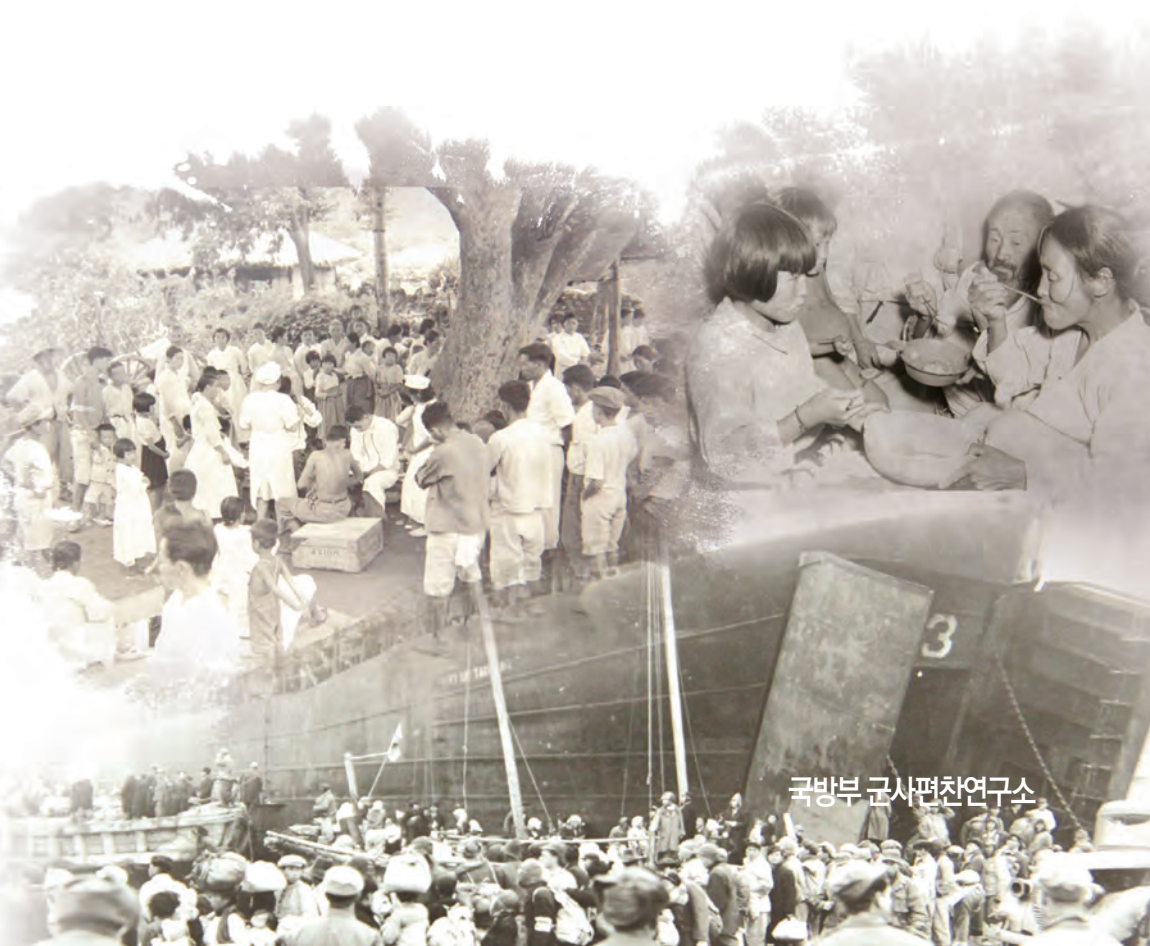


발간등록번호 11-1290472-000236-01

ISBN : 979-11-5598-119-1 (93390)

6·25전쟁기 민사작전

Civil Affairs Operations during the Korean War



국방부 군사편찬연구소



6·25전쟁기 민사작전

Civil Affairs Operations during the Korean War



6·25전쟁은 1950년 6월 25일 북한의 기습 남침으로 시작되어 1953년 7월 27일 정전협정이 체결될 때까지 3년 1개월간 진행된 전쟁이었습니다. 이 전쟁은 지역적으로는 한반도에 국한되었지만, 동·서 양대 진영의 중심축이었던 미국과 소련을 비롯해 초강대국들이 모두 참여한 세계대전에 버금가는 전쟁이었습니다.

세계대전의 축소판이라고 할만한 6·25전쟁은 현대전의 특징인 총력전 양상을 보여 준 전쟁이기도 합니다. 군인뿐 아니라 모든 국민이 직·간접적으로 전쟁에 참여했고, 민과 군의 협력관계에 따라 전쟁의 양상이 변할 수 있다는 것을 잘 보여주었습니다. 따라서 우리는 민군 협력관계가 전쟁의 승패를 결정지을 만큼 중요하다는 사실을 깨달을 수 있습니다.

최근 이라크전쟁과 러시아-우크라이나전쟁은 민군 협력의 중요성을 더욱 잘 일깨워 줍니다. 현대전에서의 완전한 승리는 적 격멸이나 영토 점령뿐만 아니라 민간분야의 동의와 협조가 있어야 가능함을 보여줍니다. 즉, 작전지역 내의 민군 관계가 때로는 작전의 성패를 좌우할 수도 있다는 것입니다. 이러한 환경 조성은 주로 민사작전을 통해 이루어지는 것이 일반적입니다. 이에 군사편찬연구소에서는 과거 6·25전쟁 기간에 전개된 민사작전을 살펴보고, 그 속에서 현재에 적용할 수 있는 교훈을 찾아보고자 하였습니다. 그 결과물로 이번에 『6·25전쟁기 민사작전』을 발간하게 되었습니다.

이 책은 총 5개 장으로 구성되어 있습니다. 먼저, 근대적 ‘민사’ 개념의 등장을 역사적으로 추적하여 그 기원을 밝혔으며, ‘민사’의 개념이 ‘군정→군정민사→민사군정→민사→민사작전’으로 변화되는 과정을 구체적으로 정리했습니다. 아울러 제2차 세계대전 이후 유럽과 아시아에 적용된 민사와 군정 사례를 통해 민사군정의 유형별 특징을 제시한 것도 이 책의 특징이라고 할 수 있습니다.

특히, 1947년에 새롭게 정립된 ‘민사군정’ 개념이 6·25전쟁에 어떻게 적용되었는지와 그동안 알려진 바가 없었던 「한·미 민사협정」 초안을 새롭게 발굴하여 분석하였습니다. 더불어 1950년 10월에 창설되어 1953년 6월까지 활동한 민사업무 전담 부대인 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)의 조직과 활동을 비롯해 민사작전의 유형별 사례로 피란민 통제와 구호, 북한지역 점령과 수복지구 행정, 민간 의료와 교육지원 등 3개 분야를 집중적으로 살펴본 것도 이 책의 특징 중 하나입니다.

아무쪼록 이 책이 국군 장병들을 비롯해 일반 독자들에게 6·25전쟁기 민사작전과 오늘날 민군작전을 이해하는데 좋은 안내서가 되기를 바라며, 아울러 향후 민사와 민군작전 연구에도 작은 밑거름이 되기를 기원합니다.

끝으로 이 책의 집필에 열과 성을 다해준 조사연구부 선임연구원 박동찬 박사와 인재를 맡아준 국방출판지원단 관계관 여러분께 감사드립니다. 그리고 원고를 감수해 주신 연구위원들과 특별히 전쟁기념관 학예연구관 김유석 박사와 (전)국방부 군사편찬연구소 책임연구원 손규석 박사께도 깊이 감사드립니다.

2024년 9월

국방부 군사편찬연구소

소 장 오 성 대



1. 『6·25전쟁기 민사작전』은 6·25전쟁을 보다 쉽게 이해할 수 있게 함은 물론 전쟁사 연구의 기초자료로 활용할 수 있도록 하는 데에 편찬 목적을 두었다.
2. 이 책에 실린 사진은 6·25전쟁 당시에 촬영된 사진을 수록하고자 하였으며, 비영리 목적으로 사용을 허가받은 것이며, 사진마다 그 출처를 명시하였다.
3. 본문의 각 표에는 인용한 자료의 출처를 명시하였으며, 표의 해설이 필요한 경우에는 각 표의 내·외에 비고란을 두어 보충 설명하였다.
4. 이 책에서 사용한 국가 및 단체 등의 명칭은 국립국어원, 『표준국어대사전』과 세계적으로 보편화 된 표기법을 따랐으며, 인용된 자료의 원문을 번역 수록 할 경우 원문의 뜻에서 크게 벗어나지 않는 한도 내에서 가급적 현대문으로 번역하고, 원문 제작 당시 관용어나 제도어는 가급적 원문을 준용하였다.
5. 맞춤법과 띄어쓰기는 ‘한글 맞춤법 통일안’에 따르는 것을 원칙으로 하여 문장은 한글 위주로 평이하게 썼으며, 고유명사나 혼동하기 쉬운 용어 등은 원어를 ()안에 삽입하였다.
6. 현재의 중국(군)과 러시아(군)는 6·25전쟁기 주로 사용된 중공(군)과 소련(군)으로 표기하였으며, 필요에 따라 중국, 러시아를 혼용했다.

목 차

제1장 머리말

제1절 연구목적 및 범위	14
제2절 주요 자료와 글의 구성	23

제2장 민사작전의 정의와 개념 정립

제1절 민사작전 개념의 역사적 변천	35
제2절 제2차 세계대전과 유럽의 군정·민사	67
제3절 태평양전쟁과 동아시아의 군정·민사	91

제3장 6·25전쟁과 민사군정 기구 편성

제1절 민사군정 용어의 등장과 6·25전쟁 적용	118
제2절 「한미 민사협정」의 준비와 주요 내용	133
제3절 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 설치	152

제4장 6·25전쟁기 민사작전 주요 사례

제1절 피란민 통제와 구호 활동	165
제2절 북한지역 점령과 수복지구 행정	206
제3절 민간 의료와 교육 지원	238

제5장 맺음말	267
참고문헌	294
부록	308

1. 1907년 「육상전 법규와 관습에 관한 협약(헤이그 제4협약)」 번역문
2. 1947년 미 육군 『야전교범 27-5, 민사군정(FM 27-5, *Civil Affairs Military Government*)』 번역문



표·그림 목차

[표] ● ● ●

[표 2-1] 한·미 민사작전, 민군작전 개념의 태동과 변천 과정	45
[표 2-2] 미 육군 주요 교범(Field Manual) 현황(1930년대)	56
[표 2-3] 미 육군 주요 야전교범(Field Manual) 현황(1942년)	60
[표 2-4] 1945년 9~10월 미군정 지방조직 현황	107
[표 3-1] FM 27-5에서 밝힌 민사군정의 원칙과 주요 정책(1947. 10.)	122
[표 3-2] 민사협정(Civil Affairs Agreement) 초안과 극동군사령부 검토 의견	144
[표 4-1] 1950년 7월 10일자 정부의 피란민 분산계획 요령	173
[표 4-2] 대구 시내 피란민 연락사무소 현황(1950. 8. 14. 현재)	180
[표 4-3] 유엔군사령부의 긴급 물자지원 요청 현황(1950. 8.~1951. 1.)	185
[표 4-4] 1951년 1~2월 도별 피란민 현황	195
[표 4-5] 시·도별 피란민 현황(1951년 3월~1953년 4월)	196
[표 4-6] 1951년 3월 31일과 1952년 12월 31일 시·도별 피란민 구호 현황	197
[표 4-7] 유엔의 물자지원 관련 결의와 주요 내용	201
[표 4-8] 6·25전쟁 기간 물자지원 국가(1950년~1953년)	202
[표 4-9] 국제기구의 물자 및 전문가 지원 현황	204
[표 4-10] 미 국무부 정책기획국의 38도선북진관련보고서분석(1950.7.22,7.25)	211
[표 4-11] 미 국무부의 적대행위 종식을 위한 계획(1950. 9. 22)	216
[표 4-12] 미 육군의 단계별 군정 계획	227
[표 4-13] 1951년 3월 중순 UNCACK 공중보건과 책임자 명단	242

[표 4-14] 연도별 급성전염병 환자 수와 사망자 수	243
[표 4-15] 학교 피해 현황(1950. 6. 25.~1953. 7. 27.)	251
[표 4-16] 1951년 9월 중등학교 피란학생 수용 상황	254

[그림] ● ● ●

[그림 2-1] 안정화작전, 민군작전, 민사작전 관계	40
[그림 2-2] 북한의 소련 군정 조직도	96
[그림 2-3] 주한미군사령부 조직도(1945. 9. 8. 현재)	100
[그림 2-4] 1945년 10월 15일 현재 미 군정 조직도	110
[그림 2-5] 주한 미군정 조직도(1946. 5. 1. 현재)	112
[그림 3-1] 전투단계에서 민사군정 표준 편제	131
[그림 3-2] 점령단계에서 민사군정 표준 편제	132
[그림 3-3] 계엄사령부 편성표(1950. 8. 10.)	153
[그림 3-4] 미 제8군사령부 민사부 편제표(1950. 10.)	155
[그림 3-5] 미 제1군단·제9군단·제10군단 민사부 편제(1950.11.)	156
[그림 3-6] 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 지휘체계	161

6·25전쟁기 민사작전





...

제1장

제1장 머리말

제1절 연구목적 및 범위

최근 이라크전쟁과 러시아-우크라이나전쟁의 사례에서 보듯, 현대전에서 완전한 승리는 적 격멸이나 영토 점령만이 아니라 자국민의 이해를 바탕으로 상대국 국민의 협조가 있어야 가능함을 보여준다. 작전지역 내의 주민이나 민간기관은 군사작전에서 중요한 자원이기 때문에 이들과의 관계 형성을 어떻게 하는가에 따라 작전의 성패가 결정된다고 할 수 있다. 민과 군의 상호 유대감 조성이라고도 할 수 있는 이러한 환경 조성은 주로 민사작전을 통해 이루어지는 것이 일반적이다.

오늘날 ‘민사(民事, Civil Affairs)’의 사전적 정의는 “군부대가 점령 또는 주둔한 지역에서 그 지역의 민간 당국 및 주민 간의 관계에 필요한 군사 활동 사항”으로 규정하고 있다. 그리고 여기에 ‘작전(作戰, Operations)’이라는 용어를 덧붙여 “민사부대가 민군작전과 정부 행정지원을 위하여 수행하는 제반 활동”을 ‘민사작전(民事作戰, Civil Affairs Operations)’으로 정의하고 있다.¹ 이러한 용어 정의에서도 알 수 있듯이 민사작전은 민군작전과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 같은 군사용어사전에서 민군작전(民軍作戰, Civil-Military Operations)은 “전·평시 군사작전의 성공적인 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군이 정부 간 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축·유지·확대하는 제반 군사 활동”으로 규정되어 있다.² 이를 통해 볼 때, 오늘날의 민사작전은 민군작전의 일환임을 알 수 있다.

그런데 2004년까지만 해도 군사용어사전에는 민군작전이라는 용어가 전혀

¹ 합동군사대학교 합동교리처, 『합동·연합작전 군사용어사전』(논산: 합동참모본부, 2020), 112쪽.

² 위의 책, 111쪽.

사용되지 않고, ‘민사’와 ‘민사작전’ 항목만이 존재할 뿐이다. 이는 적어도 2004년까지 우리 군에서는 민군작전이라는 용어와 개념이 보편화 되지 않았음을 보여주는 대목이라고 할 수 있다. 당시 ‘민사작전’의 사전적 정의는 “전·평시를 망라하여 군과 민간인과의 상호관계된 제반 활동을 의미하나 이를 군사작전과 연관시켜 말하는 경우”로 명시하고 있다.³ 이때의 민사작전 개념은 오늘날의 민사작전과 민군작전 개념을 혼용하고 있었다. 여기서 ‘민군작전’이라는 용어가 2000년대에 들어 새롭게 정립된 신조어임을 알 수 있다.

‘민군작전’이라는 용어가 시대상을 반영하여 새롭게 만들어졌음을 고려할 때, ‘민사작전’이라는 용어도 어느 시기에는 신조어였을 것임을 짐작하게 한다. 그러나 ‘민사’, ‘민사작전’, ‘민군작전’ 등의 용어와 개념이 어떻게 변화되었는지를 분석·정리한 연구는 현재까지 거의 이루어진 바가 없다. 시대적 맥락을 짚어가며 용어의 변천 과정을 이해하는 것은 용어사용의 정확성과 올바른 개념 정립에 전제가 된다고 할 수 있다. 따라서 용어의 연원을 찾는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있으며, 이 연구의 첫 번째 목적이기도 하다.

‘민사작전’이라는 용어는 한국군이 독창적으로 만들어 낸 것이 아님은 주지의 사실이다. 민사와 관련된 교리는 미군으로부터 전파·도입된 것이었다. 한국군은 창군 시기부터 미국의 군사제도를 도입하고 무장을 갖추었으며, 그에 따른 군사교리와 교범을 만들어 냈다. 따라서 미군의 교리와 교범은 한국군 교리 발전에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있는데, ‘민사작전’ 용어와 개념도 예외는 아니었다. 한국군 ‘민사작전’ 교범의 효시라고 할 수 있는 『야교 41-15, 민사 및 군정부대』(1958년)가 1954년에 미 육군이 발간한 ‘*FM 41-15 Civil Affairs Military Government Units*’의 번역본이라는 점이 이를 방증한다.

한국군이 처음 발간한 ‘민사작전’ 교범의 원본이었던 미 육군의 *FM 41-15*

³ 작전본부 교리과, 『합동·연합작전 군사용어사전』(서울: 합동참모본부, 2004), 158쪽.

*Civil Affairs Military Government Units*는 민사(Civil Affairs)에 작전(Operations)이라는 용어를 정식 채용했다는 점에서 큰 특징을 지니고 있었다.⁴ 이것은 6·25전쟁과 무관하지 않다고 할 수 있다. 이 교범의 발간 시점이 1954년 3월 26일이었던 점을 고려할 때, 6·25전쟁에서의 민사경험이 반영되었음은 의심의 여지가 없다. 여기서 6·25전쟁 기간에 ‘민사’는 ‘군정’ 개념을 포함하고 있었다는 점도 지적할 필요가 있다.⁵ 기존 정치·사회 질서의 복원에 초점을 맞춘 민사활동이 남한지역에서, 군사점령과 군정 시행이 북한지역에서 시행되었는데, 당시에는 이것을 대외적으로 표방할 때 ‘민사’로 통칭했다. 한미 간에 체결할 「민사협정」과 북한 점령지역에 대한 군정 관련 지침인 「유엔군사령부 작전명령 제2호 부록 I (민사)」가 대표적 사례라고 할 수 있다. 이 두 개의 문서자료를 중심으로 6·25전쟁기 민사군정의 계획과 실제 적용사례를 살펴보는 것이 이 연구의 두 번째 목적이다.

「민사협정(民事協定, Civil Affairs Agreement)」의 사전적 정의는 “어느 국가의 군대가 타국에 주둔하는 동안 그들에 대한 특정한 권리 및 권한을 부여하도록 양국 간에 결정한 동의문이나 협정서”이다.⁶ ‘영토 점령’과는 달리 주권을 가진 국가가 존재하는 지역에 군대를 파견할 때는 국가 간의 협정이나 협약에 따라 이루어지는 것이 국제법과 국제적 관습이다. 한국이 베트남전쟁에 파병할 때 남베트남 정부와 「주월한국원조단의 지위에 관한 협정」, 「군사실무합의서」, 「군사실무협정서」, 「군사실무약정서」 등을 체결한 것이 대표적 사례라고 할 수 있다.⁷

⁴ Department of the Army, *FM 41-15, Civil Affairs Military Government Units*(Washington, D.C.: Department of the Army, 26 March 1954), p.3. 이 교범의 개요에서 “이 교범은 민사군정작전(CA/MG Operations)을 준비하는 데 있어서 민사군정부대의 지휘관과 참모, 그리고 그 이하부대 지휘관에게 도움을 주기 위해 작성되었다.”라고 밝히고 있다.

⁵ 6·25전쟁기에 적용된 미 육군 야전교범의 제목이 『야전교범 27-5, 민사군정(FM 27-5, *Civil Affairs Military Government*)』이었다(U.S. Army and Navy, *FM 27-5, OPNAV 50E-3 United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office(이하 U.S.G.P.O.), 1947).

⁶ 작전본부 교리과, 『합동·연합작전 군사용어사전』(2004), 159쪽.

민사협정은 주둔군 지위에 관한 협정을 비롯하여 면세와 청구권, 교통 및 공공시설 사용, 통화와 외환 관리, 구호와 물품 지원 등 군사·정치·경제 분야에서 제기될 수 있는 모든 문제를 포함하는 것이 일반적이다. 그만큼 민사협정의 범위와 내용은 광범위하고 다양하다고 할 수 있다. 그런데 지금까지 6·25전쟁기 민사협정과 관련한 연구는 1950년 7월 12일 한미 간에 체결된 「재한 미국군대의 관할권에 관한 대한민국과 미합중국간의 협정」, 이른바 「대전협정」에만 초점을 맞추었고, 연구 내용도 「한미주둔군지위협정(SOFA)」의 전사(前史) 정도로 다룰 뿐이다.⁷ 「대전협정」은 주한미군의 사법관할권에 관한 협정으로, 6·25전쟁 초기에 작성된 한미 간에 체결할 「민사협정」의 1개 항목에 해당할 뿐이었다. 총 12개 항목으로 구성된 「민사협정」이 준비되었다는 사실은 그동안 전혀 알려진 바가 없다. 6·25전쟁기 민사작전을 이해하기 위해서는 이 협정문의 작성 배경과 그 내용을 면밀하게 분석할 필요가 있다.

6·25전쟁기 민사작전과 관련해서 「민사협정」이 주로 한국을 대상으로 하는 것이었다면, 1950년 10월 7일 유엔군사령관 명의로 하달된 「유엔군사령부 작전명령 제2호 부록 I (민사)」는 북한 점령지역을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있었다. 이 명령서는 10월 2일 유엔군사령부 「작전명령 제2호」에 추가된 명령으로 총 14개 항목으로 구성되어 있었다. 이 명령서를 국내에 처음 소개한 것은 서용선의 연구에서였다. 1995년 국방군사연구소가 발간한

7 베트남전쟁 시기 한국과 남베트남 간에 체결된 민사협정 관련 논의 및 결정사항에 대해서는 국방부 군사편찬연구소, 『베트남전쟁과 한국정부의 지원 활동』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2020), 52~54쪽 참조.

8 「대전협정」에 관해서는 「한미주둔군지위협정(SOFA)」의 체결 배경을 설명하는 과정에서 주로 언급하고 있다. 이에 관한 연구로는 성장현, 『한·미주둔군지위협정(SOFA)의 정책의제 형성에 관한 연구』, 단국대학교 행정학과 석사학위논문, 2004; 김응래, 「한·미주둔군지위협정(SOFA)의 문제점과 개선 방향 : 형사관할권을 중심으로」, 목원대학교 산업정보대학원 석사학위논문, 2004; 정진화, 「한미주둔군지위협정(SOFA) 연구 : 제22조 형사재판권을 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002; 한진옥, 「한미주둔군지위협정에 관한 고찰」, 인하대학교 정치외교학과 석사학위논문, 1997 등이 있다.

『점령정책, 노무운용, 동원』에 실린 「한국전쟁시 점령정책 연구」에서 그는 이 명령서의 전문을 번역하여 수록했다.⁹ 북한 점령지역에 대한 민사군정의 기본 방향이 담긴 자료를 처음 공개했다는 점만으로도 그의 연구가 지니는 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 이 명령서가 나오기까지의 미국 내 정책 결정 과정이나 명령서가 하달된 후 그것의 실행 과정 등에 대해서는 구체적인 분석을 시도하지 못했다는 한계도 지적해 둘 필요가 있다. 이는 당시에 활용할 수 있는 자료의 제한이 크게 작용한 것이 아닌가 싶다.

「민사협정」과 「유엔군사령부 작전명령 제2호 부록 I (민사)」가 6·25전쟁 때 남북한의 민사군정 관련 기본 방침을 담고 있음을 고려할 때, 이것이 실제로 전쟁 기간에 어떻게 적용되었는가를 살펴보는 것도 매우 중요한 연구과제라고 할 수 있다. 앞서 언급했듯이 민사군정 활동의 영역에는 매우 광범위하고 다양한 분야가 포함되지만, 그중에서도 점령지역의 행정, 피란민 통제와 구호, 교육과 의료지원 등은 6·25전쟁기 민사군정 업무의 핵심이라고 할 수 있다. 피란민 통제 및 구호와 민간 의료 및 교육지원이 민사 관련 문제라면, 점령지역 행정은 군정 관련 문제에 해당한다고 볼 수 있다.

지금까지 6·25전쟁기 민사작전을 종합적으로 분석한 연구는 매우 적은 편이다. 그나마도 대부분 개설적이거나 일부 국내 자료를 소개하는 정도에 그치고 있다.¹⁰ 다만, 민사군정 영역에 포함되는 분야의 개별적 연구성과는 크게 진척되었다고 할 수 있다. 이중 가장 많은 관심과 연구성과를 낸 분야가 북한 점령지역에 관한 문제이다. 약 2개월의 경험이었지만, 그 과정에서 통치권 문제를 둘러싼 한미 간의 갈등과 그것이 과거를 넘어 현재의 시점에서 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제에 관심이 집중되었기 때문이다. 북한 점령지역 문제와 관련한 연구는 크게 점령정책, 법적 문제, 점령의 실상 등으

⁹ 국방군사연구소, 『점령정책, 노무운용, 동원』(서울: 국방군사연구소, 1995), 113~126쪽.

¹⁰ 육군군사연구소, 『기록으로 본 6·25전쟁과 민군작전』(계룡: 육군군사연구소, 2012); 국방군사연구소, 『한국전쟁지원사: 인사·군수·민사지원』(서울: 국방군사연구소, 1997).

로 구분해 볼 수 있다.

북한지역 점령정책 연구는 한국과 미국·유엔의 관련 정책 구상과 통치 양상에 초점을 맞춰 이루어졌다. 이들 연구에서는 유엔군과 한국군의 점령정책에 대해 ‘급박한 전황 전개→정책 준비 부족→현지의 혼란→점령정책 실패’로 해석하는 경향이 짙다.¹¹ 이 과정에서 발생한 한미 간의 갈등에 대해서는 매우 심각했다고 보는 견해와 복잡한 의견 갈등을 보였지만 그 정도가 심각한 수준은 아니었다는 견해로 나뉜다.¹² 이러한 견해 차이에는 궁극적으로 당시의 한미관계를 대등한 관계로 볼 수 있는가의 문제도 포함하고 있다.¹³ 또 북한 점령지역 문제는 현재의 관점에서 유사시 북한지역에 대한 한국 정부의 통치권 확대가 가능한지에 대한 법적 검토와 논의를 불리었다. 이와 관련해서는 국제법상 6·25전쟁 전후로 채택된 유엔의 결의안을 따를 수밖에 없으므로 한국 정부의 적극적인 대책 마련이 필요하다는 견해와 한국의 헌법과 국내 법률이 적용되어야 한다는 견해로 양분되어 있다.¹⁴ 이렇듯 약 2개월간의 북한 점령지역과 관련한 경험은 여러 가지의 검토와 분석을 해야 하는 과제를 남겨놓았다.

¹¹ 대표적인 선행연구로는 박명림, 「북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을」, 『한국 1950 : 전쟁과 평화』(서울: 나남, 2002); 나종남, 「북한지역 점령정책에 대한 평가 : 한국과 미국의 갈등관계를 중심으로, 1950.10~11」, 『육사 논문집』 제56집 3권, 화랑대연구소, 2000; 라종일, 「북한통치의 반성: 1950년 가을」, 한국전쟁연구회편, 『탈냉전시대 한국전쟁 재조명』(서울: 백산서당, 1998) 등을 들 수 있다. 이며, 후자의 선행연구는 한모니카, 「한국전쟁 전후 ‘수복 지구’의 체제변동 과정-인제군을 중심으로」, 가톨릭대학교 국사학과 박사학위논문, 2009; 한모니카, 「미국의 북한점령정책과 통치권 문제 : 평양, 양양지역 비교를 중심으로」, 『역사와 현실』 제78호, 한국역사연구회, 2010 등이다.

¹² 전자의 연구로는 박명림, 위의 책; 나종남, 위의 글; 김명기, 「1950년 북한점령지역에 대한 미국의 군정정책」, 『군사논단』 14·15, 한국군사학회, 1998; 국방군사연구소, 『점령정책, 노무 운용, 동원』, 1995 등이며, 후자의 연구로는 라종일, 위의 글을 들 수 있다.

¹³ 미국의 북한점령정책에서 한국은 종속변수였으므로 한미 간의 갈등이 대등하게 전개되지 않았고, 그에 따라 갈등 양상도 심각한 수준이 아니었다는 견해도 있다. 한모니카, 「미국의 북한점령정책과 통치권 문제 : 평양, 양양지역 비교를 중심으로」, 『역사와 현실』 78, 한국역사연구회, 2010.

¹⁴ 한모니카, 「한국전쟁기 남·북한의 점령정책에 대한 연구동향과 전망」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』(서울: 도서출판 선인, 2014), 35~36쪽.

이와 더불어 그동안의 연구가 북한 점령지역의 실상과 북한 주민의 대응에 대해서 간과했다는 지적도 제기되었다. 한모니까는 미국의 북한점령정책 방향이 해방직후 남한에서의 미군정과 유사하게 ‘현지와 정책’으로 북한 현지인을 활용하려 했다는 전제하에 평양지역의 사례를 정리했다.¹⁵ 그리고 양영조는 점령정책의 결정 시기와 추이를 구분하여 분석하고, 정책 시행에 대한 주민들의 반응을 살펴보았다.¹⁶ 한국 정부의 「북한시정방침」, 「한국정부의 통일방안 제안」 등 새로운 자료발굴을 통한 그의 연구는 6·25전쟁기 북한 점령정책과 관련해 시사하는 바가 크다. 본 연구에서도 그의 연구방법론과 발굴한 자료를 적극적으로 활용했음을 밝혀둔다. 그런데도 그의 연구에서는 미국과 유엔의 북한 점령정책 수립 과정과 시행계획 등에 대한 분석이 다소 미흡하다. 특히, 미 본국에서의 정책 결정 과정과 그것이 현지에서 어떻게 수용되는지에 대한 부분은 더욱 면밀한 검토가 필요하다.

다음으로 피란민 통제와 구호에 관한 연구이다. 전쟁 상황에서 피란민 통제와 구호는 민사작전의 핵심 기능 중 하나이다. 피란민의 적절한 분산수용과 구호대책은 군사작전의 성공적 수행에 필수적인 요소이기 때문이다. 피란민 통제와 구호에 관한 연구로는 양영조와 강성현의 연구가 대표적이다. 양영조는 6·25전쟁의 피란 상황을 두 시기로 구분하여 정부와 유엔군의 통제 정책과 구호 활동을 정치하게 분석·정리했다.¹⁷ 양영조의 연구가 정부 정책과 군사작전 차원에서 피란민 문제를 조명했다면, 강성현은 피란민의 시선과 입장에서 피란민 문제를 다루었다. 그는 피란의 실상에 초점을 맞추면서 한국 정부와 유엔군의 피란민 인식과 정책을 검토했다.¹⁸

¹⁵ 한모니까, 「미국의 북한점령정책과 통치권 문제 : 평양, 양양지역 비교를 중심으로」(2010).

¹⁶ 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』(서울: 도서출판선인, 2014).

¹⁷ 양영조, 「피난민 정책」, 『한국전쟁사의 새로운 연구』Ⅲ(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2001); 양영조, 「남북한 피난민 상황과 피난민 대책」, 『한국전쟁과 동북아국가정책』(서울: 선인, 2007).

¹⁸ 강성현, 「한국전쟁기 한국정부와 유엔군의 피난민 인식과 정책」, 『전쟁과 사람들』(서울: 선인, 2010).

두 논문은 상반된 입장에서 피란민 문제를 다루고 있는데, 민사작전의 관점에서 피란민 통제와 구호문제를 재검토해 볼 필요가 있다. 당시 민사군정의 첫 번째 목적이 ‘군사작전 지원’이었다는 점을 염두에 둘 필요가 있다는 것이다.¹⁹ 아울러 피란민 구호는 6·25전쟁 발발 당시 세계에서 최빈국 중의 하나였던 한국의 경제 현실을 고려할 때, 국제적인 원조에 따라 구호의 양과 질이 결정되는 문제였다. 따라서 피란민 문제와 관련해서는 유엔과 국제기구의 물자지원 현황도 살펴볼 필요가 있다. 특히 물자지원의 경로와 국제적 협력관계, 유엔군사령부와 지원 기구와의 관계 등을 고찰할 필요가 있다. 이는 오늘날 민군작전의 사전적 정의인 “군이 정부 간 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축·유지·확대하는 제반 군사 활동”의 실제 모체가 된다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

6·25전쟁기 민사작전의 또 다른 주요 영역으로는 민간 의료 및 교육지원 분야를 들 수 있다. 전시 민간인의 건강을 보호하고 개선하는 것은 인도주의적 이유뿐만 아니라 군인들의 건강을 보호하는 데 필요한 주요 사항이었다. 민간인에 대한 군의 의료지원은 군사작전의 성공적 수행에 필요한 전제조건이었다. 6·25전쟁기에 민사문제를 전담할 기구로 창설된 유엔한국민사원조사령부(United Nations Civil Assistance Command, Korea, UNCACK)도 처음에 ‘유엔군사령부 공중보건복지파견대’로부터 시작되었다는 점은 민간의료지원의 중요성이 얼마나 큰 것인가를 가늠케 한다. 의료지원과 관련한 대표적 연구로는 이임하의 연구를 들 수 있다.²⁰ 그는 UNCACK가 생산한 자료들을 바탕으로 그들의 보건·위생 정책과 전쟁기 전염병 실태 및 방역에 관해 매우 자세하게 분석·정리했다. 이 연구는 전쟁기 의료현실과 민간인 대상 의료지원의 실태 분석에 큰 도움이 된다는 장점과 함께 또 다른 민간인 의료

¹⁹ U.S. Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1947), p.5.

²⁰ 이임하, 『전염병 전쟁』(서울: 철수와 영화, 2020).

지원의 영역이었던 유엔군 의료지원부대의 활동에 관한 검토가 다소 미흡하다는 단점도 갖고 있다. UNCACK의 민간 의료지원 이외에도 6·25전쟁 기간에는 유엔의 결의에 따라 의료지원부대를 파견한 스웨덴, 인도, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아가 운영한 병원들도 민간 의료지원에 큰 역할을 했는데, 이들의 활동도 조명할 필요가 있다.

의료지원이 현재성의 성격이 강한 민사업무라면, 교육지원은 미래성의 성격을 띤 민사업무라고 할 수 있다. 교육은 한 국가의 장래와 직결되는 문제이기 때문이다. 전시에 한국교육의 이미지는 ‘천막 교실’, ‘피란학교’, ‘전시연합대학’ 등으로 대표된다. 이는 당시 한국교육의 현실이 얼마나 열악했는가를 방증한다. 전시 교육에 관한 대표적 연구로는 김상훈·주현희·박송호·최원규·정미숙 등의 연구를 들 수 있다.²¹ 이들 연구를 통해 전시 교육의 실상과 UNCACK의 교육지원 활동이 어느 정도 규명되었다. 그런데 전시에 교육지원은 전술부대에서조차 이루어졌는데, 이에 관한 연구는 아직 이루어진 바가 없다.

의료와 교육지원 사례에서 언급되는 UNCACK에 관해서도 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이에 관한 연구로는 김학재의 연구가 대표적이다. 그는 미국 내 소장된 UNCACK 자료를 발굴하여 자료 해제와 조직의 창설 및 활동을 분석했다.²² 그런데 그의 연구는 UNCACK 조직을 민사부대로 파악하기보다는 민간구호기구로 파악하여 정리하는 경향을 보인다. UNCACK는

21 김상훈, 『한국전쟁기 학교와 학생』(파주: 경인문화사, 2023); 주현희, 「한국전쟁기 피란수도 부산의 중·고등학교 국어교육 연구 : 교육과정의 편제 및 교과서 내용 구성을 중심으로」, 『인문과학연구』 제45집, 대구가톨릭대학교 인문과학연구소, 2022; 주현희, 「한국전쟁기 부산의 중등학교 여학생 교육 고찰 : 피란학교의 과외활동을 중심으로」, 『인문과학연구』 제63집, 조선대학교 인문학연구원, 2022; 박송호, 「국제연합한국국제건단(UNKRA)의 교육기술원조 연구」, 성균관대학교 사학과 석사학위논문, 2022; 김상훈, 「한국전쟁기 서울의 학생과 학교」, 『서울과 역사』 제102호, 서울역사편찬원, 2019; 최원규, 「한국전쟁 중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구」, 『전략논총』 v.8, 한국전략문제연구소, 1996; 정미숙, 「단정수립 후 한국전쟁기까지의 교육」, 『중등우리교육』 제11호, 우리교육, 1991.

22 김학재, 「한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화」, 『전쟁과 사람들』(서울: 선인, 2010); 김학재, 「주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료 해제」, 같은 책.

‘유엔한국민사원조사령부’로 정식 편제된 민사부대였으며, 당시 한국에서는 이 조직을 ‘유엔민사처’로 호칭했다. 따라서 UNCACK의 조직과 활동은 민사작전을 수행하는 유엔군 민사부대로서의 관점에서 재검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 점을 염두에 두고 민사작전 개념의 역사적 변천 과정과 세계사적 관점에서 민사작전의 적용사례를 고찰하여 그 특징을 규명하고자 했다. 이를 토대로 6·25전쟁기 민사작전의 사례를 구체적으로 조명해 보고자 했다.

제2절 주요 자료와 글의 구성

본 연구에서는 다음과 같은 자료를 주로 활용했다. 먼저 민사작전 개념의 역사적 변천 과정을 이해하기 위해서 각종 관련 교범을 이용했다. 한국에서 발간한 교범으로는 『야전교범 41-10, 민사운영』(1962년), 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』(1998년), 『합동민군작전』(2005년), 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』(2010년) 등이다.

『야전교범 41-10, 민사운영』은 미 육군이 1962년 5월에 발간한 *FM 41-10, Civil Affairs Operations*를 번역하여 발간한 것으로 1987년 『야전교범 41-10, 민사작전』이 발간될 때까지 한국군 민사 관련 교범의 기본서였다는 점에서 중요성이 크다.²³ 물론 이보다 앞서 1958년에 미 육군의 *FM 41-15, Civil Affairs Military Government Units*를 번역해 『육군야전교범 41-15, 민사 및 군정부대』가 발간되었다는 기록이 있지만, 이 교범은 현재 실물 확인이 어려운 상황이다.

『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』은 그동안 육군이 맡았던 ‘민사작전’ 교리연구와 교범 발간을 합참이 주도하기 시작한다는 점에서 의의가 있다.

²³ 육군본부, 『육군야전교범 민사운영』(서울: 육군본부, 1962); 육군본부, 『야전교범 41-10, 민사작전』(서울: 육군본부, 1987).

이 교범의 발간 배경은 전시 수복지역 민사작전 지원을 위한 합참 차원의 지침과 수행 방법, 합동작전 시 육·해·공군이 수행해야 할 민사작전의 업무 한계를 구분하기 위한 것이었다. 이 교범에서는 민사작전을 “군이 주둔하거나 작전을 수행하는 지역에서 군부대와 정부행정기관 및 주민과의 상호 관계를 다루는 제반 활동”으로 규정했다. 이는 오늘날 민군작전의 개념과 유사한 것으로 당시까지만 해도 민사작전이 이를 모두 포괄하였음을 알 수 있다.²⁴

『합동교범 3-12, 합동민군작전』은 한국군에 처음으로 ‘민군작전’ 개념을 도입하여 발간한 교범이었다.²⁵ 이 교범은 2001년에 미 합참에서 발간한 *JP 3-57, Civil Military Operations*에서 영향을 받았지만, 기존의 민사작전을 민군작전으로 대체하여 사용함으로써 개념상 혼란을 초래했다. 이는 양자 간의 개념이 아직 명확하게 정립되지 않았음을 방증하는 것이었으며, 처음 민군작전 용어를 만든 미국에서도 이러한 혼란이 있었음을 물론이다.

2010년에 발간된 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』은 안정화작전, 민군작전, 민사작전의 관계를 새롭게 정립하여 작성된 교범이다. 이 교범이 발간된 후 ‘안정화작전 > 민군작전 > 민사작전’이라는 틀이 마련되었으며,²⁶ 현재 이들 용어의 정의와 개념이 계속해서 진일보하고 있다. 이상의 교범들은 민사작전 개념이 한국에 도입된 후 어떠한 변천 과정을 거쳤는지를 살펴볼 수 있는 유용한 자료라고 할 수 있다.

다음은 미국에서 발간된 민사작전 관련 교범들이다. 미국은 전쟁부가 주도하여 1930년대 중반부터 야전교범 발간계획을 추진하여 1940년대 초반에 여러 교범을 발간했는데, 이때 ‘FM, TM’ 등과 함께 고유번호가 매겨진 야전교범이 등장했다.²⁷ 민사작전과 관련이 있는 교범으로는 1940년 7월에 발간

²⁴ 합동참모본부, 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』(서울: 합동참모본부, 1998).

²⁵ 작전본부 교리와 편, 『합동민군작전』(서울: 합동참모본부, 2005).

²⁶ 합동교리발전부 편, 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』(서울: 합동참모대학, 2010).

²⁷ 교범 발간 계획과 그 과정에 대해서는 U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual:*

된 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5 Military Government)』과 그해 10월에 발간된 『야전교범 27-10, 육상전 규칙(FM 27-10, Rules of Land Warfare)』이 대표적이다. FM 27-5와 FM 27-10이 발간되기 이전에도 미 전쟁부는 1914년에 『육상전 규칙(Rules of Land Warfare)』과 이를 계승하여 1934년에 『군법, 제2부 육상전 규칙(Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare)』을 발간한 바가 있었다.²⁸ FM 27-5는 1934년 판 『육상전 규칙』에서 소략하게 언급한 ‘군정’에 관한 내용을 구체적으로 체계화한 야전교범이며, FM 27-10은 1934년 판 『육상전 규칙』을 발전시킨 것이다.

FM 27-5와 FM 27-10은 한국의 미군정과 6·25전쟁기 민사군정의 기본 안내서였다는 점에서 매우 중요한 자료라고 할 수 있다. 특히, FM 27-5는 1945년 8월~1948년 8월까지 한국에 존속한 주한 미군정의 활동에 직접 영향을 미치고, 또 6·25전쟁기 남북한의 민사군정 작전에 기본참고자료로 활용되었다는 점에서 중요성을 더한다. FM 27-5는 1940년 발간 이후 1943년에 『군정과 민사(Military Government and Civil Affairs)』,²⁹ 1947년에 『민사군정(Civil Affairs Military Government)』으로 교범 제목을 바꾸었다.³⁰ FM 27-5는 육군 교범 번호였으며, 같은 교범을 미 해군에서는 OPNAV 50E-3으로 번호를 부여하여 사용했다.³¹

6·25전쟁 이후 미 육군은 민사작전 관련 교리 개발을 시도했다. 그 결과가 1954년에 『야전교범 41-15, 민사군정부대(FM 41-15, Civil Affairs Military

Valley Forge to Vietnam(Virginia : Fort Belvoir, January 1966) 참조.

²⁸ War Department, *Rules of Land Warfare*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1914); War Department, *Basic Field Manual, Volume VII, Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1934).

²⁹ U.S. Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 1943).

³⁰ U.S. Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O, 14 October 1947).

³¹ 참고로 이 책의 이해를 돕기 위해 1947년에 발간된 『야전교범 27-5, 민사군정(FM 27-5, Civil Affairs Military Government)』의 원문을 번역하여 〈부록 편〉에 수록했다.

Government Units)와 1957년에 『야전교범 41-10, 민사군정작전(*FM 41-10, Civil Affairs Military Government Operations*)』이었다. 그리고 1962년에는 『민사군정부대』와 『민사군정작전』을 대체하는 교범으로 『야전교범 41-10, 민사작전(*FM 41-10, Civil Affairs Operations*)』을 발간했다.³² 1962년 『민사작전(*Civil Affairs Operations*)』이 발간될 때까지의 미 육군 교범 분석은 민사작전의 개념과 변천 과정을 이해하는 데 매우 유용하게 활용한 자료이다.

이외에도 민군작전과 안정화작전의 유래와 개념을 이해하기 위해 1982년 미 육군의 『야전교범 100-5, 작전(*Operations FM 100-5*)』, 2008년 미 육군의 『안정화작전(*FM 3-07, Stability Operation*)』 교범을 참조했다. 또 미 합참의 2001년 『민군작전 합동교리(*JP 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations*)』, 2003년 『합동특수작전 교리(*JP 3-05, Doctrine for Joint Special Operations*)』, 2013년 『민군작전 합동교리(*JP 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations*)』, 2013년 JP 3-57를 개정한 2018년의 『민군작전 합동교리(*JP 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations*)』 등도 합동교리에서 밝히고 있는 민사작전, 민군작전, 안정화작전의 상호연관성을 이해하기 위해 참고했다.³³

이러한 교범 이외에도 근대적 의미의 ‘민사’ 개념이 언제부터 태동하게 되

³² Department of the Army, *FM 41-15, Civil Affairs Military Government Units*; Department of Army, *FM 41-10, Civil Affairs Military Government Operations*(Washington, D.C.: Department of Army, May 1957); Department of Army, *FM 41-10, Civil Affairs Operations*(Washington, D.C.: Department of Army, 14 May 1962).

³³ Hq. Department of Army, *FM 100-5, Operations*(Washington, D.C.: Department of Army, 20 August 1982); Department of Army, *FM 3-07, Stability Operations*(Washington, D.C.: Department of Army, October 2008); U.S. Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of State, 8 February 2001); U.S. Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-05, Doctrine for Joint Special Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of State, 17 December 2003); U.S. Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of State, 11 September 2013); U.S. Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of State, 9 July 2018).

있는지를 살펴보기 위해 1899년과 1907년 네덜란드 헤이그에서 열린 만국 평화회의에서 국제적으로 조인된 협약문을 활용했다. 특히, ‘1899년 헤이그 제2협약’인 동시에 ‘1907년 헤이그 제4협약’이었던 「육상전의 법규와 관습에 관한 협약(Convention Respecting the Laws and Customs of War on Land)」에 주목했다. ‘육전법’으로도 불리는 이 협약은 ‘1907년 헤이그 제4협약’이 ‘1899년 헤이그 제2협약’의 개정판인데, 본문 9개 조항과 협약부속서 56개 조항으로 이루어져 있다. 협약부속서 56개 조항 중 15개 조항을 할애하여 ‘민사’의 뿌리라고 할 수 있는 ‘적국 영토에 대한 군의 권력’에 관해서 구체적으로 언급하고 있다. 이런 점에서 이 자료의 검토는 매우 중요하다고 할 수 있다. 아울러 이 협약문의 본문 제1조에 “협약 체결국은 자국 육군에 이 협약에 부속된 ‘육상전 법규 및 관습에 관한 규칙’에 합치되는 명령을 발할 것”을 규정하여 각국의 ‘육상전 규칙’ 제정에 근거가 되었다.³⁴ 미 전쟁부가 1914년에 만든 『육상전 규칙(Rules of Land Warfare)』도 이에 근거한 것임은 물론이다.

민사와 군정 관련 국제법이나 군사교리는 제2차 세계대전 시기에 유럽과 아시아에서 실제 적용되었음을 고려하여 이탈리아, 프랑스, 한국의 사례를 살펴볼 수 있는 자료들을 활용했다. 유럽의 이탈리아와 프랑스, 아시아의 한국은 세계사적으로 민사군정의 특징을 대표하는 국가들이라고 할 수 있다. 유럽의 경우는 연합민사위원회(Combined Civil Affairs Committee : CCAC)와 연합군정(Allied Military Government of Occupied Territory : AMGOT)

³⁴ 1899년 협약서와 협약부속서는 법제처 국가법령정보센터, “육전의 법 및 관습에 관한 협약(헤이그 제2협약)”, <https://www.law.go.kr/LSW/trtyinfoP.do?trtySeq=287&chrClsCd=010202> (검색일 : 2023. 10. 12)에서 확인이 가능하며, 1907년 협약서와 협약부속서는 International Committee of the Red Cross, “Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907”, International Humanitarian Law Databases, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (검색일: 2023. 10. 24)에서 확인이 가능하다. 참고로 1907년 협약서와 협약부속서는 영문을 번역하여 이 책 〈부록 편〉에 수록했다.

관련 문서들을 검토했다. 이 문서들은 1964년에 미 육군 군사연구소에서 작성한 『민사 : 군인이 군정관이 되다(*Civil Affairs : Solders Become Governors*)』에 수록되어 있다. 900쪽에 달하는 이 연구서는 1차 사료의 원문을 수록하여 유럽의 민사 정책 발전 과정을 추적하고 있다는 점에서 자료집의 성격이 강하다고 할 수 있다. 콜과 와인버그(Harry L. Coles and Albert K. Weinberg)가 공동저자로 작성하여 1964년에 ‘1964-CMH Pub 11-3’으로 초판 번호가 부여된 원고는 이후 여러 차례 재발간되었다. 본서에서는 1986년에 미 육군 군사연구소에서 발간한 책자를 활용했다.³⁵

그리고 한국의 사례로 주한 미군정에 관해서는 『주한미군사(*History of the United States Army Forces in Korea : HUSAFIK*)』를 주로 활용했다. HUSAFIK는 주한 미군정의 정보참모부 군사실(History Section, G-2)에서 편찬한 3부작(미간행)으로 이루어져 있다. 이 자료는 국내에서 1988년에 『주한미군사(HUSAFIK) 1~4』(돌베개)로 영인되었고,³⁶ 2014년에 국사편찬위원회가 제1부를 번역하여 『주한미군사1』로 출간했다. 제2~3부는 서적으로 출간되지 않았지만, 국사편찬위원회 디지털 자료관에서 번역문을 확인할 수 있다.³⁷ 이외에도 국사편찬위원회에서 2000년에 영인한 『미군정기 군정단·군정중대 문서』도 참고했다. 이 자료집은 총 5권으로 구성되어 있으며, 미 국립문서기록관리청(NARA)의 RG 407(Records of the Adjutant General's Office) 제2차 세계대전 작전보고서 문서철(World War II Operations Reports) 군정(Military Government)에 소장된 자료를 영인한 것이다.³⁸

6·25전쟁 발발 직후에 작성된 「민사협정(*Civil Affairs Agreement*) 초안」

³⁵ Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, *Civil Affairs: Solders Become Governors*, (Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army, 1986).

³⁶ 『주한미군사(HUSAFIK)』 1~4, 돌베개, 1988.

³⁷ 국사편찬위원회, 『주한미군사 1 : History of the United States Army Forces in Korea Part I』(과천: 국사편찬위원회, 2014); 국사편찬위원회, ‘미군정기 주한미군사’, “한국사데이터베이스”, <https://db.history.go.kr/contemps/serch/searchResultList.do>(검색일: 2023. 11. 20).

³⁸ 국사편찬위원회, 『미군정기 군정단·군정중대 문서 1~5』(과천: 국사편찬위원회, 2000).

과 민사작전 수행을 담당하기 위해 창설된 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 문서들도 중요하게 활용한 자료이다.³⁹ 「민사협정 초안」은 미 육군부 작전 참모부 산하 작전기획국(CSGPO)이 주도하여 작성한 것으로, 1950년 7월 6일에 극동군사령부와 주한 미대사관에 회람되었다. 6·25전쟁 기간 민사와 군정 관련 기본 방침을 미 육군부가 극동군사령관에게 하달한 전문은 모두 2개였다. 그중 하나가 1950년 7월 6일자 「민사협정 초안」이었으며, 다른 하나가 북한지역 군정에 관한 지침을 담고 있는 1950년 11월 2일자 WAR 95 715였다. 「민사협정 초안」은 전황의 급격한 변화로 실제 협정 체결로까지 이어지지는 않았지만, 향후 한미 간에 체결되는 민사 관련 개별 협정의 기초가 된다는 점에서 자료의 중요성이 크다고 할 수 있다.

유엔한국민사원조사령부 자료는 지휘보고서(Command Report)를 주로 활용했다. 지휘보고서는 월간 단위로 수행하던 정기보고서로 UNCACK의 월간 활동 상황이 종합되어 있다. 부대의 창설 과정, 인사명령을 비롯한 각종 명령서, 조직 현황, 부서별 활동 상황 등 매우 폭넓은 내용을 담고 있다. 본서에서는 1950년 11월부터 1953년 8월까지의 시기에 생산된 UNCACK의 지휘보고서를 활용했다. 이 자료는 국사편찬위원회가 미 국립문서기록관리청 RG 554(극동군사령부·연합군총사령부·유엔군사령부 문서군)에서 수집한 것이다.⁴⁰

이상의 자료와 더불어 본서에서는 미국의 전쟁 정책과 북한지역 점령정책을 살펴보기 위해 『미국의 대외관계 문서(*Foreign Relations of the United States: FRUS*)』를 검토했다. *FRUS*는 미국의 대외관계자료를 미국 정부가

³⁹ 'Korea, Civil Directive(1950-51)', RG 319(Records of the U.S. Army Staff), Records of the Office of the Chief of Civil Affairs, Security-Classified Correspondence of the Economics Division Relating to Korea, Japan, and Ryukyu Islands, 1949-59. NARA.

⁴⁰ RG 554(Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945~1960), Entry A1 1300 Command Reports, 11/1950-08/1953 Boxes 1~12.

공식적으로 정리한 책으로 전반적인 미국의 대외정책을 이해하는 데 도움을 준다. 본서에서는 *FRUS*, 1950, Korea, Vol.VII를 주로 활용했다.⁴¹ 그리고 *FRUS*의 내용을 보완하기 위해 미 국무부 정책기획실과 정책연구과 문서도 활용했다. 이 자료는 국방군사연구소에서 발간한 『한국전쟁 자료총서』 13권과 30권에 수록되어 있다.⁴²

끝으로 6·25전쟁기 전반적인 국내상황을 파악하기 위해서 『자료대한민국사』를 활용했다. 이 자료는 국사편찬위원회에서 편찬한 것으로 신문, 잡지뿐 아니라 국회속기록, 관보, 후보 등이 수록되어 있어 당 시대의 한국 상황을 이해할 수 있는 전반적인 자료들이 망라되어 있다.⁴³ 『자료대한민국사』에서 빠진 부분들은 『경제신문』, 『경향신문』, 『대구일보』, 『동아일보』, 『민주신보』, 『부산일보』, 『서울신문』, 『자유신문』, 『조선일보』 등 당대에 발행된 신문을 통해 보완했다.

본서는 서론과 결론을 포함하여 총 5개 장으로 구성했다. <제2장>에서는 민사작전의 정의와 개념의 정립 과정을 고찰했다. 이 장에서는 근대적 ‘민사’ 개념의 등장을 역사적으로 추적하여 그 기원이 20세기 초 헤이그 만국평화 회의에서 국제적으로 조인된 「육상전의 법규와 관습에 관한 협약」에 있었음을 밝혔다. 특히, ‘민사’의 개념이 ‘군정’에서 비롯되었으며, ‘군정→군정민사→민사군정→민사→민사작전’으로 변화되는 과정을 주목하여 고찰했다. 그리고 실제 제2차 세계대전 이후 유럽과 아시아에 적용된 민사와 군정 사례로

⁴¹ Historical Office, Bureau of Public Affairs, Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950, Korea, Volume VII*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1976). 이 자료의 번역문은 국사편찬위원회 디지털 자료관에서 확인할 수 있다(https://db.history.go.kr/contemp/level.do?levelled=frus_006).

⁴² 국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 13 : Records of the Policy Planning Staff of the Department of State(미 국무부 정책기획실 문서)』(서울: 국방군사연구소, 1997); 국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 30 : Documents of the Division of Historical Policy Research of the U.S. Department of State(미국 국무부 정책연구과 문서)』(서울: 국방군사연구소, 1998).

⁴³ 『자료대한민국사』 제18권~제29권이 6·25전쟁 기간을 대상으로 하고 있다. 이 자료는 국사편찬위원회 디지털 자료관에서 확인할 수 있다(<https://db.history.go.kr/contemp/level.do?itemId=dh>).

이탈리아, 프랑스, 한국을 대상으로 검토하여 민사군정의 유형별 특징을 제시했다.

〈제3장〉에서는 6·25전쟁기 민사군정 조직에 대해 살펴보았다. 특히, 1947년에 새롭게 정립된 ‘민사군정’ 개념이 6·25전쟁에 어떻게 적용되었는지에 주목하였으며, 주권을 가진 국가에 외국군대가 파견될 때 파병과 주둔에 관한 국가 간의 협정이나 협약을 체결해야 하는 것이 국제법과 국제관례라는 점에 비추어 1950년 7월에 작성된 「민사협정」 초안을 새롭게 발굴하여 면밀히 분석했다. 더불어 1950년 10월에 창설되어 1953년 6월까지 활동한 민사업무 전담 부대인 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)의 조직과 활동에 대해서도 검토했다.

〈제4장〉에서는 6·25전쟁기 민사군정의 유형별 사례로 피란민 통제와 구호 활동, 북한지역 점령과 수복지구 관리, 민간 의료와 교육지원 등 3개 분야를 검토했다. 피란민 통제와 구호 활동, 민간 의료와 교육지원은 민사에 관한 것이며, 북한점령 문제는 군정과 관련된 분야라고 할 수 있다. 이러한 검토를 통해 6·25전쟁기 민사작전의 성공적인 부분과 미흡했던 부분이 무엇이었는지를 살펴보고, 그에 대한 평가와 교훈을 도출해 보고자 했다.

6·25전쟁기 민사작전





...

제2장

제2장 민사작전의 정의와 개념 정립

제1절 민사작전 개념의 역사적 변천

1. 민사작전과 민군작전

민사작전(民事作戰, Civil Affairs Operations : CAO)은 시대의 변화에 따라 개념과 정의가 변해왔다. 2020년 현재 민사작전이라는 용어는 “민사부대가 민군작전과 정부 행정지원을 위하여 수행하는 제반 활동으로 행정, 치안, 구호, 자원관리, 선무 등의 기능을 포함”하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 민사라는 용어에 대해 “군부대가 점령 또는 주둔한 지역에서 그 지역의 민간 당국 및 주민 간의 관계에 필요한 군사 활동 사항”이라고 밝히고 있다.¹

민사작전과 불가분의 관계에 있는 또 다른 용어가 민군작전(民軍作戰, Civil Military Operations : CMO)이다. 2020년에 발간된 『합동·연합작전 군사용어사전』에 의하면, 민군작전이란 “전·평시 군의 군사작전의 성공적인 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군이 정부 간 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축·유지·확대하는 제반 군사 활동”이라고 규정하고 있다. 여기서 ‘민군’이라는 말은 군과 민간인과의 상호 관계를 일컫는 것으로, 이를 군사작전과 연관 지어 말할 때는 군이 민을 대상으로 수행하는 작전이라고 하여 민군작전이라 칭한다.²

언어는 시간의 흐름에 따라 생성·변화·소멸하는 특성을 갖는데, 이것을 흔히 ‘언어의 역사성’이라고 일컫는다.³ 즉, 시대상을 반영하여 언어의 의미가 바뀌기도 하고 새로운 언어가 만들어지기도 한다는 것이다. ‘민사작전’과

¹ 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(서울: 합동참모본부, 2020), 112쪽.

² 위의 책, 111쪽.

³ ‘언어의 역사성’, “나무위키”, <https://namu.wiki/w/언어의%20역사성>(검색일 : 2023. 7. 28)

‘민군작전’이란 용어도 예외는 아니다. 이들 용어의 개념과 정의를 이해하기 위해서는 이 용어가 언제 만들어지고 어떠한 변천 과정을 거쳤는지, 그리고 어떻게 전파되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해, 용어의 연원을 찾는 필요가 있다는 것이다. 여기서는 먼저 민군작전(CMO)이라는 용어의 생성 배경을 검토함으로써 민사작전 용어의 변천 과정을 역추적해 보고자 한다.

민군작전이란 용어가 처음 등장한 것은 1982년에 발간된 미 육군의 『야전 교범 100-5, 작전(FM 100-5, Operations)』에서였다. 이 교범에서 미 육군은 민군작전(Civil-Military Operations) 항목을 새롭게 만들어 다음과 같이 기술했다.⁴

첫째, 지휘관은 인구 밀집 지역이나 그 근처에서 전투를 수행하는 것을 예상해야 한다. 민간인 거주 중심지는 미군 지휘관이 전투작전을 지원하기 위해 사용할 수 있는 보급품, 시설물, 편의 및 노동력을 제공할 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 반대로 전장에서 통제되지 않는 민간인 이동, 주민들의 적대행위, 미군과의 협조 실패 등은 군사작전을 크게 방해할 수 있다. 1949년 제네바협약을 포함한 국제법은 모든 지휘관이 전투지역에서 민간인 처우에 대한 인도적 기준을 유지하고, 법과 질서를 보존하며, 사유재산을 보호하도록 요구한다.

둘째, 민군작전(CMO)은 군과 민간 사이의 관계에 영향을 미친다. 여기에

⁴ Department of the Army, *FM 100-5, Operations*(Washington, D.C.: Department of the Army, 20 August 1982), pp.7-24~7-25. FM 100-5는 1939년에 임시 버전으로 작성되었다가 1941년 5월 22일 『야전요무령, 작전(Field Service Regulations, Operations)』으로 정식 출간되었다(A Military Classic Reprint U.S. Army Command and General Staff College Press, War Department, *Field Service Regulations, FM 100-5 Operations*, Kansas: Fort Leavenworth, 1992, Preface). FM 100-5는 2000년까지 13회의 개정을 거쳐 2001년에 『야전교범, 작전(FM 3-0, Operations)』으로 교범 번호를 바꿔 오늘에 이르고 있다. FM 100-5는 미 육군이 수행하는 모든 작전 영역을 포괄하고, 사고와 행동지침, 전투력 운용, 하위 교리 발전 지침을 제공하는 육군의 최상위 기준교범(capstone manual)이다(육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 계룡: 육군본부, 2021, 1-9쪽).

는 작전지역에서 민간 당국을 지원하고 민간인들을 통제하는 활동을 포함한다. 민간인의 협력을 얻기 위해 민군작전은 심리전과 민사작전(CAO)을 통합한다.

셋째, 작전참모(G-3)는 심리전을 감독하지만, 민사참모(G-5)는 민간인을 대상으로 하는 심리전의 방향을 조정한다. 심리전은 미국의 국가목표를 지지하는 외국의 여론과 태도 및 행동을 형성하기 위해 계획되고 실행되는 정치·군사·경제 조치를 통해 민군작전을 지원한다. 또 적 심리전에도 대응한다. 대상(target audience)이 반드시 미국 통제 아래 있을 필요는 없다.

넷째, 민사참모(G-5)나 민사주임(S-5)은 민사활동을 감독한다. 민사는 우방 국가나 우방 지역, 또는 미군이 점령한 나라나 지역에서 미군, 민간 당국, 민간인들이 참여하는 활동이다. 이러한 관계는 적대행위나 기타 비상상황에서 군사행동 이전이나 도중에 또는 이후에 확립될 수 있다. 우방 국가나 지역에서 미군은 가능한 한 현지 당국이나 사람들과 조화롭게 활동한다. 일반적으로 이러한 관계는 명시적이든 묵시적이든 조약이나 기타 협정의 적용을 받는다. 점령지역에서는 군정(military government)이 행정·입법·사법권을 행사해야 할 수도 있다.

1982년 판 <FM 100-5>는 민간인과의 협조를 위해 심리전과 민사작전을 민군작전에 통합시킨 것이 특징이었다. 이후 미국은 민군작전과 민사작전 개념을 혼용하다가 2001년에 『민군작전 합동교리(Joint Publication 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations)』(이하 2001년 판 <JP 3-57>)를 발간하면서 민사작전(CAO)이란 용어 대신 민군작전(CMO)이라는 용어를 공식화했다.⁵ 2001년 판 <JP 3-57>에서는 민군작전을 “사령관이 우호적, 중립적

⁵ Field Manual(FM)은 육군 교범이며, Joint Publication(JP)은 합동참모본부 교범이다. 미군은 1993년

또는 적대적 지역에서 예하 부대와 민간 당국 및 일반 주민 간에 긍정적 관계를 구축하고 유지하기 위해 수행하는 활동으로, 예하 부대는 군사작전을 촉진하고 미국의 목표를 통합 달성하기 위해 활용되며, 민사담당 인력은 군과 민간 환경의 격차를 줄이는 가교역할을 한다.”라고 규정했다. 그리고 민군작전의 성공적 수행을 위해 지휘관이 알아야 할 상황으로 민군작전에서의 조직과 지휘 관계, 작전계획, 민군작전 관련 기관 및 기구와의 협조 관계 등에 관한 내용을 제시했다.⁶

2001년 <JP 3-57>이 발간된 후 약 2년간 미군은 ‘민사작전(CAO)’이라는 용어 대신 ‘민사활동(civil affairs activities)’이라는 용어를 사용하고, 민군작전의 하위 개념으로 사용했다.⁷ 그러다가 2003년 미 합참이 『합동특수작전 교리(JP 3-05, Doctrine for Joint Special Operations)』(이하 2003년 판 <JP 3-05>)를 수정하면서 다시 민사작전이라는 용어를 사용하기 시작했다. 2003년 판 <JP 3-05>는 서문에서 이전의 교리와 비교했을 때 주요 변화 내용으로 “‘민사(civil affairs) 임무’를 ‘민사작전(civil affairs operations) 핵심 임무’로 변경한다.”라고 밝히면서 CAO의 공식 재사용을 명문화했다.⁸ 이후

에 육군 교리와 합동 교리를 분리했다.

⁶ Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations* (Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 8 February 2001), p.vii.

⁷ 2001년 미 국방부 군사용어사전에는 ‘민사활동(civil affairs activities)’을 “① 군대가 주둔하는 지역에서 군과 민간 당국 간의 민사(civil affairs)를 수행하거나 지원하는 활동, ② 민군작전 수행을 증진하기 위해 민간 정부의 책임 영역에서 민사기능 전문기술을 적용하는 것과 관련한 민사 수행 또는 지원 활동”으로 규정했다(Joint Chiefs of State, *Joint Publication 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated terms*, Washington, D.C., U.S. Joint Chiefs of Staff, 12 April 2001, p.86).

⁸ Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-05, Doctrine for Joint Special Operations* (Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 17 December 2003), p.iii. 2003년에 발간된 <JP 3-05>는 1998년 4월 17일자 <JP 3-05>의 개정판이다. 이때 ‘민사활동’이라는 용어는 주둔한 지역의 군부대가 해당 지역의 민간 당국 및 주민 간의 관계에 필요한 일반적인 ‘군사활동’ 사항을 지칭하는 것이라면, ‘민사작전’은 공통된 목적 또는 통일된 목표를 가진 일련의 전술적 행동인 ‘군사작전’과 연관된 용어로 사용되었다고 할 수 있다. 한편, 미 육군에서는 2001년에 합참의 <JP 3-57>이 발간된 후 민사작전(CAO) 용어를 폐기하고 대신에 ‘민사활동’이라는 용어를 사용하다가 2008년에 『야전교범 3-07, 안정화작전(FM 3-07, Stability Operation s)』을 발간하면서 ‘민사활동’을 ‘민사작전’으로 변경했다(육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 3-149쪽).

부터 미 합참은 합동 교리에 ‘민군작전’과 ‘민사작전’의 용어를 같이 사용하면서 양자의 개념을 정교화해 나갔다. 그 결과 2013년 『민군작전 합동교리(JP 3-57)』(이하 2013년 판 <JP 3-57>)에서는 민군작전과 민사작전 용어의 정의를 재정립했다.⁹

2013년 판 <JP 3-57>에서 CAO는 ‘민사부대와 민사작전’이라는 제목의 1개 장으로 새롭게 편성되었다. 이는 CMO 항목도 1개 장으로 편성되었음을 고려할 때 CAO와 CMO의 중요도가 유사한 비중으로 다루어지고, 또 상호관계성이 더 분명해졌음을 알 수 있다. <JP 3-57>에서는 민군작전을 “주둔국 또는 어떤 지역 내 재건과 안정 유지에 관련된 목표 달성을 직접 지원하기 위해서 지정된 민사부대나 다른 군부대를 통해 지휘관이 군부대와 지역 주민 및 기관 간의 관계를 구축·유지·강화·확대하는 활동”으로 규정했다. 그리고 민사작전은 “미국의 정책 또는 임무를 부여받은 사령관을 지원하기 위해 군이 민간기관, 다른 정부 부서와 기구, 비정부기구(Non Government Organization, NGO), 정부 간 기구(Inter-Governmental Organization, IGO) 등과 협력하는 활동”으로 규정했다.¹⁰

민사작전과 민군작전의 개념 재정립은 2008년에 새롭게 공식 등장한 ‘안정화작전’ 개념의 정립 과정과 불가분의 관계에 있었다. 미 육군은 2008년 『야전교범 3-07, 안정화작전(FM 3-07, Stability Operation)』 교범을 발간하고,¹¹ 미 합참에서도 ‘안정화작전’¹² 관련 교리를 계속 발전시키면서 민사작

⁹ Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 11 September 2013).

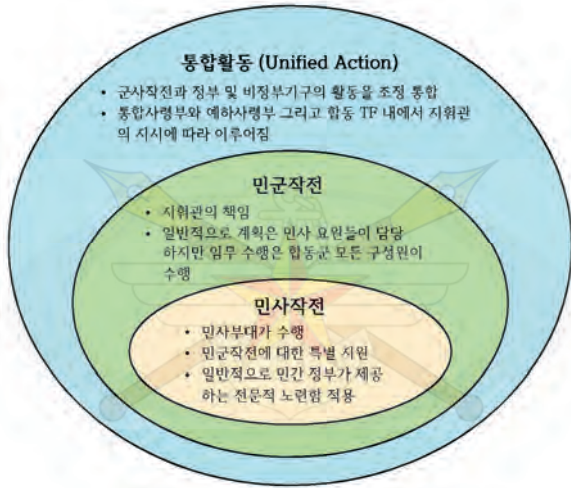
¹⁰ Ibid., pp. I-1~18, IV-1~14.

¹¹ Department of the Army, *FM 3-07, Stability Operations*(Washington, D.C.: Department of the Army, 6 October 2008). 이 교범에서는 민사작전을 “① 현재 군대가 주둔하고 있는 지역에서 군과 민간 당국 간의 관계를 강화하기 위해 민사부대가 수행하는 작전으로, ② 다른 기관 조직, 정부 간 기구, 비정부기구, 토착 주민과 기관, 민간 부문과의 조정을 필요로 하며, ③ 민군작전 수행을 강화하기 위해 일반적으로 민간 정부가 담당하는 기능특화기술(function specialty skills)의 적용을 포함한다.”라고 규정하고 있다(Ibid., Glossary-3).

¹² 2008년 『야전교범 3-07, 안정화작전(FM 3-07, Stability Operation)』을 발간하기 전에 미 육군은 전(奎) 영역작전의 ‘안정 및 지원작전(Stability and Support Operation)’이라는 용어를

전, 민군작전, 안정화작전의 상호관계성 정립을 위한 작업을 계속 수행했다. 그 결과가 2013년 <JP 3-57>에 반영되었으며, 여기서 작전지역을 책임지는 부대의 안정화작전 과업 수행을 목적으로 시행되는 민군작전과 민사작전의 관계를 아래의 <그림 2-1>과 같이 표현했다. 이 관계도는 기본적인 맥락에서 현재까지도 유효하게 적용되고 있다.¹³⁾

〈그림 2-1〉 안정화작전, 민군작전, 민사작전 관계



출처 : U.S. Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 11 September 2013), p. 1-17.

비고 : ‘통합활동(Unified Action)’이 ‘안정화작전’을 의미한다고 할 수 있음.

사용했다(국방부 군사편찬연구소, 『이라크 전쟁과 안정화작전』, 국방부 군사편찬연구소, 2014, 20쪽). 한국은 2009년 합동교리에서 ‘안정화작전’을 채택하였으나 기존의 ‘안정작전’ 용어를 혼용하다가 2013년에 ‘안정화작전’으로 명칭을 통일했다(육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 3-146쪽).

¹³⁾ Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 11 September 2013), p. I-17. 2013년의 <JP 3-57>을 개정하여 발간된 2018년 <JP 3-57>에서도 안정화작전, 민군작전, 민사작전의 관계도에는 변화가 없다(Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*, Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 9 July 2018, p. I-17). 2018년 판 <JP 3-57>은 현재까지 사용되는 교범이다.

한편, 미국의 ‘민사작전’과 ‘민군작전’ 용어와 개념은 한국군 교리 발전에도 크게 영향을 미쳤다. 한국군에 민사작전 개념이 처음 도입된 것은 1958년이었다. 당시 한국군은 6·25전쟁 전후복구 사업에서 중요한 역할을 담당해야 했고, 이에 따른 교범의 필요성을 인식하게 되었다. 1958년에 미 육군의 *FM 41-15, Civil Affairs Military Government Units*를 번역해 『육군야전교범 41-15, 민사 및 군정부대』로 발간한 것이 한국군 ‘민사작전’ 교범의 효시였다.¹⁴ 그리고 1962년에는 미 육군이 1962년 5월에 발간한 *FM 41-10, Civil Affairs Operations*를 번역하여 『육군야전교범 41-10, 민사운영』이라는 제목으로 교범을 발간했다.¹⁵ 1962년 이후 한국군은 미군이 ‘민사작전’으로 표현한 것을 ‘민사운영’으로 번역하여 1987년까지 약 25년간 사용했다.¹⁶

한국군에서 ‘민사작전(CAO)’이라는 용어를 처음 사용한 것은 1987년에 기존의 〈야교 41-10〉을 개정한 『민사작전』을 발간하면서였다. 이때부터 한국군은 ‘민사작전’이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작했다. 이 교범은 육군종합학교에서 1980년 판 『야교 41-10, 민사운영』 교범을 기초로 하고,

¹⁴ 육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 3-147쪽. 미 육군 야전교범 FM 41-15는 미 육군부가 1954년에 발간한 교범이다(Department of the Army, *FM 41-15, Civil Affairs Military Government Units*). 한국군이 처음 번역 발간한 『육군야전교범 41-15, 민사 및 군정부대』는 현재 실물 확인이 어려운 상태이다.

¹⁵ 1962년에 발간된 미 육군의 『야전교범 41-10, 민사작전(*FM 41-10, Civil Affairs Operations*)』은 기존의 『야전교범 27-5, 민사군정(*FM 27-5, Civil Affairs Military Government*)』과 1957년에 발간된 『야전교범 41-10, 민사군정작전(*FM 41-10, Civil Affairs Military Government Operations*)』을 대체한 것이었다(Department of the Army, *FM 41-10, Civil Affairs Operations*, Washington, D.C.: Department of the Army, 14 May 1962, p.3). 이때부터 ‘군정(Military Government)’이라는 용어가 교범 제목에서 공식 삭제되었다. 참고로 1957년 판 미 육군의 『민사군정작전(*Civil Affairs Military Government Operations*)』 교범은 ‘개요’에서 기존의 FM 27-5(*Civil Affairs Military Government*)와 FM 41-15(*Civil Affairs Military Government Units*)를 함께 사용할 것을 주문하고 있다(Department of the Army, *FM 41-10, Civil Affairs Military Government Operations*, Washington, D.C.: Department of the Army, May 1957, pp.3~4). 미 육군의 ‘FM 27-5’는 6·25전쟁과 직접 관련이 있는 교범이어서 본서 제3장 제1절에서 구체적인 분석을 시도하였으므로 이를 참조.

¹⁶ 1983년 판 『작전요령』에는 ‘민사업무’라는 용어가 사용되기도 했다(유건광, 「한국군의 민군작전 교리 발전 과정」, 『제3회 조사연구 발전 세미나: 한국군의 민군작전 교리 발전과 발전방안』, 국방부 군사편찬연구소, 2023, 5쪽).

1982년 판 미 육군의 『야전교범 41-10, 민사작전(FM 41-10, Civil Affairs Operations)』과 관련 문헌 등을 참고로 하여 작성되었다.¹⁷

그리고 1991년에는 군 상부지휘구조 개편을 골자로 하는 ‘818계획’에 따라 합동참모본부에 민사심리전참모부가 창설되면서 민사작전 주무부서가 육군본부에서 합참으로 전환되었다.¹⁸ 이에 따라 합참에서는 기존에 육군본부에서 발간한 『민사작전』을 대체하여 1998년에 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』 교범을 발간했다. 합동교범의 발간 배경은 “전시 수복지역 민사작전 지원을 위한 합참 차원의 지침과 수행 방법, 합동작전 시 육·해·공군이 수행해야 할 민사작전 업무 한계를 구분하기 위함”이었다. 『합동민사작전』에서 밝히고 있는 민사작전의 주요 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁹

- 용어 정의 : ① 군이 주둔하거나 작전을 수행하는 지역에서 군부대와 정부 행정기관 및 주민과의 상호 관계를 다루는 제반 활동
- ② 군에 대한 군사작전의 지원을 보장하고 정부 행정체계를 확립하기 위한 포괄적 대민관계
- 작전 목표 : 국가목표의 실현을 위하여 지휘관이 부여된 임무를 효과적으로 달성할 수 있도록 지원
- ① 국가정책 및 전략의 실현
- ② 군사작전 지원 : 공공질서 확립·유지, 군사작전에 필요한 지역자원(노동, 보급, 설비)의 보호·동원·사용, 군사작전에

¹⁷ 육군본부, 『민사작전』(충남 대덕: 육군본부, 1987), 2쪽.

¹⁸ ‘818계획’에 따라 1991년 3월 4일부로 육군본부 민사심리전참모부가 합참 민사심리전실로 전환되었으며, 육·해·공군 심리전 부대를 통합하여 국군심리전단인 창설되었다. 합참 민사심리전실은 1992년 3월 10일 「합참 일반명령 제92-1호(‘92. 2. 24.)」에 따라 민사심리전참모부로 잠정 개편되었다가 그해 4월 14일 대통령령으로 잠정 직제령이 확정되었다(합동참모본부, 『합참사』 제6집, 서울: 합동참모본부, 1994, 545쪽).

¹⁹ 합동참모본부, 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』(서울: 합동참모본부, 1998), 9~12쪽, 103쪽.

영향을 미치는 전염병 예방 활동, 민간분야의 군사작전 방해요인 제거, 주민의식 전환을 위한 선무활동

- ③ 법적·도덕적 의무수행
- ④ 주민지지 획득 및 선무활동

•수행 형태 : ① 군사작전 지원과 정부 행정지원의 형태로 수행

- ② 국가정책과 전략에 따라 목표와 형태가 결정
- ③ 정치·경제·문화·심리·군사적 상황과 사회적 환경요소에 따라 영향받음

•원칙과 운용 : 국가총력전 개념에 따라 군·민 협력의 통합작전 수행을 원칙으로 하며, 다음 사항에 중점을 두고 운용

- ① 군·민 협력으로 군사작전과 정부 행정지원
- ② 민간인으로 인한 군사작전 방해방지와 민간분야의 지원을 통한 지역 주민의 지지 획득으로 군사작전의 성공 확대
- ③ 적극적인 전재(戰災)지원으로 정부 행정체제 구축, 민심을 선도하여 국가통치권이 조기에 확립되도록 정부 행정요원의 활동을 지원

1998년 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』이 발간된 후 민사작전 교리 연구는 합참 주도 아래 진행되었다. 특히, 2005년에 합참은 1998년 판 『합동민사작전』 초안을 폐기하고, 12월에 『합동민군작전』을 발간하면서 한국군에 처음으로 ‘민군작전’ 개념을 도입했다. 이것은 앞서 살펴보았듯이 미 합참의 2001년 『합동교리(JP 3-57), 민군작전』의 발간과 무관하지 않았다. 그러나 당시 민군작전 개념은 기존의 민사작전 개념과 크게 다르지 않았다. 오히려 기존의 민사작전 유형을 명칭만 변경하여 민군작전 유형으로 대체한 것에

지나지 않았으며, 이로 인해 민사작전과 민군작전의 개념상 혼란이 초래되기도 했다.²⁰ 이러한 혼란은 2009년에 합참이 ‘안정화작전’ 교리를 채택하고 2010년에 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』을 발간할 때까지 계속되었다.

합참은 2010년 12월에 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』을 발간하고 기존의 『합동민군작전』 교범을 폐기했다. 『합동안정화작전』 교범에서는 안정화작전, 민군작전, 민사작전의 관계를 새롭게 정립했다. 이때 안정화작전은 “전시 자유화지역(수복지역)에서의 국가안전을 저해하는 일체의 군사적, 비군사적 위협에 대응하여 국가 또는 지역의 치안질서를 회복하고 유지하며, 정부의 통치질서를 확립할 때까지 수행하는 군, 정부 및 민간분야의 제반 작전활동”으로 규정하였으며, 민군작전은 “군사작전의 일부로서 군이 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군사작전의 성공적인 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군부대와 정부, 국제기구, 비정부기구, 민간단체, 주민 등과의 관계를 구축, 유지 및 확대하는 제반 군사 활동”으로 규정되었다.²¹ 그리고 이 교범에서는 민사작전을 “민사부대가 민군작전과 정부 행정 지원을 위해 수행하는 제반 활동으로서 행정·치안·구호·자원관리·선무 등의 기능을 포함한다.”라고 밝혔다.²² 이 당시까지만 해도 안정화작전, 민군작전, 민사작전의 개념이 뚜렷하게 정립되지 않았음은 주지의 사실이다. 다만, 안정화작전 > 민군작전 > 민사작전이라는 틀이 마련되었다는 특징을 지녔다.

이후 안정화작전, 민군작전, 민사작전의 용어 정의와 개념은 계속해서 진일보해 2020년 판 『합동·연합작전 군사용어사전』에는 다음과 같이 서술되어 있다. 안정화작전(Stability Operations)은 “자유지역에서 안정된 환경을 조성하고 통치질서를 확립하기 위해 군이 정부 및 민간분야와 협력하여 인도적 지원과 기반시설 복구, 민간의 안전 및 통제체계를 구축하는 제반 군사 활

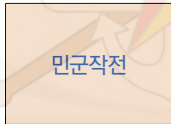
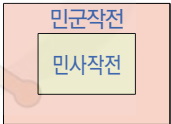
²⁰ 유건광, 앞의 글, 5쪽. 당시 미군도 민사, 민사활동, 민사작전, 민군작전 등 유사한 용어로 인한 혼란이 있었다.

²¹ 육군교육사령부, 『안정화작전(안정화사단 운용)』(대전: 육군교육사령부, 2011), 2-31쪽.

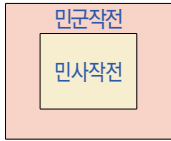
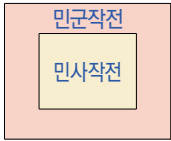
²² 육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 3-148쪽.

동”으로, 민군작전(CMO)은 “전·평시 군사작전의 성공적 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군이 정부 간 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축, 유지, 확대하는 제반 활동”으로, 민사작전(CAO)은 “민사부대가 민군작전과 정부 행정지원을 위하여 수행하는 제반 활동으로, 행정·치안·구호·자원관리·선무 등의 기능을 포함”하는 것으로 정의했다.²³

〈표 2-1〉 한·미 민사작전, 민군작전 개념의 태동과 변천 과정

한국군	1958년~1986년	1987년~2004년
육군 교리	• 민사 및 군정 작전(야교41-15) • 민사운영(야교41-10) • 민사업무(작전요무령)	• 민사작전(CAO)
합동 교리		• 민사작전 * 1991년 합참 민사심리전참모부 창설, 민사업무 육본→합참 이관 * 1998년 합동교범 3-6(초안) 『합동민사작전』 발간
한국군	2005년~2009년	2010년~2020년
육군 교리		
합동 교리	* 2005년 『합동민군작전』 발간 - 민사작전→민군작전으로 대체	* 2010년 『합동안정화작전』 발간 - 민군작전, 민사작전 개념 재정립
미군	1947년~1981년	1982년~1994년
육군 교리	• 민사군정(FM 27-5, FM 41-15) • 민사군장작전(FM 27-5, FM 41-10) • 민사작전(FM 41-10) * FM 27-5 Civil Affairs Military Government : 1947. 10. * FM 41-15 Civil Affairs Military Government Units : 1954. 3.	• 민사작전(CAO) • 민군작전(CMO) * 1982년 FM 100-5(Operations)에 민군작전(CMO) 용어 처음 등장 * 1986년 이후 CAO와 CMO 구분 사용(FM 100-5)

²³ 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(2020), 111쪽, 112쪽, 183쪽.

미군	1947년~1981년	1982년~1994년
	* FM 41-10 Civil Affairs Military Government Operations : 1957. 5. * FM 41-10 Civil Affairs Operations : 1962. 5.	
합동 교리		* 1993년 육군 교리와 합동 교리 분리
미군	1995년~2007년	2008년~2020년
육군 교리		
합동 교리	* 2001년 JP 3-57 Joint Doctrine for Civil-Military Operations 발간 - 민군작전 용어 공식화 * 이후 합동 교리에서 '민사작전' 용어 폐기(2년간) → '민사작전' 용어 부활(2003년)	* 2008년 육군, FM 3-07 Stability Operation 발간 * 2013년 합참 JP 3-57 Civil-Military Operations 발간 - 민군작전, 민사작전 개념 재정립

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘민군작전’과 ‘안정화작전’이라는 용어는 1980년대 이후에 등장한 신조어였다. 따라서 1980년대 이전의 민군 관계를 살펴볼 때는 ‘민사작전’이라는 용어가 더 적합할 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 ‘민사작전’이라는 용어와 정의는 언제 어떻게 만들어졌으며, 역사적인 변천 과정은 어떠했을까? 다음은 이에 대한 해답을 찾아보고자 한다.

2. ‘군정(Military Government)’과 ‘민사(Civil Affairs)’

민사(Civil Affairs)와 관련한 역사적 연원을 찾을 때 흔히들 고대 시기의 전쟁을 언급한다. 그중 하나가 기원전 2370년경 고대문명의 발상지인 메소포타미아(Mesopotamia)²⁴ 지역에서 수메르(Sumer)와 아카드(Akkad) 부족 사이의 전쟁이었다. 군대를 이용한 인류 최초의 정복 전쟁으로 기록되고 있

²⁴ 티그리스강과 유프라테스강 사이의 지역으로, 현재 이란과 이라크 사이의 지역이다.

는 이 전쟁에서 아카드의 사르곤 1세(Sargon, B.C. 2371~2316)가 수메르의 도시국가들을 무너뜨리고 제국을 건설했다.²⁵ 당시 사르곤 1세는 수메르인들의 수입 보장을 위해 상업을 활성화하고, 수메르 지배층을 활용하여 원주민을 통제하는 방식을 취했다. 이러한 통치방식은 오늘날까지 인원 절약의 원칙으로 활용되고 있다.²⁶

기원전 1500년경 이집트가 대규모 군사작전으로 소아시아²⁷ 지역을 점령한 사례에서도 ‘민사’의 연원을 찾아볼 수 있다. 당시 이집트는 소아시아 지역을 점령한 후 육군 장교를 파견하여 통치하면서 토지를 조사하여 세금을 부과하고, 기근을 당했을 때 양곡을 배급하는 등 점령지 주민들의 민심을 다독이는 데 심혈을 기울였다.²⁸ 이러한 통치방식은 현대의 ‘민사군정(Civil Affairs Military Government)’과 유사성을 갖는다고 할 수 있다.

이외에도 아시리아(Assyria) 제국, 페르시아(Persia) 제국, 로마(Roma) 제국의 점령지 통치방식에서도 현대의 ‘민사군정’과 유사한 점을 발견할 수 있다. 기원전 1000년경 이집트의 지배권을 장악한 아시리아 제국은 점령 통치를 쉽게 하려고 점령지역을 몇 개의 주(州)로 나누어 각 주에 군정관을 임명하여 분권 통치를 시행했다. 이후 페르시아와 로마 제국도 이 방식을 채택했다. 특히, 로마 제국은 로마인과 점령지 주민의 통제를 위해 시민법과 만민법을 제정하여 통치했으며, 그중 만민법은 점령지 주민통제법으로 오늘날 국제법 제정에도 영향을 미쳤다.²⁹

²⁵ 김경위, 『중동사』(서울: 대한교과서주식회사, 1990), 11~12쪽. 사르곤 1세는 메소포타미아 전역을 통일하였고, 시리아와 소아시아까지 영역을 확장했다. 아카드는 기원전 2371년부터 2150년경까지 제국을 유지하다가 이란고원에서 온 구티족(Gutians)에 의해 패망하고, 수메르인들이 다시 도시국가를 형성했다.

²⁶ 육군교육사령부, 『전시 민사작전 사례 연구』(대전: 육군교육사령부, 1999), 1-7쪽.

²⁷ 소아시아는 아시아 대륙 서쪽 끝 튀르키예의 영토 대부분을 차지하며, 북쪽은 흑해, 서쪽은 에게해, 남쪽은 지중해로 둘러싸인 반도로 아나톨리아(Anatolia)라고도 한다. 예로부터 이 지역은 동방과 서방을 연결하는 통로로 여러 문명이 형성된 곳이다(한국어문교열기자협회, 『세계 인문지리 사전』상권, 서울: 한국어문교열기자협회, 2009, 396쪽; 조의설, 『세계사대사전』, 서울: 민중서림, 1985, 585쪽).

²⁸ 육군교육사령부, 『전시 민사작전 사례 연구』(1999), 1-8쪽.

²⁹ 위의 책, 1-8쪽.



제2차 헤이그 평화회의 장면(1907년)

© Wikimedia Commons

그렇다면 현재의 민사 개념이 등장한 때는 언제였을까? 근대적 의미의 ‘민사’ 개념이 처음 논의되기 시작한 시기는 19세기 말~20세기 초라고 할 수 있다. 1899년과 1907년 네덜란드 헤이그에서 열린 평화회의, 이른바 ‘만국평화회의’에서 「육상전

(Convention Respecting the Laws and Customs of War on Land)」이 국제적으로 조인된 것이 그 출발점이라고 할 수 있다. ‘육전법(陸戰法)’ 또는 ‘육전법규(陸戰法規)’로 불리는 「육상전의 법규와 관습에 관한 협약」(이하 「육전법」)은 1899년에 제정되고, 1907년에 개정된 국제협약이었다. 1899년과 1907년의 헤이그 평화회의에서 의결된 협약문의 순서에 따라 1899년의 「육전법」을 ‘1899년 헤이그 제2협약(Hague Convention II)’, 1907년의 「육전법」을 ‘1907년 헤이그 제4협약(Hague Convention IV)’이라고 부르기도 한다.³⁰

³⁰ International Committee of the Red Cross, "Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907", International Humanitarian Law Data bases, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>(검색일: 2023. 10. 24); 법제처 국가법령정보센터, "육전의 법 및 관습에 관한 협약(헤이그 제2협약)", <https://www.law.go.kr/LSW/trtyinfoP.do?trtySeq=287&chrClsCd=010202>(검색일: 2023. 10. 12); Thomas Graditzky, "The Law of Military Occupation from the 1907 Hague Peace Conference to the Outbreak of World War II: Was Further Codification Unnecessary or Impossible?", *The European Journal of International Law* Vol.29 no.4, Oxford University Press, 2019, p.1306, pp.1309~1310. 헤이그 평화회의는 제1차 회의가 1899년 5월 18일~7월 19일, 제2차 회의가 1907년 6월 15일~10월 18일까지 열렸다. 본래 제2차 회의는 1904년에 열릴 예정이었으나 러일전쟁 발발로 연기되어 1907년에 개최되었다. 그리고 제3차 회의도 계획되어 있었으나 제1차 세계대전의 발발로 무산되었다. 제1차 회의에서는 3개의 협약과 3개의 선언이, 제2차 회의에서는 13개의 협약과

헤이그 만국평화회의

- 시기 : 1899년(제1차 회의), 1907년(제2차 회의)
- 성과 : 전쟁 관련 최초의 다국적 협약 체결
- * 협약문은 미국의 「리버 법전」(1863)과 브뤼셀 선언(1874) 참조 적용

제1차 회의(1899. 5. 18. 개최, 7. 19. 협약 서명)

협약 (3개)	① 국제 분쟁의 평화적 해결을 위한 협약 ② 육상전의 법규와 관습에 관한 협약 ③ 1864년 8월 22일 제네바 협약 원칙의 해상전 적용에 관한 협약
선언 (3개)	① 기구 또는 기타 새로운 유사한 방법에 의한 발사체 및 폭발물 방출 금지에 관한 선언 ② 질식성 유독가스를 퍼뜨리는 목적으로만 발사체를 사용하는 것을 금지하는 것에 관한 선언 ③ 심부를 완전히 덮지 않은 단단한 덮개를 가진 총알이나 톱니형을 포함하는 총알 등 인체 내에서 쉽게 팽창하거나 형태가 변할 수 있는 총알 사용 금지에 관한 선언
서명국	32개국(대한제국 서명)

제2차 회의(1907. 6. 15. 개최, 10. 18. 협약 서명)

협약 (13개)	① 국제 분쟁의 평화적 해결에 관한 협약 ② 계약 채무의 회복을 위한 무력사용의 제한에 관한 협약 ③ 적대행위 개시에 관한 협약 ④ 육상전의 법규와 관습에 관한 협약 ⑤ 육상전 시 중립국과 개인의 권리와 의무에 관한 협약 ⑥ 적대행위 시작 시 적 상선의 법적 지위에 관한 협약 ⑦ 상선의 군함 전환에 관한 협약 ⑧ 자동잠수함접촉기뢰 부설에 관한 협약 ⑨ 전시 해군에 의한 포격에 관한 협약
-------------	---

1개의 선언이 발표되었다(따지아나 심비르체바, 「1907년 헤이그 평화회의 개최과정과 성격」, 『한국독립운동사연구』 제29집, 한국독립운동사연구소, 2007). 제1차 회의 때는 우리나라도 대한제국 명의로 서명하였으며, 제2차 회의는 이준·이상설·이위종 등 3명의 특사가 국권 회복을 위해 활동한 것으로 널리 알려져 있다. 헤이그 특사 활동에 대해서는 국방부 군사편찬연구소, 『근현대 한국군의 역사』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2019), 27쪽 참조.

제2차 회의(1907. 6. 15. 개최, 10. 18. 협약 서명)	
협약 (13개)	⑩ 1906년 7월 6일 제네바 원칙의 해상전 적용에 관한 협약 ⑪ 해전에서 의 나포권 행사 관련 특정 제한에 관한 협약 ⑫ 국제포획재판소(IPC) 설립에 관한 협약 ⑬ 해전에서 중립국의 권리와 의무에 관한 협약
선언 (1개)	① 기구를 이용한 발사체 및 폭발물 방출 금지 선언
서명국	44개국

출처 : "Hague Conventions of 1899 and 1907", Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Hague_Conventions_of_1899_and_1907(검색일 : 2023. 10. 26)

비고 : 헤이그 평화회의 협약과 선언문은 원본이 네덜란드 정부문서보관소에 보관되어 있다.

「육전법」은 1899년 처음 만들어질 때 본문 5개 조항과 협약부속서 60개 조항으로 구성되었다가 1907년 개정판에서 본문 9개 조항과 협약부속서 56개 조항으로 바뀌었다.³¹ 육전법의 핵심 내용은 협약부속서에 포함되어 있는데, 1907년 개정판의 협약부속서는 제1부 교전국(교전국 자격, 전쟁포로, 환자와 부상자), 제2부 적대행위(해적(害敵) 수단과 포위공격 및 포격, 간첩, 휴전 것 발, 항복규약, 휴전), 제3부 적국 영토에 대한 군의 권력 등으로 내용이 기술되어 있다. 1899년 협약부속서와의 차이점은 ‘제4부 중립국에서의 교전자 억류 및 부상자 치료’ 항목이 생략된 점이었다.³²

「육전법」은 전쟁에 관한 법과 일반적 관습을 더 정확히 정의하고 전쟁의 격렬함을 가능한 한 완화하기 위한 제한요소를 설정하는 데 목적을 두었다. 법 취지에 대해서 “이 규정들은 군사상의 필요가 허용하는 한 전쟁의 재해를

³¹ 법제처 국가법령정보센터, “육전의 법 및 관습에 관한 협약(헤이그 제2협약)”; International Committee of the Red Cross, "Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907".

³² 1907년 협약부속서에는 1899년 협약부속서 제4부(중립국에서의 교전자 억류 및 부상자 치료)의 4개 조항(제57조~제60조)이 생략되었다. 생략된 4개 조항은 포로 관련 내용으로 구성되어 있었다.

감소시키려는 희망에 따른 것으로서 교전자 상호 간 및 교전자와 주민과의 관계에서 교전자의 일반적 행위 준칙이 될 것”이라고 밝히고 있다. ‘민사군정’과 관련된 내용은 협약부속서 ‘제3부 적국 영토에 대한 군의 권력’ 부분의 15개 조항이 해당하는데, 그 내용은 다음과 같다.³³

육상전의 법규와 관습에 관한 협약(헤이그 제4협약)

민사군정 관련 주요 내용

제3부 적국 영토에 대한 군의 권력

- **제42조** 사실상 적국의 권한 아래 놓인 영토는 점령된 것으로 간주한다. 점령은 그러한 권한이 확립되어 행사할 수 있는 영토에만 적용된다.
- **제43조** 정당한 권력이 사실상 점령군에게 이관되면 점령군은 절대적인 지장이 없는 한 점령지의 현행법을 존중하며, 가능한 한 공공의 질서 및 안녕을 회복하고, 확보하기 위하여 권한 내에 있는 모든 조치를 취해야 한다.
- **제44조** 어떤 교전국도 점령지 주민에게 다른 교전국 군에 관한 정보나 방어 수단에 관한 정보를 제공하도록 강요하는 것이 금지된다.
- **제45조** 점령지의 주민을 강제하여 그 적국에 대해 충성서약을 하도록 강요하는 것이 금지된다.
- **제46조** 가문의 명예와 권리, 개인의 생명, 사유재산, 종교적 신념, 관습 등은 존중되어야 한다. 사유재산은 몰수될 수 없다.
- **제47조** 약탈은 공식적으로 금지된다.
- **제48조** 점령군이 점령지역에서 그 국가의 이익을 위하여 부과하는 세금 및 통행료를 징수할 때는 가능한 한 현행 규칙과 평가에 따라 징수하며, 점령군은 합법 정부가 지출하는 정도로 점령지의 행정비를 지출해야 한다.
- **제49조** 점령군이 점령지에서 위 조항에 언급된 세금 이외의 다른 조세를 부과하는 것은 군대 또는 점령지 행정상의 필요를 위한 경우에 한한다.
- **제50조** 공동으로 책임이 있다고 인정될 수 없는 개인의 행위 때문에 주민들에게 금전적 또는 기타의 일반적 처벌이 과하여질 수 없다.
- **제51조** 조세는 총지휘관의 명령서에 의하여, 또 그 책임으로서만 징수될 수 있다. 조세는 가능한 한 현행의 규칙과 조세평가에 따라서만 징수되어야 한다. 모든 조세에 대하여 납세자에게 영수증이 교부되어야 한다.

³³ 1907년의 헤이그 제4협약과 협약부속서는[부록 1] 참조.

- **제52조** 현품징발 및 사역은 점령군의 필요를 위한 것이 아니면 지방자치단체나 주민에게 이를 요구할 수 없다.
징발 및 사역은 그 지방의 자력에 상응하여야 하며, 주민들에게 그 본국에 대한 군사작전에 가담하게 하는 의무를 부과하지 아니하는 성질의 것이어야 한다. 징발 및 사역은 점령지역 지휘관의 허가에 의하여서만 이를 요구할 수 있다.
현품의 공납에 대하여는 가능한 한 현금으로 지급하며, 그렇지 않으면 영수증으로써 이를 증명하여야 한다.
- **제53조** 점령군은 국가 소유에 속하는 현금, 기금 및 징발 가능한 재산, 비축무기, 운송 수단, 재고품 및 식량과 군사작전에 사용될 수 있는 모든 국유동산을 압수할 수 있다.
해사법에 의하여 규정된 경우를 제외하고는 철도시설, 육상통신, 전화, 기선 및 기타 선박과 저장 무기 및 일반적으로 모든 군수품은 회사 또는 개인에게 속하는 것이라 하더라도 군사작전을 위하여 사용될 수 있으나, 평화의 체결 시 본래대로 회복되어야 하고, 배상금이 지급되어야 한다.
- **제54조** 점령지역과 중립지역을 연결하는 해저케이블은 절대적으로 필요한 경우를 제외하고는 압수 또는 파괴되어서는 안 된다.
- **제55조** 점령국은 적국에 속하며 또한 점령지 내에 있는 공공건물, 부동산, 삼림 및 농장에 대하여 그 관리자 및 용익권자로서만 간주되며, 이러한 재산의 기본을 보호하고, 용익권의 규칙에 따라 이를 관리하여야 한다.
- **제56조** 지방자치단체의 재산, 그리고 국가에 속하는 것일지라도 종교, 자선, 교육, 예술 및 학술단체의 재산은 사유재산으로 취급되어야 한다. 이러한 단체, 역사적 기념물, 예술 및 학술작품을 압수, 파괴 또는 고의로 손상하는 것은 일절 금지되며, 또한 소송의 대상이 되어야 한다.

출처 : International Committee of the Red Cross, "Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907", International Humanitarian Law Databases, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>(검색일: 2023. 10. 24)

「육전법」의 내용을 살펴볼 때, 20세기 초의 민사 개념은 점령국이 피점령국에서 수행할 ‘군정(Military Government)’에 관한 지침과 유사한 점을 발견할 수 있다. 이것은 제국주의 시대에 영토확장이라는 열강들의 전쟁 목적을 반영한 것으로 이해할 수 있고, 또 새로운 시대적 변화에 따라 그 개념과 내용이 달라질 수 있는 가변적 요소였음도 알 수 있다.³⁴

³⁴ 1880년대부터 세계적으로 국익을 앞세운 식민지 확장 경쟁이 시작되고 육군 무장 경쟁에서

「육전법」은 세계열강들의 합의로 만들어졌지만, 1914년에 발발한 제1차 세계대전 때는 이 협약이 제대로 지켜지지 않았다. 「육전법」 제정이 시간상으로 얼마 지나지 않았기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 협약 자체가 구속력을 갖고 있지 않았기 때문이었다. 「육전법」 서문은 이를 잘 보여준다.

평화를 유지하고 국가 간의 무력분쟁을 방지하는 수단을 마련함과 동시에, 국가들의 우려에도 불구하고 피할 수 없는 사건으로 인하여 무력에의 호소가 야기될 수 있는 경우를 유의하는 것이 필요함을 고려하고, 이러한 극단적인 가정하에서도 인류의 이익과 끊임없이 증대하는 문명의 요구에 부응할 것을 희망하며, 이를 위하여 전쟁에 관한 법규와 일반적 관습을 더욱 정확히 정의하거나, 또는 될 수 있는 대로 전쟁의 격렬함을 완화하기 위한 제한의 설정을 목적으로 하여 이를 수정함이 중요하다고 생각하며, 1874년의 브뤼셀회의(Brussels Conference) 시 현명하고 관대한 선견에 따라던 것처럼 오늘날 요청되고 있는 이러한 견해에 고무되어, 이러한 정신으로 육상전(War on Land)의 관례를 정의하고, 규정할 목적으로 다수의 규정을 채택하였다.

협약 체결국의 견해에 의하면, 이 규정들은 군사상의 필요가 허용하는 한 전쟁의 재해를 감소시키려는 희망에 따른 것으로서 교전국 상호 간 및 교전국과 주민과의 관계에서 교전국의 일반적 행위 준칙이 될 것이다. 그러나 실제로 발생하는 모든 상황을 포함하는 규정에 대하여 차제에 합의하는 것은 불가능하며, 반면에 명문 규정이 없음을 이유로 규정되지 아니한 모든 경우를 군지휘관의 자의적 판단에 맡기는 것이 협약 체결국의 의도는 아니다.

해군 무장 경쟁으로 발전해 갔다(마지야나 심비르체바, 앞의 논문, 62쪽).

더욱 완비된 전쟁법 관련 법전이 제정되기까지 협약 체결국은 자신들이 채택한 규칙에 포함되지 아니한 경우에 주민 및 교전국이 문명국 간에 수립된 관례, 인도주의 법칙 및 공공양심의 요구로부터 유래하는 국제법 원칙의 보호 및 지배하에 있음을 선언하는 것이 타당하다고 생각하며, 협약 체결국은 채택된 법규의 제1조 및 제2조가 특히 위와 같은 취지에 따라 해석되어야 할 것임을 선언한다.³⁵ (밑줄 강조 : 인용자)

법규 시행의 구속력이 약하다는 제한요소에도 불구하고 「육전법」 제정의 의의를 찾는다면, 1929년 7월 27일 스위스 제네바에서 서명된 「전쟁 포로 대우에 관한 협약(Convention relative to the Treatment of Prisoners of War)」을 비롯한 각종 국제법 제정에 기초가 되었으며, 특히 각국의 군사교리 발전에 지대한 영향을 미쳤다는 점을 들 수 있다. 「육전법」 본문 제1조에서는 “협약 체결국은 자국 육군에 이 협약에 부속된 ‘육상전 법규 및 관습에 관한 규칙’에 합치되는 명령을 발하여야 한다.”라고 규정했다. 이는 각국의 ‘육상전 규칙’ 제정에 근거가 되었는데, 대표적인 예로 미국의 경우를 들 수 있다.³⁶

미국은 1914년에 전쟁부에서 『육상전 규칙(Rules of Land Warfare)』을

³⁵ “Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land”, p.1. 「육전법」 전문 제2조에서 협약부속서인 ‘육전법 및 관습에 관한 규칙’과 관련해 “이 규정은 2개국 또는 그 이상의 국가 간 전쟁의 경우에 체약국에 대해서만 구속력이 있으며, 체약국 간의 전쟁에서 어느 한 비체약국이 교전국의 일방에 가담한 때부터 이들 조항은 구속력이 정지된다.”라고 하여 구속력에 제한 사항을 두고 있었다.

³⁶ 민사문제와 관련해서는 미국보다 영국이 먼저 관심을 가지고 체계화시켰다. 영국은 미 육군이 1943년에 헌병감실 내에 민사과를 설립하기 이전부터 민사부(Directorate of Civil Affairs)를 운영하였으며, 캠브리지 대학에 정치군사(politico-military) 과정을 설치하여 관련 요원을 육성했다. 이러한 영국의 교육과정은 향후 미 육군이 자신들의 교육과정에 접목하여 활용했다. 영국의 민사부는 직업군인과 제복을 입은 민간인들로 구성되어 업무를 수행했다(Cristen Oehrig, “Civil Affairs in World War II: A Report of the CSIS International Security Program”, Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, January 28, 2009, p.1). 이렇듯 영국이 현대적인 민사조직과 운영체계를 선점했다고 할 수 있으나 제2차 세계대전을 거치면서 미국의 관련 조직과 경험의 세계적으로 확대되었다. 한국에서는 미군정과 6·25전쟁에 깊이 연관되어 있다는 점을 고려하여 이 책에서는 미국을 대상으로 검토하고자 한다.

발간했다. 교범(Field Manual)이라고도 할 수 있는 이 책자는 미 육군 장교들이 사용하기 위해 제작된 것으로, 서문에 기존의 육상전 관련 연구들과 국제협약들을 바탕으로 작성되었다고 기록하고 있다. 그 중 대표적인 국제협약이 헤이그 평화회의에서 서명된 협약들로, 이 책의 부록에 제3·4·5·8·9협약이 수록되어 있다.³⁷

1914년 판 미 육군의 『육상전 규칙』은 1934년 1월 2일에 『군법, 제2부 육상전 규칙(Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare)』이라는 제목의 기본야전교범 발간으로 이어졌다. 1930년대는 미군의 야전교범이 태동했던 시기라고 할 수 있다. 대부대 지휘관들을 위한 교범 2권, 참모장교 교범 1권, 기본야전교범 8권, 무장 관련 야전교범 1권, 보병 야전교범 2권, 기병·야포·항공단·통신단 야전교범 각각 1권, 해안포병 야전교범 2권, 공병 야전교범 2권 등이 이 시기에 발간되었다.

이때 ‘육상전 규칙’은 대부대 지휘관들을 위한 교범 제7권 『군법(Military Law)』에 수록되었는데, 제7권은 제1부가 『군법회의 교범(Manual for Courts-Martial)』, 제2부가 『육상전 규칙』, 제3부가 『대민군사지원(Military Aid to Civil Authorities)』으로 구성되었다.³⁸ <표 2-2>는 1930년대 미 육군이 발간한 주요 교범(Field Manual) 현황을 나타낸 것이다.

³⁷ War Department, Office of the Chief of Staff, *Rules of Land Warfare*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 25 April 1914), pp.5~8, pp.151~180. 1914년 판 『육상전 규칙』은 제1장 육상전 법률, 제2장 적대행위, 제3장 교전국의 군대, 제4장 전쟁포로, 제5장 환자·부상자·사망자, 제6장 1부 1절 적대행위 수행, 2절 전략, 3절 간첩과 반역, 4절 폭격·강습·포위공격, 제7장 1절 교전국 간의 거래, 2절 항복, 3절 휴전, 4절 여권·통행증·보증·포로교환협정서, 제8장 적대국에 대한 군사적 권위, 제9장 적산(敵産)처리, 제10장 전쟁법 위반에 대한 처벌, 제11장 중립, 제12장 자동잠수함접촉기피, 부록 등으로 구성되었다. 목차만을 보더라도 미국의 『육상전 규칙』이 제2차 헤이그 제4협약(육전법)의 각 조항과 매우 유사하다는 점을 알 수 있다.

³⁸ U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual: Valley Forge to Vietnam*(Virginia: Fort Belvoir, January 1966), pp.140~143; U.S. War Department, *Basic Field Manual, Volume VII, Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 2 January 1934), pp.Ⅲ~Ⅳ.

〈표 2-2〉 미 육군 주요 교범(Field Manual) 현황(1930년대)

야전교범 목록 List of Field Manuals	교범 제목 Field Manual Name
대부대 지휘관 교범 M.C.L.U.	제1권 : 작전 Volume I : Operations
	제2권 : 행정 Volume II : Administration
참모장교 교범 S.O.F.M	참모장교 야전교범 Staff Officers' Field Manual
기본 야전교범 B.F.M	제1권 : 진중근무수첩 Volume I : Field Service Pocketbook
	제2권 : 보병훈련조례 Volume II : Infantry Drill Regulations
	제3권 : 개인 기본화기 Volume III : Basic Weapons
	제4권 : 통신 Volume IV : Signal Communications
	제5권 : 수송 Volume V : Transport
	제6권 : 행정조례 Volume VI : Administrative Regulations
	제7권 : 군법 Volume VII : Military Law
	제8권 : 제병협동작전 Volume VIII : Operations of Combined Arms
무장(武裝) 야전교범	무장(武裝) 야전교범 Field Manual for Arms
보병 야전교범 I.F.M	제1권 : 전차 이외 부대 Volume I : Units Other Than Tanks
	제2권 : 전차부대 Volume II : Tanks Units
기병 야전교범 C.F.M	기병 야전교범 Cavalry Field Manual
야전포병 야전교범 F.A.F.M	야전포병 야전교범 Field Artillery Field Manual
해안포병 야전교범 C.A.F.M	제1권 : 항만방어, 철도, 자동차견인 부대 Volume I : Harbor Defense, Railway and Tractor-Drawn Units
	제2권 : 대공부대 Volume II : Antiaircraft Units
항공단 야전교범 A.C.F.M	항공단 야전교범 Air Corps Field Manual
공병 야전교범 E.F.M	제1권 : 공병 부대 Volume I : Engineer Troops
	제2권 : 육군야전공병 Volume II : Military Field Engineering
통신단 야전교범 S.C.F.M	통신단 야전교범 Signal Corps Field Manual

출처 : U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual: Valley Forge to Vietnam* (Virginia: Fort Belvoir, January 1966), pp.141~142.

1934년 판 『군법 : 제2부 육상전 규칙』에는 ‘군정’과 관련된 내용을 수록한 것이 특징이었다. ‘적 영토의 군사점령과 정부(military occupation and government of enemy territory)’라는 제목의 1개 장으로 편성된 군정 관련 내용은 1907년 ‘헤이그 제4협약’에서 규정한 사항을 상당 부분 차용하고 있다. 군정의 개념과 필요성에 대해 “군정은 교전국 당사자가 적군이 점령한 영토에 대해 권한을 행사하는 조직이며, 군정의 필요성은 군사작전이나 점령으로 인해 해당 지역에서 합법 정부가 기능을 제대로 수행하지 못하는 데서 비롯된다.”라고 밝혔다.³⁹ 그리고 영토와 점령에 대해서는 “사실상 적군의 권한 아래 놓인 영토는 점령된 것으로 간주하며, 점령은 그러한 권한이 확립되어 행사할 수 있는 영토에만 적용된다(헤이그 제43조).”라고 하였으며, 또 “정당한 권력이 사실상 점령군에게 이관되면 점령군은 절대적인 지장이 없는 점령지의 현행법을 존중하며, 가능한 한 공공의 질서 및 안녕을 회복하고, 확보하기 위하여 권한 내에 있는 모든 조치를 취해야 한다(헤이그 제42조).”라고 규정했다.⁴⁰

1934년 판 『군법 : 제2부 육상전 규칙』은 헤이그협약 등 기존의 국제적 관례나 규칙을 반영하였다는 점 외에도 제1차 세계대전 후 미국이 해외에서 경험한 사례를 적용했다는 것이 특기할 만한 점이었다. 미국 군정/민사업무의 대부로도 불리는 헛트(Irwin L. Hunt) 대령의 『1918~1920년 점령지 독일의 미군정(American Military Government of Occupied Germany, 1918~1920)』은 군정 관련 교범 제작에 중요한 자료로 활용되었다. 이른바 「헛트보고서」로 불리는 이 보고서는 1920년 3월 4일 독일 코블렌츠(Coblenz) 미군정의 민사담당 장교였던 헛트 대령이 주독일 미군사령부 참모장에게 보낸 보고서로, 1918년 12월 1일부터 1920년 1월 10일까지 약 14개월간의 군정

³⁹ War Department, *Basic Field Manual, Volume VIII, Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare*, p.71.

⁴⁰ Ibid., p.69, p.71.

수행 경험을 기록한 것이었다.⁴¹ 총 18개 장 365쪽에 이르는 이 보고서는 점령에서부터 군정이 종료될 때까지의 상황을 시기별·분야별로 매우 구체적으로 다루고 있어 제2차 세계대전 기간 미국의 전쟁대학과 군정학교의 교재로 사용되기도 했다.⁴²

「헌트보고서」가 미국의 군정/민사 교리 발전에 미친 영향에 대해서는 제2차 세계대전 연구로 유명한 미국 군사사학자 짐케(Earl F. Ziemke)가 언급한 내용에서 그것의 깊이와 크기가 어느 정도인가를 미루어 짐작하게 한다. 그는 헌트가 군정/민사문제에 대해 미군이 더 많은 관심을 가져야 한다고 주장하는 보고서를 작성하면서 군정/민사를 미군의 중요한 임무로 규정하여 향후 야전교범(Field Manual) 발간으로 이어지는 가교역할을 했다고 평가한다. 아울러 그는 “제1차 세계대전에서 미 점령군은 전쟁의 향방에 따라 임시 주권 아래 놓였던 거의 100만 명에 달하는 민간인의 운명을 인도할 훈련과 조직이 부족했다.”라는 헌트의 지적에 따라 미국 내에서 군정/민사 역량의 제고

⁴¹ Headquarters American Forces in Germany, Office of Civil Affairs, Coblenz, Germany, *American Military Government of Occupied Germany, 1918~1920: Report of the Officer in Charge of Civil Affairs Third Army and American Forces in Germany*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1943). 독일에서의 미군정은 미국만이 독자적으로 수행한 것은 아니었으며, 영국과 함께 한 것이었다. 따라서 독일 코블렌츠에 대한 군정은 미·영 간의 최초 연합군정이라고 할 수 있다. 「헌트보고서」는 헌트 이외에 6명의 병과별 집필자가 참여하여 작성했다. 제1·2·4·6·14·15·16·18장은 보병과의 스미스(Truman Smith) 소령, 제3·10·11·12·13장은 보병과의 바버(Thomas H. Barber) 대위, 제7·8장은 의무병과의 벤슬(Walter L. Bense) 중령, 제5장은 법무참모부의 길버트(William O. Gilbert) 대령, 제9장은 공병단의 포스트(W. L. Post) 소령과 라이언(F. R. Lyons) 대위, 제17장은 보병과 헌트(Irwin L. Hunt) 대령이 각각 집필했다(Ibid., p. VI).

⁴² 미 육군특수전사령부(U.S. Army Special Operations Command) 역사실은 헌트(Irwin L. Hunt, 1877~1933) 대령에 대해 다음과 같이 소개하고 있다. “헌트는 1899년 미 육군사관학교를 졸업한 후 푸에르토리코와 필리핀에서 복무했다. 1918년 5월에 프랑스 미 원정군에 합류하여 제2차 솜 전투에 참전했다. 1918년 11월 11일 휴전협정이 체결되자, 그는 신설된 미 제3군사령부 민사담당 장교로 배속되어 전후 독일의 군정/민사작전을 지휘했다. 그의 업적인 『1918~1920년 점령지 독일의 미군정(American Military Government of Occupied Germany, 1918~1920)』은 제2차 세계대전 기간 전쟁대학과 군정학교에서 교재로 사용되었다(<https://arsof-history.org/icons/hunt.html>, 검색일 : 2024. 6. 20).” 「헌트보고서」는 육군특수전사령부 역사실 홈페이지에서 확인할 수 있다(https://arsof-history.org/icons/pdf/american_military_governmentof_occupied_germany_19_18-1920.pdf, 검색일 : 2024. 6. 20).

를 주장하는 목소리가 높아졌다고 평가했다.⁴³

실제로 1930년대 미국의 전쟁대학위원회(War College Committees)는 전쟁부에 군정과 민사에 관한 야전교범 발간의 필요성을 건의했다. 당시 미국 내에서는 외국의 영토를 점령하는 일이 조만간 다시 일어날지에 대해 회의론도 존재했지만, 또 한편으로 이에 대한 대비를 소홀히 해서는 안 된다는 목소리도 점점 커져갔다. 전쟁대학의 ‘군정과 민사’ 야전교범 발간 건의는 그러한 시대적 배경에서 나온 것이었으며, 그 결과가 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5, *Military Government*)』의 발간으로 이어졌다.⁴⁴

미 전쟁부는 1930년대 중반부터 ‘야전교범 발간계획(Field Manual Program)’을 추진하여 1940년대 초반에 여러 교범을 발간했다. 아래의 <표 2-3>은 1942년까지 발간된 미군의 야전교범 현황이다. 이때 ‘FM, TM’ 등과 함께 고유번호가 매겨진 미 육군의 야전교범이 등장했으며, 『군법 : 제2부 육상전 규칙』도 1939년에 초안이 만들어져 1940년 10월 1일에 미 전쟁부 『야전교범 27-10, 육상전 규칙(FM 27-10, *Rules of Land Warfare*)』로 정식 발간되었다.⁴⁵ 그리고 FM 27-10의 정식 발간에 앞서 1940년 7월 30일에는 기존의 『육상전 규칙』에서 소략하게 언급한 ‘군정’에 관한 내용을 구체적으로 체계화한 FM 27-5를 발간했다.⁴⁶

⁴³ Earl F. Ziemke, "Civil Affairs Reaches Thirty", *Military affairs* 36, no. 4(Washington D.C.: American Military Institute, December 1972), pp.130~131.

⁴⁴ Ibid, p.131. FM 27-5가 처음 발간될 때 ‘군정’과 ‘민사’에 대한 용어 정의는 분명하게 구분되지 않았다. 당시 미 육군이 선호한 용어는 교범 제목에서도 보이듯 ‘군정’이었다. 그러나 ‘군정’이 완전한 통제를 의미하여 민간인에게 너무 가혹하게 들릴 수도 있고, 반대로 ‘민사’가 적의 영토에서 사용하기에 너무 온화한 의미를 지니고 있어 최종적으로 도출된 개념이 “군정은 적 영토에서 수행되는 민사이며, 민사는 자국 또는 우방국 영토에서 수행되는 군정이라는 것”이라고 집계는 주장한다.

⁴⁵ U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual: Valley Forge to Vietnam*, pp.136~145. 미 육군전투발전사령부(ACDC)는 “야전교범 발간은 엄청난 규모의 작업이었고, 이를 위해서는 신중한 계획, 지속적인 실험, 긴밀한 조정이 필요했다.”라고 기술했다.

⁴⁶ FM 27-10과 FM 27-5는 미국의 군정/민사와 관련해 기록교의 구약성서와 신약성서로 비유되기도 한다(Earl F. Ziemke, "Civil Affairs Reaches Thirty", p.131).

〈표 2-3〉 미 육군 주요 야전교범(Field Manual) 현황(1942년)

교범 번호 Field Manual Number	교범 제목 Field Manual Name	발간일
2-10	기병 야전교범 : 기계화 편성부대 Cavalry Field Manual : Mechanized Elements	1941. 1. 3.
3-15	화학전 근무 교범 : 보급과 진중근무 Chemical Warfare Manual : Supply and Field Service	1941. 2. 17.
TM 3-205	기술교범 : 방독면 Technical Manual : The Gas Mask	1941. 10. 9.
5-15	공병 야전교범 : 야전축성(野戰築城) Engineer Field Manual : Field Fortifications	1940. 10. 1.
5-20	공병 야전교범 : 위장 Engineer Field Manual : Camouflage	1940. 6. 1.
5-30	공병 야전교범 : 공병 대기계화 방책 Engineer Field Manual : Engineer Antimechanized Measures	1940. 6. 10.
5-35	공병 야전교범 : 기준정보 Engineer FM, Reference Data	1941. 2. 15.
6-20	야전포병 야전교범 : 전술과 기술 Field Artillery Field Manual : Tactics and Techniques	1940. 7. 10.
6-130	야전포병 야전교범 : 기준정보 Field Artillery Field Manual : Reference Data	1940. 10. 1.
TM 6-220	야전포병 사격통제기재 Field Artillery Fire-control Instruments	1940. 2. 26.
7-5	보병 야전교범 : 보병 소총대대 편제와 전술 Infantry Field Manual : Organization and Tactics of Infantry the Rifle Battalion	1940. 10. 1.
7-25	보병 야전교범 : 소총연대 본부중대, 정보 및 통신 Infantry Field Manual : Headquarters Company, Intelligence and Signal Communication, Rifle Regiment	1942. 10. 7.
7-30	보병 야전교범 : 소총연대 근무중대 및 의무대(보급 및 후송) Infantry Field Manual : Service Company and Medical Department(Supply and Evacuation), Rifle Regiment	1941. 7. 18.
7-35	보병 야전교범 : 소총연대 대전차중대 Infantry Field Manual : Antitank Company, Rifle Regiment	1941. 5. 23.
7-40	보병 야전교범 : 소총연대 Infantry Field Manual : Rifle Regiment	1942. 2. 9.
8-40	의무 야전교범 : 야전 공중위생 Medical Field Manual : Field Sanitation	1940. 1. 1.

교범 번호 Field Manual Number	교범 제목 Field Manual Name	발간일
TM 10-205	기술교범 : 급양관리 Technical Manual : Mess Management	1940. 4. 1.
TM 10-310	기술교범 : 물품회계 Technical Manual : Property Accounting	1940. 11. 22.
TM 10-405	기술교범 : 군 취사 Technical Manual : The Army Cook	1941. 6. 9.
TM 10-510	기술교범 : 자동차량 Technical Manual : The Motor Vehicle	1940. 10. 1.
TM 10-540	기술교범 : 자동차 윤활제 Technical Manual : Automotive Lubrication	1940. 12. 26.
TM 10-550	기술교범 : 연료와 기화작용 Technical Manual : Fuels and Carburetion	1940. 12. 27.
TM 10-560	기술교범 : 포차, 본체, 견인차 부품 Technical Manual : Chassis, Body and Trailer Units	1941. 5. 20.
TM 10-565	기술교범 : 자동차 제동장치 Technical Manual : Automotive Brakes	1941. 3. 8.
TM 10-570	기술교범 : 내연기관 Technical Manual : The Internal Combustion Engines	1941. 2. 4.
TM 10-580	기술교범 : 자동차 전기 Technical Manual : Automotive Electricity	1941. 5. 26.
TM 10-585	기술교범 : 자동차 동력 변속기 부품 Technical Manual : Automotive Power Transmissions Units	1941. 4. 10
TM 10-590	기술교범 : 수공구, 측량공구, 전동공구 Technical Manual : Hand, Measuring and Power Tools	1941. 5. 26.
11-5	통신단 교범 : 임무, 기능, 일반통신 Signal Corps Manual : Mission, Functions & Signal Communications in General	1940. 1. 1.
11-10	통신단 교범 : 보병사단 편성과 운용 Signal Corps Manual : Organization & Operations in the Infantry Division	1941. 10. 6.
11-17	통신단 교범 : 기갑사단과 기갑군단 편성과 운용 Signal Corps Manual : Organization & Operations in Armored Division and Armored Corps	1941. 2. 17.

교범 번호 Field Manual Number	교범 제목 Field Manual Name	발간일
TM 12-250	기술교범 : 행정 Technical Manual : Administration	1942. 2. 10.
21-5	기본아전교범 : 군사훈련 Basic Field Manual : Military Training	1941. 7. 16.
21-6	기본아전교범 : 훈련 관련 발간물 목록 Basic Field Manual : List of Publications for Training	1940. 1. 2.
21-10	기본아전교범 : 군 공중위생과 구급법 Basic Field Manual : Military sanitation and First Aid	1940. 1. 1.
21-15	기본아전교범 : 장비, 피복, 막사 설치 Basic Field Manual : Equipment, Clothing and Tent Pitching	1940. 10. 1.
21-20	기본아전교범 : 체조 Basic Field Manual : Physical Training	1941. 3. 6.
21-25	기본아전교범 : 초등 항공 및 사진 독해 Basic Field Manual : Elementary Aerial and Photo-Reading	1941. 1. 1.
21-26	기본아전교범 : 고등 지도 및 항공사진 독해 Basic Field Manual : Advanced Map and Aerial Photograph Reading	1941. 9.17.
21-30	기본아전교범 : 군대부호 Basic Field Manual : Conventional Signs, Military Symbols and Abbreviations	1941. 11. 26.
21-36	기본아전교범 : 요도(要圖) Basic Field Manual : Sketching	1939. 8. 1.
21-40	기본아전교범 : 대(對)화학공격 Basic Field Manual : Defense Against Chemical Attack	1940. 5. 1.
21-45	기본아전교범 : 개인 및 소부대 보호대책 Basic Field Manual : Protective Measures, Individuals and Small Units	1942. 3. 10.
21-50	기본아전교범 : 군기 예절 Basic Field Manual : Military Discipline and Courtesy	1942. 6. 15.
21-100	기본아전교범 : 병사편람 Basic Field Manual : Soldier's Handbook	1942. 5. 4.
22-5	기본아전교범 : 보병훈련조례 Basic Field Manual : Infantry Drill Regulations	1939. 7. 1.

교범 번호 Field Manual Number	교범 제목 Field Manual Name	발간일
23-5	기본아전교범 : M1 소총 Basic Field Manual : U.S. Rifle, Caliber .30, M1	1940. 7. 20.
23-10	기본아전교범 : M1903 소총 Basic Field Manual : U.S. Rifle, Caliber .30, M1903	1940. 1. 2.
23-15	기본아전교범 : M1918A2 기관총 Basic Field Manual : Browning Automatic Rifle, Caliber .30, M1918A2 with Bipod	1940. 8. 27.
23-25	기본아전교범 : M1905 대검 Basic Field Manual : Bayonet, M1905	1940. 1. 2.
23-30	기본아전교범 : 수류탄 Basic Field Manual : Hand Grenade	1940. 1. 2.
23-35	기본아전교범 : 45구경 자동권총 Basic Field Manual : Automatic Pistol, Caliber .45, M1911 and M1911A	1940. 4. 30.
23-40	기본아전교범 : M1928A1 톰슨 기관단총 Basic Field Manual : Thompson Submachine Gun, Caliber .45, M1928 A1	1940. 8.
23-45	기본아전교범 : M1919A4 브라우닝 기관총(지상용) Basic Field Manual : Browning Machine Gun, Caliber .30, HB, M1919A4, Ground	1940. 8.
23-50	기본아전교범 : M1919A4 브라우닝 기관총(전투 차량용) Basic Field Manual : Browning Machine Gun, Caliber .30, HB, M1919A4(Mounted in Combat Vehicles)	1940. 5.
23-55	기본아전교범 : M1917 브라우닝 기관총 Basic Field Manual : Browning Machine Gun, Caliber .30, M1917	1940. 6. 20.
23-60	기본아전교범 : M2 브라우닝 기관총(지상용) Basic Field Manual : Browning Machine Gun, Caliber .50, HB, M2, Ground	1940. 9. 25.
23-65	기본아전교범 : M2 브라우닝 기관총 Basic Field Manual : Browning Machine Gun, Caliber .50, HB, M2	1940. 4.
23-70	기본아전교범 : M3 37밀리 대전차포 Basic Field Manual : 37-mm Gun, Antitank, M3	1940. 10. 1.

교범 번호 Field Manual Number	교범 제목 Field Manual Name	발간일
23-75	기본야전교범 : M1916 37밀리 대공포 Basic Field Manual : 37-mm Gun, M1916	1940. 4. 16.
23-80	기본야전교범 : M5 37밀리 대전차포 Basic Field Manual : 37-mm Gun, Tank, M5(Mounted on Tanks)	1941. 6. 25.
23-85	기본야전교범 : M2 60밀리 박격포 Basic Field Manual : 60-mm Mortar, M2	1940. 7.
23-90	기본야전교범 : M1 81밀리 박격포 Basic Field Manual : 81-mm Mortar, M1	1940. 6. 20.
24-5	기본야전교범 : 통신 Basic Field Manual : Signal Communication	1942. 10. 19.
25-5	기본야전교범 : 동물 수송 Basic Field Manual : Animal Transport	1939. 6. 15.
25-10	기본야전교범 : 동력 수송 Basic Field Manual : Motor Transport	1939. 1. 1.
26-5	기본야전교범 : 내무위병 근무 Basic Field Manual : Interior Guard Duty	1940. 1. 2.
27-5	기본야전교범 : 군정 Basic Field Manual : Military Government	1940. 7. 30.
27-10	기본야전교범 : 육상전 규칙 Basic Field Manual : Rules of Land Warfare	1940. 10. 1.
29-5	기본야전교범 : 헌병 Basic Field Manual : Military Police	1941. 12. 8.
100-5	야전요무령 : 작전 Field Service Regulations : Operations	1941. 5. 22.
100-10	야전요무령 : 행정 Field Service Regulations : Administration	1940. 12. 9.
100-15	야전요무령 : 대부대 Field Service Regulations : Larger Units	1942. 6. 29.
101-5	기본야전교범 : 참모 및 전투명령 Basic Field Manual : The Staff and Combat Orders	1940. 8. 1.

출처 : U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual: Valley Forge to Vietnam*, pp.144~145.

비고 : 교범 발간일은 해당 교범 제1판에 기록된 날짜이다.

1940년부터 정식 교범으로 발간되기 시작한 미 육군의 FM 27-10과 FM 27-5는 6·25전쟁과도 관련이 깊다. 후술하겠지만, 유엔군이 인천상륙작전과 낙동강선 반격작전을 성공한 후 38도선을 돌파하여 북진작전에 돌입할 때인 1950년 10월 7일, 북한 점령지역에서 수행할 민사작전에 관한 명령서인 『유엔군사령부 작전명령 제2호 부록1(민사)』를 작성할 때 FM 27-10이 주요 참고자료로 활용되었다.⁴⁷ 그리고 FM 27-5는 1945년 8월~1948년 8월까지 한국에 존속한 주한 미군정의 활동에 직접 영향을 미치고, 또 6·25전쟁기 남북한의 민사군정 작전에 기본참고자료였다는 점에서 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

특히, 1940년 7월에 처음 발간된 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5, *Military Government*)』은 민사군정과 관련해 기본 교범이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 이 교범은 1943년 12월 22일 교범 제목이 『군정과 민사(*Military Government and Civil Affairs*)』⁴⁸로 바뀌었다. 교범 제목에서도 알 수 있듯이 1943년 말에 이르러 미군은 ‘민사’라는 용어를 교범 제목에 정식 사용하면서 군정과 민사의 상호관계성을 정리하고자 했다. 1943년 판 『군정과 민사』에서는 두 용어에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.⁴⁹

- ‘군정’이라는 용어는 적 영토의 토지·재산·주민 또는 적의 점령이나 교전자로 취급되는 반군으로부터 회복된 동맹국이나 자국의 토지·재산·주민에 대해 군대가 행사하는 최고 권위를 설명하기 위해 사용된다.
- ‘민사’라는 용어는 점령지역의 정부와 주민을 대상으로 하는 활동을 설명하기 위해 사용되며, ‘민사통제(civil affairs control)’

⁴⁷ 이에 대해서는 제4장 제2절 참조.

⁴⁸ 『군정과 민사』 교범은, 미 육군에서는 FM 27-5로, 미 해군에서는 OPNAV 50E-3으로 번호가 부여되었다.

⁴⁹ U.S. Army and Navy, *United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 22 December 1943), p.1.

는 군대나 군정 또는 기타 수단에 의해 민간인 활동을 감독하는 것을 의미한다. ‘민사장교(civil affairs officers)’란 군정의 지휘를 받아 민간인을 통제하는 군 장교를 말한다.

위의 인용문에서 보듯이 이 당시까지만 해도 민사는 군정 수행을 위한 한 방편으로 인식되었음을 알 수 있다. 그리고 군정은 ‘적의 영토’ 및 ‘적이나 반군의 점령지에서 회복된 국내외 지역’을 대상으로 한다는 점도 확인할 수 있다. 아울러 『군정과 민사』에서는 군정의 시행 시기와 권한, 군정관의 임명, 점령지의 개념 등에 관해서도 언급하고 있다. 군정의 시행 시기는 군대가 무력이나 협약(agreement)에 따라 해당 영토를 점령하고, 통치자나 전(前) 정부의 권한을 대체하면서 시작되는 것으로 규정했다. 이때 군정은 통치권(sovereignty)이 아니라 국제법과 관습이 허용하는 범위 내에서의 통제권(the right of control)을 가지며, 전구사령관(theater commander)이 군정관으로 임명되는 것이 일반적이지만 그의 권한과 직위를 예하 지휘관에게 위임할 수도 있게끔 했다.⁵⁰

미국이 적의 영토에서 군정을 실시한 대표적 사례로는 제2차 세계대전의 추축국인 이탈리아, 독일을 들 수 있으며, ‘적이나 반군의 점령지에서 회복된 국내외 지역’의 대표적 사례로는 일본 패망 후 한국에 실시된 미군정을 들 수 있다. 그리고 군정이 아닌 민정의 사례로는 프랑스가 대표적이다. 이중 이탈리아 군정은 미국의 군정과 민사 정책에 변곡점 역할을 하였으며, 주한 미군정은 6·25전쟁기 민사작전 계획수립에 주요 참고자료로 활용되었다는 점에서 검토할 만한 주제라고 할 수 있다.

⁵⁰ Ibid., p.1. 『군정과 민사』에서는 ‘점령지(occupied territory)’라는 용어에 대해서도 언급하고 있는데, 이에 의하면, “점령지라는 용어는 군대에 의해 군정이 시행되는 모든 지역을 의미하는 데 사용되며, 여기에는 군대가 주둔하면서도 최고 권한을 갖고 있지 않은 지역은 포함되지 않는다.”라고 정의하고 있다.

제2절 제2차 세계대전과 유럽의 군정·민사

1. 연합민사위원회(CCAC) 설립

1) 연합민사위원회 설립 배경

제2차 세계대전은 민사작전 면에서도 그 기간과 규모가 이전의 전쟁과는 확연히 달랐다. 민사작전을 수행하는 군인들은 전에는 전혀 필요치 않았던 정치적 문제까지 다루어야만 했다. 따라서 제2차 세계대전의 종전을 전후로 한 시기에 민사업무는 마을 빵집을 재건하는 일부터 파시스트와 나치의 이데올로기 및 제도를 제거하고 새로운 사회 질서를 만드는 일에 이르기까지 다양한 방면에서 군사·정치·경제 활동을 요구했다.⁵¹

세계대전 시 민사업무 과정에서 가장 큰 어려움은 민사업무가 군인이 단기간의 훈련과 경험을 통해 습득할 수 있는 기술이 아니라는 점이었다. 그것은 정치·경제·기술적 능력의 범위에 포함되는 것으로 장기간의 준비가 필요하며, 또 제2차 세계대전처럼 전투행위의 주체가 여러 국가로 이루어져 있을 때는 국가 간의 지속적인 협력과 조정의 대상이 되기도 했다. 이를 반영하듯 미 육군군사연구소가 발간한 『민사: 군인이 통치자가 되다(Civil Affairs: Soldiers Become Governors)』에서는 “미국 역사상 제2차 세계대전만큼 민사 준비가 활발했던 전쟁은 없었으며, 완료하는데 그렇게 오랜 시간이 소요된 전쟁도 없었다.”라고 평가하기도 했다.⁵²

연합국 측이 추축국 또는 추축국에 의해 점령된 지역을 대상으로 민사작전을 준비하기 시작한 것은 1943년 1월경이었다. 이른바 시칠리아 침공작전

⁵¹ Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors* (Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army, 1986), p.3. 이 연구서는 1962년에 초고가 완성된 후 1964년에 미 육군 군사연구소(CMH, U.S. Army)에서 1964-CMH Pub 11-3으로 초판이 발행되었다.

⁵² Ibid., p.114.

으로 불리는 허스키작전(Operation Husky)을 계획하면서 연합국은 점령지에 대한 향후 대책을 구상하기 시작했다. 유럽의 추축군 점령지에 대한 최초의 연합군 지상작전으로 기록된 허스키작전은 공격 개시 이틀 안에 8만 명의 병력, 차량 7,000대, 트럭 300대, 전차 600대, 화포 900문을 양륙시키고 이를 위해 선박 3,300척이 동원된 사상 초유의 대규모 상륙작전이었다. 이 작전은 1943년 1월 14일~23일 사이에 개최된 카사블랑카 회담에서 미국의 루스벨트(Frank D. Roosevelt) 대통령과 영국의 처칠(Winston L. S. Churchill) 수상이 미·영 합동참모본부와 회합하여 결정한 사항이었다.⁵³

시칠리아 침공작전은 독일군의 남부 유럽 방어를 약화하고 이탈리아 본토 공격으로 이탈리아의 전쟁 참여를 중단시키며, 지중해 해상 통제권을 확보하는 것이 주요 목표였다. 시칠리아 침공작전의 결정과 준비 과정에서 미국과 영국은 작전지역과 지휘권 문제 등으로 심각한 의견 차이를 보이기도 했다. 우선, 미국은 이탈리아 공격 대신 영국군이 영국해협을 횡단하여 프랑스를 돌파하고 독일 제3국을 침공하는 것이 전쟁 종결의 가장 빠른 해결책이라고 생각했다. 이에 반해 영국은 이탈리아를 점령하여 유럽 남부를 장악한 후 독일 외곽을 끊임없이 뒤흔들면서 결정적 일격을 가할 기회를 찾는 것을 구상했다. 양국의 의견 차이는 1943년의 시점에서 연합국 측의 전력 한계를 고려하여 우선 시칠리아를 점령하는 것으로 조정되었다. 북아프리카를 점령한 후 늦어도 1943년 7월 말에 시칠리아 점령을 시작으로 이탈리아를 굴복시키기로 한 것이 카사블랑카 회담의 주요 결정사항이었다.⁵⁴

미국이 제2차 세계대전에 참전한 후 계속해서 문제가 되었던 미군과 영국군 수뇌부의 불신도 해결해야 할 문제였다. 영국군 수뇌부는 미군이 훈련도 지휘도 형편없고 병력의 질도 떨어지며 이 문제가 쉽게 해결되지 않을 것으

⁵³ 로버트 윌리스, 『라이프 제2차 세계대전 : 이탈리아 전선』(서울: 한국일보 타임-라이프, 1981), 8쪽, 18쪽.

⁵⁴ 제러드 L. 와인버그 지음/홍희범 옮김, 『제2차 세계대전사』2(과천: 길찾기, 2016), 141~142쪽.

로 생각했다. 3년간에 걸친 영국군의 경험을 불과 몇 달에 지나지 않는 미군이 대신할 수 없다는 것이 그들의 생각이었다. 1943년 2월 북아프리카에서 미군이 독일군과의 첫 전투에서 참패한 것이 미군에 대한 영국군 수뇌부의 불신을 더욱 팽배하게 했다.⁵⁵

미군도 영국군에 대해 뿌리 깊은 불신과 불만을 품고 있었다. 카사블랑카 회담 전까지도 미국은 영국이 지중해 지역에 집착하는 것을 두고서 제국주의적 야심을 충족하려는 의도이거나 또는 제1차 세계대전 당시 갈리폴리 상륙작전의 실패로 얻은 트라우마로 사상자를 최대한 억제하려는 것이 아닐까 하고 의심했다.⁵⁶ 아울러 시칠리아 침공의 전술계획이 영국군 몽고메리(Bernard L. Montgomery) 장군의 주장을 바탕으로 만들어지면서 미 지상군 사령관들의 감정을 거슬렀다. 미군 지휘관들은 미군의 역할이 부차적인 것으로 격하되고 모든 영광이 영국군에게 돌아가리라 생각했다.⁵⁷

실제로 시칠리아 침공작전 계획을 보면 영국이 주도하는 전투가 될 수밖에 없었다. 영국군은 몽고메리 장군이 지휘하는 제8군이 시칠리아섬의 동남단에 상륙하고, 미군은 패튼(George S. Patton Jr.) 장군이 지휘하는 제7군이



1943년 7월 연합군의 시칠리아 침공작전 상황도

영국군 좌측에 상륙하기로 계획되었다. 영국군은 제5·제50·
© Andrew J. Birtle, *SICILY: 9 July-17 August 1943* (Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 2021), pp.12~13.

⁵⁵ 위의 책, 144~145쪽. 미국과 독일이 제2차 세계대전에서 처음으로 교전한 전투가 ‘카세린 협곡 전투’이다. 1943년 2월 19일부터 24일까지 전개된 이 전투에서 미군은 2,000명의 사상자를 낸 끝에 패배하였으며, 이 전투로 미군 사령관과 연합군의 정보업무 담당 영국군 장교가 해임되었다.

⁵⁶ 위의 책, 141쪽.

⁵⁷ 로버트 윌리스, 『라이프 제2차 세계대전 : 이탈리아 전선』, 19쪽.

제51보병사단과 캐나다 제1보병사단, 영국해병대 2개 특공부대로 편성되었으며, 미군은 제1·제3·제45사단과 제2기갑사단으로 편성되었다. 미 제7군이 섬의 좌측과 배후를 지키는 동안에 영국군 제8군이 동해안을 따라 북진하여 오거스타와 카타니아를 거쳐 메시나해협까지 진출하여 독일군과 이탈리아군의 퇴로를 차단하기로 되어 있었다.⁵⁸

주요 지휘관의 면모를 보더라도 지중해 지역의 작전은 영국군이 주도했다고 할 수 있다. 당시 영국군은 지상과 해상 전력에서 미국을 훨씬 능가했으며, 총사령관인 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 장군을 제외하고 육·해·공군 사령관 직위를 알렉산더(Harold R. L. G. Alexander) 육군대장, 테더(Arthur W. Tedder) 공군중장, 커닝엄(Andrew B. Cunningham) 해군제독 등 영국군 장군들이 담당했다.⁵⁹ 이러한 지휘구조는 전술작전 이후의 상황에서 전개될 군정 수행에도 영향을 미칠 수밖에 없었다.

시칠리아 침공작전이 준비되는 과정에서 점령지 관할권 문제를 포함한 군정에 관한 계획도 마련되었다. 그 과정은 미국과 영국 간에 오랜 협상의 시간이었다. 군정조직만 관련되어 있다면 문제는 쉽게 해결될 수도 있었지만, 연합군정의 본질상 자국의 이익과 참여국 공동의 이익을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제는 결코 쉽게 해결될 문제가 아니었다.

2) 연합민사위원회 설립

1개 국가가 아닌 2개 국가 이상이 참여하는 연합군정은 국가 간 이익 문제가 결부되어 있어 복잡성을 더할 수밖에 없었다. 실제로 시칠리아 침공계획이 준비되기 시작했을 때, 연합군정 문제에서 미국과 영국의 시각차가 분명히 드러났다. 영국은 지중해 지역에서 자국의 전략적 이익이 무엇보다 중요하므로 미국이 권장하는 동등한 동반관계가 아니라 군정에서 선임역할을

⁵⁸ 위의 책, 19쪽.

⁵⁹ 위의 책, 19쪽.

맡아야 한다고 주장했다. 이와 더불어 영국은 계획수립의 초기 단계부터 연합민사통제권을 영국과 미국의 민간기관(civilian agencies)에 이관할 것을 제안했다.⁶⁰

미국은 영국의 견해에 동의하지 않았다. 미국은 연합민사통제권의 민간기관 이관을 전구사령관의 전술적 판단 전에 전장에서 분할 통제를 수반하는 것처럼 보일 뿐만 아니라 미국보다 더 정교한 민사 관련 조직을 갖춘 영국에 이득이 된다고 판단했다. 따라서 미국은 연합민사통제권을 연합참모본부(Combined Chief of Staff) 예하이며, 주로 군인으로 구성된 워싱턴의 민사위원회(Civil Affairs Committee)가 맡아 연합민사위원회(Combined Civil Affairs Committee, CCAC)를 새롭게 구성하자고 제안했다.⁶¹

미국과 영국의 견해차는 유럽지역의 민사·군정 업무를 담당할 총괄기관을 워싱턴에 둘 것인가 또는 런던에 둘 것인가의 문제에서 비롯되었다. 이 문제는 양국 간에 논의를 거쳐, 최종적으로 워싱턴에는 연합민사위원회(CCAC)를 설치하고 런던에는 연합민사위원회 소위원회(CCAC/L)를 두기로 합의되었다. 1943년 6월 25일 연합참모본부가 연합민사위원회 현장을 잠정 승인할 때까지는 약 3개월의 시간이 소요되었으며, 현장이 최종 승인될 때까지는 약 6개월의 시간이 필요했다. 연합민사위원회 설립을 위한 협의 과정을 요약하면 다음과 같다.⁶²

- 영국 참모총장, 민간 당국의 주도 아래 연합민사위원회 설립 제안 (1943. 4. 11)
- 미 합동참모본부(JCS), 군 당국의 주도 아래 연합민사위원회 설립

⁶⁰ Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*, pp.115~116. 영국이 주장한 민간기관은 유럽영토관리위원회(Administration of Territories Committee, Europe)를 지칭한다.

⁶¹ Ibid., p.117.

⁶² Ibid., pp.118~124. 연합민사위원회 설립을 위한 미·영 간의 협의 과정은 *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*에 수록된 주요 문서를 토대로 정리했다.

제안(1943. 4. 19)

- 영국, 다음과 같은 특정 이익이 인정된다는 조건으로 미 합동참모본부(JCS)의 제안에 동의(1943. 5. 28)
 - 적이 점령한 버마, 말레이시아 등 영국 영토에 대해 영국의 민사 관할권 인정
 - 런던위원회에 미국의 견해를 대변할 권한을 부여받은 미국 대표 파견
- 미 전쟁부 민사처,⁶³ 연합참모본부(CCS)에 영국이 제안한 조건을 수락하도록 권유(1943. 6. 1)
- 연합참모본부(CCS) 제97차 회의에서 영국 대표인 딜(John G. Dill) 장군, 미 전쟁부 민사처가 어려운 문제를 해결하는데 큰 노력을 기울인 것 같다고 언급(1943. 6. 4)
- 미국 루스벨트 대통령, 새로운 위원회가 조속히 설립되기를 희망한다는 메시지 전달(1943. 6. 10)
- 작성 중인 연합민사위원회(CCAC) 헌장(초안) 중 영국 측이 제안한 제6항에 대해 미국이 반대(1943. 6. 12)
 - 제6항 : 미국, 영국 또는 자치령 중 하나가 독자적이거나 연합 작전으로 적 점령지를 회복하는 경우, 점령 이후 해당 지역에서 취할 민사 정책에 대한 최종 결정은 이전에 해당 영토의 주권(sovereignty)을 갖고 있던 정부가 갖는다.
- 연합참모본부(CCS) 제98차 회의에서 미국의 힐드링(John R. Hilldring) 장군, 군사령관의 행동 자유를 보장하기 위해 연합민사위원회(CCAC) 헌장(초안)의 제6항을 다시 작성할 필요가 있다고 언급(1943. 6. 18)
- 영국 측이 주도하여 다음과 같이 제6항의 문구를 수정한 연합민

⁶³ 미 전쟁부 민사처(Civil Affairs Division of the War Department)는 1943년 3월 1일 설립되었다.

사위원회(CCAC) 현장을 연합참모본부(CCS)가 잠정 승인(1943. 6. 25)⁶⁴

- 제6항 : 미국, 영국, 또는 자치령 중 하나가 연합작전 또는 기타 작전으로 영토를 회복할 경우, 이전에 해당 영토에 대한 주권을 가졌던 정부는 민사처리에 필요한 정책 개요를 준비하여 연합참모본부에 제출할 수 있다. 이 정책 개요의 상당 부분은 해당 지역 군사령관의 권고에 따라 군사작전의 목적을 방해하지 않을 것이라는 결정 아래서 연합참모본부에 의해 승인될 것이다.

연합군이 시칠리아 침공작전을 개시하기 불과 일주일 전에 연합참모본부는 연합민사위원회 현장을 잠정 승인했다. 그러나 미국은 현장 제6항에 대해 계속해서 불만을 느끼고 있었다. 메시나해협을 건너 이탈리아 본토 공격이 시작된 1943년 9월 3일, 연합참모본부(CCS) 제117차 회의에서 미국의 마셜(George C. Marshall) 장군은 전구사령관에게 전달되는 지시사항은 정치적 경로가 아닌 워싱턴의 연합참모본부를 통해 이루어져야 하며, 따라서 잠정 승인된 연합민사위원회 현장 제6항의 수정이 불가피하다고 밝혔다.⁶⁵

미국은 후속 조치로 연합민사위원회 현장 제6항에 대한 새로운 수정안을 만들었다. 이 수정안은 민사작전에서 전구사령관의 권한을 강화하고 연합참모본부와의 관계를 규정한 것이 특징적이었다. 수정된 제6항의 내용은 다음과 같다.

“미국, 영국, 또는 자치령 중 하나가 연합작전 또는 기타 작전으로 영토를 회복할 경우, 해당 군사령관에게 주어진 군사명령에는 적이 점령하기 이전에 해당 영토에 대한 주권을 행사했던 정부가

⁶⁴ 1943년 6월 25일에 연합참모본부가 잠정 승인한 연합민사위원회(CCAC) 현장은 작성날짜가 1943년 7월 3일로 되어 있었다.

⁶⁵ "Min, 117th Mtg, 3 Sep.43", CAD files, 092(3-22-43) Sec. 2, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*, p.125.

정한 민사처리에 따르는 정책을 포함할 수 있다. 군사령관이 결정한 최우선의 군사적 요구사항이 해당 정책에서 벗어나야 할 때는 군사령관이 우선 조치하고 참모총장을 통해 연합참모본부에 보고한다.”⁶⁶

미국이 제안한 수정안은 1943년 10월 1일에 영국이 이를 수락하면서 연합민사위원회 헌장이 최종적으로 완성되었다. 편성, 기능, 정책, 런던위원회, 미국 또는 영국 영토의 재점령 등 6개 항목으로 구성된 연합민사위원회 헌장 전문은 다음과 같다.

연합민사위원회 헌장

Combined Civil Affairs Committee Charter

편성(Organization)

1. 연합민사위원회(CCAC)는 연합참모본부의 기관으로 워싱턴에 설립된다.

회원(Membership)

2. 연합민사위원회는 다음과 같이 구성된다. 미 육군, 미 해군, 미 국무부, 영국 외무부의 대표 각 1명, 미국과 영국이 각각 지명하는 민간 위원 2명

기능(Function)

3. 연합민사위원회는 미국과 영국이 연합작전으로 점령 또는 점령예정인 적 지역 또는 적이 점령한 지역과 관련하여 다음과 같은 임무를 수행한다.
 - a. 보급 및 관련 사항을 포함하여 민사업무로 채택해야 할 일반 정책을 연합참모본부에 건의한다.
 - b. 연합참모본부의 지시에 따라 전구사령관이 연합참모본부에 제시한 민사문제들에 대하여 워싱턴에서 광범위한 민사계획과 방향 수립을 책임진다.
 - c. 연합참모본부의 지시에 따라 민사문제와 관련된 각 정부의 적절한 민간 부서 및 기관, 미국과 영국 육·해군 관련 조직 간의 조정업무를 책임진다.

⁶⁶ "Rev Par. 6, Charter of the CCAC(190/8/D), 1 Oct 43", CAD files, 092(3-22-43), Ibid., p.125.

정책(Policy)

4. a. 군사작전을 위한 완전한 계획은 지역 주민들이 제시할 문제들을 예상해야 한다. 민사 기획과 행정은 군사작전의 필수적인 부분이며 분리될 수 없다.
- b. 군사작전이 허락하는 대로 민사행정은 적절한 민간 부서와 기관에 위임되어야 한다. 이것은 해당 지역이 여전히 군사통제 대상이라든가 점진적으로 이루어질 수 있다. 민간 부서와 기관이 군을 언제, 어느 정도 지원할 것인지에 대한 결정은 해당 지역 군사령관의 건의에 따라 연합참모본부에 결정한다. 일반적으로 민사처리에 대한 책임은 점령이라는 군사적 목적을 방해하지 않는 한 되도록 군은 신속히 양도해야 한다.

런던위원회(London Committee)

5. 현재 적이 점령한 지역에 대한 민사계획을 사전에 준비하는 영토관리위원회(유럽)가 런던에 설치되어 있다. 미 유럽전구 총사령관은 참모 중 한 명을 대표로 런던위원회에 근무시킬 권한을 갖는다. 런던위원회 미국 대표는 (a) 유럽전구의 민사계획과 관련하여 미국 입장에서 협상하며, (b) 다른 작전 전구와 관련된 연구와 문제점들을 미 전쟁부에 전달하며, (c) 필요시에 미 전쟁부의 견해를 런던위원회에 전달하는 권한을 갖는다.

미국 또는 영국 영토의 재점령(Reoccupation of U.S. or U.K. Territory)

6. 미국, 영국, 또는 자치령 중 하나가 연합작전 또는 기타 작전으로 영토를 회복할 경우, 해당 군사령관에게 주어진 군사명령에는 적이 점령하기 이전에 해당 영토에 대한 주권을 행사했던 정부가 정한 민사처리에 따르는 정책을 포함할 수 있다. 군사령관이 결정한 최우선의 군사적 요구사항이 해당 정책에서 벗어나야 할 때는 군사령관이 우선 조치하고 참모총장을 통해 연합참모본부에 보고한다.

출처 : "Charter of the CCAC(CCS 190/6/D)", 3 Jul 43, CAD files, 092(3-22-43); "Rev Par. 6, Charter of the CCAC(190/8/D)", 1 Oct 43, CAD files, 092(3-22-43), Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*, p.125.

비고 : ① 1~5항은 1943년 6월 25일 연합참모본부가 승인한 내용임. 연합참모본부는 이 헌장을 승인하면서 제6항은 수정할 항목임을 명시하였음.

② 제6항은 미국이 제안하여 1943년 10월 1일에 영국이 동의한 내용임.

이로써 연합군의 군정 업무 관련 최고 기관이 설립되어 활동을 개시했다. 설립 과정에서 알 수 있듯이 미국과 영국은 자국의 영향력을 강화하기 위

해 위원회의 설립 장소, 활동 범위, 지휘 관계 등을 두고서 열띤 논의를 전개했다. 추축군을 제거하고 적이 점령한 지역을 빠르게 회복시킨다는 공통된 가치와 목표를 가진 두 나라였지만, 이를 누가 주도할 것인가라는 문제에서 서로 견해차를 보였다. 그 견해차는 연합민사위원회 현장 채택으로 의견상 빠르게 해소된 것으로 보이지만, 실제 연합군이 점령한 점령지역에서 실시하는 군정 관련 문제는 여전히 풀어야 할 숙제로 남겨졌다.

2. 유럽지역의 연합군정(AMGOT) 시행

1) 미국과 영국의 이탈리아 시칠리 군정

점령지역에 대한 군정 정책 수립의 최고 기관으로 연합민사위원회의 설립이 논의되는 가운데 실제 점령지 내에서 군정을 수행할 조직과 그들의 임무에 대한 논의도 함께 진행되었다. 1943년 1월에 연합군이 첫 대규모 반격작전으로 시칠리아 침공을 결정했을 때 ‘합동군정(Joint Military Government)’에 관한 문제가 처음으로 연합군사령부(AFHQ) 내에서 제기되었다.

연합군사령관 아이젠하워 장군은 1943년 2월 8일 미 전쟁부에 보낸 전문에서 합동군정을 통해 미국과 영국 간의 정책조정이 이루어져야 한다고 건의했다. 이 전문에서 아이젠하워는 시칠리아 침공작전이 미국으로서는 적의 영토를 침공하여 점령하는 첫 번째 작전이며, 영국으로서는 식민지가 아닌 적의 영토를 침공하여 점령하는 최초의 작전으로 규정했다. 또 그는 이 작전이 향후 유럽에서 수행될 작전의 선례가 될 것이라고 분석하고, 점령지의 민간 및 군사 당국과 주민들에 대한 단일한 태도를 보일 수 있도록 미국과 영국이 정책 조율을 해야 한다고 피력했다. 양국이 정책 조율을 해야 하는 이유로 그는 영국의 군정 형태와 그에 따른 영국 행정이 포함될 경우 점령지의 구호와 재건에 대한 책임 문제가 제기될 수 있다는 점을 들었다. 따라서 자신은

미국과 영국의 공동 책임과 합의된 체제 아래 연합군사령관이 지휘하는 합동 군정이 기능할 수 있는 정책 수립을 건의사항으로 제시한다고 했다. 아울러 아이젠하워는 영국군의 군정 관련 사항을 파악하기 위해 장교 1명을 트리폴리타니아(tripolitania)에 파견했다고 덧붙였다.⁶⁷

영국군의 군정 수행 사항을 조사하기 위해 트리폴리타니아에 파견된 장교는 연합군사령부 연락처(liaison section) 소속의 스포포드(Charles M. Spofford) 대령으로, 그는 1943년 2월 14일부터 25일까지 영국군 상황을 조사하고 3월 2일에 보고서를 작성하여 제출했다. 이 보고서에 의하면, 영국군의 군정은 ① 1907년 헤이그협약 제43조에 기초하고 있으며, ② 점령이 확립되면 각 지방자치단체의 주요 장소에 총사령관 명의로 포고문을 게시하여 효력을 발생하게 하는 관행이 있고, ③ 미국의 군정 교범 FM 27-5와 비교했을 때 특별한 것이 없으며, ④ 군정 관련 조직이 없고, 단지 적 영토에 대한 일반 원칙만을 다룬 『군사법 교범(Manual of Military)』의 1개 장(제8조 14장)에 근거하여 ‘적점령지관리국(Enemy Occupied Territory Administration, EOTA)’을 운영하고 있다는 것이었다.⁶⁸

스포포드 대령은 건의사항으로 향후 점령지역에 대한 군정을 미국과 영국이 공동으로 책임진다는 가정 아래 3가지 방안을 제시했다. 첫째, 가능한 한 미국의 군정교범 FM 27-5를 준용해야 하지만, 영국의 적점령지관리국(EOTA)의 경험도 반영해야 한다. 둘째, 인원은 동등하게 구성되어야 한다. 셋째, 군정 요원들은 연합군사령관의 행정 책임 아래 있어야 한다.⁶⁹ 이러한 스포포

⁶⁷ "Msg, Eisenhower to WD, 8 Feb 43", CAD Msg. files, CM-IN 4174, Ibid., p.160.

⁶⁸ "Memo, Col Spofford, Liaison Sec, AFHQ, for Holmes, Chief Liaison Sec, AFHQ, 2 Mar 43", CAD files, 091.1, Tripolitania(3-2-43), Ibid., p.161. 여기서 말하는 헤이그협약 제43조는 ‘육상전 법규와 관습에 관한 협약(헤이그 제4협약)’의 부속문서인 ‘육상전 법규 및 관습에 관한 규칙’ 제43조를 지칭하며, 미국의 군정 교범은 1940년 7월에 발간된 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5, Military Government)』을 말한다.

⁶⁹ "Memo, Col Spofford, Liaison Sec, AFHQ, for Holmes, Chief Liaison Sec, AFHQ, 2 Mar 43", CAD files, 091.1, Tripolitania(3-2-43), Ibid., p.161.

드 대령의 보고서 내용은 3월 4일 연락처장 홈즈(Julius C. Holmes)를 통해 연합군사령관에게 보고되었다.⁷⁰

연합군사령부에서는 연락처의 견해를 반영하여 시칠리아에 대한 군정계획을 마련했다. 3월 24일 ‘시칠리아 군정에 관한 연합군사령부의 판단 및 계획 개요(이하 ‘시칠리아 군정계획’)에서 미국과 영국이 공동으로 시칠리아에 군정을 실시한다는 전제 아래 그 시행 방법을 다음과 같이 밝혔다. “공동 책임은 군정 계획과 수행에서 정치적, 법적, 재정적 책임을 동등하게 공유하고, 인원이 거의 동등하게 참여하는 것을 의미한다. 시칠리아 군정은 단일한 종합계획에 따라 수행되어야 한다. 영국군이 점령하든 미군이 점령하든지 간에 점령지에서는 단일 군사법에 기반한 같은 체제 아래서 관리되어야 한다.” 이와 더불어 연합군사령부는 민간인이 아닌 군인에 의해 군정이 수행되어야 한다는 점을 덧붙였다. 군인에 의한 군정 수행은 5월 1일 연합군사령부가 미 전쟁부에 보낸 전문에서도 재차 강조되었다.⁷¹

연합군사령부에서 준비한 3월 24일자 ‘시칠리아 군정계획’은 미국과 영국의 군정 수행 방식을 절충한 계획안이었다. 민사장교의 운영과 역할은 미국식을, 군사행정은 영국식을 따랐다. 이 계획에 의하면, 민사장교들은 작전이 전개되는 동안에는 민사 관련 기획과 자문역할만 할 수 있도록 하고 민간인과의 관계는 현병이 담당하도록 했다. 그리고 적의 조직적인 저항이 중단된 작전단계에 이르러서야 민사장교들이 행정기능을 수행하도록 했다. 군사행정은 당시 중동에서 영국이 시행하던 행정 시스템을 적용하기로 하고 군사작전이 허용되는 대로 즉시 계획수립에 착수하도록 했다.

⁷⁰ "Memo, Holmes for CofS, AFHQ, 4 Mar 43", CAD files, 091.1, Tripolitania(3-2-43), Ibid., p.161.

⁷¹ AFHQ Appreciation and Outline Plan for Military Government of Sicily, 24 Mar 43, CAD files, Husky Plan, Exec Off file, Job 4814, Ibid., p.162). 연합군사령부는 전쟁부에 보낸 전문에서 “우리는 시칠리아에 대한 군정이 처음에는 전적으로 군인으로 구성되어야 한다는 점에 적극적으로 동의한다.”라고 밝혔다(Msg, AFHQ to WD, 1 May 43, OPD Msg file, CM-IN 411, Ibid., p.162).

이외에도 ‘시칠리아 군정계획’에는 군정관(military governor)의 임무와 지휘체계에 대해서도 언급하고 있다. 군정관은 원정군사령관이 맡으며, 실질적인 군사행정은 부군정관(deputy military governor)이 담당하도록 했다. 부군정관은 미국과 영국의 관행에 따라 행정을 수행하고, 주요 분야의 전문가들로 구성된 참모진이 그를 보좌하게 했다. 그리고 연합군 최고사령관과 군정관의 관계는 최고사령관의 주요 지시사항이 군정관에 직접 전달되도록 했으며, 양국 정부의 지침은 최고사령관을 통해 이루어지도록 했다. 이를 위해 연합군사령부에는 런던의 ‘적점령지관리국’과 업무협조를 위한 전담조직을 만들게 했으며, 또 최고사령관에게 영토 관리와 점령지의 정치적 문제 등을 자문하고 최고사령관의 지시가 군정에 전달되는지 감독하기 위해 미국과 영국 군인들로 구성된 ‘정치부(political section)’를 신설하게 했다.⁷²

‘시칠리아 군정계획’을 바탕으로 연합군사령부에서는 비밀리에 세부적인 계획을 마련하기 시작했다. 세부계획 마련을 위해 기획참모진으로 영국 측에서는 렌넬(Lord Rennell) 소장과 맥스웰(Terrence A. Maxwell) 중령 그리고 중동에서 근무하던 몇몇 행정관들이 참여했으며, 미국 측에서는 스포포드 대령을 비롯해 6명의 영관급 장교가 참여했다.⁷³ 군정 훈련소도 알제리 북부지역에 있는 블리다(Blida)주의 슈레아(Chrea)에 설립되었다.⁷⁴

그러나 점령지 연합군정의 설립 과정은 순조롭게 진행되지 않았다. 가장 큰 문제는 양국이 서로 ‘수석(senior)’의 지위를 갖고자 하는 의지가 강했기 때문이다. 영국은 시칠리아의 군정 책임을 영국이 담당해야 한다고 보았으

⁷² "AFHQ Appreciation and Outline Plan for Military Government of Sicily, 24 Mar 43", CAD files, Husky Plan, Exec Off file, Job 4814, Ibid., p.163.

⁷³ 1943년 6월 2일 맥셔리(Frank J. McSherry) 준장이 파견되어 미국 측 군정업무 책임자가 되었다.

⁷⁴ "Brig Gen Charles M. Spofford, former Actg Deputy Chief, AMGOT, Rpt, Allied Military Government-Sicily and Southern Italy, 27 Sep 45", OCMH files, Ibid., pp.163~164. 이 보고서는 1945년 9월 27일 스포포드 준장이 시칠리아와 남부 이탈리아에서의 군정 경험을 보고서로 작성한 것이다.

며, 미국은 영·미 공동 책임과 연합군사령관 지휘 아래 군정의 공동 수행을 제기했다. 영국 수상 처칠은 미국 루스벨트 대통령에게 보낸 전문에서 “연합군최고사령관 아이젠하워 장군의 지시를 받는 군사령관이 영국인(알렉산더 장군)이라는 점을 고려하여 우리는 해당 지역 군정의 수석 파트너가 되어야 한다고 생각하며, 영국 장군이 군정관으로 임명되어야 하고 영미 연합참모의 지원을 받아야 한다.”라고 밝혔다. 이에 대해 루스벨트 대통령은 다음날 회신에서 알렉산더 장군의 군정관 임명은 동의하지만, “군정은 연합군의 공동 통제로 세계에 보여야만 하며 ‘수석파트너’가 있어서는 안 된다.”라고 했다. 영국의 수석파트너 제안은 4월 15일 처칠 수상이 루즈벨트 대통령에게 서한을 보내 철회 의사를 밝히면서 일단락되었다.⁷⁵

양국 최고 수뇌부가 나서서 군정의 수석파트너 문제는 해결되었으나 미국은 여전히 연합군정에서 영국의 영향력 확대를 우려했다. 미국은 원정군사령관이 군정관을 맡기로 되어 있고, 또 행정의 총책임자인 부군정관마저 영국군이 담당하는 상황에서 전술적 계통 이외의 방법을 통해 권한 행사를 허용하는 이중적 지휘체제를 허용한다면 해당 지역의 군정은 영국 성향을 강하게 될 것이고, 또 통합된 지휘에도 문제가 생길 것으로 판단했다. 이러한 판단에 근거하여 미 전쟁부는 연합군사령부에 군정과 관련하여 연합군최고사령관의 권한을 대폭 강화한 다음과 같은 지시를 하달했다.⁷⁶

- 최고사령관은 미군과 영국군으로 구성된 군정 참모부서를 만든다. 이 부서는 군사점령에서 발생하는 정치적 문제를 포함한 점령지 적 영토의 군정에 관한 전반적인 문제들에서 최고사령관의 대리인 역할을 하는 참모부장이 이끈다.

⁷⁵ "Msg, Churchill to Roosevelt, 13 Apr 43", OPD files, 014.1, Security (1-38), "Msg, Roosevelt to Churchill, 14 Apr 43", OPD files, 014.1, Security (1-38), "Msg, Churchill to Roosevelt, 15 Apr 43", OPD files, 014.1, Security (1-38), Ibid., p.167.

⁷⁶ "Memo, Haskell for ASW, 7 Apr 43", CAD files, HUSKY, "Msg, WD to AFHO, 7 Apr 43", OPD files, 014.1, Security (1-38), CM-OUT 2948, Ibid., p.168.

- 부군정관 역할을 담당하는 참모부장은 군정 수행과 관련하여 지방 군정관들과 직접 소통한다. 지방 군정관들은 군사작전을 최대한 지원한다는 관점에서 지역 전술사령관과 긴밀히 협력한다. 지방 군정관과 전술사령관 사이에 의견 충돌이 발생하면 전술사령관의 결정을 따른다.

미국이 원했던 것은 연합군사령부 내에 미군과 영국군으로 구성된 정치부서 또는 연락부서를 설치하고 그 부서의 수장이 부군정관으로 점령지 군정 업무를 실질적으로 담당하게 하는 것이었다.⁷⁷ 이 문제는 영국 측에서 더는 이의를 제기하지 않아 연합군사령부 내에 군정 관련 부서를 새로 만드는 것으로 결론지어졌다. 연합군사령부는 1943년 6월 18일 군정처(military government section) 설치를 공식화했다. 이때 군정처장에는 미군 흄즈 대령이, 부처장으로는 영국군 맥스웰(A. Terrence Maxwell) 중령이 각각 임명되었다.⁷⁸

다음으로 연합군정 설립 과정에서는 점령지역의 현지 인력 사용 문제도 제기되었다. 시칠리아 군정계획이 수립되기 전에는 일반적으로 현지 인력에 더 많이 의존하려는 경향이 미국 입장이었으며, 점령 첫 단계부터 현지 인력에 의존하지 않고 주요 지역의 현지 공무원을 전원 교체해야 한다는 것이 영국 입장이었다. 그러나 연합군정이 논의되는 과정에서 미국은 지방행정 단위까지 장교들을 파견하여 파시스트 행정가들을 대체한 후 직접 통치해야 한다고 하였으며, 반대로 영국은 고위직만 제거하면 하위직 공무원들의 충성도 증가, 식민지나 합병의 서곡으로 오해하는 것 방지, 해당 지역 주민의 파업이나 태업 감소 등의 이유를 들어 현지 인력을 활용한 간접 통제 시스템을

⁷⁷ "Memo, Dunn for the Secy of State, 5 May 43", OPD files, 014.1, Security (1-38), Ibid., pp.168~169. 여기서 말하는 정치부서 또는 연락부서라는 것은 향후 민사처(civil affairs section)와 같은 의미를 지니는 것으로, 민사처장이 부군정관으로 점령지역 군정을 관장하게 하는 시스템을 미국은 선호했다(Msg, Marshall to Eisenhower, 28 Dec 43", OPD Msg files, CM-OUT 10337, Ibid., p.170).

⁷⁸ "AFHQ Staff Memo 50, 18 Jun 43", MTO, HS files, Ibid., p.184.

구축하는 것이 바람직하다고 보았다.⁷⁹

현지 인력 운용 문제는 미국과 영국 사이에 해당 지역 관할권을 누가 가질 것인가와도 직결된 문제였다. 미국은 파시스트 정부 시절의 지사와 시장을 비롯해 이탈리아 고위직 관리들을 즉시 해임하고, 최고사령관의 재량에 따라 가능한 한 빨리 새로운 인물들로 대체해야 한다고 주장했다. 반면에 영국은 최고사령관이 이탈리아 관리들을 선발하는 것에 대해 매우 강한 불만을 표출했다. 그들은 새로운 이탈리아 관리들을 선발하는 책임을 최고사령관에게 부여하는 것은 군정을 정치적 위험에 빠뜨릴 수 있다고 하면서, 점령군 장교가 권위 있는 위치에 있으면서 원하는 방식대로 이탈리아 관리들을 활용하는 것이 바람직하다고 주장했다.⁸⁰ 여기에는 당시 미군이 담당했던 연합군 최고사령관을 통해 자신들의 관할권을 강화하고자 한 미국의 의도와 영국군이 담당하던 해당 지역 군정관을 통해 관할권 행사를 강화하고자 하는 영국의 의도가 내포되어 있었다.

현지 인력 활용 문제는 급기야 양국 최고 수뇌부 간의 협상으로까지 이어졌다. 1943년 6월 10일 루스벨트 대통령은 처칠 수상에게 보낸 서한에서 이탈리아 고위직 관료들의 즉각적인 교체를 주장했고, 같은 날 처칠 수상은 회신에서 “최고사령관의 간섭이 최소화되고 일이 스스로 진행되게 허용하는 것이 바람직하다.”라는 견해를 피력했다. 이 문제는 6월 14일 루스벨트가 다음과 같은 절충안을 제시하면서 수면 아래로 가라앉았다. “우리 연합군에 의해 점령되는 지역에서 점령 기간에 최고사령관은 지방행정을 위해 필요한 미·영국 장교들의 인원과 활용 목적을 미국과 영국 정부에 알려야 한다. 최고사령

⁷⁹ "AFQH Appreciation and Outline Plan, 24 Mar 43", "Undated Memo. Dept of State, as Revised by Roosevelt and Transmitted by Leahy, to OPD, 9 Apr 43", CAD files, Husky; "Memo, Rennell, Br Member of Force 141 Png Staff, for Spofford, American Member, 18 Apr 43", ACC files, 1000-100-604, Ibid., pp.170~172.

⁸⁰ "Msg, War Cabinet Offices to Jt Staff Mission, 9 May 43", "Memo, Hilldring, Chief, CAD, for BJSM, 11 May 43", CAD files, HUSKY, Ibid., p.173.

관이 요청한 때 외에는 어떠한 민사장교도 해당 지역에 파견되어서는 안된다.”⁸¹

그동안 연합군사령부에서는 ‘연합군정(AMGOT)’ 설립계획을 마련했다. 1943년 5월 1일 처음 만들어진 AMGOT 계획은 총 7개 장으로 구성되었으며, 그 내용은 다음과 같았다.

I. 점령지 연합군정(AMGOT)의 설립

- AMGOT는 제141부대(Force 141)⁸² 사령관의 직접 지휘 아래 둔다.

II. 기능 및 목표

- 국제법의 규칙과 관례에 따라 군정관 지휘 아래 시칠리아의 연합군정 관리
- 목표 : a. 점령군과 그들의 병참선 안전을 확보하여 작전 지원
- b. 법과 질서회복, 시민들의 정상상태를 가능한 한 빨리 회복 시키는데 필요한 식량 확보와 배급, 가용 자원 내에서 빈곤층 구호
- c. 전투병들의 민사행정 투입 완화
- d. 점령군이 점령지의 경제 자원을 이용할 수 있도록 지원
- e. 효과적인 영토 관리와 연합군최고사령관 휘하의 시민들에 대한 적절한 정책 적용을 통해 향후 작전과 관련하여 연합군의 정치적·군사적 목표를 증진

⁸¹ "Draft Msg, Roosevelt to Churchill, 10 June 43, Prepared by McCloy", "Msg, Churchill to Roosevelt, 10 Jun 43", "Msg, Roosevelt to Churchill, 14 June 43", CAD files, HUSKY, Ibid., p.173.

⁸² 제141부대(Force 141)는 영국군 알렉산더(Harold Alexander) 장군의 지휘 아래 시칠리아 침공작전을 위해 편성되었다. 후에 제15집단군(Army Group)으로 명명되었으며, 미 제7군과 영국군 제8군이 주력이었다.

Ⅲ. 군정관

- 제141부대 사령관인 알렉산더 장군이 시칠리아 군정관으로 임명되었다. 그는 AMGOT를 통해 관리될 영토의 군정 수행에 총사령관으로 책임을 맡을 것이다.

Ⅳ. 편성

- a. 수석민사장교, 부수석민사장교 : 수석민사장교는 시칠리아 군정과 관련된 문제들에 대해 군정관을 자문하며, AMGOT의 장으로 군정과 관련하여 군정관에게 책임을 질 것이다. 부수석민사장교는 AMGOT의 차장이 될 것이다.
- b. 특별 부서 : 법무과, 재정과, 민간공급과, 공중보건과, 공공안전과, 적산(敵産)과. 이들 부서의 일반적인 기능은 해당 분야의 문제들에 대해 수석민사장교에게 조언 제공, 해당 지역의 기존 행정기관에 특별 인력 제공, 수석민사장교의 지시에 따라 지방 민사장교들에게 자문과 지원 제공, 군정관의 결정이나 세부 작전계획에 따라 특별 임무 수행
- c. 자문관 : 군정관의 요청에 따라 특별 주제를 다룰 자문관 임명
- d. 민사장교 : 지방 군정은 주요 도시와 마을에 주둔하게 될 민사장교들을 통해 수행될 것이다. 민사장교의 일반적인 역할은 다음과 같다. 가능하면 기존 인력을 활용하여 지방 및 지방자치단체의 행정 유지, 포고문과 조례 공포, 민사경찰과 협력하여 군 당국의 포고문과 명령 등을 집행, 민법이 존중되도록 보장, 치안과 지방 질서 유지를 위한 규정 제시, 군사법원을 만들고 운영, 해당 지역에서 징발, 조달, 숙소 제공 등에서 전투부대와 협력, 시민과 관련된 기타 문제에 대해 지역 부대장 지원

행정 목적을 위해 지역(regions)과 지방(provinces)이 새로 만들어질 수 있으며, 그 경계는 기존 영토 구획에 따라 결정되거나 다른 방식으로 결정될 수도 있다.

- e. 민사경찰 : 해당 지역의 모든 민사경찰 기능은 해당 지역의 주요 도시와 마을에 주둔할 민사경찰관에 의해 수행될 것이다. 민사경찰의 일반적 역할은 기존 경찰력의 행정과 통제를 인수·감독하며, 필요시에 전투부대와 연계하여 치안을 위해 순찰대를 설치, 군 정보 및 헌병과 협력, 민사장교의 군법 집행 지원

V. 지휘관 및 전투부대와 연합군정 요원들과의 관계

AMGOT와 관련된 공격과 작전의 초기 단계에 제141부대에 배속된 AMGOT 요원들은 지휘관의 참모장교로 활동한다. 전술지휘관이 최종 책임과 권한을 갖는다. 단, 수석민사장교로부터 지방 군정관에 이르는 직통의 행정 통신선이 만들어질 수 있으며, 제141부대 사령관의 재량에 따라 그 권한이 해당 군정관에게 위임될 수 있다.

VI. 운영계획

본 각서의 규정에 따라 AMGOT의 조직과 운영은 군정관이 결정하며, 군정관은 승인을 위해 연합군최고사령관에게 제출할 운영계획을 준비한다.

VII. AMGOT 장과 차장 임명

렌넬(Lord Rennell) 소장을 수석민사장교 및 AMGOT의 최고 책임자로 임명하며, 스포포드 중령을 부수석민사장교 및 AMGOT 차장 대리로 임명한다.⁸³

⁸³ "AFHQ Admin Memo 35, 1, May 43", CAD files, HUSKY, Bk. 2, Ibid., pp.181~183. AMGOT 설립계획이 마련된 후 미국은 'AMGOT(점령지역의 연합군정)'이라는 용어가 심리적 으로 부담스럽다면서 AMG(연합군정)으로 바꿀 것을 제안했다. 그러나 영국은 용어의 정확성을 위해 AMGOT를 그대로 사용해야 한다고 했다. 결국 영국 측 의견이 그대로 반영되어 AMGOT로 불리게 되었다("Msg, CCS to AFHQ, 27 May 43", OPD files, 311.23, Security;

이후 미국과 영국은 연합군최고사령관의 정치고문 문제, 점령지 재정 및 통화 문제 등을 합의하고 1943년 6월 28일 연합군정의 편성과 운영에 관한 명령을 연합군사령부 명의로 하달했다. 이 명령은 정치 지침 14개 항, 통화 및 재정 지침 17개 항, 경제 지침 5개 항으로 구성되었다.⁸⁴ 그리고 1943년 7월 15일까지 군정훈련소에는 영국군 285명과 미군 276명이 배치되었다.

이로써 연합군정의 준비는 완료되었으며, 전술부대의 시칠리아 상륙작전 직후 연합군정도 활동을 개시했다. 시칠리아 연합군정은 1943년 7월 22일부터 1945년 12월 31일까지 약 2년간 실시되었다. 군정의 목표는 이탈리아 북부지역에 있는 나치 독일을 추종하는 이탈리아 사회공화국과의 전쟁을 승리로 이끌기 위한 병참선 확보를 목표로 했다.⁸⁵ 시칠리아 연합군정은 처음 수개월 동안 누구의 간섭도 받지 않고 독자적으로 운영되다가 휴전이 성립된 후 연합통제위원회(Allied Control Commission, 후에 연합위원회로 개칭)가 설립되면서 연합군의 이탈리아 군정이 체계화되었다. 연합통제위원회 설립 이후 연합군정은 연합군사령부(AFHQ)-연합통제위원회(ACC)-군정지역사령부(military government regional headquarters)-지방군정팀(provincial military government teams)의 지휘체계를 갖추게 되었다.⁸⁶

연합군의 이탈리아 군정은 여러 평가와 교훈을 남겼다. 시칠리아 침공작전 당시 군정의 목표였던 병참선 확보는 이탈리아인들의 적극적인 협조로 비교적 쉽게 달성했다. 그러나 이후 이탈리아 본토에 대한 군정 수행은 워싱턴으로부터 이탈리아의 정치·경제 재건을 위한 수많은 지시가 하달되었다는 사실

"Memo, Rennell, Chief, AMGOT, for Liaison Sec, AFHQ, 31 May 43", ACC files, 50000/500/593; "Msg, CCS to AFHQ, 3, Jun 43", AFHQ Msg files, CM-IN 873, Ibid., p.183).

⁸⁴ "CCS Directive, Organization and Operation of Military Government for HUSKY, CCS 24, 7/5/D. 28 Jun 43", CAD files, CCS Papers, Opn HUSKY, Ibid., pp.177~179.

⁸⁵ 육군본부, 『세계군정사』(서울: 육군본부, 1983), 220쪽. 이탈리아 남부지역에 미·영 연합군이 군정을 수행하는 동안에 이탈리아 북부에는 나치 독일을 추종하는 이탈리아 사회공화국이 존재했다. 이들과의 전쟁에서 승리하는 것이 연합군정의 목표였고, 이를 위해 이탈리아 남부지역을 안정시킬 필요가 있었다.

⁸⁶ 위의 책, 222쪽.

만으로도 순조롭지 않았음을 알 수 있다. 워싱턴의 군정기획가들은 현지 사정을 제대로 이해하지 못한 채 정책을 만들었으며, 현지에서는 전술지휘관들의 군정 업무 이해 부족과 상부의 지시사항이 신속하게 전달될 수 없는 복잡한 조직구조 등으로 인해 많은 혼란을 자초했다. 그런데도 이탈리아의 재건이 달성된 것은 성실하게 임무를 수행한 군정 요원들과 이들의 활동에 협조적이었던 이탈리아 행정가들이 있었기 때문이었다.⁸⁷

2) 연합군의 프랑스 민사행정 실시

이탈리아에 대한 연합군정은 미군이 1940년 7월에 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5, Military Government)』 교범을 만든 후 현장에서 첫 번째로 적용한 시험장이었다. 미국은 연합군정을 준비하고 시행하는 과정에서 여러 교훈을 얻었으며, 그중 하나가 군정과는 별개로 민사의 중요성도 인식하게 되었다는 점일 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 1943년 12월 22일에 발간된 『야전교범 27-5, 군정과 민사(FM 27-5, Military Government and Civil Affairs)』가 이를 반증한다. 미 육군은 이 교범에서 ‘민사’라는 용어를 제목에 넣고 정식으로 그 개념을 수록했다.⁸⁸

비록 군정과 민사의 개념 차이가 아직 명확하게 정리되지 않았지만, ‘점령과 군정’이라는 기존의 패턴과는 다른 형태의 점령지 대상 행정체계가 만들어질 수 있음이 예견되었다. 그 대표적인 사례가 프랑스였다. 미국과 영국은 노르망디 상륙작전을 준비하면서 군사점령 이후 군정이 아닌 민사활동을 통해 프랑스 임시정부를 지원하고 프랑스 전 지역의 행정을 프랑스인 스스로가 통제하게 한다는 정책을 마련했다. 이는 기존의 ‘점령 후 군정 시행’과는 크게 다른 것이었다.

⁸⁷ 위의 책, 241쪽.

⁸⁸ U.S. Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 22 December 1943).

연합군최고사령관은 연합참모본부(CCS)와 연합민사위원회(CCAC)에 보낸 전문에서 프랑스가 군정이 아닌 민사활동의 대상임을 다음과 같이 밝혔다. “프랑스 본토의 민사(civil affairs)와 관련된 계획을 즉각적으로 구체화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 적절하게 검증된 프랑스 당국과의 협의가 필요하다. 나는 그러한 당국이 프랑스 민족해방위원회의 대표자들일 것으로 생각한다. 그러므로 나는 런던에서 즉시 협상을 시작할 수 있는 대표의 지정을 드골(Charles André Joseph Marie de Gaulle) 장군에게 요청한다. 우리는 군사작전에 필수적이지 않은 지역을 가능한 한 조속히 프랑스 통제로 넘기기를 원하기 때문에 즉각적인 조치의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 군사작전에 필요한 지역에서는 물론 군사통제가 적용된다.”⁸⁹

프랑스에 대해 군정이 아닌 민사행정을 실시한다는 것은 프랑스 민족해방위원회를 정부체(政府體)로 인정할 수 있는가의 문제와 결부되어 있었다. 미국은 드골이 이끄는 프랑스 민족해방위원회를 탐탁하지 않게 생각했다. 미국 루스벨트 대통령은 외골수의 드골보다는 앙리 지로(Henri Honoré Giraud) 장군을 선호했다. 반면에 영국 처칠 수상은 드골을 선호했다. 미국의 드골 불인정은 연합민사위원회가 마련 중이던 프랑스 민사계획에도 부정적인 영향을 미쳤다.

한동안 공전하던 프랑스 민사계획은 1944년 3월경부터 실마리를 찾기 시작했다. 프랑스에 대한 정책 결정이 시급하다는 연합군사령부와 연합참모본부의 요청은 프랑스에 대한 민사계획 수립에 촉진제 역할을 했다. 연합군사령부와 연합참모본부는 프랑스의 정치 상황과는 별개로 민족해방위원회가 프랑스의 실질적 권력기관 역할을 하므로 이들과의 협력이 필요함을 피력했다.⁹⁰

⁸⁹ "Msg, Eisenhower, SAC, to CCS and CCAC, 19 Jan 44", CCAC files, ON, Fr(9-21-43), Sec. 1, CM-IN 12460, Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, Ibid., p.665.

⁹⁰ "Msg, Gen Walter B. Smith to Hilldring, 6 Mar 44", CAD files, 014, Fr(3-8-43) Sec. 2, CM-IN 4125; "Msg, Hilldring to Gen Walter B. Smith, 7 Mar 44", CAD files, 014,

미국 루스벨트 대통령이 전쟁부장관을 통해 아이젠하워 연합군최고사령관에게 다음과 같은 지시를 내림으로써 프랑스는 연합군의 민사활동을 통한 재건 대상 지역으로 사실상 확정되었다. 이 지시는 프랑스 영토의 점령 국면에서 연합군최고사령관이 취해야 할 내용을 포함하고 있었다.

- 주요 목표 : ① 독일의 즉각적이고 완전한 패배, ② 억압자들로부터 가능한 한 신속히 프랑스 해방, ③ 프랑스 국민이 원하는 정부 수립을 위한 민주적 방식과 여건 조성
- 권한과 지침 : 목표 달성을 위해 연합군최고사령관에게는 다음과 같은 권한과 지침이 제공된다.
 - 연합군최고사령관은 프랑스 국민의 전폭적인 협력 아래 독일과의 전쟁을 가차 없이 수행할 수 있도록 최고의 권한을 갖는다. 귀관은 군사적 상황이 지배해야 한다는 점을 항상 명심하면서 프랑스 시민이 프랑스 내 행정을 언제, 어디서, 어떻게 행사할지에 대한 최종 결정 권한을 갖는다.
 - 프랑스의 어떤 지역에 민정(civil administration)을 세우기로 할 때는 가능한 한 자발적으로 적에게 협력했거나 연합군의 대의에 어떠한 방식으로도든 적대행위를 한 사람은 그 누구라도 직을 보유하거나 고용될 수 없다.
 - 프랑스 어느 지역이나 그러한 민정을 세우기 위해 프랑스 민족해방위원회(French Committee of National Liberation)와 협의할 수 있으며, 귀관의 재량에 따라 그들에게 민정에 참여할 인력의 선발과 임명을 위임할 수 있다. 그러나 프랑스 민족해방위원회나 기타 그룹 또는 조직을 프랑스 정부로 간주하는 것은 아니다.

Fr(3-8-43) Sec. 2, CM-OUT 3451: "NEPTUNE 21 AGp CA Plan, 15 Mar 44", SHAEF G-5 Hist files, 300, 21 AGp(Br), CA Sec, Ibid., pp.666~667.

- 목표 달성을 위해 프랑스 민족해방위원회나 다른 위원회 또는 개인들과 관계할 때는 그 목적에 따라 다음과 같은 사항을 분명히 할 필요가 있다.
 - a. 프랑스 국민의 자유로운 선택에 따라 민주적 방식으로 프랑스 정부 수립을 지원하는 것 외에 프랑스에서 권한을 무기한 행사할 의사가 없으며, 정부가 수립되면 모든 권한을 이양할 것이다.
 - b. 프랑스의 모든 역사적 자유를 재건하고 독재적인 정권이나 통치 또는 개인 정부를 파괴하는 것을 옹호한다.
 - c. 프랑스 국민의 자유로운 선택에 의한 입헌정부가 수립될 때까지 특정 정치집단이 권력을 장악하도록 하는 어떠한 조치도 취하지 않을 것이다.
- 해방된 프랑스 지역 어디에서든지 간에 민사통제 시행 여부와는 관계 없이 독일에 대한 전쟁을 효과적으로 수행하기 위해서, 법과 질서를 유지하기 위해서, 시민의 자유를 보장하기 위해서 귀관은 전체 또는 부분적인 변화를 언제든지 추구할 수 있다.
- 귀관의 재량에 따라 연합군사령부 민사처(civil affairs section)에 프랑스의 군인이나 관료들을 포함할 수 있다.
- 경제·재정·구호 문제 등에 관한 지침은 추후 하달될 것이다.⁹¹

이 지침이 하달된 후 프랑스에 대한 민사계획은 프랑스 민족해방위원회의 대표성 문제를 두고서 다소 난항을 겪기도 했지만, 결국 그들의 대표성을 인정하는 방향에서 민사행정이 추진되는 것으로 결정되었다.

이탈리아와 프랑스의 사례에서 보듯 제2차 세계대전 시기의 군정·민사는

⁹¹ "Ltr, President to SW, 15 Mar 44(sent by Gen Hilldring as No. 324)", CCAC files, 014, Fr(9-21-43), Sec. 1, Ibid., p.667.

크게 두 가지 유형으로 전개되었음을 알 수 있다. 하나는 ‘군사점령-군정-재건’의 과정을 거치는 유형으로 대체로 추축국을 대상으로 한 것이었다. 여기에는 이탈리아를 비롯해 오스트리아와 독일 등이 포함된다. 그리고 또 다른 유형으로 ‘군사점령-민정(민사)-재건’의 과정을 거친 국가들도 있었다. 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 노르웨이 등이 대표적이며, 이들 국가는 추축국에 의해 점령된 지역이라는 특징을 갖고 있었다.

반면에 유럽과는 달리 태평양지역에서는 추축국인 일본이 ‘군사점령-민정(민사)-재건’의 유형을, 일본에 점령되었다가 해방된 지역이 ‘군사점령-군정-재건’의 유형을 따랐다. 괌, 오키나와, 한국 등이 여기에 포함된다.⁹² 태평양 지역에서는 미국과 영국이 주도한 유럽지역의 ‘연합군정’과는 달리 미국이 독자적으로 군정을 실시한 것도 특징 중의 하나였다.

제3절 태평양전쟁과 동아시아의 군정·민사

1. 주한 미군정의 설치 배경

1945년 5월 8일 독일이 항복한 후 연합국은 제2차 세계대전의 완전한 종결을 위해 일본을 상대로 군사·외교적 압력을 강화해 나갔다. 미국·영국·중국의 3개국 정상은 7월 26일 최후통첩의 형식으로 일본의 ‘무조건 항복’을 요구하는 포츠담선언을 발표했다.⁹³ 포츠담선언은 외교 채널을 통하지 않고

⁹² 유럽과 태평양지역의 군정·민사 실시 과정에서 절차상의 상이함이 발생한 원인에 대해서는 또 다른 연구주제라 판단되어 이 글에서는 구체적으로 언급하지 않는다. 프랑스의 전례로 볼 때 한국도 ‘군사점령-민사(민정)-재건’의 유형을 따르는 것이 바람직하다고 볼 수 있지만, 그렇지 않은 결과를 낳은 것에 대해서는 향후 면밀한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

⁹³ 1945년 7월 17일부터 8월 2일까지 독일 베를린 교외의 포츠담에서는 미·영·소의 최고 지도자가 모여 독일 문제를 비롯한 전후 처리 문제를 논의했다. 이 회담은 전시 회담 가운데 가장 장기간에 걸쳐 진행되고, 또 제2차 세계대전 중 마지막 회합이었다. 이 회담에서는 1943년 1월 27일 카사블랑카회담에서 미국과 영국이 합의한 “독일·이탈리아·일본에 대해서는 무조건 항복 외에 다른 타협은 없다.”라는 원칙을 재확인했다(이완범, 『한반도 분할의 역사』, 한국학중앙연구원출판부, 2013, 213쪽, 219쪽). 회담이 진행되는 가운데 7월 26일 미·영·중은

직접 단파방송으로 일본에 전달됐다. 워싱턴 시각으로 26일 오후 4시(일본 시각으로는 7월 27일 오전 5시), 미국 서부해안의 단파방송은 포츠담선언을 방송하기 시작했다.⁹⁴ 그러나 일본은 교섭의 여지가 없는 이 선언을 거부하는 동시에 최후의 1인까지 싸울 것을 선언했다.⁹⁵

일본이 연합국 측의 무조건 항복 요구를 받아들이지 않자 미국은 1945년 8월 6일과 9일 히로시마(廣島)와 나가사키(長岐)에 각각 원자폭탄을 투하했다.⁹⁶ 미국의 첫 번째 원자폭탄이 투하된 후 그동안 대일전 참전을 미루어 왔던 소련도 전쟁이 초기에 종결되어 자신들의 이권 확보가 무산될 것을 우려하여 서둘러 대일전에 참전했다. 소련은 8월 9일 선전포고와 동시에 제1 극동전선군사령부 소속의 제25군을 소·중 국경선에 투입하여 만주 공격을 개시했다. 그리고 소련 태평양함대의 해군 항공기도 소련 국경에 가까운 한국의 옹기·나진·청진 등을 급습했다. 소련군은 패전 말기에 극도로 약화된 일본 관동군을 몰아붙이면서 중국 동북지역과 한반도를 향하여 밀어닥치기 시작했다.⁹⁷

일본은 더는 버티지 못하고 8월 10일 연합국에 항복 의사를 표명했다. 일본 본토 진격을 준비하던 미국에 일본의 항복은 매우 고무적인 일이었지만, 한편으로 전황의 급속한 진전에 대처해야 할 부담감과 당혹스러움을 함께 안

일본의 무조건 항복을 촉구하는 <포츠담선언>을 발표했다. 본래 소련도 참여해야 했으나 당시 소련은 아직 대일전에 참전하지 않은 상태여서 선언에 서명하지 않았다. 대신 포츠담회담에 참석하지 않은 중국의 장제스(蔣介石)가 전보로 서명을 승낙하면서 미·영·중 3국의 공동선언이 되었다. 소련은 8월 9일 대일전 참전을 선언하면서 이 선언에 서명했다.

⁹⁴ 하세가와 쓰요시 지음, 한승동 옮김, 『중전의 설계자들』(서울: 메디치미디어, 2019), 323쪽.

⁹⁵ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004), 11쪽.

⁹⁶ 하세가와 쓰요시 지음, 한승동 옮김, 앞의 책, 415쪽. 히로시마에는 8월 6일 오전 8시 15분에, 나가사키에는 8월 9일 오전 11시 2분에 각각 원자폭탄이 투하되었다. 나가사키에 원자폭탄을 투하한 후 트루먼 미국 대통령은 라디오 방송을 통해 다음과 같은 성명을 발표했다. “우리는 폭탄을 개발했고 그것을 사용했다. 진주만에서 경고 없이 우리를 공격한 자들에 대해, 미국인 포로를 아사시키고 구타하고 처형한 자들에 대해, 또한 전쟁 수행에 관한 국제법을 준수하려는 시늉조차 포기해 버린 자들에 대해 이 폭탄을 사용했다.”

⁹⁷ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ, 17쪽.

겨 주었다. 특히 뒤늦게 대일전에 참전한 소련군이 한반도로 신속히 접근하는 상황에서 미국은 한반도 문제에 대해 빠른 결정을 내려야만 했다. 그렇지 않으면 소련이 한반도 전체를 점령하는 상황에 직면할 수 있었기 때문이었다.⁹⁸

미국의 정책결정자들은 일본군의 무장해제와 군사점령이라는 전략목표를 달성하기 위해 일본군의 항복을 접수할 주체와 동아시아에서의 작전한계선을 신속히 결정하고자 했다. 국무부·육군부·해군부로 구성된 3부조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC)와 전쟁부 작전국 산하의 전략정책단이 중심이 되어 계획을 마련했다. 중요 정책 결정은 3부조정위원회에서 담당했는데, 군사적 문제는 육군과 합참이 주도하여 입안했으며, 비군사적·정치적 문제는 국무부가 주도했다. 그리고 3부조정위원회의 사무국 역할을 하며 업무를 조정하던 기구가 전략정책단이었다. 따라서 실무작업은 전략정책단이 주도하였으며, 그만큼 3부조정위원회에 미치는 영향력도 컸다.⁹⁹

계획수립의 실무담당기구인 전략정책단의 주요 인물은 단장인 린컨(George A. Lincoln) 준장, 정책과장 본스틸(Charles. H. Bonsteel) 대령, 정책과장보 러스크(Dean Rusk) 대령 등이었다. 당시 3부조정위원회 산하 기획참모본부 위원회에 파견되어 문서작성 실무를 담당하던 이들 3인은 1945년 8월 11일 새벽, 한반도에서 미·소 작전 담당구역의 분할선을 북위 38도선으로 결정했다.¹⁰⁰ 그들은 소련군이 이미 한반도의 동북부를 폭격하고 있음에 반해, 미군은 한반도에서 960km 떨어진 일본의 오키나와(沖繩)에 위치한다는 사실을 고려했다.

실무자들은 소련이 동의하지 않으면 북위 38도선마저 확보하기 어려울 것으로 판단했다. 그들은 수도 서울을 포함하는 이 선이 미국의 군사 능력상 가장 적합한 군사작전의 한계선이라고 생각했다. 물론 이 과정에서 해군 측

⁹⁸ 위의 책, 11쪽.

⁹⁹ 이완범, 『한반도 분할의 역사』, 306~307쪽.

¹⁰⁰ 위의 책, 307~313쪽.



38도선 분할 관련 내셔널 지오그래픽 지도
(1945. 8. 13.경)

© 이완범, 『한반도 분할의 역사』, 331쪽.

의 북위 39도선과 합동전쟁계획위원회의 북위 40도선 등 작전한계선을 최대한 북상시키려는 주장이 제기되었지만, 이는 소련 측이 동의하지 않을 것이라는 판단에 따라 북위 38도선으로 최종 결정되었다. 한민족이 광복을 맞이하기 하루 전날인 8월 14일, 미 합동참모본부(이하 ‘미 합참’)는 오전에 ‘한반도의 북위 38도선 분할안’을 승인했다.¹⁰¹

트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 한반도를 북위 38도선으로 분할하자는 건의안을 아무런 수정 없이 결재했다. 미 합참은 일본이 항복을 선언한 8월 15일에 이 사실을 필리핀의 태평양지역 연합군최고사령관 맥아더(Douglas A. MacArthur) 장군에게 전달했다. 그와 동시에 영국과 중국은 물론 모스크바 주재 미군사절단을 통해 스탈린(Joseph V. Stalin)에게도 전달했다. 소련정부는 8월 16일자 회신에서 미국의 38도선 분할 제의에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았다. 이로써 북위 38도선을 경계선으로 하여 그 이북에서는 소련군이, 그 이남에서는 미군이 각각 일본군의 항복과 무장해제를 담당한다는 방침이 확정되었다.¹⁰²

한반도에 먼저 진입한 것은 소련군이었다. 극동군총사령부 예하 제1극동전선군 소속의 제25군이 북한점령 임무를 맡았다. 이들에게 부여된 첫 임무는 8월 12일 아침까지 한반도 북부의 웅기와 나진항을 점령하는 것이었다. 총

¹⁰¹ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ, 12~14쪽.

¹⁰² 위의 책, 14~15쪽.

병력 약 15만 명으로 편성된 소련 제25군은 1945년 8월 11일 밤과 12일 새벽 사이에 본격적으로 한·소 국경을 넘어 12일 오후에 함경북도의 웅기와 나진을 각각 점령했다. 그리고 8월 13일에는 태평양함대의 지상군부대가 청진에 상륙하여 일본군과 치열한 전투를 벌인 후 16일 청진 일대를 완전히 점령했다.

소련군은 8월 28일경에 이르러 38도선 이북의 거의 모든 지역을 점령했다. 이 과정에서 소련은 38도선을 정치적인 경계선으로 인식하고 정치적 행보를 이어갔다. 38도선에 이른 소련군은 곳곳에 초소를 설치하고 남북을 오가는 통행인에 대한 검문검색을 강화하는 한편 8월 24~26일 사이에 남북을 잇는 경의선·경원선 등 주요 철도와 도로를 차단하고, 남한과의 교통과 통신을 제한하거나 봉쇄했다. 그리고 8월 26일에는 제25군사령부를 평양에 개설하고, 군정을 실시하기 위해 로마넨코(Andrey A. Romanenko) 소장을 사령관으로 하는 ‘민정관리총국’을 설치했다. 이 기관은 정치·경제·교육·문화·보건·위생·출판·보도·사법 등 군정에 필요한 9개의 부서로 구성되었다.¹⁰³

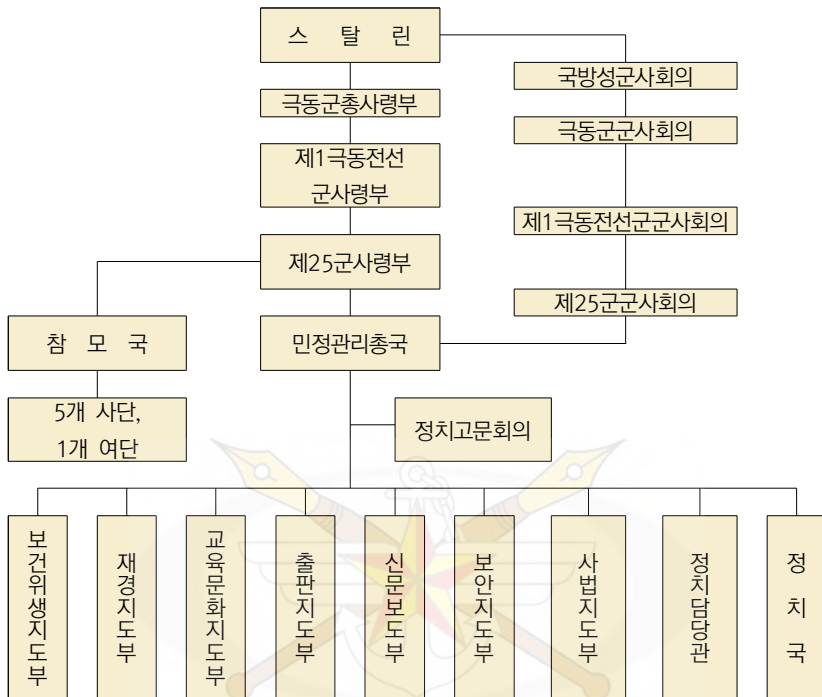
소련 군정 당국은 1945년 10월 14일 평양에서 군중대회를 열고 소련군 대위 김일성(金日成)을 북한 주민들 앞에 내세웠다. 그리고 11월 19일에는 5도 인민위원회를 담당하는 5도 행정국을 설치하고 산업·교통·체신·농림·사업·재정·교육·보건·사법·보안 등 10개국으로 된 행정체제를 정비했다. 이어 소련 군정 당국은 12월 17일 김일성을 조선공산당 북조선분국의 책임비서에 앉힘으로써 북한의 최고 권력자로 만들었다.

이렇게 소련 군정 당국은 불과 약 4개월 만에 김일성을 정점으로 한 북한 권력체제를 형성시켜 놓았다. 그리고 이듬해 2월 8일에는 ‘북조선인민위원회’를 구성하도록 하여 소위 ‘확보된 지역에서의 사회주의 구축’ 작업에 들어갔다.¹⁰⁴

¹⁰³ 위의 책, 22~24쪽.

¹⁰⁴ 위의 책, 24쪽.

〈그림 2-2〉 북한의 소련 군정 조직도



2. 미 제24군단의 한반도 진주와 주한 미군정 수립

1) 미군 전술부대의 진주

미군이 한반도에 진주한 것은 소련보다 약 한 달 후였다. 미국은 소련 세력의 확장을 방지하기 위하여 1945년 8월 10일부터 14일 사이에 북위 38도선의 한반도 분할을 확정했다. 이 기간에 미국의 3부조정위원회(국무부-육군부-해군부)는 태평양지역의 일본군 세력권을 미·영·중·소 4개 연합군 구역으로 나누어 항복을 접수하고자 하는 「일반명령 제1호」를 검토하였는데, 여기에 한반도 북위 38도선 분할도 포함되어 있었다.¹⁰⁵

「일반명령 제1호」는 1945년 8월 15일 트루먼 대통령의 재가를 받아 맥아더 극동군사령관에게 전달되었다. 같은 날 맥아더는 「작전명령 제4호」를 통해 일본과 38도선 이남의 한반도를 점령한다고 밝혔다. 이른바 ‘블랙리스트(Blacklist) 계획’의 실행이었다. 블랙리스트 계획은 미 합참이 1945년 6월 맥아더 장군에게 하달한 지침에 따라 작성되었으며, 태평양 미 육군사령부의 지휘 아래 있는 미군 부대가 일본이 갑작스럽게 붕괴하거나 항복할 경우 일본 본토와 한반도를 점령하는 작전을 다루고 있었다. 이 계획의 최종판은 1945년 8월 8일 태평양의 고위 육군 지휘관과 참모진에게 ‘점령해야 할 지역에서 조직적인 저항이 중단될 경우 즉시 취해야 할 조치를 입안하고 준비하기 위한 지침으로서’ 하달되었다. 태평양함대 사령관과 미 육군 전략항공군사령관도 참고를 위해 사본을 전달받았다.¹⁰⁵

블랙리스트 계획은 일본과 한반도 점령이 아시아 대륙과 대만에 미군을 투입하는 것보다 우선순위에 있다는 전제 아래 태평양에 배치된 모든 육군과 해군 부대의 제1순위 임무임을 밝히고 있다. 블랙리스트 계획 중 한반도 점령계획은 베이커-포티(Baker-Forty)로 지칭되었으며 모두 3단계로 예상되어 있었다. 제1단계인 베이커-포티는 서울과 인천지역을 점령하며, 제2단계는 베이커-포티-원(Baker-Forty-One)으로 부산지역 점령, 제3단계는 베이커-포티-투(Baker-Forty-Two)로 군산-전주지역을 점령하는 것이었다.¹⁰⁷

블랙리스트 계획에서는 한반도 점령을 위해 미 제10군 예하의 총 병력 10만 9,977명을 동원할 예정이었다. 한반도 점령 부대의 초기임무는 ‘일본군을

¹⁰⁵ 이완범, 앞의 책, 298쪽. 「일반명령 제1호」는 1945년 9월 2일 일본이 항복할 때 ‘연합국최고사령부명령제1호’의 첨부문서로 맥아더에 의해 발효되었다.

¹⁰⁶ 국사편찬위원회, 『주한미군사1』(과천: 국사편찬위원회, 2014), 51쪽. 국사편찬위원회의 『주한미군사1』은 1945년~1948년 3년간 남한을 통치했던 미군정의 정보참모부 군사실(History Section, G-2)에서 편찬한 미간행의 3부작 역사서 *History of the United States Army Forces in Korea*(약칭: HUSAFIK)를 번역한 것이다. HUSAFIK은 총 3부(Part I ~ III)로 이루어져 있으며, 『주한미군사1』은 제1부의 번역서이다.

¹⁰⁷ 정병준, 「주한 미24군단의 대한 군정계획과 군정중대·군정단」, 『미군정기 군정단·군정중대 문서1』(과천: 국사편찬위원회, 2000), 해제 1쪽.

무장해제하고 교통통신에 대한 통제권을 확립하는 것'으로 명시되었다. 일본군과 민간인에 대한 통제를 달성하면 '이후의 지침에 따라' 행복조건이 규정하고 있는 내용을 적용하도록 했다. 이 계획에는 12개의 구체적인 임무가 서술되어 있었다. 그 임무에는 군정을 수립할 것, 법과 질서를 유지하고 평상시의 상업활동을 촉진할 것, 연합군 전쟁포로와 억류된 민간인을 구출할 것, 점령군의 작전에 장애가 될 수 있는 개인이나 단체의 활동을 억제할 것, 전쟁범죄자를 체포할 것, 그리고 미 태평양함대를 지원할 것 등이 포함되어 있었다.¹⁰⁸

블랙리스트 상에서 한반도 점령 임무는 미 제10군이 수행하게 되어 있었지만, 8월 12일 오후에 맥아더 장군의 다음과 같은 전문에 따라 임무가 제24군단으로 넘어갔다. 그 이유에 대해서는 분명하지 않지만, 한반도 점령을 준비하던 미 제10군도 그렇고, 새롭게 임무를 맡게 된 제24군단도 혼란스러움은 매한가지였다.

“제24군단을 한반도 점령군으로 지정하도록 수정하라. 제24군단은 제10군이 한반도에서 담당할 임무를 인계받을 것이며 연합군최고사령부 직속의 임무부대 역할을 할 것이다. 류큐에서 제10군이 담당하고 있는 임무는 변경되지 않는다. … 제10군은 제24군단 사령부가 한반도의 지역 사령부와 군정 기능을 수행할 수 있도록 제24군단 사령부를 간부와 사병, 그리고 필요한 물자로 강화하라.”¹⁰⁹

맥아더의 전문은 8월 13일 제10군사령부에 도착했다. 그로부터 이틀 후인 8월 15일에 계획 변경이 공식적으로 알려졌다. 당시의 상황에 대해 “제10군

¹⁰⁸ 국사편찬위원회, 『주한미군사1』, 52~53쪽. 제10군 예하에는 제24군단, 제7·제27사단, 육군군수지원사령부 '아이스버그(ASCOM I)' 등이 있었다(같은 책, 50쪽). 블랙리스트 계획에서는 제1단계와 제2단계 계획에 필요한 최소 병력을 지상군 48,524명, 지상지원부대 25,973명, 육군항공대 1,775명, 육군항공대 지원부대 2,418명 등 총 78,690명으로 추산하였으며, 이 병력도 다시 86,542명으로 늘릴 계획이었다. 그리고 제3단계에 필요한 최소 병력은 지상군 16,644명, 지상지원부대 6,791명으로 추산했다(같은 책, 52쪽).

¹⁰⁹ 국사편찬위원회, 『주한미군사1』, 55쪽.

내에서는 계획이 변경되었다는 소문이 퍼지면서 불안정한 분위기가 확산되었다.”라고 『주한미군사』는 적고 있다. 실제로 제10군 참모진에게 계획 변경 사실이 공식적으로 전해진 것은 8월 15일 저녁이었다.¹¹⁰

미 제24군단에 한반도 전술점령에 관한 구체적 지령이 하달된 것도 8월 15일이었다. 태평양 미 육군사령부 「작전지시 제4호」로 하달된 명령에서 맥아더는 제24군단에 제7상륙군(Seventh Amphibious Force) 사령관과 협력하여 한반도를 3단계에 걸쳐 점령하라는 임무를 부여했다. 그리고 이 명령에서 처음으로 한반도의 ‘북위 38도선 이남’만이 점령대상이라는 점이 명시되었다.¹¹¹

태평양 미 육군사령부는 제24군단에 상황이 허락하는 한 최대한 신속히 이동할 것을 지시했다. 그러나 제24군단이 미 제10군 예하의 오키나와 방어



서울에 입성한 미군(1945. 9. 9)

© NARA

임무에서 해제된 것이 8월 22일이었으며, 오키나와에서 주한미군 사령부를 창설한 것이 8월 27일이었다.¹¹² 그리고 9월 3일 미 제24군단장 하지(John R. Hodge) 중장이 미 제7사단과 함께 오키나와를 출발하여 9월 8일 인천항에 도착했다.

미 제24군단 예하 제7사단이 한국에 도착하여 서울과 개성을 포함한 38도선 일대 및 경기도와 충청도 일원으로 진출한 이후인 9월 말에는 미 제40

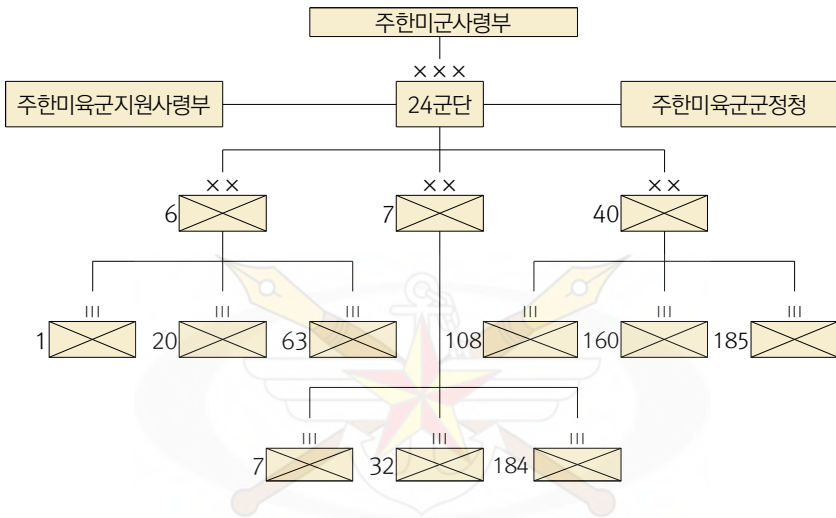
¹¹⁰ 위의 책, 55쪽. 『주한미군사』에서는 8월 15일 저녁 메릴 장군이 제10군 참모진에게 “오늘은 B데이이다. 하지만 결국 제10군은 한반도에 진주하지 않게 되었다. 점령군의 최상급 부대는 제24군단으로 군단 참모진은 제10군의 장교와 사병을 증원받을 것이다.”라고 전했다고 기술하고 있다(같은 책, 56쪽).

¹¹¹ 위의 책, 60쪽.

¹¹² 위의 책, 61쪽, 64~65쪽.

사단이 경상도 지방 일원에 배치되었다. 그리고 10월 16일에는 미 제6사단이 도착하여 전라도 지방 일대에 배치되었다. 이 시기 남한에 진주한 미군의 전체 병력은 약 77,600명이었으며, 그 편성은 <그림 2-3>과 같다.¹¹³

〈그림 2-3〉 주한미군사령부 조직도(1945. 9. 8. 현재)



출처 : 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ, 26쪽.

주한미군사령관 하지 장군에 대한 지휘계통은 맥아더 장군을 거쳐 워싱턴의 육군부와 합동참모본부에 연결되었으며, 한국 군정에 관한 정책지침은 원칙적으로 3부조정위원회로부터 합동참모본부를 거쳐 하달되었다.¹¹⁴

2) 군정부대의 한반도 전개

블랙리스트 계획에서 언급한 점령군의 12개 임무 중 하나가 해당 지역에 군정을 수립하는 것이었다. 앞서 살펴보았듯이, 유럽 전구에서는 1943년 7월

¹¹³ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ, 25쪽.

¹¹⁴ 위의 책, 26쪽.

시칠리아 침공작전을 계기로 미군의 육·해군 교범이 개정될 만큼 군정과 민사에 관한 관심이 높아진 것과는 달리 태평양 전구에서는 1944년 말까지도 이에 관심이나 대책이 거의 없었다.¹¹⁵ 1944년 8월에 미 제10군사령관이 마리아나제도(Marians)의 경험을 다음과 같이 보고한 것은 이를 반증한다.

“지금까지 모든 공격 행동에서 민사작전(Civil Affairs Operations)은 초기 단계에서 인원과 보급을 충분히 제공받지 못했다. 이는 기본적으로 적군에 대한 작전에 관심이 집중된 전투지휘관에 의해 이 업무가 ‘중요도가 낮은’ 상태였기 때문이다. 야전은 여전히 이 문제에 대한 ‘공인된 해결책’을 찾고 있다.”¹¹⁶

『주한미군사(HUSAFIK)』에서는 군사작전을 끝낸 후 마리아나제도에 도착하고 나서야 군정기구의 설립 필요성을 알게 되었으며, 군정은 거의 사후에 고려하여 수립되었다고 기술한다.¹¹⁷ 이렇듯 태평양 전구에서의 군정과 민사는 체계화된 관련 정책이 마련되지 않은 채 즉자적으로 운영되는 경향을 보였다. 다만, 필리핀과 오키나와의 사례에서 유럽지역처럼 ‘민정(Civil Administration)을 통한 재건’과 ‘군정(Military Government)을 통한 재건’의 방식이 시험 되고 있었음을 확인할 수 있다.

프랑스처럼 태평양지역에서 ‘민정을 통한 재건’의 대표적 사례는 필리핀을 들 수 있다. 태평양육군사령관 맥아더는 필리핀에 대한 작전을 기획하는 단계에서 가능한 한 탈환지역에 대한 통제권을 필리핀 정부에 이전하고, 군정을 실시하지 않기로 결정했다.¹¹⁸ 이를 위해서 미국은 주로 유럽의 경험에 기

¹¹⁵ 군정과 관련하여 미군은 1940년 7월 30일에 『야전교범 27-5, 군정(FM 27-5, Military Government)』 교범을 발간하였으며, 이 교범은 1943년 12월 22일 『야전교범 27-5, 군정과 민사(FM 27-5, Military Government and Civil Affairs)』로 대체되었다. 이에 대해서는 제2장 제1절 참조.

¹¹⁶ Headquarters Far East Command, *History of the United States Army Forces in Korea (HUSAFIK)*, Part III, Chapter I, p.2.

¹¹⁷ Ibid., p.2.

초하여 그러한 이양이 이루어질 때까지 민간인들을 다루기 위해 ‘필리핀 민정부대(Philippine Civil Administration Units, PCAU’s)’를 조직했다. 필리핀 민정부대는 군정을 실시하지 않고 원주민 귀향, 피란처 제공, 긴급 구호 등의 임무를 수행했다. 민정부대의 지원 아래 필리핀은 빠르게 정부와 행정기능을 복구하였고, 그에 따라 필리핀 민정부대도 그 역할을 조기에 종료했다.¹¹⁹

필리핀과는 달리 오키나와는 ‘군정을 통한 재건’의 방식이 선택된 지역이었다. 오키나와에는 전술부대의 상륙과 함께 군정부대가 투입되기로 계획되었다. 오키나와 군정 참모진이 구성된 것은 1944년 8월 초였는데, 이것은 1944년 10월 중순부터 오키나와 상륙작전 계획이 수립되고, 실제 상륙작전이 1945년 4월 1일에 이루어진 것과 비교했을 때 매우 이른 시기에 군정 준비가 이루어지고 있음을 알 수 있게 한다. 그러나 준비 기간에 여유가 있었음에도 투입할 군정부대의 편성은 난항을 겪었다. 워싱턴에서 군정부대 병력을 제대로 조직하지 못한 것도 하나의 원인이지만, 군정부대와 군정업무를 두고서 미 육·해군 간의 책임 소재 분할이 명확하게 이루어지지 않았기 때문이었다. 이 문제는 육·해군 간에 오랜 협의를 거쳐 현지 육·해군의 전술부대와 지원부대를 근간으로 군정부대를 편성하고, 육·해군이 합동 운영하는 방식을 채택하면서 일단락되었다.¹²⁰

오키나와 군정의 특징은 전술부대 작전과 병행하여 군정부대를 운영한 것이었다. 오키나와 군정부대의 주요 편성은 1개 군정본부, 4종류의 군정팀, 2개의 해군의료부대, 병참화물중대, 헌병대대, 해군건설대대, 3개의 민간정보

¹¹⁸ 이러한 결정 배경으로 “① 정치적으로 매우 조직적이었고, ② 사람들 대부분이 개화되고 고학력자였으며, ③ 필리핀 정부 기관의 상당 부분이 미국의 영향력을 반영하고 미군의 지휘에 친숙하였으며, ④ 경제 사정은 어려웠으나 다른 태평양의 전쟁 지역과 달리 황폐한 곳이 별로 없었다.”라는 점을 들었다(Ibid., p.2).

¹¹⁹ HUSAFIK, Part III, Chapter I, pp.3~4.

¹²⁰ Ibid., p.5.

과 등으로 이루어졌다. 이 중 군정부대의 핵심인 군정팀의 구성과 역할을 정리하면 다음과 같다.¹²¹

- A팀 : 6개 팀으로 각각 15명(장교 4, 사병 11) 편성, 상륙작전 시작부터 사단에 배치되어 다양한 임무 수행
 - B팀 : 27명(장교 8, 사병 19)으로 편성, 사단에 배치되어 A팀 후속으로 민간인 구호와 대피 시설 확보 임무 수행
 - C팀 : 36명(장교 10, 사병 26명)으로 편성, 군단(Corps)에 배치(군단팀)
 - D팀 : 82명(장교 22, 사병 60)으로 편성, 군(Army)에 배치(지역팀)
- ※ C팀과 D팀은 최초 공격 후 필요에 따라 목표지점에 상륙

미국의 오키나와 군정 경험은 한반도 군정계획 수립에도 영향을 미쳤다. 블랙리스트 계획에서 한반도 점령 임무를 부여받은 미 제10군은 킬리래(Walter Killilae) 중령이 지휘하는 군정과(Military Government Section)를 통해 한반도 군정계획을 구상했다. 제10군 군정과는 7명의 장교와 9명의 사병으로 구성되었으며, 장교들은 오키나와 군정을 기획하거나 경험한 인물들이었다. 이들은 한반도 점령과 함께 실시될 군정의 조직문제를 구상하기 시작했다. 이들이 주로 활용한 것이 1943년 판 『야전교범 27-5, 군정과 민사(FM 27-5, *Military Government and Civil Affairs*)』였다.¹²²

FM 27-5에서는 민사조직(civil affairs organization)의 유형을 ‘작전형’과 ‘지역형’으로 나누고 그것의 장단점을 기술하고 있다. 작전형은 “전투부대 지휘관 또는 군사행정지역의 지휘관이 해당 구역 또는 지역 내에서 민사(civil affairs)를 책임지며, 한 제대(梯隊)의 민사장교와 그 상·하 제대의 민사장교 사이의 관계는 이 교범의 참모장교 편에 규정되어 있고, 민사통제(civil affairs

¹²¹ Ibid., pp.5~6.

¹²² 정병준, 앞의 글, 해제 1쪽.

control) 계통은 작전이나 행정 지휘계통을 따른다.”라고 규정하고 있다. 그리고 지역형은 “전구사령관의 직접 지휘로 또는 예하 사령관에 의해서 독자적인 조직으로 만들어지며, 지역의 선임민사장교는 군정을 총괄하는 군정장관에게 책임을 지며, 지역 내의 정치적 하부부서에 배치된 예하 민사장교를 지휘한다. 조직 내 통신선은 상위 민사장교에서 하위 민사장교까지 직접 연결되며, 지방(local) 민사장교들은 민사행정과 관련하여 해당 지역에 주둔하는 작전부대 지휘관에게 책임을 지지 않고 상위 민사장교에게 직접 보고한다.”라고 규정하고 있다.¹²³

작전형은 기존 전술부대의 민사 관련 참모조직을 이용하는 것으로, 지역형은 새로운 민사조직을 만들어 운영하는 것으로 요약할 수 있다. 이 두 가지 유형의 선택은 지휘관이 하며, 채택된 시스템은 종종 각 유형의 기능이 혼합될 수 있다고 교범에서는 밝히고 있다. 또 많은 경우 점령의 진행 상황에 따라 두 유형이 차지하는 비중이 달라질 수 있는데, 안정화된 상황에서는 지역형이 대체로 지배적일 것이라고 기술하고 있다.¹²⁴

작전형과 지역형의 장·단점은 상반되었다. 작전형의 장점은 민사 및 군사 활동을 포함한 모든 활동의 권한이 작전·보급·소개 등을 책임지는 사령관의 수중에 집중되어 있으며, 이것은 부여된 작전지역 및 군사행정지역 내 군과 주민 사이의 관계를 포함한 모든 활동을 지휘관이 책임지는 작전을 지원하는 데 활용할 수 있다는 것이었다. 또 책임이 중복되는 상호 독립적인 두 명의 지휘관이 있을 때 발생할 수 있는 마찰과 오해를 방지할 수 있는 것도 작전형의 장점이었다.¹²⁵ 즉, 작전형은 전투상황과 지휘계통의 통일성 측면에서 장점이 있었다. 그러나 작전형은 장점만큼 단점도 많았다. 전투작전이 주요 관심사였던 지휘관 대부분은 외교와 경제 목표뿐 아니라 민사임무의 중요성

¹²³ U.S. Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs*(Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1943), pp.23~24.

¹²⁴ Ibid, p.24.

¹²⁵ Ibid, pp.24~25.

을 간과한다는 점, 전투부대의 잦은 이동에 따른 민사업무 담당 인력의 잦은 교체와 그로 인한 정책 변화 초래, 군정 또는 민사통제에 전술부대를 활용할 경우 군사적 상황이 발생할 때 신속한 이동의 어려움 등이 단점으로 지적되었다.¹²⁶

지역형은 교범에서 작전형과 대체로 반대라고 정의하고 있다. 지역이 안정화된 이후에 설립된 민사조직은 작전형보다 인력을 더 효과적이고 경제적으로 활용할 수 있으며, 이는 정책과 인력의 연속성을 더욱 강화하고 특별히 선발되고 훈련된 민사장교의 활용을 촉진하는 장점이 있다고 규정했다. 그러나 지방 민사장교들은 해당 지역에서 작전 또는 주둔하는 지휘관이나 다른 군사적 목적을 위해 행정지휘를 행사하는 지휘관으로부터 독립되어 하부단위의 지휘통일이 어렵다는 단점이 있었다.¹²⁷

미 제10군 군정과는 야전교범과 오키나와 군정 경험을 토대로 한반도에 적용할 군정 방안을 모색하고 상부의 검토를 위해 4가지 안의 개요를 약속했다. 첫 번째는 작전형 또는 전투형으로 오키나와의 경험이 모델이었다. 둘째는 참모통합계획으로 민사 전문가들이 군의 참모들과 통합해 대대급까지 내려가는 것이다. 이 경우 야전에서 전투부대가 군정 운영기관이 된다. 셋째는 최근 육군부가 수립한 군정중대의 전개를 상정한다. 이들은 육군참모부에 배속된 군정 문제 담당 특별참모부서를 보유한 단일 군정 지휘관의 예하에서 일반적으로 지역형 시스템으로 운영될 것이다. 넷째는 철저한 지역 시스템으로 한국에 현존하는 부서와 정치적 세부단위들을 따라 군사조직과는 상당히 독립적이며 또 특수화된 군정중대를 이용하는 것이다.¹²⁸

이와 더불어 제10군은 한반도와 같이 넓은 지역에서의 군정에는 대규모 인력을 갖춘 별도의 사령부가 필요하다는 판단 아래 경험이 많고 인원이 완

¹²⁶ Ibid, p.26.

¹²⁷ Ibid, pp.26~27.

¹²⁸ 정병준, 앞의 글, 해제 2쪽.

비된 기존부대의 활용을 계획했다. 그 대상부대가 해리스(Charles S. Harris) 준장이 지휘하는 제10군 고사포대(AAA)의 본부 및 본부중대였다.¹²⁹ 이들은 한반도 점령 임무가 제10군에서 제24군단으로 전환된 후에도 주한 미군정 설립의 기간 조직으로 활용되었다.

주한미군의 구성부서로 군정(Military Government)이 정식 수립된 것은 1945년 8월 28일이었다. 이에 앞서 미 제24군단은 8월 22일 3개의 임시군정팀(Provisional Military Government Team)을 조직했다. 제1팀은 제7사단과 동행하도록 계획되었고, 제2팀은 제24군무지원사령부(ASCOM 24)와 함께 인천으로, 제3팀은 서울시의 시정을 담당하도록 예정되었다. 3개의 군정팀은 한국 상륙 당시 장교 36명과 사병 92명으로 구성되었으며, 인천 상륙 직후 임무를 개시했다.¹³⁰

남한의 도·시·군 차원의 지방을 실질적으로 통치하는 기본단위는 군정단과 군정중대였다. 선임장교가 지휘하는 군정단은 도(道)와 같은 정부의 상층부를 운영하기 위해 조직된 것이었으며, 중령이 지휘하는 군정중대는 읍(邑)과 같은 정부의 하위 단위를 운영하는 것이 임무였다. 군정단과 군정중대는 1945년 10월 20일을 전후하여 남한에 진주하기 시작했다. 군정요원의 규모는 10월 중순 1,000여 명에서 12월 말에는 약 4,000명 이상으로 늘었다. 이 중 주한 미군정사령부의 병력이 2,000여 명에 달했고, 도·군의 군정을 담당한 군정단과 군정중대의 병력이 2,200여 명이었다. 이 수치는 계속 늘어나 1946년 5월 31일 총 4,886명의 최고치를 달성하기도 했다. 그러나 이후 군정 병력은 1946년 중반 군정의 한국화(Koreanization)가 추진되면서 점차 줄어들었다.¹³¹

¹²⁹ 1945년 7월 31일 현재 제10군 고사포대의 본부 및 본부중대 병력은 장교 31명, 준위 1명, 사병 60명이었다(HUSAFIK, Part III, Chapter I, p.10).

¹³⁰ 정병준, 앞의 글, 해제 5쪽.

¹³¹ 위의 글, 해제 3쪽, 6~7쪽, 13쪽.

군정부대들은 늦어도 1945년 말경에 각도에 배치되었고, 1946년 1월 4일 주한 미군정사령부(United States Army Military Government in Korea, USAMGIK)가 설치되면서 공식적인 미 군정이 시작되었다.¹³² 1월 14일에는 군정부대에 대한 지휘권이 전술지휘관에서 주한 미군정사령관으로 이관되었으며, 그 결과 중앙(주한 미군정사령부)-도 군정(군정단)-시·군 군정(군정중대)-(군정중대와파견대)의 지휘체계가 수립되었다. 이들 군정부대는 1945년 말 59개(임시군정팀 3, 군정단 7, 군정중대 49)를 정점으로 하였다가 군정의 한국화가 추진되면서 그 숫자가 줄어들어 1946년 말에는 26개로 축소되었다.¹³³

〈표 2-4〉 1945년 9~10월 미군정 지방조직 현황

① 경기도 : 서울 (1945. 10. 20)			② 경상남도 : 부산 (1945. 10. 18)		
군정도지사		부임일자	군정도지사		부임일자
마이어즈 (William B. Meyers) 소령		1945.10.2	해리스(Charles S. Harris) 준장		1945.9.28
루트윅 (Maurice Lutwack) 중령		1945.11.23	질레트(Francis E. Gillette) 대령		1946.1.25
앤더슨(Charles Anderson) 중령		1946.4.25	군정부대명	주둔지	작전개시일
군정부대명	주둔지	작전개시일	26군정중대	부산	1945.10.24
1임시군정팀	남한 전도 (全道)	1945.9.11	98군정중대	부산	1945.10.30
2임시군정팀	인천	1945.9.11	50, 57, 58, 62, 70 군정중대	부산	1945.11.1
3임시군정팀	서울	1945.9.11			
47군정중대	서울	1945.10.24	③ 경상북도 : 대구 (1945. 10. 25)		
54군정중대	개성	1945.10.28	군정도지사		부임일자
60군정중대	수원	1945.10.28	헨(Edwin A. Henn) 대령		1945.11.3
68군정중대	의정부 (11.6 이후 서울)	1945.10.28	자노우스키(A. Janowski) 중령		1945.11.26
97군정단	서울	1945.11.2	네일(Samuel S. Neil) 중령		1946.3.1

¹³² 원래 태평양 미육군총사령관이 제안한 명칭은 주한미군정(United States Army Military Government of Korea, USAMGOK)이었으나 약어에서 뒤 세글자 'GOK'가 아시아인을 비하하는 단어 'GOOK'과 비슷하게 발음되어 문제의 소지가 될 수 있다는 지적을 받고 'United States Army Military Government in Korea, USAMGIK'으로 결정했다고 한다(HUSAFIK, Part III, Chapter II, p.25).

¹³³ 정병준, 앞의 글, 11~13쪽.

39군정중대	인천	1945.11.15	비숍(Harry D. Bishop) 중령	1945.5.29
40군정중대	서울	1945. 11.19	군정부대명	주둔지
※ 제1~3임시군정팀은 1945년 12월 21일부로 새로 편성된 제115, 116, 117군정중대와 교체되었다.		63군정중대	안동	1945.10.26
			34군정중대	대구
※ 1945년 11월 20일부로 47개의 군정중대, 즉 42, 43, 72, 73군정중대가 새로 서울에 배치되었다.		51,71군정중대	대구	1945.10.29
		99군정단	대구	1945.10.29
[4] 강원도 : 춘천 (1945. 10. 26)			[7] 전라북도 : 전주 (1945. 10. 18)	
군정도지사		부임일자	군정도지사	
멀리넥스 (M. L. Mullinex) 중령		1945.10.9	갤러기(Ralph F. Galloghy) 중령	
즈워만 (Carl H. Zwermann) 중령		1945.11.26	쇼(Lyman A. Shaw) 중령	
레이디(Richard F. Reidy) 중령		1946.5.29	군정부대명	주둔지
군정부대명	주둔지	작전개시일	28군정중대	전주
46군정중대	춘천	1945. 10. 28	56군정중대	군산
52군정중대	원주	1945. 10. 28	64군정중대	남원
100군정단	춘천	1945. 10. 28	48군정중대	전주
66군정중대	삼척	1945. 10. 28	44군정중대	정읍
38군정중대	강릉	1945. 11. 18	96군정단	전주
[5] 충청북도 : 청주 (1945. 10. 18)			[8] 전라남도 : 광주 (1945. 10. 26)	
군정도지사		부임일자	군정도지사	
세너트(Ray C. Senate) 중령		1945.11.8	린트너(Julius H. Lintner) 중령	
머피(Roland E. Murphy) 중령		1946.4.25	브록키(Jhon M. Brocki) 중령	
군정부대명	주둔지	작전개시일	프라이스(Terrill E. Price) 대령	1946.3.14
49군정중대	영동	1945.10.28	피크(Raymond G. peek) 대령	1946.6.1
67군정중대	충주	1945.10.28	군정부대명	주둔지
35군정중대	청주	1945.11.1	33군정중대	광주
[6] 충청남도 : 대전 (1945. 10. 18)			69군정중대	광주
군정도지사		부임일자		순전
카프(William A. Karp) 중령		1945.10.9	61군정중대	광주
군정부대명	주둔지	작전개시일		장흥
27군정중대	대전	1945.10.21	101군정단	광주
102군정단	대전	1945.10.28	59군정중대	제주도
65군정중대	홍성·공주 공주	1945.10.28	45군정중대	해남
		1945.11.17	53군정중대	광주
41군정중대	홍성	1945.11.17	55군정중대	목포

출처 : 정병준, 「주한 미24군단의 대한 군정계획과 군정중대·군정단」, 『미군정기 군정단·군정중대 문서1』(과천: 국사편찬위원회, 2000), 해제 11~12쪽.

3) 주한 미군정사령부 설치와 군정 실시

미 제24군단이 남한에 진주하기 하루 전인 1945년 9월 7일, 태평양 미 육군총사령부는 남한에 군정 실시, 범죄자와 법규위반자 규정, 통화 문제 등과 관련한 포고 제1호·제2호·제3호를 동시에 발표했다. 특히, 맥아더 사령관은 <포고 제1호>에서 “본관은 본인에게 부여된 태평양 미 육군최고지휘관의 권한으로 한국의 북위 38도 이남 지역 내지 동 지역의 주민에 대하여 군정을 설립한다.”라고 밝혀 남한에 군정이 실시될 것임을 공식화했다.¹³⁴ 그러나 미국 정부는 군정을 위한 계획을 수립하고 있지 않았다. 미 제24군단장 하지 중장은 주둔군 책임자로 남한에 들어왔지만, 미국 정부로부터 구체적인 지시를 받은 바가 없었다. 이에 따라 하지 중장은 일본이 항복했음에도 불구하고 조선총독부 체제를 일정 기간 유지했다. 한국인을 배제한 채 일본인 관리들을 유임시킨 이러한 처사에 대해 한국인들은 일본 식민통치를 연장하려 한다고 비난했다. 이에 하지 장군은 9월 12일 일본 총독을 해임하고 미 제7사단장 아놀드(Archibald V. Arnold) 소장을 초대 군정장관으로 임명하여 군정 업무를 시작하게 했다. 그리고 9월 20일부터 군정청 기구를 출범시키고 각 국(局)의 국장을 임명했다.¹³⁵

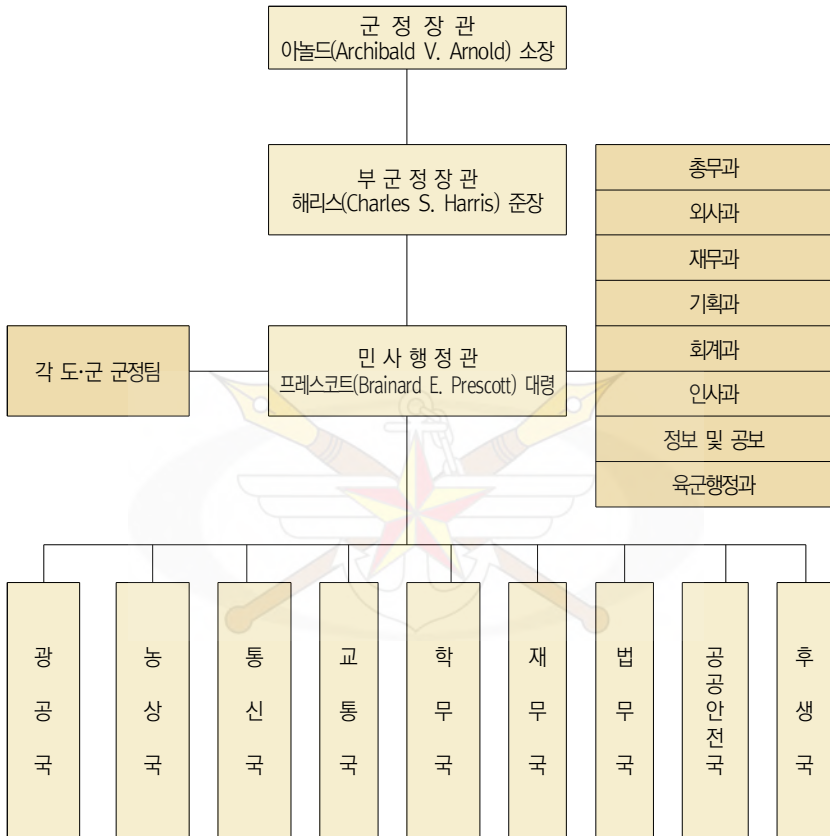
미 군정 당국은 한국인의 반대로 당초의 계획을 변경하여 미 군정청을 설립하였지만, 조선총독부 기구를 모방하고 현직에서 물러난 일본인들을 고문으로 임명하는 등 일제의 잔재를 완전히 청산하지 않았다. 미 군정 당국이 조선총독부의 통치체제를 잠정적이거나 유지하려 했던 데서 비롯된 이 같은 조치와 의도는 한국의 실정을 외면한 중대한 착오였다. 이 잘못된 전후 한국 문제 처리에 대해 구체적인 준비를 하지 못했던 미국 정부가 대부분의 군정 정책을 한국 사정에 어두운 현지 주둔 미군 사령관에게 일임함으로써 발생한 것이었다. 이에 따라 정책 준비 없이 출범한 미 군정은 처음부터 상당 기간

¹³⁴ 국방부 전사편찬위원회, 『국방사』제1집(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1984), 61~62쪽.

¹³⁵ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 배경과 원인』Ⅲ, 26~29쪽.

어려움을 겪어야 했다.¹³⁶

〈그림 2-4〉 1945년 10월 15일 현재 미 군정 조직도



출처 : HUSAFIK, Part III, Chapter I, pp.23~25; HUSAFIK, Part III, Chapter II, p.17.

비고 : 광공국장: 루이스(Fred W. Louis) 소령, 농상공장: 마틴(James Martin) 중령, 통신국장: 헐리히(William J. Hertihy) 중령, 교통국장: 해밀턴(Ward L. Hemilton) 중령, 학무국장: 로카드(Earl N. Lockard) 대위, 재무국장: 고든(Charles J. Gordon) 중령, 법무국장: 우달(Emerly J. Woodall) 소령, 공공안전국장: 아고(Reamor W. Argo) 대령, 후생국장: 맥도날드(Glenn McDonald) 중령, 링곤펠터(Paul B. Lingonfelter) 중령

¹³⁶ 위의 책, 30~31쪽.

군정 정책의 부재와 남한 사회의 혼란 속에서도 행정업무를 어느 정도 파악하게 된 군정장관 아놀드 소장은 우선 일제 잔재 청산작업을 시작으로 점차 군정 기구와 업무를 재정비해 나갔다. 아놀드 소장은 10월 5일에 일본인 고문들을 퇴임시키고 그 자리에 11명의 한국인 인사를 임명했다. 그리고 미군정 하의 사법기관장인 대법원장을 비롯하여 각 행정기관장을 한국인으로 교체했다. 12월에는 군정청 행정기구에 미국인과 한국인을 함께 기용하는 양국장(兩局長) 제도를 채택하면서 한국인 관료 수가 급격히 증가해 1945년 말에 그 수가 7만 5,000명에 이르렀다.¹³⁷



반도호텔 옥상에서 바라본 미군정청 모습(1948. 2. 29.)

© NARA

군정 기구가 완전히 체계를 갖춘 것은 1946년 1월 4일 주한 미군정사령부가 설치되고 3월에 기구 체계를 국(局)에서 부(部)로 바꾼 후 5월 1일 최종적으로 기구표를 완성하면서였다. 1월 4일 주한 미군정사령부가 설치되면서 군정장관도 아놀드 소장에서 미 육군 헌병감 출신인 리치(Archer L. Lerch) 소장으로 바뀌었다. 당

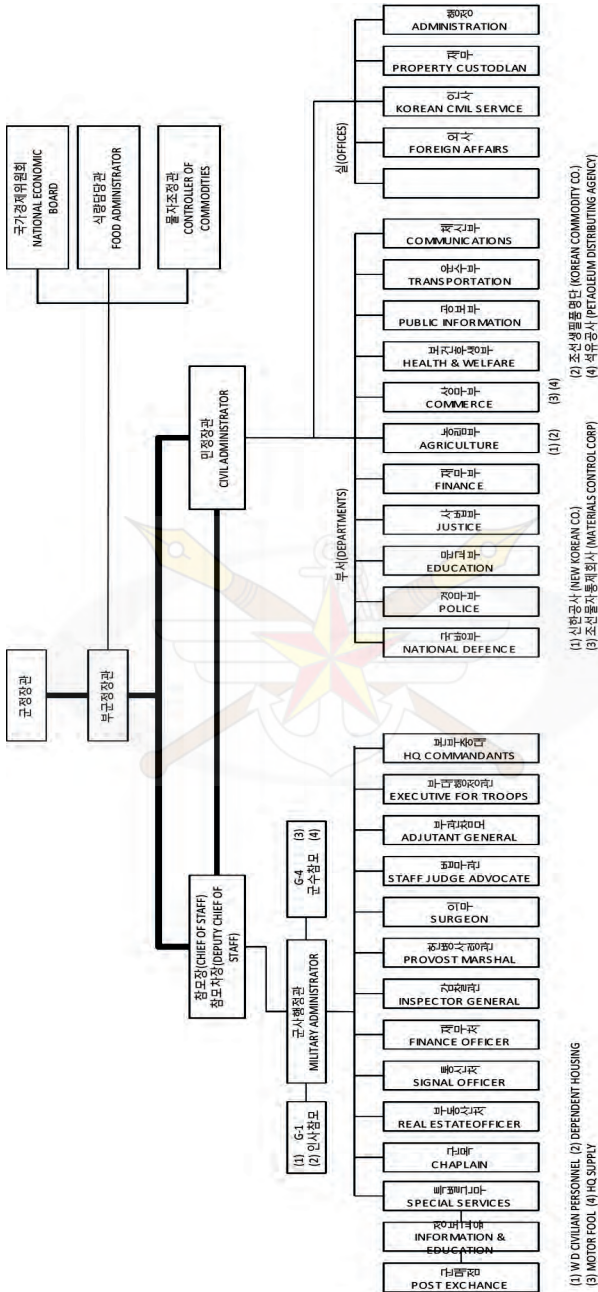
시 주한 미군정사령부는 장교 663명, 하사관 8명, 사병 1,316명으로 편성되어 있었다. 그리고 4월 8일에는 민사행정관에 경무부장 겸 국방사령부장 참페니(Arthur S. Champeny) 대령을 임명했다.¹³⁸ 이러한 변화를 거쳐 1946년 5월 1일 최종적인 형태를 갖춘 주한 미군정청이 다음 <그림 2-5>와 같이 만들어졌다.¹³⁹

¹³⁷ 위의 책, 31쪽.

¹³⁸ HUSAFIK, Part III, Chapter II, pp.24~25.

¹³⁹ HUSAFIK, Part III, Chapter II, p.19.

〈그림 2-5〉 주한 미군정 조직도(1946. 5. 1. 현재)



출처 : HUSAFIK, Part III, Chapter II, p.19.

미국의 군정지침이 하달된 것은 1945년 10월 17일이었다. 이 지침은 극 동군사령관 맥아더 장군을 거쳐 미 제24군단장 하지 중장에게 하달되었다. 군정지침의 기본 요지는 한반도에 자유 독립 국가의 수립과 책임 있고 평화를 애호하는 국가의 일원이 될 수 있는 여건을 형성하는 것이 미국의 목표이며, 미·소에 의한 잠정적인 군정과 미·영·중·소에 의한 신탁통치를 거쳐 최종적으로 유엔회원국으로서 독립 국가에 이르는 것이 미국의 정책이라는 것이었다. 군정지침에서 알 수 있듯이 미국의 정책은 분명하였으며, 그것은 ‘군정-신탁통치-독립 국가’로 이행하는 것이었다.¹⁴⁰

문제는 이념을 서로 달리하는 남북의 군정이 연합할 수 있는가였다. 앞서 유럽의 시칠리아 군정에서도 살펴보았듯이, 파시스트와 나치즘의 제거라는 같은 목적을 가진 국가들 사이의 연합군정 수립 과정에서 여러 문제점이 발생하고 시간도 예상 밖으로 오래 걸린 점을 고려한다면 이념을 달리하는 미국과 소련이 연합군정을 실시한다는 것은 매우 어려울 것이라는 점을 미루어 짐작케 한다. 주지하듯이 두 차례에 걸쳐 진행된 미·소공동위원회(1946년 3월 20일~5월 6일, 1947년 5월 21일~10월 21일)는 아무런 소득 없이 결렬되었다. 미·소공위는 과도정부 구성 문제를 제대로 논의조차 못 하고서 협의 대상 선정문제 단계에서 중단되었다. 이는 국제적으로 미·소 협조가 완전한 붕괴에 이르렀음을 의미하는 것이기도 했다.

미·소공위가 결렬된 후 미국은 소련과의 협상을 포기하고 한국 문제를 유엔으로 이관했다. 미국은 국제공조를 통해 한국 문제를 해결할 수 있다고 판단하고서 유엔 감시 하의 남·북한 총선거로 통일 정부를 수립하자고 제안했다. 그러나 소련은 한반도에서 외국군이 동시에 철군한 후 남북이 자체적으로 정부를 수립하도록 하자고 제안했다. 유엔에서 선(先) 정부수립, 후(後) 외국군 철수를 주장한 미국과 그와는 정반대의 논리를 펼 소련이 크게

¹⁴⁰ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 배경과 원인』, 32쪽.

대립했다.¹⁴¹

1947년 11월 14일, 유엔 총회는 미·소 양국군을 1948년 1월 1일까지 철수시키자는 소련안을 부결시키고, 한국독립의 절차를 규정한 미국의 결의안을 가결했다. 유엔은 총회의 결의에 따라 총선을 감시하기 위해 ‘유엔한국임시위원단(United Nations Temporary Commission on Korea, UNTCOK)’을 구성하여 파견함으로써 한국 문제에 대한 유엔의 개입을 본격화했다. 유엔한국임시위원단은 1948년 1월 초부터 서울에서 활동을 개시했다. 그러나 북한의 소련군사령관은 유엔한국임시위원단의 입북을 거부했다. 이러한 상황에서 1948년 2월 26일, 유엔 소총회에서는 유엔한국임시위원단이 접근 가능한 지역에서만이라도 선거 감시에 임해야 한다는 결의안을 채택했다. 이는 남한만의 단독선거를 시행할 수 있다는 것을 의미하는 것이었다.

유엔한국임시위원단의 감독 아래 1948년 5월 10일 남한만의 단독 총선거가 시행되었다. 총선거는 당시 주민들의 선거 반대로 혼란했던 제주도지역을 제외한 남한 전 지역에서 실시되었다. 선거 결과 198명의 국회의원이 선출되었으며, 1948년 5월 30일 제헌의회가 구성되었다. 제헌의회는 7월 12일 헌법을 제정한 후 17일에 공포하였으며, 7월 20일에는 이승만(李承晩)과 이시영(李始榮)을 각기 정·부통령으로 선출했다. 정부 최고지도자로 선출된 이승만 대통령은 8월 초 이범석(李範奭)을 국무총리로 하는 초대 내각을 출범 시켰다. 그리고 내각 구성에 이어 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립을 선포함으로써 자유민주주의를 표방하는 새로운 정부가 탄생했다.¹⁴²

이로써 주한 미군정도 대한민국 정부 수립과 함께 공식 종료되었다. 그리고 1949년 6월 30일 주한미군사고문단(KMAG) 약 500명만이 한국군 지원을 위해 한국에 남고 주한미군 마지막 잔류병력이 완전히 철수했다. 약 3년간에 걸친 주한 미군정의 활동은 냉전의 도래와 확산이라는 국제적 환경 변화와

¹⁴¹ 위의 책, 41쪽.

¹⁴² 위의 책, 42~43쪽.

소련의 비협조적 태도로 인해 한반도에서 ‘통일된 자유 독립 국가 건설’이라는 초기 목표를 달성하는 데는 성공하지 못했다. 그러나 대한민국 정부를 수립하는데 가장 크게 이바지하였다는 점에서 주한 미군정의 활동에 대한 의의를 짚어볼 수 있다.







...

제3장

제3장 6·25전쟁과 민사군정 기구 편성

제1절 민사군정 용어의 등장과 6·25전쟁 적용

1. ‘군정과 민사’에서 ‘민사군정’으로 전환

한반도에 미 군정을 설립할 당시 미군은 1943년 12월에 발간된 FM 27-5 『군정과 민사』를 기본 참고자료로 활용했다. 앞서 언급했듯이 ‘민사’ 개념은 수 세기 동안 존재했지만, 이것이 명문화되고 제도화된 것은 제2차 세계대전 기간에 이루어졌다. 최초의 미 육군 야전교범 발간, 미 육군 헌병감실 산하 군정과(Military Government Division) 설치, 버지니아 샬롯스빌(Charlottesville) 군정학교 개교를 통한 전문화된 군정요원 교육 등이 대표적 사례였다.

FM 27-5의 1940년 판 『군정』이 1943년에 『군정과 민사』로 바뀐 것은 시대적 배경과 무관하지 않다. 1942년 11월 18일에 미국 대통령 루스벨트는 군정을 민간인 영역의 문제로 규정하면서 해방된 지역(liberalized territories)에서의 정치·경제·재정 문제들에 대한 통제권을 국무부장관에게 위임했다. 이에 따라 전쟁부의 임무는 이를 지원하는 역할에 국한되었다. 그러나 군정의 첫 시험무대였던 북아프리카에서 민간기관은 군정의 기획과 운영에서 무능함을 계속해서 드러냈다. 결국, 전후 보급물자의 분배 조정에서 민간기관의 실패로 루스벨트 대통령은 자신의 결정을 번복하고 군정에 관한 업무를 전쟁부에 일임했다.¹

¹ Edwin J. Hayward, "Co-Ordination and Civilian Civil Affairs Planning", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.267(Philadelphia: The American Academy of Political & Social Science, January 1950), p.19, p.24. 1943년 11월에 루스벨트 대통령은 스티슨(Henry L. Stimson) 전쟁부장관에게 보낸 비망록에서 “비록 정부의 다른 기관들이 해방지역의 구호 및 재건과 관련하여 수행해야 할 업무를 준비하고 있지만, 즉각적인 결과를 얻으려면 군이 구호 물품의 선적과 분배의 부담을 떠맡아야 하는 것이 분명하다.”라고 하면서 군정의 통제권을 전쟁부에 이관했다.

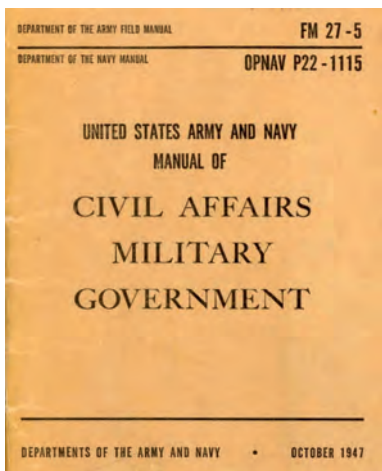
시칠리아에 대한 연합군정의 준비와 수행과정에서의 경험과 군정 업무의 전쟁부 이관 조치 등은 기존의 『군정』 교범이 『군정과 민사』 교범으로 바뀌는 계기로 작용했다. 즉, 군사적 점령과 점령지에 대한 새로운 정치·사회 구조를 세우는 데 주안점을 둔 군사영역의 ‘군정’ 개념과는 달리 점령지역에서 기존의 정치·사회 체제를 정상적으로 복원시키는 데 주안점을 둔 민간영역의 ‘민사’ 개념이 새롭게 정립되었다는 것이다. 이렇게 정립된 『군정과 민사』 교범은 제2차 세계대전 종전 후 추축국과 이들 추축국에서 해방된 지역에 적용되었으며, 한국의 미 군정도 예외는 아니었다.

FM 27-5는 1947년 10월에 『민사군정(Civil Affairs Military Government)』으로 다시 한번 바뀌었다. 교범 제목에서 알 수 있듯 민사의 중요성이 더욱 주목받았다. 새로운 교범이 등장할 때는 이미 제2차 세계대전 이후의 세계질서가 어느 정도 틀을 잡아가던 시기였고, 또 국제적 냉전이 본격화되어 미국의 대외정책이 대소봉쇄정책으로 확실히 자리매김하던 시기였다. 따라서 제2차 세계대전 결과처럼 영토 점령과 구체제를 붕괴시키고 새로운 정치·사회 구조를 주조할 대상이 상대적으로 적어졌다. 그 결과, 군정보다는 민사활동을 통한 민정(Civil Government) 지원이 더 현실적이었다고 할 수 있다. 이는 세계적 차원의 새로운 전면 전쟁 발발 가능성이 작아졌다는 정세 판단에 기인한 것이라고도 할 수 있다.

이렇듯 민사와 군정개념은 군정(1940년)→군정·민사(1943년)→민사군정(1947년)으로 변했다. 1947년 판 『민사군정』 교범은 6·25전쟁 시기 미군과 유엔군의 민사작전 정책 수립과 수행에 기본 참고자료였다는 점에서 중요성이 크다. 따라서 6·25전쟁 민사작전을 살펴보기 위해서는 이 교범의 분석이 선행될 필요가 있다.

1947년 판 『민사군정』 교범은 총 9개 장 32개 항으로 구성되어 있다.² 이

² Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*(Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 14 October 1947).



1947년 판 FM 27-5 표지

© U.S. Army JAG School Library

교범에서는 “육군과 해군이 단독 또는 합동으로 작전하거나 동맹국의 군대와 협력하여 작전을 수행할 때 육군과 해군이 사용하기 위함이며, 육군부와 해군부 그리고 그 산하기관이 생산하는 모든 계획은 이 교범에 제시된 원칙을 따라야 한다.”라고 규정하고 있다.³ 이와 더불어 민사군정 개념을 다음과 같이 밝히고 있다.⁴

- 민사/군정(CA/MG)은 영토, 재산, 거주자와 관련하여 점령 또는 해방된 지역에서 군사령관이 행사하는 모든 권한과 책임을 포함하며, 그러한 관리가 적, 동맹국 또는 국내 영토에 있는지를 불문한다. 일반적으로 점령 유형은 책임 있는 군지휘관이 행사하는 통제의 정도에 따라 다르다.
- "군정"이라는 용어는 적, 동맹국 또는 국내 영토의 토지, 재산 및 주민에 대해 점령군이 행사하는 최고 권한으로 한정되고 정의된다. 군정은 군대가 강제 또는 합의에 따라 그러한 영토를 점령했을 때 행사되며, 주권자 또는 이전 정부의 권한을 대신한다. 점령군에게 넘겨진 통제권은 국제법 규칙과 확립된 전쟁 관습에 의해서만 제한을 받는다.
- "민사"라는 용어는 적군, 동맹국 또는 국내 영토에 대해 군정에 따라 부여된 최고 권한보다 낮은 수준의 권한을 점령군의 책임 있는 지휘관이 부여하는 것으로 정의된다. 토착 정부는 군지휘관이 독립적인 특정 권한을 가지는 것처럼 조약, 협정 또는 기타 방식에 의해서 인정될 것이다.

³ Ibid., pp.1~2.

⁴ Ibid., pp.2~3.

- "점령지역"이라는 용어는 점령군이 민사/군정을 행사하는 모든 지역을 의미한다. 군대가 주둔하지만, 권한(authority)을 행사하지 않는 지역은 포함되지 않는다.
- "해방된 지역"이라는 용어는 점령된 영토의 특정 형태를 나타내며, 점령군의 행동으로 적의 점령 또는 교전 상대로 취급되는 반군으로부터 회복한 동맹국 또는 국내 영토로 정의된다.

위의 인용문을 통해 볼 때, 민사군정 개념은 다소 복잡하고 때에 따라 법적 해석이 필요할 수도 있다. 그럼에도 “군정”은 ‘군에 의한 통치로, 해당 지역의 군 최고 지휘관이 권한을 행사하는 것으로’ 정의할 수 있으며, “민사”는 통치의 개념이 아닌 ‘군정의 권한보다 낮은 수준의 권한을 가지고 협력과 지원에 무게를 둔 활동 또는 작전으로’ 정의할 수 있다. 이와 관련하여 제2차 세계대전 시기 민사활동을 연구한 미 전략국제연구소의 외릭(Cristen Oehrig)은 “민사라는 용어는 점령지역 주민과 미국인 모두에게 긍정적인 인식을 유지할 만큼 충분히 수동적인 것으로 생각되었다. 그러나 적의 영토에서는 민사라는 용어가 너무 약하다고 생각되어 군정이 권한을 주장하는데 더 적합했다.”라고 했다.⁵

‘민사’인지 ‘군정’인지의 적용 여부는 대상 지역의 정치 상황에 따라 결정되며,⁶ 이것은 최고 정책 결정 기관에서 결정하도록 했다. 대상 지역은 적의 영토가 기본적으로 포함되며, 적이 지배·점령하거나 위협하는 동맹국과 미국 영토, 그리고 교전국으로 취급되는 반군으로부터 회복된 미국 내 영토 등이었다. 민사군정의 목적은 군사작전 지원, 국가정책 추진, 국제법에 따른 의무 이행 등 3가지를 적시하고 있으며, 이 3가지가 민사군정 요원의 임무이기도 했다. 이 중 군사작전 지원 사항으로 질서 유지, 군대의 안전 증진, 군사작전

⁵ Cristen Oehrig, *Civil Affairs in World War II* (Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, January 28, 2009), p.2.

⁶ Ibid.

방해행위 방지, 파괴행위 근절, 전투부대의 민사행정 업무 해제, 군사목표 지원을 위한 지역자원 동원, 전염병 예방 등을 제시했다.⁷

민사군정 통제의 유지 기간은 상황에 따라 가변적이며, 그 요소를 6가지로 제시하고 있다. 첫째, 군사작전의 지속 여부, 둘째 향후 작전 기지로 해당 지역의 사용 여부, 셋째 교전에 따른 상태의 여부, 넷째 주민들의 협력 정도, 다섯째 향후 해당 지역에 대한 정부의 정책, 여섯째 기타 군사·정치·경제·사회적 고려사항 등이었다.⁸

아울러 교범에서는 민사군정의 5가지 원칙과 12개의 주요 정책을 제시했다. 5가지 원칙으로는 군사적 필요성, 지휘관의 권한, 민사군정 요원들의 활동 범위, 계획의 유동성, 계획 및 인력의 연속성 등을 언급하고 있으며, 주요 정책으로는 주민 치우, 현행 법률·관습·정치 분야의 유지, 해당 지역의 정부 부서 및 관료 유지, 정치범, 경제 정책, 주민 건강, 종교적 관습과 조직에 대한 존중, 차별법 폐지, 언론과 출판의 자유, 아카이브 및 기록물 보호, 우편물 및 문서의 압수 및 보호, 종교시설 및 예술작품 보호 등과 관련된 내용들이 포함되었다.⁹ 이를 좀 더 구체적으로 정리하면 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> FM 27-5에서 밝힌 민사군정의 원칙과 주요 정책(1947. 10.)

구분		주요 내용
원칙	군사적 필요성	• 가장 기본적 원칙
	지휘관의 권한	• 전구사령관이 민사군정에 대해 전적인 책임

⁷ Departments of the Army and Navy, *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, pp.4~5, p.7.

⁸ Ibid, pp.6~7.

⁹ Ibid, pp.7~16.

정 책	민사군정 요원 활동 범위	전술 요원은 주로 전투작전에 관여, 반면에 민사군정 요원은 주로 민간인 관계 처리 → 인적절약 극대화
	계획의 유동성	민사군정이 운영되는 조건은 매우 다양하고 변화도 크기 때문에 대체 계획을 준비하여 조치의 유연성 제고
	계획과 인력의 연속성	- 정책과 절차의 잦은 변경은 효율성과 워신 저하의 요인, 인력의 비효율적 사용도 지양 필요 - 정책과 절차에 관한 지시는 적시에 담당 제대에 전달되는 것이 필수
	주민 처우	- 주민 협조를 얻기 위해 정당하고 합리적인 처우 제공 - 주민들의 협력은 공공질서 유지와 민사군정 목표 달성에 직접 이점 - 주둔 부대에 노동력과 부대설비 및 보급품 조달에 기여 - 주민 처우 시 고려사항 - 적국 주민보다 우방국 주민에 대해 완화된 제한 조치 필요 - 강제적 수단 사용이 가능하나 이러한 조치는 최후 수단으로만 고려 - 민사군정의 권위에 대한 저항에 필요하면 무력 진압 가능
	법률·관습· 정치분야 현행 유지	군정의 목적과 상충하는 경우를 제외하고 혼란 방지와 행정 간소화를 촉진하기 위해 현행 법률 및 관습, 정부 제도 유지
	정부 부서 및 관료 유지	- 민사군정에 불필요하거나 해로운 직책 및 부서업무 일시 중단·정지 - 최고 입법권은 군정장관이 보유함으로 기존 입법기관은 업무 정지 - 군정에서 고위급 정치가와 행정가들 해임, 그 자리에 대한 임명은 정치적 함의를 지니므로 군정장관이 아닌 고위 당국의 승인 필요 - 지방정부의 하위 공무원과 직원은 각자의 직책 유지 - 공무원이 해임되면 훈련과 경험으로 직무 수행에 가장 적합한 주민 중에서 선발 - 기존 정치 인물이나 정치 단체의 민사군정 정책에 대한 영향 배제
	정치범	기존 정부가 정치적·민족적 이유로 구속한 사람은 조사를 거쳐 석방
	경제 정책	- 결핍의 최소화를 위해 해당 지역 경제의 소생과 자극 - 향후 작전의 보급처, 당면한 군과 민간 필수품 충족을 위해 발전도모 - 위의 목적 달성을 위해 다음 4가지 사항 조치 - 식량, 연료, 의약품, 의복의 공평한 분배 - 필수 산업, 공공시설, 교통, 통신, 무역의 재건과 통제

	- 물가, 상품 유통, 수출입, 화폐와 금융에 대한 통제 - 암시장 활동 억제에 위한 배급제 및 그 외 형태의 통제 시행 • 경제활동 유형의 조사 및 결정, 생산재개 담당기관의 재건 계획 수립
주민 건강	• 주민 건강은 인도주의적 이유뿐 아니라 주둔군의 건강 보호에 필요 • 토착 자원과 인력의 최대한 활용, 다음과 같은 조치 시행 - 사망자 매장 - 음식물과 쓰레기 수거 체계화, 하수 처리 - 오염과 공해로부터 물 공급 보호 - 식품 검사 시행 - 말라리아 등 질병 확산 방지 - 민간인에게 필요한 의료 서비스 제공
종교적 관습과 조직 존중	• 보건, 정치적 이데올로기 문제 등을 제외하고 종교시설 폐쇄 불가 • 문명화된 개념을 위반하지 않는 관습과 전통의식 허용
차별법	• 인종, 종교, 정치적 신념에 근거한 차별법은 조속히 폐지
언론·출판 자유	• 군사적 이익이 침해되지 않는 범위 내에서 언론과 출판 자유 허용
아카이브·기록물 보호	• 모든 정부 부서가 보유한 현재와 과거 아카이브와 기록물 압수 보호
우편물·문서 압수·보호	• 우편물과 문서는 귀중한 정보 원천으로 압수 및 보호
종교시설과 예술작품 보호	• 군사적 필요로 불가능한 경우를 제외하고, 역사·문화적 기념물, 예술 작품, 종교 성지 등은 보호

출처 : Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government, pp.7~16.

이처럼 민사군정은 기존의 군정에 무게 중심을 둔 것과는 달리 군의 민간 영역 직접 지배보다 기존 질서를 복원하는 의미의 ‘민사’ 개념에 초점을 맞추기 시작했다는 점에서 의의가 있다. 6·25전쟁은 한반도라는 단일 지역에서 민사군정이 달리 적용되는 대표적 사례를 만들었다. 기존 정치·사회 질서의 복원에 초점을 맞춘 민사활동은 남한지역에, 군사점령과 군정 시행은 북한지역에 적용된 것이 그것이었다.

2. 민사군정의 책임과 기능

FM 27-5에 의하면, 민사군정의 통제는 합동참모본부(JCS) 또는 미국과 동맹국의 연합참모본부가 담당하는 것으로 되어 있다. 그리고 일반적으로 대륙 지역의 책임은 육군에 위임되고 작은 섬 지역 및 일부 항구의 책임은 해군 담당으로 규정하고 있다.¹⁰ 6·25전쟁 시기를 이 교범에 대비해 볼 때, 민사군정 통제는 연합군 참전이라는 측면에서 연합참모본부와 내륙 중심의 전쟁 전개라는 점에서 육군의 책임 아래 이루어질 것을 미루어 짐작하게 한다. 그러나 6·25전쟁 시기에는 현실적으로 연합참모본부가 아닌 미 합동참모본부의 지시에 따라 유엔군사령관이 민사군정 통제 권한을 가졌다. 이는 유엔이 모든 작전 권한을 미국에 위임했기 때문이었다.

미국은 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회로부터 유엔군사령부의 설치와 사령관 지명, 유엔기 사용 등에 관한 권한을 부여받았다. 이에 앞서 미 합참은 7월 4일 미 국무가 마련한 〈연합군 형성지침 결의안〉 초안을 검토하고서 유엔안보리 산하에 특별위원회 설치와 특별위원회에 정기보고서 제출 건에 대해 삭제 및 수정을 요청했다. 이유는 한국에 주둔하는 군대에 대한 유엔의 직접 통제 가능성이 크고, 그에 따라 작전 통제가 원활하게 이루어지지 않을 것을 우려했기 때문이었다. 따라서 유엔과 유엔군사령부 간의 통신

¹⁰ Ibid., p.17.

은 미국을 통해야 하며, 어떠한 경우라도 유엔안보리와 유엔군사령부 간에 의사전달이 직접 이루어져서는 안 된다는 것이 미 합참의 견해였다.¹¹ 결국, 미 합참의 견해가 반영된 유엔안보리 결의안이 7월 7일 제476차 유엔안보리 회의에서 채택되었다.¹²

미 합참은 유엔군사령관에 맥아더 장군을 추천하여 7월 8일 대통령의 승인을 받아 공표하였으며, 10일에는 정식으로 임명하는 문서를 발송했다. 유엔군사령관에 임명된 맥아더 장군은 우선 극동군사령부를 통해 유엔군의 작전통제권을 행사하다가 7월 24일 정식으로 유엔군사령부를 설치했다. 미 극동군사령부가 유엔군사령부로 전환하는 형식을 취함에 따라 유엔군사령관은 미 극동군사령부의 각 구성군인 제8군사령부, 극동해군사령부, 극동공군사령부를 통하여 지상군·해군·공군의 작전을 통제했다.¹³

유엔군사령관에 임명된 맥아더 장군은 7월 13일 제8군사령관 워커(Walton H. Walker) 중장에게 주한미군의 작전지휘를 담당하게 했다. 그리고 그는 7월 14일 한국 정부로부터 한국군의 작전지휘권을 이양받아 17일 제8군사령관과 미 극동 해·공군사령관에게 위임했다. 이로써 미 제8군사령관은 주한미 육군사령관으로 예하의 미 지상군부대는 물론 한국 전선에 참전하는 유엔 지상군부대들을 통합지휘하게 되었다. 그리고 미 극동해군사령관은 한국해군과 유엔해군을, 극동공군사령관은 한국공군과 유엔공군을 지휘하게 되었다.¹⁴

이로써 6·25전쟁기 민사군정도 미 합참의 지시를 받아 유엔군사령관이 책임을 지는 구조를 띠게 되었다. 그리고 민사군정의 실제 수행은 유엔 지상군

11 국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁(상)』(서울: 국방부전사편찬위원회, 1990), 109~110쪽.

12 "Resolution Adopted by the United Nations Security Council, July 7, 1950"(1950. 7. 7), *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.329. 제476차 유엔안전보장이사회 회의에서 채택된 이 결의안은 프랑스와 영국 대표가 공동 제출하여 찬성 7, 기권 3, 불참 1로 승인되었다.

13 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2016), 73~74쪽.

14 위의 책, 74쪽.

부대의 작전지휘를 위임받은 미 제8군사령관이 담당하게 되었다. 미 본국에서는 육군부 민사부(Civil Affairs Division)와 해군부의 도서관할실(Office of Island Governments) 및 정치군사실(Office of Politico Military Affairs)이 민사군정 정책 및 계획수립을 담당했으며, 국무부에서는 점령지역실(Office of Occupied Areas)이 민간기관으로서 민사군정 정책의 수립을 지원했다.¹⁵

이처럼 여러 관련 부서 중에서도 민사군정과 관련해서는 육군부 민사부의 역할에 주목할 필요가 있다. 민사부는 민사군정에 관한 전반적인 사항을 육군부장관, 육군참모총장, 육군부 관련 부서에 적절한 조언을 신속하게 제공하고, 또 정부 기관, 국제 또는 자발적 구호·복지 기관과 협력하는 것을 담당했다. 이와 더불어 민사부는 민사군정 활동을 위한 정책 수립과 계획 준비, 민사군정 관련 정보의 수집과 수집 정보의 정부 기관 배포 등의 임무를 맡았으며, 합동참모본부(JCS) 산하 합동민사위원회(JCAC), 연합참모본부(CCS) 산하 연합민사위원회(CCAC), 4부조정위원회(SANACC) 산하 유럽 및 극동 소위원회(EFES)에 파견할 대표의 임명 권한도 육군부 민사부의 몫이었다.¹⁶

민사군정 교범을 볼 때, 전구사령관 휘하의 참모부서에 민사군정참모부(G-5)가 설치되어 운영되는 것도 큰 특징 중의 하나였다. G-5는 작전이 단독이든 합동이든 연합이든 상관없이 다른 참모부서 및 기술병과와 관련 관심 및 활동 분야에서 신속한 조치를 보장하는 표준 운영절차를 마련하는 것이 무엇보다 중요했다.¹⁷ 그리고 민사군정 요원의 주요 임무는 첫째, 군사작전에 대한 간섭을 방지하기 위해 민간인을 관리하고 인력 및 필수 자재의 현지 자원을 군사작전 수행에 활용할 수 있도록 민간 행정 및 경제를 재건하여 가능한 모든 방법으로 전투부대의 임무를 촉진하는 것이었으며, 둘째, 작고 고립된 지역에서 정부의 몇 가지 간단한 기능을 통제하는 것에서부터 인구밀도가 높

¹⁵ Departments of the Army and Navy, *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, pp.31~32.

¹⁶ Ibid., p.32.

¹⁷ Ibid., p.27.

고 산업화한 대륙 지역에서 복잡하고 수많은 정부 기능을 통제하는 범위에 이르기까지 다양한 활동을 수행하는 것이었다. 특히 그들에게는 다음과 같은 기능을 수행하거나 감독할 책임이 있었다.¹⁸

민사군정 요원의 첫 번째 주된 임무는 법과 질서의 유지였다. 이를 달성하기 위해 그들에게는 8가지의 활동 임무가 주어졌다. 첫째, 지역 주민들의 행동과 관련한 포고문과 조례의 준비·공표·시행, 둘째, 모든 무기·탄약·폭발물 및 기타 전쟁 도구의 압수·보관, 셋째, 경찰력의 재편성과 필요시 헌병 등으로 경찰력 보강, 넷째, 범죄의 예방·탐지·기소를 위한 절차 준비, 다섯째, 주류 및 마약 판매 통제, 여섯째, 교통통제, 일곱째, 감옥과 교도소 관리, 여덟째, 소방서 재건 또는 신설 등이었다.¹⁹

다음은 행정과 사법에 관한 사항이었다. 행정 사항으로는 행정기구 운영과 고위급 관료들에 대한 감독, 민사·군정 지침에서 정한 요구사항을 충족하지 못하는 공무원을 선별하여 업무에서 배제하는 조치 등을 담당하는 것이었다. 사법에 관한 사항으로는 크게 다섯 가지의 임무가 주어졌다. 첫째는 군법위원회, 계엄재판소, 특별군정법원의 설립과 운영, 재판권과 재판 절차 수립 및 운영, 둘째는 지방법원과 형사 및 민사법원의 감독·통제·폐쇄, 셋째는 지역 변호사 협회 구성원 감독, 넷째는 형법과 민법의 수정 또는 정지에 관한 결정, 다섯째는 전반적인 법률 자문과 지원 등이었다.²⁰

민간인 보호, 민수품 보급, 공중보건 및 위생 관리, 교육 및 공공복지도 민사군정 요원의 주요 임무 중 하나였다. 민간인 보호 기구의 설립과 감독, 식량·의복·피란처·의약품 등 민간구호 물품 획득과 민간구호 물품의 관리 및 분배를 위한 지역조직 설립, 질병의 통제·예방·치료, 병원 재건과 감독, 의료 및 위생용품 제공, 식량 및 식수 공급 보호, 하수와 폐기물 처리, 부상 민간

¹⁸ Ibid., pp.18~19.

¹⁹ Ibid., p.19.

²⁰ Ibid., p.20.

인의 치료와 후송, 학교 개학과 교육시스템 감독 및 교과서 개정, 아동·빈곤자·장애인·노인 보호를 위한 공공과 민간 구호기관 감독 등이 임무에 포함되었다. 아울러 민간 통신에 대한 검열, 민간 통신 시설의 재건·통제·감독에서 전술부대와 민간기관들에 대한 지원, 수송시설과 공공시설의 재건·통제·감독, 언론·라디오·영상 등 이용 가능한 모든 정보 전달 매체를 통한 홍보, 민간 노동력의 조달과 통제 임무도 민사군정 요원의 몫이었다.²¹

이외에 재정, 경제, 산업 분야도 민사군정 활동의 주요 대상이었다. 통화와 은행 업무 통제, 공공 재정 관리, 생필품·물가·배급 통제, 농업·공업·상업 촉진을 위한 계획수립과 운영 등이 민사군정 요원의 임무였다. 이를 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²²

- 통화 및 은행 업무 통제 : 화폐의 종류와 환율 지정, 상급 기관이 정하는 화폐 관련 정책 집행, 화폐와 신용거래장의 발행 및 사용 감독, 주둔군 사용 통화 제공, 적 점령지 또는 적 지역과의 금융거래 금지 조치 시행, 외환 거래 관리, 채무 파산 선언, 은행 청산·개편·개설, 신용협동조합 및 기타 금융기관 규제·감독 등
- 공공 재정 및 재산관리와 운영 : 예산·수익·지출에 대한 감독과 감사, 세금징수·벌금·과세 감독과 감사, 적산(敵産) 관리 및 운영, 군용에 필요한 사유재산 징발 정책 수립 지원 등
- 생필품·물가·배급 통제 : 식량과 기타 공급품 감독·분배, 비축 및 암시장 활동 방지를 위한 물가·배급 및 기타 조치 계획의 수립·통제, 수출입 규제와 수입 할당, 현지에서 군대에 의한 징발과 구매 통제, 지역 경제 회생을 위한 정책 수립 등

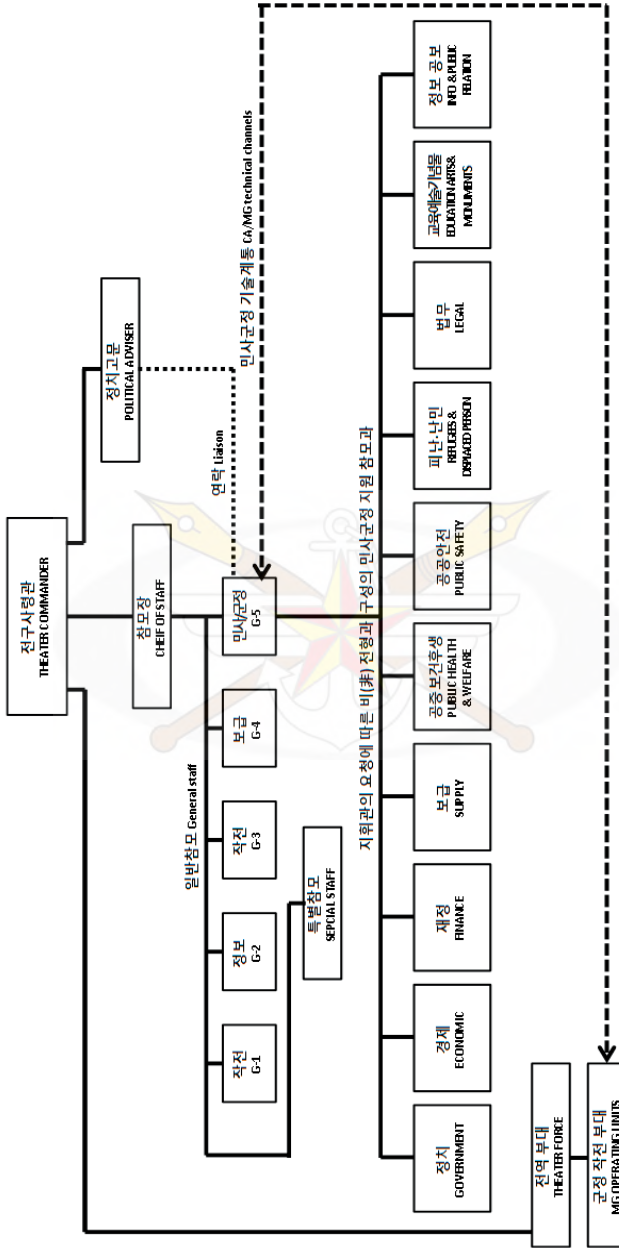
²¹ Ibid., pp.20~22, pp.26~27.

²² Ibid., pp.23~25.

- 농업·공업·상업 : 식량 생산 계획의 수립과 관리, 토지의 개간과 보존, 토지개혁을 위한 정책 수립, 농업 개선, 산업과 제조업 시설의 발전과 감독, 민수용 상품의 정상적 유통 보장과 경제 안정화를 위한 무역 촉진에 필요한 조치 시행, 부흥과 재건을 위한 노동력 조달, 표준임금·작업시간·노동력분배 관련 정책 수립 지원, 노동기구 감독과 노사문제 처리 등

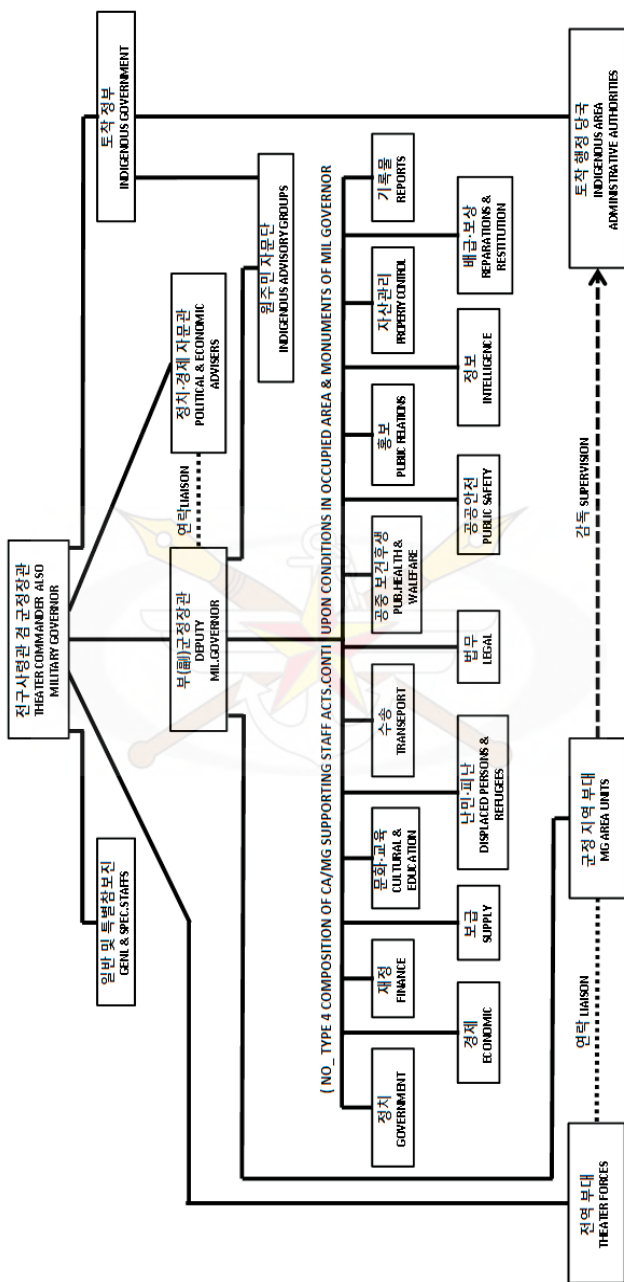
이렇듯 민사군정은 군사작전을 제외한 정치·경제·문화 등 사회 전반에 대한 관리·감독과 관련 정책 수립에 직·간접적으로 연관되어 그것의 활동 영역이 대단히 폭넓음을 알 수 있다. 그리고 이러한 활동의 실제 수행은 민사군정의 시행 기간, 대상 지역의 군사작전 전개 과정, 그리고 해당 지역의 사회적 여건 등에 따라 다양한 양상을 보일 수밖에 없다는 점도 지적해 둘 필요가 있다. 다음의 <그림 3-1>과 <그림 3-2>는 FM 27-5에서 밝힌 <전투 단계>에서 민사군정 표준 편제와 <점령 단계>에서 민사군정 표준 편제를 나타낸 것이다. 제3장 제3절에서 살펴보겠지만, 6·25전쟁 기간에도 이것이 기본적으로 활용되었음은 물론이다.

〈그림 3-1〉 전투단계에서 민사군정 표준 편제



출처 : Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government, p.67.

〈그림 3-2〉 점령단계에서 민사군정 표준 편제



출처 : Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government, p.68.

제2절 「한미 민사협정」의 준비와 주요 내용

1. 「한미 민사협정」 작성 배경

1950년 6월 25일 북한군의 남침으로 한반도에서 전쟁이 발발하자 미국과 유엔은 북한에 대한 제재와 원상회복을 위한 조치를 단계적으로 취했다. 북한의 남침 소식은 주한 외교사절이나 특파원들에 의해 세계로 전파되었고, 미국에도 무초(John J. Muccio) 주한 미 대사의 보고서가 6월 24일 오후 9시 26분(미국 현지시각) 국무부에 도착했다. 이 보고서는 개성 피탈 상황까지를 포함하여 “북한의 공격은 그 양상으로 보아 대한민국에 대한 전면 공격임이 틀림없을 것 같다.”라는 내용이었다.²³

6·25전쟁 발발 소식을 접한 미국은 신속하게 유엔안전보장이사회(이하 유엔안보리) 소집을 요청했다. 유엔은 6월 25일 오후 2시(한국 시각 6월 26일 새벽 4시)에 유엔안보리 회의를 개최했다. 이날 유엔안보리는 미국이 제출한 ‘북한군의 침략 중지 및 38도선 이북으로의 철수’를 요구하는 결의안을 채택했다. 이 결의안은 유엔 창설 후 첫 번째 집단안전보장 조치라는 점에서 중요한 의미를 지녔다.²⁴

유엔안보리 회의가 개최되기에 앞서 미 국무부와 국방부는 일치된 의견으로 ‘미국이 즉각 시행해야 할 행동’을 검토한 후 합참을 통해 극동군사령관에게 5가지의 지시사항을 하달했다. 그 5가지 지시사항은 “첫째, 주한미사절단이 건의하는 군사장비를 한국에 보내도록 인가해야 한다. 둘째, 한국군이 전투력을 지니고 있는 한 주한미군사고문단(KMAG)은 한국군 부대에 잔류해야 한다. 셋째, 한국을 극동군사령관의 책임지역에 포함하고, 한국에서 미군

²³ 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 56~57쪽. 주한 미 대사의 보고서에 앞서 미국에는 외신기자들을 통해 전쟁 발발 5시간 후인 6월 25일 오전 9시 30분(미국 현지시각 6월 24일 오후 8시 30분)에 전쟁 발발 소식이 처음 전달되었다.

²⁴ 위의 책, 57쪽.

의 모든 군사활동에 대한 작전통제를 포함하도록 해야 한다. 넷째, 극동군사령부의 군사력(주로 해·공군)은 미국 국민의 안전한 철수를 보장하고, 서울·김포비행장과 인천 주위에 방호지대를 설정할 수 있도록 운용되어야 한다. 다섯째, 유엔안보리가 한국에서 직접적인 조치를 하도록 요청할 때는 38도선의 회복을 포함하여 전투상황을 안정시킬 수 있도록 예하 부대와 제7함대에서 추진될 부대를 통합하여 운영한다.”라는 것이었다.²⁵

유엔안보리의 ‘경고성’ 결의에도 불구하고 북한군의 침략행위는 중지되지 않았다. 워싱턴에서는 북한이 유엔 결의를 따를 의도가 없다고 판단하고서 다음 단계의 대응조치를 마련했다. 미국 현지시각 6월 26일 오후 9시(한국 시각 27일 오전 10시)에 열린 제2차 블레어 하우스 회의에서 미 해·공군이 38도선 이남의 북한군 부대·전차·포병에 대해 공격할 수 있게 하고, 한국군에게 최대한의 지원을 제공한다는 것을 결정했다. 이와 더불어 미국 정부는 유엔회원국에 한국지원을 권고하는 결의안을 유엔안보리에 상정하기로 했다. 이에 따라 유엔안보리 회의가 6월 27일 오후 2시(한국 시각 28일 새벽 4시)에 열렸고, 이 회의에서 “북한의 침략을 격퇴하는데 필요한 군사원조를 대한민국에 제공한다.”라는 결의안을 채택했다.²⁶

유엔안보리 결의에 따라 미국은 6월 29~30일에 해·공군의 작전지역을 한반도 전역으로 확대하였고, 6월 30일 지상군 파견을 공식 발표했다. 7월 1일에는 미 제24사단 제21연대 1대대, 이른바 스미스 특수임무부대가 부산에 도착하면서 미 지상군의 참전이 시작되었다. 그리고 7월 4일에는 1949년 6월 말 주한미군이 한국에서 철수한 이후 약 1년 만에 다시 주한미군사령부가 설치되었다.²⁷

²⁵ 국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁(상)』, 66~67쪽.

²⁶ 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 57~59쪽.

²⁷ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 한강선 방어와 초기 지연작전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006), 329~331쪽.



유엔안보리 한국 지원 결의 장면(1950. 6. 25. 뉴욕시간)

© NARA

리 주권을 가진 국가가 존재하는 지역에 군대 파견은 국가 간의 협정이나 협약에 따라 이루어지는 것이 국제법과 국제적 관습이었기 때문이다. 이를 반영하듯 미국의 『민사군정』 교범에도 민사활동이 토착 정부와의 조약, 협정 또는 기타 방식에 의해 시행됨을 밝히고 있다.²⁸

6·25전쟁 시기 한미 간에 체결할 「민사협정」 초안은 미국이 참전을 결정하는 과정에서 이미 준비단계에 들어간 것으로 보인다. 이 초안은 미 육군부의 작전참모부 산하 작전기획국(CSGPO)이 주도하여 작성한 것으로 추정되는데, 이는 1950년 7월 6일 미 육군부가 극동군사령관에게 보낸 전문에서 확인할 수 있다. 이 전문은 작전기획국 명의로 발송되었으며, 경제협조처(ECA)와 국무부의 동의를 받은 '민사활동(civil affairs activities)에 관한 잠정 지침'임을 알리면서, 이에 대하여 맥아더 극동군사령관과 무초 주한 미 대사의 견해를 요구하는 것이었다.²⁹ 전문의 내용은 다음과 같다.

미국의 6·25전쟁 참전은 전투 및 지원부대의 파견 외에도 국제법과 국제적 관습에 따른 후속 행정조치가 있어야 하는 것이었다. 그 중 대표적인 것이 한·미 국가 간 민사(civil affairs)에 관한 협정이었다. 제2차 세계대전 종결 과정에서 보인 '영토 점령'과는 달

²⁸ Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, p.3.

²⁹ 'CSGPO to CINCFE (WAR 85117), 6 Jul 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)", RG 319 (Records of the U.S. Army Staff), Records of the Office of the Chief of Civil Affairs, S

“세부적인 지시는 발신 보류 중이며, 다음의 원칙은 귀하 휘하의 군대, 주한 미 대사, 한국 정부, 유엔기구 사이의 관계에 관하여 귀하의 권한과 책임에 관한 임시적인 일반 지침이다.

대한민국 정부는 한국에서 책임 있는 통치기관이며 유일한 합법 정부라고 미국이 인정하고 있으며, 유엔에서 합법적으로 승인한 유일한 한국 정부이다. 대한민국 정부의 권한은 존중될 것이며, 민사문제들은 군사적 필요성이 허락하는 범위 내에서 대한민국 정부를 통해 처리될 것이다.

미국 대통령의 공식 대표로 한국에 파견된 주한 미 대사는 대한민국 정부와 중요한 연락 채널을 유지할 것이다. 따라서 긴요한 군사적 성격의 문제들을 제외하고 대한민국 정부와 관련된 모든 문제에 대해 군사적 상황의 긴급성이 허용하는 범위 내에서 주한 미 대사의 판단을 신뢰해야 한다.

그럼에도 불구하고 군사적 임무와 군사정세 요소에 영향을 미치는 문제들에 대해서는 주한 미 대사가 귀하의 결정에 따를 것이다. 미국의 다른 정부기관과 관련이 있는 영역 내에서의 행동과 관련하여 의견이 일치하지 않는 경우, 귀하는 결정을 위해서 관련 질의를 육군부에 문의할 수 있다. 그러나 그사이에라도 귀하는 군사적 상황이 요구하는 대로 행동할 수 있다.

현재 귀하의 지휘하에 있는 군대가 한국에서 수행하고 있는 군사 활동은 6월 25일과 27일 유엔안전보장이사회 결의에 따른 것이다. 귀하는 미국 정부를 대신하여 그러한 군사행동을 수행하는데 전적으로 작전책임을 가지는 것으로 간주된다.

그 지역에서 군사작전의 성공에 불리한 상황이 만들어지는 것을 막는데 필요한 식량, 보급물자, 자원을 포함한 한국의 민간경제 지원을 경제협조처(ECA)도 동의한 사항이므로 귀하는 임무 달성을 위해 한국에 있는 ECA 대표

Security-Classified Correspondence of the Economics Division Relating to Korea, Japan, and Ryukyu Islands, 1949-59. NARA.

단을 전적으로 활용할 수 있는 권한을 가진다. 귀하는 군사 상황에 따라 그들의 활동을 조정할 필요성이 있을 때는 그들 대표단을 통제할 수 있다.

필요한 지시를 받은 후 현재 준비 절차 중인 주한 미 대사가 귀 사령부의 적절한 도움을 받아 미국 군대와 대한민국 정부 간 각각의 권리, 의무, 그리고 관할권 제한 사항을 규정하는 민사협정(Civil Affairs Agreement)을 대한 민국 정부와 협상할 것이다.”³⁰ (밑줄 강조 : 인용자)

이 전문(WAR 85117)은 1953년 7월 27일 정전협정이 체결될 때까지 민사문제에 관한 기본 방침으로 활용된다는 점에서 대단히 중요하다. 6·25전쟁기 민사군정과 관련한 기본 방침을 육군부가 극동군사령관에게 하달한 전문은 2개였다. 그중 하나가 1950년 7월 6일자 WAR 85117이었으며, 다른 하나가 북한지역 군정에 관한 지침을 담고 있는 1950년 11월 2일자 WAR 95715였다. 한국에 적용할 이 두 가지 민사군정 기본 방침은 적어도 1954년 10월까지 효력을 가지고 있었다. 이는 다음과 같은 자료에서 확인된다.

1951년 5월 1일 미 합참이 극동군사령관 리지웨이(Matthew B. Ridgway) 장군에게 보낸 전문에서 민사문제와 관련해 “남한에 대해서는 현재 전장에서 시행되고 있는 1950년 7월 6일자 WAR 85117호 규정이 계속 적용되며, 북한에 대해서는 1950년 11월 2일자 WAR 95715호에서 해석된 바와 같이 1950년 10월 29일자 JCS 95328호의 규정이 계속 적용된다.”라고 밝히고 있다. 여기서 다만, 북한에 대해서는 “상황이 변화하므로 국무부와 국방부 그리고 유엔은 이 지침을 재검토할 필요가 있으며, 이후 일부 수정이 필요할 수 있다.”라고 덧붙였다. 그러나 북한에 대한 민사군정 정책은 전쟁 기간에 변화가 없었다. 1954년 10월 6일 미 합참이 헐(John E. Hull) 극동군사령관에게 보낸 전문에서 “유엔 통제 하의 남한지역에서는 1950년 7월 6일자

³⁰ Ibid.

WAR 85117호가 계속 적용되며, 북한에서는 1950년 11월 2일자 WAR 95715호에서 해석된 바와 같이 1950년 10월 29일자 JCS 95328호의 규정 이 계속 적용된다.”라고 밝혔다.³¹ 이를 통해 볼 때, 적어도 1954년 말까지는 6·25전쟁 초기에 만들어진 민사군정 기본 방침이 그대로 활용되었음을 알 수 있다.

2. 「한미 민사협정」 작성 과정과 주요 내용

1950년 7월 6일자 WAR 85117 전문의 마지막 단락에서 언급한 「민사협정(Civil Affairs Agreement)」이 극동군사령부에 전달된 것은 7월 19일이었다. 이날 육군부 작전참모부장 볼트(Charles L. Bolte) 소장 명의로 극동군사령관에게 전문(전송번호 WAR 86434)이 전송되었다. 전문은 육군부에서 마련한 「민사협정」 초안에 대한 극동군사령관의 논평과 주한 미 대사 무초의 견해를 요청하는 것이었다. 아울러 「민사협정」 초안은 국무부, 경제협조처, 재무부의 동의를 받은 사항임을 덧붙였다.³²

전문(WAR 85117)에는 12개 항목으로 구성된 「민사협정」 초안이 수록되어 있었다. 12개 항목은 “민사협정의 목적, 군사적 필요성, 사법관할권, 면세, 청구, 항구·철도·도로·공항·설비·시설을 포함한 병참, 물품 및 서비스 조달, 통화와 신용거래, 외환 관리 및 미국 증권 보호, 검열과 공보, 구호 및 지원 물품, 효력 발생일과 종료” 등이었다. 이를 항목별로 살펴보면 다음과 같다.³³

³¹ "The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East(Ridgway)"(1951. 5. 1), *Foreign Relations of the United States*(이하 *FRUS*), 1951, Volume VII, Korea and China (in two parts), pp.491~492; "The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East(Hull)"(1954. 10. 6), *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2, p.1895.

³² 'CSGPO to CINCFE (WAR 86434), 19 Jul 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)", RG 319(Records of the U.S. Army Staff), Records of the Office of the Chief of Civil Affairs, Security-Classified Correspondence of the Economics Division Relating to Korea, Japan, and Ryukyu Islands, 1949-59. NARA. 이하 "Korea, Civil Directive(1950-51)"의 출처는 생략함.

³³ Ibid.

1. 목적

미합중국 정부와 대한민국 정부 간의 이 협정은 대한민국 정부와 1950년 6월 25일, 6월 27일, 7월 7일 유엔안전보장이사회 결의에 따라 미국이 지명한 유엔회원국 군대의 통합사령관 휘하에서 작전 중인 군대 간의 민사관계를 규율한다.

2. 군사적 필요성

협정 사항의 어떠한 것도 군사작전 수행에 필요한 긴급조치를 취하는 것에서 사령관의 권한을 제한할 수 없다.

3. 사법관할권

- A. 이 항은 국가안전보장회의(NSC)에서 결정할 예정이다
- B. 사령관은 휘하 군대에 동행하거나 복무하는 대한민국 국민이 저지르는 형사범죄에 대해 대한민국 정부와 동등한 재판 관할권을 갖는다.
- C. 적당한 대한민국 법원이 부재할 때는 사령관이 군 보안상 필요하면 일반적으로 대한민국의 형사 관할권을 넘어서는 사람들을 재판하기 위해 군사재판소를 설립할 수 있다.
- D. 사령관과 대한민국 정부 사이에 전쟁법, 민법, 군사법, 그리고 제 규정들을 위반한 범죄자들에 대한 체포, 구금, 재판에서 상호지원을 제공하는데 필요한 조치들이 취해질 것이다.

4. 면세

한국에서 작전 중인 사령관 휘하의 군대(사령관 휘하의 부대에 동행하거나 복무하는 모든 비한국인과 군사작전을 지원하기 위해 고용된 비한국 기관과 인원을 포함)는 대한민국과 대한민국의 정치적 하부 조직 및 대행 기관이 부과하는 모든 세금, 부담금, 관세 및 부과금이 면제된다.

5. 청구

현행 미국의 법과 정책에 부합하여 미국은 적의 행동 또는 적에 대한 작전으로 인한 손해 또는 상해에 대한 청구와 미군 구성원의 행위로 인해 발생하는 청구를 제외한 대한민국 국민의 청구를 심사, 결정 및 해결하기 위해 청구위원회를 설립한다. 사령관 휘하의 다른 군대의 행위로 인해 발생하는 대한민국 국민의 청구권은 대한민국과 그러한 청구권을 발생시키는 군대의 정부 간 문제이다.

6. 항구, 철도, 도로, 공항, 설비, 시설을 포함한 병참선

- A. 대한민국 정부는 항구, 철도, 도로, 공항, 전화와 무선 통신을 포함한 병참선과 관련하여 유엔군사령관 지휘 하의 군대가 필요로 하는 자원, 보급품, 시설, 편의, 그리고 이외에도 군사 목적에 필요할지 모르는 어떤 다른 자원, 보급품, 시설 또는 설비를 제공할 것이다. 사령관의 요구에 따라 그러한 자원, 보급품, 시설과 설비는 그의 처분에 맡겨지거나 지정된 설비와 시설은 그의 지시와 통제 아래 운영될 것이다.
- B. 대한민국 정부는 현존하는 시설의 개축, 개조, 확장, 수선, 수리 또는 대체 등을 허가하며, 군사적 목적에 필요한 새로운 시설물의 건축을 허가한다. 또 대한민국 정부는 이러한 새로운 시설의 건설과 기존 시설의 개조, 수리 및 변경으로 인해 발생하는 모든 청구에 대해 사령관과 그의 지휘 아래 작전 중인 각국 정부의 군대를 보호한다. 사령관의 지휘를 받는 부대가 건설한 시설의 전부 또는 일부에 대한 소유권 및 처분은 대한민국과 그러한 시설을 건설한 정부 또는 그 군대의 정부가 고려해야 할 사항이다.

7. 물품 및 서비스 조달

- A. 사령관의 요청에 따라 대한민국 당국은 작전 지원에 필요한 부동산, 건조물, 서비스, 보급물자, 시설과 설비 등을 군대가 사용할 수 있도록

록 제공하며, 지급해야 할 보상에 대해서 소유자 또는 공급자에게 책임을 진다.

- B. 적절한 대한민국 당국이 없고 군사 상황이 필요로 할 때, 사령관은 징발하거나 작전 지원에 필요한 서비스·자원·보급물자·시설물의 조달을 지시할 수 있다. 징발의 경우에 사령관은 보상 없이 영수증으로 대신하거나 현지 통화로 보상할 수 있다.
- C. 사령관 지휘 하의 부대에 필요한 소요가 대한민국 경제에 미칠 수 있는 파괴적 영향을 최소화하기 위해 군대와 대한민국 당국은 각자의 요구사항과 능력, 그리고 임금 효율과 가격에 관해 협의할 것이다.
- D. 사령관이 지휘 또는 통제하는 부대를 위해 사령관이 징발한 보급품, 서비스 및 시설에 대한 계정이 유지될 것이다. 이 협정조항의 규정에 따라 발생하는 청구에 대한 합의는 그러한 보급물자와 서비스, 시설을 획득한 정부 또는 국가와 대한민국 간에 고려할 사항이다.

8. 통화와 신용거래

이 문제는 독립적인 협정 대상이다.

9. 외환 관리 및 미국 증권 보호

- A. 사령관 지휘하에 한국에서 작전 중인 한국군 이외의 군대는 외환 및 외화 문제와 관련하여 대한민국의 모든 법률, 법령, 규정으로부터 면제된다. 대한민국의 외환 규제 목적을 인지하고 있는 사령관은 때때로 자신이 필요하거나 적절하다고 생각할 때 외환 관련 문제들을 조치하는 것에서 자신이 지휘하는 군대에 그러한 규제를 발할 수 있다.
- B. 대한민국 정부는 사령관이 자신이나 자신의 지휘하에 있는 군대가 한국으로 가져오거나 발행한 통화 및 기타 금융 상품을 보호하기 위해 사령관이 요청할 수 있는 법률을 제정하거나 공포한다.

10. 검열과 공보

- A. 신문, 라디오, 영화, 우편, 그리고 다른 커뮤니케이션 매체의 검열에 대하여 군사 상황의 필요에 따른 협정이 사령관과 대한민국 정부에 의해 만들어질 것이다.
- B. 대한민국 정부는 사령관의 지휘를 받는 군대에서 사용하는 커뮤니케이션 매체에 대해 검열을 행사하지 않는다.

11. 구호 및 지원 물품

- A. 군사적 긴급 상황에 따라 사령관은 경제협조법(Economic Cooperation Act)에 근거하여 미국이 제공하는 물품을 포함한 대한민국 이외의 정부나 국제기구, 개인과 조직들에서 제공하는 민간구호와 지원 물품의 전달과 분배를 통제할 수 있다. 사령관은 전달과 분배의 적절한 기록 유지를 보장한다. 그러한 물품에 대한 재정 책임은 관련 정부와 국제기구 및 개인 또는 조직과 대한민국 정부 간에 직접 협상할 문제이다.
- B. 관련 정부와 국제기구는 민간구호와 지원 물품의 기부와 관련한 문제들에 대해 대한민국 내외에 공표할 권리를 갖는다.

12. 효력 발생일과 종료

이 협정은 미국과 대한민국 대표들이 서명하는 즉시 효력을 지닌다. 조항의 수정 또는 필요성이 없어서 폐지하기로 미국과 한국 간에 상호 동의가 있을 때까지, 가능한 한 협정에 양국 정부 대표가 서명한 이전의 협정과 약정 조항들은 1950년 6월 24일로 소급 적용하여 효력을 지속한다.

민사협정 초안 전문에 대한 주한 미 대사의 의견 개진은 7월 26일에 이루어졌다. 이날 주한 미 대사 무초는 국무장관에게 3가지의 수정 및 보완 사항

을 언급했다. 첫째는 협상이 유엔을 대표하여 유엔군사령관이 한국 정부와 협상하는 것이 바람직하며, 그것은 미국 정부의 개입을 최소화하고 동시에 6·25전쟁에서 유엔의 위신과 권위를 강화할 수 있기 때문이라고 밝혔다. 둘째는 협정의 제5항인 청구권 문제를 개정할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련하여 무초 대사는 참전 유엔군(한국군 포함)의 범죄 행위를 다루는 ‘공동청구위원회(common claims commission)’를 설립하거나 참전 군대의 해당 정부가 개별적으로 한국 정부와 협상하여 별도의 협정을 체결하는 방식이 존재하는데, ‘공동청구위원회’가 더 바람직하다는 것이 자신의 견해라고 밝혔다. 셋째는 제7항 ‘물품 및 서비스 조달’과 관련하여 권고 사항을 제시했다. 그는 대한민국 당국이 금전적 상황을 요구하지 않고 상품과 서비스를 제공할 의향이 있으므로 이와 관련하여 향후 보상에 대한 문제를 서면으로 약속하지 말 것을 권고했다.³⁴

민사협정 초안에 대한 극동군사령관 맥아더 장군의 회신은 무초 대사의 회신보다 약 한 달 후인 8월 30일에 이루어졌다. 이는 전선 상황과도 무관하지 않은 것으로 볼 수 있다. 주지하듯이, 7월 한 달간 전선은 한미연합군이 지연작전을 수행하였으며, 8월에는 낙동강 방어선 전투가 치열하게 전개되던 시기였다. 이러한 상황에서 민사군정보다 군사작전에 주안점이 두어질 것이라는 점은 미루어 짐작케 한다.

그동안 미 육군부에서는 민사군정 부대를 파견하고 민사군정에 관한 자료들을 검토했다. 7월 28일 육군부 작전참모부는 1개 군정중대가 선편으로 조속한 시일 내에 도착할 예정이며, 10월 1일까지 군정단과 추가 군정중대가 파견될 것임을 극동군사령부에 알렸다. 이와 더불어 극동군사령관에게 원하는 군정부대의 수를 회신하도록 요청하기도 했다. 또 군수참모부에서는 캔자스시티 기록보존소에 보관되어 있던 1945~1948년 주한 미군정 관련 기록

³⁴ 'US Ambassador Taegu Korea Sgd Muccio to Secretary of State, 26 Jul 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)".

물을 국방부로 회수하여 한국에 적용할 민사군정 기구의 효율성에 관한 연구를 진행했다.³⁵

육군부에 보낸 8월 30일자 전문(C 6158, CM IN 6711)에서 극동군사령관 맥아더 장군은 크게 3가지의 수정 및 보완 사항을 제시했다. 첫째는 적대행위가 종식되기 전에 사령관이 전범 재판 진행에 대한 통제권을 갖는 것이 바람직하므로 제3항 사법관할권의 D에 있는 "상호(mutual)"라는 단어를 삭제할 것과 한국에 있는 미국인과 미군에 대한 전속관할권(exclusive jurisdiction)을 행사할 수 있도록 제3항의 A~C를 전면 개정해야 한다는 제안이었다. 둘째는 제5항 청구와 관련하여 "한미 양국은 상대방 정부의 군대 구성원에 의해 발생한 정부 소유 재산의 손해 및 피해에 대해 상대방에게 책임을 지며, 해가 없도록 하는 것에 동의한다."라는 문구를 추가해야 한다는 건의였다. 셋째는 참전한 모든 군대를 대표하여 유엔군사령관이 서명 당사자로 한국 정부와 협정을 체결해야 함을 강조한 것이었다.³⁶ 아래의 <표 3-2>는 미 육군부에서 마련한 「민사협정」 초안에 대한 극동군사령부의 검토 의견을 정리한 것이다.

<표 3-2> 민사협정(Civil Affairs Agreement) 초안과 극동군사령부 검토 의견

협정 조항	육군부 초안 (1950. 7. 19)	극동군사령부 검토 의견 (1950. 8. 30)
제1항 목적	미합중국 정부와 대한민국 정부 간의 이 협정은 대한민국 정부와 1950년 6월 25일, 6월 27일, 7월 7일 유엔안전보장이사회	미국과 한국 사이에 상기에 따른 협정 이행에 이의가 없다. 그러나 균일성을 위해서, 그리고 협정의 다양성을 피하고자 한국전쟁에 참전한 회원국 군대를 대표하여 유엔군사령관에 의해 실질적으로

³⁵ 'CSGPO to CINCFE (WAR 87371), 28 Jul 1950', 'G-4 to OSA, OCA : Reference Aid to Korean Records, 8 Aug 1950', 'Memorandum for Mr. Karl R. Bendtsen : CA/MG Organization, 00 Sep 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)". 'Memorandum for Mr. Karl R. Bendtsen : CA/MG Organization'의 생산 일자는 문서를 철하는 과정에서 글자 훼손으로 확인이 불가하여 '00'으로 처리하였음을 밝혀 둔다.

³⁶ 'CINCFE Tokyo Japan to DEPTAR Washington DC for GSGOP, 30 Aug 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)". 'CINCFE Tokyo Japan to DEPTAR Washington DC for GSGOP'에서 GSGOP는 CSGPO의 오타인 것으로 보이나 여기서는 원문서에 기록된 GSGOP를 그대로 사용하였음.

협정 조항	육군부 초안 (1950. 7. 19)	국동군사령부 검토 의견 (1950. 8. 30)
	결의에 따라 미국이 지명한 유엔회원국 군대의 통합사령관 휘하에서 작전 중인 군대 사이의 민사관계를 규율한다.	위와 같은 협정이 맺어지기를 건의한다. 협정은 본질적으로 한국에서 군사작전의 한 측면으로 간주됨에 따라 유엔군사령관 휘하의 모든 군대를 대표하여 유엔군사령관이 당사자가 되는 것이 적절하다고 본다. 이 입장은 미국 산하의 통합사령부 안보회의 결의와 유엔하의 미국 책임에 부합한다고 여겨지며, 통합사령부 아래 한국에서 유엔군의 지위를 강조할 수 있을 것이다.
제3항 사법 관할권	A. 이 항은 국가안전보장회의(NSC)에서 결정할 예정임 B. 사령관은 휘하 군대에 동행하거나 복무하는 대한민국 국민이 저지르는 형사범죄에 대해 대한민국 정부와 동등한 재판 관할권을 갖는다. C. 적당한 대한민국 법원이 부재할 때는 사령관이 군 보안상 필요하면 일반적으로 대한민국 형사 관할권을 넘어서는 사람들을 재판하기 위해 군사재판소를 설립할 수 있다. D. 사령관과 대한민국 정부 사이에 전쟁법, 민법, 군사법, 그리고 제 규정들을 위반한 범죄자들에 대한 체포, 구금, 재판에서 상호지원을 제공하는데 필요한 조치들이 취해질 것이다.	1. 적대행위가 끝나기 전에 사령관이 전범재판 진행에 대한 통제권을 유지하는 것이 바람직하다고 생각되어 제3의 D항에 있는 "상호(mutual)"라는 단어를 삭제할 것을 제안한다. 이 통제는 그러한 경우에 관한 상호 합의에 대한 정부 간의 협정에 의해 복잡해질 수 있다. 2. 제3항은 다음과 같이 개정 A. 미국은 제3 B항에 규정된 바에 따라 동시 관할권이 행사되는 한국 국민을 제외하고는 미국 군법의 적용을 받는 한국에 있는 사람에 대해 전속관할권을 행사할 수 있다. B. 대한민국 국민이 주한미군 또는 그 구성원에 대해 범죄를 저지른 것으로 알려지고 주한미군이 대한민국 국민을 체포하는 경우, 해당자는 가능한 한 신속히 대한민국 측에 인도될 것이다. C. 북한의 남한 침입과 이에 수반되는 신원확인 어려움에 고려하여 미국인들은 미군 이외의 구금에는 응할 필요가 없다. 3. 제3 C항에 나오는 '보안'이라는 단어는 삭제하고, 용어가 더 일반적이고 의도된 것을 더 잘 설명하는 것으로 여겨지는 '작전'이라는 단어로 대체해야 한다.

협정 조항	육군부 초안 (1950. 7. 19)	극동군사령부 검토 의견 (1950. 8. 30)
제5항 청구	현행 미국의 법과 정책에 부합하여 미국은 적의 행동 또는 적에 대한 작전으로 인한 손해 또는 상해에 대한 청구와 미군 구성원의 행위로 인해 발생하는 청구를 제외한 대한민국 국민의 청구를 심사, 결정 및 해결하기 위해 청구위원회를 설립한다. 사령관 휘하의 다른 군대의 행위로 인해 발생하는 대한민국 국민의 청구권은 대한민국과 그러한 청구권을 발생시키는 군대의 정부 간 문제이다.	협정 제5항에 명시된 예외 조항에 더하여 청구와 관련해서는 다음과 같은 것이 추가되어야 한다. “한미 양국은 상대방 정부의 군대 구성원에 의해 야기된 정부 소유 재산의 손해 및 피해에 대해 상대방에게 책임을 지며, 해가 없도록 하는 것에 동의한다.”
제7항 물품 및 서비스 조달	A. 사령관의 요청에 따라 대한민국 당국은 작전 지원에 필요한 부동산, 건조물, 서비스, 보급물자, 시설과 설비 등을 군대가 사용할 수 있도록 제공하며, 지급해야 할 보상에 대해서 소유자 또는 공급자에게 책임을 진다. B. 적절한 대한민국 당국이 없고 군사 상황이 필요로 할 때, 사령관은 징발하거나 작전 지원에 필요한 서비스·자원·보급물자·시설물의 조달을 지시할 수 있다. 징발의 경우에 사령관은 보상 없이 영수증으로 대신하거나 현지통화로 보상할 수 있다. C. 사령관 지휘 하의 부대에 필요한 소요가 대한민국 경제에 미칠 수 있는 파괴적 영향을 최소화하기 위해 군대와 대한민국 당국은 각자의 요구사항과	7항을 삭제하고 다음과 같이 대체함. A. 이 협정은 대한민국이 사령관에게 아래 B에 나열된 무상으로 제공하는 항목을 제외하고 사령관에게 제공되는 상품 및 서비스에 대해서 현지통화로 지급하는 방식을 고려했다. B. 사령관의 요청에 따라 대한민국 당국은 필수적인 부동산, 건축물, 항구시설과 그의 작전을 지원하는데 필요한 가스, 물, 전기와 전화 서비스와 같은 설비들을 제공하며, 지급해야 할 보상에 대해서 한국이 소유자 또는 공급자에게 책임을 진다. C. 적절한 대한민국 당국이 없고 군사 상황이 필요로 할 때 사령관은 위의 B에서 언급한 품목들을 징발하거나 다른 방법으로 조달할 수 있으며, 현지 통화로 보상한다. 이러한 조달은 통화 및 보증과 관련하여 한국과 달리 결제로 상쇄된다.

협정 조항	육군부 초안 (1950. 7. 19)	극동군사령부 검토 의견 (1950. 8. 30)
	능력, 그리고 임금 요율과 가격에 관해 협의할 것이다. D. 사령관이 지휘 또는 통제하는 부대를 위해 사령관이 징발한 보급품, 서비스 및 시설에 대한 계정이 유지될 것이다. 이 협정조항의 규정에 따라 발생하는 청구에 대한 합의는 그러한 보급물자와 서비스, 시설을 획득한 정부 또는 국가와 대한민국 간에 고려할 사항이다.	D. 사령관 지휘 하의 부대에 필요한 소요가 대한민국 경제에 미칠 수 있는 파괴적 영향을 최소화하기 위해 군대와 대한민국 당국은 각자의 요구사항과 능력, 그리고 임금 요율과 가격에 관해 협의한다. E. 이 단락의 조항에 따라 조달된 상품 및 서비스에 대한 청구를 해결해야 할 필요성이 있다고 생각되지 않는다.
제11항 구호 및 지원 물품	A. 군사적 긴급 상황에 따라 사령관은 경제협조법에 근거하여 미국이 제공하는 물품을 포함한 대한민국 이외의 정부나 국제기구, 개인과 조직들에서 제공하는 민간구호와 지원 물품의 전달과 분배를 통제할 수 있다. 사령관은 전달과 분배의 적절한 기록 유지를 보장한다. 그러한 물품에 대한 재정 책임은 관련 정부와 국제기구 및 개인 또는 조직과 대한민국 정부 간에 직접 협상할 문제이다. B. 관련 정부와 국제기구는 민간구호와 지원 물품의 기부와 관련한 문제들에 대해 대한민국 내외에 공표할 권리를 갖는다.	이 조항 끝에 다음을 추가 : 여기서 다루지 않은 다른 문제들은 추가 협상의 대상이 된다.

출처 : 'CINCFE Tokyo Japan to DEPTAR Washington DC for GSGOP, 30 Aug 1950', "Korea, Civil Directive(1950-51)", RG 319, Records of the Office of the Chief of Civil Affairs, Security-Classified Correspondence of the Economics Division Relating to Korea, Japan, and Ryukyu Islands, 1949-59. NARA.

미 육군부의 민사협정 초안에 대한 극동군사령부와 주한 미 대사의 의견을 반영하여 미 합참은 다음과 같은 「민사협정」 초안을 승인했다. 정확한 일자는 확인할 수 없으나 이 초안은 1950년 9~10월에 만들어진 것으로 추정된다. 그 이유는 10월에 들어서면서 유엔군의 북진과 함께 미 본국에서 민사군정 논의의 초점이 북한지역 점령과 군정에 맞춰져 대한민국과의 ‘민사협정’ 체결보다 북한지역에서의 ‘민사군정 지침’ 마련과 시행에 중점을 두었기 때문이었다. 미 합참이 최종 승인한 「민사협정」 초안은 다음과 같다.³⁷

1. 목적 : 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결의에 따라 부여된 책임을 추구하려는 조치로써 미합중국 정부와 대한민국 정부 간의 이 협정은 대한민국 정부와 국민, 그리고 통합군사령부나 미국이 지명한 유엔 회원국 군대의 총사령관의 통제 아래에서 작전 중인 군대 사이의 민사관계를 규율한다.
2. 군사적 필요성 : 어떠한 협정도 군사작전 수행에 필요한 긴급조치를 취하는 것에서 사령관의 권한을 제한할 수 없다.
3. 사법관할권 : 사법관할권 주제는 이 협정에서 다루지 않는다.
4. 면세 : 사령관 휘하의 한국에서 작전 중인 군대(이들 부대에 동행하거나 복무하는 모든 비한국인과 사령관 휘하의 군인 또는 재건작업 지원을 위해 고용된 비한국 기관과 인원 포함)는 대한민국과 대한민국의 정치적 하부 기구 및 대행 기관, 그리고 대한민국 내의 어떠한 다른 정부 단위가 부과하는 모든 세금, 부담금, 관세 및 부과금이 면제된다.
5. 청구 : A. 유엔군사령관 지휘 아래 있는 군대 구성원이 적에 대한 작전 이외의 행위로 인해 발생하는 대한민국 국민의 청구는 대한민국과 관련 정부 또는 정부 간 문제이다. B. 대한민국과 미합중국 정부는 그들의 군대 구성원에 의해 야기된 공유 재산의 피해에 대해 상호책임이 없다.

³⁷ 'Draft, Proposed Civil Affairs Agreement-Korea', "Korea, Civil Directive(1950-51)".

6. 항구, 철도, 도로, 공항, 설비, 시설을 포함한 병참선 : A. 대한민국 정부는 항구, 철도, 도로, 공항, 전화와 무선 통신을 포함한 병참선과 관련하여 유엔군사령관 지휘 하의 군대가 필요로 하는 자원, 보급품, 시설, 서비스, 그리고 이외에도 군사 목적에 필요할지 모르는 어떤 다른 자원, 보급품, 시설 또는 설비를 제공한다. 사령관의 요구에 따라 그러한 자원, 보급품, 시설과 설비는 그의 처분에 맡겨지거나 지정된 설비와 시설은 그의 지시와 통제 아래서 운영될 것이다. B. 대한민국 정부는 현존하는 시설물의 개축, 개조, 확장, 수선, 수리 또는 대체 등을 허가하며, 군사적 목적에 필요한 새로운 시설물의 건축을 허가한다. 또 대한민국 정부는 이러한 새로운 시설의 건설과 기존 시설의 개조, 수리 및 변경으로 인해 발생하는 모든 청구에 대해 사령관과 그의 지휘 아래 작전 중인 각국 정부의 군대를 보호한다. 사령관의 지휘를 받는 부대가 건설한 시설물의 전부 또는 일부에 대한 소유권 및 처분은 대한민국과 그러한 시설물을 건설한 정부 또는 그 군대의 정부가 고려해야 할 사항이다.
7. 물품 및 서비스 조달 : A. 사령관의 요청에 따라 대한민국 당국은 작전 지원에 필요한 부동산, 건조물, 서비스, 보급물자, 시설과 설비 등을 군대가 사용할 수 있도록 제공하며, 지급해야 할 보상에 대해서 소유자 또는 공급자에게 책임을 진다. B. 적절한 대한민국 당국이 없고 군사 상황이 필요로 할 때 사령관은 징발하거나 작전 지원에 필요한 서비스, 자원, 보급물자, 시설물의 조달을 지시할 수 있다. 징발의 경우에 사령관은 보상 없이 영수증으로 대신하거나 현지 통화로 보상할 수 있다. 보상 없이 징발한 경우에 소유주 또는 공급자에게 발행한 영수증에 대한 지불은 대한민국 정부가 책임진다. C. 사령관 지휘 하의 부대에 필요한 소요가 대한민국 경제에 미칠 수 있는 파괴적 영향을 최소화하기 위해 사령관과 대한민국 당국은 각자의 요구 사항과 능력, 그리고 임금

요율과 가격에 관해 협의한다. D. 사령관이 지휘 또는 통제하는 부대를 위해 사령관이 징발한 보급품, 서비스 및 시설에 대한 계정이 유지될 것이다. 이 협정조항의 규정에 따라 발생하는 청구에 대한 합의는 그러한 보급물자와 서비스, 시설을 획득한 정부 또는 국가와 대한민국 간에 고려할 사항이다.

8. 통화와 신용거래 : 이 문제는 독립적인 협정 대상이다.
9. 외환 관리 및 미국 증권 보호 : A. 사령관 지휘 아래 한국에서 작전 중인 한국군 이외의 군대는 외환 및 외화 문제와 관련하여 대한민국의 모든 법률, 법령, 규정으로부터 면제된다. 대한민국의 외환 규제 목적을 인지하고 있는 사령관은 때때로 자신이 필요하거나 적절하다고 생각할 때 외환 관련 문제들을 조치하는 것에서 자신이 지휘하는 군대에 그러한 규제를 발할 수 있다. B. 대한민국 정부는 사령관이 자신이나 자신의 지휘 아래 있는 군대가 한국으로 가져오거나 발행한 통화 및 기타 금융 상품을 보호하기 위해 사령관이 요청할 수 있는 법률을 제정하거나 공포한다.
10. 공보 : A. 군사 상황의 필요에 따른 협정은 모든 커뮤니케이션 매체를 포함하는 공공 정보의 보급을 위해 사령관과 대한민국 정부에 의해 만들어질 것이다. B. 대한민국은 사령관의 지휘나 통제를 받는 군대에서 사용하거나 맡겨진 통신 매체에 대해 검열을 행사하지 않는다.
11. 구호 및 지원 물품 : A. 군사적 긴급 상황에 따라 사령관은 경제협조법(Economic Cooperation Act)에 근거하여 미국이 제공하는 물품을 포함한 대한민국 이외의 정부나 국제기구, 개인과 조직들에서 제공하는 민간 구호와 지원 물품의 전달과 분배를 통제할 수 있다. 사령관은 전달과 분배의 적절한 기록 유지를 보장한다. 그러한 물품에 대한 재정 책임은 관련 정부와 국제기구 및 개인 또는 조직과 대한민국 정부

간에 직접 협상할 문제이다. 대한민국 정부는 구호품의 원활한 배분을 위해 가능한 한 모든 지원을 제공하고 한국에서 구호품 배급과 관련된 시설, 서비스, 물품 및 교통수단을 조달하는 데 필요한 모든 원화를 무상으로 제공하는 데에 동의한다. B. 관련 정부와 국제기구는 민간 구호와 지원 물품의 기부와 관련한 문제들에 대해 한국 내외에 공표할 권리를 갖는다.

12. 여행 : A. 사령관 지휘 하의 군대에 속하거나 사령관 통제 아래 작전 중인 군대에 복무 또는 한국 소속이 아닌 함정, 항공기, 병력의 한국 입국과 이동, 출국은 사령관이 규정하는 방식으로 규제된다. 군사보안과 군사상황의 필요성이 일치하는 한 사령관은 대한민국 당국의 정당한 요청에 응할 것이다. B. 위에서 언급한 이외의 모든 출국, 이동, 입국은 대한민국 관할 당국의 규제를 받는다. 그런데도 사령관은 때때로 군사보안 또는 군사작전과 관련한 이유로 그러한 제한을 당국에 요구할 수 있다.
13. 효력 발생일과 종료 : 이 협정은 미국과 대한민국 대표들이 서명하는 즉시 효력을 지닌다. 조항의 수정 또는 필요성이 없어져 폐지하기로 미국과 한국 간에 상호 동의가 있을 때까지 가능한 한 협정에 양국 대표가 서명한 이전의 협정과 약정 조항들은 1950년 6월 24일로 소급 적용하여 효력을 지속한다.

미 합참이 승인한 「민사협정」 초안은 실제 유엔군사령부와 대한민국 정부 간에 협정 체결로까지 이어지지지는 않았다. 이는 유엔군의 북진으로 대한민국 정부와의 「민사협정」 체결 자체가 큰 의미가 없고, 또 짧은 시기에 중공군 참전으로 전황이 급격히 변하면서 새로운 관련 협정의 체결이 필요했기 때문이었다. 다만, 「민사협정」은 향후 한미 간에 체결되는 민사 관련 개별 협정의 기초가 되었다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 일례로 1951년 8월에 제기된

「한국민 구제와 지원에 관한 협정」이 「민사협정」에 기반하고 있음을 밝히고 있으며,³⁸ 또 1952년 5월 24일 한미 간에 체결된 이른바 ‘마이어협정’으로 불리는 「대한민국 정부와 통합군사령부 간의 경제 조정에 관한 협정」도 따지고 보면 「민사협정」에 근거하고 있음을 알 수 있다.

제3절 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 설치

1. 전술부대 민사부와 공중보건복지팀 설치

6·25전쟁 초기에 한국군은 민사작전과 관련된 기구나 부대를 갖추지 못하고, ‘민사’라는 개념조차 생소하여 제대로 된 민사작전을 수행하기가 어려웠다. 이 시기에 민사활동은 피란민 통제와 미약한 구호 활동 등이 전부였다고 할 수 있다.

6·25전쟁 기간 최초의 민사업무는 ‘계엄’이라는 형태로 등장했다.³⁹ 1950년 7월 8일 정부가 비상계엄령을 선포하자,⁴⁰ 육군본부는 군사작전에 수반되는 대민관계의 신속한 처리를 목적으로 7월 9일 민사부를 설치했다. 초대 민사부장으로는 이지형(李 智衡) 법무감이 임명되고 육군의 각 사단과 해군의 진해통제부 사령부에 민사과가 설치되었다.⁴¹ 그리고 7월 11일에는 계엄 시행에 따르는 국방부 각국의 사무를 계엄수행체제로 변경했다. 제1국에서는 치안, 경비, 경제의 기획 감독과 일반 행정, 사법 및 징발의 시행 감독에 관한

³⁸ 'CINCFE Tokyo Japan to DEPTAR Washington DC for G4, 1 Aug 1951', "Korea, Civil Directive(1950-51)".

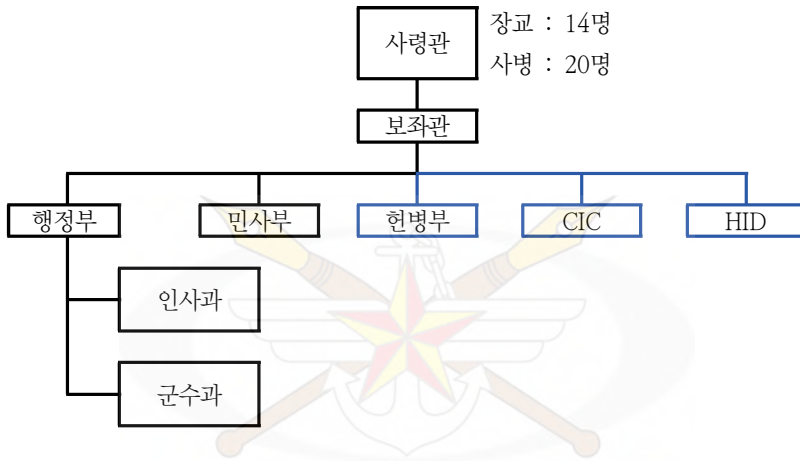
³⁹ 김학재, 「한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화」, 『전장과 사람들』(서울 : 선인, 2010), 41쪽.

⁴⁰ 7월 8일 발효된 비상계엄은 전라남·북도를 제외한 남한의 모든 지역을 대상으로 하였으며, “군사상의 필요와 공공의 안녕질서를 유지하기 위함”을 목적으로 하였다(『관보』 제383호, 1950. 8. 8.). 이때 제외된 전라남·북도는 7월 21일 0시를 기해 계엄 지역에 포함되었다(『관보』 제384호, 1950. 7. 20). 그 후 국군이 38도선을 넘어 북진작전을 수행하면서 후방이 안정되자 11월 7일에 전국계엄이 해제되었으며, 상황에 따라 지역별 계엄이 선포되었다.

⁴¹ 김춘수, 『1946~1953년 계엄의 전개와 성격』, 성균관대학교 사학과 박사학위논문, 2014, 204쪽.

사항을, 제2국에서는 수송, 보도기관, 인쇄기관의 감독·동원을, 제3국에서는 물자 수송, 의료기관, 의사와 의약품 동원 감독 사항, 예산자금 조달, 금융기관 통제에 관한 사항을 담당했다.⁴² 그리고 8월 10일 「국방부 일반명령(육 제40호)」로 부산과 마산지구에 각각 계엄사령부를 설치했다.

〈그림 3-3〉 계엄사령부 편성표(1950. 8. 10.)



출처 : 국방부, 『국방사』Ⅱ, 1987, 114쪽.

비고 : 배속부대

육군본부에 민사부가 설치되었지만, 전황상 민사업무의 수행은 극히 제한적이었다. 민사업무도 일부 헌병과 경찰력을 활용한 수준이었고, 민사부대의 운영은 생각조차 할 수 없었다. 실제 6·25전쟁 시기에 민사조직이 만들어진 것은 유엔군의 참전과 낙동강 방어선이 형성된 후인 1950년 9월에 이르러서였다. 그 첫 번째 조직이 9월 2일자 「유엔군사령부 일반명령 제5호」로 설치된 유엔군사령부 공중보건복지부(Public Health and Welfare Section, UNC)였다.

⁴² 위의 논문, 142쪽.

공중보건복지부는 유엔군사령부의 특별참모부로 편성되었다. 이 조직은 새로 편성되었다기보다는 기존에 주로 일본을 담당했던 극동군사령부 공중보건복지부를 한국 문제를 다루기 위해 유엔군사령부 참모부로 전환한 것이었다. 이는 한국에서 민사업무를 담당할 인력 확보가 지연될 것이 예상되고, 또 피란민 문제가 극도로 시급한 점을 고려하여 유엔군사령관이 취한 조치였다.⁴³

유엔군사령부는 1950년 9월 5일 공중보건복지부장 샘(Crawford F. Sams) 준장과 그를 보좌할 4명의 참모를 한국에 파견했다. 이들은 미 제8군사령관과 연락을 취하고 부산에 사무소를 개설한 후 유엔군이 통제하는 지역에서 필요 사항을 조사하고 구호문제에 대해 한국 정부를 조언하는 역할을 담당했다. 이 조직은 기능상 국가 차원의 공중보건복지 야전팀(PH&W Field Organization National Level Team)이라고 할 수 있었다. 이 조직에는 이승만 대통령의 제안에 따라 한국 정부도 피란민 문제를 직접 담당하는 각 부처의 수장들로 구성된 중앙구호위원회의 구성원들이 참여했다.⁴⁴

샘 준장이 이끄는 공중보건복지 야전팀은 1950년 9월 30일에 서울로 이동했다. 이때 인천상륙작전에 참여했던 유엔군사령부 공중보건복지부 차장 몰로한(C. S. Mollohan) 대령이 팀에 합류했으며, 9월 28일에는 국제구호기구(International Relief Organization) 소속의 복지담당관들이 결합했다. 이들 복지담당관은 미국인과 네덜란드인으로 구성되었으며, UN에서 채용한 인물들이었다.⁴⁵

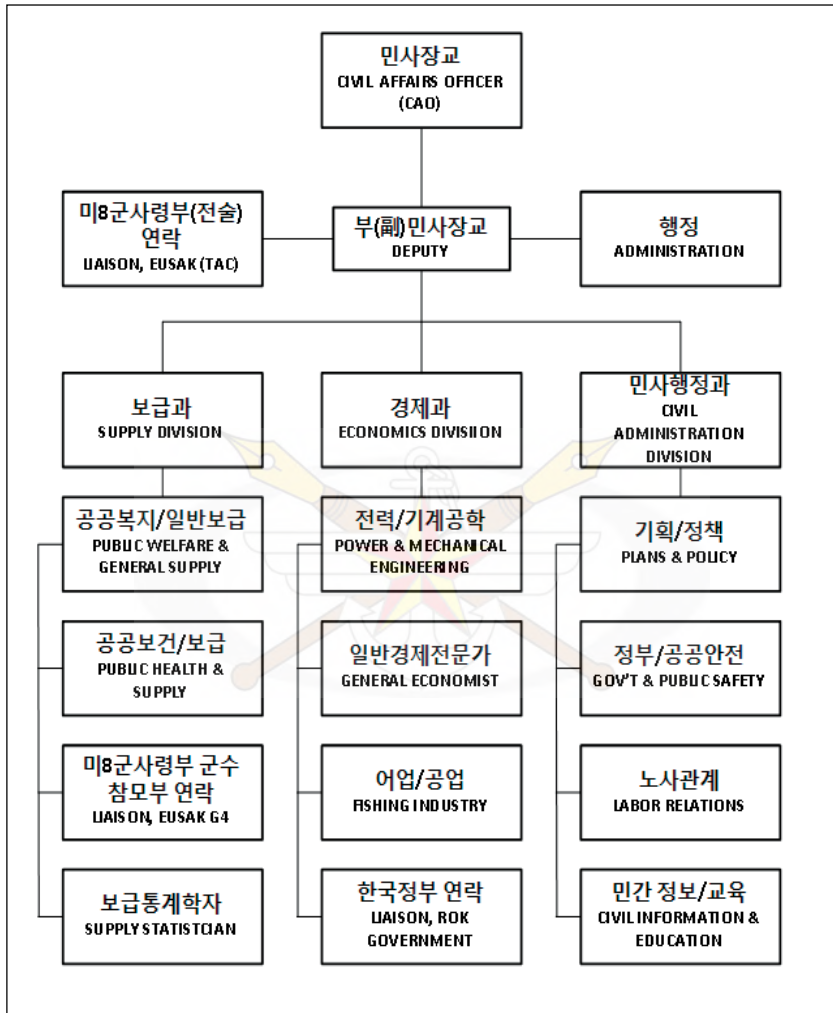
공중보건복지 야전팀의 운영 권한은 1950년 10월 17일 유엔군사령관을 대신하여 미 제8군사령관에게 이관되었다. 이날 유엔군사령관이 미 제8군

⁴³ Military History Section, Hq. Far East Command, "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No.37026)" Vol.VIII(Tokyo: Military History Section, United Nations Command and Hq. Far East Command, 1952), p.3.

⁴⁴ Ibid. 샘 준장 이외에 5명의 참모는 예방위생과장 허스키(Ire D. Hirschey), 후생과장 마커슨(I. H. Markuson), 보급과장 밴드(Charles V. Band), 부지휘관 폴락(George F. Pollock) 등이었다.

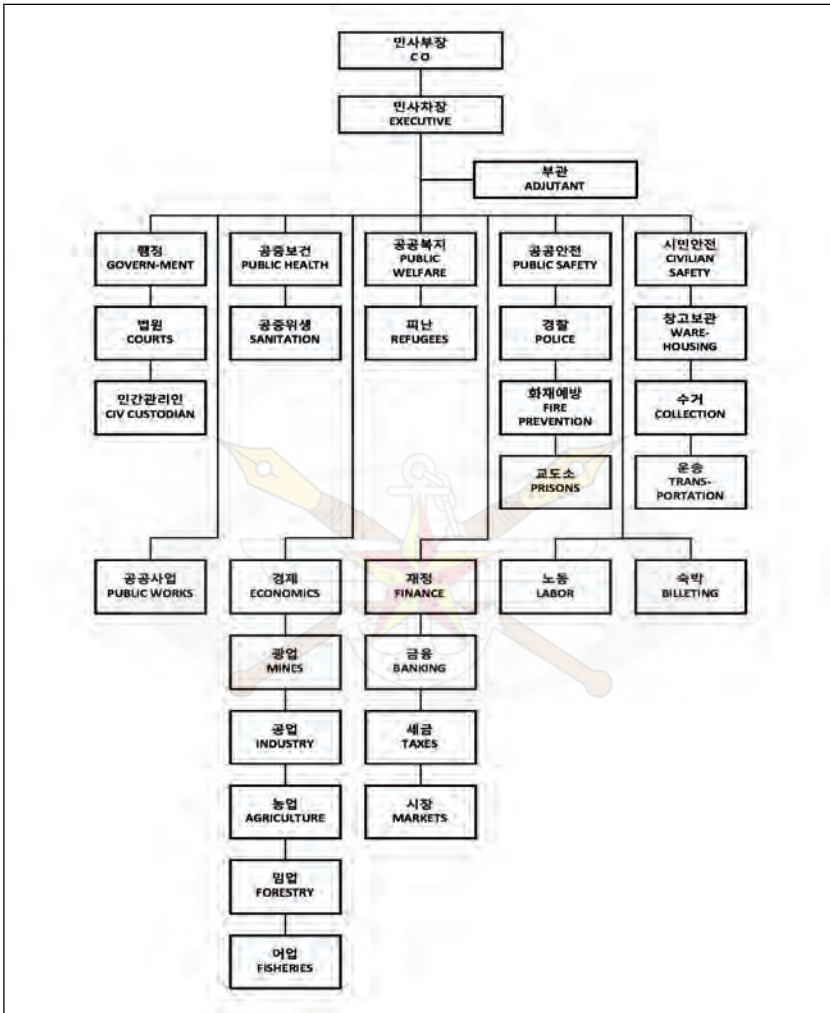
⁴⁵ Ibid., pp.4~5.

〈그림 3-4〉 미 제8군사령부 민사부 편제표(1950. 10.)



출처 : "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No.37026)" Vol.VIII, p.4, Chart 1.

〈그림 3-5〉 미 제1군단·제9군단·제10군단 민사부 편제(1950.11.)



출처 : "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No,37026)" Vol.VIII, p.35, Chart 6.

사령관에게 보내는 전문에서 “한국인들 사이의 질병·기아·불안을 방지하기 위한 보급품과 장비 제공 임무, 한국에 있는 국무부와 경제협조처 기관과의 조정 임무 등을 미 제8군사령관에게 위임한다.”라고 지시함에 따라 미 제8군사령관은 공중보건복지 야전팀을 활용할 수 있는 권한을 갖게 되었다.⁴⁶

미 제8군사령관은 유엔군사령관의 지시를 완수하기 위해 힐(Francis Hill) 대령을 민사장교(Civil Affairs Officer, CAO)로 임명했다. CAO의 임무는 미 제8군사령부에 특별참모부로 민사부(Civil Affairs Section)와 야전조직을 창설하는 것이었다. 그 결과 미 제8군사령부에는 보급과, 경제과, 민사행정과 등 3개의 주요 부서로 구성된 민사부가 만들어졌으며, 미 제1·제9·제10군단사령부에도 민사부가 창설되었다.⁴⁷

미 제8군사령부와 각 군단에 민사부가 설치되면서 공중보건복지팀도 이들 민사부의 관할 아래서 운영되었다. 1950년 10월 27일 극동군사령부에서 정식 승인한 공중보건복지팀의 인가 병력은 132명이었다.⁴⁸ 이 공중보건복지팀은 10월 30일 민사원조사령부(Civil Assistance Command)가 창설되면서 이에 흡수되었다.

2. 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 창설

민사원조사령부(CAC)는 1950년 10월 30일 미 제8군사령부 「일반명령 제145호」로 창설된 미 제8군 소속 기구였다. CAC는 공중보건복지 야전팀의

⁴⁶ United Nations Civil Assistance Command, Korea, 8201st Army Unit, "Command Report for Period 3 November 1950 to 31 August 1951"(1951. 9. 10), RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK), 1951, Box 17, Unit History, File No.314.7 (1 of 4), pp.2~3.

⁴⁷ "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No.37026)" Vol.VIII, pp.5~6.

⁴⁸ United Nations Civil Assistance Command, Korea, 8201st Army Unit, "CINCFE to CG, Eighth Army : Table of Distribution for Public Health and Welfare United Nations Command, Field Organization, Korea, 27 October 1950", "Command Report for Period 3 November 1950 to 31 August 1951"(1951. 9. 10).

후속 기구인 동시에 남한지역의 민사업무와 북한지역의 군정 업무를 수행하기 위해 창설된 조직이었다. 그러나 이 조직은 11월 3일자 미 제8군사령부 「일반명령 제156호」에 따라 다음날 부대 명칭을 ‘유엔군사령부 한국 공공보건복지 야전 편성부대(Public Health and Welfare, United Nations Command, Field Organization, Korea)’로 바꾸고, 사령관에 챔페니(Arthur S. Champeny) 대령을 임명했다.⁴⁹ 이 부대는 이후 제8201부대 유엔한국공공보건복지파견대로 불리다가 1951년 1월 11일에 제8201부대 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)로 정식 명칭을 부여받았다.⁵⁰

민사원조사령부(CAC)에서 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)로 전환되는 과정은 전황의 변화와 밀접한 관련성을 갖고 있었다. CAC의 창설 시점은 유엔군이 북한지역 점령을 순조롭게 진행할 것으로 예상하던 때였다. 물론 10월 25일부터 중공군의 제1차 공세가 시작되어 전선에서는 불안감이 조성되기도 하였지만, 유엔군사령부에서는 전황을 낙관하면서 북한지역에 대한 점령정책의 현실적 적용을 고려하던 때였다. 전황과 더불어 북한점령지역 관할권 문제로 한미 간에 갈등 양상을 보였던 것도 10월 중순 이후 어느 정도 타협점을 찾아가던 시기였다.⁵¹

북한 점령정책과 관련한 미국의 기본 방침은 적대행위 종식 후에 유엔한국위원단 또는 그에 준하는 유엔기구가 마련한 원칙에 따라 통일·독립된 국가를 수립해 나간다는 것이었다.⁵² 미국은 ‘유엔을 통한 한반도 문제의 해결’이라는 기본원칙 아래 북한점령정책을 수행할 기구 설립을 추진하였고, CAC는 그 기구의 토대가 되어야 한다고 생각했다. 이러한 관계에서 CAC는 ‘유

49 "Command Report for Period 3 November 1950 to 31 August 1951"(1951. 9. 10), p.4.

50 "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, O CMH No.37026)" Vol.VIII, p.6.

51 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』(서울: 도서출판선인, 2014), 92쪽.

52 "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)"(1950. 9. 1), FRUS 1950, Vol.VII, pp.685~693.

엔'이라는 단어를 덧붙인 '유엔한국공중보건의파견대'로 명칭이 변경되었고, 나아가 '유엔한국민사원조사사령부(UNCACK)'로 정식 편제되었던 것이다.

1950년 11월 25일부터 시작된 중공군의 제2차 공세로 유엔군이 전면 철수하자 UNCACK의 임무도 북한점령 민사지원과 구호에 대한 장기적 기획에서 수만 명의 피란민을 소개하고 관리하기 위한 직접적이고 즉각적인 지원으로 바뀌었다. 이때 북한지역에서 활동하던 UNCACK 지역팀이 모두 철수하였으며, 서울에 있던 사령부도 부산으로 이동했다. 북한지역에서 철수한 지역팀은 남한지역팀들을 새로 설치하거나 보강하는 형태로 흡수·재편되었다.⁵³



유엔한국민사원조사사령부 관계관 회의(1952. 1. 14.)

© NARA

북한지역에서 철수해 남한에서 활동하던 1951년의 UNCACK 조직구성은 사령부에 사령관과 부사령관이 있었고, 참모부 외에도 행정, 보건, 복지, 위생, 보급, 공보/교육, 경제부가 설치되어 있었으며, 각도별 지역팀이 있었다. 여기서 행정부는 조사업무, 미 제8군의 요청을 수행하거나 물자와 장비의 공급, 사용을 감독하는 임무를 맡았다.

보급부서는 민간인과 지역 야전팀에 지원할 물자를 보급했다. 복지부는 피란민이나 전재민들의 구호와 관련된 업무를 맡았고 연구와 조사 기능을 수행했다. 보건부는 질병 예방을 위해 필요한 의료 조건이나 전쟁피해를 조사했고, 한국 의료기관을 자문하기도 했다. 위생부는 전염병 통제와 관련된 DDT 살포 업무 등 직접적인 업무를 수행하거나 한국 의료진 교육을 맡았다. 그리고 1951년 5월에는 참모부 내에 보건통계부가 생겨 주간보

⁵³ 김학재, 「한국전쟁과 '인도주의적 구원'의 신화」, 61쪽. 1950년 12월 1일 현재 UNCACK의 인원은 총 102명이었다(같은 책, 60쪽).

고서나 월간 종합보고서의 각종 통계를 작성하는 업무를 맡았고, 6월에는 경제부와 노동부가 생겨나 재정과 경제 문제, 한국 민간인 고용 문제 등의 업무를 담당했다. 그리고 공공행정부는 한국 정부와 협조하며 감독·보고·자문하는 업무를 수행했다.⁵⁴

미국은 군정이나 군사점령보다는 ‘민사’나 ‘민간원조’라는 표현을 쓰고 될 수 있으면 미국의 부담을 덜어내 유엔의 명칭과 자원을 활용하려 했다. 그 대표적인 조직이 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)였으며, 이 조직을 통한 군의 민사활동은 단순한 원조와 구호 업무만이 아니라 군사작전을 우위에 둔 전술적 목표 달성에 초점이 맞춰져 있었다.⁵⁵ 이것은 앞서 살펴보았듯이, 당시 미군의 민사군정 교리와 일맥상통하는 부분이었다.

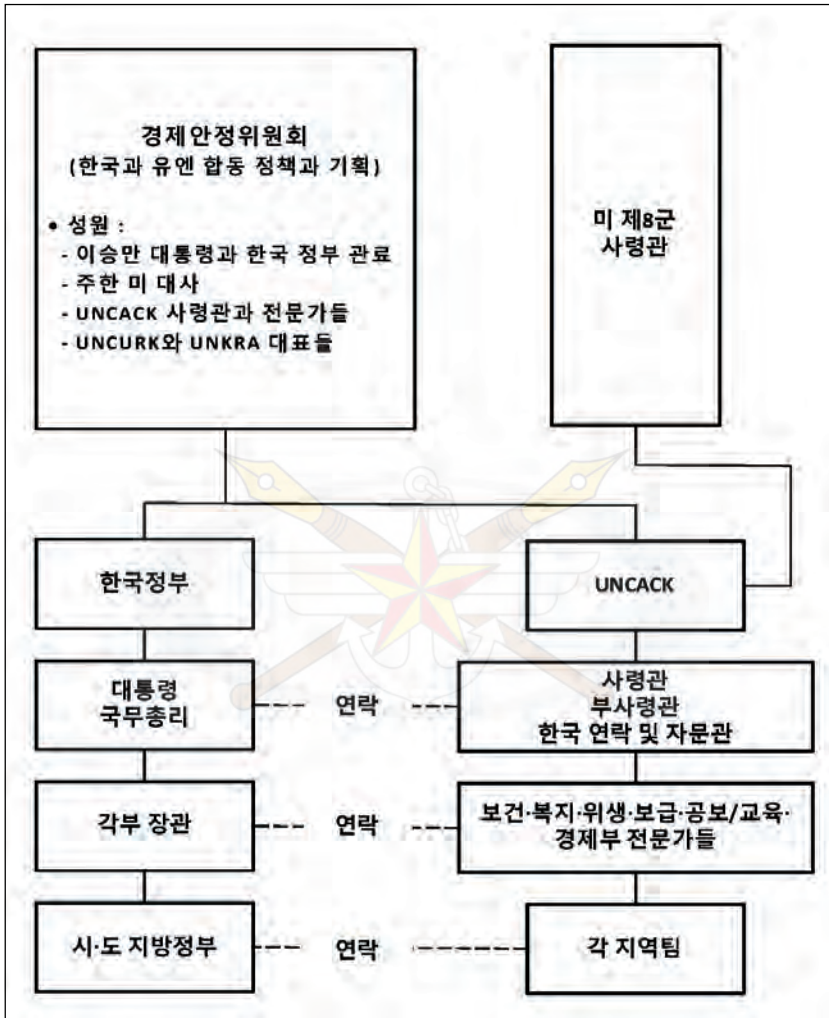
유엔한국민사원조사령부(UNCACK)는 미 제8군사령부 예하에서 민간인 구호 활동을 전담하다가 1952년 8월 1일 유엔군사령부의 직할 기구로 신설된 한국병참관구사령부(Korean Communications Zone, KCOMZ)에 통합되어 업무를 계속 수행했다. UNCACK는 정전협정이 체결되기 직전인 1953년 7월 1일 한국민사원조사령부(Korean Civil Assistance Command, KCAC)로 개칭되었다.⁵⁶

⁵⁴ 위의 글, 61~62쪽.

⁵⁵ 위의 글, 79쪽.

⁵⁶ 국회도서관 입법조사국, 『한국통일부흥위원단보고서』, pp.226~227. 유엔군사령부는 1953년 6월 16일 「일반명령 제23호」를 통해 UNCACK를 KCAC로 개편하여 유엔군사령관 예하의 사령부로 설치하는 명령을 하달했다. 이 명령에 따라 극동군사령부-병참관구사령부(KCOMZ)-UNCACK로 이어졌던 기존 지휘체계가 극동군사령부-KCAC로 바뀌었고, KCAC는 유엔군사령부의 핵심적인 민사기구로 유엔군의 군사작전을 지원하기 위해 전후 한국에서의 모든 민사 기능을 관할하게 되었다(홍수현, 「전후 한국민사원조사령부(KCAC)의 보건의료 원조와 한국 공중보건의 ‘재건」, 『역사와 경제』126, 부산경남사학회, 2023, 90쪽).

〈그림 3-6〉 유엔한국민사원조사령부(UNCACK) 지휘체계



출처 : "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No,37026)" Vol.VIII, p5, Chart 2.



6·25전쟁기 민사작전



...

제4장

제4장 6·25전쟁기 민사작전 주요 사례

제1절 피란민 통제와 구호 활동

1. 제1차 피란 시기 피란민 통제와 구호

1) 피란민 통제

6·25전쟁 기간 남북한 주민들은 크게 2차례의 피란¹⁾을 경험했다. 첫 번째는 북한군 남침으로 전쟁이 발발하면서 대규모 주민들이 대구와 부산 등지로 피란한 것이었으며, 두 번째는 중공군 참전으로 유엔군이 북한지역에서 전면 철수하고 이른바 ‘1·4후퇴’를 경험하면서 대규모 피란 발생이 그것이었다. 일반적으로 전쟁 발발과 함께 시작된 피란을 ‘제1차 피란’이라 하고, 중공군 참전으로 북한지역과 서울·경기·충청지역 주민의 대규모 피란을 ‘제2차 피란’이라고 한다.

전쟁에서 피란민 통제와 구호는 민사작전의 핵심 기능 중 하나이다. 피란민의 적절한 분산 수용과 구호 대책은 국민의 사기 유지와 군사작전의 성공적 수행에 필수적인 요소이기 때문이다. 피란민에 대한 통제와 구호가 제대로 이루어지지 않으면 민심이 동요하고 집단적 소요 발생 가능성이 커지며, 군사작전에 필요한 부대 기동과 보급물자 수송에 차질을 초래하게 된다. 이

¹⁾ ‘피란(避亂)’과 ‘피난(避難)’이라는 용어는 오늘날 혼용되는 경우가 많다. 2024년 현재 ‘국립국어원 표준국어대사전’에는 ‘피란’을 “난리를 피하여 옮겨 감”으로, ‘피난’을 “재난을 피하여 멀리 옮겨 감”으로 표현하고 있다(국립국어원 표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>, 검색일 : 2024. 6. 20). 이를 통해 볼 때, 전쟁과 관련해서는 ‘피난’보다 ‘피란’이 더 정확한 표현이라고 할 수 있다. 그러나 6·25전쟁 기간에 생산된 각종 자료에서도 이러한 용어 사용이 정확하게 지켜지지 않고 혼용되는 경우가 많았다. 이러한 점을 고려하여 이 책에서는 ‘피란’이라는 용어를 공식적으로 사용하되, 신문 기사 등 각종 자료에서 ‘피난’으로 표현한 경우에는 원문 그대로 사용하였음을 밝혀 둔다.

에 더하여 피란민을 가장한 적 게릴라들의 후방지역 침투와 교란 활동을 쉽게 하여 작전에 큰 혼란을 발생시킬 수도 있다. 따라서 피란민 통제와 구호는 전쟁의 승패를 가름하는 변수 중의 하나라고 할 만큼 그 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

6·25전쟁 발발 직후에 대한민국 정부가 직면한 큰 문제 중의 하나도 피란민에 대한 대책 마련이었다. 정부가 수립된 지 채 2년도 되지 않은 상황에서 북한의 기습 남침을 맞게 된 대한민국 정부는 통합적 위기관리 능력을 전혀 발휘할 수 없었다. 민심 동요 방지와 질서 유지를 위한 임시방편 조치가 유일한 대응책이었다. 그 첫 번째 조치가 6월 25일 「대통령령(긴급명령 제1호) 비상사태하의 범죄 처단에 관한 특별조치령」 공포였다. 이 조치령은 비상사태에서 반민족적, 비인도적 범죄를 신속히 엄중 처벌하기 위함을 목적으로 하였으며, 범죄를 저지르면 사형에서 10년 이상의 유기징역에 처한다는 내용을 담고 있었다.² 같은 날 내무부장관은 전국 경찰에 비상경계령을 하달하고 「치안명령 제26호」로 통행금지 시간 연장과 등회관제, 주요 기관과 산업시설의 경비 강화 등을 지시했다. 그러나 이러한 조치들은 전선 상황이 급격히 변하면서 별다른 실효를 거두지 못했다.³

전쟁의 발발을 예상하지 못한 정부는 체계적이고 계획적인 피란민 철수 대책을 수립해 놓고 있지 않았다. 따라서 초기 지연작전 기간에는 피란민으로 인해 많은 문제가 발생했다. 피란민들은 각종 이동 수단을 이용하여 후방의 안전지대를 찾아 이동했다. 이들은 작전지역이나 군의 보급로가 어디인지도 모른 채 무작정 남행길에 올랐다. 가장 먼저 피란길에 나선 이들은 38도선 접경지역의 주민들이었다.

접경지역 주민들의 피란은 1950년 6월 25일 전쟁 발발 당일부터 시작되었다. 지역별로 피란 상황은 북한군의 주요 침투로인 웅진반도, 파주, 의정

² 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰史一年誌』(서울: 국방부 정훈국 전사편찬회, 1951), C48~C49쪽.

³ 양영조, 「피난민 정책」, 『한국전쟁사의 새로운 연구』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2001), 257쪽.



기차역에 몰려든 피난민 모습(1950. 7. 1)

© NARA

6일 오전에 국군 제17연대 철수 병력과 함께 상륙용주정(LST)에 승선하여 다음 날 인천항에 도착했다.⁴ 6월 27일자 『조선일보』 기사에는 이들 피난민이 공회당 등의 시설에 수용되고, 부상자는 인천 도립병원에 옮겨졌다고 적고 있다.⁵

경기도 지역에서는 파주·연천·포천 등 38도선 접경지역의 주민들이 서울로 집결했다. 파주 장단 지역에서는 6월 25일 오전 10시쯤에 피란민들이 열을 지어 내려왔다는 증언이 있으며,⁶ 연천·포천 등 전선과 가까운 지역의 피란 상황에 대해 “아침에 피난하기 시작한 전선지구 피난민들이 대부분 맨몸으로 50리 길을 걸어 저녁에 의정부에 도착했다.”라는 신문 기사가 실리기도 했다.⁷ 또 6월 27일자 『자유신문』과 『동아일보』에는 6월 25일부터 38도선

부, 춘천, 강릉 방면에서 약간의 차이를 보였다. 웅진지역에서는 6월 25일 아침부터 피란민들이 곳곳에 몰려와 모든 배가 피란선이 되었고, 용호도에 있는 배들까지 동원해야 하는 상황이었다. 그러나 한번 떠나면 돌아오지 않는 배들로 인해 피란민들의 수송은 큰 차질을 빚었다. 이들 피란민은 2

⁴ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 참전자 증언록』Ⅱ(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), 514~515쪽. 해군 LST-801함 갑판사관 겸 포술장이었던 정원석 소위의 증언에 의하면, LST-801함에 승선한 인원은 제17연대 철수병력과 경찰, 그리고 피란민을 합쳐 총 4,000여 명이었다.

⁵ “인천 피난민 구호에 만전”, 『조선일보』, 1950년 6월 27일.

⁶ 중앙일보사, 『민족의 증언』Ⅱ(서울: 중앙일보사, 1972), 69쪽.

⁷ “의정부서도 따뜻이 원호”, 『동아일보』, 1950년 6월 27일.

일대의 주민들 약 6,000명이 피란길에 올라 26일 서울에 집결하여 서울문리대와 동대문교회 등 56개소에 수용되었다는 기사도 실렸다.⁸ 26일 이후에도 북한군의 남하가 계속되면서 피란민 수는 급격히 늘어나 경기도와 서울지역 피란민이 약 150만 명에 이르는 것으로 추산되었다.⁹

강원도 지역에서는 피란민 대책이 수립되어 있었지만, 일부 실효를 거두었을 뿐이었다. 춘천지역을 담당하던 국군 제6사단은 전쟁이 발발할 경우를 대비하여 「사단작전명령 제42호(1950. 5. 18.)」에 의거한 「행정명령 제4호(1950. 6. 9.)」로 피란 대책을 마련해 놓고 있었다. 이 행정명령에 따르면, 사단 주 저항선에 북한군 침입이 예상될 때 주민 철수를 시행하고, 주민 철수에 대한 책임은 해당지구 연대나 대대의 부관이 맡도록 했다.¹⁰ 그러나 전쟁 발발 당시 국군 제6사단은 고수방어 개념을 가지고 방어에 임하였기 때문에 시민들도 사단장의 춘천 사수 발표를 듣고 피란을 떠나지 않았다. 그러다가 6월 26일 춘천시 외곽에서 격전이 벌어지는 가운데 강원도 도지사와 경찰국장이 홍천으로 임의 철수하면서 곳곳에서 피란 소동이 발생했다.¹¹ 당시 제7연대 경리장교 김근호 대위의 부인은 수기를 통해 이날의 상황을 다음과 같이 기록했다. “동네 사람도 술렁대기 시작하고 피난을 가기 시작했다. 나도 동네 사람을 따라 입은 옷차림 그대로 따라나섰으나 저녁에는 다시 집으로 돌아올 줄 알았다. 그것이 춘천과 영원히 이별이 될 줄은 전혀 예측하지 못했다.”¹² 사전에 주민 소개 계획이 있었으나 그 계획을 실제 행동으로 옮기는 데에는

8 “피난민 시내 각처에 수용, 양곡 4,800석을 방출”, 『자유신문』, 1950년 6월 27일; “피난민 구호대책 만전, 전화를 입은 동포 전투지구서 남하 학교 교회 등에 수용”, 『동아일보』, 1950년 6월 27일.

9 양영조, 앞의 글, 261쪽.

10 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사(개정판)』제1권(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1977), 313쪽

11 위의 책, 312쪽.

12 이 기록은 제7연대 경리장교 김근호 대위의 부인 홍아다의 6월 26일자 수기이다(위의 책, 313쪽). 당시 국군 제6사단장 김종오 대령도 강원도지사와 경찰국장의 임의 철수로 피란 소동이 발생했다고 증언한다. 그는 계엄사령관의 권한으로 헌병대장에게 도지사와 경찰국장을 즉시 체포하도록 지시했으며, 홍천에서 도지사를 체포해 왔다고 증언했다(「국군 제6사단장 김종오 대령 증언(1965. 3. 4.)」, 국방부 군사편찬연구소 소장 증언록).

문제가 있었음을 알 수 있는 대목이다. 이러한 상황에 대해 국군 제6사단장 김종오 대령은 “내가 가장 뼈아프게 생각하는 것은 춘천 및 홍천 시민에게 한 군은 약속을 어기고 후퇴한 사실과 군 작전상이라고는 하나 주민들과 군인 가족들을 피난시키지 못한 것이 죄스럽다.”라고 술회했다.¹³

강릉지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 비전투원의 피란을 효과적으로 통제했다. 이 지역을 담당한 국군 제8사단은 사단장 이성가 대령의 명령에 따라 25일 오전 10시부터 전투지역 내에 단독으로 경비계엄령을 선포하고 이소 대위를 민사부장으로 임명하여 민사업무를 담당하게 했다. 아울러 사단은 전황의 추이에 따른 주요 행정기관의 소개와 금융기관의 보유 현찰 및 직원 등을 대가로 철수시킬 준비를 지시하기도 했다.¹⁴ 이러한 부대계획에 따라 6월 26일부터 사전에 주민들이 피란길에 나섰고, 사단에서는 부사관 또는 장교가 할당된 차량으로 주민들을 인솔하게 했다. 군인 가족은 хол병장교 등이 인솔하여 서울과 부산 등으로 피란시켰다.¹⁵

이 무렵 피란민 대책이 없었던 정부는 실효성 없는 담화 발표나 비상 국무회의를 개최하는 것 말고는 별다른 방법을 찾지 못했다. 6월 26일 사재기를 금지하는 정부 담화나 26일과 27일 피란민 대책 마련을 위해 열린 임시 국무회의도 통제 불능의 무질서한 피란 행렬을 통제하기에는 역부족이었다. 이에 더하여 28일에 예금인출 사태에 따른 경제적 혼란을 막기 위해 공포된 「대통령령(긴급명령 제2호) 금융기관 예금 등 지불에 관한 특별조치령」도 급격한 전황 변화에 따라 제대로 실행되지 못했다.¹⁶

서울은 6월 27일부터 거의 공황 상태에 빠졌다. 정부 요인들 상당수가 피

¹³ 위의 책, 313쪽.

¹⁴ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사: 북한의 전면남침과 초기 방어전투』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2005), 578쪽.

¹⁵ 양영조, 앞의 글, 260쪽.

¹⁶ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C49쪽; 방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사: 북한의 전면남침과 초기 방어전투』, 85~86쪽.

란을 떠났다는 소문이 입에서 입으로 전해지고 또 서울 이북에서 온 피란민과 부상병이 계속 시내로 밀려들면서 서울 시민들 사이에는 두려움이 극에 달했다. 그들은 모든 수단과 방법을 동원하여 서울을 떠났다. 서울~시흥~과천으로 이어지는 도로는 피란민과 군인들로 혼잡했으며, 6월 26일 오후부터 서울역의 열차 운행이 중단되자 수원역이 남행열차를 타기 위한 피란민들로 북새통을 이루었다. 6월 28일 한강교 폭파와 북한군의 서울 점령 사태가 벌어지고, 임시수도 대전에서 전쟁을 지도하던 대통령 일행이 7월 1일 새벽에 이리~목포를 거쳐 부산으로 향했다는 소식이 전해지면서 주민들이 크게 동요했다.¹⁷

피란민 대책 문제는 내부 혼란을 일으키는 오열(五列) 문제와도 직결되었다. 7월 1일 미 국무부에 보낸 전문에서 주한 미 대사 무초(John J. Muccio)는 서울과 수원지역에서 줄지어 내려오는 피란민으로 대한민국 정부가 점점 손을 쓸 수 없을 정도라고 하면서 오열 문제에 대해서도 다음과 같이 언급했다.¹⁸

“전투가 시작된 이후 태업이나 게릴라 활동은 놀랄 정도로 거의 일어나지 않았으나 대한민국 군복을 입고 대한민국 무기를 휴대한 채 넘어오는 북한군들이 다소 문제를 일으키고 있다. 이러한 문제는 거의 공황 상태에 있는 수원에서 시작되었는데, 어제 대한민국 헌병 군복을 입은 지프차 운전수 2명이 급하게 고속도로를 운전해 내려오면서 ‘탱크가 오고 있다’라고 외쳤다. 그 2명은 분명히 공산주의자였다. … 한국민은 대부분 유언비어에 기초해서 사건에 대한 지식을 얻고 있다. 사태 파악을 잘못하고 있는 이들 한국민에게 전쟁 관련 뉴스를 전달하기 위해 미국공보원센터를 최대한 활용하고 있다.”¹⁹

¹⁷ 양영조, 앞의 글, 263~264쪽.

¹⁸ ‘The Ambassador in Korea(Muccio) to the Secretary of State’(1950. 7. 1), *FRUS*, 1950, Korea, Vol.VII, p.273.

해군의 7월 5일자 공식 성명도 오열에 대한 대책과 직접 관련이 있었다. 이날 해군은 피란민으로 변장한 적 발견 시 즉시 연락해 줄 것을 해군진해통제부 정훈과 명의로 발표했다. 이날 정훈과장은 “후방 교란을 위하여 서울 방면에서 군인을 가장하고 침입한 경우가 있으며, 일반 피란민이나 여행자로 가장하여 한데 섞여 들어와 유언비어를 퍼트리는 일이 예상되므로 수상한 자를 발견하면 즉시 신고해 줄 것”을 언명했다.²⁰

한편, 많은 피란민이 발생하면서 피란민 구호 대책은 정부가 시급히 해결해야 할 문제가 되었다. 피란민들이 전선에서 후방으로 무작정 안전지대를 찾아 이동하려 함으로 정부는 7월 8일 「비상계엄령」을 선포하고, 7월 9일 육군본부에 민사부를 설치했다. 육군 민사부는 계엄사령부를 통해 군사작전 및 치안유지에 필요한 민군 간의 긴밀한 협조와 기타 관련 업무를 수행하였는데, 피란민 관련 임무는 전투지역 민간인의 철수 또는 복귀와 피란민 및 이재민 구호였다. 육군과 해군은 각 사단과 통제부사령부에 민사과를 두어 민사업무를 수행했다.²¹

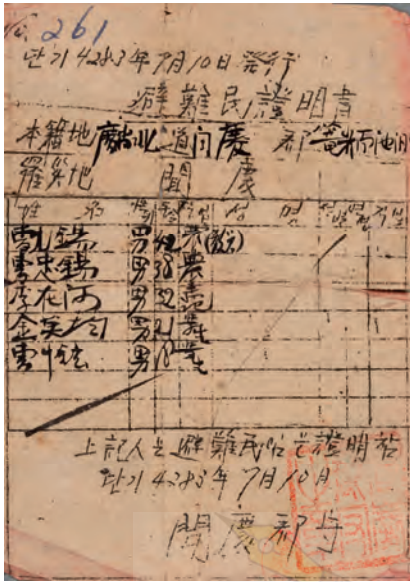
피란민 분산과 수용에 관한 정부 조치가 발표된 것은 전쟁이 발발한 지 보름이 지난 7월 10일에 이르러서였다. 이날 사회·농림·국방·내무·교통·보건 등 6개 부서 장관 명의의 통첩인 「피란민 분산에 관한 건」이 충청·전라·경상남북도 지사에게 하달되었다. 이 통첩에는 피란민과 관련한 정부 각 부서의 소관 업무를 밝힌 ‘피란민 분산계획 요령’이 포함되어 있었다. 여기서 특기할 만한 것은 신분 조사 후 피란민에게 증명서를 발급했다는 점이다. 「피란민 증명서」로 명명된 이 증명서는 사회부에서 발급하는 것이 원칙이었지만, 도지사나 군수 등의 명의로 발급되기도 했다.²²

¹⁹ Ibid., pp.273~274.

²⁰ “적, 피난민 변장 발견 즉시 연락요망”, 『남조선민보』, 1950년 7월 5일; “일없이 다니지 말라”, 『남조선민보』, 1950년 7월 7일.

²¹ 국방부 전사편찬위원회, 『국방사』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987), 111~115쪽.

²² 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C49~C50쪽.



1950년 7월 10일 문경준수가 발행한 「피란민 증명서」

© 국립민속박물관

출처 : 대한민국 공보처, 「관보 제384호」(1950. 7. 20).

피란민 증명서 발급은 연고나 지인이 없고 사상이 온건한 피란민만을 대상으로 했다. 정부가 신분을 보장한다는 의미를 지닌 「피란민 증명서」를 가진 사람들만이 피란민수용소에 수용될 수 있었다. 목적지별 운송이 필요할 때도 증명서 소지자만을 조속히 무상 운송할 수 있도록 했다.²³

뒤이어 7월 21일에는 피란민을 포함하여 후방지역 문제를 다룰 기구로 미 제8군사령부 내에 ‘병참선 및 후방지역 보호를 위한 조정관실(The Office of Coordinator, Protection of Lines of Communication, Rear Areas)’이 설치되었다. 이 기구의 임무는 적의 파괴행위와 게릴라 활동

으로부터 철도·도로·교량과 병참선을 최대한 보호하기 위해 한국과 미국 경찰의 활동을 조정하는 것이었다.²⁴ 그리고 7월 25일에는 한국 정부와 미 제8군사령부 간에 처음으로 피란민 문제에 대한 공식 회의가 대구에서 열렸다. 이날 참석자는 미 대사관 1등 서기관, 유엔 한국정부 복지담당 고문관, 내무부 차관과 국장, 경찰국장, 사회부 차관, 미 제8군 헌병, 방첩대, 작전 및 정보참모 등이었다.

²³ 김유석, 「6·25전쟁 초기 경북 농촌 지역 피란살이 실상(實狀) 연구-강진원 일기와 김종태 일기를 중심으로-」, 『군사논단』 111권(서울: 한국군사학회, 2022), 205쪽.

²⁴ Hqs, 8th U.S. Army Korea(EUSAK), "War Diary, July 1950", RG 338, Entry No. 34407, Box No. 53, NARA, pp.13~14.

〈표 4-1〉 1950년 7월 10일자 정부의 피란민 분산계획 요령

정부 부서	주요 내용
사회부	• 각 도는 철도 연변이나 필요한 곳에 할당된 피란민을 수용할 수 있는 수용소를 시급히 설치할 것 • 사상이 온건한 피란민에게만 피란민 증명서를 교부할 것 • 피란민을 대전에서부터 목적지까지 인솔할 것 • 피란민 증명서 소지자를 원칙으로 하여 수용하되 사상 온건 여부를 항상 심사 감시할 것 • 1인 1일 2회의 급식을 제공할 것 • 최대한 절약하여 수용소를 운영할 것
농림부	• 각 도 사회과의 요구에 따라 피란민을 위한 양곡을 즉시 공급하여 피란민 급양에 지장이 없도록 하되, 양곡 대금 지급이 즉시 불가능하더라도 지급이 가능할 때까지 유예하여 양곡을 즉시 인도하도록 할 것
국방부	• 불순분자를 제외하기 위하여 대전시에 들어오는 또는 대전수용소에 수용된 피란민의 신분을 세밀히 조사하여 사상이 온건한 자에 한하여 피란민 증명서 교부에 협력할 것 • 대전에서부터 피란민의 승차 및 수송 도중의 질서를 유지하기 위하여 목적지까지 인솔할 것 • 대전수용소 또는 각도 피란민수용소에 수용된 피란민의 질서를 유지하고 사상불온자의 개입을 방지하기 위하여 피란민수용소에 항시 주재 경비할 것
교통부	• 피란민에 대한 목적지별 수송 요구가 있을 때 피란민 증명서 소지자에 한하여 신속히 무상수송할 것
보건부	• 피란민 환자는 각 의료기관을 동원하여 무료로 치료를 실시할 것

이 회의에서는 피란민의 이동과 흐름의 통제를 지원하기 위해 제8군사령부와 각 사단에 경찰연락단을 배속하고, 미 제8군사령관이 피란민과 민간인 이동에 대한 통제 권한을 가지기로 합의했다.²⁵

²⁵ Eighth Army, "Control of Refugees", 26 July, 1950, 양영조, 앞의 글, 282쪽 재인용.

미 제8군사령관은 7월 26일 예하 부대에 피란민 통제에 관한 주요 지시사항을 하달했다. 이것은 한국 정부와 협조 된 것이었으며, 맥아더 극동군사령관에게도 보고된 사항이었다. 이날 미 제8군사령관 명의로 하달된 지시사항은 크게 4가지였으며, 전투지역과 후방지역에서의 피란민 이동과 관련하여 모든 사령부가 다음과 같은 절차를 즉시 준수하라는 것이었다.²⁶

첫째, 피란민 누구도 아무 때나 전선을 넘는 것이 허용되지 않으며, 모든 한국인의 집단적 이동은 즉시 중지된다. 미 제8군사령관의 직접 명령이나 사단장의 명령 없이는 한국인의 피란이 어떤 지역에서도 이루어지지 않는다. 각 사단에는 성공적 임무 수행을 위해 3명의 한국 경찰연락관이 배속될 것이다.

둘째, 사단장들은 피란할 지역이나 구역, 피란민의 이동 경로 및 후송 시간 등을 경찰에게 알린다. 경찰은 피란 지역을 대중에게 즉시 알리고, 이동 지역에 통제소를 설치한다. 미리 정해진 경로를 통해 집단 이동할 것이라는 사실을 피란민에게 알리는 일은 경찰을 통해 사회부 차관이 제공한다. 모든 피란민은 일출부터 일몰 전까지 정해진 경로를 따라 집결지에 이동한다. 경찰과 복지부 담당자들의 직접 감독 아래 통제된 이동이 될 것이다.

셋째, 어둠이 깔린 이후에 전투지역 또는 후방지역에서 개인적이든 집단적이든 한국 민간인의 이동은 절대 없을 것이며, 한국 경찰이 이 명령을 엄격히 집행할 것이다.

넷째, 이 지시에 설명된 절차를 달성하기 위해 전단을 준비하여 전선 전후

²⁶ EUSAK, "Controlled Movement of All Refugees, 26 July 1950", RG 338, KMAG Adjutant General, Decimal File, 1948-53, Box 23, AG No's. 370-370.2, Files: Movement Orders, 14 Jan. to 20 Dec., 1950; Employment & Movement of Troops; Periodic Operations Report(국사편찬위원회 사료철 AUS004_36_00C0112).

방 모든 지역에 뿌려 이 정보를 효과적으로 전파할 것이다. 경찰은 이 정보를 라디오, 메시지 전달 수단, 언론 등을 통해 한국민에게 추가로 전파할 것이다.

미 제8군사령관 워커 중장의 피란민 통제지침이 내려진 후 각 사단에서는 방어선 내의 피란민에 대해 더욱 적극적인 대책을 마련했다. 미 제25사단은 7월 26일 22시를 기해 “전투지역 내에서 이동하는 모든 민간인은 적으로 간주하여 사살할 것”이라고 경찰서장에게 통보하였고, 7월 27일 투명도상 청색선(blue line) 내의 모든 민간인을 다른 지역으로 이동시킬 것을 한국 경찰에 지시하여 한국 경찰로부터 철수를 완료하였다는 통보를 받았다. 그리고 7월 23일과 24일에 통상적인 피란민 통제절차를 마련한 경부 축선 상의 미 제1기병사단도 7월 26일 미 제8군사령관의 피란민 통제지침을 즉시 예하부대에 하달하고 더욱 적극적인 조치를 하도록 했다.²⁷

한국군도 7월 29일 「작전훈령 제15호」로 군 작전지역을 통과하는 일반인에 대한 검문검색 강화를 지시했다. 정일권 총참모장은 이 훈령에서 “각급 지휘관은 담당 지역 내의 경계를 가일층 엄중히 실시하게 하는 동시에 특히 전투지역 내를 통과하는 자는 어떠한 경우를 불문하고 조사 단속하여 적 편의대 침투를 미연 방지하는 데 적극 노력”하라고 지시했다. 아울러 적 편의대 또는 공작대의 인상착의에 대해 다음과 같이 덧붙였다. 첫째, 주간에는 대다수가 흰옷을 착용한다. 둘째, 양복이나 한복 윗옷이 2합 단추 이면에 붉은 실로 단추를 고정한다. 셋째, 몸(주로 안주머니)에 조선은행이 발행한 화폐를 지니고 있다.²⁸ 여기서 적 편의대의 인상착의에 대한 판단 기준이 상당히 모호하지만, 피란민을 가장한 적 오염 침투에 대한 육군본부의 경각심이 얼마나 컸던가를 미루어 짐작해 볼 수 있다.

미 제8군사령부에서도 8월 1일 ‘병참선 및 후방지역 보호를 위한 조정관

²⁷ 양영조, 앞의 글, 277~278쪽.

²⁸ 육군본부 군사연구실, 『한국전쟁사료(65)』(서울: 육군본부, 1988), 43~44쪽.

실' 명의로 「지시서한 제1호(Letter of Instructions No. 1)」를 하달했다. 서한에는 적 게릴라 부대와 피란민을 가장한 첩자 그리고 현지 공산주의 동조자들로부터 후보급료(MSL)를 보호하는 조치 사항이 담겨 있었다. 이에 의하면, 한국 경찰은 철도경찰 지원, 중계소 및 통신소 보호, 전화선 보호, 교량과 도로보호, 철도경찰 활동 감독, 6개 경찰대대 편성 등의 임무가 부여되었고, 한국군에는 경찰의 능력이 미치지 못한 곳에 대한 지원 임무가, 그리고 철도경찰에는 철도역과 시설 보호 임무가 부여되었다.²⁹

최초의 낙동강 X방어선이 형성된 직후인 8월 5일 정부는 김태선 치안국장 명의로 피란민 소개와 검문검색 강화에 대해 다음과 같은 담화를 발표했다. “주민 소개는 군 작전상 부득이한 조치다. 소개 지구에 피란민들의 소원대로 왕래를 허가하면 좋겠으나 피란민 속에는 반드시 적 편의대가 섞여 있어 선량한 피란민에 피해도 있는 줄 아나 개개인의 사정을 보아줄 수 없는 것을 이해해 주기 바란다. 부탁하고 싶은 것은 피란민 각자는 피란처를 구하여 당분간 은신해 주기 바란다. 그리고 요즘 일제 검색으로 일반 시민의 불평이 있는 줄 알지만, 현재 전시 전국을 직시하고 적 오염의 준동이 심하다는 것을 남의 일과 같이 보아서는 안 될 것이다. 다소 불편한 점이 있더라도 참아주기 바람에 아울러 불순분자를 발견할 때는 즉시 경찰에 연락해 주기 바란다.”³⁰

이러한 피란민 통제와 후송, 주민 소개 등은 적 게릴라의 침투를 예방하는데 기여한 바가 컸다. 특히 민간인 복장을 하고 있어도 야간에 이동하는 사람은 누구든지 사살한다는 원칙을 채택한 이후 적 게릴라 침투는 현저하게 줄어들었다. 결과적으로 지연작전 이후의 피란민 통제는 피란민 대열에 적 게릴라 침투를 막고 피란민 이동으로 인한 군사작전의 제반 장애를 해결했다는 의의를 지녔다. 하지만, 준비가 미흡한 피란민 대책으로 피란민들에게 심각한 불편과 고통을 안겨준 점도 결코 간과해서는 안 될 사실이었다.³¹

²⁹ 양영조, 앞의 글, 281쪽.

³⁰ “김태선 치안국장, 소개문제와 일제 검색 등에 대해 기자 담화”, 『대구매일』, 1950년 8월 7일.

2) 피란민 구호

낙동강 방어선이 형성될 때까지 피란민 숫자는 계속 증가했다. 서울을 비롯해 경기·강원·충청·전라도 지역의 주민들이 전선의 남하에 따라 낙동강 방어선 내 영남지역으로 모여들었다. 정부는 1950년 7월 24일 이윤영 사회부장관 담화를 통해 피란민 숫자를 110만 5,000명으로 추산했다.³² 이들은 계속해서 대구와 부산으로 이동했으며, 대구의 피란민 수는 7월 말을 기준으로 약 40만 명이었고, 부산이 8월 10일을 기준으로 20만여 명이었다.³³ 이 수치는 계속 증가하여 유엔군의 반격작전이 시작될 무렵에 부산에는 약 80만 명, 대구에는 약 40만 명의 피란민이 존재한 것으로 기록하고 있다.³⁴

많은 피란민이 발생하면서 피란민 구호대책은 정부가 시급히 해결해야 할 문제가 되었다. 이에 정부는 1950년 8월 4일 법률 제145호로 「피난민 수용에 관한 임시조치법(避難民收容에關한臨時措置法)」을 공포하고 8월 1일부터 소급 적용하기로 했다. 임시조치법은 사회부장관이 귀속재산(대한민국 정부에 이양된 8·15광복 이전 일본인 소유의 재산) 중 주택·여관·요정을 비롯해 피란민 수용에 적합한 건물을 대상으로 그 관리인에게 피란민의 인원과 피란 기일을 지정하여 피란민 수용을 명령하도록 한 것이었다. 이외에도 이 법에서는 피란민에 대한 임대료 징수 금지, 영업용 시설 관리인에게 국가 납부 임대료에 대한 경감 또는 면제, 정부 지시 불응 시 귀속재산의 임대차계약 취소 등의 내용을 포함하고 있었다.³⁵

31 국방군사연구소, 『한국전쟁지원사 : 인사·군수·민사지원』(서울: 국방군사연구소, 1997), 235~236쪽.

32 「이윤영 사회부장관, 피난민의 현황과 구호상황에 대해 기자와 담화」, 『부산일보』, 1950년 7월 25일.

33 양영조, 앞의 글, 284쪽.

34 9·28 서울수복 당시 전체 피란민은 120만 명에 달하고, 전제민이 200만 명이었다는 연구가 있다(조형, 「북한출신 월남인의 정착과정을 통해서 본 남북한 사회구조의 비교」, 변형윤 외, 『분단시대와 한국사회』(서울: 까치, 1985), 150쪽).

35 대한민국 공보처, “피난민 수용에 관한 임시 조치법(법률 제145호)”, 「관보 제387호」(1950. 8. 4).

피난민 수용에 관한 임시조치법(법률 제145호, 1950년 8월 4일)

- 제1조 : 본법은 비상사태 하에 있어서 임시로 피란민을 수용 구호함을 목적으로 한다.
- 제2조 : 사회부장관은 귀속재산 중 주택, 여관, 요정, 기타 수용에 적당한 건물의 관리인에 대한 피란민의 인원과 피란기일을 지정하여 수용을 명령할 수 있다.
- 제3조 : 전조(前條)의 명령을 받은 관리인은 피란민에 대하여 임대료를 징수할 수 없다.
- 제4조 : 피란민을 수용함으로써 영업상 지장이 있는 귀속재산의 관리인에 대하여는 관채처장이 임대료의 경감 또는 면제를 할 수 있다.
- 제5조 : 본법 제2조의 명령을 기피하거나 제3조의 규정에 위반한 자는 귀속재산의 임대차계약을 취소한다.
- 제6조 : 본 법은 단기 4283년 8월 1일부터 시행한다.

출처 : 대한민국 공보처, “피난민 수용에 관한 임시 조치법(법률 제145호)”, 「관보 제387호」(1950. 8. 4).

「피난민 수용에 관한 임시조치법」은 정부와 관련된 재산에 국한하고 있다는 점에서 일정한 한계가 있었지만, 6·25전쟁 발발 후 피란민 구호대책이 법률로 정해진 첫 번째 사례라는 점에서 의의가 컸다. 나아가 정부는 1950년 9월 8일 국무회의에서 「피난민 수용에 관한 임시조치법」을 개정하기로 하고, 1950년 9월 25일 법률 제146호로 「피난민 수용에 관한 임시조치법 중 개정 법률(避難民收容에關한臨時措置法中改正法律)」을 공포했다. 이 개정 법률안을 통하여 귀속재산이 아닌 주택·여관·요정 및 기타 수용에 적합한 건물의 소유자나 임차인에게도 피란민의 수용을 명령할 수 있도록 그 대상 범위를 확대했다.³⁶

³⁶ 대한민국 공보처, “피난민 수용에 관한 임시조치법 중 개정 법률(법률 제146호)”, 「관보 제394호」(1950. 9. 25).

피난민 수용에 관한 임시조치법 중 개정 법률(법률 제146호, 1950년 9월 25일)

피난민 수용에 관한 임시조치법을 아래와 같이 개정한다.

제2조 : 아래의 1항을 더한다.

전항의 규정에 의한 피란민의 수용이 귀속재산만으로써 그 수요를 충족시키지 못할 경우에는 사회부장관은 귀속재산 이외의 주택, 여관, 요정 기타 수용에 적당한 건물의 소유자 또는 임차인에 대하여도 피란민의 수용을 명령할 수 있다.

제3조 : 전조(前條)의 명령을 받은 자는 피수용인으로부터 임대료 기타의 보수를 받을 수 없다.

제5조 : 귀속재산의 관리인으로서 본법 제2조 제1항의 명령을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 제5조의 규정에 위반하는 경우에는 사회부장관은 관재처장에 대하여 그 귀속재산에 대한 임대차계약의 취소를 청구할 수 있다. 전항(前項)에 의한 귀속재단 임대차계약 취소의 청구가 있는 경우에는 관재처장은 청구를 받은 날로부터 10일 이내에 이를 관재위원회에 회부하여 심리 결의케 하여야 하며 관재위원회의 결의가 있는 경우에는 이를 지체없이 이행하여야 한다.

제6조 : 본법 제2조의 법령을 정당한 이유 없이 거부 또는 기피하거나 제3조의 규정에 위반하는 자는 백만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

본법은 공포한 날로부터 시행한다.

출처 : 대한민국 공보처, 「피난민 수용에 관한 임시조치법 중 개정 법률(법률 제146호)」, 「관보 제394호」(1950. 9. 25).

피란민 관련 임시조치법이 공포된 후에 많은 피란민이 몰려든 대구시에서는 시내에 설치된 각 도·시·군 피란민 연락사무소 현황에 대한 조사를 시행했다. 1950년 8월 14일자 『대구일보』는 ‘이재동포 경북자치회’가 조사한 대구 시내의 각 도·시·군 피란민 연락사무소 현황을 다음 <표 4-2>와 같이 발표했다. 이들 피란민 연락사무소는 각 지방 피란민의 편의를 도모하기 위해 임시로 설치된 것이었다.³⁷⁾

³⁷⁾ “대구시내 각 시도군의 피난민 연락소 현황”, 『대구매일』, 1950년 8월 14일.

〈표 4-2〉 대구 시내 피란민 연락사무소 현황(1950. 8. 14. 현재)

도·시·군명	연락사무소 위치
서울특별시	자유극장 1층
경기도	자유극장 2층
인천시	태평로 2가 대구 피치공장 앞
수원시	시정동 3번지 대구금융조합 옆
춘천시	봉산동 1구 봉산탕
홍천군	달성군 역전 은하장 橫
영월군	삼덕초등학교 앞
삼척군	용덕동 북영동여관(羅東편)
대전시	대구시청 신축예정지
대덕군	동성로 2가 0영화사 내
논산군	시민백화점 앞 백0정
천안군	대백여관 내
음성군	본회 사무소 내
제천군	문화극장0
충주군	동성로 2가 0동여관
청원군	문화극장 건너편
단양군	자유극장 앞
금천시	동일동 2번지 호남여관 근처
안동군	사일동 0화공업 사내
고령군	고0화재해상보험주식회사 앞
성주군	종로 90번지 비행학교 후원회 내
상주군	중앙로 강원여관
금곡군	남일동 월미양재사
금릉군	역전 삼산의원 2층
영주군	문화동 3번지 강원여관 내
청송군	봉산동 안성여관
선산군	대안동 17 남선건설사
예천군	본회관 사무소 내
영0군	동성로 2가 영남석유회사
무주군	달성군 0내
기산군	한국은행 越便 공화여관 내
문경군	남일동 86
울진군	내당동 1064 0미이용원 근처
영양군	북성로 1가 百工司內
봉화군	만경관 앞 송죽여관

피란민에게는 주거 문제보다 더 절박한 것이 식량문제였다. 당시 정부는 피란민에 대한 식량 배급을 무상과 유상으로 구분하였으며, 피란민수용소 수용자 위주로 시행했다. 1950년 8월 20일 경상북도가 결정한 식량 배급 규정은 이를 잘 보여준다. 이 규정에 따르면, 피란민의 원래 주소지 시장·군수 또는 피란민 자치회가 조직된 지역의 대표가 피란민 명부를 작성하여 피란지 시장·군수에게 이를 제출한 후 5일마다 식량을 배급하도록 했다. 그리고 피란민의 원래 주소지 시·군이 직접 식량 배급을 주선할 수 없거나 수적으로 피란민 자치회를 조직할 수 없는 경우에는 피란지 시장·군수가 직접 식량 배급 업무를 시행하도록 했다. 피란민에게 배급할 식량은 각 시·군의 ‘식량배급조합’이 취급했다.³⁸

수용소 피란민을 대상으로 한 배급방식으로 인해 수용소 이외 지역에 산재한 피란민들은 불가피하게 식량 배급 대상에서 제외될 수밖에 없었다. 이와 관련하여 1950년 8월 22일 윤영선 농림부장관은 기자회견에서 다음과 같이 언급했다. “현재 피난민 중 공무원 및 이재민 수용소에 수용되어 있는 사람들은 식량배급을 하고 있으나 기타 피난민 약 40만 명 정도는 배급을 못하고 있다. 농림부로선 곧 미수배(未受配) 중에 있는 일반 피난민을 군별(郡別)로 등록시켜 하루에 2홉씩 배급할 모든 준비를 하고 있다.”라고 했다.³⁹ 이를 통해 볼 때, 이 시기 정부로부터 식량을 배급받지 못하는 피란민이 최소한 40만 명에 이르렀음을 알 수 있다. 이는 정부의 추정치로써 그 숫자는 더욱 많았을 것으로 짐작할 수 있다.

³⁸ “경상북도, 피난민 식량 배급 방법을 결정”, 『대구매일』, 1950년 8월 20일. 강진원 일기에 의하면, “1950년 8월 25일 영천 대창학교 수용소에 수용된 다음 하루 1인당 쌀 3홉을 배급 받았고 간장이나 고추장 같은 장과 마늘도 며칠 만에 한 번씩 나왔다.”라고 한다. 그리고 9월 12~13일 일기에는 청도 수용소에서 쌀 1인당 2홉과 1인당 70원을 받았다고 기록하고 있다. 6·25전쟁 초기 경북 농촌 지역의 피란살이 실상에 대해서는 김유석, 앞의 논문, 189~216쪽 참조.

³⁹ “윤영선 농림부장관, 식량배급과 추곡매상 등에 대해 기자회견”, 『부산일보』, 1950년 8월 23일.

수용소 이외 지역에 산재한 피란민에 대한 식량배급은 정부도 어려움을 시인하고 있었다. 8월 29일 이윤영 사회부장관은 “수용소에 수용되지 않은 피란민들에 대한 식량문제가 매우 곤란하며, 그럼에도 수용소와 동일하게 하기는 어렵다.”라는 취지의 담화를 발표하기도 했다.⁴⁰ 이 문제를 해결하기 위해 정부가 취할 수 있는 최선의 방법은 피란민들을 일정한 지역에 모으고, 그에 따른 대책을 마련하는 것이었다. 8월 24일 국무회의 결정사항인 「피난민 구호대책 요강」과, 같은 날 도지사 회의에서 100명 이상 수용된 곳을 ‘준수용소’로 인정하여 무상배급을 시행한다는 결정사항이 그러한 대책 중의 하나였다.

정부의 「피난민 구호대책 요강」은 원칙, 피란민수용소 설치, 수용소 시설, 수용소 운영 등 4개 항목으로 이루어져 있었다. 원칙으로는 첫째, 정부와 민간이 협력하여 피란민 구호에 만전을 기하여야 한다. 둘째, 작전 수행을 제외하고 당분간 정부 행정은 피란민 구호에 중점을 둔다. 셋째, 각 부처에서 여유가 있는 공무원을 구호사업에 전용한다. 넷째, 구호물자는 엄정 공평하게 분배하도록 만전을 기한다. 다섯째, 대구~영천~경주~포항 선 이남 지역과 대구~경산~청도~밀양 선 동쪽 지역, 그리고 기타 안전 지역 및 제주도 내에 피란민을 수용한다는 것 등이었다. 피란민수용소 설치와 관련해서는 각 수용소의 정원이 최하 1만 명에서 최고 2만 명까지 수용할 수 있는 규모로 하고, 수용소 내부에 사회부 출장소, 보급소, 진료소, 영업관 주재소, 교육계몽반 등을 두기로 했다.⁴¹

피란민수용소 운영과 관련해서 ‘중앙피난민구호위원회’와 ‘지방피난민구호위원회’의 설치를 공식화 것도 「피난민 구호대책 요강」의 특기할 만한 내용이었다. 이는 피란민 구호대책이 이전보다 체계화되어 가고 있음을 보여주는 것이기 때문이다. 중앙피난민구호위원회는 사회·보건·농림·내무 등 4개 부서

⁴⁰ “이윤영 사회부장관, 피난민 원호대책에 대해 담화를 발표”, 『민주신보』, 1950년 8월 30일.

⁴¹ “국무회의, 피난민 구호대책 요강을 결정”, 『민주신보』, 1950년 8월 26일.

로 구성되었으며, 구호사업의 감독·감찰, 구호대책 수립, 구호물자의 1차 배분 등의 임무가 주어졌다. 그리고 지방피난민구호위원회는 군수와 지방 유력 인사 3명 또는 5명의 피란민 대표로 구성되었으며, 수용소 운영계획과 생활 개선책 수립, 구호물자 2차 배분 등의 임무를 맡았다. 여기서 각 수용소는 서울특별시-도-군-면-동(혹은 리·통·반)으로 하는 종적 구조로 조직하게 했다.⁴² 이들 중앙과 지방의 피란민 구호위원회가 구성된 시기는 8월 29일인 것으로 보인다.⁴³

「피난민 구호대책 요강」 발표 외에도 정부는 피란민 대책과 관련한 전국 도지사 회의를 개최하여 피란민 대책을 마련했다. 이 회의에서는 ‘준수용소’ 수용 피란민에 대한 1인당 1일 2흡의 무상배급과 일반가정에 산재한 피란민에 대한 1일 2흡의 유상배급을 결정했다. 이와 함께 이른 시일 내에 수용소를 대대적으로 확장하여 각 지역에 산재한 피란민들을 수용하기로 했다.⁴⁴ 이러한 조치에도 불구하고 당시 해외원조에 의존할 수밖에 없었던 한국경제의 취약성과 전시대비의 미흡함으로 피란민의 고통은 가중되었다.

피란민들이 많이 모여든 경상도 지역은 무허가 건물과 판잣집들이 밀집하고 사회범죄가 증가하는 등 전시 폐해가 만연했다. 수용시설에 수용된 피란민들도 식수문제, 배급식량의 부족, 빈약한 의료품 등 버거운 삶의 나날을 보내야만 했다. 9월 5일자 『민주신보』에서는 피란민들의 생활을 다음과 같이 밝혔다. “경기도와 강원도 등 38도선 인근지역에서 피난 온 사람들은 전부 별거벗다시피 내려와 무엇보다 시급한 것이 의복이다. 그렇다고 해서 구입할 능력은 전혀 없고 다만 당국의 온정을 갈망하는 실정이다.”⁴⁵ 이를 통해 타향에서 피란 생활의 비참함이 어느 정도였을지 미루어 짐작하게 한다.

⁴² “국무회의, 피난민 구호대책 요강을 결정”, 『민주신보』, 1950년 8월 26일.

⁴³ 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 제3권(서울: 전쟁기념사업회, 1992), 538쪽.

⁴⁴ “정부, 각 도지사 회의를 개최하여 준수용소 설치와 무상배급을 결정”, 『민주신보』, 1950년 8월 27일.

⁴⁵ “부산지역 피난민들의 생활 실태”, 『민주신보』, 1950년 9월 5일.

아울러 피란민들에 대한 기존 거주자들의 배타성을 허무는 일도 당시 정부가 풀어야 할 과제였다. 이에 정부에서는 1950년 9월 6일 신규식 관재처장의 ‘귀속주택 징발에 대한 답화’ 발표를 통해 기존 거주자들의 적극 동참을 호소했다. 관재처장은 “출지에 가족과 재산을 유린당하고 사선을 넘어 희망의 피난처를 찾아온 수많은 동포가 창백한 얼굴로 거리에서 방황하는 참상은 목석이 아니라면 차마 눈 뜨고 볼 수 없는 일일 것이다. 역경에 처한 동포들의 진상은 눈물로 대하고 고락을 같이하는 것이 동포로서 마땅히 지킬 도의일 것”이라고 밝혔다.⁴⁶ 나아가 경남지구계엄사령부는 9월 11일부터 15일까지 일반주택, 점포, 창고 등에 대한 일괄 등록을 시행한다고 발표했다.⁴⁷ 이렇듯 중앙과 지방의 피난민 구호위원회가 설치된 것을 계기로 정부의 피란민 대책도 비록 미약하나마 조금씩 체계를 갖추어 나갔다고 볼 수 있다.

피란민에 대한 구호사업이 본격화된 것은 인천상륙작전의 성공과 북진작전이 시작된 10월에 이르러서였다. 이때는 유엔의 결정에 따른 해외 긴급구호 물자가 한국에 본격적으로 도착하기 시작한 시기이기도 했다. 유엔은 한반도에서 전쟁이 발발하자 6월 27일과 7월 7일 유엔안보리 결의로 회원국들에게 한국지원을 호소하고, 식량, 의류, 기타 금품의 원조 등을 접수하기 시작했다. 그리고 7월 31일 유엔안보리는 한국 민간인 구호에 관한 결의안을 공식 채택했다. 이 결의안에서 유엔은 유엔군사령부에 한국민 구호사업의 전권을 부여하였으며, 안보리를 대신하여 유엔기구와 비정부기구들의 한국민 지원사업을 통괄하게 했다. 그리고 유엔사무총장에게는 유엔군사령부에 구제와 급양에 필요한 모든 원조를 제공해 주도록 임무를 부여했다.⁴⁸ 이로써 한국에 대한 유엔의 구호와 원조의 지원체계가 어느 정도 자리를 잡게 되었다.

유엔이 마련한 물자지원에 관한 세부 절차는 다음과 같았다. 첫째, 유엔군

46 “신규식 관재처장, 귀속주택 징발에 대한 답화 발표”, 『민주신보』, 1950년 9월 7일.

47 “김종원 경남지구 계엄사령관, 건물등록제 실시에 대한 답화를 발표”, 『부산일보』, 1950년 9월 11일.

48 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C103쪽.

사령부가 구호에 필요한 물품의 원조요청서를 유엔사무총장에게 제출하면, 사무총장은 지원 능력이 있는 회원국과 국제기구에 그것을 전달한다. 둘째, 지원 의사를 밝힌 국가나 기구로부터 지원신청서를 접수한 후 그것을 다시 유엔군사령부에 전달한다. 셋째, 유엔군사령부는 지원 신청 목록의 세부 사항을 검토하여 최종적으로 사무총장에게 보고한다. 넷째, 이러한 절차가 끝나면, 이후부터는 유엔군사령부가 해당 정부나 국제기구들과 직접 협조하여 물자 명세를 결정짓고 한국으로 수송하기까지의 모든 절차를 협의 결정하도록 했다.⁴⁹

제1차 피란 시기에 유엔군사령부는 1950년 8월 5일부터 9월 20일까지 유엔사무총장에게 8차례에 걸쳐 긴급 구호품의 지원을 요청했다. 주요 요청 품목은 의료물품, 곡물, 사탕, 식염, 일반보급품 등이었으며, 공공보건단체와 보건위생 전문가의 파견도 포함되어 있었다. 이러한 지원요청을 받은 유엔사무총장은 영국, 호주, 프랑스 등 회원국들과 세계보건기구(WHO), 국제피난민기구(IRO), 유엔국제아동기금(UNICEF) 등의 국제기구에 유엔군사령부의 지원 요구 사실을 알리고 지원을 요청했다.⁵⁰ 유엔군사령부의 지원요청은 이후에도 계속되었으며, 아래의 <표 4-3>은 1951년 1월까지 유엔군사령부의 긴급 물자지원 요청 현황을 나타낸 것이다.

<표 4-3> 유엔군사령부의 긴급 물자지원 요청 현황(1950. 8.~1951. 1.)

순번	요청 일자	요청 내용	평가금액 (달러)	제공 국가 및 기구
1호	1950. 8. 5.	의료 보급품 29종	735,000	34개 회원국, WHO, IRO
2호	1950. 8. 5.	지방단위 보건반(의료반원 5명, 위생전문가 5명, 행정관 5명)	-	WHO, IRO
3호	1950. 9. 1.	국가단위 보건후생반원(단장, 보건관, 보건후생관, 행정관 각 1명)	-	WHO

⁴⁹ 위의 책, C124.

⁵⁰ 위의 책, C124~C125.

4호	1950. 9. 5.	곡류(쌀 4만 톤, 보리 4,100톤)	6,875,000	12개 회원국
5호	1950. 9. 14.	곡류(쌀 2만 톤, 보리 2만 7,400톤, 밀 2만 톤, 밀가루 1만 톤, 단백질 식물 1만 톤)	7,912,500	15개 회원국
6호	1950. 9. 16.	사탕 3,000톤	375,000	8개 회원국
7호	1950. 9. 18.	식염 5만 톤	1,250,000	2개 회원국
8호	1950. 9. 20.	일반보급품 13종(천막, 담요, 모직, 피복, 비누, 분유, 고무, 목재, 시멘트 등)	14,378,000	54개 회원국, UNICEF
9호	1950. 10. 12.	담요 100만 장	2,000,000	11개 회원국, IRO, UNICEF
10호	1950. 11. 6.	의료 보급품 12종	3,236,830	전체 회원국, IRO, UNICEF
11호	1950. 11. 1.	목재 11만 톤	500,000	13개 회원국
12호	1950. 11. 11.	보건후생반원(보건관 9명, 보건후생관 9명, 위생전문가 9명, 행정관 1명, 보급관 1명)	-	WHO, 적십자자연맹
13호	1950. 11. 28.	보건후생반원(보건관 5명, 후생관 5명, 위생전문가 5명, 행정관 4명, 재무관 3명, 노무관 2명, 토목기술관 5명, 보급관 5명)	-	ILO, WHO, IRO
14호	1950. 12. 4.	교육용 보급물	4,000,000	UNESCO
15호	1951. 1. 3.	의료보급품	-	제10호와 동일
16호	1951. 1. 10.	피복	15,000,000	전체 회원국, UNICEF, 기타 비정부기관

출처 : 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C189~191쪽.

유엔군사령부를 통한 구호물자는 원래 군을 통하여 수송되고 한국외자청에서 분배할 계획이었다. 그러나 8월 중순부터 유엔군사령부 산하의 공중보건복지부가 한국 내의 구호 활동을 맡게 되고 대부분의 운송 수단이 동원되면서 한국 정부는 보조적인 역할만을 담당할 수밖에 없었다. 10월에는 이 보조적인 기능도 미 제8군사령부 예하에 민사원조사령부(CAC)가 설치되면서 미 제8군으로 이관되었다. 미 제8군사령부는 전투지역에 각 사단급, 그리고

후방에서는 한국의 행정구역에 따라 중앙, 지방 각도에까지 구호를 담당할 기구를 설치했다.⁵¹

유엔군사령부 통제 하의 구호 활동은 피란민 구호에 이바지한 바가 컸다. 특히 식량 지원에서의 역할이 컸다. 유엔군사령부는 1950년 8월 16일~30일까지를 대상 기간으로 한 유엔안보리 제출 「작전보고서 제4호」에서 9월 중순 이후부터 한국 정부가 최소한의 배급량도 제공하지 못할 것으로 추정했다. 이에 따라 유엔군사령부는 민간인 구호 식량으로 9월에 쌀 1만 5,000톤과 보리 5,000톤을, 10월에 쌀 2만 톤과 보리 1만 톤을 긴급 요청한다고 밝혔다.⁵² 10월 이후에도 식량문제는 해결의 기미를 보이지 않았다. 당시 미국 정부는 1950년 10월~1951년 7월 기간에 38도선 이남 지역의 전체 쌀 수요량이 223만 톤이며, 그 기간의 한국 내 쌀 생산량이 203만 3,000톤으로 추정하고 있었다. 따라서 향후 군사작전으로 인한 예상 소실분 20만 톤을 포함하여 곡물 약 40만 톤의 긴급 수혈이 필요하다고 보았다.⁵³ 이는 월평균 4~5만 톤의 곡물 수입이 필요하다는 것을 의미했다. 민간인 구호 식량의 확보와 배급은 원활한 군사작전 수행에 필요조건이었던 만큼 유엔군사령부는 식량 수급에 심혈을 기울였다.

식량 이외의 구호품도 1950년 10월부터 국내에 반입되기 시작했다. 겨울철에 대비한 의류, 모포, 의약품 등의 구호품이 유엔군사령부의 긴급 요청에 따라 한국에 도착하기 시작했다. 그리고 전선이 북쪽으로 올라가면서 한국 정부의 피란민 귀향 조치 발표와 행정기관의 행정기능 복구 작업도 이때부터 본격화되기 시작했다.⁵⁴ 이렇듯 피란민과 전재민에 대한 구호대책이 10월부

⁵¹ 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』제3권, 540쪽.

⁵² 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C277쪽.

⁵³ Division of Research for Far East Office of Intelligence Research, Department of State, "Significant Political and Economic Developments in Korea, September 5-21, OIR Report No. 5360.1"(1950. 9. 21), 국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 30 : Documents of the Division of Historical Policy Research of the U.S. Department of State(미국 국무부 정책연구과 문서)』(서울: 국방군사연구소, 1998), 252쪽.

터 본격적으로 시작되었지만, 그것은 그리 오래가지 못했다. 1950년 10월 19일 중공군의 참전으로 전쟁이 새로운 국면에 접어들면서 또다시 대규모의 피란 행렬이 이어졌다. 이른바 ‘1·4후퇴’에 따른 제2의 피란이었다.

2. 제2차 피란 시기 피란민 통제와 구호

1) 피란민 통제

1950년 10월 중순 중공군의 참전으로 유엔군이 북한지역에서 전면 철수를 단행하면서 북한지역의 많은 민간인이 월남하고, 또 공산군의 제3차 공세(1950.12.31~1951.1.8)로 소위 ‘1·4후퇴’가 이루어지면서 38도선 이남 지역의 주민들이 대거 피란했다. 이 시기의 피란은 전쟁 발발 초기 때와는 달리 비교적 사전 준비가 된 상황에서 이루어졌다.

정부는 전선 상황이 유엔군에게 불리하게 전개되자 1950년 12월 3일 평양시민을 대상으로 피란을 권고하고, 다음 날 평양시의 전 행정기관 철수와 38도선 접경지역에 비상계엄을 선포했다. 같은 날 미 제8군사령관은 오전 8시를 기하여 평양 남쪽의 검이포에서 곡산에 이르는 선으로 철수를 명령했으며, 오후에 미 제1군단이 평양에서 완전히 철수했다. 군이 평양을 철수할 때 평양시민을 포함한 수많은 평안도민이 함께 대동강을 건너 피란길에 올랐다. 이 무렵 북한 전역에서 남하하는 피란민 수는 약 50만 명으로 추산되었다.⁵⁴

월남 피란민이 증가하자 정부는 사회부 명의로 12월 11일에 피란민수용소 설치계획을 발표했다. 당시 사회부에서는 북한지역에서 피란 중인 약 30만 명이 해주지구로, 20만 명이 개성지구로 집결 중이라고 추정하였고, 이들 중

⁵⁴ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C277쪽; “피난민 귀향조치에 관한 공동발표”, 『부산일보』, 1950년 10월 5일; “이해의 경기도지사, 당면과제에 대해 기자와 간담”, 『경향신문』, 1950년 11월 25일.

⁵⁵ “유엔군 철수 직후의 평양 전쟁”, 『조선일보』, 1950년 12월 13일; “월남 피난민 50만 명 예상”, 『경향신문』, 1950년 12월 12일; 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 278쪽.

개성지구로 향하던 피란민의 선두가 서울에 도착하여 12개 임시수용소에 수용된 것으로 파악했다. 이들 월남 피란민을 서울, 부산, 대구, 대전 등 도시지역에 수용하지 않고 그 외곽지역의 농촌에 집단 수용한다는 것이 정부의 계획이었다. 서울의 경우에는 의정부, 창동, 수색 등이 대상지로 거론되었다.⁵⁶



1950년 12월 15일 사회부에서 국무총리에게 보고한 '피난민 소개 및 구호 요강 송부'에 관한 건에 첨부된 피난민 통로 약도

© 국가기록원

유엔군은 북위 38도선에서 공산군의 공격을 저지할 수 있을 것으로 생각하였지만, 실제 공산군의 남진을 막아내는 데는 유엔군의 방어 역량이 크게 부족했다. 12월 8일에는 서부전선의 미 제8군이 유엔군사령관으로부터 38도선으로 철수하라는 명령을 하달받았으며, 12월 11일에는 동부전선의 미 제10군단이 홍남철수계획을 승인받았다. 특히, 동부전선의 홍남지역에는 적의 접근보다 더 우려할 문제가 발생하고 있었는데, 그것은 군의 통제에도 불구하고 장사진을 이루어 홍남부두에 접근하는 피란민 대열이었다.⁵⁷

이 무렵 전선 상황의 급속한 변화에 따라 서울 사수도 장담하기 어려웠다. 서울 외곽에 피란민을 집결한다는 12월 11일자 사회부 발표도 수정할 수밖에 없었다. 이에 사회부는 12월 13일 '비전투원 소개방침'을 발표하여 한강 이남으로의 피란민 이동을 고려하는 조치를 취했다. 이 방침에는 피란민 소개 및 원활한 수송을 위해 한강에 3개의 부교(가설 인도교)를 신설한다는 것

⁵⁶ “사회부, 각지에 피난민을 위한 수용소 설치계획 발표”, 『동아일보』, 1950년 12월 13일.

⁵⁷ 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 279~281쪽.

이었다. 그 지점은 광나루, 마포, 서빙고 등이었다. 아울러 정부는 피란민 이동과 관련해 다음과 같은 5가지 주의사항을 발표했다. “첫째, 소개 및 피란은 각 지방 단위로 할 것, 둘째, 국도 통행을 하지 말 것, 셋째, 지도자의 지시를 준수할 것, 넷째, 각도별로 연락사무소 및 안내소가 설치되어 있으므로 구호가 요구되는 대상자는 연락사무소에 등록하여 집단 구호를 받도록 할 것, 다섯째, 적 오염과 불순분자 적발에 서로 협력할 것” 등이었다.⁵⁸

각도와 군 계엄민사부에서도 제2차 피란과 관련한 대책 발표가 이어졌다. 경남도지사는 12월 13일 담화를 통해 “피난 또는 남하하는 것은 불가한 일이다. 본 도로 들어오는 피난민들은 그 신분을 검문하고 있으며, 작전상 이송된 피난민은 일시 수용하였다가 송환시킬 것이다. 그리고 연고자나 친척을 찾아오는 사람이 있다면 그것은 피난민으로 취급하지 않을 것이다. 집단수용에 대한 대책은 군과 협력하여 진행 중이다.”라고 밝혔다.⁵⁹ 그리고 경남지구 계엄민사부에서는 12월 15일자로 다른 지역에서 들어온 차량에 대한 등록을 반드시 시행하라는 내용의 성명을 발표했다. 기간은 1950년 12월 16일부터 18일까지 3일간이었으며, 이유는 군경과 피란민이 급속히 들어와 각종 차량이 폭주하고 있는 현상을 타개하고 군사적인 목적에 대처하기 위함이라는 것이었다. 즉 피란민 통제와 자원 동원에 그 목적이 있음을 밝히고 있는 것이었다.⁶⁰

이 무렵 정부는 북한지역의 월남민과 남한지역의 피란민들을 수용할 피란장소를 선정했다. 1950년 12월 18일자 『조선일보』에는 정부가 전체 피란민을 약 200만 명으로 가정하고 남한 각 지역에 분산 수용하는 것을 원칙으로 한 피란민 분산수용 대책을 마련했다고 보도했다. 이에 따르면, 북한에서 월남한 피란민은 충청남도과 전라남북도에, 서울과 경기지역의 피란민은 둘로

58 “사회부, 비전투원 소개(疏開)방침 발표”, 『서울신문』, 1950년 12월 13일.

59 “양성봉 경남지사, 피난민문제 관련 담화 발표”, 『민주신보』, 1950년 12월 13일.

60 “경남지구 계엄민사부, 차량등록 실시에 관하여 발표”, 『민주신보』, 1950년 12월 16일.

나뉘 일반 시민은 전라남북도에, 기타 피란민은 경상남북도에 각각 수용한다는 것이었다. 구체적인 피란 장소는 다음과 같았다. 충청남도는 논산, 대덕, 공주, 서산, 홍성, 청양, 온양, 대천, 부여, 당진, 서천, 예산, 전라북도는 군산, 김제, 부안, 이리, 전주, 정읍, 전라남도는 목포, 여수, 해남, 진도, 완도, 고흥, 광주, 경상북도는 대구, 경산, 청도, 영천, 경주, 경상남도는 부산, 울산, 마산, 고성, 거제도, 김해, 사천, 밀양, 통영, 남해, 동래, 제주도는 도 전체 등이었다.⁶¹

피란지를 선정하는 과정에서 특기할 만한 점은 거제도에 피란민수용소를 신축하여 피란민을 수용한다는 것이었다. 거제도 피란민수용소는 부산지역에 들어온 전국 각지의 피란민을 수용하기 위함이기도 하지만, 한편으로 북한의 흥남항을 통해 탈출한 북한 월남민을 수용하기 위함이기도 했다.⁶² 흥남철수 작전 때 미 제10군단은 본래 군·경 가족과 일부 피란민만을 후송할 계획이었으나 예상외로 많은 피란민이 몰려들자 이들을 선편이 닿는 대로 후송시켰다. 그 수가 약 10만 명에 이르렀으며, 이들 피란민 중 많은 인원이 거제도 피란수용소에 수용되었다.⁶³

급변하는 전선 상황에 따라 유엔군의 작전개념도 변했다. 1950년 12월 23일 교통사고로 사망한 워커 장군의 후임으로 12월 26일 미 제8군사령관에 부임한 리지웨이(Matthew B. Ridgway) 장군은 피·아 전력과 전선 상황을 검토한 후 38선에서의 반격이 가능하지 않다고 판단하고서 지연전을 통해 적의 전력을 소모시킨 후 공세로 전환한다는 계획을 세웠다. 그리고 6개의 단계별 방어선을 정했다. 제1통제선은 북위 38도선 진지로 임진강 하구에서 양양에 이르는 선이었고, 제2통제선은 수원~양평~홍천~주문진을 잇는 선이었다. 제3통제선은 북위 37도선 진지로 평택~안성~원주~삼척을

61 “사회부, 피난지 선정”, 『조선일보』, 1950년 12월 18일.

62 “거제도에 피난민수용소 건축”, 『부산일보』, 1950년 12월 22일.

63 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 282쪽.

있는 선이었으며, 제4통제선은 금강선으로 금강 남안과 소백산맥을 잇는 선이었다. 그리고 제5통제선은 소백산맥 진지 선으로 낙동강방어선을 준비하는데 필요한 시간을 확보하기 위한 선이었으며, 제6통제선은 최후 저항선인 동시에 이 선이 붕괴하면 유엔군은 일본으로, 국군은 연안 도서로 철수할 수밖에 없는 낙동강방어선이었다.⁶⁴

유엔군의 단계적 방어개념이 확정되자 이를 설명하기 위한 한·미 양군의 연합작전회의가 개최되었다. 이 자리에서 미 제8군사령관 리지웨이 장군이 강조한 것은 6개의 방어선이 낙동강까지 후퇴하기 위한 단계별 저지선이 아니라 단계마다 적에게 최대 출혈을 강요하고 기회를 보아 공세전환을 위한 선이며, 또 37도선 아래로는 절대 철수하지 않는다는 것이었다.⁶⁵ 유엔군 장병들의 사기 저하와 전의 상실, 지휘관들의 통솔력 결함, 동부전선으로 침투하던 북한군에 의한 대돌파구 형성 등 작전에 차질을 초래할 수 있는 상황들이 그대로 남아 있었지만, 당시로는 단계적 방어계획만이 유엔군이 취할 수 있는 최선의 방책이었다.⁶⁶

유엔군의 군사적 방어개념과 더불어 피란민 소개도 전쟁 초기와는 달리 선제적으로 이루어졌다. 서울의 경우만 하더라도 당시 약 64만 명으로 추정되는 서울 시민들 대부분이 피란했다.⁶⁷ 이는 정부가 사전에 피란령을 발령하고, 미 제8군도 시기적절하게 서울 철수를 한국 정부에 알린 결과라고 할 수 있다. 1950년 12월 31일 공산군의 제3차 공세가 시작되고 1951년 1월 3일 수도권에 대한 공산군의 공격이 강화되자 이날 오후에 미 제8군사령관은 예하부대에 지연작전을 펼치면서 한강 이남으로 철수하라는 명령을 하달했다. 아울러 미 제8군사령관은 무초 주한 미 대사를 통해 수도 서울의 포기

⁶⁴ 국방군사연구소, 『한국전쟁(중)』(서울: 국방군사연구소, 1996), 290쪽.

⁶⁵ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 중공군 참전과 유엔군의 철수』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2010), 525쪽.

⁶⁶ 국방군사연구소, 『한국전쟁(중)』, 291쪽.

⁶⁷ 양영조, 앞의 글, 304쪽.



1·4후퇴 당시 한강을 건너는 피란민(1951. 1. 4.)

© NARA

를 한국 정부에 알렸다.⁶⁸

제2차 피란 과정에서 열차 수송이 적극적으로 활용된 점도 이전과는 크게 다른 점이였다. 제2차 피란 시기에 경기 북부지역 피란민과 서울 시민은 상당수가 열차를 이용하여 남쪽으로 이동했다. 전쟁 발발 후 운행을 중단했던 철도가 1950년 10월 말에 재개통되어 10월 26일

오후 1시경 서울행 경부선 열차의 출발을 시작으로 민간인 수송 업무를 재개했다.⁶⁹ 전쟁 초기에 북한군 남진을 저지할 목적으로 철로를 파괴한 것과는 달리 이때는 제공권을 유엔군이 장악하고 있었기 때문에 남한지역의 철로를 사전에 파괴할 필요가 없었다. 따라서 이 시기에 철도는 중요한 수송 수단으로 활용할 수 있었다.

당시 서울역장이었던 신순우는 1950년 12월 10일부터 1951년 1월 25일까지 객차 7천여 량에 126만 7천 명을 수송했다고 회고했다. 서울과 경기 북부지역의 경우 1950년 12월 말까지 약 40%의 주민이 피란을 떠났으며 1951년 1월 3일까지 마지막으로 30여만 명의 주민이 한강을 건넜다. 제2차 피란의 규모가 컸던 것은 전쟁 초기 피란 가지 못하고 잔류하여 시달림을 받은 경험 때문이었다.⁷⁰

⁶⁸ 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 292쪽.

⁶⁹ “경부선 민간인 수송 열차도 재개통”, 『부산일보』, 1950년 10월 28일.

⁷⁰ 중앙일보사, 『민족의 증인』 제3권, 260쪽.

피란민의 열차 수송은 계엄사령부 민사처 책임 아래 이루어진 것으로 확인된다. 1951년 1월 20일 국회에서 ‘피란민 강제소개 및 양곡정책에 관한 긴급질문’에 대해 농림부장관이 금강 이북 지역의 피란민 약 25만 명을 계엄사령부 민사처 책임 아래 매일 기차로 전라남북도에 분산 소개하는 중이며, 그들에 대한 대책으로 현금 3억 원 이외에 양곡 2천 톤 등을 확보하기 위해 노력 중이라는 답변에서 이를 추정해 볼 수 있다.⁷¹

한편, 유엔군사령부는 북한지역에서 탈출해 온 피란민들이 선박을 이용해서 부산으로 집중되자, 부산의 미 제2군수사령부로 하여금 이들을 분류·수용하도록 조치하고, 이후에도 계속 피란민들이 늘어나자 이들을 태운 선박을 제주도과 거제도도 향하게 했다.⁷²

제2차 피란 시기는 제1차 피란 시기와는 분명 달랐다. 그러나 정부의 계획과는 달리 유엔군이 평택~삼척 선에 방어선을 형성하고 피란민들의 체계적인 이동도 한계에 다다르면서 경기도 남부지역에는 방황하는 피란민들로 넘쳐났다. 이들 가운데는 식량부족과 추위 등으로 아사자와 동사자들이 빈번히 발생했다. 이와 관련해 국회에서는 정부의 피란정책을 전면 비판하면서 그 대책을 촉구하기도 했다. 1951년 1월 17일 국회 제8차 본회의에서는 “1·4후퇴로 인한 100만 명 이상이 금강 이북에서 비참한 실정 아래에 있다. 그들을 구출해야 한다.”라는 이진수 국회의원의 발언이 있었다.⁷³ 국회에서는 1951년 1월 20일 ‘피난민대책특별위원회’를 설치하고 1월 27일부터 2월 11일까지 15일 동안 전국 각지의 피란민 실태를 조사했다. 특별위원회의 조사 결과에 의하면, 1월 말에는 약 100만 명 이상의 피란민이 노상에서 동사·아사 직전에 있으며, 조사 완료 시점인 2월 11일경에는 약 50~60만 명이 구출되어 이중 약 15만 명 정도가 귀향한 것으로 조사되었다. 이 결과를 보더

71 대한민국 국회사무처, 『국회사 : 제헌국회, 제1대 국회, 제2대 국회』(서울: 대한민국 국회사무처, 1971), 501쪽.

72 국방군사연구소, 『한국전쟁지원사 : 인사·군수·민사지원』, 309쪽.

73 대한민국 국회사무처, 『국회사 : 제헌국회, 제1대 국회, 제2대 국회』, 498쪽.

라도 1951년 2월 중순 경에 최소한 약 40만 명의 피란민이 노상에서 방황하고 있었음을 알 수 있다.

정부에서는 1951년 2월 10일을 기준으로 피란민 총수가 489만 839명, 이중 집단 수용된 인원을 123만 7,820명으로 집계하고 있었다. 피란민이 가장 많이 집결한 지역은 경상북도였으며, 다음으로 전라남도, 충청북도, 경상남도 순이었다. 당시 정부에서 마련한 피란민수용소는 490개에 불과하여 턱없이 부족했다. 아래의 <표 4-4>는 1951년 1~2월까지 각 도의 피란민 현황을 나타낸 것이다.

〈표 4-4〉 1951년 1~2월 도별 피란민 현황

도명	피란민(명)	수용인원(명)	수용소(개소)	조사 연월일
충청북도	921,500	100,000	37	1951. 2. 4.
충청남도	515,702	305,364	55	1951. 2. 5.
전라북도	433,500	243,500	32	1951. 1. 15.
전라남도	1,004,343	312,950	159	1951. 1. 29.
경상북도	1,368,586	32,537	66	1951. 2. 7.
경상남도	530,708	194,772	117	1951. 2. 9.
제주도	96,570	28,767	24	1951. 2. 4.
경기도*	19,930	19,930	-	1951. 1. 20.
계	4,890,839**	1,237,820	490	

출처 : 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, D34쪽.

비고 : * 경기도지역은 서해안의 덕적도 외 3개 섬에 피란한 피란민 숫자임.

** 원자료에서는 피란민 총수를 489만 339명으로 기록하고 있으나, 이는 합산 오류로 판단하여 수정하였음.

피란민 수는 계속 증가하여 1951년 3월 말 약 650만 명을 최고치로 하였다가 점차 줄어들어 1953년 4월 말에는 약 260만 명으로 조사되었다. 다음 <표 4-5>를 통해서 1951년 3월 말 이후부터 점차 피란민의 귀향이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또 전쟁이 후반기에 들어선 1953년 4월 말을 기준으

로 할 때, 약 260만 명의 피란민이 아직 고향으로 돌아가지 못하고 피란 생활을 하고 있음도 확인할 수 있다. 따라서 전쟁이 끝난 후에도 피란민에 대한 통제와 구호대책은 민사업무의 핵심 사안이 될 것을 예견할 수 있었다.

〈표 4-5〉 시·도별 피란민 현황(1951년 3월~1953년 4월)

단위 : 명

구 분	1951. 3. 31.	1951. 5. 31.	1952. 12. 31.	1953. 4. 30.
서울	128,400	-	72,461	40,219
경기도	1,729,516	1,661,312	723,374	804,030
충청북도	700,300	270,051	126,843	156,713
충청남도	760,477	802,572	291,152	275,932
전라북도	329,032	414,103	383,153	326,331
전라남도	523,125	577,737	130,153	156,929
경상북도	1,383,208	575,292	227,789	229,089
경상남도	558,496	521,414	342,574	440,415
강원도	330,800	987,160	76,604	161,311
제주도	71,228	148,794	20,815	20,359
총 계	6,514,582	5,758,435	2,394,918	2,611,328

출처 : 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, D35쪽, D37쪽; 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂三年誌』(서울: 국방부 정훈국 전사편찬회, 1954), D6~D7쪽.

2) 피란민 구호

제2차 피란으로 피란민 구호에 관한 문제가 발생하자 정부는 제1차 피란 때의 구호문제점을 교훈 삼아 구호사업에 착수했다. 제1차 피란 때와는 달리 피란민의 희생이 적었던 것은 곳곳에 설치된 구호소 덕분이라고 할 수 있다. 서울에서 목포와 부산으로 가는 길목에는 50여 개의 구호대책반이 운영되어 피란민에게 식량과 숙소를 제공했다. 이와 더불어 정부는 사회부 내에 구호

대책본부를 설립하여 내무부와 국방부의 협조를 받아 피란민 수송과 구호를 통제했다. 이때 정부의 기본 방침은 노약자나 자력으로 생계유지가 어려운 사람을 우선 대상으로 하고, 모든 경비와 물자를 지방행정기관을 통해 분배 하며, 지방행정기관의 장이 구호의 책임을 맡도록 한다는 것이었다. 구호대상자에게는 1일 양곡 3홉과 부식·연료비로 50원을 지급하고 그밖에 의료 및 기타 구호물자를 분배하기로 했다. 이에 대한 모든 경비는 정부 예산에서 충당하고, 구호물자는 유엔 구호물자가 도착하는 즉시 각도를 통해 지급하도록 했다.⁷⁴

〈표 4-6〉 1951년 3월 31일과 1952년 12월 31일 시·도별 피란민 구호 현황

구 분		1951. 3. 31.		1952. 12. 31.	
		명/개소	비율(%)	명/개소	비율(%)
서울	피란민수	128,400	1.970	72,461	3.026
	수용인원	-	-	-	-
	수용소수	-	-	-	-
경기도	피란민수	1,729,516	26.548	723,374	30.205
	수용인원	592,917	18.406	177,638	46.503
	수용소수	-	-	216	-
충청북도	피란민수	700,300	10.749	126,843	5.296
	수용인원	204,000	6.333	23,017	6.026
	수용소수	439	-	23	-
충청남도	피란민수	760,477	11.673	291,152	12.157
	수용인원	385,134	11.956	20,163	5.278
	수용소수	90	-	60	-
전라북도	피란민수	329,032	5.050	383,153	15.999
	수용인원	149,459	4.640	38,955	10.198
	수용소수	43	-	47	-

⁷⁴ 양영조, 앞의 글, 317~318쪽.

전라남도	피란민수	523,125	8,030	130,153	5.435
	수용인원	493,493	15,320	696	0.182
	수용소수	165		21	
경상북도	피란민수	1,383,208	21,232	227,789	9.511
	수용인원	720,711	22,374	17,161	4.493
	수용소수	115		44	
경상남도	피란민수	558,496	8,573	342,574	14.304
	수용인원	273,471	8,490	51,798	13.560
	수용소수	615		220	
강원도	피란민수	330,800	5,077	76,604	3.199
	수용인원	330,800	10,269	51,277	13.424
	수용소수	80		10	
제주도	피란민수	71,228	1,093	20,815	0.869
	수용인원	71,228	2,211	1,286	0.337
	수용소수	24		66	
총 계	피란민수	6,514,582		2,394,918	
	수용인원	3,221,213		381,991	
	수용소수	1,571		707	

출처 : 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, D35쪽, D37쪽; 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂三年誌』, D7쪽.

비고 : 피란민수 비율은 도별 피란민수/전국 피란민수×100, 수용인원 비율은 도별 수용인원/전국 수용인원×100

1951년 3월 말을 기준으로 전체 피란민은 약 650만 명이었으며, 피란민 수용소에 수용된 인원은 약 320만 명으로 추산되었다. 이를 도별로 정리하면, 피란민 수는 경기도(26.5%)-경상북도(21.3%)-충청남도(11.7%)-충청북도(10.8%)-경상남도(8.6%) 순이었으며, 수용인원은 경상북도(22.4%)-경기도(18.4%)-전라남도(15.3%)-충청남도(12%)-강원도(10.3%) 순이었다. 이를 통해 이 시기 전체 피란민의 약 70%가 경기도, 경상북도, 충청남도, 충청북도에 집중되어 있음을 알 수 있으며, 경기도처럼 피란민 수에 비해 수용소 수용인원이 상대적으로 적은 곳은 체계적인 구호 대책에 어려움이 있었음을 짐작하게 한다. 1951년 말 피란민수용소 수용률은 강원도(100%)-제주도(100%)-전라남도(94%)-경상북도(52%)-충청남도(51%)-경상남도(50%)-전라북도(45%)-경기

도(34%)-충청북도(29%) 순이었다.⁷⁵

지역별 피란민 분포상황은 전황과 밀접한 관련이 있다. 1951년 3월 말의 전선 상황은 남한지역에 산재한 피란민의 귀향을 보장할 만큼 안정적이지 못했다. 1951년 2월 중순 공산군의 제4차 공세(2월 공세)를 격퇴한 유엔군이 재반격작전으로 전환하여 3월 초 한강 남안~횡성~강릉을 잇는 선까지 진출하는 데 성공하고 계속해서 서울 재탈환과 38도선 진출 작전을 전개하여 3월 말에 문산~동두천~춘천~현리~양양을 잇는 선까지 진출했지만, 전선 상황은 여전히 유동적이었다.⁷⁶

전선이 현재의 군사분계선 일대에 고착되고 정전회담과 고지쟁탈전이 전개되면서 피란민 수와 피란민수용소 수용인원도 점차 줄어들었다. 1952년 12월 말을 기준으로 전체 피란민은 약 240만 명이었으며, 피란민수용소에 수용된 인원은 약 38만 명으로 추산되었다. 이를 도별로 정리하면, 피란민 수는 경기도(30.2%)-전라북도(16%)-경상남도(14.3%)-충청남도(12.2%)-경상북도(9.5%) 순이었으며, 수용인원은 경기도(30.2%)-경상남도(13.6%)-강원도(13.4%)-전라북도(10.2%)-충청북도(6%) 순이었다. 경기도의 피란민과 수용인원 비율의 증가가 특징적이다. 이는 전선이 교착되면서 남쪽에 있던 피란민들이 북상하고, 또 전선에 가까운 강원도 지역의 피란민들이 경기도에 머물고 있음을 방증하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 또 한 가지 특징은 여전히 비수용 피란민의 숫자가 200만 명을 웃돌고 있다는 점이다.⁷⁷ 앞서 지적하였듯이 이는 구호사업에 체계성을 갖추는 데 장애 요소로 작용함을 의미하는 것이었다. 이러한 문제는 전후에도 풀어야 할 과제로 남겨졌다.

⁷⁵ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, D35쪽, D37쪽. 각도별 피란민수용소 수용률은 (피란민수-수용인원수/피란민수)×100으로 계산하였으며, 수용률이 낮을수록 피란민 통제와 구호가 어려웠음을 미루어 짐작해 볼 수 있다.

⁷⁶ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 주요 전투』1(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017), 100~101쪽.

⁷⁷ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂三年誌』, D7쪽.



피란민집결지에서 식량 배급표를 받는
피난민(1951.6.)

© NARA

와는 달리 유엔의 지원을 받아 피란민 구호대책이 크게 향상되었음을 의미하는 것이었다.⁷⁸ 하지만 정부의 노력에도 외국 원조에 의존할 수밖에 없었던 당시의 상황에서 피란민 구호는 전적으로 외국의 원조량과 품목에 따라 성패가 결정될 수밖에 없었다.

6·25전쟁 발발 당시 세계에서 최빈국 중의 하나였던 한국의 경제 현실을 고려할 때, 미국과 유엔의 원조에 따라 피란민 구호의 양과 질이 결정되리라는 것은 자명한 일이었다. 특히 미국에 대한 원조 의존도는 절대적이었다. 미국의 직접 원조가 전체 원조액의 80%를 차지했고, 유엔을 통한 원조에서도 미국의 지원 비율이 한국민간구제단(CRIK) 원조의 경우 97%, 유엔한국재건단(UNKRA) 원조의 경우 66%에 달했다.⁷⁹ 원조의 절대량을 미국이 차지하

⁷⁸ 양영조, 앞의 글, 320쪽.

⁷⁹ 예종영, 「한국전쟁과 국제경제기구 : 미국과의 연관성을 중심으로」, 강성학 편, 『유엔과 한국전쟁』(서울: 리북, 2004), 165쪽.

였지만, 다른 국가에서도 점차 시간이 지나면서 유엔을 통한 한국지원을 늘려나갔다.⁸⁰

유엔의 물자지원은 1950년 7월 14일 유엔사무총장이 유엔회원국에 지원을 요청하면서 시작되었다. 이 요청에 따라 전투부대와 의료지원부대를 파견하지 않은 국가들 사이에서도 민간구호를 위한 물자제공에 동참했다. 이른바 순수 물자지원국이 그들이었다. 1950년 7월 17일 서아프리카의 라이베리아가 물자지원 의사를 밝힌 이후 많은 국가가 여기에 동참했다.⁸¹

〈표 4-7〉 유엔의 물자지원 관련 결의와 주요 내용

연월일	주체	문서번호	주요 내용
1950. 6. 25.	안전보장이사회	S/1501	한국에서의 적대행위 중지 권고 결의
1950. 6. 27.	안전보장이사회	S/1511	대한민국에 대한 유엔회원국의 즉각적인 군사원조 결의
1950. 7. 7.	안전보장이사회	S/1588	유엔군사령부 창설과 운용 결의
1950. 7. 13.	유엔사무총장		한국에 대한 원조 호소
1950. 7. 31.	경제사회이사회		한국 민간인 구호 결의
1950. 9. 8.	유엔사무총장		유엔으로 기부되는 징수금과 기타 모든 현금수입을 유엔군사령관을 통해 한국민에게 제공하기 위해 '한국구제원조자금' 설치
1950. 10. 7.	유엔총회	376-V	유엔한국통일부흥위원회(UNCURK) 설립 결의
1950. 11. 14.	유엔총회		한국구제재단 계획 결의, 경제사회이사회에 2억 5천만 달러 사용계획안 검토 지시
1950. 12. 1.	유엔총회	410-V	한국의 부응과 재건을 위해 유엔한국재건단(UNKRA) 설립 결의
1951. 1. 31.	UNCURK		세계 각국 정부와 기관에 조금 더 적극적인 지원요청
1953. 3. 11.	유엔총회	701-V	한국에 대한 구호와 재건 결의

출처 : 국방부 군사편찬연구소, 『통계로 본 6·25전쟁』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014), 403~404쪽.

비고 : 날짜는 미국 뉴욕 현지시간을 따름.

⁸⁰ 이대근, 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』(서울: 까치, 1987), 141~142쪽.

⁸¹ 1950년 7월부터 11월까지 지원 의사를 표명한 국가는 라이베리아(7.17), 레바논(7.26), 에콰도르(8.1), 이스라엘(8.22), 파키스탄(8.29), 아이슬란드(9.14), 우루과이(9.14), 베네수엘라(9.14), 브라질(9.22), 멕시코(9.30), 쿠바(10.2), 타이완(10.4), 파라과이(11.3), 니카라과(11.16), 페루(11.21) 등 15개 국가였다(국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C191~193쪽).

해외원조는 한국민간구제단과 유엔한국재건단 그리고 다양한 국제기구를 통해 이루어졌다. 유엔군사령부와 유엔한국민사원조사령부의 보고서에 따르면, 한국민간구제단을 통해 지원한 국가는 총 19개 국가였다. 그리고 1953년 12월 31일까지 유엔한국재건단을 통해 물자를 지원한 국가는 전투부대 파병과 의료지원국을 제외하고 총 20개국으로 이 중 13개 국가가 한국민간구제단과는 별개로 새롭게 한국지원에 동참한 나라였다.⁸² 아래의 <표 4-8>은 1950~1953년 한국민간구제단과 유엔한국재건단을 통해 원조를 제공한 국가와 원조 규모를 나타낸 것이다.

〈표 4-8〉 6·25전쟁 기간 물자지원 국가(1950년~1953년)

국가수	국 명	제의 시기	지원 기관	지원액(달러)	지원시기	비 고
1	과테말라		UNKRA	7,704	1953.12.이전	목재(미산정)
2	도미니카		UNKRA	275,200	1953.6.	
3	라이베리아	1950년	CRIK	15,000(현물)	1951.	생고무
4	레바논	1950년	UNKRA	50,000(현금)	1952.12.이전	현금
5	멕시코	1950년	CRIK	346,821(현물)	1951년	두류, 닭고기
6	버마(미얀마)		CRIK	49,934(현물)	1951년	식량
7	베네수엘라	1950년	CRIK	180,842	1951년	현금, 의료품
8	베트남		UNKRA	11,943(현물)	1952.12.이전	현금, 물자
9	사우디아라비아		UNKRA	20,000(현금)	1952.12.이전	
10	시리아		UNKRA	3,650	1953.12.	
11	스위스		UNKRA	313,954	1953.6.이전	현금, 물자
12	아르헨티나		CRIK	500,000(식량)	1952.5.이전	식량, 의약, 비누
13	아이슬란드	1950년	CRIK	45,400(현물)	1951년	간유
14	이스라엘	1950년	CRIK	96,600(현물)	1951년	미곡, 의약
15	이란		CRIK	3,900(현물)	1952.5.이전	미곡, 직물
16	이집트		UNKRA	28,716(현물)	1953.12.이전	

82 양영조, 「6·25전쟁 시 국제사회의 대한(對韓) 물자지원 활동」, 『군사』제87호(국방부 군사편찬연구소, 2013), 81~82쪽.

17	인도네시아		UNKRA	143,706(현금)	1952.12.이전	
18	일본		CRİK	50,000(현물)	1951년	
19	에콰도르	1950년	CRİK	99,441(현물)	1951년	미국
20	엘살바도르			500(현금)	1953.12.이전	
21	오스트리아		CRİK	3,616,446	1952.5.이전	현금, 미국
22	온두라스		UNKRA	2,500(현금)	1952.12.이전	
23	자메이카		CRİK	25,167(현물)	1951년	미국
24	중국(대만)	1950년	CRİK	634,782(현물)	1952.5.이전	석탄, 미국, 연료
25	칠레		UNKRA	250,000(현금)	1953.12.	
26	쿠바	1950년	CRİK	270,962(현물)	1951.	미국, 의약
27	캄보디아		CRİK	27,420(현물)	1951.	현금, 미국
28	코스타리카		CRİK	?	1951.	물품
29	파나마		UNKRA	3,000	1953.12.이전	
30	파키스탄	1950년	CRİK	378,285(현물)	1951.	소맥, 현금
31	헝가리		CRİK	?	1951.	물자

출처 : 양영조, 「6·25전쟁 시 국제사회의 대한(對韓) 물자지원 활동」, 83쪽.

비고 : ① 전투부대 파병 16개 국가와 의료지원국 6개 국가는 제외

② 지원 의사를 표명하였으나 1953년 말까지 실제 지원하지 않은 국가 제외

유엔을 통한 물자지원은 정전협정이 체결된 후에도 계속되었으며, 지원 국가 수도 조금 더 늘었다. 이를 종합하면, 1950년 6월부터 1958년 12월 말까지 유엔을 통해 한국에 물자를 지원한 국가는 총 60개국이었다. 전투부대 파견 16개국과 의료부대 파견 6개국, 그리고 순수하게 물자만을 지원한 38개국이 여기에 포함된다. 이 수치는 당시 세계가 독립국가 93개국(유엔회원국 60개국)으로 구성되었음을 고려하면, 전 세계 국가 중 63%가 한국을 지원한 것이었다.⁸³

이외에도 한국 구호를 위해서 다양한 국제기구가 지원에 동참했다. 유엔의 요청에 따라 국제노동기구(ILO), 국제식량기구(WHO), 국제청소년기구(UNICEF) 등 여러 국제기구가 한국에 물자를 지원했다. 이들 기관 외에도 세계교회보

⁸³ 국방부 군사편찬연구소, 『통계로 본 6·25전쟁』, 403쪽.

사단체, 전쟁구호봉사단체 등도 유엔사무총장과 유엔한국재건단에 생활용품과 잡화 등을 제공했다.⁸⁴ 국제기구, 비정부 민간단체들의 물자지원은 전쟁이 끝난 이후까지 계속되었으며, 이들의 물자지원은 한국민들의 고통 완화는 물론 한국의 재건과 발전에 큰 도움이 되었다.

〈표 4-9〉 국제기구의 물자 및 전문가 지원 현황

지원기관	일 자	품 목	수 량	비 고
ILO	-	노무관	2명	유엔사 긴급물자지원 요청 제13호에 따라 제공
WHO	1950.8.8.	보건관과 위생관	각 5명	유엔사 긴급물자지원 요청 제2호에 따라 제공
	1950.9.4.	보건후생고문	3명	유엔사 긴급물자지원 요청 제3호에 따라 제공
	1950.11.22.	보건관과 위생전문가	각 5명	유엔사 긴급물자지원 요청 제13호에 따라 제공
IRO	1950.8.3.	피복, 각종보급품	18만 달러 상당	
	1950.8.8.	의료보급품	2만 8천 달러 상당	유엔사 긴급물자지원 요청 제1호에 따라 제공
	1950.8.19.	후생관	5명	유엔사 긴급물자지원 요청 제2호에 따라 제공
	1950.11.27.	후생관	4명	유엔사 긴급물자지원 요청 제13호에 따라 제공
UNICEF	1950.9.27.	담요	30만 장	유엔사 긴급물자지원 요청 제8호에 따라 제공
		분유	150톤	
	1950.9.28.	의료보급품	6만 달러 상당	유엔사 긴급물자지원 요청 제1호에 따라 제공
	1951.1.26.	피복	20만 달러 상당	유엔사 긴급물자지원 요청 제16호에 따라 제공
	1951.2.1.	피복	20만 달러 상당	
	1950.9.28.	바누	10만 파운드	유엔사 긴급물자지원 요청 제8호에 따라 제공

⁸⁴ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C194쪽.

미국우호 봉사단	1950.11.16.	중고의류, 신발, 비누	10만 4,000달러 상당	
	1951.1.23.	중고의류	200달러 상당	
유럽 구제기관	1950.9.21.	포장식품 및 파복	10만 달러 상당	
	1950.11.20.	담요 및 직물 등	23만 7,150달러 상당	미결중
세계교회 봉사단	1950.9.25.	중고의류, 일반보급품	10만 4,958달러 상당	
	1950.11.16.	비타민 조제	5,500달러 상당	
		중고의류	10만 달러 상당	
	1951.1.30.	중고의류	6만 달러 상당	미결중
적십자사 연맹	1950.11.11.	보건후생관	13명	유엔사 긴급물자지원 요청 제12호에 따라 제공
	1950.11.20.	천막, 담요, 의료보급품, 파복	-	대한적십자에 직접 제공
미국 적십자사	1951.1.12.	후생관	1명	유엔사 긴급물자지원 요청 제13호에 따라 제공
아동구조 연맹	1950.12.12.	의류	5,033달러 상당	
전쟁구제 봉사단 (국립 가톨릭후 생협의회)	1950.10.17.	중고의류, 비누 등	29만 749달러 상당	
	1950.10.27.	의료반원	7명	거절
	1950.11.17.	의류, 신발, 비누	9만 9,738달러 상당	
	1950.11.29.	중고의류	100만 달러 상당	
	1950.12.7.	중고의류	100만 달러 상당	
		중고의류	7만 달러 상당	

출처 : 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C193~C194.

제2절 북한지역 점령과 수복지구 행정

1. 북한점령지역 정책

1) 북한점령지역에 대한 한국 정부의 인식과 견해

6·25전쟁 기간에 한국 정부와 한국군은 전쟁의 직접적인 당사자임에도 유엔과 유엔군의 통제와 지침에 따르지 않을 수 없었다. 이는 유엔의 집단안전보장결의에 따라 유엔군이 참전하고 이승만 대통령이 국군의 작전지휘권을 유엔군사령관에게 위임했기 때문이었다. 따라서 국군과 유엔군이 38도선을 돌파하고 북한지역 점령에 따른 관할권 문제가 제기되었을 때 한국 정부와 미국 정부 간에는 그에 대한 인식과 견해를 달리하면서 해법에 대한 큰 시각차를 보이기도 했다.⁸⁵ 한국 정부는 북한을 ‘실지 회복’을 통한 통일의 대상으로 국내법이 적용 가능한 수복지역으로 보았고, 이와는 달리 미국 정부는 국제법상 유엔의 통제를 받아야 하는 점령의 대상으로 보았다.⁸⁶

1948년 정부 수립 직후부터 ‘실지 회복’을 강조했던 한국 정부는 전쟁 발발 직후부터 통일문제를 언급했다. 이승만 대통령은 1950년 7월 10일 『경제신문』 기자와의 담화에서 북한군의 침략으로 38도선이 자동 소멸하였다고 밝혔다. 그는 “소련이 북한을 원조하고 국제 신의를 파괴한 후 38도선은 자연 소멸하였다. 따라서 한국군은 한국 내 모든 장소에서 작전하고 한만 국경까지 진격하는 이유를 얻게 되었다. 38도선을 취소하지 않는 한 한국은 통일할 수 없고 평화도 실현할 수 없다. 나는 중국뿐만 아니라 공산세력과 투쟁하는 아세아의 모든 국가의 군사동맹을 체결하고자 희망한다.”라고 자신의

⁸⁵ 김남식, 「통일을 대비한 민사작전 발전방향」(서울: 한성대학교 경영대학원 석사학위논문, 2007), 19쪽.

⁸⁶ 문성수, 『민군작전의 성공조건에 관한 연구 : 국내의 사례의 비교분석을 중심으로』(대전: 목원대학교 공공정책학과 박사학위논문, 2015), 1쪽.

견해를 피력했다.⁸⁷

통일문제에 대한 한국 정부의 언급은 7월 10일 장면 주미대사를 통해서도 이어졌다. 이날 장면 대사는 유엔주재 미국 대표 오스틴(Warren R. Austin)에게 “38도선이 중요한 게 아니라 한국 전체를 해방하고 통일시키는 일이 핵심이며, 그 이후에 한국 전역에서 유엔 감시하에 선거를 시행해야 한다.”라고 밝혔다. 그리고 그는 38도선 이북지역에 공수부대를 파견하여 협공으로 북한을 궤멸시킬 것을 주장하기도 했다.⁸⁸

나아가 이승만 대통령은 7월 19일 미 대통령 트루먼에게 보낸 서한에서 이번이 한국 통일의 적기(適期)라고 밝혔다. 이 서한에서 그는 절박한 시기에 한국을 돕기 위해 즉각적이고 지속적인 미국의 조치들에 대해 형언할 수 없을 만큼 감사의 마음을 갖고 있으며, 유엔을 통해서 수많은 자유 국가들이 한국의 대의명분을 위해, 그리고 한국의 대의명분 자체가 자유이므로 자유라는 대의명분을 위해 원조를 제공하는 것에 대해 깊이 감사함을 표했다. 그러면서 그는 정치적 또는 군사적 경계선으로서의 38도선은 북한의 불법 남침으로 더는 의미가 없으며, 따라서 전쟁 이전 상태로의 복구를 시도하는 것은 어리석은 일로 한국 정부와 국민은 이번 사태가 한국을 통일할 때라고 생각한다는 점을 분명히 전했다.⁸⁹

한국 정부가 통일문제를 제기한 시점은 전선 상황을 고려했을 때 매우 이례적이었다. 1950년 7월은 한미연합군이 형성된 후 공간을 내주고 시간을 버는 이른바 ‘지연작전’을 전개하던 시기였다. 이승만 대통령이 트루먼 미국 대통령에게 서한을 보낸 시점은 대전이 북한군에게 점령될 위기 순간의 직전

⁸⁷ “이승만 대통령, 북한의 침략으로 38도선의 효력이 소멸되었다고 주장”, 『경제신문』, 1950년 7월 14일.

⁸⁸ “The United States Representative at the United Nations(Austin) to the Secretary of State”(1950. 7. 10), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.354~355.

⁸⁹ “The President of the Republic of Korea(Rhee) to President Truman”(1950. 7. 19), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.428~430.

이었다.⁹⁰ 그런데도 한국 정부가 통일문제를 언급할 수 있었던 것은 단순한 정치적 상징조작을 위한 허세로 보기보다는 미국의 참전과 유엔군 결성의 결과로 향후 전장 환경의 변화를 예견한 데서 비롯되었다고 할 수 있다.

이때 한국 정부는 전쟁 전부터 그랬듯이, 북한지역에 대한 주권행사 권한이 한국 정부에 있음을 전혀 의심하지 않았다. 1950년 8월 20일 미국 매사추세츠주 레녹스에서 행한 장면 대사의 연설은 북한지역 통치권에 대한 한국 정부의 견해를 분명하게 밝히고 있다. 그는 이 연설에서 자유와 통일 이외에는 외력(外力)이 우리에게 요구하는 어떠한 해결책도 수락을 거부하며, 백두산까지 계속 북진할 것과 유엔 감시 아래 북한 대표를 위해 공식으로 남겨진 100석의 국회의원을 선거로 선출하여 통일을 이룰 것이라고 주장했다.⁹¹ 이것은 대한민국이 한반도의 유일한 합법 정부이며, 1948년 유엔 결의가 계속 유효하여 북한지역 관할권도 대한민국 정부가 행사해야 한다는 것을 말하는 것이었다. 이러한 견해는 9월 8일 장면 대사가 미 국무차관 러스크(David Dean Rusk)에게 “한국 정부는 한반도 내의 유일한 합법 정부이므로 38도선 이북지역에 대한 법적 권한을 행사해야 한다.”⁹²라고 밝힘으로써 북한지역 관할권 문제를 미국 정부에 전면적으로 제기했다.

2) 북한점령지역에 대한 미국 정부의 인식과 견해

한국 정부의 인식과는 달리 미국 정부는 38도선 이북지역에 대한 통치권 문제에서 한국 정부의 권한을 배제 또는 제한하고자 했다. 미국은 6·25전쟁에 참전한 직후부터 유엔군의 반격과 북진 문제를 검토하기 시작했다. 1950년 7월 15일 미 국무부 동북아시아 국장 앨리슨(John M. Allison)은 극동문

⁹⁰ 북한군은 제3·제4사단과 제105전차사단이 7월 20일 야간에 대전 점령을 완료했다(국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 79쪽).

⁹¹ 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, C106~C110쪽.

⁹² "Memorandum of Conversation, by the Officer in Charge of Korean Affairs(Emmons)" (1950. 9. 8), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.709~710.

제담당 차관보 리스크에게 보낸 비망록에서 38도선은 더 이상 의미가 없다는 점을 분명히 했다.

앨리슨 비망록의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 한국을 38도선에서 영구히 분단된 상태로 만든다면 대한민국에서 세계평화와 안보를 회복하기란 불가능해질 것이다. 둘째, 동북아시아국 관계자들과 유엔 동맹국 대사관 대표들 간에 이루어진 대화에서 참가자들은 전쟁 이전 상태로의 복귀를 기대하는 것은 완전히 비현실적이라는 점에 분명한 의견일치를 보았다. 셋째, 침략자들은 처벌을 받아야 한다는 결정과 그러한 결정으로 이끌어가는 강하고 용감한 미국의 지도력은 전 세계에 유익한 영향을 미칠 것이다. 넷째, 필요하다면 무력을 통해서, 아니면 평화 제안에 따른 결과로 유엔 보호 아래 무장 해제를 통해서 북한군을 궤멸시켜야 한다.⁹³

앨리슨의 보고 내용은 미 국무부의 정책을 총괄하는 정책기획국(Policy Planning Staff)과는 견해를 달리하는 것이었다. 당시 정책기획국은 7월 5일 보고서에서 북한군이 철수하겠다고 제안할 경우 맥아더 장군은 예하 부대에 ‘집요한 추격’을 하지 말라는 명령을 하달할 것임을 발표해야 하고, 미군과 한국군이 북한 영토를 침범하지 않도록 하는 작업에 착수해야 한다는 견해를 갖고 있었다.⁹⁴ 이러한 정책기획국의 ‘38도선 회귀’ 정책이 미국의 정책 방침 이어서는 안된다는 것이 앨리슨의 주장이었다. 앨리슨은 이미 7월 1일 리스크 차관보에게 보낸 전문에서도 38도선을 기준으로 인위적인 분단이 계속되는 한 한국에서 항구적인 평화와 안정은 없을 것이며, 따라서 38도선을 넘지 않겠다는 약속을 해서는 안 된다는 견해를 밝힌 바가 있다.⁹⁵

⁹³ "Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)"(1950. 7. 15), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.394~395.

⁹⁴ "Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)"(1950. 7. 15), *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.393.

⁹⁵ "Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the

당시 미 국무부장관의 자문위원이던 덜레스(John F. Dulles)도 정책기획국의 ‘38도선 회귀’ 정책에 대해 반대의 뜻을 밝히고 있었다. 그는 7월 14일 정책기획국장 니츠(Paul Nitze)에게 보낸 비망록에서 38도선이 정치적 경계선이 되어서는 안 되며, 38도선을 제거할 기회가 온다면 반드시 38도선을 제거해야만 하고, 38도선을 넘어서라도 북한군을 파괴해야 한다고 주장했다.⁹⁶ 38도선과 북진 문제에서 덜레스는 미 국무부 동북아시아국과 같은 견해를, 미 국무부 정책기획국과는 다른 견해를 보였다.

트루먼 대통령은 7월 17일 미 국가안전보장회의(NSC)에 ‘북한군이 38도선 이북으로 퇴각한 이후에 미국이 추구해야 할 정책’을 수립하도록 지시했다.⁹⁷ 이 시기까지만 해도 미 국무부 정책기획국은 38도선 북진에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었다.

정책기획국은 7월 22일 「유엔군으로 한국에 참전하고 있는 미군이 38도선을 넘어 진군하는 것과 관련한 미국 정책 결정」에 관한 비망록 초안에서 “우선 북한군을 38도선 이북으로 철수시키고 그 이후에 한국 문제의 최종 해법을 유엔에 맡겨야 한다.”라는 견해를 피력했다. 이것은 즉시 국무부 동북아시아국으로부터 크게 비판받았다.⁹⁸ 그 결과, 미 국무부 정책기획국은 38도선 북진과 관련하여 7월 25일 수정 보고서를 제출했다.

국무부 정책기획국이 작성한 7월 22일과 25일자 보고서의 결론과 건의사항을 비교하면 다음과 같다.

Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)"(1950. 7. 1), *FRUS*, 1950, Vol. VII, p.272.

⁹⁶ "Memorandum by Mr. John Foster Dulles, Consultant to the Secretary of State, to the Director of Policy Planning Staff(Nitze)"(1950. 7. 14), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.386~387.

⁹⁷ "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council(Lay) to the National Security Council"(1950. 7. 17) *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.410.

⁹⁸ "Draft Memorandum Prepared by the Policy Planning Staff"(1950. 7. 22), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.449~454; "Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the Director of Policy Planning Staff(Nitze)"(1950. 7. 24), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.458~461.

〈표 4-10〉 미 국무부 정책기획국의 38도선 복진 관련 보고서 분석(1950. 7. 22, 7. 25)

구분	7월 22일 초안	7월 25일 초안
결론	• 전선이 38도선에 근접할 경우, 유엔군이 38도선 이북으로 지상군 활동을 계속하면 중국이나 소련과 충돌 위험 증가 • 지상군의 군사 활동을 38도선 이남으로 국한하고 가능한 빨리 전투를 중단시키기 위하여 전력투구해야 함. • 유엔군이 38도선 이북에서 군사행동을 하기 위해서는 관련 내용의 유엔안보리 결의안 채택이 필요하며, 유엔의 지원없이 행동하는 일은 피해야 함. • 유엔이 38도선 이북에서 군사행동을 하는 쪽을 채택하면, 거기서 얻을 수 있는 정치적 이익보다는 소련·중국과 본격적인 전투를 초래할 위험이 큼. • 소련과 중국이 북한지원 이행이 실패하여 북한군이 완전히 해체되는 일이 발생하면 안보리의 추가적 결의안에 따라 유엔군이 통일·독립의 한국 수립을 위해 북한으로 들어갈 수 있음. • 북한이 휴전조건을 제시하려는 의도 표명 또는 38도선 이북으로 북한군이 격퇴되거나 철수할 때 유엔의 평화적 해결안 절차에 따라 한국의 통일·독립을 위해 적극 노력 추진	• 미국의 방침은 한국의 완전한 독립과 통일 달성 • 유엔안보리 결의안들을 이행하는 미국의 조치는 유엔을 강력히 지지한다는 미국의 방침과 일치 • 그러나 한국의 독립과 통일을 이루기 위해 노력하는 과정에서 무장군대를 사용하겠다는 약속은 하지 않았음. • 한국 문제는 공산주의 국가들과 비공산주의 국가들 사이의 충돌이라는 틀에서 다루어져야 함 • 미국의 전력, 미국의 책임과 위험이라는 양자 간에 현실적 균형 유지 필요 • 가까운 장래에 전개될 정치·군사적 상황에 따라 좌우될 추가적인 정보 확보 필요 • 미국이 취할 행동 방침과 관련해 현시점에서는 가능한 최대한의 범위에서 행동의 유연성과 자율성을 유지하는 것이 미국의 국가적 안보와 이익에 가장 도움이 됨.
건의 사항	• 세계 여론 조성을 위해 다음의 사항을 계속해서 전파·홍보 - 미군은 안보리 결의에 따라 유엔군 일부로 활동 - 미군은 침략을 격퇴한다는 도덕적 원칙을 지지하면서 활동 - 미군의 당면 목적은 전투를 중지시키고 북한군을 38도선 이북으로 철수시키는 것	• 유엔안보리 결의안들에 대해 미국이 취하고 있는 적극적 조치는 계속되어야 함. • 유엔군이 38도선에 접근할 때 미국이 취해야 할 방침에 관한 결정은 다음과 같은 상황을 전개할 수 있는 여건이 마련될 때까지 연기되어야 함. - 유엔군이 38도선에 접근하면 세계 다른 지역 상황 및 한국 상황에 근거하여 결정

- 침략사태 종결 후 유엔을 통한 적절한 조치 강구 • 국무부는 새로운 상황에 신속히 대응하기 위해 지속적 연구 수행, 한국에서의 진행 상황 관리 • 정보 공유를 위해 유엔주재 미국대표단과 맥아더 장군에게 이 보고서 사본 전달	- 침략이 종식되면 필수적이고 적절한 조치에 관해 안보리 결의안들을 지지하는 유엔회원국들과 협의 - 미국의 군사적 능력과 책무 사이의 균형을 안정된 상태로 유지
--	--

출처 : "Draft Memorandum Prepared by the Policy Planning Staff"(1950. 7. 22), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.449~454; "Draft Memorandum Prepared by the Policy Planning Staff"(1950. 7. 25), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.469~473.

미 국무부 동북아시아국은 7월 25일자 정책기획국 보고서 초안에 대해 상당히 개선된 정책 문서라고 평가했다. 7월 27일 동북아시아 담당국장 엘리슨은 극동문제담당 차관보 러스크에게 보낸 비망록에서 “38도선 이북으로의 진군과 관련하여 미국은 어떤 정책을 수립해야 하느냐의 문제에 관한 정책기획국 보고서는 이전의 초안에 비해 상당히 개선되었고, 사소한 수정만 거치면 극동문제담당국이 지지할만하다.”라고 평가했다. 더불어 그는 사소한 수정사항은 결론과 건의사항이 아니라 분석 부분이라는 점도 밝혔다.⁹⁹ 따라서 7월 25일자 국무부 정책기획국 보고서 초안은 38도선 북진 문제와 관련하여 이 시기 미 국무부의 공식적 견해라고 할 수 있었다.¹⁰⁰

한편, 미 국방부도 7월 17일 NSC에서 하달한 정책 보고서 작성 지침에 따라 비망록 초안을 제출했다. 7월 31일자 비망록 초안에서 국방부는 “38도선 이북지역에서 취해질 수 있는 군사·정치적 조치의 결과조사와 한국에서

⁹⁹ Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Allison) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Rusk)"(1950. 7. 27), *FRUS*, 1950, Vol. VII, p.272.

¹⁰⁰ 실제로 1950년 7월 28일에 열린 관련 부처 차관회의(Under Secretary's Meeting)에서 정책기획국 보고서 초안이 국무부의 견해로 제출되었다(국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 13 : Records of the Policy Planning Staff of the Department of State(미 국무부 정책기획실 문서)』(서울: 국방군사연구소, 1997), 33~41쪽).

세계평화와 안보를 회복하는 데 이바지하기 위해 미국이 채택할 행동 방침을 조사하는 것”을 목적으로 하여 보고서를 작성했다. 이 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁰¹

- 통합사령부의 현재 군사 목적은 북한군의 무력 침략을 격퇴하고 대한민국에서 세계평화와 안보를 회복하는 것이다.
- 유엔안전보장이사회는 아직 통합사령부 지상군 작전을 38도선 이남 지역으로 명확하게 제한하는 조치를 하지 않고 있다.
- 북한군에 대한 군사작전의 관점에서 볼 때, 38도선은 다른 어떤 자오선(meridian)보다 더 중요한 선이 아니다. 북한군은 어디에서 발견되든 필요한 모든 방법을 동원해서 교전 후 격퇴당할 수 있다.
- 38도선 이북에서의 군사작전에 대한 유일한 저항은 중국이나 소련의 주력 부대가 참전하는 것이다. 그러나 한국으로 연결되는 병참선을 파괴함으로써 중국군이나 소련군의 이동이 지연될 수도 있으며, 북한에서의 군사·정치적 작전을 제대로 조직하고 시기 선택을 적절하게 한다면 소련이나 중국의 움직임을 사전에 저지할 수 있을 것이다.
- 통합사령부가 할 수 있는 최대한의 활동에는 한반도 전역을 점령하고 평화를 회복하는 것이 포함될 것이며, 이러한 임무를 수행하기 위해서 적절한 모든 조치를 해야 할 것이다. 그러면 유엔은 한반도 전역을 통치하는 정부를 수립하기 위해 선거를 준비할 것이다. 미래의 군사 경계선은 법률, 관습, 조약에 의해 승인된, 그리고 아마도 유엔의 권위와 힘이 보장하는 국경선과 일치하게 될 것이다.

¹⁰¹ "Draft Memorandum Prepared in the Department of Defense"(1950. 7. 31), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.502~510; 국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 13 : Records of the Policy Planning Staff of the Department of State(미 국무부 정책기획실 문서)』, 18~32쪽.

- 결론적으로 군사목표와 점령문제에 관한 조치는 다음과 같다.
 - 군사목표 : 통합사령부는 한국을 점령하고 38도선 이북이든 이남이든 주둔하고 있는 장소와 관계없이 모든 북한 무장군대를 격퇴하기 위해 노력해야 한다. 이 목표를 달성하기 위해 통합사령관은 38도선과 관계 없이 한국 전역에서 필요한 군사적 조치를 하라는 지시를 받아야 한다.
 - 점령문제 : 미국은 임시조치로 피란민 보호와 시민조직 감독, 한국 정부와의 연락 유지 등을 위해 유엔한국위원단(United Nation Commission on Korea: UNCOK)의 강화를 유엔에 촉구하고, 북한군이 항복하거나 전투가 중단되는 시기가 임박하여서는 유엔한국위원단을 포함하는 신생 유엔기구의 설립을 유엔에 촉구해야 한다. 이 신생 유엔기구는 한국의 장기적인 재건과 안보를 책임질 것이다. 그리고 한국군이 국경지대의 경비를 인계받을 수 있을 만큼 훈련받고 무장하는 시기가 올 때까지 국경지대 경비에 필요한 병력을 제공할 준비를 하고 있어야 한다.

여기서 국방부는 38도선이 무의미하며 북한점령을 군사목표로 해야 한다는 점을 분명히 했다. 그리고 목표 달성을 위해 맥아더 사령관에게 한반도 전역에서 작전할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 적시하고 있으며, 전쟁 종식을 대비하여 유엔한국위원단을 흡수하는 ‘새로운 유엔기구’의 설립을 제시하기도 했다. 국방부가 작성한 보고서는 국무부 보고서와 비교해서 매우 강력하고 구체적인 분석과 향후 방침을 담고 있는 것이었다. 현지 총사령관인 맥아더 장군도 7월 10일~15일 극동군사령부를 방문한 콜린스(Joseph L. Collins) 육군참모총장과 반덴버그(Hoyt S. Vandenberg) 공군참모총장과와의 회담에서 “나는 북한군을 격퇴가 아니라 격멸할 작정이며, 필요한 경우 북한 전역을 점령하고 한국을 하나로 통일할 것이다.”라고 밝힌 바 있었다.¹⁰²

¹⁰² 국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁(상)』, 173쪽.

미국 NSC는 국무부와 국방부의 견해를 반영하여 1950년 9월 1일 38도선 북진과 북한점령에 관한 보고서 초안을 마련했다. 「한국에 관한 미국의 행동 방침(NSC 81)」이라는 제목으로 작성된 보고서 초안에서는 유엔군이 북한군을 38도선 뒤로 철수시키거나 패배시키기 위해 38도선 북쪽에서 작전을 수행할 법적 근거가 있다고 규정하고, 소련군이나 중국군의 개입이 없을 것이라는 전제 아래 유엔군사령관에게 38도선 북쪽에서의 군사작전 권한을 부여해야 한다고 결론짓고 있다. 아울러 북한지역 점령 작전은 완벽하게 이루어져야 하며, 사전에 유엔회원국들과의 협의를 거치고 대통령의 명시적인 승인 아래 실행되어야 한다는 점을 분명히 했다. 그리고 38도선 북쪽에서의 유엔군 작전은 ‘보복’보다는 ‘해방’의 형태로 이루어져야 하며, 적대행위 종식 후에는 유엔한국위원단 또는 그에 준하는 유엔기구가 마련한 원칙에 따라 통일·독립된 국가를 수립해 나간다는 방침도 밝혔다.¹⁰³

미국 국가안전보장회의는 NSC 81을 약간 수정하여 9월 9일 대통령에게 보내는 정식 보고서를 채택했다. NSC 81/1로 불리는 이 보고서는 9월 11일 트루먼 대통령의 결재를 받고서 미국 정부의 모든 관련 부서 및 기관에 결론 부분을 이행하도록 하달되었다. 결론의 핵심 내용은 9월 15일 육군부를 통해 유엔군사령관 맥아더 장군에게도 전달되었다.¹⁰⁴

NSC 81/1이 채택된 후 관련 부서에서는 후속 조치가 신속하게 이루어졌다. 국무부와 국방부 참모진 사이에 종전계획에 관한 논의가 계속되었고, 9월 22일에는 국무부의 종전계획이 국방부에 회람되었다. 국무부 극동국 기획 고문인 에머슨이 작성한 「한국의 적대행위 종식을 위한 계획」의 비망록 초안은

¹⁰³ "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)"(1950. 9. 1), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.685~693.

¹⁰⁴ "Report by the National Security Council to the President"(1950. 9. 9), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.712~721. 이날 육군부 작전참모부장 볼트(Charles L. Bolte)는 맥아더 장군에게 38도선 이북에서 작전할 법적 근거를 가지고 있으며, 소련·중국과는 연루되지 않도록 피해야 한다는 점을 주지시켰다(국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁(상)』, 177~178쪽).

‘항복, 점령, 전쟁 이후 정치적 조치’ 등의 항목으로 매우 구체적인 계획을 제시하고 있었다.¹⁰⁵ 이 계획은 향후 미국 정부의 북한지역 점령정책의 기초가 된다는 점에서 의의가 컸다. 이 계획의 주요 내용을 정리하면 다음 <표 4-11>과 같다.

〈표 4-11〉 미 국무부의 적대행위 종식을 위한 계획(1950. 9. 22)

구분	내용
항복	• 북한군은 적대행위를 중지하고 유엔군사령관이 부과하는 군사적 요구 준수 • 38도선 이남의 북한군은 귀향 때까지 무장 해제와 억류 • 38도선 이북의 북한군은 무장 해제 • 북한군 통제 아래 있는 유엔군 포로와 민간인 억류자 즉각 석방 • 유엔군에 포로가 된 북한군 조속히 귀향 조치 • 한국 정부 서울에서 재건(NSC 81/1 제28항)
점령	• 유엔군 북한 주요 지점 점령 • 점령군의 구성은 주로 한국군이 담당(NSC 81/1 제26항) • 북한점령은 유엔군사령관이 한국과 협의하여 수행(NSC 81/1 제24항) • 한국군 이외에는 한국 최북단 진격 금지(NSC 81/1 제15항) • 국제법에 따른 경우를 제외하고 북한인들에 대한 보복 금지(NSC 81/1 제24·25항) • 유엔군사령관이 한국 정부와 협의하여 북한 점령지역을 한국의 관할권 아래 두는 시기와 방법을 결정하기 전에(NSC 81/1 제24항), 북한 민간 당국이 유엔군 감독 아래 38도선 이북의 법과 질서 유지 • 전쟁 규칙 위반자를 제외하고 정치범 포함 모든 북한 주민 일반사면

¹⁰⁵ "The Deputy Under Secretary of State(Matthews) to the Special Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Assistance(Burns)"(1950. 9. 22), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.755~759.

전쟁 이후 정치적 조치	• 유엔한국위원단을 대체할 유엔기구 설립(NSC 81/1 제29항)의 시간적 여유가 없을 때 유엔한국위원단 권한 강화 • 유엔한국위원단은 새로운 유엔기구로 대체될 때까지 선거, 구호와 재건, 부흥, 한국 군·경의 규모와 성격 등에 관한 권고안 작성(NSC 81/1 제30항) • 유엔한국위원단 또는 그 후속 기구는 한국 정부 및 유엔군사령관과 협의하여 북한지역에서 선거 실시(NSC 81/1 제28항) • 참전 미군은 감축과 함께 조속히 한국에서 철수(NSC 81/1 제31항) • 미국은 한국의 유엔 가입을 추진
-----------------------	---

출처 : "The Deputy Under Secretary of State(Matthews) to the Special Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Assistance(Burns)"(1950. 9. 22), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.755~759.

미 합참은 9월 27일 대통령에게서 승인받은 이른바 ‘9·27훈령’을 유엔군 사령관에게 하달했다. ‘9·27훈령’은 NSC 81/1에 근거하여 향후 유엔군사령관이 수행해야 할 군사작전에 관한 상세 지침임을 서두에서 밝히고 있다. 그리고 유엔군사령관에게는 다음과 같은 권한과 임무가 부여됨을 적시하고 있다.

첫째, 군사적 목표는 북한군을 궤멸시키는 것이며, 이를 달성하기 위해 유엔군사령관은 38도선 이북에서 상륙 및 공수작전 또는 지상군 작전을 포함한 군사작전을 전개할 수 있는 권한을 갖는다. 둘째, 38도선 이북에서의 작전은 소련군이나 중국군이 북한에 진입함이 없고, 진입하겠다는 의도의 발표도 없으며, 또 우리의 작전에 군사적으로 대응하려는 어떠한 위협도 없는 조건이어야 한다. 중국과 소련의 위협이 있는가를 확인하기 위해 계속해서 특별한 노력을 기울여야 하며, 관련 사항은 긴급사항으로 합동참모본부에 보고해야 한다. 셋째, 어떠한 환경에서도 만주나 소련의 국경을 넘지 말아야 하며, 한국군 이외에는 소련과 만주 경계지역에서 운영되어서는 안 된다. 넷째,

북한점령과 관련한 유엔군사령관의 계획은 사전에 합참으로부터 승인을 얻어야 한다. 다섯째, 대한민국이 한반도에서 유일한 합법 정부로 인정되지만, 38도선 북쪽까지 현 정부의 통치권 행사는 일반적으로 인정되지 않는다. 북한 지역에 대한 통치권 확장과 같은 정치적 문제는 한반도 통일을 달성하기 위한 유엔의 조치를 기다려야만 한다.¹⁰⁶

미 합참의 ‘9·27훈령’은 맥아더 장군에게 하달된 후에도 한국 정부와 한국군에 통보되지 않았다. 여기에는 38도선 북진이라는 군사작전 이외에 한국 정부를 자극할 수 있는 북한지역에 대한 통치권 문제가 포함되어 있었기 때문이었다.¹⁰⁷ 유엔군사령관 맥아더는 9월 28일 미 합참의 ‘9·27훈령’에 대한 답전으로 “합동참모본부의 제안에 전적으로 동의하며, 10월 1일 정오 방송에서 북한군 최고사령관에게 항복을 권고할 것”이라고 밝혔다.¹⁰⁸

결국, 38도선과 유엔군의 북진 문제가 언급되기 시작한 1950년 7월 초부터 ‘9·27훈령’이 하달된 9월 말까지 미국 정부 내에서 논의된 핵심 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 즉, 미국 정부는 소련과 중국의 개입이 없음을 전제로 38도선 북쪽 지역에 대한 군사작전을 염두에 두고 있었고, 북한지역

¹⁰⁶ "Message from Joint Chiefs of Staff to General MacArthur(JCS 92801)"(1950. 9. 27), R G 554, Entry A1 44A, Box 56.

¹⁰⁷ 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』(서울: 도서출판선인, 2014), 86쪽.

¹⁰⁸ 맥아더 장군의 항복권고문은 9월 28일 미 합동참모본부에 보내져 검토 후 승인을 받고서 10월 1일 방송으로 공식 발표되었다. 항복권고문은 다음과 같다. “북한군 최고사령관에게 : 귀하의 군대와 전투수행 능력이 조만간 총체적으로 패배하고 완전히 파괴되는 것은 이제 피할 수 없게 되었다. 유엔의 결정이 추가적인 인명손실과 재산파괴를 최소화하면서 이행될 수 있도록 유엔군 최고사령관으로서 본인은 그대와 그대의 지휘 아래 있는 군대에게 한반도의 어느 곳에 있든지 본관이 지휘하는 군사 감독 아래 즉시 무기를 버리고 전투행위를 중지할 것을 요구한다. 그리고 본관은 그대의 통제하에 있는 모든 유엔군 전쟁포로들과 민간인 억류자들을 즉시 석방하고, 그들의 보호, 관리, 부양 및 본관이 지시하는 곳으로 즉각적인 수송을 위해 적절히 준비할 것을 요구한다. 유엔군사령부의 수중에 있는 전쟁포로들을 포함해 북한군은 계속해서 문명화된 관습과 관행에 따른 관리를 받게 될 것이며 가능한 한 빨리 그들의 고향으로 돌아가도록 허용될 것이다. 본관은 이 기회에 더는 쓸모없는 유흥과 재산파괴를 피할 수 있도록 그대의 조속한 결정을 기대할 것이다.” “The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Joint Chiefs of Staff”(1950. 9. 28), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.796~797.

에 대한 통치권 문제는 대한민국 정부와는 무관하게 전투가 완전히 종결된 후 유엔이 해결할 문제로 인식하고 있었다.

2. 북한지역 점령과 민사작전 수행

1) 국군의 38도선 돌파와 한국 정부의 북한점령 구상

유엔군 측이 ‘9·27 훈령’에 따라 비공식적으로 38도선 돌파 계획을 준비하는 동안에 대한민국 정부는 ‘9·27 훈령’에 대해 어떠한 전달도 받지 못하고, 유엔군사령부로부터 북진 명령도 받지 못해 점차 초조해지기 시작했다. 이승만 대통령은 9월 29일 오전 중앙청에서 거행된 환도식이 끝난 후 맥아더 장군에게 바로 북진할 것을 주장했다. 맥아더 장군은 유엔으로부터 38도선 돌파 권한을 부여받지 않았다는 이유를 들어 반대 의사를 표명했고, 이에 이승만 대통령은 “내가 명령을 내리지 않아도 우리 국군은 북진할 것이다.”라고 하면서 유엔군 계통의 명령이 없다면 독자적인 북진을 단행하겠다고 피력했다. 이는 이승만 대통령이 38도선 돌파가 주권국가의 합법적 권능에 속하는 것이라는 확신에 따른 것이었다.¹⁰⁹

이승만 대통령은 9월 29일 미 제8군사령관 워커 장군이 “제8군은 재편성과 돌파 명령 대기를 위하여 38도선에서 정지할 예정이다.”라고 기자들에게 통지하였다는 보도가 나돌자 이에 크게 분노했다. 그는 동부전선의 국군 제3사단이 강릉으로 차단고 있는 전선 상황을 고려할 때 38도선 돌파문제로 더는 시간을 끌 수 없다고 판단하고서 오후 2시 대구 육군본부에 들러 육군수뇌부 회의를 긴급 소집했다. 이날 주요 참석자는 정일권 총참모장을 비롯해 강문봉 작전국장, 황헌친 인사국장, 최경록 헌병사령관 등이었다. 이 자리에서 대통령은 최고통수권자인 자신의 명령에 따라 북진하라는 지시를 하달

¹⁰⁹ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 인천상륙작전과 반격작전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2009), 351~352쪽.

했다. 한국군의 작전지휘권이 유엔군사령관에게 이양된 상황에서 국군의 단독 북진은 한국과 미국·유엔과의 갈등 요인이 될 수 있는 문제였다. 이에 정일권 총참모장은 국군 제1군단장과 협의하여 미 제8군사령관에게 38도선 이북에 있는 하조대 점령이 전술상 절대적으로 필요하다는 논리를 전개해 동의를 얻었다.¹¹⁰

이리하여 9월 30일 정일권 총장은 강릉의 제1군단사령부를 방문하고, 38도선에 도달한 제3사단 제23연대의 진지에 나가 전선을 둘러본 뒤 38도선 돌파를 군단장에게 구두로 명령했다. 이 명령은 그 후 성문화된 작전명령으로 작성되어 「제1군단 작전명령 제103호」와 「제3사단 작전명령 제44호」로 하달되었다.¹¹¹ 이로써 국군은 1950년 10월 1일 동해안 지역에서 처음으로 38도선 돌파 작전을 전개할 수 있게 되었다.

국군이 38도선을 돌파하였지만, 북한지역에 대한 군정이나 통일 절차 등에 관한 정부 계획은 전혀 없는 상황이었다. 단지, 10월 7일 군 당국에서 북진하는 국군에게 ‘북한 주민을 대하는 태도’를 언급한 훈령 발령이 있었지만, 군정에 관한 내용은 포함되어 있지 않았다. 당시 한국 정부는 한국 주도의 점령과 통일을 주장하면서도 어떤 목적 아래 군정을 실시하고 어떠한 절차를 밟아 북한을 통합할 것인가 등에 대한 계획을 수립하고 있지 않았다.¹¹²

¹¹⁰ 국군 수뇌부는 국군의 작전지휘권이 유엔군사령관에게 이양된 상황이므로 단독 북진은 어려우며, 유엔의 결정이 곧 있을 것 같으므로 그때까지 기다리자는 의견을 제시했다. 이에 대해 이승만 대통령은 “내가 이 나라의 최고 통수권자이니 나의 명령에 따라 북진하라.”는 명령서를 정일권 총참모장에게 건넸다. 이 명령서에는 ‘만(晩)’자의 서명이 있었다. 상황이 이에 이르자 정일권 총참모장은 제1군단장 김백일 준장과 협의하여 묘안을 마련했는데, 그것이 하조대 점령이었다. 총참모장은 미 제8군사령관 워커 장군에게 국군 제3사단이 38선 바로 북방에서 적의 치열한 사격으로 큰 손실을 당하고 있으므로 부득이 이 고지를 점령해야겠다고 말한 다음 “이 고지를 점령하였다고 해서 38선에 기하학적으로 뚜렷한 선이나 어떤 장벽이 있는 것도 아니니 이를 공격하게 하여 달라.”고 역설하여 워커 장군으로부터 흔쾌히 승낙을 받았다(국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사 : 총반격작전기』 제4권(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1971), 287~288쪽).

¹¹¹ 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사 : 총반격작전기』 제4권, 288쪽.

¹¹² 합동참모본부, 『민사작전 사례집』(서울: 합동참모본부, 2006), 8쪽.

육본 훈령 제86호(1950. 10. 7. 경북 대구)

훈령 : 북한 내에서의 국군의 행동원칙

3,000만 민족의 숙망이며 우리 국군의 갈망하던 38도선 돌파문제는 해결되어 군은 총천연 사기와 더불어 일로 북으로 진격을 거듭하고 있는 차제, 군은 북한동포를 대할시는 하기 원칙에 의하여 행동할 것이다. 따라서 각급 지휘관은 차 원칙 여행(勵行)에 있어서 부하 장병에게 강격(強格)한 충고와 감시 감독을 할 것이며 만일 차 원칙의 위반사실을 발견한다든가 또는 조사한 결과 위반 사실이 발생하였을 시는 즉시로 그 사실을 육군본부에 보고하여야 한다.

가. 북한의 민간인은 해방된 형제이지 적은 아니다.

나. 장래 대한민국 국민이 될 그들의 권리와 사적 내지 공적 소유권은 존중되어야 한다.

다. 국군은 북한 민간인의 수호자이며 정복자는 아니다.

라. 국군은 모름지기 민주주의 국가의 군대로서 국민의 군대이며 국민을 탄압하는 군대가 아니고 국민에게 신뢰를 받도록 행동하는 군대가 되어야 한다.

마. 국군 전 장병은 민주주의 사도로서 모름지기 훌륭한 행동의 실례와 친절심으로써 민주주의 원칙은 공산주의 독재하의 경찰국가의 규율보다 훨씬 더 우수하다는 것을 표시하여야 한다.

총참모장 육군소장 정일권

북한지역에 대한 한국 정부의 시정방침이 발표된 것은 1950년 10월 12일이었다. 정일권 총참모장의 회고에 따르면, 이승만 대통령은 10월 7일에 있었던 유엔 결의 내용을 보고받고 군정 사실을 알게 되었으며 조병옥 내무부장관에게 북한시정방침을 마련하라고 지시했다고 한다.¹¹³ 10월 10일에 열린 국무회의에서는 10월 7일 유엔총회가 채택한 결의안이 남북한에 걸친 선거를 통해 새로운 독자적인 통일정부를 수립하려는 인상을 준다고 밝히고, 한국 정부는 38도선 이북지역의 도 행정관으로 5명의 장관을 임명하였으며 국

¹¹³ 정일권, 『6·25비록 전쟁과 휴전』(서울: 동아일보사, 1986), 198~199쪽.

회는 38도선 이북지역을 위해 100석의 의석을 남겨두었다는 점이 강조되었다. 이 내용은 10월 14일 공보처를 통해 공개되었다.¹¹⁴

이보다 앞서 10월 7일에 있었던 이승만 대통령의 지시에 따라 작성된 「북한시정방침」이 국무회의 의결을 거친 후 10월 12일 내무부장관 기자회견담회를 통해 발표되었다. 이날 발표된 시정방침은 북한에서의 모든 사법 및 행정은 대한민국 정부 담당 아래 실시될 것이며, 군의 진격과 더불어 각도별 계엄사령관 아래에 민정관을 파견하여 말단 행정을 담당하게 할 계획이고, 치안이 확보되는 대로 행정관을 수복지구에 파견할 계획이라는 것이었다.¹¹⁵ 이것은 대한민국 주권이 북한지역까지 미침으로 한국 정부가 북한지역 군정을 주도해야 한다는 의미를 내포하고 있었다. 한국 정부는 북한지역 점령 → 계엄선포 → 각 지역 계엄사령관 휘하에 행정을 담당할 민정관 파견 → 치안 확보 후 도별 행정관 파견 순서로 진행하는 것을 구상했다.

북한 점령지역에 대한 정부의 시정방침이 발표된 다음 날인 10월 13일 육군본부는 국방부장관의 지시에 따라 참모회의를 소집하고 각 군단과 사단 민사부에 도·시·군 단위의 자치기구 설치를 지시했다. 이 조치는 치안을 확보한 후 내무부에서 행정관이 파견될 때까지 주민자치기구를 만들어 군이 관리하도록 한다는 시정방침에 따른 것으로, 이때부터 각 군단과 사단의 민사업무가 본격적으로 시작되었다.¹¹⁶

한국 정부의 북한 점령지역에 대한 시정방침과 관련하여 외신은 한국 정부가 유엔한국임시위원단의 전국 총선거 계획을 거부했다고 보도했다. 10월 14일 AP통신은 이승만 대통령이 기자단 회견에서 새로운 선거가 치러질 때까지 유엔군사령관이 38도선 이북에 대한 민정부 설치 권한을 갖는다는 10월 12일자 유엔의 결정에 대해 다음과 같은 견해를 밝혔다고 보도했다. “대

114 “정부, 유엔총회의 한국문제 결의안에 대해 우려를 표명”, 『경향신문』, 1950년 10월 16일.

115 “이북에 민정관파견, 조장관 북한시정방침 언명”, 『동아일보』, 1950년 10월 14일.

116 합동참모본부, 『민사작전 사례집』, 8~9쪽.

한민국 정부는 어떠한 통보도 받지 못하였다. 그 계획의 모든 구상은 한국민 으로서는 수락할 수 없는 것이다. 대한민국 내각은 즉시 유엔한국임시위원단 의 조치를 비난하는 결의를 채택하였다. 국회에는 유엔 감시 아래 38이북에 서 선거가 시행될 때를 대비하여 지난 5·30선거 시 공석을 남겨두었다. 정 당하게 선출된 정부를 폐기하려 하는 것은 유치한 일이다.”¹¹⁷

이승만 대통령의 전국 총선거 반대 의사는 유엔군사령관에게도 서한으로 발송되었다. 이 서한은 즉시 트루먼 대통령에게 전달되었고, 합참과 국무부 에도 회람되었다. 이승만 대통령이 보낸 서한의 주요 내용은 유엔의 결정을 수용할 수 없으며, 유엔이라도 내정에 간섭할 수 없고, 현재 2년 전 임명된 도지사들을 북한 5개 도에 파견하여 전투가 끝나는 대로 민사행정을 접수하 고 있다는 것이었다. 이와 관련해 유엔군사령관 맥아더 장군은 “이승만 대통 령에게 워싱턴에서 그 문제를 철저히 검토하고 있으므로 더는 대중적 논란을 불러일으킬 수 있는 행동을 피해야 한다고 충고했으며, 미국 정부도 유엔한 국임시위원단의 입장을 조정하기 위해 노력해야 한다.”라는 견해를 피력했 다.¹¹⁸ 주한 미 대사관에서도 유엔에 반감을 표하는 이승만 대통령에게 유엔 과 사이가 틀어질 말이나 행동을 하지 말라고 촉구했다.¹¹⁹

연합통신(UP)의 10월 17일자 보도는 북한 문제와 관련해 한미 간의 갈등 을 최고조로 끌어올리는 계기로 작용했다. 이날 연합통신은 서울발로 다음과 같이 보도했다. “오늘 한국 대통령 이승만은 유엔이 권한을 남한으로 제한했 음에도 불구하고 한국 정부가 해방지구에 민간 행정관을 파견할 것이며, 한

¹¹⁷ “외신, 한국정부가 유엔한국임시위원단의 전국 총선거 계획을 거부했다고 보도”, 『경향신문』, 1950년 10월 16일. 10월 12일 유엔에서는 7개국 위원회가 비밀회의를 개최하고 유엔한국위 원단의 감시 아래 전국 총선거를 시행하며, 유엔군사령관인 맥아더 장군이 총선거 시행 전까 지 38도선 이북에 대한 민정부 설치 권한을 갖도록 결정했다.

¹¹⁸ “The Commander in Chief, Far East(MacArthur) to the President”(1950. 10. 16), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.963~964.

¹¹⁹ “The Charge in Korea(Drumright) to the Secretary of State”(1950. 10. 16), *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.964.

국민은 자신의 정부를 수립할 수 있는 주권적 권리를 갖고 있다. 이승만은 유엔한국임시위원단 결의안 채택이 38 이남의 정부 활동을 제한하고 전 한국 선거를 요구하는 것이라고 비난했다. 그는 한국인들이 유엔에서 고의로 방해받고 있다고 말했다. 또 그는 자신이 북한 5개 지방에 도지사를 파견했다는 사실을 인정했다. 그들은 이승만에 의해 임명되었고, 지난 2년간 서울에서 활동했다. 이것은 일시적 조치일 뿐이며, 도지사들이 국민에게 인기가 없거나 직무에 적합하지 않으면 파면당하게 될 것이라고도 그가 말했다.”¹²⁰

연합통신 기사는 한국 정부에 대한 미국 정부의 강력한 대응을 불러왔다. 1950년 10월 18일 미 국무장관은 주한 미 대사관에 두 개의 전문을 보냈다. 하나는, 유엔과 미국은 북한지역에 대한 한국 정부의 관할권 확대를 반대한다는 내용이었으며, 또 하나는 이승만이 계속 유엔 결정을 무시할 경우 지지 불가를 천명하라는 지시였다. 첫 번째 전문에서 미 국무부는 한국 정부의 관할권이 자동으로 북한지역에 확대될 수 없으며, 유엔한국통일부흥위원회(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)가 한국에 도착하여 선거 문제를 다룰 것이라는 점을 분명히 했다. 그리고 이러한 사실을 한국 정부에 잘 설명하고, 이승만 대통령에게 차분하게 절제하는 게 이롭다는 점을 설득하라고 지시했다.¹²¹

같은 날 발송된 국무부의 두 번째 전문은 이승만 대통령에게 매우 강력한 경고 메시지를 담고 있었다. 이 전문에서 애치슨 국무장관은 “한국 통일문제의 효과적이고 적절한 해결책을 모색하려고 정한 원칙을 노골적으로 무시할 경우 미국 정부는 전 한반도에서 총선거를 시행하라는 유엔과 기타 국가들의 압력으로부터 이승만 정부를 지지하거나 방어해 줄 수 없다.”라고 밝혔다. 그리고 무초 주한 미 대사에게 이승만을 만나서 “유엔 정책과 배치되는 행위

¹²⁰ "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950. 10. 18), *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.979.

¹²¹ *Ibid.*, pp.977~979.

는 위험하며, 이승만을 지원하는 미국의 입장을 심각하게 훼손할 것이라는 점을 상기시킬 것”과 “한국이 조급하고 그릇된 행동을 취한다면 매우 비참한 결과를 초래하게 될 것”임을 주지시키라고 주문했다.¹²²

이 경고 이후 이승만 대통령의 태도는 상당히 조심스러워졌지만, 북한통치에 관한 문제만큼은 계속해서 언론을 통해 반복해서 주장했다. 이를 두고서 한 연구자는 전쟁 이전 이승만 대통령이 미국의 주의 메시지 전달에도 북한 또는 실지회복 주장을 반복했던 형태와 매우 유사하다고 평가하기도 한다.¹²³

이렇듯 북한 점령지역 관할권 문제로 한미 간의 갈등이 확대될 수도 있었지만, 양측이 적절한 타협점을 찾아 나가면서 갈등의 폭을 줄여나갔다. 한국 정부는 향후 유엔한국통일부흥위원회가 입국하면 구체적으로 협의할 것을 목표로 ‘북한행정대책위원회’를 조직하였고, 11월 26일 유엔한국통일부흥위원회가 입국하자 한국 정부의 「북한시정방침」을 수용해 줄 것을 적극적으로 설득했다. 미국 정부도 한국 정부를 설득하기 위해 비밀리에 점령통치계획 2단계 이후 북한의 통치권을 이양하게 된다는 사실을 조기에 한국 정부에 알려 주기도 하였으며, 민사지침을 보완하여 유엔군사령부 통제 아래 북한통치에 한국 경찰과 월남민들을 고용할 수 있도록 하기도 했다.¹²⁴

2) 미국·유엔의 북한점령 계획과 단계적 행동 방침

국군의 38도선 돌파 무렵에 미국 정부 내에서도 북한점령 후 유엔의 단계적 행동 방침을 구체화했다. 우선 미 국무부는 9월 22일에 극동국 기획고문 에머슨이 작성한 「한국의 적대행위 종식을 위한 계획」¹²⁵을 발전시켜

¹²² Ibid., pp.979~980.

¹²³ 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 92쪽.

¹²⁴ 위의 논문, 93~94쪽.

¹²⁵ "The Deputy Under Secretary of State(Matthews) to the Special Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Assistance"(1950. 9. 22), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.755~759.

적대행위 종료 후 3단계로 이루어진 행동 방침을 마련했다. 이 계획은 한반도 통일이 달성될 때까지 과도기로서 북한 점령지역을 유엔군사령관의 관할권 아래 둔다는 것이 핵심이었다. 제1단계는 조직적 저항의 중단부터 유엔한국위원단(UNCOK)의 도착까지, 제2단계는 유엔한국위원단의 도착부터 전국 선거 시행까지, 제3단계는 선거 시행부터 점령군 철수까지의 시기로 구분했다.¹²⁶

미 국방부도 국무부의 3단계 구상안과 유사한 방안을 마련하여 육군부를 통해 유엔군사령관에게 전달했다. 미 국무부의 3단계 방안이 한반도 통일문제와 관련이 있다면, 미 육군부의 안은 북한 점령지역 군정 문제와 직결되어 있었다. 1950년 10월 3일 미 육군부가 유엔군사령관에게 하달한 북한점령에 관한 지침은 일반개념과 세부지시사항으로 구분되어 있었으며, 일반개념은 3단계로 구분하여 단계별 지침을, 세부지시사항에는 북한에서의 민정 업무와 관련한 유엔군사령관의 직무 수행 범위 등을 포함하고 있었다.¹²⁷

미 육군부는 점령이 3단계로 나누어 실시되며, 제1단계는 사실상의 점령이 시작되고 적 게릴라 활동이 현저하게 줄어들 때까지로, 제2단계는 제1단계 끝부터 총선거를 시행할 때까지로, 제3단계는 총선거 이후 대한민국이 책임을 인수하면서 시작된다고 규정했다. 그리고 제1단계의 주요 과제는 치안 확보며, 정부 활동은 주로 구호 활동과 최소한의 지원, 법과 질서 확립 및 유지, 지방과 도 행정 복구 등이었다. 제2단계에서는 유엔한국위원단의 지도하에 통상적인 정치와 경제적 활동을 최대한으로 보장하는 것이었으며, 제3단계에서는 선거를 통해 통일된 한국 정부가 통치권을 인수하고 한국 안보를 위해 필요한 군대를 제외한 모든 유엔군을 철수시키는 것이었다.¹²⁸

¹²⁶ "Draft Memorandum by the Planning Advisor, Bureau of Far Eastern Affairs(Emmerson)" (1950. 10. 2), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.835~837.

¹²⁷ "Draft Paper Prepared in the Department of Army"(1950. 10. 3), *FRUS*, 1950, Vol.VII, p.854.

¹²⁸ "Draft Paper Prepared in the Department of Army"(1950. 10. 3), *FRUS*, 1950, Vol.VII,

〈표 4-12〉 미 육군의 단계별 군정 계획

구 분	기 간	군정 책임	주요 업무
제1단계	점령 실현되고 게릴라 활동이 약화되기까지	유엔군사령관	- 치안유지/구호 활동 - 지방행정 복구
제2단계	한반도 전역에서 총선거가 끝날 때까지	유엔군사령관 * 유엔한국위원단의 조언과 권고 최대한 고려	- 군사 활동 부차적 업무 - 통상적인 정치와 경제활동 보장
제3단계	총선거 실시 후 대한민국이 책임을 인수하면서 시작	유엔군사령관 * 휘하 부대의 군사적 안전만 책임	- 한국 안보에 필요한 군대를 제외한 유엔군 철수

출처 : 합동참모본부, 『민사작전 사례집』, 5쪽.

미 육군부의 명령에 따라 유엔군사령관은 북한지역 군정 관련 지침을 마련하여 10월 7일 예하 부대에 하달했다. 이에 앞서 유엔군사령관은 10월 2일에 「작전명령 제2호」로 북진작전 계획을 예하 전 부대에 하달한 바가 있었다. 작전계획의 주요 내용은 미 제8군이 주공이 되어 38도선을 돌파해 개성~사리원~평양의 축선을 따라 공격하고, 미 제10군단이 제8군의 공격 개시 후 1주일 이내에 동해안의 원산에 상륙하여 제8군과 제10군단이 북한에서 가장 협소한 평양-원산을 연결하는 지역에서 전선을 형성하고 북한군의 퇴로를 차단한다는 것이었다. 이후 유엔군은 정주-함흥을 연결하는 소위 ‘맥아더 라인’이라고 불리는 북진한계선까지 진출해 일단 정지하고 그 이북의 중·소 접경지대까지의 북진작전을 한국군이 독자적으로 담당한다는 것이었다.¹²⁹

북한지역 군정 관련 지침은 유엔군사령부 「작전명령 제2호」에 추가로 「작

pp.854~855.

¹²⁹ 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 198~199쪽.

전명령 제2호 부록 I(민사)」로 하달되었으며, 명령은 총 14개 항으로 구성되어 있었다.¹³⁰ 이를 기초로 미 제8군사령부는 「행정명령 제26A호」를 작성하여 10월 9일 예하 부대에 하달했다. 결국, 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」은 유엔군사령부 예하 모든 부대의 북한 점령정책 수행 지침서로 활용되었고, 향후 북한의 모든 행정단위에서 이를 근거로 정책이 수행되었다. 이것의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.¹³¹

유엔군사령부 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」 주요 내용

- 유엔군은 통일정부가 수립될 때까지 북한 현지 당국이나 유엔군이 임명하는 현지 민간인을 통하여 법과 질서를 유지하며, 현지 민간인들은 군사적으로 허용되는 최대 범위 내에서 현지 당국을 통하여 활동할 수 있다.
- 유엔군은 군사작전 보호, 군대의 안전 확보, 현지 주민의 안정과 복지 촉진, 질병 예방, 인도주의적 필수품 제공, 현지 주민의 생산활동에 조기 복귀를 촉진, 정부 재산이나 자원 보호, 통일에 대한 우호적 분위기 조성 등에 대한 책임을 지고, 모든 제대의 지휘관들은 이북의 주민, 관료 군대에 대한 보복을 방지하기 위한 모든 필요한 조치를 취한다.
- 유엔사령부 공중보건복지부는 미 제8군과 제10군단에 민간인의 보건 및 복지 활동에 필요한 기술적 자문이나 지원을 제공하고, 이러한 지원을 받는 미 제8군사령관과 미 제10군단장은 각각의 책임지역 내의 직접 구조 보급품의 수요 결정, 건설이나 재건설을 위한 비군사 보급품의 수요 결정, 이미 확보된 보급품에 대한 분배 책임 등을 맡는다.
- 미 제8군사령관이나 미 제10군단장은 각각의 책임지역 내에서 주민들 사이의 불안이나 질병을 막기 위해 식량, 대피소, 연료, 피복, 의료 및 위생 보급품 등을 분배, 복지기관 수

¹³⁰ 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」 형태로 명령이 하달된 것은 특이하게 보일 수도 있다. 「작전명령 제3호」가 아닌 「작전명령 제2호」의 부록으로 명령이 하달된 것은 민사/군정 명령의 유형과 관련이 있다. 1947년판 FM 27-5에는 민사/군정 명령의 유형에 관해서 “전구 및 특수임무부대 사령관은 상황에 따라 작전 또는 행정 명령의 부속서로 민사/군정 명령을 내릴 수 있으며, 작전과 직접 관련이 없는 경우 일일명령으로 하달할 수 있다.”라고 규정하고 있다(Departments of the Army and Navy, *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government(FM 27-5, OPNAV 50E-3)*, p.53). 여기서 ‘작전 또는 행정 명령의 부속서’로 민사/군정 명령을 하달한 것이 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」이었다고 할 수 있다.

¹³¹ 국방군사연구소, 『점령정책, 노무운용, 동원』(서울: 국방군사연구소, 1995), 100쪽. 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」의 전문은 같은 책, 113~126쪽에 번역 수록되어 있다.

용자, 유아, 피란민 등에게 직접 구조 지원, 민간병원, 보건소, 나병병원, 의원 등을 재개하고 지속해서 운송, 공공 위생수단 통제 등에 대한 책임을 맡는다.

- 현지 민간 당국은 현지인의 통제와 군사령관이 공포한 포고문이나 법령을 집행하고, 개인 및 재산의 안전을 제공하는 법을 집행하며, 민간인 사이의 질서를 유지할 책임이 있다. 필요할 경우 민간 경찰을 운영할 수도 있다.
- 북한 법정은 유엔회원국의 국적이나 한국 국적의 사람에 대해 어떠한 종류의 형사 및 민사 재판권을 행사하지 못하고, 이러한 국적의 사람들에 대한 형사재판권은 유엔군 및 한국군의 군사법정에 의해 행사될 것이다. 북한 법정은 범죄를 저지른 모든 계층의 북한 주민에 대해 재판권을 행사할 수 있다.
- 미 제8군사령관과 미 제10군단장은 군법위원회와 군사법정을 포함하여 점령 법령을 설치 및 유지할 권한이 부여되어 있다.
- 인종, 국적 또는 정치적 의견에 따라 차별화가 되어 있는 법, 법령, 그리고 규정들은 모두 폐지될 것이고, 군사작전의 절차, 목표 및 정책에 상반되는 것들도 폐지, 중지 또는 필요에 따라 수정될 것이다. 또 군사작전의 임무를 수행하는 데 필요하게 되는 포고와 법령은 영어와 한국어로 출판될 것이다.
- 점령군은 필요한 현물이나 서비스를 현지 당국이나 주민들로부터 징발할 수 있다. 이에 대한 보상은 북한 정부 소유의 재산이나 시설에 대해서는 보상하지 않고, 개인 소유의 재산 및 시설에 대해서는 후에 국가로부터 보상을 받을 수 있도록 기록이 유지되고 영수증이 발급될 것이다.
- 현재 이북의 합법적 화폐인 북한 화폐는 계속 유일한 화폐로 유통될 것이다. 군사작전에 필요한 것을 제공하는 경우와 은행의 자산 및 기록을 보관 유지하는 활동을 제외하고는 모든 은행을 폐쇄하고, 모든 은행 업무를 금한다.

출처 : 국방군사연구소, 『점령정책, 노무운용, 동원』, 100~102쪽.

특히, 민사지침 제2항에서는 북한지역에서 준수해야 할 유엔군의 책임을 7개 항으로 명시했다. 그 내용은 첫째, 군사작전이 현지 토착민에 의해 방해 받지 않도록 보호할 것, 둘째, 군대의 안전을 확보할 것, 셋째, 현지 토착민의 안전과 복지를 촉진할 것, 넷째, 질병이나 불안을 방지할 수 있는 인도주

의적 필수품을 제공할 것, 다섯째, 현지 주민이 평화적 생산활동으로서의 조기 복귀를 추진할 것, 여섯째, 후속되는 민간 행정기관의 이익에 관련된 재산이나 자원을 보호할 것, 일곱째, 조기 통일에 대한 우호적인 여건을 조성할 것 등이었다.¹³² 이는 유엔군이 보복하는 군대가 아니라 해방시키는 군대이며, 점령이 일시적이고 비(非) 침략적이라는 사실을 강조함으로써 원활한 점령정책을 수행하겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있었다.

미국 정부와 유엔군사령부가 북한점령 계획을 구체화하는 가운데 유엔은 1950년 10월 7일 총회에서 유엔군이 38도선을 넘어 북진하는 것에 대한 정치적 정당성을 부여한 이른바 ‘10·7통한결의안’을 통과시켰다.¹³³ 그리고 이 결의안에 따라 10월 12일 소총회가 소집되어 북한지역의 임시 행정조치에 대한 결의안을 통과시켰다. 이 결의안에서는 한반도의 통일과 독립·민주적인 주권국가를 수립하기 위해 유엔 감시 하의 선거를 포함한 모든 조치를 하도록 결의한 총회의 결정을 존중하며, 현재 유엔군 점령 아래 있으며 유엔한국 통일부흥위원회가 행정을 담당할 것으로 고려되는 지역에 대한 정부 및 민사 행정 책임 전반을 유엔군사령관이 임시로 맡을 것임을 밝히고 있었다.¹³⁴ 이는 대한민국의 관할권을 38도선 이남으로 제한하고, 총선거 시행 전까지 유엔군사령관이 북한 점령지역에서 군정을 실시한다는 것을 의미했다.

앞서 살펴보았듯이, 10월 12일 유엔 소총회 결의 후 한국 정부의 강력한 반대 의사 표명으로 한미 간에 갈등 양상이 전개되기도 하였지만, 양자 간의 타협과 조율로 갈등이 증폭되는 단계에까지는 이르지 않았다. 궁극적으로 미국의 기본 입장은 유엔의 결정을 존중하면서도 한국 정부를 인정하는 것이었

¹³² 합동참모본부, 『민사작전 사례집』, 7쪽.

¹³³ 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 인천상륙작전과 반격작전』, 42쪽. 영국 등 8개 국가가 9월 30일 한국 문제에 관한 공동 제안을 제출했고, 이 안은 10월 7일 유엔총회에서 찬성 47, 반대 5, 기권 7로 결의되었다.

¹³⁴ "The United States Representative at the United Nations(Austin) to the Secretary of State"(1950. 10. 12), *FRUS*, 1950, Vol.VII, pp.938~939.

기 때문이다. 미국은 모호한 태도를 보이기는 하지만, 영국을 비롯한 서방국가들을 자극하지 않으면서 대한민국의 존속과 위신을 지켜주어야 한다고 믿고 있었다. 이러한 이유로 선거와 북한지역 관할권 문제에 관해서는 가능한 비공개적으로 논의하도록 유도하였고, 그 견해도 한국 정부의 입장에 크게 벗어나지 않았다.¹³⁵

3) 북한 점령지에서의 민사작전 수행

북한 점령지역 관할권에 대한 한미 간의 이견이 있는 가운데 북한지역에 대한 군사작전이 시작되면서 북한지역 민사작전은 한동안 한국군과 유엔군의 이원적 체제로 수행될 수밖에 없었다. 앞서 살펴보았듯이, 한국군은 「북한 내에서의 국군의 행동원칙(육본훈령 제86호)」과 「북한시정방침」을 급조했으나 민사부대의 조직과 운용에 관한 구체적인 방침은 거의 없었다고 해도 지나치지 않았다. 또 유엔군의 핵심 전력인 미군도 민사작전 관련 교리와 현실 사이에 괴리가 존재했다.

미군은 교리상에 “군정기구는 민사참모부와 민사군정부대로 구분되고, 점령지역의 군정 책임자로서 군정장관을 임명”하게 되어 있었다. 여기서 민사참모부는 “군단급 이상의 부대에 편성된 참모기구로서 지휘관의 지침에 따라 군정에 대한 일반계획을 작성 하달하며, 민사군정부대는 평시에 편성되지 않고 전시에 야전군사령부 예하에 편성되어 점령군 부대의 군정지침에 따라 군정을 담당”하는 역할이 부여되어 있었다. 민사부대의 규모는 야전군에 1개 민사여단을 편성하고, 민사여단은 수 개의 민사부대와 중대로 편성 운용한다는 민사군정 개념을 정립하고 있었다. 그러나 실제로 38도선을 넘어 북진할 당시에 미군과 유엔군은 교리상의 부대편성이나 운영에 관한 준비를 철저히 하지 못하고 있었다.¹³⁶ 그러한 상황에서 북한지역에서의 민사작전은 동서지

¹³⁵ 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 90쪽.

¹³⁶ 김종엽, 「북한지역 민사작전 발전방안」(서울: 국방대학교 합참대, 2004), 16쪽.

역으로 나뉘어 급속히 전개되는 전술부대의 복진작전에 호응하여 다소 급조된 형태로 이루어질 수밖에 없었다.

동부지역에서는 미 제10군단의 원산상륙작전이 늦어지면서 지상으로 먼저 입성한 국군 제1군단에 의해 점령과 민사작전이 먼저 시작되었다. 국군 제1군단은 1950년 10월 1일에 38도선을 돌파한 후 26일 미 제10군단의 원산상륙 이전까지 약 한 달간 점령지역에서 군정을 실시했다.¹³⁷ 기간 중 한국군은 북한지역에 계엄령을 선포(1950. 10. 16)하고 각도에 계엄민사부를 설치했다. 이때 도별 계엄민사부장에는 평북지구에 유승렬 대령, 평남지구에 장석륜 대령, 함남지구에 김완룡 대령, 함북지구에 최경만 대령, 강원지구에 이응문 대령, 황해지구에 박승훈 대령 등이 임명되었다. 그러나 각도 계엄민사부의 활동 상황은 현재까지 거의 드러나지 않는 것으로 보아 명목상의 조직이었던 것으로 보인다.¹³⁸ 대신에 북한점령 지역의 민사작전은 계엄민사부가 아닌 전술부대의 민사처가 담당했던 것으로 확인되는데, 그 대표적인 사례가 국군 제1군단 민사처였다.

국군 제1군단 민사처는 정부의 「북한시정방침」에 근거하여 마련한 「북한시정요강」에 따라 대민행정을 실시했다. 군단 민사처는 점령 즉시 비교적 짧은 시간에 도·시·군·면 단위의 자치위원회를 편성하여 민정을 실시했다. 아울러 주요 물자를 접수하여 분배하고 공장과 발전소의 복구와 운영을 담당할 관리위원회를 조직하여 운영하는 방식을 취했다.¹³⁹ 군단 민사처 주도 아래 처음 조직된 자치위원회가 함경남도자치위원회였다. 이 위원회는 10월 22일에 조직되었으며, 오산중학교 교장을 지낸 이귀하를 위원장으로 하여 조사·상공·농림·문교·보사·경찰·건설·재무 등 8개 부서로 편성되었다. 그리고 각 부 아래에 과와 계를 두었으며, 총인원은 약 400명에 달했다. 이어 원산, 함

¹³⁷ 양영조, 앞의 글, 95쪽.

¹³⁸ 함동참모본부, 『민사작전 사례집』, 9~10쪽.

¹³⁹ 위의 책, 9쪽.

흥, 흥남 등의 주요 도시뿐만 아니라 면·리 단위의 자치위원회도 수립되었다. 함경남도 영흥군 영흥면과 함경북도 경성군 주북면의 경우가 대표적으로, 이들 지역에서는 주민 선거로 관료들을 선출했다.¹⁴⁰

자치정부 설치 과정에서 한국 정부는 영향력과 권위를 확장하기 위해 노력했다. 동부지역에서는 국군 제1군단이 그 임무를 수행하였으며, 대한청년단과 방첩대 파견대, 한국 경찰 등이 이를 도왔다. 또 각 부처는 다양한 지원사업으로 군의 민사작전을 지원했다. 보건부는 북한지역 의료 활동을 위해 의사와 간호사로 편성된 150여 개의 의료지원반을 편성하였고, 상공부는 북한 동포를 위해 광목 2만 필을 배당하고 북한지역 광물 조사를 위해 북한에 조사단을 파견했으며, 교통부는 북한 수북지역의 교통 시설에 관해 미군과 협의했다. 당시 미군 보고서는 이러한 민사작전에 대해 “북한 주민들이 우호적이고 민사지침에 잘 적응하고 있다.”라고 평가했다.¹⁴¹

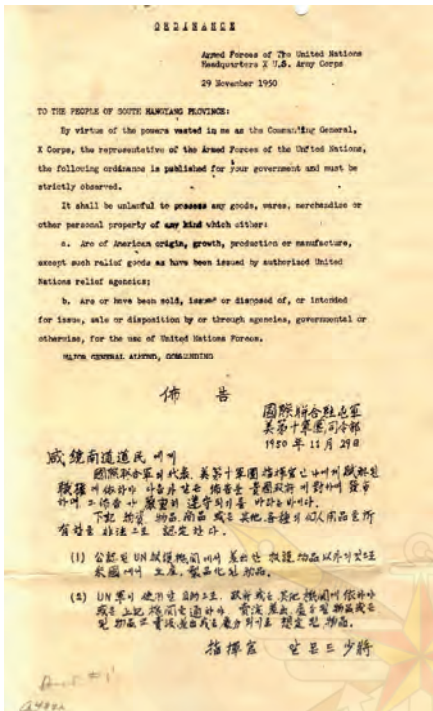
북한 수북지역의 민사행정에는 치안 확보를 목적으로 남한 경찰의 파견도 포함되었다. 한국 정부는 11월 12일 북한지역에 한국 경찰을 진주시킨다는 계획을 수립하고 각도에 파견할 전투경찰대를 편성했다. 강원도에는 강원도 경찰국 병력을, 황해도에는 제201전투부대를, 평안남도에는 제202·제203전투부대를, 함경남도에는 제205전투부대를 파견할 예정이었다. 그러나 이들 전투경찰대는 공산군의 대규모 공세로 전황이 바뀌면서 담당 지역에 전개하지 못하고 제201·제202부대가 철도기동부대로, 제203부대와 제205부대가 지리산전투경찰사령부의 주력 부대로 개편되었다.¹⁴²

국군 제1군단의 민사업무는 10월 26일 미 제10군단이 원산에 상륙하면서

¹⁴⁰ 위의 책, 11쪽; 양영조, 앞의 글, 97쪽.

¹⁴¹ 양영조, 위의 글, 98~99쪽. 양영조는 "Report of the UN Command Operation in Korea for the Period 16 to 31 Oct, 1950"과 "Civil Assistance Report No.3"(1950.11.26.~12.2), "Civil Assistance Report No. 4"(1950.12.6.~12.9) 등의 자료를 활용하여 북한 주민들의 반응을 분석했다.

¹⁴² 합동참모본부, 앞의 책, 10쪽.



함경남도 도민을 대상으로 한 미 제10군단장
명령의 포고문(1950. 11. 29.)

유엔군에 인계되었다. 미 제10군단은 대대급까지 민사업무 장교를 임명하였고, 이들 민사장교는 북한지역 관리들과 밀접한 관계를 갖도록 지시받았다. 이들의 주요 임무는 지역 내의 치안을 유지하고 피란민 문제를 돕는 것이었다. 아울러 미 제10군단 민사처는 유엔한국민사원조사령부에서 파견한 도(道) 민사팀(provincial civil affairs team)의 지원 아래 주택복구, 병원 건설, 의료진 확보 등의 임무도 수행하였으며, 국군 제1군단에 민사담당 고문관을 파견하여 한국군의 민사업무를 지원하기도 했다.¹⁴³

© "Correspondence to Civ. Agencies, Oct-Nov 1950",
RG338 Entry 179(A1) Box 1437, NARA.

동부지역에서의 민사업무 인계
과정에서 국군과 유엔군 사이에 이
견과 행정상의 혼란도 발생하였는

데, 국군이 선출한 자치위원장과 유엔군이 임명한 자치위원장이 함흥시 자치위원장 자리를 놓고 반목하는 경우가 발생하기도 했다. 이러한 문제가 발생하자 국군 제1군단 민사처장이 미 해병 제1사단 민사처장을 설득하여 결국 한국 측에서 임명한 자치위원장이 직무를 수행하게 되었다. 이렇듯 한국군과 유엔군 사이에 부분적 갈등과 이견에도 불구하고 동부지역에서의 군정은 비교적 성공적이었다. 그것은 뒤늦게 진주한 유엔군이 군정의 최종 권한을 보유하였음에도 국군이 실질적인 역할을 담당하고, 미군정 관계자들이 자문하

¹⁴³ 위의 책, 11쪽.

는 형식으로 역할을 분담하였기 때문이었다.¹⁴⁴

한편, 서부지역에서는 미 제8군 예하의 미 제1군단이 군정과 민사업무를 담당했다. 미 제1군단은 민사참모가 중심이 되어 유엔군사령부 「작전명령 제2호 부록 I(민사)」에 따라 도·시·군·면 등 자치위원회를 구성하여 군정을 시작했다. 미 제1군단이 진출한 지역에는 대부분 현지인으로 구성된 현지 정부가 수립되었으며, 유엔한국민사원조사령부에서 파견한 민사지원팀의 자문과 지원을 받아 행정이 운영되었다.¹⁴⁵

미 제1군단 민사처는 먼저 해주와 황해도 자치위원회를 구성했다. 10월 20일자 미 제24사단 제21연대 작전보고서에 따르면 해주시의 현지정부 조직은 만족할 만한 방법으로 추진되고 있으며 민사지원 활동도 빠르게 개선되고 있다고 기록하고 있다. 또 민사장교들은 현지정부를 통해 은행 현금보유고, 식량 등의 상황을 파악하고 대체로 문제가 없는 것으로 판단했다. 미 제1기병사단이 진출한 지역도 이와 유사한 형태를 띠었다.¹⁴⁶

평양과 평안남도의 경우는 평양을 점령한 다음 날인 10월 21일부터 군정이 시작되었다. 미 제1군단은 10월 21일 12명으로 구성된 평양시정위원회를 구성하고, 위원장겸 평양시장에 교사 출신인 65세의 임정득을 임명했다. 평양시정위원회는 위원장(시장) 임정득, 부위원장(부시장) 우제순, 오진환, 경찰부장 김영일, 소방부장 이응석, 보건부장 선우요, 후생부장 리면식, 사회노동부장 안병섭, 교통부장 김흥찬, 문교부장 배치엽, 재정부장 겸 농상부장 윤도성, 그리고 비서에 김기엽 등으로 구성되었다.¹⁴⁷ 이들의 활동은 미 제1군단

¹⁴⁴ 위의 책, 12쪽.

¹⁴⁵ 양영조, 앞의 글, 100쪽.

¹⁴⁶ 위의 글, 101쪽.

¹⁴⁷ 한모니까, 「한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제 : 평양과 양양 지역의 행정조직 구성 비교」, 『역사와 현실』 제78호, 한국역사연구회, 2010, 173쪽. 한모니까는 "Seoul to Department of State, Subject: Conditions in Pyongyang"(1950. 11. 1), RG 59 Decimal File 797B series(1950~1951), 795B.00/11-150 자료를 활용하여 위원 명단을 밝히고, 임정득, 우제순, 오진환, 윤도성, 김영일 등의 이력을 구체적으로 정리했다. 그런데 10월 26일자 『동아일보』 기사에는 일부 위원의 이름이 달라("평양시정위원 임명, 거의 남한에서 간 인

민사처의 통제를 받았는데, 평양시장 임정득은 기자와의 간담회에서 “미 제1 군단장 밀번(Frank W. Milburn) 소장으로부터 시정방침에 대해 일일이 지시 받았다.”라고 밝히기도 했다.¹⁴⁸

평양시정위원회의 활동은 순조롭지 못했다. 주한 미 대사관에서 미 국무부로 보낸 보고서에 따르면, “미군 민사담당 장교들이 언어의 장벽으로 주민과 가까이하기 어렵다.”거나 “평양이 정치적으로 공백 상태에 있다.”거나 “평양 시위원회가 성급하게 세워졌다.”는 등의 부정적인 상황이 강조되었다.¹⁴⁹ 게다가 한국 정부가 국군 제2군단 계엄민사부장 겸 군정관으로 헌병부사령관 김종원 대령을 임명하고, 일부 행정관리와 경찰들을 파견하면서 평양시정위원회는 이중적 지휘 관계로 인해 제대로 임무를 수행할 수 없는 상황에 이르렀다. 이는 평양시정위원회가 급작스럽게 선발된 사람들로 구성되어 행정 능력에 문제가 있었기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 군정 실시와 관련해 유엔군사령부와 한국 정부 사이의 이견이 현실에서 그대로 투영된 결과였음을 보여주는 대표적 사례였다고 할 수 있다. 즉, 평양시정위원회는 양자 중 누구의 지시를 따라야 할 것인지를 두고 혼란스러울 수밖에 없었다.

평양시와 마찬가지로 평안남도도 비슷한 과정을 통해 주민자치기구가 구성되었고, 행정상의 혼란도 평양시와 유사했다. 미 제1군단은 서북청년단 출신의 김성주를 평남지사로 임명하여 10월 26일부터 행정을 수행하게 했다. 그런데 한국 정부도 평안남도 도지사로 김병연을 파견했다. 김병연은 1949년 2월 15일 한국 정부가 미수복지구인 이북 5도에 도지사를 임명할 때 평안남도 도지사직을 맡은 인물이었다. 이로 인해 평안남도에는 두 명의 도지사가 생기는 사태가 만들어지고, 양자 간에 알력과 충돌이 발생하는 상황이 벌어졌다. 결국, 한국 정부가 임명한 김병연이 물러나면서 도지사 중복 문제는

사들”, 『동아일보』, 1950년 10월 26일) 이 글에서는 한모니까의 연구에 『동아일보』 기사 내용을 보완하여 작성했다.

¹⁴⁸ “평양시정위원 임명, 거의 남한에서 간 인사들”, 『동아일보』, 1950년 10월 26일.

¹⁴⁹ 한모니까, 위의 글, 176쪽.

일단락되었지만, 평안남도 군정은 미군 당국, 도지사 김성주, 한국군 계엄민사부장 김종원 등 3자 간의 의견 차이로 잦은 충돌과 불화가 발생했다.¹⁵⁰ 당시 평안남도 도지사의 보좌관이었던 송태윤의 다음과 같은 증언은 평양시와 평안남도의 군정 실태를 잘 보여주고 있다.

“10월 26일에 김성주씨 등 7명의 선발대가 미군기로 선교리 비행장에 도착했다. 평안남도의 행정 상황을 보면 김성주 지사와 우제순¹⁵¹ 시장, 미 제8군의 민정장관인 먼스키 대령, 그리고 헌병부사령관으로 평양지역을 맡은 김종원 대령 등이 권세를 휘둘렀다. 그래서 구심점을 찾지 못하고 질서 없는 삼두정치가 된 셈이다. 도청에서 김성주·먼스키·김종원 등 3자 회담이 자주 열렸는데, 늘 화목하지 못하고 의견이 일치되는 경우가 드물었다. 민간인 통제 및 북한 주민의 재산관리도 제대로 이루어지지 않아 창고에 있던 양복 원단, 신문용지 등 북한의 물자가 남으로 무단 반출되는 일도 무수히 많았다.”¹⁵²

평안남도 이외의 다른 수복지구에서도 군정 실시와 관련해 한미 간에 풀어야 할 숙제는 산적해 있었다. 1950년 11월 민사지원 장교의 수가 증가하면서 행정 공백이 어느 정도 호전될 기미를 보이기도 했으나, 2차례에 걸친 중공군의 대규모 공세로 인해 12월 4일 유엔군이 평양에서 완전철수하면서 북한지역에 대한 군정도 사실상 종료되었다. 채 두 달도 되지 않은 군정 경험은 여러 문제점을 드러냈고, 향후 관련 정책 수립에 필요한 시사점을 남겼다.

우선, 군정에 대해 한국과 미국·유엔의 시각차를 언급할 수 있다. 한국은 북한을 통일의 대상으로 보고 있었으나, 미국·유엔은 북한을 국제법상 주권 국가로 보고 유엔의 통제를 받아야 하는 점령의 대상으로 보았다. 다음으로 군정에 대비한 준비 부족을 들 수 있다. 미국·유엔이나 한국 정부 모두 북한

¹⁵⁰ 합동참모본부, 앞의 책, 12쪽; 양영조, 앞의 글, 102쪽.

¹⁵¹ 송태윤은 평양시장을 우제순으로 기억하고 있으나 이는 잘못된 것으로 임정득이 평양시장이었다.

¹⁵² 중앙일보사 편, 『민족의 증언』3, 221~222쪽.

군정에 대비하여 군정요원 선발과 교육, 현지 주민의 관리임용 등에 대한 철저한 준비가 이루어지지 않아서 효과적인 군정을 실시할 수 없었다. 특히 유엔에서 파견된 군정관들은 사전 교육이나 지식 없이 군정업무에 투입되어 점령 후 북한지역에 대한 행정복구와 질서회복을 신속히 이루어내지 못했다.¹⁵³

끝으로 정치적 승리 확보를 위한 정책 부재를 들 수 있다. 북한지역 점령 이후 군사적 승리를 정치적 승리로 이끌기 위한 점령지역 정책을 소홀히 했다. 한국군과 유엔군은 군사적 승리에만 도취하여 점령군으로 행세하였고, 북한지역 안정을 위한 점령정책 개발을 소홀히 했다. 이러한 정책의 부재는 혼란을 가중했고, 유엔군과 한국 정부에서 파견한 단체들의 불법적 행동과 북한 주민에 대한 비인격적 대우는 주민의 신뢰를 상실케 하는 원인이 되었다.¹⁵⁴

제3절 민간 의료와 교육 지원

1. 민간 의료지원

1) 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)의 의료지원

민간인 의료지원은 국가와 사회의 보건상태를 유지·회복하기 위한 치료와 보건, 군과 민의 상호 협조 아래 의무시설 사용, 병원 개보수, 공공 의료시설에 대한 의료장비와 의약품 지원 등이 포함된다. 이것은 의·식·주와 더불어

¹⁵³ 합동참모본부, 『민군작전 사례집』(서울: 합동참모본부, 2009), 53쪽.

¹⁵⁴ 위의 책, 53쪽. 북한지역에 진주한 일부 국군과 남한에서 입북한 사회단체들의 탈선이 북한 주민들을 실망케 하는 원인으로 작용했다. 이들 가운데는 가옥을 불법 점령하거나 귀중품을 무단강탈하기도 하였으며, 소비조합 창고나 기타 공공창고에서 값비싼 물건과 화폐 등을 무단 반출하는 경우도 있었다. 또 군정 당국에서 지역주민 가운데 선발하여 조직한 치안대의 월권과 불법행위 등도 군정 시행에서 어려움으로 작용했다. 이에 1950년 11월 3일 육군참모장은 「육본훈령 제101호」 ‘국군 비행 엄금에 관한 건’을 통해 북한지역에서 “일선 장병의 노획물자 및 점령지구 내의 물품 반출 금지”를 지시했다(문성수, 『민군작전의 성공조건에 관한 연구 : 국내외 사례의 비교분석을 중심으로』, 130~131쪽, 145쪽).

민심 수습을 확보하는 가장 중요한 수단이라고 할 수 있다. 이러한 중요성으로 인해 의료지원에 관해서는 그것의 목표와 방식 등이 일찍부터 주목되어 왔고, 6·25전쟁기 미군이 사용한 ‘민사군정 교범(FM 27-5)’에도 공중보건과 위생의 중요성을 명확히 밝히고 있었다. 이에 따르면, 의료지원은 군사작전을 지원하기 위해 반드시 수행해야 할 활동 중의 하나로, 특히 전염병 예방에 중점을 두어야 한다고 제시했다.¹⁵⁵

군의 입장에서 볼 때, 전시 민간인의 건강을 보호하고 개선하는 것은 인도주의적 이유뿐만 아니라 군인들의 건강을 보호하는 데 필요한 주요 사항이었다. 따라서 민사군정 교범에는 자원과 인력을 최대한 활용하여 다음과 같은 6가지의 주요 조치를 시행할 것을 주문하고 있다. 첫째는 사망자의 매장이고, 둘째는 음식물과 쓰레기 수거의 체계화와 하수 처리이며, 셋째는 오염과 공해로부터 식수를 보호하는 것이었다. 그리고 넷째는 식품 검사를 시행하고, 다섯째는 질병 확산 방지를 위해 말라리아 및 곤충 등을 통제하고 기타 필요한 조치를 시행하며, 여섯째는 민간인에게 필요한 의료 서비스를 제공하는 것 등이었다.¹⁵⁶ 이러한 민간인 의료지원을 위해 민사군정 요원에게는 질병의 통제·예방·치료, 병원 재건과 감독, 의료 및 위생용품 제공, 식량 및 물 공급 보호, 하수와 폐기물 처리, 부상당한 민간인의 치료와 후송 조치, 필요하다고 판단되는 기타 의료 및 위생 조치 공표 등에 대한 책임이 부여되었다.¹⁵⁷

이렇듯 민간인에 대한 군의 의료지원은 군사작전의 성공적 수행에 필요한 전제조건이었다. 따라서 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)가 추진한 사업 중 대규모로 수행된 것이 보건의료 지원사업이었다. UNCACK의 기본임무에도 이것을 첫 번째로 명시하고 있었다. 1953년 10월 13일 서울에 있는 유엔

¹⁵⁵ Departments of the Army and Navy, (FM 27-5, OPNAV 50E-3) *United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, p.5.

¹⁵⁶ Ibid., pp.14~15.

¹⁵⁷ Ibid., p.21.

군사령부 경제조정관실에서 열린 제83차 미 의회 정부운영위원회 국제운영 분과회의 청문회에서 당시 한국민사원조사령부(KCAC) 사령관이었던 케이스(Homer Case) 준장은 KCAC의 전신인 UNCACK의 기본임무가 의료지원이 있음을 분명히 했다. 그는 이 자리에서 “첫째, 미 제8군을 지원하기 위해서, 특히 질병 및 기아와 소요를 방지하기 위해서 한국민간구호(CRIK)계획을 관장하고, 둘째, 대한민국 공무원들이 한국민간구호계획을 지원할 수 있도록 그들을 자문하고 돕는 것이었다.”라고 밝혔다.¹⁵⁸ 앞서 살펴보았듯이 UNCACK가 ‘주한유엔 공공보건복지 파견대’에서 출발하였음을 고려할 때, UNCACK의 기본임무가 민간인의 보건복지에 초점을 맞추고 있었음을 재차 확인할 수 있다.

UNCACK는 전시에 외국에서 들어오는 모든 구호물자의 통관과 보관 및 배분을 관장했다. 유엔한국재건단(UNKRA)과 외국 민간원조단체를 통해 도입된 구호물자 역시 UNCACK의 관리하에 통관·운송·보관되었다.¹⁵⁹ 구호에 대한 전반적인 책임을 맡고 있던 UNCACK는 보건과 의료시설 지원 분야에서 방역, 의료장비와 의료인력 지원, 의료시설 재건을 대표적 사업으로 추진했다. 특히 방역 문제는 UNCACK의 최대 관심사 중 하나였다.

방역 문제는 1950년 겨울에 들면서 대구와 부산 등 전재민이 집중된 곳에서 천연두가 발병하여 전염병 방역 대책이 시급한 문제로 급부상했다.¹⁶⁰ 특히 국민방위군 교육대에서 발진티푸스가 만연하면서 군 당국은 초비상에 걸

¹⁵⁸ U.S. Congress House, Committee on Government Operations, *Relief and Rehabilitation in Korea: Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations House of Representatives Eighty-Third Congress Second Session, October 13, 14 and 16, 1953*(Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1954), p.33.

¹⁵⁹ KAVA, *Directory of Foreign Voluntary Agencies in Korea*(外國民間特志團體韓國援助狀況), 1955, 129쪽, 최원규, 『한국전쟁 중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구』, 『전략논총』v.8(서울: 한국전략문제연구소, 1996), 144쪽 재인용.

¹⁶⁰ “부산시내 천연두 발생”, 『민주신보』, 1950년 12월 22일; “대구시내 피난민 중 천연두 환자 발생”, 『대구매일』, 1951년 1월 16일; “경상북도, 마마 창궐로 100여 명 환자 발생”, 『대구매일』, 1951년 1월 25일.

렸다.¹⁶¹ 이[鼠]가 전염 매개체인 발진티푸스는 전쟁과 기근 등으로 인한 불결한 위생 상태와 굶주림 등에서 발병하는 대표적 전염병으로 전염성과 사망률이 매우 높았다. 과거 크림전쟁과 제1·2차 세계대전 때 전투와는 별개로 군인과 민간인들을 공포에 몰아넣은 것도 바로 발진티푸스였다.

1951년 2월, 국민방위군 교육대가 위치한 경상남도에서 발진티푸스가 발생했다는 보고가 UNCACK에 접수되자 극동군사령부 공중보건복지부장 샘 준장의 책임 아래 긴급회의가 소집되었다. 이 회의에는 방역과 관련된 미 제8군 인원들과 민사참모부(CAS) 요원들, 그리고 주한미군사고문단(KMAG) 방



미 제10군단 지역에서 UNCACK 요원들의 의료 활동(1951. 8. 14.)

© NARA

역 관계자들과 UNCACK 지역팀 요원들이 참석했다. 총 14명이 참석한 이 회의에서는 발진티푸스 통제를 위해 미군 감독 아래 접종과 살포 프로그램을 시행하는 데 있어 누가 이 업무를 담당할 것인가를 두고서 열띤 토의가 벌어졌다. 그 결과, 한국군과 국민방위

군을 비롯한 훈련병의 접종과 살포는 KMAG가 맡고, 민간인에 대해서는 미 제8군이 책임지도록 결정되었다. 이에 따라 미 제8군 예하 부대인 UNCACK가 민간인의 예방접종을 책임지게 되었다.¹⁶²

UNCACK는 1951년 3월 중순까지 각 지방팀에 공중보건 책임자 파견을 완료했다. 각 지역 보건책임자는 14명이었는데, 미군 3명, 세계보건기구(WHO)

¹⁶¹ 이임하, 『전염병 전쟁』(서울: 철수와 영희, 2020), 42쪽.

¹⁶² 1951년 2월 3일 회의에 대해서는 위의 책, 42~45쪽 참조.

파견 요원 7명, 적십자사 파견 요원 4명 등 군인과 국제기구 전문가들로 구성되었다. 국제기구 파견 인원은 1951년 9월 30일 기준으로 총 50명까지 늘어났다.¹⁶³

〈표 4-13〉 1951년 3월 중순 UNCACK 공중보건과 책임자 명단

직책	이름	직업/소속
본부 공중보건 장교	Franklin K. Causel	의사/세계보건기구(WHO)
본부 공중보건 참모	Feiesal C. Ard	의사/세계보건기구(WHO)
경기도 공중보건 장교	Fenry B. La Pommeraye	의사/세계보건기구(WHO)
경기도 공중보건 장교	W Jones H. C.	중령/미군
서울 공중보건 장교	Henry Meyer	의사/세계보건기구(WHO)
강원도 공중보건 장교	F. Nexmann	의사/덴마크 적십자
충청북도 공중보건 장교	T. Boaz M. C.	소령/미군
충청남도 공중보건 장교	L. C. Smith	의사/영국 적십자
경상북도 공중보건 장교	Louis Van Bommel	의사/세계보건기구(WHO)
경상북도 공중보건 장교	Wisener	의사/캐나다 적십자
경상남도 공중보건 장교	R. W. Nielssen	의사/노르웨이 적십자
부산시 공중보건 장교	G. Roviroso	의사/세계보건기구(WHO)
제주도 공중보건 장교	Morgan M. C.	소령/미군
거제도 공중보건 장교	H. Gertenbach	의사/세계보건기구(WHO)

출처 : 이임하, 『전염병 전쟁』, 58쪽.

UNCACK 지역팀의 공중보건 담당자의 주요 업무 중 하나는 급성전염병 발생 보고와 기록, 통제와 관리였다. 전쟁 기간 한국인들에게 고통을 준 주요 전염병은 이질, 장티푸스, 파라티푸스, 두창, 발진티푸스, 상홍열, 재귀열, 수막염, 뇌염 등이었다. 연도별 급성전염병 환자와 사망자 수는 다음의 〈표 4-14〉와 같다.¹⁶⁴

¹⁶³ 이임하, 「한국전쟁기 민사원조사령부(UNCACK)의 보건·위생 정책」, 『사회와 역사』제100권 (서울: 한국사회사학회, 2013), 332쪽.

〈표 4-14〉 연도별 급성전염병 환자 수와 사망자 수

연도	이질		장티푸스		파라티푸스		두창		발진티푸스	
	환자	사망자	환자	사망자	환자	사망자	환자	사망자	환자	사망자
1950	322	54	8,810	1,270	140	11	2,845	517	2,523	459
1951	9,004	824	81,575	14,051	886	180	43,213	11,530	32,211	6,154
1952	1,506	64	3,769	30	64	3	1,313	277	923	81
1953	1,139	17	1,352	70	58	2	3,349	571	410	24
1954	477	28	617	21	51	1	790	127	293	14
연도	성홍열		재귀열		수막염		뇌염			
	환자	사망자	환자	사망자	환자	사망자	환자	사망자		
1950	3	-	606	44	155	47	5	1		
1951	84	14	2,728	246	224	14	27	13		
1952	5	-	645	24	64	6	1,221	526		
1953	2	-	21	1	43	10	280	112		
1954	-	-	11	-	17	5	316	148		

출처 : 이임하, 『전염병 전쟁』, 76~77쪽.

위의 〈표 4-14〉에서 볼 때, 전쟁 기간 환자 수와 사망자 수가 가장 많았던 전염병은 장티푸스, 두창, 발진티푸스 순이었으며, 전염병 감염이 가장 심했던 시기는 1951년이었음을 알 수 있다. 그리고 1952년을 기점으로 전염병

164 이임하, 앞의 책, 59쪽, 76~77쪽.

이 이전과 비교하여 상대적으로 크게 낮아졌음도 알 수 있다. 이는 백신 접종과 DDT 살포가 주효했음을 보여주는 것이었다. 실제로 1950년에서 1953년까지 3가지 주요 전염병에 대한 백신 접종 사례는 장티푸스가 약 2,750만 건, 두창이 약 3,527만 건, 발진티푸스가 약 2,835만 건 등이었다.

이외에도 UNCACK는 ‘인도적 무기’라고 불렸던 간이의료소(BMU, Basic Medical Unit)와 간이병원(HU, Hospital Unit)을 적극적으로 활용했다. BMU는 인구 10만 명이 1개월 동안 사용할 수 있는 의약품과 의료용품이었으며, 이것으로 간이의료소를 운영할 수 있었다. 그리고 HU는 500명 이상의 환자를 치료할 수 있는 40개 병상을 갖춘 외과병원을 운영할 수 있었다. 1951년 9월 30일까지 HU 32개와 BMU 238개가 한국에 들어왔으며, 1952년에 HU 50개, BMU 913개가 도입된 것으로 나타난다. 이것의 공급과 운영을 담당한 것이 UNCACK였다. HU와 BMU로 인해 1951년 1월 10일~9월 30일 약 175만 명의 입원환자와 약 528만 명의 외래환자가 치료받을 수 있었다.¹⁶⁵

UNCACK의 또 다른 의료지원은 기존에 운영되던 한국의 의료기관에 의약품과 의료기술을 지원하고, 파손된 의료시설 재건을 위해 자재를 지원하는 것이었다. 전국의 주요 의료기관이 대부분 지원을 받았는데, 의료기술 지원의 대표적 사례는 서울적십자병원 간호학교와 부산의 아동진료소였으며, 건축자재 지원은 서울의 세브란스병원, 광주의 그레함결핵요양원, 부산의 메리놀병원·일신부인병원·침례교병원·성분도병원·말일성도병원 등이었다.

이외에도 의약품과 의료장비 지원은 서울적십자병원을 비롯해 전국적으로 약 40곳에 이르렀다.¹⁶⁶ 특히, 피란민이 다수 집결한 부산지역에 새로운 병원 설립을 위해 건축자재와 건축비용을 대폭 지원한 것은 전쟁기 민사작전의 하나로 수행된 의료지원 사업의 큰 특징 중 하나였다.

¹⁶⁵ 위의 책, 99~104쪽.

¹⁶⁶ 유엔한국민사원조사령부가 지원한 의료기관과 지원내용에 대해서는 최원규, 위의 논문, 153~155쪽 참조.

2) 의료지원국의 한국 민간인 의료지원

6·25전쟁 기간 유엔의 결의에 따라 의료지원부대를 파견한 국가는 스웨덴, 인도, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아 등 5개국이었다.¹⁶⁷ 스웨덴은 적십자병원(SRCH)을, 인도는 제60야전병원을, 덴마크는 병원선 유틀란드야(Jutlandia)호를, 노르웨이는 이동외과병원(NORMASH)을, 이탈리아는 제68적십자병원을 각각 파견했다. 이들 병원은 전투부대원의 치료가 주요 임무였지만, 1951년 이후 전선이 38도선 부근에 교착되면서 후방지역의 민간인을 대상으로 하는 치료와 예방 활동도 적극적으로 전개했다.

스칸디나비아반도의 동부지역에 있는 스웨덴은 6·25전쟁이 발발하자 1950년 7월 14일 적십자병원 파견 의사를 유엔에 전달했다. 스웨덴 적십자사는 8월 10일 스웨덴 의회가 파견 결의안을 통과시키자 본격적으로 파견단 구성에 임했다. 불과 15일 만에 자원한 인원으로 176명의 의료파견단이 구성되었으며, 필요한 의료기자재와 의약품이 확보되었다.¹⁶⁸ 이 의료파견단은 스웨덴 적십자병원(The Swedish Red Cross Hospital : SRCH)으로 불렸다.

1950년 8월 24일 스톡홀름을 출발하여 9월 23일 부산에 도착한 스웨덴 적십자병원은 9월 28일부로 미 제8군에 배속되었다. 미 제8군은 SRCH의 활동 근거지를 우선 부산에 두도록 하고 병원에 필요한 보급품과 의료물자를 미 제6육군외무창(U.S. Sixth Army Medical Depot)에서 공급받도록 결정했다. 그리고 병원은 캠프 하야리아(Camp Hialeah) 남쪽에 소재한 부산상업고등학교(이하 ‘부산상고’)에 설치하도록 했다.¹⁶⁹

유엔군이 북진하면서 SCRH는 전선 가까이 이동하여 야전병원으로 기능할

¹⁶⁷ 1953년 7월 27일 정전협정이 체결될 때 의료지원부대를 파견한 국가는 5개국이었으며, 정전협정 체결 전에 독일(서독)이 파견 의사를 밝히고 이듬해인 1954년에 한국에 의료지원을 제공했다. 이에 따라 2024년 현재 6·25전쟁기 의료지원국은 총 6개국으로 산정하고 있다.

¹⁶⁸ 국방군사연구소, 『UN軍 支援史』(서울: 국방군사연구소, 1998), 421~422쪽.

¹⁶⁹ 박지옥, 『6·25전쟁과 부산 스웨덴 적십자 야전병원의 의료구호활동』, 『의학사』제19권 제1호 (통권 제36호), 대한의사학회, 2010, 194쪽.

예정이었으나, 유엔군이 북한지역에서 전면 철수함으로써 실행에 옮길 수 없었다. 결국, 부산에 남게 된 SCRH는 후송병원(Evacuation Hospital)으로 기능이 변경되었는데, 이는 야전병원보다는 한국과 일본을 연결하는 후송병원으로서 역할을 원했던 유엔군사령부의 요청 때문이었다.¹⁷⁰

SCRH는 부산상고 교사(校舍)에 병동 2개와 병실 16개를 비롯해 진찰실과 수술실 등을 갖추었다. 운동장에도 조립식 퀘넷(quonset)들을 세워 기숙사, 입원실, 식당 등의 병원 시설로 활용했다. 개원 당시의 병원 현황은 200병상 규모로 92명의 의료진과 행정직원 76명, 목사 1명 등 총 169명이 근무했고, 이들 외에 한국인 200여 명이 청소부, 잡역부, 세탁부, 경비원 등으로 취업하고 있었다.¹⁷¹

주로 군인 환자의 치료를 담당했던 SCRH는 1951년 3월 초에 제2대 병원장 토라겐(Nils Tolagen) 대령이 부임하면서 민간인 진료에도 큰 관심을 기울이기 시작했다. 특히, 그해 7월에 정전회담이 시작되면서 SCRH는 민간인 의료지원에 적극적으로 나섰다. 이때는 전선에서 적극적인 작전 전개가 줄어들면서 전상자의 숫자가 줄어 병원의 업무 부담이 완화된 시기였다. 반면에 부산을 비롯한 후방지역이 항구적 안정을 찾아가면서 부산지역에 집중된 피란민과 전재민들에 대한 긴급 의료 활동의 필요성이 증대하고 있던 때였다. 스웨덴 정부도 외무부장관 명의의 비망록을 통해 SCRH 병원장에게 한국 민간인 구호에 적극적으로 나설 것을 주문하기도 했다.¹⁷²

스웨덴 적십자병원이 수용한 민간인 환자는 민간병원에서 치료가 어려워 이송된 중환자들이 대부분이었다. 스웨덴 본국에서 보내온 양질의 의료기자재 및 수술 장비와 탁월한 의료인력 등이 중환자 치료에 큰 도움이 되었다.

¹⁷⁰ Su-gun ÖSTBERG, 'The Swedish Red Cross Hospital in Busan, 1950-1958 : A Study of Its Transition from a Military to a Civilian Hospital', *Korea Journal* Vol. 54, No. 1 Spring, UNESCO, 2014, pp.133~140.

¹⁷¹ 박지욱, 앞의 논문, 194~195쪽.

¹⁷² Su-gun ÖSTBERG, pp.140~142.

이에 더하여 스웨덴 본국의 저명한 의사들이 방한하여 의료봉사활동을 전개한 것도 민간인 의료지원에서 특기할 만한 것이었다. 이 외에도 SCRH의 민간인 진료는 병원 밖에서도 활발하게 전개되었는데, 부산 철도병원이나 시립구호병원(숙칭 아카사키[赤崎] 병원)에 스웨덴 간호사들이 상주한 것이 대표적이었다. 또 이들 병원에는 1951년 가을부터 매주 1회씩 스웨덴 의사들이 직접 방문하여 한국인 환자들을 치료하고 한국인 의사들에게 의술을 전수했다.¹⁷³

SCRH의 민간인 의료지원은 1952년 5월 초에 민간인 환자만을 대상으로 한 진료소 개설과 1953년 4월에 결핵 환자를 위한 병상 신설로 획기적 변화를 이루었다. 특히, 결핵 환자 병상은 신설 당시 5개에서 10월에 막사 한 동에 25개 병상으로 늘었는데, 전액 무료 진료로 환자들이 만원을 이루었다고 한다. 당시 부산의 시립구호병원 환자의 대부분이 결핵 환자였다는 기록이 있을 정도로 결핵 퇴치는 시급성을 요하는 질병이었다. 따라서 스웨덴 적십자병원은 의사와 간호사를 총동원하여 부산 시내 전역에 걸쳐 결핵 백신인 BCG 접종을 시행했는데, 이것이 우리나라에 BCG가 도입되는 계기였다.¹⁷⁴

SCRH는 정전협정이 체결된 후에도 ‘부산 스웨덴 병원(Swedish Hospital in Pusan)’으로 이름을 바꿔 진료업무를 계속했다. 그러다가 1955년 5월에 부산 상고에서 국립부산수산대학교 내로 병원을 이전하고 1957년 3월까지 한국민 의료지원에 헌신했다.¹⁷⁵ 특히, 스웨덴 정부는 한국의 전후복구를 위하여 덴마크, 노르웨이와 협조하여 의료센터(국립의료원의 전신)를 설립함으로써 한국의 의학발전에 크게 이바지했다.

¹⁷³ 박지욱, 앞의 논문, 198쪽.

¹⁷⁴ 국방군사연구소, 『UN軍 支援史』, 424~425쪽.

¹⁷⁵ 스웨덴병원은 정전 이후에도 계속하여 주둔하는 것이 적십자정신에 위배라는 본국 여론에 따라 1957년 3월에 폐원하고 4월에 본국으로 귀환했다. 부산에 체류한 6년 6개월 동안 스웨덴병원은 총 1,124명의 스웨덴인들이 근무했으며, 20개국 200만 명 이상의 환자들을 돌보았다(주한스웨덴대사관, *50 Years of Diplomatic Relations between Sweden and the Republic of Korea*, 2010, pp.15~16).



국립의료원 모습(1958년)

© 한세에스24문화재단

두 번째 의료지원국인 인도는 공수훈련까지 마친 제60야전병원(60 Para Field Ambulance)을 파견했다. 1950년 11월 20일 부산에 도착한 제60야전병원은 2개 제대로 나뉘어 본대가 영연방 국가를 직접 지원하고, 분견대가 대구에 후방병원을 개설하여 교육훈련과 전방제대 지원 역할을 했다. 민간인 의료지원은 대구분견대의 몫이었다.

1951년 2월 UNCACK로부터 민간인 구호 요청을 받고서 1개 외과반을 대구 서부시립병원에 파견한 것이 인도 제60야전병원 분견대의 첫 번째 공식 민간인 의료지원이었다. 당시 140병상을 갖춘 대구 서부시립병원은 화상과 총상 환자 등으로 만원을 이뤘으며, 외과반은 한국인 의사와 간호사들의 지원을 받아 이들을 치료했다. 대구분견대는 5월에 대구 제1육군병원의 수술 업무를 인수하였고, 일부 병력은 UNCACK가 운영하는 동부시립병원과 서부시립병원에 파견되었다. 이때 인도 의료진은 한국 의료진을 대상으로 마취 교육을 시행하여 30명의 마취전문가를 양성하기도 했다. 또 7월에는 대구지역의 민간인 외래환자를 치료하기 위해 진료소도 개소했다. 이 진료소에서는 일일 평균 250~300명을 진료했으며, 인근 지역 고아원을 중심으로 트라코마(Trachoma, 안질) 환자가 발생하자 일본에서 긴급 의약품을 공수받아 1952년 9월에 이 병을 완전히 퇴치했다.¹⁷⁶

인도 제60야전병원 대구분견대는 한국인에게 수술과 병원운영 기술을 전

¹⁷⁶ 국방군사연구소, 『UN軍 支援史』, 432~433쪽.

수하고 순회 진료를 수행하기도 했다. 그 결과 1951년 말부터 대구 서부시립병원은 한국인들이 운영할 수 있게 되었으며, 순회 진료를 통해 일일 평균 300명 이상의 민간인들이 진료를 받았다. 어린이들의 안질 감염 치료는 대구분견대의 가장 큰 성과 중 하나였다. 1954년 2월 본국으로 귀한 할 때까지 연인원 627명이 파견된 제60야전병원은 외래수술 약 2,300건을 실시하였으며, 입원환자 약 2만 명을 치료했다.¹⁷⁷

세 번째 의료지원국인 덴마크는 8,500톤급의 병원선 유틀란디아(Jutlandia)호를 한국에 파견했다. 1951년 3월 7일 부산에 입항한 유틀란디아호는 약 100명의 의무, 행정, 선박 요원으로 구성되었고, 외과·내과·치과·방사선과의 진료과목을 두고 있었다.¹⁷⁸ 유틀란디아호는 주로 부산항에 정박하면서 의료 지원 활동을 하였으나 상황에 따라 전방지역 항구로 이동하여 작전을 수행하기도 했다. 1953년에 접어들면서 정전회담의 여파로 전선 상황이 소강상태를 유지하자 유틀란디아호는 그해 3월부터 인천항에 정박하면서 민간인 치료를 개시했다. 병원선은 인천 기독병원의 민간인 진료를 지원하고, UNCACK 및 유엔한국재건단(UNKRA)과 협조하여 민간인 진료병원으로 활용되었다.¹⁷⁹

유틀란디아호는 1953년 7월 27일 정전협정이 조인되자 귀국에 앞서 보유하고 있던 의약품과 의료기자재를 한국의 여러 민간병원에 기증한 후 8월 16일 귀국길에 올랐다. 1951년 3월부터 1953년 8월까지 3차에 걸쳐 한국에 파견된 유틀란디아호는 연인원 630명이 근무하면서 6,000명 이상의 환자들을 후송하거나 치료했다. 6·25전쟁 기간 병원선을 파견한 덴마크 정부는 스웨덴 및 노르웨이와 함께 국립의료원 설립에 참여함으로써 한국 의학발전에 크게 공헌했다.¹⁸⁰

¹⁷⁷ 위의 책, 433~435쪽.

¹⁷⁸ 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』제11권(서울: 국방부, 1980), 775쪽.

¹⁷⁹ 국방군사연구소, 앞의 책, 438~443쪽.

¹⁸⁰ 위의 책, 443~444쪽.

6·25전쟁 기간 네 번째 의료지원 국가이며, 국립의료원 설립에도 참여한 노르웨이는 83명으로 구성된 이동외과병원을 1951년 6월 22일 한국 전선에 파견했다. 7월 19일 동두천에서 천막을 치고 진료업무를 시작한 이동외과병원은 이후 미국인과 한국인들을 보충하여 190명 규모로 확대되었으며, 공식 명칭도 노르웨이 육군 이동외과병원(NORMASH)으로 명명되었다.¹⁸¹ NORMASH는 야전병원의 성격을 지닌 만큼 전상 장병 치료가 주 임무였음에도 1951년 12월부터 외래환자 진료소를 개설해 민간인 진료에도 관심을 기울였다. 특히, 정전협정이 조인된 다음부터는 가능한 한 최대한의 민간인 진료와 치료에 주력했다.

NORMASH는 1951년 7월 19일부터 1954년 10월 18일까지 3년 3개월간 활동하였으며, 6개월 단위로 총 7회에 걸쳐 임무 교대가 있었다. 한국에 파견된 노르웨이 의료진 가운데는 많은 수가 복무기간을 연장하여 1~2년 동안 근무하기도 하였으며, 휴가를 이용하여 서울에 있는 민간병원을 지원하기도 했다.¹⁸²

유엔회원국이 아니면서도 다섯 번째 의료지원 국가로 참전한 이탈리아는 의무장교 6명, 행정관 2명, 약사 1명, 군목 1명, 간호사 6명, 사병 44명으로 편성된 제68적십자병원을 파견했다. 1951년 12월 6일 서울 영등포 우신초등학교에 병원을 개설한 제68적십자병원은 150병상 규모로 내과, 외과, 소아과, 치과, 방사선과를 두었다. 제68적십자병원은 1951년 11월 16일부터 한국 전선에서 의료 활동을 시작한 후 1955년 1월 2일까지 연인원 128명이 파견되어 입원환자 1,639명과 외래환자 약 3만 5,000명을 치료했다. 특히, 제68적십자병원은 1952년 9월 17일 경인선 구로동 부근에서 12명이 사망하고 160여 명의 부상자가 발생한 열차 충돌사고가 나자, 즉시 응급조치반을 현장으로 출동시켜 기민한 구조 활동으로 161명을 치료했다. 한국 정부는

¹⁸¹ 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』 제11권, 809쪽.

¹⁸² 국방군사연구소, 앞의 책, 448~449쪽.

이들의 헌신적인 의료봉사에 감사를 표하고 대통령 부대표창을 수여하기도 했다. 정전협정 체결 이후에도 이탈리아 병원은 의료봉사활동을 계속하면서 민간인 진료와 구호 업무에 전념하다가 1955년 1월 2일 의료장비와 시설을 한국 정부에 기증하고 철수했다.¹⁸³

2. 민간 교육시설 지원

1) 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)의 학교시설 복구 지원

전쟁은 막대한 인적·물적 피해를 가져왔고 한국사회의 모든 것이 그러하였듯이 교육 분야에서도 마비 현상을 초래했다. 1955년 내무부 통계국에서 발간한 『대한민국 통계연감』에 따르면, 전쟁 기간 각급 학교의 피해는 전국적으로 4,023개교에 1만 5,427동의 건물이 파괴된 것으로 기록하고 있다.¹⁸⁴ 이는 당시 전체 학교 건물의 약 60%가 파괴된 것을 의미하였으며, 나머지 학교시설들도 군용으로 징발되거나 병원 또는 피란민수용소로 이용되는 경우가 많아 교육 시설로 활용하기가 극히 제한되었다.¹⁸⁵

〈표 4-15〉 학교 피해 현황(1950. 6. 25.~1953. 7. 27.)

구 분	각급 학교		
	학교수(개소)	동수(동)	연건평(평)
서울	202	1,025	583,530
경기	601	1,839	116,808
충북	274	2,354	87,265
충남	407	1,524	85,551
전북	263	627	51,384

¹⁸³ 위의 책, 450~453쪽.

¹⁸⁴ 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』(서울: 내무부, 1955), 220~221쪽.

¹⁸⁵ 정미숙, 「단정수립 후 한국전쟁기까지의 교육」, 『중등우리교육』제11호, 우리교육, 1991, 125쪽.

전 남	417	1,171	71,031
경 북	1,030	4,852	151,278
경 남	441	1,057	68,488
강 원	373	967	62,637
제 주	15	11	270
총 계	4,023	15,427	1,278,242

출처 : 내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』(서울: 내무부, 1955), 220~221쪽

특히, 부산을 비롯한 도시지역의 학교는 상당수가 군용 시설이나 의료기관으로 사용되었다. 낙동강 방어작전 시기 경상북도 칠곡군의 동명초등학교와 같이 전술부대의 지휘본부로 사용되는 경우도 있었고, 부산 동래고등학교와 화랑초등학교가 각각 육군종합학교와 육군병참학교로, 해동중학교가 포로수용소로, 경남여자고등학교가 제5육군병원으로 동원된 사례 등이 대표적이다. 이들 학교는 건물을 내어주고 학교 뒷산이나 공터에 책상과 걸상을 옮겨 놓고 노천수업을 했다. 그 후 천막을 가설하여 이른바 ‘천막교실’로 운영되기도 했다.¹⁸⁶



전지 피란학교 모습(1952. 7.)

천막교실과 더불어 전쟁 기간 교육의 또 다른 특징은 피란학교의 설치였다. 피란학교는 임시수도 부산에서 전쟁 발발 약 3개월 후인 1950년 9월부터 개설되기 시작한 것으로 알려져 있다. 피란민 학생들을 교육하기 위해 노천에 천막을 가설하여 교실을 마련

© NARA

¹⁸⁶ 주현희, 「한국전쟁기 피란수도 부산의 중·고등학교 국어교육 연구 : 교육과정의 편제 및 교과서 내용 구성을 중심으로」, 『인문과학연구』제45집, 가톨릭대학교 인문과학연구소, 2022, 45쪽; 주현희, 「한국전쟁기 부산의 중등학교 여학생 교육 고찰 : 피란학교의 과외활동을 중심으로」, 『인문학연구』제63집, 조선대학교 인문학연구원, 2022, 667쪽.

하고 부족한 교재를 대체하여 신문, 잡지 등을 교재로 활용한 것이 그 시초였다.¹⁸⁷

피란학교는 유엔군의 북진으로 일시적인 현상에 지나지 않으리라고 예상되었으나 1950년 12월 유엔군이 북한지역에서 전면 철수하고, 1951년에는 이른바 ‘1·4후퇴’로 불리는 제2차 피란이 이루어지면서 부산을 중심으로 다시 확대되었다. 문교부는 1951년 1월 20일 피란 학생과 교사들에게 피란지 소재 각 학교와 도에 등록할 것을 지시했다. 그리고 1월 26일에는 백낙준 문교부장관이 기자회견회를 통해 2월 10일까지 각 학교의 개학을 공식화했다. 실제로 2월 10일부터 부산 시내 초·중등학교는 일제히 개학했다. 그러나 문교부의 이러한 조치는 학교 건물이 있어서 취한 조치도 아니고, 학생 수를 예측하거나 교과서를 준비해 놓고 취한 조치도 아니었다.¹⁸⁸ 여기에 피란 학생들에 대한 교육대책은 더욱 복잡하고 시급히 해결해야 할 문제였다.

이러한 상황에서 문교부가 내놓은 대책안이 「전시하 교육 특별 조치 요강」이었다. 이 대책안은 1951년 2월 26일에 발표되었으며, 수업 정상화를 위한 임시조치의 성격을 띠었다. 이에 따르면, 피란 학생은 피란지 소재의 각 학교에 등록할 것과 부산, 대구, 대전 등 피란민이 많이 모인 지역에는 단독이나 몇 개의 학교가 연합하여 피란학교를 설치하게 했다. 또 초등학교는 원거주지 학교에 피란 특설학급이나 분교장의 형태로 피란초등학교를 만들고, 피란중등학교는 단독으로 또는 여러 학교가 연합하여 피란학교를 개설하게 했다.¹⁸⁹ 그 결과, 1951년 9월 현재 개설된 피란학교는 다음 <표 4-16>에서 보는 바와 같이 전국적으로 64개에 달했다.

¹⁸⁷ 주현희, 「한국전쟁기 부산의 중등학교 여학생 교육 고찰 : 피란학교의 과외활동을 중심으로」, 662~663쪽.

¹⁸⁸ 김상훈, 「한국전쟁기 서울의 학생과 학교」, 『서울과 역사』제102호, 서울역사편찬원, 2019, 153~154쪽.

¹⁸⁹ 주현희, 44~45쪽. 피란학교는 <전시하 교육 특별 조치 요강>에 따라 마련된 피란특설학급, 분교장, 피란학교 등을 통칭한다.

〈표 4-16〉 1951년 9월 중등학교 피란학생 수용 상황

소재지	중등학교			
	피란학교		분교장	
	학교수(개)	학생수(명)	학교수(개)	학생수(명)
부산시	40	14,129		
거제도	21	3,179		
제주도			1	703
대구시	1	2,812		
대전시	1	860		
수원	1	350		
계	64	21,327	1	703

출처 : 백낙준, 『한국교육과 민족정신』(서울: 문교사, 1953), 286쪽.

피란학교는 1953년 8월 정부 환도 후 피란지 학교들이 폐교하고 서울로 돌아오기까지 2년 반여의 기간 운영되었다. 그동안 각 학교는 형편이 되는 대로 1951년 겨울부터 천막교실을 만들고, 학교 간판을 붙이는 등 교육환경을 정비해 나갔다. 그리고 1952년부터는 천막교실에서 바닥 교실 또는 생벽돌 교실로 발전하여 가교사(假校舍) 형태를 취했고, 학생 수의 증가에 따라 교사(校舍) 증설이 이루어지기도 했다. 1952년 2월 말 『서울신문』은 부산·대구·대전·수원·천안·청주·안성 등지의 피란학교에서 수업 중인 서울 학생이 약 3만 명에 이른다는 기사를 내보내기도 했다.¹⁹⁰ 1953년 『대한교육연감』에 의하면, 6·25전쟁 기간 피란학교는 부산에만 75개교의 초·중등학교가 개설되었고, 전국적으로는 피란학교 118개교, 분교장 69개였으며, 입학 학생은 총 9만 310명에 이른 것으로 조사되었다.¹⁹¹

초·중등학생들을 위한 피란학교 이외에도 전쟁 기간에 전시연합대학이 운영된 것은 교육 분야에서 특기할 만한 사항이었다. 전시연합대학은 1951년 5월 4일 문교부령 제19호 「대학교육에 관한 전시특별조치령」에 의해 설치되

¹⁹⁰ 김상훈, 앞의 논문, 164쪽.

¹⁹¹ 서울특별시교육회, 『대한교육연감』(서울: 서울특별시교육회, 1953), 112쪽.

기 시작했다. 부산을 시작으로 광주·전주·대전 등으로 확대된 전시연합대학은 세계교육사에서 전례가 없던 것으로 평가되며, 약 6,500명의 학생이 이 과정을 거친 것으로 기록되어 있다.¹⁹²

6·25전쟁 기간 교육지원은 정전협정 체결 때까지 UNCACK가 담당했는데, 이것은 전쟁 지휘체계와 무관하지 않다. 본래 학교시설 지원은 구호 원조 및 경제재건 임무를 띤 유엔한국재건단(UNKRA)이 담당할 예정이었다. UNKRA는 한국에 원조를 제공하는 기구 중 하나로 1950년 12월 1일에 조직되었으며, 전쟁 기간 교육원조를 전담할 기구였다. 그러나 전쟁이 장기화하면서 UNKRA의 활동은 독자적인 영역을 구축하지 못하고, 모든 활동을 유엔군사령부와 협의해야만 했다. 이러한 관계는 정전협정이 체결될 때까지 크게 변하지 않았다. 1952년 6월에 체결된 「유엔군사령부와 UNKRA 간의 협약」은 원조 제공의 결정권을 전쟁 기간에는 유엔군사령부가, 전쟁 종료 후에는 UNKRA가 갖는 것으로 규정했다.¹⁹³ 따라서 UNKRA는 주로 교육원조의 자금을 제공하고 이에 대한 집행은 UNCACK가 담당했다. 다음의 언론 보도 내용은 교육지원 사업에서 UNCACK과 UNKRA의 관계를 잘 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

- 6·25사변의 전화로 말미암아 배우는 교사(校舍)를 잃고 한파 부는 산기슭 혹은 전화 입은 막사 속에서 배움을 계속하고 있는 이 나라 학원의 막막한 교육 실정에 드디어 서광의 빛이 양춘의 햇빛과 더불어 같이 찾아왔다. 즉 이번에 중앙 CAC 본부의 후의로써 그간 전화로 인해 파괴된 교사들을 재건코자 다량의 구호물자 가운데 재건 자재로 목재, 못, 시멘트 등의 건축 자재가 문교부로 배정되어 이를 각 도로 할당케 되었다...(후략)¹⁹⁴

¹⁹² 중앙대학교 부설 한국교육문제연구소, 『문교사』(서울: 중앙대학교 출판국, 1973), 130쪽.

¹⁹³ 박송호, 「국제연합한국재건단(UNKRA)의 교육기술원조 연구」, 성균관대학교 사학과 석사학위논문, 2022, 6~10쪽.

- 이번 대설로 인하여 시내 국민교 9개교의 임시가교가 쓰러지고 전선에 가까운 강원도를 위시하여 전화를 입은 호남 일대의 국민교의 혹심한 피해로 말미암아 문교 당국의 기존 노력도 이에 수반하여야 할 예산조치를 보지 못한 채 엄동설한을 목전에 두고 국민교육에 큰 암영을 던지고 있던 바 이전 운크라의 따뜻한 온정으로 내년 6월만 지나면 부족하나마 그래도 전국적으로 각 학교 교사는 대폭 증축될 것이다. 즉 운크라의 한국복구계획을 실천에 옮기기 위한 기초자료조사는 일찍부터 전국적으로 시작된 바 있는데 CAC 당국 한국관계자가 전하는 바에 의하면 이전 조사결과로써 우선 한국 내의 학교 교사 1,200교실을 증축하기로 결정하고 방금 각 지방에 이에 필요한 재료를 수송 중에 있다고 한다. CAC의 금번 조치는 내년 6월까지의 운크라사업계획에 의한 것으로 경남에서는 156교실이 증축될 것이라고 한다.¹⁹⁵
- 결식, 학비난, 교실난 등의 악조건으로 시내 8개 국민학교 1만 4,000명의 교육은 극히 부진상태에 빠지고 있어 국민의 앞날에 우려되는 바 큰데 현재 199학급으로 편성된 아동들은 85개 교실을 타 기관에 대여하고 본교사 34개, 가교사 54개, 대용 교사 12개 도합 약 100개 교사에서 상오, 하오 2부제 등을 채택하여 근근이 수업하고 있어 현재 부족되는 교실이 약 100개에 이르고 있다. 예를 들면 성호교에서는 ... 신입생 600 수십 명을 수용할 장소가 없어 하는 수 없이 부족 교실 11개는 시교육청에서 알선하는 CAC 원조물자로써 짓기도 하고 또 5개의 교실은 학부형이 650원씩이란 돈을 짜내지 않으면 안되게 되어 쪼들리는 생활에 창자를 졸라매고 자녀 교육에 골몰할 의론을 한 바 있었다 하며 기타 여사한 사례가 허다한 현상이라 한다.¹⁹⁶

194 “민사처, 학교 건물 재건 자재 배정”, 『민주신보』, 1952년 1월 17일.

195 “UNKRA, 폭설 피해 입은 국민학교 지원계획 발표”, 『민주신보』, 1952년 12월 16일.

196 “마산, 각종 시설 및 재원 부족으로 초등학교 부진”, 『부산일보』, 1953년 4월 17일.

앞의 인용문에서 언급되는 CAC는 당시 한국에서 ‘유엔민사처’로 불리던 유엔한국민사원조사령부(UNCAC)를 지칭하는 것이다. 이를 통해 볼 때, 교육 시설 재원은 UNKRA에서 담당하고 이를 실제 집행하는 것은 UNCACK가 맡았음을 알 수 있다. CAC에 대한 언급은 다음과 같은 부산 경남여고의 사례에서도 확인된다. “전황이 안정되면서 일부 학교에서는 천막교실을 없애고, 가교사를 증축했다. 경남여고도 CAC에서 보내준 원조물자로 1952년 9월 5일 가교사를 지었다.”¹⁹⁷ 또 김포의 피란민촌 학교와 부산 동대신동의 직업훈련학교에 건축자재를 지원한 것도 CAC였으며, 『문교사』에도 “미 8군의 지원을 얻어 CAC를 통하여 가교사 1,000 교실분의 자재를 받고 부산을 비롯한 각지에서 공사를 추진하였다.”라고 기록하고 있다.¹⁹⁸

이렇듯 교육시설 원조에서 건축자재와 증장비 그리고 인력동원은 UNCACK의 몫이었으며, UNCACK는 주로 미 육군을 활용하여 임무를 수행했다. 1953년 정전협정 체결 후에 학교시설 원조의 결정 관할권이 유엔사령부에서 UNKRA로 이관될 때까지 학교시설 재건사업에서 UNCACK의 역할은 계속되었고, 그들의 활동은 1953년~1958년 시행된 학교시설 복구 5개년 사업의 토대가 되었음을 그 성과로 들 수 있다.¹⁹⁹

2) 전술부대의 학교 건립 지원

UNCACK 이외에 전투에 참전 중이던 전술부대의 학교지원사업도 주목해볼 필요가 있다. 6·25전쟁에 참전한 전술부대가 학교시설 복구를 지원한 사

¹⁹⁷ 주현희, 「한국전쟁기 피란수도 부산의 중·고등학교 국어교육 연구 : 교육과정의 편제 및 교과서 내용 구성을 중심으로」, 45쪽.

¹⁹⁸ KAVA, *Directory of Foreign Voluntary Agencies in Korea*(外國民間特志團體韓國援助狀況), 최원규, 「한국전쟁 중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구」, 『전략논총』v.8, 한국전략문제연구소, 1996, 155쪽 재인용; 중앙대학교 부설 한국교육문제연구소, 『문교사』, 177쪽.

¹⁹⁹ 1953년~1958년 6·25전쟁 중 파괴된 학교시설의 복구 상황에 대해서는 중앙대학교 부설 한국교육문제연구소, 『문교사』, 204~206쪽 참조.

레는 경기도 가평군 가평고등학교가 대표적이다. ‘2달러의 우정’으로도 널리 알려진 미 제40사단의 가이사중학원(현 가평고등학교) 교사 건립 지원은 오늘날까지도 성공적인 군의 대민지원 사례로 회자되고 있다.

미 제40사단은 1917년 주(州) 방위군으로 창설되었으며, 제1·2차 세계대전에 참전한 후 다시 주 방위군으로 전환되었다가 1950년 9월 1일 동원령 선포에 따라 현역으로 복귀한 부대였다. 이때 사단은 제160·제233연대, 105mm 포병인 제43·제980·제981포병대대, 제40정찰중대, 제578공병대대로 편성되어 있었다. 사단이 한국 전선에 투입된 것은 1952년 1월이었으며, 이때 미 제24사단과 임무를 교대했다.²⁰⁰

제40사단은 1952년 1월부터 1953년 7월 정전협정 체결 때까지 금성지구 전투, 해안분지 전투 등에 참가하였으며, 1954년 6월 30일 미국으로 귀국하여 주 방위군으로 복귀했다. 전쟁 기간 미 제40사단은 전사 376명, 부상 1,467명, 실종 10명, 포로 15명 등 총 8,184명의 병력 손실을 보았다.²⁰¹

‘2달러의 우정’이 시작된 것은 1952년 제40사단이 가평에 주둔하면서였다. 당시 사단장이었던 클리랜드(Joseph p. Cleland)²⁰² 소장이 전쟁 중에도 천막 아래에서 공부하고 있는 학생들의 모습을 보고서 학교를 지어주자고 결심한 데서 비롯되었다. 클리랜드 장군은 학교 건립을 위해 제40사단 부대원을 대상으로 모금운동을 전개했다. 그의 기금모금 연설은 부대원들의 자발적 동참을 불러올 만큼 감명 깊었다고 한다.

미군이나 유엔군이 언제까지나 이들을 보호할 수는 없습니다. 자립 경제를 확립하고 자주 국방력을 키우는 것은 교육을 통해서만 가능한데, 한국 학생들은 전쟁터에서도 천막을 치고 공부합니다. 희

²⁰⁰ 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사, 1871~2002』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), 425쪽.

²⁰¹ 위의 책, 426쪽.

²⁰² 클리랜드(1901. 3. 2~1975. 3. 28) 소장은 1952년 6월 3일부터 1953년 4월 19일까지 미 제40사단장으로 6·25전쟁에 참전했다.

망이 있는 국민임에 틀림없습니다. 이 학생들을 돕고 싶습니다. 학교를 짓는 데 동참해 주시기 바랍니다.

〈클리랜드의 장군의 기금모금 연설 중에서〉²⁰³



가이사학원 설립 당시 모습

© 가평고등학교 가이사기념관

미 제40사단 부대원 1만 5,000명은 한 번도 보지 못한 아이들을 위해 전장에서 기꺼이 2달러씩을 기부하여 총 3만 1,000달러를 모금했다. 이 금액은 2024년 현재 가치로 환산하면 약 36만 7,000달러(한화 약 5억원)였다.²⁰⁴ 건설 공사는 1952년 9월 8일에 시작되었으며, 미 공병대와 주민들이 협력하여 착공 40일 만인 10월 18일에 교실 10개와 강당을 갖춘 교사를 완공했다. 학교 준공을 기념하는 기념석에는 “미 제40사단 장병들이 대한민국의 미래 지도자들에게 봉헌한 것입니다.”라는 문구가 새겨졌다.²⁰⁵

건물 완공 후 주민들은 제40사단장인 클리랜드 장군의 이름을 학교에 붙이기를 원했지만, 클리랜드 장군은 자신의 이름 대신 사단에서 6·25전쟁 최초의 전사자인 케네스 카이저(Kenneth Kaiser Jr.) 상병의 이름을 붙이기를 원했다. 원어로는 ‘카이저’이지만 당시 가평 주민들은 ‘가이사’로 부르면서 학교 이름이 ‘가이사중학원’으로 호칭되었다. 이후 가이사중학원은 ‘가평 가이사 중·고등학교’, ‘가평 중·고등학교’ 등으로 개명되었다가 2004년 이후

²⁰³ KBS, “정전 64주년 기획: 2달러의 우정”, 『KBS 다큐공감』, 2017년 7월 22일 방송.

²⁰⁴ 1952년 3만 1,000달러의 2024년 현재 가치 환산은 www.usinflationcalculator.com을 활용하여 계산하였음.

²⁰⁵ 가평연구원, ‘2달러의 우정과 가이사 그리고 가평’, “제3회 조사연구 발전 세미나 : 한국군의 민군작전 교리 변천과 발전방안”, 국방부 군사편찬연구소, 2023, 22~23쪽.

가평고등학교로 변경하여 오늘에 이르고 있다.²⁰⁶

가평고등학교의 사례에서 보듯 군의 긍정적인 대민지원 사업은 시간과 공간을 초월한 영향력을 갖는다는 점을 확인할 수 있다. ‘2달러 우정’의 최초 수혜자 중 한 사람인 김병현의 다음과 같은 회고는 이를 잘 보여준다.

남아프리카 마다가스카르 툴레아 지역 주민들은 그를 “파파 스테 파노”라고 부른다. 주인공은 툴레아 지역에 학교를 건립하는 데 힘을 보태고, 브라스밴드인 ‘마다가스카르 썬뿔밴드’를 창단한 김병현(스테파노, 80) 씨다. 김 씨와 그의 아내 김영숙(마리아, 75) 씨는 6년째 자비로 마다가스카르를 오가고 있다. (중략) 남편 김 씨는 “음악을 통해 이들의 삶을 더 활기차고 풍성하게 만들고 싶다는 생각이 들었다.”고 말했다. 6·25전쟁 당시 미군이 돈을 모아 학교를 세워줬던 기억도 떠올랐다. 전쟁으로 모든 학교가 불타 없어지자, 당시 가평에 주둔하던 미군들이 돈을 모아 ‘가이사 중·고등학교(현 가평고등학교)’를 건립했다. “어린 시절, 미군들이 지어 준 학교에 다니고, 미군 장병 부모들이 보내온 학용품을 선물 받았던 기억이 나요. 고등학교 1학년 때는 처음 트롬본을 잡아볼 수도 있었죠. 제가 한평생을 음악과 함께 지낼 수 있었던 것도 그런 도움의 손길 덕분이에요.”²⁰⁷

가이사중학원의 설립과정에서 전술부대 지휘관의 적극적인 지원은 “군과 민간의 상호유대 관계 증진을 목적으로 하며, 특히 전시 민간인에 대한 군의 각종 지원 및 협력 활동”²⁰⁸으로 규정한 현대 민사작전 개념에도 전적으로

²⁰⁶ “6·25전쟁 중에 피어난 ‘2달러의 기적’”, 『신아일보』, 2013년 9월 13일. 클리랜드 장군은 생전(1975년 작고)에 “나의 연금 일부를 이 아이들에게 장학금으로 주라.”고 유언했고, 그 유언에 따라 부인은 2004년 2월 14일까지 가평고등학교를 찾았으며, 그해 11월에 작고했다. 이러한 감동의 서사는 제40사단 장병들에 의해 현재까지 이어지고 있다(가평연구원, 앞의 글, 24쪽).

²⁰⁷ “마다가스카르에 학교 세운 김병현·김영숙 부부”, 『가톨릭평화신문』 제1726호, 2023년 9월 3일.

부합하는 모범적인 사례라고 할 수 있다.

가이사중학원 이외에 튀르키예군의 수원 양카라학교 설립도 6·25전쟁 기간 전술부대의 학교설립 지원의 대표적 사례로 손꼽을 수 있다. 양카라학교는 1951년 7월 7일 튀르키예 군인들이 자발적으로 설립한 아동 청소년 보호 시설이자 교육시설이었다. 이 학교는 튀르키예 젊은 군인들이 전선에 홀로 남겨진 아이들을 안고서 막사로 돌아와 하나둘 보호하던 것이 시작이었다.²⁰⁹ 이와 관련하여 당시 튀르키예군 제2여단 정보장교였던 된다르 대위의 다음과 같은 회고는 양카라학교 설립 배경을 이해하는 데 도움이 된다.

“폐허가 된 마을 어귀, 7살 여자아이가 혼자 남겨져 있었다. 아이는 말을 하지 못했다. 어떤 참혹한 광경을 목격해 그런 것인지 알 수 없다. 나는 아이를 안심시키려고 노력했지만 아이는 수차례 나의 손길을 뿌리쳤다. 끌어안고 적이 아니라는 것을 인식시키고자 했지만 되지 않았다. 이곳은 전선, 아iman 두고 올 수 없었다. 아이는 저항했지만 우선 부대 의무관에게 데려갔다.”²¹⁰

이처럼 튀르키예군은 부모를 잃은 아이들을 하나둘 막사로 데려와 보호했다. 당시 튀르키예군의 통역관을 맡은 백상기는 “이런 현상이 모든 튀르키예군 대대에서 발생하여 보고되었고, 너무 많은 아이들을 막사로 데려와 전투를 치룰 수 없을 정도였다.”라고 회고한 바가 있다. 사정이 이렇자 각 전방 부대는 당시 튀르키예군 의무대가 주둔하던 수원으로 아이들을 보냈고 이곳에서 아이들을 돌보기로 하는데, 이것이 ‘양카라학교’의 시작이었다.²¹¹ 그러나 군인들이 직접 데려온 고아들뿐 아니라 부대 인근의 피란민과 극빈 가정의 아이들에게도 도움의 손길을 뻗어 돌볼 아이들의 수가 점점 불어나 의무

²⁰⁸ 손봉석, 『한국군의 이라크 민사작전에 관한 경험적 분석 : 그 성과와 발전적 대안을 중심으로』, 한국외국어대학교 정치행정인문대학원 석사학위논문, 2009, 1~2쪽.

²⁰⁹ “양카라학원 기억과 기록 : 희망 보이지 않던 전쟁터...남겨진 아이들 데려와 교육 시작”, 『중부일보』, 2022년 10월 20일.

²¹⁰ “한국전 ‘일당백 튀르키예군’, 부모 잃은 아이들 부모 역할 자처”, 『중부일보』, 2022년 10월 20일.

²¹¹ 위의 기사.

대 막사에서 보호할 수준을 넘어섰다. 이러한 상황은 튀르키예군 여단장 야지즈 준장에게 보고되었으며, 여단장의 결심에 따라 아이들을 수용할 건물과 막사가 배정되어 공식적으로 기관 설립이 이루어졌다.²¹²

이렇게 시작된 앙카라학교는 초등학교 4학년 과정까지 교육하고 인근 초·중학교로 진학시키는 보육과 교육을 병행하는 기능을 수행했다. 1951년 7월 7일자 『조선일보』에는 고아 28명과 피란아동 65명이 앙카라학원에 수용되어 교육받고 있다는 기사가 실려 보육과 교육이 병행되었음을 뒷받침한다. 튀르키예 정부는 학용품은 비롯해 각종 물품을 지원하였으며, 일본으로 휴가를 간 병사들은 교복을 구입하여 복귀하였고, 장병들은 5달러씩을 각출하기도 했다는 기록들이 남아 있다. 또 설립 당시 야지즈 준장은 한국 정부에 아이들의 교육을 수행할 교사를 요청하기도 했다. 당시 최태영 교사를 비롯해 최대 10명의 교사가 무급으로 학생들을 가르친 것으로 전해지고 있다.²¹³

앙카라학교 한 출신자는 당시의 상황을 다음과 같이 회고한다. “6살 때 가족들과 함께 기차를 타고 부산으로 피란 가던 중에 폭격으로 어머니 손을 놓쳤어요. 전쟁고아가 되어 거리를 방황했습니다. 수원역 근처에서 튀르키예 군인을 만나 앙카라고아원에 오게 되었습니다. 4학년까지 자체 교육을 했고, 5학년부터는 일반 학교에서 정규수업을 받았습니다. 튀르키예 군인들이 전쟁하는 와중에 먹을 것도 주고 학교 공부까지 전부 다 시켜줬습니다. 고마움은 이루 말할 수가 없습니다.” 앙카라학교는 1966년까지 14년 동안 640여 명의 전쟁고아가 이곳을 거쳐서 갔고, 튀르키예군이 본국으로 철수하면서 문을 닫았다.²¹⁴

212 “앙카라학원 기억과 기록 : 희망 보이지 않던 전쟁터...남겨진 아이들 데려와 교육 시작”, 『중부일보』, 2022년 10월 20일.

213 “한국전 ‘일당백 튀르키예군’, 부모 잃은 아이들 부모 역할 자처”, 『중부일보』, 2022년 10월 20일.

214 “전쟁고아 품은 튀르키예군 ‘앙카라학교’”, 『KTV국민방송』, 2023년 7월 14일. 앙카라학교는 2017년 실화를 바탕으로 제작된 영화 ‘아일라’로 주목을 받았다. 현재 앙카라학원기념사업회가 만들어져 튀르키예 역사와 문화 교육, 참전용사 후손과의 교류, 전쟁 유품 수집 등의 활

6·25전쟁 기간 군의 교육지원 사업은 민사작전의 성공적 사례로 평가해 볼 수 있다. “전시 민간인에 대한 군의 각종 지원 및 협력 등의 활동”²¹⁵으로 규정하는 현재의 민사작전 개념에 부합하고, 또 현대전에서 무엇보다 중요시 되는 ‘자국과 상대국 국민의 마음을 얻어야 하는’ 행위의 근간에 교육이 자리하고 있기 때문이다. 6·25전쟁이 정전협정으로 일단락된 지 70여 년이 지난 오늘날에도 교육을 지원받은 사람들이 지원 국가와 피지원 국가의 가교역할을 담당하는 것은 민사작전의 하나로 전개된 교육지원 사업의 결과와 영향력이 얼마나 큰 것인가를 여실히 보여준다고 할 수 있다.



동을 추진하고 있다.

²¹⁵ 손봉석, 「한국군의 이라크 민사작전에 관한 경험적 분석 : 그 성과와 발전적 대안을 중심으로」, 한국외국어대학교 정치행정논대학원 석사학위논문, 2009, 1~2쪽.

6·25전쟁기 민사작전





...
제5장

제5장 맺음말

민사작전이라는 용어는 시대가 변함에 따라 그 개념과 정의도 변해왔다. 2020년을 기준으로 하여 『합동·연합작전 군사용어사전』에는 민사작전을 “민사부대가 민군작전과 정부 행정지원을 위하여 수행하는 제반 활동”으로 규정하고 있다. 여기서 민사작전은 민군작전과 표리관계에 있음을 알 수 있다. 같은 군사용어사전에서 민군작전은 “전·평시 군의 성공적인 군사작전 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군이 정부 간 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축·유지·확대하는 제반 군사 활동”으로 규정하면서 민군작전이 민사작전을 포함하는 것으로 설명되어 있다. 즉, 민사작전과 민군작전의 관계를 도식화하면 ‘민사작전 C 민군작전’으로 표현할 수 있을 것이다.

그런데 언어는 시간이 흐르면서 그 의미가 바뀌고, 또 새로운 언어가 만들어지는 특징을 가지고 있다. ‘민사작전’과 ‘민군작전’이란 용어도 예외는 아니다. 2005년 이전에 군문(軍門)을 나선 한국인들은 ‘민군작전’이라는 용어에 상당히 생소함을 느낄 것이다. 그 이유는 ‘민군작전’이라는 용어가 2005년 이후 한국군에 새롭게 도입된 신조어이기 때문이다. 이전까지 한국군은 ‘민군작전’ 대신 ‘민사작전’이라는 용어를 사용했다. 물론 ‘민사작전’이라는 용어도 어느 시점에 새롭게 만들어진 신조어임은 두말할 필요가 없다.

‘민사작전’ 또는 ‘민군작전’이라는 용어의 개념과 정의를 이해하기 위해서는 이들 용어가 언제 만들어지고 어떠한 변천 과정을 거쳤는지, 그리고 어떻게 전파되었는지를 우선 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해 용어의 연원을 찾는 필요가 있다는 것이다. 한국군 교리 발전에 지대한 영향을 미친 것이 미군이었음을 주지의 사실이다. 한국군은 창군 시기부터 미국의 군사제도를 도입하

고 무장을 갖추었으며, 그에 따른 군사교리와 교범을 만들어 냈다. 따라서 미군의 교리와 교범은 한국군 교리 발전에도 큰 영향을 미쳤다. ‘민사작전’과 ‘민군작전’ 용어와 개념도 예외는 아니었다.

한국군에 민사 개념이 처음 도입된 것은 1958년이었다. 당시 사회 전반에 걸쳐 6·25전쟁 전후복구 사업이 진행되면서 군의 역할이 증대하고 그에 따른 관련 교범의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1954년 판 미 육군 ‘*FM 41-15 Civil Affairs Military Government Units*’를 번역해 1958년에 『육군야전교범 41-15, 민사 및 군정부대』로 발간한 것이 한국군 ‘민사작전’ 교범의 효시였다. 그리고 1962년에는 1957년 판 미 육군 ‘*FM 41-10 Civil Affairs Military Government Operations*’를 번역하여 『육군야전교범 41-10, 민사운영』이라는 제목으로 두 번째 교범을 발간했다. 미군 교범 제목의 ‘Operations’를 ‘작전’이 아닌 ‘운영’으로 번역한 이유에 대해서는 구체적인 언급이 없지만 『민사운영』 교범 제목은 1987년까지 약 25년간 사용되었다. 그러다가 한국군은 1987년에 ‘민사작전(CAO)’이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작했으며, 2005년에는 민군작전 개념을, 2009년에는 안정화작전 개념을 도입하여 오늘에 이르고 있다.

이렇듯 한국군의 민사와 민군 개념은 미군으로부터 차용하여 발전시켜 왔음을 알 수 있다. 미군이 민군작전이란 용어를 처음 사용하기 시작한 것은 1982년이었고, 안정화작전 개념을 사용하기 시작한 것은 2008년이었다. 그 이전까지는 민사작전이라는 용어가 일반적으로 사용되었다. 민군작전과 안정화작전이라는 용어가 1980년대 이후에 시대적 변화를 반영하여 새롭게 만들어진 용어이듯이 민사작전도 시대상을 반영하여 창조된 언어임은 물론이다.

근대적 의미의 ‘민사’ 개념이 처음 논의되기 시작한 시기는 19세기 말엽으로 거슬러 올라간다. 1899년과 1907년 네덜란드 헤이그에서 열린 평화회의, 이른바 ‘만국평화회의’ 때 국제적으로 조인된 「육상전의 법규와 관습에 관한

협약」에서 성문화된 민사 관련 규정을 찾을 수 있다. 「육전법」이라고도 불리는 이 협약은 1899년에 초안이 마련되고 1907년에 개정판이 만들어졌는데, 협약부속서 제3부 ‘적국 영토에 대한 군의 권력’에 민사 관련 내용을 포함하고 있었다. 15개 조항(제42조~제53조)으로 구성된 ‘적국 영토에 대한 군의 권력’의 핵심 내용은 다음과 같이 12가지로 정리할 수 있다. ① 점령지의 행법을 존중하고 공공질서 및 안녕 회복, ② 점령지 주민에게 교전국 군에 관한 정보 제공 강요 금지, ③ 점령지 주민에게 충성서약 강요 금지, ④ 가문의 명예와 권리, 개인의 생명, 종교적 신념, 관습 등을 존중하고 사유재산 몰수 금지, ⑤ 약탈 금지, ⑥ 점령지역의 세금은 가능한 한 현행 규칙과 평가에 따라 징수, ⑦ 세금 이외의 다른 조세 부과는 군대나 점령지 행정에 필요한 경우에 한함, ⑧ 개인의 행위 때문에 주민들에게 금전적 또는 처벌을 가하는 행위 금지, ⑨ 조세는 총사령관의 명령에 따라서만 징수하고 납세자에게 영수증 교부, ⑩ 징발 및 사역은 점령지역 지휘관의 허가에 의해서만 요구할 수 있으며, 주민들에게 자신의 국가를 상대로 한 군사작전에 가담할 의무 부과 금지, ⑪ 점령군은 피점령국의 국유재산을 압수할 수 있으며, 군사작전을 위해 개인 또는 회사에 속하는 자산을 사용할 수 있으나 평화체결 시 반환하고 배상금 지불, ⑫ 역사적 기념물이나 예술 및 학술작품의 압수·파괴 금지.

「육전법」의 ‘적국 영토에 대한 군의 권력’에서 밝힌 내용은 오늘날 ‘민사·군정’ 개념의 원형이라고 할 수 있다. 당시까지만 해도 오늘날의 민사 개념보다는 점령국이 피점령국에서 수행할 ‘군정’에 관한 지침과 유사한 점을 띠고 있음을 발견할 수 있다. 이것은 제국주의 시대에 영토확장이라는 열강들의 전쟁 목적을 반영한 것으로, 민사의 개념이 군정에서 출발한다는 점을 확인할 수 있는 대목이기도 하다.

국제협약인 「육전법」은 제1차 세계대전에서 협약 내용이 제대로 지켜지지 않아 법규 시행의 구속력 문제가 제기되기도 하였지만, 이후 제정되는 전쟁

관련 협약이나 국제법의 기초가 되고 각국의 군사교리 발전에도 지대한 영향을 미쳤다는 점에서 의의가 크다. 특히, 군사교리 발전과 관련하여 “협약 체결국은 자국 육군에 이 협약의 부속 문서인 ‘육상전 법규 및 관습에 관한 규칙’에 합치되는 명령을 내려야 한다.”라는 본문 제1조의 규정에 따라 각국에서는 「육상전 규칙」을 제정하였는데, 그 대표적인 사례가 미국이었다.

미국은 1914년에 전쟁부에서 『육상전 규칙』을 정식 발간했다. 1914년 판 『육상전 규칙』은 1934년에 『군법, 제2부 육상전 규칙』이라는 제목의 기본야전교범 발간으로 이어졌다. 1934년 판 『군법, 제2부 육상전 규칙』의 특징 중 하나가 ‘민사’의 원형이라 할 수 있는 ‘군정’에 관한 내용이 수록되었다는 점이다. ‘적 지역의 군사점령과 정부’라는 소제목에 1개 장으로 편성된 군정 관련 내용은 헤이그협약 등 기존의 국제적 관례나 규칙을 반영하고, 제1차 세계대전 후 미국이 해외에서 경험한 사례를 적용했다는 점이 주목된다. 해외 경험 사례로는 1920년에 작성된 독일 코블렌츠 미군정 보고서인 이른바 「헌트보고서」를 들 수 있는데, 이 보고서는 미국의 군정 관련 기본 텍스트로 향후 군정 교범 제작에 중요한 자료로 활용되었다고 평가받는 보고서였다.

「헌트보고서」는 1930년대 전쟁대학의 ‘민사와 군정’ 야전교범 발간 건의로 이어졌으며, 그 결과가 1940년 7월에 FM 27-5 『군정』 발간이었다. 기존 『군법, 제2부 육상전 규칙』에서 소략하게 언급된 ‘군정’에 관한 내용이 이 교범을 통해 구체화 되었다. 같은 해 10월에는 기존의 『군법, 제2부 육상전 규칙』도 FM 27-10 『육상전 규칙』이라는 제목으로 발간되었다. FM 27-5와 FM 27-10은 한국의 미군정과 6·25전쟁기 민사군정의 기본 안내서였다는 점에서 매우 중요한 자료라고 할 수 있다. 특히, FM 27-5는 1945년 8월~1948년 8월까지 한국에 존속한 주한 미군정의 활동에 직접 영향을 미치고, 또 6·25전쟁기 남북한의 민사군정 작전에 기본참고자료로 활용되었다는 점에서 중요성을 더한다.

FM 27-5 『군정』은 1943년 12월에 교범 제목이 『군정과 민사』로 바뀌었다. 교범 제목에서도 알 수 있듯이 1943년 말에 이르러 미군은 ‘민사’라는 용어를 교범 제목에 정식 사용하면서 군정과 민사의 상호관계성을 정리하고자 했다. 여기서 ‘군정’은 적 지역이나 적으로부터 해방된 지역에서 군대가 행사하는 최고 권위를 설명하기 위해 사용되며, ‘민사’는 해당 지역 정부와 주민의 활동을 설명하기 위해 사용된다고 규정했다. 이 당시까지만 해도 민사는 군정 수행을 위한 한 방편으로 인식되었음을 알 수 있다.

미국이 적의 영토에서 군정을 실시한 대표적 사례로는 제2차 세계대전의 추축국인 이탈리아, 독일을 들 수 있으며, ‘적이나 반군의 점령지에서 회복된 국내의 지역’의 대표적 사례로는 일본 패망 후 한국에 실시한 미 군정을 들 수 있다. 반면에 군정이 아닌 민정의 사례도 존재하는데 그 대표적 사례가 프랑스였다. 이중 이탈리아 군정은 미국의 민사군정 정책에 변곡점 역할을 하였으며, 주한 미군정은 6·25전쟁기 민사작전 계획수립에 주요 참고자료로 활용되었다는 점에서 역사적 의미가 컸다. 유럽의 이탈리아와 프랑스, 아시아의 한국 상황에 대한 검토는 군정과 민사의 세계사적 전개 과정을 이해하는 데 많은 도움을 준다.

제2차 세계대전은 군정과 민사 측면에서도 그 기간과 규모가 이전의 전쟁과는 확연히 달랐다. 군정과 민사를 수행하는 군인들은 전에는 전혀 필요치 않았던 정치적 문제까지 다루어야만 했다. 이것은 군인이 단기간의 훈련과 경험을 통해 습득할 수 있는 기술이 아니라 정치·경제·기술적 능력의 범위에 포함되는 것으로 장기간의 준비가 필요한 사항이었다. 또 제2차 세계대전처럼 전투행위의 주체가 여러 국가로 이루어져 있을 때는 군정과 민사업무가 국가 간의 지속적인 협력과 조정의 대상이 되기도 했다.

연합국 측이 추축국 또는 추축국에 의해 점령된 지역을 대상으로 군정과 민사를 준비하기 시작한 것은 1943년 1월경이었다. 이른바 시칠리아 침공작

전으로 불리는 허스키작전(Operation Husky)을 계획하면서 연합국은 점령지에 대한 향후 대책을 구상하기 시작했다. 시칠리아 침공작전이 준비되는 과정에서 점령지 관할권 문제를 포함한 군정에 관한 계획도 마련되었다. 그 과정은 미국과 영국 간에 오랜 협상의 시간이었다. 군정조직만 관련되어 있다면 문제는 쉽게 해결될 수도 있었지만, 연합군정의 본질상 자국의 이익과 참여국 공동의 이익을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제가 드러나 결코 쉽게 해결될 문제가 아니었다.

1개 국가가 아닌 2개 국가 이상이 참여하는 연합군정은 국가 간 이익 문제가 결부되어 있어 복잡성을 더했다. 실제로 시칠리아 침공계획이 준비되기 시작했을 때, 연합군정 문제에서 미국과 영국의 시각차가 분명히 드러났다. 영국은 지중해 지역에서 자국의 전략적 이익이 무엇보다 중요하므로 미국이 권장하는 동등한 동반관계가 아니라 군정에서 선임역할을 맡아야 한다고 주장했다. 미국과 영국의 견해차는 유럽지역의 군정과 민사업무를 담당할 총괄 기관을 워싱턴에 둘 것인가 또는 런던에 둘 것인가의 문제에서 비롯되었다. 이 문제는 양국 간에 논의를 거쳐 최종적으로 워싱턴에는 연합민사위원회(CCAC)를, 런던에는 연합민사위원회 소위원회(CCAC/L)를 두기로 합의하면서 일단락되었다. 양국 간에 연합군정 문제를 논의하기 시작한 후 1943년 6월 연합민사위원회 현장을 잠정 승인할 때까지 약 3개월의 시간이 소요되었으며, 현장이 최종 승인될 때까지는 약 6개월의 시간이 필요했다. 이후에도 양국은 실제 연합군정(AMGOT)을 설립하는 과정에서도 견해차를 보였고, 이것이 해소되기까지는 추가적인 시간이 필요했다.

추축군을 제거하고 적이 점령한 지역을 빠르게 회복시킨다는 공통된 가치와 목표를 가진 두 나라였지만, 군정의 주도권만큼은 서로 양보하고 싶어 하지 않았던 것이 문제였다. 이러한 문제들이 해소되고 이탈리아 군정이 체계화된 것은 연합통제위원회(Allied Control Commission)가 설립되면서였다. 연합통제위원회 설립 이후 연합군정은 연합군사령부(AFHQ)-연합통제위원회

(ACC)-군정지역사령부(MGRH)-지방군정팀(PMGT)의 지휘체계를 갖추게 되었다.

이탈리아에 대한 연합군정은 미군이 FM 27-5 『군정』 교범을 만든 후 현장에서 첫 번째로 적용한 시험장이었다. 이 과정에서 미국은 여러 교훈을 얻었는데, 그중 하나가 군정과는 별개로 민사의 중요성도 인식하게 되었다는 점이다. 그 결과가 1943년 12월에 발간된 미 FM 27-5 『군정과 민사』였다. 미군 교범 제목에 ‘민사’라는 단어가 정식 채용된 것이 이때부터였다. 비록 군정과 민사의 개념 차이가 아직 명확하게 정리되지 않았지만, ‘점령과 군정’이라는 기존의 패턴과는 다른 형태의 점령지 대상 행정체계가 만들어질 수 있음이 예견되었다. 즉, 군사적 점령과 점령지에 대한 새로운 정치·사회 구조를 세우는 데 주안점을 둔 군사영역의 ‘군정’ 개념과는 달리 점령지역에서 기존의 정치·사회 체제를 정상적으로 복원시키는 데 주안점을 둔 민간영역의 ‘민사’ 개념이 새롭게 정립되었다는 것이다.

민사 개념에 입각한 기존 정치·사회 체제의 복원이 적용된 대표적인 사례가 프랑스였다. 미국과 영국은 노르망디 상륙작전을 준비하면서 군사점령 이후 군정이 아닌 민사활동을 통해 프랑스 임시정부를 지원하고 프랑스 전 지역의 행정을 프랑스인 스스로가 통제하게 한다는 정책을 마련했다. 이는 기존의 ‘점령 후 군정 시행’과는 크게 다른 것이었다.

프랑스에 대해 군정이 아닌 민사행정을 실시한다는 것은 프랑스 민족해방위원회를 정부체(政府體)로 인정할 수 있는가의 문제와 결부되어 있었다. 드골이 이끄는 프랑스 민족해방위원회에 대해 미국과 영국은 상반된 인식을 하고 있었다. 미국은 외골수의 드골에 거부감을 갖고 있었고, 영국은 반대로 드골을 선호했다. 미영 간에 난항을 보이던 프랑스 민정계획은 연합군사령관이 정책 결정의 시급함을 건의함에 따라 드골이 이끄는 민족해방위원회의 대표성을 인정하는 방향에서 민사행정을 추진하는 것으로 결정되었다.

이탈리아와 프랑스의 사례에서 보듯 제2차 세계대전 시기의 민사군정은 크게 두 가지 유형으로 전개되었음을 알 수 있다. 하나는 ‘군사적 전술점령-군정-재건’의 과정을 거치는 유형으로 대체로 추축국을 대상으로 한 것이었다. 여기에는 이탈리아를 비롯해 오스트리아와 독일 등이 포함된다. 그리고 또 다른 유형으로는 ‘군사적 전술점령-민사행정-재건’의 과정을 거친 국가들이었다. 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 노르웨이 등이 대표적이며, 이들 국가는 추축국에 의해 점령된 지역이라는 특징을 갖고 있었다.

반면에 유럽과는 달리 태평양지역에서는 군정과 민사가 체계화된 관련 정책이 마련되지 않은 채 즉자적으로 운영되는 경향을 보였다. 다만, 필리핀과 오키나와의 사례에서 유럽지역처럼 ‘민사행정을 통한 재건’과 ‘군정을 통한 재건’의 방식이 시험 되고 있었음을 확인할 수 있는데, ‘군사적 전술점령-민사행정-재건’의 유형을 따른 경우가 필리핀이었으며, ‘군사적 전술점령-군정-재건’의 유형을 따른 대표적인 사례가 오키나와였다. 본래 추축국인 일본은 군정을 실시하기로 되어 있었으나 시행 준비단계에서 민정으로 변화된 특징을 지녔다. 그리고 일본의 식민지였던 한국은 오키나와의 경험을 토대로 ‘군사적 전술점령-군정-재건’의 유형을 따랐다.

오키나와 군정의 특징은 전술부대의 작전과 병행하여 군정부대를 운영한 것이었다. 이러한 경험은 한반도 군정계획 수립에도 영향을 미쳤다. 오키나와 군정을 기획하거나 경험한 인물들이 주한 미군정 기획 임무에 참여한 것이 그것이었다. 기획자들은 1943년 판 FM 27-5 『군정과 민사』와 오키나와 군정 경험을 토대로 한반도에 적용할 4개의 군정 방안을 마련했다. 첫째는 작전형 또는 전투형으로 전술부대가 군정부대의 역할을 담당하는 것, 둘째는 전술부대가 군정운영 기관이 되고 민사 전문가들이 군의 참모들과 통합해 대대급까지 내려가는 것, 셋째는 최근 육군부에서 수립한 군정중대의 전개와 단일 군정 지휘체계의 운영, 넷째는 군사조직과는 상당히 독립적이고 특수화된 군정중대 이용 등이었다. 첫째와 둘째는 FM 27-5에서 ‘작전형’으로, 셋째

와 넷째는 ‘지역형’으로 구분하고 있는 시스템이었다.

작전형은 기존 전술부대의 민사군정 관련 참모조직을 이용하는 것으로, 지역형은 새로운 민사군정조직을 만들어 운영하는 것으로 요약할 수 있다. 이 두 가지 유형의 선택은 지휘관이 하며, 채택된 시스템은 종종 각 유형의 기능이 혼합될 수 있다고 교범에서는 밝히고 있다. 또 많은 경우 전술점령의 진행 상황에 따라 두 유형이 차지하는 비중이 달라질 수 있는데, 안정화된 상황에서는 지역형이 대체로 지배적일 것이라고 기술하고 있다.

한반도 군정 기획자들은 한반도와 같이 넓은 지역에서의 군정에는 대규모 인력을 갖춘 별도의 사령부가 필요하다는 판단 아래 경험이 많고 인원이 완비된 기존부대의 활용을 계획했다. 이에 따라 미 제10군 고사포대의 본부 및 본부중대가 기간 부대가 되었고 주한미군의 구성부서로 군정이 1945년 8월 28일에 정식 수립되었다. 그리고 9월 12일 미 제7사단장 아놀드 소장을 초대 군정장관으로 임명하여 군정 업무를 시작하게 했으며, 9월 20일부터 군정청 기구를 정식 출범시켰다. 이로써 한국에는 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립될 때까지 약 3년간 미군정 시기가 만들어졌다. 군정지침은 미군정청이 설립된 이후인 1945년 10월 17일에 하달되었다. 이때 군정지침의 기본 요지는 한반도에 자유 독립 국가의 수립과 책임 있고 평화를 애호하는 국가의 일원이 될 수 있는 여건을 형성하는 것이 미국의 목표이며, 미·소에 의한 잠정적인 군정과 미·영·중·소에 의한 신탁통치를 거쳐 최종적으로 유엔 회원국으로서 독립 국가에 이르는 것이 미국의 정책이라는 것이었다. 군정지침에서 알 수 있듯이 미국의 정책은 분명하였으며, 그것은 ‘군정-신탁통치-독립국가’로 이행하는 것이었다.

문제는 이념을 서로 달리하는 남북의 군정이 연합할 수 있는가였다. 유럽의 시칠리아 군정에서도 살펴보았듯이 파시스트와 나치즘의 제거라는 같은 목적을 가진 국가들 사이의 연합군정 수립 과정에서도 여러 문제점이 발생하

고 시간도 예상 밖으로 오래 걸린 점을 고려한다면 이념을 달리하는 미국과 소련이 연합군정을 실시한다는 것은 매우 어려울 것을 미루어 짐작케 하는 것이었다. 주지하듯이 두 차례에 걸쳐 진행된 미·소공동위원회(1946년 3월 20일~5월 6일, 1947년 5월 21일~10월 21일)는 아무런 소득 없이 결렬되었다. 미·소공위는 과도정부 구성 문제를 제대로 논의조차 못 하고서 협의 대상 선정문제 단계에서 중단되었다. 이는 국제적으로 미·소 협조가 완전한 붕괴에 이르렀음을 의미하는 것이기도 했다.

미·소공위가 결렬된 후 미국은 소련과의 협상을 포기하고 한국 문제를 유엔으로 이관했다. 미국은 국제공조를 통해 한국 문제를 해결할 수 있다고 판단하고서 유엔 감시 하의 남·북한 총선거로 통일 정부를 수립하자고 제안했다. 반면에 소련은 한반도에서 외국군이 동시에 철군한 후 남북이 자체적으로 정부를 수립하도록 하자고 제안했다. 1947년 11월 14일, 유엔 총회는 미·소 양국군을 1948년 1월 1일까지 철수시키자는 소련안을 부결시키고, 한국독립의 절차를 규정한 미국의 결의안을 가결했다. 유엔은 총회의 결의에 따라 총선을 감시하기 위해 ‘유엔한국임시위원단’을 구성하여 파견함으로써 한국 문제에 대해 깊이 관여하기 시작했다. 유엔한국임시위원단은 1948년 1월 초부터 서울에서 활동을 개시하였지만, 북한의 소련군사령관은 임시위원단의 입북을 거부했다. 이러한 상황에서 1948년 2월 26일, 유엔 소총회에서는 유엔한국임시위원단이 접근 가능한 지역에서만이라도 선거 감시에 임해야 한다는 결의안을 채택했다. 이는 남한만의 단독선거를 시행할 수 있다는 것을 의미하는 것이었다.

유엔한국임시위원단의 감독 아래 1948년 5월 10일 남한만의 단독 총선거가 시행되었다. 총선거는 당시 주민들의 선거 반대로 혼란했던 제주도지역을 제외한 남한 전 지역에서 실시되었다. 선거 결과 198명의 국회의원이 선출되었으며, 1948년 5월 30일 제헌의회가 구성되었다. 제헌의회는 7월 12일 헌법을 제정한 후 17일에 공포하였으며, 7월 20일에는 이승만과 이시영을

각각 정·부통령으로 선출했다. 정부 최고지도자로 선출된 이승만 대통령은 8월 초 이범석을 국무총리로 하는 초대 내각을 출범시켰다. 그리고 내각 구성에 이어 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립을 선포함으로써 자유민주주의를 표방하는 새로운 정부가 탄생했다.

이로써 주한 미군정도 대한민국 정부수립과 함께 공식 종료되었다. 그리고 1949년 6월 30일 주한미군사고문단(KMAG) 약 500명만이 한국군 지원을 위해 한국에 남고 주한미군 마지막 잔류병력이 완전히 철수했다. 약 3년간에 걸친 주한 미군정의 활동은 냉전의 도래와 확산이라는 국제적 환경 변화와 소련의 비협조적 태도로 인해 한반도에서 ‘통일된 자유독립국가 건설’이라는 초기 목표를 달성하는 데는 성공하지 못했다. 그러나 대한민국 정부 수립에 크게 이바지하였다는 점에서 주한 미군정의 활동은 그 의의를 찾을 수 있다.

주한 미군정 설립에 중요한 기초자료로 활용되었던 1943년 판 FM 27-5 『군정과 민사』는 1947년 10월에 『민사군정』으로 다시 한번 바뀌게 된다. 교범 제목에서 알 수 있듯이 민사의 중요성이 더욱 주목받았음을 알 수 있다. 새로운 교범이 등장할 때는 이미 제2차 세계대전 이후의 세계질서가 어느 정도 틀을 잡아가던 시기였고, 또 국제적 냉전이 본격화되어 미국의 대외정책이 대소봉쇄정책으로 확실히 자리매김하던 시기였다. 따라서 제2차 세계대전 결과처럼 영토 점령과 구체제를 붕괴시키고 새로운 정치·사회 구조를 세울 대상이 상대적으로 적어졌다. 그 결과 군정보다는 민사활동을 통한 민정(Civil Government) 지원이 더 현실적일 수가 있었다. 이는 새롭게 세계적 차원의 전면 전쟁 발발 가능성이 작아졌다는 정세 판단에 기인한 것이라고도 할 수 있다.

이렇듯 민사와 군정개념은 군정(1940년)→군정민사(1943년)→민사군정(1947년)으로 변했다. 1947년 판 『민사군정』 교범은 6·25전쟁 시기 미군과 유엔군의 민사작전 정책 수립과 수행에 기본 참고자료였다는 점에서 중요성이 크다.

1947년 판 『민사군정』 교범은 총 9개 장 32개 항으로 구성되어 있다. 이 교범에서는 “육군과 해군이 단독 또는 합동으로 작전하거나 동맹국의 군대와 협력하여 작전을 수행할 때 육군과 해군이 사용하기 위함이며, 육군부와 해군부 그리고 그 산하기관이 생산하는 모든 계획은 이 교범에 제시된 원칙을 따라야 한다.”라고 규정하고 있다. 이 교범에서는 군정을 ‘군에 의한 통치로, 해당 지역의 군 최고 지휘관이 권한을 행사하는 것으로’ 정의하고 있으며, 민사를 통치의 개념이 아닌 ‘군정의 권한보다 낮은 수준의 권한을 가지고 협력과 지원에 무게를 둔 활동 또는 작전으로’ 정의하고 있다. ‘민사’인지 ‘군정’인지의 적용 여부는 대상 지역의 정치 상황에 따라 결정되며, 이것은 최고 정책 결정 기관에서 결정하도록 했다.

이처럼 ‘민사군정’은 기존의 군정에 무게 중심을 둔 것과는 달리 군의 민간영역에 대한 직접 지배보다 기존 질서를 복원하는 의미의 ‘민사’ 개념에 초점을 맞추기 시작했다는 점에서 의의가 있다. 6·25전쟁은 한반도라는 단일 지역에서 민사와 군정이 달리 적용되는 대표적 사례를 만들었다. 기존 정치·사회 질서의 복원에 초점을 맞춘 민사활동은 남한지역에, 군사점령과 군정 시행은 북한지역에 적용된 것이 그것이었다.

6·25전쟁이 발발하자 국제사회는 한국에 대해 군사적, 경제적 지원을 약속했다. 가장 먼저 그 약속을 이행한 국가가 미국이었다. 미국의 6·25전쟁 참전은 전투 및 지원부대를 파견하는 것 외에도 국제법과 국제적 관습에 따른 후속 행정조치를 필요로 하는 것이었다. 유엔을 통한 국제적 연대를 모색하는 것 외에도 한국 정부와 외국군대의 파병과 주둔에 관련된 ‘민사에 관한 협정’을 체결할 필요가 있었다. 제2차 세계대전 종결 과정에서 보인 ‘영토 점령’과는 달리 주권을 가진 국가가 존재하는 지역에 군대 파견은 국가 간의 협정이나 협약에 따라 이루어지는 것이 국제법과 국제적 관습이었기 때문이다. 이를 반영하듯 미국의 FM 27-5 『민사군정』 교범에도 민사활동이 토착 정부와의 조약 및 협정 또는 기타 방식에 의해 시행되어야 함을 밝히고 있다.

한미간에 체결할 「민사협정」은 그 초안이 비교적 이른 시기에 만들어졌다. 「민사협정」 초안은 미국이 참전을 결정하는 과정에서 이미 작성 단계에 들어간 것으로 보인다. 이 초안은 미 육군부의 작전참모부 산하 작전기획국(CSGPO)이 주도하여 작성한 것으로, 1950년 7월 6일에 극동군사령부와 주한 미대사관에 회람되었다. 6·25전쟁 기간 민사군정과 관련한 기본 방침을 미 육군부가 극동군사령관에게 하달한 전문은 모두 2개였다. 그중 하나가 1950년 7월 6일자 「민사협정」 초안이었으며, 다른 하나가 북한지역 군정에 관한 지침을 담고 있는 1950년 11월 2일자 WAR 95715였다. 한국에 적용할 이 두 가지 민사군정 기본 방침은 적어도 1954년 10월까지 효력을 가지고 있었다.

총 12개 항목으로 구성된 「민사협정」 초안에는 협정의 목적, 군사적 필요성, 사법관할권, 면세, 청구, 항구·철도·도로·공항·설비·시설을 포함한 병참, 물품 및 서비스 조달, 통화와 신용거래, 외화 관리 및 미국 증권 보호, 검열과 공보, 구호 및 지원 물품, 효력 발생일과 종료 등의 내용을 담고 있었다. 민사협정 초안에 대한 주한 미대사의 의견 개진은 7월 26일에 이루어졌다. 주한 미대사 무초는 3가지의 수정 및 보완 사항을 언급했다. 첫째는 유엔을 대표하여 유엔군사령관이 한국 정부와 협상하여야 하며, 둘째는 참전 유엔군의 범죄 행위와 관련하여 참전 국가별로 한국 정부와 협상하는 것이 아니라 ‘공동청구위원회’를 설립할 수 있도록 청구권 조항을 개정해야 하며, 셋째는 ‘물품 및 서비스 조달’과 관련하여 대한민국 당국이 금전적 상환을 요구하지 않고 상품과 서비스를 제공할 의향이 있으므로 이와 관련하여 향후 보상에 대한 문제를 서면으로 약속하지 말 것 등이었다. 극동군사령관 맥아더 장군의 회신은 무초 주한 미대사의 회신보다 약 한 달이 늦은 8월 30일에 이루어졌다. 이는 전선 상황과 무관하지 않은데, 7월~8월은 한미연합군이 지연전과 낙동강 방어선 전투를 치열하게 전개하던 시기로 군사작전에 집중할 수밖에 없었기 때문이었다.

극동군사령관 맥아더 장군은 육군부에 보낸 8월 30일자 전문에서 크게 3

가지 수정 및 보완 사항을 제시했다. 첫째는 적대행위가 종식되기 전에 사령관이 전범 재판 진행에 대한 통제권을 갖는 것이 바람직하며, 또 한국에 있는 미국인과 미군에 대한 전속관할권을 행사할 수 있도록 사법관할권 개정이 있어야 한다. 둘째는 청구권과 관련하여 “한미 양국은 상대방 정부의 군대 구성원에 의해 발생한 정부 소유 재산의 손해 및 피해에 대해 상대방에게 책임을 지며, 해가 없도록 하는 것에 동의한다.”라는 문구를 추가해야 한다. 셋째는 참전한 모든 군대를 대표하여 유엔군사령관이 서명 당사자로 한국 정부와 협정을 체결해야 한다는 것이었다.

미 합참은 극동군사령부와 주한 미대사의 의견을 반영하여 작성된 「민사협정」 초안을 승인했다. 그러나 미 합참이 승인한 「민사협정」 초안은 실제 유엔군사령부와 대한민국 정부 간에 협정 체결로까지 이어지지는 않았다. 이는 유엔군의 북진으로 대한민국 정부와의 「민사협정」 체결 자체가 큰 의미가 없고, 또 짧은 시기에 중공군 참전으로 전황이 급격히 변하면서 새로운 관련 협정의 체결이 필요했기 때문이었다. 다만, 「민사협정」은 향후 한미 간에 체결되는 민사 관련 개별 협정의 기초가 되었다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 일례로 1951년 8월에 제기된 「한국민 구제와 지원에 관한 협정」이 「민사협정」에 기반하고 있음을 밝히고 있으며, 또 1952년 5월 24일 한미 간에 체결된 이른바 ‘마이어협정’으로 불리는 「대한민국 정부와 통합군사령부 간의 경제 조정에 관한 협정」도 「민사협정」을 토대로 만들어졌다.

이렇듯 ‘민사’의 의미는 국제관계에서부터 내부 민심 수습에 이르기까지 그 폭과 깊이가 매우 광범위하지만, 6·25전쟁 초기에 대한민국은 민사 관련 기구나 부대를 갖추지 못하고 있었고, ‘민사’라는 개념조차 생소하여 제대로 된 민사업무를 수행하기 어려웠다. 1950년 7월 9일 육군본부에 민사부가 급조되었지만, 전황상 민사업무의 수행은 극히 제한적일 수밖에 없었다. 전쟁이 발발하면 가장 중요한 민사업무 중의 하나인 피란민 통제마저 일부 헌병과 경찰력을 활용하는 수준이었다. 민사부대의 편성과 운영은 생각조차 할

수 없었다.

6·25전쟁 시기에 민사업무를 전담할 조직이 만들어진 것은 유엔군의 참전과 낙동강 방어선이 형성된 후인 1950년 9월에 이르러서였다. 그 첫 번째 조직이 9월 2일자 「유엔군사령부 일반명령 제5호」로 설치된 ‘유엔군사령부 공중보건복지부(PHWS, UNC)’였다. 유엔군사령부 산하에 특별참모부로 편성된 공중보건복지부는 9월 5일부터 공중보건복지 야전팀을 한국에 파견하여 활동을 시작했다. 공중보건복지 야전팀의 운영 권한은 유엔군사령관을 대신하여 미 제8군사령관이 맡았다. 이때 유엔군사령관은 제8군사령관에게 한국에서의 질병·기아·불안 방지를 위한 모든 조치와 한국에 주재하는 미 국무부 및 경제협조처 파견 기관과의 업무조정 권한을 부여했다.

6·25전쟁 기간 민사업무와 관련 특기할 만한 두 번째 조직 편성은 제8군사령부와 각 군단사령부에 민사부가 설치된 것이었다. 1950년 10월에 제8군사령관은 힐 대령을 민사장교로 임명하여 제8군과 야전에 민사업무를 전담할 부서 설치 임무를 부여했다. 그 결과 제8군사령부에는 보급과, 경제과, 민사행정과 등 3개의 주요 부서로 구성된 민사부가 만들어졌으며, 미 제1·제9·제10군단 사령부에도 행정, 공중보건, 공공복지, 공공안전, 시민안전 등 5개 과로 구성된 민사부가 창설되었다.

미 제8군사령부와 각 군단에 민사부가 설치되면서 공중보건복지 야전팀도 이들 민사부의 관할 아래서 운영되었다. 공중보건복지 야전팀은 1950년 10월 30일에 창설된 민사원조사령부(CAC)의 모체가 되었으며, CAC의 설립목적은 적대행위 종식 후 한반도의 통일·독립 국가 수립 문제를 담당할 유엔기구의 활동 토대를 마련하는 것이었다. 즉, CAC는 남한지역의 민사지원과 북한지역의 군정 업무를 수행하기 위해 창설된 조직이었다. CAC는 1951년 1월에 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)로 명칭을 바꾸었으며, 1952년 8월에 유엔군사령부의 직할 기구로 신설된 한국병참관구사령부(KCOMZ)에 통합

되어 업무수행을 하다가 1953년 7월 1일에 한국민사원조사령부(KCAC)로 개칭되었다.

6·25전쟁기 민사군정의 유형별 사례로는 피란민 통제와 구호 활동, 북한 지역 점령과 수복지구 행정, 민간 의료와 교육지원 등을 대표적으로 들 수 있다. 전쟁 상황에서 피란민 통제와 구호는 민사작전의 핵심 기능 중 하나이다. 피란민의 적절한 분산수용과 구호대책은 국민의 사기 유지와 군사작전의 성공적 수행에 필수적인 요소이기 때문이다. 피란민에 대한 통제와 구호가 제대로 이루어지지 않으면 민심이 동요하고 집단적 소요 발생 가능성이 커지고, 군사작전에 필요한 부대 기동과 보급물자 수송에 차질을 초래하게 되며, 피란민을 가장한 적 게릴라들의 후방 침투와 교란이 쉬워져 작전에 큰 혼란을 발생시킬 수도 있다. 따라서 피란민 통제와 구호는 전쟁의 승패를 가름하는 중요한 변수 중의 하나라고 할 만큼 그 중요성 매우 크다고 할 수 있다.

6·25전쟁 기간 남북한 주민들은 크게 2차례의 피란을 경험했다. 첫 번째는 북한군의 남침으로 전쟁이 발발하면서 대규모의 남한지역 주민들이 대구와 부산 등지로 피란한 것이었으며, 두 번째는 중공군이 참전하면서 유엔군이 북한지역에서 전면 철수하고 이른바 ‘1·4후퇴’를 경험하면서 북한 주민들의 월남과 남한 주민의 대규모 피란이 그것이었다. 일반적으로 전자를 ‘제1차 피란’이라 하고, 후자를 ‘제2차 피란’이라고 일컫는다.

전쟁 발발을 예상하지 못한 대한민국 정부는 체계적이고 계획적인 피란민 소개 계획을 마련해 놓고 있지 않았다. 정부의 「피란민 분산에 관한 통첩」이 각도에 내려진 것도 전쟁 발발 보름 후인 7월 10일에 이르러서였다. 이마저도 현장에서 시행되기까지는 더 많은 시간이 필요했다. 그 결과 초기 지연전 기간에는 피란민으로 인해 많은 문제가 발생했으며, 내부 혼란을 일으키는 제5열 문제도 그중 하나였다. 피란민으로 인해 발생하는 문제에 대처하기 위해 급조된 기구가 ‘병참선 및 후방지역 보호를 위한 조정관실’이었다. 이 기

구는 피란민을 포함하여 후방지역 문제를 다루기 위한 목적으로 1950년 7월 21일 미 제8군사령부 내에 설치되었다. 조정관실의 임무는 적의 파괴행위와 게릴라 활동으로부터 철도·도로·교량과 병참선을 최대한 보호하기 위해 한국과 미국 경찰의 활동을 조정하는 것이었다.

‘병참선 및 후방지역 보호를 위한 조정관실’이 신설된 후 7월 25일에는 한국 정부와 제8군사령부 간에 처음으로 피란민 문제에 대한 공식 회의가 대구에서 열렸다. 이 회의에서 피란민과 민간인 이동에 대한 통제 권한을 제8군사령관이 행사하기로 합의가 이루어졌다. 미 제8군사령관은 7월 26일에 피란민 통제에 관한 지시사항을 공식 명령으로 하달했다. 지시사항의 주요 내용은 크게 4가지였다. 첫째는 전선을 넘는 행위와 한국인의 집단적 이동을 금지하고, 제8군사령관의 직접 명령이나 사단장의 명령 없이는 한국인의 피란을 금지한다는 것이었으며, 둘째는 사단장들이 정한 피란 지역이나 구역, 피란민의 이동 경로 및 후송시간 등에 따라 피란민은 일출부터 일몰 전까지 정해진 경로로 집결지에 이동한다는 것이었다. 셋째는 일몰 후 전투지역이나 후방지역에서 개인 또는 집단적인 민간인 이동을 금지하며, 넷째는 홍보 전단과 언론 매체를 통해 이를 한국민에게 알린다는 것 등이었다.

제8군사령관의 피란민 통제지침이 내려진 후 각 사단에서도 방어선 내의 피란민에 대해 더욱 적극적인 대책을 마련했다. 미군 사단에서는 전투지역 내에서 이동하는 모든 민간인은 적으로 간주하여 조치하게 하였으며, 한국군도 7월 29일 「작전훈령 제15호」로 군 작전지역을 통과하는 일반인에 대한 검문검색 강화를 지시했다. 이러한 피란민 통제는 극도로 불리한 전선 상황을 고려할 때, 피란민 대열에 적 게릴라 침투를 막고 피란민 이동으로 인한 군사작전의 장애 요소를 제거하는 데 크게 이바지했다는 점에서 의의가 있었다. 그러나 한편으로는 준비가 미흡한 피란민 대책으로 많은 피란민이 고통을 겪은 점도 간과할 수 없는 사실이었다.

피란민과 관련하여 통제 이외에도 구호는 또 다른 문제였다. 낙동강 방어선이 형성될 때까지 피란민 숫자는 계속 늘어나 영남지역으로 모여들었다. 많은 피란민이 발생하면서 피란민 구호대책은 정부가 시급히 해결해야 할 문제가 되었다. 정부에서 피란민 구호대책을 처음 발표한 것은 1950년 8월 4일 「피란민 수용에 관한 임시조치법」이었다. 이 법률안은 9월 25일에 개정법률안이 공포되었는데, 그 내용은 정부의 귀속재산이나 개인의 주택·여관·요정 및 기타 수용에 적합한 건물에 피란민을 수용할 수 있도록 명령할 수 있다는 것이었다. 이때만 해도 피란민 구호대책이 주거문제에 치중되어 있으며, 의·식에 관한 문제는 해결책 마련이 요원했다.

피란민에 대한 구호사업이 본격화된 것은 인천상륙작전의 성공과 북진작전이 시작된 10월에 이르러서였다. 이때는 유엔의 결정에 따른 해외긴급구호물자가 한국에 본격적으로 도착하기 시작하였고, 유엔군사령부 공중보건복지야전팀의 활동 등으로 유엔의 구호와 원조의 지원체계가 자리를 잡아 나갈 때였다. 이와 더불어 전선이 북쪽으로 올라가면서 한국 정부의 피란민 귀향조치 발표와 행정기관의 행정기능 복구 작업도 이때부터 본격화되면서 피란민 구호에 노력을 기울일 여력이 생기기 시작했다. 그러나 이러한 상황은 그리 오래가지 못했다. 1950년 10월 19일 중공군의 참전으로 전쟁이 새로운 국면에 접어들면서 또다시 대규모의 피란 행렬이 발생했다. 이른바 ‘1·4후퇴’에 따른 제2의 피란이었다.

중공군 참전으로 비롯된 제2차 피란은 전쟁 발발 초기와는 달리 비교적 사전 준비가 된 상황에서 이루어졌다. 정부의 피란령 사전 발령과 적극적인 열차 후송은 제1차 피란 시기와 크게 다른 점이었다. 그러나 시간이 흐르면서 피란민들의 체계적인 이동도 한계에 다다르면서 경기도 남부지역에는 방황하는 피란민들로 넘쳐나는 상황이 벌어지기도 했다. 제1차 피란 때와 비교했을 때 구호문제도 많은 변화가 있었다. 제2차 피란으로 피란민 구호문제가 발생하자 정부는 제1차 피란 때 피란민 구호의 문제점을 교훈 삼아 구호사

업에 착수했다. 제1차 피란 때와는 달리 피란민의 희생이 적었던 것은 곳곳에 설치된 구호소 덕분이라고 할 수 있다. 제1차 피란 시기와 비교해 볼 때 제2차 피란 시기 정부의 적극적인 대외 지원요청도 눈에 띄는 부분이었다. 정부는 유엔한국민사원조사령부와 협조하여 미국을 비롯한 우방국과 유엔에 구호물자를 적극적으로 요청하는 한편 확보된 물자를 각도에 배분하는 일에 행정력을 집중했다.

6·25전쟁 발발 당시 세계에서 최빈국 중의 하나였던 한국의 경제 현실을 고려할 때, 미국과 유엔의 원조에 따라 피란민 구호의 양과 질이 결정되리라는 것은 자명한 일이었다. 특히 미국에 대한 원조 의존도는 절대적이었다. 미국의 직접 원조가 전체 원조액의 80%를 차지했고, 유엔을 통한 원조에서도 미국의 지원 비율이 한국민간구제단(CRIK) 원조의 경우 97%, 유엔한국재건단(UNKRA) 원조의 경우 66%에 달했다. 원조의 절대량을 미국이 차지하였지만, 다른 국가에서도 점차 시간이 지나면서 유엔을 통한 한국지원을 늘려나갔다. 60개 물자지원 국가와 국제기구, 비정부 민간단체들의 물자지원은 전쟁이 끝난 이후까지 계속되었으며, 이들의 물자지원은 한국민들의 고통 완화는 물론 한국의 재건과 발전에 큰 도움이 되었다.

한편, 북한지역 점령과 수복지구 행정은 민사군정에서 군정과 깊은 연관성을 갖고 있다. 6·25전쟁 기간에 한국 정부와 한국군은 전쟁의 직접적인 당사자임에도 유엔과 유엔군의 통제와 지침에 따르지 않을 수 없었다. 이는 유엔의 집단안전보장결의에 따라 유엔군이 참전하고 이승만 대통령이 국군의 작전지휘권을 유엔군사령관에게 위임했기 때문이었다. 따라서 국군과 유엔군이 38도선을 돌파하고 북한지역 점령에 따른 관할권 문제가 제기되었을 때 한국 정부와 미국 정부 간에는 그에 대한 인식과 견해를 달리하면서 해법에 대한 시각차를 보이기도 했다. 한국 정부는 북한을 ‘실지 회복’을 통한 통일의 대상으로 국내법이 적용 가능한 수복지역으로 보았다. 이와는 달리 미국 정부는 국제법상 유엔의 통제를 받아야 하는 점령의 대상으로 보았다. 즉,

미국 정부는 소련과 중국의 개입이 없음을 전제로 38도선 북쪽 지역에 대한 군사작전을 염두에 두고 있었고, 북한지역에 대한 통치권 문제는 대한민국 정부와는 무관하게 전투가 완전히 종결된 후 유엔이 해결할 문제로 인식하고 있었다.

미 육군부가 마련한 북한점령 지역 군정계획은 3단계로 구성되어 있었다. 제1단계는 사실상의 점령이 시작되고 적 게릴라 활동이 현저하게 줄어들 때 까지로 상정하였으며, 제2단계는 제1단계 종료 시점부터 총선거를 시행할 때까지, 제3단계는 총선거 이후 대한민국이 책임을 인수하면서 시작된다고 규정했다. 그리고 제1단계의 주요 과제는 치안 확보며, 정부 활동은 주로 구호 활동과 최소한의 지원, 법과 질서 확립 및 유지, 지방과 도 행정 복구 등이었다. 제2단계에서는 유엔한국위원단의 지도하에 통상적인 정치와 경제적 활동을 최대한으로 보장하는 것이었으며, 제3단계에서는 선거를 통해 통일된 한국 정부가 통치권을 인수하고 한국안보를 위해 필요한 군대를 제외한 모든 유엔군을 철수시키는 것이었다.

북한 점령지역에 대한 군정 관련 지침은 1950년 10월 2일 하달된 유엔 군사령부 「작전명령 제2호」에 추가하여 10월 7일 「작전명령 제2호 부록 I (민사)」로 하달되었으며, 명령은 총 14개 항으로 구성되어 있었다. 이를 기초로 미 제8군사령부는 「행정명령 제26A호」를 작성하여 10월 9일 예하 부대에 하달했다. 따라서 「작전명령 제2호 부록 I (민사)」은 유엔군사령부 예하 모든 부대의 북한 점령정책 수행 지침서로 활용되었다는 점에서 그 중요성이 매우 컸다.

「작전명령 제2호 부록 I (민사)」에서 주목할 것은 제2항으로 북한지역에서 준수해야 할 유엔군의 책임을 7개 항으로 명시했다. 그 내용은 첫째, 군사작전이 현지 토착민에 의해 방해받지 않도록 보호할 것, 둘째, 군대의 안전을 확보할 것, 셋째, 현지 토착민의 안전과 복지를 촉진할 것, 넷째, 질병이나

불안을 방지할 수 있는 인도주의적 필수품을 제공할 것, 다섯째, 현지 주민이 평화적 생산활동으로서의 조기 복귀를 추진할 것, 여섯째, 후속되는 민간 행정기관의 이익에 관련된 재산이나 자원을 보호할 것, 일곱째, 조기 통일에 대한 우호적인 여건을 조성할 것 등이었다. 이는 유엔군이 보복하는 군대가 아니라 해방시키는 군대이며, 점령이 일시적이고 비(非) 침략적이라는 사실을 강조함으로써 원활한 점령정책을 수행하겠다는 표현이라고 할 수 있었다.

유엔군사령부의 북한 점령지역에 관한 기본 구상은 ‘전술 부대의 지역점령→단기간의 군정 시행→유엔한국위원단(또는 새로운 유엔기구) 감독 아래 총선거 시행→통일된 한국정부에 통치권 이양’이었다. 그러나 이러한 구상은 전술부대가 점령한 일부 지역에서 군정의 초기 실험이 진행되기도 하였지만, 북한 전역에서의 시행은 현실화하지 않았다. 2차레에 걸친 중공군의 대규모 공세로 1950년 12월 4일 유엔군이 평양에서 완전철수하면서 북한지역에 대한 점령정책도 사실상 사문화되었다. 채 두 달도 되지 않은 군정 경험은 여러 문제점을 드러냈고, 향후 관련 정책 수립에 필요한 시사점을 남겼다.

우선, 군정에 대해 한국과 미국·유엔의 시각차를 언급할 수 있다. 한국은 북한을 통일의 대상으로 보고 있었으나 미국과 유엔은 북한을 유엔의 통제를 받아야 하는 점령의 대상으로 보았다. 다음으로 군정에 대비한 준비 부족을 들 수 있다. 미국·유엔이나 한국 정부 모두 북한 군정에 대비하여 군정 요원 선발과 교육, 현지 주민의 관리임용 등에 대한 철저한 준비가 이루어지지 않아서 효과적인 군정을 실시할 수 없었다. 특히 유엔에서 파견된 군정관들은 사전 교육이나 지식 없이 군정 업무에 투입되어 점령 후 북한지역에 대한 행정 복구와 질서회복을 신속히 이루어내지 못했다.

또 한 가지 언급할 사항은 정치적 승리 확보를 위한 정책 부재를 들 수 있다. 북한지역 점령 이후 군사적 승리를 정치적 승리로 이끌기 위한 점령지역 정책이 소홀했다는 점이다. 한국군과 유엔군은 군사적 승리에 도취하여

북한지역 안정을 위한 점령정책 개발을 소홀히 했다. 이러한 정책의 부재는 일부 지역에서 혼란을 가중했고, 파견된 단체들의 불법적 행동도 나타나 주민의 신뢰를 얻는 데 장애 요소가 되기도 했다. 민사작전의 기본이 주민 신뢰를 바탕으로 군사작전의 궁극적 성공을 지원하는 것임을 고려할 때, 북한 점령지역에서 구체적인 정책 부재는 다시 한번 되짚어보아야 할 문제라고 할 수 있다.

다음으로 민간 의료와 교육지원도 6·25전쟁기 민사작전의 주요 영역이었다. 민간인 의료지원은 국가와 사회의 보건상태를 유지·회복하기 위한 치료와 보건, 군과 민의 상호 협조 아래 의무시설 사용, 병원 개보수, 공공 의료시설에 대한 의료장비와 의약품 지원 등이 포함된다. 이것은 의·식·주와 더불어 민심 수습을 확보하는 가장 중요한 수단의 하나라고 할 수 있다. 이러한 중요성으로 인해 의료지원에 관해서는 그것의 목표와 방식 등이 일찍부터 주목되어 왔고, 6·25전쟁기 미군이 사용한 ‘민사군정 교범(FM 27-5)’에도 공중보건과 위생의 중요성을 명확히 밝히고 있었다. 이에 따르면, 의료지원은 군사작전을 지원하기 위해 반드시 수행해야 할 활동 중의 하나로, 특히 전염병 예방에 중점을 두어야 한다고 제시하고 있었다.

군의 입장에서 볼 때, 전시 민간인의 건강을 보호하고 개선하는 것은 인도주의적 이유뿐만 아니라 군인들의 건강을 보호하는 데 필요한 주요 사항이었다. 따라서 민사군정 교범에는 자원과 인력을 최대한 활용하여 다음과 같은 6가지의 주요 조치를 시행할 것을 주문하고 있었다. 첫째는 사망자의 매장이고, 둘째는 음식물과 쓰레기 수거의 체계화와 하수 처리이며, 셋째는 오염과 공해로부터 식수를 보호하는 것이었다. 그리고 넷째는 식품 검사를 시행하고, 다섯째는 질병 확산 방지를 위해 말라리아 및 곤충 등을 통제하고 기타 필요한 조치를 시행하며, 여섯째는 민간인에게 필요한 의료 서비스를 제공하는 것 등이었다. 이러한 민간인 의료지원을 위해 민사군정 요원에게는 질병의 통제·예방·치료, 병원 재건과 감독, 의료 및 위생용품 제공, 식량 및 물

공급 보호, 하수와 폐기물 처리, 부상당한 민간인의 치료와 후송 조치, 필요하다고 판단되는 기타 의료 및 위생 조치 공표 등에 대한 책임이 부여되었다.

이렇듯 민간인에 대한 군의 의료지원은 군사작전의 성공적 수행에 필요한 전제조건이었다. 따라서 유엔한국민사원조사령부(UNCACK)가 추진한 사업 중 대규모로 수행된 것이 보건의료 지원사업이었다. UNCACK가 ‘유엔군사령부 공중보건복지 파견대’에서 출발했듯이 그들의 기본임무에는 “미 제8군을 지원하기 위해서, 특히 질병 및 기아와 소요를 방지하기 위해서 한국민간 구호(CRIK) 계획을 관장한다.”라고 명시하고 있었다. 실제로 전시에 외국에서 들어오는 모든 구호물자의 통관과 보관 및 배분을 관장했던 UNCACK는 보건과 의료시설 지원 분야에서 방역, 의료장비와 의료인력 지원, 의료시설 재건을 대표적 사업으로 추진했다. 특히 방역 문제는 UNCACK의 최대 관심사 중 하나였다.

UNCACK의 민간 의료지원 이외에도 6·25전쟁 기간에는 유엔의 결의에 따라 의료지원부대를 파견한 스웨덴, 인도, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아가 운영한 병원들도 민간 의료지원에 큰 역할을 했다. 스웨덴은 적십자병원을, 인도는 제60야전병원을, 덴마크는 병원선 유틀란드야호를, 노르웨이는 이동외과병원을, 이탈리아는 제68적십자병원을 각각 파견했다. 이들 병원은 전투부대원의 치료가 주요 임무였지만, 1951년 이후 전선이 38도선 부근에 고착되면서 후방지역의 민간인을 대상으로 하는 치료와 예방 활동을 적극적으로 전개했다. 일례로 스웨덴 적십자병원은 의사와 간호사를 총동원하여 부산 시내 전역에 걸쳐 결핵 백신인 BCG 접종을 시행했는데, 이것이 우리나라에 BCG가 도입되는 계기였다. 그리고 스웨덴·덴마크·노르웨이 정부는 국립의료원의 전신인 의료센터를 설립하여 한국의 의학발전에 크게 이바지하기도 했다.

의료지원이 현재성의 성격이 강한 민사업무라면, 교육지원은 미래성의 성격을 띤 민사업무라고 할 수 있다. 교육은 한 국가의 장래와 직결되는 문제

이기 때문이다. 전쟁은 막대한 인적·물적 피해를 가져왔고 한국사회의 모든 것이 그러하였듯이 교육 분야에서도 마비 현상을 초래했다. 1955년 내무부 통계국에서 발간한 『대한민국 통계연감』에 따르면, 전쟁 기간 각급 학교의 피해는 전국적으로 4,023개교에 1만 5,427동의 건물이 파괴된 것으로 기록하고 있다. 이는 당시 전체 학교 건물의 약 60%가 파괴된 것을 의미하였으며, 나머지 학교시설들도 군용으로 징발되거나 병원 또는 피란민수용소로 이용되는 경우가 많아 교육 시설로 활용하기가 극히 제한되었다. 따라서 ‘천막교실’, ‘피란학교’, ‘전시연합대학’ 등의 용어는 6·25전쟁 시기 한국교육의 현실이 어떠했는가를 여실히 말해주고 있었다.

6·25전쟁 기간 민간 교육지원은 의료지원과 마찬가지로 UNCACK가 주로 담당했다. 본래 교육지원 사업은 유엔한국재건단(UNKRA)이 담당할 예정이었으나 전쟁이 장기화하면서 UNKRA의 활동이 독자적인 영역을 구축하지 못하고 모든 활동을 유엔군사령부와 협의해야만 하는 상황에 직면했다. 이러한 상황에서 1952년 6월에 체결된 「유엔군사령부와 UNKRA 간의 협약」에 따라 유엔군사령부가 교육지원 물자를 포함한 모든 원조 물품의 관할권을 갖게 되었다. 이에 따라 UNKRA가 교육원조의 자금을 제공하고 이에 대한 집행은 유엔군사령부 산하 기구인 UNCACK가 맡았다. UNCACK는 1953년 정전협정 체결 후에 학교시설 원조의 결정 관할권이 유엔사령부에서 UNKRA로 이관될 때까지 학교시설 재건사업을 주관했다. 그들의 활동은 1953년~1958년 시행된 학교시설 복구 5개년 사업의 중요한 토대가 되어 한국교육의 중요한 밑거름을 제공했다는 점에서 그 의의를 평가할 수 있다.

UNCACK 이외에도 6·25전쟁 기간에는 전투에 참전 중이던 전술부대의 학교지원사업도 주목해 볼 필요가 있다. 6·25전쟁에 참전한 전술부대가 학교시설 복구를 지원한 사례는 경기도 가평군 가평고등학교가 대표적이다. ‘2달러의 우정’으로 현재까지도 널리 회자하는 가평고등학교의 사례는 군의 긍정적인 대민지원 사업이 어떻게 시간과 공간을 초월하여 영향력을 발휘하

능가를 잘 보여주고 있다. 가평고등학교 사례 이외에도 튀르키예군의 수원 양카라학교 설립은 6·25전쟁 기간 전술부대의 학교설립 지원의 대표적 사례로 손꼽힌다.

이렇듯 6·25전쟁 기간 군의 교육지원 사업은 민사작전의 성공적 사례로 평가해 볼 수 있다. “전시 민간인에 대한 군의 각종 지원 및 협력 등의 활동”으로 규정하는 현재의 민사작전 개념에 부합하고, 또 현대전에서 무엇보다 중요시되는 ‘자국과 상대국 국민의 마음을 얻어야 하는’ 행위의 근간에 교육이 자리하고 있기 때문이다. 6·25전쟁이 정전협정으로 일단락된지 70여년이 지난 오늘날에도 교육을 지원받은 사람들이 지원 국가와 피지원 국가의 가교역할을 담당하는 것은 민사작전의 하나로 전개된 교육지원 사업의 결과와 영향력이 얼마나 큰 것인가를 여실히 보여준다고 할 수 있다.

끝으로 6·25전쟁기 민사작전에 관하여 미국 전략국제연구소(Center for Strategic & International Studies)의 국제안보프로그램 보고서에 실린 다음과 같은 내용을 소개하면서 글을 마치고자 한다. “미 육군 민사심리전사령부는 제2차 세계대전 이후 최초의 대규모 작전이 전개된 6·25전쟁이 미군 내에서 민사작전의 견고화에 크게 이바지한 것으로 평가했다. 그 결과 1955년에 미 육군부는 헌병감실로부터 민사업무를 효과적으로 분리하기 위해 미 육군에 민사군정과를 창설했다. 이 민사군정과는 1959년 10월에 ‘군정’이라는 명칭을 제거하고 민사과로 전환했다.”²¹⁶ 여기서 ‘군정’이라는 명칭의 삭제는 군정을 실시할 필요성이 희박해진 세계적 안보환경의 변화에 따른 조치였다고 할 수 있다. 이로써 ‘군정-군정민사-민사군정-민사’로 이어지는 용어의 변천은 1980년대에 들어 ‘민군작전’ 교리가 등장하면서 다시 한번 새로운 개념 정립을 시도하기에 이르렀다. 이에 대해서는 향후 또 다른 연구과제로 남기고자 한다.

²¹⁶ Kathleen H. Hicks & Christine E. Wormuth, "The Future of U.S. Civil Affairs Forces: A Report of the CSIS International Security Program", Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, February 2009, p.5.

6·25전쟁기 민사작전





...

참고문헌

참고문헌

I. 연구자료

(1) 연감·일지·사전·신문

내무부 통계국, 『대한민국 통계연감(1953년)』, 내무부, 1955.

서울특별시교육회, 『대한교육연감』, 서울특별시교육회, 1953.

작전본부 교리과, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2004.

합동군사대학교 합동교리처, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2020.

한국어문교열기자협회, 『세계 인문지리 사전』상권, 한국어문교열기자협회, 2009.

「관보 제387호」 「관보 제394호」

『가톨릭평화신문』 『경제신문』 『경향신문』 『대구일보』 『동아일보』 『매일경제』

『민주신보』 『부산일보』 『서울신문』 『신아일보』 『자유신문』 『조선일보』 『중부일보』

『중앙일보』 『자료대한민국사』

(2) 정부 간행자료

국방군사연구소, 『UN軍 支援史』, 국방군사연구소, 1998.

국방군사연구소, 『점령정책, 노무운용, 동원』, 국방군사연구소, 1995.

국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 13 : Records of the Policy Planning Staff of the Department of State(미 국무부 정책기획실 문서)』, 국방군사연구소, 1997.

국방군사연구소, 『한국전쟁 자료총서 30 : Documents of the Division of Historical Policy Research of the U.S. Department of State(미국 국무부 정책연구과 문서)』, 국방군사연구소, 1998.

- 국방군사연구소, 『한국전쟁(중)』, 국방군사연구소, 1996.
- 국방군사연구소, 『한국전쟁지원사 : 인사·군수·민사지원』, 국방군사연구소, 1997.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 주요 전투』1, 국방부 군사편찬연구소, 2017.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 참전자 증언록』Ⅲ, 국방부 군사편찬연구소, 2003.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 전쟁의 원인과 배경』Ⅲ, 국방부 군사편찬연구소, 2004.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사: 북한의 전면남침과 초기 방어전투』Ⅱ, 국방부 군사편찬연구소, 2005.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 한강선 방어와 초기 지연작전』Ⅲ, 국방부 군사편찬연구소, 2006.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 인천상륙작전과 반격작전』Ⅵ, 국방부 군사편찬연구소, 2009.
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사 : 중공군 참전과 유엔군의 철수』Ⅶ, 국방부 군사편찬연구소, 2010.
- 국방부 군사편찬연구소, 『근현대 한국군의 역사』, 국방부 군사편찬연구소, 2019.
- 국방부 군사편찬연구소, 『이라크 전쟁과 안정화작전』, 국방부 군사편찬연구소, 2014.
- 국방부 군사편찬연구소, 『베트남전쟁과 한국정부의 지원 활동』, 국방부 군사편찬연구소, 2020.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한권으로 읽는 6·25전쟁』, 국방부 군사편찬연구소, 2016.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사, 1871~2002』, 국방부 군사편찬연구소, 2002.
- 국방부 전사편찬위원회, 『국방사』Ⅱ, 국방부 전사편찬위원회, 1987.
- 국방부 전사편찬위원회, 『국방사』제1집, 국방부 전사편찬위원회, 1984.

- 국방부 전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁(상)』, 국방부 전사편찬위원회, 1990
- 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사(개정판)』제1권, 국방부 전사편찬위원회, 1977.
- 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』제11권, 국방부 전사편찬위원회, 1980.
- 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂一年誌』, 국방부 정훈국 전사편찬회, 1951.
- 국방부 정훈국 전사편찬회, 『韓國戰亂三年誌』, 국방부 정훈국 전사편찬회, 1953.
- 국사편찬위원회, 『미군정기 군정단·군정중대 문서 1~5』, 국사편찬위원회, 2000.
- 국사편찬위원회, 『주한미군사 1 : History of the United States Army Forces in Korea Part I』, 국사편찬위원회, 2014.
- 대한민국 국회사무처, 『국회사 : 제헌국회, 제1대 국회, 제2대 국회』 대한민국 국회사무처, 1971
- 육군교육사령부, 『안정화작전(안정화사단 운용)』, 육군교육사령부, 2011.
- 육군교육사령부, 『육군 교리발전사』, 육군본부, 2021.
- 육군교육사령부, 『전시 민사작전 사례 연구』, 육군교육사령부, 1999.
- 육군군사연구소, 『기록으로 본 6·25전쟁과 민군작전』, 육군군사연구소, 2012.
- 육군본부 군사연구실, 『한국전쟁사료(65)』, 육군본부, 1988.
- 육군본부, 『민사작전』, 육군본부, 1987.
- 육군본부, 『세계군정사』, 육군본부, 1983.
- 육군본부, 『야전교범 41-10 민사작전』, 육군본부, 1987.
- 육군본부, 『육군야전교범 민사운영』, 육군본부, 1962.
- 작전본부 교리과 편, 『합동민군작전』, 합동참모본부, 2005.
- 합동교리발전부 편, 『합동교범 3-12, 합동안정화작전』, 합동참모대학, 2010.

합동참모본부, 『민군작전 사례집』, 합동참모본부, 2009.

합동참모본부, 『민사작전 사례집』, 합동참모본부, 2006.

합동참모본부, 『합동교범 3-6(초안), 합동민사작전』, 합동참모본부, 1998.

합동참모본부, 『합참사』 제6집, 합동참모본부, 1994.

(3) 미(未) 간행자료

EUSAK, "Controlled Movement of All Refugees, 26 July 1950", RG 338, KMAC Adjutant General, Decimal File, 1948-53, Box 23, AG No's. 370-370.2, Files: Movement Orders, 14 Jan. to 20 Dec., 1950; Employment & Movement of Troops: Periodic Operations Report(국사편찬위원회 사료철 AUS004_36_00C0112)

International Committee of the Red Cross, "Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907", International Humanitarian Law Databases, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>
(검색일: 2023. 10. 24)

'Korea, Civil Directive(1950-51)', RG 319(Records of the U.S. Army Staff), Records of the Office of the Chief of Civil Affairs, Security-Classified Correspondence of the Economics Division Relating to Korea, Japan, and Ryukyu Islands, 1949-59. NARA.

Military History Section, Hq. Far East Command, "History of the Korean War : Civil Affairs/Civil Assistance Problems(Manuscript, OCMH No,37026)" Vol.VIII, Tokyo: Military History Section, United Nations Command and Hq. Far East Command, 1952.

RG 554(Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945~1960), Entry A1 1300 Command Reports, 11/1950-08/1953 Boxes 1~12.

United Nations Civil Assistance Command, Korea, 8201st Army Unit, "Command Report for Period 3 November 1950 to 31 August 1951"(1951. 9. 10), RG 338, UN Civil Assistance Command, Korea(UNCACK), 1951, Box 17, Unit History, File No.314.7 (1 of 4)

(4) 미국 정부 간행자료

Department of Army, *FM 100-5, Operations*, Washington, D.C.: Department of Army, 20 August 1982.

Department of Army, *FM 3-07, Stability Operations*, Washington, D.C.: Department of Army, October 2008.

Department of Army, *FM 41-10, Civil Affairs Operations*, Washington, D.C.: Department of Army, 14 May 1962.

Department of the Army, *FM 100-5, Operations*, Washington, D.C.: Department of the Army, 20 August 1982.

Department of the Army, *FM 3-07, Stability Operations*, Washington, D.C.: Department of the Army, 6 October 2008.

Department of the Army, *FM 41-10, Civil Affairs Military Government Operations*, Washington, D.C.: Department of the Army, May 1957.

Department of the Army, *FM 41-15, Civil Affairs Military Government*

- Units*, Washington, D.C.: Department of the Army, 26 March 1954.
- Foreign Relations of the United States*, 1950, Korea, Volume VII.
- Headquarters American Forces in Germany, Office of Civil Affairs, Coblenz, Germany, *American Military Government of Occupied Germany, 1918~1920: Report of the Officer in Charge of Civil Affairs Third Army and American Forces in Germany*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1943.
- Headquarters Far East Command, *HUSAFIK 1~4*, 돌베개, 1988.
- Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-05, Doctrine for Joint Special Operations*, Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 17 December 2003.
- Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*, Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 11 September 2013.
- Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations*, Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 9 July 2018.
- Joint Chiefs of State, *Joint Publication 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of State, 8 February 2001.
- U.S. Army and Navy, *(FM 27-5, OPNAV 50E-3) United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 14 October 1947.
- U.S. Army and Navy, *(FM 27-5, OPNAV 50E-3) United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs*,

Washington D.C.: U.S.G.P.O., 22 December 1943.

U.S. Army Combat Developments Command, *Report of The Field Manual Review Board, Evolution of The United States Army Field Manual: Valley Forge to Vietnam*, Virginia : Fort Belvoir, January 1966.

U.S. Congress House, Committee on Government Operations, *Relief and Rehabilitation in Korea: Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations House of Representatives Eighty-Third Congress Second Session, October 13, 14 and 16, 1953*, Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1954.

War Department, *Basic Field Manual, Volume VII, Military Law, Part Two, Rules of Land Warfare*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 2 January 1934.

War Department, Field Service Regulations, *FM 100-5 Operations*, Kansas: Fort Leavenworth, 1992.

War Department, *Office of the Chief of Staff, Rules of Land Warfare*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 25 April 1914.

II. 연구성과

가평연구원, ‘2달러의 우정과 가이사 그리고 가평’, “제3회 조사연구 발전 세미나 : 한국군의 민군작전 교리 변천과 발전방안”, 국방부 군사편찬연구소, 2023.

강성현, 「한국전쟁기 한국정부와 유엔군의 피난민 인식과 정책」, 『전쟁과 사람들』, 선인, 2010.

- 김남식, 「통일을 대비한 민사작전 발전방향」, 한성대학교 경영대학원 석사학위논문, 2007.
- 김상훈, 「한국전쟁기 서울의 학생과 학교」, 『서울과 역사』 제102호, 서울역사편찬원, 2019.
- 김상훈, 『한국전쟁기 학교와 학생』, 경인문화사, 2023.
- 김용래, 「한-미주둔군지위협정(SOFA)의 문제점과 개선 방향 : 형사관할권을 중심으로」, 목원대학교 산업정보대학원 석사학위논문, 2004.
- 김정위, 『중동사』, 대한교과서주식회사, 1990.
- 김종엽, 「북한지역 민사작전 발전방안」, 국방대학교 합참대, 2004.
- 김춘수, 『1946~1953년 계엄의 전개와 성격』, 성균관대학교 사학과 박사학위논문, 2014.
- 김학재, 「주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료 해제」, 『전쟁과 사람들』, 선인, 2010.
- 김학재, 「한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화」, 『전쟁과 사람들』, 선인, 2010.
- 나종남, 「북한지역 점령정책에 대한 평가 : 한국과 미국의 갈등관계를 중심으로」, 『육사 논문집』제56집 3권, 화랑대연구소, 2000.
- 파지야나 심비르체바, 「1907년 헤이그 평화회의 개최과정과 성격」, 『한국독립운동사연구』 제29집, 한국독립운동사연구소, 2007.
- 라종일, 「북한통치의 반성: 1950년 가을」, 『탈냉전시대 한국전쟁 재조명』, 한국전쟁학회, 1998.
- 로버트 윌리스, 『라이프 제2차 세계대전 : 이탈리아 전선』, 한국일보 타임-라이프, 1981.
- 문성수, 『민군작전의 성공조건에 관한 연구 : 국내외 사례의 비교분석을 중심으로』, 목원대학교 공공정책학과 박사학위논문, 2015.

- 박명림, 「북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을」, 『한국 1950 : 전쟁과 평화』, 나남, 2002.
- 박송호, 「국제연합한국재건단(UNKRA)의 교육기술원조 연구」, 성균관대학교 사학과 석사학위논문, 2022.
- 박지옥, 「6·25전쟁과 부산 스웨덴 적십자 야전병원의 의료구호활동」, 『의학사』제19권 제1호(통권 제36호), 대한의사학회, 2010.
- 성장현, 『한·미주둔군지위협정(SOFA)의 정책의제 형성에 관한 연구』, 단국대학교 행정학과 박사학위논문, 2004.
- 손봉석, 『한국군의 이라크 민사작전에 관한 경험적 분석 : 그 성과와 발전적 대안을 중심으로』, 한국외국어대학교 정치행정언론대학원 석사학위논문, 2009.
- 양영조, 「6·25전쟁 시 국제사회의 대한(對韓) 물자지원 활동」, 『군사』제87호, 국방부 군사편찬연구소, 2013.
- 양영조, 「남북한 피난민 상황과 피난민 대책」, 『한국전쟁과 동북아국가정책』, 선인, 2007.
- 양영조, 「피난민 정책」, 『한국전쟁사의 새로운 연구』Ⅲ, 국방부 군사편찬연구소, 2001.
- 양영조, 「한국정부와 유엔의 북한지역 점령정책 구상과 통치 : 타협과 현실의 괴리」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』, 도서출판선인, 2014.
- 예종영, 「한국전쟁과 국제경제기구 : 미국과의 연관성을 중심으로」, 강성학편, 『유엔과 한국전쟁』, 리북, 2004.
- 유건광, 「한국군의 민군작전 교리 발전 과정」, 『제3회 조사연구 발전 세미나: 한국군의 민군작전 교리 변천과 발전방안』, 국방부 군사편찬연구소, 2023.

- 이대근, 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』, 까치, 1987.
- 이완범, 『한반도 분할의 역사』, 한국학중앙연구원출판부, 2013.
- 이임하, 『전염병 전쟁』, 철수와 영희, 2020.
- 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』제3권, 전쟁기념사업회, 1992.
- 정미숙, 「단정수립 후 한국전쟁기까지의 교육」, 『중등우리교육』제11호, 우리교육, 1991.
- 정병준, 「주한 미24군단의 대한 군정계획과 군정중대·군정단」, 『미군정기 군정단·군정중대 문서1』, 국사편찬위원회, 2000.
- 정일권, 『6·25비록 전쟁과 휴전』, 동아일보사, 1986.
- 정진화, 「한미주둔군지위협정(SOFA) 연구 : 제22조 형사재판권을 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002.
- 제러드 L. 와인버그 지음/홍희범 옮김, 『제2차 세계대전사』2, 길찾기, 2016.
- 조의설, 『세계사대사전』, 민중서림, 1985.
- 조형, 「북한출신 월남인의 정착과정을 통해서 본 남북한 사회구조의 비교」, 『분단시대와 한국사회』, 까치, 1985.
- 주한스웨덴대사관, 50 Years of Diplomatic Relations between Sweden and the Republic of Korea, 2010.
- 주현희, 「한국전쟁기 부산의 중등학교 여학생 교육 고찰 : 피란학교의 과외활동을 중심으로」, 『인문학연구』 제63집, 조선대학교 인문학연구원, 2022.
- 주현희, 「한국전쟁기 피란수도 부산의 중·고등학교 국어교육 연구 : 교육과정의 편제 및 교과서 내용 구성을 중심으로」, 『인문과학연구』 제45집, 가톨릭대학교 인문과학연구소, 2022.
- 중앙대학교 부설 한국교육문제연구소, 『문교사』, 중앙대학교 출판국, 1973.
- 중앙일보사, 『민족의 증언』Ⅱ, 중앙일보사, 1972.

최원규, 「한국전쟁 중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구」, 『전략논총』 v.8, 한국전략문제연구소, 1996.

하세기와 쓰요시 지음, 한승동 옮김, 『중전의 설계자들』, 메디치미디어, 2019.

한모니까, 「한국전쟁기 남·북한의 점령정책에 대한 연구동향과 전망」, 『한국전쟁기 남·북한의 점령정책과 전쟁의 유산』, 도서출판 선인, 2014.

한모니까, 「한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제 : 평양과 양양 지역의 행정조직 구성 비교」, 『역사와 현실』제78호, 한국역사연구회, 2010.

한모니까, 『한국전쟁 전후 ‘수복지구’의 체제변동 과정-인제군을 중심으로』, 가톨릭대학교 국사학과 박사학위논문, 2009.

한진옥, 「한미주둔군지위협정에 관한 고찰」, 인하대학교 정치외교학과 석사학위논문, 1997.

홍수현, 「전후 한국민사원조사령부(KCAC)의 보건의료 원조와 한국 공중보건의 ‘재건」, 『역사와 경제』126, 부산경남사학회, 2023.

Birtle, Andrew J., *SICILY: 9 July-17 August 1943*, Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 2021.

Coles, Harry L. and Weinberg, Albert K., *Civil Affairs: Solders Become Governors*, Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army, 1986.

Hayward, Edwin J., "Co-Ordination and Civilian Civil Affairs Planning", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 267, Philadelphia: The American Academy of Political & Social Science, January 1950.

Hicks, Kathleen H. & Wormuth, Christine E., "The Future of U.S. Civil Affairs Forces: A Report of the CSIS International Security Program", Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, February 2009.

Oehrig, Cristen, "Civil Affairs in World War II: A Report of the CSIS International Security Program", Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, January 28, 2009.

ÖSTBERG, Su-gun, 'The Swedish Red Cross Hospital in Busan, 1950-1958 : A Study of Its Transition from a Military to a Civilian Hospital', *Korea Journal* Vol. 54, No. 1 Spring, UNESCO, 2014.



6·25전쟁기 민사작전





...

부록

부록 1

육상전 법규와 관습에 관한 협약(헤이그 제4협약)

Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907

[체결국 명단 생략]

평화를 유지하고 국가 간의 무력분쟁을 방지하는 수단을 마련함과 동시에, 국가들의 우려에도 불구하고 피할 수 없는 사건으로 인하여 무력에의 호소가 야기될 수 있는 경우를 유의하는 것이 필요함을 고려하고, 이러한 극단적인 가정하에서도 인류의 이익과 끊임없이 증대하는 문명의 요구에 부응할 것을 희망하며,

이를 위하여 전쟁에 관한 법규와 일반적 관습을 더욱 정확히 정의하거나, 또는 가급적 전쟁의 격렬함을 완화하기 위한 제한의 설정을 목적으로 하여 이를 수정함이 중요하다고 생각하며,

1874년의 브뤼셀회의(Brussels Conference) 시 현명하고 관대한 선견에 따랐던 것처럼 오늘날 요청되고 있는 이러한 견해에 고무되어, 이러한 정신으로 육상전(War on Land)의 관례를 정의하고, 규정할 목적으로 다수의 규정을 채택하였다.

협약 체결국의 견해에 의하면, 이 규정들은 군사상의 필요가 허용하는 전쟁의 재해를 감소시키려는 희망에 따른 것으로서 교전국 상호 간 및 교전국과 주민과의 관계에서 교전국의 일반적 행위 준칙이 될 것이다.

그러나 실제로 발생하는 모든 상황을 포함하는 규정에 대하여 차제에 합의

하는 것은 불가능하며,

반면에 명문 규정이 없음을 이유로 규정되지 아니한 모든 경우를 군지휘관의 자의적 판단에 맡기는 것이 협약 체결국의 의도는 아니다.

더욱 완비된 전쟁법 관련 법전이 제정되기까지 협약 체결국은 자신들이 채택한 규칙에 포함되지 아니한 경우에 주민 및 교전국이 문명국 간에 수립된 관례, 인도주의 법칙 및 공공양심의 요구로부터 유래하는 국제법 원칙의 보호 및 지배하에 있음을 선언하는 것이 타당하다고 생각하며,

협약 체결국은 채택된 법규의 제1조 및 제2조가 특히 위와 같은 취지에 따라 해석되어야 할 것임을 선언한다.

협약 체결국은 이러한 취지의 새로운 협약을 체결하고자 다음과 같이 전권 대표를 임명하였다.

[전권대표명 생략]

그들은 모든 권한을 위임하고 적절하고 올바른 형태를 갖춘 후 다음 사항에 동의했다.

제1조 협약 체결국은 자국 육군에 이 협약에 부속된 "육상전 법규 및 관습에 관한 규칙"에 합치되는 명령을 발하여야 한다.

제2조 본 협약은 물론 제1조에서 언급한 법규에 포함된 규정은 협약 체결국 이외는 적용되지 않으며, 모든 교전국이 협약 체결국일 때만 적용된다.

제3조 상기 규정 조항을 위반한 교전 당사국은 상황에 따라 보상을 할 책임이 있다. 국가는 군대 일부를 구성하는 사람이 저지른 모든 행위

에 대해 책임진다.

제4조 정식으로 비준된 본 협약은 협약 체결국 간 육상전의 법규 및 관습을 존중하는 1899년 7월 29일 협약을 대체한다.

1899년 협약은 그것에 서명하였으나 본 협약을 비준하지 않은 국가 사이에서 여전히 유효하다.

제5조 본 협약은 조속히 비준되어야 한다.

비준서는 헤이그에 기탁될 것이다.

비준서의 최초 기탁은 이에 참가하는 열강의 대표와 네덜란드 외무부장관이 서명한 의사록에 기록될 것이다.

후속하는 비준서 기탁은 비준서를 동봉하여 네덜란드 정부 앞으로 보내는 서면 통지를 통해 이루어질 것이다.

비준서를 비롯해 비준서의 최초 기탁과 관련된 의사록과 이전 조항에서 언급한 고지사항 등의 사본은 네덜란드 정부가 외교 경로를 통해 즉시 제2차 평화회의에 초청된 국가들과 협약을 따르는 다른 열강들에게 보내질 것이다. 이전 조항의 경우, 해당 정부는 통지를 받는 즉시 받은 날짜를 그들에게 통보해야 한다.

제6조 비서명국은 본 협약을 준수할 수 있다.

가입을 희망하는 국가는 네덜란드 정부에 서면으로 자신의 의사를 통보하고, 가입 조치를 취하며, 해당 문서는 네덜란드 정부문서보관소에 기탁된다.

네덜란드 정부는 통지를 받은 날짜를 명기한 비준서와 조인 행위의 정당한 인증서 사본을 즉시 다른 모든 열강에 전달해야 한다.

제7조 본 협약은 비준서의 최초 기탁 당사자였던 국가의 경우에는 이 기탁이 기탁된 날로부터 60일 후에 발효하며, 이후에 비준하는 국가의

경우에는 네덜란드 정부가 비준서나 통지서를 받은 후 60일 후에 가입된다.

제8조 협약 체결국 중 일방이 본 협약을 폐기하고자 하는 경우, 폐기는 네덜란드 정부에 서면으로 통보되어야 하며, 네덜란드 정부는 즉시 통보받은 날짜와 정당한 인증 사본을 다른 모든 국가에 전달하고 이를 통보해야 한다.

폐기는 통보한 국가에 대해서만 해당되며, 통보가 네덜란드 정부에 도착한 날로부터 1년 후에 효력을 갖는다.

제9조 네덜란드 외무부가 보관하는 등록부에는 제5조 3항 및 4항에 따라 이루어진 비준서 기탁 날짜, 가입 통지(제6조 2항) 및 폐기 동보(제8조 1항) 날짜가 부여된다.

각 협약 체결국은 이 등록부에 접근할 수 있고 정식으로 인증된 문서를 제공받을 수 있다.

이에 대한 믿음으로 전권대표는 본 협약에 서명했다.

1907년 10월 18일 헤이그에서 작성되었으며, 원본 1부는 네덜란드 정부의 문서보관소에 보관되며, 인증등본은 외교 경로를 통해 제2차 평화회의에 초대된 국가에 전달된다.

[서명란은 생략]

협약부속서

육상전 법규 및 관습에 관한 규칙

제1부 교전국

제1장 교전국의 자격

제1조 전쟁법 및 전쟁의 권리와 의무는 군대에 적용될 뿐만 아니라 다음 조건을 구비하는 민병 및 의용병단에도 적용된다.

1. 부하에 대해 책임을 지는 자에 의하여 지휘될 것
2. 멀리서 식별할 수 있는 특수한 휘장을 부착할 것
3. 공공연히 무기를 휴대할 것
4. 작전 수행에서 전쟁 법규 및 관습을 준수할 것.

민병 또는 의용병단이 군의 전부 또는 일부를 구성하는 국가에서는 이들도 "군대(Army)"라는 명칭 중에 포함된다.

제2조 점령되지 아니한 지역의 주민으로서 적의 접근 시 제1조에 따라 조직을 할 시간이 없어서 스스로 무기를 들고 침입군에 대항하는 자들은 그들이 전쟁의 법 및 관습을 준수할 경우에는 교전자로 인정되어야 한다.

제3조 교전 당사자의 병력은 전투원 및 비전투원으로 편성될 수 있다. 적에게 사로잡힌 경우에는 양자 모두 포로로서 대우받을 권리가 있다.

제2장 전쟁 포로

제4조 포로는 적대국 정부의 권력 내에 속하며, 그들을 사로잡은 개인 또는 부대의 권력 내에 속하는 것이 아니다. 포로는 인도적으로 취급되어야 한다. 포로의 개인적 휴대품은 무기, 말 및 군용서류를 제외하고는 그의 소유에 속한다.

제5조 포로는 도시, 요새, 캠프 또는 기타 장소에 억류될 수 있으며, 일정한 경계 이상의 밖으로 나갈 수 없다. 또한, 포로는 부득이한 보안수단으로서만 감금될 수 있다.

제6조 국가는 포로를 그 계급 및 직능에 따라 노무자로서 사역시킬 수 있다. 그 노무는 과도해서는 아니되며 또한 군사작전과 관계가 있어서도 아니된다.

포로는 공무, 사인 또는 자기 자신을 위하여 노역하는 것이 허가될 수 있다.

국가를 위한 노역에 관하여는 동종의 노역에 종사하는 자국 군인에게 적용되는 비율에 따라 노임이 지급되어야 한다.

공무 또는 사인을 위한 노역에 대하여는 군 당국과 협의하여 조건이 정해져야 한다.

포로의 노임은 그 지위를 향상시키는 데 기여할 것이며, 잔액은 식방시에 급양의 비용을 공제하고 포로에게 지급되어야 한다.

제7조 정부는 그 권력 내에 있는 포로를 급양하여야 할 의무를 진다.

교전국 간에 특별협정이 없는 경우 포로는 식량, 숙소 및 피복에 관하여 포로를 사로잡은 정부의 군대와 같은 대우를 받는다.

제8조 포로는 그들을 사로잡고 있는 국가의 군 현행법, 규칙 및 명령에 복종하여야 한다. 어떠한 불복종의 행위가 있을 때는 필요한 엄중한 수단을 포로에게 취할 수 있다.

탈주한 포로로서 그의 군대에 도달하기 전 또는 그를 잡았던 군대의 점령지역을 이탈하기 전에 다시 잡힌 자는 징벌에 회부된다. 탈주에 성공한 후 다시 포로가 된 자는 이전의 탈주에 어떠한 형벌도 받지 아니한다.

제9조 포로는 심문을 받을 때 자신의 진정한 성명과 계급을 밝혀야 한다. 만일 포로가 이 규칙을 무시하면 포로는 그와 같은 계급의 포로에게 부여되는 이익을 박탈당할 수 있다.

제10조 포로는 그의 본국의 법이 허용한다면 선서 후 석방될 수 있고, 이 경우에 본국 정부 및 그들이 포로가 되었던 정부에 대하여 일신의 명예를 걸고 그 선서를 엄중히 이행하여야 한다.

그러한 경우에 포로의 본국 정부는 그 선서에 위반하는 근무를 명하거나 또는 포로의 이러한 근무요청을 수락하여서는 아니된다.

제11조 포로는 선서에 의한 석방의 수락을 강요당하지 아니하며, 또한 적대국 정부는 포로가 선서에 의한 석방을 요청할 때 이에 응할 의무가 없다.

제12조 선서에 의하여 석방된 포로로서 그가 선서한 정부 또는 그 정부의 동맹국에 대하여 무기를 들고 대항하다 다시 잡힌 자는 포로로서 취급받을 권리를 상실하며, 또한 재판에 회부될 수 있다.

제13조 신문의 통신원 및 기자, 종군상인, 계약자와 같이 직접 군에 속하지 아니하는 종군자로서 적의 수중에 들어가, 적이 이를 억류함이 적절하다고 인정하는 자는 그들이 종군 중인 육군 군당국

이 발행한 증명서를 제시할 수 있으면 포로로서 취급받을 권리를 가진다.

제14조 각 교전국은 전쟁개시 시에 또한 교전자를 그 영토에 수용한 중립국은 필요한 때에 포로조사국을 설치한다. 이 조사국은 포로에 관한 문의에 응답하며, 포로에 관한 신상명세서를 작성, 유지하기 위한 필요한 정보를 여러 관계기관으로부터 제공받는다. 신상명세서에는 연대번호, 성명, 나이, 출신지, 계급, 부대, 부상, 체포 날짜와 장소, 억류, 부상, 사망, 그리고 특별한 성격에 대한 관찰 사항 등을 명시해야 한다. 신상명세서는 평화협정이 체결된 후 다른 교전국 정부에 송부되어야 한다.

조사국은 또한 전장에서 발견된 또는 병원이나 구급차에서 사망한 포로가 남긴 모든 개인용품, 귀중품, 서신 등을 접수, 수집하여 이를 그 관계자에게 전달할 의무를 진다.

제15조 자선 행위의 중개자로 봉사할 목적으로 자국의 법에 따라 정식으로 설립된 포로구호단체는 그 인도적 사업을 유효하게 수행하기 위하여 군사상의 필요 및 행정상의 규칙으로 정해진 범위 내에서 그 단체 및 그 정당한 위임을 받은 대표자를 위하여 교전국으로부터 모든 편의를 제공받는다. 이 단체의 대표자가 각자 군 당국의 허가증을 교부받고, 또한 군 당국이 정한 질서 및 치안에 관한 모든 규정을 준수할 것을 서면으로 약속한다면, 이들은 구호품 분배를 위하여 포로수용소 및 송환포로의 중간휴식장소를 방문할 수 있다.

제16조 조사국은 우편요금을 면제받는다. 포로 앞으로 송부된 또는 포로가 발송한 서신, 우편환, 귀중품 및 소포우편물은 발송국, 접수국 및 통과국의 모든 우편요금 지불로부터 면제된다.

포로를 위한 증여품 및 구호품은 수입세, 기타 제세금 및 국유 철도의 운임지불로부터 면제된다.

제17조 포로가 된 장교는 필요한 경우 본국의 규정에 따라 동일계급에 지급되는 봉급 전액을 받을 수 있고, 이 봉급은 본국 정부로부터 상환되어야 한다.

제18조 포로는 군 당국이 정한 질서 및 치안에 관한 규칙을 준수한다는 조건하에서만 종교상의 예식에 참가하는 것을 포함하여 종교 행사에 관한 모든 자유를 향유한다.

제19조 포로의 유언은 자국의 군인과 동일한 조건으로 이를 접수 또는 작성한다.

포로의 사망증명에 관한 서류 및 매장에 관하여도 그 계급 및 신분에 유의하여 동일한 규칙이 적용된다.

제20조 강화의 체결 후에는 포로의 송환은 가급적 신속히 이루어져야 한다.

제3장 환자와 부상자

제21조 환자와 부상자에 관한 교전국의 의무는 제네바협약에 따라 규율된다.

제2부 적대행위

제1장 해적(害敵)수단, 포위공격 및 포격

제22조 해적수단을 선택하는 교전국의 권리는 무제한 한 것이 아니다.

제23조 특별한 협약으로써 규정한 금지 이외에도 다음 사항은 특히 금지된다.

- (a) 독 또는 독을 가한 무기의 사용
- (b) 적국 또는 적군에 속하는 개인을 배신의 행위로써 살상하는 것
- (c) 무기를 버리거나 또는 자위수단이 없이 무조건 투항을 하는 적의 살상
- (d) 투항자를 구명하지 않겠다고 선언하는 것
- (e) 불필요한 고통을 주는 무기, 발사물, 기타 물질의 사용
- (f) 군사기, 국기 또는 군용휘장, 적의 제복 또는 제네바협약의 특수휘장의 부당한 사용
- (g) 전쟁의 필요상 부득이한 경우를 제외하고 적의 재산의 파괴 또는 압류
- (h) 적국 국민의 권리와 행위를 법정에서 폐지, 정지 또는 허용 불가로 선언하는 것. 교전국이 적대국 국민에게 자국을 상대로 전쟁에 참여하도록 강요하는 것. 전쟁 전에 교전국에 군 복무를 하였더라도 자국을 상대로 한 전쟁 참여를 강요하는 것은 금지

제24조 적과 적국에 관한 정보를 얻기 위해 전쟁 계략과 필요한 조치를 행사하는 것은 허용되는 것으로 본다.

제25조 방어되지 않은 도시, 촌락, 주택 또는 건물에 대한 공격 또는 포격은 금지된다.

제26조 공격군대의 지휘관은 습격하는 경우를 제외하고는 포격을 개시하기 전에 관계자에게 경고하기 위하여 가능한 모든 수단을 다 하여야 한다.

제27조 포위공격 또는 포격 시 종교, 예술, 학술 및 자선의 용도에 제공되는 건물, 병원과 상병자의 수용소는 그것이 동시에 군사상의 목적에 사용되지 아니하는 한 가급적 피해를 면하도록 필요한 모든 조치가 취해져야 한다.

포위공격을 당한 자는 눈에 띄는 특별한 휘장으로써 그러한 건물 또는 수용소를 표시하여야 하며, 그 휘장을 사전에 포위공격자에게 통보하여야 한다.

제28조 습격에 의한 경우라도 도시, 기타 지역의 약탈은 금지된다.

제2장 간첩

제29조 교전국의 작전지역 내에서 상대 교전국에 전달할 의사를 가지고 은밀히 또는 허위의 구실하에 행동하여 정보를 수집하거나, 수집하려는 자만이 간첩으로 인정될 수 있다.

그러므로 변장하지 않은 군인으로서 정보를 수집하기 위하여 적군의 작전지역 내에 진입한 자는 간첩으로 인정되지 아니한다. 또한 군인이건 민간인이건 자국군 또는 적군에 송부되는 전보를 전달하는 임무를 공공연히 이행하는 자도 간첩으로 인정되지 아니한다. 전보를 전달하기 위하여 또한 모든 군 또는 지방의 각

부대 간의 연락을 유지하기 위하여 경기구로 파견된 자도 이와 같다.

제30조 행위 중 체포된 간첩은 재판에 회부되지 아니하고서는 처벌될 수 없다.

제31조 일단 소속군에 복귀한 후 나중에 적에게 잡힌 간첩은 포로로서 취급되어야 하며, 이전의 간첩행위에 대하여는 어떠한 책임도 지지 아니한다.

제3장 휴전기(休戰旗)

제32조 교전국 일방의 허가를 받아 타방과 교섭하기 위하여 백기를 들고 오는 자는 군사(軍使)로 인정된다. 군사와 그를 따르는 나팔수, 고수, 기수 및 통역은 불가침권을 가진다.

제33조 군사가 파견되는 상대방 군대의 부대장은 반드시 군사를 접수할 의무가 있는 것은 아니다.

부대장은 군사가 정보를 탐지하기 위하여 그의 임무를 이용함을 방지할 필요한 모든 조치를 취할 수 있다.

군사가 그의 임무를 악용할 경우에 부대장은 일시적으로 군사를 억류할 수 있다.

제34조 군사가 배신행위를 교사하거나 또는 행하기 위하여 그의 특권적 지위를 이용한 것이 명백히 입증될 때에는 군사는 그 불가침권을 상실한다.

제4장 항복규약

제35조 계약당사자 간에 합의된 항복규약은 군의 명예에 관한 규칙에 따라야 한다.

항복규약이 일단 확정되면 쌍방 당사자는 이를 엄중히 준수하여야 한다.

제5장 휴전

제36조 교전 당사국 간의 상호 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지된다. 휴전 기간이 정하여지지 아니한 경우에는 교전 당사자는 언제든지 작전을 재개할 수 있다. 다만, 휴전조건에 따라 합의된 기한 내에 이를 적에게 경고하여야 한다.

제37조 휴전은 일반적으로 또는 부분적으로 할 수 있다. 일반적 휴전은 교전국의 모든 전투행위를 정지시키며, 부분적 휴전은 특정한 지역에서 일부 교전군 사이에서만 전투행위를 정지시킨다.

제38조 휴전은 공식적으로 또한 적당한 시기에 권한 있는 당국 및 군대에 통고되어야 한다. 적대행위는 통고 후 즉시 또는 소정의 시기에 정지된다.

제39조 계약당사자는 전장에서 교전국과 주민과의 관계 및 주민 상호간의 관계를 휴전의 조건에 규정한다.

제40조 당사자 일방이 휴전협정의 중대하게 위반할 때는 다른 당사자는 협정을 폐기할 권리를 가지며, 긴급한 경우에는 즉시 전투를 개시할 권리도 가진다.

제41조 개인이 스스로 휴전협정의 조건을 위반한 때는 다만 위반자의 처벌을 요구하며, 또한 필요한 경우 그에 따른 손해배상을 요구할 권리가 부여된다.

제3부 적국 영토에 대한 군의 권력

제42조 사실상 적군의 권한 아래 놓인 영토는 점령된 것으로 간주한다.
점령은 그러한 권한이 확립되어 행사할 수 있는 영토에만 적용된다.

제43조 정당한 권력이 사실상 점령군에게 이관되면 점령군은 절대적인 지장이 없는 한 점령지의 현행법을 존중하며, 가능한 한 공공의 질서 및 안녕을 회복하고, 확보하기 위하여 권한 내에 있는 모든 조치를 취해야 한다.

제44조 어떤 교전국도 점령지 주민에게 다른 교전국 군에 관한 정보나 방어 수단에 관한 정보를 제공하도록 강요하는 것이 금지된다.

제45조 점령지의 주민을 강제하여 그 적국에 대해 충성서약을 하도록 강요하는 것이 금지된다.

제46조 가문의 명예와 권리, 개인의 생명, 사유재산, 종교적 신념, 관습 등은 존중되어야 한다.

사유재산은 몰수될 수 없다.

제47조 약탈은 공식적으로 금지된다.

제48조 점령군이 점령지역에서 그 국가의 이익을 위하여 부과하는 세금 및 통행료를 징수할 때는 가능한 한 현행 규칙과 평가에 따라 징수하며, 점령군은 합법 정부가 지출하는 정도로 점령지의 행정비를 지출해야 한다.

제49조 점령군이 점령지에서 위 조항에 언급된 세금 이외의 다른 조세를 부과하는 것은 군대 또는 점령지 행정상의 필요를 위한 경우에 한한다.

제50조 공동으로 책임이 있다고 인정될 수 없는 개인의 행위 때문에 주민들에게 금전적 또는 기타의 일반적 처벌이 과하여질 수 없다.

제51조 조세는 총지휘관의 명령서에 의하여 또한 그 책임으로서만 징수될 수 있다.

조세는 가능한 한 현행의 규칙과 조세평가에 따라서만 징수되어야 한다.

모든 조세에 대하여 납세자에게 영수증이 교부되어야 한다.

제52조 현품징발 및 사역은 점령군의 필요를 위한 것이 아니면 지방자치단체나 주민에게 이를 요구할 수 없다. 징발 및 사역은 그 지방의 자력에 상응하여야 하며, 주민들에게 그 본국에 대한 군사작전에 가담하게 하는 의무를 부과하지 아니하는 성질의 것이어야 한다.

징발 및 사역은 점령지역 지휘관의 허가에 의해서만 이를 요구할 수 있다.

현품의 공납에 대하여는 가능한 한 현금으로 지불하며, 그렇지 않으면 영수증으로써 이를 증명하여야 한다.

제53조 점령군은 국가 소유에 속하는 현금, 기금 및 징발 가능한 재산, 비축무기, 운송수단, 재고품 및 식량과 군사작전에 사용될 수 있는 모든 국유동산을 압수할 수 있다.

해사법에 의하여 규정된 경우를 제외하고는 철도시설, 육상통신, 전화, 기선 및 기타 선박과 저장 무기 및 일반적으로 모든 군수

품은 회사 또는 개인에게 속하는 것이라 하더라도 군사작전을 위하여 사용될 수 있으나, 평화의 체결 시 본래대로 회복되어야 하고, 배상금이 지불되어야 한다.

제54조 점령지역과 중립지역을 연결하는 해저케이블은 절대적으로 필요한 경우를 제외하고는 압수 또는 파괴되어서는 안된다.

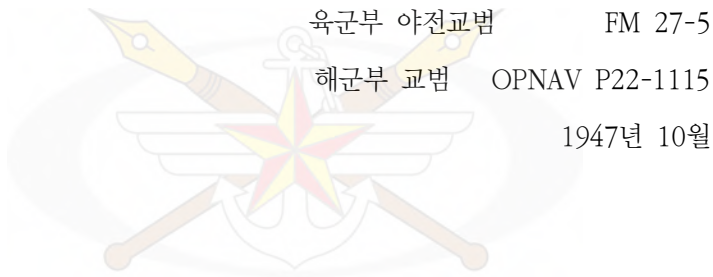
제55조 점령국은 적국에 속하며 또한 점령지 내에 있는 공공건물, 부동산, 산림 및 농장에 대하여 그 관리자 및 용익권자로서만 간주되며, 이러한 재산의 기본을 보호하고, 용익권의 규칙에 따라 이를 관리하여야 한다.

제56조 지방자치단체의 재산, 그리고 국가에 속하는 것일지라도 종교, 자선, 교육, 예술 및 학술단체의 재산은 사유재산으로 취급되어야 한다. 이러한 단체, 역사적 기념물, 예술 및 학술작품을 압수, 파괴 또는 고의로 손상하는 것은 일절 금지되며, 또한 소송의 대상이 되어야 한다.

부록 2

민사군정 미 육·해군 교범

UNITED STATES ARMY AND NAVY
MANUAL OF
CIVIL AFFAIRS MILITARY GOVERNMENT



육군부 야전교범 FM 27-5

해군부 교범 OPNAV P22-1115

1947년 10월

이 교범은 1943년 12월 22일자 전쟁부 FM 27-5와 해군부 OpNav 50E-3을 대체한다.

제1장

개 요

1. 목적, 범위 및 정의

a. 목적과 범위

- (1) 군사적 필요성은 국제법에 따라 침략군에게 부과한 의무 이행은 물론 작전 수행상 점령 또는 해방된 지역에서 군정(military government) 또는 기타 방식으로 민사통제(control of civilian affairs)를 시행하도록 요구한다.
- (2) 이 교범은 미국 군대에 의해 점령되거나 해방된 지역에서 군정 또는 기타 방식으로 민사통제를 계획하고 실행하는 것에서 육군부와 해군부 그리고 그 산하기관들이 따라야 할 원칙을 명시하고 있다. 육군과 해군이 단독으로, 또는 합동으로 작전하거나, 또는 동맹국의 군대와 협력하여 작전을 수행할 때 육군과 해군이 사용하기 위한 것이다. "지휘관(commanding officer)", "군대(military)", "부대(forces)"와 같은 용어는 군별로 단독 또는 공통으로 사용된다.
- (3) 달리 지시되지 않는 한 육군부와 해군부 그리고 그 산하기관이 만드는 모든 계획은 이 교범에 제시된 원칙을 따라야 한다. 중요하지 않은 정책과 세부 실행 사항과 관련해서 해당 지휘관들은 어떤 지역의 군정계획이 군사작전 계획과 일치하고 통합되도록 해야 할 필요성이 있는 경우에 여기의 지시에서 제외될 수 있다.
- (4) 전쟁부 FM 27-10(육상전 규칙)은 점령 및 해방지역에서 사람과 재산을 다룰 때 전군사령관 및 예하사령관의 재량에 관한 제한과 국제법

에 따른 의무를 명시하고 있다.

- (5) 이 교범은 육군과 해군 요원이 다음과 같은 범주에 사용하기 위함이다.
- (a) 책임 지휘관에게는 그들의 책임과 의무 그리고 권한 범위의 이해를 위해서
 - (b) 참모장교들에게는 기획, 훈련, 교육, 작전에 대하여
 - (c) 담당 지휘관 또는 장교들에게는 운영 가이드로
 - (d) 교육 및 훈련 장교들에게는 학교에서 활용, 부대훈련계획, 장병 교육에 활용하기 위한 교재로

b. 정의

- (1) **민사/군정(CA/MG).** 민사/군정은 영토, 재산, 거주자와 관련하여 점령 또는 해방된 지역에서 군사령관이 행사하는 모든 권한과 책임을 포함하며, 그러한 관리가 적, 동맹국 또는 국내 영토에 있는지의 여부를 불문한다. 점령의 유형은 민사든 군정이든 최고 정책 결정 기관에 의해 결정된다. 일반적으로 점령 유형은 책임 있는 군지휘관이 행사하는 통제의 정도에 따라 다르다.
- (2) **군정(Military Government).** 이 교범에서 사용된 "군정"이라는 용어는 적, 동맹국 또는 국내 영토의 토지, 재산 및 주민에 대해 무장 점령군이 행사하는 최고 권한으로 한정되고 정의된다. 군정은 군대가 강제 또는 합의에 따라 그러한 영토를 점령했을 때 행사되며, 주권자 또는 이전 정부의 권한을 대신한다. 점령군에게 넘겨진 통제권은 국제법 규칙과 확립된 전쟁 관습에 의해서만 제한을 받는다.
- (3) **민사(Civil Affairs).** 이 교범에서 사용된 "민사"라는 용어는 적군, 동맹국 또는 국내 영토에 대해 군정에 따라 부여된 최고 권한보다 낮은 수준의 권한을 무장 점령군의 책임 있는 지휘관이 부여하는 것

으로 정의된다. 토착 정부는 군지휘관이 독립적인 특정 권한을 가지는 것처럼 조약, 협정 또는 기타 방식에 의해서 인정될 것이다.

- (4) **점령지역(Occupied territory)**. 이 교범에서 사용된 "점령지역"이라는 용어는 무장 점령군이 민사/군정을 행사하는 모든 지역을 의미한다. 군대가 주둔하지만, 권한(authority)을 행사하지 않는 지역은 포함되지 않는다.
- (5) **해방지역(liberated territory)**. 이 교범에서 사용된 "해방된 지역"이라는 용어는 점령된 영토의 특정 형태를 나타내며, 무장 점령군의 행동으로 적의 점령 또는 교전 상대로 취급되는 반군으로부터 회복한 동맹국 또는 국내 영토로 정의된다.

2. 설립 권한

국제법의 규정과 확립된 전쟁 관습은 민사/군정의 통제권을 제공하며 그러한 통제는 그것에 따라 수행되어야 한다. 그러한 통제권의 행사는 무력 또는 협정에 의한 지역 점유로부터 취해진다. 미 육군이 적용하는 지상전의 중요 규칙은 전쟁부 야전교범 27-10과 기술교범 27-251에 명시되어 있다.

3. 지휘 책임

전구사령관은 민사/군정에 대해 전적인 책임을 진다. 따라서 일반적으로 군정장관(military governor)이나 민사행정관(civil affairs administrator)으로 지정되나 그의 권한과 직함의 전부 또는 일부를 예하 지휘관에게 위임할 수 있다. 점령지에서 사령관은 자신의 지위에 따라 최고 입법, 행정 및 사법 권한을 가지며, 전쟁 법과 관습 그리고 상급 기관의 지시에 의해서만 제한된다.

4. 설립 이유

- a. 민사/군정의 설립 이유는 국제법상의 권리 또는 의무로서의 군사적 필요성에 따른 것이다.
- b. 적의 영토에 대한 군사적 점령은 점령지역의 정부 기능을 정지시키기 때문에 국제법에 따라 점령군은 공공질서의 회복과 유지를 위한 민정(civil government) 기능을 수행해야 할 의무가 발생한다. 이러한 기능은 민사/군정에 의해서 수행된다. 적 영토 이외의 영토에 있는 군대는 해당 영토에서 정부가 부재하거나 제대로 기능할 수 없을 때 민사/군정을 설립할 의무가 있다.
- c. 민사/군정은 교전국 점령에만 국한되지 않는다. 국제법과 미국 헌법에 따라 다음과 같은 경우, 관련 영토에 현존하거나 이전에 존재하던 정부의 동의와는 상관없이 군사적 필요성에 따라 민사/군정의 설립이 필요할 수도 있다.
 - (1) 적에 의해 지배, 점령 또는 위협을 받는 동맹국 또는 국내 영토
 - (2) 교전국으로 취급되는 반군으로부터 회복된 국내 영토

5. 목적

- a. 민사/군정의 목적은 다음과 같다.
 - (1) 군사작전을 지원하기 위해서
 - (2) 국가 정책을 추진하기 위해서
 - (3) 국제법에 따라 점령군의 의무를 이행하기 위해서
- b. 다음과 같은 사항을 수행하여 군사작전을 지원한다.
 - (1) 질서 유지
 - (2) 점령군의 안전 증진

- (3) 군사작전 방해행위 방지
- (4) 능동 및 수동적인 파괴행위 축소
- (5) 전투부대의 민사행정 업무 해제
- (6) 군사목표 지원을 위한 지역자원 동원
- (7) 전염병 예방

6. 점령군이 행사하는 통제의 정도

군정의 목표를 달성하려면 먼저 적의 영토에서 엄격한 통제가 필요하다. 동맹국이나 국내 영토에서 공무원들과 주민들의 협력은 현재 진행 중이거나 향후 작전에서 점령군의 뚜렷한 정책과 전반적인 감독 아래 해당 지역 공무원의 행동에 더 큰 자유를 허용할 것이다. 점령지역의 상황이 정상에 가까워지면 민사/군정이 행사하는 통제는 완화될 수 있다. 점령군의 감독은 덜 직접적일 수 있으며 최종적으로는 최고 권한이 승인된 권력에 이양될 수 있다. 민사/군정 아래에서 점령군이 행사하는 통제의 정도는 다음에 따라 달라질 수 있다.

- a. 향후 군사작전
- b. 현재의 군사·정치·경제·사회적 및 기타 관련 요인
- c. 점령군 정부와 점령지 정부 사이의 사전 합의

7. 점령군과 점령지 주민의 상호책임

- a. 점령자(occupant)는 점령지역의 주민들에게 다음 사항을 이행하는 데 필요할 수 있는 복종을 요구하고 강요할 권리가 있다.
 - (1) 군대의 안전과 국제법 및 확립된 관습에 의해 제한되는 전쟁 목표의 달성
 - (2) 법과 질서의 유지

- (3) 해당 지역의 합리적 관리
- b. 그러한 복종의 대가로 주민들은 개인의 자유와 재산권에 대해 불필요하거나 부당한 모든 간섭으로부터 자유를 얻을 수 있다.

8. 통제 기간

- a. 민사/군정 통제의 유지 기간은 다음에 따라 달라진다.
 - (1) 군사작전의 지속
 - (2) 향후 작전 기지로 해당 지역의 사용
 - (3) 교전에 따른 영토의 상태
 - (4) 주민들의 협력 정도
 - (5) 향후 점령지 상태에 관한 정책
 - (6) 기타 군사·정치·경제·사회적 고려사항
- b. 군사작전이 계속되는 한 어느 정도의 통제는 필요할 것이다. 민사/군정은 작전이 지향하는 전반적인 목표를 달성할 때까지 그러한 작전을 넘어 확장할 수 있다.

9. 임무, 원칙 및 정책

a. 임무

민사/군정 요원의 임무는 다음과 같다.

- (1) 군사작전 지원(전투 중 주요 임무)
- (2) 국제법과 전쟁 관습에 따라 민간인에게 부과된 의무를 이행하는 데서 점령군 지휘관을 지원

- (3) 국가 정책을 촉진하기 위해(전투가 끝난 후의 주요 임무)

b. 원칙

(1) 군사적 필요성

군사적 필요성은 민사/군정 수행에서 가장 기본적인 원칙이다. 성공적인 결과를 위한 군사작전의 수행이 주요 고려사항이다. 가장 중요한 목표를 달성하는 데 필요한 통제를 행사하고 민간인과 관련하여 필요한 조치를 취하는 것이 지휘관의 의무이다.

(2) 지휘관의 권한

군사적 필요성의 기본원칙은 전구사령관이 항상 민사/군정에 대해 전적인 책임을 지도록 요구한다.

(3) 민사/군정 요원들의 활동 범위

전술 요원이 주로 전투작전에 관여하는 반면, 민사/군정 요원은 임무 달성을 촉진하기 위해 민간인 관계를 처리하는 데 주로 관여한다. 조직과 직무 분담에서 이 원칙을 철저히 준수하면 인적 절약이 극대화된다. 민사/군정 요원은 행정과 기술병과의 역량과 특기를 사용하고 조정할 수 있지만, 병행하거나 겸할 수는 없다.

(4) 계획의 유동성

민사/군정이 운영되는 조건은 주어진 영역에서만 아니라 서로 다른 영역 사이에서 매우 다양하므로 발생 가능한 급격한 변화와 변경을 충족하기 위해 대체 계획을 준비하여 조치의 유연성을 제공해야 한다.

(5) 계획 및 인력의 연속성

민사/군정은 정책의 연속성과 인력의 효율적인 활용을 위해 계

획되고 수행되어야 한다. 정책과 절차의 잦은 변경은 행정의 효율성과 위신을 떨어뜨린다. 반면에 인력의 비효율적인 사용은 점령군이 다른 곳에 사용할 수 있는 인력의 복무를 박탈한다. 그러한 정책과 절차에 관한 지시는 계획과 공표가 가능하도록 적시에 책임 있는 제대에 전달되는 것이 필수적이다.

c. 정책

(1) 주민 처우

- (a) 국제법과 군사적 필요성에 따라 점령군 활동지역의 주민들은 호전성을 최소화하고 협조를 얻기 위해 정당하고 합리적인 처우를 받아야 한다. 군사적 목표나 국제 정책의 성공 또는 궁극적인 성취를 위태롭게 하지 않고 확보할 수 있는 주민들의 협력은 공공질서를 유지하고 민사/군정의 목표를 달성하는 데 있어 점령군에게 직접적인 이점이 된다. 인도적 차원에서 주민들의 복지는 군사적 요구 사항이 허용하는 한 유지되고 보호되어야 하지만 그러한 처우의 주요 목적은 군사작전을 용이하게 하고 국제법에 의해 부과된 의무를 충족하기 위함이다. 그러한 주민 처우는 점령군이 법과 질서를 확립하고 유지하며 노동력과 부대설비 및 보급품을 조달하는 데 직접 도움이 된다. 그러나 부여된 임무를 완수하는 데 필요한 제한 또는 징벌적 조치의 부과를 방해해서는 안 된다.
- (b) 주민에게 부여되는 처우는 점령군에 대한 주민들의 태도, 협력 정도, 경제·정치·사회적 발전 정도, 점령군 정부의 정치·군사적 정책 등에 따라 달라진다. 민사/군정은 현지 상황과 요구에 비추어 수행될 수 있도록 민사/군정 요원은 현지 주민의 관습과 제도 및 태도에 대해 충분히 알고 있어야 한다. 민간인의 처우를 결정할 때 다 음 사항을 고려해야 한다.

1. 적국 국민을 다룰 때보다 우방 국민을 다룰 때 덜 제한적인 조치가 필요하다.
2. 군정 하에서 인질을 잡는 것, 보복을 가하는 것은 어떤 경우에는 군사적 필요성이 될 수 있다. 그러한 조치는 최후의 수단으로만 취해야 하며 적대적인 주민들이 불법 행위를 중단하도록 강제하기 위해서만 취해야 한다. 이러한 조치는 억지력으로 작용할 것인지 또는 점령군의 약점과 민간인 통제에 무능함으로 비쳐 기존의 어려운 상황을 악화시킬 수 있는지를 신중히 고려하여 결정해야 한다.
3. 필요한 경우 민사/군정의 권위에 대한 저항을 진압하거나 죄수 또는 범죄 혐의자의 탈출을 방지하기 위해 무력을 사용할 수 있다. 범죄로 기소된 사람은 처벌을 받기 전에 공정한 재판을 받게 된다. 군사 법원의 선고는 범죄와 억지 효과의 필요성에 비례한다. 그러나 최대 처벌은 자동으로 부여되지 않는다. 주민의 관습과 습관, 그리고 특정 지역에서 가장 효과적인 것으로 드러난 형벌의 유형에 따라 사적이든 공적이든 부과할 형벌의 성질과 집행 방식을 결정한다.

(2) *현행 법률, 관습, 정치분야의 유지*

군정의 목적과 상충하거나 최선의 이익에 해가 되는 경우를 제외하고 혼란 방지와 행정 간소화를 촉진하기 위해 현행 법률 및 관습, 정부 제도를 유지한다. 같은 이유로 가능한 한 기존의 정치적 영토 분할과 구획을 유지하는 것이 바람직하다.

(3) *해당 지역의 정부 부서 및 관료 유지*

- (a) 군정장관 또는 민사행정관은 민사/군정에 불필요하거나 해로운 직책 및 부서를 일시적으로 중단하거나 정지할 수 있다.

- (b) 군정의 경우 최고 입법권은 군정장관에게 있으므로 기존의 입법기관은 통상 정지된다.
- (c) 군정에서 고위급 정치가와 행정가들은 일반적으로 해임된다. 이러한 해임에는 중앙 정부의 명목상 또는 실질적 수장, 내각 장관, 주요 정치부서의 수장이 포함된다. 그러한 자리에 대한 임명은 정치적 함의를 지니기 때문에 고위 당국의 승인 없이 군정장관 임의로 영구적 임명을 단행할 수 없다. 비우호적 당파 조직의 구성원인 정부 관료들은 직위에서 해임한다. 일반적으로 신뢰할 수 없거나 신뢰할 수 없는 것으로 간주되는 다른 공무원도 마찬가지로 직위에서 해임한다. 직무를 만족스럽게 수행하지 못한 공직자의 고의적 태만도 해임의 근거가 된다.
- (d) 지방 정부의 하위 공무원과 직원은 일반적으로 각자의 직책이 유지되며 민사/군정 요원의 지시와 감독에 따라 임무를 만족스럽게 수행할 책임이 있다.
- (e) 일부 지역에서는 외세의 지배로 인해 원주민의 정부 참여가 매우 제한적이었을 수도 있다. 그 지역 민간 관료들이 침략으로 도망쳤을 수도 있고, 남아 있는 사람들도 재직하는 것이 불편하거나 불안할 수도 있다. 따라서 민사/군정 관계자는 직무 공백의 책임과 의무를 말도록 현지인을 교육해야 할 필요가 있을 수 있다.
- (f) 민사/군정 요원은 실행 가능한 한 직을 유지하거나 새로 임명된 공무원과 고용인들을 통해 점령지의 민간인을 다루어야 한다. 공무원이 해임되면, 훈련과 경험으로 직무를 수행하기에 가장 적합한 주민 중에서 선발하여 대체할 수 있다. 관료를 선발할 때는 그들의 신뢰성, 민사/군정에 대한 협력 의지, 지역 사회에서의 지위와 그 지위에 걸맞은 자질들을 고려해야 한다. 특별한 경우를 제외하고,

정파나 파벌 인사는 우호적인 감정과 태도를 불문하고 피한다. 민사/군정 요원은 가능하면 감독에만 전념하고 정치적 하부조직이나 정부 부서의 운영 책임자 직을 맡는 것을 피한다.

- (g) 고위 당국의 지시가 있는 경우를 제외하고, 해당 지역의 기존 정치 인물이나 정치 단체가 민사/군정 정책에 영향을 미칠 수 없으며, 민사/군정 요원은 해당 지역의 정치인이나 정치 단체와 어떠한 약속이나 협상을 해서는 안 된다.

- (h) 지역 공직에 계속 있거나 배치된 사람은 점령군과 협력한다는 이유로 해당 지역의 적대적인 주민들로부터 배신자 혐의를 받을 수 있으며, 그들의 인명과 재산이 위협받거나 위험에 처할 수 있다. 필요한 경우 민사/군정은 그러한 위협을 받는 사람과 그 가족을 보호한다.

(4) 정치범

정치적 또는 민족적 이유로 전(前) 정부가 가둔 사람은 조사를 거쳐야만 석방될 수 있다. 그들은 민사/군정 정책에 해를 끼치는 정치적 활동이 용인되지 않는다는 점을 경고받을 것이다. 그러한 석방자들의 송환, 주거, 관리, 처리에 대한 계획을 수립해야 한다.

(5) 점령지와 관련된 경제 정책

- (a) 미국 민사/군정의 기본적인 경제 정책은 다음과 같다.

1. 미국과 동맹국의 지원이 필요한 점령지의 결핍을 최소한으로 줄이기 위해 해당 지역의 경제를 소생시키고 자극함
2. 향후 작전을 위한 보급처로써, 그리고 당면한 군과 민간의 필수품을 충족하기 위해 가용 상품과 서비스를 활용할 수 있도록 해당 지역을 발전시킴

3. 점령 목적 달성에 필요한 만큼 경제 재건 강화

(b) 위의 (a)에 명시된 목적을 달성하려면 다음과 같은 사항이 필요하다.

1. 식량, 연료, 의약품, 의복의 공평한 분배
2. 필수 산업, 공공시설, 교통, 통신, 무역의 재건과 통제
3. 물가, 상품 유통, 수출입, 화폐와 금융에 대한 통제 제도
4. 암시장 활동을 억제하기 위한 배급제 및 그 외 형태의 통제 시행 또는 지속

(c) 어떤 유형의 경제 활동이 가장 중요한지에 대해 결정해야 하며 어떤 가용 시설과 미개발 자원이 이용 가능한지를 결정하기 위한 조사가 이루어져야 한다. 일반적으로 농업, 제조업, 광업, 임업, 어업, 서비스업의 필수 생산 재개를 담당할 기관의 재건계획이 수립되어야 한다. 위의 작업을 달성하기 위해서는 다음 사항을 수행하는 것이 필요하다.

1. 국내 자원 또는 수입을 통해 농업과 공업에 필수적인 장비와 물자제공
2. 군과 민간 활동에 필요한 노동 공급을 위한 노동력 풀 구축
3. 규칙적이고 적절한 근무 시간 보장
4. 노동단체 통제와 임금인상 억제
5. 희소 아이템 사용에 대한 우선순위의 설정과 특정 용도에 자원을 할당
6. 산업 경영을 감독하고 때에 따라 지원

(6) 점령지 주민의 건강

점령지에서 민간인의 건강을 보호하고 개선하는 것은 인도주의적 이유뿐만 아니라 점령군의 건강을 보호하는 데 필요하다. 따라서 토착 자원과 인력을 최대한 활용하여 다음과 같은 조치를 시행해야

한다.

- (a) 사망자는 매장해야 한다.
- (b) 음식물과 쓰레기 수거를 체계화하고 하수를 처리해야 한다.
- (c) 물 공급은 오염과 공해로부터 보호되어야 한다.
- (d) 식품 검사를 시행해야 한다.
- (e) 질병 확산을 방지하기 위해 말라리아와 곤충 통제를 시행하고 기타 필요한 조치를 해야 한다.
- (f) 민간인에게 필요한 의료 서비스가 제공되어야 한다.

(7) 종교적 관습과 조직에 대한 존중

국제법은 종교적 신념과 관행을 존중할 것을 요구한다. 따라서 종교 시설은 보안이나 공중보건 차원에서 또는 바람직하지 않은 민족주의나 정치적 이데올로기가 종교의 지침에 따라 실행되고 있다는 증거가 없는 한 폐쇄하지 않는다. 문명화된 개념을 위반하지 않는 관습이나 전통의식은 허용할 수 있다.

(8) 차별법

인종, 피부색, 종교, 또는 정치적 신념에 근거한 차별법은 상황이 허락하는 한 빨리 폐지될 것이다.

(9) 언론과 출판의 자유

군사적 이익이 침해되지 않는 범위 내에서 언론과 출판의 자유가 마련되어 유지될 것이다.

(10) 아카이브 및 기록물 보호

점령된 지역의 모든 정부 부서가 보유한 현재 및 과거 아카이브와 기록물은 민사/군정에서 즉각 그리고 지속해서 사용해야 하므로 이를 압수하고 보호하는 것이 필요하다.

(11) 우편물 및 문서의 압수 및 보호

우체국 및 기타 중앙통신센터에서 발견되는 우편물과 문서는 점령군에게 귀중한 정보의 원천이므로 그러한 우편물과 문서는 압수 및 보호되며 즉시 정보기관에 제공될 수 있다.

(12) 종교시설 및 예술작품 보호

군사적 필요로 인해 불가능한 경우를 제외하고, 역사·문화적 기념물, 예술작품, 종교 성지 등은 보호된다.



제2장

민사/군정의 책임과 기능

10. 점령지에서 육군 또는 해군의 책임

작전의 성격에 따라 점령지역에서 민사/군정의 통제에 대한 육군 또는 해군의 책임은 미 육·해군의 합동참모본부 또는 미국과 동맹국의 연합 참모본부(Combined Chiefs of Staff)에 의해서 결정된다. 일반적으로 대륙 지역의 책임은 육군에 위임되고 작은 섬 지역 및 일부 항구의 민사/군정 통제는 해군에 위임될 것으로 예상된다. 민사/군정 참모부 또는 부대는 해군 및/또는 육군 요원으로 구성될 수 있으며 참모부서는 육군 또는 해군 참모들이 배치될 수 있다.

11. 점령지역에 존재할 가능성이 있는 정치, 경제, 사회적 상황

민사/군정 요원은 직무상의 책임에 영향을 미치는 점령지역에 존재하는 다음과 같은 상황 중 하나 이상에 직면할 수 있다.

a. 정치적 상황

- (1) 민정(Civil administration)이 전체적 또는 부분적으로 무너지고 책임 있는 공무원들이 도주하거나 해임당했을 수 있다. 또는 여전히 재직 중이더라도 신뢰할 수 없을 수도 있다.
- (2) 지역 공공 안전 기관이 무질서하여 폭동, 약탈, 재산 피해 및 기타 형태의 민간 소요를 초래할 수도 있다.

b. 경제적 상황

- (1) 해당 지역의 경제생활은 ‘새로운 질서’로 재편되거나, 후퇴하는 적의 ‘초토화’ 정책에 의해 방해받았을 수 있다.
- (2) 농업 및 산업 활동이 마비되거나 중단되어 식량 및 기타 필수품과 운송수단이 심각하게 부족할 수 있다.
- (3) 해당 지역의 전체는 아니더라도, 상당수가 적절한 식량과 주거지가 없을 수 있으며, 많은 사람이 실업 상태이거나 아무런 지원 수단도 없이 지낼 수도 있다.

c. 사회적 상황

- (1) 적이 본국 송환을 원하는 강제노동자를 외국에서 들여왔을 가능성이 있다. 본국으로 송환하는 것이 바람직할 수 있는 실향민도 있을 수 있다.
- (2) 공공 및 민간 복지기관이 전체 또는 부분적으로 파괴되었을 수 있다.
- (3) 물 공급이 중단되거나 오염되어 있을 수 있다.
- (4) 부상당한 민간인은 거의 또는 전혀 관심을 받지 못하였을 수 있으며, 사망자는 매장되지 않았을 수 있다. 의료 보급품이 부족하고 주민의 건강과 사기가 저하되어 있을 수 있다. 질병 확산 방지에 도움이 되는 시설이 거의 없을 수 있다.
- (5) 의사, 변호사, 엔지니어 및 기타 전문가 같은 전문 인력이 부족할 수 있다.

12. 기능

적대행위 중에 민사/군정 요원의 주요 기능은 군사작전에 대한 간섭을 방지하기 위해 민간인을 관리하고 인력 및 필수 자재의 현지 자원을 군사작전 수행에 활용할 수 있도록 민간 행정 및 경제를 재건하여 가능한 모든 방법으로 전투부대의 임무를 촉진하는 것이다. 지휘관은 작고 고립된 농촌 지역이나 원시 섬에서 정부의 몇 가지 간단한 기능을 통제하는 것에서부터 인구밀도가 높고 산업화한 대륙 지역에서 수많은 복잡한 정부 기능을 통제하는 범위에 이르기까지 책임의 범위가 다양한 만큼 민사/군정 요원의 임무도 다양한 활동을 포함한다. 민사/군정 요원은 각 자의 영역에서 다음과 같은 기능을 수행하거나 감독할 책임이 있다.

a. 법과 질서의 유지

민사/군정 요원은 해당 지역의 법과 질서를 재건하고 유지하며 사람과 재산의 보호를 담당한다. 이를 달성하기 위해 그들은,

- (1) 점령군에 대한 지역 주민들의 행동과 관련해서 필요한 포고문과 조례를 준비, 공표, 시행한다.
- (2) 모든 무기, 탄약, 폭발물 및 기타 전쟁 도구를 모아서 보관한다.
- (3) 경찰력을 재편성하고, 필요하다면 헌병이나 해안순찰대로 경찰력을 보강한다.
- (4) 범죄의 예방, 탐지, 기소를 위한 절차를 수립한다.
- (5) 주류 및 마약 판매를 통제한다.
- (6) 교통통제를 시행한다.
- (7) 감옥과 교도소를 관리한다.
- (8) 소방서를 재건하거나 새로 설립한다.

b. 정치조직의 정부와 행정 관여

민사/군정 요원은 국가, 지방 또는 지방자치단체에서 최고지도자, 장관, 국장, 기타 고위급 사무 또는 행정 관료들과 같은 정부의 주요 정치 직위를 감독하고 드문 경우지만 실제 관리를 담당한다. 점령 지침에서 정한 요구 사항을 충족하지 못하는 공무원을 선별하여 배제하는 조치를 해야 한다.

c. 법원 설립 및 법 집행

민사/군정 요원은 다음을 담당한다.

- (1) 군법위원회, 계엄재판소, 특별군정법원의 설립과 운영, 그리고 재판권과 절차의 수립과 운영
- (2) 필요한 경우 지방, 형사 및 민사 법원의 감독, 통제 또는 폐쇄
- (3) 지역 변호사 협회 구성원의 감독
- (4) 현지 형법 및 민법의 수정 또는 정지에 관한 결정
- (5) 점령의 모든 측면에 관한 전반적인 법률 자문과 지원

d. 민간인 보호

폭격, 포격 또는 기타 군사작전이 수행되는 국면에서 민간인에 대한 점령군의 후생 책임을 가능한 한 완화하기 위해 민사/군정 요원은 공습경보, 등화관제 대피소, 소방, 응급의료, 소개, 철거, 재활, 기타 활동 등을 제공하기 위하여 기존 민간인 보호 기구의 설립, 감독, 강화를 담당한다.

e. 민수(民需) 보급

민사/군정 요원은 다음 사항을 책임진다.

- (1) 아래의 상황을 위해서 허용된 채널을 통해 음식, 의복, 피란처 및 의료 지원과 같은 민간구호 물품을 획득
 - (a) 점령군을 위협에 빠뜨리는 광범위한 질병과 불안을 예방하고 점령 목적을 달성하기 위한 최소 생계 기준을 충족하기 위해서
 - (b) 점령군에게 직접적인 이익이 될 수 있는 농업, 공업, 상업 및 기타 활동을 수행할 수 있도록 주민들 사이의 질서를 유지하기 위해서
- (2) 민간구호 물품의 관리 및 분배를 위한 지역조직 설립
- (3) 법과 질서의 재건에 필요한 기타 필수 민간 물품 제공

f. 공중보건 및 위생

공중 보건상태를 개선하고 점령군을 보호하기 위해서 민사/군정 요원은 다음 사항을 책임진다.

- (1) 질병의 통제, 예방, 치료
- (2) 병원 재건과 감독
- (3) 의료 및 위생용품 제공
- (4) 식량 및 물 공급 보호
- (5) 하수와 폐기물 처리
- (6) 부상당한 민간인의 치료 및 후송을 위한 조치
- (7) 필요하다고 판단되는 기타 의료 및 위생 조치 공표

g. 민간 통신 검열

민간 통신에 대한 검열은 일반적으로 가장 초기 단계에 이루어지며 군과 민간의 보안 유지와 정보 획득을 위해 점령 기간 내내 계속될 수 있다. 따라서 민사/군정에 의한 그러한 작전은 군사정보참모와 검열 정책 및 지시가 하달된 다른 기관과의 긴밀한 연락과 협력이 필요하다.

h. 민간 통신

민사/군정 요원은 (1) 점령군이 민간 통신 시스템을 사용할 때 신호 또는 통신 장교들과 협력한다. (2) 민간 통신 시설의 재건, 통제, 감독에서 전술부대와 민간기관들을 지원한다.

i. 민간 수송 및 기타 공공시설

민사/군정 요원은 (1) 군용에 필요한 모든 수송시설과 공공시설의 재건, 통제, 감독에 있어 적절한 분야 및 부서와 협력한다. (2) 민수용에 필요한 모든 수송시설과 기타 공공시설을 재건하고 통제하며 감독한다.

j. 항만 업무

민사/군정 요원은 (1) 하우스보트 및 소형 항구 선박에 거주하는 사람들을 포함하여 항만 지역 내 민간인의 통제 및 이동에서 (2) 항만 활동에 필요한 민간 노동력의 조달 및 통제에서 (3) 육지와 내륙의 보급품 취급 및 배달에서 해상 및 해안의 해군 당국과 연락을 취하고 유지하며 항만 책임자에게 도움을 제공한다.

k. 통화 및 은행 업무 통제

민사/군정 요원은 다음과 같은 임무를 맡는다.

(1) 사용하는 화폐의 종류와 환율을 지정하는 등 상급기관이 정하는 화

폐에 관한 정책을 집행한다.

- (2) 모든 유형의 화폐와 신용거래장의 발행 및 사용에 대한 감독, 점령군이 사용하는 군용 및 토착 통화 사용에 대한 적절한 통제 확립
- (3) 점령군이 사용하는 데 필요한 통화 제공
- (4) 적이 점령한 지역 또는 적 지역과의 금융거래 금지
- (5) 외환 거래 관리
- (6) 채무 파산 선언
- (7) 필요한 경우 은행 폐쇄
- (8) 은행, 은행자금, 안전금고, 증권, 기록 등의 보호
- (9) 임시 은행 업무와 신용 요구사항 제공
- (10) 적절한 시기에 은행 청산·개편·개설
- (11) 신용협동조합과 기타 금융기관 및 조직에 대한 규제와 감독
- (12) 여러 해외 지역에서 정상적인 생활 여건을 유지하는 데 필요한 연금 지급 설비 또는 기타 통화 서비스의 신속한 재건을 위한 조치
- (13) 그러한 기록에 대한 업무와 유지비용을 기록하기 위한 적절한 절차 수립

1. 공공 재정

민사/군정 요원은 다음과 같은 임무를 맡는다.

- (1) 예산, 수익, 지출에 대한 감독과 감사
- (2) 세금징수, 벌금, 과세 감독
- (3) 정부 독점 수익 및 기부금 징수를 포함한 공적 자금의 취급과 민사행정에 필요한 금융시설 제공

m. 생필품, 물가, 배급 통제

민사/군정 요원은 다음과 같은 임무를 맡는다.

- (1) 식량과 기타 공급품의 감독 및 분배
- (2) 비축 및 암시장 활동을 방지하기 위한 물가, 배급, 기타 조치의 수립과 통제
- (3) 수출입 규제
- (4) 현지 유통을 위한 수입 할당
- (5) 현행 정책에 따라 지역 경제에서 군대에 의한 징발과 구매 통제
- (6) 지역 경제 회생을 위한 정책 수립

n. 농업

민사/군정 요원은 다음과 같은 방법을 통해 농업 생산량을 최대치로 끌어올리기 위해 다음과 같은 임무를 맡는다.

- (1) 식량 생산 계획의 수립과 관리, 토지의 개간과 보존
- (2) 토지개혁을 위한 정책 수립
- (3) 농법 개선

o. 산업과 제조업

민사/군정 요원은 다음을 위해 필수 산업과 제조업 시설을 발전시키고 감독하는 임무를 맡는다.

- (1) 점령군을 위협에 빠뜨릴 수 있는 광범위한 질병과 불안을 방지하기 위해 민간인에게 시급한 필수품을 충족시키기 위해서
- (2) 점령군의 군사적 목표를 더욱 강화하기 위해서
- (3) 점령비용을 지출하는 데 도움이 되도록 수출용 상품생산을 개발하

기 위해서

(4) 미국과 연합국의 장기적인 경제 및 정치 정책을 추진하기 위해서

p. 상업과 무역

민사/군정 요원은 필수 민간 상품의 정상적인 유통을 보장하고 경제 안정화를 위해 국내 무역을 촉진하는 데 필요한 조치를 한다.

q. 노동관계

민사/군정 요원은 다음을 담당한다.

- (1) 군대를 지원하기 위한 인력 조달
- (2) 점령지에서 부흥과 재건을 위한 노동력 조달
- (3) 표준 임금표, 작업 시간표, 가용 노동력의 공평한 분배를 위한 정책의 수립에서 다른 분야 및 부서와의 협력
- (4) 노동기구 감독과 일시적 장애를 수반하는 경우 의료 지원과 보상 준비를 포함하는 노동관계 문제 처리

r. 재산관리와 운영

민사/군정 요원은 초기에 다음과 같은 임무를 담당한다.

- (1) 적국 정부 또는 점령국 이외의 적국 국민이 전부 또는 일부 소유한 모든 재산 및 기업의 관리 및 운영
- (2) 점령군이 점령한 경우 다른 정부가 전체 또는 일부 소유한 모든 재산 및 기업의 관리 및 운영
- (3) 직접적인 군사적 사용이 가능하고 다른 군대가 관리하지 않는 사유 재산의 관리 및 운영
- (4) 군용 사유재산 징발을 위한 정책 수립 지원

(5) 기존 정책에 따라 군사용으로 사유재산을 요청하는 것을 지원

s. 정보 및 첩보

점령군과 점령지 주민 사이의 관계를 유지하고 개선하기 위해 민사/군정 요원은 언론, 라디오, 영상 등 이용 가능한 모든 정보 전달 매체를 사용하여 점령정책 및 목적을 주민들에게 설명한다.

t. 실향민 및 적국 국민의 처분, 본국 송환 또는 재배치

민사/군정 요원은 (1) 연합국 또는 중립국 국민, (2) 정치범 및 강제노역자, (3) 제대한 적군과 적국의 민간인을 포함한 실향민의 통제, 관리, 본국 송환 또는 기타 처분을 담당한다.

u. 교육

민주적 절차와 원칙을 발전시키기 위해 민사/군정 요원은 교육을 해당 지역의 사회 및 정치 생활과 통합하여 다음을 임무를 담당한다.

- (1) 개학
- (2) 교육시스템의 감독
- (3) 교과서 개정
- (4) 파괴적이거나 해로운 지식의 방지

v. 공공복지

민사/군정 요원은 다음과 같은 임무를 담당한다.

- (1) 민간 구호물자 배급 지원
- (2) 아동, 빈곤자, 신체와 정신적 장애인, 노인 등을 보호하기 위해서 공공과 민간기관 감독

- (3) 해당 기관의 운영을 유지하기 위해 지역의 자선 및 구호 기관 재건

w. 기록과 보고서

민사/군정 요원은 민사/군정의 모든 분야에서 군 지휘관을 위해 충분하고 완전한 기록을 유지할 책임이 있다. 이러한 기록은 평화회의, 청구권 재판, 수사기관 및 역사적 목적으로 사용하기 위해 필수적인 자료이다.

x. 다른 참모 부서와의 협조

- (1) 전구(Theater of operations)

작전이 단독이든 합동이든 연합이든 상관없이 민사/군정 요원들과 다른 참모진들 사이에 조정이 필요한 문제가 발생한다. 민사/군정 참모부의 구성원들은 상호 문제에 대해 다른 참모부 구성원들과 관계를 정하고 다음과 같은 일반참모, 특별참모 및 기술병과와 조정 및 감독과 같은 상호 관련된 관심 및 활동 분야에서 신속한 조치를 보장하는 표준 운영절차를 개발해야 한다.

- (a) 일반참모부

1. 인사참모부(G-1)

민사/군정 요원의 조달, 분류, 재분류, 배치, 급여, 승진, 이동, 퇴직, 전역, 훈장, 표창, 명예, 포상, 휴직, 휴가, 사례 및 처벌, 그리고 본부 내부 조정, 인사 통계, 위생, 매장

2. 정보참모부(G-2)

적 주민에 관한 정보 수집 및 교환, 지도 요청, 보안 유지를 위한 검열 및 기타 조치에 관한 규정, 대전복합동(對顛覆活動)

3. 작전참모부(G-3)

민사/군정 활동에서의 부대 훈련, 통신사용과 부대이동, 작전 또

는 점령지역, 현행과 향후 작전을 위한 전술 및 민사/군정 계획의 조정

4. 군수참모부(G-4)

적 지역에서 보급품 조달, 군정부대에 대한 보급품 분배, 수송 및 기타 부대의 통제 및 감독, 피란과 입원가료, 구제, 재산 및 자금, 대피소와 시설 보호, 원주민 노동자 고용, 행정명령에 대한 민사/행정 별첨 준비, 민간인 활용을 위한 보급품 할당, 민사/행정에 대한 보급품 할당을 포함한 계획 통합

(b) 특별참모부서와 기술병과

1. 대공

공중 공격에 대한 방어

2. 화학

적절한 인원 훈련을 위한 집단적 보호조치와 준비

3. 공병

도로, 부두, 공공시설의 건설과 유지, 지도 배포

4. 본부사령

명령과 전문의 세부 사항, 민사/군정 사무실 공간 정리와 배치

5. 헌병

민사/군정 업무에 헌병 배치, 민간인과 관련하여 군대 행동 통제, 민간인 순환 감독

6. 통신

군사 및 상업용 통신망 사용

7. 의무

건강 및 위생, 군사 목적을 위한 민간병원 사용, 민간인에 대한 의료용품 할당, 부상당한 민간인의 치료 및 소개

8. 부관

일일명령 분배, 분류, 재분류, 보직, 승진, 전보, 교체, 해임, 훈장, 표창, 명예, 포상, 휴직, 휴가, 발간물 보급 및 사무처리 등의 업무수행

9. 법무

군법위원회 및 특별군정법원에 의한 민간인 재판 기록 검토

10. 병참

병참 장비와 보급품 분배. 민간인이 사용할 수 있도록 식량과 병참 보급품의 할당·저장·분배

11. 수송

민사/군정 요원이 편제 장비가 아닌 수송설비의 사용

12. 공보

신문, 라디오, 영화, 발표 자료

(2) 개인 관계

민사/군정 요원은 일반참모, 특별참모, 기술병과 등 다양한 부서의 기능을 알아야 할 뿐 아니라 해당 장교들과 돈독한 인간관계를 구축하는 것이 바람직하다. 참모부서 및 병과 간의 팀워크는 필수적이다. 이는 참모 회의뿐 아니라 개인별 접촉을 통해 보장된다.

제3장

조직과 운영

13. 개요

- a. 미국과 연합군이 수행하는 작전에서 민사/군정에 대한 정책 및 계획 수립은 관련 정부의 지시에 따라 이루어진다.
- b. 미 육군과 해군이 합동으로 수행하는 작전에서 민사/군정에 대한 기획과 정책 수립은 합동참모본부의 지시에 따라 수행된다.
- c. 육군 또는 해군의 민사/군정 작전에 대한 책임은 작전 전구에 있는 지휘관에게 부여되어 행사된다.

14. 육군부, 해군부, 국무부 조직

민사/군정 정책 및 계획을 수립하기 위해 육군부 장관과 해군부 장관이 지정한 군사 기관은 육군부 민사부(Civil Affairs Division)와 해군부의 도서관할실(Office of Island Governments) 및 정치군사실(Office of Politico Military Affairs)이다. 민사/군정 정책을 수립하기 위해 국무장관이 지정한 민간 기관은 국무부 점령지역실(Office of Occupied Areas)이다.

a. 육군부 조직

육군 특별참모부 민사부는 전쟁범죄를 포함한 민사/군정 문제에 관련하여 정책을 수립하고 계획을 준비하며 조치를 하는 것을 담당한다. 그리고 육군부장관, 참모총장, 육군부 관련 부서가 이러한 문제에 대해 적절하고 신속하게 조언을 받을 수 있도록 하는 것을 담당한다.

또 민사부는 다른 육군부 기관이나 정부 기관, 국제 또는 자발적 구호 및 복지 기관과 협력하여 다음을 담당한다.

- (1) 민사/군정 활동을 위한 정책 수립과 계획 준비
- (2) 점령지역의 민사/군정 문제를 육군부 내에서 신속 처리
- (3) 민사/군정 정보를 수집하고 정부의 해당 기관에 배포
- (4) 다음과 같은 위원회에 대표 임명
 - (a) 합동참모본부(JCS) 합동민사위원회(JCAC)
 - (b) 연합참모본부(CCS) 연합민사위원회(CCAC)
 - (c) 4부조정위원회(SANACC) 유럽 및 극동 소위원회(EFES)
- (5) FEC에 관해 미국 대표에게 조언, 지침, 지원 제공
- (6) 군과 민간인 모두를 대상으로 민사/군정 요원 훈련을 위한 폭넓은 계획 및 정책을 수립하고, 민사/군정 정책과 절차를 수행해야 할 모든 인력에 대한 교육과 훈련에 사용할 정보 문서, 편람 등을 준비

b. 해군부 조직

해군작전사령부 산하 도서관할실 및 정치군사실은 해군의 최대 관심 지역에서 민사/군정을 위한 광범위한 정책 및 계획 수립, 기본 지침 및 규정 초안 작성, 민사·군정 요원 훈련을 담당한다. 또 그들은 합동 민사/군정의 관심 사항에 관해 육군부와 조율하는 일도 담당한다. 이에 더하여 해군부장관, 해군작전사령관, 전구사령관, 관련 국(局)과 해군부의 다른 부서가 민정/군사 문제들에 대해 적절하고 신속하게 조언을 받을 수 있도록 보장한다. 도서관할실 및 정치군사실은 해군부를 대표하여 정부의 다른 기관, 민간 복지 또는 구호 기관과 연락을 유지하며 이와 관련하여 다음과 같은 역할을 담당한다.

- (1) 민사/군정 활동 수행을 위한 정책 수립과 계획 준비
- (2) 민사/군정 문제를 해군부 내에서 신속 처리
- (3) 해당 기관을 위해 민사/군정 정보 수집과 배포

c. 국무부 조직

국무부 점령지역 차관보는 모든 점령문제에 관한 국무부 정책의 조정과 관련하여 국무장관에게 직접 책임진다. 그는 다음과 같은 역할을 수행한다.

- (1) 점령정책의 모든 문제와 관련하여 국무부-육군부-해군부-공군부 조정위원회(SANACC)의 국무부 대표
- (2) 공동연구, 고려사항, 조치사항이 필요할 수 있는 정책 문제를 4부조정위원회(SANACC) 또는 해당 소위원회에 회부

15. 작전 전역에서의 조직 및 통제

a. 조직

- (1) 작전 전역에서 민사/군정의 계획·운영·통제를 위한 참모조직은 제 12항에 설명된 민사/군정의 일반적인 기능을 수행할 것이다.
- (2) 점령지역에서 특정 참모의 활동 규모·조직·범위는 지휘관의 임무, 해당 지역에 존재하는 정부의 구조와 상황, 그러한 정부에 있는 사람과 관료들의 성격과 태도, 해당 지역의 지리·경제·사회적 측면들을 포함하는 특정 요소들에 의해 결정된다.
- (3) 민사/군정 참모 기능은 작전 전역의 모든 지휘 수준에서 수행된다. 사단을 포함한 모든 지휘 제대 내에는 이러한 기능을 수행하기 위해 일반참모 수준에 따르는 참모 부서가 존재할 것이다. 사단급까지 민사/군정 기능의 수행을 요구하지 않는 군사적 상황이 있을 수

도 있다. 다양한 행정 및 기술 병과들이 민사/군정 활동 지원을 자신들의 기능에 포함하도록 하는 것이 필요하다.

b. 통제

(1) 전투 단계 (그림 1 참조)

(a) 전역 기간에는 전투지역과 병참지역 또는 해군전진기지 지역으로 구분되며, 전구사령관은 야전군 사령관 또는 해군 함대나 기동부대 사령관, 그리고 병참관구사령관 또는 해군전진기지사령관을 통해 전투지역에 대한 통제권을 행사한다.

(b) 그러나 전역이 별도의 TF에 할당된 작전 구역으로 세분되고, 각 구역에 자체 병참 지역 또는 해군 전진기지지역이 있는 경우, TF 사령관을 통해 통제가 행사된다.

(2) 공세적인 전투가 중지된 이후 (그림 2 참조)

점령지역에서 군정이 지속되는 한 전구사령관은 별도의 민사/군정 사령부를 통해 통제권을 행사한다. 특수한 상황에서만 민사/군정이 전술적 지휘체계에 포함될 수 있다.

16. 육군 병참관구 또는 해군 전진기지 지역의 조직 및 통제

a. 조직 등급

점령지역이 병참지역이나 해군 전진기지지역에 들어가면 지역조직의 연속성과 민사/군정조직의 발전에 더 큰 관심을 기울여야 한다. 모든 제대에서 민사/군정 통제와 점령 지시에 따라 해당 지역 정부의 정상적인 기능을 회복하기 위한 노력이 이루어질 것이다.

b. 조직 유형

- (1) 병참관구 또는 해군 전진기지 지역에서는 지휘의 통일성을 고려하여 일반적으로 그 지역 내에서 지역 및 예하 군사행정지역 사령관이 민사/군정의 통제권을 부여받는 것이 필요하다.
- (2) 군사행정을 목적으로 병참지역 또는 해군 전진기지지역을 세분화하지 아니하는 경우에는 해당 지역의 지휘관이 민사/군정 사령부를 설치하고 민사/군정 사령관으로 자신의 참모 중에서 민사/군정 참모부장을 임명한다.
- (3) 군사행정을 목적으로 병참지역 또는 해군 전진기지지역을 세분화한 경우에는 해당 지역의 지휘관이 자신의 예하 지역사령관을 통하여 민사/군정 통제권을 행사한다.
- (4) 점령지역에 하나 이상의 국가 또는 도서지역이 포함된 경우, 군정 부대는 최상위 정치 제대의 각 하위 부서에 파견된다. 도시를 포함한 하위 정치 제대의 임무 수행을 위해 충분한 인력이 할당될 것이다.
- (5) 병참지역에 주둔하거나 통과하는 전투부대 사령관은 비상시 기대되는 민사/군정 기능이나 권한을 맡지 않으며 확립된 민사/군정 정책 및 절차를 따른다.

17. 조직 유형

- a. 일반적으로 민사/군정 조직에는 전투와 점령 등 두 가지 유형이 있다. (그림 1과 2 참조)
 - (1) 전투 또는 전투 유형의 여파에서 전투부대 또는 군사행정 지역의 지휘관은 해당 작전 구역 또는 지역 내에서 민사/군정 기능을 책임진

다. 한 제대의 민사/군정과 상위 또는 하위 제대의 민사/군정 요원과의 지휘 채널은 작전적 또는 행정적 지휘체계를 따른다.

- (2) 전투 단계 이후의 점령 형태에서는 전구사령관의 직접 지휘 또는 예하 사령관 아래에 별도의 민사/군정조직이 창설된다. 이 형태에 따라 특정 지역의 민사/군정 책임자는 해당 지역의 민사/군정에 관하여 그 위의 상위 정치부서를 담당하는 책임자에게 책임을 지며, 자신의 영토 내 정치부서에 배속될 수도 있는 하위 민사/군정 요원을 지휘할 수 있다. 조직 내의 지휘계통은 상위 민사/군정 요원에서 하위 민사/군정 요원으로 직접 이루어진다. 지방 민사/군정 장교는 민사/군정 활동 관리와 관련하여 해당 지역에 주둔하는 전술 부대 사령관에게 책임을 지지 않고 상위 민사/군정 장교에게 직접 보고한다.
 - (3) 특정 시간이나 장소에서 활용될 조직의 유형을 결정하는 것은 지휘관의 기능이다. 채택된 시스템에는 종종 각 유형의 기능이 포함될 수 있다. 대부분의 경우에 작전은 점진적으로 이루어질 것이며, 전역의 한 부분에서는 한 유형의 조직이 우세하고 다른 부분에서는 다른 유형이 우세하게 된다.
- b. 민사/군정은 해당 지역이 점령군 또는 해방군의 통제 범위 내에 들어 오자마자 전투지대에서 시작한다. 공세적인 전투지역에서 민사/군정은 필연적으로 군사 상황에 맞는 가장 필수적인 기능들에만 국한된다. 이러한 기능들은 일반적으로 군정부대가 속해 있는 전투부대에 의해 민간인을 대상으로 직접 수행된다. 적절하게 수행된다면 민간인 문제의 초기 처리는 순수한 전투 임무의 성공 여부를 결정하고 효과적인 민간 협력의 패턴을 쉽게 설정할 수 있다. 전투지대가 전진하고 점령이 계속되면 이러한 협력은 인력과 비용 모두를 헤아릴 수 없이 절약할 수 있다.

- c. 전투지대에서는 지휘 통일의 원칙에 따른 통제가 무엇보다 중요하다. 민사/군정 참모장교의 조언을 받은 전술 지휘관은 정치적 경계에 상관없이 작전 지대 내 민간인을 통제한다. 전술 부대들을 민사/군정 책임에서 해지할 목적으로 전술 지역에 투입한 점령 유형의 민사/군정 부대는 전술 부대에 배속되며 민사/군정 활동 통제에 관한 명령은 군 지휘계통을 통해 이루어지며, 그 절차에 따라 이 부대의 작전통제권은 전술사령관에 의해 민사/군정 최고위급 장교에게 위임될 수 있다. 사단이 전진할 때 점령 유형의 민사/군정 부대는 다음 상위 전술 제대 지휘관의 통제를 받는다. 전투지대에서는 증강된 점령 유형의 군정부대가 초기부터 사단에 배속된다.

18. 전투 및 점령 유형의 장점과 단점

a. 전투

- (1) 장점 : 전투 및 군정 지역 지휘관을 통한 통제의 장점은 민간 활동과 군사 활동을 포함한 모든 활동에 대한 권한이 작전, 보급, 소개에 대한 책임이 있는 지휘관의 손에 집중된다는 것이다. 이는 주어진 작전지대 또는 군정지역 내에서 점령군과 점령지역 주민 간의 관계를 포함한 모든 활동이 지휘관 책임하의 작전을 지원하도록 조정될 수 있게 보장한다. 이는 책임이 중복되는 상호 독립적인 두 명의 지휘관이 있을 때 발생할 수 있는 마찰과 오해를 방지한다.
- (2) 단점 : 전투 및 군정 지역 지휘관을 통한 통제의 단점은 다음과 같다.
- (a) 전투 훈련과 작전, 보급, 소개(疏開)와 관련된 지휘관들은 민사/군정 기능과 목표의 중요성을 경시하는 경향이 있다.
- (b) 전투부대의 빈번하고 신속한 이동은 인원의 빈번한 변경으로 인해 민사/군정 기능 구현의 연속성 부족을 초래한다.

- (c) 전투부대는 전략적, 작전적 요구사항에 따라 반드시, 그리고 해당 지역의 정치적 경계에 따라 유연히 배치된다. 결과적으로 전투부대의 작전지대로 지정된 영토는 일반적으로 수많은 정치적 구역의 영토 일부를 포함하게 된다. 정도는 달라지만, 이것은 군정부대 지역으로 할당된 영토에도 해당할 수 있다. 그러한 경우에 동일 집단의 지방 공무원들은 작전지대 또는 지역이 정치 구역 내에 전부 또는 부분적으로 속하는 모든 작전 또는 행정부대 사령관들로부터 명령을 받을 수 있다.
- (d) 전술부대 사령부가 지방정부 소재지에 위치할 수 없을 수도 있으므로 민간 공무원에 대한 효과적인 통제를 제공하기 위해 부대 참모 중 민사/군정 부서를 두 제대로 나눠야 할 수도 있다. 하나는 군 사령부에 다른 하나는 정부 소재지에 배치되어 결과적으로 효율성이 저하될 수 있다.

b. 점령

점령 조직 유형의 장·단점은 일반적으로 전투 또는 전투 후의 조직 유형과 정반대이다.

- (1) 장점 : 몇 가지 장점은 인력의 더 효과적이고 경제적인 사용, 정책과 인력의 더 큰 연속성, 특별히 선발되고 훈련된 민사/군정 인력의 더 효율적인 사용이다.
- (2) 단점 : 가장 큰 단점은 점령 조직 유형에 속한 지역의 민사/군정 요원이 해당 지역에서 직전 중이거나 주둔하는 전투부대 사령관 또는 같은 지역에서 군사 목적으로 행정명령을 수행하는 사령관으로부터 독립되어 있기 때문에 일반적으로 하위 수준의 명령 통일이 확립되지 않는다는 점이다.

19. 민사/군정 참모부서

민사/군정 활동에 대한 계획과 책임을 담당하는 일반 참모 수준의 전 구사령관 참모부로 민사/군정 참모부가 창설된다. 또 예하 지휘관들의 참모진에도 적절한 부서가 만들어질 것이다.

a. 부서장의 임무. 민사/군정 부서장의 임무는 다음과 같다.

- (1) 사령관의 지시에 따라 점령지역에서 민사/군정 활동에 대한 현재의 세부 계획과 정책, 절차를 준비·유지하고, 그러한 계획과 정책, 절차를 다른 참모부서장과 조정함.
- (2) 점령하거나 점령할 지역에서 민사/군정의 조직, 감독, 통제에 관한 모든 문제에 대해 지휘관에게 조언하고 지원하며, 민사/군정의 관점에서 국민의 성격, 정부의 특징, 해당 지역에서 직면하게 될 특별한 문제를 지휘관에게 이해시킴.
- (3) 사령관 명의로 또는 인가된 권력의 명의로 발표할 포고문, 조례, 명령을 적절한 언어로 준비
- (4) 민사/군정의 상황, 계획, 정책에 관해 예하 지휘관들에게 현재 하고 있는 조언 유지
- (5) 민사/군정의 관심 사항에 대한 모든 원천 정보를 확보하고 다음과 같은 목적을 위해 해당 정보에 대해 가치평가
 - (a) 다른 관심 있는 기관에 배포
 - (b) 향후 민사/군정 운영계획 수립을 위해 활용
- (6) 전반적인 조정을 수행하기 위해 다른 일반 및 특별 참모부서와 지속적인 연락 유지
- (7) 민사/군정 활동에서 미국 및 연합군 민간기관의 업무 감독과 조정 지원

b. 내부 조직. 모든 민사/군정의 부서장은 다음 활동을 준비해야 한다. 그러나 소규모 참모에서는 이러한 활동 중 일부를 한 명의 장교가 수행할 수도 있다.

(1) 행정. (a) 부참모부장. 큰 부서에는 참모부장을 지원하고 부재 시 그를 대신할 부참모부장이 필요할 것이다.

(b) 선임장교. 소규모 부서들을 제외한 부서장은 직무 관리를 조정하고 특별 임무를 처리하기 위해 선임장교를 요구할 수 있다. 선임장교는 육군 부관의 임무나 해군 행정 및 보급 장교의 임무를 수행할 보좌관을 배속받을 수 있다.

(2) 기능. 민사/군정 부서에는 공중 보건, 법률, 재정, 공공 안전, 이재민 처리 등을 포함한 기능을 수행하도록 요원들이 배치된다. 민사/군정 요원들이 수행하는 기능에 대한 자세한 내용은 제12항을 참조하라.

c. 다른 군 요원. 합동 작전에서 지휘관은 민사/군정 부서에 다른 군의 대표 인원을 포함해야 한다. 육군과 해군 민사/군정 요원 사이에 긴밀한 연락이 취해져야 할 필요가 있다. 점령이 주로 육군작전이라도 해군 민사/군정 요원이 연락부서에 배속되어야 한다. 특히 해군 작전인 경우, 나중에 육군이 통제권을 인수할 경우를 가정하여 육군의 민사/군정 요원이 해군 부서에 배속될 필요가 있다.

d. 다른 국가 요원. 미국과 연합군이 참여하는 연합 작전에서는 참여국의 민사/군정 요원이 참모부서에 대표로 참여해야 한다.

20. 군정부대

a. 개요.

훈련 및 운용 목적으로 모든 민사/군정 요원은 군정부대 인원장비배당표(T/O&E)에 따라 군정 장교와 사병으로 배치된다. 이러한 부대는 군정팀, 군정소대, 군정중대, 군정단, 그리고 군·군단·사단의 군정참모부이다. 그들은 상황에 따라 민사 업무나 군정 기능을 수행하지만, 군정부대로 명명된다. 그러한 부대와 참모진의 요원들은 국내의 적절한 훈련소에서 조직되고 훈련된다. 군·군단·사단 이외의 사령부에 필요한 민사 또는 군정참모부와 특별 민사 또는 군정 기구들은 필요시에 편성할 수 있다.

b. 편성 원칙.

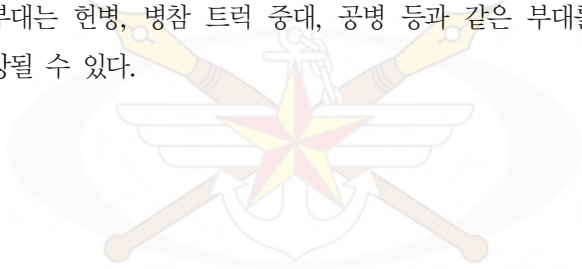
- (1) 참모부서와 군정 세포부대(cellular units)들을 제외하고 요원은 자체 행정, 보안, 보급을 스스로 담당하는 독립부대로 편성된다. 이러한 부대는 단독 또는 더 큰 부대 일부로 운영할 수 있다.
- (2) 군정부대는 일반적으로 국내 지대에 있는 동안 지정된 목표 배치를 위해 훈련이나 편성되는 것이 아니라 특정된 지역이 아닌 배치를 위해 훈련된다. 이들 부대는 작전 전구에 도착한 후, 최종 임무가 무엇인지 확실히 알려진 후에 명확한 임무를 위해 재편성될 수 있다.
- (3) 소대, 중대, 단은 각각 세포부대로 구성된다. 그들의 병력과 기능적 특성은 세포부대의 적절한 추가나 삭감으로 증가하거나 감소할 수 있다. 이 부대에 배속된 요원은 전투 및 일반 군정 훈련을 받게 된다. 여기에는 독립부대로 운영하는 데 필요한 군사 전문기술자들을 포함한다.

- (4) 우수한 자격을 갖춘 기능 기술전문가들은 군정본부의 고위참모 및 필요시에 단이나 중대에서 활용하기 위해 팀(세포)으로 편성한다.

c. 운영 원칙.

- (1) 인구밀도, 지형, 주민 특성, 점령의 성격 등으로 인해 보병사단 또는 그에 준하는 부대에 군정중대를 배속하는 것이 필요하다고 판단되는 지역에서는 특정 전투작전을 완료하는 데 걸리는 시간 동안 해당 중대가 사단 일부로 남을 것이다.
- (2) 대규모 작전에서는 각 군과 군단에 군정 지휘부대가 구성된다. 이 부대는 군 또는 군단 지역에 배치된 모든 군정중대를 지휘하고 운영하는 기관이 될 것이다. 이 지휘부는 군정단 인원장비배당표(T/O & E)로 편제된다.
- (3) 작전의 성격과 전반적인 계획에 따라 군(army)과 전구예비(theater reserve)에 다수의 군정 소대·중대·단 및 반(cell)이 존재할 것이다.
- (4) 혼란을 방지하고 효과적인 민간인 통제를 위해 군정중대는 가능한 한 빨리 전방 지역에서 민간인에 대한 통제권을 인수한다. 일반적으로 이러한 군정중대는 지역이 사단에서 군단의 직접 통제로 전환될 때 전투부대의 군정에 대한 책임소재를 해제시킬 것이다. 이들 중대는 배치된 지역에 그대로 남을 것이며, 병참지대에서 군단 군정사령부 통제에서 군 군정사령부로, 군에서 민사/군정 사령부 통제로 전화되어 통제받을 것이다.
- (5) 각 점령지의 국가 행정 기구적인 민사/군정사령부는 적절한 인원으로 전구에 편성된다. 이 사령부는 군 후방 지역이 병참지대가 되는 즉시 전구사령관이나 그가 임명한 군정관의 지휘 아래 작전을 시작한다.

- (6) 지방 또는 주 규모의 정치적 구역을 담당하는 국가 행정 참모부 격인 군정단과 군정중대는 군에서 병참관구 통제로 전환된 지역에서 군정중대를 직접 통제한다. 상황에 따라 이들 그룹은 전구예비에 있는 동안에 세포부대의 추가 또는 삭감을 통해 증강되거나 축소될 수 있다.
- (7) 전투지대가 전진하고 상황이 후방 지역에서 더 안정화 되면 해당 지역 통제에 필요한 군정요원의 수는 감소한다. 이 경우 군정부대는 임무에서 해제되고 재편성과 재장비되고 차후 임무수행을 위해 전구예비으로 전환된다.
- (8) 점령 지역에서 나타나거나 나타날 것으로 예상되는 상황에 따라 군정부대는 헌병, 병참 트럭 중대, 공병 등과 같은 부대를 배속시켜 증강될 수 있다.



제4장

인 원

21. 계획과 조달

a. 지휘관의 책임.

전구사령관은 계획된 점령에 앞서 민사/군정 인원 요구사항을 주의 깊게 평가하고 요청하는 책임을 진다. 이러한 부대와 인원이 준비되면 전구사령관의 지휘하에 전구에 집결되며, 필요한 경우 재편성되고 추가 훈련을 받게 된다. 부대와 인원 배치는 군, 군단, 사단에 예상되는 필요를 충족하기에 충분할 만큼 이루어질 것이다. 민사/군정 활동은 행정과 기술병과의 능력과 특별한 기술을 사용하고 조정하는 특별히 훈련된 인력에 의해 주도된다는 일반원칙을 따른다. 그러나 초기 전투 단계에서는 이러한 활동을 반드시 전투부대가 수행해야 할 수도 있다. 점령 초기 단계, 즉 적대행위가 중단된 후에도 민사/군정 임무를 위해 전투 병력과 부대를 배속할 수 있다. 민사/군정 활동에 대한 자격이 없는 요원은 훈련된 민사/군정 요원이 활용되는 즉시 그 임무에서 해제되어야 한다.

b. 육군부와 해군부의 책임.

- (1) 육군부는 민사부 및 기타 관련 참모 기관을 통해 국내지대(ZI)에서 민사/군정 요원의 동원과 훈련 계획을 유지할 책임이 있다. 미국 군대를 동원하는 경우, 필요한 군사점령 전문성을 갖춘 인원은 민사/군정을 위해 육군의 정규군, 예비군, 주방위군과 해군의 해당 구성원에서 선발한다.
- (2) 민사/군정에 배치된 요원은 적절한 민사/군정 학교에서 필수 교육

을 받고 적절한 민사/군정 훈련센터에서 부대로 편성된다.

- (3) 사단 및 상급 사령부의 참모 요원은 해당 부대가 편성될 때 배치된다.
- (4) 군단 및 군의 군정본부와 군정중대는 국내지대에서 편성된다. 이러한 부대는 해당 사령부에서 훈련을 받고 작전 전구로 동행하게 된다.
- (5) 군정중대는 국내지대에서 사단, 군단, 군과 함께 야전훈련을 받는다.
- (6) 군정단 본부와 본부중대, 군정중대, 군정세포부대는 전구의 요구사항에 따라 작전전구로 전속된다.
- (7) 작전전구 및 국내지대 부대에 필요한 교체 인력은 군 인력 교체를 위해 설정된 일반 경로를 통해 이루어진다.

22. 유형 및 자격.

a. 개요.

민사/군정 인원 소요는 직위에 대한 일반적인 자격을 부여한 군사특기(MOS)로 분류된다. 부대와 참모진의 직위 공식은 일반적으로 필수 군사특기를 갖춘 인원으로 충원된다. 민사/군정이 요구하는 인원의 자격은 다양하며, 육군에서 제공되는 일반적인 군사특기 이외에도 많은 민사/군정 직위에는 민간 훈련과 경험을 갖춘 인원으로 채워야만 할 수도 있다.

b. 장교.

민사/군정 장교들은 다음과 같이 분류할 수 있다.

- (1) **고위 참모부서장과 차장.** 이들 장교는 군사 조직, 전술 및 군사 참모 절차에 대한 철저한 지식을 갖고 있어야 한다. 그들은 지휘 능

력을 갖추고 있어야 하며, 민사/군정의 원칙, 정책, 편성, 절차에 대해 철저한 기초 지식을 갖추고 있어야 한다.

- (2) **고위 참모기능 전문가.** 이 분류에 속한 장교들은 공공 재정, 공중 보건, 상업, 산업, 농업, 가격 통제 및 배급, 공공복지, 노동관계, 법률 등과 같은 분야에서 교육과 경험을 통해 높은 자질을 갖추어야 한다.
- (3) **부대 지휘관 및 부지휘관.** 이러한 직위는 군사 조직과 행정 절차에 대해 충분한 지식을 갖고 있으며, 지휘 경험이나 그에 상응하는 민간에서의 행정 경험 또는 행정 역량을 갖춘 장교가 맡는다. 그들은 민사/군정의 원칙, 정책, 절차에 대해 철저한 기초 지식을 갖추고 있어야 한다.
- (4) **부대 장교.** 군정부대에 배속된 모든 하급 장교들은 전투 및 일반 민사/군정 훈련을 받아야 한다.

c. 사병.

- (1) **군 행정 및 근무요원.** 순수 군사 기능에 배치된 사병은 군사특기에 의해서만 선발된다. 이러한 인원은 전문적인 개별 민사/군정 훈련을 받지 않고 민사/군정 부대훈련을 받는다.
- (2) **전문가.** 이 범주의 사병은 군대 및 민간 경력과 훈련을 기반으로 신중하게 선발된다. 선발 후에 그들은 민사/군정 학교 및 적절한 훈련센터에서 해당 기능에 대한 전문 교육을 받는다.

23. 훈련.

a. 국내지대 내.

- (1) 동원 국면에서 민사/군정의 원칙, 정책, 편성, 운영, 절차에 대해 장교와 사병 모두를 훈련할 민사/군정학교(또는 학교들)가 있어야 한다.
- (2) 민사/군정학교와 연계하여 적절한 민사/군정훈련소를 설립해야 한다. 이 훈련소에서 부대들이 조직되고 초기 부대훈련이 완료될 것이다. 군정기능반들은 훈련소에서 전문 훈련을 받는다. 해당 교육 기관을 거친 모든 요원에게는 지역과 주민에 대한 교육이 제공된다.
- (3) 통역사 및 번역팀의 훈련과 선발된 장교의 점령지역 언어훈련을 위해 적절한 훈련소에 어학 학교를 설립해야 한다.
- (4) 규정된 부대훈련 일정에 따라 모든 부대가 적절한 훈련소에서 완료할 것이다. 부대훈련을 완료하면, 군정중대는 전투부대와 함께 야전 훈련 기간을 완료한다.

b. 작전 전구 내.

점령에 앞서 모든 군정중대는 작전 기간에 배속될 군단 및 군의 군정 사령부와 함께 훈련을 받아야 한다. 이 훈련에는 작전의 민사/군정 측면과 아울러 작전에 필요한 군사 훈련도 포함한다. 이 훈련 기간에 부대 지휘관들에게는 다양한 군정참모와 그들이 점령에서 다루어야 할 전술 및 근무부대에 대해 알 기회를 제공받는다.

제5장

계획 및 명령

24. 계획에 대한 책임

민사/군정 계획은 군사 작전 계획의 일부다.

a. 국무부, 육군부, 해군부

4부조정위원회(SANACC)가 공식화한 정책에 따르고, 합참 또는 연합 참모부의 감독과 지시에 의거하여 국무부 점령지역실, 육군부 민사부, 해군부의 도서관할실 및 정치군사실은 군사 작전에 필요한 민사/군정 분야의 전략과 병참 계획 준비를 담당한다. 보통 간략하고 일반적인 육군부와 해군부의 민사/군정 계획은 추구해야 할 광범위한 정치·경제 정책을 포함하는 합동참모본부의 지시 형태로 전구사령관에게 전달된다.

b. 작전 전구

민사/군정 계획은 모든 제대에서 지휘관의 책임이다. 지휘관의 지시에 따라 계획의 실제 준비는 통상 참모 중 민사/군정 과장에게 위임한다.

25. 계획의 근거

해당 지역 점령에 필요한 병참과 보급 계획을 포함한 계획수립에서 다음 요소가 고려될 수 있다.

a. 해당 국가의 최근 역사.

b. 점령군의 임무를 돕거나 방해할 수 있는 지위에 있는 공무원의 직함, 기능, 배경, 이름을 포함한 정부조직

- c. 정당, 기능과 당파, 중앙 정부와 정치 분야에서 정치적 또는 기타 권력을 휘두르는 비공식 인물 등 임무에 영향을 미칠 수 있다고 알려진 모든 사실
- d. 위치, 면적, 지형, 기후, 천연자원을 포함한 지리
- e. 인종, 종교, 정치적 또는 기타 소속에 따른 수와 비율 등 해당 국가 주민의 특성과 점령군의 존재에 대한 예상되는 태도를 나타내는 요소
- f. 현지 풍습과 전통, 민감한 사항, 금기 사항, 휴일, 신성하거나 금지된 장소 등 국가적 또는 종교적 관례
- g. 점령군에게 영향을 미칠 수 있는 건강 및 식습관을 포함한 생활 수준
- h. 부족의 관습과 전통을 포함한 사법 행정
- I. 주민들 사이의 다양한 계층에 대한 사회적 예의 형태
- j. 질서와 법 준수에 관한 주민 특성
- k. 경찰과 소방서의 조직과 향후 활용 가능성
- l. 중독성 주류 및 마약 판매에 관한 규정 및 조건
- m. 잠재적 파괴자이자 간첩인 전복 및 적대 세력의 존재
- n. 민간인이 저지른 범죄를 재판할 수 있는 민사 법원의 조직과 신뢰성
- o. 점령군과 원주민을 위한 자원, 노동력, 기타 보급품의 확보에 영향을 미칠 수 있는 해당 국가의 농업, 산업, 천연자원의 위치 및 개발 정도
- p. 민간인의 질병과 불안을 예방하기 위한 민간보급품의 수입 필요성
- q. 현존 금융기관의 재무구조, 유형 및 상태, 유통되는 통화의 양과 종류, 통화에 대한 주민 태도, 국제 환율, 점령군이 사용할 화폐 종류
- r. 기존 생활 수준, 구매할 수 있는 소비재의 양, 급료가 후한 점령군의 존재가 해당 국가 경제에 미칠 영향을 포함한 현재의 경제 상황

- s. 군사작전으로 인해 해당 국가의 정부, 기관, 경제에 미친 피해 발생 정도와 예상되는 결과
- t. 특히 철도, 운하, 항구, 부두, 고속도로, 교량, 철도 차량, 자동차, 가스, 전기, 수도, 하수 처리 시스템을 포함한 공공사업 및 공공시설의 용량 및 조건과 관련하여 점령군의 임무에 영향을 미치거나 점령군이 요구할 수 있는 기관, 시설, 서비스의 가용성 및 적절성
- u. 우편, 전신, 전화, 라디오 등 모든 통신 시설의 규모, 위치, 상태
- v. 공중보건 : 조직 및 현재 공중보건 상황
- w. 시민 보호 : 현재의 조직과 운영

26. 민사/군정 명령의 유형

a. 전구 및 특수임무부대 사령관

이들 사령관은 상황에 따라 작전 또는 행정명령의 부속서로 민사/군정 명령을 내릴 수 있으며, 작전과 직접 관련이 없는 경우 일일명령으로 하달할 수 있다.

b. 군정 지역 사령관

이들 사령관은 보통 야전명령, 행정명령, 작전명령을 하달하지 않는다. 따라서 민사/군정 문제는 일반적으로 일일명령에서 드러난다.

c. 작전부대 사령관

작전부대 사령관이 하달한 민사/군정 명령은 일반적으로 야전명령 또는 작전명령에 수반되는 행정명령의 민사/군정 부록에 나타나는데, 그러한 경우에는 행정명령에서 언급된다. 짧은 경우에는 부록 대신 행정명령의 마지막 단락에 포함될 수 있다. 새로운 행정명령이 하달되면 필요한 경우 새로운 부록도 하달된다. 그렇지 않은 경우 행정명령의

마지막 단락에 "민사/군정 변화 없음"이라는 문구가 포함될 수 있다.
부록은 참모장, 선임장교 또는 해당 해군 참모장교가 서명한다.

d. 민사/군정 장교들의 장(長)

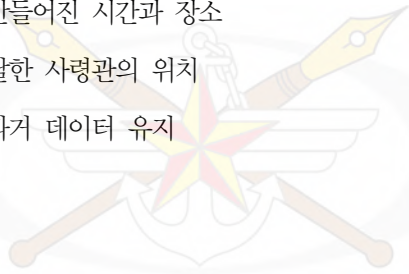
이들 장교는 통상 예하의 민사/군정 요원에게 일일명령을 하달한다.

27. 민사/군정 명령의 내용

다음은 명령에 포함될 수 있는 민사/군정 문제의 점검표다.

- a. 예하에 아직 알려지지 않았거나 야전명령 또는 작전명령에 포함되지 않은 경우 야전명령이나 작전명령의 정보실행을 보장하는 데 필요한 첩보. 여기에는 적군, 적의 인구, 지급 장교의 지휘를 받지 않는 기관에서 제공하는 모든 가능한 지원에 대한 정보가 포함된다.
- b. 이미 알려져 있거나 그에 수반되는 명령에 포함된 경우를 제외한 지휘관의 일반계획
- c. 민사/군정 통제를 담당하는 장교들의 임명, 민사/군정 사령부의 신설, 헌병, 해병대 또는 해안순찰대를 포함한 각 부대의 배속과 해제 시간과 장소, 각각의 임무
- d. 모든 예하부대에 적용되는 일반 지침은 다음과 같음
 - (1) 보안 조치 강구
 - (2) 민간공급에 대한 통제 확립
 - (3) 공공질서 회복을 위한 조치 강구
 - (4) 압수할 기록물과 그 처분
 - (5) 공공 자금의 통제 또는 처분에 대한 지시
 - (6) 징발 권한에 관한 지시
 - (7) 적 소유 재산의 처리 방법

- (8) 현행 통화 및 환율
- (9) 적국의 국민, 지역 주민, 공무원에 대한 처우 또는 관리
- (10) 공공기관, 은행, 산업, 상업, 노동 및 기타 활동에 대해 취해야 할 특별 조치
- (11) 군사법원을 지정하고 형을 승인하고 집행하는 권한, 절차에 관한 규칙, 처벌의 한계
- (12) 지방 공무원의 임명과 해임 권한
- (13) 선언문과 일반 조례의 공포
- (14) 지역에 적용되는 조례 공포 권한
- (15) 보고서가 만들어진 시간과 장소
- (16) 명령을 하달한 사령관의 위치
- (17) 기록물과 과거 데이터 유지



제6장

선언, 조례, 명령, 지침

28. 초기 선언

a. 공포(公布)

국제법상 의무사항은 아니지만, 점령 개시 후 가능한 한 빨리 전구사령관 또는 승인된 예하부대 지휘관이 점령 사실, 영향을 받는 영토의 범위, 의무와 책임, 민사/군정에 따른 주민의 의무와 권리를 알리는 선언문을 점령지 주민에게 공포해야 한다. 일반적으로 넓은 지역에 점령이 단계적으로 진행되는 경우, 선언문은 인접 지역에 적용될 수 있다고 명시하는 것이 적절하다.

b. 형태와 성격

- (1) 선언문은 간결하고 간단한 용어로 작성되어야 한다. 영어와 점령 지역의 언어로 최대한 널리 공포되어야 한다. 모든 번역은 관용구가 많고 명확하며 간결해야 한다.
- (2) 선언문의 어조와 성격은 지역마다 다르며 여러 요인에 따라 달라진다. 그중에는 다음이 포함된다.
 - (a) 점령지 및 기타 지역에서 달성할 군사·정치적 목표
 - (b) 전략적 상황
 - (c) 현지 또는 망명 중에 승인된 정부의 존재 여부
 - (d) 미국이든 동맹국이든 상관없이 점령군의 구성과 배치
 - (e) 주민들의 태도

- (f) 역사적, 심리적 고려사항
- (g) 민사/군정에 의한 통제가 특정 지역에서 행사되어야 하는 정도
- (3) 적국의 주민에게 단호하게 말하는 것이 좋지만, 보복적인 언어를 사용해서는 안 된다. 적의 지배에서 해방된 적대적이지 않은 주민이 거주하는 점령 지역에서는 선언문의 성격이 더욱 우호적일 것이며 공동의 적으로부터의 해방을 강조할 수도 있다.
- (4) 적이 최근에 점령한 중립국이나 동맹국의 영토를 점령하는 경우, 점령을 지원하는 합법 정부가 선언문을 공표하고 공무원과 주민들에게 협력할 것과 해당 지역의 지휘관이 정한 규칙을 준수하도록 촉구할 수 있다.

c. 내용

- (1) 최초 선언문의 내용은 점령 상황에 따라 달라진다. 일반적으로 다루어야 할 중요한 항목은 다음과 같다.
 - (a) 현재 상황
 - (b) 선언문이 적용되는 지역과 사람에 대한 정의
 - (c) 민정(civil administration)이 영향을 받는 정도
 - (d) 주민들이 행동해야 하는 방식
 - (e) 군정이 복원할 조치
- (2) 모든 점령 유형에 대한 선언문의 내용을 개괄적으로 설명하는 것은 불가능하다. 그러나 확실히 적대적인 지역에서는 선언문에서 다음 사항을 다루어야 한다.
 - (a) **점령 선언.** 이것은 점령 사실과 동행하는 군대가 관할권을 갖는 지역의 범위에 대한 공식적 통지이다.
 - (b) **점령의 목적과 정책.** 점령의 목적과 정책에 관한 설명을 포함하는

것이 바람직할 수 있다. 정치적 목표는 상급 기관의 지시에 따라서만 포함되어야 한다.

- (c) **점령군의 군사적 최고 권한.** 이것은 군정을 운영하는 데 필수적인 전제조건이다. 군정장관을 임명하고 적 정부와의 정치적 유대와 의무가 정지된다는 사실을 공표해야 한다. 주민들은 전구사령관과 그의 예하지휘관들의 명령을 준수해야 하며, 점령군에 대한 적대적이거나 무례한 모든 행위나 말을 삼가야 함을 공표해야 한다.
- (d) **법률 및 공무원의 구급.** 군 당국이 달리 지시하지 않는 한, 현지 법률과 관습은 계속해서 시행되고, 지방 공무원은 계속해서 직무를 수행하며, 모든 교통 및 통신 시스템, 공공시설 및 기타 필수 서비스에 종사하는 관료와 고용인들은 일상 업무를 수행할 책임이 발표되어야 한다.
- (e) **주민 처우.** 군 당국의 지시에 복종하는 사람은 두려워할 것이 없으며 신체, 재산, 가족의 권리, 종교 및 직업에서 정당하게 보호받을 것이라는 보장과 범죄를 저지른 사람은 엄중한 처벌을 받게 될 것이라는 점이 제시되어야 한다.
- (f) **일상적인 직업의 재개.** 특별히 달리 지시하지 않는 한, 주민들에게 일상적인 직업을 계속하거나 재개해야 한다는 점을 알려야 한다. 그들은 법과 질서를 유지하고 정상적인 경제 상황을 회복하는 데 도움을 줄 것이다.
- (g) **세부 행동 규칙.** 추가 선언문이나 조례를 통해 주민들에게 요구되는 것이 무엇인지 자세히 명시할 것임을 주민들에게 알리는 것이 바람직하다.
- (h) **기타.** 전구사령관이 포함하는 것이 바람직하다고 판단하는 기타 사항.

d. 공표

선언문은 게시, 신문 게재, 방송 또는 특정 지역에서 가능한 기타 실행 방법을 통해 발표될 수 있다.

29. 후속 선언문 및 조례

a. 공포(公布)

최초 선언문이 공포된 후 가능한 한 빨리 전구사령관이나 그의 권한을 위임받은 하급자는 주민의 행동을 규제하는 세부 규칙을 발표한다. 이러한 규칙은 다른 선언문과 함께 순서대로 번호가 매겨진 선언문의 형태로 나타나거나 조례로 나타날 수 있으며 전구사령관이 발표한 지시에 따라 미리 준비된다. 꼭 필요한 조례만 공포되어야 한다. 그러므로 확립된 법률과 관습을 최대한 활용해야 한다. 조례를 공포할 필요가 있는 경우, 해당 조항을 주의 깊게 분석하여 공포에 앞서 조례가 미칠 수 있는 파급효과와 민간인에게 미치는 영향을 판단해야 한다.

b. 형태와 성격

그러한 선언문이나 조례는 공포될 때 간단하고 간결해야 한다. 그들이 할 수 있는 것과 하지 말아야 할 것은 물론 점령군과 관련하여 취해야 할 태도를 주민들에게 알려야 한다. 위법행위는 명확하고 간단하게 기술되어야 한다. 선언문과 조례를 준수하지 않을 때 부과될 수 있는 처벌과 위법행위로 기소된 사람이 재판을 받을 수 있는 법원에 대해 주민들에게 경고해야 한다. 선언문과 조례는 영어와 점령 지역의 언어로 공포되어야 한다. 모든 번역은 명확하고 단순해야 하

며, 번역에서 선언문이나 조례의 의도가 손실되거나 변경되지 않았는지 확인해야 한다. 특별히 언급되지 않은 위법행위를 포괄하기 위해 모든 파괴적이거나 적대적인 행위에 대한 일반적인 금지를 명시하는 것이 필요할지도 모른다. 이 조항에 따라 위법행위자를 기소할 때는 일반 금지 조항의 해석에 세심한 주의를 기울여야 한다. 왜냐하면, 그러한 조항이 주민 대다수에게는 거의 의미가 없으며 재판 중에 법원에서 광범위한 해석을 받을 수 있기 때문이다. 조례에 특별히 규정되지는 않았지만 본 조항의 권한에 따라 재판에 넘겨진 위법행위에 대해 여러 건의 유죄 판결이 내려졌고 그러한 유죄 판결이 검토 기관의 승인을 받은 경우, 해당 특정 유형의 위법행위는 명확하게 정의된 선언문이나 조례의 대상이 되어야 한다. 이런 식으로 합리적으로 예측할 수 있거나 경험에 의해 지적된 모든 금지된 행위는 구체적으로 열거되어 법원과 주민들에게 지침이 될 것이다. 최초의 선언문과 조례에 규정된 규칙은 주로 법과 질서의 유지 및 점령군의 안전과 관련이 있다. 이 선언문과 조례는 군사·정치적 상황, 이전에 공표된 선언문과 조례에 대한 사람들의 반응, 그리고 민사/군정에 따른 사람과 그들의 법률, 관습 및 제도의 변화에 따라 추후 개정될 수 있다. 그러나 잦은 변경은 주민들이 동요와 약점을 나타내는 것으로 해석할 수 있으므로 피해야 한다. 시행할 의도가 없거나 이행할 수 없는 조항이 포함되어서는 안 된다.

c. 권한의 위임

전구사령관은 선언문이나 조례를 공표하는 권한을 예하 사령관이나 민사/군정 장교에게 위임할 수 있으며, 적절하다고 판단되는 경우 위임된 권한의 행사에 제한을 둘 수 있다. 일반적으로 실제 점령지역에 위치한 부대 지휘관이나 민사/군정 장교에게 상당한 권한을 위임하는

것이 바람직하다. 지방에 적용되는 조례만 군정장관 명의로 서명한다.

d. 공표

공표는 초기 선언문의 경우처럼 이루어질 수 있다. 점령 이전에 법적 고지가 공표된 것과 같은 방식으로 공표하는 것이 바람직할 수 있으며, 또는 군정 활동만을 다루는 새로운 공식적인 출판물을 만드는 것이 바람직할 수도 있다. 이러한 선언문과 조례는 그러한 출판물에 게재되거나 특정 날짜에 발효하는 것이 효과적이다.

30. 지역 민간 공무원에 대한 명령 및 지시

지역 공무원에게 상세한 명령과 지시를 내릴 수 있는 권한은 특정 지역을 담당하는 부대 지휘관이나 민사/군정 장교에게 위임되어야 한다. 그러한 명령과 지시는 서면이나 구두로 이루어질 수 있다. 서면으로 작성했다면 사본을 보관해야 한다. 구두인 경우에는 통역사를 통하거나 해당 지역의 언어로 전달될 수 있으며 향후 참조를 위해 기록용 메모를 작성해야 한다. 긴급 상황을 제외하고 지역 공무원에게 발부된 모든 명령과 지시는 해당 지역의 민사/군정 통제를 담당하는 책임자가 내려야 한다. 임검 장교들은 해당 지역의 민사/군정 장교를 통해 지역 주민과 접촉해야 한다. 재직 중인 지역 민간 공무원은 모든 명령(서면으로 된 경우)의 사본이나 그가 하급 공무원에게 발부한 구두 명령 메모의 사본을 즉시 관련 민사/군정 장교에게 제출해야 한다.

제7장

군사재판

31. 개요

- a. 지역이 점령되어 민사/군정에 속하게 되면 전구사령관 또는 연합군 작전의 경우 관련 군대의 최고 사령관이 법과 질서 유지를 지원하는 데 필요하다고 판단하는 군사재판소를 설립한다. 원주민에 대한 관할권을 갖는 군사재판소는 군사적 필요성에 따라 필요한 경우를 제외하고는 일반적으로 우방국 정부의 통제 아래에 있는 영토에 설립되지 않는다. 전구사령관 또는 최고사령관은 법원의 수와 유형, 관할권 및 절차를 결정한다.
- b. 점령의 유형과 상황에 따라 원주민 법원은 운영을 계속하도록 허용되거나 폐쇄되었다가 나중에 다시 열릴 수 있다. 사령관은 개인 및 그 곳에서 재판을 받을 수 있는 사건의 종류에 관하여 해당 법원의 관할권을 제한할 수 있다. 군정의 통제를 받는 지역에서 사령관은 자신의 임무 수행을 방해할 수 있는 원주민 법원에 적용되는 법률 및 절차 규칙을 중지하거나 폐지할 수 있다. 위의 권리는 민사행정이 시행되는 곳의 지역 사령관이 합의하여 행사할 수도 있으나, 그러한 권리는 군사적 필요에 의한 경우를 제외하고는 행사할 수 없다. 원주민 법원의 형사 관할권은 점령군의 안전이나 이익에 영향을 미치지 않는 점령 지역의 법률 위반으로 제한된다. 단, 지휘관은 원주민 정부를 위해 공표된 민사/군정 규정 위반과 관련된 사건을 재판하도록 원주민 법원에 권한을 부여할 수 있다.
- c. (1) 공격적 전쟁을 불법화하고, (2) 적대행위 및 점령 행위를 억제하

고, (3) 전쟁 포로 처우 규제를 포함하는 국제 협약 위반의 전쟁 범죄 사건은 군사위원회는 물론 국제 협약으로 창설된 국제 군사재판소에서 재판을 받을 수 있다. 민사/군정 재판소에 전쟁 범죄 혐의로 기소된 사람을 재판할 관할권이 부여될 수 있지만, 그러한 범죄 혐의로 기소된 사람의 재판을 위해 특별 법원을 설립하는 것이 바람직하다고 간주된다.

32. 군사재판소 유형

- a. 이전에 점령군이 공표한 포고령, 조례, 규정을 위반한 혐의로 원주민 재판을 위해 점령 지역에서 미군이 설립한 법원의 유형은 군법위원회와 계엄재판소였다. 그러한 법원은 군 지휘관의 명령과 군령에 규정된 관할권 및 절차에 따라 설립된다. 이들은 임명 권한을 예하 지휘관에게 위임할 수 있는 전구사령관이나 최고 사령관이 임명한다. 군법위원회는 일반적으로 최소 5명의 장교로, 계엄재판소는 1명의 장교로 구성된다. 가능하다면, 계엄재판소 장교는 법률 교육을 받은 사람이어야 한다.
- b. 전향의 언급한 사건을 심리하기 위해 설치된 법원의 가장 최근 유형은 군정형 법원이다. 이 법원은 세 가지 등급으로 나누어질 수 있으며, 형과 벌금을 부과하는 권한은 일반적으로 다음과 같이 표시된 대로 제한된다.
 - (1) 일반군사법원 : 사형을 포함한 모든 합법적인 선고를 내릴 수 있는 권한을 가짐
 - (2) 중간군사법원 : 사형, 10년 이상의 징역 또는 \$10,000 이상의 벌금을 제외한 모든 합법적인 형을 선고할 수 있는 권한을 가짐

- (3) 약식군사법원 : 사형, 1년 이상의 징역 또는 \$1,000 이상의 벌금을 제외한 모든 합법적인 선고를 내릴 수 있는 권한을 가짐

이러한 법원은 전구사령관이나 최고 사령관이 임명할 수도 있지만 일반적으로 그러한 임명 권한은 군정 포고문을 만들거나 기타 적절한 수단으로 법원을 설립하는 점령 지역의 군정장관에게 위임된다. 이러한 군정 법원의 관할권과 그 구성 및 절차는 일반적으로 점령 지역 전체에 걸쳐 법의 완전한 효력을 갖는 군정 조례에 규정된다. 적대행위 초기 단계에서 군정 법원은 장교로만 구성된다. 그러나 적대행위가 중단된 후에는 군정에서 점령군과 함께 임무를 수행한 민간 변호사가 해당 법원의 구성원으로 근무할 권한을 부여받을 수 있다. 일반군사법원은 보통 5명, 중간군사법원은 3명, 약식군사법원은 1명으로 구성된다. 다만, 인력이 부족할 때에는 장교 1명이 중간군사법원에 근무할 수 있다. 일반군사법원이나 중간군사법원에는 변호사를 1명 두는 것이 바람직하다. 가능하다면 약식법원의 장교는 법률 교육을 받은 사람이어야 한다.

- c. 군정 재판소는 군법회의 편람 규정이나 육전법규의 군법회의 조항에 따라 강제된 제한 사항을 적용받지 않는다. 경험에 따르면 점령 지역에서 사법을 집행할 때 사람들에게 익숙한 절차 형식과 일반적으로 유사한 사법 절차 형식을 따르는 것이 바람직하다. 따라서 유럽에서는 군정 법원의 절차를 규율하는 규칙에 대륙 관행의 특징이 반영되었다. 채택된 증거 규칙은 문제와 관련이 있거나 중요한 증거의 도입을 허용한다. 이 나라의 형사 사건 재판에 대해 미국 헌법에 부과된 제한 사항은 점령 지역의 군정 재판소에는 적용되지 않으며 그러한 법원의 절차 규칙을 준비할 때 고려해야 할 유일한 제한 사항은 피고인에게 다음과 같은 경청이 보장되어야 한다는 것이다. 그것은 피고인이 재판 전에 혐의에 대한 통지를 받고, 자신의 변호를 준비할 기회가 주어지

며, 변호인의 권리가 부여되고, 자신을 변호하기 위해 증인을 소환할 권리가 있으며, 검찰이 제시한 증인을 반대 심문할 수 있는 것 등이 었다. 군정장관의 민사/군정 참모가 군정 재판소에서 심리한 사건의 검토 또는 행정 조사를 할 수 있도록 적절한 규정이 마련되어야 한다.



■ 집필

박동찬(조사연구부 선임연구원)

■ 감수 및 자문

김유석(전쟁기념관 학예연구관)

손규석(전 군사편찬연구소 책임연구원)

6·25전쟁기 민사작전

발행일 2024년 9월 30일
발행처 국방부 군사편찬연구소
디자인 국방출판지원단 편집과
인쇄 국방출판지원단 M24080542



국방 헬프콜 1303

병영생활 고충 상담
군범죄·성폭력 신고/상담
방위사업비리 신고/상담

군·광종·일반·휴대전화 등 모든 전화로 통화 가능

사이버 신고/상담은 **국방 헬프콜** 검색

* 이 책자는 저작권법에 의해 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.



국방부 군사편찬연구소

