

## 『넬슨 특별감사보고서 : 제주도의 정치 상황』 해제

김창후\*

### 1. 『넬슨 특별감찰보고서 : 제주도의 정치 상황』 에 대하여

주한미육군사령부 군정청 특별감찰실은 특별감찰관 로런스 넬슨(Lawrence A. Nelson) 중령 지휘 하에 1947년 11월 12일부터 다음 해 2월 28일까지 서울과 제주도에서 특별감찰 활동을 벌였다. 조사 사항은 개별적인 사건 몇 가지를 제외하면 제주도지사 유해진 개인과 그의 행정업무에 관련된 것들이었다. 넬슨 중령은 남조선과도정부 최고 고문관의 지휘 아래 사법부가 제기한 「미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」 건과 제주도 군정장관 베로스 중령이 제기한 유지사에 대한 불만 사항 모두를 상세히 조사했다. 이 과정에서 넬슨 중령은 유지사와 면담하여 진술서와 서약서를 받았고, 군정장관 베로스 중령과 제59 군정중대 부관, CIC 제주도 지구대 대장으로부터도 진술서를 받았다. 넬슨 중령은 곧 지사의 진술에 많은 모순점이 있다는 사실을 알게 되었고, 유지사가 재임 기간 처리한 뚜렷한 10가지 문제 사항을 상세히 조사했다. 그리고 동료 감찰관들과 토론을 벌여 결론을 내리고 건의 사항을 작성하여 1948년 3월 11일 군정장관 딘 소장에게 제출했다.

일부 누락된 부분이 있기는 하지만 총 20개의 문건으로 된 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실의 이 보고서들은 「제주도 정치 상황」이라는

\* 제주4·3연구소 부소장

제목으로 묶여져 있다. 필자는 이 보고서들을 『넬슨 특별감찰보고서』라 이름하고, 편의상 각 보고서마다 일련 번호를 매겨(「보고서 1」~「보고서 20」) 앞의 논문에서 분석에 이용했다.

『넬슨 특별감찰보고서』는 1947년 3월 1일 미군정과 제주도민들 사이에서 첫 무력 충돌이 발생한 이후 4·3이 발발하기까지, 그 중 관련 자료 부족으로 연구에 어려움이 많았던 1947년 하반기에 제주도에서는 무슨 일이 벌어졌는가 하는 사실을 유해진지사의 도정 운영과 관련하여 잘 보여주고 있다. 특히 이 보고서는 박경훈지사의 후임으로 그해 4월 10일 제주도지사로 임명된 유해진이 경찰을 동원하여 반대파 척결에만 매달린 나머지 재임 기간 ‘행정의 모든 면이 정치에 오염됨으로 해서 어떠한 지식인도 거부할만한 행정의 한 유형을 창출한’ 파행적 과정을 비교적 상세히 보여주고 있다.

## 2. 『넬슨 특별감찰보고서』의 구성과 그 내용

주한미육군사령부 군정청 특별감찰실에서 작성한 ‘제주도 정치 상황’이란 제목의 『넬슨 특별감찰보고서』는 다음과 같은 20건의 보고서로 이루어져 있다. 필자는 편의상 각 보고서를 1~20까지 분류하여 각 보고서마다 제목, 발신자, 수신자, 발신일을 표시하고 해당 보고서가 실린 쪽수를 표기하였다. 그리고 각 보고서의 내용을 요약하여 실었다.

### ▶ Report of Special Investigation - “Cheju-do Political Situation” : 특별감찰보고서 - “제주도 정치 상황”

Conducted: Lawrence A. Nelson Lt. Col., Special Investigator Hq. USAMGIK

(작성: 주한미육군사령부 군정청 특별감찰관 중령 로렌스 넬슨)

▷「보고서 1」

제목 : 「Report of Special Investigation - Governor Ryu, Hai  
Chin : 특별감찰 보고서 - 제주도지사 유해진」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Special Investigator  
(주한미육군사령부 군정청 특별감찰실)

수신 : Commanding General Hq. USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 군정장관)

발신일 : 1948년 3월 11일

자료 쪽수 : 223쪽

내용 : 주한미육군사령부 군정청 특별감찰실의 로렌스 넬슨 중령이 제주도지사 유해진에 대하여 특별감찰 활동을 벌인 결과를 종합적으로 기록한 문건이다. 이 보고서에는 조사 사항, 감찰관이 유해진지사에게 행정 전반에 대하여 질문한 내용, 유해진지사의 그에 대한 답변, 그리고 감찰관들의 토론 내용과 결론, 군정장관에게 드리는 건의 사항 등 일련의 문건이 수록되어 있다. 그리고 끝부분에 14개의 증거물 목록을 첨부한다는 내용과 1948년 3월 23일 군정장관 딘 소장이 넬슨 중령이 건의한 사항 중 19번 항(「유해진지사는 교체되어야 한다」)을 제외한 나머지 모두를 승인한다는 내용을 친필로 적어 서명한 문건이 실려 있다.

나머지 보고서의 대부분은 이 보고서의 내용을 증명하거나 보충하는데 필요한 증거 서류이다.

List of Exhibits 증거물 목록(A~M)<sup>1)</sup> :

- \* 증거 A 「제주도 군정장관에게 보내는 내부 비망록  
제목: 미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자

1) 증거물 목록에 나와 있는 문건 중 별표(\*)된 자료만 확보가 가능했다.

- 조사」
- \* 증거 B 「사법부에 보내는 내부 비망록: 제주도 공산분자 기소」
  - 증거 B-1 「제주도 군정장관 러셀 베로스(Russel D. Barros) 중령 진술」
  - 증거 B-2 「수석고문관이 조사를 지시한 내부 비망록」
  - 증거 C 「제59 군정중대 부관 사무엘 스티븐슨 (Samuel J. Stevenson) 대위 진술」
  - 증거 D 「방첩대 헨리 메리트(Henry C. Merritt) 진술」
  - 증거 E 「내부 비망록 - 제주도에 보낼 대나무 선적 요구」
  - 증거 F 「전보 - 도지사의 대나무 수령 거부」
  - \* 증거 G 「전보 - 대나무 수령 지시」
  - 증거 I 「1948년 1월 31일과 2월 2일 경찰 당국의 언론 보도 발취」
  - 증거 J 「유해진 제주도지사의 진술서」
  - 증거 K 「서한 - 제주도지사 유해진, 하곡 수집에 관하여」
  - \* 증거 L 「1948년 1월 9일 자 감찰보고서 발취 - 정치 상황」
  - \* 증거 M 「조선농회 고문관 윌리엄스(F. E. C. Williams) 진술」

▷「증거 A : 보고서 2」

제목 : 「Investigation of Persons for Signing a Petition to US - USSR Joint Commition : 미소공동위원회에 보내는 진정서 서명자들에 대한 조사」

발신 : Department of Justice (사법부)

수신 : CCAO Cheju Do (제주도 군정장관)

발신일 : 1947년 10월 8일

자료 쪽수 : 231쪽

내용 : 제주도 경찰이 미소공동위원회에 보내는 진정서와 관련하여 민전 관계자들을 검거하자 군정청 사법부의 부고문관 리처드 길리엄 2세가 진정서에 서명받는 행위와 정당하게 등록된 단체에 가입한 것은 불법이 아니라며 석방을 지시한 내용이다.

▷「증거 B : 보고서 3-1」

제목 : 「Prosecution of Communists in Cheju Do : 공산분자 기소」

발신 : Department of Justice Richard D. Gilliam, Jr., Assistant Advisor (사법부 부고문관 길리엄 2세)

수신 : Major Connelly (커넬리 소령)

발신일 : 1947년 10월 15일

자료 쪽수 : 232쪽

내용 : 증거 B에는 사법부의 내부 비망록 4건이 함께 묶여 있다. 이 비망록은 박경훈 전 제주도지사와 민전 관계자들이 민전 회원이라는 사실과 미소공동위원회에 보내는 진정서를 서명받기 위해 회원들에게 회람시켰다는 이유로 기소된 사건에 대하여 사법부 부고문관 길리엄이 조사한 내용을 담고 있다.

▷「증거 B : 보고서 3-2」

발신 : Department of Justice Kurt M. Falk, Assistant Advisor (사법부 부고문관 커트 폴크)

수신 : OCA (수석고문관실)

발신일 : 1947년 10월 16일

자료 쪽수 : 232쪽

내용 : 「보고서 3-1」의 내용은 수석 고문관도 관심을 가질만한 사항이라는 사실을 사법부 부고문관 커트 폴크가 민정장관에게 알리는 문건이다.

▷ 「증거 B : 보고서 3-3」

발신 : OCA (수석고문관실)

수신 : AMG (군정청)

발신일 : 1947년 10월 17일

자료 쪽수 : 233쪽

내용 : 「보고서 3-1」에 언급된 사건에 대해 민정장관실의 존슨 고문관이 군정청에 건의한 내용을 담고 있다. 그 중에는 사건 조사는 방첩대보다 특별감찰관이 더 나을 것이란 견해와 우익들이 정치적 반대파를 제거하기 위해 활동할 위험이 있으니 그들을 법의 테두리 안에 가두어 놓아야 한다는 건의가 포함되어 있다.

▷ 「증거 B : 보고서 3-4」

자료 쪽수 : 233쪽

내용 : 「보고서 3-1」 건에 대해 특별감찰실에서 최근 수사했다는 군정청의 보고 내용을 담고 있다.

▷ 「증거 G - 보고서 4」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Special Investigator

(주한미육군사령부 군정청 특별감찰실)

수신 : Chief Civil Affairs Officer 59th Military Government

Company Cheju-Do, Korea (제주도 제59 군정중대 군정장관)

발신일 : 1947년 12월 13일

자료 쪽수 : 234쪽

내용 : 피난민 주택 건설에 필요한 대나무가 LST 두 척에 선적되어 있으니 즉시 하역하라는 지사가 적힌 전보이다.

▷「증거 L - 보고서 5」

제목 : 「Report of Inspection Hq. and Hq. Company 59th Military government company Cheju-do Island : 제주도 제59 군정중대 감찰 보고」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Special Investigator  
(주한미육군사령부 군정청 특별감찰실)

수신 : Commanding General Hq. USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 군정장관)

발신일 : 1948년 1월 16일

자료 쪽수 : 235쪽

내용 : 이 보고서에는 넬슨 중령이 1947년 11월 12일 이후 유해진지사의 행정에 대하여 특별감찰한 내용을 중심으로 다음 해 1월 8일 유해진지사와 2시간에 걸쳐 면담한 내용이 들어 있다. 면담 후 넬슨은 유지사의 도정 운영의 문제점을 9가지로 나눠 발췌하여 군정장관에게 보고하고 있다.

▷「증거 M - 보고서 6」

제목 : 「Notes on Trip to Pertaining to the Interests of the Korean Agricultural Association : 조선농회와 관련한 제주도 답사 보고서」

발신 : Korean Agricultural Association (조선농회)

수신 : Lt. Col. L. A. Nelson Office of Special Investigation  
(특별감찰실 넬슨 중령)

발신일 : 1948년 2월 29일

자료 쪽수 : 237쪽

내용 : 조선농회 교육훈련 고문관 윌리엄스가 제주도의 신임 농회 회장 선임과 관련하여 제주도를 방문하고 유해진지사 등을 만난 내용을 기록하고 있다.

▷「보고서 7」

제목 : 「Report of Inspection Hq. and Hq. Company 59th Military government company Cheju-do Island : 제주도 제59 군정 중대 감찰 보고」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Special Investigator  
(주한미육군사령부 군정청 특별감찰실)

수신 : Commanding General Hq. USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 군정장관)

발신일 : 1947년 11월 22일

자료 쪽수 : 238쪽

내용 : 앞의 「보고서 5」와 같은 제목이나 이 보고서에는 주로 제59 군정중대를 감찰한 내용이 수록되어 있다. 그외 유지사의 행정 업무 처리와 관련된 간략한 보고가 들어 있다.

▷「보고서 8-1」

발신 : OSI (특별감찰실)

수신 : USOCS USAMGIK (주한미육군사령부 군정청  
민간인물자보급소)



발신일 : 1947년 10월 27일

자료 쪽수 : 243쪽

내용 : 특별감찰관 넬슨 중령이 군정청 관재처에 제주도의 피난민 수용소와 일반주택 건설에 대나무가 필요하니 할당해줄 것을 요청한 내용이다.

▷「보고서 8-2」

발신 : USOCS(민간인물자보급소)

수신 : OSI (특별감찰실)

발신일 : 1947년 10월 30일

자료 쪽수 : 243쪽

내용 : 앞의 「보고서 8-1」의 요청에 대해 관재처 운영통제 보좌역 리처드 김슨이 가까운 장래에 대나무를 할당하겠다고 응락한 내용이 들어 있다.

▷「보고서 9-1」<sup>2)</sup>

제목 : 「Observance Instructions from Centural Organization of South Korea Government : 중앙부처의 지시 준수」

발신 : Provincial Government of Cheju Do Office of Provincial Governor Cheju, Korea (제주도청 도지사실)

수신 : Mr. Ahn Chai Hong Civil Administration, South Korea Interim Government (남조선과도정부 민정장관 안재홍)

발신일 : 1947년 11월 13일

자료 쪽수 : 244쪽

---

2) 이 보고서는 원문 1~5쪽이 누락되어 있다.

내용 : 남조선과도정부가 1947년 10월 31일 자 공문에서 제주도청이 하곡수집 할당량과 관련하여 잘못 처리한 부분이 있다고 추궁하자 유해진지사가 할당량보다 더 많은 곡식을 수집했다고 해명한 내용이 들어 있다. 이 글은 누락된 어떤 문건<sup>3)</sup>에 별첨(A)된 문건이다.

▷ 「보고서 9-2」

제목 : 「P. F. S Personnel Arrested : 제주도 식량사무소 직원 체포」

발신 : South Korea Interim Government National Food Administration (남조선과도정부 중앙식량행정처)

자료 쪽수 : 246쪽

내용 : 이 보고서는 앞의 「보고서 9-1」에서 유해진지사가 9월 초 제주도 식량사무소 직원들이 체포되어 32일 동안 구금되는 바람에 수집된 하곡을 검사하지 못해 제주도민들이 기아 상태에 빠지게 됐다고 해명한 사실에 별첨(B)된 문건이다. 9월 27일 체포된 제주도 식량사무소 직원 11명에 대한 기록이 들어 있다.

▷ 「보고서 10-1」

제목 : 「Removal of Gov. Ryu. Hai Chin : 유해진지사의 면직」

발신 : DMG (군정장관 대리)

수신 : OCA (수석고문관실)

발신일 : 12월 3일

자료 쪽수 : 247쪽

---

3) 내용으로 보아 남조선과도정부가 1947년 10월 31일 제주도청이 하곡수집 할당량과 관련하여 잘못 처리한 부분이 있다고 추궁한 내용이 들어 있는 공문으로 추정된다.

내용 : 주한미육군사령부 군정청의 참모간 동송표로 작성된 이 문건은 도지사의 면직은 간단한 일이 아니라며 사전에 완벽한 조사가 이루어져야 한다고 민정장관실에 충고하는 내용이 들어 있다.

▷「보고서 10-2」

발신 : Capt. Martinell (마티넬 대위)  
수신 : Dr. Jojnson (존슨 박사)  
발신일 : 1947년 12월 12일  
자료 쪽수 : 248쪽

내용 : 비망록 형식으로 작성된 이 문건에는 앞의 「보고서 10-1」에서 문제된 도지사 면직건에 대하여 민정장관실은 특별감찰실 보고서 등을 참고하여 유해진지사에 대한 사건 일람표를 작성 중이라는 회신 내용이 들어 있다.

▷「보고서 10-3」

발신 : OCA (수석고문관실)  
수신 : OSI (특별감찰실)  
발신일 : 12월 12일  
자료 쪽수 : 248쪽

내용 : 민정장관실에서 특별감찰관들에게 앞의 「보고서 10-2」의 지시 사항에 관심을 가져달라고 요청하는 내용이 들어 있다.

▷「보고서 11」

제목 : 「Observance Instructions from Centural Organization of South Korea Government : 중앙부처의 지시 준수」  
발신 : Hq. USAMGIK (주한미육군사령부 군정청)

수신 : Lyoo, Hai Chin Provincial Governor Cheju Province

(제주도지사 유해진)

발신일 : 1947년 12월 11일

자료 쪽수 : 249쪽

내용 : 앞의 「보고서 9-1」의 제주도지사 유해진의 공문에 대한 군정청의 회신이다. 이 회신에서 민정장관 안재홍은 제주도 식량사무소 직원들이 체포되는 바람에 하곡수집계획에 차질이 빚어졌다고 한 것은 사실이 아니라고 질책하고 있다. 그는 그외 하곡수집 과정에서 발생된 몇 가지 문제점을 지적하면서 즉각 시정토록 할 것을 제주도지사에게 지시하고 있다.

▷ 「보고서 12」

제목 : 「Operation of 1947 - 48 Rice Collection Program in Cheju

Do : 1947년 ~ 1948년 제주도 미곡수집계획 추진 상황」

발신 : SKIG National Food Administration

(남조선과도정부 중앙식량행정처)

수신 : Chee Yong Eun, Director National Food Administration

(중앙식량행정처장 지용은)

Carroll V. Hill, Advisor National Food Administration

(중앙식량행정처 고문관 케롤 힐)

발신일 : 1947년 12월 12일

자료 쪽수 : 250쪽

내용 : 중앙식량행정처 직원들이 곡물수집소 3곳을 방문했을 때 목격한 사항을 기술하고 있다. 또한 곡물수집소 검사관들의 게으름으로 인해 미곡수집계획에 차질이 빚어지지 않도록 하라는 질책 내용이 들어 있다.

▷「보고서 13」

제목 : 「Improper Administration of Governor Ryu Hai Chin on  
18 September 1947 : 1947년 9월 18일 유해진지사의 불합리  
한 행정」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Cheju-Do Province Property  
Custodian (주한미육군사령부 군정청 제주도 관재처)

수신 : Commanding General Hq. USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 군정장관)

발신일 : 1947년 12월 16일

자료 쪽수 : 251쪽

내용 : 제주도 관재처의 재산관리관 데이비드 켈리 2세가 9월 15일  
에 발생한 제주농업학교 학생들의 오현중학교 건물 파괴 행위에 대해 유  
해진지사에게 책임자를 조사해주도록 요청했다. 그러나 지사는 3개월이  
지났음에도 그 결과를 재산관리관에게 보고하고 않았다. 이렇게 지사가  
적산에 대한 보호 조치를 제 때에 취하지 않는 것은 용서받을 수 없는 행  
위라고 재산관리관은 여기고 있다는 내용이 들어 있다.

▷「보고서 14-1」

제목 : 「Korean Selection Committee : 한국인 선정위원회」

발신 : Hq. USAMGIK Office of Cheju-Do Province Property  
Custodian (주한미육군사령부 군정청 제주도 관재처)

수신 : Office of Property Custody Hq. USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 관재처)

발신일 : 1948년 2월 17일

자료 쪽수 : 252쪽

▷「보고서 14-2」

발신 : Civil Administration (민정장관)

수신 : Provincial Governors (각 도지사)

발신일 : 1948년

자료 쪽수 : 253쪽

내용 : 적산을 관리할 주택구매신청자격 심사위원과 가격평가 심사위원으로 선임할 위원들로 하여금 이력서와 함께 임명 보고서를 제출하라는 내용이 들어 있다.

▷「보고서 15」

제목 : 「Prosecution of Communists in Cheju Do : 제주도 공산분자 기소」

발신 : Advisor to the Department of Justice (사법부 고문관)

수신 : OSI, OCA, MG (특별감찰실, 수석고문관실, 군정청)

발신일 : 1948년 1월 29일

자료 쪽수 : 254쪽

내용 : 「보고서 2」와 「보고서 3」에 나타나 있듯이 특별감찰관 넬슨 중령은 박경훈 전 지사 등 민전 관계자들이 미소공동위원회에 보내는 진정서에 서명을 받는 행위와 민전 가입은 불법 행위가 아니라고 결론을 내렸다. 그러나 사법부에서는 여전히 이 사건에 대해 박 전 지사 등이 불법 행위를 한 점이 인정된다고 주장하고 있다. 또한 박 전 지사를 중도파 인물로 여겨 그를 지지하는 제주도 군정장관 베로스 중령에게도 문제점이 있다고 지적하고 있다.

▷「보고서 16」<sup>4)</sup>

제목 : 「Reports on visit to Cheju Do : 제주도 방문 보고서」

---

4) 이 보고서는 원문 1~2 쪽이 누락되어 있다. 발신처는 내용으로 보아 주한미육군사령부 군정청 보건후생국으로 추정된다.

자료 쪽수 : 256쪽

내용 : 군의관이며 보건후생국 부고문관인 육군 중령 사무엘 프라이스가 제주도청과 제주도립의원을 방문하여 의료 실태 전반을 점검한 내용을 담고 있다. 특히 지사가 도립의원 의사의 인사 문제에 부당하게 간섭한 사례와 도립의원이 비효율적으로 운영되고 있는 상황을 상세히 설명하고 있다.

▷「보고서 17」

제목 : 「Assignment of Personnel : 인사 지시」

발신 : OSI (특별감찰실)

수신 : G-1 USAMGIK (군정청 인사참모부)

발신일 : 1948년 3월 25일

자료 쪽수 : 260쪽

내용 : 3개의 문건으로 이루어진 이 보고서는 제주도 제59 군정중대에 미국인 경찰고문관을 신속히 배치할 것을 요구하는 내용이 들어 있다.

▷「보고서 18」

제목 : 「Report of Special Investigation - Cheju Do Political Situation : 특별감찰 보고서 - 제주도 정치 상황」

발신 : Hq. USAMGIK (주한미육군사령부 군정청)

수신 : Advisor to the Director Department of Justice Hq. USAMGIK (주한미육군사령부 군정청 사법부장 고문관)

발신일 : 1948년 3월 26일

자료 쪽수 : 261쪽

내용 : 군정청의 조 패로우 대위가 낸슨 중령이 특별감찰 보고서에서 건의했던 22번 사항(사법부는 과밀 유치장을 조사해야 한다)을 사법부

고문관은 관심을 가져 신속히 조치를 취하도록 하라는 내용이 담겨 있다.

▷「보고서 19」

제목 : 「Report of Special Investigation - Cheju Do Political Situation : 특별감찰 보고서 - 제주도 정치 상황」

발신 : Hq. USAMGIK (주한미육군사령부 군정청)

수신 : Advisor to the Director Department of Police Hq. USAMGIK (주한미육군사령부 군정청 경무부장 고문관)

발신일 : 1948년 3월 26일

자료 쪽수 : 262쪽

내용 : 군정청의 조 패로우 대위가 넬슨 중령이 특별감찰 보고서에서 건의했던 20번 사항(경무부는 제주도 경찰 행정에 대해 조사를 벌여야 한다)을 경무부장 고문관은 관심을 가져 적절한 조치를 취하도록 하라는 내용이 담겨 있다.

▷「보고서 20」

발신 : Hq. USAMGIK Department of Justice  
(주한미육군사령부 군정청 사법부)

수신 : Commanding General USAMGIK  
(주한미육군사령부 군정청 군정장관)

발신일 : 1948년 4월 26일

자료 쪽수 : 261쪽

내용 : 사법부의 부고문관 커트 폴크가 제주도의 유치장을 조사하기 위해 한국인 감찰관을 파견했다는 내용이 들어 있다.