

해방 전후 아더 번스(Arthur C. Bunce)의 활동과 미국의 대한정책*

안 중 철**

I. 서론

제2차 대전이 종결된 후 미군과 소련군은 38도선을 경계로 한반도의 남과 북에서 점령통치를 각각 실시했다. 소련은 북에서 인민위원회를 통한 ‘간접통치’를, 미국은 남에서 미군정청을 통한 ‘직접통치’를 통해 양자는 서로의 입장을 강화해 나갔고 이후 두 국가가 한반도에 들어서게 되면서 본격적인 냉전시대로 돌입했다. 그러므로 미국외교사나 한국현대사 연구자들은 분단의 기원과 책임을 주로 탐구해왔다. 이는 한국전쟁의 기원론과 연결되어 다양한 논의를 생산했고 이는 현실정치와 곧장 연결되었다.¹⁾ 그러므로 이 시기에 대한 연구는 연구자들의 의도와 달리 역사주의적/경로의존적(path-dependent) 이해보다는 사후적 판단이 우선시된 경우가 많았다.

미국의 대한정책을 설명할 때도 미군정의 성격이나 미국무부의 정책 등에 집중되어온 경향이 있다. 그러므로 미군정이나 국무부 등에서 활동한 개인에 대한

* 이 논문은 필자의 박사학위 논문 “미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931-1948” 중 pp. 266-274를 수정·확대한 것이다.

** 인하대학교 한국학연구소 HK연구교수 (e-mail: jan0919@inha.ac.kr)

1) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes 1945-1947* (Princeton: Princeton University Press, 1981). 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 I: 결정과 발발』 (서울: 나남출판, 1996). 동 저자, 『한국전쟁의 발발과 기원 II: 기원과 원인』 (서울: 나남출판, 1996). 정병준, 『한국전쟁: 38선 충돌과 전쟁의 형성』 (과주: 돌베개, 2006) 등을 들 수 있다.

연구가 소홀히 취급되어온 경향이 있다. 물론 냉전의 도래와 같은 세계사적 사건을 개인에게만 그 책임을 물을 수는 없다. 다만 고위관료의 인성(personalities)이 외교정책을 결정할 수 없지만 “선형적 판단(predispositions), 특성, 동기, 애정(감정)과 인성을 구성하는 다른 요소들”이 일정한 역할을 한다고 할 때 개인에 대한 연구는 여전히 중요하다.²⁾ 게다가 그 개인이 가진 “이데올로기(Ideology)”는 외교정책결정에 있어서 매우 중요한 요소가 된다.³⁾

한국과 같이 2차 대전 발발 이후에야 미국의 전략적 가치가 증대한 지역은 당연히 한국문제를 다루는 개인의 성향이 미국 여론과 정부정책에 큰 영향을 미치게 된다. 특히 미군정 책임자인 존 하지(John R. Hodge)는 한국에 대해 무지했고 반공의 스펙트럼에서 사물을 해석한 인물이었으므로 그의 주변 참모들의 역할은 중요했다.⁴⁾ 하지의 참모, 특히 미 국무부가 파견한 관료들은 미군정에 대한 영향력만 아니라 국무부 정책형성에도 중요한 역할을 했다. 그런 점에서 아더 번스(Arthur C. Bunce, 1901-1953)는 중요한 인물인데 그는 하지의 국무부 경제참모로 한국에 부임해온 인물이다.

번스는 영국 맨체스터(Manchester)에서 태어나 어린 나이에 캐나다로 건너가서 교육을 받았다. 그는 1920년대 후반 세계대공황의 심화로 한국농촌이 피폐해지자 기독교청년회(Young Men's Christian Association, 이하 YMCA)의 초빙을 받아서 한국에 왔고, 6년 동안(1928-1934) 함흥 지역을 중심으로 농촌개생을 위해 활동했다.⁵⁾ 귀국 후 아이오와(Iowa)대학에서 가르치면서 위스콘신(Wisconsin) 대학교에서

2) Richard H. Immerman, “Psychology,” in *Explaining the History of American Foreign Relations*, ed. Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (New York: Cambridge University Press, 1991), 152-153.

3) 마이클 헌트는 이데올로기의 개념을 문화, 특히 권력관계나 의미체계에 대한 이해방식들을 포함한 “개인들이나 집단의 정신상태”로 이해한다. Michael H. Hunt, “Ideology,” in *Ibid.*, 194-195.

4) 하지의 임명은 트루만의 실책이었다고 평가하는 연구자들이 많다. 대표적으로는 James I. Matray, “Hodge Podge: American Occupation Policy in Korea, 1945-1948,” *Korean Studies* 19 (1995), 17. 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), 125-137.

5) 번스의 이력에 대해서는 James I. Matray, “Bunce and Jacobs: U. S. Occupation Advisors in

1937년에 농업경제학으로 석박사 학위를 동시에 취득했고 4년 후인 1941년에 미국시민권자가 되었다. 번스는 1944년 미 연방준비은행(Federal Reserve Board, 이하 FRB) 국제부 아시아 관련 자문위원으로 위촉되었다. 전쟁 발발 직전부터 태평양 문제연구회(Institute of Pacific Relations, 이하 IPR)⁶⁾에서 활동하면서 한국관련 논문을 발표했다. 농업인구가 80퍼센트 이상인 상황에서 농촌문제는 곧 한국 경제문제였다. 그래서 국무부는 그의 농업문제에 대한 해박한 지식을 높게 평가해서 그를 미군정의 경제문제 책임자로 임명했다. 번스는 대한민국 정부 수립 후 원조를 책임진 미국 경제협조처(Economic Cooperation Administration, 이하 ECA)의 한국지부장으로 한국전쟁 발발 직후까지 활동했다.⁷⁾

그에 대한 기존연구는 그의 인식과 활동 전반에 대한 이해보다는 대체로 해방 후 미군정 통치하에서 ‘중간파’로서의 그의 인식과 활동을 소략히 언급한 정도이다.⁸⁾ 황윤희의 연구는 번스의 식민지시기 YMCA 농촌활동의 경험을 소개하면서 그가 미군정하에서 작성한 ‘농지개혁안’이 해방 후 미군정과 신생 대한민국이 실시한 농지개혁안의 기초가 되었음을 소상히 분석했다.⁹⁾ 그러므로 그의 해방 전후 한국문제에 대한 이해방식, 활동, 특히 ECA에서의 활동, 아울러 그의 대한정책에 대한 건의와 영향 등에 대한 보다 깊은 이해는 이루어지지 못했다.

Korea,” in *Korea Under the American Military Government, 1945-1948*, ed. Bonnie B. C. Oh (Westport, CT: Praeger Publishers, 2002), 63-64 참고. 대표저술로 *Economic Nationalism and the Farmer* (Ames, Iowa: Collegiate Press, 1938); *Economics of Soil Conservation* (Ames, Iowa: Iowa State College Press, 1942) 등이 있다.

6) IPR은 1925년 하와이에서 미국의 지식인들과 실업가들이 태평양회의를 개최하면서 조성한 연구단체로 태평양연안 국가의 민간인들이 회원으로 참여했고 각국에 지부가 있었다. 『퍼시픽 어페어즈(Pacific Affairs)』라는 잡지를 간행했는데 미국 지부는 『퍼 이스턴 서베이(Far Eastern Survey)』를 간행했다. 조선지회에 대해서는 고정휴, 『이승만과 한국독립운동』(서울: 연세대 출판부, 2004), 284-308. IPR에 대해서는 油井大三郎, 『未完の占領改革: アメリカ知識人と捨てられた日本民主化構想』(東京: 東京大出版部, 1989), 3-35.

7) Matray, “Bunce and Jacobs,” 65-67.

8) 번스에 대한 연구는 Matray, “Bunce and Jacobs.” 안종철, “미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931-1948” (서울대학교 인문대학 국사학과 박사학위논문, 2008), 266-274. 황윤희, “번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식,” 『승실사학』 23 (2009) 정도이다.

9) 황윤희, 같은 논문.

이 글은 번스의 활동을 해방 후 미국의 대한정책, 한국정치와의 관계 등을 통해 설명하면서 그의 한국문제 인식과 대한정책건의의 특징을 살핀다. 그리고 그와 미군정과의 관계, ECA와 이승만과의 갈등을 다룬다. 특히 ECA자금 사용을 둘러싼 이승만과의 갈등은 한국전쟁 후 한미간의 갈등의 전조로서 중요한 의미를 지닌다. 아울러 한국전쟁 이전 ECA의 부흥계획과 번스의 역할 등을 다루고자 한다.

II. 아더 번스의 식민지시기 활동과 한국인식

한국의 정치경제문제에 대한 번스의 입장은, 그가 식민지시기 YMCA 간사로 일할 당시에 이미 구체화되어 있었다. 우선 그는 YMCA 활동을 하면서 한국 기독교계가 여전히 전통적 가르침에 사로잡혀 “대중들을 섬기지” 못한다고 보았고 목사들이 사회주의에 대해 무지한 것에 대해 놀랐다.¹⁰⁾ 그는 농촌의 소득증대가 필요하지만 “산업의 성장”이 “국부(國富)”만 아니라 “농산물 소비를 위한 시장”을 창출해낼 것이라고 보았다.¹¹⁾

그는 해방 직전 민간국제 학술연구단체인 태평양문제연구회를 통해 한국에 관한 두 편의 글을 발표했다. 이 글들은 한국문제에 대한 번스의 구상을 잘 보여 준다. 첫 번째 글은 정치 문제를 다룬 것으로, 경제 문제를 다룬 두 번째 글의 예비적 성격을 가졌다.¹²⁾ 그는 우선 연합국이 카이로회담에서 한국이 “적절한 절차를 거쳐서(in due course)” 독립될 것이라고 약속한 것은 한국이 수세기 동안 중국, 일본과 달리 자신들의 “언어, 문자, 관습과 문화”를 지녀온 점에 비추어 “정당하다”고 보았다.¹³⁾ 그러나 한반도가 19세기 후반과 20세기 초 중국, 러시아, 일본의

10) Arthur C. Bunce, “A Few First Impressions of Korea,” *Korea Mission Field* (이하 KMF) 25 (August 1929), 170.

11) *Ibid.*, 169.

12) Arthur C. Bunce, “The Future of Korea: Part I,” *Far Eastern Survey* 13:8 (April 1944) [이하 Part I]; “The Future of Korea: Part II,” *Far Eastern Survey* 13:10 (May 1944) [이하 Part II].

13) Bunce, Part I, 67. 그러나 그는 한국이 1832년까지 일본에도 “조공을 바쳤다”고 주장할 만큼 당시 서구지식인들의 한국에 대한 통념을 그대로 받아들였다. 한국이 중국과 더불어 일본의 조공국이었다는 주장은 William Elliot Griffis, *Corea: the Hermit Nation* (New York: AMS

“초점(focal point)”이 되었다는 점을 생각할 때, 이들 국가들이 한반도 주변의 “집 단안보”에 참여해야 한다고 보았다. 그는 한반도의 “국제무역과 투자의 발전”을 위한 “국제적 협력”이 있어야 한다고 주장했다.¹⁴⁾ “공업발전”과 무역의 성장이 필요하다는 것은 그가 이전부터 견지해온 입장으로 그의 해방 후 활동을 이해하 는 데 중요하다.

번스는 일본 패망 후 한반도에 “민주적인 전국적 의회”가 부재한 것이 많은 문제를 만들 것이라고 보았다. 이 문제를 해결하기 위해 “국제위원회(International Commission)”를 구성, 의회기능을 하는 “한국위원회(Korean National Council)”를 조 직토록 해야 한다는 안을 제시했다.¹⁵⁾ 그는 “한국위원회”가 대통령을 뽑고 정부 구성을 위한 선거를 치러야 한다고 보았다. 또 정부가 구성되기 전에 “국제위원 회”와 함께 주요 안건을 다루어야 한다고 주장했다.¹⁶⁾ 그의 안은 한국인들의 정 치참여를 적극적으로 인정했다는 점이 인상적인데 이는 당시 미국 국무부가 구 상한, “국제민간행정기구”를 통한 신탁통치안이 한국인들의 정무기능에 대해서 침묵했다는 점과 다르다.

번스는 해방 전 중국 내 대한민국임시정부와 광복군을 높이 평가했다. 그는 이들과 더불어 미주 한인들이 “공무(public service)와 질서”를 유지하는 “효과적 수 단을 조직”하기 위한 “잠재적 지도력(potential leadership)”을 발휘할 수 있다고 보 았다. 속히 “한국인 자문위원회(an advisory Korean Council)”를 구성하면 연합국의 관할 아래 “임시정부(temporary national government)”를 수립하는데 도움이 될 것으 로 보았다.¹⁷⁾ 번스는 해방 후 김구와 이승만 등 중경 임시정부계열의 반탁입장과

Press, 1971) (ninth edition, revised and enlarged), 58, 159, 372 등에 처음 보인다. 그리피스는 구한말과 일제강점기 초기 구미의 일본과 한국관련 이미지 조성에 기여한 인물로 그에 대한 비판은 Tae-jin Yi, “Was Korea a ‘Hermit Nation’?,” *Korea Journal*, 38:4 (December 1998) 참조.

14) Bunce, Part I, 68.

15) Ibid., 68. 국무부는 국제연합(UN)의 위임을 받는 “국제민간행정기구(International Civil Administrative Authority)”안을 구상했다. 이는 전후 한국경제를 세계경제로 재편하기 위한 목적도 가지고 있었다. 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』, 44-48.

16) Bunce, Part I, 68. 그는 한국인들의 문맹이 국가운영에 주요 장애가 될 수 있으므로 “광 범위한 교육프로그램”이 실시되어야 한다고 주장했다.

‘극우적’ 성향에는 동의하지 않았다.

두 번째 글에서 번스는 주로 한국의 경제문제를 지적했다. 당시 전체 인구의 75퍼센트에 달하는 소작인들이 “평균 3과 1/2에이커”의 토지를 경작하면서 수확량의 1/3에서 3/4에 달하는 과도한 “소작료와 부대비용(세금)”을 지주들에게 내고 있었다.¹⁸⁾ 그는 소작인의 현실을 지적하기 위해 이전에 자신이 활동하면서 함경도 지역에서 직접 조사한 사례를 소개했다. 이 지역에서 동양척식주식회사가 수리조합을 만들어 농민들에게 수리조합비를 20년간 과도하게 물려서 결국 토지 가치를 저하시키는 현실을 그는 목도했다. 농민들은 생활의 곤궁을 벗어나기 위해 토지를 방매할 수밖에 없는 경우가 허다했다.¹⁹⁾

그는 농촌문제의 심각성을 해결하기 위해서 세 가지 조치를 즉시 취해야 한다고 주장했다. 첫째, 동양척식주식회사 소유의 토지는 즉시 국가에 의해 “수용되어야(taken)”한다. 둘째, 수리조합비 상환기간이 짧은 지역에서는 상환기간의 연장과 조합비인하가 이루어져야 한다. 셋째, 소작료의 “강제 인하”와 함께 규정을 위반하는 지주에 대해 “무거운 벌칙”을 적용해야 한다는 것이었다.²⁰⁾ 이러한 즉각적인 조치 이후에는 “국가적 토지사용계획” 즉 “기생적인 지주층의 농민들에 대한 지배력”을 제거해야 한다고 주장했다. 그는 유상몰수 유상분배 안을 지지했는데

17) 번스는 “자문위원회”의 중심은 미국이 아닌 중경이 되어야 한다고 주장하면서 즉시 한반도에 전단을 뿌려 연합국이 한반도의 “자유를 약속”해야 한다고 주장했다. Bunce, Part I, 69-70.

18) 번스는, 농민들의 “봄철의 고통”과 대조적으로 지주들은 대일곡물수출, “관개와 품종개량을 통한 생산량의 증대”로 이득을 얻었다고 보았다. 아울러 소작인들은 토지부족으로 지주들에 대한 “협상력”이 낮았다고 해석했다. Bunce, Part II, 85.

19) Ibid., 85-86. 윤치호도 자신의 일기에서 “총독부의 가장 교활하고 잔인한 시책은 수리사업을 통해 조선인들의 눈을 빼앗는 것이다. 그들은 저수지를 만들 때 가장 좋은 눈 중에서 수백만 평을 골라 공시지가로 징발한다. 그리고 나서 조선인 지주들에게 터무니없이 과도한 수리비를 물린다. 결국 조선인 지주들은 일본인들에게 자기 눈을 팔거나, 아예 쫓겨날 수밖에 없다”라고 주장했다. 김상태 편역, 『윤치호 일기 1916-1943』 (역사비평사, 2001), 268 (1931년 1월 10일자).

20) Bunce, Part II, 86. 소작료를 1/3로 낮추는 안이 미군정 초기에 공포되었지만 실제 얼마나 지켜졌는지는 의문이다. “법령 제9호: 최고소작료 결정 건(1945년 10월 5일),” 한국법제연구회 편, 『미군정법령총람』 (한국법제연구회, 1971), 128-129.

지주들에 대한 보상이 “새로운 개인 기업의 발전”을 촉진할 것으로 보았다.²¹⁾

번스는 당시 한반도의 수출 중 95퍼센트가 일본행이며, 수출품목 대부분이 “원료(raw materials)”이고 수입품목이 “완제품(manufactured goods)”인 상황을 파악했다. 전후 한국이 “시계를 거꾸로 돌려” 과거의 “자급자족 경제형태”로 돌아간다는 것은 바람직하지 않으므로 이에 대한 대안으로 “세계무역을 수용”하는 것과 “소작조건의 재조정”을 통해 더 많은 부가 농민들에게 돌아가도록 하는 안을 제시했다.²²⁾ 그는 한국이 일본의 “경제적 지배력”을 벗어나서 독자적인 체제를 유지하기 위해 “다자무역”체제가 개발되어야 한다고 보았다. 아울러 한국정부가 농업에서 “해방된 노동력”의 흡수를 위해 “산업과 상업 개발”을 추진해야 한다고 보았다.²³⁾ 한국 대중의 구매력 증대를 위한 번스의 산업발전 안은 식민지 시기 그의 함경도 지역 농촌활동 경험과 한국경제에 대한 관찰로부터 얻은 자연스러운 결론으로 해방 후 그의 구상과 활동을 이해하는데 중요하다.

III. 해방 후 내한활동과 미국의 대한정책

국무부는 1946년 초 신탁통치 파동과 경제적 혼란을 겪고 있던 미군정에 정책 조율을 위해 고문단을 파견하기로 결정했다. 고문단은 경제적 안정을 위해서 경제고문들 중심으로 편성되었는데 이들은 미소공동위원회 회의를 위해 파견된 실무진이기도 했다.²⁴⁾ 1946년 2월 11일 경제 고문 번스 휘하 11명이 미 군정청 정치고문실로 배속되었다. 국무부는 “번스의 경제 고문팀이 정치 고문실에 배속되지만 정책적으로 점령군 당국에 예측되는 것은 아니므로 경제정책문제에 대한

21) Bunce, Part II, 86. 번스는 식민지 조선의 농업에 대한 각종 통계와 토지소유형태 분석 등을 이훈구의 농업관련 저서인 Hoon K. Lee, *Land Utilization and Rural Economy in Korea* (New York: The Institute of Pacific Relations and American Geographical Society of New York, 1933)에 크게 의존했다.

22) Bunce, Part II, 86-87.

23) Ibid., 87.

24) U. S. Army, *History of the United States Armed Forces in Korea*, vol. 2 (no date) (서울: 돌베개, 1988), 410-411.

최종적 권한을 가지고 국무부 정책을 적극적으로 실현할 것”을 지시했다.²⁵⁾

아래 <표 1>에서 보듯이 번스 고문팀은 각 분야 전문가, 특히 재정 및 경제 관련 전문가들 위주였다. 이들 가운데는 번스, 아펜젤러, 키니, 베커처럼 선교사 혹은 선교사 부모를 둔 경우가 많았다. 1946년 1월 내한한 제임스 피셔(James E. Fisher)와 함께 배재고등보통학교 교장으로 오래 재직한 아펜젤러가 이때 공보부에 합류함으로써 미군정 고문 팀에 배재, 연희전문 등 서울의 교육선교사 출신들의 영향력이 커졌다.²⁶⁾ 번스나 키니 등 한국 체류경험을 가진 인사들은 남한의 혼란을 ‘공산주의자’들의 활동이 아닌 사회경제적 모순의 산물로 인식하면서 사회개혁을 추구하려고 했다.²⁷⁾

<표 1> 국무부 특별 정치 고문단

번호	이름	배치부서	경력 및 특이사항
1	아더 번스 (Arthur C. Bunce)	재무국(단장)	YMCA 활동(합흥, 1928-1934), 아이오와 주립대학 경제학 교수/ 미소 공위대표단
2	로버트 키니 (Robert Kinney)	농상국	서울 외국인학교 교장(1935-38), FBI 근무
3	헨리 아펜젤러 (Henry D. Appenzeller)	공보국	배재고등보통학교 교장, 부인은 선교사 딸인 루스 노블(Ruth Noble)로 남동생이 주한 미대사관 1등 서기관 역임

25) 895.50A/2-146, U.S. State Department, RG 59, Decimal File 895, *Records of the U.S. Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea, 1945-1949* (이하 *Internal Affairs of Korea*) (National Archives and Records Administration, Washington D.C.: Scholarly Resources, 1986), 12 microfilm rolls.

26) 선교사, 선교사 후손과 미군정과의 관계에 대한 자세한 논의는 안중철, “미군정 참여 미국 선교사·관련 인사들의 활동과 대한민국 정부수립,” 『한국기독교와 역사』 30 (2009. 3) 참조

27) 국무부는 1946년 말 하지의 노동문제고문으로 스투어트 미첸(Stewart Meacham), 경찰개혁 문제로 민간인 고문을 파견했다. 1차 미소공동위원회를 거치면서 미군정측은 ‘중간파’ 김규식과 여운형 중심의 정국운영을 지원하기도 했다. 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의』 (서울: 휴머니타스, 2007), 225-245. 정용욱, 앞의 책, 235-279 참고. 미첸은 번스의 열렬한 지지를 받았다. Arthur C. Bunce to Edwin Martin, 1946년 12월 31일, 895.00/12-3146, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 6.

4	알란 로렌(Allan Loren)	재무국	미 재무국 대표
5	로렌 오아시디 (Lauren Oassidy)	재무국	미 재무국 대표
6	고든 스트롱 (Gordon Strong)	재무국	남한의 재정원조를 위한 조사
7	존 로스(John H. Ross)	농상공	
8	맥스웰 베커 (Maxwell B. Becker)	산림과	아더 베커(Arthur L. Becker, 연희전문 수학과물리과 과장의 아들)
9	에드워드 그래이든 (Edward B. Gradon)	운수국	
10	텔즈 윌리엄스 (Telms Williams)	비서(여)	
11	유진 프로스토브 (Eugene V. Prostov)	번스 보좌관	러시아어 통역, 미소공동위원회 대표단

출전: 『중앙신문』 (2월 16일자), 『자료대한민국사』 2 (http://www.history.go.kr/ url.jsp?ID=NIKH.DB-dh_002_1946_02_11_0040), U. S. Army, *History of the United States Armed Forces in Korea* 2권 (no date) (서울: 돌베개, 1988), 410 등을 통해 작성.

번스 고문단 내한 이후인 3월 7일 하지 중장은 성명을 통해서 번스 고문단 스트롱의 조사를 통해 미국은 남한에 대한 재정지원을 할 것이라고 발표했다.²⁸⁾ 번스는 일찍부터 미국의 남한에 대한 경제 지원이 절대적으로 필요하다고 주장했다. 이는 당시 미군점령통치하에서 육군부가 주관하는 “점령지구행정구조원조 (Government and Relief in Occupied Area, 이하 GARIOA)”와는 별도의 원조를 주장했다는 점에서 매우 독특하다. 군정은 또한 “일본인 소유였던 농지, 도시 주거지 및 소사업체 재산”의 매각을 약속했다.²⁹⁾ 이것은 미군정이 북한의 토지개혁안에

28) “軍政廳의 特別發表 強力한 朝鮮經濟建設에 財政的 援助를 考慮,” 『동아일보』 (1946년 3월 7일자). 이 무렵, 1946년 3월 5일 북조선 임시인민위원회에서 통과된 토지개혁안이 언론에 소개되었다. “三八以北消息 北朝鮮의 土地改革 三月末日前까지에 實行(平壤),” 『동아일보』 (3월 15일자).

29) Langdon to Secretary of State, 1946년 3월 19일, U.S. State Department, *Foreign Relations of the United States* (이하 FRUS), 1946, Vol. 8 (Washington D.C.: U. S. Government Printing Office, 1971), 650. 미군정은 북조선의 정책에 대항하기 위해 일본인 토지불하 등을 고려했다.

대응하여 한국인들의 소망을 반영할 수밖에 없었음을 보여준다. 그러나 정치적 혼란으로 미군정은 이즈음 귀속농지 매각안을 실시하지 못했다.

번스는 1946년 2월 남한에 입국한 직후 정치적으로는 미군정 측의 ‘중간파’ 지원을 적극 후원하면서 경제문제에서 사회민주주의주의적인 입장을 취했다. 그는 “모든 생산시설의 국가소유”를 추구하는 공산주의자나 지주들 그리고 “거대 기업들”을 사유화하지는 사람들을 양 극단으로 파악했다. 그는 “사회적, 사적 소유형태가 혼합”된 경제가 “경제력의 독점과 집중”을 피하는 길이고 “합리적” 경제개발이라고 보았다.³⁰⁾

번스는 미소공동위원회 미국 측 대표단 5명 중 한 명으로서 경제분과를 이끌었다. 그의 의견은 1차 미소공동위원회 개시 전후부터 이듬해인 1947년 여름까지 미국무부가 추구한 정책과 합치되는 것이었으므로 국무부는 그에 대한 전폭적인 신뢰를 보냈다. 그 결과 그는 1946년 10월경, 공사(Minister)자격으로 승진되어 하지의 단순한 참모가 아닌 남한에서 국무부의 정책을 형성하는 데 중요한 입지를 확보했다.³¹⁾ 1946년 5월 9일 이후에 ‘임시정부’구성을 위한 협의체에 참여할 단체의 성격을 두고 제1차 미소공동위원회 회담이 휴회되자 미군정은 본격적으로 좌우합작운동에 착수했다. 한편으로 미국은 미소공동위원회 속개를 위해 평양의 소련군과 접촉했다. 번스는 1946년 10월에 북한에 가서 조만식, 김일성 등을 면담하기도 했다.

미소공동위원회를 통한 ‘임시정부’ 수립을 추진하면서도 반공적인 입장을 보여주었다는 점에서 그의 입장은 독특한 면이 있었다. 미국의 소련팽창 봉쇄를 천명한 트루만독트린이 발표될 무렵(1947년 3월), 번스는 미소공동위원회위의 속개를 주장하며 아래와 같이 주장했다.

30) 그는 총독부가 운영한 “인삼, 담배, 소금, 철도, 우편, 전신” 그리고 노구치 회사 소유의 “수력 발전” 등의 영역에서는 한국정부가 계속 “독점”을 행사해야 한다고 보았다. 반면 “작은 규모의 경공업”은 민간의 “소유와 경영”에 맡기는 것이 좋다고 보았다. Buncce, Part I, 69.

31) “번스박사는 공사자격,” 『조선일보』 (1946년 10월 23일자). 당시 한국은 독립국이 아니었으므로 ‘공사자격’이었다.

삼부조정위원회(SWNCC) 지령들에 있는 일반적 정책에 국무부가 변화를 시도할 필요는 없어 보입니다. 제시된 정책들의 전개는 자유주의적 개혁(liberal reforms)을 가져올 것이며, 공산주의자들이 요구하는 많은 것을 성취할 수 있을 것입니다. 아울러 우리가 지속시키고자 하는 본질적 자유들(essential freedoms)을 유지할 수 있을 것입니다. 이것은 북에 있는 러시아의 입지를 약화시키고 그들로 하여금 [우리] 합의를 하고 싶게 만들 것입니다.³²⁾

삼부조정위원회는 국무부-육군부-해군부의 차관급들이 모여서 미국의 대외정책의 방향을 확립했는데 여기서 생산된 초안은 대통령의 재가를 통해 공식적인 대외정책으로 확립되었다. 이 위원회의 지령이라는 것은 미소공동위원회를 통한 한국문제 해결을 지시한 것을 말한다.

번스는 1946년 3월에 실시된 북한의 토지개혁에 대해서 매우 비판적인 입장을 취했다. 그가 보기에 북한에서는 남쪽보다 “무거운 쌀 공출 프로그램” 때문에 쌀의 “높은 암시장 가격”이 형성되어 있었다. 배급은 자의적인 “정치에 기초”하고 있었다.³³⁾ 그러므로 그는 미소공동위원회 개최를 통한 신탁통치 실시만이 “좌파와 우파의 독재를 피할 수 있는” 길이라고 보았다. 그는 ‘신탁통치’라는 용어를 사용하지 않더라도 무방할 것이라고 주장했다. 물론 한국문제를 유엔에 회부하는 것은 소련이 받아들일지 여부가 불투명했지만, 이는 “마지막 조치”로 이루어져야 할 것이며 그것은 미국의 “실패를 고백하거나 러시아 측을 당황시키는 조치”가 될 것이라고 비판적으로 보았다.³⁴⁾

결국 2차 미소공동위원회가 1947년 5월에 속개되었지만 ‘임시정부’수립을 협의할 단계구성을 둘러싸고 미소간의 입장차를 좁히지 못했다. 그는 미소공동위원회와 별도로 미의회가 원조자금(grant-in-aid)법안을 통과시켜 준다면 소련과 협의를 하는데 큰 힘이 될 것이고, “노동자, 농민들에 대한 그들[러시아인들]의 매

32) Arthur C. Bunce to Edwin M. Martin, 1947년 2월 24일, 895.00/2-2447, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 3.

33) 그는 러시아인들이 북에서 자신들의 “꼭두각시를 통해 통제”하고 있다고 보았다. *Ibid.*, 2.

34) *Ibid.*, 3.

력을 약화시키는 보다 자유주의적 입장으로 우리[미국]가 정책을 수정했다는 것은” 소련 측에 타격이 될 것이라고 주장했다.³⁵⁾

한편 1947년 7월에 중간과의 핵심인물이었던 여운형의 암살로 좌우연합정책을 통한 남한사회의 정치적 기반의 확대라는 목표는 좌절되었다. 아울러 이승만을 중심으로 반탁운동이 맹렬히 일어났고 결국 미국도 한국문제를 유엔에 회부하기로 동년 9월에 결정했다. 번스는 좌우합작위원회가 미군정에 의해 “열정적으로 추진된 적이 없었다”고 주장하면서 여운형 암살 직후에 미국무부에 다음과 같이 우울한 전망을 내놓았다.

만약 당신이[우리가] 충돌과 폭력을 피하고자 한다면, 좌우가 다 공격하는 좌우합작위원회를 지지한다는 선택지는 그리 전망이 밝아보이지 않습니다. 우리가 극우집단을 지지한다면, 우리는 모든 중도적인(middle-of-the-road) 인물들을 공산주의쪽으로 몰아버리는 것이 될 것입니다. 그리고 이는 38선 이북의 그들의 친구들에 의해 지지를 받고 있는 [남한] 좌파들의 장기투쟁을 위한 토대를 만드는 것이 될 것입니다. 이것은 다시 충돌과 폭력을 의미합니다.³⁶⁾

아울러 그는 노동문제에 있어서 한국노동자들에 대한 열정을 보여주었던 스투어트 미첼(Stewart Meacham)이 하지와 군정장관 아처 러치(Archer Lerch)에 의해 미국으로 돌아가게 된 사실을 매우 안타까워했다.³⁷⁾ 그러나 그는 공산주의를 다루기 위한 최선의 방법으로 “중도우파와 좌파연합을 따르고 지지해 준다면” 미첼과 같은 “자유주의자들(liberals)”이 절대적으로 필요하다고 강조했다.³⁸⁾ 러치에 대한 비판은 사실상 러치의 뒤에 있는 하지를 비난하는 것이었다. 그는 미군정

35) Arthur C. Bunce to Edwin M. Martin, 1947년 6월 17일, 895.00/1-1747, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 2.

36) Arthur C. Bunce to Edwin Martin, 1947년 7월 22일, 895.00/7-2447, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 1. 마틴은 국무부내 일본과 한국경제국(Division of Japanese & Korean Economic Affairs)의 책임자였다.

37) 번스는 국무부에 러치의 극우적 성향을 제어할 것을 요구했다. 정용욱, 앞의 책, 183.

38) Arthur C. Bunce to Edwin Martin, 1947년 7월 22일, 895.00/7-2447, 3.

수뇌부의 좌우합작에 대한 미온적인 지지를 비판했다. 특히 1947년 7월, 2차 미소공동위원회의 휴회로 남한 내에서 이승만의 집권이 사실상 기정사실화되어 가자, 극단적인 파시스트와 같은 우파정치의 도래를 우려했다.

번스는 하지가 “주관적 편견”을 “정보”로 둔갑시키는 G-2(정보참모부)와 CIC(방첩대)를 의존하고 있다고 비판했다. 그리고 그가 “모든 자유주의자들은 공산주의자들”이라는 강한 편견의 소유자라고 보았다. 그러므로 하지가 이승만, 김구와 중도좌파 사이에서 자신의 정책을 수행하기 어려울 때 워싱턴이 고위참모를 보내줄 것을 요구하는 것은 자신의 입장을 강화하기 위한 술책에 불과하다고 혹평했다. 번스는 하지에게 미국의 정책이 “중간파(middle-of-the-road group)를 육성, 지지하고 소련과 문제를 해결하려고 한다는 것을 이해하게끔 해야 한다”고 권의했다.³⁹⁾

여운형 암살과 뒤 이은 2차 미소공동위원회의 결렬 등으로 한국문제는 미국 무부가 고려해온 대로 유엔으로 넘어가게 되었다. 2차 미소공동위원회 회기 중 번스가 작성한 한 보고서는, 미소가 ‘임시정부’안에 대해 합의하더라도 소련 측이 북한사회에서 취한 조치들에 매우 비판적인 태도를 취했다. 특히 북한이 취한 토지개혁은 1930년대 소련에서 진행된 “집단농장화(collectivization)”정책 이전의 조치로 “가난한 농민”들에게 힘을 부여하는 조치로 보았다. 그러므로 북한 농촌에서 이후 틀림없이 취해질 조치는 “농민들의 경제적 독립이라는 마지막 특징들이 국가의 필요에 완전히 종속되는 집체적인 형태”일 것이라고 예견했다.⁴⁰⁾ 그는 “소련측이 [남북한] 통합과 관련된 구체적 사안에 대해 토론하기를 꺼리는 것”이야말로 그들이 “진정한 통합”보다는 북한 “인민위원회”에 의한 남한 과도정부의 “흡수”를 지지하는 것으로 보았다. 그는 소련이 김일성을 지지하는 것은 “유럽에서 사용된 익숙한 방식”이며 남한에서 “비좌파적 그룹들과의 협의를 제거하려고 한다”고 보았다. 아울러 ‘임시정부’가 “구체적인 국제적 약속(guarantees)”를 받지 못한다면 공산주의자들의 전한국 지배를 위한 “트로이의 목마”로서 기능할 뿐이

39) Ibid., 7-8.

40) Arthur C. Bunce to the Secretary of State, 1948년 2월 2일, 895.00/2-248, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 2.

라고 보았다.⁴¹⁾ 그러므로 전한국을 위한 ‘임시정부’가 구성되더라도 “소련의 간접·직접적인 통제”로부터 자유로운 조직이 되어야 한다고 주장했다.⁴²⁾ 그러므로 이 대목에서 해방 이전 그가 전한국을 대상으로 한 “한국위원회”구상이 지속됨을 알 수 있다. 미소공동위원회의 ‘임시정부’구성 이면의 이러한 번스의 주장은 1차 미소공동위원회 회담 당시부터 남북한 경제통합문제, 전력공급문제 등을 둘러싸고 진행되어 온 미소간의 교섭경험에서 나온 것이었다.⁴³⁾ 번스는 서구민주주의와 사회개혁의 양립가능성에 큰 기대를 걸었기에 “개인의 자유와 민주주의라는 가치가 대중들이 바라는 기본적인 경제적, 사회적 개혁을 지지하거나 시도하려는 것을 꺼리는 경향”이야말로 “역사의 크나 큰 비극중 하나”로 보았다.⁴⁴⁾

번스는 비공산주의적인 ‘임시정부’가 수립된다면 “공격적인 미국의 선전활동”과 “재정적, 기술적 원조프로그램”을 실시함으로써 “공산주의의 영향력을 차단”해야 한다고 보았다.⁴⁵⁾ 왜냐하면 그러한 비공산주의적 ‘임시정부’가 등장하더라도 북한에서 소련의 “경제적 침투”가 철회될 가능성은 없다고 보았다.⁴⁶⁾ 그는 2차 미소공동위원회가 결렬되기 이전부터 ‘임시정부’가 구성될 가능성이 없다고 보면서 “미국의 이익과 위신”을 위해 미국은 한국문제에 개입해야 한다고 보았다. 또 한국에 주둔하기로 결정한다면 “원조(grant-in-aid)프로그램”을 실시하면서 “중도우파와 중도좌파로 구성된 자유주의적 정부를 발전”시켜야 한다고 주장했다.⁴⁷⁾

41) Arthur C. Bunce to Edwin Martin, 1947년 7월 12일, 895.00/7-1247, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*, 3.

42) *Ibid.*, 2.

43) 이 문제에 대한 그의 자세한 언급은 “경제부흥이 긴급 3부로 발전상을 진술. 번즈씨, 한위와 협의내용 발표.” 『조선일보』(1949년 4월 9일자), “번스 박사 韓委와 협의 내용. 2. 한국 분할의 경제적 결과 (2).” 『조선일보』(1949년 4월 10일자).

44) Arthur C. Bunce to Edwin Martin, 1947년 6월 17일, 895.00/1-1747, 2.

45) *Ibid.*, 3.

46) *Ibid.*, 4. 공산주의적 ‘임시정부’가 구성된다면 “그러한 경제적 침투를 막으려는 어떠한 지역적 노력들은 무용지물이 될 것”이라고 보았다. 그러한 상황이 닥친다면 그는 미국이 군대와 지원은 철수되어야 한다고 보았고 그 이유가 널리 공표되어야 한다고 주장했다.

47) *Ibid.*, 4.

정부수립 전 그는 경제원조만으로 신생정부를 유지할 수 없기 때문에 반드시 군사원조와 병행해야 한다고 보았다.⁴⁸⁾ 번스는 이승만에 대해 불만이 많았지만 이승만이 집권하더라도 “북한에 호소력 있는 일련의 필수적인 개혁을 통해” 북한에 타격을 주어서 미국에 우호적인 “자유민주주의” 국가가 만들어지기를 원했다.⁴⁹⁾ 어쩌면 그것이 그로 하여금 남한 단정이라는 주어진 여건 하에서 일을 하도록 만들었을 것이다. 이러한 번스의 의견은 미군정 측에 영향력을 미쳤다. 부장관인 헬믹(C. G. Helmick) 준장이 미 국무부를 방문한 1948년 2월, 유엔감독하의 한국선거에서 이승만과 우파의 승리가능성을 보고하면서 동시에 한국에 대한 경제원조의 불가피성을 역설했다.⁵⁰⁾ 이러한 조치를 통해서 미군철수와 더불어 한국에 대한 경제원조를 규정한 1948년 4월 작성된 정책문서 NSC 8로 구체화되었다.⁵¹⁾

미군정하에서 번스팀의 가장 중요한 기여는 일본정부와 민간인들의 농지를 한국인 농민들에게 불하한 것이다. 원래 미군정이 받아들인 번스팀의 ‘토지개혁’ 초안은 15년에 걸쳐 평년 소출의 30퍼센트를 매각지가로 납부하는 것이었다.⁵²⁾ 미군정 측은 초기에 번스의 안을 “번스의 바보짓(Bunce’s folly)”이라고 비웃었지만 1948년 4월, 5·10선거를 앞두고 남한 사회의 안정을 위해 귀속농지 분배를 실시할 수밖에 없었다.⁵³⁾ 그리고 번스는 가능하면 과도입법의원이 농지개혁법까지 통과

48) Arthur C. Bunce to James Penfield, 1948년 1월 20일, 895.00/1-2048, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*의 첨부문서 (Bunce to Roswell H. Whitman, 1948년 1월 20일자), 2.

49) Arthur C. Bunce to James Penfield, 1948년 1월 20일, 895.00/1-2048.

50) Memorandum of Conversation, 1948년 2월 4일, 895.00/2-448, *Internal Affairs of Korea, 1945-1949*.

51) NSC 8, April 1948, *FRUS*, 1948, Vol. 6, 1163-1169.

52) 실제 1948년 시행된 것은 평년 소출의 20퍼센트를 15년간 상환하는 것으로 대동소이했다. “남조선과도정부 법령 제173호: 중앙토지행정처의 설치”와 “법령 제174호: 신한주식회사의 해산,” (둘 다 1946년 3월 22일) 『미군정법령총람』, 447-453.

53) 농민들은 이 조치를 열렬히 환영했다. 전상인, “미군정기 농업문제와 토지개혁,” 『농지개혁 연구』 홍성찬 편 (서울: 연세대학교 출판부, 2001), 73-87. 김성호, “남북한의 농지개혁,” 같은 책, 257-260. 미군정의 토지개혁에 대한 미온적인 태도는 북한의 토지개혁과 비교되어 당시 비판의 대상이었다. Shannon McCune, “Land Redistribution in Korea,” *Far Eastern Survey* 17:2 (January 1948), 17-18.

시키기를 강력히 원했지만 한민당을 중심으로 최소 1/3이상의 입법의원들이 남한정부 수립이후로 토지개혁을 미루자고 주장하는 것을 잘 알고 있었다.⁵⁴⁾ 결국 농지개혁문제는 미군정하에서는 이루어지지 못했다.

번스의 입장은 미 북장로교 선교사 출신으로 미군정 농림부 자문관을 지낸 루츠(Dexter N. Lutz)가 취한 입장과 유사했다. 그는 1920-30년대 숭실전문학교에서 이훈구와 함께 농과를 운영하면서 YMCA 활동에 열심히 참여했다. 이훈구와 루츠, 번스는 미군정 하에서 농림부장과 고문관으로 만나서 1948년 4월 신한공사 소유의 적산 불하작업에 관계했다.⁵⁵⁾ 신한공사 토지의 처리는 토지를 불하받은 농민들이 토지 수확량의 3배를 기한을 두고 서서히 상환하는 것으로 자작농을 창출해서 소농경제체제를 지향하는 것을 목적으로 했다.⁵⁶⁾ 이들의 생각은 국가에 의한 토지몰수와 한민당 내 지주층의 ‘자유주의적’ 토지 이용에 대해 반대하면서 자립농가 중심의 소농경제체제를 추구했다는 점에서 공통점이 있다. 이들의 개혁안은 건국 후 유상(有償)몰수와 유상분배, 특히 장기상환을 기조로 하는 남한의 농지개혁의 기본 골격을 제시했다는 점에서 의미가 있다.⁵⁷⁾

54) Athur C. Bunce to James Penfield, 1948년 1월 20일, 895.00/1-2048의 첨부문서(Bunce to Edwin Martin 1948년 1월 17일자), 5.

55) 루츠는 한국전쟁 시기 거제도에서 전쟁포로들에게 농업기술을 전수하는 역할을 맡기도 했다. 루츠에 대해서는 Rhodes and Campbell, *History of the Korea Mission*, Vol. 2, 1935-1959 (United Presbyterian Church in the U. S. A., 1965), 201-202. 이훈구는 1948년 4월에 체현국회(무소속) 출마를 위해 농무부장을 사임했다. 이훈구는 체현의회에서도 농업문제에 종사했다. 이훈구의 농업경제사상은 방기중, “일제하 이훈구의 농업론과 경제자립사상,” 『역사문제연구』 1 (1996) 참조.

56) ‘번스안’에 대한 자세한 검토는 황윤희, “번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식,” 169-184에서 다루어졌다. 건국 직전의 토지문제와 미군정의 신한공사 토지처리에 대해서는 Charles C. Mitchell, Jr., “Land Reform in South Korea,” *Pacific Affairs* 22 (1949), 144-154와 그의 학위논문 “The New Korea Company, Limited: Land Management and Tenancy Reform in Korea Against a Background of United States Army Occupation, 1945-1948,” Ph. D. dissertation, Harvard University (1949)를 참고.

57) 일본인 토지가 차지하는 비중이 전체 남한 토지 면적의 18.5퍼센트에 불과했지만 토지의 질이 우수했다는 것과 적산 분배가 농민들에게 미친 심리적 효과를 고려해야 한다.

IV. ECA와 이승만 정부와의 관계

좌우연합체를 통한 ‘민주적’ 정부수립이 어려워지자 번스는 대한민국정부 수립에 대해 기본적인 지지를 보내면서 정권의 지지범위를 넓히려고 했다. 그는 해방 직후부터 줄곧 한국에 대한 원조를 강조해왔는데 미군정이 종료되면서 원조 업무는 미 육군부에서 미 경제협조처(ECA)로 넘어오게 되었다. 원조책임자가 ECA로 결정되면서 그는 1949년 1월, 이 기관의 한국 내 책임자가 되었다. ECA는 한국전쟁이 발발한 이후인 1951년 4월까지 활동하면서 한국의 재건만 아니라 부흥(rehabilitation)을 위해 활동했다.⁵⁸⁾

<표 2> 해방 이후 미국의 경제원조기관과 원조(단위 100만 달러)

Year	GARIOA	ECA	CRİK	UNKRA	Total
1945	4.9				4.9
1946	49.9				49.9
1947	175.4				175.4
1948	179.6				179.6
1949	92.7	23.8			116.5
1950		49.3	9.4		58.7
1951		32.0	74.4	0.1	106.5
1952		3.8	155.2	2.0	161.0
1953		0.2	158.8	29.6	188.4
	502.5	109.1	397.8	31.7	1,040.9

출전: Edward S. Mason et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980), ch. 6 “Foreign Assistance and Korean Development,” 177.

위의 표에서 보듯이 대한민국 정부수립 이전에는 미 육군부가 관할하는 “점령

58) 박태균, “미국의 대한경제부흥정책의 성격,” 『역사와 현실』 27 (1998. 3), 80.

지역행정구호원조(GARIOA)가 긴급구호를 위해 투입되었고 정부수립후에는 잔여금이 ECA로 넘어왔다. 한국전쟁 발발 이전에는 ECA가 한국구호와 부흥계획을 책임지고 있었고 통화팽창의 억제를 통한 한국경제 안정과 시멘트, 비료공장 건설 등을 통한 적극적인 수입대체화, 1차 상품의 특화를 통한 자립경제를 목표로 하고 있었다.⁵⁹⁾ 그러나 한국전쟁이 발발하자 막 시작되었던 산업부흥계획이 취소되면서 구호와 재건에 다시 초점을 맞추게 되면서 한국민간구호원조(Civil Relief in Korea, 이하 CRIK)나 유엔한국재건단(United Nations Korea Reconstruction Agency, 이하 UNKRA)으로 구호와 재건업무가 인계되었다.

이승만 정부는 번스를 대표로 하는 ECA와 원조자금의 이용을 두고 갈등을 빚었다. 사실 ECA는 한국사정을 조사하고 한국의 부흥계획이 시작되었어야 할 1949년 여름 이후에도 본격적인 활동에 돌입할 수 없었다. 가장 큰 이유는 주한 미군 철수(1949년 6월말) 이후부터 천정부지로 솟는 쌀값과 물가, 그리고 이승만의 재정적자를 기초로 하는 통화팽창정책 때문이었다.⁶⁰⁾ 중국에서의 공산화로 인한 혼란도 한몫을 했다. 미 당국은 이승만의 통화팽창정책이 중국 국민당 정부가 취한 조치와 같다고 인식했다.

ECA의 번스는 인플레이 억제를 위해 당시 달러대 환율(450원 대 1달러)비율을 인상해서 시중의 원화를 인수해야 한다고 주장했다. 특히 그는 한국정부의 인플레이를 억제하기 위한 조치로 환율인상과 세금인상 등을 내용으로 하는 ‘8개안’을 제시했다.⁶¹⁾ 즉 강력한 반인플레이정책을 한국정부에 요구했고 한국에 대한 원조를 이 정책과 연계시켰다. 그리하여 국무부도 “군사정치적 상황이 경제적 상황

59) 경제안정이라는 측면에 초점을 맞춘 연구로 이현진, “대한민국 정부의 ECA원조 도입과 운영,” 『한국근현대사연구』 6 (1997. 6), 206-214. 부흥원조계획에 대한 설명은 박태균, 위의 논문, 86-97. 한국전쟁 직전의 원조경제에 대한 전반적인 설명은 Mason et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, 165-181. ECA 원조경제의 성격이나 특징에 대해서는 기존 연구가 많으므로 여기서는 생략한다.

60) 예를 들면 당시 쌀값은 1948년 12월부터 1년 후인 1949년 말에는 약 2배로 되었다. 국회도서관, 『국제연합한국위원단 보고서 1950년』 (A/1350), 286, 박태균, 앞의 논문 106에서 재인용.

61) The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State, 1949년 11월 14일, 895.50 Recovery/11-1449, *FRUS*, Vol. 7 (1949), 1096-1098.

보다 더 중요하거나 후자로부터 직접적인 영향을 받지 않는다고 볼 수 없다”고 주장하면서 이승만 정부에 강력한 반인플레이션 정책을 주문할 것을 주한 미대사에게 지시했다.

만약 무책임한 한국정부의 재정정책이 지속된다면 이는 경제원조와 재건계획을 무력화시킬 뿐만 아니라 궁극적으로 한국정부의 붕괴를 가져올지 모른다. 그러므로 [한국]정부가 재건계획의 성공에 기술적으로 필요한 조건들을 만들어내지 못하면 전체 한국원조프로그램은 그 실행여부에 비추어서 재검토되어야 한다.⁶²⁾

그 결과 1950년 초 ‘한미공동경제위원회’가 발족되었고 한국정부는 동년 3월에 ‘경제안정 15원칙’을 발표하였고 그 결과 5월경에는 통화가 대략적으로 안정세에 들어갔다.⁶³⁾ 그리고 5월경부터는 ECA가 경제부흥을 위한 구체적인 활동에 참여했다.⁶⁴⁾

그런데 이 과정을 두고 이승만은 ECA의 이러한 정책을 반대하면서 원조물자 구입 기능을 가능하면 한국정부 측으로 가져오고 싶어했다. 이승만은 이미 미국에 있을 때부터 자신의 집권구상을 지지해온 인물들을 통해 미국 조야에서 로비 활동을 벌이고 있었다. 이들은 로버트 T. 올리버(Robert T. Oliver), 프레스톤 굿펠로우(Preston Goodfellow), 제이 제롬 윌리엄스(Jay Jerome Williams), 해롤드 레이디(Harold Lady) 등이었다.⁶⁵⁾ 이들은 1947년 좌우합작을 미군정이 지원할 때부터 경

62) The Secretary of State to the Embassy in Korea, 1949년 12월 30일, 895.50 Recovery/11-1449, *FRUS*, Vol. 7 (1949), 1112-1114.

63) 이현진, 앞의 논문, 203-205.

64) 박태균은 해방 이전 ECA의 활동은 기본적으로 자립경제를 지향하는 경제부흥에 초점이 맞추어져 있었다고 보면서 그 근거로서 한국전쟁 약 2개월 전부터 본격화된 부흥정책을 들었다. 아울러 이는 미국이 “군사원조가 아닌 경제원조를 통해 결코 한반도를 포기하지 않겠다고 하는 강력한 의지”를 보여준 것으로 적극적으로 평가했다. 박태균, 앞의 논문, 108-109.

65) 이들의 기원은 사실 1920년대 주미위원부로 올라갈 수 있는데 2차 대전 당시 워싱턴에서 주미위원부, 한미협회(Korean-American Council)의 회원으로 활동했다. 이들에 대한 상세한 정보와 분석은 Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War*, Vol. II. *The Roaring of the Cataract 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 61-65; 고정휴, 『이승만과

제참모 번스와 정치참모 레오나드 버취(Leonard Bertsch) 중위에 대해 매우 비판적인 태도를 취했다.⁶⁶⁾

이승만과 그의 워싱턴 로비그룹은 ECA의 원조자금을 직접 사용하게 하고 싶었다. 이들은 ECA, 특히 번스와 워싱턴의 ECA 한국과장 에드가 존슨(Edgar J. A. Johnson)의 원조자금 사용방식과 외환통제에 대해 매우 비판적이었다.⁶⁷⁾ 그 결과 이들은 미 상하원이나 국무부 고위관리들을 만나서 ECA 한국 책임자들에 대한 반대운동을 전개했다.⁶⁸⁾ 이승만은 한국정부가 원조자금을 통제해야 한다고 강력히 주장하면서 ECA 책임자인 폴 호프만(Paul G. Hoffman)이나 다른 창구를 통해서 문제를 해결해줄 것을 굿펠로우에게 부탁했다. 그는 원조자금 사용을 자유롭게 할 수 없는 상황을 “하지에 의해 우리의 손발이 묶였던 것과 같은 것”이라고 주장했다.⁶⁹⁾ 이승만은 그의 로비그룹 구성원들이 ECA 자금의 운용과 원조물자사업에 참여하기를 강력히 희망했다. 심지어 미 국무부가 한국정부에 반인플레이션 정책을 강력히 권고할 때에도 이승만은 ECA 자금의 활용문제에 집중했던 것 같다.⁷⁰⁾ 그러므로 커밍스가 이들 로비그룹의 활동이 “한국을 위한 것이기보다는 이승만 자신을 위한 것”으로 보았던 것이 전혀 근거가 없는 것이 아니다.⁷¹⁾ 다만

한국독립운동』, 425-432.

66) 이들은 웨드마이어 사절단(1947. 7-9)이 방한을 앞두고 있을 때 알버트 웨드마이어(Albert C. Wedemeyer)에게 보낸 서한에서 번스가 “충분치 못한 경험과 훈련”을 가진 인사로 그는 “공산주의에 대한 공감 때문에 위스콘신대학 교수직에서 쫓겨났다”고 주장했다. 임병직 외 3인 to General A. C. Wedemeyer, 1947년 7월 15일. 국사편찬위원회 이승만 서한철 (이하 이승만 서한철) (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_001_1640).

67) 대표적으로 Robert T. Oliver to Jay J. Williams, 1949년 1월 3일, 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_0010).

68) Jay J. Williams to Robert T. Oliver, 1949년 1월 6일, 이승만 서한철(http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_0040).

69) 이승만은 ECA의 원조물자 구입창구를 워싱턴과 뉴욕의 지인으로 설정하려고 했지만 ECA 책임자들은 이를 거부했다. Syngman Rhee to Goodfellow, 1949년 2월 2일, 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_0160). 이승만은 원조물자 이송에 한국선박의 참여를 강력히 주장하기도 했다. Syngman Rhee to Goodfellow, 1949년 11월 28일, 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_1010).

70) Goodfellow to Syngman Rhee, 1950년 1월 24일, 이승만 서한철(http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_1380).

이승만의 주관적 견해는 한국을 위하는 것과 그의 로비그룹들의 이해관계는 양립가능하다는 것이었을 것이다.

ECA와 미국무부는 당시 1950년 회계연도(1949. 7 - 1950. 6)의 하반기(1950년 1-6월)에 운용할 원조를 미 의회에 요청했다. 그러나 이는 처음에 부결되었고 이후 수정된 형태로 약 1억 달러 정도 승인되었다. 그러나 한국전쟁 발발로 막 시작된 ECA의 부흥계획은 막다른 골목에 다다랐고⁷²⁾ 번스는 결국 1950년 10월 초에 한국지부를 사임하고 태국으로 진출되었다. 번스의 진출은 이승만의 올리버에 보낸 서신에 따르자면 해롤드 레이디의 활동과 관계가 있었다.⁷³⁾ ECA의 임무는 1951년 4월경에 CRIK와 UNKRA에게 넘어가게 되었다. 번스도 1953년 5월에 심장마비로 사망했다.⁷⁴⁾

V. 결론

미국의 대한정책의 성립과 집행과정에서 번스는 국무부의 정책형성에 영향을 주면서도 정책집행의 최전선에서 활동했다. 번스는 전후 한국의 경제안정과 산업발전을 위해 여러 가지 계획을 세웠지만 미군정의 비협조로 그다지 성공적이지 못했다. 그러나 비록 정치적 필요성에 의해서였기는 하지만 1948년 4월, 일본인 소유 귀속농지들이 농민들에게 불하되도록 하는 데 중요한 영향을 미쳤다. 특히 유상몰수, 유상분배안은 한국전쟁 전후로 실시된 남한의 농지개혁에 중요한 영향을 미쳤다. 그는 해방 이후에는 원조경제를 책임진 ECA의 한국지부장으로

71) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War*, Vol. 2, 62.

72) 한국전쟁 발발 후 미 국무부와 ECA는 한국에 대한 원조를 두고 심각한 갈등이 있었다. 결국 호프만은 ECA 책임자 자리에서 물러나게 되었다. Goodfellow to Syngman Rhee, 1950년 9월 27일, 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_1860); Goodfellow to Syngman Rhee, 1950년 10월 10일, 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_002_1900).

73) Francesca Rhee to Oliver 부부, 1951년 4월 10일. 이승만 서한철 (http://www.history.go.kr/url.jsp?ID=NIKH.DB-le_010_1190).

74) *New York Times* (May 20, 1953), 25, James I. Matray, "Bunce and Jacobs," 73에서 재인용.

있으면서 가능한 한 이승만의 개입을 차단하면서 한국정부의 인플레이션정책에 제동을 걸면서 경제부흥을 추진했다. 비록 ECA의 ‘자립경제’를 위한 본격적인 활동은 한국전쟁 직전의 두 달 정도에 불과했지만 한국전쟁이 발발하지 않았다면 한국의 경제성장은 1950년대부터 가능했을 것이라고 할 수 있다. 그러나 그는 대한민국 초기에 이승만정권의 견제 등으로 한국전쟁 발발 이후 태국으로 진출되게 된다.

번스의 경우는 한미관계에 대한 몇 가지 시사점을 던져준다. 첫째, 일제강점기에 활동한 선교사들의 중요성을 들 수 있다. 2차 대전을 겪으면서 미국의 위상이 높아지고 제3국에 대한 정보가 절실히 요구되었을 때 한국과 관련된 정보를 체계적으로 구축한 집단은 선교사들이 거의 유일했다. 번스는 선교사로 함흥지역에서 YMCA 활동에 6년간 종사하면서 한국 내 농민과 노동자 문제에 많은 관심을 가지게 되었다. 그것이 전후에 그의 교육배경과 함께 그가 미국무부와 ECA의 고위관리가 되는데 중요한 역할을 했다.

둘째, 그의 사례는 한국에서 개인의 ‘자유’ 확보와 전후 소농경제와 1차공업화를 통한 자립경제라는 한국사회의 과제가 지난한 것이라는 것을 보여준다. 번스는 좌우합작을 시도한 이유로 북한에 대한 소련의 경제적 침투를 들면서 북한체제가 ‘자유’가 없다는 점을 누누이 강조했다. 이는 그가, 개인의 ‘자유’와 ‘사회개혁’이 가능하다는 뉴딜정책가들의 기본 가정을 공유했음을 보여준다. 이는 그가 뉴딜의 산실인 위스콘신에서 교육받았다는 사실과 관련이 된다. 이는 한미관계의 인적 측면을 이해하는데 도움이 된다.

셋째, 이와 관련된 난점은 전후 한국 상황에서 공산주의와 온건좌파, 온건우파의 차이점을 과연 명확히 규명할 수 있는가의 문제이다. 특히 소련과 미국의 분할통치는 좌우파의 개념을 유럽과 같은 이념형에 의해서만 가르기 어려운 상황, 즉 탈식민의 과제와 더불어 당시 미국과 소련과의 관계를 통해서만 좌우대립을 이해할 수 있다는 것을 보여준다.

넷째, 번스와 ECA의 몰락을 통해 한국전쟁 이후에 다시 미군부가 한국에 대한 원조에서 우위를 점하게 되었다. 비록 UNKRA를 통하기는 했지만 최대 원조국은

바로 미국이었다. 한국전쟁 이후에는 경제원조보다는 군사원조라든가 한국안보와 같은 과제들이 더욱 중요했다. 미국에서도 냉전적 가치의 확산을 통해 제3세계에 대한 인식이 1950년대에는 군사적 관점으로만 모아지게 되었다. 이러한 사실들은 왜 한미관계에서 1950년대 말이 되어서야 경제발전과 안보를 연결시키는 사고가 다시 등장하는가를 잘 설명해준다.

<접수: 2010. 3. 31, 심사(1차): 2010. 4. 15, 심사(3차): 2010. 4. 30>

해방 전후 아더 번스(Arthur C. Bunce)의 활동과 미국의 대한정책

안 중 철

본 논문은 해방 후 미군정과 한국전쟁 직전 대한민국에서 미국 측 경제책임자로 일했던 아더 번스에 대해 다룬다. 번스는 1928년 캐나다 YMCA에서 한국으로 파견되어 6년 동안 함흥을 중심으로 농촌사업에 종사하면서 한국의 농촌과 경제 상황에 대해 인식을 얻게 되었다. 이후 그는 미국으로 돌아가 미국 중서부의 위스콘신대학교에서 농업경제학을 공부하고 미국시민이 되어서 연방준비은행에서 일하게 되었다. 그는 해방 직전에 태평양문제연구회가 발간하는 저널에 한국문제에 관해 발표한 선구적인 글들에서 한국의 토지개혁과 공업발전을 주장했다.

해방이후 1946년 2월 한국의 미국무부 사절단의 단장으로서 번스는 존 하지의 미군정과 미국무부를 매개하는 매우 중요한 역할을 담당했다. 그는 미소공동위원회의 미국 측 자문위원으로서 활동하면서 중간과 육성, 미국의 원조, 그리고 산업개발에 착수할 것 등을 미국무부에 강력히 주문했다. 그는 그것이 공산주의를 억제하는 효율적인 정책이라고 굳게 믿었다. 그러나 그는 하지와 이승만의 견제를 받으면서 자신의 구상을 충분히 실행할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 그는 워싱턴을 꾸준히 설득하면서 미국무부의 한국문제에 대한 관심을 끌어내면서 한국에 대한 경제지원을 약속받았다. 특히 그는 미국 경제협조처의 한국단장으로서 한국에 대한 미국의 경제지원과 경제부흥을 위해 일정한 성과를 거두기도 했다. 그러나 그의 활동은 한국전쟁의 발발로 사실상 종결되게 되었고 한국의 경제부흥에 대한 그의 구상은 1950년대 후반까지 연기되게 되었다. 그의 사례는 식민지에서 해방, 대한민국 건국에 이르는 시기에 미국과 한국의 만남의 인적 측면을 보여준다는 점에서 큰 의미가 있다.

Abstract

Arthur C. Bunce's Activities and the US Policy Toward Korea Around Korean Liberation from Japan

Jong Chol An

This article deals with Arthur C. Bunce who, though now almost forgotten, was in charge of Korean economy during the American Military Government and the early period of the Republic of Korea. Bunce obtained very sympathetic understanding of Korean rural situation and of Korean peasant's poverty while working in Hamheung, Northeast Korea as a Canadian YMCA member for six years since 1928. Having returned to the US, he studied agricultural economy at the University of Wisconsin and obtained Ph. D. degree. He began to work at the Federal Reserve Board after being naturalized into US citizen. He published two articles in the Journal published by the Institute of Pacific Relations (IPR) at the end of the World War II in that he argued that Korea needs land reform and industrialization. The argument was very prescient for the future of Korea.

After Korea was liberated from Japan, in February 1946, he became chief economic advisor to John R. Hodge, commander in the US Army Military Government in Korea (USAMGIK) while leading State Department officials in South Korea. His role was to mediate between the USAMGIK and the State Department. Bunce was chief advisor to American part in US-USSR Joint Commission as well. With this position, he tried to persuade the State Department to support the Left-Right coalition movement, American economic aid, and Korean economic development, etc. He firmly believed that his ideas would effectively frustrate communist's schemes in North and South Korea. Unfortunately, he was checked by Hodge and later Syngman Rhee, the limit that he was not able to

fully overcome. Overall, however, with his persuasion of State Department officials, Bunce arouse the importance of Korea in the coming Cold War confrontation and succeeded in securing economic aid from the US government. Moreover, he became chief in Korean Section of the Economic Cooperation Administration (ECA), the position that enabled the Republic of Korea to pacify economic inflation and to deal with full economic recovery just before the Korean War. Ill-fated, his role ended de facto when the Korean War broke out so that the economic rehabilitation was postponed until the end of 1950s. The case of Bunce reveals one of human dimensions of the Korean-American relations from the end of colonial period and the beginning of the Republic of Korea.

주제어(key word): 아더 번스(Arthur C. Bunce), 미군정(United States Army Military Government in Korea; USAMGIK), 토지개혁(Land Reform), 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA), 경제원조(Economic Aid)

참고 문헌

- 『동아일보』, 『조선일보』, *Korea Mission Field*.
 국사편찬위원회 이승만 서한철.
 U. S. State Department, RG 59, Decimal File 895, *Records of the U. S. Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea, 1945-1949*.
 National Archives and Records Administration, Washington D.C.: Scholarly Resources, 1986. 12 microfilm rolls.
 U. S. State Department, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers 1945*(이하 *FRUS*). Vol. 6. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1969.
 U. S. State Department, *FRUS, 1946*. Vol. 8. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1971.
 U. S. State Department, *FRUS, 1947*. Vol. 6. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1972.
 U. S. State Department, *FRUS, 1948*. Vol. 6. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1974.
 U. S. State Department, *FRUS, 1949*. Vol. 7. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1976.
 U. S. State Department, *FRUS, 1950*. Vol. 6. Washington D.C.: U.S.G.P.O., 1976.
 고정휴. 『이승만과 한국독립운동』 서울: 연세대 출판부, 2004.
 김상태 편역. 『윤치호 일기 1916-1943』 서울: 역사비평사, 2001.
 김점숙. “대한민국 정부수립 초기, 경제부흥계획의 성격.” 『사학연구』 73 (2004), 167-205.
 _____. “대한민국 정부 수립 초기(1948.8~1950.6) 식량정책과 미가.” 『사학연구』 83 (2006), 193-237.
 _____. “대한민국 정부의 ECA 대한원조물자 수급정책.” 『이화사학연구』 33 (2006), 261-281.
 박명림. 『한국전쟁의 발발과 기원 I: 결정과 발발』 서울: 나남출판, 1996.
 _____. 『한국전쟁의 발발과 기원 II: 기원과 원인』 서울: 나남출판, 1996.
 박찬표. 『한국의 국가형성과 민주주의』 서울: 휴머니티스, 2007.

- 박태균. “미국의 대한경제부흥정책의 성격.” 『역사와 현실』 27 (1998. 3), 76-111.
- 안종철. “미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931-1948.” 서울대학교 인문대학 국사학과 박사학위논문, 2008.
- _____. “미군정 참여 미국선교사관련 인사들의 활동과 대한민국 정부수립.” 『한국기독교와 역사』 30 (2009. 3), 5-30.
- 이철순. “한국전쟁 이전 미국의 한국의 가치에 대한 평가.” 『국제정치논총』 43:1 (2003. 3), 163-183.
- _____. “제1공화국 초기(1948~1950) 미국의 대한경제정책 연구.” 『국제정치연구』 10:1 (2007. 3). 197-217.
- 이현진. “대한민국 정부의 ECA원조 도입과 운영.” 『한국근현대사연구』 6 (1997. 6), 188-216.
- 정용욱. 『해방 전후 미국의 대한정책』 서울: 서울대학교 출판부, 2003.
- 정병준. 『한국전쟁: 38선 충돌과 전쟁의 형성』 과주: 돌베개, 2006.
- 한국법제연구회 편. 『미군정법령총람』(국문판) 서울: 한국법제연구회, 1971.
- 황윤희. “번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식.” 『승실사학』 23 (2009), 147-203.
- 홍성찬 편. 『농지개혁 연구』 서울: 연세대학교 출판부, 2001.
- 油井大三郎. 『未完の占領改革: アメリカ知識人と捨てられた日本民主化構想』 東京: 東京大出版部, 1989.
- Bunce, Arthur C. “The Future of Korea: Part I.” *Far Eastern Survey* 13:8 (April 1944), 67-70.
- _____. “The Future of Korea: Part II.” *Far Eastern Survey* 13:10 (May 1944), 85-88.
- Cumings, Bruce. *The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes 1945-1947*. Princeton: Princeton University Press, 1981.
- _____. *The Origins of the Korean War Vol. 2. The Roaring of the Cataract 1947-1950*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Mitchell, Jr., Charles C. “Land Reform in South Korea.” *Pacific Affairs* 22 (May, 1949),

144-154.

Mason, Edward S. et al. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

Matray, James I. "Bunce and Jacobs: U. S. Occupation Advisors in Korea." In *Korea Under the American Military Government, 1945-1948*, ed. Bonnie B. C. Oh, 61-78. Westport: Praeger Publishers, 2002.

_____. "Hodge Podge: American Occupation Policy in Korea, 1945-1948." *Korean Studies* 19 (1995), 17-38.

Hogan, Michael J. and Thomas G. Paterson ed, *Explaining the History of American Foreign Relations*. New York: Cambridge University Press, 1991.

U. S. Army. *History of the United States Armed Forces in Korea* (no date). 서울: 돌베개, 1988.