

## I . 광복과 미 · 소의 분할점령

1. 해방 이전 미 · 소의 대한정책
2. 해방 이후 미 · 소의 점령정책

## I. 광복과 미·소의 분할점령

일제의 패퇴와 대동아공영권 붕괴로 전후 동아시아는 격렬한 변화의 소용돌이 속에 휩싸였고 반파쇼진영에 참여했던 여러 세력은 각자 새로운 질서를 모색하였다. 미·소가 한반도를 분할해서 점령하였으며 한국인들은 해방되는 그날부터 자율적인 국가건설운동을 개시하였다. 그리고 그것은 전후 고조되기 시작한 미·소간 긴장과 갈등을 매개로 하여 복잡한 양상을 띠고 전개되었다. 한국의 여러 혁명세력은 일제 식민지하에서 주권 회복을 위해 노력함과 동시에 사회경제적 개혁을 추구하였고, 그 과정에서 자본주의적 근대화화 사회주의적 혁명노선을 실험해 볼 수 있는 기회를 가졌었다. 그러나 해방 이후 분할점령으로 초래된 상황은 어느 한 노선의 선택으로 해결될 수 있는 문제는 아니었고, 자주적 국가건설의 실패로 한반도는 남과 북으로 분단되고 말았다.

### 1. 해방 이전 미·소의 대한정책

20세기 전반 일본제국주의는 영국·미국 등 구미제국주의 국가들의 양해아래 ‘동아시아의 헌병’으로 등장하였지만 세계대공황 이후 일본의 침략이 아시아 전역과 태평양지역으로 확대됨에 따라 점차 이들 국가와 대립하게 되었다. 일제는 만주사변(1931)·중일전쟁(1937)을 통해 만주와 중국으로 침략을 확대하였고, 이 단계에서 일본의 제국주의 침략에 대항했던 것은 이 지역의 민족해방운동 역량이었다. 이 시기 조선의 반제운동, 만주의 조선인·중국인 연합 항일무장투쟁, 중국 화북지역의 중국공산당 지도하의 항일전쟁, 중국 관내의 중국국민당 지도하의 항일전쟁은 일본의 천황제 파시즘에 맞서

아시아 대륙에 대한 일제의 침략을 저지하고 민족해방과 독립을 이루기 위해 고난에 찬 싸움을 벌였지만 일제의 침략을 저지할 수는 없었다. 유럽에서 제2차 세계대전 발발 이후 일본이 동남아시아로 침략을 확대하면서 이들 지역을 지배하고 있던 영국·네덜란드·프랑스 등 구제국주의 국가들과의 대립이 격화되더니 일본의 하와이 진주만 기습을 시발로 마침내 미국과 전면적인 전쟁상태에 돌입하였다. 이로써 동아시아지역의 반파시즘투쟁은 식민지·반식민지의 민족해방운동세력과 미국을 중심으로 한 연합국 대 일제의 전면전으로 비화하였다.

중일전쟁 후기부터 일제 지배층에 의해 고창된 ‘대동아공영권’은 일제의 아시아 침략을 합리화하기 위한 이데올로기이자 구호였지만 거기에는 이 시기 동아시아 국제질서가 반영되어 있었다.<sup>1)</sup> 그것은 조선·대만·만주·중국 등 태평양전쟁 발발 이전 일제가 침략을 통해 확보한 지역에 대한 배타적이고 독점적인 지배를 목표로 한 것이었고, 구미의 제국주의 국가들에 대해 동아시아와 태평양지역의 식민지 재분할을 요구한 것이었다. 조선은 일제의 식민지로 대동아공영권에 편입되어 있었고, 이전부터 일제의 침략전쟁을 위해 인적·물적 자원의 동원과 군수·병참기지 역할을 강제받았지만 태평양전쟁이 발발함으로써 동아시아의 반제민족해방투쟁은 연합국과 동아시아의 민족해방운동세력을 한 축으로 하고 일본제국주의를 다른 한 축으로 하는 양대 세력 사이의 전면적 전쟁으로 비화하였다.

---

1) 대동아공영권 구상의 선구는 1938년 近衛文麿 수상에 의해 구체화된 동아 신질서 구상이었다. 이 구상은 원래 구미 제국주의와 공산주의 배격의 명목으로 ‘日滿支拂록론’에 따라 중국에 대한 배타적 독점지배를 목표로 한 이데올로기였다. 그러나 조선·만주·중국에서 동남아시아로, 또 태평양지역으로 일본의 침략이 확대됨에 따라 대동아공영권의 범위도 확대되었다. 이것은 나치즘의 ‘생활권(Lebensraum)’ 이론과 마찬가지로 파시즘 국가들에 의한 세계 재분할을 합리화하기 위한 이데올로기였다. 대동아공영권 구상은 대아시아주의로 분식되었지만 그것은 孫文이나 安重根 등이 주장했던 것처럼 피억압민족을 구미의 제국주의 지배로부터 해방하기 위한 것이 아니라 일본이 구미열강의 지위를 대신해 낡은 불평등관계를 새로운 불평등관계로 교체한 것에 불과하였다.

## 1) 미국의 전후 대한정책 형성

태평양전쟁에서 일제에 대항해 연합국의 군사적 대응을 주도한 미국은 전후 동아시아질서 재편에 가장 적극적이었다. 이 무렵 정식화된 미국의 ‘대지역(Grand Area)’ 구상은 일본의 대동아공영권을 대체할 만한 것이었다. 미국은 구제국주의체제의 식민지 분할방식이나 태평양전쟁 이전 동아시아에 대해 미국이 취했던 세력균형책과 질적으로 다른 단일한 세계체제의 수립에 입각한 ‘신세계질서(New World Order)’를 상정했고, 여기에서 동아시아와 태평양지역은 전후 신질서를 위한 핵심지역(a key world area)으로 간주되었다.<sup>2)</sup>

미국은 태평양전쟁 발발 이전부터 전후 아시아~태평양지역에서 미국 중심의 신세계질서를 수립하기 위한 전후구상에 들어갔다. 미국의 전후구상을 선도한 것은 미국의 독점자본가집단의 이해관계를 대외정책으로 정식화하는 기능을 맡고 있던 대외관계협의회(Council on Foreign Relations)였고, 이들이 주도한 ‘전쟁과 평화’ 기획(‘War and Peace’ Project) 참여자들이 태평양전쟁 발발 이후 ‘국무부 전후 대외정책에 관한 자문위원회(The Advisory Committee on Postwar Foreign Policy)’에 대거 참가하여 전후 미국의 세계전략과 대외정책을 구상하고 입안하였다. 아래 <표>는 미국의 기획집단에 의해 전후 대한정책 구상이 성숙되어 가는 과정을 미국측 중요 문서들을 중심으로 개괄한 것이다.

<표> 미국의 전후 대한정책 구상 발전과정

각 단계	총론적·원칙적 토론 단계	정책 준비 단계	정책 결정 단계
해당시기	1942년 2월~1943년 6월	1943년 3월~1945년 1월	1945년 3월 이후

2) 미국의 전후구상에서 ‘대지역’ 개념이 등장하여 전후 ‘신세계 질서’에 대한 구상으로 발전하고 또 이것을 실현할 구체적인 방안이 마련되어 가는 과정에 대해서는 정용욱, 《1942~47년 미국의 대한정책과 과도정부형태 구상》(서울대 박사학위논문, 1996), 12~32쪽 및 Laurence H. Shoup and William Minter, *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and U.S. Foreign Policy*(New York: Monthly Review Press, 1977), 125~141쪽 참고.

18 I. 광복과 미·소의 분할점령

각 단계	총론적·원칙적 토론 단계	정책 준비 단계			정책 결정 단계
문서제목과 작성시점	〈P31, 정치소위 원회 잠정견해: 한국과 사할린〉, 1942년 8월 1일	〈T318, 한국의 내 부 정치구조〉, 1943 년 5월 19일	〈P-B81, 한국의 독 립정권 수립문제〉, 1944년 5월 28일	〈H200, 한국: 정치 문제: 국제적 감독기 구의 필요성〉, 1944 년 11월 13일	SWNCC 77, 78, 79, 101 계열의 점령, 군 사, 군정, 국제민정기 구에 관한 일련의 정 책문서들
작성목적	한국에 대한 전후 처리 원칙의 제시	관련 사실 수집과 조사·분석	정책 작성을 위한 잠 정 지침의 제시	정책 요약(Policy Summary) 제시	정책 지침 작성
주요내용	전후 식민종속지 역에 적용할 신탁 통치안의 일반 원 칙 마련과 지역별 적용 방안 점검. 한반도 국제 신탁 통치안 제시	독립 실현 방안, 국 내 정치구조, 주변 강대국의 태도, 경 제자립 전망, 영토 와 국경선 문제 등 한반도 신탁통치안 의 실시와 관련된 구체적 문제 검토	① 정령-독립 사이 의 과도기에 적용될 정책계획 제시: 군정 실시 이전과 이후로 나누고, 이후는 군정 실시단계와 유엔의 민간행정단계로 구분 ② 국제민간행정부의 구성, 관리, 운영방법 제시 ③ 4강대국의 협정에 의한 군사적 안전보 장 장치 마련의 필요 성 제기	한반도의 독립과 관 련하여 ① 국제적 측 면 ② 안보문제 ③ 한국인의 독립능력의 세 측면을 구체적으로 검토, 연합국의 공동 점령·공동 관리를 지향	점령군의 구성, 군정 에 의한 한국인 취급 원칙, 군정청 행정에 한국인 이용문제, 과 도적 국제기구 등의 개별 사안들에 대한 실무적인 정책 지침 논의
담당기구	자문위 정치소위	자문위 영토소위	협의회 '기획' 정치소 위원회	국무부 정책기획위원 회 한국소위원회	삼부조정위원회 및 산하의 극동소위원회
비고		카이로선언 한국관 련 조항의 기초		알타회담을 위한 요 약보고서의 성격	최종 지침은 1945년 9월~10월에 완성

이러한 전략적 구상에 입각한 미국의 동아시아정책은 전후 미국이 이 지역에서 결정적 영향력을 행사할 것이라는 가정에서 출발하였다. 그리고 전후 태평양지역에서 미국의 패권과 주도권을 상정하면서 한반도를 포함한 동아시아지역 문제 해결의 일반적 방침으로 마련된 것이 신탁통치안이었다. 여기에는 두 가지 고려 사항이 포함되어 있었다. 첫째는 전후 유럽의 구제국주의 국가들 및 여타 강대국의 동아시아 지배를 더 이상 허용해서는 안 된다는 점이었고, 둘째는 이 지역의 각성한 민중들에 의해 민족주의운동이 점차 강해지고 있기 때문에 이들의 독립 열망을 어느 정도 개량적으로 흡수할 수 있는 ‘안전밸브’가 필요하다는 것이었다.<sup>3)</sup> 신탁통치안은 이 지역에서 미국의

군사력과 경제력이 다른 국가들을 압도하게 될 조건에서 미국의 안보와 미국 자본의 자유롭고 안전한 전세계적 활동을 위한 장치이자 식민지역에 대한 새로운 관리방식으로 고안된 것이라고 할 수 있다.

미국은 태평양전쟁 기간 중 당면한 대일전을 승리로 이끌기 위해 총력을 기울였지만 동시에 전후구상 실현을 위한 조건 마련에 골몰하였다. 미국은 카이로회담·알타회담·포츠담회담 등 전시 연합국 회담에서 영국·중국·소련으로부터 신탁통치안에 대한 동의를 얻어내려 하였고, 종전이 다가오면서 특히 소련으로부터 확약을 받아두려고 하였다. 전후 한국의 장래에 대한 최초의 국제공약인 카이로선언의 한국 조항 “조선 인민의 노예상태에 유하여 ‘적당한 절차를 거쳐(in due course)’ 조선을 자주독립시킬 것을 결의한다”는 미국의 주도적 노력에 의해 이루어진 것이었다.<sup>4)</sup> 그러나 영국·중국·소련은 한국의 독립에 대해 원칙적 동의를 표시하였으나 신탁통치안에 대해서는 암묵적으로 동의하는 태도를 취하였을 뿐이고 미국은 종전까지 명문화된 국제적 협정을 끌어내지는 못하였다.<sup>5)</sup>

또 종전시 이 지역의 군사정세가 이후 한국문제 처리에 중요하게 작용할 것이므로 미국의 발언권과 주도권 확보를 위해서 정치·군사상황을 미국 측

3) 미국측 전후구상 주창자들의 다음과 같은 발언은 미국의 의도를 잘 나타내준다. “식민지 민중은 자치정부를 요구하기 시작했다. ... 이들 지역에서 혁명이 발생한다면 이는 세계안보에 공헌하는 것이 아니다. 안전밸브가 없으면 보일리는 터져 버릴 것이다.”(미국 국립문서관, RG 59, Notter File, 상자번호 55, <정치소위원회 회의록, 제50차 회의 의사록>, 1943년 4월 3일).

4) 1943년 11월 미국·영국·중국 3국 수뇌가 카이로에서 회담을 갖고 그 결과 카이로선언을 발표(11월 27일)하였다. 이 선언은 제1차 세계대전 이후 일본이 탈취·점령한 태평양의 여러 섬들의 박탈, 만주·대만·澎湖諸島の 중국 반환, 조선 해방 등 연합국의 對日戰 목표를 천명하였다.

5) 신탁통치안을 관철시키기 위한 미국측의 외교노력에 대해서는 다음을 참고할 것. Department of State, “United States Policy Regarding Korea, Part II, 1941~1945”(《미국의 대한정책 1834~1950》, 한림대 아시아문화연구소 자료총서 1, 1987) 2부.

Michael C. Sandusky, *America's Parallel*(Alexandria, Virginia: Old Dominion Press, 1983).

영국·중국 및 소련의 반응에 대해서는 구대열, 《한국국제관계사연구 2》(역사비평사, 1995), 3~5장 참고.

에 유리하게 조성할 수 있는 현실적 대비책이 필요했다. 태평양전쟁에서 일본과 군사적으로 대항했던 것은 주로 미국이었으며 다른 연합국들의 전쟁수행에서도 미국의 군비 지원이 중요한 역할을 했지만 막강한 소련 지상군의 존재와 소련의 대일전 참전이 동북아시아에 초래할 정치적 영향력은 미국으로서는 우려할 만한 것이었다. 미국 군부는 이러한 불투명성에 대비해 연합국 공동점령·공동시정 방침 내지 분할점령안을 마련하였다. 38도선 분할점령도 이러한 고려의 연장선상에서 한반도의 전략적 중요성과 현실적인 군사력 배치상의 애로, 소련의 대응을 조화시키기 위해 나온 것이었다.<sup>6)</sup>

또 미국은 신탁통치안을 통해 아시아 민족해방운동세력과의 관계를 조절하려고 하였다. 태평양전쟁기에 미군 OSS는 重慶 臨政 산하의 광복군과 국내 진공작전을 준비하였고, 맥아더(Douglas MacArthur)는 필리핀에서 원주민 게릴라의 반일투쟁을 지원하는 등 아시아의 민족해방운동과 부분적으로 연대하였다.<sup>7)</sup> 신탁통치안은 이러한 제한적 연대를 전후에도 지속시키며 아시아 민족운동의 열기를 미국 주도의 자본주의 세계체제 내에서 개량적으로 흡수하려던 시도였다.

해방 직전 동아시아 정세를 결정한 기본적 대립축은 파시즘 대 반파쇼세력의 대결이었고 이러한 기본적 역관계 안에서 일제의 대동아공영권 구상과 미국의 전후구상이 대결하였다. 그리고 종전이 가까워오면서 점차 후자가 전면에 대두하였다. 이러한 변화는 동아시아의 민족해방운동세력에게는 적잖은 의미를 가지고 있었다. 왜냐하면 일제의 대동아공영권 구상이 아시아 민족해방운동세력에 대한 전면적 억압의 논리였다면, 신탁통치 구상은 아시아 민족해방운동세력과의 부분적 제휴와 연대를 통한 민족주의운동의 제한적 분출을 목표로 하였기 때문이다.

일본의 패전으로 동아시아에서 반제반파쇼투쟁은 민주주의세력의 승리로 귀결되었다. 그러나 일제에 대항하는 반파시즘진영은 한 힘이 아니었고 일제

6) 미국 군부의 전후 대비책 논의과정 및 계획내용에 대해서는 정용욱, 앞의 책, 32~42쪽 참고.

7) 한국인 독립운동세력의 참전을 둘러싼 한미간 교섭과 그 의미에 대해서는 정용욱, 위의 책, 42~67쪽 참고.

의 무조건 항복은 여러 세력의 공동노력의 결과였다. 반파시즘 진영은 자본주의체제를 대표하는 미국, 사회주의체제를 대표하는 소련, 반제반일투쟁 과정에서 성장한 동아시아의 민족해방운동세력으로 구성되어 있었다. 이들 세력들은 대동아공영권의 붕괴 후 동아시아의 전후 신질서를 놓고 내부 대립과 세력 재편을 겪게 되었다. 이미 대일전 수행 과정에서부터 미국의 전후 처리방안을 놓고 미국·영국·중국·소련 사이에 이해관계의 대립이 잠복해 있었고, 이들 사이에 한반도에 대한 영향력 확장과 주도권 확보를 위한 견제와 경쟁이 계속되었다. 또 한반도의 민족해방운동세력 역시 전후 독자적인 국가건설노선을 가지고 미국의 신탁통치안과 대립하기 시작했다.

한편 미국 군부는 태평양전쟁의 전황이 점차 드러나기 시작하자, 對日작전의 일환으로, 또 전후 한반도의 정치적 처리와 관련하여 점령안을 구체적으로 마련하기 시작하였다. 군부의 군사적 고려에 깔린 생각은 그 이전 단계의 전후기획의 연장선상에서 이후 한반도에서 미국의 주도적 영향력을 확보하기 위해 가급적 중요한 지역을 조기에 선점해야 한다는 것이었다. 38선 분할 점령은 대일전 조기종결이라는 상황에서 미국이 이러한 자신의 구도를 관철 시키려던 노력의 결과였다.

해방 이전 미국은 해외 한국인 민족운동단체와 그 지도자들을 광범하게 접촉하면서 한국인 민족운동세력들의 내부 정세에 적응할 기회를 가질 수 있었다. 즉 이 시기 미국의 對韓人政策은 한국의 민족운동에 대한 미국의 대응이라는 측면에서 나름대로 중요한 의미를 가진다. 주목할 것은 이 시기에 미국이 한국 민족운동세력의 동향을 항상 ‘독립능력’의 측면에서 파악하였다는 점이다. 이것은 미국이 이들의 동향을 전후 정세와의 관련 속에서 예의 주시하였다는 것을 말해준다.

미국은 각 지역의 한인단체들을 평가할 때 지도력(지도자)의 제공과 주민들의 행정실무적 능력의 양 측면을 분리하여 평가하였다. 전반적으로 미국은 해외의 한국 독립운동단체들과 그 지도자들이 국내의 지도자들보다 독립과 해방 이후 정부수립에 관해 비교적 명료한 생각을 가지고 있다고 평가하였다. 반면 정부운영과 관련된 실무적 능력이라는 점에서 비교적 풍부한 경험을 가지고 있는 것은 소련 영토 내의 귀화한인들과 만주지역의 한인들 일부



정도이고 그 외의 해외세력들은 근대적 행정능력이 부족한 것으로 평가하였다. 다만 일제에 의해 고용되었던 한국 내 관리들은 전후에도 한국의 행정에 하급관리로 고용될 수 있을 것으로 예상하였다.

미국은 해외의 모든 한인단체들이 가능한 빨리 독립을 확보해야 한다는 생각에 철저하고, 그들 사이의 주요한 차이는 목적을 성취하는 수단방법과 수립되어야 할 정부의 정확한 형태라고 평가하였다. 즉 미국은 각 독립운동 단체들의 조기독립 열망을 잘 알고 있었고, 이들 사이의 차이가 전후 새로 수립될 정부의 형태와 수립방법을 둘러싸고 집약적으로 표출될 것이라는 점을 익히 예상하였다.

더하여 미국은 한국 독립운동단체들이 주재해 있는 각 지역의 정치적 동향과 이것이 각 단체들의 활동에 미치는 영향, 해당 지역 한국 독립운동의 국제정치적 관련성을 예의 주시하였다. 미국은 중국정부가 臨政에 끼치는 영향력을 의구심을 가지고 지켜보았고, 만주와 소련 연해주지역의 한인단체와 소련의 관계가 이후 한국 정치에 끼칠 영향을 우려하였다.

전체적으로 미국은 중국과 미주지역의 한인 독립운동단체들의 정치적 성향 차이, 조직적 분화나 지도자 개인들 사이의 반목 등 내부 사정을 잘 알고 있었다. 또 중국 화북지역과 만주·소련령 연해주지역의 단체들 및 한국 내의 정세에 대해서도 나름대로의 판단기준을 가지고 그 동향을 평가하고 있었다. 미국은 이들 각 단체의 정치적 지향성이 갖는 국내적·국제정치적 의미를 충분히 인식하고 있었다. 그리고 이러한 한국인들 내부 정세와 미국의 전후 정책구상의 조응 문제가 종전이 다가오면서 점차 중요하게 부각되었다.

## 2) 해방 이전 소련의 대한정책

해방 이전 시기 소련의 동북아시아정책에서 한반도지역은 결코 부차적인 관심의 대상이 아니었다. 소련은 대일전 참전에 앞서 이 지역에 소련과 우호적인 정부를 수립하겠다는 구체적 원칙을 세워놓고 있었다. 소련의 대일전 참전이 준비 단계에 들어선 시점에서 소련정부의 대한정책 담당자들은 친소적인 한국독립정부의 수립을 우선 순위로 하고 소련의 주도적인 역할이 보

장되는 조건에서 신탁통치 실시를 차선의 방책으로 하는 대한정책구상을 하고 있었다.<sup>8)</sup>

소련은 제2차 세계대전이 끝나가는 시점에서 동아시아의 방어망 구축을 위해 동아시아로 시선을 돌렸다. 소련은 1941년 4월 13일 일본과 중립조약을 통해 외교적인 방어망을 구축한 후 대독일전에 전력투구하였다. 2차대전에서 독일을 패배시키는 데 소련군은 결정적인 요소였으며 이는 일본과의 중립조약이 없었다면 매우 어려웠을 것이다.<sup>9)</sup> 하지만 러일전쟁 이래로 일본은 소련을 제침입할 수 있는 적대국가였으며, 소련에게 대독일전쟁의 승리 이후 접경지역인 만주와 한반도로부터 일본을 몰아내는 것은 동아시아지역 방어망 구축에 있어 가장 핵심적인 내용이 되었다. 한반도 해방문제, 혹은 한반도로의 세력확장 문제는 소련의 부차적인 목표였고, 우선 소련의 최대 접경지인 만주지역에서 일본세력의 퇴출, 이후 침략의 발판이 될 수 있는 한반도로부터 일본세력 퇴출, 그리고 한 단계 더 나아가서는 일본 본토에 대한 세력확장이 소련 동아시아정책의 최대 목표였다.

해방 이전 소련이 한반도에 대해 구체적인 정책을 지니고 있었음을 보여주는 자료는 1945년 6월 29일 소련 외무성 제2극동국장 주코프와 부국장 자브로딘에 의해 작성된 보고서이다. 이 보고서는 대일참전 이전의 한국에 대한 소련의 관심과 구상을 알 수 있는 최초의 자료이다.

1. 한국을 통해 아시아 대륙으로 팽창하려는 일본에 대한 러시아의 투쟁은 역사적으로 정당한 행위였다. 그러나 러시아는 극동에서 일본의 한국 침략을 저지할 만큼 충분한 힘을 보유하지 못했으며, 일본이 영국 및 일정 정도로 미국과 독일의 지지를 받고 있었던 데 반해 러시아는 본질적으로 고립되어 있었다.

---

8) 이하 해방 이전 소련의 대한정책에 대해서는 김성보, <소련의 대한정책과 북한에서의 분단질서 형성—1945년~1946년>(역사문제연구소 편, 《분단 50년과 통일시대의 과제》, 역사비평사, 1995); 전현수, <소련군의 북한 진주와 대북한 정책>(《한국독립운동사연구》 9, 한국독립운동사연구소, 1995) 참고.

9) 1943년 미·영군이 시실리에 상륙하는 데 독일군 2개 사단의 저항을 받았지만 소련군은 전 전선에서 독일군 200개 사단의 공격에 당면하고 있었다. 따라서 미·영군이 대륙에서 제2전선을 형성하더라도 이것은 독·소 전선에 비해 문자 그대로 부차적인 전선 정도밖에 되지 않는 것이었다(구대열, 앞의 책, 182쪽).

2. 일본은 한국에서 영원히 구축되어야 한다. 왜냐하면 한국이 일본의 지배하에 놓이게 되면, 소련의 극동이 항상적으로 위협받게 될 것이기 때문이다.
  3. 한국이 장차 일본만이 아니라 극동으로부터 소련에 압박을 가하려는 임의의 다른 강대국에 의해 소련을 공격하는 전초기지로 전환되는 것을 저지할 수 있을 만큼 한국의 독립은 효과적이지 않으면 안된다. 소련과 한국의 우호적이고 긴밀한 관계를 확립하는 것이야말로 한국의 독립과 소련 극동지역의 안전을 보증하는 보다 현실적이고 올바른 방안이 될 것이다. 장차 한국 정부가 수립될 때 이것은 반드시 실현되어야 한다.
  4. 한국에 대한 중국과 미국의 이해를 고려할 때 한국문제 해결은 의심할 여지 없이 일련의 곤란에 부딪히게 될 것이다. 그 외에도 일본에게서 대만과 澎湖諸島를 빼앗으면 일본으로서는 남쪽 방향으로 진출할 길이 차단될 것이다. 그러나 이를 보충하기 위해 일본은 경제적 이해관계를 승인하는 형태일지라도 한국에서 배출구를 찾으려 시도할 가능성이 있다. 소련의 이해관계에서 일본의 한국에 대한 정치적·경제적 영향력은 배제되어야 한다.
- (전현수, 〈소련군의 북한 진주와 대북한정책〉, 《한국독립운동사연구》 9, 1995, 352쪽에서 재인용).

위의 자료를 놓고 볼 때 소련의 대한정책은 대동아시아정책의 일부분이었고, 소련의 만주 및 한반도 진공은 소련에 우호적인 국가들로 방어망을 구축하기 위한 작업의 일환으로 진행되었음을 알 수 있다.

해방 이전 소련 대한정책의 핵심은 일본세력의 완전한 축출에 있었다. 해방 직후까지만 해도 동아시아에서의 소련 최대의 적은 미국이 아닌 일본이었다. 제2차 세계대전의 막대한 희생 앞에서 일본이 만주나 한반도를 통해 재침하는 것을 방지하는 것이 전후 소련의 1차적 목표였다고 할 수 있다. 해방 직전과 직후에 소련의 관심이 일본에 집중되었음을 보여주는 또 다른 사례는 한반도의 38도선 분할안이 포함된 〈일반명령 제1호〉에 대한 답신 및 이후 소련의 태도이다.

〈일반명령 제1호〉는 일본군의 항복 접수에 관하여 중국·대만 및 북위 16도 이북의 인도차이나에서는 일본군이 중국의 장개석에게 투항하며, 만주·북위 38도 이북의 한국과 사할린에서는 소련군 사령관이 항복을 받도록 하고, 일본·필리핀 및 북위 38도선 이남의 한국에서는 맥아더 장군이 항복을 받도록 각국의 접수 영역을 분할하였다. 1945년 8월 15일의 〈일반명령 제1

호>에 대해 스탈린은 바로 다음 날 미국 대통령 트루만에게 회신을 보내어 아래와 같이 수정 제안을 하였다.

1. 3대국 크리미아회담의 결정에 의거, 소련이 영유하기로 된 쿠릴열도를 일본군의 대소련군 항복지구에 포함시킬 것.
  2. 사할린과 홋카이도 사이의 소야해협 북방에 접하고 있는 홋카이도 북부를 일본군의 대소련군 항복지구에 포함시킬 것.
- (H. S. 트루만 지음·박관숙 역, 《트루만》, 1984, 201~202쪽).

미국은 이에 대해 8월 18일 위의 1항, 즉 쿠릴열도를 소련군 항복지구에 포함시키자는 제의에 동의한 반면, 일본 본토의 일부에 소련군이 진주할 것을 요구하는 제2항은 명백히 거부하였다.<sup>10)</sup>

이와 같이 소련이 미국의 제의에 신속하게 동의한 것은 일본이라는 반대급부를 요구하기 위해 한반도의 38선 분할점령을 수락한 것이라고 할 수 있다. 만주와 한반도에 관한 이해관계도 일본의 재침략 방지라는 의식이 그 핵심에 자리잡고 있었다. 그러한 까닭에 소련은 한반도에 대한 분할점령을 쉽게 수락할 수 있었고, 일본 점령예의 참여라는 새로운 제안을 다음날로 미국에 발송하였다.

전반적으로 소련의 대한정책은 일본의 ‘비군사화·민주화’라는 동아시아정책의 일반적 목표와 관련을 가지면서, 한반도가 다시는 소련을 향한 침략기가 되지 않도록 이 지역에 소련에 우호적인 정부를 수립하는 것으로 요약할 수 있다. 1946년 3월 서울에서 열린 미·소공동위원회 첫 회의에서 소련 대표 쉬티코프가 발언하였듯이 소련은 해방 이후에도 이러한 자신의 목표를 기회 있을 때마다 천명하였다.

〈鄭容郁〉

10) 김성보, 앞의 글, 63쪽.

## 2. 해방 이후 미·소의 점령정책

### 1) 분할점령과 미·소의 초기 점령정책

미국은 한반도 신탁통치안의 세부에 대해 강대국의 완전한 합의를 끌어내지 못한 채 종전을 맞이하였다. 그리고 일단 미군이 남한을 점령하고, 군정을 실시하기 시작하자 점령군이 의지할 수 있는 구체적 지침의 마련, 한국문제의 처리원칙에 대한 내부적 방침의 확정과 국제적 승인의 확보가 정책담당자들의 현안이 되었다. 특히 미군정과 동경의 맥아더사령부<sup>1)</sup>는 국무부에 군정을 위한 지침을 조속히 마련해 줄 것을 거듭 촉구하였다.

미국 국무부와 육군부·삼부조정위원회(SWNCC)·합동참모본부(JCS)는 8월 하순부터 10월 중순에 걸쳐 신탁통치 실시 이전에 한국에 적용될 정치·경제적 방침을 집중적으로 논의하였다. 그 논의의 결론으로 맥아더와 주한미군사령관 하지(John R. Hodge)에게 전달된 것이 <SWNCC 176/8, 한국의 미군 점령지역내 민간행정에 관해 미육군 태평양지구 사령관에게 주는 초기 기본지령>(이하 <기본지령>)이다. 이 문서는 남한의 점령통치와 民政에 관한 최초의 정책지침이었다. 이 문서는 1945년 10월 13일 삼부조정위원회가 최종적으로 승인하였고, 10월 17일 맥아더 장군에게 전달되었다.

먼저 <기본지령>은 ‘일본 항복 이후 신탁통치 수립 이전’에 한시적으로 한국의 민정에 적용될 것이라는 점을 밝혔다. 국무부는 처음부터 점령이 신탁통치로 대체될 것임을 점령당국에게 전달하였다. 다음으로 <기본지령>은 일본으로부터 한국의 완전한 정치적·행정적 분리, 일본의 사회적·경제적·재정적 통제로부터 한국의 완전한 자유 획득을 민정의 주요 목표로 제시하였다. 또 <기본지령>은 일본통치의 잔재와 비민주적 요소의 점진적 해소라는 단서를 달고 있으나, 위의 목표의 실현을 위해 기존의 행정기구와 실정법 등

1) 정식 명칭은 연합군최고사령부(SCAP, Supreme Command of Allied Powers)였지만, 내용적으로는 미 극동군사령부(GHQ, FEC: General Headquarter, Far East Command)였고, 사령관 맥아더 장군의 이름을 따서 맥아더사령부로 불렸다.

을 활용할 것을 지시하였다.<sup>2)</sup>

전체적으로 <기본지령>은 해방 이전의 정책구상이 취하고 있는 해결방향, 즉 한국의 일본으로부터의 분리와 점진적인 독립획득이라는 목표를 제시하고, 일본군의 항복 접수 이후 군정이 시급히 처리해야 할 사항과 임무를 제시하였다. <기본지령>은 구체제 해체, 한국의 정치적 독립과 한국사회의 민주화라는 방향을 제시하면서도 초기 민정에 구체제의 기구·인적 자원의 부분적 활용을 제시한 약간은 혼란스러운 것이었다.

이 문서에서 미국은 신탁통치 실시 이전에 설치하기로 되어 있던 4대국으로 구성된 국제민간행정기구 대신에 미·소 양 군정을 통합하여 과도적 행정을 행하고, 이것을 ‘가능한 빠른 시기에’ 신탁통치 협정하의 中央行政機構(Central Administrative Authority)로 연결시킨다는 방침을 최종적으로 확정하였다.<sup>3)</sup>

미국은 종전 이전 전후기획 단계에서 구상하였던 신탁통치하의 국제민간행정기구 구상을 수립절차를 약간 수정한 채 점령 이후의 상황변동에 맞추어 그대로 적용하려 하였다. 미국은 신탁통치를 실시할 때 국제연합의 틀을 활용하고자 하였다. 삼부조정위원회는 신탁통치의 형태, 시행조건과 방법을 결정하면서 국제신탁통치 제도에 관한 국제연합 헌장에 의거하여 한국을 비전략지역으로 분류하였다. 또 신탁통치 조건을 총회의 승인을 얻도록 규정함으로써 국제연합의 감시를 받을 수 있도록 하였다. 이런 방식하에서는 한국인이 총회에 訴請을 제출할 수 있는 권한도 일정하게 인정되었다.<sup>4)</sup> 미국은

2) 삼부조정위원회 십진분류 문서철, <SWNCC 176/8, 한국의 미군 점령지역내 민간행정에 관해 미육군 태평양지구 사령관에게 주는 초기 기본지령>, 1946년 10월 13일(이하 이 문서철의 자료는 ‘SWNCC 분류번호, 문서제목, 작성일자’로 줄여서 표기).

3) <SWNCC 79/1, 한국민간행정기구의 구성과 구조>, 1945년 9월 27일 및 <SWNCC 101/4, 삼부조정위원회 극동소위 보고서>와 첨부 “C” <한국의 국제신탁통치에 관한 미국의 정책>, 1945년 10월 24일.

4) <SWNCC 101/4, 삼부조정위원회 극동소위 보고서>와 첨부 “C” <한국의 국제신탁통치에 관한 미국의 정책>, 1945년 10월 24일. 한국을 비전략지역으로 상정함으로써 미국이 가질 수 있는 이점은 비전략지역의 경우가 전략지역의 경우보다 미국의 주도권 관철이 용이하다는 점을 생각할 수 있을 것이다. 국제연합 헌장에 의하면 전략지역은 강대국이 비토권을 갖는 안전보장이사회의 승인을 받아야 했고, 비전략지역은 총회의 결정에 의존하였다.

미·영·중·소 4대국을 ‘국제연합 헌장 79조가 규정하는 의미에서 한국에 직접적 이해관계를 가진 국가’로 간주하였고, 이들이 행정당국이 되어 신탁통치 협정을 성립시키고, 신탁통치를 실시한다는 방침을 결정하였다.<sup>5)</sup>

다음으로 점령 이후 신탁통치 실시 이전에 행정을 담당할 기구를 4대국 국제기구에서 미·소 양군의 점령 통합으로 대치한 데에서 나타나듯이, 미·소 양군의 한반도 분할점령을 기정사실로 인정한 위에서 다음 행동방안을 모색하였다. 한반도에 대한 미·소의 영향력 행사가 군사점령을 매개로 보다 직접적이고 절대적으로 행사되고 있는 현실적 상황을 이후 한국문제의 처리에 반영시킨 것이다.

마지막으로 “남한 행정의 조직에서 현지 사령관은 그 권한을 소련과의 협정에 따라 전 한국에 확대할 수 있게 그 구조를 만들 것”을 지시한 것에서 알 수 있듯이, 미국은 남한에 수립된 군정하의 행정기구를 이북으로 확대함으로써 분할점령을 해소하고자 하였다. 즉 미국은 신탁통치 실시 이전에 미국의 주도하에 미·소 양군의 점령을 중앙집중화하고, 미국이 남한에서 수립한 행정부를 토대로 중앙집권적 행정부를 마련하겠다는 공세적인 구상을 마련하였다.

그러나 지역적인 군사적 사안 외에 점령통치를 중앙집중화 하거나 정치·경제정책과 관련된 원칙적인 문제들을 미·소 양 점령군 사이에서 해결하는 것은 불가능하였고, 미국정부도 이러한 현지의 사정을 인정하지 않을 수 없었다.<sup>6)</sup> 이제 소련과 정부 차원의 구체적 협정이 현지의 군정당국이나 본국이 부딪힌 문제점들을 해결하기 위한 중요한 통과점이 되었고, 위의 접근방법은 미국이 모스크바 3상회담에 가져간 협정 초안에 그대로 반영되었다.<sup>7)</sup>

국무부는 신탁통치를 위한 국제적 협정을 고집하면서 이를 공공연하게 내비치고 있었지만, 한국인들의 반응은 냉담하였다. 국무부 극동국장 빈센트(John Carter Vincent)의 신탁통치 발언이 1945년 10월 언론에 흘러 나오자 한

5) <SWNCC 101/4, 삼부조정위원회 극동소위 보고서>, 1945년 10월 24일.

6) 740.00119 Control(Korea), <배닝호프가 국무장관에게>, 1945년 10월 1일.

<SWNCC 79/2, 보튼이 빈센트에게 보내는 비망록>, 1945년 10월 18일.

7) United Government Printing Office, *Foreign Relations of United States* 1945, Vol. II, 641~643쪽(이하 *FRUS*로 줄임).

국의 정치세력들은 강도의 차이는 있으나 모두 이에 반대하였다.

국무부도 분할점령으로 야기된 점령통치상의 어려움과 이것이 한반도 문제 해결에 미칠 부정적 영향을 알고 있었고, 신탁통치안을 한국인들에게 납득시키는 것이 그리 쉬운 일이 아니라는 것을 잘 알고 있었다. 하지만 미국은 국제민간행정기구안의 기본 틀을 유지한 채 이 기구에 최대한 한국인을 참여시킨다는 정도의 수정을 통해 한국인들을 설득하려 하였고, 신탁통치 협정을 조속히 마련함으로써 이 문제를 해결하려 하였다.<sup>8)</sup>

하지의 24군단은 매우 위압적인 자세로 38도선 이남지역의 점령에 임하였다.<sup>9)</sup> 한국의 정치문제에 대해서는 신중하게 대처할 것이 진주 이전부터 강조되었지만<sup>10)</sup> 하지가 부딪힌 남한의 혁명적 열기는 전술군 사령관이 감당하기엔 벅찬 것이었다. 남한의 정세를 ‘불만 댕기면 즉각 폭발할 화약통’으로 묘사한 하지의 수선스러운 보고서는 과장이 아니었다.<sup>11)</sup> 물론 군정의 실시에 따른 초기적 혼란과 행정적·실무적 문제들이 하지를 괴롭혔지만, 이러한 점들은 요원을 보장하고 지역상황에 익숙해지면 극복할 수 있는 문제들이었다. 오히려 하지가 당면한 중요한 문제점은 다음의 두 가지였다. 하나는 태평양의 섬들에서 전투에 몰두하였던 야전군 사령관 하지가 군정의 수립, 과도적 행정 이후의 한국의 장래에 관한 미국의 구상과 계획에 익숙해질 기회가 없었다는 점이다. 다른 하나는 국내의 폭발적인 정치적 열기에 대처하는 문제였다.

전자에 대해 하지와 상급자 맥아더가 받은 초기의 지침은 “초기의 두 지역 점령은 조속한 시일 내에 4대국에 의한 중앙집권적 행정기구로 대체되어

8) <SWNCC 101/1, 한국의 임시국제행정기구>, 1945년 9월 11일 및 <SWNCC 101/4, 삼부조정위원회 극동소위 보고서>, 1945년 10월 24일.

9) 미육군 태평양방면군 사령관 명의의 포고문 1호와 2호에는 戰勝軍 사령관으로서 정복자적인 태도가 포고문 전반에 스며있었다. 포고문 전문은 *FRUS* 1945, Vol. VI, 1043~1044쪽 참고.

10) 군사실 문서철, 상자번호 41, <Annex “F” to Estimate of the Enemy Situation, Blacklist-Baker “Forty”>, 1945년 8월 15일.

11) 점령 직후 미군정의 한국 정치상황 보고서는 어느 것이나 한국의 혁명적 열기, 특히 좌익세력의 활성화와 조직적 활동에 대해 깊은 우려를 표명하였다(군사실 문서철, 상자번호 65, <하지와 베닝호프의 전문들>, 1945년 9월 12·15·18일).



야 하고, 이어서 같은 4대국에 의해 국제신탁통치로 대체되어야 한다. 전국에 걸친 정상적 정치·경제관계를 유지하는 것은 소련군사령부와 연락 여하에 달렸다”는 일반적 방침에 대한 확인뿐이었다.<sup>12)</sup> 맥아더사령부와 육군부는 군사적 점령과 일본군 항복 접수 이후 남한의 정치·경제 문제들에 관한 방침을 조속히 하달해줄 것을 거듭 국무부측에 재촉하였다. 특히 점령군 당국은 인위적인 38도선 분할점령의 불합리성에 대해 점령 직후부터 우려를 나타냈다.<sup>13)</sup>

후자의 문제, 즉 한국 내의 정치적 열기와 한국인의 ‘조금한 독립요구’에 대처하는 문제는 더욱 화급했다. 진주 직후에 미군정이 접한 한국인의 반응은 미국에게는 매우 우려할 만한 것이었다. 일본군의 항복접수와 소련에 대한 보루의 구축을 점령목적으로 생각하고 있었던 하지는 잘 조직된 급진세력의 존재와 그에 비해 조직도 인기도 없는 보수세력 사이의 역관계를 점령목적 자체를 위태롭게 하는 것으로 간주하였다.<sup>14)</sup>

미군이 진주하여 가장 먼저 맞닥뜨린 문제는 정부의 형태를 가진 국내의 ‘朝鮮人民共和國(이하 인공)’, 해외의 ‘大韓民國臨時政府(이하 임정)’의 처리였다. 미국은 해방 이전부터 임정의 정부자격 승인을 거부하였다. 그러나 진주 이후 미군정이 부딪힌 인공은 그 실체를 간단히 부정해 버릴 수 없는 측면을 가지고 있었다. 중앙의 활동력이나 지방에서 인민위원회 조직의 광범한 존재, 일본 항복 후에 중앙이나 지방에서 보여주었던 자치의 경험 등은 이들의 실체를 증명하기에 충분하였다.<sup>15)</sup>

수립과정의 졸속성이나 조직의 성격·위상 문제 등을 별도로 한다면 인공

12) <OPD/ 2971, Memo for Record : International Agreements as to Occupation of Korea(SWNCC 176)>, 1945년 8월 24일(신복룡 편, 《한국분단사자료집》Ⅳ, 원주문화사, 1991, 80~82쪽).

13) <SWNCC 176/1 첨부 비망록, 육군부 차관 맥클로이가 삼부조정위원회 의장에게>, 1945년 8월 24일.

14) <사관기장>, 1946년 3월 8일(鄭容郁 編, 《解放直後 政治·社會史 資料集》1, 1994, 196쪽).

15) 미군정의 한 관리는 미군의 물리력이 없었더라면 인민공화국세력은 어느 누구도 저지할 수 없었을 것이라고 고백하였다(*History of United States Army Forces in Korea* 2, 17쪽, 이하 HUSAFIK).

은 해방 직후의 시점에서 임정과 함께 가장 중요한 정치조직의 하나임에 틀림없었다. 임정이 태평양전쟁 발발 이후 정부승인 외교를 적극 펼쳤던 것과 비슷하게 해방 직후 국내의 첫 움직임은 ‘정부’라는 조직 형태를 매개로 한 완전독립의 성취라는 방향이었다. 미국은 국제민간행정기구를 통해 독립 이전의 과도기에 대처한다는 방침을 가지고 있었으나, 한국인들은 미국의 예상을 훨씬 앞질러 매우 이른 시기부터 독자적인 정부수립과 국가건설에 착수하였다.

미군정은 남한에서 미군정 이외 일체의 정부를 인정하지 않는다는 방침을 내외에 천명함으로써 일단 인공과 임정 모두를 부인하였다.<sup>16)</sup> 그러나 이러한 미군정의 정부자격 부인이 인공과 임정에 각각 똑같은 의미를 갖는 것은 아니었다. 인공의 부인은 지방인민위원회에 대한 미군정과 경찰의 물리적 탄압을 동반한 조직 및 활동 전반에 대한 전면적이고 실질적인 부인이었다. 미군정은 건국준비위원회·인공·각지의 인민위원회 등 자생적 조직들을 모두 좌익세력의 소비에트화 기도로 간주하였다. 점령 이후 각지에 전술군을 파견하여 직접통치체제를 구축하는 과정은 이들을 해체하고 대신 이전의 일제 식민지 통치기구와 친일관리, 경찰을 부활시키는 것에 다름 아니었다. 점령 초기 미군정은 반소·반공체제의 구축이라는 목표하에 점령통치기구를 수립하였다.<sup>17)</sup>

한편 미군정은 임정의 정부자격을 인정하지 않았지만 임정의 대중적 명성과 임정 요인들을 이용하여 국내정치에 대처하려는 의도를 가지고 있었다. 하지는 진주한 지 1주일 만인 9월 15일, 맥아더에게 ‘임시정부 자격으로 重慶 망명정부를 한국시켜 간판으로 활용’하게 해줄 것을 건의하였다.<sup>18)</sup> 동경의 맥아더사령부는 하지의 건의를 받아들여 이를 국무부에 교섭하였고, 9월

16) 미군정은 10월 10일과 12월 12일 두 차례에 걸쳐 인민공화국 부인성명을 발표하였다. 또 임정 요인들에게는 귀국 이전에 개인자격으로 귀국하는 것이라는 다짐을 받았다(*HUSAFIK* 2, 35~37쪽).

17) 점령초기 미군정 통치기구 수립과정의 구체상에 대해서는 朴燦杓, 《韓國의 國家形成: 反共體制 樹立과 自由民主主義의 제도化-1945년~1948년》(고려대 박사학위논문, 1995), 3장 참고.

18) 미국무부 편·김국태 역, 《해방3년과 미국 I》(1984), 59~60쪽. 하지의 정치군문 베닝호프는 국무장관에게 이 사실을 再送하였다.

하순 미군정·맥아더사령부와 국무부 사이에 임정의 귀국과 활용 문제를 둘러싼 교섭이 계속되었다.<sup>19)</sup>

하지와 맥아더의 건의를 받아 국무부는 개인별 송환을 찬성도, 반대도 하지 않고 있으나, 임정을 승인하거나 하나의 단체로 송환해서는 안된다는 회답을 보내왔다.<sup>20)</sup> 맥아더 사령부는 상부에 재차 李承晩·金九·金奎植의 조속한 개인자격 입국을 권고하였으며, 이들이 현재의 顧問會議를 대신하게 될 것이라고 언급하였다.<sup>21)</sup> 육군부도 현지의 의견에 동의하였고, 이것은 해방 이전에 군부가 한국의 전후처리를 위해 소련과 사전협정을 강조하였던 것과 다른 태도였다. 점령 이후 군부는 현지의 견해에 따라 정책적 태도를 결정하고 있었다.<sup>22)</sup> 국무부는 10월 16일 군정에 필요한 한국인들의 개인자격 입국을 허용한다는 내용을 언론에 발표하였다.<sup>23)</sup>

국무부는 임정의 정부자격을 승인해서는 안된다는 종래의 입장을 견지하였으나, 임정 요인의 개인자격 귀국에 동의함으로써 사실상 임정활용에 대한 미군정의 건의를 받아들였다. 또 미군정은 임정 요인들이 개인자격으로 귀국하는 것임을 여러 차례 강조하였으나, 이러한 설명이 한국인들 사이에 그대로 받아들여질 리 없었다. 미군정은 김구 등 임정 요인들이 귀국하자 임정은

19) <작전국 기록 : 미국과 중국으로부터 한인 귀환건>, 1945년 10월 13일(국사편찬위원회, 《한국독립운동사》 자료 23, 1993, 330쪽).

20) 740.00119 Control(Korea), <미육군 태평양사령부에서 주한미군사령부에>, 1945년 10월 1일. 이 전문에서 맥아더는 미주에는 임정과 협조하기를 원하는 약 50인 가량의 보수적 인사들이 있으며, 중경에도 그 정도의 숫자가 있으니 필요하면 이들을 개인자격으로 보내줬다며 논평을 부탁하였다.

21) <작전국 기록 : 미국과 중국으로부터 한인 귀환건>, 1945년 10월 13일(국사편찬위원회, 앞의 책, 330쪽). 미군정 고문회의는 9명의 '지명한 보수주의자'로 구성되었다. 이들은 金性洙·金用茂·金東元·宋鎮禹·李容高·姜柄順·吳泳秀·尹基益·全用淳으로 모두 한민당 계열의 인사들이다. 애초에 미군정은 11명을 임명하였는데, 曹晩植은 북한에 있어 참석할 수 없었고, 呂運亨은 고문회의가 우익에 편중되었다는 점을 들어 임명을 거부하였다(HUSAFIK 2, 8쪽).

22) <육군부 차관 맥클로이가 국무차관 애치슨에게>, 1945년 11월 13일(미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 140~142쪽). 이 서한에서 맥클로이는 하지의 이승만·김구 활용 구상을 반대하는 국무부 극동국장 빈센트를 논박하며 하지를 적극적으로 옹호하였다.

23) 740.00119 Control(Korea), <국무부 극동국에서 주중 미국대사에게>, 1945년 10월 16일.

‘정부’로서 대접하는 듯한 분위기를 연출하였으며,<sup>24)</sup> 임정을 ‘간관으로 활용’ 하겠다는 계획을 계속 추진하였다. 즉 미군정의 임정에 대한 태도는 이중적인 것으로서 임정의 정부자격과 범통성을 부인하는 한편으로 임정의 ‘독립운동의 화신’으로서의 명성을 남한의 정치적 대표자라는 대중적 이미지로 연결시키려고 노력하였다.

미군정의 임정에 대한 이중적 태도는 인공을 타도하고 남한의 혁명적 정세에 대응하려는 미봉적 조치만은 아니었고, 미군정 나름의 뚜렷한 점령정책 구상이 수립되어 있었기 때문에 가능하였다. 미군정은 10월에 들어 임정 요인들의 개별적 활용 또는 간관 활용에서 나아가 보다 ‘적극적인 조치’를 구상하였다. 그것은 맥아더사령부와 미군정이 간헐적으로 제기하였던 남한의 정계통합을 통한 ‘자문기구’와 ‘과도정부’ 수립 계획이다. 맥아더의 정치고문 앳치슨(George Jr. Atcheson)은 10월 15일 ‘장차 집행부 내지 행정부적인 정권 기관으로 발전할 수 있는 조직’으로 全韓國人民執行委員會(National Korean Peoples Executive Committee)를 구성할 것을 국무장관에게 건의하였다. 그는 이 위원회에는 현재 하지 장군의 고문회의가 고문으로 참여하거나 적당한 시기에 통합될 수 있을 것이고, 초기단계에서는 이승만·김구·김규식을 중심으로 구성되어야 할 것이라는 의견을 덧붙였다.<sup>25)</sup>

이러한 앳치슨의 구상은 이후 하지와 그의 정치고문 랭던(William R. Langdon)에 의해 더욱 발전하였다. 하지는 앳치슨의 구상을 받아 과도행정부의 수립 경로를 보다 논리적으로 제시하였다. 하지는 상부에 보내는 11월 5일자 전문에서 “고문회의를 확대하여 統合顧問會議(Coalition Advisory Council) 구성→군정 감독하에 고문회의 주도로 과도적인 한국행정부(AIB Korean

24) 김구를 처음으로 국내에 소개하는 11월 26일의 기자회견장에서 하지는 그를 ‘조선을 극히 사랑하는 위대한 영도자’로 묘사하였으며, 그에 대해 최대의 경의를 표하였다(《自由新聞》, 1945년 11월 27일).

25) 〈재일본 정치고문 대리 앳치슨이 국무장관에게〉, 1945년 10월 15일(미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 104쪽). 그는 공산주의세력의 활동에 비추어 보건대 한국인들에게 정부기구에 참여하도록 하는 적극적인 조치를 취하지 않으면 안 된다고 생각하였다. 미군정과 맥아더사령부는 민족혁명적 세력과 공산주의적 세력을 특별히 구분하지 않은 채, 이들 모두를 ‘빨갱이(commie)’로 파악하고, 초기에 대결자세를 취하였다.

Administration) 설치→총선거로 국민정부(Popular Government)를 수립”하는 경로를 제시하였다.<sup>26)</sup> 하지의 전문은 미군정 나름대로 이후 한국에서 수립될 정부의 발전방향과 발전단계를 체계적으로 제시하였다는 점에서 의미를 갖는다. 그리고 새로 수립될 과도행정부의 원형은 기존 고문회의의 확대판이라는 점을 밝힘으로써 그 기구의 정치적 성격을 암시하였다.

미군정의 과도정부 형태에 대한 구상은 하지의 정치고문 랭턴의 政務委員會(Governing Commission) 구상에 와서 한층 구체화되었다. 랭턴은 “① 군정 내에 김구를 중심으로 하여 회의체(Council)를 구성하고, 이 회의체가 정무위원회를 조직, ② 정무위원회와 군정을 통합하고, 군정을 한국인 조직으로 대체, ③ 정무위원회가 과도정부(Interim Government)로 군정을 계승, ④ 정무위원회는 국가수반을 선거로 선출하고, 국가수반은 정부를 구성”한다는 발전경로를 제시하였다.<sup>27)</sup>

앞에서 지적한 하지의 전문이 미군정이 구상한 과도정부 형태의 논리적 발전경로를 제시하였다면, 랭턴의 정무위원회 구상은 한국의 내부 정세에 맞추어 정부수립의 경로와 방법을 보다 포괄적이고 구체적으로 제시하였다. 랭턴 구상의 가장 큰 특징은 그것이 국무부의 신탁통치안과 국제민간행정기구안을 내용적으로 대체하였다는 점이다.

랭턴은 정무위원회 구상을 건의하는 전문의 첫머리에서 공개적으로 신탁통치의 기각을 주장하였다. 또 랭턴은 국제민간행정기구안을 충분히 숙지한 상태에서 정무위원회 구상을 작성하였다. 오히려 랭턴은 자신의 정무위원회 구상이 신탁통치안과 국제민간행정기구안의 원안 노릇을 하였던 <SWNCC 79/1>과 <SWNCC 101/4>를 관련 근거로 하여 작성되었고, 이를 대체하기 위한 것임을 전문에서 밝혔다.

다음으로 정무위원회 구상은 남한의 정계통합을 그 실현의 전제로 하였다. 미군정은 이 무렵 한국인의 정치적 통합 필요성을 거듭하여 공개적으로 표

26) <CA 54311, 더글라스 맥아더 육군대장이 참모총장에게>, 1945년 11월 5일(미국무부 편·김국태 역, 위의 책, 127쪽).

27) <재한국 정치고문대리 랭턴이 국무장관에게>, 1945년 11월 20일(미국무부 편, 김국태 역, 위의 책, 151~152쪽).

명하였고, 특히 임정의 귀국이 다가오자 정치적 통합의 중심으로서 임정의 역할을 암시하였다.<sup>28)</sup> 랭던이 정부위원회 구상을 상부에 전송한 시점은 김구가 귀국하기 사흘 전의 시점이었지만, 랭던은 김구로 하여금 정부위원회의 모태가 될 정치단체의 대표체를 조직케 할 것을 예상하였다. 랭던의 이러한 발상은 그 이전의 고문회의 설치, 미군정의 이승만·임정 활용 의도의 연장선상에서 미군정이 우익 중심의 남한 정계통합을 정부수립의 전제조건으로 인식하였고, 그 방향에서의 미군정 활동을 승인받고자 하였음을 보여준다.

랭던 구상은 군정의 발전방향을 나름대로 제시하였다는 점에서도 주목해야 한다. 랭던은 미국인의 감독과 거부권을 전제로 군정을 한국인으로 점차 대체할 것을 제기하였다. 이 제안 역시 미군정이 진주 이후 우파 중심으로 통치기구의 충원을 꾀했던 조치를 기정사실화하면서, 앞으로 이 방향에서 계속 군정에 한국인을 충원할 것임을 시사하는 것이다. 미군정은 이후 이러한 조치를 군정의 ‘한국인화(Koreanization)’로 불렀다.

마지막으로 랭던 구상은 소련과의 관계에서 공세적인 자세를 보여주었다. 정부위원회 구상은 “국가수반을 선출하기 이전에 소련측과 양군 철수 및 정부위원회 권한의 북한으로의 확장에 관한 협정을 맺고, 회의체가 소련군 지역 내 인사를 정부위원회에 임명할 수 있게 위의 계획을 사전에 소련측에 통지할 것, 만약 소련측의 참여가 쉽사리 이루어지지 않을 경우 38도선 이남 만이라도 이 계획이 실행되어야 할 것”을 제안하였다. 이것은 소련과의 협의를 거치지 않은 미군정의 선제적·일방적 행동을 의미하는 것이었고, 미군정은 소련의 협조를 구하지 못할 경우 남한만이라도 이 계획을 추진할 것이라는 강경한 태도를 취하였다.

랭던 구상이 정부위원회 권한의 북한으로의 확장을 통해 분할점령 상태를 해소하려 하였다는 점은 <SWNCC 79/1>과 <SWNCC 101/4>가 상정한 ‘양군 점령의 통합’이나 ‘통일행정기구’ 설치 방침과도 맥이 닿아 있었다. 다만 그 통합의 주체에서 국무부 案이 미군정을 염두에 두었다면 랭던 안은 정부

28) 빈센트의 신탁통치 발언에 대한 아놀드의 10월 30일 논평(《每日新聞》, 1945년 10월 31일) 및 하지가 맥아더에게 보낸 11월 5일자 전문 <CA 54311, 맥아더가 합참의장 마샬에게 재송>(FRUS 1945, Vol. VI) 참고.

위원회가 군정을 대신하였다. 미군정은 38선의 철폐와 남북의 행정적·경제적 통합을 위한 소련과의 사전협상을 상부에 여러 차례 제기하였다. 미국은 모스크바 3상회담에서 한국문제에 관해 사전에 2가지를 제안하였다. 그 하나는 신탁통치안이었고, 다른 하나는 남북한 통일행정의 수립문제였다. 미군정은 미·소공위 개최 이전에 열린 미·소 양군 대표자회담에서도 이 문제를 집중적으로 제기하였고, 또 미·소공위 본회담에서도 이 문제를 초기 입장으로 제시하는 등 이 문제에 대한 집착을 버리지 않았다.

전체적으로 정무위원회 구상의 핵심은 이후 정부를 장악할 정치적 대표집단, 즉 한국인 권력집단을 미리 구성하고 이를 육성하자는 것으로 요약할 수 있다. 그리고 이 정치적 대표집단에게 미군정의 정치적·행정적 권한을 일정한 한 제공하자는 것이다. 미군정은 정치적 대표집단의 구성에서 가급적 광범한 세력의 참여를 희망하였으나, 여기에는 우익 보수세력의 주도권, 남한의 비례적 우세가 전제되었다.

동경과 서울에서 구상한 ‘적극적인 조치’는 독립 이전의 단계에서 군정의 지탱점이 되어 줄 뿐만 아니라 군정을 대신할 수 있는 한국인 ‘과도정부’의 설치로 모아지고 있었고, 정무위원회 구상은 그것의 가장 완성된 형태를 보여 주었다. 정무위원회 구상은 국무부가 제시하였던 국제민간행정기구안을 부분적으로 참조하면서도, 내용적으로는 그것과 전혀 다른 미군정 나름의 과도정부 형태를 제시하였다. 그리고 이 구상에는 미군정이 점령 이후 취한 일련의 조치와 활동들이 이미 전제되어 있었고, 또한 이 시점에서 미군정의 국내정치에 대한 대처방향을 제시하였다.

국무부는 미군정측의 과도정부형태 구상이 계속 발전하자 이에 대해 제동을 걸었다.<sup>29)</sup> 국무부가 미군정측 구상에 반대하였던 이유는 크게 두 가지이

29) <국무부 극동국장 빈센트가 육군부의 비트럽 대령에게 보내는 비망록>, 1945년 11월 7일(미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 129~130쪽); <육군부 차관 맥클로이가 국무차관 애치슨에게>, 1945년 11월 13일(같은 책, 140~142쪽); <극동국장 빈센트가 국무차관 애치슨에게 보내는 비망록>, 1945년 11월 16일(같은 책, 146쪽). 대체로 하지의 정치고문 베닝호프, 랭던을 포함한 현지의 관리들과 맥클로이가 하지를 지지하였고, 국무부 관리 빈센트·보튼은 미군정측 구상에 반대하였다.

다. 첫째, 이 안이 신탁통치하의 국제민간행정기구 설치라는 국무부 안에 어긋나고, 국무부가 유지해 온 국제적 해결방식을 교란시킬 것이라는 점이다. 특히 군정측 제안은 소련과의 사전협상을 고려하지 않았고, 한국인 정치세력을 조기에 투입할 경우 정부수립 문제에서 한국인들의 주도성을 일정하게 인정할 수밖에 없게 될 것이다. 둘째, 미군정이 정부위원회의 핵심세력으로 상정한 임정인사들의 효용성에 대한 평가이다. 해방 이전부터 국무부는 이승만과 김구로 대표되는 임정 요인들의 국민적 대표성과 정치적 역량을 불신하였다. 게다가 국무부는 이전부터 임정의 정부자격을 부인하는 태도를 견지하였다. 국무부는 이들에게 대표성을 부여하면 다른 정치세력들이 반발하여 정치불안만 가중시킬 것이라고 생각하였다. 미국이 이전에 유지하였던 공식적 입장에 비추어 볼 때, 군정측 구상을 공개적으로 추진한다면 현실적으로 내외 여론의 비판과 소련의 반대를 불러 일으키게 될 것이 분명하였다.

10월과 11월에 맥아더사령부와 주한미군사령부가 고안한 일련의 정부수립 구상은 국무부에 의해 끝내 받아들여지지 않았으나 양자의 교섭과정에는 몇 가지 주목해야 할 사항들이 있다.

먼저 지적할 것은 맥아더사령부와 주한미군사령부를 중심으로 한 현지의 반소·반공 분위기의 조기 결집이다. 맥아더사령부는 미군정 전시기에는 아니라 하더라도 적어도 점령 직후의 정책 형성에 큰 역할을 하였다. 맥아더 사령부는 점령 초기 한반도 내부 정세에 대한 정보수집, 군정요원 및 군정에 필요한 미국인 고문과 한국인 정치가들의 차출과 충원에서 큰 역할을 하였다. 또 하지와 마찬가지로 맥아더사령부도 해방 직후 자신의 역할을 장차 미·소대립에 대한 대비책의 마련에 두었고, 이 방향에서 해당지역의 정세추이를 살피고 있었다. 맥아더와 그의 측근들은 대체로 미국 내에서 전통적인 아시아 중시주의자들로 분류되었고, 또 격렬한 반공주의자들이었다. 점령초기에 맥아더사령부를 중심으로 결집하였던 세력들은 기존의 정책목표를 대체할 만한 새로운 독자적 목표를 가지고 있었던 것은 아니었다. 하지만 기존 노선의 수정과 새로운 접근방법을 적용할 수 있을 만한 영향력과 인적 결합을 가지고 있었다.<sup>30)</sup>

다음으로 미군정 구상의 현실적 출발점이 자신이 실행하고 있던 우익 중



심의 정계개편 노력, 조직적인 우익 육성에 있었다는 점이다. 즉 시기에 따라 고문회의·임정·이승만에 대한 강조의 차이가 조금씩 보이지만, 미군정 구상이 이들 한민당·임정·이승만세력의 통합을 자신의 정부구상 실현의 전제로 하였다는 것은 명백하였다. 미군정은 정부위원회 구상에 보이듯이 임정 귀국 후에는 이승만보다 김구에 기대감을 표명하였으나, 이 시기 미군정의 구상은 양자의 통합 내지 이승만과 獨立促成中央協議會를 매개로 한 정계통합에 주된 목표가 있었다.

마지막으로 미군정의 구상은 소련의 반응 또는 소련과의 협상을 예상하지 않고 있을 뿐만 아니라 국무부의 신탁통치 구상을 부인하였고, 그런 측면에서 도발적이었다. 국무부는 랭던의 정부위원회 구상을 반대한다는 것과 한반도 신탁통치가 미국의 공식 정책임을 미군정에게 환기시켰다.<sup>31)</sup> 그러나 미군정은 이후에도 자신의 반탁입장을 굽히지 않았고, 모스크바 3상회담이 열리기 전후에는 집중적으로 반탁의사를 상부에 타전하였다.<sup>32)</sup> 이러한 반탁입장은 모스크바협정 타결 뒤에도 계속 유지되었다.

미군정이 국무부의 신탁통치안을 끝내 불신했던 이유로 미군정의 조속한 반공주의와 국무부의 국제주의적·자유주의적 성향의 차이, 또는 양자의 對蘇 대응전술의 차이가 일반적으로 지적되고 있다. 그러나 진정한 이유는 미군정이 신탁통치안으로는 남한의 급박한 정치적 상황에 대처할 수 없다고 판단한 데 있었다. 미군정은 한국인들의 자주적인 국가건설 열망을 무한정

30) 이런 의미에서 미국의 군부, 정보계통, 전통적으로 아시아에 깊은 이해관계를 가진 자본가집단 및 선교사집단의 동향이나 이들의 한국문제에 대한 접근방식을 유의해서 살펴볼 필요가 있다. 미국 정가에서 이들의 움직임이 중요해지는 것은 중국정세가 격화하고 ‘차이나로비’가 강화되는 1949년 이후이고, 맥카시즘이 풍미하는 1950년대에 들어 절정에 달했으나 그 이전부터 이들의 활동은 상당히 활발하였다. 또 이승만의 미국인 지지자들은 대체로 이들과 중복되었다.

31) <국무장관이 재한국 정치고문대리 랭던에게>, 1945년 11월 29일(미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 159~160쪽).

32) <재한국 정치고문대리 랭던이 국무장관에게>, 1945년 12월 11일(미국무부 편·김국태 역, 위의 책, 164~165쪽); <재한국 정치고문대리 랭던이 국무장관에게>, 1945년 12월 14일(같은 책, 166~168쪽); <육군대장 더글라스 맥아더가 합동참모본부에>, 1945년 12월 16일(같은 책, 169~172쪽); 740.00119 Control(Korea), <육군장관 패터슨이 국무장관 대리 에치슨에게>, 1945년 12월 19일.

부인할 수는 없었고, 이것에 대응할 수 있는 나름의 대안적 계획을 마련하지 않으면 안 되었다. 그것은 한국인들의 독립정부에 대한 열망을 일정하게 만족시켜 주어야 했으며, 동시에 미국 대한정책의 지지기반을 마련해 줄 수 있어야 했다. 미군정은 자신의 주도하에 한국인 ‘자문기구’ 내지 ‘과도정부’를 만들고, 이것을 우익세력 육성과 결합시킴으로써 나름대로 해결책을 찾아갔다.

미국이 공식적인 대한정책으로 가다듬어 온 신탁통치 구상은 적용 첫 단계부터 한국인들의 반발과 현지 집행자들의 재고 요청을 받았다. 이제 신탁통치안이든 정무위원회 구상이든 구체적 정책은 미·소간 교섭과 한국의 국내정치에 영향을 받지 않을 수 없다는 것이 점령초기 대한정책의 적용과정에서 명백해졌다.

## 2) 모스크바 3상회의 결정과 미·소공동위원회(1946~1947)

1945년 12월 16일, 모스크바에서 미·영·소 3국 외상회담이 열렸다. 미국은 한반도 문제의 처리와 관련하여 〈한국의 통일행정(Unified Administration for Korea)〉이라는 특별비망록을 사전에 소련측에 전달하였다. 미국이 제안한 비망록의 주요 내용은 ① 교통·통신·체신·교역·산업 등 일체의 현안을 취급할 남북간 통일행정부의 조속한 수립, ② 한국에 대한 4개국 신탁통치 등 2가지였다. 신탁통치안의 주요내용은 ① 4개국이 행정·입법·사법 기능을 수행하여 한국이 독립할 수 있을 때까지 5년간 신탁통치를 한다. 그것은 5년간 연장할 수 있다, ② 신탁통치하에서 행정을 담당할 국제민간행정기구로 1명의 고등판무관(High Commissioner)과 4대국을 대표하는 4명의 위원으로 이루어진 執行委員會(Executive Council)를 구성한다는 것이다.<sup>33)</sup>

미국측은 미군정의 반탁 입장을 숙지하고 있었으나, 회담대표들이 미국측 제안으로 제출한 비망록은 국무부가 구상하였던 신탁통치안과 국제민간행정

33) *FRUS* 1945, Vol. II, 641~643쪽. 최상룡은 집행위원회에서 소련에 비해 미국이 3 대 1의 우위를 보장받을 수 있고, 고등판무관이 미국인이 될 것으로 예상되었다는 점에서 이 제안이 ‘미국 우위의 계산’에서 나온 것이었다고 평가하였다(최상룡, 《미군정과 한국민족주의》, 나남, 1988, 175쪽).

기구안의 기초를 그대로 유지하였다.<sup>34)</sup> 그리고 신탁통치에 앞선 행정부의 통합은 미국이 이전부터 구상하였던 것이었지만, 동시에 미군정이 모스크바 3상회의 개막 이전에 인위적인 38선 분할을 제거할 수 있는 구체적 조치들을 모스크바회의에서 마련하여 줄 것을 강조해 옴에 따라 이를 수립한 것이었다.<sup>35)</sup> 그러나 소련은 신탁통치에 선행하는 통일행정부의 설치를 거부하였고, 미국의 제안을 검토한 뒤 포괄적인 역제안을 제출하였다.<sup>36)</sup>

소련은 ‘先 정부수립, 後 신탁통치’를 대안으로 제출하였다. 그리고 신탁통치기간은 최소화시킬 것을 주장하였다. 해방 이전만 해도 계속되는 미국의 신탁통치안 주장에 대해 소련은 마지못해 동의하는 태도를 취하며 직접적인 언급을 회피했다. 그리고 소련은 이제 먼저 정부를 수립할 것을 주장함으로써 미국측 계획에 제동을 걸었다. 미국은 비정치적·행정실무적 문제를 우선 시키고, 국제적인 해결방식을 주장함으로써 자신의 주도권과 우세를 보장받으려고 하였다. 반면 소련은 해방 이후 한국 내의 정세나 좌·우세력관계가 자신에게 유리하다고 판단하였고, 보다 본질적인 정부수립 문제를 제기함으로써 자신의 주도권을 관철시키려 하였다.

이러한 미·소간 정부수립 방안의 차이는 한국의 독립에 대한 양국의 접근방법의 차이를 보여줌과 아울러 해방 이후 한반도 내부에 조성된 정치정세를 반영하였다. 미국은 점령 이후 군정을 설치하여 직접 남한을 통치하였다. 그리고 이후 신탁통치하에서 집행위원회라는 국제행정기구를 설치하고, 여기에 한국인들을 행정요원으로 참여시킬 것을 계획하였다. 반면 소련군은

34) 국무부는 소련과의 한국 신탁통치안 협정이 일련의 신탁통치 협정 중 첫번째인 만큼 다른 협정들의 모범이 될 수 있도록 가급적 자세한 서류를 작성하였다(740.00119 Control(Korea), <국무부 극동국 내부비망록>, 1945년 11월 14일). 국무부가 미군정측의 과도정부형태 구상에 거부감을 느꼈던 이유 중의 하나로 신탁통치안을 다른 지역에 광범하게 적용하려던 국무부측의 의도도 고려해야 할 것이다.

35) <육군대장 더글라스 맥아더가 합동참모본부에>, 1945년 12월 16일(미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 169~172쪽).

36) NARA, RG 59, General Records of the Department of State, Lot 60-D-330: Records of the Office of Northeast Asian Affairs(Briefing Books), 1943~1954, Research Project 62. 국무부 정책역사조사국 작성, *Handbook of Far Eastern Conference Discussions*(1949. 11), H-13~15.

북한점령 이후 인민위원회에 자치권을 부여하였고, 曹晩植과 金日成의 합작을 성사시키는 등 자신의 조정과 비호하에 일찌감치 정부수립을 위한 토대를 쌓아가고 있었다. 그리고 일반적으로 남한에서도 좌익세력이 우익에 비하여 조직적으로 우세를 점하고 있다고 평가하였다.

모스크바 3상회담에서 타결된 ‘한국<sup>37)</sup>에 관한 결정’은 소련측 제안을 원안으로 하고, 여기에 사소한 내용·표현상의 수정을 가한 것이었다. 12월 28일 발표된 최종 결정문안은 다음과 같다.

- ① 조선을 독립국으로 부흥시키고 조선이 민주주의 원칙 위에서 발전하게 하며 장기간에 걸친 일본통치의 악독한 결과를 신속히 청산할 조건들을 창조할 목적으로 ‘조선민주주의임시정부’를 창설한다. 임시정부는 조선의 산업·운수·농촌경제 및 조선인민의 민족문화의 발전을 위하여 모든 필요한 정책을 강구할 것이다.
- ② 조선임시정부 조직에 협력하며 이에 적응한 방법들을 예비 작성하기 위하여 남조선 미군사령부 대표들과 북조선 소련군사령부 대표로 공동위원회를 조직한다. 위원회는 자기의 제안을 작성할 때에 조선의 민주주의 정당들, 사회단체들과 반드시 협의할 것이다. 위원회가 작성한 건의문은 공동위원회 대표로 되어 있는 양국 정부의 최종적 결정이 있기 전에 미·소·영·중 각국 정부의 심의를 받아야 한다.
- ③ 공동위원회는 조선민주주의임시정부를 참가시키고 조선민주주의 단체들을 끌어들여 조선인민의 정치적·경제적·사회적 진보와 민주주의적 자치발전과 또는 조선국가 독립의 확립을 원조 협력하는 방법들도 작성할 것이다. 공동위원회의 제안은 조선임시정부와 협의 후 5년 이내를 기한으로 하는 조선에 대한 4개국 신탁통치(후견)의 협정을 작성하기 위하여 미·소·영·중 각국 정부의 공동심의를 받아야 한다.
- ④ 남·북 조선과 관련된 긴급한 제문제에 심의하기 위하여 또는 남조선 미군사령부와 북조선 소련군사령부간의 행정·경제 부문에 있어서의 일상적 조정을 확립하는 제방안을 작성하기 위하여 2주일 이내에 조선에 주둔하는 미·소 양국 사령부 대표로서 회의를 소집할 것이다.

(북조선민전 중앙위원회 서기국 편, <蘇米共同委員會에 關한 諸般資料集>,

37) 이 글에서 ‘한국’은 남·북한을 통칭하는 용어로 사용되었다. 당시의 용례로는 ‘한국’ 보다는 ‘조선’이라는 용어가 보다 널리 사용되었으나, 이 글에서는 당시의 자료를 직접 인용하는 경우를 제외하곤 모두 ‘한국’으로 통일하였다. 양자 모두 영어로는 ‘Korea’로 표기되었고, 의미상의 차이는 없다.

《韓國現代史資料叢書》13, 돌베개, 1947, 37쪽의 원문을 현대어법에 맞추어 부분적으로 수정 인용).

위의 모스크바 3상결정이 규정한 ‘朝鮮民主主義臨時政府’ 수립방안은 미국의 원래 구상과는 커다란 차이가 있었다. 무엇보다 국제적 처리방식 일변도의 국제민간행정기구안이 정당·사회단체를 통해 한국인들의 의지와 요구를 부분적으로 반영하는 ‘선 임시정부’ 수립안으로 변경되었다. 이로써 사실상 국제민간행정기구안은 철회되었다.

또 미·소 양측 점령군 사령부 대표들로 이루어진 미·소공동위원회가 한국문제 해결의 매개기구가 됨으로써, 미국과 소련이 한국문제 해결의 당사자로 부각되었다. 위 결정은 비록 4대국에 의한 신탁통치를 상정하였지만, 한국의 장래에 직접적인 영향을 행사하는 것은 어디까지나 미국과 소련이라는 것을 과시하였다. 이것은 모스크바결정이 미·소 양군의 분할점령이라는 현실을 기반으로 하였음을 보여주었다.

미국측 제안이나 위의 결정문 모두 신탁통치를 상정하였지만 그 성격은 전혀 달랐다. 미국측 제안은 정부수립 이전 국제행정기구 관리하의 신탁통치를 의미하였지만, 모스크바결정의 신탁통치안은 ‘조선민주주의임시정부’와 협의를 거쳐 4대국의 협정에 의해 실시되는 것이었다.<sup>38)</sup> 즉 임시정부의 수립을 전제로 한 신탁통치의 실시는 신탁통치의 성격이나 통치권의 행사라는 측면에서 미국이 제안한 신탁통치안과는 크게 다를 수밖에 없었다.

미국이 모스크바 3상회담에서 자신의 제안을 포기하고, 내용상 현격한 차이가 있는 소련측 제안을 받아들인 이유로는 우선 한국 내 정세가 미국으로 하여금 소련측 제안을 거부할 명분이 없게 만들었을 것이라는 점을 들 수 있다. 미군정은 본국에 한국인들의 신탁통치에 대한 강한 거부감을 거듭 환기시켰고, 국무차관 애치슨(Dean G. Acheson)은 미군정의 위와 같은 요청을 모스크바에 가 있던 번즈(James F. Byrnes) 국무장관에게 전하면서 신탁통치는 국제연합 기구의 후원을 받는 것이고, 행정부에 관한 잠정협정을 강조하는 것이 좋을 것이라고 조언하였다.<sup>39)</sup> 미국측 스스로 자신들의 제안을 원

38) 최상룡, 앞의 책, 177쪽.

안 그대로 한국인들에게 납득시키기는 어려울 것이라는 점을 느끼고 있었다.

다음으로 미국은 모스크바협정의 운용 여하에 따라 미국의 이해관계를 관철시킬 수 있을 것으로 생각하였다.<sup>39)</sup> 모스크바결정은 임시정부 수립을 선결과제로 제시하였지만, 미국의 신탁통치 제안도 받아들인 일종의 절충의 결과였다. 모스크바결정은 ‘미·소공동위원회 설치→미·소공동위원회와 한국의 정당·사회단체가 협의하여 임시정부 수립 권고안 제출→4대국 심의→임시정부 수립→임시정부는 미·소공동위원회 밑에서 구체적인 신탁통치 협정의 작성에 참가→4대국의 신탁통치 협정 공동심의’라는 복잡한 절차를 예상하였다. 여기서 임시정부 수립안이나 신탁통치 협정 모두 4대국이 심의하기로 되어 있고, 임시정부 수립은 특히 美·蘇共同委員會(이하 ‘미·소공위’)의 활동에 의존하고 있었다. 미국은 이러한 다단계 수립절차를 통해 미국측 정책의 기초를 유지할 수 있을 것으로 생각하였을 것이다.

모스크바 3상결정은 ‘적당한 절차를 거쳐’ 한국에 독립을 부여한다는 1943년 카이로선언 이래 한국 독립에 관한 국제적 합의의 애매모호한 내용을 보다 구체화하였다는 점에서 의의를 가진다. 또 모스크바결정은 임시적 성격이긴 하지만 통일정부 수립을 제시하였다는 점에서 주권문제 해결의 경로를 구체화한 것이다. 그런 점에서 자주독립정부를 수립하려는 근대 이래 한국 민족운동사상의 커다란 전환점을 이루었음에 틀림없다. 그러나 다른 한편으로 이 안이 5년간의 신탁통치(또는 후견)를 예상하였다는 점에서 민족역량의 전면적 개화를 통한 자주적인 정부수립과는 일정한 거리가 있었다. 그런 면에서 이 안은 일정한 제한성을 가진 것이기도 하였다.

모스크바 3상회담의 ‘한국에 관한 결정’이 실현되기 위해서는 미·소 양 점령군 대표로 미·소공위가 구성되고, 여기서 임시정부 수립을 위한 구체적인 절차와 방법을 마련해야 했다. 모스크바결정은 다른 한편으로 한국인들에게 독립에 관한 국제적 규정성을 절감하게 만들었다. 이제 한국 내 각 정치세력들에게는 미·소공위에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제가 완전독립의 실현

39) 740.00119 Control(Korea), <애치슨이 번즈 국무장관에게 보내는 전문>, 1945년 12월 20일.

40) 최상룡, 앞의 책, 180쪽.

과 통일정부 수립에서 주요한 과제로 제기되었다.

한편 모스크바결정은 미·소공위가 한국의 정당·사회단체와 협의하여 임시정부를 수립하도록 규정하였다. 이것은 미·소 양국에게 한반도에서 자기측의 구상과 정책을 관철할 수 있는 지지기반을 조성하는 것이 현실적인 과제로 제기되었음을 의미한다. 이로 인해 미·소공위는 국내정치에 영향을 주었을 뿐만 아니라 동시에 국내정치로부터 영향을 받기도 하였다.

1945년 말 모스크바결정의 한국관련 내용이 국내에 보도되자 국내에서는 반탁운동이 거세게 일어났다. 이 시기 우익진영 일반, 그 중에서도 김구를 중심으로 한 임정세력은 반탁운동에 가장 적극적으로 참여하였다. 또 대대적인 선전작업을 통해 반탁운동을 확산한 것은 韓國民主黨(이하 ‘한민당’)의 기관지로 일컬어지던 《동아일보》였다. 우익은 신문을 앞세워 신탁통치 주창자는 소련이며, 모스크바결정을 찬성하는 공산주의자는 소련의 앞잡이이자 매국노이고, 반탁운동은 즉시 독립을 위한 애국운동이라는 등식으로 선전활동을 전개하였고, 반탁운동을 반소·반공운동으로 몰아갔다.<sup>41)</sup>

모스크바 3상회담의 한국관련 내용을 국내에 최초로 보도한 것은 《동아일보》 1945년 12월 27일자 머리기사이다. 모스크바 3상회담의 결정서가 공식 발표된 것이 서울 시각으로 12월 28일 정오이니 이 기사는 모스크바 3상회담 결정서가 발표되기 만 하루전, 주한미군사령부가 결정서를 입수하기 이틀 전에 발표되었다. “소련은 信託統治 주장, 미국은 即時獨立 주장, 소련의 구실은 38선 分割占領”이라는 제하의 이 기사는 모스크바 3상회담 당시 미·소 양측의 입장과 주장을 정반대로 보도하였을 뿐만 아니라 결정서의 내용을 왜곡한 것이었다. 나아가 이 기사는 반탁운동을 격화시키는 도화선이 되었고, 이후 며칠간 모스크바 3상회담과 그 결정 내용에 대한 국내신문의 보도 태도와 보도 방향을 결정하였다.

41) 윤해동, 〈반탁운동은 분단·단정노선이다〉(《역사비평》, 겨울호, 1989), 170~180쪽.

찬·반탁운동의 경과와 성격에 대해서는 다음의 논문들을 참고할 것.

이수인, 〈모스크바 삼상협정 찬반운동의 역사적 성격〉(《한국현대정치사》 1, 실천문화사, 1989).

오연호, 〈미군정의 분열조작 ‘신탁통치파동’〉(《말》 3월호, 1989).

한민당은 반탁의 깃발 뒤에서 친일파라는 비난을 피하였고, 자신들의 정치적 복권을 꾀할 수 있었다는 점에서 어느 면에선 가장 큰 수혜자였다. “흥미 있는 것은 반탁소동으로 빨갱이와 백과가 균형을 이루게 되었고, 양쪽이 다 우리에게 도와달라고 우는 소리를 하게 되었다”<sup>42)</sup>는 하지의 지적처럼 우익은 반탁운동으로 좌익과의 세력 불균형을 일시적으로 만회할 수 있었다. 그리고 하지의 지적이 암시하듯이 이러한 사태는 미군정으로서도 바람직한 것이었다.

미군정은 이전부터 본국에 신탁통치가 국내 정국에 미칠 과장을 우려하며 신탁통치라는 용어 대신 다른 용어를 사용할 것과 나아가 신탁통치 구상 자체의 변경을 요청하고 있었다. 하지의 시도는 모스크바 3상회담 때까지 계속되었으나, 신탁통치 자체의 수정은 받아들여지지 않았다. 사태의 전개를 주시하고 있던 미군정은 모스크바 3상회담이 막바지에 접어들자 미국측이 신탁통치안을 제안했다는 사실이 가져 올 정치적 곤경을 예상하고, 미국에 쏟아질 비난의 방향을 소련측으로 돌리려 했을 가능성이 있다.<sup>43)</sup>

미군정은 반탁운동이 격화되자 반탁운동에 따른 국내 정세의 격화에 대해 상부에 우려를 전달하였다.<sup>44)</sup> 그러나 미군정은 국무부에 모스크바결정의 正文을 보내달라고 요청하였을 뿐이지 《동아일보》 왜곡보도의 진위를 확인하는 조치를 취하지 않았다. 미군정은 이 왜곡보도를 해명할 필요성을 느끼지 않았던 것이다. 오히려 미군정은 이 무렵 한국에 신탁통치를 강요하고자 한 것은 소련이며 따라서 소련이 이에 대해 비난받아야 한다는 믿음을 한국인

42) <사관기장>, 1946년 1월 2일(鄭容郁 편, 앞의 책, 174쪽).

43) 하지는 이후 타스통신이 모스크바회담에서 신탁통치 제안자가 미국이라는 사실을 공개하자, 국무부를 향해 제때에 필요한 정보를 주지 않는다고 강한 불만을 표시하였다(<육군대장 더글라스 맥아더가 합동참모본부에>, 1946년 2월 2일, 미국무부 편·김국태 역, 앞의 책, 215~216쪽). 그러나 국무부는 모스크바 3상회담에 참석한 미국측 대표단에게 하지의 요청을 그때그때 전달했으며, 하지는 모스크바 3상회담에 임하는 미국측 입장을 사전에 숙지하고 있었다며 하지의 불평에 대해 오히려 불쾌감을 표시하였다(<국무장관이 육군장관 패터슨에게>, 1946년 4월 1일, 같은 책, 247~248쪽). 정작 하지가 놀란 것은 모스크바결정이 미국측 원안과 다른 방향으로 타결되었다는 점일 것이다.

44) <육군대장 더글라스 맥아더가 합동참모본부에>, 1946년 1월 23일(미국무부 편·김국태 역, 위의 책, 198~199쪽).



들 사이에 조장시키려 노력하였고, 국무부도 비슷한 태도를 취하였다.<sup>45)</sup>

미군정은 모스크바결정의 국내 전달 이후 야기된 반탁선전과 반탁운동을 방조함으로써 그것이 남한정치에 미치는 효과를 십분 활용하였다. 즉 우익의 반탁운동이 반소여론을 조성하고, 남한에서 우익의 정치적 입장을 강화하는 한 미군정측에 결코 해로울 것이 없었다. 이는 적절히 이용한다면 미래의 회담에서 미국측 입장을 강화해줄 수 있었다. 반탁운동을 거치며 남한에서는 반탁=반소, 친소=찬탁이라는 등식이 성립되었으며, 좌·우 대립이 본격화되었다. 미군정은 1945년 말, 1946년 초의 반탁운동을 계기로 국내에서 찬·반탁 대립구도를 좌·우 대립구도와 결합시킬 수 있었다.<sup>46)</sup> 그러나 미군정이 반탁운동을 무한정 허용하였던 것은 아니다. 미국은 반탁운동이 군정에 대한 반대운동, 또는 좌·우 어느 정치세력이든 한국인들의 이니셔티브에 의한 독자적인 정부수립운동으로 발전하는 것을 용납하지 않았다.

김구를 중심으로 한 임정은 반탁운동을 임정법통론에 입각한 정부수립운동으로 연결시켰다. 모스크바결정이 국내에 알려지자 임정의 주도로 ‘信託統治反對國民總動員委員會’가 결성되었다. 이 위원회의 9개조 ‘행동강령’에는 ‘임정의 절대수호’와 ‘외국군정 철폐’ 요구가 들어있었으며, 임정은 ‘國字 1·2’호 포고를 발표하여 정권 접수를 선언하였다.<sup>47)</sup> 이러한 시도에 적잖이 당황

45) C. Leonard Hoag, 신복룡·김덕원 역, 《한국분단보고서》상(폴빛, 1992), 266·268~272쪽.

46) 1945년 말, 1946년 초의 반탁운동은 해방 직후의 정치적 대립구도가 반공이데올로기를 매개로 한 이념적 대립구도로 전환하는 과정에서 하나의 중요한 계기를 이루었다.金星淑은 반탁운동을 거치면서 좌우대립은 골육상쟁의 지경에 이르렀다고 지적하였다. 한편 모리 요시노부는 모스크바결정 발표 이후의 반탁운동이 한국에서 반공이데올로기 형성에 큰 역할을 하였음을 지적한다. 즉 일제 식민지시대만 해도 공산주의는 단지 천황제파시즘 이데올로기에 반대하는 대항이데올로기로서 한국민족운동의 한 조류로 인식되었을 뿐이지만 이 시기의 반탁운동을 거치면서 좌우 대립구도가 국내정치에 각인되었다는 것이다. 즉 한국에서 좌우 이념대립은 그 자체 아무런 내용성이나, 역사적·철학적 기준 없이 소련 내지 공산주의에 대한 태도 여하에 따라 결정되었고, 또 미·소간의 국제적 대립구도가 초기에 국내에서 재생산되었다(모리 요시노부, 〈한국 반공주의 이데올로기 형성과정에 관한 연구〉, 《한국과 국제정치》5-2, 경남대 극동문제연구소, 1989).

47) 《동아일보》, 1946년 1월 2일.

한 미군정은 임정의 기도를 쿠데타로 규정하면서 단호한 태도로 저지하였다.

하지는 1946년 1월 1일 김구를 만나 임정의 기도를 저지시켰다. 하지는 “자살하겠다고 날뛰는 김구를 겨우 진정시켜, 반탁시위가 군정에 대해서가 아니라 신탁통치에 반대하기 위해 행해졌다”는 것을 라디오방송을 통해 밝히도록 설득하였다.<sup>48)</sup> 이 일화에서 주목할 것은 하지가 김구를 위협하면서 강조한 내용이다. 하지는 반탁운동 자체를 문제삼은 것이 아니라, 반탁운동이 미군정을 향한 것이 아니라는 점을 홍보하는 데 주의를 기울였다. 미군정은 이 사건을 계기로 임정의 범통성과 정부로서의 위상을 한층 단호하게 부인하였다. 미군정은 이후 ‘임정의 해체와 새로운 정당으로의 재편’계획을 적극적으로 추진하였다.<sup>49)</sup>

1946년 1월 24일 소련이 타스통신을 통하여 모스크바 3상회담의 경과와 탁치안의 원래 제안자가 미국이라는 사실을 공개함으로써 미국은 심각한 정치적·도덕적 타격을 입었다.<sup>50)</sup> 즉 반탁운동이 가지고 있던 반소여론의 조성, 우익측의 정치적 입지 강화라는 정치적 효과는 그 근거가 사라지게 되었을 뿐만 아니라 미국의 신용은 크게 실추되었다. 하지만 신탁통치 조항의 의미를 축소 해석하려는 미국의 노력은 이후에도 계속되었다. 미·소공위 회담의 전 과정을 통해 미국이 ‘의사표현의 자유’를 고집한 것도 그러한 노력의 일환이라고 할 수 있을 것이다.

미국 국무부와 미군정은 신탁통치에 대해 상반된 입장을 보이고 있었지만, 막상 모스크바 3상회담에서 신탁통치에 관한 협정이 타결되자 워싱턴 당국자들과 미군정 모두 신탁통치 조항의 의미를 축소하는 작업을 벌였다. 이러한 반응은 미국이 처한 입장과 앞으로 미국이 취할 태도를 시사하는 것이다. 미국은 모스크바결정의 실행에 적극적인 태도를 보이지 않았지만, 다른 한편으로 그것의 실행을 적극적으로 반대할 처지도 아니었다.

48) 1946년 1월 1일 김구와 면담 자리에서 하지는 “나를 속이면 죽여버리겠다”고 위협했다. 면담 직후 임정 선전부장 엄항섭은 방송을 통해 국민들에게 파업을 중지하고 일터로 돌아갈 것을 요청하였다(〈사관기장〉, 1946년 1월 1일~2일, 정용욱 편, 앞의 책, 174쪽).

49) 정용욱, 〈미군정의 임정관계 보고서〉(《역사비평》, 가을호, 1993), 364·375쪽.

50) 타스통신 전문은 *FRUS* 1946, Vol. VIII, 201~203쪽.

워싱턴의 삼부조정위원회는 1월에 모스크바결정 제2항이 상정한 임시정부 수립계획을 마련하였다. 1946년 1월 28일 삼부조정위원회가 최종 승인한 〈SWNCC 176/18, 한국에 관한 정치적 방침〉이 바로 그것이다.<sup>51)</sup> 이 문서는 미·소공위의 권한과 기능, 임시정부 수립계획의 마련과 관련해 미·소공위 미국측 대표단이 취할 입장과 대응책을 포괄적으로 제시하였다. 미·소공위 미국대표단은 미·소공위에 대한 전반적인 정책 지침을 본국으로부터 받았다. 하지만 현지에서의 대표단 구성은 주한미군사령관 하지의 권한에 속했고, 또 대표단은 하지로부터 명령을 받았다. 미·소공위를 위해 본국으로부터 보강된 인원은 테이어(Charles C. Thayer)가 유일하였다. 나머지 대표단원들은 모두 현지에서 충원되었다. 미·소공위 미국대표단의 초대 수석대표는 아놀드(Archibald V. Arnold)였다.

미·소공위 미국대표단(이하 ‘대표단’)은 국무부 방침을 보다 구체화시켜 회담 개시 이전에 〈한국정부 구성에 관한 협상지침〉을 마련하였다.<sup>52)</sup> 이 문서에서 미국은 철저하게 대소전략의 관점에서 전 한국임시정부 수립문제를 과

51) 〈SWNCC 176/18〉의 결론은 합동참모본부에 의해 2월 11일 맥아더 장군에게 전달되었다. 그러나 이 문서가 최종승인되었던 1월 28일경, 이미 주한미군사령부는 스폴딩(Sidney P. Spalding) 장군을 통해 이 문서의 초안인 〈SWNCC 176/15〉를 전달받았다.

〈주한 정치고문 베닝호프가 국무장관 대리에게〉, 1946년 1월 28일(*FRUS*, Vol. VIII, 213~214쪽).

52) 미·소공위 문서철, 톨번호 5, 〈한국정부 구성에 관한 협상지침〉, 일자미상. 작성자와 작성일자가 밝혀져 있지 않으나, 내용으로 보아 미·소공위 개막일인 3월 20일 이전에 작성되었다. 작성자는 테이어였을 것으로 추정된다. 그는 미·소공위 미국대표단원 가운데 가장 유능한 對蘇협상 전문가였다. 웨스트포인트 출신으로 소련과 독일에서 8년간 국무부 소속 외교관으로 근무하였다. 육군부와 OSS에 차출되어 1944년부터 유고와 루마니아 등에서 정치공작을 담당하였다. 유고에 있는 동안 그는 ‘미군부파견 독립사절’이란 직함으로 티토와 교섭을 담당하였다. 소련인들과 교섭 경험이 많은 소련전문가였다. 미·소공위에 대비하여 그를 한국에 파견하도록 추천한 사람은 駐蘇대사 해리만이였다. 해리만은 테이어의 공작수완과 대소 강경태도를 높이 평가하였다. 1차 미·소공위는 거의 그가 막후에서 조종했다고 해도 과언이 아니다. 1946년 6월 미국으로 돌아갔다. 2차 미·소공위 때에도 미군정은 그를 원하였으나, 참석하지 못하였다. 그는 후에 ‘미국의 소리(Voice of America)’ 방송 책임자(1948~1949년)를 지냈다.

악하였다. 이러한 관점에서 미국은 조기에 한국을 독립시키는 것은 바람직하지 않으며, 설사 정부가 수립되더라도 이 정부에는 제한된 권한만 부여하여야 한다고 생각하였다. 즉 지금 시점에서 한국의 즉각 독립은 親蘇정부의 수립을 의미하므로 결코 받아들일 수 없고, 반면 임시정부 수립은 어떤 형태든 일정 기간 한반도에 대한 미국의 영향력을 유지시킬 수 있는 식으로 점진적으로 이루어져야 한다는 것이었다. 그리고 그러한 영향력의 확보방안 마련이 대표단의 중심적 임무가 되었다.

다음으로 국무부나 미군정 모두 신탁통치 내지는 그것에 준하는 위장된 통제책이 당분간 필요하다고 생각하였다. 본국의 지침은 별도 지시가 있을 때까지 미·소공위에서 신탁통치 문제를 논의하지 말 것을 지시하였다. 이것은 한국인들의 반탁감정을 의식하고, 조기에 회담이 난관에 부딪히는 것을 막기 위한 조치였을 뿐이고, 국무부가 실제로 신탁통치가 불필요하다고 생각하였던 것은 아니었다. 특히 이전에 미군정이 반탁입장을 밝혀왔다는 사실에 비추어볼 때, 미군정의 태도변화는 주목할 만하다. 미국은 신탁통치를 대신할 수 있는 것으로 ① 유엔의 국제적 보장, ② 미국의 차관공여, ③ 한국의 외교와 국방을 제한하는 방법 등을 예상하였다. 이 지침은 현재 시점에서 ①은 불가능하므로 임시정부 구성에서 미국측 영향력을 확실히 보장할 수 있는 방안을 마련하고 이를 ②, ③과 연결시키는 방안을 대안으로 상정하였다. 주목할 것은 미국이 일찍부터 유엔의 개입을 신탁통치를 대신할 수 있는 보장장치로 인식하였다는 점이다.

또 구체적인 협상에 임해서는 미·소공위의 '1차적이고 긴급한 정치적 임무'가 임시정부 수립이지만 남북의 민간행정기구 통합이 시간적·논리적으로 임시정부 수립에 선행하며, 협상에서 민간행정기구 통합 문제를 임시정부 수립 문제와 동일한 수준에서 동시적으로 논의할 것을 결정하였다.<sup>53)</sup> 이러한 협상방침은 모스크바 3상회담에서 소련에 의해 거부당했던 것이고, 모스크바 결정 내용과도 어긋났지만 미국은 이 문제를 제기함으로써 보다 유리한 협

53) <SWNCC 176/18, '결론 4-a-(3)' 및 첨부물 B '토론사항 1'>.

미·소공위 문서철, 볼번호 5, <한국정부 구성에 관한 협상지침>·<미·소공위의 목적>·<한국임시정부 구성조건에 관한 제안>.

상 위치를 확보한다는 방침이었다.

마지막으로 한국의 정당·사회단체와의 협의는 이들 단체와 직접 협의 대신 한국인 대표로 구성·설치될 별도의 협의기구를 이용한다는 방침을 정했다. 이 방침은 모스크바결정이 규정한 임시정부 수립방법과 내용적으로 차이가 있었다. 또 이 방침은 미국이 모스크바 3상회담 이전까지 견지하였던 국제민간행정기구 수립구상과도 다른 것이었다. 미국이 구상한 임시정부 수립방안의 특징은 이 ‘협의대표기구’의 구성과 설치에 집약적으로 표현되었다. 그리고 미군정은 남한의 협의대표기구로서 南朝鮮代表民主議院(이하 ‘민의원’)을 조직하였다.

미국측 임시정부 수립방안의 핵심은 한국인 지도자들로 구성될 협의대표기구 문제였다. <SWNCC 176/18>은 협의대표기구의 구성방안에 대해 구체적인 지시를 하달하였고, 대표단은 본국의 지침에 따라 임시정부 수립절차를 작성하였다. 그것을 요약하면 다음과 같다.

- ① 남조선대표민주의원 구성.
- ② 민주의원은 이에 상응하는 이북의 대표기구와 함께 자문기구의 기초를 이룰 한국의 대표적 민주주의 지도자들의 포괄적인 명부를 제출. 이에 입각해 남·북한 인구비례에 따라 통합자문기구(Korean Advisory Union)를 구성.
- ③ 통합자문기구는 임시국무회의(Council of State) 후보자 명부를 작성. 미·소 공위는 이 명부를 검토, 승인 또는 적절히 수정한 뒤 한국임시정부안으로 미국과 소련정부에 제출.
- ④ 자유·민주·비밀선거에 의해 정부가 선출될 때까지 국무회의가 임시정부의 역할을 담당.  
(미·소공위 문서철, 물번호 5, <한국정부 구성에 관한 협상지침>과 <한국임시정부 구성에 관한 제안>, <자문기구와 한국임시정부 구성에 관한 미국측 제안>).

협의대표기구를 통한 임시정부 수립방안에서 먼저 눈에 띄는 것은 그 수립절차와 1945년 가을 이래 미군정측이 주장해 온 과도정부형태의 유사성이 다. 위의 수립절차는 랭턴의 정무위원회 구상이 제시한 ‘정무위원회(남한 또는 남·북한의 정치적 대표기구)→과도정부(임시정부)→선거를 통한 정부 선출’이라

는 경로와 사실상 다를 것이 없다. 또 정무위원회 구상이나 협의대표기구 설치구상이나 모두 그 구상의 중심은 최초의 정무위원회·협의대표기구의 구성문제였다.

수립절차에서 눈에 띄는 다른 한 가지 특징은 남한측 협의대표기구인 민주위원의 주도적 역할을 예상하였다는 점이고, 이것 역시 정무위원회 구상과 다를 것이 없다. 미국은 인구와 행정구역을 더 많이 포괄하고 있다는 이유에서 민주위원의 주도성을 관찰시키려 하였고, 미국측 지지세력이 수적 우위를 확보할 수 있도록 세심하게 배려하였다. 본국의 지침에서도 만약 공동협의기구 구성에 실패하여 남과 북에 각각 협의대표기구를 만들 때에는 인구비례 또는 도별 숫자비례(남: 7½ 대 북: 5½)를 따를 것을 지시하였다.<sup>54)</sup> 미국대표단은 민주위원의 대표성이 시비거리가 될 경우 협상이 가능하다는 태도였지만,<sup>55)</sup> 남한의 보다 온건한 세력들이 주도권을 행사해야 한다는 입장에는 변함이 없었다. 미국은 협의대표기구를 통해 “소련이 조종하는 소수파가 우세를 점하지 못하도록 확실히 보장”받고자 하였다. 직접 협의방식이 조직과 활동력에서 우세한 좌익에게 유리한 방식이라면, 자문기구방식은 좌익에 비해 대중적·조직적 기초가 취약한 반면 명망있는 정치인들이 많았던 우익에게 유리한 방식이었다.

위의 임시정부 수립절차는 임시정부가 법적으로 고정되는 절차로 선거를 상정하였으나, “선거가 반드시 즉각적인 완전독립을 의미하지 않는다는 점을 한국인들에게 납득시켜야 하고,” 이와 관련해 국제적 차관공여와 같은 위장된 통제책을 마련할 것을 구상하였다. 또 현재 남한에서 작동하고 있는 정부를 모델로 일반적인 조직체계를 수립하며, 임시정부가 기능하기 이전에 38선을 철폐하여 한국의 행정·경제를 통합할 것을 예상하였다. 이렇게 수립된 임시정부는 헌법 초안을 작성하고, 연합국 정부가 미·소공위의 권고를 승인

54) <SWNCC 176/18, 첨부물 B 토론사항 5·7>.

55) “민주위원을 지지하는 목적의 하나는 우리들에게 충분한 협상의 여지를 확보하기 위해서이지 최후통첩이 아니라는 점을 강조한다. 만약 소련측이 인민당(공산당)이 포함되어 있지 않다고 주장하면 조만식과 교환조건으로 여운형(박헌영)을 포함시킬 수 있을 것이다.”(미·소공위 문서철, 물번호 5, <한국정부 구성에 관한 협상지침>, 5~6쪽).

하였을 때부터 헌법이 효력을 발휘하는 것으로 되어 있으나, 임시헌법의 실행에 따르는 모든 행동 권한은 미·소공위의 승인을 거쳐야 했다. 이때 정부의 몇몇 권한, 예컨대 외교와 국방문제 등은 당분간 미·소공위가 장악할 것을 예상하였다.

위와 같은 절차와 방법을 좇아 임시정부가 수립된다면, 이는 비록 정부형태를 취하고 있다 하더라도 통치권이나 주권 행사가 제한된 행정기구에 가까운 것이 될 것이 틀림없었다. 미국측 임시정부 수립방안은 전체적으로 임시정부의 위상과 권한을 축소하고, 미·소공위 내지 다른 수단을 통해 당분간 한국의 내부문제에 결정권을 행사하려는 의도를 담고 있었다. 미국대표단이 구상한 임시정부의 위상과 성격을 고려할 때 미국측 임시정부 수립방안은 모스크바결정 이전의 원래 신탁통치안에 담긴 계획과 의도를 여전히 관철시키고 있다. 그러나 다른 한편으로 임시정부 수립절차에서 협의대표기구를 임시정부 수립의 매개로 삼으려 했다는 것은 중요한 변화이다.

미국은 국제민간행정기구안이 모스크바 3상회담에서 이미 소련측에 의해 거부되었기 때문에 이를 그대로 관철시킬 수 없는 상황에 있었다. 그리고 모스크바결정대로 정당·사회단체와 직접 협의를 통해 미국이 주도권을 행사할 가능성도 희박했다. 미국이 협의대표기구를 통해 임시정부를 구성하려 한 것은 이러한 내외적 조건을 평가한 위에서 행해진 결정이었다. 이것은 국무부가 이전에 미군정이 주장하였던 과도정부형태 구상을 정부수립의 현실적 경로로 수용하였음을 보여주는 것이다.

미국은 임시정부 수립의 절차와 방법에 논의를 집중하고, 정부각료 선출은 한국인들에게 맡긴다는 입장이었지만 소련은 모스크바결정이 수정 불가능한 최종결정이며, 미·소공위의 임무는 모스크바결정을 정확하고 충실하게 이행하는 것이라는 입장을 가지고 있었다. 따라서 토의를 임시정부 구성에 집중시킨다는 태도를 취하였다. 즉 미·소공위가 정당·사회단체와의 협의를 거쳐 정부 각원을 직접 선발함으로써 바로 임시정부 구성에 돌입한다는 것이다.

소련 외무인민위원회 위원장 몰로토프(V. M. Molotov)는 미·소공위 개최 직전인 1946년 3월 16일 미·소공위 소련측 대표단에게 보낸 〈전한국임시정부 수립과 관련하여 소미공동위원회 소련군사령부에 보내는 훈령〉 제1호에

서 “① 내각제의 한국임시정부 수립, ② 내각은 남북에 균등하게 배분하되, 남한대표 중 절반은 좌익이 차지, ③ 신탁통치 후 내각제 정부수립과 단원제 국회를 구성할 것 등”을 미·소공위에 임하는 소련측 대표단 지침으로 하달하였다.<sup>56)</sup> 소련측은 회담 이전부터 임시정부 요원의 선출과 안배를 위해 고심하였다. 소련은 개별인물의 정치적 비중과 성향을 면밀히 따져 회담이 시작될 무렵에는 나름의 임시정부 내각명단을 작성하기에 이르렀다. 다음 <표>는 소련측이 준비한 내각명단이다.

<표> 소련이 구상한 ‘전한국임시정부’ 내각명단

각료직위	성 명	현 직 책
수 상	呂 運 亨	조선인민당 당수(南)
부 수 상	朴 憲 永 金 奎 植	조선공산당 당수(南) 대한민국임시정부 부주석, 민주의원 부의장(南)
외 무 상	許 憲	민주주의민족전선 중앙위 위원장(南)
내 무 상 <sup>1)</sup>	崔 庸 健 (金 日 成)	민주당 지도자, 북조선임시인위 보안국장
공 업 상	金 武 亭	북조선 공산당 조직국 간부부장, 북조선임시인위 위원
교 육 상	金 科 捧	신민당 지도자, 북조선임시인위 부위원장
각료직위	성 명	현 직 책
선 전 상	吳 淇 燮	조선공산당 중앙위원
노 동 상	洪 南 杓	조선공산당 중앙위원, 민전 중앙위 부의장(南)
계획경제위원장	崔 昌 益	신민당 부위원장, 농림국 차장
농 립 상	미 국 추천	副相 2인[미국측 1·소련측 1(명재역)]
재 정 상	〃	부상 2인[미국측 1·소련측 1(朴文圭)]
교 통 상	〃	부상 2인[미국측 1·소련측 1(한희진)]
체 신 상	〃	부상 2인[미국측 1·소련측 1(安基成)]
보 건 상	〃	부상 2인[미국측 1·소련측 1(이상숙)]
상 업 상	〃	부상 2인[미국측 1·소련측 1(이지엽)]
임시정부예비후보	金起田(南), 金桂林(南), 홍기주, 현창형, 김명희	
국 방 상 <sup>1)</sup>	金 日 成	북조선공산당 제1서기, 북조선임시인위 위원장

56) 김성보, <소련의 조선임시정부 수립 구상>(《역사비평》, 봄호, 1994) 및 《중앙일보》, 1995년 2월 14일.



\* 소련군 정치사령부 본부 제7국장 부프체프가 전러시아볼셰비키공산당 중앙위원회 위원 빠뉴쉬킨에게(1946년 3월 15일), <단평--조선임시정부 각료 후보들에 대하여>; <조선임시정부의 구성원에 대한 쉬티코프 동지의 초안>(1946년 3월 7일)을 토대로 작성.

1. 내무상 최용건과 국방상 김일성, 양자 사이에는 약간의 차이가 있다. 쉬티코프 장군의 추천에는 국방성이 들어있지 않고, 내무상으로 최용건 대신 김일성을 추천하였다.
2. 이지엽은 이두엽으로 발음되기도 한다.

소련측은 모스크바결정을 반대하는 세력들을 정당·사회단체와의 협의과정에서 제외하려 하였고, 정부의 구성은 좌우연립정부 형태를 취하였지만 각료들 선발에서 '1과 1/2'를 확보한다는 방침을 고수하였다. 즉 소련은 이북지역의 대표는 자신을 지지하는 세력들 중심으로 선발될 것으로 예상하였고, 남한에서는 좌익세력이 대표의 절반을 차지해야 한다는 생각이었다.<sup>57)</sup> 소련은 이러한 각료선발을 통해서 한국에 자신에게 유리한 정부를 수립할 수 있을 것으로 생각하였다. 소련이 반탁단체 제위를 고집한 것은 신탁통치 조항을 전적으로 지지해서라기보다<sup>58)</sup> 반탁단체의 임시정부 참여를 처음부터 제한함으로써 협상에서나 장차 수립될 임시정부에서 유리한 위치를 확보한다는 계산이 작용하였다.

양측의 임시정부 수립방안을 비교하면 임시정부 수립이라는 당면과제에 한해서는 소련측 방식이 보다 직선적이고 구체적이었다. 반면에 미국측 접근태도는 간접적이고 우회적이었으며, 임시정부 수립의 절차와 방법이라는 형식상의 문제에 집착하였다. 미국과 소련의 임시정부 수립방안은 한국에 대한 양측의 이해관계를 관철시키기 위해 고안해 낸 장치라는 성격이 강하였다. 그리고 양측 구상의 실현 여부는 협상 이전에 한국 사회 내부에서 그 실현기반을 어떻게 조성할 것인가 하는 문제에 크게 좌우되었다.

57) 미국은 이북의 북조선임시인민위원회 설치, 이남의 민주주의민족전선의 출현을 소련측이 자신의 전략을 실현하기 위해 준비를 완료한 것으로 파악하였다. 740.00119 Control(Korea), <맥아더가 국무장관에게>, 1946년 2월 24일; <랭던이 국무장관에게>, 1946년 3월 19일.

58) 소련은 해방 이전부터 모스크바 3상회담까지 계속 미국측의 신탁통치 제안에 소극적인 자세로 임했고, 신탁통치를 실시하지 않거나 그 시기를 단축하는 것이 좋겠다는 입장을 유지하였었다.

미군정은 민주위원을 설치함으로써 형식적으로나마 이전부터 추구하던 한국인 대표기관을 설치할 수 있었지만 자신의 목표를 온전하게 달성할 수는 없었다. 무엇보다 민주위원이 한국인 정치세력의 대표기구를 자처하기에는 한계가 많았다. 민주위원에 북한대표를 포함시키는 문제는 ‘비실제적’이라는 이유로 구상단계에서 제외되었고, 남한의 좌익을 참여시키는 데에도 실패하였다. 하지의 정치고문 곤펠로우(Preston M. Goodfellow)는呂運亨을 좌파의 대표로 민주위원에 끌어들이기 위해 마지막까지 집요한 공작을 펼쳤지만 끝내 성공할 수 없었다. 오히려 좌익은 민주위원이 설치된 바로 다음 날인 2월 15일 民主主義民族戰線(민전)을 수립하였고, 민주위원은 우익의 대표기관으로 그 위상이 고정되었다.

국무부는 협의대표기구의 구성을 지시하면서 ‘좌우익의 극단주의자가 아닌’ 정당의 지도자들이 다수를 점하여야 한다는 점을 명시하였다.<sup>59)</sup> 그러나 미군정은 민주위원의 설치를 통해 이승만 중심의 우익 통합을 관철시킬 수 있었을 뿐이다. 이승만은 민주위원 설치과정에서 중요한 역할을 함으로써 자신을 일시 우익 최고지도자의 자리에 올려놓을 수 있었다. 이승만은 독립촉성중앙협의회와 임정의 非常政治會議籌備會 사이의 통합을 절충하는 역할을 하였으며, 미군정의 구상을 한국인 정치지도자들에게 실어 나르는 매개자의 역할을 하였다.

임정계열의 비상국민회의 최고정무위원회는 ‘과도정부 수립의 산파역’을 자처하였으나, 민주위원에 합류함으로써 주관적 의도와는 상관없이 ‘미군정의 최고자문기관’이 되어버렸다는 비판을 면할 수 없게 되었다. 심지어金星淑·張建相·金元鳳·成周寬 등 임정의 일부 인사들이 임정의 해체를 통탄하며 임정을 탈퇴하는 사태가 발생하였다.<sup>60)</sup>

미군정이 모스크바 3상회담 이후에도 공공연하게 반탁입장을 표명하였다. 이는 사실은 미국측이 내부적으로 미처 모스크바결정 이후의 국면에 대응할

59) <SWNCC 176/18>. 초안에는 ‘중간파와 중간좌파’로 되어 있었다. 그러나 ‘중간좌파’라는 단어를 사용하면 미국 정부가 친공적 정책을 구사하는 것으로 오해받을 소지가 있다는 육군부 차관 피터슨의 지적에 따라 문구가 수정되었다(〈SWNCC 문서철, 피터슨 비망록〉, 1946년 1월 28일).

60)金星淑,〈오호! 臨政 30년만에 해산하다〉(《월간중앙》8월호, 1968).

수 있는 정비가 이루어지지 않았음을 보여주는 것이다. 민주위원은 미군정이 이전부터 추구해오던 남한의 정계통합 노력의 연장선상에서 만들어진 것이 틀림없었다. 그리고 미군정은 모스크바결정 이후의 상황변화에 맞추어 민주위원을 새로이 미·소공위 협의대표기관으로 자리매김하였다. 그러나 민주위원은 남한의 정치적 통합기구로서 대표성은 물론 참여단체들의 반탁성향으로 인해 이후 소련과의 협상에서도 그다지 유용한 협상수단이 될 수 없었다.

오히려 민주위원이 설립된 지 1주일밖에 지나지 않은 시점에서 미군정은 민주위원을 끝까지 지지할 것인가 아니면 이 기구를 진정한 합작기구로 전환시켜야 할 것인가 하는 딜레마에 봉착하였음을 인정하였다. 하지의 말을 빌리자면 “만약 전자의 대안을 선택한다면 미국이 파시스트, 친일파를 지원한다고 비난받는 결과가 될 것이고, 후자의 대안을 선택한다면 결국 민주위원은 심하게 좌측으로 쏠려서 소련이 후원하는 그룹이 민주위원을 장악하게 될 것”이었다.<sup>61)</sup>

하지는 처음부터 민주위원의 제한성을 인정하였지만, 소련과의 협상에 즈음해 민주위원 이외에 다른 대안을 가지고 있었던 것도 아니었다. 미군정으로선 민주위원을 약간 손질하여 미·소공위에 임하는 것 외에 다른 방법이 없었다. 하지는 미·소공위 개최 전 이승만을 의장직에서 물러나게 하고 대신 온건파인 김규식으로 하여금 의장대리를 맡게 함으로써 민주위원에 대한 좌익과 소련의 반발을 완화시키고자 하였다.<sup>62)</sup>

61) 740.00119 Control(Korea), <Tfgcg 301, 하지가 국무장관에게>, 1946년 2월 22일.

62) 손세일, 《李承晩과 金九》(일조각, 1970), 226쪽.

이승만은 미·소공위가 개박되기 하루 전인 3월 19일 돌연 민주위원 의장직을 ‘稱病休職’하였다. 이승만이 민주위원 의장직을 잠시 물러난 것은 소련과의 관계를 의식한 것이겠지만, 보다 직접적으로는 이승만의 광업권 매각 스캔들도 작용하였던 것으로 보인다. 해방 이전 이승만이 미국에서 임정 대통령으로 행사하며 미국인 돌베어에게 광업권을 판 사실이 3월 12일 《조선인민보》에 보도되었던 것이다. 돌베어는 한미협회 회원으로 이승만의 미국인 로비스트 가운데 하나였다. 이 사실은 소련의 《프라우다》지에도 보도되었다(《조선인민보》, 1946년 3월 15일).

이 사건은 원래 미주에서 발행되는 《독립》, 1946년 1월 23일자에 처음 보도되었다. 이 신문은 민족혁명당 미주지회의 기관지 노릇을 하였던 신문이다. 이 사건이 터지자 하지는 《독립》신문사에 장서를 보내 이승만의 광산조차설이 사실이라면 법정에 내용을 증거가 있는지를 물으며 신문사를 울려퍼들었다. 당시

1946년 3월 20일, 서울 덕수궁에서 제1차 미·소공위 회담이 시작되었다. 미군정의 반탁입장과 취약한 협상기반에도 불구하고 미·소 양측이 3월 말에 작업 일정과 방법에 합의함으로써 회담 초반 협상은 순조로이 진행되는 듯이 보였다. 이러한 분위기는 외부에도 전달되어, 한국인들로 하여금 회담 성사에 대해 기대감을 가지게 하였다.<sup>63)</sup>

그러나 협의대상 정당·사회단체 때문에 회담이 난관에 부딪히자 양측은 본질적인 차이점을 극복하려 하기보다는 각자의 입장을 문안수정이나 부분적 절충을 통해 관철시키려 하였다. 미국측은 남북한 행정의 통합을 임시정부 수립문제보다 앞세우거나, 민주위원을 임시정부 수립의 매개로 하는 것이 모스크바결정에 비추어 별로 정당성을 가질 수 없다는 점을 스스로 인정하였다.<sup>64)</sup> 미국은 소련이 자신의 제안을 받아들이지 않고 반탁운동단체를 협의에서 제외해야 한다는 입장을 버리지 않자 난처한 입장에 놓이게 되었다.

회담이 난항을 계속하던 4월 5일, 소련측 대표단은 과거에 반탁운동을 하였더라도 앞으로 모스크바결정을 지지하면 과거의 반탁활동을 불문에 붙이고, 협의대상으로 할 수 있다는 새로운 양보안을 제안함으로써 회담에 돌파구를 제공하였다.<sup>65)</sup> 이에 대해 양측은 협상을 계속하였고, 마침내 4월 18일 “미·소공위는 목적과 방법이 진실로 민주주의적이며 또한 모스크바결정의 한국에 관한 조항의 목적을 지지하기로 선언한 한국의 민주주의 제 정당 및 사회단체들과 협의한다”는 취지의 〈미·소공위 5호 성명〉을 공식발표하였다.

미군정은 4월 17일 소련측과 〈5호 성명〉에 합의한 뒤 우익단체들을 〈5호 성명〉에 서명하도록 적극 설득하였다. 민주위원의 일부 의원들이 〈5호 성명〉에 대한 지지를 거부하자 하지는 심지어 〈5호 성명〉의 취지에도 어긋나

---

民族革命黨 美洲支會 회장이었던 궤림대는 이 사실의 발원지가 루즈벨트 대통령의 비서 엘리(Steven Early)였다고 전하였다(궤림대, 《못잊어 華麗江山》, 인물연구소, 1973, 206쪽).

63) 미·소공위 제3호 공동성명에 대한 국내 각 정당·단체의 반응에 대해서는 《서울신문》, 1946년 4월 1일 참고.

64) 미·소공위 문서철, 물번호 5, 미국측 제안문서 제3호, 〈한국정부 구성에 관한 협상지침〉, 3쪽.

65) 인민평론사 편역, 〈미·소공동위원회 휴회경위〉(《세계의 눈에 비친 해방조선의 진상》, 1946), 11쪽.

고 소련측을 자극할 수도 있는 성명을 발표하면서까지 반탁단체들을 협의에 참여시키려고 하였다.<sup>66)</sup>

미군정은 이와 같이 <5호 성명>을 계기로 한국인 정치세력들에게 미국이 미·소공위 회담에 적극적으로 대응하고 있음을 시사하였고, 하지의 성명 발표 이후 반탁단체들이 대거 <5호 성명>에 서명하였다. 이승만도 ‘참여하의 반탁’ 전술을 승인하였고, 우익의 대표적 반탁단체인 한민당·민주의원·비상국민회의 소속단체가 협의 참여를 선언하였다.

그러나 미국측은 협의대표기구를 통한 협의를 포기한 순간부터 일찌감치 미·소공위를 결렬시킬 의도를 가지고 있었고, 사실은 일종의 이중행동을 하였다고 할 수 있다.<sup>67)</sup> 반탁단체가 대거 협의를 신청하는 사태는 다시 소련측을 자극하게 되었고, 5월 6일 소련대표단은 민주의원을 협의에서 배제할 것을 요구하였다. 이에 대해 미국은 협의에 참여한 단체들에게 ‘의사표현의 자유’가 보장되어야 한다고 응수하였다. 5월 8일 쉬티코프는 하지를 개인적으로 만나 마지막 절충을 시도하였지만 양측은 타협점을 찾을 수 없었다.<sup>68)</sup> 1차 미·소공위는 회의 개최 50여 일 만에 양측의 입장차이만 확인한 채 막을 내렸다.

미국측이 한국인 정당·사회단체와의 직접 협의를 받아들이면서 조기에 회담을 무산시키기로 결심한 데에는 여러 가지 요인이 있었다. 우선 미국측이 스스로 인정하였듯이 협의대표기구의 구성이 모스크바결정에 비추어 정당성을 가질 수 없었다. 또 협의대표기구로 미군정이 내세운 민주의원이 대표성을 주장할 만한 처지가 아니었다. 민주의원은 애초의 기대와는 달리 우

66) 하지는 4월 27일, “5호 성명에 서명하더라도 신탁통치에 대한 의사를 자유롭게 발표할 수 있고, 이 선언에 서명한다고 해서 그 정당·사회단체가 신탁을 찬성하는 표시는 아니다”는 취지의 특별성명을 발표하였다(《동아일보》, 1946년 4월 28일).

67) 미국 대표단은 소련과 협상을 통해 미·소공위 5호 성명에 합의하였지만 그 이전에 이미 내부적으로는 미·소공위 결렬 방침을 굳히고 있었다. 이에 대해서는 미국측 대표단 단장이 미국 대표들에게 보내는 <분과위원회에 주는 지시>와 그 부록인 <일정표>, 1946년 4월 6일 참고. 모두 미·소공위 문서철, 물번호 5에 수록.

68) 미·소공위 문서철, 물번호 7, <하지와 쉬티코프의 대화 비망록>, 1946년 5월 8일.

익세력으로만 구성된 군정의 일개 자문기구에 불과하였고, 대표성도 없고 민주적이지도 않다는 세간의 평가를 받았다.<sup>69)</sup> 마지막으로 미군정은 ‘의사표현의 자유’를 강조하며 많은 우익단체들을 협의에 참여시켰지만, 협의에 임할 실무적 준비가 전혀 되어 있지 않았다.

국내 정치세력의 평가와 이용문제를 둘러싸고 국무부와 미군정 사이에 인식 차가 있었지만, 국무부는 대표단이 마련한 회담방침 자체에 대해서는 계속 지지를 표명하였다. 미군정이 반탁단체를 협의대상에 포함시키기 위해 동원한 ‘의사표현의 자유’ 원칙은 국무부로부터 전적인 지지를 받고 있었다. 다만 그 시점에서 그렇게 초기에 미·소공위를 결렬시키는 데 국무부가 동의하였는지는 의문이지만 협상에 관한 전권이 거의 현지의 하지와 대표단에 주어졌던 만큼 미군정의 의사가 관철되는 가운데 국무부도 사후적으로 이를 따르지 않을 수 없었을 것이다. 국무부는 미·소공위의 결렬소식이 전해지자 이를 재개시키려고 노력하기보다 신속하게 남한에서 미국의 지지기반을 확대하기로 입장을 정리하였다.

미국 국무부는 제1차 미·소공위 결렬 이후 남한에서 정치·경제적 성공을 거둠으로써 지지기반을 확보하고, 소련에게 양보를 강요하는 상황을 창출하지 못하는 한 소련과의 협상은 성공 가능성이 희박하다고 판단하였다. 그리고 국무부는 미·소공위 재개교섭을 전적으로 미군정에게 맡겨 놓았다. 미·소 양군 사령부는 1차 미·소공위 결렬 이후 서로 서신을 교환하며 회담 재개를 모색하였다.

1946년 가을로 접어들자 통일정부 수립의 현실적 출구로서 미·소공위 속개에 대한 한국인들의 기대감이 점차 높아갔다. 분단상태가 지속되자 이승만·한민당을 제외한 대부분의 정치세력들과 일반대중들 사이에 분할점령상태의 해결을 위한 첫걸음은 미·소공위 속개라는 현실적 태도가 점차 지배하였다. 좌익은 1차 미·소공위 결렬 직후부터 바로 미·소공위 속개운동을 펼쳤고, 좌우합작 추진세력은 합작의 성사를 통한 미·소공위 재개를 1단계 목표로 설정하였다. 또 우익은 반탁의 구호 아래 결집되어 있었고, 이승

69) 마크 게인, 《해방과 미군정》(까치, 1986), 34쪽.

만·한민당세력은 미·소공위 재개 대신 미·소공위의 용도폐기를 주장하였지만 미·소공위 재개를 노골적으로 반대할 처지는 아니었다.

미군정과 소련 민정청의 교섭과정에서 하지의 경제고문 번스(Arthur C. Bunce)가 1946년 10월 3일부터 7일 사이에 소련군 민정청 정치고문 발라사노프(G. M. Balasanov)의 초청으로 비밀리에 평양을 방문하였다. 번스는 평양에 머무는 동안 발라사노프와 미·소공위 재개 조건을 문서로 작성하여 가능한 합의점을 모색하는 단계에까지 교섭을 진행하고 돌아왔다.<sup>70)</sup> 미군정은 번스·발라사노프 회담을 계기로 소련측이 미·소공위 재개를 준비하는 것이 아닌가 은근히 기대하였다.<sup>71)</sup>

번스·발라사노프 회담은 성사 여부에 관계없이 그 논의내용 세 가지를 주목할 필요가 있다. 첫째, 미·소공위 재개와 임시정부 수립을 위한 타협안을 찾는 과정에서 미·소공위에 참여시켜 주도적 역할을 맡길 한국인 지도자들을 둘러싸고 절충을 벌였다. 번스일행이 평양에 머무는 동안 이승만·김구를 제외하고 미·소공위를 재개하는 문제가 논의되었고, 논의과정에서 소련은 여운형에게 호감을 표시하였다.<sup>72)</sup>

둘째, 미·소공위 재개조건에 대한 문안 절충을 구체적으로 시도하였다.

70) 740.00119 Control(Korea), <정치고문부 송달문서 51, 번스의 평양방문 보고서>, 1946년 10월 16일.

71) 미군정은 소련이 미·소공위 재개를 준비하고 있다는 판단의 근거로 미·소공위 소련측 수석대표 쉬티코프가 모스크바에서 평양으로 귀임한 뒤 얼마 안되어 발라사노프의 방문 제안이 뒤따른 점, 여운형이 평양방문을 마치고 돌아와 김일성·김두봉의 미·소공위 재개에 대한 기대감을 전하고 있는 점, 좌익이 9월총파업과 '10월항쟁'을 통해 미군정에 압력을 행사하고 있는 점 등을 들었다(740.00119 Control(Korea), <Tfurf 62, 랭던이 국무장관에게>, 1946년 10월 8일 및 <힐드링, 아놀드소장, 보튼의 대화 비망록>, 1946년 10월 16일).

72) 여운형은 1946년 12월 4일의 정계은퇴 성명 발표 이후 한 신문과 가진 인터뷰에서 “일전 모 석상에서 군정청 모 요관을 만났는데 그의 말을 들으면 저간 10월에 이승만, 김구 양씨를 반탁책임자로 회의에서 제외할 것을 조건으로 북조선과 교섭을 진행하였으나 실패하고 금후로는 현지교섭을 단념하였다고 한다”는 발언을 하였다(노획 문서철, SA 2007, 상자번호 10, 《週報批判新聞》, 1946년 12월 9일). 또 미·소공위 소련측 수석대표 쉬티코프는 발라사노프로부터 번스와 회담내용을 보고받는 자리에서 ‘여운형으로 타협을 보는 것이 좋겠다’는 반응을 보였다(<쉬티코프비망록> 1, 1946년 10월 3일).

발라사노프는 번스에게 미·소공위 재개의 기초로 하지와 치즈짜코프가 받아들일 만한 초안을 만들어 볼 것을 요청하였다. 번스와 발라사노프는 번스가 만든 잠정성명을 놓고 절충을 벌였고, 번스는 서울로 돌아와 미·소공위 재개 초안을 미국측 대표단과 협의하였다.<sup>73)</sup> 이 초안은 11월 1일 하지가 치즈짜코프에게 보내는 서한으로 구체화되었다. 그 내용은 미국이 주장하던 의사표현의 자유와 소련측 주장인 정부구조와 조직 협의에서 반대를 조장하는 정당·사회단체를 제외시킨다는 점을 문서적으로 절충한 것이었다.<sup>74)</sup>

셋째, 소련이 양군철수 문제를 제기하였다는 점이다. 발라사노프는 번스와 회담 중 언저리 이 문제를 끄집어냈으나, 번스가 서울로 돌아온 뒤 보고를 받은 미국의 반응은 민감하였다. 국무부는 번스의 보고를 받자 즉시 트루만(Harry S. Truman) 대통령에게 소련이 동시철군을 제기하였다는 사실을 환기시켰으며, 또 駐蘇대사 스미스(W. Bedell Smith)에게 전문을 보내 의견을 구하였다.<sup>75)</sup> 미국측 내부에서는 이 제안을 받아들일 수도 있다는 반응이 일각에 있었으나,<sup>76)</sup> 미군정이나 국무부 모두 임시정부 수립 이전의 동시철군은 불가하다는 것으로 입장을 정리하였다.

번스·발라사노프 회담에 나타난 타협적 분위기에도 불구하고 회담에서 시도된 절충은 끝내 무위로 돌아갔고, 미군정은 이후 점령군 당국 차원의 현치교섭을 포기하였다. 번스·발라사노프 회담을 통한 양 점령군 당국의 절충이 실패한 것은 과도입법위원의 설치를 둘러싸고 표출된 남한정치의 혼란, 남한 내 좌익 3당 합당을 둘러싼 좌익 정치세력 내부의 분열, '10월항쟁'의 여파 등으로 남한정국이 좀처럼 진정되지 않았고, 이러한 남한 내 정세를 보며 소련은 이전과 같은 비타협적 태도를 계속 견지하였다.<sup>77)</sup>

73) 740.00119 Control(Korea), <Tfure 64, 번스가 국무장관에게>, 1946년 10월 17일.

74) 서한의 전문은 <조선일보>, 1946년 11월 7일 참고.

75) 740.00119 Control(Korea), <힐드링, 아놀드, 보튼의 대화 비망록>, 1946년 10월 16일 및 <국동부 차장 펜헬드의 대담비망록>, 1946년 10월 31일.

76) 740.00119 Control(Korea), <점령지역 차관보 힐드링 장군이 빈센트에게 보내는 부서내 비망록>, 1946년 11월 8일.

77) 치즈짜코프는 10월 26일자 서한에서 종래의 소련측 입장을 재천명하였다. 하지의 11월 1일자 서한은 양측의 절충내용이 부분적으로 반영되었으나 소련측에 의해 받아들여지지 않았다(미·소공위 문서철, 례번호 5, <치즈짜코프가 하



미·소공위의 휴회상태가 장기화하고, 남한점령의 성과에 대한 비판적 평가가 늘어가는 가운데 하지는 1월 하순, 워싱턴에 한국문제의 해결을 강력하게 촉구하는 전문을 보냈다. 맥아더는 이 전문을 중개하면서 하지에 대한 지지의사를 나타냄으로써 하지를 응원하였다. 전문에서 하지와 맥아더는 한국문제의 해결을 위한 4가지 선택적 대안을 제시하였다. 그 내용은 “① 한국문제의 유엔 이관, ② 한국상황을 다룰 비당사자국 중심의 위원단 구성, ③ 미국·소련·영국·중국 4대국이 회합하여 모스크바결정 제3항을 명확하게 한 해결안 제시, ④ 미·소간 고위 회담으로 전 한국이 하나의 정치·경제적 단위로 성공적으로 발전하는 데 장애가 되는 문제들을 해결”하자는 것이었다.<sup>78)</sup> 하지의 전문이 의도한 것은 미국정부가 정부 차원에서 한국문제의 해결에 적극 나설 것을 촉구한 것이었다. 하지는 순서상 뒤의 대안으로 갈수록 현실적인 실현 가능성이 높을 것으로 보았고, 현실적인 대안으로 4번째 안을 건의하였다.

하지는 국내 정세를 보고하는 같은 날짜의 전문에서 1월 18~20일 사이에 예정되었던 우익측 쿠데타계획의 배후와 경과·현재 진행상황을 보고한 뒤, 현재의 정세를 “① 38도선 분할과 소련의 태도가 점령지역 차원의 해결을 불가능하게 하고 있으며, 현지 차원의 협상으로 미·소 협조는 불가능, ② 외부의 지원이 없으면 경제사정은 절망적, ③ 우리의 점령통치는 勞力이나 경비의 지출에서 모두 수확체감의 법칙이 작용하고 있고, 사기도 저하됨, ④ 2개월 이내에 미·소공위 재개에 성공하거나, 한국 상황에 대한 적극적 행동이 없으면, 한국에서 미국이 서약한 사명을 달성할 기회와 한국인의 신임을 잃게 될 것”이라고 요약하였다.<sup>79)</sup>

하지가 제시한 위의 4가지 선택적 대안이나 정세보고는 미군정의 정세판단과 비판적 분위기를 잘 보여줄 뿐만 아니라, 미군정의 이후 행동방향을 짐작하게 한다. 하지는 이 시점에서 상부의 정치적 결단을 강력하게 촉구하는

지에게), 1946년 10월 26일 ; <하지가 치즈짜코프에게>, 1946년 11월 1일).

78) 740.00119 Control(Korea), <Cx 69369, 맥아더가 국무장관에게>, 1947년 1월 22일. 하지의 전문은 전문번호 <Tfgcg 98>로 같은 날 맥아더에게 전달되었다.

79) 740.00119 Control(Korea), <하지가 국무장관에게>, 1947년 1월 22일(?). 이 전문은 번호와 발신일자 미상이나, 전문 접수시간이 1월 22일 오후로 되어 있다.

한편, 워싱턴에 경제원조의 확대를 적극적으로 요청하였다.

하지의 전문을 전후하여 워싱턴의 대한정책 담당자들 사이에서도 대한정책을 둘러싼 논의가 활발하게 전개되었다. 새로 부임한 마샬(George C. Marshall) 국무장관은 극동국장에게 당시 미국정부 내에서 추진 중이던 對韓 경제원조안에 대한 국무부의 찬성의사를 밝히면서, “남한에 정식 정부를 수립하고, 그 경제를 일본경제에 결합시키기 위한 계획을 기초할 것”을 지시하였다.<sup>80)</sup> 또 군부의 지도자들은 보다 근본적인 해결책의 일환으로 주한미군을 철수시키자는 의견을 제기하였다. 육군부 장관 패터슨(Robert B. Patterson)과 합동참모본부 의장 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)가 1947년 1월 말의 국무부·육군부·해군부 3부 장관회의에서 이 이상 소련과 협상을 계속하는 것은 의미가 없다며 대안으로 남한정부 수립을 제기하였고, 국무부에 철군의 필요성을 인정하여 어떤 결정을 내릴 것을 요청하였다.<sup>81)</sup>

이 무렵 워싱턴의 미국 대한정책 담당자들간에는 무언가 보다 적극적인 해결책이 마련되어야 한다는 분위기가 고조되어 있었다.<sup>82)</sup> 이때 제기된 내용 가운데에는 점령 지속과 원조 확대에서부터 한국문제의 유엔 이관 내지 4강 대국 이관, 남한 단정안과 봉쇄구상, 조기철군론 등 모스크바결정에 의한 한국문제 해결 이외에 미국이 상정할 수 있는 대안들이 두루 망라되어 있었다. 이러한 대안들은 기존 대한정책의 전면적 수정이나 근본적 변화를 함축하는 새로운 내용들이었고, 위의 군부 지도자들의 견해는 그 가운데 가장 비판적

80) *FRUS* 1947, Vol. VI, <국무장관 마샬이 극동국장 빈센트에게>, 1947년 1월 29일. 한국경제와 일본경제의 결합을 지시한 마샬의 지시는 해방 직후 한국경제의 일본경제로부터의 분리를 공식화한 것과는 정반대의 방향을 가리키는 것이다. 이 지시를 들어 미국이 남한 단정수립을 본격화하였다는 지적이 많으나 이 지시의 전후문맥을 보여주는 자료는 나타나지 않고 있고, 지시 그 자체도 매우 간단해서 마샬의 생각을 해명하기는 어렵다(李鍾元, 《戰後米國の極東政策と韓國の脫殖民地化》, 《近代日本と植民地》, 岩波書店, 1993, 21쪽).

81) 삼부조정위원회 문서철, 톨번호 7, <삼부장관회의>, 1947년 1월 31일.

82) 국무부 내에서는 새로 부임한 마샬 장관에게 제출할 대한정책 지침을 논의하고 있었고, 이 과정에서 현지 차원의 대소협상이 성과가 없으면, 정부 차원에서 미·소공위 재개를 교섭하거나 임시정부 수립 대신 4강 타치를 4강들과 논의하자는 안이 제기되기도 하였다(740.00119 Control(Korea), <법률고문 미커가 일본과 엘리슨에게 보내는 비망록>, 1947년 1월 17일).

이고 청산적인 견해를 반영하였다.

이와 같이 대한정책 관련자들이 한결같이 대한정책의 재검토를 요청하는 분위기 속에서 ‘한국에 관한 部間 특별위원회(이하 특위)’가 구성되었다. 이후 특위에서는 주한미군 철수와 남한단정 수립 문제를 포함하여 한국문제를 포괄적으로 논의하였다. 특위의 논의과정에서는 특히 군부의 철군 주장과 국무부의 철군 불가론이 대립되었다.<sup>83)</sup>

특위의 논의과정에서 나타난 군부의 조기철군 주장은 군사적 견지에서 對蘇 전면전의 경우 한반도에 주둔한 지상군은 활동에 제약을 가져올 뿐이며, 전후 동원체제가 해체되고 심각한 병력부족을 겪는 상태에서 남한에 주둔한 미군은 다른 지역에 적절히 재배치되어야 하고, 재정적인 측면에서도 균형예산에 대한 국내적 압력이 심각한 상태에서 계속 점령비용을 감당하기가 어렵다는 것으로 어쨌든 남한에 단독정부를 수립하고 조속히 철군해야 한다는 입장이다.<sup>84)</sup>

대외원조의 우선 순위를 둘러싼 전반적 재평가, 미군 병력의 지속적인 감축과 국방비 지출의 감소에서 나타나듯이<sup>85)</sup> 종전 후 군사예산과 군사자원은 계속 감소되는 추세에 있었다. 군부는 이에 대해 어떤 식으로든 대응하지 않으면 안 되었고, 이를 군사전략의 일정한 수정과 병력의 재배치로 극복하려 하였다. 이 주장의 배후에는 소련측의 협상태도를 보건대 한국문제의 조기해결은 불가능하고, 남한의 상황을 보건대 남한에서 미국측 입장을 지탱하기는 점점 더 어렵지 않겠는가 하는 비관적인 평가가 깔려 있었다. 군부의 주장은 군사적 견지에 선 立論으로 이 주장을 극단적으로 추구하면 이후의 사태전

83) 특별위원회에는 국무부, 육군부 관리는 물론 예산국 관리와 미군정 대표들이 참여하여 논의를 거듭하였다. 또 고위층에서도 비망록과 보고서를 둘러싸고 의견조정이 거듭되었다(740.00119 Control(Korea) <마틴이 우드에게 보내는 한국계획에 관한 비망록>, 1947년 3월 31일; <빈센트가 국무차관 애치슨에게 보내는 비망록>, 1947년 4월 8일; <육군장관 패터슨이 국무차관 애치슨에게>, 1947년 4월 4일).

84) 위의 <육군장관 패터슨이 국무차관 애치슨에게>, 1947년 4월 4일.

85) 1948년이 되면 병력은 종전시의 1/10, 군비지출 규모는 1/9로 감축되었다(이원덕, <주한미군 철수에 관한 연구-1947~1949의 경우를 중심으로> (서울대 외교학과 석사학위논문, 1987), 18~23쪽).

개와 상관 없이 미국의 對韓公約을 철회하고 한국을 포기하는 외에 다른 대안은 없는 셈이다.

그러나 국무부는 철군을 반대하였고, 이러한 국무부의 입장은 특위 보고서에 잘 나타난다. 특위가 작성한 3월 말의 한 보고서는 한반도의 군사적 가치에 대한 군부의 평가를 인정하면서도, “소련이나 소련이 지배하는 군대에 의한 전 한국 장악은 극동에서 미국의 이해에 전략적 위협이 될 것이고, 특히 일본에 매우 심각한 정치·군사적 위협이 될 것”임을 지적하였다.<sup>86)</sup> 이 지적은 군부의 조기철군 주장에도 불구하고 특위가 한국의 전략적 지위에 대해 해방 이전부터의 평가를 유지하였음을 보여준다.

특위는 남한단정안에 대해서도 검토하였다. 특위는 단정안이 최소한 미국이 지고 있는 성가신 짐의 일부를 덜어줄 수 있다는 점을 인정하였으나 이것이 미국과 한국인들이 직면한 문제를 모두 해결해주는 것은 아니라고 평가하였다. 우선 전반적인 역관계를 볼 때 이러한 조치는 남한을 소련의 통제권하에 넘기는 것으로 인식되었고, 이는 극동에서 미국의 이익을 손상하고, 미국의 지위를 불리하게 하는 것으로 평가되었다. 또 단정안을 실행에 옮기기 위해서는 과정적으로 소련과 사전협정이 필요하거나 아니면 모스크바결정 위반이라는 비난을 감수해야 할 것이라는 점이 지적되었다.<sup>87)</sup>

다음으로 수립된 단독정부가 정상적으로 기능하고 오랫동안 지속될 수 있을 것인가에 대한 예측과 평가가 필요하였다. 단정안은 한국 내 지지세력으로 이승만과 한민당을 중심으로 하는 우익세력 이외에 다른 지지기반을 형성할 수 없을 것으로 예상하였다. 미국은 이들의 보수적 성향, 정치적 기반의 허약성 때문에 이들에 대한 불신을 떨쳐버릴 수 없었다. 따라서 남한단정을 수립한다 해도 이 정부에 대한 모종의 지원이 계속되어야 할 것이라고 예상하였다. 이것은 군부가 단정안의 장점으로 꼽고 있던 한국에 대한 점진적인 지원의 철회라는 방향과 거리가 멀었다.

하지는 특위와 정책협의를 위해 워싱턴에 체류할 때, 의회와 육군부, 심지

86) 삼부조정위원회 문서철, 롤번호 8, Inter-departmental Committee on Korea 1947, <한국에 관한 특별위원회 보고서>, 1947년 3월 31일.

87) FRUS 1947, Vol. VI, <한국에 관한 部間특별위원회 보고서 초안>, 1947년 2월 25일.

어 국무부의 일부 관리들조차 한국에서 빨리 손을 떼야 한다는 공기가 존재하는 것을 보고 당혹감을 나타냈다.<sup>88)</sup> 하지가 특위와 정책 협의의 위해 워싱턴에 체류할 때, 육군부 관리들은 일본으로부터 철군이 한국에 미치는 영향을 하지에게 질문하였다. 질문자의 의도는 각 지역별로 기회비용을 산출하면서 감군 효과를 따져보기 위한 것인데, 하지는 이 질문에 대해 매우 당황하면서 일본으로부터 철군한다면 한국에 머물 이유가 없을 것이라고 대답하였다. 하지는 일본과 한국 어느 한쪽에서 군대를 철수해야 한다면 그것은 한국이 되겠지만, 결코 한국에서 철군해서는 안 된다는 입장을 취하였다.<sup>89)</sup>

당시 미국 정가나 일반 여론 가운데에는 전후 세계 각지로 확대되는 미국의 개입을 우려하면서, 그것을 감내할 수 없는 미국의 처지에 비추어 원조의 우선순위를 재조정해야 한다는 여론이 일고 있었다.<sup>90)</sup> 그러나 다른 한편으로 트루만 독트린에 반영된 그리이스·터키에 대한 미국의 원조 확대에 나타나듯, 미국의 세계전략과 대외정책 실현을 위해 군사력에 대한 요구가 더욱 높아지고 있었던 것 또한 사실이다.

남한도 사정은 마찬가지여서 워싱턴의 군사력 재배치에 대한 고려와는 달리 점령당국은 1946년 후반 이래 군사력 증강에 대한 목소리를 높여 왔다. 주한미군사령부는 소련군 감군 첩보와 더불어 북한 인민군의 증원 사실을 꾸준히 보고하였다. 보고 내용이 들쭉날쭉하여 사실 여부를 정확히 파악하기 어렵고, 신뢰하기 어려운 내용이 많지만<sup>91)</sup> 중요한 것은 하지가 이러한 징후를 북한군대에 의한 남한 혁명 원조와 연결시키며 지속적으로 상부의 주의

88) 웨드마이어 문서철, 상자번호 2, 〈하지 장군이 웨드마이어 장군에게 행한 구두 보고〉, 1947년 8월 27일.

89) 주한미군사령부 문서철, 상자번호 63/96, 〈하지와 육군부·국무부 관리들의 회의록〉, 1947년 3월 3일.

90) 각국별 원조 우선순위의 재검토는 모두 이러한 사정을 배경으로 한 것이다. 이에 대한 구체적 내용은 *FRUS* 1947, Vol. I, 합동전략조사위원회(Joint Strategic Survey Committee)보고서 〈US Assistance to Other Countries from the Standpoint of National Security〉, 1947년 4월 29일 참고.

91) 일례로 1946년 10월 28일자 전문은 이북에서 30만 명이 군사훈련을 받고 있다는 첩보를 전하고 있으나, 불과 며칠 뒤인 10월 31일자 전문에는 그 숫자가 50만 명에 이르고 있다(육군부 정보참모부 전신철, 상자번호 114, 〈Tfgbi 49 4〉 및 〈Tfgbi 502〉).

를 촉구하였다는 점이다.<sup>92)</sup>

미군정의 병력증강 요구는 현지의 유동적 정세에 대해 워싱턴의 주의를 환기시키기 위한 의도가 배어있는 것이지만, 다른 한편으로 미군정이 우려하는 바를 잘 나타낸다. 즉, 남한의 정치적 혼란상태에 이어 이북으로부터의 남한 좌익에 대한 무력원조는 진 한국을 좌익의 수중에 넣게 만들 것이므로 이러한 사태를 방지하기 위해서는 오히려 군사력이 증강되어야 한다는 것이 하지의 입장이었고, 상부로서도 이러한 주장을 무시할 수 없었다.

1947년 봄의 철군논의에서 워싱턴의 군부 지도자들의 입장이 주로 한반도의 군사전략적 가치나 병력전개의 문제를 강조하면서, 조기철군의 조건을 모색하였다면 미군정 당국이나 국무부는 미군 철수로 초래될 힘의 공백이 한국의 급진세력에게 권력 장악의 길을 열어주고, 이것이 한반도에서 미국의 이해관계를 위협하게 될 것을 우려하였다.

전체적으로 특위는 남한단정 수립이나 주한미군의 조기철수를 반대하였다. 특위는 1947년 5월까지 활동하였고, 이들의 논의내용은 그때그때 정책결정에 반영되었다. 이 위원회가 논의과정에서 추구한 행동방침은 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.

- (1) 미·소공위 재개를 위해 소련과 정부 대 정부 차원의 논의를 다시 추진
  - (2) 남한의 정치·경제·문화적 발전을 위해 ‘적극적이고도 장기적인 계획’을 추진. 점령비용 이외에 추가적으로 3년 간 6억 불을 원조
  - (3) 적절한 선거법이 만들어지면 가능한 빨리 ‘남조선과도정부’를 수립
- (FRUS 1947, Vol. VI, <한국에 관한 부간 특별위원회 비망록>, 1947년 2월 25일 ; 삼부조정위원회 심진주제분류 문서철, 례번호 8, <한국에 관한 부간 특별위원회 보고서>, 1947년 3월 31일 ; 같은 문서철, 례번호 7, <삼부장관회의>).

군부의 철군주장과 같이 대한정책을 근본적으로 수정하려는 분위기가 일각에 존재하였지만 특위가 제시한 위의 행동계획은 워싱턴의 고위당국이 하지가 제시한 미군정의 현실적 처방을 따랐음을 보여준다. 대한정책의 전면적

92) 주한미군사령부 전신철, 례번호 247, <Tfgcg 522, 주한미군사령관이 맥아더 장군에게>, 1946년 10월 28일.

수정을 수행할 만큼 미국측 내부에 정책적 준비가 이루어졌거나 정책결정집단 내부에 합의가 이루어져 있었던 것은 아니었다. 또 기본적으로 이러한 정책변화가 당시 남한의 상황을 호전시킬 수 있는 구체적 대안이나 근거들을 확보하고 있지 못하다는 인식이 크게 작용하였다. 미국은 남한 내 대중적 지지의 상실, 철군시 남북간 무력대결의 가능성, 미·소공위 결렬에 따른 미·소관계의 악화와 국제적 비난여론의 초래를 감수하면서까지 정책변화를 수행할 처지가 아니었다.

그러나 다른 한편으로 이 시기 고위 정책결정집단 내부의 대한정책에 관한 논의과정과 논의내용이 대소선전에 충실히 이용되고 있었다는 점은 주목할 필요가 있다. 특위는 6억 불 원조안을 작성하면서 이미 이 제안의 의회통과가 쉽지 않으리라 예상하였다.<sup>93)</sup> 그렇지만 정책의 실현 가능성 여부에 상관없이 대한정책을 둘러싼 정부 내의 논의는 그때그때 언론에 반영되었다. 애치슨·힐드링(John H. Hilldring)과 같은 고위층 인사들의 발언은 용어의 선택까지 고려한 매우 신중한 것이었으나, 비교적 정확하게 내부의 논의내용을 확인하여 주었다. 또 언론에 의해 이러한 발언들이 대소 강경자세로의 선회에 따른 대한정책의 변화를 암시하는 것으로 해석되는 분위기가 연출되었다.<sup>94)</sup>

1947년 3월 트루만 독트린 발표 이후 미국정부는 한국문제의 해결을 위해 일종의 대소 선전활동을 벌이고 있었고, 여러 통로로 미국의 한국에 대한 확고한 개입의지를 시위하였다. 특위에서 일단 미·소공위 재개를 위한 정부 차원의 교섭을 결정하자, 미국정부는 소련정부와 미·소공위 재개교섭 과정에서 이러한 강경한 자세와 미국의 개입의지를 의도적으로 과시하였다.<sup>95)</sup>

미국의 마셜 국무장관은 모스크바 4상회담 말미인 4월 8일에 소련 외상 몰로토프에게 미·소공위 재개를 제안하는 서한을 보냈다. 이후 양측은 서신

93) *FRUS* 1947, Vol. VI, <한국에 관한 部間특별위원회 보고서 초안>, 1947년 2월 25일.

94) 모스크바 4상회담이 개최되는 3월 10일을 전후하여 이러한 취지의 발언과 보도가 빈발하였다. 예컨대 3월 10일 힐드링의 디트로이트 경제구락부에서의 연설, 애치슨의 3월 12일자 기자회견, 3부 장관회의에서의 6억 불 경제원조안 심의에 대한 보도 등을 참고. 각각 《동아일보》, 1947년 3월 12일·13일·21일.

95) 몰로토프에게 미·소공위 재개를 제안하는 서한 초안에 대한 애치슨의 논평과 수정 참고. 740.00119 Control(Korea), <국무부에서 주소 미국대사관에>, 1947년 4월 2일.

을 교환하여 미·소공위 재개조건을 교섭하였고, 마침내 미·소공위를 5월 20일에 재개하기로 합의하였다.<sup>96)</sup> 마샬과 몰로토프 사이에 교환된 서신의 내용은 번스·발라사노프 회담 이래 양측이 모색하였던 절충의 방향, 즉 의사표현의 자유를 관철하려는 미국의 입장과 반탁단체를 제외하고 임시정부 수립을 서두르는 소련의 입장을 임시 통합한 것이었다.<sup>97)</sup> 즉 양측이 비록 미·소공위 재개일자에 합의하였지만 근본적인 입장 조절이나 어느 일방의 획기적 양보가 있었던 것은 아니었다. 양측은 모두 서한에 나타난 문구를 회담석상에서 자기측 입장에 유리하게 전술적으로 이용하겠다는 계산을 하고 있었고, 어느 한쪽도 회담의 장래와 타협 가능성을 낙관하지 않았다.<sup>98)</sup> 양측은 회담 재개 자체에 기대를 걸었고, 회담과정에서 상대방으로부터 최대한 양보를 끌어낸다는 입장이었다.

국무부는 미·소공위 재개시 미국대표단이 따라야 할 공식지침을 5월 12일 미군정에 하달하였다. 국무부는 1차 회담시 지침이었던 <SWNCC 176/18>을 2차 회담에서도 그대로 실행할 것을 지시하였다.<sup>99)</sup> 대표단은 2차 회담 사전기획 과정에서 미·소가 회담에서 합의에 도달할 경우와, 그렇지 못하고 미국측이 회담 교섭에 상관없이 일방적으로 행동해야 할 경우 양자에 대하여 예상계획을 수립하였다.<sup>100)</sup> 미국은 2차 회담을 최종회담으로 간주하였

96) 미·소 양국 정부 사이의 교섭경과에 대해서는 740.00119 Control(Korea), <마샬이 몰로토프에게 보내는 서한>, 1947년 4월 8일; <몰로토프의 답신>, 1947년 4월 9일; <마샬 회신>, 1947년 4월 30일; <몰로토프 회신>, 1947년 5월 8일 참고.

97) 소련측이 미·소공위 재개의 조건으로 제시한 것은 1946년 11월 26일자 치스짜코프 서한과 이에 대한 하지의 12월 24일자 하지의 답신이었다. 미국도 12월 24일자 하지의 답신을 미·소공위 재개의 기초로 삼는 데 동의하였다. 하지의 12월 24일자 서한은 ‘의사표현의 자유’ 원칙을 강조하는 한편으로 모스크바결정을 적극적으로 반대하는 단체·개인을 정부협의에서 배제한다는 취지의 문안을 포함하였다.

98) 740.00119 Control(Korea), <국무부가 삼부조정위원회에>, 1947년 5월 7일; <정치고문실 송달문서 100, 랭던이 국무장관에게>, 1947년 5월 11일; 중앙일보사 현대사연구소 소장, <소·미공동위원회 소련측 대표단에게 보내는 훈령>, 1947년 5월 18일.

99) 740.00119 Control(Korea), <국무부가 주한미군사령부에>, 1947년 5월 12일.

100) <미·소공위 미국측 대표단이 주한미군사령관에게; 미·소공위 미국대표단의 일반적 조직구조>, 1947년 4월 28일; <미·소공위 재개시 행동지침에 관한 짜



고, 출발점에서부터 소련과 합의에 도달하지 못하면 미국측 계획을 일방적으로 추진할 생각을 가지고 있었다.

특기할 것은 2차 회담에 와서 신탁통치에 대한 미국측 태도에 변화가 나타난다는 점이다. 미국은 임시정부에 대한 미국의 영향력을 확보하기 위해 신탁통치 내지 그것에 준하는 위장된 통제책의 마련이 필수적이라고 간주하였음은 앞에서 살펴보았다. 그러나 2차 회담 개시 직전 대표단에 의해 제시된 신탁통치에 대한 입장은 “신탁통치는 한국의 주권을 최소한의 범위에서 침해하는 단지 필요한 명목상의 것이어야 하고, 미·소공위나 유사한 기구에 의해 수행되어야 하며, 이 기구는 강력한 미국외교사절단과 결합되어야” 한다는 것이었다.

미국은 이러한 태도변화에 대해 아무런 구체적 설명을 하지 않았으나, 이 같은 변화는 미국의 대한정책 전반 및 그 수행방식과 관련해 주목해야 한다. 임시정부 수립 이후 한국문제에 대한 결정권을 신탁통치를 통해 미국 주도 하의 4강구도에 묶어 놓겠다는 구상이 보다 실질적인 권한을 갖는 한국정부의 설립과 이에 대한 미국의 보다 직접적인 개입이라는 형태로 바뀌어가고 있음을 보여준다.

소련은 협의대상 문제에서 “원칙적인 입장을 고수하고 양보하지 않는다”는 방침을 가지고 제2차 미·소공위에 임하였다. 소련은 7~8월까지의 임시정부 수립문제에 대한 추천서를 제출한다는 방침에서 임시정부 수립방안의 마련을 초미의 과제로 삼았다. 소련은 미·소공위와 협의할 한국인 정당·사회단체의 명단 작성시 북 45%, 남 55%의 비율을 지킬 것이나, 남북의 인구 비례를 감안 북 40% 대 남 60%로 양보할 수도 있다고 내부적으로 방침을 정하였다. 단, 남에서 좌우의 비율이 50:50으로 유지되어야 한다는 입장은 1차 회담과 다름없었다.<sup>101)</sup> 소련은 한국인 정당·사회단체와의 협의 단계에서 소련을 지지하는 좌익계열 단체들의 수적 우위와 비례적 우세를 확보함

전트의 비망록>, 1947년 4월 21일. 모두 미·소공위 문서철, 롤번호 9. 1차 미·소공위의 미국측 기획자가 데이어였다면, 2차 미·소공위 미국측 협상기획에서는 주로 싸전트와 웨커링이 큰 역할을 하였던 것으로 보인다.

101) 중앙일보 현대사연구소 소장, <소미공동위원회 소련측 대표단에게 보내는 훈령>, 1947년 5월 18일.

으로써 이를 임시정부 수립에서 주도권 확보로 연결시킨다는 방침을 계속 견지하였다.

기타 임시정부 수립에 대한 소련의 구상은 1차 회담과 대동소이하다. 단지 임시정부 이외에 민주주의 정당·사회단체 대표들로 구성된 임시인민회의의 창설을 예상하였다는 점이 1차 회담과 다른 큰 특징이다. 소련은 임시인민회의에 자문·협상기관의 위상을 부여하였다. 이것은 1차 회담에서 미국측이 협의대표기구를 선호했던 것을 의식하여 만들어졌을 것이다.

소련측도 2차 회담을 최종적인 회담으로 간주하였고, 임시정부 구성에 합의하지 못할 경우 이 문제를 한국인 당사자들에게 맡기고 외국 군대는 한국에서 철수해야 한다는 방침을 세워놓았다. 즉 좌파가 주도권을 장악하는 임시정부의 수립을 추구하되, 그것이 여의치 않을 경우 한국인 스스로가 정부 수립에 나서게 한다는 것이다. 소련은 선거가 급한 것이 아니라는 입장이었고, 선거가 실행될 경우 승리할 수 있을지 확신을 가지지 못하였다.<sup>102)</sup>

미·소 어느 쪽도 어느 일방의 주도하에 임시정부가 수립되거나 수립될 임시정부에 상대방의 영향력이 주도적으로 행사되는 것을 협상과정에서 방지한다는 입장에서는 기본적으로 동일하였다. 그러나 임시정부 수립방안과 관련해서는 양쪽 모두 1차 회담과 비교해 차이를 보이고 있다. 특히 미국측은 임시정부 수립의 절차와 방안에서 많은 변화를 보여주었다. 무엇보다 미국은 한국인 정당·사회단체와의 협의 대신 선거절차를 임시정부 수립의 기본방안으로 중시하였다. 또 회담 결렬시 미국은 한국문제를 4강대국 내지 유엔에 이관한다는 방침이었고, 소련은 한국인들의 자체해결에 맡긴다는 내부적 방침을 가지고 있었다.

2차 미·소공위 개시 직전 미군정은 회담을 위한 실질적인 조치로 반탁단체를 협의에 최대한 참여시키고, 이들을 미국의 계획 내에서 자제시키기 위해 노력하였다. 미국은 미국측 입장을 지지해줄 수 있는 우익계열 단체들을 가급적 많이 참여시켜 협의대상 단체의 선정에서 수적 우위를 확보하는 것이 필요했다. 또 다른 한편으로 최소한 반탁단체들이 노골적인 반탁활동으로 회

102) <레베데프비망록>, 1947년 5월 22일.

담석상에서 미군정의 입장을 난처하게 만드는 사태를 방지할 필요가 있었다.

미군정은 사전에 우익측 단체들의 미·소공위 참여를 적극 유도하였고, 회담 개최 직전에는 미군정 고위당국자까지 나서서 우익측 지도자들에게 협의 참여와 공개적인 반탁활동의 자제를 요청하였다. 특히 이승만과 김구의 참여와 협조를 확보하는 것이 관건이었으므로 하지와 브라운(Albert E. Brown)은 이들을 설득하려 애썼다. 브라운은 이승만에게 가능한 행동노선은 “① 그의 정당을 이끌고 모스크바결정을 달성하고 합법적으로 미국을 지원하여 독립을 얻거나, ② 범법자가 되어 법망 밖에서 4강대국과 공개적으로 전쟁을 치르는 방법 뿐”이라고 위협하였지만 그를 설득할 수 없었다. 이승만은 “모스크바결정을 통한 정부 수립은 미국의 공식정책이 아니라 일부 미국인들의 생각일 뿐”이라고 응수하였다. 그는 자신의 남한단독정부안을 고집하면서 힐드링도 이 방안에 동의했으며, 이 방법이 자기의 노선이라고 답하였다.<sup>103)</sup>

미군정은 회담 직전 중도파로부터도 미국측 입장에 대해 전적인 협조를 끌어내지 못하였다. 중도 좌·우파는 전반적으로 통일정부 수립의 한 계기로써 미·소공위 재개를 크게 환영하였지만, 미국측 입장을 지지하였던 것은 아니었다. 브라운은 김규식과 안재홍에게 협조를 부탁하였지만, 김규식과 안재홍은 먼저 미군정에서 조병옥과 장택상을 해임할 것을 요청하였다. 미군정으로부터 번번이 정치·사회적 개혁 요청을 거절당하였던 김규식과 안재홍은 정계은퇴 의사를 내비치며 브라운에게 압력을 행사하였다.<sup>104)</sup>

브라운은 미·소공위 개최 직전 하지에게 미·소공위 개최조건을 다음과 같이 보고하였다.

- (1) 우익정파들의 비협조 위협, 이들은 사실상 이승만이 이끄는 남한만의 독립 정부를 원한다.
- (2) 중간파는 조병옥과 장택상이 해임되지 않으면 협조하지 않으려 한다.
- (3) 극좌파는 사실상 소련이 지배하는 정부를 원한다.

103) 미·소공위 문서철, 볼번호 6, 〈브라운 작성 ; 이승만과의 회담〉, 1947년 5월 17일.

104) 미·소공위 문서철, 볼번호 6, 〈브라운 작성 ; 5월 19일 현재 정치상황〉, 1947년 5월 19일.

따라서 다음의 행동노선이 채택되어야 한다.

- (1) 미·소공위와 협의를 위해 선택된 모든 정당·사회단체들에게 협조를 요청하며 미·소공위를 진행시킨다.
  - (2) 초청을 수락한 정당·사회단체들과 협의하고 총선거에 의한 임시정부 수립을 진행하는 것이 바람직하다.
- (미·소공위 문서철, folio 6, 〈브라운 작성; 5월 19일 현재 정치상황〉, 1947년 5월 19일).

미군정은 미·소공위 재개의 전제조건으로 사전에 남한 내에서 자신의 지기반을 확보한다는 계획이었으나, 위의 보고서 (1)·(2)항에 나타나듯 2차 회담의 개최 시점에서 미군정은 좌익은 물론 우익과 중도파 어느 세력으로 부터도 전적인 협조를 확보하지 못한 채 회담을 맞았다. 브라운은 회담 개최가 임박하였으므로 일단 미·소공위를 재개시킨 뒤, 협의에 가급적 많은 단체를 참여시키도록 노력하는 한편 총선에 의한 임시정부 수립이라는 미국측 입장을 회담에서 견지할 것을 제시하였다.

1947년 5월 22일 제2차 미·소공동위원회가 시작되었다. 양측은 임시정부 수립을 둘러싼 현격한 입장의 차이에도 불구하고 매우 신중하게 회담에 임하였으며, 겉으로 나타난 회담 초반의 분위기는 비교적 우호적이었다.<sup>105)</sup> 6월 7일 마침내 양측이 공동결의문 12호 작성에 합의하였고, 그 내용을 6월 11일 〈미·소공위 11호 성명〉으로 발표하였다.

〈미·소공위 11호 성명〉은 미·소공위 협의에 참여하고자 하는 각 정당·사회단체들에게 “① 모스크바결정을 지지하고 조선임시정부 조직에 대한 미·소공위 결의를 고수하며 신탁통치(후견)에 관한 제안을 작성하는 데 협력한다는 내용의 〈선언문〉에 서명날인하고 그 선언문을 첨부한 청원서를 제출할 것, ② 임시정부의 조직 및 그 원칙에 관한 자문서 및 임시정부 정강에 대한 자문서에 답해줄 것”을 요청하였다.<sup>106)</sup> 따라서 협의에 참여하고자 하는

105) 미·소공위 문서철, folio 5, 버취 작성 〈제25차 미·소공위 회의 요약〉, 1947년 5월 23일.

106) 北朝鮮民戰中央書記局 편, 〈蘇米共同委員會에 관한 諸般資料集〉(《韓國現代史資料叢書》13, 돌베개, 1947), 140~141쪽.

정당·사회단체는 〈선언문〉을 첨부한 청원서, 임시정부에 관한 두개의 답신서를 제출해야 했다.

6월 11일의 〈미·소공위 11호 성명〉 발표 이후 미·소공위는 정당·사회단체들의 협의 신청을 접수하였다. 접수 결과 협의를 신청한 단체의 수는 이남에서는 425개, 정파별로는 우익 158개(58.1%), 좌익 70개(26.9%), 중간파 42개(15%), 정체불명의 군소단체 153개였다.<sup>107)</sup> 이북에서는 총 38개 단체가 협의를 신청하였으며, 정치적 성향은 좌익 일색이었다. 양 지역을 합해 463개 단체가 협의를 신청하였다. 남·북을 합한 협의 신청단체의 정파별 숫자와 비율은 우익 158개(51.3%), 좌익 108개(35.1%), 중간파 42개(13.6%)였다.

협의 신청서를 접수한 6월 하순까지만 해도 미·소공위는 순로롭게 진행되는 것처럼 보였다. 신청서의 접수가 끝난 뒤 미·소공위는 6월 말과 7월 초에 각각 서울과 평양에서 협의신청 단체들과 회합을 갖고 협의의 목적과 절차에 대한 설명회를 가졌다. 그러나 7월 초순, 협의대상 정당·사회단체의 명부작성 문제를 본격적으로 논의하는 단계에 접어들자 재차 양측의 입장이 팽팽히 맞서게 되었다.

소련은 특히 反託鬭爭委員會 가입단체의 협의 배제를 요청하였고,<sup>108)</sup> 미국은 非常國民會議, 獨立促成國民會, 民族統一總本部 등 우익진영의 주요 단체들이 망라되어 있던 반탁투쟁위원회 소속단체의 배제를 절대로 허용할 수 없다는 태도를 견지하였다. 협의대상 단체명부의 작성이 벽에 부딪히자 미국은 상호합의를 통한 미·소공위 성사는 불가능하다고 판단하고, 일방적 행동을 통해 한국문제를 해결하기로 결정하였다. 미국은 7월 중순부터 현지와 본국에서 일방적 행동을 위한 준비를 시작하였다.<sup>109)</sup> 미국측의 이러한 행동은

107) 740.00119 Control(Korea), 〈ZGCG 929, 제이콥스가 국무장관에게〉, 1947년 6월 24일. 미국이 공식적으로 발표한 총 단체수는 425개이지만 정치성향별로 분류해 놓은 총 단체수는 423개이다. 분류과정에서 약간의 착오가 있었던 것으로 보인다. 정체불명의 군소단체는 대부분 유령단체인 것으로 보인다.

108) 反託鬭爭委員會는 반탁운동의 과정에서 1947년 1월 24일 우익단체의 통합을 위해 조직되었다. 위원장으로 김구, 부위원장으로 조성환·조소앙·김성수가 선임되었다. 이승만은 최고고문으로 추대되었다(《조선일보》, 1947년 1월 24일·26일).

109) *FRUS* 1947 Vol. VI, 〈제이콥스가 국무장관에게〉, 1947년 7월 16일.

미·소공위 재개 이후 두 달이 채 못된 시점에서 미국이 사실상 미·소공위 실패를 인정하였음을 의미한다. 미국은 회담을 지속해 보았자 한국 내 정치 세력의 협조도, 소련으로부터의 양보도 확보하지 못할 것이라는 판단에 도달하였다.

미국이 일방적 행동을 결심하게 된 시기는 공교롭게도 미국측 대표단이 평양을 방문하고 돌아온 뒤였다. 미국측 대표단장 브라운은 소련군 당국에 강력하게 요청하여 7월 1일 曹晩植과 회견할 수 있었다. 이 자리에서 브라운은 조만식에게 신탁통치에 대한 견해를 물었다. 조만식은 미국만의 신탁통치가 가장 바람직하지만 미·소 양국에 의한 신탁통치가 불가피하다면 그것을 받아들여야 할 것이라고 대답하였다.<sup>110)</sup> 브라운은 주로 북한의 상황과 남북의 정치지도자들에 대해 의견을 구하였고, 조만식은 이승만과 김구가 미·소공위 성사를 위해 미국대표단을 지원하지 않는 것은 큰 유감이라고 답하였다.<sup>111)</sup> 또 조만식은 선거나 임시정부 수립 이전에 남한에도 토지개혁이 필요하다는 점을 강조하였다.

이제까지 강경한 반탁론자로 알려져 있던 조만식이 이 시점에서 신탁통치를 받아들여야 하지 않겠는가 하는 상황인식을 표명하였다는 것은 놀라운 일이다. 조만식의 반응은 미·소공위에서 미·소가 좀처럼 타협점을 찾지 못하고, 이승만·김구진영의 반탁운동이 미·소공위의 성사를 더욱 불투명하게 만드는 요인으로 작용하는 것을 우려하였기 때문에 나타난 것으로 보인다.

또 조만식이 신탁통치 실시 이전이라도 남한에서 토지개혁을 시행할 필요가 있음을 지적한 것은 미군정으로 하여금 자신의 점령정책의 취약성을 다시 한 번 돌아보게 만들었을 것이다. 북한과 남한의 좌익은 1946년 봄 이래 이북의 토지개혁과 그 성과를 남한에서 미군정의 경제정책과 비교하여 남한의 민중들에게 널리 선전하였다. 그러나 남한에서는 2차 미·소공위가 개최

110) 미·소공위 문서철, 롤번호 6, 〈브라운이 하지에게 ; 조만식 회견기〉, 1947년 7월 2일. 조만식은 이 회견에서 남한에 내려가 정치활동을 재개하고 싶다는 강렬한 희망을 표시하였다.

111) 위와 같음. 조만식은 5월 하순에도 밀사를 통해 하지에게 이승만의 반탁활동이 미·소공위 사업을 방해할까 우려된다는 취지를 전한 바 있다(미·소공위 문서철, 롤번호 6, 〈이묘목이 하지에게〉, 1947년 5월 27일).

되고 있던 시점에서도 입법의원에서 토지개혁법안을 둘러싼 줄다리기가 여전히 계속되었고, 이 문제의 해결 전망은 여전히 불투명하였다.

미국대표단의 조만식 면담 의도는 북한에도 정치적 반대자가 광범하다는 것을 폭로함으로써 반탁단체의 협의참여 문제나 미국측이 주장하던 ‘의사표현의 자유’ 원칙의 필요성을 강조하기 위함이었다. 그러나 조만식의 위와 같은 반응으로 미국측은 의도하던 바를 제대로 달성할 수 없었다. 또 미군정은 평양에서 귀환한 대표단원들에게 보고 들은 것과 방문소감을 빠짐없이 보고서로 제출하도록 지시하였는데, 보고서들은 이북에는 이미 인민위원회 정권이 확립되었고, 전반적으로 정치적 통제가 완벽하다는 인상을 받았음을 지적하였다.<sup>112)</sup>

미국은 회담 이전 남한의 우익과 중간파로부터 자신의 입장에 대한 전폭적 지지를 끌어내는 데 실패하였고, 이로 인해 미국의 입장은 회담이 진행될수록 더욱 난처해졌다. 미국이 미·소공위를 통한 정부수립 의지를 완강하게 내비치자 우익세력의 상당 부분이 협의를 신청하였고, 여기에는 이승만세력도 일부 참가하였다. 협의를 신청한 우익의 주요 단체들은 한민당을 중심으로 臨政樹立對策協議會(이하 ‘임협’)를 구성하였다.<sup>113)</sup> 그리고 협의에 참가한 단체의 숫자가 남한에서는 우익이 좌익을 훨씬 상회하였지만, 정작 반탁진영의 핵심인 이승만과 김구는 반탁입장을 고집하였다.

미국대표단은 회담 석상에서는 ‘광범한 협의’의 원칙에 따라 반탁단체를 협의에 참여시킬 것을 완강하게 고집하였고, 회담장 바깥에서는 반탁단체를 협의에 참여시키기 위해 동분서주하였다. 반탁운동의 광범한 존재를 들어

112) 미·소공위 문서철, 볼번호 6, 〈Pyongyang Trip—American Delegation, June~July, 1947〉. 일반적으로 1947년 후반이 되면 이북은 경제적 측면에서도 해방 이후의 혼란을 극복하고 안정기조로 들어선 것으로 평가되고 있다. 그 징표로 1947년 12월 실시된 화폐개혁을 들 수 있다. 여러 경제지표를 통해 해방 이후 이북의 경제변화를 분석한 방선주, 〈1946년 북한 경제통계의 일 연구〉(《아시아문화》 8, 한림대 아시아문화연구소, 1992) 참고.

113) 臨協은 미·소공위 협의에 참가를 신청한 우익단체들의 협의체 조직이다. 협의회에 소속된 일부 단체의 반탁운동을 문제삼아 이후 소련 대표단은 이들을 협의에서 제외할 것을 미국측에 요청하였다. 臨協에 대해서는 사전트 작성, 〈특별보고서 7, 임시정부수립대책협의회〉(《資料集》 12), 471~480쪽 참고.

‘의사표현의 자유’ 원칙과 반탁단체의 협의 참여를 정당화하려는 미군정의 노력에도 불구하고,<sup>114)</sup> 미군정은 반탁진영의 정부수립 운동을 자신의 계획 아래 통일시키거나 회담과정에서 소련의 양보를 얻어내는 데에 실패하였다.

미국은 미·소공위 개최기간 중 모든 정치적 집회를 금지시킴으로써 반탁진영의 노골적인 대규모 반탁운동을 적절히 통제하였다.<sup>115)</sup> 그러나 이승만의 단정안 선전은 노골적이었고, 이승만의 우익 내 위상이나 이승만의 선전내용 때문에 미군정은 그를 견제하느라 애를 썼다. 이 무렵 이승만은 전투적인 반탁구호와 미국정부 고위층의 남한단정 밀약설을 이용하여 소련, 미·소공위, 하지에 대한 반대에 총력을 기울였다. 또 김구는 6월 23일, 우익 청년단체의 반탁시위와 소련대표단에 대한 投石사건의 배후로 지목되고 있었다. 한민당을 중심으로 한 임협도 협의에는 참여하고 있었으나, 반탁입장을 완전히 철회한 것은 아니었다.

중간파 정당·사회단체가 제출한 답신서들에 나타난 중간파의 지향 역시 미국의 구상과는 거리가 멀었다. 미국은 제출된 답신서를 토대로 임시정부의 조직과 구성에 관해 각 정파의 견해를 종합적으로 분석하였다. 미국이 답신서 분석에서 주목한 것은 중간파의 동향이다. 분석에 의하면 중간좌파는 지나치게 공산주의노선에 경도되어 있었고, 정부의 조직에서 중간파 대부분이 지명에 의한 입법기구의 설치를 원하였다. 또 개혁에 대해서는 실시시기의 선택이 문제였지, 좌익·우익·중간파의 어느 정파나 사회·경제적 개혁을 요구하였다. 중간파와 좌익은 특히 즉각적인 개혁 실시를 요구하였다.<sup>116)</sup>

미국은 분석이 끝난 뒤 보고서의 공개를 금지하였다. 그 이유는 위의 내용 분석에서 알 수 있듯이 답신서의 내용들이 미국의 구상과 차이가 있었고, 공개된다면 미·소공위 회담에서 미국측에 불리하게 이용될 것이 틀림없었기

114) 미·소공위 문서철, 례번호 6, <버취가 브라운에게 ; 반탁운동>, 1947년 7월 8일.

115) 미군정은 5월 17일 미·소공위 개최기간 중 모든 정치적 집회를 금지시키는 行政命令 제3호를 발표하였다. 民政長官 安在鴻의 말을 빌면, 이 조치는 임시정부 조직 협의에 어떤 단체든지 자격을 상실케 하지 않으려는 것이 그 목적이었다(《서울신문》, 1947년 5월 20일).

116) 미·소공위 문서철, 례번호 9, 미·소공위 미국대표단 작성, <전한국임시정부의 현장·정강에 대한 한국인 정당·사회단체의 답신서 분석>, 1947년 9월 30일.



때문이다. 미국대표단 간사 웨커링(John Weckerling) 준장은 답신서들이 “서구식 민주주의에 대해 거의 전적인 이해부족을 나타내고 있고, 이것은 자신들이 한국에서 가르치려 했던 것이 실패했음을 의미한다”고 결론지었다.<sup>117)</sup>

협의대상 단체명부의 작성을 놓고 실랑이가 계속되는 가운데, 소련은 미군이 남한의 우익진영으로부터 전적인 협조를 받지 못하고 있다는 것을 알아채고 오히려 더욱 완강하게 반탁단체의 협의 배제를 고집하였다. 소련은 이승만에게서 떨어져 나와 협의를 신청한 우익단체들을 위협하거나 위신을 실추시킴으로써 미국측을 곤경에 빠뜨리고, 이들을 협의에서 제외하거나 최소한 우익의 발언권을 봉쇄하겠다는 전략을 구사하였다.<sup>118)</sup> 반탁투위 산하단체의 제외 요청, 6월 23일의 반탁시위와 관련된 단체들의 반소행위 비난, 임협 산하단체들 중 반탁투위 연루단체들에 대해 절연 성명 요구 등을 통해 소련은 반탁단체들을 제외하기 위한 파상적 공세를 펼쳤다.

미국은 소련의 이러한 공세에 완강하게 저항하는 한편 7월 중순 이후 미·소공위의 결렬을 예상하면서 새로운 대책을 마련하기 시작하였다. 미국측 대표단은 자신의 이러한 의도를 숨기려 하지 않았다.<sup>119)</sup> 미·소간 합의에 대해 기대를 버리자 미국은 이후의 회담과정에서는 자기측에서 구상하였던 임시정부 수립방안을 제기하여 이것을 선전하고, 미·소공위 결렬 이후를 대비하는 데 보다 치중하였다. 그리고 미국은 미·소공위 결렬 이후에 취할 행동계획으로 한국문제의 4강 회부 내지 유엔 이관을 구상하고 준비를 진행하였다.

소련은 반탁단체 제외문제가 미국의 완강한 반대에 부딪히자 내부논쟁을 거쳐 새로운 제안을 하였다. 이 제안은 8월 5일 미·소공위에 제출되었다.

117) 미·소공위 문서철, 룰번호 9, 〈웨커링이 브라운에게; 한국인 정당·사회단체의 답신서 분석의 공개〉, 1947년 10월 10일.

118) 소련이 제외시키려고 한 것은 한민당 김성수의 지도하에 있는 臨協 산하의 단체들이었다. *FRUS* 1947 Vol. VI, 〈Zgcg 907, 하지가 힐드링에게〉, 1947년 7월 16일 및 〈제이콥스가 국무장관에게〉, 1947년 7월 16일.

119) 미국대표단의 일원이었던 피셔는 대표단을 방문한 좌익단체 대표들에게 ‘진행 중인 회의는 단순한 걸치레에 불과하다, 신탁통치를 지지하는 한국인은 애국자가 아니다, 김구나 이승만을 지지해야 한국인들의 정부가 수립될 것’이라고 발언하였다(〈슈티코프비망록〉, 1947년 7월 18일).

소련 수석대표 쉬티코프(ШТИКОВ Т. Ф.)는 7월 말 소련측 대표단원들에게 회담 정체를 타개하기 위한 방안으로 ‘① 협의대상 문제 해결을 수석대표와 제1분과위원회 대표에게 위임하고, 임시정부의 조직과 구성에 관한 토의를 2·3 분과위원회에서 즉각 개시하거나, ② 한국인들에게 모든 일을 위임하는 방안’을 제안하였다. 이에 대해 그의 참모들은 이전의 입장을 고수할 것을 주장하였으나, 결국 제안 ①을 대표단 의견으로 결정하였고, 모스크바로부터 승인을 받아냈다.<sup>120)</sup>

하지만 8월에 들어 미·소공위는 이미 ‘전략적 이유 외에는 더 이상의 지속노력이 무의미한 상태’에 접어들었다.<sup>121)</sup> 이때부터는 소련도 회담 자체보다 가급적 서울에 오래 머물러 좌익에 대한 테러를 막아줌으로써 이들의 세력약화를 방지하는 데에 더 신경을 썼다.<sup>122)</sup> 일찌감치 결렬이 예상되었지만 미·소공위가 공식적으로 결렬된 것은 10월 18일이었다. 이것은 미·소공위 결렬의 책임을 면하기 위하여 먼저 정회를 제안하지 않으려는 양측의 태도와 회담을 지속하여 좌익에 대한 탄압을 막아보려는 소련의 의도가 작용하였기 때문이었다.

### 3) 점령에서 분단으로

미·소공위 미국측 대표단은 7월 중순 이후 미·소공위 결렬을 기정사실화하면서 이후의 대비책을 본국에 촉구하였다. 비슷한 시기에 하지는 합동참모본부에 보낸 전문에서 미·소공위의 결렬은 미국의 대한정책을 근본적으로 변경시킬 것이라면서 자기 나름의 새로운 정책방향을 제안하였다. 하지가 제시한 방향은 “① 미·소공위가 실패하면 이를 지체 없이 선언하고, 그 이후의 행동계획을 수립해야 한다, ② 미·소공위 결렬 이후 신속하게 남한 자치정부를 수립하고, GARIOA<sup>123)</sup> 이상의 원조를 제공해야 한다, ③ 본 사령부

120) <쉬티코프비망록>, 1947년 7월 30일·31일.

121) *FRUS* 1947 Vol. VI, <Zurc 1071, 제이콥스가 국무장관에게>, 1947년 8월 26일.

122) <쉬티코프비망록>, 1947년 8월 2일.

123) GARIOA 원조는 2차대전 이후 독일·일본·남한 등 미국이 점령했던 지역에 서 기아, 질병, 사회불안 등을 방지하여 민생안정과 경제부흥을 도모하기 위해

의 전투부대를 유지할 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다.”는 것이다.<sup>124)</sup>

이 무렵 워싱턴에서도 미·소공위가 결렬될 것이라는 전망이 점차 지배적으로 되었고, 심지어 군부는 노골적으로 ‘한국으로부터 떠날 것’을 요청하였다. 군부는 “미국이 보살펴야 할 것은 독일과 일본이고, 미국이 전세계에 걸친 부흥계획을 달성할 수는 없을 것이라고 주장”하였다.<sup>125)</sup> 일단 한국문제의 일방적 처리가 불가피하다는 판단에 도달하자 미국의 대한정책 담당자들은 1차적인 목표로 남한단정의 수립, 그 처리절차로서 한국문제의 유엔 이관을 당연한 것으로 받아들였다. 오히려 미국에게 중요한 것은 한국문제의 처리절차가 아니라 단정수립 이후의 현실적 대비책을 어떻게 마련할 것인가의 문제였다.

미국정부 내 관련 부서들로 만들어진 특별위원회는 한국문제의 처리를 위해 미국은 ① 이승만과 그의 단체, ② 남한선거, ③ 남한 임시 또는 과도정부에 대한 태도를 결정해야 할 것이라고 예상하였다. 특별위원회는 한국문제의 처리절차에 관한 세부적인 일정과 행동계획을 7월 말에 비망록으로 제출하였고, 이것은 이 시기 이후 대한정책 방향을 결정하는 기초적 정책문서인 <SWNCC 176/30, 한국에 관한 특별위원회 보고서; 한국에서 미국의 정책>에 그대로 반영되었다.<sup>126)</sup>

<SWNCC 176/30>은 미국측 정책전환 방침을 공식화하였을 뿐만 아니라 미·소공위 결렬에서 한국문제의 유엔 이관에 이르는 세부적 일정과 처리절차를 정식화하였다. 그것은 대체로 한국문제를 전체적으로 4강대국에 다시 회부하는 것이고, 소련이 이 제안을 받아들이지 않을 때에는 한국문제를 유엔에 이관하는 것이다. 그리고 한국 임시정부 수립방안은 유엔의 감시하에

---

제공되었다. 이 원조는 물품형태로 제공되었으며, 대부분이 미국 예산법 1항의 점령지역구제원조(Government Appropriation Relief in Occupied Areas)를 위한 항목에서 지출되었기 때문에 일반적으로 GARIOA원조로 알려져 있다.

124) 하지 장군 문서철, 상자번호 1/96, <C 54133, 하지가 합동참모본부에>, 1947년 7월 18일.

125) 하지 장군 문서철, 상자번호 1/96, <러취가 하지에게>, 1947년 7월 2일·7일.

126) *FRUS* 1947 Vol. VI, <동북아시아부 차장 앨리슨의 비망록>, 1947년 7월 29일; <SWNCC 176/30, 한국에 관한 특별위원회 보고서; 한국에서 미국의 정책>. 이 보고서는 8월 4일 삼부조정위원회에 제출되었고, 8월 6일 승인되었다.

남북한 인구비례에 기초하여 선거를 실시하자는 것이다.

또 <SWNCC 176/30>은 먼저 한반도로부터 주한미군의 조기철수는 소련의 한반도 지배를 초래할 것이므로, 주한미군 조기철수는 불가능하다는 것을 공식 천명하였다. 이 문서는 그 당시 군부로부터 제기되던 주한미군 조기철수론을 일단 거부하였지만, 동시에 미국의 개입을 줄일 수 있는 방안을 모색할 것을 촉구함으로써 국무부와 육군부 사이의 입장 차이를 절충하려 하였다.<sup>127)</sup>

이 문서는 남한에서 미국의 지위가 불안하므로 이를 만회할 수 있는 적극적인 조치가 필요하다는 점을 재차 확인하였다. 미국은 적극적 정책의 한 표현으로서 이전부터 남한에 대한 원조확대를 계속 주장하였지만, 한국문제의 유엔 이관이라는 정치적 처리방침의 변화 속에서도 원조의 필요성은 계속 지적되었다. 오히려 원조의 확대는 한국문제의 유엔 이관과 남한단정 수립으로 초래될지도 모를 정치적 불안정성을 완화하는 하나의 수단으로 간주되었다. 이 문서는 점령지역 구제 원조 이상의 적극적인 경제부흥 원조가 필요하다는 점을 제기하였다.

이 문서는 또 한국문제의 유엔 이관이라는 정책전환이 점진적으로 추진되어야 하며, 한국 내에서 극우세력과 극좌세력이 야기하는 혼란이 이러한 점진적인 정책전환을 방해하지 않도록 주의를 기울일 것을 지시하였다. 이러한 지적은 미국이 미·소공위를 결렬시켰다는 비난을 피할 수 있게 회담성과가 없더라도 당분간 회담을 지속할 것과 미·소공위 결렬시 미국에게 쏟아질지도 모를 국제여론의 비판이나 한국 내 정치세력의 반발을 최소화시키도록 담당자들에게 주의를 환기시킨다는 의미가 있었다.

특별위원회 방침에 대해 미국정부 내에서는 물론이고 미군정에서도 원칙적으로는 반대가 없었다. 1947년 7월 중순 이래 미국의 미·소공위 결렬방침은 확고하였고, 미국은 위의 행동계획을 하나하나 실행에 옮겼다. 미국은 8월 26일 소련을 비롯해 영국·중국에 <한국에 관한 미국의 제안>을 보냈

127) 오키노기는 <SWNCC 176/30>이 국무부를 중심으로 하여 추진되어 온 한국 원조계획과 육군부로 대표되는 주한미군의 조기철수 요구, 곧 ‘개입’과 ‘철수’라는 두 가지 요청의 조화를 기도한 최초의 시도였다고 평가하였다(오키노기 마사오, 《한국전쟁－미국의 개입과정》, 청계연구소, 1986, 18쪽).

다.<sup>128)</sup> 소련은 미국이 소련을 포함한 다른 관련국들의 동의 없이 일방적으로 행동하고 있다는 것과 미국의 제안이 남·북에 별개의 입법기구 수립을 상정함으로써 필연적으로 한국을 분단시킬 것이라는 점을 들어 미국이 제안한 4대국 회의에 불참할 것을 통보하였다.<sup>129)</sup> 미국은 소련의 거부를 예상하였고, 이미 소련이 거부의사를 밝혀오기 이전부터 한국문제를 유엔에 이관하기 위한 준비를 서둘렀다.<sup>130)</sup> 미국은 8월 27일 한국문제의 유엔 제출을 준비하기 위한 작업조를 결정하였다.<sup>131)</sup> 미국은 유엔에서 한국문제의 결정에 도달하지 못할 경우, 독자적으로 남한에 독립을 부여하게 될 가능성도 아울러 고려하였다.<sup>132)</sup>

미국은 9월 중순 한국문제를 유엔에 상정하였다.<sup>133)</sup> 그리고 한국문제가 유엔에 상정되었을 때에는 이미 미국이 유엔에서 한국문제를 처리하기 위한 준비를 마친 상태였다. 한국문제의 유엔 이관에 대해 소련이 거부할 것이 확실했으므로, 이것은 사실상 미국이 단정안을 본격적으로 준비하기 시작하였음을 의미하였다.

한국문제의 유엔 이관은 모스크바결정의 폐기를 의미하는 것이었고, 이것은 곧 모스크바결정의 이행을 전제로 남과 북에 주둔해 있던 미·소 양군의 점령 근거가 사라짐을 의미하였다. 한국문제 유엔 이관으로 미국은 미군 주둔의 명분을 새로이 구하지 않으면 안 되었다. 이 시기에 미국 대한정책 담당자들 사이에서 새로이 주한미군 철수문제가 논의되었는데, 이때의 철군논의는 이제 정책대안의 선택이라는 차원에서 철군을 기정사실로 받아들인 상태에서 남한점령을 대신할 현실적 대비책을 마련하는 차원으로 바뀌었다.<sup>134)</sup>

128) *FRUS* 1947, Vol. VI, <국무장관대리가 주소 미국대사관예>, 1947년 8월 26일 및 첨부 <한국에 관한 미국의 제안>.

129) *FRUS* 1947, Vol. VI, <소련외상 몰로토프가 국무장관에게>, 1947년 9월 5일.

130) *FRUS* 1947, Vol. VI, <러빙이 제이콥스에게>, 1947년 9월 2일.

131) 740.00119 Control(Korea), <국무부 점령지역차관보 살츠만이 삼부조정위원회 의장에게 보내는 비망록>, 1947년 8월 27일. 엘리슨이 작업조장을 맡았다. 작업조에는 국무부를 중심으로 육군부·해군부가 참여하였다.

132) 740.00119 Control(Korea), <국무부 전문 1684, 국무장관이 제이콥스에게>, 1947년 8월 29일.

133) 미국은 9월 16일 소련에게 한국문제의 유엔 상정을 알리는 서한을 발송하였다 (*FRUS* 1947, Vol. VI, <국무장관이 주소대사에게>, 1947년 9월 16일).

또 미국은 한국문제를 유엔에 이관함에 따라 점령 종식의 형식적 근거, 철수의 시점, 철수의 구체적 절차나 방법을 현실적으로 마련하지 않으면 안되었다. 논의가 진행 중이던 9월 26일, 소련이 양군 동시철수안을 제안함으로써 철군논의는 어떻게 한국에서 ‘명예롭게 철수’하느냐 하는 명분 찾기와 점령을 대신할 실질적인 대안 찾기의 차원으로 접어들었다.

하지는 소련의 동시철군 제안을 “우리가 한국에 온 이래로 가장 감내하기 힘든 선전책동이다. 그것은 광범한 파급효과를 가지고 있고, 한국인들뿐만 아니라 전세계 약소국들의 지지를 보다 광범하게 얻어내기 위한 시도”였다고 평가하였다.<sup>135)</sup> 하지의 파악은 “한반도에서 미국의 철수는 아시아의 민족운동을 소련측에 넘겨버리는 것”이라는 국무부 관리의 우려와 정확히 일치하는 것이었다.<sup>136)</sup> 그것은 약소국의 점증하는 민족운동이 소련이 지향하는 정치적·이데올로기적 가치와 결합하는 것에 대한 우려였다.

소련이 동시철군을 제안하자 브라운은 소련이 제안을 발표한 바로 이튿날, 소련이 미·소공위 협의대상 문제에 관해 미국측 입장에 동의하지 않는 한 미·소공위 재개나 소련 제안을 거부할 것이라는 반박성명을 발표하였다.<sup>137)</sup> 그리고 미국은 점령종식 문제를 유엔의 결정에 연계시킴으로써, 미국측 해결방안의 틀 내에서 이 문제를 다루고자 하였다.<sup>138)</sup> 한국문제의 유엔 이관은 전후 한국문제 해결의 주된 당사자로 간주되었던 소련을 미국 주도하의 4강 구조에 묶어놓지 못하는 이상 미국으로서는 자연스러운 귀결이자 미래의 행

134) 이 논쟁은 1948년 4월에 가서 양자를 절충하는 형태로 재정리되었다. <NSC 8, 한국에 대한 미국의 입장>은 해방 이전부터 견지되었던 ‘소련의 한반도 지배는 극동에서 미국의 지위와 안보에 심각한 영향을 미칠 것’이라는 평가를 재확인하면서 동시에 미국이 한반도에서 대규모 전쟁에 개입될 위험성에 대해 우려를 표명하였다(*FRUS* 1948, Vol. VI, 1163~1169쪽).

135) <사관기장>, 1947년 9월 30일(출판, 《해방직후 정치·사회사 자료집》 1, 313쪽).

136) *FRUS* 1947, Vol. VI, 784~785쪽.

137) 《조선일보》, 1947년 9월 28일. 미군정은 소련 제안을 ① 한국인들에게 반미감정을 고조시키기 위해, ② 유엔총회 통과를 저지시키기 위해 다른 나라들을 현혹시킬 목적에서, ③ 미국 내 의회나 다른 그룹들에 철수 여론을 일으키기 위해서라고 분석하였다. 소련의 선전방향을 잘 요약해 놓고 있다(740.00119 Control(Korea), <Zpol 1200, 주한미군 사령부가 국무부에>, 1947년 9월 28일).

138) *FRUS* 1947, Vol. VI, <극동국장 버티워스가 국무차관 러빗에게>, 1947년 10월 1일.

동의 자유를 위한 보장책이었다.

한국문제를 유엔에 이관하기로 방침이 정해지자 미국은 모든 문제를 유엔의 심의와 결정에 연계시킨다는 원칙을 고수하였다. 1947년 가을, 미국의 유엔대표 덜레스(John Foster Dulles)가 유엔에서 한국문제를 능숙하게 처리하는 동안 하지의 정치고문 제이콥스(Joseph E. Jacobs)는 뉴욕과 서울을 오가며 남한의 상황에 맞게 유엔의 결의를 유도해 내는 한편 미군정의 견해를 최대한 반영하여 일을 신속하게 마무리지으려고 노력하였다.

미국이 한국문제를 유엔에 이관한 것은 소련의 의사를 무시한 일방적인 행동이었고, 이 단계에서 미국이 내건 ‘통일된 독립 한국’의 수립이라는 정책 목표가 온전히 실현되리라고 생각하는 것은 비현실적이었다. 또 미국은 소련의 동시철군 제안 의도가 점령을 무력화시키는 효과를 가져올 것이므로 외교적 대응 이상의 구체적 대응책 마련이 시급하다는 것을 잘 알고 있었다.

미국의 단정수립을 위한 대응책 모색과정에서 가장 중요한 것은 1947년 8월과 9월에 각각 한국을 방문한 웨드마이어(Albert. C. Wedemeyer)와 드레이퍼(William H. Draper) 사절단의 활동과 이들이 남긴 보고서이다. 웨드마이어는 대통령 특사의 자격으로 중국과 한국을 방문하였다. 웨드마이어의 주된 임무는 미국의 對中國 원조 확대 여부를 결정하기 이전에 중국상황을 검토하기 위한 것이었다.<sup>139)</sup> 드레이퍼는 육군부 차관으로서 점령지역의 상황을 시찰하기 위해 일본과 한국을 방문하였다. 드레이퍼의 주된 방문목적은 당시 맥아더가 일본에서 준비 중이던 재벌 해체 계획이 지나치게 철저하다고 판단하여 이를 저지시키기 위한 것이었다.<sup>140)</sup>

139) 웨드마이어 사절단이 구성되는 배경과 활동, 이들이 미국의 대외정책에 미친 영향 등을 전반적으로 분석한 William Stueck, *The Wedemeyer Mission : American Politics and Foreign Policy during the Cold War*(Athens, Georgia : The University of Georgia Press, 1984) 참고. 웨드마이어는 태평양 전쟁 중 중국전구 사령관으로 근무한 바 있고, 군대에서는 주로 전략기획 분야에서 활약하였다.

140) Howard B. Schonberger, *Aftermath of War ; Americans and the Remaking of Japan, 1945~1952*(Kent, Ohio : The Kent State Univ. Press, 1989), 161 ~ 197쪽. 월가 출신의 드레이퍼는 전후 일본 점령정책을 ‘민주화와 개혁’에서 ‘재건’으로 ‘역전(reverse course)’시킨 장본인의 하나로 꼽힌다.

웨드마이어 보고서의 한국에 관한 내용은 전반적으로 미군정의 활동을 합리화해 주고, 남한당정 수립에 대비해 국내의 정치적 혼란을 극복할 수 있는 내부적 정비를 촉구하는 내용이었다. 즉, 이 보고서는 대한정책이 실패한 이유를 1차적으로 소련의 외부적 방해, 2차적으로 남한 내부의 정치적 혼란에서 구하였다. 따라서 앞으로 대한정책은 남한에 대해 독자적 정책을 강구해야 한다고 주장하였다. 그는 무엇보다 對韓원조 확대의 필요성을 역설하였다. 그가 이승만 등 극우세력을 신랄하게 비판한 것은 어찌 보면 원조를 위한 사전정비의 필요성을 강조한 것이라고도 할 수 있다. 이것은 그의 중국에 관한 보고서가 국민당정부의 협소한 대중적 기반이나 테러정책을 비판하면서 동시에 원조 확대를 촉구한 것과 일맥상통하는 것이다.<sup>141)</sup>

웨드마이어 사절단이 상대적으로 정치분야에 강조점을 두어 조사활동을 벌였다면, 드레이퍼 사절단은 상대적으로 경제분야에 강조점을 두어 조사활동을 벌였다. 웨드마이어와 드레이퍼의 아시아 방문의 초점은 중국과 일본이었지만, 이들의 방한은 대한정책의 측면에서도 매우 중요한 의미를 가졌다. 웨드마이어는 중국의 내부사정은 물론 동북아 정세에 정통한 편이었고, 대통령 특사라는 자격이 그의 방문에 무게를 더했다. 또 드레이퍼는 육군부에서 사실상 대한정책을 총지휘하는 인물이었다.<sup>142)</sup> 워싱턴의 당국자들은 이들의 방한을 단정안이 현실화될 때를 대비한 사실수집과 사전조사 작업의 일환으로 이해하였다.<sup>143)</sup>

미군정 역시 웨드마이어와 드레이퍼의 방한을 남한의 상황과 자신의 견해를 상부에 전달하고, 또 확고한 조치를 촉구하는 기회로 삼았다. 미군정은 양 사절단을 위해서 사전에 치밀한 준비를 하였다. 또 미군정은 사절단의 방한 기간은 물론이고 방한을 전후하여 이들에 대한 남한 내 여론동향을 주의 깊게 관찰하였다.<sup>144)</sup> 한마디로 이들의 방한은 미·소공위 결렬을 앞두고 워싱

141) 한국에 관한 보고서의 전문은 *FRUS* 1947, Vol. VI, <1947년 9월 웨드마이어 중장이 대통령에게 제출한 중국·한국에 관한 보고서>, 1947년 9월 19일 참고.

142) 하지 장군 문서철, 상자번호 1/96, <버틀러가 하지에게>, 1947년 11월 19일.

143) 앞의 <SWNCC 176/30>, ‘권고사항’ f항.

144) 하지는 웨드마이어에게 제출할 보고서들의 작성방향을 지시하였고, 작성된 보고서들을 직접 검토하였다(군사실 문서철, 상자번호 44, <McGray의 회의비망



턴과 서울 사이에서 이후의 점령정책 전반을 최종 조율하는 역할을 하였다.

웨드마이어는 방한 중 미군정 관리뿐만 아니라 한국의 정치인들과 광범한 접촉을 가졌다. 그의 방한활동은 국내정치적 측면에서도 커다란 반향을 일으켰다. 이미 웨드마이어가 방한하기 이전부터 이승만은 웨드마이어가 하지를 견책하러 오는 것이고, 트루만이 이승만에게 보내는 개인사절이라는 선전공세를 펼쳤다.<sup>145)</sup> 다른 한편으로 미군정도 웨드마이어의 방한을 한국언론에 널리 선전함으로써 자신들의 전술변화를 위장하는 데 이용하였다. 즉 미국은 웨드마이어 사절단의 공식 방한목적이 한국에 대한 원조계획의 연구라고 천명함으로써 미·소공위를 결렬시키고, 한국문제를 유엔으로 이관하려는 미국 측 의도를 숨기는 데 이용하였다.<sup>146)</sup>

웨드마이어는 방한 중 이승만은 물론 김구·김성수 등 우익 정치가들과 김규식·안재홍 등 중간파 정치가들을 주로 면담하였다. 웨드마이어는 허헌 등 좌익 지도자들과도 면담을 시도하였으나, 좌익 지도자들은 그들에 대한 미군정의 체포령을 문제삼아 나타나지 않았다. 또 좌우를 막론하고 각 단체들은 웨드마이어를 향해 자기 정파의 정치적 계획과 건의내용을 선전하고, 조직적 세를 과시하는 데 분주하였다.

대체로 우익이 총선을 통한 남한 단정수립, 신탁통치 반대, 미국의 군사·경제적 원조 등을 주장하였다면 좌익은 모스크바결정의 정확한 실시, 경찰과 우익단체의 백색테러 엄단, 군정 내 친일파 처단, 토지개혁 등을 요구하였다.

---

록>, 1947년 8월 19일). 또 미군정 정보당국이 조사한 한국의 정세와 여론동향에 대해서는 군사실 문서철, 상자번호 44, <웨드마이어 장군 방한에 즈음한 G-2의 정세평가> 및 <주간정보요약> 97·101·102호 참고.

145) 740.00119 Control(Korea), <주한미군사령부가 국무부에>, 1947년 8월 11일. 이승만의 선전공세는 웨드마이어의 방한을 정치적으로 이용하기 위한 책동의 일환이었다. 이는 웨드마이어의 정치적 성향이나 워싱턴의 파견의도로 볼 때 전혀 근거 없는 것도 아니었다. 미·소공위 결렬조짐이 점차 뚜렷해짐에 따라 이승만측은 미군정과 관계개선을 서둘렀고, 워싱턴에 있던 이승만의 로비스트들은 웨드마이어의 방한을 미군정과 화해하는 하나의 계기로 이용하고자 하였다. 이들은 이승만에게 미군정과 협조를 위해 웨드마이어를 끌어들이라고 충고하였다(하지 장군 문서철, 상자번호 1, <러취가 하지에게 보내는 편지>, 1947년 7월 16일).

146) 740.00119 Control(Korea), <Zgcg 1033, 하지가 국무장관에게>, 1947년 8월 17일.

또 중간과는 분단의 장기화에 대한 우려를 표명하며 좌우합작의 필요성을 역설하였다.<sup>147)</sup> 각 정치세력의 주장과 활동으로 보건대 이들은 웨드마이어의 방한목적을 미·소공위 정돈 상태 이후 미국이 취하게 될 새로운 대한정책의 입안과 이후 미국의 남한정치에 대한 대응책 마련과 결부시켜 이해하였음을 알 수 있다.

한국에서 귀국한 뒤 웨드마이어는 트루만 대통령에게 미국이 철군하지 않고 남한에 대한 지원정책을 계속해야 한다는 것을 결론으로 제시하였다. 웨드마이어는 그 근거로 한국에 대한 지원의 중단은 소련의 한국 지배를 의미하고, 이는 인근 일본이나 중국에 심각한 영향을 미칠 것이라는 취지의 보고서를 제출하였다.<sup>148)</sup> 이러한 평가와 주장은 웨드마이어 자신의 견해를 나타낼 뿐만 아니라, 미군정의 견해를 전적으로 수용한 것이었다. 웨드마이어는 이후에도 이러한 평가를 거듭하였는데, 그가 귀국 이후 곧 군부의 핵심적 기획집단인 육군부 작전기획국장에 취임한다는 점에서 그의 견해는 소홀히 할 수 없다.

미군정은 웨드마이어·드레이퍼와 회의에서 조기철군 반대외사를 거듭 밝혔고, 오히려 최소한 5년간 점령 연장과 그 기간 중 적극적인 군사·경제 원조를 요청하였다. 미군정은 대응책이 확보되지 않는 한 철군은 불가하다는 입장이었다. 그러나 소련이 동시철군을 제안해 놓고 있는 상태에서 미국이 무한정 점령을 지속할 수는 없었고, 미군정은 철군 이후의 사태에 대비하지 않으면 안 되었다. 미국은 철군 이후 국내의 정치적 대결이 군사적 대결구조로 전환하는 것을 우려하였다. 일단 남과 북에 분단정권이 수립되면 한국인들 내부에서 재통일을 위한 움직임이 강력하게 분출될 것이고, 그것은 군사적 대결까지 불사하는 것이 될 것이라는 것이 미군정의 판단이었다. 미국의 정책담당자들은 이러한 인식에서 남한의 군사력 증강 필요성을 주장하였다.

미국은 당장 1947년 10월부터 군사력 증강을 구체적으로 준비하기 시작하

147) 웨드마이어 장군 문서철, 상자번호 10·11에 나타나는 개인·단체들의 건의내용과 편지 참고.

148) 앞의 〈1947년 9월 웨드마이어 중장이 대통령에게 제출한 중국·한국에 관한 보고서〉.

였다. 육군부는 10월 중순 남한 군대의 육성에 관한 미군정의 견해를 구하였고, 하지는 적절한 장비만 주어진다면 1년 안에 이북의 군사력에 대항할 만한 남조선 군대를 육성할 수 있으리라는 대답과 함께 자세한 편제·훈련 계획을 보냈다.<sup>149)</sup> 하지는 처음 병력 10만 수준의 육군 창설을 요청하였으나, 1948년 3월 최종적으로 경비대를 5만 명으로 증원하고 이들에게 중무장 보병 형태의 무기를 제공하기로 결정되었다.<sup>150)</sup>

정치적 측면에서는 국내의 정치정세, 각 정치세력의 활동상과 이후 활동방향, 이들에 대한 미국의 대응책이 논의되었다. 웨드마이어 사절단은 미·소 공위의 성사 가능성과 지속 필요성 여부를 현장에서 최종 확인하는 역할을 하였다. 또 회의에서는 좌우합작 및 중간파에 대한 현실적 평가에 논의가 모아졌다. 그런데 트레이퍼 사절단에 와서는 이후 이승만의 역할과 현지에서 생각하는 한국문제의 유엔 상정 이후 해결책이 집중적으로 논의되었다. 양 사절단의 방문 사이에는 불과 한 달이라는 시간차밖에 없었지만 이렇게 논의의 중심이 변하였다는 것은 중요한 시사점을 제공한다. 이것은 미국이 현실적으로 이승만을 권력의 중심으로 하는 정부수립에 대비하지 않을 수 없었음을 보여주는 것이다.

하지는 웨드마이어와의 회답에서 이승만 일파가 한국인 중 상당수를 통제하고 있고, 미국이 남한에 남아있는 한 이승만의 미래의 이용가치를 생각해야 하기 때문에 공개적 불화를 피하기 위해 최선을 다하였다고 보고하였다. 하지는 “그들은 반공의 핵심을 이루고 있기 때문에 남한에서 선거가 시행되면 권좌에 앉게 될 것이고, 그들은 행정적 능력은 없지만 조금만 자제시킬 수 있다면 미래에 이들을 승부수로 이용할 수 있을 것”이라고 판단하였다.

149) 맥아더사령부 전신철, 상자번호 3, <W 88572, 육군부에서 맥아더사령부 경유 하지 장군에게>, 1947년 10월 17일 ; <Tfgcg 1293, 하지 장군이 육군부에>, 1947년 10월 21일.

150) 맥아더사령부 전신철, 상자번호 3, <Cx 58437, 하지 장군이 맥아더사령부 경유 육군부에>, 1948년 2월 6일 ; <Warx 97886, 육군부에서 하지 장군에게>, 1948년 3월 10일. 그러나 이때에는 이미 한국인들 나름의 경비대 증원이 진행 중이었고, 그 수가 5만 명에 육박하였다(Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea : KMAC in Peace and War*, Washington, D.C. ; OCMH, Dept. of the Army, 1962, 29~30쪽).

드레이퍼와 회의에서도 중간과 지원정책이 철회되었을 때, 남한에서 미국의 이해관계를 지탱해 줄 정치지도자로 이승만 외에 다른 대안이 없다는 것을 사실상 인정하였다.

드레이퍼 방한 이후 중간과와 우익의 김구세력까지 동시철폐안을 문제해결의 실마리로 삼는 상황에서 이제 미국에게는 이승만을 자체시키는 것이 문제가 아니라 그의 정치적 고립과 불안정성을 극복하는 것이 문제가 되었다. 미국은 우익의 분열상, 좌익측의 반대활동으로 이승만 정권은 출발부터 극히 취약할 것이고, 그가 정치적 위기를 극복하는 방법은 다른 정치세력과 조화로운 연합보다는 정적을 배제시키는 형태로 진행될 것이며, 그 수단은 반공 드라이브 정책이 될 것이라는 점을 익히 예상하였다.<sup>151)</sup> 더하여 미국은 남한이 정치적 위기로부터 벗어날 수 있는 방안은 남한정부에 대한 국제적 승인과 이 정권에 대한 지속적이고 집중적인 군사·경제 원조뿐이라고 생각하였다.<sup>152)</sup>

하지는 웨드마이어 사절단의 방문에 대비하면서 자세한 경제상황 보고와 건의안을 준비하였다. 또 드레이퍼 사절단과는 경제적 대응책을 집중적으로 논의하였다. 미국측 상황분석 보고서들이 인정하듯 경제적 궁핍은 대중들의 태도를 결정짓는 데 있어서 정치적 동기보다 심각한 요소였다. 당시 남한의 경제상태에 대해 점령군 당국자는 미군이 철수하면 “남한은 2개월 이내에 우마차경제로 돌아가고, 900만 명의 인구가 기아상태에 직면할 것”이라고 예상할 정도였다.<sup>153)</sup> 드레이퍼가 돌아간 직후부터 미군정 경제전문가들이 워싱턴에 장기간 체류하며 당국자들과 구체적인 원조계획을 논의하였다.

원조를 둘러싼 논의에서 알 수 있듯이 경제·군사원조는 정권의 붕괴를 막기 위한 예방수단으로 여겨졌다. 1948~1949년에 실시된 원조는 주로 군사력 확대와 구호와 관련된 것이었고, 진정한 경제적 자립과 안정 추구와는 거

151) “P” File, <Intelligence Memorandum 66, Rhee Syngman and the Post-election Period in South Korea>, 1948년 5월 9일.

152) “P” File, CIA <ORE 15-48 The Current Situation in Korea>, 1948년 3월 18일; CIA, <ORE 44-48 Prospects for Survival of the Republic of Korea>, 1948년 10월 28일.

153) 740.00119 Control(Korea), <동북아시아부 존 윌리엄스의 비망록>, 1948년 2월 4일.

리가 멀었다. 정권의 안정과 새로운 정책수립의 융통성을 확보할 수 있는 시간적 여유의 확보가 이 시기 경제원조 계획의 핵심이었다.

웨드마이어 사절단의 방한 이래 미국이 추구한 대남한 정책의 방향은 남한 군대의 육성과 강화, 경제원조의 확대, 남한 내 정치적 혼란의 수습으로 요약할 수 있다. 이 가운데 군대 육성과 원조 확대는 미군정이 이전부터 주장하던 것이었고, 주한미군 철수가 불가피하게 된 상황에서는 선택의 여지가 없는 대안으로 간주되었다. 1947년 가을부터 군대 육성과 원조 확대를 위한 내부적 조정과 실무적 준비가 미국측 대한정책 담당자들의 과제가 되었다.

미국이 독자적인 대남한 정책을 준비하면서 부딪힌 가장 큰 문제는 남한 내 정세의 불안정성이었다. 이와 같은 불안정한 정세는 주로 경제적 피해와 정치적 불안으로부터 비롯되었다. 미국측 남한 단정안의 주요 지지세력은 이승만·한민당 계열이었다. 그러나 미·소공위 결렬 이후 한국인들 내부에서 한국문제의 자주적 해결노력이 강화되는 가운데 이승만·한민당세력의 정치적 고립은 심화되는 것처럼 보였다. 미국측 내부에서는 군대 육성과 경제원조가 모두 남한의 정치적 불안을 진정시키기 위한 수단으로 간주되는 분위기였다.

미국은 점령 이래 신정부의 수립방안을 선도적으로 제시하였고, 이러한 정부수립 구상에 한국 내 정치세력을 포섭함으로써 자신의 대한정책을 관철하고자 했다. 이러한 계획의 실현을 위해서는 한국에서 안정적인 정치적 기반과 광범한 지지세력을 확보하는 것이 필요하였다. 1946년 이래 미국은 중간파를 활용하여 대중적 지지기반을 확대하고, 전한국임시정부 수립의 전제로 남한과도정부를 설치하고자 했다. 그러나 미국은 과도정부안에 대해 좌익·우익·중도파 어느 정치세력으로부터도 전적인 지지를 확보할 수 없었다.

미국은 미·소공위 결렬 이후 한국문제의 유엔 이관, 남한 단정안의 현실화라는 전반적인 정세변화 속에서 오히려 중간파의 이탈과 남한 내 정치적 기반의 축소를 감수하지 않으면 안되었다. 1947년 후반 이후 미국에게는 남한 단정 수립이 가져올 내외의 반대를 무마시키고, 한반도 정세의 안정을 기할 수 있는 현실적 조치의 마련이 점령정책의 목표가 되었다.