논문 DOI : http://dx.doi.org/10.19162/KNM.111.2022.6.05

1945~46년 미군의 경기 지역 주둔과 위생 개선을 통한 대민관리*

송정현**

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 경기 지역 담당 미군의 배치 과정
Ⅲ. 도시위생 실태와 위생 개선 활동 전개
Ⅳ. 맺음말: 통치전략으로써 대민관리

Ⅰ. 머리말

미군정은 조선총독부의 통치권을 이양받아 강력한 군사력을 토대로 38선 이남에서 새로운 국가권력으로 자리 잡았다. 미군정의 기본 점령정책은 기존 체제를 재편하기보다는 과거 식민권력 기구와 인력을 활용한 유지와 보완을 택하는 방식이었다. 이 점령방침은 민중의 거센 반발을 불

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A6A3A01045347)
** 전주대학교 한국고전학연구소 HK+연구단 연구교수

www.kci.go.kr

러왔지만, 미군정은 조속히 통치 체제를 수립하기 위한 최선으로 여겼다. 그렇다고 하더라도 민중의 반응을 무시한 채, 강압적인 태도만을 위시했던 것은 아니었다. 미군정은 질서유지를 위한 민중 관리인 이른바 '대민관리'를 통해 안정적인 통치 체제를 구축하고자 하였다.

대민관리 속 민(民)은 사회에서 발생하는 사안들에 민감하게 반응할 수밖에 없는데 이는 국가가 권력을 유지하기 위한 수단으로서 이해할 수 있으며, 국가는 민의 기대와 요구에 부응해야지만 사회 질서 유지가 가능하다. 국가권력의 실질적 행위인 통치는 지배자(미군정)와 피지배자(민) 간의 상호관계 혹은 역학관계에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 민이 곧 통치 결과를 대변하는 존재로 인식되기 때문인데 마찬가지로 군정 통치에서도 그 결과를 증명하는 대상이 바로 민이라고 할 수 있다. 그런 점에서 민의 움직임은 미군정의 점령 성과와도 결부된다.

미군정의 점령 목표는 군정 종료 후에도 38선 이남을 미국 주도의 질서와 정책에 포함시키는 것인데 강압적인 방식만을 고수해서는 그 목적을 관철하기 어렵다. 점령 목표를 완수하기 위해서는 반드시 효율적인 대민관리가 전제되어야 하며, 이는 민의 움직임에 따라 점령정책을 수정하고 보완하는 방식을 통해서만 가능하다. 또한 미군정과 민 사이에 지배권을 유지하기 위한 지배자와 피지배자 간의 필연적 구조가 형성되었음을 의미한다. 여기서 피지배자는 사회 질서 유지를 담보로 하여, 지배자에게 필요한 것들을 요구할 수 있는데 민은 바로 이 처리 결과에 따라 국가에 대한 우호적이거나, 비판적 자세를 취하게 된다.

특히 미군이 제일 처음 마주하게 될 경기 지역은 해방의 기쁨으로 가득한 이면에 위생[1]관리 부재에 의한 문제들이 넘쳐나고 있었다.[2] 민에게는

1) '위생(衛生)'은 질병을 일으키는 외부 요소로부터 건강을 지키는 수단이자 나아가 한 개인이 사회에서 안전한 생활을 영위할 수 있도록 하는 행위의 총칭이다. 여기에는 질병부터 전염병, 방역, 검역 그리고 공간적 범위의 도시위생과 농촌위생 등으로 구분된다. 위생과 유사한 행위를 뜻하는 용어에는 '보건(保健)'이 있는데 보건은 미군정에 의해서 과거 일제가 지

이러한 위생과 같은 즉각적인 문제에 대한 해결이 시급한 일이었다. 위생관리는 사람의 생명과 직결되는 중차대한 문제이면서 민과 미군 모두에게 안전보장이라는 점에서 중요한 사안이었다. 미군정은 바로 이러한 생명 유지와 결부된 보건 및 위생관리를 매개로 하여, 한국인들에게 이민족의 군사 점령과 통치를 정당화하고자 하였다. 나아가 이는 한국인들에게 군정 수용을 촉진하는 계기로 만들려는 목적에 근거한다.[3)]

미군정의 점령 활동에서 실시된 일련의 정책들은 대민관리에 맞게 안착시켜나갈 수밖에 없었다. 그중에서도 위생관리는 민의 생명과 직결되는 문제이자 통치 주체인 미군의 안전도 걸려있는 민감한 사안이었다. 미군정기 위생관리를 민과의 관계구조를 제외한 채, 식민 기구의 연장선상에서만 살피면 안 되는 이유이다. 대민관리로서 당시 위생 상황과 그에 대응하기 위한 군정 통치로서 이해해야 한다. 하지만 그동안의 연구에서는 이런 문제에 대한 접근은 미비하였고 군정 통치에 의한 대민관리 또한 간과하였다.

위생과 더불어 등장한 '도시위생'은 서양에서 발전한 개념으로 볼 수 있는데 19세기 콜레라가 유럽 전역으로 확산되는 과정에서 국가가 도시민의 건강을 지키려는 방법으로 도시위생론이 제기되면서 발전하였다.[4)]

배 목적을 우위에 두고 설치한 위생국의 새로운 명칭이 제시되면서 등장하였다. 보건은 위생의 확장된 의미로 볼 수 있는데 개인의 생활 증진과 '후생(厚生)'이 포함된 보다 광범위한 개념이라 할 수 있다. 본 논문에서는 미군이 진주 직후 신속히 처리해야 할 문제였던 도로, 쓰레기, 시체처리 등의 도시청소와 주택 및 상하수도를 아우르는 위생을 중심으로 살피겠다. 다만, 미군정은 점령 활동에서 보건후생 명칭을 사용하고 있다. 따라서 보건후생까지도 아우르는 용어로써 위생을 사용하겠다.

2) 해방 직후 38도 이남의 행정 구역은 8도로 이루어져 있었다. 이후 서울과 제주도가 도로 승격되어 10도가 되었다. 서울은 해방 초기 경기도에, 제주도는 전라남도 관할에 있었다. 본 논문에서 다룰 경기 지역은 서울을 비롯한 인천 등을 포함한 공간적 의미로 사용하였다.

3) 임종명, 「1946년 경기 지역의 콜레라 사태와 종전-해방 직후 국제·일국·지역 정치」, 『동방학지』 193, 2020, 232~233쪽.

4) 박윤재, 「19세기 말-20세기 초 병인론의 전환과 도시위생」, 『도시연구:역사·사회·문화』 18, 2017, 8쪽.

www.kci.go.kr

이후 위생은 근대국가 건설과정에서 반드시 구현되어야 할 가치로 인식되었고 도시는 우선적으로 개조되어야 할 공간으로 자리하게 된다. 이와 관련하여 다양한 사례 연구가 집적되었으며, 대한제국에서 시작된 치도사업인 도시개선과 도시정비에 관한 배경 및 성격 등을 상세히 밝혀냈다.[5] 일제의 근대국가 제창에 대한 모순성을 밝히려는 연구들도 주를 이루었다.[6] 일제하 도시 내 기반시설의 확충은 지배 권력을 강화하기 위한 수단으로서 작용하였고 상하수도는 도시위생과 편의를 가장한 통치 권력을 강화하는 대표적인 사례로 볼 수 있다. 이외에도 도시 공간의 위생관리 문제로서 분뇨 처리 등에 집중한 연구도 있다.[7]

하지만 미군정의 대민관리 방식의 하나로서 위생을 살핀 연구는 아직 미비한 실정이다. 이 시기 보건·위생과 관련한 사례 연구로는 임종명의 논문이 대표적이다. 임종명은 보건·위생 사업을 매개로 한 미군정의 통치 양상을 콜레라를 사례로 살폈다.[8] 보건의료 정책에 초점을 맞춘 연구로

---

5) 김광우, 「대한제국시대의 도시계획」, 『향토서울』 50, 1991;한철호, 「대한제국 초기 한성부 도시개조사업과 그 의의: '친미' 개화파의 치도사업을 중심으로」, 『향토서울』 59, 1999;강성우, 「개항기 조선에서 근대적 위생문화의 수용」, 『한일관계사연구』 52, 2015;김용선, 「분뇨서사에 굴절된 대도시 한양의 팽창」, 『온지논총』 50, 2017;박윤재, 「19세기 말-20세기 초 병인론의 전환과 도시위생」, 『도시연구: 역사·사회·문화』 18, 2017.

6) 김영미, 「일제시기 도시의 상수도 문제와 공공성」, 『사회와 역사』 73, 2007;김백영, 「일제하 서울의 도시위생 문제와 공간정치-상하수도와 우물의 관계를 중심으로-」, 『사총』 68, 2009;주동빈, 「1920년대 경성부 상수도 생활용수 계량제 시행과정과 식민지 '공공성'」, 『한국사연구』 173, 2016. 이 밖에도 도시위생에서 전염병 방지의 일환으로 실시한 도시 청소에 주목한 연구도 있다. 김상은, 「일제하 도시청소행정의 전개와 변화」, 서울시립대학교 석사논문, 2017.

7) 서호철, 「서울의 똥오줌 수거체계의 형성과 변화」, 『서울과 역사』 93, 2016;김은진, 「20세기 초 일제의 서울 지역 오물 처리 체계 개편과 한국인의 대응」, 가톨릭대 석사논문, 2017;박윤재, 「위생에서 청결로-서울의 근대적 분뇨 처리-」, 『역사비평』 126, 2019.

8) 임종명, 「1946년 경기 지역의 콜레라 사태와 종전-해방 직후 국제·일국·지역 정치-」, 『동방학지』 193, 2020. 해방 이후 민의 구성에서 전재민을 특정해 그들의 귀환과 구호정책 등을 다룬 연구는 다음과 같다. 황병주, 「미군정기 전재민구호운동과 '민족담론'」, 『역사와현실』 35, 2000;황선익, 「해방 후 귀환구호운동의 전개와 미군정의 대응」, 『한국근현대사연구』 85, 2018.

www.kci.go.kr

는 박인순의 논문이 선구적이다. 박인순은 논문에서 미군정 하 보건 행정 조직에 관한 변천 등을 구체적으로 다루었다.[9] 신좌섭은 미군정기 보건의료 연구의 빈곤을 상당 부분 해소해주었는데 특히 보건의료를 해방 이후 미군정에 의한 정치적 활용방식의 하나로 보고 "보건의료와 정치적 즉자적 공생관계" 혹은 "정치에 의한 보건의료의 활용방식"으로 규정하였다.[10] 이보다 앞선 시기이지만 신동원은 근대위생의 탄생에 집중해 보건의료 체계의 근대성에 대한 근본적인 문제의식을 제시하였다.[11]

본 논문에서 다룰 경기 지역은 장차 미군정 본부가 들어설 서울과 미군의 상륙 거점을 담당할 인천이 있는 곳이다. 하지만 해방 직후 서울의 모습은 부패한 시체들이 발견되고 거리 곳곳에 쓰레기와 분뇨가 쌓여있는 형국이었다.[12] 이대로라면 군정 수립 자체가 불가능한 상황이었다. 또한 경기 지역은 38선에 인접하고 있어 이북에서 내려오는 전재민들의 이동 관문에 해당한다. 전재민(戰災民)의 유입은 자칫 전염확산으로 이어질 수 있어 이를 막기 위해서라도 최우선으로 관리되어야 할 곳이었다.[13]

위생관리는 점령정책 중에서도 민의 반응이 즉각적으로 나타나는 분야라 할 수 있다. 따라서 이 논문에서는 미군정에 의한 위생 개선 활동을 대민관리의 일환으로 보고 통치성에 함의된 의미를 살피겠다. 이를 위해 먼저 경기 지역을 담당할 부대들의 배치 과정을 확인하겠다. 다음으로 미군이 직면한 도시위생 실태를 다루고 해당 문제를 해결하기 위한 담당 부대들의 활동을 위생 개선을 중심으로 살펴보겠다. 이를 통해 일련의 위생

9) 박인순, 『미군정기 한국보건의료행정에 관한 연구』, 경남대학교 박사논문, 1994.
10) 신좌섭, 『군정기 보건의료정책』, 서울대학교 석사논문, 2003, 3쪽.
11) 신동원, 『한국근대보건의료사』(한울, 1997).
12) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul, Korea, 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 5(국사편찬위원회, 2001), 108쪽.
13) 당시 전재민의 상황은 '戰災同胞救濟에 現地視察, 軍政廳保健衛生部에서', 『民衆日報』 1945년 12월 18일자 기사 참고.

www.kci.go.kr

개선 활동이 효율적 지배를 위한 대민관리이자, 고도의 통치 전략이었음을 밝히겠다.

Ⅱ. 경기 지역 담당 미군의 배치 과정

미국에 의한 남한 점령이 가시화되면서 38선 이북을 제외한 이남만의 점령이 결정되었다. 곧이어 점령을 위한 거점 지역들이 논의되었고 서울, 부산, 군산-전주가 최종 선정되었다. 이들 지역은 대규모 항구와 정치를 비롯한 경제·행정 중심지라는 점과 군사시설, 교통의 요충지라는 특성을 갖는다. 점령 계획에는 먼저 서울과 부산 등 주요 도시에 정찰팀을 보내 미군정 수립을 위한 주둔지를 확보하는 데 있다. 정찰팀 역할에는 미군의 진주를 알리는 것도 포함됐다. 다음으로 전술부대로 하여금 항복 접수를 완료해 군정 통치 기반을 다지는 것이다. 마지막으로 군정 통치를 담당할 군정단과 군정부대를 해당 지역으로 배치하여, 지방 점령을 완료하는 방식이다.

대부분의 점령 부대는 인천으로 들어와 최대 며칠 동안 한국 사정에 대한 정보를 습득한 후에 담당 지역으로 출발하였다. 군정부대는 담당 지역에 도착한 즉시 전술부대로부터 업무를 인계받고 통치 준비에 돌입하는 식이었다. 전술부대는 이후로는 군정부대에 대한 지원을 담당하였다. 군정단은 도청 소재지에, 군정중대는 시·군·읍에 주둔하였다. 군정단은 각 도의 도청소재지에 파견되어 군정을 운영하였고 산하의 군정중대를 감독하는 역할을 하였다. 군정중대가 군 단위까지 진출해 전술부대로부터 지휘권을 이관 받아서 대체하는 시기는 대략 1945년 10월 중순부터 12월 말까지이다. 주한미군정청이 설치가 완료되면 중앙(주한미군정 사령부)-도 군정(군정단)-시·군 군정(군정중대)-(군정중대파견대)의 지휘체계를 갖추게 된다.

www.kci.go.kr

상기 이미지는 1944년도의 인천항의 모습을 나타낸다.[14] 미군은 인천을 통한 상륙 작전을 계획했는데 지리적 요건과 항구의 이점 등 최적의 조건을 갖춘 이유에서였다. 미군은 진주 계획단계에서부터 인천항과 인천에서 서울까지의 거리 등에 관한 정보를 확인하였다. 인천의 역사는 제물포 조약(1882년)에 의한 강제 개항에서 시작되는데 이때부터 각 나라의 공산물을 판매하는 상품 유통의 거점으로 자리하였다. 일제강점기 들어서는 일본 제국주의의 독점 자본의 투자처이면서 침략전쟁을 수행하기 위한 병참기지로 기능하였다. 해방 이후에는 외국 원조물자를 위한 수입창구로 변모하게 된다.[15]

특히 대량의 군수 물품을 운반하기에 훌륭한 조건을 갖추고 있었는데 종전 후에도 조병창을 비롯한 탄약 공장 등이 남아있었다. 그만큼 이 지

14) General Headquarters, Southwest Pacific Area: Allied Geographical Section Southwest Pacific Area Special Report, No.109 Kyongsong Keijo, Seoul 21 Aug. 1945, 47~48쪽.

15) 박인옥, 「해방 후 인천의 항만중심 생산구조와 도시공간 연구: 1945-1969」, 『인천학연구』 23, 2015, 46쪽.

www.kci.go.kr

역에서의 군사시설 통제는 무엇보다 중요한 사안이었다. 실제로 운송 차량과 철도 설비부터 무기와 부품을 생산하는 공장이 즐비했다.[16] 몇몇 산업체는 미가동 상태이지만, 즉각 군수품 생산을 위해 전환이 가능한 수준이었고 군용 물자를 적재할 수 있는 73개의 창고도 존재했다.[17]

1945년 9월 11일에 도착한 1·2·3 군정팀에 의해 경기 지역의 접수가 시작됐다. 이들 계획은 1군정팀이 서울을, 2군정팀이 인천을, 3군정팀이 경기도를 담당하는 것이었다. 하지만 인천의 항만 문제로 계획과 달리 1군정팀보다 2, 3군정팀이 먼저 도착하게 된다. 1군정팀의 상륙이 지체되면서 서울에 대한 점령은 경기도청 담당이었던 3팀이 맡게 된다. 경기도청은 이후에 도착한 1군정팀이 담당하였다. 이로써 1·2·3 군정팀에 의한 경기 지역의 점령이 완료됐다.[18] 곧이어 군정중대들도 도착했는데 다음은 해당 부대들의 배치 현황을 나타낸다.

〈표 1〉 경기 지역 미군 배치 현황[19]

부대	배치 일자	주둔 지역
1군정팀	1945.09.11	경기도청
2군정팀	1945.09.11	인천
3군정팀	1945.09.11	서울
47군정중대	1945.10.24	경기도청
54군정중대	1945.10.28	개성
60군정중대	1945.10.28	수원

16) 해당 공장들을 살펴보면, ①전기로, 강철, 알루미늄, 마그네슘, 주철: The Nippon Car Works, ②Chosen Machine Manufacturing Co. ③철도차량: Chosen Shipbuilding and Iron Works, ④Ryuzan Manufacturing Co. ⑤면화약: Toyo Cotton Factory ⑥광산기계, 군수품, 주강[鑄鋼]: Chosen Machine Manufacturing Co. ⑦전동기와 기계 부품: Nippon Flour Co., ⑧Korea Match Factory, ⑨Tokyo Shibaura Co. ⑩화학 물질, 글리세린 및 폭발물: Chosen Central Electric Co. ⑪Chosen Oils, Fats, and Explosives Co. ⑫비행기 모터: Hidachi Construction Co. ⑬Chosen Aluminum Co. General Headquarters, Southwest Pacific Area: Allied Geographical Section Southwest Pacific Area Special Report, No.109 Kyongsong Keijo, Seoul 21 Aug. 1945. 12쪽.

17) Ibid, 13쪽.

18) 미군정기 자료 주한미군사, 주한미군사 3, 국사편찬위원회(http://db.history.go.kr/).

www.kci.go.kr

68군정중대	1945.10.28	의정부
97군정단	1945.11.02	경기도청
39군정중대	1945.11.15	인천
40군정중대	1945.11.19	서울
115군정중대	1945.12.21	서울
116군정중대	1945.12.21	서울
117군정중대	1945.12.21	서울

47군정중대는 10월 24일 도착해 초기 접수를 담당하였다. 1군정팀의 지원 업무를 맡았다. 다음으로 10월 28일 도착한 54·60·68 군정중대는 각각 개성, 수원, 의정부의 점령 접수를 담당하였다. 97군정단이 11월 2일에 도착하면서 경기도에 대한 통제권 장악에 박차를 가하게 된다. 97군정단은 1군정팀과 함께 업무를 진행했다. 의정부 접수를 담당했던 68군정중대는 11월 6일자로 서울로 이동해 가평·광주·양평·포천 등을 관할하였다. 39군정중대는 11월 15일자로 2팀 업무 지원에 배치되었다. 마지막으로 40군정중대가 11월 19일자로 3팀의 업무 지원에 배속되면서 경기 지역의 배치가 완료됐다.[20]

1군정팀은 오키나와에서 조직되었는데 지휘관은 윌리엄(소령, William B. Meyers)이었다. 1 군정팀의 입항 날짜는 9월 8일인데 인천에 상륙한 후인 11일에 본격적인 점령 임무에 돌입하였다. 1군정팀은 초기 점령 접수 다음으로 필요한 군정 운영의 기본 틀을 만드는 작업을 하였다. 47군정중대는 미국 캘리포니아 몬테레이 요새 내 민정훈련소에서 편성되었다. 이들은 수송선인 팰콘함(Marine Falcon)을 이용해 1945년 9월 26일에 샌프란시스코를 떠나, 같은 해 10월 21일자로 인천항에 도착하였다. 이후 부대는 경기도청에 주둔해 1군정팀의 업무 지원을 담당해오다가 1946년 1월 24일자로 97군정단에 배속되었다.[21]

19) Ibid; 송정현, 「해방 직후 미국의 남한 점령 계획과 부대 배치-전라북도를 중심으로-」, 『歷史學硏究』 67, 2017, 124~126쪽.

20) 미군정기 자료 주한미군사, 주한미군사 3, 국사편찬위원회(http://db.history.go.kr/).

www.kci.go.kr

97군정단도 47군정중대와 함께 몬테레이 요새에서 편제되었다. 1945년 9월 26일에 요새를 출발해 9월 30일자로 워싱턴에 도착하였다. 며칠 뒤인 10월 9일에 라피테호(LaFitte)를 타고 시애틀항을 출발해 11월 7일자로 인천에 상륙하였다. 이들은 군정 숙영지로 정해진 인천 인근에 위치한 산도(Sando) 호텔에 머물며, 정보 숙지와 휴식을 취한 뒤에 서울로 이동하였다. 곧이어 윌리엄 소령의 지휘 하의 1군정팀과 만나 47군정중대까지 합세해 지방 군정 수립을 완료하였다.[22]

68군정중대도 1945년 8월 26일 몬테레이 요새에서 조직되었다. 9월 26일자로 8명의 육군 장교와 2명의 해군 장교를 비롯해 병사 39명이 부대를 이뤄 10월 9일 도쿄만(Tokyo Bay)에 도착하였다. 10월 13일에 도쿄만을 떠나 와카야마만(Wakayama Bay)에 도착한 다음 24군단에 배속되었다. 그리고 10월 20일 인천에 도착해 28일자로 의정부 양주로 이동하였다. 다음의 순서대로 민정업무를 인계 받아 군정 업무를 시작하였다. 먼저 10월 28일에 글래드윈(중령, Gladwyn A. Berry)이 포천을, 10월 30일에는 로이드(중령, Lloyd J. Koglin)가 가평을, 11월 1일에는 더들리(중령, Dudley)가 광주를, 11월 2일에는 제임스(중령, James F. Dumas)가 양평을, 끝으로 11월 3일자로 오티스(대위, Otis P. Hornaday)가 고양을 담당하였다.[23]

군정팀의 구성은 대개 10여 명의 장교와 30여 명의 사병으로 조직되었다. 군정중대의 경우 115군정중대를 일례로 살피면 프레드(소령, Fred Gustorf)를 지휘관으로 4명의 대위와 6명의 중위 그리고 20여 명의 사병으로 구성되었다. 특히 장교들은 각각 군정 업무에서 담당 역할이 부여됐

---

21) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul, Korea,국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』5(국사편찬위원회, 2001), 104~105쪽.

22) Ibid, 102쪽.

23) 68TH MILITARY GOVERNMENT HEADQUARTERS & HEADQUARTERS COMPANY Seoul, Korea, 국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 50: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』4(국사편찬위원회, 2001), 481쪽.

www.kci.go.kr

는데 보건, 위생, 공안, 민간, 구조, 급양, 노동, 법무 등이었다.[24)]

미군 진주 당시에 경기도 도지사는 일본 육군 장교 출신이 맡고 있었다. 마찬가지로 다른 관리직도 일본인들이 자리하고 있었다. 군정은 해당 직원들이 숙련된 사람들이라고 판단하고 모든 일본인 관리들을 군정의 다른 지시가 내려올 때까지 유지시켰다. 당시 일본 수뇌부는 정무총감 이하 재무국장 미즈타 나오마사(水田直昌), 광공국장 시오다 마사히로(塩田正洪), 농상국장 시라이시 고지로(白石光治郎), 법무국장 하야타 후쿠조(早田福藏), 학무국장 다케나가 가즈키(武永憲樹, 창씨개명 엄창섭[嚴昌燮]), 통신국장 이토 야스요시(伊藤泰吉), 교통국장 고바야시 리이치(小林利一), 경무국장 니시히로 다다오(西廣忠雄) 등이 맡고있었다.[25)] 행정권 이양을 위한 작업이 본격화되었고 점령 통치를 위한 조직 개편이 논의되었다. 문제는 해방 직후 산재해있던 즉각적인 해결이 필요한 사안들이었다.

경기도는 행정기관을 비롯해 정치·경제의 중심지인 수도를 포함하고 있었다. 최우선으로 행정 접수와 기능의 복구가 중요했고 그러기 위해선 군정이 하루속히 점령을 완료해야만 했다. 경기 지역은 9월 11일로 점령 배치가 이루어졌는데 이들의 초기 임무는 점령 완료 후에 행정과 민사업무를 담당할 군정부대가 도착할 때까지 행정 체계를 복구하고 점령 기반을 다지는 것이었다.

Ⅲ. 도시위생 실태와 위생 개선 활동 전개

해방 이후 서울은 거리 곳곳에 쓰레기가 넘쳐나고 시체도 발견되는 등

24) HEADQUARTERS 115TH MILITARY GOVERNMENT HEADQUARTERS AND HEADQUARTERS COMPANY APO #7,국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』5(국사편찬위원회, 2001), 88쪽.

25) 森田芳夫·長田かな子編,『朝鮮終戰の記錄: 資料編 第一券 日本統治の終焉』(巖南堂書店, 1979), 284쪽.

www.kci.go.kr

도시 청소가 시급한 상황이었다. 업무 담당자로는 서울 검역관 클레위키(중위, Klewicki), 인천 검역관 웰스(중위, Wells), 경기도 검역관 칼(중위, Carl), 개성 검역관 그랜트(Grant) 등이 맡았다. 이들을 필두로 제일 먼저 서울에 쌓여있는 쓰레기를 치우기 위해 소달구지 100대가 동원됐다. 다음으로 기차역 인근에 화장실을 즉시 설치하도록 하였다.[26] 하지만 시체 처리 문제는 여전히 간단하지 않았다.

특히 시체 처리는 도시 경관의 문제로 치부할 수 없는 사항이었다. 근대 이래 인간의 거주 공간으로 도시가 확장되면서 일상생활에서 마주하는 불결한 장소 및 공기 등의 인식이 엄격해졌다. 사람들은 변질된 공기 예컨대 공기오염 혹은 역겨운 냄새 가까이에 있는 것과 부패한 것들로부터 발생하는 악취 등에 대한 두려움이 더욱 뚜렷해졌다.[27] 실제로 부패로 인한 질병의 위험은 오래전부터 경고돼왔다.

정부 기관이 완전히 수립되지 않은 상황에서 강제적으로 일손을 구하기도 어려운 실정이었다. 예부터 시체는 사람들에게 두려움과 불결한 대상으로 여겨져 어떤 사람들도 해당 일을 맡기 위해 선뜻 나서지 못했다. 담당뿐만 아니라, 시체를 이동시킬 수단 또한 마땅하지 않았고 엎친 데 덮친 격으로 기름 부족으로 화장 작업도 중단해야 했다. 할 수 있는 일이라곤 겨우 땅을 파서 야트막한 무덤을 만드는 것뿐이었다.[28] 미군정으로서는 제도적 차원의 정책 기관 등의 필요성이 대두되었다.

이에 1945년 9월 24일자로 법령 제1호인 '위생국 설치에 관한 건'을 발표하였다. 과거 경무국 소속의 위생과를 폐지하고 독립적인 기관으로서 위생국 설치에 돌입한 것이다.[29] 일제강점기 위생 행정은 경무국 위생과

---

26) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul, Korea, 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 5(국사편찬위원회, 2001), 108쪽.

27) 주나미 역, 알랭코르뱅 저, 『악취와 향기』(오롯, 2020), 38쪽.

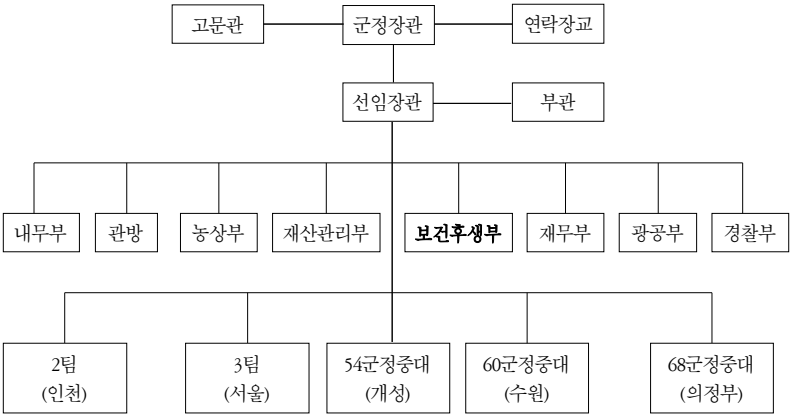
28) Ibid, 108쪽.

29) 『美軍政法令總攬』(韓國法制硏究會編, 1971), 120쪽.

www.kci.go.kr

에서 담당했는데 독립적 형태의 위생 행정기구가 아닌 경찰에 의해서 유지되는 형태였다.[30] 일본의 패망과 함께 위생 행정이 공백 상태를 맞으면서 해방 이후 미군에 의해서 위생국의 필요가 제기되었다. 이후부터는 위생국을 별도의 부서로 운영하다가 같은 해, 10월 27일 법령 제18호에 따라 보건후생국으로 개칭하였다. 관련 업무에는 전반적인 위생 업무 관리와 전쟁으로 인한 재해의 구제, 고아의 후생과 보호, 주택, 전재민 관리, 종업원 임금 등 공공후생 계획 등이었다.[31] 이후 보건후생국에서 다시 보건후생부로 변경되었다. 군정은 1945년 12월 25일이 되어서야 비로소 조직을 완료할 수 있게 되었다.[32] 다음의 표를 통해 군정 조직을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 1945년 12월 20일자 경기 지역 군정 조직도[33]



30) 이에 관한 연구로는 정근식, 「식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산: 식민지 통치성의 시각에서」, 『사회와 역사』 90, 2011.
31) 『美軍政法令總攬』, 앞의 책, 135쪽.
32) 미군정기 자료 주한미군사, 주한미군사 3, 국사편찬위원회(http://db.history.go.kr/).
33) Ibid.

www.kci.go.kr

위 조직도가 갖춰지기 이전인 1945년 8월 15일 당시 경기 지역의 행정 조직은 경찰, 광공, 내무, 농상, 재무부로 이루어져 있었다. 경찰부에는 경무, 경비, 경제경찰, 보안, 위생, 정보, 형사, 특별경찰과 등이 있었다. 광공부 산하에는 광공(Mining & Industry), 기술, 산림과가 있었다. 내무부에는 노무, 사회, 지방, 회계과가 있었다. 농상부에는 농무, 농산, 식량, 토지개량과가 있었다. 재무부에는 직세(Direct Tax), 간세(Indirect Tax), 이재(Finance), 상업조사과를 두었다.[34]

경기도 지방 군정이 수립되면서 보건후생부와 재산관리부가 신설되었다. 보건후생부의 신설은 전쟁 중에 발생한 전재민들의 관리, 질병(전염병), 도시위생 문제 등을 해결하기 위한 것으로 볼 수 있다. 도시위생은 해방 이후 해결해야 할 문제 중에서도 즉각적으로 처리하지 않으면 안 되는 사안에 해당한다. 위생은 점령지 주민의 불안을 불러일으키는 대표적인 요소이다. 당장 해결하지 않으면 불편을 넘어 생명까지도 위협할 수 있는 것이었다. 통치 측면에서 본다면, 한국인들에게 어떤 첫인상을 남기는가에 관한 문제이기도 했다.

그렇다면 당시 어떤 도시위생 문제들이 빈번하게 일어나고 있는지 또 그에 따른 개선 활동으로는 어떤 것들이 있었는지, 다음의 서울을 포함한 경기도를 사례로 하여 구체적으로 살펴보겠다.

윌슨(중령, James E. Wilson)이 킬로프(소령, James S. Killough)를 대신해 서울시 군정장관으로 임명됐다. 윈터(대위, John D. Winter)가 구스토프 소령에 이어 행정장교를 맡게 되었다. 군정의 각 부서 담당관들은 추후 시정업무에 배치될 예정이었다. 특기할만한 점은 서울을 담당할 윌슨 중령의 구체적인 목적이었다. 윌슨은 서울 담당 군정장관으로 임명된 즉시 다음과 같은 성명서를 통해 자신의 목표를 분명히 했다.[35]

---

34) Ibid.

35) History of Military Government, City of Seoul, Korea(from 11 September to 30 November 1945), 국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』1(국사편찬위원

www.kci.go.kr

> 우리의 첫 임무는 도시를 청소하는 것이다. 거리를 청소하고 물을 정화해 흐를 수 있도록 하는 것이고 하수도를 수리해 확장하고 이와 함께 뇌물, 협박 등 사사로운 이익에서 벗어나, 능률적인 경찰과 소방부서를 만들어야 한다. 위생과를 설치하고 운영함으로써 한국에서도 서울이 가장 깨끗한 도시여야만 하고 뿐만 아니라 아시아에서도 가장(전염병을 포함한 질병) 발병률이 낮은 도시가 돼야 한다. 그런 다음에야 비로소 우리의 임무를 달성할 수 있는 것이다. *밑줄은 필자 강조임.

윌슨 중령이 목표로 한 지침은 점령지역 주민의 질병과 사회불안을 불식시키는 동시에 서울을 깨끗한 도시의 표본으로 만들려는 목적이 두드러진다. 단순히 도시 정비에 그치지 않고 도시위생을 통한 점령의 성과 달성에 기인한 것으로 보인다. 군정 최초의 보건위생 정책 지침도 크게 다르지 않다. 첫째, 점령지 주민의 전염병 및 사회불안을 예방하는 것이다. 둘째, 점령군 임무에 방해되는 질병을 예방해 보건관리 체제를 확립하는 것이다. 셋째, 점령지 주민의 건강과 복지를 위한 공중보건 및 후생활동 등이다. 마지막으로 점령군의 생명을 위협하는 요소로부터 방지하는 것이다. 이를 위해서는 전재민의 건강, 위생관리와 검역 기준의 확립 등이 전제되어야 한다.[36]

요컨대, 위생관리 체제의 확립은 점령지 주민의 생명을 지키는 행위인 동시에 점령군 보호 목적도 가지고 있었다. 그런 점에서 윌슨의 점령 임무는 미군정 하에서 발동되었던 보건후생 업무 지침과 맥락을 같이 한다. 특기할 점이라면, 당시 서울의 상황을 고려한 점령 임무를 내세웠다는 것이다. 도시 청소는 점령지 주민의 불안을 불식시키기 위해 시행한 조치였다. 이처럼 점령정책은 현지 사정에 따라 변용이 불가피한 것이었고 그 과정에서 나름의 특징이 드러날 수밖에 없다. 또한 통치 행위는 해당 사회에서 발생하는 구체적인 사안들과 밀접한 관련이 있다. 따라서 공식적

회, 2001), 340쪽.

36) 신좌섭, 『군정기 보건의료정책』, 서울대학교 석사논문, 2003, 37~38쪽.

www.kci.go.kr

인 점령 지침이 있더라도 지역 상황을 고려해서 진행할 필요가 있었다.

서울에서 발생한 위생 관련 문제는 도로에서부터 쓰레기, 상하수도, 오물 및 시체 처리 등 광범위하게 나타나고 있었다. 다음의 사례를 통해 살펴보겠다.

(1) 지역 내 병원은 운영되지 않고 있었고 거리 곳곳에 분뇨와 쓰레기가 쌓여있었다. 분뇨는 배수로를 가득 채우다 못해 넘쳐흘렀고 여기에 수천여 명의 전재민들이 길거리를 가득 메우고 있었다. 집을 잃은 수백 명의 사람이 서울역 광장에서 노숙하는 형편이었다. 또 도시 내 거리 곳곳에는 부패해가는 시체들이 발견되고 있었다. 상수도는 불충분했으며, 물이 끊기는 일이 많았다.[37]

(2) 1945년 9월 26일에 서울시 보건과 감독관인 홀스타인(중위, Holstein)이 실시한 서울시 위생 점검에서 사람들이 길거리에 쓰레기를 버리고 소변과 대변을 본다는 것이 확인됐다. 예전에 이러한 행동은 벌금형으로 처벌되었다. 위생 법률의 시행은 경찰 권한이었다. 거리에 쓰레기통이 마련돼 있음에도 불구하고 사람들은 쓰레기통을 이용하지 않는다. 서울에서 쓰레기 수거에 어려움이 있다.[38]

(3) 길거리에서 아무렇지 않게 소를 도축하는 사람들이 많다. 악취는 심각한 수준이다.[39]

차례로 살펴보면, 거리에 즐비해 있는 분뇨와 쓰레기를 치우기 위한 활동이 전개됐다. 서울에서는 후생부 위생과가 중심이 돼 시의 거리를 청소하는 데 만전을 다하고 있다. 문제라면 쓰레기 수거 후에 이동 수단이 마

37) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul, Korea, 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 5(국사편찬위원회, 2001), 108쪽.

38) History of Military Government, City of Seoul, Korea(from 11 September to 30 November 1945, Ibid, 142쪽.

39) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul, Korea, Ibid, 106쪽.

www.kci.go.kr

땅치 않다는 것이다. 이를 위해 각 동회장들의 협조하에, 이용 가능한 동물 운송 수단을 동원하고 있다.[40] 당시는 트럭 이용이 원활하지 않았고 도로 사정 또한 좋지 못한 형편이었다. 하지만 차량 지원 없이는 쓰레기 수거 활동 등을 포함한 거리 청소에 한계가 있었다.

이에 서울시는 300개의 마차를 동원해 청소작업을 실시하였다. 뿐만 아니라 조선건국준비위원회도 서울시 거리 청소에 합세해 수집 임무를 담당하였다. 민간인들도 나서서 서울 시내의 참호와 방공호 제거를 돕고 있으며, 원활한 쓰레기 수거 활동을 하기 위한 보조 수단으로 'City Sanitation'이라는 완장이 제공되었다.[41] 완장은 수거 활동 시 협조를 구하기 위한 것이었다. 따라서 도시위생을 뜻하는 단어로서가 아닌, 도시 청소의 실무를 담당했던 서울시 위생과를 말하는 것으로 보인다.

도시 청소는 점령 말인 11월에 들어서면 시민연맹의 협조까지 얻어내는 결과에 이르는 등 노동력까지도 제공받을 수 있게 된다. 보건후생부는 11월 29일자로 트럭을 제공할 수 있는 형편까지 되었다.[42] 하지만 여전히 위생 관념 부재로 인한 시민들의 생활습관 등은 쉽사리 나아지지 않았다. 도시는 공간적 범위이면서, 그 생활 주체는 시민으로 볼 수 있다. 물론 지금의 도시 공간 개념으로는 이해할 수 없는 급박한 상황이 전개되는 해방공간이라는 점에서 장기적으로 개선되어야 할 사안임이 분명했다. 그러나 미군정으로서는 당초 긴 시간을 가지고 이남 지역의 점령 완수를 목표에 둔 것이 아니었다. 최대한 이른 시일 내로 복구를 진행한 다음에 군정을 수립하고 나아가 훈련을 거쳐 한국인 관리로 대체해야만 했다.

미군정은 행정명령에 의한 처리 방법에 그치지 않고 위생에 관한 사람

---

40) History of Military Government, City of Seoul, Korea(from 11 September to 30 November 1945), Ibid, 255쪽.

41) History of Military Government, City of Seoul, Korea(from 11 September to 30 November 1945), Ibid, 260~261쪽.

42) Ibid, 355쪽. 해당 내용의 시민연맹에 관한 설명이 없어 원문의 'Citizens League'를 시민연맹으로 번역하였다.

www.kci.go.kr

들의 기본 인식부터 바꿔야 한다는 목적으로 캠페인을 도입하였다. 군정청 정보과와의 협력을 통해 '서울시를 깨끗이 하자'라는 구호의 캠페인이 진행되었다. 해당 문구는 포스터로 제작해 배포되었다.[43] 이와 관련한 성과는 구체적으로 알 수 없지만, 쓰레기 무단투기와 길거리에서 대소변을 보는 행위 등 위생 개선 인식을 널리 퍼뜨리기 위해 캠페인 활동이 도입된 것을 짐작할 수 있다.

이 밖에도 최전선에서 위생 조사와 관리를 담당할 위생조사관의 배출에도 힘을 쏟았다. 1945년 11월 1일자로 서울시 위생조사관들의 훈련을 목적으로 보건학교가 설립되었다. 첫 회 수업에서는 위생과 직원 50여 명이 대상이 되었다. 이들은 졸업 후에는 임금을 받고 '위생조사관'으로 배치될 예정이다.[44] 또한 전문인 양성도 이루어졌다. 일례로 서울대학에서는 12월 30일부터 6주간에 걸쳐 간호부 졸업생을 대상으로 '보건위생간호' 과목을 개설하기로 했다. 지원자는 군정청 보건국 소속 룩카 대위에게 이력서를 제출하도록 했다.[45]

(3)사례의 경우, 예부터 한국은 소고기 섭취 행위를 국가 차원에서 관리해왔다. 그 이유는 종교적 차원의 도축 금지도 있었지만, 소가 농업활동에서 중요한 역할을 담당하기 때문이다. 소고기에 대한 한국인의 관심은 그 역사가 오래라 할 수 있다. 해방 이후에는 소의 도축이 장소를 불문하고 빈번하게 발생하는 실정이었다. 미군정은 소의 도축 행위를 종교적 혹은 농업적 관점이 아닌 도축 과정에서 생길 수 있는 위생 문제를 중점으로 두고 도축 활동에 대한 활동 시 반드시 허가된 도축장에서 하도록 법으로 제정하였다. 도살장들은 정기적인 감독하에 운영될 수 있었는데 이와 함께 거리에서 무허가로 판매하는 고기의 유통 문제도 함께 단속하였다. 고기 판매 시 반드시 검역관을 통한 확인이 전제되어야 했다.

---

43) Ibid, 295쪽.
44) Ibid, 298~299쪽.
45) 「看護婦爲하야 保健衛生講義」, 『中央新聞』, 1945년 12월 02일자 기사.

www.kci.go.kr

상수도 시설의 점검은 전염병 방지를 위해서 필수적으로 확인해야 할 사안이었다. 서울과 인천은 이남에서 가장 큰 수원지 한강을 통해 식수를 공급받고 있었다.[46] 하지만 시설 문제는 물이 충분 또는 불충분의 문제가 아니었다. 상하수도는 주민의 건강뿐 아니라 미군의 안전과도 밀접한 관련이 있다. 점령지에서의 점령 주체(미군)의 안전은 점령 성과를 좌우할 수 있는 요소였다. 미군은 진주 즉시 시설 점검과 관리에 돌입하였다.

위생관리에서 상수도만큼 중요한 시설은 병원이다. 서울은 정치·경제·행정·문화 등 중심지로서 기능했던 만큼 제반시설이 잘 갖춰진 편이었다. 서울에는 총 10개의 병원 시설이 존재했는데 그중 9개는 수술실을 갖추고 있었다. 전체 병원에는 수용 가능한 환자 침상 1,620개를 보유하고 있었다. 경성 제국 대학 부설 병원이 500개로 가장 많은 침상을 확보하고 있었다. 또한 치과 치료가 가능한 시설 2곳과 산부인과 1곳 등이 존재했다.[47]

한편, 서울 군정 본부는 전재민에 관한 처리 문제로 골머리를 앓고 있었다. 광복과 함께 전재민들은 계속해서 유입되는 실정이었다. 군정은 서울역 근처에 있는 중앙시장 내 보급창고 8개 중 3개를 징발해 전재민을 위한 임시수용소로 계획했다. 이 3개의 보급창고는 각각 약 1,200여 명을 수용할 수 있는 규모였다. 서울시는 최대한 많은 전재민을 수용하기 위한 시설 확보에 열을 올렸다. 전재민 시설 확보를 통해 철도역의 혼잡함을 경감시키려고 하였다. 이에 앞서 역 주변에 화장실 50여 개를 설치하는 등 즉시 필요한 시설물에 대한 확보도 진행하였다.[48]

이처럼 군정 주도의 전재민 수용시설에 대한 확보도 이루어졌지만, 구

46) Kyongsong(Keijo; Seoul), Ibid, 2쪽.

47) Kyongsong(Keijo; Seoul), Ibid, 30쪽.

48) History of Military Government, City of Seoul, Korea(from 11 September to 30 November 1945), 국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』1(국사편찬위원회, 2001), 260쪽.

www.kci.go.kr

호를 목적으로 한 민간 중심의 연합회도 조직되었다. 아래 표는 서울시 전재민 구호 연합회(the united refugee committee of the city of seoul) 현황을 나타낸다.[49]

〈표 3〉 서울시 전재민 구호 연합회 현황

서울시전재민구호연합회
재외동포구제회
고려동지회 인민구호부
구휼동맹
조선사회사업기업회
재외전재동포구제회 마포수용소
재외전재동포구제회 북아현정수용소
경성의학전문학교 구호부
일본인세화회
일본인경성안내소
일본인구호부
일본인만주그룹
중화민국전재자구호회

1945년 10월 22일을 기해 서울시 전재민 구호 연합회 소속 단체에서 보살피는 전재민 숫자는 4,595명(한국인), 6,888명(일본인), 498명(중국인) 총 11,981명이다.[50] 서울시는 정부 차원의 시설 확보를 진행하는 한편, 민간인에 의한 자체 조직도 지원하는 방식을 취하였다. 전재민의 관리는 질병 문제만 두고 본다면, 예방 차원에서 반드시 개선되어야 할 생명 안전과 직결되는 문제였다. 또한 간과해선 안 되는 전재민의 위치는 장차 새로운 국가에서 예비 시민으로서 규정할 수 있다. 전재민의 질병 문제는 국가에 장기적인 피해를 불러올 수 있는 요소임이 분명했다.

www.kci.go.kr

49) Ibid, 270~271쪽.
50) Ibid, 308~309쪽.

특히 경기도는 전재민의 유입으로 인한 관리가 시급한 지역이라 할 수 있다. 경기도에서는 도시위생에서 우선적으로 실시되어야 하는 활동으로 청소를 진행하였다. 일례로, 포천군에서 쓰레기 처리시설을 만들어 매주 수거하는 방식을 적용했다.[51] 서울과 달리 경기도 소재 지역들은 범위가 확장돼 있어 일시에 쓰레기를 수거하는 방식 자체가 불가능했다. 군정 방침에 따라 처리 방식을 변용하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 경기도에도 전재민 수용소가 운영됐는데 해당 시설에서는 전염병을 예방하기 위한 소독 활동을 활발히 하였다. 한국인과 일본인의 전재민 수용소는 분리해서 운영됐는데 일본 전재민들이 귀환 전에 우두 접종을 마친 사례도 있다.[52]

경기도에서 전재민을 대상으로 한 위생 관리가 활발히 진행된 까닭은 이곳이 곧 관문이기 때문이다. 경기도는 전재민의 유입이 많은 곳으로 질병 예방과 전염병 확산 방지 관련 활동이 주가 될 수밖에 없었다. 68군정중대가 담당한 의정부는 방역 문제가 중요한 과제였는데 관할 지역이 38도선에 인접해있는 이유에서였다. 이북에서 내려오는 사람들이 반드시 거쳐 가야만 하는 곳으로 군정중대에서는 이들에 대한 검역 문제를 중요한 사안으로 다루었다. 예컨대, 전염병 발생 지역에는 격리와 방역을 시행하고 살충제 살포와 백신 접종 등의 후속 조치를 진행하는 식이었다.

당시 전재민의 유입 상황을 살펴보면, "군정청 보건후생부에서 만주(滿洲) 북지(北支) 방면에서 돌아오는 우리 전재 동포는 혹한과 험로를 돌파하고 북위 38도를 넘어오고 있는데 이들이 통과하는 개성은 매일같이 수백에서 수천이 헐벗고 굶주린 형편이다. 군정청 보건후생부에서는 앞

51) Weekly Military Occupational Activities Report(areas reported on; Districts of Koyang, Pochon, Kapyong, Yangju, Yangpyong and Kwangju, all in Kyong Gi Do, covering the week ending 2400, Saturday, 11 May 1946), 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 4(국사편찬위원회, 2001), 581쪽.

52) 「전재민 질병 예방」, 『自由新聞』, 1945년 11월 14일자 기사.

www.kci.go.kr

으로 전재 동포들의 생활과 구제책을 강화하려는 목적에서 조양환(曹陽煥) 조사원을 현지로 파견해 실정조사에 착수하도록 하였다.…(중략)"[53] 이와 같은 상황이었다. 이러한 전재민의 문제는 기존 빈민 인구와 관련이 있는 것이었다. 빈민 인구는 실업자를 비롯한 거리에 부유하는 부랑자들을 가리키는 것인데 부랑자의 발생은 이산, 궁핍, 실향, 가출 등에서 비롯되었다.[54] 요컨대, 1945년 8월 15일부터 1946년까지의 빈민자 숫자는 요구자 수(288만명)와 피구호자 수(447만명)를 합한 총 735만 6천여 명에 달하였다.[55] 당시 구호대상이 전재민에만 국한된 것은 아니었다. 극심한 인플레와 물자 부족 문제를 서로 견뎌야 하는 상황이었다.

경기도에서는 전재민 대상 구호활동을 위한 자체 단체들이 조직되었다. 광주에서는 지역 내 후생 사무소를 운영하고 있었다. 약 3,000여 명이 일손을 돕고 있었다. 포천군에서는 김종근씨가 해당 지역을 거쳐서 귀환하는 전재민에게 구호 활동을 하기 위한 목적으로 청년회를 조직하였다. 청년회에서는 전재민에게 음식과 잠자리를 비롯한 의류를 제공하는 활동을 했다. 해당 물품들은 자발적 기부를 통해 이루어졌다. 이들은 최대 70여 명까지도 보살피기도 했다. 포천에는 전재민 수용소가 한 초등학교에 마련돼 있다. 전재민이 지역사회로까지 유입되면서 질병 문제가 대두되었다. 지역 의사들은 계속해서 디프테리아, 발진티푸스, 장티푸스 등의 혈청을 요구하고 있었지만, 의약품 배급은 원활하지 않은 상황이었다.[56]

다음은 경기도에서 발생한 전염병 관련 내용이다. 이 사례들을 통해 경

---

53) 「戰災同胞救濟에 現地視察」, 軍政廳保健衛生部에서, 『民衆日報』, 1945년 12월 18일자 기사.

54) 박숙자, 「해방 후 고통의 재현과 병리성-반공체제 속 부랑자와 비국민-」, 『한국문학이론과 비평』 76, 2017, 93쪽.

55) 박보영, 「미군정 구호정책의 성격과 그 한계: 1945~1948」, 『사회연구』 1, 2005, 77쪽 재인용.

56) Initial Weekly Military Occupational Activities Report(areas reported on; Districts of Koyang, Pochon, Kapyong, Yangju, Yangpyong and Kwangju, all in Kyong Gi Do, covering the week ending 2400, Saturday, 10 November 1945), 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 4(국사편찬위원회, 2001), 501쪽.

www.kci.go.kr

기 지역의 미군정이 질병 예방과 전염병 확산을 방지하기 위해 어떤 활동을 했는지 살펴보겠다.

(1) 가평군: 가평군에서 발진티푸스 4건이 보고되었다. 이 지역의 300여 명에게 백신을 접종했고 가평군 거주 모든 주민들과 집에 DDT를 살포하였다. 광주군에서는 기존 주택 설비를 통해 민간병원 설립을 준비하고 있다.[57]

(2) 일일 800명의 전재민들을 처리하는 동두천리에서 DDT 살포와 발진티푸스 및 천연두 백신접종 업무를 지원하기 위해 보건소 직원 10명을 추가적으로 배치하였다. 지역 내 약 300여 명을 수용할 수 있는 창고 1개가 전재민 수용소로 이용되었었다. 의정부에서는 10개의 병상을 갖춘 병원 2곳이 있는데 원만히 운영될 수 있도록 의약품과 설비가 필요한 상황이다.[58]

(3) 포천군: 포천군에서 발진티푸스가 발생하여, 전염병을 사전에 방지하기 위해 1946년 1월 10일자로 'Sun Tai Ri(지명 발음이 확실하지 않아서 원문으로 표기함)' 주민 450명을 대상으로 DDT를 살포하고 예방접종도 실시하였다. 보건당국은 K중대와 군정중대 파견단과의 협조하에 '자작리(Cha Chak Ri, 원문표기명)' 주민 230명에게 천연두 예방접종을 실시하였다.[59]

(4) 포천군: 포천군에서 봄철에 얼음이 녹기 시작하면 가정용 급수가 오염돼 전염병을 발생을 초래하는 것을 미연에 방지하기 위해 발생률이 높은 지역을 대상으로 장티푸스 백신 접종을 계획했다. 특히 군 인민위원회 소속 청년단체가 전재민 구호활동을 하고 있는데 일정 정도의

57) Occupational Activities Report No.4(areas reported on;Districts of Koyang, Pochon, Kapyong, Yangju, Yangpyong and Kwangju, all in Kyong Gi Do, covering the week ending 2400, Saturday, 1 December 1945), 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 4(국사편찬위원회, 2001), 515쪽.

58) Weekly Military Occupational Activities Report No.5(areas reported on;Districts of Koyang, Pochon, Kapyong, Yangju, Yangpyong and Kwangju, all in Kyong Gi Do, covering the week ending 2400, Saturday, 8 December 1945), 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 4(국사편찬위원회, 2001), 518쪽.

59) Ibid, 530~531쪽.

www.kci.go.kr

보조금을 지급하였다.[60]

(5) 포천군: 포천군에서 8건의 장티푸스가 발병했다고 보고되었다. 해당 집들은 격리조치 하였고 즉시 소독하였다. 주민들에게 몸을 깨끗이 하고 분뇨를 적절한 시기에 폐기하라고 지시하였다. 해당 발병지역 주민들을 대상으로 장티푸스 백신을 접종하였다.[61]

(6) 포천군: 포천군에서 교통수단이 부족한 이유로 보건과에서 업무를 효율적으로 수행하는데 차질을 생기고 있다. 1946년 1월 25일자로 각 면의 대표들이 참석한 회의에서 예방접종과 전염병 예방을 위한 적절한 조치를 학습했다. 적은 양이지만 천연두 백신을 각 면에 보냈다. 각 면을 거쳐 군청으로 보고가 올라오는 후생관련 보고체계가 만들어졌다.[62]

(7) 고양군: 콜레라 9건이 발병했다고 보고되었다. 4명이 숨지고 숭인면(Sung In myun)에서는 300가구를 격리시켰다. 즉시 한강을 식수로 사용하는 것에 대하여 사용금지를 내렸다. 지도면(Chi Do myun)에서 300가구를 격리시켰다. 질병 관리 지원을 위해 DDT, 분사기, 소독제, 백신 등을 제공하였다.[63]

(8) 양평군: 500명을 대상으로 천연두 백신 접종을 실시하였다. 각 면의 대표에게 비누, DDT, 면직물, 백신 그리고 리졸(lisol, 살균제 및 살충제를 뜻함)을 나누어주었다.[64]

귀환 전재민들에 의한 병의 확산을 막기 위해 38선 인근에 일곱 군데의 검역소를 세워 이동 인구에 대해 소독과 백신을 접종하였다. 미군정 보고서에 의하면, 해당 작업은 매우 성공적이었다고 평가하고 있다. 이밖에도 백신이 전 지역에 걸쳐 무료로 배포되었다. 1946년 9월 26일자 미군정 보고서를 통해 배급된 백신 종류와 보급량을 확인할 수 있다.[65]

---

60) Ibid, 534쪽.
61) Ibid, 535쪽.
62) Ibid, 538쪽.
63) Ibid, 610쪽.
64) Ibid, 551쪽.
65) 97th Military Government Group, Hq&Hq Det, Office of the Provincial Military Governor, Seoul,

www.kci.go.kr

〈표 4〉 미군정에 의한 백신 보급 현황(1946년 9월 26일 기준)

백신 종류	장티푸스	디프테리아	발진티푸스	콜레라	백일해	천연두
보급량(cc)	1,085,400	31,700	951,600	1,655,400	29,600	2,700

〈표 5〉 1946~47년도 전염병 발생 추이(건)

전염병류	발진티푸스	장티푸스	천연두	콜레라	흑사병	말라리아
1946년	1,413	761	2,682	1,068	0	통계 없음
1947년	476	365	7	0	0	939

1946년도에 비해 1947년도에 들어서 전염병 발병률이 현저히 줄어든 것을 위 표를 통해 알 수 있다.[66] 미군정에서는 정책 활동에 대한 성과 여부를 보고서에서 성공적 혹은 긍정적, 부정적 등으로 구분해 기록하고 있다. 앞서 소독 및 백신 접종을 성공적이었다고 평가하고 있는 것으로 보아, 위생 개선 대상은 해당 지역의 급선무였던 문제에 따라 달랐을 것이다. 경기도에서 급선무는 전염병 통제와 방역 문제였다. 이는 통치 전략과 결부되며, 군정 활동은 그 성과에 따라 평가를 달리할 수밖에 없다. 해방 직후 급박한 상황에서 최소한의 질서 유지를 위해서는 지역의 문제를 최우선으로 고려하여 진행해야만 하는 전략적 통치 행위가 작용한 것이라 할 수 있다. 이는 중앙 중심의 통치 체제가 아닌 군정별로 독자적인 운영이 일반적이었음을 의미하기도 한다.

이 밖에도 양평군에서는 방역 요원들을 위한 보호복을 제작해 제공하기도 했다.[67] 양주에서는 지역 내 보건소에서 콜레라 예방접종 증명서가

Korea, 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 5(국사편찬위원회, 2001), 191쪽.

66) Ibid, 190쪽.

67) Weekly Military Occupational Activities Report No.18(areas reported on; Districts of Koyang, Pochon, Kapyong, Yangju, Yangpyong and Kwangju, all in Kyong Gi Do, covering the week ending 2400, Saturday, 9 March 1946), 국사편찬위원회 편, 『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』 4(국사편찬위원회, 2001), 555쪽.

www.kci.go.kr

없는 승객들을 조사해 버스정류장과 기차역 등에서 콜레라 예방주사를 접종하는 활동을 하였다.[68] 이러한 행위는 위생관리의 일환으로서 볼 수 있는데, 그 범위가 도시 정비부터 질병 예방까지 사회 전역에 걸쳐 나타난 것을 알 수 있다. 이처럼 위생 활동은 국가권력만으로는 절대 완성될 수 없는 것으로 일반 민중의 공감과 협조에 의해서만 가능하다.

Ⅳ. 맺음말: 통치전략으로써 대민관리

해방 이후 남한의 새로운 권력 주체가 된 미군정은 점령 목표에서 전후 공산주의와 급진적 민족주의로부터 남한을 자국의 영향권 아래 두어 소련과 공산권에 대응하려고 하였다. 미국의 전후 동아시아 정책의 핵심이 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 나아가 식민지에서 해방된 국가들을 대상으로 새로운 질서를 잡은 다음 그것을 통제할 장기적인 정책을 마련하는 것도 있었다. 결국 일본 군국주의 해체의 완수 그 끝에는 미국 중심의 동아시아 신질서를 만드는 것이었고 이를 위해 소련과 중국의 균형을 맞추기 위한 일련의 과정이었다.

그런데 해방공간은 미군이 통치권을 일시에 장악하고 영향력을 바로 행사하기란 쉽지 않은 상황이었다. 통치의 방식은 당연히 체계적 운영보다는 통치를 실행하기 위한 기초 질서의 마련과 긴급하게 발생하는 문제에 대한 대처가 우선시 될 수밖에 없었다. 이러한 질서 유지는 곧 대민관리와 직접적인 연결성을 가진다고 할 수 있으며, 다양한 대민관리 정책들이 고안되었다. 특히 위생은 민생 관련 사안 중에서도 생명과 결부되는 만큼 통치성과를 좌우할 수 있는 중차대한 문제였다.

위생은 사회 전방위에 걸쳐 영향을 미친다. 군정의 통치는 점령지 주민을 통해 유효 여부가 나타나는데 그러한 이유에서 민생 문제들에 따라 통

www.kci.go.kr

68) Ibid, 606쪽.

치 결과도 달라질 수 있는 것이다. 본래 통치성이 갖는 기본 특성은 사람을 대상으로 하고 주된 기술로서 안전장치를 적용한다. 그리고 특수한 권력 실행이 가능한 제도와 전술 그리고 전략을 통칭하는 개념이라 할 수 있다.[69] 개인의 신체 관리는 안전을 기제로 하고 점령지에서의 통치라는 목표 아래 생명정치의 일환으로서 군정에 의해 복원되었다. 즉 생명 유지와 밀접한 연관이 있는 위생 개선 활동을 매개로 하여 한국인들에게 이민족의 군사 점령과 통치를 정당화하려 했다. 여기에는 한국인들로부터 군정을 우호적으로 받아들이게 해서 미국의 이해관계에 편입시키려는 목적이 숨겨져 있었다. 대민관리 방식에서 지배의 메커니즘으로서 행사된 것을 확인할 수 있다.

질병은 항구적인 요인으로서 국가에 막대한 피해를 끼칠 수 있는 문제였다. 그중에서도 전염병은 노동자의 생명을 위협해 생산을 저하시키고 치료에 막대한 비용을 들도록 하는데 그 결과는 노동력 감소와 노동시간 저하 등 경제적 부담을 불러온다. 그런 이유에서 국가는 안전보장을 전제로 한 더욱 치밀하고 합리적인 메커니즘을 발동시킨다고 할 수 있다.[70] 미군정 하에서는 안전을 메커니즘으로 해서 국가(미군정)가 해당 문제를 해결해 줌으로써 민을 관리 범주 안에 포함하는 한편, '공적인 것'으로 인식되도록 규정한 것이었다.

공적인 것은 공공성으로서 개인을 넘어 특정 집단의 사적인 이해까지도 포함할 수 있는 개념인데 그런 이유에서 통치성과 시민성이 함께 한다고 할 수 있다.[71] 또한 해방 이후라는 절박한 상황 속에서 군정 통치라는 특수한 지배 방식이 만나 효율적 통치 행위로서 대민관리가 결합 된 것이었다. 이렇듯 통치 행위에는 사회에서 발생하는 크고 작은 사안들과 밀접한 관련이 있다. 미군이 아무리 강력하고 위압적인 위치에서 통치 전략을

69) 강진웅, 「푸코의 권력과 주체-통치성과 윤리적 주체-」, 『사회와 역사』 103, 2014, 408쪽.
70) 김상운 역, 미셸 푸코 저, 『사회를 보호해야 한다』(난장, 2015), 292~293쪽.
71) 한국공공사회학회, 『시민성과 통치성 그리고 공공성』(백산서당, 2011), 4쪽.

www.kci.go.kr

꾀했을지라도 사회의 안정성을 유지하기 위해서는 즉각적인 문제들을 해결해 민중을 진정시키고 지배 방식에 동조하게 만드는 대민관리 방식으로 진화할 수밖에 없다.

특히 위생은 민의 생활을 규정할 수 있으며, 그 범위 또한 도시부터 농촌을 포함해 가정, 기관 등 매우 광범위하게 나타난다. 인간의 생명과 직결되는 문제가 위생인데 무엇보다도 통치 주체인 미군의 안전도 근본적인 원인으로 작용하였다. 일제강점기 실시된 보건 위생 정책이 식민통치를 유지하기 위한 유력한 장치 중의 하나로 존재했던 것처럼, 미군정 또한 대민관리를 위한 방법으로 위생 개선을 활용하였다. 이처럼 미군정은 효율적 지배를 위해 피지배자에 대한 안전보장을 해주는 즉, 선한 권력임을 자처하면서 실상은 정치적 포섭을 목적으로 한 통치 행위를 하였다. 일제강점기 위생 관리가 강제성이 강조된 통치술이었다면 미군정 하에서는 생명을 겨냥한 안전 메커니즘으로 작동된 것으로 결론지을 수 있다.

앞서 사례로 살펴본 서울은 장차 미군정 사령부가 설치될 지역이었다. 해방 당시 서울의 모습은 거리 곳곳에 쓰레기가 넘쳐나고 시체까지 발견되는 등 도시 청소가 급선무였다. 서울 군정장관이었던 윌슨의 점령 목표를 통해 도시 청소에 비중을 둔 것을 확인하였다. 다음으로 경기도의 경우 급선무는 전염병 통제와 방역 문제였다. 경기 지역은 38선에 인접하고 있어 이북에서 내려오는 인구의 이동 관문에 해당한다. 경기도의 관리는 질병 통제와 전염병 방지의 연속선상에서 살펴보았다. 이처럼 점령정책은 현지 사정에 따라 변용이 불가피한 것이었고 통치 행위는 해당 지역사회에서 발생하는 민감한 사안들에 주목할 수밖에 없었다. 이는 통치 전략과도 결부된다고 할 수 있다.

해방 직후 급박한 상황에서 최소한의 질서 유지를 위해서는 지역의 문제를 최우선으로 고려하여 진행해야만 하는 전략적 통치 행위가 작용한 것이라 할 수 있다. 중앙 중심의 통치 체제가 아닌 군정별로 독자적인 운

www.kci.go.kr

영이 일반적이었음을 의미하기도 한다. 이러한 행위는 위생관리의 일환으로서 볼 수 있는데, 그 범위가 도시 정비부터 질병 예방까지 사회 전역에 걸쳐 나타난 것을 알 수 있다. 다만 본 논문에서는 위생 개선을 통한 사례를 중점적으로 다루고 있어 대민관리를 구체적으로 살피기 위해서는 보다 다양한 민생관리 내용을 다뤄야 한다. 아울러 당시 민들이 미군정의 정책을 어떻게 수용했으며 미군정에 대한 인식이 어떻게 달라졌는지 내용 등이 보완되어야 할 것이다.

투고일 : 5월 23일 심사일 : 6월 7일 게재확정일 : 6월 15일
주제어 : 해방공간, 경기도, 미군 배치, 대민행정, 대민관리, 도시위생, 위생관리, 보건후생

www.kci.go.kr

■ 참고문헌

『民衆日報』,『自由新聞』,『中央新聞』

General Headquarters, Southwest Pacific Area: Allied Geographical Section Southwest Pacific Area Special Report, No.109 Kyongsong Keijo, Seoul 21 Aug. 1945.

국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 47: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』1 (국사편찬위원회, 2001).

국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 50: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』4 (국사편찬위원회, 2001).

국사편찬위원회 편,『韓國現代史資料集成 51: 美軍政期 軍政團 軍政中隊 文書』5 (국사편찬위원회, 2001).

森田芳夫·長田かな子編,『朝鮮終戰の記錄: 資料編 第一券 日本統治の終焉』(巖南堂書店, 1979).

『美軍政法令總攬』(韓國法制硏究會編, 1971).

주나미 역, 알랭코르뱅 저,『악취와 향기』(오롯, 2020).

한국공공사회학회,『시민성과 통치성 그리고 공공성』(백산서당, 2011).

강진웅,「푸코의 권력과 주체-통치성과 윤리적 주체-」,『사회와 역사』103, 2014.

김상운 역, 미셸 푸코 저,『사회를 보호해야 한다』(난장, 2015).

박보영,「미군정 구호정책의 성격과 그 한계: 1945~1948」,『사회연구』1, 2005.

박숙자,「해방 후 고통의 재현과 병리성-반공체제 속 부랑자와 비국민-」,『한국문학이론과 비평』76, 2017.

박윤재,「19세기 말-20세기 초 병인론의 전환과 도시위생-」,『도시연구: 역사·사회·문화』18, 2017.

박인옥,「해방 후 인천의 항만중심 생산구조와 도시공간 연구: 1945-1969」,『인천학연구』23, 2015.

송정현,「해방 직후 미국의 남한 점령 계획과 부대 배치-전라북도를 중심으로-」,『歷史學硏究』67, 2017.

신좌섭,『군정기 보건의료정책』, 서울대학교 석사논문, 2003.

임종명,「1946년 경기 지역의 콜레라 사태와 종전/해방 직후 국제·일국·지역 정치」,

www.kci.go.kr

『동방학지』 193, 2020.
정근식, 「식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산: 식민지 통치성의 시각에서」, 『사회와 역사』 90, 2011.

www.kci.go.kr

■ 국문요약

1945~46년 미군의 경기 지역 주둔과 위생 개선을 통한 대민관리

송정현

본 논문은 일제 식민 통치가 한국의 발전과 무관했던 것처럼, 미군정에서 실시한 위생 관리가 효율적 대민관리의 일환으로서 실시된 점에 주목하여, 경기 지역을 사례로 살펴보았다. 본래 위생은 민의 생활과 밀접한 관련이 있는 것으로 그 범위 또한 도시, 농촌 등 광범위하게 나타난다. 특히 위생은 인간 생명과 직결되는 문제로서 이는 점령 주체인 미군정의 안전과도 무관하지 않다. 일제강점기 보건 위생 정책이 식민통치를 유지하기 위한 장치였다면, 미군정기에는 대민관리 방식의 하나로 위생관리가 활용됐다.

미군정은 효율적 지배를 위해 피지배자에 대한 안전보장을 해주는 즉, 선한 권력의 얼굴을 하고 있지만, 실상은 정치적 포섭을 목적으로 한 통치 행위였다. 일제강점기 위생 관리가 강제성이 반영된 통치 전략이었다면 미군정 하에서는 생명을 겨냥한 안전 메커니즘으로 작동되었다. 서울의 경우 장차 미군정 사령부가 설치될 지역으로 해방 당시 심각한 문제는 거리 곳곳에 쌓인 쓰레기와 시체 및 분뇨 처리 등이었다. 도시 청소는 군정 수립을 위해서는 해야만 하는 최우선적인 문제였다. 경기도는 38선에 인접하고 있어 이북에서 내려오는 인구 이동에 대한 방역과 검역이 우선

www.kci.go.kr

시된 곳이었다.

해당 지역 사례들을 통해 점령정책이 현지 사정에 따라 변용이 불가피한 것이고 통치 행위는 해당 지역사회에서 발생하는 민감한 사안들에 초점을 두고 있는 것을 확인할 수 있다. 해방 직후 급박한 상황에서 최소한의 질서 유지를 위해서는 지역의 문제를 최우선으로 고려하여 진행해야만 하는 전략적 통치 행위가 작용한 것이라 할 수 있다. 이처럼 위생 개선 활동은 국가권력만으로는 절대 완성될 수 없는 것으로 일반 민중의 공감과 협조에 의해서만 가능한 것이었다.

www.kci.go.kr

■ Abstract

1945-46 U.S. Presence in Gyeonggi-do and Community Control through Hygiene Improvement

Song, Jeong-hyun

This is a paper that examined Gyeonggi-do as an example, noting that hygiene management conducted by the U.S. military government as part of efficient community control, just as Japanese colonial rule was irrelevant to the development of Korea. Essentially, hygiene is closely related to people's lives so that it covers wide areas including cities and rural communities, etc. In particular, hygiene is an issue directly related to human life, and this is not irrelevant to the safety of the U.S. military government, too, which is the main agent of the occupation. While the health and hygiene policy during the Japanese colonial era was a device to maintain colonial rule, hygiene management was used as one of the community control methods during the U.S. military government.

Although the US military government had the face of good power that guaranteed security to the ruled for effective rule, the real story was an act of ruling aimed at political appeasement. If hygiene management during the Japanese colonial era was a ruling strategy that reflected compulsion, it worked as a safety mechanism aimed at life under the US military government. In the case of Seoul as the area where the United States

www.kci.go.kr

Military Government in Korea(USAMGIK) will be established in the future, its serious issues at the time of liberation were the disposal of garbage piled all over the streets, bodies, excreta, etc. Cleaning up the city was a top priority that had to be done to establish the military government. Gyeonggi-do was adjacent to the 38th parallel, so disinfection and quarantine were prioritized against the movement of population from the north.

Through the cases in the relevant area, it was able to see that the occupation policy was inevitably transformed depending on local circumstances and that the act of ruling focused on sensitive issues occurring in the local community. It can be said that the act of strategic ruling, which had to be carried out in consideration of local issues as the top priority, has worked in that urgent situation immediately after liberation to maintain the minimum order. As such, hygiene improvement activities could never be completed by the state power alone, and were possible only with the sympathy and cooperation of the general public.

Key Words : Liberation Space, Gyeonggi-do, U.S. Deployment, Community Administration, Community Control, Urban Hygiene, Hygiene Management, Health and Human Services

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr