陸士論文集 第56輯 3卷 2000年 10月

북한지역 점령정책에 대한 평가

- 한국과 미국의 갈등관계를 중심으로, 1950. 10.~11.-

나 종 남
(사회과학처 전사학 전임강사)

< 목 차 >

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 반격과 북진을 둘러싼 갈등
Ⅲ. 점령정책에 대한 한·미간의 갈등
Ⅳ. 점령정책의 실행과 문제점
Ⅴ. 결론

ABSTRACT

The purpose of this article is to overview the occupation policy of the UN-ROK toward North Korean territory. In particular, I'll examine the tension and discrepancy between the ROK and US during the occupation era. We can find a lot of evidences that show serious conflicts between ROK and US around the initiative of the occupation.

After the 'Operation Chromite' and the ROK-UN troop's counterattack, North Korean army was scattered and their state system was dismantled. It was a good opportunity to the ROK to cross the 38th parallel and to occupy the Northern part of the peninsular. In fact, ROK army crossed the line earlier than any other UN troops and often on the ground in the North ahead of the US troops, and, meanwhile, took over lots of local governance. But they couldn't have any official authority to that area. Official authority was belonged to the UNC at first and UN Commission on the Unification and Rehabilitation of Korea (UNCURK) later.

Officially Korean army couldn't occupy any land at that time. Because international society, especially US, opposed ROK's occupation and authority to the North Korea's

territory. Although ROK asserted their privilege to the North Korean territory according to the UN Resolution of Dec. 12, 1948, however their efforts were meaningless. US didn't want to stimulate Soviet Union and Communist China in the occupation of North, especially the border with China and Soviet Union. Particularly because US might need some buffer zone between the two tremendous enemies, it needed to deal the area directly. So, US might limit the ROK's authority in the North through the occupation policy.

Ⅰ. 서 론

1950년 9월 15일 시작된 인천상륙작전은 한국전쟁 전체를 걸쳐서 가장 극적인 동시에, 가장 성공적인 작전의 하나로 평가할 수 있다. 전쟁이 시작된 이후 일방적으로 밀리기만 하던 국군과 유엔군은 이 대규모 상륙작전을 통해서 역전의 발판을 마련할 수 있었다. 반면에 불과 3일만에 서울을 점령한 후 승승장구하던 북한군의 지도부는 이 사건을 계기로 붕괴의 위기에 직면하였다. 3개월만의 역전이었던 셈이다. 전세가 역전된 이후의 북한군 상황에 대한 연구[1]에 의하면, 이 시기에 처한 북한군의 괴멸상태는 상상외로 심각했다. 특히 북한군의 전선지도체제는 완전히 괴멸되어 사실상 지휘불능상태였다. 북한군은 한번 역전 당하자 외부의 공격으로서만이 아니라 군사적, 정신적으로 내부로부터 철저하게 무너졌던 것이다. 심지어 이 시기 북한군의 붕괴는 불의의 기습을 당한 남한군의 후퇴상과도 비교가 되지 않을 만큼 심각한 상태였다.

한편 인천상륙작전 이후 북한군이 38선 이북으로 절망 속에서 패주(敗走)하자, 가장 먼저 심각하게 대두된 문제는 38도선 이북으로의 공격에 대한 열망과 주저사이의 갈등이었다. 당시 남한의 북진주장에는 남침에 대한 당연한 응징은 물론, 이 기회를 통일의 계기로 삼으려는 국가적인 열망까지 포함되어 있었다. 더구나 낙동강 방어선까지 수세로 밀리던 전세가 역전되고, 이후 국군이 반격에 나서 38선을 넘어 북쪽으로 진출하는 것은 매우 자연스러운 군사적인 상황으로도 생각할 수 있는 문제였다. 그러나 유엔군, 특히 미국에게

1) 박명림, "전세의 역전과 북한의 대응(Ⅰ). 1950년 8월 28일부터 10월 1일까지," 전략연구 제10호 (한국전략문제연구소, 1997), pp. 206~256.

있어서 38선 돌파문제는 단순히 군사적인 상황의 연속은 아니었다. 미국은 만약 유엔군 38선을 돌파하여 북진을 감행할 경우에 또 다른 전쟁의 당사자인 소련과 중공이 전쟁에 개입할 가능성과, 만약 이들이 전쟁에 개입한 이후 종국에는 제3차 대전으로까지 확대될 가능성을 무시할 수 없었다. 결국 38선 북쪽으로의 진출을 둘러싼 문제는 향후 소련과 중공과의 관계, 특히 이들의 개입여부와 그 이후의 사건진행에 대한 심각한 정책상의 갈등을 반영하는 중대한 문제였다.[2)]

그런데 10월 1일에 이승만 대통령의 명령을 받은 국군이 38선을 돌파하여 북진을 감행하자, 이 문제에 대한 갈등은 의외로 쉽게 해결되는 듯 했다. 미 행정부 내부에서도 인천상륙작전의 성공 이후 38선을 넘어서 한반도 전체를 점령하자는 강경파들의 주장이 우세해졌으며, 전체적인 여론도 북진을 옹호하는 쪽으로 기울었다.[3)] 결국 미 행정부는 '9·27 훈령'을 통해 맥아더에게 북진을 허락하였고, 이튿날에는 미 합동참모본부가 맥아더의 북진계획을 승인하였다. 이후 유엔 총회의 결의를 거쳐, 유엔군은 10월 7일에 서부전선에서 공격을 개시하였다.

한편 국군과 유엔군의 38선 북쪽으로의 진출은 또 다른 문제를 야기하였는데, 점령된 지역을 '누가 어떻게 맡을 것인가', 즉 점령의 주체와 방식에 대한 한국과 미국간의 갈등이었다.[4)] 정부수립 이후 줄곧 공산주의 타도와 북진통일을 주장해왔던 이승만 정권과 한국 정부는 이번 기회를 절대로 놓치려고 하지 않았다. 또 이번 기회에 북한을 제거하지 않으면 언제 또다시 전쟁이 발발할지 모른다는 나름대로의 계산과, 그러한 희망의 이면에 자리잡

2) 애초부터 미국과 유엔군의 북진을 반대했던 사람들은 죠지 케난(George Kennan)과 폴 니체(Paul Nitze), 찰스 볼렌(Challs Bohlen) 등이다. 이들은 소련의 의도가 국지적인 수준에 머무르고 있는 상황에서 38선을 초월하는 것은 소련과 중공의 군사적 대응을 초래할 가능성이 많은 위험한 행동이라고 경고하였으며, 유엔의 지나친 개입 즉, 북진을 반대하였다. 하지만 이들도 소련이 직접 개입하지 않을 것이라는 관측이 유력해지자 북진의 주장에 동조하였다. 이에 대한 자세한 내용은 小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," 김철범 엮음, 『한국전쟁: 강대국의 정치와 남북한 갈등』 (서울: 평민사, 1989), pp 193~214. ; 임재동·최정미, "미국의 전쟁전략과 전쟁정책," 한국정치연구회 정치사분과 지음, 『한국전쟁의 이해 : 한국전쟁발발 40주년 논집』 (서울 역사비평사, 1990), pp. 204~245. 등을 참고할 것.

3) 小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," pp. 193~214. ; 임재동·최정미, "미국의 전쟁전략과 전쟁정책," pp. 204~245. ; 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권 (서울: 행림출판, 1992), pp. 461~463.

4) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을: 북한 붕괴위기의 1990년대 오늘의 의미와 시사," 한국정치외교사학회 편, 『한국전쟁과 휴전체제』 (서울:집문당, 1998), pp. 56~57.

은 강박관념까지 표출되어 남한 내부에서는 국군의 38도선 이북으로의 진출은 물론 북한 지역 점령 및 통치까지도 당연시하였다.[5] 이후 이러한 생각들은 일부 점령지에 대한 행정권의 행사를 통하여 반영되기 시작하였다.[6]

그러나 미국은 생각이 달랐다. 남한 정부를 한반도 내의 유일한 합법적인 국가로 인정하지만, 그 영역은 38선 남쪽에 국한시켜야 한다는 것이다. 왜냐하면 1948년 12월 12일의 유엔총회의 승인은 유엔 감시 하에 선거가 가능했던 38선 남쪽지역에 국한된 승인이었기 때문에, 38선 북쪽은 국제법적으로 남한에 귀속되지 않는다는 입장이었다. 따라서 유엔군사령관이 유엔의 권위에 의해서 북한지역을 점령한 후 통치권을 행사하는 것이 유엔과 미국의 기본입장이며, 한국은 유엔에 의해 전체 한반도가 통일될 때까지 북한지역에 대한 통치권 행사를 유보한다는 것이었다.[7]

이 문제를 둘러싸고 팽팽하게 대립을 지속하던 한미간의 관계는 이후 강요와 타협, 그리고 현실적인 필요에 의해서 표면적으로나마 해결된 것처럼 보였다. 그러나 실제로 점령정책이 실행되는 과정에서는 더 많은 갈등과 혼란이 제기되었다. 왜냐하면 점령정책에 대한 준비가 전반적으로 부족하였을 뿐만 아니라, 한국과 유엔군 모두 점령정책에 대한 나름대로의 주장을 굽히지 않았기 때문이다.

본 연구는 이상에서 논의된 바와 같이, 인천상륙작전과 반격작전 이후 제기된 38선 이북으로 북진에 대한 논쟁과, 북진 이후 전개될 점령지 정책의 주도권을 둘러싼 한국과 미국 사이의 갈등, 그리고 실제로 진행된 점령지 정책과정에서의 갈등을 다루고자 한다. 먼저 제2장에서는 38선 돌파와 북진에 대한 갈등을 다룰 것이며, 제3장에서는 본격적으로 북진 이후의 점령지 정책을 둘러싼 한국과 미국사이의 갈등을 분석할 것이다. 여기에는 한국과 미국이 점령정책을 위해 수립한 계획을 비교, 분석할 것이다. 마지막 제4장에서는 실제로

---

5) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 47~48. 한국전쟁시 유엔군과 국군의 북한지역에 대한 점령정책에 대해서는 서용선(1995), Charles K. Armstrong(2000), 박명림(1998), 와다 하루끼(1995), 홍영표(2000) 등의 연구가 있다 서용선과 Armstrong의 연구는 북한의 남한지역에 대한 통치와 유엔군의 북한지역에 대한 군정을 비교하였다. 서용선은 두 가지 경우를 균형있게 다룬 반면에, Armstrong은 유엔군에 의한 북한지역의 군정과 그 과정에서 북한지역에 대한 복구정책에 중점을 두었다. 박명림의 연구는 1950년의 상황과 1990대와의 연계에 중점을 두고 통치주체와 방식에 대한 갈등, 그리고 실상을 다뤘으며, 와다 하루끼는 전체적인 양상만 언급하였다.

6) 와다 하루끼, 서동만 譯, 『한국전쟁』 (서울: 창작과 비평사, 1999), pp. 176~177.

7) 국방군사연구소, 『한국전쟁』 (中) (서울: 국방군사연구소, 1996), pp. 163~166.

점령정책이 실행되는 과정에서 나타난 국군과 유엔군사이의 갈등문제를 다룰 것이다.

Ⅱ. 반격과 북진을 둘러싼 갈등

한국전쟁이 발발한 직후 미국 행정부가 북한지역, 즉 38도선 북쪽지역의 성격에 대해서는 본격적으로 고민하지 않은 것 같다. 우선 개전 당일에 있었던 유엔 안전보장이사회의 결의안[8]에서는 전쟁목적을 북한군의 침략을 비난하고, 38선 이북으로 북한군의 철수를 요구하는 것이었다. 따라서 북한의 공산권의 남침에 대한 미국과 유엔의 최초의 반응에는 향후 북한지역의 지위에 대해서 명확하게 언급되지 않았다. 이후 6월 27일 결의안[9]에서도 유엔의 회원국들에게 침략국가의 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 이 지역의 안전을 회복하는데 필요한 지원을 대한민국에 제공할 것을 요청하였으며, 7월 7일 결의안[10] 역시 미군의 지휘하는 유엔군사령부를 구성한다는 것과 앞선 두 차례의 결의안을 반복하고 있다. 이처럼 유엔 안전보장이사회의 결의안에 공식적으로 드러난 38선 이북지역에 대한 언급 및 향후 처리방안에 대해서는 전혀 발견할 수 없다.[11]

그러다가 인천상륙작전을 계기로 반격작전 계획이 수립되던 시기에야 비로소 미 행정부는 비공식적인 차원에서 한국전쟁에 대한 장기정책을 다각적으로 검토하기 시작하였다.[12] 이 문제에 대한 미 행정부의 초기 정책은 전쟁의 목적이 북한의 침략행위만을 격퇴하고 전쟁 이전의 상태로 돌아가는 원상회복(status quo ante bellum)이냐, 아니면 북한군을 격퇴할 뿐만 아니라 38선을 초월하여 북한을 점령하느냐의 두 가지로 갈라졌었다. 이와 관련하여 각 부서에서 제시된 견해를 크게 세 가지로 구분하면, 먼저 국무부 산하의 정책 기획

8) 안용현, 『한국전쟁비사』 제5권(부록 · 전사자료) (서울:경인문화사, 1992), pp. 223~224. ; James I. Matray ed., *Historical Dictionary of the Korean War* (New York: Greenwood Press, 1991), pp. 499~500.
9) 안용현, 『한국전쟁비사』 제5권(부록 · 전사자료) p. 224. ; James I. Matray ed., *Historical Dictionary of the Korean War*, pp. 500~501.
10) 안용현, 『한국전쟁비사』 제5권(부록 · 전사자료) pp. 263~274. ; James I. Matray ed., *Historical Dictionary of the Korean War*, pp. 498~499.
11) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," 국방군사연구소 편, 『한국전쟁연구: 점령정책, 노무운용, 동원』 (서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 9~130.
12) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, pp. 461~470.

국에서는 유엔군이 38선까지 진격하여 한국의 영토를 전쟁 이전의 상태로 회복한 뒤 전쟁을 종결시키자는 견해를 제시하였다.[13] 반면에 극동국은 북진에 다소의 신축성을 남겨두었다가 군사적 상황전개에 따라 북진하는 것이 바람직하다는 입장이었고, 국방부는 현재의 유리한 상황을 지속적으로 유지하고 이용하여 유엔군이 38선 이북으로 계속 북진하여 북한군을 괴멸시켜야 한다는 강경론을 주장하였다.[14] 이러한 논쟁은 이후 낙동강 전선이 안정되고 인천상륙작전이 구체화되면서 강경론이 우세하게 되었다.

정책입안자들과는 별도로 주요 정책 결정자들은 북진문제에 대해 어느 정도 결론을 내려놓은 상황이었다. 문제는 이것을 어떻게 소련과 중공을 자극하지 않고 시행할 것인가를 모색하는 것이었다. 국무장관 애치슨은 38선 돌파를 당연한 일로 생각하였고, "38선의 인위적인 분단상태가 지속되는 한 한국의 항구적인 평화와 안정이 있을 수 없다."라는 확신을 갖고 있었다.[15] 비록 국무부의 일각에서는 38선을 넘어서 북진할 경우 소련과 중공의 군대를 개입시켜 결국에는 전쟁이 확대될 수 있을 것이라는 주장이 있었으나, 애치슨은 북한이 또 다시 침략하지 못하도록 하기 위해서는 북한체제를 파괴시키고 한반도를 통일을 시키는 것이라고 생각하였다.

트루먼 역시 북진에 대한 강한 집착을 보였다. 북한의 남침소식을 전해들은 순간부터 그는 북한의 행동이 미국과 유엔에 대한 직접적인 도전이라고 생각하였고, 미국과 유엔의 권위를 보호하기 위해서라도 단호한 조치가 필요하다고 판단하였다.[16] 또한 그는 국지적인 해결보다는 항구적인 안정을 원했다. 특히 전세가 일방적으로 열세이던 상황이던 7월 17일의 국가안보회의(NSC)에서는 구체적으로 "북한군이 38선 이북으로 퇴각한 이후에 미국이 취해야 할 대응책을 준비하라"[17]고 지시했으며, 이후 여러 차례에 걸쳐 한반도의 민주 통

13) 小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," pp. 193~214 , 임재동 · 최정미, "미국의 전쟁전략과 전쟁정책," pp. 204~245.

14) 미 국무부 내의 북진결정에 대한 정책기획국과 극동국의 대립 내용은 小此木政夫, 현대사연구실 譯, 『한국전쟁 : 미국의 개입과정』 (서울: 청계연구소, 1986), pp. 125~165. ; 小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," pp. 193~214 , 임재동 · 최정미, "미국의 전쟁전략과 전쟁정책," pp. 204~245. 등을 참고할 것 .

15) United States Department of States, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. 7(Washington D.C.: Government Printing Office, 1977), p. 272. 이후 *FRUS*로 표기함.

16) Harry S. Truman, *Memoirs : Years of Trial and Hope* Vol. 2 (New York: Doubleday & Company Inc., 1956), p. 333.

17) *FRUS*, p. 410.

일국가를 수립하는 데 노력하겠다는 말로써 38선의 돌파를 당연한 일로 표현하였다.[18]

실제로 한국에서의 모든 작전에 실질적인 책임을 가지고 있던 맥아더는 애초부터 북진하겠다는 의사를 분명하게 밝혔었다. 6월 29일 전선을 시찰한 후 맥아더는 북한군의 공격을 저지하고, 이를 틈타 우세한 제공권과 제해권을 바탕으로 북한군의 배후에 상륙하여 일거에 전세를 역전시킨다는 작전을 구상하였다. 특히 인천상륙작전 직전인 9월 13일에 동경을 방문한 육군참모총장과 공군참모총장에게 "나는 북한군을 다시 쫓아 보내는 것이 아니라 괴멸시키고자 한다.… 나는 북한전역을 점령해야 할 것 같다."[19]고 언급하며 북진의지를 명확하게 하였다. 한편 '북한군 격멸'이라는 맥아더의 의견에 동의하였던 미 합참(JCS)은 7월 7일의 유엔 안전보장이사회의 결의안에서 북진의 근거를 찾으려고 하였다. 그 내용은 한마디로 "무력 침략으로부터 한국을 방어하고 국제평화와 그 지역(the area)의 안전을 다시 확보하기 위하여" 유엔군사령부가 창설되고 그 지휘를 미국에 위임하였다는 것인데, '그 지역(the area)'에서의 안전을 회복하라는 유엔의 요구는 유엔군이 북한으로 진군하는 데 필요한 충분한 법적 근거를 제공해준다고 판단하였다.[20]

이후 합참의 의견을 반영한 정책건의서가 9월 11일 국가안보회의를 거쳐 대통령에게 건의되고, 대통령의 재가로 인해서 확정됨에 따라 미국 합참은 인천상륙작전이 개시되던 9월 15일에 맥아더에게 38선 이북의 점령계획을 수립하라는 예비훈령을 하달하였다. 이와 더불어 인천상륙작전이 성공하자 미국 내에서는 "38선 이북으로의 북진해서 북한군을 격멸해야 한다"는 여론이 우세하였다.[21] 결국 미 행정부는 북진을 결정하고 북한군을 격멸하는 것을 한반도에서의 유엔군의 작전목표로 삼아 미 합참은 맥아더에게 38선 북쪽지역에 대한 군사작전을 승인하는 '9·27 훈령'을 하달하였다.

한편 미국은 북진의 정당성을 획득하기 위해서 한국전 개입과 유엔군의 결성에서처럼 역시 이번에도 유엔을 이용하였다. 미국이 유엔의 이름을 빌어 북진에 나선 이유는 유엔의 승인하에 북진이 이루어질 경우 대외적으로 북한점령을 정당화할 수 있고, 또한 한국의 통일이 불가능한 상황이 되더라도 그것으로부터 오는 정치적 부담을 유엔에 전가할 수 있다는 계산에서였다. 이후 유엔에서는 영국을 비롯한 8개 국가가 미국을 대신하여 한국에서의

18) 서용선,"한국전쟁시 점령정책 연구," pp. 75~76.
19) 小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," p. 205.
20) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," pp. 76~77.
21) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 462.

통일정부의 수립을 승인하는 유엔 결의안을 제출하였고, 10월 7일 총회에서 한국통일에 대한 결의안이 통과되었다. 이처럼 유엔 안전보장이사회의 '6·27 결의'는 북한군을 격멸시키기 위한 군사작전을 국제적인 인정으로 해석할 수 있으며, 유엔 총회의 '10·7 결의'는 군사작전의 결과 한반도 전역의 통일정부 수립이라는 정치적 목적에 대한 국제적 지지라고 평가할 수 있다.[22]

38선 이북으로의 진출하겠다는 남한의 의지는 10월 1일 국군 제3사단의 38선 돌파를 계기로 극명하게 부각되었다. 앞에서도 지적했던 것처럼, 남한의 정치지도자들은 한국전쟁이 발발한 이후 절망적인 순간조차도 북진통일의 의지를 굽히지 않았다. 주미대사 장면의 7월 10일과 13일의 발언, 이승만의 7월 19일의 발언은[23] 전세가 불리하여 절대절명의 위기로 내몰린 순간에도 통일에의 의지를 굽히지 않았음을 명확하게 보여줬다.

남한에서의 이러한 분위기는 인천상륙작전이 실시된 9월 15일 이후 더욱 뚜렷하게 드러났다.[24] 9월 15일 부산에서 열린 통일촉진국민대회에서 채택된 결의문에서는 유엔군이 압록강과 두만강까지 공격하여 완전통일을 달성해 줄 것을 요청하였다. 또한 9월 20일의 기념식 행사에서 이승만은 38선을 넘어 북한 주민을 공산치하로부터 해방시켜, 통일한국정부를 구성해야 한다는 주장을 거듭하여 발표하였다. 이승만의 주장은 북한군이 38선을 돌파하고 남침하였으니, 우리도 패주하는 침략자를 격멸하고 추격하는데 있어 38선이라는 장애물은 무의미하다는 것이었다. 즉 북한이 먼저 남침을 자행한 것이니, 이 기회에 철저히 북한을 응징하고, 인위적인 38선을 타파하여 민족의 숙원인 통일을 되찾기 위하여 본래의 국경인 압록강과 두만강까지 북진을 계속하자는 내용이었다. 뿐만 아니라 1947년 11월 14일자와 1948년 12월 12일자 유엔 결의에 따라 한반도내의 유일한 합법정부인 남한의 정부가 38선을 넘어 북한의 영토에 대한 통치권을 행사하는 것이 당연한 일이라는 입장이

22) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 462.

23) "38선은 의미를 상실했으며 전한국과 해방은 필수적이다." *FRUS,* pp. 354~355. ; "북한군의 행동은 38선을 제거시켜 주었고, 38선에 의한 분단이 지속되는 한 한반도에서 평화와 질서는 유지될 수 없다." *FRUS,* p. 373. ; "침략자를 격퇴하는 데 있어 한국군은 결코 38선에서 멈추지 않을 것이다." *FRUS,* p. 387. ; "… 전전상태(status quo ante)만을 회복하여, 결국 적들에게 재무장할 시간을 주어 또 한번 공격할 수 있는 기쁨을 주는 시도는 완전히 바보짓이 될 것 … 대한민국 정부와 국민은 이번이 한국을 통일할 적기라고 생각하고 있다."*FRUS,* pp. 428~430. 이상은 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 41~106에서 재인용.

24) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 472.

었다.[25] 이러한 이승만의 생각과 주장은 미국 행정부가 38선의 위상과 북진문제에 대한 혼선을 빚고 있던 상황에서 한국군에 대한 38도선에 대한 돌파를 지시함으로써 명확하게 실천되었다.

그러나 전체적으로 평가할 때 남한과 미국은 인천상륙작전 성공의 결과가 그렇게 빨리 현실화될 줄은 예상하지 못했음을 단적으로 드러냈다. 위에서 살펴본 것처럼, 이승만이나 에치슨 그리고 트루만까지 북진에 대한 입장을 구체적으로까지 피력한 적이 여러 차례 있었으나, 어느 누구도 이러한 주장을 실현할 정도의 정책적 대안을 준비하지 않았다. 특히 미국의 경우에는 한국전쟁 초기의 어려운 과정에서 북한군의 패배에 따른 장차의 군사작전에 대한 전망을 하고, 이러한 사태가 전개될 경우에 대한 구체적 계획에 대해 토의하는 과정에 있었으나, 확고한 정책적 결정은 시도조차 하지 않았다. 그러다가 북한군의 급작스러운 패배와 도주, 이어서 국군과 유엔군의 38선 도달과 국군의 38선 돌파 등의 일련의 사태들이 세계의 이목을 집중시킨 현안으로 등장하자 상황이 급박해졌음을 실감하게 되었다. 이러한 상황에서 미 행정부가 세밀한 분석과 절차에 따라서 향후의 정책방향과 군사작전 계획의 지침을 마련하기란 사실상 어려웠다고 평가할 수 있다.

이러한 혼란은 9월 27일 맥아더에게 전달된 예비훈령의 내용에서 확인할 수 있다. 이때 맥아더에게 지시된 내용은 북한군 격멸 및 무장해제, 만주와 소련의 영토에 대한 일체의 군사작전 금지, 소련과 중공이 참전할 경우 공격금지 등의 내용이며, 대한민국의 주권의 확장과 같은 정치적인 문제에 대한 보류 등이었다.[26] 이 훈령은 맥아더에게 38선 이북에서의 지상 작전권을 부여하고, 군사적 목표가 북한군 궤멸이라는 점을 분명하게 규정한 것 이외에도, 대한민국 정부가 한반도의 유일한 합법정부라는 것은 일반적으로 인정되는 사항이나 북한에 대한 통치권이나 주권을 인정하지 않았고, 북한 점령에 한국정부와 군대의 협력을 강조한 반면, 북한의 정치적 문제는 유엔이 결정한다는 점을 명확하게 하였다.[27] 이어 맥아더가 제출한 북진계획안을 정부내의 최고 수준의 검토를 거친 뒤 9월 29일 합참이 승인함으로써, 또 같은 날 국방장관 마샬이 맥아더에게 보낸 극비전문[28]에 의해서 유엔군

25) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," pp. 70~73.
26) James F. Schnabel, *Policy and Direction : The First Year*(Washington: Office of the Chief of Military History, United States Army, 1972), pp. 180~183.
27) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구", p. 146.
28) "귀관은 38선 이북으로 진격하는데 있어 전술적으로 그리고 전략적으로 아무런 제지를 받은 바 없다는 점을 양지하기 바란다." *FRUS*, p. 826.

의 북진은 공식적으로 시행될 수 있게 되었다.

그러나 인천상륙작전 이후 급작스런 북한군의 붕괴와 전선의 역전을 예측하지 못한 정책부서의 실수로 인하여 군사작전에는 이미 몇 가지 문제들이 제기되었다. 우선 인천상륙작전의 성공과 서울수복 그리고 낙동강 방어선에서부터 시작된 반격작전으로 인해서 점차 가속도를 발휘해 오던 부대들을 인위적으로 38선에서 약 7일 정도 정지시킨 셈인데, 이렇게 되자 10월 1일에 38선을 넘어서 북진을 계속하기로 결정한 국군의 지휘부는 부담을 갖지 않을 수 없었다. 사실 국군에게도 유엔군 사령부로부터 사전 명령 없이는 북진하지 말라는 지시가 하달되었다.[29] 그러나 이승만은 유엔군의 조치에 대해서 심히 불만을 나타내고 9월 30일에 단독으로 북진명령을 내렸던 것이다. 당시 국군의 작전지휘권은 유엔군 사령관에게 귀속된 상태였기 때문에 국군의 독자적인 행동은 맥아더 사령부의 묵인이 없었다면 오해 및 갈등의 소지가 있었던 것이 사실이다.

뿐만 아니라 이 시기에 수립된 유엔군의 북진계획은 수행과정 전체에 많은 오류가 발견된 불완전한 계획이었다. 국군이 10월 10일에 점령한 원산과 17일에 점령한 함흥 지역에 별도의 상륙작전을 시도했다는 점과, 이러한 상륙작전을 위한 도로사용 및 군수지원 등의 문제로 미 제8군과 10군단 사이의 불화와 갈등, 그리고 지나친 북진경쟁의 촉발로 인한 양개 부대의 분리 등이 그것이다.[30] 이처럼 여러 가지 문제들이 북진이 시작된 초기단계부터 북진계획 자체의 한계를 드러냈으나, 계획을 보완하기 위한 구체적인 노력은 이후에도 찾을 수 없었다. 결국 미국과 유엔군, 그리고 국군의 북진계획은 치밀하게 작성되지 못하였음을 알 수 있으며, 이러한 군사 작전상의 오류는 더 나아가 점령정책에서도 그대로 반복되어 많은 혼선과 실수를 배태하였다.

Ⅲ. 점령정책에 대한 한·미간의 갈등

1. 점령지역 관할권에 대한 갈등

38선 돌파에 이어 북진과정에서 한국과 미국간의 갈등을 심화시킨 또 다른 문제는 바로

29) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 478.
30) 정토웅, "북진작전과 중공군 개입평가," 군사 제20호(국방부 전사편찬위원회, 1990), pp. 188~213.

점령지역에 대한 관할권을 둘러싼 논쟁이었다. 이 논쟁에 대한 법적 근거는 1948년 12월 12일 유엔 결의인데, 그 내용은 대한민국 정부를 유엔 임시위원단의 감시와 자문이 가능했던 지역에서 유권자의 자유로운 선거에 기초하여 수립된 정부로서 실질적인 통치권과 관할권을 행사할 수 있는 합법정부라고 인정하는 것이었다. 이러한 내용을 바탕으로 한국정부는 유엔이 대한민국을 합법정부라고 승인한 이상, 북한지역을 점령한 후 우리 정부가 통치권을 행사하는 것이 당연하다는 입장이었다. 그러나 미국 행정부는 아직 선거가 치러지지 않은 북한지역에 대해서는 한국정부의 통치권을 인정할 수 없다는 입장이었다. 따라서 유엔군 사령관이 유엔의 권위에 의해서 이북지역을 점령한 뒤 통치권을 행사하는 것이 유엔과 미국 행정부의 기본입장이며, 한국은 유엔에 의해 전체 한반도가 통일될 때까지 북한지역에 대한 통치권 행사를 할 수 없다는 것이었다.[31]

그러나 남한정부는 전쟁이전부터 북한지역을 '미수복지구'로 규정하여 이미 북한지역에 대해 도지사를 임명하거나, 100석의 국회의석을 비워 놓아 남한의 통치권이 행사되는 영역으로 규정하고 있었다. 1948년 남한의 건국헌법도 제4조의 영토에 관한 규정에서 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"고 하여 북한지역이 남한의 영토임을 분명히 하였다.[32] 따라서 국군이 38선을 넘어서 북진을 시작한 이후 남한의 북한에 대한 정책은 큰 혼선없이 추진될 수 있었다. 와다 하루끼의 연구[33]에 의하면 당시 남한 지도자들의 북한지역에 대한 점령정책 추진은 크게 두 가지로 요약된다. 우선 지속적으로 미국과 유엔에 북한지역에 대한 한국의 관할권을 주장하는 것이고, 그와 동시에 한국군이 점령한 지역에 신속하게 남쪽의 사람들을 들여보내 실질적인 통치지역을 확대하는 것에 치중하는 것이었다. 당시 내무장관이던 조병옥은 기자회견에서 "남한의 경찰이 북한의 해방된 9개 도시에서 순찰을 하고 있으며, 북쪽으로 파견하는 경찰관은 3만명을 예정으로 현재 모집하고 있다." 또한 "북한의 사법행정은 남한을 근간으로 한다"고 강조하며, 이미 "38선 이북의 일부

---

31) 국방군사연구소, 『한국전쟁 (中)』, pp. 163~166.

32) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 56에서 재인용. 이승만 대통령은 1949년 2월 15일에 이북 5도 임시조치법에 의거 이북 5도의 도지사를 임명하였다. 이때 임명된 도지사는 황해도 이운(李雲), 평안남도 김병연(金炳淵), 평안북도 백영화(白永華), 함경남도 강기덕(姜基德), 함경북도 서상용(徐相庸) 등이었다. 이상은 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," pp. 82~83에서 재인용.

33) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, pp. 175~186

지역에서도 행정복구를 실시하고 있으며, 이러한 조치가 북한지역 전역에서 급속히 실시될 수 있도록 만반의 준비가 이루어지고 있다."고 하고, 각 도의 계엄사령관 밑에 민정관 등을 파견하여 치안이 안정되면 지사, 군수 등 행정관을 배치한다는 방침까지를 표명하였다.[34]

북한지역의 점령 및 관할권에 대한 미국의 입장이 본격적으로 고려된 흔적은 10월 2일의 '북한 점령(The Occupation of North Korea)'라는 문서에서 처음 발견된다. 이 문서를 작성한 국무성의 한국 담당관 에머슨(John K. Emmerson)은 이미 9월 22일에 한국 종전계획(終戰計劃)을 작성하는 과정에서 "한국군을 포함한 유엔군이 북한의 주요 지역을 점령하여 북한군을 무장해제한다. … 38선 이북 점령지역에 대한 남한의 관할 시기와 방법은 유엔군 사령관이 한국정부와 협의하여 결정한다. … 그 이전에는 38선 이북지역의 법과 질서 유지에 대한 책임은 유엔군의 감독하에 북한 민정당국이 진다.…"[35]라고 건의한 적이 있었다. 이후 북한 점령계획에서, 그는 북한점령의 단계를 "조직적 저항의 종식으로부터 유엔 임시위원단의 도착까지, 유엔위원단의 도착으로부터 전국적 선거의 실시까지, 선거의 실시로부터 모든 외국군대의 철수까지"의 세 단계로 나누어 각 단계별로 필요한 정책과 조치를 작성하였다.[36] 이 계획의 요점은 유엔 위원단이 도착할 때까지는 유엔군 사령관이 점령통치 권한을 가지며, 이후 유엔 위원단이 선거를 감시 및 시행하며, 선거 이후에는 명실공히 대한민국이 전체 한반도에 걸쳐 통치권을 갖는다는 내용이었다.[37] 결국 이 계획대로라면 한국인들은 선거가 실시된 이후에야 비로소 북한지역에 대한 법적 통치력을 갖게 되는 셈이었다. 에머슨이 작성한 이 계획은 10월 3일에 육군성에 하달되고, 육군성에서는 이를 바탕으로 유엔군 사령관에게 보내기 위한 점령정책 실시에 대한 구체적인 지침을 세부적으로 작성하였다.[38]

---

34) 동아일보, 1950년 10월 14일. 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 177에서 재인용.
35) *FRUS*, pp. 756~759.
36) *FRUS*, pp. 835~837.
37) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 58.
38) 여러 차례의 수정을 거쳐 10월 28일에 맥아더에게 지시된 내용은 다음과 같다. 점령의 첫째 단계는 북한지역 내에 질서가 회복되어 내적인 안전을 되찾을 때까지의 시기였다. 이 단계에서는 맥아더가 국제연합과 미국정부의 통제 하에 최고 통치권을 행사하도록 되어 있었다. 두 번째 단계는 전국에서 자유로운 선거가 실시되는 시기이다. 이 단계에서는 맥아더가 완전한 권한을 행사하거나 유엔 위원단의 건의와 충고를 받아서 그의 병력을 사용하여 사회질서를 유지하도록 되어 있었다. 세 번째 단계는 선거가 끝나고 통일된 정부가 수립되고 한국에 파견되어 있던 외국군이 철수하고 새로이 탄생한 한국

북한 점령지역에 대한 남한 정부의 권위를 부정하는 미 행정부의 공식적인 입장은 10월 12일 유엔 총회 임시위원회와 한국관계 소총회의 결의[39]에서 재차 확인되었다. 유엔 임시위원회는 "유엔은 한반도 전역을 합법적으로 그리고 효과적으로 통치할 수 있는 정부로서 공식적으로 인정한 정부는 없다"고 선언하고, 한반도의 통일과 이에 따른 남한정부의 통치권의 확대를 명백히 그리고 공식적으로 재차 부인하였다. 또 이 위원회는 통합지휘권을 행사하고 있는 유엔군 사령관이 북한지역의 통치와 행정면에서 유엔 한국통일부흥위원단과 현안문제를 논의하여 모든 책임을 수행하여 줄 것을 미국에게 요청하였다.[40] 실제로 점령지역의 정책에 대한 책임을 가졌던 맥아더 역시 북한정부를 완전히 붕괴시키더라도 그것을 이승만이 이끄는 남한정부로 대체시키려고 하지 않았다. 그는 북한지역에 점령기구 이상의 의미를 갖는 중앙정부 기구를 두려고도 생각하지 않았다.[41] 이처럼 미국 행정부나 국제연합, 그리고 유엔군사령관중 그 누구도 북한지역에 대한 관할권을 주장하는 남한의 요구를 받아들이지 않은 셈이다.

그러나 유엔의 10월 12일 결의안에 의한 북한지역에 대한 군정결정에 대하여 이승만과 남한정부는 즉각 반발하였다.[42] 이승만은 즉시 맥아더에게 항의 서한을 보내서 그동안 남한 정부가 북한지역을 점령하기 위한 노력을 설명하였다. 이승만의 반발은 여기에서 그치지 않는다. 10월 12일에는 남한정부가 국무회의에서 채택한 '북한시정방침(北韓施政方針)'을 내무장관 명으로 공포하고 북한에 파견할 행정관을 임명하는 등 적극적인 대응조치를 취하였다.[43] 재빠르게 남한의 공식적인 의사를 표명하며 유엔의 방침을 따르지 않겠다고 선언한 셈이다. 한국군에서도 10월 13일에 국방장관이 주재하는 군 최고위관계자회의를 열어 국무회의 결정대로 내무부 행정관이 수복지구의 도·시·군에 파견될 때까지 군이 그

정부에 대한 통제를 점차 줄여가는 단계였다. 점령기간 동안 맥아더가 수행해야 할 주요 임무는 공공질서의 회복, 파괴된 국민경제의 복구, 한국국민에게 통일을 준비시키는 것 등이었다. *FRUS*, pp. 835~837. 이 내용은 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 59에서 재인용.

39) 1950년 10월 12일의 유엔 한국관계 소총회의 결의안 내용은 국방군사연구소, 『한국전쟁(中)』, p.163과 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 60~61을 참고할 것.

40) James F. Schnabel, *Policy and Direction*, p. 220. ; 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 177.

41) James F. Schnabel, *Policy and Direction*, p. 219.

42) 『동아일보』 1950년 10월 16일. ; 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 177.

43) 대한민국 국방부 정훈국 전사편찬회, 『한국전란 1년지』 (서울: 국방부, 1951), p. A77. 이하 『한국전란 1년지』로 표기함.

지방의 주민자치기구를 임시 편성하기로 하였다. 이에 따라 육군본부에서도 군단과 사단에 있는 민사부로 하여금 수복지구마다 시·군 단위로 자치기구를 편성하도록 지시하였다.[44] 한편 이승만이 북한지역에 대한 유엔의 관할권에 거부한 또 다른 명분은 유엔의 결의에 의해서 공산주의가 다시 부활할 것이라는 우려였다. 따라서 그는 적대행위가 끝나는 대로 남한 정부가 북한지역에 대한 행정을 행사하겠다는 주장이었다.

이러한 이승만과 남한정부의 입장은 여론에 대한 호소를 통해 점차로 힘을 얻게 되었다. 10월 14일에 이승만이 AP통신과의 회견을 통해서 유엔소총회의 결정은 정당하고 합법적으로 선출된 정부를 폐기시키려는 유치한 일이라고 반박하였다.[45] 또한 정부도 유엔소총회의 결정은 유엔 총회와 각국으로부터 승인 받은 나라를 무시하는 불법적인 처사이고, 한국인은 이러한 결정을 받아들이지 않을 뿐만 아니라 이에 협조하지도 않겠다는 반대의사를 표명하였다.[46]

이렇게 되자 미 행정부와 이승만의 첨예한 갈등의 중간에 위치한 맥아더로서는 이승만의 입장을 그대로 워싱턴에 전달할 수밖에 없었다. 왜냐하면 북한지역에서의 작전에서 국군이 담당해야 할 역할을 인식하지 않을 수 없었기 때문이다. 사실상 맥아더의 입장에서는 여러 가지 측면에서 이승만과 남한정부를 소외시키려 하지 않았다. 그러나 기본적으로 이승만의 노선을 지지했던 맥아더는 유엔군 사령관으로서 이승만과 남한정부에는 '전술적 경고'를, 워싱턴에 대해서는 '전략적 설득'을 병행할 수밖에 없는 애매한 위치에 있었다.[47]

남한정부의 강경한 태도에 대한 미국의 설득은 다방면에서 다양한 수준으로 진행되었다. 우선 10월 16일 드럼라이트 주한대리 대사는 이승만을 방문하여 우선 북한지역에서의 남한경찰의 활용을 강력하게 항의하고, 앞으로 유엔과 한국과의 관계를 어렵게 만드는 발언과 행동을 삼가도록 경고하였다. 또한 미 국무부 한국담당관은 외무장관에게 남한 정부의 행동은 결국 대한민국의 명분과 입장을 크게 해치는 결과를 초래할 것이라고 경고하였다. 그러면서 그는 한국의 통일문제와 관련된 유엔의 행동에 대해 반응할 때 정확히 이해하고 자중자애 할 것을 요구하였다.[48] 또한 주한 미국대사를 통하여 한국과 미국간에 갈등이 되

---

44) 정일권, 『전쟁과 휴전』(서울: 동아일보사, 1986), pp. 198~201. 그러나 정일권의 회고처럼, 북쪽으로 진출하기에 여념이 없던 당시 군 지휘관들이 점령지역, 즉 후방을 어떻게 처리할 것인가에 대해서까지 신경 쓸 여력은 없었을 것이다.

45) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," p. 83.

46) 『한국전란 1년지』, pp. C17~18.

47) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 64~66.

고 있는 문제에 대한 해결책을 제시하였다.[49] 우선 유엔과 미국은 한국의 통치권이 북한에 자동적으로 확대 적용되지 않는다고 합의한 이상 통일을 위한 선거와 기타 법률적 행위는 한국관련 유엔 소총회 기능에 속하며, 둘째, 유엔 소총회의 결의는 유엔군 사령부가 유엔 한국통일부흥위원단이 한국에 도착할 때까지 잠정적으로 이북에 대한 행정책임을 맡을 임시조치로서 이 위원단이 도착하면 행정사항에 대해 이승만 대통령과 협의하게 될 것이며, 셋째, 이러한 조치는 절대로 공산주의를 보호하고 부활시키려는 의도가 없으며 도리어 일반행정을 위해 설립된 모든 기관을 유엔군이 확실하게 통제하기 위한 것이라고 해명하였다. 또 총선거와 관련된 한국관계 유엔 소총회의 결의는 10월 7일 유엔 총회의 결의를 반복한 것에 불과하며, 미국 행정부는 대한민국이 자유롭고 공정한 분위기에서 실시된 선거에 의해 선출된 대표자로 구성된 합법정부임을 인정하는 것이니 자제해 줄 것을 요청하였다.

그러나 10월 17일에 UP통신보도에 이승만이 유엔의 결정에 정면 대응하겠다는 내용이 보도되자 애치슨은 무쵸 주한대사에게 강경한 지시를 하달하였다.[50] 즉 "적절한 절차를 통해 한국 통일문제를 능률적이고 공정하게 해결하려는 유엔에 의해 제시된 원칙들에 대해 이승만이 정면도전으로 나온다면, 미국 정부는 전체 한국 선거를 주장하는 유엔과 유엔 외부의 여러 분야의 압력에 대항해서 이승만 정부를 계속 지지하고 옹호하는 것이 불가능해 지지는 않을망정 점점 어려운 입장에 놓이게 될 것이다. … 귀관은 즉각 이승만을 만나 유엔의 대한정책과 충돌할 그의 자의적인 행동이 지니는 중대한 위험성을 지적하고, 또 그러한 행동은 유엔의 내 외부에서 그를 지지해 온 미국의 입장을 심각하게 침식시키고 있다는 점을 인식시켜라. …." 이러한 지침은 최악의 경우 미국이 이승만에 대한 지지를 철회할 수도 있음을 완곡하게 암시한 것으로 해석할 수도 있을 만큼 강력한 경고였다.[51]

결국 미국 행정부의 설득과 압력으로 유엔 한국관련 소총회의 10월 12일 결의를 반대하던 이승만과 남한정부의 태도가 점차 수그러들었다. 가장 먼저 그러한 뜻을 비친 것은 10월 17일 기자회견 석상에서 이승만은 "대한민국 정부는 유엔의 '10·12 결의'를 수락할 것이지만, 유엔도 북한에서의 선거 실시에 있어서 북한주민을 통제하기보다는 그들에게 충고

48) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, pp. 481~483.
49) 국방군사연구소, 『한국전쟁 (中)』, pp. 164~165.
50) *FRUS*, pp. 979~980. ; 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 66~67 에서 재인용.
51) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 67.

하는 자세를 보여주기 바란다."[52]고 하여 이북지역의 관할권에 대해서 누그러진 태도를 내비쳤다. 이후 10월 20일의 무쵸 주한대사와 이승만 대통령간의 대담에서 사실상의 갈등은 종결된 것처럼 보였다.[53] 이 회담에서 이승만이 밝힌 내용은 남한 정부는 유엔 한국관계 소총회의 결의를 따르기로 했다는 것과, 남한은 2년 전에 임명한 북한측 관리의 임용을 고집하지 않겠지만 미국대사나 맥아더 원수 또는 유엔 한국관계위원회로부터 유엔 한국통일위원단이 한국에 와서 자유스러운 분위기에서 한국사람들이 원하는 바에 따라 선거가 실시되는지의 여부를 확언받기를 원했다. 또한 아무리 일시적이라 할지라도 공산주의나 공산정권의 기구로 구성된 유엔의 군정은 절대 반대하며, 한국정부가 유엔 임시위원회의 결정에 완전히 승복할 것을 기대해서는 안되며 한국정부는 북한지역에서 어떤 군사정부의 수립도 반대할 것이라는 내용이었다.[54]

요약하면 이승만은 북한지역에 대한 통치권 주장을 철회하는 대신 남한정부와의 상의, 군정실시 반대, 기존관리 인정, 북한관리 사용반대 등을 주장한 셈이다.[55] 이러한 이승만의 제의에 대해 미국은 북한지역의 점령정책 실시과정에서 대한민국 정부가 추천하는 인사를 쓰기로 타협하고, 한국정부가 이북지역에 대한 유엔군의 관할권을 인정함으로써 점령정책을 둘러싼 한국과 미국간의 갈등은 사실상 일단락 된 셈이었다.

하지만 전체적으로 볼 때, 이승만과 남한 정부의 태도변화는 유엔과 미국에 협력하겠으나 유엔의 지시에 대한 무조건 복종을 의미하지는 않았다. 이승만은 무쵸와의 대담이 끝난 다음날인 10월 21에는 '남북 동포는 협조하여 국토통일에 매진하라'는 내용의 담화를 발표하였는데, 그 내용에는 장차 북한에서 실시될 정책들에 대한 기본적인 구상들이 대부분이었다.[56] 특히 북한에서의 행정체제, 선거문제, 치안문제, 농지개혁법 등에 대한 정책을 언급한 것은 아직까지도 대한민국 정부가 북한에 대한 통치권을 포기하지 않았음을 보여주

52) 동아일보, 1950년 10월 20일. 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 485에서 재인용.
53) 이 시기에 있었던 한국과 미국간의 갈등이 종결된 계기를 이승만과 무쵸 사이의 대담으로 보는 견해와 더불어 트루만이 맥아더에게 보낸 전문으로 보는 견해도 있다. 후자는 이승만의 행동에 대한 미국의 입장을 표명한 것으로 이승만과 무쵸의 대담에서 언급되었을 것이다. 이 전문의 내용은 공개되지 않았으나, 박명림은 이에 대한 이승만의 반응을 '굴복에 가까운 양보'라고 평가하였다. 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 68.
54) *FRUS*, pp. 990~991.
55) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," p. 68.
56) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," p. 85.

는 것이었다. 또한 10월 29일에는 장면 주미대사가 유엔총회에서 남한정부의 입장을 밝히면서 "한반도의 유일한 합법정부인 대한미국 정부가 당연히 한국에서의 주도권을 행사해야 하고, 북한에서 실시되는 선거는 국회에 공석으로 되어있는 100석의 의석을 채우기 위한 선거여야 한다"고 주장하였다.[57] 또한 이승만은 "한국정부나 국민이 그들과 아무 연락도 없이 결정된 계획에 자동적으로 구속될 수는 없는 것"[58]이라고 주장하며, 한국이 이해당사자이며 반드시 한국과 상의해야 한다는 점을 강조하였다.

이승만과 남한정부의 태도에 변화를 가져온 또 다른 원인은 현실적인 필요에 의해서였다. 즉 아무리 그들이 유엔의 결의를 반대하더라도 결국은 유엔의 의지대로 북한에서는 유엔군의 군정이 실시될 것이라는 점은 거역할 수 없는 현실이었다. 따라서 유엔군이 군정을 실시할 경우 군정당국에 보다 많은 정부의 추천인사들이 관여하게 되면, 군정에서 보다 유리한 입장을 확보할 수 있을 것이라는 판단이었다. 이후 이승만은 10월 30일의 통일문제에 대한 포괄적인 담화를 발표하여, "한국정부는 10월 7일의 유엔총회의 결의에 따라 행동할 것이며, 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)에 적극 협력하겠다"[59]는 입장을 밝혔다. 이는 북한에 대한 통치권 및 주권을 강력하게 주장하던 것에서 전면적으로 양보한 셈이다.

또한 11월 27일의 담화에서 다시 한번 유엔 소총회의 결의를 수용할 수밖에 없는 정부의 입장을 밝혔다. 즉 "우리 정부가 신탁통치를 반대했듯이 정치강령을 발표하고 북한을 통치할 수 있었으나, 유엔이 총선거와 정부수립을 지원하였고, 유엔군이 많은 희생을 무릅쓰고 전투에 승리하고 있으며, 많은 유엔 우방국들이 파괴된 도시와 공장 그리고 가옥 등을 재건하기 위하여 노력하고 있고, 전화를 입은 이재민들의 구호에 적극 힘쓰고 있으므로, 결의안의 거부는 평화를 반대한다는 비난을 받을 오해의 소지가 있고, 유엔에 대한 배은망덕한 행위가 될 수 있으므로 결의안을 수행하고, 적극 협조하겠다"[60]고 말했다. 또한 정부도 11월 26일의 유엔 한국통일부흥위원단의 입국과 때를 맞춰 이 부흥단과 협상할 정부의 대표들을 선임하였다.[61] 당시 한국정부로서는 한국이 유엔의 결의를 수용하겠지만, 실질적으로 점령정책을 수행하는 과정에서는 한국정부가 원하는 인물 가운데 북한지역의 행정관 등 실질적인 책임자를 임명하고자 하였으며, 또한 선거실시와 통합방식에 있어서도

57) 『한국전란 1년지』, p. C18, C22.
58) 『한국전란 1년지』, pp. C23~24.
59) 『한국전란 1년지』, pp. C23~C24.
60) 『한국전란 1년지』, pp. B70~71.
61) 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," p. 85.

한국정부가 원하는 대로 북한지역만의 선거를 실시하고자 하였다.

2. 점령계획의 수립

가. 유엔군의 점령 및 복구계획

유엔군의 북한지역에 대한 군정계획은 인천상륙작전을 비롯한 반격작전의 성공과 함께 그 모습을 나타내기 시작하였다. 9월 말 전세가 호전되어 북한지역에 대한 점령정책을 구상하면서 미 행정부가 가장 먼저 고려한 것은 유엔군이 북한지역으로 진출해 감에 따라 야기될 점령지 정책의 필요에 의해서가 아니라, 남한 정부가 38선 이북에 대한 통치권을 일방적으로 확장하려는 것을 저지하는 의도에서였다.[62] 사실상 9월 27일 훈령에서 북한군을 섬멸한다는 군사적 목표를 설정한 유엔군의 정치적 목표는 한반도에 독립적이고 민주적인 통일국가를 수립하는 것이었다. 이러한 정치적 목표는 10월 7일 유엔 총회의 결의에 따른 것이고, 이를 달성하기 위해서 10월 12일에 유엔 한국관계 소총회에서는 유엔군이 북한에서 군정을 실시하도록 결정하였다.

10월 3일 미 육군성은 북한지역에 대한 점령계획을 세분화하여 극동사령부로 하달하였다.[63] 이 계획에는 제1부 일반개념과 제2부 세부지시사항이 포함되어 있는데, 제1단계는 점령시작부터 적의 게릴라 활동을 소탕할 때까지이고, 제2단계는 제1단계 끝부터 선거가 완료될 때까지이며, 제3단계는 선거 이후 대한민국이 북한에 대한 책임을 인수할 수 있을 때까지로 나누어서 군정을 실시한다는 내용이다. 즉 제1단계에서는 군사적 활동이 강조되고, 제2단계에서는 치안유지 및 전쟁피해 복구, 법과 질서 확립에 치중하며, 제3단계에서는 국가적 안정을 도모하는데 노력한다는 것이었다.

이러한 계획을 더욱 세부적으로 살펴보면, 즉 군정은 3단계에 걸쳐서 이루어지면 제1단계에서는 치안확보가 가장 중요한 과제였다. 정부활동은 주로 구호활동과 최소한의 지원제공, 법과 질서의 유지 및 확립, 그리고 실질적인 지방 및 도 단위 행정의 복구에 치중토록 하였다. 이 단계에서 북한지역의 최고 통치권자는 유엔군사령관이었다. 제2단계에서는 유

62) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 404.
63) 국방군사연구소, 『한국전쟁』 (中), pp. 159~160.

엔위원단의지도하에 정상적인 정치, 경제적 활동을 최대한으로 보장하도록 되어 있으며, 군사적 안보는 2차 관심사가 된다. 이 단계에서는 유엔군 사령관이 북한지역에서 완전한 통치권을 행사하는데 다만 군사적 안전을 해치지 않는 범위 내에서 유엔위원단이나 위원들의 자문이나 권고사항을 최대한 수용해야 한다. 제3단계는 선거를 통해 통일된 한국정부가 통치권을 인수하고 한국의 안보를 위해 필요한 군대를 제외한 모든 유엔군을 철수시키는 단계이다. 이 단계에서 유엔군 사령관은 이북지역에 잔류하고 있는 그 휘하의 유엔군에 대한 군사적 안전에 대해서만 책임을 진다.[64]

한편 북한 점령정책의 세부지시 사항에는 유엔군 사령관 겸 군정장관으로서 '맥아더 원수가 직무수행에 필요한 광범위한 정책에 관련된 세부지침을 다음과 같이 명시하였다.[65] "먼저 유엔군 사령관의 임무는 유엔의 이름으로 북한을 점령하고 38선 이북지역에서 공공질서를 회복하며 경제적 부흥을 이룩하여 민주적 생활양식을 정착시켜 자주 독립된 통일한국의 기틀을 마련하는 것이다. 둘째, 북한 점령지역의 최고 통치권은 유엔이 보유하고, 미 합참은 그 집행기관으로 유엔군 사령관에 대한 명령과 보고를 받을 권한을 부여한다. 셋째, 유엔은 한국의 통일이라는 목적달성을 위해 필요한 지원과 자문 그리고 조사를 담당할 몇몇 기관을 설립할 예정이다. … 다섯째, 북한정부와 그 권력기반인 공산당 그리고 점령목적에 부합되지 않고, 질서를 교란시키거나 전체주의적 조직은 모두 해체한다. … 여섯째, 점령업무와 궁극적인 통일에 도움이 될 경우, 유엔군 사령관은 필요한 사람을 임명, 파면, 추대할 권한을 보유하고 …"

한편 유엔군 사령부 작전명령 제2호 중 부록 I의 민사문제(ANNEX I-CIVIL AFFAIRS)에는 육군성의 지침이 세부적으로 반영되어 10월 7일에 예하 부대들에게 하달되었다.[66] 이를 요약하면, "첫째, 유엔군은 통일정부가 수립될 때까지 현지 당국과 유엔군이 임명하는 현지 민간인을 통하여 법과 질서를 유지하며, … 둘째, 유엔군은 군사작전 보호, 군대의 안전 확보, 현지 주민의 안정과 복지 촉진을 위해서 기여하며, … 넷째, 미 제8군사령관이나 미 제10군단장은 각각의 책임지역 내에서 주민들 사이의 불안이나 질병을 막기 위해 식량, 연료, 피복, 의료 및 위생 보급품 등을 분배하며, … 다섯째, 현지 민간당국은 현지인의 통

64) 국방군사연구소, 『한국전쟁』(中), pp. 159~160.
65) 이에 대한 자세한 내용은 국방군사연구소, 『한국전쟁(中)』, pp. 160~161을 참고할 것.
66) General HQ United Nations Command, UNC Operations Order No. 2, Annex I, SN 100. 이 내용은 서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," pp. 100~102에서 재인용.

제와 군사령관이 공포한 포고문이나 법령을 집행하고, … 일곱째, 미 제8군사령관과 미 제10군단장은 군사위원회와 군사법정을 포함하여 점령 법정을 설치 및 유지할 권한이 부여되어 있다. … 아홉째, 점령군은 필요한 현물이나 서비를 현지 당국이나 주민들로부터 징발한다.…." 또한 이 명령서에는 유엔군의 전체적인 태도가 보복을 하는 군대라기 보다는 해방을 시키는 군대의 태도여야 한다고 규정하였고, 유엔군은 점령기간 동안 지속적으로 안정적인 영향력을 발휘하려고 노력해야 했다.

나. 남한의 점령지 수복정책

위에서 남한정부와 이승만이 미국과 유엔을 상대로 북한지역을 점령한 이후의 관할권을 둘러싼 힘든 논쟁을 계속하였음을 살펴보았다. 그러나 이 시기에 남한정부의 군이나 행정부의 어느 부서에서도 북한지역 점령후의 점령정책에 대해서 구체적인 복안을 가지고 있지 않았다. 사실상 38선 이북의 점령지역에서의 점령정책의 필요성을 제기한 쪽은 국군이었는데, 유엔군과는 달리 당시 국군은 관할권에 대한 명분에서라기보다는 자신들이 실제로 점령한 지역에 적용할 지침과 정책에 필요하였기 때문이다. 10월 7일에 하달된 육군본부 훈령 제86호는 북한지역에서 북한주민을 대할 때 지켜야 할 행동지침의 성격이었다.[67] 그러나 이 훈련에는 장차의 군정에 대비하여 거쳐야 할 단계나 세부계획에 대한 언급은 전혀 없었고, 이상적인 표현을 통한 관념적인 지침으로 일관되어 있다.

행정당국에서는 10월 13일에야 내무부장관이 '이북지역의 행정복구방침'을 발표하였는데, 그 내용은 "국군이 공산군을 평정한 뒤 그 지역에 대해서 계엄령을 선포하고, 군이 각 도의 계엄사령관을 임명하면 전시기구로서 주민 자치위원회를 구성, 자체적으로 치안유지와 질서회복에 노력한다는 것이다. 한편 내무부는 행정복구 이전에 군의 요청에 의해 우선적으로 시·군 단위로 군정관 1명과 간부 약간 명, 경찰대장과 경찰대원 상당수를 파견하여

67) 이 훈령의 내용 중 국군의 행동원칙은 "첫째, 북한의 민간인은 해방된 형제이지 적은 아니다. 둘째, 장래 대한민국 국민이 될 그들의 권리와 사적 내지 공적 소유권은 존중되어야 한다. 셋째, 국군은 북한 민간인의 수호자이며 정복자는 아니다. 넷째, 국군은 모름지기 민주주의 국가의 군대로서 국민의 군대이며 국민을 탄압하는 군대가 아니고 국민에게 신뢰를 받도록 행동하는 군대가 되어야 한다. 다섯째, 국군 전 장병은 민주주의의 사도로서 모름지기 훌륭한 행동의 실례와 친절심으로써 민주주의 원칙은 공산주의 독재하의 경찰국가의 규율보다 훨씬 더 우수하다는 것을 표시하여야 한다." 등이었다. 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 76~77. ; 국방군사연구소, 『한국전쟁』(中), p. 157.

전시구호, 민정조사, 치안유지를 담당하도록 하여 행정복구의 기반을 다지려고 하였다. 그 후 북한 수복지역의 치안이 확보되는 즉시 도지사, 군수, 경찰서장 등의 내무부 행정관리를 임명, 파견하기로 하였다. 그리고 시·군 단위의 행정이 일단 회복된 후에 도지사로 하여금 계엄사령부의 지휘 하에 통일적으로 행정을 운영한다"[68]는 내용이었다. 내무부장관의 이러한 행정지침은, 유엔에 의한 군정실시를 부인하고 북한이 대한민국 주권이 미치는 영토인 만큼 군대의 진출과 아울러 계엄사령부의 휘하에 민정관을 파견하여 말단 행정을 담당하도록 한 뒤, 치안이 확보되는 대로 지사, 군수, 시장 등의 행정관리를 임명 배치할 것[69]이라는 한국정부 주도의 점령정책을 재차 확인한 셈이다.

이와 아울러 10월 21일의 대통령 담화[70]에서는 한국정부의 북한 점령정책이 보다 구체적으로 제시되는데, 이 담화에서는 북한 점령정책의 행정체제, 치안문제, 세제, 선거, 농지개혁법 등에 관해 개략적으로 천명하였다. 또한 여기에서 언급한 내용들에 대한 구체적 실시 시기 및 방법에 대해서는 추후 구체적인 방안이 수립되는 대로 발표할 예정이라고 밝혔다. 그러나 10월 12일에 유엔 한국관계 소총회의 결의안이 유엔에 의한 군정을 천명하였기 때문에 이 시기에 발표된 행정지침과 대통령의 담화는 매우 애매한 입장이었다.

결국 10월 30일에 이승만과 정부가 유엔의 권유를 적극 수용하여 북한지역에서의 군정의 주체를 유엔군으로 인정함에 따라, 유엔군과 한국정부 사이의 공식적인 갈등은 사라진 것처럼 보였다. 이 시기에 한국 정부가 급작스럽게 관할권에 대한 태도를 바꾼 이유는 당

---

68) 동아일보, 1950년 10월 14일. 국방군사연구소, 『한국전쟁』 (中), p.157에서 재인용.

69) 내무부장관의 발표문에는 남한지역에 거주하는 각계 지도자와 청년들을 이북에 파견하여, 이들을 공산주의자들의 색출과 질서유지 등 선전 및 선무 공작에 참여시킨다는 방침이 들어있다. 당시 북한지역 점령정책을 계획함에 있어서 정부는 행정관료 외에도 사회단체, 특히 서북청년단을 비롯한 반공단체들과 월남한 이북출신 동포들의 역할을 강조하였다. 또한 월남한 이북동포들을 원래의 거주지로 복귀시켜 각 지역의 질서회복과 주민들에 대한 사상전향 작업 및 주민들의 사상파악에 활용하려고 하였다. 국방군사연구소, 『한국전쟁(中)』, p. 158.

70) 『한국전란 1년지』, p. C18. "첫째, 임명된 5도 지사는 해당 도에 들어가서 치안과 후생을 주관하여 지사의 책임을 이행할 것이며, 도내의 민심이 안정되면, 각 해당 도민은 자유로운 분위기 속에서 유엔 감시하에 도지사 선거를 다시 실시할 것이다. 둘째, 또한 민심이 안정되면, 인구 10만명당 1명의 국회의원을 선출하여 국회의 공석을 메우게 될 것이다. 셋째, 통일 촉진과 반공투쟁에 공헌이 높은 서북청년단은 이북의 전선후방에서 치안과 계몽을 담당하게 될 터이니, 북한 청년들은 이에 협조하라. … 여섯째, 금년에 추수되는 식량은 남한의 법에 의해 2~3할의 지세(地稅) 및 기타 세금을 정부가 징수하게 될 것이다. 일곱째, 추수가 끝난 후에는 농지개혁법을 실시하여, … 여덟째, 금융, 상공 및 귀속재산 처리는 남한에서 실시되었던 정책과 동일하게 실시될 것이다."

시에 북한군이 소멸단계에 와 있으므로, 계속해서 통치의 주도권에 관한 논쟁에 집착할 것이 아니라 실질적인 점령지 정책이 필요하다는 인식을 하였기 때문이다. 즉 파괴된 도시와 촌락 그리고 교통 및 통신시설 등에 대한 재건 및 복구가 시급한 상황이었으며, 이를 위해서는 유엔군과 긴밀하게 협조할 필요성을 절실하였기 때문일 것이다. 또한 국제적으로 승인된 유엔군에 의한 군정을 현실적으로 거부하기 어려운 상황에서, 유엔군과의 불화가 하등 도움이 되지 않는다는 현실적인 판단에서 내려진 결론인 셈이다. 이처럼 군정 및 수복지역의 관할권에 대한 이승만과 한국정부의 태도변화는 명분보다는 실리를 추구하려는 적절한 조치였다고 평가할 수 있다. 그러나 이것만으로는 점령지역의 관할권에 대한 문제에 대한 근본적인 갈등이 해결된 것으로 기대할 수는 없었다. 실제로 갈등은 점령정책이 실행되는 과정에서 더욱 극명하게 나타났다.

Ⅳ. 점령정책의 실행과 문제점

북한지역으로의 진출 이후의 점령정책은 한마디로 점령지역의 관할권과 통치권을 둘러싼 한국과 미군과의 갈등의 재현이었다. 38선을 넘기 이전부터 관할권을 둘러싸고 팽팽하게 대립해 오던 두 국가의 점령정책은 동부와 서부로 구분된 각자의 작전지역에서 뿐만 아니라, 동일한 점령지역 내에서도 지배권을 둘러싸고 팽팽하게 대립한 흔적을 여러 곳에서 찾을 수 있다.[71] 앞에서 여러 차례 지적하였듯이, 한국정부와 유엔간에 북한지역에 대한 군정에 대하여 구체적인 타협이 이루어지지 않은 상태에서 점령지역이 점차로 확대되었다. 즉 유엔군과 한국군은 각기 독자적으로 점령지역에 대한 군정을 추진한 셈이다.

북한지역에서의 군정은 초기부터 동부지역과 서부지역에서 체제와 시행방법에서 큰 차이가 있었다. 그 이유는 서부지역과 동부지역의 군사작전을 수행하는 주체가 달랐기 때문이다. 우선 서부지역에서는 미 제8군사령관이 지휘한 반면, 동부지역에서는 맥아더 사령관이 직접 지휘하는 미 제10군단이 독자적인 작전을 전개하였기 때문에 각 지역의 군정은 서로 다른 양상으로 진행될 수밖에 없었다. 그러나 보다 근본적인 이유는 서부지역에 비해서 동부지역에서는 한국군의 진출속도가 상대적으로 빨랐기 때문에 한국군 중심의 점령정

71) 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을," pp. 75~76.

책이 진행되고 있었으나, 서부지역에서는 한국군과 유엔군이 비슷한 시기에 진출하였기 때문에 유엔군 중심의 군정이 진행되었기 때문이다.[72]

점령지의 서북부 지역인 황해도, 평안남도, 평안북도에서는 미 제8군의 예하 부대가 평양을 점령하기 시작한 때부터 본격적으로 군정이 시작되었다. 10월 21일에 미 제1군단은 평양에 군정기구를 설치하고 군정을 시작하였는데, 이때 군정관으로는 민스키 대령이 임명되었다. 이어서 김성주라는 인물을 평남지사로 임명하여 10월 26일부터 평남도정을 수행하도록 하였다.[73] 미군은 평양에도 자치위원회를 구성하기 위한 임시 평양시 의회를 구성하였으나, 북한의 실정에 어두운 미 군정관원들이 시의원을 선발하는 등의 군정업무 수행에는 많은 어려움이 있다. 그 결과 평양시 점령 이후 수주일 동안 공공업무는 이루어지지 않았으며, 법과 질서는 대낮에 대로상에서만 지켜졌다. 또한 수송과 배급이 이루어지지 않아서 식량배급이 심각한 상태였다.[74]

한국군도 점령지역에서 별도의 군정을 실시하려 하였는데, 평양시에서는 국군 제2군단 계엄사 민사부장 겸 군정관이었던 헌병대장 김종인 대령이 책임자였다. 또한 정부에서 비공식적으로 파견된 행정 관리들도 참가하였다. 이들은 거주민 가운데서 동장, 부동장 등을 임명하고, 동마다 약 10명 내외의 자체 치안대를 조직하여 지역단위의 치안유지 활동과 적색분자 색출의 활동 등을 담당하였다. 한국 정부는 점령지역의 행정의 주도권 장악을 위해 각종 사회단체도 비공식적으로 파견하였는데, 특히 서북청년단이 근간을 이루고 있는 대한청년단 북한 총무부를 조직하여 민정조사 등에 활용하였다.[75] 또한 한국군은 평양시에 약 1,000명의 경찰을 모으는 일에 착수하여 약 500여명을 고용하기도 하였다.

한편 군정이 확대 실시되어감에 따라 점차로 한국군과 유엔군 사이에 군정 실시 과정에서 마찰과 대립이 빈번했는데, 이러한 충돌은 10월 말 이후부터 해소되어 유엔군 중심의 군정이 자리를 잡을 수 있었다. 특히 미 제1군단이 군정의 중심으로 자리잡았으며, 한국정부에 의해서 파견된 행정관리와 각종 사회단체들은 자연스럽게 군정기관에 흡수되어 군정

72) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 487.
73) 이때 도 문화부장에는 오영진을, 평양시장에는 우제순을 임명하고, 예하 행정단체의 관리와 경찰을 임명하였다. 중앙일보사, 『민족의 증언』 제3권(서울: 중앙일보사, 1983), pp. 222.
74) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 489. ; 와다 하루끼, 『한국전쟁』, pp. 178~179.
75) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, pp. 489~490. ; 박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치: 1950년 가을," pp. 79~80.

정책을 수행하였다. 여기에는 한국군에 의해서 조직된 각 지역의 자치위원회와 자위대, 그리고 경찰단체도 포함되었다. 이처럼 서북부 지역에서의 군정은 형식상 유엔군 지휘감독하의 자치형태를 하고 있었으며, 그 내부에서는 각 지역 단위별로 한국정부와 군대가 주도하는 자치위원회와 경찰조직, 그리고 중견청년으로 구성된 자위대, 또는 치안대가 조직되어 주민활동의 근간을 이루는 이중적인 구조였다.[76]

동북부 지역에서 실시된 점령정책에서의 주도권은 그 지역을 먼저 점령한 국군에게 있었다. 국군은 10월 1일에 38선을 돌파한 후 10월 10일에 원산을, 17일에 함흥을 점령하고 북진하였는데, 미 제10군단은 10월 26일에야 원산에 상륙하였다. 따라서 미군이 상륙하기 이전에 점령한 함경도 지역에 대한 군정은 국군 제1군단 민사처에서 담당하였다. 국군은 수복지역에 대하여 지역자치위원회를 조직하였고, 군의 요청에 의해 내무부는 각 시·군 단위로 민정관 1명과 간부 약간 명, 경찰대장 1명과 경찰관 100~150명씩을 파견하여 전시구호, 민정조사 및 치안유지를 담당토록 하였다. 특히 이 지역에서 국군은 행정기구를 복구시키기 위해서 먼저 도를 1도 7시 26군으로 편성하고, 과도 행정기구로서 각 시·도 단위로 자치위원회를 구성하였다. 또한 국군은 군정의 과도 행정지침인 '북한 시정요강'을 작성하여, 이를 근거로 공산치하의 주요물자를 접수하여 주민에게 배분하고, 공장과 발전소의 복구 및 운영은 관리위원회를 조직하여 자체 운영하기로 하였다.[77]

함경도 지역의 군정은 국군의 지휘 하에 비교적 체계적으로 이루어져, 국군이 함흥으로 진출하고 군단 민사처가 옮기면서 수복지역의 행정도 점차로 기틀을 잡아가기 시작하였다. 이후 유엔군이 원산에 상륙하자 국군은 군정권을 유엔군에게 인수하게 되는데, 이 과정에서 군정을 담당했던 체제가 그대로 전달되었다. 특히 늦게 진주한 미군이 국군이 세워놓은 군정의 기본틀을 인정하였기 때문에, 국군이 주도하였던 군정정책이 지속적으로 실시될 수 있었다.[78] 그러나 군정의 최종적인 권한이 유엔군에게 넘어갔지만, 실제로 각 지역에서 이루어진 군정의 실제에서는 국군과 대한민국 행정부가 주도적인 역할을 담당하였기 때문에 이 지역에서의 군정 역시 이중적인 체제로 이루질 수밖에 없었다.

지금까지 한국군과 유엔군간이 각 지역에서 추진한 군정 및 점령정책에 대해서 살펴보

76) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, p. 490.
77) 중앙일보사, 『민족의 증언』 제3권, pp. 225~226. ; 국방군사연구소, 『한국전쟁』 (中), pp. 168~169.
78) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제4권, pp. 490~491.

았고, 군정이 실시되는 과정에서 동부지역과 서부지역에 큰 차이가 있었음을 발견하였다. 즉 동부지역에서는 한국군이 실질적인 역할을 담당하였고, 유엔군은 보좌 및 자문하는 협조적인 체제를 갖추었기 때문에 전체적으로 원활한 군정 및 점령정책이 추진되었던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 서부지역에서는 국군과 유엔군 상호간에 유기적인 협조가 이루어지지 않았고, 특히 군정에서의 명확한 주체를 찾을 수 없을 정도로 혼란스러운 상황이 지속되었기 때문에 서부지역에서의 군정정책은 비효율적으로 지속되었다. 또한 이러한 상황에서 지속된 군정은 잦은 마찰과 심각한 문제만을 노출할 뿐이었다.

V. 결 론

지금까지 국군과 유엔군의 인천상륙작전과 반격작전 이후 제기된 38선 이북으로 북진에 대한 논쟁과, 북진 이후 전개된 점령지 정책의 주도권을 둘러싼 한국과 미국 사이의 갈등, 그리고 실제로 진행된 점령지 정책과정에서의 갈등관계에 대해서 살펴보았다.

북한군이 38선 이북으로 후퇴하던 시기에 대두된 갈등은 38도선 이북으로의 공격에 대한 열망과 주저였다. 남한의 북진주장에는 북한의 남침에 대한 당연한 응징뿐만 아니라, 이러한 호기를 조국의 통일이라는 절호의 기회로 삼자는 국가적인 열망이 포함되어 있었다. 그러나 미국에게 있어서 38선 돌파문제는 단순한 군사적 사건 이상의 정치적인 문제였다. 특히 소련과 중공의 개입 가능성과, 이후 제3차 대전으로까지 확대될 가능성에 대한 우려는 미국 행정부 내부에서 정책결정의 갈등을 노출하였다.

북진이 결정된 이후 나타난 갈등은 점령의 주체와 방식에 대한 한국과 미국사이의 대립이었다. 해방이후 줄곧 공산주의 타도와 북진통일을 주장해왔던 이승만 정권과 한국 정부는 38선 돌파 이후, 북한지역 점령 및 통치에서 한국이 주도적인 역할을 담당하는 것을 당연시하였다. 그리고 이러한 생각들은 일부 점령지에 대한 행정권의 행사를 통하여 이미 반영되고 있었다. 그러나 미국은 생각이 달랐다. 미국은 북한지역에 대한 남한의 통치권을 인정하지 않았으며, 유엔에 의한 북한지역의 점령정책을 추진하려 하였다.

이 문제를 둘러싼 한미간의 갈등은 첨예하게 지속되다가, 강요와 타협, 그리고 현실적인 필요에 의해서 종국에는 표면적으로나마 해결의 실마리를 찾을 수 있었다. 현실적으로 유

엔군이 군정 및 점령정책을 주도하고, 한국은 유엔군을 보좌하는 역할을 담당하였던 것이다. 그러나 실제로 점령정책이 실행되는 과정에서는 많은 갈등과 혼란이 존재하였다. 왜냐하면 점령정책에 대한 준비가 전반적으로 부족하였을 뿐만 아니라, 한국과 유엔군 모두 점령정책에 대한 나름대로의 주장을 굽히지 않았기 때문이다.

지금까지 다루어 온 38선 돌파와 북진, 그리고 북한지역에 대한 점령지 정책이라는 두 가지 문제는 한반도의 분단상태가 해결되지 않은 현재 및 미래의 시점에서 더 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다. 특히 한반도의 화해무드가 발전되어 정착시켜가야 하는 지금, 우리가 명심해야 할 것은 치밀한 준비를 통해서 뼈아픈 과거의 역사를 반복하지 않으려는 자세일 것이다.

< 參 考 文 獻>

1. 사료 및 자료집

국방부 정훈국 전사편찬회, 『한국전란 1년지』(서울: 국방부, 1951)

안용현, 『한국전쟁비사』 제5권(부록 · 전사자료) (서울: 경인문화사, 1992)

United States Department of States, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol.7 (Washington D.C.:Government Printing Office, 1977)

Matray, James I., ed., *Historical Dictionary of the Korean War*(New York: Greenwood Press, 1991)

2. 단행본

전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』(서울: 행림출판, 1992)

국방군사연구소, 『한국전쟁』(서울: 국방군사연구소, 1996)

와다 하루끼, 서동만 譯, 『한국전쟁』(서울: 창작과 비평사, 1999)

小此木政夫, 현대사연구실 譯, 『한국전쟁: 미국의 개입과정』(서울: 청계연구소, 1986)

Schnabel, James F., *Policy and Direction: The First Year*(Washington D.C.: Office of the Chief of Military History, United States Army, 1972)

Truman, Harry S., *Memoirs : Years of Trial and Hope* (New York: Doubleday & Company Inc., 1956)

3. 논문

박명림, "전세의 역전과 북한의 대응(Ⅰ): 1950년 8월 28일부터 10월 1일까지, " 전략연구 제10호(한국전략문제연구소, 1997), pp. 206~256.

박명림, "북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을: 북한의 붕괴위기와 1990년대 오늘의 의미와 시사," 한국정치외교사학회 편, 『한국전쟁과 휴전체제』(서울: 집문당, 1998), pp. 41~106.

서용선, "한국전쟁시 점령정책 연구," 국방군사연구소 편, 『한국전쟁연구: 점령정책, 노무운용, 동원』(서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 9~130.

임재동 · 최정미, "미국의 전쟁전략과 전쟁정책," 한국정치연구회 정치사분과 지음, 『한국전쟁의 이해 : 한국전쟁발발 40주년 논집』(서울: 역사비평사, 1990), pp. 204~245.

정토웅, "북진작전과 중공군 개입평가," 군사 제20호(국방부 전사편찬위원회, 1990), pp. 188~213.

小此木政夫, "유엔군의 38도선 북진 결정," 김철범 엮음, 『한국전쟁: 강대국의 정치와 남북한 갈등』(서울: 평민사, 1989), pp. 193~214.

Armstrong, Charles K., "A Clash of two systems: The North Korean occupation of South Korea and the UN occupation of North Korea, June-December 1950," 연세대학교 현대한국학연구소 제4차 국제학술회의(2000. 10) 발표논문.