

미군정기의 행정과 정책변화의 특성*

김 정 해**

<目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 미군정기 국가위기와 행위자간 역학관계의 성격
- IV. 미군정기 행정제도의 변화
- V. 미군정기 경제정책과 사회정책의 변화
- VI. 미군정기 제도변화의 평가와 결론

<요 약>

본 연구는 한국행정의 역사적 맥락을 구성하는 미군정시기 제도 형성과정 및 변화의 원인과 특징을 국가위기와 제도론적 시각을 통해 살펴보았다. 주체성위기, 이데올로기 위기와 경제적 사회적 혼란기 하에서 미군정은 한국사회에 미국식 자본주의체제와 민주주의제도를 이식시키고자 했으며 이로 인해 경제정책을 포함한 많은 영역에서 급진적인 변화가 일어났다. 그러나 제도와 정책집행의 주체가 변화되지 않아 그 본연의 취지대로 제도화되고 실행되지 못한 측면이 있다. 미군정기에 도입된 정치행정제도, 자본주의경제체제, 민주주의적 제도 등은 오늘날의 한국사회 및 행정 전반을 규정하는 제약요소로 작용하였으며 한국현대사의 전형을 이루었다. 국가기구 및 억압기구의 확대와 중앙집권화의 강화 그리고 국가개입 및 통제 문화의 내재화 등이 한국행정사에 부정적인 영향을 미쳤다. 친일 세력과 관료들이 향후 한국사회의 지도층으로 자리 잡는 토대를 마련한 것 또한 문제로 지적된다. 그러나 당시의 경제위기를 극복하고 후진적이지만 시장경제 방향으로 체제를 구축한 것, 한국사회에서 구 민주주의제도를 도입하는 시초가 된 것 등은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

【주제어: 미군정, 위기, 제도변화】

* 본 논문은 한국행정연구원에서 2007-2008년 약 2년간 수행된 기본연구과제, 『한국행정 60년: 1948-2008』의 연구비를 지원받은 것으로 제1권 배경과 맥락에 포함된 “미군정기”(pp. 114-139)를 수정보완 한 것이다.

** 한국행정연구원 연구위원(hai@kipa.re.kr).

논문접수일(2008.6.25), 수정일(2008.8.18), 게재확정일(2008.9.15)

I. 서론

한국 근현대사는 일제침략, 일본패전과 해방, 6.25전쟁 등 수 많은 국가 위기를 겪어왔다. 국가위기는 우리에게 새로운 제도가 이식되고 기존의 제도와 결합되면서 제도변화의 계기가 되었고 이러한 변화가 우리 행정발전에 부정적이든 긍정적이든 역사적 맥락으로 자리 잡게 되었다. 특히, 미군정기가 우리 행정발전에 미친 영향은 매우 직접적이고 중요하다.¹⁾

미군정 체제는 해방직후 38선 이남에 존재한 실제적인 통치체제로서 한반도에서의 국가형성과정을 주도한 중요한 행위자였으며 미국의 정책노선에 따라 한반도의 사회 제 세력들의 관계를 변화시키고 구조화시키는데 중요한 영향을 미쳤다. 미군정기 행정체제는 제도의 단절적 변화를 초래할 수 있는 국가위기 하에서 이루어진 체계이며 한국행정 60년의 밑바탕이 되는 중요한 역사적 맥락으로 작용한다. 따라서 한국 현대 행정을 논하기에 앞서 미군정기의 역사와 행정을 다루지 않고서는 그 맥락을 이해하기가 어려운 것이다.

본 연구는 한국행정의 역사적 맥락을 구성하는 미군정시기 제도 형성과정 및 변화의 원인과 특징을 제도론적 시각을 통해 살펴보는 것이 목적이다. 이를 위해 다음과 같은 내용을 살펴볼 것이다. 첫째, 미군정기를 설명할 수 있는 제도 변화와 위기이론에 대한 선행연구와 논의를 살펴볼 것이다. 둘째, 일제시기에서 미군정기로 이어지는 제도 변화의 중요 요인으로 국가위기와 행위자간 역학관계의 성격을 분석해 볼 것이다. 이를 토대로 셋째, 제도변화의 실질적 내용인 미군정체제의 행정과 정책에 대하여 살펴보고자 한다. 넷째, 미군정시기 제도변화의 특성을 구분해 보고 한국행정에 미치는 영향을 정리해 보고자 한다.²⁾

II. 이론적 논의

1. 제도변화의 유형과 논리

역사적 신제도주의는 1980년대 네오베버리안적 국가이론자들에 의해 발전되

1) 미군정 시대는 1945년 8월 15일 해방된 이후부터 1948년 8월 15일 대한민국 건국까지를 치칭하며 미국이 실질적인 통치주체가 되었던 시기를 말한다.

2) 본 연구는 역사적 제도주의적 관점에 따라 1945년 8월 15일부터 1948년 8월 15일까지 3년간의 시기를 대상으로 하며 미군정시기의 국내외적 환경과 행정체계 및 정책내용을 주요 분석대상으로 한다. 이러한 연구를 위해 문헌연구에 의한 방법을 중점적으로 수행할 것이다. 이를 위해 미군정시기를 다룬 기사와 논문 및 문헌들을 수집하고 분석하고자 한다.

어 왔으며 이들은 국가와 사회의 상호작용과 정책망을 통해 이루어지는 제도 변화들에 대하여 주로 논의하였다(Ikenberry, 1986; Skocpol, 1979; Jessop, 1991). 이들 국가론자들이 주장한 중범위 수준의 이론들은 1990년대 초 우리나라에서는 주로 국가와 사회계급 간의 상호작용과 국가의 상대적 자율성과 능력에 초점이 맞추어져서 논의되어 왔다. 따라서 제도형성과 제도변화에 대한 논의들은 부각되지 못했다(김석준, 1992; 강민외, 1991). 그러나 1990년대 말에 들어서 이러한 논의들이 우리 행정학계에서 제도변화와 유지의 논리를 설명하는 대안으로 논의되기 시작하였다(하연섭, 2003; 정용덕, 1999; 김종성, 2002; 하태수, 2001).

역사적 신제도주의에서 논의되는 제도의 변화의 유형은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 제도가 지속적이며 점진적으로 변화한다는 관점, 둘째, 보다 급진적이고 단절적으로 변화한다는 관점-단절적 균형(punctuated equilibrium) 형태의 변화, 셋째, 제도의 단절적 측면을 인정하지만 단절된 두 제도 사이의 변화과정은 오랜 시간 동안 점진적으로 일어난다는 관점 등이 그것이다(North, 1990; Krasner, 1984; Skowronek, 1982; 하태수, 2000).

이러한 제도변화의 유형 중에서 가장 주목을 받았던 것은 North(1990)의 지속적이며 점진적인 제도변화유형으로 ‘경로 의존적 변화’이다. North(1990)의 경로 의존적 변화는 제도가 점진적이고 지속적으로 변화되는 것을 의미하며 제도의 연속성을 중시한다. 이 과정에서 경로의존성은 시간의 경과에 따라 무엇이 상이한 발전유형을 결정하는가를 설명해 준다.

경로 의존적 변화란 과거의 결정이 현재의 의사결정에 출발점이 되며, 현재의 의사결정의 방향과 의사결정은 미래의 변동방향에 영향을 미친다는 것을 의미한다(민정국, 2002: 79). 즉, 시점 T2에서의 공식규범이나 제도는 시점 T1의 공식적, 비공식적 제약과 상호작용을 거쳐 시점 T3에서 새로운 제도적 균형 상태에 도달한다(Krasner, 1988: 66-72; 방민석·김정해, 2003). 또한 제도는 서로 다른 맥락 하에서 상이한 이해관계를 지닌 행위자들의 상호작용의 결과에 따라 상이한 제도가 만들어 질 수 있으며 내부뿐 아니라 외부의 압력에 의해 도입될 수 있다(이호철, 1993: 250-241; 김종성, 2007: 16). 그러나 North의 경로 의존적 변화는 불연속적인 제도변화를 명쾌하게 설명하지 못하는 한계를 지닌다.

현실에서 많은 경우 제도가 급진적으로 변화되고 이전과 성격이 판이한 제도가 도입되는 경우를 볼 수 있다. 내부적 또는 외부적인 위기가 발생하는 경우 제도의 저항을 촉진시키며, 제도가 변화압력을 견딜 수 없을 정도의 상황이 되면 기존 제도는 붕괴되고 새로운 제도가 구제도를 급속하게 대체하게 된다. 이때, 새로운 제도는 기존 제도와는 완전히 달라 제도의 연속성을 찾아보기 힘든데, 이런 변화를 단절적 균형(punctuated equilibrium)이라 한다(Krasner, 1984:

242-243). 그러나 단절적 균형에 의한 제도변화를 주장하였던 Krasner 역시 내부적 저항과 국가기구 등의 제도유지 노력으로 단절적 제도변화가 쉽지 않다고 역설한다. 많은 개혁들이 기존체제구조 내에서 수행되도록 국가가 노력하기 때문이다.³⁾

2. 급진적 제도변화의 주요 요인으로서 국가 위기

급진적 제도변화를 야기 시키는 중요요인으로서 위기는 ‘통제를 유지하려는 국가의 능력에 도전하고 합법적인 억압기제 사용의 한계가 변화되는 산발적이고 갑작스런 사건’으로 정의될 수 있다(Skorwmeck, 1982). 이러한 위기는 내부적으로 형성될 수도 있고 외부적으로도 발생할 수 있다. 내부적 위기는 사회 내부의 역동적 변화에 의해 촉진되며 외부적 위기는 국제체계로부터의 위협에 의해 발생하는 경우로 사회적 저항을 촉진시킨다(Skocpol, 1979: 31; Krasner, 1984: 234). 위기 시에 제도는 기존의 형태를 유지하는 것이 아니라 새로운 게임의 규칙과 제도를 도입하여 환경과의 불일치를 시정하고자 한다. 새로운 기구창설은 위기 시에 발생하며 스스로 생명력을 갖고 사회자원의 추출, 개인의 사회화, 시민사회의 기본 성격을 변화시키게 된다. 시간이 흘러 안정되면 새로운 제도는 다시 고착화된다. 제도에 대한 도전으로서의 위기와 이에 대한 응전으로서 정책 대응은 발전의 전환을 가져오며, 이때 정치엘리트가 내리는 정치적, 정책적 선택은 제도 및 체제변화의 성패를 가름한다. 이에 더하여 선진국의 특정시기의 제도적 선택은 미래 선택의 범위와 개도국의 선택에 영향을 미치게 된다(Krasner, 1984: 240-245).

급진적 제도변화를 가능케 하는 위기에 대한 다양한 이론적 논의들이 있다.

첫째, 위기를 바라보는 시각에 따라 자유주의적 관점과 마르크스주의적 관점으로 구분된다(김석준, 1992). 마르크스주의적 관점에서의 위기이론은 자본주의 체제의 위기논의, 종속이론, 세계체제 위기이론 등이 대표적이다(Gordon, 1987: Aglietta, 1979; Wallerstein, 1984; Chilcote, 1981).⁴⁾ 반면에 자유주의적 관점에서 위기의 원인을 대부분 근대화과정에서 유발되는 부문 간 불균형이나 기존 제도와의 갈등 때문으로 보며, 사회 내 하위 영역별로 구분하여 정치적, 경제적, 문화 심리적 위기로 구분한다.⁵⁾

3) 이러한 급진적 제도변화에 대하여 North(1990: 90-91)도 일부 인정하고 있는데 불연속적인 제도변화라 할지라도 이 역시 기존의 경로의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다고 자신의 논리를 강화하였다. 단기적으로 볼 때 나타나는 단절적 균형이 장기적인 맥락에서 보면 점진적인 변화로 볼 수 있다는 것이다. 이 같은 단기적 불연속 변화의 원인으로 전쟁, 혁명, 정복, 자연재해 등을 제시하였다(North, 1990: 89).

4) 이러한 마르크스적 관점의 논의들은 국가기구나 제도차원의 논의를 초월한 거시적이고 계급적인 논의가 중심이 되어 본 연구에 적절하지 않다.

둘째, 위기는 국가 내부에서 기인한 것과 외부에서 기인한 것으로 구분된다. Skocpol(1979)은 프랑스, 러시아, 중국 등의 위기와 혁명에 대한 연구에서 외부 변수가 위기에 더 큰 영향력을 행사한다고 주장하였다.⁶⁾ 외국의 압력이나 지원이 국내 정치경제적 위기를 유발하는 사례들로 소모사정권 등장과 몰락과정 및 한국전쟁 및 국토분단 등을 들 수 있다. 위기를 더욱 확장시키는 내부적 요인으로 엘리트 집단의 응집력과 이념의 결여는 매우 중요하다. 외부적인 위기가 없는 상황에서 이러한 내부 분열은 일상적인 상태를 위기로 몰아가도록 하는 계기가 되기 때문이다(김석준, 1992: 58).

셋째, 국가위기를 기능적 성격에 따라 주체성 위기(identity crisis), 정당성 위기(legitimacy crisis), 참여위기(participation), 분배위기(distribution crisis) 및 침투 위기(penetration crisis) 이상 5가지로 유형화 할 수 있다(Binder, 1971: 52-66). 이들 위기의 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 국가위기의 유형

구 분	정 의
주체성 위기	전근대적 사회에서 근대적 사회로의 발전과정에서 변화와 전통 사이의 모순이나 불일치로 인해 발생하는 위기.
정당성 위기	전통사회의 세습적 절대적 국가권위의 정당성 기준이 근대사회로 변화되면서 합법성 및 정치적 합리성으로 변화하면서 정치적 복종과 의무에 대한 문제가 발생함. 주체성위기와 밀접한 관련이 있음.
참여 위기	정치과정에 대한 대중의 참여 욕구 증대와 이를 수용할 수 있는 근대화된 정치 제도가 결여되어 있을 때 생기는 위기.
분배 위기	정부가 일정수준의 생활을 보장해야 한다는 신념에 따라 정부에 대한 대중의 물질적 수혜욕구가 급격히 증가하면서 발생하는 위기.
침투 위기	근대정치체제가 발전하면서 사회의 개인이나 단체들은 정부의 통제에서 벗어나려 하고 정부는 새로운 통제와 침투를 강화하려는 과정에서 발생하는 위기

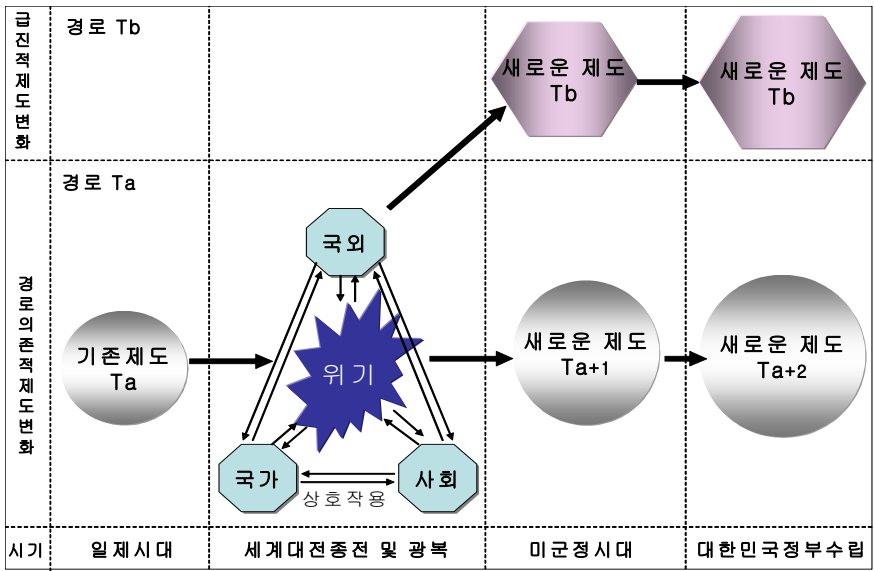
3. 연구 분석틀

이상 역사적 신제도주의 하에서 제도변화의 논리들을 검토하고 급진적 제도

- 5) 정치적 위기는 정치제도, 기구, 지도자, 엘리트집단, 정부실패 등에서 원인을 찾는다 (Huntington, 1968; Tilly, 1975; Linz, 1978; O'Connor, 1973; Skocpol, 1979). 심리적 위기는 개인의 저항과 좌절이 위기를 가져온다고 보는 관점이다(Lerner, 1963: 330; Davis, 1962; Gurr, 1970). 또한 경제적 위기는 장기파동이론에 의한 경제위기, 정부과다지출에 의한 경제 위기가 원인이 된다는 것이다.
- 6) 이들 국가들의 사회적 변혁과정에서 국내 사회경제적 조건 들 외에 외국 군대들 간의 지나친 경쟁이 국내의 위기상황을 더욱 촉발시키는 계기가 되어 제도변화를 야기시킨다는 것이다.

변화를 야기하는 위기에 대한 다양한 이론과 유형들을 살펴보았다. 미군정기는 전근대적 제도에서 새로운 제도가 국가 및 사회에 이식되는 과도기이며 우리나라 현대사의 발전 경로를 제한할 뿐 아니라 60년 행정사의 경로를 결정짓는 중요한 시기이다. 본 연구는 미군정기를 한국행정 전체의 역사적 맥락으로서가 아닌 일제 강점기 이후의 새로운 제도의 이식과 변화라는 관점에서 분석하고자 한다. 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석틀



본 연구는 제도변화를 점진적인 경로 의존적 제도변화와 위기에 의해 촉발된 급진적 제도변화로 구분한다. 일제시대의 기존 제도는 위기 상황이라는 환경에 직면하여 다양한 행위자들 간의 상호작용의 결과와 선택에 의하여 새로운 제도와 기구를 창출하게 된다. 만일 새로이 이식되거나 변화된 제도들이 기존과 상이한 제도로 변화되었다면 경로 Tb로 정의내릴 수 있다. 반면, 새로 변화된 제도가 기존 제도의 제약 하에서 경로를 유지한 채 변화되었다면 경로 Ta로 판단된다. 이러한 논리에 따라 미군정기의 행정과 정책 변화의 특성을 밝히고자 한다. 이 과정에서 미군정시기의 국가위기의 성격과 국내외 행위자의 상호작용을 밝히고 제도변화에 어떠한 영향을 미쳤는지도 논의하고자 한다.

Ⅲ. 미군정기 국가위기와 행위자간 역학관계의 성격

1. 대내외적 환경 변화와 국가 위기의 성격

1) 냉전체제의 심화로 인한 이데올로기적 위기와 분단위기

미군정이 성립되기 전 국제적 환경은 미국과 소련에 의해 냉전체제가 심화되고 양국의 갈등이 심화되는 시기이며 그러한 갈등이 첨예하게 맞물렸던 지역이 바로 한반도였다. 2차 세계대전에서 미국, 영국과 연합하여 승리한 소련은 전승국으로써의 지위와 미국과의 경쟁에서 뒤지지 않고 보다 큰 영향력을 확보하기 위하여 군사적인 팽창주의와 이데올로기 확장을 추구하였다(김부기, 1991: 19-24). 미국은 세계자본주의를 유지하고 세계질서를 자국 중심으로 재편성하기 위해 노력하였다. 이러한 미국의 목표에 걸림돌이 되는 것이 바로 소련을 중심으로 한 사회주의, 제3세계의 민족해방, 국유화 등이라고 판단하고 이를 저지하는데 힘썼다(조이스 콜코 외, 1983: 11-20).⁷⁾

이러한 양국의 이해가 대립되는 가운데 일본의 빠른 항복, 소련의 신속한 참전, 그리고 한반도에 대한 미국의 세력분할 전략으로 한반도는 일제식민지에서는 해방되었지만 미소 양극체제 속으로 편입되는 결과를 초래 했다.⁸⁾ 일제 식민통치에 이은 미군정통치의 연장으로 한반도는 주체성위기에 놓이게 되었다. 동시에 양극체제는 한반도 내 사회구조의 갈등 뿐 아니라 이데올로기의 갈등을 수반했으며 이로 인한 분단체제가 고착화되는 국가적 위기상황을 다시금 맞이하게 되었다(김운태, 1992: 4-5). 우리민족은 새로운 정부수립에 필요한 능력부족으로 인하여 자율적 해방을 맞지 못하고 미국과 소련에 의한 타율적인 해방을 맞이하게 되면서 남과 북을 중심으로 좌우 세력의 극심한 갈등과 분단의 고착화가 심화되었다. 이로 인한 국가적 위기는 냉전체제의 심화로 인한 이데올로기적 위기와 분단위기의 성격으로 정의될 수 있다.

7) 미국은 동유럽에서는 소련과 패권확대를 위해 경쟁하였던 반면 아시아에서는 경쟁보다는 상호 공존을 통해 평화를 유지하려는 전략을 모색하였다. 이에 따라 미국 루즈벨트 정부는 해방을 맞은 아시아 식민지들의 자결요구를 만족시키는 동시에 소련의 일정역할을 허용하여 소련과 함께 아시아의 급진 민족주의를 동시에 봉쇄하는 전후 세계체제 협정을 체결하게 되었다(김석준, 1996: 89).

8) 소련의 대일참전이 미국의 요청으로 이루어지고 그 결과 소련은 일제의 항복을 7일 앞두고 선전포고를 하며 한반도에 상륙하였다. 그러나 2차 세계대전에서 일본의 항복은 미국의 원자폭탄투여로 예상보다 빠르게 이루어 졌다. 미국은 일본의 힘을 과대평가한 나머지 소련을 참전시키는 전략적 실수를 저질렀고 소련은 아무런 준비 없이 한반도에 개입하게 되면서 세력을 확장시키게 되었다.

2) 급격한 생산 감퇴와 물가폭등으로 인한 경제위기

경제적으로도 일본의 패전과 해방은 한국을 일본경제권으로부터 급속하게 단절시켰다. 당시 경제위기는 살인적인 물가폭등, 식량부족, 대량실업으로 요약해 볼 수 있다. 먼저, 해방 후 식량 부족 현상은 1946년 6월 20년 만의 흉수로 더 심화되었다. 쌀 생산량의 20%를 버리게 되면서 배급을 위한 곡식의 양은 총생산량 가운데 겨우 49%에 불과하였다.⁹⁾ 1946년 6월에만 5만톤이 넘는 밀과 밀가루를 미국으로부터 원조 받아 모자라는 식량을 보충했지만 1인당 식량은 불과 2.8kg밖에 되지 않았다(쿵드, 1988: 25-34).

또한, 미군정기 남한사회의 물가폭등은 매우 심각한 수준이었다. 일제시대는 엄격한 전시통제경제체제를 구축하여 인플레이션을 억제하였으나 종전과 함께 통제경제가 일시에 무너지면서 물가체계는 커다란 혼란에 빠졌다. 특히 곡물가격의 상승은 일반 서민에게 큰 부담이 되었다.¹⁰⁾ 게다가 당시 경제상황은 산업생산의 위축으로 어려움을 겪었다. 1935-39년의 5개년 평균을 100으로 할 때 1945년과 1946년의 곡물생산량은 각각 74와 71 수준이었으며 1946년의 공업생산은 1939년의 30% 수준이었다.(고현진, 1985: 185). 그리고 1946년 11월 실업자는 110만 명 수준으로 실업률이 경제활동인구의 12%, 전체인구의 약 5.4%에 이르렀다(송광성, 1993: 153). 이는 생산 감축에 따라 50만 명에 달하는 실직자가 발생했기 때문이다. 생산 감축의 가장 큰 이유는 식민지경제구조가 붕괴되었기 때문으로 해석된다. 이에 따라 경제사회적 위기를 타파하고 안정화를 이루는 것이 미군정기의 중점적인 목표가 되었다.

3) 국가내부 갈등의 확대 및 국내정치사회적 위기

일반적으로 지도층과 대표적인 사회 세력의 부재는 국가위기를 가중시키는 중요한 결정요인이 된다(김석준, 1992). 해방이후 좌익과 우익 간의 국가형성에 대한 주도권 쟁취를 위한 경쟁이 있었고 그 과정에서 양자 간에는 정치적 사회적 이념과 견해가 첨예하게 대립되었다. 해방 직후 건국준비위원회의 여운형과 국민대회준비회의 송진우의 대립, 조선공산당과 한민당의 대립, 인민공화국과 임시정부의 대립, 이승만과 공산당의 대립 등이 대표적인 갈등과 대립의 예이다(김석준, 1996: 162).

9) 남한에 배급할 5월분 1인당 배급량은 일제시대의 배급량과 비교하여 절반에 불과하였다. 이 수치는 최저 생활에 필요한 식량의 20%밖에 되지 않는 것이었다. 미군정하 1946년 봄 서울의 생계비지수는 1937년의 14%에 불과하였다(쿵드, 1988: 26).

10) 일제는 해방직후 종전청산금지불자금과 퇴거일본인을 위한 예금지불자금이라는 명목하에 통화를 남발하였다. 그 결과 조선은행권 발행고는 불과 20여일 만에 약 2배로 팽창하고 8월말의 도매물가지수는 6월에 비하여 약 25배로 상승하였다(한국은행조사부, 1961: 6-8).

특히, 이러한 좌익과 우익의 대립은 1945년 말부터 1946년 초 신탁문제에 대한 대립을 통해 더욱더 악화되었다. 초기 신탁을 반대하던 좌익과 우익이 모스크바3상회의를 기점으로 좌익은 신탁을 찬성하는 입장으로 변화되고 우익은 신탁을 반대하는 입장을 고수하게 되었다. 이러한 신탁통치문제는 좌우익 간의 오랜 논쟁으로 이어져 정국은 혼미해지고 긴장이 고조되었다. 이러한 사회지도세력의 응집력 결여와 이념갈등으로 인한 위기는 외부 세계체제로부터의 압력과 외압으로 부터의 위기와 맞물려 내부 국가형성의 구심점을 약화시키는 동시에 미국과 소련의 이익을 대변하여 분단을 고착화시키는 결과를 초래하게 되었다.

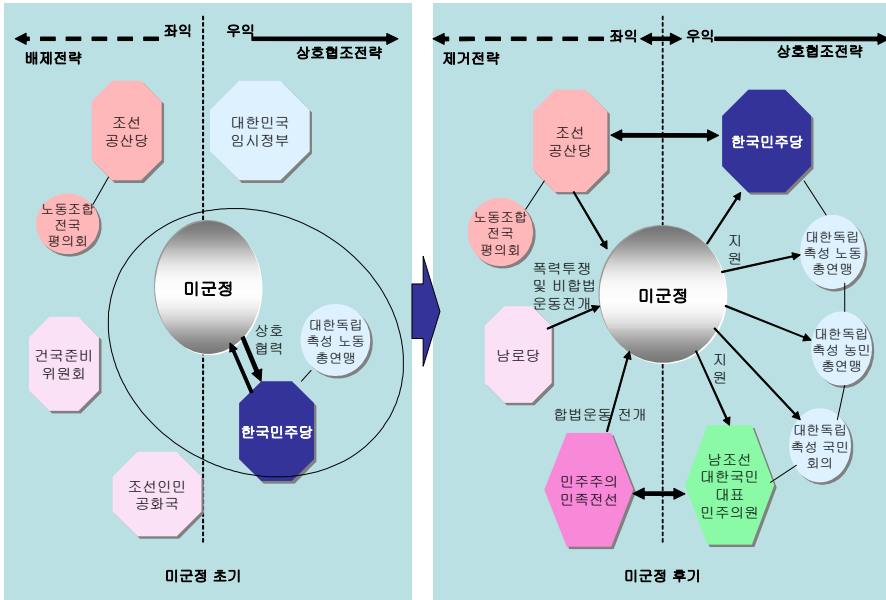
2. 국가위기 하의 주요 행위자와 역학관계

해방 이후 주요 행위자들은 미국과 소련, 일본, 중국 등이 주요한 국외 행위자에 해당된다. 특히, 남한에서는 미국의 이해를 대변하여 국가적 역할을 수행 하였던 미 군정청과 국가형성기 주도권을 위해 경쟁하는 남한 내에 많은 사회 세력들이 주요 행위자에 해당된다. 해방 이후 한반도는 이러한 행위자들의 갈등과 투쟁의 장이었다. 특히, 내부 행위자인 사회세력들이 외부행위자의 이데올로기적 외압을 수용하면서 내부 정통성의 기반이 무너지게 되었다. 자본주의 대 사회주의라는 당시 세계체제의 대결구도가 국내 상황에 그대로 투영되어 친일 대 반일의 대립구도는 사라지고 국가체제 건설을 둘러싼 좌우이데올로기 투쟁으로 전환되었다.

이 과정에서 미군정은 한국사회의 자본주의경제질서를 확립하고 민주주의 정치체제를 수립한다는 명목 하에 국내의 급진정치세력을 억압하고 스스로 이들을 통제할 수 있는 강력한 국가체제를 조직화하였다. 미군정을 통한 행위자간 역학관계 변화의 결과는 <그림 2>와 같다. 이를 미군정 초기, 중기, 후기로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 초기 미군정시기에 국내 사회세력은 건국준비위원회와 조선 인민공화국으로 대표되는 좌익세력과 임시정부가 주축이 되는 민족주의세력 그리고 친일파 등 보수 세력으로 구성된 한국민주당 등의 국가형성 지배권 경쟁시기라고 볼 수 있으며 미군정은 이들 세력 중 한국민주당 세력을 지지하고 이들을 미군정에 깊이 개입시켰다. 미군정 당국자들은 이러한 혼란의 와중에서 인공을 약화시키고 급진공산주의 세력을 견제하기 위한 충성스런 동맹세력을 구축해야 했고 한민당을 구성한 보수주의적 사회세력이 이러한 조건에 알맞은 집단이었다. 한민당과 그 주변세력들로서도 만약 토지재분배와 친일파 처단을 주장하는 정부가 들어서면 발붙일 곳을 잃게 되므로 그러한 면에서 군정과 이해관계를 같이하고 있었다(김운태, 1992: 191).

<그림 2> 해방직후 미군정과 사회 세력 간 역학 관계



둘째, 1946년 신탁통치와 관련한 논쟁이 거세지면서 미군정과 한국민주당과의 상호협력관계에 변화가 생겼다. 미군정은 이념을 같이하던 우익이 신탁통치를 반대하고 좌익이 신탁을 찬성하면서 곤란에 빠졌다(김운태, 1992: 129). 만일 미국이 신탁을 반대하는 우익을 지지하게 되면 모스크바 협정을 파기하는 책임을 면하기 어려워지게 되기 때문에, 미군정은 이를 해결하고자 남한 내에 좌우합작을 통한 새로운 중도세력을 길러 내고자 하였다.¹¹⁾ 그러나 좌우합작운동은 미군정의 계속되는 좌익세력에 대한 탄압과 정파 간의 원칙 수용노력의 부족과 함께 1947년 7월 여운형의 피습으로 실패로 돌아갔다. 그 결과는 오히려 남한 정계개편의 촉발제가 되었다. 중도좌파인 민족주의세력은 극좌 공산주의세력에 편입되고 남한의 보수우익진영은 극우파 세력이 주장하는 단정론을 지지하게 되는 양분화가 심화되었다.¹²⁾

11) 여운형은 이런 좌우합작운동의 구심점이 되었다. 좌우합작운동을 위한 양 측의 교섭 대표들은 다음과 같다. 우익 측 대표로는 김규식(민주의원 부의장), 원세훈(한민당), 김봉준(임시정부), 안재홍(국민당), 최동오(민주의원, 비상국민회의부위원장)이 참여하고 좌익 측 대표로는 여운형(인민당 당수, 민주주의 민족전선 의장단), 허 현(민주주의 민족전선 의장단), 정노식(신민당), 이강국(공산당), 성주식(민주혁명당)이 참여하였다(송남현, 1985: 327).

12) 한편으로 김구를 중심으로 한 우파의 민족주의자들은 한민당이 중심이 되어 주장하는 단정론을 비판하고 남북협상론을 제기하게 되었다.

셋째, 1947년 트루먼 독트린을 기점으로 미군정은 좌익세력에 대한 총공세를 가하였다. 미군정의 강경정책에 대하여 조선공산당, 민주주의 민족전선 등은 기존의 합법적인 투쟁에서 벗어나 1947년 9월 이후 총파업과 10월 인민항쟁으로 이어지는 폭력투쟁과 비합법적 운동으로 전환하였다. 트루먼 독트린 선언 이후 미군정의 반공노선 강화와 한국문제의 UN이관 그리고 루즈벨트 대통령의 신탁통치안의 폐기로 이어지는 미국 국익추구의 과정에서 해방정국의 최종 주도권은 이승만과 한민당이 장악하였다. 특히, 1947년 5. 10 선거를 통해 이승만 노선을 지지해 오던 대한 축성국민회의와 한국민주당이 제헌국회 내에서 1위를 점하게 되면서 최종적인 핵심세력이 되었다.

미군정은 군사적 점령지 최고사령부라는 실질적인 국가적 영향력을 행사하여 한국사회의 정치세력분포를 재편하였다. 가장 강한 세력이었던 좌익을 지방의 인민위원회부터 중앙의 조선공산당세력까지 순차적으로 배제하였고 취약한 우익세력을 미군정의 통치자문으로 등용하여 중국에는 정권의 독점적 장악을 보장하였다(고성국, 1990: 427). 이러한 미군정의 행위는 향후 대한민국정부의 행정제도와 인적구성에 많은 영향을 미치게 되었다.

IV. 미군정기 행정제도의 변화

1. 행정조직의 제도변화

미군정은 조선총독부의 행정기구와 관료를 그대로 이양 받아 군사적 점령 하에서 편의에 따라 직접통치하는 방식을 택했다. 미군정의 통치기구 재편성의 기본원칙은 주둔군 사령관의 통제가 용이한 중앙집권화였다. 미군정기의 행정조직은 <표 1>과 같이 3단계로 나뉘어 변화되었다.

첫째, 1단계시기에 최초의 미군정청 행정기구는 조선 총독부 조직을 거의 그대로 유지하였다.¹³⁾ 당시 조직은 관방과 8국으로 구성되었는데 관방에서는 총무, 외무, 인사, 기획, 회계, 지방, 재산 관리 등의 7개 과를 두었고, 8국은 경무, 재무, 광공, 학무, 농상, 법무, 체신, 교통 등으로 이루어져 있었다. 그 후 <그림 3>과 같이 보건위생국, 군무국, 공보국이 신설되었고, 광공국이 상무국으로 농상국이 농무국으로 개칭되어서 11개 국으로 변화되었다.

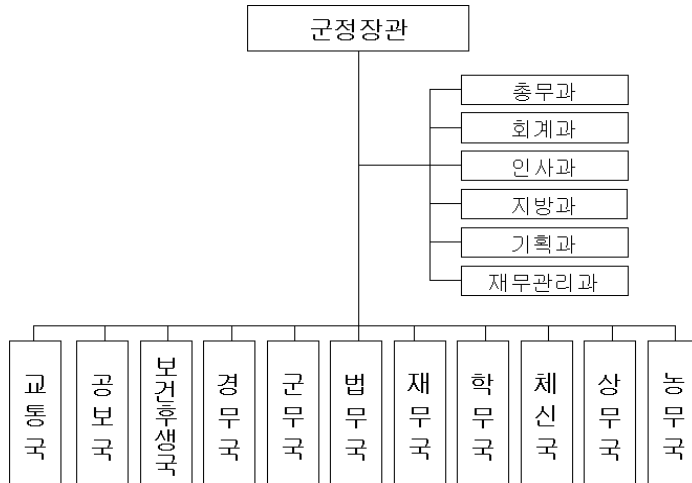
13) 미군정당국은 일본의 조선총독부체제가 합리적이고 실용적일 뿐만 아니라 진술적으로 민정의 표준적인 정책수행절차라는 이유로 조선 총독부 체제를 채택하였다(Mead, 1951: 76).

<표 1> 미 군정청의 행정조직구조상 변화내용

1 단계	1945년 9월 9일 조선총부 인수이후(동일 조선총독이 미군에 항복) 1946년 3월 29일에 정부부서의 명칭을 변경하기 전까지의 기간
	전기 1946년 1월 4일 공식적인 「주한미군정청(USAMGIK)」이 발족되기 전까지의 「주한미군·군정청(USAFIK·MG)」기간 ※ 미군인 단독국장제로 한 기간 후기 1946년 1월 4일 공식적인 「주한미군정청(USAMGIK)」이 발족된 이후 ※ 1945년 12월, 미군인과 한국인을 같이 임명하여 공동 국장제 실시
2 단계	1946년 3월 29일 정부부서의 명칭이 변경된 후 1947년 6월 3일에 남조선과도정부가 수립되기 전까지의 기간
	전기 1947년 2월 15일 이전의 미군인/한국인 공동 부장제 실시 기간 후기 1947년 2월15일 이후의 한국인 부장제(미군인 부장 자문제) 실시 기간
3 단계	1947년 6월 3일 남조선과도정부 수립후 1948년 8월 15일 대한민국정부 수립시 ※ 행정권은 1948년 9월 13일에 이양

자료: 신상준, 1997: 66

<그림 3> 미 군정청 기구표(1945.9~1946.3)



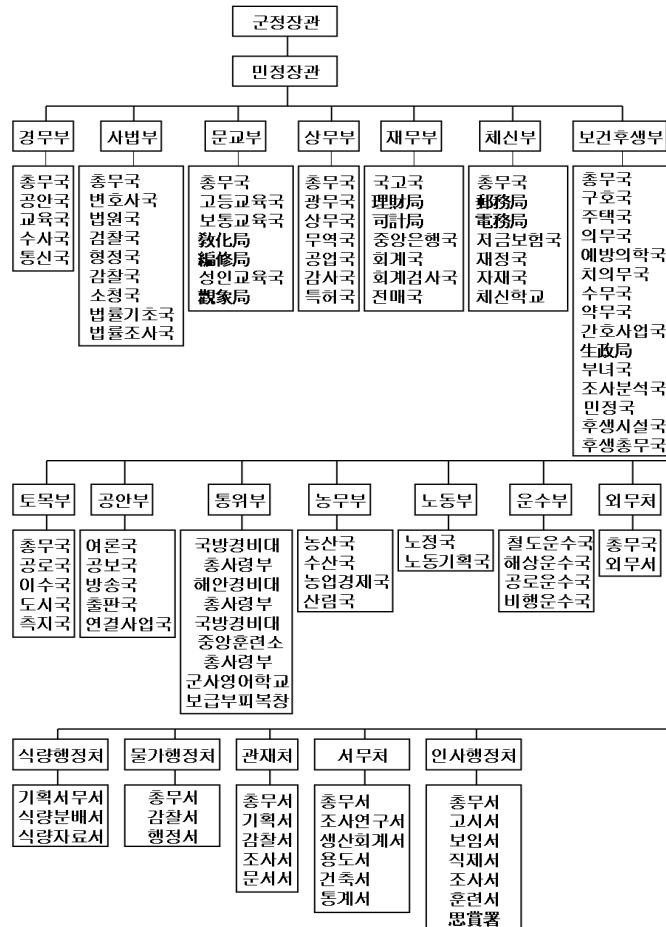
자료: 총무처, 1980: 90

둘째, 제 2단계 행정기구 개편을 통해 미군정은 중앙 집행력을 강화시키고 집권화를 추진하는 등 새로운 변화를 추구하였다. 1946년 3월 미 군정청은 군정 법령 제 64호에 의해 중앙 행정 기구의 국(局)제를 부(部)제로 개정하였다. 학무국을 문교부로, 법무국을 사법부로, 교통국을 운수부로, 군무국을 국방부로 개편하고 경무국, 농무국, 상무국, 재무국, 체신국, 보건후생국을 각각 부(部)로 승격하였다. 또한 관방의 7과를 인사행정처, 지방행정처, 식량행정처, 물가행정처, 관재처, 외무처, 서무처로 승격시켜 7개의 처를 두어 11부 7처가 되었다. 그 뒤 토

목부와 노동부를 신설하고 지방행정처를 폐지하여 13부 6처가 되었다.

셋째, 제 3단계는 향후 통치권이양을 위한 준비단계로 이루어 졌으며, 행정제도 개편의 중점사항은 식량행정처와 물가행정처를 신설하여 경제적 측면을 보완하는 것이었다.(<그림 4>참조) 1947년 6월에는 미 군정청을 남조선 과도정부라고 개칭하였고 기구개혁위원회를 설치하여 현실적인 기구 개혁을 단행하였다. 과도 정부의 기구개혁위원회는 기존의 13부 6처를 13부 1특별 국으로 폐합하였고 또한 인사위원회와 중앙경제위원회를 설치하였으며 중앙경제위원회 안에 물가행정처와 식량행정처를 두었다. 이 당시에 설치된 기구는 1948년 8월 대한민국 정부가 수립될 때까지 존속되었다(김석준, 1996: 228).

<그림 4> 남조선 과도정부 중앙행정 기구(1947년 7월 현재)



미군정 당국은 초기에 일제식민지시대의 조선총독부 통치체제를 그대로 유지하여 활용하는 것이 효율적이라고 판단하여 급진적인 구조변화를 추진하지 않았다. 조선총독부 구조를 바탕으로 점진적인 변화를 모색함과 동시에 1946년 남조선 과도입법의원 창설, 대법원장의 임명 등을 통해 3권 분립 체제를 도입하는 등 민주화를 위한 노력도 계속되었다. 미군정 말기로 가면서 조직개편의 빈도는 더 잦아지고 급격하게 복잡해졌다. 조직은 더욱 확대되었는데, 지방행정기구보다는 중앙행정기구의 확대가 더 두드러지며 중앙집권화의 경로를 그대로 유지하였다.

미군정 초기부터 1946년 4월까지의 총독부의 전체주의적 관료전통을 지양하여 행정의 분권화, 전문화를 추구하려 노력하였으며 서울특별시에 지방자치제를 처음 도입하기도 했다(김운태, 1992: 253; 조석준, 1967: 133). 그러나 1946년 이후 중앙 집권화가 모든 부서로 확대되면서 민정요원이 급속히 줄어들었다. 중앙의 지방행정처는 중앙부서와 지방하급부서 사이의 완충적 조정역할을 하였으나 1946년 4월에 해체되면서 미군정의 권력집중지향이 촉진되었다. 이로써 각 지방은 선택권도 없고 독립도 입법권도 전혀 없는 미군정의 지역적인 사무실로 전락하였다(Mead, 1951: 80-81; 김운태, 1992: 254의 재인용). 이에 따라 지방은 민주적 자치기능을 상실한 채 중앙정부에 예속되었다.¹⁴⁾ 그 결과, 도에는 중앙정부의 소속기관, 대행기관 및 각종 위원회지부가 설치되었다.

2. 인사총원 및 인사행정 제도의 변화

미군정 초기에는 통치기구는 물론이고 관리들, 법률, 규칙, 명령, 고시 기타 문서 까지 구총독부의 것을 그대로 이용하였다. 특히, 군정초기인 1945년 10월부터 12월까지 약 75,000명의 한국인 관리들이 그대로 유입되거나 신규임용되었는데 대부분 일제 강점기 관리들이 유입되었다(김운태, 1992: 194). 또한 군정청의 각종 자문회의 및 중앙, 지방행정 각 부처의 고위당직에 한민당계 주요인

14) 미군정하의 지방 행정 제도에 대한 내용을 간략히 살펴보면 아래와 같다(김석준, 1996: 231-232). 1945년 11월 2일 법령 제 21호에 의하여 일제의 식민지 정책 하에서 기능했던 것을 제외하고는 조선총독부 지방 관제가 그대로 계승되었다. 반면, 일부 개편된 것도 있는데 첫째, 1946년 3월 24일 법령 제 60호로 지방 의회가 해산되자 도회, 부회, 읍회, 면협의회, 각 군도의 학교 평의회는 모두 해산되었다. 둘째, 행정구역에 대한 조정이 있었는데 1945년 11월 3일 법령 제 22호에 의하여 38선 이남에 근접해 있는 군, 촌, 면, 읍, 시의 관할 구역을 조정하였다. 셋째, 개편된 지방 행정조직은 법령 제 106호로 경성부를 경기도에서 분리하여 서울특별시를 설치하고, 도와 동등한 기능과 권한을 부여하였다. 서울특별시 현장은 미국의 자치 현장 제도를 모방한 것으로 해방 후 처음으로 지방 자치체를 도입한 점에서 그 의의가 크다. 그 밖에 지방 행정 기관으로는 도지사, 서울특별시장, 부윤, 군수, 도사, 읍장, 면장의 보통 지방 행정 기관과 중앙 행정기관에 직속된 특별 지방 행정기관이 있었다.

사가 장악하여 매우 큰 영향력을 발휘하였다.

미군정의 관료충원의 원칙과 특징을 살펴보면 다음과 같다(김석준, 1996: 238-242). 첫 번째 원칙은 영어 구사력이 있고 교육 수준이 높을 뿐 아니라 미국의 자유주의 이념을 지지하는 친미적 성향을 지닌 인물이어야 한다는 것이다. 두 번째 원칙은 공산주의와 관계있는 한국인은 제외시킨다는 것이다. 이는 당시 소련과 이념적 대립 상황에 있는 미국의 입장에서 당연한 원칙이며, 따라서 군정 관료 기구 충원에서 조선공산당 계열의 인물들은 배제되었다. 이와 같은 관료 충원의 원칙에 가장 적합한 집단은 당시의 보수 세력이었던 한국민주당계 인사들이었기 때문에 이들이 미군정 관료기구의 핵심적인 위치를 차지하게 되었다. 1945년 12월 이후 미국인과 한국인 양국장제도 실시 이후 1946년 3월 간접통치체 실시 이전까지 각 부서별 군정청에 한민당원의 충원현황을 보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 한민당계 인사의 군정고위관직 진출현황

부 서	직 위	성 명	부 서	직 위	성 명
대법원	부장	김용무	경무부	제5구경찰청	
	대법관	노진설		부청장	강수창
	수석검사	구자관		공안과장	이만중
	지방법원부장	윤명룡		보안과장	박찬현
검사총장	이 인	정보과장		김 현	
				여자경찰과장	황현숙
사법부	부장	김병노	외무처	처장	문장욱
	법제처장	권승렬	문교부	부장	유억겸
	법원국장	강병순		교학부장	최승만
	총무국장	김용월	인사행정처	처장	정일형
행정국장	최병석	노동부	부장	이훈구	
부장	조병옥		보건후생부	부장	이용설
수도경찰총장	장택상			물가행정처	처장
공안경찰총장	함대훈				
경무부	제주감찰총장	김대봉			

자료: 심지연, 1984: 56-57

미군정은 초기에 조선총독부 관방인사과의 임무와 기능을 그대로 활용하였고 한민당계열 인사와 친일 관리들을 그대로 유임하여 제도변화가 거의 없었다.¹⁵⁾

15) 미군정의 관료 충원원칙과 방식을 보여주는 대표적인 사례로 행정 고문회의를 들 수 있다. 미군정의 군정 장관인 아놀드 소장은 10월 5일 군정 자문기관으로서 11명으로 구성된 한국인 행정 고문회의를 발족시켰다. 이들 11인 중 여운형과 조만식을 제외한 9명이 모두 한민당 계열인사로 구성되었다. 그 밖에도 미군정은 지방의 도, 군, 경찰 행정기구 고위직에도 한민당계인사들이 많이 등용하여 자신들의 지지기반을 구축하는데 이들을 활용하였다.

그러다가 1946년 3월 29일에 군정장관의 막료기구로서 인사행정처로 개칭하면서 미국식 새로운 인사제도가 도입되었다. 미군정은 1946년 4월 20일 군정법령 제 69호 ‘인사행정처의 직능규정에 관한 건’의 공포를 계기로 실적주의를 선언하고 새로운 중앙인사기구로서 인사행정처는 해방 후 직업공무원제도와 과학적 인사행정을 준비하는 임무를 담당하게 되었다(김운태, 1992: 261).

미 군정정은 인사 행정에 대한 여러 제도들을 수립하는 과정에서 과거의 전통이나 관료의 실태를 고려하지 않고 미국식의 현대적 제도를 일시에 도입하였다. 직위분류제와 같은 미국의 인사제도가 도입되었고, 실적주의와 공개경쟁시험제도 등의 개념이 소개되었다.¹⁶⁾ 그밖에 근무성적평정제도의 수립, 복무에 대한 통일적 기준 설정, 보수와 승진에 대한 기준 규정 및 예비훈련·현직직원훈련·승진훈련 등의 실시에 대한 다양한 제도를 도입하였다.

그러나 이러한 제도의 도입이 해방 직후라는 변환기에 사회 질서가 혼란스러운 상황에서 급작스럽게 이루어졌다는 것과, 당시 남한에 대한 충분한 지식이 없는 미군정에 의해 타율적으로 계획이 수립되었고, 개혁된 제도를 담당할 훈련된 인적 자원이 결여된 상황이었다는 여러 가지 이유에서 큰 성과를 거두지 못했다(김석준, 1996: 292). 또한 임용에 있어서 공개경쟁시험실시 등의 법적 조항들은 적용되지 못하고 군정에 의한 임명으로 충원이 이루어 졌다. 이는 좌익세력의 군정침투를 봉쇄하기 위한 조치였으며 이로 인하여 미군정은 한민당 인사로만 구성되는 결과를 가져왔다.

그럼에도 불구하고 미군정기에 도입된 미국식의 인사 행정제도는 우리나라 기존의 인사행정제도에 급진적인 전환을 가져온 계기가 되었다. 또한 인사행정의 민주화와 능률화를 이루는 인사규정을 마련하여 대한민국정부수립 이후 인사행정제도의 토대를 이루었다는 점에서 의의가 있다.

3. 민주주의 정치제도의 도입과 변화

미군정은 전통적 왕조체제를 거쳐 일제 식민통치를 경험한 남한에 자유민주주의라는 이념을 이식시키고자 입법제도, 선거제도, 정당제도 등 다양한 제도를 도입하였다. 미군정은 통치목적으로 한국의 자유화와 정치조직의 민주화 그리고 한민족의 자주독립을 앞에 내세웠으나 실제로는 미군정하에서 반공정책을 추구하며 한국인의 자주적인 이데올로기 선택을 제약하였다. 이에 따라 남한에서 민주주의는 반공주의와 동일시되는 잘못된 인식을 낳기도 하였다. 당시 새로이 도

16) 특히, 미국식 직위분류제가 도입되었는데 계급에 의해 구분되던 구총독부의 분류제도와는 성격을 달리하는 제도이다. 당시 직위 분류는 네 종류로 이루어 졌는데, 서기적·행정적·재무에 대한 직무(CAF), 전문적 또는 기술에 관한 직무(P & T), 수련적·방위적·보관에 대한 직무(CPC), 별정직무(ES)가 그것이다.

입된 제도들은 향후 우리나라 정치제도의 근간이 되었다. 미국이 제 2차 대전 후에 발표한 군정의 민주화에 관한 준칙에는 서구민주주의의 본질적 속성이 집약되어 있다.¹⁷⁾ 이러한 준칙들에 의해 소개된 민주주의를 제도를 통해 한국에 이식하고자 하였다. 이를 정리하면 다음과 같다(김석준, 1996: 325-346).

첫째, 미군정 당국은 근대적 의미의 의회제도는 아니라 하더라도 한국의 역사상 최초로 의회 정치 제도를 도입함으로써 남조선과도 입법위원을 성립시켰다. 남조선과도 입법위원은 형식상 한국인을 대표하는 기관이었지만 미군정 장관이 인준권과 거부권을 지니고 있었기 때문에 단지 미군정의 자문 기구로서의 역할에 그쳤다. 또한 의회는 미군정에 종속되어 정원의 유지 및 강화를 위한 지배의 수단으로 이용되었다.¹⁸⁾

둘째, 우리나라에서는 선거제도가 미군정 통치하에서 과도 입법위원 그 중에서도 민선 의원을 선출하는 과정에서 처음 도입되었다. 미군정 당시의 선거는 대중 참여라는 의미에서 볼 때 아주 제한적인 의미밖에 지니지 못하지만 당시의 지배 세력인 미군정과 이에 융합된 한민당 등은 이를 정당성 확보의 수단으로 활용할 수 있었다.¹⁹⁾

셋째, 미군정은 한국에 최초로 일반 시민 집단의 자유로운 정당 활동을 허용하고 국민의 정치 참여를 제도화하는 근대적 의미의 정당을 도입하였다. 또한 정당을 등록하도록 하여 정당에 대한 통제를 용이하게 하였으며, 군정청 공보국 및 각 도청에 등록된 주요 정당 수는 1946년에는 107개, 1947년에는 394개에 이르렀다.²⁰⁾

17) 미군정의 민주화에 대한 준칙은 다음과 같다. i)기본적 정치권력은 국민으로부터 나온다. ii) 정치권력을 집행하는 데 있어서는 그 정책을 자유선거에 의하여 국민에게 물어야 한다. iii) 선거는 복수정당에 의하여 경쟁되어야 한다. iv) 이와 같은 정당은 민주적이어야 하고 국민의 자생적 결사이어야 한다. v) 국민의 기본권은 견고하게 보장되어야 한다. vi) 여론의 통로는 정부의 통제로부터 자유가 유지되어야 한다. vii) 법치주의는 인정되어야 한다. viii) 정부의 권력행사는 분권적이어야 한다.

18) 의회와 정당은 사회 세력을 제거하고 이들의 저항을 막기 위한 제도적 장치로서, 반공을 지배 이데올로기로 삼고, 미군정과 분단국가의 형성을 정당화하는 데 활용되었다.

19) 미군정하에서 치러진 선거는 남조선과도 입법위원 선거와 5·10 남한 총선거로 두 번에 걸쳐 이루어졌다. 입법위원 선거에서 한국민주당 등 우익 출신 인사가 다수 당선되었으며 1948년 5·10총선 결과에서도 무소속 85명을 제외하고는 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 29명, 대동 청년단 12명, 조선민족청년단 6명, 대한노동총연맹 1명, 대한독립총성농민총연맹 2명 등 우익세력들만이 당선되었다. 결국 미군정하에서는 선거가 실시되는 과정에서 비정상적인 수단들이 동원되어 선거의 의미를 변질시켜 버리고 지배 세력에게 유리하게 전개되었음을 알 수 있다.

20) 등록된 단체로는 건국준비위원회, 직능 단체인 각종 노동조합, 농민단체, 청년단체, 여성단체, 학술단체, 문화단체, 체육단체, 동창 조직 등을 들 수 있다.

넷째, 미군정은 미국식 합의제 민주 행정 기구인 각종 행정위원회 제도를 도입하였다.²¹⁾ 이러한 행정위원회 제도는 한국정부조직법 상 정부기관의 한 유형으로 현재까지 지속되고 있다.

다섯째, 미군정은 1946년 3월 29일 군정기구 개편에서 법무국을 사법부로 명명하여 형식적으로나마 사법부를 독립시켰다. 그러나 법원행정을 사법부에서 대법원으로 이관하고 법원제도를 재조직하여 사법권의 완전독립을 제도화하는 조치는 군정 말기에야 이루어 졌다. 입법제도의 도입과 사법권의 독립에 대한 개편으로 민주주의가 주창하는 삼권분립제도가 골격을 갖추게 된 것도 이 시기다.

V. 미군정기 경제정책과 사회정책의 변화

1. 경제정책의 변화

미군정 출범 당시 한국은 정치적 혼란과 더불어 매우 심각한 경제적 위기상황에 놓여 있었다. 남한에는 산업시설이 북한에 비하여 절대적으로 부족하였고 극심한 식량부족과 물가폭등 등이 가중되어 경제는 파탄에 이르고 사회는 도난과 밀매 등으로 혼돈 상황이었다. 미군정 당국은 이러한 혼란상황을 극소화시키고 경제 안정을 시키기 위해 미국식 시장경제를 도입하고자 하였으나 이데올로기적 갈등과 사회적 혼란으로 인해 건전한 시장경제로의 전환을 이루기에는 역부족이었다. 그럼에도 불구하고 당시 긴급한 경제적 위기상황을 안정시키고 부분적으로나마 경제민주화노력을 하고 시장경제체제를 구축한 것은 의미가 있다. 미군정이 취한 경제 정책으로는 해방 직후 한국 총생산의 80%를 점하고 있던 일본 적산(敵産)에 대한 관리와 토지 정책, 미국의 구호물자 원조 정책 등이다.

1) 귀속재산 처리정책

해방당시 제조업분야의 총자산액 중 94%가 일본인소유였고 그 대부분이 미군정당국에 의해 접수되어 관리되었다(김수근, 1990: 435). 이러한 귀속재산의 불하는 해방 후 한국의 새로운 기업가계층을 형성하는데 결정적인 역할을 하였으며 이후 한국사회에 시장경제의 기본 틀을 마련하는 계기가 되었다.

그러나 귀속재산의 불하과정에서 노동자들은 제외되고 미군정 주변의 기회주

21) 경제통제에 관한 모든 정부 기관의 정책 기획 및 활동을 조정하여 군정 장관을 보좌하도록 하는 중앙경제위원회, 경제 문제에 관하여 연구하고 군정장관과 중앙경제위원회의 요구에 따라 자문에 응하는 조선경제자문위원회, 노동 보호와 노동쟁의 조정 정책을 수행하기 위한 중앙노동조정위원회, 교육에 대한 자문을 위한 조선교육위원회, 교육심의회 등이 있었다.

의자와 친일적 연고자들이 다수 임명되어 이에 대한 논란이 현재까지도 끊이지 않고 있다. 귀속 기업체의 접수, 관리, 불하 과정을 통해 한국인들이 자본가로 부상하고 또한 소액 주주, 소상인, 소기업가에 불과했던 계층들이 지배적인 자본가 계급으로 전환되었다. 특히, 귀속재산을 기반으로 오늘날의 재벌로 성장한 경우도 있어 비판이 제기되고 있다. 또한 귀속 재산의 처리과정에서 국가 권력과 밀착한 관료 자본이 형성되어 정경 유착의 계기가 성립되었다. 당시 귀속재산불하 과정에서 이승만을 중심으로 한 한민당의 입김이 강하게 작용되었고 이들의 물적 기반을 확고히 해 주는 결과를 초래하였다(김석준, 1996: 362).

2) 원조 관리 정책

미국의 대한경제원조는 1945년 군정 하에서 점령지 구호원조계획(GARIOA)으로 시작되어 1971년까지 계속되었으며 그 총규모는 약 57억 달러에 이렀다. 군정기간의 점령지 구호원조계획은 총 5억 달러 규모였으며 초기에는 식량, 의복, 의약품 등 구호품목이 전체 50%였으나 1948년에는 이 비중이 43%로 줄고 비료 등 생산용 원자재가 50%에 달하였다(Krueger, 1979: 18).

미국에 의해 제공된 원조는 경제적·상업적 목적에 의해서라기보다는 한국이 미국의 대외 정책상 반공의 보루로 편성되어 가는 과정에서 군사적·정치적 목적에 의해 제공되었다. 일부 인사에 대한 우선적인 배려에 따른 적산 처리와 마찬가지로 이러한 외국 원조도 배분되는 과정에서 미군정과 관계있는 소수에게 배분됨으로써 정경유착의 계기가 되었다. 그러나 이러한 원조로 인하여 일반국민들의 최저생활수준을 유지하고 물가폭등 현상을 수습하는 등 경제안정화에는 많은 도움이 되었다는 점은 부인하기 어렵다.

3) 토지 정책

미군정의 농지개혁으로 귀속농지에 대한 불하가 이루어져 다수의 소작농들이 자영농의 지위로 격상되었다. 해방 당시 남한 농민의 토지소유 상황을 살펴보면 다음과 같다. 이 당시 분배된 농지는 남한 총 소작지의 16.7%에 해당되며 총 농가의 27%가 그 혜택을 받은 것으로 조사되었다(이중훈, 1981: 109-110). 이에 더하여 귀속농지외의 일반농지에 대해서도 비슷한 개혁입법을 서두르도록 남조선 과도입법위원회에 강력히 요청하였다(김수근, 1992: 434). 귀속농지의 개혁은 1950년 3월에 공포된 일반농지에 대한 농지개혁법의 토대가 된 것으로 판단된다. 이들 농지개혁은 농촌경제의 민주화와 일반농민의 지위향상에 많은 영향을 주었다.

미군정의 토지 개혁 정책은 전후 한반도에서 대치하는 상황에서 남한 내의 좌익 세력들의 민중 동원 능력을 억제하고 농민을 보수화시키기 위한 미국 국

무성의 의도에서 추진되었다. 토지 개혁의 주요 목적은 토지 소작관계에서 비롯되는 정치·경제·사회적 불공정을 해소함으로써 정부의 정통성을 보장하려는 데 있었다(김석준, 1996). 이 과정에서 한민당과 지주계층의 반대가 있었으나 미군정은 이를 무릅쓰고 토지개혁을 수행하였다. 미약하나마 미군정은 재분배자로서의 국가적 역할을 수행한 것으로 평가될 수 있다. 이러한 토지개혁은 결과적으로 농촌 지역에서의 정치적 안정을 가져옴으로써 제 1공화국의 전체 정권화에 기여하였다.

2. 사회정책의 변화

미군정은 분단국가에서 질서를 유지하기 위해 안보 관련 국가 기구의 활동을 정비·강화하여 사회 세력 가운데 노동 집단과 농민 집단뿐만 아니라 언론에 대한 통제를 가하였다. 한편 미군정은 당시 중요한 사회정책의 하나로 교육개혁을 실시함으로써 사회 안정을 꾀하고자 하였다. 사회정책으로써 노동정책과 언론정책 및 교육정책에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 노동정책

미군정은 1945년 10월 30일 군정법령 제 19호 노동자의 보호령을 발표하였으며 1946년 7월 23일에는 법령 제 97호로서 ‘노동문제에 관한 공공정책’을 공포하였다. 이는 노동자를 과거 40년간 절대적 노예상태로부터 구출하는 것을 국가적 비상시의 선언에 포함시키고 개인 또는 개입집단이 직업을 구하고 방해 없이 근무하는 권리를 존중하여 보호하는 동시에 노동조건에 관한 분쟁은 노동조정위원회에서 해결하도록 하였다(김운태, 1992: 323). 또한 자유로운 노동조합을 가지도록 법제화하였다. 미군정은 민주적인 노사관계법을 제정하여 한국의 역사상 최초로 노동관계 법제도를 정립하였고, 이것이 지금까지의 이 분야의 기본틀이 되고 있다는 점에서 제도적으로는 평가할 수 있다.

해방 직후 한국의 현실은 매우 어려운 상황이었다. 이에 노동자들은 자신들의 생존권을 확보하기 위한 수단으로 노동 쟁의를 활발히 전개하였다. 여기에 대해 미군정은 노동자의 요구를 수용하기보다는 그들의 활동을 억압하는 데 주력하였다. 좌익과 관련된 노동조합 전국평의회 산하의 노동조합에 대해서는 무조건적 통제를 가하였고, 대한독립촉성 노동총연맹이라는 우익 단체를 설립하여 이의 활동을 저지하려고 하였다.²²⁾ 즉, 미군정의 노동 정책은 이중적인 성격을

22) 9월 총파업 시 미군정은 계엄령을 선포하였으며, 9월30일 대한 노총과 애국청년단을 앞세운 300여명의 경찰병력이 파업 중인 용산철도 공장을 습격하여 2명을 살해하고 1,200여명을 연행하였다. 이러한 무력진압결과 노동조합 전국평의회는 수 백명의 조직원이 죽거나 부상당했으며 수천 명의 조합원들이 구속되었으며 주요간부들은 군정

지닌 것이었다고 할 수 있다. 우선 반공 이데올로기의 수용에 따른 통제정책을 시행하면서도 소극적·형식적 수준에서는 자유 민주주의적 제도를 수용했다는 것이다. 따라서 미군정하에서는 노동 입법의 내용과 실제 간에는 큰 괴리가 존재하였다(김석준, 1996: 411-413).

2) 언론정책

1945년 9월 11일 하지중장은 언론에 대한 기본입장을 다음과 같이 밝히고 있다(최준, 1970: 83-89).

“...미국이 한국에 들어온 이후의 언론의 자유라는 것은 문자 그대로의 자유이다. 미군은 언론에 관해서는 절대 간섭하지 않는다. 일본 제국주의 아래서 얼마나 한국의 언론계가 상처를 받아 왔는지 잘 알고 있다. 언론과 신문의 자유란 것은 대중을 지도하는 데 중대한 역할을 하는 것이다. ...그러나 그 반면에 신문과 언론이 치안을 방해하는 데까지 미칠 때에는 우리로서 적당한 처치를 해야 할 것이다.”

이러한 미군정의 방침은 자신들과 이해를 같이하는 언론에 대해서는 언론의 자유를 보장하고 지원을 하면서도 이해를 달리하거나 반대하는 언론에 대해서는 차별을 가하고 통제·간섭·규제를 가하겠다는 논리이며 실제로 그러하였다. 특히, 미군정은 좌익 계열의 언론에 대해 통제를 가하고 자신의 이념을 지원하는 우익계열의 언론에 대해서는 지원과 보호를 하였다. 1945년 11월부터 약 1년간 매일신보, 인민해방보 등 10개의 신문이 정간되었고 전남민보 외 3개의 신문이 무기 정간되었으며 해방일보, 노력인민 등 7개의 신문이 폐간 조치되어 좌익계 신문의 수가 감소되었다. 반면 조선일보와 동아일보 등 우익계 언론의 발행부수는 점차 증가되고 활발한 활동을 벌인 것으로 나타났다(최준, 1970). 이러한 미군정의 좌익언론에 대한 탄압적 성격은 언론인에 대한 사법조치를 통해서도 잘 나타나는데 군정초기 2년 동안 검거된 건수는 3,546건이고 검거된 사람은 4,312명에 이른다(범죄통계, 1948년 1월 1일).

3) 교육정책

미군정은 한국에서 평등주의적 사상을 보급하고 기회균등을 제도상 보장할 수 있는 교육제도를 확립하기 위해 1946년 교육사절단을 미국에 파견하여 새로운 교육제도의 이식에 노력하였다. 이러한 노력은 교육체계의 한국화, 교육과정의 편성, 한국어교과서의 편찬, 교원재교육, 교육자치제 등 한국교육의 자주성과 독립성을 강조하는 방향에서 입법화되었다(김운태, 1992: 315- 316).

재판에 의해 사형선고를 받기도 하였다(김석준, 1996: 404).

이같이 미군정에 의해 실시된 교육 정책은 향후 한국의 교육 내용 및 방법 등에 지속적인 영향을 미쳐 현대 한국 교육의 기본 틀이 되었다. 홍익인간으로 대표되는 현대 민주주의의 교육 이념, 6-3-3-4의 기본 학제, 초등 교육의 의무 교육화, 미국의 대학 제도와 체제에 기초한 한국의 대학 제도규정 등이 당시 만들어진 제도들이다. 이러한 미군정의 교육정책은 일제시대의 잔재를 불식시키고 반공사상의 전파와 민주주의의 제도유지에 기여하였다.²³⁾

또한, 교육기회의 불평등을 해소하는데 긍정적인 효과를 낳았다. 초등 교육의 의무 교육화로 상급 학교에 대한 진학률을 상승시켜 고등교육도 양적으로 팽창시켰다. 미군정기 3년간 초등학생수는 77.6%, 중학교학생수는 471.1%, 고등학교 학생수는 31.8%, 고등교육기관 학생수는 206.9%나 증가하였다. 교육기회의 확대는 향후 근대화 과정에서 필요한 인적자원의 개발에 크게 기여하였다(김석준, 1996: 436-438).

VI. 미군정기 제도변화의 평가와 결론

이상 미군정기 행정제도와 정책내용의 변화를 본 연구의 분석틀에서 제시한 제도변화의 방향성을 특성에 따라 구분하여 정리해 보면 <표 4>와 같다.

주체성위기, 이데올로기 위기와 경제적 사회적 혼란기 하에서 미군정은 한국 사회에 미국식 자본주의체제와 민주주의제도를 이식시키고자 했으며 이로 인해 경제정책을 포함한 많은 영역에서 급진적인 변화의 양태가 나타났다. <표 4>에서처럼 급진적 또는 경로의존적이라고 변화의 방향을 단정적으로 표현하는 것이 다소 무리한 해석일 수 있다. 형식적으로 제도가 도입되거나 변화되었어도 제도와 정책집행의 주체가 변화되지 않아 그 본연의 취지대로 제도화되고 실행되지 못했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 일제시대와 달리 미군정에서 새로이 이식된 제도나 정책들을 구분하고 이것이 현재 우리 나라에 변화의 시발이 되었다는 측면을 밝히고자 방향과 특성을 유형화 하였다. 이를 특성별로 자세히 논의 하면 다음과 같다.

첫째, 종전 후 경제상황의 악화와 국내외 세력 간 대립 등에 대응하기 위해

23) 트루먼의 특사 폴리는 트루먼에게 보낸 서한에서 미군정의 교육정책 방향을 제시하였다. 폴리는 봉건주의체제에 대응하여 민주주의체제가 승리할 것인지 아니면 공산주의가 팽창될 것인지는 한국에서 시험될 것이라 경고하면서 미국은 민주주의와 구체적인 4대 기본 자유권을 보존하기 위해 한국에서도 민주주의의 이점과 그에 따른 책임을 선전 및 계몽운동을 통해 가르쳐야 한다고 건의하였다. 이에 따라 미군정청의 미국 정부 3성 조정위원회는 일제 식민 잔재를 불식시키고 교육기관을 조속히 개교하며 유능한 교사를 채용하고 새로운 교과과정을 채택하였다(미국무성, 1984: 93).

<표 4> 미군정기 제도변화의 특성과 방향

구분	제 도	변화의 특성	변화의 방향	
정치 행정 제도	행정 조직	중앙 정부 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계 조선총독부 조직을 그대로 이어받아 수용. 미군정은 이를 활용하는 것이 혼란을 수습하고 통치하는데 효율적이라고 판단함. • 2단계로 부와 처로 조직 확대 및 중앙집권화 추진. • 3단계 경제적 측면에서 조직기구 보완. 중앙경제위원회 설치 및 내부에 식량행정처와 물가행정처를 신설. • 일제 강점기 정부조직체도를 토대로 점진적이고 단계적인 변화 	경로 의존적 변화 (경로 Ta)
		지방 정부 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 식민통치를 위한 기능을 제외한 조선총독부 지방관제 그대로 계승 • 지방행정처의 해체로 지방자치기능 상실 및 중앙정부로의 예측 심화 	
	인사 제도	총원	<ul style="list-style-type: none"> • 군정초기 일제 강점기 관리들이 그대로 유입. • 한민당계 주요인사의 고위직 장악 	경로 의존적 변화 (경로 Ta)
		인사 행정 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 전통과 실태를 고려하지 않은 미국식 현대적 인사행정제도의 도입 • 실적주의, 공개경쟁시험제도, 직위분류제도 등의 개념 도입 	급진적인 변화 (경로 Tb)
	민주적 정치제도	<ul style="list-style-type: none"> • 남조선과도 입법위원의 성립을 통한 의회정치제도 도입 • 선거제도 도입 • 자유로운 정당 활동 도입 • 합의를 행정기구인 행정위원회제도의 도입 • 사법부의 독립 • 서구 민주주의 제도의 요소를 이식함 	급진적인 변화 (경로 Tb) : 새로운 민주주의 제도의 이식이 이루어졌음	
국가 정책	경제 정책	귀속 재산 처리	<ul style="list-style-type: none"> • 일본소유 기업들의 불화로 한국의 새로운 기업가계층 형성 및 시장 경제체제 기본 틀 마련의 계기 	급진적 변화 (경로 Tb) : 변화의 방향은 급진적이었으나 시장경제체제로의 변화성과는 미흡하였음
		원조 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 물가폭등 및 식량난 등 경제위기를 극복하기 위한 구호원조계획실행 • 해방이후 남한의 경제안정화에 기여 	
		토지 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 귀속농지의 불하를 통한 농촌경제의 안정화와 민주화 추진 • 일반농지에 대한 토지개혁의 계기 마련 	
	사회 정책	노동 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 노사관계법 도입 및 자율적인 노동조합활동 인정 • 실질적으로는 노동자의 활동을 억압함. 입법내용과 실제와의 괴리 큼 	급진적인 변화 (경로 Tb) : 새로운 제도들이 도입되었으나 실제로는 노동조합이나 일부 언론에 대해 일제 시대와 같이 억압적인 국가행위 유지
		언론 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적으로는 민주적인 언론자유를 보장한다는 방침을 설정 • 우익언론에 대해서는 지원, 좌익언론에 대해서는 억압 및 통제수행. 실제로 차별적인 언론 통제 실시 	
		교육 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 전통적인 신분제적 교육방식을 부정하고 기회균등을 보장하는 평등주의적 교육제도 도입 • 미군정기의 교육정책은 현재까지 지속적인 영향을 미침 	

미군정은 일제 강점기의 조직구조와 관리들을 그대로 활용하였다. 그 결과 행정 조직과 총원과 관련된 제도는 경로 의존적인 특성을 보여 주었다. 즉, 행정조직과 인사총원제도는 민주화와 분권화를 주장하는 미국정부와 미군정의 기본적인 방침과 전혀 다르게 운영되었다. 기존의 통치기구를 그대로 활용하는 것이 빠르게 정국을 장악하고 효율적으로 통치할 수 있기 때문이었다. 특히, 일제 강점기의 경험을 계승한 관료제도, 경찰기구 등 국가기구의 ‘과대성장’은 지속적으로

유지되었다. 이 같은 행정제도는 좌익세력과 점령지에 대한 억압적인 통제수단으로 활용되었다.

둘째, 냉전체제에서 한반도의 공산주의화를 막고 미국식 민주주의와 자본주의체제를 확립시키려는 노력의 일환으로 미군정은 남한 내에 민주적 정치제도와 평등주의적 교육제도를 도입하고 시장주의적 경제체제 구축하였다. 이러한 변화의 주요한 행위자이자 압력요인은 미군정이라는 당시의 국가행위자와 미군정의 방침을 결정해 주는 미국이었다. 미군정의 모든 정책과 방침들의 미국의 국제적인 상황요인과 자국이익추구라는 논리에 의해 정해졌으며 이들의 논리와 방침에 의해 국내정치세력의 판도도 매우 달라졌다. 미군정초기 열세에 있던 우익세력이 중국에 정권을 독점하게 된 것도 일본의 패전과 해방이라는 국가위기 상황에서 강력한 행위자로 영향력을 미쳤던 미국과 미군정 당국자들 때문이다. 미국 본국 정부는 맥아더 사령부와 점령군 사령부를 통한 군사적 지휘체계와 국무부의 미군정청에 대한 지휘체계 등을 통해 군사적 정치적 양면에서 직접적인 통제를 수행하였다.

셋째, 한 편에서는 개인의 자율과 자유가 중요시되는 시장과 시민사회 중심의 새로운 제도가 도입되고 또 다른 한 편에서는 통제와 개입을 수행하는 강력한 국가기구가 지속되는 모순되고 혼합된 제도가 새로운 한국적 맥락으로 자리 잡게 되는 계기가 되었다. 상호 역설적이고 모순적인 제도들이 동시에 공존하게 됨으로써 제도 간 상호 긴장관계가 형성되고 영향력을 행사하여 전체적인 맥락과 제도의 경로에 영향을 주었다. 특히, 새로운 제도나 정책을 생산하고 관리하는 국가조직과 관료 부분의 힘이 크고 사회세력에 대한 상대적 자율성이 크다 보니 새로이 이식된 제도들에 대해 개입이나 통제를 가하게 되고 그 결과 새로운 제도들의 경로를 제약하고 심지어는 새로운 제도의 경로를 견인하여 굴절시키는 역할을 하였다.

그 결과, 국가 위기상황에서 미군정과 같은 외부세력에 의해 급진적인 변화와 제도의 이식이 이루어 졌음에도 불구하고 기존의 고착적인 행정제도들의 영향으로 형식과 실질의 괴리가 많은 부분에서 나타나게 되었다. 미군정 시기에 혁신적인 노동관계입법이 도입되었지만 이러한 입법내용이 좌익세력 및 노동운동가들에 대한 탄압으로 이어진 것, 그리고 이러한 측면은 대한민국정부 수립 이후 1990년대 민주화가 이루어지기 전까지 노동에 대한 국가통제의 전통이 지속되었던 것 등이 이러한 과거와 새로운 제도간의 긴장관계로 인해 발생한 현상들이라고 하겠다. 또한 자본주의 경제체제가 미군정시기에 도입이 되었지만 시장주의적 전통에 의한 경로를 따르기 보다는 과거에서 이어져온 국가적 전통과 기구의 특성으로 인하여 국가주의적 개입주의에 의한 시장경제체제가 1980년대까지 이어져 온 것 역시 그러한 상호관계와 제도간의 역학관계가 새로운

제도들의 발전과 변화에 제약요인으로 작용하였던 것으로 판단된다.

이상으로 미군정기 행정과 정책의 특성을 국가 위기와 제도론적 관점에서 고찰해 보았다. 미군정기에 도입된 정치행정제도, 자본주의경제체제, 민주주의적 제도 등은 오늘날의 한국사회 및 행정 전반을 규정하는 제약요소로 작용하였으며 한국현대사의 전형을 이루었다. 국가기구 및 억압기구의 확대와 중앙집권화의 강화 그리고 국가개입 및 통제 문화의 내재화 등이 한국행정사에 부정적인 영향을 미쳤다. 친일 세력과 관료들이 향후 한국사회의 지도층으로 자리 잡는 토대를 마련한 것 또한 문제로 지적된다. 그러나 당시의 경제위기를 극복하고 후진적이지만 시장경제 방향으로 체제를 구축한 것, 한국사회에 서구 민주주의 제도를 도입하는 시초가 된 것 등은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강민외. (1991). 『국가와 공공정책』. 법문사.
- 고성국. (1992). 미군정의 정치적 성격과 정치사적 의미. 한승조외. 『해방전후사의 쟁점과 평가』. 형설출판사.
- 고현진. (1985). 미군정기의 노동운동. 송건호외. 『해방 40년의 재인식 1』. 돌베개.
- 김부기. (1991). 소련의 대한반도 정책과 냉전체제의 등장. 『북한체제의 수립과정』. 경남대학교 극동문제연구소.
- 김석준. (1992). 『한국자본주의 국가위기관론』. 풀빛
- 김석준. (1996). 『미군정 시대의 국가와 행정』. 이화여자대학교 출판부
- 김수근. (1992). 한국경제를 통해 본 미제국주의 정책. 한승조외. 『해방전후사의 쟁점과 평가』. 형설출판사.
- 김운태. (1992). 『미군정의 한국통치』. 박영사.
- 김종성. (2002). 신제도주의의 행정학적 함의. 『사회과학연구』, 13.
- 김종성. (2007). 한국행정 60년의 접근방법. 『한국행정 60년 세미나 자료집』. 2007. 4. 24.
- 데이비드 콩드. (1988). 『분단과 미국 2: 1945-1950』. 사계절.
- 민경국. (2002). 문화, 비공식제도 그리고 제도의 경쟁. 『제도연구』, 4: 67-102.
- 방민석·김정해. (2003). 대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의 존성을 중심으로. 『한국행정학보』, 37(4): 233-259.
- 송광성. (1993). 『미군점령 4년사』. 한울.
- 송남현. (1985). 『해방 3년사 I』. 까치.
- 신상준. (1997). 『미군정기의 남한행정체제』. 한국복지행정연구회.

- 심지연. (1984). 『한국현대정당론』. 창작과 비평사.
- 이호철. (1993). 사회, 국가 그리고 제도: 정치경제의 제도론적 접근. 『한국과 국제정치』, 9(2). 경남대학교.
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의 연구』. 대영문화사.
- 조이스 콜코·가브리엘 콜코. (1982). 미국과 한국의 해방. 『한국 현대사의 재조명』. 돌베개.
- 총무처. (1980). 『정부조직변천사』. 총무처 행정관리국.
- 최준. (1970). 『한국신문사』. 서울.
- 하연섭. (2003). 『제도연구』. 다산출판사.
- 하태수. (2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. 『행정논총』, 39(3): 113-137.
- 하태수. (2002). 제도의 이전, 토착화, 신제도주의. 『행정논총』, 한국법제연구회(편). (1971). 『미군정법령총람』.
- 한국은행조사부. (1961). 『물가총람』.
- 한승조외. (1990). 『해방전후사의 쟁점과 평가 1』. 형설출판사.
- Aglietta, P. (1979). Theory of Capitalist Regulation. London: New Left Books.
- Binder, Leonard(et al.). (1971). Crisis and Sequences in Political Development. Princeton: Princeton University Press.
- Chilcote, Ronald H. (1981). Theory of Comparative Politics. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Davies, James C. (1962). Toward a Theory of Revolution. American Sociological Review.
- Gordon, Davis. (1987). US Capitalism in Crisis. New York: Monthly Review Press.
- Gurr, Ted Robert. (1970). Why Men Rebel. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel P. (1968). Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press.
- Ikenberry, G. John. (1986). The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s, International Organization, 40(1): 105-137.
- Jessop, Bob. (1991). State Theory.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, Comparative Politics, 16(2): 223-246.
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty: an Institutional Perspective, Comparative Political Studies, 21: 66-94.
- Lerner, Daniel. (1963). Toward an Communication Theory of Modernization. Lucian

- W. Pye(ed.). *Communications and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Linz, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mead, E. Grant. (1951). *American Military Government in Korea*. New York: King's Crown Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Connor, James. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martins Press.
- Skocpol, Theda. (1979). *The States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. (1980). *Political Response to Capitalist Crisis: Neomarxist Theories of the State and the Case of the New Deal*. *Politics and Society*. 2
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles ed. (1975). *The Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel. (1984). *The Modern World System*. New York : Academic Press.

Abstract

A Study on Public Administration and Policy during the United States Military Administration Era

Jung Hai Kim

This study analyzes the characters and changes of public administration and policy under United States Military administration in Korea. South Korea's liberation after World War II led to social and economic confusion and brought about a crisis of identity and ideology. The United States Army established a military government and introduced capitalism and a democratic system in South Korea. During the three years it played an important role as a crisis manager and brought about many radical institutional changes. The institutional changes have become the foundation of the modern state of Korea. On the other hand, there were negative effects, such as the expansion of public organizations (especially repressive organs), centralization, the intervention of the state, and the appointment of the pro-Japanese to the military government. However, it is impossible to deny that activities of the American military government were helpful for building and developing the Korean state.

【Key words: United States Military administration, crisis, institutional change】