변부의 중심화’는 역설적으로 두 섬이 비극적인 국가폭력의 대상이 되도록 만들었다.

대만과 제주에서 발생한 두 사건은 대만과 한국 두 국가에서 사건 이후 권위

주의 체제가 공고화되는 계기를 마련하였다. 두 사건으로 인해 야기된 끔찍한 희생은 이후 대만과 한국에서 시민들이 또다른 국가폭력의 위협과 실행 아래서 진실에 대한 규명 요구와 정치에 대한 반대 목소리를 내지 못한채 공포 속에서 숨죽이며 살 수 밖에 없도록 만들었다. 대만과 한국 모두 사건 이후 약 40년이 넘는 권위주의 시기를 겪어야 했다. 그러나 1980년대 후반 민주화 시기가 도래 될 때 두 사건은 권위주의 국가의 가혹성과 인권탄압을 상징적으로 드러내는 사건으로 다시 기억되면서 권위주의 체제를 청산하고 민주주의로 나아가는 원동력으로 작용하였다. 대만에서 민주화 세력들에게 2.28사건은 권위주의 정권에 대한 비판과 민주화 요구에 있어 중요한 동력을 제공하였고, 사건은 선거에서 중요한 이슈로 부각되었다. 한국에서도 제주 4.3사건은 광주 5.18민주화운동 등과 함께 권위주의 체제가 자행한 국가폭력을 비판하며 민주화를 이루는 힘으로 작용하였다.

이는 국가폭력 사건이 권위주의 체제를 단기적으로는 공고화시키는 효과를 야기하지만 장기적으로는 국가폭력의 위법성과 잔인성, 통치의 부당성을 극적인 방식으로 드러내어 권위주의 체제를 종식시키고 민주화에 기여하게 됨을 의미한다. 즉, 섬은 국가폭력의 희생이 됨으로써 강한 억압의 시기가 시작되었음을 알리지만 국가폭력에 대한 진실과 기억을 고통스럽게 되살리며 새로운 평화의 시기를 가져오는데 기여한다.

그러나 국가폭력 사건에 대한 진실규명과 의미부여를 통해 섬이 평화에 기여하는 것이 순탄하게 이루어지는 것은 아니다. 대만 2.28사건과 제주 4.3사건은 국가폭력이 나타나는 원인과 결과 그리고 가해자와 희생자에 대한 해석이 권위주의 통치와 민주화 과정이라는 시기적 맥락과 해석자 개개인이 놓인 정치적 입장 속에서 어떻게 상이하게 이루어지며, 상충하는 관점과 해석들 사이의 충돌이 또 다른 폭력과 갈등 그리고 상처와 희생을 야기할 수 있는지를 보여주고 있다. 섬이 평화에 기여하는 작업이 끊임없는 관심과 노력을 필요로 하는 과업임을 두 사건에 대한 기억과 평가 그리고 이를 둘러싼 정치-사회적 갈등이 보여주고 있다. 과거 '주변부의 중심화'를 통해 국가폭력의 대상이 되었던 섬을 국가폭력에 대한 진상을 규명하고 아픔을 치유하는 과정을 통해 '평화의 중심'이 되도록 만드는 일이 지난한 노력을 필요로 하는 만큼 대만과 한국을 비롯한 여러 국가들

이 국경을 초월한 협력을 통해 공동의 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 한 국가의 지리적 관점에서 섬은 주변부에 머물지만 이웃 국가들과의 협력과 통합의 관점에서는 오히려 중심이 된다는 측면에서 아픈 역사를 공유하는 섬이 인권과 평화를 위한 중심이 될 가능성과 전망은 매우 크다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 고창훈. 1989. “4.3민중항쟁의 전개와 성격.” 정해구 외, 『해방전후사의 인식4』, 서울: 한길사.
- 공진성. 2019. “전쟁의 변화와 전쟁론의 진화: 헤어프리트 뮌클러의 ‘새로운 전쟁’ 이론을 중심으로.” 『현대정치연구』, 12(2): 117-154.
- 김상숙 외. 2019. 『한국 현대사와 국가폭력』, 서울: 푸른역사.
- 김정화. 2008. “2.28 대만 민중항쟁과 대만인의 ‘대만인식’.” 『사립』, 29: 205-233.
- 남경우. 2018. “제주 4.3을 기억하는 방법: 제주4.3평화기념관을 중심으로.” 김종군 외, 『국가폭력 트라우마와 치유』, 서울: 패러다임북.
- 노용석. 2018. 『국가폭력과 유해발굴의 사회문화사』, 서울: 산지니.
- 란보조우. 1998. “대만—2.28에서 50년대로 이어지는 백색테러.” 『역사비평』, 42: 53-69.
- 변현정 외. 2018. “종전 후 외세의 개입에 따른 영향과 갈등: 사회경제적 요인으로 살펴본 제주4.3과 대만2.28의 원인.” 『탐라문화』, 59: 7-39.
- 신옥희. 1992. “동아시아에서의 후견-피후견 국가 관계의 동학: 국가변화의 외부적·지정학적 근원.” 『국제정치논총』, 32(2): 177-203.
- 오경식. 2014. “전쟁범죄의 개념적 한계와 그 적용가능성에 대한 연구.” 『비교형사법연구』, 16(2): 271-294.
- 이학로. 2018. “2.28사건에 대한 기억과 타이완 현대사.” 『경주사학』, 42: 29-57.
- 정형아. 2014. “전후 초기 대만 혼란의 원인: 권력주체 사이의 갈등.” 『탐라문화』, 47: 143-181.
- 조현연. 2000. 『한국 현대정치학의 악몽: 국가폭력』, 서울: 책세상.
- 지은주·동사제. 2009. “신생 민주주의의 과거청산의 정치적 동학: 한국과 대만 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』, 49(5): 225-250.
- 최경준. 2017. “정치구조의 변화와 법치: 민주화 이후 대만의 경쟁적 정치구조와 법집행의 위기.” 『한국정치학회보』, 51(5): 83-110.

- 최경준. 2018. 『법집행의 정치: 신생민주주의 국가의 법집행과 공권력의 변화』, 서울: 도서출판 이조.
- Cao, Liqun, Lanying Huang, and Ivan Y. Sun. 2014. *Policing in Taiwan: From Authoritarianism to Democracy*. New York: Routledge.
- Choi, Kyong Jun. 2020. "Weapons Brushed By the Enemy: The Bounded Autonomy of Taiwan's Middle Power Foreign Policy," *The Korean Journal of International Studies*, 18(1): 87-122.
- Hsu, Hua-Fu. 2006. "State Power and Penal Rhetoric: A Historical Analysis of the Prison System in Taiwan," *Asian Journal of Criminology*, 1: 21-36.
- Marx, Gary. 2001. "Police and Democracy," in Menachem Amir and Stanley Einstein, eds., *Policing, Security, and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville, TX: The Office of International Criminal Justice.
- McBeath, Gerald. 1979. "Political Training and Attitudes of Taiwan's Police Recruits," *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 3(2): 157-166.
- Morris, James X. 2019. "The 228 Incident Still Haunts Taiwan." *The Diplomat*, February 26.
- Porteux, Jonson, and Sunil Kim. 2016. "Public Ordering of Private Coercion: Urban Redevelopment and Democratization in Korea." *Journal of East Asian Studies*, 16: 371-390.
- Reith, Charles. 1945. "Comparative Systems of Law-Enforcement." *Transactions of the Grotius Society*, 31: 150-173.
- Shattuck, Thomas J. 2020. "Taiwan's Reckoning with the White Terror." *Orbis*, January 28, pp. 58-77.
- Shih, Feng-Long. 2011. "Memory, Partial Truth and Reconciliation without Justice: The White Terror Luku Incident in Taiwan," *Taiwan in Comparative Perspective*, 3: 140-151.

- Stolojan, Vladimir. 2017. "Transitional Justice and Collective Memory in Taiwan." *China Perspectives*, 2017/2: 27-35.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, Max. 1946. "Politics as a Vocation." In *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press.
- Wu, Naiteh. 2005. "Transition without Justice, or Justice without History: Transitional Justice in Taiwan," *Taiwan Journal of Democracy*, 1(1): 77-102.

평화의 섬 시리즈 ②

# 섬과 국가폭력의 정치: 대만 2.28사건과 평화의 섬 제주

The Politics of State Violence Against Islands:  
Taiwan's 228 Incident and Building an Island of Peace in Jeju

발행인      김봉현  
발행처      제주평화연구원  
발행일      2020년 8월 28일  
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

---

값 8,000원

ISBN 978-89-93764-22-2  
ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)



# 섬과 국가폭력의 정치: 대만 2.28사건과 평화의 섬 제주

The Politics of State Violence Against Islands:  
Taiwan's 228 Incident and Building an Island of Peace in Jeju

값 8,000원

94300



9 788993 764222

ISBN 978-89-93764-22-2

ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)