

# 미국의 관점에서 본 한국의 8.15

박 태 균\*

1. 들어가며
2. 일본 패망의 준비: 카이로 선언에 대한 새로운 접근의 필요성
3. 일반명령 1호에서 분할의 의미
4. 한국에 관한 SWNCC 시리즈와 모스크바 3상 결정안의 특징
5. 글을 나가며

## 1. 들어가며

1945년 8월 15일이 한국에게 주는 의미는 너무나 분명하다. 잃어버린 국권의 회복이요, 일본제국의 식민지로부터 해방이었다. 한국 으로서는 역사상 처음으로 다른 나라에게 국권을 송두리째 빼앗긴 경험을 했기 때문에 8.15는 그만큼 큰 의미를 갖는 것이었다. 국권이 대한제국을 의미하는 것인지, 아니면 임시정부를 의미하는 것인지에 대해서는 서로 다른 해석이 가능하지만, 19세기 말 이래로

\* 서울대학교 국제대학원 교수, 국제학연구소 연구원

형성된 ‘근대 민족’이라는 사회적 공감대를 고려한다면, 8.15는 ‘근대 민족국가’를 수립할 수 있는 기회를 의미했다. 아울러 카이로 선언에서 한국의 독립에 대해 언급했다는 것 역시 열강들이 한국을 하나의 국가 단위로 생각하고 있었다는 것을 의미한다.

일본의 식민지였던 타이완에게 있어서도 8.15는 한국과 비슷한 의미를 갖는 것이었다. 그러나 타이완은 한국과 동일하지 않았다. 타이완은 ‘근대 민족’으로서의 사회적 공감대를 갖고 있지 못했다. 1897년 일본이 타이완을 식민지화할 때 타이완은 독립된 왕조나 정부를 갖고 있지 못했다. 이미 그 이전부터 포르투갈과 네덜란드, 그리고 청나라에게 복속되어 있었던 타이완의 미래는 불투명했다. 미국의 관점에서 타이완은 중국의 부속 도서였지만, 타이완의 내지인들에게 중국은 같은 국가일 수도 있었고, 아닐 수도 있었다.

세계사적으로 볼 때도 1945년 8월 15일은 서로 다른 의미를 갖는 날이었다. 일본을 상대로 전쟁을 수행했던 미국과 중국, 그리고 소련에게는 승전의 날이었다. 유럽에서의 전선 때문에 적극적으로 가담할 수는 없었지만, 이는 아시아에 식민지를 갖고 있었던 유럽 국가에게도 같은 의미였다. 물론 다른 한편으로 유럽 국가들은 태평양 전쟁 시기 일본에게 빼앗겼던 식민지로 복귀할 수 있음을 의미하는 것이기도 했다.

일본을 상대로 독립운동이나 일본점령에 반대하는 투쟁을 했던 세력들 역시 8.15는 승리의 날이었다. 이들의 투쟁이 자신들의 민족이나 국가를 일본으로부터 해방시키는데 결정적 역할을 한 것은 아니었지만, 이들의 활동이 연합국의 대일전에 적지 않게 도움을 준 것은 부인할 수 없는 사실이었다. 특히 중국과 한국, 그리고 필리핀과 베트남에서 일본 제국주의에 반대하는 세력들의 투쟁으로 인해 일본이 동남아시아에서 미얀마를 지나 남아시아로 전선을 확대하는데 전력을 투구할 수 없는 상황을 조성했다.

이와는 반대로 일본 제국에 협력했던 사람들에게 8.15는 재앙이었다. 일본 제국 내에 거주했던 비일본 계열의 대중들 중 일본의 전쟁에 협력했던 세력들이 적지 않았다. 이들은 일본 제국의 세력 확대에 의해서 번영의 기회를 잡을 수 있었고, 태평양 전쟁 발발 직후 일본의 세력 확장 속에서 새로운 세계를 꿈꾸고 있었다. 그러나 일본의 패망으로 인해 이들은 전쟁범죄의 방조자들이 되었다. 일반명령 1호에는 일본으로부터의 항복뿐만 아니라 일본에 협력한 사람들을 구금하는 방안이 함께 제시되었다. 아시아 제국 중에서 유일하게 자발적으로 일본에 협력함으로써 일본의 점령을 피할 수 있었던 태국의 경우에는 국가 자체가 전쟁범죄 방조자가 되었다.

이렇게 다양한 의미를 갖는 8.15에 대해서 미국은 어떻게 해석하고 있었을까? 특히 태평양 전쟁에서 일본을 상대로 한 전쟁에서 압도적 역할을 수행한 미국은 일본의 점령지와 식민지에서 일본군을 몰아냈기 때문에 전후 아시아 지역을 재편할 수 있는 권한을 갖고 있었고, 아시아 제국들은 미국의 이러한 힘을 인정하고 있었다. 따라서 미국이 8.15 이후 각 지역들을 어떻게 처리할 것인가에 대한 계획은 위에서 언급한 다양한 세력들이 생각하고 있었던 8.15의 의미가 그대로 구현될 수 있는가의 여부를 결정할 수 있는 결정적인 변수였다. 만약 특정 지역에 대한 미국의 계획과 전략이 해당 지역의 사회적 공감대, 그리고 미국의 편에 섰던 다른 연합군 국가들의 생각과 다른 방향으로 계획되고 있었다면, 해당 지역의 미래는 불투명할 수밖에 없었다.

본고에서는 이러한 전제 위에서 미국이 갖고 있었던 한국에서의 8.15의 의미에 대해 분석해보고자 한다. 이에 대해서는 이미 정용욱의 선구적인 연구가 있지만,<sup>1)</sup> 미국의 한국에 대한 전후 점령계획

1) 정용욱, 《해방전후 미국의 대한정책》, 서울대학교 출판부, 2003. 일본에 대한 정책 구상을 함께 다루었다는 점에서 안소영의 최근 연구도 주목된다. 안소영, <태평양전쟁기 미국의 전후 대일 대한정책 및 점령통치 구상: 이중적 대립축

에만 초점을 맞추었다. 그러나 본고에서는 미국이 아시아에서 구상하고 있었던 전체적인 계획 속에서 한국에 대한 정책을 분석하고, 대아시아 정책 아래에서 미국이 갖고 있었던 한국에서의 8.15의 의미를 찾아보고자 한다. 이를 위해서 1945년을 전후한 시기 미국의 아시아 전략을 살펴볼 수 있는 주요한 결정-카이로 선언, 일반명령 1호, 그리고 모스크바 3상회의 결정서-이 갖는 의미를 재평가하도록 하겠다.

## 2. 일본 패망의 준비: 카이로 선언에 대한 새로운 접근의 필요성

1943년 12월 미국의 루즈벨트 대통령, 영국의 처칠 수상, 그리고 중국의 장제스 총통이 카이로에 모였다. 그리고 일본에게 무조건 항복을 요구하면서, 전후 일본 처리 문제를 위한 기본적인 지침으로서 카이로 선언을 발표하였다. 역사교과서에 반드시 나올 정도로 한국에서 유명한 카이로 선언의 내용은 아래와 같다.

3대 동맹국은 일본의 침략을 정지시키며 이를 처벌하기 위하여 이번 전쟁을 속행하고 있는 것으로, 위 동맹국은 자국을 위하여 어떠한 이익을 요구하는 것은 아니며 또 영토를 확장할 의도도 없다.

위 동맹국의 목적은 일본이 1914년 제1차 세계대전 개시 이후에 일본이 탈취 또는 점령한 태평양의 도서 일체를 박탈할 것과 만주, 타이완 및 평후(澎湖)제도와 같이 일본이 청나라로부터 빼앗은 지역 일체를 중화민국에 반환함에 있다. 또한 일본은 폭력과 탐욕으로 약탈한 다른 일체의 지역으로부터 구축될 것이다. 위의 3대국은 한국민의 노예 상태에 유의하여 적절한 시기에

---

과 그 전환», 《한국정치외교사논총》, 31집 2호, 2010.

한국이 자유롭고 독립적이 될 것을 결의한다. 이와 같은 목적으로 3대 동맹국은 일본과 교전 중인 여러 국가와 협조하여 일본의 무조건적인 항복을 촉진하는데 필요한 중대하고도 장기적인 행동을 속행한다.<sup>2)</sup>

한국에서 특히 이 선언에 유의하는 것은 이 선언에서 “위의 3대국은 한국민의 노예 상태에 유의하여 적절한 시기에 한국이 자유롭고 독립적이 될 것을 결의한다”라고 되어 있는 부분이다. 즉, 강대국들이 한국의 독립을 약속한 선언이기 때문이다.<sup>3)</sup>

카이로 선언은 일본에 대한 전후 처리 문제를 다루면서 다른 아시아 국가에 대해서는 일언반구도 언급하지 않은 채 한국만을 언급하고 있다는 점에서 한국에게는 매우 중요한데, 왜 이 선언에 한국만이 포함되었는가의 문제는 학계에서 거의 주목받지 못했다. 한국의 입장에서는 일본의 패망과 함께 한국을 독립시킨다는 것이 세계 강대국에 의해서 결정되었다는 것이 매우 중요한 사실이었고, 이러한 결정이 어떤 국가의 이해관계를 반영했는가가 중요했기 때문이다.

그러나 카이로 선언에 대한 한국 내에서의 관심이 한국에만 집중되어 있었기 때문에 그 선언이 갖는 미국의 전후 정책적 측면에서의 함의에 대해서는 거의 관심을 기울이지 못했다. 즉, 이 선언에는 당시 루즈벨트 대통령이 갖고 있었던 전후 아시아 정책의 전반적인 구상이 포함되어 있었는데, 그 부분에 대한 해석이 제대로 이루어지지 않은 것이다. 루즈벨트의 아시아에 대한 구상과 전략을 이해

2) [http://ww2db.com/battle\\_spec.php?battle\\_id=68](http://ww2db.com/battle_spec.php?battle_id=68)

3) 정병준은 카이로 선언이 다음과 같은 세 가지 의미를 갖는다고 해석했다. 첫째로 전후 한국독립을 약속한 연합국의 최초의 공약이었다. 둘째로 전쟁 직후가 아니라 ‘적절한 시기’에 독립할 것을 약속함으로써 신탁통치 실시를 암시하고 있다. 셋째로 연합국 사이의 대한정책 차이가 외교적 언어로 표현된 것이었다. 정병준, <카이로회담의 한국문제 논의와 카이로 선언 한국조항의 작성과정>, 《역사비평》 107호, 2014, 308쪽. 정병준의 이 글에서 카이로 선언에 대한 기존 연구를 잘 정리하고 있기 때문에 본고에서는 따로 정리하지 않겠다.

할 때 당시 미국의 입장에서 일본이 패망하는 시점에서 한반도에 대한 처리 계획을 파악할 수 있기 때문이다.

루즈벨트는 원래 대서양 헌장 제3조에 있는 민족자결권이 제2차 세계대전 이후 전 세계에 걸쳐 적용되어야 한다는 입장을 갖고 있었다.<sup>4)</sup> 그러나 유럽 국가들의 입장은 달랐다. 처칠은 민족자결권 조항이 전범국가인 독일 점령하의 유럽국가에만 적용되어야 하고, 유럽국가의 식민지에는 적용되어서는 안 된다는 입장이었다. 식민지 지역에 민족자결권을 인정하거나 신탁통치를 실시하는 것은 유럽의 제국 질서를 와해하려는 미국의 새로운 정책이라고 판단했던 것이다.<sup>5)</sup> 물론 그렇다고 해서 제2차 세계대전을 통해 부상하고 있는 미국의 주도권에 대해 대안없이 반대할 수 있는 처지도 아니었다.

루즈벨트 대통령은 1943년 3월 27일 영국 외상 이든(Anthony Eden)과 전후 만주, 한국, 타이완, 인도차이나에 관해 논의하면서 인도차이나에는 신탁통치를, 만주와 타이완은 중국에 반환하며, 한국은 미국·중국 외에 1~2개 나라가 더 참여하는 국제신탁통치하에 두자고 제안했다. 이든은 이 제안에 호의적으로 응답했다.<sup>6)</sup> 그러나 영국의 식민지 지역에 대한 신탁통치에 대해서는 반대하는 입장이었고, 프랑스 역시 반대의 입장을 갖고 있었다. 이러한 유럽 제국의 입장은 얄타회담에서도 그대로 나타났는데, 미국은 기존에 신탁통치를 실시하고 있는 곳, 이전에 적의 영토였던 곳, 그리고 신탁통치를 자발적으로 받아들이는 곳에만 적용할 것이라는 입장을 갖고

4) 물론 당시 모든 정책결정자들이 이러한 생각을 갖고 있었던 것은 아니었다. 외교관계협의회(Council on Foreign Relations: CFR)의 전후 구상 관련 논의를 보면 만주와 한국을 중국에 반환하거나 독립시키기보다는 일본의 주도권 하에 계속 두어야 한다는 주장도 제기되었다. 물론 이러한 주장이 전후 중국과 소련에 대한 견제를 위한 극단적인 사례였지만, 아시아의 다른 지역에 대한 전후 구상 역시 크게 다르지 않았다. 안소영, 위의 글, 171쪽

5) 윤충로, <베트남의 1945년 8월혁명과 분단>, 몽양여운형기념사업회 발표논문, 2015년 7월 10일, 프레스센터, 2쪽

6) 정병준, 위의 글, 314쪽

있었다.<sup>7)</sup>

이러한 미국과 유럽의 입장은 카이로 회담에서도 그대로 반영되었다. 장제스의 입장은 한국을 독립시킬 뿐만 아니라 중국과 미국이 전후 인도차이나의 독립을 위해 공동으로 노력해야 하고, 태국 역시 독립 지위를 갖도록 해야 한다는 것이었다. 장제스의 입장에서는 중국의 주변국이 유럽제국 내에 편입되어 있다는 사실이 불편할 수밖에 없었다. 카이로 선언과 관련된 “미국의 대외관계 (*Foreign Relations of the United States: FRUS*)”에 실려 있는 장제스와 루즈벨트 사이의 대화기록을 보면 루즈벨트가 이러한 장제스의 발언에 대해 동의를 표한 것으로 나온다.

그러나 *FRUS*의 기록에는 장제스의 인도차이나 및 태국의 독립 제안에 대해서는 루즈벨트가 부정적인 반응을 보였다는 각주가 달려 있다. 즉, 루즈벨트는 이들 국가·지역의 ‘독립’이 아니라 ‘미래 지위’에 대한 연합국의 합의를 강조한 것이다.<sup>8)</sup> 그렇다면 대화에서 루즈벨트가 동의를 표한 것은 외교적 수사에 그치는 것으로 실제로는 인도차이나의 독립에는 부정적 견해를 갖고 있었음을 알 수 있다.

이상과 같은 당시 미국의 입장을 고려한다면, 카이로 선언의 내용은 중국의 주장을 수용하면서도 유럽의 입장을 고려한 것이었다. 당시 중국을 카이로에 불러낸 것이 미국이었고, 가장 중요한 의제의 하나가 미얀마 전선에서 일본군을 공격하는데 있어서 중국과 영국의 협조를 구하는 것이었다는 사실을 고려한다면, 미국으로서는 중국의 입장을 어느 정도 고려해주지 않을 수 없었다.<sup>9)</sup>

7) 윤충로, 위의 글, 2~3쪽

8) 정병준, 위의 글, 312~313쪽

9) 1943년 11월 22일에 있었던 미·영·중 회담에서 논의된 내용. *FRUS, The Conferences at Cairo and Tehran 1943*, (Washington: US Government Printing Office, 1961), pp.329~334. 중국은 영국 해군의 참전이 시급하다는 입장이었고, 영국은 이탈리아와 해전을 치른 영국 해군이 인도양으로 바로 이동하는 것은 어렵다는 입장이었다. 효과적인 작전을 위해 중국군의 작전지휘권이 연합군 사령부 밑으로 들어가야 한다는 점과 인도 및 서아프리카 부대

따라서 일본이 점령한 과거 중국의 영토였던 지역을 다시 회복하는 것과 함께 한국의 독립에 대한 중국의 주장이 카이로 선언에 반영되었다. 그러나 아시아의 다른 지역에 대해서는 “일본은 폭력과 탐욕으로 약탈한 다른 일체의 지역으로부터 구축될 것”이라는 애매한 표현만을 쓰고 있다. 이 표현은 어떻게 해석되어야 하는가?

카이로 선언은 첫째로 제2차 세계대전 이전 유럽의 식민지였던 아시아 제국의 독립을 규정하지 않았다. 이는 제1차 세계대전 이후 제창된 민족자결주의가 승전국의 식민지에는 적용되지 않았던 것과 동일한 방식이었다. 따라서 일본의 식민지였던 지역에는 대서양 헌장 3조의 ‘민족자결권’이 적용될 수 있지만, 다른 지역은 과거의 상태로 되돌아갈 수 있는 가능성을 그대로 남겨두었다. 선언문의 서두에서 이 선언에 참여한 강대국들이 “자국을 위하여 어떠한 이익을 요구하는 것은 아니며 또 영토를 확장할 의도도 없다”라고 했지만, 미래의 문제에 대해서는 어떠한 결정도 내리지 않았다.<sup>10)</sup>

둘째로 유럽과는 다르게 전범국가를 처리하는 방식을 채택했다는 점이다. 유럽에서는 전범 국가들을 분할점령하는 방식을 취했다. 즉, 독일과 오스트리아가 4개국 - 미국, 소련, 영국, 프랑스 - 에 의해서 분할된 것이다. 이를 통해 전범국가들을 무력화시키고 이들에 의해 미래에 또 다른 무력갈등이 일어날 가능성을 차단한 것이다. 그러나 아시아에서는 전범국의 제국(empire)을 분할하는 방식을 채택했다. 미국의 CFR에서는 태평양 지역에서 미국의 권익에 중국이나 소련이 위협요인이 될 우려는 거의 없다고 보고 군국주의 일본을 지탱하고 있는 군대와 산업기반을 파괴하고 만주와 조선에 대한 지배권을 박탈해야 한다는 견해에 공감대를 형성했던 것도 이와

의 이용에 대한 논의도 있었다. 한편, 이 회담에서 미국은 중국이 일본 점령 및 오키나와 점령에 참여할 것을 제안하기도 했다.

10) 윤충로에 따르면 프랑스는 식민지를 통해서 전후 부흥을 달성하는 방안을 고려하고 있었다고 한다. 윤충로, 앞의 글, 3쪽

같은 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>11)</sup> 일본 제국이 더 이상 전쟁을 수행할 수 없도록 하기 위해서는 제국을 분할하여 그 힘을 약화시키는 방식을 채택한 것이다. 일본 제국의 분할은 다른 한편으로 미국이 일본에서 배타적인 주도권을 행사하면서 중국과 러시아를 견제할 수 있는 기회도 제공했다.

미국이 이러한 방식을 채택한 데에는 유럽과 아시아에서의 전쟁 성격이 달랐던 점도 중요하게 작동했던 것으로 보인다. 유럽의 경우 미국과 영국 외에도 소련이 연합국으로서 중요한 역할을 수행했다. 서부유럽보다도 소련이 가장 치열한 전쟁터였으며, 유럽 동부 전선에서의 소련의 활약은 독일이 힘을 잃는데 결정적인 역할을 했다. 따라서 미국과 서유럽 국가들은 유럽에서의 전후 문제를 논의하는데 있어서 소련의 활약을 부인할 수 없었고, 소련은 전후 유럽 재편에서 중요한 하나의 행위자(actor)였다.

반면 아시아에서 소련은 1939년의 할хин골 전투 이후 어떠한 역할도 수행하지 않았다. 특히 1941년 일본과 불가침 조약을 맺은 후 소련은 서부전선에만 집중하고, 동부전선에서는 어떠한 역할도 수행하지 않았다. 오히려 불가침 조약 이후 동부전선에서 문제를 일으킬 수 있는 중국공산당 산하의 일부 게릴라 부대를 소련 영토 안으로 이동시킴으로써 일본과의 군사적 갈등이 발생할 수 있는 불씨를 제거하기도 했다.

따라서 아시아 태평양 지역에서의 제2차 세계대전은 미국이 절대적인 주도권을 가진 상태에서 진행되었다. 동남아시아와 남아시아에 식민지를 갖고 있었던 영국, 프랑스, 네덜란드, 그리고 동남아시아에 이해관계를 갖고 있었던 호주가 미국과 공동 작전을 펼치고 있었지만, 주력은 미군이였다. 독일에게 점령당한 프랑스와 네덜란드, 그리고 독일의 폭격에 시달리고 있었던 영국이 아시아 지역에서

11) 안소영, 위의 글, 172쪽

군사적 활동을 할 수 있는 여건이 되지 못했다. 인도차이나 지역에서 일본군이 진주한 1940년부터 1945년 3월까지 프랑스와 일본이 베트남 지배에 대해 공조했던 것도 이러한 상황을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이로 인해 한국을 제외한 다른 지역에서는 1945년 8월 15일의 일본 패망이 곧바로 독립을 의미하는 것이 아니었다. 영국의 경우 인도에게 이미 제1차 세계대전 시 독립을 약속했고, 제2차 세계대전에서도 인도가 일정한 역할을 하고 있었기 때문에 독립시켜 줄 수밖에 없었지만, 영연방의 틀 안에서 특수한 관계를 유지하였다. 인도차이나와 인도네시아에는 프랑스와 네덜란드가 복귀했다. 인도네시아의 독립운동 세력들은 1945년 독립을 선언했지만, 1949년까지 네덜란드를 상대로 독립전쟁을 벌여야 했다. 인도차이나 중 베트남도 1945년 독립을 선언했지만, 프랑스가 복귀하면서 1946년부터 1954년까지 독립전쟁을 치러야 했다.

제1차 세계대전 당시 일본이 산둥반도에서 독일과의 전투를 통해 승전국이 됨으로써 독립의 지위를 얻지 못했던 한국은 제2차 세계대전에서는 일본의 패전과 동시에 일본 제국으로부터 해방될 수 있는 기회를 얻었다. 그러나 그것은 한국의 입장에서는 기회였지만, 열강들의 입장에서는 카이로 선언을 통해 ‘적절한 시기(in due course)’에 자유로운 국가가 되어야 한다는 결정이었다. 카이로 선언은 1945년 일본 패망을 앞두고 포츠담 선언 8항을 통해 재확인되었다.

이렇게 본다면 미국의 관점에서 볼 때 한국의 1945년 8월 15일은 카이로 선언에 있는 말 그대로 “become free and independent”를 의미했다. 그것은 독립 그 자체가 아니라 ‘일본 제국으로부터 자유롭고 독립된’이라는 뜻이고 이는 곧 ‘제국으로부터의 분리’를 의미하는 것이었다. 장제스의 역할과 독립운동가들의 활약은 카이로

선언에 한국 관련 내용이 포함되는데 결정적 역할을 했지만, 미국의 전후 정책으로 인해 한국은 완전한 독립을 약속받지는 못했던 것이다. 이런 의미에서 본다면, 지금까지 논의의 초점이 되었던 ‘적절한 시기’가 신탁통치안인가의 여부에 대한 논의 역시 중요하지만, 유럽과는 다른, 아시아에서 미국의 전후 처리방식에 의해서 1945년 8월 15일의 의미를 규정하는 것이 더 중요하다고 할 수 있다.

### 3. 일반명령 1호에서 분할의 의미

미국의 입장에서 한국의 1945년 8월 15일이 갖는 의미는 일반명령 1호에 의해서 잘 표현되었다. 일본 패망 직후인 8월 17일에 승인된 일반명령 1호에는 일본으로부터 항복을 받아야 하는 행위자들을 규정하고 있으며, 한국의 분단을 규정한 것으로 잘 알려져 있다. 한국과 관련된 부분은 1절(군대와 해군, Military and Naval) b항과 e항에 규정하고 있는데, 38선 이북 지역의 일본군 사령관은 소련군 극동군사령관에게 항복해야 하며, 38선 이남지역의 일본제국 총사령부는 미 육군 태평양사령부에 항복해야 한다는 것이다.

그러나 일반명령 1호에는 분할해서 항복을 받는다는 내용은 있지만, 분단을 규정한 내용은 없었다. 이를 위해서는 다음 몇 가지 사실을 고려해야 한다. 첫째로 편의상 분할을 통해서 일본군으로부터 항복을 받도록 규정된 지역은 한반도뿐이 아니었다는 점을 고려해야 한다. 인도차이나 지역의 경우 French Indo-China로 표현되어 있으며,<sup>12)</sup> a항에서 북위 16도선 이북은 장제스 총통에게 항복해야 하고, c항에서 16도선 이남은 동남아시아 최고연합사령부 또는

12) 인도네시아에 대해서는 c항에서 Netherlands Indies로 표현하고 있다.

호주군 총사령부에 항복하도록 규정하고 있다. 또 다른 지역은 만주인데, 만주는 카이로 선언에 의하면 중국의 영토로 복귀하도록 되어 있었지만, 일반명령 1호에서는 소련 극동군사령관에게 항복하도록 규정했다.

일반명령 1호에서 분할해서 항복을 받도록 규정된 인도차이나 지역과 만주는 이후에 ‘분단선’ 또는 ‘분단’으로 전혀 작동하지 않았다. 1954년 제네바 회의에서 결정한 베트남의 분단선은 17도선이었다. 만주는 중국혁명 이후 자동적으로 중국공산당이 지배하는 중국의 영토가 되었다. 뿐만 아니라 카이로 선언에서 만주는 중국에게 돌려주도록 규정되어 있었다는 점을 감안한다면, 한 지역의 분할을 통해 항복을 접수한 것은 군사적 편의에 의한 것임을 어렵지 않게 추측할 수 있다. 이러한 사실을 감안한다면, 일반명령 1호는 곧 한반도 분단의 확정을 의미하는 것은 아니었다.

게다가 잘 알려져 있듯이 미국으로서는 38선을 중심으로 한 분할 점령은 소련군이 더 이상 한반도의 남쪽으로 내려오지 못하도록 하기 위한 조치였다. 소련군은 태평양 전쟁에 개입한 직후 한반도의 북부로 내려왔다. 즉, 8월 12일에는 웅기, 나진 등에 소련군이 진주했고, 일본이 항복하기 이전의 시점이었다. 그러나 미군은 일본의 주요 섬들(main islands)이 아니라 오키나와에 주둔하고 있는 상황이었다. 오키나와는 미국이 신탁통치 실시를 계획하고 있었던 지역이었다. 미군이 인천에 상륙한 것이 1945년 9월 9일이었다는 사실을 감안하면, 한반도를 38선으로 분할한 것은 분단의 의미를 갖는 것은 아니었다. 포츠담 회담 도중 미국이 한반도의 분할을 구상했지만, 육상작전구획과 항복접수의 편의를 위한 것이었다.

둘째로 항복을 접수한다는 것이 곧 한국의 독립을 의미하는 것은 아니었다는 점이다. 이미 잘 알려져 있듯이 카이로 선언에서는 일본 패망 이후 ‘즉시’가 아니라 ‘적절한 시기’에 ‘한국이 자유롭게

독립적이 될 것'을 결정하였다. 또한 전술한 바와 같이 중요한 점은 한국의 독립이 우선적인 것이 아니라 일본으로부터 분리하는 것이 더 중요한 정책이었다. 특히 임시정부 승인 문제와 관련해서는 미국뿐만 아니라 영국 역시 중국의 임시정부 승인 정책에 대해 일면으로는 동의하면서도, 다른 한편으로는 구식민지 지역들을 고려하여 승인하지 않는다는 것이 미국과 영국의 입장이었다.<sup>13)</sup>

이 점은 일반명령 1호 1절 f항에서는 항복을 받아야 할 행위자를 연합군 사령관들로 규정하면서 이들이 '유일한(only)' 행위자임을 규정하고 있다는 사실에서 잘 드러난다. 이는 일본을 대상으로 싸웠던 독립운동 세력들의 정치적 지위를 인정하지 않겠다는 것을 의미하는 것이며, 일본을 상대로 싸웠던 독립운동 세력들이 가질 수 있는, 일본이 점령했거나 식민지화했던 아시아 국가에서의 우월한 지위를 인정하지 않겠다는 것이었다. 일본이 패망하면서 일본의 군국주의자와 전쟁에 협조했던 사람들(collaborator)이 아니라 반일 투쟁을 전개했던 지도자들에 의해서 새로운 국가가 수립될 것으로 기대했던 점령지역에서의 사회적 기대와는 다른 것이었다.

이는 제2차 세계대전 이후 곧바로 현지인에 의한 독립정부가 수립될 수 없음을 의미하는 것이며, 항복을 받기 위해 외국 군대가 주둔한다는 것을 의미했다. 중국으로 반환되는 영토를 제외하고는 대부분의 일본 점령 지역이 이전에 식민지였음을 감안한다면, 모든 구식민지 지역에는 일반명령 1호에 의해서 연합군 군대가 진주하였고,

13) 구대열에 의하면 미국과 영국의 입장은 다음과 같다. “영국은 미국과 중국의 한반도정책에 동의하면서도 이들 양국이 한국 임정의 승인에 유보적인 태도를 취했다는 점, 대일전 수행에서 한국의 기여를 크게 기대할 수 없다는 점, 임정 내에서 분열상을 극복했다는 증거가 없다는 점, 그리고 임정의 인물들이 한국 독립운동에서 진정 무게를 갖는 지도자들인지 의심스럽다는 점 등 갖가지 구실을 붙여가면서 ‘한국인의 자유와 독립을 위한 열망에 동정한다는 것’ 이상의 어떠한 언질도 그리고 한국의 장래에 대해 어떠한 공약(승인이나 독립에 대한 약속)도 피한다는 입장을 재확인한다.” 구대열, 《한국국제관계사 연구 2》, 역사비평사, 4장 4절 참조

이는 구제국주의 국가들이 다시 돌아올 수 있는 기회를 제공하는 것이었다. 카이로 선언에서 과거 중국의 영토였던 곳을 원래 상태로 되돌린다는 것, 그리고 한국을 적절한 시기에 자유롭게 독립적으로 만든다는 것 외에 기타 지역에 대해서 논의하지 않았던 사실의 연장선에서 일반명령 1호를 이해해야 하는 것이다.

셋째로 한반도가 미국의 관점에서 볼 때 우선순위에 있는 국가가 아니었다는 점이다. 이것은 일본의 항복을 받는 지역을 구분하면서 가장 우선적으로 고려해야 하는 지역에 대해서는 미국이 전 지역에 걸쳐 일본의 항복을 받았다는 점, 그리고 그렇지 않은 지역에 대해서는 분할하거나 다른 나라 사령관에게 항복을 받을 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점에서 잘 드러난다. 일반명령 1호에 의하면 미군이 온전히 일본군의 항복을 받는 지역은 일본의 주요 4개 섬과 부속도서, 필리핀이었다. 이 지역 외에 미국이 항복을 받도록 되어 있는 지역은 38선 이남의 한반도였고, 이는 전술한 바와 같이 소련군의 남진을 멈추기 위한 조치였다.

일반명령 1호에서 나타난 미국의 이러한 이해관계는 너무나 널리 알려져 있는 1950년 1월의 애치슨 연설에서 재확인되었다. 미국은 스스로의 생명선(vital line)을 일본에서 오키나와, 그리고 필리핀으로 이어지는 선으로 상정함으로써 한국과 타이완을 제외했다. 일반명령 1호에서도 일본과 오키나와, 그리고 필리핀은 미국이 직접 일본군의 항복을 받는 지역이었던데 반해 한반도의 반은 소련군이, 타이완은 중국 국민당이 항복을 받도록 규정했다. 한반도의 경우 더 이상 소련이 진격하지 못하도록 하면서, 후술할 신탁통치를 통해 어느 일방에 의한 주도권 장악을 막고자 한 것이었고, 타이완은 카이로 선언에 의거해서 중국에 되돌려줄 것을 규정한 것이었다.

이상의 논의를 종합해 본다면, 1945년 8월 17일의 일반명령 1호는 카이로 선언의 의미를 충실히 반영하고 있었으며, 그것이 곧

한반도에 대한 장기간의 분할 점령 또는 분단을 의미하는 것은 아니었다는 점을 알 수 있다. 아울러 미국의 전략적 관점에서 한반도는 우선순위가 아니었기 때문에 미국이 한반도 전체에 걸쳐 행복을 받지 않았다는 점 역시 고려되어야 한다.

## 4. 한국에 관한 SWNCC 시리즈와 모스크바 3상 결정안의 특징

### 가. 한국에 관한 SWNCC의 내용과 그 특징

카이로 선언에서 일반명령 1호로 이어지는 미국의 한반도 정책은 삼성조정위원회(SWNCC) 문서에도 그대로 반영되었다. 삼성조정위원회는 1945년 10월 13일, SWNCC 176/3(1945년 9월 1일)과 SWNCC 176/6(1945년 9월 27일)을 수정한 176/8을 태평양 미 육군 사령관에게 보냈다. 이는 한국 점령에 대한 기본지침이었다.<sup>14)</sup> 이 지침은 일본의 항복에서부터 신탁통치체제가 수립될 때까지의 한국에서의 민정에 관한 기본방침을 규정한 것으로 카이로 선언과 포츠담 선언에 근거하여 태평양 미 육군 사령관이 모든 권한을 행사하도록 규정하고 있다.

이 문서의 제2조는 군사정부의 기본적인 행동범위를 지시하였다. 카이로 선언에 기초하여 한국을 해방된 지역(country)<sup>15)</sup>으로

14) “Basic Initial Directive to the Commander in Chief, US Army Forces, Pacific, for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korea Occupied by US Forces, *Foreign Relations of the United States 1945, Vol. VI, The British Commonwealth/The Far East* (Washington: US Government Printing Office, 1969), pp.1073~1091.(이하 ‘FRUS 1945 Vol. VI’로 약칭)

15) country를 지역으로 번역한 것은 SWNCC 문서에서 국가나 정부를 세운다

다루어야 하며, 4개국에 의한 신탁통치와 유엔의 성원으로서 한국의 실질적 독립이 이루어질 때까지 임시적으로 민정활동이 이루어지고 있음을 유념해야 한다는 점이 그 전제가 되었고, 한국에 대한 군사점령의 기본적인 목적(Basic Objectives of Military Occupation of Korea)에 대해서 아래와 같이 지시하였다.(이하 필자 요약)

- 한국이 미래에 책임질 수 있고 평화로운 국가연합체의 성원으로서 자유롭고 독립된 나라를 세우는 조건을 육성하는 것이 궁극적인 미국의 목적이다. 이 목적의 달성을 위해 한국의 경제와 정치에 대한 일본의 통제와 관련된 모든 잔재를 일소하는 것과 독립된 한국의 행정적, 경제적, 그리고 사회적 기관들로 대체하는 것을 필요로 한다.
- 한국에서 일본의 항복조항을 받아내야 하고 미국의 목적을 달성하기 위해 적절한 행동을 취하는 것이 사령관의 목적임을 분명히 해야 한다.
- 한국인들에게 다음 사항들을 분명히 알려야 한다.
  - (1) 주한일본군의 항복을 받아들이는 것.
  - (2) 일본으로부터 한국의 완전한 정치적 행정적 분리와 일본의 사회적, 경제적, 재정적 통제로부터 한국을 자유롭게 하는 것.
  - (3) 정치적 목적에 복무할 건전한 한국 경제를 발전시키는 것.
  - (4) 지역적인 자치 정부의 수립과 유엔헌장에 표현된 원칙들에 동의하는 자유롭고 독립된 정부를 회복하는 것.
- 러시아들과의 연락선을 만들어서 한국 통제에 필요한 과정과 정책들을 최대한 통일시킬 수 있도록 한다.

SWNCC 176/8은 미 군정이 수립되는 과정에서 가장 먼저 나온 미국 정부의 공식적인 정책이었다. 여기에서 중요한 점은 궁극적으로 한국에서 독립된 정부를 세운다는 것과 함께 일본으로부터 철저하게 분리시킨다는 것, 그리고 미군의 한국에 대한 통제는 일본의

---

고 할 때에는 country 대신 nation을 썼기 때문이다.

항복을 받고 신탁통치가 실시될 때까지 임시적인 것이라는 규정이 있었다.

이 문서의 내부 정치 관련 부분에서 일본을 상대로 싸운 독립운동 그룹에 대한 언급은 전혀 없다. 일본에 협력한 세력들의 활동을 제한할 필요성과 함께 당시 존재했던 한국 내 정치조직들이 미국의 목적에 부합하는 경우 활동을 고무하고, 그렇지 않을 경우 해당 조직을 제거해야 한다는 점만이 언급되어 있다. 이러한 SWNCC 176/8의 내용은 곧 전술한 바와 같이 카이로 선언의 한국에 대한 핵심적인 정책을 그대로 계승한 것이었다.

SWNCC 176/8이 주한 미 군정에 전달된 지 일주일 후인 동년 10월 20일 SWNCC 79/1이 입안되었다.<sup>16)</sup> 이 문서는 ‘한국에서 국제적인 신탁통치제도를 실시하기 이전까지 미군 행정조직의 구조와 구성’을 결정하기 위해 입안되었다. 이 문서에서 주목되는 점은 미국과 소련에 의한 군사적 점령은 ‘가능한 가장 빠른 일자(at the earliest possible date)’에 한국을 위한 신탁통치에 의해서 대체될 것이라고 규정하고 있다는 점이다.<sup>17)</sup> 아울러 신탁통치 제도를 실시하기 위한 논의는 즉각 시작되어야 하며, 이 과정에서 미국과 소련에 의해 인위적으로 만들어진 선, 즉 38선을 제거하기 위한 조치가 즉시 취해져야 한다는 점을 명시하고 있다.<sup>18)</sup>

SWNCC 79/1에 의하면 38선은 일본으로부터 항복을 받기 위한 ‘제한된 목적을 위한 긴급조치(an emergency measure for the limited purposes)’이기 때문에 분할 점령이 계속될 경우

16) *FRUS 1945 Vol. VI*, p.1093.

17) 주목해야 할 점은 당시 미국 정부는 만약 한국에 대한 열강들의 합의와 신탁통치가 빠른 시간 내에 이루어지지 않을 경우 19세기 말, 20세기 초처럼 한국에서의 주도권을 둘러싼 강대국 간의 갈등이 다시 재현될 것이라고 판단하고 있었다는 점이다. *FRUS 1945 Vol. VI*, p.1099.

18) 아울러 신탁통치의 빠른 실시를 위해서 소련군과의 적극적인 협조가 SWNCC 176/8과 동일하게 강조되고 있다.

효과적이면서 중앙집권적인 신탁통치제도를 수립하는데 있어서 심각한 장애가 될 것으로 판단했다.<sup>19)</sup> 또한 빠른 시간 내에 신탁통치를 실시하기 위해서 만약 4개 정부 중 참여를 원하지 않는 정부가 있을 경우 나머지 국가로 신탁통치를 실시해야 한다고 권고하였다.<sup>20)</sup>

1945년 10월 24일 삼성조정위원회는 신탁통치 실시와 관련된 101/4 문서를 다시 승인했다. 이 문서에서는 일본의 통치권뿐만 아니라 미 군정을 빨리 해체해야 한다는 점이 가장 우선시되어야 하는 결론으로 채택되었다. 아울러 유엔 헌장 79조와 81조에 의해 ‘신탁통치가 실시되는 지역은 전략적 지역으로 상정되어서는 안 된다(as trust territory, no part of this territory should be designated as a strategic area)’는 점이 명시되었다.<sup>21)</sup> 이 점은

19) 당시 미국의 합동참모본부는 신탁통치를 실시하는 과정에서 소련과의 협의를 통해서 38선은 제거될 것이며, 소련과 합의에 의해 미국과 소련의 군사정부가 통합되어야 할 가능성까지도 고려하고 있었다.

20) 당시 영국은 한국의 신탁통치에 참여할 만한 여력이 없었기 때문에 영연방국가들에게 한국의 신탁통치에 참여할 의사가 있는 국가가 있는가를 문의하였다. 이때 호주가 신탁통치에 참여할 의사가 있음을 밝혔는데, 신탁통치가 실시되지 않았기 때문에 실질적으로 호주는 한반도에서 아무런 역할도 하지 못했다. War Cabinet: Memoranda No.217~230 from 20 August. 1945 to 30 August.1945 CAB 84/74, The National Archive.(국가기록원 소장문서) 호주는 이후 유엔임시조선위원단, 유엔한국위원단, 유엔한국통일부흥위원단, 그리고 유엔군에 참여했다. 박태균, “Ugly Duckling”, 『비교한국학』 13권1호, 2005; 강성천, 「1947~1948년 UN 조선임시위원단과 통일정부 논쟁」, 『한국사론』 제35권.

21) 유엔 헌장에 의거한 신탁통치를 강조하는 것은 미국이 미소공동위원회의 결렬 선언과 함께 1947년 한반도 문제를 유엔에 이관했던 정책의 기원이 되는 것이라 할 수 있다. 미국은 전략적으로 중요하지 않은 지역에 대해서 국제기구를 통해서 부담을 분담하는 방식을 취하고자 했는데, 신탁통치나 유엔을 통한 정부 수립 등이 모두 그러한 경우에 해당된다고 볼 수 있다. 유엔 헌장에 의하면 신탁통치에 의해 설립되는 행정부는 정치, 경제, 사회, 그리고 교육 부분에서의 진전 상황을 매년 유엔총회에 보고하도록 규정되었는데, (FRUS 1945 Vol. VI, p.1099) 이 역시 한국 정부가 유엔임시조선위원단(UNTCOK)의 감시하에서 수립되었고 유엔 총회에 의해 승인받은 직후 유엔한국위원단(UNCOK)이 조직되어 매년 유엔총회에 한국의 상황에 대해 보고하도록 한 것과 동일한 조치였다고 할 수 있다. 한국전쟁 중 조직된 유엔

일반명령 1호와 같이 미국의 전략적 관점에서 한반도가 우선적 고려 대상이 아니었다는 것과 일치하는 내용이었다.

문제는 한국이 자유롭고 독립적이 될 때까지 미군정의 연장 여부를 결정해야 하는 것이었다. 미국 정부로서는 전략적으로 우선 순위가 떨어지는 한반도에 군사정부를 유지할 만큼의 여유가 없었기 때문이었다. 이 지점에서 몇 가지 원칙이 재확인되었다. 첫째로 한국과 같이 과거 식민지 지역에서 독립국가를 세울 때까지의 과정에서 불가피하게 나타나는 어렵고 복잡한 문제들을 해결하기 위해 군사정부를 수립한 것은 아니라는 점이다. 둘째로 미국 시민들이 군사적 필요에 의해 상정된 기간을 넘어서 한국에서의 군사 점령이 연장되는 것을 원하지 않을 것이라는 사실이다. 이 점은 SWNCC 문서들에 명기되어 있다. 따라서 신탁통치의 실시는 한국의 독립을 실현하는 과정에서 한반도의 안팎에서 제기되는 문제를 해결하기 위한 방안이라는 것이다.

#### 나. 신탁통치안과 모스크바 3상 결정의 재해석

신탁통치안은 미국의 한반도 정책에 대한 가장 기본적인 방안이었다. 커밍스나 개디스, 그리고 매트레이 등이 모두 동의하듯이 당시 미국의 정책목표를 달성하는 데 있어서 신탁통치는 전략적으로 가장 적합한 정책이었다.<sup>22)</sup> 미국은 19세기 말과 20세기 초, 이미 열강들이 한반도에서의 주도권을 둘러싸고 했던 청일전쟁과 러일전쟁을 목도했기 때문에 일본 패망 직후 또 한 번의 패권 다툼이 일어날 것을 어렵지 않게 예상할 수 있었다.<sup>23)</sup>

---

한국통일부흥위원단(UNCURK) 역시 동일한 임무를 수행해야 했다.

22) 구대열, 앞의 책, 6장 1절 참조

23) SWNCC 101/4에는 19세기 말 중국과 일본, 그리고 20세기 초 일본과 러시아 사이에서 한반도에서의 주도권을 둘러싼 각축이 있었으며, 일본에 병합되기 전에 한국 정부가 매우 불안정했음을 언급하고 있다. *FRUS 1945 Vol.*

특히 일본이 없는 상황에서 러시아와 중국이 한반도에서의 패권을 둘러싸고 서로 쟁패할 가능성이 컸다. 미국으로서는 중국 혁명이전이었음에도 불구하고, 국민당의 중국을 포함해서 강대국 중 한 국가의 주도권이 한반도에서 일방적으로 관철되는 것을 원하지 않았다. 이는 중동의 일부 지역과 그리스와 터키처럼 지정학적으로 중요한 위치에 있는 국가에 대한 정책과 동일한 것이었다. 그래서 유엔 현장에도 신탁통치에 대한 조항을 삽입한 것이다.

신탁통치 실시 문제는 또한 당시 미국의 현실적인 고려이기도 했다. 미국으로서는 1945년 이후 패전국의 식민지였던 지역, 승전국의 식민지였지만 승전국이 더 이상 구식민 제도를 유지하기 어려웠던 지역을 모두 관리할 수 없었다. 또한 자유민주주의와 민족자결주의, 그리고 자유무역 등 미국의 가치관이 반영된 국제질서를 위해서는 구식민지 방식으로 세계를 관리하는 것은 더 이상 가능하지 않았다. 따라서 신탁통치 방식은 당시 미국의 다양한 전략적 목표를 동시에 만족시킬 수 있는 방안이었다고 볼 수 있다.

미국은 한국에 신탁통치의 실시를 위해 이미 일본의 패망 이전에 소련, 중국, 영국으로부터 승인을 받았다. SWNCC 79/1에 의하면 스탈린에게는 1945년 5월, 중국의 송박사(Dr. Soong)로부터는 동년 6월 승인을 받았고, 국무부의 한 관리가 영국대사관에 1945년 9월 4개국 신탁통치안을 전달했다.<sup>24)</sup>

이러한 미국의 신탁통치안은 1945년 12월 모스크바 3상회의에 한국문제 해결을 위한 미국의 초안으로 제출되었다. 그리고 신탁통치안은 한국문제에 대한 3상회의 결정안에 포함되었다. 지금까지 3상회의 결정안에 대해서는 이 안이 신탁통치안이었는가, 아니면

---

VI, p.1099.

24) *FRUS 1945 Vol. VI*, p.1095. SWNCC 79/1에 의하면 미국 정부는 모스크바 3상회의 2달 전까지 영국 정부로부터는 신탁통치안에 대한 공식적인 의견을 전달받은 바 없었다.

한국을 빨리 독립시키기 위한 결정이었는데가에 대해서 논란이 이루어졌다. 이러한 논란을 거치면서 한국현대사 연구자들은 미국이 한국에서 신탁통치를 주장한 반면, 소련은 가능한 한 짧은 기간, 즉 5년 이내의 신탁통치를 거친 후 가능한 한 빨리 한국에 독립된 정부를 세울 것을 주장했다는 결론에 이르렀다.

그러나 중요한 점은 신탁통치를 하느냐, 아니냐가 아니라 소련뿐만 아니라 미국 역시 한반도로부터 빨리 발을 빼기 위해 소련과의 합의를 거쳐 3상회의 결정안을 발표했다는 사실이다. 이 점은 전술한 SWNCC 79/1과 101/4 문서에서 나온 바로, 신탁통치를 통해 빠른 시간 내에 38선을 제거하고, 통일된 행정기구를 만들어야 한다는 것이 미국의 대한정책에서 나타나는 핵심적 내용이었다는 점을 감안한다면, 어렵지 않게 추측될 수 있는 부분이다. 미국은 미군정을 빨리 해체하고 한국으로부터 떠나고 싶었다. 물론 미국이 받아들일 수 있는 정부를 세울 수 있는 조건이 마련되어야 한다는 전제가 있었지만.

모스크바 3상 결정안을 보면 미국과 소련이 한반도로부터 빨리 발을 빼고자 하는 점이 더 분명히 드러난다. 결정안은 총 4개항으로 되어 있는데, 4항을 제외하고 1~3항까지의 내용은 모두 ‘임시조선민주주의정부(a provisional Korean democratic government)’를 조직하고 원조하는 내용으로 구성되어 있다. 즉, 이 기관은 한국을 대표하는 정당과 사회단체가 참여해야 하며, 이 조직을 돕기 위해 미소공동위원회를 조직하고, 이 조직과의 협의를 통해 최대 5년의 신탁통치를 결정한다는 것이 그 내용이다.

따라서 신탁통치안은 한국에 대한 미국의 부담을 가능한 한 빠른 시간 내에 최소화하면서 동시에 한반도가 어느 일국에 의해 일방적인 주도권이 관철되는 지역이 되지 않도록 만들기 위한 방안이었다고 할 수 있다. 이렇게 본다면 1945년 당시 한국 사람들뿐만 아니라 이후 모스크바 3상 결정과 신탁통치안에 대해 연구한 연구자들 역시

결정안의 의미를 제대로 이해하지 못했다고 할 수 있다. 즉, 소련 뿐만 아니라 미국도 한반도에 들어가는 물량을 최소화하기 위한 방안이었다는 점을 인식하지 못했던 것이다.

미국의 공식적인 정책으로 채택된 것은 아니지만, 1947년에 나온 합동참모본부의 보고서 JCS 1769/1을 보면 이 점이 잘 드러난다.

국가안보의 관점에서 본 미국의 대외원조(United States Assistance to Other Countries from the Standpoint of National Security) 1947년 4월 29일

(중략)

3. 이념전쟁이 발생할 경우 미국에 전략적인 중요성이 있는 지역이 원조를 결정하는 첫 단계이다.
4. 미국의 방어지역은 대략 태평양에서는 알래스카에서 필리핀, 오스트레일리아 지역이며, 대서양에서는 그린란드에서 브라질, 파타고니아 지역이다. 구세계(유럽, 아시아, 아프리카)에서 전쟁이 일어날 가능성이 위의 방어지역보다 더 높다. 그런데 군수를 동원할 수 있는 나라는 미국뿐이다.
5. 이념전쟁이 발발할 경우, 대서양 지역이 가장 공격받기 쉽다. 프랑스와 영국을 독립된 상태로의 유지와 미국에 우호적으로 만드는 것, 그리고 그들의 독립을 계속 유지하기 위해 필요한 군사력을 지원할 경제력의 유지가 전 서반구의 안전뿐 아니라 미국의 안전에도 첫 번째로 중요하다.
6. 독일경제, 특히 석탄채굴은 프랑스의 경제회복에 필수적이다. 독일경제의 회복은 미국의 안보 관점에서 중요하다.

(중략)

16. 태평양지역은 한국, 중국, 일본이 미국의 방어지역이다. 한국은 38선을 경계로 지난 2년 동안 이념전쟁을 수행해 오고 있는 지역이다. 이 전투에서 지는 것은 미국의 명예와 세계의 안전에 크게 해롭다. 이 전투를 포기한다면, 미국이 진정으로 세계를 이끌어갈 지도력이 부족하다는 의심을 받을 것이다. 그러나 만약 우리의 자원을 검토해 볼 때 모든 전선을 방어하기가 어렵고 전략적으로 더 중요한 지역에서의 원조를 위하여 한국에 대한 추가적인 원조를 포기한다고 공개적으로 선언한다면, 이러한 의심은 점점 사라질 것이며 서유럽 국가들에서의 우리의 명예는 높아질 것이다.

17. 한국에 대한 원조는, 여타의 중요한 나라들에 원조가 주어진 후 자원이 남는다면 가능할 것이다.

(중략)

19. 일본은 이념전쟁이 일어날 경우, 극동에서 가장 중요한 지역이다. 일본은 극동에서 이념적 적에 대해 견제할 수 있는 유일한 나라이며 앞으로의 전쟁이 이념전쟁이라는 점에서 경제와 군사잠재력의 회복을 위한 미국의 원조가 우선적으로 이루어져야 한다.

(중략)

21. 우리의 국가안보의 중요성에 따른 원조 순서

- (1)영국 (2)프랑스 (3)독일 (4)벨기에 (5)네덜란드 (6)오스트리아 (7)이탈리아 (8)캐나다 (9)터키 (10)그리스 (11)라틴아메리카 (12)스페인 (13)일본 (14)중국 (15)한국 (16)필리핀

(중략)

31. 이 연구는 원조의 긴급성 순서를 정하는 것이다. 이 목적을 위해 국무부는 SWNCC를 위해 기초연구를 했다. 이에 따르면 원조의 긴급성 순서는 다음과 같다.

- (1)그리스 (2)터키 (3)이탈리아 (4)이란 (5)한국 (6)프랑스 (7)오스트리아 (8)헝가리 (9)영국 (10)벨기에 (11)룩셈부르크 (12)네덜란드 (13)필리핀 (14)포르투갈 (15)체코슬로바키아 (16)폴란드 (17)라틴아메리카 공화국들 (18)캐나다

32. 군사적인 관점에서 이념전쟁이 발생할 경우 원조는 미국에 전략적인 중요성이 있는 나라들에 집중될 것이다. 따라서 미국의 안보에 대한 그들의 중요성과 원조의 긴급성을 종합하여 순서를 매기면 다음과 같다.

- (1)영국 (2)프랑스 (3)독일 (4)이탈리아 (5)그리스 (6)터키 (7)오스트리아 (8)일본 (9)벨기에 (10)네덜란드 (11)라틴아메리카 (12)스페인 (13)한국 (14)중국 (15)필리핀 (16)캐나다 (강조는 필자)<sup>25)</sup>

이 문서는 당시 미국 정부의 한반도에 대한 평가를 정확히 알 수 있다. 원조의 필요성은 매우 긴급하지만, 미국의 관점에서 봤을 때

25) JCS 1769/1, *Containment: Documents on American Policy and Strategy 1945~1950*, (New York: Columbia University Press, 1978) pp.71~84.

한반도는 전략적으로 그다지 중요한 지역이 아니었다. 17항에 있는 “여타의 중요한 나라들에 원조가 주어진 후 자원이 남는다면 가능할 것”이라는 표현과 함께 미국 안보와 원조의 긴급성을 종합한 순위에서도 전체 16개국 중 13위에 위치하고 있다는 것 역시 이 점을 보여준다. 심지어 16항에서는 한국에 대한 추가적인 원조를 포기할 가능성까지도 언급하고 있다. 물론 이러한 논의는 대한민국 정부 수립과 중국의 공산화 이후에 나온 NSC 8에 가서 그 내용이 변화되지만, 모스크바 3상 결정안과 신탁통치안의 내용이 그대로 반영되어 있었던 것으로 보인다.

모스크바 3상 결정안에 대한 이상과 같은 새로운 이해와 함께 신탁통치안에 대한 평가에서도 새로운 접근이 필요하다. SWNCC 101/4에는 신탁통치체제가 단지 강대국에 의해서만 운영되는 것이 아니라는 점이 규정되어 있다. 한국인들에 의해 신탁통치에 의해 운영되는 행정체제에 대한 비판이 보장되어야 하며, 신탁통치 제도의 성공 여부는 그 제도가 한국인들에 의해서 어떻게 받아들여지는가에 달려 있다는 점이 강조되었다. 따라서 한국에서의 자유와 독립을 보장한 카이로 선언을 효율적으로 운영하고, 신탁통치에 대해 한국인들의 예상되는 반대에 대응하기 위해서 다음과 같은 몇 가지 조치들이 시행되어야 함을 명시하였다.(이하 필자가 요약 발췌)

- 한국의 독립은 신탁통치 기간 동안 연기될 것이라는 점이 각인되어야 한다.
- 한국이 독립의 책임을 받아들일 수 있다는 상황이 조성되자마자 한국에게 유엔의 성원이 될 자격을 부여해야 한다.
- 가능한 한 많은 한국인들을 이용한다.
- 독립된 국가를 운영할 수 있도록 한국인들을 교육시킨다.
- 일정한 기간이 지난 이후 한국인들의 의지가 자유롭게 반영되는 헌법에 의거한 대의기관을 조직한다.<sup>26)</sup>

26) *FRUS 1945 Vol. VI*, pp.1100~1101.

아울러 신탁통치에 의해서 조직되는 행정기관은 4대국에 의해서 분할된 것이 아니라 통일된 정치적, 경제적 기관에 의해서 이루어져야 한다는 점과 함께 해외에서 귀국하는 한국인들이 국내의 한국인들에 의해 받아들여지지 않을 경우 이들에게 행정기관의 공식적인 지위를 부여해서는 안 된다는 점도 강조되었다.<sup>27)</sup>

이렇게 이해한다면, 신탁통치안이라는 것 자체가 한국에서 빠른 시간 내에 독립된 국가를 수립되는 것과는 배치되지 않을 수 있는 가능성이 고려되어야 한다. 오히려 신탁통치안을 최소화시키면서 한국인들의 참여를 배제하지 않았던, 그리고 미군과 소련군이 최대한 빨리 한반도로부터 철수하면서 그 개입을 최소화하고자 했던 한국에 대한 모스크바 3상회의 결정안은 한반도의 미래를 한국 사람들이 원하는 대로 끌고 나갈 수 있는 가장 적절한 방안이었을 가능성이 크다. 문제는 그 결정안의 내용을 제대로 이해한 정치지도자가 없었다는 사실이다. 유일하게 한국민주당의 송진우가 그 내용을 이해했을 가능성이 있지만, 그는 3상회의 결정안이 발표된 지 이틀 후에 암살되었다.

## 5. 글을 나가며

이상에서 미국이 고려하고 있었던 1945년 8월 15일의 한반도에

---

27) 미군정이 1945년 9월 6일 조직된 조선인민공화국을 인정하지 않았음은 물론 동년 11월과 12월에 귀국하는 임시정부에 대해 정부가 아닌 개인자격으로 입국하는 것임을 강조했던 점, 그리고 미 국무부의 경우 이승만에 대해 비자 발급을 거부했었던 사실 등을 고려한다면, ‘해외에서 귀국하는 한국인 (Koreans returning from outside Korea)’에 대해서는 따로 설명이 달려 있지 않지만, 소련에서 들어오는 공산주의자들뿐만 아니라 미주에서 분열되어 있었던 인사들과 중국에 있었던 임시정부 요인들을 동시에 고려하고 있는 것으로 추측된다.

대해 분석을 시도했다. 이를 위해서 1943년 12월의 카이로 선언에서부터 1945년 모스크바 3상회의에서의 한국에 관한 결정문에 이르기까지 2년간 제출된 미국의 주요 문서들을 분석했다. 한국의 해방과 분할점령에 대해 지금까지 다양한 연구가 있었지만, 주요 문서들을 전체적으로 분석한 글은 없었다. 특히 한반도 이외의 지역을 함께 고려하면서 미국의 대한정책을 분석하지는 않았다.

한국인들은 1945년 8월 15일이 해방을 의미하며, 이는 독립국가를 곧 수립할 수 있는 기회가 눈앞에 다가온 것으로 판단했다. 그러나 미국이 보는 관점은 달랐다. 미국은 한국을 독립적으로 만들지만, 이는 일본 제국을 분할하기 위한 목적에 의해 달성되는 것이며, 더 중요한 목적은 미국의 개입을 최소화하면서도 어느 일국에 의해서 배타적인 주도권이 한반도에 관철되지 않도록 하는 것이었다. 미국은 19세기 말과 20세기 초의 상황이 다시 동북아시아에서 재현되는 것을 원하지 않았다.

여기에서 두 가지 사실을 이해하는 것이 매우 중요하다. 1946년부터는 한반도에 대한 정책이 변화하기 시작하지만, 1945년 말까지 미국의 모든 대한정책 문서들은 카이로 선언에 기초하여 입안되고 있다는 점이다. 둘째로 1946년 이후 미국의 대한정책에서 변화가 있음에도 불구하고, 1945년을 전후한 시기 초기 대한정책의 기본 방침과의 연속성이 이후의 정책에서도 일정정도 계속되고 있다는 점이다. 이는 애치슨 선언에서 잘 드러난다.

물론 1945년 미군정이 수립된 직후에 있었던 미국의 정책에 대한 반대 의견을 무시할 수는 없다. 미군정의 임시 정치 자문관을 맡고 있었던 랭던(Langdon)은 SWNCC 79/1과 101/4가 규정한 신탁통치안이 미군정에 전달된 지 한 달이 지난 시점에서 한국의 상황에 적합하지 않다는 견해를 국무부장관에게 제출했다. 35년간 일본의 지배에 있었던 한국인들의 정서와 한국 내의 정치적 상황을

고려해야 한다는 주장이었다.<sup>28)</sup> 아마도 현지에서 한국을 통제하고 있었던 미군정 관계자들의 인식은 랭던의 주장과 동일했다는 것이 대부분 연구자들이 동의하고 있다.<sup>29)</sup> 그래서 랭던과 미군정 관계자는 행정위원회와 같은 남한만의 행정기관 수립을 위한 계획을 제출하기도 했다.<sup>30)</sup>

이 계획은 명백하게 SWNCC 101/4의 내용을 위반한 것이었다.<sup>31)</sup> 러시아와의 협조에 의한 통일된 기관이 아니라 분할된 지역에 행정위원회를 꾸리는 내용과 함께 해외로부터 들어온 특정 정치 세력들을 이 기관에 참여시키는 방안을 제시하고 있었기 때문이었다. 따라서 국무부는 랭던과 미군정에 대한 반대 의견을 분명하게 전달하였다. SWNCC 결정사항으로부터 일탈하지 말 것을 경고하기도 했다. 또한 국무부장관은 신탁통치안이 한국인들을 훈련시키기 위한 것이면서 동시에 38선을 가능한 한 빨리 제거하기 위해 필요하다라는 점을 분명히 했다.<sup>32)</sup>

이런 관점에서 본다면, 소련과 타협이나 합의가 이루어지지 않음에도 불구하고 미국이 한국에 관한 모스크바 3상회의 결정서의 내용을 2년이나 끌고 간 이유를 어렵지 않게 추측할 수 있다. 즉, 미국으로서는 카이로 선언의 원칙을 지키고자 했고, 소련과의 타협을

28) “The Acting Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State,” November 20, 1945, *FRUS 1945 Vol. VI*, pp.1130~1131.

29) 맥아더 역시 이러한 견해에 동의했다. “General of the Army Douglas MacArthur to the Joint Chiefs of Staff,” December 16, 1945, *FRUS 1945 Vol. VI*, pp.1144~11481.

30) 위의 문서, pp.1131~1133.

31) 커밍스는 이 문제를 지나치게 강조하였다. 따라서 초기부터 미군정이 소련과의 합의보다는 단독정부 수립을 지속적으로 추진해 나갔다고 주장했다. Cumings, *Origins of the Korean War Vol. 1*, 역사비평사, 2003 참조. 그러나 그의 주장은 미군정이 국무부의 지시를 벗어나서 한반도에 대한 통치를 실시할 수 없었다는 점을 간과한 것으로 판단된다. 이 점은 본고에서 분석하고 있는 SWNCC 문서들을 통해 잘 드러난다.

32) “The Secretary of State to the Acting Political Adviser in Korea (Langdon),” November 29, 1945, *FRUS 1945 Vol. VI*, pp.1137~1138.

통한 38선의 제거를 추구하고 있었기 때문에 3상회의 결정서의 내용을 쉽게 폐기할 수 없었던 것이다. 한반도 내부에서 미국이 지원하고 있는 보수세력들이 역설적으로 강력하게 3상회의 결정서를 반대하고 있는 상황에서도 미국은 2년의 기간 동안 이 결정서의 내용이 실현될 수 있도록 노력했다. 미군정의 반대에도 불구하고.

한반도에서의 1945년 8월 15일은 미국에게 있어서는 전후 대아시아 구상하에서 한국이 일본 제국으로부터 분리시킨 날이었다. 그리고 이는 표면적으로 볼 때 한국을 독립시킨 것이었지만, 미국에게 있어서 한국의 독립은 가장 중요한 전략적 목표는 아니었다. 미국의 정책결정자들의 생각은 한국인이 갖고 있었던 8.15와 달랐던 것이다.

8.15를 전후한 시기에 있었던 미국의 정책에 대한 한국인들의 잘못된 인식은 그 이후 70년 동안 지속적으로 나타났던 문제였다. 미국의 정책의 근간을 제대로 읽지 못하고, 다양한 정책결정자들의 입만 쳐다보고 있었던 경우가 적지 않았다. 이로 인해서 큰 그림을 제대로 이해하지 못했으며, 정책 결정자들에 따라서 한국에 대한 관점이 서로 다를 수도 있다는 것을 파악하지 못했던 것이다. 무엇보다 중요한 것은 미국의 정책에서 가장 기본이 되는 틀을 이해하는 것이며, 그 안에서 나타날 수 있는 다양한 변수들을 읽어내야 한다. 그렇게 될 때 미국의 대한정책을 제대로 이해하고 이에 대해 적절하게 대응하면서 한미동맹을 이끌어 나갈 수 있을 것이다. 이것이 곧 1945년 8월 15일에 범했던 전철을 또다시 밟지 않을 수 있는 길일 것이다.

[원고투고일: 2015.7.1, 심사수정일: 2015.8.21, 게재확정일: 2015.8.25.]

주제어 : 해방, 카이로 선언, 일반명령 1호, 삼성조정위원회, 모스크바3상협정

<ABSTRACT>

## Korea's Liberation from Japan in 1945 from the US Perspective.

Park Tae-gyun

Liberation from Japan on August 15, 1945 meant from the viewpoint of Koreans that it would provide pivotal opportunity to establish an independent state. However, US policy makers had different position. Although Korea should become independent as the Cairo Declaration mentioned, the basic and prior goal was to separate the Korean Peninsula from the Japanese Empire and to bother any one specific great power's exclusive initiative over the Korean Peninsula. The US did not want to revive the condition which had existed in the late 19<sup>th</sup> and the early 20<sup>th</sup> century.

Two facts are crucial to understand US policy at that time. First of all, all of US policy documents on Korea was based on the Cairo Declaration until the late, even though changes in the US policy emerged since 1946. At second, in spite of the change in 1946, the goal on Korea which the US had have around 1945 was not given up after 1946. This characteristics emerged very well in Acheson's Speech in early 1950.

Key Words : Korea's Independence, Cairo Declaration, General Order No.1, SWNCC, Moscow Agreement on Korea in 1945

