

미군정기 및 대한민국정부 수립직후의 제주도지사의 임면사유

朴 仁 純*

<요 약>

이 글은 남한의 미군정기와 대한민국정부 수립직후의 제주도지사의 임면사유를 탐색한 것이다. 한국은 1945년 8월 15일에 일본식민지 지배하에서 해방이 되었으나 남북으로 분단되어, 남한에 미군이 진주하여 군정을 실시하게 된 때로부터 1948년 8월 15일에 대한민국정부가 수립되어 미군정이 종료될 때까지의 미군정기와, 대한민국정부 수립후 1950년 6월 25일 6·25한국전쟁이 발발할 때까지의 대한민국정부 수립직후의 기간은 남한 전체로서만이 아니라 제주도에서도 좌우익간의 정치투쟁으로 인하여, 격렬한 정치적 변동과 혼란을 겪은 기간에 해당된다. 濟州島는 1946년 7월 31일 24시를 기해서 전라남도에서 분리되어 濟州道로 개편되고 濟州島司도 濟州道知事로 승격되었다.

이 기간동안 제주도지사는 5명(朴景勳, 柳海辰, 任珪鎬, 金容河, 金忠熙)이 교체임명되었으나, 이들의 임명과 해임에는 본인의 행정적 능력이나 주민의 지지의식도 작용하였지만, 이외에 정치적 사유도 크게 작용하였다. 지방장관을 선거에 의해서 선출하지 않고 행정수반이 임명하는 경우에 그의 임면기준은 정치적 배정, 지역주민의 지지도, 행정적 능력 등이 균형적으로 배분되는 것이 마땅하며,

* 제주한라대학 행정정보관리과

이것이 지나치게 정치적 배경에 편중되는 것은 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 미군정기의 도지사는 중앙정부의 각료와 같은 고도의 정무직과는 어느 정도 성격을 달리 했지만, 제도상 “별정직”으로 제도화되어 정치직(즉 정무직)적 성격을 지니고 있었고, 대한민국정부 출범초기에는 제도상 일반직 1급공무원으로서(1급공무원이라는 성격면에서는 일반직 즉 실적직이지만, 경쟁시험과 신분보장의 적용이 배제된 면에서는 준정무직적 성격이 부차적으로 가미된 점에서) 어떤 의미에서는 준정치직(즉 준정무직)적 성격을 지니고 있다고 할 수 있어서, 이들의 임명과 해임에 정치적 영향이 작용한 것은 어떤 면에서는 당연한 일이기도 했지만, 그 영향이 통상적 정치작용(주민의사의 통합작용)이라기보다는 엽관주의적 작용이 컸다. 그들의 임명과 해임에는 당시의 국내정치상황과 제주도내의 치안상황이 크게 영향을 미쳤으며, 이로 인하여 그들 5명의 제주도지사의 재임기간도 평균 12개월밖에 되지 않았다. 이러한 엽관주의적 인사행태는 그들 도지사가 주로 좌우정치적 대결에 역량을 경주하고, 상대적으로 주민의 안전과 복지증진에 투여해야 할 업무에는 부정적 영향을 미쳤을 것으로 추단된다.

1. 서론

이 글에서는 태평양전쟁의 결과 일본의 패전으로 인하여, 1945년 8월 15일에 한국이 일본의 식민지로부터 해방이 되어, 미군이 1945년 9월 8일에 남한에 진주하고, 1945년 11월 9일에 제59군정중대가 濟州島에 도착해서 미군정이 개시된 후, 미군정기간을 거쳐 1948년 8월 15일 대한민국정부가 수립되고 나서 1950년 6월 25일 6·25한국전쟁이 발발할 때까지의 1945년 11월 9일~1950년 6월 25일까지의 기간에, 濟州道(1946년 8월 1일 전은 濟州島)의 도정책임자인 제주도지사의 임면상황을 체계적으로 해명하고, 이들의 임면에 미친 배경적 사유를 탐색하였다. 이 기간의 제주도지사의 임면상황에 대해서는 기존의 문헌에서도 이미 논급이 되어 알려져 있지만, 임면연월일이나 임면권자에 대한 확실한 근거(특히 직접자료)의 제시없이 기술되고 있기 때문에, 이 글에서는 이들의 임면에 관한 임면

사령상의 문헌(관보)의 근거를 밝혔으며, 아울러 미군정시대에 1947년 2월 15일 이후 제주도지사를 포함한 각 도지사(서울특별시장 포함)가 한국인으로만 임명되어(그 전에는 미국인 도지사와의 공동도지사제로 함) 형식상 미국인은 고문직인 수석민정관(the Chief Civil Affairs Officer)으로 후퇴한 후의 이들 수석민정관의 임면상황에 대해서도 함께 논급하였다. 그리고 현재까지 제주도에서 발행된 각종 문헌에서는 1947년 2월 15일 미국인 도지사가 수석민정관으로 후퇴할 때까지는 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령만이 제주도지사로 재임한 것으로 소개되어 있으나, 실은 이 사람과 더불어 4명의 제주도지사가 1946년 8월 1일부터 1947년 2월 15일까지 재임한 사실을 기술하였다. 제주도지사의 임면근거는 미군정시대는 주한미군정청 발행의 「관보」(Official Gazette)에 공고된 임명사령(Appointment)과 면직사령(Removal)을 근거로 삼고, 대한민국시대는 대한민국정부 공보처 발행의 관보에 공고된 임명사령과 면직사령을 근거로 삼되, 당시의 신문보도나 기타 자료를 보조근거로 하였다. 규범적으로 볼 때, 당시의 지방장관인 도지사의 임명과 해임에는 정치적 배경, 주민의 지지도 및 행정능력(내지 청렴성) 등의 여러 기준이 고려되었어야 했음에도 불구하고, 주민의 지지도나 행정능력(내지 청렴성)에 비해서 정치적 배경에 대한 고려가 우선시되고 있었다는 점을 지적하였다. 그러나 주민의 지지도 문제는 객관적 고증자료가 없기 때문에 이에 대한 논의는 제외시켰다. 도지사의 임면상 정치적 배경과 행정능력(내지 청렴성) 양자의 배분상의 균형성유지의 문제는 사실상 이론적으로 시간과 공간에 따라 다의적으로 해석될 수 있기 때문에, 여기서는 당시의 도지사의 신분적 지위가 제도상으로 경쟁직(실직직)이었느냐 또는 비경쟁직(정무직)이었느냐 하는 문제와 관련지어 논의하였다.

무릇 행정학도에게는 행정현상의 올바른 진단이 중요한 책무로 부과되어 있다. 중앙정부나 지방정부의 수반에 대한 임면배경이나 그들의 활동상황에 대한 올바른 진단은 더욱 중요한 사안이 된다. 특히 미군정기와 대한민국정부수립 초기의 기간은 대한민국이 출범하는 모태(embryo)적 성격을 지니고 있기 때문에, 이 때의 중앙정부 수반이나 지방정부 수반에 대한 올바른 체계적 연구는 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 따라서 이 문제는 오늘날이 아니라 미래에도 꾸준히 반복적으로 반추되고 재음미되어야 할 문제라고 본다. 또한 학문은 단순한 실천

적 기술(practices)이 아니라, 특정현상에 내재되고 있는 공통분모, 즉 이론(theories)을 탐구하는 데 목적이 있다. 그 이론의 도출범위는 시간축상에서, 또는 공간축상에서, 혹은 실체(내용)축상에서 설정이 되고, 그 이론은 시간·공간·실체축상에서 전체범위에 거칠 수도 있고(거시적 연구), 부분범위(중시적 연구)에 한정될 수도 있으며, 때로는 특정시·공간의 특정문제에 대한 연구(미시적 연구)를 통하여 얻어낼 수가 있다. 물론 세 번째의 미시적 연구는 거시적 연구나 중시적 연구의 경과과정으로서, 이들의 축적을 통하여 보다 넓은 범위의 공통분모를 찾아내게 되는 것이다. 실용주의철학에 바탕을 두어 문제점과 대책의 제시에 치중된 사회공학적 접근방법(social engineering)만이 유일한 학문방법은 아니고, 다양한 접근방법을 통해서 현상의 올바른 이해와 보다 거시적인 현상조작이 가능한 것이다. 이런 뜻에서 이 글이 비록 약 4년 반(시간)의 제주도(공간)의 도지사의 임면(내용)에 관한 사례연구이지만, 그의 행정학적 의의는 충분히 있다고 생각된다. 다만 도지사의 임면배경에 관한 진단에는 직접자료인 부처장회의(미군정기의 경우)나 국무회의(대한민국정부의 경우)의 회의록이나 기타 관련 정부문서기록이 없기 때문에, 그들의 임면사유에 관한 이 글에서의 진단에 대한 비판은 독자의 견해에 맡길 수 밖에 없다고 본다.

II. 미군정의 개시와 종료

1. 미군정의 개시

1945년 8·15 해방후 濟州島에 미군정이 개시된 것은 제59군정중대가 도착한 후부터였다. 「제59군정중대부대사」에 의하면, 제59군정중대가 濟州島에 도착한 것은 1945년 11월 9일이였다.¹⁾ 제59군정중대에 의해서 시행된 濟州島의 島政은

1) Letter of HQ 59th Military Government Company, Cheju Island, to The Adjutant General, Washington, 25, DC, subject, *Unit History*, dated 23 January

1946년 7월 31일 24시를 기해서 濟州島가 濟州道로 승격될 때까지 전라남도의 제101군정단(및 제33군정중대)에 의해서 운영된 전라남도 도지사의 지휘를 받아 시행되었다.

주한미군의 「주한미군사」에 의하면, 제59군정중대가 濟州島에 도착하여 미군정을 실시하기 전에, (1) 1945년 9월 28일 미군 제7사단 제184연대소속 「그린」(Roy A. Green) 육군대령이 지휘하는 항복접수조와 미군 제24군단 병기장교 「파우웰」(G. F. Powell) 육군대령의 무장해제조가 도착하여 濟州島주둔 일본군 제58군 사령관과 濟州島司令部로부터 항복을 접수하고 일본군 제58군 장병의 무장을 해제하였으며(9월 28일 당일 귀환),²⁾ (2) 1945년 10월 22일 미군 제749야전포병대대가 濟州島에 약 1개월여간 주둔하여 일본군과 일본민간인의 본국송환업무를 수행하였고,³⁾ 또한 (3) 제59군정중대가 도착한 다음날인 1945년 11월 10일에 미군 제6사단 제20연대 배속의 제51야전포병대대의 분견대가 상주전술부대로서 濟州島에 진주하여 제59군정중대의 군정업무실시를 전술적으로 밀받침해 주었다.⁴⁾ 따라서 1945년 8월 15일 일본이 연합국에게 항복한 후에도 1945년 9월 28일까지는 공식상 일본군이 주류하고 있었고 조선총독부 濟州島司가 濟州島政을 관장하고 있었으며, 1945년 11월 9일부터 군정부대인 제59군정중대가 濟州島에 도착하여 민정(civil affairs government) 전반에 관한 종합적 군정을 실시하기까지는 미군 「그린」 육군대령 지휘하의 항복접수조 및 「파우웰」 육군대령 지휘하의 무장해제조의 항복접수 및 무장해제과정과 제749야전포병대대의 일본군인 및 민간인의 본국송환업무 수행과정에서 미군에 의한 전술적 차원(군사력에 의한 치안질서의 유지)에서의 제한적 통치권행사 즉 작전형군정(operational military government)이 이루어졌으며, 제59군정중대가 도착한 후부터 濟州島 민정(civil affairs) 전반에 관한 포괄적 군정 즉 소위 영토형군정(territorial military

1946.

2) USAFIK, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Tokyo & Seoul, 1947·1948, Part I, Chapter VII, par "The Surrender and Disarmament of the Garrison on Cheju Do".

3) *Idem.*, Part I, Chapter VII, par "Processing and Evacuation".

4) *Idem.*, Part I, Chapter VI, par "The 6th Division joins the Corps".

government)이 개시되게 되었다.⁵⁾

2. 미군정의 종료와 주한미군정청기구의 이양

1948년 5월 10일 남한에 총선거가 실시되어 대한민국 제헌국회가 구성되고 여지에서 李承晩이 대한민국 초대대통령으로 선임된 후, 대한민국대통령 李承晩과 주한미군사령관 「하디」(John R. Hodge) 육군중장은 1948년 8월 9일 및 11일에 합의된 “대한민국정부와 아메리카합중국정부간의 대한민국정부에 통치권이양 및 미국점령군대의 철수에 관한 협정”(Agreement between the Government of The Republic of Korea and the Government of The United States of America Concerning the Transfer of Authority to the Government of The Republic of Korea and the Withdrawal of United States Occupation Forces)에 따라 미군정권을 대한민국정부로 이양하기로 합의하여(조약명은 당시 한미간에 교환된 조약문서 명칭 그대로임), 1948년 9월에 경찰권을 위시해서 주한미군의 군정권이 완전히 대한민국정부로 이양되어, 약 3년간에 걸친 미군정은 종료되었다.⁶⁾ 그리하여 1948년 9월 13일자 대통령령 제3호 “남조선과도정부기구인수에 관한 건”에 의해서 다음과 같이 대한민국정부가 인수할 남조선과도정부의 기구를 규정하였다.⁷⁾

(1) 경무부, 토목부, 관재처, 중앙물가행정처, 중앙소방위원회와 그 소속기관→내무부; (2) 외무처와 그 소속기관→외무부; (3) 통위부와 그 소속기관→국방부; (4) 재무부(사계국 제외)와 그 소속기관→재무부; (5) 사법부(법률기초국과 법률조사국 제외)→법무부; (6) 문교부, 기술교육위원회와 그 소속기관→문교부; (7) 농무부(수산물 제외), 중앙토지행정처, 중앙식량행정처, 보건후생부 수의국, 농사개량원과 그 소속기관→농림부; (8) 상공부, 농무부

5) 濟州島의 미군정개시과정에 관한 자세한 내용에 대해서는 신상준 저, 「미군정기의 남한행정체제」, 제주, 한국복지행정연구소, 1997, pp. 49~58, 및 신상준 저, 「제주도4·3사건(상권)」, 제주, 한국복지행정연구소, 2000, pp. 43~123 참조.

6) HQ USAFIK, *G-2 Weekly Summary*, No. 167, 26 November 1948, encl # 1, par “Chronological Summary; July, August, September, 1948”.

7) 대한민국정부 공보처, 「관보」, 제3호, 대한민국30년 9월 13일자.

수산국과 그 소속기관→상공부; (9) 노동부, 보건후생부(수의국 제외)와 그 소속기관→사회부; (10) 운수부와 그 소속기관→교통부; (11) 군정장관비서실, 민정장관실, 인사행정처, 서무처(통계국 제외)와 그 소속기관 및 기타 소속 불명확한 소속기관→총무처; (12) 체신부와 그 소속기관→체신부; (13) 공보부, 서무처 통계국, 조선방송협회와 그 소속기관→공보처; (14) 사법부 법률기초국, 사법부 법률조사국, 서무처 도서관과 그 소속기관→법제처; (15) 중앙경제위원회, 재무부 사계국, 관채처와 그 소속기관→기획처; (16) 법위과 그 소속기관→대법원

또한 1948년 11월 28일자 대통령령 제33호 “남조선과도정부지방행정기구의 인수에 관한 건”에 의해서 다음과 같이 남조선과도정부의 지방행정기구를 대한민국의 지방행정기관이 인수하게 되었다.⁸⁾

- (1) 서울특별시, 제1경무총감부, 수도관구경찰청, 철도관구경찰청, 서울특별시 인사행정처, 경기·서울 관재처(경기도 관할구역내 소재 재산의 관리 제외), 서울특별시 귀속사업처, 서울특별시 선거위원회, 서울특별시 소방위원회, 서울특별시 물가감찰청과 그 소속기관→서울특별시
- (2) 해당 도(道와) 그 소재 관찰경찰청(제주도는 경찰감찰청), 도 관재처(경기도는 경기·서울관재처 소관에서 서울특별서관할구역내 소재 재산을 제외), 도 귀속사업처, 도 인사행정처, 도 선거위원회, 도 소방위원회, 도내경찰서, 도 물가감찰청, 도 농업통계관과 그 소속기관→각 도
- (3) 제2경무총감부→경상북도 (4) 제3경무총감부→전라북도
- (5) 해당 府, 府 선거위원회, 府 소방위원회, 府 농업통계사와 그 소속기관→각 府
- (6) 해당 군·도(島), 군·도(島) 선거위원회, 군·도(島) 농업통계사와 그 소속기관→각 군·도(島)
- (7) 해당 읍·면, 읍·면 선거위원회, 읍·면 소방위원회, 읍·면 농업통계원과 그 소속기관→각 읍·면

8) 대한민국정부 공보처, 「관보」, 제15호, 단기4281년 11월 18일자.

그리고 지방행정기관의 명칭, 위치 및 관할구역은 1948년 11월 18일자 대통령령 제34호 “지방행정기관의 명칭, 위치 및 관할구역에 관한 건”에 의해서, 시·도(道)의 위치 및 관할구역과 區·府·군·도(島) 및 경찰서·소방서의 명칭, 위치 및 관할구역은 1945년 8월 15일 현재에 의하도록 하고, 1948년 11월 17일자 법률 제8호 “지방행정에 관한 임시조치법”에 의해서 “① 지방에 서울특별시와 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 제주도, 경상북도, 경상남도, 황해도, 평안남도, 평안북도, 강원도, 함경남도 및 함경북도를 둔, ② 시에 시장, 도에 도지사 각 1명을 둔, ③ 시장 및 도지사는 내무부장관의 지휘감독을 받으며, 각 부·처소관업무에 관하여는 국무총리 또는 각부장관의 지휘감독을 받음.”이라고 규정하였다.⁹⁾ 이에 따라 濟州道는 그대로 존속되고, 제주도지사가 국무총리 및 각 부 장관의 지휘감독하에 濟州道政을 관장하게 되었다.

III. 濟州島司의 임명

濟州島의 군정실시를 위해서 도착한 제59군정중대의 지휘관인 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령은 전라남도의 전술점령부대인 미군 제6사단의 사단장의 명령에 의하여 濟州島司로 임명된 것은 확실하나, 그의 임명근거와 임명 일자는 명확치 않지만, 제59군정중대가 濟州島에 도착한 1945년 11월 9일 직후로 생각된다. 그것은 1947년 5월 12일자 「제주신보」에 「스타우트」육군소령의 이임에 관한 기사에서 “제작년 해방후 일본군 철수업무를 위해 미군이 本島에 상륙하고, 11월 정식으로 군정청이 설치된 이래 군정장관으로 1년반에 공하여 本島행정에 힘써오던 「스타우트」 소령은 9일 공로로 제24군단에 귀임하였는데……”라고 기술하고 있는데서 추단할 수 있다.¹⁰⁾ 여기서 “군정장관”이란 것은 濟州島司를 지칭하고 있다. 그리고 주한미군의 「주한미군사」에서는 「제59군정중대 부대사」를 인용하여, “濟州島군정은 제59군정중대가 수행하였다. 제59군정중대가 濟

9) 대한민국정부 공보처, 「관보」, 제14호, 단기4281년 11월 17일자.

10) 「제주신보」, 1947년 5월 12일자.

州島에 도착하였을 때 최고위층의 통치는 기능하지 않았고, 일본인은 아직도 남아 있었다. 군정관리들은 직능행사를 하지 않고 있었다. 군정관리들은 경찰기능을 복구하고 일본인관리를 해면하여 능력있는 한국인으로 교체해서 島政기능을 회복하기 위한 조치를 취하였다.”라고 기술하고 있는 점으로 보아서,¹¹⁾ 조선총독부의 濟州島司 小野虎市를 파면한 것은 제59군정중대가 濟州島에 도착한 직후로 생각된다. 전라남도의 八木信雄 도지사도 1945년 10월 23일 제101군정단이 광주에 도착한 직후인 10월 25일에 파면되고(1945년 10월 25일에 제6사단장이 일본인 도지사 및 부지사와 경찰부장을 면직시키도록 명령함), 「린트너」(Julius H. Lintner) 육군중령이 정식으로 전라남도 도지사로 임명된 점으로도 추단할 수 있다.¹²⁾ 「린트너」가 정식 전라남도지사로 임명되기 전에는 전술점령부대인 제6사단 제20연대장 「펍케」(D. R. Pepke) 육군대령이 전술부대의 위치에서 도지사 권한을 대행하고 있었다.¹³⁾

1943년 9월 30일부로 조선총독부 島司 겸 조선총독부 道警視인 小野虎市는 濟州島司 겸 濟州島경찰서장으로 임명되어,¹⁴⁾ 종전시까지 재임하였으며(濟州島경찰서장직은 1945년 2월 24일부로 해면되고, 전라북도 警部 生駒駿一가 警視로 승진되어 濟州島경찰서장으로 임명되어,¹⁵⁾ 종전시까지 재임함), 1945년에 이르러 미군상륙에 대처하기 위하여 濟州島에 일본군을 증강배치하게 되자,¹⁶⁾ 전시체제를 강화하기 위하여 1945년 3월 2일부로 奏任인 전라남도 내무부장 千田專平를 勅任으로 임명하고,¹⁷⁾ 4월말에 濟州島주재관(도지사와 동격)으로 임명하여 濟州島의 행정사무를 총괄케 하였다.¹⁸⁾

11) 59th Military Government Company, *Unit History*, dated 15 March 1946(recited from USAFIK, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Part I, Chapter III, par "CHOLLA NAMDO").

12) *Ibid.*

13) 광주광역시사위원회 편, 「광주시사 제3권」, 광주, 1995, p. 80에는 「펍케」(D. R. Pepke)가 전라남도의 초대 군정지사라고 기록하고 있으나, 이는 정식 도지사는 아니고, 전술부대장으로서 도지사의 권한을 대행한 것임.

14) 「朝鮮總督府官報」, 第5007號, 昭和 18年 10月 9日字.

15) _____, 第5419號, 昭和 20年 3月 1日字.

16) 신상준, 「제주도4·3사건(상권)」, 제주, 한국복지행정연구소, 2000, pp. 7~19 참조.

17) 「朝鮮總督府官報」, 昭和 20年 5月 3日字.

미군정이 실시될 무렵에 濟州島농회 주사 金汶熙가 濟州島司대리로 재직하고 있었는데,¹⁹⁾ 그가 미군이 濟州島주둔 일본군과 濟州島司로부터 항복을 접수한 1945년 9월 28일 이후 1945년 11월 9일 제59군정중대가 도착하기 전 사이에 濟州島司로 임명된 것인지, 그렇지 않으면 1945년 11월 9일 제59군정중대가 濟州島에 진주한 후에 임명된 것인지는 불분명하다. 만일에 그가 1945년 9월 28일경부터 濟州島司로 재임하였다면, 이는 濟州島주둔 일본군과 濟州島政책임자가 미군에 항복하여 법적으로 濟州島통치권이 미군에 의하여 접수됨으로써 濟州島司가 부재인 상태에서 정식 임명절차없이 실제적으로 濟州島政책임자로서의 권한을 대행하였을 것이고, 그가 정식 “濟州島司대리”로 임명되었다면 이는 1945년 11월 9일 제59군정중대가 도착하여 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령이 濟州島司에 취임한 후일 것으로 생각된다. 이 “濟州島司대리”는 島司의 결위 또는 유고상태에서 島司의 직무를 대리하는 직위가 아니라, 島司의 재임상태에서 島司를 보좌하는 副島司(Deputy Governor)를 말하는 것이다.²⁰⁾ 「제59군정중대부대사」에서도 “제59군정중대가 도착해서 경찰기능을 복귀하고 일본인관리를 교체하여 능력있는 한국인으로 교체해서 정부기능을 회복시켰다(요지)”고 기술하고 있는 점으로 보아서(앞에서 기술), 金汶熙는 제59군정중대가 도착한 후에 副島司(당시 한국어 일반호칭은 “島司대리”)로 임명되었던 것으로 보인다. 金汶熙는 濟州島司대리(즉 副島司)로 재임하고 있다가 1946년 2월에 朴景勳이 한국인 濟州島司로 임명된 후,²¹⁾ 제주읍장으로 임명되었다. 전라남도의 영암, 완도, 보성, 나

18) 森田芳夫, 「朝鮮終戰の記録-米ソ兩軍の進駐と日本人の引揚-」, 東京, 巖南堂書店, 昭和 42年, p. 18.

19) 제주연감사, 「제주연감」(제주, 1969, p. 65)에는 “9월 28일 미군정이 金汶熙를 島司로 임명”이라고 기록하고 있고, E. Grant Meade, *American Military Government in Korea*(New York, King's Crown Press, Columbia University, 1951, p. 185)에는 “島司(Magistrate) 金汶熙(Kim Mu Ni)는 군정청과 밀접한 접촉을 가지고 있었으며, 그 영향력은 미국인과의 친밀한 접촉의 결과로서 계속하여 증대되었다”고 기술하고 있으며, 강용삼·이경수 편저, 「대하실록 제주백년」(서울, 태광문화사, 1984, p. 505)에는 “이튿날<9월 29일> 濟州島 미군정청이 설치되고 초대 군정관에 「스타우트」 소령이 취임하였다. 「스타우트」군정관은 첫과업으로 그 때까지 버티고 있던 오노<小野>島司를 정식으로 파면하고 민간행정을 담당할 행정관에 金汶熙를 기용, 島司대리로 위촉했다”고 기술하고 있다.

20) 신상준, 「전계서」, p. 376 참조.

주, 곡성 각 군의 군수가 1946년 2월(각 발효일자 차이는 있음)에 주한미군정청의 정식 임명사령에 의하여 임명된 점으로 보아서,²²⁾ 朴景勳 島司도 1946년 2월에 임명된 것은 틀림없는 것 같다. 朴景勳은 한국인 濟州島司로서 미국인 濟州島司「스타우트」와 함께 공동 濟州島司로서 근무하였다. 그러나 실제적으로는 미국인 濟州島司의 의사에 따라 濟州島政이 집행되었다. 미군정초기에는 중앙정부의 각 국장(후의 부·처장)이나 각 도의 도지사(및 서울특별시시장), 혹은 府尹·군수·島司에 미국인과 한국인을 공동으로 임명하였다가, 소위 “한국화정책”(Koreanization Policy)에 따라 1947년 2월 15일 후에는 중앙정부의 관재처장을 비롯한 극소수의 일부 관서장을 제외하고는 전부 한국인으로만 임명하고 미국인 관서장은 고문으로 후퇴하였다.

IV. 역대 제주도지사

1. 미군정기

(1) 1947년 2월 15일 전의 미국인 도지사

1946년 7월 31일 24시부터 濟州島가 濟州道로 승격됨에 따라, 미국인 제주도지사(Provincial Governor of Cheju Do)에는 당시 濟州島司(Governor of the

21) 「제민일보」, 1990년 6월 19일자, 도백열전(3).

제민일보 4·3취재반, 「4·3은 말한다 ①」, 서울, 도서출판 전예원, 1994, pp. 112~113(원출처; 「제주신보」기자 김용수의 증언).

「제주일보」, 1999년 10월 20일자.

※ 朴景勳의 濟州島司 임명근거 즉 임명사령(Appointment)이 주한미군정청의 「관보」에 수록되어 있지 않아서(「관보」에 낙본이 있음), 그에 대한 확실한 임명근거는 알 수 없다.

22) Appointment No. 87, HQ USAMSIK, Office of the Military Governor, 24 April 1946.

Appointment No. 89, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 18 May 1946.

island of Cheju-Do)로 재직중이던 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령이 1946년 8월 1일부로 임명되고,²³⁾ 한국인 제주도지사(Korean Provincial Governor)에는 한국인 濟州島司로 근무해 온 朴景勳이 1946년 8월 1일부로 임명되어,²⁴⁾ 양인이 공동도지사로 근무하였다. 1946년 7월 2일자 군정법령 제94호 “濟州道の 설치”에 의해서 1946년 7월 31일 24시부터 「濟州島」를 전라남도에서 분리하여 「濟州道」로 승격시키고, 이에 북제주군과 남제주군을 두어, 북제주군에는 제읍, 구좌면, 추자면, 한림면, 조천면, 및 애월면을, 그리고 남제주군에는 성산면, 중문면, 대정면, 표선면, 서귀면 및 안덕면을 소속시켰다.²⁵⁾ 濟州島가 濟州道로 승격됨에 따라서 濟州島政책임자인 “濟州島司”는 濟州道政책임자인 “제주도지사”로 변경되고, 제주도지사는 전라남도지사의 지휘권에서 벗어나서 중앙정부인 주한미군정청(USAMGIK) 군정장관의 직접 지휘를 받게 되었다. 1946년 8월 1일~1947년 2월 14일의 미국인 제주도지사의 임면상황을 보면 ① 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령(1946년 8월 1일~1946년 9월 4일), ② 「아데어」(Alexander Adair) 육군대령(1946년 9월 5일~1946년 10월 11일), ③ 「위버」(Ellsworth E. Weaver) 육군소령(1946년 10월 12일~1946년 10월 20일), ④ 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령(1946년 10월 21일~1947년 2월 14일)로 되어 있다.²⁶⁾

23) *Appointment No. 113*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 13 November 1946.

24) *Appointment No. 107*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 12 September 1946.

25) *Ordinance No. 94*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 2 July 1946.

26) *Appointment No. 113*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 13 November 1946.

※ *Removal No. 101*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.

Appointment No. 118, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.

(2) 1947년 2월 15일 이후의 한국인 도지사 및 미국인 수석민정관

주한미군의 한국화정책(Koreanization Policy)에 의해서 1947년 2월 15일부로 중앙의 각부·처장과 각도지사(및 서울특별시장)가 한국인으로 임명됨에 따라, 1947년 2월 15일부로 제주도지사에 朴景勳이 임명되고, 「스타우트」(Thurman A. Stout)는 제주도지사직에서 해임되어 제주도의 수석민정관(the Chief Civil Affairs Officer)으로 후퇴하였다.²⁷⁾ 수석민정관은 제주도지사의 고문에 해당되었다. 그러나 실제로는 수석민정관이 도지사의 업무를 지휘하였다. 당시 신문에 이들 「수석민정관」을 「군정지사」 또는 「군정장관」으로 보도하기도 하였다.

1947년 3월 1일의 3·1절기념식 행사도중 경찰발포에 의해 사상자가 발생하고 제주도청 직원의 총파업사태가 일어나자, 朴景勳 제주도지사가 그에 대한 책임을 지고 실제로 3월 12일부로 해임되고(1947년 12월에 소급발령),²⁸⁾ 1947년 4월 10일부로 柳海辰이 제주도지사로 임명되었다. 朴景勳 제주도지사 취임이후 1948년 8월 대한민국정부 수립때까지의 미군정기의 제주도지사(1947년 2월 15일 전까지는 한국인 제주도지사)의 임면상황은 다음과 같다.

- ① 朴景勳(1946년 8월 1일~1947년 3월 12일)²⁹⁾
- ② 柳海辰(1947년 4월 10일~1948년 5월 27일)³⁰⁾

27) Removal No. 101, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.

28) Appointment-Removal List No. 1, HQ USAMGIK, South Korean Interim Government, December 1947.

29) Appointment No. 107, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 12 September 1946.

Appointment-Removal List No. 1, HQ USAMGIK, South Korean Interim Government, December 1947.

※ 제주도, 「제주도지 제2권」(제주, 1993, p. 386)에는 제①~⑤대의 제주도지사 재임기간을 다음과 같이 기록하여, 朴景勳 제주도지사가 1947년 4월 9일까지 재임한 것으로 되어 있으나, 그의 공식적 면직일자 1947년 3월 12일이었다.

1. 朴景勳(1946. 8. 1~1947. 4. 9)	2. 柳海辰(1947. 4. 10~1948. 5. 27)
3. 任珪鎬(1948. 5. 28~1949. 4. 20)	4. 金容河(1949. 4. 21~1949. 11. 14)
5. 金忠熙(1949. 11. 15~1951. 8. 3)	

30) Appointment-Removal List No. 1, HQ USAMGIK, South Korean Interim

③ 任琯鎬(1948년 5월 28일~1949년 4월 20일)³¹⁾

1947년 2월 15일부로 제주도지사에 朴景勳이 단독으로 임명되고, 미국인 제주도지사로 있던 「스타우트」육군소령은 수석민정관으로 임명되어 근무한 후, 1947년 4월 2일부로 「바로스」(Russell D. Barros) 육군중령(후에 육군대령으로 승진)이 제주도의 수석민정관으로 부임하였으며,³²⁾ 1947년 12월 3일부로 「맨스필드」(John S. Mansfield) 육군중령(후에 육군대령으로 승진)이 수석민정관으로 부임하였다.³³⁾ 1947년 2월 15일에 「스타우트」육군소령이 수석민정관으로 부임한 후, 제주도군정청의 수석민정관을 역임한 사람은 다음과 같다.³⁴⁾

- ① 「스타우트」(Thurman A. Stout) 육군소령(1947년 2월 15일~1947년 4월 2일)
- ② 「바로스」(Russell D. Barros) 육군중령(1947년 4월 2일~1947년 11월)
- ③ 「맨스필드」(John S. Mansfield) 육군중령(1947년 12월 3일~1948년 6월)
- ④ 「노엘」(Edgar A. Noel) 육군소령(1948년 8월 6일~1948년 8월 미상일)

2. 대한민국정부 수립직후

미군정기에 임명된 任琯鎬 제주도지사는 대한민국정부 수립후에도 1949년 4월 20일까지 재임하다가, 그 후 金容河와 金忠熙가 제주도지사로 재직하였다.

- ① 金容河(1949년 4월 21일~1949년 11월 14일)³⁵⁾
- ② 金忠熙(1949년 11월 15일~1951년 8월 3일)³⁶⁾

Government, December 1947.

Appointment No. 118, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.

31) 「동아일보」, 1948년 7월 14일자.

「국도신문」, 1948년 7월 14일자.

32) 「제주신보」, 1947년 4월 6일자.

33) 「제주신보」, 1947년 12월 6일자.

34) 신상준, 「전계서」, p. 1067.

35) 「동아일보」, 1949년 11월 17일자.

V. 역대 제주도지사의 해임사유

朴景勳, 柳海辰, 任琯鎬, 金容河 및 金忠熙 각 道知事の 해임사유를 요약하면 다음과 같다(朴景勳은 한국인 도지사).

1. 朴景勳: 朴景勳 제주도지사는 1947년 3월 1일의 3·1절기념행사와 이와 관련된 총파업사건에 대한 책임을 지고 물러났다. 그는 1947년 4월 7일 중앙인사행정처로부터 총무국장(김두현)에게 업무를 인계하라는 전문을 받고,³⁷⁾ 인사발령상 1947년 3월 12일부로 제주도지사직에서 해임되었다.³⁸⁾ 1947년 3월 16일자 「제주신보」와 1947년 4월 5일자 「독립신보」는 제주도지사 朴景勳이 위의 사건에 책임을 느껴 3월 14일 「스타우트」고문에게 사표를 제출하였다고 보도하고 있다.³⁹⁾ 朴景勳 제주도지사의 사표제출에는 당시의 여러 정황으로 보아 미국인 군정책임자(제주도군정청의 수석민정관 내지 중앙의 중앙인사행정처)의 요구 내지는 압력이 있었던 것으로 해석하는 견해가 있다.⁴⁰⁾ 朴景勳은 제주도의 1947년의 3·1절기념행사와 총파업 당시 제주도정책임자였을 뿐만 아니라, 총파업 당시 1947년 3월 10일에 개최된 제주도청직원대회에서 3·1대책위원회를 구성하고 총파업을 결의할 때에 총무국장 김두현과 함께 그 대회에 참석한 바가 있었다.⁴¹⁾

2. 柳海辰: 朴景勳 제주도지사의 후임에는 1947년 4월 10일부로 柳海辰이 임명되었다.⁴²⁾ 그는 한국독립당 간부였다. 그는 당시의 제주도파업사태를 진정시키기 위하여 강경정책을 썼다. 그래서 1947년 3·1절 기념행사와 총파업이 있는 후 제주도파업사태의 평화적 해결과 이를 위해서 제주도출신으로 관리를 개편하라

36) 제주도, 「제주도지 제2권」, 제주, 1993, p. 386.

37) 「제주신보」, 1947년 4월 10일자 및 1947년 4월 12일자.

38) *Appointment-Removal List No. 1*, HQ USAMGIK, South Korean Interim Government, December 1947.

39) 「제주신보」, 1947년 3월 16일자.

「독립신보」, 1947년 4월 5일자.

40) 신상준, 「전개서」, p. 122.

41) 「제주신보」, 1947년 3월 12일자.

42) *Appointment-Removal List No. 1*, HQ USAMGIK, South Korean Interim Government, December 1947.

는 여론이 제기된 가운데, 그동안 강경책을 써오던 육지본토 출신의 柳海辰 제주도지사를 해임하여 제주도 출신인 任培鎬를 새로 제주도지사로 임명하였다. 柳海辰 제주도지사의 해임에는 주한미군정청 특별감찰관 「넬슨」(Lawrence A. Nelson) 육군중령이 1947년 11월 12일~1948년 2월 28일에 걸쳐 제주도정(특히 柳海辰 제주도지사의 업무수행상황)에 대한 감사를 시행한 결과, 1948년 3월 11일자 그의 보고서에서 「딘」(William F. Dean) 군정장관에게 柳海辰 제주도지사의 면직을 건의한 것이 해임의 직접요인으로 작용한 것으로 해석된다.⁴³⁾ 1948년 3월 11일자의 Nelson의 “특별감찰보고서-제주도 정치상황”에서는 柳海辰 제주도지사의 처리업무에 관한 15개 항목의 감사결과를 열거한 후에 4개항의 「건의」를 하면서, 제1항에서 “柳海辰 도지사는 교체되어야 한다”라고 건의하였다. 이 감사보고서에서 柳海辰 제주도지사에 관한 토의에서는 (1) 柳海辰은 도지사로서 제주도를 잘 관리하지 못했으며, 독재적인 방법으로 정치이념을 통제하려고 하였고, 좌파세력을 음성화시켜 그들의 지하활동을 성장시켰고, (2) 柳海辰의 재임기간중 경찰에 의해서 자행된 「테러」행위가 많았으며, 고위경찰직과 제주도의 많은 임명직에 제주도민의 호응을 얻지 못하는 육지본토인을 임명하고, (3) 柳海辰의 하곡수집계획 및 식량배급의 관리는 미숙하며, (4) 柳海辰은 그의 행정을 정치적 방식으로 수행하였고, 제주도의 곡물보관상태가 불량하였으며, (5) 柳海辰은 건축자재의 하선을 지연시켰고, (6) 미국정부가 1947년 8월에 트럭 34대를 배당하였으나 4개월후에 34대중 15대가 완전히 훼손되었으며, (7) 제주의 유치장은 어느 행형시설보다 좋지 않고, (8) 柳海辰은 미국인들과는 비협조적이었으며, (9) 제주도립병원의 행정이 만족스럽지 못한 점 등을 지적하였다.⁴⁴⁾ 그리고 「결론」에서는 (1) “柳海辰 도지사는 재임기간중 처리한 10가지의 사항에 대한 조사를 받아 만족스럽지 못한 점이 발견되었으므로, 그의 모든 통치국면이 미흡

43) 신상준, 「전거서」, p. 513.

44) Letter of Lawrence A. Nelson, Lt. Col., Special Investigator to Commanding General, United States Army Military Governor in Korea, subj.: "Report of Special Investigation-Governor RYU, Hai Chin of Cheju-Do Island", dated March 11, 1948, in "Report of Special Investigation-Cheju-Do Political Situation", conducted by Lawrence A. Nelson, Lt. Col. Special Investigator, Hq. USAMGIK.

하다고 추정할 수 있다”, (2) “전·현직 제주도 수석민정관들은 柳海辰 도지사의 관리부실, 비협조성, 업무처리태도의 결여와 무능력을 인정하였다”, 및 (3) “미·소공동위원회에 청원서를 제출하기를 원했던 좌익인사들에 대한 기소는 불법이었다”고 지적한 후, 「건의」에서는 “柳海辰 도지사는 교체되어야 한다.”고 건의하였다.⁴⁵⁾

「넬슨」(Lawrence A. Nelson) 특별감찰관이 1947년 11월 19일~21일에 걸쳐 제주도 군정부대인 제59군정중대에 대해서 실시한 감찰결과보고서에서도 “柳海辰 도지사는 교체되어야 한다”라고 결론짓고 있다.⁴⁶⁾ 「넬슨」(Lawrence A. Nelson) 특별감찰관이 柳海辰 제주도지사에 대해 상세한 감찰을 시행하고 감찰결과 柳海辰 제주도지사의 해임을 건의한 것은 柳海辰 도지사의 도정운영이 독재적이고 정치지향적이어서 제주도민의 여론이 악화된 것과 미국인고문과의 마찰에서 야기된 것으로 나타나고 있지만, 여기에는 그가 한국독립당 출신이라는 점이 이면의 사유가 되었을 것으로 추측된다는 견해가 있다.⁴⁷⁾ 당시 金九 영도하의 한국독립당은 북한과의 남북협상에 동조하고 있었으며, 주한미군정청은 남로당과 더불어 한국독립당을 남한의 미군정부 전복세력으로 간주하고 있었다. 그리고 그의 해임에는 1948년 4월 3일 제주도소요가 일어나고 5월 10일의 총선거에서 제주도 북제주군의 갑구 및 을구에서 선거무효가 된 것에 대한 문책의 성격도 있었을 것으로 본다. 이렇게 해서 柳海辰 제주도지사는 1948년 5월 27일에 해임되고, 그의 후임에 1948년 5월 28일부로 任琯鎬가 제주도지사로 임명되었다.⁴⁸⁾

3. 任琯鎬: 1948년 4월의 제주4·3소요사건에 대한 주한미군정청의 강경대응에 대해서, 이의 평화적 해결과 고위관리의 제주출신 임명을 요구하는 여론에 따라, 주한미군정청은 강경대책을 써오던 육지본토 출신의 柳海辰을 제주도지사에서

45) Ibid

46) “Report of Inspection, Hq Company, 59th Military Government Company”, to Commanding General, United States Army Military Government in Korea, conducted by Lawrence A. Nelson, Lt. Col., Special Investigator, Hq. USAMGIK, dated 23 November 1947.

47) 신상준, 「전제서」, p. 516.

48) 제주도, 「제주도지 제2권」, 제주, 1993, p. 386.

「동아일보」, 1948년 7월 14일자.

해임하고, 그의 후임으로 전 제주도군정청 산업국장이었고 제주도를출신인 任瑄鎬를 柳海辰의 후임으로 임명하였다. 제주4·3소요사건은 1948년 4월 3일에 일어나서 군경토벌대의 토벌작전으로 1949년 5월경에는 대체로 진정되게 되는데,⁴⁹⁾ 任瑄鎬는 이 제주4·3소요사건이 가장 격렬하게 전개되었던 1948년 4월 3일~1949년 5월 사이에 제주도지사직을 수행하였다(1948년 5월 28일~1949년 4월 20일 재직). 그리고 이 기간은 미군정이 종료되어 1948년 8월 15일 대한민국정부가 수립된 미군정기 말엽 내지 대한민국 건국초기에 해당되는 기간이기도 하다. 그래서 그는 제주도로 보나 대한민국으로 보나 매우 긴박한 격변기에 제주도지사직을 맡았다. 그의 해임사유가 표면화된 것은 없으나, 대한민국정부가 수립되어 제주도정에 새로운 면모를 갖출 필요성에 기인한 것으로 추정된다. 항설에는 1947년의 3·1절기념 총파업당시 산업국장인 그가 제주도청파업투쟁위원장으로서 구속된 일이 있는 전력에 대한 빈번한 투서로 인하여 경질된 것으로도 전해지고 있다.

4. 金容河: 1949년 11월 17일자 「동아일보」와 「국도신문」에 의하면 金容河 제주도지사(1949년 4월 21일 피임)는 공금을 횡령하여 검찰위원회에 적발되어 1949년 11월 14일 면직되었다고 보도하고 있다.⁵⁰⁾ 그는 임명된 지 7개월도 못되어 해임된 것이다. 당시 검찰위원회는 공무원의 비위를 감찰하는 직능을 담당하고 있었다. 金容河는 서울출장때 제주어업조합 공금을 차용소비하고 이를 변제하기 위해서 또 공금을 횡령소비하였으며, 도지사관용차를 서울까지 타고 와서 장기간 사용하였고, 이때 비용도 많이 소비했다는 것이었다. 金容河 제주도지사가 1949년 6월 13일에 주한미국대사관에서 「무쵸」(John J. Muccio) 미국대사 및 Everett F. Drumright 참사관과 대담한 자리에서 제주도에 주둔하고 있는 한국군 제2연대와 서북청년회의 제주도민에 대한 고압적 자세를 비판하고 제2연대장의 교체를 희망한 바 있었는데,⁵¹⁾ 이것이 공금횡령사건과 관련하여 그의 파면에

49) 신상준, 「전계서」, pp. 248~255.

50) 「동아일보」, 1949년 11월 17일자, 및 「국도신문」, 1949년 11월 17일자.

51) American Embassy, Despatch No. 354, dated June 16, 1949, subj ; of Governor on Affairs in Cheju-do", encl. No. 1, Memorandum of Conversation, No. 63, subject ; Views of Governor on Affairs in Cheju-do, dated June 14, 1949.

영향을 준 것으로 보인다는 견해가 있다.⁵²⁾

5. 金忠熙: 金忠熙는 1947년에 대한독립촉성전국청년총연맹의 제주도대표와 대동청년단 고문을 역임하고, 李承晩의 정치노선에 따라 1948년의 대한민국정부 수립에 기여하여 제주도지사로 임명될 정치적 배경을 가지고 있었기 때문에, 장기간 도지사로 재임할 입지를 지니고 있었으나, 21개월여만에 해임되고 그의 후임에는 6·25 한국전쟁으로 제주도에 피난온 육지피난민구호를 위해서 설치된 사회부 제주도분실의 崔承萬 실장이 임명되었다. 그의 해임에는 崔承萬 실장과 의 업무상 갈등이 영향을 준 것으로 전해지고 있는데,⁵³⁾ 이는 중앙정부가 한때 근 15만명에 달했던 제주도피난민의 구호에 대한 배려를 우선시했던 데서 연유한 것으로 추측해 볼 수도 있다. 당시 제주도피난민협회는 막강한 힘을 가지고 제주도정에 대한 압력집단으로서 기능하고 있었다.

VI. 역대 제주도지사의 임면사유

1. 역대 제주도지사의 신분상의 지위

역대 제주도지사(朴景勳, 柳海辰, 任珪鎬, 金容河 및 金忠熙)의 임명과 해임에

※ 위 비망록의 일부요지는 다음과 같다.

“----- 나(※ 미국 대사)는 도지사에게 제주도에 도지사를 가장 어렵게 하는 문제가 무엇인지 물었다. 도지사는 제주도에 주둔하고 있는 한국군 제2연대가 제주도 주민에게 매우 고압적인 방식으로 대하고 있어서 주민들이 상당한 불만을 가지고 있으며, 도지사인 자신도 이에 대해 조치를 취하려고 노력하고 있다고 말하였다. 나는 도지사에게 그 문제와 관련하여 국방부장관과 의논했는지 물었고, 그는 바로 오늘 아침 국방부장관과 논의했으며, 국방부장관은 제2연대의 태도를 바꾸도록 하겠다고 약속하였다고 말했다. 도지사는 이외에 서북청년회가 제주도민에 대해 매우 독단적이고 잔인한 방식으로 행동하고 있으며, 경찰국장도 이 단체의 회원이라는 사실이 사태를 더욱 악화시켰다고 말했다. ----- 도지사는 현재 제2연대 연대장인 함대령이 전출되기를 바란다고 말하였다.”

52) 신상준, 「전계서」, p. 773.

53) 김찬흡 편저, 「20세기 제주도인명사전」, 제주, 제주문화원, p.392 참조.

는 당사자의 정치적 배경과 행정적 능력이 영향을 주고 있었지만, 우선 당시의 도지사가 제도적으로 어떤 신분상의 지위를 지니고 있었는가를 살펴보고자 한다. 법적으로 당시(미군정기 및 대한민국 출범초기)에는 원칙적으로 도지사는 실적제(merit system) 즉 경력제(career system)의 적용대상이라기보다는, 비실적제(non-merit system)의 적용대상으로 규정되고 있었다고 할 수 있다. 물론 미군정기는 비실적제에 의한 순수한 별정직(Excepted Services)으로 규정되고 있었지만, 대한민국 출범초기는 미군정기와는 달리 비실적제에 의한 별정직이 아니고 실적제가 적용되는 일반직으로 규정되고, 다만 1급공무원으로서 경쟁에 의해서 임명되지 않고 신분보장의 대상에서 제외되어, 비실적직(별정직)과 실적직(경력직)의 중간적 성격을 지니고 있었다. 미군정기와 대한민국정부 출범초기의 도지사에 관한 임면제도는 다음과 같이 되어 있었다.

(1) 미군정기: 미군정이 개시되면서 주한미군정청의 군정장관은 1945년 10월 5일자로 勅任官 및 奏任官의 임명에는 군정장관의 승인을 얻어야 한다고 지시하였다.⁵⁴⁾ 1946년 8월 24일자 군정법령 제118호에 의하여 남조선과도입법의원이 창설되게 되자(12월 12일 개원), 동 군정법령에서 남조선과도입법의원이 4등급이상의 관리임명동의권을 가지게 되어,⁵⁵⁾ 도지사의 임명에는 군정장관이 남조선과도입법의원의 동의를 거쳐서 임명하도록 규정되었다. 그 후 주한미군정청은 1947년 3월 15일자 군정법령 제135호를 공포하여 관공리임명상의 권한을 명시하였다.⁵⁶⁾ 이에 의하면 민정장관이상의 행정관은 남조선과도입법의원의 인준을 거쳐 군정장관이 임명하고, 주한미군정청의 각 부·처장, 도지사 및 서울특별시장은 민정장관의 추천에 의하여 남조선과도입법의원의 인준을 거쳐 군정장관이 임명하도록 하였다. 동 군정법령 제135호는 1946년 11월 15일자 군정법령 제126호에 의하여 도지사를 비롯한 지방단체장을 선거하도록 규정하게 되자,⁵⁷⁾ 지방단

54) GHQ Supreme Commander for the Allied Powers, *Summation of Non-military Activities in Japan and Korea*, No. 1, September-October 1945.

55) *Ordinance No. 118*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 24 August 1946.

56) *Ordinance No. 135*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 15 March 1947.

57) *Ordinance No. 126*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 15

체장의 선거에 관한 군정법령을 제정하여 이들을 선거할 때까지 잠정적으로 이들에 대한 임명권과 절차를 규정하기 위한 것이었다. 이 규정은 관리의 해임때에도 동일하게 적용토록 하였다. 동 군정법령 제135호는 각 도 및 서울특별시의 관공리는 도지사 및 서울특별시장이 임명하고, 각 부·처의 관공리는 당해 부·처장이 임명토록 하였다(단 법이 요구할 때에는 인사행정처장의 승인을 요함). 朴景勳은 1946년 8월 1일에 한국인 제주도지사로 임명되었기 때문에, 주한미군정청 군정장관의 朴景勳 제주도지사 임명에는 1946년 8월 24일자 군정법령 제118호에 의해서 남조선과도입법의원의 임명동의를 얻게 되어 있었지만, 남조선과도입법의원이 1946년 12월 12일에 개원되었기 때문에, 남조선과도입법의원의 동의는 거절 필요가 없었다. 그러나 그는 1947년 3월 12일자로 해임되었기 때문에, 이에는 남조선과도입법의원의 동의를 얻어야 했다(실제 해임동의의 여부는 미상). 군정법령 제118호에 의하면 도지사는 4등급이상의 관리에 해당되었기 때문이다. 柳海辰 제주도지사는 1947년 4월 10일에 임명되어 1948년 5월 27일에 해임되었기 때문에, 1947년 3월 15일자 군정법령 제135호에 의하여 그의 임명과 해임에는 민정장관의 추천에 의하여 남조선과도입법의원의 동의를 얻어 군정장관이

November 1946.

※ 1946년 11월 15일자 군정법령 제126호 “도 급 기타 지방의 관공리, 회의원의 선거”에 의해서 도지사, 府尹, 군수, 島司, 읍장, 면장, 도회의원, 府會의원, 읍회의원, 면회의원을 주민이 선거하도록 규정하였는데(Ordinance No. 126, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 15 November 1946), 이 선거를 위한 절차법이 남조선과도입법의원에서 마련되지 않아서 미군정기에 실제 선거는 이루어지지 않았다. 1947년 3월 15일자 군정법령 제135호 “관공리임면”에 의해 관공리임면에 관하여 아래와 같이 규정하였다(남조선과도입법의원이 군정법령 제126호에 의한 관공리선거에 관한 절차를 제정할 때까지의 한시법령임).

- (1) 민정장관급 이상의 행정관: 남조선과도입법의원의 인준을 조건으로 군정장관이 임명함.
- (2) 각 부·처장, 도지사, 서울특별시장은 민정장관의 추천에 의하여 군정장관이 임명함. 민정장관은 조선인 부·처장 과반수의 추천으로 상정함.
- (3) 각 도 및 서울특별시의 직원임명은 각 도지사 및 서울특별시장이 행함. 단 현행법이 요구하는 경우에는 인사행정처장의 승인을 요함.
- (4) 각 부·처내의 직원은 각 부·장이 임명하되, 현행법이 요구하는 경우에는 인사행정처장의 승인을 요함.

그를 임명하고 해임하게 되어 있었다(실제 임명 및 해임동의 여부는 미상). 따라서 도지사가 입법기관(남조선과도입법의원)의 동의를 전제로 군정장관에 의하여 임명되고 해임된 점에서, 그는 일반직 즉 경쟁직(실적직)이 아니라 별정직 즉 비경쟁직에 해당하는 직위에 있었던 것이 더욱 분명해진다. 입법기관의 동의를 전제로 임명권자가 임명하거나 또는 입법기관 혹은 국민이 선출하는 공직은 비실적적인 “별정직”으로 분류하고 있는 것이 일반적 입법예이다. 그리고 제도상으로도 인사행정처의 1946년 5월 16일자 인사행정규정 제2호 “직위분류규정”에 의하면, 공직을 형적으로는 일반직(Classified Services)과 별정직(Excepted Services)로 나눈 후, (1) 일반직은 전문 급 기술부문(P & T), 서기·행정 급 재무부분(CAF) 및 手練·방위 급 보관부분(CPC)으로 나누고, 종적으로는 이들을 1등급에서 15등급으로 나누어 경쟁시험에 의하여 임용한 반면, (2) 별정직은 임용을 경쟁시험에 의하지 않았던 것이다.⁵⁸⁾ 동 “직위분류규정”은 별정직의 직위를 (1) 경쟁시험에서 제외한 직위, (2) 사례, 계약 또는 청부제로 고용하는 직위, (3) 인민투표에 의한 결과로 임용되는 직위, (4) 일급제로 고용하는 직위, (5) 회의·위원회·평의회의 의원 및 위원, (6) 일반사법관계 직위로 규정하였다. 도지사직은 경쟁시험에서 제외된 직위로서 별정직에 해당되었다. 그리고 인사행정처의 1946년 9월 20일자 인사행정규정 제3호 “보수제”(Compensation Plan)에서도 도지사는 별정직으로 규정하고 중앙의 부·처장, 국립종합대학총장 다음에 봉급을 24,000圓으로 규정하였다(시장, 군수, 읍장, 면장 등도 별정직으로 봉급을 규정함).⁵⁹⁾ 따라서 미군정기의 제주도지사는 그의 임명과 해임에 경쟁시험과 신분보장이 적용되지 않고, 다만 민정장관의 추천(1947년 3월 15일자 군정법령 제135호)과 남조선과도입법의원 동의(1946년 8월 24일자 군정법령 제135호)를 전제로 군정장관의 재량에 의해서 임명이 되고 해임이 되도록 제도화되고 있었던 것이다.

(2) 대한민국정부 출범초기: 任琯鎬, 金容河 및 金忠熙 제주도지사의 재임기간

58) KCS Rules No. 2, HQ USAMGIK, Office of Korea Civil Service, Rules for the Administration of the Position Classification, 16 May 1946.

59) KCS Rules No. 3, HQ USAMGIK, Office of Civil Service, Compensation Plan, 20 September 1946.

인 대한민국정부 출범초기에 제정한 1949년 8월 12일자 법률 제44호 “국가공무원법”에 의하면, 국가공무원을 일반직과 별정직으로 나누 후, 별정직은 (1) 선거에 의하거나 또는 임명에 관하여 국회의 승인을 요하는 공무원, (2) 국무위원, 각 처장, 각 부차관, (3) 대사, 공사, (4) 법관, 교원, 비서, 군인, 군속, 기타 법률로서 별정직으로 한 공무원, (5) 단순한 노무에 종사하는 공무원으로 하고, 일반직은 1~5급(3급은 갑류와 을류)으로 계서화하였으며, 도지사는 1급공무원으로 규정하면서(별표 제1호), 도지사 등 1급공무원은 고시 또는 전형에 의하지 않고 대통령이 직접 임명하며 또한 제5장(신분보장) 및 제6장(징계)의 규정이 적용되지 않는다고 규정함으로써,⁶⁰⁾ 도지사 등 1급공무원은 비록 일반직으로 분류하면서도 경쟁에 의하여 임명 또는 해임하지 않고 또한 신분보장과 징계의 적용대상에서 제외시켜, 대통령의 재량에 의거 임명 또는 해임할 수 있도록 하였다. 따라서 任 賄 鎬 제주도지사(미군정기에 임명)와 金容河 및 金忠熙 제주도지사는 일반직이지만 1급공무원으로서 임명이 경쟁에 의하지 않고 해임에 있어서 신분보장을 받지 못했다. 그런데 미군정기의 도지사는 별정직으로 구분되고 남조선과도입법의원의 동의를 조건으로 군정장관이 임명한 점에서 정치적 배려에 의해서 임명되는 “정치직”(혹은 “정무직”)에 해당한다고 볼 수 있지만, 대한민국 출범초기의 도지사는 일반직으로서 직접 대통령이 임명한 점에서, 비록 임명이 경쟁에 의하지 않고 신분보장의 대상에서 제외시켰다고 하더라도 이는 고위공무원으로서 인사상의 탄력성을 유지하기 위한데 불과한 것이지, 도지사가 순수한 “정치직”(혹은 “정무직”)의 성격을 지니고 있지는 않았던 것이다. 따라서 이는 일종의 “준정치직”(혹은 “준정무직”)의 성격을 지니고 있었다. 따라서 이때의 도지사는 비록 임면과정에서 경쟁이나 신분보장의 적용은 배제되었지만, 미군정기의 별정직과는 달리 일반직으로서 순수한 “정치직”(또는 “정무직”)은 아니었기 때문에 그들의 임면에 정치적 요소만이 고려될 수는 없는 것이다.

1981년에 개정된 “국가공무원법”과 “지방공무원법”에 의해서 현재 우리나라의 공무원은 경력직과 특수경력직으로 이분되고, 경력직은 일반직, 특정직 및 기능직으로, 특수경력직은 정무직, 별정직, 전문직 및 고용직으로 나누고 있고, 도지

60) 단기 4282년 8월 12일자 법률 제44호, “국가공무원법”.

사는 정무직 국가공무원에 해당되고 있다.

위의 제도상의 규정에 의하면 도지사의 신분상 지위는 미군정기에는 정치직(또는 정무직)에 해당하고 대한민국 출범 초기에는 준정치직(또는 준정무직)에 해당된다고 개념화할 수 있다. 순수한 비실직적인 정치직(정무직)과 순수한 실직적인 일반직(경력직) 양자를 비교할 때, 이들의 임면에 전자의 경우에는 후자의 경우에 비해서 보다 정치적 배경이 중요시되고, 후자의 경우에는 전자의 경우에 비해서 보다 행정적 능력이 중요시되어야 하겠지만, 그렇다해서 전자의 경우에 행정적 사유는 전적으로 배제되고 오로지 정치적 사유에 의해서만 임면이 되어야 한다고 말할 수는 없는 것이다. 더구나 당시는 지방자치제가 실현되지도 않았으며 고도의 중앙집권체제를 지니고 있었기 때문에, 지방자치단체는 지방자치단체라기보다도 국가의 지방행정 구획단위에 불과했고(특히 미군정기), 정부운영 방식의 계층적 단계를 정치(politics), 정책(policies) 및 행정(administration)으로 구조화할 경우, 당시에 있어서 사실상 정치나 정책의 단계는 국가전체적으로 중앙정부에 의해서 단행이 되고, 지방의 도는 이를 시행하는 행정단위체에 불과했기 때문에, 도지사의 임면에는 정치적 사유보다 행정적 사유가 중요시되었어야 마땅했다. 정치와 행정의 상호기능관계를 전제로 할 때, 지방자치가 시행되어 지방자치단체장을 선거(직접 또는 간접)하는 경우에도 행정능력은 중요한 선임기준으로 채택되어야 할 것이라고 생각된다. 이러한 이론적 가정하에서 볼 때, 당시 제도적으로 정치직(미군정기) 내지 준정치직(역으로 준행정직으로 표현할 수도 있음)이라는 성격을 지니고 있던 도지사의 임면에는 정치적 배려와 동시에 당사자의 행정능력(청렴성 등을 포함)이 중요시되었어야 마땅하다고 본다.

2. 역대 제주도지사의 임면사유 검토

당시 제주도지사의 임명과 해임에는 당사자의 행정능력을 비롯한 행정적 사유도 작용하고 있었다. 그것은 당시의 제주도지사의 학력과 경력이 이를 입증해 주고 있다(아래 표 참조). 공식적 학력이나 경력이 그들의 행정능력을 전적으로 표정하는 것은 아니지만, 그래도 경쟁시험을 치르는 경우가 아닌 한 일반적이고 객

관적인 기준으로서 학력과 경력을 기준으로 할 수 밖에 없다. 朴景勳(제주도 출신)은 1909년생으로서 경성제국대학 법문학부를 졸업하여 호남은행의 행원으로 재직중 濟州島司를 거쳐 도지사로 임명되었고, 柳海辰(전라북도 출신)은 1899년생으로서 일본 중앙대학의 법과를 졸업하고 일본에서 항일지하잡지 “흙”사건에 연루되어 서대문형무소에서 2년간 투옥생활을 한 바 있으며, 8·15해방후 안재홍과 더불어 조선건국준비위원회~국민당~한국독립당에 관여하여 한국독립당 농림부장으로 있던 중 제주도지사로 임명되었다.⁶¹⁾ 또 任琯鎬(제주도 출신)는 1900년생으로서 보성전문학교 졸업후 濟州島 권업과장, 전라남도 완도군수, 장성군수를 역임하다가 8·15해방후 제주도 산업국장을 지내고 제주도지사로 임명되었으며, 金容河(제주도 출신)는 1896년생으로서 경성제국대학 법문학부 철학과를 졸업한 후 함경북도 鍾成중학교의 교사와 대구사범학교 교유를 역임한 후 문교부장관, 경성공립사범학교 교장, 용산공립중학교 교장, 서울대학 상과대학 교수 및 학생과장, 중앙물자행정처 기획국장, 중앙청소비조합 전무이사 등을 지내다가 제주도지사로 임명되었다. 金忠熙(제주도 출신)는 1890년생으로서 서울의 보성학당 재학중 한일합병후 귀향하여 私塾을 개설하여 후학을 육성하였으며, 8·15해방후 독립촉성국민회 제주도지부 연락부장과 대한독립촉성청년연맹 제주도위원장을 역임하면서 이승만정권의 정치노선에 따른 대한민국 건국에 이바지하였다.

◎ 역대 제주도지사의 임명전 학력 및 경력

성명	임명당시 연령(만)	출신지	임명전 최종학력	임명전 주요경력	임명전 직업형태
朴景勳	36	제주도	대학졸	은행원	금융인
柳海辰	48	전라북도	대학졸	정당간부	정치인
任琯鎬	48	제주도	전문학교 졸	관료(도 과장, 군수, 도 국장 등)	행정인
金容河	53	제주도	대학졸	교직자 및 관료(학교 교장, 대학교수, 중앙정부 국장)	교육인 겸 행정인
金忠熙	59	제주도	중학중퇴	정치단체 간부	정치인

61) 김찬흠, 「전계서」, p. 223 및 306.

행정능력의 기초에는 학력이 중요한 비중을 점한다는 전제하에서 볼 때, 거의 모두가 대학 또는 전문학교를 졸업하고 있는 점에서(1인은 예외적으로 공식학력은 중학중퇴이지만 私塾을 개설하여 스스로 신학문을 청소년에게 교수한 점에서 대학수학의 능력을 갖추고 있었을 것으로 생각됨) 이들의 임명에 행정적 능력이 고려되었다고 할 수 있다. 당시 대학을 졸업한 수는 매우 적었다. 행정능력의 기초에는 사회생활경험도 중요하다는 전제하에서 볼 때 1인을 제외하고는 대체로 연륜이 성숙기에 처해 있었다는 점에서, 역시 이들의 임명에 행정능력에 대한 고려가 내재해 있었다는 주장을 할 수가 있다. 그러나 특정인의 행정능력의 유무를 판단하는 객관적 주요기준은 그의 행정경험의 유무에 의존하지 않을 수 없다. 5인의 제주도지사중 행정관료 출신은 1명이고, 교육가 겸 행정가가 1명이며, 정치인이 2명이고, 금융인이 1명으로 구성되어 있어서, 이들의 임명상 행정능력의 배려에는 인색했었다는 평을 하지 않을 수 없다. 행태학자들이 관리(management)라는 행태(behavior)를 기개념으로 하여 이종의 조직체 사이에도 관리인의 상호교환에 문제가 없다고 주장하기도 하나, 이 이론에는 일면 타당한 면도 있지만, 한편 행정에는 다른 분야와는 다른 특이성인 「공공성」이 내재해 있다는 점을 간과하고 있는 것이다.

앞에서 본 바와 같이, 제도상으로 미군정기는 도지사가 별정직(정무직)으로 분류되어 있었고 대한민국정부 출범초기에는 일반직이지만 다만 임명과 해임에 실적제 적용이 배제된 일종의 “준정치직”(“준별정직”)에 해당되었기 때문에(역으로 표현하면 “준실직적”으로 표현할 수 있음), 제주도지사의 임면에 정치적 영향이 작용하는 것은 어떤 측면에서는(특히 미군정기의 경우) 당연한 일이기도 할 것이다. 그러나 미군정기나 대한민국정부 출범초기에 제주도지사의 임명과 해임에는 행정적 배려보다도 정치적 배려가 크게 작용하고 있었다. 朴景勳 제주도지사는 1947년 3월의 총파업사건과 관련하여 해임되었으며, 柳海辰 제주도지사도 명목상으로는 감사결과 직무수행미흡에 대한 문책으로 해임이 되어 그의 해임이 행정적 사유에 의한 것 같이 되어 있었지만, 배면에는 정치적 사유가 개재되어 있었던 것으로 판단된다(여기에는 제주4·3소요사태 발생에 대한 문책의 성격도 있었을 것으로 생각됨). 任鎭鏞는 행정능력이 탁월하다는 평을 받았지만 1947년의 3·1총파업당시 제주도청파업투쟁위원장을 역임하여 구속된 일에 대한 투서

로 해임된 것으로 전해지고 있다. 그리고 金容河 제주도지사도 명목은 공금횡령 등의 사유에 의한 문책으로 해임이 된 것으로 되었지만, 여기에는 제주4·3소요진압군(제2연대) 연대장과 서북청년회에 대한 그의 비판이 작용한 것으로 생각되며, 金忠熙 제주도지사는 확실하게 표명된 해임사유는 불분명하나 피난민구호에 대한 중앙정부의 관심고조로 해임이 된 것으로 추정된다. 당시 제주도로 온 피난민의 정치적 영향은 컸으며, 이들 피난민과 제주도민사이에 갈등이 빚어지기도 했었다.⁶²⁾ 따라서 당시의 정치적 격동으로 인하여 이들 도지사의 재임기간은 매우 짧았다. 金忠熙의 21개월의 경우 이외는 朴景勳이 7개월 반, 柳海辰이 13개월 반, 任鎭鎬가 11개월, 金容河가 7개월에 불과했다. 金忠熙의 경우 이외에는 평균 재임기간이 10개월에도 미치지 못하였던 것이다.

우리가 공직을 임명하는데 있어서 “별정직” 또는 오늘날의 우리나라의 “정무직”의 경우에도 공직을 “집권당의 전리품”으로 보는 소위 獵官制(spoils system)가 적용되어서는 안된다. 공직은 공인으로서 집권당의 사복이 아니라 국가 또는 지방단체의 공복(public servants)인 것이다. 집권당이 “별정직” 또는 “정무직”으로 정치적 배려를 하는 경우에 있어서도 준거의 축(a frame of references)을 집권당내로 한정할 것이 아니라 적어도 국가 내지 국민수준으로 확대하여 해석하여야 한다. “정치적”이란 개념은 국민이나 주민의 의사통합을 의미하는 것으로서, 임면권자가 이들을 임명할 때에는 정권유지의 차원에서만이 아니라 그들이 공인으로서 국민 내지 주민의 신망을 얻고 공직을 적절히 수행할 수 있는 능력을 소지한 자를 임명하여야 할 것이다. 따라서 집권당의 이해관계만이 아니라 국가 내지 국민의 이해관계가 동시에 충족될 수 있는 임면조치가 이루어져야 할 것이다. 정치는 행정을 창출하고 규율하지만, 행정도 역으로 정치를 규율하는 상호기능관계에 있어야 사회의 안정과 발전을 동시에 충족시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다고 생각된다.

62) 부만근, 「광복제주30년」, 서울, 문조사, 1975, pp. 119~122.

참 고 문 헌

- 강용삼·이경수 편저, 「대하실록 제주백년」, 서울, 태광문화사, 1984.
- 김찬흠 편저, 「20세기 제주인명사전」, 제주, 제주문화원, 2000.
- 부만근, 「광복제주30년」, 서울, 문조사, 1970.
- 신상준, 「미군정기의 남한행정체제」, 제주, 한국복지행정연구소, 1997.
- _____, 「제주도4·3사건(상권)」, 제주, 한국복지행정연구소, 2000.
- 제민일보 4·3취재반, 「4·3은 말한다①」, 서울, 도서출판 전예원, 1994.
- 광주광역시사위원회 편, 「광주시사 제3권」, 광주, 1995.
- 대한민국정부 공보처, 「관보」, 제3호, 대한민국30년 9월 13일자.
- _____, _____, 제14호, 단기4281년 11월 17일자.
- _____, _____, 제15호, 단기4281년 11월 18일자.
- 제주도, 「제주도지 제2권」, 제주, 1993.
- 「국도신문」, 1948년 7월 14일자; 1949년 11월 17일자.
- 「독립신보」, 1947년 4월 5일자.
- 「동아일보」, 1948년 7월 14일자; 1949년 11월 17일자.
- 「제민일보」, 1990년 6월 19일자.
- 「제주신보」, 1947년, 3월 12일자; 3월 16일자; 4월 6일자; 4월 10일자; 4월 12일자; 5월 12일자.
- 「제주일보」, 1999년 10월 20일자.
- 제주연감사, 「제주연감」, 제주, 1969.
- 「朝鮮總督府官報」, 第5007號, 昭和18年 10月 9日字.
- _____, 第5419號, 昭和20年 3月 1日字.
- _____, 昭和20年 5月 3日字.
- 森田芳夫, 「朝鮮終戰の 記録-米ソ兩軍の進駐と日本人の引揚-」, 東京, 巖南堂書店, 昭和42年.
- American Embassy, Despatch No. 354, dated June 16, 1949, subject ;
 "Views of Governor on Affairs in Cheju-do", encl. No. 1,
 Memorandum of Conversation, No. 63, subject ; Views of Governor
 on Affairs in Cheju-do, dated June 14, 1949.

- Appointment No. 87*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 24 April 1946.
- Appointment No. 89*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 18 May 1946.
- Appointment No. 107*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 12 September 1946.
- Appointment No. 113*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 13 November 1946.
- Appointment No. 118*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.
- Appointment-Removal List No. 1*, HQ USAMGIK, South Korean Interim Government, December 1947.
- 59th Military Government Company, *Unit History*, dated 15 March 1946 (recited from USAFIK, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Part I, Chapter III, par "CHOLLA NAMDO").
- GHQ Supreme Commander for the Allied Powers, *Summation of Non-military Activities in Japan and Korea*, No. 1, September-October 1945.
- HQ USAFIK, *G-2 Weekly Summary*, No. 167, 26 November 1948; July, August, September 1948.
- KCS Rules No. 2*, HQ USAMGIK, Office of Korea Civil Service, Rules for the Administration of the Position Classification, 16 May 1946.
- KCS Rules No. 3*, HQ USAMGIK, Office of Civil Service, Compensation Plan, 20 September 1946.
- Ordinance No. 94*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 2 July 1946.
- Ordinance No. 118*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 24 August 1946.
- Ordinance No. 126*, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 15 November 1946.

Ordinance No. 135, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 15 March 1947.

Removal No. 101, HQ USAMGIK, Office of the Military Governor, 28 March 1947.

"Report of Inspection, Hq Company, 59th Military Government Company", to Comanding General, United States Army Military Government in Korea, conducted by Lawrence A. Nelson, Lt. Col., Special Investigator, Hq. USAMGIK, dated 23 November 1947.

USAFIK, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Tokyo & Seoul, 1947 · 1948.

이 논문은 2002년 11월 2일 투고 완료되어
2002년 11월 4일부터 18일까지 심사위원이 심사하고
2002년 11월 30일까지 심사위원 및 편집위원 회의에서 게재 결정된 논문임.

Appointments and Removals of The Provincial Governors of Cheju-Do during the period of American Military Government and the Early ROK Government after the 8 · 15 Emancipation from Japan

Park, In-soon

<Abstracts>

On 15 August 1945, Korea had freed from Japanese domination in accordance with the Japanese Emperor's order to lay down their arms to his subjects, and on 8 September 1945, 24th Corps, U. S. Army Forces had occupied South Korea, received the surrender of Japanese military forces in South Korea, and established American Military Government(MG USAFIK, and USAMGIK), and then conducted military government functions until August 1948 that The Republic of Korea had been founded. Also, in Cheju-Do, the 59th Military Government Company whose commander was Major Thurman A. Stout under the command of 6th Infantry Division, 24th Corps had arrived and opened military government on 9 November 1945. Not much later than the founded date of The Republic of Korea, on 25 June 1950, Korean War had been happened by the invasion of the People's Army of North Korea.

During the period of the occupation of U. S. Army Forces to the date of occurrence of 6 · 25 Korean War, the socio-political circumstances in South Korea was extremely turmoilled, especially in Cheju-Do, and tremendously

caused disorders. During the period, 5 persons had served as the Provincial Governors of Cheju-Do, that is, Pak Kyung-Hoon, Ryu Hai-Jin, Im Kwan-Ho, Kim Yong-Ha and Kim Chung-Hee.

Institutionally, during the American military rule, those Provincial Governor's legal status were subject to "the Excepted Services" which was not applied competitive(that is, merit) rule, but spoils rule as "political positions", according to Ordinance No. 118(dated 24 August 1946), Ordinance No. 135(dated 15 March 1947), and Ordinance No. 126(dated 15 November 1946) of HQ USAMGIK as well as KCS Rules No. 2("Rules for the Administration of the Position Classification", dated 16 May 1946), and KCS Rules No. 3("Compensation Plan", dated 20 September 1946) of Office of Civil Service, USAMGIK. And also during the early time of the ROK's era until the occurred time of Korea War of 25 June 1950, even though those Provincial Governor's legal status was principally subject to "the Classified Services" which was not applied spoils rules, but competitive(that is, merit) rule as "merit positions" according to the National Public Service Act(Act No. 44 , dated 12 August 1949), but the Provincial Governors as the 1st class services, not likely other classes(2~5 classes), was not strictly applied competitive rule such as entrance examinations or position security, and then could be accordingly called "semi-political positions".

In accordance with those institutionalized legal systems, it could be said in a sence, it was natural that those appointments and removals of the Provincial Governors of Cheju-Do was being taken by political considerations. Nevertheless, it might be said that, in the appointments-re-movals of Provincial Governors, not only political aspects but also administrative factors should had been considered. In spite of such requirements, those appointments and removals of the Provincial Governor of Cheju-Do in those days were being conducted by majorly political

considerations. As the results of those personnel practices, those Provincial Governor's in-service terms was very short no more than 12 months, and then, the author believes that the role of administration in Cheju-Do had been malfunctioned, and further the normalization of social disorders had become postponed.