creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학박사 학위논문

미군정 정치고문 기구의 조직적 변천과 활동

2023 년 2 월

서울대학교 대학원

국 사 학 과

김 혜 영

미군정 정치고문 기구의 조직적 변천과 활동

지도교수 정 용 욱

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함
2022 년 10 월

서울대학교 대학원
국 사 학 과
김 혜 영

김혜영의 박사 학위논문을 인준함
2023 년 2 월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본고는 해방 이후 미군정이 남한을 통치하기 위해 활용한 정치고문 기구의 조직적 변천과 활동을 살펴보았다. 미군정은 점령지 현지에서 정치정보의 수집과 분석, 이를 통한 점령정책 구상과 실행을 담당하는 '정치고문' 기구로서 미 국무부 파견 정치고문, 주한미군사령관의 개인 정치고문, 미소공위 미국대표단, 그리고 미국대표단 산하 정치고문단이라는 조직을 활용하였다.

2차 대전 이후 미국의 또 다른 점령지였던 패전국 독일과 일본과는 달리, 한국은 해방국으로서 신탁통치를 통해 독립이 예정된 지역이었다. 한국에 대한 미국 정부의 구체적인 점령정책이 없는 상황에서, 미군정은 초기에 연합국최고사령부의 일본 점령정책 즉, 간접 통치를 남한에 준용하고자 하였으나 이는 남한 사회의 강력한 반발을 샀다. 이에 미군정은 남한을 직접 통치하게 되었으며, 점령 초기 미군정은 정보참모부 및 방첩대, 공보부 등 군 정보기관과 국무부 파견 정치고문인 랭던(William R. Langdon)을 통해 정치자문을 받을 수 있었다.

1945년 12월, 모스크바 3상회의 결정에 따라 미소공동위원회가 한국인 정치·사회단체들과 협의를 통해 한국 임시정부 수립을 원조하게 되자 미군정은 미소공위 대응과 점령정책의 실현을 위해 점령지 현지 정치세력들과의 접촉과 매개를 담당할 정치고문이 필요했다. 이에 주한미군사령관 하지(John R. Hodge)는 OSS 출신인 굿펠로우(Preston M. Goodfellow)를 개인 정치고문으로 임명하여 한국인 대표기구인 민주의원을 구성했다. 한편 본국에서 OSS 출신 데이어(Charles W. Thayer)가 대소협상 전문가로 1차 미소공위 당시 파견되었으며, 공보부의 버치(Leonard M. Bertsch)는 굿펠로우와 데이어를 보조했다.

미소공위와의 협의대상 선정문제로 1차 미소공위가 결렬된 이후 미군정은 버치와 미소공위 미국대표단을 정치고문 기구로 적극 활용하였다.

미군정은 버치와 미국대표단의 중재로 좌우합작위원회라는 한국인 대표기구가 구성되자, 미국대표단을 '10월항쟁'을 수습하기 위해 만든 조미공동회담과 남조선과도입법의원 연락위원회에 대거 포진시켰다. 미국대표단은 국내 정치세력들과 지속적인 연락관계를 바탕으로 수집된 각종 정치정보들을 분석·수집하여 미군정의 점령정책 구상에 기여했다.

1947년 초, 미국대표단은 지금까지 미국대표단이 수행해온 정치자문 활동을 공식화하고, 미국대표단을 중심으로 한 독립적인 정치자문 기구 설치를 위해 사령부 조직개편안을 제시했다. 그러나 제안은 미군정에 의해 거부되었고, 역설적이게도 미국대표단이 의도했던 독립적인 정치자문 기구의 설치는 미국대표단 산하에 정치고문단을 창설하는 것으로 그쳤다. 정치고문단에는 정치분석가를 비롯하여 선교사, 선교사 2세 및 OSS 경험을 가진 한국전문가들이 배치되었다. 정치고문단은 2차 미소공위 당시 한국인 정당·사회단체 분석, 대소협상 전략 구상들을 주도했다. 또한 국무부에서는 제이콥스(Joseph E. Jacobs)가 정치고문으로 파견되어 대소협상 전문가로서 2차 미소공위가 교착될 당시 행동방책을 구상하였다.

미소공위가 최종 결렬되고 유엔으로 한국문제가 이관되는 시점에서 미국대표단은 정치고문 기구 재조직 논의를 다시 한 번 제안하였으나 미군정을 주한미군 철수를 예상하여 이를 거절하였고, 정치고문단은 정보참모부로 배속되었다. 정치고문단은 유엔임시한위 내한을 전후하여 중앙선거위원회 구성 자문과 남한 정치 지도자들의 입장 파악 등의 정보수집 업무를 맡았다. 남한 총선거 실시 후 사령부에 정치연락사무소가 설치되면서 정치고문단의 활동 반경은 축소되었으며, 최종적으로 정치고문단의 기능은 정치연락사무소를 거쳐 주한미대사관으로 이전되었다.

이처럼 미군정은 초기에 개인 정치고문들을 분산적으로 활용해 점령정책을 수행하다가 미소공위 미국대표단과 정치고문단이 설치되자 정치고문 기능을 여기에 수렴하여 조직화시켰다. 이와 같은 미군정 정치고문 기구의 '분산적'이고 '유동적'인 조직적 변천은 2차 대전 패전국인 독일과 일본에서 미국이 추구한 탈나치화, 탈군국주의화, 민주화라는 명확한 전

후 개혁방침과 비교했을 때, 미국의 구체적인 대한(對韓) 점령정책 방침의 부재에서 비롯된 것이었다.

주요어 : 미군정, 정치고문, 미소공동위원회, 미소공위 미국대표단, 정치고문단

학 번 : 2016-30040

목 차

서 론 1

제1절 연구의 의의 1

제2절 논문의 구성과 활용자료 9

제1장 점령 초기 미군정의 남한 정세 대응과 정치고문 활동 13

제1절 미군정의 남한 점령과 정보 체계 수립 13

1. 미 제24군단의 진주와 남한 직접 통치 13

2. 미군정 정보 수집·분석 체계의 수립 24

1) 주한미군사령부 정보참모부와 제971 방첩대 25

2) 미 군정청 공보부 27

3. 국무부 정치고문 랭던의 점령정책 기획 : '정무위원회' 구상 30

제2절 미군정의 남한 정계 개편 노력과 정치고문의 활동 33

1. 미군정의 민주의원 결성 주도와 굿펠로우의 활약 33

2. 데이어의 내한과 미군정의 1차 미소공위 협상 42

3. 굿펠로우와 버치의 사회민주당 창당 지원 54

제2장 미소공위 미국대표단의 정치고문 기능 수행 58

제1절 미군정의 좌우합작 지원과 과도입의 대책 58

1. 버치와 미국대표단의 좌우합작 지원 58

2. '10월항쟁'과 미국대표단의 조미공동회담 참여 68

3. 미국대표단의 과도입의 연락위원회 구성과 활동 76

제2절 미국대표단의 2차 미소공위 사전 준비 81

1. 국내정치 대응책 수립 : 김규식 중심의 중도세력 지원 유지 ····· 81
2. 미소공위 협상전략 구상 ····· 87
1) 총선거 방식을 활용한 임시정부 수립 논의 ····· 87
2) 협의대표기구 구성에서 '광범한 협의'로 전환 ····· 93
3. 우익 다수를 제공하는 미국측 협의대상 단체명부 구상 ····· 100

제3장 정치고문단 창설과 미군정의 2차 미소공위 협상 수행 ····· 110
제1절 미국대표단 내 정치고문단의 창설 ····· 110
1. 미국대표단의 사령부 참모부 재편안 제안 ····· 110
2. 정치고문단의 창설과 임무 및 구성원 ····· 119
제2절 2차 미소공위와 정치고문단의 대소협상 수행 ····· 136
1. 미소공위 협의대상 단체명부 작성 지원 ····· 136
2. 미국대표단의 평양행 이후 공세적 전략 구상 ····· 145
3. 반탁단체의 협의대상 포함을 위한 전방위적 활동 ····· 151

제4장 한국문제 유엔 이관과 정치고문단의 유엔임시한위 대응 활동 ····· 161
제1절 미소공위 최종 결렬과 정치고문 기구의 재정비 시도 ····· 161
1. 미소공위 교착상태와 제이콥스의 행동방책 구상 ····· 161
2. 정치고문단의 소련측 양군철수 제안 대처방안 마련 ····· 169
3. 정치고문 기구 재조직 논의와 그 귀결 ····· 177
제2절 한국문제 유엔이관과 총선거 방안 마련 ····· 184
1. 정치고문단의 입장 변화 : 중도세력에 대한 지원 중단 ····· 184
2. 선거법 준비와 중선위 구성을 위한 자문 활동 ····· 194
제3절 유엔임시한위 내한과 정치고문단의 정보수집 활동 ····· 207

1. 유엔임시한위 신상정보 수집과 분석 207
2. 총선거에 대한 남한 주요 정치지도자 입장 파악 215
3. 정치연락사무소의 설치와 정치고문단의 기능 이전 227

결 론 236
참고문헌 241
Abstract 249

그 림 목 차

[그림 1]「블랙리스트」작전 1단계 국면 15
[그림 2] 웨커링의 주한미군사령부 재조직안 112
[그림 3] 브라운의 미소공위 미국대표단 재조직안 113
[그림 4] 에드워즈의 민사참모부 설치안 115
[그림 5] 미국대표단의 사령부 참모부 재조직 최종안 116
[그림 6] 2차 미소공위 미국대표단의 구조 121

표 목 차

[표 1] 1차 미소공위 미국대표단 명단 47

[표 2] 1차 미소공위 소련대표단 명단 48

[표 3]「전 한국 정당·사회단체 목록」 103

[표 4]「미소공위가 자문할 남한의 “민주적” 정당과 사회단체의 잠정 명단」 105

[표 5]「미소공위가 자문할 북한의 “민주적” 정당과 사회단체의 잠정 명단」 107

[표 6]「Political Date Resume」 목록 122

[표 7] 정치고문단 주요 구성원 128

[표 8] 2차 미소공위 미국대표단 명단 137

[표 9] 정치고문단이 분석한 유령단체 명단 143

[표 10] 소련측이 제안한 146개 협의대상단체의 산출근거 159

[표 11] 소련측이 제안한 협의대상 단체의 미국측 재분류 159

[표 12] 1947년 7월 이후 한국문제 유엔이관 과정 167

[표 13] 과도입의 선거법과 미국대표단의 선거법 초안의 주요 차이점 197

[표 14] 중앙선거위원회 입법 및 행정부 후보명단에 대한 버치의 논평 203

[표 15]「한국정치에 대한 노트」 209

[표 16] 유엔한국임시위원단 주요인원에 대한 신상정보 ‘논평’ 항목 213

서 론

제1절 연구의 의의

1945년 8월 15일 연합국에 일제가 항복함에 따라 한반도는 해방되었고, 일본군의 항복접수 및 무장해제를 위해 미군과 소련군이 북위 38도선을 기준으로 한반도 남·북쪽에 각각 진주하였다. 연합국에 의한 한국 독립문제가 해결될 때까지 한시적일 것이라고 예상되었던 미·소의 군사점령은 그로부터 3년이 지난 1948년 8월까지 장기간 진행되었다. 북위 38도선 이남에서 '미군정기'라고 불리는 이 시기동안 이후 남한[1] 사회의 모든 분야의 원형(原型)이 주조되었으며,[2] 미군정[3]은 남한 진주 초기의 단순한 군사적 점령차원을 넘어서 '사실상의 정부'로서 남한을 통치하였다.[4]

미군정이 통치했던 남한의 상황과 여건은 제2차 세계대전(이하 '2차대전') 이후 미국의 다른 점령지들과는 달랐다. 한국[5]은 1943년 12월 1일에 발표된 「카이로선언」과[6] 이를 재확인한 1945년 7월 26일 「포츠

1) 본고에서 사용한 '남한'은 38도선 이남의 미군 점령지역을 가리키나 당시의 용례를 쫓아 때로 '남조선'도 병용하였는데, 주로 '남조선주둔미육군사령부'와 같이 고유명사나 당대 신문자료들의 내용을 그대로 인용할 때 사용하였다.

2) 정용욱, 〈책머리에〉, 정용욱 역음, 2018《해방의 공간, 점령의 시간》, 푸른역사, 4~5쪽.

3) 주한미군사령부(USAFIK: U.S. Army Forces in Korea)는 편제상 그 예하에 전술군인 제24군단(XXIV Corps)과 군정기구인 미 군정청(USAMGIK: U.S. Army Military Government in Korea)을 두고 있다. 본고에서는 군정장관을 정점으로 하는 군정기구와 조직만을 지칭할 때만 '군정청'이라는 용어를 사용하고, 주한미군에 대한 일반적인 통칭으로는 '미군정' 또는 '주한미군사령부'라는 용어를 사용하였다.

4) '사실상의 정부'로서 미군정에 대한 법률적 접근과 해석은 고지훈, 1999 〈주한미군정의 점령행정과 법률심의국의 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고.

5) 본고에서는 1945년 이후 해방된 한반도, 즉 당시 남·북한, 또는 남·북조선을 통합하여 가리킬 때 '한국'과 '조선'을 병용하여 사용하였음을 일러둔다.

6) 「카이로선언」은 이집트 카이로에서 1943년 12월 1일, 미국·영국·중국이 제2차 세계대전 발발 이후 처음으로 일본에 대한 장래 연합군 군사행동을 합의한 것으로, 한국 관계 조항은 다음과 같다.
"세 연합국은 일본의 침략을 제지하고 응징하기 위해 이 전쟁을 수행하고 있다. 연합국은 자국을 위하여 어떠한 이익도 요구하지 않으며, 영토를 확장할 의도 역시 갖

담선언」에[7] 따라 독일, 일본과 같은 2차 대전 패전국이 아니라 해방국으로서 독립이 예정된 지역이었다. 또한 미국을 비롯한 연합국은 패전국인 독일, 일본에 대해서는 탈나치화(Denazification)·탈군국주의화(Demilitarization)·민주화(Democratization) 등의 명확한 점령정책 방침을 내걸었던 것에 반해[8] 한국에 대해서는 연합국 간의 합의를 바탕으로 신탁통치를 통해 독립시킨다는 정도의 구상만 가지고 있었을 뿐 구체적인 점령정책의 방침이나 전후 개혁에 대한 입장을 보이지 않았다.

이러한 상황에서 미 제24군단은 단지 한반도에 가깝게 위치하고 있었다는 이유로 남한 점령 임무를 부여받았지만, 제24군단도 독자적으로 남한을 운영할 충분한 정보와 역량을 보유한 상태가 아니었다. 미 제24군단이 점령 초기에 가지고 있었던 한국관련 정보는 「육·해군연합정보연구 - 한국(Joint Army-Navy Intelligence Study of Korea)」(이하 '「JANIS 75」')이라고 하는 종합보고서가 전부였다.[9] 「JANIS 75」는

고 있지 않다. 연합국의 목적은 일본이 1914년 제1차 세계전쟁 이후 탈취 또는 점령한 태평양의 도서 일체를 박탈할 것과 만주·타이완 및 펑후제도(澎湖諸島)와 같이 일본이 중국으로부터 빼앗은 일체의 지역을 중화민국에 반환하는데 있다. 일본은 또한 폭력과 탐욕에 의해 탈취한 다른 모든 영토로부터 축출될 것이다. 세 강대국은 한국인민의 노예상태에 있음을 유의하며, 한국을 적절한 절차에 거쳐 자주독립시킬 것을 결의한다."(RG 338, Entry 11070, Box No.69, 「The Cairo Conference: Statement Released December 1, 1943」, 1943.12.1 (사료참조코드 : AUS004_25_00C0067_126))

7) 「포츠담선언」은 독일 포츠담에서 1945년 7월 26일, 미국·영국·중국이 일본의 무조건적인 항복을 요구한 최후통첩이자, 연합국의 전후 일본에 대한 처리 방침을 담고 있으며, 총 13개항으로 구성되어 있다. 소련은 포츠담회담이 끝난 이후인 8월 8일에 「포츠담선언」에 추가로 참여했다. 「포츠담선언」의 한국 관계 조항은 다음과 같다.
"(8) 카이로선언의 조항들은 이행될 것이며 일본의 영토는 우리가 결정한 혼슈(本州)·홋카이도(北海道)·큐슈(九州)·시고쿠(四國) 및 군소도서(群小島嶼)에 국한될 것이다.(RG 338, Entry 11070, Box No.69, 「Potsdam Declaration: Proclamation by Heads of Governments, United States, United Kingdom and China」, 1945.7.26 사료참조코드: AUS004_25_00C0067_127))

8) 독일에서 탈나치화·탈군사화·카르텔 해체·민주화는 연합국 점령정책의 핵심과제였다. 일본에서도 연합군최고사령관총사령부(GHQ)의 초기 개혁 목표 또한 민주화와 탈군사화였다. 이에 대한 자세한 내용은 이진모, 2003 〈전후 독일의 탈나치화와 과거청산〉, 《독일연구》5; 송충기, 2002 〈미군정 정책과 "탈나치화"(Entnazifizierung) 작업〉, 《대구사학》69; 성기중, 2002 〈전후 대일 점령 개혁조처와 일본보수주의〉, 《한국동북아논총》22,; 타케마에 에이지·송병권 옮김, 2011 《GHQ》, 평사리 참고.

9) 2차 대전 중 미국 육군부 정보국과 해군부 정보국은 합동으로 국가별 전략정보를 집대성하여 야전에서 활용할 수 있는 편람 내지 가이드북을 만들었다. 「JANIS 75」는

한국의 정치·사회·경제·문화 전반에 대한 정보를 제공했지만 전술적 공격작전을 계획할 때 활용할 목적으로 고안된 것으로 미군정의 구체적인 군정 정책 수립에 참고하기에는 한계가 있었다.[10] 또한 전문적인 군정훈련을 받은 군정요원들은 제24군단이 진주한 이후 거의 두 달이 다 된 1945년 10월 하순에 들어서야 본격적으로 남한에 들어오기 시작했다.[11]

미군정은 한국에 신탁통치를 실시한다는 미국의 전후처리 정책방침에 따라 해외서 돌아온 대한민국임시정부(大韓民國臨時政府, 이하 '임정')와 국내의 조선인민공화국(朝鮮人民共和國, 이하 '인공')을 비롯하여 한국의 어느 정치세력에게도 대표성을 부여하지 않았다.[12] 이에 미군정은 다른 점령지와 동일하게 구체제, 즉 기존 조선총독부 체제와 인력을 활용하여 남한을 통치하려 하였지만[13] 남한 사회의 거센 반발에 부딪혔고, 곧 일본인 관료들을 해고시키고 미군정 당국이 직접 군정을 운영하게 되었다.

미군정은 남한 진주 초기, 정보참모부(G-2)와 방첩대(CIC)와 같은 기존 군 정보기관을 통해 정보를 수집하고 국무부에서 파견한 정치고문들

그중 하나로서 75라는 숫자는 한국을 나타내는 국가별 식별번호였다. 자세한 내용은 정용욱, 앞의 책, 68~69쪽.

10) 정병준, 1996 〈남한진주를 전후한 주한미군 對韓정보와 초기점령정책의 수립〉, 《한국사학회》, 136~139쪽; 정용욱, 앞의 책, 68~69쪽.

11) *History of United States Army Forces in Korea,* Part Ⅲ, Chapter Ⅰ. "Military Necessity vs. Military Government" (이하 '*HUSAFIK*'으로 표기); 군정요원 훈련에 대한 내용은 Henry H. Em, 1991 "Civil Affairs Training in the American Occupation of Korea", Bruce Cummings ed., *Chicago Occasional Papers on Korea* (The Center for East Asian Studies, The University of Chicago), pp. 113~125.

12) 정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교출판부, 134쪽.

13) 전후 미국이 점령지에 군정을 실시함에 있어 피점령지의 구체제가 남긴 행정관료기구와 조직을 이용한다는 원칙은 독일과 일본에도 공통이었다. 독일과 일본의 전후 개혁에서도 공통적으로 지적되는 것은 관료조직의 온존과 연속성이었다. 일본의 경우 미국의 전후 개혁과정에서 그대로 온존된 몇 되지 않는 부분의 하나가 관료조직이었다. 독일의 경우도 기존 국가조직이 종전과 함께 와해됨으로써 미군정은 직접통치방식을 택할 수밖에 없었지만 전후 미국은 이를 급속히 복원시켜 점령통치에 다시 이용하였다. 독일도 중앙정부의 수립은 늦어졌지만 지방정부의 구성은 비교적 이른 시기에 이루어졌다. 북아프리카, 이탈리아에서도 또한 기존의 구체제를 활용하는 완전한 '간접점령'이 이루어졌다. 이에 대한 내용은 박찬표, 1997 《한국의 국가형성과 민주주의》, 고려대학교출판부, 44~46쪽; 고지훈, 앞의 논문, 10~11쪽 참고.

의 조언을 받아 나름대로 점령정책을 구상해 나갔다. 그리고 1945년 12월 모스크바 3상회의 결정으로 미군정은 미소공동위원회(이하 '미소공위')를 통해 한국인 정치 · 사회단체와의 협의를 바탕으로 한국의 독립과 정부수립을 지원하는 임무도 맡게 되었다. 곧 미군정은 남한 점령정책의 실현과 미소공위 임무 수행을 위해서 남한 정치세력들과 미군정 사이를 매개하며 적극적으로 미군정의 점령정책을 이행해 줄 기구와 인력이 필요함을 깨닫게 되었다. 이에 미군정은 이를 담당할 인원을 수소문하기 시작하였고, 이들은 주로 2차 대전 당시 전략처(OSS: Office of Strategic Services, 이하 'OSS')[14] 활동을 통해 독립운동을 하던 한국인들에 대한 정보를 수집하던 인원들이거나 한국에서 상당한 기간을 거주하면서 한국에 대한 이해가 높은 선교사, 선교사 2세들이었다.

미군정은 처음에 이들을 주한미군사령관 하지(John R. Hodge)의 개인 정치고문 자격으로 활용하였다. 그리고 1차 미소공위 휴회 이후에는 좌우합작운동 · 조미공동회담 · 남조선과도입법 설치 등 남한의 주요 정치적 국면에 미소공위 미국대표단이 미군정과 남한 정치세력들 사이의 창구역할을 맡으며 미군정의 점령정책을 수행했다. 1947년 초에는 미소공위 미국대표단 산하에 정치고문단이 설치됨으로써 미국대표단이 수행해 온 정치자문 기능은 정치고문단을 통해 수렴되었으며, 정치고문단은 2차 미소

14) OSS는 합동참모본부 산하 기구지만 민간인들도 다수 참여하였고 방첩활동, 첩보활동, 적후 비밀공작, 적국의 전쟁수행능력 분석 및 각종 정보 분석 등을 담당했다. 이 기구는 심리전(MO), 연구분석(R&A), 첩보부문(SI), 특공(OG), 방첩(X-2) 등의 활동분야를 가졌고, 버마와 중국에 지대를 두었다. OSS는 미주 한인 또는 한인포로와 중국 내 독립운동 단체를 이용해 한반도 침투작전을 준비했다. 워싱턴 본부에 의해 기획된 냅코작전(NAPKO Project), OSS 중국지부에 의해 기획된 독수리작전(Eagle Project), 버마·인도전구의 OSS 101지대에 의해 기획된 북중국작전(North China Project)이 그것이다. 냅코작전은 미국의 한인들과 태평양지역에서 포로가 된 한인병사들 가운데에서 요원을 선발하였고, 독수리작전은 광복군 2지대, 3지대에서 인원을 선발하였다. 이 두 작전은 모두 훈련과 준비를 마치고 작전개시를 기다리던 중에 종전을 맞았다. 북중국작전은 옌안(延安)의 한인들을 동원하고, 한반도 침투에 만주지역의 한인 빨치산부대와 북중국에 거주하는 한인들을 이용한다는 방대한 계획을 세웠으나, 실행에는 옮기지 못했다. (정용욱, 앞의 책, 65~66, 87~88쪽) OSS의 조직과 활동에 대한 구체적인 내용은 장세영, 2005 〈태평양전쟁기 미국 전략첩보국(OSS)의 대한반도 정보전〉, 서울대학교 외교학과 석사학위논문; 정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》 76 참고.

공위 대소협상 기획을 주도하였다. 한국문제가 유엔에 이관된 이후 정치고문단은 현지에서 남한 총선거와 정부수립 수행과정 전반을 담당했던 미군정에 지속적으로 남한 정세 및 유엔한국임시위원단(UNTCOK: United Nation Temporary Commission on Korea, 이하 '유엔임시한위') 활동에 대한 자문을 제공했다.

이처럼 남한 통치와 대소협상 수행이라는 이중의 임무 속에서 미군정은 현지에서 미군정의 점령정책과 대소 협상전략을 구상하고 실현하기 위해 미 국무부 파견 정치고문, 주한미군사령관의 개인 정치고문, 미소공위 미국대표단, 그리고 미국대표단 산하 정치고문단이라는 조직을 활용하였다. 이들이 수행한 활동을 유형별로 정리해보면 ① 점령지 현지의 정치세력들과의 지속적인 접촉을 통해 정치적 상황과 정세변동 등에 대한 제반의 정보를 수집·축적하고 ② 이에 대한 분석을 통해 군정에 정책대안을 제시하며 ③ 군정에서 확정된 정책 및 조치를 집행하는 것이었다. 즉 정치 정보의 수집과 분석, 이를 통한 점령정책 구상과 실행이 이들 활동의 핵심이었으며, 본고에서는 이러한 활동을 '정치고문' 활동이라는 용어로 범주화하여 사용하고자 한다.

미군정의 정치고문 기능 내지 활동은 실제로 점령정책 구상과 운영의 한 축이었음에도 불구하고 미군정 운영방식의 한 특성으로서 주목받지 못했다. 한국현대사 연구가 본격화된 1980년대 이래 미군정기에 대한 한국현대사 학계의 가장 큰 관심은 미국의 대한정책에 대한 역사적 성격 규정 문제였고, 이에 따라 미군정에 대한 연구도 미군정의 성격과 역할을 규명하는데 집중되었다.[15] 이를 위해 미군정의 통치기구들과 미군정이 시행한 정책들이 주목을 받았으며, 주로 관료기구·경찰·군대와 같은 억압기구들과 미군정의 사회·경제정책이 그 분석대상이 되었다.[16]

---

15) 1990년대까지 미군정에 대한 연구사 정리는 정용욱, 1997 〈미·소의 대한정책과 군정연구〉, 《한국사론》 27; 박태균, 1996 〈미소의 분할점령과 군정〉, 《한국역사입문 ③ - 근대·현대편》, 한국역사연구회엮음 참고.

16) 안진, 1996 《미군정기 억압기구 연구》, 새길; 류상영, 1989 〈8.15 직후 좌·우익 청년단체의 조직과 활동〉, 《해방전후사의 인식》 4, 한길사; 김운태, 1992 《미군정의 한국통치》, 박영사; 이혜숙, 1990 《미군정의 경제정책에 대한 정치사회학적 연

또한 미군정과 남한 정치와의 연관성을 밝히기 위해 미군정과 우익·중도파 등 한국인 정치세력간의 상호관계를 심층적으로 분석한 연구들도 진행되었다.[17]

위와 같이 기존연구들이 미군정 점령정책의 전반적인 성격이나 기구적 특징, 그리고 남한 정치와의 관련성과 그 활동의 구체적인 내용을 해명했음에도 불구하고 여전히 미군정의 점령정책 구상과 기획의 주체에 대해서는 기존 연구가 주한미군사령관 하지와 군정청 군정장관과 같은 주요 정책권자들, 또는 상위정책인 미국 정부의 대한정책에만 집중된 경향이 있다. 이로 인해 현지에서 미군정 점령정책이 수립되는 내부 논의과정과 점령정책의 시기별 변화양상들의 구체적 내용들에 대해서는 해명할 점들이 많이 남아있으며, 이러한 측면에서 미군정의 점령정책 구상과 기획에 직접적인 영향을 끼쳤던 미군정 정치고문 기구와 활동은 분석대상으로서 의미가 있다.

미군정 정치고문 기능 내지 활동에 대해서 단편적으로나마 살펴볼 수 있는 연구들로는 정치고문 개인들에 대한 연구가 있다. 황윤희와 안종철은 1946년 2월, 하지의 경제고문으로 내한한 번스(Arthur C. Bunce)에 주목했다. 황윤희의 연구가 식민지기 및 미군정기 번스의 인식과 활동을 주로 분석했다면[18] 안종철의 연구는 대한민국 정부가 수립된 이후 번스의 주한미경제협조처(ECA: Economic Cooperation Agency, 이하 'ECA')에서의 활동까지 포괄하고 있다.[19] 두 사람은 동일하게 번스가 가지고

구》, 서울대학교 사회학과 박사학위논문; 김기원, 1990 《미군정기의 경제구조-귀속기업체의 처리와 노동자 자주관리운동을 중심으로》, 푸른산; 최봉대, 1994 〈미군정의 농민정책에 관한 연구 - 농민층 통합과 한국 국가기반 형성과정을 중심으로〉, 서울대학교 사회학과 박사학위논문; 허수, 1995 〈1945~46년 미군정의 생필품 통제정책〉, 《한국사론》 34.

17) 서중석, 1996 《한국현대민족운동 연구》, 역사비평사; 박태균, 1991 〈1945년~1946년 미군정의 정치세력 재편계획과 남한 정치구도의 변화〉 《한국사연구》 74; 정병준, 1993 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 《한국사론》 29; 도진순, 1993 〈1948년 우익의 동향과 민족통일정부 수립운동〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문; 정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》 서울대학교출판부.

18) 황윤희, 2008 〈번스(Arthur C. Bunce) 의 내한활동과 한국문제인식〉, 숭실대학교 사학과 석사논문.

19) 안종철, 2010 〈해방 전후 아더 번스의 활동과 미국의 대한정책〉, 《미국사연구》

있던 자유주의적 성향의 배경을 설명하고, 이러한 성향이 미군정기 경제정책과 ECA의 활동에 미친 영향을 다루었다. 한편 김지민은 미군정기 초기에 국무부에서 파견한 정치고문 랭던(William R. Langdon)이 해방 전 일제시기에도 서울주재 미국 총영사로 활동한 사실에 착안하여 그의 한국문제에 대한 인식이 신탁통치에서 정무위원회 설치로 대표되는 과도정부 수립으로 변화하는 과정을 추적하였다.[20]

또한 박태균과 정병준은 각각 미군정의 우익 중심의 정계개편 시도와 국내 정치세력의 좌우합작운동의 전개과정을 살펴보면서 하지의 정치고문을 맡았던 굿펠로우(Preston M. Goodfellow)와 버치(Leonard M. Bertsch)의 활동을 서술한 바 있다.[21] 그리고 이에 대한 후속연구에서 정병준은 굿펠로우의 해방 전후 행적을 살펴보고 굿펠로우가 이승만의 사설고문으로 활동했음을 밝혔다.[22] 박태균은 하버드대학교 옌칭도서관이 소장한 '버치 문서'를 발굴한 후 버치가 남긴 자료로 미군정기의 다양한 주제들을 엮어내면서 미군정의 활동을 재구성하고자 했다.[23] 박태균과 정병준의 일련의 연구들은 굿펠로우와 버치를 중심으로 미군정이 남한의 국내 정치에 개입하여 이를 자신의 정치적 목적에 따라 활용하려 하였던 일련의 활동을 미군정의 남한 정치구조의 재편성이라는 관점에서 서술하였다.

한편 정치고문 활동을 담당한 인원들을 하나의 정치세력으로 범주화하여 분석한 선행연구도 있다. 정용욱은 미군정 내 '중도정책'[24]의 성격을

---

31. 이 논문은 안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 것이다.

20) 김지민, 2002 〈해방전후 랭던의 한국문제인식과 미국의 정부수립정책〉, 연세대학교 사학과 석사학위논문.

21) 박태균, 1991 〈1945년~1946년 미군정의 정치세력 재편계획과 남한 정치구도의 변화〉 《한국사연구》 74; 정병준, 1993 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 《한국사론》 29. 최근 미군정기 버치의 활동을 통해 대한민국 성립과정에서 미국의 '개입'이라는 것을 제국주의적 야심에 의해 추동된 것만으로는 볼 수 없다는 연구성과도 있다. 이에 대한 내용은 김성희, 2022 〈미국의 월슨주의 전통과 한국 - 미군정기 레너드 버치(Leonard M. Bertsch)의 민주주의 사역〉, 《상허학보》 64 참고.

22) 정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》 76; 정병준, 1998 〈이승만의 정치고문들〉, 《역사비평》 43.

23) 박태균, 2021 《버치문서와 해방정국》, 역사비평사

밝히는 과정에서 중도정책의 추진세력으로 미소공위 협상 업무와 더불어 국내 정치상황에 대해 자문을 맡은 미소공위 미국대표단과 그 산하 정치고문단을 포착했다.[25] 해당 연구는 미소공위 미국대표단과 산하 정치고문단에 포진된 인사들이 대개 자유주의적 성향의 인사들이며, 이들이 추진하고자 한 중도적 개혁정책은 하지를 비롯한 미군정 고위당국자들의 강력한 반공주의적 입장과 상충되었다는 것을 밝힘으로써 미군정 점령정책 내부에 정책조류의 차이가 있음을 규명했다.

안종철과 김동선은 미군정이 한국에서 활동해온 선교사와 선교사 2세들의 상당수를 군정 운영에 활용하였다는 점에 주목하여 이들의 자문이 미군정 초기 관료 임용과 남한 정치세력 형성에 영향을 끼쳤음을 밝혔으며, 선교사 2세 내에서도 정치적 성향이나 남한 정치세력에 대한 지지가 일률적이지 않음을 보여주었다.[26] 이외에도 김광운 · 정병준은 미군정 정치고문실의 「주한미군 정치고문 문서」를 소개하면서 정치고문실의 활동과 베닝호프(Merrell H. Benninghoff), 랭던, 제이콥스(Joseph E. Jacobs), 번스 등 역대 정치고문들의 성향을 간략히 검토하였다.[27]

앞서 제시한 선행연구들은 미군정 내에서 정치고문 활동 내지 기능이

---

24) 미군정은 1946년 5월 미소공위 결렬 이후 좌우합작운동에 대한 지지를 표명하면서 중간파를 통한 정계통합에 적극 나섰다. 더불어 미군정 내 자유주의자들을 통해 사회경제적 개혁의 실시를 모색하였다. 중간파에 대한 일정한 정치적 지원, 보다 적극적인 남한 내 사회경제적 개혁의 추진을 미국은 '중도정책'으로 불렀다. (정용욱, 앞의 책, 148쪽)

25) 정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25; 정용욱, 앞의 책, 235~358쪽.

26) 안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문; 안종철, 2010 《미국 선교사와 한미관계, 1931-1948 : 교육철수, 전시협력 그리고 미군정》, 한국기독교역사연구소; 김동선, 2017 〈미군정기 미국선교사 2세와 한국정치세력의 형성 - 윌리엄스(George Zur Williams)와 윔스(Clarence N. Weems Jr.)를 중심으로〉, 《민족운동사연구》 91.

27) 김광운 · 정병준, 1994 〈주한미군 정치고문 문서 해제〉, 《대한민국사자료집 18 : 주한미군 정치고문 문서》, 국사편찬위원회. 〈주한미군 정치고문 문서〉는 미국무부 십진분류문서철 문서(Decimal file) 중 740.00119 CONTROL(KOREA)에 해당하는 것으로, 미 국무부와 미군정의 의견 조율을 위해 국무부가 미군정에 파견한 정치고문이 작성한 것이다. 〈주한미군 정치고문 문서〉는 약칭 *FRUS* 라고 불리는 《미국의 대외관계(*Foreign Relations of the United States*)》의 저본(底本)으로서 *FRUS*에 상당부분 인용되었다.

있었음을 보여주고는 있으나 주요 인물 단위로 이들의 정치고문 활동을 나열하는 수준에 그치고 있다. 이러한 측면에서 본고는 미군정 내에서 정치고문 활동이 미군정 운영방식의 실제적인 하나의 양상이자 미군정 점령정책 구상에 기여했다는 사실을 주지하면서, 미군정 내 정치고문 활동내지 기구에 대한 보다 통시적이고 종합적인 분석을 시도하고자 한다. 이를 통해 미군정에서 정치고문 기능이 어떻게 조직적으로 담보되고 변천되었는지, 그리고 이들이 기획한 정책들이 어떻게 점령정책에 영향을 미쳤는지 추적할 것이다. 이러한 작업은 일차적으로 미군정의 점령정책 또는 미소공위를 통한 대소협상 기획의 내부 논의를 풍부하고 입체적으로 그려 내며, 미군정 점령정책 기획을 담당해왔던 또 다른 주체를 해명하는데 기여할 수 있을 것이다. 그리고 궁극적으로는 미군정이 남한 사회를 이해하고 접근하는 방식을 규명할 수 있으리라 본다.

제2절 논문의 구성과 활용자료

본 연구는 앞서 밝힌 문제의식과 연구사에 기반하여 미군정의 정치고문 기구의 활용 양상 변화에 따라 1945 ~ 1948년 시기를 크게 네 시기로 나누고 이를 각각 하나의 장으로 구성하여 살펴볼 것이다. 시기적으로는 미 제24군단이 진주한 1945년 9월부터 1차 미소공위가 진행 · 결렬되는 1946년 중순까지를 1장으로, 좌우합작위원회를 바탕으로 남조선과도입법의원(이하 '과도입의')이 설치된 1946년 12월까지를 2장으로, 2차 미소공위가 재개되고 최종적으로 미소공위가 결렬된 1947년 10월까지를 3장으로, 이후 한국문제가 유엔에 이관되고 유엔임시한위가 내한하여 남한 총선이 실시된 1948년 5월까지를 4장으로 구분하였으며, 시기별로 미군정 정치고문 기능 담당 주체와 이들의 정보수집 방식, 그리고 정치고문 활동의 구체적인 활동에 분석을 집중하였다.

1장은 미 제24군단이 최초 남한 점령 임무를 부여받는 시점에서부터 남한 군정운영에 대한 지침을 자체적으로 마련하고, 남한 진주 이후 미

군정이 남한을 직접통치하게 되는 과정을 살펴보고자 한다. 그리고 미군정이 활용할 수 있었던 기존의 정보 수집·분석 기구들과 미 국무부 파견 정치고문 활동을 통해 초기에 구상한 미군정의 점령정책을 확인하고, 모스크바 3상회의 결정 이후 주한미군사령관인 하지가 굿펠로우, 데이어, 버치 등의 정치고문들을 개별적으로 활용하여 남한 정계 재편과 대소협상에 임하는 활동에 대해 분석할 것이다.

2장은 1차 미소공위 휴회기간 동안 미소공위 미국대표단이 좌우합작운동, 조미공동회담, 남조선과도입원 설치 등 남한의 다양한 정치국면에서 미군정과 남한 정치세력의 창구 역할을 하며 미군정 점령정책을 수행하는 과정을 밝힐 것이다. 그리고 2차 미소공위 재개를 앞두고 미소공위 대표단이 구상한 국내정치 대응책 및 미소공위 협상전략을 확인해보고자 한다.

3장은 미소공위 미국대표단 재조직 논의과정을 통해 주한미군사령부의 정치고문 기구 운영상태를 확인하고, 독자적인 정치고문 기구의 필요성에 대한 내부논의를 면밀히 살펴볼 것이다. 또한 미국대표단 재조직 논의가 결과적으로 미소공위 미국대표단 산하 정치고문단으로 창설되는 과정 및 정치고문단 구성원의 면면을 확인함으로써 정치고문단의 구성 측면의 특징을 찾아볼 것이다. 또한 2차 미소공위 당시 정치고문단의 대소협상 활동을 구체적으로 추적해보고자 한다.

4장은 한국문제가 유엔에 이관된 이후 정치고문단이 수행한 남한정세에 대한 정보수집을 비롯하여 현지에서 총선거 실시와 유엔임시한위 활동에 대응한 각종 자문활동 내용을 확인할 것이다. 그리고 총선거 실시를 전후하여 정치고문단의 위상이 약화되고 그 활동양상이 변화하면서, 노블(Harold J. Noble)이 이끄는 정치연락사무소(Political Liaison Office)로 정치고문단이 그 기능을 이전하게 되는 과정을 추적할 것이다.

본고에서 활용한 주요 자료는 미국 국립문서관(NARA Ⅱ: National Archives Ⅱ)에 소장된 국제회의·위원단·박람회 문서군(RG 43: Records of International Conferences, Commissions, and Expositions,

1825 ~ 1979) 안에 분류되어 있는 미소공동위원회 미국대표단 문서철(Records of the American Delegation, U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea, 이하 '미소공위문서철')과 유엔한국임시위원단 문서철(Records Relating to the United Nations Temporary Commission of Korea, 이하 '유엔임시한위문서철')이다. 위 자료들은 미국 국립문서관에서 'M 1243'이라는 식별번호를 가진 마이크로필름으로 재생산하였다. M 1243의 Roll 1 ~ 16번은 미소공위문서철, Roll 17 ~ 23번은 유엔임시한위문서철이며, 본고는 이 마이크로필름을 주로 활용하였다.[28]

미소공위문서철과 유엔임시한위문서철은 미소공위 미국대표단에서 작성하거나 수집한 자료들을 모아놓은 것으로, 미소공위문서철에는 미소공위 활동과 관련된 모든 문서들, 즉 미·소간의 협상 전말을 알려주는 미소공위 회의록, 미국 측 정책 지침 등 정책 문서, 미소공위 준비과정에서 만들어진 내부 토론문서와 보고서·비망록, 미국대표단이 워싱턴과 교신한 전문 등이 망라되어 있다. 또한 이 문서철에는 1946년 이래 미소공위 미국대표단이 좌우합작운동, 남조선과도입법의원 설치 등 중요한 정치국면마다 남한의 정치세력들과 면담한 기록들이 남아있다.

유엔임시한위문서철에는 유엔임시한위 위원들 면면에 대한 정보에서부터 미군정 내지 미국의 유엔임시한위에 대한 정책, 미군정과 유엔임시한위와의 관계 등 유엔임시한위 활동 전반에 관한 자료들이 들어있다. 또 유엔임시한위가 남한 총선거에 관여했던 만큼 이 문서철에는 선거와 관련한 자료들이 포함되어 있으며, 1947년 가을 이후 한국 정치지도자들의 동향을 알려주는 문서들도 다수 들어있다.

이외에도 국사편찬위원회가 수집한 미국 국립문서관 소장 문서 중 2차대전 미 전구문서군(RG 332: Records of U.S. Theaters of War, World War Ⅱ)내 주한미군사령부 군사실문서철 등과 미 육군 작전·전술·지원조직 문서(RG 338: Records of U.S. Army Operational, Tactical and

28) 이하 해당 자료를 인용할 때 'RG 43, (미소공위문서철 또는 유엔임시한위문서철), (Roll No.), 「(문서제목)」, (날짜)'로 출처를 표기하였다.

Support Organizations)내 하지장군문서철을 일부 활용하였다.[29] 또한 미국무부 공간사인 《미국의 대외관계(Foreign Relations of the United States, 이하 'FRUS')》[30]와 주한미군사령부가 편찬한 《주한미군사(History of United States Army Forces in Korea, 이하 'HUSAFIK')》,[31] 《주한미군정사(History of Unites States Army Military Government in Korea, 이하 'HUSAMGIK')》[32], 《굿펠로우문서철》[33], 《USAMGIK Official Gazette》[34]도 참고하였다. 그리고 《동아일보》·《조선일보》 등의 당대 한국 신문기사를 활용해 한국인들의 관점 및 당대 상황의 구체적인 사실 관계들을 확인·보충하였다.[35]

---

29) RG 332와 RG 338 문서의 일부가 미국 국립문서관 재정리로 RG 554 극동군사령부·연합군최고사령부·유엔사령부 문서군(Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1941-1957)으로 통합되었으나, 본고에서는 편의상 국편 전자사료관에서 확인하기 용이하도록 'RG 33''와 'RG 338'로 표기하고 사료참조코드를 달았다. RG 554로 출처가 표시된 사료는 국립중앙도서관 디지털컬렉션 해외한국관련자료에서 확인한 것이다.

30) *FRUS*는 국편 한국사데이터베이스에 제공하는 웹자료를 주로 활용하였으며, 미국 국무부의 Office of the Historian 사이트(history.state.gov)에 수록된 원문도 추가적으로 참고하였다.

31) United States Armed Forces in Korea, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Manuscript in Office of the Chief of the Military History, Washington D.C. *HUSAFIK*은 국편 한국사데이터베이스에서 제공하는 웹자료를 활용하였다.

32) Wilbur L. William & William W. O'Hearn, *History of United States Army Government in Korea*, Period of September 1945 to 30 June 1946 (manuscript), The Statistical Research division of the Office of Administration, HQ of USAMGIK, 1947.

33) 《굿펠로우문서철》은 스탠포드대학 후버연구소(Hoover Institution Archives, Stanford University)에서 소장하고 있으며 국편에서 이를 수집하여 제공하고 있다.

34) 미군정청 관보는 국립중앙도서관 디지털컬렉션에서 웹자료로 제공하고 있으며, 군정청의 관리 임면 및 각종 법령 등을 싣고 있다.

35) 본고는 네이버 뉴스라이브러리 사이트(newslibrary.naver.com)가 제공한 기사 원문과 국편의 《자료대한민국사》 1~7, 1968~1974를 활용하였다. 《자료대한민국사》는 한국사데이터베이스 또는 국편 전자도서관에서 웹자료로도 제공되고 있다.

제1장 점령 초기 미군정의 남한 정세 대응과 정치고문 활동

제1절 미군정의 남한 점령과 정보 체계 수립

1. 미 제24군단의 진주와 남한 직접 통치

태평양전쟁이 발발하자 미국은 전쟁 수행과 함께 전후 세계전략과 대외정책을 구상하였다. 그리고 종전 이전에 전후 식민지역에 대한 일반적 처리원칙으로 신탁통치안과 미국이 주도하는 국제기구에 의한 관리안 구상을 발전시켰다. 이러한 정책적 기조 아래 미국은 한국에도 신탁통치하 국제민간행정기구안이라는 전후처리 방안을 수립했다. 그러나 미국은 한반도 신탁통치안의 세부내용에 대해 강대국의 완전한 합의를 끌어내지 못한 채 종전을 맞았고, 한국문제 처리원칙에 대한 내부적 방침이나 군정 운영의 구체적인 지침이 마련되기 전에 일분군의 무장해제를 위해 한반도 북위 38도선 이남으로 미 전술군이 진주하게 되었다.[36]

최초 남한 점령군으로 선택된 것은 오키나와(沖繩)에 주둔하고 있었던 제10군과 그 예하 부대였다. 당시 제10군 예하에는 제24군단, 제7사단, 제27사단, 제1 군수지원사령부(ASCOM: Army Service Command Ⅰ)가 있었다. 당시 일본 본토 공격을 위해 재편 중인 제10군이 남한 점령군으로 선택된 것은 단순히 한국에 가장 빨리 이동할 수 있는 물리적 거리에 있다는 이유에서였다. 1945년 8월 11일 저녁, 제10군은 미 태평양육군사령부(AFPAC : U. S. Army Forces, Pacific)로부터 8월 8일에 최종 확정된 「블랙리스트(BLACKLIST)」계획에 따라 한국을 점령하라는 명령을 받았다.[37]

---

36) 태평양전쟁기 미국의 대한정책 구상에 대한 내용은 정용욱, 앞의 책, 19~125쪽 참고.

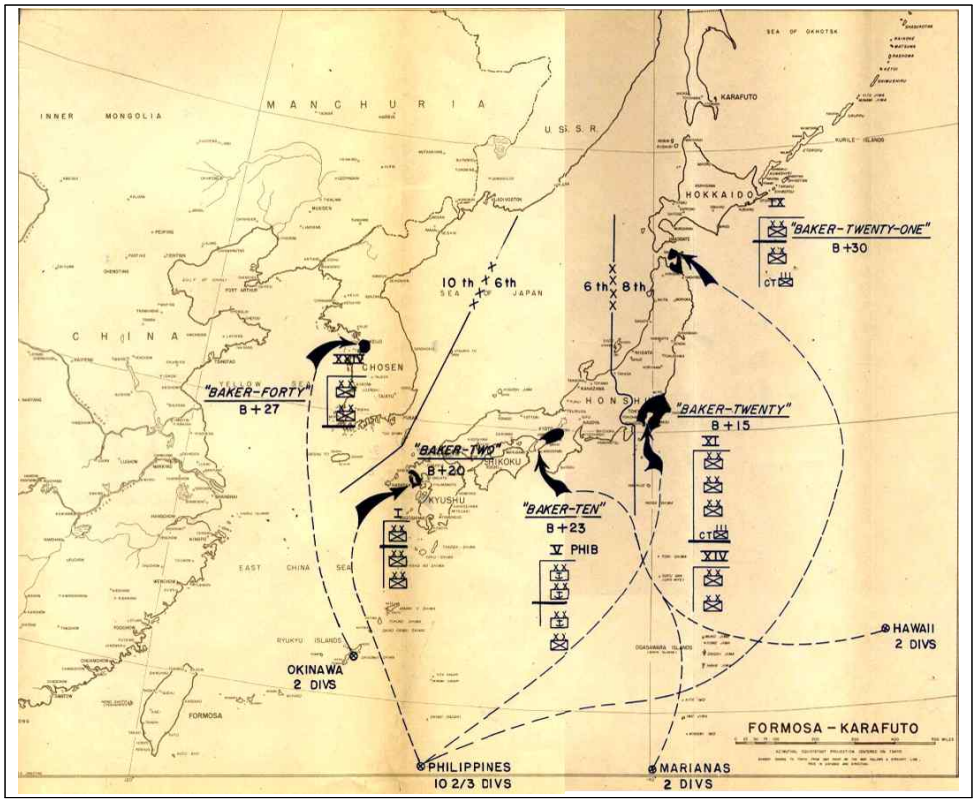
37)「블랙리스트」작전계획은 미국 태평양육군사령부가 만든 일본과 한반도의 전략거점에 대한 최초 점령계획안이다. 미국은 일본의 패전이 확실해짐에 따라 태평양 방면의 각 군 사령관에게 일본 점령계획을 작성할 것을 지시하였는데, 육군은 「블랙리스

「블랙리스트」는 일본 정부와 군 수뇌부가 갑작스럽게 붕괴되거나 항복할 경우 일본 본토(Japan proper)와 한국(Korea)을 점령하는 작전 계획으로, 3단계에 걸쳐 일본 본토와 조선(Korea)의 주요 전략 거점들을 점령하도록 되어 있다. 1단계는 간토평야(關東平野), 사세보(佐世保)-나가사키(長崎), 고베(神戶)-오사카(大阪)-교토(京都), 경성(조선), 아오모리(靑森)-오미나토(大湊), 2단계는 일본의 시모노세키(下關)-후쿠오카(福岡), 나고야(名古屋), 삿포로(札幌), 조선의 부산, 3단계는 일본의 히로시마(廣島)-쿠레(吳), 코치高知(四國), 오카야먀岡山, 츠루가(敦賀), 오토마리(大泊), 센다이(仙臺), 니카타(新潟)와 조선의 군산-전주이다. 해당 지역들은 '베이커(BAKER)'시리즈로 명명되는 작전들을 통해 점령될 예정이었으며, 미 태평양육군 산하 제6군, 제8군, 제10은 각각 20단위 내 숫자의 베이커작전을 부여받았다. 즉 제6군은 '베이커 1~12', 제8군은 '베이커 20~25', 제10군은 '베이커 40~43'의 작전을 담당하게 되었다. 한국에 대한 작전은 정해진 시간표에 따라 제10군이 1단계로 '베이커 40(Baker forty)'에 따라 경성(서울)을, 2단계 '베이커 41(Baker forty-one)'에 따라 부산을, '베이커 42(Baker forty-two)'에 따라 군산-전주를 점령하는 것이었다.[38]

트」작전을 제출하였고, 해군은 「캠퍼스(Campus)」작전을 제출하였다. 해군이 제출한 「캠퍼스」작전은 일본만 취급하고 한반도를 누락하였고, 결국 일본과 한반도 점령은 「블랙리스트」작전에 의해 이루어졌다. 「블랙리스트」계획은 총 3회에 걸쳐 수정되었으며 1945년 8월 8일에 제3안이 최종 확정되었다. 「블랙리스트」작전의 계획과정 및 작전 내용에 대한 구체적인 내용은 김기조, 1994 《삼팔선 분할의 역사》, 동산출판사, 185~202쪽 참고.

38) *HUSAFIK*, Part Ⅰ, Chapter Ⅰ, "Blacklist"; RG 407, Entry NM3 427, 「Basic Outline Plan For "Blacklist" Operations to Occupy Japan Proper and Korea After Surrender of Collapse(Edition 3)」, 1945.8.8.

[그림 1] 「블랙리스트」 작전 1단계 국면



출처 : RG 407, Entry NM3 427, 「Basic Outline Plan For "Blacklist" Operations to Occupy Japan Proper and Korea After Surrender of Collapse(Edition 3), Annex. 3 C(2)」, 1945.8.8. (사료참조코드: AUS037_06_00C0070)

「블랙리스트」는 해당 작전을 담당할 부대가 수행할 2개의 '일반임무(General Tasks)'와 12개의 '공통임무(Common Tasks)'를 명시하였다.[39] 일반임무에는 ① 작전지역의 군과 민간인에 대한 통제를 확립하고 지시된 항복 조건을 강요하며, ② 이후 지시에 따라 일본 본토와 한국에 별도의 전후 정부와 군을 설립할 준비할 것이 언급되었다. 12개의 공통임무

39) RG 407, Entry NM3 427, 「Basic Outline Plan For "Blacklist" Operations to Occupy Japan Proper and Korea After Surrender of Collapse(Edition 3)」의 3. Operation c. Operation Required(사료참조코드: AUS037_06_00C0070), 1945.8.8.

의 경우 군정과 관련해서는 “군정을 수립하고 민간인들 사이에서 법과 질서를 유지하며, 평화로운 상업 특히, 주민들의 생계, 의복 및 피난처 제공에 기여하는 상업을 촉진시킬 것”이라는 항목을 통해 군정 설치와 운영에 대한 아주 소략한 지침을 명시했다. 「블랙리스트」는 남한 점령에 대한 유일한 지침서였지만 지역별 점령시기만을 다룬 군사작전 계획이었기에 구체적인 군정의 운영계획 지침은 없었다.

당시 제10군 사령관은 스틸웰(Joseph W. Stilwell)이었다. 그러나 중국 장제스(蔣介石) 주석이 스틸웰을 남한 점령군 사령관으로 임명하는데 극렬하게 반대함으로써 최종적으로 계획이 변경되어 남한 점령 임무가 제10군에서 하지가 이끄는 제24군단으로 교체되었다.[40] 제24군단 사령관 하지는 ‘군인 중의 군인’(a soldier's of soldier)이라는 평판처럼 전형적인 야전지휘관형 무장이었다. 하지는 1893년 6월 12일 미국 일리노이(Illinois)주의 시골 골콘다(Golconda)에서 태어났으며, 1917년 5월 셰리든 요새(Fort Sheridan)에 있는 고등사관양성소(Advanced Officer Training School)에 입학함으로써 직업군인으로서 첫발을 내디뎠다. 제1차 대전기에는 보병 대위로 프랑스 전선에서 독일군과 싸웠으며, 일본의 진주만 공습 이전에는 육군부(Department of War) 참모부에서 5년간 근무했고, 태평양전쟁이 일어나자 전선에 투입되었다. 제25사단 부사단장으로 과달카날(Guadalcanal)에서 일본군과 전투했고, 이 전투 후 진급해 아메리칼 사단(Americal Division)의 사단장이 되었다. 1944년 4월 8일, 제24군단이 하와이(Hawaii)에서 창설되면서 하지는 새로 창설된 제24군단 사령관으로 부임했고, 마리아나 제도(Mariana Islands)와 캐롤라인 제도

---

40) C. L. 호그, 〈미국의 한반도 분할점령과 군정에 관한 보고서〉, 신복룡 · 김덕원 역, 1992 《한국분단보고서》 상, 풀빛 84~85쪽; 정용욱, 2003 《존 하지와 미군 점령통치 3년》 중심, 11~12쪽. 장개석과 스틸웰의 불화는 미국인들 사이에 잘 알려져 있었다. 스틸웰은 중일전쟁 개전 이래 중국 전구 미군사령관이자 주중미군사고문단 단장으로 근무했다. 그는 군사고문단 단장 재임시 중국 국민당 정부와 국민당 군의 무능과 부패를 신랄하게 비판하였으며, 대일전을 효과적으로 치르기 위해서 미국이 중국 공산군도 지원해야 한다는 입장을 취하였다. 장개석은 이런 스틸웰으리 태도를 매우 못마땅하게 여겼다. 양자의 불화로 인해 스틸웰은 결국 1944년 전출되었고, 웨드마이어(Albert C. Wedemeyer)장군이 부임하였다.

(Caroline Islands) 상륙작전을 이끌었다. 그의 부대는 레이테(Leyte)와 오키나와(沖繩) 진공작전에 참여하였다. 하지는 장병들과 고락을 같이 하고 솔선수범하는 스타일이었고, 자신의 부대를 정예부대로 유지함으로써 수많은 전투에서 혁혁한 전공을 세웠으며, 남한 점령군으로 선발된 그의 제24군단은 이처럼 태평양전쟁의 여러 전투에서 전공을 쌓은 잘 훈련된 전투부대였다.[41]

제24군단이 제10군을 대신해 남한을 점령할 것이라는 소식이 제24군단에 전해진 것은 일본의 항복이 전해진 8월 15일이었으며. 미 태평양육군사령부는 「작전지시 4호(Operations Instruction No.4)」(1945. 8. 15)를 통해 「블랙리스트」작전계획을 현실화시키면서, 제24군단에 공식적인 남한 점령임무를 부여했다. 「작전지시 4호」가 「블랙리스트」작전계획을 근거로 했기 때문에 베이커포티 계열의 작전 담당 부대가 제10군에서 제24군단으로 변경된 것을 제외하고는 3단계에 걸친 한반도 점령계획과 군정 설치와 운영에 대한 지침은 모두 「블랙리스트」와 동일했다.[42] 또한「작전지시 4호」는 「블랙리스트」의 일반임무와 공통임무를 조금 더 세분화시켜서 16개 항목으로 나열하였는데 그 중 군정관련 내용은 「블랙리스트」의 항목을 2개 항목으로 나누어 명시하였을 뿐, 이 또한 동일한 내용의 것이었다. 그리고「작전지시 4호」는 「부속문서 8. 군정(Annex No. 8 - Military Government)」을 포함할 계획이었으나, 제24군단에 「작전지시 4호」를 하달할 1945년 8월 15일 당시에는 「부속문서 8. 군정」은 '차후에 발표할 것(to be later issued)'으로 명시되어 해당 문서는 없는 상태였다.

「블랙리스트」와 「작전지시 4호」는 남한 점령군에게 한국의 군정을 수립하는 임무를 부여하였지만 군정에 대한 구체적인 지침이나 특별한

41) 정용욱, 2003 《존 하지와 미군 점령통치 3년》 중심, 12~13쪽 ; RG 332, Entry A1 1256, Box No.60, 「XXIV Corps Personalities; Biography of general Hodge」(사료참조코드: AUS179_01_06C0008_003)

42) RG 332, Entry A1 1256, Box No.45, 「GHQ, AFPAC, Operation Instructions No. 4」 1945.8.15. (사료참조코드 : AUS179_01_06C0016_077) ; *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ: Creating the Machinery of Military government.

지시가 없었기 때문에 군정 계획을 별도로 수립할 필요가 있었다. 제24군단장 하지는 오키나와에서의 민정경험이 있는 제10군사령부 인사참모부(G-1) 군정과(Military Government Section)의 프레스콧(Brainard E. Prescott) 대령과 에스테즈(Wayne Estes) 소령을 배속 받아 그들에게 지속적으로 군정 계획 수립에 대한 과업을 주었다. 또한 제24군단은 은 오키나와에서 군정 경험이 많고 인원이 완비되어 있었던 해리스(Charles S. Harris) 준장의 제10군 대공포대(Tenth Army AAA) 사령부(Headquarters)와 본부포대(Headquarters Battery)를 배속 받아 군정 수행 임무를 부여했다.

프레스콧 대령은 8월 19일, 제 24군단의 상급제대인 마닐라의 미 태평양육군사령부의 군정과를 지휘하고 있는 크리스트(William K. Crist) 준장을 찾아가 남한의 군정 운영에 대한 구체적인 지침을 기대했다. 그러나 프레스콧 대령은 미 태평양육군사령부가 작성하고 있던 「작전지시 4호 잠정부록 8(군정) (Tentative Annex 8 to Operating Instructions No. 4 (Military Occupation)」 초안을 통해 일본에서의 군정은 일본 정부기구를 활용하는 방식으로 진행될 것이라는 사항만 확인할 수 있었고, 이 지침을 어떻게 한국에 적용시킬 것인가에 대한 문의에 대해선 크리스트 준장으로부터 '알아서 판단(use his own judgement)'하라는 답변만 받을 수 있었다.[43] 그나마 하지가 8월 18일 블랙리스트 작전의 국제적인 복잡성을 고려하여 미 태평양육군사령관인 맥아더에게 연락 업무 지원을 요청한 바 있었는데, 프레스콧 대령이 우격다짐으로 요청한 결과 국무부 파견 정치고문 자리를 서둘러 마련할 수 있었고, 베닝호프(Merrell H. Benninghoff)가 8월 31일 오키나와에 도착하기로 되었다. 베닝호프가 합류하기 전까지 하지는 제24군단의 남한 점령 개시 이후 며칠 동안은 어떤 정치자문도 받지 못한 상황이었다.[44]

---

43) *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ: Creating the Machinery of Military government.

44) C. L. 호그, 〈미국의 한반도 분할점령과 군정에 관한 보고서〉, 신복룡 · 김덕원 역, 1992 《한국분단보고서》 상, 풀빛, 96~97쪽; *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ: Creating the Machinery of Military government.

당시 제24군단은 「일반명령 1호(USAFIK General Order No.1)」에 따라 1945년 8월 27일 주한미군사령부(Headquarters, United States Army Forces in Korea)를 설치하고,[45] 미 태평양육군사령부의 「작전지시 4호」에 맞춰 「군단 야전명령 제55호(Corps Field Order No. 55)」(1945.8.28)를 하달한 바 있었다. 제24군단이 주둔하고 있는 오키나와로 돌아온 프레스콧 대령은「군단 야전명령 제55호」에 첨부할 군정운영 관련 부속문서를 작성하기 시작했다. 그 결과 8월 29일에 「군단 야전명령 제55호, 부속문서 7: 군정 (Annex 7 to XXIV Corps FO 55 (Military Government)」이 최종 확정되어 9월 1일에 발표되었으며, 이 문서는 제24군단이 남한 진주 후 초기 남한 군정 운영에 주된 지침이 되었다. 「군단 야전명령 제55호, 부속문서 7: 군정」은 ① 한국의 군사점령 - 일반, ② 목적과 목표, ③ 정부행정, ④ 한국인 사법에 대한 행정, ⑤ 군사법원, ⑥ 전쟁범죄자, ⑦ 민간인억류, ⑧ 무장해제, ⑨ 재산관리, ⑩ 화폐 · 금융 · 공공재정, ⑪ 운송 · 통신 · 공공시설 · 공공사업, ⑫ 치안, ⑬ 공중위생의 총 13개의 항목으로 구성되어 있다. 이 가운데 군정 운영의 일반적인 지침은 ①, ③ 항목에 정리되어 있는데, 이에 따르면 사령관은 '기존 또는 개편된 정부(the existing or reorganized government)'를 통해 권한을 행사하며, 계속 기능할 수 없는 정부기관을 제외하고 군정은 이러한 조직개편과 승인된 인력들을 통해 '기존의 정부기관(the existing government machinery)을 한국의 행정에 활용'할 것임을 명시했다.[46] 이

45) RG 332, Entry A1 1256, Box No.41, 「USAFIK General Orders No.1 :Headquarters United States Army Forces in Korea」, 1945.8.27.(사료참조코드: AUS179_01_05C0026_005)

46) RG 165, Entry 463, Box No.180(1), 「Annex 7 to FO 55, Military Government」 1945.8.29. (사료참조코드 : AUS023_03_00C0003_045) 해당 문서에 따르면 한국의 군사점령의 '목적'은 일본에 대한 항복문서의 내용을 집행하고 유엔의 전후 목표들을 진전시키며, 카이로선언과 포츠담 선언의 원칙을 지키는 것이었다. 그리고 이를 실현하기 위한 '목표'로서 군국주의 폐지, 전범의 체포, 일본의 군축 및 비무장화, 인종·국적·신조 또는 정치적 의견을 이유로 한 차별 철폐, 민주적 경향과 과정의 강화, 자유주의적인 정치·경제 및 사회 제도의 장려, 국내문제를 관리하고 타국과 평화적인 관계를 유지할 수 있는 책임감 있는 한국 정부 출현을 촉진시키며 유엔이 다룰 수 있는 여건 조성이 명시되었다.

는 사실상 기존의 총독부 조직을 그대로 이용한다는 내용으로서, 일본과 같은 간접통치 방식을 한국에도 적용한다는 것이었다.

하지는 8월 28일 「일반명령 2호(USAFIK General Order No.2)」를 통해 주한미군 예하 조직으로 군정(Military Government, USAFIK)을 설치하고 한국에서 민간활동(civilian activities in Korea)를 책임지는 부군정장관을 두었다.[47] 그 다음날 해리스 준장이 부군정장관(Deputy for Military Government)에 임명되어 군단에 배속된 군정부대에 대한 지휘권을 가졌다.[48] 하지만 군정사령부는 명령에 따라 임시로 설치된 것으로 조직표를 갖춘 하나의 부대로 활동할 권한이 없었다. 공식 편제가 이루어질 때까지 미 군정청은 제10군 대공포대(Tenth Army AAA), 제24군단 포병대(XXIV Corps Artillery), 제137 대공포단(137th AAA Group)의 본부 및 본부중대에 배정되거나 소속된 인원들에 의해 운용되어야 했다.[49]

9월 4일 오키나와를 출발한 제24군단의 본대는 9월 8일 인천에 도착하여 남한에 진주하기 시작하였다. 하지는 9월 9일, 항복식 직후 기자회견에서 행정 업무 수행과 통치권의 질서있는 인수인계를 위해서 아베 총독(阿部信行)과 그 외 일본인 관리들이 임시적으로 계속 재직할 것임을 언급했다. 일본인 관리의 유임은 조선총독이 서명한 항복문서 제5조와[50] 9

---

47) RG 332, Entry A1 1256, Box No.41, 「USAFIK General Orders No.2 :Establishment of Military Government」, 1945.8.28.(사료참조코드: AUS179_01_05C0026_004)

48) *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ: Creating the Machinery of Military government.

49) *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ, "Military Necessity vs. Military Government"

50) 일본의 항목문서 제5조는 다음과 같다.
"5. 우리는 이로써 모든 관청, 육군 및 해군의 관료들에 대해 연합군 최고사령관이 본 항복을 유효화하기 위해 적당하다고 간주하여 그 자신이나 그의 위임에 따라 발한 모든 포고, 명령, 지령을 준수하고 집행할 것을 명하며, 모든 상기 관료들은 연합군 최고사령관이나 그의 위임에 의해 명확하게 해임되지 않는 한 각자의 위치에 남아 각자의 비전투 임무를 계속 수행할 것을 지시한다."("5. We hereby command all civil, military and naval officials to obey and enforce all proclamations, orders and directives deemed by the Supreme Commander for the Allied Powers to be proper to effectuate this surrender and issued by him or under his authority and we direct all such officials to remain at their posts and to continue to perform their noncombatant duties unless specifically relieved by him or under his

월 10일 서울에서 발표된 9월 9일자 미 태평양육군총사령부 포고 제1호의 제2조에도 명시되었다.[51] 그러나 해방 이후 한 달이 경과하는 시점에서 더구나 한국인에게는 '해방군'으로 받아들여진 미군의 진주 이후에도 일제의 통치기구 및 관료들을 그대로 이용하겠다는 것은 식민통치에서 벗어난 한국인의 정서를 전혀 고려하지 못한 것이었고, 한국인들의 강력한 반발에 부딪혔다.[52]

이에 워싱턴의 삼부조정위원회(SWNCC: State-War-Navy Coordinating Committee, 이하 'SWNCC')는[53] 주한미군사령관이 한국에서 일본인 관리를 유임시키기로 한 조치로 인해 미국에 대한 비우호적인 여론을 초래했음을 언급하며 아베 총독과 총독부 각 국장들, 도지사들과 경무국장들을 즉각적으로 해임하라는 내용의 「SWNCC 176/4 : 38선 이남 한국의 민간행정에 관해 미 태평양육군 최고사령관에게 주는 초기기본지령(The Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces in the Pacific for the Administration of Civil Affairs-Korea

---

authority.")(RG 338, Entry 11070, Box No.69, 「Instrument of Surrender」(사료참조코드 : AUS004_25_00C0067))

51) *HUSAFIK*, Part Ⅰ, Chapter Ⅳ, "Taking Over the Government"; 송남헌, 1985 《해방 3년사 Ⅰ》, 까치, 99쪽.
미 태평양육군총사령부 포고 제1호의 제2조의 내용은 다음과 같다.
"제2조 정부 공공단체 및 기타의 명예직원들과 고용인 또는 공익사업 공중위생을 포함한 전 공공사업기관에 종사하는 유급 혹은 무급 직원과 고용인 또 기타 제반 중요한 사업에 종사하는 자는 별도의 명령이 있을 때까지 종래의 정상적인 기능과 의무를 수행하고 모든 기록과 재산을 보존 보호하여야 한다."("ARTICLE II. Until further orders, all governmental, public and honorary functionaries and employees, as well as all officials and employees, paid or voluntary, of all public utilities and services, including public welfare and public health, and all other persons engaged in essential services, shall continue to perform their usual functions and duties, and shall preserve and safeguard all records and property") (*FRUS* 1945. The British Commonwealth, the Far East, Volume VI, 「Proclamation No. 1 by General of the Army Douglas MacArthur」 1945.9.7)

52) *HUSAFIK*, Part Ⅰ, Chapter Ⅳ, "Taking Over the Government"; 박찬표, 앞의 책, 43~44쪽.

53) 삼부조정위원회는 군부와 외교부서 간 정책을 조정하기 위하여 국무부, 육군부, 해군부의 대표가 참석한 협력조직이었다. 1944년 11월에 설립된 이래로 미국의 한반도 점령정책을 결정하였다. 자세한 내용은 곽귀병, 2016 〈극동을 중심으로 살펴보는 미국 삼부조정위원회의 통치 기제, 1944~1947〉, 《사회와 역사》 112 참고.

South of 38 Degrees North Latitude)」(1945.9.10)를 하달했다. 「SWNCC 176/4」는 합동참모본부의 동의를 얻어 훈령 형식으로 맥아더에게 급전으로 보내졌다. 「SWNCC 176/4」의 내용을 전달받은 미 태평양육군사령부는 9월 11일, 하지에게 가능하면 빨리 작전상 안전에 지장이 없게 정부 직위에서 모든 일본인을 대체해야 한다고 무전을 보냈다.[54]

미 태평양육군사령부로부터 무전을 받은 바로 다음 날인 9월 12일, 하지는 12일 아베 총독을 해임하고, 서울지역을 관할하고 있었던 제7사단장 아놀드(Archibald V. Arnold) 소장을 그 후임에 해당하는 군정장관으로 임명하였다. 아놀드는 코네티컷주(Connecticut) 콜링스빈시(Conllinsville) 출신으로 독실한 감리교인이었다. 미국 육군사관학교인 웨스트포인트(West Point)를 졸업한 후 한국에 진주할 때까지 군대에서 33년간을 복무한 포병출신 지휘관이었다. 육사시절 전미육군 축구팀의 센터포드로 활약하기도 한 스포츠맨이었다. 진주 당시 제24군단 제7보병사단장으로 56세였으며, 외골수로 군대밖에 몰랐던 인물이었다.[55]

아놀드에 이어서 하지는 헌병사령관 쉬크(Lawrence M. Schick) 준장을 경무국장에 임명했다. 그리고 9월 14일, 아놀드 군정장관은 엔도(遠藤柳作) 정무총감 이하 각 일본인 국장을 해임하였고, 18일에는 미군장교들을 각 국장에 임명하였다. 이를 통해 '전 총독부 행정기구를 이용하고 총독 대신 군정장관을 두고 그 아래 종전대로 정무총감과 각 국장을 미국인으로 임명한' 주한미육군사령부 군정청이 선포되었다.[56] 하지만 이 또한 기존의 임시적이며 조직표를 갖추지 못한 조직이었고, 1945년 12월 중순, 러치(Archer L. Lerch)가 아놀드 후임으로 군정장관에 부임하고 1946년 1월 4일에 주한미군정청(USAMGIK: United States Army

54) *FRUS* 1945, The British Commonwealth, the Far East Volume VI, 「Memorandum by the Acting Chairman of the State-War-Navy Coordinating Committee」 1945. 9.10.; *HUSAFIK*, Part Ⅰ, Chapter Ⅳ, "Taking Over the Government"

55) 정용욱, 앞의 책, 203쪽.

56) 《매일신보》 1945.9.12; 9.16; 9.18; 9.19.

Military Government in Korea, 이하 'USAMGIK')이 설치되어서야 주한미군사령부에 공식적인 편제를 갖춘 군정기구가 조직되었다.[57] 이처럼 제7사단장인 아놀드가 군정장관에 다급히 임명된 것은 일본인 관리 유임을 통해 남한을 간접통치하려 했던 미군정의 군정운영 정책이 남한 사회의 강한 반발에 부딪히면서 미군정이 직접 남한 통치에 나서야했던 "정치적 상황을 고려"[58]한 것이었다.

2차 대전 패전국인 독일과 일본에서 미국을 비롯한 연합국이 추구한 탈나치화 · 탈군국주의화 · 민주화 등의 명확한 전후 개혁 방침과 비교했을 때,[59] 미군정의 남한 직접 통치는 미국의 구체적인 대한(對韓) 점령정책 방침의 결여에서 비롯된 것이었다. 탈나치화 · 탈군국주의화 · 민주화 등의 점령정책 기조는 그 정책의 성공 유무에 대해서는 따로 논해야겠지만, 독일과 일본에서 구체제, 즉 기존 정치세력 및 구조에 대한 일종의 인적 · 정치적 청산 지침이 되었다. 이에 반해 남한에서는 이러한 점령정책 내지 전후 개혁의 방침이 확고하게 제시된 바 없었고 미군정 또한 점령 초기에 현지 상황을 이해하며 실무적인 대비를 할 수 있을 만한 인력 및 기구를 가지지 못했기 때문에 초기 군정 운영의 난맥상을 보였던 것이다.

---

57) *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ, "Military Necessity vs. Military Government"
58) *HUSAFIK*, Part Ⅲ, Chapter Ⅰ, "Military Necessity vs. Military Government"
59) 독일에서 탈나치화는 탈군국주의화 · 민주화 · 카르텔해체와 함께 연합국의 독일 점령정책의 핵심과제였다. 미 · 영 · 프 · 소 점령당국은 여기에 기초하여 종전 직후부터 1949년 독일정부 수립에 이르는 군정기 동안 주요 전범의 사법적 청산과 아울러 주요 협력자들의 인적 · 정치적 청산을 의미하는 탈나치화를 추진하였다. 연합군이 점령했던 시기인 1945년부터 1948년까지로 이때 나치 청산은 그 주체가 독일인이 아닌 연합국이었다는 점에서 특징적이다. 일본에서 연합국최고사령관 총사령부(GHQ/SCAP: General Headquarters / Supreme Commander for the Allied Powers)의 초기 개혁 목표 또한 일본의 민주화와 탈군국주의화였다. 민주화를 위한 구체적 내용은 선거법 개정 · 공산당원 석방 · 인권 옹호 등과 같은 정치개혁과 노동법 개정 · 농지개혁 등 경제개혁을 들 수 있다. 탈군국주의화를 위한 개혁으로는 전범처리 · 군대해산 · 전쟁협력자에 대한 공직추방 · 재벌해체 등이 있다. 독일과 일본에서의 전후개혁에 대한 구체적인 내용은 송충기, 2002 〈미군정 정책과 "탈나치화"(Entnazifizierung) 작업〉, 《대구사학》 69; 성기중, 2002 〈전후 대일 점령 개혁조처와 일본보수주의〉, 《한국동북아논총》 22; 타케마에 에이지 · 송병권 옮김, 2011 《GHQ》, 평사리 참고.

2. 미군정 정보 수집·분석 체계의 수립

태평양전쟁 시기부터 미국은 전후(戰後) 대한정책을 입안해왔고, 다양한 정보기관을 통해 한국에 대한 정보를 수집하여 분석하였다. 하지만 문제는 남한에 제24군단이 진주할 시점에 제24군단에게 그러한 상부의 대한정책이 구체적으로 전달되지 않았다는 점이다.[60] 하지가 남한점령 지시를 받은 뒤 얻을 수 있는 한국에 대한 자료는 「JANIS 75」라는 종합보고서와 「블랙리스트」의 '베이커포티(Baker Forty)' 계열의 한반도 진주 계획정도였다. 하지만 「JANIS 75」는 태평양전쟁 중인 1945년 4월 경 작성되었고 블랙리스트와 베이커포티 작전계획은 군정이나 민정업무에 대한 내용이 없는 군사적 측면의 작전계획이었다.[61] 남한에 진주한 제24군단에게 해방이후 한반도 내부정세에 대한 현장정보와 이에 대한 상부의 구체적 지침은 사실상 부재하였다. 그리고 남한의 점령통치와 민정(民政)에 관한 최초의 포괄적인 정책지침인 「SWNCC 176/8 : 한국의 미군 점령지역 내 민간 행정업무에 대하여 태평양방면 미군 최고사령관에게 보내는 최초의 기본 훈령(Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific, for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korea Occupied by U.S. Forces)」(1945. 10.13)이 맥아더에게 전달된 것은 1945년 10월 17일이나 되어서였다.[62]

위와 같은 상황 속에서 남한에 진주한 제24군단은 남한에 관한 정확하고 구체적인 정보획득에 주력했다. 그리고 이때 획득된 정보들을 기반으

---

60) 정병준, 1996 〈남한진주를 전후한 주한미군의 對韓정보와 초기점령정책의 수립〉, 《사학연구》 51, 135쪽.

61) C.L.호그, 앞의 글, 신복룡·김덕원 역, 1992 《한국분단보고서》 상, 93쪽.

62) 「SWNCC 176/8」의 초안은 삼부조정위원회 극동분과소위에 의해 작성되어 9월 1일 「SWNCC 176/3」으로 회람되었다. 이후 추가적으로 수정된 내용이 9월 27일 「SWNCC 176/6」으로 회람되었으며, 두 개의 초안은 삼부조정위원회에서 수정 통합된 후 「SWNCC 176/8」로 10월 13일에 승인되었다. 「SWNCC 176/8」은 작전참모부장 헐(J. E. Hull) 중장에 의해 10월 17일자 비망록에 삽입되어 맥아더에게 전달되었다. (김국태 역, 1984 《해방3년과 미국 I》, 돌베개, 84쪽)

로 취한 조치들은 과도기적이고 일시적인 조치에 그친 것이 아니라 하나의 흐름을 형성했고 미군정의 정책적 결정으로 변화되어 1946년 초반까지 남한 정국에 영향을 끼쳤다.[63] 즉 미군정은 남한에 대한 자체의 정보 획득을 기반으로 초기 점령정책을 구상해 나갔다.

1) 주한미군사령부 정보참모부와 제971 방첩대

국내정치와 관련된 정보를 담당하는 군정 내 각 부서들 가운데 주한미군사령관 직속의 정보참모부(G-2)는 남한 내 정보 수집을 총괄했으며 가장 높은 위상을 차지했다. 주한미군사령부 정보참모부는 예하 사단인 제6, 제7, 제40사단의 정보참모부가 정기적으로 송부해온 일일 · 주간보고서와 정보참모부와 방첩대의 독자적 조직과 요원들, 군정청 내 다른 부서들을 통해 수집된 첩보 · 정보를 기초로 남한 내 정세와 주변 정세를 추적했다.[64] 남한 국내 정치적 사안에 대한 모든 정보는 하지에게 제출되었고, 하지는 이 정보들을 기초로 점령정책을 구상할 수 있었다.

정보참모부는 예하에 몇 개의 정보기관을 두었는데, 그 가운데 가장 중요한 기구는 역시 제971 CIC 파견대(CIC: Counter Intelligence Corps, 이하 '제971 방첩대')였다. 정보참모부는 전술군 편제상의 한 참모부서에 불과했기에 독자적인 작전을 전개할 수 없었다.[65] 반면 방첩대는 휘하에

---

63) 진주 직후 미군이 남한의 상황에 대해 얻을 수 있는 정보를 출처별로 유형화하면 ① 미군정보, ② 조선총독부 · 일본군 정보, ③ 한국인의 정보, ④ 한국거주 미국인의 정보, ⑤ 정치고문의 정보로 대별할 수 있다. 이 중에서 진주직후 1 ~ 2개월 동안 주한미군에게 큰 영향력을 행사한 것은 한국인의 정보와 조선총독부의 정보였다. 이에 대한 구체적 내용은 정병준, 1996 〈남한진주를 전후한 주한미군의 對韓정보와 초기점령정책의 수립〉, 《사학연구》 51 참고.

64) 정보참모부는 주한미군사령관 하지에게 진주직후부터 《정보참모부 일일보고서(G-2 Periodic Report)》와 《정보참모부 주간보고서(G-2 Weekly Summary)》를 작성해 제출했다. 해당 자료는 다음과 같이 국내에 영인되어 출판된 바 있다. 한림대학교 아시아문화연구소, 1988-1989《주한미군정보일지(HQ, USAFIK G-2 Periodic report)》 1-7; 한림대학교 아시아문화연구소, 1990《주한미군주간정보요약(HQ, USAFIK G-2 Weekly Summary)》 1-5.

65) 정보참모부는 1948년 말 기준 행정과는 장교 3인, 사병 7인, 문관 4인으로 남한과는 장교 4인, 사병 1인, 문관 5인, 북한과는 장교 6인, 사병 2인, 문관 5인으로 구성되었

요원들을 거느리고 독자적인 작전을 전개할 수 있다는 점에서 정보부보다 훨씬 응집력이 있고, 지속성 있게 활동하였다. 정보참모부가 미군정의 정보수집 활동과 공작 활동 전반을 조절하였다면, 방첩대는 그 행동대로 남한 및 북한에 대한 첩보수집 · 공작활동을 전담하였다.[66]

최초에 남한에 부임한 것은 제224 방첩대였으나, 1946년 4월 제224 방첩대가 제971 방첩대로 교체되면서 조직이 정비되었고, 주한미군사령부 정보참모부는 남한에 파견된 방첩대들을 통일적으로 지휘 · 감독하게 되었다.[67] 방첩대는 하지의 두터운 신임을 받았는데,[68] 반소 · 반공주의의 입장을 가지고 있었던 하지와 방첩대의 역할이 일정하게 공명했다. 또한 이는 통상 미군 방첩대가 직접 전술부대의 지휘통제 하에 들어가지 않음에도 불구하고, 제971 방첩대의 경우 주한미군사령부 정보참모부의 지휘통제를 받도록 되어 있어 하지와 방첩대가 보다 긴밀하게 연결되었다.

주한미군 방첩대의 임무는 통상적으로 방첩(counter intelligence)이었지만, 점령지의 정치 · 사회적 활동 전반에 대한 감시와 사찰을 통해 국내 정치세력에 대한 정보를 수집하였다.[69] 그리고 이러한 과정을 통해

다. 즉 정보참모부는 기간 구성원들은 실제 24군단 본부를 운영할 행정병력 일 뿐 남한 각지에서 독자적인 작전을 수행할 순 없었다. (「History of the G-2 Section」, 정용욱 편, 1944 《해방직후 정치·사회사자료집》 2, 다락방, 9~25쪽)

66) 「CIC 1947년 연간보고서」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 10, 318~319쪽.

67) 정용욱, 2007 〈해방 직후 주한미군 방첩대의 조직체계와 활동〉, 《한국사론》 53, 446~448쪽.

68) 제971파견대의 활동에 대해 24군단 사령관과 하지 장군, 정보부장인 로빈슨(John N. Robinson) 대령과 워트링턴(Thomas M. Watlington) 대령은 모두 방첩대의 활동을 높이 평가하였고, 그 가치를 인정하였다. 그러나 미군정의 일부 관리들의 방첩대에 대한 평가는 그리 긍정적이지만은 않았다. 특히 좌우합작운동과 한국인 정치세력 가운데 중간파를 지지했던 번스(Arthur C. Bunce), 버치(Leonard M. Bertsch), 로빈슨(Richard Robinson) 등 미군정 내 자유주의적 관리들은 방첩대의 관점과 활동에 대해서 매우 비판적이었다. 번스는 정보참모부와 방첩대의 성향에 대해 "이들은 한 다발의 '주관적 편견'을 '첩보'라고 발표한다. 이들은 격렬한 반공주의에 따라 행동한다"고 지적하였다. (정용욱, 2007 〈해방 직후 주한미군 방첩대의 조직체계와 활동〉, 《한국사론》 53, 459~460쪽)

69) 제971 파견대 「예규」에 의하면 주한미군 방첩대의 임무는 민주정부 수립이라는 주한미군의 전반적 목표의 성공적 완수를 위해서 대적정보(positive intelligence)와 방첩분야의 특별 조사 활동, 즉 정치세력과 사회단체 조사, 인접지역(북한)에 관련한 첩보 수집을 포함하는 것으로 확대되었다. (「Standard Operating Procedure for

획득된 국내정치관련 정보는 주로 간첩 · 파괴행위 · 전복 활동의 조사와 예방이라는 미명하에 공산주의 세력의 색출과 검거에 활용되었다. 조선정판사위조지폐사건(이하 '정판사사건')은 그러한 노력을 보여주는 대표적 사건이다.[70]

정판사사건은 조선공산당(이하 '조공')이 당에 필요한 자금을 조달하고 남한경제를 마비시키기 위해 조선정판사 인쇄시설을 이용해 1,200만원의 위조지폐를 제조 · 유통시켰다는 사건으로, 방첩대는 정판사사건 현장 압수 · 수색을 하는 등 사건 초기부터 개입한 바 있다. 「점령기 미군 방첩대사(CIC during the Occupation of Korea)」는[71] "정판사 위폐 사건에 관한 방첩대의 조사는 불법적 측면들을 온전히 밝히지 못했다. 방첩대의 관심은 그 사건이 공산주의자들의 전복활동을 위한 자금원이라는 사실에 있다"고 언급한데서 알 수 있듯이 혐의 사실여부가 불충분하더라도 정판사 사건에 대한 수사의 목적이 공산당의 자금줄을 폐쇄하고, 공산당의 공신력을 실추시키는데 있음을 암시하였다. 이처럼 방첩대는 한국 내 모든 정치활동을 반소 · 반공의 시각과 관점에서 바라보았고, 이들의 활동은 좌익탄압, 극우세력 부양이라는 명확한 정치적 지향을 가졌다.[72]

2) 미 군정청 공보부

군정청에서 국내 정치 관련 정보를 수집 · 분석하는 부서는 공보부(Department of Public Information)[73]였다. 미군정 공보기구를 창설한

Counter Intelligence Corps, U.S. Army Forces, Korea」 1947.3.29. 정용욱 편, 《해방직후 정치·사회사자료집》 10, 다락방, 1994, 141쪽)

70) 정판사 사건에 대한 자세한 내용은 임성욱, 2019 《조선정판사 '위조지폐'사건 연구》, 신서원; 고지훈, 2008 〈정판사사건 재심청구를 위한 석명서〉, 《역사문제연구》 20 참고.

71) 「CIC during the Occupation of Korea」, 정용욱 편, 1994《해방직후 정치·사회사자료집》 10, 다락방.

72) 정용욱, 2007 〈해방 직후 주한미군 방첩대의 조직체계와 활동〉, 《한국사론》 53, 468~480쪽.

73) 「History of Department of Public Information(An Outline)」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 2, 다락방, 319~356쪽.

주축은 2차 대전시 마닐라에서 활약한 심리전파견대로, 이들은 한국에 상륙하여 조선총독부 관방 산하의 정보과를 접수 후 부서의 명칭을 영어로는 KRAI(Korean Relation and Information Section)으로 표기했다. 이후 1945년 9월 20일에는 I&I(Intelligence and Information Section)로 개칭했지만, 한국인들은 계속 '정보과'로 불렀다. 1945년 11월 이 조직의 명칭은 공보과(Public Information Section)로 변경되었고, 이후 공보과는 1946년 2월 13일 공보국(Bureau of Public Information)으로 승격되어 관방 산하에서 벗어났고, 3월에 공보부로 변경되어 국에서 부로 승격되었다.

공보부는 공보국과 여론국(Public Opinions Bureau)으로 구성되어 있었는데[74] 그 중에서도 여론국의 주요 임무는 정치정보와 여론을 수집하여 남한 정세를 파악하는 것이었다. 국내 정치 관련 정보는 여론국 산하의 조사과(Research Sub-Section)와 정치분석과(Political Analysis Sub-Section)가 주로 다루었다. 조사과는 어떠한 첩보라도 군정기관이 이용할 수 있도록 기록하고 준비하는 정보수집 기구로서 제24군단 정보참모부와 연락을 유지하여 정당에 대한 방대한 정보의 맥락을 잡았을 뿐만 아니라, 식료품 · 연료 · 의복 및 기타 상품들의 물가통계를 작성했다. 정치분석과는 조사과에서 정리한 정보들을 분석하거나 저명한 한국인 정치지도자들을 면담하고, 모든 중요한 정치 모임에 참석하여 정보를 수집한 뒤 이들을 종합하여 「정치동향 (Political Trends)」이라는 주간 보고서를 작성해 관련 기관에 회람시켰다.[75]

---

74) 한편 1946년 3월 시점, 공보부 공보국 예하에는 번역과, 이동교육과 · 영화과 · 라디오과 · 배포과 · 강연과 · 생산과 · 발표 및 출판과 · 예술포스터과 · 연락과가 있었다. 1946년 10월 18일 공보부 조직개편이 한 번 더 단행되었는데 기존 공보국 · 여론국의 2국으로 구성되었던 공보부는 공보국 · 여론국 · 방송국 · 출판국 · 연락사무국의 5국으로 확대되었다. 신설된 국 3개 중 방송국과 출판국은 기존의 과를 확장한 것이고, 연락사무국은 기존의 이동교육과 · 강연과와 여론과에서 넘어온 대민접촉과(Civilian Contact Section) 및 시각교육과 · 지방연락과로 구성되었다. 여론국은 군정청 청사에 방문한 방문객, 외부인들을 안내하고 응대하는 임무의 대민접촉과가 연락사무국으로 이동한 것을 제외하고는 기존의 조직과 기능이 그대로 남았다. (「History of Department of Public Information(An Outline)」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 2, 다락방 319~356쪽)

공보부가 국내 정치와 밀접하게 관련을 맺게 된 계기는 공보부가 남한 내 정당의 명단을 관리하면서부터였다. 공보부는 1945년 9월에 하지의 '정당은 오라' 성명을 들으러 시청에 모인 사람들의 소속정당을 모두 등록한 것을 시작으로 남한 내 정당을 통제할 수 있었다.[76] 또한 미소공위에 대비하여 미군정은 1946년 2월 군정청 법령 제55호 「정당에 관한 규칙(Regulation of Political Party)」을 통해 모든 정당들에게 공보부에 인원 및 회계 등 관련 정보를 등록할 것을 공표했는데, 이를 통해 공보부는 언제든지 정당의 회계를 포함한 모든 정보에 관해 조사할 권한이 있었으며 제출된 정보에 부적절성이 판단될 경우 정당해산까지 명령할 수 있었다.[77]

이처럼 공보부는 남한에 진주한 직후부터 신문, 방송 관계자 등 언론인들을 인터뷰하고 주요 인사들의 정당을 조사·등록했기 때문에 남한 정치에 관한 핵심 정보들은 모두 공보부에 모였다. 이를 바탕으로 공보부는 미군정이 한국인 고문단 창설을 결정하자, 군정장관 아놀드에게 고문단으로 적절한 인사들의 명단을 작성하여 제출하는 등 정치자문도 할 수 있게 되었다. 통상적으로 2차 대전 이후 미군이 점령한 지역에서 미군 공보기구의 임무가 언론과 교육을 통한 민주주의 홍보 및 교육이었다는 점에 견주어 볼 때, 군정청 공보부에 주요 정치인사 관련 정보 수집·여론 수집 및 분석·정당 등록 등 남한 정세를 파악하기 위한 업무가 명시되었다는 것은 '사실상의 정부'로서 미군정의 공보활동의 특수한 성격을 보여주는 것이었다.[78]

앞서 논의한 미군정 내 조직들은 각기 다양한 방면에서 국내 정치 관

---

75) *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅰ, "7. The Information and Intelligence Section"

76) 「History of Department of Public Information(An Outline)」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사 자료집》 2, 다락방, 319~356쪽; 《매일신보》 1945.9.17; 9.25; 9.27; *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅰ, "The Information and Intelligence Section"; *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅰ, "Registration of Political Parties"

77) USAMGIK Ordinance No.55, 「Regulation of Political Party」, 1946.2.23.

78) 박수현, 2009 〈미 군정 공보기구 조직의 변천 (1945.8-1948.5)」, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 11~13쪽; 「History of Department of Public Information(An Outline」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사 자료집》 2, 다락방, 319~356쪽.

련 정보들을 수집하거나 미 국무부 등 상부의 의도와 조율해가며 점령정책을 구상하는 데 기여했다. 정보수집의 경우 주한미군사령부 정보참모부(G-2)는 정보수집의 정점에 있었으며, 방첩대와 미 군정청 공보부는 정보참모부 지시에 따라 국내 정치에 관한 각종 정보를 제공했다. 하지만 군 정보기관의 정보수집은 바로 미군정 점령정책 구상으로 이어질 순 없었고 이를 가공하고 분석해 정책으로 입안하는 과정이 필요했다.

3. 국무부 정치고문 랭던의 점령정책 기획 : '정무위원회' 구상

정치적 문제에 익숙하지 못했던 주한미군사령관 하지는 진주 초기부터 민정(民政)과 정치적 문제, 대소교섭에 관해 자문받을 수 있는 고위 정치고문을 국무부에 요청하였다.[79] 국무부측에서도 하지에게 적절한 도움을 주는 한편 점령지에서 국무부의 의도를 원만히 반영·집행할 수 있는 국무부측 대변인이 필요하였다.[80] 이에 주한미군사령부에는 영사관 업무를 병행하는 정치고문실(Office of the Political Advisor)이 설치되었고 국무부에서 파견한 정치고문이 배치되었다.

미군의 남한 진주 직후 정치고문으로 처음 부임한 인물은 베닝호프로,[81] 베닝호프는 하지와 동행해 9월 9일 남한에 도착했다. 베닝호프는 아버지가 일본에 30년 가량 거주했고, 자신도 와세다대학(早稻田大學) 강

79) 하지는 8월 19일 국무부측에 자신의 참모로 국무부대표를 파견해달라는 요청을 했다. 국무부의 토의결과, 국무차관보 던(James C. Dunn)의 추천으로 베닝호프가 연락관 겸 정치고문의 자격으로 8월 25일 임명되어 9월 3일 오키나와의 24군단에 도착했다. (*FRUS,* 1945, The British Commonwealth, the Far East, Volume VI, 「Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs(Ballantine) to the Secretary of State (Dunn)」, 1945.8.24.)

80) 국무부는 하지의 강경한 반소·반공주의와 군인식 사고방식이 유연한 점령정책을 펴는데 방해가 된다고 생각했고, 반대로 하지는 자신의 관점과 입장을 지지해줄 고위급 국무부관리를 원하였다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 152쪽)

81) 베닝호프는 1945년 10월 국무부와의 협의를 위해 본국으로 돌아갔다가 12월 24일 재차 부임하였다. 1946년 1~2월에 개최된 미소공위 예비회담에 미국측 대표로 활동했으며, 1946년 3월 귀환하였다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 152쪽)

사로 일본에서 체류한 경험을 가진 극동전문가였다. 베닝호프는 태평양 전쟁기 국무부 내 '동아시아에 관한 국간위원회(局間委員會, Inter-Divisional Committee on the Far East)' 소속으로, 전후 대한정책을 입안하는데 참여했다. 이 위원회는 신탁통치안을 중심으로 한 한국문제 처리방안을 작성한 바 있다. 그러나 베닝호프는 3등 외교관에 불과했고 하지가 바라던 고위급 정치고문도, 국무부 내에서 영향력이나 결정권을 가진 관리도 아니었다.[82]

하지의 정치고문으로 중요한 또 다른 인물은 랭던(William R. Landon)이었다.[83] 랭던은 1945년 10월 20일 남한에 도착했고 국무부와 협의를 위해 귀국한 베닝호프를 대신에 한동안 정치고문 대리역을 수행하였다. 직급상으로는 베닝호프가 상급이었으나 실제 정치고문실의 실력자는 랭던이었다. 1891년 터키에 거주하던 미국인 부모 밑에서 출행하였으며 직업외교관으로 한국통이자 동아시아통이었다. 1933년 11월부터 1936년까지 서울주재 미국 총영사를 지냈으며, 1936~37년에는 만주 심양(瀋陽) 등지에서 1938 ~ 1941년에는 일본 도쿄(東京)에서 근무했다. 1941년 6월부터 국무부에서 일하였고, 태평양전쟁 기간 중 잠시 중국 쿤밍(昆明)에서 근무한 적이 있다. 랭던은 서울에서 영사관 활동 경험에 입각하여 1942년 2월 국무부 내 실무관리로는 맨 처음 한반도 신탁통치안을 작성한 바 있다.[84] 하지만 랭던은 하지의 정치고문으로 부임한 뒤 정반대로 신탁통치 실시를 반대하고 나섰다. 특히 랭던의 경우 신탁통치안의 폐기를 근거로 한 '정무위원회(Governing Commission)안'을 제시하였

82) 정병준, 1996 〈남한진주를 전후한 주한미군 對韓정보와 초기점령정책의 수립〉, 《한국사학회》, 157쪽.

83) 랭던은 1945년 10월 20일 서울에 도착했고, 12월 18일 정치고문에 임명되었다. 1947년 6월 제이콥스가 정치고문으로 부임한 후로도 계속 정치고문실의 2인자로 일하였다. 공식적으로는 1945년부터 1948년까지 서울주재 미국 총영사였고, 미소공위 미국측 대표도 역임하였다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 152쪽)

84) 베닝호프 또한 신탁통치를 반대하고 나섰으며 이런 측면에서 국무부에서 파견한 주한 정치고문들은 현지 주둔군 당국의 방침을 반영하는데 주도적 역할을 했던 것으로 평가할 수 있다. 또한 이러한 사실은 정치고문들이 자주독립을 향한 한국인들의 정치적 열망의 표출로 한국 내 정세가 격화된데 적지 않게 영향을 받았음을 보여준다.

다.[85]

랭던의 정무위원회 구상은 미군정이 남한 진주 이후 지속적으로 발전시켜온 남한 정계통합을 통한 '자문기구'와 '과도정부' 수립 계획의 결정판이었다. 랭던은 '① 군정 내 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. 랭던 구상은 한국인 정치지도자들을 통한 과도정부의 구성과 이에 대한 미군정의 원조를 상정하였다.[86]

전체적으로 정무위원회 구상의 핵심은 미국이 이후 한국정부를 장악할 정치적 대표집단, 즉 한국인 권력집단을 미리 구성하고 이를 육성하고자 하는 것으로 요약할 수 있다. 그리고 이 집단에게 미군정의 정치적·행정적 권한을 일정하게 제공함으로써 정치적 대표성을 부여하자는 것이다. 미군정은 정치적 대표집단의 구성에서 가급적 광범한 세력의 참여를 희망했으나, 여기에는 보수세력의 주도권, 남한의 비례적 우세가 전제되었다.[87]

미군정은 신탁통치안만으로 남한의 급박한 정치적 상황에 대처할 수 없으며 한국인들의 자주적인 국가건설 열망도 무한정 부인할 수 없다고 판단했다. 따라서 이에 대응할 수 있는 나름의 대안적 계획으로 한국인들의 독립정부에 대한 열망을 일정하게 만족시켜 주면서, 동시에 미국의 대한정책 지지기반을 마련해 줄 수 있는 한국인 대표기구를 만들고자했다. 즉 미군정은 자신의 주도하에 한국인 대표기구를 만들고, 이것을 우익세력 육성과 결합시킴으로서 점령통치에 대해 나름대로 해결책을 찾아

85) 랭던의 정무위원회안을 비롯한 미군정의 과도정부 수립 구상에 대한 내용은 정용욱, 앞의 책, 119~152쪽; 김지민, 2002 〈해방전후 랭던의 한국문제인식과 미국의 정부수립정책〉, 연세대학교 사학과 석사학위논문 참고.

86) *FRUS,* 1945. The British Commonwealth, the Far East Volume VI, 「The Acting Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」, 1945.11.20.

87) 정용욱, 앞의 책, 142쪽.

갔다. 이러한 노력은 남한 정계통합을 통한 '자문기구'와 '과도정부' 수립 계획으로 나타났던 것이다.

정무위원회 구상에서 보이듯 미군정은 임정의 귀국 후에는 이승만보다 김구에 기대감을 표명하였지만 점령 초기 미군정의 구상은 이승만과 김구의 통합 내지 이승만과 독립촉성중앙협의회(獨立促成中央協議會, 이하 '독촉중협)을 매개로 한 정계통합에 주된 목표가 있었다. 정무위원회 구상은 독촉중협의 발족과 조직준비 과정에서 실현가능한 방향으로 구체화되었지만 김구의 임정세력이 독촉중협에 불참하게 되고 좌익세력도 독촉중협에서 완전히 배제됨으로서 미군정의 구상해온 정무위원회 구상은 소기의 성과를 보지 못했다.[88] 이후 정무위원회 구상은 하지의 개인 정치고문 굿펠로우가 내한하여 민주의원을 조직하게 되면서 다시 한 번 시도되었다.

제2절 미군정의 남한 정계 개편 노력과 정치고문의 활동

1. 미군정의 민주의원 결성 주도와 굿펠로우의 활약

1945년 12월 27일에 발표된 모스크바 3상회의 결정에서[89] '조선(Korea)'에 대한 내용은 기존 미국의 대한정책 구상, 즉 신탁통치하 국제민간행정기구안에 따른 한국의 독립이라는 방향과는 달랐다. 아래는 모스크바 3상회의 결정[90]서의 '조선(Korea)' 관련 부분만 발췌한 것이다.[91]

---

88) 정병준, 1996 〈주한미군정의 '임시한국행정부' 수립 구상과 독립촉성중앙협의회〉, 《역사와현실》 19, 170~172쪽.

89) 얄타 및 포츠담협정에 근거한 2차 대전 전후처리를 위해 1945년 12월 16일부터 26일 사이에 소련의 모스크바에서 미국대표 번스(James F. Byrnes) 국무장관, 소련대표 몰로토프(Vyacheslav M. Molotov) 외무장관, 영국대표 베빈(Ernest Bevin) 외무장관이 모여 모두 7개 의제에 대해 토의를 하였다. 토의 결과는 중국의 동의를 받아 27일에 발표하였다.

90) 일반적으로 한국사학계에서 모스크바 3상회의 때 합의된 문서를 '모스크바 3상회의 결정'이라고 부르는데 실제 문서의 제목은 'Communiqué On The Moscow Conference of the Three Foreign Minister'이다. 코뮈니케는 정부간 회담 경과를 요

「영국 · 소련 · 미국 외상의 모스크바 회의 결정서」(1945.12.28.)

Ⅲ. 조선(Korea)

1. 조선을 독립국으로 재건설하고 조선을 민주주의 원칙하에 발전시킬 조건을 조성하며 오래 지속된 일본의 조선 통치의 참담한 결과를 가능한 빨리 청산하기 위하여, 조선의 공업, 교통, 그리고 농업과 조선 인민의 민족문화의 발전에 필요한 모든 단계적 조처를 취할 조선 민주주의 임시정부를 수립할 것이다.

2. 조선 민주주의 임시정부의 구성을 원조하고 또 미리 적절한 방책을 공들여 만들기 위해 남조선 미군 사령부 대표들과 북조선 소련군 사령부 대표들로써 공동위원회를 설치할 것이다. 위원회는 계획안을 작성할 때에 조선의 민주주의 정당 · 사회단체들과 협의해야 할 것이다. 위원회가 작성한 계획안은 공동위원회에 참석한 양국 정부의 최종적 결정이 있기 전에 소련, 중국, 영국 및 미국 정부에 제출되어 심의를 받아야 한다.

3. 조선 민주주의 임시정부 및 조선의 민주주의 단체들의 참여 하에 조선 인민의 정치적, 경제적, 사회적 진보와 민주주의적 자치정부의 발전 및 조선 독립국가의 수립을 원조하고 지원할 방책(신탁통치)을 작성하는 것이 바로 공동위원회의 임무가 될 것이다. 공동위원회가 작성한 계획안은 조선 임시정부와 협의를 거친 후에 최장 5년 기한의 4개국 신탁통치에 관한 협약타결을 공동 심의하기 위해 미국, 소련, 영국 및 중

약해 신문 및 방송으로 알리기 위한 목적에서 발표되는 공식 성명을 뜻하며, 정부간에 구속력을 가지지 않는다. '모스크바 3상회의 결정'이라는 명칭은 당대 조선인들의 관점을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 조선 정부 수립과 국가건설 방향을 합의한 모스크바 3상회의의 결과는 당시 조선인들에게 중대한 사항으로 받아들여졌고, 이러한 인식은 '결정'이라는 명칭으로 표현되었다.(*FRUS,* 1945, Volume Ⅱ, General : Political and Economic Matters, Document 268, 「The Ambassador in the Soviet Union (Harriman) to the Secretary of State」, 1945. 12. 27.; 박지현, 2021 〈1946년 1 ~ 2월 미소공동회담의 경과와 성격〉, 서울대 국사학과 석사학위논문, 2쪽.)

모스크바 3상회의 결정은 다음의 7개의 장으로 구성되어 있다. I. Preparation of Peace Treaties With Italy, Rumania, Bulgaria, Hungary and Finland, II. Far Eastern Commission and Allied Council for Japan, III. Korea, IV. China, V. Rumania, VI. Bulgaria, VII. The Establishment by the United Nations of a Commission for the Control of Atomic Energy.

91) *FRUS,* 1945. The British Commonwealth, the Far East, Volume VI, 「The Ambassador in the Soviet Union (Harriman) to the Secretary of State」, 1945.12.27.

국 정부에 제출된다.

4. 남북 조선과 관련된 긴급한 여러 문제를 심의하고 남조선 미군 사령부와 북조선 소련군 사령부의 행정·경제 부문에 있어서의 지속적인 협력을 수립할 방책을 만들기 위해 2주일 이내에 조선에 주둔하는 미·소 양국 사령부 대표로서 회의를 소집할 것이다.

모스크바 3상회의 결정과 미국의 한반도 전후처리 방안 모두 신탁통치를 상정하였지만, 위에서 확인할 수 있다시피 모스크바 3상회의 결정은 신탁통치 이전에 '조선 민주주의 임시정부'(이하 '임시정부') 수립을 선결과제로 제시했다. 그리고 이를 위해 미·소 양측 점령군 사령부 대표들로 이루어진 미소공동위원회(이하 '미소공위')가 한국의 정당·사회단체와 협의하여 임시정부를 수립하며, 이후 임시정부와의 협의를 거쳐 4대국 협정에 의해 신탁통치를 실시하도록 규정했다. 이제 미국은 3상회의 결정에 따라 당사자인 '조선(Korea)'이 배제된 기존의 국제적 처리방식 일변도의 국제민간행정기구안을 철회하고 임시정부 구성을 위해 한국의 정당·사회단체들과 협의를 해야 했다. 그리고 임시정부 수립과 운영을 위해 설치된 미소공위를 통해 신탁통치 실시 이전까지 소련과도 양자 간 교섭을 해야 했다. 이제 미군정은 ① 남한 현지에서 미소공위를 통한 대소협상의 담당자이자, ② 남한 통치의 실질적 주체로서 점령정책의 수행이라는 이중의 임무를 수행해야 했다. 그리고 이 두 가지 임무는 '한국인 대표기구 구성'이라는 하나의 목표로 수렴되었다.

모스크바 3상회의 결정이 국내에 보도된 이후 남한의 정치세력은 반탁 대 모스크바 3상회의 결정의 지지, 우익 대 좌익의 대립구도로 재편되었다. 김구로 대표되는 임정계열은 1945년 12월 말부터 임정법통론을 내세우며 미군정으로부터 권력접수를 시도한 바 있었고, 1946년에 들어와서는 비상정치회의를 소집하여 과도정권을 수립하려 하였다.[92] 임정계열은 1월 20일 각계 대표 21명을 소집하여 제1차 비상정치회의 주비회를 개최

92) 《서울신문》 1946.1.5.

하였다. 제1차 주비회에 조공은 초청되지도 않았고, 인민당 등 온건 좌익 정당들은 불참하였다. 1월 23일 제4차 비상정치회의주비회에 이승만과 독립촉성중앙협의회(이하 '독촉중협')가 합류하기로 결정하였으며, 1946년 2월 1일에는 비상정치회의를 개칭한 '비상국민회의'가 정식으로 발족하게 되었다.[93] 비상국민회의는 28명의 최고정무위원을 선출하였는데 이 최고정무위원은 2월 14일, 하지의 요청으로 미군정 자문기관인 남조선대한국민대표민주의원(南朝鮮大韓國民代表民主議院, 이하 '민주의원')으로 바뀌게 되었다.[94]

새로운 우익세력의 통합단체 조직인 비상국민회의를 미군정의 자문기구인 민주의원으로 전환하는 구상에는 하지의 정치고문 굿펠로우의 역할이 컸다.[95] 굿펠로우는 하지의 정치고문 가운데 1946년 전반, 국내정치에 가장 커다란 영향을 끼쳤다.[96] 1892년에 출생한 굿펠로우는 1907년부터 《브루클린 이글(The Brooklyn Eagle)》지에서 일하기 시작했다. 1932년 굿펠로우는 후에 중국 국민당 주요 후원자가 된 보수적 공화당 출판업자인 프랭크 가넷(Frank E. Gennett)으로부터 《브루클린 이글》을 인수했다. 그는 1940년대 OSS에서 OSS의 창설자 도노반(William Donovan) 밑에서 일했다. 2차 대전 내내 굿펠로우는 OSS에 잔류하였고 도노반(Willian Donovan) 밑에서 부책임자 지위까지 진급하였다. 굿펠로우의 주요 무대는 극동이었는데 그는 버마에 게릴라를 침투시켰고, '일본 점령하의 중국지역에서 표면적으로는 사업활동을 위장한 광범한 정보활동'을 전개하였다. OSS를 중심으로 한 정보기관은 대일 공작 차원에서 독립운동인사들의 효용성을 인정하고 있었고, 때문에 OSS는 이승만을 비롯하여 한인 독립운동 인사들과 연계될 수 있었다.

---

93) 도진순, 1997 《한국민족주의와 남북관계》 서울대출판부, 64~65쪽.
94) 박태균, 1991 〈1945년-1946년 미군정의 정치세력 재편계획과 남한 정치구도의 변화〉 서울대 국사학과 석사학위논문, 35쪽; 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대 국사학과 석사학위논문, 13쪽.
95) 도진순, 위의 책, 71쪽.
96) 해방 이후 굿펠로우의 행적에 대해서는 정병준, 1992 〈해방정국의 미국 공작원들〉 《월간말》 76 참고.

굿펠로우는 1945년 5월 준장 진급에서 탈락해고, 종전 후 OSS가 해체되면서 갈 곳이 없었다. 전후 동원 해제 속에서 더 이상 근무처가 없으면 1946년 1월 12일에 전역할 예정이었다.[97] 이승만은 굿펠로우의 내한을 위해 하지와 맥아더에게 이를 건의했고[98] 미국에 있는 그의 사설 고문 중 하나인 윌리암스(Jay J. Williams)를 통해 국무부에 굿펠로우의 내한을 건의했다. 윌리암스는 극동국의 하셋(William D. Hassett)[99]에게 보내는 서한을 통해 굿펠로우는 태평양전쟁 발발 이후 다양한 한국인 파벌들을 임무수행이 가능한 하나의 조직을 만든 경험이 있고 굿펠로우가 이승만과 제일 가깝다는 것을 근거로 굿펠로우를 대통령 특사자격으로 한국에 파견할 것을 제안했다.[100]

트루먼 대통령은 국무부 장관 번즈(James F. Byrnes)에게 앞서 언급한 윌리암스의 서한을 첨부하면서 굿펠로우 대령의 한국 파견에 대한 국무부의 의견을 물었다.[101] 번스는 이에 대해 극동국장 빈센트(Carter Vincent)에게 의견을 구했고, 빈센트는 지난 번 이승만의 조기 귀국에 윌리암스와 굿펠로우가 극동국에서 여러 차례 이승만을 변호하였다는 점, 그리고 윌리암스는 1942년 크롬웰(James H. R. Cromwell)과 함께 한미협회(Korean-American Council)에서 노골적으로 국무부를 비판하였다는 내용을 담아 회신했다.[102] 이를 받아본 번즈는 굿펠로우를 한국에

---

97) 《굿펠로우문서철》, 「Recommendation for Promotion」, 1945.5.15 (사료참조코드: AUS161_00_00C0002-003); 《굿펠로우문서철》, 「From Goodfellow to Dr. Rhee」 1945.11.21 (사료참조코드 : AUS161_00_00C0001-001)

98) 《굿펠로우문서철》, 「From Dr. Rhee to Goodfellow」 1945.11.8 (사료참조코드 : AUS161_00_00C0001-001)

99) William D. Hassett은 1943년부터 대통령 비서실에서 근무했으며 루스벨트 사망후 트루먼이 1945년에 다시 대통령 비서로 임명되었고 종종 언론 담당 비서 업무를 맡았다. 루즈벨트 대통령과 트루먼 대통령을 모두 거친 대통령 비서실 인물로 루즈벨트 대통령 도서관 및 트루만 도서관에 paper와 oral history 들이 남아있으며, 개인 저작들도 있다.

100) RG 59, Entry A1 205H, 740.00119, Control(Korea) Series, 1945.10-1945.12 「Memorandum for James F. Byrnes」 1945.11.7의 첨부문서 「From Jay Jerome Williams. to William D. Hassett」, 1945.11.5, (사료참조코드: AUS002_24_05C0012_024)

101) RG 59, Entry A1 205H, 740.00119, Control(Korea) Series, 1945.10-1945.12 「Memorandum for James F. Byrnes」 1945.11.7. (사료참조코드: AUS002_24_05C0012_024)

파견하는 것에 대해 이의가 있는 것은 아니지만 굿펠로우를 대통령 특사 자격으로 파견한다면 남한에 대한 지휘권을 가지고 있는 하지, 맥아더, 합참이 곤란할 수 있고, 신탁통치에 대한 논의를 앞두고 있는 시점에 한국인들과 연합국들이 이를 잘못 해석할 수 있다는 우려를 드러내었다.[103] 이에 트루먼은 번즈의 의견대로 처리할 것으로 전달했고,[104] 굿펠로우는 최종적으로 육군부 파견 정치고문자격으로 내한하게 되었다. 한편 하지는 이승만의 요청에 따라 1945년 11월 11일에 육군부에 굿펠로우의 한국 배속을 신청했고,[105] 굿펠로우는 1945년 12월 26일 워싱턴을 떠나 서울로 향했고,[106] 1946년 1월 15일 경 한국에 도착한 굿펠로우는 1월 25일 하지의 특별 정치고문으로 취임했다.[107]

한국에 들어오자마자 굿펠로우는 미군정의 민주의원 설치구상을 본격적으로 행동에 옮겼다. 굿펠로우는 조공의 박헌영과 인민당의 여운형에게 접근해, 하지의 자문위원회에 참가해줄 것을 요청했다. 굿펠로우는 먼저 1월 25일에 반도호텔에서 박헌영을 만나 하지의 자문위원회에 참석해 달라고 요청했다. 굿펠로우는 35명으로 구성되는 이 자문위원회는 각 정당·정파로 구성되어 하지의 자문역할을 할 것이며 시급한 식량·통화 등에 대한 문제를 논의할 것이며 장래에는 이것이 임시정부가 될 수도 있고 국민대회를 소집할 수 도 있으며 신탁통치 문제도 여기서 결정한다

---

102) RG 59, Entry A1 205H, 740.00119, Control(Korea) Series, 1945.10-1945.12 「극동국 빈센트가 국무장관에게: Service of Colonel Goodfellow in Korea」1945.11.11 (사료참조코드 : AUS002_24_05C0012_042)

103) RG 59, Entry A1 205H, 740.00119, Control(Korea) Series, 1945.10-1945.12 「Memorandum for the President: Service of Colonel Goodfellow in Korea」 1945.11.13. (사료참조코드 : AUS002_24_05C0012_041)

104) RG 59, Entry A1 205H, 740.00119, Control(Korea) Series, 1945.10-1945.12 「Memorandum from Burgess to Vincent」, 1945.11.21의 첨부문서 「Memorandum for James F. Byrnes」 1945.11.16. (사료참조코드 : AUS002_24_05C0012_040)

105) 《굿펠로우문서철》, 「From Goodfellow to Dr. Rhee」1945.11.21. (사료참조코드 : AUS161_00_00C0001-001)

106) 《굿펠로우문서철》, 「From Goodfellow to Dr. Rhee」1946.11.27. (사료참조코드 : AUS161_00_00C0001-001) 해당 문서에서 굿펠로우는 1945년 12월 26일에 워싱턴을 떠나 한국으로 출발했음을 회고했다.

107) 《자유신문》 1946.1.22; 1.26; 1.29.

고 제안했다. 며칠 뒤 조공은 굿펠로우의 제안에 대해 거절하는 입장을 언론에 표명했는데 그 이유로 자문위원회는 모스크바 3상회의에서 제안한 조선 임시정부 조직과 모순되며 군정의 연장과 다를 바가 없다는 것을 언급했다. [108]

굿펠로우는 인민당의 여운형에게도 '자문위원'으로 참석할 것을 종용했다. 인민당은 1월 28 ~ 29일 간 확대위원회를 개최해 이 문제를 토의했고,[109] 1월 31일에는 황진남, 여운홍이 굿펠로우를 면담한 후 조건부로 인민당 대표인 백상규, 여운홍, 황진남, 이정구 4명을 파견했다. 인민당이 요구한 조건은 ① 자문위원회가 민생 문제 처리를 목적으로 하는 하지 장군 개인의 자문기관으로, ② 결의제를 택하지 않으며, ③ 임정 수립 등의 정치적 문제를 다루지 않는다는 등 3개항이었다. 굿펠로우는 비정치적 자문 기구라는 약속을 했고, 여러 번에 걸쳐 여운형의 참가를 권유했다.[110] 여운형은 개인 자격으로 참가하기로 했고, 황진남, 굿펠로우와 함께 2월 12일에 이승만과 김구를 연달아 방문해 자문 기구의 원칙과 개인 자격 여부를 확인했다.[111]

굿펠로우가 민주의원 조직에 여념이 없는 동안 미 국무부는 모스크바 3상회의 결정에 새로운 정책방침을 준비하였다. 특히 모스크바 3상회의 결정은 미소공위가 한국의 정당·사회단체와 협의하여 임시정부를 수립하도록 규정하였는데, 이것은 미·소 양국에게 한반도에서 자기 측의 구상과 정책을 관철시킬 수 있는 지지기반을 조성하는 것이 중요한 현실적인 과제로 제기되었음을 의미하였다.[112] 워싱턴의 삼부조정위원회는 1월에 모스크바 3상회의 결정 제2항이 상정한 임시정부 수립계획을 마련하였는데, 1946년 1월 28일 삼부조정위원회가 최종 승인한 「SWNCC 176/18 : 한국에 관한 정치적 방침(Political Policy for Korea)」이 바로

108) 《자유신문》·《조선일보》 1946.1.29.
109) 《조선인민보》 1946.1.30; 2.2.
110) 《자유신문》·《조선일보》 1946.2.2.
111) 《자유신문》 1946. 2.14; 《서울신문》 1946.2.15.
112) 정용욱, 앞의 책, 153쪽.

그것이다.[113] 이 문서는 미소공위의 권한과 기능, 임시정부 수립계획의 마련과 관련해 미소공위 미국대표단이 취할 입장과 대응책을 포괄적으로 제시하였다.

이 문서가 지침으로 제시한 임시정부 수립계획의 가장 큰 특징은 한국의 정당·사회단체와의 직접협의 대신 '미소공위에 자문을 목적으로 한국의 민주주의적 지도자들로 구성된 대표단(a group of representative democratic Korean leaders for the purpose of consultation with the Joint Commission)'을 선출할 것을 지시하였다는 점이다. 직접협의 방식이 조직과 활동력에서 우세한 좌익에게 유리한 방식이라면, 자문기구 방식은 좌익에 비해 대중적·조직적 기초가 취약한 반면 명망있는 정치인들이 많았던 우익에게 유리한 방식이었기 때문이다. 문서에 의하면 이 대표단에는 '좌·우익의 극단주의자가 아닌, 강력하고도 유능한 지도자들'이 선출될 수 있도록 특별한 노력이 경주되어야 했다. 또 미소공위가 대표단 구성에 합의하지 못할 경우 미·소 양군 사령부가 각 해당지역으로부터 한국 대표단 위원들을 별도로 선출할 것을 대안으로 제시하였다. 또한 한국 대표단의 선출이 완료되면 미소공위는 이들에게 미소공위와의 협의 하에 임시정부 수립을 위한 계획 작성을 요청하고 한국 대표단의 위원들이나 동 단체의 개별적 인물들로 가능한 한 임시정부의 핵을 형성할 것을 지시하였다.[114]

국무부가 「SWNCC 176/18」 초안을 보내오자마자 하지의 정치고문 베닝호프는 1946년 1월 28일자 국무장관에게 보내는 전문을 통해 굿펠로우가 지난 한 달간 남한의 정치단체와 함께 일해 왔고 그 결과 주목할 만한 성과를 거두었음을 언급했다. 베닝호프는 김구와 이승만이 임정을 해산하기로 합의하였으며 하지와 미소공위에 함께할 '연합 그룹(united

113) *FRUS,* 1946, The Far East, Volume Ⅷ 「Policy Paper Adopted by the State-War-Navy Coordinating Committee: Political Policy for Korea」, 1946.1.29, 이 문서는 「SWNCC 176/18」로 1946년 1월 28일에 최종 채택되었다. 문서의 결론 부분은 합동참모본부에 의해 2월 11일 맥아더에게 전달되었다. 해당문서는 RG 43, 미소공위문서철, Roll 5에도 수록되어 있다.

114) 정용욱, 앞의 책, 202~212쪽.

group)'을 형성하는 노력에 협조하기로 했고, 또한 좌익과 공산주의 지도자들에게도 유사한 행동을 하도록 촉구하고 있음을 알리면서 짧은 시일 내에 '연합자문그룹(united advisory group)'을 조직할 수 있을 것으로 전망했다. 그리고 이는 「SWNCC 176/18」에서 언급한 '협의기구(Consultative group)'와 유사한 기능을 가질 것이라고 보았다.[115]

굿펠로우는 사전에 여운형에게 자문위원회와 비상국민회의 최고정무위원회의 관계를 전혀 애기하지 않았지만 민주의원이 결성되기 하루 직전인 1946년 2월 13일 비상국민회의는 여운형, 백상규, 황진남이 비상국민회의 최고정무위원으로 선출되었음과 이들이 곧바로 민주의원의 대표임을 선언했다.[116] 미군정은 하지의 자문위원회가 그 명칭을 민주의원으로 변경하였을 뿐이라고 변명하였지만 당황한 여운형과 인민당은 즉각 민주의원에서 탈퇴하였다.[117] 그리고 좌익은 민주의원이 설치된 바로 다음날인 2월 15일, 좌익들의 연합체인 민주주의민족전선(이하 '민전')을 수립하였고, 결국 민주의원은 우익의 대표기관으로 그 위상이 고정되었다.[118]

민주의원을 구상한 미군정과 굿펠로우의 의도는 민주의원이 중도좌파까지 포괄해냄으로써 진정으로 남한의 모든 정파를 포함하는 정치단체가 되어 북조선임시인민위원회에 상응해 미소공위에서 미국의 입장을 지지할 한국인 대표기구가 되는 것이었다. 그러나 결과적으로 민주의원은 반탁우익세력만으로 구성되어 '민주적'이지도 '대표적'이지도 못한 채 소련과의 협상에서 그 효용성을 보장할 수 없었다. 따라서 미군정은 이제 목전으로 다가온 미소공위에서 민주의원이 용도폐기되는 것을 확인하면서, 다른 한편으로 국내 정치세력 재편을 위한 또 다른 움직임을 도모해야만 했다.

---

115) *FRUS,* 1946. The Far East Volume Ⅷ, 「The Political Adviser in Korea (Benninghoff) to the Secretary of State」, 1946.1.28.
116) 《조선일보》 1946.2.14.
117) 《서울신문》 1946.2.15.
118) 정용욱, 앞의 책, 219쪽.

2. 데이어의 내한과 미군정의 1차 미소공위 협상

모스크바 3상회의 결정에 따라 남북에 공통된 긴급 행정·경제 문제를 토의하기 위해 미·소 양군 대표자간의 미소공동회담[119]이 진행되던 1월 중순 경, 하지는 '정치'에 대한 회의, 즉 미소공동위원회는 자신이 주도하는 것보다는 미국 정부 차원에서 소통하여 개최하는 것을 제안했다. 하지만 1월 28일, 소련대표단 단장인 슈티코프(Terenti F. Shtikov)가 하지에게 상부로부터 미소공위 조기 구성에 대한 논의를 시작하라는 지시를 받았음을 알렸고, 이를 기점으로 미소공동위원회는 양측 사령부 차원에서 진행되게 되었다. 국무부와 육군부는 미군정에 고위급 관료를 파견 여부를 문의했고, 베닝호프는 미소공위의 결과는 미국의 극동정책 전체의 성공과 중요한 관련이 있으므로 고위급 관료를 희망한다는 의사를 전달했다.[120] 그러나 미군정은 미소공위 미국대표단 위원과 미국대표단의 고문에 적절한 인물을 확보하기 어려웠고[121] 미소공위를 위해 본국으로부터 보강된 인원은 데이어(Charles W. Thayer)가 유일했다.[122]

데이어는 1910년 2월 9일 생으로 웨스트포인트 출신이며, 소련과 독일에서 8년 간 국무부 소속 외교관으로 근무하였다. 육군부와 OSS에 차출

---

119) 박지현은 기존 연구들에서 사용하고 있는 미소공동위원회 '예비회담'이라는 명칭은 미군정이 회담의 결과를 평가절하하기 위한 의도에서 연유된 것이라 분석하고 자신의 연구에 이를 '미소공동회담'이라고 재명명 했다. 박지현에 따르면 미소공동회담은 한반도 점령 초기 다양한 현안에 대해 미군과 소련군의 인식과 정책이 서로 충돌한 현장이었고, 모스크바 3상회의에서 논의된 남북한 통합행정(unified administration) 논의의 경과를 보여줌으로써 모스크바 3상회의와 이후의 미소공위와의 관계를 설명하는 중요한 요소였다. 해당 연구는 모스크바 삼상결정과 1차 미소공동위원회 사이의 가교로서 '미소공동회담'의 내용과 진행과정을 정리하고 있으며 미소공동위원회의 운영방식이나 이들이 생산한 자료를 일목요연하게 정리하고 있다. 구체적인 내용은 박지현, 2021 〈1946년 1～2월 미소공동회담의 경과와 성격〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고.

120) *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "The Joint Soviet-American Commission", "Early Discussions"

121) *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "The Joint Soviet-American Commission", "Preliminary Arrangements"

122) *FRUS* 1946. The Far East Volume Ⅷ 「The Acting Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Benninghoff)」, 1946.1.12

되어 1944년부터 유고슬라비아(Yugoslavia)와 루마니아(Romania) 등에서 정치공작을 담당했다. 유고슬라비아에 있는 동안 그는 '미 군부파견 독립사절'이란 직함으로 티토(Josip Broz Tito)와 교섭을 담당하였다.[123] 데이어는 소련인들과 교섭경험이 많은 소련전문가·협상전문가였으며 동시에 프랑스어·러시아어· 독일어·스페인어 등 많은 언어를 유창하게 구사할 수 있어 협상장에서 통역도 종종 병행했다.

1945년 4월 유고슬라비아를 떠나 데이어는 1945년 9월까지 오스트리아 OSS 책임자가 되어 나치 전범을 찾는 임무를 맡았다. 그러나 OSS가 1945년 12월에 해체되자 데이어의 오스트리아 OSS는 오스트리아의 미 점령군의 G-2와 CIC에 흡수되었고, 이후 데이어는 루마니아의 소련군 점령지역을 시찰하는 임무를 맡아 루마니아 부쿠슈레티(Bucharest)로 이동하였다. 여기서 데이어는 주소대사 해리만(W. Averell Harriman)을 만나 한국에서의 미소공위 참여를 제안 받았다.[124] 데이어가 1946년 2월 초에 서울에 도착했을 때 랭던이 유일하게 국무부에서 미소공위에 배정된 인원이었고, 데이어는 곧 국무부로 소속이 변경되어 미소공위 미국대표단으로 임명되었다.[125]

데이어는 1차 미소공위 당시 협상대표로 남한에 오자마자 미국 측 회담전략을 준비하였다. 미소공위문서철에는 작성자와 작성일자가 밝혀져 있지 않으나 내용으로 보아 데이어가 미소공위 개막일인 3월 20일 이전에 작성한 것으로 보이는 「한국 정부 구성에 관한 협상방법에 대한 의

123) Charles W. Thayer, 1952, *Hands across the Caviar,* Philadelphia & New York: J. B. Lippiricott Company, pp. 231~236; 데이어는 이후에 '미국의 소리'(Voice of America) 방송 초대 책임자(1948~1949년)를 지냈다. 국무부 차관보이자 국무부 측 대표로 삼부조정위원회(SWNCC) 의장을 맡았던 던(James C. Dunn)의 사위이다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 153쪽)

124) Thomas George Corti, 1988, "Diplomat in the caviar : Charles Wheeler Thayer, 1910-1969", Saint Louis University, pp.351~353.

125) 하지는 서울에 도착한 데이어를 보자마자 데이어에게 데이어의 상대인 소련대표단이 모두 장군급이었다고 설명하였다. 하지는 육군부에 데이어를 임시로 준장으로 진급시키거나 아니면 국무부로 돌려보내 미소공위에 민간인 신분으로 참여하게 하자고 했다. 이후 육군부에서 데이어를 다시 국무부 소속으로 변경할 것을 알렸고, 데이어는 국무부 소속으로 미소공위 미국대표단에 임명되었다. (Thomas George Corti, *op.cit.* pp. 368~360)

견(Observations on Methods of Negotiating Formation of a Korean Government)」(이하 「정부 구성 협상에 대한 의견」)[126]이라는 문서가 확인된다. 이 문서는 크게 ① 미국과 소련의 한국에 대한 장기적·기본적 이해관계 ② 미소공위의 당면임무, ③ 미소공위의 이후 임무, ④ 이용가능한 미국대표단의 압력수단의 총 4개 항목으로 구성되어 있다.

이에 따르면 미소공위 미국대표단이 한국에 가지는 주요 문제는 장기간에 걸쳐 소련의 지배에 저항할 수 있는 독립적이고 민주적이며 안정적인 한국 정부를 만드는 것이나, 데이어는 미국 입장에서는 한국의 완전한 독립보다는 소련의 지배로부터 자유가 더 중요하다고 평가하였다. 즉 미국의 1차적 목적은 소련의 한국 지배를 막는 것이고 한국의 독립은 2차적인 것이라는 것으로, 지금 시점에 서 한국의 즉각적인 독립은 친소정부의 수립을 허용하게 된다는 판단에서였다. 또한 소련의 장기적인 전략적 목표는 한국에 대한 완전한 지배로서 미·소 양군이 조기에 철수하는 방식을 통해 소련은 이를 달성하고자할 가능성이 클 것이라 보았다.

즉 소련의 의도대로 수년 안에 한국을 완전 독립시키는 것은 미국의 이익에 부합하지 않기 때문에 침략방지에 대한 유엔의 국제적 보장이 없는 한 미국은 한국에 일정한 형태의 영토적 보장을 연장할 수 있어야 한다고 판단했다. 결과적으로 데이어는 한국 임시정부 수립 방식에 대해 그것이 어떠한 방식이든 유엔의 국제적 보장, 또는 국제 및 미국의 차관공여와 같은 최소한 고위차원에서 일정 형태의 위장된 통제를 통해 미국이 몇 년 동안 한국에 영향력을 행사하는 것을 조건으로 해야한다는 입장이었다. 따라서 데이어는 미소공위가 당면한 ① 임시정부 구성과 ② 행정·경제생활의 통합이라는 이 두 문제의 선후에 대해 소련은 먼저 임시정부를 만든 다음 행정과 경제를 통합하자고 접근할 것이기에, 미국대표단은 미소공위가 개최될 때 두 문제를 동시에 미소공위가 다룰 것을 제안할 필요가 있다고 보았다. 더불어 임시정부 인사 선정 전까지 행정·

126) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Observations on Methods of Negotiating Formation of a Korean Government」, 날짜미상.

경제 통합을 위한 38선 제거를 보장하도록 제안하여 이를 위해 미소공위에 임시정부의 행정기구와 인력을 연구하기 위한 소위원회를 설치하는 방안도 제시했다.

또한 임시정부 인사 선정방법에 대해서는 미국이 민주의원을 소련의 영향력으로부터 막아줄 수 있는 방파제로 활용할 수 있다는 전제하에 민주의원이 주도하여 북한지역의 자문위원회 명단을 작성하고 이를 통한 남·북한 연합자문위원회(combined advisory council)를 구성하도록 했다. 그리고 이 연합자문위원회가 미소공위의 승인을 받게 되면 연합자문위원회는 임시국무회의(provisional Council of State of Korea) 후보자 명단을 작성하고, 미소공위는 이 명단을 미국과 소련정부에 제출하도록 제안했다. 그러나 데이어는 이러한 임시정부 인사 선정방식에 대해 소련은 ① 민주의원 구성원들이 반동자 또는 부일협력자이며, ② 민주의원에 공산당과 인민당이 참여하지 않았기에 민주의원이 남한 주민을 진정으로 대표한다고 할 수 없고, ③ 민주의원은 연합자문위원회의 핵심 또는 모체가 될 권리가 없다는 근거를 들어 이 제안을 거부할 것임을 예측했다.

이에 대해 데이어는 미국대표단이 민주의원을 지지하는 목적은 최후통첩이 아닌 협상의 여지를 확보하기 위해서임을 강조하면서, 예를 들어 소련이 민주의원에서 인민당이 누락된 것에 대해 불만을 제기할 경우 북한의 자문위원회에서 조만식을 포함시키는 조건으로 인민당의 여운형을 포함시키는 것에 동의할 수 있음을 언급했다. 또한 북한의 자문위원회는 좌익과 극단주의자로 구성될 가능성이 크기에 연합자문위원회를 극좌에서 중도좌익(left of center) 근처로 끌어오기 위해선 민주의원에 좀 더 온건한 인사(moderate element)를 섞어주는 것이 필요하다고 판단했다. 더불어 데이어는 민주의원이 미소공위 내내 미국대표단에 중요한 이슈들에 대해 '청원' 하는 형태로 소련대표단을 압박하는 용도로 활용될 수 있고, 이를 통해 소련이 한국인들 및 국제 언론에서 위신을 잃거나 또는 미국의 제안에 동의해야만 하는 딜레마에 빠질 수 있게 할 수 있다고 보았다.

위에서「정부 구성 협상에 대한 의견」의 구체적 내용을 통해 살펴보았다시피 데이어는 대소협상가답게 한국의 독립문제를 대소전략차원에서 접근했다. 데이어는 한국의 완전독립이 조기에 이루어져서는 안 되며, 일정기간동안 미국이 유엔 또는 차관 제공 등의 형태로 남한에 영향력을 행사함으로써 한국이 소련의 지배하에 넘어가지 않도록 해야 함을 강조했다. 또한 소련이 임시정부 수립이 행정·경제 통합보다 우선되어야한다는 것을 주장할 것이기 때문에, 임시정부 수립을 통해 조기에 한국이 독립되는 것을 막기 위해 미소공위에 임시정부 수립과 행정·경제 통합을 동시에 다룰 것을 제안했다. 그리고 「SWNCC 176/18」(1946.1.28)에서 명시된 협의대표기구 구성 지침에 따라 미소공위에서 남한 측 민주의원을 내세운 협상방식을 제시했으며, 민주의원이 남·북한 연합자문위원회 구성을 주도하는 것에 대해 소련이 반대할 경우에 대한 대응방식과 미소공위 밖에서 민주의원을 통해 소련을 압박하는 방법에 대해서도 구체적으로 제시했다. 이후 미소공위 진행과정을 살펴보면 확인할 수 있겠지만 미국대표단은 데이어가 제안한 협상전략에 따라 움직였으며, 데이어는 일찌감치 소련과의 협상에 중도좌익 인사들을 활용할 필요성을 인식하였음을 알 수 있다.

1946년 3월 20일부터 서울 덕수궁에서 본격적인 미소공동위원회가 시작되었다. 미소공위 양측 대표위원은 미소공동회담에서 결정한대로 양측에서 각각 5명씩으로 구성되었다. 미소공동위원회 미국대표단에는 아놀드, 부스(Robert H. Booth), 브리튼(Frank H. Britton), 랭던, 데이어가 임명되었다. 미국대표단 수석대표는 아놀드가 맡았으며 이후 랭던이 번스(Arthur C. Bunce)[127]와 교체되었다.[128] 아놀드는 제7사단장이자 전

127) 국무부는 1946년 2월 군정청 특별정치고문으로 번스를 비롯한 11명을 추가로 파견해 미군정이 신탁통치 파동과 남한의 경제적 혼란에 대처할 수 있게 하였다. 일명 번스사절단, 경제사절단으로 불렸다. 1946년 2월 11일 경제고문 번스 휘하 11명이 미 군정청 정치고문실로 배속되었으며, 명단은 다음과 같다. 아더 번스(Arthur C. Bunce, 재무국)·로버트 키니(Robert Kinney, 농상국)·헨리 아펜젤러(Henry D. Appenzeller, 공보국)·알란 로렌(Allan Loren, 재무국)·로렌 오아시디(Lauren Oassidy, 재무국)·고든 스트롱(Gordon Strong, 재무국)·존 로스(John H. Ross, 농상국)·맥스웰 베커(Maxwell B. Becker, 산림과)·에드워드 그래이든(Edward B. Gradon, 운수국)·템즈

군정장관이었으며 부스는 아놀드 소장 부관이었다. 브리톤은 주한미군사령부의 상위 제대인 연합군최고사령부, 즉 맥아더사령부에서 파견되었고 랭던과 데이어는 앞서 언급했다시피 국무부 소속 인사들이었다.

[표 1] 1차 미소공위 미국대표단 명단

성 명	직 급	직 책
Achibald V. Arnold	소장	전 군정장관, 제7사단 사령관
William R. Langdon * 번스로 교체 (4.28)	국무부	주한 미국 총영사, 정치고문
Charles W. Thayer	국무부	국무부 대표 대소문제 담당
Robert H. Booth	대령	아놀드 소장 부관
Frank H. Britton	대령	연합군최고사령부 대표

출처: *HUSAFIK,* Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "The Soviet-American Conference", "Arrangements"; "The Joint Soviet-American Commission", "Preliminary Arrangements"; RG 332, Entry A1 1256, Box No.66, 「USAFIK General Orders No.11 : Establishment of American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1946.3.10 (사료참조코드: AUS179_01_04C0014_081); RG 554, Entry 1379 A1, Box No.155, 「USAFIK General Orders No.12. : Amendment of General Orders」 1946.3.20 ; RG 554, Entry 1379 A1, Box No.155, 「USAFIK General Orders No.17. : Amendment of General Orders」 1946.4.28 에서 재구성

윌리엄스(Telms Williams, 비서)·유진 프로스토브(Eugene V. Prostov, 번스 보좌관) (안종철, 2010 〈해방전후 아더 번스(Arthur C. Bunce)의 활동과 미국의 대한정책〉, 《미국사연구》 31, 145~146쪽.; 《동아일보》, 1946.2.16.)

128) RG 332, Entry A1 1256, Box No.66, 「USAFIK General Orders No.11 : Establishment of American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1946.3.10 (사료참조코드: AUS179_01_04C0014_081); RG 554, Entry 1379 A1, Box No.155, 「USAFIK General Orders No.12. : Amendment of General Orders」 1946.3.20 ; RG 554, Entry 1379 A1, Box No.155, 「USAFIK General Orders No.17. : Amendment of General Orders」 1946.4.28

소련대표단에는 슈티코프, 차라프킨(Semen K. Tsarapkin), 레베데프(Nicolai G. Lebedeff), 발라사노프(Gerasim M. Balasanov), 코르쿨렌코(Tikhov I. Korkulenko)가 임명되었다. 소련대표단 수석대표는 북한에 주둔하고 있는 제25군사령부의 그 상급 제대인 연해주군관구의 군사회의 위원인 슈티코프가 맡았다. 레베데프는 제25군 군사회의 위원이었고, 코르쿨렌코는 소련군 민정 산업부장이었다. 차라프킨과 발라사노프는 소련 외무성 인사였다.

[표 2] 1차 미소공위 소련대표단 명단

성 명	직 급	직 책
Terenti F. Shtikov	상장	연해주군관구 군사회의 위원
Semen K. Tsarapkin	특명전권공사	외무성 미국부장
Nicolai G. Lebedeff	소장	제25군 군사회의 위원 주 북한 소련 민정국장
Gerasim M. Balasanov	외무성	제25군 사령관 정치고문
Tikhov I. Korkulenko	대령	제25군 민정산업부장

출처 : *HUSAFIK,* Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "The Soviet-American Conference", "Arrangements"; "The Joint Soviet-American Commission", "Preliminary Arrangements"; 박지현, 2021 〈1946년 1 ~ 2월 미소공동회담의 경과와 성격〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 27쪽; 기광서, 1998 〈소련의 대한반도-북한정책 관련 기구 및 인물 분석〉, 《현대북한연구》 창간호에서 재구성

미·소 양측 대표단은 모두 현지에서 대한(對韓)정책을 담당하는 이들로 구성되었고 미국측의 데이어, 소련측의 레베데프를 제외하고는 모두 1945년 1월에 개최된 미소공동회담에서 남북한의 긴급한 경제 · 행정 문제 논의에 참여한 바 있다.[129] 또한 각각 5명의 위원들 중 3명은 군인, 2

129) 미소공동회담의 양측 구성원 명단은 박지현, 앞의 논문, 27쪽.

명은 해당 국 외교기관 인사로 동일한 비율로 편성되어 양측 대표단을 비교해 볼 때 구성상의 큰 차이는 없어 보인다. 하지만 슈티코프와 레베데프가 연해주군관구 군사회의 위원과 제25군 군사회의 위원이라는 직책을 가지고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

소련은 제2차 대전 발발 이후 전 연방 공산당 소속의 수많은 당원들을 각 전선에 배치시켰고, 이들 중 상당수의 당 중앙위원회 위원과 후보위원, 그리고 구성공화국 · 변방 · 주 당 중앙위원회 서기 등 간부급들은 각급 군 단위 군사회의 위원이나 정치기관의 장으로 파견되었다. 각급 군내 정치기관을 구성한 인물들도 대부분 당원이면서 해당 소속 분야의 전문가들로 채워졌다. 이들은 종전 후 소련의 점령지역 업무를 수행하는 주체들이자 '군복 입은' 당원 · 정치가들이었다.[130] 즉 슈티코프와 레베데프는 당 관료이자 직업적인 정치가에 가까웠던 것이었고, 이와 비교하여 미국대표단의 군인들은 사단 담당구역이 서울·경기·충청·강원 지역이란 이유만으로 아놀드가 군정장관이 된 정도 이상의 정치적 경험과 식견은 기대하기 어려운 야전군인들로 구성되었다. 이처럼 미소공위 양측 대표단 구성의 질적 차이는 미소공위에 임하는 대한 미·소 양국정부의 입장 차이를 단적으로 보여줌과 동시에 다른 한편으로 북한 주둔 소련군과 비교하여 미군정이 가진 정치고문 기능이 상대적으로 미약했던 상황을 보여준다.

미소공위에서 미국대표단은 국무부의 「SWNCC 176/18」(1946.1.28)과 데이어의 「정부 구성 협상에 대한 의견」에서 논의된 바처럼 미소공위와 임시정부 수립에 대해 협의할 '한국자문연합(Korean Consultative Union)'이라는 협의대표기구를 구성할 것을 제안했다. 하지만 소련대표단은 모스크바 3상회의 결정에서는 협의대표기구를 상정한바 없으며, 정당 · 단체들과 '직접' 협의하는 것이 모스크바 3상회의 결정사항 이행에 더 가깝다는 것을 강조하면서 미국의 제안을 거절했다. 또한 모스크바 3

130) 기광서, 1998 〈소련의 대한반도-북한정책 관련 기구 및 인물 분석〉, 《현대북한연구》 창간호, 109쪽.

상회의 결정을 찬성하고 이를 전적으로 지지하는 정당·사회단체만이 미소공위와 협의에 초청될 수 있음을 주장했다.[131]

곧 미소공위 「공동성명 3호(Joint Communique No.3)」(1946.3.31)에 의해 3개의 분과위원회가 만들어졌다. 제1분과위원회는 한국의 민주주의 제 정당 및 사회단체와의 협의 조건과 순서에 대한 논의를 맡았으며, 데이어와 차라프킨이 임명되었다. 제2분과위원회는 조선 민주주의임시정부의 기구 및 조직의 원칙과 임시헌장에 의해 조직될 각 기관에 대한 제안 토의를 맡았으며 브리톤과 레베데프가 임명되었다. 제3분과위원회는 장래 조선임시정부의 정강 및 그외 적절한 법규문제에 관한 준비 토의를 맡았고 번스와 발라사노프가 임명되었다.[132]

제1소위원회의 첫 번째 회의에 참석한 데이어는 소련대표 차라프킨이 조수이자 통역사라고 말하는 12명의 소련군 무리와 함께 참석한데 반해 미국대표는 자신 혼자임을 알게 되었다. 러시아어가 유창했던 데이어는 시간을 절약하고 통역을 배제하기 위해 분과위원회를 러시아어로 진행해 줄 것을 요청했고 차라프킨은 이를 흔쾌히 동의했으나, 차라프킨과 동행한 12명의 소련군 장교들은 그대로 남아있었다. 그날 회의 이후 데이어는 하지에게 자신이 12명의 러시아인을 상대했음을 보고했고, 다음 회의부터 20명의 미국장교를 대동해 회의에 참석했다. 이번엔 차라프킨이 20명의 미국장교에 대해 묻자 데이어는 단지 조수라고 대답했으나 20명 중 러시아어를 할 줄 아는 사람은 없었다.[133]

처음 두 번의 제1분과위원회 회의 후에 데이어와 차라프킨은 1~2명의 조수들을 동행하여 회의를 진행하였는데 데이어는 군정청 공보부 여론과의 '매우 유능한' 버치 중위를 대동했다. 군정청 공보부는 미소공위 참관 및 보고서 작성을 목적으로 버치를 파견하였는데[134] 데이어는 버치로부

131) RG 43, 미소공위문서철, Roll 3, 「Reports of First Session of U.S.-Soviet Commission」 1946.3.20; 「Reports of Second Session of U.S.-Soviet Commissio n」 1946.3.22

132) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Communique No.3」 1946.3.31; 심지연, 1989 《미소공동위원회 연구》, 청계연구소, 196~197쪽; 《서울신문》 1946.3.31.

133) Thomas George Corti, *op.cit.* pp.365~366

터 남한 정당에 대한 자세한 설명을 들을 수 있었고[135] 이는 한국의 민주주의 제 정당 및 사회단체와의 협의 조건과 순서에 대한 논의를 맡은 제1분과위원회 미국측 대표인 데이어에 꼭 필요한 자문이었다.

버치(Leonard M. Bertsch)는 오하이오 애크론(Akron) 지방 출신으로 성가대학(Holy Cross)의 철학박사이자 하버드 법대 출신의 변호사로 1946년 1월 한국에 도착해 미 군정청 공보국에서 근무했다. 그는 한국에 특별한 사명을 띠고 파견된 것은 아니었지만 어느 샌프란시스코 서점에서 한국에 관해 입수 가능한 모든 것을 찾아내어 한국으로 오는 길에 통독했고, 명민한 두뇌로 미 군정청 공보부에서 다양한 정보를 접하면서 한국정치 및 주요 정객들에 대해 군정 내에서 가장 해박한 사람이 되었다.[136]

제1분과위원회 회의에서 데이어는 차라프킨에게 “신탁통치를 지지하지 않고 사실은 독립을 더 원한다고 말하는 정치지도자와 국제적인 필요 때문에 하는 수 없이 신탁통치가 필요하다고 말하는 지도자 중 후자를 신뢰하는 일은 과연 적절한가?”라고 물었다. 차라프킨은 그런 지도자를 신

---

134) 버치가 작성한 보고서는 Hqs, USAMGIK, Bureau of Public Information, 「Session Report of U.S-Soviet Commission,」, 정용욱 · 이길상, 1995 《해방전후 미국의 대한정책사 자료집》 6; RG 43, 미소공위문서철, Roll 3, 「Reports of Joint Commission Meeting, Session Nos 1-24」 Mar. 20-May 6, 1946 에 수록되어 있다. 보고서는 제1차 회의인 1946년 3월 20일부터 마지막인 제24차 회의인 1946년 5월 6일까지 총 24개가 작성되었다. 제1~3차 회의까지는 공보국장인 뉴먼이 작성하고 서명하였으며 제4차 회의 보고서부터는 모두 버치가 서명하였다.

135) Thomas George Corti, *op.cit.* p.366.

136) 버치는 1910년 생으로 애크런에서 변호사로 활동하다가 미국이 제2차 세계대전에 참전하면서 미 육군에 입대했다. 텍사스의 샘 휴스턴 요새(Fort Sam Huston)에서 훈련을 받으면서 우수 생도상을 받은 재원으로, 1년간의 훈련을 마친 후 미 태평양사령부에 임명되어 1945년 12월, 주한미군사령부로 배치되었다. 버치는 하지에게 중용되어 민주의원 · 좌우합작위원회 · 미소공동위원회와 남조선과도입법의원 등 국내정치 활동에 깊숙이 개입하였다. 이후 버치는 1948년 38선 이남에서만 총선거가 실시되는 것을 목격하면서 서울을 떠나 애크런으로 돌아가 변호사 활동을 하고 한국과 동아시아 냉전에 대한 강연을 하기도 했다. 버치와 함께 미군정에서 함께 근무한 토마스 주니어(Fred Charles Thomas Jr.)의 회고에 따르면 한국의 거물급 정치인들이 “하지에, 버치에, 러치에”라고 할 정도로 계급은 중위밖에 되지 않았지만 그 영향력은 사령관이나 군정장관급이었다고 했다. 이에 대한 내용은 박태균, 2021 《버치문서와 해방정국》 역사비평사, 12~21쪽 참고.

뢰하는 일은 매우 현명하지 못한 것이라고 답했다. 데이어는 그러나 이 발언은 박헌영, 즉 조선공산당의 당수가 한 것이라 말했다고 밝혔다. 데이어는 차라프킨에게 조건 없이 신탁통치를 지지하는 명백한 성명을 낼 수 있는 정당이 있다면 언급해 줄 것을 요구했고, 차라프킨은 그러한 정당의 이름을 댈 수 없다는 것을 인정했다. 그럼에도 불구하고 차라프킨은 미소공위와 협의에 참여하기 위해서는 모스크바 3상회의 결정을 지지하는 것이 필수적인 것임을 주장했다.[137]

회담이 난항을 계속하던 4월 5일, 소련대표단은 과거에 반탁운동을 했더라도 앞으로 모스크바 3상회의 결정을 지지하면 과거의 반탁활동을 불문에 붙이고, 협의대상으로 할 수 있다는 새로운 양보안을 제안함으로써 회담에 돌파구를 제공하였다. 이에 양측은 협상을 계속하였고, 마침내 4월 18일 '미소공위는 목적과 방법이 진실로 민주주의적이며 또한 모스크바결정의 한국에 관한 조항의 목적을 지지하기로 선언한 한국의 민주주의 제 정당 및 사회단체들과 협의'한다는 취지의 「공동성명 제5호(Joint Communique No.5)」를 공식발표하였다. 또한 「공동성명 제5호」는 미소공위 협의대상이 되고자 하는 정당과 사회단체는 3상회의 결정의 목적을 지지하고 이를 실현하기 위해 협력한다고 서약한 선언서를 제출할 것을 요구했다.[138]

1946년 4월 18일 미소공위에서 「공동성명 제5호」가 발표되자 반탁진영은 당황할 수밖에 없었다. 이제 미소공위와의 협의대상이 되기 위해선, 신탁통치 반대를 이유로 모스크바 3상회의 결정을 반대해온 지금까지의 노선을 수정하지 않으면 안 되었기 때문이다. 반탁진영은 내부의 의견일치를 보지 못해 공식적인 태도 표명을 연기하는 등 주저하는 모습을 보였다.[139] 이에 하지는 4월 27일 「공동성명 제5호」에 서명하더라도

---

137) *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "The Joint Soviet-American Commission", "The Commission Meets"

138) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Communique No.5」 1946.4.18; 심지연, 1989 《미소공동위원회 연구》, 청계연구소, 196~197쪽.

139) 제5호 성명내용을 놓고 민주의원은 회의를 개최했으나, 의견의 일치를 보지 못해 공식적인 태도표명을 연기할 수밖에 없었다. 결국 반탁진영은 하지사령관의 두 차례

신탁통치에 대한 의사를 자유롭게 발표할 수 있고, 이 선언에 서명한다고 해서 그 정당·사회단체가 신탁을 찬성하는 표시는 아니다'라는 취지의 특별성명을 발표하여 반탁우익단체들이 「공동성명 제5호」를 지지하도록 적극적으로 설득했다.[140]

하지의 정치고문 굿펠로우도 「공동성명 제5호」가 발표되자 1946년 4월 21일, 민주의원 의장직에서 물러나 남한 각지를 순회하던 이승만을 찾아갔다. 당시 유성에 있던 이승만에게 굿펠로우는 「공동성명 제5호」의 내용을 설명했다.[141] 두 사람의 대화내용은 밝혀지지 않았으나 다음날인 22일 이승만은 김천 강연에서 「공동성명 제5호」의 골자는 신탁통치를 반대하거나 찬성하거나를 불문하고 미소공위와의 협의에 참가할 수 있으며, 신탁통치 문제를 제쳐놓고 임시정부를 먼저 수립하기로 한 것이라고 설명했다.[142] 그는 또한 23일 대구에서 기자회견을 통해 "신탁통치 문제는 임시정부 수립 후에 해결한다고 했으니만큼 우리가 원하는 대로 되었다"[143]고 언명했다. 이로써 그 동안 일관되게 반탁을 주장하던 이승만은 미소공위에 참여하여 제반문제를 상의하고 토론하여 의견을 개진하겠다는 의사를 공식적으로 밝혔는데, 이는 아마도 굿펠로우와의 대화에서 의사표현의 자유를 보장하겠다는 다짐을 받았기 때문으로 생각된다.[144] 굿펠로우는 이승만을 설득해 미소공위 「공동성명 제5호」에 우익이 지지서명을 하도록 함으로써 반탁세력도 미소공위에 참가할 수 있는 교두보를 마련하였다.[145]

이렇게 이승만도 '참여하여 반탁' 전술을 승인하였고, 우익의 대표적

(4월 22일과 27일)에 걸친 담화가 있고난 다음에야 이를 지지한다고 발표할 수 있었다. 곧 민주의원은 4월 27일 밤에 회의를 열고 선언서 서명에 대한 의문이 일소되었다고 말하고 앞으로 통일적인 보조를 취하기로 했다. (《조선일보》 1946.4.28; 심지연, 앞의 책, 36쪽)

140) 《동아일보》 1946.4.28.
141) 《조선일보》 1946.4.23.
142) 《조선일보》 1946.4.24.
143) 《조선일보》 1946.4.26.
144) 심지연, 앞의 책, 37쪽.
145) 정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》 76, 102쪽.

반탁단체인 한국민주당, 민주의원, 비상국민회의 소속단체가 협의 참여를 선언하였다. 하지의 성명발표 이후 반탁단체들이 대거 「공동성명 제5호」에 서명하였다. 하지 사령관의 이러한 발표에 따라 찬탁진영에 이어 반탁진영도 대거 선언서를 제출하여 미소공위와의 협의에 참가할 것임을 분명히 했다. 상황이 이렇게 되자 미소공위와 협의할 정당과 사회단체의 자격문제를 놓고 미국과 소련이 심각한 대립양상을 보였다. 결국 미소 양측은 협의단체 자격에 대한 결론을 내리지 못한 채 소련대표단이 평양으로 철수함으로써 1차 미소공위는 회의 개최 50여일 만에 양측의 입장 차이만 확인한 채 막을 내렸다.[146]

3. 굿펠로우와 버치의 사회민주당 창당 지원

1차 미소공위가 진행되는 동안 굿펠로우는 민주의원의 실패를 만회하기 위해 다시 중도좌파의 핵심적인 인물인 여운형에게 접근했다. 굿펠로우가 의도한 것은 여운형을 공산주의세력에서 분리시키는 것이었다. 미군정은 이를 통해서 좌익세력의 전반적인 영향력 감소뿐만 아니라, 분리된 중도좌파와 중도우파의 결합을 통해 미군정의 대중적 지지기반을 창출하고자 했다. 그리고 이것은 소련과의 협상에서 결정적 우위를 보장할 수 있는 전제조건을 마련하는 것이기도 했다.[147]

굿펠로우의 활동에는 군정청 공보부의 버치가 함께 했다. 버치는 앞서 1차 미소공위 기간 동안 미국대표단에 파견되어 모든 회기별 보고서를 작성하였고, 당시 제1분과위원회 미국대표였던 데이어에게 남한의 정당에 대한 자문활동을 함으로써 현장에서 미소공위에 임하는 미국과 소련의 입장을 경험하였다. 또한 버치는 1946년 1월 중순, 박헌영-존스톤 기

146) 정용욱, 앞의 책, 226~227쪽.

147) 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 18쪽. 여운형을 공산주의자들로부터 분리시키는 작업은 1946년 중반 이후 구체화된 좌우합작-입법의원 창설이라는 미군정의 정국재편기도의 사전 정지작업이었다. (정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》 7, 101쪽)

자회견 왜곡보도로 조선공산당은 소련의 괴뢰라는 인식이 확산되자, 당시 버치는 자신이 집필하고 있는 「정계동향」에서 존스톤의 보도가 허위였다는 정정기사를 써도 무방한지 공보국장 뉴먼 대령에게 문의한 바 있었다. 이에 대해 뉴먼은 그냥 놔두라는 답변을 하였고,[148] 이 사건을 계기로 버치는 미군정이 공산주의자들을 대하는 기본적인 입장을 체득할 수 있었다. 이처럼 버치는 국내 정치세력들의 면면과 미군정 및 소련의 입장까지 학습할 기회가 있었고 그렇기에 굿펠로우의 조력자이자 수행원으로서 적임이었다.

버치는 굿펠로우에게 여운형이 인민당으로부터 나와서 공산주의자의 영향력에서 벗어날 수 있는 방법으로 새로운 정당을 창설하는 방안을 제시했다. 이에 굿펠로우는 여운형이 직접 신당을 창설하게끔 설득하고자 했다. 1946년 4월 내내 미군장교 숙소였던 조선호텔에서 굿펠로우와 버치, 여운형과 여운홍은 여러 차례 대화를 가졌다. 1946년 4월 12일 굿펠로우, 1차 미소공위 미국대표단 인사였던 데이어, 버치, 여운형, 여운홍, 황진남 등이 참석한 회합에서 여운형은 자신이 무조건적으로 모스크바 3상회의 결정을 지지하는 것은 아니며, 특히 소련을 포함한 어떤 당이나 강대국에 의한 조선의 지배를 부인한다고 말했음에도 불구하고 조공과의 단절을 요구하는 미국의 제안을 명백히 거부했다.[149]

수차례의 긴밀한 대화에도 불구하고 여운형이 공산주의자들과 관계 절

148) 모스크바 3상회의 결정이 《동아일보》의 오보를 통해 국내에 전달되면서 폭발적인 반탁·반소운동이 일어난 가운데, 《뉴욕타임즈(The New York Times)》 특파원 존스톤은 1946년 1월 5일 박헌영과 인터뷰에서 박헌영이 소련 일국신탁통치안과 소연방 가입을 주장했다고 보도했다. 하지만 사실은 존스톤이 박헌영과의 회견 내용을 왜곡한 것이며, 미군정이 이에 대한 정정을 의도적으로 하지 않음으로써 공산당은 소련의 괴뢰라는 인식이 확산되었고, 반탁=반소=애국, 찬탁=친소=매국이라는 구도가 더욱 확대되었다. 이러한 신탁통치 파동은 1월 하순 타스(Tass) 통신이 3상회의 협상내용을 공개함으로서 수그러들었다. 신탁통치 파동과 미군정의 대응에 대한 내용은 정용욱, 앞의 책, 153~200쪽 참고.

149) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Interview with Bertsch - Social Democratic Party」, 1947.3.7.(사료참조코드: AUS179_01_00C0002_009); RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Status of People's Party」, 1946.4.12 (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_007)

연을 거부하자 굿펠로우와 버치는 그의 동료와 조언자들이 인민당을 떠나게 함으로서 여운형을 인민당에서 나오게끔 공작을 벌이기로 결정했다. 하지, 굿펠로우, 버치는 1946년 4월 말 인민당을 버릴 수 있는 모든 지도자들을 설득하고 그들이 새로운 정치집단을 형성하는데 원조할 것을 결정했다. 5월 내내 버치는 신당을 조직하기 위해 여러 인사들을 만나고 다녔고, 우여곡절 끝에 1946년 5월 8일, 미소공위가 결렬되던 날 밤 여운홍이 한 줌의 '이류' 당원들과 함께 인민당을 탈당하여 사회민주당을 결성하기로 결정했다.[150] 미군정은 사회민주당이 조공 지배하에 놓인 인민당 내의 충실한 좌익을 빼내는 자석이 될 것으로 기대하였다. 비록 정치적으로 그 당원의 최대한이 5천 명 정도의 수준이었음에도 불구하고 미군정의 입장에서 볼 때 사회민주당은 여운형과 박헌영 사이에 쐐기를 박아 넣는 중요한 역할을 한 것으로 평가됐다.[151] 사회민주당은 강력한 지도력과 충분한 재정지원의 결여로 실패했지만 그 출발은 굿펠로우가 '관심있는 조선인'으로부터 제공받은 10만원의 자금이 제공됨으로써 가능하였다.[152]

하지만 민주의원에 이어 국내 정치세력을 미군정에게 유리하게 재편하려는 굿펠로우와 버치의 시도는 여운형이 탈당하지 않음으로써 실패로 귀결되었다.[153] 이후 굿펠로우는 그와 이승만 사이의 이권거래를 둘러싼

---

150) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Interview with Bertsch - Social Democratic Party」, 1947.3.7.(사료참조코드: AUS179_01_00C0002_009)

151) *HUSAFIK*, Part Ⅱ, ChapterⅡ, "The Social Democratic Party"; *FRUS* 1946. The Far East Volume Ⅷ, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」1946.5.24; RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48,「Interview with Bertsch - Social Democratic Party」, 1947.3.7. (사료참조코드: AUS179_01_00C0002_009).

152) 커밍스는 이것이 대한경제보국회로부터 이승만이 받은 보조금 중에서 제공된 것이라고 추정했다.(브루스 커밍스, 1987 《한국전쟁의 기원》 하권, 청사, 83쪽)

153) 커밍스는 버치가 ① 여운홍의 인민당 내 영향력에 대한 과대평가와 ② 여운형이 음모적 공산주의자들에 의해 조종된다고 판단한 점이 실수였다고 지적했다. 그는 여운형이 46년 내내 공개적으로 박헌영과 투쟁하였고 그를 이기는 수단으로서 기꺼이 미군정과 동맹을 맺으려 했지만 반면 민전의 광범한 조직기반과 유대를 상실하고 싶지는 않았을 것이라고 썼다. (브루스 커밍스, 위의 책, 84쪽)

잡음으로 5월 25일 한국을 떠났고,[154] 데이어 또한 1차 미소공위 이후 미국으로 돌아갔다.[155] 미군정의 한국인 대표기구를 조직하려는 미군정의 또 다른 시도는 버치의 몫으로 남게 되었다. 버치는 1946년 전반기 굿펠로우와 동행하며 미군정의 이러한 일련의 활동에 대해 충분히 학습을 한 상태였고, 이제 하지는 버치를 1차 미소공위 결렬이후 국내 정치세력의 좌우합작을 추진하는데 중용했다. 그리고 미소공위 휴회기간을 활용해 미소공위 미국대표단이 버치를 관리·지원했다.

154) 굿펠로우는 1946년 5월 말 미국으로 돌아갔지만 여전히 영향력을 행사하고 있었다. 하지는 이승만을 통제하기 위해서, 굿펠로우는 자신의 후원자를 지원하기 위해서 빈번하게 서신을 주고받았다. 귀국 후 굿펠로우는 남한 단독정부 수립을 위해 노력하였다. 1946년 11월 굿펠로우가 속해있던 워싱턴의 한국후원회는 국무성에 대해 장래의 남한 단독정부를 승인할 것을 요구하는 결의를 했다. 남한 단독정부가 수립된 뒤인 1949년 가을부터 1950년대 중반까지 굿펠로우는 근대 한국에서 가장 성공적이었던 호레이스 알렌을 승계해 한미 간 사업거래의 가장 중요한 에이전트가 되었다. 1950년 4월 굿펠로우는 일련의 통신사업 거래를 위해 대만 기술자가 서울을 방문하도록 주선했고, 한국전쟁의 와중에는 폐품판매에 열을 올렸다. 1954년 그는 OSS 시절의 한 친구가 한국에 최초의 텅스텐 신터링 공장을 세우는데 조력했고, 1956년과 57년 사이에는 이승만이 원자력 발전설비를 구매하도록 유도하려 하였다. 한국전쟁 중에는 UN군이 38선을 넘어 북한지역으로 진격하고 있던 1950년 10월 무렵, 이승만과 미국 간의 심한 의견 차이로 인해 미국이 이승만 제거 비밀계획을 수립하자 굿펠로우는 이를 이승만에게 알려주기도 했다. 이에 대한 자세한 내용은 정병준, 1992 〈해방정국의 미국 공작원들〉, 《월간말》 76 참고.

155) 데이어는 미국으로 돌아가 1946년 8월 새로 설립된 국립전쟁대학(National War College)에 입교하였으며, 1947~1948년에는 '미국의 소리'(Voice of America) 방송 초대 책임자를 지냈다. 이후 독일지역에서 외교관으로 활동했다.

제2장 미소공위 미국대표단의 정치고문 기능 수행

제1절 미군정의 좌우합작 지원과 과도입의 대책

1. 버치와 미국대표단의 좌우합작 지원

모스크바 3상회의 결정에 기초한 1차 미소공위가 협의대상 정당·사회단체의 문제로 난항을 거듭하다가 결국 휴회된 이후, 남한 정계의 새로운 화두는 좌우합작운동이었다. 여운형, 김규식을 중심으로 한 중도 좌우익의 중간파 정치세력은 신탁통치 문제로 분열·대립하던 좌우익 정치세력들이 통일되어 한 목소리를 내야만 미소공위 재개를 촉진하고 이를 통해 임시정부를 수립할 수 있다고 생각했다. 좌우합작운동은 미소공위 휴회 이전부터 세간에 회자되었고 이승만의 정읍발언을 통해 가시화된 남한만의 단독정부 수립 가능성을 차단할 수 있는 실질적인 방안으로서, 초기 한국인 정치세력들로부터 상당히 광범한 지지를 받았다.[156]

이처럼 좌우합작운동을 추진한 것은 김규식, 여운형으로 대표되는 남한 내부의 민족적 움직임이었지만 다른 한편으로 이 운동을 강력하게 지원한 것은 미군정이었다. 실제로 좌우합작운동은 한편으로는 미군정의 필요와 요구·지원에 크게 고무된 것이었고 좌우합작운동 내내 미군정은 막후와 표면에서 모든 활동에 중심적인 역할을 수행했기 때문이다. 다만 이전에 이승만과 김구를 앞세워 국내 정치세력을 통합하려던 것과 달리 이번엔 미군정이 직접 나서서 좌우합작을 통해 정계재편을 도모하였다는 것이 차이점이었다.[157]

---

156) 이동원, 2003 〈1946년 '朝美共同會談'의 성립과 활동〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 19쪽. 실제로 좌우합작운동은 남한 내부의 민족적 필요성 인식과 역사적 경험에 근거해 출발한 것이었다. 이에 대한 자세한 내용은 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고.

157) 하지는 좌우합작운동에 관한 군사관 논평에 대해 '① 이승만과 김구계열에 대한 의존의 점진적 철회'를 '한국인 자체 합작노력에 대한 의존의 포기'로 정정하였다. (RG

당시 좌우합작을 지지한 미군정의 입장과 구상은 1차 미소공위 결렬 이후 미국의 새로운 대한정책을 공식화한 문서인 6월 6일자 「대한정책(Policy for Korea)」에 근거한 것이었다.[158] 「대한정책」과 이전 미국 정책의 차이점은 「대한정책」은 광범위한 선거 과정을 통해 임시정부가 수립될 때까지 활동할 민주의원을 능가할 '입법자문기구'의 설치를 지시했다는 것이다. 그리고 미군정은 「대한정책」 성안 이전에 입법기구 설치에 대한 국무부의 답변을 요청하면서 입법기구 창설의 전제조건으로 "공산주의자들의 개입 없는 애국적 정당들 간의 만족할만한 합작"을 내세웠다.[159] 즉 1차 미소공위 결렬 이후 미군정 정책의 최종 종착지는 민주의원을 대체할 수 있는 입법기구의 설치였으며, 설치된 입법기구는 극좌를 배제한 좌·우 정치세력의 통합을 통해서 그 기능과 위상을 보장받아야 했다.

미군정이 구상한 입법기구의 실제 위상은 군정의 한 부속기관이자 자문기관에 불과한 것이었다. 미군정은 자신의 권한 하에 입법심의권을 이 기구에 위임할 것을 상정하였다. 또한 미국이 중간파에 접근한 이유는 중간파가 당시 정치상황에서 지닌 고유한 역동성, 즉 조직적으로는 미약하지만 민족통일전선에서 이들이 차지하는 중요성과 적극적 역할을 긍정적으로 평가했기 때문은 아니었다. 미군정은 중도좌파를 좌익으로부터 분리함으로써 좌익세력을 전반적으로 약화시키고자 하였다. 또 중도우파를 우익연합의 대표자로 내세움으로써 우익블록을 강화하고자 하였고, 동시에 우익에 대한 대중적 지지를 확보하여 군정의 통치기반을 안정시키고자 했다. 미국이 의도하였던 것은 미국의 주도에 의한 정치적 통합

554, 군사실문서철, Box No.69, 「"여운형의 죽음"에 대한 하지의 필기체 논평」 1947. 7.22, 정용욱, 앞의 책, 253쪽에서 재인용)

158) *FRUS* 1946. The Far East Volume Ⅷ, 「Memorandum by the Assistant Secretary of State for Occupied Areas (Hilldring) to the Operations Division, War Department」 1946. 6. 6; RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Policy for Korea」 1946.6.6. 「대한정책(Policy for Korea)」의 성안과정에 대해서는 정용욱, 앞의 책, 121쪽 참고.

159) *FRUS* 1946. The Far East Volume Ⅷ, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1946.5.24.

의 관철이었고, 그러한 구도에서는 우익의 우위가 예상되었다.[160] 이처럼 미군정의 행동계획에 의하면 좌우합작은 입법기관 설치를 위한 전제조건에 불과했지만, 미군정은 좌우합작운동이 궤도에 오를 때까지 이를 공개하지 않은 채 다만 좌우합작을 지지한다는 태도를 취하였다.

미군정은 좌우합작을 실행에 옮기면서 여운형, 김규식 등 중간파 지도자들도 합작을 원하지만 누군가 그들을 밀고 나가야 한다고 보았고[161] 하지는 그 역할을 버치에게 맡겼다. 버치는 앞서 살펴봤다시피 미군정청 공보국에서 「정계동향」을 집필하며 국내 정치세력에 대한 정보를 섭렵한 상태였고, 1946년 초반 굿펠로우와 사회민주당 창설을 통해 중도좌익 세력을 극좌로부터 벗어나게 하려는 작업을 해본 실무자였다. 이에 버치는 좌우합작위원회가 발족하기 전부터 준비회담에 동석하면서 중간파 인사들과 미군정 사이의 창구역할을 전담하게 되었고, 미소공위 미국대표단의 수석대표인 아놀드 소장을 비롯한 대표단 인원들이 버치의 활동을 관리·지원했다. 하지는 버치를 앞세워 국내 정치세력과 접촉하기 시작한 미소공위 미국대표단의 활동에 대해 굿펠로우에게 보낸 1946년 6월 23일자 편지에서 “아놀드 일당이 정치고문 활동을 떠맡았고, 많은 한국인들을 만나고 있다. (Arnold and Co. have taken over the political advisor activities. They are seeing lots of Koreans …)”고 적었다.[162]

본격적인 좌우합작에 앞서 먼저 미군정은 이들의 강력한 지지기반인 우익세력들을 만나 좌우합작에 나서도록 설득했다. 아놀드는 버치, 부스,

---

160) 정용욱, 앞의 책, 241~259쪽.

161) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「History of the Coalition Committee」 1946.11.23 (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_006)

162) 《굿펠로우문서철》 「From John R. Hodge to Goodfellow」 1946.6.23. (사료참조코드 : AUS161_00_00C0002-001)
하지는 해당 편지내용에 이어서 아놀드 일당, 즉 미소공위 미국대표단이 “비소비에트 좌익을 끌어냄으로써 공산당 앞잡이들을 와해시키길 바라나 이들이 너무 강력한 통제력을 가지게 되는 것을 우려한다.(I hope they can destroy the Commy front by pulling out the Non Soviet leftists, but fear they have too strong a control)”고 적으면서 국내 정치세력과의 접촉을 전담하게 된 미소공위 미국대표단이 하지가 총괄하고 있는 점령정책에 큰 영향력을 끼치는 것을 경계했다.

데이어, 언더우드 박사와 함께 5월 14일 자신의 집에서 김규식, 백상규, 고창일, 안재홍, 최동오, 김준연, 조소앙, 원세훈 등 우익 인사들과 회동하였다. 최동오는 비상국민회의의 부의장이었고 나머지 7명은 미소공위 한국인 연락위원회로 지명된 인물들이었다. 7명 중 6명은 민주의원이었고, 고창일은 러시아어가 유창하여 연락위원회에 포함되었다. 이 자리에서 아놀드는 이 모임의 목적에 대해 한국인 정당간의 통합, 즉 좌우합작에 대한 전망을 높일 수 있는 방안을 논의하기 위함임을 강조했다. 더불어 아놀드는 우익들이 일방적인 행동을 통해 정부를 수립하려는 분위기를 말소시키면서 한국 독립에 대한 기본적인 규정은 모스크바 3상회의 결정임을 다시 한 번 확인 시켰다. 비록 이 자리에서 김규식을 비롯한 우익인사들은 신탁통치와 소련 및 남한 내 공산주의자들의 태도에 대해 비난하면서 회의적인 입장을 보였지만, 정당간의 통합이 불가능하지는 않으며 이를 위한 미군정 활동에 대해 협조하겠다는 의사를 내비쳤다.[163]

우익세력들과의 만남 이후 버치는 좌우합작을 진행시킬 최초의 인원으로 우익과 좌익세력에서 각각 한 명씩을 선정했고, 여기에 김규식과 여운형이 낙점되었다. 그리고 버치는 하지로부터 이들의 대화를 진전시키도록 권한을 부여받았다.[164] 좌우합작의 최초의 접촉으로 알려진 것은 1946년 5월 25일 김규식, 원세훈, 여운형, 황진남 4인의 회동이었다. 이 자리에는 버치, 아펜젤러가 동석하였다.[165] 다음 회동은 6월 14일 버치의 집에서 열렸으며, 버치의 참관 아래 여운형은 민전의 허헌을 동반했고 김규식은 민주의원의 성원이자 한국민주당(이하 '한민당')의 당원인 원세

---

163) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치 보고서」 1946.5.15.
이 모임에 참석하여 보고서를 작성한 버치는 보고서 말미에 정당 간 통합을 위한 지속적인 연락체계가 필요하며, 정당 간 통합이 추구되는 현 시점에서 우익이 자유주의자가 됨으로써 이들에 대한 평판이 좋아지고 궁극적으로 투표에서 성공할 수 있다는 것을 강조할 필요가 있다는 의견을 제시했다.

164) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Interview with Bertsch - Coalition」, 1947.3.7. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_009)

165) 《동아일보》 1946.5.29.

훈을 동반했다.[166] 6월 22일에 다시 김규식, 원세훈, 여운형, 허헌의 4자 회합이 개최되었고 회담 후 이들은 아놀드, 버치와 회담을 가졌다.[167] 그러나 좌우합작을 둘러싼 문제의 핵심이 신탁문제라는 것이 재차 확인되었고, 타협의 시작에는 상당한 시간이 요청되었다.

좌우합작운동이 급진전을 보게 된 계기는 1946년 6월 30일, 여운형과 김규식의 합작노력에 대한 하지의 공식적인 지지 선언이 있고난 이후부터였다. 이때부터 좌우합작 정식예비회담이 개최되기 전인 7월 중순까지 버치는 분주했다. 버치는 좌·우익을 오가며 합작위원회 대표 선정회의에 참석하고, 좌우합작 관련 문제를 토의하기 위해 버치의 자택 등지에서 서너 차례 좌우익 대표들의 회합을 주관했다.[168] 7월부터 좌우합작운동은 여운형, 김규식 개인의 차원을 떠나 점차 좌우를 대표하는 기관으로부터 승인된 대표들의 회담으로 진전되었고, 좌익 5명 우익 5명으로 총 10명의 좌우합작위원이 결정되었다. 합작위원 선정과 관련하여 최초에 우익의 원세훈은 합작위원의 총인원이 우익 5명과 좌익 3명으로 구성되어야 한다고 제안했으나 버치가 좌·우익 동수를 주장함으로써 좌익 5명, 우익 5명의 위원이 결정되었다.[169] 이에 우익은 7월 7일 비상국민회

---

166) 《조선일보》 1946.6.16; RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「History of the Coalition Committee」 1946.11.23 (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_006); RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Interview with Bertsch - Coalition」, 1947.3.7. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_009);

167) 《동아일보》 1946.6.23; 《조선일보》 1946.6.24. 6월 26일 여운형이 김규식 자택을 방문해 합작에 관한 논의를 하였고, 같은 날 '전례없이' 이승만이 김규식을 방문했다. 이즈음 활발해진 정치지도자들의 물밑 움직임은 좌우합작에 대한 의견조정 작업이었음이 확실했다. 좌우합작 시도의 활성화는 미군정의 강력한 지원으로 인한 것이었지만 한편 국내 정치상황의 내적 요구와 이승만의 단정노선에 자극받은 것이기도 했다. (정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 26쪽)

168) 《서울신문》 1946.7.2. 민족통일총본부를 결성함으로써 단정에 한발 다가섰던 이승만의 합작지지(7월 1일), 아놀드의 지지(7월 1일), 한국독립당의 지지(7월 2일)가 잇따르면서 미소공위 재개와 민족통일을 위한 좌우합작에 대한 대중적 열망이 확산되었다. 이에 대한 내용 및 좌우합작위원회 정식예비회담 이전 버치의 국내정치 세력 접촉과 관련한 자세한 내용은 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 26~41쪽 참고.

169) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48,

의와 민주의원의 연석회의를 개최해 김규식, 원세훈, 김붕준, 안재홍, 최동오 등 5명의 대표를 선발했고,[170] 민전은 7월 12일 여운형, 허헌, 김원봉, 정노식, 이강국 등 5명의 비공식 대표를 공식적으로 임명하는데 동의하였다.[171]

좌·우익 단체 대표들의 좌우합작 제1차 정식예비회담은 1946년 7월 22일 버치의 집에서 김규식의 사회로 개최되었다. 김규식은 "오늘 우리가 이 밤에 모인 것은 하지 장군과 아놀드 장군의 대리인으로 활약하는 버치중위의 간청 때문이었다. 우리를 합작으로 인도한 사람이 외국인이라는 점은 슬픈 일이다. 지금까지 우리는 수동적이었다. 이제 우리는 능동적이어야 한다"고 연설했다.[172] 그리고 이 회담에서 여운형은 버치가 양 진영의 합작 중재자로 후속회담에도 계속적으로 참여할 것을 제안했고, 위원회는 하지에게 버치를 합작위원회 파견 미국연락장교로 임명해 줄 것을 요청하는 서한을 작성하는 한편 소련에도 파견요청을 했다.[173] 한국인 좌우 정치세력으로 구성된 좌우합작위원회에서 미국 연락장교 버치의 존재는 이에 대한 미군정의 개입을 의미하는 것이기도 했지만, 다

「Interview with Bertsch - Coalition」, 1947.3.7. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_009)

170) 《서울신문》 1946.7.11; 《독립신문》 1946.7.17.

171) *HUSAFIK,* Part Ⅱ. ChapterⅡ, "The Coalition Committee" 최초의 좌익대표는 여운형, 김원봉, 백남운, 이강국, 허헌이었으나 김원봉 대신 성주식이, 백남운 대신 정노식이 참가했다. 김원봉의 경우 김규식이 합작회담에 참석하는 것을 반대했기에 성주식이 대리로 참가했고, 백남운은 합작회담 내내 정노식을 대리인으로 파견했다. 허헌은 원세훈과 심하게 다툰 뒤 합작회담에 거의 불참했다. (RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Interview with Bertsch - Coalition」, 1947.3.7. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_009).; RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「History of the Coalition Committee」 1946.11.23 (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_006); 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 40쪽)

172) 「First report, Coalition committee」, signed by 2nd Lt. L.M.Bersch, American delegation, U.S.-Soviet Joint Commission, 23 July 1946, G-2 file 2-30 Reports on Korean Joint Committee. (정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 40~42쪽에서 재인용)

173) 《독립신보》·《서울신문》 1946.7.24. 한편 박태균, 2021 《버치문서와 해방정국》, 역사비평사, 321쪽에 제1차 좌우합작위원회 회의록이 수록되어 있어 참고 가능하다.

른 한 편으로 정치적 기반이 미약한 중간파 세력에 대한 미군정의 강력한 지원을 보장하는 것을 의미하기도 했다. 이처럼 미군정과 한국인 중간파 정치세력은 좌우합작을 추진하는 과정에서 서로를 이용하는 측면이 있었다.[174]

한편 아놀드와 버치는 좌·우 정파 사이에서 회담을 중재하는 역할뿐만 아니라 좌우합작운동을 추진하는 주요 인사들이 중간에 이탈하지 않도록 신경을 곤두세우며 다양한 측면에서 이를 지원했다. 버치는 1946년 6월 26일, 김규식을 통해 최초 좌우합작 회동에 참여한 황진남이 좌우합작에 반감을 가지는 우익인사 이종형에게 테러를 당했다는 정보를 듣고 보고서를 작성했다. 이 보고서에서 버치는 이번 사건이 하나의 선례가 될 것이기에 다시는 이 같은 일이 좌우합작에 영향을 미치지 못하게 이종형을 처벌하고, 경찰 또한 우익테러를 방관하지 않도록 강력한 경고를 주어야 한다고 권고했다.[175] 그리고 미군정을 대표해 좌우합작을 총괄하던 아놀드는 좌우합작 주요 인사들에게 가옥을 제공하는 형태로 이들에게 물질적인 혜택을 제공했다. 이에 버치는 아놀드의 지시에 따라 각각 1946년 7월 24일, 26일에 관재처에 신당동에 있는 김규식과 여운형의 가옥에 대한 징발을 면제할 것과,[176] "새 정부 수립시 서너 명의 핵심인사 중 한명이 될 것으로 여겨지는" 원세훈에게 불법으로 점유된 적산가옥을 제공하도록 비망록을 보냈다.[177]

본격적으로 공식성을 띠게 된 좌우합작은 7월 25일 덕수궁에서 열린 제2차 정식예비회담으로 이어졌다. 제2차 정식예비회담 직후 즉석에서 제1차 정식회담이 시작되어 7월 29일 제2차 정식회담개최를 결정하였고, 제1차 정식회담의 결과는 7월 26일 제1호 성명으로 즉각 발표되었다.[178]

---

174) 이동원, 앞의 논문, 24쪽.
175) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 하지에게; 비망록」 1946.6.26.
176) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 Hogan 대령에게; 비망록」 1946.7.24.
177) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 관재처에; 비망록」 1946.7.26. 원세훈에게 가옥을 제공하는 문제는 4개월이 지난 1946년 11월 말에도 해결되지 않아 버치가 당시 미소공위 미국대표단장인 브라운에게 이에 대한 불만을 토로하며 상황을 보고한 바 있다.(RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 브라운에게; Dwelling for WON, Sei Hoon」 1946.11.21.)

외형적으로 좌우익의 대표단체들의 공식적 지지 하에 정식 좌우합작위원회가 구성되었고 의사일정과 규정이 발표되면서 좌우합작은 순조로운 발전의 길을 걷는 것으로 보였다.[179] 그러나 7월 22일 평양에서 돌아온 박헌영이 좌우합작에 대한 반대의사를 강력히 개진함으로써 좌우합작운동은 난관에 봉착하였다. 박헌영의 제안에 기초한 민전의 좌우합작 5원칙은 우익과는 전혀 타협이 불가능한 것이었고,[180] 이에 우익은 좌익의 5원칙을 격렬하게 비난하면 합작 8원칙을 제시하는 형태로 응수했다.[181] 결국 좌우합작위원회는 성립되자마자 조공과 민전이 탈퇴함으로써 좌익의 대표성이 깨지면서 좌익을 좌우합작위원회에 복귀시키려는 중도좌익 내지 좌파의 몇몇 개인과 우익의 연합체로 성격이 변화했다.[182]

---

178) 「Second report, Korean Joint Committee」, signed by 2nd Lt. L.M Bersch, American delegation, U.S-Soviet Joint Commission, 26 July 1946, G-2 file 2-30 Reports on Korean Joint Committee (정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 40~43쪽에서 재인용)

179) 이 시점의 좌우합작위원회는 좌·중도좌·중도우·우파를 모두 포괄하고 있었으며 문자 그대로 좌우 양 진영을 포괄하는 좌우합작위원회의 성격을 지닌 것이었고 미소공위 재개라는 전망에서 일치된 견해를 갖고 있었다. 이 단계에서 조공을 중심으로 한 좌익의 강조점은 우익의 분열에 근거해 주도우파를 자기 세력권에 끌어들이려는 것이고, 미군정의 중점은 좌익의 분열에 근거해 중도좌파를 끌어들임으로써 입법의원을 성립시키려 한 것이다. 반면 김규식과 여운형은 좌우합작의 다음단계인 '좌·우 남북협의체' 또는 '좌·우 남북합작'을 구상하였다. (정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 43쪽)

180) 민전의 좌우합작 5원칙의 요지는 다음과 같다. 1. 모스크바 3상회의 결정을 전면적으로 지지하여 미소공위 속개운동을 전재, 임시정부 수립에 매진하되 북조선 민전과 직접 회담하여 전국적 행동 통일을 기할 것, 2. 토지개혁(무상몰수, 무상분배), 중요산업 국유화, 민주주의적 노동법령 및 정치적 자유를 위시한 민주주의 기본과업에 매진할 것, 3. 친일파·민족반역자·친파쇼 반동거두들을 완전히 배제하고, 테러를 박멸하고, 검거 투옥된 민주주의 애국지사를 즉시 석방할 것, 4. 남한에도 정권을 군정으로부터 인민의 자치기관인 인민위원회에 즉시 이양토록 기도할 것, 5. 군정고문기관 혹은 입법기관 창설에 반대할 것. (《자유신문》 1946.7.27).

181) 우익의 합작 8원칙의 요지는 다음과 같다. 1. 남북을 통한 좌우합작으로 임시정부 수립에 노력할 것, 2. 미소공위 재개를 요청하는 성명서를 발표할 것, 3. 소위 신탁문제는 임정 수립 후 동(同) 정부가 미소공위와 자주독립정신에 기하여 해결할 것, 4. 임정 수립 후 6개월 이내에 보선에 의한 전국국민대표회의를 소집할 것, 5. 국민대표회의 성립 후 3개월 이내에 정식정부를 수립할 것, 6. 보선을 완전히 실시하기 위해 전국적으로 언론, 결사, 출판, 교통, 투표 등 자유를 절대 보장할 것, 7. 정치, 경제, 교육의 모든 제도 법령은 균등사회 건설을 목표로 하여 국민대표회의에서 의정할 것, 8. 친일파 민족반역사를 징치하되 임시정부 수립후 즉시 특별법정을 구성하여 처리케 할 것. (《동아일보》 1946.7.31)

182) 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대학교

조공의 태도변화로 좌우합작운동은 난관에 봉착했지만, 좌익의 분열은 미군정이 좌우합작에 본격적으로 개입할 수 있는 기회를 제공했다. 미군정은 온건좌파와 극좌파간의 공개적 분열이 소수의 보다 '민족주의적 경향'을 지닌 세력을 강력하지만 고립된 공산당으로부터 최종적으로 분열시키고 민전의 해체를 가져올 것이라고 판단했다. 이런 의도하에 미군정은 좌익공격과 좌우합작 지지라는 양면전술을 구사했다.[183] 하지는 8월 26일 김규식과 여운형에게 합작격려 친서를 전달함으로써 좌우합작 지지를 분명히 했으며 9월 17일 재차 합작 지지를 성명함으로써 지속적으로 좌우합작을 지지한다는 입장을 표명했다.[184] 그리고 9월 6일, 《조선인민보》 등 3개의 좌익계 일간지를 미군을 위태롭게 한다는 이유로 무기정간 시켰고[185] 9월 7일에는 박헌영, 이주하, 이강국 등 조공 간부에 대한 체포령이 내려짐으로서 미군정의 좌익공격은 최고조를 이루었다.[186]

좌익의 분열과 이를 기회로 삼은 미군정의 좌익에 대한 집중 포화에도 불구하고 좌우합작운동의 좌익 주축인 여운형이 공산주의세력과 연대를 단절하지 않고 있지 않자, 버치는 하지에게 여운형의 친일행각을 조사하자고 제안하였다. 버치의 보고서를 받은 하지는 보고서 말미에 "이것은 타당해 보이며 나는 여운형에 대해 뭔가 얻고 싶다(This appears to make sense. I'd like to have something on Lyuh)"고 논평하였다.[187] 버치가 제기한 여운형의 친일행각 혐의는 여운형이 1939~45년 사이에 수차례 있었던 일본여행에서 일본 고관들과의 협상을 통해 '일본 제국 내에서 한국이 제한적인 가치를 얻고, 이를 통해 한국에 대한 일본의 지배를 영속되게 하려고 했다'는 것이었다. 버치는 여운형이 조공으로부터 자유롭지 못한 것은 공산주의자들이 여운형의 친일과 관련된 자료를 갖

국사학과 석사학위논문, 44~45쪽.

183) 《서울신문》 1946.9.10.

184) 《동아일보》 1946.8.28; 9.18.

185) 《독립신문》 1946.9.8; 《서울신문》 1946.9.10.

186) 《서울신문》 1946.9.10.

187) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「Suggested Investigation into Relations of Lyuh Woon-Hyung」 1946.8.2. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_008)

고 있기 때문이라며 추론했고 “그가 미군정과 어떤 관계를 갖든 간에 그가 일본의 관계에 대한 정보를 갖고 있는 것이 중요하다. 만일 그가 우리 편에 선다고 가정할 때 우리는 이 정보를 이용하여 뜻밖의 일을 회피할 수 있고 필요로 하는 반박을 준비할 수 있을 것”이라며 이 조사가 가지는 의미에 대해 강조했다. 이에 하지는 일본에 사람을 보내 전 총독부 고위관리 및 경찰간부들을 신문했지만 1947년 1월 11일에 제출된 보고서에서는 여운형이 ‘애국적 지도자’라는 사실만이 재확인되었다.[188]

버치의 중재와 아놀드의 지휘로 좌우합작운동이 좌우합작위원회의 결성까지 갔지만 박헌영을 비롯한 조공의 반대는 타격이 컸다. 결국 좌우합작위원회에서 극좌파가 떨어져 나가면서 미군정은 좌익내부의 분열을 호기로 판단해 좌익에 대한 전면적인 공격으로 행동을 전환했다. 하지만 여전히 미군정 입장에선 여운형은 포기할 수 없는 카드였고, 이에 버치는 여운형의 약점을 잡아 협조적인 중도좌익으로 미군정 지지기반의 한 축을 마련하려는 구상을 하지에게 제안했지만 원하는 결과는 얻을 수 없었다. 여운형은 ‘잘 도망다녔고’ 이제 미군정은 신전술로 대응하는 극좌파의 총공세에 맞서면서 좌우합작운동의 최종 종착지인 입법기구 설치에 박차를 가해야 했다.

그리고 하지는 이제 좌우합작위원회와 같은 한국인 대표기구들의 창설이 가시화되면서 미군정에서 개별적으로 정치고문이나 군정 인원을 몇몇 차출하여 국내 정치세력의 활동에 대처하기에는 부족함을 깨달았다. 이에 하지는 미소공위 미국대표단 조직을 십분 활용해 이들을 국내 정치세력에 대한 창구로서 전방위적으로 대응하고자 하였다.

---

188) 여운형의 친일활동에 대한 미군정의 조사활동은 박태균, 2021 《버치문서와 해방정국》, 역사비평사, 2021. 32~51쪽; 정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》 76, 102쪽 참고. 박태균의 책에서는 여운형에 대한 친일혐의 조사과정에서 행한 일본 고관들 심문보고서가 번역되어 있다.

2. '10월항쟁'과 미국대표단의 조미공동회담 참여

좌우합작운동이 난관에 봉착하고 좌익이 3당합동 과정에서 분열되자[189] 1946년 9월 중순, 미군정은 좌우합작위원회에 입법기구 문제를 공식적으로 제기했다.[190] 사실 미군정은 이미 8월 중순부터 입법의원설치를 위한 준비에 착수했으며 좌우합작위원회에 입법기구 설치를 제기한 9월 중순 이미 입법기구 선거준비를 마친 상태였고, 이에 대해 좌우합작위원회의 동의만을 기다리고 있었다.[191] 실상 미군정은 독자적으로 입법기구를 수립할 수도 있었지만 민주의원에서 실패를 경험했기 때문에 입법기구가 한국인들의 일반적 지지 위에 수립되었음을 보여줄 수 있는 좌우합작위원회의 동의라는 형식적 틀은 무엇보다도 중요한 것이었다.[192]

9월 15일 하지는 아놀드, 브라운(Albert E. Brown), 러치, 김규식 여운형이 참석한 가운데 자신의 집무실에서 개최된 회의에서 입법기구 설치 문제를 제기하였다. 당시 부산에 주둔하고 있던 제6사단 사령관 브라운이 정식으로 미소공위 미국대표단장에 취임하는 것은 1946년 10월 중순이지만 이미 이때부터 입법의원 설치에 관계하였다.[193] 브라운은 사우스캐롤라이나주(South Carolina) 찰스톤(Charleston) 출신으로 웨스트포인트를 졸업하고 38년간 군에서 복무하였으며 보병학교, 지휘참모학교, 육

189) 좌익 3당합당은 조선공산당이 좌익 정치세력 내부의 주도권을 장악하기 위하여 조선공산당, 조선인민당, 남조선신민당이 합당을 추진한 것으로 그 결과 남조선노동당과 사회노동당이 결성되었다. 3당합동의 추진과정과 좌익정치세력의 분열에 대해서는 정창현, 1993 〈1946년 좌익정치세력의 '3당합동' 노선과 추진과정〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고.

190) 미군정 입장에서 좌우합작의 최종적 목표는 결국 입법기구의 창설이었지만, 단정수립 기도로 받아들여질 수 있는 입법기구 설치 문제를 합작 초기단계부터 연결시키는 것은 부담이 될 수밖에 없었다. 이 때문에 좌익은 처음부터 입법기관 설치에 반대하였고, 좌익을 비롯한 대부분의 정치세력들은 좌우합작과 입법기관 설치를 별개의 문제로 취급하였다. 그러나 좌익이 5원칙을 제출하며 실질적으로 좌우합작운동에서 떨어져 나가자, 미군정은 이를 입법기구 설치를 구체화하는 기회로 삼았던 것이다. (이동원, 앞의 논문, 26쪽)

191) 정용욱, 앞의 책, 286쪽.

192) 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 60쪽.

193) 정용욱, 앞의 책, 270쪽.

군대학, 해군대학을 졸업하였다. 육군참모본부 회계 · 법제연구소장을 지냈으며, 참모총장 부관실에서 근무하였다. 1차 대전시 프랑스 전선에 참가하였고 2차 대전시에는 태평양전역과 유럽전역에 두루 참여하였다. 애투섬(Attu) 상륙부대의 사령관으로 일본군을 알류샨 열도(Aleutian Islands)로부터 축출하였다. 그 후 유럽전선의 육군증원부대 사령관으로 취임하였으며, 이탈리아 및 체코슬로바키아의 최후 전쟁을 지휘하였다.[194]

이 자리에서 여운형은 하지와 김규식의 설득을 따라 입법기구 구성을 개인적으로 지지하며 인민당의 지원을 받아내도록 노력하겠다는 뜻을 밝혔다.[195] 김규식, 여운형의 입법기구 수립 동의는 미군정과의 정치적 흥정의 결과였다. 김규식, 여운형은 미군정이 갈망하는 입법기구 수립에 좌우합작위원회의 이름을 빌려주는 대가로 입법기구 내에서 주도권 보장, 입법기구를 통한 토지개혁 등 제반 개혁을 수행함으로써 좌우합작위원회의 정치적 지반 강화를 얻고자 했던 것이다.[196] 이에 따라 좌우합작위원회는 입법기구 문제를 정식으로 토의했고, 미군정과 의견 절충을 거쳐 10월 7일, 입법기구 수립을 포함한 합작 7원칙을 발표했다.[197] 하지는 10월 8일 성명을 통해 이를 즉각 지지했고, 10월 12일에는 군정청 법령 제118호 「조선과도입법의원의 창설(Establishment of Korean Interim Legislative Assembly」을 통해 조선과도입법의원(이하 '과도입의')의 창설을 공포하였다.[198] 그리고 미군정은 과도입의 개원시기를 11월 초로 서둘러 발표했다[199] 그리고 '10월항쟁'[200]이 한창일 때 과도입의 민선의

194) 정용욱, 앞의 책, 266쪽.
195) RG 554, 군사실문서철, Box No.62, 「입법기구 형성에 관한 사건일지」; Box No.85 「첨부1」,(정용욱, 앞의 책, 286쪽에서 재인용)
196) 정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 61쪽.
197) 이동원, 앞의 논문, 27~28쪽.
198) USAMGIK Ordinance No.118, 「Reprinted copy, Establishment of Korean Interim Legislative Assembly」. 이 법령은 1946년 8월 24일자로 소급되어 발표되었다. (《동아일보》 1946.10.9.)
199) 군정청 공보부는 10월 8일, "입법기관의 정식 개원식은 11월 4일에 개회하기로 예정"이라고 밝혔고(《서울신문》 1946.10.9.) 러치 군정장관도 10월 11일 "입법기관을

원 선거가 강행되었다.

한편 좌우합작위원회에서 입법기구 논의가 진행될 무렵 1946년 가을, 남한에서는 해방 이후 축적되어 온 남한 사회의 각종 사회 경제적 · 정치적 문제들이 폭발하면서 '10월항쟁'이 전국적으로 확산되었다. 이는 미군정 입장에선 '유일한 정부기관'임을 자임했던 미군정의 정책적 실패와 권력 기관으로서의 취약성을 대외적으로 알리는 사건이었다. 미군정은 어떤 식으로든 해결책을 제시하여 사태를 수습해야 했고, 동시에 한국인 정치세력의 독자적 해결 움직임에 주도권을 빼기면 안 되었다. 미군정 입장에서는 '10월항쟁'의 원인과 해결책에 대한 한국인들의 요구를 수렴하는 모양새를 갖추면서 자신들의 의도대로 '10월항쟁'을 수습해 나갈 수 있는 기제를 마련하는 것이 필요했다. 이러한 필요를 충족시키기 위해 미군정이 선택한 방식은 좌우합작위원회를 끌어들이는 것이었다.[201] 이에 10월 19일 브라운은 김규식을 만나 좌우합작위원회가 남조선의 소요를 종식시키는데 기여할 수 있는 바에 대해 논의하였다. 이러한 미군정의 구상은 며칠 뒤인 10월 23일, 미군정 요인들과 좌우합작위원회 대표들이 공식적인 조사기구인 조미공동회담(朝美共同會談)을 구성함으로써 현실화 되었다.[202]

하지는 조미공동회담 미군정측 대표로 브라운 소장, 러치 소장, 웨커링 준장(John Weckerling)[203], 헬믹 준장(Charles G. Helmick), 존슨 박사

앞으로 1개월 이내에 개설할 것"이라고 선언했다.(《조선일보》 1946.10.12)

200) '10월항쟁'은 연구자의 시각에 따라 '추수봉기', '10월인민항쟁'등 다양하게 명명되고 있으나, 본 논문에서는 '10월항쟁'이라는 용어를 사용하고자 한다. '10월항쟁'에 대한 용어 정리 및 정의는 이동원, 앞의 논문, 1쪽 참고.

201) 이동원, 앞의 논문, 6~17쪽. 한국인 정치세력들도 10월항쟁을 심각한 정치적 · 사회적 위기상황으로 파악하고, 군정 당국에만 사태해결을 맡길 수 없다는 판단 하에 민주주의민족전선, 각정당시국대책간담회 등 좌익과 중간파 세력을 중심으로 독자적인 조사 및 원인 규명, 해결책을 제시하기 위해 움직였다.

202) 좌우합작위원회 또한 좌우합작 과정에서 좌익 분열과 입법기구 설치문제로 좌익이 위원회에서 이탈하게 되자 약화된 중간파의 위상을 제고하고, 미군정과의 협상력을 높일 수 있는 항상적인 공간을 마련할 필요가 있었다. 이러한 배경으로 좌우합작위원회의 조미공동회담 참여가 이루어졌던 것이다.(이동원, 앞의 논문, 30쪽)

203) 웨커링은 1차 세계대전 당시 사병으로 육군에 입대했고, 1920년까지 정규군 중위로 복무했다. 필리핀 여행 이후 1924년, 일본어 공부를 위해 도쿄으로 파견되었다가 1934

(Edgar A. J. Johnson)와 번스를 임명했다. 여기서 군정청 인사는 군정장관 러치와 군정장관대리 헬믹, 민정관 존슨이었으며 이들은 군정청의 군정과 민정의 최종책임자로 '10월항쟁'을 수습해야하는 당사자였다. 나머지 3명은 미소공위 미국대표단 인원으로 브라운과 웨커링, 번스였다. 브라운은 아놀드에 이어 미소공위 미국대표단장이었고 정보참모부장 웨커링은 미소공위 미국대표단 단원이자 하지 대리였으며, 번스는 하지의 경제고문이자 미소공위 미국대표단 단원으로 활동하였다. 한국인 측에는 합작 7원칙에 서명한 좌우대표 김규식, 원세훈, 안재홍, 김붕준, 최동오, 여운형, 박건웅, 장권 8명이었다. 당시로는 이들을 곧 좌우합작위원회의 좌우익 대표 전부라고 볼 수 있다.[204]

하지가 조미공동회담을 군정청 인원들로만 구성하지 않고 미소공위 미국대표단의 핵심인물들을 임명한 배경은 무엇일까. 당시 미군정 내에는 미소공위 대표단으로 대표되는 자유주의적 경향과 군정청을 중심으로 한 반공주의적 경향이 존재했다. 미군정측 구성에서 전자는 중간파 활용정책과 입법의원 설립공작을 주도했던 브라운, 웨커링, 번스였고 후자는 러치, 헬믹. 존슨이었다.[205] 하지는 미소공위 미국대표들이 좌우합작운동 전후로부터 국내 정치세력들과 지속적인 접촉을 해왔기에 이들과 군정간의 중재자로 완충작용을 해줄 것으로 기대했다. 특히 브라운은 아놀드로부터 미국대표단장 자리를 물려받은 이후로 하지의 지시에 따라 9월

년, 대사관부 육군무관으로 도쿄에 돌아왔다. 1941년에는 육군부 산하 MISLS(Military Intelligence Service Language School) 책임자로 대일 정보요원들을 길러냈다. 1946년에는 육군부 정보참모차장(Deputy Assistant Chief of the War Department)의 자격으로 주한미군사령부에 파견되었으며 1·2차 미소공위 미국대표단의 일원으로 활동하였고, 과도입법의원 개원 이후 연락위원회 미국측 대표위원장을 역임했다. 미소공위 재개 이후에는 미소공위 미국대표단으로 활동하였으며, 1948년 유엔임시한위가 설립된 이후에는 유엔연락선거위원회의 대표이자 미국 연락장교로 유엔임시한위에 파견되어 주한미군사령부와 유엔임시한위 사이에서 양자의 입장을 전달 및 조율하는 역할을 담당하였다.(이동원, 앞의 논문, 34쪽)

204) 이동원, 앞의 논문, 31~34쪽. 헬믹은 10월 1일 입국했지만 11월 4일 군정장관 대리에 임명되었고, 존슨은 노동국 상무부장으로 재직하다 9월 민정장관직을 맡았다. 번스는 군정청 중앙경제위원회 위원으로 재직하던 중 조미공동회담이 개최되기 바로 전날인 10월 22일 공사 자격으로 승격되었다.

205) 정용욱, 앞의 책, 162~163쪽.

중순부터 과도입의 설립 공작을 지휘함으로써 국내정치에도 깊숙이 개입하였다.[206] 그리고 브라운은 앞서 논의한 조미공동회담 창설 이전 미군정이 자체적으로 실시한 '10월항쟁'에 대한 두 차례의 조사를 직접 주관하면서 '10월항쟁'의 소요원인을 16개의 항목으로 추린 바 있다. 이때 확보한 소요 원인은 좌우합작위원회측이 검토해도 큰 이견이 없었고, 이후 조미공동회담의 공식적인 14개 의제의 근간이 될 정도로 국내 정치상황을 정확히 분석했다.[207]

물론 공산주의자들을 배제한 상태에서 점령정책의 안정적 기반을 형성한다는 정책의 일반적 기조를 고려하면 미국대표단과 군정청 인사들간의 차이는 그렇게 현격한 것이 아니었다. 그러나 러치로 대표되는 강경극우 군정청 인원들보다 미소공위 미국대표단 인사들이 국내 정치세력들과 지속적인 접촉으로 한국 정치상황을 잘 이해하였고 이들의 자유주의적 성향을 바탕으로 중도파 세력들과의 협상을 타진해 볼 수 있을 것이라는 판단은 하지에게 주목할 만한 차이였다.[208] 한편 좌우합작위원회 결성과정에 전력을 다했던 버치도 조미공동회담에 투입되어 산하 공보위원회를 맡은 웨커링을 보좌하며 회담내용을 여론에 알리는 업무를 맡았다.[209]

---

206) RG 554, 군사실문서철, Box No.62, 「입법기구 형성에 관한 사건일지」; Box No.85 「첨부1」,(정용욱, 앞의 책, 286쪽에서 재인용) 브라운은 10월 4일 조사와 10월 10일 조사를 통해 16개 항목의 소요원인을 추렸다. 이때 확보한 소요 원인은 브라운이 이후 조미공동회담에서 제시한 14개 의제의 근간이 되었다는 점에서 의미가 있었다.

207) 브라운이 2차 회의에서 '소요사태' 원인으로 제안한 14개 항목에 대해서는 좌우합작위원회 측에서도 별다른 이견이 없었다. 이 때 바탕이 되었던 것은 10월 10일 브라운이 대구지역 저명인사 19명으로부터 확보한 16개의 항목의 소요원인이었다. 선동자 문제를 포함했지만 경찰문제와 친일파 문제, 미곡수집 및 분배 등의 중요한 문제들을 상세히 담고 있었고, 임시정부 수립의 지연, 정당관계, 정부의 이상적 구상과 같은 근본적 정치문제까지 포함하는 충실한 내용 때문이었다. 이런 내용은 10월항쟁의 원인에 대해 선동자들의 선동만을 강조했던 하지의 성명과는 질적으로 다른 것이었다. 이것은 브라운을 중심으로 한 미소공위 미국대표단이 미군정 내에서는 비교적 자유주의적 성향을 가진 집단이었다는 사실과도 무관하지 않을 것이다. (이동원, 앞의 논문, 40~42쪽)

208) 정용욱, 앞의 책, 162~163쪽.

209) 공보위원회는 6차 회의에서 구성되었으며 웨커링, 버치, Herbert Kim, George Whang, Mrs. Kim Koh로 구성되었다. Herbert Kim은 공보위원회 구성 이후 조미공동회담의 통역에 추가되었고, 황진남(George Whang)과 Mrs. Kim Koh는 번역을 담

조미공동회담에서 '10월항쟁'의 가장 큰 원인으로 경찰 내 친일파의 존재와 경찰의 전횡이 집중적으로 거론되는 동안, 과도입의 민선선거는 좌익이 배제된 상황에서 우익의 압승으로 마무리 되었다.[210] 조미공동회담의 좌우합작위원회측 대표인 여운형과 김규식은 민선의원 결과를 인정하지 않았다. 좌우합작위원회는 과도입의를 중간파 중심으로 장악하고자 했으므로 전체의원의 절반이나 되는 민선의원 선거가 우익의 압승으로 끝나는 것을 용납할 수 없었기 때문이다.[211] 김규식은 선거가 끝나자 바로 선거의 불법성과 불공정성을 비난하며 재선거를 요구했고, 입법의원 개원을 연기할 것을 요청했다.[212] 여운형은 기자회견을 통해 입법기관 설치의 선행조건으로 합의한 정치범 석방, 현 경찰행정기구의 전면적 개혁, 친일파 숙청 등을 관철할 것을 주장하였고, 만일 민선결과가 용인된다면 관선의원 45명을 추천할 수 없다고 발표했다.[213] 11월 내내 여운형, 김규식 양자의 요구사항을 둘러싸고 여운형, 김규식과 하지 사이에 줄다리기가 계속되었다. 좌우합작위원회의 요구는 경찰 수뇌인 조병옥, 장택상의 해임[214]과 서울과 강원 두 선거구의 재선거로 초점이 모아졌다.[215]

당했던 인물로 추정된다. 이 위원회를 구성한 후 브라운은 자신과 김규식이 승인하기 전에는 조미공동회담 인사들이 언론에 어떤 정보도 유출할 수 없다는 것을 다짐받았다. 이는 공보위원회에 좌우합작위원회 인사가 포함되지 않았던 것과 무관하지 않을 것이다.(이동원, 앞의 논문, 45쪽)

210) 민선의원 총 45명에 대한 선거 결과 한민당 14명, 독립촉성회 17명, 한독당 3명, 인민위원회 2명 무소속 9명이 당선되었던 것이다. 그러나 이는 선거 절차를 준비한 미군정에 의한 승리였다. 미군정은 남한에서 선거 절차가 얼마나 큰 영향을 미치는지 잘 알고 있었고, 따라서 이에 철저히 대비했다. 미군정은 4단계에 걸친 간접선거 방식을 채택했고, 남녀의 구별없는 보통선거를 표방하면서도 실질적으로는 세대주로 선거권을 한정하였다. 이 때 세대주란 납세자를 말하는 것으로 이로 인해 빈농이나 소작농, 여성은 선거에서 원천적으로 배제되었다. 간접선거 역시 좌익 대표 당신의 여과자이로 기능하였다. 더군다나 10월 항쟁 기간에 선거를 강행함으로써 대부분의 좌익들이 선거에 출마할 수 없었고 법령발표 후 채 일주일도 안되어 선거가 시행됨으로써 선거 사실조차 모르는 경우가 많았다. 결국 미군정은 우익의 압승 결과를 예상하고 선거라는 '민주주의적' 방식을 선택했던 것이다. 이에 대한 자세한 내용은 김영미, 1993 〈미군정기 남조선과도입법의원의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고.

211) 이동원, 앞의 논문, 48쪽.

212) 《조선일보》 1964.11.6.

213) 김영미, 앞의 논문, 32쪽.

214) 중도파 인사들은 조미공동회담에서 '10월항쟁'의 원인으로 지목된 경찰의 전횡, 경

미군정 내의 자유주의적 경향을 대변했던 미소공위 대표단 인사들은 11월 20일 따로 모임을 갖고 입법의원 문제와 경찰문제에 대해 논의했다. 경찰문제에 대해 브라운, 번스, 랭던, 키니, 버치는 조병옥은 유임시키고, 장택상은 해임해야 한다는 방침을 만장일치로 결정하였다. 장택상의 해임은 그의 지나친 당파성과 우익 청년조직의 활용도 원인이 되었지만, 조병옥의 해임만큼 경찰을 약화시키지 않을 것이라는 고려가 결정적으로 적용하였다.[216] 브라운은 내부논의를 거친 내용을 바탕으로 11월 21일 조미공동회담 제18차 회의에서 절충안으로 장택상만을 해임하는 방안을 제안했다. 결국 이 문제는 하지에게 제출할 건의안에 조병옥 해임에 대해서는 미군정과 좌우합작위원회 양측의 의견을 모두 건의안에 담는 것으로 합의되었고, 장택상 해임은 투표를 거쳐 해임을 건의하는 쪽으로 마무리 되었다.[217] 미군정 인사들 내에서도 이 문제에 대해서는 이견이 있었다. 조병옥 해임을 반대하는 점에 있어서는 모두 마찬가지였지만 헬믹과 존슨은 장택상 해임 역시 반대하였다.[218]

찰내 친일파 문제에 사활을 걸었다. 경찰과 친일파문제는 우익이 그 본산이기에 이를 통해 이들의 본산인 우익에게 타격을 줌으로써 민선선거로 우익에게 넘어간 정치적 주도권을 탈환하고자 하였다. 경찰과 친일파 문제의 해결로 우익에게 넘어간 정치적 주도권을 탈환할 마지막 기회를 노리던 좌우합작위원회 인사들은 경찰과 한민당의 연결고리였던 조병옥과 장택상 해임을 건의하지 않을 수 없었다. (이동원, 앞의 논문, 48~54쪽)

215) RG 554, 주한미군사령부문서철, Box No.63/96, 「브라운소장이 하지 중장에게 보내는 비망록」과 첨부물 「조미소요대책공동위원회의 결론과 권고」 (정용욱, 앞의 책, 293쪽에서 재인용); RG 43, Roll 15, 「Joint Korean-American Minutes of Meetings」 1946.11.21.; 11.22; 11.25.; 11.26

216) RG 554, Entry 1398, Box No.297A, 「브라운이 하지에게; Preservation of Coalition Committee」 1946.11.20. 물론 이들은 장택상 해임을 통해 좌우합작위원회를 만족시키고 군정이 좌우합작위원회를 지지한다는 인상을 주려는 것이었을 뿐, 경찰을 약화시키거나 민주화하려는 의도는 없었다. 이런 입장은 장택상 해임까지 반대했던 군정청의 헬믹, 존슨의 입장과 미묘한 차이가 있었지만 결정적인 것은 아니었다.

217) 장택상 해임 투표결과 8:2로 해임 건의가 결정되었는데, 기존 의견으로 미루어보아 이날 참석자 10명 중 반대표를 던진 2명은 헬믹과 존슨이 분명했다. 러치는 11월 15일부터 신병문제로 회의에 불참했기 때문에 투표에 참여하지 못했다. 브라운, 번스, 웨커링, 그리고 원세훈, 안재홍, 최동오, 장권, 박건웅은 장택상 해임에는 모두 찬성하는 입장이었다.(「회의록」 1946. 11.26, 이동원, 앞의 논문, 55쪽에서 재인용)

218) RG 43, 미소공위문서철, Roll 15, 「Joint Korean-American Minutes of Meetings」 1946.11.21.; 11.22; 11.25.; 11.26

입법의원 문제[219]의 경우도 앞서 미소공위 미국대표단 내부회의에서 특정지역에서의 선거를 취소하는 문제가 논의된 결과 서울과 강원도의 재선거가 결정되었다. 이러한 결정은 군정이 좌우합작위원회를 지지한다는 인상을 주고 소련에게 과도입의가 우익 일색이라고 비난받을 여지를 줄이려는 것이기도 했지만, 결국에 재선거를 하더라도 군정으로서는 잃을 것이 별로 없다는 판단 때문이었다.[220]

11월 20일의 내부회의 이후에도 미군정 내 중간파 창구였던 미소공위 미국대표단은 하지에게 좌우합작위원회의 요구를 최소한의 선에서 받아들여 줄 것을 두 차례에 걸쳐 공식적으로 건의했다.[221] 이들은 이 요구마저 거부된다면 좌우합작위원회의 존재 자체가 위협을 받을 것이라고 생각하였다. 그리고 그렇게 된다면 과도입의 설치에 좌우합작의 명분과 외관을 씌우려는 미국의 의도가 관철될 수 없었기 때문이었다. 그러나 하지와 러치는 경찰개혁 문제에 대해서는 완강하게 반대했다.[222] 결과적으로 장택상, 조병옥 모두 유임되었고, 하지는 '중간파를 구하기 위한 마지막 시도의 하나'로 서울, 강원의 재선거를 지시했을 뿐이었다.[223]

---

219) 입법의원 문제는 조미공동회담의 목적상 논의대상이 될 수 없다는 브라운의 지적 이후로 조미공동회담에서 공식적으로 논의될 수 없었다. 이에 김규식은 언론을 이용하거나 버치를 통해 하지에게 의견을 전달하는 방식으로 꾸준히 입법의원 문제를 제기하였다. 김규식은 좌우합작위원회의 선거 감시원 귀환보고간담회가 있던 11월 8일, 서울과 강원도의 선거가 비합법적이었음을 지적했고, 11월 18일에는 버치와의 인터뷰에서 최소한의 요구조차 들어주지 않으면, 좌우합작위원회의 위신이 크게 깎일 것이라고 주장했다. (이동원, 앞의 논문, 63쪽.)

220) RG 554, Entry 1398, Box No.297A, 「브라운이 하지에게; Preservation of Coalition Committee」 1946.11.20.

221) 앞의 「사건일지」 1946. 11.20; 11.22 및 RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「브라운이 하지에게 보내는 비망록; Korean Political Situation」 1946.11.22.

222) 정용욱, 앞의 책, 293~294쪽. 하지는 회담의 건의안 내용만으로는 조병옥을 해임할 만한 이유를 전혀 발견할 수 없다는 입장이었고, 장택상 해임에 대해서도 뚜렷한 이유없이 아무런 조치를 취하지 않았다. 사실 장택상 해임건은 11월 20일 있었던 미소공위 미국대표단 산하 정치고문들의 회합에서 좌우합작위원회를 만족시킬 수 있고, 조병옥 해임만큼 경찰에 미치는 타격이 없을 것이라는 판단 하에 이미 만장일치로 합의된 내용이었다. 그러나 브라운이 지적하였듯이 이는 순전히 하지의 명령으로 무산되었다. 애초 송진우의 추천을 받아 조병옥을 경찰 수장으로 낙점하고 장택상을 2인자에 올려놓은 장본인은 하지였다. 하지는 미군정을 지탱하는 이들의 역할과 비중을 누구보다 잘 알고 있었기 때문에 브라운의 입장보다는 헬믹과 존슨의 입장에 더 가까웠다. (이동원, 앞의 논문, 62쪽)

3. 미국대표단의 과도입의 연락위원회 구성과 활동

브라운과 미소공위 미국대표단의 활동은 과도입의 개원을 앞두고 미군정과 좌우합작위원회의 동상이몽간의 타협안을 만들어냈고, 하지는 11월 25일 서울시와 강원도의 과도입의 대의원 선거가 무효임을 발표하였다. 이에 따라 김규식 등 좌우합작위원회는 불공정한 협상을 수락하고 입법의원 관선의원 명단작성에 들어갔다.[224] 버치는 '하지가 수용할 만한 명단을 얻기 위해서' 관선의원을 논의하는 좌우합작위원회의 모든 회의에 참석했다. 관선의원 안은 김규식, 원세훈, 최동오, 안재홍, 김붕준 등 좌우합작위원회의 우측 대표와 버치의 합의에 의해 작성되었다. 하지는 버치를 통해 10명의 대체명단을 제시하였고 여러 차례의 협상이 진행된 이후 의견이 좁혀졌다.[225] 이후 미군정은 최종 선정된 관선의원을 좌익 10명, 중도좌익 7명, 중도우익 19명, 우익 9명으로 분류하였으나, 분류자체가 무의미하고 정치철학 차이가 거의 없는 온건한 인물들이라고 평가하였다.[226] 대체로 관선의원은 좌우합작위원회를 중심으로 인적인 연결관계를 통해 선발되었고, 앞서 살펴보았다시피 처음부터 미군정의 요구사항이 반영되었다.[227]

---

223) RG 43, 미소공위문서철, Roll 11, 「Tfgcg 538, 하지가 맥아더에게」 1946.11.28.

224) 김영미, 앞의 논문, 33쪽.

225) RG 554, Entry 1256 A1, Box No.84 「Interview with Bertsch - Legislature」 1946.3.7. 이 과정에서 위원회는 감리교 신자인 박용희를 추천했으나 하지가 원하던 변성옥이 결과적으로 임명되었다.

한편 미소공위 미국대표단에서도 자체적으로 관선의원 명단을 뽑아서 검토한 바 있다. 키니는 1946년 11월 26일 브라운 장군에게 관선의원 추천 명단을 제출했는데 이들은 우익 및 중도 25명, 좌익 20명을 추천했다. 키니가 추천한대로 과도입의가 구성되면 그 비율은 우익과 중도가 총 68명(선출 43명, 지명 25명), 좌익이 총 22명(선출 2명, 지명 20명)이 된다. 키니가 추천한 좌익은 다음과 같다. 여운형, 박건웅, 장건상, 문선종, 김철주, 허헌, 김대희, 이림수, 백남운, 강진, 정무연, 윤일, 김원봉, 고경흠, 최성환, 김성숙, 이여성, 류영준, 유림. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 14, 「번스사절단의 키니가 브라운에게 보내는 비망록」 1946.11.26.) 그리고 버치는 원세훈이 관선의원 추천명단을 '팔고' 있다는 혐의에 대해 관선의원 후보명단과 원세훈의 관계를 검토했다.(RG 43, 미소공위문서철, Roll 14 「버치가 브라운에게 보내는 비망록, Legislative Nominees」 1946.12.5.)

226) 정용욱, 앞의 책, 295쪽.

227) 김영미, 앞의 논문, 35쪽, 입법의원들과 그들의 단체별 구성과 성향에 대해서는 같

관선의원 명단이 최종적으로 결정되면서 1946년 12월 12일, 과도입법의원이 개원하였다.[228] 미군정은 점령통치 과정에서 제기되는 여러 문제들과 남한 내 정치세력 사이의 파쟁을 과도입의라는 공간을 통해 수렴해내고 이를 미국의 의도에 따라 조절하겠다는 구상을 가지고 있었다. 즉 미군정은 입법의원이 미군정의 점령통치를 보좌하고 합리화시켜주는 역할을 해주기를 원하였다. 따라서 이 기구가 한국인들 내부의 정쟁과 분열로 훼손당하거나 균열되지 않아야 하며, 다른 한편으로 미군정이 수용할 수 없는 한국인들의 정치·경제적 요구로 이 기구가 스스로의 한계를 드러내는 사태가 발생하지 않아야 했다.[229]

이에 하지는 입법의원이 설립되자 이를 '감독·자문' 하기 위해 미소공위 대표단에게 입법의원 한국측 위원들이 포함된 연락위원회 구성을 명령했으며,[230] 지난번 조미공동회담에서처럼 연락위원회 미국측 인원에 미소공위 미국대표단을 대거 포진시켰다. 연락위원회의 미국측 인사는 총 6명이었으며 그중 4명이 미소공위 미국대표단 인원이었고, 미군정 인사는 2명이었다. 연락위원회위원장 웨커링, 공동부위원장 듁스(Earnest

---

은 논문 37~43쪽 참고.

228) 좌우합작위원회 대부분의 인원이 입법의원 관선의원으로 임명되면서 조미공동회담은 자연스럽게 해소되었다. (이동원, 앞의 논문, 56쪽). 여운형은 입법의원을 정면으로 부정했을 뿐 아니라 좌우합작위원회 형식의 좌우합작에 대한 회의적인 태도를 취하는 한편 12월 초가 되면 완전히 좌우합작위원회와 결별하였다. 여운형 활동의 중심은 각 정당시국대책간담회로 대표되는 공동투쟁방식의 합작으로 옮아갔다. 한편 미군정은 입법의원 구성이 끝난 이후 김규식에게 좌우합작위원회의 해체를 요구하였으나, 김규식은 좌우합작위원회를 해체하자 않은 채 이를 기반으로 입법의원 안팎에서 남북협상이라는 자신의 구상을 실현하려고 노력하였다. (정병준, 앞의 논문, 79쪽)

229) 정용욱, 앞의 책, 316쪽. 이미 서울, 강원도 재선거를 문제삼아 한민당 출신 우익 민선의원들이 입법의원 참여를 거부하는 등 입법의원의 개원은 순탄치 않았다. 버치는 우익인사들을 만나 입법의원 참여를 거부할 경우 정족수 미달로 입법의원 개원이 불가능하다며 이들을 설득하였으나 헬믹은 법령을 고쳐 입법의원 정족수를 3/4에서 과반수로 수정함으로써 입법의원이 개원할 수 있게 되었다. (RG 331, Entry 1888, Box No.10128「Interview with 1st Lt. Bertsch」. 1946.12.12. (사료참조코드: AUS031_47_00C0004_277))

230) RG 43, 미소공위문서철, 1946.12.13, 「주한미군사령관이 군정장관과 미소공위 미대표단장에게 보내는 비망록, Liaison with the Korea Interim Legislative Assembly」 1946.12.13 ; 「주한미군사령관이 군정장관과 미소공위 미대표단장에게 보내는 비망록 : Policy Governing Korean Interim Legislative Assembly」, 1946.12.27; 「하지가 입의 의장 김규식에게 보내는 편지」. 1947. 4.14.

F. Dukes) 대령, 경제담당 번스, 사회교육담당 컬렌(John K. Cullen) 대령, 행정담당 링컨(Lawrence J. Lincoln) 대령, 정치담당 버치 중위였으며 이후 퍼글러와 윔스가 추가되었다. 하지는 형식적으로는 군정청이 과도입의 법안기초와 건의사항 작성을 검토하고 감독할 책임을 가지고 있었지만, 입법의원을 러치가 수반으로 있는 군정청에 전적으로 맡기는 것이 못내 불안하였다. 특히 입법의원 설치 후 최초의 몇 주일이 입법의원의 성패가 걸린 가장 중요한 시기가 될 것이라고 판단하여 이전부터 합작공작을 전담하던 미소공위 대표단에게 '완충'역할을 맡겼고, 이 연락위원회가 일종의 '상급법원' 역할을 해주기를 원했다.[231]

미군정은 과도입의 연락위원회가 입법의원 내부의 분열을 막고 미군정의 점령정책의 부담을 덜어줄 것으로 기대했다. 하지만 연락위원회의 미국측 인사, 즉 미소공위 미국대표단 인사의 자유주의적 경향은 입법의원을 장악하고 있던 우익세력에게도, 미군정 내의 격렬한 반소·반공주의를 전형적으로 대변하는 러치와 같은 인사들에게도 불편한 존재였다. 특히 좌우합작운동부터 중도파 정치세력들과 관계를 유지하고 그들과 교감을 가져온 버치의 활동은 극우세력의 불만을 초래했고 이들의 공격대상이 되었다. 버치는 지속적으로 우익세력들의 활동에 문제제기를 한바 있었다.[232]

1947년 1월 17일 한민당의 김성수는 하지에게 버치가 한민당을 신뢰하지 않고 있으며, 한국독립당(이하 '한독당')과의 연합을 위한 노력을 방해하고 있다는 내용의 편지를 썼다. 버치가 1946년 12월 11일 김구가 이끄는 한국독립당의 조완구를 만난 자리에서 한민당이 단지 모리배, 매국노, 그리고 친일파들의 모임이라고 비난했으며, 한국독립당은 애국자와 신사적 생각을 가진 사람들로 구성되어 있기 때문에 두 당이 하나가 될 수 없다고 주장했다는 것이다. 버치는 하지에게 김성수의 이러한 주장이 통

231) 정용욱, 앞의 책, 317쪽.

232) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 브라운에게, 「Illegal Activities of Taihan Minchung」 1947.1.3.; RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「버치가 브라운에게, Policy on Newspapers」 1947.1.7.

역과정에서 나타난 오해라고 주장했고, 미군정은 이에 대한 조사에 들어갔다. 그러나 버치 및 통역관, 조완구의 진술이 상호 엇갈렸으며 조사를 담당한 링컨 대령은 모든 대화내용이 뒤죽박죽된 것으로 보인다고 결론을 내렸다. 이 같은 조사에 기초해서 하지는 김성수에게 '당신이 버치에 대해서 갖고 있는 생각은 어느 정도 과장되어 있으며, 버치가 한국민주당을 신뢰하지 않는다는 것은 모두 사실이 아니다'라는 요지의 답장을 보냈다. 2차 미소공위 재개 논의를 앞둔 시점에서 하지도 사실 여부와 관계없이 버치와 한민당 간의 갈등을 빨리 해결하고자 했던 것이다.[233]

1월 중순 버치와 한민당과의 갈등으로 한바탕 소동이 지나가고 난 뒤 얼마 지나지 않아 3월 중순, 버치는 또 다시 「정치수인법안에 관한 제안」으로 논란에 휘말렸다. 버치는 연락위원회 한국측 대표인 박건웅, 정윤형과 정치수인법안에 대해 논의하는 자리에서 입법의원에 주는 제안을 서면으로 제공하였다. 제안의 주요 내용은 '입법의원에서 우익 의원들이 남조선에는 정치범이 없다고 하였으나 세계 어느 곳에도 정치범은 존재한다. 정치범이란 규정의 한계는 명확하지 않지만 범죄의 동기가 정치적 성격을 가졌을 때는 정치범으로 규정할 수 있다. … 과도입의가 정치범에게 가벼운 형을 내리거나 과거에 언도된 형을 경감시켜 주는 법안을 통과시키는 것은 적절한 것'이었다. 이때는 과도입의에서 정치범 석방을 둘러싸고 중간파와 극우세력이 한창 논란을 벌이고 있던 시기로, 박건웅은 버치가 서면으로 건넨 「정치수인법안에 관한 제안」을 가지고 미군정이 정치범의 석방을 원한 것처럼 신문에 선전함으로써 이를 정치적으로 이용해 미군정 내부에서 커다란 파문이 일었다.[234]

이번엔 러치가 움직였다. 군정장관 러치는 미소공위 미국대표단장 브

---

233) 박태균, 2021 《버치문서와 해방정국》 역사비평사, 235~243쪽. RG 43, 미소공위문서철, Roll 14에도 해당사건과 관련된 일련의 사료들이 있다.

234) 《독립신문》 1947.3.6. 기사의 전문은 다음과 같다.
"「정치범문제 해결을 기대, 합위 박씨 담화」 합위 박건웅씨는 5일 정례회견에서 정치범 석방문제에 대하여 다음과 같은 담화를 발표하였다. 미군정 요인 모씨가 나에게 말하기를 현재 정치범은 있으나 죄명이 다를 뿐이다고 하였고, 합위 7원칙 중 정치범 문제가 발표되었을 때 이에 하지 중장도 찬의를 표하고 정치범 명부를 요구한 일이 있다는 것을 인정하는 동시에 이 문제가 속히 해결되기를 바란다."

라운에게 버치의 이러한 행동이 군정청을 비난하기 위한 것으로 보인다며 강력히 항의하였다. 러치는 정치범 문제가 군사재판과 관련된 사령부 권한이며, 버치의 서면 비망록이 미군정이 과도입의 업무에 간섭한다는 왜곡된 인상을 한국인들에게 심어주었다고 비판하였다. 이 사건은 버치가 해명서를 제출하는 것으로 마무리되었지만 대신 과도입의 연락위원회의 해체를 서두르게 만들었다. 그 결과 연락위원회는 워싱턴을 방문하고 있던 하지가 귀환한 직후인 1947년 4월 14일 해체되었다.[235]

위의 일련의 사건들은 모두 버치 개인의 정치적 성향에 의한 돌출적인 행동이라 해석될 수 있지만, 사실은 이는 미소공위 미국대표단 내의 자유주의적 인사들과의 공감대를 그 배경으로 하고 있다. 미소공위 미국대표단 인사들은 대개 미군정내 격렬한 반소·반공주의자들과는 달리 중간파를 정치적 기반으로 하여 일정한 정치·경제적 개혁조치를 수반함으로서 점령정책의 대중적 지지를 마련하고자 했던 중도정책 추진세력이었다.[236] 즉 1947년 초 버치와 한민당, 버치와 군정장관 러치의 마찰은 미군정 내 중도정책 추진세력이었던 미소공위 대표단과 그 동조자, 이들과 대립했던 관련 당국자들의 입장을 보여주는 사건들이었다.[237]

과도입의 연락위원회가 사라지고 2차 미소공위를 앞둔 시점에서 이제 미소공위 미국대표단은 본래의 임무인 미소공위에 매진할 준비를 해야 했다. 하지만 그렇다고 해서 민주의원부터 시작해 좌우합작위원회, 입법의원 설치 국면까지 지속적으로 유지해온 국내 정치세력들과의 접촉을

---

235) RG 43, 미소공위문서철, Roll 14, 「웨커링 작성, Policy Governing Korean Interim Legislative Assembly」, 1947.4.12 및 「Enclosure "C"- 하지가 군정장관 및 미소공위 대표단장에게, Policy Governing Korean Interim Legislative Assembly」

236) 미군정 내 중도정책 추진세력으로서 미소공위 미국대표단에 대한 논의는 정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25 참고.

237) 미국인 저널리스트 마크 게인은 1946년 10월 한국을 방문하여 한국상황과 미군정 내부 동향을 관찰한 뒤 흥미있는 관찰기를 남겼다. 그는 좌우합작과 미군정의 중도정책을 가로막는 방해요소로 첫째, 하지장군과 러치소장간의 불화, 둘째 점령군이 이 새 정책에 따라 사고방식을 조정할 수 없다는 점을 꼽았다. 또 게인에 의하면 러치의 부하들은 버치를 함께 일할 수 없는 '건방진 인물' 이라고 이야기 했다. 게인이 묘사한 '러치와 하지 사이의 불화'에서 주된 갈등관계는 사실 러치와 대표단 사이의 불화를 묘사한 것이다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 163쪽)

중단할 수 없었다. 미소공위는 지난 1차 미소공위 때부터 한국인 정당·사회단체와 협의를 규정한 모스크바 3상회의 결정을 그 근간으로 하고 있었기에 2차 미소공위를 위해서도 이들과의 연결고리는 필수적이었다.

제2절 미국대표단의 2차 미소공위 사전 준비

1. 국내정치 대응책 수립 : 김규식 중심의 중도세력 지원 유지

미군정에 의해 과도입법기구 설치가 제안된 지 4개월여, 좌우합작위원회가 합작 7원칙에서 과도입법기구 설치를 받아들인지 3개월여 지난 1946년 12월 12일, 과도입의가 개원하였다.[238] 이제 미군정의 정책은 과도입의 설치 다음 단계인 과도정부 수립계획으로 넘어가야 했다. 이미 미군정은 과도입의 설치 이전부터 향후 총선거를 통해 과도입의를 전원 민선(民選)으로 교체할 것임을 천명한 바 있다. 또 미군정은 1946년 11월 15일 군정청 법령 126호 「각 도 및 기타 지방의 관공리, 회의원의 선거(Provincial and local elective officials and councils)」를 통해 지방의 각급 행정수장과 지방의회 의원의 선거절차법을 공포함으로써 중앙의 과도입의 설치에 대응하여 지방 행정 기구와 지방의회를 선출하겠다는 의사를 밝혔다.[239] 즉 미군정 당국자들은 기회가 있을 때마다 남한에서 대의제 정부를 수립하겠다는 의지를 거듭 밝히고, 군정의 한국인화와 행정권 이양에 대한 강조를 통해 과도정부 수립을 예정하였다.

미소공위 미국대표단은 이를 위한 정보를 수집하기 시작했다. 먼저 미국대표단의 브라운, 웨커링, 링컨, 알도스(Kenneth G. Althaus Jr.)는 1947년 1월 7 ~ 11일에 걸쳐 우익인사들을 접촉해 이들과 면담을 진행했다.[240] 면담내용은 크게 '일반문항'과 '특정문항'으로 나누어 질의응답식

238) 정용욱, 앞의 책, 298쪽.
239) USAMGIK Ordinance No.126, 「Provincial and local elective officials and councils」 1946.11.15.
240) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「한국인 지도자들과 면담」 1947년 1월. 이들이

으로 진행되었으며, 일반문항의 경우 '10월항쟁'의 원인에 대한 질문이었다. 특정문항은 면담대상자마다 조금씩 상이했지만 대개 ① 남한에서 공산당의 규모는 어떠한가, ② 공산주의자들이 남조선노동당(이하 '남로당')을 장악하고 있는가, ③ 공산주의자들이 사회노동당(이하 '사로당')을 지배하고 있는가, ④ 인민당의 세력은 어떠한가, ⑤ 남한에서 우익과 좌익 중 어느 쪽이 다수인가, ⑥ 보통선거를 지지하는가, ⑦ 입법기관은 어떻게 선출되어야 하는가, ⑧ 대통령은 있어야 하는가, ⑨ 판사는 어떻게 선출되어야 하는가였다. 이처럼 미국대표단은 위의 문항들을 통해 남한 내 제반문제점들과 좌익들의 분열상태를 확인하고, 우익들이 고려하고 있는 미래의 과도정부 형태에 대한 의견을 참고했다.

'10월항쟁'에 대한 질문에 우익 인사들조차 대부분 군정에 대한 일반적 불만, 경찰에 대한 불신, 쌀 공출 등 식량사정과 경제문제, 공산주의자의 선동을 그 원인으로 지적하였다. 좌익 정당의 당세와 영향력에 대한 질문에 대해서는 좌익들은 여전히 분열되어 통합에 어려움을 겪고 있고, 남한 전체에서 이들의 영향력은 크다고 볼 수 없다는 것이 대체적인 의견이었다. 그리고 바람직한 정부형태에 대한 질문에 대해서는 대부분의 면담대상자들은 원칙적으로 모두 보통선거의 실시에 찬성하나 좌익의 선전이 득세할 것이기 때문에 현재로서는 선거연령이나 선거권에 제한을 두어야 한다는 입장을 취하였다.

미국대표단을 중심으로 미군정의 새로운 정책구상 준비가 진행되는 가운데, 과도입의에서 반탁결의안이 1947년 1월 20일에 가결되었다. 재개될 미소공위에 대비해 남한측 협의대표기구의 지위를 가져야 할 과도입의에서 공식적으로 반탁결의안이 통과되자 미군정 입장에서는 굉장히 난처한 상황이 되었다. 미국대표단은 반탁결의안이 통과된 지 얼마 지나지 않은 시점에 중도 좌익으로 분류되는 사로당 인사들을 만나 사로당 내부 동향과 좌익 내에서 사로당의 위치, 좌익의 분열상태에 대한 정보를 수집했

면담한 우익인사들은 김상덕(민족통일총본부), 이윤영(조선민주당), 황기성(독립촉성애국부인회), 이범석(조선민족청년단), 김관식(전국기독교협회), 오정방(조선청년단, the Chosun Youth Movement)이었다.

다. 이와 더불어 이들이 모스크바 3상회의 결정을 이행할 것이며 한국의 이익을 위해서라면 미군정에 협조할 수 있다는 입장을 확인했다.[241]

결국 과도입의에서 반탁결의 통과로 미국대표단이 수립하려던 과도정부 계획은 과도입의의 존폐여부를 먼저 해결하는 쪽으로 선회했다. 이에 미소공위 미국대표단장 브라운은 입법의원의 효용성에 대한 논의와 앞서 수집한 국내정세 평가를 종합해 1947년 1,2월에 「정치계획의 진행(Development of a Political Program)」이라는 구상을 하지에게 제출했다.[242] 「정치계획의 진행」에 따르면 현재 남한의 정치상황은 우익세력이고 좌익세력이고 모두 분열되어 있는 상태였다. 우익의 경우 가장 영향력 있는 우익정당인 한민당이 '반탁'이라는 공동의 이슈에서는 한독당과 함께하고, '단정수립'이라는 국가적 이슈에는 이승만이 이끄는 민족통일총본부의 지도를 받고 있으나, 한민당의 일부 인원과 한독당의 상당수 인원은 신탁통치와 단정수립에 대해서 모두 반대하고 있었다. 좌익의 경우 박헌영을 중심으로 한 급진적 공산주의자 그룹에 의해 지도되고 있으나 많은 좌익들이 극좌의 지도력에 공감하고 있지 않고, 이들은 전반적으로 한국의 이익에 충실하고 보수적이었다. 따라서 브라운은 만약 중도정당이 능력있는 지도력을 가질 수 있게 된다면, 우익과 좌익내부에서 이견을 가지고 정치적으로 표류하고 있는 인원들이 모두 중도정당을 지원하고 보강할 수 있는 인적 자원이 될 수 있을 것이라 판단했다.

한편 「정치계획의 진행」에서 파악된 중도세력은 현재 조직력이 없는 상태였다. 김규식이 과도입의 의장직을 유지하기 위해 건설적인 입법계획을 통해 압박을 한다 하더라도 반탁결의가 입법의원에서 통과된 것처럼 한민당을 위시한 극우세력에게 계속 도전을 받을 것이기에 그의 지도

241) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4. 「한국인 지도자들과 면담」 1947년 1월. 사로당 중앙집행위원 조성환은 1월 24일에, 사로당 사무총장 고칠우는 1월 27일에 면담이 진행되었다.

242) RG 43, 미소공위문서철, Roll 15, 「Development of a Political Program」 1947.2.4. 미소공위 미국대표단이 작성한 문서들에서 'Political Program', 'Legislative Program' 등의 용어들을 종종 확인할 수 있는데, 미소공위 미국대표단은 국내정치의 다양한 국면에서 그들이 구상한 일종의 '계획'들을 'Program'이라는 단어를 사용해 표기하였다.

력은 완전히 확보될 수 없을 것이라 보았다. 그럼에도 불구하고 브라운은 1946년 6월 6일에 하달된 「대한정책(Policy for Korea)」에 따라 주한미군사령관은 남한에서 민주적인 대의제 정부수립 발전을 위한 노력을 계속해야 하며 이를 위해서 필수적인 것은 아닐 지라도 과도입의를 계속 유지하는 것이 '극히' 바람직함을 언명했다. 그리고 과도입의를 유지할 수 있는 방법으로 ① 현재 의장인 김규식의 지도력이 과도입의 전체에 미치도록 지원하는 것, ② 과도입의 내 극우조직이 과도입의를 장악할 수 있게 현재의 의장인 김규식에게 반기를 들도록 제안하는 것, ③ 과도입의를 해산시키고 전원 민선으로 선출하는 새로운 선거를 요청하는 것의 3가지 방안을 제시했다. 그러면서 브라운은 극우에게 지배력을 보장하는 지원을 하는 것은 주한미군사령관이 부여받은 임무에 반하는 것임을 언급하면서, 극우가 과도입의를 장악하게 된다면 궁극적으로 혁명이 일어날 것으로 판단했다. 따라서 브라운은 성공 여부와 상관없이 '오직 따라야할 논리적인 방안'은 ① 번 방식인 김규식의 지도아래 좌우합작의 움직임을 계속적으로 지원하는 것이라는 결론을 내렸다.

앞서 논의를 근거로 브라운은 「정치계획의 진행」의 권고사항을 다음과 같이 제시했다.

1. 남한에서 대의제 민주정부의 수립을 계속 추진할 것.
2. 김규식 의장의 지도하에 과도입의를 재소집하도록 고무시킬 것. 그리고 건설적인 입법조치를 유도하여 대중들에게 과도입의의 유용성을 확신시킬 것.
3. 진정한 중간정당 형성을 최대한 장려하기 위해 좌우합작위원회의 위신을 강화하고 확대시키는 노력이 만들어져야 함.
4. 군정청 내 극우진영을 점진적으로 교체하여 이들의 세력축소를 유도할 것.
5. 좌우합작위원회가 보다 광범한 지지를 얻어 정치적 통합을 이루도록 합작7원칙을 확대하고 이를 수정하게 설득할 것.
6. 한국인들이 모스크바 3상회의 결정을 현실적으로 고려하고 이를 받아들일 수 있게 즉시 활발한 교육캠페인을 시작할 것.

7. 정치적 목적을 촉진하기 위해 미국으로부터 경제적 지원을 널리 알릴 것.
8. 정부의 '한국인화'가 과도입의의 위신을 더욱 세워줄 수 있도록 크게 다루어져야 함.

즉 「정치계획의 진행」의 내용은 한마디로 과도입의와 중간파를 적극적으로 활용하여 미군정의 과도정부 수립계획을 계속 추진하겠다는 의지를 재차 표명한 것이었다. 브라운은 전체적으로 1946년 여름 이래 미군정의 중간파 정책이 별 실효를 거두지 못하였다는 사실을 인정함과 동시에 과도입의와 중간파에 대한 보다 적극적인 공작을 통해 이를 수습하겠다는 의지를 보였다. 그리고 종래 좌우합작에 대한 일반적인 기대와 합작 자체에 비중을 두었다면, 현재 중도좌익인 여운형 세력이 이탈한 상황을 고려하여 김규식을 대표로 하는 중간우파 지도자들을 개별적으로 활용하는 방안이 현실적이라는 판단을 했다.[243]

문서의 전반적인 어조를 보면 브라운은 과도입의를 고수해야하며, 김규식을 비롯한 중도세력 외에는 차선책이 없다는 것을 호소했음을 알 수 있다. 그리고 앞서 살펴보았다시피 상위지침인 1946년 6월 「대한정책」을 근거로 '극좌·극우 어느 한쪽에게 지배력을 보장하는 지원을 하는 것은 주한미군사령관의 부여된 임무에 반하는 것'이라 언급하면서 극우세력에 대한 하지의 동조를 암묵적으로 자제시키려 했다. 하지는 이 「정치계획의 진행」의 권고사항을 미군정의 정책지침으로 2월 10일에 승인하였다. 그리고 하지는 「정치계획의 진행」의 권고사항 4항에 대해 '군정청에 미국과 한국의 이해관계에 유해한 좌익까지 받아들이라는 의미는 아니라는' 단서조항을 다는 것으로 브라운에게 본인의 입장을 명확하게 전달했다.[244] 이에 따라 「정치계획의 진행」은 남한 정치에 대한 1947년 전반기 미군정의 정책기조가 되었다.[245]

---

243) 정용욱, 앞의 책, 324쪽.

244) RG 43, 미소공위문서철, Roll 15, 「하지가 브라운에게; Approval of Study」 1947.2.10. 미군정 고위층 가운데 가장 강경한 극우 반공주의자였던 러치는 중간파에게 3개월의 시간을 준다는 조건에서 이 계획의 추진에 동의했다. (정용욱, 앞의 책, 326쪽)

미군정은 과도입의와 김규식을 중심으로 하여 「정치계획의 진행」을 실행에 옮기고자 하였다. 브라운은 과도입의의 반탁결의안 통과 이후 시골로 물러나 있던 김규식에게 이러한 미국측 의도를 암시하여 그의 상경을 적극 권하였으며, 그에게 과도입의 의장직을 계속 수행해줄 것을 요청하였다. 또한 브라운은 입법의원에 참여한 김규식, 안재홍, 원세훈과 과도입의에 불참한 장건상 등에게 좌우 일각의 부동세력들을 흡수하여 좌우합작운동을 보강할 것, 합작의 조건을 완화하여 우익세력을 보다 광범하게 합작에 끌어들여 줄 것을 요청하였다. 그리고 미군정은 1월 말 이래 과도입의 내 중간파 지도자들에게 토지개혁안의 내용을 완화시켜 과도입의에서 통과시킬 것을 종용하였다.[246] 미군정은 중간파가 지방에서 지지를 끌어내고 대중적 기반을 획득하기 위해서는 토지개혁과 같은 획기적인 조치를 중간파의 이름으로 실시하는 수밖에 없다고 판단했다.[247]

군정장관 러치는 과도입의의 건설적인 입법활동을 지원한다는 명목 하에 두 번에 걸쳐 김규식에게 보통선거법·토지개혁·군정의 한국인화·적산분배·미곡수집 등의 입법 우선순위를 제시하였으며, 브라운은 러치가 지도하는 과도입의의 활동을 전반적으로 모니터링했다.[248] 더불어 브라운은 다섯 차례에 걸친 성명을 통해 남한 대중들에게 모스크바 3상회의 결정만이 한국 독립의 유일한 길이며 미소공위는 모스크바 3상회의 결정을 실천할 따름이지 그 가부(可否)를 토론하는 장소가 아님을 명확히 알렸다.[249] 그리고 하지는 1947년 2～4월간의 방미기간동안 「정치

245) 정용욱, 앞의 책, 322쪽.

246) 정용욱, 앞의 책, 328쪽; RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「안재홍과 브라운의 면담」 1947.1.24; RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「The Coalition Committee, Its Enemies and Supporters」 1947.2.20. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_012)

247) RG 332, Entry A1 1256, USAFIK, XXIV Corps, Outgoing Message, 1946-48, 「The Coalition Committee, Its Enemies and Supporters」 1947.2.20. (사료참조코드 : AUS179_01_00C0002_012)

248) RG 43, 미소공위문서철, Roll 14. 「브라운이 러치에게 보내는 비망록, Assistance to the Interim Legislative Assembly in Formulation of Constructive Legislative Program)」, 1947.2.21.

계획의 진행」에서 구상된 방안을 워싱턴에 요약적으로 제시함으로써 미국정부가 한국문제의 해결에 보다 적극적으로 나설 것을 촉구했다.[250] 이렇게 국내 정치상황에 대한 대책은 「정치계획의 진행」의 구상과 실천으로 일단락되었고, 미소공위 미국대표단은 미소공위 재개에 대한 전략 수립으로 행동을 옮겼다.[251]

2. 미소공위 협상전략 구상

1) 총선거 방식을 활용한 임시정부 수립 논의

미 국무장관 마샬(George C. Marshall)이 소련 외상 몰로토프(Vyacheslav M. Molotov)에게 미소공위 재개를 제안한 4월 초 부터 이미 미군정은 미소공위 미국대표단의 재조직과 미소공위 재개에 대비한 사전 준비에 착수하였다. 또 국무부는 미소공위 재개 시 미국대표단이 따라야 할 공식지침을 5월 12일 미군정에 하달하였다. 국무부는 1차 회담시 지침이었던 「SWNCC 176/18」(1946.1.28)을 2차 회담에서도 그대로 실행할 것을 지시하였다.[252] 이처럼 국무부의 2차 미소공위에 대한 지침은 큰 변동이 없는 가운데 미국대표단은 나름대로의 목전 미소공위

249) RG 43, 미소공위문서철, Roll 8, 「Progress for Implementing the Moscow Decision」, 1947.2.7 ~ 2.27. 브라운 소장의 미소공위 재개에 대한 다섯 차례 성명의 번역문은 심지연, 앞의 책, 216~224쪽

250) 정용욱, 앞의 책, 359~384쪽.

251) 미군정의 과도정부 수립계획은 그 계획의 중심요소였던 중간파로부터 지지를 얻지 못하고 그 진행과정에서 오히려 중간파는 미군정으로부터 점차 이탈했다. 2차 미소공위가 재개되자 중간파는 미군정에 대한 의존을 철회하고 중간파 내부의 통합과 세력결집을 모색했다. 미군정은 미소공위가 임박하자 남한 과도정부의 설립을 기정사실화하고 5월 17일 군정청 법령 141호로 군정청 조선인기관의 명칭을 '남조선과도정부'로 명명했다. 그리고 군정청 수립 이후 추진되었던 군정의 한국인화가 완료된 것으로 간주하였다. (USAMGIK Ordinance No.141, 「Designation of South Korean Interim Government」, 1947.5.17) 미군정은 '남조선과도정부' 설치 사실을 신문들이 언급하지 못하게 하였다.(「레베데프비망록」 1947. 6.4, 정용욱, 앞의 책, 354쪽에서 재인용)

252) 740.00119 Control(Korea) 「국무부가 주한미군사령부에」1947.5.12 (정용욱, 앞의 책, 385쪽에서 재인용)

재개에 대한 대비를 진행했다.

이번 재개될 미소공위에서도 1차 미소공위에서 합의점을 찾지 못했던 한국인 정당·사회단체와의 협의문제가 중요한 논쟁거리가 될 것으로 예상되었고, 이에 1946년부터 공보부 여론국 분석과에서 국내 정치세력들에 대한 분석을 도맡아 해온 로우(Philip C. Rowe)가 한국인 정당·사회단체와의 협의에 대한 자신의 의견을 정리해서 미국대표단에 제출하였다. 로우는 이미 1946년 7월과 9월에 대한독립촉성국민회의 연혁과 활동에 대한 보고서를 작성한 바 있었는데 해당 문서는 *HUSAFIK*에서 상당부분 인용될 정도로 풍부한 사실관계를 바탕으로 한 객관적인 분석을 담고 있어, 로우가 가진 정세 분석능력을 잘 보여 주고 있다.[253]

로우는 1947년 3월, 「미소공위 재개시 공위가 자문해야할 대상과 기준에 대한 미국의 입장(The American Position on the Re-convening of the Joint Commission in Relation to the Problem of with Whom and on What Basis the Joint commission Should Consult)」(이하 '「자문관련 미국의 입장」')[254]에서 현 상황에 대해 한국인들의 정치적 정렬은 지난 1년 보다 더욱 악화되었고 미소공위 휴회기간 동안 미국은 좌우합작위원회의 지도력을 바탕으로 중간파(middle)를 만들려 하였지만 아직까지 중간파가 조직되지도, 대중의 지지를 받지도 못하고 있다고 평가했다. 또한 모스크바 3상회의 결정이 한국의 정치·사회단체와 자문을 할 것을

253) Philip C. Rowe, 「The National Society for Rapid Realization of Independence」 1946. 7.1.; Philip C. Rowe, 「Summary of Recent Information Concerning The National Society for Rapid Realization of Independence」 1946.9.25. 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 다락방, 513~539쪽.) 이외에도 로우는 미국적십자사 담당자의 요청으로 구호활동 관련 조직 개인에 대한 정보도 정리한 바 있는데, 해당 문서에서 로우는 구호활동이 정치활동 범주에 들지 않기에 정당들과 접촉은 바람직하지 않지만, 김규식이 이끄는 좌우합작위원회와의 자문은 일정 정도의 가치가 있으며 그러한 상황이 된다면 하지의 정치고문인 버치와 만나볼 것을 권고했다. (Philip C. Rowe, 「Information Concerning Organization and Individuals Involved in Social Welfare Activities」 1946.12. 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 다락방, 747~751쪽)

254) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「The American Position on the Re-convening of the Joint Commission in Relation to the Problem of with Whom and on What Basis the Joint commission Should Consult)」, 1947.3.20.

규정하고 있으나 모든 정당과 단체가 자문대상이 될 수 없기에, "공위는 중요한 정당, 회원수가 상당한 정당과 자문하게 될 것"(the Joint Commission will consult parties of importance and whose membership include substantial number of people, 밑줄 강조는 원문)이라 판단했다. 그리고 미소공위 재개 움직임이 알려지자 1947년 1월, 남한의 우익 조직들이 1차 미소공위 당시 제출한 「공동성명 제5호」 서명을 철회하고, 반탁운동을 계속한 사실을 들면서 이러한 상황에서 소련은 지난 1차 미소공위 때보다 그들의 입장을 방어할 수 있는 보다 유리하고 견고한 기반을 가지게 되었다고 보았다.

이처럼 현재 남한 우익 조직들이 미소공위 재개에 앞서서 노골적인 반탁운동으로 돌아선 이상 로우는 우익 조직으로는 미소공위 협상에서 승산이 없다고 판단한 것으로 보인다. 따라서 로우는 '반드시' 미소공위가 재개되기 전에 좌우합작위원회가 미소공위와의 협의대표기구에 포함되어야한다는 점을 강조하면서, 협상테이블에서 소련의 공격을 방어하기 어려운 우익을 올려놓기 보다는 좌우합작위원회를 기반으로 한 중도세력을 데리고 와야 한다는 점을 암시했다. 그리고 좌우합작위원회가 현재 조직력이 미흡하고 대중지지도 부족한 상태이나 미소공위에서 협의대표기구 적격 여부 논의가 진행되지 전까지 모든 가능한 노력을 동원하여 대중의 지지를 받고 좌우합작위원회에 의해 이끌어지는 정당이 조직되어야 한다고 언급했다.

좌우합작위원회를 미국의 미소공위의 협상카드로 만들기 위한 방법으로 로우는 여운형을 다시 한 번 포섭할 필요가 있다고 판단했다. 로우는 여운형이 좌우합작위원회의 간판이 될 수 있도록 최종적인 노력이 경주되어야 하는데 그 방법으로 미국이 정치범·반동적인 경찰·군정 개혁 등의 사안에 대해 일정 부분 양보함으로써 가능할 것이라 보았다. 그러나 로우는 미국의 이러한 여운형에 대한 재접근 시도는 좌우합작위원회를 기반으로 한 중간파 정당에 대한 대중들의 지지가 우익으로부터 나올 수 있음을 확실히 해두었다. 따라서 우익이 여운형을 받아들이면 좋지만

우익이 어떠한 조건으로라도 여운형을 받아들이지 않으면 여운형은 잠재적인 반소세력이기에 새로운 당을 창당하려는 그의 노력이 방해받지 않을 것임을 확신할 수 있어야하고, 동시에 미국의 정책은 여운형이 버림받은 것처럼 진행되어야 할 것이라고 언급했다.

그리고 로우는 좌우합작위원회가 적어도 표면적으로는 여러 조직의 느슨한 연합이 되어서는 안 되며 좌우합작위원회를 지지하는 조직들은 반드시 개별 정체성을 잃어야하고 하나의 조직으로 통합될 필요가 있음을 명시했다. 더불어 좌우합작위원회를 지원하기 위해 미국은 원조를 제공할 준비가 되어야있어야 하며 자금의 제공과 함께 미국의 정보매체는 좌우합작위원회의 노력을 강화하기 위해 활용되어야 함을 언급했다. 그리고 만약 좌우합작위원회를 강화하려는 노력이 달성되지 않는다면 최후의 방법으로 좌우합작위원회 위원들은 각기 소속된 정당 내지 단체에서 공식적인 임원(대표)이 되도록 하여, 해당 조직이 「공동성명 제5호」의 지지자이자 상당한 회원수를 가진 조직으로 자문대상이 될 수 있게 해야한다고 보았다.

한편 로우는 우익의 경우 이들의 반탁활동으로 인해 우익은 협의대표기구에 참여할 가능성을 잃었고, 궁극적으로는 한국의 독립을 지연시켰다는 비난을 받도록 하는 상황을 활용 또는 조성하여 저명한 우익인사들이 자기비판을 통해 정치전면에서 표면적으로 은퇴하도록 해야 할 필요가 있음을 지적했다. 로우는 이를 통해 기존의 우익이 기술적으로 해체되면서 새로운 조직과 지도자로 다시 개혁되고, 새로운 조직명과 새로운 지도자 아래 새로운 조직이 「공동성명 제5호」에 서명할 수 있게 됨으로써, 이들이 미소공위 자문대상 후보가 될 수 있다는 것이다.

이상의 내용을 통해 로우는 앞서 브라운의 「정치계획의 진행」에서와 같이 중도파, 즉 좌우합작세력을 계속 지지해야한다는 입장임을 알 수 있으며, 동시에 이것이 대소협상에도 유효한 대책임을 주장했다. 차이점이 있다면 브라운의 논의에서는 여운형이 빠져 있으나 로우는 여전히 여운형의 활용을 염두에 두었다. 또한 우익에 대해서도 브라운의 논의보다

구체적인 행동지침을 제안했는데, 현재 주요 우익 지도자들이 일거에 퇴진하고 지난 「공동성명 제5호」 지지 서명을 철회한 우익 정당의 발전적 해체가 필요함을 강조했다. 이를 통해 우익은 새로운 정당과 지도자로 「공동성명 제5호」에 서명할 수 있고 이들이 자문대상이 되면 미국대표단은 소련과의 자문단체 선정 협상에서 안정적으로 우익 다수를 확보할 수 있다는 것이다.

그런데 로우의 「자문관련 미국의 입장」에서 보다 주목해야할 부분은 미소공위 실패를 어떻게 소련의 책임으로 전가할 수 있는지에 대한 논의이다. 로우는 미소공위가 재개되면 어떤 조직이 얼마나 많은 회원수를 가지고 있는지에 대해 미·소간 언쟁이 지속될 것이며 미·소 양측 대표단은 그들이 각각 지지하는 세력들이 협의대표기구에서 다수를 차지하지 않는 한 만족하지도, 만족할 수도 없을 것이라 판단했다. 따라서 미소공위의 실패는 거의 확실한 것인데 문제는 그러면 "어떻게 최대한 미소공위의 실패를 소련의 탓으로 만들 수 있는가?"라는 것이었다. 로우는 이때 미국대표단이 소련측에 미소공위 협의대상 문제를 한국인에게 '위임'할 것을 제안하도록 했다. 한국인에게 '위임'되는 방식은 일종의 '투표'형태를 활용하는 것으로, 정당·사회단체가 제출한 과장된 회원수 수치를 가지고 협상하는 것은 의미가 없기에 투표를 통해 추려진 협의대상 정당·단체로 대표성을 판단하자는 것이었다. 즉 로우의 안은 자문기구 구성에 선거방식을 사용하자는 것이었다. 물론 로우는 앞서 언급한대로 미소공위 재개 전 좌우합작위원회가 강화되고 우익이 재편성된 상황을 전제로 했다.

이에 대한 로우의 계획에 따르면 먼저 전국적으로 자격있는 유권자들의 등록이 시행되고, 이때 유권자들은 그들이 지지하는 한 개의 정당과 자신이 회원임을 증명할 수 있는 사회단체의 이름을 등록하게 된다. 이때 어떤 유권자도 노동자와 농민 조직 둘 다에 등록할 수 없으며, 미소공위는 이렇게 등록된 회원수를 근거로 하여 각각의 정당·사회단체가 얼마나 많은 대표자리를 자문기구(consultative body)에서 확보할 수 있

는지 결정하게 된다. 등록의 진행은 군(郡)마다 5곳에서 시행되며 등록 3개월 전부터 미·소·영·중 옵서버들이 등록장소에서 감독을 하게 된다. 이때 등록사무는 한국인이 수행하며 미소공위에 의해 자문이 적격하다고 선언된 조직의 대표들은 남·북을 자유롭게 이동할 수 있다. 등록 전 3개월의 기간은 등록계획 및 관련 세부사항을 만들기 위한 광범한 합동 선전 캠페인에 사용될 것이고, 세계 언론들 또한 이 '이야기'를 다루기 위해 초청된다. 해당 계획을 설명하면서 로우는 소련대표단이 절대로 이 계획에 동의하지 않을 것이며,[255] 소련은 한국인이 그들의 개인의 조직적 선호를 표현하는 부정했다는 비난을 받으며 최종적으로 미소공의 실패는 소련의 책임이 될 것이라 보았다.

로우의 권고안은 정당·사회단체의 정확한 회원수 확보를 위한 '등록'이라는 외관을 가지긴 했지만 실제로 그 속성은 일종의 정당·사회단체에 대한 선호도 투표, 즉 선거였다.[256] 로우가 선거방식을 통해 미소공위 책임을 소련에게 전가시키는 계획을 하게 된데 에는 1차 미소공위 당시 미국의 정책지침인 「대한정책」에서 한국인의 행정요직 임명 및 입법자문기구를 설치할 때 선거방식을 활용하도록 지시한 내용이 근거가 되었을 것이다.[257] 그리고 「대한정책」보다 더 전에 구상된, 랭던의 '정무위원회'안으로 대표되는 미군정의 과도정부 수립계획에서도 선거를 활용해 정부를 구성하는 내용이 있었던 점을 미루어보면 로우를 비롯한 미군정 요원들은 선거방식을 활용하는 것에 대해 어려움이 없었을 것이다.

미군정 내부에서는 계속해서 총선거를 통한 임시정부 수립방안을 발전시킨 것으로 보인다. 구체적인 내용은 확인할 수 없으나 미소공위 미국대표단의 사전트(Clyde B. Sargent)는 에드워즈(William H. Edwards)

---

255) 로우는 혹여 이 계획이 미소공위에서 논의가 된다하더라도 미국대표단은 소련이 문제로 제기할 "반동적인" 남한 경찰에 의한 방해 제거 계획은 미리 작성하지 않고 등록계획 단계에서 수립하는 것으로 제안해야 함을 언급했다.

256) 한편 로우가 설명한 유권자 등록 및 그 시행과정은 차이는 있겠지만 선거라는 방식을 활용하고 국제기구 내지 4개국 옵서버가 여기에 개입한다는 발상을 내비쳤다. 그런 측면에서 마치 5.10 총선 당시 미군정이 제시한 선거방식을 연상시킨다.

257) 선거에 대한 내용은 구체적으로 「대한정책」 결론 d항 (1)에 명시되어 있다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Policy for Korea」 1946.6.6.)

중령, 버치와 함께 1946년 4월 18일에 구두로 지시받은 「남한 총선을 위한 잠정계획(Tentative Plan for General Elections in South Korea)」 작성을 맡은 바 있다.[258] 또한 브라운은 2차 미소공위 재개 직전인 1947년 5월 중순, 우익과 중도파로부터도 미국측 입장에 대한 전적인 협조를 얻지 못하게 되자 비망록을 통해 총선거에 의한 임시정부 수립이 바람직하다는 결론을 하지에게 전달했다.[259] 그리고 랭던은 이러한 미군정의 입장을 정리한 뒤 국무부로 보내는 전문을 통해 미국대표단은 미소공위에서 비밀투표와 자유롭게 선택된 복수다당 후보자에 의한 자유선거를 포함한 선거과정에 의해 한국임시정부를 수립할 것을 강력히 권고할 것이라 밝혔다.[260] 즉 2차 미소공위 재개 이전 미국대표단 내부에서는 미소공위 진행과정에 따라 총선거를 통한 임시정부 수립안을 활용할 수 있음을 예측하고 이에 대한 계획을 발전시켰다. 그리고 이러한 미군정의 입장은 1947년 7월 말 미국의 공식정책과도 연결되면서 유엔 감시하 남북한 인구비례에 근거한 총선거의 형태로 현실화 되었다.

2) 협의대표기구 구성에서 '광범한 협의'로 전환

1차 미소공위의 미국측 기획자가 데이어였다면, 2차 미소공위 미국측 사전기획에서는 주로 사전트와 웨커링이 큰 역할을 하였다. 사전트는 미육군부 소속 군무원으로 2차 미소공위에 앞서 미국으로부터 추가로 투입

258) RG 43, 미소공위문서철, Roll 18, 「Status of Papers」 1947.5.6.

259) 2차 미소공위 재개 직전 미군정은 우익과 중도파에게 미소공위에 협조하여 미국측에 우익 다수의 협의대상이 되어줄 것을 요청했으나 이승만과 김구는 미소공위에 참여하지 않고 반탁운동을 계속할 것이라 밝혔고 김규식과 안재홍은 먼저 조병옥과 장택상을 해임해 줄 것을 요청하였다. 이에 브라운은 ① 우익정파들의 비협조 위협, 이들은 사실상 이승만이 이끄는 남한만의 독립정부를 원한다. ② 중간파는 조병옥과 장택상이 해임되지 않으면 협조하지 않으려 한다. ③ 극좌파는 사실상 소련이 지배하는 정부를 원한다는 상황판단하에 우선 회담 개최가 임박하였으므로 일단 미소공위를 재개시킨 뒤 협의에 가급적 많은 단체를 참여시키도록 노력하는 한편 총선에 의한 임시정부 수립이라는 미국 입장을 회담에서 견지할 것을 제시했다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「브라운 작성, Political Situation as of May 19th」 1947.5.19.)

260) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.6.11.

된 인력이었다. 사전트는 중국지부 OSS에서 임정요원들과 독수리작전을 함께 수행한 경험이 있었으며, 1946년 이미 UNRRA의 일원으로 남한과 북한지역을 오고간 경험도 있다.[261] 하지는 1946년 중반 시점에 사전트의 확보가 미군정 입장에서 필요하다는 전문을 보낸바 있다.[262] 그러나 사전트가 남한에 들어온 것은 1947년 4월 전후로 2차 미소공위 재개를 목전에 두었을 때였다. 이미 기존의 미소공위 미국대표단이 「정치계획의 진행」과 미소공위 미국대표단 재조직 논의 등을 하며 2차 미소공위 준비에 한창이었을 때였다. 사전트는 남한에 도착하자마자 정력적으로 미소공위 사전 기획에 참여하였다.

사전트는 먼저 「소련사령부가 미소공위 재개를 요청할 가능성에 관련한 권고안(Recommendations with reference to possibility that Soviet Command will request reconvening of the Joint Commission)」(1947.4.22)[263]이라는 초고를 통해 미소공위를 규정하고 있는 모스크바 3상회의 결정 내용의 모호함을 지적했다. 즉 현재 소련이 미소공위 재개를 요청할 가능성이 존재하는 상황이나 1차 미소공위가 모스크바 3상회의 결정의 애매모호한 자구 해석에 대한 소모적 논쟁으로 결렬되었고, 따라서 미소공위가 현시점에서 다시 재개되더라도 모스크바 3상회의 결정의 구체적인 부분에 대한 합의가 선결문제로 해결되지 않으면 미소공위가 성공적으로 진행될 가능성이 없다는 것이었다. 여기서 사전트가 지적한 모스크바 3상회의 결정에서 그 정의가 애매모한 단어와 구절들은

261) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Assignment of Members of US - USSR Joint Commission - Enclosure "D"」 1947.4.24.; Clyde B. Sargent, 1970, "World Outlook and Foreign policy of Communist China," *Naval War College Review*, Vol.23, No. 6, p. 34.

262) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9. 「수신전문 목록 1946. 7~9월」. 1946년 8월 23일자로 육군부에서 제24군단으로 사전트 확보 필요성에 대한 답변전문이 도착했다. 현재 자료의 한계로 전문의 제목만을 확인할 수 있어 미군정이 어떠한 이유를 들어 사전트가 미군정에 필요하다고 요청했는지 파악하기는 어렵다.

263) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9, 「Recommendations with reference to possibility that Soviet Command will request reconvening of the Joint Commission」, 1947.4.22. 미소공위 사무국의 에드워드 중령은 이 초고를 미소공위 미국대표단에 회람시켰다. 웨커링, 번스, 랭던, 프로스토브, 그리고 군정청 법률고문 퍼글러와, 24군단 코트리치(E. J. Kotrich) 대령이 해당 초고를 확인했다.

'민주적', '한국임시정부를 구성하는데 원조', '적당한 방책들을 예비작성하여', '자문' 등이었다. 사전트는 소련과 미국이 각각 생각하는 '민주적'이라는 개념에서 타협이 가능한지, '원조'라는 것은 어떠한 형태인지, '적당한 방책을 예비작성'한다는 것은 무엇인지, '자문'이 요구하는 것은 무엇인지 등에 대해 의문을 가졌다.

따라서 사전트는 한국문제는 모스크바 3상회의 결정의 서명국, 즉 미·영·중·소의 서명국들에게 다시 조회되어야 하고 모스크바 3상회의 결정에서 언급된 용어들에 대한 충분한 해명이 필요함을 언급했다. 또한 미소공위의 교착상태는 이에 대한 책임이 있는 미·영·중·소 다자간의 회담을 통해서만 해소될 수 있다는 입장에서 미소공동위원회라는 2국간의 회의를 모스크바 3상회의 결정의 당사국인 4국 위원회로 확대시켜야 한다고 주장하였다.[264]

웨커링은 이러한 사전트의 초고를 참고하여 1947년 4월 26일자로 「미소공위 재개 준비를 위해 취할 예비적 조치(Preliminary Steps to be Taken in Preparation for Reconvening Joint Commission)」 (이하 「공위 재개의 예비적 조치」)라는 제목의 문서를 작성했다.[265] 그리고 사전트의 초고는 웨커링의 「공위 재개의 예비적 조치」의 참고문서로「부록 B」에 전문이 모두 실렸다. 「공위 재개의 예비적 조치」에 따르면 웨커링은 현재 소련이 회담 재개에 동의는 하였지만 모스크바 3상회의 결정에 대한 타협의 여지가 여전히 없어 보이며, 결국 이러한 상황에서 미국은 소련에 대한 완전한 항복 없이 미소공위를 통해 모스크바 3상회의 결정을 실행할 수 없고 판단했다. 웨커링이 왜 이러한 판단을 했는지에 대한 내용은 구체적으로 문서에 언급되어 있지 않으나, 앞서 로우가 「자문관련 미국의 입장」에서 남한의 우익세력들이 1947년 초에 「공동성명

264) 또한 사전트는 미소공위 재개를 주도적으로 속개시킬 필요는 없지만 그렇다고 해서 공위 재개를 낙담시킬 필요도 없으며 신속히 미소공위 재개에 대비한 미국대표단 조직을 구성해야함을 언급했다.

265) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9, 「Preliminary Steps to be Taken in Preparation for Reconvening Joint Commission)」, 1947.4.26.

제5호」 서명을 철회하고 공공연한 반탁활동을 했다는 사실을 들어 미소공위가 재개된다면 미국의 입장이 아주 불리할 것이라 판단한 정세인식을 웨커링도 공유한 것으로 보인다. 따라서 지금 상황에서 미소공위가 재개되어야 한다면 미국의 항복에 대한 대체물은 2차 미소공위를 완전히 좌초시킴으로써 한국 정부를 만드는 것을 지원하는 것이라는 점을 언급했다. 이처럼 미국대표단은 2차 회담을 최종회담으로 간주하였고, 출발점에서부터 소련과 합의에 도달할 하지 못하면 미국 측 계획을 일방적으로 추진할 생각을 가지고 있었다.[266]

그러나 웨커링은 아직 짧지만 미소공위 재개 이전에 미국에게 유리한 환경을 조성할 수 있는 시간이 있음을 강조했다. 그리고 주어진 시간 안에 '적어도 실패는 피했다'는 결과를 도출하려면 미소공위 재개 이전 주한미군사령부 · 국무부 · 육군부가 함께 의견차이를 좁혀 미소공위 대응계획을 조정 · 일치시키는 데 전력을 다할 필요가 있음을 강조했다. 또한 미국 의회는 예산을 확보하여 대소협상을 위한 최소한의 지원을 수행함과 동시에, 소련과의 협상이 실패할 경우 한국에서 즉각적이고 강력한 일방적인 행동을 지원할 수 있어야 함을 명시했다. 마지막으로 앞서 논의한 것들을 구체적으로 실행에 옮기기 위해 주한미군사령부를 대표하는 인원을 임명해 해당 인원을 본국에 파견시키며, 이를 통해 워싱턴의 계획과 서울의 회담간의 인적 지속성을 제공할 필요성이 있다고 판단했다.

또한 웨커링은 사전트의 초고를 근거로 미소공위의 책임은 한국임시정부를 수립을 지원하는 것이지, 모스크바 3상회의 결정을 실행시키는데 필요한 기준을 정의하는 것이 아님을 언급하였다. 따라서 모스크바 3상회의 결정에 대한 구체적인 해명이 미소공위 재개 전에 반드시 선행될 필요가 있으며 이는 미 · 영 · 소 3자간의 회담을 통해서 미국에게 전략적으로 힘의 균형을 줄 것이라 보았다. 그리고 소련은 3자간의 회담을 거

266) 2차 미소공위 재개 시점에서 미소공위 미국대표단의 한국문제에 대한 일방적 계획의 고려는 미국 정부의 일반적 기조 위에 있던 것이었다. 이미 미소공위 재개를 위한 마샬과 몰로토프의 서신교환의 시점에서도 미소간의 합의가 이루어지지 않을 경우 일방적 계획에 대한 고려가 정부 차원에서 제기된 바 있다. (정용욱, 앞의 책, 386쪽)

절할 것으로 예상되며, 그렇게 된다면 미국은 모든 자원을 동원해 남한에서 일방적인 행동을 할 것을 공표해야하고, 이에 압박을 느낀 소련은 미국의 일방적인 행동이 수행되기 전에 협상을 할 것이라는 내용이었다.[267]

대체로 모스크바 3상회의 결정의 모호함은 곧 재개될 2차 미소공위의 결과도 불투명하게 만들 수 있다는 것을 사전트와 웨커링은 공유한 것으로 보인다. 그러나 사전트는 미소공위가 모스크바 3상회의 결정에 대한 해석문제로 교착되었기 때문에 미소공위의 2개국 회담을 미·영·중·소 4개국 회담으로 대체하자는 입장이었다. 이에 반해 웨커링은 사전트가 제안한 미소공위가 4개국 회담으로 확대될 가능성이 없다는 현실적 판단 아래, 미소공위 재개 전 미·영·소 3개국 회담을 통해 모스크바 3상회의 결정의 정확한 정의와 의도를 해명할 필요성이 있다는 입장이었다. 그리고 이런 절차는 미소공위 재개 전 미국에게 전략적으로 유리한 상황을 조성할 것이고, 3개국 회담을 거절할 것으로 예상되는 소련에게 압박을 주는 수단으로 활용할 수 있다고 판단했다.

그리고 1947년 4월 28일, 사전트는 웨커링에게 미소공위와의 협의문제에 대한 사전 정보를 얻기 위해 비공식적으로 한국의 정당·사회단체와 사전에 자문을 하자는 비망록을 보냈다. 내용의 요지는 기존의 군정청 법령 제55호 「정당에 대한 규칙(Regulation of political parties」(1946.2.23)[268]에는 1946년 2월 이후에 조직된 정당들에 대한 등록규정이 없고, 정치활동과 관계되지 않은 사회조직에 대한 등록규정도 없기에 최신화된 정당 정보를 얻기 위해 미소공위 재개 전에 사전 자문이 필요하다는 것이었다. 해당 비망록에서 사전트는 사전 자문의 필요성과 더불어 새로운 정당등록법 제정이 필요하다는 것도 언급하였는데, 특히 자문대

---

267) 웨커링의 권고안에는 3개국 회담에 어떤 나라가 포함되는지 언급되어 있지 않다. 그러나 3개국 회담이 "미국에게 전략적으로 힘의 균형을 줄 것"이라는 내용으로 보아 미·영·소 간의 회담으로 판단된다. 본문에도 이러한 판단을 근거로 미·영·소 3자 간의 회담으로 명시했다.

268) USAMGIK Ordinance No.55 「Regulation of political parties」, 1946.2.23.

상이 될 만큼 충분히 많은 회원수를 가진 사회조직이 새로운 등록법에 따라 등록이 될 필요성이 있음을 명시했다. 웨커링은 같은 날짜의 회신에서 사전트의 제안에 대한 필요성은 동의하나 미소공위 재개 전 미국의 일방적 행동으로 비쳐질 어떠한 행동을 취하는 것은 아직 바람직하지 않다는 입장을 표명했다.[269]

이후 2차 미소공위 재개가 임박한 시점인 1947년 5월 7일, 사전트는 「모스크바 3상회의 결정 중 '한국의 민주주의적 정당·사회단체와 협의'에 대한 미국측 입장에 대한 제안(To suggest American Position on the Moscow Agreement's directive to the Joint Commission to "Consult with the Korean democratic parties and social organizations.")」이라는 문서를 통해 한국인 정당·사회단체와의 '광범한 협의'라는 자문전략을 제안했다.[270] 이는 모스크바 3상회의 결정의 모호함을 역으로 이용한 것으로, 사전트는 1차 미소공위 당시 미국측 협상전략이었던 협의대표기구 구성방식을 폐기하고 2차 미소공위에서는 한국인 정당·사회단체와 '광범한 협의', 즉 협의대표기구의 매개 없이 정당·사회단체와 직접 개별협의하자는 자문전략이었다.

구체적으로 사전트는 모스크바 3상회의 결정이 한국의 민주적 정당과 사회단체와의 자문을 지시하고 있지만 자문방법·민주적 정당과 조직의 선택과 결정기준·자문의 구체적인 내용 등을 명시하지 않고 있음을 언급했다. 또한 미국이 지난 1차 미소공위에서 주장했던 협의대표기구라는 방법은 모스크바 3상회의 결정에서 요구된 것이 아님을 확인했다. 그리고 소련이 주장하는 "모스크바 3상회의 결정의 엄밀한 이행"에 대한 입장은 미국도 받아들여야 한다고 보고 있다.

그러나 모스크바 3상회의 결정의 엄밀한 실행을 위해 그 실행방법이나 책임에 대해서 소련의 배타적인 정의에 근거를 두어선 안 되며, 협의대

---

269) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「사전트가 웨커링에게 보내는 비망록」 1947.4.28

270) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「To suggest American Position on the Moscow Agreement's directive to the Joint Commission to "Consult with the Korean democratic parties and social organizations."」 및 「첨부 A」 1947.5.7.

표기구를 통한 자문방식은 포기하도록 권고했다. 특히 사전트는 협의대표기구를 통한 자문방식이 바람직하지 못한 이유를 부속문서인 「첨부 A」를 통해 설명하고 있는데, 그 요지는 현재 협의대표기구 방식의 채택은 소련에게 유리한 방법이 될 수 있다는 것이다. 사전트의 이러한 판단에는 1947년 봄 시점에 이미 북한에 북조선인민위원회가 성립되었다는 사실도 영향을 끼친 것으로 보인다.

협의대표기구를 구성하여 자문하는 방식을 포기하는 대신 사전트는 '표현의 자유라는 민주적인 권리'에 근거하여 정당들이 자문에 참여하고, 미소공위가 남한과 북한의 정당들을 개별적으로 자문하는 방식을 제안했다. 즉 사전트의 권고안에 따른다면 정당·사회단체의 대표들을 선발해 조직하는 협의대표기구를 매개하지 않을 수 있기에 모든 정당과 사회단체가 자문대상이 될 수 있으며 여기에는 반탁의사를 표현한 정당·사회단체도 포함될 수 있는 것이었다. 이와 같은 '광범한 협의'를 통한 자문방식은 소련이 반탁단체 제외를 계속 고집할 것이므로 소련의 공세를 차단하고, 가급적 많은 우익 단체들을 협의에 참여시켜 우익의 수적 우위를 확보하기 위한 방법이었다.[271]

한편 사전트는 권고사항의 제일 마지막으로 모스크바 3상회의 결정이 정당·사회단체와의 협의를 의무로 규정하고 있지만, 그것은 정당과 사회단체가 표현한 견해를 선택하는 것 이상의 의미는 아니라는 것을 명확히 했다. 즉 정당·사회단체와의 협의는 미소공위 결정에 구속력을 가진 것은 아니고, 단지 한국인들의 견해를 참고하기 위한 하나의 절차라는 것이다. 이처럼 사전트가 기획한 '광범한 협의' 전략은 모든 정당과 사회단체의 자문 가능성을 열어둠으로서 임시 한국정부 수립에 대한 한국인의 자발적이고 자유로운 참여를 보장하는 것처럼 보이나, 한국의 정당·사회단체의 입장에서 보면 실상 모스크바 3상회의 결정이 가진 기본적 제약성에서 벗어날 수 없는 것이었다.[272]

---

271) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「To suggest American Position on the Moscow Agreement's directive to the Joint Commission to "Consult with the Korean democratic parties and social organizations."」, 1947.5.7.

3. 우익 다수를 제공하는 미국측 협의대상 단체명부 구상

미국대표단의 미소공위 재개 준비에 따라 로우는 1947년 3월과 4월에 걸쳐 대표적 좌익 · 우익 · 중간파 단체별로 회원수 · 북한과의 관계 · 신탁통치 조항과 모스크바결정 및 미소공위에 대한 태도의 항목을 조사해 대표단에게 제출했다. 로우는 이 보고서를 작성할 때 G-2 일간·주간 보고서, CIC 파일, 신문기사 번역본, 미소공위 파일들에 관련된 자료를 참고했으며, 여기서 '북한과의 관계'를 분석항목에 포함시킨 이유는 남·북한의 정당조직 간의 유대관계를 추적하기 위해서였다. 그리고 로우가 작성한 정파별 3개의 보고서는 정당별 대표 선정을 염두에 두고 버치와 키니에 의해 재검토된 바 있다.[273]

로우가 작성한 좌익단체 분석문서는「민전과 그 회원조직의 북한과의 관계, 신탁통치 · 모스크바 결정 · 미소공위에 대한 입장에 관한 보고서(Report Concerning the Membership, Relations with North Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the Democratic People's Front, and Its Member Organizations)」(1947.3.19)로 점령시작부터 1947년 1월말까지의 기간을 다루고 있으며 제목에서 확인할 수 있다시피 민주주의민족전선과 그 산하조직을 분석대상으로 했다. 이 문서에 포함된 정치단체는 민주주의민족전선, 조선노동조합전국평의회, 조선의사회, 조선약제사회, 실업자동맹, 조선민주청년동맹, 조선인민원호회, 천도교청우당, 동칭사동맹, 조선협동조합중앙연맹, 조선문화단체총연맹, 반팟쇼공동투쟁위원회, 조쏘문화협회, 중앙인민위원회, 조선민족혁명당, 반일운동자구원회, 재일조선인연맹건국연락위원회, 남조선민주여성동맹, 남조선노동당, 전국농민총연맹이 있다.[274]

---

272) 정용욱, 앞의 책, 387쪽.

273) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9, 「Meeting of the American Delegation, U.S.-U.S.S.R Joint Commission, 5 May 1947」, 1947.5.6.

274) Philip C. Rowe, 「Report Concerning the Membership, Relations with North

우익단체 분석문서는 「우익조직의 북한과의 관계, 신탁통치·모스크바 결정·미소공위에 대한 입장에 관한 보고서(Report Concerning the Membership, Relations with North Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the Rightist Organizations)」(1947.4.25)로 점령시작부터 1947년 3월말까지 시기를 다루고 있다. 이 문서에 포함된 정치단체는 민족통일총본부, 대한독립촉성국민회, 대한독립노동총연맹, 한국농민총연맹, 독립촉성애국부인회, 대한독립촉성전국청년총연맹, 국민의회, 한국민주당, 한국독립당, 조선독립노농당, 조선민주당, 조선여자국민당, 민중당, 천도교보국당, 유도회, 불교청년당, 전국문화단체연합회, 우국노인회, 대한독립청년당, 대한민주청년동맹이다. 우익 성향이 있는 기독교 단체는 이 문서에 포함되지 않았고, 추후 보고서를 통해 제출될 예정이었으며, 민주의원의 경우 로우는 국민의회의 또 다른 작은 버전이라고 분석하여 해당 문서에서 생략되었다.[275]

중간파단체 분석문서는 「중도조직의 북한과의 관계, 신탁통치·모스크바 결정·미소공위에 대한 입장에 관한 보고서(Report Concerning the Membership, Relations with North Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the 'Moderate' Organizations)」(1947.4.25)로 점령시작부터 1947년 3월말까지를 다루고 있다. 이 문서에 포함된 정치단체는 좌우합작위원회, 민주주의독립전선, 근로대중당, 신진당, 사회민주당, 조선청년회이며 조선청년단과 같은 극우청년조직이 포함된 이유에 대해 로우는 안재홍, 김규식 같은 인물이 극우청년조직에 대한 암묵적인 지지가 있었기 때문이라고 명

Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the Democratic People's Front, and Its Member Organizations,」 1947.3.19. (정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 다락방, 59~172쪽에 수록)

275) Philip C. Rowe, 「Report Concerning the Membership, Relations with North Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the Rightist Organizations」 1947.4.25. (정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 다락방, 175~251쪽에 수록)

시했다.[276]

그리고 미소공위가 임박한 1947년 5월 12일, 로우는 미국대표단의 요청에 따라 「전 한국 정당·사회단체 목록(List of all Korean Political Parties and Social Organizations)」을 제출했다.[277] [표 3]에서 살펴볼 수 있다시피 이 문서는 총 9개 부록의 정당 · 사회단체 목록을 가지고 있는데, 「부록」 1 · 2 · 3 · 5는 민전 · 국민의회[278] · 민주주의독립전선[279] · 북조선민주주의민족통일전선[280]과 같은 '연합기구(coordinating agencies)'

---

276) Philip C. Rowe, 「Report Concerning the Membership, Relations with North Koreas, and Attitude towards Trusteeship, the Moscow Decision, and the Joint Commission of the 'Moderate' Organizations」 1947. 4.25. (정용욱 편, 1994 《해방직후 정치사회사자료집》 5, 다락방, 255~285쪽에 수록)

277) Philip C. Rowe, 「List of all Korean Political Parties and Social Organizations」 1947.5.12. (정용욱 편, 1994 《해방직후 정치사회사자료집》 5, 다락방, 289~318쪽) 로우는 새로운 정치단체가 조직될 때 마다 이에 대한 분석보고서를 제출했다. 1947년 7월에는 시국대책협의에 관한 보고서를 작성한 바 있다. (Philip C. Rowe, 「The Character and Organization of the Political Situation Counter-Measure Association」 1947.7.11, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치사회사자료집》 5, 다락방, 635~642쪽)

278) 김구는 2월 8일 민족통일본부, 비상국민회의, 독립촉성국민회의 통합을 촉구하는 성명을 통해 비상국민회의 확대, 강화를 통한 '독립운동의 최고기관' 설치를 주장했다. 이를 계기로 2월 14~17일 비상국민회의가 개최되어 세 단체를 통합하고 통합기구의 명칭은 '국민의회'로 결정했다. 국민의회는 한국독립당 이하 63개 단체 대표와 13도 대표 50명으로 구성되었으며, 의장 조소앙, 부의장 유림을 선출하였다. 김구 진영은 국민의회가 임시적인 협의 기구가 아니라 '상설적 대의조직'이며 '독립운동의 피묻은 최고기관'으로서 '대한민국의 유일한 역사적 입법기관'이라 규정하였다. 이처럼 국민의회는 비상국민회의와 마찬가지로 임정법통론의 2단계, 즉 과도정권 수립을 위한 대의기관이었다. (도진순, 앞의 책, 148쪽)

279) 2차 미소공위가 재개되자 민족주의 진영 일부에서는 좌우합작과 입법의원에 대한 미련을 버리고, 먼저 민족주의 진영의 독자적인 세력화를 위한 '제3전선' 결성운동을 추진하였다. 2월 1일 이극로의 건민회, 조봉암의 통일건국회 등이 중심이 되어 제3전선인 '민주주의독립전선' 결성준비위원회를 구성하였다. 민주주의독립전선에는 건민회, 통일건국회, 근로대중당, 사회대중당, 신화당, 통일정권촉성회, 자유합작촉성회, 조선연무관, 한국농민총련맹, 조선어학회, 민족해방동맹 등 29개 단체가 참여하였다.(도진순, 앞의 책, 169쪽) 민주주의독립전선 결성준비회에 관해서는 《조선일보》 1947.2.2; 3.8 참고.

280) 북조선민주주의민족통일전선은 1946년 7월 22일, 3개의 정당과 15개의 사회단체가 모여 결성된 통일전선체로 '북조선민전'이라고 약칭된다. 북조선민전은 "조선에 관한 모스크바 3상회의결정을 철저히 수행하며 조선에서 장구한 일본통치의 악독한 결과를 숙청하고 민주주의적 자유의 발전과 조선독립의 국가발전을 보장할 것"등을 강령으로 내세웠다. 참가정당은 북조선노동당, 조선민주당, 청우당이며, 사회단체로는 북조선직업동맹, 북조선농민동맹, 북조선기독교연맹, 북조선불교연합회, 북조선문학예술총동맹, 북조선소비조합, 북조선애국투사후원회, 북조선적십자사, 북조선인민항공협회, 북조선공업기술총연맹, 북조선보건연맹, 북조선임수산기술연맹, 한-소문화협회등이 있다.

산하의 정당 및 사회단체 명단이며, 「부록」4는 민전·국민의회·민주주의독립전선과 공식적으로 제휴되어 있지 않은 남한의 영향력 있는 조직들 명단이다. 그리고 「부록」 6·7·8·9는 남한 좌익·남한 우익·남한 중도·북한 좌익범주 아래 있는 주요 조직들 명단이다. 로우는 이 명단이 단순히 정당·사회단체를 나열하기 위한 것이 아니라 협의대표기구를 통한 자문을 포함한 총 3가지의 협의방식에 따라 접근할 수 있게 고안된 명단임을 명시했다.

구체적으로 살펴보면 첫 번째, 협의대표기구가 구성되며 연합기구에서 자문대표를 선발할 경우 「부록」1·2·3·5를 활용하되 「부록」4에 명시된 조직들에 대한 특별한 대비 즉, 이들을 협의대상 단체로 포함시키려는 노력이 필요하다는 것이다. 두 번째, 협의대표기구가 구성되며 연합기구를 매개하나 개별조직을 통해 자문대표를 선발할 경우 「부록」6·7·8·9를 활용하도록 했다. 세 번째, 협의대표기구 구성없이 조직의 대표들을 개별적으로 자문하는 경우는 연합기구 자체가 개별 자문대상이 되는 경우와 개별조직이 개별로 자문되는 경우의 두 가지로 다시 나뉘었다. 전자의 경우 「부록」1·2·3 및 「부록」4 에 대한 특별 대비가 요망되며 여기서 로우는 「부록 5」에 실린 북조선민주주의민족통일전선은 그 대상에서 제외시켰다. 그리고 후자의 경우는 「부록」6·7·8·9를 활용할 수 있음을 언급했다. 이처럼 로우는 다양한 자문형태의 모든 가능성을 열어두고 미국대표단이 활용할 수 있는 정당분석 자료를 작성했다.

[표 3] 「전 한국 정당·사회단체 목록」

	내 용	비 고	인원수(명)
부록1	민주주의민족전선 산하 조직	남조선노동당 등 21개	5,510,306
부록2	국민의회 산하 조직	한국독립당 등 63개	15,605,701
부록3	민주주의독립전선 산하 조직	근로대중당 등 29개	382,347
		협력 조직 총 29개	8,497,585
부록4	민전·국민의회·민주주의	독촉국민회	7,000,000

	독립전선과 공식적으로 제휴되어 있지 않은 남한의 영향력있는 조직 명단	조선독립노동당	709,000
		사회민주당	86,670
		근로인민당	?
		전국문화단체연합회	2,407
부록5	북조선민주주의민족통일전선 산하 조직	북조선노동당 등 16개 단체	9,138,348
부록6	남한 좌익 주요조직 명단		
부록7	남한 우익 주요조직 명단		
부록8	남한 중도 주요조직 명단		
부록9	북한 좌익 주요조직 명단		

출처 : Philip C. Rowe, 「List of all Korean Political Parties and Social Organizations」 1947.5.12, 정용욱 편, 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 289~318쪽.

위의 문서가 작성된 지 3일 후인 5월 15일에 로우는 「정당·사회단체 목록(Lists of Political Parties and Social Organizations」이라는 문서를 통해 정당·사회단체 명단을 다시 한 번 정리해 미국대표단에 제출하였다.[281] 이 명단은 1차 미소공위 이래로 변화된 정당·사회단체의 최신화된 내용을 반영하고, 현재 미국대표단이 요구하는 바에 맞춘 새로운 명단이었다. 즉 이번 명단은 로우가 변경된 미국대표단의 협의방식 전략 즉, 협의대표기구 구성이 아닌 정당·사회단체와의 직접적인 '광범위한 협의'를 염두에 두고 만든 것이었다. 해당 문서는 2개의 부록으로 구성되어 있으며 「부록 1」은 미소공위가 자문할 남한의 정당과 사회단체에 대한 잠정명단, 「부록 2」는 미소공위가 자문할 북한의 정당과 사회단체에 대한 잠정명단으로 각각 [표 4]와 [표 5]로 옮겨놓았다. 명단에는 정당명, 추정 회원수, 창당 날짜, 정치적 성향 및 로우의 논평이 포함되었고, 최종적으로 로우는 이 명단을 통해 미소공위 자문대상으로 남한의

281) Philip C. Rowe, 「Lists of Political Parties and Social Organizations」 1947.5.15, (정용욱 편, 1994 《해방직후 정치사회사자료집》 5, 다락방, 319~322쪽)

27개 단체, 북한의 11개 단체를 제시하였다.

[표 4] 「미소공위가 자문할 남한의 “민주적” 정당과 사회단체 잠정명단」

	단체명	자체추산 회원수 (명) (창립시기)	성향	논 평(자문대상 포함 이유)
1	대한독립 촉성국민회	7,000,000 (1946.10)	R (우)	· 남한에서 가장 크고 강력하고 영향력 있음. · 자문에서 제외되면 모든 우익이 저항할 것이며, 우익은 공위를 비난하고 보이콧 할 것.
2	한국독립당	917,000 (1947.1)	R	· 문서상으로 남한에서 가장 큰 정당. · 자문에서 제외되면 중경임시정부에 우호적인 모든 인원들에게서 비난과 보이콧을 받을 것.
3	한국민주당	233,742 (1946.7)	R	· 한국에서 가장 잘 조직되고 영향력 있는 우익 정당. · 이 정당이 가지고 있는 모든 우익 “사회”단체와 독촉국민회에 대한 영향력 때문에 이 정당은 사실상 어떤 자문 절차에도 포함됨.
4	조선독립 노농당	709,000 (1947.1)	R	· 우익정당 중 세 번째로 세력과 영향력을 가짐. · 이 정당은 소련에게 협상도구로 사용될 수 있으며, 이 명단에서 유일하게 제외 가능한 우익정당임.
5	대한독립 노동총연맹	544,678 (1947.1)	R	· 유일한 우익 노동조직, · "전평"을 상쇄하기 위해 반드시 자문대상에 포함(17번 볼 것)
6	한국독립 농민총연맹	368,743 (1947.1)	R	· 유일한 농민조직. · 좌익농민조직을 상쇄하기 위해 반드시 자문대상에 포함 (18번 볼 것)
7	독립촉성 애국부인회	3,305,170 (1946.4)	R	· 남한에서 가장 크고 강력하고 영향력있는 여성 조직. · 좌익여성조직 상쇄위해 반드시 자문대상에 포함(19번 볼 것)
8	대한독립촉성전국청년 총연맹	2,960,820 (1946.4)	R	· 남한에서 가장 크고 강력하고 영향력있는 청년 조직. · 좌익청년조직을 상쇄하기 위해 반드시 자문대상에 포함(20번 볼 것)

9	전국문화단체연합회	2,407 (1947.3)	R	· 우익의 학계·문학계 및 과학계에 영향력있음. · 좌익 문화단체를 상쇄하기 위해 자문 필요(22번 볼 것)
10	기독교연합	250,000(?) –	R	· 영국국교회 제외한 모든 개신교를 포함함
11	천주교	80,000(?) –	R	· 모든 기독교 교회는 그 지배력에 상관없이 자문을 위해 상호간에 대표를 선발할 수 있음.
12	유도회	603,700 (1947.1)	R	· 종교단체가 자문대표로 선정된다면, 미국 측 자문명단에 반드시 포함할 것.
13	불교	4,210,000(?) –	R	
14	천도교	420,700(?) –	R	
15	대종교	250,000(?) –	R	
16	남조선노동당	538,000 (1947.1)	L (좌)	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
17	조선노동조합전국평의회	265,659 (1947.1)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것.
18	전국농민총연맹	1,900,000 (1946.4)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
19	조선부녀총동맹	800,000 (1946.4)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
20	조선민주청년동맹	656,269 (1946.4)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
21	조선민족혁명당	34,321 (1947.1)	L	· 좌익에서 대표되는 외관상의 “유형의 다양성”을 위해 소련은 이 정당을 몹시 선전할 것임. 그러나 각 대표단이 이 정당을 협상도구로 사용할 수 있음. · 미국 측 명단 초안에 이 정당을 포함시키는 것은 심리적으로 우호적인 영향을 줄 것임. 그리고 미국이 이 정당을 명단에 포함시킴으로써 대중적인 지지가 다소 부족한 중도조직을 자문명단에 포함할 수 있게 미국이 흥정할 수 있음.
22	조선문화단체총연맹	18,000 (1946.4)	L	· 이 조직은 우익 쪽의 이에 대응하는 조직보다 아마도 더 영향력을 가

				지고 있기 때문에, 소련이 크게 이 조직을 내세울 것임 · 미국은 이 조직의 대표로 비정당 성향의 인물을 내세우는 방법을 활용할 수 있음
23	근로인민당	? -	M?	· 여운형의 새로운 정당. 공보부에 당의 준비위원회가 등록이 된 상태. 명백히 반드시 포함되어야 함
24	사회민주당	86,670 (1947.1)	M	· 여운형의 정당. 서류상 한국에서 가장 큰 중도단체 · 민족혁명당보다 더 크고 영향력이 있다는 것을 근거로 지지 가능.(21번 볼 것)
25	민중동맹	8,000 (1947.4)	M	· 원세훈·김약수·김규식·안재홍 등이 배후에서 지도 · 대중지지 측면에서 신뢰가 어렵지만 영향력 측면에서지지 가능.
26	신진당	1,000 (1946.9)	M	· 김붕준 · 김호 등의 정당, 대중지지 측면에서 신뢰가 어렵지만 영향력 측면에서 지지할 수 있음
27	근로대중당	2,000 (1946.11)	M	· 강순의 정당. 대중지지 측면에서 신뢰가 어렵지만 영향력 측면에서 지지 가능

출처 : Philip C. Rowe, 「Lists of Political Parties and Social Organizations」 1947.5.15, 정용욱, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 5, 다락방, 319~322쪽; RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, Philip C. Rowe 「AMD 5 - Political Parties and Social Organizations」 1947.5.18.

[표 5] 「미소공위가 자문할 북한의 "민주적" 정당과 사회단체의 잠정 명단」

	단체명	자체추산 회원수 (명) (창립시기)	성향	논 평(자문대상 포함 이유)
1	북조선 노동당	500,000(?) -	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
2	천도교 청우당	100,000(?) -	L	· 소련은 이 조직을 명단에 포함시켜 할 것임. 왜냐면 북한에 공식적으로 둘이상의 정당이 존재한다는 것을 증명할 수 있기 때문임
3	조선민주당	448,030	L	· 소련은 이 조직이 2번에서 언급한 이

		(1947.2)		유로 포함시킬 것 주장. 더욱이 이 조직은 미국대표단이 북한에서 반소련대표을 포함하려는 시도에서 수단으로 사용될 것임
4	직업총동맹	245,700 (1946.4)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
5	농민총동맹	1,123,600 (1946.4)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
6	민주여성 동맹	600,000 (1946.6)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
7	민주청년 동맹	1,300,000 (1946.11)	L	· 소련은 이 조직이 포함되지 않는 한 어떤 자문명단도 동의하지 않을 것
8	예술총동맹	?	L	· 남한의 문화단체총연맹에 필적하는 조직. 소련이 크게 내세울 것임
9	불교총무원	1,179,800(?) –	L	· 북조선민주주의민족통일전선의 3개의 종교단체중 하나. 소련이 분명히 이를 지지할 것임
10	기독교 민주동맹	300,000 (1946.12)	L	· 북조선민주주의민족통일전선의 3개의 종교단체중 하나. 소련이 “종교적 자유”의 증거로 내세울 것임. 미국이 생각하는 북한에서 기독교 조직은 조직으로부터 중도적인 대표를 보장하는데 도움을 줄 것임
11	반일투사 후원회	1,000,000 (1946.10)	L	· 소련은 이 조직을 반드시 명단에 포함할 것임. 이 조직은 북한에서 다른 주요정당으로부터 대부분의 지지를 얻고 있음. 따라서 실제로 다른 조직의 명단을 통해 이 조직이 대표되는 셈임. 그러나 소련이 독촉국민회에 대해서 같은 맥락에서 주장할 수 있음. 따라서 미국측 명단에 이 조직을 포함하게 된다면 동일한 논리로 독촉국민회를 협의대상에 포함시킬 수 있을 것임.

출처 : Philip C. Rowe, 「Lists of Political Parties and Social Organizations」 1947.5.15, 정용욱, 1994《해방직후 정치·사회사자료집》5, 다락방, 319~322쪽; 미소공위문서철, Roll 12, Philip C. Rowe 「AMD 5 - Political Parties and Social Organizations」 1947.5.18.

[표 4], [표 5]에서 작성된 명단과 논평내용을 보면 로우는 우익 다수를 제공하는 우익 및 중도단체는 필수 자문 대상으로 명단에 반영시켰으

며, 소련측이 제시할 좌익명단을 염두하여 좌익명단을 상쇄시킬 수 있는 우익 쪽 상대단체 또한 명단에 넣었다. 그리고 로우가 명단에 넣은 좌익단체들은 대부분 소련측이 양보하지 않을 것으로 예상되는 조직들이었으며, 그 외의 좌익들은 이에 상응하는 우익 내지 중도단체를 명단에 반영시킬 수 있는 '흥정' 가능한 좌익단체였다. 그리고 이 명단에서도 독촉국민회는 조직의 규모면에서 미국 측 협의대상 명단에서 확보해야하는 우익 조직 제1순위로 이름을 올렸다. 이처럼 미소공위 미국대표단은 미소공위 재개 전 로우를 통해 광범위한 협의의 자문방식을 염두에 두고 남북한의 정당·사회단체에 대한 분석을 마쳤다. 이후 로우는 미소공위 재개 직전 공식적으로 정당들의 자문적격 여부를 분석하는 임무를 부여받았고, 공위가 재개된 이후에는 '우익 다수'를 제공하는 정당과 사회단체에 대한 명단을 제출하는 작업을 시작하였다.[282]

282) RG 43, 미소공위문서철, Roll 3. 「Minutes of American Delegation Meeting」 1947.5.17 ; RG 43, 미소공위문서철, Roll 3. 「Minutes of American Delegation Meeting」 1947.5.28.

제3장 정치고문단 창설과 미군정의 2차 미소공위 협상 수행

제1절 미국대표단 내 정치고문단의 창설

1. 미국대표단의 사령부 참모부 재편안 제안

미소공위 재개 논의가 미국과 소련 정부 사이에서 오가는 가운데 미소공위 미국대표단은 가까운 장래에 미소공위가 재개될 가능성에 대비하여 조직을 정비할 필요가 있었다. 웨커링은 1947년 4월 3일, '정치적 의미를 갖는 중요한 사태 발전과 결정에 관한 완벽한 업무 조정 및 기록 관리를 보장하기 위해' 주한미군사령부를 전면적으로 재조직할 것을 골자로 하는 비망록을 미소공위 미국대표단장 브라운에게 제출하였다. 이는 주한미군사령부 참모부 재편을 통해 일종의 정치참모부 설치를 제안하는 조직 개편안이었다.[283]

웨커링은 해당 비망록에서 보통 일반적인 군사적 상황은 사령관의 임무를 인사(G-1), 정보(G-2), 작전과 훈련(G-3), 그리고 보급과 후송(G-4)으로 구분하고 있으나, 한국의 점령상황은 이와는 달리 사령관에게 정부·경제적 및 정치적인 문제에 대한 중요한 임무들을 부여하고 있음에도 불구하고, 사령부에 이러한 기능을 담당할 참모부서가 없음을 지적하였다. 또 정치문제를 담당하는 기구들이 책임이 명시되지 않은 채 군정·미소공위 미국대표단·정보참모(G-2)·국무부 파견 정치고문 랭던·국무부 파견 경제고문 번스·한국인 고문 이묘묵[284] 등으로 나뉘어 있

283) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「웨커링이 작성한 비망록」 1947.4.3.

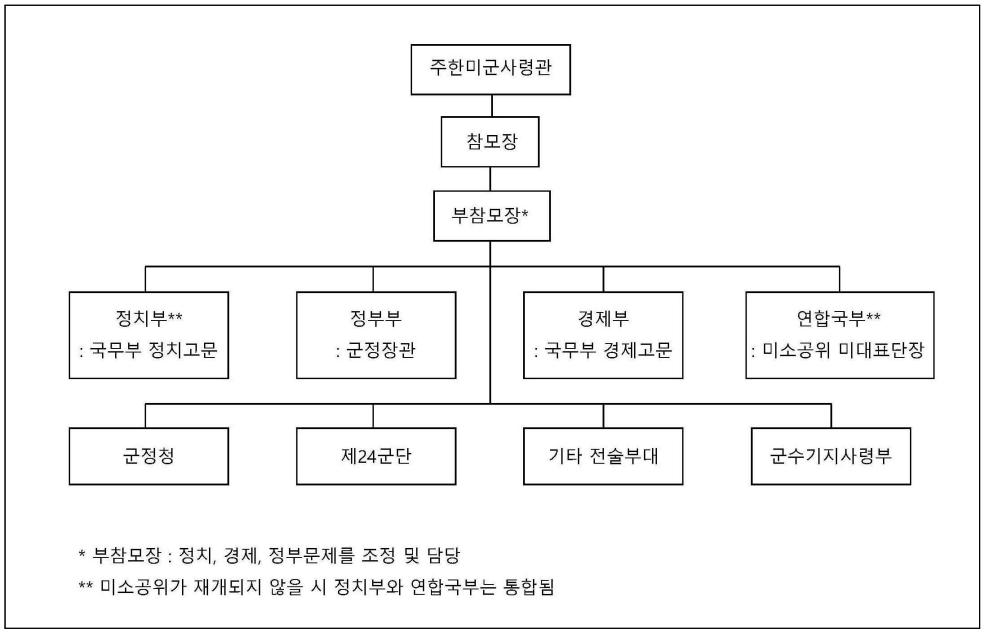
284) 이묘묵(李卯默)은 1902년 12월 9일 평안남도 중화에서 태어났다. 1915년 평양 광성학교, 1922년 연희전문학교를 졸업한 뒤 공주 영명학교 교사로 재직하다가 도미하였다. 1925년 마운트유니온대학 학사, 1926년 시라큐스대학에서 도서관학 석사, 1931년 보스턴대학에서 철학박사 학위를 받았다. 시라큐스대학에서 사학을 강의하기도 했으며, 1934년 연희전문학교 교수로 도서관장과 학감도 겸임하였다. 1937년 흥사단사건으로 구속되었다가 석방되었고, 광복 후 1945년 영자신문 《코리아 타임즈(The Korea Times)》 발행 준비위원을 맡았으며, 주한미군사령관 하지의 특별보좌관에 임명되어

고, 경제적 문제는 군정 · 주한미군사령부 군수참모(G-4) · 국무부 파견 경제고문 번스 · 미소공위 대표단이 담당하는 등 각 부서 사이에 협조와 조정이 이루어지지 않고 문서도 통일적으로 관리되지 않음으로써 업무에 차질과 혼란을 일으키고 있다고 지적하였다. 웨커링은 어차피 한국인 관리들을 군정의 책임자 자리에 앉히고 부서를 지휘하던 미군정 군정관리들로 하여금 고문역할을 맡게 하는 군정의 '한국인화' 계획이 가속화하고 있으므로 사령관 주위에 고문 이외의 미국인 요원들을 집중시켜야 한다는 점과 가까운 장래에 미소공위가 재개될 것이기 때문에 여기에 대비해야 한다는 점을 조직개편의 논거로 내세웠다.

웨커링의 제안은 주한미군사령부의 일반참모부를 아예 정치부 · 정부부 · 경제부 · 연합국부로 개편하자는 것으로서, 이제까지 사령부와 전술부대 체제로 조직되어 있던 참모부의 전면적인 재편을 염두에 둔 것이었다. 여기서 정치부는 국무부 파견 정치고문이, 정부부는 군정장관이, 경제부는 국무부 파견 경제고문이, 연합국부는 미소공위 대표단장이 맡으며, 미소공위가 재개되지 않을 경우 연합국부와 정치부는 통합이 예정되었다. 또한 웨커링은 군정청, 군단과 전술부대, 미소공위를 총괄적으로 지휘하면서 정치 · 경제 · 정부 문제를 조정하고 책임을 지는 부참모장 직제를 설치할 것을 주장하였다.

통역관으로 활동했다. 1949년 국제연합한국협회 이사장을 지냈고, 국제연합 한국위원단 사무관에 임명되었다. 1951년 5월 주영공사(駐英公使)에 임명되어 제6차 국제연합 총회 한국대표, 1952년 영국왕 조지6세 장례식 대통령 특사, 1953년 엘리자베스 2세 여왕 대관식에 한국 대표로 참석하기도 했다. 1957년 2월 27일 영국에서 재직 중 암으로 타계했다. 이묘묵에 대한 내용은 박소영, 2019 〈미군정기 통역정치 : 이묘묵을 중심으로〉 《통번역학연구》 제23권 2호 ; 정용욱, 〈토요판 정용욱의 편지로 읽는 현대사 :⑮ 두 친일인사, 우익단체 지도자와 미군 통역으로 변신하다〉, 《한겨레》 2019.7.20, https://www.hani.co.kr/arti/culture/religion/902607.html (검색일 : 2023.1.16)

[그림 2] 웨커링의 주한미군사령부 재조직안



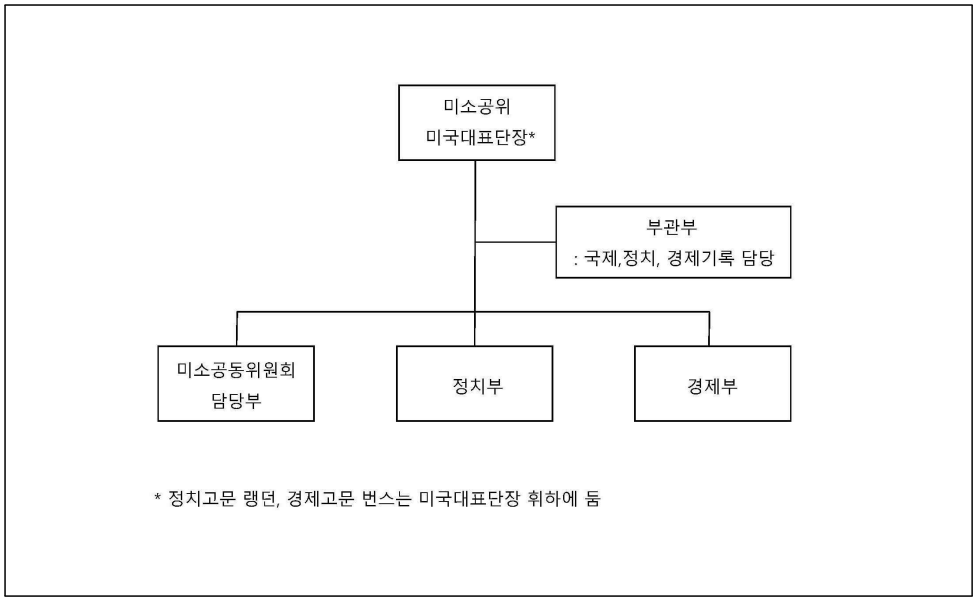
출처 : RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「웨커링이 작성한 비망록」 1947.4.3.

브라운은 웨커링의 참모부 재편안을 받아본 후 그 이튿날인 4월 4일, 「정치 · 경제 문제를 취급할 사령부 참모부 재조직안(Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters)」을 하지에게 제출했다.[285] 브라운은 주한미군사령관이 정치 · 경제적으로 중요한 많은 문제들을 해결해야 하는 상황에 직면해 있으며, 사령관이 정치 · 경제적 문제가 발생하면 국무부 파견 정치고문 랭던 · 국무부 파견 경제고문 번스 · 미소공위 미국대표단 · 군정장관에게 해당 업무를 맡겼지만 이를 조율할 참모가 없음을 지적했다. 그리고 사령관은 미국대표단을 정치적 문제와 관련하여 이를 지원하는데 활용해왔지만 미소공위가 재개되면 대표단이 미소공위 업무에 전념해야 할 것이기 때문에 조직 개편이 불가피하다는 이유를 들어서 재조직안의 필요성을 강조

285) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「브라운이 사령관에게 ; Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters」 1947.4.4.

했다.

[그림 3] 브라운의 미소공위 미국대표단 재조직안



출처 : RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「브라운이 사령관에게; Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters」 1947.4.4.

이를 근거로 브라운은 미소공위 미국대표단장이 정치·경제 관련 정책을 담당하고, 국무부 파견 정치고문 랭던과 경제고문 번스를 대표단장에게 배속시키며, 대표단을 미소공위 담당·정치 담당·경제 담당의 세 개의 하위 부서로 편성할 것을 제안했다. 그리고 대표단장에겐 미소공위가 재개되는 동안에 영구적인 정치·경제담당 부서에 대한 계획을 준비하도록 임무가 부여되었고, 부관부를 덕수궁에 설치하여 이 부서가 국제·정치·경제 관련 기록을 관장할 수 있게 했다.

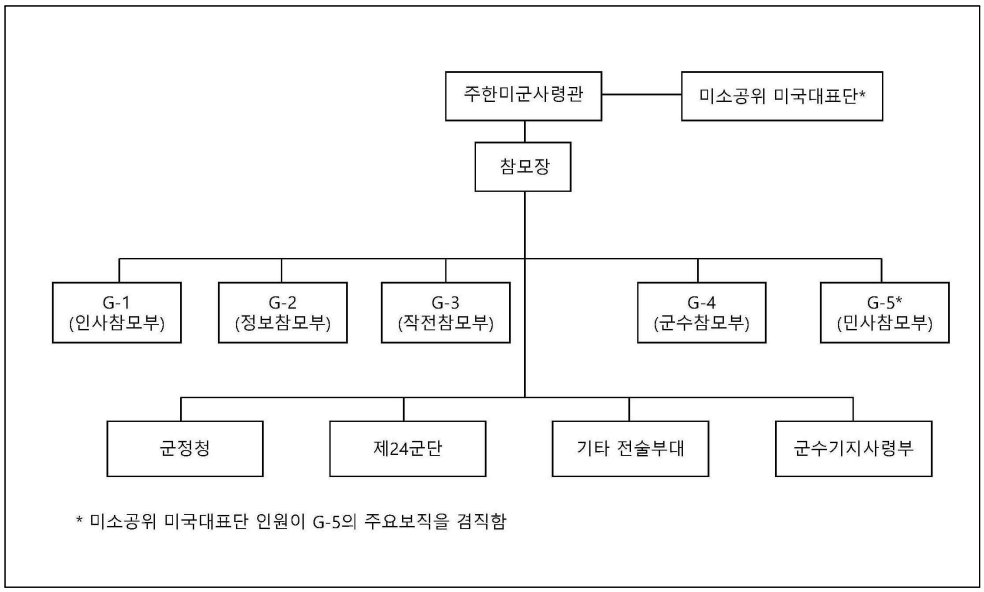
이처럼 웨커링과 브라운이 미소공위 재개를 앞두고 사령부 참모부 내지 미소공위 미국대표단 재조직안을 제출하게 된 배경은 이들이 지적했다시피 첫째로 주한미군사령관이 정치·경제적으로 중요한 많은 문제에 당면해있다는 특수성과, 둘째로 그럼에도 불구하고 정치·경제문제가 발

생하면 이를 전담할 부서가 부재한 채로 국무부 파견 정치·경제고문, 미소공위 미국대표단, 사령부 정보참모부, 군정청 등 다양한 기관이나 개인이 해당 문제를 분산적으로 맡아 처리함으로써 업무 조율이 되지 않고 있는 상황 때문이었다. 이들은 사령부 참모부 재편안을 계기로 사령관이 미국대표단을 정치고문 기구로서 활용해왔음을 인정한 것과 함께 현실적으로 주한미군사령부에는 정치·경제문제를 전담할 부서가 필요하다는 판단을 공유하고 있었다고 볼 수 있다. 둘의 차이점이 있다면 웨커링의 제안은 사령관에게 주한미군사령부 일반참모부를 전면적으로 개편하는 부담을 줄 수 있는 반면, 브라운의 제안은 현재 미소공위 미국대표단 조직을 근간으로 국무부 파견 정치고문과 경제고문을 모두 배속받아 미국대표단이 한국의 정치·경제문제를 전담할 수 있게 그 기능을 집중시키는 것이었다. 실제로 브라운의 제안은 웨커링의 제안보다 좀 더 현실적이고 실행 가능한 방안이었다.

웨커링과 브라운의 재조직안은 하지의 부관으로 미국대표단 서무부에 배속된 에드워즈에게 제출되었고, 에드워즈 중령은 이를 검토 후 4월 5일 웨커링에게 자신의 견해를 비망록을 통해 전달하였다.[286] 여기서 에드워즈는 특히 브라운의 제안이 미국대표단을 남한의 정치·경제문제에 대한 독립적인 권한을 갖는 조직으로 재편하는 것으로 파악하고 부정적인 견해를 나타냈다. 이에 대한 근거로 에드워즈는 ① 정치·경제를 전담하는 독립적인 기구의 창설은 일견 편리해 보이나 해당 기관과 군정청의 관련 기관과의 관계 설정문제, 해당 기관의 권한 범위 문제, 해당 기관이 타 기관의 활동을 감독하는 실질적인 수단 문제 등의 복잡한 문제들을 야기하며, ② 대표단장이 정치적 정책을 책임지게 하는 상황은 가뜩이나 수평적으로 조직들이 확대되어 있는 상황에서 혼란을 가중시킬 수 있다는 점을 제시했다.

286) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「에드워즈가 웨커링에게; Reorganization Studies」 1947.4.5.

[그림 4] 에드워즈의 민사참모부 설치안



출처 : RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「에드워즈가 웨커링에게; Reorganization Studies」 1947.4.5.

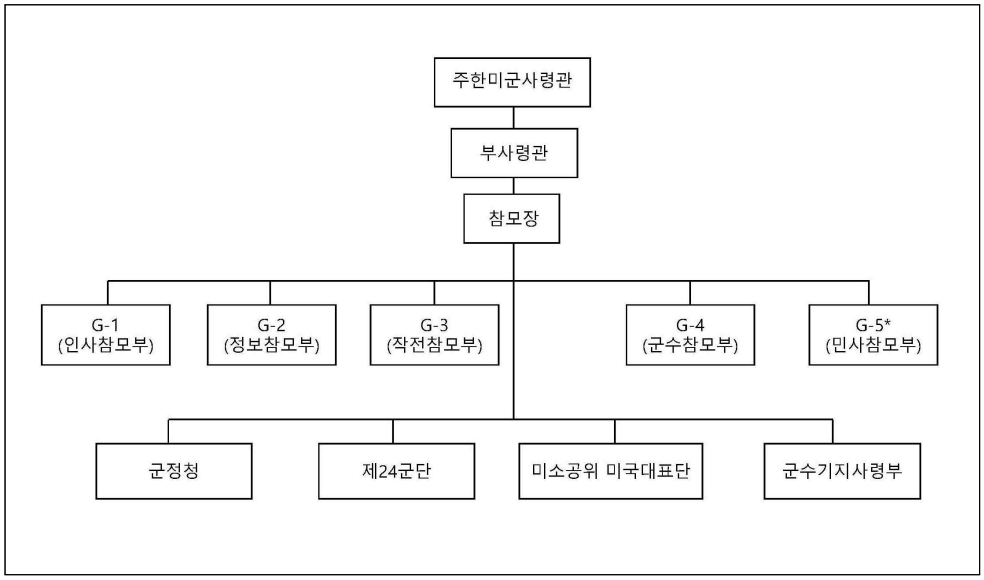
이에 에드워즈는 군에서는 겸직이 관례임을 언급하며 미국대표단 재조직도 예외가 있을 수 없다는 것을 지적하면서, 사령부 일반참모부에 민사참모부(G-5)를 신설하여 미국대표단이 남한의 정치·경제문제를 전담할 민사참모부의 직책을 겸직할 것을 제안했다. 그리고 해당 비망록 말미에 에드워즈는 “한국에서 우리의 주된 임무는 무엇인가” 라는 질문에 자문자답하며 비록 한국에 무장병력이 필요하더라도 한국에서의 주한미군사령부의 주된 임무는 무장병력 주둔과 같은 ‘군사적 고려’에 의한 것이 아니라 ‘자유롭고 독립적인 한국 정부의 수립’임을 강조했다.

에드워즈는 브라운과 웨커링의 안을 주한미군사령부가 장기적으로 남한에 주둔하여 정치·경제적인 운영을 주도적으로 담당할 것이라는 예상을 근거로 한 것이라 보고, 그것이 아니라 주한미군사령부의 임무는 한국정부의 수립이 우선임을 다시 한 번 주지시켰다. 즉 웨커링의 경우 사

령부 참모부의 전면적인 개편을, 브라운의 경우 부담스러운 사령부 참모부 전면적인 개편 대신 미국대표단이 수행해 온 정치·경제문제에 대한 권한을 미국대표단에 집중하는 방식으로 해결하고자 했다면, 에드워즈는 독립된 권한을 지닌 별도의 참모부서를 만들기보다는 주한미군사령부 예하에 민사참모부라는 참모조직을 만들어 주한미군사령관의 지휘 아래 기존의 미소공위 대표단이 이를 겸직하는 형태로 소화하고자 했다.

이상의 내부 의견 수렴을 거쳐 미국대표단은 4월 10일 「정치·경제 문제를 전담할 제24군단 사령부 참모부 재조직(Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters)」이라는 종합적인 재조직안을 만들어 하지에게 제출하였다.[287] 대표단이 제안한 개편안의 요점은 ① 주한미군사령부 일반참모부 내에

[그림 5] 미국대표단의 사령부 참모부 재조직 최종안



출처 : RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters」 1947.4.10.

287) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「미소공위 대표단이 사령관에게; Reorganization Staff Headquarters XXIV Corps on Handling Political and Economic Matters)」 1947.4.10.

민사참모부를 설치하여 이 부서가 전국적인 중요성을 갖는 정치·경제·정부 문제에 대해 통상적으로 참모 역할을 맡으며, ② 정치·경제·정부 사안에만 전념하는 부사령관을 임명하고, 그가 민사참모부를 통합적으로 지휘하면서 사령관에게만 책임을 진다는 것이다.

이번 개편안은 일견 정치·경제·정부 문제를 전담하는 민사참모부가 사령부 참모부에 설치됨으로써 에드워즈의 제안이 대폭 수용된 것처럼 보인다. 하지만 이번 미국대표단의 사령부 참모부 재조직 최종안이 기존의 에드워즈 제안과 구별되는 가장 큰 차이점이 있다면 바로 부사령관 직제이다. 기존 에드워즈의 제안의 경우 정치·경제 문제를 지휘하는 부사령관 직제의 창설 없이 민사참모부는 다른 일반 참모들과 마찬가지로 참모장의 지휘를 받아야 했다. 그러나 이번 미국대표단의 사령부 참모부 재조직 최종안은 웨커링안에서 언급되었던 부사령관 직제를 수용하여, 민사참모부가 사령부 참모부 부서 중 하나로 기능하지만 동시에 정치·경제문제에 대해서는 부사령관의 지휘를 받게끔 하였다. 즉 민사참모부는 사령부 일반참모부 중 하나로 설치된다는 측면에서 조직적 독자성은 없지만, 민사참모부가 신설된 부사령관 직제를 통해 지휘된다는 측면에서 민사참모부의 기능과 권한의 독자성은 확보할 수 있는 것이었다. 이는 정치·경제 문제에 대한 독자적 자문 권한을 보유한 조직이 필요하다는 브라운과 웨커링 안의 기조가 일부 관철된 것이라 볼 수 있다.

미국대표단의 개편안이 제출된 이후 사령부 참모부 개편이 이루어지지 않은 채 4월 하순 미소공위 미국대표단 조직만 개편되는 것으로 보아, 대표단의 제안은 결과적으로 하지에 의해 받아들여지지 않은 것으로 보인다. 웨커링이 작성한 1947년 4월 26일자 「미소공위 재개를 위해 취할 예비적 조치(Preliminary Steps to be Taken in Preparation for Reconvening Joint Commission)」[288]의 '권고' 3항에 따라 미소공위 미국대표단 산하에는 정치고문단·정부조직 및 헌장고문단·경제고문단이

288) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9, 「Preliminary Steps to be Taken in Preparation for Reconvening Joint Commission」, 1947.4.26.

조직될 예정이었다.

하지가 승인한 4월 28일 「미소공위 미국대표단의 일반 조직구조(General Organizational Structure of the American Delegation, US -USSR Joint Commission)」[289]에서는 미국대표단의 임무 수행을 위해 주한미군사령부·군정청·미소공위 미국대표단이 공동의 책임 하에 활동할 것이 명시되었으며, 미국대표단에 설치될 정치고문단(Political Advisory Group)·정부조직 및 헌장고문단(Governmental Organization and Charter Advisory Group) ·경제고문단(Economic Advisory Group)의 요원들은 주한미군사령부와 군정청, 미소공위 대표단에서 각각 1명씩 차출하되 이들은 기존 보직과 고문단직을 겸직하는 것으로 결정되었다. 구체적으로 정치고문단에는 대표단의 사전트·사령부 정보참모 로빈슨(John N. Robinson)대령·군정청의 존슨 박사, 정부조직 및 헌장고문단에는 군정청의 퍼글러(Charles Pergler) 박사·대표단의 링컨 대령·사령부 법무참모 코트리치(E. J. Kotrich) 대령, 경제고문단에는 대표단의 번스 박사·군정청의 앤더슨(W. Anderson) 박사·사령부 군수참모 쇼(Ronald M. Shaw) 대령이 배치되었다. 그리고 대표단장과 대표단원으로 이루어진 평의회가 미소공위 관련 업무를 전담하고, 정치고문단·정부조직 및 헌장고문단·경제고문단 세 개의 팀이 대표단 임무수행을 지원하며, 이들을 행정적으로 뒷받침하기 위해 서무부를 두었다.

위의 대표단 조직 개편안에서 주목할 것은 우선 개편 목적이 미소협상을 완수하기 위한 것으로 한정되었다는 점이다. 애초에 대표단이 제안한 재조직안은 정치·경제·정부 업무를 전담할 기구를 목표로 한 것이었으나 위의 개편안은 대표단의 업무를 '미소공위 수행'이라는 임무에 한정하였고, 그 임무에 대해서도 주한미군사령부·군정청·미국대표단이 함께 책임을 지는 것으로 하였다. 그리고 앞서 논의했다시피 애초에 브라운과 웨커링은 정치·경제문제에 대한 업무의 효율적 조정과 이에 대한 권한

289) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「General Organizational Structure of the American Delegation, US -USSR Joint Commission」 1947.4.28.

과 책임을 미국대표단에게 집중하도록 재조직안을 작성한 바 있다. 그런데 최종 개편안에서는 같은 이유, 즉 업무의 효율적 조정을 근거로 미국대표단에게 권한과 기능을 집중하기보다 오히려 미국대표단 내부에 군정청과 사령부 인사를 파견시키는 조치를 했다.[290] 결과적으로 이번 개편을 통해 미국대표단이 문제로 제기한 업무조정의 효율성은 확보되었겠지만, 궁극적으로 미국대표단이 원했던 미국대표단 또는 정치·경제문제 전담 조직의 독립적 권한과 위상 강화는 보장받지 못했다. 결국 미국대표단은 미소공위 재개를 앞두고 대표단원들과 산하의 3개의 고문단 인원을 보충·재배치하는 것으로 미소공위 재개를 준비해야 했다.

브라운을 비롯한 미국대표단은 미소공위에서 대소협상이라는 본연의 임무 외에 미국대표단에게 부여되었던 정치·경제관련 자문 업무를 대표단의 업무로 공식화하고, 보다 장기적인 관점에서 미국대표단으로 자문기능을 집중시킴으로써 독립적 권한과 위상 강화를 통해 업무의 효율성의 확보하려 하였으나 하지의 생각은 달랐던 것으로 보인다. 하지는 미소공위 미국대표단의 임무를 미소공위 활동에 한정시켰으며, 이들이 독자적으로 국무부와의 연계, 또는 국내 주요 정치세력과의 연계를 통해 활동하기보다 이들을 사령부 예하에 두고 자신의 관할과 책임 하에 활용하고자 했던 것이다.

2. 정치고문단의 창설과 임무 및 구성원

앞서 언급한 대로 1947년 4월 28일에 작성된 「미소공위 미국대표단의 일반 조직구조」에 따라 미소공위 미국대표단 산하에 정치고문단·정부조직 및 헌장고문단·경제고문단이 조직되었다.[291] 그러나 정치고문단을 제외한 정부조직 및 헌장고문단·경제고문단은 미소공위 재개 이후 미소

290) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Draft Directive : Advisory Groups to the American Delegation, US- USSR Joint Commission」 1947.4.28.
291) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4. 「General Organizational Structure of the American Delegation, US- USSR Joint Commission)」, 1947.4.28.

공위 산하에 미·소 양국대표단으로 구성된 3개의 분과위원회가 조직되면서 기능의 중첩과 인력의 부재로 실제 활동이 없었던 것으로 보인다.[292] 정부조직 및 헌장고문단의 경우 미소공위 산하에 설치한 제2분과위원회가 조선 임시정부 형태·구조·조직문제 및 헌장과 정강문제를 담당하게 되자 여기에 그 기능과 인력이 흡수되었다. 경제고문단의 경우 경제고문단장 번스가 미소공위 제1분과위원장으로 임명되면서 그 활동을 보장받지 못했다. 따라서 사전트가 단장인 정치고문단만이 제 기능을 발휘하며 미소공위 재개 전후에 활동할 수 있었다.

「미소공위 미국대표단의 일반 조직구조」에 명시된 정치고문단의 임무는 모스크바 3상회의 결정과 관련된 정치적 문제와 필수적인 준비계획에 대해 미국대표단에게 자문하는 것이었다. 임무는 구체적으로 정치고문단이 남한 내 다양한 정치집단과 연락업무를 수행하는 형태로 나타났다. 이것은 좌우합작운동 당시 버치의 활동과 과도입법의원 이후 입법의원 연락위원회 활동의 연장선에 있는 것으로, 정치고문단은 국내 정치세력과 미군정의 접점, 즉 창구로서 국내 정치세력과 접촉을 통해 미국대표단에게 지속적으로 국내 정치상황에 대해 조언하였다.[293] 이러한 활동은 정치고문단이 작성한「정치정보요약(Political Data Resume)」에서 잘 드러난다.[294]

「정치정보요약」은 정치고문단이 미소공위 미국대표단을 위해 작성한 한국 정치상황에 대한 정보 요약 회람문서로,[295] 2차 미소공위가 개최중

---

292) 2차 미소공위 제1분과는 조선 정당·사회단체와의 협의문제를 담당하며 미·소측 대표로 번스와 툴킨이 임명되었고, 제2분과위원회는 조선 임시정부형태·구조·조직문제 및 헌장·정강문제를 담당하며 미·소측 대표로 웨커링 준장과 레베데프 소장이 각각 임명되었다. 제3분과위원회는 조선임시정부의 인사임명에 관한 방법 및 임시정부의 남·북조선 행정책임 접수에 관한 안을 담당하였으며 미·소측 대표로 조이너와 발라사노프가 각각 임명되었다. (《조선일보》 1947.5.25.)

293) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「The Organization of the American Delegation to the Joint Commission)」, 날짜미상.

294) 「Political Data Resume」, 정용욱, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 12, 다락방, 349~506쪽; RG 338, Entry 11070, Box No.71, 「Current Moderate Consolidation Movement-Special Supplement No.8 by the Political Advisory Group」(시료참조코드 : AUS004_25_00C0197_030)

295) RG 43, 미소공위문서철, Roll 3, 「Minutes of American Delegation Meetings, Nos.

인 1947년 5월 말부터 11월 초까지 총 35개호가 발간되었다. 발간주기는 그때그때 한국 정치상황에 대한 정보가 수집되는 대로 일간, 격일간, 반주간, 주간 등 불규칙하였으나, 대체로 2차 미소공위가 진행 중인 1947년 5월부터 8월말까지의 시기에 집중적으로 발간되었으며 8월 말부터 10월 중순까지 쉬었다가 10월 중순에서 11월초까지 3회 발간하고 중단되었다. 발간주기가 불규칙한 만큼이나 명칭도 「Summary of Political Contacts Made on (date)」, 「Resume of the Political Data Assembled During the Period (date)」, 「Political Data Resume」 순으로 바뀌었고 종종 특별부록(Special Supplement)을 실었다.

[표 6]은 「Political Date Resume」의 목록을 정리한 것으로 이중실선을 표시하여 제목이 변한 시점을 구분해 놓았다. 제3호와 제6호 및 제6호의 특별부록 No. 6의 경우 발간되었을 것이라 추측되나, 해당 문서 수집과정에서 누락된 것으로 보여 본문 확인이 어렵다. 문서의 양식은 크게 두 번 바뀌었는데, 최초 제1~4호까지는 정치고문단이 국내 인사들과 접촉(contact)한 내용만을 다루었으며, 접촉한 정치 인사별로 주요 면담 내용을 정리하였다. 이후 제5~32호까지는 항목들이 다소 차이가 있으나 대개 ① 정치분석, ② 개인접촉 요약, ③ 한국언론 요약, ④ 정보보고서 요약, ⑤ 미소공위 앞으로 온 서신정보(communications) 등 5가지 항목 내에서 그때그때마다 정치고문단이 획득한 정보에 맞춰 항목을 다뤘다. 미소공위가 최종 결렬되고 유엔에 한국문제가 이관된 1947년 10월에 발간된 제33호부터 마지막 호인 제35호까지는 문서의 명칭이 바뀐 것만큼 문서 양식도 큰 변화를 보였는데 ① 이슈별 제목, ② 정치고문단이 접촉한 정치인사 제시 ③ 이슈별 구체적 내용 서술의 3개 항목으로 구성되었다. 즉 제33~35호는 기존의 정보 출처별로 항목을 구분한 것이 아니라, 문서를 읽는 사람이 자신이 관심있는 이슈를 한눈에 확인할 수 있게 이슈별 제목을 먼저 제시하고 이후 구체적인 내용을 서술하는 구성으로 이루어졌다.

112」 1947.5.24.

[표 6] 「Political Date Resume」 목록

제 목	발간일
Summary #1 of political contacts made on 23 May 1947	1947.5.26
Summary #2 〃 on 24 May and 26 May 1947	1947.5.27
3호 누락	
Resume #4 of the political data assembled during the period from 28 May to 2 June 1947	1947.6.2
Resume #5 〃 from 2 June to 3 June 1947	1947.6.3
Resume #6 〃 from 3 June to 4 June 1947 -Special Supplement No.1 Analysis of Right Wing Parties	1947.6.4
Resume #7 〃 from 4 June to 5 June 1947	1947.6.5
Resume #8 〃 from 5 June to 6 June 1947 -Special Supplement No.2 Current Right Wing Attitude Toward Joint Commission	1947.6.6.
Resume #9 〃 from 6 June to 7 June 1947 -Special Supplement No.3 Summary Impression of Petitions received by the Joint Commission	1947.6.9.
Resume #10 〃 from 9 June to 10 June 1947	1947.6.10
Resume #11 〃 from 10 June to 11 June 1947	1947.6.11
Resume #12 〃 from 11 June to 12 June 1947	1947.6.12
Resume #13 〃 from 12 June to 13 June 1947	1947.6.13
Resume #14 〃 from 13 June to 14 June 1947	1947.6.14
Resume #15 〃 of 15 June 1947	1947.6.16
Resume #16 〃 from 14 June to 16 June 1947	1947.6.17
Resume #17 〃 from 16 June to 17 June 1947 -Special Supplement No.4. Popular reaction to Communique No.11	1947.6.18
Resume #18 〃 from 18 June to 19 June 1947	1947.6.19
Resume #19 〃 of 19 June 1947	1947.6.20
Resume #20 〃 from 19 June to 20 June 1947	1947.6.21
Resume #21 〃 from 20 June to 22 June 1947	1947.6.23
Resume #22 〃 from 23 June to 24 June 1947	1947.6.24
Resume #23 〃 from 23 June to 24 June 1947	1947.6.25
Resume #24 〃 from 25 June to 26 June 1947	1947.6.26
Resume #25 〃 from 26 June to 7 July 1947	1947.7.3.
Resume #26 〃 from 7 July to 9 July 1947	1947.7.11

Resume #27 〃 from 10 July to 12 July 1947 -Special Supplement No.5 Observations of American Personnel during sojourn at Pyongyang of US-USSR Joint Commission, 29 June to 2 July 1947.	1947.7.14
Resume #28 〃 from 29 July to 1 August 1947	1947.8.4
29호 및 Special Supplement No.6 누락	
Resume #30 〃 from 9 August to 14 August 1947	1947.8.15
Resume #31 〃 from 15 August to 21 August 1947 -Special Supplement No.7 The United Council	1947.8.23
Resume #32 〃 from 22 August to 26 August 1947	1947.8.27
Political Data Resume No. 33. -Special Supplement No.8 Current Moderate Consolidation Movement	1947.10.18
Political Data Resume No.34.	1947.10.25
Political Data Resume No.35.	1947.11.1

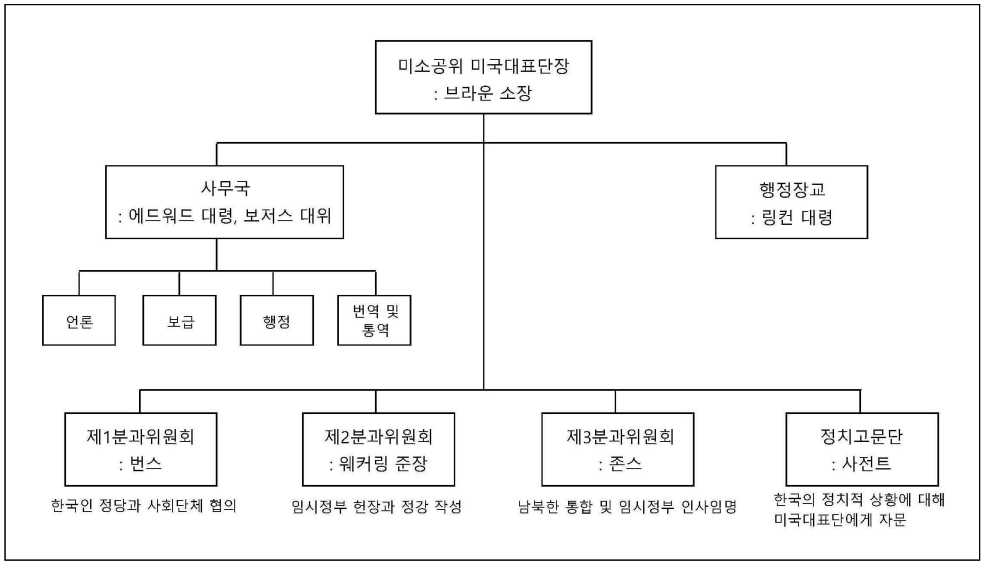
출처 : 정용욱, 1994 《해방직후 정치ㆍ사회사자료집》 12, 다락방, 349~506쪽; RG 338, Entry 11070, Box No.71, 「Current Moderate Consolidation Movement-Special Supplement No.8 by the Political Advisory Group」(시료참조코드 : AUS004_25_00C0197_030)

[표 6]의 제1호, 제2호의 제목에서 "political contact"이라는 용어를 볼 수 있듯이 최초 정치고문단은 한국 주요 정치인사들과의 접촉(contact)을 통해 정보를 수집했다. 제1~8호까지는 정치고문단이 접촉한 국내 정치인사들의 총 인원수를 명시하였는데 제1호는 19명, 제2호는 14명, 제4호는 27명, 제5호는 9명, 제6호는 4명, 제7호는 6명, 제8호 7명으로 1947년 5월 23일부터 6월 6일의 약 2주 동안 정치고문단은 총 86명의 정치인사들을 만나고 다녔음을 알 수 있다. 이후 문서에서는 정치고문단이 접촉한 총인원수가 명시되진 않았지만 앞서 살펴보았다시피 접촉 또는 면담(interview)을 통한 정보분석 내용을 별도의 항목으로 지속적으로 다루고 있어 정치고문단의 고유한 임무가 현지 정치세력들과의 '접촉'이었음을 알 수 있다.

정치고문단은 미국대표단 내부에서는 미소공위의 공식 분과위원회와 동일하게 '분과위원회'로 취급되었고, 공식 분과위원회가 미ㆍ소 양측 대

표로 구성된 것과 달리 미국인만으로 구성된 미국대표단만의 조직이었다.[296] 어떻게 보면 정치고문단은 미국대표단 전원이 소련과의 협상 테이블에 있는 동안 대표단장 지시 아래 공식 분과위원회 지원 또는 국내 정치세력과 접촉 등 어디든 투입될 수 있었던 전천후 조직이었던 셈이다.

[그림 6] 2차 미소공위 미국대표단의 구조[297]



출처: RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「The Organization of the American Delegation to the Joint Commission」, 날짜미상.

정치고문단의 인원을 최초로 명시한 「미소공위 미국대표단의 일반 조직구조」의 부속문서[298]에 따르면 정치고문단에는 미소공위 미국대표단의 사전트, 주한미군사령부 정보참모 로빈슨(John. N. Robinson) 대령,

296) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Administrative Memorandum No.8」, 날짜미상.
297) 표의 조직도가 작성된 날짜는 명시되어 있지 않다. 그러나 주한미군사령부 일반명령 제12호 (1947.6.16.)에 의해 2차 미소공동위원회 미국대표단의 조이너(Calvin N. Joyner)가 존스(Owen T. Jones)로 교체된 상황을 반영한 것으로 보아 1947년 6월 중순 이후로 작성된 것으로 판단된다. (*FRUS*, 1947. The Far East, Volume V, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1947.6.19)
298) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Draft Directive : Advisory Groups to the American Delegation, US- USSR Joint Commission」 1947.4.28.

군정청의 존슨(Edgar A. J. Johnson) 박사가 배속되었고, 이들 중 사전트가 정치고문단장에 임명되었다. 그러나 사전트를 제외하고 로빈슨이나 존슨의 경우 '배속'이라기보다는 정치고문단의 유관기관 내지 협조기관의 대표 '지명'에 가까웠다. 이들은 정치고문단 활동에 대한 전반적인 책임을 졌지만 실질적으로 위에서 언급한 정치고문단의 일련의 활동을 수행한 바는 없다.

정치고문단 편제에 대해서는 「History of G-2 Section, HUSAFIK」에서 간략하게나마 찾아볼 수 있는데, 이에 따르면 정치고문단은 5명의 군무원, 1명의 사병, 2명의 현지인으로 총 8명으로 구성되었다.[299] 그러나 실제 정치고문단으로 활동한 인원은 1,2차 미소공위를 전후한 시기 남한 내 정치집단 또는 정치인들을 접촉했던 미소공위 미국대표단 주요 인사를 망라했다. 그리고 브라운과 웨커링은 미국대표단장 및 단장대리로 정치고문단의 활동을 전반적으로 지휘했다.

정치고문단의 구성원은 단장인 사전트가 직접 수소문했다. 미국대표단 내부에서 개편안 논의가 이루어지던 시점인 1947년 4월 24일, 사전트는 서무국장 에드워즈 중령을 포함하여 프로스토브, 로우, 벤자민 윔스, 키니에게 미소공위 미국대표단 산하 정치고문단 창설에 관한 의견을 구하는 비망록을 보냈다.[300] 사전트는 정치고문단 설치에 대한 제반 책임을 맡고 위의 수신자들에게 ① 사령부 인원들 중 부가적인 임무로 정치고문단을 지원할 수 있는 인원은 누구인지, ② 정치고문단이 수집해야할 정보들은 어떤 것인지, ③ 미국대표단이나 사령부의 다른 부서에서 준비할 필요가 있는 연구는 어떤 것인지에 대해 의견을 구했다. 아직 하지가 승인한 미국대표단의 재조직안인 「미소공위 미국대표단의 일반 조직구

299) 「History of G-2 Section, HUSAFIK」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사 자료집》 2, 다락방, 14쪽. 해당 문서가 작성된 날짜는 명시되어 있지 않다. 그러나 해당 문서에서 1948년 8월 대한민국 정부 수립이 언급되어 있고, 다음 문서인 1949년 1월 18일자 「History of G-2 Section, HUSAFIK」에서는 1948년 5월경 정치고문단의 기능이 정지된 사실을 반영하여 G-2의 예하조직 명단에 정치고문단이 빠져있다. 따라서 해당 문서는 1948년 8월 이후부터 1949년 1월 사이에 생산된 것으로 판단된다.

300) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9, 「Political Advisory Group to Joint Commission」, 1947.4.24.

조」가 전달되기 전이지만 사전트는 정치고문단의 설치에 대한 정보를 미리 입수하고 이에 대해 준비하고자 했던 것이다. 이후 서무국의 에드워즈 중령을 제외하고 사전트를 포함하여 해당 비망록을 수신한 인원들은 그대로 정치고문단의 구성원이 되었다.

1947년 5월 7일, 미국대표단 인원편성이 일차적으로 진행되었다.[301] 이때 사전트와 버치는 정치자문, 윔스는 정치연락, 로우는 정치분석 임무를 맡게 되었다. 그리고 1947년 5월 15일 미국대표단 내부회의를 통해 사전트는 정치고문단장으로 임명되었고 버치는 사전트를 보좌하게 되었다.[302] 이후 5월 말 경에는 피셔(James Earnest Fisher)와 슬론(Justin Sloane), 알도스도 정치고문단에 합류했다.[303] 국무부 경제사절단의 키니와 프로스토브는 2차 미소공위가 진행되면서 기존의 번스사절단 임무와 함께 정치고문단 임무도 병행했다.[304]

정치고문단장인 사전트(Clyde B. Sargent)는 1909년 2월 21일 생으로, 1930년 데니슨 대학(Denison University)에서 정치학을 전공하였고 1932년에는 트리니티 대학(Trinity College)에서 영어 전공으로 석사학위를 받았다. 이후 1932년부터 1937년 동안 중국에 가서 중국어와 중국문명을 전공하여 석사학위를 받고 치루대학(齊魯大學)[305]에서 강의를 했다. 1938

301) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「(미소공위 미국대표단 임명)」 1947.5.7. 해당 문서는 별도의 제목이 없는 비망록으로 각주에는 편의상 내용에 맞는 제목을 만들었다. 대표단은 총 39명으로 구성되었으며 대표단인원 및 정치고문단 인원을 비롯하여 한국어 및 러시아어 통역, 속기록 및 타자수, 근무행정지원 병력들로 구성되었다.

302) RG 43, 미소공위문서철, Roll 3, 「Minutes of American Delegation Meetings, Nos. 106」 1947.5.15. 해당 미국대표단의 내부회의록은 2차 미소공위 직전 및 초기인 1947년 5월 9일부터 1947년 6월 24일까지 총 19회의 회의기록이 남아있다. 내부회의를 통해 미국대표단은 미소공위 관련 업무분담과 회담전략 등을 논의하였다. 회의에 부여된 번호는 미소공의 본회의와 구분하기 위해 임의로 101번부터 119번까지 부여되었다.

303) 정치고문단 작성, 「Summary #1 of Political Contacts Made on 23 May 1947」, 정용욱, 1994 《해방직후 정치 · 사회사자료집》 12, 다락방, 349~506쪽.

304) 키니와 프로스토브는 공식적으로 정치고문단은 아니었지만 정치고문단의 업무를 도왔다. 이들은 정치고문단 명의의 문서도 작성했다.

305) 영어명은 'Cheeloo University'이다. 치루는 산둥의 다른 이름으로 치루대학의 정식 이름은 산둥기독교공화대학이다. 1904년부터 1952년까지 유지된 산둥성 지역의 대학으로 미국, 영국, 캐나다 등의 기독교 단체 14곳이 함께 출자한 대학이다. 1952년 문을 닫게 되면서 학교부지는 산둥대학에 귀속되고 각 학과는 산둥대학, 산둥사범대학,

년부터 1940년까지 콜럼비아 대학(Columbia University)에서 중국어를 전공하였고 이후에 박사학위를 받았으며, 1942년 5월부터 1943년 6월까지 주중미국대사의 특별보좌관을 역임했다. 1943년 6월부터 1944년 4월까지 OSS 정보장교로 워싱턴에서 근무했으며 1944년 4월부터 1946년 5월까지 워싱턴과 중국을 오가며 OSS 정보장교로서 광복군 2지대를 훈련시키고, 국내진공작전인 독수리작전을 준비했다. 해방 후 연합국국제부흥기구(UNRRA: UN Relief and Rehabilitation Administration, 이하 'UNRRA') 한국단장으로 워싱턴과 남한을 오가며 활동했다.[306]

이후 1946년 8월 전후로 미군정에 사전트가 필요하다는 하지의 요청에 육군부가 답신한 전문목록이 확인되는 것으로 보아 1차 미소공위 결렬 이후부터 사전트는 미군정의 관심을 받았던 것으로 보인다.[307] 그러나 어떠한 연유에서인지 사전트가 바로 내한하지는 못했고, 그 이듬해 미소공위 재개 직전인 1947년 4월 8일부터 사령부에서 정치고문으로 활동했다. 미소공위가 최종적으로 결렬된 이후 사전트는 1948년 5월경 미국으로 돌아가 미국정부가 주관하는 외국지역 및 외국어 연수 프로그램이나 오클랜드대학(Oakland University), 미국 해전대학(Naval War College), 조지워싱턴대학(George Washington University) 등에서 동아시아 역사 및 외국어 강의를 맡기도 하였다.[308]

중국약과대학, 남경대학 등으로 나눠졌다. 이와 관련된 내용은 다음을 참조 Charles Hodge Corbett, 1955, *Shantung Christian University (Cheeloo).* New York: United Board for Christian Colleges in China.

306) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Assignment of Members of US - USSR Joint Commission - Enclosure "D"」 1947.4.24.; Clyde B. Sargent, 1970, "World Outlook and Foreign Policy of Communist China," *Naval War College Review,* Vol. 23, No.6, p. 34.

307) RG 43, 미소공위문서철, Roll 9. 「수신전문 목록 1946. 7~9월」

308) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Assignment of Members of US - USSR Joint Commission - Enclosure "D"」 1947.4.24.; Clyde B. Sargent, 1970, "World Outlook and Foreign policy of Communist China," *Naval War College Review,* Vol.23, No.6, p. 34.

[표 7] 정치고문단 주요 구성원

이 름	원소속	이전 한국관련 경력	기타
사전트 (Clyde B. Sargent)	미 육군부	· OSS 중국지부 · 1946년, UNRRA 한국 단장으로 내한	
버치 (Leonard M. Bertsch)	군정청 공보부 여론국	· 1차 미소공위 참여	
로우 (Philip C. Rowe)	군정청 공보부 여론국		
피셔 (James Earnest Fisher)	군정청 공보부 여론국	· 선교사(연희전문학교) · OSS 워싱턴지부	한국어 가 능
알도스 (Kenneth G. Althaus Jr.)	브라운소장 부관		
키니 (Robert A. Kinney)	국무부 경제고문단	· 선교사(서울외국인학교) · 1942~1946년 워싱턴 육군부 정보국 극동과에서 조사분석가로 한국관련 정부수집 업무에 종사	한국어 가 능
프로스토브 (Eugene C. Prostov)	국무부 경제고문단		러시아어 가 능
벤자민윔스 (Benjamin B. Weems)	군정청 교육부[309]	· 선교사 2세	한국어 가 능
슬론 (Justin Sloane)	군정청 외사국		

출처 : RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「미소공위 미국대표단 임명」 1947.5.7.; Roll 3, 「Minutes of American Delegation Meetings, Nos. 106」 1947.5.15.; 정치고문단, 「Summary #1 of Political Contacts Made on 23 May 1947」, 정용욱, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》12, 다락방, 349~506쪽; RG 407, Entry 368, Box No.2097, 「Headquarters of USAMGIK Telephone Directory for 1947.12.1. (사료참조코드 : AUS037_02_03C0097)」; 정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25; 정용욱, 1993 〈자료해설 미군정의 임정 관계 보고서〉, 《역사비평》, 366쪽에서 재구성

로우(Philip C. Rowe)는 버치와 함께 1946년 1차 미소공위 개최 때부터 공보부 소속으로 국내 정치세력들과 정당들을 분석해온 정치분석가이

309) 정용욱, 1993 〈자료해설 미군정의 임정 관계 보고서〉, 《역사비평》, 366쪽.

다. 로우는 다른 정치고문단 인원들보다 비교적 이른 시기인 1947년 1월 중순부터 미국대표단에 공식적으로 소속되어 정치고문단 및 2차 미소공위 제1분과위원회에서 활동하였다.[310] 1921년 2월 14일 생으로 미시간주 출신이며, 1943년에 스와스모어 대학(Swarthmore College)을 졸업했고 1943년부터 1946년 해외에서 군복무를 했다. 1946년부터 미 군정청 공보부에서 활동하였으며 이후 정치고문단에 배속되어 활동하다가 미소공위 최종 결렬이후인 1949년 9월에 국무부에 소속되었고, 1949년 10월 말에는 서울 부영사로 근무했다.[311]

정치고문단에는 식민지시기에 활동한 선교사 또는 선교사 2세 출신들이 상당수 포진했는데, 피셔와 키니, 벤자민 윔스가 이에 해당한다. 한반도와 가장 가까이 있다는 이유로 주한미군정의 책임자로 임명된 하지는 부임 초반 어려운 상황을 겪으면서 선교사와 선교사 2세들의 가치를 다시 평가하게 되었고 이들을 차례로 불러들여 미군정 운영에 활용하였다.[312]

피셔(James E. Fisher)는 미 군정청 공보부 여론국 정치교육과 소속으로, 미 남감리교 선교사로서 1886년 미국 테네시(Tennessee) 주에서 출생하여 콜롬비아 대학에서 교육심리학과 영문학을 전공하고, 동 대학 사범과에서 철학 박사학위를 받았다. 이후 1919년부터 1935년까지 연희전

310) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Letter of Commendation from General Hodge」, 날짜미상.

311) Department of State, 1950, *Register of the Department of State*, p.437. 무슨 이유인지는 확인할 수 없으나 로우는 1955년 7월 17일 서울에서 사망했다. 관련내용은 다음 사이트 참조.
https://www.ancestry.ca/genealogy/records/philip-clyde-rowe-24-hhvxgf(검색일 2022.4.12.)

312) 안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 228쪽. 하지가 이끄는 제24군단이 한반도에 상륙한 직후 2명의 선교사 자녀, 조지 윌리암스(George Z. Williams)와 클라렌스 윔스가 하지의 참모진이 되었다. 감리교 계통의 공주 영명실업학교를 운영했던 윌리암스의 아버지 프랭크 윌리암스(Frank. E. C. Williams)도 비슷한 시기 급히 인도에서 입국해서 농무부에서 활동하였다. 하지는 1945년 10월에 언더우드(Horace. H. Underwood), 1946년 1월에는 피셔 등 연희전문 교수를 역임한 선교사들을 차례로 불러들여 미군정 인사와 교육관련 부문에서 활용하기 시작했다.

문학교에서 교수로 재직하면서 민주교육론을 가르쳤다. 제2차 세계대전 직전까지 펜실베니아주(Pennsylvania) 윌슨전문학교 교육부장으로 있으면서 미 육군부의 청년교육사업을 지도하였다. 1944년 그는 워싱턴의 OSS에서 한 · 일 · 필리핀관계 전문가로 일하다가[313] 해방 후 언더우드(Horace H. Underwood)[314]의 추천으로 1946년 1월에 내한해 미군정에서 일하게 되었다.[315] 피셔는 슬론과 함께 미소공위 개최 직전 정치고문단에 합류했으며[316] 6.25전쟁이 발발한 이후 도쿄에서 대북 심리전 관련 일을 수행한 바 있다.[317]

키니(Robert A. Kinney)는 1946년 2월에 입국한 국무부 경제사절단, 일명 번스사절단의 일원이었다. 키니를 포함하여 사절단의 번스와 아펜젤러 또한 일제강점기 조선에서 활동한 선교사였다. 키니는 1946년 여름, 번스가 워싱턴에서 채용하였는데 그를 번스에게 추천한 사람은 웨커링이었다.[318] 키니는 1935 ~ 1937년 서울외국인학교 교사 겸 교장대리를 지냈고, 1939 ~ 1941년 중국 베이징 미국인학교에서 교사 겸 교장대리를 지냈다. 1942 ~ 1946년에는 워싱턴 육군부 정보국 극동과에서 조사분석가로 한국관련 정부수집 업무에 종사했다.[319] 키니는 정치고문단이면서 동시에 2차 미소공위 미국대표단으로 임명되어 제1분과위원회에서 한국

313) 김동선, 2021 〈미군정 공보부 정치교육과의 활동과 구성원의 성격〉, 《한국근현대사연구》 97, 104쪽.

314) 호레이스 호튼 언더우드는 1947년 10월 18일까지 미군정에서 군정장관 · 미소공동위자문관 · 문교부 장관 자문관 등을 역임한 후 다시 북장로교 선교사로 연희의 '설립자' 겸 교수로 복귀했다. 1949년 3월 그의 부인이 좌익계 청년에게 암살당한 후 미국으로 돌아갔다가 한국전쟁이 발발하자 다시 한국으로 복귀했다. 그 후 1951년 2월에 부산에서 심장병으로 사망했다.(안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 229쪽)

315) 안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 261~262쪽.

316) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Letter of Commendation from General Hodge」, 날짜미상.

317) 김동선, 2021 〈미군정 공보부 정치교육과의 활동과 구성원의 성격〉, 《한국근현대사연구》 97, 106쪽.

318) 정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 156쪽.

319) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Assignment of Members of US - USSR Joint Commission - Enclosure "C"」 1947.4.24.

정당 및 사회단체가 제출한 자문서에 대한 분석업무를 맡기도 했다.[320] 키니는 번스와 함께 미소공위 결렬 이후 미국의 대한원조 정책과 관련해 중요한 실무자 역할을 했다.

벤자민 윔스(Benjamin B. Weems)는 2차 미소공위 개최 전인 1947년 4월말부터 정치고문단 활동을 한 것으로 확인된다.[321] 벤자민 윔스는 선교사 2세로 그의 아버지인 클라렌스 윔스(Clarence N. Weems)[322]는 일제강점기 개성과 원산 등에서 활동한 선교사였다. 벤자민 윔스는 1914년 5월 14일 개성에서 출생하여 한국에서 외국인학교를 다니며 중등교육을 마치고 미국에서 듀크 대학(Duke University)을 졸업했다. 노스캐롤라이나(North Carolina)에서 교사로 있다가 1939년 내한하여 서울외국인학교 교장으로 1940년까지 활동했다. 그는 1947년에 미소공위 정치고문단 활동 이후 1948년 '미국의 소리(Voice of America)' 방송을 담당하고, 1965년부터 1972년까지 유엔군 사령부에서 활동했다. 또한 1963년부터 1972년까지 미국 평화봉사단의 극동지역 책임자로 일했다.[323]

---

320) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Recommendation for Meritorious Civilian Service Award」, 1947.11.13.

321) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Letter of Commendation from General Hodge」, 날짜미상.

322) 클라렌스 N. 윔스(Clarence N. Weems)는 큰 아들 데이비드, 둘째 아들 클라렌스 Jr.와 함께 미국 남감리회 선교사로 1909년 내한하였다. 첫 부임지는 개성이었으며 동부교회와 서부교회 목사로 활동하였고, 송도고등보통학교 교장과 개성지방 감리사 등으로 23년간 활동하였다. 이때 윔스 부부는 셋째 아들 벤자민과 넷째 아들 빌을 낳았다. 그 후 선교지역을 7년간 원산으로 옮겨 원산성경학원, 농촌교회사역자 양성회, 광명소학교 등을 설립하고 운영하였다. 윔스 가족은 1940년 안식 휴가를 미국으로 떠나면서 다음해 다시 돌아올 것을 계획하였지만, 제2차 세계대전으로 인하여 한국으로 돌아오지 못했다. 그의 네 아들들은 성장하면서 모두 한국에서 외국인학교에 다녔고, 한국선교사, 미 군정청 고문, 주한 미국대사관 담당관 등으로 한국에서 활동하였다. 장남 데이비드는 예일 대학을 졸업하고 1930년부터 1934년까지 철원에서 선교사로 있었으며, 2남 클라렌스 주니어는 2차대전 때 장교로 복무하다가 미 군정청 고문관으로 한국에 다시 돌아왔다. 그는 특히 헐버트 선교사의 한국 역사책 두 권(뉴욕 힐러리 하우스, 1962)을 편집함으로써 한국역사 연구에 공헌하였다. 3남 벤자민 윔스는 서울에서 한국학 전문가로서 많은 활동을 하다가 부인과 함께 양화진에 묻혔다. 4남 빌은 조지아 공과대학을 졸업하고 MIT와 국제협동기구에서 1958년부터 1963년까지 5년간 한국 관련 프로그램에 참여하였다. 관련내용은 아래 한국컴퓨터선교회인명사전 참조 http://kcm.kr/dic_view.php?nid=22490 (검색일 2022.2.13.)

323) 그는 조지타운 대학에서 천도교 연구로 석사학위를 받았고, 1974년 은퇴 할 때까지 한국에서 활동하면서 한국학 공로를 인정받아 1970년에는 단국대학에서 명예법학박

벤자민 윔스의 또 다른 한국 관련 이력은 형 클라렌스 윔스 주니어(Clarence Weems Jr.)일 것이다. 클라렌스 윔스 주니어는 태평양전쟁기 OSS에서 근무하며 1943년까지 미국 서해안 지역에서 對 한인공작을 담당하다가 이후 중경에 건너가 임정관계 공작을 담당했으며 사전트를 도와 독수리작전을 준비한 바 있다. 그는 OSS에서의 경험을 통해 미주내 한인들과 중경임정 요인들에 대해서는 어느 누구보다도 해박하고 실제적인 정보를 가지고 있었기에[324] 해방 이후에는 맥아더사령부에 의해 하지의 정치고문으로 파견되어 한국문제에 대한 고문을 담당하였고 남조선과도입법의원 설립에도 관계하였다.[325] 즉 미 군정청에는 형 클라렌스 윔스 주니어가,[326] 미소공위 미국대표단에는 동생 벤자민 윔스가 함께 활동하면서 능숙한 한국어 구사를 바탕으로 국내 정치세력과 접촉했다. 그리고 벤자민 윔스는 국내 정치세력에 대한 형 클라렌스 윔스의 경험과 정보, 시각과 견해들을 일정부분 공유하지 않았을까 생각된다.

슬론(Justin Sloane)은 정치분석가로 2차 미소공위 개최 직전인 1947년 5월 19일부터 피셔와 함께 정치고문단에 합류했다.[327] 정치고문단에 배속되기 전에 슬론의 군정청 직책은 정확하게 확인되지 않으나, 미소공위 결렬 이후 미국대표단 인원들이 원소속부대로 복귀했을 때 군정청 외사국에서 이름이 확인되는 것으로 보아 해당 기관의 소속 인원이었던 것으로 보인다.[328] 슬론은 1921년 6월 15일 오하이오주(Ohio) 출생으로 1942년 시카고대학(University of Chicago) 졸업 후 1949년 노스웨스턴대학

사 학위를 받았다. 벤자민은 은퇴한 후에도 한국정신문화연구원에서 방문교수로 한국학을 연구하다가 1986년 서울에서 별세했다.

324) 클라렌스 윔스 주니어는 해방 직후 하지 장군이 임정을 활용한 우익세력 통합 구상을 만드는데 결정적 역할을 한 보고서를 작성하였다.(정용욱, 앞의 책, 89쪽)

325) 정치적으로는 비교적 온건한 성향이었고, 은근히 김규식을 지지하였다. 이후 1960년대에는 뉴욕대학교에 재직하였다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 155~156쪽)

326) *HUSAMGIK,* Part Ⅱ, Chapter Ⅶ : Office and Department Heads, p.236.

327) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Letter of Commendation from General Hodge」, 날짜미상.

328) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Release of Personnel」 1947.10.21.; RG 407, Entry 368, Box No.2097, 「Headquarters of USAMGIK Telephone Directory for 1947.12.1. (사료참조코드 : AUS037_02_03C0097)」

(Northwestern University)에서 석사학위를 받았다. 미 육군 중위로 1942 ~ 1945년에 해외에서 근무한 후 1946년 ~ 1948년에 미 군정청과 미소공위 미국대표단 정치고문단 활동을 한 것으로 확인된다. 미소공위 최종결렬 뒤인 1949 ~ 1950년에는 한국에서 ECA 사절단으로 활동했다. 경제전문가가 아닌 슬론이 ECA 활동을 하게 된 계기는 명확하게 확인하기 어려우나 정치고문단에서 번스와 키니와의 교류를 배경으로 ECA 사절단에 합류할 수 있지 않았나 판단된다.[329]

알도스(Kenneth G. Althaus Jr.)는 브라운 소장의 부관이었다. 1946년 11월 27일부터 브라운의 부관으로 미소공위 미국대표단에 소속되었다. 정치고문단이 설립된 이후엔 정치고문단에서 활동하였다.[330] 알도스는 미소공위가 최종 결렬될 때 까지 브라운 소장을 보좌하면서 정치고문단으로서 브라운이 만나는 국내 정치인사들과의 면담들을 기록하고, 정치고문단과 브라운 소장 사이의 업무 연락 및 조정 업무 등을 하였다. 미소공위가 최종 결렬되고 1947년 10월 말에 정치고문단이 G-2 예하로 소속이 변경되자 1948년 3월 말에는 알도스 또한 G-2로 이동하여 노블과 함께 정치연락사무소에서 근무하였다.[331]

프로스토브(Eugene C. Prostov)는 1946년 2월 번스사절단 내한 시 번스의 보좌관이었다. 러시아어에 능통하여 1,2차 미소공위 당시 회담 통역사 및 소련 관련 정치고문 역할을 했다.[332] 1차 미소공위 당시에는 미소공위 미국대표단 비서실에 소속되었으나 2차 미소공위부터는 정치고문단에 소속되어 활동했다.[333] 1943년 국무부에 들어왔으며, 1945년 샌프란

329) Department of state, 1958, *The Biographic Resiste*r, p. 628. 슬론은 1955년에 인도 봄베이에서 정치 장교 및 봄베이 부영사로 활동했고 1957년에는 이탈리아 나폴리에서 부영사직을 맡았다. 그리고 남한에서의 경험을 토대로 노스웨스턴 대학에서 1949년에 “The Communist Effort in South Korea, 1945-1948” 라는 제목의 석사학위 논문을 받았다.(Robert A. Scalapino, Chong-Sik Lee, 1972, *Communism in Korea: The society*, University of California Press, p.1476.)

330) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7. 「브라운이 인사참모에게; Assignment」; RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Certificate of Achievement」, 날짜미상.

331) RG 43, 미소공위문서철, Roll 22. 「Daily Diary」, 1948.3.24.

332) RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「Recommendation for Meritorious Civilian Service Award」, 1947.11.14.

시스코(San Francisco) 유엔 창설회의에 참여하였던 경험이 있다. 1946년 10월 소련군 민정국의 발라사노프가 번스를 초청하였을 때 통역으로 평양에 함께 방문한 바 있다.[334]

한편 정치고문단에는 미군 사병도 소속되어 있었는데 알렌(Charles Allen)이라는 인물로, 원래 필라델피아(Philadelphia)의 뉴스 분석가였다.[335] 알렌의 동료이자 1947년 3월 말부터 미소공위 미국대표단에서 근무한 토마스 주니어(Fred Charles Thomas Jr.)[336]의 회고에 따르면 알렌의 업무는 야간에 군정 고위층에게 보고할 정보소식지를 작성해 오전에 이를 제출하고 퇴근하는 것이었기에, 업무특성상 남한의 1급 기밀을 포함한 모든 정보에 접근가능 했다. 그는 자유주의자였으며 남한에서 극우주의로 인한 불공정함과 끔찍한 일들을 많이 목도하면서 수감된 인원들 중 상당수가 무고하게 투옥되었다는 것을 알고 투옥된 이들에게 편지를 쓰기 시작했는데 당국이 이를 알아채고는 그를 해고했다. 특히 알렌은 여순사건(원문은 “Osu Rebellion”)의 처리과정에 불만이 많았던 것으로 보인다. 알렌은 정치고문단에서 가장 직급이 낮은 인원임에도 불구하고 한국의 모든 정보를 접근할 수 있었던 상황에서 국내 정치상황을 예민하게 판단했다. 알렌에 대한 토마스 주니어의 구술내용은 당시 정치고문단

333) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7. 「Duk Soo Palace Telephone Directory」, 날짜미상.
334) 정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 155~156쪽.
335) 1947년 6월 15일자 정치고문단 사진에서 사전트, 알도스, 슬론, 버치, 알렌, 한슨(Marilea Hanson)을 확인할 수 있다. 사진은 국사편찬위원회 전자사료관에서 제공. 한슨은 문서관리 또는 타이피스트와 같은 행정서무를 맡은 것으로 보인다. 국편 전자사료관에서 제공하는 사진은 다음 주소 참고.
http://archive.history.go.kr/image/viewer.do?catalog_id=AUS005_06_03V0000_771&gid=AUS005_06_03V0000 (검색일: 2022.4.13.)
336) 토마스 주니어는 미국대표단에서 웨커링과 퍼글러의 행정업무를 도왔고 드레이퍼 사절단 방한시 각종 도표의 도안(Draftman)을 맡기도 했다. 2차 미소공위 당시 제2분과원회에서도 활동했으며 이후 정치고문단의 사전트 밑에서 국내 정치인들의 전기자료(Biographic file)들을 정리했다. 1946 ~ 1948년 미 육군으로 복무한 이후 1948년에 국무부에서 근무했다. 그는 해외근무공무원(Foreign Service Officer)로 1952 ~ 1958년에 한국에서 활동하였고, 이후 파키스탄과 중국, 독일에서도 활동했다. 토마스 주니어의 구술은 미 외교연구협회(ADST : Association for Diplomatic Studies and Training)에서 제공하고 있다. 자세한 내용은 아래 주소 참고.
https://adst.org/OH%20TOCs/THOMAS,%20Fred%20Charles%20Jr.toc.pdf (검색일: 2022.4.13)

이 가지고 있던 정치적 입장과 위상을 단적으로 보여주는 것이었다.

이 외에도 정치고문단에는 현지인 2명이 포함되어 있었다. 이름은 김현규와 이은자로 확인되며 김현규는 정치고문단에서에서 조사보조원(research assistant)로 1947년 6월 5일부터 활동하였다. 이은자는 이화전문대를 졸업한 재원으로 미소공위 미국대표단 산하 정치고문단에서 활동하다가 미소공위 최종결렬 이후엔 유엔임시한위로 옮겨 통역 및 번역을 맡았다. 정치고문단에 고용된 현지인들은 대체로 통역업무를 맡았다.[337]

이처럼 정치고문단에는 해방 전후부터 한국에 대한 경험이 많은 OSS 요원, 선교사 내지 선교사 2세들이 주로 포진되었으며, 한국에 대한 경험이 없더라도 기존에 해외에서 근무하여 정치분석 업무를 해온 전문가들이 중용되었다. 그리고 이들 중 한국어가 능통한 이들은 국내 정치세력과의 접촉을 통한 정보수집에 더욱 수월했을 것이다. 이들의 정치적 지향성을 일괄적으로 말할 순 없겠지만 앞서 알렌이나 버치와 같이 대개 이들은 자유주의적 성향을 가지고 있었는데,[338] 이는 미소공위 미국대표단과 그 산하의 정치고문단이 주로 한국에 대한 경험이 많은 인물들이면서 좌우합작운동 이래로 주로 중도세력 인사들과 직접적인 접촉을 통해

---

337) 한편 브라운 소장의 전담 통역가인 허현도 미소공위 최종 결렬 이후 정치고문단으로 옮겨서 일정기간 근무하였다. 허현은 개성 송도중학교를 거쳐 일본 동경고등사범학교(東京高等師範學校)와 미국 에모리대학교·보스톤대학교에서 교육학을 수학한 교육자이다. 귀국 후 8·15 광복 때까지 송도중학교·성남중학교·동래중학교 등에서 교사로 재직하였고 미소공위 미국대표단 통역을 맡은 이후 《코리아 타임즈(KOREA TIMES)》의 주필로 많은 영문 논설을 남겼으며, 1955년 성균관대학교 교수로 부임하여 교육학과장·문리과대학장을 지냈다.(RG 43, 미소공위문서철, Roll 23. 「브라운이 김현규에게, Commendation」, 1947.10.30.; Roll 23. 「Letter of Commendation from General Hodge」, 날짜미상; 이문원, 1992 〈허현(許鉉)의 교육사상(敎育思想)〉, 《교육철학》 10)

미소공위 결렬이후 1947년 12월 말 사전트는 계속 이은자가 정치고문단에 남아주길 원했으나 그녀는 결국 이듬해 유엔임시한위가 내한한 이후 브라운 소장의 통역 담당이었던 허현의 권유로 더 높은 임금을 제시한 유엔임시한위로 이직을 했다. 한편 웨커링은 대한민국 정부 수립이후 1948년 8월 30일, 이은자가 미국에서 계속 공부를 할 수 있도록 추천서를 써준 바 있다.(RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」 1947.12.26.; 「Daily Diary」 1948.2.3.; 「Daily Diary」 1948.2.5.; Roll 23. 「웨커링이 관계자에게」, 1948.8.30.)

338) 정용욱, 앞의 책, 266~267쪽.

이들과 많은 시간 교류해 왔다는 사실과도 연관이 있을 것이다.

제2절 2차 미소공위와 정치고문단의 대소협상 수행

1. 미소공위 협의대상 단체명부 작성 지원

1947년 5월 22일 제2차 미소공동위원회가 시작되었다. 제2차 미소공위 미국측 대표는 브라운 소장, 웨커링 준장, 링컨 대령, 번스 박사, 조이너(Calvin N. Joyner)였고, 소련측 대표는 슈티코프(Terenti F. Shtikov) 상장, 레베데프(Nicholai G. Lebedeff) 소장, 툴킨(Gregori I. Tounkin), 발라사노프(Gerasim M. Balasanov), 코르쿨렌코(Tikhon I. Korkulenko)였다. 미국대표단은 1차 미소공위 당시 인원이 모두 교체된 반면, 소련대표단은 차라프킨 대신 소련 외무성 제1극동국장인 툴킨이 참여한 것 말고는 1차 미소공위 소련대표단과 인적 연속성이 있었다. 이번에 랭던과 사전트는 미국대표단 교체대표로 임명되었으며[339] 미소공위가 재개 중이던 6월 16일, 조이너는 존스로 교체되었다.[340] 한편 조이너가 존스로 교체되던 6월 16일에 미소공위 미국대표단은 아니지만 하지의 정치고문으로 제이콥스가 임명되면서 랭던은 정치고문직에서 물러나 총영사 임무만을 수행하게 되었다.[341]

---

339) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI , 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.5.18; RG 332, Entry A1 1256, Box No. 70, 「USAFIK General Order No.8 : Establishment of American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1947.5.20 (사료참조코드: AUS179_01_04C0016_079)

340) 존스는 번스가 1946년 여름 워싱턴에서 채용해온 경제전문가이다. 1932년 하버드대학교에서 경양학 석사학위를 취득했다. 1941~1944년 해군 병참부 관리기획과에서 일했다. 1944~1046년 육군에 파견되어 마닐라에서 맥아더의 기획참모로 일하기도 했다. 한국에서는 물자영단 이사장, 상무부장, 슈메이커 이후 중앙경제위원회(NEB: National Economic Board)위원장으로 일하였다. (정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25, 10쪽)

341) RG 332, Entry A1 1256, Box No.69, 「USAMFIK General Order No.13 : Appointment of Political Advisor」 1947.6.16 (사료참조코드 : AUS179_01_04C0012_092)

[표 8] 2차 미소공위 미국대표단 명단

성 명	직 급	직 책
Albert E. Brown	소장	미소공위 미국대표단장
Arthur C. Bunce	국무부	국무부 경제사절단장
John Weckerling	준장	육군부 정보참모차장
Calvin N. Joyner	육군부	미 군정청 상무부 고문
* Owen T. Jones 로 교체 (6.16)	국무부	중앙경제위원회(National Economic Board) 의장
Lawrence J. Lincoln	대령	미국대표단 행정 담당

출처: RG 332, Entry A1 1256, Box No.70, 「USAFIK General Order No.8, : Establishment of American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1947.5.20 (사료참조코드: AUS179_01_04C0016_079); RG 332, Entry A1 1256, Box No.69, 「USAFIK General Order No.12 : American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1946.6.16.(사료참조코드 : AUS179_01_04C0012_107); *FRUS*, 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.5.18; 《조선일보》·《동아일보》, 1947.6.17.; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Assignment of Member of US-USSR Joint Commission」, 1947.4.24 에서 재구성

지난 1차 미소공위가 모스크바 3상회의 결정의 문구해석에 천착해 결렬되었다는 인식하에 이번 2차 미소공위는 한국임시정부 수립안에 국한될 것이 강조되었으며 이에 따라 제1분과위원회는 민주주의 각 정당 및 사회단체와의 협의를, 제2분과위원회는 임시정부의 형태 구성, 임시헌장 및 정강문제를, 제3분과위원회는 임시정부의 인사임명 방법 및 임시정부의 권한을 이관하는 방법에 관한 문제를 담당하게 되었다. 그리고 제1분과위원회는 위원장에 미국측 번스, 소련측 툴킨, 제2분과위원회는 위원장에 미국측 웨커링, 소련측 레베데프, 제3분과위원회는 미국측 조이너, 소

련측 발라사노프가 맡았다.[342]

양측은 임시정부 수립을 둘러싼 현격한 입장 차이에도 불구하고 매우 신중하게 회담에 임하였으며, 겉으로 나타난 회담 초반 분위기는 비교적 우호적이었다. 5월 31일차 제28차 미소공위 본회의에서 미국은 1차 미소공위 당시 미국이 요구했던 협의대표기구 구성 대신 사전 사전트가 구상했던 정당·사회단체와의 광범한 협의를 제안하였다. 미소공위 재개당시 미 국무부가 하달한 지침이 1차 미소공위 때와 동일하게「SWNCC 176/18」(1946.1.28)에 따라 협의대표기구를 구성하는 것이었음을 상기한다면, 미국대표단은 국무부의 추가적인 지침없이 미소공위 재개 직전에 사전트가 제안한 '정당·사회단체와의 광범한 협의'라는 전략으로 입장을 전면 변경하였다는 것을 알 수 있다. 즉 미국대표단이 판단하기에 미소공위 협상 '현장'에서 사전트가 고안한 '광범한 협의'라는 전략이 1년 전과 동일한 '협의대표기구 구성'이라는 국무부 지침보다 미국대표단에게 보다 현실적이고 협상전략 차원에서 설득력 있다고 본 것이다. 이와 같은 미국측 제안에 소련측은 지난 1차 미소공위 당시 미국측 입장과 일관성이 없음을 지적하면서, 광범한 협의는 처음부터 소련이 주장했던 협의방식임을 언급하며 미국의 제안에 동의했다.[343]

6월 7일 마침내 양측이 남·북한의 한국인 민주적 정당 및 사회단체들과의 협의 진행 규칙에 대한 합의를 통해 「공동위원회 결정 제12호(Joint Commission Decision No. 12)」를 작성하였고,[344] 그 합의 사실을 6월 11일 「공동성명 제11호」로 발표하였다.[345]「공동성명 제11호」에 따르면 미소공위 협의에 참여하고자 하는 각 정당·사회단체들은 ① 모스크바 3상회의 결정을 지지하고 한국임시정부 조직에 대한 미소공위 결

342) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Communique No. 9」, 1947.6.26. 공동성명 1호부터 11호까지 번역문은 심지연, 앞의 책, 193~205쪽 참고.

343) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.6.1.

344) 「공동위원회 결정 제12호」는 지난 1차 미소공위 당시 작성된 「공동위원회 결정 제4호」를 수정(revision)한 것이다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Commission Communique No.1~13」; 「Joint Commission Decision No.1~18」)

345) 정용욱, 앞의 책, 404쪽.

의를 고수하며 신탁통치에 관한 제안을 작성하는데 협력한다는 내용의 선언문에 서명날인하고 그 선언문을 첨부한 청원서(이하 '협의신청서')를 제출하고, ② 임시정부의 구성·조직[346] 및 임시정부 정강·정책[347]에

346) 임시정부의 구성·조직(헌장)에 대한 자문서는 1차 미소공위 당시 작성된 「공동위원회 결정 제5호」의 내용을 수정없이 수용하여 「공동위원회 결정 제10호」로 재발표되었다. 「공동위원회 결정 제5호」는 장차 수립될 임시정부 헌장의 기초에 사용하기 위한 것으로 6가지 항목으로 구분해 자문을 요구했다. 즉 ① 민권, ② 수립할 임시정부의 일반적 형태 혹은 성격, ③ 행정 및 입법기능을 수행할 중앙정부의 기관 혹은 기관들, ④ 지방정권체의 구성·조직·권한·책무, ⑤ 사법기관, ⑥ 임시헌장의 수정 및 첨삭의 방법 등으로 되었으며 각 항목은 다시 세분화 된 내용들로 구성되어 있다.(RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Commission Communique No.1～13」; 「Joint Commission Decision No.1～18」)

347) 임시정부 정강·정책에 대한 자문서는 「공동위원회 결정 제6호」를 일부 수정한 「공동위원회 결정 제13호」를 통해 발표되었다. 해당 문서들은 임시정부가 취할 제반 정책에 관한 자문을 받기 위한 것으로 크게 A. 정치정책, B. 경제정책, C. 교육·문화정책 3가지 항목으로 나누어져 있다.

기존 「공동위원회 결정 제6호」의 수정은 미국측이 요구한 것인데 미국이 수정을 제시한 부분은 「공동위원회 결정 제6호」의 "A-2. 일본의 영향 제거 - 한국에서 지속되어온 일본의 통치로 인한 유해한 잔재들과 친일 세력들의 청산을 위해 실행되어야하는 조치들은 무엇인가?" 그리고 "A-3. 경제권력 또는 정치권력의 과도한 사적 집중과 반동적·반민주적 인사들의 행동과 한국 임시정부 약화를 시도하는 세력들의 행동을 어떻게 방지할 것인가?"였다. 미국은 A-2에서 "친일 세력들의"라는 문구를 A-3에서는 "반동적"이라는 문구를 삭제하기를 원했다.

이에 대한 근거로 A-2에 관련하여 모스크바 3상회의 결정은 미국에게 일본의 영향을 제거할 임무를 부여한 것이지, 친일 세력 제거를 의미한 것은 아니며, 이는 남한 사람들 스스로 해결해나가고 있는 한국 내부 문제임을 언급했다. 또한 미국이 어쨌든 남한에서 일본 통치의 모든 물리적 또는 정신적 잔재들을 완전히 청산했거나 청산의 마지막 단계에 있었기 때문에 해당 문구는 불필요하다는 입장이었다. A-3의 수정근거에 대해서는 "반동적"이라는 문구가 순전히 공산주의자들의 용어로 이 문구를 사용하는 것 자체가 공산주의 진영을 지지하는 것처럼 보이며 "반민주적"이라는 문구만으로 충분히 미소공위의 의도를 설명할 수 있다고 설명했다.

소련은 A-2항의 수정은 받아들였으나 A-3항의 수정은 거부했으며 최종적으로 A항의 수정내용은 「공공위원회 결정 제13호」에 다음과 같이 반영되었다.

「공공위원회 결정 제13호」

A-2. 일본의 영향 제거
  a. 일본의 한국 지배 장기화에 따른 폐해를 제거하기 위해 어떤 조치를 취해야 하는가?
  b. 한국 임시 정부는 한국 사람들에게 피해를 주는 행동에 일본인들과 협력하였던 한국인들을 분류하고 처벌하기 위해 어떤 조치를 취해야 하는가?

A-3. 과도한 민간의 경제적 또는 정치적 권력 집중과 대한민국 임시정부를 약화시키려는 반동적, 반민주적 요소와 요소들의 활동을 어떻게 방지해야 하는가?

(RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Commission Communique No.1～13」; 「Joint Commission Decision No.1～18」; *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The

대한 자문서에 답하도록 요청되었다. 따라서 협의에 참여하고자 하는 정당·사회단체는 협의신청서와 임시정부에 관한 자문답신서를 제출해야 했다.

이처럼 한국인 정당·사회단체로부터 협의신청서와 답신서를 접수할 계획에 따라 미국대표단은 협의대상 단체명부 작성 작업을 담당하게 될 제1분과위원회에 공식적으로 정치고문단의 키니, 프로스토브, 벤자민 윔스, 로우를 임명했다.[348] 사전트는 이미 미국대표단의 교체대표로 임명된 터라 번스가 미국 측 위원장인 제1분과위원회에서 공식적으로 활동하긴 어려웠지만, 비공식적으로 정치고문단이 수행하는 제1분과위원회의 업무를 지원했다. 더불어 미국대표단은 협의신청서와 자문답신서를 처리할 사무·행정에 관한 내부절차를 마련하였는데, 이를 살펴보면 정치고문단이 구체적으로 이에 대해 수행한 작업을 확인할 수 있다.

먼저 「공동성명 제11호」에 따라 미소공위와 임시정부 수립에 대한 자문을 희망하는 정당·사회단체들은 서울 또는 평양의 미소공위 대표단으로부터 협의신청서와 답신서 양식을 수령하여 동일하게 각각 2부씩 작성해 서울의 미국대표단이나 평양의 소련대표단에게 제출했다.[349] ① 미국대표단 서무부는 정당·사회단체들이 미국대표단에게 보낸 협의신청서와 답신서를 접수한 후, 모든 서류들을 벤자민 윔스에게 보냈다. ② 벤자민 윔스는 1차적으로 자문과 직접적으로 관련되지 않은 문서들을 제거한 다음 나머지를 사전트에 보내고, 사전트는 협의신청서를 제출한 정당·사회단체의 명단을 작성 뒤 이를 '규정된 정책'에 따라 재분류했다. ③ 한편 미국대표단이 접수한 협의신청서와 답신서 2부 중 1부는 소련대표단에게 보냈다. 또한 소련대표단이 접수한 청원서와 답신서 2부 중 1부

Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.6.4.; *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.6.9.; 정병준, 1998 〈해방직후 각 정파의 정부수립구상과 그 특징: 제2차 미소공위 답신안 분석을 중심으로〉, 《통일문제연구》 10(2))

348) RG 43, 미소공위문서철, Roll 15, 「Subcommission Ⅰ, Minutes of the 1st Meeting 26 May 1947」 벤자민 윔스는 10회 회의(1947.6.23)부터는 참석하지 않았다.

349) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Communique No.11」, 1947.6.11.

는 미국대표단이 소련대표단으로부터 수령하여 위와 동일한 절차대로 일련번호를 부여한 뒤 재분류했다. ④ 미국대표단은 해당 문서들을 영어로, 소련대표단은 이를 러시아어로 모두 번역하며, 프로스토브는 소련대표단의 노어번역본과 영어번역본을 비교해서 오류 또는 견해 차이를 조정했다.[350]

즉, 정당·사회단체가 작성한 문서들은 모두 한국어로 작성되었기에 미국대표단이 접수한 문서들은 우선적으로 한국에서 태어나고 성장해 한국어가 능통한 벤자민 윔스가 1차적으로 검토하게 된 것이며, 러시아어가 능통한 프로스토브가 소련측에서 작업한 청원서와 답신서의 노어번역본을 영어번역본과 비교·검토하는 작업에 투입되었다. 이러한 식으로 최종적으로 미국 및 소련대표단이 공통적으로 협상에 활용할 협의대상 단체명부 초안이 작성되었다.

이때 사전트가 '규정된 정책'에 따라 한 작업은 협의신청서를 제출한 정당·사회단체가 주장하는 규모(당원수 또는 회원수)에 따라 10만이상의 조직은 'A', 5만 ~ 10만 사이의 조직은 'B', 1만 ~ 5만 사이는 'C', 1천 ~ 1만 사이는 'D', 1천 이하는 'E'로 재분류하는 것이었다. 회원수에 따른 재분류가 진행된 것은 「공동성명 제11호」에서 미소공위와 협의할 정당·사회단체의 대표수를 각 정당 및 사회단체의 회원수를 바탕으로 미소공위가 결정하기로 합의했기 때문이다.[351] 또한 재분류과정에선 미국대표단 자체의 필요에 근거하여 접수된 순서대로 부여된 일련번호(Serial Number)와는 다른 별도의 기재번호(Accession Number)가 추가적으로 부여되었다. 이러한 분류는 미소공위 미국측 대표단이 협의 신청단체 자격을 둘러싼 소련측 대표단과의 공방과정에서 이 문제를 자신에게 유리하게 타결하기 위해 범주별로 단체들의 성향과 구성비율을 분석하기 위함이었다.[352] 그리고 이러한 사전트의 작업에 로우도 함께 활동

350) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Administrative Memorandum No. 11」 1947.6.11.
351) RG 43, 미소공위문서철, Roll 5, 「Joint Communique No.11」, 1947.6.11.
352) 정용욱, 〈자료해제〉, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방.

했다.

기재번호까지 부여하는 일련의 작업 이후 정치고문단은 정당·사회단체 평가서를 작성했다.[353] 앞서 「공동성명 제11호」에 따르면 협의신청서에는 ① 당명 또는 사회단체명·본부의 소재지·창립일자·지부의 수 및 소재지·각 지부원수·총 회원수와 ② 대표의 성명·출생지 및 생년월일·주소 및 대표의 정당 또는 단체 내에서의 직위 등 을 기입하게 되어있었는데, 정치고문단은 자체 보유한 정보들과 협의신청서 내용을 비교·대조하며 평가서를 작성했다. 평가서 양식은 작성된 시기마다 조금씩 차이는 있지만 대개 「공동성명 제11호」에서 요구한 항목들과 함께 정당·사회단체의 정치적 성향(좌·우·중도·중도좌익·중도우익)·이들 조직이 미군정에 등록할 당시 최초 회원수와 실제 활동여부·정강·연혁 및 「공동성명 제5호」에 대한 해당 조직의 입장에 대한 항목과 정치고문단의 논평(comment)이 명시되었다. 「공동성명 제5호」 항목이 명시된 이유는 미소공위 재개에 앞서 국내 반탁단체들이 1947년 초에 모스크바 3상회의 결정을 지지한다는 내용의 「공동성명 제5호」의 서명을 철회한 바 있기 때문이다. 따라서 「공동성명 제5호」 항목에는 해당 조직이 「공동성명 제5호」에 서명했는지, 서명했다가 철회했는지, 「공동성명 제5호」가 나왔을 때 해당 조직이 존재했는지 등의 형태로 기재되었다.

또한 정치고문단은 자체 조사를 통해서 협의신청단체 중 67개를 유령단체로 지목했다.[354] [표 9]에서 확인할 수 있다시피 유령단체는 대부분

353) 정치고문단의 평가서는 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방, 83~620쪽에 수록.

354) 「Ghost Organization Records」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방, 67~69, 73~74쪽. 이 외에도 미국대표단에 협조하여 미소공위에 참여하기로 한 우익측 정당·사회단체 연합조직인 임시정부수립대책협의회가 스스로 밝힌 자기측 유령단체 명부는 「A Tentative List of Forty Three Little Known Parties and Organizations which have applied for consultation with the Joint Commissions」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방, 70~73쪽; 좌익 측에서 조사한 유령단체 목록 및 유령단체를 배제해 줄 것을 요청한 진정서는 심지연, 1989 《미·소공동위원회연구》 청계연구소, 359~387쪽.

극우 또는 우익 계열이었다. 2차 미소공위 당시 남한의 협의신청단체는 1947년 6월 23일 시점에 517개에 달하였고,[355] 북한의 38개의 협의신청단체를 합친 남·북한 협의신청단체 회원수는 7천만 명이 넘었다. 당시 남북한 전체인구가 3천만 미만임을 감안한다면 이는 한반도 전체 인구의 2배 이상이었다.[356] 소련대표단도 이 수치에 대해 "조선 남녀 성인 각자가 8개 단체에 가입한 것으로 되어있으니 사실과 부합되지 않고 있다"[357]며 수치의 신빙성을 의심했다. 이러한 결과가 초래된 이유는 많은 사람들이 중복해서 정당·사회단체에 가입한 사실도 있겠지만 무엇보다도 유령단체와 유령회원의 존재 때문이었다. 당시 반탁운동 단체들 가운데 끝까지 협의에 응하지 않는다는 방침을 취한 단체도 있었으나, 미소공위가 협의신청을 받자 대부분의 단체가 협의에 참여해서 반탁의사를 주장한다는 방침을 취하였고, 1947년 6월 협의신청이 시작되자 우익계열의 많은 조직들이 유령단체를 만들거나 유령회원으로 회원수를 늘려서 협의에 응했다.[358]

[표 9] 정치고문단이 분석한 유령단체 명단

	단체명(정치성향)		단체명(정치성향)
1	전재동포연맹 (R)	35	조선복지회(M)
2	조선토목건축동맹 (M)	36	Central Food Dealers Union
3	조선부강회(R)	37	만월지행사(R)
4	자각원(R)	38	대한청년동맹(R)
5	조선토건협회(R)	39	조양동지회(R)
6	북한농민총연맹(R)	40	혁명불교도동맹(R)
7	조선불교순리탐구원(R)	41	대한애국청년단(R)
8	단산회(R)	42	조선토목건충동맹(R)

355) 「Korean Parties and Social Organizations Registering」, 정용욱 편, 1994 《해방 직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방, 26~50쪽.
356) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1947.6.26.
357) 《조선일보》 1947.7.22; 심지연, 앞의 책, 246쪽.
358) 정용욱, 2007 〈해방 직후 주한미군 방첩대의 조직체계와 활동〉, 《한국사론》 53, 470쪽.

9	대동회(R)	43	동협원회(M)
10	동학당(R)	44	조선민생협회(L)
11	조선현대복식연구협회(R)	45	남조선농민사(MR)
12	독립추진회(R)	46	삼리자강회(R)
13	호남구락부(R)	47	전재민동맹
14	조선노동당(R)	48	한국애국동지회(R)
15	화광교단(R)	49	대한애국동지회(R)
16	대한애국회(R)	50	애국청년회(R)
17	조선성국건설동맹(R)	51	훈정동지회(R)
18	이팔동우회(R)	52	춘추회(R)
19	고학생상조회(L)	53	청우회(R)
20	조선실업단(R)	54	재일동포자산반입대책위원회(R)
21	조선불교중앙종무원(R)	55	우국동맹(R)
22	대한청년단(R)	56	삼오동인회(R)
23	조선해운협회(M)	57	대한애국협회(MR)
24	통일정권촉성회(R)	58	한국자유청년당(R)
25	인우동지회(R)	59	동성사(R)
26	조선공제회(R)	60	조선맹인전국연합회(R)
27	한국제약노동협회(R)	61	전국식육상조합중앙연합회(L(M?))
28	조선학병동맹(R)	62	혁신동지회(R)
29	한민회(R)	63	공화구락부(R)
30	동방청년회(R)	64	건설동맹(R)
31	Korea Peacetime Industrial Policy Committee(R)	65	전국구락부(R)
32	조선보건연맹 (R)	66	애지청년단(R)
33	조선민주주의아세아연맹(R)	67	서울시동청년회총동맹(L(M?))
34	동의회(M)		

출처 : 「Ghost Organization Records」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사자료집》 4, 다락방, 73~74쪽.

위의 과정을 거쳐 미군정이 정리한 최종 협의신청 단체수는 이남에서는 425개, 정파별로는 우익 158개(58.1%), 좌익 70개(26.9%) 중간파 42개(15%), 정체불명의 군소단체 153개였다.[359] 북한에서는 총 38개 단체가

협의를 신청하였으며, 정치적 성향은 좌익 일색이었다. 양 지역을 합해 463개 단체가 협의를 신청하였다. 남북을 합친 협의신청단체의 정파별 숫자와 비율은 우익 158개(51.3%), 좌익 108개(35.1%), 중간파 42개(13.6%)였다.[360] 협의신청서를 접수한 6월 하순까지만 해도 미소공위는 순조롭게 진행되는 것처럼 보였다. 신청서 접수가 끝난 뒤 미소공위는 6월 말과 7월 초에 각각 서울과 평양에서 협의신청 단체들과 회합을 갖고 협의 목적과 절차에 대한 설명회를 가졌고 정치고문단도 해당 일정에 동행했다.

2. 미국대표단의 평양행 이후 공세적 전략 구상

「공동성명 제11호」에 명시된 일정에서 따라 협의단체 명부가 종합되자 미소공위는 6월 25일 서울에서 남한의 정당 및 사회단체의 대표를 초청해 합동회의를 개최하고, 이와 동일하게 1947년 6월 30일 평양에서는 북한에 소재하는 정당 및 사회단체 대표와 합동회의를 진행하게 되었다.[361] 서울에서 합동회의 일정을 마친 미국대표단은 평양에서의 합동회의를 위해 6월 29일, 평양으로 출발했다. 여기엔 미국대표단장 브라운을 비롯해 번스, 웨커링, 알도스, 프로스토브 및 정치고문단의 사전트, 버치도 함께 이동했고 이번에 미국대표단에 새로 합류한 제이콥스도 동행했다.[362] 그리고 후술할 평양에서 진행된 내부회의에 로우가 포함된 것으

---

359) 740.00119 Control(Korea) 「ZGCG 929, 제이콥스가 국무장관에게」 1947.6.24. 미국이 공식적으로 발표한 총 단체수는 425개이지만 정치성향별로 분류해 놓은 총 단체수는 423개이다. 분류과정에서 약간의 착오가 있었던 것으로 보인다. 정체불명의 군소단체는 대체로 유령단체로 간주해도 무방할 것이다. (정용욱, 앞의 책, 404~408쪽)

360) 정용욱, 앞의 책, 408쪽.

361) 「공동성명 제11호」에 따르면 협의신청서는 6월 23일, 자문답신서는 7월 1일까지 받기로 되어있었다. 자문답신서 제출기한은 정당·사회단체들의 요구에 의해 7월 5일까지 연기되었다. (*FRUS*, 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.6.26.; 정병준, 1998 〈해방직후 각 정파의 정부수립구상과 그 특징: 제2차 미소공위 답신안 분석을 중심으로〉, 《통일문제연구》 10(2), 17쪽; 심지연, 앞의 책, 203~204쪽)

362) RG 332, Entry A1 1256, Box No.69, 「USAFIK General Orders No.12: American

로 보아 로우도 함께 이동한 것으로 보인다.[363]

평양 체류일정은 6월 29일부터 7월 3일까지였고, 정당·사회단체 대표와의 합동회의는 하루 미뤄져 7월 1일에 제36차 미소공위 본회의와 함께 진행되었다.[364] 합동회의가 진행된 날 브라운은 소련군 당국에 강력하게 요청하여 조만식과 회견할 수 있었다. 브라운의 조만식 회견 목적은 소련과 본격적인 협의대상 단체명부 논의에 앞서 북한의 정치세력들에 대한 현실적인 정보를 획득하고 이에 대한 대응방책을 세우기 위함이었다. 브라운은 이 자리에 번스와 동석하였으며, 조만식에게 많은 질문을 했다. 질문내용을 살펴보면 미국대표단이 조만식과의 면담을 통해 어떤 정보들을 얻으려 했는지 알 수 있다. 질문의 대략을 정리하면 다음과 같다.[365]

1. 보호감호 생활과 감금기간 및 사유는?
2. 평양의 정치적 상황은?
3. 북한사람들이 어느 정도 공산당에 가입했는가?
4. 평양에서 미국대표단이 본 시위는 자발적인 시위였는지? 그들이 시위 참여를 강요당한 것인가?
5. 미국대표단과 면담하러 오기까지 어떤 행동들로 두려움을 느낀 것이 있는가?
6. 당신은 여전히 조선민주당의 지도자인가?
7. 북한에 우익정당이 있는가? 평양에 우익지도자가 있다면 명단을 알 수 있는가?
8. 남한의 조선민주당이 미소공위 자문단체로 신청했고 당신이 대표로 지명되었는데 알고 있나? 소련이 당신을 조선민주당 대표로 활동을 허락해 서울로 보내준다면 서울로 와서 미소공위 협의대표로 활동할 의향이 있나? 만약 소련이 그를 서울로 보내주지 않는다면 그는 평양에서 미소공위와 협의하기 위해 활동할 의향이 있나?

Delegation to the United States-Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」 1947.6.16. (사료참조코드 : AUS179_01_04C0012_107)

363) RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, 「Movement of the American Delegation to Pyongyang, North Korea」, 1947.6.28. 조만식과의 회담에는 번스도 함께했다.

364) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」 1947.7.3.

365) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「Interview with CHO, MAN SIK, -1 July 1947, at Pyonyang」

9. 남한 정치상황을 알고 있는가?
10. 남과 북의 일반적인 정치적 경향은 어떤가?
11. 북한 사람들이 소련형태의 민주주의를 어느 정도 지지하고 있는가?
12. 김일성, 김두봉은 어떤 지도자인가, 김일성, 김두봉은 소련에게 충성하나?
13. 일반적으로 소련을 따르는 한국인 지도자는 소련에 충성하나?
    김일성은 실제로 북한의 공산주의자 정부를 지지하는가?
    한국에 공산주의자 정부를 지지하는 또 다른 정치적 지도자가 있는가?
14. 박헌영 및 남한의 좌익지도자들을 아는가? 북한의 좌익지도자들과 연계된 남한의 좌익지도자는 어느 정도인가?
15. 남한의 정치적 상황을 잘 알고 있는가?
    몇몇 우익 정당이 미소공위 참여를 거절하고 있는 것을 아는가?
16. 이승만과 김구가 미소공위를 지원하지 않는 이유는 무엇인가?
17. 신탁통치에 대해 어떻게 생각하는가?
18. 여운형은 공산주의자인가? 임시정부의 요직에 배치해도 될 만한 믿을 만한 인물인가?
19. 김규식과 여운형이 좌우합작위원회를 만들었는데 이에 대해 어떻게 생각하는가?
20. 김규식은 임시정부에 바람직한 사람인가? 김규식은 우익인가?

브라운은 제일 먼저 조만식에게 현재의 보호감호(protective custody) 상태의 신변문제와 보호감호의 이유에 대해 물었다. 조만식은 작년 1월부터 고려호텔에서 18개월 정도 지내고 있으며 병원진료 외에는 밖으로 나갈 수 없기에 평양 사정 및 북한 정세에 대해 아는 바가 없다고 했다. 또한 자신이 보호감호가 된 이유는 신탁통치 반대 때문이며 소련당국은 자신이 감금됨으로써 북한엔 신탁통치에 대한 이견이 없다는 것을 의도한 것이라는 답변을 했다. 그리고 브라운은 북한에도 우익지도자가 있는지, 있다면 명단을 제공해 줄 수 있는지 물었지만 조만식은 감금 이후로 아는 바가 없으며 얼마 전에 우익정당을 만든다는 이야기가 있었는데 관련자가 이미 다 체포되었다고 했다. 그리고 그중에는 목사도 몇 명 있었

으며 대부분의 우익 인사들은 모두 월남했다고 덧붙였다.[366]

또한 브라운은 남·북한의 주요 인사들에 대해서도 조만식의 의견을 구했는데, 특히 브라운이 이승만과 김구가 미소공위를 지원하지 않는 이유에 대한 의견을 묻자 조만식은 3가지 이유를 들었다. 첫째로 그들은 미소공위의 성공을 기대하지 않는데 그들이 보기에 미국이 미소공위의 원칙으로 제시한 '표현의 자유'가 소련에겐 받아들이기 어렵기 때문이라는 것이다. 두 번째로 정부가 수립되면 누가 그 정부의 수장이 될까 하는 문제가 수반되는데, 조만식 스스로는 이것이 '경쟁'이라고 생각되진 않지만 이 문제가 김구와 이승만에겐 복잡하고 까다로운 상황이라는 것이다. 셋째로 그들은 지금까지 신탁통치 반대를 주장했는데 지금에 와서 급하게 입장을 바꾸기가 쉽지 않다는 것이다. 그리고 브라운은 이어 조만식에게 신탁통치에 대한 견해를 물었다. 조만식은 미국만의 신탁통치가 가장 바람직하지만 미소양국에 의한 신탁통치가 불가피하다면 그것을 받아들여야 할 것이라고 대답했다. 또한 조만식은 미소공위가 직면한 가장 어려운 문제는 토지개혁 문제이며 선거나 임시정부 수립 이전에 남한에도 토지개혁이 필요하다는 점을 강조했다.[367]

조만식과의 회담을 통해 미국대표단은 북한에서 우익세력은 미미하며 이들에 대한 탄압이 지속적으로 이루어지고 있다는 점, 강경한 반탁지도자인 조만식 또한 신탁통치를 이제는 받아들여야 한다는 상황인식을 하고 있다는 점, 그리고 그가 북한에서의 정치활동에 더 이상 큰 기대가 없으며 남한에서 정치활동을 재개하고 싶다는 의사를 강력하게 피력하고

366) 번스는 1946년 10월 3일부터 7일 사이에 소련군 민정청 정치고문 발라사노프의 초청으로 비밀리에 평양을 방문하였다. 이때 번스는 조만식을 만났으니 이때에도 조만식은 고려호텔에 감금되어 있었다. 번스의 1946년 평양방문에 대한 내용은 정용욱, 앞의 책, 359~364쪽.

367) 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 남한 민중들에게 널리 선전하였다. 그러나 남한에서는 2차 미소공위가 개최되고 있는 시점에도 입법의원에서 토지개혁법안을 둘러싼 줄다리기가 계속되었고, 이 문제의 해결전망은 여전히 불투명하였다. (정용욱, 앞의 책, 410~411쪽)

있다는 점 등을 확인했다. 그로 인해 이후 진행될 미소공위에 대한 낙관적인 기대를 하기 어려웠다.[368] 그리고 이러한 인식은 미국대표단이 평양을 방문하고 돌아온 이후 미국이 한국문제에 대해 소련과의 협의를 포기하고 일방적인 행동을 결심하게 되는데 하나의 계기가 되었다.[369] 이제 미국대표단은 필사적으로 반탁단체를 포함하여 남한의 모든 우익세력들을 미소공위 협의대상 단체명부에서 사수하면서, 이에 대한 합의에 도달하지 못할 경우 일방적인 행동으로 옮아가는 수순의 전략을 구상해야 했다.

브라운과 조만식의 회담이 진행된 다음 날인 7월 2일 정치고문단의 사전트, 버치, 키니, 로우는 북한 상황을 감안한 대안적인 정치적 전략에 대한 비공식 토론을 평양에서 진행했다.[370] 토의는 「이북에서 참고하기 위한 미국대표단의 정치적 전략에 대한 비공식 토론(Informal Discussion regarding Political Strategy for the American Delegation with reference to North Korea)」이라는 비망록으로 정리되어 브라운에게 전달되었고, 그 내용으로 미루어보아 전날 브라운과 조만식 회담에 대한 일종의 피드백이었다. 토의의 요점은 세 가지로 첫 번째는 북한의 억압받는 우익지도자들과 인터뷰가 필요하다는 것이다. 이는 미국이 북한의 우익지도자들에 대한 입장을 이해함과 동시에 소련정권에 대한 북한 대중들의 잠재적인 반대와 실제 이런 태도가 있다는 증거를 확보하기 위함이었다. 물론 인터뷰들은 소련의 반대로 거의 성사될 가능성은 적지만 그래도 꼭 진행될 필요다고 강조했다.

두 번째는 소련이 우익의 의견을 억압하는 것에 대한 미국의 공개적 비난의 수준에 대한 논의였다. 여기에서 정치고문단 인원들은 소련이 우익조직들의 자문신청에 대한 거절과 우익지도자(특히 기독교인들)에 대

368) 하지 또한 이 시점에서 미소공위가 성공할 가능성이 없다는 판단을 하였다. (*FRUS,* 1947. The Far East, Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」 1947.7.3.)

369) 정용욱, 앞의 책, 410쪽.

370) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6. 「Informal Discussion regarding Political Strategy for the American Delegation with reference to North Korea」. 1947.7.2.

한 대량 투옥을 진행한 것에 대해 공개적으로 비난할 수 있으며 이는 증거에 의해 뒷받침되어야 함을 명시했다. 특히 이것은 정당·사회단체와의 자문에서 소련의 '표현의 자유'에 대한 억압이며 이에 대한 소련의 혐의를 세계의 심판 앞에 제시해야 한다고 명시했다. 셋째로 소련대표단이 남한의 우익을 자문에서 제외시키려 한다면, 미국대표단 또한 모스크바 3상회의 결정의 엄격한 준수와 회담에서 결정된 조건들을 근거로 남북한의 모든 좌익을 협의대상 명부에서 제외시킬 것이라는 입장을 알림으로써 소련대표단의 입장에 대해 공세적으로 나갈 필요가 있다는 것이다.

정치고문단의 논의는 평양 체류를 통해 북한의 정치상황을 확인한 다음 보다 공세적인 전략으로 이후 미소공위 회담을 이끌 수 있는 방법을 제안한 것이었다. 비록 남은 체류기간 동안 조만식을 제외한 다른 우익 대표자와의 인터뷰는 진행되지 못했지만 미국대표단은 평양에서 복귀 후 앞서 정치고문단의 논의 상에 있던 '증거'들을 수집하기 시작했다. 1947년 7월 7일, 평양행에 참여한 모든 미국대표단 인원들은 사전트 앞으로 평양 관찰보고서를 제출해야 했는데, 이 보고서에는 특히 정치적 상황·경찰·개인의 자유에 대한 제재·미국대표단이 평양에 체류했을 때 대중들의 반응 등에 대한 관찰내용이 포함되었다.[371] 그리고 사전트는 보고서들을 종합해 1947년 7월 14일자「정치정보요약」의「특별부록 제5호 : 미소공위 평양체류 기간 동안 미국 인사들의 관찰내용 1947. 6.29~7.3 (Special Supplement No. 5: Observation of American Personnel during sojourn at Pyongyang of US-USSR Joint Commission, 29 June to 3 July 1947)」을 통해 내용을 회람시켰다.[372] 해당 보고서에 따르면 북한

371) RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, 「All American Personnel who Accompanied the American Delegation to Pyongyang, 29 June - 3 July 1947」.

372) RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, 「Special Supplement No. 5: Observation of American Personnel during sojourn at Pyongyang of US-USSR Joint Commission, 29 June to 3 July 1947」, 1947.7.24.
사전트가 작성한 보고서에 참고가 된 웨커링과 버치의 관찰보고서는 다음 참고. 특히 버치는 북한상황에 대한 일반적인 첩보와 더불어 북한의 피난민, 공산주의자, 개신교지도자에 대한 주제로 총 4개의 보고서를 제출했다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, 「웨커링이 사전트에게; Observations in Pyonyang」, 1947.7.9.; Roll 12, 「버치

은 현재 정치적 통제가 완벽하게 이루어져 있었고, 북한 대중들은 일제 식민지 때보다 더욱 증오와 두려움의 상태였다. 또한 보고서는 평양에서 미국대표단이 본 것들은 대개 허위이고 왜곡된 것들이었으나, 그 와중에 북한 대중들에게서 친미정서를 확인할 수 있었으며 이들은 미국이 도와주길 바란다는 인상이 있었다고 언급하였다.

하지만 미국대표단은 이 보고서에서 소련 정권에 저항하는 잠재적 반대가 광범함을 폭로함으로써 남한의 우익단체들을 제외하려는 소련의 기도를 공격할 결정적 증거를 찾을 순 없었다. 미국대표단은 반탁 우익단체를 협의대상에서 제외하자는 소련측의 주장에 대해 이제 미소공위 회의석상에서 논리싸움으로 반박할 것을 준비해야 했고 사전트와 버치가 이 일을 맡았다.

3. 반탁단체의 협의대상 포함을 위한 전방위적 활동

미국이 2차 미소공위에서 유리한 위치를 점하기 위해선 자신의 입장을 지지해 줄 수 있는 우익계열 단체들을 가급적 많이 참여시켜 협의대상 단체의 선정에서 수적 우위를 확보하는 것이 필요했다. 그러나 1947년 초 미소공위 재개 교섭[373]이 진행될 당시 국내 정치상황은 미국에게 불리한 상황이었다. 1차 미소공위 휴회 이후 반탁진영은 미·소 양국에 기대하지 말고 스스로 독립국가를 실현하자고 주장해왔는데,[374] 1947년 1

가 브라운에게; Conversation with Northern Refugee」 1947.7.12.; Roll 12, 「버치가 브라운에게; Report on North Korea - Contacts with Communists」 1947.7.12; Roll 12, 「버치가 브라운에게; Protestant Leaders in North Korea」 1947.7.14; Roll 6, 「버치가 브라운에게; Northern Korea Trip - General Intelligence」 1947.7.19.)
브라운은 이미 평양여행 중에서 관찰보고서를 작성한바 있다. 이에 대한 내용은 RG 43, 미소공위문서철 Roll 12, 「Observation of Conditions in Pyongyang- 1947.7.2」 1947.7.3. 참고.

373) 미·소 양국 정부 사이의 교섭경과에 대해서는 정용욱, 앞의 책, 384쪽 참고.

374) 《동아일보》 1946.5.13. 한편 반탁진영은 자율정부를 수립하기 위한 운동에 나섰으면서도, 다른 한편으로는 미소공위 재개를 요청하는 이중성을 보이기도 했다. 이승만은 민주의원 의장 자격으로 가진 1946년 5월 20일의 기자회견에서 하루 빨리 미소공위가 성공되어 통일정부가 수립되기를 희망한다고 말했으나(《조선일보》 1947.5.21)

월 11일 미소공위 재개를 위해 하지가 북한 점령 소련군 제25군 사령관 치스차코프(Ivan M. Chistyakov)에게 보낸 서신 내용이 공개되자, 이들은 1947년 1월 13일에 민주의원을 비롯한 35개의 우익단체들의 회의를 열고 신탁통치를 절대 배격한다는 내용의 공동성명을 발표했다.[375] 이들 35개 반탁단체들은 또한 1차 미소공위 때 제출한 「공동성명 제5호」에 대한 선언을 취소하기로 하고,[376] 한걸음 더 나아가 반탁운동을 더욱 효율적으로 추진하기 위해 1947년 1월 24일, 42개 정당과 사회단체들을 규합하여 반탁독립투쟁위원회(이하 '반탁투위')를 결성했다.[377] 위원장으로 김구, 부위원장으로 조성환, 조소앙, 김성수가 선임되었으며 이승만은 최고고문으로 추대되었다. 반탁투위는 2월 14일에는 '반탁독립궐기대회'를 개최했으며, 제2차 미소공위가 개최된 뒤에도 계속적으로 반탁시위를 주최했다.[378]

2차 미소공위 개시에 앞서 먼저 미국은 미소공위 개최기간 중 모든 정치적 집회를 금지시킴으로써 반탁진영의 노골적인 대규모 반탁운동을 통제하고자 하였다.[379] 그리고 미군정은 사전에 우익측 단체들의 미소공위

1946년 6월 3일 정읍에서는 대중연설을 통해 남한만이라도 임시정부 또는 위원회를 조직해야 한다고 주장했다.(《서울신문》 1946.6.4)

375) 1947년 1월 16일 민주의원, 한민당, 한국독립당 등 우익 35개 단체는 2개조의 「공동성명서」를 발표하였다. 공동성명의 내용은 연합국은 소수의 찬탁진영만을 상대로 임시정부를 구성하려고 하는데 이는 "비민주주의, 비한국정통파, 비혁명가, 타협분자만을 수습하여 가지고 급급하게 신탁통치제도를 집행"하려는 것이라고 비난한 것이었다. 이들은 덧붙여 미영중소에 대해 신탁통치의 취소를 요구하고, 신탁통치를 실시하기 위하 어떤 기구에도 참가하지 말 것을 요구했다. (《동아일보》·《조선일보》 1947.1.12; 《조선일보》 1947.1.17.) 이들 35개의 단체명단은 《동아일보》 1946.1.17. 참고.

376) 1차 미소공위 당시 하지 사령관의 성명에 따라 표현의 자유 원칙에 의해 반탁을 주장한다는 전제 아래에서 「공동성명 제5호」에 서명했음에도 불구하고 슈티코프 대장에게 보낸 하지의 서한에는 반탁단체와는 협의하지 않겠다했으므로 제5호 공동성명에 대한 서명을 취소해야 한다는 것이었다. (《동아일보》 1946.1.18.) 이에 따라 제5호 성명 서명취소문을 하지에게 전달한 단체는 한독당, 한민당, 여자국민당, 독촉국민회 등 27개 단체이며, 서명한 단체로서 미소공위 초청을 받은 우익 15개 단체 가운데 김규식이 대표로 서명한 조선기독교청년회전국연합회를 제외하고는 모두가 취소하는데 참여했다. (《경향신문》 1947.1. 26)

377) 《조선일보》 1947.1.24 ; 1.26.

378) 심지연, 앞의 책, 46쪽,

379) 미군정은 5월 17일 미소공위 개최기간 중 모든 정치적 집회를 금지시키는 행정명령

참여를 적극 유도하였고, 회담 개최 직전에는 미군정 고위당국자까지 나서서 우파 지도자들에게 협의 참여와 공개적인 반탁활동의 자제를 요청하였다. 이승만과 김구의 참여와 협조를 확보하는 것이 관건이었으므로 하지와 브라운은 이들을 설득하려 애썼다. 1947년 5월 16일, 하지와 브라운이 하지의 숙소에서 이승만을 만났다. 브라운은 이승만에게 가능한 행동노선은 "① 그의 정당을 이끌고 모스크바 3상회의 결정을 달성하고 합법적으로 미국을 지원하여 독립을 얻거나, ② 범법자가 되어 법망 밖에서 4대강국과 공개적으로 전쟁을 치르는 방법 뿐"이라고 위협하였지만 그를 설복시킬 수 없었다. 이승만은 '모스크바 3상회의 결정을 통한 정부수립은 미국의 공식정책이 아니라 일부 미국인들의 생각일 뿐이라고 응수하였다. 그는 자신의 남한 단독정부안을 고집하면서 미 국무부 점령지역담당 국무차관보 힐드링(John H. Hilldring)도 이 방안에 동의했으며, 이 방법이 자기의 노선이라고 답하였다.[380]

이틀 뒤인 5월 18일, 브라운은 랭던, 사전트, 알도스와 함께 이승만을 비롯하여 김구, 조소앙, 조완구, 김성수, 장덕수, 백남훈 등 우익과 중도파에게 미소공위에 협조하여 우익 다수의 협의대상이 되어줄 것을 요청했으나 이들의 반탁입장을 바꿀 순 없었다. 이승만과 김구는 미소공위에 참여하지 않고 반탁운동을 계속할 것이라 밝혔고 김규식과 안재홍은 먼저 조병옥과 장택상을 해임해 줄 것을 요청하였다. 이에 브라운은 이들과의 면담 보고서를 하지에게 제출하면서 ① 우익정파들의 비협조 위협이 있는데 이들은 사실상 이승만이 이끄는 남한만의 독립정부를 원하고,

---

3호를 발표하였다. 민정장관 안재홍의 말을 빌면, 이 조치는 임시정부 조직 협의에 어떤 단체든지 간에 자격을 상실케 하지 않으려는 것이 그 목적이었다. (《서울신문》 1947.5.20.)

380) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「브라운 작성 비망록, Meeting with Dr. Syngman RHEE」 1947.5.17. 미소공위 재개 이후에도 브라운은 이승만 내외를 저녁에 초대하여 이승만에게 미소공위 협의대상에서 정당 대표성의 정치적 균형을 획득하기 위해 공위지원에 대한 우익의 폭넓은 지지가 필요함을 이야기했다. 하지만 이승만과 프란체스카 여사가 의도적으로 일찍 자리를 뜨면서 이승만은 이에 대한 대화를 회피했다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「Visit with Dr. Syngman RHEE」 1947.6.15)

② 중간파는 조병옥과 장택상이 해임되지 않으면 협조하지 않으려 하며, ③ 극좌파는 사실상 소련이 지배하는 정부를 원한다고 분석하고, 우선 회담 개최가 임박하였으므로 일단 미소공위를 재개시킨 뒤 협의에 가급적 많은 단체를 참여시키도록 노력하는 한편 총선에 의한 임시정부 수립이라는 미국 입장을 회담에서 견지할 것을 제시했다. 381)

그러나 미국이 지속적으로 미소공위를 통한 정부수립 의지를 완강하게 내비치고 미소공위가 본격적으로 진행되자 반탁진영은 행동통일을 기하지 못하고 분열하기 시작하면서 우익의 상당 부분이 미소공위와 협의를 신청을 했다.382) 이들은 미소공위를 통한 임시정부 수립의 가능성이 전보다 높아졌다고 판단했고, 이 상황에서 미소공위 불참을 고수할 경우에 찬탁정권이 들어설 것이라는 이유를 들어 참가를 선언했다. 지금까지 반탁이라는 명분아래 굳게 뭉쳤던 반탁진영은 정권장악 문제가 대두되자 일부에서는 실리를 추구하려 했다.383) 이로써 이승만, 김구를 제외한 반탁진영 대부분이 미소공위 참가를 표방하게 되었다.

이제 문제는 반탁투위에 소속된 조직들을 협의대상에서 제외하고자하

---

381) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6. 「Political Situation as of May 19th」 1947.5.19.

382) 1947년 6월 2일, 하지는 맥아더에게 보내는 전문을 통해 미군정은 우익이 미소공위와 협의하도록 전력을 기울였음을 언급하면서, 이승만은 어렵겠지만 김구와 다른 주요 중경임정 인사들을 비롯하여 대다수 우익집단들도 미소공위에 협력할 것이라 예상했다.(*FRUS* 1947, The Far East, Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to General of the Army Douglas MacArthur, at Tokyo」 1947.6.2)

반탁진영에서 미소공위 참가를 처음 주장한 것은 한민당이었다. 한민당은 6월 7일 중앙집행위원회를 개최하고 미소공위와의 협의에 참가하겠다는 공식결의를 했다. 아울러 한민당의 주도하에 6월 17일 미소공위에 참여하기로 한 우익 정당·사회단체 연합조직으로 정당·노동·종교·청년·여성단체 등 10여개의 단체의 대표들이 모여 임시정부수립대책협의회(이하 '임협')가 결성되었다. 한민당이 주도한 임협에는 조선민주당 등의 정당과 대한노총·독촉부인회·조선상공회의소·토건협회·천주교회·불교총무원 등 170여개 단체가 참가했다. (《동아일보》 1947.6.7; 《한성일보》 1947.6.20; 정병준, 1998 〈해방직후 각 정파의 정부수립구상과 그 특징: 제2차 미소공위 답신안 분석을 중심으로〉, 《통일문제연구》 10(2), 14쪽)

한독당 안에서도 미소공위 참가문제를 놓고 당내에서 잠재해 있던 이견이 표면화되어 6월 2일에는 80여명의 중앙위원이 미소공위 참가를 표명하는 성명서를 발표했다. 그러나 한독당 상무위원회는 이를 전적으로 거부하고 참가파 64명의 제명을 추진함으로서 당내 분규는 결정적인 단계에 이르러 옛 국민당계와 신한민족당계가 탈당하여 민주한독당을 창당했다. (《서울신문》 1947.6.3; 6.5)

383) 심지연, 앞의 책, 52쪽.

는 소련의 강력한 입장이었다. 7월 초까지 협의대상 선정문제에 대한 소련의 입장은 ① 상공회의소와 같이 성질상 정치적 혹은 사회적 성격이 없는 단체, ② 중앙에 조직이 없는 지방차원의 조직, ③ 모스크바 협정에 명시적으로 반대하는 단체는 협의대상에서 제외하자는 것이었다. 특히 ③ 번에 대해서는 구체적으로 반탁투위 산하 15개 단체가 지명되었다. 당시 반탁투위에는 비상국민회의 · 독립촉성국민회 · 민족통일총본부 등 우익진영의 주요단체들이 망라되어 있었다. 소련측은 「공동성명 제5호」에 서명하기 전 반탁활동을 한 것은 협의대상이 되는데 관계가 없으나, 반탁투위에 가입한 정당과 단체는 반탁투위에서 탈퇴하지 않는 한 미소공위와의 협의대상이 될 수 없다고 주장했다. 그리고 이들이 협의대상이 되기 위해선 반탁투위와의 관계를 부인하는 공개적인 선언이 필요하다고 했다.[384]

미국대표단은 반탁투위 산하 조직들이 미소공위 협의대상이 되기 위해선 반탁투위를 탈퇴하였음을 공표하라는 소련의 제안은 우익들을 협의에서 완전히 배제시키려는 책략이라고 분석했다. 만약 반탁단체들에게 반탁투위로부터 탈퇴를 공표하라고 요구한다면 이들은 이를 근거로 장래의 신탁통치에 대해 자유롭게 논의할 수 없으리라 판단하고 미소공위에 대한 지지를 철회할 것이고 결국 미소공위는 단지 남아있는 좌익들과만 협의하게 될 것이라는 것이다. 따라서 미국대표단은 소련측 주장에 대해 모스크바 협정은 '사회' 단체란 무엇인지 정의하지 않았고, 「공동위원회 결정 제12호」에 의거하여 협의신청서에 서명한 모든 정당 및 사회단체들은 마샬-몰로토프 합의에 의거하여 협의에 적합하며 반드시 명부에 기재되어야만 한다는 입장을 밝혔다. 또한 「공동위원회 결정 제12호」

384) *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.6.28; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」 1947.7.3; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.3.; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.8.; *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI , 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1947.10.7.

에 서명한 정당·사회단체의 참여자격은 명백한 행위가 증명되지 않은 이상 협의에서 제외될 수 없으며, 따라서 반탁투위 활동에 대한 혐의 또한 신문기사 등으로 증명될 수 없다고 주장했다.[385]

즉 소련이 모스크바 3상회의 결정과 상충되는 반탁투위의 활동 자체에 집중해 이들의 배제를 주장했다면 미국은 이러한 반탁투위의 활동은 언급하지 않은 채 미·소간 협의문 해석에 근거해 이들의 협의대상 포함에 전혀 문제가 없으며, 어느 한쪽 주장만으로 협의대상의 일방적 배제는 불가하다는 입장이었다. 그러나 미국대표단도 미·소간 협의문 해석만을 근거로 소련의 주장을 무력화시키기에는 한계가 있음을 알고 있었다. 2차 미소공위가 진행 중이던 시기에 반탁활동은 지속적으로 존재했고, 실제로 6월 23일에는 반탁시위 중인 우익청년단이 소련대표단에게 돌을 던진 사건을 소련대표단이 문제삼았다.[386] 미국대표단은 회담석상에서 꼭 한번은 반탁투위 활동 자체에 대한 해명을 할 필요가 있었고, 그 해명은 미국대표단에게 유리한 쪽으로 해석되어야 했다. 미국대표단장 브라운은 이 일을 정치고문단장 사전트에게 맡겼다.

사전트는 먼저 버치와 함께 해당 사안을 논의했다.[387] 그리고 버치와

---

385) *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.6.28; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」 1947.7.3; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.3.; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.8; *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI , 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1947.7.10.

386) 6월 23일은 단오절이자 미소공위 참여단체 등록마감일이었으며 보스톤 마라톤대회에서 우승한 서윤복 선수가 귀국한 날이었다. 반탁진영은 '서윤복 선수 환영국민대회'의 '들뜬 분위기'를 이용하여 대중 동원의 문제점을 극복하고자 하였다. 6.23 데모에 대한 대중의 지지는 보잘 것 없었지만 시위를 주도한 반탁 청년·학생의 행동은 지극히 과격하였다. 이승만은 이들을 '개국공신'이라고 칭하였고 김구 또한 남이(南怡) 장군의 시 "남아 이십세에 나라 평장 못하면 후세에 그 누가 대장부라 이르리"로 격려하였다. 6.23 반탁데모를 주도하던 청년·학생 시위대의 '돌격조'는 덕수궁 앞에서 소련대표 스티코프가 탄 자동차에 돌과 모래를 던지며 습격하였다. 이 일로 미국대표 브라운은 유감을 표명하였지만, 학생 대표 이철승과 면담에서는 사실상 반탁시위를 묵인하였다. 6.23 데모는 협의대상 문제에 대한 미소간의 합의를 더욱 어렵게 함으로써 미소공위를 결렬시키는 하나의 원인이 되었다. (도진순, 앞의 책, 152~156쪽)

토론 끝에 도달한 결론을 가지고 7월 10일 제41차 미소공위 본회의 석상에 등판했다.[388] 사전트의 등판 목적은 반탁투위에 대한 종합적인 연구를 통해 반탁투위 산하 조직들이 모스크바 3상회의 결정에 반대되는 행동을 하지 않았음을 증명하고, 따라서 협의단체 대상에서 제외할 어떤 이유도 없다는 것을 주장하기 위해서였다. 해당 회의에서 사전트의 발언을 정리하면 다음과 같다. ① 소련이 문제로 제기한 반탁투위는 1947년 5월 19일 이후의 조직으로, 반탁운동에서 우익조직의 결집에 실패한 이후 1947년 6월 19일 완전히 정지·사멸된 조직이다. ② 1947년 6월 19일에 반탁투위 지지 입장을 철회한 정당들이 하나의 조직으로 만들어 미소공위를 지지했는데, 한민당이 주도하는 임시정부수립대책협의회(이하 '임협')이 그것이다. ③ 소련은 6월 23일 시위에 반탁투위가 참여했다고 주장하나 반탁투위 단체 중 어떤 정당도 여기에 참여하지 않았다. 이 시위는 김구의 추종자가 한 것이며 독립적으로 학생들의 조직이 수행했다. ④ 김구는 시위날 반탁투위 이름으로 서명한 서한을 통해 미국대표단에게 그가 시위에 책임이 있다고 인정했으나, 반탁투위는 이미 활동이 없는 조직이고 따라서 김구는 스스로 반탁투위를 대표한다는 허위 주장을 한 것이다. ⑤ 시위의 책임은 김구와 그의 추종자에게만 적용되며 따라서 소련대표단이 문제제기한 반탁투위 회원조직들은 협의대상으로 부적격 혐의가 입증될 만한 어떤 행동도 하지 않았다.

소련대표단은 처음에 사전트의 조사결과를 받아들였음에도 불구하고 이들이 협의대상이 되기 위해선 반탁투위 산하조직들이 반탁투위와 절연한다는 선언이 필요함을 고집하자, 미국대표단은 반탁투위 단체들의 추가적인 선언은 불필요하다고 주장했다. 그러자 소련대표단은 사전트의 활동이 미국대표단의 일방적 조사였다며 사전트와 발라사노프에게 공동으로 다시 반탁투위에 대한 조사를 맡기자고 했고, 브라운은 반탁투위

387) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「버치가 브라운에게, Anti-Trusteeship Movement」 1947.7.8.

388) RG 43, 미소공위문서철, Roll 4, 「Transcript of 41st Meeting US-USSR Joint Commission」 1947.7.10.

조직이 재조사 된다면 협의대상 정당을 모두 조사해야 한다고 강하게 응수했다. 그리고 브라운은 왜 북한지역에서 오직 민전을 대표하는 정당만이 등록되어 있는지, 왜 천 삼백만의 사람들이 오직 민전 하나로 대표되는 것인지 의문을 제기하며 만약 소련이 북한을 개방한다면 미소공위가 남북한의 정당과 사회단체를 조사하는데 기여할 수 있을 것이라 언급했다. 그 뒤의 회담은 소련과 미국의 입장차이를 노골적으로 확인하는 난투극이 되었다.

7월 한 달 양측은 자문단체의 명부작성을 둘러싸고 공방을 계속하였다. 양측이 제안한 자문단체 명부를 분석해 보면 양측의 의도를 어렵지 않게 알 수 있다. [표 10]에서 보면 소련은 전체 463개 단체 중 317개 단체를 제외한 146개 단체를 협의대상으로 삼았고, 이 가운데 남한의 단체수는 118개였다. 소련은 특히 반탁투쟁위원회 가입단체의 협의 배제를 요청하였다. 소련은 118개 단체의 성향을 우익 74개, 좌익 34개, 중도 10개로 분류하였다. 북한의 28개의 단체를 합하면 우익 74개, 좌익 62개, 중도 10개가 되었다. 소련은 이러한 분류에 입각해 우익단체가 더 많이 포함되었다고 주장하였으나 미국의 분류는 다음 표에서 볼 수 있듯이 소련의 주장과 달랐다.[389]

[표 11]에 의하면 우익은 중도까지 포함해도 단체수에서는 1%정도, 회원수에서는 10%정도 좌익보다 적은 셈이다. 미국은 이러한 분류에 입각해 반탁투위 소속단체의 배제를 절대로 허용할 수 없다는 태도를 견지하였다. 각각 우익과 좌익을 협의에 보다 많이 참여시킴으로써 임시정부 수립에서 주도권을 행사하고자 하였던 미·소 양측은 같은 명부를 놓고 서로 상대방 지지세력이 더 많다는 상반된 주장을 하였다.[390]

389) 정용욱, 앞의 책, 408~409쪽.
390) 정용욱, 앞의 책, 409~410쪽.

[표 10] 소련측이 제안한 146개 협의대상단체의 산출근거

		남한	북한	계
신청단체		425	38	463
제외 단체	회원 1만 이하 단체	283	10	293
	반탁투위 가입단체	24	-	24
	총 계	307	10	317
참여허용단체		118	28	146

출처 : Erik van Ree, *Socialism in One Zone* (Berg Publishers Ltd., 1989), p.256 (정해구, 1995 〈남북한 분단정권 수립과정 연구〉, 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 85쪽에서 재인용)

[표 11] 소련측이 제안한 협의대상 단체의 미국측 재분류

	단체		회원	
	수(단위:개)	비율(%)	(단위:백만)	비율(%)
우 익	44	30.1	12.483	24.1
중간우익	18	12.3	4.209	7.87
중 간	9	6.2	2.882	5.6
중간좌익	6	4.1	4.609	8.9
남한좌익	41	28.1	14.450	27.9
북한좌익	28	19.2	13.257	25.6
계	146	100	51.710	100

출처: Erik van Ree, *Socialism in One Zone* (Berg Publishers Ltd., 1989), p.256 (정해구, 1995 〈남북한 분단정권 수립과정 연구〉, 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 86쪽에서 재인용)

반탁단체 포함여부를 놓고 협의대상 단체명부 작성이 벽에 부딪히자 미국은 상호합의를 통한 미소공위 성사는 불가능하다고 판단하고 일방적 행동을 통해 한국문제를 해결하기로 결정하였다. 미국은 7월 중순부터 현지와 본국에서 단독 조치를 위한 준비를 시작하였다. 이러한 미국의 행동은 미소공위 재개 이후 두 달이 못된 시점에서 사실상 공위 실패를 인정하였음을 의미했다. 미국은 회담을 지속해봤자 국내 정치세력의 협조도, 소련으로부터 양보도 확보하지 못할 것이라는 판단에 도달했다.

제4장 한국문제의 유엔 이관과 정치고문단의 유엔임시한위 대응 활동

제1절 미소공위 최종 결렬과 정치고문 기구의 재정비 시도

1. 미소공위 교착상태와 제이콥스의 행동방책 구상

미국대표단이 미소공위의 성공가능성이 없음을 전망하게 된 시점은 평양행 이후였다. 당시 하지의 정치고문으로 미국대표단의 평양행에 동행한 제이콥스는[391] 4일 동안 평양에 머무른 후 방문소감을 1947년 7월 7일 국무부에 전달했는데, 그가 내린 결론은 소련의 위성국인 알바니아(Albania)만큼은 아니지만 소련은 이미 북한지역에 한국식 공산주의 국가를 세웠다는 것이었다. 이에 대한 근거로 제이콥스는 소련군 고문관이 한국인을 꼭두각시로 내세워 이들을 요직에 활용하였고, 곳곳에 스탈린과 김일성 사진, 소련기와 태극기가 걸려있으며 비공산주의자들은 모두 숙청당했고 대형 공장과 산업들은 국유화되었다는 점 등을 제시했다. 따라서 미소공위가 성공을 하더라도 이미 공산화된 북한과 남한이 통합하기에는 어려운 문제들이 많을 것이라 예상했다.[392] 제이콥스는 1915년 이래 국제무대에서 활동한 베테랑 직업외교관으로 알바니아 주재 미국대표를 지냈기에 이러한 판단을 내릴 수 있었다.

미소공위에 대해 어두운 전망을 보인 것은 하지도 마찬가지였다. 하지는 미국대표단이 평양에 체류하던 기간 동안 이들의 보고서를 받아보고

391) 제이콥스는 국무부에서 파견된 역대 정치고문 가운데 가장 직위가 높았다. 1915년 이래 국제무대에서 활동한 베테랑 직업외교관으로 알바니아 주재 미국대표를 지냈다. 러시아인들을 잘 다룬다는 평판을 받았고, 동아시아에서 활약한 경험이 있다. 부임 초부터 대소 경계의식을 강하게 내비쳤고, 하지와 함께 미소공위 최종결렬 이후의 정치일정을 남한에서 총지휘하는 역할을 맡았다. 대한민국 정부 수립 이후, 유엔 파리총회에서 미국대표단 고문을 지냈다. (정용욱, 앞의 책, 410쪽).

392) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.7.7.

직접 국무부에 평양의 상황을 전달하면서, 조만식과 브라운과의 면담 내용으로 미루어보아 북한 지역 정당·사회단체와의 협의에서 미국대표단이 얻을 수 있는 것은 아무것도 없을 것임을 확신했다. 하지는 개인적인 견해로 임시정부 형태를 제외하고 소련은 자유 및 보통선거에 대한 사항을 수용할 것이라 기대하지 않으며, 결과적으로 미국이 수용할 수 있는 범위 내에서 미소공위 성공은 어려울 것이라 판단했다.[393]

평양행 이후 반탁단체의 협의대상 포함문제로 미소공위가 교착된 가운데 제이콥스는 하지와 브라운의 동의를 얻어 7월 16일, 미소공위 교착상태를 위한 행동방침들을 마련하여 국무부에 보고했다. 이 행동방침들은 교착상태를 몇 주간 연장하기 위한 것으로 ① 현재의 논쟁거리인 반탁단체의 협의대상 포함문제에 대해 며칠 더 논쟁을 한 다음, ② 이 합의가 실패한다면 소련대표단에게 38도선 이남에서만 협의를 실행하자고 제안하거나 또는 소련대표단이 받아들일 수 있는 남·북의 정당 및 사회단체들과의 협의를 함께 진행자고 제안하면서 동시에 미국대표단은 소련대표단이 받아들일 수 없는 정당·사회단체들과 일방적으로 협의하는 것이었다. 또한 ③ 구두협의(oral consultation)는 전적으로 생략하고, 정당·사회단체와의 협의는 이들이 제출한 서면 자문답신서로 대신하자고 제안하는 것인데, 제이콥스는 아마도 소련대표단은 우익세력들의 답신서 검토를 거부할 것이기에 두 대표단의 견해차이로 똑같은 논쟁이 반복될 것이라 예상했다. 그리고 마지막으로 ④ 정당·사회단체와의 협의를 완전히 포기하고 임시정부의 구성과 수립을 논의하는 문제로 넘어가자고 제안하는 것이었다. 제이콥스는 이 모든 과정이 실패한다면 확실히 협상은 결렬될 것이고, 따라서 미소공위 결렬이후의 방침들을 준비할 수 있도록 국무부에 관심을 제고했다.[394]

그리고 7월 25일, 제이콥스는 한 번 더 위의 행동방침을 언급하면서

---

393) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」 1947.7.3.

394) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.16; 1947.7.25.

이 행동방침들은 2주 내에 이루어질 것이라 예상했다. 그리고 위의 행동방침 시도가 모두 무산될 경우 차후 행동방책에 대해서 ① 미 국무장관 마셜의 주도하에 미소공동위원회의 진척 정도를 검토하며, 검토 회의에 앞서 미·소 양측 대표단은 현재까지의 진척 상황 및 양측의 의견 차이를 명시하는 공동 또는 개별보고서를 작성하며, ② 양측 외상의 검토에 앞서 미국 정부는 양측 외상이 공동 검토를 마친 뒤 별개 지시를 내릴 때까지 미국대표단이 미소공위 휴회를 제안하도록 했다. 그리고 제이콥스는 소련대표단과 만족스런 협의가 이루어지지 않을 것이라 판단하며 국무부와 육군부의 지침을 빨리 받길 희망한다고 알렸다.[395]

제이콥스가 미국대표단의 행동방책에 대해 구상한 이후, 실제 미소공위 회의 진행을 보면 미국대표단이 제이콥스의 제안대로 그대로 이행했음을 알 수 있다. 미소공위는 협의대상 단체명부, 그리고 6월 23일의 반탁시위와 그 참여단체를 놓고 논란을 계속하다가 8월 1일 제50차 본회의에서 미국은 미·소 양측이 동의하는 단체와 공동으로 협의하고 소련측이 동의하지 않는 단체들은 미국이 협의할 것을 제안했다.[396] 그리고 8월 12일 제53차 본회의에서 미국은 구두협의를 생략하고 제출된 자문답신서를 협의로 대신하자고 제안했다.[397] 즉 제이콥스는 2차 미소공위 교착상태에 대한 전반에 대해 국무부와 미군정을 연결하며 상황을 지휘하고 있었던 것이다.

이렇게 제이콥스가 미군정과 미국대표단을 대표하여 7월 중순 미소공위 결렬을 기정사실화하면서 본국에 이후의 대비책을 촉구했다. 이에 국무부는 제이콥스에게 미소공위의 교착상태가 무한정 이어지거나 최종적으로 결렬될 경우를 대비해 한국에 대한 미국의 행동방침을 긴급히 검토하고 있으니, 가능한 소련과의 협상이 진행될 수 있도록 모든 적합한 수

395) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI , 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.7.25.
396) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」1947.8.2.
397) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」1947.8.12.

단을 취해주길 바란다는 답신을 보냈다.[398] 그리고 제이콥스는 8월 2일, 앞서 제시한 행동방침에 따라 미소공위가 예상치 못하게 전개되는 것을 막고 있으니 최대한 빨리 국무부와 육군부의 지침을 하달해 줄 것을 다시 한 번 요청했다.[399] 1947년 7월 중순 이후부터 미소공위는 미국입장에서는 차후 대한정책을 마련하기 위한 시간끌기였던 것이다.

제이콥스를 비롯하여 미국대표단, 미군정이 협상테이블에서 소련대표단을 상대로 버티는 동안 워싱턴에서는 7월 29일, 삼부조정위원회가 마련한 작성된 「SWNCC 176/30, 한국에 관한 특별위원회 보고서 : 한국에서 미국의 정책(Report by the Ad Hoc Committee on Korea : United States Policy in Korea)」[400]가 8월 4일에 제출되어 최종적으로 8월 6일에 승인되었다. 「SWNCC 176/30」은 모스크바 3상회의 결정에 의한 한국문제 처리를 폐기하고 한국문제의 유엔 이관을 공식화하였다는 점에서 미국 대한정책사상 중요한 문서이다. 「SWNCC 176/30」의 내용은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 미국이 판단한 미소공위 결렬이후 한국정세에 대한 평가이며, 다른 하나는 한국문제를 유엔에 이관할 경우 필요한 구체적인 처리절차이다.

미국은 「SWNCC 176/30」을 통해 한반도로부터 주한미군의 조기철수는 소련의 한반도 지배를 초래할 것이므로 주한미군 조기철수는 불가능하다는 것을 천명했다. 그리고 한국문제의 유엔 이관이라는 정책전환 국면에서 한국 내에서 극우와 극좌세력이 야기하는 혼란을 예상했다. 특기할 점은 유엔에서 한국문제가 해결되지 못할 가능성도 상정하고 있었으며, 이에 대해 유엔에서 진행되는 것과는 별개로 미국정부는 남한의

---

398) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI , 「The Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」, 1947.7.25.

399) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」1947.8.2.

400) *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「Memorandum by the Assistant Chief of the Division of Northeast Asian Affairs (Allison)」 1947.7.29; *FRUS,* 1947. The Far East Volume VI, 「Report by the Ad Hoc Committee on Korea : United States Policy in Korea」 1947.8.4. 이 보고서는 8월 4일 삼부조정위원회에 제출되었고, 8월 6일 승인되었다.

독립을 보장하기 위해 필요한 정치·경제적 고려가 필요하다는 것을 명시했다. 미국은 한국문제의 유엔 이관과 남한 단정 수립으로 정치적 불안정성이 초래될 것이라 보았고 이를 완화하는 하나의 수단으로 원조문제를 고려했다.

「SWNCC 176/30」에 대해 미국정부 내에서는 물론이고 미군정에서도 원칙적으로는 반대가 없었다.[401] 다만 제이콥스를 비롯하여 하지와 브라운은 구체적인 문제에 들어가 약간의 수정을 요청하였다. 8월 9일 제이콥스는 국무부로 보내는 전문에서 현재 하달된「SWNCC 176/30」에서는 남·북한에서 선거를 통해 선출된 지역별 임시입법기관이 두 지역의 인구비율을 반영하여 대표를 선출하고, 선출된 대표들이 전국을 대표하는 임시입법기관을 구성하며, 이 임시입법기관이 통일된 한국의 임시정부를 설립하는 방식을 제시하고 있으나, 만약 북한에서 공산주의자가 우세한 선거가 이루어지고, 남한의 민전이 또 여기에 가담한다면 남·북 연립 임시입법기구는 결과적으로 소련의 지령을 받는 공산주의자에게 장악될 것이라며 문제를 제기했다. 따라서 공산주의자의 장악을 막기 위한 유일한 방법은 한반도 전체에 대한 감시 감독 하의 비밀투표를 보장하고 복수 정당이 참가하는 선거를 4대 열강이 작성한 공동 규칙에 따라 시행하는 것이라 판단했다. 그러면서 이러한 선거에 또한 북한이 참여할 가능성은 매우 어려울 것이라 보았다.[402]

또한 제이콥스는「SWNCC 176/30」이 명시한대로 구성된 통일된 한국의 임시정부는 모스크바 3상회의 당사자인 미·영·중·소 4대 열강과 협의를 통해 경제적·정치적 지원을 받기로 되어 있으나, 이 4대 열강 합의체의 권한을 행사할 마땅한 대체기관이 명시되지 않았음을 지적했

401) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「Memorandum by the Assistant Secretary of State (Hilldring) to the Secretary of State」 1947.8.6. 임시정부 수립에 대한 제안은 *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union」, 1947. 8.26의 첨부 참고.

402) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947 8.9.; *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union」, 1947.8.26.

다. 이에 제이콥스는 항목을 하나 더 추가하여 4대 열강은 한국에 대표자를 보내고 이 4대 열강의 대표자로 이루어진 기관은 승인·감독·권고 등의 권한을 행사하며, 의사결정은 다수결로 한다는 내용을 명문화시킬 것을 제안했다.[403]

이후 8월 21일, 제이콥스는 한 번 더 국무부에 「SWNCC 176/30」에 대한 추가적 논평을 전달하였다. 제이콥스는 해당 전문에서 한국을 재통일하고 정부를 수립하기 위한 노력을 2년이 넘도록 노력했기에 이제 수립될 정부가 "임시" 개념에서 벗어나야 할 때이며, 가능한 '항구적'인 헌법과 함께 항구적 성격의 정부가 수립되어야 한다고 수정을 제안하였다. 제이콥스는 소련이 "임시적" 성격의 정부를 더 선호한다고 보았고, 임시정부가 소련 및 그 추종자들에게 숨 쉴 틈을 줌으로써 그동안 교묘하게 우익과 유대관계를 맺어 임시정부 요직을 장악하게 되지 않을까 우려하였다. 제이콥스는 물론 항구적 정부 하에서도 공산주의자들이 음모를 꾸미고 같은 결과를 얻을 것이나 이를 준비할 시간이 부족해 기회는 훨씬 줄어들 것이라 보았다. 제이콥스의 제안은 「SWNCC 176/30」에 의해 수립될 정부는 그것이 어떤 형태이든 앞으로 항구적 정부의 성격을 가질 것이라는 것을 암시하는 것이었다.[404]

미국대표단이 제이콥스가 제안한 행동방침에 따라 회담의 교착상태에 대응하고 있을 때, 미·소 양 대표단은 7월 27일 민전에서 주최한 '공위 경축 임정수립촉진 인민대회'에 참석하여 축사를 했다. 이 자리에서 브라운은 "여러 정당의 지명후보를 포함한 완전 자유의 선거에 의하여 인민이 통치권을 위임하지 않는 이상 어떠한 정당이든지 또한 일단의 정당만이 정부를 완전히 지배할 수는 없는 것"[405]이라며 '선거'를 실시해서 정

403) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947. 8.9.; *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union」, 1947. 8.26.

404) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947. 8.21.

405) 《노력인민》 1947. 7.28. (심지연, 앞의 책, 20쪽에서 재인용)

부를 구성할 수도 있다고 언명함으로써 종래의 '자문기구 구성'과는 다른 새로운 구상을 밝혔다. 이후 8월 12일에 열린 미소공위 제53차 본회의에서 미국대표단은 소련대표단에게 공식적으로 한국인의 여론은 선거를 통해 나타날 수 있으리라고 생각한다며 정부 대표와 요원을 선출하는 선거를 실시하자고 제의했다.[406] 선거로 임시정부를 수립하자는 미국의 제안에 대해 소련은 또 다른 형태의 자문기구를 구성하자고 역제안 하였으나 이 또한 반탁세력들의 배제를 전제로 하는 것이었다. 소련은 자문회의에 소련이 비민주적이라고 지적하는 정당과 회원 1만 명 미만의 정당과 단체 및 모스크바 3상회의 결정을 지지하지 않고 미소공위와 연합국에 대항하는 단체는 배제할 것을 주장했다.[407]

[표 12] 1947년 7월 이후 한국문제 유엔 이관 과정

2차 미소공위 주요 진행내용		미 국무부의 유엔 이관 준비활동
5.21	미소공위 개최	
6.7	정당, 사회단체와의 자문규칙에 대한 공동결의문 12호 합의	
6.11	질의서 배부와 취급원칙에 도달, 공동성명 제11호 발표	
6.25	서울에서 합동회의	

406) 미국의 제안을 구체적으로 살펴보면 계획된 개별 구두자문을 생략하고 정당 및 사회단체로부터 받은 답신서를 모스크바 3상회의 결정에 대한 협의(자문)로 대체하며, 전국 총선거로 입법기구를 설치하고 정부 관리를 선출하되 임시정부 관리는 임명직과 선출직으로 나누고 임명직이 남·북의 정부 통합에 대한 계획을 준비하는 것이었다. (*FRUS*, 1947. The Far East Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1947.8.12.)

407) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.8.26.; *FRUS,* 1947, The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947. 9.3 미국으로서는 소련의 자문회의 구성 제안을 받아들일 경우 총 1,550만명의 회원을 가지고 있는 남한의 24개 주요정당이 빠지게 되며, 이는 우익진영을 배제하고 협의대상에의 선정에서 소련이 거부권을 행사하려는 것이라고 분석했다. 그리고 선거문제에서도 소련은 보통·평등·직접·비밀투표에 의한 입법부 창설을 주장하고 있으나, 그 내용을 엄밀히 분석하면 북한에서 실시한 흑백투표를 뜻한다고 미국 쪽은 분석했다. 또 소련은 남한의 인구가 두 배나 더 많음에도 불구하고 남북한이 1대1 같은 수로 입법부에 참가할 것을 주장했다.

7.1	평양에서 합동회의		
		7.29	「SWNCC 176/30」 성안
7.2 ~8.5	협의대상 단체명부 작성 반탁운동 세력에 대한 논란 계속	8.6	「SWNCC 176/30」 최종 승인
		8.11	미국, 소련에게 미소공위 공동보고서 작성 제안서신 발송
8.12	미국, 선거방식 제안		
		8.23	소련, 공동보고서 제출 수락
8.25	공위 공동보고서 작성 시작		
8.26	소련, 자문회의 방식 제안	8.26	미국, 4개국 회담서신 발송
9.3	미국, 소련의 자문회의방식 거절 법률 5호, 「입법의원의원선거법」 공포		
		9.4	소련, 4개국 회담 거절
9.5	공위 공동보고서 작성 최종실패		
		9.16	미국, 소련에게 유엔총회에 상정 통보
		9.17	미국, 유엔에 한국독립문제 상정
		9.21	한국문제, 유엔 운영위원회에서 가결
		9.23	한국문제, 유엔 총회에서 가결
9.26	소련, 양군 철수 제안		
		10.17	미국, 유엔에 양군 철수문제도 회부
10.18	미국, 국제연합에서 한국문제 토론이 끝날 때까지 미소공위 휴회 요청		
10.20	소련, 미소공위 중단 요청		
		10.28	소련, 유엔 제1위원회에 에 양군 철수 및 한국인 대표 참관 제안
		11.14	유엔, 한국에 유엔한국임시위원회 파견 가결

출처: *FRUS* 1947, The Far East, Volume VI 및 《조선일보》·《동아일보》·《서울신문》 해당일자 기사; 정용욱, 2003 《해방전후 미국의 대한정책》, 서울대학교출판부, 489~498쪽에서 재구성

8월 26일, 미국정부는 「SWNCC 176/30」에서 제시한 유엔 이관으로 가는 구체적 절차에 따라 한반도 문제는 미소공위에서 해결될 수 없으므로 미·영·중·소 4개국 회담으로 넘길 것을 소련정부에 제의했다.[408] 이에 대해 소련정부는 미소공위의 진전이 없는 것은 미국이 반탁단체를

408) *FRUS* 1947, The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union」, 1947.8.26.

협의대상에 포함시키자고 주장하고 남한의 민주정당을 탄압하며 그 지도자를 체포했기 때문이라고 지적했다. 그리고 모스크바 3상회의 결정에 따라 한반도 문제는 미소공위에서 처리하도록 되어 있기 때문에 4개국 회담으로 넘긴다는 것은 모스크바 3상회의 결정에 위배되므로 받아들일 수 없다고 언명했다.[409] 결국 소련이 4개국 회담을 거부하자 미국은 한반도 문제를 유엔에 상정할 수밖에 없다고 1947년 9월 16일 소련에 통보했다.[410] 그리고 9월 17일에는 유엔사무총장에게 '한국독립문제'를 의제로 상정해줄 것을 서면으로 요청했다.

1947년 7월 중순 이래 미국의 미소공위 결렬방침은 확고하였고, 미국은 위의 행동계획을 하나하나 실행에 옮겼다. 8월 들어 미소공위는 이미 '전략적 이유 외에는 더 이상 지속노력이 무의미한 상태'에 접어들었다.[411] 이때부터 소련도 회담 자체보다 가급적 서울에 오래 머물러 좌익에 대한 테러를 막아줌으로써 이들의 세력 약화를 방지하는데 더 신경을 썼다. 일찌감치 결렬이 예상되었지만 미소공위가 공식적으로 결렬된 것은 10월 18일이었다. 이것은 미소공위 결렬 책임을 면하기 위해 먼저 정회를 제안하지 않으려는 양측의 태도와 회담을 지속하여 좌익에 대한 탄압을 막아보려는 소련의 의도가 작용하였기 때문이다.[412]

2. 정치고문단의 소련측 양군철수 제안 대처방안 마련

한국문제의 유엔 이관에 대한 국내 정치세력의 입장은 각기 다르게 나타났다. 우익진영은 미국에 의해 한국문제가 유엔에 상정되자 전반적으로 찬성의 뜻을 나타냈다. 이는 신탁통치를 받지 않고 자주적으로 정부

409) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Soviet Minister for Foreign Affairs (Molotov) to the Secretary of State」, 1947.9.4.
410) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union」, 1947.9.16.
411) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.8.26.
412) 「스띠꼬프비망록」 1947. 8.2 (정용욱, 앞의 책, 416쪽에서 재인용)

를 수립할 수 있다는 판단에서 출발한 것이었다.[413] 그러나 한국문제의 유엔 이관에 대해 이승만과 한민당이 결국은 단정수립으로 귀결되리라고 내다본 반면에, 김구는 통일정부의 수립으로 나아갈 것이라고 예측했다. 한편 좌익진영은 한국 문제의 유엔 상정에 반대했는데 이들은 미소공위만이 한반도 문제를 해결하는 옳은 방안이라는 인식을 고수하였다.[414] 좌우합작위원회로 대표되는 중도세력은 한국 문제가 유엔에 상정되자 유엔상정이 우익진영에서 주장하는 단정수립으로 귀결될 지도 모른다는 우려에서 미·소양국은 서로 어떤 복선을 두거나 남한에만 국한된 단독조치를 취해서는 안 된다는 견해를 조심스레 밝혔다.[415]

소련은 미국의 한국문제 유엔 이관에 대응해 미·소 양군 동시철수안을 들고 나왔다. 소련대표단은 미소공위가 최종 결렬되기 직전인 9월 26일 제61차 본회의에서 1948년 초까지 한반도 안에서 모든 외국군대를 철수시켜 한국인들이 연합국의 지원 및 참여없이 스스로가 정부를 수립하도록 하자고 제안했다.[416] 소련의 미·소 양군 동시철수안은 전부터 한국인들 사이에서 한국문제를 자주적으로 해결할 수 있는 방안의 하나로 주장되었던 것으로 즉시 독립을 요구하는 한국인들에게 호소력이 컸다. 그러나 소련측의 제안 또한 미국측의 한국문제 유엔 이관 제안처럼 모스크바 3상회의 결정에 의한 해결방식이 불가능한 것을 스스로 인정한 것이었다.[417]

소련의 양군철수 제안 이후 브라운은 정치고문단에게 소련의 철수제안에 대한 한국 정당들의 반응을 보고하도록 지시했다. 이에 사전트는 1947년 10월 1일에 주요 정치지도자들의 면담과 신문에 나타난 각 정당들의 입장을 정리해 브라운에게 보고했다.[418] 이에 따르면 사전트는 소

---

413) 《동아일보》 1947.9.17; 《조선일보》 1947.9.12.
414) 《독립신문》 1947.9.20.
415) 《조선일보》 1947.9.25
416) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.9.26.
417) 서중석, 1996 《한국현대민족운동연구》, 역사비평사, 520쪽.
418) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「Reaction of Korean Political Parties to the Soviet Proposal of 26 September 1947」 1947.10.1.

련의 양군철수 제안에 대한 뚜렷한 반대의사는 극우에서 많이 확인되었으나, 이에 대한 정당들의 입장이 좌·우·중도 안에서도 통일적이지 않다고 분석했다. 구체적으로 우익 정당들 중 대한독촉회는 원칙적으로 양군철수에 동의하나 미국이 철수한다면 이는 무책임한 것이라 했고, 한국민주당도 소련의 제안은 "무책임"한 것이라며 총선 이후 통일정부를 세우고 한국이 유엔에 가입한 뒤에 철수한다는 미국의 계획을 지지한다고 밝혔다. 한국독립당 또한 양군철수 제안은 일보 전진한 것이나 이것은 미국의 제안과 함께 유엔에 제출되어야 함을 언급했다. 조선민주당의 경우 소련의 제안은 진짜 의도를 보기 어렵게 하는 속임수이고, 유엔에서 소련에 대한 동정을 받기 위한 것임을 지적했다. 좌익 세력들 중에서 민전과 남조선노동당은 소련의 철군제안을 지지하며, 미소공위 실패 이후 한국문제를 해결하기 위한 유일한 방법은 소련의 제안이라고 보았으며 인민공화당은 미·소가 한국문제에 합의를 이르길 바란다고 간략히 입장을 밝혔다. 중도세력들은 사전트의 언급대로 이 시점에서 통일된 입장이 보이지 않는데 좌우합작위원회의 경우 한국은 동맹국의 도움이 필요하다고 하면서 한편으로 외국군이 철수하면 한국인이 그들의 문제를 더 잘 해결할 수 있다고 언급했다. 신한민족당은 소련의 제안을 완전히 승인한 한편 근로인민당은 소련의 제안이 현실화되길 바란다는 당 차원에서의 입장을 보였지만 정작 근민당 중앙위원회의 조한용, 이종구는 개인적으로 철수는 시기상조라며 정치고문단과의 면담에서 의사를 밝혔다.

사전트는 정당뿐만 아니라 면담을 통해서 주요 정치지도자들의 입장을 확인했는데, 김규식은 소련의 양군철수 제안에 반대하며 이것은 속임수로 독립적인 한국정부 수립이 될 때까지 미국이 의무를 다해주길 바란다고 언급했다. 김구의 반탁입장에 반대해 2차 미소공위 당시 한독당에서 나와 민주한국독립당을 만들어 미소공위에 참여한 권태석은 소련의 제안에 반대하며, 소련은 이 제안을 통해 전 국토에 대한 공산주의자의 장악을 얻으려 한다고 말했다. 조소앙의 경우 소련의 제안을 환영하며 공산주의 정권하에서라도 한국이 다시 통합되는 것이 더 낫다는 입장이었다.

여운홍은 소련의 제안이 표면적으로 관대하고 민주적인 제스쳐로 보이나 실로 진실되지 않은 것이고, 미국은 민주적인 독립 한국정부가 세워질 때까지 철수하면 안 된다고 했다. 이외에도 입법의원인 박현숙, 장면은 미국이 소련의 사기와 함정에 빠지지 않기를 바란다고 양군철수 제안에 반대 입장을 표명했다.

사실 1946년 10월의 번스 · 발라사노프 회담 이래[419] 소련은 양군철수 제안의사를 밝혀온 바 있었고 그 이후 미국은 소련이 양군철군을 제기할 경우에 대비해 연구를 진행해왔기 때문에 미국에게 소련대표단의 미 · 소 양군 철수 제안은 당혹스럽기보다는 어느 정도 예상할 수 있는 것이었다. 또한 데이어도 1차 미소공위 전 「정부 구성 협상에 대한 의견」을 통해 소련이 양군 철수를 제안할 것이라 예측한 바 있다.

2차 미소공위가 재개되기 전인 1947년 4 ~ 5월, 미국대표단은 소련의 양군철수 제안에 대한 대응책을 두 차례에 걸쳐 집중적으로 연구하였다.[420] 미국대표단은 일차적으로 소련의 양군철수 제안에 대한 구체적인 항목이 포함된 질문지를 돌려 미국 대표단원들의 의견을 수집하였고, 이차적으로 이 의견들을 수렴해 만든 하나의 권고안에 대해 미국대표단원들의 최종적인 논평을 받았다. 이 연구에는 미국대표단 서무국의 에드워즈를 비롯하여 브라운, 웨커링, 번스 등 미국대표단 주요 인사와 정치고문단의 사전트, 키니, 프로스토브가 참여했고, 미군정 사법고문인 퍼글러의 의견도 제출되었다. 그리고 매 연구마다 웨커링이 대표단의 의견을 모아 하나의 종합보고서로 정리하였고 이 종합보고서에 대해 브라운과 하지가 논평을 했다.

이 연구가 기본적으로 전제한 것은 소련의 양군철수 제안이 전 한반도를 공산주의화 또는 적어도 한반도를 소련의 위성국가로 만들려는 소련에게 매우 유리한 상황을 제공한다는 것이었다. 그러나 소련이 양군철수를 제안한다면 제안 자체를 거절할 수 없으며, 이러한 상황에서 미국이

419) 1946년 10월의 번스 · 발라사노프 회담에 대한 내용은 정용욱, 앞의 책, 359~364쪽.
420) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「Study of Assumption - Simultaneous Withdrawal from Korea」 1947년 4 ~ 5월.

할 수 있는 것은 철수동의에 대한 '조건'을 제시하는 것이고, 이 '조건'을 통해 소련의 양군철수 제안을 무력화시킴과 동시에 이후 전개될 국면에서 미국이 유리한 위치를 점할 필요가 있다는 것이다. 그리고 이러한 인식을 바탕으로 그 '조건'의 구체적 방안을 찾는 것이 이 연구의 목적이었다. 아래는 일차적으로 미국대표단에게 돌린 질문서로 질문항목을 보면 미국대표단이 소련의 양군철수 제안에 대응하여 구상한 대안이 어떤 것이었는지 더욱 명확하게 알 수 있다.

<소련의 양군철수 제안에 대한 질문항목> 421)

1. 양군 철수에 대한 구체적인 내용은 미 · 소가 결정하는가, 아니면 미 · 소 · 영 · 중이 결정하는가?
2. 전국적인 총선거는 미 · 소가 감독하는가? 미 · 소 · 영 · 중이 감독하는가?
3. 양군 철수 전에 항구적인 한국정부가 설치되어야 하는가? 만약 그렇다면 정부 인원 선출은 어떤 것을 기준으로 이루어져야 하는가? 남북 인구수 비례로 남 19 : 북 11는 받아 들일만 한가?
4. 양군 철수 이후 2개국 또는 그 이상의 국가에 의한 한국정부에 대한 합동 후견(joint tutelage)이 필요한가?
5. 양군 철수 전에 남북의 산업이 통합되어야 하는가? 만약 그렇다면 통합되는 데까지 얼마나 걸리나?
6. 38도선은 언제 제거되어야 하나?
7. 철수 시기는?
8. 철수는 점진적으로 이루어져야 하는가?

그리고 위의 질문에 대한 미국대표단의 의견을 하나로 수렴해, 다음과 같이 소련의 양군철수 제안시 미국대표단이 국무부 및 육군부에 제출할 권고항목을 종합했다.

---

421) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「Assumed hypothetical removal of U.S. and U.S.S.R. from Korea」, 1947.4.10.

<소련의 양군철수 제안시 미국대표단의 권고안 종합>[422]

1. 인구수 비례를 근거로 한 남과 북에서 총선, 또는 다른 효과적인 방법[423]을 통해 선출된 정부 아래 한국의 조기독립을 보장할 것
2. 한국인에 의해 결정된 조직과 형태로 전국적인 정부를 설치할 것
3. 38도선 또는 다른 남·북간 경계선은 임시정부가 수립되는 대로 제거할 것
4. 실행 가능한 범위 내에서 (다음 항목을) 보장하기 위한 적절한 보호장치를 제공할 것
   가. 정부가 수립되었을 때 안정성
   나. 정부 수립 이후 독립된 한국에 대한 어떤 세력의 공격으로부터 안전 보장
   다. "신탁통치" 없이 실행가능한 선에서 한국정부가 요구하는 원조와 지원
5. 위에서 언급된 안전보장 대책과 정부의 수립 및 발전과 함께 시

422) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7. 「에드워즈가 웨커링, 번스, 사전트, 랭던, 키니, 프로스토브에게; Possible Developments Affecting the Joint Commission」 1947.4.29.

423) 미국의 2차 미소공위 협상전략의 가장 큰 특징이 정당 및 사회단체와의 '협의' 대신 '총선거'를 통한 임시정부 구성이었다는 것은 주지하는 사실이다. 그런데 위에서 제시된 권고항목에서 볼 수 있다시피 미국대표단이 소련 양군철수안을 연구했던 1947년 5월 초까지만 하더라도 미국대표단 내부에서는 비단 총선거방식 뿐만 아니라 다른 방식의 임시정부 구성방법에 대해서도 동일한 수준으로 그 가능성을 타진했던 입장임을 알 수 있다. 연구에 참여한 대부분의 인원이 정부수립 방식에는 '총선'이 필요함을 명시했으나 랭던은 첫 번째 연구에서 전국적인 총선뿐만 아니라 이미 선출된 입법기구를 통해서 임시정부를 수립할 수 있음을 제시했고, 번스는 두 번째 연구에서 전국적인 한국정부 수립은 ① 미·소 양 사령부의 합의, ② 남조선과도입의와 북조선인민위원회의 연합(Union), ③ 총선거의 방식으로 달성될 수 있음을 언급했다. 웨커링은 두 번째 연구의 종합보고서에서 미소가 인구비례에 기준하여 남19 대 북10으로 지명한 한국대표가 임시정부를 구성할 것을 제시한 바 있다. 그러나 웨커링의 두 번째 종합보고서를 받아본 브라운은 해당 제안이 현실적이지 못하다며 남·북에서 기존에 설치된 정부를 일단 존속시키되 기존에 남한에 수립된 정부를 한국전체를 통치할 요구조건에 맞도록 수정해서 이를 기준으로 순차적으로 정부 기관별로 개조하여 임시정부를 구성할 것을 제안했다.

5월 6일, 브라운의 제안을 확인한 하지는 너무 '낙관적'이라며 소련은 이를 받아들이지 않을 것이고 지방선거로 선출된 전국적인 의회가 정부수립에 대한 모든 것을 다룰 수 있는 것이 더 나을 것이라 논평했다. 이후 6월 11일에 랭던이 국무장관에게 보내는 전문에서 미국대표단은 미소공위에서 '비밀투표와 자유롭게 선택된 복수 다당 후보자에 의한 자유선거를 포함한 선거과정을 통해 한국임시정부를 수립할 것을 강력하게 권고'할 것이라 알리는 것으로 보아 5월 초에서 6월 초 사이에 미군정 내부에서는 총선거를 통한 임시정부 수립안으로 의견이 모아진 것으로 판단된다. 그리고 이러한 입장 변화에는 브라운의 제안에 대한 하지의 논평 내용으로 미루어보아 하지의 입장이 강력히 반영된 것으로 보인다. (*FRUS*, 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1947.6.11.)

간계획에 따라 즉각적으로 질서정연하게 병력을 철수시킬 것
6. 경찰과 경비대를 제외한 모든 병력에 대한 무장해제를 할 것

위의 제시된 권고항목에 따라 미국대표단은 다시 한 번 각 항목에 대한 구체적인 개인의견을 제출했다. 이미 권고항목이 위처럼 수렴된 터라 개인별 내용은 대동소이했는데, 대략적으로 정리해 본다면 연구에 참여한 미국대표단원들은 모두 공통적으로 소련의 양군철수 제안에 동의하기 위해서는 그 전에 '임시정부 수립'이 반드시 전제되어야 하며, 임시정부의 구성은 남·북 인구비례에 근거해야 함을 강조했다. 또한 임시정부는 대체적으로 전국적인 총선거 방식을 통해 구성되어야 하고, 이 과정은 미·소 또는 4개국의 감독이 필요하다고 명시했다. 그리고 임시정부 수립 전후로 38선은 철폐되고. 양군철수에 대해서는 점진적으로 진행하되 임시정부 수립 이후 대개 6~12개월 안에 완전히 완료할 수 있다고 보았으며, 이때 한국의 무장병력들은 소규모 경비대·경찰력을 제외하고는 전원 무장해제 되어야 함을 언급했다. 마지막으로 미국대표단은 양군철수 후 한국 임시정부의 안정성을 보장하기 위해 미·소 내지 4개국 위원회가 내란과 소요에 대한 무력개입의 근거를 가지고 있어야 하며, 더불어 한국임시정부에 대한 경제 원조와 지원이 필수적으로 요구된다고 판단했다.

브라운은 웨커링이 정리한 첫 번째 연구의 종합보고서에 대한 논평을 통해서[424] 미국대표단은 소련의 철수제안에 대해서 모스크바 3상회의 결정의 서명국으로서 일방적 행동을 할 수 없고, 일방적인 행동을 하는 것

424) RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「브라운이 하지에게; Possible Simultaneous Withdrawal of Both Occupation Forces from Korea」 1947.4.28. 이후 브라운은 종합된 권고안 논평에서 소련의 철수제안은 모스크바 3상회의 결정의 폐기이며 이는 미국대표단에게도 모스크바 3상회의 결정에 대한 폐기 권한을 부여한다고 해석했는데, 이는 일차 연구 논평 때와는 다른 것이었다. 브라운이 이렇게 판단한 근거에 대해서는 확인하긴 어렵지만 브라운의 두 번째 종합보고서 논평을 받아본 하지는 이에 대해 수정해야한다고 언급하면서 미국대표단의 모스크바 3상회의 결정 준수입장을 확인시켰다. (RG 43, 미소공위문서철, Roll 7, 「브라운이 하지에게; 철수 안에 대한 논평」, 1947. 5.6.) 하지의 논평은 5월 9일에 미국대표단 내부에 회람되었다.

은 주한미군사령부의 관할 수준이 아니며 보다 상위기구에서 논의될 차원의 문제임을 지적했다. 따라서 소련이 모스크바 3상회의 결정 시행에 동의할 때까지 현재 상태를 유지하고 소련이 모스크바 3상회의 결정을 준수하도록 외교적인 압박을 행사해야 할 필요가 있음을 언급했다. 소련의 양군철수 제안 시 미국대표단의 대응방식에 대한 브라운의 논평은 2차 미소공위 결렬과정에서 소련의 양군철군안이 제기되었을 때 그대로 적용되었다.

브라운은 소련대표단이 1947년 9월 26일, 제61차 본회의에서 1948년 초까지 미소양군 철수를 제안하자, 이에 대해 미국대표단은 모스크바 3상회의 결정 범위 밖의 문제에 대해서는 토론할 권한이 자신들에게 주어져 있지 않다고 말하고 휴회를 요청했다.[425] 그리고 바로 이튿날, 브라운은 소련이 유엔 감시하 총선거를 반대했으며 전복음모 행동의 이유로 남조선당국에 의해 체포된 좌익지도자의 석방을 요구했으나 이는 남조선당국의 직무이며, 반탁단체를 자문대상으로 고려하지 않는 이상 더 이상의 미·소간의 토의를 하지 않겠다며 반박성명을 냈다.[426] 이후 미국의 방침이 미소공위 휴회로 결정되자 브라운은 1947년 10월 18일에 제62차 회의에서 유엔에서 외군철수 문제를 토의하도록 요청하였으므로 미소공위 휴회를 제의했다.[427] 즉 미국대표단은 소련이 동시철군을 제안하자 기존에 연구했던 대로 즉각적으로 그것의 선전효과를 감소시킬 역선전을 펼치는 한편 이 제안에 외교적으로 대응하여 양군철수 제안의 의미를 희석시키고자 했다.[428]

브라운의 제안에 슈티코프는 미국의 제의는 미소공위를 중단시키려는 것이라고 비난하고 대표단을 이끌고 10월 21일에 평양으로 철수했고 이로써 미소공위는 완전히 결렬되고 말았다. 이에 따라 미국대표단의 당면

---

425) *FRUS*, 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.9.26.
426) 《조선일보》, 1947.9.28. 브라운의 성명은 1947년 9월 27일에 발표된 것이다.
427) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.10.18.
428) 정용욱, 앞의 책, 431쪽.

과제는 지속적인 국내정세 파악을 바탕으로 유엔 감시하 남한 총선거가 치러질 수 있도록 유엔임시한위 내한을 준비하며 치밀한 선거계획을 마련하는 것이 되었다.

3. 정치고문 기구 재조직 논의와 그 귀결

한국문제가 공식적으로 유엔에 이관된 9월 17일, 브라운은 김규식과의 면담을 통해서 과도입의 의원인 고창일, 원세훈이 지난 몇 주간 두 번에 걸쳐 고창일의 자택에서 소련대표단의 샤브신(Anatole I. Shabshin)[429]과 발라사노프를 만났다는 사실을 확인했다.[430] 만남의 명분은 미소공위에서 미·소간의 의견대립을 해결하기 위함이라고는 하나, 사실 소련대표단이 중도세력에 의도적으로 접근해 임시정부 수립을 한국인들에게 위임하려한 시도였다. 소련대표단이 원래 원했던 것은 스티코프 및 툴킨과 김규식의 만남이었으나 김규식이 대중정서를 고려해 이를 거절하였고, 고창일·원세훈이 김규식의 제안을 가지고 샤브신·발라사노프와 회담을 하였다. 회담에서 한국측의 제안은 먼저 좌·우·중도에서 각각 대표들을 선거로 선출하고(electing), 선출된 대표들이 또 다시 미소공위와 자문

---

429) 샤브신은 1939년부터 주 서울 소련 영사관에서 부영사로 활동하면서 각종 정세 및 상황보고, 한국 지도자들과의 연계 및 교류임무를 수행했다. 정판사위조지폐 사건으로 1946년 7월 2일 소련영사관이 폐쇄되면서 샤브신도 서울을 떠났다. 이후 샤브신은 평양으로 부임해 북한 주재 소련군 사령부 정치위원이 되었으나 미소공위 소련대표단의 일원이자 소련군사령부 정치고문 발라사노프의 부관으로 다시 서울에 와 미소공위에 참석하였다. 슈티코프가 샤브신에 대해 "조선에 대해 그보다 더 잘 아는 사람을 알지 못한다"고 할 정도로 샤브신은 소련 내에서 최고의 '조선통'이었다. (기광서, 1998 〈소련의 대한반도-북한정책 관련 기구 및 인물 분석〉, 《현대북한연구》 창간호, 122쪽 ; *HUSAFIK*, Part Ⅱ, Chapter Ⅳ, "Negotiating With The Russians", "Closing the Soviet Consulate")

430) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「브라운 작성 비망록; Interview with Dr. Kimm, Kiusic」, 1947.9.19.; Roll 6, 「버치가 브라운에게(사전트 경유); Soviet Activity in Seoul」 1947.9.18; Roll 6, 「버치 작성 비망록; Soviet Activities - Shabsin」, 날짜미상. 버치 또한 김규식이 고창일과 원세훈을 통해 소련대표단과 접촉한 사실을 확인했다. 버치는 고창일이 원래 우익이자 민주의원으로 이승만을 완전히 신뢰한 인물이었는데, 이번 사건을 계기로 미루어보아 그가 이승만으로부터 떠나 김규식에게 끌리고 있는 인상을 받았다고 언급했다.

할 소규모의 그룹을 만들자는 것이었다. 소련측이 이 제안을 거절하자 한국측은 소련측에 임시정부 구성을 위해 좌·우·중도 비율을 3:3:4로 하여 임명(selection)하는 것을 제안했다. 그러자 소련측은 이 제안이 만족스러우나 미국대표단이 이를 거절할 것이기에 미국대표단이 이를 제안하도록 한국인들이 만든다면 소련이 이를 받아들이겠다고 했다. 이로 미루어 볼 때 소련측은 선출(electing)보다는 임명(selecting)을 선호한 것으로 보인다.[431] 브라운은 이 사건을 통해 한국문제 유엔 이관의 시점에서 미군정이 1차 미소공위 결렬 이래로 지속적으로 지원해온 중도세력이 미군정의 영향력에서 조금씩 벗어나고 있다는 사실을 직접적으로 인지하게 되었다.

우익세력들은 이 시점에서 정국 주도권 싸움이 한창이었다. 1947년 9월, 한국문제가 유엔에 이관되면서 미소공위 재개 기간에 미소공위 참여 문제로 분열되었던 우익세력은 다소 기복은 있었으나 대개 이승만·한민당의 단정노선과 김구의 중경임정 법통고수 노선으로 정리되었다. 김구는 1947년 2월 이래로 국민의회를 중심으로 중경임시정부 법통에 따라 한국임시정부가 수립되어야 한다는 입장을 견지하였으나, 이승만은 7월 10일, '한국민족대표자회의'를 결성해 남한 단정을 주장하며 사실상 중경임정 법통론을 인정하지 않았다.[432] 한국문제 유엔 이관 시점인 9월 16일, 이승만은 국민의회 주석자리 유임을 거절하는 성명서 발표를 통해 중경임정 측과 결별할 의사가 있음을 밝혔다.[433]

---

431) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「브라운 작성 비망록; Interview with Dr. Kimm, Kiusic」, 1947.9.19.; Roll 6,「버치 작성 비망록; Soviet Activities - Shabsin」, 날짜 미상.

432) 김구와 이승만은 우익세력 내에서 주도권을 확보하고자 1947년 7~8월 동안 각자의 조직을 중심으로 국민의회와 한국민족대표자회의를 각각 흡수통합하려 하였지만 실패했다. 당시 국민의회는 미군정과 별개의 독자적 입장에서 중경임정법통론에 의한 정부수립을 주장한 반면, 민족대표자회의는 미군정과 협조 하에 보통선거법에 의한 선거를 주장하였다. 이승만 진영은 수적우세를 위해 민족대표자회의의 단체적 영입과 입법의원 영입을 주장하였고, 국민의회는 민족대표자회의의 대의원 중 친일파를 배제한 후 개별적 영입을, 군정의 산하기관인 입법의원의 영입을 반대하였다.(도진순, 앞의 책, 156~157쪽)

433) 이후에 국민의회와 민족대표자회의의 통합 움직임이 있었음에도 불구하고 이승만의 단정노선과 김구의 민족주의적 입장 및 남한총선거 지지라는 입장 차이는 이미 이들

브라운은 중도세력이 미군정의 영향력에서 이탈해 나가고, 우익들이 한국문제 유엔 이관 국면에서 정국의 주도권을 두고 대립하는 모습을 지켜보면서 9월 17일 정치고문단장 사전트에게 「한국인의 정치적 정렬(Political Alignment - Korean)」이라는 제목의 비망록을 보냈다.[434] 해당 비망록에서 브라운은 현재 남한의 정치적 상황이 매우 혼란스럽고 정치지도자들 또한 자신들의 시각을 확고하게 보여주지 않는다고 판단하고, 현시점에서 다양한 정당을 통합하기 위해 미국의 생각을 주입(inject)하는 것이 바람직하다고 언급했다. 그리고 이러한 목적을 위해서 브라운은 정치고문단에게 크게 두 가지의 임무를 부여했다. 첫 번째 임무는 이미 공위활동 과정에서 답신서 분석을 통해 정당들의 입장을 확보한 상태이기에 정치고문단이 이를 활용하여 보다 주의깊은 연구를 시행해주길 요청했다. 정당 연구의 구체적인 항목은 ① 정당의 현실적인 영향력에 따른 분류, ② 정당의 실제 혹은 숨은 지도자 파악과 이에 대한 참고목적의 카드색인 준비, ③ 현재 정당의 시설(본부)·자금·조직·당원 지도능·잠재적인 당세 확장 가치 등이었다.

두 번째 임무는 남한의 모든 주요 정당의 대표 지도자들과 연락(contact) 유지로, 그 목적은 이들과의 논의자리를 통해 그들의 생각을 더욱 발전시키고, 실행가능한 선에서 그들의 향후 생각을 지도(guide)하는 것이었다. 이에 대해 브라운은 구체적으로 ① 미국대표단장과 그의 주요 보조원들은 보다 중요한 개인을 면담하며, ② 정치고문단장과 그 보조원들은 단장이 바람직하다고 생각하는 모든 개인을 면담하고, 특히 미국대표단이 상담하지 않은 인물들과 접촉할 것을 지시했다. 그리고 브라운은 사전트에게 이 비망록에 제시된 내용을 실행할 계획을 준비해서 제출할 것을 요청했다.

사전트는 브라운의 지시에 따라 국내 정치세력에 대한 정치고문단의 새로운 연락업무 지침을 만들었다.[435] 정치고문단이 기존에 시행하던 한

의 결별을 예고했다. (서중석, 앞의 책, 537~549쪽)

434) RG 43, 미소공위문서철, Roll 6, 「브라운이 사전트에게; Political Alignment - Korean」, 1947.9.17.

국인 정치세력들과의 연락업무는 '주간 정기접촉'과 필요시 시행되는 '수시 접촉'으로 구성되어 있는데, 이번에 새로운 연락업무 지침은 이러한 연락업무의 범주를 확대하고자 수시접촉을 없애고 '기본 접촉지시'와 '주간 접촉지시'로 재편성했다. 새로운 연락업무 지시를 계획한 목적은 ① 미국대표단이 찾고자하는 특정 정보를 획득하고, ② 미국대표단이 최선이라고 믿는 특정 시각이나 발언들이 비공식적인 접촉을 통해 한국인들에게 전달되도록 지시하기 위해서였다. 그런데 사전트는 ② 번, 즉 미국대표단의 시각을 한국인들에게 전달하는 경우 그 시각이 미국대표단, 또는 미국의 공식적인 입장이 아니라 정치고문단 인원의 개인적인 의견으로 표현되어야 함을 강조했다.

미소공위 결렬 및 한국문제 유엔 이관이라는 국면에서 이제 브라운은 소련이라는 협상상대가 사라졌고, 남한 단독정부 수립이라는 미국의 목표달성을 위해 보다 적극적으로 미국의 시각을 대변하는 국내 정치집단의 결속이 필요하다고 판단한 것으로 보인다. 따라서 어느 때보다 비공식적인 접촉 또는 연락업무를 통해 국내 정치집단들과 지도자들에게 미국의 의도와 시각을 이들에게 은연중에 전달할 수 있는 활동이 필요함을 강조했던 것이다. 브라운이 정치고문단에게 지시한 새 임무들은 기존 정치고문단의 임무나 책임, 업무수행 역량과 비교해 볼 때 더 심도있는 업무 수준과 보다 적극적인 활동을 요구하는 것이었다.

이 같은 입장에서 브라운은 1947년 10월 27일, 「남한의 정치-경제 상황에 대처할 정책의 준비(Provision of Policy Governing Political - Economic Conditions in South Korea)」라는 비망록을 통해 다시 한 번 주한미군사령부 참모부에 참모기능을 갖는 '정치-경제분과(political-economic section)'의 설치에 대한 재편안을 들고 나왔다. 브라운이 작성한 비망록은 현재 확인되지 않고, 제이콥스의 논평에서 비망록의 제목과 대략적인 내용만 확인되지만, 제이콥스의 논평 내용으로 미루어보아 2차 미소공위 재개 전 브라운의 제시한 참모부 재조직안 및 브라

435) RG 43, 미소공위문서철, Roll 8, 「PAG Contact Program and Directive」, 1947.10.17.

운이 새롭게 부여한 정치고문단의 활동과 크게 다르지 않은 것으로 판단된다.

그러나 이번엔 정치고문 제이콥스가 하지에게 보내는 10월 30일자 비망록을 통해 브라운의 재편안에 대해 논평을 함으로써 브라운의 제안은 사실상 거절되었다.[436] 제이콥스는 비망록을 통해 '정치-경제분과' 설치는 유엔에서 한국문제가 어떻게 결정되느냐에 따라 그 필요를 판단할 수 있으니 유엔의 결정을 기다려 볼 것을 언급하면서, 만약 미국안대로 유엔에서 한국문제가 통과된다면 미국대표단은 선거준비와 유엔과의 연락업무를 위해 개편될 것이라 예상했다.

여기에 덧붙여 제이콥스는 미국대표단의 정치고문단을 비롯하여 CIC, G-2의 "많은 미국인들이 한국인 지도자들을 만나려고 배회하고 있"으며 "이는 한국인들을 매우 혼란스럽게 만든다"는 점을 지적했다. 제이콥스 또한 이러한 접촉활동을 통해 획득된 정보가 매우 중요하다는 것을 알고 있으나 새로운 기구를 만들기보다는 이미 조직된 부서를 활용하는 편이 나으며, 따라서 이 모든 "정치분석가(Political Researchers)"들을 G-2 예하의 정치과로 통합하고, 이들을 부사령관 브라운 장군과 G-2 참모와 함께 공동 관리하는 방식을 제시했다. 이에 대해 구체적으로 제이콥스는 하지의 최고위 고문들로 구성된 위원회가 의장의 요청에 의해 소집되어 고위의 정치·경제적 문제들을 논의하며 의장에는 부사령관 브라운을, 다른 위원들에는 경제고문 번스, 정치고문 제이콥스, 군정장관 헬믹, 정보참모부장(G-2) 및 주한미군사령부 공보원장(The Office of Civil Information) 스튜어트(James L. Stewart)와 선거준비 감독을 맡을 웨커링을 임명할 것을 제안했다.

그리고 11월 11일, 사령관에게 정치·경제 문제에 대해 자문하기 위해 '정치-경제위원회(Political - Economic Committee)'의 조직이 발표되었다.[437] 경치-경제위원회 의장에는 미소공위 미국대표단장 브라운이, 위원

436) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「제이콥스가 하지에게; General Brown's Memorandum of October 27, 1947 entitled, "Provision of Policy Governing Political-Economic Conditions in South Korea."」 1947.10.30.

에는 정치고문 제이콥스, 경제고문 번스, 부군정장관 및 군정청의 재무부 인사가 임명되었다. 정치-경제위원회의 조직구성으로 보아 하지는 브라운의 재편안을 거절하고 제이콥스의 제안을 따른 것으로 보인다. 위원회는 의장이 소집을 요청할 때 마다 개최될 수 있으며 유관부서의 자료를 요청할 권한과 관련 인사를 호출하여 청문회를 진행할 수 있는 권한을 가졌으며 미국대표단 인원들이 정치-경제위원회의 행정지원을 위해 서무국 업무를 맡게 되었다.[438] 그리고 버치는 회의에 종종 참석하여 당시 정치적 상황에 대해 간략한 브리핑을 했다.[439] 정치-경제위원회는 주로 미군 철수, 귀속재산 운영, 선거 준비, 정부 기능 이전 등과 같은 정치·경제 문제 관련 비교적 큰 이슈에 대한 논의를 담당하였다. 그러나 정치-경제위원회와 관련해 현재까지 확인된 문서들은 1947년 11월에 3건, 12월에 3건, 1948년 3월에 1건 등 대략 7건 정도로 활동이 그리 많지는 않았던 것으로 보인다.[440]

'정치-경제분과' 조직개편안을 통해 브라운이 의도했던 것은 정치·경제문제를 전담하는 '상설조직'이었으나 정치-경제위원회는 그때그때 요구에 따라 유관기관의 담당자가 소집되는 '비상설 위원회'였다는 점, 그리고 브라운이 정치고문단 임무 재부여를 통해 정치고문단의 '접촉' 활동을 강화하고자 하였으나 정치-경제위원회에서는 그러한 활동을 담보하

---

437) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17. 「The Organization of a Political -Economic Committee」, 1947.11.11.

438) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17. 「정치-경제위원회, Administrative and Security Control」, 1947.11.17.

439) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17. 「정치-경제위원회 회의록」 1947.11.19; 11.28; 12.2; 12.3; 1948.3.1.

440) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, 「Memo for the Political -Economic Committee, Subject: Plan for Withdrawal」 1947.11.18 및 11.19 ;「정치-경제위원회 회의록, The Preparation of a directive prescribing conditions under which vested property should be occupied by United States army forces and by elements of SKIG」1947.11.28; 「정치-경제위원회, Plan for Transfer of Government」, 1947. 12.1; 「정치-경제위원회, Preparation for Election」, 1947.12.1; 「정치-경제위원회 회의록, The Preparation of a directive prescribing conditions under which vested property should be occupied by United States army forces and by elements of SKIG」1947.12.2 ;「정치-경제위원회, 브라운이 하지에게; Use of Vested Property」 1947.12.3;「브라운이 하지에게; Political -Economic Committee」 1948.3.1.

지 않았다는 점에서 정치-경제위원회의 창설은 브라운의 조직개편 의도와는 먼 것이었다. 이러한 차이는 브라운의 경우 한국 문제가 유엔에서도 해결되지 못하고 결과적으로 미군이 장기적으로 남한에 주둔할 수도 있을 것이라는 예상을 했던 것에 반해[441] 하지와 제이콥스는 한국문제가 유엔으로 이관됨과 함께 남한 단정수립과 주한미군 철수가 곧 진행될 것이라는 서로 상이한 판단에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

이처럼 미소공위도 결렬된 상황에서 브라운의 정치·경제참모부 조직개편안이 또 다시 좌절되고, 정치-경제위원회가 만들어지게 되자 미소공위 미국대표단도 재조직 수순을 밟았다. 1947년 10월 말부터 12월 말 까지 미소공위 미국대표단은 이후 유엔 감시하에 진행될 총선 진행을 위한 기간편성만 남기고 소속된 인원을 재배치하기 시작했다. 이때 미국대표단 해체에 대한 공식명령은 없었다. 이에 주한미군사령부 참모장 헤렌(Thomas W. Herren)은 미소공위 미국대표단의 공식해체 명령은 "국제적으로 복잡한 문제"를 야기할 수 있기 때문임을 언급했다. 문서상에는 '국제적인 복잡한 문제'에 대한 구체적인 내용은 확인되지 않으나 이것은 미소공위 결렬의 책임 소재를 의미하는 것으로 보인다.

결국 미국대표단은 조직편성을 그대로 유지하였으나 사실상 명목상의 조직이 되었고, 몇몇 미국대표단 인원들은 원래 소속으로 복귀하였더라도 미국대표단 명단에 그대로 이름이 남았다.[442] 이에 미소공위 미국대표단장인 브라운은 소련대표단이 철수하고 얼마 지나지 않아 주한미군 및 제24군단 부사령관에 임명되었고[443] 웨커링은 미국대표단에 남아 총

441) 브라운은 민족자주연맹 결성식 약 한달 전인 11월 3일, 하지에게 유엔에서 한국문제가 단기에 해결되지 않고 미국이 무기한으로 남한을 현재처럼 계속 점령통치 해야 하는 경우를 가정했을 때 미군정이 취할 행동방안에 대해 권고안을 작성한바 있다.(RG 43, 미소공위문서철, Roll 8. 「Political program, South Korea」 1947.11.3)

442) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「Release of Personnel」, 1947.10.21. ; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「Daily Diary」, 1947.12.22.; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「웨커링 작성; 웨커링과 참모장 헤렌과의 대화 비망록 Memorandum」 . 1947.12.22.

443) RG 554, Entry 1379 A1, Box No.156,「USAFIK General Orders No.23: Announcement of Deputy Commander」, 1947.11.3. 브라운 후임으로 1948년 5월 26일에 쿨터(John B. Coulter) 중장이 주한미군 및 제24군단 부사령관에 임명되었고, 브

선거 준비에 매진했다. 이후 1948년 1월 13일, 미소공위 미국대표단이 유엔연락선거위원회(UNLEC: UN Liaison and Election Committee, 이하 '유엔연락선거위')로 변경되면서 총선을 위해 기간편성으로 남아있는 미국대표단 인원들은 유엔연락선거위로 재지명되었다.[444]

「History of G-2 Section, HUSAFIK」에 따르면 정치고문단은 미소공위가 결렬되자마자 1947년 10월 20일에 G-2로 이동되었다고는 하나[445] 앞서 10월 30일까지 브라운의 정치-경제분과 설치에 대한 참모부 재조직 논의가 있었고, 11월 초까지 미소공위 미국대표단 산하의 정치고문단 이름으로 문서가 생산된 것으로 보아 11월 초까지는 미국대표단에 소속되어 있다가[446] 제이콥스의 권고대로 11월 중순 어느 시점에 G-2에 배속된 것으로 보인다. 그러나 이것 또한 배속을 통해 정치고문단과 G-2, 즉 사령부 정보참모부의 지휘관계만 설정된 것일 뿐, 정치고문단은 여전히 미국대표단이 있던 덕수궁 사무실에서 유엔임시한위 내한과 총선을 앞두고 미국대표단이 유엔연락선거위로 활동할 때 여전히 이들의 업무를 지원하였다.[447]

제2절 한국문제의 유엔이관과 총선거 방안 마련

1. 정치고문단의 입장 변화 : 중도세력에 대한 지원 중단

라운은 1948년 3월에 귀국했다. (RG 554, Entry 1379 A1, Box No.156「USAFIK General Orders No.18: Announcement of Deputy Commander」 1948. 5.26; 《동아일보》·《조선일보》 1948.3.11)

444) 유엔선거연락위원회의 조직 내용 또한 서면으로 발표되지 않았다. (RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」, 1948.1.13.)

445) 「History of G-2 Section, HUSAFIK」, 정용욱 편, 1994 《해방직후 정치·사회사 자료집》 2, 다락방, 14쪽.

446) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「로우가 사전트에게, Implication of the U.S. Proposal Concerning Korean Representation at the U.N.」 1947.11.1.

447) 미소공위 미국대표단 서무국이 1947년 12월 1일부터 1948년 8월 8일까지 작성한 간략한 일일업무일지에서도 정치고문단의 활동을 포함시켜 기록하였다. (RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」 1947.12~1948.8. 참고)

1947년 9월 17일 유엔 미국대표는 한국문제를 제2차 유엔총회의 의사일정에 포함시킬 것을 요청했다. 그런데 미국은 한국문제를 유엔 안전보장이사회가 아닌 유엔총회에 상정하였다. 그것은 미국과 소련이 의견을 달리하였으므로 안보리 상임이사국인 소련의 거부권을 의식하여 다수 우방국가들의 지지를 동원할 수 있는 총회를 택하였던 것이다.[448] 소련측의 거부에도 불구하고 미국의 한국문제 유엔총회 상정안은 9월 21일 유엔총회 운영위원회에서 가결되었고, 이틀 뒤인 9월 23일 유엔총회는 한국문제의 상정을 동의했다.[449] 이로써 한국문제가 운영위원회의 권고와 총회의 결정을 통해 유엔총회 정식의제로 상정되었다. 유엔총회는 제1위원회에 이 문제에 대한 심의 및 보고를 위임했다.

한국문제가 유엔으로 이관되자 국내에서는 유엔에 한국인 대표를 파견하는 문제가 제기되었다. 우익세력을 중심으로 9 ~ 10월동안 이승만을 유엔 파견 한국 대표로 추대하는 캠페인이 대대적으로 벌어졌다. 민족대표자대회를 중심으로 한민당, 한독당, 조선민주당 등 우익 정당·사회단체는 9월 17일부터 이승만 자택에 모여 대책마련에 나섰다. 이들은 23일에 이승만을 유엔에 파견할 대표로 결정하는 한편 과도입의·과도정부·하지·유엔총회 앞으로 이승만 대표 파견에 관한 서한을 발송했다.[450] 10월 5일 개최된 미국 마샬제안달성국민대회는 유엔 대표로 이승만과 조소앙을 임명했고,[451] 10월 12일에 독촉국민회 주최로 전국 각지에서 열린 유엔총회대책국민대회는 이승만을 민족대표로 추대했다.[452] 입법의원 역시 이승만을 외교대표로 파견할 계획이었다. 입법의원은 10월 20일 이승만의 유엔총회 파견을 결정하고, 과도정부에 이를 건의했다.[453]

우익들은 하지가 '자신의 대변인만 유엔에 보낸다'며 비난하였고,[454]

---

448) 박치영, 1995 《유엔정치와 한국문제》, 서울대출판부, 338쪽.
449) 릴랜드 구드리치, 「유엔에서의 한반도문제 처리과정」, 브루스 커밍스 외, 1983 《분단전후의 현대사》, 일월서각, 379쪽.
450) 《동아일보》·《조선일보》·《경향신문》 1947.9.25; 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》, 역사비평사, 676쪽.
451) 《서울신문》 1947.10.22.
452) 《동아일보》 1947.10.16.
453) 《서울신문》 1947.10.22; 《입법의원속기록》 제161호, 1947.10.20.

중도세력에 대한 미군정의 지지를 견제하여 이승만을 유엔에 참석시키도록 압박했다. 이승만은 한국인들은 과도입의, 민정장관 뿐만 아니라 미군정도 한국인 자신을 대변한다고 생각하지 않으므로, 한국인들이 직접 협의에 참여해야 한다고 주장했다.[455] 이승만의 유엔 대표 추대 캠페인은 동시에 남한 조기 총선거 실시 캠페인이기도 했다.[456] 그는 남한 총선거 즉시 실시를 촉구하기 위해 10월 15일 서울에서 14개 우익단체로 하여금 총선거촉진국민대회를 열게 하였고, 10월 26일에도 남산에서 국민대회를 열었다. 이승만이 유엔에 의한 남한 총선거를 기다리지 않고 조속히 선거를 요구한 것은 미군정의 김규식 지지와 유엔에 의한 한국문제 해결방안이 중도파의 득세를 가져올지 모른다는 두려움이 깔려 있기 때문이었다. 이 때문에 10월 15일과 26일 두 차례의 대규모 군중집회에서는 주요 타격대상이 중도세력들이었다.[457] 이처럼 우익은 유엔에서 한국인 대표 참관문제가 대두할 경우 미군정이 중도세력을 밀어줄 것을 우려하여 이승만 유엔대표 추대 캠페인을 벌이고 남한 조기총선을 주장했다.

제이콥스는 한국문제 유엔 이관이후 또 다른 국면의 난관에 부딪혔다며 당시 상황을 국무장관에게 보고했다. 제이콥스는 미군정에서 함께 일하는 민정장관 안재홍, 과도입법의원장 김규식의 위신이 떨어졌으며, 이들이 없다면 미군정의 입장이 위태로울 수 있기 때문에 이들을 전적으로

---

454) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.10.2 ; *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」. 1947.10.10.

455) *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「Dr. Syngman Rhee to the Korean Commission at Washington」, 1947.10.18.

456) 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》, 역사비평사, 676쪽.
유엔에서 한국문제가 토론 중이던 10월 중순, 이승만은 유엔 감시하의 총선 논의를 계속 기다리고 있지만은 않겠다는 의사를 표명하였다. 며칠 후 그는 유엔이 한국문제를 푸는 데 미소공위보다 더 성공적일 것이라고는 믿지 않기 때문에 유엔의 실패를 기다릴 것 없이 입법의원 선거법에 의해 총선거를 바로 실행에 옮겨야 한다고 주장하였다. (서중석, 앞의 책, 543~544쪽)

457) 10월 15일의 국민대회에서는 '중좌(中左) 12정당 준동대책 결의문'을 채택하였다. 26일 집회에서는 안재홍 민정장관 사임요구가 나와 임석경관과 충돌이 있었으나 결국 이 요구안은 가결되었다. (서중석, 앞의 책, 543~544쪽)

지원해야 한다고 했다. 따라서 국무부가 미국이 한국에 세운 군정 하에서 한국인을 대표해 공식적으로 발언할 수 있는 유일한 한국의 기관이 ① 민정장관과 ② 남조선과도입법의원임을 적시하는 성명을 발표한다면 현재 상황에 도움이 될 것이라 언급했다.[458] 이에 대해 국무부는 제이콥스가 제안한 사항을 받아들여 유엔 사무총장에게 남한에서 한국인들을 공식적으로 대변하도록 위임받은 이는 민정장관과 남조선과도입법의원뿐임을 유엔 정기총회에 참여하는 대표들에게 공지하도록 요청하는 서한을 보냈다.[459] 또한 하지도 10월 8일 성명을 통해 미국 정부 및 유엔으로부터 요청이 있기 전까지는 정기총회 참석 목적으로 한국에서 대표를 선정하거나 파견하는 것은 하지 장군의 권한 밖의 일임을 확인하였다.[460]

한편 우익의 의도와는 다르지만 유엔에서도 한국인 대표 파견문제가 소련에 의해서 제안되었다. 1947년 10월 29일, 총회에서 한국문제에 대한 논의를 위임받은 제1위원회 제89차 회의에서 유엔 소련대표단은 남북한의 한국인대표를 유엔의 논의에 참석시키자는 결의안을 제시했다. 소련은 한국인의 운명을 결정하는 중대 문제에 한국인의 의견을 청취하지 않는 것은 잘못이라고 주장했다.[461] 이에 미국은 소련의 제안 대신 유엔임시한위 설치를 규정하는 방안을 제시하면서 미·소 점령당국으로부터 임명된 사람들이 아닌, 유엔임시한위의 감시를 바탕으로 총선거를 실시하는 것이 한국인들에 의해 사실상 정당하게 대표를 선출하는 방법이라고 주장했다.[462] 이에 소련은 1948년 초까지 양군이 철수하고 유엔의 후원하에 한국인 스스로가 전국적 정부를 수립하자고 다시 제안했다.[463]

---

458) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1947.9.12.

459) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」, 1947.9.23; 《조선일보》 1947.9.29.

460) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.10.8. ; 《동아일보》·《조선일보》·《경향신문》 1947.10.9.

461) U.N. Document, A/C.1/229; A/C.1/232, 1947.10.29 ; 《동아일보》·《조선일보》·《경향신문》 1947.10.31.

462) U.N. Document, A/C.1/230, 1947.10.29.

463) U.N. Document, A/C.1/232, 1947. 10.29.

미 국무부가 한국인 대표를 유엔에 파견하는 것에 반대한 근본적인 이유를 직접적으로 확인하긴 어렵다. 하지만 제이콥스가 유엔에 한국인 참관인을 파견하는 것에 대해 국무부에 질의하자 국무부가 답변한 것을 통해 어느 정도 유추해 볼 수 있다.[464] 미 국무부는 유엔에 한국인 참관인을 허락할 수 없는 이유로 ① 남한의 참관인이 참석한다면, 필연적으로 북한에서도 참관인이 참석할 것이고, 결과적으로 사안에 대한 혼란이 커져 유엔에서 한국 문제를 논의하는데 해가 될 것이며, ② 비회원국이나 그 부속기관의 인사가 참관인으로 참석하는 것은 세계노동조합연맹(WFTU), 모로코인 등 유엔을 선동의 장으로 사용하고자 하는 이들의 압력 탓에 매우 민감한 사안이 될 수 있다고 언급했다. 덧붙여 미 국무부는 이승만 세력의 활동을 저지한다는 목적에서 미국의 정책을 지지하는 김규식을 포함한 과도입법의원 의원들을 미국에 체류시킨다면 유엔에 공식적으로 참석하지는 않더라도 한국에 유익한 효과가 있을 것이라고 권고했다. 즉, 미국은 유엔에서 남북한의 한국인이 각각 선발되어 참관하게 된다면 결국 미소공위에서의 의견대립이 단지 유엔으로 옮겨올 뿐이고, 이로 인해 한국문제의 해결이 지연됨으로써 남한 및 국제사회에서 미국에 대한 부정적 견해가 양산될 수 있음을 우려하였다. 또한 한국인 대표 참관 문제를 선례로 다른 국제문제에 영향을 줄 수 있음을 고려하여 김규식을 비롯한 중도세력이 즉각적인 남한단선을 주장하는 극우세력을 견제할 수 있을 것이라 보고 이들의 미국 체류를 고민했던 것이다.

한편 정치고문단의 로우는 유엔에서 미국측 안이 받아들여져 유엔임시한위의 감시를 통한 총선거로 선출된 대표가 유엔에 한국대표로 참관하게 될 경우에 대한 권고안을 작성했다.[465] 로우는 유엔임시한위가 파견되어 선거가 실시될 경우 그 결과는 이승만의 승리가 될 것이라 확언했다. 이러한 상황에서 이승만 또는 그의 지지자가 유엔에 한국대표로 가

464) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Acting Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」 1947.9.25.

465) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Implications of the U.S. Proposal Concerning Korean Representation at the U.N.」, 1947.11.1.

게 된다면 미국이 이승만 세력이 선거에서 이길 것이라 예측을 했기 때문에 유엔에 이와 같은 제안을 한 것이라고 이들은 선전할 것이며, 국무부는 지속적으로 이승만을 지지하였다는 이승만의 선전을 사실로 둔갑시킬 것이라 보았다. 또한 한국에 파견된 유엔임시한위는 틀림없이 남한에서 우익과 경찰의 테러리즘들을 논의하게 될 것이고 실제로 우익을 호의적으로 보지 않을 것이라 보았다. 결국 미군정이 중도세력을 양성하고 발전시키기 위해 얼마나 노력했는지와 관계없이 남한에서 중도세력이 무력하다는 것, 그리고 우익의 정치적 우세를 용인했다는 것으로 점령당국으로서 미국은 어쨌든 책임을 회피할 수 없다는 것이다.

따라서 로우는 미국의 정책이 직·간접적으로 극우를 지원하는 것이 아니라면, 미국은 한국인뿐만 아니라 다른 국가들에게 중도파에 대한 일종의 선의(good faith)를 증명해 보여야 하고 따라서 중도파가 유엔에 대표로 파견되는 정치적인 혜택을 가지도록 보장해야 한다고 판단했다. 만약 중도파가 유엔에 대표로 파견되지 않는다면 중도파는 완전히 그 기반과 체면을 잃을 것이고 중도파가 세계의 이목이 주목되는 자리에서 그들의 위치를 강화할 수 있는 기회도 잃을 것이라고 보았다. 이에 로우는 중도파를 유엔에 보낼 수 있는 선거방법으로 좌·우·중도그룹에서 각각 정해진 숫자의 후보를 내고 한국인 유권자들이 좌·우·중도그룹별로 1명의 후보에게 투표를 하도록 유엔에 제안한다면 중도파도 유엔에 대표로 파견될 수 있을 것이라 보았다. 그러나 로우는 이러한 절차로 선발된 한국인 대표들은 단순히 유엔에서 한국인들의 시각을 설명하는 것 이상의 권한을 가지면 안 된다고 단서조항을 달았다.

이처럼 로우는 선거를 유엔에 보낼 자문대표를 선발하기 위한 목적으로 접근했지만, 하지와 제이콥스는 선거가 단순히 자문대표를 뽑는 것으로 한정되면 안 되며 공식적인 한국 정부대표를 선출하는 것으로 귀결되어야 한다는 입장이었다. 하지와 제이콥스는 합참과 국무부에 보낸 전문을 통해 유엔에 파견할 한국인 대표가 단순히 자문을 위한 것이라면 미소공위와 다를 바 없는 교착상태를 의미하며 자문은 정부 수립 이후라도

가능하다는 입장을 보였다.[466] 이후 미 국무장관은 미국이 유엔에 제안한 내용은 자문 목적의 한국인 대표 선출이 아니라 공식적인 한국정부 대표 선출이라는 것을 전문을 통해 미군정에 알렸다.[467] 즉 로우는 한국문제가 유엔으로 이관된 국면에서도 미국과 점령당국인 미군정의 체면을 위해서 여전히 '자문 대표'로서 중도세력을 활용할 필요가 있음을 언급한 반면, 하지와 제이콥스는 유엔에 파견될 한국 대표의 정치적 성향을 논하기 이전에 이 한국대표가 단순히 유엔대표들과의 자문이 아닌 '공식적인 한국정부 대표'가 되어야 한다는 점에 관심을 두었던 것이다. 한국인 유엔대표 파견에 대한 로우와 견해차이로 미루어보아 하지와 제이콥스는 비교적 확실하게 남한 총선을 통한 '항구적'이고 '공식적'인 남한 정부의 수립과 주한미군 철수를 예상하고 있음을 알 수 있다.

앞서 보았다시피 1947년 중반 이후 한국문제 유엔 이관과 이승만의 남한 단정론 내지 조기총선론이 강력히 대두되던 시점에 미 국무부 및 미군정 모두 우익세력들을 견제하고 미국 입장을 비호하기 위해서 여전히 중도세력이 필요함을 확인했다. 하지만 당시 국내에서는 이러한 우익진영의 남한단선 주장으로 인해 한반도의 분할을 우려하는 민족주의 진영의 위기의식이 심화되면서, 1947년 후반부터 중도세력 중심으로 민족주의 진영과의 연대와 통합운동이 진행되었다.

1947년 10월 중간우파 정당들의 합당으로 홍명희가 주도한 민주독립당이 결성되었고, 민주독립당을 기반으로 하는 중도파 전선조직의 '강력한 연맹체'를 지향하는 민족자주연맹(이하 '민자련')이 만들어졌다. 민족자주연맹은 10월 1일 김규식, 원세훈, 안재홍, 최동우, 김병로, 김붕준, 홍명희, 이극로 등 준비위원 30명의 선출을 시작으로 11월 중순부터 본격적으로 결성이 추진되었고 12월 20일에 전국대의원 800여명이 참여한 가운

466) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.11.1.; 「Lieutenant General John R. Hodge to the Department of the Army for the Joint Chiefs of Staff」 1947.11.3.

467) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」 1947.11.3.

데 천도교 강당에서 결성식을 가졌다.[468] 민자련은 4개 연합단체, 14개 정당, 25개 사회단체 및 개인으로 구성되었는데 4개 연합단체는 김규식계의 좌우합작위원회 · 시국대책협의회, 제3전선 계열의 민주주의독립전선 · 미소공위대책위원회였다. 민자련의 성격은 사실상 제3전선이었지만 김규식의 좌우합작위원회, 시국대책협의회 계열이 주도하였다.[469] 브라운 소장은 민족자주연맹 결성대회에서 하지 중장의 축사를 대독하였고, 딘, 헬믹 등 미군정 요인들도 이어 축사를 하였다.[470]

하지만 브라운을 비롯한 미군정의 중도세력에 대한 입장은 2차 미소공위 재개 전과는 사뭇 달랐다. 브라운은 민족자주연맹 결성식 약 한달 전인 11월 3일, 하지에게 유엔에서 한국문제가 단기에 해결되지 않고 미국이 무기한으로 남한을 현재처럼 계속 점령통치 해야 하는 경우를 가정했을 때 미군정이 취할 행동방안에 대해 권고안을 작성했다.[471] 브라운은 권고안에서 미국의 남한정책에 대한 이승만 - 김구세력의 비협조적인 자세는 변함이 없어 보이며,[472] 소련 또한 공산주의자가 지배하는 통일된 한국에 대한 목표를 계속 추진할 것으로 판단하였다.

이 상황에서 남한의 법과 질서를 유지할 책임이 있는 주한미군사령관은 ① 이승만, 김구의 정책을 지지하고 이승만에게 정권을 주는 것, ② 다른 한국지도자를 선택해 그를 키우는 것, ③ 사령관이 사실상 남한 통치의 책임자(governing head of South Korea)로서 모든 한국인들이 사령관의 정책을 충실하게 지지하도록 강요할 정도의 압력을 행사하는 것 등

---

468) 중간정당의 통합운동은 홍명희를 중심으로 진행되었는데 9월 11일 홍명희를 위원장으로 하는 신당발기위원회가 조직되었고, 한 달 남짓 준비 끝에 10월 19일, 민주독립당이 결성되었다. 내부에 이견이 있긴 했지만 민주독립당의 주류적 견해는 홍명희 주도로 '자주적인 민주통일정부 수립' '신탁없는 독립' '미소양군 철퇴'를 주장하였다. 《동아일보》 1947. 10.21.; 도진순, 앞의 책, 178~179쪽.

469) 도진순, 앞의 책, 188쪽.

470) 민족자주연맹 결성대회의 모습은 《동아일보》 1947.12.23.

471) RG 43, 미소공위문서철, Roll 8. 「Political program, South Korea」 1947.11.3

472) 브라운은 이승만의 부인 프란체스카 여사뿐만 아니라 남한에 있는 많은 미국인들이 이승만을 지지하고 미국의 정책에 반대하고 있는 것에 대해 의아하게 생각했다. 또한 미국 내에 있는 '한 무리의 미국인 집단'이 이승만을 위해 일하고 있는데 그들의 근본적인 목적은 향후 그들이 한국의 경제적 잠재력을 이용하기 위해서임을 지적하였다.

세 가지의 행동방침이 가능하다고 보았다. 그러나 이승만을 설득하려는 미국의 모든 노력은 실패했고 이승만 또한 따르지 않을 것이며 이승만에 대항할 만한 한국인 지도자가 없기 때문에 사령관이 선택할 수 있는 방법은 ③번뿐이라고 보았다. 즉 주한미군사령관이 사실상 남한 통치의 수장으로서 모든 한국 정치세력에 대해 충실한 지지를 요구하고, 만약 미국정책에 반대하는 세력이 있다면 이들의 세력을 분쇄할 필요가 있다고 권고한 것이다.

브라운의 권고안에서 주목할 부분은 그의 권고안 어디에도 중도파나 김규식에 대한 언급이 없다는 것이다. 브라운은 향후 남한의 정치판도에서 중도세력의 존재 가능성 또는 중도세력의 활용 가능성에 대한 고려를 완전히 배제한 것으로 보인다. 물론 브라운은 해당 권고안에서 이승만을 대체할 정치적 인물에 대한 기대에서 분명 '시간이 지남에 따라 누군가 부상할 것이고 궁극적인 결과는 한국에 더 큰 이익이 될 것이라 믿어 의심치 않는다'고는 하였지만 그것이 김규식이나 중도세력의 어떤 누군가가 될 것이라 언급하지 않았다. 브라운의 권고안이 작성된 1947년 말 시점에서 미군정은 이제 남한의 정치세력 중에서 어느 누구도 양성하거나 지지하지 않을 것이며, 한국문제가 유엔으로 이관된 시점에서 미군정이 주도적으로 정국을 이끌어가야 한다고 판단한 것으로 보인다. 결국 미국의 중도파 정책은 1946년 중반 좌우합작위원회 구성을 통한 김규식, 여운형 중심의 중도세력 합작 지원에서부터 1947년 초 2차 미소공위 재개 전 김규식 등 중간우파 지도자들의 개별적 활용을 거쳐, 한국문제 유엔 이관 및 남한 단정안의 현실화라는 1947년 말 정세변화 속에서 미국의 구상 밖으로 중도세력이 이탈하면서 추진력을 상실하게 되었다.

유엔에 한국인 대표를 초청하자는 소련의 제안은 유엔총회 제1위원회 대부분의 국가들이 원칙적으로 동의하였다. 그러나 제1위원회 다수 국가들은 이미 미소공위가 진정한 한국인 대표의 선별여부에 대한 입장의 차이로 결렬되었기에 한국 독립문제의 신속한 해결을 위해선 절차상 미국이 제안한 총선거 방안이 필요하다는 점에 찬성했다. 또한 소련대표가

제시한 방안, 즉 미·소 양군을 동시에 즉각 철수하고 이후에 한국인으로 하여금 스스로 한국문제를 처리하도록 하자는 방안을 실행할 경우에는 오히려 혼란을 가중시키며 한국문제 처리가 지연될 것으로 보았다.[473] 최종적으로 1947년 11월 14일, 제2차 유엔총회는 미국의 결의안을 받아들여[474] 한국의 군정당국에 의하여 지명된 자가 아닌, 선거에 의해 선출된 한국 국민대표가 한국 독립문제에 대해 유엔에서의 토의에 참여할 수 있도록 유엔임시한위를 한국에 파견하여 이들이 선거과정을 감시·협의할 수 있도록 결의했다.[475]

유엔총회의 결의문은 구체적으로 ① 한국정부수립 문제 토의에 한국대표를 초청하기 위해 9개국으로 구성되는 유엔임시한위를 파견하고, ② 한국대표자들이 국회를 구성하고 정부를 수립하도록 1948년 3월 31일 이전 남북한 동시 선거를 실시하며, ③ 수립된 정부가 유엔임시한위와 협의하여 국방경비대를 조직하고 점령당국 군대의 철수를 위해 점령 당사국과 협의하고, ④ 유엔임시한위는 사태의 진행에 따라 유엔소총회와 협의할 수 있다는 점을 명시했다. 이에 따라 호주·캐나다·중국·엘살바도르·프랑스·인도·필리핀·시리아·우크라이나로 구성되는 9개국의 유엔임시한위가 조직되었다.

---

473) 최요섭, 2005 〈1947~1948년 유엔한국임시위원단의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 7~21쪽. 유엔에서는 팔레스타인 문제에서 총회가 대다수의 찬성으로 그 나라의 비정부대표의 견해를 듣기로 결정한 적이 있었다.(조준승, 1983 《한국분단사》 형성사, 153쪽)

474) UN Document, A/C.1/218/Rev.1.

475) UN Document, A/Res/112(II) 「The Resolution on the Problem of the Independence of Korea」 1947.11.14. 한편, 유엔임시한위의 활동에 대한 내용은 이들이 작성한 보고서를 통해 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 경희대 한국현대사연구원은 1948~1949년 동안 유엔임시한위, 유엔총회, 유엔한국위원단이 작성한 보고서 및 이들이 생산한 한국관련 문서를 원문과 함께 번역하여 출간하였다. 자료는 다음 참고. 경희대 한국현대사연구원, 2017 《한국문제 관련 유엔문서 자료집 上, 下》, 경인문화사; 경희대학교 한국현대사연구원, 2018 《유엔한국임시위원단 제2분과위원회 보고서》, 경인문화사.

2. 선거법 준비와 중선위 구성을 위한 자문 활동

미 국무부는 유엔임시한위가 도착하기 이전에 과도입의가 작성한 선거법의 효력을 발휘하는 조치를 취하지 않되, 다만 비공식적으로 선거 실시를 위한 준비는 진행할 것을 미군정에 권고하였다.[476] 그런데 이미 미군정은 1946년 12월 과도입의 개원이후부터 과도입의에 보통선거법 제정을 제1의 의무로 부과하여 제정을 촉구한 바 있다. 이는 미소공위 재개를 앞두고 민선과 관선으로 개원된 과도입법의원을 조속한 시일 내에 全 민선 입법의원으로 대체하여 북한의 인민위원회에 상응하는 남측 대표부의 지위를 가질 수 있는 대표기구 구성을 위해서였다. 이에 따라 헬믹은 1947년 1월 9일 과도입법의원에 보내는 메시지에서 당면 제1순위로 보통선거법의 제정을 강조하였고, 러치도 1947년 2월 7일 서한에서 입법순서에 있어서 제1순위로 보통선거법의 제정을 강조하였다.[477]

과도입의를 장악한 우익 민선의원들은 미소공위 재개 전인 1947년 1월에는 신탁통치 반대결의안을 통과시켜 반탁운동을 하다가, 2차 미소공위가 재개가 가시화되자 향후 예상되는 선거에서 우위를 점하고자 자신들에게 유리한 보통선거법 초안을 독자적으로 작성하여 제출하였다.[478] 이에 맞서 중도파 관선의원은 민족적 열망인 「부일협력자 · 민족반역자 · 전범 · 간상배에 대한 특별법률조례안」(이하 '친일파 등 처벌법')을 제출하였다.[479] 이후 '친일파 등 처벌법'을 먼저 제정하려는 중도 관선의원 측과 보통선거법을 먼저 통과시키려는 우익 민선의원 측의 대립이 있었

476) 501.BB Korea, 「제이콥스가 버터워쓰에게 보내는 비망록」, 1947. 12.8, 국사편찬위원회, 1998 《대한민국사자료집 38》, 1998, 86~87쪽.

477) 김영미, 앞의 논문, 46쪽.

478) 《입법의원속기록》 제41호, 1947.3.25; 김득중. 1994 〈1948년 제헌국회의원 선거과정〉, 《사림》 10, 5쪽; 박찬표, 1996 〈제헌국회 선거법과 한국의 국가형성〉, 《한국정치학회보》 29(3), 73~74쪽

479) 법안 초안은 《입법의원속기록》 제30호, 1947.3.17 참고. 이 「민족반역자 특별조례」는 보선법 때문에 심의가 지연되다가 7월 2일 입법의원 제102차 본회의에서 전문 12조의 「민족반역자 · 부일협력자 · 간상배에 대한 특별조례」로 통과하였다. 그러나 미군정은 이 법안의 처리를 계속 연기하다가 11월 27일, 인준을 보류하였다. (《경향신문》 · 《서울신문》 1947.11.28)

다. 보통선거법과 '친일파 등 처벌법'의 선후문제에 대한 각 세력의 입장은 중도파 의원들은 보통선거법 이전에 친일파 등 처벌법을 통과하여야 선거에서 친일파의 등장을 막을 수 있다는 것이었고, 반대로 우익의원들은 친일파 등 처벌법 이전에 보통선거법이 통과되어야 친일파 등 처벌법과 무관하게 총선거가 실시될 수 있다는 것이었다.[480] 이에 미군정은 미소공위 재개 이전에 보통선거법의 즉시통과가 이루어지도록 적극적으로 개입하였는데, 러치는 "친일협력자 법안부터 제정하려는 것에 반대한다. 현재 조선에 가장 필요한 법안은 보선법이다. 6월 30일까지 보통선거법을 제정하지 못하는 경우에는 군정법으로서 발포하겠다"는 입장을 표명하면서 보통선거법 제정을 재촉했다.[481]

미소공위가 재개되는 동안 선거연령 등 보통선거법 초안 수정이 진행되면서 6월 27일에 선거법 초안이 통과되었다.[482] 선거법은 통과 이후 군정장관의 헬믹의 재고 요청에 의해 몇 가지가 수정된 후 1947년 9월 3일 남조선과도정부 법률 제5호 「입법의원의원선거법(立法議院議員選擧法)」으로 공포되었다.[483] 미군정이 설정한 과도입의의 제1차적 임무였던 보통선거법은 이처럼 우익과 미군정의 이해관계의 일치에 의해 비교적 신속하게 상정, 통과 그리고 공포되었다. 과도입의 전 기간 활동 중 과도입의에서 발의하여 통과되고 실질적인 시행을 본 것은 입법의원 선거법이 거의 유일한 것이었다.[484] 그런데 당초 과도입의에서 2차 공위에 대비하기 위한 완전한 민선 대의기구 수립을 위한 선거법 제정은 2차 공

480) 김영미, 앞의 논문, 54쪽.

481) 《경향신문》 1947.5.9.
그전에도 러치는 보선법 초안을 작성하여 입법의원에 보내면서 보선법을 빨리 제정할 것을 요구하였다. (《경향신문》, 1947.3.14.) 러치는 입의에 보선법 제정을 요청한 것과는 별도로 3월 31일 김병로 사법부장에게도 보선을 실시를 위한 법령을 기초해 줄 것을 요청하였다. 러치는 만약 8월 15일까지 총선을 실시하려면 6월 30일까지는 법령이 발표되어야 한다고 덧붙였다. (《경향신문》, 1947.4.1.)

482) 《서울신문》·《동아일보》 1947.6.28. 보선법이 작성되는 구제적인 내용은 박찬표, 앞의 논문; 김득중, 앞의 논문 참고.

483) USAMGIK Public Act No.5, 「Law for the Election of Members of the Korean Interims Legislative Assembly」 1947.9.3.

484) 김영미, 앞의 논문, 56쪽.

위 결렬이 확인된 7월부터 유엔 감시하 남북한 총선거를 치르기 위한 선거법으로 활용되었다. 그리고 이는 유엔에서 소련의 협조에 대한 가능성이 없는 한 남한 단선을 치르기 위한 용도이기도 했다.[485]

웨커링은 1947년 8월 25일, 2차 미소공위가 교착되는 동안 동안 미소공위 미국대표단 제2분과위원회가 작성한 유엔 또는 모스크바 3상회의 결정의 4개국 감독 하에 남북한 총선거를 치를 선거법 초안을 브라운에게 보고했다.[486] 미국대표단이 선거법 초안 작성시 과도입의 선거법을 참고했는데 그 이유는 외국인에 의해서 전적으로 선거법안이 작성되었다는 것에 대한 한국인들의 예상되는 반발을 미연에 방지하기 위해서였다.[487] 이 선거법 초안에는 미군정이 구상한 선거계획이 모두 내포되어 있기 때문에 살펴볼 필요가 있다. 과도입의가 작성한 선거법과 주요차이점들을 비교하면 다음과 같다.

---

485) 박찬표, 앞의 논문, 81쪽.

486) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「Proposed Election for Delegates to the National Assembly of Korea(draft)」 1947.8.25. ; *FRUS* 1947. The Far East, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947.9.16.

해당 초안의 작성자인 웨커링은 한국임시정부 수립 방법에 대해 ① 보통선거, ② 남북의 현존하는 입법기관의 합병, ③ 미소공위에 의해 최초 임명, 그리고 이후 보통선거 실시라는 3가지 방법이 있음을 명시하였다. 웨커링이 작성한 초안에서는 총선거 방식 뿐만 아니라 한국임시정부 수립 방식에 대한 다양한 방법들의 가능성을 열어두었다. 그리고 과도입의가 작성한 선거법을 수정한 이유에 대해 웨커링은 '민주적이고 대중적인 선거라는 낯선 장치를 독재 정부 외에는 없었던 나라에 도입해야 한다는 과제에 비추어 볼 때, 과도입의가 제정한 법의 일부 조항을 다듬고 다시 서술할 필요'가 있었다고 언급했다. 해당자료는 다음 자료에서도 확인할 수 있다. RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 12, 「AMD 8 - Draft Law for Korean Provincial and Local Elections, and for Election of Delegates to the National Assembly of Korea」, 1948.9.8. ; 「AMD 8/2 - Plan for National Elections in Korea」 1947. 9.13.

487) 또한 이 선거 계획은 1935년 자르지방(Saar) 및 1930년 니카라과(Nicaragua)의 선거 및 현행 북한 선거법등을 비교대상으로 하여 참고하였다. (RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18. 「웨커링 작성, Proposed Election for Delegation to the National Assembly of Korea(Draft)」 1947.8.25 ; Roll 18, 「브라운이 하지에게, Conduct of General Election, South Korea」, 1947.9.30)

[표 13] 과도입의 선거법과 미국대표단의 선거법 초안의 주요 차이점

	과도입의 작성 선거법 (1947. 9.3.)	미국대표단 작성 선거법 초안 (1947.8.25.)
명 칭	남조선과도정부 법령 제5호 「입법의원의원선거법」	「Draft Law for Election of Delegates to the ational Assembly of Korea」
선거권	· 만 23세	· 만 20세
선거권 제한 기준	· 금치산자, 준금치산자, 심신상실자 및 마약환자	· 사법상 정신무능력자로 판결된 자
	· 자유형에 선고를 받고는 그 집행에 있거나 또는 그 집행을 받지 않기로 확정되지 않은 자 · 1년 이상의 자유형의 선고를 받았던 자로서 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 3년을 경과하지 못 한 자, 단 정치범은 제외함	· 자유형 집행 중인 자
	· 법률에 의하여 선거권이 박탈 또는 정지된 자 및 민족반역자, 부일협력자 또는 간상배로 규정된 자	· 민족반역자, 부일협력자 또는 간상배에 대한 내용 없음
후 보 자 격	· 부일협력자로 분류된 기준에 해당하는 자 및 친일파 처벌법(traitors law)에 해당하는 자는 피선거권 박탈함	· 부일협력자로 분류된 기준에 해당하는 자는 피선거권이 박탈되는 조항이 있으나 '친일파 처벌법' 등 명시된 법률에 의해 피선거권이 박탈되는 조항은 없음
	· 100명 이상 서명이 들어있는 추천서 필요	· 500명 이상 서명이 들어있는 추천서 필요
	· 정부관리는 후보가 될 수 없음	· 해당 내용 없음
선 거 기 구	· 중앙행정기관장이 전국선거위원회 지명함 · 지방행정기관장이 지방선거위원회 지명함	· 감독을 맡은 열강들에 의해 지명된 선거관리위원회가 전국선거위원회를 지명함 · 전국선거위원회가 도선거위

		원회 지명함. 하위선거위원회는 행정구역안의 차상위위원회에 의해 지명됨
투 표 방 식	· 투표자는 그가 선택한 후보자의 이름을 기입 (자서방식)	· 투표자는 그가 선택한 후보자 이름에 표시 (기표방식)
결 선 투 표	· 없음	· 모든 후보가 과반수의 득표를 하지 못했을 경우, 가장 득표율이 높은 두 후보가 결선 선거
감 독	· 일반적인 한국인 정부 기관이 담당	· 한국인들보다는 열강들의 조약에 근거해 다른 외국 참관인에 의한 감시

출처 : RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18. 「Main Points of Difference Between KILA Law and Joint Commission Plan」, 1948.8.25. ; RG 43, 미소공위문서철, Roll 12 「AMD 8 - Draft Law for Korean Provincial and Local Elections and for Election of Delegates to the National Assembly of Korea」, 1948.9.8. ; 「AMD 8/1 - Plan for National Election in Korea」 1947.9.9.; 「AMD 8/2 - Plan for National Elections in Korea」 1947.9.13.; USAMGIK Public Act No.5, 「Law for the Election of Members of the Korean Interims Legislative Assembly」1947.9.3.

위의 표에서 보듯이 미국대표단이 작성한 선거법 초안은 선거권 부여 연령이 낮고 친일파 등 부일협력자에 대한 선거권이나 피선거권에 대한 제한규정이 보다 완화된 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 후보가 되려면 500명의 서명이 들어간 추천서를 요구해서 군소정당이나 단순 개인이 후보자에 등록할 수 있는 문턱을 높게 설정하였다. 또한 결선제(run-off)를 도입하여 모든 후보가 과반수 이상의 득표를 하지 못했을 경우 가장 득표율이 높은 두 후보가 결선 선거를 실시하여 당선을 결정하도록 했다. 결선제 도입 배경에 대해 제이콥스는 우파는 다섯 개의 주요 조직으로 분열되어 있는 반면 그에 맞서는 좌파는 단일후보를 내세우고 있기 때문에 좌파가 거의 모든 선거구에서 승리할 가능성이 높아 결

선제를 활용하면 좌파가 최다 득표로 선거에서 승리하는 것을 막을 수 있다고 설명했다.[488]

그러나 무엇보다도 미국대표단이 작성한 선거법 초안의 가장 큰 특징은 바로 선거감독이었다. 그런데 미국대표단보다 더 일찌감치 선거업무를 누가 장악하느냐 하는 선거감독 및 행정력의 중요성에 주목한 것은 과도입의 내 우익 민선의원들이었다. 최초 과도입의에서 작성한 선거법 초안에서는 입법의원에 중앙선거위원회 구성권한이 부여되었으나[489] 우익 민선의원들은 과도입의 의장단을 중도파가 다수 장악하고 있다는 점을 고려하여, 수정안을 통해 중앙선거위원회 구성권한을 행정수반에게 부여했다. 즉 수정안에 따르면 행정수반이 중앙선거위원회를 지명하고, 지방선거위원회는 각 지방의 최고관리(chief)가 지명하게 되는 것으로, 최종적으로 우익 민선의원들의 수정안이 과도입의에서 관철되었다. 이는 곧 행정부서가 선거사무를 완전히 장악할 수 있도록 한 것으로서, 행정 및 관료조직을 장악하고 있던 우파의 정치적 이해관계를 반영했다.[490]

미국대표단은 위와 같이 과도입의가 작성한 선거법을 참고하여 본인들이 구상한 선거감독 계획을 선거법 초안에 반영하였다. 이에 따르면 아직 미소공위가 결렬전이고 유엔에 공식적으로 이관하기 전이라 우선 모스크바 3상회의 결정 4대 서명국의 감독 하에 총선거를 치른다는 가정하에 과도입의가 작성한 선거법의 중앙선거위원회 상위에 모스크바 협정에 서명한 4대 강국이 지명한 선거관리위원회(Election Control Board, 이하 '선관위')를 하나 더 설치했다. 즉 외국인으로 구성된 선관위가 선거업무 전반의 최종적임 책임을 맡고 선관위는 최고 정부 당국, 즉 점령당국의 추천을 바탕으로 심사에 통과한 한국인을 지명하여 중앙선거위원

488) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1947. 9.16.

489) 입법의원의 委員長會가 각계 사회문화단체의 인물 중에서 선임하여 중앙선거위원회를 구성하고, 중앙선거위원회의 감독 하에 있는 하급선거위원회 구성권은 각 선거구의 행정책임자에게 위임한다는 것이다. (박찬표, 앞의 논문, 80쪽)

490) 즉 중앙선거위원회의 조직권을 행정수반에게 부여하고 예하의 각급 선거위원회 조직권도 각급행정단위의 장에게 부여했다. (박찬표, 앞의 논문, 81쪽)

회(Central Election Committee, 이하 '중선위')를 구성할 수 있게 하였다.[491]

브라운은 웨커링을 통해 미국대표단이 작성한 선거법 초안을 받아본 후 이를 검토하여 9월 30일, 10월 17일 두 번에 걸쳐 남한 총선거 시행계획을 하지에게 제출하였다.[492] 브라운의 비망록은 웨커링의 보고서와 크게 다른 점이 있는데, 그것은 선거법과 선거기구가 전적으로 한국인에 의해 만들어지고 한국인에 의해 선거가 수행되어야 하며 미국인은 순전히 선거 옵저버로 참여해야한다는 것을 강조했다. 이에 따라 브라운의 보고서에서는 미국대표단 선거법초안에 있던 중선위의 상위 기관으로서 외국인으로 구성된 선관위는 사라졌다. 즉 전반적인 선거사무에 대한 최종 책임과 지휘는 한국인으로 구성된 중선위가 맡게 된 것이다. 그리고 별도로 3명으로 구성된 전체감독위원회(General Supervisory Committee, 이하 '전체감독위') 및 예하 감시단이 설치되어 전국 각지의 미군정 소속 미국 장교 및 군무원들이 선거 감시업무를 전담했다. 한편 전체감독위원 3명은 2명의 미국인(1명 군, 1명 민간인)과 1명의 한국인으로 구성하였는데 여기에 브라운은 웨커링, 퍼글러(Dean Charles Pergler)[493], 그리고 서재필을 추천하였고 이후 하지도 브라운의 제안대로 이들을 고문형태로

---

491) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「Proposed Election for Delegates to the National Assembly of Korea(draft)」 1947.8.25.

492) 브라운의 9월 30일 보고서는 남·북 총선거가 가능하다는 가정 하에 작성한 것이고 10월 17일 보고서는 남한만의 선거계획이라는 차이 뿐 선거감독계획에 대한 두 보고서의 내용은 대동소이하다. (RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「브라운이 하지에게, Conduct of General Election, South Korea」, 1947.9.30; Roll 18, 「브라운이 하지에게, Possible South Korea Elections」의 첨부 1 「General Plan for Supervision of Possible South Korean Election」 1947.10.17; RG 43, 미소공위문서철, Roll 12, 「AMD 8/3 - Possible South Korea Election」, 1947.10.17)

493) 퍼글러는 워싱턴대 법학부장으로 재직 중 하지의 법률고문으로 위촉되어 1946년 4월 경 입국했다. 미군정 내 법률심의국 초대국장을 역임했고, 유엔임시한위가 내한 한 이후에는 웨커링, 프랭켈(Ernst Frankel)과 함께 유엔연락선거위원회(UNLEC)의 일원으로 주로 선거법에 대해 임시위의 분과위원회 및 법률고문인 마크 슈라이버(Marc Schreiber)와 협의한 주요 당사자였다. (《조선일보》 1947.4.19; 고지훈, 앞의 논문, 28쪽 참고) 웨커링에 의하면 퍼글러는 체코슬로바키아 마사리크 대통령의 비서 및 주일체코슬로바키아 공사를 역임한 경력이 있고, 이후 미국으로 건너와 미국시민이 되었다고 한다. (최요섭, 앞의 논문, 26쪽)

임명했다.[494]

그런데 브라운이 한국인으로 구성된 중선위에 선거업무를 전적으로 맡겨야 한다고 해서 선거업무에서 미군정의 영향력을 완전히 배제시킨 것만은 아니었다. 앞서 살펴보았다시피 과도입의가 작성한 선거법, 즉 남조선과도정부 법률 제5호에 따르면 15명의 중선위 위원의 임명은 행정수반(the Chief Executive)의 권한이었다. 브라운은 이 '행정수반'을 한국인 민정장관이 아니라 주한미군사령관 · 부사령관 · 군정장관으로 다시 정의하여 미군정 선거계획을 입안하였다. 이로써 미군정은 중앙선거위원회 위원들을 임명할 수 있는 권한을 보유함에 따라 선거업무에도 직접적으로 간여할 수 있었다.

또한 브라운은 15명의 중선위 위원을 구성하는 방법에 대해 ① 비정치적 기반으로 기업가, 전문직, 노동자 및 산업 · 농업 및 여성그룹에서 선출, ② 정치적 대표로 우 5, 좌 5, 중도 5의 비율로 뽑는 선출, ③ 과도입의가 15명을 선출, ④ 위의 방법을 조합해서 5명은 일반 대중에서, 5명은 정당에서, 5명을 과도입의에서 선출하는 방법 등으로 총 4가지 방식을 제안했다. 이 중에서 브라운이 생각한 바람직한 방법은 선거 감독이라는 입장에서 정치색이 가장 덜한 ① 의 방법이라고 권고했다. 그리고 ① 의 방법으로 중선위를 구성할 때는 농업에서 5명(2명의 지주와 3명의 농부, 이는 농업협회 지도자), 공업에서 2명(1명 대표, 1명은 고용주), 상업에서 1명(기업간부), 여성조직 2명, 전문직업군에서 5명(의사1, 변호사 1, 교육자1, 언론인1, 기술자나 건축가1)을 제시했다. 이러한 방식으로 구성하면 정치적 측면은 위의 개인들 사이에서 온건 · 우 · 좌로 공평하게 균형이 잡힐 수 있다고 언급했다.

이처럼 1947년 8월 이후 과도입의와 미소공위 미국대표단에서 보통선거법 초안들의 작성 · 수정이 어느 정도 진척된 것을 확인한 후 군정장관 러치는 8월 21일, 중선위 구성을 위해 한국인으로 구성된 행정부(과

494) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, 「하지가 서재필 박사, 퍼글러, 웨커링에게, Reparation for Elections」 1947.10.25.; 《조선일보》, 1947.11.20.

도정부), 사법부, 입법부(과도입의)에서 중앙선거위원회 위원후보자 명단을 각각 8명씩 제출하도록 요청했다. 이와 같은 중선위 구성방식은 앞서 브라운의 제안과는 다른 것으로, 하지와 러치에게 브라운의 중선위 구성방식 제안은 받아들여지지 않은 것으로 보인다.[495]

이후 행정부(과도정부), 사법부, 입법부(과도입의)의 후보자 명단을 받아본 군정장관대리 헬믹[496]은 정치고문단장 사전트에 해당 명단을 보내 검토를 부탁했다.[497] 헬믹은 사전트에게 보내는 비망록을 통해 24명의 후보자 명단에서 15명을 선출해야 하는데 본인은 사법부 명단 후보에 대해서는 좀 알고 있으나 과도입의 및 과도정부의 후보들에 대한 정보는 없기에 하지와 최종결정을 내리기 전에 정치고문단에서 명단을 분석·검토해 준다면 많은 도움이 될 것이라 전했다. 헬믹으로부터 후보 명단을 받은 사전트는 이를 버치에게 전달해 명단을 검토하도록 지시했다.

이에 버치는 헬믹이 잘 알고 있다는 사법부 후보들을 제외한 과도입의, 과도정부의 후보자 명단을 검토하였다.[498] 먼저 버치는 과도입의 명단에 대해서 과도입의 구성의 정치적 단면을 잘 보여준다고 논평했고, 안재홍 민정장관, 즉 과도정부 후보명단은 안재홍의 동맹들보다 오히려 그의 정치적 반대세력들로 구성되어 있어 안재홍이 편파성을 피하기 위해 노력을 많이 한 것으로 보이며, 입법·사법·행정부 3개의 명단 중

---

495) 《서울신문》·《조선일보》, 1947.8.22. 입법의원은 시기의 촉박함 때문에 전형위원이 모여 일단 윤기섭, 김붕준, 원세훈, 허주룡, 백관수, 정윤형, 김원용, 황진남을 위원으로 선출하였으나 좌우합작파 의원이 2/3이상을 점하고 법률해석상에도 문제가 있어 재결정하자는 이의가 제의되었다. 이에 따라 김법린, 장면, 박용의, 변성옥, 이활, 박승호, 이갑성, 신익희 등 8명이 다시 선출되었는데 신익희가 사임함에 따라 윤기섭이 선출되었다.(《입법의원속기록》 제137호, 1947.9.1; 《경향신문》·《조선일보》·《동아일보》 1947.9.1.; 《동아일보》, 1947.9.11.)

496) 러치는 1947년 9월 11일 심장병으로 인해 사망했다. 이에 헬믹이 러치를 대신해 군정장관 대리를 맡았다. (《경향신문》·《조선일보》·《동아일보》 1947.9.12.)

497) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18. 「군정장관 대리 헬믹이 24군단 정치고문 사전트에게 비망록」 1947.9.13.

498) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18. 「사전트가 하지에게 보내는 비망록」의 첨부문서, 「버치가 헬믹에게(사전트 경유); Candidates for Central Electoral Committee(draft)」, 1947.9.22.

가장 능력 있으면서 당파성이 적은 명단이라고 평가했다. 아래 [표 14]는 신문기사에서 확인한 중앙선거위원회 후보 명단과 이들에 대한 버치의 논평을 간략하게 정리해서 비교해 놓은 것이다. 당대 신문기사에서는 대부분의 인원을 무소속으로 표기하였지만 버치는 이들의 정치적 성향을 비교적 확실히 파악하고 있다.

[표 14] 중앙선거위원회 입법 및 행정부 후보명단에 대한 버치의 논평

	이 름	신문기사 정 보	버치 논평 요약	선발 여부
입법	장면 (張勉)	무소속	유창한 영어를 구사, 명목상으로는 초당파적이나 사실 이승만의 열렬한 추종자임	○
	박용희 (朴容羲)	신한국민당	주로 장로교와 독립운동 등의 활동. 전쟁 중에 4년 동안 투옥. 김구의 지지자였으나 김구의 불합리한 반미 편향으로 인해 멀어짐.	
	김법린 (金法麟)	무소속	약 1년 동안 한민당원이 아니었지만, 거의 한민당의 구성원이라 볼 수 있음. 불교계에서 그의 영향력은 크며 불교계의 뛰어난 대표자임.	○
	변성옥 (邊成玉)	무소속	뛰어난 YMCA 활동가. 초당파적이고 우익임.	
	이활 (李活)	한민당	철저하게 당파적이고 편협하며 열렬한 고립주의자이며 의심할 여지없는 이승만의 추종자.	
	박승호 (朴承浩)	독촉애국부인회	이승만 정책에 반대하는 모든 이에 대한 정치적 폭력을 솔직히 옹호.	○
	이갑성 (李甲成)	무소속	진정 초당파로 불리는 입의 의원 6명 중 하나. 독립선언서에 서명한 독립운동가. 영어 잘 구사함. 정치문제 및 유럽과 미국의 철학에 대한 인식 높음.	○
	윤기섭 (尹琦燮)	*신익희의 사퇴로 후보명단에 오름	오랜 망명기간 동안 독립운동에 참여. 유능한 의원이고, 초당파적. 일반적으로 중도세력으로 간주됨.	○
행정	김지환 (金智煥)	무소속/ 교육가	유능한 교육자. 기독교 신문 간행. 한민당 소속이나 극우로 여겨지지 않음.	○
	김동성	무소속/	명단에서 눈에 띄는 이름. 진정으로	○

	(金東成)	합동통신사장	정당에 대한 연고 없이 민주주의 원칙에 대한 이해를 가지고 있음. 미국의 방식을 잘 이해하고 있음.	
	오상현 (吳相鉉)	한민당 안양지부장	인상적이지 않은 의사. 충실한 한민당원.	○
	최두선 (崔斗善)	한민당/ 《동아일보》 사장	극도로 당파적이고 충실한 한민당원. 김성수와는 개인적으로 직업적으로 오래 교류.	○
	황태민 (黃泰汶)	무소속/교육가	광산업으로 번창했음. 상인이고 능력있는 사업가. 무소속이나 김성수의 지지자.	
	이승복 (李昇馥)	신한국민당	경력 대부분은 신문업. 상당한 부를 가지고 있고, 김구의 예전 추종자	○
	오한영 (吳漢永)	무소속/의사	무소속, 의사, 보수주의자	
	백인제 (白麟濟)	무소속/의사	무소속, 보수, 유럽에서 교육받은 뛰어난 의사, 일본의 교육방식에 반대하여 1940년 경성의학전문학교 교수자리 사임함.	○
사 법	이인 (李仁)	검찰총장	(버치 논평 없음)	
	노진설 (盧鎭卨)	무소속/ 대법관		○
	이종성 (李宗聖)	무소속/ 변호사		
	현상윤 (玄相允)	무소속/ 고려대학총장		○
	신태익 (申泰益)	무소속/ 변호사		
	최두선 (崔斗善)	한민당/ 《동아일보》 사장		
	최규동 (崔奎東)	무소속/ 교육가		○
	전규홍 (全奎弘)	입법사무국장		○

출처: 《동아일보》 1947.9.11; 《조선일보》 1947.11.20.; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18. 「사전트가 하지에게 보내는 비망록」의 첨부문서, 「버치가 헬믹에게(사전트 경유); Candidates for Central Electoral Committee(draft)」, 1947.9.22.

후보에 대해 정치고문단의 자문을 받은 미군정은 위와 같이 중앙선거위원회 15명을 내정하였는데 입법부 · 행정부 최종선발 인원의 면면을 보더라도 대부분 한민당 인사가 지명되었음을 알 수 있다. 중선위는 다가올 총선에 대비해 유엔임시한위 입국 전 선거법과 선거절차 등의 작업을 미리 준비하는 업무를 맡게 되었다. 중선위가 만들어지면서 선거법 준비의 임무는 과도입의에서 중선위로 넘어가게 되었다. 중선위는 비공식적으로 선거를 준비해오다가 유엔임시한위가 내한한 이후 1948년 3월 3일 남조선과도정부 행정명령 제14호 「국회선거위원회」가 공포되면서 국회선거위원회로 전환되어 공식적인 활동을 수행했다.[499]

중선위가 국선위로 변경되자 이승복, 윤기섭, 장면이 국선위 위원을 사임하게 되면서 공석이 생겼고 군정장관 딘은 이 자리에 앞서 중선위 후보로 물망에 올랐던 오한영, 이활, 변성옥을 추천했다.[500] 이 공석에 대해 유엔임시한위의 루나, 잭슨, 슈라이버(Marc Schreiber, 유엔임시한위 법률고문)가 웨커링을 방문해 오한영은 “보수”, 이활은 한민당원, 변성옥은 우익이라는 것을 지적하고, 국선위 15명 중 12명이 한민당 또는 김성수와 가까운 것으로 보인다고 언급했다. 덧붙여서 이들은 유엔한위는 국선위에서 정당간의 균형있는 분포를 보길 희망한다며 공석 세 자리에 대해 군정장관이 인원을 추천할 때 우익을 제외하고 추천해달라는 의도를 전달했다. 그리고 잭슨은 이러한 요청은 주한미군사령관을 비난으로부터 보호하기 위함이라고 말했다. 웨커링은 루나, 잭슨, 슈라이버의 방문내용을 하지와 딘에게 보고하면서 유엔임시한위는 어떤 명단을 제출해도 만족하지 않을 것이며 이들은 해당 공석지명 요청이 비공식적으로 점령당국에 전달되기를 바라고 있으나 이를 서면으로 제출해 달라고 하면 이들의 요청은 기각될 것이라고 언급했다.[501]

---

499) USAMGIK Excutive Order No. 14, 「National Election Committee」, 1948.3.3.

500) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「Nominations for the National Election Committee」 1948.3.9.; 「Nominations to Fill Vacancies on National Election Committee」 1948.3.11.; 「웨커링이 유엔임시한위 사무총장 슈미트에게 보내는 비망록」 1948.3.9.

501) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「웨커링이 하지, 딘에게; Nominees to

그러나 유엔임시한위가 권고한 부분을 의식했는지 3월 18일, 군정장관이 추천한 공석자리에는 강순(근로대중당 당수), 이종선(President, Korean Agricultural Association, 무소속), 김용식(대한적십자사 고문, 무소속)이 추천되었다.[502] 이후 강순 대신 북한 출신이자 과도입의 의원인 박현숙이 추천되었다.[503] 1948년 3월 20일에는 남조선과도정부 행정명령 제18호를 통해 최종적으로 장면, 윤기섭, 이승복, 김법린이 사임을 하고 그 자리에 변성옥, 박현숙, 이종선, 강기덕이 임명되었으며 노진설이 의장을 맡았다.[504] 이후 백인제와 박승호가 국회의원 선거 출마를 위해 사임하면서 미군정은 이들 공석에 민주독립당의 교육자 한흥과 과도정부 보건후생부 부녀국장 고황경을 추천했고, 정치고문단은 이들의 약력을 작성해 제공했다.[505]

한편 우익들이 장악한 국선위의 활동은 이승만이 유일한 후보로 등록된 동대문 갑구에 최능진이 후보등록을 하게 되면서 그 기능을 여실히 발휘했다. 최능진은 동대문 갑구에 국회의원 선거등록을 하려 했으나 이승만을 지지하는 청년들에 의해 등록을 저지당해 등록마감시간까지 후보등록을 못했다고 주장하였고, 이에 서울시 선거위원회는 최능진의 등록을 연기할 수 있도록 하여 최능진의 등록수속을 마치게 했다.[506] 그러나 국선위는 최능진의 후보 추천인 217명 중 57명이 추천한 사실이 없다는 것을 근거로 2백 명 이상의 추천을 필요로 하는 입후보 등록조건에 부합하지 않다며 최능진의 후보등록을 무효·말소시켰다.[507]

National Election Committee」 1948.3.13.

502) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「웨커링이 슈미트에게, Nomination to Fill Vacancies on National Election Committee」 1948.3.18.

503) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「웨커링이 슈미트에게, Nominations for the National Election Committee」 1948.3.20.

504) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「Composition of the National Election Committee」, 1948.3.29.

505) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 18, 「웨커링이 슈미트에게, National Election Committee」, 1948.4.15, 첨부 1 「정치고문단 작성, Biographic note on Han Hung」, 첨부2 「정치고문단 작성, Biographic note on Koh Hwang-gyong」.

506) 《동아일보》·《조선일보》 1948.4.22; 1948.4.23.

507) 《동아일보》·《경향신문》 1948.5.8; 1948.5.9.

제3절 유엔임시한위 내한과 정치고문단의 정보수집 활동

1. 유엔임시한위 신상정보 수집과 분석

1947년 11월 14일, 유엔 총회의 결의로 유엔임시한위 내한이 결정되자, 미국은 유엔임시한위를 이용하여 미국의 남한단정 수립정책을 법률적·절차적으로 합리화하기 위해 총력을 기울였다. 이제 미국 대한정책의 성공여부는 유엔임시한위가 얼마나 미군정의 선거계획에 협조하느냐가 관건이었다. 미 국무부는 유엔임시한위 참여국가들이 대표들을 지명하여 한국에 파견할 수 있도록 외교적 노력을 기울였다.[508] 또한 미 국무부는 미군정이 즉시 선거 준비에 착수할 수 있게 미군정이 준비한 선거계획에 유엔 및 유엔임시한위가 사전에 협조할 수 있도록 하지의 정치고문 제이콥스를 미국에 파견하였다.[509]

미군정은 남한 현지에서 유엔임시한위의 활동을 돕고 미군정과의 긴밀한 연락을 통해 선거를 준비하고 실행하기 위한 기구로 유엔연락선거위를 조직하였다.[510] 유엔연락위는 미소공동위원회 미국대표단을 재조직한 것으로 웨커링 준장이 책임자 겸 유엔임시한위 파견 미 연락장교로 지명되었다. 그리고 그 밑에 퍼글러와 프랭켈(Ernst Frankel)을 임명하여 유엔임시한위의 선거 준비 및 시행에서 법률고문으로써 웨커링 준장의 업

508) 캐나다는 유엔임시한위 구성 초기 유엔의 기능에 대한 비관적인 전망을 바탕으로 한국문제에 개입하지 않기 위해 유엔임시한위를 탈퇴하려고 했다. 그러나 미국 대통령 트루먼이 유엔임시한위의 활동이 현재 소련과의 긴장을 강화하지 않을 것이라며 캐나다를 설득하여 뒤늦게 캐나다 대표가 유엔한국임시위에 합류한 바 있다. (*FRUS*, 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「Memorandum of Conversation, by the Acting Secretary of State」 1948.1.3 ; 「President Truman to the Canadian Prime Minister (Mackenzie King)」, 1948.1.5.; 「Memorandum by the Chief of the Division of British Commonwealth Affairs (Wailes) to the Under Secretary of State (Lovett)」 1948.1.9.; 양준석, 2018 〈1948년 유엔한국임시위원단의 활동과 5.10 총선에 대한 미국 정부와 한국인들의 인식〉, 《한국정치외교사논총》 40(1))

509) *FRUS* 1947. The Far East Volume VI, 「The Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)」, 1947.11.17.

510) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」, 1948.1.13.

무를 지원하도록 하였다.[511]

또한 미군정은 유엔임시한위가 한국 상황에 대해 참고할만한 자료들을 준비했다. 그런데 이러한 자료를 준비하게 된 직접적인 계기는 캐나다 대표 패터슨이 미군정 측에 한국에 대한 자료를 요청하면서 부터였다. 패터슨은 미군정에 자신이 캐나다 대표로 임명되었음을 알리며 유엔임시한위 임무수행을 위해 유용한 자료가 있다면 제공해 달라는 의사를 표시했고, 이에 웨커링은 우선적으로 미군정에서 군정요원 교육용으로 사용하던 「Korea」라는 팜플렛과 과도입의가 만든 남조선과도정부 법률 제5호 「입법의원의원선거법」 및 1947년 10월 「남조선과도정부활동(South Korean Interim Government Activities)」을 동봉하여 서신을 보냈다.[512]

이후 미군정은 미군정이 병사들을 대상으로 활용한 정훈교육자료 및 해외 주둔 미군을 위한 신문인 《성조기(Stars and Stripes)》부터 「한국언론요약(Korean Press Summary)」, 「평양방송요약(Pyongyang Radio Intercept)」까지 유엔임시한위 대표단에게 배포될 수 있게 사본을 준비했다.[513] 미군정이 준비한 자료들의 성격이 상당수 미군 병사 또는 일반대중들의 정신교육을 위한 것임을 미루어보아 미군정이 유엔임시한위 대표들 또한 미국의 입장을 이해하고 설득시키기 위한 대상으로 판단했음을 짐작할 수 있다.

정치고문단이 작성한 「한국정치에 대한 노트(Note on Korea politics)」(1947.9.1.)[514]도 유엔임시한위 대표단에게 배포하기 위해 사본이 준비되었다.[515] 「한국정치에 대한 노트」는 정치고문단이 유관부서의 자

---

511) 최요섭, 앞의 논문, 28쪽.

512) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, 「웨커링이 패터슨에게」 1947.12.29.

513) 여기에 G-2가 작성한 「Who's who in Korea」와 「Special Service Movie Schedules and Programs」도 포함되었다. RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22. 「Wilmeth가 24군단 부관참모에게, Information Material for United Nations Temporary Commission on Korea」 1947.12.30.; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」, 1947.12.31.

514) RG 43, 미소공위문서철, Roll 15, 「Note on Korea politics」. 1947.9.1.

515) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」 1947.12.19.; 「Daily Diary」 1947.12.29.; 「Daily Diary」 1947.12.30.

료들을 활용하여 편집한 것으로 목차 및 작성부서는 다음과 같다.

[표 15] 「한국정치에 대한 노트」

목 차	작성부서
1. Biographic Sketches of prominent Korean Political Leaders	G-2, 정치고문단
2. Brief Histories of Prominent South Korean Organizations	정치고문단
3. Less Prominent South Korean Organization	정치고문단
4. List of all Korean Political Parties and Social Organizations Applying for Consultation in South and North Korea	정치고문단
5. Chart : History of Korean Politics	정치고문단
7. The Korean Press	공보국
8. Note on Sino-Korean Relations	외사국

출처 : RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 15, 「Note on Korea politics」, 1947.9.1.

1948년 1월 8일, 제2차 유엔총회 결의에 따라 9개국으로 구성된 유엔임시한위는 우크라이나 대표의 불참으로 8개국 대표단으로 출범하여 서울에 도착했다. 한국에 도착한 유엔임시한위는 국제호텔에 본부를 두고 3개 분과위원회로 나누어 활동을 개시하였다. 제1분과위원회는 한국에서 자유로운 선거분위기를 확보하기 위한 수단을 강구하는 임무를 맡았으며, 캐나다 · 프랑스 · 시리아 · 중국 대표로 구성되었고 시리아 대표 자비(Zeki Djabi)가 위원장을 맡았다. 제2분과위원회는 유엔임시한위 활동에 도움이 될 만한 한국 측 인사의 진술을 청취하는 임무를 수행하였으며, 호주 · 중국 · 프랑스 · 필리핀 · 엘살바도르 대표로 구성되었고 호주 대표 잭슨(S. H. Jackson)이 위원장을 맡았다. 제3분과위원회는 남북한의 선거법 및 선거규정을 검토하였으며 초기에는 캐나다 · 프랑스 · 필리핀 · 시리

아 대표로 구성되었으나 이후에 프랑스가 엘살바도르로 대체되고 중국 대표가 추가로 지명되었다. 제3분과위원회는 필리핀 대표 아란즈(Melecio Arranz)가 위원장을 맡았다. 다른 한편 유엔임시한위는 선거기간 중 서울시와 전국 각 도 지역의 선거진행상황을 감시하기 위해 현지 선거감시반(observation group)을 조직하였으며, 1948년 4월 10일까지 기간에 3개 반, 1948년 4월 24일까지 기간에는 4개 반, 선거일에 임박해서는 9개 반을 편성하여 운용하였다.[516]

미국이 한국문제를 유엔에 이관한 이유는 소련과의 협조보다는 유엔의 우방국들을 통해 한국문제를 조금 더 용이하게 해결할 수 있을 것이라는 판단 때문이었으나, 유엔임시한위의 활동이 전적으로 미국 측에 협조적인 것은 아니었다. 미국 측은 유엔총회 결의문에 명시된 1948년 3월 31일 이전까지의 선거 실시 기한이 매우 촉박할 것으로 판단하고 유엔임시한위 내한 이전에 유엔이 미국과의 협조 하에 사전 선거관련 협의 및 입장조율에 적극적으로 서둘러 주길 바랐다. 그리고 이러한 유엔의 사전 움직임이 이승만과 같이 남한 단선의 움직임을 보이는 이들의 공세를 누그러뜨릴 수 있을 것이라 보았다. 그러나 유엔 사무국은 유엔임시한위 내한 이전 선거준비에 대한 어떤 조치도 취하지 않았다. 유엔임시한위가 한국에 도착하기도 전에 미국의 성급한 요구에 협조할 경우, 유엔임시한위가 남한 단독정부 수립을 위한 미국의 도구뿐이라는 소련에 선전에 이용될 위험이 있다는 우려에서였다.[517]

그리고 자국의 입장을 대변해 파견된 유엔임시한위 각국 대표단의 입장도 일관되게 미국에 협조적이진 않았다. 유엔임시한위 내부는 한국문제에 대한 미국의 입장을 지지하는 중국 · 필리핀 · 프랑스 · 엘살바도르 대표로 구성된 미국블럭과, 미국의 대한정책에 대해 다소 비판적이고 경계적인 입장을 가진 호주 · 캐나다 · 인도 및 시리아를 포함한 영연방블럭으로 나눠져 있었다. 시리아 대표는 유엔의 팔레스타인 문제 처리와 관

516) 경희대학교 한국현대사연구원, 2017 《한국문제 관련 유엔문서 자료집 上 · 下》, 경인문화사 해제 참고.
517) 최요섭, 앞의 논문, 22~36쪽.

련하여 미국의 대외정책에 비판적이었으며, 영연방의 세 나라도 미국 주도의 유엔과 대한정책에 비판적이었다. 특히 호주 대표 잭슨과 캐나다 대표 패터슨(George S. Patterson)은 남한 지역만이도 총선을 진행하겠다는 미국의 의도를 뒤로 하고, 김구, 김규식의 남북협상에 대해 매우 적극적이었다.[518]

이에 정치고문단은 남한의 주요 정치인사들에 대해 정보를 수집·조사해왔던 것처럼 내한할 유엔임시한위 대표 및 사무국 구성원에 대한 신상정보를 수집하여 작성하기 시작했다. 이들에 대한 성향 파악과 그에 맞춘 전략들은 유엔임시한위의 적극적인 협조를 얻어내기 위해 미군정에 꼭 필요한 것들이었다. 정치고문단은 G-2, CIC, 미소공위 미국대표단과 정치고문단이 보유한 정보들 및 국무부가 사전에 보내준 자료들을[519] 바탕으로 이를 작성하였다. 작성된 항목들은 개인마다 조금씩 다르나 대개 ① 유엔임시한위에서의 직책, ② 직업, ③ 기본개인정보(출생년도 및 가족관계 등), ④ 학력사항, ⑤ 언어능력, ⑥ 주요경력, ⑦ 출판 또는 저서, ⑧ 수상경력, ⑨ 활동단체, ⑩ 취미, ⑪ 논평 등이다. 특히 마지막 항목의 '논평'은 유엔임시한위에 대한 미군정의 평가가 요약적으로 정리된 부분으로 주목할 필요가 있다. '논평'의 출처는 주로 유엔연락선거위가 가지고 있는 자료라고 명시해 놓았으나, 유엔연락선거위가 미소공위 미국대표단이 재조직된 것임을 고려하면 정치고문단이 포함된 기존의 미국대표단이 공유한 시각을 반영한다고 볼 수 있다.[520]

---

518) *FRUS* 1948. The Far East and Australasia, Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1948.2.2; 2.5; 2.10, 미국은 반미블록을 주도하고 있는 호주 대표 잭슨을 가장 큰 골칫덩이로 여기고 있었다. 반면 김규식은 유엔임시한위 중 잭슨을 가장 높이 평가하였다. (도진순, 앞의 책, 211쪽)

519) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, Department of State (Division of Biographic Information Office of Intelligence Collection and Dissemination), 「OIR Report No. 4584.3 : Biographic Reports on the Members of the UN Temporary Commission on Korea」 1948.1.31. 해당 자료에는 유엔임시한위 대표단 전원에 대한 정보는 아니지만 몇몇 인물들에 대한 신상정보가 실려 있다. 구체적으로 필리핀의 아란즈, 호주의 잭슨, 중국의 유어만, 필리핀의 루나, 인도의 메논, 프랑스의 봉쿠르 및 사무국의 사무국장 호세택, 수석비서 슈미트에 대한 정보로 ① 출생년도·가족관계 등 기본적인 개인정보, ② 학력, ③ 언어, ④ 주요경력(연도별), ⑤ 주요발언들(remarks)을 정리해 놓았다.

520) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, 「Biographic Note on UNTCOK」, 날짜미상.

정치고문단이 작성한 유엔임시한위 대표단의 신상정보는 두 가지 판본이 있다. 하나는 유엔임시한위가 본격적으로 활동하기 시작한 1948년 초에 정치고문단이 작성한 것이다.[521] 비록 대표단 전원에 대한 정보를 수록하고 있지는 않지만 유엔임시한위 내한 초반 정치고문단의 이들에 대한 가지고 있는 시각을 확인할 수 있다. 그리고 다른 하나는 유엔임시한위 내한 후 이들의 활동을 관찰하면서 계속적으로 내용을 보완한 것으로 1948년 6월에 웨커링이 본국에 제출한 보고서에 첨부되어 있는 것이다.[522] 후자는 유엔임시한위 대부분 인원에 대한 신상정보를 싣고 있다. 두 판본 모두 ① ~ ⑩ 의 내용은 동일하며 ⑪ 논평 항목만 유엔임시한위 활동 경과에 따라 추가적으로 수정 · 보완되었다.

[표 16]은 정치고문단이 작성한 유엔임시한위 주요 인원들에 대한 신상정보 중 논평항목을 중심으로 한국관련 내용만을 추려서 요약적으로 제시한 것이다. 캐나다 대표 패터슨, 호주 대표 잭슨, 인도 대표이자 유엔임시한위 의장인 메논, 그리고 시리아 대표는 함께 미국의 정책에 비판적이며 미군정 활동에 비협조적이었다. 한편 프랑스 대표 폴 봉쿠르와 중국 대표 유어만, 필리핀 대표, 엘살바도르 대표는 일관되게 친미적인 입장을 보였다. 특히 프랑스 대표들은 유엔임시한위 내부에 공산주의 동조자들이 있다며 유엔임시한위 내부를 공격 · 와해시키려 했다. 중국 대표 유어만은 남한 주요 정치지도자들과 회동을 중국영사관에서 지속적으

521) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17에 실려 있는 유엔임시한위 대표단 신상정보의 작성 시기는 대략 1948년 2월로 판단한다. 그 이유는 웨커링이 1948년 2월 28일, 하지에게 보낸 비망록에서 프랑스 대표단 마네가 슈미트 등이 소련인 유엔사무차장 소보레프(Sobolev)에게 유엔임시한위의 활동들을 비공식적으로 보고하고 있는 것 같다는 내용을 언급하였는데, 해당 비망록의 내용이 Roll 17에 실린 슈미트의 신상정보 논평 항목에 반영되어 있었기 때문이다. (「웨커링이 하지에게; Leftist Tendencies in UNTCOK Secretariat」 1948.2.28, 국편, 1988《대한민국사자료집 2》 64쪽)

522) 유엔임시한위 연락장교인 웨커링은 유엔임시한위 활동과 이에 대한 미군정의 참여 내용을 시기별로 3번에 나누어 정리하여 본국에 보고서를 제출하였다. 구체적으로 1948년 6월 7일, 8월 3일, 8월 26일에 발송하였으며, 유엔임시한위 대표단에 대한 신상정보는 첫 번째 보고서인 1948년 6월 7일자 보고서의 첨부문서로 실려 있다. 웨커링이 작성한 3번의 보고서와 첨부문서는 국사편찬위원회, 1987~1990 《대한민국사자료집1~7》에 실려 있으며, 유엔임시한위 대표단의 신상정보는 이 가운데 국사편찬위원회, 1988 《대한민국사자료집》 2 에서 확인할 수 있다.

로 주선하면서 유엔임시한위 활동에 이들이 협조하도록 작업을 했다.

유엔임시한위 사무국의 내부 성향은 다소 독특했는데 사무국장 호세택은 미국의 입장을 지지하는 쪽이었으나 수석보조 밀너는 같은 호주 출신인 잭슨과 입장을 같이했다. 사실상 사무국 업무 책임 총괄을 맡은 슈미트는 초기에 '자유주의자', '친공산주의자'로 견제를 받았지만 이후 잭슨-패터슨 등 반미블럭의 활동을 제지하며 남한 단선을 수행하는데 도움을 주었다. 이처럼 정치고문단은 유엔임시한위 대표들의 신상정보를 수집·정리하여 미군정에 제공함으로써 유엔임시한위 활동에 대응해야하는 미군정의 총선 준비를 지원했다.

[표 16] 유엔한국임시위원단 주요인원에 대한 신상정보 '논평' 항목

구 분		Roll 17 수록(1948년 초)	1948년 6월 웨커링 보고서 수록
대표	캐나다	· 아주 탐구심이 많은 성향 · 본국의 지시를 받고 있음	· 개혁적 성향, 소련에게 유화적임 · "미소간의 균열을 키우지 않기 위해" 유엔임시한위 활동을 지연시켰음.
	패터슨 (George S. Patterson)		
	중국	· 한국인들은 그를 우호적으로 생각하나 한편으로 그를 의심함.	(좌동) · 의견이 명확하고 솔직함, 매우 친미적임
	유어만 (劉馭萬)		
	필리핀	· 필리핀에서 선거관련 업무 최고 경력자로 정평 ※ 대표 아란즈가 1월말 본국 귀환 이후 대리로 활동함	(좌동) · 미국에 매우 호의적임 · 탁월한 재능에 비해 영어구사 및 한국에 대한 이해가 상대적으로 부족하여 유엔임시한위에서 활동이 미약함.
	루나 (Rufino Luna)		
	엘살바도르	· 극단적인 친미주의자	(좌동) · 흥분 잘하고, 예민하고 활력과 힘이 부족한 전형적인 중앙아메리카인, 쉽게 영향받고 잘 믿음
	발레 (Miguel Angela Pena Valle)		
	시리아	· 시리아에 대한 프랑스 위임통치 기간 동안 정치활동으로 투옥된 경험 있음, 이것은 미소군정지역에서 정치범 석방을 요구한 배경으로 이해됨. · 팔레스타인 문제로 미국에 다소 비판적임.	
	자비 (Zeki Djabi)		
	인도	· 진정한 학자, 극동, 중	· 다소 복잡한 성격. 학구적이지만 다

	메논 (K.P.S Menon)	동지역 문화에 정통. · 한국인들로부터 호감과 존경을 받음.	소 순진하고 쉽게 영향을 받는 성격 · 캐나다, 호주대표와 한국문제 해결을 지연시키는데 일조함.
	호주 잭슨 (S.H.Jackson)	없음	· 자신의 의견을 굽히지 않으며 개혁가로 여겨짐 · 메논과 패터슨, 시리아의 무길의 지원을 받으며 유엔임시한위 초반회의를 장악, 한국문제를 유엔소총회 회부한 것에 일조함. 이것은 소비에트 유화적 동조임 · 한국에서 미국의 정책에 대해 크게 의심
	프랑스 폴 봉쿠르 (Jean -Louis Paul-Boncour)	없음	· 反공산주의자, 유엔임시한위에 공산주의자활동이 있다고 지적 · 프-미 관계개선을 위해 미군정 활동에 굉장히 적극적 지원
사무국장	중국 호세택 (胡世澤)	없음	· 남한에 대한 어떤 결정에 대한 기대도 없음. 남한은 미국에게도 중국에도 중요하지 않음. 소련을 막기위해선 서유럽을 지켜야 함. · 이승만, 김구, 김규식간의 합의는 전망이 없음 · 패터슨은 현실을 직시하지 않는다고 평가
수석비서	네덜란드 슈미트 (Petrus J. Schmidt)	· 매우 유능함, 자유주의자임 · 대표단 일부로부터 친공산주의자라고 비난받음	(좌동) · 총선을 무효화하고 유엔임시한위를 한국에서 철수시키려는 패터슨과 잭슨의 노력을 좌절시키는데 중요한 역할을 함.
수석비서보조	호주 밀너 (Ian F.G. Milner)	· 스스로 좌파라고 생각하며, 反공산주의자라고 공언 · 슈미트를 공산주의자로 생각해 혐오하나, 본인은 공산주의자라는 명성을 가지고 있음	· 잭슨을 외교관이자 친구로서 존경하고 있음 · 그가 작성한 보고서는 미국에게 불리한 증거들로만 작성되었음. · 슈미트와 가깝게 교류함 · 한국문제를 유엔소총회 회부한 것에 일조함.

출처 : RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 17, 정치고문단 작성 「Biographic Note on the Members of the UN Temporary Commission on Korea」, 날짜미상 ; 국사편찬위원회, 1988 《대한민국사자료집 2》

2. 총선거에 대한 남한 주요 정치지도자 입장 파악

유엔임시한위 내한을 전후하여 정치고문단은 지휘체계상 주한미군사령부 정보참모부에 배속되어 있지만 미소공위 미국대표단을 재조직해 만든 유엔연락선거위와 함께 덕수궁에서 주요 정치지도자들과의 면담 및 언론보도를 통해 이들의 정치적 입장과[523] 각종 좌익활동에 대한 첩보를 꾸준히 수집해왔다.[524] 특히 유엔임시한위의 입북요청을 소련이 거부한 이후 김구와 김규식의 남북협상에 대해 국내 여론뿐만 아니라 유엔임시한위 대표들도 관심을 보이자 정치고문단은 김구, 김규식과 지속적으로 접촉하면서 이들의 입장변화를 계속 추적했다.

호주대표 잭슨이 분과위원장인 제2분과위원회는 1월 22일 《공보》 제16호를 통해 남한의 이승만, 김구, 김규식, 김성수, 허헌, 박헌영, 북한의 김일성, 김두봉, 조만식 등 정치지도자들과의 면담을 진행하여 이들의 의견을 청취하겠다고 발표하였다.[525] 이에 이승만은 1월 26일 유엔임시한위와의 면담에서 미군정의 중간파 후원정책이 공산당을 부활시킨다며 비난한 후 유엔임시한위가 과도선거를 실시해 3~4주 내에 민선대표단을 구성하여 협의하고, 조속히 남한만의 총선거를 실시해 남한에서 '통일정부'를 수립하는 방안을 제시했다.[526]

같은 날 김구는 김규식과 사전협의를 거친 뒤 유엔임시한위와의 면담

---

523) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「사전트가 윌메스(Wilmeth)대령에게; Press Notes」, 1948.2.5; Roll 21, 「버치가 웨커링에게(사전트 경유); Public Reaction to U.N.」, 1948.2.10

524) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「슬론이 사전트에게; Visit to Headquarters of the Democratic Peoples Front」 1948.2.12.; 「버치가 사전트에게; Communist party Congress」 1948.2.12.; 「슬론이 사전트에게; Leftist Handbill」 1948.2.13. 「버치가 사전트에게; Communist Activities, Weekend 7-8 February」 1948.2.13. 마지막 문서를 살펴보면 버치가 최능진과 친분이 있으며 최능진으로부터 정보를 얻고 있는 것으로 보인다.

525) 《서울신문》 1948.1.24.

526) 《경향신문》 · 《조선일보》 · 《동아일보》 1948.1.27.
정치지도자들과의 면담기록은 경희대학교 한국현대사연구원, 2018 《유엔한국임시위원단 제2분과위원회 보고서 - 한국측 요인 면담 기록(1948, 1,26~3.6)》, 경인문화사를 참고.

에서 양군을 철퇴한 다음에 남북요인회담을 하여 선거 준비를 하고, 총선거를 통해 통일 정부를 수립해야 한다고 밝힌 다음,[527] 자신의 주장을 정리한 6개항의 의견서를 발표하였다. 김구의 6개항 의견서 내용은 ① 우리는 신속한 총선거에 의한 한국의 통일된 완전 자주적 정부만의 수립을 요구한다, ② 총선거는 인민의 절대자유의사에 의하여 실시할 수 있게 되기를 요구한다, ③ 북한에서 소련이 입경을 거부하였다는 구실로 유엔이 그 임무를 태만히 하지 않을 것을 요구한다, ④ 현재 남·북한에서 이미 구속되어 있으며 혹은 체포하려는 일체 정치범을 석방하기를 요구한다, ⑤ 미·소양군은 한국에서 즉시 철퇴하되 소위 진공상태로 인한 기간의 치안책임을 유엔에서 부담해주기를 요구한다, ⑥ 남북요인 지도자회의 소집을 요구한다는 것이었다.[528] 김구와의 면담 다음날인 1월 27일, 김규식은 유엔임시한위와의 면담에서 남북요인회담과 전국총선을 주장함으로써[529] 이 시점을 계기로 김구와 이승만의 합작은 완전히 끝나게 되었고, 남북협상·남한단선 반대의 김구와 김규식의 연대가 형성되었다.

한편 유엔임시한위는 내한 후 북한지역에서의 활동을 위해 소련의 협조를 구했으나 소련이 유엔임시한위의 입북을 거부하자[530] 유엔임시한위 내부에서 선거실시 방법에 대한 의견이 갈렸다. 미국블럭은 남한에서라도 선거를 실시하여 남한정부를 수립하되 남한정부에 한반도 통일의 우선권을 갖는 중앙정부의 역할을 부여하자는 입장이었고, 영연방블럭은 남한만의 선거실시에 반대하며, 소련과 북한이 입북을 거부하는 현 상황

527) 《경향신문》·《조선일보》·《동아일보》 1948.1.28.

528) 《경향신문》 1948.1.28; 《서울신문》 1948.1.29.
김구와 김규식은 남북의 지도자가 모이는 남북'지도자'회담을 추진하려 했으나 북한은 이를 남북 '정당·사회단체 연석회의'로 추진했다. 이 두 가지 방안의 차이점은 도진순, 앞의 책, 237쪽 참고. 본고에서는 김구와 김규식이 추진한 남북'지도자'회담을 일반적인 용례를 따라 '남북협상'으로 칭했다.

529) 그런데 김구와 김규식의 주장이 완전히 일치하는 것은 아니었다. 김규식은 김구와 마찬가지로 남북요인회담과 전국총선을 주장하였지만, "2/3 이상의 인구를 가진 남한에 중앙정부로서 유엔에서 승인하고 통합방도가 있게 된다면 남한단정도 재론할 문제"라고 밝혀 절충의 여지를 남기고 있었다. (《동아일보》·《조선일보》 1948. 1.28; 도진순, 앞의 책, 204쪽)

530) 《조선일보》 1948. 1.27.

에 대한 문제를 유엔소총회에 회부해야 한다는 입장을 표명했다. 덧붙여 영연방블럭은 현재 남한의 상황은 모든 정치세력들이 선거에 참여할 수 있는 자유로운 분위기가 보장되어 있지 않으며, 따라서 남한만 선거가 치러진다면 이는 필연적으로 남한 단독정부의 수립이 될 것이라는 입장을 보였다. 특히 호주대표 잭슨은 앞서 1월 말에 김규식을 청문한 뒤에 김규식의 한국문제에 대해 상당부분 공감을 표명하며 유엔임시한위가 남한만의 선거를 감독하는 것에 반대했다.[531]

이렇게 유엔임시한위 내부에서 선거 실시를 두고 논쟁이 발생하자 미군정은 유엔임시한위가 남한만이라도 선거를 감독할 수 있도록 강력히 요청하였다. 미군정은 유엔임시한위 내부갈등이 남한 대중들에게 노출되는 것과 이것이 반대진영의 선전거리가 되는 것, 그리고 임시위의 내부갈등으로 인해 선거준비가 지연될 것을 우려했다.[532] 또한 점령당국은 메논, 호세택 등 유엔임시한위 대표들이 유엔 소총회에 직접 참석하는 것을 반대하였는데, 이들이 참석함으로써 미군정하 남한의 현지 정치상황에 대한 문제들, 특히 경찰 탄압 등이 부각되는 것을 우려했다.[533] 미군정의 요구에도 불구하고 유엔임시한위는 제2차 유엔총회의 결의사항을 남한만으로 한정하여 실시할 수 있는지 여부에 대하여 내부논의를 마친 뒤 2월 6일, 한국문제를 유엔소총회에 회부했다.[534]

이후 임시위의 영연방블록인 유엔임시한위 의장 메논과 제2분과위원회

---

531) *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1948.2.2; 경희대학교 한국현대사연구원, 2018 《유엔한국임시위원단 제2분과위원회 보고서 - 한국측 요인 면담 기록(1948, 1,26~3.6)》, 경인문화사, 87~119쪽.

532) *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」 1948.1.31.; *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1948.2.2.

533) *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1948.2.8.

534) *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State」, 1948.2.6.
한국문제 소총회 회부 관련 문제에 대한 논의가 이루어진 임시위의 8차~14차 전체회의의 내용은 국사편찬위원회, 1987 《대한민국사자료집 1》, 15~19쪽 참고.

위원장 잭슨은 소총회에 문의할 문제에 대해 남북협상 세력의 입장을 반영하기 위해 김구, 김규식과 회견하여 남북협상의 구체적 방법을 제시해 줄 것을 요청하였다. 이에 김구, 김규식은 '남한 제 정당 대표자회담'을 열어 남쪽의 대표를 선정하고 난 다음 북쪽에 연락할 인원과 방법을 결정할 것이며 유엔임시한위는 남북요인회담을 유엔소총회에 정식으로 제안해 줄 것을 건의하였다.[535] 이들이 주장한 남북협상의 목적은 '유엔 감시하의 전국 총선'이었으며, 김구와 김규식은 남북협상을 함께 논의한 바 있는 유엔임시한위에 기대를 하였다. 그리고 이러한 기대를 바탕으로 2월 16일 김구, 김규식은 남북지도자회담의 실현을 위해 북한의 김일성, 김두봉에게 서신을 보냈다. 김구, 김규식이 2월 서신을 통해 제안한 남북회담 구상의 특징은 4김을 중심으로 하는 남북 지도자들간의 정치협상으로, 이를 위해 남북이 각각 '애국정당대표회의'를 소집하여 협상의 대표를 선출하는 것이었다.[536] 메논의장과 호세택 사무국장은 김구, 김규식의 의견을 청취한 뒤 유엔한국유엔임시한위 내부 의견을 정리하여 2월 14일, 유엔소총회 참석을 위해 레이크 석세스(Lake Sucess)로 건너갔다.[537]

한국문제가 유엔 소총회에 회부된 시점을 전후인 2월 3일, 정치고문단의 현지고용인 김홍규는 김구와 인터뷰를 실시했다.[538] 이에 따르면 김구는 유엔임시한위의 임무는 한국에 통일 정부를 세우는 것으로 남한에

---

535) 《경향신문》 · 《동아일보》 · 《조선일보》 1948.2.7; 2.11.

536) 도진순, 앞의 책, 209~210쪽.

537) 《동아일보》, 1948.2.14. 임시위 내부에서 논의를 거듭한 끝에 2월 16일 메논 의장이 유엔소총회에 문의할 내용으로 ① 남한지역 선거와 정부수립 ② 남한지역 선거와 협의대상이 될 대표 선출 ③ 남북조선의 지도자회담 ④ 유엔임시위원단 철수 등 네 가지 방안을 제시하였다. 점령당국의 의지와 남한 대중의 여론사이에서 고민하던 유엔임시한위가 가장 선호한 방식은 ②안, 즉 남한지역 선거로 유엔과 협의할 수 있는 대표를 선출하는 것이었다. 이러한 방식은 남한만의 조기선거라는 미국의 입장을 부분적으로 받아들이면서도 정식정부를 수립하지 않고 북한지역에서도 유사한 대표를 선출할 수 있는 여지를 남겨두는 일종의 절충안이었다. (《조선일보》 · 《경향신문》, 1948. 2.21.; *FRUS* 1948. The Far East and Australasia Volume VI, 「Lieutenant General John R. Hodge to the Secretary of State」, 1948.2.14)

538) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「김홍규가 사전트에게, Interview with Kim Ku at his residence on 3 February 1948」 1948. 2.12. 사전트는 해당 비망록에 김구가 남북한 총선거를 지지하고 남한만의 선거를 반대하는 이유는 의심할 여지없이 그가 북한 출신이기 때문이라고 덧붙였다.

서만 총선이 실시된다면 나라는 영구히 분단될 것이며, 유엔임시한위가 평양에 간다면 소련군은 이들을 공격하지 않을 것이고 북한에서 다수의 정치지도자들과 대중이 이들을 환영할 것이라 언급했다. 그리고 김두봉과 같은 북한 정당 지도자가 정치적 시각과 관계없이 한국의 독립을 지원할 것이라 약속했으며, 따라서 남북지도자회담에 대해서 김구는 어느 정도 가능성을 타진하고 있다고 했다.[539] 소련 및 북한의 입장에 대한 김구의 이러한 낙관적인 태도의 근거는 2월 4일, 슬론과 김구와의 인터뷰에서 찾아 볼 수 있는데, 김구는 당시 자신의 정보원을 통해 북한 내부에서 유엔임시한위의 활동에 대한 의견충돌이 있다는 것을 확인했다는 것이다. 김구의 주장은 구체적으로 김두봉과 북한의 다른 지도자들이 유엔임시한위가 평양에 들어오기 희망하나 오직 김일성만이 임시위의 입북을 단호히 반대하고 있다는 것으로, 김구와 인터뷰를 한 슬론은 김구가 전달한 정보의 신뢰성을 의심하였다.[540]

또한 버치는 2월 11일, 김규식과 인터뷰를 통해 김규식과 이승만 간에 논의된 남북협상에 대한 내용을 확인했다.[541] 김규식은 2월 6일부터 이승만과 중개인[542]을 통해 지속적인 회담을 가졌는데, 이 회담에서 김규식은 이승만이 남북협상에 참여하지 않으면 의미가 없다며 이승만을 설득했고 그 결과 이승만과 남북협상에 대한 일반적인 합의에 도달했음을 버치에게 알렸다. 그러나 이승만은 남북협상을 승인하나 그가 적극적으로 지원하게 되면 좌익들이 이를 거절할 가능성이 있기에 자신은 조용히

539) 이외에도 김구는 해당 인터뷰에서 한국인들은 외국의 경제적 원조에 의존해서는 안되며 따라서 외국의 경제적 원조는 필수적이지 않다고 했다. 그리고 자기 자신은 남한의 정치에 관심이 없고 그는 만주로 가서 150만 명의 한국 국민과 함께 살기를 원하며 그곳의 5만 명의 한국인으로 구성된 공산군에게 한국의 독립을 지지하도록 설득하고 싶다고 했다. 그는 만주가 공산화되면 한국의 독립을 이룰 희망이 없다고 생각하며 미 육군이 그의 생각을 받아들여 실현되도록 도와주길 희망한다고 언급했다. 김구의 일명 '만주계획'에 대한 내용은 도진순, 앞의 책, 204쪽을 참고.

540) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「슬론이 사전트에게; Kim Ku, Information from North Korea」 1948.2.5.

541) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; Kimm Kuisic - UN」 1948.2.12.

542) 버치는 이 중개인을 고창일로 보고 있다.

있는 것이 현명할 것이며, 자신의 이름이 남북협상에 활용되는 것은 동의했다고 했다. 버치는 김규식과 인터뷰를 통해 정확히 확신은 안 서지만 김규식이 예전보다 조금 더 남북협상에 대한 기대를 보이고 있으며, 다른 한편으로 김규식의 발언이 이승만에게 이번 남북협상이 "마지막 기회"이고 이것이 실패하면 남한 총선을 지지할 것이라 약속한 것처럼 보인다고 논평했다.

버치의 2월 11일자 비망록에 실린 김규식과 인터뷰는 당시 이승만 · 김구 · 김규식 '3영수 회담'의 내용을 포함하였다. 2월 10일, 이승만과 김구, 김규식은 중국대표 유어만의 주선으로 먼저 중국대사관에서 회동한 이후, 이어서 국제호텔로 가서 메논의장, 호세택 사무총장, 잭슨 2분과위원장과 회담하였다. 회동 직후 이승만과 김구가 합의 가능성을 시사함으로써 3영수 합작설이 기대되었으나 그러나 시간이 지남에 따라 버치가 논평한 대로 회동결과에 대한 3영수의 입장은 차이를 보였다. 이승만은 "남 · 북 총선거가 불가능한 때에는 남한 총선거에 합의하였다"고 먼저 발표하였다.[543] 그러나 김규식은 "남북회담에 관하여는 이박사께서는 성공되기 어려운 줄 인식하되 반대는 아니하고 침묵을 지키겠다고 말했으며, 남북총선이 불가능하면 유엔에서 다시 결정해야 하며 한국인은 그것을 보고 스스로 결정할 것"이라며 이승만의 주장을 부인했다.[544]

3영수 회담을 주선한 중국대표 유어만은 유엔임시한위의 소총회 보고를 앞두고 이승만에게 김구, 김규식과 사교적 만남이라도 가질 것을 권유하였다.[545] 이는 김구 · 김규식 · 이승만 3영수가 화해 불가능할 정도로 분열된 것은 아니라는 인상을 유엔임시한위에 심어줌으로써 남한 주요 정치지도자들의 의견 대립을 빌미로 유엔임시한위가 한국에서 철수하는 사태를 미연에 방지하려는 의도였다. 또한 이승만도 이 회담을 통해 명

543) 《경향신문》 · 《동아일보》 · 《조선일보》 1948.2.12.
544) 《경향신문》 · 《조선일보》 1948.2.14.
545) 올리버 저 · 박일영 역, 1982 《이승만비록》, 한국문화출판사, 178~181쪽. 당시 미국은 중국대표가 김구와 임정을 매개로 한국에 영향력을 행사하지 않을까 우려하였으나 미국 원조에 정권을 유지하고 있는 장개석 정부로서는 미국의 입장을 절대적으로 지지하지 않을 수 없었다.

목상으로는 남북협상의 논의중심에서 소외되지 않을 수 있었다. 즉 이승만은 사교적 회담 자체가 목적이었고, 김구와 김규식은 회담을 통해 남북총선에 관한 3영수의 공동성명을 끌어내고자 했다. 그러나 3영수 회담 이튿날 김구는 애매한 합의를 바탕으로 이승만을 방문하였으나 공동성명은 끝내 이루어지지 않았고,[546] 이승만의 '사교적' 목적만 달성되었다. 이처럼 정치고문단은 한국문제가 유엔소총회에서 논의되는 동안 정치지도자들과의 인터뷰를 통해 남북협상에 대한 김구의 막연하고 낙관적인 기대, 이승만을 남북협상에 끌어들이려는 김규식의 노력, 외견상 남북협상의 논의 중심에서 벗어나진 않지만 남한총선거에 대한 입장을 고수 중인 이승만 사이의 입장 차이를 확인했다.

국내에서 여러 정치세력들 간에 남북협상에 대한 가능성이 타진되는 동안, 앞서 살펴본 미국의 전방위적 외교노력으로 2월 26일, 유엔소총회는 한반도에서 '가능지역 선거'를 주장하는 미국의 결의안을 통과시켰다. 이에 소총회는 1948년 2월 26일 채택한 결의에서 "1947년 11월 14일의 총회 결의에 설정된 계획은 실시되어야 하며, 이 목적을 위하여 필요한 조치로서 유엔임시한위는 한반도 전역을 통한 선거 감시에 임하여야 하고, 그것이 불가능한 경우에는 위원단이 접근 가능한 지역에서라도 선거 감시에 임하여야 한다"고 언급함으로써 남한만의 단독선거를 실시할 수 있다는 견해를 밝혔다.[547] 유엔소총회에서 남한지역 선거가 결정되었다는 소식을 들은 서울의 유엔임시한위는 임시의장인 중국 대표 유어만의 주도로 2월 28일 '비공식 회의'를 열고 소총회 결의를 수용하기로 결정하였으며, 하지는 3월 4일 「총선거 실시에 관한 특별성명」으로 5월 9일 선거를 실시한다고 발표하였다.[548]

---

546) 도진순, 앞의 책, 207쪽.

547) UN document, A/AC.18/SR.6, 1948.2.26; A/AC.18/SR.7, 1948.2.28; A/AC.18/32, 1948.2.25. (경희대학교 한국현대사연구원, 2017 《한국문제 관련 유엔문서 자료집 上·下》, 경인문화사, 13~42쪽) 한편 소련 진영은 유엔소총회를 소련이 거부권을 가지고 있는 안전보장이사회를 회피하기 위한 '비합법위원회'로 규정했기 때문에 표결에 참여하지 않았다. (조준승, 앞의 책, 160~63쪽)

548) 《조선일보》·《동아일보》 1948.3.5.

그러나 캐나다 대표 패터슨과 호주 대표 잭슨은 앞서 유어만이 주재한 회의는 '비공식 회의'이며 레이크 석세스에서 소총회에 참여한 대표들이 복귀한 이후 유엔임시한위의 '공식 회의'가 없었는데 하지가 선거일을 결정한 것은 위법이라고 반박하였다.[549] 때문에 3월 12일 유엔임시한위는 제22차 전체회의를 열어 유엔소총회 결의안 실행을 다시 논의하였다. 이후 유엔임시한위 내부 논의 국면은 인도가 소총회 결의에 찬성함으로 인해 상당히 변화하였다. 인도가 미국의 결의문을 전적으로 찬성한 것은 아니었지만, 나중에 메논의장이 인정했듯 소총회 결의내용에 대한 인도의 입장 변화는 미 국무부의 외교적 압력으로 인한 것이었다.[550] 호주 대표 잭슨은 남한단독선거가 '이승만, 한국민주당의 배타적인 쇼'가 될 것이라며 반대하였지만, 중국 · 필리핀 · 프랑스 · 엘살바도르 대표 등 과반수가 소총회 결의안을 지지하였다. 결국 유엔임시한위는 '자유로운 분위기'를 확인한다는 조건으로 남한지역 단독선거를 결정하였다.[551]

김구, 김규식이 남한단선 반대, 남북협상에 나선 상황에서 남한총선거를 결의한 유엔소총회의 결정으로 인해 이후 남한의 총선거 국면은 이승만과 한민당의 무대가 되었다. 이승만의 독립촉성국민회 · 한국민주당 · 조선민주당 등 단독선거 진영은 유엔소총회의 결정을 환호하며 소총회 결정 직후부터 이화장에 모여 축하대회 및 총선거 대비책을 논의했다. 그리고 3월 1일 중앙정부수립결정안 축하 국민대회를 개최했다[552]. 이승만은 3월 5일에는 68개 우익 정당, 사회단체를 결집시켜 각정당사회단체 대표자회의를 개최하고 총선에 대비한 민족대표단 33인을 선정했다.[553]

반면 유엔과 유엔임시한위에 기대를 걸던 민자련 · 한독당 · 민주독립당 등 '남북협상파' 들은 소총회 결정으로 매우 어려운 처지에 놓이게 되었

549) 도진순, 앞의 책, 214쪽.
550) 강성천, 1994 〈1947-1948년 'UN 조선임시위원단'과 '통일정부' 문제〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 47~48쪽. 유엔소총회 논의 및 유엔임시한위의 소총회 논의 수용과정은 최요섭, 앞의 논문, 36~58쪽 참고.
551) *FRUS*, 1948. The Far East and Australasia, Volume VI, 「The Acting Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State」 1948.3.12.
552) 《동아일보》 · 《조선일보》 1948.3.2.
553) 《서울신문》 · 《조선일보》 1948.3.6.

다. 특히 과도입의 의장직 자리를 지키고 있던 김규식은 더욱 그러했다. 유엔소총회에서 논의가 진행되던 2월 19일, 과도입의에서는 신익희, 서상일등 우익 민선의원들을 중심으로 43명의 의원이 공동명의로 유엔한국임시위원단이 현재 현실적으로 가능한 지역에서만이라도 총선거를 감시하고 공식적인 주권을 가진 독립정부를 수립할 수 있도록 도와줄 것을 요청하는 결의안을 상정했다. 김규식은 해당 결의안에 대한 정식토의를 피하고자 본 회의 도중 휴회를 선포했고, 이후의 회의에서는 지속적으로 이 문제는 외교문제이므로 비공식 회의를 진행하자고 제안하였다. 또한 김규식은 이 문제가 중차대한 만큼 삼분의 이 이상의 출석인수와 과반수 이상의 찬성이 필요하다며 해당 결의안 통과에 어떻게든 제동을 걸어보려 했다. 마지막 방법으로 김규식을 비롯한 24명의 관선의원은 일제히 퇴장하는 초강수를 두었지만 결국 남아있는 의원들을 중심으로 해당 결의안은 2월 23일 공식적으로 통과되었다.[554]

당시 버치는 김규식과 인터뷰를 통해 과도입의 상황을 계속 예의 주시했다.[555] 그리고 유엔소총회의 남한총선거가 발표된 다음날인 2월 27일, 버치는 김규식과 인터뷰를 통해 그가 선거문제를 이미 '종결된 이슈(a closed issue)'로 판단하고 남한 만의 총선을 받아들이고 있음을 확인했다.[556] 그는 유엔에서 결정이 내려졌으므로 더 이상 반대할 생각이 없으며 따라서 그의 지지자들에게 남한 만의 총선에 격렬히 반대하지 말라고 조언했고, 김구에게도 선거를 반대하는 것은 성과도 없고 현명하지 못하기에 결과를 받아들이도록 설득해보겠다고 했다. 더불어 그는 자신이나 민자련은 선거에서 승산이 없고, 선거에 나가지도 않을 것이며 이승만과 한민당과의 연합에 대해서는 그는 의심할 여지없지 그들은 서로를 이용

554) 《동아일보》·《경향신문》 1948.2.25; 3.10; 《입법의원속기록》 제210호 (1948.2.23); RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; States of Legislative Quarrel」 1948.2.24.

555) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; States of Legislative Quarrel」 1948.2.24; Roll 21, 「버치가 사전트에게; Contact report - Kimm Kiusic」 1948.2.26; Roll 21, 「버치가 사전트에게; Kimm Kiu Sik's Offered Resignation from Independence Federation」, 1948.2.26.

556) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; KIMM Kiu Sik」 1948.2.27.

할 뿐 연합을 원치 않는다며 이승만과 한민당의 결렬도 예상했다. 김규식은 버치와 인터뷰를 진행한 같은 날 개최된 과도입의 회의에서 과도입법 의장직 사표를 제출했다.[557] 또한 김규식과 인터뷰 다음날인 2월 28일, 버치는 김구 숙소에서 중경임정 때부터 김구의 측근이었던 엄항섭과 인터뷰를 통해 김구가 선거에 참여하지 않을 것이라는 것을 판단할 수 있었다.[558]

버치가 인터뷰를 통해 김규식과 김구의 선거참여 의사를 확인했던 2월 27일, 28일 양일간 국내 정치는 급선회했다. 김규식은 입법의원 의장직과 더불어 민자련 주석직도 사임하고 일체 행동을 중지하고 은퇴하겠다고 하며 김구를 만나러 경교장으로 갔고, 한민당 김성수는 하지를 방문했다. 과도입의에서는 민선의원 측에서 27일 의장불신임안 및 징계처분안을 제출하였고, 독촉국민회는 이승만의 이화장 숙소에서 소총회에서 미국측 제안 통과에 대한 국민축하대회 개최 논의와 재남이북동포특별선거구 설치 등 총선거 대책 등을 토의했다. 또한 한민당은 28일 마샬 국무장관과 UN 사무총장 리(Trygve Lie)에게 한국문제에 대한 미국측 제안이 가결된데 대한 감사전보를 타전했다. 민자련에서는 이후 대책마련을 위한 토의에 들어갔고, 이청천의 대동청년단은 27일, 선거에 참여하기로 결정하고 28일에 이화장을 방문했으며[559] 한독당 일부 인사들은 남북협상 및 정치범 석방 등에 대한 당 노선이 자신들과 맞지 않다며 탈당 성명서를 냈다.[560]

유엔소총회의 남한총선 결정 이후 3월에 들어서면서 남한의 정계는 바야흐로 총선거 국면에 들어섰다. 3월 2일, 남한단선에 반대하는 김규식, 김구 및 민주독립당의 홍명희는 남한총선거에 대한 행동통일을 논의하기

---

557) 《경향신문》 1948.2.28.

558) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; Um Hang Sup」 1948.3.4. 버치는 이날 엄항섭만 만났고, 김구와 만남은 따로 요청하지 않았다.

559) 이청천은 광복군 총사령관으로 대동청년단을 이끌었는데, 이들 청년단의 이승만 진영 합류는 김구에게 큰 정치적 타격이었다. (정병준, 2005 《우남 이승만 연구》, 역사비평사, 694쪽)

560) 《조선일보》 · 《동아일보》 1948. 2.29

위해 회합을 하였고[561] 유엔임시한위는 김규식과 김구를 총선에 합류하도록 설득하고자 중국대표 유어만이 5일에는 김구, 김규식을, 6일에는 김규식을 만나 회담하였고, 9일에는 유엔임시한위 의장 메논과 부사무총장 호세택이 김규식을 만나 회담했다.[562] 3월 12일에는 김구, 김규식, 김창숙, 조소앙, 조성환, 조완구, 홍명희 등은 남한만의 총선거에는 참가하지 않겠다는 공동성명서를 발표하였고,[563] 그 와중에 김구는 장덕수 암살사건에 대한 배후로 지목되어 3월 12일과 15일의 재판과정에서 심문을 받으며 곤욕을 치뤘다.[564]

한편 1차 미소공위 결렬 이후부터 미소공위 미국대표단장으로 활동한 브라운 소장이 3월 10일 본국으로 귀국하게 되었다. 브라운 소장의 귀국은 1946년 중반이후부터 추진되어온 미국의 중도파 중심의 대한정책의 한 국면이 최종적으로 일단락됨을 의미하는 것이었다. 브라운 소장은 귀국 행 비행기에 오르기 전 김규식과 두 시간 정도 회담하였다고 하는데 내용은 확인되지 않으나 지난 2년간의 소회와 회고이지 않을까 판단된다.[565]

이후 버치는 3월 15일 김규식과 함께 그가 예상하는 총선에 대해 논의했다.[566] 김규식이 판단하기에 전라도는 공식적인 좌익정당 인사가 선거에 나서지는 않을 것이고 좌익이 지지하는 반정부성향의 개인들이 선거에 출마할 것이기 때문에 유엔임시한위가 이를 효과적으로 감시하지 않으면 이러한 개인들이 선거에서 이기는 것을 막을 수 없을 것이라고 보았다. 충청도는 김구의 지지자들이 선출될 것이며 강원도는 독촉국민회의 통제에 있고 경기도는 실질적으로 한민당이 장악하고 있다고 판단했

561) 《경향신문》 1948.3.4.
562) 《경향신문》 1948.3.6. ; 《동아일보》·《조선일보》 1948.3.7.; 《동아일보》·《조선일보》·《경향신문》 1948.3.10.
563) 《동아일보》 1948.3.13.
564) 《동아일보》 1948.3.13; 3.14; 3.16.
565) 《동아일보》·《조선일보》 1948.3.11.
566) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치 작성 비망록; Kim Kiusic」 1948.3.16. 해당 문서는 2급비밀로 지정되었으며, 활자 상태가 좋지 않아 가독되는 부분만 본문에 활용하였다.

다.[567] 그리고 우익이 승리한다고 해도 그들 내부 즉, 이승만과 한민당의 불화가 곧 진행 될 것이라 보았다. 또한 이승만이 권력을 잡게 되면 미국에게 문제는 이제 시작일 것이라며 미국은 한국에서 상식적인 정부를 필요로 하지만 이승만은 결코 그런 정부를 미국에게 제시하지 않을 것이라고 했다.

그리고 다시 한 번 김규식은 버치에게 자신이 선거를 적극적으로 반대하지 않을 것임을 강조하면서 자신은 대통령으로 선출되지 못할 것이며 자신을 도와줄 조직도 없고, 그런 조직을 만들 가능성도 희박하다며 대신 대통령으로 선출될 만한 사람으로 서재필을 언급했다. 서재필은 독립운동의 첫 세대이면서 제일 연장자로서 김구와 김규식 지지자들을 포함하여 한국의 지식인뿐만 아니라 문화적으로 보수적인 지방사람들 또한 그를 받아들일 것이라고 판단했다. 그런데 서재필을 대통령으로 만드는 계획이 성공하려면 첫째, 서재필의 승인과, 둘째, 하지의 지원이 필요하다며 김규식은 버치에게 이 내용을 서면이 아닌 구두로 하지에게 전달해 달라고 요청했다. 서재필은 이승만에 대항할 만한 인물로 1946년 민주의원 결성 당시부터 하지와 김규식으로부터 주목받았던 인물이었는데, 김규식은 남한총선거 국면에서 이승만을 견제하기 위해 서재필의 필요성을 언급했다. 김규식이 판단한 향후 정세는 비교적 정확한 것이었지만, 정세는 이미 이승만에게 많이 기울어졌고 서재필은 이승만의 상대가 될 수 없었다.[568]

---

567) 경상도에 대한 언급도 있었을 것으로 보이나 활자상태가 좋지 않아 내용을 확인할 수가 없다. 또한 해당 인터뷰에서 김규식은 이승만과 한민당, 과도입의, 과도정부에서 판단하고 있는 내각 후보자 명부도 언급했다.

568) 서재필은 미군정의 요청으로 1947년 7월 1일 인천항을 통해 귀국했다. 이승만은 이 시기 서재필을 자신의 정치적 경쟁자로 경계했다. 그러나 이승만의 강한 경계심에 비해서 서재필이 해방정국에서 할 수 있는 일은 거의 없었다. 그 이유는 무엇보다 그의 귀국 자체가 미군정의 정치적 의도에 따라 이루어졌기 때문이다. 서재필과 이승만의 관계에 대한 자세한 내용은 박성진, 2009 〈서재필과 이승만의 만남과 갈등 - 개화기, 독립운동기, 해방정국기를 중심으로〉, 《대동문화연구》 67, 2009 참고.

3. 정치연락사무소의 설치와 정치고문단의 기능 이전

미군정은 유엔임시한위와 함께 1948년 3월부터 본격적인 남한선거 시행준비에 들어갔다. 3월 3일, 남조선과도정부 행정명령 제14호로 「국회선거위원회」(1948.3.3.)가 정식으로 공포되었고 기존에 비공식적으로 활동하던 중선위가 전환되어 국선위로 활동하게 되었다.[569] 3월 17일에는 남조선과도정부 법령 제175호로 「국회의원선거법」이,[570] 3월 22일에는 「국회의원선거법시행세칙」이 공포됨으로써[571] 선거를 위한 제반 법률들이 모두 준비되었다. 국선위가 조직된 후 지방에서는 도·시선거위원회와 선거구 위원회가 만들어졌으며 국선위는 3월 27일, 각 지방 선거위원회에 선거준비일정을 통보하고 본격적인 선거사무에 들어갔다.

그리고 해롤드 노블(Harold J. Noble, 1903~1953)이 1948년 초 하지의 정치고문으로 내한했다.[572] 선교사 2세인 노블은 평양에서 태어나 소학교를 다녔고, 1930년대 중반 이화여전에서 교편을 잡기도 했다. 이후 노블은 미국으로 돌아가 한국사로 박사학위를 받은 후 오리건 대학과 일본 교토에서 교수로 재직하였으며 태평양전쟁에 참전 이후, 일본에서 통신원으로 활동하다가 내한 직전에는 1947년에 미극동군사령부 민간정보부에서 근무하였다.[573] 노블은 직책상 하지의 정치고문이었지만 정보참모

---

569) 《경향신문》 1948.3.6.; USAMGIK Executive Order No.14, 「National Election Committee」 1938.3.3.

570) USAMGIK Ordinance No.175 「Law for the Election of Representatives of the Korean People」 1948.3.17.

571) USAMGIK Election by-law, 「Regulations for Implementing the Law for the Election of Representative of the Korean People」1948.3.22.

572) 노블의 정확한 내한일자는 확인이 안 되나 버치가 작성한 2월 26일자 비망록에서 노블이 해당 조사를 요청했다는 구절이 확인되는 것으로 보아 노블은 늦어도 2월 말에는 남한에 있었던 것으로 판단된다.(RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; Kim Kiu Sik's Offered Resignation from Independence Federation」. 1948.2.26)

573) 노블은 1931년 캘리포니아 버클리캠퍼스에서 〈1895년 전 한국과 한미관계(Korea and Her Relations with the United States before 1895)〉로 학위를 받았고, 졸업 후 오리건대학 사학과에 재직하면서 학술단체 창립과 학술지 발행에도 참여하였다. 태평양 전쟁에 동원되어 참전하였고 해병대 소령으로 전역했다. 이후 노블은 1946~ 1947년 《새터데이 이브닝 포스트(The Saturday Evening Post)》의 통신원으로 일본에

부(G-2) 소속으로 활동하였는데, 브라운이 귀국한 이후 브라운의 부관인 알도스가 G-2로 이동해 노블과 함께 일하게 되었다.[574] 이로써 알도스는 미소공위 미국대표단에서 브라운이 하던 업무인 남한 내 주요 정치지도자들과의 접촉을 노블과 함께 하게 되었고 브라운에게 했던 것처럼 노블을 보좌했다. 노블과 알도스는 3월부터 5월까지 김구, 김규식, 이승만, 김성수, 이청천, 이윤영, 조병옥, 여운홍 등을 만나 이들과 남북협상 및 남한총선에 대한 이들의 입장과 계획을 수집해 정보참모부에 보고했다. 노블은 4월 19일부터 30일까지 평양에서 열린 남북연석회의[575]에 참석한 김구, 김규식을 5월 6일에 방문하여 이들에게 선거참여 및 정부수립을 설득하였으나 성공하지 못하였다.[576]

체류하였다. 그는 일본의 교육개혁, 히로히토 천황의 전후역할, 일본인들의 각성, 좌익의 발흥을 주제로 5편의 글을 발표함으로써, 맥아더 군정을 일관적으로 지지하는 한편 일본에서 공산주의자들이 힘을 얻는 상황에 우려를 표명하였다.

1947년 노블은 미 극동군사령부 민간정보부 출판부장으로 부임하여 도쿄에서 근무하였고, 유엔임시한위가 내한한 1948년 초에 하지의 정치고문으로 내한했다. 그리고 서울에서 주한미군사령부의 정치연락사무소장으로 복무했다. 남한에서 단독정부가 수립된 이후 9~12월 파리에서 열린 국제연합 총회 미국대표단의 고문으로 임명되어 대한민국이 국제연합의 승인을 얻을 수 있도록 노력하였으며, 초대 주한미국대사 무쵸(John J. Muccio)의 요청에 응하여 1등 서기관 직을 맡았다. 노블은 1949년 8월부터 1951년 1월까지 서기관으로 재직하였다. 이후 18개월의 서기관 생활을 마치고 1951년 6월 미국에 돌아갔다. 그는 샌프란시스코에서 중앙정보부(CIA)가 발족한 자유아시아위원회에 합류하여 고위직을 맡았고, 《전쟁 중의 대사관(Embassy at War)》을 집필하기 시작하여 1952년 7월 탈고하였다. 1년 후 6.25 전쟁 정전회담이 일단락되자 그는 1953년 9월 한국을 방문하여 또 다른 집필 작업을 시작하였으나 1953년 12월 미국으로 돌아가는 비행기에서 심장마비로 사망하였다. 그의 나이는 당시 50세였다.

이와 관련하여 그와 대통령 이승만의 오랜 인연이 언급되곤 하는데, 이승만이 1894년 11월 배재학당에서 들어가서 처음 만난 선생이 장로교 선교사였던 노블의 부친(William Arthur Noble)이었다고 한다. 노블은 1938년부터 이승만 내외와 알고 지냈는데, 실제로 자주 만난 사이가 된 것은 서기관으로서 한국에 온 후부터였을 것이다. 노블의 이력에 대한 자세한 내용은 이영미, 2022 〈미국 최초의 한국사 전공자 해롤드 노블(Harold J. Noble, 1903~1953)의 생애와 한국연구〉, 《한국학연구》 64, 654~661쪽 참고.

574) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Report」 1948.3.24.

575) 4월 19일부터 30일까지 평양에서 열린 남북연석회의는 ① 남북 조선 제정당·사회단체 대표자연석회의, ② 남북 조선 정당·사회단체 지도자협의회, ③ 김구, 김규식, 김두봉, 김일성의 '4김 회담'으로 구성되어 있었으며 그 외에도 남북지도자들의 개별회담, 시찰과 여행, 각종 기념대회와 공연, 행사 등을 포함하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 도진순, 앞의 책, 199~200쪽 참고.

576) 노블과 국내 주요 정치지도자들과의 면담 자료들은 RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21에 대부분 소장되어 있다.

이처럼 총선거 국면과 함께 G-2의 지도 아래 노블의 활동이 본격적으로 궤도에 오르면서 정치고문단의 주 업무였던 주요 정치지도자들과의 접촉은 그 활동반경이 축소되었다. 특히 1946년 중순 좌우합작운동 이래로 김규식과 미군정의 전담 채널을 담당한 버치의 활동이 그러했다. 김규식이 과도입의 의장직에서 사퇴하고, 남북협상 참여로 총선거를 거부함으로써 미군정 입장에서 김규식과의 채널을 애써 유지할 필요가 없었으며, 버치도 김규식에게 얻어낼 수 있는 유용한 정보가 크게 없었다. 이제 버치에게는 김규식 대신 총선거의 승리를 예상하는 우익인사들이 향후 자신들의 정치 구상을 피력하기 위해 접근하기 시작했다. 대표적으로 이승만의 전 비서이자 김성수와 개인적인 친분이 있는 윤치영은 3월 3일 버치와 저녁식사를 함께한 후 3월 8일에는 덕수궁의 정치고문단 사무실로 찾아왔다.[577] 그리고 자신이 제헌국회에서 국회의원이 될 것이며, 정부의 형태는 상원·하원으로 구성된 의원내각제로 대통령이 아닌 수상에게 권력이 집중되는 형태가 되어야 한다고 버치에게 피력했다. 의원내각제를 주장하는 윤치영의 입장은 제헌국회 수립이후 한민당의 주장과도 연결되는 것이었다.[578]

그리고 2월 26일에는 장택상이 버치를 찾아와 주요 정치지도자들에 대한 개인적인 평가를 늘어놓았다.[579] 장택상은 한국의 비극은 정치적 지도력이 없는 것이라며 김규식은 지도자들 중 학식이 가장 많으나 대중의 지지를 받는 방법을 모른다고 했다. 조만식은 좋은 중등교육 선생의 자질을 가지고 있고, 대통령으로서 김구는 단지 농담일 뿐이며 그는 그 전날에 있던 일도 매일매일 잊어버린다는 이야기가 있음을 언급했다. 또한 이승만은 완벽하게 대통령이 될 수 없으며 멀리서 볼 때만 존경할만하지

577) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21. 「버치가 사전트에게; Yun Shih Yung」, 1948.3.3; 「버치가 사전트에게; Contact report - Yun Shih Yung」 1948.3.9.

578) 이때까지만 해도 윤치영과 한민당의 관계는 괜찮았던 것으로 보인다. 그러나 제헌국회 설립이후 한민당과 이승만과의 관계가 내각책임제의 정부형태를 가지고 벌어지게 되자 윤치영은 한민당을 탈당하고 이승만 정권에 적극적으로 참여하게 되었다. (이혜영, 2016 〈제헌의회기 한민-민국당의 집권전략과 헌법갈등〉, 《사학연구》 124)

579) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21, 「버치가 사전트에게; Jang Taik-sang」 1948.3.5.

가까이서 보면 결점이 많다고 평가했다. 그러면서 자신은 이승만과 잘 지내고 있는데 그 이유는 이승만을 자주 보지 않기 때문이며 자신의 친구 장덕수의 큰 실수는 이승만을 너무 많이 보지 말라는 내 조언을 무시하여 장덕수는 이승만을 경멸하게 되었다고 언급했다.

또한 장택상은 여운형에 대해 지도자 중 유일한 인격자로 대중들이 어떻게 자신을 지지하게 만들 줄 아는지 알고 있었으며 그가 공산당에 공식적으로 들어가지 않은 것은 우리 모두에게 행운이었다고 언급했다. 조병옥의 경우 대중적인 지지가 없기에 대통령이 될 수 없으며, 조봉암은 미국이 보기에 좋은 행정가로 평가되지만 그는 사실 행정을 전혀 모르며 최고의 연설가 중 하나라고 평했다. 그러면서 장택상은 한국에서 그나마 작은 희망은 낮은 수준에서 능력있는 많은 행정가들이 있는 것이라고 지도자들에 대한 평가를 마무리했다. 버치는 해당 비망록에서 장택상을 한국정치가들 중에 가장 기민한 인물로 평가했는데, 남한단선이 결정된 시점에서 장택상이 버치를 찾아와 이런 발언을 했다는 것은 그의 정치적 야망과 무관하다고는 볼 수 없을 것이다.

한편 1948년 초부터 정치고문단은 지금까지 수집·작성해온 문서들을 편집·발간하기 시작하였는데, 이는 4월을 전후해 정치고문단의 활동이 최종적으로 정리되는 것과 연계된 것이었다. 먼저 정치고문단은 「Who's who in SKIG 1·2」[580]라고 하여 중앙에서부터 지방의 군수직에 이르기까지 남조선과도정부에서 근무한 천여 명의 공무원들에 대한 전기 자료(biographic data)를 1948년 1월과 4월에 각각 발간하였다. 원래 정치고문단은 남조선과도정부 소속 인사들뿐만 아니라 금융·상업·기업·산업·교육·종교·정치 등 남한 사회의 각 분야의 약 오천 명의 인사들의 전기 자료를 수집하여 총 10권 분량의 남한 각 계 인사 총 육천 명의 전기자료 총람(總攬)을 만들 계획이었으나 정치고문단의 인력부족 및 조기 해체로 인해 후속문서들의 출간이 중지되었다. 「Who's

580) RG 43, 미소공위문서철, Roll 12. 정치고문단 작성 「Who's who in SKIG 1·2」, 1948년 1월 및 4월.

who in SKIG 1·2」의 작성을 총괄한 사전트는 유엔임시한위가 내한하자 해당 자료가 유엔임시한위에 필요할 것이라고 판단하고 자료의 제공 여부를 웨커링에 자문한바 있는데, 웨커링은 따로 문서를 만들어 유엔임시한위에 제공하기 보다는 필요할 때마다 정치고문단이 유엔임시한위에 부분적으로 확인(spot checking)해주는 것으로 결정한 바 있다.[581]

「Who's who in SKIG 1·2」의 전기 자료들은 1947년 10~11월에 집중적으로 수집된 것으로, 정치고문단이 문서를 작성시 참고한 자료는 ① 정치고문단 질문지, ② G-2 및 CIC 자료, ③ 정치고문단 및 미소공위 미국대표단 자료, ④ 국무부의 "Prominent Korean Officials in the USAMGIK", ⑤ 군정청 인사행정처 자료들이었다. 참고자료 중 '정치고문단 질문지'가 있는 것으로 보아 정치고문단은 과도정부 인사들에게 일괄적으로 질문지를 돌려 일차적으로 전기 정보를 수집한 것으로 보인다. 항목은 ① 이름(한글, 한자), ② 가명(일본이름 또는 호, 별명), ③ 본적, ④ 현주소, ⑤ 개인정보(생년월일, 출생지, 배우자 이름, 자녀관계, 종교 등), ⑥ 교육 및 학력, ⑦ 언어능력(예: 영어 - 조금 말할 줄 앎, 읽기·쓰기 가능), ⑧ 출판내역, ⑨ 참여조직, ⑪ 여행 및 외국거주 경력, ⑫ 취미, ⑬ 연도별 경력으로 구성되었다. 이름 등 주요 고유명사는 맥큔-라이샤워 표기법으로 기재되었으며 모든 데이터에는 출처를 표시하였다.

「Who's who in SKIG 1」은 성(姓)이 '안(AN)'에서 '주(CHU)'인 인사들의 전기 정보를 담고 있으며 안재홍부터 시작하여 주평로까지 총 82명의 인사를 다루고 있다.[582] 「Who's who in SKIG 2」은 성(姓)이 '하

581) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」 1948.1.24; 1.26.

582) 「Who's who in SKIG 1」의 명단은 구체적으로 다음과 같다.
안재홍, 안창환, 안창수, 안철용 안정근, 안정숙, 안희원, 안경환, 안상선, 안대벽, 차균찬, 장암권, 장재갑, 장지영, 장학업, 장병인, 장상화, 장영복, 지철근, 지한승, 지용은, 조철환, 조정환, 조주영, 조준석, 조경교, 조병국, 조병옥, 조병욱, 조병설, 조상만, 조응천, 조영찬, 조용해, 최재호, 최재익, 최재준, 최재명, 최창영, 최제창, 최종묵, 최충현, 최희송, 최화수, 최효경, 최현배, 최계순, 최기욱, 최경진, 최경열, 최규하, 최병위, 최병석, 최식, 최순교, 최승만, 최태근, 최태욱, 최도훈, 최예덕, 최영호, 전학수, 전일홍, 전봉덕, 전삼조, 정재종, 정진영, 정철섭, 정준모, 정환범, 정희택, 정희택, 정화성, 정문기, 정명설, 정순방, 정의택, 정운갑, 정응록, 주기용, 주병환, 주평로.

(HA)'에서 '인(IN)'인 인사들의 전기 정보를 다루고 있으며 하국원부터 인태식까지 총 57명의 인사를 다루고 있다.[583]

또한 정치고문단은 2차 미소공위 당시 등록된 정당 및 사회단체 목록을 참고하여 민전과 민전 산하 회원단체에 대한 「Handbook of the Democratic Peoples Front and Associate Organizations」[584]이라는 핸드북을 1948년 1월에 발간했다. 해당 문서는 민전과 민전 산하 정치·사회·노동자 조직 및 단체에 대한 간결하고 체계적인 정보를 제공하기 위해 만들어진 것으로, 2차 미소공위 진행 때 미소공위와 협의를 위해 제출된 협의신청서에서 획득된 정보를 바탕으로 작성되었다. 문서의 구성은 크게 두 부분으로 나뉘는데 Part. Ⅰ은 "Comment"로 각 조직단체에 대한 논평을 담고 있으며, 구체적으로 조직의 역사와 성격·한국 정계에서 조직의 활동과 영향력에 대해 다루고 있다. Part. Ⅱ는 "Statistical Date" 로 명단에 있는 각 조직들에 대해 ① 조직명, ② 조직주소, ③ 과도정부 등록정보(설립날짜, 등록날짜, 등록당시 자체 추정 회원수) ④ 미소공위 등록정보 (등록번호, 등록날짜, 등록당시 자체추정 지역별 회원수), ⑤ 조직 임원 명단 ⑥ 정강 등의 항목별로 정리하고 있다. 또한 Part. Ⅰ과 Part. Ⅱ는 각각 민전의 '회원조직'과 '연합조직'으로 나눠지며 여기서 회원조직이라 함은 민전이 설립될 때부터 민전의 조직이라고 주장된 조직들이고,[585] 연합조직은 회원조직은 아니나 민전의 정책과 행동을 따르는

---

583) 「Who's who in SKIG 2」의 명단은 구체적으로 다음과 같으며, 임상근의 경우 목차에는 있으나 본문자료는 누락되어 있다.
하국원, 하경덕, 하만복, 하상훈, 함처식, 함태훈, 한종건, 한충구, 한인선, 한기만, 한근조, 한필제, 한보용, 한부, 한상우, 한순용, 한동석, 한양섭, 허흡, 허간용, 허곤, 허규, 허남수, 허억, 허유, 홍종만, 홍정식, 홍헌표, 홍병훈 홍성하, 홍순철, 홍순봉, 홍순원, 홍양명, 홍영표, 황진남, 황철성, 황종철, 황갑성, 황보익, 황신덕, 황태연, 황용우, 현인홍, 현계신, 현근, 임철호, 임헌국, 임홍재, 임관호, 임명재, 임병진, (임상근), 임선봉, 임용연, 인문환, 인태식.

584) RG 43, 미소공위문서철, Roll 14, 「Handbook of the Democratic Peoples Front and Associate Organizations」, 1948.1.

585) 「Handbook of the Democratic Peoples Front and Associate Organizations」에서 다루는 민전의 회원조직은 다음과 같다.
민주주의민족전선, 남조선노동당, 인민공화당, 조선노동조합전국평의회, (직업별노동조합전국위원회, 합동노조전국위원회, 조선이용직공조합(朝鮮理容職工組合), 조선목공

조직들이다.[586] 「Handbook of the Democratic Peoples Front and Associate Organizations」또한 조직명, 주소 등 고유명사는 한글과 한자, 그리고 맥큔-라이샤워 표기법으로 명시된 로마자로 병기되어 있다.

이처럼 미군정 당국 누구보다도 점령 현지 정치세력에 대한 정보를 많이 확보하고 있었고 이를 분석할 수 있었던 정치고문단이었지만 앞서 살펴본 대로 1948년 초 정치고문단의 해체는 예정되어 있었다. 1948년 4월 초, 정치고문단장 사전트는 하지에게 사임서를 제출하고 5월 말 한국을 떠났다.[587] 또한 일찌감치 1947년 말에 키니, 프로스토브는 원래 소속인 번스 사절단으로, 피셔는 군정청 공보부 정치교육과로 복귀했다.[588] 로우는 1947년 12월까지는 미소공위 미국대표단에 있었던 것으로 확인되나 이후 국무부 소속으로 변경되어 1949년 10월 말에 서울 부영사로 다시 한국을 찾았다.[589] 슬론은 1947년 12월에 작성된 군정청 외사과 전화번

조합, 조선화학노동조합, 조선체신노동조합, 조선토건노동조합, 조선약업노동조합, 조선전기노동조합, 조선어업노동조합, 조선식료노동조합, 조선금속노동조합, 조선광산노동조합, 조선출판노동조합, 조선철도노동조합, 조선일반봉급자조합, 조선해원동맹(朝鮮海員同盟), 조선양화직공조합(朝鮮洋靴職工組合), 조선복장기공조합, 조선섬유노동조합, 조선교통운수노동조합), 전국농민총연맹, 조선민주애국청년동맹, 남조선민주여성동맹, 조선문화단체총연맹(조선무용예술협회, 조선연극동맹, 조선교육자협회, 조선미술동맹, 조선산업노동조사소, 조선산업의학연구회, 조선공업기술연맹 (조선농림기술협회, 조선건축기술협회, 조선토목기술협회, 조선전기기술협회, 조선기계기술협회 조선광업기술협회, 조선제약기술협회), 조선법학자동맹, 조선문학가동맹, 조선문화복장연구회, 조선영화동맹, 조선음악건설동맹, 조선음악동맹, 조선학술원, 조선신문기자회, 조선가극동맹, 조선사진동맹, 조선과학동맹, 조선과학기술연맹, 조선과학여성회, 국악원, 대중음악협회), 전국유교연맹, 조선협동조합중앙연맹, 기독교민주동맹, 조선인민원호회, 반일운동자구원회, 재일본조선인연맹서울위원회, 조선약제사회, 조소문화협회, 중앙인민위원회, 반팟쇼공동투쟁위원회, 응징사동맹(應徵士同盟)

586) 「Handbook of the Democratic Peoples Front and Associate Organizations」에서 다루는 민전의 연합조직은 다음과 같다.
전재민실업자위원회, 좌익서적출판협의회, 국제정치외교협회, 인의자위대(仁義自衛隊), 조중문화협회, 조선문학신인회, 조선신생협회, 조선인쇄문화협회, 조선여론사, 조선차가인동맹(朝鮮借家人同盟), 조선학병동명, 동린회(同隣會), 조선고학생갈돕회(朝鮮苦學生갈돕會), 서울학생통일촉성회, 동방문화협진회, 성동청년동명, 노점행상인대책위원회, 전재동포총동맹

587) 「사전트가 하지에게 보내는 편지」 1948.4.9, 한림대학교 아시아문화연구소, 1995 《미군정기정보자료집 - 하지문서집1》 445~451쪽.

588) RG 407, Entry 368, Box No.2097, 「Headquarters of USAMGIK Telephone Directory for 1947.12.1. (사료참조코드 : AUS037_02_03C0097)」

589) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「Daily Diary」, 1947.12.2. ; Department of

호부에서 이름이 확인되나 1948년 2월 중순까지는 정치고문단에서 활동하였고[590] 이후 주한경제협조처로 옮겼다.[591] 벤자민 윔스는 1948년에 '미국의 소리(Voice of America)' 방송을 담당하게 되었고,[592] 알도스는 앞서 언급한 것처럼 G-2로 이동해 노블과 계속 정치연락사무소에서 활동하였다. 버치는 사전트가 떠난 뒤에도 G-2에 좀 더 남은 것으로 보이나 정치고문단이 다 해체된 상태에서 G-2의 고위 장교들이 그가 가진 지적능력을 시기하고, 공산주의에 유화적이라는 혐의로 버치를 못마땅하게 여기자 오래 지나지 않아 미국으로 귀국하였다.[593]

5월 10일, 총선거가 진행된 결과 국회의원의 의석분포는 이승만의 대한독립촉성국민회가 55석, 김성수의 한민당이 29석, 이청천의 대동청년단이 12석, 이범석의 조선민족청년단이 6석, 군소정당 13석, 그리고 무소속이 85석이었다. 선거가 끝난 지 얼마 지나지 않아 1948년 5월 23일, 하지는 주한미군사령부에 정치연락사무소(Political Liaison Office)를 설치하였고 정치연락사무소장에는 노블을 임명했다.[594] 정치연락사무소는 주한미군사령부와 한국 정치지도자들 사이의 연락(contact)을 유지하는 책임기관으로, 정치 정보(political information)를 수집·평가하고 주한미군사령부 관련 기관에 이를 전파하는 임무를 맡았다. 사실 이러한 성격의 임무는 기존에 정치고문단이 했던 업무와 동일한 것으로, 하지는 정치고문단의 해체와 맞물려 정치연락사무소가 이 임무를 지속해서 수행하도록 지시한 것이다. 이에 따라 한국의 정치 지도자들과 접촉하는 모든 주한미군사령부 기관과 개인들은 중요한 정치 정보를 수집한 즉시 보고서를

State, *Register of the Department of State*, April 1, 1950,

590) RG 407, Entry 368, Box No.2097, 「Headquarters of USAMGIK Telephone Directory for 1947.12.1. (사료참조코드 : AUS037_02_03C0097)」; RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 22, 「슬론이 사전트에게 ; Leftist Handbill」 1948.2.13.

591) Department of State, 1958, *The Biographic Resister*, p. 628.

592) 한국컴퓨터선교회인명사전 참고 http://kcm.kr/dic_view.php?nid=22490 (검색일: 2022.2.13.)

593) 사령부 G-2에서 버치가 받은 대우에 대한 내용은 아래 토마스 주니어의 구술 참고. https://adst.org/OH%20TOCs/THOMAS,%20Fred%20Charles%20Jr.toc.pdf (검색일 2022.04.13)

594) RG 43, 유엔임시한위문서철, Roll 21. 「Political Liaison」, 1948.5.23.

작성하여 정치연락사무소에 전달하여야 했다. 하지는 정치연락사무소 설치를 지시하면서 특히 이번에 만들어진 새로운 한국 국회와 그 구성원들에 계획과 활동에 대한 정보가 필요함을 언급했으며, 이후 정치연락사무소는 정부 조각을 위해 이승만, 김성수 등 주요 우익인사들과 접촉했다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 이후 정치연락사무소는 주한미사절단(American Mission in Korea)[595]의 일원인 주한미특별대표부(the Mission of the United States Special Representative in Korea)로 그 기능이 이전되었다. 주한미사절단은 주한미국대사관의 전신(前身)으로 대한민국 정부수립과 함께 1948년 8월에 파견되었으며 정치와 문화영역을 담당하는 주한미특별대표부와, 군사를 담당하는 주한미군사고문단(KMAG: Korean Military Advisory Group), 경제를 담당하는 주한경제협조처로 구성되었다. 당시 주한미특별대표로 무초(John J. Muccio)가 1948년 7월 28일에 임명되었다. 미국정부는 1948년 12월 12일 유엔이 한국정부를 승인한 이후 한 달이 지나지 않은 1949년 1월 1일 한국정부를 법률상 승인했다. 이에 따라 1949년 4월 20일 주한미특별대표부는 주한미대사관으로 승격했고, 무초가 초대 주한미국대사로 승진했다.

당시 무초는 노블을 주한미대사관에 참여시키려고 노력했는데, 이에 노블은 1949년 7월에 국무부에 배속되어 미국대사관 1등 서기관으로 활동하게 되었다.[596] 그리고 공식적으로 미소공위 미국대표단은 1948년 8월 16일 주한미군사령부 일반명령 제32호로 그 기능이 모두 중단되었다.[597] 이로써 1946년 중순 이래로 미소공위 미국대표단 산하 정치고문단의 기능과 역할, 그리고 주요 인력들은 정치연락사무소를 거쳐 미국대사관으로 모두 이전되었다.

---

595) 김도민, 2012 〈1948~50년 주한미대사관의 설치와 정무활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 7~16쪽.

596) 김도민, 앞의 논문, 16~26쪽.

597) RG 332, Entry A1 1256, Box No.69, 「USAFIK General Orders No.32: Discontinuance of American Delegation to the United States - Union of Soviet Socialist Republics Joint Commission」, 1948.8.16. (사료참조코드 : AUS179_01_04C0010_002)

결 론

1948년 4월 초, 정치고문단장 사전트는 장문의 편지를 통해 하지에게 정치고문단장직을 사임하고 미국으로 돌아가겠다는 의사를 밝혔다.[598] 이 편지에서 사전트는 자신이 원래 미군정에 있기로 한 기간보다 더 일찍이 사임을 결심하게 된 이유에 대해 정치고문단의 활동을 잘 알지 못하는 외부의 인원들로부터 상당한 비판이 있었고 이로 인해 정치고문단의 활동이 위축되었기 때문임을 밝혔다. 사전트는 정치고문단 활동이 받고 있는 비판들이 부당함을 강조하면서, 사임 의사와 함께 정치고문단 활동이 왜 중요하고 의미가 있는지 그간에 사전트 본인이 생각한 바를 하지에게 피력하였다.

편지에 따르면 사전트가 정치고문단을 구상하게 된 계기는 1946년 7월, 1차 미소공위가 결렬되고 사전트가 UNRRA 한국단장직을 수행하면서 남·북한을 오갔던 시점에 한국에 '정세연구단(political research unit)'의 필요성을 느끼면서 부터였다. 사전트는 당장의 필요뿐만 아니라 미군이 철수한 이후의 미래를 위해서 활용할 수 있는 정치정보 및 조사연구가 미소공동위원회와 미군정 양측 모두에 도움이 될 것이라 확신했고, 2차 미소공위를 통해서 그 믿음을 거듭 확인하였다.

사전트는 사실상 워싱턴에 있는 정보기관들의 경우 한국에 대한 정보를 갈망하면서도, '현지'에서 체계적인 수집을 지시하거나 이를 수행하기 어렵다는 한계가 있음을 지적했다. 그리고 정치고문단의 활동처럼 워싱턴 정보당국이 정치정보의 수집 및 분석을 일부 진행한 바 있지만, 그들의 정보 수집활동은 무능력했고 결과적으로 실망스러웠다고 평가했다. 그는 워싱턴 및 한국에 존재하는 어떠한 정보기관도 정치고문단처럼 미래의 활용가치를 위해 정치정보를 수집하고 분석하는 활동을 조직적으로 수행할 수 없다며 정치고문단 활동의 필요성과 당위성을 강조했다. 즉

598) 「사전트가 하지에게 보내는 편지」 1948.4.9. 한림대학교 아시아문화연구소, 1995, 《미군정기정보자료집 - 하지문서집1》, 445~451쪽.

사전트는 점령지 현지에서 이루어지는 정치정보의 수집과 분석이 중요하며, 그러한 활동을 정치고문단이 해왔음을 강조한 것이었다.

미 제24군단이 남한에 진주할 당시 하지가 점령지 현지에서 활용할 수 있었던 정치고문 기구는 사령부 산하 G-2, 방첩대와 같은 정보기관 및 군정청 공보부와 국무부에서 파견한 정치고문들이었다. 방첩대는 좌익활동의 예비검속과 탄압이라는 일정한 지향점을 가지고 활동하였고, 공보부는 한국 언론 및 여론, 주요 정치인사들의 활동을 수집하고 보고하는 업무를 맡았다. G-2는 사령부 예하 모든 정보를 수집·분석하여 주한미군사령관의 군정운영에 참고할 수 있게 했다. 한편 국무부 파견 정치고문은 국무부와 현지 미군정 간의 정보 및 정책적 입장에 대한 의사교환을 담당했으며, 특히 초기 국무부 파견 정치고문들은 미군정의 과도정부 구상을 구체화하고 신탁통치라는 용어의 가연성을 국무부에 적극적으로 알리는데 기여를 했다.

하지만 상부의 일본의 간접통치 방침을 준용하여 일본인 관료들을 그대로 남한 운영에 활용하려던 미군정은 남한 사회의 큰 반발을 받자 불가피하게 직접 남한 통치를 맡게 되었다. 또한 1945년 12월 모스크바 3상회의 결정으로 미소공위가 한국인 정치·사회단체들과 협의하도록 규정함으로써 미군정은 점령지 현지 정치세력들과의 접촉과 매개를 담당할 인력과 기구의 필요성이 증대되었다. 이에 1차 미소공위를 앞두고 하지는 태평양전쟁기 OSS 활동을 통해 이미 한국인 주요 정치세력들과 연계해 온 굿펠로우를 개인 정치고문으로 임명하여 활용하여 민주의원을 구성하였지만 굿펠로우는 미군정의 점령정책보다 이승만의 이익에 맞춰 행동하는 정상배에 가까운 인물이었다. 한편 본국에서 OSS 출신 데이어가 대소협상전문가로 1차 미소공위 당시 파견됨으로써 미소공위를 통한 미군정의 대소협상전략 구상을 담당했다.

미소공위와의 협의대상 선정문제로 1차 미소공위 결렬된 이후 미군정은 우익 일색인 민주의원을 용도폐기하고 대신 중도파를 중심으로 한 한국인 대표기구 구성에 나섰다. 여기에는 1차 미소공위 당시 굿펠로우의

활동을 보좌하며 경험을 쌓았던 공보부 소속 버치 중위가 국내 정치세력과 접촉의 주된 창구로 활동했고 미소공위 휴회 기간을 활용해 미소공위 미국대표단이 버치를 지원했다. 버치와 미국대표단의 중재로 좌우합작위원회라는 한국인 대표기구가 구성되자 주한미군사령관 하지는 미소공위 미국대표단을 좌우합작위원회에 상응하는 미국측 대표기구로 상정하고 '10월항쟁'을 수습하기 위해 만든 조미공동회담에, 그리고 과도입법의원의 연락위원회에 대거 포진시켰다. 하지는 미국대표단이 미군정과 국내 정치세력들과의 매개역할을 하며 각종 정치적 사안에 대한 완충작용을 해 줄 것을 기대했으며, 미국대표단은 국내 정치세력들과 지속적인 연락관계를 바탕으로 수집된 각종 정치정보들을 분석하여 점령정책을 구상하는 등의 정치자문 활동을 하였다.

2차 미소공위가 재개 전, 미국대표단은 지금까지 미국대표단이 수행해 온 정치자문활동을 미국대표단의 임무로 공식화하고, 이와 함께 미국대표단을 중심으로 독립적인 정치자문 기구를 상정하는 사령부 조직개편안을 제시했다. 미국대표단이 판단하기에 독립적이고 독자적인 정치자문 기구의 설치는 많은 정치·경제문제에 직면한 사령부에 현실적으로 필요한 것이었다. 그럼에도 불구하고 하지는 미국대표단의 임무를 미소공위 수행에 한정하고 이들의 조직개편안을 무마시켰다. 역설적으로 미국대표단이 의도한 독립적인 정치자문 기구의 설치는 미국대표단 산하에 정치고문단이 창설되는 것으로 그쳤다. 미국대표단 산하 정치고문단에는 공보부 로우와 같은 정치분석가를 비롯하여 선교사, 선교사 2세 및 OSS 경험을 가진 한국전문가들이 배치되었고, 정치고문단은 2차 미소공위 사전기획 및 진행과정에서 한국인 정당·사회단체 분석, 대소협상 전략 구상들을 주도했다. 또한 본국에서는 제이콥스가 파견되어 대소협상 전문가로서 2차 미소공위가 교착될 당시 행동방책을 구상하였다.

미소공위가 최종 결렬되고 유엔으로 한국문제가 이관되자 미국대표단장 브라운은 유엔에서도 한국문제가 해결되지 않을 가능성을 타진하면서, 장기적인 관점에서 정치고문단 활동을 비롯한 정치고문 활동이 강화

될 필요성이 있다고 판단하였다. 이에 브라운은 정치고문단의 국내 주요 정치인사들과의 접촉(contact)활동을 보다 강화하고 '정치-경제분과'와 같은 독립적인 정치자문 기구를 만들려고 시도하였으나, 이번에도 이러한 시도는 좌절되었고, 결과적으로 정치고문단은 미소공위 산하에서 G-2 로 배속되었다. 브라운의 시도가 좌절된 것은 하지와 제이콥스가 미군의 장기적인 남한 주둔보다는 남한 총선을 통한 정부수립과 미군 철수를 염두에 뒀기 때문이었다.

정치고문단은 G-2 로 이동하였으나 유엔임시한위 내한에 맞춰 여전히 국내 정치세력들과 지속적으로 접촉하면서 남북협상 및 남한 단선 등 주요 정치적 국면에 대한 정치 지도자들의 입장을 추적하였고, 선거법 제정, 중앙선거위원회 구성 등 총선 준비과정에서 필요한 다양한 수준의 정치 자문들을 담당했다. 총선 이후 사령부 예하에 정치연락사무소가 설치되면서 정치고문단의 기능은 정치연락사무소를 거쳐 대한민국 정부수립 이후 주한미대사관에 이전되었다.

미군정의 활용한 정치고문 기구의 정치적 지향은 일괄적으로 언급하기 어렵지만, 대체적으로 본국에서 파견한 대소협상 전문가인 데이어나 제이콥스의 경우 기본적으로 우익지향이었고, 남한 내에서 미국의 이해관계를 받쳐줄 수 있는 인물이라면 어떤 인물을 지도자로 내세워도 상관없다는 입장이었다. 상대적으로 굿펠로우는 가장 극우적인 성격이 강했으며, 노골적인 이승만 지지자였다. 미소공위 미국대표단 중 특히 국내 정치세력과 접촉을 주로 담당했던 정치고문단의 경우 비교적 자유주의적이고 개혁적인 성향으로 분류되며, 이는 정치고문단이 미군정의 다른 어떤 기관들 보다 남한의 정치지도자들과 개인적 교류를 통해 남한사회에 대한 이해가 높았다는 사실과도 무관하지 않을 것이다. 정치고문단은 대부분 미군정의 정책의도를 남한 정치세력에게 가져다 날랐지만, 역으로 남한 주요 정치지도자들의 견해를 미군정 고위층에게 전달하는 창구의 역할도 하였다.

미군정은 남한 통치와 미소공위 수행이라는 이중의 임무에서 모두 점

령지 현지 정치세력의 적극적인 협조가 필수적으로 필요했었고 이에 현지에서 다양한 형태의 정치고문 기구를 통해 임무를 수행하고자 하였다. 미군정은 초기에 개인 정치고문들을 분산적으로 활용해 점령정책을 수행하다가 미소공위 미국대표단과 그 산하 정치고문단이 설치되자 정치고문 기능을 여기에 조직화, 수렴시켰다. 이와 같은 미군정 정치고문 기구의 '분산적'이고 '유동적'인 조직적 변천은 미군정의 남한 통치 방식의 하나의 축이자 독특한 특징으로 이는 2차 대전 패전국인 독일과 일본에서 미국이 추구한 탈나치화, 탈군국주의화, 민주화라는 명확한 전후 개혁 방침과 비교했을 때, 미국의 초기 구체적인 대한(對韓) 점령정책 방침의 부재에서 비롯된 것이었다.

미군정이 남한을 통치하기 위해 활용한 정치고문 기능의 의의를 보다 구체적으로 해명하기 위해서는 2차 대전 이후 미국이 세계 각지의 점령지에서 수행한 정책들에 대한 면밀한 비교가 필요하겠으나 이는 추후의 과제로 남겨두고자 한다. 더불어 가능하다면 현대 한국사회의 모든 원형이 주조된 미군정기에 정치고문단과 같은 조직을 통해 '군정' 또는 '군'이 사회와 맺었던 관계 방식의 경험이 이후 현대사의 전개과정에서 어떠한 유산을 남겼는지에 대해서도 지속적인 관심을 가져보고자 한다.

참 고 문 헌

1. 자 료

1) 미국 자료

FRUS 1945, The British Commonwealth, the Far East, Volume VI
FRUS 1946, The Far East, Volume Ⅷ
FRUS 1947, The Far East, Volume VI
FRUS 1948, The Far East and Australasia, Volume VI

History of United States Army Forces in Korea
History of Unites States Army Military Government in Korea

Department of State, *The Biographic Resister*, 1958
Department of State, *Register of the Department of Stat*e, April 1, 1950

RG 554, Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, USAFIK XXIV Corps, G-2 Historical Section.

RG 43, Records of the American Delegation, U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea, and Records Relating to the United Nations Temporary on Korea(UNTCOK), 1945-1948 (M 1243, Roll 3 ~15, 17 ~ 23)

《USAMGIK Official Gazette》

《굿펠로우문서철》

2) 한국 자료

《입법의원속기록》
《동아일보》, 《조선일보》, 《경향신문》, 《서울신문》, 《독립신문》

3) 자료집

국사편찬위원회, 1988 《대한민국사자료집 2 : 유엔한국임시위원단관계문서2》
국사편찬위원회, 1994 《대한민국사자료집18 : 주한미군 정치고문 문서》
한림대학교 아시아문화연구소, 1995 《미군정기정보자료집 - 하지문서집1》
정용욱 편, 1994 《해방직후 정치 · 사회사자료집 2 ·3 ·4 ·5 ·10》 , 다락방
김남식 외, 1994 《한국현대사 자료총서》13, 돌베개
미 국무부 간행 · 김국태 역, 1984 《해방3년과 미국 I 》
경희대학교 한국현대사연구원, 2017 《한국문제 관련 유엔문서 자료집 上·下》, 경인문화사
경희대학교 한국현대사연구원, 2018 《유엔한국임시위원단 제2분과위원회 보고서 - 한국측 요인 면담 기록(1948, 1,26~3.6)》, 경인문화사

2. 연구성과

기광서, 1998 〈소련의 대한반도-북한정책 관련 기구 및 인물 분석〉, 《현대북한연구》 창간호
김광운 · 정병준, 1994 〈주한미군 정치고문 문서 해제〉, 《대한민국사자료집18 : 주한미군 정치고문 문서》, 국사편찬위원회
강성천, 1994 〈1947-1948년 'UN 조선임시위원단'과 '통일정부' 문제〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
곽귀병, 2016 〈극동을 중심으로 살펴보는 미국 삼부조정위원회의 통치기제, 1944~1947〉, 《사회와 역사》 112

고지훈, 1999 〈주한미군정의 점령행정과 법률심의국의 활동〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
고지훈, 2008 〈정판사사건 재심청구를 위한 석명서〉, 《역사문제연구》 20
김기원, 1990 《미군정기의 경제구조-귀속기업체의 처리와 노동자 자주관리운동을 중심으로》, 푸른산
김기조, 1994 《삼팔선 분할의 역사》, 동산출판사
김도민, 2012 〈1948~50년 주한미대사관의 설치와 정무활동〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
김동선, 2017 〈미군정기 미국선교사 2세와 한국정치세력의 형성 - 윌리엄스(George Zur Williams)와 윔스(Clarence N. Weems Jr.)를 중심으로〉, 《민족운동사연구》 91
김동선, 2021 〈미군정 공보부 정치교육과의 활동과 구성원의 성격〉, 《한국근현대사연구》 제97집
김성희, 2022 〈미국의 윌슨주의 전통과 한국 - 미군정기 레너드 버치(Leonard M. Bertsch)의 민주주의 사역〉, 《상허학보》 64
김영미, 1993 〈미군정기 남조선과도입법의원의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
김운태, 1992 《미군정의 한국통치》, 박영사
김지민, 2002 〈해방전후 랭던의 한국문제인식과 미국의 정부수립정책〉, 연세대학교 사학과 석사학위논문
김태기, 2010 〈대일점령통치의 구조와 명령체계에서 본 SCAPIN 제677호의 의미〉, 《인문사회과학연구》 29
나가사와 유코, 2007 〈日本의 《朝鮮主權保有論》과 美國의 對韓政策 - 韓半島 分斷에 미친 影響을 中心으로(1942~1951年)〉, 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문
도진순, 1993 〈1948년 우익의 동향과 민족통일정부 수립운동〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문
도진순, 1997 《한국민족주의와 남북관계》 서울대출판부
류상영, 1989 〈8.15 직후 좌·우익 청년단체의 조직과 활동〉, 《해방전

후사의 인식》 4, 한길사
릴랜드 구드리치, 〈유엔에서의 한반도문제 처리과정〉, 브루스 커밍스 외, 1983 《분단전후의 현대사》, 일월서각
박성진, 2009 〈서재필과 이승만의 만남과 갈등 - 개화기, 독립운동기, 해방정국기를 중심으로〉, 《대동문화연구》 67
박수현, 2009 〈미 군정 공보기구 조직의 변천(1945.8-1948.5)〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
박지현, 2021 〈1946년 1 ~ 2월 미소공동회담의 경과와 성격〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
박찬표, 1996 〈제헌국회 선거법과 한국의 국가형성〉, 《한국정치학회보》 29(3)
박찬표, 1997 《한국의 국가형성과 민주주의》, 고려대학교출판부
박청평, 2004 〈독일 군정시기의 정치적 발전 추이〉, 《경주사학》 제23집
박치영, 1995 《유엔정치와 한국문제》 서울대출판부
박태균, 1991 〈1945년-1946년 미군정의 정치세력 재편계획과 남한 정치구도의 변화〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
박태균, 1991 〈1945년~1946년 미군정의 정치세력 재편계획과 남한 정치구도의 변화〉 《한국사연구》
박태균, 1993 〈특집1: 한국 근현대사에서의 제국주의와 지식인 - 8.15 직후 미군정의 관리충원과 친일파〉, 《역사와현실》 10
박태균, 1996 〈미소의 분할점령과 군정〉, 《한국역사입문③- 근대·현대편》, 한국역사연구회엮음
박태균, 2021 《버치문서와 해방정국 - 미군정 중위의 눈에 비친 1945~1948년의 한반도》, 역사비평사
서중석, 1996 《한국현대민족운동 연구》, 역사비평사
성기중, 2002 〈전후 대일 점령 개혁조처와 일본보수주의〉, 《한국동북아논총》 22
송병권, 2020 〈연합국 최고사령관 총사령부의 한일 점령과 통치구조의 중층성〉, 《아세아연구》 제63권 제1호
송충기, 2002 〈미군정 정책과 "탈나치화"(Entnazifizierung) 작업〉,

《대구사학》69
신승욱, 2013 〈1·2차 유엔한국위원단의 평화통일 중재 활동과 그 귀결(1948~1950)〉, 서울대학교 국사학과 석사학위논문
심지연, 1989 《미·소공동위원회연구》 청계연구소
안종철, 2008 〈미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948〉, 서울대학교 국사학과 박사학위논문
안종철, 2010 〈해방전후 아더 번스(Arthur C. Bunce)의 활동과 미국의 대한정책〉 《미국사연구》 31
안 진, 1996 《미군정기 억압기구 연구》, 새길
양준석, 2018 〈1948년 유엔한국임시위원단의 활동과 5.10 총선에 대한 미국 정부와 한국인들의 인식〉, 《한국정치외교사논총》 40(1)
오향미, 2003 〈독일 바이마르 공화국의 국가건설사상 연방제와 의회민주주의 원칙〉, 《국제정치논총》 제43집 제4호
오향미, 2005 〈분할 점령통치와 분단과정 속에서 남한의 국가건설: 서독의 국가건설과의 비교를 중심으로〉, 《국제정치논총》 제45집 4호
올리버 저·박일영 역, 1982 《이승만비록》, 한국문화출판사
윤덕영, 2011 〈1945년 한국민주당 초기 조직의 성격과 주한미군정 활용〉, 《역사와현실》 88
이동원, 2004 〈1946년 '朝美共同會談'의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
이동현, 1989 〈한국 신탁통치 연구〉, 건국대학교 정치학과 박사학위논문
이동현, 2006 〈미·소 공동위원회의 쟁점과 결말〉, 《한국사시민강좌》 38
이상호, 2005 〈한국전쟁 이전 맥아더의 對韓인식〉, 《정신문화연구》 제28권 제1호,
이영미, 2022 〈미국 최초의 한국사 전공자 해롤드 노블(Harold J. Noble, 1903~1953)의 생애와 한국연구〉, 《한국학연구》 64
이재승, 2005 〈연합국의 독일점령과 사법정책에 관한 연구〉, 《민주법학》, 제27호
이진모, 2003 〈전후 독일의 탈나치화와 과거청산〉, 《독일연구》 5

이혜영, 2016 〈제헌의회기 한민-민국당의 집권전략과 헌법갈등〉, 《사학연구》 124
이혜숙, 1990 《미군정의 경제정책에 대한 정치사회학적 연구》, 서울대학교 사회학과 박사학위논문
이혜숙, 2008《미군정기 지배구조와 한국사회》선인
임선화, 2010 〈미군정의 실시와 전남도지사고문회의 조직〉, 《역사학연구》 38
임성욱, 2016 〈조선정판사 '위조지폐'사건의 재검토〉, 《역사비평》 114
임성욱, 2019 《조선정판사 '위조지폐'사건 연구》 , 신서원
장박진, 2017 〈SCAPIN 677호 발령의 배경과 그 과정 : 행정권 분리의 정치적 의미와 독도 문제에 대한 함의〉, 《국제·지역연구》 26권 1호
장세영, 2005 〈태평양전쟁기 미국 전략첩보국(OSS)의 대한반도 정보전〉, 서울대학교 외교학과 석사학위논문
정병준, 1992 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
정병준, 1992 〈해방정국의 미국공작원들〉, 《월간말》76
정병준, 1993 〈1946~1947년 좌우합작운동의 전개과정과 성격변화〉, 《한국사론》 29
정병준, 1995 《몽양 여운형 평전》, 한울
정병준, 1996 〈남한진주를 전후한 주한미군 對韓정보와 초기점령정책의 수립〉, 《한국사학회》
정병준, 1996 〈주한미군정의 '임시한국행정부' 수립구상과 독립촉성중앙협의회〉 《역사와 현실》19
정병준, 1998 〈이승만의 정치고문들〉, 《역사비평》43
정병준, 1998 〈해방직후 각 정파의 정부수립구상과 그 특징: 제2차 미소공위 답신안 분석을 중심으로〉, 《통일문제연구》 10(2)
정병준, 2005 《우남 이승만 연구》, 역사비평사
정용욱, 1993 〈자료해설 미군정의 임정 관계 보고서〉, 《역사비평》
정용욱, 1995 〈미군정의 중도정책과 군정내 추진기반〉, 《동양학》 25
정용욱, 1997 〈미·소의 대한정책과 군정연구〉, 《한국사론》 27
정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교출판부

정용욱, 2003 《존 하지와 미군 점령 통치》, 중심
정용욱, 2007 〈해방 직후 주한미군 방첩대의 조직체계와 활동〉, 《한국사론》 53
정용욱 엮음, 2018 《해방의 공간, 점령의 시간》, 푸른역사
정창현, 1993 〈1946년 좌익정치세력의 '3당합동' 노선과 추진과정〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
정태일 · 김연회, 2020 〈독일분단 기원에 대한 검토 : 얄타회담 전후를 중심으로〉, 《한국과 국제사회》 제4권 6호
정해구, 1995 《남북한 분단정권 수립과정 연구》, 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문
조준승, 1983 《한국분단사》 형성사
최요섭, 2005 〈1947~1948년 유엔한국임시위원단의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
최봉대, 1994 〈미군정의 농민정책에 관한 연구 - 농민층 통합과 한국 국가기반 형성과정을 중심으로〉, 서울대학교 사회학과 박사학위논문
타케마에 에이지 · 송병권 옮김, 2011 《GHQ》, 평사리
황윤희, 2008 〈번스(Arthur C.Bunce) 의 내한활동과 한국문제인식〉, 숭실대학교 사학과 석사학위논문
허 수, 1995 〈1945~46년 미군정의 생필품 통제정책〉, 《한국사론》 34
C. L. 호그, 〈미국의 한반도 분할점령과 군정에 관한 보고서〉, 신복룡 · 김덕원 역, 1992 《한국분단보고서》 상, 풀빛, 96~97쪽

Carl J. Friedrich, 1948, "Organizational Evolution in Germany, 1945-1947," *American Experience in Military Government in World War II*, Rinehart & Co: New York
Charles Hodge Corbett, 1995, *Shantung Christian University (Cheeloo),* New York: United Board for Christian Colleges in China
Earl F. Ziemke, 1975, *The U.S. Army in the Occupation of Germany 1944-1946,* Center of Military History, United States Army: Washington D.C.

Harold Zink, 1957, *The United States in Germany 1944-1955*, D.Van Nostrand Company, Inc: New Jersey

Henry H. Em, 1991, "Civil Affairs Training in the American Occupation of Korea", Bruce Cummings ed., *Chicago Occasional Papers on Korea* (The Center for East Asian Studies, The University of Chicago)

Robert A. Scalapino · Chong-Sik Lee, 1972, *Communism in Korea: The society*, University of California Press

Charles W. Thayer, 1952, *Hands across the Caviar*, Philadelphia & New York: J. B. Lippiricott Company

Thomas George Corti, 1988, "Diplomat in the caviar : Charles Wheeler Thayer, 1910-1969", Saint Louis University

Abstract

Organizational Transformation and Activities of the Political Advisory Machinery of the U. S. Army Military Government in Korea

Hyeyoung Kim
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This dissertation is a study of the organizational transformations and operations of the political advisory machinery, which the U.S. Army Military Government in Korea (AMG) used in order to rule South Korea. For 'political advisory' machinery – collecting and analyzing political intelligence in the local occupational area, thereby framing and implementing its occupation policy – AMG utilized political advisers sent by the State Department, personal political advisers of the Commander of the U.S. Forces in Korea, the American delegates for the U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea, and the Political Advisory Group under the American delegates.

Unlike Germany and Japan, all of which were occupied by the U.S. after the end of World War II, Korea was going to be independent by the United Nations trusteeship as a liberated country. The U.S.

government had no detailed occupation policy on Korea, so it initially intended to take a policy of indirect rule, which was enforced in Japan by GHQ/SCAP. However, as this plan faced strong opposition in Korea, AMG came to rule Korea directly. In the early years of the occupation, AMG received political counsel from military intelligence agencies, such as G-2, CIC, the Department of Public Information, and William R. Langdon, political adviser dispatched by the State Department.

In December 1945, under the Communiqué on the Moscow Conference of the Three Foreign Minister, U.S-U.S.S.R. Joint Commission on Korea－in consultation with the Korean democratic parties and social organizations－helped to establish a provisional Korean government. In order to respond to the U.S-U.S.S.R. Joint Commission on Korea and to materialize its occupation policy, AMG needed political advisers, who would contact the local political groups and become an intermediary between them. Commanding General Hodge therefore appointed Preston M. Goodfellow from the Office of Strategic Services (OSS) as his political adviser, thereby forming the Korean Representative Democratic Council of South Korea. Also, Charles W. Thayer from OSS was sent as an expert of negotiations with the Soviet Union during the first U.S-U.S.S.R. Joint Commission on Korea. Leonard M. Bertsch from the Department of Public Information assisted Goodfellow and Thayer.

After the first U.S-U.S.S.R. Joint Commission on Korea broke down due to the issue of selecting consultation groups with the Commission, AMG came to mainly depend on Bertsch and the American delegates for the Commission for political advising. They played a key role in setting up the Right Wing-Left Wing Coalition

Committee, another Korean representative institution. AMG put a number of the American delegates into the Joint Korean-American Conference, which was established to handle 'October Resistance,' and the Legislative Liaison Committee for the South Korean Interim Legislative Assembly. Gathering and analyzing all sorts of political intelligence based on their continuing relationship with Korean political groups, the American delegates for the Commission helped AMG map out its occupation policy on Korea.

In early 1947, the American delegates for the Commission presented a plan to reorganize the headquarter of U.S. Army Forces in Korea(USAFIK) for making political advising carried out by the American delegates official and building an independent political advisory institution centered on the delegates. But AMG dismissed the proposition, which ironically ended up in creating the Political Advisory Group under the American delegates. In the group, there were political analysts, American missionaries, their second generation, and Korean specialists with an OSS experience. The Political Advisory Group led to investigate Korean political parties and social organizations and to plan strategy for talks with the Soviet Union. And Joseph E. Jacobs, who was being sent by the State Department as a political adviser and expert of negotiations with the Soviet Union, devised an action plan in case of the second U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea to be in deadlock.

When the U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea finally collapsed, and the issue of Korea was being transferred to UN, the American delegates put forward the proposition to reorganize political advisory machinery once again. AMG, however, rejected this suggestion in expectation of pulling out USFIK from Korea, and the

Political Advisory Group became assigned under G-2. Around the arrival of the United Nations Temporary Commission on Korea, the Political Advisory Group provided counsel for the making of the Central Election Committee and collected intelligence such as South Korean political leaders' stance. After the general election of South Korea in 1948, as Political Liaison Office was established in the USAFIK, the working area of the Political Advisory Group shrunk, and its function was eventually shifted to The Embassy of the United States in Korea.

In this way, at first, AMG conducted its occupation policy by using personal political advisers without a centralized organization; however, as the American delegates for the U.S.-U.S.S.R. Joint Commission and the Political Advisory Group emerged, AMG concentrated the role of political advising on them. This 'decentralized' and 'fluid' transition of AMG's political advisory institutions is attributed to that the United States had no detailed occupation policy on Korea, compared to the clear postwar reform agenda of the United States in Germany and Japan, denazification, demilitarization and democratization.

Keywords : U.S. Military Government in Korea, Political advisor, U.S-U.S.S.R. Joint Commission on Korea, the American delegates for the U.S.-U.S.S.R. Joint Commission on Korea, Political Advisory Group
Student Number **: 2016-30040**