

97-12-52

북한통치의 경험

2009. (327)
3098



연구책임자 : 나 종 일 (경희대 교수)

통 일 원

- 0 이 보고서는 통일원의 용역위촉 계획에 의거한 연구결과임.
- 0 수록된 내용은 통일정책의 참고자료로 제공되는 것으로 당원의 의견을 반영하는 것은 아님.

통일원 통일정책실

요약

1950년 10월부터 짧은 기간 중에 대한민국 UN군은 북한을 점령하고 통치하였는데 이것은 여러 가지로 중요한 의미를 갖는 경험이었다. 첫째로 냉전기간을 통하여 “자유세계”가 공산화되었던 지역을 “수복”하고 통치해 본 유일한 경우이었다. 둘째로는 이 지역에서 역사상 되풀이 되어 온 강대국들 사이에 세력균형에 관한 문제이었다. 이것은 단순히 서방진영과 공산진영(소련, 중국) 사이의 문제만이 아니고 각기 자기 진영 내부에서도 이견과 갈등이 얽히는 문제이었다. 즉 서방진영에서는 미국과 미국의 서방 동맹국들 사이에 그리고 공산진영 내에서는 소련과 중국 사이에 각각 의견과 이해가 엇갈릴 수밖에 없었다. 셋째로 한반도 내부에서는 정권의 차원에서는 서로 정통성을 둘러싸고 갈등을 빚어 온 두 정권사이의 문제이며, 일반 민중의 차원에서는 사태의 변화를 나름대로 가늠하고 평가하며 생존을 추구하는 문제이기도 하였다. 끝으로 이 문제는 아직도 현실 정치적인 관련이 끝나지 않은 살아 있는 문제로서 현재는 물론 앞으로 한반도 통일 과제의 전개에 깊이 개입되어 있는 문제이기도 하다.

북한 점령의 계획을 구상하면서 미국이나 남한 정부는 이념 투쟁적인 면을 고려하였지만 이것을 조직적인 정치교육으로 시행하지도 못하였고 현실적인 차원에서 자유주의 체제의 “우월성”을 증명해 보일 만큼 실적을 쌓지도 못하였다. 그럼에도 불구하고 우리측의 일반적인 평가는 적어도 북한에서 일반 주민의 “반공산주의적”성향이 확인되었다는 것이다. 이것은 물론 북한 당국의 평가와는 정면으로 배치된다. 이 문제에 관하여서는 앞으로 탈냉전적인 속고가 필요하다.

서방측은 북한을 점령하는데 따르는 지정학적인 이점을 날카롭게 계산하고 있었지만, 반면에 한반도에서 이승만 정권의 장래에 대해서는 비관적인 견해도

있었다. 그 이유는 한국 정부의 무능과 중소 두 공산 강대국의 변방이라는 것이었다. 통일 문제에 관하여 서방일부(특히 영국)에서는 북한에 대해서는 「UN통치」 이후에 전 한반도에 걸친 선거로 이승만 정권을 대체하는 새정부를 세워야 한다는 주장이 있었지만, 미국은 북한에서 「UN군의 통치」와 북한에만 국한된 선거로 이승만 정부 주도하의 통일을 추구하였다.

북한 통치권에 관하여 남한 정부는 한국의 주권을 주장하면서 잠시 미국과 마찰도 있었지만, 이것은 UN에서 체면치레를 하는 일정한 기간이후에 남한에 북한을 통합시킨다는 은밀한 접촉으로 정부간 차원에서는 양해가 되었다. 그러나 현지에서는 행정권한을 둘러싸고 말썽이 많았다. 현지의 차원에서 보면 정부차원에서의 계획이나 이를 둘러싼 국가들간의 알력들이 별 의미가 없는 것이었다. 가장 시급한 민생의 문제, 행정기구의 문제 등에 관하여서는 준비가 매우 부족하였고 그만큼 불편과 혼란을 건널 수밖에 없었기 때문이다.

한반도의 주권에 관한 문제는 아직도 이론적으로 미결로 남아 있다. 단지 1950년 경험으로 미루어 보아도 남한 내부의 정치적 발전에 관한 국제적인 평가가 앞으로 이 문제에 상당한 영향을 미치리라고 생각된다. 북한 통치기간 중에 경험한 화폐, 환율, 경제운영, 민생문제의 처리교육 등은 앞으로 구체적인 계획들에 반영되어야 한다. 북한주민차원에서 월남 인구의 수가 남한 통치에 대한 객관적인 평가라는 의견이 지배적이었다. 그러나 이 문제는 더 깊이 생각해 보아야 한다. 왜냐하면 숫자에 관하여서도 아직 정치적인 해석보다는 더 심층의 이해가 필요하기 때문이다. 이러한 이해만이 단순한 지리적 통일이 아닌 진정한 민족적 통합에 기초가 될 것이다.

《 목 차 》

1. 서 문	-----	1
2. 세계전쟁	-----	5
3. 강대국 정치	-----	14
4. 점령과 통치	-----	25
5. 문 제	-----	40

1. 서 문

한국전쟁 당시 남·북한 양측은 각기 상대방의 영토를 점령하고 통치를 하며 자신들이 주장하는 체제와 이념을 실현하는 기회를 가졌다. 이것은 물론 매우 짧은 기간에 걸친 것이고 상대방이 차지하고 있던 땅의 전체가 아닌 일부에만 일어났던 경험이었다. 뿐만 아니라 이 기간에는 다른 한편으로 전쟁이 계속되고 있었다는 큰 제약도 있었다. 그럼에도 불구하고 이것은 세계적으로도 냉전기간 상호간에 치명적인 경쟁을 벌리고 있었던 두 체제가 각기 상대방의 통치를 번 갈아서 겪은 유일한 사례로 여러 가지로 생각해 볼 수 있는 문제들을 시사하는 역사적인 경험이며, 특히 오늘 날에 다시 한번 되씹어 봄직한 일이다. 일반적으로 이 경험들이 분단의 극복보다는 그 심화에 더 기여했다는 사실이나¹⁾ 정치적인 차원을 떠나서도 이산가족의 문제 같이 아직도 대부분 미해결로 남아 있는 일반국민들 신변의 문제들을 생각하여 보아도 상호통치의 경험은 부정적인 면이 더욱 부각된다.

이 글은 1950년 10월 초 UN군과 국군이 38선 이북으로 진격하는데 따라 일어난 북한 통치의 경험에 관한 고찰을 해보려는 기도이다. 이 경험은 기껏해야 2개월에 걸친 것이고 매우 혼란스러운 것이었지만, 함축되어 있는 문제성은 그렇게 단순한 것이 아니다. 우선 세계적 차원에서 동·서 양 진영사이 냉전의 핵심적인 문제가 관련되어 있다. 더구나 이 문제는 이념과 체제 경쟁의 실전장에 관한 것이기도 하다. 또한 이것에는 이른바 자유세계의 핵심세력을 이루고 있는 미국을 중심으로 한 서방 여러 나라들 사

1) 최근에 남한에 보도된 “비밀연설”에서 김정일은 만약 식량 문제를 해결하지 못하면 북한이 아들, 딸, 손자 모두 “다시 한번 노예가 된다”라고 경고하고 있다. 이것은 국민들에게 반세기전에 겪었던 “고통”을 상기시키어 당면한 문제를 해결하려는 것으로 북한에서 남한(또는 UN)에 의한 통치가 매우 나쁜 기억으로 남아 있다는 것을 시사한다. 『김정일 비밀연설 요약』, 『조선일보』, 1997. 3. 19. p.4.

이에 이견과 갈등의 문제가 개입되어 있기도 하다.

물론 이것은 한반도 내에서 합법성과 권력을 놓고 각축을 벌이는 두 정권 사이에 벌어지는 투쟁의 문제이기도 하다. 그런가 하면 일반 국민들의 입장에서는 이 틈바구니에서 사태를 바라보고 평가하며 적응하면서 소신과 전망을 조절하면서 생존을 추구하기도 하는 틀을 이루는 문제이다.

이 경험과 관련된 문제들을 아래와 같이 정리해 볼 수 있을 것이다:

① 세계적 차원 - 동서냉전의 문제

② 정신적 차원 - 이념투쟁의 문제

③ 국제정치 차원

ㄱ. 한국·미국·영국·불란서 등 서방국가 그리고 UN 간의 문제

ㄴ. 동북아시아에 있어서 세력균형과 관련된 문제

④ 한반도 차원

ㄱ. 정권의 차원

i. 북한 정권 차원의 평가와 의견, 선전 ... 등

ii. 남한 정부측의 문제, 인식, 경험 ... 등

iii. UN(미)군 측의 경험

iv. UN(UNCURK, UNCOK, UNKRA, UNIC ... 등) 측의 문제

ㄴ. 국민의 차원

i. 북한 주민들의 경험, 인식, 평가

ii. 남한 주민들의 소견 ... 등.

이 문제들을 모두 다루는 것은 방대한 자료와 여러 가지 방법을 필요로 하는 거창한 연구가 될 것이다. 예를 들어서 문헌들 특히 외교문서 혹은 정부 문서에 의한 연구와 함께 이본조사와 같이 당시에 남한의 통치를 직접 경험한 사람들이나 이와 관련되어 있던 많은 사람들을 대상으로 하는 실증적 연구가 진행되어야 한다. 또한 전문별 영역으로 보아도 정치나

행정뿐만 아니라 경제·사회·문화·사회심리학 등 광범위한 범위에 걸친 연구가 될 것이다.

실증적인 연구는 그 시대에 살았던 사람들 중 이제 점차로 타계하는 분들이 많아진다는 점에서 현재 더욱 그 필요성이 절실하게 느껴진다. 그 이외에도 이점은 우리가 쉽게 생각하는 것보다 더 중요한 문제일 수 있다. 왜냐하면 역사상의 진실이란 흔히 일상적으로 생각하는 것보다 훨씬 더 복잡하고 불편한 것일 수 있기 때문이다. 예를 들어서 우리가 정치 성향에 있어서 반공주의 일변도인 것으로 간단하게 처리해 버리는 월남 동포들도 실은 그 정치적 혹은 사회 심리적인 구성이 매우 복잡할 수 있는 것이다.

이 주제에 관한 자료들은 매우 빈약한 형편이다. 외국의 문헌이나 문서들에서도 이 주제에 관한 자료는 많지 않다. 현지의 자료들은 북한에서 철수 당시에 황망한 중에 제대로 챙기지 못했다는 이야기도 있다.²⁾ 우리 정부측의 자료는 연구자가 찾아내는데 실패했거나 아니면 제대로 보존되어 있지 않다. 이 글에서는 주로 미국과 영국의 비밀해제된 외교문서들에 의존하였다. 북한 측의 자료들도 별로 사용하지 않았다. 왜냐하면 북한 측의 자료들이 대부분 정부간행물로 일방적이고 강도 높은 선전에 치중하고 있어서 사실 여부를 규명할 준비가 안된 상태에서 이 자료들을 사용하는 것은 별 의미가 없거나 연구를 왜곡시킬 위험성까지 있다고 느꼈기 때문이다. 몇 가지 주제, 특히 쌍방간의 학살에 관한 기록들이나 주장 같은 것은 이번의 논의에서 제외하였다. 그것은 이런 안이한 연구에서 쉽게 언급하기에는 너무 엄청난 문제 이어서 후에 별도의 고려를 해야 한다고 여겼다.

앞에서 말한 여러 차원에 걸친 제문제들을 종합적으로 다룰 수 없는 것이 유감이지만 이 글에서는 제한된 주제들에 관하여서 탐색을 시도해 보았다. 어쩔 수 없이 사람들 중에는 이 주제를 오늘날에 특히 통일의 문

2) 서용선, "한국전쟁시 점령 정책 연구", 「국방군사연구소」, 1995, pp.109-110.

제와 관련하여 생각하는 분들도 있다.³⁾ 즉 이른바 북한 정권의 붕괴 가능성이 논의되면서 만약 붕괴가 현실에서 일어나는 경우에 50여년 전의 경험은 통일의 추진에 관련이 있게 되리라는 이야기이다. 이 글에서는 이 문제를 직접적으로 다루지는 않으려고 하였다. 그러나 이 주제에 연관된 제한된 주제들을 다루는 과정에서 어떤 가상적인 상태를 상징한 문제의 제기나 추론 또는 시사들이 가능하리라고 생각한다.

끝으로 이 글은 연구라기 보다는 연구의 구상 성격이라고 생각하고 싶다. 왜냐하면 앞에서 지적한 바와 같이 주제가 거창한 것에 비하여 능력과 준비는 너무 모자랐고 시간적으로도 제약이 너무 많았기 때문이다. 사용한 자료들도 일부의 편향된 입장을 반영하는 제한적인 것에 불과하다. 그럼에도 불구하고 나름대로의 제약이 있지만 영·미 국가의 자료들이 그 당시 현실을 가늠해 보는데 비교적 풍부한 내용을 담고 있지 않을까 생각한다. 특히 가장 중요한 문제 한반도 내부의 주민 차원의 문제들에 관하여서 가장 소홀히 하여서 앞으로의 연구는 이 주제에 집중해야 한다고 생각한다.

3) 근래에 외국주제 국내신문의 특파원 한 분은 일본의 한반도 문제 전문가 한 사람이 이런 문제를 지적하였다고 한다. 노제현, "통일한국 예측 논쟁가열", 「중앙일보」, 1997. 1. 7.

2. 세계전쟁

북한의 점령은 우선 세계 정치적인 의미가 큰 사건이었다. 북한은 공산화된 지역 중에서 “수복”이 된 첫 번째 지역이었다. “러시아 제국의 변경에서 철의 장막이 몇 마일일지언정 뒤로 밀려진” 곳이었다.⁴⁾ 이것은 특히 승리한 측에게는 단순한 적지에 대한 군사적 진공이 아니었고 냉전의 본질적인 문제 즉 현실을 가늠하는 눈을 결정하는 문제이고 사람의 마음을 차지하여야 하는 과제가 앞서 있는 문제이었다. 말하자면 스탈린이 남보다 앞서서 일찌감치 갈파한 바와 같이⁵⁾ 군사력이란 이 경우에 궁극적으로 체제와 이념을 강요하기 위한 수단에 불과한 것이었다. 궁극적인 승리는 전장에서가 아니라 정치·경제 체제의 영역에서 쟁취될 것이었다. 이 점은 북한점령을 위한 지침들에 뚜렷하게 명시되어 있다.

한국 군 당국이 국군에게 북한지역 점령시 주민에 대하여 지켜야 할 행동지침으로 하달한 육군 본부 훈령 제 86호는 한국군이 북한의 주민을 적이 아니라 “해방된 형제”로 대하는 것을 기본적 원칙으로 하고 있다.⁶⁾

미국 정부의 기본 방침은 UN을 내세우는 것이었다. UN은 미국의 군사 행동의 형태이면서 명분도 된 만큼 북한 점령의 기본 원칙이기도 하였다. 미국부장관, 합동참모본부(JCS) 그리고 국방성이 합의하고 대통령까지

4) NA. 795A. 00/2-2852. Pusan to Washington, December 11, 1951.

5) 밀로반, 질라스에 의하면 2차대전중에 스탈린은 앞으로는 전쟁에서 이긴 자가 진 편에게 자신의 체제와 이념을 강요하게 되리라고 말했다고 한다.

6) 육군본부 훈령 제 86호, 군사연구소편, 『한국전쟁사료-육본전투명령』 제 65권 (육본작전국), 1995. 그 이외에도 미국의 북한 점령 기본 계획에도 “38도선 이북에 있어서 UN군의 기본 자세는 보복이 아니라 해방이다.”라고 명시되어 있다. Foreign Relations of the United States(이하 FRUS), Department of State Publication 8859, 1950, Vol. VII, Korea, p.677. Draft Memorandum Prepared in the Department of State. August 31, 1950. p.719. US Course of Action with Respect to Korea, September 9, 1950.

승인한 북한점령 지침은 그 서두에서 점령의 목적이 : “평화와 안전을 확립하여서 한국인들이 UN의 도움과 보조 하에서 한국 문제를 스스로 해결할 수 있도록 하는 것” 이라고 규정하였다. 북한의 점령도 “UN의 이름으로 UN을 대신하여” 시행하는 것이었다.⁷⁾

북한의 해방과 함께 UN의 목적을 홍보하기 위한 선전이 강화되었다. 10월 24일 UN의 날에는 특별방송과 함께 전국적으로 3백 10만장의 전단이 살포되었고 UN에 관한 전단은 10월말까지 1억장 이상이 살포되었다.⁸⁾

중공군의 개입 이후에는 중국인에게도 UN을 알리는 전단이 5백만 장이나 살포되었다.⁹⁾ 미국측은 이런 노력들이 성과를 거두는 것으로 평가하였다. UN의 날 5주년 기념식은 한국에서 성대하게 치러졌다.¹⁰⁾ 특히 원산에서 “자발적으로” 많은 시민들이 모여서 기념식을 치른 것으로 평가를 받았다. 이 경축식은 UN 기관이나 미군의 개입 없이 그 지역 주민들이 스스로 마련한 것인데 약 1만 2천명이 모여서 깃발, 플래카드, 연설이 이루어져 잘 치러졌다.¹¹⁾ 그러나 이런 일에 경험이 있는 사람이라면 이런 기록이 어떤 감추어져 있는 주민 차원의 진실이 무엇일까 생각하지 않을 수 없게 된다.

UN의 원칙 강조는 물론 추상적인 세계주의나 집단 안보 또는 민족자결 등에만 국한되는 것은 아니다. UN의 과제는 : “북한 인민을 UN 현장

7) Administration Plan for North Korea, National Archives(이하 NA로 표기) RG. 338. Far Eastern Command, Washington to Seoul, October 28, 1950, Control 6277.

8) NA, 795B, 001/11-1350, Seoul to State Department, Report of the UN Command Operation in Korea for the period 16 to 31 October, 1950 November 13, 1950.

9) NA. 795B. 00/11-3050. November 30, 1950, Report of the UN Command Operations in Korea for the Period 1 to 15 November, 1950, p.7.

10) loc. cit.

11) NA. 795B 5/11-1550. Report of the UN Command Operations in Korea for the Period 16 to 31 October, 1950. p.6.

에 명시되어 있는 국제적 행위기준을 수용하는 자유인의 전망 쪽으로 방향 정립(reorientation)하는 것도 포함" 하는 것이었다.¹²⁾ 이러한 목적을 위하여서 조기에 미군 수중에 있는 인민군 포로들을 선별하여 이념을 주입하고 훈련시키는 계획도 구상하였다.¹³⁾

북한 점령 통치 지침으로 미국 정부가 마련한 「민사행정지침」(Civil Affairs Directive)의 11조는 북한 주민의 「재교육·재정향(reeducation and reorientation)」을 위하여 강도 높은 프로그램을 이행하도록 지시하고 있다.¹⁴⁾

UN은 미국에게 명분과 이념 이상의 구실도 하는 것이었다. 이것은 만약의 사태에 대비하여 미국의 체면 손상 같은 위험성을 줄이고 사태를 처리할 좋은 방안도 되는 것이었다. 그래서 주한 미대사는 이승만이 공적인 성명들에 있어서 전적으로 미국에만 의존하려 하고 UN을 “부수적”인 것으로만 치부하는 것을 매우 못마땅하게 여기고 위협한 것으로 여겼다.¹⁵⁾

한국전쟁에 관한 한 미국은 UN에 의존하는 부분이 컸고 그런 만큼 이것이 미국의 북한 점령 정책에 영향을 끼쳤다. 이점에 관하여서는 아래 다음 부분에서 더 언급할 생각이다.

미국은 모든 선전 수단을 총동원하여서 전쟁에 희생을 당한 한국인들의 원한과 분노가 미국이 아니고 한국공산주의자들이나 소련 그리고 경우에 따라서 중국 공산주의자들에게 향하도록 할 계획이었다.¹⁶⁾

12) Draft Memorandum by Messrs. John M. Allison and John K. Emmerson, August 21, 1950. FRUS. p.619.

13) 통일서, p.622.

14) NA. Administration Plan for North Korea, Achson to US Mission, October 30, 1950. Control 6292. 6277.

15) NA. 795B. 00/1-151, Muccio to Dean Rusk, January 1, 1951.

16) FRUS. p.665. Draft Memorandum Prepared in the Department of State for National Security Council Staff Consideration Only. US Course of Action in Korea, August 30, 1950.

물론 현실 정치적인 또는 지경학적인 측면이 간과된 것은 아니다. 만약 북한군의 남침이 성공했다라면 소련은 한반도를 흡수하려는 숙원을 이루고 신장에서부터 한반도의 남해안에 이르는 영역 확보를 완성하였을 것이다. 그런 경우 미국은 일본과 필리핀에 남아 있을 수밖에 없었다. 한국에서 상황이 역전되어서 미국과 자유세계는 소련 블록으로부터 영토를 수복할 (regain) 첫 번째 기회를 얻게 된 셈이다. 이제 한국에 있어서 UN의 활동으로 소련의 통제하에 있는 지역에 침투할 수 있는 계기를 얻게 된 셈이다. 전면전을 피할 수만 있다면 소련의 세력권으로 침투함으로써 “소련이 극동과 인접지역에 걸쳐서 건설하고 있는 정치·경제·군사 구조를 착란시킬 수 있을 것이다.” “만주는 이 구조의 축인바, 소련과 만주의 연결도 약화될 것이다.” “왜냐하면 자유롭고 강력한 한국은 만주의 자연자원을 흡수하며 중국 동북부 주민과 비공산세계의 접촉을 증진 할 것이기 때문이다.”¹⁷⁾ “북한 정권을 타도하고 자유롭고 통일된 한국을 건설함으로써 ... 지난 12개월간 계속된 위협한 전략적 추세를 역전시킬 수 있다.”¹⁸⁾

한반도 통일은 또한 아시아의 다른 나라들 특히 일본에게도 좋은 영향을 미칠 것이다. 일본인들은 소련의 확장이 저지 났었다는 것을 현실을 통해 보게 될 것이다. 중국 공산당의 일부 그리고 특히 중국 일반 국민 중에 상당한 계층이 크레믈린에만 의존하면 안된다고 인식하게 될 것이다. 이것을 잘 이용하면 소련과 중국사이에 틈이 벌어지게 할 수 있을 것이다. 아시아 전체를 통하여 소련에 기대를 거는 사람은 적을 것이다.¹⁹⁾ 소련은 중대한 외교적 폐해를 당하는 셈이며 유럽과 아시아에 걸쳐 반공세력이 크게 고무될 것이다. 반면에 미국과 UN의 위신은 고양된다. 더욱이 소련은 일본을 위협할 수 있는 기지를 잃게 되고 서방측은 공산 영토 내에 세기

17) FRUS, pp.619-620.

18) *ibid.*, p.621.

19) *ibid.*, pp.569-570, p.620.

를 박는 셈이 된다.²⁰⁾ 물론 소련은 이것에 맹렬하게 반발할 것이며, 극동에 상당한 군사력을 보유하고 있지만 아직 미국과 전면전을 할 정도의 모험을 하지는 않을 것이다.²¹⁾

그러나 통일 한국의 장래가 밝은 것만은 아니었다. 앞에 인용한 8월 중순에 마련된 CIA의 보고에서는 한반도가 통일되더라도 계속해서 불안정한 상태가 계속 되리라고 전망하였다. 소련은 북한을 포기할지라도 만주나 소련영에 많은 수의 북한군을 철수시켜 놓았다가 계속해서 한국을 위협할 것이다. 그런 경우 미군이 상당수 한국에 그대로 잔류할 수밖에 없을 것이다.

더욱이 이승만은 비공산주의자들 사이에서도 인기가 없다. 이승만 정권이 통일 한국에서 인민의 지지를 받기 어렵고, 설혹 그것이 가능하다고 할지라도 미군의 계속적인 지원이 없이는 정권이 불안정할 것이다. UN 감시하의 자유 선거가 실시되어서 새 정부가 수립되는 경우일지라도 혹시 공산당이 집권하거나 아니면 강력한 발언권을 확보하지 못하리라는 보장도 없다. 그 대안으로 미국이 참여하는 UN 신탁통치를 할 수도 있겠으나 한국인들이 외국의 간섭에 반대할 것이므로 역시 불안정한 상태를 면치 못할 것이다.²²⁾ 영국 외무성의 동아시아 전문가인 데닝(Sir Esler Dening)도 비슷한 의견을 개진하였다. 9월 중순 데닝은 러스크(Dean Rusk)와 회견 중에 러시아는 아무리 마음 내키지 않을지라도 일시적 이나마 한반도에서 패배를 받아들일 것이라고 보았다. 그 대신에 러시아는 후일에 군사적이지 아닌 정치적인 수단으로 목적을 달성할 수 있으리라고 믿고 있으리라고 추단하였다.²³⁾

20) FRUS, pp.600-602. Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency, August 18, 1950.

21) *ibid.*, p.620.

22) *ibid.*, pp.602-603.

23) Public Record Office, London(이하 PRO) Dening to Scott, September 13,

10월말 영국외무성의 연구부도 같은 전망을 하였다. 설혹 한국에 안정된 비공산 정권이 수립되고 경제적인 재건이 이루어진다고 할지라도 결국 한반도는 공산주의 치하의 대륙에 붙어 있는 부속물에 불과할 것이다. 공산주의 침략을 막을 수 있는 힘은 유일하게 일본에 있는 미군기지 뿐일 것이다.²⁴⁾

뉴욕에서 UN 관계 일을 하던 외부차관 영거(Kenneth Younger)는 10월 중순 그의 일기에 다음과 같이 그의 소견을 적었다:

“내 생각으로는 러시아인들이 한국에서 패배했다는 것을 일단 인정할 것이다. 그러나 그들은 미국과 우리들이 일을 엉망으로 처리하여서 얼마 가지 않아 한국이 다시 그들의 품안에 떨어지리라고 생각할 것이다. 따라서 그들은 우리들의 해결 방안에 전적으로 초연할 것이며, 마음속으로는 이것이 실패로 돌아가리라고 자신할 것이다. 나는 미국이나 UN의 후견이 있을지라도 한국의 민주적 장래에 관하여 낙관적이지 아니다.”²⁵⁾

이승만 정권이 부능하고 인기가 없다는 점 그리고 북한에서 어떤 방식으로이건 공산당이 다시 정권수립에 끼어들지도 모른다는 점은 미국의 북한집령정책에 있어서 중요한 고려점 중의 하나이었다. 그러나 미국은 이승만 정권이 왜 인기가 없는지, 이것을 어떻게 보완하거나 대체하는가 하는 문제 등에 관하여서는 별로 깊이 생각하지 않은 것 같다. 아래에서 살펴보

1950. F0371/83104. J. Y. Ra, "Political Settlement in Korea - The British Views and Policies with Regard to the Internal Political Arrangements in Korea in the Autumn of 1950, Korean Journal of International Relations, vol.23, 1983, p.105.

24) PRO. "The Future Settlement of Korea", October 26, 1950, FO 371/84125. CP(50)193, August 31, 1950. Annex "Korea", ibid.

25) Kenneth Younger Paper, October 1950, Younger Papers, University of Leicester.

졌지만 미국은 시종일관 이승만 정부가 한국에서 유일한 대안이며 어쨌건 이 정부를 끝까지 지지해 주어야 한다는 입장을 고수하였다.

공산치하에서 “수복된” 첫 사례이므로 미국측은 광범위한 정보수집과 정치적 혹은 사회과학적인 연구도 시행하였다.²⁶⁾ 미국은 북한 특히 평양에서 많은 양의 북한문서를 수집하였으며 많은 정보 활동을 한 것으로 알려졌다. 그러나 이 문제에 관한 미국대사관측의 평가는 매우 부정적이다. 평양은 역사상 최초로 수복된 공산국가의 수도인 만큼 점령이전에 정보수집 활동에 관하여 워싱턴이 직접 지휘하는 대규모 사전 준비와 조정이 있어야 했는바 이것이 매우 부족하였다. 평양에 투입된 정보 책임자들은 전투 정보 장교들이었다. 고급정보 취급을 위한 임무를 띠고 특별히 파견된 정보요원들이 있었으나 수가 너무 적었다. 정보기관들 사이의 인적인 관계는 좋았으나 업무의 조정이 부족하여 상호간에 무슨 일을 하고 있는지 모르는 지경이었다. 공산당이나 정부기관 중에 중요한 본부 건물들에서 자료수집 작업이 제대로 되지 못하였다. 추후에 대사관 직원들이 수많은 귀중한 자료들이 방치되어 있는 것을 발견하였다.²⁷⁾ 남한 정부의 유사한 학술활동이나 정보수집활동에 관하여서는 아무런 기록을 발견하지 못하였다. 북한 점령의 이념 투쟁적인 면을 널리 홍보하거나 북한 주민에 대한 정치교육이나 자유 민주주의적 훈련의 체계적 실시는 별로 없었던 것으로 보인다.²⁸⁾

26) 잘 알려진 것이 소련이 북한에 위성국가를 건설했다는 결론의 연구인 The US Department of State Publication 7118, Far Eastern Series 103, North Korea : A Case Study in the Technique of Take Over, January, 1961. USIS의 James Osborne이 양양군에서 시행한 조사, “Conditions of North Korea Now Held by ROK”, February 28, 1952. 그리고 주한 미대사관의 문화담당관인 Eugene Knez가 시행한 양양지역에 관한 인류학적인 그리고 사회학적인 연구보고 등이다. NA. 795A.00/2-2852.

27) NA. 795B. 00/11-150, Everett F. Drumright, “Conditions in Pyongyang”, October 27, 1950.

28) NA. 795A. 00/11-1450, Emmons to Johnson, 12/27/50.

민사행정 보조팀(Civil Assistance Team)은 경찰학교를 설치하고 11월 중순까지 1600명의 경찰요원을 배출하였다. 그러나 일반 각급 학교는 열려고 시도도 하지 못하였다. 왜냐하면 교사들이 공산주의의 영향에 몰들었는가 아닌가 가늠할 수 있는 심사를 할 수 있는 여유가 없었기 때문이다.²⁹⁾ 이 점은 점령에 이어 바로 학교뿐만 아니라 광범위한 주민상대의 정치교육을 시작한 북한의 남한 점령과 대조적이다.³⁰⁾

후일의 일이지만 수복지역 일부에서 준정치단체들(국민회, 대한청년단, 대한부녀회)이 민주주의, 대한민국 헌법, “일민주의” 등을 교육하였다. 국민회의 교육부는 먼 단위 관리들과 교사들 그리고 일부 성인들에게 일주일 기간의 정치교육을 한 기록이 있다. 그러나 이 제한적인 활동도 이념적인 차원에서 질이 우수했던 것 같지는 않다. 이 조직의 최고위 간부 2명도 “민주주의를 어떻게 설명해야 할지 모르는 것” 같았다. 수복지구를 방문하여 조사활동을 한 미국대사관의 직원들에게 이 조직들의 간부들은 민주주의보다는 그들 조직의 권력이나 권위에 더 관심이 있는 것 같아 보였다. 남한 측의 정치교육의 초점은 대한민국 정부와 이승만에게 순종하고 맹목적인 충성을 바치도록 하는데 있는 것 같았다.³¹⁾

1951년 수복지역에서는 2년 전 학교를 다시 열기 전에 군방범부대가(CIC) 철수 당시 남아 있었던 교사들에 관한 조사를 벌였다. 교사들은 군(郡)의 교육처와 군(軍)당국으로부터 2주일 기간 제교육을 받았고 한국에서 발간한 교사용 교본들이 있었다. 그러나 미국 측 인사들이 받은 인상은 대부분 교육보다는 애국, 반공이 제교육의 주제였다는 것이다. 교사들 중에 “용감한”사람 몇이 한국교제는 “전쟁, 증오, 초강경 애국심”만 많이 나오고 “민주주의”는 별로 없다는 말을 하였다. 과거에 특별히 공산주의에 몰이

29) NA. 795B. 00/11-2250. Acheson to Seoul, Nov 22, 1950. Christian Science Monitor, November 21, 1950. 평양발 보도.

30) 이 점에 관하여서 서용선, “한국 전쟁시 점령정책 연구”, p.68 참조.

31) “Conditions in Area of North Korea Now Held by ROK”, p.213. p.215.

많이 든 학생들은 특수교육 대상으로 선정되어서 일주일 1~2차 가정방문이나 반공, 민주주의 등에 관한 특별 교육을 한다. 이 학생들의 수는 전체 학생의 5~10% 정도이다.

앞에서 본 바와 같이 민주주의에 관한 교육의 수준은 별로 높지 않지만 사람들은 이 주제에 관하여 기본적인 중요성을 인식하고 있는 것 같다. 미대사관 직원이 이 지역의 교사들에게 3시간 반에 걸쳐 민주주의에 관한 강연을 했는데, 그때 나온 질문들 중에 흥미를 끄는 것이 있다:

“미국의 민주주의와 러시아의 민주주의의 차이는 무엇인가?”

“공산주의자들은 경제적 민주주의를 실현하려고 노력한다. 미국에도 이와 비교할 만한 것이 있는가?”

“공산당의 선전에 어떻게 대처하려 하는가?”³²⁾

민주주의에 관한 한 일반 사람들의 성향이나 정치교육이 모두 그렇게 밝은 전망이 아니다. 그러나 공산주의에 대한 반대에 관한 한은 매우 낙관적이다. 대부분의 사람들이 다시 공산당 치하에 살기보다는 차라리 남쪽으로 가겠다고 한다. 남쪽에서 피난생활을 하다가 다시 수복지구로 돌아온 사람들은 남한에서의 생활이 좋은 경험이 아니었는데도 불구하고 38선이 복구되어서 다시 공산당이 들어오는 것은 피하려고 한다.³³⁾ 이것은 동란 중에 월남한 많은 사람들과 함께 민주화, 정치교육의 효율성 그리고 이념과 체제의 비교 우위에 관한 복잡한 논의거리를 남겨 준다.

32) *ibid.*, p.214, p.215, p.216.

33) *ibid.*, p.215.

3. 강대국 정치

북한의 통치 폭은 더 넓게는 북한의 군사적 평정 이후에 한국의 정치적 장래 문제에 관하여서는 한국과 미국 그리고 미국의 주요 동맹국들 사이에 상당한 이견이 있었다. 이쨌면 이 문제를 둘러싼 3자간의 기본입장 차이는 한국전쟁 전체를 통하여서 거의 모든 예민한 문제에 적용되는 틀이 아니었는가 한다. 단지 북한 통치권에 관한 의견 갈등은 이제까지 알려진 것보다는 좀 더 복잡한 것이었지만 현실의 추이에는 별 영향을 미치는 것이 아니었다.

우선 한국 측의 입장은 단순한 것이었다. 즉 대한민국은 한반도에 있어서 유일한 합법정부이며 그 주권은 한반도 전역에 걸친 것이다. 이 정부가 남한지역에만 권위를 행사할 수밖에 없었던 것은 단지 물리적 불가항력(force majeure) 때문이었다. 대한민국의 주권이 전체 한반도에 걸쳐 있다는 것은 대한민국의 헌법에 명시되어 있는 바이다.³⁴⁾ 그러나 한국이 안전보장을 스스로 해결할 수 있을 때까지 UN군의 일부가 한국에 남아 있기를 희망하고 UN 한국 위원단이 적절한 시기에 북한에서 선거를 감시하고 한반도의 안보에 대한 위협을 관찰하고 보고하는 역할을 수행하기 바란다.³⁵⁾

영국과 불란서를 주축으로 하는 미국의 서방 동맹국들은 우선 이승만 정부에 대한 불신과 불만을 기본으로 하는 태도를 보였다. 그 질차는 어떻게 간에 이들은 기본적으로 통일이 된 후 한반도에 이승만 정부를 대체할 새 정부를 세워야 한다는 것이고, 선거도 북한에서만 하는 것이 아니고 전체 한반도에서 시행하여야 한다고 주장하였다. 이 과정에서 대부분 아시아 나라들로 구성된 새롭고 강력한 UN위원단이 주도적인 역할을 하여야 한

34) FRUS, pp.786-789, Austin to Acheson, September 27, 1950.

35) *ibid.*, p.787.

다는 것이었다. 이 문제를 처음 토의한 것은 9월에 있을 예정이던 외상회의 준비회담에서 였는데 미국은 영·불과는 달리 대한민국을 한반도에서 유일한 주권국가로 인정해야 하며 어떤 한반도 문제의 장기적인 해결방안에 있어서도 적어도 상의를 해야 한다는 의견이었다. 미국은 대한민국이 UN에 의하여 승인된 나라이며 여러 가지로 민주적인 면모가 있으므로 그 존속과 위신이 중요하다고 주장하였다.³⁶⁾ 이 문제는 결국 실무 예비회담에서 합의를 못하였고 외상회의에서 결정하도록 남겨졌다.³⁷⁾

이 소식은 어떤 경로로 이긴 한국정부에 알려졌고 주미 대사 장면은 국무성차관인 리스크를 방문하여 이 문제에 관하여 한국의 입장을 밝혔다. 즉, 전쟁이 끝나면 대한민국의 주권이 전체 한국에 확대되어야 하며 남한의 현 국회의 임기를 보장하여서 남한에서 UN 감시 하에 특별선거가 시행되는 일이 없어야 한다는 것이었다.³⁸⁾

9월 14일에 열린 미·영·불 3국 외상회의에서 영국외상 배빈은 앞으로 이승만 정부에 대하여 어떤 태도를 취할 것인가 토의하자고 제의하였다. 그러나 이것을 지금 당장 결정할 필요는 없다고 하였다.³⁹⁾ 9월말 영국 외무성은 38선 돌파 문제에 관하여 UN 결의문 초안을 미국무성에 건네주었는데 이 안에는 종전 후에 한반도 전역에 걸쳐 새로운 선거를 실시하여 통일 민주 독립 국가를 세우도록 한다는 구절이 있었다.⁴⁰⁾

38선 이북으로 진격하는 시기가 가까워 옴에 따라서 영국의 외교적인 압력은 강화되어 갔다. 남한 정부에 대한 반대 근거는 물론 이승만 정권이

36) *ibid.*, pp.670-671.

37) *ibid.*, p.680.

38) FRUS. pp.709-710, "Memorandum of Conversation by the Officers in Charge of Korean Affairs, September 8, 1950.

39) *ibid.*, p.728. Conference of the US, UK and French Foreign Ministers.

40) *ibid.*, pp.763-764. The Secretary of State to the Acting Secretary of State, September 23, 1950.

“경찰국가”⁴¹⁾라는 것이었다. 구라파 나라들로서는 한국전쟁이 어느 정도로 국내 정치적인 부담임에는 틀림이 없었다. 미국과 함께 한국에서 싸우지 않을 수 없으면서도, 그 당시로서는 구라파의 식자층 사이에서는 아시아의 전근대적인 폭정으로 장개석, 이승만, 바오다이 등을 꼽던 시기여서 이들에 편들어서 어쨌간에 아시아의 전근대성을 극복하려는 세력과 싸운다는 것이 구라파인에게는 그리고 특히 이른바 진보적인 지식인에게는 썩 내키지 않는 정도를 넘어서서 많은 내적인 갈등을 일으키는 분제이었다.⁴²⁾

실제로 서구의 신문에 이승만 정부에 대한 비판적인 기사가 보도되면 정부가 곤경에 처하곤 하였다. 특히 영국에 집권하고 있는 노동당 정부로서는 한국전쟁에 상당한 희생을 치르고 참여하였는바 이것이 단순한 이른바 영미간의 “특별한 관계”나 반공 등의 전략적 고려 때문만이 아니라 정치적 이상에도 맞는 행동이라는 것을 강조하고 싶었을 것이다.⁴³⁾

그러나 한국의 정치 상황에 대한 서구라파의 시각은 이 보다는 더 복잡한 것이다. 2차 대전 이후에 영국·프랑스 등 구라파의 구세력 국가들은 아시아에서 철수하는 대세였던 반면에 서방을 대표하여 새롭게 등장한 것은 미국이었는데, 제 3세계와 미국의 관계를 바라보는 구라파의 시선은 그렇게 고운 것이 아니었다.

우선은 제 3세계에 관한 미국의 이해와 경륜에 관한 회의가 컸다. 이것은 그레이함·그린의 소설 『조용한 미국인』 같은 데서도 엿볼 수 있는 것이다. 에틀리는 미국의 최고위 정책 입안자들이 중동정책을 수행하면서

41) *ibid.*, p.744. Minutes of the 4th Meeting of the US Delegation to the UN General Assembly.

42) 이 점에 관하여 라종일, “한국전쟁과 구라파 좌익”, 『국제관계』, 1978. 6월호 참조.

43) 이점에 관하여 J. Y. Ra, “Political Crisis in Korea, 1952 : The Administration Legislature, Military and Foreign Powers”, *Journal of Contemporary History*, SAGE, London, Newbury Park and New Delhi, Vol. 27(1992), pp.301-318 참조.

이슬람의 시아파와 수니파를 구별할 줄도 모른다고 말한 일이 있다.⁴⁴⁾ 구라파 지도자들은 더욱이 미국인들이 자기들만큼 아시아의 정서를 이해하지 못한다고 여겼다. 미국이 아시아에서 지지하는 지도자들은 대개 과거에 속하는 반동적인 인물에 불과하였다. 여기에 첨가된 것은 아시아에 대한 구식민지 국가들의 편견이다. 말하자면 대한민국의 장래에 대한 이들의 견해는 구식민지 국가들의 전통적인 우월감과 진보적인 비판적 시각 그리고 미국의 작품에 대한 불신이 한데 합쳐 있었던 것으로 보인다:

“이 나라(한국)를 오래 전부터 혹은 1945년에 시작된 미국의 영향 이전에 알았던 사람들은 한국인들이 오늘날처럼 형편없고 부정직한 무리들은 아니었다는 의견이다. 따라서 내 생각으로는 일본의 식민통치에 이어 미국식의 어리광 받기를 거치면서 한국인들이 현재와 같이 타락된 것으로 보인다. … 한마디로 말하자면 이 나라에는 아무런 밝은 장래가 없다. 어쨌건 자율적으로는 불가능하며 미국이 후견인이 되어서도 안된다. 장기적으로 이 나라가 장래가 있으려면 누군가 이들을 지도해 주어야 한다.”⁴⁵⁾

이들은 대략 맥아더와 이승만을 정치적으로 동일시하고 그가 이승만을 도와주고 있다고 생각하였다.⁴⁶⁾

영국인들의 속마음은 아마도 경제적인 부담을 미국이 지고 통치를 영국이 맡아서 하면 가장 이상적이라고 생각했던 것 같다. 주한 영국인 대리공사 한사람은 실제로 한국통치에 일본인들을 재기용해야 한다는 의견을 개진한 일도 있었다.⁴⁷⁾

44) Clement Attlee, "Britain and America : Common Aims Different Opinions", *Foreign Affairs*, No.2, January, 1954 참조.

45) PRO. Adams to Shattock, December 5, 1950. FO 371/84075 : J. Y. Ra, "Political Settlement in Korea", p.160.

46) 맥아더에 대한 불만과 불신도 오래된 것이며 역시 복합적인 것이다. 라종일 "맥아더 해임과 영국" 「신동아」, 1994. 6월호 참조.

47) PRO. Sawbidge to F.O., July 17, 1950. August 15, 1950. F0371/84088. FO

그러나 이들도 이것이 현실적인 방법이 아니라는 점은 알고 있었다. 그 현실적 대안이 UN인 셈이었는데 이것도 뒤에 살펴볼 바와 같이 현실에는 별로 맞지 않는 일이었다.

미국의 입장은 한국과 서방동맹국들의 중간정도에 해당되는 셈이었다. 미국의 입장은 기본적으로 대한민국을 38선 이남에서는 인정하면서 북한의 통치는 UN 군사령부가 떠맡고 새로 조직되는 UN한국부흥통일위원회(UNCURK)와 대한민국정부의 자문을 받으며 전쟁이 종식되면 북한에서만 선거를 실시하여서 통일한국을 이룬다는 것이었다. 말하자면 한국정부와 미국의 서방동맹국의 생각을 절충한 셈과 같은 모습이 실상은 물론 그렇게 단순한 것은 아니었다.

예를 들어서 우선 UN의 북한통치에 관한 문제로서 미국과 서방측은 최소한도로 북한에 관한 UN의 통치에 합의하고 있는 것 같지만 양자사이에서 UN이란 반드시 같은 대상을 지칭하는 것이 아니었다.

이점에 관하여서는 초기에 의견 갈등이 있었다. UN군의 38선 이북 진격을 정당화하는 10월7일 UN 결의문은 원래 영국 외무성에서 오래 전부터 준비해 온 것이어서 이 문제에 관한 한 영국이 완전한 주도권을 장악하고 성사시킨 외교적 성공사례이었다. 그런데 이 결의문의 초안에는 한반도 전체에서 UN 감시 하에 행정을 실시한다는 구절이 있었지만 마지막 단계에서 미국의 반대로 삭제되었다. 북한에 대한 UN의 행정에 관하여서 영·불이나 기타 서방 제국들도 정부나 일반차원에서 혼동이 있었던 것 같다. 즉, 이들은 북한에서 UN의 통치가 언뜻 UN의 위원회가 직접 민사 행정을 담당하는 것으로 생각하기 쉬웠는데 실은 그것이 UN군사령부, 더 구체적으로 맥아더 사령부의 군정에 불과한 것이고 기존의 UN위원회를 대체해서 구성된 UN한국통일부흥위원회(UNCURK)는 별 영향이 없는 자문 기관에 불과한 것이었다. 10월 28일 워싱턴정부가 맥아더에게 보낸 민

371/84095, "Political Settlement in Korea" 참조.

사 행정 지침(Civil Administration Directive)은 이점을 명시하고 있다. 이 지침에 의하면 북한을 점령하는 것은 분명히 UN 군사령관인 맥아더이며 단지 UN의 이름으로 그렇게 하는 것이다.

UN은 1개 이상의 기관을 파견하겠는데 이 기관들은 한반도 통일을 위한 UN의 목적 수행을 관찰하고 자문 역을 수행하여 돕기 위한 것이다. 맥아더는 이 기관에 완전히 협력과 지원을 하며 그들의 의견에서 지침을 얻지만 그것은 그의 임무 수행에 지장이 없는 한에서 그러하다. 더구나 맥아더는 그들의 직접적인 관찰 아래 있는 것이 아니다.⁴⁸⁾

그럼에도 불구하고 영국 외무성까지도 이점에 관하여 한동안 혼동스러울 뿐만 아니라 현실에 맞지 않는 생각을 했던 것 같다. 예를 들어서 10월 중순 영국 외무성 스콧트(Sir Robert Scott)는 이제 군사작전은 종료단계에 들어갔지만 이승만, 맥아더 그리고 UN 위원회 사이에 갈등 가능성에 맘을 썩여 한다고 생각했다. 그는 이승만, 장개석 그리고 맥아더가 극동에서 없어야 모든 일이 정상으로 돌아갈 것이라고 하면서, 이승만이 최근 군사적인 성공을 거두어서 맥아더의 말도 안 들을지 모른다는 우려도 표명하였고 외무성의 다른 고위층은 이것이 사실로 드러나고 있다고 걱정을 하였다.⁴⁹⁾

영국의 언론은 맥아더가 UN위원회를 방해하고 있다고 비난하였다. 즉 맥아더가 우선 UN 위원회가 한국으로 가는 것을 방해하고 있고 UN 임시위원회(UN Interim Committee)의 결정은 하나도 이행되지 않고 있으며, 이승만이 이미 상당한 수의 경찰과 행정관리를 북한으로 보냈으며 맥아더는 이승만이 북한을 떠맡는 것을 지원하고 있다는 것이었다.⁵⁰⁾

48) NA. 357. AD/12-1450 Administration Plan for North Korea, Washington to Seoul, October 30, 1950.

49) PRO. "The Future Settlement of Korea", FO 371/84125.

50) The Times, October 16, 1950. The New Statesman and the Nation, November 11, 1950.

실제로 미국 정부의 입장은 한국 측과 큰 차이가 없었다. 북한통치에 관한 논의가 나오기 시작한 초기에 한국 정부가 미국에 자신의 입장을 밝혔고 특히 UN 임시 위원회의 10월 12일 결의문이 나온 후에는 임중하게 항의를 하였다. 이 결의문에는 대한민국 정부는 북한통치에 관한 자문의 대상으로서 빠져 있었다.

그러나 북한통치에 관한 한 미국과 한국 정부 사이의 갈등은 쉽게 해결이 되었다. 이것은 물론 정부 내 정부차원에서는 그렇게 되었다는 이야기이다. 북한현장에서의 갈등은 - 혹은 갈등이라기 보다는 혼란은- 계속되었다.

미국측은 양국 사이에서 이 논의가 시작되던 초창기부터 한국 측에게 미국 측을 곤란한 상황에 빠지지 않게 하도록 자세를 종용해 왔다.⁵¹⁾ 이것은 한국이 북한통치에 관하여 공격적으로 나오는 경우 미국 동맹국들의 반발을 초래하여 UN에서 미국의 입장이 곤란하게 되리라는 것이었다. UN에서 그리고 동맹국 사이의 의견 통일이 매우 중요한 미국으로서는 만약 한국이 인내심 있고 신중하게 행동하지 않으면 오히려 바라는 것을 잃게 된다는 식으로 한국을 설득해 왔다.⁵²⁾ 특히 이승만에게 공적인 성명을 자체하고 한국정부의 의견을 밝히는 것은 다른 UN 대표들과 사적인 접촉을 통해서 하라고 일러주었다.

반면에 미국은 동맹국이나 UN에 대해서 이승만 정부를 변호해 주는 입장을 취했다. 이승만 정부는 어쨌건 한국에서 첫 근대 정부이며 서방 수준의 정부를 한동안 기대해서는 안된다. 한국은 토지개혁을 상당히 진척시켰으며 지난 5월 선거에서는 10:1의 경쟁이 있었고 이승만은 의회에서

51) FRUS. p.710.

52) FRUS. p.727. Memorandum Prepared in the State Department, September 14, 1950. FRUS. p.785. The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea, September 26, 1950.

다수를 획득하지 못하였다. 이런 나라를 경찰국가라고 할 수는 없다.⁵³⁾

다른 일방 북한문제에 미국의 입장이 정리된 다음에 이것을 넘지시 한국 정부에 통지해 주었다. 즉, 국무성은 민사행정에 관한 지침을 충고하면서 동시에 지침서의 4b항과 관련하여 맥아더가 동의하면 비밀리에 한국 정부에게 점령 통치 계획 2단계 끝에 가서 통일한국에 북한의 통치권을 이양하게 된다는 것을 조기에 알려 주도록 훈령하였다.⁵⁴⁾

적어도 정부차원에서는 미국과 한국사이의 갈등은 쉽게 해결이 났다. 10월 12일자 UN의 임시위원회 결의에 항의를 하기 위하여 국무성을 방문한 외무장관 임병직도 한국 담당관 에몬스(Arther B. Emmons)의 신중과 인내를 존용하는 말을 듣고 금세 설득이 되었다. 에몬스는 임병직에게 한국 통일에 UN을 충분히 활용해야 하며 성급한 행동으로 UN의 행동에 차질을 초래하면 한국에 크게 해가 될 것이라고 말했고 한국 정부가 이렇게 결정적인 순간에 “배를 흔드는(rocking the boat)” 일을 안하게 하도록 해달라고 요청하였다. 임병직은 곧 본국정부에 그런 뜻으로 타전을 하겠다고 약속하였다.⁵⁵⁾ 에몬스는 물론 한국인의 통일 열망을 미국과 UN에 있는 미국 대표들이 충분히 잘 알고 있다고 보장을 주었다.

처음 반발을 했던 이승만도 결국 미국정부의 입장에 따르는 것이 유리하다고 판단을 하고 더 이상 말썽을 부리지 않겠다고 약속을 하였다.⁵⁶⁾ 이승만은 무초에게 북한에서의 주권행사 문제에 관하여 더 이상 공개적인

53) FRUS. p.744. Minutes of the 4th Meeting of the US Delegates to the United Nations General Assembly, September 21, 1950.

54) NA. Administration Plan for North Korea, Washington to Seoul, October 27, 1950. Control 6278.

55) NA. 795B. 00/10-1650. Extension of the Authority of the Republic of Korea into North Korea and the Holding of the Elections. 흥미로운 것은 그 당시 외무장관 이었던 임병직의 국무성 방문 상대가 고작 한국 담당관이었다는 사실이다.

56) NA. 795B. 00/11-550. Drumright to Johnson, November 5, 1950.

논평을 하지 않겠다고 약속하였다.⁵⁷⁾

한미 정부간에 북한 통치 문제에 관한 합의는 미국 측이 민사행정 보조에 관한 새 지침을 작성함으로써 더 확실하여졌다. 새 지침은 UN 군사령부의 통제 밑에 북한통치에 남한 경찰을 쓸 수 있도록 하였고 또한 북한출신 남한 거주인들을 북한의 행정에 고용할 수 있도록 원래의 지침을 신축성 있게 만든 것이었다.⁵⁸⁾

북한의 통치에 북한의 행정·사법·경찰조직을 최대한 그대로 사용하도록 한 원래의 지침에 관하여서는 한국측은 경악을 금치 못하였다. 무효는 한국측은 UN이 한반도 통일 과정에서 한국을 배제 할 것이라는 생각보다 이 문제를 더 아프게 여긴다고 보고하였다. 그러나 다음 부분에서 더 자세히 살펴보겠지만 이것은 현실적으로 별 문제가 되는 것이 아니었다. 왜냐하면 UN군의 진격 앞에서 북한의 관리들은 지위 고하를 막론하고 모두 달아나거나 잠적해 버렸기 때문이다.⁵⁹⁾

적어도 정부 차원에서는 한국과 미국 사이에 별 큰 문제가 없었다. 그러나 그 반면에 미국과 동맹국들 특히 영국과의 사이에는 불필요하고 현실과 유리된 갈등이 한동안 더 계속되었다. UN군이 북한에 더 깊숙이 진격함에 따라서 영국 측의 불만은 더욱 고조되었다. 영국은 특히 백야더와 무초가 특히 이승만의 편을 들고 있는 것으로 생각하였다. UN 임시위원회에는 호주 대표인 플림솔이 (James Plimsole) 있었는데 영국 정부는 이 사람이 영국의 정책노선에 따라 움직여 주리라고 기대하고 주한 영국 공사에게 훈령을 내려 플림솔과 자주 연락을 유지하도록 하였다.⁶⁰⁾

그러나 주한공사 아담스를 통해 플림솔이 하는 보고의 내용은 영국의

57) NA. 795B. 00/10-2050. Seoul to Secretary of State, October 20, 1950.

58) Drumright to Johnson. November 5, 1950.

59) Muccio to Secretary of State, October 20, 1950.

60) PRO. Tomlinson to Shuttock, October 18, 1950. FO to Korea, November 16, 1950, FO 371/84022.

기대에는 훨씬 미치지 못하는 것이었다. 영국 외무장 베빈은 이에 따라 UN위원회가 상황에 맞게 훨씬 더 활기 있고 신속한 활동을 벌여야 한다고 주장하면서 이 대표들의 본국 정부에까지 이런 의견들을 제기하였다.⁶¹⁾

10월말 베빈은 미국으로부터 북한 통치 문제에 관한 설명을 요청하였는바 그 답변은 만족스러운 것이었다. 즉, 북한의 통치는 전적으로 UN 군사령부에 속하며 이승만의 관할이 아니라는 것이었다.⁶²⁾ 같은 날 이승만은 UN의 결정에 따르겠다는 성명을 발표했는데 아담스는 이것이 미국의 작용 때문이라고 보고하였다.⁶³⁾

그러나 국내외의 신문 보도나 이에 따른 여론은 모든 일이 영국 정부의 희망과는 매우 어긋나게 진행된다는 것이었다. 11월말 하원에서는 외교 문제에 관한 토론이 있게 되어 있었다. 영국 정부는 무엇이건 여론에 응답을 할 일을 하지 않으면 안되었다. 베빈은 다시 한번 미국과 외교 접촉을 벌였다. 그는 워싱턴 주재 영국 대사 프랭크스(Sir Oliver Franks)에게 훈령을 보내고, 영국의 여론은 이승만과 그의 정부에 대하여 불만이 많으므로 아래 몇 가지 문제에 관하여 미국의 입장을 타진해야 한다고 지시하였다.:

첫째, UN이 북한의 행정을 통제하는 권위를 행사해야 한다.

둘째, 북한뿐만 아니라 한반도 전역에서 선거를 실시하는 것이 바람직하다.

셋째, 위의 사항이 남한의 헌법에 어긋나지만 어차피 한반도에서 큰 변화가 있었으므로 전 한반도에 걸친 선거가 있음직하다.⁶⁴⁾

61) PRO. FO to Tokyo, November 26, 1950. FO to New York, November 15, 1950. FO 371/84072.

62) PRO. Washington to FO, October 30, 1950. FO 371/84102.

63) PRO. Adams to FO, November 2, 1950, FO 371/84102.

64) PRO. FO to Washington, November 22, 1950. FO 371/84073.

국무성의 답변은 추수감사절 주말 때문에 지연이 되었다. 5일이 지나서 받은 답은 물론 영국에게는 매우 실망스러운 것이었다. 한반도에 있어서 선거문제는 UN위원회가 결정할 사항이다. 이것에 관하여 미리 공개적으로 논의하는 것은 옳지 못하다.

대한민국 정부는 이제 2년 남짓 존속했지만 한국인 다수의 지지와 신뢰를 받고 있다. 이것은 이번 전쟁 중에 남한 군대가 보여준 높은 사기나 일반국민들의 태도를 보아도 알 수 있는 문제이다. 이것을 보고하면서 영국대사 프랭크스는 아래와 같이 그의 의견을 첨부하였다:

“아무리 보아도 미국인들은 영국 외무성에서 생각하는 것 같은 조기에 전 한반도에 걸친 선거에 확고하게 반대할 것 같다.”⁶⁵⁾

65) PRO. Washington to FO, November 27, 1950. FO 371/84073.

4. 점령과 통치

북한의 통치 문제를 둘러싼 국가들 간의 이견이나 외교적인 알력을 살펴보면 무엇보다도 인상적인 것은 현실격리감이다. 즉, 북한에서 전개되고 있는 여러 차원에 걸친 현실, 정치적인 혼란 상태나 시급한 민생문제들, 행정적인 공백, 주민들의 예상이나 기대 그리고 두려움 등과 국가들 특히 외교 정책 담당자들의 현실인식과 이에 따른 대책과는 너무 현격한 차이가 나는 것이다.

예를 들어서 영국이 북한 통치 문제에 관한 만병통치약처럼 생각했던 UN위원회의 경우 이것은 북한의 행정을 관찰하는 것은 엄두도 낼 수 없는 소수 약체의 기관이며 이를 구성하고 있는 여러 나라 출신의 위원들도 북한에 관하여서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 UN군 측의 불리로 역전되기 시작할 무렵 느지막이 한국에 도착해서 불과 며칠도 지나지 않아서 현지 생활의 고생을 참기 어려워서 “선망의 눈길로 동경 쪽을 바라보고 있는 형편”이었다.⁶⁶⁾

시일이 좀 지나서야 영국 측도 문제가 그렇게 간단하지 않다는 것을 인식하기 시작하였다. 북한의 점령 지역에 관한 민사 행정만 하여도 수많은 어려운 문제들이 산적해 있어서 UN군사령부도 훈련된 인력이나 조직이 없어서 제대로 다룰 수가 없었다.

영국 외무성의 직원 하나는 미국이 이승만에게 북한을 떠넘기려고 하는 것은 아마도 이런 어려움 때문이 아니겠는가 하고 생각하면서, 이승만이 북한을 넘겨받으려고 하는 것에 반대하는 영국의 정책은 좋지만, 이 정책을 실현하려면 한동안 혼란과 곤란한 처지를 감수하지 않을 수 없으리

66) PRO. Adams to FO, November 30, 1950. FO 371/84073.

라는 의견을 냈다.⁶⁷⁾ 그러나 이런 인식에도 불구하고 영국은 전적으로 비현실적이고 실현 가능성도 없는 정책을 계속 고집한 셈이다.

미국의 경우도 별로 나을 것이 없는 형편이었다. 문제는 전쟁의 초창기부터 있었다. 한창 전황이 열세로 불리고 있었던 7월 중순에 이미 이승만은 트루만에게 서한을 보내고 38선은 아무 의미도 없어졌으므로 UN의 행동은 38선 이남에 국한되면 안되겠다는 뜻을 진하였다.⁶⁸⁾ 말하자면 전쟁의 초창기부터 38선 이북에 관련된 문제가 제기되어 있었는데도 미국정부가 북한집령에 관한 준비를 한 것은 매우 시기가 늦어서 UN군이 이미 북진을 시작한 이후이었다. 민사행정에 관한 지침이 시달된 것은 10월말이나 되어서이었다. 이 지침은 한국정부측도 마찬가지이었다. 한국정부는 일찍부터 38선 돌파의 문제와 북한에서의 주권행사 문제에 관심을 기울이면서도 실제로 통치에 관한 준비는 아무것도 하지 않았다. 앞에 인용한 육본훈령 제 86호도 38선 이북 진격에 즈음하여서 급히 만든 것이었다. 수북 북한지역에 대한 사정 방침이 나온 것은 10월12일이며 국방부가 처음 이 문제를 논의한 것은 그 다음 날인 13일 이었다. 정일권은 이것이 “창피스러운 일이지만 나로서는 아주 생소한 분야였다.”라고 회상한다. 또한 “별로 생각해 본 일이 없으므로 내 놓을 만한 의견도 없었으며, 알고 보니 주무부인 내무부조차도 이에 대한 사전 준비가 없었다.”는 것이었다.⁶⁹⁾ 국군1군단의 진격과 함께 함흥지역 민사처장으로 부임한 유원식 대위는 “사흘밤 사흘낮”에 걸쳐서 『북조선 시정 요망』이라는 것을 몸소 썼다고 자랑스럽게 회상한다.⁷⁰⁾

미국 정부가 뒤늦게 마련한 민사행정지침(CAD)의 내용도 추상적인 일반원칙에 관한 것이 대부분 이어서 실제로 민사 행정에 구체적인 도움이

67) Milward Minutes, November 22, 1950. FO 371/84073.

68) NA. 795B. 00/8-1450. Jessep to Rusk. August 14, 1950.

69) 「 6.25 비록 : 전쟁과 휴전」 정일권 회고록, 동아일보사, 1986, p.198.

70) 「 유원식 증언록」 국방부 전사 편찬 위원회, 분류번호 1010, 1967. 2. 17.

될 만한 것이 별로 없을 뿐만 아니라 현실과는 너무 간격이 커서 제대로 이행하기가 힘든 것이었다. 그리고 이점은 누구보다도 현지에서 민사 행정을 맡아서 하는 실무 팀과 현지사정을 비교적 잘 아는 주한 미대사관 직원들이었다. 우선은 이 지침의 7항에 의하면 북한의 군인, 정부관리 혹은 어떤 정당의 당원이라도 그 사실만으로는 처벌이나 보복은 물론 차별을 받지 않도록 규정되어 있다.

그 뿐만 아니라 인민공화국은 해체 하지만 행정이나 사법 부서까지 그대로 존치하여 기능하게 되어 있었다. 구체적으로 “인민공화국의 해체”에 따라서 어떤 기관들을 어떤 수준에서 존속시키고 어떤 기관을 폐기하는가 하는 문제도 명기되어 있지 않다. 현지인을 채용하고 현지 행정기관을 그대로 존속시킨다는 것은 민주적인 원칙에 맞는 것이었고 태평양 전쟁이후에 일본의 군정 같은 경우에 성공적으로 적용된 바도 있다. 그러나 1945년 한국의 경우에 심한 반발을 초래하였던 경험이 반영되지 못하였을 뿐만 아니라 세계시민 전쟁의 변경지역의 상황을 이해 못한 것이었다. 물론 이것은 현실에서 실현 될 수도 없는 것이었다.

후일 무효는 휴전과 정치회담이 끝나면 수복지구에 관한 행정을 가급적 조속히 한국 정부에 이관하여 UNKRA의 역할은 매우 제한적이거나 아니면 아주 없도록 해야 하고, 군정 하에서일지라도 한국 정부 행정 요원을 포함하여 남한의 인력을 충분히 활용해야 한다고 건의하였다.⁷¹⁾

현지 감각이 있는 주한 미대사관 직원들도 민사행정 지침의 작성 단계에서부터 전력을 불문하고 기존 북한 정부관리나 기관을 그대로 존속시키는데 반대하였다. 이러한 조치는 북한이 위로는 김일성에서부터 아래로 말단 인민위원회까지 단일화된 조직이며 공산당과 행정부가 단일화된 체제라는 것을 간과한 것이었다. 따라서 북한의 통치에 공산당원은 확실하게

71) NA. 795A. 00/10-2951. Pusan, Korea to the Department of State, "Comments on Draft Civil Affairs Directive for North Korea", October 17, 1951.

배제해야 한다.⁷²⁾

북한에 관하여 어떤 조치이건 대한민국 정부를 무시하고 시행할 수 없다. 설혹 전 한반도 선거를 해야 하는 경우일지라도 한국 정부와 의논하고 절차에 관한 합의를 해야 한다. 한국에서 예전의 경험을 보아도 군정은 비효율적이고 한국인들의 열성을 불러일으킬 수도 없으며 따라서 자치 능력의 이해와 개발에 도움이 못된다. 비록 결점 투성이 일지라도 대한민국 정부는 이와는 대조적이다. 가능한 한 일찍 북한에서 선거를 해야 한다. 이와 관련해서 공산주의자의 정치활동을 금하는 법을 북한의 선거에도 적용하는 것을 고려해야 한다. 공산당원이 한국 국회와 정부에 들어오는 것은 바람직하지 않기 때문이다.⁷³⁾

무쪼도 같은 견해를 피력하였다. 웨이크 섬의 트루만-맥아더 회동에 참여하고 돌아온 후 무쪼는 우선 UN군사령부와 미대사관 그리고 남한 정부 사이에 완벽한 이해와 상호 존중의 분위기가어서 한반도 통일이 원활하게 진행되도록 할 수 있으리라고 내다본 이후에, 북한 통치 계획 중에 1,2단계(각각 군사적 평정과 안정단계, UN군정 단계를 말함.)는 가급적이면 조기에 종결하고 선거를 익년 1월 이전에 실시하는 것이 좋겠다는 의견을 개진하였다. 군정 1,2단계에 있어서 공산주의자를 임용하는 문제에는 물론 반대하였다.

공산당원 뿐만 아니라 공산당과 관련된 사람들 북한 정권의 관리들을 모두 1,2단계에 공직에 등용하면 안된다. 왜냐하면 지난 5년 동안 비공산당 조직들은 전부 탄압을 받아 존제할 수도 없었으므로, 공직에 임용이 된 전직 공산정권 관련자들은 다른 사람들에 비하여 특권적 지위를 누릴 것이기 때문이다.⁷⁴⁾

실제로 북한의 현실을 보면 이런 논의들이 모두 공론암을 알 수 있다.

72) NA. 795B. 00/10-1450. Seoul to Secretary of State, October 14, 1950.

73) NA. 795B. 00/10-1350. Seoul to Secretary of State, October 13, 1950.

74) NA. 795B. 00/10-2050. Seoul to Secretary of State, October 20, 1950.

책상 위에서 구상하고 기획한 것과 현실은 매우 동떨어진 것이었으며, 정부차원에서 논의하여 합의한 것들이 실제에서는 별 의미가 없는 것들이었다.

국군 1군단의 민사처장으로 합흥에 들어간 유원식은 스스로가 북한 “동쪽에 군정 장관”으로 생각했으며 그후 미 10군단의 민사처장의 규제를 받으라는 통지를 받고 그것이 단순히 국군 1군단이 미 10군단의 작전 지휘를 받도록 되어 있기 때문인 것으로 여겼던 것 같다. 그렇게 해서 부임한 미국인을 그는 “고문” 정도로 생각하였다. 북한 통치권의 문제 UN에서의 논의, 한·미 정부간의 이해와 합의 등은 그에게 전혀 전달된 것이 아니고 더구나 이해하려고 하지도 않은 것 같다.⁷⁵⁾ 그는 이 “고문”의 부임을 “아니꼽게” 여기고 “쌍놈새끼 내 한번 골려 주어야 되겠다.”하고 까지 생각하고 실제로 여러 가지로 구박을 한다. 그의 생각은 그 당시 남한 출신 사람들 생각의 어느 단면을 보여준다:

“우리가 무기 장비는 전술 교육이나 이런 것은 그 사람들에게 배워야 하지만 우리 행정에 내 행동을 그 사람들이 고문 할 것이 없지 않는가 그것이에요.”

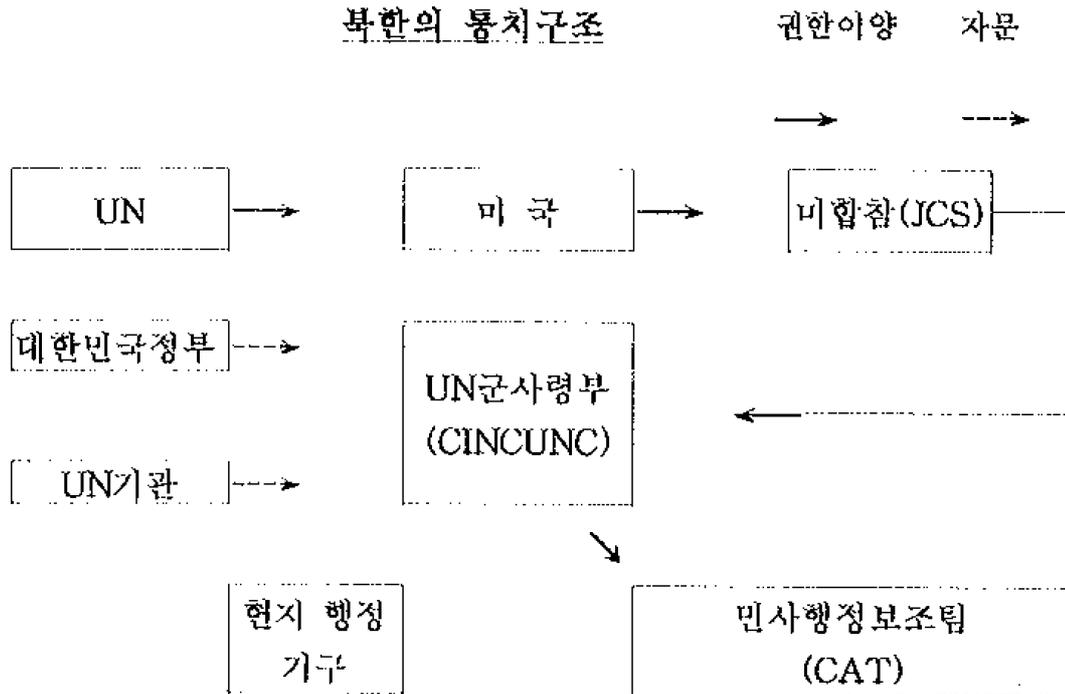
중요한 것은 유원식이 미국 “고문”을 보고 불만이 있으면 내 자리를 너에게 줄 터이니 “통역을 부치지 말고” 네가 대신해 보아라 하고 도전하는 것이고 미국인 “고문”은 맥없이 후퇴하고 만다. 후일 “UN에서 민사원 조단 이라는 것이 파견되었는데”(아마도 UN군의 Civil Assistance Team 을 의미하는 것 같음.) 이 사람들이 민사 행정을 이양하라고 요구하자 그는 거부한다:

“...내 주장은 이것은 우리 나라 영토다. 우리 나라 영토를 우리 군단이 수복을 했는데 정부의 행정 조직이 구성됐으면 그만이지 군정을 실시할

75) 유원식은 이 오해를 적어도 1960년대 말 즉 증언이 채취되던 당시까지 그대로 갖고 있었던 것 같다.

필요가 없다는 것이 내 주장이고...”

결국은 군단장이 유대위와 그 부하들을 성진으로 오라고 연락을 해서 결말이 났다. 그러나 그 전까지 유대위는 그의 “통치권”을 양도하지 않았던 것으로 기억한다.⁷⁶⁾



미국 측의 북한 통치 구조의 골격은 이론적으로 대략 다음과 같았다. 공산 정권의 몰락과 함께 북한에 관한 관할권은 UN에 있다. 미국은 UN의 집행기구로 실제적인 통치 임무를 맡게 되는데 구체적으로는 미국의 합동 참모본부(JCS)가 이 기능을 수행한다. 합동 참모 본부는 UN군 총사령관인 맥아더에게 이 임무 수행에 관한 지시를 하므로 결국 북한 통치는 맥아더의 관할이다. 이 임무를 수행함에 있어서 맥아더는 대한민국 정부와 UN기관들의 자문을 받는다. UN군사령부의 통치방식은 우선 북한 현지인으로서 행정기구를 구성하고 UN군은 민사행정보조팀(Civil Assistance Team)⁷⁷⁾

76) 유원식, 전게서.

77) 후일 UN사령부 휘하에 속하는 남한 경찰이나 북한 출신 월남인을 기용해도 된다고 수정하였음. NA. 795B. 00/11-150. Seoul to Department of State, November 1, 1950.

을 구성하여 자문과 지도를 하여서 행정운영을 하는 식이었다.

현실에서 이런 구조는 가상의 건축물에 불과하였고 아무런 적실성도 없었다. 이것을 가장 뼈저리게 느낀 것은 현지에서 민사행정의 임무를 담당하던 미국 관리들이었다. 이들은 임무를 부여받은 과제들을 제대로 파악하지도 못하고 현지의 정보에도 어두웠으며 현실과 격리된 채로 적절한 인원이나 물자도 확보하지 못한 채 좌절과 무력감 그리고 짜증만을 경험한 셈이다. 이것은 북한의 “해방”이 누구의 힘으로 어떻게 이루어졌건 간에 전형적인 방식으로 의욕과 의기에 충만한(과잉된) 한국인들과는 매우 대조적이다. “입성 만세,” “북한 8백만 인민의 영도자 김성주 만세,” “서북 청년회 지도자 대한 청년단 부단장 문봉제씨 만세,” “호림 부대장 김성주 선생 환영” 등 남한 측 인사들 입성시 평양시에 붙어 있었다는 선전문구들을 보면 자숙과 반성의 시기에 의기양양하게 날뛰는 한국인들의 일면을 보는 것 같다.

북한 점령 초기에 이미 민사 행정에 참여하는 장교들은 주한 미대사관 측과의 회동에서 이런 난점들을 털어놓았다. 이들은 대체로 미국 정부의 민사 행정 지침이 이행하기 어렵다는 것을 지적하고 적어도 군사작전에 직접적으로 관련되지 않은 지역에서는 대한민국 정부가 암묵적으로 북한 행정을 하도록 허용해야 한다는 의견을 내었다.⁷⁸⁾ 무쵸도 이런 난점을 이해하며, 미국 정부의 지침 중 일부는 비현실적이라고 인정을 하면서도 UN에서 외교적인 어려움을 지적하며 모든 것을 “비공식적으로” 하는 것이 최선이라는 발언을 하였다.

평양 시정의 책임을 맡은 미군 민사 담당 장교들은 “언어의 장벽 때문에” 민정을 익히기 어려우며, 더구나 부대이동으로 인사 변화가 잦아서 더

78) 이들 중 하나는 동부 지역에 한국 내무장관인 조병옥이 미리 도착하여 관리를 임명하고 선거를 시행했다고 보고를 했는데 이것은 대사관측이 확인한 바대로 사실이 아니었다.

육 민정 파악이 힘들다.⁷⁹⁾

부초는 일종의 3두 체제를 제안했는데 일정한 지역별로 미군 대표, 한국 정부 지명자(우선적으로 그 지역 출신 월남인) 그리고 주민대표의 3자가 그 지역 행정 부서를 구성하되 이들이 모두 궁극적으로는 UN군사령부에 책임을 지는 것이다. 모두가 이 제안에 대체로 찬성이었다. 그러나 이런 의견의 핵심은 역시 한국 정부의 인력에 의존해야 한다는 것이었다. 참여한 사람들의 관심의 초점은 남한 정부가 필요한 인력을 제공할 수 있겠는가 그리고 그런 인력을 UN군사령부가 고용해도 되는가 하는 문제였고 이점에 관하여서는 대체로 본국 정부의 지침을 유연하게 해석해서 긍정적으로 수용하는 편으로 의견이 모아졌다. 이것은 단순히 행정문제에만 국한된 것이 아니었다. ECA 측 대표는 북한의 산업과 특히 발전소를 운영할 인력을 남한에서 공급받을 수 있겠는가 문의하였다.

UN군사령부의 민사 담당 책임 장교 한 사람은 본국 정부의 현지의 상황을 다르게 상정했다면 아마도 현지인을 채용하라는 지침을 시달하지 않았으리라고 지적하였다. 단지 부초는 UN에서의 미국의 입장이 있으므로 대한민국 정부의 통치권을 북한 주민에게 강요하는 인상을 주는 것은 피해야 한다고 거듭 강조하였다.

정부간의 양해 여하에도 불구하고 북한에서 판을 치고 있는 것은 남한 출신 사람들이었다. 11월말경 평양에만 5,000여명의 남한인이 "UN의 목적" 등은 아랑곳 않고 활동을 벌이고 있었다. 이들은 군인, 정치집단, 사업가들이다. 국군 헌병대는 평양이 남한의 계엄령 하에 있다는 포고를 써 부치고 심지어는 민사행정 보조 팀이 차지하고 있는 건물들조차 압수해 버린다. 민사 행정 팀은 이들을 규제할 능력도 인원도 없다.⁸⁰⁾

미국 측의 인식이 북한의 통치권에 관하여 한·미 양국사이에 이해와

79) NA. 795B. 00/11-150. Seoul to Department of State, November 1, 1950. Conditions in Pyongyang.

80) Christian Science Monitor, November 21, 1950.

합의가 잘 이루어져 있다는 것임에 반하여 한국측은 이점이 아래로 갈수록 오해와 혼란의 대상이었다. 한국 정부의 수뇌급들도 경우에 따라서 이 문제를 명확하게 인식하지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 이 오해와 혼란을 조장할 언동을 서슴지 않았다.⁸¹⁾

미군측은 북한 현지 인사들로 행정 부서를 구성하였다. 그러나 이것은 영성하기 짝이 없을 수밖에 없었다. UN군이 아직도 대동강을 건너지 못하고 있었고 평양을 점령하려는 전투가 계속되고 있었던 때에 미 1군단의 민사 처장 멜치어 대령(Colonel Melchior)은 옷차림이 그럴 듯한 노신사 한 분을 발견하고, “외모가 이런 사람이 공산당원이었을 리가 없다.”고 판단해서 그를 접촉하여 시 정부를 구성하도록 사람을 모으라고 위촉하였다. 이 사람이 당시 임창덕이었고 당시 65세로 은퇴한 교사였다. 이분은 자기가 “잘 아는” 사람들을 모아서 평양 시위원회(Pyongyang City Council)를 구성하고 각기 역할을 맡았다. 임창덕씨가 위원장으로 선출이 되었는데 사람들은 그를 보통 “시장님”이라고 불렀다. 이 시장이 미군 민사 행정 장교들의 지도를 받아서 평양시 행정을 맡아 하였다.⁸²⁾

미군은 이런 식으로 도지사, 부지사, 시장, 부시장들을 임명하였다. 평안남도 부지사로 후일에 대한민국 정부에 의해 사형을 당한 서북 청년단 출신 김성주가 임명되었다. 경찰도 충원하고 경찰서장도 임명했지만 문제는 이들이 UN군 측이나 남한 출신들의 권위에 밀려 제대로 임무를 수행할 수 없다는 것이었다.⁸³⁾

남한 출신들은 북한의 통치와 관할이 당연히 자기들의 몫인 것처럼 행동했다. 그러나 이들의 행동이 통일된 체계 밑에서 움직이는 것이 아니고

81) 정일권, 전계서, pp.196-197. 선우기성·김관석, 「한국 청년 운동사」 pp.754-755, p.784.

82) NA. 795. 00/11-150. Seoul to Department of State, Conditions in Pyongyang, October 27, 1950.

83) 앞에 인용한 Christian Science Monitor.

각자가 마음대로 하는 것 같았다. 우선은 군부대들이 앞장서서 통치권 혹은 민사행정의 일부를 행사한다. 그 다음으로 「대한 청년단」이 있고 군의 범죄 수사 부대들(CIC), 군 헌병, 철도경찰 등이 각기 권력을 휘두른다. 평양 지역에서 특별히 권한이 강력한 것은 헌병 사령관 “호랑이 김”준장(sic.)인데 대사관에 입수된 정보에 의하면 이 김준장은 이승만 대통령이 직접 임명하였고 이승만으로부터 지시를 받는다.⁸⁴⁾ 이 외에도 대부분 북한 출신 남한 기술자들이 수도, 전기 등 공공 기능을 복구시키고 운영하기 위하여 북한에서 활동중이다.

대한 청년단의 경우는 전원을 내무부 촉탁으로 하고 여비까지 1만원씩을 지급하고 한 군당 대장 1인 대원 20인씩을 단위로 투입하였다. 이들은 조직을 급속도로 확산해서 평안남도의 경우 한 군에서 5천명 내지 2만명까지의 단원을 조직하였다.⁸⁵⁾ 대한 청년단의 파견은 적어도 일정한 기간 중 정식으로 남한정부 관리를 파견하여 북한을 통치할 수 없게 된 이 박사의 대안적 대책이었다.⁸⁶⁾

그러나 남한의 여러 기관과 인물들 사이의 관계도 잘 조정이 된 것은 아니었다. 대한 청년단 내부도 분란이 많았다. 후일 사형을 당한 김성주의 기소장에 보면 그가 평남지사로 임명된 후 남한 정부의 임명을 받고 임북한 김병연 평남지사와 문봉제 등을 박해하고 수백명을 동원하여 대한 청년단 사무소를 습격하고 간판을 철거하며 폭행 투옥을 감행한 것으로 나와 있다.⁸⁷⁾

북한 주민들의 의식주 등 민생 문제에 관하여서도 점령 통치는 평가를 받을 수가 없다. 적어도 평양에 관한 한 입성할 당시 미국 측의 인상은 주

84) NA. 795A. 00/12-200. Transmitting Further Reports of Civil Assistance Activities in North Korea, December 8, 1950.

85) 제 21회 국회 임시회의 속기록 제 22호 pp.23-24.

86) 선우기성, 김판식, 전개서, 1973, p.754.

87) 제 21회 국회 속기록, 제 22호(부록) p.17.

민들의 외모가 서울보다 낫다는 것이었다.⁸⁸⁾ 이것이 점령 기간 중 개선되기 보다 악화되었던 것으로 보인다. 전기, 수도, 수송 ... 등의 문제가 몹시 곤란했고 공공 보건 문제도 위태로울 정도이었다. 점령당국은 평양의 식량 사정이나 식량 생산 능력 등에 관한 통계도 전혀 없어서 필요량의 평가도 못하는 상태이다. 민사 행정 보조 팀도 공산당 치하에서 적어도 주민들이 그 지역 산업으로 의식주 문제에 불편이 없었다는 것을 알고 있었으며 그 당시 현재와 같은 불편이 계속되면 UN이나 미국에 대한 지지가 역전될지도 모른다는 우려를 하였다.⁸⁹⁾ 길주에서는 티푸스의 민간인 발생이 30건 있었다. 그러나 DDT는 전쟁 보급 물자 우선 때문에 수송이 되지 않았다. 어떤 물자들은 수송 중 파괴되었다. 민사 행정 보조 팀은 물품의 명세서, 저장시설, 수혜자에게 정확한 전달 등의 문제를 개선해야 한다고 보고했다. 이 문제에 관하여서도 물자와 인원의 부족이 큰 문제이었다. 운전기사가 부족하여서 장교들이 운전까지 했지만 북한인 운전사를 쓰기는 꺼렸다.⁹⁰⁾

다른 큰 문제가 통화의 마련이었다. UN군 측은 당분간 북한의 화폐를 그대로 쓴다는 방침이었지만 여기에는 여러 가지 문제가 있다는 것을 전혀 예상하지 못하였다. 첫째는 정권의 몰락과 함께 화폐의 공신력도 추락한다는 사실이었다. 북한 주민들은 물자나 용역의 대가로 북한 화폐를 받기를 꺼린 것이다. 그렇다고 이것을 대체할 다른 화폐나 하다 못해 남한 화폐의 준비와 공급이 있었던 것도 아니었다.

이 화폐의 결핍은 경제 행위는 물론 민사행정에도 막대한 장애를 초래하였다. 민사행정부가 현지 상인들에게서 물품을 조달하려고 하여도 대가를 받지 않으면 공급을 하지 않으려고 하였다. 그래서 부득이 강제로 징발

88) NA. 795B. 00/11-150. Seoul to Department of State, November 1, 1950. Conditions in Pyongyang.

89) NA. 795B. 00/11-2250.

90) NA. 795A. 00/12-850. Transmitting Further Reports of Civil Assistance Team, November 14, 1950. Enclosure 2.

하는 방법을 강구하지 않을 수 없었다. 이것은 지방정부를 통하여서 이행해야 더 효과적이라는 의견도 보고서 중에 기록되어 있다. 이 문제는 노동자나 현지 채용 요원들의 경우에도 마찬가지이었다.⁹¹⁾ 현지 경찰마저도 화폐부족으로 제대로 봉급을 줄 수 없었다.⁹²⁾

끝으로, 남한 화폐와 북한화폐는 대략 1:1의 환율로 교환되었는데 이것은 북한 측에게 매우 불리한 것이었다. 왜냐하면 기본적인 물품 구매력의 수준에서 보아 그 당시 북한 화폐는 남한 화폐보다 가치가 훨씬 높은 것이었기 때문이다. 그런데도 주민들이 남한화폐를 선호하였기 때문에 별문제는 없었다. 그 때문에 남한 출신 인사들이나 군인들까지도 특히 초기에 남한 수준으로 보아서 형편없이 싼값으로 북한에서 물품을 구입하곤 하였다. 예를 들어서 동부 원산의 경우 생활필수품의 가격은 점령과 더불어 2~3배 오른 것으로 조사되었다. 그럼에도 불구하고 이 가격은 그 당시 남한 물가의 10% 수준에 불과 하였다. 그럼에도 점령직후 제1군 단장의 포고로 남한 화폐와 북한 화폐의 교환은 1:1 비율로 고정되고 모든 물가를 동결 조치하였다.⁹³⁾ 거의 모든 상점이 철시하고, 화폐와 함께 식량, 의료품 등 생활필수품이 부족했다.

평양시위원회 위원장 임창덕은 11월초 평양이 당면한 시급한 문제로 네 가지를 꼽았는데 ; 첫째는 공공질서와 안전, 둘째는 거리를 배회하는 청년 실직자 무리, 셋째는 식량, 연료, 의복 ... 등 민생 문제 그리고 통화의 문제이었다.

언급한 바와 같이 공산주의자들이 철수시에 고액권과 함께 조폐의 원

91) NA. 795A. 00/12-850. Seoul to Department of State, December 8, 1950. Enclosure 2. Personnel and Equipment, William A. Sundloff. Lt. Col. Engr. Economics Officer.

92) NA. 795A. 00/12-950. Seoul to Department of State, December 9, 1950. Conditions in Pyongyang, November 29 - December 4, 1950. Enclosure 1.

93) loc. cit.

판을 함께 갖고 가 버렸다. 평양의 경우에 은행에 남아 있었던 것은 주로 소액(1~20원)권으로 1천만원 정도만 남아 있었다. 우선은 시정의 운영을 위해서도 여러 층의 사람들을 고용해야 하는데 이들에게 보수를 줄 화폐가 없었다. 미군의 민사담당관들은 38선 이북에서는 북한화폐만을 쓰도록 지시를 받았는데, 일반 북한 주민들은 아무도 그 지속적인 가치를 보장해 줄 수 없는 북한화폐를 일체 받으려 하지 않는 것이었다.

일부에서는 국군들이 진격하면서 앞으로 북한화폐는 아무런 가치도 없게 되리라는 말을 퍼뜨렸다는 이야기도 있었다.⁹⁴⁾ 점령당국은 UN이나 미국, 남한 정부를 막론하고 통화문제 같은 것에는 아무런 사전 준비나 관심이 없었던 것 같다. 그 결과 정상적인 경제활동도 막대한 지장을 받았고 일반인들의 불편은 물론이고 점령당국이 필요한 노역도 강제로 징용하다시피 하는 경우도 있었다. 이승만의 평양 연설에서도 말미에 화폐문제에 관하여 당국이 협의중 이라는 말만 내비쳤을 뿐 실제적인 조치는 아무것도 없었다.⁹⁵⁾

공안문제도 심각한 것이었다. 앞에서 언급한바 있지만 현지에서 채용한 경찰은 질서를 유지하기에 너무 무력하였다. 이들은 제복도 없었고 수송 등 장비 도구도 없었으며 봉급도 제대로 못 받고 끊임없이 UN군이나 한국군, 정보기관 등에 의하여 능멸을 당해야 하였다.⁹⁶⁾ 미 대사관측은 이들에게 자전거를 공급해 주도록 제안하였다. 이것은 경찰업무를 신속하게 처리하도록 할뿐만 아니라 경찰에게 일종의 권위의 상징을 구비시켜 주는 것이기도 하다. 그 위에 곤봉과 호루라기를 공급하면 혹시나 파괴분자를 무장하는 위험 없이 권위를 부여할 수 있을 것이다.⁹⁷⁾ 이전에 북한에 보낸

94) NA. 795B. 00/11-150. Seoul to Department of State, November 1, 1950.

95) 동아일보, 1950. 10. 31.

96) NA. 795A. 00/12-950, Seoul to Department of State, December 9, 1950. Enclosure 1.

97) NA. 795A. 00/12-950. Seoul to Department of State, December 9, 1950.

남한 경찰 일부는 38선 이남으로 다시 복귀하고 있다. 평양시 경찰청장 대리 김영일은 평양 부근에 있는 남한 경찰력을 치안 유지에 사용하도록 강력하게 희망하였다. 평양시내는 치안대 등의 이름으로 3~5명씩 짝을 지어 다니는 젊은이들이 많았는데 이들도 일반인이나 미국인들에게도 불안감을 주는 요인이었다.⁹⁸⁾

도난과 약탈도 많이 자행되었다. 그 중에는 군인들의 행패도 많았다. 중화민국 대사관의 참사관은 북한방문에서 돌아와서 특히 한국군이 중국이나 북한 주민을 가리지 않고 약탈이 심하다고 보고하였다.⁹⁹⁾

10월 26일 오후에 미국군 1중대가 대동강에 도착하여서 시내를 향하여 총기난사를 한동안 하였다. 사상자는 없는 것으로 보고되었지만 길거리나 주택에도 총탄이 쏟아졌다. 현지 방문중인 미국 대사관 직원 2인도 한동안 몸을 숨겼어야 할 정도이었다.¹⁰⁰⁾ 이 “기이한” 예외적인 사건 이외에 미군의 나쁜 행위에 대한 기록을 찾아 볼 수 없었다. 미국의 처신은 “관찰할 수 있는 한” “좋았다(good)”는 기록밖에는 없다.¹⁰¹⁾ 여기에서도 미국 측의 기록과 “관찰”과 진실 사이의 간격은 배워 주어야 한다.

농지 문제, 공산정권 하에서 압류된 재산문제 등은 물론 손도 대지 못하였다. 그러나 이것도 어느 시기에 가서는 “중대한” 문제가 될 것이었다. 그 중 하나가 이전에 미국 북부장로교회 선교 사업부(American Northern Presbyterian Mission)의 재산인 토지 위에 공산정권이 그들의 중앙행정부

Conditions in Pyongyang, November 29 - December 4, Enclosure 1.

98) NA. 795B. 00/11-150. Seoul to the Department of State, November 1, 1950.

99) NA. 795B. 001/11-1650. Seoul to Department of State, November 16, 1950. Chinese in North Korea, Enclosure 1.

100) NA. 795B. 00/11-150. Seoul to Department of State, November 1, 1950. Conditions in Pyongyang.

101) loc., cit.

서를 세웠는데 이 건물의 소유권 문제 같은 것이다.¹⁰²⁾ 그러나 물론 이런 문제는 먼 훗날의 이야기이다.¹⁰³⁾

후일 양양군 같은 경우 원소유자가 농지 개혁 때에 몰수당한 토지 일부를 되찾은 일도 있었다.¹⁰⁴⁾ 그러나 이것을 가능하게 한 법적 마련에는 언급이 없다.

102) loc. cit.

103) 전제 Christian Science Monitor.

104) NA. 795A. 00/2-2852. Pusan to Department of State, February 28, 1952, Conditions in Area of North Korea Now Held by ROK. Enclosure p.215.

5. 문 제

짧은 기간에 걸친 이 특이한 경험을 한마디로 정리하거나 더구나 평가하기는 어렵다. 이 경험으로부터 현재 통일과 관련된 문제들에 관하여 어떤 사상을 일으키는 시도도 매우 조심하지 않으면 안된다. 역사상의 유추란 유혹이 되는 만큼 위험하기도 한 것이다. 이것을 통하여서 손쉬운 추론과 설명을 할 수 있겠지만 그 대가는 매우 값비싼 것일 수 있다. 왜냐하면 역사적인 유추를 통하여서 평소보다 더 폭넓은 전망을 얻는 대신에 평소에 우리의 마음이 움직이는 좁은 공간을 다시 한번 확인하고 소기의 목적을 달성할 수 있는 편리한 도구를 얻기가 더 쉽기 때문이다. 역사에서 배울 수 있는 것은 손쉬운 교훈이 아니다. 오히려 역사가 유용할 수 있는 것은 우리 자신이나 현실에 유사한 것을 보고 이를 통해서 기존 문제의 해결과 방법을 터득하는 것이 아니고 현재의 우리와는 매우 다른 어떤 것의 이해를 통하여 새로운 문제를 생각할 수 있는 여유를 얻는 것인지 모른다.¹⁰⁵⁾ 그렇게 보아 역사에서 중요한 것은 뚜렷하고 확실한 것 보다 불허 있고 희미한 것일 수도 있다. 북한 주민들의 자유주의적 충격이나 문화적 충격 그리고 짧은 기간이나마 자유 민주주의적 경험 등은 재구성하기 어렵지 않으리라고 생각한다. 더 어려운 것은 이런 경험들이 어떻게 사람들의 구체적인 생존과 연관되어서 역사에서 중요한 계기를 마련하는가 하는 문제이다. 마찬가지로 중요한 것은 쌍방의 상대적 합의 우위에 관한 주민들의 평가 같은 것이다.

북한점령 통치에 관한 피상적인 고찰에서나마 우선적으로 엿볼 수 있는 것은 두 가지 현실 사이의 현격한 차이이다. 정부 차원에서 혹은 정부와 정부 사이의 구상이나 계획, 교섭이나 합의 등과 일반 주민들이 일상생활 차원에서 느끼는 문제와는 상당한 거리가 있다.

105) 라종일, “백년간의 실패 - 커즌 이후,” 시민의 신문, 1997. 1. 27. 참조.

예를 들어서 북한의 통치권에 관하여 국가들 사이에 이견이나 갈등 그리고 이들의 조정과 현실에서 어떤 조직이나 인물이 통치의 권위를 행사할 수 있으며, 그렇게 하는가 하는 것과는 이 경우에 거의 다른 문제들 같았다는 인상이다.

미국 측의 공식자료들은 대체로 북한 주민들이 UN군에 대해서 우호적이고 반공산주의적이라는 평가를 하고 있다:

“북한주민의 대부분은 UN군이 그들을 압제와 분쟁으로부터 해방을 시켜 준 것 때문에 우호적인 환영을 한다.”¹⁰⁶⁾

북한 주민들이 UN군과 대한민국의 북한통치에 대하여 좋은 평가를 하였다는 증거로 많은 수의 북한 주민이 월남한 것을 흔히 예를 든다.¹⁰⁷⁾

이런 기록은 모두가 사실의 일부이라고 생각된다. 그러나 사실의 전부는 아니며 우호적이라고 보이는 태도 또는 행동들의 동기나 해석은 우리가 생각하는 것 보다 훨씬 더 복잡하고 불편한 것일 수 있다. 더구나 그런 동기들을 정치적으로 “친공” “반공” 또는 “친서방” “반서방” 등으로 쉽게 구분 할 수 없는 경우가 많으리라고 생각할 수 있다. 이점에 있어서도 정부 또는 정권 차원의 “현실”과 일반주민의 “현실” 사이에는 큰 간격이 있으리라고 생각해야 한다.

우선은 선택의 여지가 매우 제한되어 있는 경우 사람들이 어떤 행동을 하는가 하는 점을 염두에 두어야 한다. 두 번째로는 같은 태도를 보이거나 행동을 하는 사람들도 그 동기는 매우 다를 수 있다는 점이다. 또 다른 면에서 우리는 월남인과 월북인을 비교할 수 있어야 한다. 이것은 물론 단순

106) NA. 795B. 5/11-1350. Report of the UN Command Operations in Korea for the Period 16 to 31. October 1950. p.8. 795B.5/11-3050. 1 to 15 November, 1950.

107) 서용선, 전계서, p.112.

히 숫자의 문제만이 아니고 그 구체적 동기나 행동의 환경 등의 제조건들이 모두 함께 고려의 대상이 되어야 한다.

한국 전쟁 중에 월남인의 수에 관하여서도 확실하게 합의된 기준이 없고 계산에 따라서 상당한 차이를 보여서 적게는 16만명대에서 40만대 그리고 60만대로 여러 가지이다.¹⁰⁸⁾ 12월초 철수에 압박해서 한국군측은 평양시의 청년들을 모두 국군의 통제하에 이남으로 철수시키는 계획을 갖고 먼스키 내령을 찾았다. 먼스키 내령과 8군의 참모차장인 콜리어(Collier) 대령은 이 제안에 찬성했으며 미군측은 이 계획이 실행에 옮겨진 것으로 생각했다.¹⁰⁹⁾

11월 중순 신안주-안주-군우리-맹산 지역에서 대규모의 피난민 집단이 발생하여서 워커군도 그 이유를 몰라 의아하게 여겼는데 조사 결과 한국의 정보기관원들이나 국군의 말을 듣고 집을 떠난 것으로 판명되었다.¹¹⁰⁾ 월북인에 관하여서는 더욱 통계가 불확실하다. 한 통계는 월북인구를 30만으로 계산하고 있는데¹¹¹⁾ 이 숫자에 불리적인 혹은 다른 이유로 월북을 못하고 남한에 남거나 수동적인 혹은 적극적인 저항을 해 온 사람들의 수를 함께 생각하여야 한다.

108) 이 점에 관하여서 조형·박명선, “북한 출신 월남인의 정착 과정을 통해서 본 남북한 사회구조의 비교”, 변형윤외, 「분단시대와 한국사회」, 서울 : 까치, 1985, p. 149. 강정구, 「분단과 전쟁의 한국 현대사」, 서울 : 역사 비평사, 1996, p. 279. 권태환, “인구 성장의 추세와 요인”, 이해영·권태환 편, 「한국사회 : 인구와 발전」, 서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1978. 국방부 전사 편찬 위원회, 「한국전란3년사(봉계편)」 p. 21, 박재빈, “한국인구통계에 관한 검토”, 「한국통계월보」 1962. 1~2월호, p. 9. ... 등 참조.

109) NA. 795A. 00/12-950. Seoul to Department of State, December 9, 1950. Conditions in Pyongyang, November 29 - December 4, Enclosure 1. 이 계획이 실제에 실현되었는지는 확인하지 못하였다. 101. NA. 795. 00/12-550, Emmons to Johnson, December 5, 1950.

110) NA. 795. 00/12-550, Emmons to Johnson, December 5, 1950.

111) 권태환, 전게서.

중요한 문제는 북한 주민들이 일반적으로 점령 통치에 우호적이었고 공산주의를 싫어했다는 일반적인 믿음을 부인하거나 반박하는 것이 아니고 그것을 인정한다고 할지라도 그런 태도에 대한 해석은 일률적인 것이 되어서는 안된다는 점이다.

북한 점령 통치에 관한 기록들 중에는 특별하게 주민들의 충성을 자아 내게 할 만한 것은 찾아보기 힘들다. 앞의 부분에서 언급한 민사 행정의 난맥 이외에 철수시기에 피난민을 위한 배려도 적절하지 못했던 것으로 보인다.¹¹²⁾ 그럼에도 불구하고 이들은 공산 정권의 복귀를 고대하거나 기대한 것 같지는 않다.¹¹³⁾

반면에 드문 예이지만 특히 점령 말기에 적극적인 저항을 시도한 경우도 있었다. 12월 1일 평양 경찰은 먼스키 대령과 다른 고위관리 몇을 암살하려는 음모를 적발하고, 주범 12명을 구속하였는데 이들 중에는 평양 경찰관들도 끼어 있었다.

가장 중요한 문제는 북한 주민들이 점령과 관련하여서 자신들을 스스로 어떻게 생각하였는가 하는 점이다. 앞에서 지적한 바와 같이 UN군이나 국군이 스스로 규정한 북한 통치의 성격은 점령 아닌 “해방”이며 “UN의 사명 이행”이었다. 그러나 북한 주민들 자신에게 그들은 “해방된 희생자(혹은 불모)” 일수도 있었고 “피점령된 패배자” 이었을 수도 있다. 어쩌면 시기나 장소 그리고 경우에 따라서 주민들의 신분은 이들 중의 어느 하나로 바뀌거나 혹은 이 양자의 적절한 혼합물로 되었을 것이다. 통일의 문제와 관련하여 북한 통치의 경험 중 가장 중요한 것이 있다면 바로 주민들의 스스로에 관한 인식이라고 여긴다.

지역주의에 관하여서는 적어도 1950년 상황에서 큰 문제는 없었던 것으로 보인다. 그러나 지역주의의 잠재적 가능성은 엿보인다. 대한 청년단의

112) 제 21회 국회 임시회의 속기록 제 22호. 부록 pp.27-28 참조.

113) NA. 795B. 00/11-150, Seoul to Department of State, November 1, 1950, Conditions in Pyongyang.

입북이 논의되던 초기에 북한 출신들은 서북 청년단을 따로 조직해서 제건된 서북 청년단의 이름으로 북한에 들어가자고 주장해서 어느 정도 호응이 있었지만 이승만 박사의 진노와 청년단 내부에서 지역적 대립의 위험이 있다는 반대논의로 사그라진 것으로 되어 있다.¹¹⁴⁾ 이런 논의는 1950년 이전에도 일부 있었던 것으로 알고 있고, 북한 통치기간 중에도 특히 평남부지사 임명을 받은 김성주가 “북한 영토 내에서 김일성을 대신하여 신정부를 수립 후 대한민국과 대등한 지위에서 남북 협상 연립정부를 수립할 기도”를 하고 있다는 혐의를 받았다.¹¹⁵⁾

그러나 김성주의 피의 사실은 대부분 조작이라고 후일 말썽이 되었고 더욱이 그가 UNCURK에서 한 증언의 기록을 보면 이런 혐의는 사실의 근거가 없는 것으로 보인다. 김성주는 12월 7일 UNCURK 본회의에 출석하여서 북한은 지리적인 요인을 제외하면 전혀 공산주의적이 아니며 대한민국의 주권은 전 한반도에 걸쳐 확대되어야 한다고 증언하여서 위원단의 호감을 얻었다.¹¹⁶⁾

북한의 주권 문제에 관하여서는 국제사회와 국내에서 견해의 차이 골이 매우 깊은 편이다. 이것은 오늘날까지 일부 남아 있는 문제이며 한·미간에 여러 가지로 가상적인 상대를 전제하고 논의가 있어 왔지만 아직도 별다른 합의가 없는 것으로 안다. 우리는 북한에 정치적 공백이 생기는 경우 당연히 우리가 통치권을 행사해야 하는 것으로 생각한다:

“북한지역은 응당 대한민국 판도로 귀속되는 것이며 따라서 대한민국

114) 천우 기성, 김관서, 「한국 청년 운동사」, 을운사, 1973. PP.754-755.

115) 이 구절은 후일 내란죄로 기소 당한 김성주의 “범죄사실”을 기록한 기소장 내용임. 제 21회 국회 임시 회의 속기록, 제 22호. (부록) P.17.

116) NA. 795A. 00/12-950. Seoul to Department of State, December 7, 1950. Conditions in Pyongyang, November 29 ~ December 4, 1950.

정부의 행정이 실시되어야 마땅할 것이언마는 ...”117)

앞에 인용한 김성주의 기소장도 한·미 정부간의 양해나 UN에서의 여론은 아랑곳하지 않고 북한에 대한 주권을 당연한 것으로 전제하고 있다:

“... 4283년 9·28 수복 북한 진격과 동시 대한민국 이북 실지를 회복하며 대한민국 영토로서 대한민국 주권이 시행되었음에도 불구하고 ...”118)

이점에 관하여서 반세기전의 경험은 몇 가지 시사해 주는 것이 있다: 첫째는 현실에 관한 한 주권에 대한 논의가 중요하지 않다는 점이다. 둘째로 중요한 것은 우리의 정치적 사회적 발전에 대한 국제사회의 평가이며 우리 스스로의 자신감과 합의이다. 끝으로 가장 중요한 것은 북한 주민 스스로가 진정한 통치 권위가 어디 있는지 확인하는 문제이었다. UNCURK, JCS, CICUNC, CAT, 아니면 ...

117) 선우기석, 김관석, 전개서, p.754.

118) 전개 국회속기록, p.17, 김성주 기소장.

북한통치의 경험

발행일 1997년 12월 23일

발행처 통일원 통일정책실(정책기획과)

인쇄처 모 아 기 획

〈비매품〉