

## 카이로 선언

이 사료는 제2차 세계대전 중이었던 1943년 11월 23일부터 27일까지 미국의 프랭클린 루스벨트(Franklin Delano Roosevelt) 대통령, 영국의 윈스턴 처칠(Winston Leonard Spencer-Churchill) 수상, 중국의 장제스(蔣介石) 총통 등 연합국의 수뇌가 이집트의 카이로에 모여 전후 처리에 관해 협의한 뒤 발표한 「카이로 선언」이다.

1943년 11월에 진행된 카이로회담은 연합국이 제2차 세계대전 발발 이후 처음으로 일본에 대한 전략과 처리방침을 논의했다는 점에서 중요하다. 노르망디 상륙작전 이후 유럽 내에서 독일에 대한 공세가 성공적으로 진행되면서, 연합국은 본격적으로 아시아-태평양 전선에 대한 논의를 시작했다. 당시 일본은 중일전쟁과 태평양전쟁을 전개하는 동시에 영국과 프랑스 등 연합국이 식민지배를 하고 있던 동남아시아 지역도 점령한 상태였다. 이에 연합국은 카이로회담에서 일본이 “폭력과 탐욕으로 약탈한” 일체의 지역에서 일본을 완전히 몰아낼 것을 선언했다.

카이로선언은 일본의 무조건적인 항복을 요구하는 동시에 일본이 점령하고 있던 지역의 처리방침 역시 함께 다루고 있기 때문에, 전후 동북아질서가 새롭게 구축되는 과정에도 큰 영향을 미쳤다. 우선 연합국은 일본이 “1914년 제1차 세계대전 이후 탈취 또는 점령한 태평양의 도서 일체를 박탈”하고 “만주, 타이완, 평후 제도와 같이 일본이 중국으로부터 빼앗은 일체의 지역”을 중화민국에 반환할 것을 결의했다. 이때 일본이 탈취하거나 점령한 태평양의 도서, 즉 일본이 박탈하고 반환할 지역을 엄밀히 구분하는 문제는 전후 일본과 주변국들의 영토갈등을 유발하는 원인이 되기도 했다.

특히 카이로선언은 한국의 독립에 관해 언급한 조항을 포함하고 있어 역사적으로 매우 중요하다. 카이로선언에서 언급하고 있는 한국조항은 다음과 같다. “세 위대한 연합국은 한국 인민의 노예 상태에 유의하여, 한국이 적절한 시기에 자유롭게 독립할 것을 결의한다.” 카이로선언의 한국조항은 ‘전후’ 한국의 독립을 연합국이 최초로 약속한 것이었으며, 한국은 연합국으로부터 독립을 약속받은 유일한 아시아 국가였다. 카이로선언에서 다른 식민지 지역의 독립을 구체적으로 언급하지 않았다는 점을 생각하면, 연합국이 한국의 독립을 명확히 약속했다는 점에서 의미가 있다.

연합국이 동남아시아의 다른 식민지와 달리 한국의 독립을 분명히 약속한 근본적인 이유는 연합국이 한국을 일본과는 다른 민족으로 구성된 국가로 인식했기 때문이다. 연합국은 일본 제국이 지배했던 조선, 타이완, 만주를 일본으로부터 분리하고자 했고, 이 과정에서 조선은 자주 국가로서 자유롭게 독립시킬 것을 결의했다. 연합국이 이러한 결정을 하는 데 있어서 식민지배 기간 한국인들이 국내외에서 끊임없이 일제에 저항한 역사가 큰 영향을 미쳤음은 물론이다. 대한민국임시정부가 연합국으로부터 대표성을 인정받기 위해 외교적으로 노력했던 것 역시 바로 이 시기의 일이었다.

또한 「카이로선언」의 한국 관련 조항에서 중요한 것은 “적당한 시기에(in due course)”라는 표현이다. 이 표현은 루스벨트가 전후 식민지 처리방침으로 오래전부터 구상해온 신탁통치안이 한국에 적용될 것이란 점을 의미한다. 실제로 「카이로회담」 직후인 11월 28일 루스벨트, 처칠, 스탈린(Ио́сиф Виссарио́нович Ста́лин)은 테헤란에서 한국 신탁통치안을 다시 거론했으며, 1945년 2월 8일 미·영·소련의 대표들이 참여한 「얄타 회담」에서는 일정기간 동안 미·영·소·중 4개국이 신탁통치를 실시한 후 한국의 독립을 보장한다고 합의되었다. 이처럼 연합국에 의해 일방적으로 합의된 한국 신탁통치 문제는 한반도에서 탁치정국이라는 정치적 파장으로 이어졌다.

## 포츠담 선언

이 사료는 1945년 7월 26일 미국의 해리 트루먼(Harry S. Truman) 대통령, 영국의 윈스턴 처칠(Winston Leonard Spencer Churchill) 수상, 중국의 장제스(蔣介石) 총통이 일본의 무조건적인 항복을 요구한 최후통첩이자, 연합국의 전후 일본에 대한 처리 방침을 담고 있는 「포츠담선언」이다.

연합국은 7월 17일부터 8월 2일까지 약 2주간 독일 베를린 근교의 포츠담에서 소련의 대일전선 참전과 전후 구상을 논의하였다. 1945년 5월 8일 나치 독일이 항복한 이후 연합국은 본격적으로 태평양-아시아 전선에 전력을 집중하여 일본으로부터 무조건 항복을 받아낼 것을 논의하였다. 1942년 6월 미드웨이 해전 이후, 미국은 태평양 전선에서 일본에 유리한 고지를 확보한 뒤 공세를 강화하고 있었지만, 일본은 최후까지 싸울 의지를 강력하게 내보이는 상황이었다. 따라서 미국은 전쟁의 종결을 앞당기기 위해 소련의 대일전선 참전을 독려하는 동시에 일본에 항복을 권고하였다.

포츠담선언은 총 13개 항으로 구성되어 있다. 먼저 1~5항에서 연합국은 지금 매우 강력한 힘으로 최후의 타격을 가할 준비가 되어 있으며, 일본이 항복하지 않을 경우, 일본군은 “불가피하고도 완전한 괴멸”을 하게 될 것이며, 일본 본토 또한 “완전히 파괴”될 것이라고 경고했다. 이후 6~12항은 일본 군국주의의 축출, 연합국의 일본 점령, 전범 처벌, 민주주의 및 자유주의 질서 확립 등 연합국의 전후 일본 처리방침을 담고 있다. 13항에서 연합국은 일본에 이상의 방침 수용 및 무조건 항복을 요구한다. 즉 포츠담선언은 연합국의 강력하고도 위협적인 최후통첩이었던 것이다.

포츠담선언은 포츠담회담 중 발표되었지만, 회담에 참여 중이었던 소련의 스탈린(Ио́сиф Виссарио́нович Ста́лин)은 서명하지 않았다. 포츠담선언은 소련 대신 중국이 참여했으며, 미·영 정상과 중국의 장제스 총통이 서명하였다. 소련은 회담이 끝난 이후인 8월 8일 포츠담선언에 추가로 참여하였다. 소련은 8월 6일 미국이 히로시마에 원자폭탄을 투하

한 이후에야 「일-소 중립조약」을 파기하고 참전을 결정했다.

미국은 포츠담회담 직전인 7월 16일 이미 핵실험에 성공하였고, 8월 6일 히로시마, 8월 9일 나가사키에 원자폭탄을 투하하면서 본토에서 최후까지 ‘옥쇄’하고자 했던 일본의 항전 의지를 완전히 꺾어버렸다. 핵무기의 강력한 위력으로 큰 피해를 입고, 소련마저 대일전선에 참전하자 일본은 결국 1945년 8월 10일 「포츠담선언」을 수락하기로 결정했다. 일본은 1945년 8월 15일 연합국에 무조건 항복하였고 이로써 제2차 세계대전은 종결되었다.

한편 포츠담선언은 한국의 독립문제를 언급하고 있다는 점에서도 한국에게도 매우 중요한 선언이었다. 포츠담회담에서는 한국 관련 문제는 거의 논의되지 않았지만, 포츠담선언에는 “카이로 선언의 모든 조항은 이행되어야 한다”는 문구가 삽입되었다. 카이로선언에는 “세 위대한 연합국은 한국 인민의 노예상태에 유의하여, 한국이 적절한 시기에 자유롭게 독립할 것을 결의한다”는 한국조항이 명시되어 있었기 때문에, 포츠담선언의 위와 같은 문구는 한국의 독립 여부를 재확인했다는 의미를 갖는다. 다만 연합국은 한국의 독립을 신탁통치 방향으로 구상했고, 이에 관해서는 이후 1945년 12월 모스크바 3국 외상회의에서 본격적으로 논의하였다.

#### 태평양 전쟁의 종전-일왕 히로히토의 항복 방송문

이 사료는 1945년 8월 15일 일본 천황 히로히토(裕仁)가 발표한 항복 선언문이다. 히로히토 천황은 세계 2차 대전에서 일본이 패배했음을 인정하고 연합국에게 무조건 항복한다는 뜻을 라디오 방송을 통해 8월 15일 정오에 발표했으며 이 방송은 일명 ‘옥음 방송(玉音放送)’이라고도 불린다.

1945년 5월 나치 독일이 항복한 이후, 연합국은 본격적으로 대일 전선에 집중하여 제2차 세계대전을 종결하고자 했다. 1945년 7월 독일의 포츠담에서 미국, 영국, 소련 정상들이 모여 진행한 포츠담회담에서는 소련의 대일전선 참전과 전후 대일본 처리방침이 논의되었다. 회담 중 발표한 「포츠담 선언」은 연합국이 일본에 전한 최후통첩이며, 일본에 무조건적인 항복을 요구하는 동시에 일본이 받아들여야 할 조건들을 제시하였다. 포츠담선언을 통해 연합국은 “일본이 항복하지 않는다면, 즉각적이고 완전한 파멸”에 직면할 것이라고 경고했다.

하지만 일본은 포츠담선언을 묵살하였다. 이미 일본의 패전은 임박했으나, 포츠담선언은 천황제 유지에 대한 내용이 빠져있었고, 일본 군부는 본토 방어를 의미하는 ‘옥쇄’를 준비하였다. 이에 미국은 8월 6일과 9일에 히로시마와 나가사키에 차례로 원자폭탄을 투하

했다. 원자폭탄의 위력은 가공할만한 것이었고 군부는 더 이상의 전쟁에 큰 의미가 없다는 것을 깨달았다. 소련마저 8월 8일 일본에 선전포고를 하고 참전하자, 일본은 8월 10일 천황제 유지를 조건으로 미국 측에 포츠담선언 수락 의사를 전달하였다. 1945년 8월 14일 일본은 무조건 항복 의사를 전달했고 천황의 항복선언이 8월 15일 라디오를 통해 발표되었다.

항복문서인 「태평양 전쟁 조서」의 내용을 살펴보면, 조서에는 일본의 패배 또는 항복이란 단어를 명확히 사용하지 않고, 미국, 영국, 중국, 소련 4개국이 서명한 포츠담선언을 수락하겠다는 형태로 작성되어 있다. 또한 천황이 제국 신민을 위해 국체 보전과 평화를 위해 연합국의 선언에 수락하는 것이며, “신민은 이러한 천황의 뜻을 몸에 익혀야 할 것”이라고 썼다. 이러한 표현에서 천황제 유지에 대한 일본 군부의 고민을 엿볼 수 있다. 그러나 천황이 육성으로 직접 항복을 선언한 사실은 일본인에게 큰 충격을 주었다.

‘옥음 방송’은 8월 14일 NHK 관계자가 궁성에 들어가 천황의 목소리를 녹음하였다. 이후 8월 14일 밤과 15일 아침 2번에 걸쳐 전쟁에 관한 조서를 천황이 직접 발표할 것이니 제국 신민은 모두 방송을 시청하란 안내가 이루어졌고 15일 정오에 NHK 라디오 방송을 통해 송출되었다. ‘옥음 방송’은 조선에서도 들을 수 있었으며, 송출 다음날인 16일 일본의 항복선언이 신문에 보도되면서 거리로 뛰쳐나와 만세를 부르며 기뻐하는 조선 민중의 모습을 사진 자료를 통해 확인할 수 있다.

## 미국과 소련의 38선 분할 점령-미국 러스크 대령의 진술

본 사료는 1945년 해방 직후 한반도에 38선이 확정되는 과정 일부를 보여주는 문서다. 이는 당시 미 육군 장관 보좌관으로서 본 사안에 실무적으로 관여한 데이비드 딘 러스크(David Dean Rusk)의 진술이다. 이 진술은 38선 획정으로부터 5년이 지난 1950년 7월 12일, 버나드 노블(G. Bernard Noble, 미 역사 정책 연구과장)이 미 국무부 극동문제 차관보로 재직 중이던 딘 러스크와 질의를 나눈 내용이다. 원문은 미국 FRUS 자료 내 극동문제와 관련하여 미국 3부조정위원회(SWNCC, State-War-Navy Coordinating Committee) 사료군에 포함되어 있으며, 현재 온라인으로 제공 중이다.

사료의 내용은 크게 3가지로 정리된다. 첫째로 미국은 일제의 옛 식민지였던 조선을 어떻게 통제권 안에 놓을 것인지 고심했으며, 이를 위해 국무부·육군·해군 요인이 모인 3부조정위원회에서 이를 논의했다. 둘째로 미국은 한반도 진주와 관련해 ‘정치적 요구’와 ‘군사적 제약’ 모두를 고려했다. 미 국무부는 소련 견제라는 정치적 목적에 따라 한반도에서 가능한 한 북쪽까지 점령하려 했던 반면, 미군은 군사적 여건(부족한 병력, 쫓기는 시간, 먼 작전 거리)으로 인해 점령 경계선을 북쪽으로 확장하는 일이 어렵다고 보았다. 셋

째로 미국은 결국 군사적 여건이 뒷받침되지 않음에도 불구하고 38도선을 소련에 제안했는데, 이는 자국군의 관할 지역 내에 한국의 수도(서울)를 포함하기 위해서였다.

1945년 8월, 일본 제국주의의 패망이 가시화되자 미국은 일본의 항복 이후를 대비해야 했다. 특히 8월 8일 소련이 일본에 선전 포고하면서 한반도는 미국이 소련과 마주할 공간이 되었다. 전후 소련과의 대치를 앞둔 가운데 미국은 전후 한반도 문제에 대한 전략을 마련하였다. 이에 미 대통령 해리 트루먼(Harry S. Truman)이 내놓은 구상이 바로 38도선 분할 점령안이다. 미국은 이를 영국과 소련, 그리고 국공 내전을 치르고 있는 중국의 장제스에게 제안했고, 이들의 수용으로 결정되었다.

1948년 8월 11일, 미 3부조정위원회 위원장인 국무차관보 제임스 던(James Dunn)은 육군부 작전국에 한반도 내 군사분계선을 고안하도록 지시했다. 해당 지시를 받은 미국 육군성부 작전국 소속 찰스 본스틸(Charles H. Bonesteel) 대령과 미 육군부 장관 보좌관 딘 러스크 중령은 38도선 안을 3부조정위원회와 합동참모본부에 보고했으며, 이는 곧 미국 측 공식 입장이 되었다. 이에 당시 실무자였던 딘 러스크의 증언은 38도선을 기획하고 제안한 미국이 어떤 상황 속에서, 어떤 사항을 고려했는지 드러낸다. 이는 당시 미국의 사정과 더불어 해방 이후 한반도가 분할 점령된 맥락을 이해하는 데 참고가 된다.

38도선은 연합국, 그중에서도 미국의 정치적, 군사적 이해에 따라 고안되었다. 반면 한반도에 사는 주민 당사자의 입장은 고려되지 않았다. 미국 정부는 8월 14일 일본의 항복 직후 태평양지역 연합군 최고사령관 더글러스 맥아더(Douglas MacArthur)에게 한반도 점령계획을 전달했다. 이에 9월 2일 한반도에서 38선 이북의 일본군 항복은 소련이, 38선 이남의 일본군 항복은 미군이 접수한다고 포고되었고, 9월 8일 중령 존 하지(John R. Hodge)가 이끄는 제10군 소속 제24군단이 인천을 통해 진주했다. 이로써 한반도는 일제로부터의 해방과 동시에 외국군에 의해 분할 점령 되었다.

군사적 편의에 따라 임의적으로 그어진 38도선은 1948년 남과 북에 각자의 단독정부가 수립되면서 국경선으로 변화했다. 특히 1950년에 발발한 한국전쟁은 남북 대치선을 확고하게 만드는 계기로 작용했다. 군사분계선(휴전선)의 경우 서쪽 경계가 38선보다 남으로 내려가면서 황해도 웅진·연백과 경기도 개성·개풍 지역이 북녘에 포함되었고, 동쪽 경계가 38선보다 북으로 올라감에 따라 경기도 연천과 강원도 철원·화천·양구·인제·양양·고성 지역은 남녘에 속하게 되었다.

남한 점령 태평양 주둔 미군사령관 포고 제1호

이 자료는 1945년 9월 9일 태평양에 주둔한 미 육군 총사령관 더글러스 맥아더(Douglas

MacArthur)가 한반도의 38도 이남 지역의 인민을 상대로 발표한 문서다. 해당 포고문은 미군이 4회에 걸쳐 발표한 포고(布告, Proclamation) 중 하나로, 미군정의 지위와 조선 인민의 의무를 포괄적으로 규정하고 있다. 현재 원문자료는 미 국립문서기록관리청이 소장하고 있으며, 국사편찬위원회 전자자료관에서 온라인으로 확인할 수 있다.

해당 포고문 「맥아더 포고문 제1호」의 제1조와 제3조는 미군정이 38도선 이남 영토와 조선 인민에 대한 통치권을 행사할 것임을 알리고, 미군정의 명령에 복종할 것을 요구하는 내용이다. 제2조와 제4조는 당분간 일제 치하에서 사람들이 가지고 있던 것을 보호하고, 생산활동을 계속하도록 하는 내용이다. 그리고 제5조는 영어를 공용어로 설정한 조항으로, 미군정이 원활한 통치를 위해 명시한 사항이다. 마지막으로 제6조는 미군정이 필요한 경우에 법령, 규약, 고시, 지시 및 조례 등을 공포할 수 있다는 내용으로, 그 스스로 잠정적인 입법권을 보유했다고 밝혔다.

이 자료는 미국이 점령군의 입장에서 한반도 이남의 지역과 인민을 통치하는 관점을 보여준다. 이는 미군정을 통치 주체로 선포하는 제1조와 제6조는 물론, 미군정에 대한 반발을 허용치 않는 조항(제3조)에서도 확인할 수 있다. 한편 식민지기 사유재산을 그대로 인정했다는 점(제4조)에서, 미군정이 한국인이 바라는 식민 잔재 청산보다는 당장 사회안정을 확보하는 것을 중시했음을 알 수 있다. 이는 생업을 그대로 이어가라는 주문(제2조, 제4조)에서도 재차 확인할 수 있다.

제2차 세계대전에서 일본이 패망함에 따라 한국은 해방을 맞았다. 그러나 ‘해방’이 곧 ‘독립’을 의미하지 않았다. 1943년 카이로 회담 이래로 미국을 비롯한 연합국은 한국의 독립에 합의했으나, 이는 연합국이 판단할 “적당한 시기에(in due course)” 이뤄진다는 조건을 포함하고 있었다. 이러한 맥락에서 미군은 해방된 한반도를 주권(主權)은 물론, 주권을 행사할 정부가 존재하지 않는 공간으로 간주했다. 이에 미국은 1945년 9월 19일 조선총독부 건물에 재조선미육군사령부군정청(미군정청)을 설치하고, 미군정으로 하여금 38도 이남의 주권 정부로서 권력을 행사하게 했다.

미군정이 주권 정부를 자임하는 가운데 군정청에서 내놓는 포고문, 군정법령, 행정명령, 그리고 군정청 부령 및 지령 등은 곧 남한 사회를 통치하는 법이었다. 특히 미군이 진주한 시점에 즈음하여 발표된 포고문은 점령 정책의 골자를 밝히는 최상위 규범이었다. 「맥아더 포고문 제1호」는 1945년 9월 8일 미군이 남한 지역에 상륙하고 바로 다음 날 서울에 진주하면서 발표된 포고문으로 중요하게 참고된다. 이 문건과 더불어 앞서 9월 2일에 발표된 하지의 포고문, 10월 10일 미군정 장관 아놀드(Archibold V. Arnold) 소장이 내놓은 성명서, 그리고 10월 17일에 미 3부조정위원회가 총사령관 맥아더에게 전송한 「초기 기본 지시」 역시 미군정기 시대상을 확인하기 위해 활용된다.

이후 미군정은 1947년 5월 7일 남조선과도정부가 등장하고, 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되면서 사라졌다. 그러나 미군정이 해방 직후 3년 동안 펼친 점령 통치는 이

후 한국 현대사에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 다양한 정치적 입장이 분출하던 해방 공간은 미군정의 입장에 부합하는 이들이 주도권을 잡는 방향으로 재편되었고, 일제 식민체제에 부역하던 관료, 군인, 경찰 등은 반성과 성찰 없이 재기용되었다.

## 북한 점령 치스차코프 대장의 포고문

본 자료는 해방 이후 북한에 진주한 소련 극동군 제25군 사령관 치스차코프(Иван Михайлович Чистяков, 1900~1979) 대장이 1945년 8월 15일에 발포한 포고문이다. 1945년 4월, 소련 정부는 일본과 체결한 중립조약의 폐기를 천명한 가운데 본격적으로 일본과의 전쟁을 준비하기 시작했다. 약 1개월 뒤에는 독일이 완전히 항복함으로써, 소련은 대일전에 집중하여 이권을 확대하고자 했다. 즉, 소련은 극동지역에서 자국의 안전을 위협하는 일본군 세력을 만주 일대와 한반도에서 완전히 몰아내고자 했다. 그리고 8월 9일 0시를 기해 소련은 일본에 선전포고를 발표함으로써 군사행동을 개시하였다.

소련 태평양함대 소속 공군이 웅기, 나진, 청진에 위치한 일본 해군기지를 폭격하였다. 육군은 먼저 웅기 일대에서 상륙작전을 벌였고, 8월 12~13일에 나진을 점령하였다. 이와 함께 해군은 일본군 요새인 청진항을 탈취하였다. 이처럼 전황이 악화하자 일본은 무조건 항복을 권고한 포츠담선언을 수용하고 항복했다. 그러나 일본군과의 산발적인 전투로 인해, 소련군은 9월 초에 이르러서야 38선까지 진출할 수 있었다. 소련이 38선에서 남진을 멈췄던 이유는 38선을 경계로 한반도의 남과 북에 각각 주둔하자는 미국의 요구를 수용했기 때문이다.

38선 이북 지역을 점령한 소련은 치스차코프의 명의로 포고문을 내놓았다. 이 포고에서 치스차코프는 먼저 일본제국주의의 식민 지배로 인해 조선 인민들이 노예화되었으나, 소련군 덕분에 자유와 독립을 쟁취할 수 있었다고 강조하였다. 다음으로 소련군의 한반도 이북지역 주둔 경위를 설명하였는데, 조선 인민들을 일제의 압제에서 구원하고 극동 지역 및 세계의 평화를 수호하기 위함으로 밝혔다. 그리고 마지막 부분에서는 소련이 조선의 진실한 우방임을 강조하는 가운데, 인민들은 자신의 생업을 평소대로 이어나가며 지방 당국은 사회질서 유지에 최선을 다하라고 당부하였다. 이런 점에서 본 포고문은 소련군의 38선 이북 지역 점령을 정당화하는 가운데, 주둔지 사회구성원들의 협력을 도출하기 위함으로 보아야 할 것이다.

특히, 본 포고문에서 눈여겨보아야 할 부분은 말미에 제시된 “붉은 군대는 조선 내에 있는 모든 반일적 민주주의적 당(黨)들과 단체들의 광범(廣範)한 협동의 기본 위에서 자기 민주주의적 정부를 창조함에 조선 인민들에게 보조(補助)를 줍니다.”라는 문구이다. 즉, 여기에는 광복 직후 소련의 대북 정책이 함축되었다고 볼 수 있다. 소련의 스탈린은 1945

년 9월 20일 북한 주둔 소련군 당국에게 훈령을 하달하였는데, 38선 이북 지역에 ‘소비에트 권력기관을 창설하거나 질서를 도입하지 말 것’을 강조한 가운데 ‘모든 반일·민주 정당 및 조직과 광범위한 연합을 기반으로 하는 부르주아 민주주의 권력’을 수립하도록 지시했다. 이처럼 소련이 주장하는 ‘부르주아 민주주의’ 노선은 북한 내 좌우 세력의 연대와 협조를 통해 권력 기구를 수립하자는 의미였다. 다만, 그것은 어디까지나 소련에 우호적이어야 한다는 방침이 전제되었다. 결론적으로 소련은 북한 지역에서 ‘부르주아 민주주의’에 입각한 친소(親蘇)적인 권력기관을 공고히 한 다음에, 이를 한반도 전체로 확대한다는 복안을 가졌던 셈이다.

### 조선 건국 준비 위원회의 선언·강령

이 사료는 건국준비위원회(建國準備委員會)에서 8월 28일에 전단으로 살포하였던 선언과 강령이다. 1945년에 선언문 초안의 경우 여운형(呂運亨, 1886~1947)과 이만규(李萬珪, 1882~1978)가 작성했으나, 이후 여운형이 대폭 내용을 수정하였기 때문에 사실상 여운형이 작성한 것이라고 전해진다.

이 선언문에서는 건국준비위원회의 궁극적 목표가 진정한 민주주의를 확립·실현하는 정권을 수립하는 일에 있다고 지적하였다. 따라서 건국준비위원회는 새로운 국가건설을 준비하는 잠정적 기관이었던 셈이다. 또한 선언에서는 우리나라가 일제 식민지에서 벗어났지만 완전한 독립 국가를 위해서는 다양한 과제가 존재한다고 지적하였다. 먼저 국내의 진보적 민주주의 단체가 통일전선을 구축해야 한다고 밝혔다. 다만, 일본 제국주의와 결탁하거나 민족적 죄악을 일삼은 반(反)민주세력은 투쟁의 대상으로 지목하였다. 이와 함께 전 민족의 정치적·경제적·사회적 기본 요구를 실현해야 한다고 강조했다. 아울러 국내 질서의 안정을 위해 치안 유지를 중요한 과업으로 설명하였다.

1945년 여름, 일본제국주의의 패전 가능성이 짙어지자 조선총독부 측은 조선에 머물던 일본인들의 안전을 보장하기 위해 치안을 유지하고자 하였다. 이에 따라 여러 조선의 민족지도자들과 접촉을 모색했는데, 이 가운데 여운형이 주도적으로 교섭에 임했다. 여운형은 조선총독부의 요청을 수용하는 조건으로 정치범·경제범의 석방, 3개월 동안의 식량 보장, 건국 운동을 방해하지 말 것 등을 제시하였다. 결국 양측은 합의를 보았고, 뒤이어 여운형은 식량 대책 및 치안대를 조직하고 건국준비위원회 세력을 결집하였다. 이처럼 광복 직후 여운형이 전면에 나설 수 있었던 이유는 1944년 8월부터 국내에서 항일 비밀 결사 조직인 건국동맹을 이끌었던 경험이 있었기 때문이었다.

그리고 일제의 항복과 함께 여운형은 건국준비위원회를 창립시켰다. 발족 직후 건국준비위원회의 중앙위원을 보면 여운형이 위원장, 안재홍(安在鴻, 1891~1965)이 부위원장을 맡



았다. 이와 함께 각 부서의 장(長)으로 총무부-최근우(崔謹愚, 생몰년 미상), 조직부-정백(鄭栢, 1899~1950), 선전부-조동호(趙東祐, 1892~1954), 재정부-이규갑(李奎甲, 1887~1970), 무경부(武警部)-권태석(權泰錫, 1894~1948)이 임명되었다. 어느 정도 조직의 구성이 일단락되자 건국준비위원회는 다양한 분야에서 활동을 벌여나갔다. 우선 방송을 통해 건국준비위원회의 결성 소식을 전국적으로 전파하였으며, 치안 유지와 일본인과의 충돌 자제, 식량 확보 등의 문제를 해결하고자 했다. 이와 함께 일제 식민당국에 의해 검거된 수감자들을 석방하기도 했다.

하지만 점차 시간이 지나면서 건국준비위원회 지도부 내에서는 갈등이 커졌다. 먼저 중앙 조직의 개편 문제가 촉발함에 따라 건국준비위원회 내의 사회주의자, 신간회 관계 인사, 보수세력 간에 의견 충돌이 잦아졌다. 심지어 8월 31일에는 건국준비위원회 지도부 전원이 사퇴하는 일까지 발생하였고, 안재홍은 따로 국민당을 창당하기도 했다. 그리고 이 사태는 9월 4일의 확대위원회 소집으로 봉합되었지만 근본적인 해결책이 될 수 없었다. 오히려 새롭게 구성된 중앙집행부에 한민당의 중심인물이 배제된 점은 건국준비위원회의 노선이 점차 인민공화국 수립의 방향으로 수렴되었음을 보여준다. 결국 9월 6일에 지도부에 의해 ‘전국인민대표자대회’가 열린 가운데 ‘조선인민공화국’ 수립이 선포되었다. 뒤이어 9월 14일에는 주석-이승만(李承晩, 1875~1965), 부주석-여운형으로 하는 인민공화국 중앙인민위원회 부서가 발표되었으며, 선언과 정강 및 시정방침도 나왔다.

그러나 남한 지역에 미군이 진주함에 따라 인민공화국의 활동은 위축될 수밖에 없었다. 특히, 10월 10일 아놀드(Archibold Vincent Arnold, 1889~1973) 군정장관은 미군정 이외에 어떠한 형태의 정부도 인정할 수 없다며 인민공화국을 부인하는 성명을 발표하였다. 이어 10월 14일에 미군정은 경고문을 발표하고, 군정의 명령에 반대하는 단체에 대해서는 실력을 행사하겠다는 입장까지 밝히기도 했다. 나아가 귀국한 이승만 역시 주석직을 사양하면서 인민공화국은 해체 수순을 밟았다. 다만, 건국준비위원회는 민중의 자치조직으로서 조선총독부로부터 권력을 접수하고, 민족반역자를 철저히 배제하는 가운데 자주적인 국가건설을 모색했다는 점에서 의의가 있다.

## 조선 공산당의 정치 노선-8월 테제

이 사료는 이른바 ‘8월 테제’라 불리는 문서의 내용을 축약한 것으로, 광복 직후 조선공산당의 혁명 노선과 전략을 집약적으로 보여준다. 1945년 8월 일제 식민지배의 종식으로 인해 지하에서 활동하던 사회주의 세력은 조선공산당을 재건하고 사회주의운동을 본격적으로 시작했다. 8월 20일 박헌영(朴憲永, 1900~1955)의 주도로 당 재건준비위원회가 결성되었으며, 이와 함께 그가 작성한 「일반 정치노선에 대한 결정」을 채택하였다. 뒤이

어 9월 11일에 재건준비위원회는 발전적으로 해체하고 조선공산당이 다시 만들어졌으며, 당 기관지인 『해방일보』는 9월 19일에 이 사실을 공식 보도하였다. 그리고 박헌영은 조선공산당의 중앙위원뿐만 아니라 ‘총비서’에 취임하여 명실상부한 당의 ‘1인자’로 자리매김했다. 이와 함께 조선공산당 중앙위원회에서는 8월 20일에 채택된 테제를 일부 보충하여 「정치노선에 대한 결정」과 「현정세와 우리의 임무」를 발표하였다.

‘8월 테제’ 문건에는 조선공산당 중앙위원회에서 8월 20일에 제출한 초안과 약 1개월 뒤에 채택한 수정안이 존재한다. 다만, 수정안이 채택된 날짜에 대해서는 연구자마다 의견이 갈리는데 9월 20일 혹은 25일로 보고 있다. 아울러 수정안은 1970년대 초 고려대학교 아세아문제연구소에서 일하던 김남식(金南植, 1925~2005)이 최남선(崔南善, 1890~1957) 유족의 기증 도서를 정리하다가 우연히 발견하였다고 한다. 여기에서 제시된 원문은 9월의 수정안이다.

8월 20일의 초안과 9월의 수정안에는 분명한 차이가 있다. 불과 1개월 정도의 짧은 기간이지만 시시각각 급변하는 국내외 정세를 반영하지 않을 수 없었기 때문이었다. 예를 들면, 초안에서는 미국에 대한 언급이 거의 없는 반면 수정안에서는 미국을 진보적 민주주의 국가로 명확히 규정하였다. 이에 반해 초안과 비교하여 수정안은 민족 부르주아지를 강도 높게 비판하기도 했다. 아무래도 많은 우익 인사들이 조선인민공화국의 참여를 거부하였기 때문이었다. 이외에도 수정안에서만 장안파를 강력히 규탄하거나, 토지문제에 대해 3·7제를 도입하자고 촉구하기도 했다.

전반적으로 ‘8월 테제’를 살펴보면, 먼저 제2차 세계대전의 의미를 검토하는 가운데 국제정세를 분석하였다. 즉, 전쟁으로 인해 파시즘 세력이 붕괴하였고 전후처리 과정에서 미국과 소련의 협조 체제가 장기간 이어질 것으로 내다보았다. 그리고 이와 같은 낙관적 견지에서 한반도 구성원들은 이러한 국제적 질서에 협력해야만 한반도 문제가 해결될 수 있음을 강조하였다. 이와 함께 ‘8월 테제’에서는 조선의 혁명단계를 부르주아 민주주의의 혁명으로 규정하고, 민족의 완전독립과 토지 문제 해결을 가장 중요한 과제로 설정하였다. 조선공산당은 부르주아 민주주의 혁명의 첫째 과제를 민족문제의 해결로 인식했다. 이에 친일파와 같은 일제 잔재세력의 청산을 과업으로 제시했다. 비슷한 맥락에서 토지 문제에 주목하였던 것도 일제 식민지 하에서 공고해진 지주-소작 관계를 개혁하기 위함이었다. 이외에도 대지주나 반동적 인사들을 제외하고 모든 구성원들이 참여하는 인민정부를 확립하거나 대중들의 기본권 신장에 대한 구상도 담겨 있다.

그러나 평화적인 사회주의 이행전략을 구체화한 ‘8월 테제’는 미국에 의해 군정이 실시되는 남한에서는 많은 한계를 노출할 수밖에 없었다. ‘8월 테제’ 노선에서 출발한 조선인민공화국이 좌익세력의 통일전선체로 축소되고, 미군정과의 충돌을 회피할 수 없었던 점은 이러한 한계를 보여준다. 또한 무장봉기와 폭력혁명의 노선에 익숙한 ‘전통적’ 사회주의자들과의 대립 역시 잠재할 수밖에 없었다.

## 미 군정의 일제 식민지 시기 법률 폐기-미군정법령 제11호

이 사료는 1945년 10월 9일 미군정청이 발표한 「재조선미국육군사령부군정청 법령 제11호(이하 군정법령 제11호)」이다. 총 4개 조로 구성되어 있으며, 일제하 특별법의 폐지, 일반 법령 중 식민주의적인 항목의 포괄적 폐지, 형벌 부과에 있어서의 죄형법정주의에 대한 내용을 담고 있다.

20세기 전반 한국 사회는 일제 식민 지배를 겪으면서 일본법의 영향을 강하게 받았다. 이는 식민지 조선이 일본제국 정부가 제정한 칙령(勅令)과 법률, 그리고 조선 총독이 발표한 제령(制令)에 의해 통치된 까닭이다. 더구나 조선 총독은 별도의 제령을 발표하기도 했지만, 큰 틀에서 일본제국에서 발효된 법률을 들여오거나, 일부 수정하는 형태를 취했다.

이에 1945년 일제로부터 벗어난 한국은 일본인 법조인을 축출하는 일 외에도 법체계 깊숙이 자리잡은 일본법을 정리하는 작업이 절실했다. 해방 후 식민잔재 청산의 과제 속에서 남한 지역을 점령한 미군 역시 이 문제를 외면할 수 없었다. 미군정은 미군정에 대한 한국인의 거부감을 완화하기 위해 조선인에게 식민주의적 차별과 억압을 가하던 법률과 행태를 폐지하도록 지시했다. 1945년 10월 9일 발표된 「군정법령 제11호」은 대표적인 사례였다.

해당 법령 제1조는 「정치범 처벌법」(1919. 4. 15), 「예비검속법」(1925. 5. 8), 「치안유지법」(1925. 4. 22), 「출판법」(1910. 2), 「정치범 보호관찰령」(1936. 12), 「신사법(神社法)」(1919. 7) 등의 법령을 폐지하는 내용을 담고 있다. 특히 제1조 제1항 (사)목은 그간 경찰이 행사해 온 즉결처분과 훈계방면권 등을 폐지했다. 또한 제2조는 종족·국적·신조 또는 정치사상을 이유로 차별을 유발하는 법률 및 법률의 효력을 가지 조령 및 명령을 폐지하였다. 또한 제3조는 형벌을 내림에 있어 법률에 근거하도록 하며(죄형법정주의), 법적 절차를 따르지 않고 임의로 사람을 잡아 가두거나 형벌을 내릴 수 없도록 한다고 밝혔다.

그러나 미군정은 따로 폐기한 법령 외 대부분의 식민지 법령을 유지함으로써 법률상 식민잔재 청산에 소극적인 태도를 보였다. 이는 미군정이 식민 유제 청산과 독립국가 건설보다 군정 통치체제 안정화를 목표로 했기 때문이다. 미군정은 기존 조선총독부체제를 모체로 점진적으로 개편을 하고자 했고, 1945년 11월 2일 「군정법령 제21호」를 공포함으로써 일부 대한제국기 법령과 일제 강점기 조선총독부가 발표한 상당수 제령의 효력을 유지시켰다. 이로써 일제하 전시체제를 뒷받침하기 위해 만들어진 2심제 심급구조, 전시형사특별령이 그대로 남았고, 경찰의 강제처분권을 규정한 「조선형사령」까지 유지됨으로써 앞서 폐지한 경찰의 즉결처분이 애매하게 잔존하는 상황을 초래했다.

일제 강점기 법령이 대부분 유지되는 가운데 1948년 정부 수립은 새로운 국면을 낳았다. 1948년 4월, 미군정은 유엔 감시 하 총선거(1948. 5. 10.)를 한 달 남짓 앞두고 군정 치하 남한 사회가 자유로운 곳임을 선전하고자 했다. 이에 미군정은 일제 전시체제 시기에 만들어진 일련의 법을 개정하여 피고인에 대한 구속 절차를 대폭 수정하고, 최초로 법관에 의한 영장 심사제도를 도입했으며, 2심제를 다시 3심제로 복구했다. 그러나 해방 후 미군정 3년 동안 이어진 사법 구조는 단시간에 변화할 수 없었다. 결국 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 뒤에도 「제헌헌법」 제100조에 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 않는 한 효력을 가진다”라고 규정됨으로써 일제하 법령과 미군정기 법령의 영향은 이어졌다.

### 아놀드 미 군정 장관의 조선인민공화국 부인 성명

이 사료는 1945년 10월 10일 미군정 장관 아놀드(Archibald V. Arnold)가 발표한 조선인민공화국 부인 성명이다. 해당 성명을 통해 미군정은 ‘조선인민공화국’을 비롯해 주권을 행사할 수 있다고 주장하는 조직 일반을 모두 부정했으며, 미군정이 한반도 이남에서 통치권을 가졌다는 사실을 재확인했다. 본문은 약 1,600여 자 분량으로, 작성일 기준 다음 날 10월 11일 자 신문에 게재되어 공포되었다.

해당 자료는 미군정이 독점적 주권 행사를 위협하는 움직임에 대해 경고하는 내용을 담고 있다. 우선 성명문은 미군정이 우려하고 있는 부적절한 행동들을 나열하고, ‘조선인민공화국’을 비롯해 이러한 일들을 벌이는 조직, 단체의 해체를 지시한다. 여기서 부적절한 행동이란 미군정이 지닌 “절대의 지배력과 권위”에 반하여 국가, 내각, 국민 전체의 대표, 관리, 혹은 경찰 등을 조직하는 것을 가리키고 있다. 특히 성명문은 미군정이 주관하지 않는 국민 선거를 시행하려는 시도를 “중대한 반항적 행동”임과 동시에 “국가의 안녕 질서를 위협”하는 행위로 규정한다. 한편 조선 인민에게는 그러한 움직임에 동조하지 말고 다가오는 “겨울나기”를 위해 생산·비축에 집중해야 한다고 말하고 있다.

여기서 언급되는 ‘조선인민공화국’은 해방 직후 독립운동 세력이 국가 건설을 위해 만든 조직 중 하나였다. ‘조선인민공화국’은 1945년 9월 6일 ‘전국 인민 대표자 대회’를 통해 수립된 단체였다. 이를 주도한 세력은 박재홍 등의 우파가 탈퇴한 후 ‘조선 공산당’ 계열이 주도하게 된 ‘건국준비위원회’였다. 이들은 중앙 의결 기관으로 중앙 인민 위원 55명, 후보위원 20여 명, 고문 12명을 선출하였다. 이때 이승만(李承晩, 1875~1965)은 주석, 김구(金九, 1876~1949)는 내무부장, 김규식(金奎植, 1881~1950)은 외교부장 등으로 선출됐으며, 김일성(金日成, 1912~1994)도 전국 인민 위원 명단에 포함되었다.

해방 후 ‘건국준비위원회’가 서둘러 주권 정부의 형식을 갖춘 ‘조선인민공화국’을 출범시

킨 이유는 바로 9월에 진주한 미군에 대응하기 위해서였다. 미국은 패전국의 식민지였던 한반도에 주권과 주권을 행사할 정부가 없다고 보았다. 이 판단을 근거로 미국은 38도선 이남에 진주하기 전부터 포고문을 통해 미군으로 하여금 군사정부를 설치하고 주권을 대리 행사하겠다고 밝혔다. 이에 국내에서 활동하던 독립운동 세력은 한반도에 주권을 행사할 정부가 있음을 내보이기 위해 미군의 진주를 앞두고 서둘러 정부 수립을 선언하려 했다.

그러나 미군정은 ‘조선인민공화국’을 주권 정부로 인정하지 않았다. 당시 ‘조선인민공화국’은 대규모 조직으로서 전국적인 조직망을 두고 국가 건설 활동을 벌이고 있었지만, 미군은 진주 후 곧바로 군정을 설치했다. 미국은 ‘조선인민공화국’은 물론 충청에서 김구가 이끌던 ‘대한민국 임시 정부’까지 모두 주권 정부로 인정하지 않았다.

미군정이 스스로를 남한 지역 내 유일한 “조선 정부”라 천명한 가운데 ‘조선인민공화국’은 제약을 받을 수밖에 없었다. 조선인민공화국은 선거권을 통해 주권을 행사하겠다고 밝혔지만 미군정은 이러한 계획 자체를 전면 부정하였다. 다른 한편 조선인민공화국은 국내 정치 세력에게도 통합된 지지를 받지 못하였다. ‘대한민국 임시 정부’를 지지하는 우파 계열은 좌파 계열의 ‘조선인민공화국’과 대립각을 세우고 있었고, 일전에 수립한 ‘조선인민공화국’이 위원으로 내세운 독립운동가 대다수는 귀국 전인 관계로 협의조차 하지 못한 실정이었다.

아놀드 군정장관이 해당 성명을 발표한 이후로 1945년 12월 12일 남한 주둔 미군사령관 존 하지(John R. Hodge) 역시 ‘조선인민공화국’이 정부 행세를 하는 불법행위를 단속하겠다고 재차 강조했다. 이를 전후로 ‘조선인민공화국’은 세력을 잃고 ‘조선인민당’으로 축소 개편되었다. 이로써 미군정은 다시금 유일 정부임을 확인했다. 끝내 미군정은 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립될 때까지 3년간 통치권을 행사했다.

## 이승만과 독립 축성 중앙 협의회의 연합군에 대한 감사 결의

이 자료는 1945년 11월 2일 이승만(李承晩, 1875~1965)이 초안한 것으로, 독립축성중앙 협의회 1차 회의에서 채택되어 연합국 측에 발송되었다. 원제목은 「4연합국과 아메리카 민중에게 보내는 결의문」이다. 이승만은 일제하 독립운동가로서, 해방 후 미국에서 귀국한 후 우익계 주요 정치인으로 활동했다. 본 자료에서 이승만은 독립축성중앙협의회 회장 자격으로 문건을 작성하였다.

본 자료에서 독립축성중앙협의회는 연합국을 상대로 “경성에 존재하는 각 정당”을 “완전히 결합”한 조선인의 대표를 자임하고 있다. 글은 국가의 주권 회복 요구로 시작하여 분

할 점령 상태의 부당함에 대해 논한다. 이후 연합국 측에게 알리고자 하는 내용을 세 가지로 정리했는데, 첫째는 한국이 스스로 1년 이내에 사회 안정을 확보할 수 있다는 점, 둘째는 연합국에 우호적인 입장이라는 점, 셋째는 충청임시정부가 한국하면 1년 내 국민 선거를 실시하려 한다는 내용이다. 이후 말미에는 한국이 일본을 상대로 싸운 연합국 측 이기에 패전국 대우는 부당하다는 주장을 덧붙였다.

이 자료에서 인상적인 부분은 연합국에 알리는 내용 중 세 번째 항목이다. 이승만의 독립촉성중앙협의회는 “임시정부가 연합국의 승인하에 환도”하는 것을 거론함으로써 충청임시정부의 정통성을 내세웠다. 그러나 이승만은 “국민선거”의 필요성을 강조함으로써, 앞으로의 해방 공간에서 충청임시정부가 주권을 행사하는 것은 아니라는 인식을 드러냈다. 이는 이승만이 미국이 미군정 외 주권 정부를 승인하지 않고 있음을 의식한 것으로 보인다. 그러나 한편으로 이승만은 자신이 집정관 총재로 이름을 올리고 있는 “경성에서 건설된 임시 정부”를 언급하며 본인의 위상을 높였다. 이를 통해 해방 직후 좌, 우 세력 간만이 아니라, 우익 세력 안에서도 정치 주도권을 잡기 위한 힘겨루기가 벌어졌음을 확인할 수 있다.

1945년 10월 16일 이승만은 한국에 돌아온 직후부터 정치활동을 시작했다. 이승만이 목표했던 바는 좌, 우로 분열된 정치 세력을 자신의 주도하에 통일하는 것이었다. 당시 남한 지역은 ‘충청임시정부’를 지지하는 우익 세력과 ‘조선인민공화국’을 지지하는 좌익 세력으로 구분되었다. 여기서 이승만은 충청임시정부의 초대 대통령이자, 조선인민공화국의 주석으로 추대된 인물이었기에 양측을 통합하기에 유리한 입지에 있었다. 당시 남한 지역의 정세에 주목하고 있었던 미국 역시 이승만을 우익 중심의 정계 통합을 이뤄낼 수 있는 인물로 예상하였다. 이러한 맥락에서 이승만은 우익계 대표인사였음에도 “공산당에 대해서도 호감을 가지고 있다”고 발언할 만큼 정파를 초월한 인상을 보여주었다.

독립촉성중앙협의회는 이승만의 좌우 세력 통합을 위해 조직된 단체였다. 이승만은 10월 20일 각 정당 통일 기성회 내 각 정당 행동 통일 연락 위원회에 참가한 4대 정당 대표자들에게 “근본적인 강력한 통일 단체를 만들어야 한다”고 말하며, 통일 단체 건설을 위해 각 정당 대표 2명씩을 소집한다고 통보했다. 이에 1945년 10월 23일 정당·사회단체 등 50여 단체 대표 200여 명이 조선폰텔에 모였다. 이날 안재홍(安在鴻, 1891~1965)의 제안에 따라 독립촉성중앙협의회가 구성되었고, 이승만이 회장에 추대되었다.

이후 독립촉성중앙협의회를 필두로 한 이승만의 정파 통합은 난관에 봉착했다. 본 협의회는 1945년 11월 28일 무렵부터 중앙집행위원회 구성을 위해 전형위원을 선출했는데, 전형위원 7명 중 5명이 우익계열인 한국민주당원인데 반해 조선공산당 측 인사는 한 명도 없었다. 이에 인민당과 조선공산당 역시 전형위원회에 불참했으며, 대표적인 중도 좌파 인물 여운형(呂運亨)이 협의회를 탈퇴했다. 이에 더해 충청임시정부 세력까지 독자적인 행보를 보임에 따라, 이승만과 독립촉성중앙협의회에 의한 한반도 이남의 정계 통합은 실패했다.

## 대한민국 임시 정부 요인의 환국

이 사료는 대한민국임시정부 요인 제1진이 귀국한 직후, 대한민국임시정부의 선전부장이었던 엄항섭(嚴恒燮, 1898~1962)이 김구(金九, 1876~1949)를 대신하여 낸 성명 내용을 보도하는 자유신문 기사이다. 이 기사는 오랜 투쟁 끝에 해방된 조국에 귀국한 것에 감격한 김구의 심정과 모든 것을 바쳐 통일 자주 민주국가를 건설할 것을 다짐한 그의 결의를 보여주고 있다.

김구는 성명서를 통해 조국의 독립을 위해 희생한 선열에 조의를 표하고, 연합국에 감사의 뜻을 전달했다. 미국과 중국, 그리고 소련에 큰 존경의 뜻을 갖고 있다고 밝혔다. 그리고 더 나아가 연합국의 승리는 파시스트를 타도하기 위한 전쟁이었으며, 상호 단결과 협조라는 동맹국 간의 원칙이 앞으로도 지켜지기를 바라는 자신의 생각을 전달했다. 그리고 무엇보다 김구는 성명을 통해 대한민국임시정부 요인과 자신의 환국은 자주 민주 국가의 완성을 위한 것이며, 자신은 이를 위해 여생을 바칠 결심을 했다는 것을 강조했다.

대한민국임시정부는 1919년 3·1운동 이후, 독립을 위해 투쟁하는 모든 단체들을 하나로 규합한 대표 기구로서 탄생하였다. 탄생 이후, 26년 간 대한민국임시정부는 한국 독립운동의 중심으로 기능했다. 26년의 기간 동안 대한민국임시정부는 조직 구성과 사상적 지향은 변화하기도 하였으나, 조국 해방에 대한 의기를 담은 대표기구로서 존속하였다. 일제의 오랜 식민지배와 탄압으로 인한 온갖 어려움 속에서도 대한민국임시정부가 해방을 위한 운동조직으로서 해외에서 활동을 지속했다는 사실은 높게 평가할 수 있다.

대한민국임시정부는 1940년대 충칭에 자리잡은 이후, 중일전쟁과 태평양전쟁의 전개를 지켜보면서, 해방이후 국가건설에 대한 구상을 본격적으로 모색하였다. 먼저 대한민국임시정부는 스스로를 해방된 조선을 대표할 정치조직으로서 중국과 미국의 인정을 받고자 하였다. 이를 위해 대한민국임시정부는 다른 독립운동 조직들을 통합하고, 연합국의 외교적 승인을 받고자 노력했다. 또한 대한민국임시정부는 해방이후 건설한 국가의 방향성과 토대를 구축하고자 하였다. 1941년 이후 대한민국임시정부가 공표한 건국강령, 임시헌장, 당면정책<sup>14</sup>개조는 해방이후 대한민국임시정부가 건설해나갈 국가의 방향성과 방침을 담고 있었다.

그러나 대한민국임시정부는 결국 조선의 ‘임시정부’로서 연합국의 인정을 받지 못했다. 중국에서 활동한 좌익 독립운동 단체들을 규합하고, 군사적으로는 대일선전포고를 하며 연합국과 공동작전을 수행하기도 했지만, 끝내 연합국의 외교적 승인을 받지 못했다. 이로 인해 대한민국임시정부는 1945년 8월 15일 해방이후, 대한민국 임시정부 요인 자격으

로 입국하는 것을 미군정에게 허락받을 수 없었다. 결국 김구는 '개인자격임을 숙지하고 미군정에 협조한다'는 서약서를 제출한 후 귀국 승인을 받았고, 1945년 11월 24일 김구, 김규식(金奎植, 1881~1950), 이시영(李始榮, 1869~1953) 등 제1진이 개인 자격으로 한국하였다.

대한민국임시정부가 외교적 승인을 받지 못한 것은 미국과 소련의 부정적인 입장 때문이었다. 이미 미국은 제2차 세계대전이 진행되는 중에 추축국<sup>1)</sup>의 식민지 처리 문제를 고민하고 있었다. 미국은 연합국이 공동으로 추축국<sup>1)</sup>의 식민지를 임시적으로 일정 기간 관리하면서, 장기적으로 독립시키는 방안, 즉 신탁통치를 기본 방침으로 세웠다. 따라서 대한민국임시정부가 정부요인 자격으로 귀국해 국가를 건설하는 것을 용납하기 어려웠다. 반면 소련의 경우, 대한민국임시정부를 기본적으로 우익단체로 파악하고 있었으며, 대한민국임시정부의 친중-친미 성향도 부정적으로 바라보았다. 즉 대한민국임시정부는 해방이후 한반도를 점령한 미국과 소련 모두에게 친절을 기대하기 어려운 상황이었다.

그럼에도 불구하고, 기사에서 확인되듯 김구를 포함한 대한민국임시정부 요인들은 해방된 조국에 통일된 독립 자주 민주 국가를 건설하기 위한 필사의 각오를 갖고 한국하였다. 조선 민족 역시 오랜 기간 독립을 위해 투쟁한 대한민국임시정부 요인들과 김구를 앞으로 민족을 이끌 지도자로서 크게 환영하였다. 하지만 이후, 김구와 대한민국임시정부의 활동은 대한민국임시정부 법통론의 한계와 신탁통치 찬성-반대운동의 정치적 소용돌이, 좌우 이념갈등의 격화로 인해 여러 한계를 보이기도 했다. 그러나 남북협상으로 확인되듯이 통일된 자주 독립국가라는 대한민국임시정부의 목표와 임정 요인들의 노력은 역사적으로 중요한 의미를 갖는다.

## 민주주의임시정부 수립과 신탁 통치에 대한 모스크바3국 외상회의 결정서

모스크바 3국 외상회의는 1945년 12월 16일부터 26일까지 소련 모스크바에서 미국, 영국, 소련 3국의 외상이 모여 제2차 세계대전 이후 전후처리를 논의한 회의이다. 회담이 끝난 12월 28일 3국 외상은 「모스크바 의정서」를 발표했다. 이 사료는 「모스크바 의정서」 중 한국 관련 조항의 내용이다.

약 2주간의 회의를 거쳐 발표된 「모스크바 의정서」는 한국 문제를 포함해 파리조약 준비, 중국 문제, 일본 문제 등 총 7개 주제를 담고 있는데, 이 중 한국 문제는 4개 조항으로 구성되어 있다. 주요 내용은 첫째 조선에 단일임시정부를 수립한다는 것, 둘째 미·소 점령군 대표들로 구성된 =미소공동위원회를 설치하고, 해당 위원회의 제안을 작성할 때에는 조선의 정당·사회단체들과 반드시 협의한다는 것, 셋째 최대 5년 이내의 4개국 신탁통치안 작성을 위해 미소공동위원회의 제안을 4개국 정부가 공동심의한다는 것 등이



주요 골자였다.

신탁통치는 미국의 전후 식민지 처리 방침이었다. 미국은 제국과 식민지의 존재를 제2차 세계대전의 원인 중 하나로 인식했고, 제국-식민지 관계가 해체된 세계가 미국의 안보를 위해 적합하다고 판단했다. 하지만 제국주의의 해체가 식민지의 즉각 독립을 의미하는 것은 아니었다. 미국은 새롭게 독립한 국가들이 미국과의 우호적인 관계망 안에 있길 바랐고, 신탁통치는 이를 위해 고안한 방안이었다. 미국은 신생 독립국을 신탁통치하면서 독립국의 정부가 '안정적인 상태'에 이르렀을 때 독립시키는 방안을 지지했고, 한국 역시 이러한 과정을 거쳐 독립하는 것으로 논의되었다.

즉, 한국의 신탁통치는 미국의 전후 구상 속에서 준비된 것으로서, 결코 갑작스럽게 결정되지 않았다. 그 이전부터 연합국이 전후처리를 논의한 회담들에서 꾸준히 언급되었다. 한국의 독립을 연합국이 최초로 공약한 1943년 카이로선언에서도 한국의 독립은 전후 즉시가 아니라, 연합국이 판단한 '적절한 시기에' 이루어질 것이 명시되었다. 이후 해방 직전인 포츠담회담에서도 연합국은 카이로선언의 내용을 이행할 것을 결의하였다.

미국에 반해, 소련은 신탁통치에 대해 유보적 입장이었다. 소련은 한국인들이 참여한 임시정부를 수립하고, 임시정부 수립을 위한 미국과 소련의 공동위원회를 창설하며, 신탁통치 기간을 최소화할 것을 제안했다. 미국과 마찬가지로 소련 역시 한반도에 새롭게 건설될 국가가 소련 자신에게 우호적인 공산주의 국가이길 원했다. 소련은 신탁통치를 최소화하고, 한국 정치단체의 정치활동 범위를 확대하는 것이 당시 한국 내 정세와 좌우 세력관계를 고려했을 때, 좌익-공산주의 세력에 유리하다고 판단했다.

신탁통치 결정 소식이 한국에 전해진 것은 1945년 12월 27일 『동아일보』를 통해서였다. 동아일보는 「소련은 신탁 통치 주장, 소련의 구실은 38선 분할 점령, 미국은 즉시 독립 주장...」이란 표제의 기사를 게재하였으며, 이 기사는 보도 즉시 한국 사회에 큰 파장을 불러일으켰다. 이 기사는 외신 보도를 동아일보가 받아 국내에 보도한 것이었으나, 실제 내용을 살펴보면 명백한 오보였다. 실제로 모스크바 3상 외상 회의 과정에서 한국 신탁통치 입장을 줄곧 강하게 내세웠던 것은 미국이었고 소련은 이에 대해 미온적인 입장을 취하고 있었으나, 동아일보는 미국과 소련의 입장을 반대로 보도한 것이다.

신탁통치 소식이 전달되자, 국내 정치계는 좌파와 우파 구분 없이 반대입장을 밝혔다. 오랜 식민지배에서 벗어나 쟁취한 민족의 독립을 강대국에 의해 일방적으로 유예할 수 없다는 것이 반대의 가장 큰 이유였다. 그러나 1946년 1월 초부터 좌익 단체들이 입장을 바꾸어 찬탁으로 선회하면서 정국은 혼란스러워졌다. 좌익의 입장 선회로 '우익=반탁 vs 좌익=찬탁' 구도가 만들어지면서, 신탁통치를 둘러싼 갈등은 좌익과 우익 간의 갈등 구도로 전개되기 시작했다. 이에 더해 우익은 신탁통치에 찬성하는 이들을 '매국노'란 프레임으로 공격하고, 민족 독립을 위해 반탁을 주장하는 자신들을 애국단체로 위치 지으면서 좌우 갈등을 더욱 격화시켰다. 1945년까지 크게 가시화되지 않았던 국내 정치의 좌우

진영 갈등이 신탁통치를 계기로 표면화되었을 뿐만 아니라, 폭력을 포함한 극단적인 상황으로까지 번졌다.

1946년 이후 격화된 좌우 갈등이 진영 간에 정상적인 대화가 이루어질 수 없는 상황으로 치달으면서, 미소공동위원회의 단일임시정부 수립 논의는 진행될 수 없었다. 1946년을 거치며, 좌익은 38선 이남 정치계에서 발언권을 상실한 반면, 우익은 반탁운동을 통해 정치적 주도권을 획득했다. 친일 경력과 민족 반역자란 오명에서 자유로울 수 없었던 수많은 우익 정치가들은 반탁을 통해 애국적인 정치가로 탈바꿈했고, 이러한 상황은 좌우 갈등을 해소할 수 없는 방향으로 몰아갔다.

강대국에 의한 신탁통치는 전쟁 중부터 논의된 것이었고, 한국에 대한 신탁통치 역시 1943년 카이로선언 이후 꾸준히 언급되었다. 그러나 모스크바 3국 외상회의의 신탁통치 결정은 독립을 위해 투쟁했고, 광복을 원했던 한국인의 입장에서선 갑작스럽고 용인하기 어려운 일방적인 ‘독립 유예’로 인식되었다. 여기에 미국과 소련을 중심으로 한 냉전 진영 논리가 중첩되면서 한반도 내 정치 갈등은 더욱 극단적인 방향으로 흘러갔다. 그리고 이 과정에서 고착화된 극단적인 좌우 갈등은 결국 이후 한반도가 분단되어가는 과정에도 지대한 영향을 미쳤다.

#### 신탁통치반대국민총동원위원회의 반탁 선언과 결의문

이 사료는 1945년 12월 31일 ‘신탁통치반대국민총동원위원회’가 개최한 ‘탁치반대 국민총동원 시위대회’에서 발표된 문서다. 해당 「탁치반대국민총동원시위대회」 문건은 선언문, 선언문, 그리고 결의문으로 구성되어 있으며, 연합국의 신탁 통치(信託統治, trusteeship) 계획에 반대하는 내용을 담고 있다. 당시 ‘신탁통치반대국민총동원위원회’는 신탁 통치 반대 운동의 최전선에 선 단체였다. 이에 해당 자료는 반탁(反託)을 주장했던 이들의 인식과 대응 일반을 드러낸다.

신탁통치는 한반도에 독립 임시정부를 수립하되, 이를 지원하기 위해 최장 5년간 미국, 영국, 중국, 소련 4개 연합국이 통치권을 행사한다는 방안이다. 이러한 연합국의 방침은 1945년 12월 무렵에야 국내에 알려졌지만 이는 전후 미국이 패전국의 식민지를 처리하는 일반적인 방식이었다. 특히 한반도 독립에 있어 미국은 최장 10년의 신탁 통치가 필요하다고 주장할 정도로 신탁 통치 관철에 적극적이었다. 그 배경에는 한국이 스스로 민주주의적 독립 국가를 건설할 능력이 없다는 판단과 한반도를 소련을 견제할 수 있는 보루로 만들고자 하는 구상이 있었다.

1945년 12월 27일 『동아일보』가 모스크바에서 열린 미국, 영국, 소련 3개국 외상 회의

결정 내용을 보도하면서 한반도 이남에서는 소위 ‘탁치정국’이 등장하였다. 당시 『동아일보』는 「소련은 신탁통치 주장, 소련의 구실은 38선 분할점령, 미국은 즉시 독립 주장」이라는 제목으로 보도했다. 이 내용은 미군을 대상으로 발행되던 『태평양성조지』(Pacific Stars and Stripes)라는 일간지의 기사를 그대로 옮긴 것으로, 그 기사는 결정 사항의 핵심 요지가 신탁 통치 문제에 있다고 서술하고, 그와 관련한 사실관계도 뒤바뀌 보도했다. 하지만 『동아일보』 보도 내용은 삽시간에 퍼져나갔고, 한반도 이남에서 정치세력은 좌, 우익을 불문하고 즉각 신탁 통치에 반대하는 목소리를 높였다.

특히 「탁치반대국민총동원시위대회」에서 신탁통치에 반대하는 선언·선서·결의문을 발표하였다. 이 단체는 1945년 12월 29일 대한민국 임시정부 계열 요인들을 중심으로 각계 대표자들이 모여 결성했다. 이들은 단체 결성 3일째인 1945년 12월 31일에 곧장 국민총동원 시위 대회를 여는 등 신탁 통치에 적극 반대했다. 해당 시위대회에서 발표한 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저 ‘선언문’은 카이로 회담 이래로 합의된 조선의 독립이 모스크바 3상 회의 결정사항으로 번복되고 말았다고 밝히며, 이에 현 상황을 자주독립을 위해 전 인민이 뭉쳐 싸워야 할 상황이라 규정하고 있다. 다음으로 ‘선서문’은 3개 항목으로 되어 있는데, 첫째는 대한민국 임시정부에 좌, 우익 세력 모두를 이끌고 대표하는 지위를 부여한다. 둘째는 반탁 운동을 위해 ‘국민 총동원령’이라는 방식을 활용하겠노라 밝힌다. 셋째는 비폭력 투쟁 원칙을 천명한다. 마지막으로 ‘결의문’은 4가지 항목으로 구성되어 있다. 첫째는 대한민국 임시 정부를 주권정부로 인정해달라는 요구, 둘째는 신탁 통치의 주체로 설정된 미국, 영국, 중국, 소련에 신탁 통치 불가 입장을 통고, 셋째는 한반도 점령하고 있는 미군, 소련군의 철수 요구, 그리고 넷째는 신탁 통치 계획의 철회될 때까지 반대 투쟁이 있을 것이라 경고하는 내용이다.

이처럼 반탁운동을 주도했던 세력은 초기에 ‘주권 정부’의 부재를 중요한 문제로 인식하였다. 당시 미국은 남한 지역에서 미군정만이 유일한 주권 정부라 공포했다. 한국 인민에게 주권이 없다고 간주되었던 것이다. 이에 선언문부터 선서, 결의문에 이르기까지, 해당 위원회는 주권 정부로서 대한민국 임시정부를 인정받으려는 모습이 확인된다. 이들은 주권 정부를 세움으로써 외적으로 국제사회에서 주권 국가로 인정받을 수 있고, 내적으로 좌, 우익 세력의 지지를 받고, 국민을 동원할 수 있다고 보았다.

한편 조선공산당을 필두로 한 좌익 세력은 모스크바 3상 회의의 결정 사항에 대한 총체적 지지를 표명했다. 그 주장은 해당 회의의 주요 결정 사항이 임시정부의 수립에 있고, 신탁 통치는 연합국의 지원을 뜻한다는 이해에 근거했다. 좌익 세력은 반탁운동이 회의 결과에 대해 제대로 알려지지 않은 탓에 일어난 일이라 주장했다. 그러나 이후 회의 전문이 공개되었지만 신탁 통치 반대 운동은 더 확대되었다. 연합국이 탁치의 방식은 물론 시한마저 명시하지 않는 상황에서, 오랜 식민 지배에서 막 벗어난 한국 인민에게 신탁 통치는 종전의 식민 통치를 떠올리게 하기에 충분했기 때문이다.

해방 이후 식민주의 청산과 독립 국가 건설을 둘러싼 각양각색의 논쟁이 분출하던 한반도는 모스크바 3상 회의 결정을 계기로 새로운 국면을 맞았다. 반탁을 외치는 우익 세력은 모스크바 3상 회의 결과 지지는 곧 ‘찬탁’이고, 이는 곧 ‘매국’이라고 주장했다. 반면 모스크바 3상 회의의 총체적 지지를 외치는 좌익 세력은 반탁 운동이 임시정부 수립을 가로막는다고 비난했다. 양분된 세력의 충돌이 극단화되어 가는 가운데 진영 간 갈등의 골은 점점 깊어졌다. 결국 신탁 통치를 둘러싼 찬반 세력 간 대결은 분할 점령 상태가 분단으로 넘어가는 일대 분수령이 되고 말았다.

### 모스크바 3국 외상회담 결정에 대한 조선 공산당의 지지 담화문

이 사료는 1946년 1월 2일 조선공산당 중앙위원회에서 발표한 문건으로, 모스크바 3상회의 결정을 지지한다는 내용을 담고 있다.

제2차 세계대전 이후 식민지 조선은 광복을 맞이하였지만, 전승국인 연합국에 의해 전후 처리 대상이 되었다. 이에 1945년 12월 16일 모스크바에서 미국, 영국, 소련 외상(外相)이 모여 여러 의제와 함께 한반도 문제를 논의했다. 미국은 먼저 한반도 전반의 긴급한 사안을 해결하기 위하여 ‘통일시정기구(a unified administration)’를 설립하고, 미국·영국·중국·소련에 의한 신탁통치를 하자고 제안했다. 그리고 신탁통치 기간은 5년으로 하며, 필요할 경우 최대 5년까지 연장하는 방식도 제시했다. 이에 소련은 ‘통일시정기구’의 설치를 거부하고, 정부수립 이후 신탁통치를 실시할 것을 제안하였다. 결국 12월 28일에 최종 결론을 도출하였는데, 소련의 제안이 대부분 관철되었다.

그러나 모스크바 3상회의 결정안은 언론에 의해 왜곡되어 전해졌는데, 특히 『동아일보』는 3상회의 결정안이 나오기 전날인 12월 27일 기사를 통해 미국이 즉각 독립을 주장하는 반면 소련은 신탁통치를 강변한다고 보도하였다. 이로 인해 정국은 혼돈에 빠졌으며, 장기간 식민지배를 받은 조선인들은 신탁통치에 반감을 가질 수밖에 없었다. 따라서 대부분의 정치 세력들은 모스크바 3상회의 결정에 반대하고 나섰다. 결정이 알려진 당일에 김구(金九, 1876~1949), 김규식(金奎植, 1881~1950), 조소앙(趙素昂, 1887~1958) 등의 우익세력은 ‘신탁통치반대 국민총동원위원회’를 조직하고 대대적인 반탁운동에 돌입하였다. 이들은 신탁통치 음모를 꾸미는 나라가 소련이며, 이를 지지하는 세력에 대해서는 매국노라고 규탄하였다.

좌익의 범주에 있던 정치세력 역시 처음 신탁통치 소식을 접했을 때는 거부감을 드러냈다. 이를테면, 조선인민공화국 중앙인민위원회와 좌파 정당인 조선인민당은 신탁통치에 반대하는 성명을 연이어 발표하였으며, 12월 31일 조선공산당 서울시위원회에서는 신탁통치 반대 전단을 살포하기도 했다. 심지어 김일성(金日成, 1912~1994) 역시도 1946년

신년사에서 3상회의 결정에 대해 “이와 같은 결정은 우리의 주관욕망과 다소 배치되는 점도 없지 않을 것”이라고 밝히기도 했다. 좌우익을 막론하고 신탁통치는 식민지배를 경험한 조선인의 정서에 조응하기 어려웠던 것이다.

그러다가 이듬해 1월 초부터 평양에 머물던 박헌영(朴憲永, 1900~1956)이 서울에 돌아오면서 조선공산당은 3상회의 결정을 지지하기 시작했다. 사료로 제시된 1월 2일 조선공산당 중앙위원회 성명이 대표적이다. 여기에서는 3상회의에 대해 “이러한 국제적 결정은 오늘날 조선을 위하는 가장 정당한 것이며, 조선으로 하여금 민주주의 국가로 발전시키는 것”이라고 분명히 제시하였다. 그리고 5년 기한의 신탁통치에 대해서는 일제의 식민 지배에 의해 불가피하게 초래된 조건이며, 그 기한 역시 조선의 발전 여하에 따라 단축될 수 있다고 강조하였다. 이와 함께 김구 등의 반탁세력에 대해서는 신탁통치의 진의를 왜곡하고 대중을 기만하며, 조선 민족을 오도한다고 강력하게 규탄하였다. 끝으로는 친일파와 국수주의자를 제외한 국내의 모든 민주 세력이 통일전선을 이룩해내야 한다고 주장하였다.

38선 이북에 주둔한 소련군 당국 역시 신탁통치에 대한 혼란을 용인할 수 없었다. 이에 소련군 사령부는 공산당과 인민위원회 간부들에게 3상회의 결정에 반대하는 논조를 보이는 기사를 단속하도록 지시했다. 뿐만 아니라 광범위한 대중들이 참여하는 군중 집회를 조직하여 3상회의 결정을 전폭적으로 지지하도록 하였다. 한편으로 북한 내 대표적 우익인사인 조선민주당 조만식(曹晩植, 1883~1950)이 3상회의 결정에 대해서 찬성을 유보하자, 끈질기게 설득하여 입장을 변화시키려 했으나 실패로 돌아가기도 했다. 그리고 결국 조만식은 북한 정치무대에서 사라지고 말았다.

결론적으로 모스크바 3상회의에서 비롯된 신탁통치 정국은 한반도에서 좌우익의 대립을 심화시켰다. 이전만 하더라도 대부분의 정치세력은 주도권 경쟁을 하면서도 연합과 단결의 가치를 중요시했지만, 신탁통치 파동 이후에는 좌우의 이념적 대립 구도가 뚜렷해졌다. 나아가 신탁통치에 대한 찬반 문제는 1946년 3월부터 진행된 미소공동위원회에서 임시정부 수립 문제에 뒤얽히며 난항을 초래하는 요인으로 작용하기도 했다.

## 군정 반대를 처벌하기 위한 미군정법령 제72호

이 사료는 1946년 5월 4일 미군정청이 제정, 발표한 「재조선미국육군사령부 군정청 법령 제72호(이하 군정법령 제72호)」이다. 해당 법령은 군정을 위반하는 범죄 82개 항과 그에 대한 처벌에 관해 규정하고 있다. 미군정이 1946년 남한 사회를 통치함에 있어 어떤 문제를 마주하고 있었는지, 그리고 그 문제를 어떤 방식으로 해결하려 했는지 확인하는데 참고할 수 있는 자료다.

해방 직후 38도선 이남에 진주한 미군은 남한을 소련을 견제하기 위한 보루로 만든다는 구상 하에 당장 사회안정과 미국에 우호적인 사회 분위기 조성을 목표로 삼았다. 다만 남한 지역을 점령한 군부대는 하지(John Reed Hodge, 1893~1963) 중장이 이끄는 미군 제24군단으로, 일제의 갑작스러운 항복으로 급히 파견되어 점령과 군정에 대비한 사전 계획이 미비했다. 이에 미군정은 당장 일제 식민주의를 청산하기보다, 기존 조선총독부 체제를 근간으로 안정적인 통치를 지향했다.

하지만 해방 전후 한국 사회는 사회안정을 바라는 미군정의 바람과 달리 독립 국가 건설을 위한 열망과 실천으로 들끓었다. 1945년 9월 주한미군사령관 하지의 정치고문으로 미국무부에서 파견된 베닝호프(Merrell Benninghoff)는 한국의 상황을 “불꽃이 닿기만 해도 폭발할 것 같은 화약통”으로 묘사할 정도였다. 좌, 우를 막론하고 여러 독립운동 세력이 국가 건설 방향을 두고 대규모 집회와 연설회를 열었고, 많은 수의 사람이 참가하였다. 특히 1945년 12월, 한국의 신탁통치 문제를 다룬 미국, 소련, 영국 외상들의 회의 결과가 전해지면서 한반도 이남은 찬탁 세력과 반탁 세력으로 양분되어 격렬하게 충돌하였다.

이러한 가운데 미군정은 주둔군의 안전을 확보하고 정치 세력, 특히 좌익 세력을 통제할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 「군정법령 제72호」를 제정했다. 물론 미군정은 「태평양 미 육군 총사령부 포고문 제2호(이하 포고문 제2호)」를 통해 점령군의 명령(포고, 명령, 지시 등)에 대한 불복종과 일제의 저항행위를 범죄로 규정하고, 그러한 행위에 대해 육군점령재판소 판단에 따라 사형이나 기타의 형을 처한다고 밝힌 바 있다. 「군정법령 제72호」는 그러한 법률 위반행위와 처벌범위를 더욱 자세히 명시했다.

「군정법령 제72호」에 규정된 군정위반 행위는 다음과 같다. 첫째, 주둔군이 해산하거나 불법으로 선언한 단체 및 주둔군의 이익과 반하는 단체에 참가하고 지지하는 행위, 그런 단체를 돕는 문서를 배포하고 제복·깃발을 도발적으로 전시하는 행위. 둘째, 주둔군과 국제 연합 구성원에게 유해하고 불손한 문서 및 불평불만과 나쁜 감정을 조장하고, 비방 모욕하는 문서를 출판, 수입, 배포하는 행위. 셋째, 인민을 경악 흥분시키고 주둔군의 사기 저하를 위하여 유언비어를 유포하는 행위, 넷째, 무허가 집회와 시위를 조직하고 참가·원조하는 행위(종교 목적과 군정청 승인 아래 직무상 행하는 경우는 제외). 다섯째, 주둔군과 국제 연합 구성원에게 적대적이고 무례한 행위. 여섯째, 군정청 명령 아래 행동하는 자가 명확히 규정되지 않은 포고·법률·법령·고시·지령·명령에 위반하거나 불복종하는 행위. 일곱째, 치안과 주둔군의 이익 방해에 참가하는 등 범죄 구성 요건이 불명확하거나 한국인의 언론·출판·집회·결사의 자유를 침해하는 행위 등이다.

특히 해당 법령은 주둔군 또는 그 예하기관에 대한 반항행위뿐만 아니라, 주둔군 및 그 명령 하에 행동하는 자에 대한 적대, 심지어 무례한 행위(disrespectful conduct)마저 범죄로 규정할 만큼 모호하여 임의적 처분을 가능하게 했다. 더구나 위반자는 물론 예비 공모 및 방조자, 범죄 사실을 알고도 신고하지 않거나 범인을 도피시킨 자도 모두 주범

으로 취급했다. 이에 남한의 각 정당과 사회단체는 「군정법령 제72호」가 비민주적 법령이라고 크게 반발하였다. 이 법령이 주둔군의 명령에 대한 봉건적 신성불가침을 규정하고, 조선의 민주주의적 건국 활동을 억제하는 법규라는 비판도 터져 나왔다. 일제하 「치안유지법」보다 더한 악법이라는 비난도 받았다.

결국 「군정법령 제72호」는 비판과 반대 속에서 폐기되었다. 그러나 미군정에 반하는 행위를 처벌할 수 있다고 포괄적으로 규정한 「포고문 제2호」는 유효했다. 더구나 미군정하 육군 재판소 재판관은 대부분 법률전문가가 아닌 현역 육군장교로 구성되었고, 이들에 의해 임의적으로 법이 집행되었다. 1946년 1월부터 1948년 8월 대한민국 정부가 수립될 때까지 「포고문 제2호」 위반으로 기소된 사건은 총 7,399건으로 무려 27,540명을 대상으로 했다.

## 이승만의 남한 단독정부 수립 주장(정읍 발언)과 한국 민주당의 성명

이 사료는 이승만(李承晩)과 한국민주당이 남한만의 단독정부 수립을 주장하는 내용을 담은 두 개의 신문 기사이다. 특히 첫 번째 서울신문이 보도하고 있는 내용은 이승만의 ‘6·3 정읍 발언’으로 잘 알려져 있다.

첫 번째 사료에서 이승만은 1946년 6월 3일 정읍에서 진행한 연설에서 남한만의 단독정부 수립 주장을 처음으로 제기하였다. 이승만의 ‘정읍 발언’은 한국에 대한 신탁통치와 단일정부 수립을 위해 진행된 제1차 미소공동위원회가 양 진영 간의 이해 차이로 결렬된 이후 이루어졌다. ‘정읍 발언’은 처음으로 제기된 남한만의 단독 정부 수립 주장이란 점에서 중요한 의미가 있다.

두 번째 사료는 1947년 11월 유엔에서 유엔한국임시위원단의 감독 아래 남북한 총선거를 치를 것을 결정하였음에도 소련 등 공산주의 진영이 이에 반대하자 한국민주당이 남한에서만이라도 총선거를 진행할 것을 주장한 내용을 담고 있다. 한민당은 남북 통일 총선거 실시를 기대하기 어렵기 때문에 남한에서만이라도 총선거를 실시해 자주 정부를 수립할 것을 주장하였다. 실제로 이후 유엔은 1948년 2월 선거 실시가 가능한 지역에서라도 선거를 진행할 것을 결의하였다.

해방 이후 한반도는 미군과 소련군이 한반도를 분할 점령하면서 일시적으로 분단되었다. 미국·소련·영국·중국은 해방된 한반도의 처리 방침에 관해 이전부터 논의를 계속하고 있었고, 일련의 회담을 거쳐 ‘연합국에 의한 신탁통치 후 적당한 시기에 독립시킬 것’을 결의하였다. 1945년 12월 개최된 모스크바 3국 외상 회의에서는 한반도 신탁통치에 관하여 구체적인 논의가 진행되었고, 미국·소련·영국·중국 4개국이 5년간의 신탁통치를 실시하

며, 한반도에 단일 임시정부를 조직할 것을 결정하였다. 또한 이를 위한 협의기구로서 미국과 소련 대표로 구성된 미소공동위원회의 설치를 합의하였다.

이러한 연합국에 의한 신탁통치 소식은 국내에 큰 파장을 초래하였다. 처음 이 소식이 국내에 전파되었을 때, 좌익과 우익은 진영 구분 없이 신탁통치를 ‘독립 유예’로 인식하고 반대 의견을 강력하게 피력하였다. 그러나 1946년 1월 초 좌익 단체들이 입장을 바꾸어 찬탁으로 선회하면서 ‘우익=반탁 vs 좌익=찬탁’ 구도가 만들어졌고, 신탁통치를 둘러싼 갈등은 좌익과 우익 간의 갈등 구도로 전개되기 시작했다. 신탁통치를 계기로 격화된 좌우 진영 갈등은 1946년을 거치면서 폭력을 포함한 극단적인 상황으로까지 확대되었다.

진영 간 정상적인 대화가 진행되기 어려운 상황이 펼쳐지면서, 미소공동위원회 역시 회의 진행에 어려움을 겪었다. 제1차 미소공동위원회는 1946년 3월부터 5월 사이에 개최되었지만, 양국은 미소공동위원회와 협의할 한국의 정치사회단체를 선정하는 문제를 두고 갈등을 빚었다. 소련은 「모스크바 의정서」(모스크바 3국 외상회의 결정문)에 반대하는 단체는 논의에 참여할 수 없다고 주장했지만, 미국은 신탁통치에 반대하더라도 미소공동위원회와 협의하여 임시정부 수립 과정에 참여할 수 있다고 주장했다.

미국과 소련 사이 갈등의 핵심은 임시정부를 수립하는 과정에서 주도권을 누가 확보할 것인가의 문제였다. 당시 우익 세력은 반탁을 주장한 반면, 좌익 세력은 찬탁의 입장을 견지하고 있었다. 즉 「모스크바 의정서」에 동의하는 세력만 참여 가능하다면, 좌익만이 참여할 수 있지만, 미국은 좌익세력만이 주도적으로 참여하는 것을 용납할 수 없었다. 따라서 미국은 반탁의 입장을 갖는 정치사회단체더라도 협의 대상에 포함시키고자 했다. 이 갈등은 결국 합의를 이루지 못했고, 제1차 미소공동위원회는 결렬 후 무기한 휴회되었다.

1946년 6월 3일 이승만의 ‘정읍 발언’, 즉 ‘남한 단정 수립론’은 이러한 상황에서 제기되었다. 이승만은 4월부터 6월까지 삼남 지방을 순회하는 행보를 진행하면서 자신의 정치적인 의견을 대중에게 전달했는데, 이 과정에서 이승만은 자신의 반공주의 성향을 강하게 드러냈다. 미소공동위원회가 결렬된 이후 이루어진 이승만의 ‘정읍 발언’은 실질적으로 통일정부 수립이 어려운 상황에서 이남 지역만이라도 정부를 수립하여 우익·반공주의 세력이 정국을 주도해야 한다는 이승만의 생각을 반영한 것이었다. 하지만 이에 대해 성급한 의견이라는 비판이 이루어졌고, 미군정 역시 ‘남한 단정 수립’에 대해 부정적인 의견을 내비쳤다.

그러나 1947년에 들어서면서 냉전으로 인한 진영 간 대립이 전 세계적으로 거세졌고, 그 여파로 한반도 내 통일정부 수립의 가능성 또한 요원해졌다. 이에 따라 미 군정도 남한 단독정부 수립의 가능성을 본격적으로 검토하기 시작했다. 두 번째 사료인 1947년 12월 19일 한민당의 담화는 이러한 상황에서 나온 것이었으며, 남한 지역의 정부 수립 입장을 ‘정읍 발언’ 때보다 더욱 강하게 드러내고 있다. 결국 미국이 주장했던 유엔 감시 하의



남북한 총선거는 진행되지 않았고, 38선 이남 지역과 이북 지역에 각각의 단독정부가 수립되면서, 한반도의 분단은 더욱 공고화되었다.

## 좌우 합작 위원회의 좌우 합작 7원칙

이 사료는 1946년 10월 7일 좌우합작위원회 명의로 발표된 ‘좌우합작 7원칙’이다. 여기에는 모스크바 삼상회의 결정에 의하여 좌우합작으로 민주주의 임시정부 수립할 것, 미소공동위원회 속개 요청, 토지개혁·중요산업 국유화, 친일파·민족반역자 처리 문제 등 정치·사회개혁의 요구가 담겨 있다.

좌우합작에 대한 시도는 해방 이후 여러 차례 있었지만 본격적으로 이루어진 것은 1946년 5월 제1차 미·소공동위원회(이하 미소공위) 휴회 직후이다. 좌우합작운동은 미군정과 여운형(呂運亨, 1886~1947)·김규식(金奎植, 1881~1950) 등 남한의 정치세력에 의해서 시작되었다. 미군정은 우익과 좌익 내부의 온건파들을 합작의 형태로 세력을 얻도록 하여 미군정의 정치 기반으로 삼고, 이후 소련과의 협의 과정에서 유리한 고지를 차지하고자 하였다. 반면 여운형, 김규식, 안재홍(安在鴻, 1891~1965) 등은 미소 양군이 주둔하고 있는 상황에서 좌우가 연합하는 길 만이 민족적 위기를 돌파할 수 있는 유일한 방안이라고 생각하였다.

1946년 5월 25일 미군정 고문 버취(Leonard M. Bertsch, 1910~1976)의 주선으로 우익의 김규식·원세훈(元世勳, 1887~1959)과 좌측의 여운형·황진남(黃鎭南)이 회담을 개최하였다. 이후 5월 30일과 6월 14일 등에도 양측 인사들은 좌우합작을 위한 노력을 계속하였다. 그 결과 7월 19일 김규식과 여운형을 대표로 하는 좌우 대표가 결정되었고, 7월 25일 좌우합작위원회가 공식적으로 출범하였다.

그러나 1946년 7월 25일 좌익 단체인 민족주의민족전선(이하 민전)에서 모스크바 3상회의 전면 지지, 무상몰수 무상분배의 토지개혁, 정권의 인민위원회 즉시 이양 등을 주요 내용으로 하는 ‘좌우합작 5원칙’을 결정하였다. 우익 역시 7월 29일 대한국민대표민주의원과 비상국민회의 발의로 임시정부 수립 후 친일파를 청산하자는 등의 내용을 담은 ‘좌우합작 8원칙’을 제시하였다. 양측은 상대방의 원칙을 비난하며 심각한 갈등이 발생하였고, 좌우합작위원회는 출발과 동시에 어려움에 직면하였다.

이후 좌우합작운동은 좌우합작에 반대하는 조선공산당을 좌우합작위원회로 복귀시키려는 여운형의 시도, 중도 좌우파만을 합작해서 남한의 강력한 정치세력으로 자리매김하고자 한 김규식의 구상, 좌우합작의 결과를 입법기구 수립으로 몰아가려는 미군정의 움직임이 결합하면서 복잡하게 진행되었다. 그리고 미군정은 좌익 탄압에 들어가 9월 초 박헌영(

朴憲永, 1900~1956)과 이강국(李康國, 1906~1956)에 대한 체포령, 좌익계 신문 정간 조치 등을 취하였다.

여운형과 김규식 등 좌우합작운동 참여자들은 좌익 5원칙과 우익 8원칙을 조정하여 통일원칙인 ‘좌우합작 7원칙’에 합의하고, 10월 7일 공식 발표하였다. 하지만 많은 정치세력들은 좌우합작 7원칙에 대해 그리 긍정적이지 않았다.

좌우합작 7원칙이 발표된 직후 1항의 해석 문제를 둘러싸고 좌우합작에 참여했던 우익에서 내분이 발생하였다. 특히 한국민주당은 반탁의 태도를 재천명하고, 토지문제에 대해서 단호한 반대 입장을 밝혔다.

이승만(李承晩, 1875~1965)은 좌우합작 7원칙 발표 후 침묵하겠다는 성명을 발표하였지만, 10월 14일 좌익의 합작 반대를 비판하면서 약간의 불만족이 있긴 하지만 지지한다고 밝혔다. 김구(金九, 1876~1949)는 좌우합작 지지노선을 명확히 표명하였지만, 좌우합작 7원칙에 서명하는 등의 적극적인 참여는 하지 않았다.

여운형을 지지하는 세력들은 10월 15일 사회노동당을 발족하면서 좌우합작을 지지하는 성명을 발표하였다. 이에 반하여 민전은 10월 11일 의장단 회의를 거친 후 좌우합작 7원칙을 정식으로 반대하였다. 그리고 조선공산당은 ‘신전술’을 채택하고 9월 총파업과 10월 항쟁 등 본격적인 투쟁을 전개하였다. 미군정은 과도입법의원 설치에 집중하면서 좌우합작운동에 대한 관심을 접었다. 이런 상황에서 좌우합작 운동은 제대로 추진되기 어려웠다. 결국 좌우합작운동은 1947년 7월 여운형이 암살당하고, 제2차 미소공위 결렬 이후 한반도 문제가 유엔으로 이관되면서 실질적으로 종료되었다.

남조선 과도 입법 의원, 친일 민족 반역자 처벌을 위한 특별 조례 제정

이 사료는 1947년 5월 5일 남조선과도입법의원(약칭 입법의원)에 제출된 「민족반역자·부일협력자·간상배에 대한 특별조례」(약칭 「특별조례」) 재수정안이다. 입법위원의 성격과 「특별조례」가 작성된 과정을 이해하기 위해서는 미군정이 통치하던 38선 이남의 정치적 상황을 되짚어볼 필요가 있다.

1946년 5월초, 제1차 미소공동위원회의 실패를 경험한 미국은 소련과의 타협을 통해 자국에 우호적인 정부를 수립하는 것이 달성하기 어려운 목표임을 절감했다. 이후 미국은 새로운 입법기구를 창설하고 여기에 한국인들을 참여시킴으로써 대중적 지지를 얻으려는 계획을 세웠다. 획득한 지지를 기반으로 이후 소련과의 협상에서 유리한 위치를 점하고자 했던 것이다. 한편 제1차 미소공동위원회의 실패로 돌아가고 좌우 대립이 점차 심화되는 상황에 위기의식을 느낀 여운형(呂運亨, 1886~1947), 김규식(金奎植, 1881~1950) 등

중도파는 좌우합작운동을 개시했다. 1946년 10월에 좌우합작위원회는 여러 개혁 논의와 입법기구 설치 등의 내용을 담은 좌우합작 7원칙을 발표했다. 이러한 제안은 미군정의 지지를 받았고, 입법위원의 구성으로 이어졌다. 제1차 미소공동위원회의 실패 후 미국의 정책과 중도파의 주체적 움직임이 맞아 떨어진 결과로서 입법위원이 탄생한 것이다.

그러나 정작 입법의원에는 좌익은 거의 배제된 채 2/3 이상이 우익 인사로 구성되었으며, 친일파로 지목되거나 의심받는 인물들도 상당수 포함되었다. 친일파 처벌은 좌우합작 7원칙에도 제기되었던 핵심 과제였으나, 정작 입법의원에는 이에 유보적이거나 소극적인 태도를 보이는 의원이 적지 않게 포함된 것이다. 게다가 일제 강점기 관료를 그대로 기용하며 현상유지정책을 취했던 미군정이 친일파 처벌에 부정적인 입장을 취했던 것 역시 친일파 처리에 있어 또 다른 난관이 되었다.

1946년 12월 12일 개원한 입법의원에서는 1947년 3월부터 7월까지 ‘초안’, ‘수정안’, ‘재수정안’, ‘절충안’ 등 친일파 처벌과 관련하여 총 4개의 법안이 제안되었다. 중도파 의원들이 중심이 되어 작성한 초안은 법의 대상자를 ‘부일협력자(일제에 붙어 협력한 사람)’, ‘민족반역자’, ‘전범(전쟁 범죄자)’, ‘간상배(간사한 방법으로 부당한 이익을 취한 자)’로 한정하고 이들에 대한 규정과 처벌을 제시했다. 초안에 대하여 입법의원 내에서는 친일파의 범위가 너무 광범위하다는 비판이 제기되었다. 중도파 의원들은 초안의 구체적인 규정은 그대로 두고 친일파의 범위를 다소 축소한 수정안을 만들었으나, 이 역시 반대에 직면하였다. 이러한 상황에서 재수정위원으로 선정된 서우석(徐禹錫, 1889~1966), 송종옥(宋鍾玉, ?~?), 김영규(金永奎, ?~?), 김익동(金益東, ?~?), 장면(張勉, 1899~1966)이 「특별조례」 재수정안을 마련했다.

재수정안은 친일파를 추상적으로 규정하고 구체적인 열거를 하지 않았기에, 해석하기에 따라 친일파들이 빠져나갈 위험을 내포했다. 또한 재수정안에는 전범에 관한 조항이 삭제되었다. 초안과 수정안에는 1931년 만주사변부터 1945년 광복에 이르는 전쟁기에 저지른 전쟁 범죄를 처벌하는 내용이 들어가 있었으나, 재수정안에는 이러한 내용이 사라진 것이다. 재수정안은 입법의원 내에서 또다시 반발을 불러일으켰고, 이후에 절충안이 제출되었으며 이것이 결국 최종안으로 통과되었다.

오랜 논쟁 끝에 친일파 처벌에 관한 최종안이 입법위원을 통과했으나, 미군정은 이에 대한 인준을 계속해서 보류하였다. 그러는 사이 더 다급한 문제들이 현실로 다가왔다. 1947년 여름 제2차 미소공동위원회가 교착상태에 놓이자, 미국은 이제 한반도 문제를 유엔에 이관하고자 했고, 소련은 이에 반대하면서 단독정부 수립이 점차 현실화되기 시작한 것이다. 그러한 상황에서 입법위원의 친일 민족 반역자 처벌에 관한 법안은 더 이상 논의되지 못했다. 비록 입법위원의 「특별조례」는 즉각적인 친일 민족 반역자 처벌로 이어지지는 못했으나, 친일 민족 반역자를 선별하고 처벌하려는 노력은 대한민국 정부 수립 이후 제헌국회의 반민족행위처벌법 제정과 반민족행위특별조사위원회 활동으로 이어졌다.

## 신탁논쟁으로 이어진 오보

1945년 12월 16일부터 25일까지 열흘간에 걸쳐 모스크바에서 3국 외상 회의가 개최되었다. 제2차 세계대전이 종결된 뒤, 미국·영국·소련 3국 외상들이 회동해 전후 처리 문제를 논의한 회의였다. 이 회의에 상정된 7개의 의제 가운데 한국 문제도 포함돼 있었다. 3국 외상들의 논의를 거쳐 한국 문제를 둘러싼 4개 항의 결의안이 도출되었다. 이 결의안의 주요 내용은 조선에 민주주의적 임시정부를 수립할 것, 임시정부 수립을 지원하기 위해 미소공동위원회를 개최할 것, 임시정부가 수립된 조선에 최대 5년간 미·소·영·중 4대국의 신탁통치를 실시할 것 등을 골자로 하고 있었다. 이 모스크바삼상회의 결정은 한국시간으로 1945년 12월 28일 오후 6시에 공식적으로 발표되었다.

그러나 28일 공식 발표 이전, 모스크바삼상회의 결의안을 둘러싼 소식은 이미 조선에 널리 퍼져 있었다. 발표 하루 전날인 1945년 12월 27일에 『동아일보』가 「소련은 신탁통치 주장, 소련의 구실은 38선 분할점령, 미국은 즉시 독립 주장」이라는 기사를 게재해 그 소식을 미리 보도했기 때문이었다. 이 기사에 따르면 미국은 조선의 즉각적 독립을 주장한 반면, 소련은 조선의 신탁통치를 주장하며 미국과 대립했다. 그러나 그릇된 외신을 인용한 이 보도는 명백한 오보였다. 미국은 조선의 즉시 독립을 주장하지 않았을 뿐만 아니라, 먼저 신탁통치를 제안한 당사국이었기 때문이다. 동아일보의 이 오보는 미국 합동통신사의 보도를 그대로 인용했다는 설이 있다.

미국이 주장한 ‘신탁통치’는 조선에 막대한 파장을 일으켰다. 이 용어가 조선인들에게 서구 열강에 의한 새로운 형태의 식민 통치로 인식되었기 때문이다. 36년간에 걸친 일제의 식민 통치에서 벗어나 해방의 감격에 젖어 있던 조선인들에게, 즉각적 독립을 부정하는 듯한 신탁통치는 도저히 받아들여질 수 없는 결정이었다. 따라서 신탁통치안을 포함하고 있는 모스크바삼상회의 결정에 반대하는 전국민적 반탁운동이 1946년 초부터 격렬하게 전개되기 시작했다.

또한 오보는 미국과 소련의 입장을 정반대로 왜곡해 전달하였다. 이는 신탁통치 결정의 책임을 전적으로 소련에 전가하는 효과를 낳았다. 38선 이남 지역 점령국인 미국이 책임을 모면할 수 있었던 반면, 소련에 모든 책임이 전가됨에 따라 소련과 연결돼 있다고 간주된 사회주의자들이 집중적 포화를 맞았다. 모스크바삼상회의 결정 발표 이후 반탁운동에 가담한 세력은 우익계만이 아니었다. 좌익 진영도 반탁운동에 적극 가담했다. 그러나 그들은 북한지역에 주둔하고 있는 소련군의 조언에 따라 입장을 바꾸었다. 소련군 간부들은 조선인들이 신탁통치안을 식민통치로 오해하고 있다고 지적하며 그 오해를 바로잡으려 노력했다. 그들은 조선에 수립될 임시정부가 미·소·영·중 4대국으로부터 지원을 받

게 될 과도기적 체제는 식민 통치가 아닌, 일종의 후견 체제라 강조하며 좌익 진영을 설득시킬 수 있었다.

좌익계가 전면적으로 모스크바삼상회의 결정 지지를 선언하자, 여전히 신탁통치를 일종의 식민 통치로 이해하고 있던 대중들은 그들에게 등을 돌리기 시작했다. 좌익세력이 궁지에 몰리자, 소련의 타스(TASS)통신이 모스크바삼상회의 결정을 둘러싼 대중적 오해를 바로잡기 위해 개입하고 나섰다. 타스통신의 발표에 따르면 신탁통치를 먼저 제안한 국가는 미국인 반면, 미국이 주장한 장기간의 신탁통치를 5년의 기간으로 줄이는 데 결정적 역할을 한 국가는 소련이었던 것으로 드러났다. 아울러 조선에 민주주의적 임시정부를 수립하자고 제안하며 결의안으로 관철한 국가도 다른 아닌 소련이었음이 판명되었다.

그러나 타스통신의 공개적 해명에도 불구하고, 좌익세력에 대한 대중적 지지는 좀처럼 회복되지 않았다. 우익계가 주도하던 반탁운동이 반소·반공운동으로 전환되며, 좌익세력은 더더욱 수세적 위치로 내몰리는 상황을 맞았다. 『동아일보』 오보 사건과 반탁운동이 불러온 정치적 영향은 그것으로 끝나지 않았다. 조선의 해방과 함께 숨죽인 채 관망하던 태도를 보이고 있던 친일파들이 반탁운동과 반공운동을 주도하며 기사회생하는 상황이 빚어지기도 했다.

한편 모스크바삼상회의 결정에 따라 임시정부 수립을 지원하기 위한 미소공동위원회가 개최되었다. 1946년과 1947년 두 차례에 걸쳐 미소공동위원회가 개최되었으나, 결국 아무런 성과도 거두지 못한 채 한국 문제는 유엔으로 이관되고 말았다. 사실 미소공동위원회는 가장 기초적이고 초보적인 문제조차 해결하지 못한 채 결렬되었다. 그것은 바로 임시정부 수립 문제를 둘러싸고 미소공동위원회와 협의할 수 있는 자격을 어떠한 정당·사회단체에게 부여할 것인가에 관한 문제였다.

## 국제 연합의 창설과 한국

이 사료는 「국제 연합 헌장」으로, 제시된 원문은 국제 연합(United Nations, 이하 유엔)의 창설 취지를 밝힌 전문(前文)이다. 유엔은 바로 이 「국제 연합 헌장」에 근거하여 1945년 10월 24일 출범했으며, 이후 현재까지 전지구적 문제를 포괄적으로 다루는 국제기구로 기능하고 있다. 한국은 1948년 정부수립부터 한국전쟁, 그리고 이후 전후 복구과정에 이르기까지 유엔과 깊은 관계를 맺어왔으며, 1991년 9월 북한과 함께 유엔에 동시 가입했다.

「국제 연합 헌장」은 유엔의 ‘헌법’으로, 본문의 서두에서 밝히고 있는 바와 같이 “말할 수 없는 슬픔”을 가져다준 20세기 전반 양차 세계 대전을 반성하고, 전후 세계에 평화로

운 질서를 구축하기 위한 구상이 담겼다. 본 헌장은 전문을 포함하여 총 19장 111조로 구성되어 있으며, 회원국의 권리·의무를 명시하고, 제반 기관과 절차를 규정하고 있다. 이에 유엔의 목적과 원칙, 회원국의 지위, 주요 기관, 분쟁의 평화적 해결, 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략 행위에 관한 조치, 국제 경제 협력, 그리고 비자치 지역에 관한 규정 등이 차례로 서술되어 있다. 이를 통해 「국제 연합 헌장」은 주권과 평등, 국제 관계에서의 무력 사용 금지 및 모든 인간의 기본권 향유에 이르기까지 현대 국제 관계의 주요 원칙을 제시하고 있다.

유엔은 20세기 세계 대전에 대한 반성과 함께 구상되었다. 물론 유엔 이전에도 국제 연맹(The League of Nations)이 존재했다. 1920년 해당 기구는 제1차 세계대전을 경험한 후 국제 평화를 위해 탄생했다. 그러나 1931년 일본의 만주 침략, 1935년 이탈리아의 에티오피아 침략 등의 국지적 분쟁부터 인류 역사상 가장 많은 인명을 앗아간 제2차 세계대전까지 국제 연맹이 전쟁 억지를 위해 할 수 있는 일은 거의 없었다. 이로 인해 제2차 세계대전에 승리한 주요 연합국은 전후 세계의 평화와 안전을 보장하기 위한, 한층 강화된 국제기구 설립을 검토했다.

1945년, 세계 대전이 끝난 바로 그 해에 유엔은 50개 참가국이 「국제 연합 헌장」에 서명함으로써 정식 발족했다. 미국을 중심으로 한 연합국은 제2차 세계대전이 끝나기 전부터 국제기구 설립을 준비하였다. 미·영·중·소 4개국은 1943년 10월에 국제기구를 조기 설립할 필요가 있다고 합의했다. 그리고 1944년 8월부터 미국 워싱턴에서 열린 덤바튼 오크스(Dumbarton Oaks) 회의에서는 ‘일반적 국제기구 설립에 관한 제안’을 채택하여 국제 연합의 목적과 원칙 등에 합의하며 전문 12장의 국제 연합 헌장 초안을 마련했다. 이후 1945년 6월 25일 「국제 연합 헌장」을 채택했으며, 동년 10월 24일 본 헌장에 서명한 국가 과반수가 비준서를 기탁(寄託)함으로써 유엔이 탄생했다.

한반도는 남북 정부 수립 과정에서 유엔과 직접적인 관계를 맺게 되었다. 1947년 임시정부 수립을 위한 제1, 2차 미소공동위원회가 무산되자 미국은 한반도 문제를 유엔으로 이관하였다. 1947년 11월 14일 유엔 총회는 이 안건에 대해 유엔한국임시위원단 감시하에 남북 총선거를 치르도록 결의했다. 남북 총선거는 불발되었으나, 38도선 이남 지역에서는 유엔 결의안에 따라 총선거가 치러졌다. 1948년 5월 10일 총선거를 통해 선출된 제헌 의원은 헌법을 만들고 대한민국이란 국호를 제정했다. 이로써 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다.

1950년 한국전쟁이 발발했을 당시에 유엔은 즉각 한국 문제를 논의했다. 유엔 안전보장이사회는 북한의 남침을 “평화의 파괴”라 규정하고 철수를 촉구했으며, 북한의 무대응에 따라 “무력공격의 격퇴와 그 지역에서의 국제평화 및 안전의 회복”을 위해 군사적, 정치적 지원을 시작했다. 한국전쟁은 유엔이 창설 이후 집단안보 제도를 본격적으로 적용한 최초 사례였다. 전쟁이 끝난 후에도 유엔은 전후 복구에 지원을 보냈으며, 1960년대 이후에는 한국이 겪고 있는 식량 문제, 개발 차관 문제 등에 지원했다.

대한민국은 정부 수립 과정부터 유엔과 긴밀한 관계를 맺었으나 1991년에 이르러야 회원국에 가입할 수 있었다. 이는 한국의 유엔가입 권고 결의안이 소련의 거부권 행사로 부결되었기 때문이다. 한국은 1949년 1월 유엔 가입 신청을 최초 제출한 이래로 지속적인 노력을 수행했다. 1973년 6·23선언을 계기로 한국은 북한에게 남북한 유엔동시가입을 제안했으나, 북한은 이 것이 영구분단을 초래할 것이라며 단일 의식 가입안을 주장했다. 결국 한국의 유엔가입은 1980년대 말, 1990년대 초 공산권의 변동에 따른 국제적 긴장 완화와 한국 정부의 북방정책이 맞물리면서 실현될 수 있었다.

## 국제 연합 총회에서 채택된 남북한 총선거 결의안

이 사료는 1947년 11월 14일 제2차 국제연합(UN, 이하 유엔) 총회에서 채택된, 남북한 총선거 실시에 대한 결의안이다. 결의안은 A와 B 두 부분으로 구성되어 있는데, A는 한반도의 자유와 독립을 성취하는 데 유엔이 개입하며, 유엔한국임시위원단(UNTCOK, United Nations Temporary Commission on Korea, 이하 위원단)을 파견하여 한반도의 현 상황과 선거 과정을 감시할 것을 규정하고 있다. B는 위원단 구성 국가, 선거 일자 및 방법, 정부 수립 후 위원단과의 협의 내용, 위원단의 활동 내용, 한반도 독립 과정에 간섭 불가 등을 규정하고 있다.

한반도 독립문제를 협의하기 위해 1945년 12월 17일 개최된 모스크바 3상회의에서 한반도에 임시 정부를 수립하기 위한 미소공동위원회 설치를 결정하였다. 그러나 미소공동위원회는 2차례 회의 끝에 양측의 의견 차이로 결렬되었다.

미국은 1947년 7월 말 미소공동위원회가 실패한다면 한반도 문제를 4대 강국 회의에 다시 회부하고, 소련이 이 제안을 받아들이지 않으면 한반도 문제를 유엔에 이관한다는 방침을 결정하였다. 이에 따라 미국은 1947년 8월 26일 소련에 한반도 문제 해결을 위한 4개국 회담을 제의했지만 소련은 9월 4일 미소공동위원회를 통해 합의점을 도출할 가능성이 있다며 이를 거부하였다. 그러자 미국은 9월 16일 소련에 한반도 문제를 유엔의 의제로 상정할 것이라고 통고하고 다음 날인 17일 ‘한반도 독립문제(The Problem of the Independence of Korea)’를 제목으로 하는 결의안을 유엔총회에 제출했다. 국내에서는 한반도 문제의 유엔 이관이 한국의 독립을 확정해 줄 과정으로 인식되기도 하였다.

한반도 문제를 유엔에서 다루는 것에 대해 소련은 반대했지만 결국 총회 정식의제로 채택되었고, ‘정치위원회’라고도 칭해지는 제1위원회에 배정되었다. 미국이 제출한 결의안은 1948년 3월 31일까지 남북한 전 지역에서 유엔위원단의 감시하에 선거를 실시한 후 점령군을 철수하는 것이 핵심이었다. 이에 대해 소련은 점령군이 존재하는 이상 자유롭고 독립적인 선거는 불가능하다며 점령군의 즉각 철수와 남북한의 대표를 한반도 문제

토의에 참여시킬 것을 제안하였다. 이에 미국은 10월 29일 한국인 대표를 선출하는 대신 위원단을 설치하자는 수정안을 제출하였다. 여기에 필리핀, 인도, 중국, 프랑스 등의 수정안이 반영되어 제1위원회 결의안이 작성되어 총회에 보고되었다.

유엔총회에서는 제1위원회 보고서를 찬성하는 측과 미소 양군의 조기 철수를 제안한 소련의 결의안을 지지하는 측으로 나뉘어 격렬한 논의가 전개되었지만, 결국 1947년 11월 14일 제1위원회 안이 결의안(The Problem of the Independence of Korea, Resolution 112 (II))으로 채택되었다.

결의안에 따라 위원단은 우크라이나가 대표파견을 거부하면서 오스트레일리아, 캐나다, 중국, 엘살바도르, 프랑스, 인도, 필리핀, 시리아 8개국으로 구성되었다. 위원단은 1948년 1월 8일 입국하여 12일 서울에서 첫 회의를 가졌다. 그러나 소련이 위원단의 입북을 거부하여 유엔 결정은 38선 이북에서 시행될 수 없었다. 유엔은 소총회에서 ‘가능한 지역에서만의 선거’를 결정하였다.

이승만(李承晩, 1875~1965)과 한국민주당은 소총회의 결의를 환영한다는 뜻을 밝히고 선거 준비에 들어갔다. 반대로 김구(金九, 1876~1949)와 김규식(金奎植, 1881~1950)은 소총회 결정이 통일을 가로막는다고 비판하고, 단독 선거에 반대하며 평야에서 개최된 남북연석회의에 참석하였다.

결국 남한에서만 5월 10일 선거가 실시되었고, 이를 통해 구성된 제헌국회는 대한민국을 국호로 정하고 「제헌헌법」을 제정·공포하였으며, 이승만(李承晩, 1875~1965)을 대통령으로 선출하였다. 이승만은 행정부를 구성하고 8월 15일 대한민국 정부 수립을 선포하였다.

북한은 1948년 남북연석회의에 이어 6월 29일부터 7월 5일까지 남북제정당사회단체지도자협의회를 열어 5·10선거를 부정하였다. 북한은 남한에서 지하 선거를 통해 뽑힌 대의원 360명과 북한에서 선출한 대의원 212명으로 최고인민회의를 구성하여, 헌법을 채택한 후 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국을 선포하였다.

국제 연합 소총회에서 채택된 남한만의 총선거 결의안(1948. 2. 26)

이 사료는 1948년 2월 26일 국제연합(UN, 이하 유엔) 소총회에서 채택된 한국 단독 선거 관련 결의안이다.

미소공동위원회는 1945년 12월 모스크바 3국 외상회의 결정에 따라 설립되었으며, 한반도의 임시 정부 수립 임무를 맡았으나 실효를 거두지 못하고 1947년 결렬되었다. 그러자 미국은 한반도 문제를 유엔에서 다루고자 하였지만, 소련은 이에 반대하였다. 이후 미



국의 의도가 관철되어 1947년 11월 14일 제2차 유엔총회에서는 한반도의 자유와 독립을 성취하는 데에 유엔이 개입하며 위원단을 한반도에 파견하여 한반도의 현 상황과 선거 과정을 감시할 것을 규정하는 결의안(The Problem of the Independence of Korea, Resolution 112(II))을 채택하였다.

이 결의에 따라 위원단은 처음에 9개국으로 규정되었으나 우크라이나가 참가를 거부하여 오스트레일리아, 캐나다, 중국, 엘살바도르, 프랑스, 인도, 필리핀, 시리아의 8개국 대표로 구성되었다. 그리고 위원단은 선거 참관, 통일 정부와의 협의로 남북한 권력 이양 및 미소 군대 철수 과정에 참여할 것 등을 유엔으로부터 위임받았다.

위원단은 1948년 1월 8일 남한에 입국하여 12일 서울에서 첫 회의를 가진 뒤 분과를 설치하고 선거의 자유 분위기 확보방안 강구, 한국 정치인들과의 면담 등을 진행했다. 하지만 소련이 위원단의 북한 입국을 반대하면서 활동에 한계를 갖게 되자 위원단은 2가지 의견으로 나뉘어 대립하였다. 호주, 캐나다, 인도 및 시리아의 대표들은 한반도의 통일을 위해서는 전 지역에서의 선거를 실시해야 한다는 입장이지만, 중국, 필리핀, 엘살바도르의 대표들은 전체 인구의 2/3가 거주하고 있는 남한에서만 선거를 실시해도 되며 소총회 논의를 거칠 필요가 없다는 입장이었다. 프랑스는 논의 초반에 기권 의사를 밝혔다. 결국 위원단은 논의 끝에 소총회에 한반도 문제 처리에 대한 입장을 물어보기로 하였다.

소련이 불참한 유엔 소총회에서는 남한 단정을 추진하는 미국의 주장에 대해 반대의견이 있었지만 결국 1948년 2월 26일 미국 대표 필립 제섭(Philip C. Jessup, 1897~1986)이 제안한 결의안을 통과시켰다. 그 내용을 보면 위원단이 접근 가능한 지역에서의 선거 실시를 승인하는 것인데 다음과 같은 세 가지 유의사항도 첨부하였다. 첫째, 유엔 감시하에 선거를 진행하며 자유로운 분위기를 보장할 것, 둘째, 국회 구성 및 운영은 한국인들 자율에 맡기되 위원단과 논의 및 협력을 할 수 있으며, 셋째 위원단의 자유 재량권을 보장한다는 것이다.

이후 위원단은 회의를 개최하여 선거일을 1948년 5월 9일로 결정하였다. 이는 찬성 4(중국, 엘살바도르, 인도, 필리핀), 반대 2(캐나다, 호주), 기권 2(프랑스, 시리아)의 결과로 결정되었는데, 캐나다 대표는 남한만의 선거는 통일을 위한 논의의 실패로 보고 유엔이 선거에 참여할 토대가 사라지는 것이라며 반대하였다. 선거일은 이후 5월 10일로 변경되었다.

남한 단독 선거가 결정되자 이승만(李承晩, 1875~1965)과 한국민주당은 소총회의 결의를 환영한다는 뜻을 밝히고 선거 준비를 하였다. 그러나 김구(金九, 1876~1949), 김규식(金奎植, 1881~1950)은 소총회의 결의가 통일을 가로막는다고 비판하고, 단독 선거에 반대하며 평양에서 개최된 남북연석회의에 참석하였다. 민주통일당, 민주독립당, 조선민주당은 소총회의 결의를 수용하면서도 통일의 방향을 우려하였다. 남조선노동당과 민주주의

민족전선 측은 단독 선거를 반대하는 투쟁을 맹렬히 전개하였다.

1948년 5월 10일 선거는 실행 가능한 지역에서 예정대로 치러졌고, 그 결과 구성된 제헌 국회는 대한민국을 국호로 정하고 대통령중심제를 채택하였다. 그리고 보통선거제에 의한 자유민주주의를 기본으로 한 「제헌헌법」을 공포하고, 초대 대통령으로 이승만을 선출하였다. 그리고 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립이 공포되었다. 남한만의 단독 선거를 부정한 북한은 최고인민회의를 구성하여 헌법을 채택한 후 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 수립을 선포하였다.

### 남한만의 단독 정부 수립 반대-김구의 성명 발표

이 사료는 남한만의 단독 정부 수립이 점차 가시화되는 상황에서 1948년 2월 10일 김구(金九, 1876~1949)가 「삼천만 동포에게 읍고함」이라는 제목으로 발표한 성명서이다. 이 성명서가 담고 있는 내용을 당시의 시대적 맥락에서 이해하기 위해, 분단이 점차 가시화된 1947년부터 1948년 초까지의 한반도의 정세에 대해서 먼저 살펴볼 필요가 있다.

제2차 세계대전이 막을 내린 직후, 미국과 소련은 군국주의에 대항하여 힘을 합쳐 싸운 연합국이었다. 한반도를 분할 점령한 양국은 모스크바 3국 외상회의에서 한반도의 임시 정부 수립을 위해 미소공동위원회를 개최할 것에 합의했다. 그런데 이후 냉전이 점차 심화되고, 한반도내 좌우 정치 세력 간의 갈등의 골도 깊어짐에 따라 통일 정부의 수립은 더욱더 어려운 과제가 되어갔다. 제2차 미소공동위원회가 개최될 1947년 5월 무렵에는 이미 미국과 소련 간의 대화와 협상의 의지가 약화된 상황이었다.

이러한 분위기 속에서 제2차 미소공위가 뚜렷한 합의점에 이르지 못하고 유야무야되었다. 이에 미국은 소련과의 협의를 통해 자국에 우호적인 정부를 세우겠다는 목표를 폐기하고, 모스크바에서의 합의 내용을 백지화했다. 한반도 문제를 독자적으로 해결하기로 결정하고, 1947년 9월 한반도 문제를 유엔에 이관한 것이다. 1947년 11월 유엔총회는 한반도 총선거안을 결의안으로 채택했다. 이에 따르면 선거를 통해 국회를 구성한 후, 중앙정부를 수립하여 한반도는 독립된 국가로 재탄생할 것이었다. 그런데 이때 유엔에서 제시한 국회의원 선거의 원칙은 인구비례였기에 38선 이남의 인구가 이북의 그것에 비해 훨씬 많다는 점을 인식한 소련은 이러한 제안을 거부했다. 인구비례 선거에 따르면 우파가 주도하는 국회가 탄생할 것이라고 예측했기 때문이다.

1948년 1월, 유엔에서는 한반도의 총선거를 위해 유엔한국임시위원단(약칭 임시위원단)을 조직하여 파견했으나, 38선 이북 지역에서 임시위원단은 입국을 거부당했다. 김구는 이처럼 통일 정부 수립이 점점 더 요원해지는 상황에서 단독 정부 수립을 단호히 반대하

는 성명서를 발표했다. 성명서에서 김구는 동맹국(연합국)의 제2차 세계대전 승리로 찾아온 해방이 오히려 국토가 양분되는 결과로 이어졌으며, 심지어 그것이 영구화될 위험에 처해있다는 현실 인식을 드러냈다. 이러한 상황에서 그는 임시위원단 파견이 “불합리한 것을 시정하여서 인류의 행복을 증진”하고, “전쟁의 위기를 방지하여서 세계 평화를 건설”하기 위해 조직된 유엔의 사명에 부합하는 것이라고 보았다. 한반도의 총선거를 위해 임시위원단을 보낸 유엔의 결정을 옹호한 것이다. 그러면서 그는 이에 대한 소련의 보이콧을 “불행”한 일로 평하고, 단독 정부 수립을 단호히 반대했다. 또한 미군 주둔 연장이나 단독 정부 수립을 옹호하는 이들을 맹렬히 비판하였다.

“통일된 조국”을 역설했던 김구의 염원과 달리, 이후의 현대사는 결국 단독 정부 수립으로 귀결되었다. 38선 이북에서 임시위원단의 입국이 거부되어 한반도 총선거안이 어렵게 되자, 1948년 2월 26일 열린 유엔소총회에서는 남한만의 단독 총선거안이 통과되었기 때문이다. 이에 따라 그해 5월 10일에는 국회의원 선거가 진행되었고, 이를 통해 조직된 제헌국회는 7월 17일 헌법을 공포했으며, 8월 15일에는 대한민국 정부가 정식으로 출범했다. 한편 그해 9월 9일 38선 이북 지역에서는 김일성(金日成, 1912~1994)을 수상으로 하는 내각이 조직되고 조선민주주의인민공화국이 선포되었다.

이러한 상황 속에서 김구는 지속적으로 평화 통일을 주장하였다. 한반도 총선거에는 지지를 표했던 그였지만, 유엔소총회에서 ‘가능지역 선거’ 곧, 남한만의 단독 선거를 결의하자 이에 대해서는 강하게 반대하였다. 1948년 4월에는 김규식(金奎植, 1881~1950)과 함께 평양에서 열린 남북연석회의에 참여하여 분단을 막고 통일 정부 수립을 위한 협상을 시도하였으며, 1948년 7월 21일에는 통일독립촉진회를 결성하고 유엔에 한반도 총선거를 다시 호소하였다. 그러나 분단이 장기화되는 것을 막고 통일 정부를 수립하려 했던 그의 노력은 1949년 6월 암살됨으로써 미완으로 끝나고 말았다.

#### 제헌 국회 의원 선거법-미군정법령 제175호

이 사료는 1948년 3월 17일 미군정청이 공포·시행한 「군정법령 제175호」 국회의원 선거법이다. 해당 법령은 총 57개 조로 구성되어 있으며, 보통·평등·비밀·직접의 4대 선거 원칙을 비롯해 선거권·피선거권의 범위 및 선거 운영에 관한 내용 등을 규정하고 있다. 이에 따라 치러진 1948년 5·10 총선거는 제헌의회를 구성함으로써 대한민국 정부가 수립되는 역사적 기초를 제공했다. 하지만 당시 총선거가 남한 지역에서 단독적으로 치러짐에 따라, 1948년 5월 10일은 남북 분단을 기정사실화하는 분수령이 되었다.

1948년 3월 미군정은 남한 지역만의 총선거 실시를 발표했다. 「군정법령 제175호」는 바로 이 시기 5월 10일 총선거를 위해 제정, 공포된 법령이다. 해당 법령은 총선거에서 1

개 선거구당 1명의 의원을 선출하는 소선거구제를 채택하였다고 밝혔다. 선거권은 만 21세 이상 모든 남녀에게 부여되었고, 피선거권은 만 25세 이상 모든 국민에게 주어졌다. 단 일제 강점기에 식민 통치에 적극적으로 협력했던 인물의 선거권 및 피선거권은 제한되었다. 구체적으로 일본 정부로부터 작위를 받은 자나 일본 제국의회 의원이었던 자는 선거권이 박탈되었고, 판관 임관 이상, 경찰관·헌병·헌병보, 고등관 3급 이상, 고등경찰이었던 이들은 입후보할 수 없었다.

남한 지역에 한정된 총선거가 치러진 배경은 1947년 한반도 문제의 유엔 이관에 있다. 1947년 8월 12일 미소 공동 위원회가 완전히 결렬되자, 동년 9월 17일 미국 마셜(George Catlett Marshall) 국무장관은 한반도 문제를 유엔으로 넘겼다. 소련 측이 한반도 문제를 미국이 주도하는 유엔에서 다루는 것을 지속 반대했음에도 불구하고, 1947년 11월 14일 유엔 총회는 한국 독립에 대해 유엔 한국 임시 위원단 감시하에 ‘인구비례에 의한 총선거’를 치르도록 결정했다. 본회의에서 채택된 남북한 총선거안은 미국 측이 주장한 방식이 관철된 것이었다.

1948년 초, 소련은 총선거 실시를 위한 유엔한국임시위원단의 북한 지역 진입을 거부했다. 소련은 유엔총회에서 채택된 총선거안이 미국의 입장만 관철된 것으로 판단했기 때문이다. 특히 소련 입장에서 ‘인구비례’에 의한 총선거 방식은 인구수에 있어 북한 지역의 2배에 달하는 남한 지역에 정치 주도권을 내어주는 결과를 가져올 수밖에 없었다. 유엔한국임시위원단이 북한에 진입하지 못하는 가운데, 1948년 2월 26일 유엔 소총회는 한국임시위원단이 활동 가능한 지역에 한하여 선거를 실시하도록 하는 결의안을 채택했다. 사실상 남한 지역의 단독 총선거안이 통과된 것이었다.

1948년 5월 10일, 해당 법령에 따라 국회의원 선거가 실시되었다. 좌익 세력은 단독 선거 반대투쟁을 벌이고, 김구(金九, 1876~1949), 김규식(金奎植, 1881~1950) 등 남북협상세력이 선거에 불참했지만, 총선거는 계획대로 진행되었다. 인구비례 원칙에 따라 38도선 이북에 100석, 이남에 200석이 배정되었으며, 이 자리를 두고 48개 정당 및 사회단체에서 948명이 입후보했다. 선거 결과 정당·사회단체별 당선자는 무소속 85명, 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 28명, 대동청년당 12명 등이었다. 이렇게 구성된 제헌국회는 동년 5월 31일 첫 회의를 열었으며, 7월 1일 국호를 대한민국으로 정하고, 7월 17일 제헌헌법을 공포했다.

## 제헌 국회에서 제정된 제헌 헌법

이 사료는 1948년 7월 17일 제헌국회에서 제정된 제헌헌법이다. 1948년 2월 26일 유엔 소총회에서 남한만의 단독선거가 확정되고 1948년 5월 10일 국회의원 선거가 치러졌다.

선거 결과, 전체 198석 가운데 우익 계열의 한국민주당(약칭 한민당)과 이승만(李承晩, 1875~1965)이 이끄는 대한독립촉성국민회가 각각 29석과 55석을 차지했으며 무소속으로 출마해 당선된 이들이 85명에 달했다. 그중에는 대중적으로 인기가 없었던 한민당의 이름으로 출마하기를 꺼렸던 이들이 무소속으로 출마한 경우가 많았다.

제헌국회 의원들은 가장 시급한 과제인 헌법 초안을 작성할 헌법기초위원을 선정하였다. 그러나 기초위원들이 백지상태에서 새롭게 헌법을 작성한 것은 아니었다. 이들은 미군정기에 남조선과도정부 하에 설치되었던 헌법기초분과위원회에서 작성한 헌법 초안을 기초로 새 헌법을 논의했다. 이때 참고가 된 헌법 초안은 법학자였던 유진오(兪鎭午, 1906~1987)에 의해 작성되었다. 유진오는 다양한 헌법안들을 참조하였는데, 특히 임시정부의 「대한민국건국강령」이나 「대한민국임시헌장」등을 상당히 참고하였던 것으로 보인다.

당시에 제헌헌법을 작성하고 심의했던 의원들은 임시정부의 정신을 계승하고 이를 헌법에 반영해야 한다는 생각이 강했다. 제헌헌법 전문에서는 대한민국이 “기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승”한 것임을 분명히 하고 있다. 또한 전문에는 “모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”, “국민생활의 균등한 향상을 기”함을 표방했다. 이처럼 균등이라는 표현이 전문에만 두 번이나 등장한 것은 우연의 일치가 아니었다. 제헌헌법이 임시정부가 표방했던 삼균주의를 계승하고 있는지를 물었던 한 의원의 질문에 대해, 헌법기초위원회 위원장을 역임했던 서상일(徐相日, 1887~1962)은 헌법 전문에 “만민균등주의”가 담겨 있다고 답했기 때문이다.

제헌헌법에서 또 하나 주목할 만한 부분은 바로 경제에 관한 내용을 담은 제6장이다. 6장에서는 “대한민국의 경제 질서는 (중략) 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다”라고 하였으며, 광물이나 주요한 자연력을 “국유”로 규정했다. 자본주의를 지향하면서도, 개인과 기업의 무한한 자유를 허용하기보다는 ‘사회정의’ 혹은 ‘국민경제의 발전’이라는 목표를 위해 그러한 자유를 일정 부분 제한할 수 있음을 명시한 것이다. 이는 앞서 언급한 임시정부 건국강령의 삼균주의 영향뿐 아니라, 해방 직후 좌우익 간의 갈등이나 제2차 세계대전 이후 서유럽에서 널리 퍼진 사회민주주의 등이 복합적으로 영향을 준 것으로 보인다.

헌법 제정과정에서 쟁점이 된 사안 중 하나는 신생 국가의 정부 형태였다. 한민당 세력은 내각제를 채택하여, 이승만을 대통령으로 선출하되 실권은 한민당 출신의 총리가 거머쥐길 원했다. 헌법 초안을 작성했던 유진오 역시 한국의 정치 상황에서는 국회와 정부가 대립하거나 대통령의 독재를 방지하지 못할 위험이 있는 대통령제보다는 내각책임제를 선호했다. 그러나 이승만은 대통령제를 강력히 주장하며, 대통령의 지위가 아니라면 자신은 재야에 남겠다는 강수를 두었다. 결국 의원들은 이승만의 요구를 받아들였고, 제헌헌법의 정부 형태는 대통령책임제로 귀결되었다. 그럼에도 국무원 제도, 정부의 법률안 제출권, 국무위원의 국회 출석 및 발언권 등 원래 내각책임제 헌법안에서 구상된 몇몇 조항이 삭제되지 않고 살아남았다.

## 헌법의 경제 조항의 변천

이 자료는 1948년 7월 17일 최초 제정된 대한민국 제헌 헌법의 경제 조항이다. 뒤이은 원문은 이후 1954년 11월, 1962년 12월에 개정된 내용이다. 해당 조항은 경제 영역에 대한 국가의 기조를 규정하고 있다. 한국은 헌법에 경제 조항을 명시하고 있는 흔치 않은 나라로, 이는 20세기 식민지 경험과 해방, 그리고 새로운 국가 건설이라는 시대적 격변 속에서 당대 한국인의 문제의식과 지향을 반영한 결과다. 이에 헌법이 우리 삶에 토대가 되는 경제 영역을 어떻게 규정하고 있는지 살펴봄으로써 해방 이후 한국 사회가 겪어온 변화를 되돌아볼 수 있다.

1948년 한국의 제헌 헌법은 시대적 과제를 안고 만들어졌다. 무엇보다 국가 경제 건설이 중요했던 시대, 당대 최우선 과제는 대다수 국민을 절대 빈곤 상태에 몰아넣은 식민지 배기 경제적 불평등을 해소하는 데 있었다. 당대 정치세력들은 이 문제 해결을 위해 국가가 적극적으로 나서야 한다는 입장을 공유하고 있었다. 가령 제헌 헌법이 참고한 「대한민국 건국 강령」(대한민국임시정부, 1941)에도 삼균주의(三均主義), 즉 정치, 교육 그리고 경제의 균등을 원칙으로 제시하였다. 당시 헌법기초위원회 전문위원으로 헌법 성안을 이끌었던 유진오(兪鎭午)는 “경제에 관한 규정을 헌법에다가 넣은 것은 경제적, 사회적 민주주의가 발전되어 가지고 국가가 경제적, 사회적 기능을 광범하게 수행한다는데 있고 현대적 사상의 결과입니다”라고 밝히기도 했다.

제헌 헌법 ‘경제’ 조항은 제6장이다. 해당 장은 총 6개 조문을 두었는데, 그 첫 번째 조문인 제84조에는 경제 질서의 기본 원칙으로 ‘사회 정의의 실현’과 ‘균형 있는 국민 경제의 발전’이 제시되고, 개인의 경제적 자유는 이 한계 내에서 보장된다고 명시했다. 그리고 이러한 기본 원칙 하에 중요 자원과 자연력의 국유(제85조), 농지의 분배(제86조), 중요 기업의 국영·공영과 대외 무역의 국가 통제(제87조), 사영 기업의 국유·공유 전환 및 경영의 통제·관리(제88조) 등이 규정되었다.

제헌 헌법의 경제 조항은 국가의 역할에 대한 강조와 개인, 혹은 기업의 한계에 대해 규정하였다. 이는 식민 지배에서 벗어난 국가의 경제 현실을 적극 반영하는 것이었다. 해당 조항들은 국가가 경제 영역에 적극적인 역할을 함으로써 노동자, 농민 계급의 빈궁화와 국민 경제의 불균등 발전을 막고 민주주의 본래의 목적을 실현해야 한다고 밝혔다. 또한 기업과 자원 등에 대한 국유 및 공유가 강조되는데, 이는 생산수단의 사유화를 금하는 공산주의나 국가가 모든 경제를 통제 관리하는 계획경제를 지향한 것이 아니다. 이는 당시 중요 기업·자원 대부분이 일본인이 남기고 간 적산(敵産)으로, 대한민국 정부에 의해 국유화되어 있는 현실을 반영한 조항이다. 가령 농업국가 한국의 핵심 생산수단이

었던 농지의 경우, 사유화가 당연하게 받아들여졌으므로 국유·공유를 논하지 않고 있다.

이후 경제 조항은 1954년 11월에 일부 개정되었다. 당시 6개 조항 중 경제 질서 조항(제84조)과 농지 개혁 조항(제86조)은 그대로 유지되었으나, 나머지 4개 조항이 수정되었다. 제85조에서 천연자원의 국유 조항이 삭제되었으며, 제87조의 중요 산업 국유·공유 조항도 삭제되었다. 특히 제88조는 제헌 헌법의 조항과는 내용이 전도되어 사영 기업의 국유·공유 이전을 금지하도록 바뀌었다. 이로써 경제 영역에 있어 개인과 기업의 자유로운 활동 범위가 확장되었으며, 반대로 국가의 개입 범위는 제한되었다. 이 변화는 미 군정기 이래 줄곧 자유시장경제 체제를 강조한 미국의 요구가 반영된 것이며, 동시에 6.25전쟁을 거치며 반공 이데올로기가 강화된 데 기인한다. 또한 전쟁을 거치며 전후 복구와 생산성 향상이 부의 사회적 배분보다 우선시되었던 상황을 고려할 수 있다.

헌법의 경제 관련 조항은 1962년 12월 개정되고, 1963년 12월부터 시행된 제5차 헌법 개정에서 크게 변화하였다. ‘경제’ 조항이 제6장에서 제4장으로 위치 조정되었고, 조문은 6개에서 8개로 늘어났다. 내용 면에 있어 자유시장경제 지향을 강하게 담아냈던 사영 기업의 국유·공유 전환 금지 조항 등을 제외하면 전반적인 수정이 가해졌다. 특히 대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중한다고 명문화함으로써 경제 질서의 지향이 자유 경제 체제임을 분명히 했다. 물론 이 역시 ‘정의와 균형 발전을 위해 필요할 경우’ 국가가 규제 및 조정을 할 수 있다는 내용이 포함되었다. 단 국가의 역할이 기존에는 자유시장 경제의 폐단 시정을 중심에 두었다면, 개정 헌법에서는 자유시장 경제를 전제로 국가가 일정 부분 개입할 수 있다는 수준으로 축소 조정되었다. 이 외에 농지 개혁이 일단락됨에 따라 농지 분배에 대한 조문이 소작 제도 금지 조문으로 바뀌었고, 대외 무역에 대한 국가 통제는 완전히 사라졌다. 이러한 변화는 경제 성장에 대한 정부의 의욕을 확인시켜 주는데, 이는 1950년대 말, 1960년대 초를 전후로 미국의 대한(對韓) 원조가 급감함에 따라 개발의 필요성이 긴급해진 상황을 반영하고 있다.

## 제1대 국회, 반민족 행위 처벌법 제정

이 사료는 1948년 9월 22일 제헌국회에서 제정된 「반민족행위처벌법」(약칭 「반민법」)으로, 이후 반민족행위특별조사위원회(약칭 반민특위) 활동의 법적 근거가 되었다. 친일파 처벌은 광복 이후부터 지속적으로 제기되어온 과제였다. 이를 위해 1947년 남조선과도입법의원(약칭 입법의원)은 친일파 처벌을 위해 「민족반역자·부일협력자·간상배에 대한 특별조례」(약칭 「특별조례」)를 제정했으나, 미군정의 미온적인 태도로 인해 흐지부지되고, 친일파 처벌의 과제는 대한민국 정부 수립 이후로 미뤄졌다.

1948년 5·10총선거를 통해 구성된 제헌국회는 같은 해 7월 17일에 제정한 「대한민국 헌

법」 제10장 부칙 제101조에 “이 헌법을 제정한 국회는 단기 4278년(서기 1945년) 8월 15일 이전의 악질적인 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다”라는 조항을 삽입했다. 이에 따라 국회에는 「반민법」을 마련하기 위한 기초위원회가 구성되었고, 작성된 법안은 국회의 심의와 이승만(李承晩, 1875~1965) 대통령의 서명을 거쳐 공포되었다. 제헌국회가 이처럼 헌법에 친일파 처리와 관련한 특별법을 제정할 것을 명시하고, 빠른 시일 안에 법 제정을 추진할 수 있었던 데에는 김웅진(金雄鎭, 1905~?), 김장열(金長烈, 1899~?), 김병회(金秉會, 1917~?), 노일환(盧鎰煥, 1914~1982) 등 소장파 의원들의 적극성이 큰 역할을 했다. 물론 정부 수립 이후 친일 반민족 행위자를 처벌하는 것은 표면적으로는 그 누구도 반대하기 힘든 시대적 과제이기도 했다.

「반민법」의 내용은 이전에 입법위원이 마련한 「특별조례」의 상당 부분을 참고하였다. 「반민법」의 1장은 반민족행위자에 대한 규정과 처벌의 정도를, 2장은 특별조사위원회의 구성과 활동 방법을, 3장은 특별재판부의 구성 및 소속에 대한 내용을 담고 있다. 「반민법」을 제정한 의원들은 처벌 대상자를 크게 당연범과 선택범으로 분류하였다. 당연범이란 한일강제병합에 적극 협력하거나, 일본 정부로부터 작위를 받거나 칙임관 이상의 관리가 되는 등 일정 선 이상의 위치에 있었던 사람은 당연한 처벌의 대상이 되는 것을 의미했다. 한편 일정 선 이하에서, 예컨대 일제시기에 군수 공업을 맡아서 경영했거나 관공리였던 이들 중 특히 ‘악질적’인 해를 끼쳤던 이들은 선택범으로 간주되었다.

이러한 기준으로 보면 1, 2, 3조와 4조의 3항까지는 당연범에 해당했고, 4조의 나머지 항목은 선택범에 해당했다. 앞의 1~3조에 해당하는 이들은 대부분 사망한 경우가 많았기에 실질적 처벌보다는 「반민법」의 취지를 살리는 상징적인 의미가 강했다. 그런 의미에서 「반민법」이 실질적으로 효력을 발휘할 수 있는 4조야말로 법의 핵심이었다고 볼 수 있다. 그런데 4조의 3항까지는 죄질을 구체적으로 명시했으나, 그 이하의 항목의 규정은 다소 추상적이었기에 처벌 대상자를 가리는데 있어 판단하는 이의 주관이 개입할 여지가 많았다. 또한 처벌 대상자가 반성하는 정도에 따라 벌을 경감하거나 면제할 수 있다고 규정한 6조의 가감례 규정 역시 반민족행위자에게 면벌부가 될 수 있는 한계를 안고 있었다.

「반민법」에 따라 1948년 10월 12일 국회는 반민특위를 구성하였고, 이듬해 1월부터 반민특위는 본격적인 활동에 돌입했다. 최남선(崔南善, 1890~1957), 최린(崔麟, 1878~1958), 박흥식(朴興植, 1903~1994), 노덕술(盧德述, 1899~1968) 등 일제 강점기에 악명을 떨친 친일파들이 차례로 체포되었고 이들에 대한 재판이 시작되었다. 하지만 반민특위의 활동은 곧장 난관에 부딪혔다. 사회의 각 분야에 뿌리 내리고 있었던 처벌 대상자들이 반민특위의 활동을 끈질기게 방해했기 때문이다. 반민특위 위원들에게는 공공연한 협박이 가해졌고 반민특위에 체포된 이들에 대한 탄원서가 빗발쳤다. 급기야 1949년 6월에는 경찰이 반민특위 사무실을 습격하여 조사관들을 폭행하고 조사서류 등을 탈취하는 일이 발생했다. 반민특위에 의해 자신의 물리적 기반이었던 경찰이 흔들리는 것을 원치 않았던 이



승만 대통령은 오히려 경찰을 감싸는 태도를 보였다. 반민특위 습격 사건으로 인해 반민특위의 실질적인 활동이 중단되었으며, 친일 민족반역자에 대한 처벌은 요원한 일이 되었다.

## 제1대 국회, 국가보안법을 제정

이 사료는 대한민국 정부수립 직후 제정된 국가보안법 조문 전문에 해당한다. 헌법 제정 직후 제정된 후속법령 중, 국가보안법은 법률 10호로 1948년 12월 1일 제정되었다. 정부수립 이후 10번째로 제정된 법률인 국가보안법은 당시 발생한 여순사건의 여파로 급히 제정·공포되었다.

국가보안법은 1조의 “국헌 위배”, “정부 참칭”, “국가 변란” 등의 구절에서 알 수 있듯이 그 위법성 판단기준이 모호하였으며, 나아가 이를 목적으로 한 “결사 또는 집단을 구성한 죄”를 처벌하기 위한 법이었다. 이는 일제 강점기인 1925년 제정된 치안유지법 제1조의 “국체를 변혁”하는 등의 목적으로 “결사를 조직하거나 이에 가입한 자”를 처벌한다는 조문과 사실상 거의 동일하였고, 따라서 일제 식민 통치의 잔재이자 국민의 기본권에 직접적인 위협을 가져오는 치안법령의 전형적인 특징을 갖고 있었다.

국가보안법은 정부가 먼저 발의한 법이 아니라 국회가 먼저 발의한 법이었다. 9월 20일 김인식 의원 외 10여명이 발의한 ‘내란행위방지법’이 국가보안법 제정 경위의 시작이었고, 이후 여순사건이 발생하자 10월 27일 ‘내란행위특별처벌법 기초의 건’이 국회에서 가결되었다. 당시 국회의원은 공산당원을 검거할 “특별법”, “인권”을 우회한 공산당원 검속법이 필요하다고 주장했다. 이후 국보법의 조문 내용이 문제시되어 독회 중 폐기동의안이 상정되었을 때에도, 신익희 국회의장은 “국가보안법안은 정부에서 제출한 안이 아니고 우리 의원들이 제출한 법안”이며, 국회가 제출한 법안을 국회가 폐기한다고 하는 것은 사리에 맞지 않는다고 비판했다.

국가보안법의 독회 과정에서 가장 문제가 되었던 것은 결사와 집단을 처벌하고, 나아가 결사와 집단의 ‘목적’ 자체를 처벌할 수 있다는 국보법의 조문이었다. 이것이 헌법 제12, 13조에 보장된 집회·결사·양심의 자유와 상충된다는 의견이 빗발쳤고, 이것이 제국주의 국가들의 치안법령과 유사하다는 지적이 잇따랐다. 즉 치안당국이 추상적인 문구로 사상을 “들여다보는 듯”했던 일제 강점기 사상 탄압 관행을 연상케 하는 “제국주의 잔재”라는 점이 그것이다. 하지만 이런 우려는 당시가 긴급 상황이므로 이러한 특별법의 제정은 불가피하다는 국회의 원의를 이기지 못했다.

더불어 6.25전쟁 이전 국가보안법이 실제로 적용되는 과정에서, 사상검사 선우종원은 일

반 형사범에 대한 도의적인 “헌벌(憲罰)”과 달리 “적색분자”에 대한 처벌은 이것과 본질적으로 다른 성격을 지녀야 한다고 밝혔다. 이는 당시 사상검사들이 국가보안법을 헌법을 상회하는 법규범으로 인지하였음을 드러내주는 증거이다. 이에 따라 1948년 12월 1일 국가보안법 제정·공포 이후 대한민국 내 좌익 세력은 급속도로 위축되었고, 1949년 한 해에만 이 법에 의해 검거·투옥된 사람이 118,621명에 달했으며, 9~10월 사이에 132개의 정당·사회단체가 해산되었다.

국가보안법은 1949년 12월 19일 1차 개정되었는데, 이 때 소위 국사범, 사상범에 대한 보도구금(保導拘禁)과 보호구금소 설치가 명시되었다. 이에 따라 이들에 대한 보안처분(保安處分), 즉 법원에 의해 부과되는 형벌이 아니라 행정기관에 의해 부과되는 형사처분이 법제화되었다. 이후 자유당은 1958년 12월 24일 조문이 대폭 추가된 국가보안법 개정안을 통과시켰고, 5.16군사쿠데타 이후 박정희 정권은 1961년 7월 3일 반공법을 새로 제정하여 국가보안법과 더불어 1960~70년대 내내 사상범을 처벌하는 주요 법으로 활용하였다. 12.12군사쿠데타 이후 집권한 전두환 정권은 1980년 12월 31일 국가보안법 6차 개정을 통해, 반공법의 주요 조항을 국가보안법에 그대로 수용하였다.

국가보안법은 1991년 5월 31일 7차 개정되어 오늘에 이르는데, 제1장 1조 2항에서 이 법의 해석·적용을 “필요한 최소한도”로 제한하고, “국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다”는 선언적 문구가 이때 삽입되었다. 7차 개정을 기점으로 국가보안법 판례는 위험의 경향성과 개연성만으로 처벌한다는 ‘위험경향설’에서 명백한 위험이 있을 때에만 처벌한다는 ‘명백설’로 변화하였다. 하지만 국가보안법 제7조(찬양·고무 등)의 경우, 무엇을 찬양 및 고무 행위로 볼 것인가에 대한 명확성이 떨어지고 검찰의 자의적 기소가 가능한 독소조항으로서 현재까지 유지·운영되고 있다.

## 트루먼 독트린

이 사료는 1947년 3월 12일 당시 미국 대통령 해리 S. 트루먼(Harry S. Truman, 1884~1972)이 미 의회에서 발표한 연설로, 일명 ‘트루먼 독트린(the Truman Doctrine)’으로 알려져 있다. 이날 트루먼은 그리스와 터키가 직면한 위기를 타개하기 위해 미국이 두 국가를 적극적으로 지원해야 한다고 역설했다. 트루먼 독트린에 따르면, 그리스 정부는 공산주의자들의 지도를 받는 무장 단체의 위협을 받으며, 정치적·경제적으로 극도로 위태로운 상황에 놓였다. 그리스 및 터키의 위기와 붕괴는 인근 지역은 물론이고 중동 전체에 혼란과 무질서를 낳을 것이기에 미국은 그리스와 터키에 경제적 원조를 제공해야 한다는 것이다.

트루먼 독트린은 제2차 세계대전 이후 나타난 양 진영의 대결, 즉 ‘냉전’의 등장을 상징

하는 연설문이기도 하다. 트루먼은 모든 나라가 두 가지 다른 삶의 방식 중 하나를 택해야 하는 일종의 갈림길에 섰다는 인식을 제시한다. 그 두 가지란 ‘다수의 뜻에 기반한 자유로운 삶’과 ‘다수에게 강제로 부과되는 소수의 뜻에 기반한 삶’이며, 좀 더 직접적으로는 ‘민주주의’와 ‘전체주의’ 사이의 양자택일의 문제를 가리켰다. 트루먼이 말하는 ‘전체주의’는 제2차 세계대전 종전 이후 점차 미국과 갈등의 골이 깊어졌던 소련을 의미했다.

제2차 세계대전 시기 미국과 소련은 독일과 이탈리아, 일본이 일으킨 전쟁에 대항하여, 공동의 적을 함께 격퇴하기 위하여 연합한 동맹국이었다. 그러나 전쟁이 막바지로 치달으면서, 전후(戰後) 세계에 대해 다른 구상을 품었던 미국과 소련의 관계가 벌어지기 시작했다. 미국이 생각하는 이상적인 전후 세계의 질서는 자유 무역과 열린 시장을 근간으로 했다. 미국은 전후에 독일의 재건을 중심으로 자본주의적 유럽 질서가 부활하기를 희망했다. 반면 소련은 전후 세계 체제의 재편 과정에서 사회주의자들이 여러 나라의 주도권을 장악하는 것을 직간접적으로 도왔다. 동유럽의 여러 국가에서 사회주의 국가들이 세워졌다. 이에 미국은 사회주의 이념의 확산을 경계하고 소련과 선을 긋기 시작하였다.

양측의 잠복한 갈등은 결국 제2차 세계대전이 끝난지 2년도 지나지 않아 터져 나왔다. 동유럽 국가들의 사회주의화 이후 인근에 위치한 그리스와 터키에서도 사회주의 국가를 세우려는 움직임이 있었다. 미국은 소련의 영향력 하에 있는 사회주의 국가들이 더 이상 늘어나는 것을 원치 않았다. 그리스는 본래 영국의 영향력 하에 있었고, 영국은 기존의 그리스 정부를 지원하여 기존의 체제를 지켜내고자 하였다. 그러나 1947년 영국 정부는 경제적 어려움을 내세워 그리스와 터키에 대한 경제적·군사적 원조를 중지할 것임을 미국에 통보해왔다. 이러한 상황에서 이른바 ‘전체주의의 위협’으로부터 그리스와 터키를 지원해야 한다는 내용의 트루먼 독트린이 발표된 것이다.

1946년 말에서 1947년 초, 트루먼 행정부는 서구의 정치적·경제적 불안정을 주시하고 있었다. 트루먼은 서구의 불안정한 상황이 공산주의의 침투를 용이하게 하고 나아가 미국과 자본주의 체제를 위협하지 않을까 우려하던 중이었다. 이러한 트루먼의 불안감은 그의 독트린에서도 드러난다. 트루먼 독트린은 그리스와 터키의 붕괴가 인근 지역의 도미노 현상을 초래할 것이기에, 양국의 위기는 해당 국가에 한정된 것이 아님을 강조한다. 그렇기에 그는 그리스와 터키에 대한 원조를 제공하여 소련이 지중해와 중근동(the Middle and Near East : 서남아시아에서 북아프리카를 포함한 지역)에 대해 펼칠 팽창정책을 저지해야 한다고 주장했다.

미국의 역사에서 표방된 수많은 외교정책 가운데서도 ‘독트린’은 단순한 외교정책의 선언 이상의 의미를 지닌다. 그것은 미국 외교의 굽직한 원칙과 주의(主義)의 표방으로서 미국 외교사 전체의 흐름에서 한 획을 긋는다. 앞 시대 지도자의 독트린은 후대 지도자들이 결코 무시할 수 없는 하나의 외교 원칙으로서 인식되었다. 트루먼 독트린 역시 냉전을 가속하는 결정적인 기점 중 하나가 되었고, 그것이 담고 있는 냉전적 사고와 반공

주의는 제2차 세계대전 이후 미국 외교정책의 기본 방향을 제시했다.

#### 제주 4·3 사건에 대한 정부의 공식 사과

본 자료는 2003년 10월 31일 제주 시내 라마다호텔에서 진행된 제주도민과의 오찬 간담회에서 발표된 노무현(盧武鉉, 1946~2009) 대통령의 연설문이다. 이 연설문은 한국 정부의 제주 4·3사건에 관한 공식 사과문으로 일컬어진다. 노 대통령의 사과는 정부의 영속성을 근거로 과거 정부의 무고한 학살에 대해 현(現) 정부의 행정수반이 유감을 표명한 첫 번째 사례이기도 하다. 이처럼 대통령의 사과가 있었던 배경에는 1999년 12월 16일 국회에서 여야 만장일치로 통과된 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법’(이하 제주 4·3특별법)이 있었다. 이 규정에 따라 국무총리를 위원장으로 하는 4·3중앙위원회 등을 비롯해 4·3사건의 진상을 규명할 목적으로 4·3진상조사보고서 작성기획단(이하 기획단)이 구성되었다. 기획단에는 정부 관료를 비롯해 학자, 변호사, 시민단체 대표 등으로 15인이 참여했고, 진상규명을 위해 국내외 자료조사 및 증언을 채록한 끝에, 2003년 10월 15일에 진상조사 보고서를 채택했다. 그리고 보고서 채택 이후 시민단체를 비롯해 학자 등 전문가 대다수가 대통령의 사과를 촉구한 끝에, 당시 노 대통령이 이를 수용하여 국정책임자로서 최초로 제주 4·3사건에 대해 사과하였다.

노무현 대통령은 사과문에서 해방 직후 대한민국 정부 수립과정에서 발생했던 제주 4·3 사건에 대해 역사적 매듭을 지어야 할 때임을 지적하였다. 또한 1947년 3월 1일을 기점으로 1954년 9월 21일까지 발생했던 무력 충돌과 진압과정에서 무고한 주민들이 희생되었음을 인정하였다. 이를 통해 “국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 도민 여러분께 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다”며 국가 차원의 사과를 표명했다. 이와 함께 제주 4·3사건을 추모하기 위한 후속 조치도 이어졌다. 4·3평화공원의 조성을 비롯해 피해를 입은 인사들의 신속한 명예 회복 등을 위해 다각도로 노력할 것임을 밝혔다.

대통령의 사과에도 불구하고 4·3사건에 대한 시비가 끝난 것은 아니었다. 이미 진상조사 보고서 채택을 전후로 보수 성향 측의 반발은 예견되었다. 노 대통령의 사과문에도 이러한 고민의 흔적이 있는데, “대한민국 건국에 기여한 분들의 충정을 소중히 여기는 동시에 역사의 진실을 밝혀 지난날의 과오를 반성하고...”라는 대목이 대표적이다. 그런가 하면 사과문 발표 이후에는 자유시민연대 등의 단체에서 사과를 취소하라는 헌법 소원을 제기했다가 각하되기도 했다.

제주4·3사건은 1947년 3월 1일 제주 좌익세력이 중심이 되어 거행된 3·1절 기념집회 당시, 경찰이 참석자를 향해 발포한 일에서 비롯되었다. 이에 3월 10일 제주도청 파업을 시작으로 관공서를 비롯해 은행, 회사, 학교 등에서 총파업에 가담했다. 이러한 제주 3·1

발포사건과 3·10총파업은 남로당과 제주도민이 연대하는 계기로 작용했다. 그러다가 남한만의 단독선거 실시가 결정되자, 남로당 제주도당은 단독선거를 저지하고 당의 활동 공간을 확보하기 위해 무장투쟁전술을 채택했다. 그리고 1948년 3월 3일 무장대의 습격으로 인해 결국 5월 10일로 결정된 제주에서의 선거는 제대로 진행되지 못했다.

이처럼 초기 유격대의 투쟁은 5·10선거를 저지하는 성과를 도출해냈지만, 남북한 정권의 수립과 함께 그해 10월부터 자행된 군·경 토벌대의 초토화 작전으로 유격대와 주민의 연대는 무너져 나갔다. 특히, 이듬해인 1949년 1월까지 초토화 작전의 과정에서 많은 민간인의 학살이 집중되었다. 결국 4·3위원회가 확정한 희생자 수만 하더라도 14,532명인데, 이는 공식적으로 집계된 숫자일 뿐이며 진상조사 보고서에 의하면 그 수는 25,000~30,000명에 달한다고 한다. 이는 당시 제주 인구의 10%에 달했다. 더불어 물질 피해도 심각했다. 제주도 중산간(中山間) 마을의 95%가 불타 없어졌으며, 학교와 관공서 등이 소각되거나 파괴되었다. 제주도민들이 겪은 가장 큰 피해는 연좌제라는 명목으로 희생자 유가족들이 감시당하거나 사회 활동에 제약을 받은 것이었다.

제주 4·3사건의 진상을 규명하고 억울한 피해를 호소하는 것은 수십 년이 걸려서야 빛을 볼 수 있었다. 1960년 4·19혁명 직후 ‘제주도 양민학살 국회조사단’이 구성되었으나, 제대로 된 조사 활동이 이루어지지 못하고 5·16군사쿠데타를 기점으로 한동안 침체되었다. 1980년대 후반 사회 전반적으로 민주화가 이행됨에 따라 진상규명 운동이 탄력을 받았고, 소장학자(少壯學者)들의 학술 연구 및 연구기관 조직과 함께 유족들이 목소리를 내기 시작했다. 이러한 움직임이 1999년 제주 4·3특별법의 제정으로 이어졌고, 2003년 노무현 대통령의 공식 사과로 결실을 맺을 수 있었다. 이후 2021년 2월에는 제주4·3특별법 전부개정안이 국회 본회의에서 통과되어 수형인의 명예회복과 위자료 지급, 추가 진상조사, 기념 사업 확대 등이 결의되었다. 이를 통해 제주 4·3사건의 공식 역사 역시 그간의 ‘공산폭동’ 논리에서 ‘국가공권력에 의한 인권유린’으로 대체되어 가고 있다.

## 5·10 총선거

1948년 5월 10일 제헌의회 선거는 미군정이 주관하고 유엔한국임시위원단(UNCOK)이 참관한 가운데, 높은 투표율을 기록하며 진행되었다. 제헌의회 선거에 대한 거부는 제주 4·3사건으로 분출된 바 있었고, 한반도 정치·사회세력뿐 아니라 국제사회는 제헌의회 선거를 주시했다.

제2차 세계대전 이후 세계열강은 전후 처리 문제로서 한반도의 운명을 결정했다. 카이로 회담(1943.11)과 얄타회담(1945.2)은 식민지 조선을 신탁통치 하여 ‘적절한 시기’에 국가 수립을 하도록 했고, 모스크바 3상회의(1945.12)는 5년간의 신탁통치와 미소공동위원회를

통한 합의로 국가 수립의 단계와 방법을 구체화했다. 하지만 미국과 소련이 한반도에 대한 영향력을 확대하는 가운데, 두 차례의 미소공동위원회는 국가 구성을 위한 구체적인 방법과 내용, 절차 등을 논의하지 못한 채 미소공동위원회에 참가할 정치·사회 단체를 결정하지 못하였다. 미국은 한반도 문제를 유엔(UN)으로 이관시켰고, 유엔 감시하에 선거를 통해 한반도에서 국가를 수립할 것을 결정하였다.

38선 이북 지역을 점령한 소련은 한반도 문제의 유엔 이관에 반대하였다. 유엔 감시하의 선거 역시 거부하였다. 소련의 반대에 부딪힌 유엔은 논의 끝에 선거가 가능한 지역, 즉 38선 이남에서만 선거를 실시하여 국가를 세우도록 결정했다. 그 결과 5월 10일에 남한 단독 선거를 진행하게 된 것이었다. 이에 대하여 북한 지역의 소련과 사회주의자들의 반대 뿐만 아니라, 이남에서도 단독 선거에 대한 거부 여론이 터져 나왔다.

이남의 좌익 및 중도세력을 비롯하여 김구, 김규식을 중심으로 한 민족주의 우익세력은 유엔 감시하 선거가 한반도 전체의 의사를 반영하지 못했다는 대표성의 문제를 제기하였다. 그들은 유엔의 결정과 관계없이 남북의 지도자들이 한자리에 모여 문제를 해결해야 한다는 입장을 내세웠다. 그것이 “남북협상”이었다. 1948년 3~4월에 평양에서 ‘전조선 제정당사회단체 대표자 연석회의’가 개최되어 참가자들은 5·10 제헌의회 선거를 저지하는 한편 별도의 ‘남북 총선거 실시’를 결의했다.

하지만 북한에서 주도권을 잡은 사회주의자들은 소련의 후원 하에 유엔의 결정 및 남한 단독 선거와 별도로 자신들의 국가 수립을 진행하였다. 1946년에 이미 정부 성격을 갖는 ‘북조선임시인민위원회’를 수립하여 토지개혁을 비롯해 여러 사회 부문 개혁을 단행하였다. 1948년 2월에는 조선인민군을 창설하였다. ‘남북협상’에 북한이 적극 응하였지만, 별다른 결과물은 내지 못하였다.

5·10 제헌의회 선거의 의미는 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 5·10 제헌의회 선거는 한반도 통일 정부 수립이 냉전체제 형성과 좌우 갈등의 심화 속에서 좌초되었음을 의미하였다. 한반도 통일 정부를 수립하려는 지향과 남북 각각 단독정부를 수립하려는 방향은 한반도 주변 열강, 특히 미국과 소련의 동아시아 정책 변화와 연동되었다. 한반도 정치·사회세력은 국제적 정세 변화에 대응하여 ‘남북 총선거’와 남한 단독 정부 수립을 주장하는 양측으로 분화되었다.

둘째, 5·10 제헌의회 선거는 선거의 대표성과 절차적 정당성에서 문제점을 가지고 있었다. 한반도 전체를 아우르는 선거가 아니었다는 점에서 대표성에 하자가 있었다. 하지만 5·10 제헌의회 선거가 유엔 소총회의 결의로서 국제적인 승인을 얻었다는 점에서 정당성은 주장되었다. 또 다른 측면에서 선거의 정당성은 언론·출판의 자유가 보장된 민주적 절차로 이뤄졌다는 점에서 확보되었다. 그러나 경찰과 ‘향보단(鄕保團)’과 같은 지역 청년조직의 호위 속에서 강제 선거등록·동원이 이뤄졌다는 비판이 있었다.

셋째, 5·10 제헌의회 선거의 결과는 제1공화국의 정치적 정당성의 미약함과 이에 따라

새로운 정치 공간이 열릴 가능성을 의미하는 것이기도 했다. 선거에서 국민의 지지율은 단독 정부 수립을 주장했던 이승만과 그의 지지기반인 한국민주당과 독립촉성국민회에 대해 높지 않았다. 이들 정치세력은 무소속 출신과 비슷한 정도의 당선자를 배출했다. 남한 단독정부 수립이 냉전과 좌우 갈등 속에서 현실화된 것과는 달리 단독정부 수립을 이끈 정치세력에 대한 국민의 지지가 높지 않았다. 이는 이승만 중심의 체제와 정치가 아닌 다른 방향으로 정치 질서가 재편될 가능성을 의미하였다. 이후 남한 우익세력 간 정치 질서 재편과 함께 사회민주주의를 지향한 중도세력이 등장할 수 있는 공간을 만들어 줄 수 있었다.

## 국제연합(UN)의 대한민국 정부 승인

이 사료는 1948년 12월 12일의 유엔 3차 총회의 결의안 195(III)호로, 약 4개월 전에 수립된 대한민국 정부를 승인하고 한국에 파견할 유엔한국위원단(이하 ‘위원단’)의 구성 방법과 임무를 규정하고 있다. 이에 따르면 유엔은 대한민국 정부를 한반도 일부 지역에 대한 통치권 및 관할권을 갖는 유일한 합법 정부로 인정하면서도, 한국의 통일이 아직 이루어지지 않았다는 사실을 지적한다. 이러한 이유에서 이전의 1947년 11월 14일 결의안에 제시된 목표를 달성하기 위해 위원단을 구성·파견할 것을 명시하고 있다. 1947년 11월 14일의 결의안은 38선 이남과 이북을 아우르는 한반도 총선거 실시에 관한 내용으로, 선거의 원활한 실시 및 감시를 위하여 유엔한국임시위원단(이하 ‘임시위’)을 파견할 것을 결정했다.

1948년 12월 12일 결의안의 내용과 그 앞뒤 맥락을 이해하기 위해서는 미소공동위원회(이하 ‘미소공위’)가 결렬된 이후 남북한에 각각 두 개의 단독정부가 들어서게 되기까지의 과정을 짚어볼 필요가 있다. 제2차 세계대전이 끝난 후, 미국은 소련과의 협의를 통해서 한반도에 단일한 정부를 수립하고자 했다. 그러나 미소공위가 두 차례에 걸쳐 결렬되면서 소련과 협의를 통해 한국 문제를 해결하는 일이 점점 요원해져 갔다. 미국의 대한(對韓)정책 담당자들은 그때까지의 방침을 근본적으로 재검토했고, 38선 이남에 한해서라도 미국에 우호적인 정부를 수립하는 방향으로 정책을 선회해갔다. 그들은 한국 문제를 유엔에 이관하여 처리하는 형태로 이 방침을 실현하고자 했다.

1947년 9월 중순에 미국은 한국 문제를 유엔에 상정했다. 1947년 11월 14일, 유엔 2차 총회에서는 한국의 독립과 유엔에서 파견한 임시위 감시하에 한반도 총선거를 실시하여, 선거를 통해 선출된 한국인의 대표가 국회를 구성하고 정부를 수립한다는 내용의 결의안을 채택했다. 그러나 유엔에서 제시한 국회의원 선거의 원칙은 인구비례였고, 소련은 이러한 선거가 남한에 비해 인구가 적은 북한에 불리할 것이라 전망했다. 유엔은 총선거를

위해 한반도로 임시위를 파견했으나, 임시위는 북한에서 입국을 거부당했다. 1948년 2월 26일 열린 유엔 소총회에서는 임시위가 접근할 수 있는 지역에서 선거를 실시할 것을 결의하였다. 이에 따라 1948년 5월 10일 국회의원 선거가 치러졌고, 7월 17일에는 「제헌 헌법」이 제정·공포되었으며, 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 한편 북한에서는 남한만의 단독 선거를 부정하고, 최고인민위원회를 구성하여 헌법을 채택한 후 1948년 9월 9일에 이른바 ‘조선민주주의인민공화국’을 선포하여 정권을 수립했다.

38선 이남 지역에 한정된 선거가 치러진 후 미국과 이승만(李承晩, 1875~1965)은 임시위에 선거의 효력을 승인하고 곧 수립될 정부를 1947년 11월 14일 결의안에서 규정한 ‘전국 정부(National Government)’로 인정할 것을 요구했다. 그러나 임시위는 선거의 효력은 승인하면서도 대한민국 정부를 전국 정부로 인정하지는 않은 채 1948년 9월 초 한국 현지 활동을 종료했다. 이로써 대한민국 정부 승인과 남북통일 문제가 마침 시작된 유엔 제3차 총회로 넘어가게 되었다. 미국은 유엔에서 상당한 영향력을 행사할 수 있었지만, 일방적으로 자국의 입장을 밀어붙일 수는 없었다. 특히 영국을 비롯하여 호주, 캐나다, 인도 등 영연방(英聯邦) 국가들은 유엔에서 독자적인 발언권을 행사하며 한반도 문제에서 미국과 이견을 보였다. 게다가 소련을 비롯한 사회주의 국가들은 유엔 총회에 북한의 대표단도 참석해야 한다고 주장하였다. 이에 북한은 박헌영이 이끄는 대표단을 체코슬로바키아까지 보내어 대기시켰지만, 주최국인 프랑스가 끝내 입국을 거부하는 등 참석에는 성공하지 못하였다. 총회가 시작된지 거의 두 달이 지나서야 유엔은 대한민국 대표단의 총회 참석을 허용하고 또한 한반도 문제를 위한 결의안을 논의하기 시작하였다.

1948년 12월 12일에 채택된 결의안의 주된 내용은 ①대한민국 정부의 위상, ②위원단의 형태, ③위원단의 임무였다. 특히 ①과 ③에 대한 규정을 결정하는 과정에서 미국과 영연방 국가 간의 이견이 발생했다. ①과 관련하여, 미국은 대한민국 정부를 ‘1947년 11월 14일 결의안에서 상정한’ 한반도 전체를 대표하는 유일하고 합법적인 전국 정부로 인정하기를 원했으나, 호주가 이에 반대하였다. 결국 의견을 절충하여 ‘임시위가 선거를 감시한 지역’ 즉, 38선 이남에서 수립된 유일하고 합법적인 정부로 규정하였다. 한편 ③과 관련하여 미국은 위원단의 임무가 한국이 북한을 흡수통일할 수 있도록 돕는 것으로 규정하고자 했으나, 영연방 국가들은 미국의 입장이 과격하다는 우려를 제기했고, 결국 미국은 북한 지역만 선거를 치른다고 명시한 문구를 삭제하고 “한국 통일을 달성하는데 중재한다”라는 표현으로 대체하였다.

유엔 결의안 195(III)호는 결코 순탄하지 않은 협상 과정을 통해 탄생하였다. 자국의 영향력 하에 수립된 정부에 대하여 미국은 유엔을 통한 국제 공인을 추구하였지만, 회원국들의 지지를 얻지 못하였다. 통과된 결의안은 한반도 전체의 영역에 대한 대한민국의 통치 문제에 대하여 모호한 구절을 남겼다. 하지만 결의안의 ‘애매모호함’은 해석의 여지를 넓게 주는 것이기에 미국도 결국 합의한 것이었다. 이 결의안은 문제가 발생할 여지를 그대로 남겨 놓아 이후 남·북한의 대립과 한반도 문제 해결에 오랜 잔향을 남기게 되었다.



## 반민특위 활동에 대한 이승만의 대통령의 입장

이 사료는 1949년 2월 18일에 발표된 이승만(李承晩) 대통령의 담화문으로 반민족행위특별조사위원회(이하 “반민특위”)의 활동을 제한하겠다는 내용이다. 이러한 내용의 담화는 두 번째로, 앞서 있었던 2월 15일의 담화를 재차 확인하는 것이었다. 이승만은 반민족행위처벌법(이하 “반민법”)과 반민특위가 입법·사법·행정을 모두 행하여 삼권분립을 위배한다는 주장을 제기하면서 1949년 2월 15일에 반민법 개정안을 제출하였다. 그리고 이승만은 국회에 반민법 개정안 통과를 강력하게 요구하는 담화문을 발표하였다.

그는 반민특위 활동 제한의 이유로 두 가지를 들고 있다. 첫째, 헌법정신에 위반된다는 것이다. 둘째, 이승만 대통령은 개정의 이유로 치안의 공백을 들었다. 앞의 이유가 반민특위 활동을 반대하기 위한 명분을 쌓기 위한 것이었다면 치안 문제는 실질적인 이유였다. 이승만은 반민특위가 경찰을 체포하여 경찰의 동요를 일으켜 치안의 혼란을 조장하고 있으며, 이로 인해 공산당과 싸우는 일에 지장을 주고 있다고 주장하였다. 이승만은 반공을 구실로 국회를 압박하여 반민법을 개정함으로써 반민특위를 무력화하고자 했다.

이와 관련하여 담화에 나오는 노덕술(盧德述)이라는 인물이 주목된다. 그는 일제강점기에 경남 경찰부 보안과 순사부장으로 근무하다 경부보로 승진하여 의령·김해·거창경찰서 사법주임을 역임하였고, 경부로 승진하여 서울 본정(本町)·종로경찰서 사법주임이 되었고 광복 당시에는 평남 보안과장으로 있었던 이력을 소유한 자였다. 공포 직후부터 반민법을 반대한 이승만은 반민특위가 본격적으로 체포를 실시한 이후부터 더욱 반민특위 활동에 반대하는 입장을 나타냈고, 1949년 1월 24일 반민특위가 노덕술을 체포하자, 27일 반민특위의 조사위원 6명을 불러 그가 경찰의 공로자이니 석방하라고 요구하였다. 조사위원들이 이를 거부하자, 좌익세력 타도의 기술을 가진 경찰이 절대 필요하다는 주장과 함께 앞서 서술한 반민특위의 활동이 삼권분립에 위배된다는 입장을 표명하였다.

이 자료에 나타나듯이 이미 국회는 반민법 개정을 요청하는 내용을 골자로 한 이승만 대통령의 2월 15일 자 담화가 반민특위의 행위를 방해하기 때문에 부당하다며 이 담화의 취소를 요구하는 결의안을 가결시켰다. 또한 2일 국회는 이승만이 요청한 반민법 개정안에 대해서 제1독회를 마친 뒤 제2독회의 각하를 가결하는 방식으로 반민법 개정안을 자연 소멸시켰다.

이승만은 반민법 개정이 실패하자 이 자료의 말미에 나오는 ‘또 다른 대책’을 마련하였다. 반민특위의 권위와 정당성을 약화시키기 위해 최운하(崔雲霞)를 중심으로 한 경찰이 반민특위 관계자의 일제강점기 경력에 대한 조사에 착수하였고, 이를 바탕으로 3월 19일 국회에서 친 이승만계인 박준(朴峻) 의원이 반민특위 부위원장 김상돈(金相敦)의 친일

행위를 공개하였다. 그러나 반민법과 반민특위를 무력화시킨 이승만의 대책은 경찰의 조직적 실력행사였다. 1949년 5월 이문원(李文源) 의원의 체포로 시작된 이른바 ‘국회프락치 사건’이 발생하면서 국회의원들의 활동 폭이 좁아진 가운데 현직 경찰인 최운하가 반민특위에 체포되자 6월 5일 경찰 측에서 반민특위에 그의 석방을 요구하였으나 반민특위 측에서 이를 거부하자, 6일 경찰은 반민특위 사무실을 습격하였다. 반민특위 사무실 습격을 계획하고 지시한 인물은 내무부 차관 장경근(張景根), 치안국장 이호(李濤), 서울시 경찰국장 김태선(金泰善)이었다.

이러한 사건에 대하여 6일 국회 회의에서 반민특위의 원상복구와 책임자 처벌이 가결되었으나 이승만은 6일 국회에서의 보고와 외신기자와의 회견에서 자신의 명령으로 경찰이 반민특위의 사무실을 습격한 것이라는 입장을 밝혔다. 그러한 상황에서 7일 김상덕(金尙德) 등 특위 조사위원들은 잇따라 사표를 제출했고 그들의 빈자리는 이인(李仁) 등 친일파 처벌을 반대한 사람들로 대체되었다. 이에 따라 반민특위의 활동은 사실상 마비되었다.

1949년 9월부터 반민특위 해체와 반민법 개정이 추진되었고 10월 4일 반민법이 개정되어 반민특위는 해체되었다. 6·25전쟁이 한창이던 1951년 2월 14일 반민법은 폐지되었고, 반민법에 의해 공소 중이던 사건은 모두 공소 취소되었으며, 반민법에 의한 판결 역시 효력이 상실되었다. 결국 “반민자를 처벌하지 말자는 것은 아니며 처단하되 적당한 방법을 취하는 동시에 시기를 고려하자”는 이승만 대통령의 마지막 말은 공염불이 되고 말았다.

## 샌프란시스코 강화조약과 한국

이 사료는 연합국과 일본 간의 강화를 위해 1951년 9월 8일에 조인되어 1952년 4월 28일에 발효된 ‘대일강화조약(對日講和條約)’의 일부이다. 이 조약은 샌프란시스코에서 조인되어, 샌프란시스코 강화조약(Treaty of San Francisco)으로 불리기도 한다. 제2차 세계대전의 공식적인 종료를 함의하는 것과 동시에 전후 일본이 국제사회로 복귀할 수 있게 된 계기였다.

1945년 8월 15일에 일본이 무조건 항복을 선언한 이후, 제2차 세계대전 및 아시아태평양전쟁을 마무리하기 위한 강화조약의 협상 및 체결이 남아 있었다. 미국은 1947년 7월부터 대(對)일본 강화를 위한 예비회담을 소련에 제의한 바 있으나, 회의 방식의 의견차이로 실현되지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 1949년 중화인민공화국의 성립은 전후 중국을 중심으로 동아시아 정책을 구상했던 미국에게 새로운 전략을 모색하게 했다. 일본이 중국 대신 새로운 동아시아 정책의 중심지로 부상하게 되었다. 더욱이 1950년의 6·

25전쟁으로 인해 미국은 일본의 전략적 중요성을 재확인하게 되었고, 연합국과 일본 간의 신속한 강화를 통해 일본을 미국의 동아시아 정책의 구심점으로 활용하고자 했다.

6·25전쟁을 계기로 크게 변화한 동아시아 국제 관계 및 냉전의 구도가 고스란히 대일 강화조약의 협상에 반영되었다. 미국의 일본 점령이 장기화되던 상황에서, 강화가 지체될수록 거세어지는 ‘미국의 식민지화’라는 소련의 비판으로부터 자유롭기 위해서라도 트루먼 행정부는 일본과의 강화를 서둘러야 할 필요성을 느꼈다. 동서냉전이 격화되어 가는 상황에서 미국은 연합국이 의도한 강화조약을 추진하기보다는 국제 정치적, 경제적 고려를 적용함으로써 샌프란시스코 강화조약 조인을 추진한 것이었다.

강화조약은 소련 등 3개국을 제외한 49개국이 조인함으로써 체결되었다. 심지어 일본의 침략 피해국이었던 남한과 북한, 그리고 대만과 중국이 모두 참여하지 못한 강화회의였다. 이러한 과정은 6·25전쟁을 계기로 미국이 일본과 ‘점령’의 관계가 아닌, ‘동맹’의 관계를 구축할 수 있는 것을 의미했다. 미국은 6·25전쟁으로 인해 본격화된 동아시아 냉전의 구도에서 소련을 중심으로 한 공산권을 견제하는 목적으로 일본을 전략적 요충지로 구축하고자 하였다. 그리고 일본은 샌프란시스코 강화조약을 발판 삼아 국제사회로의 복귀를 구상할 수 있었다.

샌프란시스코 강화조약 중 제3장 ‘안전’에 관한 조약은 위와 같은 미·일 간의 관계를 재정립할 수 있도록 하는 미국의 정치적 의도가 담긴 문구였다. 미국은 일본에 전쟁 책임을 묻는 대신 동아시아 정책의 정치, 경제, 군사적 동맹으로 끌어올리고자 했으며, 이에 대한 연장선상으로 한·일 간의 국교 정상화를 구상하였다.

그러나 샌프란시스코 강화조약은 일본의 침략에 의해 직접적인 피해를 입은 당사국들이 배제된 채 조인되었다는 한계를 가지고 있었다. 침략 피해국과 일본 간의 배상 문제 또는 국교 정상화 문제 등이 적극적으로 고려된 조약이 아니었다. 한국 정부는 강하게 반발하여 샌프란시스코 강화조약에 대일 배상 요구, 영토 문제 등을 명시하고자 노력했으나 전승국으로 인정받지 못했던 한국은 일본인의 귀속재산 문제에 대해서만 인정받을 수 있었다.

우선 독도에 대한 영유권이 샌프란시스코 강화조약에서 구체적으로 명시되지 않아 기나긴 외교적 분쟁을 불러왔다. 강화조약에서 독도에 대한 영유권이 명시되지 않았다는 것은 1946년에 발표된 연합국 최고사령관 각서 제677호(Supreme Command Allied Powers Instruction, No. 677)에서 독도를 한국의 영토로 규정한 소위 ‘맥아더 라인’이 소멸된다는 것을 의미했다. 이에 한국 정부는 주변 국가 간의 수역 구분과 자원 및 주권 보호를 위한 경계선을 설정하기 위해 ‘대한민국 인접 해양의 주권에 관한 대통령의 선언’을 발표함으로써 소위 ‘평화선’으로 대응하기도 했다.

또한 샌프란시스코 강화조약은 일본의 전쟁범죄와 식민지배 관련 배상 문제 있어서도 철저한 합의를 담지 못했다. 냉전체제의 대두로 인해 샌프란시스코 강화조약이 징벌적인

조약에서 반공적인 조약으로 전환될 때 일본은 이러한 전환 국면을 활용하여 한국의 당사국 지위를 배제하고 한국에 대한 조약의 효력 적용을 부정했다. 특히 청구권에 대한 규정에서 일본은 당사국과의 “특별협정”을 통해 청구권 협상을 진행할 수 있게 됨에 따라 전쟁범죄에 대한 확실한 조치와 식민지배 관련 배상이 요원하게 되었다. 결국 일본군 ‘위안부’와 강제 동원 피해자에 대한 배상책임 문제에 있어서 일본은 패전국의 지위임에도 비교적 자유로울 수 있었던 것이다.

결국 샌프란시스코 강화조약은 한국에게도 일본 간의 여러 외교적인 문제를 산적하게 한 미완의 조약이었으며 한·일 양국이 참여하게 대립할 외교적 관계의 예고편이기도 했다. 아울러 샌프란시스코 강화조약은 냉전의 구도가 본격화되었던 시점과 맞물려 미·일 중심의 동아시아 정책이 새롭게 재편되는 것을 의미함으로써 향후 국제 관계의 판도에 일본이 영향력을 갖게 되는 계기가 되었다.

#### 주한 미군의 법적 지위에 관한 한·미 양국의 협정

이 사료는 1966년 7월 9일 한·미 정부 간에 체결되고 다음해 2월 9일부터 발효된 ‘대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정(약칭 SOFA 혹은 주둔군지위협정)’이다. 주둔군지위협정은 한국에 주둔하는 미군의 법적 지위와 권한을 규정하기 위해 체결되었다.

한국전쟁 발발 이후 유엔 안전보장이사회의 결의에 따라 유엔군의 일부로 미군이 한국에 주둔하면서 미군의 법적 지위에 대한 규정이 필요해졌다. 이에 1950년 7월 12일 임시수도였던 대전에서 ‘주한 미군의 형사관할권에 관한 한·미 협정’(일명 대전협정)이 체결되었다. 이 협정은 ①미군군법회의가 주한미군의 구성원에 대해 전속적 형사관할권을 행사하고, ②한국인이 미군 또는 그 구성원에 대하여 가해행위를 했을 때 미군은 그 한국인을 구속하며, ③주한미군은 미군 이외의 여하한 기관에도 복종하지 않는다는 내용을 골자로 하였다. 대전협정에는 한국의 주권과 한국인의 권리를 상당히 침해하는 내용을 담고 있었지만, 전쟁이라는 급박한 상황이었기에 한국정부는 이를 수용하였다.

1953년 휴전 이후 한미상호방위조약이 체결되고, 미군의 대한민국 주둔을 허용한 해당 조약 제4조에 따라 미군은 계속해서 남게 되었다. 이에 이승만(李承晩, 1875~1965) 정권은 대전협정을 대체할 새로운 조약 체결을 요구하였다. 그러나 미국은 한국이 여전히 준전시상태에 놓여 있으며, 대전협정에 의하여 재판권 문제가 규율되고 있다는 등의 이유를 들며 협상에 소극적인 태도를 보였다. 이승만 정권의 새로운 조약 체결 시도는 4·19 혁명으로 중단되었으며, 장면(張勉, 1899~1966) 정권의 조약 체결 시도는 본격적인 협상

이 시작되기 전에 5·16군사정변으로 중단되었다.

5·16군사정변을 통해 집권한 박정희(朴正熙, 1917~1979) 정권도 새로운 협정의 체결을 주요한 외교 과제로 설정하고, 미국에 협정을 논의하기 위한 협상을 요구했다. 특히 1960년대 초에는 발생한 미군범죄는 한국인들의 반감을 불러일으켰고, 이는 협정체결을 촉구하는 여론으로 이어졌다. 그 중에서도 1962년 1월 6일 나무를 하러 갔던 마을 주민 두 명이 미군병사에 의해 사살 당한 ‘임진강나무꾼피살사건’은 조속히 새로운 협정을 체결할 것을 요구하는 대학생 시위의 촉매제가 되기도 했다. 한국 내 강력한 여론은 미국이 점차 입장을 바꿔 협상에 임하도록 만드는 요인으로 작용했다.

1966년에 비로소 주둔군지위협정이 체결되었다. 지난한 협상 끝에 협정이 체결되기까지는 한국군의 월남전 파병 및 증파와 한일협정 체결을 담보로 한 일종의 정치적 흥정이 존재했다. 형사관할권에 대한 내용만 다루었던 대전협정에 비해 주둔군지위협정은 시설과 구역(제2조, 제3조, 제4조, 제5조), 미군기관에 고용된 한국인 노동자(제17조), 형사재판권(제22조)과 청구권(제23조) 등 주한미군의 권한 전반에 관한 규정을 포괄했다. 특히 쟁점이 되는 한미 양국의 형사관할권이 경합하는 경우에 대하여, 파견국 내부의 문제나 공무집행 중의 문제를 제외하고는 대한민국에 일차적 재판권을 행사할 권한을 규정하였다.(본협정 제22조 3항)

주둔군지위협정은 대전협정에 비하면 외형적으로는 더 진일보한 측면이 있지만, 여전히 불평등한 요소를 많이 포함하고 있다. 주둔군지위협정의 불평등성은 본협정보다도 그에 부가된 부속문서에 기인한 경우가 많았다. 본협정 자체는 미국이 타 주둔국과 맺은 협정과 유사했으나, 본협정에 부가된 3개의 부속문서(‘합의의사록’, ‘동 협정 및 합의의사록에 대한 양해사항’, ‘형사관할권에 관한 한국외무장관과 주한 미국대사관의 교환서한’)가 오히려 본협정의 내용을 크게 제한했기 때문이다. 그렇기에 1966년에 협정이 체결된 이후에도, 주한미군에 의해 한국인의 주권과 인권이 침해당하는 사건이 계속 발생해왔다. 이후 협정은 1991년과 2001년 두 차례에 걸쳐 개정되었다. 그럼에도 여전히 협정에 불평등한 요소들이 남아있기에 한국인의 권리를 침해하는 불평등한 조항들을 고쳐야 한다는 목소리가 나오고 있다.

#### 주한 미군의 법적 지위에 관한 한·미 양국의 협정의 부속문서-개정합의의사록

이 사료는 2001년 개정된 주둔군지위협정(SOFA)의 부속문서인 ‘1966년 7월 9일 서명된 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 개정합의의사록’(약칭 개정합의의사록)이다. 합의의사록이란 이미 존재하는 조약을 수정 또는 보완하는 합의를 가리키며, 국제법상으로는

넓은 의미에서 조약의 범위에 들어가고 국가를 정식으로 구속한다.

1966년 한·미 양국 간의 주둔군지위협정이 맺어진 이후, 해당 협정이 지닌 불평등한 요소들은 자주 지적되어 왔다. 그중에서도 가장 쟁점이 되었던 것은 ‘형사재판권’에 관한 내용으로, 이는 미군과 관련된 범죄가 발생했을 때 이를 처리할 권한에 관한 규정이다. 본 협정에서 형사재판권에 대한 내용을 규정한 제22조 1항 (나)에 따르면, “대한민국 당국은, 합중국 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가족에 대하여 대한민국의 영역 안에서 범한 범죄로서 대한민국 법령에 의하여 처벌할 수 있는 범죄에 관하여 재판권을 가진다”라고 하여, 주둔국인 한국에 일차적 재판관할권을 부여하고 있다. 이러한 본 협정의 규정은 한국의 영토주권을 존중하고 있다.

주둔군지위협정의 본문에서 이처럼 한국의 일차적 형사재판권이 인정되었음에도, 미군범죄가 일어났을 때 재판권을 제대로 행사하지 못한 것은 협정의 부속문서인 ‘합의의사록’, ‘합의 양해사항’, ‘교환서한’의 규정 때문인 경우가 많았다. 결과적으로 한국인에 대한 미군의 범죄가 일어났을 때, 한국은 이에 대해 마땅한 재판과 처벌을 내리지 못하고 미군 범죄에 대해 속수무책으로 방관할 수밖에 없는 일들이 발생했다.

한국의 형사재판권을 심각하게 제약한 규정은 주한미군과 미국에 반감을 키우는 주된 원인이었다. 불평등한 시스템을 유지하는 주둔군지위협정에 대한 비판 여론은 1991년과 2001년 두 차례의 협정 개정을 이끌어냈다. 2001년 개정합의의사록은 그 이전의 합의의사록에서 총 4개 조항(제3조, 제17조, 제22조, 제25조)이 개정되었다. 특히 문제가 되어왔던 제22조 형사재판권에 관한 내용을 살펴보면, 확정판결 이후로 규정되었던 신병인도시기를 기소시로 바꾸면서 피의자의 신병인도시점을 앞당겼다(개정합의의사록 제22조 5항 (다)).

그럼에도 여전히 한계가 남아있는데, 신병인도를 받을 수 있는 대상 범죄를 한정하고, “구금의 상당한 이유와 필요”가 있어야 한다는 기준을 넣었기 때문이다. 이는 신병인도시기를 앞당기며 협정의 불평등성을 낮추고 한국의 사법주권을 회복시킨 개정 조항을 또다시 제약하는 규정이라 볼 수 있다. 그렇기에 2001년 개정 이후에도 주둔군지위협정은 여전히 불평등한 조약이라는 비판을 받고 있으며, 한·미 양국 간의 호혜와 평등을 위해서라도 한국의 주권과 한국인의 인권을 위협하는 불평등한 조약이 개정되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

주한 미군의 법적 지위에 관한 한·미 양국의 협정의 부속문서-합의 양해 사항

이 사료는 2001년 개정된 주둔군지위협정(SOFA)의 부속문서인 ‘대한민국과 아메리카합중

국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정과 관련 합의의사록에 관한 양해사항'(약칭 2001개정 양해사항)이다.

주한미군의 지위와 권한을 규정한 주둔군지위협정은 1966년에 처음으로 체결되었으며, 이 당시 협정에는 '합의의사록', '합의 양해사항', '교환각서'가 부속문서로 첨부되었다. 주둔군지위협정은 한국의 주권과 한국인의 인권을 침해하는 불평등한 요소를 내포하고 있었다. 이에 개정을 요구하는 여론이 계속해서 제기되었고, 그 이후 1991년과 2001년, 총 두 차례에 걸쳐 개정되어 오늘에 이르고 있다.

주둔군지위협정의 불평등한 규정은 본협정보다도 부속문서들에 기인한 측면이 컸기에, 두 차례의 개정 역시 주로 부속문서 위주로 이루어졌다. 1991년에는 본 협정과 합의의사록은 그대로 둔 채 종전의 '합의 양해사항'과 '교환각서'를 폐기하고 이를 새로운 '양해사항'으로 대체하였다. 이전과 비교해 볼 때, 1991년에 추가된 새로운 양해사항은 한국 측의 형사재판권 자동포기조항을 삭제하고, 일차적 재판권 대상범죄를 확대하여 대부분의 범죄에 대한 재판권행사를 가능하게 했으며, 불필요한 시설 및 구역의 반환 등 불평등한 요소를 많이 시정했다. 하지만 이전의 '합의 양해사항'의 불평등한 규정을 그대로 존속시키거나, 많은 문제점을 가지고 있는 '합의의사록'을 그대로 둔 등의 한계를 남겼다.

1991년에 한 차례의 개정이 이루어졌음에도, 1992년 윤금이씨 살해사건, 1995년 충무로 지하철 난동사건 등 미군범죄들이 끊이지 않자, 주둔군지위협정의 전면 개정을 요구하는 목소리가 다시 한 번 수면 위로 떠올랐다. 이에 한·미 양국은 1995년 11월, 협정 개정을 위한 협상을 시작했고, 11차례의 협상 끝에 양국대표는 2001년 1월 18일 개정안에 정식 서명하였다. 서명된 개정안은 같은 해 4월 2일자로 발효되었다. 이때는 본협정의 1개 조항(제22조)과 합의의사록의 4개 조항(제3조, 제17조, 제22조, 제25조), 양해사항의 10개 조항(제2조, 제3조, 제9조, 제13조, 제15조, 제16조, 제17조, 제22조, 제23조, 제26조)에 대한 개정이 이루어졌다. 이에 더하여 '환경보호에 관한 특별양해각서'와 '한국인 고용원의 우선고용 및 가족구성원의 취업에 관한 양해각서'가 추가되었다.

그러나 여전히 형사, 민사, 노무, 시설과 구역, 환경 등 여러 부문에 걸쳐서 불평등한 요소가 남아있으며, 이를 시정하기 위한 협정 개정이 필요하다는 목소리가 나오고 있다. 그중 가장 큰 쟁점이 된 것은 제22조 형사재판권에 관한 내용과 제2조 시설 및 구역에 관한 내용이다. 우선 형사재판권에 관한 내용을 살펴보면, 개정양해사항에서 추가된 규정 중 상당수가 재판 전 피의자의 권리만을 지나치게 보호하고 있다.

한편 개정양해사항에서 시설 및 구역의 관리에 관한 규정을 보면, 더 이상 사용할 필요가 없는 미군기지의 반환을 위해 합동조사를 실시하기로 했다는 점에서 개선을 보였다(개정양해사항 제2조 3항, 제1호). 그러나 현행 시설 및 구역의 공여, 관리, 반환이 형식적으로는 양국이 합의해서 정한다고 했으면서도 사실상 미국에 의해 정해지거나 비공개 합동위원회에서 결정하도록 되어있다는 점은 여전히 불합리한 점으로 볼 수 있다.

특히 시설 및 구역과 관련된 내용에서는, 가장 문제가 많은 본협정을 전혀 개정하지 않은 채 여론의 표적이 되는 표면적인 문제에 초점을 두고 개정양해사항에서 몇 가지 조항을 추가했다는 비판이 제기되었다. 이러한 비판의 연장선상에서, 영토주권의 관점에서 시설과 구역의 공여·관리·반환의 근본적인 문제점을 안고 있는 본협정을 개정해야 한다는 주장이 나오고 있다.

## 미군정 철수 이후 미군사고문단 설치

이 사료는 1950년 1월 26일에 체결된 주한미군사고문단(U. S. Military Advisory Group to the Republic of Korea, 이하 “미군사고문단”)의 설치에 대해 한·미 양국이 체결한 협정문이다. 대한민국 정부 수립 이후 주한미군사고문단이 설치되어 한국에 주둔하게 된 배경은 미국의 대한 군사정책과 한반도 정세 인식을 보아야 한다. 또한 미군사고문단은 향후 한국군의 형성과 증강 과정에 영향력을 발휘하였다.

제2차 세계대전 종전 이후 새롭게 등장한 전세계적 냉전의 대립 구도는 동아시아에서, 특히 분할 점령이 이루어진 한반도에서 첨예화된 형태로 구체화되었다. 1948년에 대한민국 정부가 수립되어 주한미군정이 해소되고 미국이 물러나게 되었지만, 이후에도 미국은 남한에 군사적 개입의 여지와 영향력을 확보해두고자 하였다. 미군사고문단은 주한미군의 철수와 이에 대한 보완책으로서 구상되었으며 최소한의 개입이라는 미국의 정책을 대변하기도 하는 것이었다.

미군사고문단의 주요 기능은 한국군에 대해 자문하고 한국에 이행되는 군사원조를 감독하는 것은 물론 한국군의 편성, 작전, 교육훈련, 군수업무 등 한국군과 관련된 모든 분야에 관여하는 것이었다. 자국의 대한 정책과 한국 내의 정세 변화에 따라 미군사고문단의 활동도 그 범위와 중점을 달리하며 전개되었기 때문에 미군사고문단의 설치는 향후 한국 내에서 한국군의 제도화와 운용이 어떤 방식으로 전개될지 일정부분 예고하는 것과 같았다.

무엇보다 미군사고문단의 창설은 주한미군의 철수 문제와 직접적인 관련이 있었다. 주한미군 철수에 따른 한반도 내 군사적 균형의 변화를 최대한으로 막기 위해 미국은 한국의 경비대를 강화하고 경제·군사 원조를 제공하기로 결정한다. 이러한 방침에 대해 한국 정부는 강한 우려를 내비쳤으나, 주한미군 철수가 현실화되자 한국 정부가 미국으로부터 방위에 대한 약속과 더 많은 군사원조를 받기 위해 노력하는 가운데 실질적인 결과물로 나타난 것이 미군사고문단의 설치인 셈이다.

협정문은 대한민국의 육군과 경찰, 그리고 해안경비대의 조직과 훈련에 있어서 미국의



군사원조를 극대화하는 것을 우선 순위로 두었다. 또한 미군사고문단의 일원은 주한미국 대사관이 부여받은 특권과 면책권에 상응하는 권리를 보장 받았으며, 한국에 주둔하는 동안 소요되는 생활비 등의 비용을 한국 정부로부터 지급 받을 수 있었다.

미군사고문단의 설치로 인해 한국군은 전술훈련의 강화와 체계적인 지휘관 양성을 거듭할 수 있었다. 한국군 창설 이래 최초로 도입된 체계적인 미국식의 교육과 그 수용을 통해 미국은 한국군 내 우호적인 장교단을 양성하고 단기간에 미국의 군사제도를 한국군에 전파하고자 했다.

냉전기에 미국은 신생국의 군대 창설과 발전에 많은 관심을 기울였다. 소련을 구심점으로 형성된 공산권을 견제하기 위해 미국은 비(非)공산권 국가에 적지 않은 군사원조를 이행했고, 한반도에서의 냉전 구도에 대응하기 위해 한국 또한 군사원조의 대상이 되었다. 이러한 군사원조의 주목적은 소련의 팽창정책에 대응한 ‘봉쇄’에 초점이 맞추어져 있었기 때문에 자국의 직접적인 군대 파견 외에도 대상국의 군대 창설과 발전이라는 장기적인 목표가 함의되어 있었다.

결과적으로 미군사고문단의 설치에 소련의 팽창정책에 대한 미국의 ‘최소한의 개입’이 반영된 결과물이면서 동시에 주한미군 철수와 맞물린 보완책이기도 했다. 아울러 재편되는 냉전의 구도에서 한국군의 중요성을 고려한 미국의 전략적 선택이기도 했다는 점에서 한반도 내에서 펼쳐지는 냉전에 대응해 한국군의 ‘미군화’를 시도한 실질적 사례이기도 했다.

### 3.15 부정 선거 지시

이 사료는 1960년 3·15 부정선거를 앞두고 자유당 정부가 경찰관 및 공무원에게 지시한 부정선거 방법의 일부 내용을 담고 있다. 민주당은 오랜 기간 경찰 및 공무원들로부터 정보를 입수하여 1960년 3월 3일 「정부의 부정선거감행방법」이라는 이름으로 발표하였다. 선거에 포섭하기 위한 반대급부, 야당에 대한 내분책, 유령선거인명부 작성, 투표소 관리 및 부정투표, 이중명부 작성, 야당 선거참관인 참석 방해공작 등 실제 3·15 부정선거 당시에 이루어졌던 부정선거 방법이 실려 있다.

3·15 부정선거는 이전 선거부터 예정되어 있었다. 1956년 정·부통령 선거 당시 조봉암의 약진을 목격한 자유당 정부는 야당을 탄압하고, 진보당 사건을 일으키는 등 집권에 방해가 될 세력을 사전에 제거하려 하였다. 그리고 1960년 3·15 부정선거 바로 직전에 치러진 1958년 5·2총선에서 자유당은 총 233석 중 126석을 획득해 과반수를 확보했으나, 민주당 역시 79석을 획득하는 등 약진하였다. 이때 선거에서 여당 후보는 농촌지역에서 우

세하고, 야당 후보는 도시지역에서 우세한 소위 ‘여촌야도’ 현상이 나타났다. 이처럼 점차 우위를 잃어가는 상황에서 이승만과 이기붕을 각각 정·부통령에 당선시키기 위해 자유당은 부정선거를 감행한 것이다.

사료에서 볼 수 있듯 3·15 부정선거는 다양한 방식으로 이루어졌다. 3월 3일 민주당의 폭로에도 불구하고 자유당의 부정선거는 사전에 계획된 대로 진행되었다. 자유당과 내무부는 경찰과 공무원을 활용하여 4할 사전투표, 3인조·9인조 공개투표, 투표인에 대한 심리적 압박, 민주당 선거위원이나 참관인들에 대한 매수 및 테러, 투표함 바꿔치기, 표 바꿔치기 등의 수법을 활용했다. 막대한 선거자금을 살포해 유권자를 매수하거나 동원하기도 하였다. 그 외에도 자유당은 경찰뿐만 아니라 외곽단체들과 여러 비공식적인 폭력조직도 동원하였다. 각종 반공 청년단체 및 관변단체를 통합한 ‘대한반공청년단’이 공공연하게 활용되었으며, 정치깡패들도 음성적으로 동원되었다. ‘대한반공청년단’과 정치깡패는 선거 당일 후보자 및 유권자에 대한 ‘백색테러’를 자행하였다.

선거 결과 이승만은 유효투표 수의 88.7%에 해당하는 966만 3,376표를 얻어 대통령에 당선된 것으로 발표되었다. 이기붕은 유효투표수의 79%에 해당하는 833만 7,059표를 얻어, 184만 3,758표를 얻은 장면을 따돌리고 부통령에 당선되었다. 공권력을 동원한 선거는 쉽사리 이해할 수 없는 비정상적인 결과를 낳기도 했다. 예컨대 당시 대표적 야당 도시였던 대구에서 이기붕 5,000표, 장면 32표라는 비공식 보고를 받은 자유당 선거대책위원회가 놀라는 일도 있었다. 상황이 이렇다보니 국무위원들도 일부 지역의 개표 상황을 지켜보면서 자유당 후보가 85% 또는 97%를 넘지 않을까 우려할 정도였다.

자유당의 노골적인 부정선거가 강행되자, 부정선거 항의 투쟁이 전국적으로 나타났다. 시작은 1960년 2월 28일 대구 시내 고등학생이 주도한 2·28 민주운동이었다. 대구 시내 고등학생들은 부정선거를 규탄하는 한편, 1950년대 내내 누적되었던 학원 민주화 요구를 내걸고 시위를 벌였다. 2·28민주운동은 이후 부정선거 항의 투쟁이 전국적으로 확산되는 계기가 되었는데, 3·15 부정선거 이전까지 서울, 부산, 경기도, 충청도, 전라도, 경북 지역 등 전국에서 시위가 벌어졌다.

그리고 3·15 선거 당일 제1차 마산시위가 발발하였다. 시민과 학생 1만여 명이 모여 시위가 벌어지는 가운데 시위대를 향해 경찰의 발포가 시작되었다. 경찰은 실탄과 최루탄을 무차별 사격하는 등 폭력적으로 시위를 진압하였으며, 이 과정에서 민간인 사상자가 발생했다. 이 소식이 알려지자 시위는 전국적으로 다시금 확산되었으며, 시위는 4월까지 이어졌다. 이 와중에 4월 11일 마산 앞바다에서 제1차 마산시위에서 최루탄에 관통당해 사망한 김주열의 사체가 인양되고, 이에 분노한 마산에서는 제2차 마산시위가 발발했다. 그리고 김주열의 참혹한 죽음과 마산지역에서의 두 차례의 시위는 이후 4·19의 도화선이 되었다.

## 서울대학교 문리대 학생의 4.19 선언문

이 사료는 4·19 혁명 당시 서울대학교 학생들이 발표한 선언문이다. 서울대학교 학생 신문 「새 세대」의 주간 겸 편집장을 맡고 있던 문리과대학 3학년 이수정이 선언문을 작성하였다. 필사본은 현재 서울대학교 도서관에서 온라인으로 열람할 수 있다. “상아의 진리 탐을 박차고 거리에 나선 우리는 질풍과 같은 역사의 조류에 자신을 참여시킴으로써 이성과 진리, 그리고 자유의 대학정신을 현실의 참담한 박토에 뿌리려 하는 바이다”로 시작하는 선언문은 “民主主義를 僞裝한 白色專制에의 抗議를 가장 높은 榮光으로 우리는 自負한다”며 투쟁의 대의를 설명하였다. 이어서 “나이 어린 학생 김주열의 참시를 보라!”며 분노를 호소하고 “자유는 비결은 용기일 뿐”이라며 서울대학교 학생들의 시위 참여를 독려하고 있다.

대학생은 4·19 혁명의 주요 동력이었다. 시위의 시작은 고등학생에서 시작하였으나, 확대 과정에는 대학생이 있었다. 1960년 4월 18일 정오, 고려대학교 학생이 교문 밖을 나서 당시 국회의사당 앞에서 “기성세대는 자성하라”, “마산사건의 책임자를 즉시 처단하라”는 구호를 내걸고 시위하였다. 시위 후 학교로 돌아가는 중 정치깡패들이 학생들을 습격했으며, 이는 다음 날 조간신문에 크게 보도되었다. 이 사건은 4·19 혁명의 직접적인 기폭제가 되었다. 이미 여러 날 전부터 학교별로 은밀히 시위를 준비해온 서울대, 연세대, 건국대, 중앙대, 경희대, 동국대, 성균관대 등 10여 개 대학생은 물론, 시위 계획이 아직 없던 학교의 학생들까지 보도를 접하고 분노하였다. 그 결과 4월 19일 서울 시내 대학생들이 일제히 시위에 나섰다.

1960년 4월 19일 서울대학교 문리대 학생들의 선언문이 붙는 것과 동시에 서울대생, 대성고생, 동성고생 등이 시위를 시작했고, 고려대, 건국대, 동국대, 성균관대, 연세대 학생들이 차례로 시위에 가담했다. 중앙대, 경기대, 한국외대, 단국대, 국학대, 국민대, 서라벌예술대, 가톨릭대, 숙명여대 학생 등도 합류했고, 뒤이어 학교 조치된 서울시내 고등학생, 중학생도 합류했다. 시위 군중의 숫자는 10만을 넘어섰는데, 이를 진압하려던 경찰의 발포로 수많은 학생이 사망하거나 부상당했다. 사태가 악화되자 정부는 서울시 일원에 계엄령을 선포하고 군대를 투입했으나 다음날 새벽이 되어서야 소강상태로 접어들었다.

시위는 서울에서만 아니라 전국에서 일어났다. 부산, 광주, 대구, 청주 등지에서 대학생, 고등학생의 시위가 벌어졌으며, 각지에서 경찰과의 충돌이 일어났다. 다만 대전, 대구, 전주, 청주, 인천 등에서는 경찰이 발포하지 않아 희생자가 생기지는 않았다. 21일까지의 집계에 따르면 이날 시위로 전국적으로 사망한 사람은 부상자 사망을 포함해 서울 104명(경찰 3명 포함), 부산 13명, 광주 6명 등이었다. 이후에도 시위는 계속되었으며 4월 25일 대학교수들의 시위가 벌어지고, 다음날 26일 이승만 대통령이 대통령직 하야성

명을 발표하면서 마무리 되었다.

대학생은 4·19 혁명의 전개과정에서 중요한 주체로서 역할하였다. 이는 1950년대 대학생들이 정치적으로 성장한 덕분에 가능했다. 1950년대 대학생은 8천 명 정도에서 10만 명에 육박할 정도로 양적으로 팽창하였으며, 사회적 엘리트로 우대받았다. 이들은 축제와 토론회 등 다양한 행사와 문화를 체득하면서 대학별로 집단정체성을 획득할 수 있었다. 그 외에도 대학생들 통제하고 관제데모에 동원하기 위해 조직된 학도호국단의 경험이 역으로 4·19 혁명 당시에 활용되기도 하였다.

한편, 4·19 혁명의 경험은 이후 학생운동의 자양분이 되었다. 대학생들은 4·19 혁명 이후 대학 내 학원 민주화운동을 벌이는 한편, 각종 계몽운동을 벌이면서 사회적 참여를 확대하였다. 또한 민족통일전국학생연맹을 조직하고 남북학생회담을 제안하는 등 6·25전쟁 이후 금기시되었던 통일운동을 재개하였다. 이러한 경험들은 5·16 군사정변 이후 본격적인 학생운동이 등장하는 기반이 되었다.

#### 4·19 혁명 때 대학 교수단의 시국 선언문

이 사료는 4·19 혁명 당시 대학교수단이 1960년 4월 25일 발표한 시국선언문이다. 이 선언문에서 대학교수단은 자유당 정부의 부정선거와 반민주적 행위를 비판하면서 4·19에 참여한 학생들의 대의를 비호하고 있다. 동시에 대학교수로서 “학원의 정치도구화를 포기하라”거나 “곡학아세하는 사이비 학자와 정치도구화된 소위 문화, 예술인을 배격한다”며 학원 민주화와 관련된 요구를 담고 있다.

그러면서도 격화되는 상황을 수습하려는 모습도 보여준다. “공산도배들이 제군들의 의거를 백퍼센트 선전이용하고 있다는 사실을 경계”하라고 주의시키고, 이남에서는 “반공의 명의를 남용하는 방식으로 제군들이 흘린 피의 정치도구화를 조심하라”며 학생들의 시위가 이남과 이북에서 동시에 이용될 수 있다는 점을 환기시키고 있다. 그리고 바로 이어서 “학생들은 흥분을 진정하여 이성을 지켜서 극히 학업의 본연으로 돌아오라”고 권유하며 4·19의 흥분을 가라앉히려 노력했다.

대학교수단의 시국선언과 시위는 이승만 대통령의 하야에 마지막 방아쇠 역할을 했다. 대학교수들의 움직임은 4월 20일부터 시작되었다. 이종우(고려대), 이희승(서울대), 정석해(연세대), 조윤제(성균관대) 등 주동교수들은 4월 25일 오후 3시 서울대 의대 구내에 있는 서울대 교수회관에서 전체 대학 교수회의를 열기로 결정했다. 예정된 시간이 되고 교수들이 모인 가운데, 이희승 등 9명이 시국선언문을 작성하였으며 시국선언문이 만장일치로 채택되고 258명 전원이 서명하였다. 그리고는 “학생의 피에 보답하라”는 플랜카

드를 앞세우고 거리로 나섰다. 교수들이 시위를 벌이자 학생들과 시민들이 뒤따랐고, 종로 화신백화점 앞에 이르렀을 때는 약 1만 명을 헤아렸다. 이후 교수단은 당시 국회의사당 앞에 도착하여 시국선언문을 다시 한 번 낭독하고 만세삼창과 애국가를 부른 후 해산하였다. 그리고 교수들의 시위는 4월 19일 당일의 시위를 넘어서는 대규모 시위의 도화선이 되었다.

교수단의 시위가 끝난 후 군중은 흩어지지 않고 탱크를 앞세워 시위대를 강제해산시키려던 계엄군에 맞섰다. 시위대의 숫자는 점차 불어나자 계엄군은 최루탄을 쏘기 시작하였으나, 자연스레 시위대가 계엄군이 뒤쫓였다. 함께 애국가를 부르고 시위대 소년들이 탱크 위에 올라가 “국군 만세”를 외치는 모습이 연출되었다. 시위대 일부는 이기봉의 집에 몰려갔으며, 다른 시위대는 정치깡패였던 임화수와 이정재의 집을 파괴하기도 했다. 이 과정에서 진압하러 온 계엄군을 시위대가 환호와 박수로 맞아 계엄군이 어찌할 바를 몰라 그냥 서 있기도 했다. 이날의 시위는 서울뿐만 아니라 마산, 춘천, 진주에서도 벌어졌다.

다음날인 4월 26일에도 시위는 이어졌으며 약 10만 명이 넘는 군중이 모여 시위하였다. 결국 이승만 대통령은 외무부장관 허정과 계엄사령관 송요찬, 주한미국대사였던 월커 매카나기(Walter McConaughy)의 권고를 받아들여 하야성명을 발표하였고 4·19 혁명은 막을 내렸다. 이처럼 대학교수단의 시국선언과 시위 직후 이승만 대통령의 하야성명이 있었다는 점을 보면, 대학교수단의 시국선언은 4·19 혁명이 마무리되는 직접적인 계기로 작용했다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 대학교수단의 시국선언은 자유당 정부를 향한 것이기도 했지만, 동시에 시위에 앞장섰던 대학생과 시위 군중을 진정시키기 위한 것이기도 했다. 실제 대학생들은 이승만의 하야성명 직후 질서 수습을 외치며 흥분한 군중을 가라앉히려고 노력했고, 학생들은 빗자루를 들고 나와 거리를 청소하기도 했다.

동시에 이러한 모습은 급진화되고 있던 4·19 혁명을 온건화하고 도시하층민과 같은 또 다른 4·19 혁명의 주체들을 잊혀지게 하는 계기가 되었다. 실제 4·19 혁명은 주로 학생들에 의해 주도되었지만, 하층 노동자와 무직자 등 도시하층민의 참여가 두드러졌다. 이들은 4·19 혁명 기간 동안 소위 ‘밤시위’를 주도하며 각종 시설과 관공서를 파괴하는 등 시위를 격화시키기도 했다. 대학생들은 이들의 과격한 행동을 ‘파괴’와 ‘혼란’으로 인식하고 공동체 질서 확립을 외치며 ‘질서유지반’을 결성하는 등 상황을 수습하려 하였다. 이런 과정에서 ‘밤시위’를 주도했던 도시하층민은 4·19 혁명의 또 다른 주체로서 인정받지 못하고 잊혀졌다.

## 이승만 대통령 하야 성명

이 사료는 1960년 4월 26일 이승만 대통령이 발표한 하야 성명이다. 대통령기록관에서 육성을 직접 청취할 수 있다. 성명의 내용을 살펴보면 이승만 본인의 대통령직 사임, 정부통령선거의 재선거, 이기붕의 공직 사퇴를 담고 있다. 다만, “국민이 원하면”이라는 단서를 달고 있다는 점, “국민이 원하는 것만 알면”, “보고를 들으면”이라고 말하며 일정하게 본인의 책임을 회피하는 듯한 모습도 보이고 있다는 점을 알 수 있다.

4.19 혁명이 진행되는 동안 자유당 정부는 강경한 대응으로 일관했다. 제1차 마산시위를 시작으로 4.19 혁명 기간 내내 자유당 정부는 경찰의 실탄 사격 및 최루탄 사용을 허용했으며, 4월 19일 당일에는 서울시 일원에 계엄령을 선포해 시위 진압에 군을 개입시켰다. 4월 20일에는 이승만 본인이 불평의 주요 원인이 있으면 다 시정될 것이라는 요지의 담화를 발표하였지만, 이 역시도 부정선거를 인정하지 않았으며 사태 해결에 대한 대책을 제시하지 않았다. 시위 군중은 납득할 수 없었으며 상황은 악화일로에 있었다.

자유당 정부가 일련의 수습책을 내놓았으나 상황은 진정되지 않았다. 21일 국무위원과 자유당 당무위원이 일괄 사표를 제출했으나 이렇다 할 수습책이 제시되지는 않았다. 22일 일부 국무위원이 이기붕의 부통령 당선 사퇴를 제의하고, 다음날 이기붕이 당선 사퇴를 “고려”한다는 모호한 내용의 사퇴서를 발표해 파문을 일으키기도 했다. 24일에는 이기붕이 부통령 당선 사퇴는 물론이고 국회의장 등 모든 공직에서 사퇴하겠다고 발표하였다. 자유당의 대응은 이승만의 대통령직은 유지하고 이기붕을 퇴진시키는 선에서 사태를 수습하려는 수준에 그쳤다. 4월 25일에는 대학교수단의 가두시위 후 전반적 시위 양상이 격화되고, 민주당은 이승만 하야 및 정부통령 재선거 실시안을 긴급동의로 국회에 제출하였다. 상황이 이렇게 되자 이승만은 4월 26일 하야 성명을 발표하였다. 같은 날 오후 국회는 이승만의 즉시 하야, 정부통령 선거 재실시, 내각책임제 개헌, 개헌 후 총선거 실시 등의 결의안을 통과시켰다.

이승만의 하야에서 고등학생과 대학생은 비롯한 시민들의 시위는 결정적 역할을 하였다. 그러나 그 과정에서 군과 미국의 변화 역시 일정하게 영향을 미쳤다는 점 역시 간과할 수 없다. 계엄사령부의 경우 시위 진압에 앞장섰으나, 일부 시위 현장에서는 계엄군이 진압을 주저하는 모습을 보이는 등 입장의 균열이 일부 확인된다. 20일에는 시위대 대표를 중앙청으로 데려가 국무위원과 시위대의 대화를 종용하였으며, 송요찬 계엄사령관 역시 시위대 대표들과의 대화를 ‘진언’하는 등 조정 역할을 자임하기도 했다. 또한 26일에는 시민·학생 대표 5인과 이승만의 면담을 주선하기도 하였다.

미국의 압력은 이승만의 하야에 있어서 보다 직접적인 영향을 미쳤다. 3.15부정선거에 대해 애매한 태도를 보이던 미국은 4.19 목격 후 입장을 선화했다. 매카나기(Walter P. McConaughy) 주한 미국대사는 19일 정당한 불만의 해결을 희망한다는 요지의 공식성명을

발표하고 경무대를 방문했다. 미국 국무부는 4월 20일 기자들에게 미국 국무부가 양유찬 주미 대사를 불러 현재의 시위는 자유국가에 적합하지 않은 선거 행위와 탄압 수단에 대한 민중의 불만을 반영하는 것이라 지적하고, 민주적인 제 권리를 보호하기 위한 필요하고 효과적인 조치를 취하도록 요구했다고 밝혔다. 이날 미국 국무부는 민주화를 촉구하는 성명서를 발표하였다. 이후에도 매카나기 대사는 4월 26일 송요찬 계엄사령관이 요구하는 학생 면담을 이승만이 받아들이고, 정부통령 재선거 문제와 함께 이승만의 장래 역할에 대해 숙고할 것을 권고했다. 그리고 이승만과 시민·학생 대표의 면담이 끝난 후 매카나기와 매그루더(Carter B. Magruder) 주한미군사령관이 다시 한 번 이승만을 만나 하야 결정에 대해 찬사를 던졌다. 물론 계엄군과 미국의 이 같은 역할은 4·19 국면의 변화에 있어서 결정적 계기는 아니다. 그러나 이승만의 하야를 이끌어 내는데 있어서 일정한 영향을 미쳤으리라 짐작해볼 수 있다.

한편 하야 이후 이승만은 경무대에서 이화장으로 돌아갔으며, 5월 29일 김포공항에서 비밀리에 하와이로 떠났다. 4월 28일 새벽에는 경무대 관사에서 이기봉 일가가 이기봉의 아들이자 이승만의 양아들이었던 이강석에 의해 살해되었다. 이강석은 살해 후 자살하였다. 1961년 5·16 군사쿠데타 이후 이승만은 한국으로 돌아오기를 희망하였으나 박정희의 반대로 귀국하지 못하고, 1965년 7월 19일 하와이에서 세상을 떠났다.

## 민주당 정부 장면 국무총리의 국회 시정연설

이 사료는 장면(張勉, 1899~1966) 총리가 1960년 9월 30일 민의원(民議院) 제37회 본회의의 25차 회의에서 한 시정연설로, 제2공화국 수립 이후의 주요 정부 방침을 발표한 내용이다. 장면은 이를 통해 제2공화국의 외교노선과 정책노선 등을 제시하고 있다. 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 유엔 가입과 유엔 회원국가의 지지를 획득하기 위한 외교노선이다. 1960년을 전후하여 많은 아시아와 아프리카 신생국가들이 유엔에 가입하기 시작했는데 이들은 유엔총회의 결의에 영향력을 발휘할 수 있었다. 이에 대해 장면 정권은 유엔 감시 하의 남북한 총선거라는 방안을 고수하는 한편 주권을 존중하는 한에서만 유엔총회의 결의를 존중하겠다는 뜻을 밝혔다. 이는 4·19 혁명 이후 혁신세력을 중심으로 확산되고 있던 중립화 통일론과 남북협상론에 대한 대응책이자, 유엔총회를 둘러싸고 국제 외교무대에서 벌어지고 있던 남북의 정통성 경쟁의 일환이었다.

둘째, 감군(減軍)을 비롯한 군대 개혁이다. 제2공화국은 경제 수준에 비해 너무 많은 군인의 수를 줄여 그 재원을 경제 개발 자금으로 투입하고 군인의 처우를 개선하고자 했다. 이는 당시 육사 8기를 중심으로 일어나고 있던 정군(整軍) 운동에 대한 대응이기도 했

다. 정군 운동은 군대 상층부의 부패를 바로잡자는 운동이었다. 그러나 남북대치 상황에서 불안을 초래할 수 있는 감군과 정군 등에 대해 미국은 반대하는 입장이었다.

셋째, 국민의 자유와 권리를 보장하는 일이었다. 제2공화국은 국민의 기본권 보장을 강화하여 자유를 최대한으로 신장하였다. 종래는 거주·이전의 자유, 통신의 비밀, 언론·출판·집회·결사의 자유 등을 제한하는 법률을 제정할 수 있는 헌법 조항을 두었으나, 제2공화국에서는 그러한 법률이 제정될 수 있는 여지를 배제하였다. 다만 학생들과 혁신계의 통일운동이 활발해지자 장면 정권은 1961년 3월 반공법과 데모규제법을 제정하여 이에 대처하고자 했다.

이승만 정권에서 벌어졌던 경찰의 정치 개입 방지도 제2공화국의 중요한 과제였다. 경찰의 중립화는 국가기구와 대중단체의 정치적 예측을 방지하기 위한 하나의 장치였다. 미국도 경찰의 효율화와 더불어 비정치화를 경찰개혁의 중요한 목표로 설정하면서 경찰 중립화 구상에 동의하였다.

마지막으로 제2공화국은 경제 제일주의를 내세웠다. 장면 정권은 인프라 조성사업으로 전력을 중시했고, 중소기업 육성에 힘을 기울였다. 특히 경지 정리, 관개 및 배수, 산림 녹화, 댐 건설 등 국토 개발 사업을 의욕적으로 추진했다. 1961년 4월 말쯤에는 계획성 있는 경제개발 추진을 위한 경제개발 5개년 계획을 완성했다.

제2공화국은 이전 이승만 집권기나 이후 군사정권 시대와 비교하여 자유를 많이 누릴 수 있었고, 민주주의도 상당한 폭으로 실현된 시기였다. 언론과 야당의 활동은 자유로웠고, 학생들의 통일운동 등도 활발하게 전개되었다. 그러자 제2공화국은 과거 자신들이 중심이 되어 개정하였던 국가보안법을 보강하려는 등 통제를 강화하고자 했다. 이는 민주적 권리의 신장 등 자유민주주의의 발전을 열망하는 4·19혁명의 분위기와 정면으로 배치되는 것이었다. 결국 제2공화국은 5·16 군사정변으로 붕괴되었고 이후 자유민주주의는 더욱 위축되었다.

#### 이승만 정부의 반민주행위 처벌을 위한 제4차 헌법개정

이 사료는 1960년 11월 29일에 공포된 제4차 개정 헌법 내용이다. 헌법 개정안은 3·15 부정선거 관련자, 특정 지위를 활용하여 반민주적 행위를 한 자, 지위 또는 권력을 이용하여 부정한 방법으로 재산을 축적한 자를 처벌하기 위해 이루어졌다. 이를 처리하기 위해 특별재판소와 특별검찰부를 둘 수 있다는 내용도 규정하였다.

4·19 혁명 이후 허정(許政, 1896~1988) 과도정부는 부정을 강요한 고위 책임자와 국민에게 잔혹 행위를 한 자로 처벌대상을 제한하여 3·15 부정선거 관련자 처벌을 최소화하고



자 했다. 또한 허정은 불법적인 일체 행위를 봉쇄하는 혁명적 정치 개혁을 비혁명적 방법으로 단행하겠다고 천명했다. 뒤를 이은 장면(張勉, 1899~1966) 정권도 부정선거 원흉의 처리 문제에 소극적이었다.

부정선거 처리 여론이 격화된 것은 1960년 10월 8일 6가지 사건의 피고인에 대한 법원의 판결 때문이었다. 6가지 사건은 4·19 발포명령사건, 장면 저격사건, 정치깡패사건 등이승만 정권기 일어났던 대표적인 부정행위들이었다. 이날 법원은 부정선거 사범으로 사형이 구형되었던 9명 가운데 서울시경 국장 유충렬과 서울시 경비과장 백남규에게만 사형과 무기징역형을 각각 선고하였다. 하지만 증인의 진술이 일관되지 않거나 신빙성이 떨어지고 증거가 불충분하다는 이유로 내무장관 홍진기(洪璉基, 1917~1986), 치안국장 조인구, 경무대 비서실장 곽영주(郭永周, 1924~1961), 고려대학교 학생 습격 사건과 관련이 있는 정치 깡패 신도환(辛道煥, 1922~2004), 임화수(林和秀, 1921~1961) 등에게는 무죄 또는 가벼운 형을 선고하였다.

판결에 흥분한 4·19 혁명 희생자 유가족과 부상자들은 국회의사당을 점거하고 특별 소급 입법 제정을 요구하였다. 이러한 상황에서 부정선거 주모자들과 부정축재자를 처벌할 헌법적 근거를 마련하기 위한 제4차 헌법개정이 이루어졌다.

특별검찰부는 1961년 1월 중순에야 수사 활동에 들어갔지만 정부의 비협조 등으로 일은 제대로 진행되지 않았다. 2월 28일 공소 시효가 끝났을 때 특검이 입건한 250여 건 가운데 기소 중지는 무려 180여 건이었다. 1961년 4월 17일 특별재판소가 부정선거 실행에서 핵심 역할을 했던 내무부 관련자들에 대한 1심 판결을 내렸다. 최인규(崔仁圭, 1919~1961)에게는 사형이, 이강학(李康學, 1924~2006)에게는 징역 15년이 선고되었다. 그러나 곧 5·16 군사 정변이 발발하여 특별재판소 재판은 중단되었다.

부정축재자 처벌도 쉽지 않았다. 한국경제협의회, 대한상공회의소 등이 부정축재자 처벌을 공격했고, 1961년 4월 참의원에서는 법을 대폭 수정했다. 이 법은 “3·15 부정선거를 위하여 자진 300만 환 이상을 제공한 자”로 처벌 대상을 규정했다. 부정축재특별처리법은 1961년 4월 10일에야 국회를 통과하였다.

5·16 군사정변 이후 군부정권은 1961년 6월 21일 「혁명재판소 및 혁명검찰부 조직법에 관한 임시조치법」을 공포하였다. 부정선거 책임자와 경무대 앞 발포 책임자 등 반민주 행위자는 이 법에 따라 5·16 군사정변 주도 세력의 내분 과정에서 발생한 이른바 ‘반혁명 사건’ 관련자, 장면 정권 시기에 통일 운동과 진보적 사회운동을 했던 혁신계 인사 등과 함께 재판받았다. 그러나 부정선거 관련자들은 장기형을 선고받았음에도 대부분 1962, 1963년에 석방되었다. 1961년 10월 26일에는 부정축재처리법이 개정되어 부정축재 기업인이 공장을 건설해 그 주식을 납부함으로써 부정축재 금액을 대신할 수 있게끔 했다.

발췌 개헌

이 사료는 1952년 7월 7일 개정된 헌법의 전문에 해당한다. 1948년에 처음으로 만들어진 ‘제헌헌법’ 이후 처음으로 이루어진 헌법 개정이었다. 시기는 6·25전쟁중이었고 당시 한국 정부의 임시수도였던 부산에서 진행되었다. 개헌의 핵심 목적은 제53조에도 나와 있듯이, 국민에 의한 대통령의 직접 선거였다. 첫 번째 개헌을 이른바 “발철헌법”이라고도 한다. ‘발철헌법’이라는 단어가는 당시 진행된 개헌의 주요 진행 과정과 특징을 보여준다. ‘발철헌법 개헌안’은 직선제 개헌안과 내각제 개헌안의 일부가 모두 혼합되어 있어서 붙여진 명칭으로, 그 핵심은 대통령 직선제와 국회 양원제의 실시였다.

이러한 개헌이 추진된 배경으로 우선 정부와 국회의 대립이라는 정치적 상황이 있었다. 초대 대통령 이승만(李承晩, 1875~1965)은 당선 이후 거듭된 실정으로 논란의 대상이 되었고, 이는 1950년 5·30총선에 반영되었다. 6·25전쟁이 발발하기 직전에 실시한 총선에서 무소속을 포함하여 이승만에게 비판적인 성향의 인사들이 대거 당선되어 국회에 진출한 것이다. 전체 국회의원 의석 210석 중 재선 의원의 수는 31명에 불과하였으며, 이전의 1948년 제헌 선거에서 남한만의 단독 정부 수립을 반대했던 인물들 또한 다수가 당선되었다. 물론 직후 발생한 한국전쟁의 혼란의 와중에 적지 않은 수의 국회의원들이 실종되거나 납북되는 등의 사태가 있었지만, 여전히 이승만에게 비판적이거나 중립적인 입장에 있었던 의원들이 국회의 상당 부분을 구성하고 있었다. 이러한 상황에서 국회에서 간선제로 대통령을 뽑는 것은 이승만이 원하지 않는 상황이었다.

또한 이승만 정부가 사회 전체적으로 반감을 얻고 여론이 악화된 것도 있었다. 전쟁 중에 연이어 발생한 국민방위군 사건과 거창양민학살사건은 정부의 무능함을 보여주는 이슈였다. 중공군 참전에 대응한다는 명분 하에 대규모로 징집된 장정들 중 다수가 관련자들의 예산과 물자 착복으로 인해 사망한 국민방위군 사건, 그리고 국군 제11사단이 거창에서 자행한 양민학살과 같은 실정이 밝혀지면서 이승만 정부에 대한 비판은 격화되었다. 심지어 진상 조사를 위해 거창으로 향하던 국회 조사단이 인민군으로 위장한 국군에 의해 습격받는 사건까지 발생하면서 국회의 비난과 불만 또한 더욱 고조되었다. 때마침 대통령 선거의 시기가 가까워지면서 정국의 주도권을 둘러싼 갈등이 본격적으로 표면화되었다.

기존의 간선제 방식으로는 대통령 재선이 어렵다고 판단한 이승만은 1951년 11월 대통령 직선제 개헌안을 제출하였다. 하지만 이승만에게 비판적인 성향의 의원들이 다수였던 국회에서 해당 개정안은 찬성 19표, 반대 143표라는 압도적인 결과로 부결되었고, 정상적인 방법으로는 대통령 재선이 불가능하다는 것을 확인한 이승만은 관제 데모와 같은 비상식적인 수단을 동원하기 시작하였다. 1952년 4월 17일 국회의원 전체 의석의 3분의 2에 해당하는 123명의 국회의원의 내각책임제 개헌안 제출은 이승만의 이러한 움직임에 대한 대응이자 향후 정국의 주도권을 확보하려는 시도였다.

서로 다른 성격의 개헌을 추진하면서 발생한 갈등은 갑작스럽게 계엄령이 선포되면서 더욱 격화되었다. 5월 25일 0시를 기해 전북과 전남, 그리고 경남에 계엄령이 선포되었고, 경남 지역의 계엄사령관으로 이승만이 신임하는 인물이자 이후 육군 헌병사령관을 역임한 원용덕(元容德, 1908~1968)이 임명되었다. 계엄령 선포의 명분은 후방 지역에 출몰한 무장 공비 소탕이었다. 하지만 이는 어디까지나 명분에 불과하였으며, 실질적인 목표는 개헌안의 통과였다. 5월 27일 오전에는 국회의원 47명이 타고 있었던 국회 통근 버스가 헌병대에 의해 저지되어 본부로 견인되었고 연행된 국회의원 중 일부에게 국제공산당 관련 혐의가 씌워졌다. 국회는 계엄령의 해제와 구금된 국회의원의 석방을 요구하였으나, 이승만 정부는 군경과 청년단 등을 동원하여 폭력적으로 이들을 위협하였다.

이른바 부산정치파동으로도 불리는 이 사건은 전쟁 중에 일어난 촌극이자 이승만의 정치적 이익을 위한 폭압적 행태가 빚어낸 결과였다. 이는 당시 한국에 깊숙이 개입하고 있었던 미국도 납득하기 어려운 불법적인 시도였다. 주한 미국 대사를 통해 이승만 정부에게 압력을 행사한 미국 정부는 국회를 해산할 수도 있다는 이승만 정부의 엄포에 맞서 이를 ‘돌이킬 수 없는 조치’로 지칭하며 경고하였다. 이러한 상황에서 국회와 이승만 측이 내놓은 두 개헌안을 절충한 소위 발체 개헌안이 제출되었으며, 이는 사태의 수습과 종식을 의미하는 것이었다. 결과적으로 해당 개헌안이 통과되면서, 이승만은 국민이 직접 대통령을 뽑는 직선제의 형식을 통해 대통령에 재선될 수 있었고 이는 이승만의 장기 집권을 알리는 서막이었다.

## 사사오입 개헌

이 사료는 1954년 11월 29일 개정된 헌법의 전문에 해당한다. “발체 개헌”으로 불리는 1952년의 1차 개헌이 이루어진 이후 두 번째로 추진된 1954년의 개헌은 통과되는 과정에서 사사오입의 논리가 주장된 관계로 “사사오입 개헌”으로도 지칭된다. 앞선 발체 개헌이 이승만(李承晩, 1875~1965)의 대통령 재선을 목적으로 시도된 것이었다면, 사사오입 개헌은 이승만의 중임 제한을 철폐하여 사실상 영구적인 대통령 출마를 가능케 하기 위한 것이었다.

기존 헌법의 제55조에 의하면, 대통령은 재선에 의하여 1차 중임할 수 있었다. 이는 곧 두 번 이상의 임기가 불가능하다는 의미였다. 차기 정부통령 선거가 1년 남짓 남은 시점에서, 이승만은 이미 두 번째 임기를 거의 다 채운 상태였기에 더 이상의 대통령 출마는 헌법을 위반하는 행위나 다름이 없었다. 이와 같은 상황에서 이승만은 또다시 대통령에 출마하기 위해 재차 헌법을 개정하고자 했고, 사사오입 개헌은 그 결과였다.

하지만 과거 발체 개헌 당시 폭력적인 방식으로 헌법을 한 차례 개정한 바 있었던 이승

만 정부로서는 또다시 이전과 같은 방법을 반복할 수는 없었다. 결국 정상적인 절차로 헌법을 개정하기 위해 이승만 정부는 개헌안의 통과에 필요한 의석수를 확보하기 위하여 총력을 기울였다. 반년 전의 1954년 5월에 실시된 제3대 총선에서 정부 여당인 자유당은 사상 처음으로 전체 의석의 과반수를 차지하였다. 하지만 이것만으로는 개헌안 통과에 충분하지 않았다. 이승만 정부와 자유당은 개헌선인 3분의 2에 해당하는 의원들의 찬성표를 확보하고자 하였다. 무소속 의원들에 대한 위협과 회유를 병행하는 ‘의원포섭공작’은 이러한 목표를 달성하기 위한 수단이었다. 그리고 야당세력을 압박하고자 했는데, 이러한 상황에서 1954년 10월 이른바 ‘뉴델리 밀회사건’이 등장하여 정치권의 이슈가 되었다. 당시 야당인 민국당의 선전부장 함상훈(咸尙勳, 1903~1977)이 1953년 7월 신익희(申翼熙, 1894~1956)가 인도 뉴델리에서 한국전쟁 때 납북된 조소앙(趙素昂, 1887~1958)을 비밀리에 만났다는 내용의 성명서를 발표한 것이다. 이 사건으로 자유당은 안보 분위기를 고조시켰고, 개헌안 추진에 더욱 박차를 가했다. 이승만 정부와 자유당 세력은 이제 충분히 개헌안을 통과시킬 수 있는 분위기가 되었다고 판단하였다. 1954년 11월 18일, 개헌안이 국회 본회의에 상정되었다. 개헌안의 취지에 대해 발언한 자유당 의원 이재학(李在鶴, 1904~1973)은 해당 개헌안의 목표가 대통령 중임제한 철폐임을 명백히 밝혔다. 이후 이에 대한 질의응답이 며칠 동안 진행되었고, 11월 27일 개헌안에 대한 투표가 실시되었다. 하지만 개헌안은 예상과 달리 한 표 차로 부결되었으며, 이승만의 영구집권 시도 또한 좌절로 끝나는 듯했다. 그런데 다음날, 자유당은 결과에 이의를 제기하며 해당 개헌안은 가결되었음을 주장하였다. 이들이 제시한 근거는 ‘사사오입(四捨五入)’의 원리였다. 개헌을 위해서는 당시 국회의원 전체 의석수인 203명의 3분의 2에 해당하는 136명이 찬성을 해야 하는데, 하루 전의 투표에서 찬성표는 135명이었다. 자유당은 바로 이 지점을 언급하며 사람은 소수점일 수 없으므로 사사오입하여 0.33을 삭제한 135를 3분의 2로 봐야 하며, 이러한 논리에 따르면 결국 개헌안은 가결이라는 것이었다.

전날에 부결되었던 개헌안이 다음날 가결로 뒤바뀐 황당한 사태에 대해 야당은 격렬하게 반발하였다. 이철승(李哲承, 1922~2016), 곽상훈(郭尙勳, 1896~1980) 등의 야당 의원들은 개헌안의 가결을 선포하는 당시 국회 부의장 최순주(崔淳周, 1902~1956)에게 격렬하게 항의하였으며, 이들을 포함한 다수의 국회의원들이 헌법 수호를 위한 투쟁을 선언하며 저항하였다. 비판과 반발은 정치권뿐만 아니라 학계와 언론계에서도 제기되었다. 대법원장 김병로(金炳魯, 1887~1964)와 헌법학자 유진오(兪鎭午, 1906~1987) 등은 사사오입의 논리가 부당함을 강조하며 개헌안의 부결을 주장하였다. 이렇듯 개헌에 대한 격렬한 비판이 곳곳에서 제기되었지만, 이승만의 영구집권을 향한 정부 여당의 집념을 막지는 못했다. 결국 11월 29일 야당 의원들이 총퇴장을 하고 여당 의원들만 참여한 상태에서 개헌안의 통과가 선포되었다.

사사오입 개헌은 초대 대통령의 중임제한 철폐 외에도, 주목할 만한 변화를 수반하였다. 먼저 기존의 국무총리제가 폐지됨에 따라 대통령의 권한이 더욱 강력해졌으며, 이는 사

실상 영구집권의 기반을 마련한 이승만의 권력 강화에 긍정적인 요인으로 작용하였다. 한편 여당이었던 자유당에게도 사사오입 개헌은 중요한 의미를 내포하고 있었다. 이는 역시 제55조에 명시되어 있는 대통령 궐위(闕位 : 어떤 직위나 관직 따위가 빈) 시 부통령의 권한 승계 조항과 관련이 있었는데, 당시 80세에 가까웠던 고령이었던 이승만의 유고를 염두에 둔 것이었다. 즉, 자유당은 해당 조항을 통해 이승만 사망 이후의 정국을 대비하고자 했던 것이다. 물론 이는 차후 선거에서 자유당의 부통령 후보인 이기붕(李起鵬, 1896~1960)이 당선되어야 가능한 계획이었으며, 1956년에 실시된 선거에서 민주당의 장면(張勉, 1899~1966)이 이기붕을 꺾고 부통령으로 당선되면서 자유당의 계획은 수포로 돌아갔다.

## 2.28 민주 운동

이 사료는 1960년 2월 28일 대구에서 학생들이 주도로 발생한 민주운동의 결의문이다. 2·28민주운동과 해당 결의문의 배경에는 정권 말기 이승만 정부의 통치와 한국 사회의 분위기가 반영되어 있다. 우선 1960년에는 대통령과 부통령을 뽑는 정·부통령 선거가 예정되어 있었다. 1954년 사사오입 개헌을 통해 대통령 중임제한을 철폐하고 장기 집권의 기반을 마련한 이승만(李承晩, 1875~1965)은 1960년의 선거에서도 역시 유력한 대통령 후보였다.

하지만 상황은 이승만 정부와 여당에게 그리 우호적이지 않았다. 앞서 추진한 두 차례의 개헌 과정에서 이승만 정부와 자유당이 보인 일방적인 태도와 파행, 그리고 계속되는 선거 부정은 민심의 이반(離叛)과 야당의 강력한 정치적 도전을 야기하였다. 특히 직전의 1958년 총선에서 자유당이 승리하기 위해 저지른 부정행위는 상식을 초월하는 수준이었으며, 이를 지켜본 국민들의 실망과 정부에 대한 염증은 더욱 커져만 갔다. 이와 같은 여건 하에 선거에서의 승리를 장담할 수 없었던 정부와 자유당은 다양한 수단을 동원하여 야당이었던 민주당의 선거운동을 방해하였다.

자유당 입장에서 1960년의 정·부통령 선거는 매우 중요한 선거였으며, 동시에 반드시 이겨야만 하는 선거였다. 이는 1956년에 있었던 이전의 제3대 정부통령선거에서 당시 자유당 부통령 후보 이기붕(李起鵬, 1896~1960)이 장면(張勉, 1899~1966)에게 패배하여 낙선했던 것과 깊은 관련이 있었다. 자유당은 ‘사사오입개헌’을 통해 대통령 궐위(闕位 : 어떤 직위나 관직 따위가 빈) 시 부통령의 권한 승계 조항을 확보하여 법적으로 후계 구도를 준비할 수 있는 여건을 마련하였으나, 민주당에게 부통령 자리를 뺏기게 되면서 계획에 막대한 차질이 생긴 것이었다.

장면의 당선을 경험했던 자유당은 이를 되풀이하지 않기 위해서라도 반드시 이기붕을 부

통령에 당선시켜야만 했다. 게다가 선거가 얼마 남지 않은 1960년 2월 15일, 민주당의 대통령 후보였던 조병옥(趙炳玉, 1894~1960)이 사망하였다. 기존에 앓고 있었던 병세가 심해져 치료차 미국에 방문한 조병옥이 수술을 받던 중 현지에서 갑작스럽게 사망하면서, 단일 후보가 된 이승만은 대통령에 당선된 것이나 다름없게 되었다. 대통령 선거가 사실상 의미가 없어지면서, 세간의 관심은 부통령 선거에 집중될 수밖에 없었다. 자유당은 노골적으로 민주당의 부통령 후보인 장면의 선거운동을 방해하기 시작하였고, 선거유세는 그러한 방해 시도의 주요 대상이었다.

2·28민주운동을 직접적으로 촉발한 계기 또한 자유당의 이와 같은 방해 공작에서 비롯된 것이었다. 자유당은 학교 당국을 통해 대구 지역 학교의 학생들에게 2월 28일이 일요일임에도 불구하고 시험 응시 등을 이유로 등교할 것을 강요하였다. 2월 28일은 장면이 대구에서 유세를 펼치기로 한 날이었다. 이를 감안하면, 학교의 등교 조치는 정치적인 의도가 짙게 반영된 결정이었다. 대구라는 지역 역시 이러한 조치가 실시된 요인 중 하나였다. 이전의 3대 정부통령 선거에서 장면은 대구 지역에서 압도적인 표 차이로 이기붕을 따돌렸으며, 이는 장면의 당선에도 일조하였던 것이다.

등교 조치는 역효과를 낳았다. 현재와 같은 주5일제가 시행되기 한참 전이었던 당시 학생들에게 일요일 등교는 곧 일주일 중 사실상 유일한 휴일을 박탈당하는 것과 다름없었다. 분노한 학생들은 학교 측에 일요일 등교를 철회할 것을 요구하였으나, 이는 수용되지 않았다. 이에 2월 28일 오전 경북고등학교 학생들을 비롯한 수많은 학생들은 ‘학원의 정치도구화 반대’를 외치며 도청(道廳) 방향으로 가두시위를 벌였다. 시위는 이내 출동한 경찰에 의해 진압되었으나, 학생들이 부패한 정치 권력의 부당한 행위에 직접 저항하였다는 점에서 의미가 컸다. 경북고등학교 학생에 의해 작성된 2·28민주운동의 결의문은 시위가 진행되는 과정에서 수 차례 낭독되며 부당한 이유로 쉼 권리를 박탈당한 학생들의 결의와 분노를 대변하였다.

순전히 정치적 목적 달성을 위해 학생들의 기본적인 권리까지 침해하려 했던 이승만 정부와 자유당의 부당한 조치는 선거를 앞둔 이들이 처한 절박한 상황을 상징적으로 보여주는 것이었다. 하지만 이와 같은 단편적이면서도 일방적인 통제만으로 정부에 대한 국민의 반감을 억누를 순 없었다. 2·28민주운동에서 학생들이 표출한 저항 정신과 분노는 이후 3·15 의거와 4월 혁명으로 이어졌으며, 궁극적으로는 이승만의 하야와 자유당 정권의 붕괴, 그리고 허정 과도정부 수립으로 귀결되었다.

#### 5.16 군사 정변시 내세운 혁명 공약

이 사료는 5.16 군사 정변 직후 군사혁명위원회가 발표한 6개항의 ‘혁명공약’으로, 국내

적으로 제기되었던 여러 문제들의 해결 방안(1, 3, 4, 5항)과 미국 등 국외로부터의 지지를 얻기 위한(2, 5, 6항) 내용으로 구성되어 있다.

1961년 5월 16일 새벽 쿠데타군은 저지하는 헌병들을 무력으로 제압하고 한강 저지선을 돌파한 후 육군본부, 방송국, 국회의사당, 중앙청을 차례로 점령하였다. 그리고 새벽 5시 라디오방송을 통해 군사 정변의 성공 사실을 알리고, ‘혁명공약’을 발표하였다.

박정희(朴正熙, 1917~1979)·김종필(金鍾泌, 1926~2018) 등 군사 정변 세력들은 본래 1960년 5월 9일 쿠데타를 계획하였으나, 4·19 혁명으로 실행에 옮기지는 못하였다. 이후 동조자들을 확대해나갔는데, 주도 세력은 크게 박정희와 만주군관학교 선후배 관계로 얹혀 있던 이들, 육사 5기생, 육사 8기생 등 세 부류로 나눌 수 있다.

군사 정변 세력은 ‘군사혁명위원회’를 조직하고 계엄령을 선포한 뒤 16일 오후 ‘포고 제4호’를 통하여 장면 정권 인수를 정식으로 선언했으며, 국회를 해산시키고 장면(張勉, 1899~1966) 정부의 국무위원 체포령을 발표했다. 하지만 군사 정변 발생 직후 한국군의 대다수는 쿠데타군의 통제 밖에 있었고, 군사 정변을 반대하는 인물도 있었다. 뿐만 아니라 주한미군사령관 매그루더(Carter B. Magruder, 1900~1988)와 마셜(Marshall Green, 1916~1998) 주한 미국 대리대사는 장면 정부 지지 성명을 발표하고 야전군을 동원하여 군사 정변을 진압하려 하였다.

하지만 5월 18일 육군사관학교 생도들이 군사 정변 지지 시가행진을 벌이고, 군 전반에서 군사 정변 지지를 표명하면서 분위기가 반전되었다. 미국도 초기에는 유보적인 입장이었지만 쿠데타에 개입하지 않는 것으로 정책을 바꿨다. 결국 서울 혜화동의 수녀원으로 도피해 있던 장면 총리는 5월 18일 중앙청에 나타나 국무회의를 개최하고, 내각은 총사퇴하였다. 이로써 군사 정변은 성공하였고, 군부는 권력을 완전히 장악하였다.

군사 정변 세력은 1961년 5월 19일 ‘군사혁명위원회’를 ‘국가재건최고회의’(이하 최고회의)로 확대 개편하여 본격적인 통치를 시작했다. 5월 22일 최고회의 포고 제6호에 의해 정당과 사회단체가 해산되고 정치 활동은 완전히 금지되었다. 6월 6일에는 헌법 기능을 정지시키고, 최고회의가 입법·사법·행정 3권을 장악한다는 내용의 ‘국가재건비상조치법’을 공포했다. 7월 3일에는 장도영(張都暎, 1923~2012)이 축출되고 박정희가 국가재건최고회의 의장으로 추대되었다. 그리고 10일에는 ‘국가재건최고회의법’을 공포하여 최고회의의 조직 운영에 관한 사항을 규정하였다. 이 법에 따라 최고회의는 ‘중앙정보부’를 부속기관으로 두었다. 중앙정보부는 본연의 임무인 정보수집 업무와 함께 수사업무를 동시에 수행하였으며, 정책 기획과 입안에까지 관여하는 등 무소불위의 권력을 휘둘렀다.

군정은 반공을 국시로 내걸고, 경제개발과 사회안정을 내세워 각종 정책을 내세웠다. 혁명재판이라는 이름으로 3·15부정선거 관련자와 부정 축재자 관련자, 4·19혁명 이후 통일운동과 민주화운동에 적극적으로 나섰던 사람들을 처벌했다. 그리고 사회의 구악을 일소한다는 명분으로 ‘부랑인’을 단속하여 시설에 강제 수용하거나 농촌 개간에 동원하였다.

또 제1차 경제개발5개년계획을 수립하여 추진하였으며 재건국민운동본부를 설치하여 생활 간소화, 문맹퇴치, 저축운동 등을 전개했고, 농어촌고리채 정리와 농산물 가격안정정책을 펴기도 했다. 그러나 각종 정책은 민심을 얻기 위한 홍보성 성격이 컸고, 농어촌고리채 정리 등의 정책은 제대로 된 성과 없이 끝나고 말았다. 부정축재자 처벌 역시 재벌들에게 공장을 건설하게 하고 그 주식으로 벌과금을 납부하게 함으로써 오히려 새로운 성장의 발판을 제공해주었다. 1962년 6월에는 화폐개혁을 단행하였지만 물가 상승만 일으키고 말았다.

혁명공약에서 민정이양을 약속했던 군정은 1961년 8월 12일 민정이양에 관한 성명을 발표했다. 이에 따라 1962년 7월부터 새 헌법 제정 논의가 공개적으로 이루어져 11월 3일 헌법 개정안이 마련되었고, 12월 17일 국민투표에서 헌법 개정안이 통과되었다. 그리고 선거를 진행하기 위한 정당법과 선거법이 각각 공포되었다.

그러나 박정희의 민정 참여를 둘러싸고 군정 내외에서 반발이 발생하였다. 우여곡절 끝에 1963년 10월 15일에 실시된 제5대 대통령 선거에서 민주공화당 후보로 출마한 박정희는 야당 후보 윤보선(尹潽善, 1897~1990)을 누르고 당선되면서 제3공화국이 개막되었다.

#### 1961년 중반 『사상계』의 5·16 군사 정변에 대한 입장

첫 번째 사료는 5·16 군사쿠데타 직후 『사상계』 1961년 6월호에 실린 권두언이다. 권두언이기 때문에 무기명으로 나오지만, 『사상계』의 편집장 장준하가 작성한 것으로 알려져 있다. 두 번째 사료는 바로 다음 호 『사상계』에 실린 함석헌의 글이다. 전자의 글에서는 박정희의 정치적 숙적 중 하나로 알려진 장준하의 5·16에 대한 기대를 볼 수 있으며, 후자의 글에서는 함석헌의 비판적 입장이 확연히 드러난다. 이 두 가지의 글은 불과 한 달 밖에 차이가 나지 않지만, 5·16을 바라보는 지식인들의 상반된 시각을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

첫 번째 사료에서 장준하는 “5·16혁명은 우리들이 육성하고 개화시켜야 할 민주주의의 이념에 비추어 볼 때는 불행한 일”이지만, “무능하고 고식적인 집권당과 정부가 수행하지 못한 4·19혁명의 과업을 새로운 혁명세력이 수행”할 수 있다는 점에서 기대를 드러냈다. 특히 5·16 군사정부가 “법질서 존중, 강건한 생활기풍의 확립, 불량도당의 소탕, 부정축재자의 처리, 농어촌의 고리채정리, 국토건설 사업 등에서 괄목할 만한 출발을 보여주고 있다”는 점을 높게 평가하였다. 장준하 등 『사상계』 필진의 입장은 일차적으로 제2공화국에 대한 실망과 5·16 군사 정부의 개혁행보에 대한 기대에서 비롯되었다.



『사상계』 필진 입장의 근간에는 당시 지식인과 군사정부가 공유한 근대화와 경제개발에 대한 인식이 존재했다. 이들은 한국을 ‘후진국’이라 규정하고 ‘미래의 민주주의를 위해 지금 경제개발에 집중해야 한다’거나 ‘경제개발을 더 잘 하기 위해 민주주의라는 기반을 마련해야 한다’는 식으로 민주주의와 경제개발을 결부시켜 사고하는 경향이 있었다. 이러한 사고는 자칫 경제개발을 위해 민주주의를 유보할 수 있다는 5·16 군사정부의 입장과 통할 가능성이 높았다. 실제 당시 지식인 중 상당수가 군사정부에 가담하기도 했다.

또 다른 공통점은 민족주의였다. 박정희 등 군사정부가 내세웠던 ‘민족주의’적 지향은 당시 지식인, 특히 학생운동 세력의 ‘민족주의’적 지향과 일정하게 공명했다. 4·19 직후 학생운동 세력은 반봉건·반외세·반매판 등을 내세우며 강한 민족주의적 경향을 드러냈다. 군사정부는 민족적 민주주의가 자주와 자립 지향의 강력한 민족주의 이념을 바탕으로 한 민주주의라 선전하고, 스스로를 상징하는 정치노선으로 삼았다. 쿠데타 직후 군사정부의 강력한 개혁정책과 민족주의적 지향은 대학생들의 군사정부에 대한 인식에 영향을 미쳤고, 실제 5·16군정기 동안 학생운동 세력은 군사정부를 지지하는 모습을 보이기도 했다.

한편, 함석헌은 장준하와 다른 입장을 개진하였다. 그는 “혁명은 민중의 것이다. 민중만이 혁명을 할 수 있다. 군인은 혁명 못한다. (중략) 민중의 의사를 듣지 않고 꾸미는 혁명은 아무리 성의로 했다 하여도 참이 아니다.”라고 말하며, 민중에 기반하지 않은 군사정부의 ‘혁명’론을 비판한다. 그리고는 언젠간 “지배자로서의 본색을 나타내고야 만다”고 지적한다. 이처럼 『사상계』 내에서도 5·16에 대한 평가는 차이가 있었는데, 이는 당시 지식인들의 혼란스러운 상황을 드러내는 것으로도 볼 수 있다.

다만, 장준하와 함석헌은 민주주의를 중시한다는 점에서 인식을 같이 했다. 장준하는 함석헌의 글을 게재한 후 중앙정보부장 김종필에게 끌려가 “정신분열자 같은 영감쟁이의 이 따위 글을 도대체 무슨 저의로 여기 실었소?”라는 식의 심문을 당했으나, 함석헌의 글을 옹호한 것으로 알려져 있다. 그리고 민주주의에 대한 인식은 장준하 등 『사상계』 지식인이 5·16 군사정부와 갈라서는 계기가 되었다.

민정이양 포기, 한일회담 등을 거치며 장준하를 비롯한 『사상계』 지식인들은 박정희 등 군사정부에 대한 배신감과 분노를 드러냈다. 장준하는 5·16을 ‘혁명’이 아닌 ‘군사쿠데타’로 명명하며 ‘4·19혁명의 계승이 아닌 단절’이라고 입장을 선회하고, 쿠데타 세력을 구악(舊惡)과 다름없는 신악(新惡)이라 묘사하였다. 그리고는 『사상계』 1964년 5월호에 군정에 대해 “강권지배, 4대 의혹사건, 정치 및 학원사찰, 번의선서, 정치자금 남용, 대일 저 자세 굴욕외교, 최악의 민생고로 점철되는 암흑치세”였다고 비판하였다.

학생운동 세력 역시 군사정부와 결별했다. 한일회담에 대해 학생운동 세력은 “민족반역적 한일회담을 즉각 중지할 것”을 요구하며 한일회담 반대시위를 주도했다. 1964년 5월에는 3천여 명의 대학생이 모여 민족적 민주주의 장례식을 거행했다. 민족적 민주주의를

정치노선으로 내세운 박정희 정부를 겨냥한 것으로, 대회장에는 “축(祝) 민족적 민주주의 장례식”이라고 쓴 만장이 내걸렸다. 학생들은 5·16군사쿠데타를 민족·민주이념에 대한 도전이자 대중탄압으로 규정했다. 민족적 민주주의 장례식은 학생운동 세력이 군사정부의 민족주의에 대한 기대를 접고 이에 대한 부정과 도전을 선언한 상징적 행위였다. 이후 한일회담 반대시위는 반정부운동으로 전환하였다.

## 제5대 박정희 대통령 취임사

이 사료는 1963년 12월 17일 오후 2시 중양청 광장에서 열린 제5대 대통령 취임식에서 박정희(朴正熙, 1917~1979) 대통령이 연설한 취임사이다.

취임사를 통해 박정희는 ‘민족의 단합’과 경제개발 그리고 국민의 각성을 강조했다. 5·16 군사정변으로 권력을 장악한 박정희는 혁명 과업이 완수되면 정권을 민간 정부에 이양하고 군으로 복귀하겠다는 혁명 공약을 발표했다. 박정희는 1963년이 되면 선거를 치르고 그해 여름까지 완전히 민정을 복구할 것을 공언했다. 1963년 10월 15일 실시된 대통령 선거 결과, 박정희는 유효 투표의 46.65%인 470만 2,642표를 얻어 야당 후보인 윤보선(尹潽善, 1897~1990)을 15만여 표 차이로 따돌리고 대통령에 당선되었다. 근소한 차이로 당선된 박정희는 취임사를 통해 ‘민족의 단합’을 강조했다. ‘조국의 근대화라는 막중한 과업을 앞에 두고 불화와 정쟁과 분열을 되풀이하지 말자’는 주장이었다. 박정희는 민주주의도 이 관점에서 바라보았다. 선거에서 패배한 소수자들의 의견을 존중하고 보호하는 것이 민주주의라는 것이었다.

그러나 ‘민족의 단합’에 대한 박정희의 강조는 정치적 의도를 지닌 것이었다. 5·16 군사정변을 주도한 이들은 제2공화국의 혼란한 사회상을 지적하며 자신들의 행동을 합리화했다. 박정희가 언급한 불화와 정쟁과 분열은 그들이 파악한 제2공화국의 모습이었다. 다른 한편으로 이는 자신들이 집권한 이후 야당과 학생, 언론의 비판을 경계하는 것이기도 했다. 실제로 군정 기간 박정희는 혼란을 이유로 여러 차례 군정을 연장하겠다는 의견을 피력한 적이 있었다.

‘민족의 단합’은 경제개발을 위한 선결 과제로 여겨졌다. 경제개발은 합법적인 정권을 쿠데타로 무너뜨리고 집권한 박정희가 내세운 중요한 명분이었다. 박정희는 민족 자립의 지표가 될 경제개발 5개년 계획이 중대한 국가적 과제로서 이를 위해 여야 협조와 정부 국민간의 일치 단합된 노력이 필요함을 상기시켰다. 이는 경제 제일주의를 표방했던 제2공화국의 기초를 계승하는 것이었다. 당시 수많은 아시아 국가가 경제개발계획을 입안하고 추진했다. 인도는 1951년, 중국은 1952년, 북한은 1957년, 이집트는 1960년부터 시작했던 정책이었다. 이에 따라 1950년대 후반부터 한국에서도 경제개발계획이 논의되고 있

었다.

국민의 정신적 각성도 경제개발을 위한 조건이었다. 박정희는 생각하는 국민, 일하는 국민, 협조하는 국민을 호소하며 근면하고 착실한 국민의 삶과 정신을 이야기했다. 그런데 여기서 말하는 각성의 대상은 대한민국 국민 전체라기보다 경제개발을 주도할 엘리트 계층으로 한정될 수 밖에 없었다. 단시간 내에서 경제개발의 목적을 달성하기 위해 모든 국민을 계몽할 여유가 없었으며, 계몽의 결과가 목적 달성의 걸림돌로 작용할 수도 있다는 것도 생각하지 않을 수 없었기 때문이었다. 실제로 박정희는 기성 정치세력 대신 신세력층, 다시 말하면 엘리트가 정치를 주도하는 것이 진정한 민주주의임을 주장하기도 하였다.

## 한·일 기본 조약과 부속 협정

이 사료는 1965년 2월 한국과 일본 간에 체결한 「한·일 기본 조약」과 1965년 6월 체결한 「한·일 재산 및 청구권 문제 해결과 경제 협력에 관한 결정」(이하 「한일협정」)의 일부 내용을 발췌한 것이다.

냉전시대 미국의 동아시아 정책에서 한국과 일본은 중요한 축이었다. 미국은 북한 및 공산주의 진영과 직접 대치하는 ‘동아시아의 보루’로서 한국의 군사적 역할을 강조했고, 일본은 동아시아에서 미국의 주요 정치·경제적 파트너로서 핵심적인 역할을 담당할 국가로 인식했다. 특히 6·25전쟁 이후 미국은 한국-미국-일본으로 이어지는 동북아시아 지역 협력체제를 구축하여 북한-중국-소련 등 공산주의 진영을 봉쇄하려는 구상을 입안하였다. 이에 1951년 9월 미국과 일본은 강화조약 및 미일안보조약을 체결하였고, 한국과 일본도 국교정상화를 위한 회담을 1951년 10월부터 시작하였다.

그러나 미국의 구상과는 달리 광복 이후 새롭게 수립된 대한민국 정부와 일본의 정식 수교는 오랜 기간 진척을 보지 못했다. 한국과 일본의 국교정상화를 어렵게 만든 가장 큰 원인은 일본의 한반도 식민지배가 남긴 수많은 문제들과 이에 대한 청산 문제에 있었다. 일본의 식민지배와 이에 대한 적절한 배상문제, 국경 문제(어업 및 평화선, 독도 문제) 등의 현실적 문제들과 일본에 대한 한국사회의 감정 문제로 인해 한일관계 정상화는 진행 과정에서 수많은 갈등을 야기했다. 게다가 이 과정에서 일본 주요 인사들의 연이은 ‘망언’이 문제가 되면서 1950년대 진행된 한일회담은 사실상 별다른 진전을 보지 못한 채 지연되었다.

하지만 1960년대에 들어서자, 미국의 정책적 압력과 한일 양국의 이해관계에 의해 한일 회담은 다시 본격적으로 진행되었다. 미국은 한일관계 정상화를 더욱 강조하면서, 한국

에 대한 미국의 무상원조를 감축하는 동시에 일본 측에는 한국과의 경제협력을 압박했다. 일본 내부적으로는 1950년대 고도성장을 이룩하면서 해외시장에 대한 요구가 발생했고, 한국 역시 미국의 지원이 감소하는 상황에서 경제개발을 위한 막대한 재원을 확보할 방안이 필요했다. 특히 박정희(朴正熙) 군사정부는 경제개발을 통해 정권의 정당성을 확보하려 했고 이를 위한 자금을 한일관계 정상화를 통해 모색하면서 적극적으로 한일회담을 추진하였다.

1962년 10월 중앙정보부장 김종필(金鍾泌)은 일본에 파견되어 비밀회담을 진행했고, 「김. 오히라 메모」를 통해 교착상태에 빠져있던 한일회담에 대한 타개책을 모색하였다. 결국 이를 통해 한일관계 정상화에 가장 큰 쟁점이었던 식민지배에 대한 배상문제, 즉 청구권 문제가 타결되었고 한일회담은 마무리되는 듯했다. 하지만 한국 정부의 방침을 ‘굴욕적’이라면서 반대하며 전국 각지에서 대규모 학생 시위가 발생했고 회담은 중단되었다. 이에 정부는 전국에 비상계엄령을 선포하고 모든 학교에 휴교령을 내리면서 정부방침을 밀어붙였고, 결국 1965년 6월 한일기본조약과 이에 부속하는 4개 협정이 정식 조인되었다.

「한일협정」을 통해 한일 양국은 외교-영사 관계를 개설하고 1910년 8월 22일 「한일병합조약」과 그 이전에 대한제국과 일본이 체결한 모든 조약 및 협정이 무효임을 확인하였고, 일본은 대한민국 정부가 한반도 유일의 합법 정부라는 사실을 인정하였다. 또한 일본은 한국에 3억 달러의 무상자금과 2억 달러의 장기 저리 정부차관 및 3억 달러 이상의 상업차관을 공여하기로 합의하였다. 이에 따라 1966년부터 대일 청구권 자금이 도입되었고, 본격적인 한일경제협력이 이루어졌다. 청구권 자금과 민간을 통한 양국의 경제협력은 이후 한국의 경제성장에 지대한 영향을 미쳤다. 또한 이외에도 「어업협정」과 「재일교포의 법적 지위와 대우에 관한 협정」 등 일본의 식민지배로 양국 간에 남아있던 외교 문제들이 타결되었다.

그러나 1965년 체결된 「한일협정」은 ‘양국의 이익을 위한 국교정상화’라는 명분을 앞세우며, 역사적으로 중요한 많은 문제들을 명확히 해결하지 않았기 때문에 현재까지도 논란이 되고 있다. 특히 일본의 침략 사실 인정과 식민지배에 대한 진정한 사죄가 선행되지 않고, 청구권 일괄 타결의 형태로 식민지배에 대한 배상 문제가 마무리되면서 일제강점기에 피해를 받은 수많은 개인에 대한 배상 문제는 법적 해결이 어려워졌다. 한일협정의 이러한 성격은 현재까지도 일본이 강제동원과 위안부에 대한 배상 문제가 해결되었다고 일방적으로 주장하는 근본적인 근거로 활용되고 있다. 이와 관련하여 2018년 10월 한국 대법원은 강제동원 노동자에게 일본 기업이 배상할 것을 판결하여 그에 따른 배상 절차를 진행 중에 있지만, 일본 정부와 기업이 강하게 반발하면서 한일 간 갈등은 더욱 커지고 있는 상황이다.

또한 이외에도 「한일협정」은 협상 과정에서 당시 어업 문제와 문화재 반환 문제 등에서도 한국이 지나치게 양보했다는 지적을 받고 있으며, 과거 일본의 식민지배와 냉전 상황으로 인해 발생한 수많은 역사적인 문제들이 청산되지 못한 채로 남아 있게 되었다. 일

본 사회 안에서 여전히 차별을 받으며 살아가는 ‘재일조선인’의 국적과 처우 문제는 그 대표적인 사례 중 하나이다. 이처럼 동아시아 냉전과 한·미·일의 이해 관계 속에서 체결된 「한일협정」-한일 국교정상화는 많은 모순을 안고 있으며, 현재의 한일관계과 갈등상황에 큰 영향을 미치고 있다.

### 6.3 한일 회담 반대 시위에 대한 박정희 정부의 비상 계엄 선포

이 사료는 한일회담 반대 시위를 탄압하기 위해 1964년 6월 3일 오후 8시를 기해 서울 일원에 선포된 비상계엄에 대한 박정희(朴正熙, 1917~1979) 대통령의 담화문이다. 이 사료에서 박정희는 한일회담 반대 시위를 “학생들의 반정부적 파괴행동”으로 규정하고, 이로부터 조성될 정치적 불안상황을 방지하기 위해 ‘불가피하게’ 계엄령을 선포했다고 주장하였다. 또한 계엄령의 선포를 “민족적 발전을 위한 부득이한 조치”라고 설명하면서 국민들의 협조를 요청하였다.

1961년 8월 중순 박정희의 미국방문이 거론되면서 한일국교정상화는 공식적인 쟁점으로 떠올랐다. 한일 간의 과거사와 반공 문제에 중점을 두었던 이승만(李承晩, 1875~1965)정권과 달리, 박정희는 경제적 이익에 중심을 두고 한일회담을 빠른 시일 내에 매듭지으려 했다. 이는 한국의 정치적 안정을 위해서는 일본의 경제적 지원이 필요하다고 판단한 미국이 원하는 것이기도 했다.

1962년 11월 군사정부는 한일회담을 재개하기 위해 김종필(金鍾泌, 1926~2018)을 특사로 파견했다. 김종필은 일본의 오히라 마사요시(大平正芳, 1910~1980) 외상과 회담하여 청구권 문제를 타결했다. 이후 1963년 12월에 정부는 한일회담의 최대 난관이었던 평화선 문제와 어로 문제를 타결하고 국교 정상화에 합의했다.

새롭게 출범한 박정희 정부와 여당인 민주공화당은 1964년 2월 22일에 한일교섭안을 발표하였다. 그러자 야당 인사 200여명은 1964년 3월 9일에 ‘대일굴욕외교반대 범국민투쟁위원회’를 결성하여 구국선언을 채택하고 전국 유세에 들어갔다. 학생들의 시위도 전국적으로 확산되었다. 1964년 3월 24일에는 서울대 문리대, 고려대, 연세대 학생들이 주축이 되어 대규모 가두시위를 벌였는데, 이는 5·16 군사쿠데타 이후 최초의 대규모 시위였다. 3·24 시위에서 학생들의 구호는 ① 한일회담의 즉각 중지 및 평화선 사수, ② 김종필 소환, ③ 일본 매판자본 축출 및 일본 제국주의 말살, ④ 정부에 대한 불신과 민생고, ⑤ 경찰 규탄 등의 내용을 담고 있었다.

1964년 5월을 넘기며 학생들의 한일회담 반대운동은 박정희 정권에 대한 직접적인 반대의 양상을 띠게 되었다. 학생들은 1964년 5월 20일에 ‘민족적 민주주의 장례식 및 성토

대회'를 개최하여 박정희 정권의 '사망'을 선언하였다. 학생들의 시위는 1964년 6월 3일에 전면적으로 확대되었고, 시위의 목적도 '한일회담 반대'에서 '박정희 정권 하야'로 변화했다. 각 대학의 시위대는 교문을 나서 경찰의 저지선을 뚫고 서울 시내 전역으로 진출했다. 이에 박정희 정권은 주한미군사령관과 협의하여 계엄령 선포를 결정했고, 그날 밤 서울시 전역에 비상계엄을 발표하였다.

군 병력을 동원하여 시위를 억누른 박정희 정권은 계엄령 선포에 대한 사후 처리와 시국 수습에 들어갔다. 먼저 김종필 공화당 의장을 해임하고, 중앙정보부의 지방기구를 축소·개편하였다. 또한 서울 시내 각 대학에 시위 주동 학생을 퇴학 혹은 무기정학시킨 뒤 그 결과를 보고하도록 지시하였다. 7월 29일 계엄이 해제될 때까지 수많은 학생과 언론인, 지식인들이 '내란죄' 등의 명목으로 검거·구속되었다.

계엄령 선포와 한일회담 중단으로 잠시 식었던 한일회담 반대운동의 열기는 1965년 4월 한일회담 가조인으로 다시 타올랐다. 한일협정이 정식 조인된 1965년 6월부터 전국의 대학에서는 비준 무효화 투쟁이 활발하게 벌어졌다. 그러나 박정희 정권은 위수령을 발동해 학생들의 시위를 탄압했고, 이로 인해 학생들의 투쟁은 사실상 막을 내리게 되었다.

#### 1965년 서울 소재 대학 교수단의 한·일 협정 비준 반대

이 사료는 1965년 7월 12일, 한일협정이 조인된 후 국회 비준을 남겨두고 학생들의 시위가 발생하였을 때 재경대학교수단이 이에 동조하며 발표한 한일협정추진반대선언문의 전문에 해당한다.

1964년 1월 10일 박정희 대통령은 연두교서에서 한일회담의 조속한 타결을 천명했고, 1월 21일 일본의 이케다(池田勇人) 수상은 새해 시정연설에서 한일국교 정상화에 대해 적극적인 노력을 기울이겠다고 밝혔다. 이윽고 공화당의 김종필이 3월 23일 "5월 초순에 한일협정이 조인될 것"이라고 발표하자, 이튿날인 3월 24일 전국 주요 도시에서 대규모 시위가 발생하기 시작했다. 5월 20일 서울대 문리대 교정에서 공화당의 이념에 정면으로 반대하는 '민족적 민주주의 장례식 및 성토대회'가 개최되었으며, 25일에는 '난국타개 학생총궐기대회'가 전국 대학교에서 개최되었다. 이에 따라 서울대학교 교수들은 27일 긴급 교수총회를 열고, 서울대 전체교수협의회 명의로 군의 정치적 중립 견지 및 교정 내 경찰 난입에 대한 사과, 구속된 학생 전원 석방 등의 내용을 담은 결의문을 정부와 국회에 전달하였다.

이윽고 6월 3일, 서울 시내 1만 2,000여 명의 대학생들이 종로, 을지로, 청계천 등에서 시위를 진행하였고 경찰과 대치하였다. 6.3항쟁의 시작이었다. 이날 밤 박정희 정부는 서

울시에 비상계엄을 선포하였고, 4개 사단의 병력을 동원하여 시위를 진압하였다. 계엄이 선포됨에 따라 집회 및 시위가 금지되었고, 언론 보도는 사전 검열을 받았으며, 서울 시내 초·중·고등학교와 대학교는 일제히 휴교하였다. 계엄은 7월 29일까지 지속되었다.

이듬해인 1965년 1월 18일 한일 본회담이 속개되고, 2월 19일 한일기본조약이 가조인되면서 다시금 한일협정 비준 반대 투쟁이 시작되었다. 이후 각 대학을 중심으로 시위가 진행되었으며, 4월 1일 서울 지역 대학생들이 학생평화선사수투쟁위원회를 결성하여 한일조약 가조인 무효, 평화선 사수를 외쳤다. 4월 3일에는 한일기본조약 3대 중요 현안 요강, 즉 ① 청구권 문제 해결 및 경제협력에 관한 합의사항, ② 재일한국인의 처우에 관한 합의사항, ③ 한일간의 어업에 관한 합의사항에 각각 가보인하였다. 4월 13일 시위에서 동국대학교 학생 김중배가 경찰의 진압으로 두개골 골절상을 입고 사망하자 16일 동국대에서 위령제 및 시위가 개최되었으며, 4월 17일 효창운동장에서 열린 한일회담 반대 시민궐기대회에서는 4만여명이 운집하였다.

6월 14일 서울대 법대생들은 총회를 열고 ‘민족 주체성 확립과 부정부패 일소’를 내세우며 무기한 단식투쟁에 들어갔고, 단식은 200시간 동안 계속되었다. 나아가 한일조약 정식조인을 하루 앞둔 6월 21일 서울에서 매국외교 반대시위 운동이 일어났고, 여기에 1만여 명의 대학생·고등학생들이 참가하자, 정부는 전국 경찰에 갑호 비상경계령을 내리고 각 대학은 조기 방학을 실시하여 시위를 철저히 봉쇄했다. 이러한 분위기 속에 6월 22일 오후 5시 한일협정이 도쿄의 수상관저에서 정식 조인되었다. 이에 따라 한일조약조인 무효화 및 비준 반대 투쟁이 지속되었으며, 대학생뿐 아니라 종교인, 문인 등 다양한 주체들이 비준반대 성명을 발표했다.

이러한 분위기 속에 각 대학 교수단들도 한일조약 비준 반대 및 항의성명을 발표하였다. 6월 25일 이화여대, 26일 연세대 교수단이 성명을 발표하였고, 7월 12일 서울 소재 대학교수단 354명이 서울대 의과대학 강당에서 한일협정추진반대선언문을 발표했다. 전해의 6.3항쟁과 비교해 이 시기의 비준반대투쟁이 달랐던 것은, 한일관계를 넘어 이 사안에 얽힌 한미관계에 대한 비판의 목소리가 나오기 시작했다는 것이다. 동 선언문에 명시된 “전통적인 한미 간의 우호 관계”에 대한 우려의 목소리는 이 점을 반영한 것이다. 그럼에도 공화당은 7월 14일 한일협정 비준 동의안을 기습 발의하였고, 8월 14일 비준 동의안이 공화당 의원 단독으로 통과되었다. 나아가 박정희 정부는 9월 4일 전국 12개 대학교수 21명을 ‘정치교수’로 지목해 각 대학 본부측에 징계를 요구하였다. 한일기본조약 체결의 강행과 이에 대한 저항의 경험은, 비슷한 시기 베트남 파병 문제와 더불어 한일관계는 물론이고 이전까지의 한미관계에 대한 재검토를 불러일으켰고, 이는 지식인들의 사회참여에 대한 의식을 불러일으켰다.

## 한국군의 베트남 파병과 미국의 한국 지원 약속-브라운 각서

이 사료는 1966년 3월 7일 주한 미국 대사 윈스롭 브라운(Winthrop G. Brown)이 한국 정부에 전달한 공식 통고서이다. 일명 「브라운 각서」라고 불린다. 이 문서는 한국의 베트남 추가 파병에 대한 반대급부로 미국 정부가 한국에 제공할 군사·경제 지원 사항들을 명시하고 있다. 「브라운 각서」는 베트남전쟁이 한국 현대사에 미친 영향을 이해할 때 빼놓을 수 없는 중요한 문서이다.

미국은 1964년 8월 톱킹만 사건 이후 전투부대를 파병하면서 본격적으로 베트남전쟁에 돌입하였다. 당시 베트남은 공산주의 진영의 북베트남과 자유주의 진영의 남베트남으로 분단되어 진영 간 충돌이 끊임없이 지속되고 있었다. 동남아시아 지역에서 공산주의 확산을 막고자 한 미국은 남베트남을 적극 지원하였다. 그러나 남베트남 정부의 부패와 실정이 계속되면서, 1964년 무렵 남베트남 정부는 바람 앞의 등불과 같은 상황에 처해있었다. 이러한 상황에서 미국은 북베트남의 도발을 핑계로 무력으로 남베트남을 사수하고자 미군을 파병하였다.

미국은 대규모 군대를 파병하는 동시에, 동맹국들의 베트남 지원을 호소하였다. 그러나 영국과 프랑스 등 유럽의 주요 우방들은 베트남 문제에 소극적인 반면, 필리핀, 호주, 태국, 한국 등 아시아의 우방 국가들은 파병에 우호적이었다. 미국은 ‘더 많은 (자유주의의) 깃발을’ 남베트남에 꽂는 것을 강조하였고, 한국은 이에 부응하여 1964년 9월 이동외과 병원과 태권도교관단으로 구성된 비전투부대를 파병하였다. 하지만 미국과 동맹국들의 파병에도 불구하고 남베트남의 전황은 악화일로에 있었고, 미국은 동맹국들의 전투부대 파병을 요청하였다.

한편 박정희(朴正熙) 정부 역시 군사쿠데타 직후부터 베트남 문제에 관심을 가졌으며, 미국에 파병 의사를 반복해서 전달했다. 한국의 베트남 파병은 한국과 유사한 상황에 있는 남베트남과의 반공연대·자유주의 수호라는 명분을 갖고 있었으나, 한국 정부는 베트남 파병을 통해 얻을 수 있는 실익에도 큰 관심을 가졌다. 특히 미국의 무상원조가 감소하고 있는 상황에서 박정희 정부는 베트남전쟁을 매개로 한 군사·경제원조 확보의 가능성을 주목했다. 이러한 한·미 양국의 이해관계가 맞물리면서 1965년 10월 한국은 최초로 전투부대를 해외에 파병하였다.

그러나 악화일로에 있는 베트남 전황은 더 많은 군 병력을 필요로 했다. 1965년 말까지 약 20만여 명을 파병한 미국 정부는 반전 여론과 군비 문제로 인해 추가 파병을 부담스러워했고, 한국의 추가 파병을 대안으로 모색하였다. 미국은 험프리 부통령을 특사로 두 차례 파견하는 등 한국 정부에 추가 전투부대 파병을 절실히 요청하였다. 이때 한국 정부는 이러한 상황을 활용하여, 미국의 군사·경제 지원의 내용과 규모를 확실히 약속받고자 하였다. 그리고 그 결과가 바로 1966년 3월 브라운 미국 대사가 작성해 교환한 「브



라운 각서」이다.

「브라운 각서」는 한국군 현대화를 위한 실질적인 장비 지원, 추가 베트남 파병 비용의 미국 부담, 북한의 대남도발 봉쇄를 위한 지원과 협조, 군사원조 이관 중지, 경제차관 제공, 한국의 대 베트남 물자-용역 조달 우선 배정, 해외군무수당 인상 등 병사 처우 개선 등의 내용을 담고 있다. 「브라운 각서」는 1965년 5월 한미정상회담에서 미국이 공약한 한국에 대한 군사·경제 지원을 서면화했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 미국이 한국에 대한 군사·경제원조의 규모와 내용을 각서 형태로 교환한 것은 매우 이례적인 일이기 때문에, 「브라운 각서」는 그 자체로 이 시기 한미관계의 성격을 상징하는 자료이기도 하다.

한국은 1964년부터 1973년까지 연인원 30만여 명을 파병하였는데, 이는 미국을 제외한 파병군 중 가장 큰 규모였다. 이 중 약 5,000여 명이 사망하였고, 11,000여 명이 부상을 당했으며, 전후 많은 파월군인들이 고엽제를 포함한 다양한 신체·정신적 후유증을 앓고 있다. 이처럼 수많은 젊은 청년들의 희생 속에 치러진 베트남전쟁은 1960년대 중반 이후 가시화된 한국의 경제성장에 매우 중요한 역할을 한 역사적 사건이며, 「브라운 각서」는 베트남 파병을 통해 확보한 미국의 군사·경제지원을 상징하는 문서이다.

### 3선 개헌 반대 투쟁

이 사료는 박정희(朴正熙, 1917~1979) 정부가 추진하던 ‘3선개헌(三選改憲)’을 반대하기 위해 1969년 7월 야당인 신민당과 재야인사가 규합하여 조직한 ‘3선개헌반대범국민투쟁위원회’(이하 범투위)가 발표한 성명서이다.

이 사료에서 범투위는 대한민국의 “지상명령”으로 ‘자유민주체제’의 확립과 신장을 설정하고, 학원탄압·언론탄압·부정선거·부정부패·부의 양극화 문제 등을 언급하며 박정희 정권이 “자유민주체제의 마비와 말살”을 자행하고 있다고 비난한다. 또한 박정희 1인의 장기집권을 위한 3선개헌은 독재를 불러와 “자유민주 한국의 임종을 재촉”할 것이라 주장하며 국민들에게 “자유민주의 헌정수호 대열에 빠짐없이 참여”할 것을 촉구한다.

1967년 제6대 대통령선거에서 재선에 성공한 박정희는 경제 발전·자주국방·통일을 달성하기 위해서는 자신이 계속 집권해야 한다는 인식을 갖고 있었다. 박정희 대통령의 장기집권을 막는 가장 큰 걸림돌은 헌법에 규정된 대통령 연임 금지조항이었다. 따라서 박정희 정권과 여당이었던 민주공화당(이하 공화당)은 1967년 제7대 국회의원 선거에서 개헌선인 의석 2/3를 확보하기 위해 대대적인 부정선거를 자행했다. 그 결과 공화당이 129석을 차지하면서 개헌에 필요한 의석수를 확보할 수 있었다.

박정희 정권은 공화당 내부에 김종필(金鍾泌, 1926~2018)을 중심으로 하는 반대세력을 제거하면서 개헌을 위한 사전 작업을 진행했다. 박정희 정권의 3선개헌은 1969년을 전후하여 수면 위로 떠올랐다. 1969년 1월 공화당 당의장 윤치영(尹致暎, 1898~1996)은 조국 근대화와 민족중흥을 위해서는 박정희의 강력한 리더십이 필요하다고 하며 헌법에 규정된 대통령 연임 금지조항을 없애야 한다는 입장을 밝혔다. 4월에는 정계은퇴를 선언했던 김종필도 복귀하여 개헌에 찬성한다는 의사를 밝혔다.

개헌이 가시화되자 신민당을 비롯한 야당과 학생들은 개헌을 막기 위한 작업에 착수했다. 먼저 신민당의 유진오(兪鎭午, 1906~1987) 총재는 당의 운명을 걸고 개헌을 저지할 것이며, 상황에 따라서는 소속 국회의원들의 총사퇴도 불사하겠다는 입장을 밝히고 ‘대통령3선개헌저지 투쟁위원회’를 구성하였다. 1969년 7월에는 신민당과 재야인사들을 중심으로 범투위가 출범하여 개헌반대운동에 돌입했다. 범투위의 위원장으로는 김재준(金在俊, 1901~1987) 목사가 선출되었다.

그러나 실질적인 3선개헌 반대투쟁은 학생들이 시위를 벌이면서 시작되었다. 1969년 6월 중순부터 전국 각지의 주요 대학들에서는 3선개헌에 반대하는 시위가 연일 벌어졌다. 정부는 조기방학과 휴교령 등으로 대응했으나, 학생들의 시위는 계속되었다.

1969년 7월 25일 박정희 대통령은 특별담화를 발표하여 여당에게 헌법개정안을 발의하도록 지시하고 개헌 문제를 국민투표에 붙인다고 선언했다. 이에 공화당은 대통령의 3선 연임과 국회의원의 각료 겸직 등을 골자로 하는 개헌안을 발의했다. 신민당은 국회 본회의장을 점거하며 농성하였지만, 3선개헌안은 1969년 9월 14일 국회 제3별관에서 변칙 통과되었다. 같은 해 10월 17일에 치러진 국민투표에서 개헌안은 77.1%의 투표율과 65.1%의 찬성으로 통과되었다.

3선개헌안이 국회에서 통과되자 각 대학에서는 ‘개헌 무효 성토대회’가 벌어졌다. 신민당은 ‘정권 타도’를 내걸며 원외 투쟁에 돌입했다. 하지만 박정희 정권은 대학에 경찰을 투입하고 휴교령을 내리는 등 강압적인 수단을 통해 반대 세력을 억눌렀다. 결국 학생들의 투쟁은 동력을 상실하고 말았으며, 신민당은 국회 등원을 거부하는 방식으로 투쟁의 방향을 바꾸었다.

## 유신 헌법

이 자료는 1972년 12월 개정된 제4공화국 헌법으로 「유신헌법」이라고도 불린다. 유신헌법은 1972년 10월 27일 비상 국무회의 의결을 거쳐 11월 21일 「유신헌법」에 대한 국민투표로 확정되었다. 12월 23일 박정희(朴正熙, 1917~1979)는 유신헌법으로 만들어진 통

일주체국민회의에서 대의원 2,359명 가운데 무효 2표를 제외한 2,357표의 지지를 얻어 대통령에 당선되었다. 이후 박정희가 「유신헌법」을 공포함으로써 유신 체제가 수립되었다.

「유신헌법」은 전문(前文)과 12장 126조, 부칙 11조로 구성되어 있다. 「유신헌법」은 대통령 한 사람에게 모든 권력을 집중시켰다. 대통령의 임기는 6년이었지만 재임 제한이 없어 영구 집권이 가능했다. 대통령은 통일주체국민회의의 의장이었고 국회 해산권, 법률안 거부권, 긴급조치권 등 방대한 권한도 부여받았다.

「유신헌법」은 국회의원 선거 방식을 바꾸어 총 의석의 3분의 2를 한 선거구에서 2명씩 뽑도록 하는 중선거구제 방식을 택했다. 야당세가 강한 서울 등 대도시에서 공화당 후보가 떨어지는 것을 방지하기 위해서였다. 국회는 정기국회와 임시국회를 다 합해서 연간 집회 일수가 150일을 넘을 수 없었고, 국회의 국정감사권도 사라졌다. 국회의원에 제안된 개헌안은 국회에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 받아 통과되더라도 통일주체국민회의에서 재적 대의원 과반수의 찬성에 의해 승인되어야 했다. 여당에게 유리한 국회 구조에서 사실상의 개헌은 불가능했다.

「유신헌법」은 사법부에 대한 대통령의 영향력도 강화시켰다. 대법원장의 제청이라는 조건이 있었지만 모든 법관을 대통령이 임명할 수 있었다. 유신헌법 선포 직후인 1973년 박정희 정권은 그동안 자신들에게 반발했던 상당수의 판사들을 재임용에서 탈락시켰다. 또한 위헌 판결권을 폐지하고 위헌 법률 심사 결정권을 헌법위원회로 이관시켰다. 고문 등에 의한 자백을 근거로 처벌할 수 없다는 조항도 삭제시켰다.

「유신헌법」으로 수립된 유신체제는 제3공화국과 달리 대의 민주주의의 기본 원칙과 국민의 기본권을 무시하고, 대통령에게 권력을 집중시킨 반민주적 정치체제였다. 유신헌법으로 정부에 대한 비판 등 한국사회의 자유로운 분위기는 더욱 위축되었다. 그러나 철저한 억압적 분위기에다 유신헌법에 대한 학생, 언론, 야당 등의 반대투쟁은 1979년 박정희 대통령이 죽기 전까지 계속되었다.

## 유신 헌법 개헌 논의를 금지한 대통령 긴급조치 제9호

이 사료는 유신체제 하인 1975년 5월 13일에 선포된 「대통령 긴급조치 제9호」이다. 유신헌법은 대통령이 필요하다고 생각되는 경우 국정 전반에 걸쳐 긴급조치권을 선포하고 국민의 자유와 권리를 제약할 수 있는 권한을 부여했다. 긴급조치는 사법 심사의 대상이 되지 않았고 국회는 재적의원 과반수의 찬성을 얻어 긴급조치 해제를 대통령에게 건의할 수 있었지만, 대통령에게 건의를 수용할 의무는 없었다. 따라서 대통령은 자신이 원하

면 언제든지 국민의 자유와 권리를 제약할 수 있었고, 유신체제 하에서 긴급조치는 반대 세력을 탄압하는 주된 사법적 도구로 기능했다.

긴급조치 1호는 유신체제에 대한 반대를 금지하기 위해 시행되었다. 1973년 8월 중앙정보부가 일본에 있던 재야 정치인 김대중을 납치한 사건은 반유신 운동을 광범위하게 불러왔다. 이 사건이 일어난 이후 1973년 10월 2일 서울대학교 문리대생들이 시위를 시작했다. 시위가 대학가로 확산되고 1973년 12월 24일 장준하(張俊河, 1918~1975), 계훈제(桂勳梯, 1921~1999), 백기완(白基玩, 1933~2021) 등이 ‘개헌청원 백만인 서명 운동’을 선언하자 박정희 정권은 1974년 1월 8일 개헌 서명 운동을 전면금지하는 긴급조치 1호를 선포한다. 긴급조치 1호는 대한민국 헌법 즉 유신헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하는 일체의 행위와 유신헌법의 개정 또는 폐지를 주장, 발의, 제안, 또는 청원하는 일체의 행위를 금지한다고 규정하였다.

1975년 4월 30일 남베트남 정부가 공산군에 의해 붕괴되자 박정희는 위기감을 조장하기 시작했다. 각종 관변단체들을 동원, 대대적인 안보궐기대회를 개최하여 국가안보가 위기에 처해 있다는 인식을 전 사회적으로 확산시켰다. 1975년 5월 13일 박정희는 「대통령 긴급조치 제9호」를 선포했다. 「대통령 긴급조치 제9호」는 유신헌법의 부정, 반대, 왜곡, 비방, 개정 및 폐기를 주장하거나 청원, 선동 또는 이를 보도하는 행위를 일체 금지하였고, 위반자는 영장 없이 체포할 수 있도록 했다. 「대통령 긴급조치 제9호」는 당시까지 발동했던 모든 긴급조치의 종합판으로서, 「대통령 긴급조치 제9호」가 시행되면서 한국 사회는 전시 상태나 다름없는 비상 체제로 진입하였다.

긴급조치는 1979년 10월 26일 박정희 대통령이 시해된 이후 같은 해 12월 8일 0시를 기해 해제되면서 막을 내렸다. 그러나 긴급조치 피해자들에 대한 구제 조치는 2000년대에 들어서야 시작되었다. 2010년 12월 대법원이 만장일치로 긴급조치 1호가 위헌·무효라는 결론을 내린 것을 시작으로, 2013년 대법원과 헌법재판소가 긴급조치를 위헌으로 판단했다. 이에 따라 긴급조치를 위반한 국민 1,204명 중 1,050명이 재심 대상자가 되었으며, 2022년 8월에는 대법원의 판결을 통해 긴급조치 9호와 관련하여 국가배상책임을 인정하기도 하였다.

## 전국 민주 청년 학생 총연맹의 선언서

이 사료는 1974년 4월 3일 전국민주청년학생총연맹 명의로 배포된 문건의 내용에 해당한다.

박정희 정권은 1972년 10월 17일 "헌법의 효력을 일부 정지"시키는 비상조치 선언과 더

불어 전국에 비상계엄을 선포하였고, 12월 27일 유신헌법이 개정·시행되었다. 또한 박정희 정권은 1974년 1월 8일 유신헌법에 대한 비판을 전면 금지하는 내용의 긴급조치 1호를 발표했다.

이러한 상황 속에서 1974년 1월 중순부터 각 지역 대학 대표자들은 3월 하순경 전국적인 규모의 시위 계획을 수립하고, 각종 유인물 배포시 신뢰도를 높이기 위해 연대체의 이름을 ‘전국민주청년학생총연맹(민청학련)’으로 정하고 해당 연맹의 이름으로 문건들을 발표하였다. 민청학련은 4월 3일 전국적인 시위를 준비하였고, 실제로 당일 서울대 등 몇몇 대학에서 소규모 시위가 열렸으나 곧 진압되었다. 민중·민족·민주 선언을 비롯한 각종 문건들은 이 때에 배포된 것이다. 선언문은 “민중의 편에 서서 민중의 이익을 대변”하기 위해 결기했으며, “먹고 살 권리”의 보장과 “기아임금 인상”을 주장하고, “민주 전선”을 강조하며 7.4남북공동성명 체결 이후 이를 빌미로 탄생한 유신헌정의 영구집권 시도를 비판하고, 일본 경제에 예속된 형태로 진행된 재벌 위주의 “공업화”를 지적하였다.

이날 밤 10시에 박정희 정권은 민청학련이 북한의 사주로 정부 전복을 꾀했다고 발표하고, 이들을 강경 진압하기 위한 구실로 긴급조치 4호를 발표하였다. 시위 주동자에게는 사형을 선고할 수 있고, 시위 주동자의 출신 대학은 폐교시킬 수 있다는 내용이었다. 4월 25일 신직수 중앙정보부장은 민청학련의 배후에 국내 혁신계 좌파, 재일 조총련계를 비롯해 과거 존재했던 인민혁명당(인혁당) 조직이 있다고 발표했다. 이는 민청학련의 조직 규모를 사실보다 과도하게 부풀린 것으로서, 조사과정에서 연행된 학생들에 대한 고문이 자행되었고 허위자백 및 그를 바탕으로 한 조서 작성이 강제되었다.

이 사건으로 총 1,204명이 검거되어 203명이 구속 기소되었고, 군법회의에 의해 진행된 재판은 변호인 반대신문이 생략되는 등 졸속 처리되었으며, 선고 형량은 검찰의 구형과 완전히 일치하였다. 김지하, 이철, 유인태, 김병곤 등 6명은 사형, 나머지 피고인들에게도 15~20년의 중형이 선고되었고, 함께 재판을 받은 인혁당 관련 인사들에게도 중형이 선고되었다. 이후 박정희 정권은 1975년 2월 15·17일, 긴급조치 1·4호 위반자들을 대거 석방했고, 이 때 민청학련 사건 관계자들도 거의 석방되었지만, 인혁당 관련 인사들은 석방되지 못했다. 민청학련 사건은 학생운동의 전국적 규모의 결집 및 일반 재야운동과의 연대를 이끄는 기폭제가 되었다.

이후 2005년 12월 7일 국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회는 해당 사건이 당시 중앙정보부에 의해 “공산주의자들의 배후조종을 받는 인민혁명 시도”라 왜곡되었다고 발표하였다. 2009년 9월 11일 서울고등법원은 민청학련 사건 관계자 8명에 대한 재심에서 무죄를 선고했고, 2010년 9월 30일 서울중앙지방법원은 민청학련 사건 관계자 12명에 대한 재심에서 무죄를 선고했으며, 2012년 9월 6일과 2013년 1월 54일에 서울지방법원은 박형규 목사와 김지하 시인에 대한 재심에서 각각 무죄를 선고했다.

### 3.1 민주 구국 선언

이 사료는 1976년 3월 1일 발표된 3.1민주구국선언 전문의 내용에 해당한다.

박정희 정권은 1975년 5월 13일 긴급조치 9호를 발동하였다. 이에 따라 유신헌법에 대한 일체의 부정과 개헌 선동이 금지됨은 물론이고 이에 대한 언론 보도도 원천 금지되었으며, 이를 위반한 관련자와 연루될 경우 휴업, 휴교, 잡지 폐간 등의 조치를 할 수 있도록 했다. 이러한 상황 속에서 한국의 천주교와 개신교는 1976년 1월 18~25일 신·구 교회의 일치주일을 맞아 천주교 원주교구 원동성당에서 인권과 민주회복을 위한 기도회를 1월 23일에 비밀리에 개최하였다. 이날 기도회의 강론은 천주교 정의구현 전국사제단의 신현봉 신부가 맡았고, 이 자리에서 천주교·개신교 성직자들이 사전에 준비·서명한 원주선언이 발표되었다. 원주선언에 서명한 사람들은 사제단 소속 신부들 대부분과 개신교계의 문익환, 문동환, 서남동, 조화순 목사, 함석헌 등이었다. 이 선언은 2월경 사제단의 이름으로 외신에 보도되었고, 원주선언을 바탕으로 윤보선 전 대통령의 민주구국선언 참여를 이끌어내었으며, 1976년 2월 12일 문익환 목사는 3.1민주구국선언 초안을 작성하는 한편 선언문 발표까지 중요한 역할을 도맡았다.

1976년 3월 1일 오후 6시, 20여명의 천주교 정의구현 전국사제단 신부가 공동 집전하고 2,000여명의 천주교·개신교 관계인사들이 입회 하에 3.1절 기념미사가 명동성당에서 개최되었다. 이날의 미사 중 1부는 사제단의 김승훈 신부가, 2부는 개신교의 문동환 목사가 각각 강론과 설교를 담당했고, 수감 중이던 김지하 시인의 모친이 쓴 호소문이 사제단 문정현 신부에 의해 낭독되었다. 마무리 기도의 형태로 서울여자대학교 이우정 교수가 3.1민주구국선언을 낭독했고, 미사는 밤 9시 45분경 종료되었다. 이 3.1민주구국선언에 서명한 사람은 윤보선, 함석헌, 정일형, 김대중, 윤반웅, 안병무, 이문영, 서남동, 문동환, 이우정 등 10명이었다. 문익환은 당시 천주교·개신교의 공동번역성서 작업으로 인해 연명에서 제외되었고, 천주교측 사제단 소속 신부들은 그들의 명의로 원주선언이 발표된 후라 역할분담차 제외되었다. 선언의 내용은 첫째, “이 나라는 민주주의 기반 위에 서야” 하고, 둘째, “경제입국의 구상과 자세가 근본적으로 재검토되어야” 하며, 셋째, “민족통일은 오늘 이 겨레가 짊어진 지상의 과업”임을 강조하여, 유신체제 하 “독재정권”에 대한 전반적인 문제의식을 담아냈다.

이튿날부터 구국선언 관련자들이 하나둘 연행되기 시작했고, 이들은 중앙정보부를 거쳐 서대문구치소에 수감되었다. 이후 3월 10일 오후 5시 30분, 서울지방검찰청 서정각 검사장은 “일부 재야인사들의 정부 전복 선동 사건”이 발생하여 사건 관계자 20명을 긴급조치 9호 위반으로 입건했다고 밝혔다. 검찰은 이 사건을 계기로 한국 천주교·개신교계에서 진행중이던 민주화운동을 문제삼기 시작했고, “3.1절 명동성당 민주구국선언사건”이

라 명명하면서 용공조작에 나섰다. 그러나 이러한 흐름은 긴급조치 치하에서도 유신체제에 대한 재야세력들의 광범위한 저항이 있음을 대내외에 공표하는 효과를 불러왔고, 천주교·개신교의 교계 세력을 넘어 전직 대통령, 현역 정치인, 교수 등이 참여했다는 점에서 거꾸로 재야민주세력이 연합·연대하는 기폭제가 되었다.

1977년 3월 22일 구국선언 관련자에 대해 대법원이 형을 확정하였다. 문익환, 김대중, 윤보선, 함석헌은 징역 5년에 자격정지 5년, 정일형, 이우정, 이문영, 문동환, 함세웅, 신현봉, 문정현, 윤반웅은 징역 3년에 자격정지 3년, 이해동, 안병무, 김승훈은 징역 2년에 집행유예 3년 및 자격정지 2년, 장덕필은 징역 1년에 집행유예 2년 및 자격정지 1년 등이었다. 이후 1977년 말에 걸쳐 대부분의 관련자들은 형집행정지로 석방되었다.

## 부마 항쟁시 부산대학교 학생들의 민주 선언문

이 사료는 1979년 10월 부산대학교 학생들이 부마항쟁 당시 대자보에 게재한 「민주선언문」과 「민주투쟁선언문」이다. 학생들은 선언문에서 학원과 언론의 자율화를 요구하며 유신체제의 비민주성과 대외의존적 경제정책 등을 비판하고 있다.

부마항쟁은 두 선언문이 부산대학교에 붙여진 다음날 본격적으로 시작되었다. 부산대 학생들이 10월 16일 아침부터 학교 정문에서 경찰과 투석전을 벌였고, 일부 학생들이 담장을 무너뜨리며 시내로 진출하면서 확대되었다. 이날 광복동, 남포동 일대를 비롯한 시내 여러 지역에서 일어난 시위는 다음날까지 지속되었다. 결국 정부는 10월 18일 부산 일대에 계엄령이 선포되고, 군인들이 투입하게 된다.

부산의 시위 소식이 마산으로도 전해지면서 마산에서도 시위가 일어났다. 10월 18일 마산 경남대 교정에서 경남대 학생들을 중심으로 시작된 시위는 마산 도심으로 퍼져갔다. 주위의 시민들이 자연스럽게 시위에 가담하게 되면서 마산 시내 여러 곳에서 시위가 일어났다. 이렇게 시위가 확산될 조짐을 보이자 정부는 부산에 이어 10월 20일 마산과 창원 지역에 위수령을 발동하였다.

부산, 마산 지역의 시민들은 직접 시위에 참가하거나 다양한 방법으로 학생들의 시위를 응원했다. 건물에서 재떨이, 화분 등을 던져 진압을 방해하는가 하면 김밥이나 음료수를 시위대에게 제공했다. 넥타이를 맨 퇴근길 회사원, 노동자, 상인, 고등학생 등 다양한 계층에서 참여하였다. 이들은 ‘유신 철폐’, ‘교련 철폐’, ‘독재 타도’, ‘언론 자유’ 등을 요구하였고, 밤이 되고, 경찰의 진압이 일어났음에도 불구하고, 파출소나 언론 기관 등 주요 공공기관들을 돌며 시위를 이어갔다.

시위가 있던 다음 날 청와대 영빈관에서는 유신 선포 7주년 기념 만찬이 열렸다. 이 자

리에서 내무부장관은 박정희에게 시위 상황을 보고했다. 밤 10시 30분 비상 연락을 받은 장관들이 국무회의실에 모였고, 11시 30분 총리 주재로 국무회의가 열렸다. 여기에서 비상 계엄 선포가 제안되었고 18일 0시를 기해 부산에 비상계엄령이 선포되었다. 이후 2개 여단의 공수부대 등이 부산에 투입되었고 집회와 시위 등 모든 단체 활동을 금지하고 언론과 출판을 검열하며 야간 통행금지 시간을 연장하고 영장 없이 체포할 수 있다는 포고문이 시내 곳곳에 붙었다.

비상계엄령에도 시위는 마산으로 확장되었다. 10월 20일 정부는 마산과 창원 일대에 위수령을 발동시켰다. 부마항쟁의 현장을 직접 다녀온 김재규 중앙정보부장의 항소보충이유서에 따르면 그는 박정희에게 근본적인 민심 수습책이 필요하다고 보고했다. 그러자 박정희는 부산 같은 사태가 일어나면 직접 발포 명령을 내리겠다며 화를 냈고 차지철 경호실장이 거들었다. 이에 김재규는 최악의 유혈 사태를 막아야겠다는 판단에서 10월 26일 박정희를 저격했다. 이처럼 부마항쟁은 권력 핵심부에 고조되고 있던 갈등을 증폭시켜 유신정권의 붕괴를 가져왔다.

## 군사정부와 미국의 만남

이 사료는 1961년 5·16쿠데타로 정국을 장악한 후 국가재건최고회의를 통해 실질적으로 한국을 통치하고 있던 박정희(朴正熙, 1917~1979)가 같은 해 11월 미국을 방문하여 당시 대통령인 케네디(John F. Kennedy, 1917~1963)와 회담을 가진 후 발표한 공식 성명서이다.

군사정부 수립 직후의 한미관계를 보다 심층적으로 파악하기 위해서는 5·16쿠데타와 박정희에 대한 미국의 입장을 살펴볼 필요가 있다. 미국은 정보기관을 통해 쿠데타가 발생한 5월 16일 이전에 이미 쿠데타 계획을 파악하고 있었다. 유엔군 사령관 겸 주한미군 사령관이 한국군을 사실상 통제하고 있었던 것을 감안하면, 미국이 쿠데타를 저지하는 것은 불가능한 일이 아니었다. 하지만 미국은 끝내 사태에 개입하지 않았으며, 박정희는 70만 명에 이르는 한국군 중 극히 일부에 지나지 않는 3,500명의 병력만으로 쿠데타에 성공하였다.

미국이 쿠데타를 저지하지 않은 원인 중 하나로 제시할 수 있는 요소는 대한(對韓)정책의 기초 변화였다. 실제로 당시 한국 관련 정책에 관여하고 있던 미국의 관료들은 장면(張勉, 1899~1966) 정부를 지지하는 미국 정부의 공식적 입장과는 달리 새로운 대체 세력의 형성을 기대하고 있었다. 로스토우(Eugene V. Rostow, 1913~2002)를 비롯한 미국 정부의 관료들은 이와 같은 대체 세력이 될 수 있는 집단으로 '군(軍)'을 상정하였다. 물론 이 외에도 법조인과 학자 등과 같은 지식인의 역할 역시 중요했지만, 중심이 되는 주체



는 군인이었다. 1950년대 후반부터 미국의 대외정책에서 저개발국에 대한 정책 변화가 추진되었다. 케네디 행정부의 출범 이후 저개발지역 혹은 국가의 특징에 대한 고려에 기반한 새로운 대외정책의 필요성이 강조되었다. 이러한 대외정책의 변화는 저개발국의 경제개발을 중시하는 관점에 입각해 있었다.

미국의 대한정책 역시 이에 따라 전환되었다. 케네디는 1961년 5월 전(前) 주한 미국대사 매카나기(Walter P. McCaughy, 1908~2000)를 의장으로 하는 ‘Korea Task Force’를 구성할 것을 지시하였고, 이는 기존의 아이젠하워 행정부의 대한정책에 대한 수정을 의미하는 것이었다. 케네디 행정부는 아이젠하워 행정부의 대한정책이 군사적 측면에 편중되어 내부의 경제발전에 소홀하였다고 판단하였다. 마침 당시 미국 정부 내에 남한에 대한 북한의 침략 가능성이 낮아졌다는 인식이 공유되었고, 이는 미국이 한국의 경제개발 문제에 집중할 수 있는 여건을 마련하였다.

하지만 한반도 내 반공 태세의 유지만큼은 아니더라도 민주주의 정부의 수립 역시 중시하고 있었던 미국 정부에게 박정희의 5·16쿠데타와 군사정부의 등장은 마냥 낙관할 수 없는 일이었다. 특히 민정 복귀와 같은 민감한 문제는 한미관계를 결코럽게 만드는 요인 중 하나로 작용하였다. 이 가운데 1961년 11월 박정희는 국가재건최고회의 의장의 신분으로 미국에 방문하였다. 실무적인 차원에서 비공식적으로 방미한 박정희는 11월 14일 오전에 딘 러스크(Dean Rusk, 1909~1994) 국무장관과의 회동에서 한국군의 현재 규모 유지와 경제발전이 병행되어야 할 필요성을 강조하였다. 뒤이어 오후 박정희는 백악관에서 케네디와 정상회담을 가졌으며, 이 자리에서 한국군의 베트남 파병과 극동 지역의 현안, 그리고 한미관계 등의 문제를 논의하였다.

해당 성명문에서도 드러나듯이, 케네디는 군사정부가 쿠데타 직후부터 시도한 각종 ‘사회개혁’과 ‘부패 일소’ 정책을 높게 평가하였다. 이는 케네디 행정부 내부에서도 대한정책의 중요 지점으로 강조되던 사회적 개혁과 효율성 제고 등과 같은 사항과도 연결되는 부분이었다. 또한 계획의 합리성에 대한 판단과는 별개로, 한국 정부가 스스로 장기적인 경제개발계획을 수립·구상하였다는 점도 미국으로서는 긍정적으로 평가할 수 있는 지점이었다. 박정희는 안보를 위해서라도 한국의 경제개발이 반드시 필요함을 역설하는 한편, 미국 원조의 중요성을 강조하였다. 이에 케네디는 한국의 안전과 안보가 미국에게 지극히 중요하다는 것을 인정하고 최대한의 경제원조와 유사시 군사적 지원을 약속하였다.

5·16쿠데타 이후 약 반년이 흐른 시점에서, 박정희의 미국 방문과 케네디와의 만남은 미국이 실질적으로 군사정부를 인정하고 협력의 대상으로 판단했음을 암시한다. 성명문에도 나타나듯이 미국은 박정희의 민정 이양 의도를 확인하면서도 군사정부의 성과를 인정하고 이전부터 이어져 온 협력관계의 지속과 발전을 표명하였다. 또한 박정희는 이 자리에서 케네디에게 베트남 파병 문제를 언급하고 한국군을 베트남에 파병할 의사가 있다는 것을 보여줌으로써 미국 정부와의 우호 관계를 강화할 수 있는 계기를 마련하게 되었다

## 미국의 한일관계 개선 촉구

이 사료는 한국 중앙정보부장 김종필(金鍾必, 1926~2018)이 도쿄에서 일본 외상 오히라 마사요시(大平正芳, 1910~1980)와 회담 후 방미(訪美)해 미국 국무부장관 딘 러스크(David Dean Rusk, 1909~1994)를 만났을 때 나눈 대화록이다. 러스크 면담 후 김종필은 귀로에 다시 일본에 들러 오히라와 두 번째 회담 후 청구권 문제해결 대강에 합의했다. 이때 나온 문건이 소위 김-오히라 메모이다.

1945년 8월, 일본의 패전으로 한국은 해방을 맞았다. 한국으로서는 35년에 걸친 일본의 식민지 지배를 청산하고, 한일관계를 새롭게 설정할 필요가 있었다. 처음에 한국은 샌프란시스코 대일강화조약에 참여해 이를 해결하고자 했으나 연합국 지위를 인정받지 못해 결국 참여하지 못하였다. 대신 양자 교섭을 통해 청구권, 재일조선인 법적지위, 어업, 문화재 등 제반 현안을 다루어야 했다. 회담은 미국의 주선으로 1951년 도쿄에서 시작되었다. 미국은 처음부터 지역통합전략을 축으로 하는 자국의 동아시아정책과 긴밀히 연관시켜 한일 관계의 개선을 촉구하였다.

그러나 1950년대 한일회담은 눈에 띄는 진전 없이 대립과 결렬을 거듭했다. 기본적으로 주요 쟁점에서 서로의 입장 차가 현저했고, 양국 모두 국내 사정상 회담 타결을 서두르지 않았기 때문이다. 미국의 아이젠하워 정부도 불(不)개입정책을 공식적으로 표방하면서 큰 압력을 가하지 못하였다.

1960년대 한미일 삼국의 새로운 정권은 한일관계 개선의 정책적 우선순위를 높이고, 회담 타결을 한층 강하게 추동했다. 특히 로스토우(Walt W. Rostow, 1916~2003) 등 일군의 근대화론자들의 영향을 받은 케네디 정부는 아시아 저개발국의 경제개발을 강조했고, 그와 관련해 일본의 적극적인 역할을 주문했다. 사료에 등장하는 러스크는 1961년 4월에 이미 자국이 한일관계에 더 적극적으로 개입해야 한다고 주장했다. 이 문서는 러스크를 통해 1950년대와는 다른 미국의 적극적인 역할과 개입 양상을 단적으로 확인할 수 있는 사료이다.

1961년 10월부터 의욕적으로 재개된 제6차 한일회담은 최대 현안인 청구권 문제에서 한일 양국의 입장 차가 반복되면서 반년여 만에 교착 상태에 빠졌다. 이 문제를 정치적 절충으로 해결하고자 한 것이 1962년 10~11월, 김종필의 방미 전후 두 번에 걸친 김종필-오히라 정치회담이다. 이 사료는 1차 회합 후 김종필이 주미대사 정일권(丁一權, 1917~1994)과 함께 워싱턴에서 러스크를 만났을 때의 대화록으로 그들이 무엇을 논의했는지 구체적으로 보여준다.

대화록에서 주목되는 부분은 우선 미국의 적극적인 개입과 관여의 모습이다. “보고했다(report)”는 원문의 표현대로, 김종필은 러스크에게 도쿄에서 오히라 및 이케다(池田勇人, 1899~1965)와 나눈 대화 내용을 매우 자세하게 브리핑했고 한국 입장에 대한 이해를 구했다. 러스크는 양국의 신중한 검토와 합의를 촉구했다. 이는 일견 차분한 태도로 보이지만 김종필이 언급한 ‘청구권 3억 달러’와 ‘총액 6억 달러’라는 금액 자체가 미국대사관을 통한 미국의 중개와 조정을 통해 나온 숫자이다.

다음 평화선과 어업 문제에 관한 대화 중 독도가 언급된 것도 주목된다. 독도 영유권 문제는 6차 한일회담에서 일본이 처음 제기한 것으로, 이 대화록에서 김종필이 미일의 고위 관료들에게 이른바 ‘독도 폭파론’을 거론했음을 확인할 수 있다.

면담을 마무리하며 러스크가 한국의 민정 이양 문제를 거론하고 기대감을 표출한 것도 눈에 띄는 대목이다. 이때 한국 5·16군사정권은 1962년 12월로 예정된 개헌안 국민투표를 거쳐 1963년 상반기 중 정당 활동을 허용하고 대선과 총선을 거쳐 새로운 정부를 수립한다는 민정 이양 방침을 공언한 상태였다. 그러나 ‘완전한 민주 정부’로의 이행이 가능할지 의문을 표하는 김종필의 대답에서 1963년 초 박정희를 수반으로 한 군사정권의 민정 이양 번복 파동의 징후를 읽을 수 있다.

이 사료가 생산된 1960년대 초는 미국이 한일회담 타결을 위해 공식/비공식 채널을 가리지 않고, 매우 적극적으로 개입한 시기였다. 김종필이 오히라와 회담 중 미국으로 가 러스크를 만난 일정 그 자체는 물론 회담 진행 상황을 상세히 브리핑한 이 대화록은 그 같은 미국의 깊은 관여 양상을 매우 집약적이고 상징적으로 보여준다.

이 대화록을 위시해 1962년 중반 이후 김-오히라 회담에 이르기까지 미국의 역할을 보여주는 일련의 외교문서들은 김-오히라 합의를 극적인 합의가 아닌 한미일 삼국의 일련의 외교적 절충의 결과로 바라볼 수 있는 시각을 제공한다는 점에서 의의가 크다. 다만 이 이후로도 한일회담 최종 타결까지는 약 2년 반의 시간이 더 필요했고, 그 기간 한일 양국은 청구권은 물론 어업 등의 쟁점에서 마지막까지 대립했다. 미국의 관여가 한일회담의 완전한 해결책일 수는 없었던 것이다.

## 군사정부의 한일협상 추진

이 사료는 제6차 한일회담 중이던 1962년 11월 12일, 한국 중앙정보부장 김종필(金鍾必, 1926~2018)과 일본 외상 오히라 마사요시(大平正芳, 1910~1980)의 정치회담에서 작성된 메모 형식의 문서로 소위 “김-오히라 메모”로 불린다. 당시 한일회담 타결에 중요한 현안이었던 청구권 문제에 관한 양측의 잠정적 합의사항을 담은 문서이다.

5-16 군사쿠데타 후 한국의 군사정권과 일본의 이케다(池田勇人, 1899~1965) 내각 사이에 1961년 10월부터 제6차 한일회담이 시작되었다. 그러나 최대 쟁점이었던 청구권 문제를 두고 양국이 대립하면서 회담은 곧 교착 상태에 빠졌다. 양국은 돌파구를 고위 당국자끼리 직접 만나 절충안에 합의하는데서 찾고자 했다. 여기에는 정치적 고려가 다분히 반영되었다. 그에 해당하는 만남이, 1962년 3월 최덕신(崔德新, 1914~1989)-고사카(小坂善太郎, 1912~2000) 회담(제1차 정치회담)과 같은 해 10~11월 김종필-오히라 회담(제2차 정치회담)이었다. 특히 최-고사카 회담 결렬 후 양국은 같은 해 여름부터 회담 수석대표 간 예비절충 교섭을 통해 두 번째 정치회담의 발판을 놓았다. 이 과정에서 미국은 일본과 한국의 자국대사관을 통해 양국 정부의 속내를 확인하고 입장 차를 좁혀가는 역할을 했다. 그와 같은 협상의 결과가 이 사료이다.

사료의 내용을 살펴보면 무상 3억 달러, 유상(공공차관) 2억 달러, 상업차관 1억 달러 이상을 규정했다. 총액 6억 달러, 유형은 무상원조 및 정부·상업 차관 셋으로 구성된 것이 합의 골자이다. 양국 수뇌는 각각 박정희(朴正熙, 1917~1979) 국가재건최고회의 의장과 이케다 내각총리대신이다.

김-오히라 회담 직전, 정치적 타결 방안을 모색한 예비절충에서 양국은 총액과 명목을 두고 대립했다. 총액의 경우 한국은 애초 8억 달러를 주장하기도 했으나 이 시점에는 내부적으로 5억 달러를 마지노선으로 삼았다. 반면 일본은 1억 5천만 달러를 제시했다. 명목의 경우 한국은 청구권을, 일본은 경제원조를 주장했다. 이 같은 갈등을 해결하기 위해 등장한 것이 바로 유상 차관이다. 즉 상환 의무가 있는 차관을 포함함으로써 금액을 증액하는 방식이 김-오히라 회담에서 합의된 청구권 문제 해결 방안이었다.

그 외에 세부적으로 한국의 대일(對日) 무역 채무(Open Account: 청산 계정)를 무상원조에 포함해 상쇄하는 문제, 차관의 공여 기간과 이자율 등 조건, 협정 체결 전 대일차관을 도입하는 문제 등의 쟁점이 이 메모에 담겼다. 첫 번째 쟁점은 정부수립 후 누적된 대일무역 채무 약 4,573만 달러를 무상원조 3억 달러에 포함해 변제하기로 한 것을 의미한다. 그에 따라 실제 무상자금 도입액은 약 2억 5,427만 달러가 되었다. 세 번째는 당시 경제개발을 위한 자금이 부족했던 한국 정부 사정을 반영한 것이다.

이 메모는 작성 직후에는 비밀로 일반에 공표되지 않았으나 합의 내용을 양국 수뇌에게 보고하는 과정에서 먼저 일본 언론에 보도되었고, 곧 한국에도 알려졌다. 1963년 민정 이양 후 국회와 언론에서 비밀교섭-굴욕외교의 상징으로 큰 물의를 일으켰고, 그에 대한 반발은 1964년 이후 6·3항쟁으로 상징되는 대대적인 한일협정반대운동으로 이어졌다.

이 합의의 골격은 1965년 한일협정 체결 시 상업차관의 금액이 3억 달러 이상으로 조정된 것을 제외하면 마지막까지 대체로 유지되었다. 한편으로 그것은 한일회담이 냉전, 반공과 경제협력을 이유로 양국의 과거사·식민지 지배 청산이란 애초의 목적을 완수하는데 소홀히 했음을 보여주는 상징이기도 하다.

또한 김-오히라 합의는 극히 불완전한 합의였다. 한국으로서는 무엇보다 청구권이란 자금의 명목을 관철하지 못했다. 일본이 한국의 독립 축하 및 우호 증진 또는 경제원조 등의 명목을 고집했기 때문이다. 이 때문에 김-오히라 메모는 '무상'과 '유상'이라고 썼을 뿐이며, 청구권 협정도 '청구권 문제를 해결하고 경제협력을 증진하기 위해' 유·무상 자금을 제공한다고 해 명목을 명확히 하지 않았다. 청구권이란 명목은 일본의 식민지 지배 피해보상에서 기인하는 자금의 역사성과 직결된다는 점에서 금액 못지않게 중요할 수 있다.

덧붙여 원조와 정부·상업 차관이 섞인 자금의 구성도 불완전했다. 특히 경제 논리에 따라 실시되는 민간 상업차관의 경우 그것을 청구권자금이라 할 수 있는지 당대부터 논란이 되었다. 또 명목을 비롯해 상호 의견이 대립하는 세부적인 쟁점들이 여전히 많았고, 그로 인한 갈등은 이 합의 이후로도 계속되었다.

#### 5.18 민주화 운동시 광주 시민 쫓겨문

이 사료는 5.18광주민주화운동이 진행 중이던 1980년 5월 25일, 전남도청을 끝까지 지키다 계엄군에게 사살된 시민군 대변인 윤상원이 작성하여 당일 쫓겨대회 때 낭독된 문건으로, 당시 광주에서의 공수부대 진압이 얼마나 잔혹했는지를 드러내주고 있다.

1979년 10월 26일 중앙정보부장 김재규가 박정희 대통령을 살해한 후, 정승화 육군참모총장은 당시 전두환 보안사령관에게 박정희 시해 사건을 수사하기 위한 합동수사본부 설치 구상을 전달하였고, 27일 새벽 전국에 비상계엄령이 선포되었다. 당일 오전 8시 30분경 전두환은 합동수사본부장으로서 각 군경 수뇌부를 소집하고 합수부로의 직속 보고를 강조하였다. 이후 전두환은 12.12반란을 일으켜 정승화 계엄사령관을 박정희 살해 방조 혐의로 체포·고문하였고, 이듬해인 1980년 4월 14일 중앙정보부장에 취임하였다. 또한 1969년 창설된 특전사령부 산하 공수여단들은 2월 18일 이희성 계엄사령관의 지시에 따라 혹독한 폭동진압훈련을 받았고, 노태우 수도경비사령관은 군경 수뇌부를 소집하여 5월 6~9일 '소요진압 준비태세'를 점검하였다. 이윽고 신군부는 5월 17일 자정을 기해 비상계엄 전국 확대 조치를 발표했다.

5월 18일 10시경, 전남대학교 학생들이 계엄군에 의해 학교 출입을 제지당하자, 학생들은 시내에서 산발적으로 시위를 벌였다. 오후 4시에 제7공수여단에게 "거리에 나와 있는 사람 전원 체포하라"는 명령이 떨어졌고, 이때를 기점으로 공수부대원들은 거리에 있는 시민들에게 남녀노소, 장애·비장애 여부를 막론하고 대검과 진압봉을 휘두르는 유혈 진압을 시작했다. 5.18민주화운동의 시작을 알리는 사건이었다. 이 과정에서 많은 사람들이 죽거나 부상을 입었고, 공수부대원들은 피투성이가 된 시민들을 무차별 연행하였다. 폭

력적인 진압에 광주의 시민들은 19일부터 공수부대에 격렬히 저항하였고, 이 과정에서 시위대의 수는 크게 불어났다. 사흘째인 20일에도 공수부대에 의한 살상행위와 인격말살 행위는 계속되었고, 이날 오후 5시 30분경 광주시내 택시기사들도 시위에 합류하였다.

5월 21일 오후 1시경, 계엄군은 전남도청 앞에서 시위 중인 시민들에게 총기를 무차별 난사했고, 이에 시민들은 계엄군에 대항하기 위해 경찰서와 예비군 무기고 등지에서 총기를 탈취해 무장·저항하였으며, 오후 3시경 시민군이 결성되어 전남도청 등지를 점령하였다. 오후 7시 30분경 계엄군은 광주시내에서 철수하면서 광주시의 외곽 도로망을 원천 차단하는 봉쇄 작전을 실시하였다. 이후 시민군은 22일부터 26일까지 전남도청 및 기타 지역에서 계엄군과 교전하였다. 당시 시민군의 위원장으로는 김종배, 내무담당 부위원장으로 허규정, 외무담당 부위원장으로 정상용, 대변인으로 윤상원, 상황실장으로 박남선이 임명되었다. 또한 계엄군은 광주 도처에서 시민군뿐만 아니라 비무장 민간인들 또한 무자비하게 학살하였다.

5월 23일 오후 3시에 도청광장에서 제1차 범시민 쫓겨나기대회(광주 시민군 쫓겨나기대회)가 개최되었고, 24일에는 제2차 민주수호 범시민 쫓겨나기대회, 25일 오후 3시에 제3차 민주수호 범시민 쫓겨나기대회가 개최되었다. 이 쫓겨나기대회에서 광주 시민군 쫓겨나기문인 ‘우리는 왜 총을 들 수밖에 없었는가?’가 낭독되었다. 26일 오전 10시와 오후 3시에 각각 제4·5차 민주수호 범시민 쫓겨나기대회가 진행되었고, 이튿날인 27일 새벽 4시 전남도청에서 계엄군과 시민군 사이의 시가전이 시작되었다. 작전 개시 1시간 30분 만에 도청의 시민군은 진압되었다. 이 과정에서 윤상원을 비롯해 최후까지 저항하던 시민군들이 학살당하였고, 생존자들은 체포되어 군부대로 이송되었다.

이후 5.18광주민주화운동에 대한 전두환 정권의 폭력적인 진압은 집권 기간 내내 제5공화국의 집권 정당성을 스스로 무너뜨린 증거로 재야 세력과 운동단체 등에 의해 대내외에 유포되었고, 결국 1987년 6월항쟁을 통한 직선제 쟁취 및 오랜 군부 독재의 종식을 이끄는 초석이 되었다.

## 5.18민주화운동에 대한 고등법원 및 대법원 판결문

이 사료는 소위 ‘5.18특별법’으로 기소된 피고인에 대한 고등법원 및 대법원 판결문 중 일부의 내용에 해당한다.

1987년 6월항쟁 이후 직선제 쟁취를 포함한 제9차 개헌 후 집권한 제6공화국 노태우 정부 아래, 1988년 11월부터 약 1년에 걸쳐 국회에서 5.18민주화운동 진상조사특별위원회의 청문회가 총 19차례 개최되었다. 이 때 5공화국 비리와 더불어 5.18민주화운동에 대

한 진상이 TV로 공개돼 높은 관심을 샀다. 1993년 김영삼 정부가 출범한 후인 1994년 5월 13일 운동가와 시민들이 전두환·노태우·정호용을 비롯한 35명을 내란 및 내란목적 살인으로 서울지방검찰청에 고소·고발하였으나, 1995년 7월 18일 서울지검은 "성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다"며 공소권 없음을 발표, 재판을 청구하지 않았다. 이 때 서울지검이 밝힌 "성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다"는 말은 이후 5.18민주화운동 관련자에 대한 각 심급별 판결문에서 정연히 반복되었다.

이후 전두환·노태우 전 대통령의 비자금 사건이 폭로되면서, 김영삼 정부는 1995년 12월 21일 5.18민주화운동 등에 관한 특별법(5.18민주화운동법) 및 헌정질서파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법(5.18특별법헌정범죄시효법)을 제정하였다. 이에 따라 검찰은 1996년 1월 18일 12.12군사반란과 5.18민주화운동 진압관련자를 기소하였고, 전자에 대해서는 군형법상 반란죄, 후자에 대해서는 내란 및 내란목적살인죄를 적용하였다. 당시 기소된 사람은 총 16명으로, 전두환(합동수사본부장, 중앙정보부장 서리, 보안사령관), 노태우(9사단장, 수도경비사령관), 유학성(국방부 군수차관보, 제3군사령관), 황영시(1군단장, 육군참모총장), 차규현(수도군단장, 육군사관학교장), 박준병(20사단장), 최세창(제3공수여단장), 장세동(30경비단장), 허화평(보안사령관 비서실장), 허삼수(보안사 인사처장), 이학봉(보안사 대공처 대공2과장, 합수부 수사1국장, 보안사 대공처장), 박종규(제3공수여단 15대 대장), 신윤희(수경사 헌병단장), 이희성(계엄사령관, 육군참모총장), 주영복(국방부장관), 정호용(특전사령관) 등이었다.

피고인들은 1996년 8월 26일 서울지방법원의 1심 판결을 거쳐, 그 해 12월 16일 서울고등법원의 항소심, 이듬해인 4월 17일 대법원 상고심 판결을 거쳐 박준병을 제외한 15명 전원에 유죄가 선고되었다. 이중 서울고등법원의 판결문에서는 “성공한 쿠데타”라도 “쿠데타 행위 자체는 범죄로서 마땅히 처벌되어야 하며”, 그럼에도 처벌되지 못한 것은 “법을 집행하는 사람의 힘이 부족”했기 때문이라고 밝혔다. 또한 5.18민주화운동은 “헌법을 수호하는” 기능을 하였으며 이들을 강제로 진압한 것은 “헌법기관을 강압으로 분쇄”한 것으로 “국헌문란”에 해당한다고 판시하였다. 한편 대법원은 “헌법에 정한 민주적 절차를 거치지 않고 폭력에 의해 “헌법기관의 권능행사”를 막고 정권을 잡은 것은 “군사반란과 내란행위”에 해당되며 이는 곧 처벌의 대상임을 다시 한번 분명히 했다. 또한 5.18민주화운동에 참가한 국민들을 그 자체로 “헌법에 의하여 설치된 국가기관”으로 볼 수는 없다 하더라도, 이들에 대한 폭력적인 진압을 비롯하여 이전의 5.17반란 및 비상계엄 전국확대는 국헌문란을 목적으로 한 내란죄에 해당한다고 판시하였다. 위 판결문들을 포함한 5.18민주화운동 관련 기록물 일체는 그 세계사적 가치를 인정받아 2011년 5월 유네스코 세계기록유산에 등재되었다.

국가 보위 비상 대책 상임 위원회의 삼청 교육대 설치 등에 대한 결정

이 사료는 국가보위비상대책위원회(이하 국보위)가 발표한 「사회악 일소 특별조치」 전문이다. 특별조치에는 조치 대상을 “폭력사범”, “공갈 및 사기 사범”, “사회풍토문란사범”으로 규정하고 있으며, 이들을 전국적으로 일제히 검거한 후 “순화조치”할 것이라 밝히고 있다. 여기에서 “순화조치”가 잘 알려진 삼청 교육 혹은 순화 교육이다.

5·17쿠데타를 통해 집권한 신군부는 쿠데타 직후 국보위를 설치해 통치권을 확립했다. 신군부는 국보위 산하에 사회정화분과위원회를 설치하고, 사회정화사업을 제창했다. 사회정화분과위원회는 권력형 부정축재자 척결(삼청계획 1호), 정치비리자 척결(삼청계획 2호), 고급공무원 숙정(삼청계획 3호), 3급 이하 공직자 숙정(삼청계획 4호), 불량배 소탕사업(삼청계획 5호)으로 구성된 사회정화사업, 일명 삼청계획을 입안·시행했다. 1980년 8월 4일 발표된 「사회악 일소 특별조치」는 삼청계획 5호에 해당한다. 그리고 같은 날 계엄포고 제13호 「불량배 일제 검거」가 발표되었다.

동시에 사회정화사업을 전국적으로 추진하기 위한 각급 정화위원회를 설치했다. 각 지방행정단위별로 유력인사로 구성된 지역정화위원회를 조직했다. 이어서 직원 100명 이상 기업체 및 단체에 직장·직능단체 정화위원회를 학교에는 학교정화위원회를 결성했다. 그리고 시·군 지역정화위원회 산하에 지역 내 학교·직장·단체정화위원회를 편제했다. 이렇게 구성된 각급 정화위원회는 1980년 9월 30일 현재 325,348개에 달했으며, 이중 지역정화위원회는 총원 113만 명, 67,367개였다.

이 같은 제도적·조직적 기반 위에서 삼청계획 5호가 본격적으로 시행되었다. 정부는 계엄포고 13호 「불량배 일제 검거령」과 「사회악 일소 특별조치」에 근거하여 1980년 8월 1일부터 1981년 1월 25일까지 60,755명을 검거했다. 검거된 사람들은 다양했다. 명목적인 검거 대상자는 “폭력사범” 등의 ‘불량배’였지만 실제 불량배와 거리가 먼 사람들도 많았다. 전과가 없던 사람도 35.9%나 되었으며, 노조운동가, 언론인 등도 상당수 포함되었다. 그 외에도 공무원과 말다툼 하다가 끌려갔다고 증언하는 사람부터 지역사회에서 따돌림을 당하던 사람, ning마주이와 같은 하층민들도 상당했다.

검거 대상자에서도 볼 수 있듯, 삼청계획 5호의 목적은 복합적이었다. 우선 쿠데타로 권력을 잡은 신군부가 소위 ‘불량배 척결’이라는 명목으로 사회적 지지를 확보해, 부족한 정통성을 메우려는 맥락에서 진행되었다고 볼 수 있다. 동시에 5·18 민주화운동의 재발을 막기 위한 의도도 있었다. 신군부는 ‘빈민’과 ‘불량배’를 5·18 민주화운동 급진화의 요인 중 하나로 판단하고 이들을 사전에 격리하려 하였다. 그 외에도 지식인, 언론인, 노동운동가 등 정권에 위협을 가할 가능성이 있다고 판단되는 이들을 폭력적으로 ‘순화’시키려는 의도도 포함되어 있었다.

검거된 이들은 A, B, C, D급으로 분류되었는데, A급은 총 3,252명이 분류되었으며 군사재판에 회부되었다. B, C급은 각각 17,872명, 22,475명이 분류되었고, 삼청 교육대에 입



소하여 4주간의 소위 ‘순화 교육’을 이수해야 했다. D급 17,156명으로 특별한 조치 없이 훈방됐다.

삼청 교육대에 입소한 사람들은 통상적으로 4주의 ‘순화 교육’을 받았다. 대원들은 전원 삭발하고, 군복을 입고 군대식 훈련을 받았다. 삼청 교육대 하면 연상되는 커다란 통나무를 일렬로 늘어선 집단적으로 들어 올리는 목봉 체조 등 육체적 고통주기 중심의 교육이었다. 교육 과정에서 폭행, 열차려 등 비인간적인 가혹행위가 빈번하게 자행되었다.

4주 간의 ‘순화 교육’을 이수하더라도 삼청 교육대 입소자들은 다시금 심사 대상이 되었다. 4만 명에 달했던 삼청 교육 이수자 중 재심을 거쳐 약 1만 명이 근로봉사대에 편입되어 군부대 공사에 투입됐다. 근로봉사대 이후에는 약 7천여 명이 「사회보호법」(1980.12.18.제정)에 의해 보호감호 처분을 받아 짧게는 1년, 길게는 5년 동안 청송감호소 등에 수감됐다.

청송감호소에 수감되지 않은 사람들은 감시대상으로 분류되었다. 삼청 교육 이수자들은 지방행정기관, 경찰·지역정화위원회에 의해 면밀히 추적되었다. 돌아가면서 지속적으로 탐문조사를 받거나 신원을 추적당했으며, 사후관리기록카드에 이수 이후의 행적이 기재되었다. 또한 삼청 교육 이수 사실이 전과로 기록되어 사회로 돌아가더라도 삼청 교육대라는 낙인찍힌 채 살아가야 했다.

## 6·10 국민 대회 선언

이 사료는 1987년 6월 10일 발표된 ‘고문살인 은폐 규탄 및 호헌철폐 국민대회’ 선언문이다. 6·10항쟁의 시작을 연 선언으로서 6월 항쟁 전체를 관통하는 주요 정신과 기조, 항쟁의 의의가 담겨있다. 우선 5·18민주화운동을 “광주학살”로 규정하고 전두환 정부를 “광주학살에 참여한 정치군인”으로 지칭하여 정권의 정당성이 없음을 지적하고, 6월 항쟁의 근간에 5·18민주화운동이 있음들 드러내고 있다. 또한 “국가의 미래요 소망인 꽃다운 젊은이를 야만적인 고문으로 죽여 놓고 그것도 모자라 뻔뻔스럽게 국민을 속이려 했던 현 정권”이라 지적하여 박종철 고문치사사건이 항쟁의 대의명분임을 언명한다. 이어서 4·13호헌조치에 대해 “현정권이 영구집권을 위한 시나리오”이자 “시대적 대세인 민주화를 거스르려는 음모요 국가 권력의 주인인 국민을 향한 도전장”이기 때문에 “마땅히 철회”되어야 한다고 선언한다. 마지막으로 민주화는 “그 어떠한 이유나 명분으로도 더 이상 민주화의 실현이 지연되어서는 안”되며, “88올림픽을 이유로”, “분단을 이유로, 경제개발을 이유로” 유보되어서는 안 된다는 거스를 수 없는 시대정신임을 선언하였다.

6월 항쟁은 직접적으로 박종철 고문치사 사건에서 비롯되었다. 1987년 1월 14일 서울대

학교 학생 박종철이 치안본부 남영동 대공분실에서 경찰의 고문으로 사망하였고, 다음날 중앙일보 석간 사회면에 짧게 보도되면서 이 사실이 알려졌다. 이어서 동아일보가 이 사건에 대해 본격적으로 심층보도하면서 본격적으로 이슈화되었다. 사건이 알려지자 대학가에서 먼저 추모시위가 시작되었고, 종교계, 재야, 야권으로 점차 확대되었다. 이후 5월 18일 천주교정의구현사제단에 의해 박종철 고문치사 사건이 은폐·축소 조작된 사실이 밝혀졌다.

2월 7일 ‘고 박종철 군 국민추도회 준비위원회’가 주도한 국민추도회가 열렸다. 전국에서 동시다발적으로 추도회가 열렸다. 경찰의 발표에 따르면 민주화운동단체 사무실 4개소, 교회와 성당 13개소, 신민당 당사 52개소 등 전국 69개소에서 진행되었다. 6월 항쟁 이전까지의 민주화운동이 학생운동 세력에 의한 조직적 시위였던데 반해, 이때의 시위는 재야와 야당, 종교계, 학생 등이 ‘민주대연합’을 형성하여 주도했다. 특히 시민들이 적극적인 참여가 두드러졌다. 3월 3일 ‘고문추방 민주화 국민평화대행진’에서 다시 한 번 동시다발적인 전국 시위가 재현되었다. ‘민주대연합’에 의한 동시다발적인 전국 시위는 6월 항쟁의 중요한 특징 중 하나인 전국 동시다발적 시위의 모태가 되었다.

한편, 1987년 4월 13일 전두환 정부는 대통령 직선제 개헌 논의를 일체 금지하고 현행 헌법을 통한 대통령 선거를 치른다는 ‘4·13 호헌조치’를 발표하였고, 이는 각계각층의 4·13호헌조치 반대운동으로 이어졌다. 그리고 5월 27일 각계 인사로 구성된 ‘호헌철폐 및 민주헌법쟁취 국민운동본부’(이하 국본)가 결성되었다. 이날 약 150여명이 참석한 가운데 발기인대회가 열렸는데, 발기인은 민주통일민중운동연합·민주화실천가족협의회·농민·여성·문화예술·언론출판·노동·교육·문인·청년·도시하층민 등 각 부문 대표 943명, 각 지역 대표 352명, 천주교 253명, 개신교 270명, 불교 160명 등 총 2,191명이었다. 국본은 4·13 호헌조치는 건국정신과 민주화를 부정하므로 무효임을 선언하고 이를 실천하기 위한 국민적 행동을 조직·전개할 것을 결의했다. 이후 국본은 6월 항쟁을 주도했다.

국본은 6월 10일 ‘고문살인 은폐규탄 및 호헌철폐 국민대회’를 열기로 결정하고 준비에 들어갔다. 서울 등 22개 지역에서 동시다발로 개최될 예정이었다. 그 와중에 6월 9일 국민대회 참가 결의대회에서 연세대학교 학생 이한열이 최루탄에 맞아 쓰러지는 사건이 발생하였고, 6월 항쟁의 또 다른 도화선이 되었다. 6월 10일 ‘박종철 고문살인 규탄 및 호헌철폐 국민대회’가 전국에서 동시다발적으로 개최되었다. 국본 측에서는 22개 지역에서 24만명이 참가했다고 추산했다. 시민들의 참여가 도드라졌는데 대부분의 도시에서 시민들이 적극적으로 시위를 지켜보고 시위대의 일원이 되었으며, 시위대에게 음료와 먹을거리를 제공하는 모습이 곳곳에서 목격되었다. 주요 도시에서는 많은 차량들이 경적을 울려 시위대에 호응하여 화제가 되었다.

6월 항쟁은 계속됐다. 6·10항쟁 시위대 일부는 명동성당으로 들어가 15일까지 농성하여 항쟁의 불씨를 이어갔다. 이 과정에서 중산층 화이트칼라를 상징하는 ‘넥타이 부대’가 등장하여 시위에 참가하는 등, 명동성당 농성은 6월 항쟁의 확대에 중요한 역할을 하였다.

농성시위대가 해산한 15일에는 6·10항쟁에 버금가는 전국적인 시위가 재현되었고, 경찰은 이날의 시위 규모가 최고 기록이라고 발표하기도 했다. 이후 18일에는 최루탄 추방 대회가 전국 16개 도시에서 열렸고, 6월 26일에는 ‘민주헌법쟁취 국민평화대행진’이 전국 37개 시·군에서 열렸다. 결국 1987년 6월 29일 노태우 민정당 대통령 후보가 시국 수습 방안을 발표하고, 직선제 개헌을 선언하면서 6월 항쟁은 마무리되었다.

## 6·29 민주화 선언

이 사료는 1987년 6월 29일 민주정의당(이하 민정당) 대통령선거 후보 노태우가 발표한 선언이다. 6월 항쟁의 주요 의제였던 직선제 개헌, 민주화 이행 요구 등이 반영되어 있다. ‘6·29 선언’이라 불린다. 선언에는 시민들의 저항에 몰려 수용했던 직선제 개헌과 각종 민주화 조치들이 담겨있어 6월 항쟁의 주요 쟁점이 무엇이었는지 확인할 수 있다.

5·18민주화운동을 유혈 진압하며 등장한 전두환 정부는 대통령 간접선거를 비롯해 정당 활동 제한, 언론 강제통폐합 등 제도적 민주주의를 억압하였다. 동시에 학생운동 및 재야세력, 야당 등 민주화운동 세력을 물리적으로 억압하며 시민사회의 민주화, 직선제 요구와 운동에 대해 강경대응으로 일관했다.

1987년 4월 13일 전두환 정부는 ‘4·13 호헌조치’를 발표하였다. 대통령 직선제 개헌 논의를 일체 금지하고 현행 헌법을 통한 대통령선거를 치른다는 내용이었다. 이어서 6·10국 민대회가 있던 1987년 6월 10일 민정당은 올림픽공원 실내체육관에서 전당대회를 열고 노태우를 제5공화국 헌법에 따라 간접선거로 진행될 대통령 선거 후보로 지명하였다. 사실상 ‘4·13 호헌조치’는 시민사회의 직선제 개헌과 민주화를 요구를 무시하고, 전두환에서 노태우로 권력을 안정적으로 승계하려는 시도였다. 전두환 정부의 대응은 6월 항쟁을 보다 폭발적으로 확대시켰다.

6·10항쟁을 시작으로 6월 18일 최루탄 추방 대회, 26일 ‘민주헌법쟁취 국민평화대행진’ 등 6월 내내 전국에서 동시다발적 시위가 이어졌다. 시위 구호는 “호헌철폐”, “독재타도”, “직선제 쟁취”로, 시민들은 전두환 정부의 즉각적인 퇴진과 직선제 개헌을 요구했다. 특히 6·26평화대행진은 전국 37개 시·군에서 열렸는데, 4·19 이후 최대 규모였을 뿐 아니라 역사상 최대 규모의 시위였다. 다음날 ‘호헌철폐 및 민주헌법쟁취 국민운동본부’는 “현 정부는 이제 국민의 뜻에 승복, 새 헌법에 의한 정부이양 일정을 구체적으로 밝히라”고 요구했고, “위대한 민주 승리의 날이 눈앞에 다가오고 있다”고 천명했다.

결국 전두환 정부와 신군부는 6월 항쟁에 굴복하고 ‘6·29선언’을 발표한다. 선언은 6월 29일 오전 민정당 중앙집행위원회 회의에 참석한 노태우 대통령선거 후보에 의해 발표되었다. 사료에서 볼 수 있듯 선언에는 대통령 직선제 개헌과 즉각적인 대통령 선거 실시

를 비롯해, 대통령선거법 개정, 김대중의 사면 복권 등이 우선적으로 담겨있다. 선언에는 잘 알려져 있지 않은 내용들도 담겨있다. 국민기본권과 인권침해 시정, 언론의 자유 보장, 지방자치제 및 대학 자율화 실현, 정당의 건전한 활동 보장 등이 그것이다. 이러한 내용들은 6·29선언에 사회 제반 민주화에 대한 요구들도 일부 수용되었음을 보여준다. 그러나 전두환 정부의 인식이 담겨있는 내용도 확인 가능하다. ‘사회정화 조치’에 관한 대목이 그러한데, 이 조치는 전두환 정부에 의해 진행되었던 사업으로 노태우 대통령 당선 이후 “범죄와의 전쟁”으로 다시 한 번 반복되었다. 또한 야당을 “폭력을 써서라도 일방적인 주장만을 관철”시키려는 정당으로 규정하고 더 이상 참고만 있지 않겠다는 언사도 보이는데, 이는 향후 선거를 대비한 공세였다고도 볼 수 있다.

‘6·29선언’ 이후에는 개헌과 대통령선거가 이어졌다. ‘6·29선언’ 이후 현재까지 유지되고 있는 제9차 개정 헌법이 발의되었고, 1987년 10월 27일 국민투표가 실시되었다. 총유권자의 78.2%, 2,003만 8,672명이 참여하였고, 이 중 93.1%가 개정 헌법에 찬성하여 10월 29일 제9차 헌법이 공포되었다. 그 해 12월 16일에는 개정 헌법에 따라 대통령 선거가 실시되었다. 1972년 10월 유신 이후 첫 직접선거에 의한 대통령 선거였다. 노태우, 김영삼, 김대중, 김종필의 대결로 관심을 모았던 이 선거에서, 노태우 민정당 후보가 36.64%를 득표하며 대통령으로 당선되어 제13대 대통령으로 취임하였다.

#### 현행 대한민국 헌법(1987. 10)

이 사료는 1987년 10월 12일 국회 의결과 27일 국민투표를 거쳐 29일 공포된 현행 헌법의 일부이다. 1948년 7월 공포된 제헌헌법 이후 아홉 번째 개정 헌법이며, 1987년 대대적인 6월 민주항쟁과 집권 여당의 6·29선언을 거친 소위 직선제 헌법이기도 하다.

1972년에 제정된 유신헌법에 따라 대통령직에 오른 전두환은 1980년 10월 27일, 5천여 명의 선거인단을 통해 임기 7년 대통령을 선출하는 간선제 개헌을 단행했다. 1985년 제12대 2·12총선에서 신민당이 제1야당으로 부상하고 실질적인 야권 통합이 이뤄지면서 그에 대한 개헌 논의의 물꼬가 트였다. 신민당(신한민주당)은 1985년 9월 정기국회에서 개헌특위 설치를 공식 제안한 데 이어 1986년 2월 민주화추진협의회(민추협)과 함께 직선제 개헌 1,000만 명 서명운동(개헌서명운동)을 시작했고, 이와 함께 재야와 학생·노동 등 민주화운동 진영에서도 정권 퇴진, 민주 정부 수립, 나아가 민중민주주의 실현까지 전망하는 다양한 개헌론을 제시했다.

1987년 6월항쟁은 개헌운동의 분수령이었다. 정국의 주도권을 잡기 위해 1986년 하반기부터 야당과 재야, 학생 등에 대해 강경한 태도로 나섰던 전두환 정권은 1987년 박종철 고문사망사건 추도와 반독재시위 역시 탄압으로 일관했고, 그 연장에서 일체의 개헌 논

의를 금지하고 간선제 헌법에 따라 정부를 이양하겠다는 취지의 4·13호헌조치를 발표했다. 그러나 4·13호헌조치 직후 대대적인 반대 투쟁이 시작되었고, ‘호헌 철폐’는 항쟁의 핵심 구호로서 개헌을 바라는 전국민적인 열망을 흡수했다. 5월 27일 결성된 국본(민주헌법쟁취국민운동본부)은 6·10국민대회, 6·18최루탄추방대회, 6·26평화대행진 등의 운동을 이끌었고, 6월 27일에는 정권에 새 헌법에 따른 정부 이양 일정을 밝힐 것을 요구했다. 이를 후 민정당(민주정의당) 대표 노태우가 직선제 개헌 수용 의사를 밝히면서(6·29 선언) 개헌이 성사되었다.

6·29선언 후 여야 민정당과 민주당은 각각 개헌안을 준비하는 한편, 8월 3일부터 민정·민주 여야 각 4명의 대표로 구성된 8인 정치회담을 열어 개헌안을 집중적으로 논의했다. 전문(前文)과 본문 130개 조항이 모두 합의된 후 9월 2일, 노태우-김영삼 회담에서 개헌과 대선 정치 일정까지 합의되었다. 새 헌법은 10월 27일 국민투표에서 93.1%의 찬성률로 확정되었다(시행일 1988년 2월 25일).

개정된 현행 헌법의 주요 쟁점과 내용은 다음과 같다. 첫째, ‘대통령’의 경우 6월항쟁의 최대 요구사항이었던 직선제를 수용했다. 더하여 양당의 개헌안 논의 과정에서 민정당은 임기 6년 단임제, 민주당은 4년 중임에 부통령제 신설을 주장했으나 민주당 총재 김영삼(金泳三, 1927~2015)이 단임제를 받아들이면서 부통령 없는 5년 단임으로 절충되었다. 단임제 합의는 여야의 대통령 후보 누구도 대선 승리를 자신할 수 없던 상황에서 가능한 빠른 차기 대선 일정까지 염두에 두었기 때문이란 점에서 정략적이란 평가를 받는다.

둘째, ‘전문’에서는 대한민국임시정부의 법통을 명기했다. 또 비록 민주당의 요구였던 5·18정신까지 명기되진 못했으나 “불의에 항거한 4·19민주이념” 계승 의지를 표명해 권력에 대한 국민의 저항권을 제시했고, “조국의 민주개혁” 사명을 언급해 민주주의 발전과 개혁 의지도 천명했다. 제1장 ‘총강’에서는 국군의 “정치적 중립성”과 “자유민주적 기본질서”에 입각한 평화적 통일정책” 수립 규정을 신설했다.

셋째, 국민의 ‘기본권’의 경우 이전 헌법의 유보/단서 조건을 삭제해 보장 범위를 확대했다. 즉 “법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는” 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 않도록 했고, 체포 또는 구속 시 법원에 구속적부심사 청구 권리를 명기했다. 또 언론·출판·검열·집회·결사에 대한 허가를 금지하는 규정을 신설했고, 단체행동권 행사를 법률로 규제했던 이전 헌법 규정을 삭제해 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 인정했다. 최저임금제 시행 규정도 신설되었다.

넷째, 대통령 권한을 축소하고 국회와 사법부 권한을 증대시킴으로써 ‘삼권분립’ 원칙을 강화하고자 했다. 즉 이전 헌법까지 존속했던 대통령 비상조치권과 국회해산권을 폐지했다. 반면 국회는 국정감사권을 부활시켜 실질적인 행정부 견제가 가능하도록 했고, 이전 헌법의 회기 제한 규정을 삭제했다. 사법부의 경우 법률의 위헌 여부, 탄핵, 정당 해산, 국가기관 상호 권한쟁의, 헌법소원 등을 심판하는 헌법재판소를 신설했다. 또 대법관을

대법원장 제청으로 “국회의 동의”를 얻어 대통령이 임명하도록 하여 임명 절차를 보완했다.

대통령 직선제 개헌안은 1987년 민주화운동의 핵심 의제이자 거국적인 반정부 운동의 구심점 역할을 했고, 개헌으로 결실을 맺었다. 현행 헌법은 국민의 기본권 확대 및 대통령 직접선거와 삼권분립 강화 등의 측면에서 전반적으로 우리 사회의 민주주의가 앞으로 한 걸음 나아가는 데 중요한 역할을 했다. 다만 이른바 ‘주권혁명’의 헌정사적 의미를 갖는 5·18민주화운동 계승 의지(5·18정신)의 누락이라든지, 노동자 경영 참여권 및 이익균점권 배제와 같이 노동권 확대 등의 측면에서 한계가 있었던 것도 사실이다. 또한 헌법 시행 후 30여 년이 훌쩍 지나면서 대통령 임기 말의 레임덕, 대선(5년)과 총선(4년) 주기 불일치로 인한 정치적 혼란 등의 문제도 지적되고 있다.

### 3당 합당

이 사료는 1990년 1월 22일, 청와대에서 노태우(盧泰愚, 1932~2021) 대통령(민정당)과 민주당 김영삼(金泳三, 1928~2015), 공화당 김종필(金鍾泌, 1926~2018)이 회동한 직후 발표한 공동선언문이다. 민정당과 민주당·공화당의 3당을 주축으로 보수연합 성격의 신당을 창당하겠다는 것이 선언의 요지로 통상 “3당 합당”이라 칭한다.

1987년 6월 대대적인 민주항쟁에 전두환(全斗煥, 1931~2021) 정권이 굴복했다. 개헌을 수용한 노태우의 6·29선언으로 대통령 직선제와 삼권분립 강화 등 진일보한 현행 1987년 헌법이 국민투표를 거쳐 새로 등장했다(10월 29일). 그러나 새 헌법에 따라 12월 16일 치러진 제13대 대통령선거에서는 소위 신군부의 일원으로 전두환 정권을 계승한 민정당 노태우가 36.6%의 득표율로 대통령에 당선되었다. 민주화운동 진영으로서는 김영삼과 김대중, 두 유력 정치인의 후보 단일화가 무산되면서 각각 통일민주당(민주당)과 평화민주당(평민당)으로 독자 출마한 것이 결정적인 패배 요인이었다. 6월항쟁으로 직선제 개헌이라는 민주주의 진전의 성과가 있었지만, 민주 세력의 집권 실패로 신군부 독재 계승 세력의 재등장을 막지는 못했다.

그러나 이 같은 야권 분열과 대선 패배에도 불구하고, 그 이듬해인 1988년 제13대 4·26 총선에서는 평민당과 민주당, 공화당 등 야당이 전체의 약 66%를 득표해 34%에 그친 여당 민정당을 훌쩍 앞질렀다. 의석수에서도 야당은 평민당이 70석을 얻은 것을 위시해 민주당 59석, 공화당(신민주공화당) 35석, 기타 10석, 계 174석으로 전국구 75석의 절반인 38석을 차지하고도 전체 125석에 그친 민정당을 압도했다. 총선 결과 득표율과 의석수 모두 야당이 여당에 앞선 것은 헌정사상 처음이었다.

민주화 열기를 바탕으로 한 여소야대 정국에서 야권은 정국의 주도권을 쥐고 정부 견제 및 5공 청산 활동에 나섰다. 대통령의 대법원장 임명동의안이 부결되었고, 유신헌법으로 폐지되었던 국정감사가 다시 실시되었다. 또 「국가원로자문회의법」 같이 유신과 5공 시대의 비민주적 악법 여럿이 개정 또는 폐지되었다. 다른 한편, 국민적 관심사였던 5공 비리와 5·18광주항쟁 등에 대해서는 특별위원회를 통한 진상규명이 시도되었다.

노태우 정권은 이 같은 야권의 공세에 큰 위기의식을 느꼈다. 5공 청산 문제는 정부·여당 내부 갈등을 불러왔다. 여기에 대선 공약으로 제시했던 임기 중 중간평가 역시 정권에게는 부담이었다. 중간평가를 유보하고, 5공 청산 문제를 조속히 마무리하기 위해서는 야당의 협조가 필요했다.

여소야대 정국을 역전시키기 위해 노태우 정권은 다양한 방법을 모색했다. 그 하나가 공안기관 주도로 공안 정국을 조성하는 것이었다. 특히 1989년 문익환(文益煥, 1918~1994) 목사 및 전대협(전국대학생대표자협의회) 대표 임수경(林琇卿, 1967~)의 방북을 기회로 정권은 공안합동수사본부를 설치해 통일운동과 관련된 모든 재야운동단체를 전면 조사했고, ‘전국 지·파출소에 M16과 실탄 지급’과 같은 삼엄한 조치를 발표하는가 하면 노동운동을 가혹히 탄압했다.

또 하나의 방법은 이 사료가 보여주듯, 민정·민주·공화 3당 합당을 통해 보수 연합전선을 구축하는 것이었다. 4·26총선의 결과를 목도한 정부 여당은 다음 날 청와대 회의에서 야3당과 연합하는 보혁(保革 : 보수와 개혁) 구도의 정계개편 방안을 논의했다. 이후 유혁인(柳赫仁, 1934~1999) 포르투갈 대사, 박철언(朴哲彦, 1942~) 정책보좌관, 박세직(朴世直, 1933~2009) 안기부장 등 정부 인사들과 김영삼, 김종필, 김덕룡(金德龍, 1941~) 등 야권 인사들 간 가능성을 타진하는 기간이 있었고, 1988년 하반기부터 박철언-김영삼 비밀 회동에서 본격적으로 합당 문제를 논의했다. 이들은 1989년 3월 16일 회동에서 자유민주주의 수호와 발전을 위한 양당 합당에 원칙적으로 합의했고, 여기에 공화당이 합류해 3당 합당이 성사되었다.

3당 합당은 여당의 정계개편 의도에 더해 민주당과 공화당의 이해가 맞아떨어지면서 성사될 수 있었다. 민주당은 원내 제3당으로서 제2당인 평민당의 정국 주도를 견제했고, 여기에 김대중에 대한 김영삼의 라이벌 의식이 더해져 합당을 결정하게 되었다. 구(舊)여권 인사들이 중심이 된 보수적 성격의 공화당은 성향상 민정당과 별반 다르지 않았기에 제4당으로 머무는 것이 아닌, 집권당이 되는 길을 택했다.

3당 합당은 1987년 이후 통일운동과 노동운동을 중심으로 민주화 열기가 고조되고, 여소야대 정국에서 대(對)정부 공세가 이어지는 가운데 그에 대한 보수정치세력의 위기감과 정치적 득실을 반영한 전략적 합의의 산물이었다. 그 결과 여소야대 4당 체제가 무너지고 전체 299석 중 218석으로 개헌선을 훌쩍 넘긴 거대 여당 민자당(민주자유당)이 결성되었다.

3당 합당으로 국회의 성격이 보수적으로 돌변했고, 정부 견제력도 대폭 축소되었다. 3당 합당 직전인 1988년 12월에 대통령과 야 3당 총재가 합의했던 지방자치제도 시행이 무기한 연기되고, 「국가보안법」·「안기부법」 등의 법률 개폐가 여당의 거부 또는 날치기로 파기되는 등 13대 국회의 개혁적 입법 활동이 무위로 돌아갔다. 정책적으로도 금융실명제가 보류되는 등 성장주의 노선이 선명해졌고, 공안 정국이 지속되었다.

무엇보다 3당 합당은 1987년 항쟁과 4·26총선이 만든 수평적·타협적·개혁적 정국을 수직적·비타협적·보수적 구도로 주저앉혔다. 또 호남의 야당과 비(非)호남의 여당이라는 지역주의 인식과 대결 구도가 두드러지게 되었다.

#### 대한민국 최초의 여야정권 교체(1998년)

김대중은 1971년 대통령선거에 나간 이후 네 차례의 도전 끝에 1997년 제15대 대통령으로 당선되었다. 이 취임사는 그의 대통령 취임사로 정치인 김대중의 철학과 경제론, 국가 비전을 압축적으로 보여준다.

김대중은 이른바 ‘40대 기수론’을 발판으로 1971년 대통령선거에 출마했지만 낙선하고, 이후 여러 차례 투옥과 죽음의 고비를 맞으며 독재 권력에 저항한 ‘풍운의 정치인’이었다. 1997년 12월 17일 대통령선거 전날 마지막 연설은 그의 정치 역경과 포부를 보여주었다. “저는 감옥에서도, 미국에 망명 중일 때도 대통령이 될 준비를 했습니다. 전 세계에서 대통령이 될 준비를 저만큼 많이 한 사람도 아마 없을 것입니다. 저에게 꼭 한 번 기회를 주십시오. 잘할 수 있습니다.”당시 절체절명의 위기에 놓인 한국경제를 자신의 경륜으로 극복해 보겠다는 절실함과 의지를 피력한 발언이었다. 15대 대선 당시, 김대중은 다른 유력 정치인이었던 김종필(金鐘泌, 1926~2018)과의 연대를 통해 여당의 유력 후보인 이회창(李會昌, 1935~)보다 많은 표를 얻고 대통령에 당선되었다. 대통령 취임사는 그러한 그의 역량과 포부를 담아 국가의 비전을 밝힌 것이다.

먼저 첫 번째로 김대중은 자신의 대통령 당선이 정부 수립 이래 최초의 정권 교체라는 점을 확인하였다. 직후 취임사를 관통하는 핵심적 사고는 ‘사회통합’이었다. 그는 과거 독재정부에서 다섯 차례의 죽을 고비가 있었지만, 앞으로 정치보복은 없을 것이라고 밝혔다. 사회적 특권과 차별 역시 자신의 정부에서는 없을 것임을 역설했다. “국민에 의한 정치”, “국민이 주인되는 정치”를 내세우며 ‘국민’이라는 용광로에 모든 사회적 에너지를 통합시키고자 했다. “국민의 정부”로 위기 극복과 새 시대를 열어가고자 하는 열망을 밝힌 것이다. 통합의 시대, 새로운 시대를 전망하며 제시된 취임사는 크게 세 가지에 초점이 두어졌다. 정치·경제와 남북문제, 사회개혁 등 당면한 한국의 국가적 위기를 극복하기



위한 방안을 제시한 것이다.

두 번째로 그의 연설문에서 읽을 수 있는 현안 과제는 당시의 경제 위기를 극복하는 것이었다. 1997년 말에 외환위기로 인하여 IMF구제금융까지 받은 상황에서 새로운 대통령은 경제위기를 극복해야 하는 과제를 가지고 있었다. 김대중은 취임 연설에서“정경유착”, “관치금융”, “부정부패”, “대기업의 문어발식 경영” 등 개발독재 시기 형성된 ‘부패경제’를 청산하고, 민주주의와 시장경제를 병행 발전시키겠다고 밝혔다. ‘선성장·후분배’라는 권위주의 시기 분배전략이 빛은 현재의 위기를 민주적 시장경제로 전환해 한국의 성장 엔진을 다시금 가동하겠다는 것이다.

세 번째이자 마지막으로 김대중의 취임 연설에서 주목할 것은 남북 관계에 대한 전망이었다. 그는 민족분단에 대한 인식 전환을 촉구하고 아울러 한반도 평화 구상의 실현에 대한 의지를 내비추었다. 이미 일찍이 김대중은 1971년 대선 공약으로 ‘한반도 평화 정착을 위한 4대국 보장’과 ‘평화통일 구상’을 밝혔던 바 있었고, 이후 분단체제 극복을 위한 고민에 천착해 왔다. 취임사에서는 새 정부의 대북 3원칙을 밝혔는데, 이를 통해서 한반도의 긴장을 완화시키고자 했다. 대북 3원칙은 첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠다. 둘째, 우리는 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없다. 셋째, 북한과의 화해 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것이다. 이러한 3원칙을 강조하며, 현재의 남과 북은 「남북기본합의서」 단계로 돌아가 교류와 협력을 다해야 하고 향후 남과 북의 정상회담에도 응할 용의가 있다고 밝혔다.

이러한 김대중의 제15대 대통령 취임사는 그의 재임 기간에 적극적으로 실행되며 상당한 성과를 얻었다. 2001년 8월 23일 한국은 IMF 구제 금융을 전부 상환하며 경제 위기에서 벗어났다. 2000년 6월 15일에는 남북정상회담을 갖고 「6·15 남북 공동 선언」을 이끌어내며, 그 노력과 성과를 인정받아 김대중이 노벨평화상을 받았다. 정보화 신산업에 대한 적극적인 투자로 한국이 IT 강국으로 성장할 수 있는 기반 역시 김대중 정부 시기 이루어냈다.

#### 1946년 창립된 북조선 노동당 강령

이 사료는 1946년 9월에 창립된 북조선노동당(北朝鮮勞動黨)의 강령이다. 총 13개 조항으로 구성되었으며, 부강한 민주주의 독립국가 건설을 위한 방략이 제시되어 있다.

1945년 광복 직후인 9월 11일 서울에서는 조선공산당이 재건되었으며, 당시 대부분의 토착 공산주의자들은 서울의 중앙당을 지지하고 있었다. 그러나 미국-소련의 한반도 분할 점령으로 인해 남북 분립의 형세가 조성되었기 때문에, 38선 이북 지역에 독자적 당조직

을 결성하는 것이 불가피하였다. 이에 김일성(金日成, 1912~1994)을 중심으로 한 이북 지역의 대표적인 공산주의자 70여 명은 1945년 10월에 평양에서 ‘서북5도당책임자 및 열성자대회’를 개최하였다. 그리고 이 자리에서 참석자들은 서울에 위치한 중앙당과는 별개로 독자적인 당기구로서 조선공산당 북조선분국을 결성하기로 했다. 다만, 분국 설치에 대한 논의 과정에서 오기섭(吳琪燮, 1903~미상), 정달헌(鄭達憲, 1897~미상) 등의 함경남도 출신 공산주의자들은 중앙당의 존재를 들어 반대하기도 했다. 뒤이어 10월 23일, 서울의 중앙당 역시 총비서 박헌영(朴憲永, 1900~1956)의 명의로 북조선분국을 승인하였다. 그리고 12월 17~18일에 개최된 분국 제3차 확대집행위원회에서 김일성은 책임비서로 선출되었다.

외형적으로 북조선 분국은 서울 중앙당에 직속되었지만, 결성 직후부터 실질적으로는 독자적으로 당 중앙의 역할을 담당했다. 먼저 1945년 말부터 벌어진 신탁통치 문제로 좌우의 세력의 갈등이 증폭되자, 분국은 이북 지역에서 단독적인 개혁을 추진하기 위해서 북조선임시인민위원회 결성에 앞장섰다. 특히, 1946년 봄에 실시된 토지개혁에서 분국이 총력을 기울인 결과 당세가 급격히 확대하였으며 사회적 위신 역시 강화되었다. 이를 바탕으로 빈농층을 광범위하게 흡수함으로써 농촌세포를 강화하는 등 공산당 하부체계를 공고히 할 수 있었다. 그리고 이러한 성과를 바탕으로 김일성은 지도권을 확립하였고, 북조선 분국 대신에 북조선공산당이란 명칭을 쓰면서 서서히 서울 중앙당의 영향력을 약화시켜 나갔다.

나아가 1946년 중반부터 북조선공산당은 조선신민당과 통합을 추진하였다. 중국 연안에서 활동하던 김두봉(金斗奉, 1889~미상), 최창익(崔昌益, 1896~1957) 등의 사회주의자들을 주축으로 1946년 2월에 창립된 조선신민당은 조선의 완전한 독립과 민주공화제에 입각한 조선민주공화국의 건설을 목표로 한 정당이었다. 양당의 통합은 북조선공산당이 주도권을 쥐고 추진하였으나, 외형적으로는 조선신민당의 제안에 조선공산당이 화답하는 모습을 보여주었다. 그리고 1946년 8월 28~30일에 양당은 ‘연석중앙확대위원회’를 갖고 합당 방침에 합의하였으며 당 명칭을 북조선로동당으로 정했다. 이와 함께 양측은 「조선신민당과 북조선공산당이 북조선로동당으로 합동함에 대한 선언서」를 바탕으로 당의 강령을 채택하였다.

강령에는 북조선로동당이 추구하는 사회 제반 분야의 개혁 방향이 고스란히 담겨 있다. 먼저 정치·외교적으로는 인민공화국을 건설하기 위해 주권을 인민위원회에 넘기고, 20세에 달한 인민들에게 선거권과 피선거권을 부여해야 한다고 밝혔다. 이와 함께 평화를 애호하는 국가와 친선을 도모하고, 군대 창설 및 징병제 실시를 주장했다. 경제적으로는 토지개혁의 성과를 공고히 할 것을 강조하였으며, 일본·일본인·일본인 단체와 민족반역자들이 소유한 공장, 광산, 철도 등과 일체 은행 및 여타 금융기관의 국유화 방침을 천명했다. 사회 면에서는 8시간 노동제 및 남녀 평등권의 실현, 인민교육의 개혁 문제 등을 다루었다.

결과적으로 북조선공산당과 조선신민당의 통합은 38선 이북 지역에서 강력한 단일 좌익 정당이 만들어졌음을 의미했다. 나아가 거대한 정치세력으로 거듭남으로써, 조선민주당이나 천도교청우당 등 여타 정당은 왜소화되어 북조선로동당의 위성정당 위치로 머물게 되었다. 무엇보다 북조선로동당으로의 통합은 서울 중앙당과의 관계에 있어 대등한 수준을 넘어, 실질적으로는 힘의 우위를 갖게 하는 중요한 계기로 작용하였다.

## 1948년 제정된 조선 민주주의 인민 공화국 헌법

이 사료는 1948년 9월 8일 최고인민회의에서 「조선민주주의인민공화국 헌법초안」에 대하여 제1~3차까지 독회를 마친 후 만장일치로 채택한 북한 헌법이다. 전체적으로 10개의 장(章)과 104개의 조문으로 구성되었다. 각 장은 순서대로 헌법의 기본원칙, 북한 공민의 기본적 권리와 의무, 최고주권기관, 중앙집행기관, 지방주권기관, 재판소 및 검찰소, 국가예산, 민족 보위(保衛), 국장(國章)·국기(國旗)·수부(首府), 헌법 수정 절차의 내용을 담고 있다. 1972년 이른바 ‘사회주의 헌법’이 채택되기 이전까지 일부 수정은 가해졌으나 최고 법규로서 기능하였다.

북한에서 헌법을 제정하자는 논의가 본격화한 시점은 1947년 11월 무렵이다. 제2차 미소 공동위원회가 결렬되고 유엔총회에서 11월 14일 유엔한국임시위원단 설치 안건이 통과되자, 북한 측에서는 이를 남한의 단독정부 수립 계획으로 인식하였다. 이에 대응하여 11월 18~19일에 개최된 북조선인민회의 제3차 회의에서는 헌법의 제정과 법전 편찬을 준비하고자 ‘조선임시헌법제정위원회’와 ‘조선법전초안작성위원회’를 조직하기로 결정했다. 미국-소련의 합의에 의한 한반도 문제의 해결 가능성이 없어지자, 북한은 헌법 제정을 통해 ‘민주개혁’의 성과를 공고히 하고 ‘인민공화국’ 출범을 위한 법적 근거를 창출하고자 했던 것이다.

‘조선임시헌법제정위원회’는 김두봉(金斗奉, 1889~미상)이 위원장을 맡았으며, 김일성(金日成, 1912~1994)과 최용건(崔庸健, 1900~1976), 강량욱(康良煜, 1903~1983) 등도 위원으로 참여했다. 이와 함께 홍기주(洪箕疇, 미상~미상), 박윤길(朴允吉, 미상~미상), 최경덕(崔璟德, 미상~미상), 강진건(姜鎭乾, 1885~1962) 등 각 정당 및 사회단체 인사들이 폭넓게 참가하여 인적 구성이 안배되었다. 뒤이어 본 위원회는 제1차 회의에서 북조선인민회의 상임위원회 법전부장 겸 헌법제정위원회 상임위원장 김택영과 최고재판소 재판원 김윤동, 조선역사편찬위원회 위원장 리청원(李清源, 미상~미상)에게 헌법 초안을 작성하도록 했다. 그리고 1947년 12월 20일 헌법제정위원회 제2차 회의에서 초안이 제출, 통과되었다. 뒤이어 이듬해 2월에 개최된 북조선인민회의 제4차 회의에서는 헌법 초안에 대하여 전체 인민의 토의에 부치기로 했다. 2월 13일부터 4월 25일까지 전체 인민을 대상으로 ‘토

의사업'이 전개되었으며, 4월 29일 북조선인민회의 특별회의에서 「조선민주주의인민공화국 헌법초안」을 채택하였다.

헌법에서는 북한의 주권은 인민에게 있으며 주권은 인민의 최고 주권 기관인 최고인민회의가 행사한다고 천명함으로써, 인민위원회를 근거로 하는 주권 형식을 확인하였다. 이와 함께 국가기관의 구성원리 및 역할, 상호관계 등도 규정되었다. 가장 고도의 주권 기관인 최고인민회의는 직접선거에 의해 구성되며 유일하게 입법권을 행사하도록 했다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중 최고 주권기관이며, 국가 집행기관의 법령 준수 여부를 감독하고 외국과의 조약 비준 및 특사권(特赦權) 행사 등을 담당하였다. 아울러 행정집행 기관으로서 내각의 사무와 지방권력기관의 기능·역할도 규정되었다.

경제적인 면에서는 생산수단의 소유 주체에 대해 국가, 협동단체뿐만 아니라 개인의 소유도 인정하였다. 이와 함께 상공업의 자유로운 경영을 허용하기도 했다. 다만, 광산이나 삼림, 주요 기업과 은행, 철도 등의 기간산업이나 일본인·친일분자의 소유는 국가 소유로 제한하였다. 이외에도 각 도·시·군에 재판소를 설치하거나, 국가 보위를 위해 인민군을 조직한다고 규정하였다. 그리고 북한의 국장·국기의 형태가 정해지고, 수도는 서울이라고 명시하였다.

요컨대, 1948년 채택된 북한 헌법은 기본적으로 ‘인민민주주의적’ 성격을 지녔다. 인민위원회를 국가권력의 기초로 하는 인민적 국가 형태와 인민주권의 형식을 담고 있었으며, 개인소유를 인정하거나 상공업의 자유로운 경영 역시 허용하였기 때문이다. 다만, 국가가 유일하게 인민경제계획을 세우도록 하고, 그 근간을 국가 및 협동단체 소유에 두고 있는 점이나 국가가 대외무역을 독점한다는 조항 등에서는 향후 사회주의 이행의 지향도 엿보인다.

## 1972년 제정된 조선 민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법

이 자료는 1972년 12월 27일 북한 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 대의원 전원 찬성으로 채택된 사회주의 헌법 가운데 일부이다. 1948년의 헌법 제정 이후, 24년 만에 새로운 헌법으로 대체되었다. 구(舊) 헌법이 총 10장 104조로 구성되었다면, 1972년의 사회주의 헌법은 전체 11장 149조로 이루어졌다. 이런 점에서 사회주의 헌법은 당대까지 일련의 혁명과 건설을 통해 이룩한 성과를 반영하기 위해 제정되었음을 알 수 있다.

북한이 사회주의 헌법을 제정하기까지 과정을 거시적으로 보면, 이미 1958년부터 ‘헌법 수정 및 보충안 작성위원회’가 설치되어 사회주의 이행 성과를 반영할 준비를 하였다. 이와 함께 1967년 노동당 제4기 제15차 전원회의에서 주체사상이 당의 유일사상으로 채

택됨에 따라, 헌법 개정 당면과제로 부상할 가능성도 점차 농후해졌다. 뒤이어 1970년 11월에는 노동당 제5차 대회가 열려, 1960년대에 수행한 과업을 총결하고 당내 권력구조를 재편하였다. 그리고 1972년 10월 23일에 노동당 중앙위원회 제5기 제5차 전원회의에서 사회주의 헌법 초안을 두고 토론회를 개최하였고, 약 2개월 뒤에 최고인민회의에서 헌법 제정을 공식화하였다.

사회주의 헌법을 제정한 배경에는 크게 두 가지의 요인이 작용하였다. 첫째, 1950~60년대를 거쳐 사회주의 이행을 완료한 북한 체제에 ‘인민민주주의 제도’에 입각한 구 헌법은 조율하기 어려웠다. 이를테면, 김일성(金日成, 1912~1994)은 1972년 12월의 어느 연설에서 새 헌법이 갖는 의미에 대해 “사회주의 혁명과 사회주의 건설에서 거둔 위대한 성과를 법적으로 규정하고, 사회주의 사회의 정치, 경제, 문화 각 분야의 제 원칙을 법적으로 규제”하기 위함이라고 밝혔다.

둘째, 당대의 남북관계를 고려해 볼 수 있다. 1972년 10월 17일 남한에서 유신이 선포된 6일 뒤인 10월 23일에 북한은 헌법 개정을 위한 공식적인 절차에 착수했다. 이후 1972년 12월 27일, 북한 사회주의 헌법과 남한 유신헌법이 같은 날 공포되었다. 이에 미국 국무부 정보조사국에서는 남북한 개정헌법이 모두 ‘1인자’에게 권력이 집중됨을 보장하고, 동일한 일자에 공포된 점은 결코 우연이 아니라고 논평하기도 했다. 더구나 남한의 유신체제 수립에 대해 북한의 비난이 거의 없었던 점 역시 주목의 여지가 있다. 북한 스스로도 헌법 개정을 통해 수령에게 권력을 집중하려는 상황에서 남한의 유신체제를 비판한다면 자가당착에 빠질 우려가 있기 때문일 것이다. 결국 1972년 김일성과 박정희(朴正熙, 1917~1979)는 남북대화 국면을 정치적으로 활용하여 ‘1인 지배체제’를 강화해 나갔다고 볼 수 있다.

1972년에 제정된 북한의 사회주의 헌법은 구 헌법과 비교할 때 큰 차이를 갖고 있다. 먼저 북한은 “자주적인 사회주의 국가”임을 명시한 가운데, 국가 정체성으로 자주성과 사회주의 원리를 강조하였다. 이와 함께 경제 부문에서는 사적 소유를 인정한 구 헌법과 달리 생산수단의 소유 주체를 국가 및 협동단체로 제한하고, 천리마운동과 청산리 방법, 대안의 사업체계 등을 사회주의 사업 방식으로 명문화했다.

무엇보다 김일성의 절대권력을 보장하는 제도와 사상이 규정되었다. 먼저 김일성의 주체 사상에 대해 ‘마르크스-레닌주의’를 북한 현실에 맞게 창조적으로 적용한 것으로 규정하고 국가적 지침으로 삼게 했다. 이와 함께 수령의 유일적 지도가 가능하도록 국가주석 제도를 신설하였다. 국가주석은 행정, 군사 분야의 최고 책임자로서 절대권력을 소유하도록 규정되었다. 이런 점에서 사회주의 헌법 제정은 김일성 유일체제가 법적 차원에서 제도화되었음을 상징적으로 보여준다.

## 2004년 미국 의회가 제정한 북한 인권법

이 자료는 미 연방의회가 북한 주민의 인권을 개선하기 위해 제정한 「2004 북한인권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)」이다. 해당 법안은 총 3개 표제(TITLE I·II·III)로 구성되어 있으며, 탈북자에 대한 인도적 지원과 북한 주민의 인권 증진을 위해 노력하는 민간단체들을 후원하고, 한국 국적을 취득할 자격이 있는 탈북자들의 미국 난민 및 망명 신청을 제한하지 않는다는 것을 골자로 한다.

본 법안은 미 행정부와 의회의 강력한 지지 속에 탄생했다. 2003년 3월 23일 짐 리치(Jim Leach) 아이오와주 공화당 의원 등 미국 하원 의원 16명이 하원 국제관계위원회에 입안·상정함으로써 본격적인 논의에 들어갔으며, 동년 11월 샘 브라운백(Sam Brownback) 상원의원의 수정을 거쳤다. 이윽고 2004년 7월 21일 만장일치로 미 하원을 통과 했으며, 약간의 수정 후 미 상원에서도 만장일치 가결, 채택되었다. 이후 2004년 10월 18일 미국 부시(George Walker Bush) 대통령이 서명함으로써 확정되었다.

「북한인권법」이 제정된 배경에는 2000년대 초 부시 행정부의 공세적인 대북(對北) 기조와 함께 장기간 추진된 미국 내 북한인권운동, 민주당과 공화당의 초당파적 협력, 인도주의 지원단체들의 대북지원의 실효성에 대한 비판 등이 거론된다.

「북한인권법」의 제정 목적은 법안의 네 번째 섹션(Sec.4 Purposes)에서 확인할 수 있다. 이에 따르면 본 법안의 목적은 북한의 기본적 인권 존중과 보호, 탈북자의 어려움에 대한 지속적인 인도적 해결책 촉진, 인도적 지원에 대한 감시와 접근성, 투명성 향상, 자유로운 정보 흐름의 촉진, 그리고 한반도의 평화적 통일 촉진 등으로 정리할 수 있다.

전체 구성은 앞서 밝힌 바대로 세 표제로 되어 있는데, 첫 번째 표제(TITLE I)는 북한주민의 인권 보호 및 신장 조치를 규정하고 있다. 여기는 미 행정부가 북한의 인권 증진 프로그램을 육성하는 민간 비영리 단체에 지원을 한다는 내용, 북한 주민의 자유로운 라디오 방송 청취를 확대하는 내용, 북한 근역 국가들이 참여하는 인권대화(regional human rights dialogue)의 추진, 그리고 북한인권 담당 특사 임명 등이 적혀있다.

두 번째 표제(TITLE II)는 북한 주민에 대한 지원조치를 규정하고 있다. 지원조치는 크게 ‘북한 내부로의 지원’과 ‘북한 밖에서의 지원’으로 구분하고 있는데, 북한 내부로의 지원은 비정부가국 및 국제기구를 통한 인도적 지원과 북한 정부에 대한 지원 등을 제시하고 있다. 그리고 북한 밖에서의 지원으로는 인도적 지원과 일반적 지원으로 나누어 실시할 계획을 담고 있다.

마지막 세 번째 표제(TITLE III)는 북한 난민에 대한 보호조치에 대해 적고 있다. 우선 행정부가 북한 난민이 처한 상황에 대해 보고 및 정책을 제출해야 하며, 중국 정부가 탈북자를 막거나 북한 송환을 하지 않도록 압박해야 한다고 규정했다. 또한 북한 주민이 한

국 헌법에 따라 누릴 수 있는 대한민국 국적 취득권을 이유로, 미국으로의 난민 또는 망명 신청 자격을 제한받지 않도록 조치할 것 역시 요구하고 있다.

본 법안은 경제적 난민을 비롯한 탈북자에 대한 보호 조치가 강화되었다는 특징을 갖는다. 과거 1951년 「유엔 난민 협정」과 1967년 의정서에 따라 경제적인 이유로 인해 망명을 신청하는 경우는 ‘난민’으로 인정받지 못했으나, 북한 인권법은 기아로 인해 탈북한 이 역시 난민으로 인정해주게 되었다. 탈북자에게는 인도주의적 임시 입국과 잠정 보호 지위를 허가했으며, 잠정 입국 허가를 받은 북한 주민은 1년 동안 미국에 거주한 뒤 영주 지위 신청을 할 수 있는 권리를 갖도록 변경되었다. 이에 더해 대북 지원 실태 조사를 통해 투명성, 접근성, 감시 체계가 강화될 수 있는 바탕이 마련되었고, 중국에 대한 요구가 증대되었다.

한편 북한은 미국의 「북한인권법」 제정에 강력하게 반발했다. 북한은 본 법안이 북한을 상대로 한 선전포고라고 논평했다. 미국이 해당 법령을 통해 ‘북한 체제 전복을 위한 고립·압살 책동’을 벌이는 것인데다, ‘내정 간섭’이라 주장했다. 부시 대통령이 해당 법안에서명한 2004년 10월 18일, 『로동신문』은 “미국이 우리나라의 체제전복을 노린 악법까지 버젓이 조작해 휘두르려 하는 것은 극도의 일방주의, 독단주의, 전횡의 발로로 매우 심각한 사태가 아닐 수 없다”고 보도했다.

#### 1961년 북소동맹·북중동맹 체결

본 자료는 1961년 7월 6일과 11일 북한이 각각 소련, 중국과 체결한 ‘우호 협조 및 상호 원조에 관한 조약’(이하 각각 ‘북소동맹조약’, ‘북중동맹조약’)으로 약칭)의 전문(全文)이다.

북한은 1948년 9월에 건국되었지만, 사회주의 진영의 강대국인 소련 및 중국과 1961년에서야 공식적인 동맹 조약을 체결할 수 있었다. 소련과 중국은 북한의 국가 건설 과정에서 큰 역할을 했음에도 불구하고 공식적으로는 경제 및 문화 협력 관계만 맺고 있었다.

그러다가 1961년에 갑자기 두 국가와 거의 같은 시점에 ‘우호협력 및 상호원조조약’ 형태의 동맹 체결이 이루어졌는데, 그 배경이 무엇인지 분명히 알려진 사실은 없다. 다만 1950년대 후반부터 나타난 냉전 구도의 변화가 영향을 미친 것으로 추정된다. 한국(남한)에서 주한미군의 현대화와 핵무장화가 진행되었고, 1960년 6월에는 미국-일본이 「상호협력 및 안전보장 조약」을 체결하는 가운데 군사동맹을 강화했다. 뿐만 아니라 한일회담의 진전이나 5.16 군사쿠데타 등은 북한 당국에게 대외적 위협으로 다가올 공산이 컸다. 그러나 북한에서는 이와 반대로 1958년 중국인민지원군이 철수를 완료한 가운데 안보 공백이 커졌으며, 무엇보다 중국·소련의 분쟁 확대는 양국으로부터 북한이 방기될 우려

를 키우기에 충분했다. 다만, 중소분쟁의 심화는 사회주의 진영 내에서 주도권 경쟁의 국면을 낳았고, 북한을 지지세력으로 포섭하기 위한 중·소 양국의 ‘견인(牽引)경쟁’이 있었다. 북한은 이른바 ‘등거리(等距離)외교’를 통해 중·소 양국에서 지지를 끌어내고자 하였다. 결국 북한은 두 나라와의 조약을 통해 체제의 안전보장은 물론 경제적 지원까지도 구체화할 수 있게 되었다.

조약의 체결은 소련과 중국의 순서로 이루어졌다. 1961년 6월 말 모스크바로 북한 대표단이 향하였다. 내각 수상인 김일성(金日成, 1912~1994)을 비롯해 노동당 중앙위원회 부위원장 김창만(金昌滿, 1907~1966), 내각 부수상 겸 민족보위상 김광협(金光俠, 1915~?) 등이 포함되었다. 소련 대표단은 내각 수상인 흐루쇼프(Nikita Khrushchyov, 1894~1971)를 비롯해 소련 최고 소비에트 상임위원회 위원장인 브레즈네프(Leonid Ilyich Brezhnev, 1906~1982) 등이 북소동맹조약 체결에 참여했다. 북소 양국은 7월 6일 모스크바 크렘린(Kremlin)에서 조약의 조인식을 거행했으며, 한글과 러시아어로 작성된 원문을 각각 2부씩 작성하였다. 양국을 대표하여 김일성과 흐루쇼프가 조약문에 서명하였다.

이어서 북한 대표단은 중국으로 향했다. 7월 10일 베이징(北京) 서우두 공항(首都机场)에 도착한 북한 대표단은 조약의 초안을 중국 측에 전달했으며, 북중 양국 간의 동맹에 관한 초안과 성명 내용은 중국이 먼저 제안하되 쌍방이 상의해 최종결정하기로 했다. 그리고 이튿날인 7월 11일 오후 저우언라이(周恩來, 1898~1976) 등이 배석한 중국대표단과 북중동맹조약을 체결하였다. 소련과의 동맹과 마찬가지로 조약의 원문은 한글과 중국어로 각 2부씩 작성되었고, 북측에서는 김일성이 중국 측에서는 저우언라이가 전권 대표로 서명하였다.

북한이 소련·중국과 체결한 동맹조약은 대동소이한 것처럼 보이지만 차이는 분명하다. 먼저 북소동맹조약은 전문(前文)과 6개의 조항으로 구성된 반면, 북중동맹조약은 전문과 7개 조항으로 구성되었다. 북소조약의 제1조 부분을 북중조약에서는 2개 조로 분리하였기 때문이다. 두 조약에서는 공통으로 군사 지원의 자동성을 명문화하였고, 체약 쌍방국가들이 이행해야 할 의무를 제시하였다. 이와 함께 체약 쌍방의 평등한 관계 및 경제·문화적 협조를 강조하기도 했다. 이외에도 한반도 통일원칙과 더불어 조약의 효력 기간 및 갱신 문제도 다루고 있다.

같은 점보다 중요한 것은 다른 점이다. 첫째, 두 조약의 전문(前文)을 비교해 보면 북소동맹조약의 경우 조약의 평화적 성격을 강조하는 반면, 북중동맹조약은 두 국가의 호혜성에 주안점을 두었다. 소련이 전문에서 평화를 강조한 이유도 다분히 미국을 의식하는 것이었다. 당시 소련의 대외정책 방침은 미국과의 긴장 완화를 모색하는 것이었기에, 북한과의 동맹조약 추진은 미국의 의구심을 자아낼 수 있었다. 그랬기 때문에 북소동맹조약의 전면에는 평화라는 기치가 내걸렸다. 반면 중국이 호혜성을 강조한 것은 1958년 2월 저우언라이의 방북을 통해 확인하였던 양자관계의 규범인 ‘평화공존 5원칙’을 법적으



로 명문화하기 위해서였다. ‘제국주의 세력’과의 투쟁을 강조했던 중국으로서는 진영 내부의 단결을 공고화하기 위해서 북한과의 평등한 관계를 보장해야만 했다.

두 조약의 가장 큰 차이는 조약의 유효기간과 수정·폐기 절차에 관한 내용이다. 북소동맹조약에서는 조약의 최초 효력기간을 10년으로 설정하였다. 또한 체약 일방이 기한 만료 1년 전 조약을 폐기한다는 의사를 밝히지 않으면, 추후 5년 간 계속 효력이 유지된다고 규정되었다. 하지만 북중동맹조약에서는 “수정 또는 폐기할 데 대한 쌍방 간의 합의가 없는 이상 계속 효력을 지닌다.”고 제시되었다. 이런 점에서 북중동맹조약에 비해 북소 조약의 폐기 절차는 비교적 용이했으며 조약의 유지 가능성도 낮았다. 북소동맹조약은 체약 일방이 조약 폐기 의사를 개진할 경우 조약 자체의 폐기를 피하기 어려우나, 북중동맹조약은 쌍방의 합의가 동반되어야 했기 때문이다.

## 진보당 사건의 재심 무죄 판결

이 자료는 2011년 1월 조봉암(曹奉巖, 1898~1959)의 유족이 청구한 대법원 재심의 판결문이다. 조봉암은 일제하 사회주의 운동가로, 1945년 해방 이후에는 건국준비위원회와 민주주의민족전선 등에서 활발하게 정치·사회운동을 전개했다. 1948년 대한민국 정부 수립 이후 농림부 장관과 국회부의장 등을 지냈다. 1959년 2월 7일 간첩죄, 국가보안법 위반, 무기 불법 소지를 이유로 사형을 선고받았으며, 1959년 7월 31일 형이 집행되었다.

조봉암은 일제 강점기 조선공산당을 비롯한 사회주의 정당 및 사회단체에서 활동했으나, 해방 후 ‘민족 전체의 자유 생활 보장’을 위해 노동 계급의 독재, 자본계급의 전제를 다 같이 반대하는, 이른바 중도 통합노선을 걸었다. 이로써 그는 사회주의 계열인 민주주의 민족전선에서 활약하면서도 미군정 당국의 좌·우파 통합에 협력했으며, 박헌영의 공산주의 노선을 공개 비판하는 행보를 보였다.

대한민국 정부 수립을 전후하여 조봉암의 활동은 더욱 활발해졌다. 그는 1948년 5·10 총선거에서 제헌국회의원으로 당선된 후 헌법기초위원회 위원직을 맡았으며, 정부 수립 후 초대 농림부 장관을 맡았다. 1950년에는 제2대 국회의원으로 당선되어 국회 부의장에 선임되었으며, 1952년에는 제2대 대통령선거에 출마하여 이승만을 상대로 총 79만여 표를 획득하여 2위를 차지했다.

1956년 조봉암은 중도파와 진보적 민족주의자 인사들을 규합하여 진보당을 창당했다. 진보당은 책임 있는 혁신 정치, 수탈 없는 계획 경제, 민주적 평화통일이라는 3대 정강을 내걸었으며, 평화적 방식에 의한 통일이나 공산주의와 자본주의에 모두 반대하는 제3의 길 등을 강령으로 제시하며 당시 한국 사회에 큰 반향을 일으켰다. 진보당의 파급력은 1

956년 5월 대통령선거에서 확인되는데, 조봉암은 이승만이 경찰·행정 조직을 동원해 방해 공작을 벌였음에도 불구하고 30.0%의 득표율(216만 3,808표)을 기록했다.

이후 이승만은 자신의 정치적 대항마로 떠오른 조봉암을 제거하려 했다. 1958년 2월 16일 검찰은 조봉암과 진보당 간부들을 수사하여, 조봉암을 간첩죄와 「국가보안법」 위반 및 무기 불법 소지 혐의로 기소하였다. 검찰은 기소장에서 조봉암이 남파 간첩 및 재외 북조선 관련 단체와 접전한 사실이 있고, 진보당의 평화 통일론이 대한민국의 존립을 부인하며, 진보당의 정강 정책이 북한 노동당의 정책과 상통하므로 진보당은 대한민국의 헌법을 위반한 불법 단체라고 주장했다. 기소 직후인 2월 20일 육군특무부대는 남파 간첩 사건인 이른바 ‘양이섭 사건’을 조작하여 양이섭과 조봉암과의 연관성을 발표하였다. 결국 1959년 2월 7일 대법원은 조봉암에 대한 기소 사유인 간첩죄, 국가보안법 위반, 무기 불법 소지 등을 인정하여 사형을 언도했으며, 7월 31일 형이 집행되었다. 당시 가족과 변호인단은 재심을 청구했으나 기각되었다.

조봉암에 대한 판결은 그 당시에 사회적인 논란이 되었지만, 재심을 통한 복권은 이로부터 52년이 지난 시점에야 이루어졌다. 2011년 1월 20일 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회의 권고와 유족의 요청으로 청구된 재심이 열렸고, 여기에서 재판부는 공소사실 대부분을 무죄로 판시하였다. 우선 국가보안법 위반과 관련하여 진보당은 구 「국가보안법」 제1조의 불법 결사에 해당하지 않아 무죄 판결이 내려졌고, 양이섭과 관련하여 씌워진 간첩죄는 공소 사실 자체가 인정되지 않음으로써 무죄 판결이 내려졌다. 한편 무기 불법 소지의 건에 대하여 징역 6월 형이 산정되었으나, 일제하 독립운동 및 대한민국 정부에서 펼친 활약한 정상을 살펴 형 선고가 유예되었다.

## 북한 공작원의 1·21 청와대 습격 사건

이 사료는 1968년 1월 21일에 발생한 1·21 청와대 습격 사건과, 같은 해 1월 23일에 발생한 푸에블로호 납북 사건에 관해 당시 최규하(崔圭夏, 1919~2006) 외무부 장관이 1968년 1월 25일에 발표한 성명서이다. 이 사료에서는 1968년을 전후하여 이루어진 북한의 무력도발 행위를 강력히 규탄하고 있다.

사료에 제시된 것처럼 1968년 초에 북한은 남한과 미국을 상대로 도발의 수위를 높였다.

1·21 청와대 습격 사건은 1968년 1월 21일 북한 민족보위성(현 인민무력부) 정찰국 소속 124군부대원 31명이 박정희 대통령을 암살하기 위하여 서울에 침투한 사건이었다. 한국군과 경찰은 북한 무장 요원들의 침투를 저지하는 과정에서 부대원 28명을 사살하고 김신조(金新朝, 1942~)를 생포하였다. 한편 푸에블로호 납북 사건은 1968년 1월 23일 미 해군 정보수집함 ‘푸에블로(USS Pueblo)’호가 원산항 앞 공해상에서 북한 초계정과 전투

기의 위협을 받고 납북된 사건이다. 납북된 푸에블로호의 선원들은 납북 11개월 후인 1968년 12월 23일에 판문점을 통해 송환되었다. 이와 같은 배경에서 한국 정부는 북한의 도발 행위를 “휴전협정 위반”으로 규정하고, 강경 대응을 시사하는 담화문을 내놓게 되었다.

1965년 한일협정 체결로 한·미·일 삼각동맹이 형성되면서 군사적 압박을 강하게 느낀 북한의 김일성은 경제와 국방건설을 병행하겠다는 의지를 드러냈다. 1965년 코시킨(Kosygin Aleksey Nikolaevich, 1904~1980) 소련 수상의 평양 방문 이후 소련으로부터 군사 장비 및 기술의 이전이 재개되면서 북한의 ‘전군 현대화’ 작업이 본격적으로 추진되었다. 또한 북한 지도부는 베트남 전쟁으로 미국과 한국의 군사력이 일부 분산되어 있는 틈을 타 1966년부터 비무장지대에 배치된 한국군과 미군을 상대로 수차례 강도 높은 도발을 감행했다. 이러한 무력도발은 1968년에 1·21 청와대 습격 사건, 푸에블로호 납북 사건, 울진·삼척 무장공비 침투사건 등 극단적인 형태로 나타났다.

그 중 1·21 청와대 습격 사건은 한국 사회를 큰 충격에 빠뜨렸다. 북한의 무장 특수부대원들이 서울 한복판에 나타나 경찰에 충격을 가하고 지나가는 버스에 수류탄을 투척한 이 사건은 한반도의 전쟁이 아직 완전히 종결되지 않았음을 단적으로 보여주었다. 사건 발생 직후 북한은 자신들과의 연관성을 부정했으나, 1972년 김일성은 평양을 방문한 이후락(李厚洛, 1924~2009) 중앙정보부장에게 1·21 청와대 습격 사건은 군부 내 “좌경맹동주의자”가 독자적으로 저지른 소행이라고 말하면서 북한정부의 개입을 사실상 시인하였다.

북한의 도발에 대응하여 한국 정부는 1968년 1월 22일에 대간첩본부를 창설하고, 4월 1일에는 200만 명의 향토예비군을 편성하였다. 5월 10일에는 주민등록제 개정안이 통과되었으며, 교육현장에서는 반공교육이 강화되는 등 전 사회에 걸쳐 ‘병영국가적 동원’과 ‘반공주의의 확산’이 이루어졌다. 또한 정부는 1968년 4월에 특수부대인 684부대(실미도부대)를 비밀리에 조직하여 북한에 대한 보복성 공격을 계획하기도 했다. 이러한 남북간의 군사적 긴장은 1970년대 초 일시적인 화해 분위기가 조성되기 전까지 지속되었다.

## 닉슨 독트린

이 사료는 1969년 7월 25일 미국 닉슨(Richard M. Nixon, 1913~1994) 대통령이 궐에서 가진 기자회견에서 발표한, 이른바 ‘닉슨 독트린(Nixon Doctrine)’ 또는 ‘괌 독트린(Guam Doctrine)’으로 기존의 외교 정책과는 다른 새로운 패러다임을 제시하였다.

1969년 1월 출범한 닉슨 행정부는 아시아

에서 미국의 개입을 축소하는 정책을 실행하였는데, 그것이 구체화된 것이 이 닉슨 독트린으로 1969년 7월 닉슨의 아시아 순방 중 괌에서 처음으로 제시되었다. 이후 그해 11월 3일 닉슨의 베트남전쟁 관련 연설에서 재확인되었으며, 1970년 2월 닉슨 대통령이 의회에 보낸 외교교서에서 정리되었다. 내용은 ① 미국은 아시아 국가와 맺은 모든 조약상의 공약을 준수하고 ② 미국의 동맹국이 핵 위협을 받을 경우 이를 보호할 것이나 ③ 침공을 받았을 경우 아시아의 당사국들이 일차적 책임을 져야 한다는 것이다. 요컨대 아시아의 방위책임은 기본적으로 아시아인이 담당해야 한다는 것이다.

닉슨 독트린은 동맹국들에 대한 미국의 공약 의무와 신뢰성을 유지하고, 국방비 삭감 및 미 대외정책에 대한 의회와 국민들의 반발을 줄이기 위한 목적이 강했다. 또한 다원화되는 국제정치에 현실적으로 대처하고, 중소대립이라는 사회주의 진영의 분열을 효과적으로 이용하려는 미국의 새로운 아시아전략의 반영이기도 하다.

닉슨 독트린의 주요 적용 대상은 베트남이었지만, 미군이 대규모로 주둔하고 있고 미국에 대한 안보 의존도가 높은 한국도 적용 가능지역이었다. 닉슨 독트린은 주한미군 철수가 가시화되는 것이 아닌가 하는 큰 우려를 낳았다.

닉슨 대통령은 취임 이후 지속적으로 베트남 주둔 미군을 대폭 감축하였다. 하지만 한국은 베트남에 5만 병력을 파병하였고, 북한의 대남 무력공세가 지속되었기 때문에 특수한 문제로 취급받았다. 1969년 박정희(朴正熙, 1917~1979)와 닉슨의 샌프란시스코 정상회담에서 닉슨은 박정희에게 미국 정부는 한국을 예외적으로 취급할 것이라고 하면서 주한미군의 감축은 없을 것이라고 하였다. 그러나 한국을 예외로 취급하는 것은 오래가지 못했다.

미국은 베트남에서 남베트남 군대를 강화하고 미군은 철수한다는 이른바 전쟁의 베트남화를 추구하였다. 같은 맥락에서 한반도에서도 한반도화 정책이 실시되어 한미정상회담 후 3개월 만인 1969년 1월 24일 닉슨은 키신저(Henry A. Kissinger, 1923~) 안보보좌관에게 주한미군 감축을 지시하였다. 한국은 이에 거세게 반발하였다. 1971년 논란 끝에 주한미군 2만 명을 감축하고, 그 대신 한국군 현대화를 위해 5년간 15만 달러의 군사원조를 해주는 것으로 결론이 났다. 1971년 2월 6일 한미 양국은 주한미군 감축에 대한 공동성명을 공식적으로 발표하였다. 주한미군 감축은 미 7사단은 철수하고, 휴전선 서부 철책선을 직접 담당했던 미 2사단을 후방 지역으로 재배치하는 방식으로 이루어졌다. 이에 따라 휴전선 전체 철책 방어 임무는 모두 한국군이 담당하게 되었다.

한편 미국은 소련 및 공산 진영과 전반적으로 긴장완화정책을 펼쳤다. 특히 중국과의 관계 개선 문제가 주요 현안으로 등장하였고, 이를 위해서는 한반도의 긴장 완화가 필요하였다. 닉슨 행정부는 1969년 출범 직후부터 한국 정부에 공산권과 북한에 대해 좀 더 유연하고 전향적인 정책을 수립할 것을 촉구하였다.

박정희 정부는 데탕트라는 국제 관계의 변화에 대처하고 복잡한 국내 정치 상황을 해결

하기 위해서 남북 관계의 변화를 시도하였다. 박정희는 8·15선언을 북한에 제의함으로써 대북 화해 제스처를 취하였다. 그리고 1971년 8월 12일에 대한적십자사가 북한적십자사에 대하여 남북한 이산가족찾기운동을 제안하여 9월 20일 예비회담이 열렸으며, 1972년에는 7·4남북공동성명이 발표되기도 하였다. 그러나 박정희 정부는 미국의 동아시아 정책과 데탕트라는 분위기에 부응하는 남북 관계 개선을 자신의 장기 집권을 보장하는 유신 체제로 전환할 명분으로 삼았다는 점에서 한계를 지녔다.

## 남북 적십자사 회담

이 사료들은 1971년 8월 12일 최두선(崔斗善, 1894~1974) 대한적십자사(이하 한적) 총재가 보낸 남북적십자회담 개최 제안 성명과 이에 대한 8월 14일 ‘조선민주주의인민공화국 적십자회 중앙위원회’(이하 북적) 손성필(1927~2014) 위원장의 답신이다.

1970년대 들어서면서 박정희(朴正熙, 1917~1979) 정부의 대북 정책에 변화가 나타났다. 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 ‘8·15평화통일구상’을 발표하여 남북 간의 군사적 대결을 지양하고 선의의 경쟁을 제의하였다. 이는 닉슨 독트린과 미중관계 개선, 그리고 미국 정부의 전향적인 대북/공산권 정책 수립 요청이라는 대외적 요인과 정책 변화의 필요성을 인지한 박정희 정부의 이해가 맞물리며 추진된 것이었다. 이후 한국 정부는 남북 관계 개선에 대해 구체적인 정책적 검토와 연구를 진행하였고, 그 결과 남북적십자회담 개최 제안이 나오게 된 것이다.

최두선 총재는 남북 이산가족 현황을 확인하고 재회를 알선하는 이산가족찾기운동과 10월 안에 제네바에서 남북적십자사 예비회담을 열 것을 제안하였다. 이 제안은 본래 1971년 8월 15일 박정희 대통령의 광복절 경축사를 통해 발표할 예정이었으나, 일부 내용이 일본 신문에 게재되면서 발표 시점과 발표자가 달라졌다.

북한은 이를 뒤인 8월 14일 정오, 평양방송과 중앙방송을 통하여 응답하였다. 구체적으로 남북적십자대표들 간의 예비회담을 9월 말까지 개최하며 의제(이산가족·친척·친우의 자유왕래, 서신교환, 재회 등)와 회담 장소(판문점)를 제안하였다. 그리고 8월 20일 12시에 2명의 파견원을 판문점에 보내 서신을 전하겠다고 밝혔다.

8월 20일부터 9월 16일까지 판문점에서 5차례의 파견원 접촉이 이루어졌다. 그리고 남북적십자 본회담을 개최하기 위한 예비회담이 1971년 9월 20일부터 1972년 8월 11일까지 약 1년 동안 총 25회 개최되었다. 예비회담에서는 본회담의 장소, 일시, 의제, 대표단 구성, 진행 절차 등을 논의하였으나 그 합의가 쉽게 이루어지지 않았다. 한편 예비회담 중 남의 정홍진(鄭洪鎭, 1932~2015)과 북의 김덕현(1929~?) 두 대표의 비밀 접촉이 있었다.

이는 남북 간 정치적 대화 통로를 마련하고자 하는 양측의 입장이 맞으면서 이루어진 것으로 이후 남의 이후락(李厚洛, 1924~2009)과 북의 박성철(朴成哲, 1913~2008)이 각각 남북을 비밀리에 방문함으로써 후에 7·4남북공동성명이 발표되었다. 예비회담은 7·4남북공동성명 발표와 맞물려 분위기가 진전되면서 본회담 의제 문제와 대표단 구성 문제 등이 해결되어 마무리되었다.

제1차 남북적십자 본회담은 1972년 8월 29일 평양에서 열렸다. 본회담은 예비회담을 통해 이미 합의된 내용을 합의문으로 만들어 서명하고 서로 교환하는 것으로 끝났다. 제2차 남북적십자 본회담은 서울에서 9월 13일 열렸다.

적십자 대표들이 실제 의제를 토의하기 시작한 것은 1972년 10월 24일 평양에서 열린 제3차 본회담부터였다. 양측이 합의한 본회담 의제는 이산가족과 관련해 첫째, 생사와 주소 확인 및 통보, 둘째, 자유로운 방문과 상봉, 셋째, 서신왕래, 넷째, 가족의 재결합, 다섯째, 기타 인도적 문제였다. 그러나 본회담은 교착의 연속이었다. 이후 서울과 평양으로 오가며 본회담을 개최하였지만 아무런 합의를 이루지 못하였다. 특히 북한은 제6차 본회담부터는 이산가족 상봉을 위한 법률적·사회적 조건의 개선을 위해 ‘국가보안법’과 ‘반공법’을 구체적으로 언급해가면서 두 법률의 폐지를 주장하였다. 또한 적십자 사업의 취지를 설명하기 위해 각 동(리)마다 각기 1명씩 ‘요해해설인원’ 파견을 주장하였다. 남측의 언론들은 북의 요구를 그대로 수용하면 3만 명이 넘는 북한 적십자 요원들이 남쪽을 누비게 될 것이라고 우려하였다. 남측은 물론이고 북측도 사실상 실행하기 어려운 제안이었다.

한적은 회담의 교착상태를 타개하기 위해 제7차 본회담(1973.7.10~13 평양)에서 시범사업으로 ‘추석성묘 방문단’을 상호 교환하자고 제의하였다. 그러나 북측은 이를 ‘지엽적인 문제’라면서 거절하고, 본질 문제인 ‘선결조건’부터 먼저 해결되어야 한다고 주장하였다. 진전이 없던 남북적십자 본회담은 결국, 1973년 8월 28일 북한의 전면적인 대화 중단 선언과 함께 단절되었다.

이후 남북적십자 본회담은 1984년 9월 8일 남한이 입은 수해 복구에 쌀, 시멘트, 의약 등을 보내겠다는 북한의 제안을 남한 정부가 받아들이면서 제8차 본회담이 1985년 5월 27일부터 30일까지 서울에서 개최되었다. 이 회담의 합의에 따라 분단 40년 만에 처음으로 이산가족 고향 방문 및 예술공연단의 서울·평양 교환 방문이 이루어졌다.

이어 제9차(1985.8.26~29, 평양)와 제10차 본회담(1985.12.2~5, 서울)이 열렸다. 그리고 제10차 본회담에서 제11차 본회담을 1986년 2월 26일 평양에서 개최하기로 정식 합의하였다. 그러나 북측은 1986년에 들어서자마자 팀스피리트 훈련을 핑계로 적십자회담을 비롯하여 경제회담, 국회회담 예비 접촉 등 모든 회담을 무기 연기한다고 발표하면서 12년 만에 재개된 남북대화는 또다시 중단되었다.

#### 7.4 남북 공동 성명

이 사료는 1972년 7월 4일 남북에서 동시에 발표된 ‘7·4남북공동성명’으로, 남북 두 당국이 합의하여 발표한 최초의 문건이다.

1970년대에 들어서면서 박정희(朴正熙, 1917~1979) 정부의 통일·대북 정책에 변화가 나타났다. 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 ‘8·15 평화통일구상’을 발표하여 남북 간의 군사적 대결을 지양하고 선의의 경쟁을 제의하였다. 그리고 1년 후인 1971년 8월 최두선(崔斗善, 1894~1974) 대한적십자사 총재의 제안으로 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자 예비회담이 개최되었다.

예비회담 중 남의 정홍진(鄭洪鎭, 1932~2015)과 북의 김덕현(1929~?) 두 대표의 비밀 접촉이 있었다. 이는 정홍진이 김덕현에게 제안하면서 성사되었는데, 남북 간 정치적 대화 통로를 마련하고자 하는 양측의 입장이 맞으면서 이루어진 것이다. 이후 두 사람은 남의 이후락(李厚洛, 1924~2009) 중앙정보부장과 북의 김영주(金英柱, 1920~2021) 조직지도부장의 회담과 평양·서울 교환 방문을 위한 사전 준비를 끝냈다. 이후락은 당시 비밀 접촉의 흐름과 현황을 미 CIA 측에 통보하였다.

이후락은 1972년 5월 2일 판문점을 경유해서 평양을 방문하여 김일성(金日成, 1912~1994)·김영주와 두 차례 회담하였다. 이후락은 남북교류를 제안하고 이 단계를 거쳐 통일문제를 다루어야 한다고 주장하며 통일을 위한 협상기구를 제안하였다. 그리고 김일성이 제안한 자주, 평화, 민족대단결의 통일 3원칙에 대해 동의하고, 남북조절위원회 구성에 합의하였다. 이 회담에서 김일성은 1·21 청와대 습격 사건에 대해 사과를 하고 건강 문제로 김영주를 대신하여 박성철(朴成哲, 1913~2008) 제2부수상을 대표로 파견함을 알렸다. 그리고 박정희와의 최고위급회담 제안하였다.

박성철은 김영주의 대리인 자격으로 1972년 5월 29일 ~ 6월 1일 서울을 비밀리에 방문하여 박정희·이후락과 회담하였다. 박성철은 하루 빨리 남북 대화를 공표하자고 주장하였으나, 이후락은 공개에는 동의하나 구체적인 시기를 정하기는 어렵다고 양보를 요청하였다. 이후 박정희·박성철 회담에서 박정희는 통일의 3대 원칙, 조절위원회 설치 관한 내용을 직접 확인했지만, 정상회담은 보류 의사를 표시하였다.

박정희 정부는 1972년 6월 하순 남북공동성명 발표를 결정하여 6월 21일 판문점에서 이후락이 친필로 작성한 공동성명 초안을 북에 전달하였다. 그날 정홍진·김덕현은 문안 조정 작업에 들어가, 6월 28일 공동성명 문안에 대한 합의가 완전히 이루어졌다. 남측이 작성한 초안의 내용이 이미 북의 의견을 상당히 반영한 것이었기 때문에 합의안과 초안은 용어 및 자구 수정은 많이 되었지만 기본 내용 자체는 크게 다르지 않았다.

7.4 남북공동성명은 1항에서 자주, 평화, 민족 대단결의 통일 3원칙을 제시하였다. 2항부터 5항까지는 상호 중상 비방과 무력 도발 금지, 다방면에 걸친 교류 실시, 적십사회담 성사 적극 협조, 서울-평양 직통전화 개설 등 합의사항이 기재되었으며, 6항에서는 합의 사항의 추진과 남북 사이의 문제 해결, 그리고 통일 문제 해결을 목적으로 이후락 중앙정보부장과 김영주 조직지도부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성, 운영하기로 하였다.

1972년 10월 12일 1차 남북조절위원회 공동위원장 회의가 개최되었고, 11월 2일 열린 2차 회의에서는 ‘남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서’가 채택되었다. 조절위 회담은 사실상 남북 고위층 사이의 정치적 대화로 양측의 입장 차이는 뚜렷했다. 남측은 비정치적 교류를 먼저 하고 군사·정치 문제는 나중에 다루자는 단계적 접근론 또는 기능주의적 단계론적인 입장인 반면 북한은 군사·정치 문제의 우선적 해결론을 주장하였다.

7.4남북공동성명은 남북이 고위급정치회담을 통해 공동성명을 합의 발표하고 남북문제를 논의하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 통일에 대한 국민적 합의 없이 정부 당국자들 사이의 비밀 회담을 통해 이루어졌다는 것이 한계로 지적된다. 나아가 남북한 권력자들은 자신의 권력을 강화하는데 7.4남북공동성명을 이용하여 1972년 10월 남한에서는 유신 체제가 시작되었고, 같은 해 12월 북한에서는 사회주의헌법이 채택되었다.

1973년 6월 23일 박정희 대통령은 남북한 유엔 동시 가입과 공산권과의 호혜평등 외교를 천명한 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’(6.23 선언)을 발표하였다. 그러자 북한은 ‘2개의 조선’을 획책하는 것이라며 반발하였고, 특히 김대중 납치사건을 이유로 1973년 8월 28일 전면적인 대화 중단을 선언하여 남북대화는 단절되었다.

#### 6.23 평화 통일 외교 정책 선언

이 사료는 1973년 6월 23일 박정희 대통령이 발표한 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’(이하 6.23 선언)으로, 남북한 유엔 동시 가입 제안, 공산권 국가와의 외교관계 확대 등의 내용이 담겨 있다.

6.23 선언은 남북의 외교경쟁과 결부되어 있다. 1947년 제2차 유엔 총회에서 한반도 문제가 다루어지기 시작한 이후 총회에서 채택된 결의안은 남한에 유리한 내용들이었다. 그러나 제3세계 국가들이 유엔에 대거 가입하고, 미중관계 개선의 결과로 중국이 안전보장이사회 대표권을 획득하는 등 이전과 다른 상황이 펼쳐졌다. 특히 1973년 5월 16일 북한은 표결 끝에 WHO(World Health Organization, 세계보건기구) 가입에 성공했다. WHO



는 유엔 산하기구이기 때문에 북한은 유엔 본부에 옵저버 대표부를 설치할 수 있었는데, 이는 북한 외교관들이 뉴욕에 와서 활동할 수 있다는 것을 의미했다. 그리고 WHO 표결 결과는 유엔의 한반도 문제 토론과 표결도 박정희 정부의 예상과는 다른 결과가 나올 수도 있다는 것을 보여주었다. 이에 박정희 정부는 정책 변화를 통해서 남북 외교경쟁에서 주도권을 잡으려고 하였다.

경제적 원인도 정책 변화의 한 요인이었다. 국제 원유 가격의 상승과 국내 에너지 부족으로 경제침체의 가능성도 있었고, 베트남전쟁 종식 이후 새로운 수출시장도 필요했다. 특히 수출시장 다변화를 위해서는 아프리카 중립국과 비적성 공산권 국가와의 외교관계 개선이 필요했다.

1973년 5월 초 청와대에서 박정희 대통령의 주재 하에 외교정책 변경 문제를 논의했다. 그 내용은 북한을 국가로 공식 승인하지는 않으며, 유엔군은 계속 한국에 주둔해야 한다는 것을 기본 전제로 해서 다음과 같은 새로운 외교정책을 취하겠다는 것이었다. ① 공산국가와도 외교관계를 확대한다. 그러나 중국, 소련 등 중요 공산주의 국가가 남한을 승인하지 않는 한, 미국, 일본 등 중요 우방은 북한을 승인해서는 안 된다. ② 북한이 국제기관에 참여하는 것을 반대하지 않는다. ③ 유엔총회에서 한반도 문제 토의 연기를 추진하지 않으며, 북한 대표의 초청을 반대하지 않는다. ④ 남북한 유엔 동시 가입에 반대하지 않는다. ⑤ UNCURK(유엔한국통일부흥위원단) 활동을 중단하는 것에 동의한다.

이상의 내용과 같은 6·23 선언은 애초 1973년 5월 중순 북한의 WHO 가입을 저지한 다음 공포할 계획이었으나, 북한이 WHO 가입에 성공하면서 그 타이밍을 놓쳤다. 북한의 WHO 가입 1주일 후인 5월 25일 김용식(金溶植, 1913~1995) 외무부장관은 하비브(Philip C. Habib) 주한미국대사에게 새로운 외교정책을 전달했다. 미국은 1973년 6월 15일과 18일 한국의 새로운 외교정책 변화에 대한 미국 정부의 공식 입장을 정리하기 위해 키신저(Henry A. Kissinger) 주재로 고위 관리 정책 검토 모임을 진행하였다. 그리고 중국에 한국정부의 정책도 변경된 만큼 UNCURK와 유엔군사령부 문제를 중국과 협상할 수 있다고 통보하였다.

6·23 선언이 발표된 같은 날 저녁 김일성은 ‘조국통일 5대 강령’으로 불리는 5개항의 통일방안을 발표했다. 군사적 문제의 우선적 해결, 각 정당·사회단체 대표들로 구성되는 ‘대민족회의’ 소집, ‘고려연방공화국’이라는 단일 국호하에 남북연방제 실시, 유엔 동시 개별 가입 반대와 고려연방공화국으로써의 유엔 가입 주장이 주요 내용이었다.

6·23 선언은 남북대화에 부정적인 영향을 미쳤다. 발표 직전인 당일 오전 판문점을 통해 북한에 미리 통보했지만 그 핵심 내용인 유엔 동시 가입 주장은 남북 사이에 상호 합의는커녕 제대로 된 의견교환도 없이 국제사회에 일방적으로 제안하는 방식으로 이루어졌다. 6월 23일 이후 남북대화는 교착상태를 넘어 실질적인 파국을 맞이하였고, 마침내 8월 29일 북한은 김대중 납치사건과 6·23선언을 비난하며 이후락과 더 이상 대화할 수 없

다며 남북대화를 일방적으로 중단한다는 성명서를 발표했다. 이로써 국제적인 데탕트와 맞물려 진행되었던 남북대화는 중단되고 말았다.

## 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서

이 사료는 1991년 12월 13일 남한의 정원식(鄭元植, 1928~2020) 국무총리와 북한의 연형묵(延亨默, 1931~2005) 정무원 총리가 서명한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서’(이하 남북기본합의서)이다. 남북기본합의서는 ‘통일을 지향해나가는 잠정적 특수관계’라는 남북관계의 기본성격을 규정했으며, 정치·군사·사회문화 등 모든 영역에서 남북관계의 발전 방향을 제시하였다. 남북기본합의서는 세계적인 탈냉전의 영향, 사회주의권 변화에 따른 북한의 위기의식, 그리고 노태우 정부의 적극적인 북방정책 추진으로 가능했다. 북방정책, 북방 외교라는 용어는 1973년 6.23선언으로 대외공산권 문호개방 정책을 채택한 이후부터 사용되기 시작했으며, 구체적으로 모색된 것은 전두환 정부에 들어서서 1988년 서울올림픽의 성공적 개최를 위한 대공산권 외교의 필요성 때문이었다. 이후 북방정책은 노태우 정부의 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(이하 7.7선언)으로 본격적으로 추진되었다. 7.7선언은 남북 상호 인적 교류와 왕래를 위한 문호 개방, 이산가족의 서신 교환과 상호 방문, 남북 간 민족 내부 거래로서의 교역 실시, 북한의 미국·일본 등과의 관계 개선에 대한 협조, 그리고 소련·중국 등 사회주의국가와의 관계 개선 추구 등을 내용으로 한다. 동시에 노태우 정부는 1989년에 과도적 통일체제로 남북연합 구성을 주요 내용으로 하는 ‘한민족공동체 통일방안’을 발표하였다.

한편 전두환 정부 시기부터 시작된 남북 고위급 비밀 접촉은 노태우 정부에 들어서 정부 간 공식 회담으로 발전하였다. 남북은 1년 반의 예비회담(1989.2~1990.7)을 통해서 남북 고위급회담(이하 고위급회담) 개최를 합의하였다. 고위급회담은 분단 역사상 최초로 남북의 총리를 수석대표로 하는 대표단이 서울과 평양을 왕래하면서 개최한 두 정부 간의 공식 회담이다. 1990년 9월 제1차 회담이 서울에서 개최된 이래 1992년 10월 평양회담까지 8차의 고위급회담과 123회의 각종 실무대표 회담 및 분과위원회 회의 등을 통해 대화와 협상이 진행되었다.

고위급회담에서 남북은 두 가지 쟁점에서 대립했다. 하나는 북한의 ‘하나의 조선론’과 남한의 ‘분단 현실 인정 및 두 실체 간의 관계 개선론’이고, 다른 하나는 북한의 ‘정치·군사 문제 우선론’과 남한의 ‘교류·협력 우선론’이다. 이 과정에서 북한은 제3차 회담(1990.12.11) 이후 유엔 동시 가입 문제와 한미연합 대규모 군사훈련인 팀스피리트(Team Spirit) 등을 이유로 고위급회담을 일방적으로 중단했다.

하지만 소련과 동구권 국가들의 시장경제 체제로 전환, 독일의 통일, 중국의 개방·개혁 가속화 등 국제정세는 급변하고 있었다. 이 상황에서 소련과 중국이 북한에게 남한과 함께 유엔에 가입할 것을 강력히 권고하면서 1991년 9월 17일 남북한은 유엔에 동시 가입하였다. 이로써 북한이 그동안 주장해온 ‘하나의 조선’과 즉각적인 ‘2체제 연방제 통일’ 논리는 설 자리를 잃게 되면서 고위급회담은 재개되었다.

1991년 12월 13일 제5차 고위급회담에서 남북은 1장 남북 화해, 2장 남북 불가침, 3장 남북 교류·협력, 제4장 수정 및 발효 등으로 구성된 남북기본합의서에 합의했다. 그리고 1992년 2월 18~21일 평양에서 개최된 제6차 고위급회담에서 양측 대표가 서명함으로써 남북기본합의서가 공식적으로 발효되었다. 동시에 1991년 12월 31일 채택되었던 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’도 발효되었다. 계속된 협상을 통해 3개의 분야별(화해, 불가침, 교류·협력) 부속합의서가 채택되고, 화해, 군사, 경제교류협력, 사회문화교류협력 등 4개의 공동위원회를 구성, 운영하는 데도 합의했다. 이로써 새로운 남북관계를 규율하는 기본 규범과 이행체계가 마련되었다.

하지만 남북관계는 더 이상 진척되지 못했다. 1992년 9월 개최된 제8차 고위급 회담에서 훈령이 조작되어 회담이 무산되는 일이 발생하는 등 노태우 정부 내에서 대북정책을 둘러싼 갈등이 발생했다. 특히 북핵문제가 현안으로 제기되면서 정부 내부의 보수화 경향은 더욱 강화되었다. 결국 한미 양국의 남북 상호 사찰과 IAEA의 특별사찰 요구, 팀스피리트 훈련 재개 등에 반발하여 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 남북관계는 중단되었다. 남북기본합의서는 김영삼 정부 시기에 사문화되기도 했지만, 2000년 6·15 남북공동선언과 2007년 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’으로 계승되었다.

## 한반도 비핵화에 관한 남북한 공동 선언

이 사료는 1991년 12월 31일 발표되고 1992년 2월 19일 발효된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’(이하 비핵화공동선언)이다. 이 선언은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁의 위험을 제거하여 한반도의 평화를 정착하고, 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며, 아시아는 물론 세계의 평화와 안전에 이바지하는 목적으로 남북이 채택한 것이다.

미국은 소련이 붕괴할 경우 각지에 산재한 핵무기들을 안전하게 처리하는 것에 대해 고민하고 있었다. 동시에 선제적인 핵무기 감축 계획을 통해 소련의 상응조치를 유도하고자 했다. 부시(George H. W. Bush) 대통령은 1991년 9월 27일 전 세계에 배치되어 있는 미군의 지상·해상 발사 전술핵무기를 모두 철수하겠다고 발표했고, 이런 조치에 대해 고르바초프(Mikhail S. Gorbachev) 대통령도 1991년 10월 5일 모든 단거리 전술 핵탄두를

폐기하겠다고 화답하였다. 국제적인 핵 감축 분위기와 더불어 남북대화를 적극적으로 추진하고 있던 노태우 정부도 한반도에서의 비핵화 정책을 추구하였다.

1991년 11월 8일 노태우 대통령은 ‘한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언’을 발표하였다. 이 선언은 ① 핵에너지의 평화적 이용 및 핵무기의 시험, 제조, 사용 등에 대한 일체 금지 ② 한국은 국내의 핵시설과 핵물질의 국제사찰, 핵연료 재처리 및 핵농축시설의 불보유 ③ 북한에 이 선언에 상응하는 조치 요구 등을 내용으로 한다.

이후 남한은 1991년 12월 10일부터 13일까지 서울에서 개최된 제5차 남북고위급회담에서 ‘한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언’(안)과 함께 남북한 상호사찰 및 시범사찰을 제안하였다. 남북은 공동발표문을 통해 한반도에 핵이 없어야 한다는데 인식을 같이 하고 한반도 문제를 협의하기 위해 1991년 12월 안에 판문점에서 대표접촉을 갖기로 합의하였다. 이후 1991년 12월 18일 노태우 대통령의 핵 부재 선언과 함께 한반도에서 미군의 전술핵무기가 전면 철수되었음을 시사하는 부시 대통령의 발언이 있었다.

한반도 핵문제 해결을 위한 남북한 대표접촉이 1991년 12월 26일부터 31일까지 세 차례에 걸쳐 판문점에서 개최되었다. 남한 측은 제5차 고위급회담 중 제시했던 ‘한반도 비핵화 등에 관한 공동선언(안)’을 제시하며 북한이 핵안전조치협정(Safeguard Agreement)에 서명하고 비준·발효시킬 것과 시범사찰을 실시할 것을 촉구하였다. 반면 북한은 종전의 ‘비핵지대화 선언’을 철회하고 핵재처리시설과 우라늄농축시설 불보유 등을 명시한 ‘조선반도의 비핵화에 관한 공동선언 (초안)’을 제시하였다. 이후 두 차례 대표접촉을 통해 쌍방은 상호 사찰문제 등을 타결함으로써 1991년 12월 31일 비핵화공동선언 문안 협상을 타결하고 가서명하였다. 이와 별도로 남북 공동발표문안도 합의하여 발표하였는데, 여기에는 공동선언의 교섭과정, 발효절차 및 수정·보충 등 주로 절차적인 문제가 포함되어 있다.

한편, 북한은 1992년 1월 30일 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 IAEA)와 핵안전조치협정을 체결했다. 1992년 1월 7일 한·미 국방부와 한미연합사령부는 북한이 요구해오던 팀스피리트(Team Spirit) 합동군사연습 중지를 공동으로 선포했다.

1992년 1월 14일 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리가 서명한 비핵화공동선언을 교환했고, 비준 절차를 거쳐 2월 19일 평양에서 열린 제6차 남북고위급회담에서 비준서가 교환되어 발효되었다. 이날 남북기본합의서도 발효되었다.

전문과 6개항으로 이루어진 이 선언은 핵무기의 시험, 제조, 사용 등에 대한 일체금지(1항), 핵에너지의 평화적 사용(2항), 핵재처리에 관한 시설을 비롯한 우라늄 농축시설 보유 금지(3항), 남북 핵통제 공동위원회를 통한 상호 사찰(4항), 발효 후 1개월간 남북 핵통제 공동위원회 구성·운영(5항) 등을 규정하고 있다. 비핵화 공동선언 이행을 위한 기구로 발족한 남북 핵통제 공동위원회는 1992년 3월19일부터 12월 17일까지 13차례에 걸쳐 판문점 남북측 지역을 오가며 비핵화 검증을 위한 사찰 추진방안을 협의했다.

그러나 1992년 말에서 1993년 초 북한의 핵개발을 둘러싼 갈등이 본격적으로 전개되기 시작했다. 1992년 8월 31일부터 9월 12일까지 IAEA가 북한 핵에 대한 제3차 임시 사찰을 실시한 결과 북한이 미신고한 2개의 핵 관련 시설이 적발되는 일이 발생하였다. 또한 북한은 남북핵통제공동위원회 활동에 대해서도 협력하지 않았다. 결국 1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 제1차 북핵 위기가 발생하였다.

북한은 2009년 비핵화공동선언을 폐기한다고 공식 발표하였다.

## 6.15 남북 공동 선언

이 사료는 2000년 6월 15일 남한의 김대중(金大中, 1924~2009) 대통령과 북한의 김정일(金正日, 1941~2011) 국방위원장이 합의하여 발표한 ‘6.15남북공동선언’이다. 이는 분단 55년 만에 처음으로 나온 남북정상 간 합의이다.

남북정상회담은 김영삼(金泳三, 1927~2015) 정부 시절 북핵문제를 둘러싼 극한 대립 상황에서 이를 해결하기 위해 북한을 방문한 카터(Jimmy Carter, 1924~) 전 미국 대통령의 주선으로 성사될 뻔하였으나 김일성(金日成, 1912~1994)의 사망으로 무산되었다.

김대중 대통령은 당선 직후부터 남북정상회담을 제안하며 햇볕정책을 추진했다. 햇볕정책은 북한의 반발과 그 이름의 모호함 때문에 공식 명칭을 포용정책으로 변경했다. 이 정책은 ‘접촉을 통한 변화’ 정책으로, 북한과 대화 및 협력을 강화하면서 북한 스스로 변화할 수 있도록 여건을 조성하는 것이었다. 그러나 북한은 김대중 정부의 정책을 흡수통일을 위한 술책이라 비난하며 남한과의 당국 간 회담을 계속 거부했다.

하지만 김대중 정부는 인도적 지원의 규모를 확대하는 등 지속적으로 대북 포용정책을 추진했다. 특히 1998년 북한의 대포동 미사일 발사 사건, 1999년 서해교전 사건과 금강산 관광객 억류 사건 등에도 불구하고 정책의 일관성을 유지하였다. 뿐만 아니라 경색된 북미관계를 비롯한 북한의 핵·미사일 문제를 해결하기 위해 적극적인 중재 역할을 했다. 이 과정에서 1999년 5월 북한을 방문한 페리(William J. Perry, 1927~) 대북정책조정관에 의해 ‘페리 프로세스’라고 불리는 3단계 접근법(북한의 미사일 발사 중지와 미국의 대북 경제제재 해제, 북한의 핵·미사일 개발 중단, 북미·북일관계 정상화 및 한반도 평화체제 구축 등)이 마련되면서 남북관계는 긍정적 분위기가 형성되었다.

2000년 3월 9일 김대중 대통령은 독일 베를린에서 한반도에서 냉전을 종식시키고 평화공존을 이룩하기 위해 남북간 화해협력을 적극 추진해 나가겠다는 베를린 선언을 발표했다. 이 선언 직후 북한은 비공개적으로 다양한 경로를 통해 남한 정부에 특사접촉을 제

의했다. 1990년대 들어와 경제난이 심했던 북한은 남북관계의 개선을 통해 남한으로부터 경제지원을 받는 동시에 남북 간 긴장이 완화되었다는 것을 세계에 보여줌으로써 미일 수교를 포함한 대외관계를 개선하는 계기로 삼고자 하였다.

남북은 박지원(朴智元, 1942~) 문화부장관과 송호경(宋浩景, 1940~2004) 조선아시아태평양평화위원회 부위원장이 여러 차례 특사 접촉을 하고, 2000년 4월 8일 최종적으로 남북 정상회담을 평양에서 개최한다는 데 합의했다. 이후 4월 22일부터 절차문제를 협의하기 위한 준비접촉을 다섯 차례에 걸쳐 진행하였는데, 북한은 두 정상이 직접 만나서 모든 문제를 결정할 것을 제의했다. 이에 따라 회담의 내용이 되는 여러 현안에 관해 전혀 타협이 되지 않은 상태에서 남북정상회담이 시작되었다.

남북정상회담은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 김대중 대통령이 북한을 방문함으로써 이루어졌으며, 마지막 날 5개 합의사항이 담긴 6·15남북공동선언이 발표되었다. 1항에서는 통일문제의 자주적 해결을 언급하고, 2항에서는 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 방안에 대한 공통성을 인정하여 처음으로 통일 방안에 대한 내용이 발표되었다. 3항과 4항에서는 이산가족 재회 등 인도주의적 문제와 경제협력 등 남북 교류 활성화 문제를 다루었다. 5항에서는 합의 사항 실천을 위한 당국 간 대화 개최를 규정하였고, 공동선언문의 말미에는 김정일 국방위원장의 서울 답방을 명시했다.

양측은 합의에 따라 남북은 이산가족 상봉과 비전향 장기수 송환과 같은 인도적 문제의 지속적 해결을 위해 노력했고, 개성공단 조성, 금강산 관광사업 실시, 철도와 도로 연결 등 교류협력사업이 활성화되었다. 그리고 장관급 회담, 남북경제협력추진위원회, 남북장성급군사회담 실시 등 당국 간 대화가 지속적으로 이루어졌으며, 군사적 측면에서는 비무장지대 상호 비방방송 중단, 서해상 군사충돌 방지안 등이 마련되었다.

그러나 2001년 부시(George W. Bush, 1946~) 행정부 출범 이후 남북정상회담의 분위기는 지속되지 못했고, 2002년 2차 북핵 위기가 발생하면서 남북관계는 더 이상 진전되지 못했다. 그렇지만 6·15남북공동선언은 2007년 노무현(盧武鉉, 1946~2009) 대통령과 김정일 국방위원장의 제2차 남북정상회담, 2018년 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 남북정상회담으로 계승되었다.

## 남북 관계 발전과 평화 번영을 위한 선언

이 사료는 2007년 10월 4일 노무현(盧武鉉, 1946~2009) 대통령과 김정일(金正日, 1941~2011) 국방위원장이 발표한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(이하 10·4 선언)이다. 두 정상은 10월 2일부터 4일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 평화정착, 공동번영, 화

해·통일에 관한 제반 현안에 대해 협의했다.

노무현 정부는 김대중 정부의 대북 포용정책을 계승·발전하여 ‘평화번영정책’을 제시하였다. 여기에는 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’라는 두 가지 목표를 설정했는데, 이에 따라 남북관계와 북핵문제의 병행 해결 원칙을 정했다.

2005년 2월 10일 노무현 대통령은 북한의 ‘핵보유선언’ 등으로 6자회담이 장기간 열리지 못하던 상황에서 6월에 정동영(鄭東泳, 1953~) 통일부 장관을 평양에 특사로 파견했다. 정동영 장관은 북한의 비핵화와 경수로 사업 중단을 전제로 200만KW 전력을 직접 송전 방식으로 공급하겠다는 제안을 해서 김정일 국방위원장으로부터 6자회담 복귀에 대한 약속을 받았다. 이후 6자회담은 활기를 되찾았고 9월 19일 북한은 모든 핵무기를 파기하고 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty)으로 복귀한다는 등의 내용이 담긴 ‘9.19 공동성명’이 발표되었다. 하지만 다음 날 미국이 방코델타아시아(BDA)의 북한 계좌를 동결하며 대북압박을 전면화하자 북한은 강하게 반발했고, 2006년 10월 9일 핵실험 성공을 공표했다.

미국은 북핵문제에 대해 기존의 압박 일변도 태도에서 벗어나 전략적인 변화를 시도했다. 2006년 11월 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 부시 대통령은 김정일 체제를 인정하겠다고 밝히고, 북한이 핵을 포기하면 남북미 평화협정을 체결할 수 있다고 언급했다. 이후 북한과 미국은 2007년 1월 베를린에서 만나 핵문제 해결과 북미관계의 정상화를 위해 직접 협상을 시도하여 ‘2.13 합의’가 도출되었다. 이를 통해 북한은 비핵화를 위한 초기 단계 이행조치인 핵시설의 폐쇄(shutdown)와 다음 단계 이행조치인 모든 핵프로그램의 완전한 신고와 불능화(disablement) 조치를 취하기로 하였다.

북미관계 개선에 따라 남북관계도 변화하기 시작하여 남북경제협력추진위원회와 남북장성급회담이 재개되었다. 이후 2007년 7월 초 남한 국정원장과 북한 통일전선부장 간 고위급 접촉을 통해 남북정상회담을 10월에 개최하기로 정했다.

2007년 10월 2일부터 4일까지 3일간 평양에서 열린 남북정상회담의 결과로 발표된 10·4 선언은 전문과 8개항으로 구성되어 있다. 1항에서는 6·15남북공동선언 이행을 선언하였다. 2-4항은 정치·군사 부문에 대한 것이다. 2항은 통일 지향적인 법률적·제도적 정비, 3항은 군사적 대립의 종식과 군사적 신뢰 조치의 추진을, 그리고 4항은 항구적 평화 체제 구축을 위한 3자 또는 4자 정상과의 협력을 제시하고 있다. 이어지는 5-8항은 비정치 영역에 대한 것이다. 5항은 경제교류와 협력의 구체적 방향성을, 6항은 사회·문화 부문에서의 교류협력 확대를, 7항은 남북 간의 인도주의적 협력과 교류를, 그리고 8항은 국제무대에서의 남북한 협력과 공동보조 및 상기 합의 이행을 위한 행정적 조치에 대해 합의하고 있다.

10·4 선언에는 구체적으로 서해북방한계선(NLL) 공동어로수역 설정, 금강산면회소에서 이

산가족 영상편지 교환, 서해평화협력특별지대 설치와 남북경제 협력사업의 대폭 확대, 개성공단 2단계 개발 착수, 남북조선협력단지 건설 계획 등이 포함되었다. 그리고 이를 실천해 나갈 남북공동협의기구로 남북총리회담과 부총리급의 남북경제협력공동위원회를 운영하기로 했다.

10·4 선언은 지난 2000년 6.15남북공동선언의 연장선에서 보다 구체적이고 실질적인 남북 간 협력과 통합을 추구했고, 나아가 6자회담 협력과 평화체제 구축 및 국제무대에서의 협력 등도 추가하여 북핵 문제 해소와 한반도 평화체제로의 전환을 통한 통일비전을 제시하는 등 남북의 미래를 제시했다는 점에서 의의를 가진다.

그러나 10·4 선언의 내용이 평화와 번영에 대한 원론에 치중했고, 구체적인 이행에 대해서는 추가적인 협의가 필요하다는 한계를 가질 수밖에 없었다. 무엇보다 노무현 대통령 임기가 얼마 남지 않은 상황에서의 10·4 선언은 다음 정부에서 그 연속성을 발휘하는 데 한계를 가질 수밖에 없었다. 10·4선언의 합의사항은 이후 진전을 보지 못하다가 2018년 개최된 남북정상회담과 그 결과인 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’으로 계승되었다.

## 1948년 남북협상 성명서

1948년 4월 30일에 발표된 남북조선 제(諸) 정당·사회단체 공동성명서(이하 ‘공동성명서’)는 남한의 단독선거를 저지함과 아울러, 통일국가의 수립을 모색한 이른바 남북협상의 결과물이다. 이 성명서는 북조선노동당·북조선민주당·북조선천도교청우당·북조선직업총동맹·북조선농민동맹·북조선민주청년동맹·북조선민주여성동맹 등 북한 측 15개 정당·사회단체와 남조선노동당·한국독립당·조선인민공화당·민족자주연맹·근로인민당·신진당 등 남한 측 28개 정당·사회단체의 공동명의로 발표되었다. 협상에 참가한 남북한 정당·사회단체들은 남북 분단이 가시화된 현 시국에, 남한 단독선거를 저지하기 위한 공동 행동강령으로서 공동성명서를 발표하였다.

공동성명서는 남한 단독선거가 임박한 시점에 남북협상의 결과로서 발표되었다. 남한 단독선거가 가시화된 1948년 2월 16일, 김구(金九, 1876~1949)와 김규식(金奎植, 1881~1950)은 북한 측에 남북요인회담을 제안하는 서신을 비밀리에 발송했다. 김일성(金日成, 1912~1994)과 김두봉(金斗奉, 1889~1960)을 비롯한 북한 지도부는 그들의 요인회담 제안을 애국적 결단으로 평가하며, 1948년 3월 25일에 남북연석회의를 개최한다는 결정을 발표했다. 그런데 김구·김규식이 제안한 남북요인회담과 북한 측이 제안한 남북연석회의 간에는 간과하기 힘든 차이가 있었다. 연석회의가 이미 결론을 내린 뒤 짜인 각본에 따라 진행되는 소련식·북한식 회의의 성격을 띠었다면, 요인회담은 백지상태에서 출발해 치열



한 논의를 거쳐 결론을 도출해내는 성격의 회의였기 때문이다.

김일성을 비롯한 북한 지도부가 김구·김규식의 제안을 받아들여 요인회담의 개최를 약속함에 따라, 평양에서 연석회의와 요인회담이 모두 개최되는 식으로 남북협상이 진행되었다. 1948년 4월 19일부터 4월 23일까지 개최된 남북연석회의에 남한 측 41개 정당·사회단체와 북한 측 15개 정당·사회단체의 대표들 695명이 참석했다.

남북연석회의와 달리, 김구·김규식이 관심을 보인 남북요인회담은 1948년 4월 26일부터 30일까지 5일간에 걸쳐 개최되었다. 바로 이 회담의 정식 명칭이 ‘남북조선 제 정당·사회단체 지도자 협의회’였고, 남북조선 제 정당·사회단체 공동성명서는 이 회담을 통해 도출된 결의안이었다. 남북조선 제 정당·사회단체 지도자 협의회는 4인 회담과 15인 회담으로 나뉘어 진행되었다. 4인 회담에 참석한 이들은 김구·김규식·김일성·김두봉이었고, 15인 회담에 참석한 이들은 남한 측 대표 김구·김규식·홍명희(洪命熹)·조소앙(趙素昂)·조완구(趙琬九)·김봉준(金朋濬)·이극로(李克魯)·엄항섭(嚴恒燮)·박헌영(朴憲永)·허헌(許憲)·백남운(白南雲)과 북한 측 대표 김일성·김두봉·최용건(崔庸健)·주영하(朱寧河)로 구성되었다. 남북조선 제 정당·사회단체 지도자 협의회 마지막 날인 4월 30일에 남북조선 제 정당·사회단체 공동성명서가 발표되었다. 공동성명서에 명시된 결의 외에 남한에 대한 송전 재개 문제, 연백평야에 대한 농업용수 송수 문제, 조만식 월남 허용 문제 등이 논의되었다.

남북조선 제 정당·사회단체 지도자 협의회 결과 도출된 네 가지 결의안이 이 공동성명서에 실려 있다. 첫 번째 결의는 미소 양군의 한반도 철수를 요청하는 내용에 초점을 맞추고 있다. 양군 철수안은 두 차례에 걸친 미소공동위원회가 결렬된 뒤, 한반도 문제의 해결을 유엔에 상정한 미국에 맞서 소련이 제안한 해법이었다. 외국의 간섭 없이 조선인들 스스로 한반도 문제를 해결할 수 있다고 명시한 이 결의는 조선에 많은 유능한 간부들이 양성되었다는 점을 그 근거로 들고 있다.

두 번째 결의는 한반도에서 내전이 발생할 가능성을 일축하면서, 점령군인 미국과 소련 양군 철수의 당위성을 주장하고 있다. 그러나 약 2년 뒤 6·25전쟁의 발발은 그들의 예측이 어긋났음을 보여준다. 사실 당시 많은 이들은 내전의 가능성을 점치고 있었다.

세 번째 결의의 내용은 미소 양군 철수 후에 이루어질 통일 정부 수립의 방법을 소개하고 있다. 공동성명서에 서명한 정당·사회단체들이 전조선 정치회의를 소집해 임시정부를 수립한 뒤, 이 임시정부의 주관 아래 선거를 실시하여 입법기구를 창설하고, 최종적으로 그 입법기구가 헌법을 제정한 데 이어 통일 정부를 수립한다는 구상이었다.

마지막 네 번째 결의는 공동성명서에 서명한 정당·사회단체들은 어떠한 일이 있더라도, 정당성을 결여한 남한 단독선거와 그 결과로 수립될 단독정부를 승인하지 않겠다는 각오를 밝히고 있다.

## 북한의 남침에 대한 미국의 대응

이 사료는 북한이 남한을 기습 침략하여 전쟁이 발발한 6월 25일 직후 당시 미국의 대통령이었던 트루먼(Harry S. Truman, 1884~1972)이 워싱턴에서 발표한 성명이다. 해당 성명문에는 유엔 안전보장이사회가 자주 언급되는데, 이 조직의 목적과 역할을 이해하기 위해서는 유엔의 설립을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 1945년 제2차세계대전이 연합국의 승리로 마무리된 후, 미국을 위시한 주요 국가들은 전쟁의 재발을 방지하고 세계의 평화를 유지하기 위해 국제 기구를 조직하였으며, 유엔은 그 결과물이었다. 이러한 유엔의 안전보장이사회는 무력 분쟁이 발생했을 경우 유엔 헌장에 규정된 바에 따라 해당 분쟁이 내포하고 있는 평화에 대한 위협 정도를 판단하여 행동을 취할 수 있는 조직이었다.

1945년 10월에 공식적으로 출범한 유엔에게 6·25전쟁은 처음으로 접하는 대규모 무력 충돌이었다. 1949년부터 본격적으로 병력을 증강하며 남침을 준비한 북한은 1950년 6월 25일 새벽 4시에 대대적으로 기습 공격을 가하였다. 이에 맞선 한국군은 병력과 장비 모든 면에서 열세였을 뿐만 아니라, 많은 병력이 휴가 혹은 외박을 나간 상태였기에 북한군의 공격을 막지 못하고 후퇴를 거듭할 수밖에 없었다. 유엔은 북한의 남침을 인지한 후 안전보장이사회를 소집하였다. 트뤼그베 리(Trygve H. Lie, 1896~1968) 유엔사무총장은 6월 25일 오후 2시에 개최된 안전보장이사회에서 북한의 남침을 유엔에 대한 도전으로 판단하고, 공격받고 있는 한국의 평화와 안전을 회복하기 위한 조치를 취할 것을 강조하였다. 이내 6·25전쟁에 대한 결의안이 가결되어 발표되었다. 주요 내용은 북한이 교전 행위를 즉시 중단할 것과 38선 이북으로 군대를 철수시키라는 것이었다.

해당 성명문에는 북한의 침략에 대한 미국의 단호한 결의 외에도 주목할 만한 지점이 있는데, 대만 관련 언급이 이에 해당한다. 침략을 격퇴할 의지를 보이면서도, 미국은 북한의 침공으로 인해 촉발된 전쟁이 한반도의 범위를 넘어서까지 확대되는 것을 경계하였다. 대만에 대한 내용은 미국의 이러한 태도를 잘 드러낸다. 이는 당시 중국의 상황과 밀접한 관련이 있었다. 한국전쟁이 발발하기 불과 1년 전인 1949년, 장개석(蔣介石, 1887~1975)의 국민당은 모택동(毛澤東, 1893~1976)의 공산당에게 패배하였고 국공내전은 모택동의 중국 본토 장악과 중화인민공화국 건국으로 귀결되었다. 대만으로 쫓겨간 장개석이 중국 본토를 수복할 기회를 노리고 있었던 상황에서, 한국전쟁 중요한 변수로 작용할 수 있었다. 미국은 해당 성명문을 통해 대만을 점령하고 있는 장개석 군대의 중국 본토 공격과 이로 인한 전쟁 확대의 가능성을 차단하고자 하였다.

한편 북한이 유엔의 요구를 무시하고 계속 남쪽으로 진격하자, 안전보장이사회는 6월 27일 두 번째 회의를 소집하였다. 이 회의에서 발언한 미국 대표 오스틴(Warren R. Austin, 1877~1962) 대사는 북한이 유엔 안전보장이사회의 결의 82호를 무시하고 침략 행위를

지속하고 있으므로 유엔의 군사적 제재가 불가피함을 주장하였다. 참여국 간의 논의 끝에 앞서 미국이 제안한 결의안이 83호로 채택되었고, 유엔 회원국들을 중심으로 하는 집단안보체제의 발동 조건이 충족되었음을 명시한 해당 결의에 대해 51개의 회원국이 지지를 표명하였다. 이후에도 교전이 지속되자 미국 정부는 7월 7일 세 번째 회의의 소집을 요청하였고, 84호 결의가 채택되어 미국을 포함한 16개 회원국이 한국에 전투부대를 파병할 수 있는 기반이 마련되었다. 전쟁 발발 직후부터 휴전에 이르는 약 3년의 기간 동안 한국군과 함께 싸운 유엔군의 조직과 결성은 이처럼 세 차례에 이르는 안전보장이 사회의 소집과 결의의 결과물이었다.

한국전쟁의 발발을 접하고 가장 신속하게 움직인 국가는 미군정 시기 이래로 한국 정부에 막중한 영향력을 행사하고 있던 미국 정부였다. 1949년 6월 소수의 군사고문단만 남기고 미군을 한반도에서 철수시킨 미국 정부는 북한의 침략 징후를 일정 부분 인지하고 있었으나, 대대적인 침략의 가능성은 낮게 평가하고 있었다. 하지만 북한의 침략은 전면적인 수준이었고, 한국군은 빠르게 무너지고 있었다. 이와 같은 급박한 상황에서, 미국 무부가 북한의 남침 소식을 접한 것은 6월 25일의 자정을 넘긴 시간이었다.

당시 주말을 맞아 휴식을 취하고 있었던 트루먼 대통령은 애치슨(Dean Gooderham Acheson, 1893~1971) 국무장관으로부터 한국전쟁의 발발을 유선으로 보고받았고, 해당 문제를 유엔에서 다루겠다는 애치슨의 건의를 즉각 승인하였다. 트루먼은 성명문에도 나타나듯이 오스틴 대사에게 지시하여 유엔을 통한 대응을 시도하는 한편, 같은 날 극동사령부에 북한에 대한 군사적 공격을 명령하였다. 추가적으로 트루먼은 극동사령부 총사령관(CINCFE) 맥아더(Douglas MacArthur, 1880~1964)가 요청한 지상군 파병을 승인하였고, 이는 한국전쟁에 대한 미국의 직접적인 군사적 개입의 시작을 의미하였다.

성명문 말미에 등장하는 유엔 헌장은 유엔의 헌법적 문서로서, 유엔군이 한국전쟁에 개입할 수 있었던 결정적인 명분이자 근거였다. 유엔은 유엔 헌장의 규정에 따라 국제 평화와 안전 유지를 위해 집단안보체제를 활용할 수 있었다. 무력 사용에 대한 조항 역시 유엔 헌장에 포함되어 있는데, 유엔 헌장 7장은 분쟁관리와 관련하여 강제적 평화해결의 방법으로 군사적 조치의 활용을 규정하고 있다. 미국을 중심으로 하는 유엔군이 신속히 조직되어 전쟁에 개입할 수 있었던 것은 유엔 헌장에 규정된 절차에 기반한 것이었다.

## 유엔군 북진과 북한의 퇴각

본 자료는 1950년 9월 29일, 북한 조선노동당 중앙위원회가 김일성(金日成, 1912~1994)과 박헌영(朴憲永, 1900~1955)의 명의로 소련 내각회의 의장 스탈린(Iosif Vissarionovich Stalin, 1879~1953)에게 보낸 서한이다. 6.25전쟁 기간 중 인천상륙작전 이후 북한군이 퇴

각하고 있었던 시점임을 알 수 있다. 본 서한은 박헌영을 통해 북한 주재 소련대사 시티코프(Terenty Fomich Shtykov, 1907~1964)에게 전달되었고, 당일 러시아어로 번역된 후 모스크바의 소련 외교부로 발송되었다. 본 자료의 원본은 러시아연방 대통령문서보관소에 소장되어 있으며, 국사편찬위원회에서 러시아연방 국방성 군(軍)역사연구소 부소장 V. N. 바르타노프가 편집한 자료집을 통해 수집하였다.

본 서한의 내용과 요지는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 인천상륙작전 이전의 전황 소개다. 6·25전쟁 초반 북한의 인민군은 빠른 속도로 남하하여 남한을 경상도 지역까지 밀어붙였다. 둘째, 유엔군의 인천상륙작전으로 인해 전세가 급격히 ‘악화’하였음을 강조하였다. 나아가 연합군이 38선을 넘어 북진할 가능성이 농후하며, 이 경우 북한 단독으로 이들의 진군을 당해낼 수 없는 상황임을 알렸다. 특히, 전력이 우세한 미군에 의한 피해 상태가 비교적 상세히 적시되었다. 이를테면 미 공군의 무자비한 공중폭격과 이로 인한 전방 부대 상호 간의 통신 두절, 전방과 후방의 교통·운수의 단절로 인해 인민군의 전투력이 단시일 내에 와해 될 수 있음을 우려하였다. 셋째, 북한의 군사적 지원요청이다. 소련군의 직접 출병 또는 중국 및 기타 동유럽 국가의 국제의용군을 조직하여 이들이 출병하도록 할 것을 촉구하였다.

10월 1일 김일성과 박헌영은 같은 내용의 서한을 중국 측에도 전달하였다. 본 서한을 외형적으로만 본다면, 위기에 처한 북한지도부가 사회주의 진영의 두 강대국 소련과 중국의 전쟁 참여를 간청하는 내용으로만 단순히 이해할 수 있다. 하지만 이 서한은 다음의 두 가지 점에서 6·25전쟁 당시 북한-소련-중국의 실질적 관계를 볼 수 있게 한다.

첫째, 6·25전쟁을 앞둔 1950년 초 김일성과 박헌영을 소련에 불러들인 스탈린은 이들이 줄곧 요구해 온 개전에 찬성한다는 견해를 밝혔다. 그러나 이와 함께 스탈린은 유럽에서의 정세 문제 때문에, 만약 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 개입할 수 없다는 입장 또한 분명히 전달하였다. 소련의 한반도 군사개입에 대해 분명히 선을 그었던 것이다. 대신 이 자리에서 그는 남침 문제를 중국의 마오쩌둥(毛澤東, 1893~1976)과 상의해야 한다고 주장하며, 개전의 최종적 결정자는 북한과 중국임을 강조하였다. 소련군의 연루를 철저히 회피하는 가운데 스탈린은 중국을 축으로 6·25전쟁에 대응할 심산이었다. 따라서 김일성과 박헌영은 소련의 한반도 불개입 방침을 이미 전쟁 전부터 인지하였다. 하지만 이 두 사람은 사회주의 진영에서 이른바 ‘수령 중의 수령’이었던 스탈린의 의중에 반한다는 위험을 불사하고 군사적 지원을 요청하는 서한을 보냈던 것이다. 그만큼 북한지도부가 갖는 위기감이 심대했음을 방증하는 대목이기도 하다.

둘째, 북한의 최종적 요청사항은 소련군의 파병 혹은 중국 및 기타 사회주의 국가들의 “국제의용군” 파견이다. 여기에서 주목되는 부분이 의용군 형태의 부대이다. 왜냐하면 북한이 소련 측에는 정규 군대의 파견을 요청하나, 나머지 국가에 대해서는 의용군의 형태의 조직을 요구하기 때문이다. 이는 아마도 소련이 중국을 비롯해 동유럽 국가들과 이미 유사시 자동 개입을 명문화한 ‘우호 협조 및 상호원조 조약(동맹조약)’을 체결한 상태였

기 때문이었으리라 생각된다. 만약 스탈린이 소련군의 한반도 파병을 거부하게 된다면, 자동 개입의 문제로 인해 중국 혹은 동유럽의 정규 군대 역시 스탈린의 ‘의지’에 따를 수밖에 없다. 따라서 북한에 대한 사회주의 진영의 병력 파견과 더불어 소련의 군대는 개입하지 않는다는 두 조건을 충족하기 위해서는 소련을 제외한 국가의 ‘의용군(volunteer troops)’ 파견이 선택지로 남을 수밖에 없었을 것이다.

결과적으로 소련의 스탈린은 김일성·박헌영의 요청을 냉정하게 거절하였다. 그리고 내부적으로 여러 우여곡절이 있었으나, 중국은 결국 ‘중국인민지원군(中國人民志願軍)’이란 명칭의 의용군 부대를 한반도에 파견하고자 말았다. 스탈린의 의지가 강하게 관철되는 가운데 유엔군에 대항한 사회주의 진영의 군사 지원도 급물살을 타기 시작한 것이다.

## 6.25전쟁과 학도병

이 자료는 1950년 8월 11일 포항여자중학교에서 벌어진 북한 인민군과의 전투에서 전사한 학도의용군 이우근(1934~1950)의 일기다. 이우근 일기의 글귀는 현재 경상북도 포항시 북구에 위치한 학도의용군전승기념관에서 비석으로 제작하여 전시하고 있으며, 2010년에는 「포화 속으로」라는 영화의 모티브가 되기도 했다.

1950년 당시 이우근의 나이는 17세였으며, 학도의용군으로 참전하기 전에는 서울 동성중학교 3학년에 재학 중이었다. 한국전쟁이 한창이던 1950년 8월 6일 수도사단장이었던 김석원(金錫源, 1893~1978)이 제3사단장으로 부임함에 따라, 당시 이우근이 몸담았던 수도사단 학도의용대는 해산 명령을 받았다. 그러나 그를 비롯한 71명의 학도의용대는 김석원을 찾아 포항으로 갈 것을 결정하였고, 결국 제3사단 학도의용군으로 편입하게 되었다.

이우근이 속한 학도의용군은 제3사단의 포항 전투에 참여하였다. 포항 전투는 1950년 8월 북한 인민군 제766부대와 제5사단 병력 일부가 포항에 접근함에 따라 시작되었다. 당시 포항 시내에는 제3사단 후방지휘소, 해군경비부, 공군지상부대가 위치하였으며, 경계 병력으로는 제3사단 학도의용군을 비롯한 2개 소대만이 있었다. 학도의용군은 제3사단 후방사령부가 있던 포항여자중학교에 임시 대기했다. 그런데 8월 11일 새벽 북한군이 포항으로 진입하면서 포항여중 앞까지 들이닥쳤다. 당시 포항여중에는 연락장교와 군악병 일부, 그리고 87명의 학도병만 있었다. 학도병들은 오후까지 수십 배에 달하는 인민군의 공격을 여러 차례 방어해냈다. 하지만 학도의용군은 병력과 장비가 공격을 막아내기에 너무나 미약했다. 결국 이 전투에 참여한 학도의용군은 이우근을 포함하여 48명이 전사하였고, 행방불명자 4명, 포로 13명, 후송자 6명 등의 피해가 발생하였다. 이들의 희생으로 인해 포항 주민들이 안전하게 철수할 수 있었고, 해군기지사령부 요인과 경찰관 및

미 군수지원부대 일부 병력도 영일만에서 감포로 무사히 철수할 수 있게 되었다.

모친 전(前) 상서(上書)와 같이 보이는 이우근의 일기에서는 전쟁에 참가한 학도의용군의 복잡하고 미묘한 속내가 고스란히 드러난다. 어머니에게 “나는 사람을 죽였습니다.”라고 고백하면서 시작하는 글은 적병의 최후 순간이 적나라하게 드러나면서도, 같은 동포를 살상했다는 안타까움과 더불어 일종의 죄의식마저 발현되는 듯한 인상을 준다. 그러면서도 “전쟁을 왜 해야 하나요.”라는 물음에서는 어린 학도병이 감당하기조차 버거운 전쟁의 의미를 독자들도 고민하게 만든다. 글의 후반부에서는 필자가 처한 상황과 감정 상태를 역력하게 보여준다. 고인의 생전에 마지막 전투였을 포항여중 전투는 아군보다 적군의 수가 압도적으로 많았기에, 생사의 기로 앞에 놓인 인간의 구구절절한 심정이 처연하게 기록되었다. 처음에는 마치 죽음을 예감하는 듯한 말을 이어가면서도, 결국에는 자식된 도리를 생각하여 어머니에게 꼭 다시 돌아갈 것이라는 결연한 의지를 다지며 끝을 맺고 있다.

이처럼 제3사단 학도의용군을 비롯해 한국전쟁의 전개 과정에서 적지 않은 공헌을 했던 학도의용군은 여럿 존재하였다. 육군본부 독립 제1유격대대는 인천상륙작전의 성공을 목적으로 동해안의 장사동에 상륙하여 양공작전을 전개하기도 했고, 중국인민지원군 참전 이후에 후방 교란을 목표로 활동했던 웅진 학도유격부대도 있었다. 그러다가 1951년 2월 28일 이승만(李承晩, 1875~1965) 대통령에 의해 참전 학도의 복교령이 공포되고, 4월 3일 마지막으로 남아 있던 정훈공작대가 해산됨으로써 한국전쟁에서 학도의용군의 공식적인 활동은 종료되었다.

## 거창양민학살사건 재판기록

이 자료는 1951년 12월 16일 대구고등군법회의에서 ‘거창사건’의 피고인 11사단 9연대장 오익경(吳益慶) 대령을 비롯해 3대대장 한동석(韓東錫) 소령, 정보장교 이종대(李鐘大) 소위, 경남 계엄민사부장 김종원(金宗元, 1922~1964) 대령에게 선고된 판결문이다. 거창사건은 한국전쟁이 벌어지던 1951년 2월 9일에서 11일까지 경상남도 거창군 신원면 일대에서 국군 제11사단 9연대 3대대 군인들에 의해 주민들이 집단 학살당한 참사를 칭한다.

거창사건의 배경에는 전선의 변화에 따른 남한 지역 좌익계열라의 활동이 있었다. 한국 정부는 후방의 안전을 위하여 별도 부대를 편성하였다. 국군 제11사단은 경상도와 전라도 일대에서 게릴라전을 펼치던 인민군 낙오병 및 빨치산 세력을 소탕하기 위해 창설되었다. 그리고 그 산하에 9연대가 배속되었는데, 이들은 경남 진주의 농림학교에 연대본부를 두고 함양, 산청, 거창, 구례의 4개 군에서 ‘공비토벌’ 작전을 펼 예정이었다. 11사

단은 이른바 견벽청야(堅壁淸野 : 성벽을 굳게 하고 곡식을 모조리 걷어 들인다는 뜻으로 적의 양식 조달을 차단하는 전술의 하나)라는 작전개념을 수립하고 경제·통신·문화의 집중지를 확보하되, 적 세력이 식량을 약탈하거나 인력·건물을 이용할 수 있는 산간 벽촌을 철수시키는 방침을 세웠다. 이에 1951년 2월 9일 거창군 신원면 일대에 들어선 9연대 3대대는 공비토벌을 구실로 가혹한 초토화작전을 전개했다. 이들은 가옥을 불태우거나 가축·양식을 강탈했을 뿐만 아니라 무차별적으로 무고한 민간인들을 학살하였다. 9일에는 청연 마을에서 주민 80여 명을 마을 앞 논에서 총살했고, 10일에는 와룡리와 대현리 주민 100명을 탄량골 계곡 하천에 몰아넣고 사살했으며, 11일에는 500여 명이 박산골에서 죽임을 당했다. 결국 이 일대의 민간인 총 719명이 국군에 의해 희생되었다.

거창에서의 학살은 사건 약 50여 일이 지난 1951년 3월 하순에 공론화되기 시작했다. 이 지역 출신인 국회의원 신중목(愼重穆, 1902~1982)이 3월 29일 국회 비공개회의에서 거창사건을 폭로했고, 국회를 비롯해 내무부·법무부·국방부가 진상조사단을 구성했다. 이러한 상황에서 국방부 장관 신성모(申性模, 1891~1960)와 김종원이 모의하여 사전에 학살현장을 은폐하거나 공비로 무장한 군 병력을 이용해 조사단에게 총격을 가하는 등의 방해 공작을 펼치기도 했다. 또한 이승만(李承晩, 1875~1965) 대통령 역시 거창사건에 대해 이 지역 주민들이 공비에 협조하였기 때문에 간이 재판소를 설치하여 죄지은 자만 총살했다는 성명서를 발표하기도 했다. 그러나 거창사건에 대한 정부의 대응에 여론과 대중은 차가운 반응을 보였다. 이에 국회에서는 5월 8일 ‘거창 양민학살 조사 처벌 결의문’을 채택하고, 14일에는 거창 양민학살사건 국회조사단을 구성하였다. 상황이 이렇게 되자 거창사건 책임자에 대한 수사가 가속화되었고, 결국 그들은 책임을 피할 수 없게 되었다.

한국 정부도 사건의 진상 규명과 가해자 처벌을 촉구하는 여론을 거부할 수 없었다. 약 5개월 뒤인 1951년 7월 27일 재판장 강영훈(姜英勳, 1922~2016) 준장을 비롯한 군 관계자로 재판부가 구성되었으며, 같은 해 12월 15일 구형 공판에서 오익경·한동석에게는 사형, 이종대는 징역 10년, 김종원에게는 징역 7년이 내려졌다. 그리고 이튿날인 12월 16일에 확정판결로 오익경 무기징역, 한동석 징역 10년, 이종대 무죄, 김종원이 징역 3년이 선고되었다.

재판의 판결문에서는 명령권자에 대해서 “즉결처분이라는 국법 명령을 부하 군대에 하달함으로서 천부된 인권을 유린”했다고 지적하였다. 또한 현장지휘관에게는 비록 명령에 의한 행동이었다 할지라도 “일부 피의자를 경솔히 총살하여 명령 범위를 이탈했다.”, “상부의 착오된 방침 정신을 악용하여 사태를 가일층 악하게 하였다.”고 비판하였다. 즉, 11사단 9연대장이었던 오익경의 죄목에 대해 명령권자로서 위법한 명령·지시를 하달한 점, 3대대장인 한동석에 대해서는 상부 명령·지시의 범위를 이탈한 책임을 인정했던 것이다. 이에 재판부는 오익경과 한동석에게 살인과 군무 불신임 초래를 죄목으로 각각 무기징역과 징역 10년에 처했다. 그러나 소대장이었던 이종대에 대해서는 총살에 가담한 행위가

명백하나, 이는 “대대장의 작명 실행 행위로서 한 것임으로 그 범의(犯意) 없음이 귀착한다.”며 무죄를 선고하였다. 한편 국회조사단의 활동을 방해한 김종원에 대해서는 징역 3년을 선고하였다.

거창사건은 발생 직후부터 세상에 널리 알려지고, 책임자들이 유죄를 판결받았다는 점에서 특수한 사례에 속한다. 전시(戰時)에 발생한 수많은 민간인 학살 사건들은 당시에 공론화되지 못하고 묻혀버린 경우도 많기 때문이다. 그러나 당시 국방부 장관이나 사단장이 처벌되지 않았다는 점은 책임 소재의 파악이 제대로 이루어졌는지에 대한 의문을 남긴다. 아울러 유죄를 받은 대상자들은 복역한 지 불과 6개월~1년 만에 형집행정지 처분을 받았을 뿐만 아니라 사면·복권되었다.

그러나 거창사건의 유족들은 희생자들의 넋을 위로하고 진상 규명을 위한 노력을 중단하지 않았다. 1960년 4월 혁명 직후 유족회가 발족하였으며, 제2공화국 정부에서도 한때 거창사건에 대한 재조사 작업을 진행하기도 했다. 비록 이듬해 5·16군사쿠데타 이후 한 동안 유족회의 활동은 억압받았지만, 제5공화국이 들어서면서도 유족들의 청원은 꾸준히 제기되었다. 1982년 6월에는 유족들이 전두환 정권에 진정서를 제출하고, 거창사건의 진상이 명백히 밝혀진 만큼 위령 회관 건립 및 재단의 설립을 촉구하기도 했다. 그리고 1987년 6월항쟁을 계기로 유족들의 활동이 더욱 활발히 전개된 결과, 결국 1996년 1월 5일 「거창사건 등 관련자 명예회복에 관한 특별조치법」이 제정되어 희생자들의 명예회복과 위령 사업 등이 이어지고 있다.

## 향토예비군 창설 선언

이 사료는 1968년 2월 7일에 경상남도 하동군의 기차역인 하동역에서 박정희(朴正熙, 1917~1979) 대통령이 경전선 개통식을 치사(致辭)하는 연설문이다. 이 연설은 박정희 정부가 향토예비군 창설을 직접적으로 선언하는 자리였다. 1968년 2월 27일 「향토예비군설치법」이 제정 및 공포되었으며, 같은 해 3월 7일 「시행령」이 공포되었다. 이에 따라 3월 15일부터 전국 시·구·군에 현역 대대장이 파견되기 시작하여 4월 1일에는 향토예비군이 창설되었다.

원래 향토예비군설치법은 1961년 12월에 처음 제정된 것으로, ‘향토예비군’의 법적 근거를 마련해놓고 있었다. 하지만 실제 군의 편성은 이루어지지 않았던 것인데, 1968년 들어 박정희 정부는 법을 전면개정하고 예비역을 조직하여 향토예비군을 창설하였다. 이와 같은 변화가 나타난 배경에는 1960년대 후반의 남북 관계 변화가 있었다.

우선 1960년대는 북한의 군사도발이 빈번했던 시기였다. 특히 1968년 초는 1·21 청와대



기습 미수사건, 푸에블로호 납치사건 등 규모의 측면에서 기존의 군사도발을 압도하는 사건이 연이어 발생한 해였다. 1·21 청와대 기습 미수사건은 북한 공작원에 의한 한국의 핵심 권력 제거를 목적으로 있었으며, 푸에블로호 납치사건은 미국에 대한 직접적인 도발 행위였다. 연이어 발생한 두 사건으로 인해 한국의 안보에 우려가 높아지던 상황에서 박정희 정부는 유엔 중심의 국방정책에 회의를 느끼고 자주국방에 대한 필요성을 피력하기 시작했다.

이와 같은 상황과 맞물려 ‘향토예비군 창설’을 골자로 한 박정희 대통령의 연설문은 북한의 대남 도발을 계기로 강화된 대북 정책을 보여주는 자료이다. 박정희 정부는 경전선 개통을 급속도의 경제 개발과 건설 사업의 결과물로 치하하는 한편, 북한의 대남 도발은 이와 같은 남한의 경제 개발 및 건설 사업을 방해하고 전쟁을 유발하는 행위로 규정했다. 박정희 정부는 북한의 노농적위대에 대응하는 예비 병력의 필요성을 끊임없이 강조했는데, 박정희 대통령은 위와 같은 연설을 통해 “250만” 명의 재향 군인을 예비 병력으로 활용할 것을 선언한 것이었다. “각 부락의 청년들이 무기를 가지고 대항하”는 것을 목적인 향토예비군은 기존의 ‘향토방위법’이 국민의 기본권을 침해한다는 비판을 묵살하고 안보 위기를 강조함으로써 군 복무를 마친 사람들의 삶을 병영 안에 묶어두는 것과 다름 없었다.

법률적인 근거가 미비한 상황에서 향토예비군의 조직과 무장이 갖춰지게 되자 당시 야당은 향토예비군이 정치적으로 악용될 소지를 우려하여 강한 이의를 제기하기도 했다. 그러나 박정희 정부는 한미정상회담을 통해 향토예비군에 대한 무장을 지원 받으며 향토예비군 조직과 무장을 진행했다.

향토예비군은 당시 함께 진행되었던 교련교육, 주민등록제를 활용한 감시와 통제, 강화된 징병제 등과 맞물리면서 박정희 정부가 야기했던 한국 사회의 병영화를 보여주는 직접적인 결과물이었다. 더욱이 재향 군인들이 제대 후 생업을 유지하던 상황에서 이들에게 부과된 군사훈련은 ‘싸우면서 일하고, 일하면서 싸우는’ 향토예비군의 목적을 적나라하게 드러냈고, 박정희 정부의 안보관이 반공 이데올로기의 강화를 통한 총력전 체제로 심화되었다는 것을 보여준다.

이처럼 향토예비군은 안보 위기에 따른 박정희 정부의 대응을 보여줄 뿐만 아니라, 경제 발전을 통한 ‘조국 근대화’의 이면에 국가주의적 병영화를 통한 ‘조국 근대화’의 일면 또한 존재한다는 것을 의미했다. 안보 위기를 계기로 군사적, 경제적 총력전을 구상한 박정희 정부는 향토예비군을 창설함으로써 통치 체제의 강화를 기획하고 국민의 기본권까지 제약하는 국민방위체제의 수립을 추진한 셈이었다.

이 사료는 1985년 8월 22일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 채택한 「남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서」이다. 남북은 제8차 남북적십자 본회담 제3차 실무접촉에서 이 합의서에 서명하였다. 합의 내용은 1985년 9월 20일부터 23일까지 3박 4일간 서울과 평양에서 동시에 이산가족 및 예술공연단 방문을 진행한다는 것이었다. 방문단 규모는 고향방문단 50명, 예술공연단 50명, 취재기자 30명, 지원인원 20명으로 합의하였다.

분단 이후 최초의 상호 방문이었던 이 합의의 배경에는 전두환(全斗煥, 1931~2021) 정부의 대북정책 변화가 있었다. 전두환 대통령은 1982년 1월 22일 제109회 국회 본회의 국정연설에서 ‘통일헌법 마련을 위한 민족통일협의회 구성’과 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정 체결’을 주요 내용으로 하는 「민족화합민주통일방안」을 발표하였다. 손재식(孫在植, 1934~) 국토통일원(現 통일부) 장관은 1982년 2월 1일에 후속 조치의 일환으로 서울-평양 간 고속도로 연결, 이산가족 우편교류 및 상봉, 설악산-금강산 자유관광 공동지역 개발 등을 내용으로 하는 「20개 시범실천사업」을 북한에 제안하였다.

이러한 제안에도 불구하고 실제로 남북이 대화를 진행하고 실무 합의에 다다른 것은 많지 않았다. 전두환 정부의 발표가 있은지 2년이 지난 1984년에야 ‘남북체육회담’이 열렸다. 개최가 임박한 로스앤젤레스 올림픽에 남북단일팀을 출전시키기로 약속하고 실무 협의에 들어갔지만 회담은 1984년 4월 9일부터 5월 25일까지 세 차례나 진행되었음에도 불구하고 성과를 내지 못했다.

반대로 자연재해가 남북 대화를 이끌어내기도 했다. 1984년 여름 서울과 경기도 일대에 수해가 발생하자, 북한이 9월 8일 방송을 통해 수해 물자를 지원하겠다고 제의하였다. 전두환 정부는 9월 24일 북한의 제안을 수용하겠다는 의사를 밝혔다. 이에 따라 수해물자 인도·인수와 관련한 남북적십자 실무접촉이 1984년 9월 18일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 개최되었다. 실제 북한은 쌀 5만 석(8천 톤), 옷감 50만 미터, 시멘트 10만 톤, 의약품 등을 지원하였다.

북한의 수해복구 지원을 계기로 당국 간 회담이 지속되었다. 제1차 남북경제회담이 1984년 11월 15일부터 20일까지 다섯 차례 진행되었다. 또한 제8차 남북적십자회담 본회담이 1985년 5월 27일부터 30일까지 서울에서 개최되어 광복절 40주년을 계기로 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문을 추진하기로 합의하였다. 7월 23일에는 남북국회 회담을 위한 제1차 예비접촉이 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 개최되어 통일헌법, 불가침 협정 등에 대해 논의하였다. 8월 22일에는 제1차 고향방문 및 예술공연단 교환 관련 제3차 실무대표 접촉을 판문점 중립국감독위원회에서 개최하여 본 사료인 합의서를 체결하였다.

남북분단 이후 처음으로 이산가족의 고향 방문 및 예술단 공연이 1985년 9월 20일부터

23일까지 서울과 평양에서 동시에 진행되었다. 남북 각각 151명의 방문단은 9월 20일 판문점을 경유하여 서울과 평양에 도착한 후 3박 4일간의 방문 일정에 들어갔다. 이산가족 상봉에서 남측 방문단 35명이 북측의 가족과 친척 41명을 만났고, 북측 방문단 30명은 남측의 가족과 친척 51명과 재회했다. 예술공연은 남측 서울예술단의 경우 평양대극장에서, 북측 평양예술단의 경우 국립극장에서 각각 2회씩 진행하였다.

남북 고향 방문 및 예술단 공연은 남북한의 공식적 합의에 의해 이루어진 최초의 이산가족 상봉이라는 점에서 역사적 의의가 있다. 이 교환사업의 배경에는 1983년 KBS에서 방영한 「이산가족을 찾습니다」를 통해 표출된 전 국민적인 이산가족의 아픔에 대한 공감과 1984년 북한의 구호물자 제공 등이 있었다. 교환사업은 비록 제한된 규모와 지역의 방문이기는 했지만, 이산가족의 재회 모습을 통해 남북관계의 개선 및 통일에 대한 기대와 희망을 던져 주기도 했다.

이후 이산가족 문제는 답보 상태를 보이다가 2000년 6·15 정상회담에서 이산가족 방문단 교환을 공동선언에 명시함으로써 결실을 맺게 되었다. 남북한은 2000년부터 2012년까지 18회의 이산가족 상봉 행사를 실시하였으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 시급성을 감안하여 화상상봉을 도입하였다. 이에 따라 2000년 이후 2012년까지 총 4,321가족 21,734명이 상봉의 기회를 가졌다.

#### 북한의 핵개발을 막기 위한 미국-북한 합의(1994년)

이 사료는 북한과 미국이 1994년 10월 21일 북한 핵 문제를 둘러싼 갈등을 해소하기 위해 체결한 ‘기본합의서’로, 일반적으로 ‘제네바 합의’로 불리워지는 것이다. 이 합의의 주요 내용은 북한의 핵확산금지조약(NPT : Nuclear Non-Proliferation Treaty) 완전 복귀, 모든 핵시설에 대한 국제원자력기구(IAEA : International Atomic Energy Agency)의 사찰 허용, 핵 활동의 전면 동결 및 기존 핵시설의 궁극적 해체였다. 그리고 미국은 북한의 핵 개발 동결의 대가로 2,000 메가와트급 경수로(輕水爐, 원자력 발전소의 한 종류)를 건설해주고 완공되기 이전까지 매년 중유 50만 톤을 제공하기로 하였다.

북한은 1960년대부터 원자력 연구를 해왔으며, 1987년부터 영변에 핵발전소를 가동하기 시작했다. 북한은 1985년 12월 핵확산금지조약(NPT)에 가입한 후, 1992년 1월 핵안전조치협정(Safeguard Agreement)에 서명함에 따라 1992년 4월 국제원자력기구(IAEA)에 핵 관련 신고서를 제출했다. 이후 IAEA는 1992년 5월부터 1993년 1월까지 북한이 신고한 핵 시설 및 핵물질 관련 내용의 진위를 파악하기 위해 핵사찰을 실시하였다.

IAEA는 핵사찰 과정에서 북한이 이미 1990년 3월부터 5월 사이에 플루토늄 재처리 시설

을 시험 가동한 사실을 발견했다. 미국 또한 핵사찰이 진행되는 동안 북한이 평안북도 영변(寧邊)에 지하 핵폐기물 저장소를 가동하고 있다는 사실을 폭로하였다. 그러자 IAEA는 북한의 핵무기 개발 의혹을 제기하며 플루토늄 재처리 시설과 핵폐기물 저장소에 대한 특별사찰을 요구하였다. 북한은 이 요구를 부당한 주권 침해라고 주장하며, 1993년 3월 NPT를 탈퇴하겠다고 선언했다.

북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 미국이 움직이기 시작했다. 클린턴(Bill Clinton, 1946~) 정부는 1993년 6월 북미 고위급회담을 열어 핵과 관계 정상화 문제에 대한 포괄적인 협상을 시작했다. 제1차 북미협상은 미 국무부 정치군사담당 차관보 로버트 갈루치(Robert L. Gallucci, 1946~)와 북한 외교부 제1부부장 강석주(姜錫柱, 1939~2016) 간에 뉴욕에서 진행되었다. 이 회담에서 양측은 ‘핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협 보장’, ‘전면적인 핵 안전조치의 공정한 적용’, ‘비핵화된 한반도의 평화와 안전 보장’ 등에 대한 공동성명을 발표하였다. 이후 북한은 일단 NPT 탈퇴를 철회하였다.

제2차 북미회담은 1993년 7월 스위스의 제네바에서 열렸다. 이 회담에서 양측은 북한의 경수로 도입을 지지하고 이를 위해 미국이 협의에 응할 것이라는 공동성명을 발표하였다. 그러나 김영삼(金泳三, 1928~2015) 정부가 한국이 배제된 채 협상이 진행되는 것에 반발하고, IAEA가 북한의 의심 시설에 대한 완전한 접근을 요구하면서 상황이 악화되었다. 그런 와중에 1994년 2월 북미간 접촉에서 남북 간 특사 교환을 위한 실무협의를 진행할 것을 결정하여 남북이 마주 앉게 되었다. 그런데 이 자리에 북한 대표가 “서울 불바다” 발언을 하면서 상황이 악화되었다.

이후 남북 간 대화가 중단되고, 미국도 외교 대신 제재를 모색하기 시작했다. IAEA는 북한에 대한 특별사찰 문제를 유엔에 회부하기로 결정했다. 그러자 북한은 1994년 5월 영변 원자로에 연료를 재장전할 것을 경고하는 한편, 그 조치의 일환으로 핵연료봉 교체 작업 발표로 맞섰다. 또한 북한은 유엔 안보리가 대북 제재 논의에 착수하자 IAEA 탈퇴를 선언하면서 안보리 조치는 자신들에 대한 선전포고라고 주장했다. 이로써 북핵 문제는 본격적인 대결을 넘어 전쟁 위기로까지 치닫게 되었다.

그 상황에서 지미 카터(Jimmy Carter, 1924~) 미 전 대통령이 1994년 6월 15일 평양을 방문하여 김일성과 회담을 하게 되면서 극적으로 돌파구를 찾게 되었다. 카터와 김일성은 미국의 대북 경수로 건설 지원 및 핵 공격 위협 제거와 그 대가로서 북한의 핵 개발 동결, 남북정상회담 추진, 북미 고위급회담 재개에 합의했다. 그 결과 북핵 위기는 1994년 8월 북한과 미국이 고위급회담을 재개하고, 같은 해 10월 21일 제네바에서 「북미 제네바 기본합의서(Agreed Framework)」를 채택하면서 비로소 해소되었다. 북한과 미국은 제네바 합의에 따라 영변의 원자력발전소를 폐쇄하는 대신 경수로를 건설해 주고 중유를 공급해 주는 것에 합의했다.

이 합의에 따라 1995년 3월 한국, 미국, 일본을 포함한 12개국과 EU가 포함된 한반도에

너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)가 설치되었다. 하지만 이 합의는 1년도 되지 않아 삐걱거리기 시작하였다. 1994년 미국 중간선거에서 공화당이 의회를 장악하자, 미 의회는 약속한 중유 지원 및 제재 완화 합의를 모두 무산시켰다. 북한은 미국이 합의를 지키지 않자 2000년을 전후해 그동안 중단했던 영변의 고농축 우라늄 핵 프로그램을 다시 가동하기 시작하였다. 이후 미국은 2001년 9.11 테러가 발행하자 북한을 ‘악의 축’으로 규정하였고 결국 제네바 합의는 2002년 공식적으로 파기되었다. 북한도 2003년 1월 NPT 탈퇴를 공식 선언하였다. 결국 북한 금호지구에서 KEDO 소속으로 근무하고 있던 인원들은 2006년 1월 모두 철수하였다.

### 미국의 대북 정책 권고안(1999년)

이 사료는 1999년 10월에 윌리엄 페리(William J. Perry, 1927~) 미국 정부 대(對)북정책조정관에 의해 작성된 대북정책 권고안이다. 공식 명칭(“Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations”) 대신 일반적으로 “페리 보고서(Perry Process)”로 통칭된다. 1990년대 미국의 대북 비핵화 협상을 총결하는 것이자 앞으로의 정책 방향을 정리한 문서였다.

1994년의 ‘제네바 합의’ 이후 해결될 것으로 보였던 북한 핵문제는 1990년대 말에 다시 부각되었다. 북한이 1998년 대포동 미사일을 발사하고 언론에서 금창리 핵시설에 대한 의혹 보도가 제기되자, 미국의 클린턴(Bill Clinton, 1946~) 대통령은 대북정책에 대한 전면 재검토에 들어갔다. 이를 위해 클린턴 대통령은 1기 정부 시절 국방부 장관을 지냈던 페리를 대북정책 특별조정관으로 임명해 새 대북정책 안을 작성하는 임무를 맡겼다. 페리는 직접 서울과 평양을 방문하는 등 6개월 이상의 조사와 협의 끝에 성안하여 클린턴 대통령에게 보고서를 제출하였다.

페리 보고서의 특징은 대북 강경책의 효과를 의문시하고 새로운 접근을 시도한 점이다. 1994년 북핵위기 당시 국방장관으로 강경파였던 페리가 책임자였다는 점에서 보면 의외의 주장이었다. 그만큼 그간의 대북 정책이 효과가 없었다는 점을 인정한 것이었다. 페리보고서는 새로운 대북정책을 “포괄적이고 통합적인 접근(Comprehensive and Integrated Approach)”이라고 이름 붙이며 ‘포용정책(engagement)’ 방법론을 제시했다. 「보고서」는 미국 국익에 가장 중요한 것은 북한 미사일과 핵 프로그램에 대한 “완전하고도 검증 가능한 중지(complete and verifiable cessation)”라고 전제했다. 이를 위한 최선의 방법은 북한과 고위급회담을 통해 관계를 유지하면서 대북 제재 종식과 궁극적인 관계 정상화 방안을 제시하는 것이라고 했다. 다만 북한이 이 방식에 호응하지 않는다면 단호한 정책을 펴야 한다는 입장도 피력하였다.

페리 보고서는 1998년 등장한 김대중 정부의 ‘햇볕 정책’과도 보조를 함께 하였다. 페리가 1998년 12월 방한했을 때, 김대중 정부는 미국의 대북정책이 강경노선으로 전환될 것을 우려하며 한국의 의사를 적극적으로 피력했다. 김대중(金大中, 1924~2009) 대통령은 임동원(林東源, 1934~) 외교안보수석으로 하여금 ‘햇볕정책’을 페리 조정관에게 직접 설명하고 설득하도록 했다. 김대중 대통령은 후일 자서전을 통해 페리 보고서는 사실 한국 정부의 제안과 의견이 고스란히 반영된 자주 외교의 성공적인 사례였다고 본인은 ‘임동원 프로세스’라고 생각한다고 회고했다. 페리도 후일 회고담에서 사실은 ‘김대중 프로세스’, ‘임동원 프로세스’라는 말을 남겼다.

페리는 1999년 5월 평양을 방문하여, 1994년 체결된 제네바 합의의 당사자인 강석주(姜錫柱, 1939~2016) 외무성 제1부부장을 비롯하여 김영남(金永南, 1928~) 최고인민회의 상임위원장을 만났다. 페리는 북한에 핵 개발을 포기하고 중장거리 미사일 개발을 중지할 것을 요구하며, 그 방식이 미국의 경제제재 해제와 관계 정상화의 길이라는 점을 역설했다.

이후 작성된 페리 보고서는 1단계로 북한의 미사일 발사 중지와 미국의 대북 경제제재 해제, 2단계로 북한의 핵과 미사일 개발 중단, 3단계로 북미·북일관계 정상화를 비롯한 한반도 평화체제 구축의 로드맵을 제시했다. 북한도 페리의 방북을 전후해 금창리 핵의 축소설에 대한 미국의 현장 방문과 미사일 모라토리엄을 이행하고, 북미관계 및 북일관계 개선을 위한 대화에 나서기 시작했다.

하지만 2000년 말 미국 대통령 선거에서 공화당의 부시(George W. Bush, 1946~) 후보가 승리하게 되면서 기존의 대북정책은 전면 재검토에 들어갔다. 미국은 9·11테러 이후 북한을 핵 선제타격 대상으로 지목함과 동시에 ‘악의 축’으로 규정하면서 북미관계는 다시 금 악화일로로 걷게 되었다. 이로 인해 페리 보고서는 더 이상 진척되지 못한 채 사장되고 말았다.

## 북한 핵개발에 대한 국제사회 공조와 6자회담

이 사료는 2005년 9월 19일 중국 베이징 6자회담에서 채택한 「9·19 공동성명」이다. 「9·19 공동성명」은 ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각해 대화와 협상을 통해 북핵 문제의 해법을 제시한 문서로 평가받고 있다. 「공동성명」은 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램 포기를 약속하고, 이른 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치로 복귀할 것을 명시하였다. 그 대가로 미국은 한반도 평화협정, 북한에 대한 핵무기 사용 금지, 북미 간 관계 정상화 등을 약속했다.

북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 2003년 8월부터 시작되었다. 6자회담은 북한 핵문제 해결을 위한 다자간 합의 및 국제공조의 시스템이었다. 1994년에 만들어진 ‘제네바 합의’가 2002년에 중단되고 2003년에 북한이 핵확산방지조약(NPT)을 탈퇴하였다. ‘제네바합의’는 2001년 9·11테러 이후 미국이 북한의 테러국가로 지목하면서 파기됐다. 이후 북한이 핵 개발과 관련한 일련의 조치를 취하자, 비핵화를 전제로 한반도 평화체제를 구축하자라는 차원에서 6자회담이 제기되었다. 1990년대 후반에 처음 등장한 남한·북한·미국·중국의 4자 회담을 확장하여 러시아와 일본이 참여한 것이었다.

물론 협상은 순조롭지 않았다. 1차와 2차 회담에서 미국은 “선(先) 핵 문제 해결” 및 “완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement: CVID)”를 주장했다. 반면 북한은 “일괄타결 및 동시행동”을 주장했다. 양측의 입장이 대립하던 가운데 2004년 6월 시작된 3차 회담에서부터 논의의 진전이 이루어지기 시작했다. 북한과 미국은 이 회담에서부터 상대측의 입장을 고려한 구체적인 협상안을 내놓기 시작했다.

2005년 7월에 개최된 4차 회담 1단계 회의에서 6자회담 참가국들은 연쇄적으로 양자 협의를 진행하면서 합의의 실마리를 찾기 위해 노력했으나 쟁점을 해소하지는 못했다. 1단계 회의에서 미국과 북한은 양측이 제기한 내용에 포괄적으로 합의했으나, 핵심 쟁점인 비핵화의 범위와 평화적 핵 이용권 문제(경수로) 등에 대해서는 첨예하게 대립하였다.

이후 4차 회담 2단계 회의가 9월 13일부터 19일까지 개최되었다. 이 회담에서 한국과 중국은 북미 사이에서 양측의 입장을 조율하며 적극적으로 중재를 하기 시작했다. 당시 미국은 이라크 전쟁의 후유증과 국내 경제지표의 악화에 시달리며 국면 전환의 필요성을 느끼고 있었다. 북한도 경제지원을 확보하기 위해서는 6자회담에서의 합의가 필요하다는 방향으로 입장을 선회하기 시작했다. 그 이면에는 한국이 2005년 6월 특사를 파견하여 김정일(金正日, 1942~2011) 위원장에서 200만kW 대북 송전을 주 내용으로 하는 ‘중대 제안’을 전달하고 북한이 6자회담 재개에 호응하도록 유도한 점이 작용하였다.

「9·19 공동성명」은 관련국들이 모두 동의한 가운데 북핵 문제 해결의 원칙과 방향을 제시했다는 점에서 의미가 컸다. 1994년 「북미 제네바 합의」와 비교하여 한국, 중국, 일본, 러시아가 참여했다는 점과 핵 동결이 아닌 모든 핵무기와 핵 프로그램의 포기를 명시하는 등 기존 합의의 범위를 확대했다는 점에서 의의가 있었다. 또한 북핵 문제의 해결과 함께 동북아시아의 평화와 안정을 위한 관련국 간의 노력을 제의하고 있다는 점 등 보다 진전된 내용의 합의가 이루어졌다.

하지만 「9·19 공동성명」은 경수로 제공 시기를 “적절한 시기”에 한다고 모호한 상태로 합의함으로써 이후 문제가 불거지기도 하였다. 북한은 경수로를 제공 받은 이후 핵 포기 조치에 들어갈 수 있다고 주장한 반면, 미국은 북한의 핵 포기 조치가 완료된 후 경수로 제공 여부를 논의해 볼 수 있다는 입장을 드러냈다. 이와 함께 미국이 「9·19 공동성명」

직전인 2005년 9월 15일 방코델타아시아은행(BDA)의 북한 계좌를 동결시킴으로써 성명의 이행에 난관이 조성되었다. 이러한 상황 속에서 「9·19 공동성명」의 초기 단계 조치를 협의하기 위한 5차 6자회담이 2005년 11월 개최되었으나 아무런 합의를 보지 못한 채 종료되었다.

6자회담이 장기간 재개되지 못한 가운데 북한은 2006년 7월 5일 대포동 미사일을 시험 발사한 데 이어 10월 9일에는 핵실험을 감행하였다. 긴박한 상황으로 치닫던 북핵 문제는 2006년 10월 북한, 미국, 중국의 6자회담 수석대표가 접촉을 갖고 회담의 재개에 합의하면서 다시 협상 국면으로 전환되었다. 그 이면에는 부시(George W. Bush, 1946~) 대통령의 공화당이 이라크 사태에 대한 비판 여론에 따라 중간선거에서 참패한 것이 주요 요인으로 작용했다. 그 결과 2007년 2월 5차 6자회담 3단계 회의가 개최되어 「9·19 공동성명」 이행을 위한 초기 조치(2·13합의)」가 타결되었다.