

『넬슨 특별감찰보고서 : 제주도의 정치상황』 에 나타난 제주도지사 유해진

김창후*

1. 머리말

제주도의 1947년은 정치적 격변기였다. 제주도는 그해 3월 1일 소위 3·1사건이 발생하기 전까지는 다른 지방과 달리 인민위원회나 민주주의 민족전선(이하 민전) 등 사회단체와 미군정이 서로 협조 체제를 유지했던 유일한 지역이었다. 그러나 3·1사건으로 유혈사태가 발생한 후 상황은 일시에 달라졌다. 3·10 관민총파업을 기점으로 미군정은 인민위원회나 민전 등 사회단체는 물론 제주도민 대다수를 ‘빨갱이’로 몰아 탄압하기 시작했고, 결국 이러한 이데올로기적 과잉 탄압은 다음 해 4·3의 발발과 민간인 대학살(Genocide)로 이어졌다. 그간 3·1사건의 진상은 거의 밝혀졌다. 아직 의문이 남아 있다면, 미군정이 왜 그 시점에서 유혈사태를 초래하면서까지 제주도를 탄압하기 시작했는가 하는 점일 것이다.

미군정은 4월에 접어들자 진상규명을 요구하는 파업 참여자와 도민을 대거 검거하여 기소했다. 아울러 제주도 군정장관을 베로스 중령으로 교체하고, 제주경찰감찰청장을 새로 임명하면서 대거 타지 경찰을 투입했다. 제주도지사로는 강성극우파로 알려진 유해진을 임명했다. 미군정의 이러한 공세적 개입 중 유해진지사의 임명은 제주도 상황을 더욱 악화시켜 그후 제주도를 젊은이들이 마음 놓고 살기 힘든 세상으로 만들어 버렸

* 제주4·3연구소 부소장

다. 젊은이들은 온갖 검거선봉을 피해 우익청년단체에 가입하든지, 아니면 타 지방, 혹은 일본으로 피신하거나 산으로 올라가는 길밖에 없었다.

주한미육군사령부 군정청 특별감찰실은 로렌스 넬슨(Lawrence A. Nelson) 중령 지휘 하에 1947년 11월 12일부터 다음 해 2월 28일까지 서울과 제주도에서 특별감찰 활동을 벌였다. 감찰 내용은 박경훈 전 제주도지사와 민전 관계자의 기소 건을 다룬 한 가지 사건을 제외하면 모두 제주도지사 유해진과 그의 행정업무에 관련된 것이었다. 일부 누락된 부분이 있기는 하지만 총 20개의 문건으로 된 『넬슨 특별감찰보고서』¹⁾는 1947년 3월 1일 미군정과 제주도민들 사이에서 첫 무력 충돌이 발생한 이후 4·3이 발발하기까지 제주도에 무슨 일이 벌어졌는가 하는 사실을 유해진의 도정 운영과 관련하여 잘 보여주고 있다. 특히 이 보고서는 박경훈지사의 후임으로 그해 4월 제주도에 부임한 유해진지사의 무능과 무소불위한 행적이 4·3을 촉발한 한 가지 원인임을 알 수 있게 해주는 중요한 자료로 평가된다.

필자는 그간 자료 부족으로 연구에 많은 어려움이 있었던 1947년 하반기의 제주도 상황을 『넬슨 특별감찰보고서』에 나타난 제주도지사 유해진의 행적을 중심으로 하여 거칠게나마 살펴보려 한다. 이러한 작업은 제주도의 1947년 하반기 상황을 역사적으로 복원하려는 시도임과 동시에 왜 이 시기 들어 테러가 난무하기 시작하여 젊은이들이 일본 등 다른 지방으로 피할 수밖에 없었는지, 나아가 왜 4·3이 발발하게 되었는지 등에 대해서 복합적으로 재인식해보려는 시도의 일환이다.

1) 이 보고서의 원제는 『Report of Special Investigation : Cheju-do Political Situation』이나 필자가 편의상 『넬슨 특별감찰보고서 : 제주도 정치 상황』(이하 『넬슨 특별감찰보고서』)라 이름했다. 원문은 해제와 함께 이 책 끝 부분에 수록되어 있다. 이 보고서는 현재 미국의 국립기록보존소(National Archives)에 소장되어 있다.

2. 제주도지사 유해진

유해진은 3·1사건의 와중에 사직한 박경훈의 후임으로 1947년 4월 10일 제주도 제2대 지사로 임명되었다. 1904년 전북 완주군의 부농의 아들로 태어난 그는 임명 당시 우익정당인 한국독립당의 농림부장을 맡고 있었다. 유해진은 부임 이틀 전인 4월 19일에 서울에서 제주도 출신자 20여명과 환송연을 겸한 좌담회를 가졌다. 이 자리에서 그는 다음과 같이 포부를 밝혔다.

나는 한독당 당원이다. 그러나 나의 지향하는 바는 극우 극좌를 배제하고 중앙노선에 입각한 정치이념에서 우러난 행정을 추진시키는데 있다. 나는 제주도에 대해서는 전혀 백지이므로 앞으로 서울에 거주하는 제주도 출신자의 절대적인 협력과 후원을 바라는 바이다.²⁾

유해진의 취임 첫 말은 ‘극우 극좌를 배제한 행정을 추진하겠다’는 것이었다. 그러나 그의 이 말은 단지 수사적인 표현에 불과했다. 그는 재임 기간 오직 정치적 반대파를 척결하는 데에만 몰두한다.

유해진은 부임한 뒤 관공리의 숙정작업부터 손을 대었다. 총파업에 가담하거나 주도했던 관리들을 가려 사상이 불온하다는 이유로 파직시켰다. 이런 관공리 숙정작업은 도청뿐만 아니라 군청, 경찰, 운수, 체신 등 전 행정기관을 상대로 실시됐다. 이로 인하여 제주도청의 경우 관공리 숫자가 절반 가량 줄어들었다. 숙정 조치는 교육계에도 닥쳤다. 각 학교마다 교원의 절대부족 현상이 초래되었고, 이런 빈 자리는 타지나 이북에서 내려온 사람들로 채워졌다.³⁾

유해진은 ‘정치적 반대파를 다루는데 무자비하고 독단적이었고, 독재자나 극우파들과 같이 거친 방법을 사용했다.’ 그 결과 ‘좌익은 지하로 잠적

2) 『제주신보』, 1947. 4. 22.

3) 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 제1권, 405쪽.

했고, 유지사의 행정 아래서 그 수가 점점 증가했다.' 또한 '경찰은 수없이 테러를 자행했다. 경찰 최고위직은 모두 본토에서 모집된 경찰들로 채워졌다.' 경찰의 만행은 결국 유해진지사 스스로 '주민들이 좌익에 공감하게 된 것은 경찰에 책임이 있다'는 발언을 감찰관에게 할 수밖에 없는 상황을 연출했다.⁴⁾ 이러한 독단적 행정은 1947년 8월에 들어서자 도내 곳곳에 유지사를 암살하자는 뼈라가 나붙는 상황으로 발전했다.⁵⁾

유해진지사는 자신의 행정 전반에 대해서 11월 12일부터 석달 여에 걸쳐 특별감찰관으로부터 다양한 조사를 받았다. 그 이유는 감찰관의 보고서에 나타나 있듯이 그의 재임 기간 '행정의 모든 면이 정치에 오염됨으로 해서 어떠한 지식인도 거부할만한 행정의 한 유형을 창출해냈기'⁶⁾ 때문이었다.

3. 『넬슨 특별감찰보고서』에 나타난 제주도지사 유해진의 행정

특별감찰관 넬슨 중령은 제주도지사 유해진의 행정에 대해 다각도로 감찰 활동을 벌였다. 그는 감찰 과정에서 유지사의 행정 전반에 대해 다양한 질문을 하고 지사로부터 답변을 얻었다. 그 내용이 감찰 활동을 총정리한 「보고서 1」에 실려 있다. 다소 길지만 우선 감찰관의 질문에 대

4) 「보고서 1」: 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실, 「특별감찰보고서 : 제주도지사 유해진」, 1948. 3. 11 중 제5항 감찰관의 질문에 대한 유해진지사의 답변 사항.

이 보고서의 번호는 물론 이하 「보고서 20」까지의 각 번호는 필자가 보고서 분석에 편리하도록 임의로 일련 번호를 매긴 것이다. 자세한 것은 이 책 말미 “자료와 해제” 부분에 상세히 설명되어 있다.

5) 주한미육군사령부, 『정보일지』, 1947. 8. 7 (No. 601).

CIC의 정기보고서를 인용하여 보도한 주한미육군사령부의 이 보고에는 “제주도지사 암살 계획”이라는 제목 하에 “그(유해진)의 암살을 요구하는 뼈라가 여러 장 뿌려졌다”고 하고 있다.

6) 앞의 「보고서 1」중 제4항 ‘토론’ 사항의 15번 항목.

한 지사의 답변 내용을 살펴보자. 그리고 나서 유지사 행정의 문제점을 답변서와 그의 보고서 등을 참고하면서 주요 사건들을 중심으로 검토해보자.⁷⁾

1. 정치 상황

: 정치 상황은 건실하거나 안전하지 않다. 유지사는 독재자나 극우파들과 같이 거친 방법을 사용해왔다.

2. 반대파에 대한 지사의 입장

: 유지사는 반대파를 다루는데 무자비하고 독단적이다.

3. 집회와 결사의 자유 침해 여부

: 유지사는 모든 분야의 공공기관을 통제할 수 있는 권한을 다시 얻기를 원하고 있다.

4. 좌익인사들에 대한 행정 당국의 영향력 행사 여부

: 좌익은 지하로 잠적하여 활동하고 있다.

5. 우익과 좌익에 대한 주민들의 태도

: 좌익은 유지사의 행정 아래서 그 수가 점점 증가했다.

6. 경찰과 경비대의 1947년 8월 15일 시가행진

: 유지사는 1947년 8월 15일 시가행진 중에 경찰을 검열하기는 했지만 경비대를 검열하지는 못했다.

7. 테러 행위의 증가

: 유지사 재임 동안 테러행위가 증가했다.

8. 정치 성향에 대한 경찰의 (차별적) 영향력 행사 여부

: (주민들이) 좌익에 공감하게 된 것은 경찰에 책임이 있다.

9. 경찰의 최고위직을 차지하고 있는 본토 경찰 문제

: 본토 경찰이 도내 경찰 최고위직을 차지하고 있다.

10. 식량 배급량의 차이

: 면 지역마다 식량 배급량이 다르다.

11. 농민과 도시 거주자들에 대한 태도

: (원문에 이에 대한 답변은 실려 있지 않음-필자)

7) 앞의 「보고서 1」에서 문답 내용을 재작성하였다. 감찰관의 질문과 지사의 답변이 간략하고, 간접화법으로 표현된 이유는 감찰관이 나중에 감찰활동을 총정리하여 지사의 답변을 정리하면서 요점만 간추렸기 때문이다.

12. 면장실에 보관되어 있는 식량배급표 문제
: 식량배급표를 배급받을 주민들에게 나눠준 것이 아니라 면장실에 보관하고 있다. 그 결과 정치인들이 마음대로 식량 배급을 통제할 수 있게 됐다.
13. 제주도 식량사무소가 수집한 곡식의 부적절한 저장
: 식량창고는 10~20%만이 채워져 빈 곳이 많은 데도 제주도 식량사무소에서 거둬들인 곡식은 야외에 보관되어 있다.
14. 중앙식량행정처 규정 제6조 불이행
: 유지사는 각 마을에 1만4,000석의 하곡을 남겨둠으로써 중앙식량 행정처 규정 제6조를 위반했다.
15. 도청 창고를 수리하지 않는 이유
: 유지사는 정부재산을 보수·유지하지 않은 것은 물론 곡식과 식품을 적절하게 저장하거나 보관하지 않았다.
16. 전라남도에서 들여올 미곡 3만 석을 저장할 시설 문제
: 전라남도에서 들여올 3만 석의 1947년 산 추가분 미곡을 적절하게 보관하기 위한 어떠한 준비도 하지 않았다. 유지사는 미곡 반입량조차 모르고 있었다.
17. LST에서 대나무를 하역하지 않은 이유
: 유지사는 건축자재를 확보하기 위해 군정청에 지원을 요청했다. 그러나 대나무가 도착하자 하역을 거절했다.
18. 피난민들의 주택 요구
: 유지사는 대나무가 도착하자마자 자신이 필요로 하는 양보다 훨씬 많다고 말했다. 여러 형태의 주택이 1948년 2월 20일 현재 건설 중에 있다. 제주읍에 주택 약 100채가 건설되고 있다.
19. 건축재료 보관 문제
: 유지사는 대나무를 제주항에 하역한 뒤 잘 보관하지 않았다.
20. 미정부가 제공한 도청의 트럭을 적절하게 유지하지 못한 이유
: 도청 차량기지는 도청에서 쓰도록 넘겨받은 미군 트럭들을 잘 유지하거나 보수하지 않았다.
21. 유치장 만원사태 문제
: 1947년(1948년의 오기-필자) 2월 19일 현재 제주유치장에는 죄수 365명이 수감되어 있다. 죄수 35명이 약 10×12피트 정도의 한 감방에 가득 수용돼 있다. 유지사와 동행하여 관찰했다. 감찰하는 동안 죄수를 실은 트럭 2대가 추가로 유치장에 들어왔다. 유지사는 그들 거의

모두가 공산분자들이라고 설명했다.

22. 미 고문관들과 한국인 관리들의 관계

: 유지사와 그의 참모들은 도정(道政) 업무를 미 고문관들에게 알리지 않고 있다. 유해진지사 임기 동안 도정(道政) 업무는 비밀스러운 태도를 보이는 한국인들에 의해 이뤄졌다.

23. 도립의원의 운영 미숙 문제

: 감찰관이 실시한 도립의원에 대한 감찰은 도 보건후생국 고문관 앨런 리(Allen H. Lee) 중위와 보건후생국장 송박사(송한영-필자)가 동행해 이뤄졌다. 제주도의 유능한 한국인 의사 2명(도립의원장 문종혁, 외과과장 문종후-필자)은 지사의 지시로 해임됐다. 지사는 1명을 좌천시켰고, 그는 결국 사표를 냈다. 다른 의사 1명은 이 의사와 동조해 사직했다. 감찰 당일 병원에 의사가 배치되어 있지 않았다. 직원 42명과 환자 12명만 있었다. 환자 가족들은 환자들과 함께 생활하면서 환자를 돌보고 있었다. 병원은 불결했다. 병실은 매우 지저분했고 바닥과 가구는 쓰레기로 덮여 있었다.

수술실도 불결했고, 수술대 가까이 피묻은 천들이 놓여 있었다. 장비들은 제대로 관리되고 있지 않았으며, 어떤 감독이나 지시도 없었다. 송박사는 '위쪽 북쪽'에서 온 의사 3명이 이 병원에서 일하기 위해 제주도로 오고 있다고 밝혔다.

(1) 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」 건 등 정치 상황에 관한 건

유해진지사 재임 기간 제주도의 정치 상황은 극도로 악화됐다. 앞의 답변서에 나와 있는 개략적인 상황만 보더라도 문제점이 한두 가지가 아니라는 사실을 쉬 알 수 있을 정도이다. 이렇듯 정치 상황의 악화는 유지사가 정치적 반대파를 온갖 테러를 동원하여 탄압한 데 그 원인이 있었다. 그러나 유지사는 넬슨 특별감찰관이 '반대파를 지하로 몰고간 문제를 제기하자, 그는 자신의 동료들이 힘을 얻고 있기 때문에 반대파에 대해서는 그렇게 우려하지 않는다'⁸⁾고 대답했다. 유지사의 관심은 약체였던 우익 단체가 힘을 얻을 수 있게 되면 그만이었다. 유지사는 지사의 모든 권한을

8) 앞의 「보고서 5」.

동원했다. 자연 반대파와의 마찰은 커졌고, 많은 정치 사건이 발생했다.

① 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」건

넬슨 중령은 유지사와 관련된 많은 사건을 감찰했다. 그 중 보고서에 언급된 대표적인 정치 사건은 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」건이었다. 이 건에 대해서는 위의 답변서에는 언급이 없다. 그러나 넬슨 중령은 「특별감찰보고서 - 제주도지사 유해진」의 제2항 조사 사항 항목에서 첫 번째 조사 사항은 1947년 10월 8일 자 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」이고, 두 번째 사항은 같은 해 10월 15일 자 「제주도 공산분자들의 기소」 건으로 이 문제는 사법부가 제기한 것이라고 언급하면서 이 건이 중요 조사 사항임을 명시하고 있다. 이 사건을 언급한 문건은 다음의 보고서 3건이다.

1. 「증거 A: 보고서 2」: 주한미육군사령부 군정청, 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」, 1947. 10. 8
2. 「증거 B: 보고서 3」: 주한미육군사령부 군정청, 「제주도 공산분자 기소」, 1947. 10. 15
3. 「보고서 15」: 주한미육군사령부 군정청 사법부, 「제주도 공산분자 기소」, 1948. 1. 29

먼저 위의 보고서 내용을 검토하여 사건의 진상을 살펴보기 전에 당시 이 사건을 유일하게 언급한 『제주신보』의 기사를 보자.

구금 중의 민전 간부

지난 14일 돌연 행동을 개시한 경찰 당국에서는 민전 간부를 비롯하여 남로당원, 도직원, 독립의원 직원, 우편국 교환수 등을 검거하였다 함은 이미 보도한 바와 같다. 그후 CIC와 경찰당국, 검찰당국이 협력하여 즉시 취조에 착수하였던 바 17일에는 민전 의장 박경훈 씨 외 수명을 석방하였다 하는데…… 도직원 7명과 민전 간부 등은 계속하여 검찰당국의 취조를 받고 있다

한다.⁹⁾

기사 내용의 요점은 민전 의장인 박경훈 씨 등이 돌연 8월 14일에 검거되어 검찰의 취조를 받았다는 것이다. 그러나 왜 검거되었고, 왜 박경훈 등 일부만 먼저 석방되었는지에 대해서는 다른 언급이 없다.

그런데 이 사건을 조사한 제민일보 4·3취재반은 군정당국이 소위 좌파의 8·15 폭동 음모설에 근거해 제주도에서도 민전 의장인 박경훈 등을 검거했지만 별 혐의점이 드러나지 않자 모든 검거자들을 얼마없이 풀어주었다면서, '결국 군정당국에 의해 요란스럽게 검거선풍을 일으켰던 폭동음모 사건은 싱겁게 끝나고 말았다'¹⁰⁾고 설명하고 있다. 그러면서 제주도 군정장관 베로스 중령이 유해진지사와 같은 입장으로 이 사건의 중심에 있는 것으로 보았다.

그러나 보고서에 나타난 사건의 진상은 이와는 다르다. 그럼 이 사건의 진상은 무엇인지 위의 3건의 보고서를 토대로 하여 살펴보자. 아울러 베로스 중령은 어떤 인물이며, 당시 해당 사건에 대해 유해진지사와는 어떤 다른 생각을 갖고 있었는지 자료가 미흡하긴 하지만 검토해보자.

보고서를 참고하여 이 사건을 재구성하면 그 내용은 다음과 같다.

박경훈 전 제주도지사가 공동의장으로 있는 민전¹¹⁾이 미소공동위원회에 진정서를 보내기로 하고 경찰의 허가를 받아 서명을 받기 시작했다. 그러나 경찰과 법원 관계자들은 진정서 내용에 문제가 있다고 보아 1947년 8월 14일 박 전 지사 등을 체포했다. 곧 제주도 군정장관 베로스 중령과 유해진지사·경찰·법원 간에 진정서에 대한 좌우익 논쟁이 벌어졌다. 군

9) 『제주신보』, 1947. 8. 20.

10) 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 제1권, 478~486쪽.

11) 박경훈 전 제주도지사는 3·1사건 후 미군정의 사건 처리에 내심 반발하여 지사직을 사임했다. 그후 그는 그해 7월 제주도 민전 의장에 취임하여 도민들을 다시 한번 깜짝 놀라게 했다. 『제주신보』(1947. 7. 18)도 “박경훈 씨의 정계 등장은 이외의 일이었고 앞으로의 활약은 자못 주목되는 바”라고 표현하여 놀라움을 표시하고 있다.

정장관은 민전은 정당하게 등록된 합법적인 단체이며, 박 전 지사는 중도 파라고 믿고 있었기 때문에 기소 중지를 명령하고 석방토록 했다. 그는 박 전 지사 등이 정치적 신념으로 인해 박해를 받고 있다고 여겼던 것이다.

그러나 문제는 쉬 해결되지 않았다. 결국 군정청 사법부에서 이 문제를 조사하게 되었고, 그와 동시에 특별감찰관 넬슨 중령도 감찰 활동을 벌이게 되었다. 사법부 고문관 존 코넬리 2세는 조사 결과 박 전 지사 등이 형법 제105조 제2항(사람들을 혼란시킬 목적으로 유언비어를 퍼뜨린 사람은 5년 이상의 징역형이나 구금, 5,000엔 이하의 벌금형에 처한다)를 위반했다고 하며 군정장관이 일을 잘못 처리했다고 지적했다. 그러면서 그는 '우리가 형법 제105조 제2항을 적용한다면 세계 여론의 심판을 받을 가능성이 있다. 그러나 현재 이 조항은 폐지되지 않았고, 우리가 격리시키기를 원하는 사람들(좌익분자들-필자)을 한국 경찰이 대신 격리시켜 주는데 유리한 조항이다'¹²⁾고 하여 은연중에 미국의 국익이 어디에 있는가 하는 것을 보여주고 있다. 그러나 이 사건에 대해 감찰 활동을 벌인 특별감찰관 넬슨 중령은 '미소공동위원회에 진정서를 보내기를 희망했던 좌익 인사들에 대한 기소는 불법'이라는 판정을 내려 사법부의 견해보다는 군정장관 베로스의 손을 들어주었다.

그럼 사법부와 특별감찰관의 판정 중 어느 쪽이 진실에 가까운가? 여기서 필자는 어느 쪽의 판단이 옳았다고 결론을 내릴 의도는 없다. 『넬슨 특별감찰 보고서』에는 진실을 판단할 수 있는 민전측이 작성했던 진정서가 첨부되어 있지 않아 그 내용을 알 수 없기도 하거니와 판정 자체가 중요하다 여겨지지 않기 때문이다. 그보다 우리가 이 사건에서 눈여겨보아야 할 더 중요한 문제는 '중립'을 부르짖는 당시 사회 분위기 속에서 사회단체의 어떠한 활동도 이데올로기 문제로 치부하여 탄압하려는 유해진 지사와 사법부의 태도가 제주도 내의 여론과 상황을 악화시켜 젊은이들이 편안히 살 수 없는 땅으로 만들어버렸다는 점일 것이다. 실제로 이 사

12) 「보고서 15」: 주한미육군사령부 군정청 사법부, 「제주도 공산분자 기소」, 1948. 1. 29.

건 후 이러한 문제점은 ‘세계 여론의 비난을 감수하면서도 탄압이 오히려 미국의 국익에는 도움이 된다’고 보는 사법부 미 고문관의 태도에 겹쳐 제주도 상황을 한층 악화시켰고, 나아가 다음 해 무장대 측이 ‘탄압이면 항쟁이다’는 구호로 4·3을 촉발케 한 촉매제가 되기도 했다.

② 유해진지사의 비밀스런 업무 추진에 따른 정치 상황의 악화

미군정 시기였던 당시 유지사의 업무 처리 방식은 어떠했는가? 유지사는 넬슨 중령으로부터 이에 대해 문제가 있다고 추궁 받자 “자신은 정치인이지 사업가가 아니라”¹³⁾는 궁색한 답변을 했다. 지사의 직분을 정치가로 인식하여 자신은 사업가가 아니라고 강변했던 유해진. 그는 업무를 처리하면서 군정장관인 베로스 중령은 물론 미 고문관들에게도 보고하지 않았다.¹⁴⁾ 넬슨 중령도 감찰보고서에서 이와 같은 사실을 지적하고 있다.

“업무 처리 방법에 대해서

유지사와 그의 참모들은 도정(道政) 업무를 미 고문관들에게 알리지 않고 있다. 유해진지사 임기 동안 도정 업무는 비밀스러운 태도를 보이는 한국인들에 의해 이뤄졌다.

토론 : 지사와 그의 측근들은 미국인들에게 비협조적이다. 이러한 사실은 많은 미 고문관들과 사령부의 참모들에 의해 여러 차례 알려졌다.”¹⁵⁾

유해진지사는 비밀스런 업무처리에 더해 독재자나 극우파들과 같이 거친 방법으로 정치 상황을 통제했다. 자신의 의견에 반대하는 사람들을 좌익으로 간주하여 경찰을 동원해 무자비하게 테러를 가했다. 이 과정에서

13) 앞의 「보고서 1」중 제4항 ‘토론’ 사항의 10번 항목.

14) 김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정』, 이화여자대학교 출판부,

“군정시의 지방 행정 기관 중 독특한 것은 도와 서울특별시에서는 과장 이상의 지위에는 한국인과 미국인을 각각 배치하는 이원제를 채택하였으며, 한국인 도지사, 서울특별시장, 국장, 과장은 미국인 도지사, 서울특별시장, 국장, 과장의 지휘 감독을 받게 되었다는 것이다.”

15) 앞의 「보고서 1」.

소위 좌익분자들을 우익으로 전향시키기 위한 자신의 계획을 실행에 옮기기도 했다. 유지사 재임 기간 좌익에 공감하게 된 도민들의 수가 증가했는데 이는 유지사의 애초 의도와는 다른 것으로 그 원인은 유지사는 물론 도내 경찰 최고위직을 차지한 타지 경찰이 도민들에게 차별적 영향력을 행사했기 때문이었다.¹⁶⁾

넬슨 중령은 1947년 11월 22일 제59 군정중대를 감찰한 후 보고서에서 유지사로 인하여 빚어진 정치 상황의 악화를 다음과 같이 묘사했다.

“정치 상황

미군 장교들(중거 B, C, D)과 특정 한국인 관리들이 여러 차례 회의를 열었다. 미군 장교와 한국인 관리들은 유해진지사에 대해 같은 견해를 갖고 있었다. 유지사는 이기주의자이고 미심쩍은 방법으로 도정을 수행하는 정치인이다. 유지사에게서는 테러와 폭행의 냄새가 묻어난다. 유지사에게 반대 의견을 표명하는 단체나 개인은 좌익으로 간주된다. 극우파 지사의 확실한 승인을 얻은 사람들을 제외하고는 집회허가를 받지 못했다. 행정기관의 고압적인 자세로 많은 단체들이 지하로 들어갔다. 정세가 점점 나빠지고 있다.”¹⁷⁾

③ 베로스 중령

유해진지사의 황포에 특별감찰을 요청하기까지 했던 제주도 군정장관 베로스 중령은 어떤 인물이었을까? 유해진지사와 같이 강성우파적 성향의 인물이었나? 그 대답은 『넬슨 특별감찰 보고서』에 나타나 있기도 하지만, 다음의 신문 기사를 객관적으로 받아드릴 때 어느 정도는 드러난다.

“정식 수속만 하면 집회는 허가

지난 28일 민정장관 베로스씨와 본사 기자와의 회견 석상에서 도내 제반 사정에 대하여 다음과 같은 일문일답이 있었다.

문: 하곡수집에 일반 사회단체를 동원시켜 한림면 명월리에서 불상사를 일

16) 앞의 「보고서 1」. 위의 답변서 요약 참조.

17) 「보고서 7」: 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실, 「제주도 제59 군정중대 감찰보고」, 1947. 11. 22 중 제15항 ‘정치 상황’.

오켰다 하는데 하곡수집에 일반 사회단체를 동원할 수 있는가?

답: 유지사가 한 일이기로 잘 모르겠다. 연이나 좌우익을 막론하고 사회 단체로써 보수를 받지 않고 애국정신에 호소하여 수집에 노력하는 것은 가하다. 그러므로 일반 민중은 하곡이 도외로 반출되지 않고 도내에서 배급하게 된다는 것을 알아야 할 것이며 이에 대하여 협력하여야 된다.

문: 정당 및 사회단체에 가입한 자로써 관공리 직원 혹은 교원에 취직할 수 없는가?

답: 좌우익의 정당을 물론하고 그 관계자가 관공리 직원으로 취직할 수 있다. 이것이 즉 민주주의 원칙이다.

문: 유지사는 도청 행정운영에 있어서 즉 집회 관계에 있어서도 편당적이라는 세평이 자자한데?

답: 유지사는 일체 나에게 말하여 준 바 없다. 그러나 나는 다른 인사로부터 편당적 행동을 취한다는 보고가 있어 조사 중이다. 또 집회는 중앙의 지시에 의하여 정식수속만 하면 허가는 하게 되었다. 차후 집회 허가원을 신청하고 유지사가 무조건 불응할 때는 나에게 말하여 주기 바란다. 이에 대하여는 유지사하고도 협의하겠다.

문: 유지사는 모 중학교 교장에게 민청에 가입했다고 하여 권고사직을 시켰는데 이것도 민주주의 원칙인가?

답: 사실 내용을 모르기 때문에 무어라고 할 수 없다. 이러한 사실은 절대 없으리라고 믿는다.”¹⁸⁾

베로스 중령¹⁹⁾은 그간의 극우파라는 평가와는 달리 『넬슨 특별감찰 보고서』를 보면 중립적으로 행정 전반을 운영하려 했던 인물로 나타난다. 또한 앞의 『제주신보』의 기사를 보더라도 어느 정도는 민주주의 원칙에 충실하려 노력했던 군인이라는 사실이 드러난다. 그는 1947년 12월 4일 교체되어 맨스필드 중령이 제3대 군정장관으로 부임하기까지 약 8개월을 제주도에서 근무했다. 그 사이 그의 구체적인 행적은 더 많은 자료와 증언이 나와 밝혀져야 하겠지만 앞의 자료들만 놓고 볼 때 그 간의 평가는

18) 『제주신보』, 1947. 7. 30.

19) 약력: 미국 동해안에서 출생. 향년 37세. 신문기자 생활을 수 년 하다가 태평양전쟁 당시 필리핀에서 활약. 종전 후 조선에 진주하여 신임 전까지 국방경비대 고문관으로 있었다.(『제주신보』, 1947. 4. 8)

일부 수정될 필요가 있다.

제주도 군정장관 베로스 중령과 한국인 지사 유해진. 두 사람의 관계는, 당시 제주도백의 자리에 미국인 군정장관과 민정장관에 해당하는 한국인이 동시에 근무하는 이원체계에서 긴밀한 유대가 이루어져야 함에도 원만하지 않았다. 앞의 기자와의 문답에서도 그러한 사실은 잘 나타나 있다. 명월리 사건, 집회를 편당적으로 허가하는 일, 모 중학교 교장의 권고 사직 문제 등 기자의 물음에 베로스는 유지사가 한 일이라서 잘 모르겠다, 보고 받지 못했다고 일관하고 있다. 베로스의 대답은 면피용이 아니라 실제로 그러했던 것 같다. 그러면서 집회 허가 문제에 대해서는 앞으로 유지사가 무조건 불응하면 자신에게 말해달라고 하고 있다. 어쩌면 그 부분에 대해서만이라도 시정하겠다는 의지로 읽힌다.

그런데 베로스 중령은 유지사의 무능과 무소불위한 행적을 어느 정도 알고 있었을까? 베로스 중령은 상당 부분 알고 있었다. 이러한 사실은 앞의 『제주신보』기사 외에도 다음의 지적이 말해준다. ‘지사와 그의 측근들은 미국인들에게 비협조적이다. 이러한 사실은 많은 미 고문관들과 사령부의 참모들에 의해 여러 차례 알려졌다.’²⁰⁾ 어쨌든 한국인 지사인 유해진은 행정 업무 처리에 있어서 베로스 중령의 지휘 감독을 받아야 했다. 그러나 유해진은 그러기는 고사하고 자신의 정치적 잣대로 모든 것을 판단하여 반대파 탄압에만 몰두했다. 분명 당시의 행정 체계상 월권 행위였다.

(2) 하곡 수집과 식량 배급에 관한 건

해방 직후 식량 문제는 미군정 정책의 성패가 달렸다고 할 수 있을 정도로 미군정이 해결해야 할 중대한 과제였다.²¹⁾ 미군정은 점령 직후 많은 반대에도 불구하고 미곡의 자유시장 정책을 실시하였다. 그러나 그 결과는 파멸적이라 할 만큼 엄청난 경제위기를 초래하였다. 이 정책이 처음 시행된 1945년은 작황도 평년작에 밀들었는데다가 밀무역과 중간상인들

20) 앞의 「보고서 1」중 제4항 ‘토론’ 사항의 14번 항목.

21) 차남희, 『저항과 순응의 역사 정치학』, 이화여자대학교 출판부, 1997. 130쪽.

의 매점매석이 겹쳐 물가는 더욱 폭등했기 때문이다. 식량난이 가중되었다. 미군정은 도시인구의 식량 확보를 위해 다시 통제경제로 환원하여 공출제도를 부활시켰다. 농민들의 불만이 증폭하는 가운데 미군정은 1946년 5월 28일 중앙식량행정처를 설치하고, 이를 통해 다음 날 ‘하곡수집령’을 공포하였다. 그러나 하곡 수집은 순조롭지 못했다. 이어 강행된 추곡수집도 마찬가지였다. 면직원에 의해 할당되는 수집량이 공정하지 못하는 등의 이유로 불상사와 진정이 계속 이어졌다. 미군정은 수집률이 저조한 지역에서는 미군과 한국인 경찰 등의 강제력을 동원하여 수집을 강행했다. 이러한 사정은 1947년에 들어서도 마찬가지였다. 농민들은 과도한 할당량으로 자가 소비용까지 공출해야 했다. 농민들은 생산비보다 낮은 수매가격에 공출하고 난 다음 비싼 가격에 식량을 구입해야 하는 처지에 이르렀다. 자연 곡물수집 과정에서 농민들의 수집반대운동이 끊임없이 벌어졌고, 소요가 일기도 했다.

제주도의 사정도 비슷했다. 다른 점이라면 토지 사정상 추곡보다는 하곡에 많은 할당량이 매겨져 시행됐고,²²⁾ 공출이라는 이름 대신 ‘성의껏 수집에 응한다’는 의미로 ‘성출(誠出)’이라는 다소 엉뚱한 이름으로 시행되었다는 것 정도였다.

제주도의 식량난은 심각했다. 『제주신보』는 식량난으로 인해 빚어진 심각한 사회상을 자주 보도했다.

“무산대중의 애용을 보고 있는 읍 후생식당을 엿보면 정각 수 시간 전부터 남녀노소를 물론하고 영아를 부둥켜 안은 가여운 여인들이 찬바람에 쏠린 나머지 안색을 변하다시피 추위에 떨며 그 귀한 한 끼의 식사를 구하려 엄한의 노상에 장사의 열을 짓고 있다.”²³⁾

“현하의 심각한 식량난이 반영한 비극! 대정을 하모리의 김명휴는 해방이

22) 1947년의 경우 하곡 할당량은 1만7,000석인데 비해 추곡 할당량은 4,000 석이다.

23) 『제주신보』, 1947. 2. 16.

되자 큰 희망을 품고 일본으로부터 귀국했는데 생활난과 기아에 못 이겨 신음하는 차 지난 14일…… 자포자기에서 염세를 느꼈는지 호미낫을 들고 자기 처(32세)를 찍어 중상을 입혀두고 도주하였는데 피해자는 2시간 후에 사망하였다.”²⁴⁾

또한 『제주신보』(1947. 6. 22)는 대정면의 한 주민이 리장과 결탁하여 절량자(絶糧者) 배급미 16홉을 배급받고 그 중 2홉을 매각하려다 검거된 사실을 ‘흙혈귀 피검’이라고 보도하며, 쌀 16홉을 부정 배급받고 그 일부를 매각하려 한 사실을 가지고 살인마로 취급했다.

결국 도당국은 도민들의 이러한 식량난을 미군정에 호소하여 1946분 미곡 5만 석을 전라남도에서 도입하도록 허가 받았다. 그러나 전라남도도 식량 사정이 어렵기는 마찬가지여서 반입 허가량이 곧 3만석으로 줄었고, 그것도 한꺼번에 도입되지 못했다. 실제 1947년 말까지 전라남도로부터 반입된 미곡은 2만5,000석에 불과했다. 도 산업국장은 식량 배급이 여의치 않을 때마다 전라남도를 여러 차례 방문하여야 했다. 그리고 그는 그때마다 도민들에게 “잉여 식량을 성출해달라. 우리가 먼저 성의를 보여야 전라도 분들도 우리를 돕는다”고 호소했다. 당국은 당국대로 식량을 배급하면서 식량사찰대를 조직하여 ‘식량 보유자가 태연히 배급받는 자, 이중으로 배급받는 자, 부재가족 분을 배급받는 자, 부정으로 배급받는 자, 혹은 감자나 잡곡 등을 도외로 반출하는 모리배’²⁵⁾를 단속하여야 했고, 그 과정에서 실제로 제주읍의 유명 배급인구 1천여 명을 적발하기도 했다.²⁶⁾ 도당국은 성출을 활성화시키기 위하여 다른 지방에서와 같이 경찰과 우익청년단체의 강제력을 동원했다. 그 결과 한림면 명월리와 안덕면 서광리에서는 곡물수집원들이 주민들과 충돌하는 불상사가 발생하기도 했지만 1947년도 하곡 수매량은 목표량을 초과 달성했다.

그런데 이런 어려운 식량난 속에 유해진지사는 식량 문제에 대해 어떤

24) 『제주신보』, 1947. 2. 20.

25) 『제주신보』, 1947. 2. 20.

26) 『제주신보』, 1947. 5. 8.

행정을 벌였는가? 넬슨 중령은 유지사의 식량 행정을 감찰하고 다음과 같은 보고서를 남겼다.

“하곡수매 및 식량 배급에 대해서

- ① 면 지역마다 식량 배급량이 다르다.
- ② 식량배급표를 배급받을 주민들에게 나눠준 것이 아니라 면장실에 보관하고 있다. 그 결과 정치인들이 마음대로 식량 배급을 통제할 수 있게 되었다.
- ③ 식량창고는 10~20%만이 채워져 빈 곳이 많은데도 제주도 식량사무소에서 거둬들인 곡식은 야외에 보관되어 있다.
- ④ 유지사는 각 마을에 1만4,000석의 하곡을 남겨둠으로써 중앙식량행정처 규정 제6조를 위반했다.
- ⑤ 유지사는 정부재산을 보수·유지하지 않은 것은 물론 곡식과 식품을 적절하게 저장하거나 보관하지 않았다.
- ⑥ 전라남도에서 들여올 3만 석의 1947년 산 추가분 미곡을 적절하게 보관하기 위한 어떠한 준비도 하지 않았다. 유지사는 미곡 반입량조차 모르고 있었다.²⁷⁾

넬슨이 지적한 유지사 식량 행정의 주 문제점은 다음 몇 가지였다.

첫째, 유지사는 도시 인구의 식량 부족을 해결하기 위해 농촌에서 곡물을 수집하여 도시민들에게 배급하려는 미군정의 식량통제 정책을 위반했다. 이것은 안재홍 민정장관이 1947년 7월 14일 하곡수집 실정과 배급 계획을 묻는 기자들에게, “현재 각 도에서 개인별 할당량을 완료하고 7월 내지 8월 중에 수집 완료를 기도하고 있는데 하곡 배급 계획은 각기 수집 도에서 비농민 배급용으로 소비하고 도외 반출은 전연 실시치 않게 될 것이다”²⁸⁾고 대답한 내용 중 수집한 곡물은 ‘비농민 배급용으로 소비한다’는 규정을 위반했다는 말에 다름 아니다. 유지사는 1947년 하곡수집 할당량 1만7,000석 중 1만3,060석은 빈농들에게서 거둬들여 각 마을의 임시수

27) 앞의 「보고서 1」중 제3항 ‘실태’ 사항.

28) 『제주신보』, 1947. 7. 14.

집소에 보관했다가 배급도 해당 마을에서 성출한 농민들에게 하도록 계획하여 식량배급표 발행이 끝나자마자 배급했다.²⁹⁾ 넬슨은 결국 이 문제에 대해 농민들에게 다시 배급한 사실은 식량행정처 규정 제6조를 위반한 것이라고 판정했고, 이는 농민이 아닌 주민들에게는 식량을 제공하지 않겠다는 것으로 이런 성질의 수집은 무의미하다면서 모든 보고와 통계에도 15%에 해당하는 3,209석만 1947년 하곡수집 계획 기간에 수집됐다고 수정될 것³⁰⁾이라고 결론지었다.

둘째, 유지사는 거둬들인 곡식은 도청 창고에 보관하도록 한 식량행정처 규정 제6조를 위반하여 각 마을 창고에 보관했다. 또한 도청은 마을 식량 창고를 적절하게 보수·유지하지 않았다. 곡식은 야외에 보관돼 있었다.

셋째, 유지사는 식량배급표를 배급받을 사람들에게 나눠주지 않고 면장실에 보관토록 했다. 이러한 경우 식량배급표는 정치적으로 악용될 우려가 있었다.

넷째, 곡물수집소의 검사관들이 게으름을 피우고 있었다. 이는 검사관들을 적절하게 감독하고 있지 않다는 증거였다.³¹⁾

넬슨 중령은 위와 같은 몇 가지 사실을 지적하는 동시에 유지사는 전라남도에서 도입할 쌀의 양이 얼마인지도 몰랐고, 도입할 3만 석의 쌀을 보관할 창고도 마련하지 않았으면서 창고가 충분히 확보되지 않으면 추가분 쌀을 제공하지 않겠다고 유지사에게 경고했다. 그러나 유지사는 그 말에도 무관심했다. 넬슨 중령은 유지사의 이런 태도에 유지사는 기획이나 관리 능력이 철저하게 결핍된 사람이라고 결론지었다.³²⁾

29) 「보고서 9-1」: 제주도청 도지사실, 「중앙부처의 지시 준수」, 1947. 11. 13.

30) 「보고서 11」: 주한미육군사령부 군정청, 「중앙부처의 지시 준수」, 1947. 12. 11.

그러나 넬슨의 통계 기록을 수정하겠다는 이 말은 군정청 어느 자료에도 반영되어 있지 않다.

31) 「보고서 12」: 남조선과도정부 중앙식량행정처, 「1947~1948년 제주도 미곡수집계획 추진 상황」, 1947. 12. 12.

(3) 제주도립의원 등 보건후생 분야 행정에 관한 건

유해진지사는 보건후생 분야의 행정도 정치적 목적을 달성하는데 이용했다. 군정청 보건후생부 부고문관인 군의관 사무엘 프라이스의 보고서³³⁾에는 그러한 사실을 보여주는 몇 가지 사례가 나온다. 우선 도매상을 통한 의료품 배분이 정치적이고 편파적으로 이루어져 지역 의료진이 도 보건후생국을 신뢰하지 않게 되었다는 것이다. 다음으로 유지사가 의원이나 조산원을 정치적 목적에 따라 폐업시키기도 했으며 다음 두 가지 사례를 들고 있다. 내과의사였던 장시영은 어떤 이유로 유지사에 의해 의사 자격증이 불인정되어 의원은 폐업됐다. 장의 자격증은 한·미 조사관들이 도착하고 난 뒤에야 인정을 받았다. 또한 일본에서 조산원을 운영하기도 했던 한여택도 여성동맹 위원장을 역임한 경력으로 하여 폐업 당했다.

그러나 유지사의 이 분야 업무 중 무엇보다도 일반사회에 커다란 파문을 던진 것은 제주도립의원장 문종혁을 해임한 사건이었다. 이 사건에 대해서는 앞의 프라이스 보고서에도 약간의 언급이 있고 『제주신보』도 크게 보도했다. 또한 넬슨 중령도 감찰을 벌여 사건의 진상을 조사했다. 그럼 문종혁을 유지사가 해임한 이유는 무엇인가? 그 표면적 이유는 첫째, 도립의원 의사가 조난한 등산대의 구원에 비협조적 태도를 취하였다는 것. 둘째, 수입금을 의원 운영비로 대체하였다는 것. 셋째, 의원의 창고 보관품을 도난 당했다는 것의 세 가지 사항이었다.³⁴⁾ 이에 대해 유지사는 인사 경질의 속뜻을 묻는 기자에게 “관청의 기밀이라 대답하지 않겠다”고 대답한 반면 문종혁은 부당함을 조목조목 밝히고 있다.³⁵⁾ 프라이스 중령도 이 사건을 조사했다. 그는 보고서에서, “중립적인 의사들은 의사 문의 병원 운영으로 일제 하에서 입원환자와 외래환자가 현재보다 많이 증가했었다고 말했다. 의사 문종혁은 비록 타지 사람이기는 하지만 의사들

32) 「보고서 5」: 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실, 「제주도 제59 군정중대 감찰 보고」, 1948. 1. 16.

33) 「보고서 16」: 「제주도 방문 보고서」.

34) 『제주신보』, 1948. 2. 4.

35) 『제주신보』, 1948. 2. 4.

과 일반인들로부터 많은 존경을 받았고, 의사 문종후도 존경을 받았다”고 보고했다.³⁶⁾

이 사건은 『제주신보』(1948. 2. 12)가 “도립의원은 어디로”라고 보도했듯이 의사가 제 때에 충원되지 않고, 관리도 원만하지 않아 입원환자가 격감하는 사태를 초래했다. 이러한 상황을 넌슨 중령도 “도립의원의 행정은 모든 활동이 도청의 통제 아래 있음을 보여주는 한 정형이다”³⁷⁾고 토로하며 우려를 표명했다.

(4) 물자 처리 등 기타 행정 업무에 관한 건

유해진은 행정 업무 처리에 대해서 ‘불만족스럽다’³⁸⁾는 평가를 받았다. 전현직 제주도 군정장관들도 유지사의 잘못된 도청 운영, 비협조적 태도, 업무 능력의 결여와 무능력을 인정했다. 유해진지사가 불만족스럽다고 지적받은 행정 업무 몇 가지를 앞의 답변서를 통해 살펴보면 다음과 같다.

① 건축자재 불성실 처리 문제에 대해서

- ㉠ 유지사는 건축자재를 확보하기 위해 군정청에 지원을 요청했다. 그러나 대나무가 도착하자 하역을 거절했다.
- ㉡ 유지사는 대나무가 도착하자마자 자신이 필요로 하는 양보다 훨씬 많다고 말했다. 여러 형태의 주택이 1948년 2월 20일 현재 건설 중에 있다. 제주읍에 주택 약 100채가 건설되고 있다.
- ㉢ 유지사는 대나무를 제주항에 하역한 뒤 잘 보관하지 않았다.

② 도청 차량기지 운영에 대해서

도청 차량기지는 도청에서 쓰도록 넘겨받은 미군 트럭들을 잘 유지하거나 보수하지 않았다.

③ 제주도 유치장 문제에 대해서

1947년 2월 19일 현재 제주유치장에는 죄수 365명이 수감되어 있다. 죄수 35명이 약 3.04m×3.65m 정도의 한 감방에 가득 수용돼 있다. 감찰하는 동안에도 죄수를 실은 트럭 2대가 추가로 유치장에 들어왔다. 유지

36) 앞의 「보고서 16」.

37) 앞의 「보고서 1」 중 제4항 ‘토론’ 사항의 15번 항목.

38) 앞의 「보고서 1」.

사는 그들 거의 모두가 공산분자들이라고 설명했다.

넬슨 중령의 위의 세 가지 지적 사항은 제주도 유치장의 과밀 문제를 제외하면 주로 물자관리와 관계있는 것으로, 앞에서 유지사가 자신은 기업가가 아니라 정치가라고 한 말이 실감날 정도로 관리에 문제가 있었다. 실제로 주택 건설용으로 군정청에 지원을 간청하여 수령한 대나무를 잘 보관하지 않아 관리인들이 땀감으로 이용하기도 했고, 1947년 도청에 할당된 트럭 34대 중 4개월 후 관리부실로 완전히 망가진 것이 15대나 되었다고 넬슨은 지적하고 있다.

4. 특별감찰 결과 및 미군정의 사후 조치

유해진지사는 자신의 행정 전반에 대해서 특별감찰관으로부터 다양한 조사를 받았다. 넬슨 중령은 유지사가 재임 기간 처리한 문제 사항³⁹⁾을

39) 「보고서 1」의 ‘토론’ 사항에서 10가지 문제 항목을 상세히 기술하고 있다. 그러나 내용이 길고 또한 앞에서 거의 논구한 사항이라 여기서는 그 중 정치 상황과 관련된 내용만을 옮겨 놓는다.

“토론

1. 유해진지사는 지사로서 적절히 도정 업무를 수행해야 함에도 불구하고 계속해서 무능력함을 드러냈다. 그는 무자비하고 독재적인 방법으로 정치 이념을 통제하려는 쓸데없는 시도를 해왔다. 그는 좌파를 지사로 몰고 갔으며, 결국 그들의 활동을 더욱 위험하게 만들었다. 좌익세력의 숫자와 동조자들이 증가하고 있다.

2. 유해진지사는 1947년 8월 15일 시가행진 중에 경찰을 열병했으나 경비대를 열병하지는 못했다. 그는 물을 마시기 위해 사열대를 떠났을 뿐이라고 해명했다. 군정장관은 지사가 회의가 끝나기도 전에 아무런 이유나 설명도 없이 미군과의 회의 자리를 떠났다고 불평했다.

3. 유지사 재임 기간 경찰은 테러행위를 수없이 자행했다. 경찰 최고 위직은 모두 본토에서 모집된 경찰관들로 채워졌다. 유해진지사는 제주도 출신이 아니며 많은 자리에 제주도 주민들에게 호응 받지 못하는 본토 사람들을 임명했다.”

조사했다. 그리고 동료 감찰관들과 토론을 벌여 결론을 내렸다. 그 결론은 다음과 같다.

“결론

1. 유해진지사는 자신의 재임 기간 처리한 10가지 뚜렷하고 다양한 사항에 대해 조심스럽게 조사를 받았다. 결과는 만족스럽지 않았다. 이러한 사실에 비추어볼 때 유지사가 재임 기간 행한 행정의 모든 면은 불만족스럽다고 추론할 수 있다.
2. 전현직 제주도 군정장관들은 유지사의 잘못된 도정 운영, 비협조적인 태도, 업무능력의 결여와 무능력을 인정했다.
3. 미소공동위원회에 탄원서를 보내기를 희망했던 좌익인사들에 대한 기소는 불법이었다.”⁴⁰⁾

그리고 나서 넬슨 중령은 군정장관인 딘 소장에게 다음 사항을 건의했다.

“건의 사항

1. 유해진지사는 교체되어야 한다.
2. 경무부는 제주도 경찰행정에 대해 조사를 벌여야 한다.
3. 미국인 경찰고문관은 제59 군정중대의 임무를 동시에 맡아 처리해야 한다.
4. 사법부는 과밀 유치장을 조사해야 한다.”⁴¹⁾

그럼 이러한 특별감찰 결과를 미군정장관 딘 소장은 어떻게 보았고, 미군정은 어떠한 사후조치를 취했나.

딘 소장은 1948년 3월 23일 위 건의 사항 중 첫째 항목인 ‘유해진지사는 교체되어야 한다’는 조항을 제외하고 나머지 세 가지 사항만 승인했다. 나름대로 이유는 있었겠지만 결국 딘 소장은 유지사의 모든 행정적 과오는 인정하면서도 해임에는 반대한 것이었다.

군정청 특별감찰실은 곧 군정장관 딘 소장의 승인 사항 이행에 들어가

40) 앞의 「보고서 1」.

41) 앞의 「보고서 1」.

군정청 인사참모부에 ‘인사 지시’⁴²⁾를 내렸다. 지시 내용은 “민정장관실에서 지시했던 ‘제주도의 경찰과 정치 문제’에 대한 조사 결과에 따라 군정장관이 승인한 사항이니 즉시 제주도 주둔 제59 군정중대에 미국인 경찰 고문관(군인 또는 민간인)을 배치하라”는 것이었다. 그리고 군정청 사법부장 고문관과 경무부장 고문관에게도 『넬슨 특별감찰보고서』복사본 1부를 보내면서 사법부장 고문관은 건의 사항 중 제4항⁴³⁾에, 경무부장 고문관은 제2항에 관심을 가져 적절한 조치를 취하도록 했다.⁴⁴⁾ 이에 군정청 사법부는 군정장관에게, “유치장은 현재 경무부 관할 하에 있지만, 법령 제176호에 의해 제주도의 유치장을 조사하기 위해 한국인 감찰관을 파견하겠다”⁴⁵⁾고 보고했다.

그러나 미군정의 이러한 조치(미국인 경찰고문관 파견, 과밀 유치장 조사를 위해 한국인 감찰관 파견) 정도로는 4·3 발발 직전의 극도로 혼란한 제주도 상황을 바로 잡기에는 역부족이었다. 그후에도 경찰 행정은 달라지지 않았고, 오히려 일부가 사설 경찰로 활동하기도 했던 서북청년회 등의 횡포가 겹쳐 도민들의 경찰에 대한 원성은 더 높아져가기만 했다.

5. 맺음말

유해진지사는 재임 기간 오직 정치적 반대파를 척결하는 데에만 몰두하고 행정 업무는 등한시했다. 그 결과 유해진지사는 넬슨 특별감찰관으로부터 행정 운영 전반이 ‘불만족스럽다’는 평가를 받았다. 전현직 제주도 군

42) 「보고서 17」: 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실, 「인사 지시」, 1948. 3. 25.

43) 「보고서 18」: 주한미육군사령부 군정청, 「특별감찰보고서 : 제주도 정치 상황」, 1948. 3. 26.

44) 「보고서 19」: 주한미육군사령부 군정청, 「특별감찰보고서 : 제주도 정치 상황」, 1948. 3. 26.

45) 「보고서 20」, 주한미육군사령부 군정청 사법부, 1948. 4. 26.

정장관들도 유지사의 잘못된 도정 운영, 비협조적 태도, 업무 능력의 결여와 무능력을 인정했다. 넬슨 중령은 딘 소장에게 유지사의 면직을 건의했다. 그런데 유지사 면직에 대한 건의는 이 때만 있었던 것은 아니었다. 이미 수석고문관실에서 군정장관에게 유지사의 면직을 건의했었다. 그러나 1947년 12월 군정장관 대리는 수석고문관실에 “유해진지사의 면직”이라는 제목의 ‘참모간 동송표’⁴⁶⁾를 보내 “도지사의 면직은 간단한 일이 아니며, 유지사를 고려해서라도 사전에 완벽한 조사가 이루어져야 한다”⁴⁷⁾고 받아들이지 않았다.

군정장관 딘 소장은 넬슨 중령이 건의한 유지사의 면직을 승인하지 않았다. 반대파 탄압에 골몰하던 유해진은 4·3이 발발한 후인 1948년 5월 27일이 되어서야 교체되었다.

넬슨 중령은 유해진지사 행정의 가장 큰 문제점을 경찰의 파행성으로 보았다. 유지사 재임 시 경찰은 수없이 테러를 자행했다. 그 결과 제주도의 정치 상황은 한층 악화되어 4·3이 일어났고, 민간인들이 대량학살되었다. 미군정이 넬슨 중령의 건의를 좀더 열린 마음으로, 폭 넓게 받아들여 마땅한 조치를 취했던들 제주도 상황이 그렇게 악화되지는 않았을 것이다. 최소한 4·3으로 인한 대량 인명 피해만은 막을 수도 있었을 것이다. 넬슨 특별감찰보고서를 아픈 마음으로 대할 수밖에 없는 심정을 여기에 토로하며 더 많은 자료가 발굴되어 4·3의 진실이 한층 더 밝혀지기를 기대해 본다.

46) 'Interstaff Routing Slip' : 미군정 정보요원들 사이에서 1946년 9월부터 정보요약 방법으로 유행하기 시작한 정보작성법. 이 형식은 여러 보고서를 이용하여 표(Slip)를 작성하기 때문에 사건 발생일과 작성 일자가 다르게 나타나기도 하고, 표와 보고서의 주제가 일치하지 않는 등의 불합리한 점이 있었다.

『넬슨 특별감찰보고서』의 「보고서 10」이 이 참모간 동송표 형식으로 작성되었다.

47) 「보고서 10-1」: 군정장관 대리, 「유해진지사의 면직」, 1947. 12. 3.

Cheju-do Governor Ryu, Hai Chin as found in 「Nelson Report of Special Investigation : "Cheju-do Political Situation"」

Kim, Chang-hoo

Summary

Lt. Colonel Lawrence A. Nelson, a special investigator attached to Headquarters United States Army Military Government In Korea(Hq. USAMGIK), conducted the special investigation in Seoul and Cheju-do from 12 Nov 1947 to 28 Feb 1948. The matter investigated involved several seperated but closely related cases involving Cheju-do Governor Ryu, Hai Chin and his administrative business. After Lt. Col. Nelson, in the process of the investigation, had an interview with governor Ryu, he took a statement and a written oath from Ryu. Also he took an statement from Lt. Col. Russel D. Barros(the Cheju-do Chief Civil Affairs Officer), the Adjutant of the 59 Military Government Company and the officer in charge of the Cheju-do CIC sub-detachment. Soon Lt. Col. Nelson came to know that Ryu's statement contradicted the fact. He fully investigated 10 points at issue which Ryu had done during his term of office. And then Lt. Col. Nelson discussed Ryu's problems with his fellows. He offered the recommendations to the Commanding General Hq. USAMGIK on 11 Mar 1948. In the recommandations there was the item that Governor Ryu, Hai Chin be replaced.

「Nelson Report of Special Investigation」well showed in the relation

of Ryu' administration what happened in Cheju-do from 1 Mar 1947 when a first armed conflict happened between Hq. USAMGIK and Cheju-do people till the 4·3 uprising. Especially this report showed the interesting fact that Ryu held on only disposal of the political opponent, so Nelson, the special investigator, made cynical remarks about his rimping adminstration as the following. "The infliction of politics in every phase of government, has produced a type of government, which any intelligent person would reject."