

『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官會議錄』의 내용과 性格

차 철 옥
(밀양대학교 강사)

차 례

- I. 머리말
- II. 미군정기 경상남도
고문관 제도의 특징
- III. 『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官
會議錄』의 내용과 성격
- IV. 맺음말
<자료> 「제2회 군정경상남도
고문참여관회의록」

I. 머리말

최근들어 부산 경남의 지역사연구가 다소 활기를 띠고 있다. 특히 미군정기 지역사 연구는 단연 압도적인 성과를 낳았다.¹⁾ 그 결과 미군정기의 부산과 경남의 사회구조, 미군정의 지배정책, 지역민중들의 생활을 이해하는데 커다란 도움이 되었다. 이들 연구가 이루어질 수 있었던 것은 대표적인 부산의 지역신문인 『민중중보』를 비롯한 미군정기 신문의 공개와 각종 미국 자료의 발굴로 가능했다. 게다가 몇몇 연구자들이 중심이 된 인터뷰 작업도 부족한 자료를 보충하는데 도움이 되었다.

그런데 미군정기의 연구에서 무엇보다 필요한 미군정 내부의 정책결정에 관한 자료는 제대로 발굴되지 않았고, 이용되지도 못했다. 필자가 이번에 발굴한 『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官會議錄』(이하 회의록)은 그동안 등한시 취급되었던 지방행정의 운영방식과 논의과정에 포함되어 있는 중요 정책을 새롭게 이해하는데 많은 도움을 줄 것이다. 그동안 고문회의에 대한 연구는 미흡한 수준이었으며, 미군정기 우익이 정치적으로 성장하는 배경으로 인식되었다.²⁾ 이 회의록에 따르면 고문회의에는 일제 강점기 친일파에서 사회주의자까지 다양한 정치적 성향의 부류가 참여하고

-
- 1) 신중대, 「부산·경남지방 인민위원회의 결성과 와해과정」 『한국과 국제정치』 8-1, 경남대학교 극동문제연구소, 1992; 장원정, 「1945~1946년 경상남도 우익 세력에 관한 고찰」 『해방 후 정치세력과 지배구조』, 문학과 지성사, 1995; 조은하, 「해방 직후 경남·전남지방 치안대의 활동과 성격」, 부산대학교 석사학위논문, 1995; 차철욱, 「해방 직후 부산·경남지역 공장관리운동의 성격」 『지역과 역사』 1, 부산경남역사연구소, 1996; 박철규, 『미군정기 부산지역 정치·사회단체의 조직과 활동에 관한 연구』, 동아대학교 박사학위논문, 2002; 배석만, 「해방후 한국전쟁기 부산지역 공업구조의 변화」 『항도부산』 16, 부산시사편찬위원회, 2002.
 - 2) 김창진, 「8.15직후 광주지방에서의 정치투쟁의 전개에 관한 한 연구」, 고려대학교 대학원 정치외교학과, 1986; 노기영, 「해방후 한국전쟁기 부산의 행정」 『항도부산』 16, 부산광역시사편찬위원회, 2000.

있다. 이러한 부류의 다양성은 당시 미군정기 민심의 한 흐름을 반영한 것이라고 할 수 있다. 회의록은 1946년 7월 30일과 31일 이틀간 열린 고문회의 내용을 다루고 있다. 주요 논의내용은 고문제도의 성격, 입법의원 선출방법, 하곡수집방법, 경제상황 보고 등이다. 회의록을 통해 미군정의 지방통치 방식과 부산 경남지역의 정치·경제현황을 이해하는데 도움을 줄 것이다.

Ⅱ. 미군정기 경상남도 고문제도의 특징

해방 후 약 한 달이 지난 9월 초 한반도에 들어온 미군은 미군정을 추진하였다. 미군정 실시에서 가장 기본은 행정적 물리적인 자원의 공급이었다. 미군정의 인적자원 활용 계획은 미군이 진주하면서 뿌린 ‘太平洋美國陸軍總司令部布告第一號’(1945년 9월 7일)에 잘 나타나 있다. 하지중장은 “정부, 공공단체 또는 기타의 명예직원 고용과 또는 공익사업 공중위생을 포함한 공공사업에 종사하는 직원과 고용인은 유급을 불문하고 또 기타 제반 중요한 직업에 종사하는 자는 별명있을 때까지 종래의 직무에 종사하고 또한 모든 기록과 재산의 보관에 임할 것”³⁾을 요구하였다. 이에 근거해 전국적으로 미군정을 지원할 행정, 경찰, 군사조직은 일제강점기 인력이 그대로 유지되었다. 심지어는 일본인 간부가 남아 미군정을 돕는 형편이었다.

이런 상황은 부산에 있던 경상남도청의 경우도 예외는 아니었다. 1945년 9월 16일 부산에 진주한 미군은 일본의 주요시설을 접수하였다. 경남도지사 해리스는 각 지방관리와 직원을 현직에 잔류시키고, 심지어는 일본인 도지사까지 그를 돕도록 하였

3) 원주문화사, 『미군정청관보』 1, 1991, 22쪽.

다.4) 10월 중순이 지나면서 도청 각 부장을 선출하였다. 구성원은 해리스 자신도 인정하듯 일제 강점기부터 관리생활을 하던 자도 있고 그렇지 않은 자들도 있다. 하지만 해리스는 일제 강점기 관리의 유입에 대해 그다지 문제의식을 지니지 않았다. 해리스는 “일본사람 아래에서 일을 하였다고 다 나쁜 사람은 아닌 것 같다”는 생각으로, 도 부장으로 임명된 이흥배나 김병규 같은 사람들이 일제 강점기 관직생활을 했으나, 이들이 전 도 사람들로부터 존경을 받고 있다고 생각했다.5)

미군정이 일제 강점기부터 관료생활을 하던 자들을 유입시켰다 하더라도 지방행정을 수행하는데 필요한 현지사정을 제대로 파악하는데 한계가 많았다. 중앙 군정청은 1945년 11월 종합적인 조선 통치 방식의 하나로 각 지방에 조선인 고문위원회를 임명하도록 하였다. 고문은 덕망있는 자를 대상으로 하고, 고문위원회는 지사 보좌관, 각 과장 보좌관, 기타 지방행정 보좌관으로 구분되고, 미국인 관리를 자문하였다.6) 미군정은 區, 面, 郡, 道, 중앙정부 등에 고문기구를 두고, 각 단위별 자문기구는 하위 자문기구에서 선출해 상향식으로 구성하도록 계획했다.7) 하지만 이러한 계획은 제대로 지켜지지 않았고, 그럴만한 시간도 없어, 도장관이 일방적으로 임명하였다. 그래서 도 고문에 추천된 사람들 가운데는 임명 경위에 의문을 품기도 했다.

경상남도는 1945년 11월말부터 김철성, 서상환, 김동산 등을 상임고문으로 임명하였다. 미국인 도지사의 고문역할은 상임고문들 뿐만 아니라 조선인 각 부장들도 담당했던 것으로 보인다. 김병규를 ‘내무부장겸 도장관 고문’으로 표현한데서도 잘 알 수 있다.8)

4) 박철규, 「미군정기 부산지역의 대중운동」 『한국근현대지역운동사(I-영남편)』, 여강, 1993, 287쪽.

5) 『민주중보』 1945. 11. 28(1)1.

6) 국사편찬위원회, 『자료대한민국사』 1, 1968, 417~418쪽.

7) 『민주중보』 1945. 11. 28(1)1.

8) 『민주중보』 1945. 11. 29(1)4.

이처럼 설립 당시 도 고문이란 그야말로 미국인 도지사의 자문역할에 지나지 않았다. 상임고문을 제외하고 일정한 고문의 형식이 없었던 것으로 보인다.

경상남도 전체를 아우르는 고문이 구성된 것은 1945년 12월 초였다.⁹⁾ 경상남도 고문은 두 차례에 걸쳐 변경되었다. 고문의 명단은 <표 1>과 같다.

<표 1> 미군정기 경상남도 고문

지역	1945년 12월 현재	1946년 7월 현재	지역	1945년 12월 현재	1946년 7월 현재
부산	서상권	金喆壽	산청		吳明(命)鎭
	金在俊	金在俊	사천	李池英	李池英
	金東山	金東山	창녕	河翊鳳	河翊鳳
	金七星	金七星	함양	梁址(志)煥	梁址(志)煥
		金仁浩	울산	李在洛	李在洛
김해	裴仁煥	裴仁煥	마산	明道奭	明道奭
고성	金東(鍾)注	李鎔年	진주	鄭相珍	鄭相珍
통영	池斗浩	宋正宅	진양	許萬正	許萬正
합천	姜弘律	姜於烈	의령	安國濟	安國濟
함안	李錫君	李奭軒	밀양	李周衡	李周衡
동래	鄭仁浩	文寔周	창원	裴錫觀	裴錫觀
하동	鄭在德	鄭在億	남해	金錫汶	金錫汶
거창	鄭泰相	鄭泰均	양산	金喆壽	

자료 : 『민주중보』 1945. 12. 6(2)4

『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官會議錄』 (1946. 7. 31.)

경상남도 고문이 1945년 12월 처음으로 선출되었으나, 이들은 모두 도군정장관이 임명한 것이지, 앞서 해리스지사의 언급처럼

9) 『민주중보』 1945. 12. 6(2)4.

하부 행정단위에서 선출된 것은 아니었다. 고문이 외형적인 모습을 갖추고 처음으로 활동을 시작한 것은 12월 17일, 18일, 19일이었다.

하지만 고문제도의 구성방식과 성격을 둘러싸고 논란이 있었다. 양산의 김철수는 고문의 구성 원칙을 요구하였다. 고문임명과 관련된 어떤 이야기도 없이 편지 한 통으로 소집된 데 대해 불만이 많았던 것 같다. 이에 김철성과 김병규는 이 제도가 성문화된 제도가 아니라 중앙의 지시에 따른 임시 기구라고 양해를 구했다. 이에 대해 같은 상임고문이었던 서상권은 포고 8호에 명시된 성문화된 기구라고 반박했다. 고문제도가 합법적인지 어떤지도 명확하지 않았음을 의미하는 대목이다. 그리고 함양의 양지환은 일제 강점기의 도회 등 자문기관과 성격이 같은 것이 아닌지 의심하기도 했다.¹⁰⁾ 임명된 고문 사이에서도 고문의 성격과 내용을 제대로 파악하고 있지 못했다.

고문의 성격은 군정장관의 고문으로 자문역할이 중요 임무이지 의결기구는 아니었다. 김병규 내무부장은 고문이 수동적일 뿐 능동적인 존재가 아니라고 전제하고, 미국인 지사가 요구하는 사항에만 의견을 모으는 기구로 성격을 규정했다. 이에 고문들은 시대가 일제 강점기와 다르기 때문에 능동적으로 의견을 제출할 수 있어야 한다고 주장하였다.¹¹⁾ 그래서 소위원회를 구성하고 자신들의 요구사항을 제안하기도 했다. 고문들이 제안한 의견들 가운데 중요한 것을 열거하면 다음과 같다.¹²⁾

김철성씨-농촌의 물자 교류와 조선인 관공리에게 행정상 책임을 부여할 것, 김(남해)의원-대책할 사람과 대책을 받을 사람이 누구냐를 확실히 해야된다. 반장 구장 면장은 물론이고 군수도 민선해야 한다. 명령하는 사람에게 나는 의심한다. 이(사천)의원-명령체통의 통일 물가조

10) 『민주중보』 1945. 12. 18(1)1.

11) 『민주중보』 1945. 12. 18(1)1.

12) 『민주중보』 1945. 12. 19(1)1.

정과 공장부흥의 촉진. 김(고성)의원-공업, 교육을 발전시킬 것. 김(동래)의원-귀국동포의 구제책과 일은권 교환 문제, 지(통영)의원-선전계몽대의 지방과건. 배(창원)의원-군정의 조급한 철폐와 관리임명의 공정을 고창

이들이 제안한 내용은 주로 당시 심각하게 고려되었던 정치, 경제, 사회 문제를 모두 포함하고 있었다. 이들 스스로가 새로운 국가건설에 자신들의 역할을 강조했다. 이 과정을 통해 고문회의는 참여한 고문들 스스로가 실제 수동적인 자문기구의 성격에서 능동적인 정책결정기구를 지향하고 있었음을 확인할 수 있다.

하지만 고문들의 의지와 열정에 비해, 실제 경상남도 미국인 도지사를 비롯한 관료들의 생각은 달랐다. 제1회 고문회의에서 결의한 내용을 상임고문회가 즉시 도 장관을 통해 중앙에 건의하였으나 정책으로 실현되지 못했다. 그만큼 고문제도는 조선인에게 정치적인 권력을 부여하려 했다가 보다 일제 강점기처럼 조선인들의 형식적인 정치참여를 보장한 데 지나지 않았다.

고문들은 미국인 도지사의 자문역할을 하면서도 그들만의 정치적인 입장을 표현하기도 했다. 예를 들면 1945년 말 전국을 뒤흔든 신탁통치 반대운동이었다. 신탁통치 결정과 관련해 12월 30일 경상남도청 직원들이 서울 군정청 조선인 직원과 함께 모두 사직하기로 결정하였다. 그러자 고문들 또한 직원들과 보조를 같이하여 사직 성명서와 결의문을 발표하였다. 즉 “군정 조선인 직원과 고문은 군정이 조선의 독립을 준비하는 기관이라고 믿고 협력하였더니 미군정청이 조선의 독립을 촉진하는 기관이 아니고 신탁통치에 전진하는 금일에 우리들은 이 이상 협력할 수 없으므로慈에 총 사퇴”¹³⁾한다고 했다. 이처럼 고문들은 모두 신탁통치에 반대하는 성향을 보이고 있었다. 하지만 고문 가운데 정식으로 사표를 제출하기도 했으나 미국인 지사에게 전달되지 못했다.

13) 『민주중보』 1945. 12. 31(2)7.

Ⅲ. 『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官會議錄』의 내용

이 자료는 1946년 7월 30일에서 31일까지 2일간 열렸던 군정경상남도 고문회의록이다. 자료의 규격은 19×26cm이고, 총 46페이지이다. 자료의 재료는 미군정기 부족한 종이를 반영하듯 아주 질이 떨어지는 更紙를 사용하고 있고, 인쇄는 등사를 이용했기 때문에 글씨 상태는 나쁜 편이다.

회의록은 2가지 사실에서 사료가치가 높다. 하나는 고문들의 인명이 나열되어 있어 당시 경남의 고문 현황과 성격을 파악할 수 있다. 다른 하나는 이들이 논의한 내용이다. 회의록에는 입법의원 선출방법, 하공수집방법, 기타 상공관련 내용이 포함되어 있다. 입법의원 선출은 미군정의 정책 가운데 중요한 것이었다. 이들의 선출방법이 논의되고 있는 과정을 통해 미군정의 정책 논의과정을 이해하는데 도움이 될 것이다. 그리고 1946년 봄은 식량난이 심각했던 시기이다. 군정의 정책이 식량난 해결에 초점을 두었다고 해도 과언이 아닐 정도다. 특히 부산은 콜레라까지 확산되면서 사회적으로 커다란 혼란을 겪는 시기이다. 식량난 해결을 위한 다양한 아이디어를 확인할 수 있다. 그래서 이 자료는 당시 사회상을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

1. 고문의 특징

이 자료에서 확인되는 고문들은 <표 1>에서처럼 1945년 12월 1차 소집되었던 고문들과 약간의 차이를 보이고 있다. 우선 부산의 경우는 서상권이 김병규의 뒤를 이어 경상남도 내무국장으로 자리를 옮기면서 물러나고, 김철수가 뒤를 잇고 있다. 김철수는 1회 소집 때 경남 양산 소속이었으나 이 때는 부산 소속으로 바뀌고 있다. 그리고 고성, 통영, 함천, 함안, 동래, 하동, 거창의 경우는 고

문이 변경되었는데, 그 이유는 중병을 앓거나 스스로 사임하는 경우가 대부분이었다. 산청의 경우 1회에는 없었으나 이번에 새로이 임명되었다. 총 25명의 고문이 임명되었다. 1회와 2회를 합하면 총 33명의 인물이 등장한다. 이들 가운데 이력이 확인 가능한 인물을 대상으로 고문들의 성격을 파악해 보자.

<표 2> 경상남도 고문의 정치 사회활동

출신 지역	이름	일제시대	미군정기	정부수립 후
부산	서상권	3.1운동참가, 경남은행 전무	미군정 경남내무국장	검찰총장(50년) 법무부장관(53년)
	金在俊	사상단체 제4동우회 회원 부산부 의원		
	金東山	김두봉과 외사촌 사회주의 활동	민진경남위원회 위원장 민진 중앙위원으로 선출	피살
	金七星	각종 청년회활동	건준경남도지부 건설부장 경남인민위원회 산업부차장 (부산시 인민위 부위원장)	월북
	金仁浩	3.1운동	건준경남연합 총부부장	4대국회의원 자유당
양산	金喆壽	동경28독립선언대표위원 동아일보 양산지국장	건준경남연합 부위원장 한민당발기인 과도입법의원 경남대표 경남도지사	자유당 경남위원장
통영	池斗浩	신간회	통영읍장	5.10선거 출마 낙선
김해	裴仁煥	경남도회의원		
마산	明道奭	3.1운동, 건국동맹원	마산 독촉인사부장	
진주	鄭相珍	정미소 양조장, 제재소 운영 일제말기 항공기 헌납		
의령	安國濟	안회계 사촌		
밀양	李周衡		밀양읍 부인민위원장 독촉국민회 밀양지부위원장 과도입법의원	제헌국회의원
남해	金錫汶	조선상선회사 운영		

자료 : 박철규, 『미군정기 부산지역 정치·사회단체의 조직과 활동에 관한 연구』, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2002 ; 장원정, 「1945~1946년 경상남도 우익 세력에 관한 고찰」 『해방 후 정치세력과 지배구조』, 문학과 지성사, 1995에서 정리.

고문들의 성격은 미군정이 고문제도를 실시하는 과정에서 볼 때 미군정의 정치적 성격을 이해하는데 중요한 요소이다. <표 2>에서 확인할 수 있는 것처럼 고문은 일제 강점기 활동에서 진주의 정상진처럼 친일적인 색채가 강한 인물에서 부산의 김동산, 김칠성처럼 사회주의 활동을 했던 인물들까지 다양한 정치적 성향의 소유자들이 참여하고 있다. 이들은 미군정기 건국준비위원회를 비롯한 다양한 정치활동을 하면서 점차 좌우익의 분화가 확인해지고, 각자의 정치적인 입장을 정리하게 된다. 일제 강점기 사회주의 활동가였던 김동산, 김칠성을 제외한 대부분은 한민당, 독립촉성회 등 우익 정치단체에 참여하였고, 나아가 자유당 정치인으로 활동하였다. 이들에게 고문의 경력은 우익 정치가로 성장하는데 커다란 바탕이 되었다.

2. 과도입법의원 선출방법

과도입법의원은 1946년 미국의 조선지배방식 변경과 미소공동위원회에 대응하기 위해 만들어졌다. 1945년 말 모스크바삼상회의 결정에 따른 미소공동위원회 개최를 위해 미군정은 1946년 2월 초 대한국민대표민주의원(민주의원)을 결성하였다. 여기에는 좌익을 배제하고 중도좌파까지를 포함하였다. 하지만 당초 기대와는 달리 민주의원은 좌파민족주의자들이 중도 탈퇴하면서 극우반탁세력으로 구성되었다. 제1차 미소공동위원회에서 남한의 민주의원은 북한의 민주정당 및 사회단체와 협의할 수 있는 대상으로 인정받지 못했다. 미소공동위원회에서 남한측 대표자로 내세웠던 민주의원이 편향된 구성원 때문에 북한에서 반발하자 대표성을 지니지 못했다. 그래서 민주의원은 존재가치가 사라졌고, 미군정은 이를 대체할 수 있는 단체가 필요하였다.

이런 상황에서 미군정은 남한 내 정당통합을 추진하고, 정치고문이었던 랭턴은 5월 24일 국무장관에게 보낸 전문에서 조선인들의

정치참여를 확대할 수 있는 비행정적 내각 및 입법기구의 수립을 제안하였다. 국무성은 1946년 6월 초 ‘광범위한 선거방법을 통하여...미군사령관의 재량에 따라 정치 사회적 및 경제적 개혁의 기초로 사용될 법령초안을 작성하여 이를 사령관에게 제시하는 임무를 띠게될 입법자문기구’를 창설하라는 내용의 비망록을 미군정으로 보냈다.¹⁴⁾ 미군정은 7월 9일 하지와 러취장관의 성명과 기자회견으로 입법기구를 설립할 의지를 밝혔다.¹⁵⁾ 민주위원이 극우세력으로부터만 채워짐으로써 지닌 한계를 극복하기 위해 이 기구는 좌우합작을 기반으로 하였다. 즉 좌우합작운동으로 남한 내 정치세력을 통합하여 그 성과를 바탕으로 남조선과도정부의 한 형태인 입법기구를 결성하고자 하였다.¹⁶⁾

미군정은 좌우합작위원회와 입법기구의 관계를 공개적으로 거론하면서 8월 중순부터 입법의원 설치를 준비하였다.¹⁷⁾ 8월 24일 입법의원 법령초안이 마련되고, 9월 23일 좌우합작위원회에서 입법기구 설립문제가 토의되고, 10월 7일 좌우합작 7원칙과 입법기구에 대한 건의문 7요망이 발표되면서 입법의원 설립을 위한 법적인 절차가 마무리되었다. 그 결과로 10월 12일 과도입법의원 법령이 공포되었다.

선거방법은 우선 각 里 町에서 대표 2명씩을 선거하고, 里 町대표들은 각 소속 面·邑 또는 區대표 2명씩을 선거하며, 面·邑·區대표들은 각 소속 郡 또는 府의 대표 2명씩을 선거하고, 郡 또는 府 대표들은 각 소속 道 인구할당에 따라 道대표들을 선거하는 방식이었다. 이 방식은 일제 강점기 지방자치 선거인 면협의회→읍협의회→부협의회→도협의회를 선출하던 방식과 동일하였다.¹⁸⁾

14) 브루스커밍스 지음, 김주환 옮김, 『한국전쟁의 기원』(하), 청사, 1986, 81쪽.

15) 『동아일보』 1946. 7. 10(1)2.

16) 김영미, 「미군정기 남조선과도입법위원의 성립과 활동」, 서울대학교 대학원 석사논문, 1993, 8쪽.

17) 정용욱, 『1942~47년 미국의 대한정책과 과도정부형태 구상』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 1996, 154쪽.

18) 김영미, 앞의 논문, 24쪽.

이상에서처럼 기존 연구성과는 과도입법의원 선거가 1946년 9월 본격적으로 논의되고 있다고 한다. 그리고 중앙정부 차원의 논의만이 강조되고 있다. 그런데 회의록에서는 이미 1946년 7월말부터 과도입법의원 선출 방법을 둘러싸고 지방에서 활발한 논의가 있었음을 확인할 수 있다. 이 회의록에 의하면 고문회의 개최가 입법의원 선출 방법을 결정하는 것이 중요 의제였다. 다만 아직 이 당시까지만 해도 입법의원의 성격이 무엇인지 명확하지 않았던 것만은 분명하다. 고문들은 입법기관의 성격이 군정부 입법기관인지, 아니면 임시정부 수립에 필요한 기관인지 불명확하다는 논의에서, 입법기관의 기능이 자문인지, 법의 제정을 위임할 것인지, 혹 가혹한 법을 제정해 두고 참여인에게 책임전가를 목적으로 하는 것은 아닌지 등 기능에 대해 많은 의문을 가지고 있었다.

고문회의는 입법의원의 성격을 논의하는 자리가 아니라 의원 선출방법을 결정하는 자리라는 김병규지사의 충고에 따라 선출방법을 논의하였다. 이 논의는 5인 소위원회를 구성해 결정했다. 여기서 결정된 방법은 당시 정세에서 보통선거가 불가능하고 그렇다고 관선만으로 선출하는 것도 부적당하다는 결론에서 다음의 방법이 논의되었다.

도 고문과 각 부군의 분운 군수가 해당 군의 읍면장 회의를 소집하여 연령 35세 이상의 남자를 1인씩(부산부는 2인) 선출하여 도지사에게 보고할 것, 도지사는 전기 선출보고자 중에서 중앙으로부터 지정한 수의 의원을 결정할 것

도 대표를 선출하는 방법이 이후 10월말 결정되는 내용과 흡사한 부분이 많다. 각 지방 단위에서 대표를 선출하여 도지사에게 보고하면 도지사가 배정된 의원을 결정하는 방식이었다. 이 방법이 일제 강점기 협의회 선출방법과 흡사하였기 때문에 고문들이 쉽게 방안으로 제시한 것이 아닐까한다. 그렇지만 이 당시 다소

구체적인 선거방법이 논의될 만큼 입법의원 선거는 각 지방의 자율적인 논의구조 속에서 결정하려 했던 것으로 보인다. 이런 방식은 초기 미군정의 지배방식이 중앙의 일률적인 정책결정도 존재했겠지만, 한편에서는 지방 여건에 어울리는 정책결정도 존재했음을 의미한다.

선거방법에 대한 논의는 질레트 지사가 귀국하는 1946년 9월부터 본격화되었다. 도내 부윤·군수회의·고문회의를 거치면서 선거방법이 더욱 구체화되었다. 결국 2단계 선거방식이 결정되었다. 하지만 이러한 방식은 중앙의 일괄적인 선거방침이 결정되면서 없던 일로 되었다. 경상남도에서는 10월 말부터 11월 초에 걸쳐 선거가 실시되었다. 김철수, 손문기, 하만복, 김국태, 이주형, 신중목 6명이 당선되었다. 이들 중 김철수, 이주형, 손문기, 신중목은 독립촉성회국민회의 계열이었다.¹⁹⁾

회의록을 통해 과도입법의원 선출 논의가 빨리 제기되었으며, 선출 방법이 구체적으로 논의되었음을 확인할 수 있다.

3. 하곡수집

해방 후 미군정은 조선의 식량정책을 일제 강점기의 공출제에서 자유시장제로 변경하였다. 건국준비위원회와 인민위원회에서 식량통제권을 계속 행사하고 있었기 때문에 미군정은 이를 인정할 수도 없었고, 그리고 미군정이 통제를 장악할 기구가 준비되지 못한 상태에서 자유시장경제원칙이 유일한 대안이었다.²⁰⁾ 하지만 미곡의 절대량이 부족한 상황에서 자유시장체제는 오히려 농민이 출하를 꺼리게 하거나 모리배가 매집하는 현상을 초래했다. 그 결

19) 장원정, 앞의 논문, 88~95.

20) USAMGIK, National Economic Board, "Summary Review and Action Program for the Economy of South Korea as 10 December 1946" RG 165 Box 249, 5쪽.

과 1945년 12월부터 미가가 상승하였다.

미가상승과 미곡부족을 해결하기 위해 미군정은 1946년 1월 1일부터 일반 소비자에 대한 미곡소매최고가격의 통제를 실시하였다. 경상남도는 1석당 750원을 최고판매가격으로 산정하였다.²¹⁾ 그리고 가격통제를 위해 낮은 가격으로 배급하는 것도 필요했다. 그래서 조선생활영단에서 낮은 가격으로 미곡을 매수할 수밖에 없었다. 매수 가격은 54kg을 175원으로 결정하고 영단지부와 출장소, 신한공사에서 각각 매수하였다.²²⁾ 그러나 최고판매가격제와 매수가격의 제한으로 미곡을 보유하고 있던 농민이나 모리배들은 더욱 미곡을 유출하지 않았다.

1946년 1월에 실시된 제도의 모순 때문에 미곡수집이 더욱더 어려워지자 미군정은 2월 1일 미곡수집령을 발표하였다. 그 내용은 1인당 1년간 백미 소비를 9斗이내로 계산하여 생산량과 대비해 남은 식량은 반드시 보고하게 하였다. 만일 허위 보고나 다른 곳으로 유출하면 현물은 몰수하며 처벌하는 내용이었다.²³⁾ 하지만 미곡수집은 농민들과 수집관리 혹은 군인들간의 마찰을 초래했고, 이러한 문제는 미군정을 부정하는 정치적인 성격을 띠기도 했다. 공정가격 실시, 타도 이동 금지, 미곡수집령으로는 미가 상승을 통제할 능력이 전혀 없었다. 오히려 미곡 공급의 절대량이 부족한 상태에서 이러한 제도들의 실시는 미가상승을 더욱 가중시키는 것이었다.

이처럼 식량부족과 가격폭등으로 안정적이고 체계적인 식량조달 정책이 필요하였다. 그래서 미군정은 5월 29일 식량규칙 1호로 ‘하곡수집령’을 발표하고, 대체 식량의 확보에 노력하였다. 철저히 통제경제방식을 새로 도입하였는데, 7월 15일 생활필수품도 통제를 받게 되었다. 식량 통제는 중앙식량행정처가 담당하고, 이 기구

21) 『민주중보』 1945. 12. 20.(1)2.

22) 『민주중보』 1945. 12. 20.(1)2.

23) 『민주중보』 1946. 2. 7.(2)2.

가 1946년도산 하곡 수집을 추진하였다.

회의록에서는 미곡수집 실태와 하곡수집의 필요성 및 대책을 도지사과 고문들간의 협의를 통해 확인할 수 있다. 특히 2월 1일 미곡수집령으로 경남은 30만석이 할당되었으나 실적은 10%에 불과한 3만석밖에 수집하지 못했다. 미곡수집의 실정을 보여준다. 회의는 미곡정책의 실패를 바탕으로 하곡을 자유시장에 맡기지 말고 수집해야 한다는 원칙을 두고 논의를 시작했다. 하지만 하곡수집 또한 낮은 수집가격으로 수집에 어려움이 예상되었다. 수집가격이 1석당 1,200원인데 비해 암거래 최저가격이 이의 약 2배라는 점이 수집을 방해하는 요인으로 지적되고 있다.

이 회의에서는 하곡수집을 위한 다양한 방법이 제안되었다. 그 가운데 첫째로 공출자에 대해 생활필수품 공급을 늘릴 것을 제안하였는데, 즉 1가마 75엔, 2가마 175엔, 3가마 325엔, 그 외 1가마 증가에 따라 150엔씩 늘리도록 하였다. 생활필수품 중 기호품인 연초는 소매인을 통하지 말고 지역의 가장 말단 행정단위인 마을이장이 배급하도록 하여 중간 비리를 없앨 것을 요구하기도 했다. 두 번째 수집 방법으로 좌우합작을 내세우고 있다. 현재 수집이 어려운 이유는 좌익 성향이 강한 농민조합의 홍보가 수집을 어렵게 하기 때문에 중앙과 지방에서 좌우합작을 추진하는 것이 하곡수집에 유리함을 주장하는 견해가 있다. 이 제안은 함양의 양지환이 제안하고 있는데, 사천의 이지영 또한 이 방식에 동의하고 있다. 서부경남지역의 좌익성향이 강한 분위기를 반영한다고 할 수 있다.

한편 정부의 수집정책을 비판하기도 했다. 창녕의 하익봉은 식량영단이 수집과 배급의 원활을 도모하기 보다 오히려 이중 수속과 수수료를 받는 수탈도구로 이해되면서 없애기를 요구하였다.

이러한 논의과정에서 창녕, 사천, 함양 등 소비지역보다 생산지역 출신 고문들의 적극적인 수집 묘안이 나오고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 이들이 제안한 방식은 받아들여질 수 없었고, 받아들

여지지도 않았다. 낮은 수집가격으로 농민들의 호응이 적자 경상남도농무장경찰관을 대동하고 강제 공출을 감행해 지방의 농민들과 마찰을 빚기도 했다.²⁴⁾

회의록을 통해 확인할 수 있는 주요 내용은 과도입법위원의 선출방식 논의와 하곡수집 논의였다. 1946년 9월 본격적으로 논의되는 과도입법위원 선출방식이 이미 7월말부터 각 지방에서는 독자적이고, 구체적으로 진행되고 있었음을 알 수 있다. 그리고 하곡수집방법에 대해서는 수집가격과 많은 생활필수품의 배급이라는 경제적인 접근 뿐만 아니라 좌우합작이라는 정치적인 해결방식이 제안되고 있다. 그동안 기존 연구에서 제대로 거론되지 않은 부분이 이 회의록에 포함되어 있다.

IV. 맺음말

이상에서 『第二回 軍政慶尙南道顧問參與官會議錄』을 검토하였다. 회의록은 1946년 7월 30일과 31일 이틀동안 진행되었던 고문들의 논의 내용이다. 주요 내용 가운데 입법위원 선출방법, 하곡수집방법은 많은 논의과정을 거쳤고, 상공관련 보고는 주로 상공국장의 설명만 있었을 뿐, 논의는 없었다. 입법위원 선출은 1946년 9월부터 본격적으로 논의되어 10월말 11월초에 걸쳐 선출한 것으로 기존 연구에서는 밝히고 있다. 하지만 이보다 훨씬 앞선 7월말부터 지방행정단위에서는 아주 중요한 문제로 고문회의에서 취급하고 있다는 점은 입법위원의 성격, 선출과정에 대해서 새롭게 이해해야 할 부분이다. 특히 선출방법에서 보통선거와 관선을 혼용한 독특한 방법과 이 방법 또한 지방에서 독자적으로 결정하고 있다

24) 『민주중보』 1946. 7. 24(2)1.

는 점에서 당시 선거방법의 한 단면을 파악할 수 있다.

그리고 하곡수집방법에서는 당시 미곡난과 겹쳐 하곡 수집의 필요성을 강조하면서 수집 방법으로 좌우합작을 내세우고 있다는 점이다. 이 시기 미군정의 정책이 지방에까지 침투하는데 많은 한계가 있었음을 의미한다. 식량 수집이 지방의 반미군정적인 정서 때문에 어렵다는 논리로, 좌우합작만이 유일한 대안으로 제안했다는 점에서, 독특한 방법이라 생각할 수 있다.