

미군정기 공보기구의 조직과 활동

박수현(서울대학교)

서론

대한민국 정부수립 이래 얼마 전까지 정부조직에 공보를 담당하는 기구가 있었다. 이 기구의 명칭은 시기에 따라 변화했지만 공통적인 기능은 국내외 홍보와 여론조사, 언론관계 사무였다. 국가가 정책을 홍보하고 이에 대한 여론을 수렴하는 것은 정책에 대한 피드백을 한다는 점에서 중요한 기능이다. 미군이 남한을 점령하여 통치를 담당했을 때에도 이러한 기능을 담당하는 공보기구가 존재했다. 바로 주한미군정청 공보부(Department of Public Information)와 주한미군사령부 공보원(Office of Civil Information)이다. 이 조직들의 소속이 하나는 군정청이고 다른 하나는 주한미군사령부라는 점에서 알 수 있듯이, 공보 조직은 공보활동의 필요성에 따라 개편, 창설되었다.

미군정기 공보는 Public Information, Civil Information, Public Relation 등 여러 용어로 쓰였지만, 본질적으로 그 성격은 선전(propaganda)이었음을 군정 문서는 밝히고 있다. 즉 선전(propaganda)이라는 용어는 당시 독일과 소련의 선전활동을 의미하는 단어였기 때문에 미국은 다른 용어를 사용했던 것이다. 따라서 이 시기 미국이 남한에서 무엇을 선전하려 했는지, 그 내용과 방식은 무엇인지를 분석하는 것은 매우 중요하다. 하지만 이 글에서는 이러한 선전내용보다는 선전기구와 활동에 대해 서술하고자 한다. 즉 앞서 언급했듯이 공보조직이 주한미군정청과 주한미군사령부 산하 조직으로 이원화되었다는 점에 주목하여 그 성격을 파악하고자 했다. 또한 이 조직들이 어떠한 활동을 했는지도 살펴볼 것이다. 맺음말에서는 간략하게나마 공보기구의 조직 변화와 활동의 의미를 파악하겠다.

1. 주한미군정청 공보부의 조직과 활동

주한미군의 대민관계를 담당했던 조직은 주한미군정청의 공보부였다. 공보부 창

설의 주역이 된 사람들은 2차 세계대전시 마닐라에서 활약한 심리전과전대였다. 이들은 한국에 상륙하여 총독부 관방의 정보과를 접수하였다. 정보과는 일제 말기에 도서, 영화 검열 등 각종 매체검열을 담당하던 기구였다. 정보과를 접수한 후 미군들은 부서의 명칭을 KRAI(Korean Relations and Information Section), I&I(Intelligence and Information) 등으로 개칭하였지만, 한국인들은 계속 정보과로 불렀다. 1945년 11월 이 조직의 명칭이 Public Information Section으로 변경되면서 공식 명칭이 공보과로 변경되었다. 이후 공보과는 1946년 2월 13일 공보국으로 승격되어 관방 산하에서 벗어났고, 3월에 공보부(Department of Public Information)로 변경되어 국에서 부로 승격되었다. 관방 소속의 다른 과들이 과에서 국으로 승격된 것에 비해 공보부는 그 지위가 한 단계 더 높았던 것인데, 이는 공보활동의 중요성이 조직의 위상에도 반영되었음을 의미한다. 공보부로 조직이 확장되면서 미 국인 공보부 차장으로 이철원이 임명되는 등 주요직위에 미국인들의 상대역으로 한국인들이 임명되었다. 한편 공보부장 외에도 주한미군 공보장교가 대민관계 업무에 관여하여 서로 협력하였다.

지방의 대민관계는 주한미군 공보장교가 담당하다가 1946년 4월 도 내무부에 공보과가 그 업무를 맡게 되었다. 공보과에는 한국인 공보과장이 임명되었는데, 공보과장은 공보장교의 상대역이라는 성격이 강했다. 따라서 정책기획은 공보장교가 담당하고 공보과장은 이를 수행하는 역할을 맡았다.

공보부의 궁극적인 목표는 완전하고 즉각적인 독립이 이루어질 것이라는 한국인의 전반적인 생각을 천천히, 그리고 조심스럽게 수정하는 것이었다. 이러한 목표 아래 공보부 조직은 기본적으로 두 가지 기능을 중심으로 구성되었다. 하나는 공보국(Public Information Bureau)으로 정보의 배포를 담당했다. 다른 하나는 여론국(Public Opinion Bureau)으로 정보의 수집을 담당했다. 공보국은 신문, 방송 등 미디어를 통제하는 한편 매주 월요일 언론기자회견을 통해 보도 자료를 배포하였다. 미군정은 각종 신문과 통신사, 인쇄소를 접수하고, 공보부에 신문 및 정기간행물을 모두 등록하도록 했다. 신문 기사의 사전 검열은 폐지되었지만 핵심기사들은 매일 번역되어 보고되었다. 군정을 비난하거나 점령통치를 방해한다고 판단되는 기사들은 모두 검열되어, 이를 원인으로 신문들이 정간, 폐간되었다. 신문지 및 정기간행물의 허가권은 처음에는 상업부가 갖고 있었지만 실질적인 검열은 공보부에서 행해졌다. 47년 3월에 이르러서는 허가권이 공보부로 이전되었다. 라디오방송 역시 공보

부가 모두 통제하였다. 공보부는 경성방송국 및 산하 9개의 지역방송국을 모두 접수하고, 라디오 프로그램을 편성, 감독하였다. 정치와 뉴스 프로그램 위주로 편성되었는데, 하지를 비롯한 고위 관료들의 성명들이 반복해서 방송되었으며, 군정의 각 부서들이 자신들의 정책을 홍보하고 정당화하는 프로그램도 있었다. 한국 정당들의 대표들이 돌아가면서 연설을 하는 프로그램도 있어, 조선공산당도 이에 포함되었지만, 정치 강연의 원고들은 모두 사전에 공보부의 철저한 검열을 받았다. 영화의 제작, 배급, 상영은 모두 공보부 영화과가 통제했다. 소련 영화와 한국영화들이 모두 검열되었을 뿐만 아니라 미국 영화가 거의 독점적으로 상영될 수 있게 되었다.

이와 같이 미군정이 모든 언론매체를 통제하였다는 것은 미군정이 배포하는 정보가 사람들에게 매우 강력하게 다가올 수 있는 토양을 마련했다는 의미를 갖는다. 사람들이 이용할 수 있는 모든 공식적인 정보가 미군정을 거쳐야했고, 미군정이 마음대로 신문이나 라디오 매체를 통해 정보를 공표할 수 있었으므로 미군정은 얼마든지 이를 이용하여 정책과 입장을 홍보하거나 정당화할 수 있었던 것이다. 미디어 통제, 정보 배포와 동시에 좌익 언론사와 언론인에 대한 탄압과 테러가 미군정기 내내 지속되었다는 사실은 해방정국에서 정보의 불균형성이 어떠한 지를 짐작하게 해준다.

공보부가 직접 간행, 배포했던 선전물로는 ‘농민주보’와 ‘주간다이제스트’가 있었다. 전 한국인에게 배포하는 것을 목표로 했지만 주로 관료나 마을의 장들에게 배포되었다. 이는 배포 경로가 중앙에서 지방 시청으로, 시청에서 각 지역으로 배포하는 것이었기 때문이다. 때때로 직접 민에게 배포하기 위해 군사들이 동원되기도 하였다. 또한 간행물들이 각 군의 경찰서장에게 주어지고, 그는 이를 면 경찰서장들에게 주고, 그들은 다시 면의 학교 감독관들에게 전달하고, 감독관들은 모든 학교의 어린이들이 이를 잘 받는지 감독하는 방식으로 배포되기도 했다. 이러한 간행물들은 군정이 신문사와 인쇄소를 접수하면서 확보한 인쇄시설로 인쇄되었고, 농민주보의 경우 자금 중 일부를 우익에게 지원받기도 했다.

한편 여론 수집과 분석도 공보부의 중요한 임무 중 하나였다. 여론국의 조사과, 정치 분석과, 여론조사과 등이 이를 담당하였다. 조사과는 24군단 정보참모부와 연락을 유지하면서 정치에 관한 여러 계통의 방대한 정보들의 계통을 잡았다. 어떠한 정보성 첩보라도 군정기관이 이용할 수 있도록 기록하고 준비하는 정보수집기구였다. 한편 정치분석과는 저명한 한국인 정치지도자들을 면담하고 모든 중요한 정치

모임에 대표들을 참석시켜 정보를 수집했다. 이러한 정보수집과 분석의 결과는 매주 정치분석과의 “정치동향(Political Trends)”라는 보고서로 작성되어 관련 기관에 배포되었다. 여론조사과는 한국인을 포함한 인터뷰팀들을 조직하여 서울지역을 중심으로 표본추출 조사와 서면질의 조사를 빈번히 실시하였다. 또한 지방에서도 이러한 조사들이 실시되어 보고되었다. 사람들이 어떠한 주제에 대해 주로 이야기하는지, 군정에 대한 생각은 좋은지 나쁜지, 미국 군인과 한국인들 간에 충돌을 일으킨 사건들은 없는지, 주요 물품들의 지역가가 어떻게 되는지 등 전반적인 여론동향을 파악하였고 주요 물품의 가격표를 작성하였다. 이러한 여론조사들은 “여론동향(Opinion Trends)”이라는 보고서로 매주 작성되어 관련기관에 배포되었다.

2. 주한미군사령부 공보원의 조직과 활동

1946년 10월 19일 군정 한인화정책에 따라 군정 전반에 대대적인 조직개편이 실시되었다. 이 시기를 전후로 공보부도 한인화 작업과 조직개편이 이루어져, 공보부 차관이었던 이철원이 공보부장으로 임명되었고 공보부장이었던 미국인은 이철원의 고문으로 임명되었다. 또한 9월 총파업과 10월 항쟁으로 미군정에 대한 한국인의 반감을 실감했던 공보담당자들은 미 본국으로 가서 공보정책의 강화와 장비 및 인원의 보충, 본국과의 효율적인 연락관계 수립에 대해 군부와 국무부에 건의하였다. 그 결과 1946년 12월 육군 민정부(Civil Affairs Division)와 국무부간에 한국의 선전 프로그램 지원을 위해 협력하기로 합의하였다. 이에 따라 1947년 1월 7일에는 육군 민정부 재정향계(Reorientation Branch)에 한국담당이 조직되었다. 전문요원, 뉴스자료, 서적, 뉴스릴, 연극, 음악, 잡지 기사, 라디오 스크립트, 영화 스트립, 5만와트 라디오 송신기 등 기자재, 물자의 공급이 약속되었다.

이와 같은 약속에 따라 1946년 12월, 2차 세계대전시 전쟁정보국(Office Of War Information) 소속으로 중국에서 심리전을 담당했던 제임스 스튜어트 외 6명의 공보 전문가가 한국에 왔다. 이들은 공보부의 고문으로 활동하는 등 실무에 임하면서 그 개선책을 마련해갔다. 주한미군사령부 공보장교이자 공보부 고문이었던 제임스 스튜어트는 1947년 4월 하지에게 “선전프로그램(Propaganda Plan)”이라는 보고서를 제출했다. 이 보고서에서 스튜어트는 한국에 대한 미국의 이해(interest)가 증가함에

따라 한국에서의 미국의 활동 중에서 한국인에게 들려줘야 할 이야기와 미국인에게 들려줘야 할 이야기를 구분해야 한다는 점과 급속한 한인화 정책을 제시한 뒤, 앞으로 공보부의 많은 활동들이 주한미군 사령부 산하에 반드시 집중되어야 한다고 주장하였다. 만약 계속 군정 하에서 공보활동을 한다면 한국인들이 미국의 메시지를 듣는 것이 아니라, 한국인 지도자들 중 소수의 과별이 한국인에게 들려주고픈 미국에 관한 이야기만을 듣게 될 것이라고 경고했다. 그는 산하조직으로 미디어, 조사, 지역, 행정 부서를 제안했다. 이 중 지역부서는 남한의 전 지역에서 사람들이 모일 만한 모든 장소에 미국인 메시지를 받아들인 요원들을 보내고, 군중을 끌기 위해 영화, 물품, 기타 모든 묘기를 동원하는 임무를 맡았다. 지역부서 산하에 있는 분석과는 미국의 프로파간다와 반대파의 프로파간과의 영향을 측정하는 역할을 맡았다. 스투어트는 한국에 여태까지 자신들의 선전을 측정하거나 공산주의자들이 어떻게 이제껏 성공을 거둘 수 있었는지를 밝히려는 그 어떤 기관도 없었다는 점을 매우 개탄한다고 서술하였다. 한편 지방의 요원들과의 연락, 선전매체의 공중살포를 대비하여 주한미군사령부의 공보과(Public Relations Office)가 사용할 수 있는 L-5 비행기를 적어도 한 대 배치할 것을 요구하였다.

이처럼 스투어트는 공보부의 미디어통제, 공보활동 등을 주한미군사령부 산하로 이관하고 인원도 공보부에서 가져오자는 새로운 선전방침을 제안하였고, 이러한 제안은 하지에게 수용되었다. 그 결과 5월에 주한미군사령부 공보원(Office Of Civil Information)이 창설되었다.

공보원의 모태가 된 조직은 1947년 1월 주한미군사령부 공보과 산하에 창설된 강연과(Speakers' Section)였다. 이 조직은 지방에 사는 대다수의 한국인들은 정보를 문자가 아닌 말에서 얻는다는 점, 즉 정치적 사회적 개념이 미디어가 아니라 직접적인 대인접촉에 의해 형성된다는 사실에 주목한 것이었다. 이 과의 목표는 사악한 루머들, 만약 대답하지 않고 놔두면 주한미군의 안정을 위협할 루머들에 대해 말로 대응하는 것이었다. 이는 구전캠페인(word of mouth campaign)으로서 특히 라디오와 신문에 대한 접근이 없는 사람들에게 실시되었다. 이 과는 주한미군사령부의 특별참모 격으로서 공보부의 통제 밖에 있었다. 강연과 소속의 한국인 21명과 '농민주보' 발행의 명목상의 책임, 그리고 '세계신보'의 간행 임무를 5월 30일 공보원이 맡게 됨에 따라 서류상 공보원이 창설되었다.

5월에 공보원이 창설되었지만 이 조직이 실제로 활동을 개시했던 것은 7월이었다.

그리고 언론에 처음 공개되어 한국인에게 조직의 창설이 알려진 것은 8월이었다. 이렇듯 창설시기와 활동 시기에 차이가 있는 것은 직접적으로는 공보원 건물이 7월에서야 할당되었다는 사실 때문이었지만, 본질적으로는 미국의 선전정책의 변화와 예산편성이 7월에서야 이루어졌기 때문이었다.

공보원은 1947년 7월부터 1948년 1월까지 전국 도의 면, 리 단위에까지 지역조사를 실시했다. 이는 “선전계획(Propaganda Plan)”에서 목표로 한 미국메시지의 전달을 시행하기위한 사전 조사 및 지방민의 의식실태조사였다. 이 조사에서 공보원은 공보부 선전물의 수용실태, 문맹률, 라디오 보급현황 등 미디어 관련 현황뿐만 아니라 해당지역의 정치동향까지 면밀히 조사했다. 결과적으로 이 시기 지역조사들은 이후 있을 단정 선거 캠페인을 위해 메시지가 어떤 미디어를 통해 효과적으로 전달될 수 있을지, 수용자들의 정치적 환경은 어떠한지 등을 조사하기 위한 정치적 목적을 갖는 것이었다. 군정정책을 비판하는 의견들, 예를 들면 미곡수집이나 경찰에 대한 반대의견들이 얼마나 강한가가 그 지역에서 좌익의 선전이 얼마큼 강한지를 평가하는 척도가 되었다.

이후 공보원은 각 지역에 지부를 설치하고 본격적인 선거공보에 돌입하였다. 공보원은 선거의 절차와 방법을 알리는 각종 전단을 만들어 배포하고 이동교육열차를 만들어 각 지역으로 보냈다. 이동교육열차는 총 6개의 열차 칸으로 이루어져 있었는데, 여기에 영상 홍보물과 영사기, 시각자료들, 전단과 간행물 등 각종 공보 자료들을 실었다. 그 뿐만 아니라 철로에서 먼 지방까지 공보를 하기 위해 자동차를 열차에 실어 운반했다. 영화를 보러 모인 사람들은 연설가의 강연, 연극, 공보간행물, 판넬에 부착된 시각자료들을 한꺼번에 접할 수 있었다. 이와 같은 공보활동뿐만 아니라 공보원은 라디오를 통해 반공 프로그램을 방송했다. 라디오프로그램들은 유엔위원단을 거부한 소련의 태도와 북한의 토지개혁을 비난하면서 미국의 정책과 남한에서 일구어낸 성과, 남한 토지개혁 계획을 부각시켰고, 북한헌법을 비난하였으며, 체코와 중국 등 세계각지에서 일어나고 있는 공산주의자들의 활동들을 비난하였다. 남북협상에 대한 비난도 이루어졌다. 이러한 라디오 원고들은 다른 간행물 및 기사자료로도 활용되었다. 또한 애청자들의 요청에 따라 원고들을 복사하여 나누어줄 계획도 세웠다. 북한주민들을 대상으로 한 프로그램도 방송되었는데, 주한미군사령부 정보참모부가 “북한에게 보내는 뉴스”라는 프로그램을 작성하여 48년 2월부터 방송에 내보냈다. 이처럼 공보원은 48년 5월 10일 선거일까지 선거공보와 역선전

(counter-propaganda)을 남한 구석구석에 공세적으로 실시했다.

공보활동의 결과 남한 인구의 92%가 선거등록을 했고, 그 중 91%가 투표하였다. 공보 담당자는 선전이 이러한 결과에 미친 영향이 결정적인 것인지는 모르겠지만 중요한 역할을 하였다고 평가했다. 선거 공보 외에 이들이 스스로 업적이라고 평가한 것들 중에 특징적인 것은 공산주의에 대한 남한의 전반적인 적대감이다. 이때 공산주의가 의미하는 바가 좌익만을 의미하는 것인지 아니면 미군정에 대한 비난을 모두 의미하는 것인지는 생각해볼만 하다. 미군정 정책에 대한 비판을 좌익선전과 연결시키고 남북협상에 대한 비난도 강하게 실시했던 점은 이에 대해 시사하는 바가 있다. 이 때 새겨진 냉전적 의식은 한국전쟁기를 거치면서 본격적으로 한국인의 마음에 각인되었다. 한국전쟁기 초반에 남한 현지에서 심리전을 담당했던 조직과 사람들이 공보원의 그것과 중복된다는 점은 주목할 만하다. 47년 남한에서 선거선전을 담당했던 조직은 한국전쟁기 남한 주민을 대상으로 유엔을 믿으라고 선전했던 바로 그 조직이었다.

맺음말

미군정기 초반에는 주한미군정청 공보부가 미국의 대남한 선전을 담당했다. 공보부 소속의 한국인들은 번역 및 기타 실무에만 종사하였고 정책은 모두 미국인들이 기획하였다. 한국에 대한 미국의 선전을 강화할 필요성이 높아짐에 따라, 1947년 주한미군사령부 산하에 공보원이 창설되었고 공보부는 선전의 주도권을 공보원에 빼앗겼다. 이 시기 공보부 부장에 한국인이 임명되고 공보부가 과도정부 산하에 소속되는 등 조직상으로는 한인화 정책이 실시되었지만, 실질적인 모든 선전은 공보원의 미국인이 담당하였다. 이러한 공보기구의 조직개편과 한인화 정책은 미군정 점령기구 전반의 성격을 시사한다. 즉 점령기구는 처음부터 미국인들이 주도하여 정책을 기획, 실행할 수 있도록 구성되었고, 한국인들은 보조적인 역할만을 담당할 뿐이었다. 미국인들의 정책 실패가 한국인들의 반감을 가져오자 한국인들에게 점령통치를 넘겨주는 듯이 조직개편이 실시되었지만, 군사령부 산하에 새로운 조직을 창설하면서까지 기존에 담당했던 역할들은 그대로 유지되었고 오히려 강화되었던 것이다. 공보부의 조직개편은 점령 통치기구의 작동방식을 보여주는 전형적인 사례이

다.

공보부 활동의 성격은 여러 면에서 파악해볼 수 있다. 미국식 문화이식의 측면을 중심에 둘 수도 있고, 자유민주주의 이념의 전파라는 측면을 강조할 수도 있으며, 단독정부 수립을 홍보했다는 것에 주목할 수도 있다. 실제로 공보부의 활동은 한글 교육, 미국식 삶 알리기 등의 기본적인 것부터 미디어 통제, 민주주의 강연, 선거공보, 반공선전까지 매우 다양했다. 이 활동들 각각의 전개과정과 내용을 파악하는 것도 물론 중요하지만, 더욱 중요한 것은 이 모든 활동들을 역사적 맥락에서 하나로 묶어내어 미군정기 공보활동, 선전활동의 본질적인 역할과 성격을 파악하는 일일 것이다.

이와 같이 미군정 공보기구와 공보활동에 대한 연구는 미군정 점령통치의 작동방식과 그 성격을 밝힐 수 있는 하나의 실마리가 될 수 있다는 점에서 중요하다. 하지만 조직과 활동에 대한 연구와 더불어 매우 필요한 연구는 바로 공보, 선전의 내용에 대한 것이다. 그러나 자료적 한계로 인해 이 분야를 연구하기가 매우 어렵다. 현재 입수할 수 있는 공보매체는 몇몇 간행물뿐으로, 영화, 전단, 라디오 방송 프로그램 편성표 등 연구에 중요하게 이용할 수 있는 자료들은 남아있지 않다. 이를 극복하기 위해서 국내 신문이나 해외 잡지, 신문에 배포한 미군정의 보도자료 등을 간접적으로 활용해볼 수 있을 것이다. 선전 내용의 성격, 변화, 의미 등을 파악함으로써 미군정의 대민 설득방식과 그 수용실태를 분석하고, 이를 근거로 당시 한국인의 인식을 이해할 수 있을 것이다.

참고문헌

김균, 원용진, 2000, 「미군정기 대남한 공보정책」, 『미국은 우리에게 무엇인가』, 백의
김균, 2000, 「미국의 대외문화정책을 통해 본 미군정 문화정책」, 『한국언론학보』 제44-4호, 한국언론학회

_____, 2001, 「해방공간에서의 의식통제(미군정기 언론공보정책을 중심으로)」, 『언론문화연구』 17집, 서강대언론문화연구소

김민환, 1991, 『미군정 공보기구의 언론활동』, 서강대언론문화연구소

박찬표, 1997, 『한국의 국가형성과 민주주의』, 고려대학교출판부

장영민, 2001, 「미군정기 미국의 대한선전정책」, 『한국근현대사연구』 제16집, 한국근현

대사학회

_____, 2007, 「미국공보원의 5.10총선거 선전에 관한 고찰」, 『한국근현대사연구』 제41집, 한국근현대사학회

_____, 2005, 「한국전쟁 전반기 미군의 심리전에 관한 고찰」 『군사』 55호

정다운, 2005, 『주한미군의 선전활동과 ‘농민주보’』, 서강대학교 사학과 석사학위논문

정용욱, 2004, 「6·25전쟁기 미군의 뼈라 심리전과 냉전 이데올로기」, 『역사와 현실』 51호, 한국역사연구회

_____, 2004, 「6·25전쟁기 미군의 심리전 조직과 전개양상」, 『한국사론』 50집, 서울대학교 인문대학 국사학과

차재영, 1994, 「주한미군정의 선전활동 연구」, 『언론과 사회』 5권, 성곡언론문화재단

허은, 2004, 『미국의 대한문화활동과 한국사회의 반응』, 고려대학교 박사학위논문

찰스암스트롱, 2003, 「The Cultural Cold War in Korea, 1945-1950」, 『The Journal of Asian Studies』 Vol.62 No.1

『History of the United States Armed Forces in Korea(HUSAFIK)』 2권, 돌베개, 1988.

History of the Department of Public Information (An Outline), RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Box No. 41, Miscellaneous Political Information on South Korea thru Preparation of History of MG (3 of 3)

J.L.Stewart, PRO, USAFIK to CG, XXIV Corps, Propaganda Plan, 1947-04-14, RG 332, United States Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Records Regarding USAMGIK, U.S. - U.S.S.R. Relations in Korea, and Korean Political Affairs, 1945-48, Box 42 (2 of 4)

J.L.Stewart/Director, Office of Civil Information, Report on the History and Growth of the Office of Civil Information, USAFIK,1947-11-10, RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Box No. 32, Miscellaneous Over-all Documents of USAMGIK thru Independent Agency Records: Public Services/Social Services (3 of 5)