

미국의 대한민국 정부 승인 정책에 관한 연구

- 태평양전쟁기와 미 군정기 미국의 승인 정책을 중심으로* -

김 영 호**

1. 서론
2. 미국의 정부 승인 정책
3. 태평양전쟁기 대한민국 임시정부에 대한 미국의 승인 정책
4. 미 군정기 미국의 대한민국 정부 승인 정책
5. 결론

1. 서론

1905년 11월 일본에 의해 을사늑약이 강압적으로 체결된 직후 루트(Elihu Root) 미 국무장관은 서울 주재 모건(Edwin V. Morgan) 공사에게 공사관을 철수할 것을 지시했다.¹⁾ 을사늑약에 의해 조선은 외교권을

* 이 논문은 2014년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 성신여대 정외과 교수

1) Root to Morgan, 24 November 1905, *Korean-American Relations: Documents Pertaining to the Far Eastern Diplomacy of the United States, Vol. III* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1989), p.259.

박탈당했기 때문에 한국에서의 미국의 조약상 권리와 재산권과 관련된 문제들은 도쿄 주재 미국 공사관이 일본 외무성을 통해서 처리한다는 미국 정부의 방침이 정해졌다. 본국의 지침에 따라 11월 28일 모건 공사는 공사관의 모든 재산과 문서들을 서울 주재 미국 영사관에 이관하고 조선에서 철수했다. 그는 조선 외부대신에게 보낸 편지에서 을사늑약에 의해 조선의 외교와 업무는 일본 외무성이 통제하고 지시할 것이라는 사실을 통보하고 조선으로부터 철수했다. 이로써 1882년 5월 체결된 조미수호통상에 의해 조선에 파견된 미국 공사관은 철수했고 사실상 양국간 외교관계는 단절되었다. 이러한 외교관계의 단절은 미국이 조선에 대한 외교적 승인을 사실상 철회했다는 것을 의미했다.

조선 왕조에 의해 국권을 회복하고 승인을 받기 위한 노력이 헤이그 밀사 파견 등을 통하여 펼쳐졌지만 소기의 성과를 거두지 못했다. 3·1운동과 대한민국 임시정부의 수립은 우리 민족이 승인을 받기 위한 외교적 노력의 커다란 분수령이었다. 대한민국 임시정부는 왕정복고에 반대하고 주권재민의 원리에 기초한 공화국의 건설을 선포했다. 대한민국 임시정부의 수립은 승인 외교를 전개하기 위한 뚜렷한 주체 세력이 형성되었다는 것을 의미했다.

제1차 세계대전 이후 열린 파리강화회의에서 대한민국 임시정부는 미국, 프랑스, 영국으로부터 승인을 받기 위한 외교를 펼쳤다. 그러나 이러한 노력은 소기의 목적을 달성하지 못했다. 그 이후 임시정부 승인을 위한 외교적 노력은 미국에게 집중되었다. 미국은 제1차 세계대전의 전승국으로서 윌슨의 민족자결주의 원칙을 내세웠기 때문에 식민지 국가들의 독립에 매우 동정적이었다고 임정 지도자들은 믿었기 때문이다. 또한 그들은 조미수호통상 조약에 포함되었던 미국의 중재 조항에 희망을 걸고 이 조항을 근거로 미국을 설득하려고 노력했다. 미국의 한국 승인 정책은 국제정세의 변화와 이에 따른 미국의 대외정책의 변화와 함께 불승인에서 사실상 승인(de facto recognition)을 거쳐 법률적 승인(de jure

recognition)이라는 점진적 변화를 겪게 된다.

승인 문제는 구한말 이후 우리 민족이 추구해온 근대국가 건설을 위한 노력과 밀접하게 결부되어 있다. 근대국가는 영토와 주민 등 국가의 구성요건을 갖추므로써 국가 건설 단계가 마무리된다고 할 수 있다. 그러나 다수의 국가들이 존재하면서 상호작용하는 근대국제정치체제의 특성상 타국에 의한 특정 국가의 승인 없이는 그 존재는 불안전할 수밖에 없다. 일본이 한일합방조약을 체결하기 이전에 강압적으로 을사늑약을 체결하여 조선의 외교권을 박탈하여 여타 국가들로 하여금 사실상 조선에 대한 외교적 승인을 철회하도록 했다. 그 이후 조선은 국제무대의 뒤편길로 사라지고 말았다는 것은 승인이 갖는 중요성을 그대로 보여주고 있다. 이러한 사실을 체험한 대한민국 임시정부 지도자들은 승인의 중요성을 깨닫고 망명 상태에서도 줄기차게 미국으로부터 승인을 받기 위해 노력했던 것이다.

이러한 노력의 중요성에도 불구하고 그동안 한국현대사 연구는 분단체제의 형성과 발전에 초점이 두어짐으로써 대한민국의 건국과 정부 수립을 전후하여 전개된 외교적 승인을 받기 위한 노력에 대한 연구는 등한시되었다. 특히 미국은 전시와 8·15광복 직후 대한민국 임시정부의 승인을 거부했다. 미국의 망명 정부에 대한 승인 거부는 한국에만 국한된 것이 아니었다. 미국은 유럽의 망명 정부도 민주적 절차를 거쳐 주민의 자유로운 의사가 확인될 때까지 승인을 부여하지 않았다.

또한 8·15광복 후 성립된 미 군정은 남한에서 스스로를 주권기관으로 자임하고 심지어 일본인 귀속재산까지 관리하는 책임을 떠맡았다. 이런 상황은 국제법상 전례가 없는 일이었다. 또한 미국의 불승인 정책은 일제로부터의 8·15광복과 함께 즉시 독립을 바랬던 우리 민족의 열망에 배치되는 일이었다. 이러한 일련의 미국의 전시 외교정책과 미 군정의 대한정책은 미국의 정부 승인에 관한 방침과 밀접하게 연관되어 있었다. 이 문제와

관련하여 우리 학계는 훌륭한 연구 성과들을 갖고 있다.²⁾ 그렇지만 기존 연구들은 독립운동의 관점에서 대한민국 임시정부 승인 문제를 다루고 있다. 이 글은 이런 한계점들을 극복하기 위해 미국 정부의 국가 승인과 관련된 1차자료들을 중심으로 이 주제를 다루고자 한다. 이 글은 대한민국 승인 문제를 미국의 관점으로부터 검토함으로써 기존 독립운동적 관점에서 이루어진 연구들을 보완하여 승인 문제에 관한 종합적 이해를 돕는데 기여하고자 한다.

이 글의 목적은 태평양전쟁 시기 대한민국 임시정부와 8·15광복을 전후하여 전개된 한국의 정부 승인 노력에 대한 미국의 대응을 미국의 정부 승인 정책을 중심으로 고찰하는 데 있다. 이 두 시기에 걸친 미국 승인 정책의 연구는 미국의 정책을 시기적 연속선상에서 이해하는 데 크게 도움을 줄 것이다. 모든 국가들의 승인 정책은 국제법의 원리를 따르는 경우가 대부분이지만 국익의 관점에서 이루어지는 경우도 허다했다. 이 점에서 미국의 경우도 예외가 아니었다. 이 글은 미국이 대한민국 정부 승인 과정에서 국제법과 국익의 논리를 어떻게 조화시키려고 노력했는지 분석할 것이다. 또한 이러한 분석은 정부 승인을 위한 한국 지도자들의 주체적 노력의 성과와 한계점을 설명하는 데 도움을 줄 것이다.

우선 이 글은 미국의 건국 이후 미국의 정부 승인 정책 변화를 살펴볼 것이다. 미국의 승인 정책은 국제법 뿐만 아니라 정치적 고려와 국익에 따라서 융통성있는 입장을 갖고 있었다는 사실을 지적할 것이다. 다음으로 이 글은 3·1운동 직후 수립된 대한민국 임시정부에 대한 미국의 승인 정책을 태평양전쟁 시기에 맞추어 분석할 것이다. 다음으로 이 글은 8·15광복 이후 미국이 대한민국 임시정부를 승인하지 않음으로써 미 군정이 남한의 주권기관으로 자임하지 않을 수 없었던 이유들을 설명할

2) 이와 관련된 연구들로는 구대열, 『한국 국제관계사연구 2』 (서울: 역사비평사, 1995), 제2장; 고정휴, “태평양전쟁기 대한민국임시정부의 승인외교활동”, 『한립일본학』, 제9권 (2004), pp.119~142 등을 참조.

것이다. 나아가 한국 문제의 유엔 이관과 5·10총선거 이후 미국이 새로 수립된 대한민국 정부에 대해서 사실상 승인을 먼저 부여하고 나중에 법률적 승인을 부여하는 과정을 분석할 것이다. 결론적으로 이 글은 유엔을 통한 미국의 대한민국 정부 승인 노력이 미친 영향에 대해서 분석할 것이다.

2. 미국의 정부 승인 정책

미국 정부의 승인 정책을 이해하기 위해서는 국제정치와 국제법에서 논의되는 승인 문제를 우선 살펴볼 필요가 있다. 승인 문제는 통상적으로 ‘국가 승인’과 ‘정부 승인’을 동시에 포괄하고 있다. 국가성(statehood)의 중요한 요소의 하나는 효율적 통치체제의 구성이기 때문에 국가 승인은 정부 승인을 동시에 수반할 수밖에 없다. 왜냐하면 국가가 성립되었다고 하더라도 승인을 받고 그 이후 다른 나라들과 외교 관계를 맺을 수 있는 효율적 정부가 없다고 한다면 국가로서의 기능에 문제가 생기기 때문이다. 따라서 승인 문제는 정부 승인 여부와 시기 문제를 둘러싸고 논의되는 것이 일반적이다.

그렇지만 국제정치에서 승인이 갖는 의미와 중요성을 이해하기 위해서는 근대국가의 가장 중요한 특징인 주권의 특징에 대한 이해가 선행되어야 한다. 승인과 관련해서는 구성적(constitutive) 이론과 선언적(declaratory) 이론이 각각 존재한다.³⁾ 선언적 이론에 따르면 특정 국가가 국가와 정부의 수립을 선포하면 다른 나라의 승인없이도 그 국가는 국제사회에서 권리와 의무를 가진 주체로서 존재한다는 것이다. 그렇지만

3) 국가 승인과 정부 승인과 관련된 이론적 문제에 관해서는 Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp.1~22.

근대국제정치체제의 출발점이 된 베스트팔렌체제에 따르면 승인이 국가 존재의 중요한 구성요소의 하나가 되었기 때문에 승인이 필요하다는 것이다.⁴⁾ 타국에 의한 이러한 승인 행위가 영토, 주민, 효율적 통치력과 함께 국가성의 중요한 구성요소의 하나가 된다는 점에서 승인을 강조하는 입장을 구성적 이론이라고 부른다.

주권의 구성적 특징은 근대국가의 특징과 밀접하게 연관되어 있다. 베버(Max Weber)는 “일정 영토 내부에서 정당한 물리적 폭력 행사의 독점을 실효적으로 요구하는 인간공동체”로 근대국가를 정의하고 있다.⁵⁾ 그의 정의는 근대국가는 영토국가라는 점을 강조하고 있다. 또한 베버에 따르면 국가는 일정 영토 내의 주민에 대해서 최고의 권력을 행사하는 주권국가이다. 나아가 국가는 물리적 행사를 실효적으로 독점하기 위해서는 군사력과 그것을 뒷받침할 수 있는 재정 능력을 갖추지 않으면 안된다는 것을 의미한다.

그러나 국제정치에서 국가성의 확보는 물리적 능력뿐만 아니라 국가들 상호간 주권의 사회적 인정이라는 구성적 측면이 중요하다는 점이 결코 간과되어서는 안될 것이다. 최고 권력 창출을 위한 정치적 절차를 거쳐서 지배의 정당성이 확립되고 물적 토대가 구축된다고 하더라도 여타 국가들에 의해 주권을 인정받지 않고서는 근대국제정치체제의 특성상 근대국가 형성이 완결된 것이라고 보기 어렵다. 특히 식민지에서 해방된 국가의 경우 국제적 승인을 받기 위한 외교적 노력은 국가 기반 구축을 위한 내적 노력만큼이나 중요하다고 할 수 있다.

주권은 국가 간의 상호 인정 행위와 그로부터 생겨나는 기대감에 의해

4) Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp.18, 92~95; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp.14~20.

5) Max Weber, “Politics as a Vocation,” H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds. *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), p.78.

생겨난 제도이다.⁶⁾ 근대국가를 주권국가로 부르는 이유도 여기에 있다. 근대국가는 영토와 국민이라는 물리적 측면과 상호인정을 그 핵심으로 하는 사회적 측면을 동시에 갖고 있는 것이다. 주권 개념은 국가들이 특정 영토 내의 주민에 대해 배타적 권력 행사를 독점한다는 사실을 서로 인정하지 않았다면 애초부터 성립될 수 없었을 것이다. 이처럼 주권의 상호인정 행위는 주권 개념 그 자체에 이미 내재되어 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 주권의 구성적 특징이 구체적으로 표현된 것이 정부 승인의 문제인 것이다.

국제법상으로 다른 정부에 대한 승인 여부, 원칙과 시기는 승인을 부여 하는 국가가 결정할 수 있다. 건국 이후 미국의 외국 정부 승인 정책은 많은 변화의 과정을 거쳤다. 미국의 초대 국무장관이었던 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 승인과 관련하여 ‘사실상의 원칙(de facto principle)’을 채택한 바 있다.⁷⁾ 이 원칙은 국민의 자유로운 의지의 표현에 의해 성립된 정부는 합법적이라고 보는 것이다. 이 원칙에 따르면 주민의 자유로운 의사의 표현 여부가 정부 승인에서 고려되어야 할 가장 필수적 사항이었다. 이런 원칙은 시간이 지나면서 현실적 측면이 반영되는 방향으로 수정되었다. 1900년 국무부 정부 승인 지침은 행정력을 행사할 수 있는 정부의 사실상의 능력에 달려있다고 보았다. 국제적 의무를 집행할 수 있는 능력과 의지가 미국으로부터 정부 승인을 받기 위한 가장 중요한 요건이었다.

그 이후 미국 남북전쟁 시기와 윌슨 대통령에 의해 이상주의적 외교정책을 추진했던 시기에는 미국의 승인 정책은 합헌성(constitutionality)을

6) Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: Social Construction of Power Politics”, *International Organization* Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), p.412; Thomas J. Biersterker and Cynthia Weber, *State Sovereignty as Social Construct*(Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp.1~2.

7) “Recognition of New Governments”, PPS/24, March 15, 1948, Anna Kasten Nelson, ed., *The State Department Policy Planning Staff Papers 1947~1949*, Vol. 2 (New York: Garland Publishing, Inc., 1986), pp.136~141.

강조하는 방향으로 선회했다.⁸⁾ 이러한 정책은 외국 정부에 대한 도덕적 비난과 불승인 정책을 정치적 무기로 사용한다는 우려를 낳았다. 사실 불승인 정책은 정치적 무기로써 실질적으로 효과를 거두지 못했다는 것이 국무부 내부의 평가였다.

미국의 제2차 세계대전 개입과 미소 냉전의 전개와 함께 미국의 승인 정책은 주민의 자결권의 존중과 정부의 효율적 통치 능력을 동시에 중시하는 방향으로 변화하게 된다. 이 시기 미국의 입장이 대한민국 임시정부와 정부 수립 이후 대한민국의 승인 정책에 직접적 영향을 미치게 된다. 루스벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 1941년 8월 발표된 대서양헌장(Atlantic Charter)에서 미국이 제2차 세계대전에서 승리할 경우 전후 추구할 구체적 청사진을 밝혔다.⁹⁾ 이 선언의 핵심은 전후 모든 식민지는 해방될 것이며 그 지역 주민들이 민주적 절차를 거쳐 정치체제를 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 인정한 민족자결주의 원칙을 천명한 것이었다. 대서양헌장은 향후 미국의 외국 정부 및 망명 정부의 승인 정책에 지대한 영향을 미치게 되었다.

1945년 4월 루스벨트 사망 직후 부통령으로서 대통령직을 승계한 트루먼(Harry Truman)은 대서양헌장의 정신을 이어받아 미국은 외부 세력의 무력에 의해서 강요된 어떠한 정부도 승인하지 않을 것임을 재천명했다.¹⁰⁾ 이것은 동구권이나 북한처럼 소련의 군사적 점령 하에서 강압적으로 성립된 소비에트 위성국가들의 정부는 승인을 부여할 수 없다는 것을 의미했다. 소련 지도자 스탈린은 유고 공산당 지도자 밀로반 질라스(Milovan Djilas)와의 면담에서 “이번 전쟁은 과거와의 전쟁과 다르다.

8) 이러한 미국의 전통과 관련된 논의는 Francis Fukuyama, *State-Building*(Ithaca: Cornell University Press, 2004), p.114 참조.

9) 이 헌장의 내용은 <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>(검색일: 2014년 3월 5일) 참조.

10) 이 연설문은 <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3342>(검색일: 2014년 3월 5일) 참조.

군사력으로 영토를 점령한 자가 누구든지 자신의 사회체제를 강요할 수 있다”고 말했다.¹¹⁾ 소비에트체제를 주입할 수 있다는 스탈린의 사고는 미국이 제시한 대서양현장의 정신과 트루먼의 입장을 정면으로 거부하는 것이었다. 이러한 양국의 인식의 차이가 전후 미소 냉전 대결을 불러왔다. 냉전의 전개는 미국의 정부 승인 정책에 커다란 영향을 미칠 또 다른 요인이 아닐 수 없었다.

이러한 변화된 상황을 반영하여 미 국무부는 미국의 국익에 대한 고려가 승인 정책을 결정하는 데 가장 중요한 고려사항이 되어야 한다고 보았다.¹²⁾ 또한 그러한 정책은 변화하는 국제정세에 대응하고 특정 시기에 특정 국가에 적용할 때 조정이 가능할 수 있도록 충분한 융통성을 가져야 한다는 점을 강조했다. 이것은 미국이 국가 승인의 문제를 다룸에 있어서 국제법의 원리를 존중해야 하지만 미국의 국익을 동시에 고려하지 않으면 안된다는 것을 의미했다.

미 국무부는 다음의 세 가지 요인들이 외국 정부를 승인할 때 고려되어야 할 것으로 보았다.¹³⁾

- (1) 공공질서의 유지를 포함한 행정기구와 영토의 사실상(de facto)의 통제 능력
- (2) 국제적 의무를 수행할 수 있는 정부의 의지와 능력
- (3) 정권을 쥐고 있는 정부에 대한 국민들의 전반적인 승인

미 국무부는 국가이익에 따라서 특정 정부에 대해서 이 세 가지 요인들을 모두를 적용하거나 아니면 선별적으로 적용해야 한다고 보았다. 이 세 가지 기준들에 따르면 외국 망명정부의 경우 영토와 주민에 대해서 실질적

11) Milovan Djilas, *Conversations with Stalin*, Michael B. Petrovich, trans. (New York: Harcourt, Brace & World, 1962), p.114.

12) Anna Kasten Nelson, ed., *op. cit.*, pp.139~140.

13) *Ibid.*, p.140.

통제력을 행사하지 못하기 때문에 미국의 승인 대상이 될 수 없었다. 그렇지만 미 국무부는 이 세가지 요인들이 망명 정부 승인 가능성을 완전히 배제하지 않는다고 주장했다. 망명 정부에 대한 승인은 오직 정치적 고려와 미국의 국익의 관점에서 결정되어야 한다는 것이 미 국무부의 결론이었다. 이처럼 미국의 승인 정책은 국제법 일반 원칙을 존중하면서 동시에 전시 중에는 독일과 일본에 대한 전쟁 수행과 냉전 시기에는 대소련 봉쇄정책이라는 국가전략 목표를 달성하기 위한 국익의 관점에서 추진해 나간다는 방침을 갖고 있었음을 알 수 있다.

3. 태평양전쟁기 대한민국 임시정부에 대한 미국의 승인 정책

태평양전쟁이 본격화되고 대서양현장이 발표되면서 미국의 대한민국 임시정부에 대한 미국의 승인 정책은 결정적 변화를 겪기 시작했다. 그렇지만 미국은 이미 3·1운동 이후 수립된 대한민국 임시정부가 다양한 방식과 채널을 통하여 미국에게 정식으로 승인을 요청해 옴으로써 미국은 한국과 관련한 승인 정책을 내부적으로 검토하게 되었다. 3·1운동은 이상주의자 윌슨 대통령의 민족자결주의의 영향을 받았다. 대한민국 임시정부는 제1차 세계대전을 마무리짓는 파리강화회의에 김규식을 대표로 파견했다. 당시 파리강화회의에서는 민족자결주의의 원리에 따라서 유럽의 많은 약소국들이 독립을 획득했다. 북해로부터 지중해에 이르는 지역에 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 체코슬로바키아, 유고슬라비아 등이 파리강화회의에서 독립을 획득했다.¹⁴⁾ 특히 주변 열강에 의해 세 차례 걸쳐 분할되어 독립을 잃었던 폴란드는 123년만에 독립을

14) R. R. Palmer and Joel Colton, *A History of the Modern World Since 1815* (New York: McGraw-Hill, 1992), p.727.

획득했다. 한국의 독립운동가들은 조선의 운명을 폴란드의 그것과 자주 비교했다. 폴란드의 독립은 대한민국 임시정부의 파리강화회의에 대한 기대감을 한껏 높여주었다.

대한민국 임시정부는 1919년 제정된 임시헌장에 국제연맹 가입 규정을 두고 새로운 국제정세와 파리강화회의를 적극 활용하여 국제적 승인을 받으려는 노력에 본격적으로 착수했다.¹⁵⁾ 파리강화회의에 대표로 참석한 김규식을 통해서 윌슨 대통령에게 전달한 편지에서 이승만은 “대한민국 임시정부는 파리강화회의가 전한국민을 대표하는 정통성 있는 정치체로서 새롭게 수립된 대한민국과 그 임시정부를 승인해 줄 것”을 정식으로 요청했다.¹⁶⁾ 나아가 그는 한국민의 의사를 대표하는 유일한 정부인 새로운 대한민국 임시정부의 권위에 의하지 않은 국제협약과 계약은 한국민에 의해서 향후 인정받지 못할 것이라고 말했다. 또한 그는 김규식을 대한민국 임시정부의 대표로서 파리강화회의에 참석하여 발언할 수 있도록 허용할 것을 요청했다. 김규식은 클레망소에게 보낸 편지에서 5월 24일자 이승만의 편지 내용을 상기시키고 파리강화회의가 한국인들의 자결권에 관한 정당한 주장을 받아들여 줄 것을 요청했다.¹⁷⁾ 그러나 파리강화회의에 참석한 승전국들은 대한민국 임시정부 지도자들의 승인과 관련된 편지를 접수했다는 사실을 통보해 주었다. 그렇지만 일본의 집요한 방해 공작으로 인하여 대한민국 임시정부의 노력은 좌절되고 말았다.

을사늑약 체결 이후 미국은 조선의 외교권을 더 이상 인정하지 않고 공사관을 서울로부터 철수시킨 바 있다. 미국은 조선과 관련하여 생겨나는

15) 이 점은 신우철, “대한민국헌법(1948)의 ‘민주주의 제(제)제도 수립’: 그 역사적 연속성의 복원을 위하여”, 『제헌과 건국』, 한국미래학회 편(서울: 나남, 2010), 104쪽 참조.

16) Syngman Rhee to Wilson, 24 May 1919, 『이승만 영문 서한집』, 제4권, 연세대학교 현대한국학연구소, 2009, 190~191쪽. 이 편지는 영국의 로이드 조지 총리와 프랑스의 조지 클레망소 수상에게도 보내졌다.

17) Kiusic Kim to Clemenceau, June 11, 1919, *op. cit.*, p.222.

외교적 사안들은 일본 외무성을 통해서 처리한다는 방침을 정한 바 있다. 미국은 파리강화회의에서도 기존의 방침에 따라서 파리강화회의에서 대한민국 임시정부의 요청을 접수했다는 사실을 통보해 주었을 뿐 그 구체적 대응 방향과 내용에 대해서는 별다른 입장 표명을 하지 않았던 것이다. 파리강화회의 이후 일본의 진주만 공격으로 제2차 세계대전에 본격적으로 참전하기 이전에는 대한민국 임시정부 승인에 대하여 기존의 입장을 견지했다.

미국의 대한민국 임시정부 승인에 대한 정책은 미국이 1941년 3월 무기대여법(Lend-Lease Act)을 제정하여 연합국에 대규모 무기를 지원하기로 결정하고, 1941년 8월 전후 미국 주도의 새로운 국제정치질서에 대한 청사진을 밝힌 대서양헌장을 발표하면서 조금씩 변화를 겪기 시작했다. 특히 대서양헌장은 전후 제국주의하에 신음하는 모든 민족은 연합국이 승리할 경우 식민지에서 해방될 것임을 분명히 했다. 1943년 12월 발표된 카이로선언은 한국이 “적절한 시기에” 일본 식민지에서 해방되어 독립국이 될 것임을 전 세계에 천명했다는 것은 잘 알려진 사실이다. 카이로선언은 대서양헌장의 정신을 그대로 이어받아 식민지 해방의 원칙을 한반도에 구체적으로 적용시킨 사례였다. 또한 대서양헌장은 민족자결주의 원칙을 재확인했다. 식민지 해방과 함께 수립될 새로운 국가와 정부는 민주적 절차를 거쳐 그 지역 주민들의 자유로운 권리 행사에 의한 것이어야 한다는 점을 분명히 했다. 대서양헌장의 이 조항은 미국의 신생 정부 승인 정책을 공개적으로 천명한 것이었고 미국의 대한민국 임시정부 승인 결정에도 직접적 영향을 미치게 되었다.

이와 관련하여 한 가지 지적해 두어야 할 것은 소련은 전후 국제정치질서 구축과 승인 정책에서 미국과 전혀 상반된 입장을 갖고 있었다는 사실이다. 소련 지도자 스탈린은 유고 공산당 지도자 밀로반 질라스(Milovan Djilas)와의 면담에서 제2차 세계대전이 동서간 이념전쟁이라는 점을 분명히 하고 전후 공산주의체제를 확산시키기 위해 영토를 점령한 국가가

자신의 정치체제를 강요할 수 있다는 입장을 밝혔다.¹⁸⁾ 소비에트체제를 점령 지역에 주입할 수 있다는 스탈린의 사고는 민족자결주의를 강조한 미국의 대서양헌장과 정면으로 대치되었다. 이러한 양국 지도자의 인식의 차이는 전후 미소 냉전 대결의 중요한 요인이었고, 그로 인하여 한반도 문제의 유엔 이양과 한국 정부의 승인 문제에도 직접적 영향을 미쳤다.

미국의 대한민국 임시정부 승인과 관련된 입장은 일본의 진주만 공격으로 인하여 일본과 전쟁상태에 돌입함으로써 변화를 보이기 시작했다. 일본의 진주만 공격이 일어난 직후 대한민국 임시정부의 외교부장 조소앙은 한국민은 주축국에게 전쟁을 선포하고 미국의 대일전쟁 선포를 지지한다는 서한을 발송했다.¹⁹⁾ 1942년 2월 루스벨트는 전시중 행한 그 유명한 라디오 연설에서 한국인과 만주인들은 일본 제국주의의 무자비한 압정을 체험으로 알고 있다는 점을 지적하면서 한국인이 일제 하에서 겪고 있는 고통을 직접 공개적으로 미국인들과 전세계인들에게 언급했다.²⁰⁾ 또한 이 연설에서 그는 미국이 전후 질서의 목표로 내세운 대서양헌장은 대서양에 연한 국가들에게만 적용되는 것이 아니라 아시아를 포함한 전세계에 적용될 것이라는 점을 분명히 했다.

루스벨트의 연설 직후 대한민국 임시정부에 동정적이었던 한 미국인은 루스벨트에게 편지를 보내 임시정부의 승인 요청이 국무부 내부에서 처리되지 않고 있음을 상기시키고 미국이 임시정부를 즉시 승인해 줄 것을 요청했다. 나아가 그는 중경에 머물고 있는 미국 군사고문단이 대한민국 임시정부와 협조하여 한국군을 양성하여 전쟁에 적극 활용할 것을 제안했다.²¹⁾ 미국이 대한민국 임시정부 승인과 관련하여 뚜렷한 입장을 표명

18) Dijas, *ibid.*, p.114.

19) So Wang Tjo to Roosevelt, December 10, 1941, 『이승만 영문 서한집』, 제7권, 111쪽.

20) Radio Address by Franklin Roosevelt, February 23, 1942, <http://www.mhric.org/fdr/chat20.html>(검색일: 2014년 3월 10일).

21) Harris to Roosevelt, March 6, 1942, 『이승만 영문 서한집』, 제7권, 122쪽.

하지 않았다. 영국 정부는 1944년 9월 김구와 조소앙의 대한민국 임시정부 승인 편지를 받았지만 미국과 마찬가지로 편지를 접수했을 뿐 뚜렷한 답변서를 보내지 않았다.²²⁾ 중국의 국민당 정부는 대한민국 임시정부 승인에 매우 동정적 입장을 갖고 있었음에도 불구하고 미국 정부와 공동보조를 취하고 있었다.²³⁾ 이런 상황에 직면하여 이승만을 비롯한 대한민국 임시정부 지도자들은 국무부를 상대로 승인을 받기 위한 외교적 노력을 더욱 적극적으로 펼쳐나가게 된다.

1945년 2월 이승만은 구미위원부 위원장 명의로 국무부에 보낸 서한에서 미국이 대한민국 임시정부 불승인 원칙을 견지하고 있음을 알고 있었기 때문에 중국의 국민당 정부의 입정에 대한 우호적 입장을 빌어서 자신의 입장을 개진했다. 그는 중국 정부는 미국의 동의없이 대한민국 임시정부를 승인하지 않을 것이라는 점을 지적한 후 미국이 이와 관련하여 중국에게 암묵적으로 동의를 해주면 중국은 대한민국 임시정부에게 법적(de jure) 승인을 부여할 준비가 되어 있다고 주장하면서 미국의 사실상(de facto) 임정 승인을 요구했다.²⁴⁾ 또한 이승만은 1945년 4월 개최 예정이었던 샌프란시스코 유엔 창립 총회에 대한민국임시정부를 미국이 초청해 줄 것을 요구했다.²⁵⁾ 자신의 편지에 대한 국무부의 답변이 없자 샌프란시스코에 가 있던 이승만은 트루먼에게 직접 서한을 보내서 1945년 2월 알타협정에서 한국의 독립을 보장한 카이로선언의 입장과 다른 비밀협정이 체결

22) “Ambassador in the United Kingdom to the Secretary of State”, April 9, 1945, *Foreign Relations of the United States* (이하 *FRUS*로 약칭) 1945, Vol. VI (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969), p.1026.

23) “Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Ballantine)”, February 5, 1945, *FRUS* 1945, Vol. VI(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969), p.1019.

24) 이 편지 내용은 “The Acting Secretary of State to the Ambassador in China (Hurley)”, February 20, 1945, *ibid.*, p.1022 참조.

25) “The Chairman of the Korean Commission in the United States(Rhee) to the Secretary of State”, April 20, 1945, *ibid.*, p.1027.

되었다는 사실이 밝혀졌다고 주장했다. 그는 1905년 카쓰라-태프트 밀약을 언급하면서 한국이 강대국 비밀외교의 희생이 된 것은 이번이 처음이 아니라고 주장하면서 대한민국 임시정부의 유엔회원국 신청을 받아들 것을 요구했다. 유엔헌장에 따르면 유엔회원국은 주권국가로 구성되어 있기 때문에 한국의 유엔 가입은 대한민국 임시정부가 미국뿐만 아니라 유엔회원국에 의해 국제적으로 승인받는 것을 의미했다.

백악관은 이승만의 편지를 국무부를 통해서 알타협정과 승인 문제와 관련된 미국 정부의 입장을 전달하도록 했다.²⁶⁾ 우선 미국은 알타회담에서는 카이로선언과 반대되는 어떠한 비밀협정도 체결된 적이 없음을 분명히 했다. 또한 미국은 샌프란시스코 회의에 초청된 창립 회원국가들은 “합법적으로 구성된 통치체”를 갖고 있는 국가들이지만, “대한민국 임시정부를 비롯한 여타 한국 단체들은 미국에 의해서 통치체로 인정을 받는 데 필수적인 자격들을 갖고 있지 못하다”는 점을 분명히 했다. 미국은 이러한 요건들이 충족되었을 때 비로소 대한민국 임시정부를 국가로 승인할 수 있다는 것이었다. 미국은 샌프란시스코 회의에 참석하는 임정 요인들을 임정의 관리가 아니라 개인 자격으로 비자를 발급해주도록 했다.²⁷⁾ 또한 미국은 대한민국 임시정부가 한국 영토의 어떤 부분에 대해서도 행정적 지배력을 행사하고 있지 못하다는 점을 지적했다. 또한 대한민국 임시정부는 당시 한국민 전체의 의사를 대변한다고 볼 수 없고 해외망명 한국인들 사이에서 초자 그 추종자는 제한되어 있다는 점을 지적했다. 미국은 연합국이 전쟁에서 승리한 이후 한국 주민들이 세우고 선출하고자 하는 정부의 형태와 지도자를 선택할 수 있는 권리를 훼손하는 조치를 취하지 않은 것이 미국

26) “The Acting Secretary of State to the Chairman of the Korean Commission in the United States (Rhee)”, June 5, 1945, *ibid.*, pp.1029~1030; 이러한 입장은 미국인의 문외에 대해서도 되풀이되었다. 이 점은 Joseph W. Ballantine to Merriman, early 1945, 『이승만 영문 서한집』, 제7권, 244~246쪽 참조.

27) “The Acting Secretary of State to the Ambassador in China (Hurley), March 20, 1945, *FRUS* 1945, Vol. VI, p.1025.

정부의 정책이라는 점을 분명히 했다.

나아가 미국은 대한민국 임시정부에 대한 이러한 정책이 한국의 경우에 만 적용되는 것이 아니라 추축국의 지배하에 있는 식민지들과 그 식민지배로부터 해방된 주민들에게 대해 갖고 있는 미국의 정책과 일치한다는 점을 강조했다. 미국이 대한민국 임시정부를 인정하지 않은 것은 여타 국가와 달리 한국을 차별 대우하기 위한 것은 아니었다. 그것은 대서양현장의 정신에 입각한 미국 정부의 일관된 입장이었다. 미국은 유럽을 비롯한 다른 지역의 임시정부 인정 문제와 관련해서도 일관된 입장을 견지하면서 폴란드의 망명 정부 등도 외교적으로 인정하지 않았다.²⁸⁾ 만약 미국이 해방 이후 주민들의 자유로운 의사 표현이 있기 이전에 특정의 망명정부를 외교적으로 인정할 경우 그 주민들에게 특정 망명정부의 선택을 강요하는 것으로 비칠 수 있었을 것이다.

대한민국 임시정부의 승인에 대한 미국의 입장은 대서양현장의 정신을 강조하고 있었다. 그렇지만 앞서 살펴본 바와 같이 미국은 망명정부의 경우도 정치적 판단과 국익의 관점에서 인정할 수 있다는 입장을 갖고 있었다. 그러나 미국은 한국 문제는 미국이 단독으로 처리할 수 없고 소련, 영국, 중국과 함께 논의해서 처리해야 한다는 입장을 갖고 있었다. 또한 미국은 한국의 장래와 관련하여 즉시 독립보다는 일정 기간의 신탁통치를 선호하고 있었기 때문에 대한민국 임시정부를 승인해 줄 수 없었다. 나아가 미국이 대한민국 임시정부를 승인하지 않은 것은 소련과의 마찰을 불러올 수 있었을 뿐만 아니라 여타 유럽 지역의 점령국가들에게 소련이 자신의 체제를 일방적으로 강요할 수 있는 빌미를 줄 수 있다는 우려 때문이었다. 미국은 전시중 대한민국 임시정부를 공식적으로 승인하지 않았고 임정 요인들은 모두 개인 자격으로 귀국하지 않을 수 없었다.

28) 이 점은 이정식, 『대한민국의 기원』(서울: 일조각, 2006), 90쪽 참조.

4. 미 군정기 미국의 대한민국 정부 승인 정책

8·15광복과 함께 일본군의 무장 해제를 위해 미국과 소련이 합의하에 38선을 기준으로 분할 점령함으로써 미국의 승인 정책은 또다시 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 미군은 갑작스러운 일본의 항복으로 인하여 한반도 문제 해결과 관련된 미국 정부의 구체적 지침없이 남한에 진주하여 군정을 실시하게 되었다. 전시중 한국의 어떤 망명 정부 혹은 단체도 미국을 비롯한 국제사회로부터 승인을 받지 못했기 때문에 해방 한국의 국제법적 지위는 국제적으로 승인 받은 국가와 정부의 부재로 인하여 그 전례를 찾기 어려운 상황에 처하게 되었다. 대한민국 임시정부는 한민족을 대표하는 정부로서 선언했지만 앞서 살펴본 것처럼 국가성(statehood)은 타국들의 인정없이 선언만으로 확보될 수 없었다. 더욱이 미 군정이 한반도에 독립국가로 새로 건설될 때까지 주권적 기관임을 선언함으로써 미국의 승인 정책은 완전히 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

미 군정 법률고문이었던 프랭켈(Ernet Fraenkel) 박사에 따르면 한반도의 상황은 종전과 함께 강제 병합 이전의 조선 왕조가 부활되지도 않았고 새로운 국가가 수립되지도 않았다는 것이었다.²⁹⁾ 일본이 항복하기 직전 연합국들 사이의 마지막 국제적 합의였던 1945년 7월 포츠담선언은 일본에게 무조건 항복을 요구하면서 일본의 영토를 본토 네 개 섬들과 연합국이 정하는 군소도서들로 정한다고 선언했다. 동년 9월 2일 일본이 항복 문서에 서명함으로써 일본의 조선에 대한 지배권을 소멸되었고 그 결과 조선은 사실상(de facto) 일본 제국으로부터 분리되었다. 또한 프랭켈은 1910년 8월 29일 체결된 강제합병 조약은 아직 무효화되지 않았고, 한국의 독립은 한인 주도의 혁명에 의해서 이루어진 것이 아니라 미국과 소련

29) "Structure of United States Army Military Government in Korea", May 22, 1948, 『韓國分斷史料集 III-1』(원주문화사, 영인본, 1993), 30~32쪽.

중심의 연합국의 승리에 의해서 주어진 것임을 지적했다. 그 결과 한국인의 의사와 달리 8·15광복 직후 조선 반도는 국제법상 무주지(no man's land)로 분류되는 전례없는 상황이 발생했다는 것이다.

일본의 항복과 함께 한국이 사실상 일본으로부터 분리되었음에도 불구하고 새로운 국가와 정부가 수립되지 못함으로써 국제정치에서 통상적으로 보이는 군사점령과는 전혀 다른 형태의 군정이 실시되었다. 통상적으로 국제법상 주권은 피점령국의 정부에게 있었다. 그렇지만 8·15광복 직후 한국에는 연합국에 의해 승인받은 그러한 정부가 존재하지 않았기 때문에 그런 전통적 국제법 규범이 적용될 수 없었다. 그 결과 남한의 경우 미 군정이 남한 정부의 주권적 권한을 대리해 행사하는 매우 특이한 상황이 생겨났다. 그 당시까지 국제법상으로는 한국과 미 군정의 사례와 같이 토착 정부가 존재하지 않은 나라에서 점령국가가 사실상 주권을 행사하는 것과 관련된 국제법의 구체적 조항들은 존재하지 않았다. 나아가 미 군정은 일본인 귀속재산 관리를 떠맡게 되었다. 귀속재산 관리는 군정의 전통적 권한이 아니었고 점령국에 대한 일반적 행정 사항에 포함되지 않았다. 미 군정은 남한 재산의 많은 부분을 신탁받아 관리해야 하는 전례없는 역할을 떠맡게 되었다. 이런 한국의 법적 지위는 유엔감시 하의 선거가 실시되기 이전까지 그대로 유지되었다. 따라서 한국이 국제사회로부터 승인을 받을 때까지 과도기적 상황에서 남한의 주권은 미 군정이 떠맡았다는 것이 프랭켈의 입장이었다.

미 군정은 한국에 새로운 국가와 정부를 구성할 권리를 부여받지 않았고 귀속재산을 처분할 권한을 갖고 있지 않았다. 미 군정은 미국과 소련을 비롯한 연합국의 한반도 문제에 대한 정치적 합의가 이루어지고 이에 기초하여 본국 정부로부터 구체적 지침을 기다리지 않으면 안되었다. 이와 달리 북한의 소군정은 미국과의 구체적 합의를 기다리지 않고 점령 직후부터 소련의 국익에 부합되는 공산정권을 수립에 즉시 착수했다는

사실을 최근에 공개된 소련의 극비문서들은 보여주고 있다.³⁰⁾ 이처럼 미국과 소련은 남북한에서 새로운 정부 수립과 승인과 관련하여 완전히 다른 입장을 갖고 있었기 때문에 양국이 합의하여 한반도상에 통일된 독립국가를 건설한다는 것은 애초부터 상당한 어려움이 있었다는 것을 알 수 있다.

미국 정부는 미 군정에 보낸 최초의 구체적 점령정책에 대한 지침서에서 대한민국 임시정부뿐만 아니라 유사한 어떤 정치조직들을 공식적으로 인정하지 말고 또한 정치적 목적들을 위해서 동원해서는 안된다는 점을 분명히 했다.³¹⁾ 미국이 승인해야 하는 정부는 미국, 소련, 중국, 영국 등 4대국의 일정 기간의 신탁통치를 거친 이후 수립되어 유엔 회원국의 지위를 얻는 독립된 한국의 새로운 정부라는 점을 분명히 했다. 그러나 그후 역사의 전개과정이 보여주듯이 미국의 이러한 정책은 의도대로 실현 되지 못했다. 모스크바3상회의에서 한국 임시정부 수립을 논의하기 위해 미소공동위원회 개최에 합의했다. 그렇지만 국내에서는 신탁-반탁 논쟁으로 국론이 분열되었고 미국과 소련 사이에 냉전이 격화됨으로써 미소공동위원회는 모두 무위로 끝나고 말았다. 그 결과 미국은 소련과의 협이가 불가능하다는 판단하에 한국 문제를 유엔으로 이관시키기로 결정했다. 그와 함께 미국의 새로 수립될 한국 정부의 승인 문제는 미국의 승인 정책뿐만 아니라 유엔 회원국들의 입장을 동시에 고려하지 않으면 안되는 상황으로 발전하게 되었다.

점령군 사령관 하지는 유엔이 남북한 인구비례에 의한 자유선거를 실시

30) 이와 관련된 소련의 극비 문건들과 그 분석은 이지수, “제2차 세계대전과 소련의 한반도정책”, 『대한민국 건국의 재인식』, 이인호 공편(서울: 기파랑, 2009), 55~92쪽 참조.

31) “Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific, for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korean Occupied by U.S. Forces (SWNCC 176/8)”, undated [October 13, 1945], *FRUS*, 1945, Vol. VI, p.1081.

하자는 미국의 안에 반대하고 또한 소련이 여기에 참여하지 않겠다고 한다면 유엔 감시단 없이 가능한 한 빠른 시일 내에 제헌의회를 구성할 것을 워싱턴에 촉구했다.³²⁾ 유엔은 1947년 11월 11일 결의안을 통과시켜 유엔임시한국위원단을 결성하여 자유선거를 실시하도록 했다. 그러나 예상했던 바와 같이 5·10총선거는 소련의 거부로 인하여 남한에서만 실시되어 새로 구성된 한국의 제헌의회가 새 정부 구성에 착수하게 된다. 그 이후 미국의 대한민국 승인 정책은 완전히 새로운 국면을 맞게 된다.

5·10총선거 이후 미국은 국익과 정치적 고려를 우선시하는 국무부, 국제법적 측면을 고려하는 국무부 법률고문, 한국 현지 상황을 승인 정책에서 우선적으로 고려하는 미 군정 사이에 활발한 의견 교환이 이루어지면서 승인 정책의 윤곽이 잡혀나갔다. 이 과정에서 앞서 살펴본 것처럼 미국의 승인 정책은 미국의 국익과 정치적 판단을 반영하면서 동시에 유엔회원국들의 동의를 얻어야 했기 때문에 국제법적 측면을 고려하지 않으면 안되었다. 또한 미국은 정부 수립 이후 조속한 승인을 바라는 한국 지도자들의 요구를 무시할 수 없었다. 그 때문에 미국은 전시와 8·15광복 직후 대한민국 임시정부에 대한 불승인 정책을 결정할 때보다도 더욱 어려운 상황에 직면하게 되었다.

미 국무부는 미국이 새로운 한국 정부와 특수한 관계에 있다는 점을 강조했다.³³⁾ 미국은 한국의 독립을 선언한 카이로선언을 포함한 일련의 국제적 합의의 당사자이며 직접 군정을 실시하고 있는 나라이다. 또한 한국 정부는 유엔총회 결의와 유엔 감시하에 수립되었기 때문에 유엔과도 특수한 관계에 있다는 점을 국무부는 강조했다. 나아가 한국 정부는 소련의 선거 거부로 인하여 선거 범위와 효율적 통치권의 영역에서 사실상 남한에

32) "Hodge to the Department of the Army for the Joint Chiefs of Staff", November [3?], 1947, *FRUS*, 1947, Vol. VI, p.853.

33) "Memorandum by Butterworth to Gross", May 25, 1948, *FRUS*, 1948, Vol. VI, pp.1204~1206.

대해서만 지배권을 행사하는 정부라는 것이다. 마지막으로 국무부는 소련의 지원을 받으면서 전한반도에 대해서 지배권을 주장하는 북한 정권이 있다는 점을 지적했다. 국무부는 이러한 독특한 상황을 고려하여 한국 정부에 대한 승인 정책을 결정해야 한다고 보았다.

국무부는 한국 정부 승인 정책과 관련하여 승인 보류, 즉각적인 승인, 제한적 승인이라는 세가지 방안들을 제시하고 그 각각의 장단점들을 검토했다. 우선 미국은 한국 정부가 주권국가로서 책임을 다하고 충분히 생존할 수 있다고 판단될 때까지 승인을 보류해야 한다. 또한 한국 정부 수립과 관련된 유엔한국위원단의 보고서를 유엔총회가 받아들일 때까지 승인을 보류해야 한다. 이와 달리 즉시 승인은 소련의 지원을 받는 북한 정권과의 대결에서 한국 정부의 입지를 크게 강화시켜 줄 것이다. 또한 미국의 영향력과 위신이 한국 정부의 운명과 불가분의 관계에 있기 때문에 미국의 승인 여부는 미국의 위신의 손상과 크게 관련이 없다는 것이다. 만약 미국의 승인이 없는 상태에서 새 정부가 무너진다고 하면 그것은 극동 지역뿐만 아니라 세계 전체가 미국의 책임이라고 여길 것이라는 점이다.

이런 장단점들을 고려해 볼 때 국무부는 미국의 위신과 새 정부의 안정이라는 측면에서 새 정부를 즉시 승인하는 것이 불승인정책보다는 미국의 국익에 부합되는 것이라고 결론짓고 있다. 그렇지만 1948년 12월 유엔총회에서 한국 승인문제가 다루어질 것이기 때문에 그때까지 미국이 새 정부에 대해서 제한적 승인을 부여하는 것도 검토될 필요가 있다고 보았다. 국무부는 이런 입장을 개선하고 대통령의 재가를 받기 전에 국무부 법률고문과 미 군정의 입장을 문의했다.

미 국무부 법률고문 그로스(Ernest A. Gross)는 한국의 경우 승인 문제는 국가 승인과 정부 승인을 분리해서 생각해야 한다고 지적했다.³⁴⁾ 한국이 일본으로부터 해방된 국가라는 취지의 여러 가지 선언들에도 불구하고

34) "Memorandum by Gross to Butterworth", June 1, 1948, *ibid.*, pp.1211~1213.

하고 일본 제국으로부터 한국을 영구히 분리시키는 구체적 조치가 아직 취해진 적이 없다. 따라서 한국을 일제 식민지로부터 독립한 국가로 승인하는 조치가 먼저 취해져야 한다고 그는 지적했다. 국가 승인은 제한된 형식을 띠어서는 안되고 한국을 독립국가로 완전히 승인하는 것이어야 한다. 그리고 그는 정부 승인의 경우 인정을 부여하는 국가의 정치적 편익에 따라서 다양한 형식을 취할 수 있다고 지적했다. 따라서 미국은 유엔 총회의 결의안이 나오기 전이라도 한국 정부에 대해서 완전 승인 또는 부분적 승인을 부여할 수 있다. 법률적 관점에서 볼 때 그는 부분 승인, 즉 사실상 승인(*de facto recognition*)은 매우 모호하기 때문에 완전 승인을 부여하는 것이 좋다고 보았다.

사실상 승인의 경우 미국은 승인과 함께 외교 공관을 설립하고 대사를 임명할 필요가 없다. 그러한 조치는 완전 승인, 즉 법률적 승인(*de jure recognition*)이 주어질 때 취해진다. 한국을 사실상 승인할 경우 미국은 특별 대표 책임하에 특별 대표부를 설립하면 된다. 또한 미국이 사실상 승인을 부여한 한국 정부에게 미 군정은 그 권한을 이양할 수 있다. 나중에 한국 정부가 법률적 승인을 받으면 미 군정과 한국 정부 사이에 맺어진 합의는 소급해서 효력을 발생하기 때문에 문제가 발생하지 않는다.

이러한 본국 정부의 견해에 대해서 미 군정 정치고문 제이콥스(Joseph E. Jacobs)는 유엔총회의 결정이 있기 전에는 완전 승인보다는 부분 승인을 부여하는 것이 좋다고 지적했다.³⁵⁾ 법률고문 그로스의 지적처럼 유엔 결정에 상관없이 미국이 승인 여부를 결정할 수 있지만 유엔의 지지없이 일방적으로 결정할 경우 미국이 어려운 상황에 빠질 수 있기 때문이다. 따라서 그는 한국 정부에 대해서 사실상 승인을 부여하고 대사급의 한국 주재 특별 대표를 임명하여 미 군정의 권한 이양 작업을 진행할 것을 건의했다. 마찬가지로 하지 점령군 사령관도 승인이 늦어지면 주한미군

35) "Jacobs to the Secretary of State", June 8, 1948, *ibid.*, pp.1216~1217.

철수가 지연될 것을 우려하여 유엔총회의 결의 이전이라도 사실상 승인을 부여할 것을 주장했다.³⁶⁾

드디어 1948년 6월 25일 유엔한국임시위원단은 5·10총선거가 위원단이 접근가능했던 지역에서 언론과 집회의 자유가 보장된 가운데 유권자들의 자유의지의 정당한 표현이었다는 내용의 보고서를 만장일치로 채택했다는 사실을 6월 30일 한국의 제헌국회에 참석하여 발표했다.³⁷⁾ 위원단의 최종보고서는 5·10총선거가 한국의 독립을 회복하는 첫 번째 조치였다는 사실을 인정했다.³⁸⁾ 또한 위원단은 제헌국회 개회식에 참석하지 못했던 점을 사과했다. 이로써 유엔총회의 한국 정부 인정 문제도 순조롭게 해결될 수 있는 길이 열리게 되었다.

미 국무부는 한국 정부 승인 문제에 대해서 최종 결정을 내리기 이전에 유엔회원 우방국가들의 견해를 파악하도록 미국의 해외 공관들에게 지시했다.³⁹⁾ 유엔총회 결정이 내려지기 이전까지 약 2~3개월의 기간이 남아 있기 때문에 그 사이에 미국이나 유엔 회원국이 한국의 새 정부를 제한적으로라도 승인하지 않으면 한국 정부를 부인하는 것으로 오해될 수 있다. 나아가 한국 정부의 위신과 권위의 약화는 북한 정권에게 도움이 될 뿐이기 때문에 소련의 조치를 의식할 필요없이 미국의 국익에 따라서 승인 문제를 결정해야 한다고 지적했다.

이러한 미국 정부의 입장에 대해서 영국, 호주, 인도, 캐나다 정부는 유엔총회의 결정이 있기 이전에는 한국 정부에 대해서 사실상 승인조차도 부여할 수 없다는 입장을 표명했다.⁴⁰⁾ 또한 영연방에 속한 이들 국가들은

36) "Hodge to the Secretary of State", June 20, 1948, *ibid.*, p.1220.

37) "Jacobs to the Secretary of State", June 30, 1948, *ibid.*, pp.1231~1232.

38) "Jacobs to the Secretary of State", July 25, 1948, *ibid.*, pp.1260~1261.

39) "Secretary of State to Certain Diplomatic and Consular Officers Abroad", July 10, 1948, *ibid.*, pp.1235~1237.

40) "Douglas to the Secretary of State", July 13, 1948, *ibid.*, pp.1239~1240;
 "Nielsen to the Secretary of State", July 14, 1948, *ibid.*, pp.1241~1242;
 "Donovan to the Secretary of State", July 19, 1948, *ibid.*, pp.1246~1247;

한국 정부가 마치 남북한을 통틀어 한반도 전체를 대표하는 정부라는 표현인 “National Government of Korea” 또는 “All Korea”라는 표현도 사용할 수 없다고 보았다. 미국은 국익과 새로운 한국 정부의 위상과 남한의 정치적 현실을 고려하여 하루빨리 승인을 부여하고 싶었지만 영연방 국가들의 심각한 반대에 직면하게 되었다.

이러한 반대에도 불구하고 미국무부는 1948년 8월 12일 새로운 한국 정부를 사실상 승인하는 성명을 발표했다.⁴¹⁾ 이것은 유엔총회 결의안이 같은 해 12월 채택되기 4개월 전이었다. 이 성명은 한국 정부가 1947년 11월 14일 유엔총회 결의안에 따라 자유선거를 통해 수립된 정부라는 것을 사실상 인정했다. 한국 정부는 8월 6일 유엔한국임시위원단에게 5·10총선거에 의해 구성된 제헌의회가 새로운 정부를 구성했다는 사실을 통보한 바 있다. 이 성명은 또한 제3차 유엔총회에서 한국 문제가 토의되기 이전에 미국은 무초(John J. Muccio)를 특별 대표로 서울에 파견하여 미 군정의 권한 이양 문제를 한국 정부와 협의하도록 할 것이라고 발표했다. 무초는 대사급 지위를 갖고 있다고 발표했다. 미국은 이미 4월 28일 무초를 한국 대사로 임명한다는 것에 대해서 트루먼 대통령의 재가를 받아둔 바 있다.⁴²⁾ 그러나 한국 정부에 대해서 사실상 승인을 우선 부여한다는 국무부의 방침에 따라서 무초는 대사로 발표되지 않고 특별 대표로 발표되었다.

8월 12일 중국(대만) 정부도 한국 정부를 사실상 승인하고 미국과 마찬가지로 대사급의 특별 대표를 한국에 파견한다는 성명을 발표했다.⁴³⁾ 전시중 대한민국 임시정부 승인에 대해서 매우 우호적 입장을 갖고 있었지만

“Pearson to Harrington”, August 13, 1948, *ibid.*, pp.1274~1275.

41) “Policy toward Kora(August 12, 1948)”, *Department of State Bulletin*, August 22, 1948, <https://archive.org/stream/departmentofstat1948unit#page/814/mode/2up> (검색일: 2014년 3월 12일).

42) “Memorandum by Lovett to President Truman”, July 28, 1948, *ibid.*, pp.1264~1265.

43) “Stuart to the Secretary of State”, August 13, 1948, *ibid.*, pp.1272~1273.

미국의 정책에 보조를 맞추기 위해 승인을 미루고 있던 중국(대만)은 미국과의 사전 조율을 거쳐 한국 정부를 사실상 승인했다. 그러나 영국은 유엔총회의 결의가 있을 때까지 한국 정부를 승인할 수 없다는 입장을 견지했다.⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 영국은 미국이 한국에서 군정을 실시하고 있다는 특수한 상황을 고려하여 미국이 한국에 대해서 사실상 승인을 부여한 조치에 대해서는 납득할 수 있다는 입장을 표명했다.

미국의 승인 조치와 함께 이승만 대통령은 조선경비대, 경찰, 조선해안 경비대에 대한 통제권을 포함한 정부의 권한을 한국 정부로의 이양을 미 군정에게 요청했고 하지 사령관은 이를 수용했다.⁴⁵⁾ 이처럼 정부 권한 이양이 순조롭게 진행되는 가운데 유엔총회는 1948년 12월 12일 유엔결의안 제195호(III)를 채택하여 한국 정부를 정식으로 승인했다.⁴⁶⁾ 이 결의안 제2항은 “유엔총회는 한반도의 유엔한국임시위원단이 감시하고 협의할 수 있었고 전체 한국 주민들의 절대 다수가 거주하는 지역에서 하나의 합법정부가 수립되었다.”고 선언하고 있다. 나아가 이 결의안은 “이 정부는 임시위원단의 감시하에 한반도 해당 지역 유권자들의 자유로운 의사가 정당하게 표출된 선거를 통해 수립되었다”고 지적하고 “따라서 이 정부는 한반도에 존재하는 유일한 그러한(합법) 정부”라고 선언하고 있다.

유엔총회 결의안 통과 이후 1949년 1월 1일 미국은 대한민국을 가장 먼저 정식으로 승인했다. 중국(대만)은 1월 4일 한국을 정식으로 승인했다. 유엔총회 이전 사실상 한국 승인을 반대했던 영연방 국가들은 유엔총회 이후 대부분 한국을 정식으로 승인했다. 영국은 1월 18일, 캐나다는 4월 9일, 호주는 8월 15일 각각 한국을 정식으로 승인하고 정식 외교관계를

44) “Douglas to the Secretary of State”, August 13, 1948, *ibid.*, p.1273.

45) “Jacobs to the Secretary of State”, August 9, 1948 and August 10, 1948, *ibid.*, pp.1268~1269, 1271.

46) 이 결의안은 <http://www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm>(검색일자: 2014년 3월 13일) 참조.

맺었다. 이로써 3·1운동 이후 대한민국 임시정부 수립 직후부터 미국과 국제사회로부터 승인을 받으려는 한국의 노력은 5·10총선거와 유엔총회 결의안 통과 이후 결실을 맺게 되었다. 이 과정에 그 어떤 국가보다도 미국이 주도적 역할을 했다.

5. 결론

미국의 한국 승인 정책은 미국의 대일본 정책의 변화에 의해서 지대한 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 을사늑약 체결 이후 미국은 조선의 외교적 독자성을 인정하지 않고 일본 정부와의 교섭을 통해서 한국과 관련된 이권을 처리하고자 했다. 이러한 미국의 입장은 제1차 세계대전의 승전국으로서 파리강화회의를 주도해 나가는 과정에서도 변함이 없었다. 일선의 민족자결주의에 의해 고무된 3·1운동 이후 수립된 대한민국 임시 정부는 파리에서 미국에게 국제연맹 가입을 도와주고 국제적으로 승인해 줄 것을 요청했다. 그렇지만 미국은 대한민국 임시정부 대표단의 서한을 접수했다는 사실을 통보했을 뿐 아무런 조치를 취하지 않았다.

이런 미국의 무시정책은 일본의 진주만 공격과 함께 미국이 태평양전쟁에 참전함으로써 커다란 전환점을 맞이하게 되었다. 미국은 대서양현장을 통해서 전후 식민지 국가들의 민족자결권을 인정했다. 그 결과 한국은 카이로선언을 통하여 처음으로 식민지로부터 적절한 시기에 독립을 획득할 것이라는 약속을 연합국으로부터 확보할 수 있었다. 그렇지만 미국은 대한민국 임시정부가 한반도에 대해서 실질적 지배권을 확보하지 못하고 있다는 현실적 이유 때문에 승인을 부여하지 않았다.

이것은 미국이 대서양현장이라는 이상과 국익과 정치적 고려에 의해서 승인을 부여해야 한다는 현실 사이에서 커다란 딜레마에 직면했었다는

것을 의미한다. 대한민국 임시정부를 승인하지 않음으로써 미국이 남한 내에서 상대할 수 있는 주권 국가와 정부가 없었기 때문에 미국은 스스로 미 군정을 주권 기관으로 선언하지 않으면 안되는 국제법상 전례가 없는 상황에 직면했던 것이다. 물론 미국과 소련에 의한 한반도의 분할 점령과 뒤이어 발생한 미소 냉전으로 인하여 미국의 선택의 폭이 좁았던 것이 사실이다. 그렇지만 미국의 전시중 대한민국 정책을 입안하는 과정에서 대한민국 임시정부의 불승인정책으로 인하여 발생할 수 있는 국제법적 및 현실적 문제점들을 충분히 고려했었다고 한다면 점령 직후의 혼선을 피할 수 있었을지도 모른다.

그럼에도 불구하고 미국은 소련과의 합의가 불가능하다는 점이 분명하게 되었을 때 한국문제를 유엔으로 이양하는 단호한 결정을 내렸다. 이러한 결정은 소련의 방해 공작에도 불구하고 미국이 유엔회원국들을 설득하여 5·10총선거를 실시하게 하고 그 결과 수립된 한국 정부에 대해서 유엔총회의 승인을 획득하도록 하는 데 외교적 총력을 기울였다. 이러한 미국의 도움으로 한국 정부는 유엔으로부터 한반도상의 유일한 합법 정부로 승인 받고 미국을 비롯한 국제사회로부터 정식으로 승인을 받을 수 있게 되었다.

유엔총회에 의한 한국 정부의 승인은 북한이 소련과 중국과 공모하여 6·25전쟁을 일으켰을 때 북한의 남침을 저지하기 위해 유엔이 직접 개입할 수 있는 가능성을 열어두었다. 만약 한국이 유엔의 승인을 획득하지 못했다고 한다면 미국과 유엔의 전쟁 개입은 완전히 다른 양상으로 전개되었을 가능성이 높다. 또한 미국은 유엔총회 이전 한국 정부 승인 문제를 다룰 때 제기된 영국을 비롯한 영연방 국가들의 반대 입장을 충분히 고려하는 입장을 견지했다. 미국은 이들과 타협과 협상을 통해서 이들이 미국의 입장을 이해하고 수용할 수 있도록 외교적 인내력을 발휘했다. 이러한 미국의 외교적 노력이 유엔총회에서 서방국가들의 한국 승인을 이끌어내고 북한의 남침시 유엔회원국들의 지지를 이끌어내는 데 기여했다고 할 수 있다. 구한말부터 5·10총선거 이후까지 한국 승인 문제를 두고

무시정책, 불승인정책 표명, 사실상 승인, 법률적 승인이라는 점진적 변화 과정을 보여준 미국은 유엔군의 일원으로 전쟁에 참전한 후 종전과 함께 한미군사동맹을 체결했고 양국은 가치와 이념을 공유하는 동맹국으로 발전했다.

(원고투고일: 2014.7.1, 심사수정일: 2014.8.12, 게재확정일: 2014.8.20)

주제어 : 대한민국 임시정부, 외교적 승인, 정부 승인, 국가 승인, 사실상 승인, 법률적 승인, 대한민국, 유엔, 파리강화회의

<ABSTRACT>

A Study of US Policy on the Recognition of the
Government of the Republic of Korea: Centered on the
US Recognition Policy during the Period of the Military
Occupation in Korea

Kim, Yeong-ho

After the protectorate treaty was signed by Japan forcibly with Korean Imperial in 1905, the United States withdrew the American legation from the capital, Hanyang. It resulted in the severance of US-Korean diplomatic relations. And it also meant that the US did not recognize Korea as an independent sovereign entity. The independent movement of the 1st of March in 1919 was a watershed event because it resulted in the establishment of the Korean Provisional Government. The Provisional Government objected to the restoration of the Chousun dynasty and declared the establishment of a Republic system based on the principle of popular sovereignty in Korean peninsular. The establishment of the Provisional Government meant that there emerged a Korean national political entity with the ability to pursue the diplomatic recognition of Korea in the international society. The Provisional Government made great diplomatic efforts to achieve diplomatic recognition of Korea from the United States, Great Britain, France at the Paris Peace Conference in 1919 which held after the end of the First World War. But these diplomatic efforts failed. Since the Peace Conference, the diplomatic efforts of the Provisional Government concentrated on the United States because the leaders of the Provisional Government believed that the United States

was very sympathetic to the independence movement after President Woodrow Wilson's proclamation of the principle of self-determination.

The American policy of state and government recognition began to change with the development of international environment and according to its foreign policies. Specifically, the US recognition policy of Korean Government incrementally changed from non-recognition to de facto recognition and finally de jure recognition. After the liberation of Korea from Japanese colonial rule, the American military government in Korea did not recognize any political groups in Korea and declared itself as the sole sovereign entity and assumed the responsibility even for the properties reverted to the Japanese colonial authority. This situation was unprecedented in the history of international law. The American policy of diplomatic non-recognition of Korea went against the hope of the Korean people who wanted an immediate restoration of sovereignty and diplomatic recognition. The policies of the US on diplomatic recognition on Korea during the wartime and post-World War II periods were closely related to its general policies on diplomatic recognition.

This article is designed to explore the US policies on diplomatic recognition of Korea during wartime and after the foundation of the Republic of Korea. It begins by analyzing the development of American diplomatic recognition policies after its foundation. Next, the article analyzes US recognition policies of the Korean Provisional Government from the period of the establishment of the provisional government to the period of Japanese colonial rule. This article will also explain the reason why the American military government in Korea declared itself a sovereign entity without diplomatic recognition of the Korean Provisional Government. This article will also research the process of US recognition policy of the Republic of Korea which proceeded from de facto recognition

to de jure recognition after the free elections in South Korea under the supervision of the United Nations in May 1948. This article will conclude by the impact of US recognition policy of the Republic of Korea with the help of the United Nations.

Key Words : The Korean Provisional Government, Diplomatic Recognition, Governmental Recognition, State Recognition, De Facto Recognition, De Jure Recognition, The Republic of Korea, The United Nations, The Paris Peace Conference

