creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학박사 학위논문

이승만의 한미동맹 구상과 대미외교의 전개(1948~1960년)

2023년 8월

서울대학교 대학원

국사학과 한국현대사 전공

송 재 경

이승만의 한미동맹 구상과 대미외교의 전개(1948~1960년)

지도교수 정 용 욱

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함
2023년 4월

서울대학교 대학원
국사학과 한국현대사 전공
송 재 경

송재경의 박사 학위논문을 인준함
2023년 8월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 연구는 1948~1960년 이승만의 한미동맹 구상이 한국정부의 대미외교로 전개되는 과정을 분석하고, 그것이 한미관계에 미친 영향을 검토했다. 본고에서 이승만의 한미동맹 구상에 주목한 이유는 한미동맹이나 한미관계를 다룬 기존연구들이 동맹의 수립과정과 그 후에 전개되는 한미갈등의 원인, 동력과 성격을 충분히 규명하지 못했기 때문이다. 본 연구는 이승만의 한미동맹 구상이 개인적인 구상을 넘어서 한국정부의 대미외교정책을 상당 부분 규정했으며, 국제정세 및 미국 국내정치의 변화에 따라 내용과 논리를 바꿔가며 한미 간의 갈등을 불러일으키는 과정을 분석했다. 따라서 본 연구는 이승만의 대미외교를 외교술이나 미국의 대한정책에 대한 대응으로 파악하던 기존연구사를 넘어서, 보다 종합적이고 객관적으로 평가할 기회를 제공한다는 점에서 연구사적 의의를 갖는다.

본 연구가 분석한 바, 이승만의 한미동맹 구상은 무력통일 노선을 추구할 수단이자 미국의 확고한 지원을 얻기 위한 방안이었다. 이승만은 한국이 미국의 군사기지 역할을 하면서, 한국군이 미국의 반공전선을 위해 싸우는 역할을 맡길 원했다. 그래야 미국이 일본 대신 한국을 중심으로 아시아정책을 펴면서 한국을 최대한 지원하고, 무력통일까지 후원하리라 믿었기 때문이었다. 한미동맹의 수립은 중요한 문제였지만, 이승만은 나아가 한미동맹을 통해 자신과 한국의 위상을 증진하고자 했다.

반면 미국은 한국의 군사적 가치를 높이 평가하지 않았고, 미국의 대한정책은 한국의 안정화를 목표로 했다. 이승만과 미국의 입장 차이는 이승만 정부 시기 내내 한미갈등의 주요 동력으로 작용했다. 이 과정에서 한미동맹의 수립이 이뤄졌지만, 양자의 입장 차이는 다양한 형태의 충돌로 이어졌다. 한국이 미국의 원조와 안보 공약에 의존해야 하는 상황에서 양측의 충돌은 한국의 국익에 해를 끼쳤다.

이승만의 한미동맹 구상이 미국과 충돌을 야기한다는 점에서, 때로 한국의 관료와 이승만의 사설고문단은 미국과 타협했다. 1953년 이승만-덜

레스 회담 시기 변영태, 김용식, 로버트 올리버의 미국 측 한미상호방위조약 초안 수용이나 1954년 제네바 정치회담 시기 변영태와 올리버의 남북한 총선거안 타협, 1957년 한국 내각의 한국군 감축 추진이 그 예시였다. 이들은 한국의 국익이라는 관점에서 때로 이승만의 지시와 미국의 제안 사이에서 타협을 모색했다.

그럼에도 불구하고 이승만은 자신의 구상을 기초로 한미동맹의 내용과 성격을 바꾸고자 시도했고, 동맹에서 한국의 군사적 위상 증진을 위해 한국군을 최대한 유지하고자 노력했다. 이승만의 한미동맹 구상과 국정운영은 항상 군사력 유지에 초점을 두었고, 1950년대 후반 경제개발계획을 추진하려는 한국관료들의 노력을 좌절시켰다. 그리고 이승만의 정치적 독주와 한국경제의 악화는 4월혁명과 이승만 정권의 붕괴를 가져왔다.

주요어 : 이승만, 한미동맹, 대미외교, 무력통일, 북진, 한미관계
학 번 : 2014-30019

목 차

서 론 ····· 1
제 1절 문제제기 및 연구사 정리 ····· 1
제 2절 연구의 구성과 자료 ····· 9

제 1장 1948~1950년 이승만의 동맹 구상과 초기 한미관계 ····· 14
제 1절 이승만의 통일 노선과 동맹 구상 ····· 14
1. 이승만의 무력통일 노선과 군사, 외교라인 구축 ····· 14
2. 이승만의 한미동맹 구상 ····· 28
제 2절 미국의 무력통일 노선 억제 ····· 36
1. 미국의 한국군 작전지휘권 확보와 예산 개입 ····· 36
2. '한반도 유일합법정부' 승인의 맥락 ····· 46
제 3절 이승만의 태평양동맹 추진과 무산 ····· 51
1. 태평양동맹 추진 배경 ····· 51
2. 이승만-장제스-키리노의 태평양동맹 추진과 무산 ····· 55

제 2장 6.25전쟁기 이승만의 북진론과 미국의 대응 ····· 64
제 1절 이승만의 북진론과 유엔의 북한점령 ····· 66
제 2절 중국 개입 이후 미국의 정책 전환과 이승만의 반발 ····· 80
1. 맥아더 해임과 이승만·장제스의 확전 주장 ····· 80
2. 미국의 태평양 집단안보 추진과 이승만의 반발 ····· 88
제 3절 휴전과 한미상호방위조약을 둘러싼 갈등 ····· 95
1. 아이젠하워 정부의 휴전추진 ····· 95
2. 이승만의 '전쟁재개' 주장과 상호방위조약 협상 ····· 101

제 3장 제네바 정치회담, 한미일 관계와 이승만의 3개 전선론 ····· 117
제 1절 정치회담 시기 이승만의 대미협상 ····· 119
1. 정치회담 참여문제와 이승만의 대미협상 시도 ····· 119
2. 이승만의 흡수통일 고수와 변영태의 타협 ····· 128
제 2절 이승만의 북진, 반일 주장과 3개 전선론 ····· 134
1. 이승만-장제스의 3개 전선 논의와 아시아민족반공연맹 ····· 134

2. 한미합의의사록 협상과 이승만의 3개 전선 연설 ····· 145
3. 한일회담, 평화공존 문제와 이승만의 제한적 북진 시도 ····· 152

제 4장 1950년대 후반 이승만의 군사 유지전략 ····· 162
제 1절 한미 간의 한국군 감축문제 협상 ····· 163
1. 한국군 감축문제의 등장배경 ····· 163
2. 이승만의 개각과 내각의 대미협조 노선 ····· 168
3. 한국군 감축협상의 전개와 이승만의 지연전술 ····· 173
제 2절 한일관계와 이승만의 동남아 파병제안 ····· 193

결론 ····· 202
참고문헌 ····· 205
Abstract ····· 227

서론

제 1절 문제제기 및 연구사 정리

이승만은 당대부터 지금까지 논란이 끊이지 않는 역사적 인물이다.[1] 그의 노선과 활동이 동시대의 한국인들 사이에서 파문을 일으킬 정도로 과감하고 충격적이었기 때문이다. 1919년의 위임통치 청원, 해방 후 단독정부 수립 주장, 반공포로 석방부터 1954년 미 상·하원 연설에서 미·중 전쟁을 촉구한 사건에 이르기까지, 이승만의 움직임은 '벼랑 끝 전술'이라고 명명할 수 있을 만큼 과격했다.

그 결과 이승만에 대한 역사적 평가 또한 양극단으로 치달았다.[2] 한편에서는 이승만을 건국의 아버지이자 반공 지도자로 높게 평가하는 인식이 있는가 하면, 다른 한편으로는 분단정부의 수립을 주도한 후 반공주의를 내세워서 독재를 했다는 비판이 있다. 이승만에 대한 양극단의 통념은 학계의 연구에도 영향을 주었고, 상당수 연구들이 정치적·이념적 논쟁으로 갈렸다.

이승만에 대한 엇갈린 평가는 옹호와 비판 가운데 어느 입장에 있느냐에 따라 서로 다른 연구의 과제를 선택하는 연구사적 흐름으로 이어졌다. 예컨대 이승만의 대미외교를 다루는 연구들은 대부분 이승만의 외교술을 중시하며, 한미동맹의 성립 등을 외교술의 결과물로 부각시켰다. 반면 이승만의 북진통일론이나 부산정치파동을 분석한 연구들은 이승만의 독단적 국정운영과 야당 탄압을 비판적으로 다뤘다. 이런 식의 연구 축적은 연구사의 단절이나 소모적 논쟁을 불러일으키며, 이승만에 대한 엄밀한 역사적 평가를 불가능하게 한다. 이승만에 대한 호오폄훼(好惡貶毁)를 넘어서, 그의 노선과 활동을 객관적으로 분석할 필요가 있다.

이승만의 노선과 활동 가운데 중요한 연구과제로 꼽을 수 있는 것은

---

1) 정용욱, 2007 〈홍보, 선전, 독재자의 이미지 관리-1950년대의 이승만 전기〉 《세계정치8》 제28집 2호

2) 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사

대미외교이다. 이승만의 대미외교는 미국의 대한정책에 일정하게 대응하면서, 한미관계의 한 축을 차지한다는 점에서 중요한 위상을 가졌다. 미국은 2차 세계대전 종전 직후 한반도 분할과 38선 이남의 군사점령을 계기로 한국에서 가장 강력한 영향력을 행사했고, 한국정부 수립 이후에도 영향력과 이해관계를 추구했다. 따라서 미국의 대한정책은 한국의 정치, 경제, 사회 등 다방면에서 중요한 요인으로 작용했다. 이승만의 대미외교는 제한적이나마 한미관계의 수립과 변화에 영향을 끼쳤다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이승만의 대미외교가 가져온 결과물 가운데 최대의 성과로 인정받는 것은 한미상호방위조약의 체결과 한미동맹의 수립이다. 이승만에 대한 엇갈린 평가와 별개로, 한미상호방위조약의 체결은 그가 휴전반대 및 반공포로 석방과 같은 극단적인 외교술을 동원하여 달성했다는 것이 학계의 통념으로 받아들여지고 있다.

이승만의 휴전반대와 반공포로 석방이 한미상호방위조약의 체결에 큰 영향을 미친 것은 사실이지만, 그것을 단순히 외교술로 이해하는 방식은 한미상호방위조약 합의 전후부터 1950년대 중반까지 이어진 한미 간의 갈등을 충분히 설명하지 못한다. 이승만은 조약내용의 합의가 이뤄진 후에도 휴전반대와 북진 재개를 계속 주장했고, 한미상호방위조약의 발효는 1954년까지 늦춰졌다. 한미상호방위조약의 발효조건인 한미합의의사록을 협상할 때, 이승만은 미 상·하원 합동연설에서 미·중 전쟁을 일으켜야 한다는 '폭탄발언'을 했다. 이어 미국이 휴전협조를 대가로 지불할 군사·경제원조를 구체적으로 명시한 한미합의의사록의 내용에 동의하지 않은 채 귀국해버렸다. 한미합의의사록은 '114일의 분규'와 한국의 유엔군 대여금 지급중단, 미국의 유류 공급중단이라고 하는 상호보복을 겪은 뒤에야 합의가 이뤄질 수 있었다.[3] 요컨대 한미동맹은 수립과 동시에 '갈등하는 동맹'이었다.[4]

---

3) 이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미 분규'〉 《한국정치연구》 29(3), 23~25쪽.

4) 박태균, 2010 〈잘못 끼운 첫 단추〉 《갈등하는 동맹 한미관계60년》 역사비평사

그렇다면 이승만 정부가 미국과 갈등을 빚은 이유는 무엇이고, 갈등을 지속적으로 이어나간 동력은 무엇이었을까? 나아가 갈등의 역사적 성격은 어떻게 규정해야 할까? 연구를 통해 구체적 해명이 필요한 문제이다.

본고는 이상의 문제를 해결하기 위해, 이승만의 대미외교를 연구의 과제로 하되 그의 노선과 활동을 외교술이 아닌 일정한 구상과 논리에 기반 한 것으로 분석하고자 한다. 한미동맹에 대한 미국과 이승만의 시각이 서로 다르다는 가정 하에 이승만의 한미동맹 구상을 분석의 시작점으로 삼고, 그의 구상이 한국의 대미외교에 끼친 영향을 파악하려 한다.

두 번째로 본고는 이승만의 구상이 한국정부의 대미외교정책으로 구현되는 과정을 분석 대상으로 하고자 한다. 이승만의 대미외교를 다룬 기존연구들은 이승만의 대미외교와 한국정부의 대미외교를 동일시하는 경향이 있다. 그러나 이승만 개인의 외교와 한국이라는 국가의 대미외교정책을 그대로 동일시 할 수 없고, 둘 사이의 연관성은 분석으로 밝혀야 할 과제이다. 이승만의 대미외교가 한미 간 갈등을 야기했다면, 그것이 한국의 국익과 부합하는 것으로 정부 내 관료들의 지지를 받았는지 검토해볼 필요가 있다.

마지막 분석의 과제는 국제정세 및 미국 국내정치의 추이와 이승만 대미외교의 연관성이다. 식민지기 이승만의 대미외교는 국제정세의 변화에 따라 미일관계의 악화나 미소관계의 변화를 기다리고, 미국의 국내정치에서 호응을 얻을 노선을 주창하는 방식이었다. 이승만은 이러한 방식을 통해 미국 정계와 언론계, 군부의 후원을 얻어 자신의 위상을 높이는 데 성공했고, 미국과의 관계와 반공지도자로서 위상은 한국 국내에서 중요한 정치적 기반으로 작용했다. 이승만 개인의 성공을 가져온 대미외교 방식이 정부 수립 후의 대미외교에 어떤 영향을 미쳤는지 분석해볼 필요가 있다.

본고는 이상의 분석틀을 활용함으로써 정부 수립 후 이승만의 대미외교를 객관적으로 평가할 기반을 제공하고자 한다. 이승만의 대미외교가 한미동맹의 성립과 갈등에 어떤 영향을 끼쳤는지, 또 미국의 대응은 어떠했는지 종합적으로 살펴보고자 한다.

정부 수립 이전 이승만의 대미외교를 다룬 연구로 정병준의 연구가 있다.[5] 정병준은 식민지기부터 해방 3년사까지를 연구범위로 하여, 이승만의 정치적 노선과 외교활동이 한미관계와 이승만 자신의 정치적 위상에 끼친 영향을 분석했다. 나아가 그의 외교가 어떤 식으로 일제시기 한반도 내의 지지기반을 확보하고, 해방 이후의 정치적 승리를 달성할 수 있었는지를 해명했다. 시기적으로 해방 3년사까지 다룬다는 한계를 갖고 있으나, 이승만의 대미외교를 역사적으로 분석·평가할 연구방법론을 제시한다는 점에서 참고했다.

정부수립 이후의 한국외교를 다룬 연구로는 이호재의 연구가 있다.[6] 이호재는 약소국인 한국의 외교정책이 나아가야 할 방향을 이론·현실적으로 모색한다는 문제의식 하에 1948~1953년 사이 한국지도자·한국정부의 외교정책을 분석했다. 약소국 지도자의 외교정책을 분석의 대상으로 삼는 방법론을 참고했다. 초기 연구라는 점에서 시기나 자료의 측면에서 한계가 있고, 또 정부 수립 이후 이승만의 외교와 한국정부의 외교를 동일시하는 부분은 좀 더 세부적인 분석이 필요하다.

이승만을 냉전의 행위자로 주목하여, 그의 북진통일론과 휴전 반대, 해외파병 제안 등을 냉전외교정책으로 다룬 연구로 홍석률의 연구[7]가 있다. 이 연구는 장기적인 관점에서 정부 수립 이후 이승만의 외교활동을 분석하고자 시도했고, 북진통일론이라는 정치노선과 결부지어서 분석을 시도했다. 이승만의 대미외교는 부분적으로 북진의 현실적 기반을 만드는 작업이었고, 이 부분을 해명했다는 점에서 의미가 있다. 다만 북진통일은 이승만의 대미외교가 갖는 하나의 측면이고, 보다 다면적으로 이승만이 추구한 바를 분석할 필요가 있다.

마지막으로 이승만의 대미외교는 이승만 개인에 대한 선전・홍보의 핵심소재가 되었다는 점도 주목할 필요가 있다. 당대의 상징정치로써 이승만 개인의 반소·반공선전과 이미지 홍보 작업이 국내를 대상으로 계속

---

5) 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사
6) 이호재, 1969 《한국외교정책의 이상과 현실》 법문사
7) 홍석률, 1994 〈이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책〉 《한국사연구》85; 홍석률, 2001 《통일문제와 정치·사회적 갈등: 1953-1961》 서울대학교 출판부

이어졌다는 점을 밝힌 연구들이 있다.[8] 이 연구들은 이승만 대미외교를 국내정치적 선전・홍보의 맥락에서도 분석해야 한다는 점을 일깨워준다. 대개의 권위주의 정치체제가 그러하듯 이승만의 권력유지를 위해서는 이데올로기에 기반한 강력한 주장을 선전하고, 동시에 지도자로써 이미지를 끊임없이 변주하고 홍보하는 것이 필요했다.

다만 선전·홍보가 한국뿐만이 아니라 미국을 대상으로도 이뤄졌다는 점도 염두에 두어야 할 것이다. 이승만은 미국의 정계와 언론, 여론으로부터 아시아의 주요 반공지도자로 평가받는 위상을 얻고자 노력했고, 이는 냉전이라는 시대상황에서 미국의 지원을 꾸준히 확보할 기반이었다. 미국의 원조는 항상 대가를 요구하는 것이고 원조의 공여대상국은 미국의 안보에 기여해야 했다. 이승만의 가치는 기본적으로 한국의 반공지도자로써 미국과 유엔의 후원으로 세워진 분단정부의 안보를 지키는 것에 있었고, 나아가 아시아 반공지도자로써 아시아의 반공주의를 고취시키는데 존재했다.

미국의 대한정책 연구는 한미동맹을 바라보는 미국의 입장을 이해하는데 유용한 사실관계와 분석을 제공한다는 점에서 활용했다. 커밍스의 연구[9]는 미국의 대외전략을 국제주의(Internationalism), 롤백(Rollback), 봉쇄(Containment)의 세 가지로 개념을 정립했고, 이승만 또한 롤백을 주장했다는 점을 밝혔다. 이승만을 구체적인 분석의 대상으로 하지 않았지만, 커밍스의 연구를 통해 이승만이 미국 국내정치에서 롤백 주장에 호응했다는 점을 주목할 수 있다. 1장에서 살펴보겠지만, 이승만은 미국 내 '차이나 로비'라고도 부르는 롤백주의자들의 후원을 얻어서 자신의 주장

---

8) 정용욱, 2007 〈홍보, 선전, 독재자의 이미지 관리-1950년대의 이승만 전기〉 《세계정치》8 제28집 2호; 후지이 다케시, 2008 〈'이승만'이라는 표상-이승만 이미지를 통해 본 1950년대 지배 권력의 상징 정치〉 《역사문제연구》19

9) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*, New Jersey: Princeton University, 1981; Bruce Cumings, "Introduction: The Course of Korean-American Relations, 1943-1953", Bruce Cumings ed., *Child of Conflict: The Korean-American Relations, 1943-1953*, University of Washington Press, Seattle and London, 1983; Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War Vol.2: The Roaring of the Cataract*, Yuksabipyungsa: Seoul, 2002.

을 미국여론에 홍보·선전하고자 했다.

이종원의 연구[10]는 미국의 냉전정책이 동아시아에서는 지정학적 구도에 따라 일본을 중심축으로 하고 한국을 주변으로 통합하려고 시도한 과정을 분석했다. 이 연구는 미국과 이승만 정권 사이 일본문제를 둘러싸고 충돌이 격화되는 양상을 추적했고, 이승만 정권이 아시아 반공전선의 모색으로 대응하려 했다는 점을 밝혀냈다. 한미동맹에 대한 양측의 입장 차이를 전반적 해명했다는 점에서 의의가 있으나, 아이젠하워 정권 시기만 대상으로 했다는 점에서 한계가 있다. 이승만과 이승만 정권의 움직임을 동일시하면서 1950년대 후반 이승만 정권의 정책이 군사우선에서 경제우선으로 전환했다고 분석했는데, 이 또한 사실관계를 명확히 할 필요가 있다.

이철순의 연구[11]는 이승만 정권기 미국의 대한정책 전반을 다루었는데, 미국의 위신을 지키기 위해 한국의 대내·대외 안보를 유지하는데 초점을 두었다는 점을 분석했다. 미국이 한미동맹에 대해 군사전략적 가치보다 심리적 가치를 더 고려했다는 사실을 밝혔다는 점에서 이종원의 연구를 계승, 발전시켰다. 다만 미국이 위신을 추구한 데 대하여 이승만이 어떤 대응을 했는지 구체적인 분석을 하지는 않았다.

미국의 대한원조를 다룬 연구들은 그것이 한국의 군사력을 유지하기 위한 '군사 우선'의 성격을 가졌다는 점을 밝혔다.[12] 이동원의 연구는 나아가 미국의 군사원조에도 불구하고, 대규모 한국군의 유지가 한국정부의 막대한 재정적 부담을 야기했다는 사실을 밝혔다. 이 연구를 통해 본 연구는 1950년대 후반 이승만의 한국군 감축반대를 새롭게 이해할 수 있었다. 기존연구는 이승만의 한국군 감축반대를 미국으로부터 더 많은 원조를 받기 위한 노력으로 추정했는데, 구조적으로 그렇지 않다는 점을

---

10) 李鐘元, 1996 《東アジア冷戰と韓米日關係》 東京大學出版會

11) 이철순, 2000 《이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948~1960)》 서울대학교 정치학과 박사학위논문

12) 이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》 혜안; 한봉석, 2017 《1950년대 미국의 대한 기술원조》 성균관대학교 사학과 박사학위논문; 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문

알게 되었다. 군사원조를 더 받더라도 한국정부가 한국군의 유지비용을 일정 부분 부담하는 구조였기 때문에, 이승만이 한국군 감축을 반대했던 것은 더 많은 군사원조를 공여받기 위한 노력이라기보다는 한국군 병력을 최대한 유지하려는 의도에서 출발한 행동이라고 봐야 한다.

정치외교학 분야에서도 이승만 정부 시기 한미동맹의 중요한 이슈들을 구체적으로 다룬 연구들이 있는데, 태평양동맹(아시아민족반공연맹), 상호방위조약, 제네바회담, 한미합의의사록 등을 분석대상으로 했다.[13] 태평양동맹, 상호방위조약, 한미합의의사록은 특히 동맹 간의 관계를 보여주는 주제들인데, 기존연구들은 전반적으로 이승만의 안보 확보를 위한 움직임으로 초점을 두고 분석했다. 그러나 안보 확보의 차원을 넘어서 개별이슈들이 한미동맹의 내용과 어떤 연관이 있는지 분석하지는 않았다. 또한 자료적으로도 한계를 보였다. 미국 측 자료를 중심으로 분석하면서, 이승만서한철과 같이 이승만과 한국정부의 입장을 보여줄 자료의 활용은 소략했다. 따라서 이승만과 한국정부의 입장을 구체적으로 보여주지 못했다.

한미동맹 연구들은 이승만 정부시기를 한미동맹의 수립이라는 관점에서 접근했다.[14] 이 연구들은 미국의 6.25전쟁 참전, 한미상호방위조약 체

---

13) 김일영, 1999 〈이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 북진·반일정책과 국내정치경제와의 연계성〉 《국제정치논총》39권 3호; 최영호, 1999 〈이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성〉 《국제정치논총》39권 2호; Stephen Jin-Woo Kim, *Master of Manipulation Syngman Rhee and the Seoul-Washington Alliance 1953-1960* Yonsei University Press, 2001; 차상철, 2001 〈아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계〉 《미국사연구》13; 노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》11; 이성훈, 2010 〈한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략〉 《군사》77; 남정옥, 2010 《이승만 대통령과 6·25전쟁》 이담; 김영호 외, 2012 《이승만과 6·25전쟁》, 연세대학교 출판문화원; 유영익, 2013 《(건국대통령)이승만: 생애·사상·업적의 새로운 조명》 일조각; 차상철, 2013 〈이승만과 한미합의의사록의 체결〉 《군사연구》135

14) 김일영·조성렬 지음, 2003 《주한미군 역사, 쟁점, 전망》 한울아카데미; 김일수, 2003 〈한·미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구〉 《미국학논집》35-2; 차상철, 2004 《한미동맹 50년》 생각의나무; 김일영, 2005 〈이승만 정부의 북진·반일정책과 한미동맹의 형성〉 《한국외교사와 국제정치학》 성신여자대학교 출판부; 유영익, 2005 〈한미동맹 성립의 역사적 의의-1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로-〉 《한국사시민강좌》36; 조성훈, 2008 《한미

결, 한국군 증강 등 한미동맹으로 인하여 한국의 안보 확보가 이뤄졌다는 점을 강조한다. 한미동맹 연구의 한계는 한미동맹에 대한 이승만과 미국 측의 서로 다른 입장이 1950년대 한미동맹을 둘러싼 갈등으로 이어지는 부분을 분석하지 않은 데 있다. 나아가 1960년대 이후 한미동맹의 발전을 위한 기반을 다졌다는 시각에서 접근한다는 점에서 한계를 가졌다.

다른 한편으로, 한미상호방위조약이나 한미동맹 연구 가운데 일부는 이승만 개인의 외교술에 지나치게 천착한다는 점을 지적하고자 한다. 이승만의 대미외교는 국제정세 및 한미관계, 미국의 국내정치 상황과 같은 객관적 조건과 이승만 자신의 구상과 방향성 등 주체적 조건을 함께 평가해야 한다. 외교술은 가시적인 움직임이지만, 외교정책의 일부분에 불과하다. 일부분인 외교술을 전면에 부각시키는 건 이승만의 외교를 신격화하는 역사상 만 제공할 뿐이다.

이상에서 정리한 연구들의 연구사적 한계를 염두에 두면서, 본 연구는 이승만의 한미동맹 구상이 한국정부의 대미외교로 전환하는 과정과 함께 그것이 한미관계, 한미동맹에 끼친 영향을 분석하고자 시도했다. 특히 자료의 측면에서 기존연구가 주로 활용한 미국자료 이외에 이승만서한철, 이승만의 입장을 분석할 수 있는 자료들을 확충했다.

군사관계의 형성과 발전》 국방부 군사편찬연구소; 장훈각, 2011 〈이승만 대통령과 한미동맹: 동맹의 형성요인에 관한 연구〉 《사회과학논집》42집 1호; 국방부 군사편찬연구소, 2013 《한미동맹 60년사》

제 2절 연구의 구성과 자료

본 연구는 1948~1960년의 시기를 크게 4개의 장으로 나눠서 살펴보고자 한다. 각각의 시기는 한미관계의 주요 쟁점을 분기점으로 삼았다. 초기 한미관계의 수립기, 6.25전쟁과 북진 및 휴전, 제네바회담과 한미합의의사록 합의, 그리고 한국군 감축이 그것이다.

1장에서는 이승만이 무력통일 노선을 추구할 수단으로 한미동맹을 구상하고, 그에 따라 한미동맹과 태평양동맹을 추진하는 과정을 분석하려 한다. 미국의 대한정책이 한국정부의 안정화를 기조로 했다면, 이승만의 대미외교는 미국을 한국의 통일문제에 끌어들이는 데 있었다. 이승만은 한국정부가 한반도 전국정부라고 주장하며 흡수통일 원칙과 무력통일 노선을 내세웠는데, 미국은 영국 및 영연방과 타협 끝에 유엔의 '한반도 유일합법정부' 승인을 이끌었다. 미국이 정부 안정화를 기조로 대한정책을 구상하고 유엔에서 한국문제를 해결하려고 한 시도는 이승만의 한미동맹 구상 및 통일 노선과 부딪혔다. 따라서 이 시기는 추후 '갈등하는 동맹'의 기본 배경, 요소가 만들어지는 때였다.

2장에서는 6.25전쟁의 발발 이후 이승만의 북진 및 휴전반대 주장이 한미상호방위조약의 체결을 이끌어내지만, 그 후에도 미국과 갈등을 이어가는 과정을 분석하려 한다. 이승만은 전쟁을 통일의 기회로 여겼고, 북한에 대한 한국정부의 통치권을 주장했다. 미국 또한 롤백전략의 연장선에서 북진을 결정했지만, 영국, 프랑스 등 주요동맹국들과 유엔의 입장을 반영하여 한국정부의 38선 이북 통치권은 부정했다. →아울러 북진을 시도하지만 군사적 상황에 따라 한국의 통일은 부차적일 수 있다는 입장이었다. 양측의 입장은 중국군의 참전과 전황 악화로 인해 휴전 논의가 떠오르면서 본격적인 갈등으로 이어졌다. 이승만은 한미상호방위조약을 미국에게 요구했지만, 단순한 안보 공약이 아니라 휴전 이후에도 미국이 한국의 북진통일을 지원하고 보장하는 성격의 조약을 원했다. 미국의 대응으로 인해 일단 ANZUS 수준의 한미상호방위조약 합의가 이뤄졌지만, 조약으로 수립된 한미동맹에 대해서 양측의 입장은 전혀 달랐다.

3장은 양측의 한미동맹을 둘러싼 입장 차이가 제네바 정치회담과 한미합의의사록 협상을 거치면서 새로운 갈등을 빚는 과정을 분석하려고 한다. 이승만은 여전히 한미동맹을 매개로 하여 미국으로부터 북진통일을 지원 받을 가능성을 열어두고, 한국군의 군사적 역할을 증진하며, 전쟁과 휴전을 계기로 미국의 일본재무장 및 태평양집단안보체제 수립추진을 견제하려 했다. 이승만은 중국문제와 인도차이나 전쟁을 활용하여 자신의 구상을 관철시키려 했다.

4장은 한국의 휴전 안정화와 이승만의 노쇠화를 계기로 한국군 감축문제가 떠오르고, 이승만이 아닌 한국의 내각이 미국과 협상을 하는 과정을 살펴보려 한다. 이때 미국의 대외원조는 전 세계적으로 감소하는 추세였고, 한국 입장에서도 한국군을 대거 감축하고 경제우선으로 정책을 선회하는 것이 필요했다. 그러나 대통령의 지연전술로 인해 경제우선의 정책전환은 정권 말기까지 불가능해졌다고 밝힌다.

이상의 논지를 입증하기 위해, 본 연구는 이승만 서한, 《Foreign Relations of United States》(이하 FRUS로 표기), 미국 국립문서청 소장 국무부문서철(Record Group 59, General Records of the Department of State, 1763-2002), 신문(한국, 미국), 유엔문서, 국회회의록, 국무회의록, 외교부 외교사료관 소장문서 등을 주된 자료로 활용했다. 그 밖에 미국 국립문서청이 소장한 다양한 문서철 가운데 일부를 보충하여 자료로 삼았다. 각 자료에 대해 간략히 소개하면 다음과 같다.

이승만 서한은 대통령기록관에서 간행한 《이승만 영문서한 자료집》 1~2권[15]과 국사편찬위원회에서 간행한 《대한민국사자료집》 28~37집(《이승만관계서한자료집》 1~10집)을 주로 활용했다.[16] 《이승만 영문서한 자료집》은 이승만이 트루먼, 아이젠하워, 덜레스 등 미국의 고위층들과 주고받은 서한들을 주로 수록하고 있다. 《이승만관계서한자료집》은 이승만과 이승만의 부인 프란체스카(Francesca Donner Rhee)가

15) 박제화 외 편, 2012 《이승만 대통령 영문서한 번역집Ⅰ》 대통령기록관; 박제화 외 편, 2014 《이승만 대통령 영문서한 자료집Ⅱ》 대통령기록관

16) 국사편찬위원회의 《이승만관계서한자료집》은 온라인으로도 볼 수 있다. http://db.history.go.kr/item/level.do?itemId=le

임병직, 올리버, 주미한국대사(장면, 양유찬) 등과 교환한 서한, 비망록 등을 수록하고 있다.

이승만 서한은 실질적으로 한국정부의 외교문서라는 점에서 중요하다. 이승만의 지시에 따라 주미한국대사 등 정식 외교라인과 올리버 등 사설 고문단이 워싱턴의 고위층과 외교협상을 하고, 또 미국여론을 움직이기 위한 홍보나 선전활동을 시행했기 때문이다. 이승만은 국제정세, 한미관계의 이슈 등에 대한 자신의 입장을 비망록으로 작성해 보냈다. 현지의 외교단은 마치 정책문서인 것처럼 비망록에 담긴 대통령의 의중을 해석하고 그 지침에 따라 활동해야 했다. 이러한 외교방식 때문에 외교부 외교사료관이 소장한 1948~1960년 외무부 문서는 매우 제한적으로만 남아 있다. 실질적인 외교문서의 기능을 한 건 이승만 서한이었고, 외교사료관 소장자료는 특정 외교사례에 관한 자료를 모아놓은 것들을 중심으로 있다. 1957~1959년의 경우에만 외무부, 주미한국대사관과 경무대가 주고받은 문서들이 일부 남아 있다.

FRUS[17]와 국무부문서철(RG59)[18]은 미국의 대한정책과 대아시아정책을 보여주는 자료로 활용했다. 이들 자료와 비교한다면 이승만 측의 움직임과 구상, 대미 외교 전략을 비판적으로 검토할 수 있다. 또 이승만의 생각, 행동에 대한 미국 측의 해석도 담겨 있다.

신문 또한 이승만과 미국 측 움직임 모두를 볼 수 있는 자료이다. 《New York Times》, 《Evening Star》, 《경향신문》, 《동아일보》, 《조선일보》 등을 주로 활용했다. 미국신문의 심층취재는 미국의 대한정책이나 이승만 측의 동정을 상당히 정확히 짚어내기도 했다. 이승만은 미국신문에 실리는 보도에 민감했고, 자신도 올리버 등을 이용하여 미국 언론에 기사를 뿌렸다. 때로 이승만은 가짜뉴스를 보도하게 하여 기정사

---

17) FRUS는 미 국무부 Office of Historian 홈페이지에서 제공하는 파일들을 활용했다.
https://history.state.gov/historicaldocuments

18) 국무부 문서철은 미 국립문서청이 소장한 자료이다. 국사편찬위원회와 국립중앙도서관이 자료들을 수집하여 온라인으로 제공하고 있다.
http://archive.history.go.kr/ (국사편찬위원회 전자사료관)
https://www.nl.go.kr/NL/contents/N20401000000.do (국립중앙도서관 디지털 컬렉션)

실화 전략을 시도했고, 미국정부 또한 여기에 대응하여 반박하기도 했다. 양측의 대결은 외교협상장 뿐만 아니라 언론을 통해서도 이뤄졌고, 이것 또한 주목할 만하다.

유엔문서는 유엔총회 회의록과 결의안, 제1위원회(정치위원회) 회의록과 결의안을 활용했다. 미국은 한국문제를 항상 유엔을 통해서 처리하고자 했고, 이 과정을 통해 영국, 프랑스 등 주요동맹국들의 입장을 반영했다. 유엔문서는 한국문제와 미국의 대한정책을 둘러싼 미국, 이승만의 입장과 함께 국제사회의 대응을 보여주는 자료로 활용했다. 유엔에서 제공하는 디지털 라이브러리(https://digitallibrary.un.org/)에서 해당 문서들을 확인할 수 있다.

기타자료로 국회회의록[19], 국무회의록[20], 외교사료관 소장문서[21], 미 합참 문서철[22] 등이 있다. 이 자료들은 특정 이슈와 관련하여 부분적인 사실확인을 위해 활용했다.

한국 관료, 정치인들의 회고록 또한 부분적으로 활용했다. 장면, 조병옥, 백두진, 이윤영, 장택상, 송인상, 진필식, 변영태, 임병직, 윤치영 등이 있다.

본 연구는 이승만 서한과 FRUS를 중심으로 이승만의 대미외교를 분석했다. 특히 이승만 서한을 집중적으로 활용했는데, 이승만의 인식이나 구상, 의도 등을 잘 보여주는 자료이기 때문이다. 기존연구들은 미국 측 자료를 중심으로 활용하면서, 이승만의 입장은 상당 부분 추측이나 추론에 미루는 경향이 있다. 이승만 서한은 개별사건이나 인물 등에 대해서

---

19) 국회회의록은 국회에서 제공하는 다음의 사이트에서 확인할 수 있다.
https://likms.assembly.go.kr/record/

20) 국무회의록은 국한문 혼용의 손글씨로 작성되어 있다. 1958~1960년의 기록은 글씨를 탈초한 자료집이 존재한다. 이희영 편, 2006 《제1공화국 국무회의록》 시대공론사. 제1공화국 시기의 전체 국무회의록은 국가기록원에서 제공하는 다음의 사이트에서 원문을 확인할 수 있다.
https://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain.do

21) 외교사료관 소장문서는 홈페이지 사전신청 후 직접 방문 시에만 파일을 출력하거나 복사할 수 있다.
https://diplomaticarchives.mofa.go.kr/new/main/

22) 미 합참 문서철은 국무부 문서철과 마찬가지로 미 내셔널아카이브가 소장한 자료이다. 국립중앙도서관 소장자료를 활용했다.

자의적인 해석을 한다는 점에서 사료비판이 필요하지만, 이승만 개인의 내밀한 생각을 담고 있다는 점에서 사료의 가치가 높다. 특히 올리버, 양유찬과 같은 이승만 개인의 사설고문단이나 측근과 주고받은 서한은 이승만의 생각을 가감 없이 드러내준다. 뿐만 아니라 현지 외교단과 대통령의 특수한 관계로 인해 이 서한들은 실질적인 외교문서의 기능을 하기도 했다. 본 연구에서는 이승만 서한과 FRUS를 교차 검토하여 양측의 의도와 입장, 협상의 추이와 상호 간의 오해, 협상의 결과물을 분석하고 사실관계를 확인했다.

제 1장 1948~1950년 이승만의 동맹 구상과 초기 한미관계

제 1절 이승만의 통일 노선과 동맹 구상

1. 이승만의 무력통일 노선과 군사, 외교라인의 구축

주지하다시피 1950년대 이승만의 북진통일 주장은 통일정책에 그친 것이 아니라, 반공주의의 확산을 추구하기 위한 국가정책이었다.[23] 뿐만 아니라 이승만 개인 권력의 유지·강화를 가능하게 하는 정권의 핵심 구호였다. 다른 한편으로는 냉전이라는 시대적 배경 속에서 양 진영 간의 무력대결을 유도하여 그 과정에서 한반도 통일과 미국의 대한원조 증대 등 이해관계를 추구하려는 이승만식 냉전외교정책의 일부였다.[24]

두 연구가 지적한 것처럼 이승만의 북진통일 주장은 단순히 이승만 개인의 구상에 그치지 않고, 한국정부의 정치, 외교정책에서 핵심적인 위상을 차지했다. 그리고 그 결과 한국의 정책은 미국과 갈등을 끊임없이 빚어냈다. 양국은 1953년~1954년 한미상호방위조약의 체결과 한미합의의사록의 교환을 통해 동맹관계를 맺었지만, 동맹 체결 전후로 언론성명을 내면서 공개적으로 충돌했다.

이후 1950년대 한미동맹은 끊임없이 갈등을 겪었는데, 이승만 정부가 미국의 군사·경제원조에 전적으로 의존했다는 점을 고려할 때 쉽게 이해가 가지 않는다.[25] 그렇다면 갈등의 원인이나 실체, 그리고 그 성격을 어떻게 해석해야 할까? 해명을 위해서는 우선 갈등의 근본적 원인을 제공한 이승만의 통일 노선과 한미동맹 구상을 분석해야 한다. 나아가 이승만의 노선과 구상이 한국정부의 정책으로 이어지는 과정, 그리고 한미관계에 미친 영향을 시기별로 살펴봐야 할 것이다.

---

23) 서중석, 1995 〈이승만과 북진통일-1950년대 극우반공독재의 해부〉 《역사비평》 29

24) 홍석률, 1994 〈이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책〉 《한국사연구》 85

25) 박태균, 2010 〈잘못 끼운 첫 단추 이승만-아이젠하워 정부 시기〉 《갈등하는 동맹: 한미관계 60년》 역사비평사

1948~1950년은 기존연구에서 상대적으로 주목하지 않은 시기다. 하지만 이승만의 무력통일 노선과 구상이 만들어지고 한국정부의 정책으로 이어졌다는 점에서 분석할 필요가 있다. 이승만의 무력통일 노선은 그 이전부터 그가 줄곧 주창한 반공·반소 노선을 기원으로 한다는 점을 유념해야 한다.

태평양전쟁 시기부터 1948년의 대한민국 정부 수립에 이르기까지 이승만의 주요 정치적 기반 중 하나는 반공·반소 노선을 내세운 대미외교 활동이었다. 이로써 이승만은 미국 내에서 입지를 구축할 수 있었고, 이것을 활용하여 미국과 한반도를 대상으로 선전활동을 전개했다. 먼저 이승만은 태평양전쟁 시기 굿펠로우(M. Preston Goodfellow)를 통해 미국 정보기관 CIA의 전신인 미 정보조정국(COI)과 협조관계를 맺었고, 한인 특수전 부대 창설에 협력하면서 자신의 위상을 강화하는 기회를 얻었다.[26] 이승만은 미 군부를 통해 미국 내 강경파들의 반소·반공 노선을 이해할 수 있었다.

이승만은 1945년 유엔 창설을 목적으로 한 샌프란시스코 회담에 대하여 '얄타밀약설'을 주장함으로써 미국언론의 조명을 받았다. 얄타밀약설은 1945년 2월 얄타 회담에서 미국과 영국이 한국을 소련의 영향권으로 넘겨주었다는 주장이 핵심이다. 이승만 자신의 발언 외에 근거는 없었다. 그러나 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)·트루먼(Harry S. Truman) 정부의 대소정책을 비판하려는 미국 내 반소·반공주의자들과 입장을 같이 하는 것이었다. 그 결과 허스트(Hearst)계인 《Los Angeles Examiner》가 이승만의 얄타밀약설을 보도했다. 이로써 이승만은 반소·반공지도자로 미국 내 입지를 다질 수 있었다.

다른 한편으로 이승만은 미 정보조정국의 요청 하에 미국의 소리(VOA) 라디오 방송에 참여했다. 이점은 한반도와 해외의 한인 지도자들 사이에서 그의 위상을 높이는 중요한 계기가 되었다.[27] 1942년 여운형은 이승만이 미국에서 조선의 대통령 대우를 받으며 독립운동을 하고 있다고 인식했고, 허헌은 미국의 원조 아래 이승만의 조선임시정부가 활동

26) 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사, 254~256, 260~265쪽.
27) 정병준, 위의 책, 9장 "태평양전쟁기 단파방송 사건과 국내의 이승만 인식"

중이라고 파악했다. 송진우, 함상훈 등 소위 동아일보계 지도자들도 비슷한 내용을 접했다. 이승만의 방송은 유통되는 과정에서 (1)이승만은 조선임시정부 대통령으로 활동 중이고 (2)미국의 원조를 받아 독립운동에 종사 중이며 (3)미국 등이 이승만의 임시정부를 승인했다는 내용으로 퍼졌다. 방송내용을 토대로 해서 만들어지거나 과장된 소문이었다. 사실관계와도 부합하지 않았다. 그러나 한인 지도자들 사이 퍼진 이때의 인식은 해방 정국 이승만을 주요 정치지도자로 부상시켰다.

미군정기에도 이승만은 대미외교를 통해 자신의 위상을 높이고 정치적 돌파구를 마련하려 했다. 1946년 말 이승만은 자신의 남한 단독정부 구상을 미국과 한국에서 본격적으로 선전하고, 미국의 정책과 연관 짓는 동시에 한국에서 우익 반탁진영 내 주도권을 쥐고자 했다.[28] 이승만은 워싱턴을 직접 방문하여 미국언론을 대상으로 반공적인 발언을 반복했고, 그의 단정안을 위한 홍보를 진행했다. 미국의 대한정책과 부합하는 단정안인 것처럼 포장하면서 미 국무부의 관련자들을 대상으로 로비활동을 했다. 국무부 측이 반응을 보이지 않았기에 구체적 성과도 없었다. 그럼에도 이승만은 미국 내 반공언론에 편승하여 선전효과를 확보할 수 있었다. 마침 방미 중에 이뤄진 트루먼 독트린 선언, 6억 달러 대한원조 계획 발표를 자신의 외교성과라고 선전할 수 있었다. 귀국과정에서 이승만은 맥아더와 장제스를 만나면서 선전효과를 더욱 극대화했다.

이처럼 태평양전쟁기나 미군정기 이승만의 대미외교는 반소·반공 노선을 주창함으로써 미국 내에서 정치적 입지를 다지는 것이었다. 동시에 이승만은 선전활동을 통해 미국여론과 미국의 대한정책에 영향력을 행사하려 시도하면서, 국내에는 자신의 정치적 구상이 미국의 대한정책과 부합한다고 선전했다. 요컨대 이승만이 추구한 것은 미국의 정책에 영향력을 행사할 수 있는 지도자의 이미지였다. 해방 후 미국의 38선 이남 군사점령 및 미군정 통치가 시작되면서 양 상황은 이승만의 강력한 정치기반이 되었다.

1947~1948년 미국은 한국문제의 유엔이관과 남한의 단독정부 수립을

28) 1946년 12월 이승만의 방미외교와 관련하여, 정용욱, 1995 〈미군정기 이승만의 '방미외교'와 미국의 대응〉 《역사비평》32.

결정했다. 단정안이 실현되면서 이승만은 정권을 창출할 수 있었다. 이승만의 정치적 승리요인으로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫 번째는 미국정부나 재계에 일정한 영향력을 가지고 있고, 따라서 대한정책도 부분적으로 움직일 수 있는 지도자라는 이승만의 이미지이다. 이승만은 5.10선거에 앞서 이런 이미지를 더욱 강화하고자 시도했는데, 미국의 경제원조가 그의 "가방 안"에 있으며 미국 관리들은 한국정부의 원조 사용에 간섭할 수 없을 것이라는 말을 퍼뜨렸다.[29] 태평양전쟁의 여파로 경제악화와 식량부족이 이어지는 상황에서, 미국의 원조를 확보할 수 있는 지도자라는 이미지는 강력한 정치적 힘을 가질 수 있었다.

주목해볼 점은 이승만이 원조를 공여 받으면서도 동시에 미국으로부터 일정한 자율성을 가질 수 있다고 선전한 부분이다. 현실적으로 불가능한 주장이었다. 하지만 이승만이 당대에 노리거나 추구한 이미지가 미국을 이용하는 '용미(用美)' 지도자였다고 할 수 있다.

이승만의 주장은 미국 입장에서 터무니없는 것이었고, 주한미군사령관의 정치고문 제이콥스(Joseph E. Jacobs)는 즉각 국무부에 대한원조법안을 만들 때 국무부장관이 원조를 통제하며 필요에 따라 언제든지 중지할 수 있도록 해야 한다고 건의했다.[30] 국무부는 제이콥스에게 한국정부가 대한원조를 효율적으로 활용하지 않거나 의도한 목적대로 사용하지 않으면 원조를 중단할 수 있는 내용의 법안을 추진 중이라고 알렸다.

두 번째는 남한의 주요 정치지도자들과 그들의 지지 세력 대부분이 5.10선거에 불참하면서, 이승만과 한국민주당(한민당) 계열이 제헌국회 의석의 대다수를 차지했다는 점이다. 박헌영, 여운형 등 좌익과 중도 좌익의 주요 정치지도자들이 정치적 탄압과 암살로 정계에서 사라졌고, 김구·김규식은 분단의 영구화를 경계하여 5.10선거 불참을 선언했다. 그 결과 제헌국회는 이승만과 한민당 계열이 각각 3분의 1씩 차지하고, 그 밖의 세력들이 3분의 1을 점유했다.[31] 이승만의 동맹세력이었던 한민당이

---

29) "Polad 219 From Hodge(Jacobs) to Department of State" (1948.4.8.) RG218 General Records, Geographic file on Korea, Geographic File 1948-1950

30) ibid; "The Acting Secretary of State to the Political Adviser in Korea (Jacobs)" (1948.4.16.), FRUS1948 vol.6 doc.785

31) 미국 측이 파악한 바에 따르면 제헌국회의 구성은 한민당계 76명, 이승만계 61

이승만을 대통령으로 지지하면서, 이승만은 국회의 대통령 선거에서 압도적인 득표로 당선될 수 있었다.[32]

이승만은 대통령 당선에 성공했지만, 신생 대한민국 정부는 대내외적으로 불안정했다. 한편으로는 북한의 군사력이 위협적인 상황에서, 또 다른 한편에서는 제주도 4.3항쟁과 여순봉기로 인한 게릴라 토벌작전이 계속 이어지고 있었다. 무초가 지적한 바, "강한 대중의 지지나 적절한 병력을 갖지 못한 무능한 정부가 내부의 반체제 공산분자들 및 적대적이고 압도적인 외부의 군사력과 직면해야 하는" 상황이었다.[33] 1948~1949년 사이 이승만 정부의 생존에 대하여 CIA와 주한미대사관의 판단은 비관적·낙관적 예상을 모두 포함했지만, 한 가지만은 일관적이었다.[34] 미국의 대한원조가 계속 이어져야만 이승만 정부의 생존이 가능하리라는 예측이었다.

이승만은 정권의 유지를 위해 두 가지 방향에 초점을 두었다. 첫 번째는 자신의 무력통일 노선을 국가정책 차원에서 추진하는 것이었다. 국내정치의 측면에서 통일문제 논의에 주도권을 쥐고, 김구·김규식의 남북협상과 평화통일 주장에 대응하기 위한 움직임이었다. 두 번째는 대미외교를 통해 미국을 한반도 통일문제에 최대한 연루시키는 것이었다. 두 움

명, 대동청년단 16명, 김구계 17명, 조선민족청년단 10명, 중도파 10명, 기타 10명이었다. 서중석, 1996 《한국현대민족운동연구2》 역사비평사, 68~69쪽; 박찬표, 2007 《한국의 국가 형성과 민주주의》 후마니타스, 394쪽; "Telegram from Jacobs to Department of State"(1948.5.22.), RG59 Internal Affairs of Korea, reel #2

32) <Telegram From Seoul to the Secretary of State(1948.5.22.)> RG59: Records of the U.S. Department of States relation to the Internal Affairs of Korea, 1945-1949, Department of State Decimal File 895(Microfilm by Scholarly Resources inc, 1986), roll #2, p.684

33) "The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1948.11.12.) FRUS1948 vol.6 doc.913

34) RG319 Records of the Army Staff, 1903-2009, Reports and Messages, 1950 - 1951 [Entry NM3 82A], ORE 71-49 thru 58-50/2, Box 25, <Prospects for Survival of the Republic of Korea 1948년 10월 28일자> 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS009_10_00C0023, 원문 57~66쪽); "The Charge of the American Mission in Korea (Drumright) to the Secretary of State" (1949.5.28.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.210

직임 모두 반소·반공 노선으로 정치적 기반을 확보하려던 과거 행적의 연장선상에 있었다.

먼저 통일문제는 당시 민족적·국가적 과제로 여겨졌기 때문에, 이승만의 입장에서 일정한 해법과 방안을 제시하여 정치적 기반을 확보하는 것은 필수적인 작업이었다. 특히 김구·김규식이 5.10선거 전 남북협상을 감행하여 북한 측과 대화로 통일문제를 해결하고자 했는데, 그들과 차별화된 다른 방향의 통일방안을 제시해야 했다. 이승만은 5.10선거 직후부터 대외적으로 흡수통일을 주장했고, 정권을 확보하고 유엔이 한국정부를 승인한 이후에는 무력통일 노선으로 나아갔다.

6.25전쟁기 북진통일의 구호가 등장하기 전까지, 1948~1950년 이승만이 구상한 통일론은 흡수통일과 무력통일의 두 가지 요소로 이뤄졌다. 흡수통일은 한국정부가 한반도 전체를 영토로 하면서 주권을 갖는 '전국정부(national government of Korea)'라고 주장하며, 북한을 흡수하는 것이 정당한 주권행사라는 원칙론을 주된 내용으로 했다. 구체적으로는 38선 이북지역에서 총선을 시행하여 100명의 국회의원을 선출하고, 이들을 한국 국회에 참여시키는 방안이었다. 이승만은 5.10선거 직후 한국정부를 조직하고 나면 북한의 인민군에게 남한으로 넘어오라고 '명령'할 것이며, 소련 측에게는 한반도에서 물러나라고 '요구'할 것이라고 주장했다.[35]

이때 이승만의 흡수통일 주장은 1946년 1차 미소공위 휴회 직후 "남방만이라도 임시정부 혹은 위원회 같은 것을 조직하여 38이북에서 소련이 철퇴하도록 세계공론에 호소"하자고 주장한 정읍 발언과 일관성을 공유했다. 정읍 발언이나 1948년의 발언 모두 소련에 압박을 가할 명분이었다. 남한에 전국정부를 수립할 필요가 있고, 전국정부 완성을 위해 유엔과 같은 국제기구를 활용하자는 입장이었다. 발언 직후 이승만은 여론무마를 위해 단정 발언을 부정하는 태도를 내세웠지만, 단정 수립 주장과 흡수통일은 이때부터 이미 이승만의 주요 노선이었다.[36]

---

35) "Telegram From Jacobs to Secretary of State" (1948.5.6.) 740.00119 Control(Korea) RG59; "정부조직 후 북선에 호소 이북동포 호응 확신" 《동아일보》 1948년 5월 11일자.

36) 정병준, 2005 《우남 이승만연구》 역사비평사, 563~566쪽

흡수통일은 한민당과 같은 다른 우익세력의 지지를 받는 원칙이었다. 1948년 12월 12일자 유엔결의안이 한국정부를 '한반도 유일의 합법정부'로 승인하자, 《동아일보》 등은 북한에서 유엔 감시 하 총선을 시행하여 통일을 달성해야 하고 잃어버린 '실지(失地)'를 되찾아야 한다는 취지의 사설과 기사를 쏟아냈다.[37] 모두 흡수통일을 지지하는 입장이었다.

우익계 신문의 논조에서 드러나듯이 흡수통일을 주장하는 이들의 핵심 근거는 유엔의 승인이었다. 국제사회가 한국정부를 전국정부로 인정했기 때문에 북한의 '실지' 영토를 흡수하는 방식의 주권을 행사할 수 있다는 논리였다. 실제 유엔결의안은 한국정부를 전국정부로 인정하는 내용을 포함하지 않았다.[38] 그러나 이승만은 '통일정부'라는 표현을 사용하면서 통일문제를 위해 입국할 유엔한국위원단(이하 유엔한위)이 흡수통일 방식을 추진할 것처럼 발표했다.[39] 《동아일보》는 유엔의 결의안이 한국정부를 전국정부로 인정했다는 논조의 사설을 게재하기까지 했다.[40]

이승만이 공개적으로 내세운 흡수통일은 유엔의 승인을 받은 한국정부를 중심으로 통일이 이뤄져야 한다는 원칙론에 가까웠다. 반면 북한 지역에서 선거 시행을 강제할 수 있는 구체적 방안을 제시하지는 못했다. 실효적 지배를 관철할 수 없는 상황에서 이승만은 흡수통일을 달성하기 위한 노선으로 무력통일을 제안, 추구하기 시작했다.

이승만은 정부수립 전부터 남북한의 군사력 차이를 의식했다. 1948년 2월의 시점에는 남한이 북한에 비해 군사력이 열세라는 사실을 인지했다.[41] 이때부터 이승만은 미국의 지원을 받아서 군사력을 확충하면 승리할 수 있으며, 북한과 전쟁을 불사(不辭)해야 한다고 생각했다. 북한의

---

37) "한국승인과 남북통일" 《동아일보》 1948년 12월 14일자; "세계만방 대한민국 공동승인", "국제정의의 발로 한국승인과 통일"(사설) 《경향신문》 1948년 12월 14일자; "국련결의와 우리의 태도"(사설) 《조선일보》 1948년 12월 14일자.

38) 유엔문서 A/RES195(Ⅲ)(1948.12.12.)

39) 서중석, 1995 〈이승만과 북진통일-1950년대 극우반공독재의 해부〉 《역사비평》 29, 110~111쪽; 국회회의록 제헌 1회 폐회식 1948년 12월 18일자; "통일에 매진할 뿐"《동아일보》 1948년 12월 14일자.

40) "한국승인과 남북통일"(사설) 《동아일보》 1948년 12월 14일자

41) 미군정 측의 정보에 따르면, 이승만은 그가 절대적으로 신뢰하는 인물과의 대화에서 무력통일 노선을 드러냈다. "The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State" (1948.2.10.) FRUS1948 vol.6 doc.725

인민군이 공산주의자들에게 충성하지 않으며, 한국군의 군사력을 강화한다면 통일이 가능하다고 믿었다.

이승만은 이러한 인식을 바탕으로 정권을 잡자마자 무력통일 노선을 추진할 군사라인을 구성했다. 이승만 본인은 무력통일을 공개적으로 주장하지 않았지만, 그의 노선에 공감해 줄 수 있는 인물들을 내각에 기용하여 한국군과 경찰을 관할하도록 했다. 이범석 국무총리 겸 국방장관, 윤치영[42] 내무장관은 취임 직후인 1948년 9월 초 한국군의 증강을 위해 미군이 3년 간 주둔해야 하며, 무력을 사용해서라도 통일을 이뤄야 한다는 취지의 발언을 미국언론에게 발표했다.[43]

이승만의 내각 구성은 극소수의 인물들과 비밀리에 협의하여 결정한 것이었다. 한민당을 비롯한 주요 정치세력들을 배제하면서 논란을 불렀다. 당시 《경향신문》은 초기 내각을 '약체 내각'이라고 비판했다.[44] 군인 출신인 이범석을 국무총리에 기용한 것이나 국제외교법을 연구한 윤치영의 내무장관 임명, 외교와 연관이 없던 장택상의 외무장관 임명은 언론이 이승만의 인사원칙에 의문을 제기하게 만들었다. 이승만의 의도는 내각과 정부에 대한 통제력을 확보하는 데 있었고[45], 결국 자신의 무력통일 노선을 따르는 인사들로 군사라인을 구성했다.

이승만은 외무장관과 외교라인의 경우 완전히 측근을 중심으로 구성하려 했다. 초대 외무장관으로는 장택상이 결정되었지만 본래는 자신의 측근인 윤치영[46]을 임명하려 했다.[47] 1948년 12월 장택상이 사임하자, 이

---

42) 윤치영은 이승만이 1910~1912년 한국의 YMCA에서 교육활동을 할 때 제자였다. 1923년 하와이를 방문하여 이승만에게 윤치호 등이 건네준 자금을 전달했고, 귀국하는 대신 이승만의 활동을 돕기 시작했다. 하와이에서는 이승만의 사조직인 동지회를 비롯하여 한인기독교회, 한인기독학원, 《태평양잡지》, 《국민보》 등 종교·교육·언론 기관의 잡다한 업무를 맡았다. 1925년 미 본토로 건너가서 프린스턴, 컬럼비아, 조지워싱턴 대학 등에서 국제법과 외교학을 공부했다. 1928~1935년 이승만을 대신하여 구미위원부를 운영하다가 귀국했다. 오영섭, 2008 〈윤치영, 대한민국 건국의 일등 공신〉 《한국사시민강좌》43 일조각, 95~99쪽

43) "미군 3년 간 주둔을 요청" 《동아일보》 1948년 9월 11일자.

44) "초대 이범석 내각의 해부(1)"《경향신문》 1948년 8월 7일자; "초대 이범석 내각의 해부(2)" 《경향신문》 8월 8일자.

45) "Telegram from Jacobs to Department of State" (1948.8.16.), RG59 Internal Affairs of Korea, reel #3

46) 윤치영은 이승만이 1910~1912년 한국의 YMCA에서 교육활동을 할 때 제자였다.

승만은 또 다른 측근 임병직[48]을 외무장관으로 임명했다.[49] 외교라인의 경우 해방 전 구미위원부 시기 이승만과 활동하던 인사들이 대거 배치되었다. 임병직 외무장관 이외에도 정한경[50] 주일특사, 한표욱 주미대사관

1923년 하와이를 방문하여 이승만에게 윤치호 등이 건네준 자금을 전달했고, 귀국하는 대신 이승만의 활동을 돕기 시작했다. 하와이에서는 이승만의 사조직인 동지회를 비롯하여 한인기독교회, 한인기독학원, 《태평양잡지》, 《국민보》 등 종교·교육·언론 기관의 잡다한 업무를 맡았다. 1925년 미 본토로 건너가서 프린스턴, 컬럼비아, 조지워싱턴 대학 등에서 국제법과 외교학을 공부했다. 1928~1935년 이승만을 대신하여 구미위원부를 운영하다가 귀국했다. 오영섭, 2008 〈윤치영, 대한민국 건국의 일등 공신〉 《한국사시민강좌》43 일조각, 95~99쪽

47) 초기 내각 발표에 앞서 장택상 내무장관 내정설이 소문으로 돌자 국회는 강력히 반발했다. 정부수립 직전인 1945년 8월 2일 국회는 "앞으로 수립되는 정부는 군국주의나 경찰국가가 되거나 또는 현 군정 고급관리는 등용하지 않도록 대통령에게 건의할 것"이라는 내용의 결의안을 논의했다. 미군정기 수도경찰청장이었던 장택상의 임명을 겨냥한 것이었다. 이승만은 측근 윤치영을 내무장관으로 임명하고, 대신 장택상을 외무장관으로 임명했다. 국무총리 인준 문제로 국회와의 갈등이 불거진 상황에서 장택상의 내무장관 임명을 강행하기는 어려웠기 때문이다. 장택상의 회고에 따르면, 이범석 국무총리가 윤치영과 장택상에게 서로 장관직을 3개월만 바꾸라고 종용했다고 한다. 국회회의록 제헌 1회 37차 본회의 1948년 8월 2일자; 장병혜·장병초 편, 1992 《대한민국 건국과 나》 창랑 장택상 기념사업회, 82~84쪽.

48) 임병직은 오랜 기간 미국에서 이승만의 비서로 활동했다. 해방 후 이승만이 한국으로 귀국한 후에는 구미위원부 위원장으로 지내기도 했다. 제1공화국 시기에는 외무장관, 주유엔한국대표 등의 직함을 받기도 했으나 실제로는 미국에서 이승만의 직접지시를 받아 선전, 외교 등을 수행하는 역할을 했다. 이승만의 사설고문단에 대해서는, 정병준, 1998 〈이승만의 정치고문들〉 《역사비평》43, 역사비평사 참조.

49) 임병직은 계속 미국에서 머무르려고 했으나 이승만의 요구에 따라 1949년 1월 25일에 귀국했고 곧 외무장관으로 임명되었다. 이승만관계서한자료집 1권 <프란체스카가 올리버 부인에게 보내는 서한 1948년 12월 10일자>; "임병직씨 작일 귀국" 《경향신문》 1949년 1월 26일자; "외무장관에 임병직씨" 《경향신문》 1949년 2월 1일자.

50) 정한경은 1890년 평남 순천 출생으로 1905년 미국으로 유학을 갔다. 파리강화회의 한인 대표로 활동했고, 제2차 약소국동맹회의 및 워싱턴회의에도 파견되었다. 이승만은 정한경에게 미군이 한반도에 진주할 때 같이 환국하자고 권유했으나, 정한경의 귀국은 1948년 2월에야 이뤄졌다. 5.10선거 참관과 제헌헌법 초안 작성에 참여했다. 1948년 12월 주일특사로 임명되었으나, 2개월 만에 해임되었다. 해임 사유는 명확하지 않지만, 정한경은 이승만의 쓰시마섬(대마도) 반환요구나 대일배상문제에 관한 의견 차이를 갖고 있었다. 그는 해임 직후 쓰시마 반환 요구의 의미를 이해할 수 없으며, 일본의 재침략 가능성이 없으니 38선 철폐와 통일문제가 더 시급하다는 의견을 언론에 내비쳤다. 장경호, 2022 〈정한경의 초대주일특사 임면과 활동〉 《한일관계사연구》76 참고.

참사, 김세선[51] 주미대사관 참사, 남궁염[52] 뉴욕총영사, 윤병구 외무부 고문 등이었다.

이승만은 대미외교를 담당할 주미한국대사관의 경우 장면을 대사로 임명하는 대신 장면에게 자신의 사설고문단과 연계하여 활동하도록 했다. 원래 이승만은 조병옥이나 임병직을 주미한국대사로 임명하려 했으나, 미국의 입장을 반영하여 장면을 선택했다.[53] 이승만은 한국정부의 승인 문제가 다뤄지는 1948년 유엔총회에 주미한국대사와 함께 자신의 사설고문인 로버트 올리버(Robert T. Oliver)를 파견[54]했다. 이후 미국에서 장면과 올리버가 함께 활동하도록 했다.[55] 올리버는 '비선(秘線)'으로 1950년대 내내 주미한국대사관의 외교, 홍보 및 선전활동에 관여했다.

한표욱의 주미한국대사관 참사 임명도 장면과 사설고문단의 연계로 자연스럽게 이어졌다. 한표욱은 1942~1945년 사이 이승만과 가깝게 지냈고, 구미위원부 사무실에서 스태거즈(John W. Staggers), 제이 제롬 윌리엄스(Jay Jerome Willliams), 더글라스 아메리칸 대학 총장(Paul Frederick Douglass), 프레드릭 해리스 목사(Frederick Brown Harris) 등 사설고문단원들과 자주 만나던 사이였다.[56] 한표욱은 장면이 워싱턴에 도착하자

---

51) 김세선은 일본 와세다 대학에서 경제학을 전공하고, 1926년 미국으로 유학을 택했다. 미국 유학 중 이상재를 통해서 이승만을 알게 되었고, 1942년 이승만의 추천으로 미국 정보조정국의 한인요원으로 선발되었다. 1944년에는 주미외교위원부 협찬회 경제부장직을 맡았다. 홍준석, 2022 〈1949~1950년 주미한국대사관의 설치와 외교활동〉 《한국학》 169, 190~191쪽.

52) 남궁염은 언론인 남궁억의 아들로 1888년 서울에서 출생했다. 1905년 박영효의 도움으로 미국 유학길에 올랐고, 워싱턴에서 남궁억의 친구였던 이승만과 만나면서 구미위원부 활동을 시작했다. 정부 수립 이후 1949년 4월 1일부로 뉴욕총영사를 맡았고, 1960년 이승만이 하야할 때 사임했다. 《미주한국일보》 2011년 4월 21일자

53) 홍준석, 앞의 논문, 188~190쪽.

54) 올리버의 유엔총회 파견은 상당한 비용이 드는 일이었다. 1950년 이승만이 올리버에게 지급한 연봉이 5,000달러였는데, 유엔총회 파견비용이 정확히 5,000달러였다. 이승만관계서한자료집 2권 <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 1949년 2월 5일자>

55) 이승만관계서한자료집 1권 <제목 미상의 비망록 1948년 7월자>; <프란체스카가 올리버 부인에게 보내는 서한 1948년 9월 1일자>; <프란체스카가 올리버 부인에게 보내는 서한 1948년 9월 7일자>; <프란체스카가 올리버 부인에게 보내는 서한 1948년 10월 18일자>

56) 한표욱, 1996 《이승만과 한미외교》 중앙일보사, 49~52쪽.

이들을 소개했고, 스태거즈 소유의 건물 일부를 빌려서 주미대사관으로 활용했다. 대사관 창설과정은 올리버 부인도 지원을 할 예정이었다.[57] 이승만은 장면에게 1949년 2월 1일부로 구미위원부의 임무를 주미한국대사관에게 이양한다는 내용을 발표하도록 지시했다.[58]

이러한 이승만의 외교라인 구성은 문제점을 노정했다. 비선을 포함시켜 구성한 외교라인은 외무부의 역할을 모호하게 만들었다. 특히 대미외교와 관련해서는 이승만은 주한미국대사를 만나서 경무대에서 협상하거나 미국의 주미한국대사와 사설고문단에게 지시사항 및 보고를 내리는 등 직접적으로 개입했다.[59]

임병직을 외무장관으로 임명한 인사도 적절치 않았다. 당시 외무부 정치조사과의 계장으로 일하던 진필식의 회고에 따르면, 장택상 초대 외무장관은 외무부를 1실 5국 18과로 구성하면서 180명의 직원으로 대규모 부서를 꾸렸다. 이때 장택상은 학벌과 경력 면에서 최우수 인재만을 골랐다는 자랑을 하고 다녔다. 그러나 임병직은 부임 후 곧바로 2개 국을 폐지하고, 하는 일이 없다는 이유로 직원들을 해임했다.[60]

게다가 이승만은 6.25전쟁 발발 후인 1950년 9월 임병직을 미국에서 열린 유엔총회에 파견하였다. 그에게 공식외교업무 및 올리버와 공동업무를 맡겼다. 1951년 4월 16일 변영태가 취임하기까지 외무장관직은 사실상 공석이었다. 이승만은 임병직을 미국에 남겨 '프리랜서 연설가'로 활동하게 하는 것이 최선이라 생각한다고 했고, 실제 그렇게 하게 했다.[61] 따라서 당시 많은 비평가들이 외교는 경무대에서 하는 것이고 외

---

57) 이승만관계서한자료집 1권 <프란체스카가 올리버 부인에게 보내는 서한 1948년 11월 23일자>

58) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 장면에게 보내는 서한 1949년 1월 17일자>

59) 예컨대 장면은 미 국방부의 웨드마이어를 만나서 한국군 증강과 태평양동맹 문제를 논의했는데, 해당 내용은 서한으로 이승만에게 직접 보고되었다. 이승만관계서한자료집 2권 <장면이 이승만에게 보내는 서한 1949년 7월 13일자>

60) 외교통상부 외교안보연구원 편, 1999 《외교관의 회고-진필식 대사 회고록-》, 4~11쪽. 진필식은 경성제국대학 입학했고, 해방 후 서울대로 졸업했다. 정부 수립 이후 24세의 나이로 외무부 정치조사과의 계장이 되었다.

61) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 임병직에게 보내는 서한 1950년 11월 25일자>

무부는 경무대 비서역이라고 빈정댔다.[62]

여러 문제점에도 불구하고 이승만은 내각과 외교라인을 통해 자신의 무력통일 노선을 국책으로 추구하는 한편 개인적인 구상을 한국정부의 대미외교정책으로 전환시키는 기반을 마련할 수 있었다. 특히 대미외교의 경우 이승만이 직접 지시를 내렸기 때문에 외무부 관료들의 정책논의 과정이나 자율적인 외교활동 공간이 매우 빈약할 수밖에 없었다.

이승만 정부는 내각 수립과 함께 우선 한국군의 증강과 준군사조직의 확보를 통해 무력통일을 위한 최소한의 물리적 기반을 확보하려 했다. 미국은 한국정부 수립 이후 한국군을 지원하는 정책을 폈으나, 그 숫자는 육군 5만, 경찰 3만 5천, 해군 3천 명으로 제한하려 했다.[63] 그러나 이승만 정부는 군 병력을 급속도로 확충했다. 1949년 2월 12만, 1949년 9월 즈음에는 15만 명에 달하게 되었다.[64]

준군사조직의 확보는 우익청년단의 통합과 호국군의 창설로 이뤄졌다.[65] 이승만은 서북청년단, 대동청년단, 대한독립청년단, 독촉국민회청년단, 조선민족청년단 등의 단체에게 청년단 통합을 요청했다. 그 결과 1948년 12월 19일 대한청년단이 결성되었다. 이후 청년단원을 중심으로 호국군 모병을 진행했다. 예산 및 장비, 인력 부족으로 군사훈련을 제대로 시행하지 못하면서 결국 1950년 5월 호국군은 해체되었다.

1949년 2월 한국군과 준군사조직의 증강이 어느 정도 진행되자, 이승만은 북한에 대한 적개심을 공개적으로 일으키기 시작했다. 언론을 중심으로 무력통일 캠페인을 개시했다.[66] 이때 이승만의 캠페인은 두 가지

---

62) 외교통상부 외교안보연구원 편, 위의 책, 12쪽.

63) “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to President Truman”(1948.4.2.), FRUS1948 vol.6 doc.776; “The Secretary of State to the Secretary of the Army (Royall)”(1948.9.17.) doc.891

64) 정병준, 2006 《한국전쟁-38선 충돌과 전쟁의 형성》 돌베개, 749~752쪽 표 참고.

65) 호국군과 관련하여, 남정옥, 2010 《6.25전쟁시 예비전력과 국민방위군》 한국학술정보; 이상호, 2019 〈한국전쟁기 예비 제5군단과 육군예비사관학교〉 《아세아연구》 62권 4호; 윤시원, 2020 〈제1공화국기(1948~1960) 육군 예비전력 동원체제의 형성〉 《군사》 114; 윤시원, 2019 《한국 징병제의 제도화와 국민개병주의의 형해화 1945~1964》 성균관대학교 사학과 박사학위논문 참고.

66) 정병준, 앞의 책, 269쪽; “정부는 점차로 쇄신, 국내단결로 공산세력 박멸” 《동

측면에서 의미를 가졌다.

첫 번째는 유엔한국위원단의 입국이 다가오는 시점에서 자신의 흡수통일·무력통일 노선을 유일한 방안으로 못 박은 것이다. 유엔한위가 북한과 협상으로 평화통일을 중재하지 못하도록 방지하려는 의도가 담겨 있었다. 이승만은 유엔한위가 입국한 후 김구·김규식과 접촉하려하자, 이들은 '반역자'이기 때문에 만나게 할 수 없다고 노골적으로 반대했다.[67] 그럼에도 유엔한위가 김구·김규식과 접촉하면서 평화통일 중재를 모색하자, 1949년 7~8월 사이 유엔한위와 관련된 한국인들을 국가보안법 위반 혐의로 체포했다. 그러자 유엔한위는 한국정부 관리나 민국당 인사들과만 회견할 수밖에 없었다.

두 번째로 반소·반공노선의 연장선상에서 미국정부와 여론을 대상으로 무력통일 노선을 선전하고, 미국의 지원을 확보하려는 시도였다. 가능하다면 무력통일을 실제 추진할 의도도 일부 있었다고 추정된다. 이승만은 주한미군 철수문제로 한국을 시찰하러 온 미 육군부장관 로얄(Kenneth C. Royall)과 회담 자리에서 더 많은 소총과 탄약을 요구했다. 한국군을 증강하고 짧은 시일 내에 북한으로 진격하고 싶다고 노골적으로 주장했다.[68]

이승만이 이처럼 극단적인 주장을 로얄에게 펼친 이유는 국공내전의 악화라는 국제정세 변화에 우려하고 있었을 뿐 아니라 중국의 경우처럼 미국의 대한정책도 바뀔 수 있다고 인식했기 때문이다.[69] 이승만은 국민당 정부가 국공내전에서 패배한 이유는 미국의 정책이 일관적이지 않았기 때문이라고 생각했다.[70] 따라서 미국여론을 움직여 미국정부를 설득

아일보》 1949년 2월 26일자.

67) 신승욱, 2013 〈1·2차 유엔한국위원단의 평화통일 중재 활동과 그 귀결(1948~1950년)〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 33~42쪽.

68) "Memorandum of Conversation, by the Secretary of the Army (Royall)" (1949.2.8.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.199

69) 이승만관계서한자료집 2권 <비망록 "한국의 현 정치상황(Present Political Situation in Korea)" 1949년 2월 12일자>

70) 이 시기 이승만 뿐만 아니라 한국정부의 관료들 또한 국공내전의 상황에 분노했고, 주한미군이 언젠가 철수할 것이라는 점을 두려워했다. "Memorandum by the Adviser, United States Delegation, United Nations General Assembly (Jacobs) to the Secretary of State, at Paris" (1948.11.20.) FRUS1948 vol.6 doc.919

해서 무력통일을 완수하는 것이 한국이 “제2의 중국”이 되지 않는 방안이라고 여겼다.

이승만 개인의 적개심 또한 미국을 설득하여 무력통일을 수행하고자 시도한 주요 원인이었다.[71] 이승만의 1949년 9월 30일자 서한은 올리버에게 “지금이 북한에 있는 우리의 충성스러운 공산군과 합세하여 평양에 있는 잔당들을 소탕하기 위해 공격조치를 위하는 데 가장 좋은 심리적 호기”[72]라고 언급했다. 여기서도 이승만은 북한의 인민군이 공산주의자들에게 충성하지 않으므로 선제공격으로 통일을 이룩하는 것이 어렵지 않으리라는 인식을 갖고 있었음이 드러난다.

로얄과 대화에서 밝혀진 것은 미국의 승인과 지원 없이 무력통일을 감행하려 하지는 않았다는 점이다. 로얄은 이승만에게 주한미군이 있는 한 북한을 침공해서는 안 되고, 침공 주장은 곧 주한미군을 철수하라는 요청이나 마찬가지라고 답했다. 이승만은 곧바로 로얄에게 미군을 전화에 휩쓸리게 할 수 있는 북한에 대한 공세조치를 취하지 않겠다고 약속했다.

통일의 달성은 이상적인 목표였지만, 이승만에게 현실적으로 더 중요한 문제는 미국과 동맹관계를 맺는 것이었다. 동맹을 통해 안보를 보장받고 군사·경제원조를 확보하는 것이 훨씬 중요했다. 다만 이승만이 한미동맹과 무력통일을 연계시킬 수 있는 가능성을 완전히 배제한 것은 아니었다. 이런 점은 이승만의 한미동맹 구상에서 나타난다.

---

71) 정병준, 앞의 책, 240~247쪽.

72) 정병준, 앞의 책. 246쪽; 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 올리버에게 보내는 서한 1949년 9월 30일자>

2. 이승만의 한미동맹 구상

1948년 정부수립 전부터 이승만은 흡수통일 원칙과 무력통일 노선을 구상하고 추구하는 한편, 한미동맹에 대한 대략적인 구상도 준비했다. 이승만이 구상한 한미동맹은 한국의 지정학적인 위치를 활용하여 한국이 미국의 대소·대공산 봉쇄기지 역할을 맡아야 한다는 것이었다. 이러한 지점에서 시작해 1949년도 이승만의 동맹 구상은 미국을 위해 한국이 국공내전에 기여할 수 있다는 내용으로 구체화되었다.

먼저 봉쇄기지와 관련하여 이승만은 자신의 사설고문단에 속한 굿펠로우에게 보낸 서한에서 "우리의 강한 바람은 미국인들이 일본인들 대신 우리에게 의존하여 북방의 확장을 억제하도록 하는 것"이라고 언급했다.[73] 여기서 '북방의 확장(northern expansion)'은 소련이나 중국을 겨냥하는 것이었다. 이승만은 또한 5.10선거도 이뤄지기 전인 1948년 3월 28일에 미 육군부 차관 드레이퍼와 나눈 대화에서 한국정부 수립 후 제주도의 미 해군기지 건설을 제안했는데, 여기에는 이승만의 '바람'이 담겨 있었다.[74] 신생 한국이 동아시아에서 미국의 군사기지 역할을 맡겠다고 제안한 것과 다름없었다.

이승만의 제주도 미 해군기지 제안은 경제·군사원조를 얻기 위해서 한반도의 지정학적 가치에 미국의 이목을 끌려는 시도였다. 정부 수립 이후에도 그는 미국에게 비슷한 맥락의 제안을 했다. 대통령 특사 조병옥은 미국 측에게 당분간 주한미군을 유지하면서 한국군의 강화와 한국의 경제적 재건을 지원해달라고 요청했는데, 이것이 이뤄진다면 한국이 극동에서 '민주주의의 방벽(bulwark of democracy)'이 될 것이라고 주장했다.[75] 민주주의의 방벽은 추상적인 표현이었지만 3월 제주도의 미 해군기지 설립 제안과 유사한 의미를 지닌다고 해석할 수 있다.

---

73) 이승만관계서한자료집 1권 <이승만이 굿펠로우에게 보내는 서한 1948년 5월 23일자>

74) "The Political Adviser in Korea(Jacobs) to Secretary of State" (1948.5.30.) FRUS1948 vol.6 doc.775

75) "Memorandum of Conversation, by the Acting Secretary of State" (1948.9.23.) FRUS1948 vol.6 doc.899

정부 수립 이후 이승만은 국공내전의 상황을 지켜보면서 미국에게 한국의 지정학적 가치를 구체적으로 주장하기 시작했다. 국공내전에서 한국이 군사적으로 기여할 수 있다는 논리를 폈다. 이승만은 1948년 10월 19~20일 일본을 방문하여 맥아더와 회담을 가졌다. 대통령 취임 후 이룬 첫 해외방문이었다. 방일에 앞서 이승만은 UP(United Press)와 단독 인터뷰를 했는데, 맥아더와 재일조선인 문제 그리고 '아시아에서 공산주의자들의 위협'을 논의할 것이라고 주장했다.[76]

인터뷰에서 이승만은 북의 공산주의자들이 남한으로 침투하여 무질서를 일으키고 있으며, 북의 소련정권이 존재하는 한 이러한 도발은 계속되리라고 주장했다. 따라서 한국이 가장 필요로 하는 것은 서울정부 하의 통일이었다. 이승만은 한반도 통일이 '아시아 전역에서 공산주의자들의 움직임을 제거하고 중국공산당을 만주 인근에서 몰아내는 조치의 일부'가 될 수 있다고 말했다. 또한 한국인·중국인 공산주의자들의 움직임 사이에는 밀접한 연관이 있으며, 양자가 소련의 지령 하에 움직이고 있다고 주장했다.

요컨대 이승만의 주장은 한국이 미국을 위하여 만주 인근으로 진격할 수 있으며, 미국은 한국을 지원함으로써 국공내전에서 중국공산당이 승리를 거두는 것을 일정 부분 견제할 수 있다는 이야기였다. 한국이 미국의 하위 군사동맹과 같은 역할을 맡으면서, 그 대가로 미국에게 통일문제의 지원을 얻으려는 시도였다. 이승만은 한반도의 구체적인 통일방안을 언급하지 않았다. 하지만 문맥 상 무력통일을 암시하고 있었다.

이승만이 국공내전과 통일문제를 연계하고자 한 것은 북한의 국공내전 관여와 연관이 있었다. 1946년 북조선임시인민위원회가 조직된 이래로 북한은 만주의 중국공산당을 비밀리에 지원했다. 국민당군의 공세에 따라 북만주와 남만주 사이 연결이 끊어진 상황에서, 북한은 중국공산당 측이 물자와 병력이동을 자유롭게 할 수 있도록 전략적 교통로를 제공했다. 나아가 부상병과 전략물자를 비치할 후방기지도 설치할 수 있도록

76) "Telegram57 From Muccio to State dept" (1948.10.14.) Reel #3 Internal Affairs of Korea RG59; "재일동포 신분문제와 공산위협 등 상의" 《조선일보》 1948년 10월 16일자.

허락했으며, 양측 간의 교역도 이뤄졌다. 북한 측은 무상지원, 물물교환, 판매 등의 형식으로 중국이 필요로 하는 물자를 제공했다.[77]

북한의 중국공산당 지원이 이어지는 가운데, 남한에서는 1948년 7월 북한과 중국공산당이 군사동맹을 맺었다는 보도가 나왔다.[78] 화북지역에 조선인군대를 파견하여 돕는 대신, 북한이 서울정권에 대한 전쟁을 개시할 경우 중국공산당으로부터 군사원조를 받으리라는 것이었다. 북한과 중국공산당의 군사동맹 체결은 사실이 아니었지만, 이 보도는 이승만의 시도에 힘을 실어주었다. 북한이 국공내전에 개입했다는 건 미국에게 중국문제와 한국문제를 연동시켜 보라고 주장할 근거가 될 수 있었다.

이승만의 방일 시기는 중국 국민당군이 창춘(長春)시를 포기하면서 만주 전체를 잃기 직전에 이뤄졌다.[79] 또한 장제스를 지원하려는 공화당 내 세력과 미국언론은 중국문제를 다룰 적임자로 맥아더를 내세우고 있었다. 미 하원위원회에서 맥아더로 하여금 중국문제 관련 증언을 하도록 만드는 것이 그들의 의도였다.[80] 맥아더는 본인의 증언을 회피했지만 미 하원위원회에게 보낸 서한에서 장제스에 대한 군사원조 제공을 주장했다.[81]

맥아더는 미 극동군사령관으로서 미국이 국공내전의 개입이나 대규모 군사원조를 결정한다면 그것을 진두지휘해야 하는 위치에 있었다. 따라서 이승만은 맥아더를 설득하여 한국의 통일문제를 국공내전과 연계하거나, 최소한 군사원조의 일부를 한국으로 끌어들이는 방식으로 이해관계를 추구할 수 있었다. 맥아더에게 접근할 때 이승만의 노림수는 한국의 지정학적 측면과 국공내전의 전황을 활용함으로써 미국인들에게 한국의 가치를 높이려는 데 있었다.

맥아더는 이승만이 자신과 만남을 정치적으로 활용하리라는 점을 잘

---

77) 이종석, 1998 〈국공 내전 시기 북한·중국 관계(Ⅱ)〉 《전략연구》 5권 1호
78) “북한 중공과 군사동맹” 《동아일보》 1948년 7월 22일자
79) “국군 장춘서 철퇴” 《동아일보》 1948년 10월 8일자.
80) “공인된 중국원조는 미국의 도의적 의무” 《동아일보》 1947년 10월 12일자; “트, 맥 양씨 상의로 극동신정책 수립 미 의원 제의” 《동아일보》 1947년 10월 18일자; “맥장군에 초청장” 《조선일보》1948년 3월 3일자.
81) “군사해결이 선행조치” 《조선일보》1948년 3월 5일자.

알았다.[82] 따라서 무초와 사전에 이승만의 방일문제를 논의했고, 그 시기를 10월 중순으로 결정했다. 맥아더는 이승만이 제기한 한반도 통일이나 국공내전 등의 문제에 대해서는 어떠한 약속도 하지 않았다. 따라서 귀국 후 이승만의 발표에서 관련내용은 모두 빠졌다.[83]

맥아더 입장에서 이승만의 제안은 공개조차 할 수 없는 내용이었다. 설사 맥아더 자신이 미군의 국공내전 개입을 원한다고 하더라도, 워싱턴의 정책에 반하는 내용을 공개적으로 옹호할 수 없었다. 또한 갓 수립된 한국정부가 정치·경제·사회적으로 불안정한 상황에서 빠른 시일 내 무력통일을 달성하고 만주의 중국공산당을 압박한다는 것은 현실적이지 않았다. 맥아더는 "캘리포니아를 방위하듯이 한국을 방위할 것"이라고 언급하여 이승만을 다독였다.[84]

이승만의 반공기지 제안이나 국공내전 연계 주장은 미국 측의 반응을 이끌어내지 못했다. 이승만의 희망과 달리 미국은 주한미군의 철수를 단계적으로 준비했다. 미국은 정확한 철수시점을 계속 비공개로 두었지만, 1948년 11월 주한미군이 철수하리라는 설이 언론에 돌면서 한국정부와 국회도 심각하게 받아들였다.[85] 당시 미국이 주한미군을 일부 감축했기 때문에 철수준비를 완전히 비밀에 부치기 어려웠다.[86] 주한미군의 단계적 철수는 미국이 이승만의 반공기지 제안이나 국공내전 연계 주장을 현실적인 대안으로 여기거나 수용하지 않았다는 사실을 보여준다.

주한미군의 단계적 철수는 한미관계가 일종의 동맹과 같다고 생각한 이승만의 낙관적 시각을 무너뜨렸다. 1948년 내내 이승만이 제기한 제주도 미 해군기지 제안이나 '민주주의의 방벽' 주장, 국공내전 개입 제안은

---

82) "Telegram from Muccio to Department of State" (1948.10.18.), RG59 Internal Affairs of Korea, reel #3 RG59

83) "사절단 파견 시급 재일한교 문제 신중고려" 《경향신문》 1948년 10월 22일자.

84) 이상호, 2012 《맥아더와 한국전쟁》 푸른역사, 150쪽; "대통령언명 한국방위를 보장 맥원수 이대통령에 확약" 《경향신문》 1948년 10월 24일자.

85) "방공체제가 선무 무조건 철병은 위험" 《동아일보》 1948년 11월 17일자; "맥·콜 양 장군회담 철병계획 등도 협의?" 《동아일보》 1948년 11월 19일자; "철병연기의 요청 미국정부에 전달" 《동아일보》 1948년 11월 24일자.

86) "The Acting Secretary of State to the Secretary of State, at Paris" (1948.11.5.) FRUS1948 vol.6 doc.906

한반도의 지정학적 위치가 안보이해의 측면에서 미국에게 가치가 있다는 시각을 내포하고 있었다. 한국의 안보는 부분적으로 미국의 안보와 연결된 문제이고, 그렇기 때문에 양국이 동맹과 유사한 상황에 있다는 것이 이승만의 생각이었다. 정부 수립 직후 이승만은 미국언론을 대상으로 "한미 간에 상호방위에 대한 서면 협정이 없다고는 하지만, 우리는 오히려 한미 양국의 상호안전보장을 위해서 동일한 목적을 가지고" 함께 해왔다고 주장했다.[87] 적어도 이때까지 이승만은 조약을 체결하여 동맹을 맺지 않더라도 주한미군이 상당 기간 남아서 한국의 안보를 지켜 주리라고 예측하고 있었다.

그런데 주한미군 철수가 기정사실화되자 이승만은 시급히 움직이지 않을 수 없었다. 주한미군을 남한에 묶어두기 위해 노력해야 하는 동시에, 조약을 체결해 한미동맹을 만들어야 한다는 사실을 깨달았다. 이때부터 이승만은 적극적으로 미국을 설득하여 서둘러 조약을 체결하려 했다.

이승만이 먼저 주목한 것은 조미수호통상조약이었다. 동맹조약의 구체적인 조항이나 안건을 마련하지 못한 상황에서, 이승만은 1949년 4월 13일 무초 주한미대사에게 1882년 조미수호통상조약의 재확인을 제안했다.[88] 특히 워싱턴이 조미수호통상조약의 1조 거중조정(good offices)이 유효하다는 성명을 내줄 수 있는지 여부를 문의했다. 조미수호통상조약을 일종의 안보조약으로 이해하고 의미를 재고하려고 한 것이다.[89] 미국무부는 조미수호통상조약 자체는 조선과 일본 사이 일련의 조약이 맺

87) "The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1948.9.20.) FRUS 1948 vol.6 doc.895; "당연한 철퇴다 이대통령, 북한소련철퇴에 담화" 《경향신문》 1948년 9월 21일자.

88) "The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1949.4.14.) FRUS 1949 vol.7 part.2 doc.219; "The Special Representative in Korea (Muccio) to the President of the Republic of Korea (Rhee)" (1949.4.14.) doc.200

89) 거중조정은 고종이 1904~1905년 러일전쟁 시기 조선의 독립 보전을 위해 활용하려던 조항이었고, 이승만은 민영환 등 고위관료들의 밀사로 씨어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 미국 대통령을 만나 조미수호통상조약에 따라 조선의 독립을 지켜달라고 호소했다. 미국은 이미 가쓰라-태프트 밀약을 맺어서 조선에 대한 일본의 종주권을 승인한 상황이었고, 이승만의 청원은 아무런 답변을 얻지 못했다. 그러나 이 시기 이승만의 활동은 국내외에서 그의 명성을 높이는 데 기여했다. 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사, 82~86쪽.

어짐으로써 더 이상 효력이 없지만, 거중조정 조항의 원칙은 고수할 것이라는 모호한 답변을 주었다.[90] 또한 조미수호통상조약의 존재에도 불구하고 일본이 조선을 '합병(annex)'하는데 성공했기 때문에 조약이나 거중조정 조항을 공공연하게 언급하는 게 바람직하지 않다고 이승만을 설득했다. 이승만은 곧바로 미국의 입장에 동의했다.

이승만은 조미수호통상조약 재확인 문제에서 가시적 성과를 얻지 못하자 대신 한미상호방위조약의 체결을 추진했다. 이승만은 태도를 돌변하여 평화통일을 추구할 것이고, 미국이 한국을 보호해야 한다고 주장했다.[91] 문제는 미국을 설득할 현실적 대안이나 명분이 없다는 점이었다. 이승만과 내각은 미국의 분단책임을 거론하면서 미국에게 한국을 도와야 하는 도덕적 책임이 있다고 공개적으로 주장했다. 이러한 행동은 미국인의 항의만 불러일으켰다. 이후 한미상호방위조약 문제는 수면 아래로 가라앉았다.

이승만은 주한미군 철수 단행과 한미상호방위조약 체결의 실패 이후 미 해군의 고위층과 다시금 접촉하여 미 해군기지 설치안을 제안했다.[92] 자신의 사설고문단인 제이 윌리엄스(Jay J. Williams)를 통해 미 해군 참모총장 덴펠트(Louis E. Denfeld)에게 접촉했고, 손원일 해군참모총장은 태평양함대사령관 래드포드(Arthur W. Radford)에게 서신을 띄웠다. 윌리엄스의 제안은 이승만과 한국정부가 미 해군장교들을 고용하고 싶으며, 진해기지를 미 해군에게 제공할 수 있다는 내용이었다. 손원일의 서한은 인천, 부산, 여수, 묵호, 진해 등의 항구를 미 태평양함대의 임시 이동기지(temporary mobile bases)로 제공할 수 있다는 내용을 담고 있었다. 미국정부의 정책과 별개로 미 해군이 받아들일 수 있는 수준의 제안은 아니었으므로 양 제안 모두 실현될 수 없었다. 미 해군이라도 한국에

---

90) "The Secretary of State to the American Mission in Korea" (1949.4.15.) FRUS 1949 vol.7 part.2 doc.221

91) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1949.5.7.) FRUS 1949 vol.7 part.2 doc.237; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth)" (1949.5.11.) doc.244

92) 이승만관계서한자료집 2권 <제이 제롬 윌리엄스가 덴펠트에게 보내는 서한 1949년 7월 7일자>; <손원일이 래드포드에게 보내는 서한 1949년 7월 18일자>

묶어두려는 정부의 마지막 시도였다.

이상에서 살펴본 것처럼 이승만은 태평양전쟁기와 미군정기 반소·반공 노선을 내세워서 쌓은 정치적 기반을 바탕으로 한국정부의 정권을 잡는데 성공했으나, 신생정부는 대내외적으로 취약했다. 따라서 이승만은 정권유지를 위해서 반소·반공 노선의 연장선상에서 흡수통일 원칙과 무력통일 노선을 추진했고, 김구·김규식의 남북협상과 평화통일안을 견제했다. 미국의 지원을 받았음에도 장제스의 중국국민당정부가 패배한 국공내전은 하나의 교훈이었고, 이승만이 무력통일 노선을 강력하게 추진하는 주요원인이 되었다.

이승만은 또한 정부 수립 이전부터 한국이 미국에게 군사기지를 제공할 수 있다고 주장하고, 이후에는 미국을 위해 국공내전에서 군사적으로 기여할 수 있다고 공개적으로 언명했다. 한반도의 지정학적 위치에 대한 미국의 관심을 이끌어내고, 그에 비례하는 지원을 얻으려는 행동이었다. 나아가 주한미군의 철수를 방지하고, 한미관계를 군사동맹으로 변화시키려는 시도였다.

이승만의 무력통일 노선과 한미동맹 구상은 해방 전후 자신이 개인적으로 내세워왔던 반소·반공 노선을 정부수립 후 한국과 동아시아의 급변하는 정세에 맞게 수정한 결과물이었다. 이승만의 지위는 한국인 정치지도자에서 한국정부의 수반으로 바뀌었다. 따라서 미국이 인식하는 한국의 가치는 곧 이승만의 가치와 직결되는 문제가 되었다.

정부수립 후 이승만은 자신의 무력통일 노선에 공감하는 인사들과 측근을 중심으로 내각 및 외교라인을 구성했고, 자신의 노선과 구상을 한국정부의 공식적인 국방정책 및 대미외교정책으로 관철시켰다. 사설외교단과 외무부를 연결시킨 것, 한국군 증강과 준군사조직의 확충, 미국 측과 한미동맹 협상시도 등이 그것이었다.

미국 입장에서 이승만의 움직임은 미국이 추구하는 목표인 한국정부 안정화를 흔들 수 있다는 점에서 위험했다. 무력통일이나 한미동맹과 관련하여 한국정부가 취하거나 내린 조치와 결정은 이승만 개인의 구상 일부를 충실히 수행한 결과물이었다. 거꾸로 이는 미국이 보는 동아시아

정세나 한국의 경제상황 등 현실적인 요인들을 고려하여 정책으로 발전시킨 것이 아니었다고 할 수 있다.

따라서 미국은 이승만의 급진적 주장과 행동을 제어하면서 한국정부의 안정화를 기도하는 대한정책을 관철시키고자 했다. 미국이 추구한 목표는 이승만 정부를 안정화하되 그를 위해 미국이 지불해야 하는 비용은 장기적으로 줄이는 것이었다. 그 시작점은 미군 철수의 기정사실화, 그리고 행정권 이양과 유엔의 한국정부 승인이었다.

제 2절 미국의 무력통일 노선 억제

1. 미국의 한국군 작전지휘권 확보와 예산 개입

5.10선거와 한국정부 수립이 임박한 상황에서, 미국은 NSC 8 "한국에 관한 미국의 입장"(1948년 4월 2일자)[93]을 작성하여 미국의 대한정책이 추구해야 할 전반적인 방향을 제시했다. 문서의 핵심은 한국에 대한 미국의 자원 투입을 최소화하되, 남한이 경제위기나 공산주의자들의 전복 활동으로 붕괴되는 것을 막는 데 있었다.

구체적으로 살펴보면, NSC 8은 (1)외부침략을 제외한 위협을 막을 수 있는 수준으로 남한의 국방경비대를 확충하고 (2)원조의 제공으로 남한의 경제적 붕괴를 방지하며 (3)남한에 들어설 정부로 하여금 남한의 안정화와 미국의 국익에 합치하는 정책을 따르도록 하는 조치를 취해야 한다고 결정했다. 이 모든 조치는 주한미군을 철수하고 한국에 대한 자원 투입을 최소화하되, 곧 수립될 남한 정부가 살아남을 수 있는 수준의 지원은 이어가려는 의도를 내포했다.

NSC 8의 내용은 군부와 국무부의 남한의 군사적·정치적 가치에 대한 서로 다른 평가를 타협한 결과물이었다.[94] 군부는 미·소의 전면전 상황을 전제로 한국의 군사적 가치를 따졌고, 이 경우 남한은 군사적으로 포기해야 할 지역이었다. 그러나 정치적 측면에서 미국과 유엔의 '위신(prestige)'을 지키기 위해서는 전쟁을 제외한 원인으로 인한 남한의 붕괴를 막을 필요가 있었고, 이때 경계해야 하는 것은 경제위기나 공산 측

---

93) NSC는 국가안전보장회의(National Security Council)의 약자이다. 해리 트루먼(Harry S. Truman)대통령 시기인 1947년 NSC를 중심으로 대통령과 국무부(Department of State), 전쟁부(Department of War), 합동참모본부(Joint Chief of Staff) 등 주요부서들이 모여서 대외정책을 논의하고 결정하는 방식이 시작되었다. 결정된 대외정책 내용은 NSC문서로 작성했고, 작성순서대로 넘버링을 붙였다. NSC 8의 원문은 "Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to President Truman" (1948.4.2.), FRUS1948 vol.6 doc.776.

94) 이철순, 2000 《이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948~1960)》 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 79~86쪽.

의 침투였다.

미국은 5.10선거가 시행된 후 일련의 협정과 외교문서들을 마련하여 대한정책의 목표를 구체적으로 추구했다. 1945년 5~6월 미 국무부와 육군부는 한국과 미국 측이 주고받을 공식서한 2통과 양측이 체결할 협정으로 재정재산협정, 원조협정의 초안을 마련했다. 이 문서철은 '한국계획문서(Korea Planning Document)'라는 이름이 붙었는데, 여기에 포함된 문서들의 명칭과 주요 내용은 다음의 표와 같다.[95]

<표 1> 한국계획문서의 구성, 명칭과 주요 내용

탭	문서 명칭	주요 내용
A	한국중앙정부 대통령이 주한미군사령관에게 보내는 공한(公翰)	(1)대한민국 정부 수립을 통보. 정부기능 이양 요청 (2)주한미군사령관이 철군에 필요한 시설을 통제하고, 주한미군사령부 소속 인력에 대해 배타적 관할권을 갖는 것을 '양해'
B	주한미군사령관이 한국중앙정부 대통령에게 보내는 공한	탭A의 내용을 받았음을 확인
C	한국중앙정부 대통령이 미국 대통령에게 보내는 공한	원조 공여를 요청. 한국정부는 미국 측과 협조 하에 경제안정화를 위한 경제 프로그램을 개발할 것을 약속. 외환 활용, 외국인 고문 및 기술자 고용 등은 미국 측의 승인을 받을 것.
D	한국중앙정부로의 원조협정	한미 간의 원조협정 체결. 미국 원조대표가 한국정부의 외환 및 재정운용을 감독하고 자문.
E	재정 및 재산에 관한 최초협정	미군정(남조선과도정부)의 재정 및 재산을 이양. 한국정부는 미군정이 시행한 정책을 승계. 협정 체결 후 행정부서들의 이양 실시.

95) RG554 General Correspondence 1946-1952, 091. #2 Korea <국무부의 제목미상 문서 1948년 5월 17일자>; <State-War Committee(1948.6.29.)> 740.00119 Control(Korea)/6-148-7-3148, RG59 Central Decimal File 1945-1949

한국계획문서를 통해 미국은 미군정 산하 부서와 재산 등을 한국정부로 넘겨주는 행정권 이양을 달성하고, 대한원조를 제공하는 대신 한국정부의 경제정책에 개입할 권한을 확보하려 했다.[96] 한국계획문서의 내용에 비추어 볼 때, 미국은 세 가지 문제를 중점적으로 해결하려 했다. (1) 미국이 점령기간 시행한 정책 등에 대한 법적 책임 면제 (2)한국정부의 안정화 중심 경제정책 운용 (3)주한미군 철수 전까지 주한미군사령관이 관련 시설 및 인력에 대한 배타적 관할권 유지였다.

워싱턴은 한국계획문서를 마련하는 과정에서 한국과 도쿄 현지의 하지와 맥아더 측에게 검토를 요청했다. 이때 하지와 맥아더는 새로운 협정을 추가적으로 주장하고 의견을 관철시켰다. 추후 "대한민국 대통령과 주한미군사령관간에 체결된 과도기에 시행될 잠정적 군사안전에 관한 행정협정"이라는 정식 명칭을 얻게 되는 '한미군사행정협정'[97]이었다.

협정의 핵심은 주한미군이 철수할 때까지 주한미군사령관이 한국군과 한국경찰에 대한 작전지휘권[98]을 계속 유지하는 데 있었다. 구체적 협정 내용은 (1조)주한미군이 철수할 때까지 주한미군사령관이 한국군의 조직, 훈련, 장비를 책임지고, (2조)경찰, 해안경비대, 경비대를 점진적으로 한국정부에 이양하되 주한미군 철수까지 이들에 대한 전반적 지휘통제(over-all command control)를 유지하며, (3조)철군과 관련하여 주한미군사령관이 필요로 하는 지역과 시설에 대한 통제권, 그리고 사령부 소속

---

96) 한미 간 행정권 이양과정에 관해서는 다음의 논문을 참고. 금보운, 2014 〈한국정부 수립시기 한미 간 행정권 이양과정과 성격〉 《한국사연구》166; 한모니까, 2013 〈1948년 대한민국 정부 수립과 주한미군의 정권 이양 과정 및 의미〉 《동방학지》164.

97) 본고는 해당 협정이 국회의 비준을 생략한 행정협정(executive agreement)의 형태로 체결되었다는 사실이 협정의 핵심적인 성격이라고 지적한 기존연구의 문제의식을 따라서 한미군사행정협정으로 약칭하고자 한다. 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 47쪽.

98) 작전지휘권(operational command authority)은 지휘관이 작전임무수행을 위해 예하부대에게 행사하는 권한으로, 지휘권(command authority) 가운데 작전에 한정된 권한을 의미한다. 작전지휘권의 경우 인사, 행정, 군수, 내부편성, 부대훈련 등에 대한 책임 및 권한은 포함되지 않는다. 합동참모본부, 2004 《합동참고교범 10-2 합동·연합작전군사용어사전》; 이신재, 2015 〈파월한국군의 작전지휘권 결정과정 고찰〉 《군사》96, 287~289쪽.

인력(군과 민간)에 대한 관할권을 보유하는 조항을 포함했다. 한국정부가 수립된 후에도 주한미군사령관이 한국군과 경찰의 작전지휘권을 보유한다는 점에서 주권침해의 논란을 불러일으키기 충분한 협정이었다.

그렇다면 하지와 맥아더는 굳이 왜 이런 내용의 협정을 마련하여 워싱턴에게 협정 제출을 주장했을까? 이승만이 한국의 정권을 잡으리라고 판단했고, 이후 이승만 정부가 북한과 군사적 충돌을 야기할 가능성이 있다고 믿었기 때문이다.

우선 미군정을 비롯한 미 군부는 5.10선거 직후부터 이승만이 정권을 잡을 것이라고 예측했다. 미군정은 한민당의 김성수가 이승만을 대통령으로 지지하리라는 정보를 얻었고, 따라서 이승만 정권이 들어서리라고 판단했다.[99] 미 군부 또한 이승만 정권을 기정사실로 여겼고 새로운 정권을 예비하여 이승만과 갈등을 겪어 온 하지 주한미군 사령관을 교체할 준비를 하였다.[100]

이승만의 정권 획득이 예견되는 상황에서 워싱턴이 한국계획문서 초안을 제시하자, 하지와 맥아더는 곧바로 이승만의 돌출행동 가능성을 막아야 한다는 데 의견을 같이 했던 것이다.[101] 양측은 한국정부가 군과 경찰을 동원하여 38선 상에서 북한과 충돌을 일으킬 수 있다고 생각했고, 이 상황을 주한미군사령관이 억제해야 한다고 믿었다. 하지나 맥아더는

---

99) <Telegram From Seoul to the Secretary of State(1948.5.22.)> RG59: Records of the U.S. Department of States relation to the Internal Affairs of Korea, 1945-1949, Department of State Decimal File 895(Microfilm by Scholarly Resources inc, 1986), roll #2, p.684; <Telegram From Seoul to the Secretary of State(1948.5.22.)> p.688

100) <Memorandum from Butterworth to the Secretary "Replacement of Lieutenant General Hodge" (1948.5.11.)> RG59 Central Decimal File 1945-1949, 740.00119Control(Korea)/4-148-5-3148

101) 주한미군사령부와 극동군사령부의 38선에 대한 논의와 관련하여, RG554 미 극동군문서철, 091. #2, Korea (28 Apr. 1948 - 31 Dec. 1948), <참모연구(staff study)-주제: 제안된 미국과 새 한국정부 사이 협정들 1948년 6월 21일자>, <기록비망록 1948년 8월 7일자> ; <극동군사령부가 CSGPO에 보내는 전문 1948년 8월 8일자> ; <CSGPO가 극동군사령부에 보내는 전문 1948년 8월 13일자> ; <기록 비망록 1948년 12월 27일자> ; RG218 General Records, Geographic file on Korea, Geographic File 1948-1950, Sec.16 (1 of 2) <극동군사령부가 육군부에 보낸 전문 1948년 8월 8일자.>

이승만의 흡수통일 주장과 같은 발언을 정보보고로 접하는 위치에 있었고, 흡수통일은 그의 무력통일 노선으로 이어질 수 있다고 의식했을 것이다.

무엇보다 우려가 되는 부분은 주한미군이 남아있는 한, 전 세계국가들은 주한미군사령관이 한국군의 행동에 책임이 있다고 여길 것이라는 점이었다. 하지는 38선을 따라 10마일(16km) 폭의 지역을 설정하여 주한미군사령관이 통제하는 방안까지 제안했다. 다른 지역에 대해서는 한국군·경찰에게 작전지휘권을 반환할 수 있지만, 38선 인근에 대한 지휘권은 제외시켜야 했다. 신생 한국정부의 영토 주권을 제약하자는 급진적인 주장이었다.

하지와 맥아더가 한국경찰에 대한 작전지휘권까지 원한 이유는 당시 38선 지역에 경찰이 배치되어 있었기 때문이다.[102] 미군정기에 이미 서북청년단 등 우익청년단과 경찰은 38선 지역에서 북한 측 경비대와 충돌하는 등 호전적인 모습을 보이고 있었고, 미군정 또한 이들을 잘 알고 있었다. 그렇기 때문에 심각한 충돌을 제어하기 위해서 작전지휘권 확보가 필요했다. 국무부는 경찰의 작전지휘권까지 확보하는 것은 주권침해로 한국정부의 위신에 타격을 줄 수 있다고 의문을 표했다. 하지만 결국은 하지와 맥아더의 의견에 그대로 동의했다.

이후 하지는 정권 이양 초기에 한미군사행정협정 체결을 가장 먼저 이승만에게 강요했다.[103] 이승만은 《New York Times》 기자인 리차드 존

---

102) 1947년부터 이미 38선의 충돌은 남한 경찰과 북한경비대의 갈등이 주를 이루었다. 하지는 1948년 6월 2일 쿨터 장군과 38선 경비를 담당하는 미7사단장 피번에게 38선 충돌과 관련하여 주의를 주었다. 하지는 이들에게 38선 상의 경비를 맡은 미군들을 후방지역으로 이동시키고, 가능하면 38선의 상황을 한국경찰에게 넘기라고 지시했다. 하지는 남한 경찰의 호전성을 인지하고 있었음에도 불구하고 38선의 충돌상황을 경비대와 경찰에게 떠넘기고자 했다. 하지는 특히 러시아와 전쟁을 일으키지 말아야 한다는 점을 강조했다. 정병준, 2006 《한국전쟁 38선 충돌과 전쟁의 형성》 돌베개, 204~207쪽, 214~215쪽.

103) RG218 General Records, Geographic file on Korea, Geographic File 1948-1950, Sec.16 (1 of 2) 제이콥스가 국무부에 보내는 전문 1948년 8월 18일자>; <하지가 합참에 보내는 전문 1948년 8월 18일자>; <하지가 합참에 보내는 전문 1948년 8월 20일자>; <하지가 극동군사령부에 보내는 전문 1948년 8월 21일자>

스톤(Richard J. H. Johnston)[104]에게 주한미군사령부가 한국의 주권을 침해하려한다는 논조의 기사를 부탁하는 식으로 반격하고자 했다. 존스톤이 거절하면서 수포로 돌아갔다. 이후에도 이승만은 군사행정협정 문제를 일주일가량 지연시켰다. 그러자 하지는 군사행정협정이 체결될 때까지는 이양이 이뤄지지 않고 모든 것이 현상 유지될 것이라고 압력을 가했고, 결국 8월 24일 양자는 비밀리에 협정을 맺었다.

미국과 이승만이 합의한 군사행정협정은 원래의 초안을 약간 수정한 것이었다. 수정된 주요내용은 (1)대한민국 대통령은 헌법 61조("대통령은 국군을 통수한다.")에 따라 총사령관(commander-in-Chief)의 자격으로 협정에 서명한다는 점과 (2)경찰은 '핵심지역'[105]으로 보내진 파견대에 한해서 주한미군사령관의 통제를 받는다는 점, 그리고 (3)주한미군사령관의 경비대·해안경비대·핵심지역 경찰 파견대에 대한 전반적 작전통제(over-all operational control)는 헌법 61조에서 규정된 한국정부의 주권을 침해하지 않는다는 것, 또한 (4)한국정부의 치안당국에게 체포된 주한미군사령관 관할 하 개인에 대해서는 사령관에게 즉각 넘긴다는 것 등이었다. 경찰의 경우 '핵심지역'의 파견대만 대상으로 한다는 내용이나 주한미군사령관의 한국군·경찰 파견대 작전지휘권 보유가 한국정부의 주권을 침해하지 않는다고 밝힌 건 한국 측 체면을 살려주기 위한 수정사항이었다.

한미군사행정협정의 내용은 그것이 주한미군 철수 전까지만 효력을 갖는다고 기한을 설정해두더라도 주권을 제약한다는 점에서 한국국회나 여론의 반발을 불러일으키기에 충분했다. 미국도 이 부분을 의식했고, 한국 계획문서 가운데 유일하게 내용을 완전히 공개하지 않는 방식으로 처리

---

104) 리차드 존스톤은 미군정 시기부터 한국 특파원으로 활동했는데, 하지가 선호하는 기자 중 하나였다. 박헌영-존스톤 기자회견 사건에서 박헌영의 언급을 왜곡보도하여 박헌영과 조선공산당에게 정치적 타격을 입힌 바 있다. 또한 미군정은 존스톤의 오보를 정치공작으로 활용하여 반탁운동을 반소·반공운동으로 이끌고자 했다. 정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》 서울대학교출판부, 171~176쪽; 브루스 커밍스, 1986 《한국전쟁의 기원》 일월서각, 293~294쪽.

105) 앞서 하지와 맥아더의 논의에 비추어 볼 때, 협정에 들어간 '핵심지역'은 38선을 의미한다. 협정내용을 언론에 공개할 경우에 대비하여 38선을 지칭하지 않은 것이다.

했다. 미국이 내놓은 해결책은 행정협정(Executive Agreement) 방식이었다. 미국에서는 행정협정의 경우 행정부가 의회(상원)의 비준을 받지 않고도 외국정부와 체결하고 발효할 수 있었다.

따라서 양측은 한미군사행정협정을 한국국회의 비준 없이 하지와 이승만 두 사람의 합의로 처리했다. 한국정부는 '군사상 통수권이양에 관한 잠정적 협정'이라는 이름으로 언론에 공개했는데, 협정 명칭도 정확하지 않을 뿐만 아니라 밝힌 내용도 일부에 불과했다.[106] 협정에 따라 경찰, 통위부(국방경비대), 해군경비대의 통할권과 통수권을 "가급적 속히 점진적으로 이양할 것"이고, "협정기간 중에는 미군이 통위부[정부 수립 후의 국방부-필자 주]와 해군경비대의 훈련과 장비에 관하여 대한민국 정부의 원조를 계속할 것"이라고 발표했다. 한국군이나 경찰파견대의 작전지휘권 관련 조항은 언급조차 하지 않았다.

한미군사행정협정은 두 가지 의미를 짚을 수 있다. 첫 번째는 하지와 맥아더 등 현지의 미군사령관들이 이승만의 통일노선을 경계했고, 이승만 정부의 주도로 남북 간에 군사충돌이 벌어지는 것을 막기 위해 한국군·경찰의 작전지휘권을 확보했다는 점이다. 한미군사행정협정은 한국군 작전지휘권 문제와 관련하여 미 군부의 의도가 이승만의 돌발적인 군사행동을 억제하는 데 있었음을 보여준다. 미 군부는 이승만이 충돌을 조장하는 경우 세계국가들이 미군에게 책임을 돌릴 것을 우려했다.

두 번째로 주목할 것은 이승만의 군사위기 조장 가능성에 대한 현지와 워싱턴 고위관료들의 온도 차이이다. 현지의 하지나 맥아더, 하지의 정치고문 제이콥스 등은 이승만의 노선을 실질적인 위협으로 인식했고, 그것을 억제하는 한미군사행정협정을 매우 중요시했다. 반면 워싱턴은 맥아더와 하지의 요구를 받아들이기는 했으나 그 외에 무력통일 조장을 억제할 만한 조치를 강구하지 않았다. 로얄 육군부 장관은 1949년 2월 8일 이승만이 노골적으로 무력통일을 주장했을 때도, 주한미군이 남아 있을 때 북침이 일어나서는 안 된다고 언급하는 수준으로 대응했다.[107]

---

106) "군사통수권 이양 이대통령과 하 중장 체결" 《동아일보》 1948년 8월 26일자.
107) "Memorandum of Conversation, by the Secretary of the Army (Royall)" (1949.2.8.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.199

1949년 상반기 이승만과 한국 군부가 무력통일 캠페인을 전개했으나, 워싱턴은 여전히 강력한 대응을 하지 않았다. 이때에는 한국정부 관리들과 한국군 지휘관들의 북한 공격 발언이 이어졌을 뿐만 아니라, 38선상에서 한국군 주도의 제한적인 공격도 이어지고 있었다.[108] 그럼에도 주한미대사와 주한미군사고문단장 선에서 이승만의 한국군 증강을 견제했는데, 남한군에게 무기 및 군수물자 공여를 제한하는 방식이었다.[109]

1949년 말~1950년 초 워싱턴의 개입은 이승만과 한국정부, 한국군의 호전적 태도에 대한 것이 아니라 재정정책에 대한 부분이었다. 당시 이승만 정부가 추진한 한국군과 경찰의 증강, 그리고 준군사조직의 확충은 한국정부 재정지출의 상당 부분을 차지했다. 1948회계연도(1948년 4월 1일~1949년 3월 31일)의 경우 한국정부의 일반회계 규모는 총 300억 3900만 원으로, 이 가운데 내무부 예산은 37억 1300만 원, 국방부 55억 1900만 원이었다. 그런데 1949회계연도의 일반회계는 1111억 9700만 원으로 3.5배 이상 폭등했다. 특히 국방부 예산이 241억 7100만 원, 내무부가 239억 1400만 원으로 세출의 40% 이상을 차지했다.[110] 그 결과 두 부서는 정부부처 가운데 예산규모 1, 2위를 차지했다.

게다가 군과 경찰, 준군사조직의 유지비용은 예산상으로 잡히지 않는 부분도 있었다. 규모는 알 수 없지만 군과 경찰, 준군사조직, 여기에 동회와 같은 행정조직까지도 민간을 대상으로 '기부금'을 징수하고 있었다.[111] ECA의 연구에 따르면 서울 거주 한 명의 세대주가 부담해야 하는 기부금은 매년 6,000원에 달했고, 이러한 상황은 조세수입의 감소로 이어졌다.[112]

미국의 원조로 경제를 지탱해야 하는 상황에서, 군사비의 폭증은 인플레이션을 유발하여 경제에 심각한 악영향을 끼쳤다. 1947년 3월의 서울

---

108) 정병준, 앞의 책, 398쪽.
109) 윤시원, 2010 〈제1공화국 초기 군사외교의 실패에 대한 고찰 1948~1950〉 《군사》 77, 238~244쪽.
110) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원, 46~47쪽
111) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1949.11.14.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.293
112) 권혁은, 2018 〈정부 수립 이후 미국의 한국 경제 구조 조정〉 《해방의 공간, 점령의 시간》 푸른역사. 453~454쪽.

도매물가지수를 100으로 잡았을 때, 1949년 12월의 지수는 700이 넘었다.[113] 통화량이 꾸준히 늘어난 결과물이었다. 당장 1949회계연도의 정부 예산 가운데 차입금은 516억 2200만 원으로 전체의 46.4%에 달했다.[114] 차입금은 한국은행이 조폐로 마련했고, 통화량을 증가시키는 직접적인 요인이었다.

따라서 애치슨 국무장관은 주한미국대사관에 한국정부가 재정 안정화를 추진하지 않으면 대한 경제원조의 축소나 중단을 포함한 조치들을 언급하도록 지시했다.[115] 이후 미국과 이승만은 몇 달에 걸쳐 재정문제를 두고 갈등했다. 가장 큰 걸림돌은 이승만이 인플레이션 문제의 중요성을 인식하지 못하는 데 있었다.[116] 결국 한국의 1950회계연도 본예산은 국방부와 내무부 예산을 250억 9900만 원, 163억 3980만 원으로 책정했는데, 1949회계연도에 비해 국방부 예산을 9억 원 가량 늘린 대신 내무부의 예산을 70억 이상 줄인 것이었다.[117] 한국정부의 일반회계 전체규모도 1055억 8500만 원으로 전년도에 비해 60억 가량 줄어들었다.

이상에서 정리한 것처럼, 이승만의 무력통일 노선은 미국의 대응을 야기했다. 한편으로는 미 군부로 하여금 한국군의 작전지휘권을 확보하여 한국 주도의 군사적 충돌을 막아야 한다는 인식을 심어주었고, 워싱턴의 고위층에게는 한국경제의 붕괴를 우려하게 했다. 요컨대 이승만의 무력통일 노선과 한국군 증강은 군사·경제의 측면에서 1948~1950년 한미 간의 갈등을 일으키는 주요 원인이었다. 미국은 이승만 정부의 생존을 지원하는 수준의 자원을 투입할 의사는 있었으나 그 이상은 원치 않았다.

이 시기 한미 간 입장충돌은 군사·경제 부문에만 그치지 않았다. 유엔

---

113) 권혁은, 위의 글, 444~445쪽.

114) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원, 46쪽.

115) “The Secretary of State to the Embassy in Korea” (1949.12.30.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.305; “The Secretary of State to the Embassy in Korea” (1950.2.3.) FRUS1950 vol.7 doc.9; “The Deputy Administrator of the Economic Cooperation Administration (Foster) to the Embassy in Korea” (1950.3.27.) doc.16

116) “Memorandum of Conversation, by the Officer in Charge of Korean Affairs (Bond)” (1950.3.15.) FRUS1950 vol.7 doc.13

117) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원, 94쪽.

의 한국정부 승인과 관련해서도 양 국가 사이에는 입장 차이가 있었다. 이 또한 이승만의 흡수통일 및 무력통일 노선과 부분적으로 연관을 가졌다.

2. ‘한반도 유일합법정부’ 승인의 맥락

1948년 이래로 이승만의 흡수통일, 무력통일 주장은 모두 한국문제의 유엔이관과 5.10선거를 거쳐 수립된 한국 정부가 한반도 전국정부(National Government of Korea)라는 논리에 기반 했다. 유엔의 1947년 11월 14일자 “한국의 독립문제” 결의안은 유엔 감시 하 한반도 총선거를 권고하면서, 해당 선거로 국회(National Assembly)와 전국정부를 구성하여 남북한의 군 당국으로부터 정부 기능을 인수하라는 내용을 담았다.[118] 그리고 5.10선거가 38선 이남지역에서만 시행되면서, 곧바로 선거의 결과물인 한국정부를 전국정부로 인정할 수 있는가 하는 논란이 일었다.

남한의 단독선거를 추진할 때 미국의 기본입장은 남한 단독선거로 선출한 의원들이 한국인구의 2/3을 대표하는 것이기 때문에, 이들로 구성한 국회는 1947년 11월 14일자 유엔결의안이 결정한 한반도 전국정부를 수립할 수 있다는 것이었다.[119] 그러나 5.10선거 직후 미 국무부 내에서는 유엔총회의 결정이 있기 전까지는 미국이 한국정부 승인을 독자적으로 하는 일을 유보해야 한다는 의견이 있었다. 미국은 한국정부를 전국정부로 승인하는 대신 사실상 승인(de facto recognition)하는 조치만 취했다.[120]

미국은 1949년 한국정부 승인문제를 다룰 유엔총회에 앞서 주요 우방국들과 해당 문제를 논의했다. 영국, 캐나다, 호주, 인도 등이 전국정부 승인을 반대했다. 한반도 절반만 통치하고 있는 현실에 비추어도 한국정부를 받아들이기 어렵고, 또 소련 측이 북한 정부를 전국정부라고 주장할 경우 갈등이 격화되리라는 우려 때문이었다. 미국은 일단 한국정부가

---

118) 유엔문서 A/RES_112(Ⅱ)(1947.11.14.); 정인섭, 2022 〈UN 총회 한국정부 승인 결의(제195호) 성립 과정과 의미 분석〉 《서울국제법연구》 29-1, 245쪽.

119) 정인섭, 2021 〈대한민국 정부 수립과정상 UN 총회의 역할 제기되었던 국제법적 쟁점〉 《국제법학회논총》 161, 188~190쪽; 정인섭, 2022 〈UN 총회 한국정부 승인 결의(제195호) 성립 과정과 의미 분석〉 《서울국제법연구》 29-1, 245~248쪽

120) 정인섭, 2022, 249~251쪽.

1947년 11월 14일자 유엔결의안이 수립한 원칙을 따른 합법정부이자 한반도에서 그 원칙을 통과한 유일한 정부이며, 따라서 유엔결의안이 규정한 정부(전국정부)라는 내용의 결의안을 준비했다. 그러나 호주와 공동결의안을 준비하면서 한국정부를 전국정부로 보는 취지의 문장들을 삭제하게 되었다.[121]

미국과 호주의 타협은 영국과 영연방 국가들이 오랜 기간 한국문제에 발언권을 행사하고, 미·소 간 갈등을 줄이고자 한 결과물이었다.[122] 1947년 한국문제의 유엔이관 직후부터 인도, 호주, 캐나다 등은 미국의 제안을 전반적으로 지지하되 부분적인 수정을 통해 소련과 입장 차이를 중재하려 했다. 1947년 11월 14일자 결의안 통과 후에도 영연방 국가들은 유엔임시한국위원단(UN Temporary Commission on Korea, 이하 유엔임위)에 참여했고 5.10선거로 수립된 한국정부가 한반도 전국정부가 아니라는 입장을 굳혔다. 인도는 미국이 한국정부를 전국정부로 인정하면 소련도 북한을 전국정부로 승인하면서 분단이 고착화될 것이라는 논리를 내세웠고, 영국 또한 미·소의 갈등을 증폭시키지 않고 유엔 내에서 폭넓은 국제적 지지를 얻는 방향으로 움직일 것을 미국 측에 주장했다.

미국과 영연방의 타협은 유엔총회에서 한국정부 승인결의안을 무난하게 통과시키는 결과를 낳았다. 공산 측은 전 한국민을 대표하여 북한을 초청해야 한다고 주장했고, 받아들여지지 않자 이후 회의를 지연시켜서 결의안 채택을 무산시키려는 전략을 폈다. 그 결과 결의안 내용에 대한 토론은 거의 이뤄지지 않았고, 미국과 호주 등의 공동결의안이 소소한 문구수정만 거친 채 12월 12일 찬성 48, 반대 6, 기권 1로 채택되었다. 반대 6표가 모두 공산권 국가였다는 점에서 압도적인 결과였다.[123]

그러나 미국과 호주의 타협은 1948년 12월 12일자 유엔총회 결의안이 이전의 소총회 결의안과 마찬가지로 한국정부의 지위를 모호하게 규정하

---

121) 정인섭, 위의 논문, 251~253, 259~261쪽.

122) 최요섭, 2005 〈1947~1948년 유엔한국임시위원단의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 12~16, 58~63쪽; 신승욱, 2013 〈1·2차 유엔한국위원단의 평화통일 중재 활동과 그 귀결(1948~1950년)〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 7~9쪽.

123) 정인섭, 앞의 논문, 262~264쪽.

는 결과를 낳았다. 결의안은 한국정부가 유엔임위의 선거 감독을 받아 한반도의 지역을 통제하고 관할하게 된 합법적 정부이며, “한반도(Korea)[124]의 유일한 그러한 정부”라고 규정했다.[125] 곧 ‘한반도 내 유일한 합법정부’이지만, 한반도 전체를 관할하는 것은 아니라는 점을 동시에 명시했다. 아울러 한국정부가 1947년 11월 14일자 결의안에서 상정한 한반도의 전국정부인지 여부에 대한 언급을 생략했다.

한국정부가 전국정부라는 입장에서 미국이 물러난 이유 중 하나로는 유엔총회에서 최대한의 지지를 확보하려는 전략을 들 수 있다. 미국 유엔대표단은 정치위원회(제1위원회)에서 압도적인 다수 국가들에게 결의안을 지지해달라고 호소했고, 총회 표결까지 이뤄진 후에는 많은 찬성표가 남한에게 최대한의 정치적·도덕적 지원을 제공했다고 만족스럽게 여겼다.[126] 또 한국문제의 처리가 미국과 극동의 주민들 사이 더 우호적인 관계에 기여했다고 판단했다.

다른 한편으로 최종 결의안은 미국이 원했던 바와 같이 한국정부 중심의 통일을 주장할 여지를 남겼다는 점에서 양보가 가능했다. 최종 결의안은 유엔한국위원단(UN Commission on Korea, 이하 유엔한위)의 설치와 기존 유엔임위 사이 임무 인계를 결정하면서, 결의안이 정의한 한국정부의 지위를 고려하라고 명시했다. 결의안은 한국정부의 지위가 한반도의 유일한 합법정부이자 사람들의 자유의사 표현인 선거에 기반 한 정부라고 정의했기 때문에, 유엔한위의 주요임무인 한반도 통일 달성은 논

---

124) 결의안의 이 부분과 관련하여 김정배는 해당 결의안이 한국정부를 1947년 11월 14일 결의안이 상정한 전국정부로 인정하지 않았기 때문에 Korea를 한반도라고 볼 수 없고 남한으로 해석해야 한다고 논했다. 그러나 이 시기 전후 유엔의 한국문제 결의안에서 Korea는 일관되게 한반도 전체 또는 한반도를 영토로 하는 통일한국이라는 의미에서 사용되었기 때문에 이때만 남한이라는 의미로 해석할 근거가 부족하다. 결의안에서 남한을 특정할 때는 반드시 ‘that part of Korea’라는 표현을 함께 사용하여 한반도를 의미하는 Korea와 구분했다. Korea를 남한으로 해석해야 한다는 연구로, 김정배, 2017 〈미국과 유엔의 대한민국 정부 승인의 역사적 함의〉 《서양 역사와 문화 연구》 44 참고.

125) 유엔문서 A/RES/195(Ⅲ)(1948.12.12.)

126) “The Acting United States Representative at the United Nations (Dulles) to the Secretary of State” (1948.12.13.), FRUS1948 vol.6 doc.925; 유엔문서 A/C.1/SR.231 (1948.12.12.)

리적으로 한국정부를 중심으로 이뤄져야 한다고 해석할 수 있었다.

미국은 유엔의 승인을 통해 이승만 정부를 지원하고자 했고, 유엔의 '한반도 유일합법정부' 승인은 그 결과물이었다. 북한은 정부로 승인 받지 못했을 뿐만 아니라, 대표로 참석하여 연설할 기회조차 얻지 못했다. 미국 입장에서는 유엔의 승인으로 한국정부의 '정통성'을 부분적으로 지원해주는 데 성공했기 때문에 만족스러울 수 있는 결과였다.

그러나 이승만에게 '한반도 유일합법정부' 승인은 불만족스러운 것이었다. 유엔 정치위원회에 한국대표로 참석한 장면은 연설을 통해 한국정부가 1947년 11월 14일자 유엔 결의안이 상정한 정부라는 취지에서 미국과 호주 등의 공동결의안을 수정해달라고 호소했다. 아울러 소련과 공산주의자들의 '무력' 때문에 한국정부가 전국정부로서 권한을 행사하지 못하고 있다고 주장했다.

장면의 연설에 비추어 볼 때, 이승만과 한국정부의 목표는 전국정부로 유엔의 승인을 얻는 것이었다. 나아가 공산주의자들의 무력 때문에 권한을 행사하지 못하고 있다는 장면의 주장은 한국정부가 전국정부로서 공산주의자들에게 대항하는 무력을 사용하여 38선 이북에 대한 통치권을 행사할 수 있다는 논리를 내포했다. 유엔의 승인을 통해 흡수통일의 원칙과 무력통일의 권리를 국제적으로 인정받고자 한 것이다.

유엔의 한국정부 승인을 둘러싼 미국, 한국과 영국·영연방의 움직임은 앞으로도 이어질 외교적 갈등구도를 만들었다. 미국의 냉전정책과 대한정책을 두고 한국과 영국·영연방이 대결하는 구도였다. 이승만과 한국이 미국에게 강경한 반소·반공 정책을 주문하면서 한반도에서의 무력통일 추진을 주장하면, 영국·영연방은 미·소의 갈등을 중재하고자 하면서 그 일환으로 한국 문제에서 타협안을 이끌어내었다.

이 시기 미국은 한국정부를 중심으로 한 흡수통일을 지지하는 입장이었지만, 핵심 동맹국인 영국의 의견을 거스르면서까지 한국의 입장을 들어줄 필요와 이유는 없었다. 한국정부의 '전국정부' 승인에 관한 미국과 영국·영연방 간 한국문제 합의는 이승만의 무력통일 노선 문제와 함께 한미 간의 잠재적 갈등요소로 남았다.

이승만의 입장에서 1948년부터 1949년 중반까지 대미외교는 별다른 성과를 가져오지 못했다. 미국은 한국에 대한 경제·군사원조를 약속하고 추진했지만 미군정 시기의 공여된 원조와 크게 다를 것이 없었다. 미군정기의 점령지구호원조나 정부 수립 후의 ECA원조는 액수가 비슷했고, 모두 한국경제의 안정화에 초점을 두었다. 미국은 이승만의 무력통일 노선에 전혀 공감하지 않았고 이승만이 원하는 수준으로 한국군 증강을 지원하지도 않았다. 반면 1949년 6월 말 주한미군을 완전히 철수시켰고, 한국의 안보를 확약하는 성명서나 한미동맹의 수립도 거부했다.

이승만은 주한미군 철수시기부터 시급히 미국으로부터 안보 확약을 받고자 했는데, 한미동맹 추진이 실패했기 때문에 다른 방식의 접근을 필요로 했다. 이때 장제스와 키리노가 주창하는 태평양동맹은 이승만에게 또 다른 기회를 제공했다.

제 3절 이승만의 태평양동맹 추진과 무산

1. 태평양동맹 추진 배경

1948~1949년은 장제스(蔣介石, Chiang Kai-shek)와 중국 국민당정부의 운명이 위기에 처한 시기였다. 1948년 한 해 동안 국공내전의 상황은 급속도로 악화되었고, 중국 대륙에서는 공산당의 승리가 이어졌다. 미국 또한 국민당정부에 대한 지원을 제한적으로 하는 한편, 공산당 승리를 기정사실로 여기고 신중국에 대응하는 방안을 고려했다. 1948년 11월에 이르러서 트루먼 정부는 타이완을 중국 대륙과 분리하는 방안을 검토하기 시작했다. 처음에는 국민당을 배제하고 타이완의 독립운동 세력을 활용하거나 유엔에 이관하여 분리하고자 했다. 미국의 움직임이 실패로 그치면서 국민당정부는 결국 타이완을 최후의 보루로 남겨둘 수 있었지만, 트루먼 정부의 국민당정부에 대한 시각은 비관적이었다. 국무부는 국민당이 패배하리라고 믿었고, 애치슨 국무장관은 중국공산당을 지원하여 소련으로부터 떼어내는 쐐기전략까지 고려했다.[127]

국민당정부가 기댈 수 있는 것은 미국 내 장제스 지지세력의 선전·로비활동이었다. 이 세력은 두 부류의 인물들로 나눌 수 있는데 첫 번째는 내부 핵심그룹으로 장제스와 국민당의 이해를 지원하고 추구하는 인물들이었다. 이들은 미국의 대중원조가 계속 이어지는 데 이해관계를 가지고 있었다. 핵심그룹의 형성은 1940년 여름 장제스의 처남 쑹쯔원(宋子文)이 워싱턴에 도착하면서 시작되었다. 그의 임무는 3년째 이어지고 있는 중일전쟁에서 미국의 지원을 확보하는 것이었다. 쑹쯔원은 헨리 모겐소(Henry Morgenthau) 재무장관 등 행정부 내 고위급 인사와 《Time》, 《Life》, 《Fortune》지를 소유한 헨리 루스(Henry R. Luce), 하워드-스크립스 신문사의 로이 하워드(Roy W. Howard), 《The Washington Post》의 조셉 알솝(Joseph W. Alsop) 등 유력한 언론계 인사들과 밀접

127) 사무엘 웰스, 2020 《한국전쟁과 냉전의 시대》 한울아카데미, 72~73쪽; 장수야, 2022 《한국전쟁은 타이완을 구했는가?: 미국의 대 타이완 정책을 풀어내다》 경인문화사, 42~53쪽.

한 친분을 쌓았다. 이후 국민당정부는 미국 내에서 정당, 중국어 신문사, 통신사(通信社)를 설립하여 운영했고, 로비스트와 홍보회사들을 고용했다. 따라서 재정적인 이해관계에 따라 장제스를 위해 활동하는 중국인과 미국인들이 생겨났다. 이들에게는 '차이나 로비'라는 별명이 붙었다.[128]

두 번째 부류는 이데올로기나 정치적인 이유 등으로 중국문제에 관심을 갖고 장제스를 지지하는 다양한 개인들이었다. 이 가운데에는 특히 의회 내에서 미국의 대외정책에 영향을 줄 수 있는 위치의 공화당 의원들이 있었는데, 상원의 윌리엄 놀랜드(William F. Knowland)와 알렉산더 스미스(H. Alexander Smith), 하원의 월터 주드(Walter H. Judd) 등이었다. 학자들에 따라 이들을 차이나로비의 일부로 보기도 하고, 또는 '차이나 블록(China bloc)'으로 분류하기도 한다.

차이나 블록은 1947~1948년 사이 미국의 국민당정부 원조를 촉구하는 한편, 국민당정부가 타이완으로 도피한 이후에도 원조를 증가시키도록 압력을 가했다. 동시에 이들은 1949년 10월 1일 수립을 선포한 중화인민공화국을 미국이 승인하지 않도록 캠페인을 이어나갔다. 이때부터 차이나 블록의 주요 관심사는 미국정부가 타이완에 있는 국민당정부의 중국에 대한 주권을 계속 승인하도록 하는 한편, 유엔의 중국 대표 자리도 유지하도록 만드는 데 있었다.[129]

1949년 국공내전 악화로 장제스가 다급해진 상황에서, 필리핀의 키리노 대통령이 태평양동맹 문제를 제기했다. 키리노는 1949년 3월 18일 미국을 포함한 북대서양조약기구의 결성이 보도되자, 3월 20일 태평양에서도 미국·영국의 주도로 그와 유사한 동맹을 창설해야 한다고 주장했다.[130] 그러자 이승만, 장제스가 곧바로 찬성의사를 표명했다. 장제스는 군사지원의 확보가 시급한 상황이었기에 1949년 7월 10일 필리핀을 직접

---

128) Ross Y. Koen, *China Lobby in American Politics*, New York: Octagon Books, 1974, pp.29~42

129) Ena Chao, *The China bloc: Congress and the making of foreign policy, 1947-1952*, Ph.D, diss., The University of North Carolina At Chapel Hill, 1990, pp.1~2.

130) 노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》 11, 188~189쪽

방문하여 키리노와 태평양동맹을 논의했다.[131]

키리노의 주창과 장제스의 호응으로 본격화된 태평양동맹 논의는 이승만에게 세 가지 측면에서 기회를 제공했다. 첫 번째는 미국을 끌어들여서 한국의 안전보장을 공약 받을 방안이었다.[132] 주한미군 철수가 임박한 상황에서 이승만은 미국을 설득하여 한미동맹을 맺으려 했으나 실패했다. 이런 상황에서 한국을 포함한 태평양동맹을 결성하고 미국을 끌어들이는 데 성공하면 한미동맹과 마찬가지로 안보를 공약 받을 수 있었다. 북대서양조약은 자동개입 조항을 포함했기 때문에, 태평양조약도 같은 내용을 구성한다면 한국 입장에서 최선의 동맹이었다.[133] 이승만은 태평양조약에 최대한 다양한 국가들을 참여시킬 수 있다면, 추후 미국도 참여할 수 있으리라 생각했다.

두 번째는 태평양 집단안보체제에서 일본을 배제하면서 미국의 일본 중심 동아시아정책에 압력을 가할 기회였다. 이승만은 정부 수립 직후부터 쓰시마 섬(對馬島)의 반환을 요구하면서 강경한 대일 배상요구정책을 폈다.[134] 동시에 일본의 '침략주의'에 대한 경계를 강조하면서 미국의 대일정책을 비판했다. 이승만은 태평양동맹을 추진하면서 일본의 배제를 조건 방침으로 삼았다.[135]

마지막으로 태평양동맹은 차이나 로비의 영향력을 활용하여 미국 국내에서 이승만의 반소·반공노선을 선전하고, 아시아 반공지도자로 위상을 증진시킬 기회였다. 차이나 로비는 장제스 지지의 연장선상에서 태평양동맹도 찬성했으며 이승만이 장제스와 연계할 경우 로비 내 정계, 언론계 인사들이 이승만의 주장을 홍보함으로써 그 대가를 지불해줄 수 있었다. 이승만에게는 1945년 샌프란시스코 회담 당시 트루먼 정부를 공격하는 얄타밀약설을 주장하여 미국의 반공성향 언론사인 허스트(Hearst) 계

---

131) "태평양동맹안 전진 장개석씨 비대통령을 방문" 《경향신문》 1949년 7월 11일자; "극동방공이 주제 장, 퀴 양씨회담개시 제1일" 《경향신문》 1949년 7월 12일자.

132) 노기영, 앞의 논문, 189~191쪽.

133) 박진희, 2006 〈이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상〉 《역사비평》76, 97~98쪽.

134) 박진희, 위의 논문, 92~95쪽.

135) 박진희, 위의 논문, 96쪽.

열의 《Los Angeles Examiner》 같은 신문의 조명을 받은 경험이 있었다.[136] 태평양동맹 또한 그럴 기회였다.

따라서 이승만은 키리노-장제스의 바기오(Baguio) 회담에 참석하지는 못했지만, 곧바로 태평양동맹 추진에 깊숙이 개입했다. 태평양동맹의 성패는 3자의 이해관계 조정과 폭넓은 국가들의 참여, 그리고 미국의 대응에 달린 문제였다.

136) 정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사, 262~263쪽.

2. 이승만-장제스-키리노의 태평양동맹 추진과 무산

1949년 태평양동맹을 적극적으로 추구한 흐름은 2개였다. 이승만-장제스-키리노의 연계, 그리고 호주, 뉴질랜드 등 영연방 국가들의 움직임이었다. 영연방 계열의 주요 관심은 북대서양기구와 같이 집단안보의 보호를 받는 것이었다.[137]

키리노, 장제스와 이승만 또한 미국에게 안보보장을 받으려 했지만, 세부적으로 서로 다른 이해관계가 얽혀 있었다. 먼저 키리노의 경우 1948년 로하스(Manuel A. Roxas) 대통령의 사망으로 갑작스럽게 필리핀 대통령직을 승계했고, 1949년 11월 대선과 총선을 앞둔 상황이었다.[138] 대선 당선을 위해서는 미국의 지원을 받는 동시에, 자신의 정치적 전망을 위해 아시아 지도자로 위상을 정립하는 게 긴요했다.

장제스는 타이완 섬을 방어하기 위해 군사자원을 확보하는 것이 가장 시급한 입장이었다.[139] 장제스는 필리핀 방문에 이어 1949년 8월 6일 진해로 와서 이승만을 만났다. 키리노와 이승만이 동맹의 가치를 계산할 수 있는 입장이었다면, 장제스는 구체적으로 군사문제를 협상하여 얻어내야 할 상황이었다.

장제스는 진해에서 이승만 측과 중국국민당군에게 제주도 지역의 공군기지를 제공하는 문제를 비밀리에 논의했다.[140] 장제스 측은 제주도에서 출격한 공군이 산둥반도와 룽하이 철도(隴海鐵道)의 종점인 롄윈강(連雲

---

137) “Memorandum by the Policy Information Officer of the Office of Far Eastern Affairs (Fisher) to the Director of the Office (Butterworth)” (1949.7.15.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.337

138) 옥창준, 2021 〈경합하는 ‘태평양’ 구상: 1949년 태평양 ‘동맹’의 재해석〉 《역사연구》 40, 272쪽; “Memorandum by the Policy Information Officer of the Office of Far Eastern Affairs (Fisher) to the Director of the Office (Butterworth)” (1949.7.15.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.337

139) “The Charge in the Philippines (Lockett) to the Secretary of State” (1949.7.12.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.332; “The Charge in the Philippines (Lockett) to the Secretary of State” (1949.7.13.) doc.333; “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State” (1949.9.19.) doc.281

140) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State” (1949.9.19.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.281

港)을 공격할 수 있기를 원했다. 또 한국해군이 해당 기지를 보호해주기를 희망했다. 이승만 측은 대가로 한국군이 통일을 위해 북으로 진격할 때 국민당 공군의 지원이 가능한지를 문의했고, 장제스 측은 전투기와 폭격기로 구성된 1개 집단(group)을 제공할 수 있다고 답변했다. 양측은 결국 합의를 이끌어내지 못했다.

이승만의 입장은 키리노와 장제스 중간에 위치했다. 이승만은 태평양동맹을 통해 (1)한국에 대한 미국의 안전보장을 이끌어내고 (2)아시아 반공지도자로써 자신의 입지를 다지며 (3)장기적으로는 반공군사동맹으로 발전시키고자 했다.

따라서 이승만은 미국을 끌어들이기 위해 동맹이 더 폭넓은 지역을 포괄하는 기구가 되어야 한다고 구상했다. 이승만은 태평양동맹이 장제스-키리노-이승만 협정으로 알려지는 게 아니라, 중남미 국가들을 포함하여 태평양지역 국가들이 전반적으로 참여하는 동맹을 추구했다.[141] 이승만은 장면과 김동성으로 하여금 동남아시아와 중남미의 국가들과 접촉하도록 했다.

동시에 이승만은 일본을 동맹에서 배제하려 했다. 이승만은 평화조약 체결 전까지 일본이 군사동맹이나 국제협정에 가입할 자격이 없다는 점을 명분으로 동맹 참여를 막을 생각이었다.[142] 아직 미국의 일본 군사점령이 이어지는 상황에서, 이 시기 일본의 참가문제는 크게 불거지지 않았다. 그러나 이 문제는 태평양동맹을 둘러싼 장제스와 이승만의 엇갈린 이해관계 속에서 잠재적 뇌관으로 남았다.

이승만의 입장은 미국의 정책과 부딪치는 것이었는데, 당시 미국이 일본을 중심으로 하여 동남아를 연결하는 지역연합체를 구상했기 때문이다.[143] 그리고 미국이 상정한 아시아의 연합체는 반공이나 군사동맹이 아니라 경제적 연결망이었다. 워싱턴에서는 일본을 아시아의 반공봉쇄에

---

141) 노기영, 앞의 논문, 194~195쪽.

142) 박진희, 2006 〈이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상〉 《역사비평》76, 96~98쪽.

143) Michael Shaller, Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia, *The Journal of American History* Vol.69, No.2(Sep., 1982), pp.393~403

서 핵심적인 국가로 여기고, 동남아시아가 일본의 경제 배후지 역할을 맡길 원했다. 미국은 아시아의 봉쇄정책으로 일본에서 동남아, 호주, 인도로 이어지는 "거대한 초승달(Great Crescent)"을 구상했는데, 일본과 동남아시아는 초승달의 한쪽 끝이었다. 동남아는 원료의 공급자 역할로, 일본은 서유럽 및 인도와 함께 완제품의 공급자로 상호 연결되어야 했다.

미국은 곧바로 태평양동맹에 대한 입장을 밝히는 것으로 대응했다. 1949년 3월 22일 애치슨은 태평양 지역에서 북대서양조약과 유사한 안보동맹의 설립은 고려하고 있지 않으며, 태평양의 상황은 북대서양과 다르다고 발표했다. 이어 장제스-키리노-이승만이 연계하려는 움직임을 보이자 5월 18일 성명으로 북대서양조약기구와 같은 형태의 태평양동맹에 반대한다는 점을 다시 강조했다. 애치슨의 성명은 장제스-키리노-이승만 협상을 저지하려는 동기를 가지고 있었다.[144]

애치슨의 대응은 우선 장제스를 겨누었다. 1949년 3월 국공내전은 국민당 측이 승리할 가망이 없었고, 미국은 장제스를 배제하고 다른 정치세력의 주도 하에 타이완을 중국 대륙과 분리시키는 방안을 고려하는 중이었다.[145] 따라서 미국 입장에서 한국이나 필리핀 등 주변 국가들이 장제스에게 호응하여 국공내전에 개입하는 상황은 바람직하지 않았다.

애치슨 성명은 확연한 효과를 냈다.[146] 영국은 성명을 환영했고, 호주와 뉴질랜드는 현재로써는 협의와 계획만을 고려하고 있다고 강조했다. 필리핀은 정치, 경제, 문화적 성격의 '연맹(union)'을 염두에 두고 있다고 발표했다. 키리노는 본래 북대서양조약과 같은 '동맹(pact)'을 희망했지만, 7월 장제스와 회담 후 공동성명에는 연맹을 추진한다는 내용을 넣었다.[147] 미국이 원하는 대로 군사동맹이 아닌 형태의 지역연합체를 추진

---

144) David W. Mabon, Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951, *Pacific Historical Review,* Vol.57, No.2(May, 1988), p.153; 《Evening Star》 1949년 3월 23일, 5월 18일자.

145) 장수야, 2022 《한국전쟁은 타이완을 구했는가?: 미국의 대 타이완 정책을 풀어내다》 경인문화사, 42~47쪽.

146) "Memorandum by the Policy Information Officer of the Office of Far Eastern Affairs (Fisher) to the Director of the Office (Butterworth)" (1949.7.15.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.337

할 수도 있다는 메시지였다.

미국은 키리노에게 정치적 후원을 제공하여 장제스-이승만으로부터 떼어냈다. 8월 9일 키리노의 방미 및 트루먼과 정상회담이 이뤄졌고, 이때 미국은 필리핀에 원조를 제공하겠다고 공개 선언했다.[148] 이후 키리노는 경제협력 중심의 동남아시아연맹(Southeast Asian Union) 구상으로 넘어갔고, 미국 측과 협의 하에 변동된 계획을 추진했다.[149] 그 결과 1950년 5월 26일 필리핀 바기오에서 열린 회담은 장제스와 이승만을 배제했다. 이때 참가국은 호주, 실론, 인도, 파키스탄, 인도네시아, 태국이었다.

일련의 과정 속에서, 이승만 또한 장제스와 거리를 조절했다. 이승만은 키리노와 달리 애치슨의 5월 성명 이후에도 반공동맹으로써 태평양동맹을 지지했고, 장제스의 내한협의도 환영한다는 입장이었다.[150] 그러나 8월 7~8일 장제스의 방한으로 진해회담이 열렸을 때, 이승만은 국민당 공군의 제주도 공군기지 설치안을 거부했다. 이승만은 기지를 제공하면 한국이 국공내전에 직접 개입하는 것이나 마찬가지라는 점에서 반대했다.[151] 그 후에도 장제스 측은 제주도 공군기지와 인천 해군기지 사용문제로 한국을 압박했지만, 이승만은 받아들이지 않았다.

이승만이 대외적으로는 태평양동맹을 지지하면서도 비밀리에 장제스의 제안을 거부하는 움직임을 취한 원인으로 (1)미국정부가 예의주시하면서 경고하고 있었고 (2)대중정책(對中政策)을 둘러싼 미국 내 갈등과 적당한 거리를 두며 (3)국공내전을 정치적으로 활용하되 거기에 단독으로 휘말리지 않아야 했던 점을 들 수 있다. 미국은 장제스의 진해방문에 앞서 무초를 통해 이승만에게 (1)미국은 미국의 군사공약을 얻어내려는 태평양동맹을 지지하지 않으며 (2)중화민국을 포함시키면 동맹이 해결할 수

147) 옥창준, 위의 논문, 274~278쪽.

148) “극동경제원조를 확언 트대통령 태맹엔 언급회피” 《경향신문》 1949년 8월 13일자; “비국발전을 전폭원조” 《동아일보》 1949년 8월 13일자.

149) 옥창준, 위의 논문, 280~284쪽.

150) “방공동맹 체결 긴급 장씨의 내한협의도 환영” 《경향신문》 1949년 7월 8일자

151) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State” (1949.9.19.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.281; “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State” (1949.10.27.) doc.289

없는 군사문제를 지게 될 것이며 (3)미 의회의 대한경제원조법안 통과가 어려워질 수 있다고 경고했다.[152]

대한군사원조의 공여문제도 이 시기에 같이 진행 중이었기에 미국 측의 경고는 강력한 힘을 가졌다. 미국은 나토 가입국을 비롯하여 전 세계를 대상으로 하는 14억 5천만 달러 규모의 상호방위원조법안을 준비하고 있었고, 한국 또한 대상국가에 속했다. 이승만은 1948~1949년 사이 한국군의 병력만 늘려둔 상황이었고, 기간 내내 미국의 무기와 장비를 포함한 군사원조를 바라고 있었다.

트루먼 정부가 대한 군사·경제원조를 추진하는 시점에서 대중정책을 둘러싼 트루먼 정부와 공화당의 충돌에 휘말리는 것은 위험했다. 이승만 입장에서는 장제스로부터 추후 한국의 무력통일을 지원하겠다는 약속을 얻는 것보다 미국의 원조를 확보하는 게 중요했다.

미국 내 대중정책 논란은 일시적으로 이승만과 한국에게 유리한 방향으로 흘렀다. 트루먼 정부는 1949년 8월 중국백서를 발표하여 장제스를 지원하지 않는다는 입장을 고수했는데, 그러면서도 아시아를 방어하고자 노력하는 모습을 보여야 했다. 공화당 측이 유럽의 반공에 집중한 트루먼 정부가 아시아의 반공봉쇄를 느슨하게 하여 아시아를 잃을 위기에 처했다고 공격했기 때문이다.[153] 장제스 지지세력은 중국을 공산권에게 잃을 경우 아시아 전체를 잃을 것이라고 주장했다. 트루먼 정부는 공화당의 공격에 대한 대응으로 1949년 대한경제원조법안(The Korea Assistance Act of 1949)을 추진함으로써 미국정부가 아시아를 포기했다는 비판을 조금이나마 잠잠하게 만들려 했다.[154]

이어 미국의 여·야 양측이 한국을 방문했다. 민주당 월터 후버(Walter B. Huber) 하원의원이 이끄는 미 하원예산위원회의 극동조사사절단이 한국을 방문했고, 대한원조를 지지하는 발언을 남겼다.[155] 공화당 상원의

---

152) "The Secretary of State to the Embassy in Korea" (1949.7.29.) FRUS1949 vol.7 part.2 doc.354; "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State"(1949.8.3.) doc.359

153) "미 원조로 중 구출, 확호한 대중정책 시급"《동아일보》 1949년 7월 30일자

154) Charles M. Dobb, Limiting Room to Maneuver: The Korea Assistance Act of 1949, *The Historian*, Vol.48, No.4(August 1986), p.527

원 알렉산더 스미스(Howard Alexander Smith)와 놀랜드가 각각 1949년 10월과 11월 타이완과 함께 한국을 방문했다.[156] 놀랜드는 특히 한국군 및 경찰의 사열을 받고 38선을 시찰했으며, 국회에서 연설을 하는 등 적극적인 활동을 펼쳤다.[157] 미국 의회 지도자들의 방한은 미국의 이승만 후원을 명확히 보여주는 사례였고, 이승만의 위상을 높여주었다.

이승만은 진해회담 이후로 장제스의 움직임을 관망하면서 독자적인 구상을 실현할 시기를 기다렸다. 1949년 11월 18일 공개적으로 태평양동맹에 앞장서지 않을 것이라고 밝혔고, 내부적으로는 (1)태평양국가들을 대상으로 하고 (2)군사동맹으로 나아가되 (3)한국이 아닌 다른 국가가 주도하는 상황이 가능할 때를 기다리는 방침을 세웠다.[158]

그러나 1950년 1월 19일 미 하원이 대한경제원조법안을 부결시키는 예상 밖의 일이 벌어졌다. 대중정책을 둘러싼 정쟁의 결과물이었다. 트루먼의 대중정책을 비판하는 의원들은 경제원조를 공여해도 한국을 군사적으로 방어할 수 없게 된다면 원조자금을 모두 날리는 것이라고 주장하면서 법안을 반대했다.[159] 일부 의원들은 노골적으로 타이완도 한국처럼 지원을 받아야 한다고 주장했다. 결국 법안 표결은 찬성 191 대 반대 193표로 부결되었다.[160]

공화당 상원의원들은 애치슨에게 타협안을 가지고 갔고, 양측의 합의하에 1949년 대한경제원조법안 대신 타이완에 대한 경제원조를 포함한 1950년 극동경제원조법안(Far Eastern Economic Assistance Act of

---

155) "계속 원조 지지"《경향신문》 1949년 9월 9일자

156) "스미스 상원의원 작일 내한" 《동아일보》 1949년 10월 16일자; "노의원도 내조"《동아일보》 1949년 11월 17일자.

157) "우의의 돈독 희망 노 의원 국회서 연설"《조선일보》 1949년 11월 18일자; "노랜드씨 등 38접경을 시찰" 《조선일보》 1949년 11월 20일자.

158) "태맹 앞장 안 선다 이대통령 기자회견담" 《조선일보》 1949년 11월 19일자; 이승만관계서한자료집 2권 <굿펠로우가 이승만, 프란체스카에게 보내는 서한 1949년 11월 23일자>; <이승만이 굿펠로우에게 보내는 서한 1949년 12월 1일자>; <이승만이 키리노에게 보내는 서한 1950년 3월 4일자>; <이승만이 장면에게 보내는 서한 1950년 3월 8일자>

159) 《Congressional Record-House》(1950.1.19.)

160) "미 육천만불 대한경원안 하원부결로 긴급조치 강구?" 《조선일보》 1950년 1월 21일자.

1950)이 상·하원을 통과했다.[161] 해당 법안으로 한국은 총 1억 2000만 달러의 경제원조를 할당받았는데, ECA의 원조안 조정으로 원래 법안보다 3000만 달러 줄어든 액수였다. 게다가 의회 승인 연기로 인하여 1950회계연도 말인 1950년 6월 30일까지 배당된 실제 금액은 8,470만 달러였다.[162]

대한경제원조법안의 처리는 미국 국내정치가 한국문제를 다루는 방식을 보여준다. 트루먼 정부나 공화당 모두 주된 관심은 중국문제를 어떻게 처리하느냐에 있었다. 한국문제는 상대적으로 중요성이 떨어졌고, 중국문제를 둘러싼 대립에서 연관된 이슈로 활용되었다. 트루먼은 아시아를 포기했다는 정치적 비난을 피하기 위해 한국에 대한 원조공여를 강조했고, 공화당은 대한경제원조법안을 부결시키면서 트루먼 정부로 하여금 타이완에 대해 원조를 재개하도록 강요했다.

미국의 대한군사원조도 최소한으로만 이뤄졌다. 1949년 미국의 상호방위원조법에 의거하여 한국에게 배정된 액수는 1,023만 달러에 불과했는데, 대부분 탄약 등의 소모품 보충과 군사장비 예비부품, 통신장비 등에 배정되었다.[163] 한국 측이 희망했던 해군 함정이나 공군 전투기, 육군의 각종 대포 등 공격무기들은 거의 제공되지 않았다. 무초 주한미대사와 로버츠 군사고문단장조차도 1,023만 달러는 턱 없이 부족하며 북한의 군사력 증강에 발맞추어 한국에도 포와 비행기, 선박 등을 공여해야 한다고 주장했다. 그럼에도 워싱턴은 소총조차도 한국군을 충분히 무장할 정도로 공여하지 않았다. 1950년의 대한군사원조도 1949년과 비슷한 수준으로 책정되었다.

이승만의 태평양동맹 추진은 결국 목표한 바를 아무 것도 달성하지 못했다. 이승만, 장제스, 키리노의 이해관계는 상충하는 부분이 있었고, 미국의 개입으로 키리노가 가장 먼저 이탈했다. 이승만 또한 미국의 원조공여가 중요한 상황에서 장제스와 연계하여 태평양동맹을 계속 추진할

161) Charles M. Dobb, supra, pp.535~536.
162) 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 71쪽.
163) 윤시원, 앞의 논문, 62~66쪽; 이동원, 위의 논문, 66~68쪽.

수는 없었다.

미국의 대한경제원조 공여는 시작되었지만, 대미외교로 거둔 성과는 아니었다. 1948년 트루먼 정부가 설정한 대한정책에 따라 이뤄진 것이었고, 오히려 국공내전과 대중정책을 둘러싼 미국 내 정쟁에 휘말리면서 법안 처리가 늦어졌고 타이완과 함께 극동경제원조법안으로 묶이면서 액수마저 줄어들었다. 한국 입장에서 상당한 타격이었다.

대한군사원조의 경우 이승만과 한국정부의 무력통일 노선에 대한 경계로 인하여 액수를 적게 책정되었고, 공격용 무기 제공도 배제되었다. 1948~1950년 내내 이승만과 외교라인은 트루먼, 맥아더, 무초와 로버츠 등 다양한 미국 측 인사들에게 무기와 장비, 군수물자를 요청했으나, 미국의 정책은 바뀌지 않았다.

1948년에서 한국전쟁 발발 전까지는 한미관계와 한미동맹에 대한 이승만과 미국 양자의 입장 차이가 만들어지는 시기였다. 이승만은 한국이 미국의 군사기지이자 하위 동맹의 역할을 맡고, 그 대가로 무력통일을 달성하거나 최소한 역할에 걸맞은 원조와 지원을 확보하려 했다. 또한 미국의 도움을 받아서 흡수통일론과 무력통일 노선의 근거가 될 수 있는 유엔의 전국정부 승인을 얻길 희망했다. 반면 미국은 한국의 군사적 가치를 크게 평가하지 않았고, 최소한의 자원투입으로 이승만 정부의 안정화를 확보하려 했다. 미국은 유엔의 한국정부 승인을 이끌어냈지만, 영국 및 영연방과 타협하여 '한반도 유일합법정부' 승인으로 만족했다. 이승만 입장에서는 무력통일의 주장근거를 잃었다는 점에서 정치적 타격이었다.

이 시기 이승만의 전략적 이해는 동아시아에서 미·소 또는 미·중의 갈등이 심화되는 데 있었다. 이승만은 미국의 원조로 한국의 경제적 붕괴를 피하고 있는 상황에서, 한반도의 지정학적 가치를 선전하여 미국과 군사동맹을 맺으려는 움직임을 보였다. 예컨대 미국이 국공내전에 직접 개입을 결정한다면, 한국은 만주로 진격하는 교두보 역할을 맡을 수 있었다. 이럴 경우 미국은 한국과 동맹을 맺고 한반도의 통일을 지원할 가능성이 있었다.

이런 점에서 이승만의 한미동맹 구상은 공격적인 것이었고, 남한의 안

보를 보장받는 것을 넘어서는 이해관계를 추구했다. 동맹을 맺음으로써 미국으로부터 한반도에 대한 이승만 정부의 통치권을 인정받고, 나아가 무력통일에 대한 지원을 확보하려 했다. 1948~1950년 이승만의 움직임은 시도에 그쳤지만, 6.25전쟁의 발발과 38선 북진, 정전문제의 등장은 한미 상호방위조약을 맺을 기회로 간주되었다. 동시에 동맹의 내용과 성격을 둘러싼 한미 간의 갈등을 불러일으켰다. 이때의 갈등은 1948~1950년의 여러 요인들을 기반으로 했다.

제 2장 6.25전쟁[164]기 이승만의 북진론과 미국의 대응

6.25전쟁의 발발과 미국의 개입, 그리고 휴전은 한미관계가 동맹으로 격상되는 과정이었다. 휴전 직후 조인한 한미상호방위조약은 1949년부터 이승만이 바라고 희망해 온 조약이었다. 한미동맹 연구에서는 대미외교 가운데 이승만이 외교술의 정점을 발휘한 사건으로 한미상호방위조약 체결을 평가하기도 한다.[165]

그런데 일련의 과정에서 양측은 공개적으로 충돌했다. 이승만의 반공포로 석방뿐만이 아니라, 미국이 한미상호방위조약의 협상에 나서는 전향적 상황에서도 갈등이 이어졌다. 휴전 직전 이승만-로버트슨 합의가 있었음에도 불구하고 이승만은 공개성명에서 조건부로 휴전에 합의했다고 주장했다. 이어 이승만은 덜레스와 회담에서 한미상호방위조약문을 합의한 후에도 90일 제한의 휴전만 지킬 것이라고 발표했다. 미국언론을 포함하여 전세계 언론이 전쟁과 휴전을 주목하는 상황에서, 이승만의 돌발적 발언들은 휴전회담을 위기에 빠뜨리고 미국을 당혹스럽게 만들었다.

한미상호방위조약 체결과 동맹의 성립과정에서 벌어진 이 충돌과 갈등은 어떻게 해석해야 하는 것일까? 갈등의 원인은 무엇이고, 한미동맹에 어떤 영향을 미쳤을까?

기존의 한미동맹 연구들은 이러한 갈등을 이승만 외교술의 문제로 다

---

164) 영미권에서는 1950년 한반도에서 일어난 전쟁을 Korean War로 호칭하는데, 한국학계 역시 그 번역어인 한국전쟁을 사용하는 경우가 있다. 그러나 한국전쟁은 베트남전쟁이나 이라크전쟁의 예처럼 단지 전쟁이 발생한 지역을 지칭하고 전쟁의 성격을 드러내주지 못한다는 점에서 한계가 있다. 서구 중심적인 시각에서 냉전사 연구가 이뤄지면서, 전쟁이 일어난 한반도의 지정학적 위치에만 착목하여 고착된 용어로 추정된다. 따라서 본 연구에서는 6.25전쟁이라는 용어를 사용하고자 한다. 6.25전쟁 또한 개전날짜를 주목했을 뿐이고, 남북한의 분단정부 수립 이래로 38선에서 양측의 군사적 충돌이 이어지고 있었다는 점에서 이 역시 전쟁의 성격을 명확히 드러내는 용어는 아니다. 6.25전쟁이라는 용어에도 문제점은 있다. 하지만 한국전쟁이라는 용어가 가진 서구 중심적, 지정학적 시각을 피하기 위해 다른 대안이 만들어질 때까지 6.25전쟁으로 호칭하고자 한다.

165) 이완범, 2012 〈이승만 대통령의 한미상호방위조약 추진배경과 협상과정〉 《이승만과 6·25전쟁》 연세대학교 출판문화원

루면서 갈등의 성격과 양측의 입장차이를 정치(精緻)하게 분석하지 않았다. 갈등을 일시적인 현상으로 다루면서 그것이 한미동맹에 끼친 영향에 대해서는 주목하지 않았던 것이다.

양측의 충돌 요인은 전쟁 시기 갑작스럽게 등장한 것이 아니었다. 이승만의 1948~1950년 무력통일 노선과 한미동맹 구상에서 갈등의 부분적 기원을 찾을 수 있었다. 1장에서 다뤘듯이 이승만은 한국이 미국의 군사기지이자 하위 동맹으로서 반소·반공에 일정하게 기여 하는 댓가로 미국으로부터 흡수·무력통일 노선의 승인과 지원을 받기를 원했다. 무력통일의 기회가 휴전으로 인해 날아가는 상황에서 정권의 정치적 입지를 위해 추후의 통일 가능성을 남겨둘 필요가 있었다. 전쟁 전 이승만의 기대에 못 미친 미국의 행동과 미국의 불만족스러웠던 군사·경제원조를 얻기 위해서도 한국이 동맹으로서 지닌 역할을 인정받아야 했다.

6.25전쟁과 휴전으로 인한 미국의 대일정책 변화도 이승만으로 하여금 미국과 충돌을 선택하게 했다. 미국의 '징벌 없는' 대일평화조약 추진, 일본 재무장 시도, 미일 안보조약 체결은 연이어 한국의 국익에 반하는 조치이자 미일동맹을 중심으로 아시아·태평양의 집단안보체제가 만들어질 것이라는 신호였다. 반일노선을 추구해 온 이승만에게는 정치적 타격이었다.

결국 전쟁에서 휴전으로 이어지는 시기는 한미동맹이 성립하는 과정의 시기인 것만이 아니다. 이승만이 이전 시기부터 한미관계에 대해 가져온 독자적 구상 및 이해관계가 전쟁, 휴전, 그리고 상호방위조약 체결을 눈앞에 두고 드러나는 시기였다. 미국의 아시아 정책과 이승만의 이해가 충돌하는 과정이었다. 가장 먼저 양자가 부딪힌 부분은 38선 북진과 38선 이북 통치권 문제였다.

제 1절 이승만의 북진론과 유엔의 북한점령

이승만은 6.25전쟁 초기 개전(開戰)을 하나의 기회로 여겼다. 이승만에게 가장 긴요한 일은 미국이 그동안 한국 측의 군사도발을 억제하고 재정적 부담을 줄이기 위해 한국군의 병력, 무기, 탄약 등을 제한해온 것을 푸는 일이었다. 이승만은 곧바로 무초에게 더 많은 무기와 탄약을 요구했다.[166]

아울러 이승만은 무초에게 자신이 한국을 "제2의 사라예보"[167]로 만들지 않기 위해 노력했고, 현재의 위기가 한국문제를 완전히 해결하는 "최상의 기회"를 제공할지도 모른다고 말했다. 그리고 미국이 타이완과 타이완해협에서 현 상황을 유지하는 조치를 취해달라고 요청했다. "중국공산당이 당분간 바쁘게 움직이는 모습을 보고 싶기 때문"이었다.[168]

이승만의 무초 앞 발언은 그가 중국문제에 대해 어떤 입장이었는지 드러내준다. 1장에서 살펴봤듯이, 그는 한국이 국공내전에서 중국공산당을 견제하는 역할을 할 수 있다면서 미국에게 한국에 대한 지원을 촉구했다. 그런데 전쟁 발발로 한반도를 통일할 기회가 생기자, 미국이 타이완을 활용하여 중국의 한반도 개입을 견제해달라는 쪽으로 입장을 바꿨다. 이처럼 이승만의 입장에서 중국문제란 한반도 통일이라는 이해를 달성하기 위해 활용할 수단이었다.

초기의 전황은 이승만의 희망과 거리가 멀었다. 미국이 신속하게 개입했지만, 한국군과 미군은 계속 지연전을 펼치며 퇴각해야 했다.

그럼에도 이승만은 패배할 것이라고 생각하지 않았다. 그의 관심은 38선을 돌파하여 통일을 이룩하는 데 있었다. 7월 10일 장면 주미대사는

---

166) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1950.6.25.) FRUS1950 vol.7 doc.66

167) 사라예보는 1914년 보스니아 청년당원이 오스트리아 황태자 부처를 암살한 사라예보 사건이 발생한 발칸반도의 도시이다. 사라예보 사건은 곧 제1차 세계대전의 발단이 된 것으로 유명하다. 이승만이 사라예보를 언급한 것은 자신이 전쟁을 도발하지 않았다는 점을 강조하려는 의도로 보인다.

168) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1950.6.25.) FRUS1950 vol.7 doc.66

미국 측에게 38선은 더 이상 의미가 없으며, 북한의 공산주의자들을 물리치고 한국 전체를 통일시켜야 한다는 입장을 전달했다.[169] 이어 7월 13일 이승만은 한국군이 침략자들을 격퇴하면서 북진하는 이상 38선에서 멈추지 않을 것이라고 발표했다.[170] 맥아더에게 한국군에 대한 작전지휘권(operational command authority)을 이양하기 하루 전의 일이었다. [각주 추가? 작전지휘권 관련]

통일의 기회라는 연장선상에서 이승만은 전쟁 초기 유엔에서 벌어지고 있었던 세계국가들의 휴전 중재까지 공개적으로 반대하려 했다. 이승만은 트루먼에게 보낸 1950년 7월 19일자 서한으로 지금이 통일을 달성할 기회라고 설득하면서, "한국정부는 한국정부의 동의나 승인 없이 다른 국가들 간에 한국의 미래와 관련하여 맺은 협정이나 합의"를 인정하지 않을 것이라고 강조했다.[171] 한반도 통일문제는 한국정부가 결정할 문제이며 유엔 등의 개입이나 결정을 배제하겠다는 주장이었다.

이승만의 움직임은 유엔의 1950년 6월 25일자 결의안과 유엔 내에서 일던 휴전 중재 논의에 대한 대응이었다. 전쟁이 발발하자 미국은 즉각 개입하는 동시에 유엔의 집단안보를 끌어들이고자 했다. 그러자 미국의 시도는 필연적으로 유엔에서 전쟁의 성격과 한국정부의 법적 지위, 그리고 38선의 성격에 대한 논의를 불러일으켰다.

미국은 유엔 안전보장이사회(안보리)를 소집하여 한국과 관련한 결의안을 통과시키려 했다. 소집에 앞서 우선 영국, 프랑스, 인도, 이집트, 노르웨이, 인도네시아, 터키, 호주 등 주요 국가들을 대상으로 준비한 결의안에 대한 합의를 구했다.[172] 이때 회담에서는 결의안의 "침략행위(act of aggression)"라는 용어에 대한 문제제기가 나왔다. 이집트와 노르웨이

---

169) "The United States Representative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State"(1950.7.10.) FRUS1950 vol.7 doc.256

170) "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950.7.14.) FRUS1950 vol.7 doc.283

171) "The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Truman" (1950.7.19.) FRUS1950 vol.7 doc.321

172) "Memorandum of Conversations, by Mr. Charles P. Noyes, Adviser on Security Council Affairs, United States Mission at the United Nations"(1950.6.25.) FRUS1950 vol.7 doc.78

는 침략행위라는 용어의 사용을 피하자고 제안했다. 이 전쟁의 본질은 한국인들 사이의 내전(civil war)이라고 여겼기 때문이었다. 침략은 한 국가가 다른 국가에 대해서 행하는 행위였다.

이러한 입장은 실제 1950년 6월 25일자 유엔 안보리 결의안에서 부분적으로 반영되었다.[173] 결의안은 "북한의 군 병력(forces from North Korea)이 대한민국을 무장공격(armed attack)한 사실에 주목하며" "즉각적인 적대행위의 종결(cessation of hostilities)"과 북한군의 38선 이북 철수를 요청하는 내용을 담았다. 북한을 국가로 인정하지 않기 때문에 양 국가 간의 전쟁이 아니라 무장공격과 적대행위로 규정했다. 다만 이때 결의안은 전쟁의 성격을 내전으로 규정하는 내용을 담지 않았다. 이후 6월 27일자 안보리 결의안은 적대행위의 중지와 북한군의 38선 이북 철수가 이뤄지지 않았다는 점을 들어 유엔 회원국들에게 대한민국으로 하여금 무장공격을 물리치고 평화를 복구할 수 있게 도울 것을 요청했다.[174]

결의안 통과와 함께, 유엔 내에서는 38선을 기준으로 하는 휴전을 중재하려는 움직임이 일었다. 영국, 인도는 유엔의 6.25전쟁 개입을 지지했지만 동시에 미국과 소련을 중재하여 휴전을 끌어내고자 했다. 영국은 유럽과 중동의 핵심 전략지역을 중시해야 한다는 입장에서 한국에 많은 자원이 투입되는 것을 막고자 했다. 인도는 미·소 사이의 중재자 역할을 맡고자 했다. 이들은 모두 북한군이 38선 이북으로 철수하는 것을 해결 방안으로 여겼다.[175]

전쟁 발발부터 7월까지 한국군과 유엔군이 낙동강 전선까지 계속 밀리고 있었던 전선 상황을 고려한다면 당시 영국이나 인도의 휴전 중재는 일정 부분 합리적인 판단이었다. 휴전에 합의한다면 한국군과 유엔군은 전황이 불리한 위기를 넘길 수 있었다. 만약 북한 측의 거부로 휴전이 이뤄지지 않더라도, 이 경우 북한의 분명한 침략 의사를 비난할 근거가

173) 유엔문서 S/1501(1950.6.25.)
174) 유엔문서 S/1511(1950.6.27.)
175) 김영수, 1989 〈한국전에서의 인도의 역할〉 《한국정치외교사논총》5, 190쪽; 원태재, 2006 〈6·25전쟁과 영국의 역할〉 《군사》59, 278~280쪽

될 수 있었다.

그러나 이승만은 전쟁이 통일의 기회라는 입장에서 유엔에서 이뤄지는 모든 휴전 시도를 반대하고 비난하려 했다.[176] 이승만은 8월 내내 "자신의 등 뒤에서 이루어지는" 휴전 논의를 비판하는 성명을 냈고, 한국과 합의하지 않은 어떤 결정도 승인하지 않겠다고 발표하려 했다. 무초 주한미대사와 이승만의 개인고문 해롤드 노블(Harold J. Noble)이 그에게 경고를 준 끝에 한국정부가 유엔을 공개적으로 비난하는 사태는 일어나지 않았다. 9월 10일 이승만은 다시 한 번 유엔군의 진격이 임박했으며 "한국[한반도]에서 빨갱이들을 몰아낼 때까지 멈추지 말아야 한다."고 발표했다.

9월 이승만이 공개한 38선 북진 주장은 과격했다. 하지만 미국언론의 관심을 끄는 데에서는 성공했다. 트루먼에 대한 기자회견에서 언론은 '치안유지 활동(police action)'이 38선 이북에서도 수행될 것인지를 질문했다.[177] 트루먼은 그것이 필요한 때가 오면 결정을 내릴 것이라는 답변으로 38선 이북으로 진격할 수 있다는 여지를 남겨두었다.

이승만의 공개적인 요구가 나왔을 즈음, 트루먼 정부도 38선 북진문제를 논의하고 있었고 곧 북진에 찬성하는 방침을 세웠다.[178] 일각에서는 미국의 목표가 38선 이북으로 침략자를 몰아내는 것임을 명확히 하고, 이승만의 성명을 공개적으로 부인해야 한다는 견해도 있었다. 휴전과 중재를 꾀하려는 우방 간의 갈등, 중국공산당이나 소련의 참전을 야기하고 미국의 호전적 행위에 대한 공산 측의 비난을 받을 수 있기 때문이었다. 그러나 침략자를 응징하고 한반도 통일을 추구해야 한다는 입장이 우세했다. 다만 소련의 개입을 자극하지 않아야 하고, 우방들의 합의를 얻어야 한다는 전제조건은 있었다.

---

176) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State" (1950.9.4.) FRUS1950 vol.7 doc.483; "The Secretary of State to the Embassy in Korea" (1950.9.11.) doc.501

177) "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950.7.14.) FRUS1950 vol.7 doc.283 footnote.1

178) 윌리암 스툭, 1987 〈압록강까지의 진군: 워싱톤의 시각〉 《한국전쟁과 한미관계 1943~1953》 청사, 235~244쪽.

더 중요한 문제는 북으로 진격하는 롤백(rollback)을 누가 통제할 것인가 하는 것이었다.[179] 트루먼 정부의 누구도 이승만이 실권을 쥐는 걸 원치 않았다. 혹은 맥아더나 존슨(Louis A. Johnson) 국방장관이 상황을 주도하더라도 배후에서 차이나 로비와 중국국민당이 움직이는 것도 피해야 했다. 이 경우 롤백은 대중(對中)전쟁이 될 수 있었다. 트루먼은 8월 말 북진을 승인하면서, 곧 존슨, 매튜스(Francis P. Matthews) 해군장관 등 워싱턴의 고위직 일부를 경질했다. 트루먼은 맥아더에게 애버럴 해리먼(W. Averell Harriman) 전 주소련미국대사를 파견하여 전쟁이 한국에 국한되어야 한다는 사실을 강조했다.

트루먼 정부는 38선 북진을 추진하면서 이승만 정부를 중심으로 흡수통일을 시행하려는 의도도 가졌다. 그러나 트루먼 정부가 북진을 결정하기 전 영국, 프랑스 등 우방국의 동의를 얻으려 하면서 상황은 미국이 예상치 못한 방향으로 진행되었다.

미·영·프의 3국 외무장관 회담이 1950년 9월 12일 뉴욕에서 열렸다. 서독의 재무장, 대일평화조약, 인도차이나 문제 등 당시 냉전의 현안들을 전반적으로 논의하는 자리였다.[180] 한국문제 자체는 사전회담에서 이미 대략적인 합의를 이뤘다고 보았기 때문에 본회담은 합의내용을 재확인하는 수준이었다.

미국은 유엔군의 북진을 주장하는 대신 영국과 프랑스의 우려를 불식시키기 위해 소련이나 중국과 전면전을 도발하는 결정을 내리지 않을 것이며, 유엔을 통해 작전을 조정하겠다고 약속했다. 미국은 유엔군의 북진과 관련하여 (1)상황을 끊임없이 평가하여 유엔회원국들과 작전에 대해 전반적인 합의를 만들고 (2)소련이 38선 이북을 점령할 경우 유엔군은 유엔 명령 없이는 38선을 넘지 않으며 (3)만약 소련이나 중국의 주요 전투부대가 개입할 경우, 추가조치를 안보리에 회부하자고 제안했다.[181]

영국과 프랑스는 기본적으로 북진에 동의했다. 다만 38선 북진을 실시

---

179) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War, Vol.2: The Roaring of the Cataract, 1947-1950*, Seoul: Yuksabipyungsa, 1992, pp.710~712.

180) 《Evening Star》 1950년 9월 15일자

181) 이상호, 2005 〈한국전쟁기 38선 북진과 냉전의 고착화〉 《정신문화연구》28권 4호, 49쪽.

하기 전 유엔 안보리나 총회에서 새로운 결의안을 통과시켜서 회원국들의 지지를 확보하라고 요구했다. 미국은 양국의 북진 결의안에 대한 요구를 수용했다.

38선 북진 합의는 한국의 통일문제에 대한 논의로 자연스럽게 이어졌다. 북진으로 유엔군의 38선 이북지역 점령이 이뤄진 후 어떤 방식으로 통일을 하게 할 것인가 하는 문제였다.

3국 간 북진 합의는 쉽게 이뤄졌던 것과 한국의 통일문제는 분위기가 사뭇 달랐다. 한국의 통일문제를 두고 미국 측과 영국, 프랑스 사이 이견이 있었다. 미국의 입장은 이승만 정부를 계속 후원하고 문제의 해결을 협의할 수 있는 대상으로 여긴다는 것이었다. 미국은 이승만 정부가 '한반도 내 유일한 합법정부'라는 점을 강조했다.[182]

반면 프랑스는 이승만 정부가 남한에서 대다수의 지지를 얻지 못하고 있으며, 한반도 전체에 이승만 정부를 수립하는 것은 한국 내외에서 승인을 얻지 못할 것이라고 주장했다. 프랑스는 전쟁 전 총선 결과를 보면 대다수가 이승만 정부에 불만을 품고 있음을 알 수 있고, 나아가 한반도를 통일하면서 이승만 정부를 재수립할 경우 국가 전역에 '공포'를 불러일으킬 수 있다고 보았다. 프랑스 측은 유엔이 일종의 신탁통치(state of tutelage)를 시행하는 방안까지 언급했다.

영국 또한 한국정부가 한반도 전체에 대해 주권을 보유하고 있다는 이승만의 주장을 받아들일 수 없다고 강조했다. 영국 대표들은 주로 아시아 국가들로 구성된 위원회를 조직하여 국가수립을 비롯한 문제들을 다뤄야 하고, 또 한반도 전역에서 선거를 다시 실시해야 한다는 의견을 냈다. 이승만 정부가 아닌 새로운 정부의 수립을 시사하는 내용이었다.

요컨대 영국과 프랑스는 이승만 정부의 정통성 자체를 문제시했다. 이승만 정부가 한국 국민에게 전반적 지지를 받는지, 민주적인 제도로 성립, 유지되었는지 등에 대해 의문을 제기하는 것이었다. 남한에서 폭력과

---

182) "Memorandum Prepared in the Preliminary Tripartite Conversations for the Consideration of the Foreign Ministers"(1950.9.1.) FRUS1950 vol.7 doc.478; "Memorandum Prepared in the Department of State"(1950.9.14.) doc.506; "United States Delegation Minutes: SFM Min - 4"(1950.9.15.) doc.507

강압으로 정권을 유지하고 있는 정부가 38선 이북지역을 장악한다면 그곳에서도 공포정치를 수행하리라는 것이 이들의 생각이었다.

영국과 프랑스가 한국정부의 정통성을 문제시한 이유는 이승만 정부가 가진 '경찰국가'의 이미지 때문이었다. 유럽의 지식인층은 아시아의 전근대적 독재자로 장제스, 남베트남의 바오다이와 함께 이승만을 비판하고 있었다. 따라서 참전국 정부인 영국과 프랑스의 입장에서는 지식인층의 반발이라는 국내정치적 부담을 안고 참전하는 중이었다. 이런 면에서 영국과 프랑스는 이승만 정부를 중심으로 하는 흡수통일을 반대해야 하는 상황이었다.[183]

전쟁에 앞서 제주 4.3, 여순사건 등에서 벌어진 학살과 1949년의 국회 프락치 사건, 반민특위 해산 등의 정치적 탄압은 확실히 서구에서 이승만 정부의 정치적 이미지를 악화시킬 수밖에 없었다. 개전 초반의 고전 역시 마찬가지였다. 특히 6.25전쟁은 발발 초부터 전 세계의 이목을 끌었고 외신기자들이 한국으로 쏟아져 들어오게 되었다. 전쟁 초부터 외신기자들 사이에서는 이승만 정부의 단점과 오류가 널리 알려졌었다. 미 국무부는 이승만 정부의 이미지를 보호하기 위해 주한미국대사관에게 기자들을 대상으로 한 홍보활동을 지시해야 했다.[184]

전쟁 발발 이래로 이어진 이승만의 호전적(好戰的) 발언들 또한 영국이나 프랑스 등에게 불안감을 심어줄 수 있는 요소였다. 중국이나 소련이 개입하려는 상황에서도 한국군이 38선 북진을 강행한다면 참전 중인 영국과 프랑스는 원치 않는 확전에 말려들 가능성이 있었다. 또한 이승만 정부와 같은 강경한 반공 성향의 정부가 한반도 통일을 이뤄서 만주·연해주와 국경을 접하게 되는 경우 공산권을 자극할 수 있었다.

결국 3국은 한국의 통일과 관련하여 이승만 정부를 어떻게 다뤄야 할지에 대한 합의를 이루지 못했다. 미국은 이승만 정부를 중심으로 북한을 흡수시키는 흡수통일을 선호했다. 38선 이북지역에서 다시 선거를 시

183) 라종일, 2000 〈북한통치의 반성: 1950년 가을〉 《탈냉전시대 한국전쟁의 재조명》 백산서당, 346~347쪽.

184) "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950.8.22.) FRUS1950 vol.7 doc.456

행하면 된다는 쪽이었다. 영국은 한반도 전체를 대상으로 선거를 치르는 방안을 원했다. 이승만 정부를 대체할 수 있는 새로운 정부 수립을 염두에 둔 주장이었다. 다만 아직 38선 북진조차 이뤄지지 않은 당시 상황에서 확실한 합의를 할 필요는 없었다. 따라서 3국은 추후의 문제로 통일에 관한 문제를 미뤘다. 그러나 영국의 베빈(Ernest Bevin) 외무장관은 애치슨 국무장관과 회담에서 추후 적절한 시점에 이 문제를 논의할 필요가 있다는 점은 명확히 했다.[185]

어쨌거나 3국은 38선 북진 자체는 합의를 이뤘다. 이 문제는 영국, 호주와 함께 브라질, 쿠바, 네덜란드, 노르웨이, 파키스탄, 필리핀의 공동결의안 초안으로 유엔 정치위원회에 제출되었다.[186] 이때 유엔군의 북진을 노골적으로 주장할 수는 없었기 때문에, 미국은 그것이 '한국의 통일과 독립을 위한 노력'이라고 명분을 만들었다. 앞서 살펴봤듯이 유엔 개입은 6.25전쟁을 일종의 국제전으로 상정하고, 한국의 영토인 38선 이남에 대한 외부의 침공을 방어한다는 것을 명분으로 삼아 이뤄졌다. 그렇다면 유엔군이 38선을 넘어서 북진하는 것은 38선 이북지역에 대한 침략으로 비난을 얻을 수 있었다. 이런 식의 명분이 추가로 필요했다.

공산 측은 6.25전쟁의 성격이 본질적으로 내전이라고 주장하면서, 유엔군의 북진을 가능하게 할 수 있는 결의안을 반대했다. 유엔헌장에 따르면 유엔은 각 국가의 내부문제에 개입할 수 없었다. 소련대표 비신스키를 비롯한 친소진영은 6.25전쟁이 내전이며 따라서 유엔이 개입해서는 안 되는 성격의 전쟁이라고 강조했다. 오히려 내전에 개입한 미군 등이 침략행위를 한 것이라고 주장했다.

친소진영에서 내전이라고 하는 주장을 펼친 이상 이를 반박해야 하는 쪽에서는 이 전쟁이 한 국가 내부에서 발생한 것이 아니라고 말해야만 했다.[187] 예컨대 필리핀은 6.25전쟁이 내전이 아니라 유엔 하에서 수립된 정부와 한반도의 북반부를 점령한 정권 간의 전쟁이라고 주장했다. 또 우루과이의 경우 내전은 주민 중 일부가 실제 권력을 행사하는 정부에

185) 라종일, 앞의 글, 346쪽.
186) 유엔문서 A/C.1/558(1950.9.29.)
187) 유엔문서/A/C.1/SR350(1950.10.3.), SR351(1950.10.3.)

반대해서 일어날 때만 성립할 수 있는 것이며, 38선의 존재는 대한민국 정부의 실효적 관할권에서 북한을 배제한 것이라고 보았다. 따라서 북한이 자신의 정부가 아닌 외국정부(foreign government)에게 대항한 것이라고 주장했다.

북진에 대한 합의가 나오면서 유엔에서는 38선의 의미가 한 번 더 주목받았다. 6.25전쟁 개입과 전쟁의 성격을 어떻게 규정할지에 대한 논의가 필연적으로 재등장할 수밖에 없었다. 1945년 시점에서 38선은 미군과 소련군이 일본군의 무장해제를 수행하기 위해 합의한 분계선에 불과했다. 하지만 이제 국제사회는 38선을 한국정부의 통치권을 제한하는 일종의 경계선처럼 여기고 있었다.

따라서 유엔군의 38선 북진 문제는 38선 이북의 통치권(統治權) 문제로 자연스럽게 이어졌다. 이승만은 한국이 한반도 전역에 통치권을 갖는다는 입장이었고, 북진과 함께 북한지역에 대한 민사행정을 수행하면서 통치권을 자연스럽게 확대하려는 의도를 가지고 있었다.[188]

그러나 미국이 38선 북진문제를 유엔에 가져갔을 때 다른 나라의 대표들도 영국, 프랑스와 유사한 문제를 제기했다. 통일문제에 대해서도 비슷한 태도였다. 무엇보다도 이승만 정부에 대한 여론이 좋지 않았다. 유엔총회가 제1위원회(정치위원회)에 한국문제를 회부한 1950년 9월 26일 전후로 미국대표단과 접촉한 각국 대표들은 한국이 38선 이북에 대한 관할권을 자동으로 가지지 않는다는 의견을 표명했다.[189]

유엔총회에 앞서 이승만은 통치권에 대한 입장을 미국에게 청원하는 한편, 유엔에 대표단을 파견하여 38선의 의미를 부정하고 한국정부 중심의 흡수통일을 주장했다. 먼저 미, 영, 프의 3국 회담에 앞서 장면을 통해 미 국무부의 러스크 차관보와 접촉하도록 했다.[190] 장면이 전달한 이

188) 한모니까, 2010 〈한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제〉 《역사와 현실》 78, 165쪽.

189) “Memorandum by Mr. John M. Allison of the United States Delegation to the United Nations General Assembly to the United States Representative at the United Nations (Austin)”(1950.9.27.) FRUS1950 vol.7 doc.545

190) “Memorandum of Conversation, by the Officer in Charge of Korean Affairs (Emmons)” (1950.9.8.) FRUS1950 vol.7 doc.496

승만의 입장은 (1)38선의 존재를 인정하지 않고 (2)공산군의 완전한 토벌과 북한정권의 제거 이외의 해결책에 만족하지 않으며 (3)적대행위 종료 후 한국정부의 권한이 북한까지 확장되어야 하고 (4)남한에서 선거를 다시 치르는 것을 반대한다는 것이었다.

유엔 한국대표단의 경우에는 임병직 외무장관을 비롯하여 장면, 장택상 등이 임명되었다. 이들은 이승만의 지침에 따라 한국정부의 입장을 선전하고 각국 유엔대표를 설득하는 임무를 맡았다.[191] 선전해야 할 내용은 (1)유엔군은 38선을 넘어서 진격, 한반도가 해방·통일될 때까지 '경찰행동'을 지속해야 하고 (2)침략자와 협상을 절대 반대하며 (3)한국정부는 한반도 유일합법정부로 한반도 전역의 관할권을 인정받아야 하며 (4)북한 지역 대상으로 국회의원 선거를 실시하고 (5)전재민 구호와 경제재건을 신속하게 실시하며 (6)한국의 유엔 가입을 희망한다는 것 등이었다. 이때도 역시 초점은 한국정부 중심의 흡수통일에 있었다.

그러나 미국은 주요우방국들을 포함하여 유엔 내 전체 여론을 더 중시했다. 또 이승만의 주장이 소련·중국의 개입 가능성이라는 군사적 문제를 고려하지 않는다는 점에서 동조할 수 없었다. 덜레스는 임병직과 만났을 때 미국의 입장은 한국의 독립, 통일과 관련한 유엔의 해결책이 과거 유엔 결의안들과 부합해야 한다고 설명했다.[192] 나아가 통일 한국의 달성이라는 목표에는 동의하지만, 실질적 군사문제가 있다고 지적했다.

이승만의 주장은 두 가지 지점에서 무리한 측면이 있었다. 먼저 유엔이 무조건 한반도 통일을 추진해야 한다는 식의 주장은 덜레스가 지적한 것처럼 '실질적 군사 문제'를 전혀 고려하지 않은 것이었다. 유엔군이 38선을 넘어서 북진할 경우 소련이나 중국의 대응을 불러일으킬 수 있는데 미국과 우방국들이 가장 우려하는 부분이었다. 두 번째로 명분의 측면에서 적절치 못했다. 이승만은 한국정부가 한반도 전역의 관할권을 갖고

191) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 제5차 유엔총회 한국대표단에게 보내는 비망록 1950년 9월 11일자>; <임병직의 서한 1950년 9월 27일자>; 유엔문서 A/C.1/567 1950년 10월 2일자.

192) "Memorandum of Conversation, by Mr. John M. Allison of the United States Delegation to the United Nations General Assembly"(1950.9.18.) FRUS1950 vol.7 doc.515

있으며, 따라서 한국 중심의 흡수통일을 시행해야 한다고 주장했다. 그러나 1948년 12월 12일자 유엔결의안은 한국정부를 한반도 전국정부로 인정하지 않았기에 흡수통일을 주장할 충분한 명분을 갖지 못했다. 오히려 유엔 내에서는 이승만 정부의 정치적 취약성 때문에 통일을 달성하면 한국에 새로운 신생 정부를 세워야 한다는 의견이 대두되고 있었다.

이와 같은 유엔 내 여론은 북진과 한국의 통일문제를 다룬 유엔 한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK. 이하 언커크로 표기) 결의안에서 직접 드러났다.[193] 언커크의 임무는 한국의 통일과 재건문제 전반을 다루는 것이었다. 그런데 언커크 결의안은 한국의 통일방안과 관련하여 '남·북한의 대의기구'를 초청하여 유엔기관과 협조하는 가운데 선거를 시행하라고 명시했다. 통일과정에서 북한 지역의 대표가 참여해야 한다는 내용이었다. 이와 같은 내용은 이스라엘 측이 낸 수정안에 담겨 있다.[194]

이스라엘은 제1위원회 회의석상에서 이승만 정부의 정통성을 문제 삼았다. 이스라엘 외무장관 샤레트(Moshe Sharett)는 영국, 호주 등이 제출한 결의안 초안 가운데 현재 남한정부가 "유권자의 자유의사로 실시된 선거에 기초"하여 수립되었다는 부분을 인정할 수 없다고 밝혔다.[195] 국회의원 대다수가 현재 정권 쪽이 아니므로 남한정권은 소수 정당이라고 지적했다.[196]

'남・북한 대의기구'를 명시한 이스라엘의 수정안은 29대 2, 기권 22로 과반수의 찬성을 얻었다. 다만 이스라엘이 가한 최종 수정안에서는 한국정부가 "유권자의 자유의사로 실시된 선거에 기초"하여 수립되었다는 부분에 대해서는 수정을 요구하지는 않았기 때문에, 한국정부가 선거에 기초한 합법정부라는 내용은 언커크 결의안에 포함되었다.

언커크 결의안의 통일 관련 내용은 이승만 정부의 해산과 새로운 통일

193) 유엔문서 A/RES/376(V)(1950.10.7.)
194) 유엔문서 A/C.1/573 (1950.10.4.)
195) 유엔문서 A/C.1/SR-352(1950.10.4.)
196) 당시 한국의 헌법 상 대통령은 국회선거로 선출했다. 이스라엘의 주장은 이승만이 국회의원들의 지지를 못 얻는다면 대의성이 떨어진다는 점을 지적한 것이다.

정부의 수립으로 해석할 수 있다. 남북한의 대의기구들이 모여서 유엔기구와 함께 선거를 시행한다는 것은 곧 남북한 전체를 대상으로 선거를 하고 새로운 통일정부를 수립하자는 의미에 가까웠다.

선거 개최의 주체를 대의기관으로 설정한 것도 주목할 필요가 있다. 한국정부가 아닌 국회가 선거를 주관해야 한다는 것은 곧 이승만 정부의 정통성이 부족하므로 선거를 주관해서는 안 된다는 의미로 해석할 수 있었다. 나아가 38선 이북지역의 통치권 또한 자연스럽게 이승만 정부가 아닌 북한에서 조직될 대의기구가 행사하는 문제가 되었다.

언커크 결의안 통과 이후 한국 현지의 유엔한위[197]는 10월 12일 부로 38선 이북지역에 대해 이승만 정부의 권한을 제한한다는 내용을 결의했다.[198] 한반도 총선거가 이뤄질 때까지 이승만 정부의 권한이 38선 이북지역에 미치지 않아야 한다는 호주의 제안을 따른 것이었다. 유엔한위는 대신 맥아더로 하여금 민간행정을 수립하라고 통보했다.

미국의 대응은 유엔군정을 시행할 점령지침을 준비하는 한편, 총선 문제는 유연하게 두는 쪽이었다. 미국의 점령지침은 군사점령에서 한반도 통일까지의 과정을 3단계로 설정했다. 1단계는 우선 치안을 확보하는데 주력하는 시기였다. 이후 2단계는 유엔위원단 지도 아래 정치·경제적 활동이 이루어지면서 총선을 개최하는 시기였고, 3단계는 통일된 한국정부가 책임을 인수하는 시기였다. 이때 2단계의 총선은 북한만을 대상으로 한 선거일 수도 있고, 시기에 따라 남북한 총선거를 실시할 수도 있었다. 이런 점에서 미국은 이승만 정부의 38선 이북 통치권에 대해 모호한 태도를 취했다.[199] 다만 북진과 관련된 제반사항을 논의한 트루먼과 맥아더의 웨이크섬 회담 내용을 볼 때, 미국은 이승만 정부의 존재를 무시해서는 안 된다는 입장이었다.[200]

---

197) 이때의 유엔한위는 언커크가 한국에 도착하기 전에 존재하던 조직을 의미한다. 언커크가 도착하면 유엔한위를 대체할 예정이었다. 1949년부터 한국에서 통일중재활동을 하던 2차 유엔한위에 속한다.

198) “전국총선거로 통일정부수립까지 북한전역을 UN이 관할” 《동아일보》 1950년 10월 16일자

199) 한모니까, 2010, 166~170쪽.

200) “Substance of Statements Made at Wake Island Conference on 15 October 1950” (1950.10.15.) FRUS1950 vol.7 doc.673

웨이크섬 회담 직후 드럼라이트 영사는 이승만을 방문하여 유엔한위의 결의에 대해 어떠한 성명도 내지 말라고 부탁했다.[201] 드럼라이트는 2~3개월만 지나면 모든 일이 잘 해결될 것이라고 약속했다. 그러나 이승만은 곧바로 미국언론과 인터뷰를 하여 공개적으로 반발했다.[202] 이승만은 유엔이 선거 전까지 그의 권한을 남한으로 국한하고자 하지만 한반도에 대한 통제를 맡고 있는 건 자신이라고 주장했다. 이어 이북 5도지사와 한국경찰의 파견으로 실질적인 이북 통치권을 행사하고자 시도했다.

이승만의 돌발행위는 결국 미국 측의 물리적 봉쇄로 마무리되었다.[203] 미국은 한국경찰의 해주 진입을 막고, 이북에 파견된 관리들을 축출했다. 1950년 11월 26일 언커크가 마침내 한국에 들어왔을 때, 이승만은 북한 지역의 선거를 통해 도지사와 국회의원들을 선출하자고 주장했다.[204] 북한에 대한 직접적, 행정적 통제를 하지 못하는 상황에서 흡수통일만이라도 못 박아두려는 시도였다.

38선 이북 통치권 문제는 1950년 11월 중국인민지원군의 참전과 전황의 악화로 인해 가라앉았다. 하지만 이 문제의 처리 과정은 두 가지 점에서 주목할 필요가 있다. 첫째 이 문제로 인하여 이승만 정부의 38선 이북 통치권을 부정당했고, 이승만이 정치적 타격을 입었다는 점이다. 그동안 이승만은 유엔의 '한반도 유일 합법정부' 승인이 마치 한반도 중앙정부로 남한 정부를 인정한 것처럼 선전해왔다. 여기에 근거해 38선 이북에 대한 통치권을 주장했다. 유엔의 언커크 결의안과 북한의 유엔군정 설치는 이승만의 주장을 모두 부정하는 국제적 합의였다.

둘째 이승만이 유엔에서 풀리지 않은 문제를 대미외교로 해결하려 했

---

201) 당시 무초가 자리를 비운 상황이었기 때문에 드럼라이트가 무초를 대신하여 이승만과 접촉했다. "The Chargé in Korea (Drumright) to the Secretary of State"(1950.10.16.) FRUS1950 vol.7 doc.676

202) "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950.10.23.) FRUS1950 vol.7 doc.697; "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1950.10.23.) doc.698

203) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 장면에게 보내는 서한 1950년 11월 2일자>

204) "이북선거로 100의석 보충 전국민은 통일완수에 매진하라"《동아일보》 1950년 11월 28일자.

다. 유엔에 한국대표단을 파견하여 타국 대표들을 설득하려는 노력도 부분적으로 있었지만, 유엔총회 전후로 이승만 자신이 미국 측과 끊임없이 접촉하여 흡수통일, 38선 이북 통치권 등과 관련하여 자신의 주장을 관철하고자 했다. 미국만 설득하면 문제가 해결된다는 식의 접근법이었다. 그러나 미국의 입장은 영국 등의 우방국들과 이승만의 사이에 있었고, 이승만을 달래면서도 유엔의 결의안을 위배하지 않는 선에서 유엔군정을 시행하려 했다.

38선 이북 통치권 문제는 결국 한미상호방위조약의 협상이 이뤄질 때 한국의 영토범위 문제가 제기되는 하나의 원인이 되었다. 그러나 이것만이 한미동맹의 내용과 관련한 이승만과 미국의 갈등을 불러일으킨 것은 아니었고, 두 가지 요인을 더 꼽을 수 있다. 첫 번째는 휴전 이후에도 무력통일의 가능성을 남겨두려는 이승만의 의도였고, 두 번째는 일본을 중심으로 한 태평양 집단안보를 수립하려는 미국의 의도였다. 두 요인은 1951년 이후 미국의 휴전 모색에서 기인했는데, 1953년의 한미상호방위조약 협상에도 큰 영향을 미치게 되었다.

제 2절 중국 개입 이후 미국의 정책 전환과 이승만의 반발

1. 맥아더 해임과 이승만·장제스의 확전 주장

1950년 11월 중국인민지원군의 참전과 유엔군의 연이은 패배는 전쟁을 새로운 단계로 이끌었다. 한국문제와 중국문제가 직접 연동할 만한 계기가 찾아왔다. 미국은 이제 전쟁 전의 분계선인 38선상에서 휴전을 할 의사가 있었고, 중국과 협상하고자 했다.[205] 중국 정부는 휴전협상의 조건으로 미국의 공식승인, 유엔의 대표권 인정과 타이완을 요구했고, 애치슨은 최악의 경우 중국 측의 조건을 수락하는 방안까지 고려했다. 다만 위신의 차원에서 휴전의 대가로 양보를 먼저 제시할 수 없었다. 미국은 휴전이 먼저 이뤄지고 휴전과는 별개의 문제인 것처럼 정치적 대가를 협상하기를 원했다. 미국은 동시에 38선 상의 휴전이 불가능하다면 유엔군을 한반도에서 철수시키고 필요하다면 유럽에서 전쟁하는 정책도 고려했다.

이승만과 장제스 양측에게 중국의 6.25전쟁 개입은 위기를 의미했다. 트루먼은 유엔군이 위기에 처하자 1950년 12월 4~8일 영국의 클레멘트 애틀리(Clement Atlee) 수상과 문제를 협의하기로 했는데, 이 또한 이승만과 장제스에게는 반갑지 않은 소식이었다. 1절에서 살펴보았듯 영국은 전쟁 초기부터 휴전을 주선하려는 입장이었고, 이승만 정부의 38선 이북 통치권 승인을 반대했다.

실제 영국 측은 회담에서 조기휴전을 희망한다고 밝혔다. 애틀리는 중국공산당정부를 중국의 유일한 합법정부로 인정하고 중화인민공화국의 유엔 가입을 승인하는 등의 정치적 양보를 제안했다. 트루먼은 핵무기 사용이나 중국과 전면전 가능성에 대해 유보하면서 영국을 안심시키고자 했지만, 영국의 제안 대부분을 거부했다.[206]

1950년 12월 7일자 미·영의 공동성명은 중국의 개입에 군사적으로 대응할 것을 천명하면서 동시에 휴전협상 의사를 담았다. 또한 양국의 군

---

205) 장수야, 2022 《한국전쟁은 타이완을 구했는가?: 미국의 대 타이완 정책을 풀어내다》 경인문화사, 154~159쪽.

206) 사무엘 웰스, 2020 《한국전쟁과 냉전의 시대》 한울아카데미, 240~242쪽.

사력을 끌어올리고 유럽을 비롯한 모든 지역에서 공산 측의 압력을 집단 안보로 대응할 것이라고 선언했다. 휴전은 필요하지만, 정치적 양보 대신 공산 측에게 압박을 가해서 목표를 달성하겠다는 의지였다.

트루먼-애틀리 회담 기간 내내 이승만은 강경한 발언을 쏟아냈다. 동시에 미국 측에게 휴전반대 의견을 반복적으로 개진했다.[207] AP와 인터뷰에서는 중국공산당과 어떤 타협도 하지 말아야 할뿐더러 한국은 중국국민당군의 투입도 찬성한다고 주장했다. 미국 측에게는 (1)국제사회의 어떠한 휴전논의도 거부하며 (2)한국의 청년단이 50만 명에 달하니 무기를 제공받으면 잘 싸울 수 있으며 (3)중국으로 확전을 해야 하고 (4)한국에 중국국민당군을 투입하자고 주장했다.

트루먼-애틀리 성명이 중국의 개입에 군사적으로 대응하겠다고 밝혔음에도 이승만은 공동성명의 내용의 진의를 의심했다. 이승만은 "로마시가 불타오르고 있는데 정치가들은 토론을 하고 있었다"고 공개적으로 비난했다.[208]

트루먼-애틀리 회담을 계기로 이승만과 장제스의 연계가 다시 시작되었다. 11월 중국의 참전은 장제스에게 미국의 도움을 얻어서 중국대륙을 다시 수복할 기회였다. 이승만 입장에서는 휴전을 막고 전쟁을 이어가기 위해 중국문제를 활용할 필요가 있었다.

이승만과 장제스는 이 시기 중국으로 확전을 함께 주장했다. 여기에는 두 가지 배경이 있었다. 첫 번째는 중국의 개입 직후인 1950년 11월 말부터 워싱턴 내에서 중국 본토에 보복공격을 가하자는 분위기가 만연했다는 점이다.[209] 38선 북진을 계속 반대하던 조지 케넌조차도 중국이 개입하면 미국에게는 중국 영토 내 군사적 목표물을 공격할 정당한 명분이

---

207) 《Evening Star》 1950년 12월 4일자; "Memorandum of Conversation, by the Acting Officer in Charge of Korean Affairs (Emmons)"(1950.12.4.) FRUS1950 vol.7 doc.955; "Memorandum of Conversation, by the Acting Officer in Charge of Korean Affairs (Emmons)"(1950.12.5.) doc.967; "Memorandum of Conversation, by the Acting Officer in Charge of Korean Affairs (Emmons)"(1950.12.6.) doc.981; "Memorandum of Conversation, by the Chief of Protocol (Simmons)"(1950.12.6.) doc.982

208) "38선 휴전 용납 불허" 《동아일보》 1950년 12월 13일자.

209) 장수야, 앞의 책, 161~162쪽.

생긴다고 믿었다. 애틀리와 회담 전 트루먼은 1950년 12월 3일 기자회견으로 필요한 경우 원자탄의 사용을 고려할 것이며 현지사령관의 재량에 맡길 것이라고 발언했다. 워싱턴의 응전 분위기를 보여주는 예시였다.[210]

당시 워싱턴에서 돌던 보복 심리는 이승만과 장제스의 입장에서 미·중의 충돌을 조장할 수 있는 동기가 되었다. 거꾸로 영국의 애틀리 수상에게는 긴급히 트루먼 설득에 나서야 하는 원인이었다. 애틀리는 중국과 미국이 충돌한다면 제3차 세계대전으로 이어질 수 있다고 우려했다.[211] 영국은 중국본토를 비롯하여 홍콩, 동남아 등에 이해관계를 가지고 있었으며, 중국에 보유한 자산이 3억 파운드 이상이었다.[212] 따라서 영국은 미국이 중국으로 확전을 일으킨다면 막대한 피해를 볼 수 있었다. 1949~1950년 태평양동맹을 둘러싼 움직임에서 그랬듯이 이번에도 이승만·장제스와 영국 측은 이해관계의 측면에서 서로 대립하는 입장에 섰다.

두 번째는 현지사령관인 맥아더의 반응이었다. 중국군 참전과 유엔군의 후퇴는 맥아더의 자존심과 위상에 상처를 입혔고, 맥아더는 반격을 위해 중국을 겨냥한 강력한 군사조치를 원했다.[213] 맥아더는 압록강의 다리들을 폭격하는 동시에, 공산 측 미그기를 만주까지 추격하여 공격해야 한다고 주장했다. 워싱턴은 확전의 우려와 영국 등 우방국의 입장을 고려하여 미 공군의 만주지역 작전을 불허했다. 맥아더는 군사작전을 수행할 수 없는 만주 '성역'의 존재에 반발했다.

맥아더는 전황이 급격히 악화된 11월 29일 국민당군의 한국 파병을 합참에 제안했다. 또 자신의 제안이 받아들여지지 않자 중국과 확전을 피하려는 워싱턴의 조치들은 "군 역사상 전례 없는 막대한 제약"이라고 공개적으로 비난했다. 트루먼은 맥아더의 이 인터뷰에 매우 분노했으며, 외

---

210) "원자탄 사용 고려 한국은 절대 불포기!" 《조선일보》 1950년 12월 2일자.
211) "중공과 해결 안 되면 세계대전은 불가피"《조선일보》 1950년 12월 16일자.
212) 윤박요, 2019 〈한국전쟁 기간 중 영국의 조정자 역할-대(對)중국 '침략자' 결의안을 둘러싼 영미 간 정책 갈등을 중심으로-〉 《영국 연구》42, 355~357쪽.
213) Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953*, Cornell University Press: Ithaca and London, 1985, pp.89~91,

교정책·군사정책에 관한 성명은 각각 국무부, 국방부와 협의한 후 발표하라고 명령했다.[214]

그러나 이미 언론에 흘러 나간 맥아더 인터뷰는 트루먼 정부를 공격하는 매카시즘(McCarthyism)의 근거가 되었고, 트루먼 정부를 당혹스럽게 했다.[215] 공화당 매카시(Joseph McCarthy) 상원의원은 국민당군을 투입하지 않으려는 트루먼 정부의 정책이 미국인 소년들만 죽을 수 있다는 "반역의 기만"이라고 주장했다. 그는 동시에 트루먼 대통령의 탄핵과 애치슨 국무장관, 마셜 국방장관의 해임을 요구했다.

유엔군의 패퇴, 맥아더와 트루먼의 갈등은 1949년 국공내전의 패배 때처럼 공화당이 트루먼 정부를 비난할 수 있는 가장 좋은 정쟁거리를 제공했다. 이승만과 장제스는 맥아더가 불러온 논란을 좋은 기회로 포착했고, 맥아더의 주장에 호응했다. 양측은 트루먼 정부를 압박하여 한반도에서만 제한적으로 진행되던 6.25전쟁을 중국대륙으로 넓히고자 했다.

트루먼-애틀리 회담이 시작된 12월 4일 이승만은 AP와 인터뷰를 통해 국민당군의 한국 파병을 공개적으로 지지했다.[216] 다음 날 장제스 또한 기자회견을 통해 유엔의 요청만 있으면 한국을 위해 군대를 제공할 것이라고 선언했다.[217] 같은 날 장면은 국무부의 러스크 극동 담당차관보와 접촉하여 미 7함대를 대만해협에서 철수시키고 국민당군으로 하여금 중국대륙을 공격하도록 하여 중국공산당의 시선을 돌리자고 제안했다.[218] 장제스 또한 12월 8일 공개적으로 중국대륙 침공을 제안하면서, 국민당군의 대륙공격이 한국의 상황을 도우리라고 주장했다.

트루먼은 애틀리와 합의 하에 중국에 대한 해안봉쇄 수준에서 중국의 참전에 대처하려고 했고, 직접적인 확전을 피하고자 했다.[219] 그러나 맥

---

214) 이상호, 2012 《맥아더와 한국전쟁》 푸른역사, 319~320쪽.

215) "Truman Impeachment Urged by McCarthy On Chiang Troop Ban" 《Evening Star》 1950년 12월 3일자.

216) "Syngman Rhee Warns Against Compromise With Chinese Reds" 《Evening Star》 1950년 12월 4일자.

217) "Chiang Gives Warning Against New Munich; Repeats Troop Offer" 《Evening Star》 1950년 12월 5일자

218) "Memorandum of Conversation, by the Acting Officer in Charge of Korean Affairs (Emmons)" (1950.12.4.) FRUS1950 vol.7 doc.955

아더는 1951년에도 계속 공개적으로 군사작전의 제한을 풀어야 한다고 주장했고, 공화당과 민주당 내 일부 인사들이 그것을 지지하거나 호응하면서 논란이 계속 이어졌다.[220] 놀랜드 등은 트루먼 정부가 맥아더의 손을 묶었다고 비난하면서, 맥아더에게 더 많은 권한을 허용해야 한다고 공격했다.

트루먼 정부는 결국 맥아더 논란에 강경하게 대응했다. 문민통제의 원칙에서 보자면 군지휘관이 정부의 정책을 비판하고 변경을 요구하는 것은 위험한 일이었다. 또 전장 주변의 타국 지도자들이 거기에 동조하여 여론전을 펼치는 것 또한 통제가 필요했다. 트루먼은 1951년 4월 11일 맥아더를 해임하는 초강수로 대응했다.

맥아더 해임은 일시적으로 트루먼을 궁지에 몰았다. 조 매카시를 비롯한 공화당은 트루먼과 국무부를 격렬하게 비난했고 공화당은 마침내 강력한 일격을 가할 기회를 얻은 것처럼 보였다. 맥아더의 귀환은 뉴욕, 샌프란시스코, 시카고에서 수백만 명이 지켜본 퍼레이드를 동반했다. 맥아더는 미 상하원 합동연설에서 자신이 승리를 위해서 여러 제안을 했고, 합참의 전적인 지지를 받았다고 주장했다. 또한 중국에 대한 봉쇄와 항공 정찰, 국민당군의 활용 등이 승리를 약속할 전략이었던 반면 행정부의 정책은 전쟁의 장기화와 많은 미국인의 불필요한 희생을 의미한다고 공격했다. 공화당은 즉시 대외정책 및 군사정책에 대한 의회의 공식조사와 함께 맥아더의 의회 출석을 요구했다. 일각에서는 트루먼과 애치슨에 대한 탄핵의 가능성을 제기하는 이들도 있었다.[221]

이승만은 맥아더 해임이 미국 국내정치에서 논란으로 부상하자, 이를 조심스럽게 활용하고자 시도했다.[222] 이승만은 자신이 민주당이나 공화

---

219) “국련군 대 중공전투 계속 협상용의 있으나 유화는 안 된다” 《동아일보》 1950년 12월 9일자

220) “38선 월경 불가피!! 맥장군 언명” 《동아일보》 1951년 3월 17일자; “자유결정권 부여시급! 맥아더 장군 성명 미 국회서 지원” 《동아일보》 1951년 3월 18일자.

221) Steven Casey, *Selling the Korean War: propaganda, politics, and public opinion in the United States, 1950-1953*, New York: Oxford University Press, 2008, pp.235~238

222) 이승만관계서한자료집 3권 <이승만이 한필립에게 보내는 서한 1951년 4월 13

당에게 불리한 방향으로 성명을 낼 수 있다고 믿었다. 이를 지렛대로 미국정부에게 압력을 가하고자 했다. 이승만이 미국 측에게 요구한 바는 (1)한국군 10개 사단 28만 명 증강 (2)북진(필요하다면 한국군 단독) (3) '일본군'(일본 경찰예비대)의 한국 투입 금지였다. 이승만은 한국군을 충분히 증강하면 미군을 대신하여 싸울 수 있다고 주장했고, 유엔군은 해·공군의 지원만 하면 된다는 견해를 갖고 있었다. 일본 경찰예비대의 한국 파병 반대는 일본 재무장을 견제하려는 의도로 읽을 수 있다.

이와 같은 입장에서 이승만은 두 차례 미국 측에게 압력을 시도했다. 첫 번째는 무초에게 보내는 서한이었다.[223] 이승만은 미군의 기준에서 완전 무장한 한국군 10개 사단 증강 요구를 트루먼에게 전달해달라고 요청했다. 동시에 이승만 서한은 "이번 전쟁의 문제들이 당신의 대통령에게 그렇게 많은 근심과 우려를 야기한 것을 깊이 유감스럽게 여기며", "우리가 만약 어떻게 할 방법을 안다면 한국문제를 미국정치의 영역과 완전히 관련되지 않도록 하기를 희망"한다고 언급했다. 한국문제가 미국의 맥아더 논란과 연결되어 있음을 잘 안다는 뉘앙스였다.

두 번째로 양유찬 주미대사에게 국무부 고위급과 접촉하도록 했는데, 더 노골적인 메시지를 전달하도록 지시했다.[224] "대통령과 맥아더 장군 사이의 정치적 혼란에 개입되어 있는 어느 정당에도 편을 드는 것처럼 보이고 싶지 않지만", 상황에 따라서는 한국 정부는 어떤 성명을 내야 할 수도 있다고 압박하였다. 그리고 38선 휴전에 반대하는 의견을 개진하도록 했다.

맥아더 논란과 미 의회의 청문회는 확실히 트루먼 정부에게 정치적 타격을 입혔다. 트루먼은 1951년 여름을 기점으로 하락한 지지율을 회복하지 못했고 의회에 대한 영향력도 감소했다. 공화당 보수파들은 트루먼

일자>; <서울에서 워싱턴 한국대사관으로 보내는 전보 1951년 4월 16일자>; <프란체스카가 한필립에게 보내는 서한 1951년 4월 19일자>; <대통령실 비망록 1951년 4월 19일자>; <이승만이 김새선에게 보내는 서한 1951년 4월 19일자>; <이승만이 무초에게 보내는 서한 1951년 4월 21일자>

223) 이승만관계서한자료집 3권 <이승만이 무초에게 보내는 서한 1951년 4월 21일자>

224) 이승만관계서한자료집 3권 <이승만이 양유찬에게 보내는 서한 1951년 6월 12일자>

정부를 공격할 주도권을 잡았고, 대중들의 전쟁에 대한 반감을 조장하고자 노력했다. 그러나 맥아더 청문회에서 트루먼 측은 맥아더 주장의 맹점들을 짚어냈고, 맥아더가 확전의 가능성을 간과했다는 점을 지적했다. 청문회가 끝나고 트루먼·애치슨 탄핵과 같은 주장은 사그라졌고, 맥아더의 인기 또한 줄어들었다.[225]

맥아더 논란이 일어난 기간 트루먼의 대중정책은 눈에 띄는 변화를 보였다. 트루먼 정부는 NSC 48/5(1951.5.17.)를 채택했는데, 타이완의 국민당 정부에 대한 지원을 명확히 했다. 타이완의 방어능력을 강화하여 중국정부의 수중으로 들어가지 못하게 하며, 국민당 정부의 '정치개혁'을 통해 중국 본토에서 중국공산당 반대운동을 지도할 수 있게 하고자 했다. 군사원조와 경제원조의 투입으로 국민당군을 강화하여 만약 충돌이 한반도 외부로 확대될 때를 대비하여 활용할 수 있도록 했다. NSC 48/5의 집행과정에서 워싱턴은 장제스를 대체할 세력이 없다는 사실을 점차 받아들였다고 보인다. 따라서 미국이 국민당 정부에게 요구하는 정치개혁은 장제스의 교체가 아니라, 조직의 현대화와 인사에 대한 개입에 초점이 맞춰졌다.[226] 미국과 타이완의 장제스 지지자들에게는 중요한 성과였다.

그러나 미국은 결정적으로 휴전을 추진하려는 입장을 바꾸지 않았다. NSC 48/5는 한국에서 휴전 추진과 정치적 수단을 통한 한국의 통일 추구를 정책으로 확정했다.[227] 그리고 휴전 후를 대비하여 한국군을 강화한다는 방침도 포함했다. 미국의 여론 또한 휴전을 지지하고 있었다. 1951년 3월과 7월 사이 미국에서 38선 상의 휴전을 지지하는 여론이 43%에서 51%로 상승했다.[228]

미국은 이승만의 휴전반대 주장에 아랑곳하지 않고 휴전회담을 밀고 나갔다. 미국은 휴전문제가 한국에서 '폭발적인 이슈'라는 점을 알고 있었지만, 적절한 때 휴전을 타결하고 미국의 영향력을 동원하여 한국이

---

225) Steven Casey, supra, pp.249~260.
226) 장수야, 앞의 책, 232~238쪽.
227) "Memorandum Containing the Sections Dealing With Korea From NSC 48/5, Dated May 17, 1951" FRUS1951 vol.7 part.1 doc.290
228) Steven Casey, supra, p.262

휴전을 받아들이도록 만들려 했다.[229] 미국은 유엔까지 배제한 휴전회담 지휘체계를 기획했고, 회담대표단에는 백선엽 제1군단장을 형식적인 한국대표로 넣었다.[230] 한국대표는 협상장에서 한국정부의 입장을 대변할 수 없었을 뿐만 아니라 협상내용도 한국 측에게 보고할 수 없는 제약을 걸었다.

결국 이승만의 맥아더 논란 활용은 한국에게 유리한 결과물을 가져오지 못했다. 이승만의 실패는 6.25전쟁에 대한 미국 대중들의 염증을 간과한 데 있었다. 미국의 여론은 트루먼 정부의 전쟁 수행이 결과물 없이 장기화된다는 점에 불만이 있었지만, 휴전 자체를 반대하거나 중국으로 확전을 지지하지는 것은 아니었다. 따라서 트루먼 정부는 휴전을 밀고 나갈 수 있는 동력을 쥐고 있었다. 이승만의 휴전반대가 협상력을 가지려면 여론전이나 외교를 넘어서는 물리적 조치가 필요했다.

1951년 1월에서 7월 사이 트루먼 정부는 6.25전쟁 휴전을 정책으로 채택하고 추구하면서 그것을 가능케 할 기반을 확보하고, 나아가 휴전 이후를 대비한 태평양 집단안보체제를 구축하고자 했다. 휴전을 가능하게 하기 위한 첫 조치가 맥아더의 해임이었다. 동시에 미국은 대일평화조약을 맺고 일본을 재무장한 후 점차 일본을 중심으로 한 태평양 집단안보체제를 만들고자 했다. 미국의 아시아정책과 대일정책의 변화는 이승만이 가장 우려하던 문제였다. 이승만은 한국의 위상과 직결된 문제라고 받아들였다. 따라서 맥아더 해임과는 별개로 한미관계에서 가장 중요한 이슈 중 하나로 떠올랐다.

---

229) “The Secretary of State to the Embassy in Korea” (1951.6.29.) FRUS1951 vol.6 part.1 doc.386

230) 김보영, 앞의 책, 69~76쪽.

2. 미국의 태평양 집단안보 추진과 이승만의 반발

1장에서 살펴봤듯이 1948~1950년 이승만은 한국군을 확장하고 한미군사동맹을 체결하여 한국을 미국의 주요 군사동맹 지위로 끌어올리고자 했다. 이승만은 미국의 아시아정책에서 한국과 일본의 위상을 의식했고, 따라서 그가 추구한 목표는 동아시아 지역의 공산주의 확산을 막으려는 미국이 일본 대신 한국에게 의존하도록 만드는 것이었다. 이때 이승만은 미국이 과거 적국이었던 일본의 재무장을 견제하고자 할 때, 한국이 그 역할을 맡을 수 있다는 점을 미국 내에서 선전하라고 지시했다. 한국은 일본의 군국주의 발호를 견제할 수 있다는 주장이었다.[231]

이승만은 당시 한일관계의 이슈들로 인하여 일본을 적대적으로 인식하고 있었다. 특히 선전의 측면에서 일본 측이 한국에게 불리한 거짓된 이야기를 퍼뜨리고 있기에 대응해야 한다고 믿었다.[232] 이승만은 재일한국인, 맥아더 라인을 중요한 문제로 인식했다. 맥아더 라인과 관련해서는 일본 측이 라인을 넘어서 고기잡이를 한다는 점이 문제였다. 재일한국인의 경우 일본정부가 그들을 공산주의자로 선전하면서 추방하려고 하는데, 이런 흑색선전은 그들의 자산을 빼앗으려는 시도라고 보았다. 이승만은 어떤 식으로든 재일한국인들을 일본에 남겨두고자 했다. 이 때문에 한국 측도 선전으로 대응하는 한편, 대일평화회담에 참석하여 관련 이슈들을 유리하게 해결하고자 했다.

이승만의 희망과는 다르게 1949년 중국의 공산화 이래로 미국에게 일본의 전략적 중요성은 더욱 커졌다. 1950년 4월 덜레스가 대일평화조약을 담당하는 대통령 특사로 활동하기 시작했으며, 6.25전쟁의 발발과 중국의 개입은 일본과 조기강화를 시급한 사안으로 떠오르게 했다. 주일미군을 유지하고자 평화조약에 반대하던 미 국방부도 오키나와 등을 미국의 전략적 신탁통치 지역으로 남기고 미일안보조약을 통해 일본 내 미군

231) 이승만관계서한자료집 1권 <이승만이 굿펠로우에게 보내는 서한 1948년 5월 23일자>; 2권 <이승만이 장면, 올리버에게 보내는 서한 1949년 1월 13일자>

232) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 장면, 올리버에게 보내는 서한 1949년 8월 12일자>; <이승만이 굿펠로우에게 보내는 서한 1949년 12월 1일자>; <올리버의 "한국과 일본" 기사에 대한 이승만 대통령의 논평 1950년 3월 17일자>

주둔의 근거를 확보하는 선에서 평화조약 체결을 찬성했다. 남은 문제는 관련국들과 이해관계를 조정하는 것이었다.[233]

1951년 초까지만 해도 미국은 한국을 조약 당사국 지위로 초청하고자 했고, 따라서 한국의 이해관계도 어느 정도 반영할 수 있을 것처럼 보였다. 1951년 1월 26일 덜레스는 장면 주미대사와 도쿄에서 만난 자리에서 한국을 참석시키는 것이 미국의 입장이며, 공산북한·공산중국이 아닌 대한민국·중국국민정부와 상의할 것이라고 강조했다. 미국은 1951년 3월 대일평화조약 임시초안을 작성했고, 4월 초안을 한국정부 측에게 송부했다.[234]

그러나 이후 일본과 영국의 반대가 이어졌다. 일본은 재일한국인이 공산주의자들이며, 이들이 연합국 국민의 지위를 획득해서는 안 된다는 의견을 밝혔다. 영국은 미국과 중화인민공화국 또는 타이완 가운데 어느 쪽이 평화조약에 참여하느냐란 문제를 두고 이견을 보였고, 어느 쪽도 초대하지 않는다는 결론을 내린 바 있었다. 영국은 중국을 초대하지 않은 상태에서 한국을 초대할 경우 동남아시아 국가들이 반발하리라고 주장했고, 또 한국은 일본제국의 일부였기 때문에 대일선전포고를 하지 않았다는 명분을 내세웠다. 한국 측이 마련한 답신서에도 미국 측이 부정적으로 여길만한 요구사항들이 담겨 있었다. 한국 측은 한국의 연합국 지위, 재일한국인의 연합국 국민 지위, 쓰시마섬 할양 등을 요청했는데, 미국이 추구했던 비징벌적 평화조약의 원칙과 맞지 않는 것이었다. 결국 미국은 한국을 조약 서명국에서 제외했고, 대신 한일문제와 관련한 특별조항을 신설하는 것으로 선회했다.[235]

결국 1951년 9월 8일 서명이 이뤄진 대일평화조약은 이승만 입장에서 정치적 타격이었다. 이승만이 주장했던 내용 가운데 어느 것도 관철되지 않았고, 서명국으로 초청받지 못했다. 미국의 입장을 분석하고 사전에 조율하는 대신, 한국이 연합국에 속한다는 원칙론만 내세웠던 움직임이 낳

233) 정병준, 2020 〈한국의 샌프란시스코평화회담 참가문제와 배제과정〉 《한국과 국제정치》 110, 4~6쪽.
234) 정병준, 위의 논문, 13~14쪽.
235) 정병준, 위의 논문, 15~28쪽.

은 결과였다.

군사·외교의 측면에서도, 대일평화조약은 이승만이 원치 않는 방향의 아시아 질서구축을 낳았다. 미국이 일본의 재무장과 동시에 일본 중심의 태평양동맹을 추진하는 부분은 이승만이 원치 않은 방향의 핵심적 내용이었다.

6.25전쟁 발발과 중국의 개입은 미국으로 하여금 일본 재무장을 급속도로 추진하게끔 했다. 1950년 7월 8일 맥아더는 7만 5천 명 규모의 국립경찰예비대를 창설하고 해상보안청의 인원을 8천 명 증원하였는데, 경량화된 군대의 성격을 가지고 있었다. 1951년 1월 25일 평화조약 초안을 논의하기 위해 방일한 덜레스 또한 태평양 집단안보체제를 위해 일본의 재무장을 요구했고, 요시다 시게루 수상은 '재군비 프로그램에 관한 최초 단계'문서를 미국 측에게 제출했다.[236]

미국의 일본 재무장 시도는 궁극적으로 일본을 중심으로 한 태평양 집단안보체제를 구축하는 데 있었다. 1951년 1월 미국의 구상 대상은 미국, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 일본에 인도네시아를 포함한 6개국이었다.[237] 그러나 관련국들이 일본을 포함하는 체제를 극구 반대했다. 그러자 일단 미국은 주요국가들과 미국 사이 쌍무적 또는 다국적 방위조약을 맺은 후 태평양 집단안보체제로 발전시킬 수 있는 여지를 남기는 방안을 택했다.

대표적인 조약이 1951년 8월 미-필리핀 상호방위조약이었다. 이 조약은 추후 집단안보체제로 발전시키려는 취지를 포함하고 있었다. 조약은 "태평양 지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장 조직이 발달할 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망"했다.[238]

---

236) 이상호, 2016 〈한국전쟁기 미국의 대일정책 변화와 일본경찰예비대 창설〉 《아세아연구》 59권 4호, 237~246쪽.

237) David W. Mabon, Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951, *Pacific Historical Review,* Vol.57, No.2(May, 1988), pp.167~170.

238) "Mutual Defense Treaty Between the The Republic of the Philippines and the The United States of America"(출처: 필리핀 관보 1951년 8월 30일자) https://www.officialgazette.gov.ph/1951/08/30/mutual-defense-treaty-between-the-republic-of-the-philippines-and-the-united-states-of-america-august-30-1951/ (검색일 2021.8.24.)

또 다른 조약으로 1951년 9월 미국, 호주, 뉴질랜드의 3국 간 집단안보체제로 태평양 안전보장조약(Australia, New Zealand, United States Security Treaty, 이하 ANZUS로 표기)이 있다. 이 조약은 샌프란시스코에서 열린 대일평화조약이 타결되기 직전에 이뤄졌다는 점에서 지향점이 비교적 명확했다. 당시 조약 체결 목적으로 (1)공산주의 확산 위협과 (2)일본 군국주의의 침략 위협으로부터 미국이 호주, 뉴질랜드의 안보를 보장한다는 점을 공개적으로 밝혔다.[239]

마지막으로 대일평화조약과 같은 날 미일안보조약(Security Treaty Between the United States and Japan)의 체결이 이뤄졌다. 조약협상과 체결로 미국은 주일미군의 계속적인 주둔 근거를 마련했고, 또 요시다로부터 일본의 점진적 재무장을 약속받을 수 있었다. 다만 요시다의 재무장 약속은 비밀리에 한 것이었다. 그가 추구한 바는 '경무장과 경제성장 노선'이었으며 급속한 재무장을 추진하려는 것은 아니었다.[240]

이처럼 미국의 대일평화조약과 일본의 재무장 추진은 일련의 안보조약 체결로 이어졌다. 미국을 중심으로 양자 간 안보조약이 다수 등장하는 소위 샌프란시스코체제의 구축이 이뤄졌다.[241] 이때 한국과 타이완의 문제는 대일평화조약에 참여하지 못했을 뿐만 아니라 미국과 쌍무적 안보조약도 체결하지 못했다는 점이었다. 이승만에게 미국의 안보 공약은 1948년부터 희망하던 바였지만, 이제 더욱 상호방위조약을 원하게 되는 처지에 놓였다. 나아가 이승만·장제스가 태평양동맹에 끌어들이고자 한 국가들 상당수가 미국의 안전보장을 확보하게 되면서 태평양동맹에 대한 의지를 상실했다. 태평양동맹을 중심으로 한 외교력은 운신의 공간을 잃게 되었다.

또한 한국의 대일평화조약 참석 실패와 더불어 미국이 일본에 대한 징

---

239) "Pacific Defense Pact Signed at San Francisco" 《Sunday Star》 1951년 9월 2일자.

240) 소토카 히데토스·혼다 마사루·미우라 도시아키, 2006 《미일동맹 안보와 밀약의 역사》 한울아카데미, 78~84쪽.

241) Kimie Hara, *"Introduction: The San Francisco System and Its Legacies in the Asia-Pacific"*, Kimie Hara (ed), *The San Francisco System and Its Legacies*, Routledge, 2017.

벌적 배상을 막고자 한 정책도 한일 간의 과거사 처리를 위한 협상에서 한국 측을 불리한 입장으로 이끌었다. 한국은 1951년 6월 말부터 한일회담 개최를 모색했는데, 미국 측은 한국정부의 조정 제안을 거부했다. 1951년 10월 20일에 시작된 예비회담부터 양측은 대립했고, 미국의 중재가 없는 상황에서 한일은 입장 차이를 좁히기 어려웠다. 일본은 재일조선인 문제 해결에 주된 관심이 있었고, 한국은 미술품 및 지금(地金)·지은(地銀)의 반환, 조선총독부에 대한 일본정부의 채무 변제 등 대일청구권을 행사하는 데 실질적인 이해가 있었다. 일본은 청구권이 상호적인 것이라고 주장하며, 귀속재산 관련 해석에 대해서도 미군정 처분의 효력을 승인한 것이지 재산에 대한 본래의 권리를 포기한 것은 아니라고 반박했다.[242] 한국의 참여 없이 대일평화조약이 체결된 상황에서, 한국 측이 추후 한일회담을 유리하게 이끌기 위해 일본에게 압력을 가할 방법은 거의 없었다.

이상에서 살펴본 미국의 휴전 추진과 그 이후의 대비책 마련 과정에서, 이승만과 미국은 거의 모든 지점에서 갈등을 겪었다. 이승만은 미국 국내에서 트루먼 정부와 공화당이 갈등하는 상황을 활용하여 트루먼 정부에게 압력을 가하고자 했으나, 원하는 결과물을 가져오지 못했다. 오히려 트루먼 정부는 휴전과 함께 한국에게 불리한 정책들을 밀어붙일 수 있었다.

대일평화조약의 한국 참여 배제는 38선 이북 통치권 문제에 이어 두 번째로 이승만에게 정치적 타격을 준 문제였다. 이승만은 일본의 재무장을 견제하고, 쓰시마섬 할양을 비롯하여 대일배상을 확보하고자 했으나 이러한 이승만의 제안은 미국이 세운 평화조약의 원칙에 어긋나 불리한 것들이었다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이승만의 대응은 아이젠하워 정부로 교체가 이뤄졌을 때 미국에게 관련된 문제를 다시 호소하는 것이었다. 일본을 신뢰하면 안 되고, 한국이 미국을 위해 일본을 견제하는 역할을 맡겠다는 방식의 호소였다. 한일관계에서 이승만이 활용할 수 있는 지렛대는 미국이 한국 측에게 유리한 방식으로 개입과 조정을 수행해주는 것

242) 신재준, 2019 《1960년대 한국의 대일청구권 및 '경제협력' 교섭 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 23~25쪽.

이었다.

맥아더 해임과 휴전협상 개시, 대일평화조약 체결을 계기로 한국 정부와 미국 정부의 관계는 급격히 악화했다. 트루먼은 이승만과 협의 없이 휴전협상을 개시했고, 한국 측의 대일평화조약 참여도 거부했다. 이승만은 미군과 미국의 물자 제공 없이 전쟁 수행이 불가능한 상황임에도 불구하고, 공개적으로 미국과 갈등을 빚는 선택을 했다. 이승만은 1951년 6월부터 휴전반대 캠페인을 시작했고, 미국은 이승만을 설득하여 적당한 수준으로 캠페인을 진행하라고 설득하려 했다.[243] 미국은 통일문제가 한국에서 민감한 문제이니, 한미관계가 악화하는 것처럼 보이지 않는 선에서 캠페인을 이어가는 건 무방하다는 태도를 보였다. 그러나 이승만의 캠페인이 1952년 2월 중순까지도 강하게 이어지자 무초와 이승만은 이 문제로 충돌했다.[244]

미국은 이승만의 국내 선전을 통제하지 못했고, 이승만은 거세게 휴전반대를 이어갔다. 미국은 이승만이 부산정치파동을 일으켜서 야당의 탄압과 정권 연장을 위한 개헌을 시도할 때도 강력히 대처하지 못했다. 한국군 내부에서 쿠데타 논의가 일었지만, 미국은 이 쿠데타를 지지하지 않았다.[245] 클라크나 밴 플리트 등 현지의 미군 사령관은 이승만을 두둔하는 입장이었고, 전쟁 작전에 지장이 없는 한 직접개입을 반대했다.[246]

38선 이북으로 전진할 수 없을 만큼 불리해진 전황, 미국 행정부와 악화하는 관계, 그리고 미일을 중심으로 재편되는 동아시아 국제관계로 인하여 이승만은 정치적 타격을 입었다. 하지만 국내 정치와 정치적 행동에 관해서는 미국인들이 이승만 정부를 강하게 압박하거나 이승만을 제

---

243) “무서운 전쟁의 서곡될 평화제안 수락 못할 터 이대통령 전 세계에 중대경고” 《동아일보》 1951년 6월 28일자; “The Secretary of State to the Embassy in Korea” (1951.6.29.) FRUS1951 vol.7 part.1 doc.386

244) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Department of State” (1952.2.14.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.33

245) 이완범, 2009 〈이승만 정부 헌정파괴에 따른 반공정부 유지를 위한 미국의 대안 모색: 제거 검토에서 대체세력 육성 방식으로, 1952-1955〉 《평화학연구》10권 3호, 129쪽.

246) 이철순, 2001 〈부산정치파동에 대한 미국의 개입: 미국의 국가이익 규정을 둘러싼 국무부와 군부의 논쟁을 중심으로〉 《한국정치연구》10권 1호, 324~332쪽.

거할 수 없다는 점이 명확해졌다. 다른 외교적 성과들을 내지 못한 채 이승만 정부의 가장 강력한 협상 수단은 휴전반대가 되었다. 이러한 이승만의 행위는 미국의 정권 교체가 이뤄진 후 한미상호방위조약의 체결과 한미동맹의 수립과정에서 큰 영향을 끼쳤다.

제 3절 휴전과 한미상호방위조약을 둘러싼 갈등

1. 아이젠하워 정부의 휴전추진

1952년 부산정치파동을 겪고 대통령으로 재선된 이후 이승만의 관심은 미국의 대선을 최대한 활용하여 트루먼 정부에게 압력을 가하고 미국의 정권 교체에 대비하면서 공화당과 관계를 쌓는 것이었다. 이승만도 인지했다시피 1952년 미국 대선의 강력한 이슈는 6.25전쟁이었다.[247] 이승만은 미국정치에 공개적으로는 관여할 수 없었지만 공화당에게 전 행정부에 대한 공격거리를 주는 방식으로 간접적 영향을 끼칠 수 있었다. 당시 방한하는 공화당 의원들은 이승만 쪽의 이야기를 듣고 싶어 했는데, 이승만은 이런 상황을 활용할 수 있도록 주미외교라인과 올리버에게 지시를 내렸다.[248] 특히 트루먼 정부의 일본 중심 정책을 공격하고, 공화당으로 하여금 한국의 군사력 강화를 약속받고자 했다.

6.25전쟁의 장기화는 공화당 대통령 후보인 드와이트 아이젠하워(Dwight David Eisenhower)[249]에게 승리를 안겨다 준 요인 중 하나로 작용했다. 아이젠하워의 핵심공약 중 하나는 '한국전쟁의 명예로운 종결'이었다. 아이젠하워는 디트로이트에서 있었던 대선캠페인에서 "조기의 그리고 명예로운 평화(early and honorable peace)"를 얻기 위해 "나는 한국에 갈 것(I shall go to Korea)"이라고 연설했다.[250] 아이젠하워는

---

247) 이승만관계서한자료집 4권 <프란체스카가 올리버 부부에게 보내는 서한 1952년 7월 25일자>

248) 당시 공화당에서는 4명의 의원을 파견하여 미국 납세자들의 돈이 어떻게 사용되고 있는지 시찰할 예정이었다. "한국부흥계획실태조사 7일 미국의원 4씨 내한" 《동아일보》 1952년 8월 9일자; 이승만관계서한자료집 4권 <이승만이 임병직에게 보내는 서한 1952년 8월 1일자>

249) 아이젠하워는 1890년 텍사스 데니슨(Denison)에서 출생했으며, 1911년 웨스트포인트 육군사관학교에 입교했다. 보병장교로 임관 후 다양한 행정 보직을 위주로 맡다가, 맥아더의 부관으로 상당 기간 활동했다. 2차 세계대전 발발 후 유럽 주둔 미군총사령관을 거쳐서 연합군총사령관을 맡았다. 전후에는 합참의장, 컬럼비아대 총장, 나토 총사령관을 역임했다. 1952년 공화당 후보로 대통령에 당선되었다. (출처: 아이젠하워 대통령 도서관 https://www.eisenhowerlibrary.gov/ 2021.9.4.)

1949년 주한미군을 철수시킨 트루먼 정부의 잘못된 대외정책이 전쟁을 불러왔다고 공격하였다. 당선하면 4개조 프로그램을 실행하기로 '맹세'했다. (1)6.25전쟁을 명예롭게 끝내는 데 집중할 것이고 (2)한국을 개인적으로 방문하여 방법을 찾을 것이며 (3)한국군의 훈련과 무장을 강화하고 심리전을 통해 공산 전선에 균열을 낼 것이며 (4)유화정책은 항상 지양하겠다는 내용이었다. 이 연설은 그 당시에도, 또 이후의 연구자들에게도 마찬가지로 아이젠하워 승리에 결정적인 영향을 끼친 대선캠페인으로 평가받는다.[251] 민주당 후보였던 스티븐슨은 6.25전쟁과 관련하여 수세적인 태도를 보이는 수밖에 없었고, 1952년 11월 4일의 대선은 아이젠하워의 압도적인 승리로 끝났다. 6.25전쟁이 선거의 유일한 쟁점은 아니었으나, 공화당이 대외정책의 측면에서 트루먼 정부를 공격하는데 활발하게 이용한 이슈였다.

미국의 대중이 그를 믿고 지지한 것과는 별개로 실제 아이젠하워의 4개조 프로그램과 그가 내세운 6.25전쟁에 대한 출구전략은 모호했다. 한국군의 강화는 이미 트루먼 정부 시절부터 시작된 것이었고, 심리전의 전개 또한 마찬가지였다. 아이젠하워는 12월 3~5일 당선자 신분으로 한국을 방문하긴 했지만, 방한 후 명확한 해결책을 제시한 것도 아니었다.[252]

이승만은 아이젠하워의 집권이 전쟁의 지속으로 이어질 수 있다고 믿었다.[253] 특히 트루먼 정부가 휴전을 원했기 때문에, 새로 들어서는 아이

---

250) Martin J. Medhurst, Text and Context in the 1952 Presidential Campaign: Eisenhower's "I Shall Go to Korea", *Presidential Studies Quarterly*, Sep., 2000, Vol. 30, No.3; 《Evening Star》 1952년 10월 25일자; https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/korean-war/i-shall-go-to-korea-1952-10-24.pdf (Eisenhower Library, 2021.1.12. 검색)

251) 김남균, 2004 〈1952년 미국 대통령 선거와 한국전쟁〉 《미국사연구》 20, 154~159쪽.

252) 《Evening Star》 1952년 12월 5일자; "사상 초유의 귀빈 아 원수는 드디어 다녀가다" 《동아일보》 1952년 12월 7일자; "아씨 장래정책 토의개시 혜호 함상서 비서 통해 성명" 《동아일보》 1952년 12월 8일자.

253) 이승만관계서한자료집 4권 <이승만이 아이젠하워 대통령 당선인에게 보내는 비망록 1952년 12월 3일자>; <이승만이 변영태에게 보내는 서한 1952년 12월 10일자>

젠하워 정부는 한국의 휴전반대를 지지하리라 여겼다. 따라서 이승만은 미국언론과 맥아더, 덜레스, 놀랜드 등 공화당 인사들과 접촉하려 했다. 또한 한국을 방문한 아이젠하워에게 노골적으로 북진을 주장한 비망록을 제출했다.

아이젠하워 정부는 집권 초기 트루먼 정부보다 이승만에게 우호적인 태도를 취했다. 첫 번째는 유엔군 대여금 문제의 처리였다. 미 군부는 전쟁 초 한국정부 측에게 전쟁 수행에 필요한 원화의 공급을 요구했는데, 이것이 유엔군 대여금이었다. 양측은 1950년 7월 28일자 유엔군 경비지출 협정을 체결, 한국정부의 유엔군사령부에 대한 원화 공급을 협정에서 명시했다.[254] 한국정부는 유엔군사령부가 한국 및 한국영해 내의 작전 및 활동에서 발생하는 경비지출을 명목으로 사령부 측이 요구한 금액, 종류, 시일, 장소에 따라 한국 통화와 신용을 공여할 의무를 졌다.

그런데 협정은 공여한 원화에 대한 결제시기를 명확히 하지 않았고, 환율도 명시하지 않았다는 점에서 문제를 갖고 있었다. 전쟁이 단기간에 끝났으면 상관이 없었겠지만, 전쟁이 장기화되자 급증하는 원화 통화량과 그에 따른 인플레이션 악화는 결국 한국의 경제에 심각한 악영향을 미쳤다.[255] 채권자인 한국정부는 유엔군으로부터 시급히 상환 받아야 할 입장이 되었다.

트루먼 시기까지 미국은 유엔군 대여금의 상환을 주저했고, 마이어 협정으로 환율을 정하고 주기적 상환을 합의한 후에도 지불하기를 꺼려했다.[256] 미국은 대여금 상환문제를 이승만 측에게 정치적·경제적 압박을 가하는 용도로도 활용했다. 부산정치파동 시기 우선 3500만 달러의 지불을 연기했고, 유엔군 측과 한국정부 외환통제와 관련한 합의를 이룰 때

---

254) 협정의 정확한 명칭은 '대한민국 정부와 미합중국 정부간의 국제연합 가맹국 연합군 총사령관 휘하부대에 의한 경비지출에 관한 협정'이다. 협정문의 내용은 국가법령정보센터에서 확인이 가능하다.
https://www.law.go.kr/LSW/trtySc.do?section=&menuId=1&subMenuId=25&tabMenuId=135&eventGubun=060101&query=%EA%B2%BD%EB%B9%84#licTrty1392 (출처: 국가법령정보센터) (검색일 2022.11.12.)

255) 최상오, 1999 〈경제안정의 지향과 한·미 간 환율논쟁: 유엔군 대여금의 상환문제를 중심으로〉 《경제사학》 26, 48~49쪽.

256) 이현진, 앞의 책, 142~145쪽

까지 다시 미뤘다. 합동경제위원회에서 구체적인 한국의 외환통제 규정을 마련한 후에야 1952년 8월 31일 3500만 달러 지급이 이뤄졌다. 게다가 유엔군사령부는 군사비 지출 부문의 경우 원조물자 판매대금으로 상쇄해야 한다는 주장을 계속 이어나가면서 상환을 제대로 수행하지 않았다.

1952년 11월부터 이승만 측은 다시 미국과 유엔군 대여금 문제를 협상하고자 했는데, 1억 달러 남짓이 걸려 있는 문제였다.[257] 한국의 계산에 따르면 대여금 총액은 약 1억 7100만 달러였고, 미국이 지불한 것은 7400만 달러에 불과했다. 한국 측은 마침내 1953년 2월 6일부로 대여를 중단한다고 통보했고, 아이젠하워는 미 군부에게 신속한 문제 해결을 지시했다.[258] 이후 열흘 만에 유엔사와 이승만은 8280만 달러의 상환에 합의했다. 트루먼 정부에 비한다면 매우 신속한 해결이었고 양국 사이 유엔군 대여금 문제는 상당 기간 잠잠해졌다.

두 번째는 38선 휴전이 아닌 평양-원산선(39도선) 휴전 검토였다.[259] 아이젠하워와 덜레스 국무장관은 한국이 인구의 대부분과 함께 산업지구들을 확보할 수 있도록 평양-원산선까지 진격한 후 휴전을 맺는 방안을 검토했다.

아이젠하워 정부의 NSC는 전쟁 비용에 민감했는데, 한국군을 강화하고 미군을 재배치하여 전쟁을 수행할 경우 1954년 15~17억 달러, 1955년 21~23억 달러가 들 것으로 추산했다. 반면 평양-원산선을 목표로 공세를 취할 경우 이보다 2배 정도의 비용이 들 것이라 예측했다.

---

257) "Memorandum by the Secretary of Defense (Wilson) to the National Security Council" (1953.2.9.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.385; "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the Secretary of State" (1953.2.9.) doc.386

258) "Memorandum of Discussion at the 131st Meeting of the National Security Council Wednesday, February 11, 1953" FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.391

259) "Memorandum by the Secretary of State to the President"(1953.3.6.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.414; "Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State Joint Chiefs of Staff Meeting"(1953.3.27.) doc.419; "Memorandum of Discussion at a Special Meeting of the National Security Council on Tuesday, March 31, 1953" doc.427; "Note by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council" (1953.4.2.) doc.437

이들은 진격을 위해 필요하다면 전술핵무기를 사용하는 방안까지 고려했다. 이 방안은 미 국무부 및 합참 그리고 영국 등 다른 동맹국들의 반대로 인해 현실화되지는 않았다. 국무부는 핵무기 사용 시 동맹국과 갈등을 감안해야 하고 소련이 동일한 보복을 할 가능성을 우려했다. 합참은 공산 측이 참호를 깊게 파둔 경우 핵무기를 사용해도 큰 피해를 입히지 못하며, 반대로 부산이나 인천 등은 공산 측 핵무기 공격의 이상적인 목표물이라는 점을 지적했다.

이승만이 평양-원산선으로 만족하지 못한다는 점도 문제였다.[260] 이승만은 휴전 자체를 계속 반대하면서 중국군을 한반도에서 몰아내야 한다는 입장을 견지했다. 이승만은 현재의 전선이나 평양-원산선이나 압록강 이남에서의 휴전 모두 반대하고 있었다.

결국 아이젠하워는 트루먼 시기 추진해온 휴전안을 대부분 승계하는 방향을 택했다. 무엇보다 아이젠하워가 표방한 뉴룩정책[261]은 트루먼 시기의 막대한 군사비와 대외원조비를 삭감하고 적자재정을 개선하는 것을 목표로 했는데 휴전은 가장 비용이 저렴한 해결책이었다. 공화당의 상원 지도자인 태프트(Robert A. Taft) 의원은 6.25전쟁을 휴전으로 이끌면 당장 내년에 20억 달러 예산을 아낄 수 있다고 발표했다.[262] 당시 공화당과 아이젠하워 정부가 정부 예산 삭감에 몰두하던 분위기를 반영한 성명이었다. 공화당과 정부는 군 예산의 삭감에 강한 관심이 있었다.

따라서 아이젠하워 정부는 1953년 3월 28일 공산 측이 상병포로 교환과 함께 휴전회담의 재개를 요청하자 곧바로 협상을 재개하고 휴전을 맺고자 했다.[263] 휴전이 미국의 국익에 부합한다는 시각은 아이젠하워도 트루먼과 같았다. 다만 아이젠하워의 경우 이승만과 휴전 문제를 적극 협상하려 했다는 점이 달랐다.[264] 그리고 휴전을 둘러싼 협상은 한미상

---

260) 이승만관계서한자료집 5권 <이승만이 한표욱에게 보내는 서한 1953년 4월 22일자>

261) 아이젠하워의 뉴룩정책과 관련하여, 李鐘元, 1996 《東アジア冷戰と韓米日關係》 東京大學出版會, 2장 참고.

262) “Taft Says Korea Truce May Cut $2 Billions From U.S. Spending” 《Evening Star》 1953년 6월 7일자.

263) 김보영, 앞의 책, 321~326쪽

264) 1952년 3월 21일 이승만은 트루먼에게 보낸 서한에서 자신은 휴전에 협조할

호방위조약 문제로 점차 수렴 되었다.

수 있다고 밝혔다. 하지만 한국인들의 반응이란 단서를 걸었다. 한국인들이 이를 받아들이려면 한미상호방위조약을 체결하고 한국군을 증강해야 한다고 주장했다. 이때 트루먼 정부는 상호방위조약의 논의조차 회피하고자 했다. “The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Truman” (1952.3.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.69; “Memorandum of Telephone Conversation, by Barbara Evans of the Office of the Secretary of State” (1952.5.2.) doc.111; “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the Secretary of State”(1952.5.2.) doc.113

2. 이승만의 '전쟁재개' 주장과 상호방위조약 협상

1953년 한국전쟁 휴전 및 한미상호방위조약과 관련하여 기존연구 상당수가 펼친 논지는 주로 다음과 같다. 이승만이 미국에게서 한미상호방위조약을 얻기 위해 휴전반대를 주장했고, 결국은 자신의 주장을 관철시킴으로써 한국의 안보를 확보했다는 것이다. 이런 식의 논지는 우선 한미동맹을 다룬 연구들에서 찾아볼 수 있다.[265] 한미동맹 연구는 대체로 이승만의 외교술을 중심으로 협상과정을 다루고, 한미상호방위조약 체결로 인해 한미동맹이 시작되었다는 사실을 주목하는 경향이 있다. 이 연구들은 한미상호방위조약 협상과정의 갈등을 분석하기보다는 협상의 결과 미국의 한국 안보 공약이 이뤄졌다는 결과를 강조했다. 그러나 협상과정의 갈등은 쉽게 간과할 문제가 아니며, 한미동맹의 내용을 둘러싼 대립이 본질적인 문제였다.

한미상호방위조약 체결을 중점적으로 다룬 연구들 또한 대부분 이승만의 휴전반대를 한미상호방위조약 체결을 위한 협상전략이라고 보았다.[266] 이 연구들은 한미상호방위조약의 협상을 보다 세밀하게 검토했지만 역시 이승만의 주장과 미국의 대응을 협상과정에서 나타난 일종의 힘겨루기로 파악했다.

---

265) 다음의 연구들을 예로 들 수 있다. 김일영·조성렬 지음, 2003 《주한미군 역사, 쟁점, 전망》 한울아카데미; 김일수, 2003 〈한·미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구〉 《미국학논집》35-2; 차상철, 2004 《한미동맹 50년》 생각의나무; 김일영, 2005 〈이승만 정부의 북진·반일정책과 한미동맹의 형성〉 《한국외교사와 국제정치학》 성신여자대학교 출판부; 유영익, 2005 〈한미동맹 성립의 역사적 의의-1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로-〉 《한국사시민강좌》36; 조성훈, 2008 《한미군사관계의 형성과 발전》 국방부 군사편찬연구소; 장훈각, 2011 〈이승만 대통령과 한미동맹: 동맹의 형성요인에 관한 연구〉 《사회과학논집》42집 1호; 국방부 군사편찬연구소, 2013 《한미동맹 60년사》

266) 온창일, 2000 〈한국전쟁(6·25전쟁)과 한미상호방위조약〉 《군사》40; 김창수, 2001 〈한미상호방위조약과 한미행정협정〉 《역사비평》54; 김보영, 2009 〈한국전쟁 시기 이승만의 반공포로석방과 한미교섭〉 《이화사학연구》38; 이성훈, 2010 〈한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략〉 《군사》77; 이완범, 2012 〈이승만 대통령의 한미상호방위조약 추진배경과 협상과정〉 《이승만과 6·25전쟁》 연세대학교 출판문화원; 김계동, 2019 《정전협정 전후 한미상호방위조약 체결협상》 국립외교원

기존연구의 공통된 한계는 미국 측 자료를 중심으로 협상과정을 재구성하면서 이승만의 입장을 당시의 현실적 여건에 비추어 추정한다는 데 있다. 그리고 결과론의 시각에서 최종적으로 체결된 한미상호방위조약을 한미동맹의 실(實)로 인식했다. 우선 휴전반대에서 한미상호방위조약에 이르기까지 과정은 이승만 측의 주도적 움직임이라는 측면에서 분석하고, 미국의 대응과 이승만의 행동이 맞물리는 과정을 검토할 필요가 있다. 그래야 한미동맹의 내용을 둘러싼 양측의 입장 차이, 양자의 차이가 추후 동맹관계에 어떤 영향을 미쳤는지 이해할 수 있다. 특히 이 과정에서 이승만의 사설고문단으로 조약협상과정에 적극 참여한 올리버의 기록을 참고할 필요가 있다.

무엇보다도 이 시기 이승만이 주장한 휴전반대나 북진통일이 협상전략에 그치는 것이 아니며, 적극적인 무력행사로 공산 측 지역을 빼앗아 오는 롤백(Rollback) 외교노선의 차원으로 이해할 필요가 있다.[267] 이승만의 흡수, 무력통일론이 연장된 측면이 있다. 나아가 이승만의 외교노선이 한미동맹을 어떤 방향으로 이끌고자 했는지도 분석해야 한다.

대다수의 기존연구가 이해한 것처럼, 미국 또한 특정시점까지는 이승만이 한미상호방위조약과 휴전협조를 교환할 의사가 있는 것으로 믿었다. 미국의 판단근거는 이승만이 1952년 3월 21일자 트루먼에게 보낸 서한의 내용이었다.[268] 이승만은 서한에서 크게 두 가지를 요구했다. “위험한 휴전기간 동안 한국인들에게 확약을 제공할” 한미상호방위조약의 체결과 한국군 증강 프로그램이 그것이었다. 문제는 이때 트루먼 측이 한미상호방위조약과 관련하여 어떠한 협상에도 나서지 않으면서 이승만이 요구한 한미상호방위조약이 구체적으로 무엇인지 파악하지 않았다는 점이다.

아이젠하워 정부는 휴전회담 재개를 추진하면서 그 동안 이승만이 반대해 온 것은 두 가지 요인 때문이라고 판단했다.[269] 첫 번째는 현재 전

---

267) 홍석률, 1994 〈이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책〉 《한국사연구》85

268) “The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Truman” (1952.3.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.69

269) 이승만대통령 영문서한 번역집Ⅰ <이승만이 아이젠하워에게 보내는 서한 1953년 4월 2일자>; “Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for

선 상의 휴전이 한국의 통일을 이루지 못하기 때문이고, 두 번째로 미국이 한국을 '방기(放棄)[270]'할 수 있다는 두려움 때문이라고 보았다. 미국은 특히 후자에 초점을 맞췄는데, 이승만의 한미상호방위조약 체결요구가 곧 미국이 한국을 방기할까 우려해서 제안한 것이라고 파악했다. 따라서 초기 미 행정부의 대응은 이승만에게 휴전 협조를 요청하면서 한미상호방위조약을 거래할 것인가 하는 문제를 고심하는 것이었다.

아이젠하워 정부는 두 가지 이유 때문에 한미상호방위조약 대신 다른 제안으로 이승만의 방기 공포를 누그러뜨리고자 시도했다. 첫째는 소련과 전면전을 대비한 핵심방어선의 문제였다.[271] 1947년 이래로 미국의 계획은 극동의 경우 베링해에서 동해, 황해로 이어지는 방어선을 지키는 것이었다. 방어선의 핵심은 일본과 오키나와였고, 한국은 포기해야 할 지역이었다. 한국과 상호방위조약을 맺을 경우 당시의 '합동 비상전쟁계획 개요(Joint Outline Emergency War Plan)'와 상충했다.[272]

두 번째로 유엔 집단안보체제가 한국에서 계속 작동하고 있기 때문이었다. 미국은 항상 한국문제를 유엔을 통해 해결하고자 했고 전쟁 또한 마찬가지였다. 6.25전쟁에서 유엔의 집단안보체제를 통한 개입이 이어지는 한 한국과 미국이 양자 방위조약을 맺는 것은 부적절했다.[273]

Far Eastern Affairs (Johnson) to the Secretary of State"(1953.4.8.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.451; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)"(1953.4.8.) doc.452; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1953.4.14.) doc.458; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1953.4.15.) doc.460

270) 정치외교학의 한미동맹 연구에서는 방기(abandonment)와 연루(entrapment)의 딜레마를 주요요인으로 주목한다. 미국이 북진에 대한 연루를 피하고자 하는 한편, 한국 측의 방기 공포를 누그러뜨리기 위해 한미상호방위조약을 체결하고 한국군을 증강하는 등의 조치를 취했다는 것이다. 김영준, 2014 〈비대칭 동맹에서 방기 우려에 대한 대책: 한미 동맹의 사례〉 《유라시아 연구》 11권 4호 참고.

271) 미 합참의 대소전면전 전략계획과 관련하여, Kenneth W. Condit, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy Volume II 1947-1949*, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff: Washington DC, 1996, pp.153~166

272) "The Commander in Chief Far East (Clark) to the Joint Chiefs of Staff" (1953.4.18.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.467

273) "Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Johnson) to the Secretary of State"(1953.4.8.) FRUS1952-1954 vol.15

미국은 한미상호방위조약 체결 대신 이승만의 '방기' 공포를 누그러뜨리기 위한 방안을 결정했다. 아이젠하워가 공개성명을 내서 16개국의 대제재선언(greater sanctions declaration)[274]을 제안하고, 추가로 한국과 군사원조협정을 체결하고, 한국군의 20개 사단(해병대 1개 여단 포함) 증강을 제시했다.[275] 또 미군과 유엔군이 당분간 한국에 남아 있을 것이라고 약속했다.

이처럼 워싱턴은 한미상호방위조약이 이승만의 최대 관심사라고 인식했고, 그것을 대체해 줄 수 있는 방안을 모색하는데 주력했다. 그러나 한국 현지의 브릭스 주한미대사와 클라크 유엔군총사령관은 1953년 4~5월 사이 휴전협조를 얻기 위해 이승만을 설득하는 과정에서 마침내 이승만이 생각하는 한미동맹의 내용을 읽어냈다.[276] 이승만은 휴전에 협조할 생각이 없었고, 미국 측의 제안에 대해 중국 인민지원군과 유엔군의 동시철수를 역으로 제안했다. 브릭스가 파악한 바에 따르면 이승만의 역제안의 본의는 추후 북진을 추진하는 데 있었다. 또한 이승만은 역제안을 하면서 요구한 한미상호방위조약의 내용은 한반도를 한국의 영토로 인정하여 조약의 범위로 삼고, 북진 시 중국이나 소련이 개입하면 미국이 방위조약에 의거하여 개입하는 것을 골자로 하고 있었다.

이승만은 중국군의 철수를 가장 중시했는데, 중국군의 철수라고 하는

---

part.1 doc.451

274) 대제재선언은 휴전이 이뤄진 후 공산 측이 휴전협정을 어기거나, 전쟁을 재개할 경우 유엔참전국 16개국이 확전을 포함하여 강력한 대응을 취할 것이라는 취지의 성명서였다. 1952년 1월 애치슨이 마련한 선언으로, 당시에는 극비에 부쳤다. RG59 내정문서철 1950-1954 13번 릴 677~680쪽 <국무장관이 주마닐라미국대사관 보내는 전문1988 1952년 1월 3일자>; "Memorandum by the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the Secretary of State"(1952.1.2.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.1

275) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 문서529 <국무장관 대리가 대통령에게 보내는 비망록 1953년 5월 18일자>; 문서531 <국무장관 대리가 주사우디아라비아대사관에 보내는 전문249 1953년 5월 18일자>; 문서545 <국무장관 대리가 주한대사관에 보내는 전문723 1953년 5월 22일자>

276) "The President of the Republic of Korea (Rhee) to the Commander in Chief United Nations Command (Clark)"(1953.4.30.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.487 "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1953.5.3.) doc.491

조건은 추후 북진을 가능하게 할 것이라고 믿었기 때문이다.[277] 이승만은 측근인 한표욱과 올리버에게 보내는 서한에서 중국군이 철수할 경우 북한의 공산주의자들은 지리멸렬할 것이며, 통일은 손쉬운 문제라는 시각을 드러냈다. 이승만은 클라크(Mark W. Clark) 유엔군사령관에게도 중국군 철수가 가장 중요하다는 점을 강조했다.

워싱턴은 브릭스의 보고를 심각하게 받아들이지 않았고, 이승만이 방위조약을 얻으려고 하는 부분에만 주목했다.[278] 따라서 아이젠하워는 1953년 5월 30일 브릭스와 클라크에게 이승만과 한미상호방위조약을 협상할 권한을 주고, 대신 이승만의 휴전협조와 한국군의 작전통제권 등을 대가로 확보하라고 지시했다.[279] 그러나 공교롭게도 같은 날 이승만이 아이젠하워에게 보낸 서한으로 인해 워싱턴 또한 이승만의 휴전과 한미동맹에 대한 기본입장을 파악하게 되었다.

이승만은 아이젠하워에게 보내는 서한에서 한미상호방위조약이 선행한다는 조건 아래 공산군과 유엔군의 동시철수를 진행하자고 제안했다.[280] 즉 이승만은 다시 또 역제안을 통해 자신의 본의를 전달한 것이다. 이승만에 따르면 북한과 중국 사이 군사조약을 맺어졌고, 또 중국은 소련과 군사조약을 맺었기 때문에 한미상호방위조약은 거기에 대응하기 위해 필수적인 것이었다. 이어서 한미상호방위조약은 (1)적국이 한반도(Korea Peninsula)에 대한 침략행위를 재개 시 미국이 타국과 논의 없이 한국을 지원하며 (2)한국군의 증강을 미국이 도우며 (3)한국군에게 적절한 무기

---

277) 이승만관계서한자료집 4권 <이승만이 한표욱에게 보내는 서한 1953년 4월 22일자>; <Conversation between the President and Gen. Clark 1953년 4월 27일자>; <이승만이 클라크에게 보내는 서한 1953년 4월 30일자>; <Conversation between President Rhee and General Clark 1953년 6월 5일자>; <이승만이 아이젠하워에게 보내는 서한 1953년 6월 17일자>

278) "Memorandum by the Acting Secretary of State to the President" (1953.5.18.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.529

279) "The Chief of Staff United States Army (Collins) to the Commander in Chief Far East (Clark)"(1953.5.30.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.563

280) "The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower" (1953.5.30.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.565; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1953.6.3.) doc.570; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1953.6.5.) doc.575

와 탄약, 전반적 군수물자를 제공해야 하며 (4)미 해군과 공군은 적을 억제하기 위해 계속 주둔한다는 내용을 포함해야 했다.

브릭스는 이승만의 요구에 다음과 같은 해석을 내렸다. 통일 문제를 한국인들에게 맡기고, 미국은 방위조약과 한국군 지원, 미 해군 및 공군의 지원사격을 제공하라는 의미였다.[281] 브릭스는 달리 해석의 여지가 없는 이승만의 입장이 비현실적이라고 여겼다. 워싱턴 또한 기존 이승만의 호전적 행동 방략을 고려한다면 유엔군과 중국군의 동시철수 제안은 결국 한국군이 북한을 공격하기에 용이한 환경을 조성하기 위함이라고 파악했다. 이승만이 요구한 상호방위조약은 북진 시 중국이나 소련이 북한을 지원할 경우를 대비해 미국의 개입을 요구하는 것이라는 점을 깨달았다.

1953년 6월 5일 브릭스와 클라크는 이승만과 만남에서 한미상호방위조약과 휴전협조를 교환할 수 없다는 사실을 다시 확인했다.[282] 양측의 논의가 이승만-아이젠하워 5월 30일자 서한으로 진전되었을 때 브릭스와 클라크는 만약 적절한 시기에 상호방위조약을 협상한다면 한국 측이 휴전조건을 준수할 것이냐고 물었다. 이때 이승만은 답변을 거부했고, 대신 전 세계에 한국 측 시각을 공표하겠다고 선언했다. 미국 측이 추후 북진의 가능성을 남겨두려 하지 않고 휴전준수만 강요했기에, 상호방위조약의 협상 자체를 거부한 것이었다. 이후 이승만은 유엔군의 휴전 제안을 수락할 수 없으며, 한국정부가 단독조치를 취하겠다고 공개적으로 발표했다.[283] 이승만의 성명은 미국 측에게 그가 제안한 바를 그대로 담았다. 이때도 핵심은 중국군·유엔군의 동시철수였고, 한미상호방위조약은 한반도를 지키는 내용이어야 했다.

이승만의 입장은 이렇듯 휴전협조 자체를 거부하는 것이었고, 상호방위조약에 대한 기본입장도 미국과 전혀 달랐다. 양측의 입장 차이가 가

---

281) “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State”(1953.6.3.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.570; “The Chief of Staff United States Army (Collins) to the Commander in Chief Far East (Clark)” (1953.6.3.) doc.571

282) “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State” (1953.6.5.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.575

283) “자결권을 행사 한국태도불변 이대통령 성명” 《동아일보》 1953년 6월 7일자.

장 잘 드러나는 부분은 영토조항이었다. 아이젠하워가 브릭스에게 협상 권한을 줄 때, 조약의 범위는 한국의 행정통제(administrative control)가 미치는 지역으로 한정하라고 했다. 반면 이승만은 한미상호방위조약에 한국의 영토를 한반도로 규정하는 조항을 포함하려 했다. 해당 조항을 삽입한다면 해석에 따라 미국으로부터 한국군의 북진을 주권행사로 인정받을 수 있기 때문이었다. 또한 한국군의 북진 시 중국군이나 소련군이 북한을 지원하러 한반도에 진입한다면 한국은 영토 조항에 근거하여 미국에게 지원을 요구할 수 있었다.

두 번째로 입장 차이가 나타나는 부분은 '자동개입' 조항이었다. 이승만-아이젠하워 5월 30일자 서한은 적국이 한반도를 침략할 경우, '다른 국가와 상의 없이' 한국을 지원을 한다는 내용을 포함했다. 미국이 한국 문제를 다룰 때 매번 영국, 프랑스 등 주요동맹국들과 논의하고, 유엔을 통해서 개입한 점을 겨냥한 내용이었다. 이승만은 6월 6일의 공개성명을 통해 한반도가 공격당할 경우 미국이 '자동적으로 즉시 행동'한다는 내용을 요구했다. 미국은 미필리핀안보조약이나 미일안보조약, ANZUS조약에 자동개입 조항을 넣지 않았다. 자동개입 조항은 받아들일 수 없는 내용이었다.

이때부터 미국의 대응전략은 한편으로 휴전협상을 강행하면서, 다른 한편으로 이승만을 회유하는 것이었다. 유엔군·중국군 동시철수 등 비현실적이라고 판단한 이승만의 요구사항은 묵살하되, 미필리핀안보조약이나 ANZUS조약과 비슷한 내용의 상호방위조약 협상을 제안했다.

미국은 아이젠하워-이승만 서한으로 휴전협조의 대가로 지불할 수 있는 최대치를 약속했다.[284] 아이젠하워 서한은 미필리핀안보조약 또는 ANZUS조약과 유사한 수준의 상호방위조약, 경제원조를 통한 한국경제의 재건을 약속했다. 브릭스와 클라크는 이승만에게 서한에 담긴 한미상호방위조약의 제안을 강조했고, 휴전 서명과 동시에 협상할 의사를 강조했다. 이승만은 상호방위조약에 관심을 보이지 않았고, 중국군을 남겨두

284) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1953.6.7.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.579; 이승만대통령 영문서한 번역집 I <아이젠하워가 이승만에게 보내는 서한 1953년 6월 6일자>

는 한 한국은 생존할 수 없다고 주장했다.[285]

아이젠하워의 서한은 상당한 외교적 성과였다. 트루먼 정부 시기 협상조차 거부하던 한미상호방위조약의 협상을 약속했고, 전후 가장 필요한 경제원조도 공여하겠다고 언급했다. 아이젠하워는 서한의 내용을 발표할 것이고, 이승만이 원한다면 서한을 공개해도 좋다고 제안했다. 상호방위조약 협상과 경제원조 공여 약속을 공개적으로 하겠다는 뜻이었다.

이승만이 휴전반대를 주장하면서 얻으려는 목표가 ANZUS 수준의 한미상호방위조약이었다면, 아이젠하워 서한을 기점으로 협상을 최대한 빠르게 진행하는 것이 합리적이었다. 아이젠하워는 조약 체결시점을 명확히 하지 않았으므로, 협상의 진척에 따라 이승만이 요구한 '유엔군과 중국군의 동시철수' 전 조약 체결이 가능할 수 있었다.

그러나 이승만은 휴전협정이 중국군 철수를 보장하지 않는다는 점을 더 중시했고, 아이젠하워에게 휴전을 받아들일 수 없다고 답신했다.[286] 미국 측과 협의 하에 로버트슨 국무 차관보의 방한까지 결정된 후의 일이었다. 6월 17일자로 서한을 전달한 후, 이승만은 그 다음날 반공포로 석방을 단행했다.

이승만의 반공포로 석방은 로버트슨 특사의 방한에 앞서 대미 협상력을 확보하고, 이승만 자신의 대내외적 위상 강화를 노린 것으로 추정할 수 있다.[287] 그러나 이승만 자신은 반공포로 석방을 이용하여 구체적으로 원하는 내용의 한미상호방위조약을 미국 측에게 제시하지 않았다. 로버트슨 특사 방문에 앞서 이승만은 미국 측에 외교각서를 제시했는데, 한미상호방위조약과 관련해서는 휴전 서명 전에 체결해야 한다는 내용만 들어 있었다.[288]

따라서 반공포로 석방은 정작 한미상호방위조약의 구체적 내용 협상에

---

285) "The Commander in Chief United Nations Command (Clark) to the Joint Chiefs of Staff" (1953.6.7.) FRUS1952-1954 vol.15 part.1 doc.580

286) 이승만대통령 영문서한 번역집Ⅰ <이승만이 아이젠하워에게 보내는 서한 1953년 6월 17일자>

287) 홍용표, 2000 〈전쟁전개과정에서의 한·미 간의 갈등〉, 《탈냉전시대 한국전쟁의 재조명》 백산서당

288) "The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Joint Chiefs of Staff" (1953.6.23.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.630

큰 영향을 미칠 수 없었다. 미국 측은 ANZUS 형태의 상호방위조약을 준비했고, 로버트슨은 그 초안을 가지고 방한했다.[289] 반공포로 석방 이전과 같은 입장이었고, 로버트슨은 상호방위조약 합의가 어렵지 않으리라고 여겼다.

로버트슨의 방한은 이승만에게 '당근과 채찍'을 제안하면서, ANZUS 수준의 한미상호방위조약만으로 휴전협조를 얻어내려는 시도였다. 로버트슨의 상호방위조약과 군사·경제원조 제안이 당근이라면, 로버트슨과 함께 방한한 콜린스 미 육군참모총장의 움직임은 채찍이었다. 이승만 측이 포착한 바에 따르면, 콜린스의 임무는 먼저 한국군 내부의 장교들이 이승만에게 충성스러운지 살펴보는 것이었다.[290] 나아가 이승만의 한국군 작전지휘권 회수 및 단독행동 위협이 실제 수행될 수 있는지를 판단하여 그에 대항할 조치들을 마련하는 것이었다.

이승만-로버트슨 회담은 곧바로 정치회담과 전쟁 재개 문제를 두고 충돌했고, 양측의 대화는 소득 없이 길어졌다.[291] 이승만은 중국의 철수와 이승만 정부 하의 한반도 통일을 추구하는 정치회담이 되어야 하고, 이것을 달성하지 못하면 전쟁을 재개한다는 내용이 합의되어야 한다고 주장했다. 이 문제로 입씨름하느라 양측은 한미상호방위조약의 구체적 내용을 협의하지 못했다. 일주일 이상이 지난 7월 4일에야 마침내 조약 초안을 연구할 필요가 있다는 논의가 이뤄졌다.

이후의 회담도 전쟁포로 문제, 휴전에 앞서 상호방위조약을 체결하는

---

289) "Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)" (1953.6.22.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.630; "Memorandum of Discussion of a Meeting Held at Tokyo on the Korean Situation" (1953.6.24.~25.) doc.634

290) 이승만관계서한자료집 4권 <제목미상의 프란체스카가 작성한 문서 1953년 6월 27일자>

291) 이승만관계서한자료집 4권 <외교각서 1953년 6월 27일자>; <외교각서 1953년 6월 28일자>; <대통령과 로버트슨 사이 대화 노트 1953년 6월 29일자>; "The President of the Republic of Korea (Rhee) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1953.7.1.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.651; "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State"(1953.7.1.) doc.652; "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1953.7.4.) doc.662

문제 등을 다루면서 정작 한미상호방위조약의 내용에 대한 협상은 이뤄지지 않았다. 7월 4일 로버트슨이 미국 측 초안을 제출했고, 로버트슨과 이승만이 일단 휴전을 방해하지 않는다는 내용의 합의를 한 후에야 한국 측 초안의 전달이 이뤄졌다.[292]

이승만 초안과 로버트슨 초안은 매우 큰 시각의 차이를 담았는데, 이전의 입장을 양자 모두 각각 반영하고 있었다.[293] 이승만 초안은 아예 한국의 영토를 압록강, 두만강을 경계로 하는 한반도로 인정하는 내용을 포함했다. "양 당사국은 대한민국의 법적 관할이 한국의 전통적 지역 전체에 걸쳐 있으며, 특히 북쪽으로 압록강과 두만강까지 미친다는 사실의 승인을 재확인한다."는 내용을 2조로 넣었다. 반면 로버트슨 초안은 양 당사국의 행정통제(administrative control) 하에 있는 지역을 조약의 적용대상으로 하되, 구체적인 지역은 별도의 협정으로 한다는 내용을 넣었다.

자동개입 조항 또한 양측의 입장 차이를 드러냈다. 이승만 초안은 "한 당사국에 대한 무장공격을 다른 당사국에 대한 공격으로" 여긴다는 내용을 넣었고, 그에 따라 즉각 군대를 포함한 지원을 제공한다고 규정했다. 반면 로버트슨 초안은 헌법 절차에 따라 공동의 위험에 대응한다고 규정했다.

이승만 초안과 로버트슨 초안의 차이는 결국 이승만의 휴전반대와 그 후 상호방위조약의 논의, 반공포로 석방을 둘러싼 충돌 과정까지 거치고도 양측의 입장 차이가 전혀 좁혀지지 않았음을 보여준다. 이승만은 여전히 미국으로부터 추후의 북진을 지원 받을 수 있는 내용의 한미상호방위조약을 염두에 두고 있었다. 그리고 미국은 ANZUS조약 이상의 내용을 합의할 생각이 없었다.

---

292) "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" (1953.7.6.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.668; "The President of the Republic of Korea (Rhee) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1953.7.9.) doc.681

293) 이승만관계서한자료집 4권 <한미상호방위조약 초안 1953년 6월 5일자>; "Republic of Korea Draft of Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea" (1953.7.9.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.682

양측은 정치회담 등 다른 문제로 갈등했고, 상호방위조약의 구체적 내용은 협상조차 하지 못했다. 미국 측은 아이젠하워와 덜레스의 서한으로 한국이 협조하지 않으면 상호방위조약이나 원조 등을 제공할 수 없다고 압력을 가했고, 로버트슨은 곧 귀국하겠다고 압박했다.[294] 결국 이승만이 물러서면서 양측은 '휴전을 방해하지 않는다'는 취지의 공동성명을 합의했다.[295]

이승만-로버트슨 회담은 한미상호방위조약의 내용에 대한 합의를 이끌어내지 못했다는 점에서 이승만의 휴전협조 문제를 완전히 해결하지 못했다. 이승만은 공동성명 이후에도 조건부로 휴전협조를 합의했다고 생각했다.[296] 이승만은 로버트슨이 워싱턴으로 돌아간 다음 이승만의 한미상호방위조약 초안과 함께 정치회담 실패 시의 군사작전 재개 문제에 대한 미국의 최종 입장을 들려주기로 약속했다고 믿었다. 이승만은 미국 측의 답변을 확인한 다음 휴전협조를 이어갈지 결정하려 했고, 특히 정치회담 실패 후에도 휴전에 무조건 협조하는 것은 아니라는 입장이었다.

그러나 미국 측은 일단 휴전을 방해하지 않는다는 약속을 받아냈기 때문에 한국 측이 제시한 상호방위조약 초안이나 정치회담 실패 시 전쟁재개 등 무리한 요구로 보이는 내용을 그냥 묵살했다.[297] 언론을 통해 이승만이 휴전에 협조하기로 약속했다는 부분만 강조하고, 상호방위조약과 관련한 양국의 입장 차이 등은 공개하지 않았다. 빨리 휴전을 체결하고 그것을 기정사실화하려는 전략적 움직임이었다.

---

294) 이승만관계서한자료집 4권 <올리버가 올리버 부인에게 보내는 서한 1953년 7월 11일자>

295) 이승만과 로버트슨 공동성명의 대략적인 내용은 다음과 같다. (1)휴전 후 한미상호방위조약 체결. 덜레스 국무장관이 상원의원들을 설득한다. (2)미국은 장기간의 경제원조와 2억 달러의 1회 원조를 공여한다. (3)90일 경과 후 정치회담에서 구체적 성과를 얻지 못할 경우, 한미 양 측은 회담에서 철수하여 통일을 위한 조치를 토의한다. (4)한국군을 20개 사단으로 증강하고, 거기에 맞는 해군·공군력을 확충한다. (5)정치회담 전 한미 간 고위급 회담을 개최한다. 김계동, 앞의 책, 52쪽.

296) 이승만관계서한자료집 4권 <이승만이 양유찬에게 보내는 서한 1953년 7월 16일자>; <서울로부터 온 전보 1953년 7월 20일자>

297) 이승만관계서한자료집 5권 <미 국무부 보도자료#369 로버트슨-이승만 성명서 1953년 7월 11일자>; 이승만관계서한자료집 5권 <호버레흐트가 UP도쿄로 보내는 보도자료>; 《Evening Star》 1953년 7월 13일자.

이 때문에 이승만은 뒤늦게 반발하며, 미국 측을 압박하려 했다. 이승만은 휴전 준수 약속을 조건부로 했다는 자신의 입장을 언론에 밝히면서[298], 덜레스에게는 자신의 초안내용을 미국이 수용하는지 여부를 문의했다.[299] 이승만은 특히 (1)자동개입 조항을 포함할 것인가 여부와 (2)정치회담 실패 시 중국 침략자들을 한국 영토에서 몰아내는데 미국이 합류할 것인지 문의했다. 덜레스는 (1)자동개입 조항을 포함하는 건 불가능하지만 적이 휴전을 위반하여 공격할 경우 미국은 자동으로 개입할 것이고 (2)전쟁 재개는 약속할 수 없는 사항이라고 답했다. 이후 미국은 휴전 체결을 강행했다. 이승만은 어떠한 대응도 할 수 없었다.

휴전 문제는 여러모로 이승만에게 강력한 자원이 될 수 있었다. 유엔군 대여금이나 상호방위조약 문제의 전개에서 드러나듯이, 아이젠하워 정부는 휴전 달성을 위해 이승만에게 상당한 대가를 지불할 의지가 있었다. 6.25전쟁은 미국정부의 예산과 미국인의 생명을 빨아들이는 블랙홀과 같았고, 이승만이 적절한 정치·경제·군사적 대가를 요구한다면 얼마든지 협상을 할 수 있었다.

그러나 이승만은 일반적인 내용의 상호방위조약을 협상하는 대신 전쟁시기 한미관계의 이슈 전반을 스스로 원하는 방향으로 끌고 갈 수 있는 수준의 조약을 희망했다. 이승만이 원한 조약은 미국이 한국정부의 한반도 영토주권을 승인하고 통일을 지원하는 것이었다. 게다가 미국이 대가로 얻은 휴전을 언제든지 무력화할 수 있는 내용을 기대하고 있었다.

게다가 이승만은 한미동맹의 수립을 통해 일본을 견제할 의도까지 아이젠하워에게 보였다. 이승만은 미국의 태평양정책에서 일본 대신 한국을 전략적 중심지이자 효율적인 동맹으로 고려해달라고 요청했다.[300] 이

---

298) 이승만관계서한자료집 5권 <한국 공보부 보도자료 1953년 7월 13일자>; 《Evening Star》 1953년 7월 12일자; 《경향신문》 1953년 7월 14일자

299) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1953.7.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.703; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1953.7.21.) doc.704; "The President of the Republic of Korea (Rhee) to the Secretary of State" (1953.7.24.) doc.713

300) 이승만은 지금까지 미국이 일본을 중시해온 것이 다른 아시아국가들로 하여금 일본 제국주의의 부활을 우려하게 만들었다고 주장했다. "The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower"(1953.7.11.) FRUS1952-1954

것 또한 트루먼·아이젠하워의 대일정책에 비추어 볼 때 받아들일 수 없는 요청이었다.

휴전 체결 직후인 1953년 8월 2일 덜레스 국무장관이 한미상호방위조약의 구체적 협상과 체결을 위해 방한했을 때, 양측은 다시 한미상호방위조약과 전쟁재개 문제로 갈등했다.[301] 이승만은 자동개입 조항을 넣은 방위조약을 체결하는 데 집착했고, 정치회담 실패 시 전쟁을 재개한다는 약속을 얻고자 했다.

이때 이승만은 변영태 외무장관, 김용식, 올리버로 하여금 미국 측과 협상하도록 지정했다. 이들은 대통령의 뜻에 따라 미국 대표단과 만난 자리에서 자동개입 조항을 어떻게든 넣고자 했으나 미국 측 입장은 변함이 없었다. 미국 측은 한국에 대한 공격을 미국에 대한 공격으로 간주하는 것은 미국의 헌법을 위반하는 것이라고 주장했다. 2시간의 논쟁 끝에 변영태 등은 미국 입장에 동의했다.

변영태 등이 미국 입장에 동의한 이유는 미국 측 초안이 ANZUS나 미필리핀방위조약이라는 선례와 거의 유사한 내용이기 때문이었다. 미국이 제시한 초안이나, 이후 최종적으로 양측이 합의한 한미상호방위조약은 미국이 다른 국가들과 맺은 것과 대부분 동일했다.[302]

이승만은 변영태 등의 보고에 길길이 화를 냈고, 미국 측이 북진을 지원한다는 약속을 하지 않으면 기존의 합의를 모두 파기한다는 취지의 성명서를 준비했다. 올리버는 미국으로부터 얻은 것들을 정리하여 문서를 작성했고 이승만을 그것으로 설득했다.[303] 이승만이 물러서면서 마침내 한미상호방위조약은 미국 측 안으로 합의가 이뤄졌다.

---

vol.15 part.2 doc.689

301) 김계동, 앞의 책, 57~59쪽; 이승만관계서한자료집 5권 <브릭스가 이승만에게 보내는 서한 1953년 8월 5일자>; <올리버가 올리버 부인에게 보내는 서한 1953년 8월 6일자>; <올리버가 올리버 부인에게 보내는 서한 1953년 8월 6일자(2)>; <올리버가 로버트슨에게 보내는 서한 1953년 8월 7일자>; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)" (1953.8.5.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.734; "Draft Memorandum of Conversation, by the Secretary of State"(1953.8.5.) doc.735

302) 이주봉, 2015 〈한미 군사 동맹의 제도화: '한미상호방위조약'〉 《냉전분단시대 한반도의 역사읽기: 분단국가의 수립과 국제관계(1)》 선인, 333~336쪽.

303) 이승만관계서한자료집 5권 <요약 비망록 날짜미상>

한미상호방위조약 체결이 이뤄지기까지 가장 큰 걸림돌은 이승만의 개인적인 한미동맹 구상이었다. 아이젠하워 정부는 반공포로 석방 전후, 로버트슨 방한, 덜레스 방한에 이르기까지 일관되게 ANZUS와 비슷한 조약을 이승만에게 제시했다. 1948년 한국정부의 수립 이래로 미국 측이 한미상호방위조약을 절대 거부해 온 것을 감안하면, ANZUS와 유사한 내용의 방위조약 체결도 큰 성과였다. 그러나 이승만은 휴전협조를 대가로 한국의 한반도 영토 인정, 북진 지원 약속, 한국 중심의 태평양정책, 한국군 증강 등 다양한 요구를 관철시키려 했다. 그리고 그 일부는 한미상호방위조약의 조항으로 명문화하려 했다. 대부분의 요구들은 미국이 받아들일 수 없는 종류의 것이었다.

그 결과 한미상호방위조약의 체결과 한미군사동맹의 수립은 이뤄졌지만 동맹관계는 처음부터 대립의 씨앗을 내포했다. 먼저 미국은 이승만이 북진이나 '주권행사'를 주장하면서 군사적 모험을 하지 않으리라는 확신을 가질 수 없었고, 이승만을 통제의 대상으로 여기게 되었다. 미국은 워싱턴에서 변영태와 덜레스가 한미상호방위조약에 서명한 후, 상원의 비준에 앞서 1953년 11월 닉슨 부통령을 파견하여 이승만으로부터 단독북진을 하지 않겠다는 약속을 받고자 했다.[304] 이때 이승만은 단독행위를 시작하기 전 반드시 통보하겠다고 약속했지만, 동시에 상호방위조약보다는 북진이 더 중요하다고 주장하는 서한을 아이젠하워에게 보냈다. 따라서 미국은 여전히 이승만을 신뢰할 수 없었다. 미 상원은 한국이 북한을 공격할 경우 조약을 지키지 않는다는 단서조항을 달아서 한미상호방위조약을 비준했다.[305]

이승만은 한미동맹의 범위와 내용에 만족할 수 없었고, 변화를 추동해야 하는 상태가 되었다. 이승만의 입장에서 본다면 1953년 한미상호방위조약과 조약의 내용은 '최소한'의 요구 조건만을 충족시키는 조약이었다. 이승만이 희망하거나 바라 온 복잡다단한 요구를 미국에게 관철시키려면

---

304) "Draft Telegram From the Vice President to the Secretary of State" (1953.11.13.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.800; 이승만 대통령 영문서한 번역집 I <아이젠하워가 이승만에게 보내는 서한 1953년 11월 4일자>; <이승만이 아이젠하워에게 보내는 서한 1953년 11월 16일자>

305) "미 조건부로 방위조약 비준" 《조선일보》 1954년 1월 22일자

또 다른 지렛대를 찾을 필요가 있었다.

이상에서 살펴본 1950~1953년 한미관계의 흐름에서, 이승만이 관철시키고자 한 한반도 전국정부 주장은 미국의 시각에서 비현실적 요구였다. 유엔의 한국문제 개입 명분과 충돌하는 주장이었을 뿐만 아니라, 중국이나 소련을 자극할 수 있다는 현실적인 측면에서도 다른 세계국가들의 지지를 얻을 수 없었다. 게다가 전쟁 전부터 이어져 온 이승만 정부와 국회의 갈등, 이승만 정부의 정적(政敵) 탄압, 전쟁 초기의 학살 자행 같은 정치적 취약성은 오히려 국제사회가 이승만 정부의 정통성을 문제시할 명분을 제공했다. 나아가 실질적으로 한국의 38선 이북 통치권을 부정하는 유엔의 결정으로 이어졌다. 미국은 이승만 정부를 최대한 보호하고 후원하려는 입장이었지만 참전한 동맹국들과 유엔의 입장을 무시할 수 없었고, 따라서 이승만이 38선 이북 통치권 행사를 강행하는 것을 막아야 했다.

이승만은 나아가 자신이 통일의 기회라고 여긴 전쟁을 멈추는 것을 반대했다. 이 점은 미국과 가장 심각한 갈등을 빚었다. 이승만은 중국으로 확전을 하더라도 그 과정에서 한반도 통일을 얻어내고자 했다. 유일하게 이승만의 강경한 입장을 반긴 쪽은 장제스였다. 장제스는 이승만과 마찬가지로 미·중의 충돌을 조장해야 하는 입장이었다. 따라서 이승만과 장제스는 공동의 이해를 위해 맥아더 논란을 이용하여 트루먼 정부에 정치적 압력을 가하고자 했고, 1952년 대선까지 트루먼 정부를 흔들고자 시도했다.

한일관계를 기준으로 미일관계를 파악하는 이승만의 관점으로 인해 워싱턴과 이승만은 상호 충돌했다. 미국은 휴전을 추진함과 동시에 일본의 재무장과 일본 중심의 태평양 집단안보체제를 계획했다. 이승만 입장에서는 이를 견제할 필요가 있었다. 이승만은 1948년 이래로 미국의 아시아정책이 일본을 중심으로 돌아가는 것을 견제했고, 미국의 관심과 지원을 한국으로 끌어들이고자 했다. 샌프란시스코 평화조약은 양측의 갈등이 시작된 지점이었다. 이승만은 한미동맹이 일본을 견제하는 성격의 동맹이 되기를 원했다. 이 문제는 1950년대 중후반에도 계속되었다.

한반도 중앙정부 문제, 휴전 문제, 그리고 일본 중심의 집단안보문제는 마침내 이승만과 아이젠하워 정부의 한미상호방위조약 협상과정에서 양측의 뚜렷한 입장 차이를 불러일으켰다. 이승만은 한미상호방위조약을 통해 아이젠하워 정부로부터 한반도 전국정부 원칙을 인정받고자 했다. 특히 한미상호방위조약 협상에서 한국의 영토가 한반도 전체라는 것과 전쟁 발발 시 미국이 자동으로 개입하는 내용을 넣고자 했다. 한반도 주권을 인정받는 동시에, 그것을 근거로 하여 추후 무력통일을 시도할 때 미국의 지원을 받으려는 것이었다. 이승만의 요구는 사실상 휴전을 일시적인 것으로 만들고, 적당한 국제·국내정세가 오면 미국의 지원 하에 전쟁을 재개하겠다는 뜻이었다.

미국은 자신이 마련한 한미상호방위조약 초안을 내세우면서, 휴전을 강행했다. 이승만이 원하는 수준의 한미상호방위조약은 미국이 한국의 통일을 위해 중국이나 소련과 충돌을 불사(不辭)해야 하는 내용이었다. 결국 체결된 한미상호방위조약은 한국이 행정적으로 통제하는 지역만을 대상으로 했다. 조약의 체결은 오히려 한국의 영토가 한반도 전체가 아니라는 점을 재확인하면서, '두 개의 한국'을 인정한 게 되었다.

애초에 미국의 힘을 빌려서 통일을 달성한다든가, 혹은 한국의 영토를 한반도로 인정받겠다는 대미외교의 목표는 당시 전쟁 중인 한국이 가진 환경으로는 도달할 수 없는 영역이었다. 또 이를 실현하기 위해 이승만 또는 한국정부가 미국의 국내정치에 개입하면서 미국 내 정쟁을 통일론 관철, 동맹 달성을 향한 수단으로 활용한 것도 위험한 시도였다.

가장 중요한 점은 이승만의 태도였다. 현실적으로 한미상호방위조약과 한미동맹의 내용에 만족하는 대신 극단적인 외교수단을 동원하여 아시아의 위기를 조장하고 미국 내 여론을 움직이려고 시도했다는 점이다. 1953년에 합의한 한미상호방위조약으로 수립된 한미동맹은 이승만이 원하는 것처럼 한반도 통일을 미국이 후원하거나, 일본을 견제하는 성격의 동맹이 아니었다. 이승만은 휴전이 이뤄진 직후 다시 장제스와 중국문제에 주목했고, '3개 전선론'이라는 새로운 극단적 주장을 마련했다.

제 3장 제네바 정치회담, 한미일 관계와 이승만의 3개 전선론

1953년 7월 27일 6.25전쟁의 휴전이 이뤄지면서 이승만이 주장하던 북진은 불가능해졌다. 정전협정은 정치회담에서 한국의 통일문제를 논의한다고 규정했고, 한국정부는 외교를 통해 관련국들에게 통일방안을 제시하고 설득해야 했다.

휴전은 정치회담 및 한국의 통일문제 뿐만 아니라, 다른 층위에서 시급한 현안을 외교적 숙제로 안겼다. 한국정부는 우선 미국의 한미상호방위조약 비준과 한미합의의사록의 교환을 이끌어내어 한미상호방위조약이 발효되도록 해야 했다. 이때 한미합의의사록은 한미상호방위조약의 발효조건이었을 뿐 아니라 한미동맹이 추구하는 방향을 정립할 문서였다.

나아가 한국은 미국이 중재하는 한일관계의 정상화에 어떤 태도를 취할지 결정해야 했다. 미국은 대일평화회담 이래로 일본을 중심으로 한태평양 집단안보체제를 구축하려 했는데, 한일관계의 정상화는 필수적인 요소였다. 그밖에 어업선이나 재일조선인 등 한일 간 현안도 해결해야 할 과제였다.

제네바 정치회담을 전후로 한국의 이해는 국제사회가 논의하는 한국의 통일문제에서 주도권을 잡고, 미국이나 유엔 등의 원조와 일본의 배상금을 확보하여 전쟁으로 파괴된 경제를 재건하는 데 있었다. 통일문제는 전쟁 전과 마찬가지로 민족적 과제였다. 흡수통일 원칙이나 무력통일 노선이 실패한 이상 다른 대안을 마련하는 것이 긴요했다. 경제문제 또한 정부수립 직후부터 시급한 과제였지만, 전쟁이 불러일으킨 파괴로 인해 더욱 어려워졌다. 한국은 자력으로 해결할 자원이 없었다.

그런데 제네바회담 전후부터 한국은 다시 미국과 갈등하기 시작했다. 한국이 제네바회담을 참여할 것인가 여부부터 시작해서, 한미합의의사록 협상에 이르기까지 양측은 여러 사안을 놓고 대립했다. 대립은 한국이 유엔군대여금의 지급을 중단하고, 미국이 유류 공급 중단으로 응수하는 것으로 끝났다. 미국의 유류 공급 중단은 한국경제에 치명적인 석유파동을 일으켰고 한국정부는 굴복해야 했다.

휴전에서 제네바 정치회담을 거쳐 한미합의의사록 체결로 이어지는 시기는 한미동맹의 수립과정이기도 했다. 그렇다면 왜 동맹을 수립하는 과정에서 한국과 미국은 극단적인 충돌까지 해야 했을까?

충돌의 핵심은 이승만이 여전히 한미동맹을 매개로 하여 미국으로부터 북진통일을 지원 받을 가능성을 열어두고, 한국군의 군사적 역할을 증진하며, 일본을 견제하려 하는 데 있었다. 이승만은 중국문제와 인도차이나 전쟁을 활용하여 자신의 구상을 관철시키려 했다.

나아가 이승만은 국제사회에서 주도적으로 한국의 통일문제를 논의하기보다 미국의 정치회담 참여 종용을 지렛대로 삼아 미국으로부터 최대한의 양보를 얻으려 했다. 따라서 양측의 첫 번째 갈등은 한국의 정치회담 참여문제에서 시작했다.

제 1절 정치회담 시기 이승만의 대미협상

1. 정치회담 참여문제와 이승만의 대미협상 시도

미국의 입장에서 휴전 이후의 한국문제는 공산주의와 이데올로기 경쟁에서 선전의 진열장으로 활용할 이슈였다. 미국은 이승만에게 휴전의 대가로 원조와 한미상호방위조약을 약속했고, 일정 부분 한국의 재건을 추진하려 했다. 덜레스가 휴전 직후 유엔 참전 16개국 회담에서 언급한 바, 한국의 재건과 같은 활동은 "자유세계의 상상을 사로잡는 동시에, 공산세계의 단결을 깨려는 다른 어떤 활동보다 더 기여할 것"이었다.[306]

정치회담에 앞서 덜레스와 미 국무부는 공산 측과 합의를 이루기 위한 방안으로 한반도 중립화통일안을 고안했다.[307] 중립화 방식이라면 한반도를 중간지대로 하여 주변 강대국들의 충돌을 방지할 수 있었다. 당시 상황에서는 실제 성사될 가능성도 있었다. 김용중과 같은 해외의 한국인 망명인사들도 한반도 중립화를 주장했다. 통일방안으로 가장 가능성이 있다고 여겼기 때문이었다.[308]

그러나 국무부의 중립화통일안은 미 군부의 반대에 부딪쳤고, 그 결과 중립의 취지를 상당히 희석한 내용으로 바뀌었다. 1953년 11월 20일자 NSC 170/1로 확정된 대한정책에 따르면, 통일한국은 내부의 안보와 외부의 공격에 대응할 충분한 군사력을 가져야 하고, 미국은 한국에게 군사·경제원조를 공여할 수 있어야 했다.[309] 중립을 내세워 한국의 통일을

---

306) "Memorandum of Conversation, by Elizabeth A. Brown of the Office of United Nations Political and Security Affairs"(1953.8.1.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.732

307) 홍석률, 2004 〈중립화 통일 논의의 역사적 맥락〉 《역사문제연구》12, 58~62쪽.

308) 김용중은 1898년 충남 금산에서 태어났다. 1916년 상하이 망명 후 여운형 등과 교류했고, 1917년 미국으로 넘어가 하버드, 남캘리포니아, 조지워싱턴 대학 등에서 유학했다. 김형순, 김호, 김원용 등 미주 국민회를 이끌던 인사들의 독립운동에 관여했다. 6.25전쟁 발발 직후부터 중립화통일론을 주장했다. 정병준, 2004 〈김용중(金龍中)의 생애와 통일·독립운동〉 《역사문제연구》12; 홍석률, 위의 논문 참고.

309) 홍석률, 위의 논문, 59~61쪽.

추진하되 통일이 이뤄진 후에도 미국의 영향력을 계속 유지하려 했다.

따라서 이 시기부터 제네바 회담까지 이어지는 미국의 중립화통일안은 실질적인 통일방안이라기보다 공산 측과 협상에서 내세울 수 있는 선택지였다. 또 미국이 받아들일 수 있는 최대치를 의미하기도 했다. 국무부가 고려하던 단계에서도 '중립화'는 엄밀한 의미로 사용되지 않았고, 단지 통일한국에 미군 기지를 설치하지 않음으로써 공산 측에게 위협감을 주지 않는다는 정도였다.[310] 또는 한미상호방위조약을 체결하고 주한미군이 한반도에 주둔하더라도 압록강 인근에는 기지를 설치하지 않는다는 내용이었다. 미국은 통일한국에 대한 영향력을 포기할 생각이 없었다.

그럼에도 미국의 정책결정자들은 중립화통일을 가능성 있는 방안으로 여겼다.[311] 공산 측은 한반도나 일본의 군사기지화를 가장 우려하고 있고 이를 막기 위해 북한을 포기하는 걸 감수하리라고 예상했다. 또 미국의 동맹국들은 미·소의 갈등 위험을 줄이는 것이기 때문에 환영하리라고 여겼다. 무엇보다도 이승만이 분단국가의 대통령보다는 '해방자'이자 '통일을 달성한 자'가 되기를 희망하기 때문에 동의할 가능성이 있다고 보았다.

중립화 통일론은 공화당 내에서 맹렬하게 장제스를 지지해 온 놀랜드 상원의원도 지지했다.[312] 놀랜드는 통일이 가능하다면 이승만은 휴전을 반대하지 않으리라고 여겼다. 이승만에게 강압적인 수단을 쓰는 대신 휴전협조를 얻을 수 있는 대안으로 생각했다.

---

310) "Memorandum by the Assistant Secretaries of State for United Nations Affairs (Hickerson) and Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State"(1953.6.8.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.583; "Draft Paper for Submission to the Planning Board of the National Security Council"(1953.6.15.) doc.599; "Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State - Joint Chiefs of Staff Meeting"(1953.6.16.) doc.600; "Report by the National Security Council Planning Board Submitted to the National Security Council"(1953.6.25.) doc.637

311) "Report by the National Security Council Planning Board Submitted to the National Security Council"(1953.6.25.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.637

312) "Knowland Demands West Guarantee Korea Unification" 《Evening Star》 1953년 6월 28일자; "소, 한미협정 경계 미 노의원 휴전문제담" 《경향신문》 1953년 7월 4일자; "정치회담 기한부를 지지 휴전 거부해도 원조 계속" 《조선일보》 1953년 7월 8일자.

문제는 이승만 측이 곧바로 중립화통일안에 강력하게 반발했다는 점이었다.[313] 미국 측의 해명과 상관없이 중립화 자체를 거부하는 입장을 내세웠다. 이승만은 공산 측과 합의를 믿을 수 없다고 주장했다.

이승만의 관심은 정치회담 자체보다는 한미관계의 주요쟁점에 자신의 입장을 관철시키는 데 있었다. 정치회담과 직접 관련해서는 우선 소련과 중국을 회담의 주체로 인정하지 않는 것에 주력했다.[314] 나아가 그동안 이승만이 고수한 원칙인 한반도 전국정부 주장, 38선 상의 휴전반대 등을 유엔 내에서 반대해 온 영국, 인도 등의 참여도 배제하고자 했다.[315] 한국정부가 내세운 주장은 인도가 유엔과 판문점에서 친공산주의 노선을 추종했다는 것이었다.[316]

6.25전쟁 휴전부터 제네바 정치회담에 이르기까지, 이승만의 움직임은 크게 두 가지에 맞춰져 있었다. 첫 번째는 정치회담 참여문제를 지렛대로 하여 원조물자의 대일구매 문제, 환율 설정, 한일회담, 한미상호방위조약의 수정 등의 이슈에서 이승만의 생각을 관철시키는 것이었다. 이승만의 관심은 정치회담에서 현실적인 한반도 통일방안을 제시하는 데 있는 것이 아니라 미국의 정치회담에 대한 의욕을 이용하여 미국 정부에게 최대한 양보를 얻는 데 있었다. 이승만은 미국의 대일정책에 민감했고 최소한 일본과 동등한 대우를 얻으려 했다.

두 번째는 장제스와 연계하여 공개적으로는 태평양동맹을 다시 선전하면서 비밀리에 한국·타이완·인도차이나 방면에서 중국대륙으로 진격한다

---

313) "Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State - Joint Chiefs of Staff Meeting" (1953.7.31.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.730; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)" (1953.8.7.) doc.739; "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1953.10.2.) doc.762

314) 권오중, 2005 〈제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미: 한반도 6자회담의 원형?〉 《통일정책연구》 14권 2호, 158~159쪽.

315) "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)" (1953.8.5.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.734; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)" (1953.8.7.) doc.739

316) 김보영, 2015 〈1954년 제네바 정치회담과 외국군 철수 의제〉 《군사》 95, 69쪽.

는 '3개 전선론(three-front war)'을 추진하는 것이었다. 3개 전선론은 한반도에서 전쟁이 재발할 경우를 상정하여 마련한 구상이었다. 이렇게 된다면 이승만은 북진 노선을 추진할 수 있었다. 6.25전쟁 초기에도 이승만은 중국 국민당이 중국 공산당을 군사적으로 견제해야 무력통일이 이뤄지리라 생각했는데, 3개 전선론도 같은 맥락에 있었다.

이승만의 3개 전선론은 당시에 진행 중이던 인도차이나 전쟁의 상황을 북진과 연결시키려 했다. 제네바 회담으로 휴전이 합의될 때까지 호치민(胡志明, Ho Chi Minh)의 베트민과 프랑스군의 전쟁이 이어지고 있었다. 이승만은 인도차이나 전쟁을 중국과 한국으로 확산시키도록 미국을 설득하려 했다.

미국이 아더 딘(Arthur H. Dean)을 파견하여 공산 측과 판문점에서 정치회담 개최문제를 협의하려 하자 이승만은 곧바로 정치회담과 관련한 입장을 공개적으로 표명하면서 방해했다.[317] 이승만은 통일을 달성하지 못한 정치회담이라면 전쟁을 재개할 것이라고 주장했다. 또 그 후에는 10월 28일까지 정치회담이 개최되지 않으면 90일 간 휴전협정을 준수하겠다고 한 약속에 한국군은 구애 받지 않을 것이라고 언급했다. 이승만의 노골적인 주장은 미국에게 위협적이었다. 워싱턴은 닉슨을 파견하여 이승만을 설득하면서 다른 한편으로는 에버레디 계획을 계속 수정·보완하는 작업을 해야 했다.[318] 미국은 미 상원의 한미상호방위조약 비준을 막을 수 있다고 압력을 가했다.

이승만은 정치회담 문제로 미국을 곤란하게 만들었다. 동시에 파견된 미국인들에게는 환율 및 경제정책, 한국군 증강, 한미상호방위조약 등의

---

317) "정치회담 결렬 시 북진뿐 이대통령 미 기자에 언명" 《동아일보》 1953년 9월 30일자; "정치회의 28일 미개면 휴전협정 준수약속 파기" 《경향신문》 1953년 10월 22일자; "The Representative for the Korean Political Conference (Dean) to the Department of State"(1953.11.7.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.796

318) "Memorandum by the Secretary of State to the President"(1953.10.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.774; "Report by the Planning Board to the National Security Council" (1953.10.22.) doc.775; "Memorandum of Discussion at the 168th Meeting of the National Security Council Thursday, October 29, 1953"(1953.10.29.) doc.782; "The Secretary of State to the Vice President"(1953.11.4.) doc.792

이슈에서 자신의 입장을 제시했다. 그리고 이 문제들과 관련하여 미국이 일본과 한국을 동등하게 대하거나, 한국을 더 중시하는 태도나 대우를 얻고자 했다. 여러 이슈 가운데 가장 먼저 양측이 부딪친 부분은 환율 및 경제정책 쪽이었다.

미국은 이승만으로부터 휴전 준수를 약속 받기 위해 한미합의의사록에서 경제원조와 한국군 증강 등을 약속했다. 동시에 한국정부에 대한 경제적 통제를 확고히 하고 원조를 효율적으로 활용하고자 했다. 미국은 유엔군사령부 산하에 경제조정관실을 설치하여 경제원조에 대한 계획을 수립·감독하게 하면서 타일러 우드(Tyler Wood)를 초대 경제조정관으로 파견했다.[319] 우드는 1953년 8월부터 백두진 국무총리와 한미원조협정의 개정을 협상하기 시작했다. 특히 쟁점으로 떠오른 것은 환율, 한국정부 보유외화의 통제, 원조물자 구매권이었다. 미국은 원-달러 환율의 현실화를 통해 원조물자의 판매대금인 대충자금을 확대하고 이를 한국의 국방비와 경제재건에 할당하고자 했다. 상대적으로 적은 달러와 원조물자의 투입으로 최대한의 효과를 얻으려는 목적이었다. 반면 한국 측은 환율의 변동이 인플레에 악영향을 준다는 입장이었다. 환율을 고정하는 대신 미국 측이 더 많은 달러와 원조를 투입해주기를 원했다. 미국은 나아가 한국정부가 보유한 외화를 한미합동경제위원회를 통해 통제하고자 했는데 한국 측은 여기에 반발했다.

원조물자 구매권의 경우 일본물자를 구매하는 것을 반대하면서, 한국 측이 일정정도 물자 조달에 관여할 수 있기를 희망했다.[320] 한국 정부는 일본물자의 수입이 한국의 경제적 종속을 초래한다는 입장이었다. 일본물자는 유럽산이나 미국산 물자에 비해 질이나 가격이 떨어진다는 점을 강조했다.

이승만은 환율, 원조물자 대일구매에 개인적으로 민감한 반응을 보였고, 따라서 이승만의 입장은 한미 간 협상에서 갈등을 야기했다.[321] 이승

319) 이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》 혜안, 186~188쪽.
320) 이현진, 위의 책, 191~192쪽.
321) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 호프만에게 보내는 서한 1949년 2월 4일자>; 이승만관계서한자료집 3권 <비망록 1951년 4월 7일자>; 이승만관계서한자료집 5권 <이승만이 양유찬에게 보내는 서한 1953년 3월 16일자>; <프란체스카

만은 달러환율을 올릴 경우 사업가들이 그것을 빌미로 생필품 가격을 올릴 것이며, 한국화폐의 가치가 떨어져서 차관을 도입하지 못하리라고 믿었다. 따라서 미국으로부터 달러환율 고정을 약속 받고자 했다. 또한 1949년 이래로 원조물자의 조달에 어떤 식으로든 관여할 권한을 얻고자 노력했다.

원조물자의 조달문제는 미국의 대한원조를 활용하여 이승만과 사설고문단이 경제적 지대(rent)를 이득으로 얻을 수 있느냐 여부와 직결되었다.[322] 만약 이승만이 원조물자의 조달권한을 일부 확보한다면, 이승만의 사설고문단은 조달과정에서 수수료를 취할 수 있었다. 예컨대 스태거즈나 굿펠로우 같은 인물들을 특정한 물자의 구매를 담당하는 중개인으로 임명하여 수수료를 지불받는 것이 가능했다.

이승만은 백두진에게 타일러 우드와 협상을 맡겼다. 1953년 10월 24일 양측의 협상은 한국 측보다는 미국에게 만족스러운 수준으로 마무리 단계에 이르렀을 때 이승만은 갑작스럽게 합의된 사항들을 뒤집었다.[323] 1달러 당 180환 환율을 영구적으로 고정하는 한편, 합동경제위원회의 한국 외환 통제권한을 박탈하는 등의 내용을 주장했다.

이 때문에 백-우드 회담은 결국 총 4개월을 끌었고, 그에 따라 원조물자 판매와 전후 재건계획 등이 지연될 수밖에 없었다. 1953년 12월 양측은 타협안을 마침내 만들었다. 공정환율은 영구적으로 1달러 당 180환으로 하되, 원조물자의 판매가격은 시장가격과 비등한 가격으로 한다는 예외조항을 두었다. 한국정부 보유외화와 관련해서는 합경위의 역할을 강화한다는 입장으로 마무리했다.[324]

이후 한국의 정치회담 참석문제는 미국 측이 한국군의 증강을 지원하는 조건을 얻고 나서야 합의가 이뤄졌다. 미국은 1954년 2월에 이르러서

가 스태거즈에게 보내는 서한 1953년 5월 5일자>; <이승만이 로버트슨에게 보내는 서한 1953년 7월 11일자>

322) 이승만관계서한자료집 5권 <프란체스카가 스태거즈에게 보내는 서한 1953년 5월 5일자>

323) “Memorandum by the Deputy Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)” (1953.10.27.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.778

324) 이현진, 위의 책, 188쪽.

야 베를린 4국(미·영·프·소) 외무장관 회담을 통해 제네바 정치회담의 개최를 합의했는데, 이때도 이승만은 정치회담에 참여하지 않겠다는 입장을 내세웠다.

미국은 다시 채찍과 당근으로 대응했다. 미국은 한국정부가 불참할 경우 한반도의 평화통일 달성 실패에 한국의 책임이 있다는 인상을 줄 것이며, 이것은 큰 실수라고 압박했다.[325] 또 한국이 불참하더라도 미국은 참여할 것이라고 강경하게 전달했다. 이어 아이젠하워는 서한으로 당근을 제시했다.[326] 구체적으로 2대의 호위구축함을 포함한 해군함정들과 제트전투기 제공, 한국군 해병대의 사단 급 증강 등을 약속했다. 또 밴플리트를 파견하여 한국군의 증강 및 구성을 연구하는 방안을 제시했다. 이승만은 미국의 조건을 받아들여 변영태 외무장관과 올리버 등을 제네바회담에 파견했다.

그러나 제네바회담 참석이 곧 미국 측과 협조한다는 의미는 아니었다. 이승만은 제네바회담 내내 흡수통일을 고집했고, 미국이 다른 제안을 내고자 하는 것을 방해했다. 그러면서 이승만은 1951년 5월 29일 한미상호방위조약 수정문제를 미국 측에게 내밀었다.[327]

이승만의 요구는 (1)'침략자 조항'의 추가와 (2)미일안보조약과 유사한 파기 조항 및 미군 주둔에 관한 조항을 넣는 것이었다. 먼저 '침략자 조항'은 한국이 북한의 공산침략자들을 몰아내기 위한 군사조치를 취할 때, 미국이 한국을 지원하는 내용이었다. 휴전 전후 한미상호방위조약 협상 시 영토조항을 둘러싼 갈등과 동일했다. 딘의 설득으로 이승만은 해당 조항을 포기했다. 휴전문제로 이승만의 협상력이 가장 강력할 때도 관철시키지 못한 내용을 다시 요구하는 것은 무리였다.

---

325) "The Secretary of State to the Embassy in Korea"(1954.3.24.) FRUS 1952-54 vol.16 doc.31 ; "Memorandum of Conversation, by Noel Hemmendinger of the Office of Northeast Asian Affairs"(1954.4.5.) doc.40; "he Secretary of State to the Embassy in Korea"(1954.4.7.) doc.46; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1954.4.8.) doc.47

326) 이승만대통령 영문서한 번역집Ⅰ <아이젠하워가 이승만에게 보내는 서한 1954년 4월 16일자>

327) 이동원, 2021 〈1954년 밴 플리트 사절단의 동아시아 냉전 구상과 한미관계의 구성〉 《군사》120, 61~63쪽.

그러나 이승만은 워싱턴에 파기 조항의 수정을 전달해달라고 재차 요구했다. 파기 조항 문제는 이승만이 미일안보조약과 같이 '양 당사국의 합의 하에 조약을 종결시킬 수 있다'는 취지의 조항을 한미상호방위조약에도 넣기를 희망한 것이었다. 한미상호방위조약은 어느 한 당사국이 통보할 경우 1년 후 종결된다는 내용의 파기 조항을 포함했다. 이 부분을 미일안보조약과 같은 형태로 하면, 한국의 동의 없이는 한미상호방위조약의 효력이 사라지지 않을 것이라는 생각이었다.

그러나 미국은 이승만의 요구를 거부했다. 미국은 미일안보조약과 한미상호방위조약의 성격이 다르다는 명분을 내세웠다. 미국이 이승만에게 설명한 바에 따르면 미일안보조약은 미국에게 주일미군을 주둔시킬 권한을 주는 조약이었다. 미국에게 일본의 안보를 보장하는 의무를 지우는 것이 아니었다. 따라서 미국은 미국 측의 동의 없이 일본이 단독으로 조약을 파기할 수 없도록 한다는 이야기였다. 반면 한미상호방위조약은 미일안보조약과 성격이 다르기 때문에 미국의 의사에 따라 조약의 종결이 불가능한 조항을 넣을 수 없다고 주장했다. 이승만은 파기 조항의 수정도 관철시키지 못했다.

미국의 대응은 한미상호방위조약에 대한 미국 측의 시각을 드러내준다. 미국은 한미상호방위조약이 한국의 안보를 일방적으로 공약하는 성격이라고 인식했다. 주일미군의 주둔을 가능하도록 체결한 미일안보조약과는 성격이 다르다고 보았다. 미국은 한국의 파기조항 요구를 들어준다면 상호방위조약을 통해 한국에 대한 안보 공약의 의무를 무기한으로 질 수도 있다고 판단했다. 워싱턴은 이러한 상황을 거부한 것이다.

이승만은 뒤늦게 한미상호방위조약의 효력을 무기한으로 만들 수 있는 방법을 모색했다. 그러나 미국을 설득할 자원이나 논리 모두 부족했다. 이승만은 흡수통일 고집을 부려 제네바 정치회담을 교착상태에 빠지게 만들었지만 미국은 한미상호방위조약의 수정에 대해서는 타협하려 하지 않았다.[328]

이상에서 살펴본 바 이 시기 이승만은 제네바 정치회담을 통해 한국

328) "The Secretary of State to the Embassy in Korea" (1954.5.27.) FRUS 1952-54 vol.15 part.2 doc.895

통일문제 해결을 추구하는 대신 미국으로부터 한미상호방위조약의 개정, 무기 공여 등을 얻으려 했다. 이승만은 미국이 제네바 정치회담의 개최와 한국의 참여를 적극 이끌어내고자 하는 것을 지렛대로 하여 한미관계의 여러 쟁점에서 자신의 의지를 관철하고자 했던 것이다.

이승만이 겨냥한 쟁점들은 상당 부분 일본과 연관이 있었다. 환율, 원조물자의 조달, 한미상호방위조약의 파기조항 수정 등은 미국이 한국과 일본을 동등하게 대우하지 않는다는 시각에서 비롯된 문제 제기들이었다. 미국의 이런 태도를 개선하거나 적어도 한국이 일본과 비슷한 지위를 확보하려는 입장이 이승만의 생각이었다. 그러나 미국은 일본과 관련된 이승만의 요구사항은 어느 것도 들어주지 않았다. 미국은 함정과 전투기 등을 제공하는 선에서 타협했다.

이승만의 요구와 협상전략은 한국의 국익이라는 측면에서 부분적으로 불이익을 가져왔다. 전쟁이 재발하지 않는 한, 과다한 한국군은 한국 정부에게 경제적 부담을 늘릴 뿐이었다. 백-우드 회담을 지연시킨 것도 경제적으로 손해였다. 원조물자의 판매가 늦춰지면서, 대충자금의 확보가 늦어졌다. 정치회담의 개최와 중립화통일론을 반대한 것은 한반도 통일의 가능성을 더욱 줄이면서 해당 문제에 대한 한국의 입지를 축소시켰다.

무엇보다 문제였던 부분은 이승만이 비협조 전략을 제네바 정치회담에서도 이어갔다는 점이었다. 이하에서 살펴보겠지만, 이승만의 전략은 미국을 비롯하여 유엔 참전국들을 곤란하게 했다.

2. 이승만의 흡수통일 고수와 변영태의 타협

앞서 살펴봤듯이 미국은 한국문제를 다룰 정치회담에 앞서 중립화통일안을 고안했고, 이승만의 반발에 부딪쳤다. 미국은 1954년 2월 소련·영국·프랑스와 제네바회담 개최를 합의한 후 한국의 통일방안을 구체적으로 마련했다. 이때 논의는 중립화 통일론보다도 더 후퇴해서 기계적인 통일방안에 가까웠다. 미국은 총 3개의 방안을 마련했다. (1)유엔 감시 하 북한 총선거(흡수통일) (2)유엔감시 하 남북한총선거 (3)국제 감시 하 남북한총선거였다.[329] 세 방안은 선거 감시의 주체(유엔, 유엔 이외의 위원회)와 선거의 범위(북한, 남북한)가 조금씩 달랐다.

미국의 3개 방안은 한국과 동맹국들의 견해를 절충하여 회담에 임하는 한편, 회담에서 꾸준히 양보했다는 인상을 만들어서 회담 실패 시 공산 측에게 책임을 떠넘기려는 의도를 내포했다. 통일에 대한 이승만과 한국 정부의 기본입장은 중국군의 철수와 북한지역의 총선 실시였고, 곧 한국 중심의 흡수통일을 뜻했다.[330] 영국과 영연방은 전쟁 때와 마찬가지로 한국의 38선 이북지역 통치권을 인정하지 않았고 남북한 총선거를 지지했다. 미국은 흡수통일을 선호했지만 공산 측이 회담에서 양보하여 통일을 이룰 가능성이 있다면 남북한총선거도 받아들일 수 있었다.[331]

미국의 회담전략은 세 개의 방안을 순차대로 제시하면서 한국과 동맹국 사이 의견 차이를 점차 조정하는 것이었다. 우선 공산 측에 흡수통일안을 제안하고, 이후 한국과 동맹국들을 차례차례 설득하여 유엔감시 하 남북한 총선거를 실질적인 통일방안으로 회담에서 내세울 예정이었다. 국제감시 하 치러질 남북한총선거는 공산 측과 실제 통일을 합의할 가능

---

329) “Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference (Van Hollen)” (1954.4.24.) FRUS1952-1954 vol.16 doc.75

330) 권오중, 앞의 논문, 163쪽.

331) “The Secretary of State to the Embassy in Korea” (1954.4.8.) FRUS1952-1954 vol.16 doc.49; “Memorandum by Christopher Van Hollen of the Executive Secretariat, Department of State” (1954.4.9.) doc.50; “Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference” (1954.4.14.) doc.58; “Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference (Van Hollen)” (1954.4.24.) doc.75

성이 있을 경우를 대비하여 준비한 선택지였다.

한국의 통일방안이나 회담전략에서 드러나듯이, 미국의 관심은 한국의 통일문제와 관련하여 마지노선을 정해놓고 그것을 고수하는 데 있었다. 공산 측의 동의를 이끌어낼 만한 구체적인 방안은 없었다. 미국은 3개의 방안을 순차적으로 투입하여 겉으로는 회담에서 양보를 하는 모습을 취하되, 실제로는 공산 측에게 양보를 강요하려 했다.

미국에게 가장 중요한 부분은 (1)한국의 평화통일을 위한 노력과 (2) 미국, 영국 등 유엔참전국과 한국의 단합된 모습을 홍보하는 것이었다. 또한 공산 측이 제안을 거부한다면, 회담 결렬의 책임을 공산 측에게 넘길 수 있어야 있었다. 회담의 성패보다는 선전이 중요했다.

미국의 전략이 맞부딪친 큰 걸림돌은 이승만의 반응이었다. 흡수통일안은 이승만이 주장하던 바와 동일하기 때문에 이견이 있을 수 없었다. 한국 측 대표인 변영태 외무장관은 미국이 초기에 제출한 흡수통일과 같은 입장을 밝혔다.[332] 그런데 미국이 회담 전략에 따라 흡수통일안을 한국헌법 하 남북한 총선거안으로 바꾸려 하자 이승만은 극구 반대했다.

미국 측은 아더 딘을 특사로 보내 이승만을 설득하려 했다. 하지만 이승만의 입장은 완고했다.[333] 이승만은 해당 방안이 한국정부의 주권을 폄하하는 것이며, 중국군이 한국에 있는 한 선거 개최는 절대 불가능하다고 반대했다. 또 중국군이 철수하고 북한군이 철수 또는 항복한 후에야 총선거를 치를 수 있다고 주장했다.

이승만의 주장은 한국정부가 한반도 전국정부라는 논리를 다시 내세운 것이었으므로, 원칙을 포기하지 않는 한 타협의 여지가 없었다. 이미 유엔에서 통용되지 않는 주장임에도 불구하고, 이승만은 한국의 통일문제와 관련된 사안들은 한반도 전국정부 원칙과 결부시켜서 주장했다. 앞서

---

332) United States Department of State, *The Korean Problem at the Geneva Conference, April 26-June 15, 1954*, U.S. Government Printing Office, 1954, pp.5~7

333) "Dean－Briggs－Rhee Meeting, Seoul, May 5, 2 p.m.: The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation" (1954.5.5.) FRUS 1952-54 vol.16 doc.111; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation" (1954.5.8.) doc.132

살펴봤듯이 이승만은 정치회담 자체를 반대하는 입장이었기에, 회담에서도 오직 자신의 원칙을 고집하려 했다. 이로 인해 회담이 실패하더라도 상관이 없다는 태도였다.

이승만의 반발은 곧바로 제네바의 교착상태를 야기했다.[334] 한국대표 변영태 외무장관은 독자적 권한을 갖지 못했고, 이승만의 지시 없이 입장을 바꿀 수 없었다. 공산 측과 회담은 별다른 진전이 없는 상황에서 한국을 설득하려는 유엔참전국 간의 회의만 계속 이어졌다.

5월 15일 변영태는 비공식 자격으로 함께 파견 왔던 올리버와 상의하여, 14개조 조건부로 한국헌법 하 남북한총선거를 받아들이는 안을 제시했다.[335] 두 사람은 한국의 북한선거안 고수가 특히 언론에 비판적인 기사로 실리고 있음을 우려했다. 또 제네바에서 미국, 영국을 비롯하여 유엔참전국 16개국의 압력도 끊임없이 이어지고 있었다. 변영태와 올리버는 어떤 식으로든 대응을 해야 한다고 믿었고, 14개조를 작성했다.

이들의 14개조는 남북한 총선거안을 완전히 받아들이는 내용도 아니었다. 2조는 북한에서 자유선거를 시행하되, 남한의 경우 주민의 대다수가 원할 경우 시행한다고 규정했다. 또 12조는 선거일 1개월 전 중국군의 철수를 규정하였고, 13조는 유엔군 철수의 경우에는 통일정부의 통치가 이뤄지고 유엔의 인증을 받기 전까지 철수가 불가하다고 정했다. 즉 남북한 총선거안을 포함하되 공산 측이 받아들일 수 없을 조건들로 채웠다.

14개조 제시는 제네바와 서울 사이 통신상황이 열악했기 때문에 감행할 수 있었다. 변영태 회고에 따르면 제네바에서는 전신요금이 비싸고 통신이 폭주하여 장문의 보고를 할 수 없었다.[336] 따라서 한국대표단은

---

334) “교착 타개 방도는 막연”, “공산 측 양보가 선결” 《조선일보》 1954년 5월 6일자; “인지문제 토의 개시 한국관계 전혀 무진전”, “북한선거만을 주장 공산 측의 태도를 정관” 《동아일보》1954년 5월 9일자; “교착된 한국문제” 《동아일보》1954년 5월 11일자.

335) 홍용표, 2006 〈1954년 제네바 회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색〉 《한국정치외교사논총》28권 1호, 45~50쪽. 이승만관계서한자료집 6권 <올리버가 이승만, 프란체스카에게 보내는 서한 1954년 5월 13일자>; “The United States Delegation to the Embassy in Korea” (1954.5.15.) FRUS1952-1954 vol.16 doc.161; “철장막 제거가 선결” 《경향신문》 1954년 5월 13일자.

미국대표부의 전신망을 일부 사용했고 상세한 보고는 왕복 열흘이 걸리는 외교행낭에 의존해야 했다. 따라서 매번 서울의 지시를 받아서 제네바 현지의 상황에 대처하는 것이 불가능했다.

14개조가 북한 선거안에 비해 크게 양보한 바가 없음에도 불구하고 이 소식을 받아 본 이승만은 받아들이지 않았다. 이승만 입장에서는 남북한 총선거의 시행 자체가 한반도 전국정부 원칙에 위배되고, 또 이승만 정부의 정통성을 부정하는 것이라고 생각했다. 변영태와 올리버는 현지에 파견된 한국대표단의 전략적 차원에서 우방들과 타협안을 마련하려 한 것이었다. 이승만은 그것도 용납하지 않았다.

그러나 변영태의 14개조는 이미 제네바에서 언론에 공개되었고, 또 미국과 상의 하에 문구손질을 거쳐서 본회의에 유엔참전 16개국의 공동제안으로 상정되었다.[337] 이승만이 되돌릴 수 없는 상황이었다.

유엔감시 하 남북한 총선거안 정도로 공산 측을 설득하는 것은 불가능했다.[338] 공산 측은 유엔의 선거 감시를 거부했고, 중립국이 감시해야 한다고 주장했다. 공산 측은 회담을 결렬시키지 않고 계속 끌고 가려 했으나 유엔참전 16개국은 6월 15일 철수를 결정했다. 이런 회담의 막바지는 양측이 회담 결렬 책임을 상대에게 넘기고자 하는 움직임에 불과했다.

변영태, 올리버의 통일안 절충은 이승만의 대미외교 독점이 야기한 문제를 보여주는 사례였다. 이승만은 자신이 주장하는 한반도 전국정부와 흡수통일 원칙을 그대로 관철하려고만 했는데, 외교 전략의 측면에서 이로울 것이 없었다. 미국이 이승만에게 동의를 요구한 것은 국제사회에서 회담 결렬의 명분을 만들 수 있는 수준의 통일방안이었고, 공산 측이 전면적으로 양보해야 받아들일 방안이었다. 이승만이 주장하는 흡수통일은 국제사회에서 누구도 옹호하지 않는 상황이었다. 고립된 상태에서 변영태와 올리버의 타협안은 대표단이 택할 수 있는 차선책이었다. 그럼에도 이승만은 흡수통일을 고수하여 미국과 참전국들을 곤란하게 만들었다.

그렇다고 이승만이 이러한 상황을 협상카드로 활용하여 어떠한 실질적

---

336) 외무부 외교안보연구원, 1997 《외교여록-변영태 장관 회고록-》, 94~95쪽.
337) "활기 띤 한국문제 토의" 《경향신문》 1954년 5월 24일자
338) 홍용표, 앞의 논문, 47~50쪽.

인 이익을 얻은 것도 아니었다. 서울에서 일시적으로 한미상호방위조약의 수정을 시도했지만 무위로 돌아갔다. 제네바 현지에서 다른 협상을 진행한 것도 아니었다. 변영태와 올리버는 피해를 최소화하고자 미국 측과 타협했다. 두 사람의 협조로 미국은 한국 및 동맹국들과 공동으로 남북한 총선거안을 제시할 수 있었고, 공산 측의 거부를 명분삼아 회담에서 철수할 수 있었다.

결과적으로 한국은 회담 참가국들로부터 한반도 전국정부로 승인 받지도 못했고, 흡수통일을 기본적인 통일방안으로 인정받지도 못했다. 그렇다고 다른 적절한 통일안을 제시하여 다른 참가국들을 설득하지도 못했다. 외교적으로 가능성 있는 통일안을 제시하고 주요 강대국들을 설득해야 하는 상황에서 한국은 추후 한반도 통일의 기반이 될 최소한의 합의를 끌어내지 못했다.

이러한 결과는 제네바에서 추구할 한국의 외교정책이 부재했기 때문이었다. 이승만 개인의 원칙과 주장만 정해져 있었고, 그것을 인정받지 못하면 회담에 협조하지 않는다는 수준의 방침만 있었다. 흡수통일을 관철시키지 못할 경우의 대비책은 없었기 때문에, 실무자인 변영태와 올리버는 임기응변으로 미국 및 유엔 참전국들과 외교적 마찰을 피하려 했다.

이처럼 이승만이 제네바 정치회담에 적극 참여하지 않았던 이유는 통일문제를 두고 협상할 의사가 없었기 때문이었다. 미국의 정치회담 참여 종용을 지렛대로 하여 몇몇 이슈에서 이익을 확보하려는 계산만 있었다. 그리고 한국의 정치회담 외교는 이승만의 독자적 판단 이외에 정책적으로 준비한 바가 없었다.

이승만은 정치회담보다 한반도의 전쟁 재개에 대비하고, 북진의 가능성을 남겨두면서 미국의 지원을 약속받으려 했다. 한미동맹에서 한국군의 역할을 증대하여 더 많은 군사원조를 확보하고, 일본을 경계하려 했다. 이승만이 미국을 움직일 방안으로 주목한 것은 중국문제와 인도차이나 전쟁이었다. 이승만은 타이완과 남베트남을 끌어들여 미국으로 하여금 자신의 무력통일 노선을 지지하도록 만들려 했다. 제네바 정치회담 전후로 이승만은 외교적으로 매우 활발하게 움직였다. 3개 전선론과 태

평양동맹을 추진하기 위해서였다.

제 2절 이승만의 북진, 반일 주장과 3개 전선론

1. 이승만-장제스의 3개 전선 논의와 아시아민족반공연맹

이승만은 덜레스와 상호방위조약 논의가 만족스럽지 못하게 끝난 후, 곧바로 장제스 측과 연락하여 공동행동을 추구했다. 이승만은 올리버를 비밀리에 타이완으로 파견했다.[339] 올리버는 장제스와 예궁차오(葉公超, George Yeh) 외무장관 등을 만났다. 장제스, 예궁차오는 한미상호방위조약을 합의한 이승만-덜레스 회담의 내용에 관심을 가지고 있었다. 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 일본에 이어 한국까지 미국으로부터 안보공약을 받았지만, 타이완은 여전히 배제된 상태였다. 따라서 이들은 타이완과 한국의 상호방위조약에 대한 올리버의 의견을 묻는 한편, 정치회담 전 이승만의 타이완 방문을 요청했다.

올리버에 이어 밴 플리트가 수면 아래에서 움직였다. 그 또한 1953년 3월부터 이승만의 사설고문단에 속했다.[340] 밴 플리트는 휴전이 이뤄지기 전부터 이승만의 주장에 동조하는 기고문을 언론에 싣는 활동을 했다.[341] 밴 플리트는 아시아에는 '4개의 전선(Four War Fronts)'이 있는데, 한국, 인도차이나, 말라야와 함께 타이완을 꼽았다. 밴 플리트는 4개의 전선 가운데 어느 하나를 양보할 경우 다른 3곳이 더 큰 압력을 받으리라고 주장했다. 특히 6.25전쟁을 "올바른 시기, 올바른 장소의 올바른

---

339) 이승만관계서한자료집 5권 <올리버가 올리버 부인에게 보내는 서한 1953년 8월 15일자>; "변대표 일행 동경발" 《동아일보》 1953년 8월 16일자

340) 밴 플리트는 1951년 미8군 사령관으로 부임해오면서 한국군 증강, 통천 상륙작전, 서울 환도 등의 이슈에서 이승만을 지지하면서 이승만에게 특별한 신뢰를 얻었다. 밴 플리트는 전역 후 미국에서 농장 및 사업을 운영했는데 임병직, 올리버와 접촉하면서 이승만의 입장을 대변하는 기고문을 미국언론에 내는 작업도 함께 했다. 특히 올리버는 밴 플리트를 위해 기사를 대필하는 역할을 했다. 이동원, 2018 〈전쟁영웅의 이면, 밴 플리트의 대한 민간투자 유치 활동〉 《역사비평》 125; 이승만관계서한자료집 5권 <임병직이 이승만에게 보내는 서한 1953년 2월 16일자>; <올리버가 이승만·프란체스카에게 보내는 서한 1953년 3월 13일자>; <리치몬드가 프란체스카에게 보내는 서한 1953년 3월 17일자>

341) "Van Fleet Says Reds Have Lost Korean War-In 'High Strategy'" 《Evening Star》 1953년 5월 7일자.

전쟁"이라고 지칭하고, 여전히 한국이 승리할 가능성이 있다며 휴전을 반대했다.

밴 플리트는 휴전 이후 이승만과 장제스의 이해를 모두 반영한 확전을 지지했다. 밴 플리트는 또 다른 기고에서 휴전으로 교착상태가 이어지면 미군이나 한국군의 사기만 떨어질 것이며, 공산주의자들은 정치회담을 질질 끌면서 선전에 이용할 것이라고 주장했다.[342] 따라서 한국에서 중국군을 격멸하고, 장제스 정권을 지원하여 중국대륙을 수복해야 한다고 제안했다.

밴 플리트는 한미재단[343]의 민간인 사절단 소속으로 8월 20~27일 한국을 방문했고 진해에서 이승만을 만났다.[344] 이후 밴 플리트는 홀로 8월 28일 타이베이로 가서 장제스를 만났다.[345] 밴 플리트는 올리버와 마찬가지로 이승만의 입장을 장제스에게 전달할 수 있는 인사였다.

이승만의 움직임은 부분적으로 아이젠하워 정부가 집권 초반 트루먼의 봉쇄정책을 비판하면서 타이완의 중립화 해제를 발표한 것과 관련되었다. 1953년 2월 2일 아이젠하워는 타이완 중립화를 해제하면서, 타이완의 대륙반공전쟁을 지지하는 듯 한 입장을 보였다. 장제스 측은 아이젠하워의 발표를 환영했고, 미국 내 여론이 6.25전쟁으로 인하여 중국문제에 대한 군사개입을 더 이상 부정적으로 여기지 않는다고 판단했다.[346] 실제 아이젠하워는 중국문제에 군사개입을 할 생각이 아니었고, 해당 성명은 공산 측에게 심리적 압박을 가하려는 시도였다. 그럼에도 이승만 입장에

342) "한국의 진상(完)" 《경향신문》 1953년 8월 1일자.

343) 한미재단은 1952년 11월 한국의 구호를 위해 설립된 비공식원조기관이다. 대외적으로는 정부기관이 아니었지만, 내부 인사들은 미국, 한국정부와 밀접히 연관된 인사들로 채워졌다. 특히 이승만은 구호에서 그치는 것이 아니라 한국정부를 위한 로비단체로 발전시키기를 원했다. 미국정부 측 인사로 브릭스, 러스크 등이 참여했고, 한국정부 측으로 임병직, 양유찬, 남궁염, 올리버 등이 활동했다. 밴 플리트는 이승만이 신뢰하는 인사로 한미재단의 이사장을 맡았다. 이소라, 2016 〈1952-55년 한미재단의 활동과 역사적 성격〉 《한국사론》62, 462~474쪽.

344) "한미재단 사절일행 입경" 《조선일보》 1953년 8월 22일자; "라스크 사절단 일행 진해로 대통령 방문" 《조선일보》 1953년 8월 23일자.

345) "50만 불은 이렇게 사용" 《조선일보》 1953년 8월 29일자; "밴프리트 장군 장총통을 방문" 《경향신문》 1953년 8월 30일자.

346) 박정현, 2012 〈1950년대 초반 대만의 반공과 대륙 반공계획〉 《사총》76, 239~240쪽.

서는 아이젠하워가 트루먼과 달리 중국문제에 적극 개입할 가능성이 있다고 판단할 수 있었다.

이승만 측의 접촉과 관련하여, 타이완의 관심은 한국과 상호방위조약을 체결하는 데 있었다. 타이완은 여전히 태평양동맹을 추진하려 하고 있었다. 우선 입장이 비슷한 한국과 조약을 체결한 후 다른 국가들을 참여시키려 했다. 다만 한국이 조약에 관심을 갖지 않으리라고 판단했다. 그런데 1953년 10월 23일 변영태 외무장관이 접촉하여 '비밀 군사계획'을 제안하자 장제스 측은 남한이 양국 간 군사동맹에 관심을 갖는다고 여겼다.[347]

"한국전쟁의 정전은 미국정책의 커다란 실패이다. (중략) 한국전쟁은 반드시 재발할 것이며 미국정부는 필요할 경우 단독으로 전쟁을 할 것이다. 미국의 적극적인 극동정책에 동조하기 위해 한중 양국은 공동정책을 채택할 필요가 있다. 예를 들자면 비밀 군사계획의 체결이다. 한국이 동북을 공격하고 중국이 연해에 상륙하는 것이다. 이런 군사행동은 미국의 장비와 해·공군의 엄호가 필요하다. 미국의 인력을 희생할 필요가 없으니 미국도 기쁘게 받아드릴 것이다."[348]

장제스 측은 해당 내용을 군사동맹 제의라고 여겼고, 양국 간 태평양 상호방위조약을 체결하고자 했다.[349] 그러나 이승만이 원했던 것은 군사동맹이 아니라 양국의 비밀 군사계획 합의였다. 1953년 10월 29일 장제스의 측근인 동셴광(董顯光)이 이승만과 만나 방위조약 문제를 협의하려고 하자 이승만은 태평양동맹을 제창할 생각은 있지만 공산주의에 대항

---

347) 박정현, 위의 논문, 241~242쪽; 왕엔메이, 2013 〈아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)〉 《아세아연구》56권 3호, 160~162쪽.

348) 왕엔메이, 앞의 논문, 161쪽; "外交部收電第 4301, 4302號" (1953.10.24.) 《中韓關係》1 타이완 중앙연구원 근대사연구소 당안관(출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 ATW001_01_01C0019, 원문 3~4쪽)

349) 왕엔메이, 앞의 논문, 162쪽; "Conversation No.1" (1953.10.29.) 《中韓關係》1 타이완 중앙연구원 근대사연구소 당안관(출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 ATW001_01_01C0019, 원문 16~18쪽)

하는 대규모 선전공세가 더 중요하다고 선을 그었다. 이처럼 장제스가 제안한 상호방위조약은 거부했지만 이승만은 태평양동맹을 적극적으로 주창할 계획이었다.

이 시기 이승만·장제스가 추진한 태평양동맹에 관한 기존연구는 대부분 그것이 반공을 목표로 한 집단안보체제를 만들려는 움직임으로 분석했다.[350] 한 연구는 양자의 태평양동맹 구축 시도를 미국의 일본 중심 정책을 견제하려는 이승만의 수단이라고 분석했다. 다만 휴전 이전까지만 그런 성격을 지닌 것이라고 조건을 달았다.[351] 실제 이승만과 장제스는 공개적으로 표명한 것은 태평양동맹과 관련된 내용뿐이었다.[352]

그러나 한미상호방위조약의 서명이 이미 이뤄진 상황에서 태평양 집단안보체제의 수립이 한국 입장에서 중요한 문제일 수 없었다. 1949년 이래로 이승만은 태평양동맹을 선전용으로 활용했다. 한국과 타이완의 방위조약 문제를 협상하기 위해 파견된 동셴광에게 이승만이 전한 것처럼 그는 공산주의에 대항하는 대규모 선전공세가 더 중요하다며 타이완과 선을 그었다. 태평양 집단 안보체제의 수립에 대해 1953년 이승만의 견해 역시 유지되고 있었다.

오히려 중요한 부분은 이승만이 장제스와 태평양동맹을 공개적으로 논의하면서, 그 이면에서는 비밀리에 3개 전선론의 기반이 될 비밀 군사계획을 만들고자 했다는 점이다. 1949년에는 장제스가 한국을 국공내전에 끌어들이려 했다면, 1953년에는 이승만이 타이완을 자신의 군사계획에 끌어들이고자 했다. 태평양동맹 주창은 이승만과 장제스의 비밀 군사계획 논의를 가려줄 가림막의 성격이었고, 여기에 주목해볼 필요가 있다.

이 시기 이승만은 가장 적극적으로 움직였다. 이는 1949년과 다른 모

---

350) 최영호, 1999 〈이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성〉 《국제정치논총》 39집 2호; 노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》 11; 조무형, 2008 〈아시아민족반공연맹의 창설과 좌절-역할 이론을 통한 한미 갈등의 개념화〉 《세계정치》 10; 지상현, 2010 〈동아시아 지역질서의 기원과 등장〉 연세대학교 지역학협동과정 석사학위논문; 왕엔메이, 2013 〈아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)〉 《아세아연구》 56권 3호

351) 박진희, 2006 〈이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상〉 《역사비평》 76

352) “Rhee Urges Anti-Red Asiatic Pact” 《Evening Star》 1953년 11월 30일자.

습이었다. 1949년 이승만-장제스-키리노의 연계는 국공내전으로 인해 군사적 지원이 절실한 장제스가 분주하게 마닐라와 진해를 방문하면서 이뤄졌다. 1장에서 다뤘듯이, 장제스는 표면적으로 태평양동맹 논의를 앞세웠지만 이면으로는 국공내전에 군사적 도움을 확보하고자 했다. 태평양동맹을 통해 미국을 끌어들이는 것이 중요했지만 동시에 국공내전을 계속 끌고 가기 위한 노력도 이어갔다.

그런데 1953년에는 이승만 측이 먼저 장제스에게 접근했고, 나아가 11월 27일 이승만의 타이베이 방문까지 이어졌다.[353] 일본을 제외하면, 대통령이 된 후 처음으로 이승만이 해외를 방문하여 정상회담을 한 경우였다.

그렇다면 이승만은 무엇을 위해 활발하게 움직였을까? 먼저 이승만의 태평양동맹 추진은 (1)일본 견제 (2)인도차이나 개입기반 확보 (3)선전이란 세 가지 목표를 복합적으로 추구했다. 이 시기 장제스는 타이완, 한국과 일본을 함께 묶어서 동맹을 수립해야 한다는 입장이었다.[354] 반면 이승만은 일본을 배제하려 했고, 타이완 측에게도 이 점을 노골적으로 요구했다. 이승만의 장제스 접촉은 태평양동맹에서 일본을 제외시킬 의도를 내포했다.

두 번째로 태평양동맹은 전쟁이 진행 중인 인도차이나에 개입할 국제법적 기반을 제공할 수 있었다. 이승만의 3개 전선론은 인도차이나를 포함했다. 남베트남 등을 고려, 포함시킨 태평양동맹의 수립은 3개 전선론을 주장할 근거가 될 수 있으리라는 생각이었다.

마지막으로 이승만은 실질적인 군사동맹보다는 우선 선전용으로 태평양동맹을 추진하려 했다. 따라서 최대한 많은 국가들을 포함시키려는 것이 그의 다음 행동이었다. 이승만은 1949년부터 태평양동맹은 이승만-장

---

353) “Rhee Flies Secretly to Formosa for Talks With Gen. Chiang” 《Evening Star》 1953년 11월 27일자; “Rhee and Chiang Ask United Asiatic Front Against Communists” 《Evening Star》 1953년 11월 28일자; 이승만관계서한자료집 5권 <이승만이 김용식에게 보내는 서한 1953년 11월 30일자>

354) “Conversation No.4” (1953.10.31.) 《中韓關係》 1 타이완 중앙연구원 근대사연구소 당안관 (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 ATW001_01_01C0019, 원문 8~12쪽); “한중일 방공동맹 장개석 총통이 제창” 《경향신문》 1953년 1월 10일자

제스-키리노 동맹이 되어서는 안 된다고 여겼다. 호주, 뉴질랜드, 베트남은 물론이고 캐나다나 남미 국가 등 태평양 전역의 반공국가들을 포괄하는 거대한 동맹을 추진하고자 했다.[355]

이승만이 이처럼 광범위한 동맹을 주창한 이유는 실질적인 동맹을 즉각 구성하는 것보다 선전적 효과를 추구했기 때문이었다.[356] 장제스가 1949년 당시부터 태평양동맹을 대륙반공의 도구로 여겼던 반면, 이승만은 동맹을 대외적 선전의 도구로 보았다. 이승만에게 여전히 태평양동맹은 자신의 아시아 반공지도자 위상을 증진시키고 또 발언권을 늘리기 위한 일환이었다.

이승만에게 태평양동맹보다 중요한 부분은 비밀 군사계획이었다. 이승만이 구상한 계획은 느슨한 것이었는데, 장제스 측이 먼저 중국본토를 공격하면 한국이 여기에 호응하여 만주로 진격하겠다는 내용이 전부였다.[357] 이승만은 장제스 측으로 하여금 곧 한국과 타이완을 방문할 닉슨 부통령에게 중국본토 공격을 주장하라고 제안했다. 동셴광은 이승만에게 보다 구체적인 계획의 시행 방안을 제시해달라고 했으나, 이승만에게는 단순한 구상 외에 더 제시할 내용이 없었다.

장제스 입장에서 이승만의 제안은 실현성이 없는 것이었지만, 일단 장제스 측은 이승만이 주장하는 내용을 받아들였다.[358] 장제스가 희망한 양국의 상호방위조약 논의는 공동성명에서 제외했고, 모든 아시아 국가를 포함하는 태평양동맹을 추구하기로 발표했다. 또 양측은 필리핀의 막사이사이 대통령이 태평양동맹에 전면적으로 나서는 쪽이 좋다고 합의했다. 일본을 포함할 것인가 여부를 확실히 정하지 않았지만, 1954년 진해회의에 일본은 참석하지 않았다. 이승만은 일본이 반공국가가 아니라는

---

355) 이승만관계서한자료집 2권 <이승만이 장면에게 보내는 서한 1949년 9월 30일자>

356) 왕엔메이, 위의 논문, 167쪽.

357) “Conversation No.4” (1953.10.31.) 《中韓關係》1 타이완 중앙연구원 근대사연구소 당안관 (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 ATW001_01_01C0019, 원문 8~12쪽)

358) 왕엔메이, 위의 논문, 168~170쪽; “반공통일전선 제창” 《경향신문》 1953년 11월 30일자; 이승만관계서한자료집 4권 <이승만이 임병직에게 보내는 서한 1952년 9월 9일자>

이유를 들어 계속 배제할 계획이었다.

양측은 '3개 전선론(three-front war)'도 합의했다. 다만 이승만이 요구한 것처럼 장제스가 먼저 중국대륙을 공격하는 것은 현실성이 없었다. 장제스는 대신 한국에서 전쟁이 재개될 경우 동시에 타이완에서 중국대륙으로 진격한다는 데 동의했다.[359] 장제스의 고문은 한반도/타이완/인도차이나 방면에서 중국을 공격하면 중국공산당을 패배시킬 수 있다는 이야기를 언론에 흘렸는데, 이는 장제스가 이승만의 3개 전선론에 동의했다는 증거였다.[360]

3개 전선론 합의 이후 이승만은 태평양동맹과 함께 '반공십자군 운동'을 홍보했고, 특히 인도차이나를 끌어들이려 했다.[361] 이승만은 동남아시아에 두 차례 사절단을 파견하여 동남아 국가들을 태평양동맹에 끌어들이고자 했다. 1953년 12월 초 백낙준 문교부장관을 단장으로 하여 최덕신 장군, 이범녕 등이 타이완, 남베트남, 버마, 필리핀, 인도네시아를 방문하여 태평양동맹에 대한 의사를 타진했다. 이어 1954년 2월에는 최덕신과 이범녕이 각국을 방문하여 진해에서 열릴 반공대회 초청장을 전달했다. 동시에 미국 측에게 한국군의 인도차이나 파병을 반복적으로 주장했다. '반공십자군' 주장을 뒷받침하려는 시도이자 한국군의 군사적 가치를 인식시키려는 움직임이었다.

이승만의 인도차이나 파병과 관련하여 주목해볼 점은 중국국민당군의 파병도 함께 주장했다는 부분이다.[362] 이승만은 브릭스에게 디엔비엔푸 전투의 패배에 우려를 표명하면서, 즉각적인 조치를 취하지 않으면 아시아가 공산주의로 빠질 것이라고 주장했다. 따라서 한국군의 파병과 함께 중국국민당군을 인도차이나에 투입하거나, 혹은 국민당군에게 중국대륙

---

359) 이승만은 합의내용을 극비로 취급했으나, 제네바회담 직전 아이젠하워를 설득하기 위해 그에게만 내용을 공개했다. 이승만대통령 영문서한 번역집 I <이승만이 아이젠하워에게 보내는 서한 1954년 3월 11일자>

360) "Rhee and Chiang" 《Evening Star》 1953년 11월 29일자.

361) 李鐘元, 앞의 책, 94~95쪽; 최영호, 1999 〈이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성〉 《국제정치논총》39집 2호, 176쪽; 홍석률, 앞의 논문, 170~171쪽.

362) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1954.7.12.) FRUS 1952-1954 vol.15 part.2 doc.919

을 공격하도록 하는 방안을 제시했다. 장제스와 합의해둔 3개 전선론을 설득하려는 시도였다.

놀랜드 상원의원은 미국 국내에서 태평양동맹과 관련한 이승만의 움직임을 지원했다.[363] 놀랜드는 성명을 내어 이승만의 파병제안이 '자유아시아'의 상호협조 진전을 보여주는 좋은 징조라고 칭찬했다. 또 필리핀의 막사이사이 대통령에게 동맹 형성에 주도권을 쥐라고 권고했다. 놀랜드의 움직임은 이승만의 태평양동맹 주장이 장제스 측에게 도움이 되기 때문이었다.

이승만에게 고무적이었던 것은 아이젠하워가 파견한 밴 플리트 사절단이 1954년 5월 5일 도쿄 도착을 시작으로 한국, 타이완, 홍콩 등을 시찰하면서 군사원조 프로그램을 조사하리라는 사실이었다. 앞서 살펴봤듯이 밴 플리트는 이승만이 신뢰하는 인물이었고, 올리버와 연계하여 이승만을 위한 언론 기고문을 내는 활동을 했다. 이승만이 기대한 바대로 시찰을 마친 밴 플리트는 한국군 35개 사단으로의 증강 등 이승만의 주장을 상당 부분 지지했고, 사절단의 보고서에도 그것을 반영했다. 아이젠하워는 밴 플리트 보고서의 내용에 당혹감을 느꼈다. 밴 플리트와 이승만이 주장하는 것과 같은 한국군의 증강을 추진할 의사가 없기 때문이었다.[364] 그러나 이승만 입장에서 밴 플리트 보고서는 한국군의 대규모 증강을 실현시킬 기회였다.

밴 플리트는 귀국 후에도 소위 '밴 플리트 계획'을 주장하면서 미국 내 여론을 움직이고자 했다. 이 계획의 골자는 아시아의 인력과 미국의 공군력, 해군력, 물자를 결합하여 반공투쟁을 하자는 것으로, 밴 플리트는 미국언론을 대상으로 계획을 선전했다.[365] 밴 플리트 계획은 이승만이 주장하는 한국군의 인도차이나 파병과 궤를 같이 했다.

이승만과 장제스가 인도차이나 문제를 활용하고자 했던 이유는 아이젠하워 정부가 출범 직후부터 인도차이나 전쟁에 깊은 관심을 보였기 때문

363) "아주 협조의 증좌" 《조선일보》 1954년 2월 15일자; "반공동맹 영도권의 장악" 《경향신문》 1953년 2월 15일자

364) 이동원, 위의 논문, 64~68쪽.

365) "Van Fleet Declares He's Glad of Collapse Of Talks on Korea" 《Evening Star》 1954년 6월 16일자

이었다. 아이젠하워는 타이완의 중립화 해제발표에 이어, 인도차이나에 대한 개입의사도 표명했다. 아이젠하워의 1953년 2월 3일 연두교서는 "새로운 적극적 대외정책"을 약속하면서 한국과 말라야(Malaya, 말레이 반도), 인도차이나의 공산 침략을 연결 지었다.[366] 또 덜레스는 한국과 인도차이나가 주적(主敵)인 중국의 양쪽 측면이라는 부분을 강조한 바 있었다. 여기에 타이완을 포함하면 중국을 향한 3면의 전선도 가능했다.

또한 양측이 합의한 3개 전선을 가능하게 하려면, 인도차이나의 국가들을 태평양동맹에 끌어들여야 했다. 3개 전선이 아니더라도 한국군의 인도차이나 파병을 정당화하려면 베트남, 라오스, 버마 등을 합류시키는 것은 필요한 작업이었다.

그러나 인도차이나의 상황을 활용하려는 이승만·장제스의 시도는 곧 아이젠하워 정부의 대응으로 사실상 봉쇄당했다. 우선 양측은 1949년과 유사하게 필리핀의 막사이사이(Ramon Magsaysay) 대통령이 태평양동맹을 주도하면서 반공회의를 개최해주기를 원했다. 그러나 막사이사이가 놀랜드 상원의원의 권고와는 달리 공개적으로 반대하면서 수포로 돌아갔다.

이승만은 대신 1954년 4월 진해에서 반공대회를 열려 했다. 그러나 이 계획 또한 연기해야 했다. 이때 미국 주도의 동남아조약기구로 동남아국가들의 관심이 쏠렸기 때문이었다.[367] 덜레스는 미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남의 10개국으로 조약기구를 추진했다.[368] 한국과 타이완을 제외한 구성이었는데, 1949년 애치슨이 필리핀으로 하여금 양국을 제외하고 동남아시아연맹을 추진하도록 만든 것과 유사했다. 이승만·장제스의 태평양동맹을 견제할 수 있는 강력한 방법이었다.

놀랜드는 한국과 타이완이 고의적으로 제외되었으며, 양국의 110만 병

---

366) Department of Defense, 1967 *Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force*, PartⅡ, p.A49; 이승만관계서한자료집 5권 <임병직이 이승만에게 보내는 서한 1953년 2월 2일자>

367) 노기영, 앞의 논문, 208~209쪽.

368) "반공동맹 한국에 개념통고 미, 우선 10개국으로 구성 희망" 《조선일보》 1954년 4월 18일자

력을 제외한 동맹은 의미가 없다고 비판했다.[369] 또한 인도차이나 정세가 악화될 경우 미군 대신 한국군이나 국민당군을 파견해야 한다고 주장했다.[370] 그러나 놀랜드의 움직임은 인도차이나 문제를 한국이나 중국문제와 분리하려는 아이젠하워 정부의 정책을 바꿀 수 없었다. 동남아조약기구는 1954년 한국과 타이완을 제외한 8개국으로 구성되었고, 조약의 보호대상으로 베트남과 캄보디아, 라오스를 포함시켰다.

이승만과 장제스는 제네바회담의 한국문제 협상이 결렬되기 직전인 1954년 6월 중순 진해에서 태평양동맹 대신 아시아반공민족대표자 회의를 개최했다. 국가 간의 집단안보체가 아니라 민간기구의 형식을 취했는데, 동남아조약기구로 동남아의 주요국가들 시선이 쏠렸기 때문일 것이다. 한국, 타이완, 남베트남, 필리핀, 태국과 류큐, 마카오, 홍콩, '중국대륙자유인민대표'가 참석했으나 모든 참가기구들은 한국이나 타이완처럼 해당 정부를 실질적으로 대표하는 것이 아니었다. 그나마도 지리적으로 중국대륙 인근 지역의 대표들로 참가자도 한정되었고, 대표들은 대부분 중국인들이었다.[371]

진해회의의 참가자들은 1954년 6월 15일 아시아민족반공연맹(Asian People's Anti-Communist League)의 창설을 선언했다. 연맹 헌장은 태평양동맹을 지향하고, 반공십자군운동으로 세계적인 반공기구 창설을 추구한다고 밝혔다.[372] 또 반식민주의를 표방하면서 일본을 견제하는 성격도 드러냈다.

아시아민족반공연맹은 결국 이승만이 추구하던 태평양동맹이 아이젠하워 행정부가 출범시킨 동남아조약기구로 인해 변질된 결과물이었다. 이승만은 한국, 타이완 중심의 동맹을 구성하여 인도차이나에 관여하면서 3개 전선론을 주장할 기반을 마련하려 했다. 그러나 동맹이 아닌 민간기

369) "한중 제외는 오산 노의원 담"《조선일보》 1953년 4월 17일자
370) "한·중군을 먼저 파견 노랜드 의원, 인지사태에 주장" 《조선일보》 1953년 4월 22일자
371) 최영호, 앞의 논문; 조무형, 2008 〈아시아민족반공연맹의 창설과 좌절-역할 이론을 통한 한미 갈등의 개념화〉 《세계정치》 10, 서울대학교 국제문제연구소.
372) 노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》 11, 210~211쪽.

구가 전쟁에 개입할 수는 없었다. 아시아민족반공연맹은 반공십자군을 표방했지만, 군사력이 없는 민간기구라는 점에서 선전의 가치가 떨어지는 구호였다.

이승만에게 남은 것은 장제스와 비밀리에 합의한 3개 전선론이었다. 제네바 회담으로 인해 인도차이나의 전쟁도 휴전이 이뤄졌음에도 불구하고 이승만은 3개 전선론을 아이젠하워 정부와 미국대중들에게 선전하려고 시도할 생각이었다.

2. 한미합의의사록 협상과 이승만의 3개 전선 연설

제네바 회담의 결렬과 함께, 덜레스는 이승만을 워싱턴에 초청했다.[373] 이승만으로부터 휴전협조 약속을 확고히 얻으면서, 동시에 한반도 통일, 경제원조, 한국군 증강 등의 여러 이슈들을 일괄적으로 타결하기 위해서였다. 미국은 한미합의의사록을 준비하면서 이승만의 휴전협조와 그에 상응하여 미국이 한국에게 지불할 대가를 문서화할 생각이었다. 한미합의의사록 합의는 이승만의 휴전협조 문제를 확실히 하는 동시에, 한미상호방위조약의 발효로 이어질 예정이었다.

이승만의 방미는 한국 입장에서 미국으로부터 약속 받은 휴전협조의 대가들을 구체적으로 확인하고 확보할 기회였다. 또 이승만 입장에서는 한국과 미국 내에서 정치적 위상을 더욱 증진시킬 수 있었다.

그런데 이승만은 건강을 이유로 초청을 거부하면서 더 이상 여러 국가들의 한국문제 논의를 원치 않으며, 휴전은 종결된 것으로 여긴다고 주장했다.[374] 이어 덜레스에게 초청을 조건부로 수락했는데, (1)전쟁 재개를 약속하거나 (2)한국군 육군 20개 사단을 늘리고 해군과 공군을 그에 맞게 증강하는 조건을 걸었다. 또한 주미대사인 양유찬을 통해서 한국에서 소총과 탄약을 생산할 수 있는 공장들을 설립해달라고 요청했다. 일본과 마찬가지로 동남아에 소총과 탄약의 공급자 역할을 맡기를 원했다.

미국은 어느 쪽도 승낙하지 않았지만 이승만은 돌연 방미를 결정했다.[375] 이승만의 생각은 앞서 자신이 제시한 2개의 조건과 관련하여 미국으로 건너가 직접 담판을 짓겠다는 것이었다. 브릭스는 두 조건에 더

---

373) "The Secretary of State to the President of the Republic of Korea (Rhee)"(1954.6.18.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.902

374) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1954.6.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.904; "The President of the Republic of Korea (Rhee) to the Secretary of State"(1954.7.2.) doc.909; "Memorandum of Conversation, by the Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin)"(1954.7.7.) doc.914

375) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1954.7.10.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.915; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State"(1954.7.10.) doc.916

하여 이승만이 추구해온 아시아의 반공동맹 구상을 밀어붙일 적기라고 판단하여 방미를 결정한 것이라고 분석했다. 그리고 워싱턴은 이승만이 건 조건을 논의의 기반으로 삼지 않을 것이라는 입장을 명확히 상대방에게 전달해야 한다고 주장했다.

이승만의 방미는 브릭스가 예상한 대로 전쟁 재개 공약과 한국군 20개 사단 증강을 미국 측에 설득하기 위한 시도였다. 그러나 브릭스가 알지 못했던 것은 이승만이 장제스와 합의한 3개 전선론의 존재였고, 또 이승만이 그것을 공공연하게 주장할 만큼 극단적인 태도로 방미에 임했다는 점이었다.

이승만은 1954년 7월 27일 워싱턴에서 열린 아이젠하워와 회담에서, 세계전의 위험 없이 한국을 통일시킬 수 있는 계획이 있다고 주장했다.[376] 이승만의 계획은 '군사적 조치'를 포함하는 것이었다. 그러자 아이젠하워는 전쟁을 제외한 어떤 계획이든 고려할 의지가 있다고 못 박았다.

아이젠하워를 설득하는 것은 실패였다. 이승만은 다음 날 미 상·하원 합동연설에서 장제스와 비밀리에 합의한 3개 전선론의 공개를 강행했다.[377] 이승만은 연설을 통해 중국과 전면전에 미국이 합류할 것을 촉구했는데, 아시아인 200만 명이 공격할 때 미국의 공군과 해군 지원이 필요하다고 요청했다. 나아가 이승만은 한국 전선이 '우리'가 승리하고자 하는 전쟁-아시아, 세계, 그리고 자유-의 아주 일부분이지만, 행동을 시작할 수 있는 지역이라고 주장했다. 그리고 한국은 20개 사단에 추가로 20개 사단의 인원을 제공할 것이고, 타이완은 63만 명을 이용가능하리라고 언급했다. 미 육군은 필요 없다는 것이 그의 대안이었다.

---

376) 이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미 분규'〉 《한국정치연구》 29집 3호; 8~9쪽. "Hagerty Diary, July 27, 1954" FRUS 1952-54 vol.15 part.2 doc.923; "United States Summary Minutes of the Third Meeting of United States Republic of Korea Talks, July 29, 1954, 2:30 p. m."(1954.8.2.) doc.925

377) "Memorandum re: Available Texts of Addresses given by His Excellency, President Syngman Rhee during the President's visit to the US" (1955.3.4.) 이승만 대통령 미국방문, 1954.7.25.~8.8, 롤번호 C-0002, 외교부 외교사료관; 《Evening Star》 1954년 7월 28일자.

이승만은 국민당 정부의 중국본토 귀환이 자동으로 한국과 인도차이나 전쟁의 승리를 생산해낼 것이며, 힘의 균형을 깨뜨려서 소련으로 하여금 미국과의 전쟁을 감히 무릅쓰지 못하게 하리라고 주장했다. 이승만은 심지어 소련이 중국에 개입할 경우, 미 공군이 소련의 주요 생산시설을 파괴할 명분을 제공하기 때문에 자유진영에게 유리해질 것이라고 강조했다.

중국대륙의 수복이 한국과 인도차이나 문제를 해결할 것이라는 시각은 1953년 11월부터 장제스가 비밀리에 주장하던 바였다.[378] 그러나 이승만이 3개 전선론을 공개한 시점이나 장소, 방식이 적절치 못했다. 미국이 한국과 인도차이나의 전쟁을 휴전으로 이끌어낸 지 얼마 되지 않았고, 미국 입장에서는 전쟁을 재개할 명분이나 실익이 없었다. 또한 3개 전선론에 대한 미국의 반응이 어떻든 전쟁을 공개적으로 주창하는 것 자체가 부적절했다. 공산 측이 한국과 타이완은 물론이거니와 미국을 '전쟁광'으로 비난할 선전거리를 제공하는 행위였다.

미국 정계와 언론계의 전반적 반응은 싸늘했다.[379] 의회 일각에서는 이미 이승만을 "고집스러운 노인"으로 비판하고 있었는데[380] 이들의 주장을 확인시켜주는 연설이었다. 차이나로비의 매캐런 상원의원을 포함해서 상하원의 주요지도자들 가운데 누구도 이승만의 3개 전선론을 옹호하지 않았다.[381] 그리고 이승만 연설 이래로 미국의 고위관리들 사이에서 이승만과 협조하려는 분위기도 사라졌다.[382]

특히 아이젠하워 정부 일각에서는 이승만의 돌발적인 단독군사행동을 제어할 수 있을지 의구심이 일기 시작했다. 당장 NSC회의에서 덜레스 국무장관은 한국군에 제트기를 공여하는 방안을 반대했다. 제3차 세계대전을 초래할 개연성이 큰 국가에게는 제공하지 말아야 한다고 주장했

---

378) "The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State"(1953.11.30.) FRUS 1952-54 vol.14 part.1 doc.155

379) 이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미 분규'〉 《한국정치연구》 29집 3호, 9쪽.

380) 《The Daily Record》 1954년 7월 28일자.

381) 《Evening Star》 1954년 7월 29일자.

382) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee And American Involvement in Korea, 1942-1960*, Panmun book company LTD: Seoul, 1978, pp.446~451.

다.[383] 덜레스는 장제스에게 제트기를 공여하면서 대신 미국의 허락 없이 중국대륙을 대상으로 사용해서는 안 된다는 협정을 맺었던 사실을 상기시켰다.

이승만의 미 의회 연설은 확실히 실수였고, 이승만 자신과 올리버도 잘 알고 있었다.[384] 올리버는 이승만이 한국문제의 평화적 해법을 추구하는 아이젠하워와 맞서 싸우면서 미국언론에게 자신의 주장을 호소하려 한다는 사실을 사전에 인지했다. 따라서 미 의회 연설에 앞서 이승만을 설득하여 연설문을 온건하게 수정하고자 했다. 올리버는 오랜 기간 이승만을 위해 미 국내정치의 흐름을 파악하고 언론을 통한 홍보와 선전을 수행했기 때문에 정치적으로 미국에서 이승만이 취해야 할 입장을 명확히 파악하고 있었다. 그것은 평화와 협력을 강조하는 것이었다. 그러나 이승만은 자신이 준비한 연설문을 고집했다. 그 결과는 아이젠하워 정부뿐만 아니라 미 의회의 지지까지 무너뜨리는 것이었다. 시간이 흐른 후, 이승만 본인도 올리버에게 연설내용을 후회한다고 언급했다.

이승만의 미 의회 연설 다음 날 미국 측은 한미합의의사록 초안을 제시했는데, 이때도 이승만은 미국의 평화통일 추구를 담은 초안 내용에 분노했다. 초안에는 “미국은 모든 평화적 방법에 의한 한국 통일을 지지한다.”는 구절이 있었고, 이승만은 이런 합의를 언제 했냐고 화를 냈다.[385]

한미합의의사록은 미국이 이승만을 초청하면서 준비한 핵심 사안이었다. 미국은 한국의 통일문제를 논의하는 동시에, 한미합의의사록으로 주요 현안들의 합의를 이끌어내고자 했다. 한미합의의사록 협상은 양국 간 처음 있었던 일이자 독특한 방식이었다. 군사·경제 분야 전반을 매우 구체적이고 세세하게 다뤘을 뿐만 아니라 미국 측이 제공할 대가를 명시했다는 점에서 그러했다. 한미합의의사록 본문은 한국이 수행해야 할 정책

---

383) “Memorandum of Discussion at the 208th Meeting of the National Security Council Thursday, July 29, 1954”(1954.7.29.) FRUS 1952-54 vol.15 part.2 doc.926

384) Robert T. Oliver, supra, pp.446~451.

385) 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 165~166쪽.

의 전반적 기조와 미국이 그에 응해 지불할 대가를 대략적으로 설명하고, 부록A '효과적인 경제계획을 위한 조치'와 부록B '1955회계연도의 한국군 규모와 이에 대한 미국의 지원'은 경제/군사 면에서 양측이 취할 조치들을 구체적으로 명시했다.

이런 면에서 한미합의의사록이라는 형식의 협상은 미국이 대한정책의 이슈 전반을 한국 측과 세세하게 협의하고 합의를 이끌어 내겠다는 의지를 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 동시에 미국이 요구하는 바를 한국 측이 착실히 이행한다면, 미국이 제공할 대가를 명확히 약속하는 것이기도 했다. 한미합의의사록처럼 외교문서로 구체적인 내용의 원조를 약속한 것은 당시까지 한미관계에서 전례 없는 일이었다.

한미합의의사록의 전반적 기조는 (1)휴전의 준수와 (2)72만 명 수준의 한국군 유지, 그리고 (3)막대한 국방비를 감당하기 위한 원조 공여 및 한국정부 예산의 효율적 운영이었다. 미국은 기본적으로 한국이 휴전을 준수하게 만들 안전장치로 한국군 작전통제권을 확보하려 했다. 추가로 한국정부가 미국과 협의 하에 원조를 효율적으로 활용하는 재정정책을 편다는 조건에서 미국은 1955회계년도에 7억 달러의 원조를 제공할 예정이었다. 핵심은 휴전 하에서 72만 규모의 한국군을 유지할 수 있게 만드는 것이었다.

이처럼 미국이 한국의 방대한 군대유지를 적극 지원하는 정책을 택한 이유는 1954년 디엔비엔푸의 프랑스군 패배가 가져온 국제정세의 변동 때문이었다.[386] 인도차이나의 정세 때문에 미국은 중국의 군사적 위협을 경계했고, 일본의 재무장과 타이완, 한국 등의 군사력 강화를 시행하면서 태평양 집단안보체제를 구축하고자 했다.

한미합의의사록 협상에서 크게 다뤄지지 않았지만, 미국은 집단안보체제 구축을 위해 한국과 일본의 관계정상화를 다시 권유할 의사도 있었다. 이승만과 아이젠하워의 정상회담에서 덜레스가 양측의 정상화가 중요한 문제라고 한 차례 언급했고, 한미합의의사록 미국 측 초안에는 "일본과의 관계를 정상화하고 미해결 문제를 해결하기 위해 가까운 미래에

386) 李鐘元, 앞의 책, 30~35쪽

일본과 협상을 시작한다."는 조항이 있었다.[387] 해당 부분은 추후 삭제되었지만 미국은 이후에도 계속 한일 국교정상화를 주선하고자 했다.

한국 입장에서 한미합의의사록 협상은 미국의 군사·경제원조와 직결된 것이기 때문에 매우 중요했다. 그러나 이승만은 평화통일을 추구한다는 초안의 내용에 분노하여 협상에 참여하지 않았다. 양측 실무진은 협상을 통해 합의의사록 초안을 수정했지만, 이승만은 양측이 합의한 초안에도 동의하지 않은 채 서둘러 귀국했다. 이승만은 손원일, 정일권, 백두진 등에게 협상을 이어가라고 지시했지만, 한국군 증강과 10억 달러 원조를 받으라는 언질만 남긴 채 구체적인 협상지침을 주지 않았다.

이승만의 불참은 합의의사록 협상에 심각한 악영향을 끼쳤다. 1948년의 행정권 이양부터 시작하여 이승만은 미국과 협상할 때 한국 측 실무진에게 전권을 주지 않았다. 한미 실무진 사이 일정 정도 합의가 이뤄져도, 언제든지 이승만이 개입하여 합의사항을 뒤집을 수 있었다. 따라서 이승만의 귀국 결정은 워싱턴에서 한미 간에 이어나갈 협상이 무의미해질 것이라는 의미였다.

협상은 결국 서울에서 이어져야 했다. 양측의 협상은 여러 측면에서 갈등했다.[388] 먼저 한국문제의 해결방안으로 미국 측이 평화적 방법을 강조한 데 반해 한국이 무력통일을 주장함으로써 합의를 이루지 못했다. 원조와 관련해서는 (1)환율의 유지보장 (2)원조 액수(10억 달러 대 7억 달러) (3)한미 간 협의에 의한 군사원조 물자조달 등 세 가지 문제를 두고 갈등했다. 대한원조 액수를 제외한 문제들은 앞서 살펴봤듯이 오랜 기간 양측이 이견을 가지고 합의하지 못하던 것들이었다.

한미합의의사록 협상은 결국 한국의 유엔군 대여금 지급중단과 미국의 유류 공급중단이라는 상호보복으로 이어졌다. 유류 공급중단은 한국 측이 버틸 수 없는 제재였다. 결국 양측은 미국 측 입장을 대부분 수용한 내용의 한미합의의사록으로 합의했다.[389] 한국이 얻은 것은 평화적 수단

387) "United States Summary Minutes of the Third Meeting of United States Republic of Korea Talks, July 29, 1954, 2:30 p. m."(1954.8.2.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.925; 이동원, 2019, 168쪽

388) 이동원, 2019, 170~171쪽

389) 이동원, 2019, 173~177쪽

을 통해서 한국 통일을 지지한다는 내용을 삭제한 것이었는데, '114일의 분규'를 겪은 후에 얻은 것치고는 무의미한 성과였다.[390] 그밖에 한일 관계정상화를 촉구하는 조항도 최종안에는 빠졌다.

이승만의 방미와 한미합의의사록 협상은 시기나 형식, 내용의 측면에서 매우 중요한 정상회담이었다. 미국은 이승만의 휴전협조 의사를 재확인하고, 그 대가를 한미합의의사록이라는 문서로 보장해줄 의지를 보였다. 한미합의의사록의 교환과 함께 한미상호방위조약의 효력이 발생할 것이고, 미국의 원조는 전쟁으로 파괴된 한국의 재건에 가장 중요한 자원이 될 수 있었다. 현실적인 관점에서 한국의 국익은 휴전을 협조하는 대신 미국으로부터 원조를 비롯한 최대한의 대가를 신속하게 얻는 데 있었다.

그러나 이승만의 관심은 아이젠하워 정부를 설득하여 북진 시 군사적으로 지원받을 가능성을 남겨두고, 한미동맹에서 한국이 맡을 역할을 증대하여 한국군의 군사력 강화에 필요한 군사원조를 더 받는 데 있었다. 그리고 그것이 실패하자 미 의회 연설에서 3개 전선론을 공개적으로 주장하는 실수를 저질렀다. 3개 전선론은 말 그대로 비밀 합의였고, 공산측이 한반도나 타이완을 공격하는 일이 벌어졌을 때나 발동할 수 있을 느슨한 구상이었다.

또한 아이젠하워 정부가 한미합의의사록에 평화통일을 추구한다는 내용을 포함하자, 분노를 터뜨린 후 전권을 주지 않은 협상단만 남겨놓은 채 조기귀국을 택했다. 그 결과 한미합의의사록 협상은 장기화되었고, 한국의 유엔군 대여금 중단과 미국의 유류공급 중단이라는 극단적 충돌 끝에 미국이 제시한 내용대로 합의가 이뤄졌다.

이 시기 미국과 이승만의 갈등은 3개 전선론을 둘러싼 것뿐만이 아니었다. 한일회담 문제를 두고 양측의 갈등이 이어졌고, 그에 따라 이승만은 또 다시 극단적 조치로 대응하고자 했다. 1954~1955년의 '제한적 북진' 시도였다.

---

390) 이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미 분규'〉 《한국정치연구》 29(3), 23~25쪽.

3. 한일회담, 평화공존 문제와 이승만의 제한적 북진 시도

한미합의의사록의 체결로 한국은 미국으로부터 전쟁 전보다 더 큰 규모의 군사원조와 경제원조를 공여 받게 되었다. 양측이 합의한 내용은 1955회계연도 군사원조로 4.2억 달러, 경제원조는 2.8억 달러로 총 7억 달러 규모였다. 한미합의의사록은 1955회계연도의 원조 규모만 규정했지만, 이후에도 비슷한 규모의 경제원조가 이어졌다. 경제원조의 경우 1954년 1억 5392만 달러였던 것이 1955년 2억 3670만, 1956년 3억 2670만, 1957년 3억 8289만 달러로 계속 증가하는 추세를 유지했다.[391]

그러나 대규모 원조에도 불구하고, 최대 72만 명으로 규정한 한국군의 방대한 규모는 한국정부에게 심각한 재정 압박이었다. 미국의 군사원조 4.2억 달러는 당시 양국이 합의한 180환 대 1달러의 환율을 적용하더라도 756억 환에 달했다. 그러나 미국의 군사원조로 들어온 현물을 제외해도, 1955년 한국정부의 국방비 지출규모는 911억 환으로 정부 전체의 1,679억 환 가운데 54%를 차지했다. 911억 환 가운데 상당부분을 대충자금으로 메우고도 201억 환은 한국은행 차입금으로 감당해야 했다.[392]

결국 미국의 원조에도 불구하고, 한국은 군대 유지에 버거운 상황에 직면했다. 72만 명이나 되는 한국군은 전쟁의 발발이나 해외파병이 이뤄지지 않는다면 한국정부에게 경제적 부담을 줄 뿐이었다. 부담을 줄이려면 미국의 원조를 더 확보하는 것이 긴요했지만, 이미 한미합의의사록 협상 때 10억 달러 규모를 주장했다가 실패한 바 있었다.

국제정세의 추이 또한 대규모 군대를 유지하면서 반공주의와 북진통일을 주창하는 이승만의 노선에 유리하지 않았다. 우선 유럽에서 미·소의 대립이 잦아드는 양상을 보였다. 1954년 제네바 회담 이래로 1956년까지는 유럽의 냉전에서 일종의 간빙기(間氷期)에 속했다. 소련은 평화공존을 내세웠다. 그러자 미·영·프는 소련과 대화로 진영 간 대립을 완화하려

---

391) 재정경제과, 1977 〈미국의 대한원조변천과정〉 《입법조사월보》100, 대한민국 국회도서관, 83쪽.

392) 이동원, 2020 〈1953~1955년 아이젠하워 행정부의 상호안전보장계획(MSP)과 대한(對韓) '평시(平時) 군사원조'의 재개〉 《사림》74, 65~67쪽.

했다. 4개국은 1955년 제네바 정상회담을 개최하여 평화를 논의했다.[393] 구체적으로는 군축, 핵전쟁, 집단안보, 외교관계, 무역장벽 제거, 독일의 통일 등을 주제로 했다. 회담은 명확한 성과를 내지 못했지만, 냉전이 핵전쟁으로 이어지는 파멸을 피하려는 분위기를 반영했다.

중국과 타이완의 상황은 달랐지만, 양측의 군사적 충돌이 확전으로 이어지지는 않았다. 1954년 8월 말부터 중국 인민해방군이 진먼섬, 마쭈섬을 공격하면서 1차 타이완해협 위기가 발발했으나, 미국은 전쟁의 확산을 방지하려 노력했다. 아이젠하워 정부는 타이완과 중미공동방위조약을 체결하여 타이완섬과 펑후군도(澎湖群島)의 방어의지를 공개적으로 내보였지만, 동시에 진먼섬과 마쭈섬을 조약의 범위에서 제외하여 중국과 타협할 여지를 남겼다.[394]

미국 내의 정치동향도 변화가 있었다. 1954년 11월 선거에서 미국 민주당은 상·하원을 장악했고, 따라서 공화당 내 장제스 지지세력과 같은 강경한 반공파의 입지는 상대적으로 약해졌다. 놀랜드는 끈질기게 평화공존에 반대했고, 중국대륙 봉쇄와 중화인민공화국의 유엔 가입 저지에 주력했다.[395] 그러나 한국문제와 관련해서는 더 이상 이승만을 지원하는 공개발언을 하지 않았다.

마지막으로 이승만의 방미 이래로 한미 양측은 여러 이슈를 둘러싼 갈등이 고조되는 상황이었다. 앞서 살펴본 한미합의의사록을 둘러싼 충돌이 발발했고, 동시에 한일회담 재개 문제를 두고 첨예한 의견대립이 이어졌다. 일련의 한미관계 이슈에서 이승만은 미국을 움직일 지렛대를 마련할 필요가 있었다. 이승만은 한편에서 미국 내 선전·홍보활동을 진행하고, 다른 한편으로는 군사적 위기를 조장하려 했다.

1954~1956년 이승만의 선전주제는 세 가지였는데, 미·소를 비롯한 주

---

393) 1955년 제네바 정상회담과 관련하여, Saki Dockrill and Gunter Bischof, Introduction Geneva: The Fleeting Opportunity for Detente, Gunter Bischof and Saki Dockrill ed., *Cold War Respite: The Geneva Summit of 1955*, Louisiana State University Press, 2000.

394) "미중 방위조약 조인" 《조선일보》 1954년 12월 5일자

395) "외교국방정책의 재검토 노랜드 미 의원 의회에 요구" 《조선일보》 1954년 11월 18일자; "중공해안봉쇄 미 노의원 제창" 《조선일보》 1954년 11월 30일자.

요강대국들의 움직임에 역행하는 내용이었다. 이승만은 올리버, 임병직 등에게 (1)평화공존 반대와 미국 대외정책의 전면 재검토, (2)일본을 중심으로 한 미국 극동정책의 수정, (3)한국 통일을 주요홍보주제로 삼고 실행하라고 지시했고, 자신은 한국에서 휴전협정 무력화를 주창했다.[396] 선전전으로 미국의 대소정책, 극동정책, 대한정책에 대한 여론을 움직이고, 아이젠하워 정부와의 외교로는 보다 국소적인 문제를 공략하고자 했다.

이승만과 사설고문단의 선전구호는 "통일 없이는 세계적 분쟁해결 없다(no world settlement without re-unification)"였고, 제한전을 펼쳐서라도 한국을 통일시켜야 한다고 주장했다. 그러나 주장의 현실성이나 설득력과 별개로, 미국 내에서는 한국문제에 대한 관심 자체가 줄어들고 있는 상황이었다. 따라서 이들은 한국 통일을 주장하는 것보다도 어떤 식으로든 한국에 대한 관심부터 다시 불러일으키고자 노력해야 했다.[397]

이승만은 1954년 9월 최초로 단독군사행동을 비밀리에 준비했는데, 세 가지 시대적 배경과 연결하여 이해할 수 있다. 가장 중요한 배경은 중국이 진먼섬을 포격하면서 제1차 타이완 해협위기가 발발했다는 점이다. 타이완 해협을 두고 양측의 포격전이 상당기간 진행되었고, 따라서 이승만과 장제스가 합의했던 3개 전선론을 실제 진행할 수도 있는 상황이었다.

두 번째로 중요한 배경은 한일회담 재개를 둘러싼 한미갈등이었다. 휴전 후 미국은 한일 간의 어업분쟁을 방지하기 위해 설치했던 클라크선을 해제했고, 따라서 어업협정이 시급한 사안으로 등장했다. 이때 일본 측이 회담 재개를 요청하면서 제3차 한일회담이 1953년 10월 6일 재개되었지만, 15일 만에 구보타 '망언'으로 인하여 결렬되었다.[398]

---

396) 이승만관계서한자료집 7권 <이승만이 임병직에게 보내는 서한 1954년 12월 10일자>; <올리버가 이승만 부부에게 보내는 서한 1955년 1월 5일자>; <임병직이 이승만에게 보내는 서한 1955년 1월 12일자>; <이승만 대통령의 비망록 1955년 1월 18일자>; <올리버가 이승만 부부에게 보내는 서한 1955년 1월 19일자>; <펜 스테이트 라이온스의 토마스 모건이 올리버에게 보내는 서한 날짜미상>; 《Pittsburgh Post-Gazette》 1955년 1월 21일자

397) 《Evening Star》 1956년 5월 17일, 18일자

398) 박진희, 2008 《한일회담-제1공화국의 對日정책과 한일회담 전개과정》 선인,

이후 미국은 한일관계를 중재하고자 계속 시도했으나, 이승만이 저항하면서 갈등이 고조되었다.[399] 이승만과 사설고문단은 일본이 한국의 합리적 제안을 거부하고 있고, 추후 일본의 군사력이 강화될 때까지 회담을 지연시키려는 의도를 가지고 있다고 의심했다. 일본이 군사력을 동원하여 한국을 압박할 수 있고, 한미상호방위조약은 이 경우 한국을 방어해주지 않으리라는 예측까지 했다. 일본 측의 역청구권, 평화선에 대한 입장도 문제지만, 이승만은 미국이 일본 측 입장을 들고 있다고 평가했다. 따라서 이때 미국 내 사설고문단은 한일관계와 관련하여 한국 측 입장을 선전하려 했다.

미국뿐만 아니라 장제스도 1954년 초부터 미국의 방침에 호응했다. 장제스는 아시아민족반공연맹에 일본을 가입시키려고 시도했고, 덜레스와 존 헐 극동군사령관, 월터 주드 등 미국 측 인사들도 이를 지원했다.[400] 이들은 이승만을 설득하려 했으나, 이승만은 공공연하게 반대했다. 이승만의 저항으로 인해 1954년 10월 20일 타이완에서 개최하기로 한 제2차 아시아민족반공대회가 연기되기도 했다.

마지막으로 한미합의의사록의 협상이 서울에서 계속 이어졌는데, 양측이 강경하게 대립하는 상황이었다. 미국 측은 1954년 7월부터 유엔군 대여금의 상환을 중단하는 방식으로 경제적 압박을 가했다.[401] 또 미국은 일괄거래로 미국의 입장을 한꺼번에 관철시키는 전략을 밀고 나갔다. 한미 양측은 중도에서 타협점을 찾기 어려운 상황에 마주하게 되었다.

178~183쪽.

399) 이승만관계서한자료집 7권 <비망록 1954년 7월 22일자>; <올리버가 이승만·프란체스카에게 보내는 서한 1954년 9월 2일자>; <임병직이 이승만에게 보내는 서한 1954년 9월 9일자>; <올리버가 이승만·프란체스카에게 보내는 서한 1954년 9월 21일자>

400) “태맹의 암은 일본” 《경향신문》 1954년 2월 6일자; “태맹에 일본 포함” 《경향신문》 1954년 2월 8일자; “승리의 길은 태맹” 《경향신문》 1954년 3월 30일자; “태맹참가를 고려 일본외상이 언명” 《조선일보》 1954년 5월 28일자; “태맹 가입자격 미, 일 인 등을 지적” 《조선일보》 1954년 6월 15일자; “동북아동맹 모색” 《경향신문》 1954년 11월 6일자; 노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》 11, 207~208쪽.

401) 이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: ‘114일의 한미 분규’〉 《한국정치연구》 29(3), 19~20쪽.

이승만의 입장에서는 미국과의 한미합의의사록 협상과 한일회담 재개 압력에 대응할 필요가 있었고, 가장 극단적인 방식은 한반도에서 군사위기를 창출하는 것이었다. 미국은 1954년 9월 초 이승만이 단독군사행동을 계획 중이라는 사실을 포착했다. 한국이 먼저 교전을 일으킨다면 미국은 어떤 경우에도 지원하지 않으리라는 사실을 이형근 합참의장과 정일권 육군참모총장을 통해 경고했다.[402] 미국에게 다행인 부분은 이승만의 명령내용을 곧바로 알 수 있다는 점과 한국군의 고위지휘관들이 그러한 계획의 실현가능성을 믿지 않는다는 사실이었다. 한국 내 미국의 기관들은 모두 한국정부의 의도와 조짐을 예의주시하기 시작했으나, 경고 이상의 조치가 필요하지 않았다.

이승만의 꾸준한 시도와 협조 불응은 미국으로 하여금 이승만 제거계획을 계속 이어가면서 이승만을 대체할 친미세력을 마련하도록 준비하게끔 했다. 문서상의 계획이었지만 미국은 1954년 11월~12월의 시점에도 새로운 세력이 정권을 잡는 방안을 계속 구비해두었다.[403]

이승만의 시도는 이것으로 끝나지 않았다. 1955년 제네바 정상회담 이후 한국의 단독군사행동을 공개적으로 선언했다. 이승만은 8월 1일 공보처를 통해 한국정부는 38선 이남 영토를 수복할 것이며, 이를 위해 필요한 조치를 취할 것이라고 발표했다.[404] 발표는 경찰과 육군 특무대의 정보에 따라 북한 측의 전면적 공격이 임박해 있다고 주장했다. 따라서 한국은 방어선 강화를 위해 개성, 옹진, 한강 북부지대 등을 수복해야 한다고 발표했다. 군사정전위원회의 공산 측 대표는 한국의 성명서가 휴전협정을 위협했다고 공격했고, 유엔군 측 대표는 한국정부의 주장과 유엔군사령부는 아무런 연관이 없다고 답변했다.[405]

한국정부의 발표와 동시에 이기붕 민의원 의장이 참석한 대규모 반공

---

402) "The Commander in Chief, Far East (Hull) to the Chief of Staff, United States Army (Ridgway)" (1954.9.7.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.939

403) 박태균, 2013 《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》 창비, 134~135쪽.

404) "38선 이남 영토수복을 결의 정부서 중대성명 발표" 《동아일보》 1955년 8월 3일자; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1955.8.4.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.69

405) "8.1 성명에 항의" 《조선일보》 1955년 8월 8일자.

시위가 벌어졌다. 반공시위의 요구사항은 (1)폴란드와 체코슬로바키아 대표 등 중립국감독위원회의 즉각 철수 (2)개성, 옹진 등 38선 이남 지역의 수복, (3)중국군의 철수와 북한군의 무장해제였다.[406]

더 큰 문제는 이승만이 실제로 제한적인 북진을 시행할 작전계획을 짰고 한국군에게 지시를 하려 했다는 점이었다. 이형근 합참의장과 김석범 해병대사령관이 작전을 마련했는데 2개 연대가 한강을 도하하여 진격하고, 1개 연대가 옹진반도를 공격한다는 계획이었다.[407] 이승만이 지시하여 마련한 작전계획은 8월 2일 한국 합참 회의에서 반대에 부딪치는 것으로 끝났다.

이때 이승만이 다시 단독군사행동을 계획한 원인의 배경에는 1955년 제네바 정상회담과 레이시(William S.B. Lacy) 주한미대사의 부임, 제10차 유엔총회의 한국문제 논의, 한일갈등의 고조 등이 있었다. 이승만의 강력한 동기는 먼저 레이시 주한미대사의 부임에 있었다.[408] 1955년 3월 24일 레이시 주한미대사가 브릭스를 대체하기 위해 부임했는데, 1954년 필리핀의 선거에 개입하여 막사이사이의 대통령 당선을 이끈 바 있었다. 레이시가 부임했을 때 한국 내에서는 그가 이승만 낙선을 기도하기 위해 파견되었다는 소문이 돌았다.

같은 시기 제네바 정상회담의 논의가 국제사회에서 이뤄지고 있었다. 1955년 7월 18일 제네바 정상회담이 개막했고, 군축, 양 진영 간의 무역장벽 철폐, 독일의 통일문제 등을 이슈로 다루면서 평화공존이 이슈로 떠올랐다.

그런데 이승만은 미국이 평화공존을 위해 레이시를 이용하여 자신을 제거하려 한다고 믿었다.[409] 이승만은 레이시가 한국 내 외국인상사에 대한 과세문제를 활용하여 한국에 비우호적인 기사들을 미국언론에 실리

---

406) “간첩행위 허용할 수 없다 적성감위 물러가라” 《조선일보》 1955년 8월 8일자.

407) “Telegram From the Commanding General, Eighth Army (White) to the Department of the Army”(1955.8.7.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.71

408) 박태균, 앞의 책, 135쪽.

409) 이승만관계서한자료집 7권 <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 1955년 11월 24일자>

게 했고, 미국 내 반한(反韓)정서를 조장했다고 판단했다. 따라서 이승만은 미국에게 일종의 경고를 할 필요가 있었다.

두 번째로 1955년 9월에 시작될 제10차 유엔총회의 의제 가운데 하나가 한국문제였다는 점도 중요했다. 제네바 정상회담의 평화공존 분위기가 유엔총회로 이어진다면, 이승만이 주장하는 한반도 전국정부 원칙이나 흡수통일, 무력통일 등이 유엔에서 관철될 가능성은 없었다. 실제 이승만은 임병직을 통해 유엔에서 북한지역의 외국군 철수, 흡수통일, 휴전협정 무효화를 주장했다.[410]

마지막으로 1955년 2월부터 하토야마 내각이 북한, 소련, 중국과 외교적 접근을 추구하면서 1955년 중반 한일 간의 갈등이 최고조에 달했다. 한국정부는 일본의 정책을 비판했고, 한국 내에서 반일시위가 대대적으로 벌어졌다. 이승만은 주일대표의 소환까지 언급했고, 일본의 재침략을 막기 위해 국민이 총궐기해야 한다고 성명했다. 6월 27~30일 앨리슨 주일미대사의 한국 방문과 한일문제 논의가 있었지만 한일갈등은 진화될 여지가 보이지 않았다. 7월 6일 하토야마 총리는 대한청구권을 포기할 생각이 없다고 밝혔고, 구보타 발언도 철회할 의사가 없었다. 두 문제는 한국 측이 한일회담의 재개조건으로 요구한 것이었는데, 일본도 강경한 태도로 물러서지 않았다.[411]

이승만의 두 차례 제한적인 북진 시도는 이처럼 미국과 여러 이슈에서 부딪칠 때 상황을 반전시키기 위한 극단적 조치로 해석할 수 있다. 이승만은 1953년 휴전협정 체결 직전에 반공포로를 석방하여 반공포로와 관련된 자신의 입장을 관철시키고, 휴전을 방해하여 대미 협상력을 강화하려고 한 바 있었다. 1955년의 제한적 북진도 비슷한 맥락으로 이해할 수 있다.

특히 두 번째 시도는 첫 번째보다 더 극적이었다. 1954년 9월의 시도는 비밀리에 준비된 것이었고, 문서상의 계획에 불과했다. 그런데 1955년은 38선과 군사분계선 사이의 지역을 군사작전으로 수복하겠다고 공개적

410) 이승만관계서한자료집 7권 <임병직이 이승만에게 보내는 서한 #55294 1955년 11월 17일자>
411) 박진희, 앞의 책, 212~219쪽.

으로 발표한데다가 이형근 합참의장 등 군 고위급이 관련되어 있었다. 또한 한국군 합참에서 계획된 군사작전을 실제 논의했다는 점도 달랐다.

결과적으로 이승만의 두 차례 군사작전 시도는 미국과 한국군의 밀접한 관계로 인하여 실패로 돌아갔다. 이승만의 명령은 매번 미국 측에게 새어나갔고, 이형근 합참의장이 작전을 마련했음에도 한국군 합참은 그것을 거부하기까지 했다. 두 번의 시도가 수포로 돌아간 후 로버트슨은 이제 한국군 지휘관들이 미국에게 우호적이며, "이승만의 명령이 있더라도 우리의 이익에 반하는 행동을 하지 않을 것"이라는 결론을 내렸다.[412]

이승만의 단독군사행동 위협이나 한일회담 비협조는 마침내 미국 국내정치에서 그에게 호의를 갖고 있던 정치세력까지 등을 돌리는 결과를 낳았다. 1956년 5월 대선에서 민주당의 장면이 부통령으로 선출되자, 미국의 관료들과 《New York Times》 등의 언론은 민주주의가 작용하는 증거로 좋은 결과라는 반응을 공개적으로 보였다.[413] 헨리 루스 소유의 《Time》지와 놀랜드 상원의원조차 장면의 당선을 환영하는 입장을 냈다. 이승만의 '벼랑 끝 전술'이 역효과를 내는 순간이었다.

이상에서 다룬 1954~1956년의 시기는 전쟁을 매듭짓고 외교로 한국문제의 해결을 모색해야 하는 중요한 시기였다. 특히 한국은 외교적 수완을 발휘하여 가능성 있는 통일방안을 제시하고, 강대국들의 합의를 이끌어내는 노력을 할 필요가 있었다. 또한 통일문제와는 별개로 미국 및 미국의 우방국들로부터 원조를 확보하여 경제적 재건을 모색해야 했다.

그러나 이승만은 전쟁 전이나 전쟁 시기와 마찬가지로 미국의 군사적 롤백을 촉구하고, 중국문제와 인도차이나 전쟁을 활용하여 위기를 고조시키고 확전을 불러일으키고자 했다. 동시에 한국군을 과도하게 증원하여 한반도의 전쟁 재개나 다른 지역에서의 '반공 십자군'을 대비했다. 장

---

412) "Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Under Secretary of State (Hoover)" (1955.11.9.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.98

413) "선거결과 만족 화부 측의 반향" 《동아일보》 1956년 5월 23일자; "미, 5.15선거에 만족" 《조선일보》 1956년 5월 23일자; "신지도자 출현 환영" 《경향신문》 1956년 5월 24일자; "투표를 통한 반기" 《경향신문》 1956년 5월 29일자

제스와 비밀 군사계획 합의, 정치회담에서 비타협적 태도, 미 의회에서 3면 전쟁 연설부터 1954~1955년의 단독군사행동 추진에 이르기까지, 이승만의 움직임은 자신에게 우호적인 정치세력의 이반(離反)을 야기하고 한국에 경제적 타격을 입히는 결과를 낳았다.

한국의 안보와 이승만의 권력 유지라는 측면에서 보면, 1954~1955년은 가장 안정적인 시기였다. 미국과 상호방위조약을 체결했고, 전시보다는 적은 숫자지만 주한미군은 계속 주둔했다. 한미합의의사록 체결을 계기로 미국의 대한원조는 연간 7억 달러 내외의 규모가 이어졌다. 이승만의 자유당은 경찰의 개입 속에 1954년 총선을 대승했고 이후 무소속 의원의 영입으로 개헌선을 확보했다. 곧바로 사사오입 개헌을 통해 이승만의 연임을 가능하게 했고, 국회와 갈등할 때마다 충돌의 중심에 있던 국무총리직을 폐지했다. 1956년 부통령 선거에서 패배할 때까지 이승만과 자유당 정권의 기반은 안정적이었다.

이렇듯 권력기반이 안정적일 때 이승만은 오히려 중국과 한반도에서 군사적 위기를 조장하고자 시도했다. 수립된 한미동맹의 성격과 한국의 위상을 둘러싼 근본적 견해 차이 때문이었다. 미국 입장에서 한국은 휴전 이후 적정한 수준의 군대로 안보를 유지하고, 경제적 재건을 시행하여 장기적으로는 들어가는 비용을 아껴야 할 곳이었다. 태평양의 안보와 공산주의 봉쇄는 일본의 재무장과 함께 일본을 중심으로 한 집단안보체제를 수립하여 대응할 문제였다. 그러나 이승만은 한국이 미국의 아시아 정책에서 핵심국가로 위치하기를 바랐고 태평양동맹의 중심이 되기를 원했다. 나아가 이를 위해 방대한 한국군을 유지하는 동시에 경제재건 및 개발까지 이끌 수 있을 정도로 더 많은 원조를 공여 받고자 했다. 무엇보다도 미국이 한국을 한반도 전국정부로 인정하고, 당장의 전쟁이 아니더라도 추후 '주권행사'를 동기로 북진을 할 때 지원을 약속해주기를 원했다. 이승만은 한국문제와 관련된 거의 모든 부분을 미국정부나 여론을 움직여서 해결하려 했고, 그 지렛대는 한반도와 중국 인근의 위기를 고조시키거나 과장하는 것이었다.

이승만이 군사적 위기의 창출을 시도하면서 이승만의 동맹세력들은 떨

어져 나갔다. 장제스는 이승만의 3개 전선론에 동의했지만, 공공연하게 계획을 주장하면서 강행할 문제는 아니라고 생각했다. 조심스러운 준비가 필요하고, 또 국제정세 및 미 국내정치의 변화에 따라 추구해야 할 문제였다. 이승만이 성급하게 3개 전선론을 공개할 때 장제스 또는 미국 내 장제스 지지세력은 그것을 지지할 수 없었다.

아이젠하워 정부와 이승만의 관계 또한 악화될 수밖에 없었다. 이승만의 3개 전선론이나 제한적 북진시도는 한반도의 휴전을 불안정하게 만든다는 점에서 미국의 이해에 반하는 행위였다. 아이젠하워 정부는 이승만의 돌발적인 움직임 때문에 이승만 제거계획을 1954년 말의 시점까지 유지해야 했다. 1955년 이승만이 레이시 주한미대사를 쫓아낸 것은 한미동맹이 서로를 불신하는 단계에 이르렀음을 드러내는 사건이었다. 레이시가 실제 1956년 대선에서 이승만을 제거하려 했는지 여부는 알 수 없지만 적어도 이승만은 그렇게 인식하고 민감하게 대응했다.

아이젠하워 정부는 이승만이나 장제스가 확전을 주장할 상황을 통제하는 데 성공했고, 3개 전선론의 실천은 불가능해졌다. 인도차이나와 타이완 해협의 충돌은 국지전으로 그쳤고, 한국군 고위층은 미국을 위해 이승만의 돌발행동을 제어할 안전장치 역할을 자처했다. 이제 미국은 한국문제에 대한 관심과 함께 대한원조의 투입을 줄일 수 있는 기반을 마련했다. 1950년대 후반 마침내 아이젠하워의 뉴룩이 한국에도 적용될 수 있는 상황이 등장했다.

제 4장 1950년대 후반 이승만의 군사 유지전략

1953년 휴전협정 체결과 1954년 제네바 정치회담 이후 한반도 휴전은 큰 충돌 없이 이뤄졌다. 1954년과 1955년 이승만이 한 차례씩 단독군사 행동으로 위기상황을 창출하려고 했으나 미국은 사전에 계획을 봉쇄할 수 있었다. 제1차 타이완 해협 위기도 진먼섬과 마쭈섬을 중심으로 국지적 충돌이 일어났을 뿐, 한반도나 다른 주변 지역으로 확산되지 않았다.

군사상황이 안정되면서 미국에서는 한국에 대한 자원 투입을 줄여야 한다는 의견이 등장했다. 아이젠하워 정부는 집권 초부터 뉴룩정책을 앞세우면서 대외원조 등 정부재정 삭감을 국정기조로 삼았다. 하지만 대한원조 부문의 경우는 한반도의 전쟁과 휴전이라는 특수한 상황 때문에 삭감하지 못하고 있었다. 1950년대 중반부터 아이젠하워 정부는 주한미군 및 한국군의 감축과 한국에서 뉴룩의 적용을 논의했다.

휴전 이래로 계속 60만 이상 대군을 유지한 한국군의 병력은 한국정부 입장에서도 경제적으로 큰 부담이었다. 한미상호방위조약과 주한미군의 주둔으로 미국의 안보 공약이 이어지는 한 한국군을 감축하고 그 비용을 경제개발로 돌리는 정책이 합리적이었다. 한국정부 내 경제관료들은 미국과 협의하여 경제개발계획을 수립·실시하는 정책을 추구했다.

이런 면에서 미국과 한국의 이해관계는 한국군을 감축하고 대신 한국의 경제개발을 추진하는 데 공통점을 갖고 있었다. 양측 정부의 관료들 중 일부는 한국군 감축문제에 공감대를 가졌다. 문제는 이들이 형성한 공감대로 이승만의 재가를 얻을 수 있는가 하는 점이었다.

제 1절 한미 간의 한국군 감축문제 협상

1. 한국군 감축문제의 등장배경

1950년대 중후반에도 한반도의 휴전 상태는 양측의 군사적 충돌 없이 이어졌다. 그러나 미국은 공산 측이 휴전협정을 준수하지 않고 북한이 군사력을 강화하고 있다고 끊임없이 의심했다. 휴전협정의 13조 d항에는 새로운 무기의 반입을 금지하며 양측의 군사력 증강을 방지하는 내용이 담겨 있었다. 해당조항은 스웨덴, 스위스, 폴란드, 체코슬로바키아로 구성한 중립국감시위원단으로 하여금 북한에 대한 감시와 조사를 수행하도록 했다. 그런데 1954년 6월 유엔군사령부는 중립국감시위원단이 유엔군의 활동을 심각하게 방해하고 있다는 보고를 올렸고, 이후 미국은 휴전협정 13조 d항의 무효화와 중립국감시위원단의 활동 중단을 위한 외교적 노력을 시작했다.[414]

이승만 측도 휴전협정의 무효화와 함께 중립국감시위원단의 해체를 계속 주장했다는 점이 미국의 결정에 영향을 끼쳤다.[415] 이승만은 제네바 회담이 결렬된 후 1954년 6월 21일 브릭스 주한미대사에게 한국은 휴전협정 조항에 구속받지 않을 것이고, 중립국감시위원단의 폴란드, 체코 대표가 한국을 돌아다니는 것을 더 이상 허용하지 않으리라고 주장했다. 이후 1955년 8월 초부터 대규모 시위를 조직하였는데, 12월까지 약 900만 명이 참여한 것으로 언론에 보도되었다.

미 군부는 1956년 초부터 한국의 혼란스러운 상황으로 인해 주한미군의 안보가 위험한 상황이기 때문에 핵무기를 비롯한 신무기를 한국에 배치해야 한다고 주장했다.[416] 반면 국무부는 핵무기 도입이 미국의 휴전

---

414) 박태균, 2013 《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》 창비, 146~153쪽.

415) 박태균, 위의 책, 148쪽; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" (1954.6.21.) FRUS1952-1954 vol.15 part.2 doc.904; "이대통령, 기자회견서 강조 중공군 철퇴시키라" 《조선일보》 1954년 7월 26일자; "휴전감위 즉시 철수하라" 《경향신문》 1954년 7월 31일자.

416) "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, January 6, 1956" (1956.1.6.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.109

협정 13조 d항을 무효화했다는 비난으로 이어질 수 있다고 우려했다.[417]

휴전협정 13조 d항의 폐기는 공산 측의 위반증거를 확보하여 다른 유엔 참전국들을 설득해야 하는 정치적 부담이 큰 문제였다.[418] 국무부는 휴전협정의 핵심조항을 무력화시켰다는 비난을 감내할 수 없었다. 또 공산 측이 핵무기를 먼저 배치했다는 증거가 없는 한 미국의 도입을 정당화하기 어렵다고 보았다. 나아가 미 국무부는 주한미군이 핵무기로 무장할 경우 이승만 측이 비슷한 무기를 요구할 수 있다는 점도 우려했다.[419]

주한미군의 안보와 관련된 핵무기 배치를 제외하면, 이 시기 한국과 관련하여 미국의 관심은 (1)한국군을 감축하여 미국의 경제적 부담을 줄이는 것과 (2)한일관계의 정상화에 맞춰졌다. 이승만이 한국군 병력수를 최대한으로 유지하고자 했기 때문에 미국은 1954년 한미합의의사록을 통해 72만 명에 달하는 병력수를 인가해주었지만, 과도한 병력이라고 보았다. 1955년 5월부터 이미 한국군 감축문제를 검토하고 있었으나, 당시에는 공산 측의 병력 철수가 없는 한 한국정부를 설득하기 어렵다는 판단하에 관망세를 취했다.[420]

1956년 11월 미 군부는 전술핵무기 배치와 한국군 감축문제를 연결 지어 주한미군의 안보가 위험하다는 주장의 논거를 강화했다.[421] 전술핵무

---

417) Memorandum From the Legal Adviser (Phleger) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) (1956.1.12.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.110

418) 박태균, 2003 〈1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미〉 《역사비평》 63, 46~48쪽.

419) "Memorandum for the Record of a Meeting, Washington, September 11, 1956" FRUS 1955-1957 vol.23 part.2 doc.168

420) "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1955.5.30.) FRUS 1955-1957 vol.23 part.2 doc.54; "Memorandum From the Chief of the Office of Civil Affairs and Military Government, Department of the Army (Marquat) to the Secretary of Defense (Wilson)" doc.66

421) "Memorandum From the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson)" (1956.10.11.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.172; "Memorandum From the Secretary of Defense (Wilson) to the Executive Secretary of the National Security Council (Lay)" (1956.11.2.) doc.179; "Letter From the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons) to the Ambassador in Korea (Dowling)" (1956.11.7.) doc.180

기로 주한미군의 현대화가 이뤄지면 미군과 한국군 양쪽 모두 감축이 가능하다고 주장했다. 북한 측의 상황에 비추어 볼 때, 한국군 4개 사단의 예비사단화를 시행할 수 있다고 판단했다.

주한미군의 핵무기 무장문제는 결국 1956년 말 아이젠하워의 결정으로 결론이 내려졌다. 무엇보다 대외원조의 삭감 추세가 영향을 주었다.[422] 1954년 11월 민주당이 상·하원 선거에서 승리하여 하원 435석 가운데 232석, 상원 96석 가운데 48석(공화당 47석)을 차지한 상황이었다. 선거 승리 후 민주당은 하원에서 대외원조의 강력한 삭감을 주장하여 관철시켰다. 공화당 내에서도 고립주의 성향의 의원들은 지속적인 대외원조 공여를 우려했고, 이러한 기조 속에서 1957회계연도 상호안전보장계획원조의 경우 미 의회는 아이젠하워가 요청한 46.7억 달러를 37.7억 달러로 삭감했다. 20% 가까이 되는 금액이 삭감되었다.

대외원조를 줄여야 하는 상황에서 1957회계연도의 대한원조 총액은 8억 달러 규모로 잡혀 있었다. 아이젠하워는 한국에 '지독히 많은 돈'을 쓴다는 사실을 못마땅하게 여겼고, 마침내 한국군의 감축을 본격적으로 검토하기 시작했다.[423] 대한원조의 대부분이 한국군 유지에 들어갔기 때문에 원조를 줄이려면 필연적으로 한국군의 감축이 필요했다. 1957년에 이르러서는 워싱턴의 국무부와 군부 모두 대한원조 감소와 한국군 감축에 대한 의견일치가 이뤄졌다.[424]

미국은 1957년 NSC 5707/8을 채택하여 유럽 이외 동맹국의 병력을 감축하고, 해당 국가의 경제력에 준하는 규모로 한정해야 한다고 결정했다.[425] 한국에서는 주한미군의 양용무기(dual capable weapon, 兩用武器)[426]의 도입과 한국군 병력의 감축을 연계하는 방안을 채택했다. 재래

---

422) 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 216~217, 234~235쪽.

423) "Memorandum of Discussion at the 297th Meeting of the National Security Council, Washington, September 20, 1956" FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.169; "Memorandum From the Officer in Charge of Korean Affairs (Nes) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons)" (1956.10.1.) doc.170

424) 이동원, 앞의 논문, 237~238쪽.

425) 박태균, 앞의 책, 155~156쪽.

식 탄두와 핵탄두를 모두 장착할 수 있는 양용무기는 기본적으로 주한미군의 안보를 위한 무기였지만, 동시에 이것의 도입을 계기로 한국군 감축을 추진할 수단이었다.

미국은 1957년 6월 21일 군사정전위원회에서 휴전협정 13조 d항의 무효화를 선언했고, 곧 이승만에게 핵무기(현대화무기) 도입결정사실을 알렸다.[427] 미국은 핵무기를 도입하는 대신 한국군 4개 사단을 줄이고자 했다.

한국군 감축문제의 합의가 이뤄지지 않은 상태에서, 미국은 1957년 8월 9일자 NSC 5702/2를 작성하여 대한정책의 방향을 확정 지었다.[428] NSC 5702/2의 전반적 기조는 1955년에 작성했던 NSC 5514와 크게 다르지 않았으나 핵무기 도입과 한국군 4개 사단 감축, 장기적이고 점진적인 추가감축에 대한 내용이 추가되었다. 한국 현지의 다울링 대사, 원 경제조정관 등은 한국에서 장기적인 경제개발계획을 수립하고 경제성장을 추구해야 한다고 건의했으나[429], NSC 5702/2에는 반영되지 않았다. 문서는 "경제적으로 건전하고 다각화된 농업 및 산업 생산을 증가"시켜야 하지만 경제적 안정을 유지하는 선에서만 개발해야 한다고 규정했다. 대한정책의 초점은 여전히 경제개발보다는 원조의 효율적 활용과 군사비 확보에 맞춰져 있었다.

한국군 4개 사단 감축은 대한원조의 감소를 가져오기는 하겠지만, 충분한 수준의 감축은 아니었다. NSC에서 계산한 바 현행대로 한국군 20개 사단을 유지하는데 들어가는 원조 총액은 6억 3000만 달러(군사원조 4억 2000만, 경제원조 2억 1000만)이었다. 핵무기를 도입하고 대신 4개 사단을 예비사단으로 돌리는 감축을 시행하더라도 총액 5억 6500만 달러

---

426) 핵 양용무기는 재래식 무기와 핵무기 모두 운용할 수 있는 무기를 뜻한다. 예컨대 당시 미국이 소유하고 있던 어니스트 존 로켓(Honest John)는 일반적인 고폭탄 탄두와 핵탄두를 모두 장착하여 사용할 수 있었다.

427) "Editorial Note" FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.225, "Letter From the Ambassador in Korea (Dowling) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons)" (1957.6.24.) doc.226

428) "National Security Council Report" (1957.8.9.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.240

429) 이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》 혜안, 220~224쪽

로 연간 6500만 달러의 재정절감 정도만 기대할 수 있었다.[430]

미국은 한국군 4개 사단 감축을 결정한 후 이에 대해 이승만 측을 설득하려 했다. 이승만은 일단 미국과 협조적일 수 있도록 보이는 인물들로 내각을 구성했다. 그러나 그 이면에서는 해당 결정을 지연시킬 수 있는 전략을 구상했다.

430) 李鐘元, 앞의 책, 237~238쪽

2. 이승만의 개각과 내각의 대미협조 노선

이승만은 1957년 5월에서 7월 사이 대대적인 개각을 단행했다. 변화 대상은 모두 미국 측과 밀접하게 접촉하는 부서에 속했다. 5월 18일부로 육군참모총장을 이형근에서 백선엽으로, 연합참모본부총장은 정일권에서 유재흥으로 교체했다. 6월 9일에는 김현철 재무부장관, 송인상 부흥부장관, 문봉제 교통부장관을 임명했다. 이어 7월 6일 김용우를 대신하여 김정렬을 국방부장관에 임명했다. 군과 경제라인의 주요인물들을 모두 바꾸는 인사 조치였다.

이때 개각이 가진 성격 중 하나는 미국 측과 협조적인 인물들을 군과 경제라인에 전면배치하는 것이었다. 김현철이나 김정렬, 백선엽[431] 등은 미국의 대한정책을 이해하고 더할 나위 없이 적극 협조할 인물로 여겨졌다. 미국 측 경제관료는 김현철이 '미국의 진실된 친구'이며, 그가 1956년 여름 부흥부장관 겸 경제조정관이 된 이래로 한국정부와의 문제들이 해결되기 시작했다는 인식을 가지고 있었다.[432] 다울링 대사 또한 한국의 정세를 보고하면서 한국정부가 한미합동경제위원회를 부활시키는 등 미국당국에게 보다 '건설적인 태도'를 취하고 있다고 지적했다.[433] 아울러

---

431) 미국 측 보고서는 이형근 육군참모총장이 전임자에 비해 덜 협조적이었으며, 따라서 그 자신의 입장을 강화하기 위해 고위장교들을 대대적으로 재배치했다고 언급했다. 또 이와 같은 파벌갈등에 김창룡 암살이 동반되었다고 지적했다. Selected Historical Materials in the Dwight D. Eisenhower Library Relating to Korea: White House Office, National Security Council Staff: Papers, 1948-1961, Korea 1957-Evaluation of Alternative Military Programs for Korea; U.S. Objective and Courses of Action in Korea; U.S. Logistic Support of Allied Forces in Korea, etc. <NSC5514 Progress Report 1957년 3월 6일자> 소장처: 아이젠하워 도서관(Eisenhower Library), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS086_06_00C0050, 원문 14쪽)

432) RG469 Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942 - 1963, <피츠제럴드가 레이몬드 모이어에게 보내는 비망록 1957년 9월 20일자> 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS014_35_00C0328, 원문 39쪽)

433) RG469 Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942 - 1963, <주한미국대사관이 국무부에 보내는 전문333 1957년 11월 21일자> 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS014_35_00C0328, 원문 7쪽)

경제 관련 부처들에서 젊고 능력 있는 관리들이 핵심보직들을 차지하면서 크게 개선되었다고 보고했다.

개각은 이승만의 노쇠 현상에 대한 대응이기도 했다.[434] 미국이 관찰한 바에 따르면 1957년부터 이승만은 기억력, 사물 파악력, 표현력 등 여러 가지 면에서 노화로 인한 저하현상을 보였다. 1958년 초부터는 프란체스카와 박찬일 비서 등 측근 인사들이 나서 이승만과 외부의 접촉을 줄이거나 통제했다. 따라서 새로운 내각은 기존에 이승만이 상당 부분 직접 개입하던 미국과 협상을 맡아야 했다.

김정렬 국방장관의 임명은 미국이 제기한 한국군 감축문제와 직결되어 있었다. 앞서 살펴봤듯이 미국 측이 이승만과 접촉하여 감축문제를 제기하고, 군사정전위원회에서 주한미군의 핵 양용무기 무장을 선언한 것이 1957년 6월 21일의 시점이었다. 이승만은 아프리카·중동에서 순방 중이던 김정렬을 급히 불러들이면서 6월 21일 이전의 것으로 추정되는 아이젠하워 서한을 보여주었는데, 한국군 감축문제를 담은 서한이었다.[435] 이승만은 김정렬에게 단지 최대한 적게 감축하도록 노력하라고만 지시했다.

김정렬은 전임 국방장관이었던 김용우와 달리 한국군 감축을 받아들이고, 대신 일정한 대가를 얻어내려는 태도를 취했다. 김정렬은 한국경제를 위해서는 약간의 감축이 바람직하다며 미국의 정책과 의도에 공감을 표시했다.[436] 대신 추가적인 무기와 장비, 그리고 기존의 군사원조 프로그램 유지 등을 얻어내고자 했다. 이승만이나 김용우에 비해 훨씬 유연한 태도였다.[437]

---

434) 이혜영, 2019 〈1950년대 후반 이승만정권의 '권력복합체' 형성과 운영〉 《역사와현실》 112, 281~282쪽.

435) 이동원, 앞의 논문, 241~242쪽; 김정렬, 2010 《항공의 경종》 대희, 188~189쪽.

436) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of the Army" (1957.7.23.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.233

437) 김용우의 경우 한국인들이 안도감을 느끼기 위해서는 북의 공산 측과 동등한 군사태세를 갖춰야 한다고 주장했다. 그러면서 공산 측의 공군력이 더 강해졌다고 주장했다. 한국군을 그대로 유지하는 것을 주장했을 뿐만 아니라 한국의 공군력 강화를 요청한 셈이었다. 미국은 16개국 선언이 공산 측의 침략재개를 막는 주요 억제력이며, 한국군은 인구 대비 전 세계 최대 규모라는 점을 지적했다. 아

김정렬은 나아가 한국군 감축문제를 정책의 차원에서 다루면서 미국과 협상에 적극적이었다. 김정렬은 이승만의 지시 하에 유재흥, 백선엽과 감축문제를 연구하고 협상하는 역할을 맡았다.[438] 그런데 김정렬은 지시받은 역할을 넘어서 내각의 다른 장관들과 합의를 이끌어내고, 이것을 기반으로 이승만을 설득하고자 능동적으로 움직였다. 김정렬은 미국 측에게 "이승만의 동의를 얻기 위해 할 수 있는 일을 하고 있으며", 당분간 이 문제를 자신에게 맡겨달라고 했다.[439] 이후 김정렬은 이승만에게 몇몇 장관들로 전시내각(war cabinet)을 구성하여 감축문제를 중심으로 국방정책을 수립하자고 제안했다.[440]

이승만이 전시내각 제안을 받아들이지 않았지만, 각료들은 별도로 중앙청에서 회의를 열어서 내무, 외무, 국방, 재무, 부흥장관으로 소위원회를 조직하여 국방정책을 수립하기로 결정했다. 그리고 소위원회는 결국 김정렬의 한국군 감축방안에 동조했다. 김정렬의 말에 따르면 '한국정부'에서는 6만 명 감축을 받아들였는데, 오직 대통령만 반대했다고 한다.[441]

각료들이 한국군 감축이라는 중대한 문제에 정책적 합의를 했던 것은 대한원조 감소라는 현실적인 문제가 닥쳐왔기 때문이었다. 미국 측이 한국군 감축을 공식적으로 요구한 시점은 미 의회가 아이젠하워 행정부에서 요구한 대외원조를 삭감하리라는 전망이 돌던 때였다.[442] 미국은 한

울러 미국의 대한 군사, 경제원조 또한 다른 국가들에 비해 크며, 따라서 군사원조를 증가시킬 가능성은 없다고 선을 그었다. Selected Historical Materials in the Dwight D. Eisenhower Library Relating to Korea: White House Office, National Security Council Staff: Papers, 1948-1961, Korea 1957-Evaluation of Alternative Military Programs for Korea; U.S. Objective and Courses of Action in Korea; U.S. Logistic Support of Allied Forces in Korea, etc. <커틀러 장군에게 보내는 비망록 1957년 4월 3일자> 소장처: 아이젠하워 도서관(Eisenhower Library), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS086_06_00C0050, 원문 28쪽)

438) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of the Army" (1957.8.10.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.242

439) "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1954.10.24.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.251

440) 《국무회의록》 1회 1958년 1월 2일자

441) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of State" (1958.1.9.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.206

국군 감축문제를 제기하면서 한국 측에게 군사원조 뿐만 아니라 경제원조까지 삭감될 예정이라고 전했다. 경제원조의 상당 부분이 실제로는 한국군을 지탱하기 위해 사용되는 구조 속에서, 원조의 감소는 곧 한국군 감축으로 수렴될 수밖에 없었다.

송인상, 김현철 등 경제관료들도 이미 국방비의 부담을 해결해야 할 문제라고 인식하고 있었다. 송인상은 국방비 유지가 '어쩔 수 없이' 극복해야 하는 과제이며, 그것을 넘어설 수 있는 경제성장을 달성해야 한다고 생각했다.[443] 김현철은 재정에서 국방비를 상대적으로 덜 중요시했고, 대한원조 삭감이 다가오자 국방비 규모만 줄여서 대응하려 했다.[444]

미 의회는 결국 대외원조 액수를 상당히 삭감하는 결정을 내렸다. 곧 닥쳐올 대한원조의 감소는 이승만과 각료 모두에게 위기의식을 불러일으켰다. 이승만은 1957년 내내 주요각료들과 외교라인을 동원하여 미국 측에 끊임없이 접촉했다. 군사원조든 경제원조든 원조의 삭감이 한국의 방위태세나 재정안정화 정책에 심각한 타격을 주리라고 강조했다.

이승만과 각료들의 인식과 대응에는 차이가 있었는데, 이승만의 경우 대한원조 감소와 한국군 감축문제를 별개의 것으로 다루고자 했다.[445] 이승만은 군사력 유지를 최우선으로 여겼으며 경제적 측면 때문에 병력을 줄이는 것을 반대했다. 이승만은 한국군에게 현대화무기를 상당량 제공하는 것을 조건으로 달고 그렇게 된다면 병력 감축을 '고려할 수도' 있다는 수준의 입장이었다.

---

442) "Memorandum of a Conversation Between the Korean Ambassador (Yang) and the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), Department of State, Washington, July 26, 1957" FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.235

443) "경제안정계획 수행 송장관 담 군사비유지 극복코" 《경향신문》 1957년 12월 21일자

444) 이때 보도된 한국정부의 1958년도 예산은 일반 1,200억 환, 국방 1,300억 환, 부흥사업비 500억 환으로 총 3,000억 환 정도였다. 최종적으로 실제 이뤄진 세출은 일반 1,457억, 국방 1,276억 등 4,263억 환 수준이었다. "국방비 규모 삭감 김재무장관 담 산업부흥국채 발행은 중지" 《조선일보》 1957년 7월 24일자; 《경제연감 1959년》 Ⅰ-15

445) "Letter From President Rhee to President Eisenhower" (1957.6.24.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.227; "Letter From President Rhee to President Eisenhower" (1957.8.2.) doc.238

반면 각료들은 대한정책과 원조액수의 변화에 적응하는 방향으로 한국 정부의 정책을 이끌려 했다. 앞서 지적했듯이 김정렬은 한국군 감축에 응하는 대신 탱크와 전투기 등 각종 무기와 장비를 공여 받아 전반적인 군사력을 유지하려고 했다. 김현철은 미국 측의 대충자금 국방비 전용을 이해하고 있었고, 거기에 맞춰서 재정을 운용하고자 했다.[446] 각료들의 움직임은 미국과 이승만 양측의 고집과 요구 사이에서 현실적인 균형을 맞추는 데 있었다.

또 김현철, 송인상 등 경제관료들은 장기적인 경제개발을 추진하려는 의지를 강하게 보였고, 미국 측도 긍정적으로 그들을 지원했다.[447] 김현철은 1956년 6월 합경위를 정례화시키면서 동시에 경제개발계획을 논의에 부친 바 있었다. 이때 김현철은 미국 측과 협의를 통해 현실성이 있는 경제개발계획을 수립하고자 했다. 한미 양측은 실무자회의를 꾸려서 자료를 검토하고 장기계획을 마련하는 기반을 닦기 시작했다. 김현철에 이어 부흥부장관이 된 송인상 또한 같은 기조를 이어갔다. 송인상은 1957년 10월 허터 국무차관과 대화에서 개발계획 추진을 밝혔고, 이는 1958년 1월 미국 측의 원조자금을 지원받는 산업개발위원회 설치로 이어졌다.

이런 면에서 새 내각의 기조는 '대미협조'와 '경제개발'이라는 두 가지 키워드에 있었다. 그럼에도 개별사안들에 대한 최종결정은 이승만이 내리는 것이었기 때문에 매 사안마다 대통령을 설득하는 문제가 강력한 장벽으로 남아 있었다. 이승만은 미국에게 협조적인 인사들을 내세워서 협상이 매끄럽게 이뤄지는 것처럼 보이게 만들면서, 그 이면에서는 한국군 감축문제를 대상으로 지연전술을 펴고자 했다.

---

446) 이승만은 1957년 6월 국무회의에서 대충자금은 전액 부흥사업에 사용하여 자립경제 달성에 노력하라고 지시했다. 하지만 김현철은 1957년 대외원조방식 변경에 따라 대충자금을 국방비로만 전용해야 한다는 사실을 알고 있었다. 따라서 미국 측의 변화에 맞춰서 대충자금 전액을 국방비에 충당하는 1958년 예산편성방침을 준비하고 있었다. "위험천만한 결론초래 하회가 궁금한 예산편성방침" 《조선일보》 1957년 7월 1일자

447) 정진아, 앞의 논문, 174~177, 186~187쪽.

3. 한국군 감축협상의 전개와 이승만의 지연전술

1957년 6월 21일 미국이 군사정전위에서 정전협정 13조 d항의 무효화를 선언하고 주한미군의 핵무장과 현대화를 대비했을 때, 이승만은 완전히 만족하지 않았다. 이승만의 관심은 정전협정 자체의 무효화와 한국군의 핵무장에 있었다. 이승만은 공식적으로는 핵무기 도입이 공산주의자들에 대한 "대담한 일격"이라고 극찬했다.[448] 그러나 뒤에서는 "우리가 그것을 사용할 권리가 없으면 무슨 쓸모가 있는가?"라고 반문했다. 또 아이젠하워에게는 서한을 보내어 정전협정 무효화를 향한 후속조치를 감행하라고 촉구했다.[449]

이승만은 특히 '한국군 감축'이라는 요구사항을 불만족스럽게 여겼다. 일련의 과정에서 미국은 홀로 정전협정의 부분무효화 및 주한미군의 현대화를 검토하고 결정했다. 이 과저에서 이승만과는 어떤 부분도 협의하지 않았다. 이 문제들과 한국군 감축을 연결 짓는 부분도 그러했다. 1954년의 한미합의의사록이 '언젠가는' 한국군을 감축하리라고 예고했지만, 1957년도 감축 요구는 갑작스러웠다. 그럼에도 한국군 감축은 한미 간의 주요이슈로 떠올랐고, 대한원조 감소와 함께 피할 수 없는 협상대상으로 나아갔다.

이승만은 한국군 감축문제에 절대 반대했고, 유일한 관심은 미국으로부터 한국군이 핵무기를 비롯한 현대화무기를 공여 받는 데 있었다. 이승만은 아이젠하워와 직접 협상을 시도했다.[450] 통일·독립·민주화된 한국이 수립될 때까지 한국군을 감축할 수 없으며, 한국군에게 핵무기를 제

---

448) "Editorial Note" FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.215

449) "Letter From the Ambassador in Korea (Dowling) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons)" (1957.6.24.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.226; "Letter From President Rhee to President Eisenhower" (1954.6.24.) doc.227

450) "Letter From President Eisenhower to President Rhee" (1957.7.19.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.231; "Memorandum of a Conversation Between the Korean Ambassador (Yang) and the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), Department of State, Washington, July 26, 1957" doc.235

공하여 한국의 군사력을 유지할 수 있다면 감축을 '심각하게 고려'할 것이라고 주장했다. 아이젠하워의 답변은 주한미군 현대화와 미국의 보복능력, 한미상호방위조약, 확대제재선언이 한국을 방어하는데 충분하다는 내용에 그쳤다. 워싱턴에서 양유찬이 로버트슨을 접촉했을 때도, 로버트슨은 한국군을 펜토믹 사단으로 편성하지 않을 것이라고 못 박았다.

미국은 이 시점에서 주한미군에게 양용무기를 공급한다는 정도의 결정만 내렸을 뿐 어니스트 존 로켓이나 280미리 포 같은 대형무기를 도입할지 여부조차 결정하지 않았다. 또한 동맹국들의 반대로 한국군에게는 어떤 양용무기도 제공하지 않기로 한 상황이었다. 이승만은 미국언론의 보도와 양유찬의 보고로 미국의 결정을 인지했다.[451]

미국 또한 공개적으로 대응했다. 이승만에게 한국군 유지를 위한 원조예산이 1억 달러 가량 삭감될 수 있다는 사실을 통보함과 함께, 데커(George H. Decker) 유엔군사령관의 성명으로 경제적인 이유로 연내에 한국군 2개 사단 감축이 단행될 것이라고 단언했다.[452]

미국 측과 한 차례 신경전을 주고받은 후 이승만은 '충분한 최신무기'를 공급해주면 병력감축을 고려하겠다고 한 발짝 물러섰다. 이틀 후 유재흥 합참의장도 현대화무기가 보급된 후에야 한국군 감축을 고려할 수 있다고 발표했다.[453]

일련의 움직임은 핵무기를 얻기 위한 일종의 사전작업에 가까웠다. 이승만은 이 정도로 직접개입을 중단하고, 한국군 감축협상에서는 김정렬을 내세웠다. 이승만이 원하는 것은 '어니스트 존' 로켓 1대였다.[454]

---

451) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Lemnitzer) to the Department of the Army" (1957.6.30.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.229

452) "국군 연내에 감축" 《동아일보》 1957년 8월 22일자

453) "신무기장비를 전제 이대통령, 국군병력 감축고려 언명" 《동아일보》 1957년 8월 27일자; 《Joint Weeka》 #35 1957년 8월 30일자

454) FRUS에는 어니스트 존에 대한 부분이 기밀 미해제 처리되어 있다. 그러나 프란체스카의 서한을 보면 이승만은 어니스트 존 1기를 원했다는 점이 드러난다. "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of the Army" (1957.11.6.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.253; 이승만관계서한자료집 9권 <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 #60 1957년 11월 7일자>

김정렬이 백선엽, 유재홍과 한국군 감축의 대가로 요구할 장비들을 연구할 때 핵무기 부류는 포함되어 있지 않았다.[455] 미국은 전폭기와 육군용 통신/수송장비를 중심으로 대가를 준비했고, 김정렬 등은 신형 탱크, 105mm/155mm 곡사포, 방공포를 생각하고 있었다.

그런데 11월 5일자 김정렬의 구두제안은 이상의 내용에 구축함 4척, 전투기 1개 중대 등의 요구가 더 붙었고, 여기에 어니스트 존까지 추가되었다. 이 추가된 요구사항은 이승만이 김정렬에게 지시한 것이었다. 이승만은 특히 어니스트 존에 집착하였는데, 이 점 때문에 그는 다울링 주한미대사에게 노골적으로 불만을 터뜨렸다.[456] 아이젠하워가 한국에게 어니스트 존 1대와 그것을 활용하기 위한 훈련을 제공하지 않는다는 불만이었다.

이승만이 어니스트 존 로켓에 집착했던 이유는 무엇일까? 첫 번째로 들 수 있는 것은 1955년 오키나와 주일미군의 280mm 원자포 도입이었다. 이 소식은 한국의 일간지들 1면을 장식했고, 한국에도 동일한 무기를 배치해야 한다는 한국정부의 견제심이 발생할 수밖에 없었다. 이때 일본의 하토야마 수상이 1955년 7월 30일 참의원에서 오키나와 원자포 배치를 사전통보 받은 바가 없다고 언급하는 사건이 발생했다. 이 때문에 한국에서는 오키나와의 원자포가 한국으로 이전될 것이라는 희망 섞인 예측도 일었지만, 실제 배치가 이뤄지지는 않았다.[457]

두 번째로 들 수 있는 것은 이 시기 미소관계가 악화되면서 진영 간 군비경쟁이라는 국제정세의 변화가 있었다는 점이다. 이승만과 올리버는 중동위기와 소련의 군축회의 철수, 스푸트니크 발사 등 미소 갈등이 더 악화되어 가는 정세를 관찰했고, 아이젠하워가 공산 측에 강력하게 대응하지 않는다는 점에 불만을 가지고 있었다.[458]

---

455) “Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of the Army” (1957.8.10.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.242

456) 이승만관계서한자료집 9권 <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 #60 1957년 11월 7일자>; “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State” (1957.10.30.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.252

457) 이동원, 2020 〈1950년대 한국의 ‘평화를 위한 원자력’ 기술 도입과 냉전적 변용〉 《역사문제연구》43, 184~188쪽

올리버나 프란체스카는 미소대립이 전쟁으로 이어지리라고는 생각지 않았지만 이승만은 공산주의자들이 '테스트'를 위해 한국을 공격하리라고 믿었다.[459] 그리고 이들은 모두 한국이 스스로를 방어할 충분한 무기가 없다는 건 1950년의 상황과 크게 다르지 않다고 인식했다. 전쟁이 일어나리라는 이승만의 생각은 어떤 근거도 없는 '육감'이었다. 그러나 전쟁이 임박했다는 관점에서 보면, 주한미군과 한국군이 모두 어니스트 존과 같은 핵무기로 무장하는 것은 중요한 문제라고 볼 수 있었다.

마지막은 핵무기 배치가 갖는 국내의 선전 효과였다. 김정렬의 구두제안은 한국군 감축에 앞서 먼저 어니스트 존 로켓과 280미리 원자포의 도입을 포함하여 주한미군의 펜토믹 사단화를 진행해달라는 사항도 포함되어 있었다. 눈에 띄게 거대한 핵무기들이 한국에 들어오는 모습을 공개하고 나면 한국군 감축이 한국 내에 불러일으킬 동요를 방지할 수 있다는 계산이었다.

이승만의 핵무기 요구와 함께, 김정렬은 협상을 통해 한국군 감축을 최소화 하려고 했다. 한미합의의사록으로 설정한 한국군의 인가병력 72만을 기준으로 하여 6만 명을 줄이겠다고 제안했다. 당시 한국군의 실병력은 67만 정도였으므로, 불과 1만 명만 감축하고자 시도한 것이었다.[460] 또 당시 20개 사단 규모의 육군을 18개 사단으로만 줄이자고 했다.

미국이 원했던 감축 규모는 4개 사단 및 지원부대를 합쳐서 6만 명 수준으로, 한국군의 인가병력을 62만, 실병력은 61만 명으로 하는 것이었다. 따라서 양측의 의견 차이는 대략 6만 명 정도였다.

김정렬은 원조 축소와 한국군 감축문제로 격분한 이승만을 대신하여 미국과 협상하는 한편 물밑 작업을 함께 해야 했다. 감축안을 준비하여 내각, 나아가 이승만을 설득하는 노력을 기울여야 했다. 김정렬이 적극

---

458) 이승만관계서한자료집 9권 <올리버가 이승만 부부에게 보내는 서한 1957년 4월 9일자>; <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 #53 1957년 10월 1일자>; <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 #60 1957년 11월 7일자>

459) 이승만관계서한자료집 9권 <프란체스카가 올리버에게 보내는 서한 #62 1957년 11월 19일자>

460) "Memorandum From the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1957.11.25.) FRUS 1955-1957 vol.23 part.2 doc.256

나서고 있었기 때문에, 데커는 친미성향의 김정렬을 유임시키기 위해서라도 한국 측이 제시한 66만 명 수준을 받아들이자고 워싱턴에 권고했다.[461] 어차피 한국군 감축은 이후로도 계속 이어져야 할 문제였고, 김정렬처럼 협조적인 국방부장관이 필요하다고 여겼기 때문이었다.

미국 측은 병력수를 절충하여 1959년까지 63만 명으로 줄일 것을 제안했고, 한국 측이 원하는 바 2개 사단과 지원부대만 감축하는 방안을 받아들였다.[462] 그럼에도 협상은 상당히 질질 끌어서, 3월 말에 이르러서야 대략적인 합의를 이뤘다. 18개 사단 63만 명 규모의 합의였다.

기존연구에 따르면 이때 한국군 감축의 합의는 이뤄졌지만, 미국은 한국군에게 양용무기를 제공하지 않은 것으로 알려져 있다.[463] 1971년 6월 3일에야 미국이 어니스트 존 로켓을 한국군에게 이전한 것으로 서술했다.

그러나 미국 측 자료와 한국 측 자료를 교차검증 했을 때, 실제로는 양용무기인 8인치 곡사포의 공여가 이뤄졌음을 확인할 수 있다.[464] 주한

---

461) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of State" (1958.1.9.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.206

462) "Telegram From the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Sprague) to the Commander in Chief, United Nations Command (Decker)" (1958.1.9.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.209; "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of State" (1958.2.12.) doc.214; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.3.3.) doc.217; "Telegram From the Department of Defense to the Commander in Chief, United Nations Command (Decker)" (1958.3.28.) doc.219

463) 박태균, 2003 〈1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미〉 《역사비평》 63, 41쪽; 이동원, 앞의 논문, 192~193쪽.

464) 다음의 미 국방부 보고서, 주한미대사관 전문, 국무회의록, 신문자료와 연구들을 참고. Office of the Assistant to the Secretary of Defense(Atomic Energy), *History of the Custody and Deployment of Nuclear Weapons(U) July 1945 through September 1977*, 1978; Robert S. Norris, William M. Arkin&William Burr, *Where they were*, Bulletin of the Atomic Scientists(Nov/Dec 1999); RG84 Records of Diplomatic Posts, 1788-1962, Korea, Seoul Embassy, Entry 2846A, Classified General Records, 1959, Box 11, <주한미국대사관이 국무부에 보내는 전문303 1959년 10월 26일자> 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS003_06_02C0165, 원문 118~119쪽); 《국무회의록》 6회 1958년 1월 21일자.

미대사관의 1959년 10월 26일자 전문은 한국 측에게 이미 양용무기인 8인치 곡사포를 공여한 상황에서 또 다른 양용무기인 나이키 미사일을 제공하는 문제를 논의하는 내용이었다. 한국신문이나 국무회의록에 담긴 내용처럼 한국군의 양용무기 무장이 실제 1958년 쯤 이뤄졌던 것이다.

미국의 양용무기 공여는 이승만을 달래기 위한 조치였다. 핵탄두를 제공하지 않았다는 점에서 그 이상의 의미는 없었다. 주한미대사관의 전문은 나이키 미사일을 한국 측에게 제공할 때, 일본과 유럽 등 우방국들에게 한국에게 핵무기를 줄 의도가 없음을 강조하면 된다고 주장했다. 즉 이 시기 한국 측에게 핵탄두를 제공하지는 않았음을 알 수 있다. 어차피 한국에게 핵탄두를 공여하지 않는 한, 양용무기는 보통의 재래식 무기와 다를 바가 없었다. 그럼에도 이승만은 '원자무기'를 가지게 되었다면서 만족했다.

이처럼 1958년 3월 한미 간의 한국군 감축문제는 합의가 이뤄진 것처럼 보였지만 합의 직후 이승만은 지연작전을 시작했다. 한국은 미국 측에 한미합의의사록 부록B의 수정을 요구했는데, 시간을 끌기 위한 전략이었다. 그리고 동시에 미국 측의 무기·장비 등 제공약속을 문서화하고, 주한미군의 무기한 주둔 약속을 받으려는 의도도 섞여 있었다.[465] 이승만은 6월 24일 국무회의에서 "통일되기 전에는 감축할 수 없다."고 하여 내각에게 감축 지연의 의도를 명확히 해두었다.[466]

이승만의 지연작전은 두 가지 지점에서 성공적이었다. 첫 번째로 감축 자체의 시점을 상당 기간 늦췄다. 한미합의의사록 부록B의 개정은 1958년 11월 18일에나 이뤄졌고, 따라서 63만 규모 이하로 만드는 감축도 1959년까지 시행하기로 미뤄졌다. 다만 김정렬 국방장관은 이승만의 의도와 별개로 실제 한국군의 규모를 최대 인가 병력인 72만 명보다 상당

465) 한미 간에 한국군 감축을 합의했지만, 그것이 꼭 한미합의의사록 부록B의 수정으로 이어질 필요는 없었다. 이미 기존의 부록B 내용이 한국군 감축 등을 포괄하고 있기 때문이었다. 1954년의 한미합의의사록의 내용 자체가 이미 한국군 감축을 계획하고 만들어진 것이었다. "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of State" (1958.1.9.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.206; 이동원, 앞의 논문, 106~108쪽.

466) 《국무회의록》 56회 1958년 6월 24일자

히 낮은 수준인 67만 7000명 수준으로 유지하는 중이었다.[467]

두 번째로 한국군 감축협상이 지연되는 사이 국제정세는 악화했고, 그 결과 미국이 한국군의 추가감축을 원치 않는 상황으로 이어졌다. 1958년 8월 23일부터 10월 5일 사이 중국이 진먼섬을 공격하는 2차 타이완 해협 위기가 발발했고, 1958년 말 쿠바혁명의 성공으로 카스트로 정부가 들어섰다. 1959년 흐루시초프(Nikita Khrushchev) 소련 공산당 서기장은 해리먼(Averell Harriman) 주소미국대사와 대화에서 베를린이나 타이완에서 적대행위가 벌어질 경우에 대해 미국 측을 위협하고 소련의 대륙간탄도미사일 개발을 자랑했다.[468] 아이젠하워는 NSC회의석상에서 지금 한가하게 한국군을 16개 사단이나 19개 사단으로 할지 계산할 때가 아니며, 미국은 세계 어느 곳에서도 약해져서는 안 된다고 덧붙였다. 이제 미국은 63만 명 수준의 한국군을 그대로 유지하는 한편, 오히려 한국군의 현대화에 박차를 가하고자 했다. 1959년 7월에 확정된 NSC5907은 분단유지와 함께 한국을 군사동맹으로 계속 발전시키는 것을 골자로 했다.[469]

이상에서 살펴본 바, 미국의 한국군 감축에 대한 이승만의 대응은 김정렬 등을 내세워 협상을 진행하되 배후에서 지연전술을 펴는 것이었다. 김정렬은 미국의 입장에 동조하는 모습을 보이면서 적극적으로 협상에 나섰다. 미국으로 하여금 협상이 매끄럽게 잘 진행되는 것으로 인식하게 만들면서 기존처럼 미국과 이승만의 직접적 충돌과 감정싸움을 회피할 수 있는 방식이었다. 이승만은 미국으로부터 양용무기인 8인치 곡사포의 공여까지 확보했다. 본래 희망하던 어니스트 존 로켓이 아니었고, 또 핵탄두를 제공받지도 못했다. 그럼에도 이승만에게는 만족스러운 성과였다.

양용무기를 공여 받은 후에도 이승만은 한미합의의사록 부록B의 수정을 주장하여 감축을 최대한 늦추는 데 성공했고, 국제정세의 변화로 인해 추가감축을 막을 수 있었다. 미국 입장에서는 냉전의 경화(硬化)에 맞

467) "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.11.14.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.246

468) "Memorandum of Discussion at the 411th Meeting of the National Security Council" (1959.6.25.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.277

469) "National Security Council Report" (1959.7.1.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.279

춰서 한국군을 상당 부분 유지하는 것이 국익에 부합했고, 이런 점에서 이승만의 이해와 맞았다.

기존연구는 이승만의 한국군 감축반대를 미국의 대한원조 삭감을 피하려는 시도로 해석했다.[470] 1950년대 환율 등을 둘러싼 한미 갈등은 곧 더 많은 원조를 받기 위한 것이었는데, 한국군의 감축은 곧 대한원조의 감소로 이어질 것이라는 분석이었다.

이 시기 이승만, 김정렬 등이 모두 미국의 대한원조 삭감을 우려한 것은 사실이다.[471] 그러나 이승만의 한국군 감축반대가 대한원조 삭감을 막기 위한 수단이 될 수는 없었다. 앞서 살펴봤듯이 미국의 대외원조 감축은 이미 워싱턴에서 기정사실로 여겨지는 상황이었고, 한국군 감축문제와 별개로 대한원조의 감소는 예정되어 있었기 때문이다. 미국은 이 문제를 한국 측에게 명확히 전달했다. 김정렬은 한국군을 감축하는 대신 미국의 원조를 현재 수준으로 유지시켜달라고 협상하고자 했으나 미국은 원조 삭감이 세계적 차원의 문제이자 의회 책정액에 의존해야 하는 것이기 때문에 유지를 약속할 수 없다고 응답했다.

따라서 이승만의 한국군 감축반대는 원조삭감이 확실하고, 감축을 하지 않을 경우 경제적 타격이 있으리라는 점을 알면서도 한국군을 유지하려는 것이었다. 이승만은 여전히 한국군의 병력의 숫자에 집착했다.

결국 이승만은 한국군의 감축을 지연시켰을 뿐만 아니라, 감축의 규모도 최소한으로 하는 데 성공했다. 또한 양용무기도 일부 확보할 수 있었다. 이처럼 한국군 감축협상은 이승만의 입장에서 외교성과였으나, 그 대가는 한국 경제의 타격이었다. 미국의 대한원조가 줄어드는 상황에서 한국은 군사와 경제 가운데 양자택일을 해야 했고, 한국군의 소규모 감축

470) 박태균, 2000 〈1950·60년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응〉 《국제·지역연구》 9권3호, 36쪽.

471) "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Decker) to the Department of Defense" (1958.7.30.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.233; "Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Acting Secretary of State Herter" (1958.8.6.) doc.235; "Memorandum From the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1958.9.30.) doc.242

또는 감축 지연(소규모·지연 감축)은 곧 경제문제로 이어졌다.

4.한국군 소규모·지연 감축의 경제적 영향

김현철은 부흥부장관이었던 1956년 6월 한미합동경제위원회를 정례화하여 미국 측과 여러 문제들을 논의하기 시작했다. 1956년 7월부터 매주 한미합동경제위원회의 회합이 이뤄졌다. 그 결과 1957년 4월 20일에는 양측이 재정안정계획을 합의하기에 이르렀다.[472] 이어 1957년 6월 김현철 계열이 부흥부와 재정부 양쪽을 모두 맡으면서, 합의한 계획을 실제로 추진할 기반이 만들어졌다. 미국 입장에서는 1948년 한미원조협정 체결 이래로 원했던 바, 한국의 경제정책을 통제할 기회였다.

앞서 살펴봤듯이 윌리암 원 경제조정관, 다울링 대사 등 미국 측 상대방들은 대한원조정책을 재검토하여 한국에서 장기적 경제개발계획을 시행해야 한다는 견해를 가진 인사들이었다. 워싱턴에서는 경제개발계획에 공감하지 못했지만 한국 입장에서는 1950년대 내내 희망했던 경제부흥을 부분적이나마 달성할 기회였다.

기존연구들의 논쟁지점 가운데 하나는 1950년대 후반이라는 시기에, 미국의 대한정책이나 한국의 정책이 군사에서 경제로 그 중심이 이동했는가 하는 것이다.[473] 일부 연구들은 경제개발계획이 만들어진 것에 주목하면서, 이때를 1960년대 경제개발의 전사(前史)로 삼고자 했다. 최근의 연구들은 그럼에도 군사가 우선시되었음을 지적하고 있다. 여기서는 당시 군사원조 중심으로 나아갈 수밖에 없었는데, 이승만과 워싱턴의 입장과 대한원조 감소라는 현실 때문이었다는 부분을 지적하고자 한다.

---

472) 이현진, 2006 〈1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할〉 《한국민족운동사연구》48, 419쪽.

473) 1950년대 군사에서 경제로의 이행문제를 다룬 주요연구로 다음을 들 수 있다. 李鐘元, 1996 《東アジア冷戰と韓米日關係》 東京大學出版會; 박태균, 2007 《원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원》 서울대학교출판부; 정진아, 2007 《제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구: 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로》 연세대학교 사학과 박사학위논문; 이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》 혜안; 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문

경제관료들은 경제개발계획을 세울 뿐만 아니라 그것을 추진하고 싶어 했다. 그러나 이들은 한국정부 내부에서, 또 미국의 대한정책이라는 외부에서 오는 현실적 한계에 부딪쳐야 했다. 가장 먼저 문제가 되는 지점은 미국이 요구하는 재정안정화와 이들이 희망하는 경제부흥 사이의 충돌이었다.

강력한 재정안정화와 경제부흥을 동시에 경제정책으로 추진하는 것은 당연히 재정 부문에서 문제를 불러일으켰다. 전자는 어떤 식으로든 재정지출 전반을 억죄는데 초점이 맞춰져 있었고, 후자는 재정 투입을 필요로 했기 때문이었다. 양자를 모두 실현시키려면 미국의 군사·경제원조가 증가하거나, 막대한 예산지출을 강요하던 국방비 같은 비용을 아낄 필요가 있었다.

미국이 국방장관 김정렬과 한국군 감축문제를 본격적으로 협상하고 있었을 때 김정렬은 한국이 유지해 온 '전시체제'를 언급한 바 있다.[474] 김정렬은 이승만과 내각이 경제를 거의 고려하지 않는 '전시체제'를 유지해야 할지, 아니면 '냉전'이 수년 간 지속되리라는 가정 하에 군을 감축해야 할지 결정해야 한다고 말했다.

실제 1950년대 한국정부의 경제정책을 전시체제라고 할 수는 없지만, 김정렬의 언급은 이승만의 국정운영이 어디에 초점을 두고 있었는지 극명히 보여준다. 휴전이 이뤄진지 4년이 넘었지만 여전히 전쟁재개 가능성이 높다고 보고, 경제개발보다는 군사력 유지를 우선시 했다. 이승만은 곧 열전(熱戰)이 언젠가 다가오리라는 예상으로 군사 우선 정책을 합리화했다.

미국 또한 이승만의 군사 우선 정책을 묵인해왔고, 한국군 감축을 제기한 1957~1958년의 시점에도 그것을 급격히 전환하고자 하지는 않았다. 김정렬이 '전시체제'의 해체문제를 언급했을 때, 웨일 주한영사와 데커 주한미군사령관은 양 극단 사이 어딘가 중도에 가깝게 발언해달라고 강력히 요청했다. 요컨대 미국의 입장에서도 한국이 계속 막대한 국방비 부담을 지는 것이 필요했다. 다만 그 부담이 한국과 미국에게 경제적으

474) "Letter From the Chargé in Korea (Weil) to the Ambassador to Korea (Dowling)" (1957.12.31.) FRUS1955-1957 vol.23 part.2 doc.265

로 악영향을 끼치는 부분을 조금 줄일 필요가 있었을 뿐이었다.

이처럼 한국군 감축과 관련하여 이승만과 미국 측의 이해가 상당 부분 일치할 때에는 경제관료들이 운신할 수 있는 공간은 크지 않았다. 특히 이승만의 경제정책에 대한 입장은 여러모로 재정안정화와 경제부흥이라는 두 핵심적인 과제에 부정적인 영향을 끼쳤다. 이승만은 경제부흥을 주창하고 재정안정화를 반대하지 않았지만, 국방비에 방점을 두고 있으면서 국방예산을 양보하지 않았다. 1950년대 중후반에도 국방비는 항상 예산의 주요 부분을 차지했고, 꾸준히 증가했다.

여기에 총선이라는 정치적 문제도 얽혔다. 자유당은 5.2선거를 앞두고 공약삼장(公約三章)을 내세웠는데, (1)농업은행의 농어촌 고리채 인수 (2)공무원 급여 2배 인상 (3)인정과세제 폐지가 그것이었다.[475] 이승만은 해당 공약을 승인하고 정부 또한 정책으로 실천하도록 지시했다. 공무원 급여 인상은 국방비를 포함하여 약 413억의 예산을 추가로 지출하게 만들 문제였다.

그렇다고 해서 미국으로부터 추가적인 원조를 얻는 것도 불가능했다. 오히려 원조가 삭감될 위기에 있었다. 미국은 또한 500환 대 1달러의 환율을 유지하는 대신 합의한 재정안정화와 인플레이션 억제를 엄격하게 지킬 것을 요구했다. 이승만이 환율 유지에 집착했기 때문에, 이 또한 큰 제약으로 기능했다.

김현철 등 경제관료들 입장에서는 경제정책 수립에 있어서 복잡다단한 문제들이 켜켜이 쌓여 있는 상황이었다. 그렇다면 실제로 이승만의 입장이 한국정부의 경제정책에 어떤 영향을 주었을까.

한미가 합의한 한국군 감축은 계속 지연되었고, 또 원래 기대한 것보다 소규모로 이뤄졌다. 따라서 미국이 기대했던 것처럼 한국정부의 부담이 줄어드는 경제적 효과는 나타나지 않았다. 오히려 군인을 포함한 공무원의 처우개선이 이뤄지면서 국방비가 상승하는 현상이 나타났다. 다음 표는 1955년에서 1960년까지 한국정부의 일반회계 총액과 국방비 총액의 추이를 정리한 것이다.

---

475) “인정과세 전폐 등 자유당, 선거공약 3장을 발표”《동아일보》 1958년 4월 26일자; 《국무회의록》 36회 1958년 4월 24일자

표.1955~1960년 정부 예산과 국방비의 추이, 비율, 증가율

회계연도	일반회계	특별회계	국방비	국방비 증가율
*1955~1956	1447억 8000만	1조 716억 6500만	1094억 1700만	-
1957	1454억 8900만	9696억 1400만	1140억 7100만	4.25%
1958	2871억 2900만	7808억 5000만	1276억 2000만	11.88%
1959	3089억 4000만	6310억 5000만	1405억 8800만	10.16%
1960	3605억 6200만	6437억 3300만	1498억 4800만	6.59%

출처: 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원에 수록된 각 회계연도 예산안을 정리

*1955~1956년(1955 회계연도)의 경우 회계연도 변경문제로 인해 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지 편성되었음. 1957회계연도부터는 1월 1일~12월 31일이 기간이 됨.

※단위: 환(Hwan)/추가경정예산을 포함한 최종예산

위의 통계에서 1950년대 중반 이래로 국방비가 꾸준히 증가했다는 점을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 정부예산에서 차지하는 비중이 증가하는 양상이었다. 국방비는 대충자금, 경제부흥, 양곡매입 등의 특별회계를 포함한 정부 전체예산 가운데 대략 8.9~14.9% 정도의 비율이었다. 일반예산을 기준으로 하면 45% 내외를 차지했다.

특히 1955~1956, 1957 회계연도의 경우 국방비는 특별회계로 편성되어 있었다. 1951년 6.25전쟁이 장기화될 조짐이 보이자 '6.25사변 수습비' 명목으로 국방비를 특별회계에 편성했던 것이 1957년까지 이어졌다.[476] 1958년 국방비를 일반회계에 포함시키는 정상화를 했는데, 곧바로 일반회계의 절반 가까이를 점했다. 국방비 포함으로 두 배 가까이 불어난 일반회계는 대충자금 수입의 일부를 계상해야만 유지 가능했다.

한국정부 예산으로 나가는 국방비는 그나마 미국의 군사원조가 그에

476) 6.25사변수습비특별회계는 전투비용과 다른 비용의 혼용을 막으려는 이유에서 제정되었다. 해당 회계의 수입은 일반회계 및 국채금특별회계 전입금으로 했다. 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》3권 한국개발원, 232쪽; "6·25사변수습비특별회계법" (국가법령정보센터 검색일 2022.7.5.)

필적하는 액수의 물자, 탄약, 운영비 등을 제공하기 때문에 적은 액수가 소요되는 것이었다. 예컨대 1957년 한국군 군비는 한국이 2억 2,560만 달러, 미국의 군사원조가 2억 6,740만 달러가 들어갔고 1958년은 각각 2억 5,510만 달러와 2억 3,200만 달러 정도 소요되었다.[477] 당시의 고정환율 500환 대 1달러로 환산하면 1957년의 경우 한국정부 예산이 약 1,128억 환, 미국 군사원조가 약 1,337억 환이 투입되었다.

여기에 한국정부의 국방비 예산 가운데 상당부분은 미국의 방위지원(Defence Support) 원조와 잉여농산물 원조(PL480)로 들어온 물자 등을 매각하여 얻은 대충자금으로 충당했다. 대충자금특별회계에서 1957년의 경우 483억 3,000만 환, 1958년은 483억 환이 국방비 보전에 들어갔다.[478] 따라서 미국의 지원이 차지하는 비중은 한국 국방비의 2/3 가량이었다.

위의 표에서 나타난 국방비는 국민총생산(GNP)과 비교해보았을 때 한국경제에게 무거운 부담을 안기는 수준이었다. 1957~1960년 한국의 국민총생산 대비 국방비 비중은 연평균 6.5%로 미국의 9.3%보다는 현저히 낮지만 영국의 6.6%에 근접했다.[479] 미국의 원조로 충당하는 대충자금 재원을 제외하고 국내 재원의 비중만 따져도 연평균 3.6%에 달했다. 일본 1%, 인도 1.9%, 태국 2.6% 등에 비하면 매우 높은 수준이었다.

주목할 만한 내용은 이승만 정부가 1958년에도 국방비를 135억 환(12%)가량 늘렸다는 점이다. 한국군 감축이 논의되고 있는 시기에 오히려 국방비를 대폭 늘렸다. 예산안에 대한 이승만의 시정연설에 따르면 '남북통일'을 이루고 '공산세력의 위협'을 막아내기 위해 한국군을 유지해야만 했다.[480]

게다가 1958년 예산편성방침은 국방비를 전액 원조재원으로 충당하는 것이었다.[481] 미국의 원조 액수가 그대로 유지될지 여부도 불투명한 상

---

477) 이동원, 앞의 논문, 280쪽.
478) 신용옥, 1998 〈국방비 분석으로 본 대충자금 및 미국 대한원조의 성격(1954~1960)〉 《한국사학보》, 259쪽.
479) 신용옥, 앞의 논문, 266~267쪽.
480) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》1권 한국개발원, 292~293쪽.

황에서 무리하게 책정한 예산안이었다.

실제 초기의 예산편성은 예산안 수정(추가경정예산)을 필요로 하는 현실적 문제를 불러일으켰다. 합경위에서는 한미 간의 갈등이 빚어졌다. 먼저 잉여농산물원조가 2,200만 달러 삭감되어, 그 판매수입으로 확보할 대충자금이 272억 환이 아니라 205억 환에 그칠 것이라는 점이 문제를 일으켰다.[482] 대충자금 수입의 감소는 곧 국방비 예산의 차질로 이어지는 문제였다.[483]

1958~1960년 국방비의 증가는 특히 군인을 포함한 공무원 처우개선 정책이 상당한 영향을 미쳤다. 처우개선의 내용은 공무원의 봉급을 2배로 인상하는 것이었다. 그런데 이 시기 국방비 부담과 관련하여 특징적인 것은 한국정부가 봉급·수당을 전담한다는 점이다. 군복, 주요 물자소모, 훈련탄약, 예비부품, 석유제품 등 수 많은 항목에 미국의 군사원조가 대규모로 투입되었지만 유일하게 한국정부가 전담하는 것이 봉급·수당 부분이었다.[484] 따라서 군인의 봉급 인상은 한국정부의 예산에 직접 영향을 끼치는 문제였다.

공무원 처우개선은 총선 직후 추가경정예산안을 마련하면서 실제 추진하고자 했으나 재원 마련이 어려워서 여러 차례 미뤄둔 것이었다.[485] 원래 계획은 경찰을 포함한 공무원을 감원하여 예산을 아끼는 것이었으나, 역시 '정치적 이유'로 총선 직후 경찰 감원은 불가능했다. 공무원 감원문제도 국무회의에서 시일을 끌다가 마침내 1만 3천 명 수준의 감원을 결정했다.[486] 당시 공무원이 7만 3466명이었으니 17%가 넘는 대대적 감축이었다.

감원 후에도 추가경정예산이 투입되어야 했다. 미국 측은 1958년의 추가경정예산과 1959년 예산안이 경제안정화를 위협할 우려가 있으며, 추

481) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》1권 한국개발원, 290쪽.
482) "예산 추경 불가피 100억의 세입 결함 등으로"《조선일보》 1958년 2월 12일자
483) "국방비 조달에 암영" 《조선일보》 1958년 3월 26일자.
484) 이동원, 2019, 280쪽.
485) 《국무회의록》 41회 1958년 5월 14일, 45회 1958년 5월 22일, 50회 1958년 6월 3일, 63회 1958년 7월 15일자
486) "총규모 3,898억 감원은 13,000여 명"《조선일보》 1958년 10월 2일자

후 인플레에 대해서 미국의 원조를 기대하는 것도 곤란해질 것이라고 전달했다.[487] 나아가 10월 1일부로 급여를 60%만 인상하는 것도 제안했다. 그러나 각료들은 100% 인상원칙을 포기하는 것은 "정치적으로 불가능" 하다고 주장했다. 이승만은 1958년 8월 117억 환 가량의 추가경정예산을 밀어붙이고, 10월 계획대로 100% 인상을 강행했다.[488]

봉급 2배 인상은 국방비 증가를 주도했다. 미국 측 자료의 통계에 따르면 봉급·수당 지출은 1957년 4,560만 달러, 1958년 6,470만 달러였고, 1959년에는 1억 440만 달러가 소요될 예정이었다.[489] 1958년에만 2,000만 달러 가까이 늘어난 셈이고, 1959년부터는 인상 전에 비해 6,000만 달러 가까이 더 부담해야 했다. 환화로 계산하면 1957년에 비해 1958년 100억 환, 1959년 300억 환 가량을 더 국방비로 써야 했다. 1957년 국방비 예산에 비해 1958년 135억 4,900만 환, 1959년 265억 1,700만 환이 증가했던 것을 감안하면, 봉급 2배 인상 결정은 거의 전적으로 국방비 증가를 이끌었다.

공무원 인건비 및 국방비 지출의 증가는 구조적으로 (1)경제개발 관련 예산의 축소와 (2)통화량 증가를 불러일으켰다. 군사와 경제 가운데 군사를 더 우선시하는 경제정책이었다.

우선 이러한 구조의 근본은 재정안정화와 500환 대 1달러 환율의 유지에 있었다. 이승만은 특히 환율 유지를 매우 중시했는데, 기존연구에서 지적한 바 유엔군대여금 수입과 직결된 문제였다.[490] 1955년 500대 1의 환율 고정을 계기로, 미국은 유엔군의 환화 경비 조달방식을 경매 대신 달러를 한국은행에 직접 매각하는 것으로 바꿨다. 따라서 유엔군의 환화 조달은 곧 한국정부가 적은 환화로 많은 달러를 얻을 수 있는 수입원이었다. 1956년 1211만 달러, 1957년 2603만 달러, 1958년 2758만 달러 등이었다.

이처럼 상당한 외환 수입을 낳는 환율을 유지하기 위해서 한국정부는

---

487) "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.8.22.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.238

488) 《국무회의록》 79회 1958년 8월 2일자; 이동원, 앞의논문, 289쪽.

489) 이동원, 위의 논문, 280쪽.

490) 이동원, 위의 논문, 297~299쪽.

1955년 9월 서울시 도매물가지수를 기준으로 하여 물가상승률이 25% 이상 상승하지 않도록 억제해야 했다.[491] 만약 25%가 넘어갈 경우, 그 상승률에 근거하여 환율을 변경해야 했다.

이는 한미합의의사록 부록A에 실린 합의였다. 물가억제를 위해 한국정부가 활용할 수 있는 정책은 대개 통화정책이었는데, 통화량의 급증을 억누르는 방식이었다. 특히 정부의 예산수입과 지출을 일치시키는 균형재정을 추구해야 했다. 만약 한국은행으로부터 차입금을 들여와 지출을 늘리면 곧 통화량의 증가로 이어질 터였다.

물론 미국의 대한원조가 증가하면 통화량을 늘리지 않으면서도 예산규모를 더 키울 수 있었다. 미국이 공여하는 달러나 물자를 시중에 매각하면 통화량을 흡수함과 동시에 그 수입으로 예산도 늘릴 수 있었다. 문제는 미국이 더 많은 원조를 투입할 의사가 없다는 것이었다.

앞서 살펴본 것처럼, 1957년 시점에서 미국의 대한원조가 줄어들 것이라는 전망이 많았다. 실제 군사원조의 경우 1957년 2억 6740만 달러였던 것이 1958년 2억 3200만 달러, 1959년 2억 5190만 달러로 감소했다.[492] 미국의 1955회계연도 기간에 들어온 군사원조가 4억 2000만 달러에 달했던 것에 비하면 큰 폭의 삭감이었다.[493]

경제원조의 경우 1958년부터 상당한 감소추이를 보였다.[494] 1956년 3억 2670만 달러, 1957년 3억 8289만 달러로 최고점을 찍은 후, 1958년 3억 2127만 달러, 1959년 2억 2220만 달러, 1960년 2억 4539만 달러로 급격한 하락을 기록했다.

이 시기 미국의 대외원조정책이 무상원조를 차관으로 점차 대체하는 방향으로 바뀐 점이 한국에 대한 군사·경제원조의 삭감에 영향을 끼쳤다. 한국 측도 개발차관기금(Development Loan Fund, DLF)에 여러 사업을 신청했지만, 당장 들어오는 차관은 매우 미미한 수준이었다. 1959년의 공공차관 도입이 220만 달러였고 1960년도에는 220만 달러 정도였

491) 이현진, 앞의 책, 241~242쪽
492) 이동원, 앞의 논문, 285쪽.
493) 이동원, 위의 논문, 208쪽.
494) 재정경제과, 1977 〈미국의 대한원조변천과정〉 《입법조사월보》100, 대한민국국회도서관, 83쪽.

다.[495]

재정안정화와 대한원조의 감소라는 두 요인은 결국 한국정부 재정의 운용 폭을 상당히 제약했다. 여기에 이승만이 고집한 한국군 감축 최소화, 정치적인 목적의 봉급 인상 결정이 감군 시기 국방비를 오히려 증가시키는 영향을 주었다. 따라서 재정의 상당 부분을 국방비가 차지하는 현상이 이어졌고, 경제개발과 관련된 예산은 상대적으로 축소될 수밖에 없었다.

표2. 1955~1960년 국방비와 경제부흥비와 군사원조, 경제원조의 추이

회계연도	국방비	경제부흥	군사원조	경제원조	경제부흥 증감율
1955 ~1956	1094억 1700만 환	767억 3900만 환	4억 2000만	3억 2670만	-
1957	1140억 7100만 환	1101억 5100만 환	2억 6740만	3억 8289만	43.54%
1958	1276억 2000만 환	743억 3200만 환	2억 3200만	3억 2127만	-32.52%
1959	1405억 8800만 환	563억 6200만 환	2억 5190만	2억 2220만	-24.18%
1960	1498억 4800만 환	494억 8200만 환		2억 4539만	-12.21%

출처: 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원; 이동원, 2019 〈이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구〉 서울대학교 국사학과 박사학위논문
※단위: 국방비, 경제부흥비의 경우 환(hwan)/군사원조, 경제원조는 달러(dollar)

경제원조가 최고치였던 1957년 경제부흥비가 1100억 환을 넘은 이래로 매년 큰 폭으로 하락하는 추이를 볼 수 있다. 이 해에만 국방비와 경제부흥비는 거의 비슷한 수준이었다. 이후 경제원조가 급격히 줄어드는 데도 불구하고 국방비를 늘리면서, 경제부흥비의 하락폭이 더욱 커졌다. 1960년에 이르면 국방비가 경제부흥비의 3배 규모였다.

495) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》4권 한국개발원, 13쪽.

원조의 감소에도 불구하고 국방비 증가로 인해 정부예산의 규모는 더 커졌고, 그에 따라 국민경제에 더 많은 세금 부담을 주었다. 1955~1956 회계연도의 조세 및 인지수입이 1105억 4200만 환이었던 것이 1957년 1173억 6100만 환, 1958년 1465억 9400만 환, 1959년 2208억 5600만 환, 1960년 2497억 1300만 환으로 기하급수적으로 증가했다.[496] 5년 사이 증가된 조세는 2배 이상이었다. 이러한 부담은 국민총생산(GNP) 대비 예산비율로 봐도 높은 수준이었다. 1954년 20.2%였던 수치가 1958년 29.3%, 1959년 26.9%, 1960년 29.2%로 치솟았다.[497]

원조 감소, 경제부흥비 지출감소, 조세 증가는 경제성장률의 둔화를 불러일으켰다. 경제원조와 경제부흥비 지출이 최대였던 1957년 경제성장률은 7.6%로 1950년대 최대치를 보였다.[498] 반면 지출이 점차 줄어들자 1958년 5.5%, 1959년 3.8%, 1960년 1.1%로 경제성장률이 함께 둔화하는 양상을 보였다.

반면 예산 증가는 통화량의 증가로 이어지면서, 물가상승으로 이어졌다. 1955년 총통화량이 1010억 환 수준이었던 것이 1957년 1600억 환, 1958년 2120억 환, 1959년 2650억 환으로 가파르게 늘었다.[499]

각종 지표가 악화하는 상황에서도, 1959년과 1960년의 예산안 또한 국방비에 초점을 두는 기조를 이어나갔다. 1959년 예산안 시정연설에서 이승만은 한국군 감축을 지연시키려는 의도를 드러냈고, 1960년 송인상 재무부장관의 예산안 제안연설은 '국방·외교의 강화를 위한 무기 및 장비 현대화' 등에 주력했다는 점을 밝혔다.[500] 거의 15%에 달하는 국방비 증액을 합리화하는 의도였다.

미국 측은 1960년 1월 통화량 증가로 인해 서울의 도매물가지수 상승이 25%를 넘어서자, 곧바로 환율 개정을 요구했다.[501] 이때 미국이 요구

496) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》4권 한국개발원, 71~72쪽.
497) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》4권 한국개발원, 19쪽.
498) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》4권 한국개발원, 4쪽.
499) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》4권 한국개발원, 14쪽.
500) 한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발원, 321~322, 350쪽.
501) 《국무회의록》 1회 1960년 1월 5일자

한 환율은 650대 1로 여전히 환화의 가치를 매우 높게 설정한 것이었다. 1959년 한국정부 소유 300만 달러를 매각할 때, 경매로 정해진 환율은 평균 1067환, 최고 1200환에 달했다.[502] 따라서 현실적인 환율은 대략 1달러 당 1000~1200환 정도는 되어야 했다.

송인상 재무장관은 650대 1이 적절치 못하며, 차라리 1000대 1 내외로 현실화하자고 주장했다. 어차피 2~3년 내에 환율을 또 올려야 할 형편이며, 수출과 관광사업을 위해서 환/달러 환율 인상이 필요하다는 입장이었다.

그러나 환율과 관련하여 이승만의 입장이 완고했다. 이승만은 한국경제의 자립을 이유로 미국 측에게 500대 1을 당분간 유지해달라고 요청하라고 지시했다. 송인상은 양측을 절충하여 650대 1의 환율을 선거 이후인 7월 1일부터 적용하는 방안과 관광불(觀光弗)의 설치를 제안하는 등 협상을 이끌고자 했다. 그러나 미국 측 또한 완강하여 결국 한국 측은 2월 중순 650대 1로 환율협정개정에 서명하고, 환율변경을 IMF에 신청했다.[503] 새 환율은 2월 23일부로 적용되었다.

통화량 증가, 인플레이션과 환율 변화 등 악화하는 경제상황 때문에 1960년 4.19 직전의 내각은 분주했다. 한편으로는 산업개발 3개년 계획이 완성되면서, 이를 추진할 것인가 여부도 결정해야 했다. 김정렬은 국무회의에서 국방력 강화냐, 경제부흥이냐의 근본적인 방향을 결정해야 한다고 촉구했다.[504]

반면 경제문제에 대한 이승만의 반응은 수수방관에 가까웠다. 대한원조 감소와 경제문제에 대해서 이승만은 "외원(外援)을 안 받고 살아갈 수 있도록 자립책을 강구하고 각자 이익을 생각지 말고 내핍생활을 하도록 정신무장을 해야 할 시기"라고 지시했다.[505]

또 김정렬이 제기한 국방력이냐 경제부흥이냐는 문제에 대해서도 오직 원조가 끊긴 후 강력한 군사력을 유지하는 데에만 관심을 보였다. 이승

502) 《국무회의록》 48회 1959년 5월 8일자
503) 《국무회의록》 4회 1960년 1월 15일, 21회 2월 19일자
504) 《국무회의록》 12회 1960년 2월 2일자
505) 《국무회의록》 5회 1960년 1월 19일자

만은 미국이 공산주의를 막기 위해 시작한 대한원조를 언제까지 계속하지는 않을 것이라며, “원자력을 개발하고 군비에 관한 위원회라고 만들어서 이순신 장군의 대를 이을만한 기술자를” 육성하라고 했다. 미국의 원조가 끊기더라도 원자탄을 만들어서 군사력을 유지하겠다는 지시였다. 미국 측으로부터 어니스트 존과 같은 양용무기를 얻고자 한 것은 원조 삭감에 대비하려는 취지도 가지고 있었다.

결국 내각이 추구했던 경제개발은 이승만의 군사 우선주의에 부딪쳐서 어떤 식으로도 추진할 기반을 마련하지 못했다. 내각이 마지막 순간에 매달린 것은 원조의 효율적인 운용을 위한 계획을 세우는 문제와, 국민소비를 절제하도록 하는 “국민소비 절약대책위원회” 구성, 그리고 경비 절약이었다.[506] 어떤 것도 근본적인 해결책은 아니었고, 단지 재정의 어려움을 조금이나마 타개하려는 시도에 불과했다.

경제보다 ‘정치우선’이 존재했다는 점도 지적해야 한다. 이승만이 강행한 공무원·군인의 봉급 200% 인상은 부정부패 완화의 측면에서 필요한 조치였다. 그러나 그 배경에는 이승만 정권과 자유당의 지지율 하락을 되돌리려는 의도가 중요한 요소로 있었다. 그리고 비용이 생긴 만큼 행정기구와 군 조직을 개편하고 인력을 감축해야 했지만, 공무원만 일부 줄이고 방만한 군대를 계속 유지했다. 경제보다는 군과 정치가 더 중요했던 것이다.

1957~1960년 감당이 어려운 수준의 국방비 증가는 결국 이승만이라는 강력한 대통령 한 명이 국가정책 전반을 좌우하는 상황이 낳은 산물이었다. 이승만의 국정운영이 군사와 정치를 경제보다 우선시했기 때문이었다.

이승만의 한국군 감축 저항은 1958년의 시점까지도 미국에게 한국의 군사적 가치를 어필한다는 기본 입장을 고수했기 때문이었다. 1958년 다시 한일회담과 일본을 포함한 동북아조약기구 문제가 수면 위로 올라왔고, 이승만은 여기에 대응하는 카드로 3개 전선론을 마지막으로 꺼내들었다.

---

506) 《국무회의록》 34회 1960년 4월 5일, 35회 4월 8일자

제 2절 한일관계와 이승만의 동남아 파병제안

1957년 2월 25일 기시 노부스케(岸信介) 내각이 성립되면서 일본 측은 한일회담 재개에 적극적인 태도를 보였다. 기시는 6월 16일로 예정된 방미에 앞서 성과를 만들고자 했고, 그 후에도 청구권 문제를 조율할 의지를 보였다. 한국 측은 여전히 일본을 경계하는 입장이었으나, 양측은 청구권에 대한 미국의 해석을 수용하고 일본은 억류자와 문화재에 관한 한국의 입장에 동의하는 조건으로 회담 재개에 합의했다. 이어 1958년 1~2월에 걸쳐 오오무라수용소의 재일조선인 가석방과 한국에 억류된 일본 어부의 본국송환이 이어졌다. 그러나 회담 재개 자체는 한 차례 진통을 겪어야 했다. 일본 측이 1958년 3월 1일로 예정된 회담을 돌연 연기시켰다. 동시에 일본은 한국 측이 복역을 완료하지 않은 일본 어부 422명을 석방하지 않았다고 항의했고, 한국 측에게 회담 불발의 책임을 돌렸다. 회담 재개일이 3·1절이었던 것을 둘러싼 한일 양국의 기싸움이었다.[507]

한일회담은 결국 4월 15일 재개되었다. 이승만은 계속해서 일본의 재무장과 일본 중심의 안보체제 구성을 경계하는 입장이었다. 우선 1958년 초부터 미국이 한국, 일본, 필리핀, 타이완과 함께 동북아조약기구를 구성하고 재정적으로 지원할 의사가 있다는 언론보도가 나왔다.[508] 미국 측은 이를 부인하고 기시 정부도 동북아조약에 참여할 의사가 없다고 밝혔지만 완전히 근거 없는 보도는 아니었다. 일본 측은 아시아 외무장관 회의를 제안했고, 장제스는 타이완과 한국, 일본의 긴밀한 제휴를 주장했다.

이승만은 장제스 측이 미 국무부의 영향으로 일본과 긴밀해지고 있다고 의심했다.[509] 장제스 측은 이 시기 미국의 '선물'을 받았는데 3월 중

---

507) 박진희, 앞의 책, 241~254쪽.

508) "미, 동북아동맹을 모색 연내 대상국과 교섭" 《조선일보》 1958년 1월 6일자; "동북아조약엔 불참 일 수상 의회서 언명", "아주외상회담 일 외상 제의" 《조선일보》 1958년 2월 1일자; "한일관계 개선 장총통 용의" 《조선일보》 1958년 2월 6일자; "대한 의혹심 풀어주도록 장총통, 일의 중립정책에 경고" 《경향신문》 1958년 2월 11일자.

509) 《국무회의록》 14회 1958년 2월 11일

순 덜레스의 방문이었다. 덜레스는 장제스와 회담을 갖고 타이완이 자유세계방위의 중요한 부분을 담당하고 있다고 발표했다.[510] 또 미국은 중국 본토의 공산당 정권을 승인하지 않는다고 재확인해주었다.

이승만은 인도네시아로 한국군 파병을 제안하고, 3개 전선론을 다시 내세움으로써 일련의 흐름을 견제하고자 했다. 이승만은 하워드-스크립스 계열의 특파원 짐 루카스(Jim Lucas)와 인터뷰에서 공개적으로 파병을 제안했다. 그 인터뷰 내용은 미국언론에 실렸다.[511] 이승만의 발언은 인도네시아 언론의 비판과 인도네시아 혁명정부의 거절을 불러일으켰지만[512] 1958년 2~8월 사이 집요하게 미국 측에게 한국군 파병을 제안했다.[513]

인도네시아와 관련하여 이승만의 보다 핵심적인 의도는 동남아의 분쟁을 중국 인근으로 끌고 와서 3개 전선론을 다시 활용하려는 것이었다. 이승만은 1958년 소련이 미국에게 정상회담을 제안한 것을 두고 공산 측이 전쟁준비가 되어 있지 않다는 증거이며, 헝가리, 중동, 아시아 등에서 그들을 몰아내야 한다고 주장했다.[514] 동시에 이승만은 장제스와 상호부조하기로 합의한 바 있으며, 양국 중 어느 하나가 반공조치를 결정하면 양국은 공동으로 움직일 것이라고 밝혔다. 1954년 방미외교 때 실패했던 3개 전선론의 재개였다. 이 발표와 함께 이승만은 인도네시아 파병을 제안했고 장제스에게도 공개적으로 인도네시아에 파병해야 한다고 압력을 가했다.[515]

이 시기 장제스는 1954년 때와 달리 3개 전선에 진심으로 관심을 보였다. 장제스는 인도네시아 내전에 개입할 의사가 없다고 발표했지만[516],

---

510) "자유세계 방위에 불가결 떨 장관, 장총통과 회담서 역설" 《경향신문》 1958년 3월 16일자.
511) "인니 전투에 한국군 파견" 《조선일보》 1958년 4월 2일자.
512) "인니 혁명정부 서 외군 파병 사절" 《동아일보》 1958년 4월 5일자.
513) 박태균, 2000 〈1950·60년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응〉 《국제·지역연구》 9권3호, 36~37쪽; 홍석률, 1994 〈이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책〉 《한국사연구》85, 169, 174~176쪽.
514) "북진위해 무기원조하라" 《경향신문》 1958년 3월 29일자; "통한 첩경은 국군 자유행동 씨토 가맹을 희망" 《동아일보》 1958년 3월 29일자
515) "장총통과 회담 양유찬 대사" 《조선일보》 1958년 4월 11일자.
516) "내정간섭 불원" 《조선일보》 1958년 4월 7일자.

이승만의 3개 전선 주장에 호응했다. 장제스는 이승만의 3개 전선 비밀 협약 발표 이틀 후에 본토수복준비가 거의 완성되었으며, 공산당에 대한 공격이 곧 시작될 것이라고 선언했다.[517]

장제스가 적극적 움직임을 보인 이유는 대약진 운동으로 인해 중국대륙에서 공산당의 통치력이 흔들리고 있으며, 공산당에 대항하는 봉기가 일어나고 있다는 자체 첩보 때문이었다.[518] 장제스는 중국대륙의 봉기가 헝가리보다 더 규모가 크며 지식인뿐만 아니라 농민, 노동자도 공산정권에 불만을 가지고 있다고 주장했다. 장제스는 각 지방의 봉기가 동시에 발생하면 혁명으로 이어질 것이고, 이때 국민당정부도 협력할 것이라고 했다. 장제스는 목적을 달성하는데 30%의 군사력과 70%의 정치력을 기울일 것이라고 말했다.

남베트남의 상황도 이승만과 장제스로 하여금 3개 전선이 실제 발발할 수 있다는 희망을 주는 쪽이었다. 1955년 10월 부정선거를 동원하여 남베트남의 대통령이 된 응오딘지엠(Ngo Dinh Diem)은 비밀경찰을 동원하여 베트민과 연결된 것으로 알려진 1만 6,000개의 마을을 소개했고, 공산주의자로 의심되거나 정권을 비판하는 이들을 대대적으로 체포했다. 이는 1957년부터 베트민 게릴라들의 반격으로 이어졌는데, 10월에는 사이공의 미군 시설물까지 파괴했다.[519]

이승만은 1957년 9월 응오딘지엠을 초빙하는 등 남베트남 측과 본격적인 외교를 시작했다. 1957년 9월 18일~22일 사이 이뤄진 지엠의 방한 당시 양측의 의제는 (1)공산주의에 대항하는 아시아의 집단안보 (2)일본으로부터 경제적 독립을 보호하기 위한 공동의 노력 (3)양국의 무역증진이었다.[520] 3개 전선의 한 축으로 남베트남에게 접촉하면서 동시에 일본에 대한 견제도 염두에 둔 행보였다.

---

517) “본토수복 준비 거의 완료 장총통 선언, 곧 공격 개시” 《경향신문》 1958년 3월 31일자.

518) “Memorandum of Conversation” (1958.3.14.) FRUS1958-1960 vol.19 doc.6; “대규모 봉기 계속” 《동아일보》 1958년 5월 26일자.

519) 마이클 매클리어, 2002 《베트남: 10,000일의 전쟁》 을유문화사, 110~114쪽.

520) “Data on Korea-Vietnam Relations” (1957.9.10.), Ngo Dinh Diem(고딘디엠) 월남대통령 방한, 1957.9.18.~22, 롤번호 C-0002, 외교부 외교사료관

이승만의 3개 전선 주장과 장제스의 호응이 이어지면서, 타이완과 베트남, 한국 사이 활발한 외교 움직임이 공개적으로 이뤄졌다.[521] 이승만 측은 1958년 4월 9일에 베트남을 방문할 것이라고 발표했다. 방월은 외무장관, 국방장관 등 국무위원에다가 유재흥 합참의장까지 함께 할 예정이었다. 이승만의 베트남 방문은 감기로 인하여 미뤄졌지만, 대신 양유찬 주미한국대사가 장제스와 만났다. 베트남은 신임 공사를 타이베이에 파견했고, 국제공산주의에 대한 국민당정부의 투쟁에 긴밀히 협조하겠다고 약속했다.

그러나 아시아의 정세는 급격하게 변화했다. 3개 전선의 추진은 금방 물거품이 되었다. 먼저 중국 측이 진먼섬을 공격하면서 1958년 8월 23일부터 10월 5일까지 2차 타이완 해협위기가 발발했다. 장제스는 진먼섬 방어에 성공한 후 '1차전'에서 승리했기 때문에 본토탈환시기가 다시 임박했다고 주장했다.[522] 그러자 미국은 중국대륙과 타이완 사이의 충돌을 방지하기 위해서 양쪽과 접촉했다.[523] 미국은 진먼섬, 마쭈섬 등을 양측의 협상카드로 만들고자 했다. 이를 위해서 덜레스는 먼저 장제스를 설득하여 진먼섬 등의 국민당군 수비병력을 감축하고자 했다.

앞서 살펴봤듯이, 1954년의 중미공동방위조약은 진먼섬과 마쭈섬 등을 제외한 바 있었다. 이승만이 한미상호방위조약의 범위를 한반도 전체로 하면서 미국으로 하여금 한국의 북진을 지원하도록 만들려고 시도한 것의 영향을 받은 결과물이었다. 미국은 잠재적으로 충돌의 가능성이 있는 타이완의 영토인 진먼섬과 마쭈섬을 방위조약의 범위에서 제외함으로써, 이처럼 중국과 직접 충돌을 피하면서 외교적으로 문제를 해결할 여지를 만들 수 있었다.

곧 덜레스와 장제스는 적정선에서 타협했다. 덜레스는 장제스에게 몇

---

521) "이대통령 9일 방월" 《동아일보》 1958년 4월 4일자; "반공투쟁 협조 신임월남공사 장총통에 확약" 《경향신문》 1958년 4월 7일자; "한중월 삼국동맹" 《동아일보》 1958년 4월 11일자.

522) "본토탈환 시기 임박 대공 1차전서 승리" 《조선일보》 1958년 10월 17일자.

523) "장·덜 공동성명 전문" 《조선일보》 1958년 10월 24일자; "How Much to Twist Chiang's Arm Was Dulles' Subtle Problem" 《Evening Star》 1958년 10월 26일자

몇 대가를 치른 대신 공동성명을 얻을 수 있었다. 공동성명을 통해 장제스는 중국본토수복방법으로 무력사용을 포기한다고 선언했다. 이후에도 장제스는 여전히 중국대륙에서 반공의거가 발발하리라고 믿었지만, 거기에 개입할 것인지 여부는 조심스럽게 회피했다.[524] 또 양측은 국민당군이 무력행사를 해야 할 때 방위를 위한 경우를 제외하고는 미국과 사전에 협의한다는 합의도 했다. 대신 양자의 공동성명은 진먼섬, 마쭈섬 방위가 타이완방위와 밀접하게 연관되어 있다고 인정했다. 또 미국은 장제스에게 현대화무기를 약속했는데, 대가로 국민당군의 감축을 조건으로 요구했다. 한국과 유사한 방식의 처리였다.

이승만의 입장에서는 단독으로 군사위기를 창출할 힘이 없었다. 2차 타이완 해협위기의 초창기에 이승만은 국무회의에서 "우리 손으로" 한국을 통일할 적당한 시기인지 생각해볼 필요가 있으며, 한국·베트남·타이완이 "동시에 나가야 강한 힘을 발휘할 수 있을 것"이니 연구하라고 지시했다.[525] 3개 전선의 가능성에 대비하여 북진할 방안을 연구하라는 것이었다. 그러나 이승만의 움직임은 이 지시에 그쳤고, 미국은 1954년이나 1955년처럼 한국의 군사작전 수립을 우려할 필요가 없었다. 장제스와 덜레스의 합의는 3개 전선의 가능성을 사실상 완전히 제거하는 것이었다.

중국을 둘러싼 정세가 점차 안정을 찾아가면서, 이승만은 더 이상 3개 전선론을 활용할 수 없는 입장이 되었다. 무엇보다도 3개 전선론의 추구가 일본문제에 효과를 발휘하지 못했다는 점이 타격이었다. 앞서 지적했듯이 이승만이 3개 전선론을 추구한 동기 중 하나는 장제스가 미국이 주장하는 일본 중심의 태평양 집단안보에서 벗어나 호응하는 데 있었다. 이승만의 입장에서는 장제스 측을 설득하여 일본으로부터 떼어낼 필요가 있었다. 그런데 3개 전선 논의와 제2차 타이완 해협위기가 끝난 후에도 장제스는 일본을 포함한 반공동맹 결성을 지지했고, 미국의 지원을 촉구했다.[526] 이 문제로 인해 한국과 타이완의 우호관계에 균열이 발생했다.

---

524) "본토 의거 불원" 《조선일보》 1958년 10월 26일자.

525) 《국무회의록》 76회 1958년 8월 26일자.

526) "Minister of Foreign Affairs to Ambassador Hong Il Kim" (1958.11.29.), 외무부의 경무대 보고문서 전2권(V.2 1958년 7-12월), 롤번호 B-0001-03, 외교부 외교사료관; "실현여부는 미 태도" 《동아일보》 1958년 11월 17일자.

일련의 흐름을 통해, 미국 입장에서는 이승만의 돌발행동이 사라졌다는 점에서 한반도의 휴전을 더욱 안정적으로 유지할 수 있는 상황이 되었다. 1958년 북한에서 중국인민지원군의 철수가 이뤄진 점도 그러했다.

이승만은 1959년에도 한국의 전략적 가치에 미국의 이목을 끌고, 더 많은 현대화무기를 얻고자 노력했다. 당시 소련이 잠수함에서 발사하는 대륙간탄도탄(ICBM)을 개발하는 것에 대해 한국에 유도탄 기지를 설치해서 대응하자는 제안이었다.[527] 이승만의 발언은 미국이 원한다면 한국에 핵무기 미사일을 배치해도 된다는 뜻이었다. 미국의 관심을 끌 제안이었지만, 한국과 북한, 중국, 소련의 군사적 긴장을 야기할 방안이었다. 이승만의 제안 이후에도 한미관계나 한미동맹의 큰 변화는 없었다.

이상에서 살펴본 바, 1957~1959년 이승만과 미국 사이 마지막 주요쟁점은 한국군 감축문제와 한일회담이었다. 이 시기 이승만은 내각으로 하여금 미국과 협상하게 했지만, 한국군 감축문제를 두고는 끝까지 지연전략을 폈다. 그 결과 감축을 최소화하는 동시에, 추가감축을 막는 데는 성공했다. 그러나 그 성공은 한국 경제의 부담으로 이어졌고 경제적 대가가 따랐다. 원조가 줄어드는 상황에서 소규모의 감축은 한국정부로 하여금 심각한 재정 부담을 지도록 만들었고, 통화량 증가로 인한 인플레이션을 추동했다.

미국의 일본 중심 집단안보 추진과 장제스의 호응은 이승만으로 하여금 마지막으로 3개 전선론을 꺼내게 만들었다. 인도네시아와 베트남의 상황을 활용하여, 다시 한 번 미국에게 한국군의 파병을 촉구하고 한미동맹의 군사적 가치를 증진하려는 시도였다. 그러나 이때의 3개 전선은 1953~1954년과 달랐다. 이승만은 한반도에서 주도적으로 군사위기를 만들고자 시도하지 못했고, 다만 외교적으로 장제스, 응오딘지엠과 연계하는 수준에 그쳤다. 타이완이나 남베트남의 상황을 관망해야 하는 입장이었다. 제2차 타이완 해협위기와 장제스·미국의 타협은 3개 전선을 주장할 근거조차 없앴다.

이 시기 이승만은 더 이상 극단적인 군사위기를 만들려 하지 않았기

527) “유도탄기지 한국에 설치제안” 《동아일보》 1959년 11월 12일자; “핵무기배치 토록 한·비 대통령이 제의” 《동아일보》 1960년 4월 12일자.

때문에 한미 간의 갈등은 완화되었다. 미국이 원하던 한일관계 개선은 이뤄지지 않았지만, 한국군의 소규모 감축은 미·소 갈등의 심화로 인하여 변화하는 국제정세에서 미국 측 이해에 부합하는 것이었다. 냉전이 경화될수록 미국에게 이승만의 가치는 커졌다.

따라서 미국은 4월혁명이 일어날 때까지 조봉암 법살, 2·4 국가보안법 파동 등 1950년대 후반 이승만의 야당 탄압에 제동을 걸지 않았다. 예컨대 조봉암 법살의 경우 미국은 CIA 등을 통해 면밀히 관찰했지만, 다울링 주한미대사가 비공식적 접촉을 통해 사형을 막으려는 정도의 조치만 취했다.[528] 국가보안법 파동과 관련해서도 국보법의 언론조항이 한국의 국제적 평판을 훼손할 것이라는 우려만 전달했다.[529] 그 결과 이승만과 자유당은 언론조항의 문구를 수정한 후 개정안 통과를 강행할 수 있었다.

1960년 3.15 부정선거와 마산의 유혈사태 발발에 대해서도, 미국은 책임론을 피하기 위한 수준의 대응만 했다. 미국 측은 양유찬에게 3.15선거 문제에 대해 우려를 표명하고, 언론에 자유로운 선거를 요구하는 내용의 성명을 냈다. 이어 충주비료공장 헌납 등 대한원조와 관련된 행사나 일정을 연기했다. 그러나 경제원조를 중단하는 식의 실질적 압력은 행사하지 않았기 때문에 이승만 정부와 거리두기를 하는 수준에 불과했다. 미국무부는 주한미대사관으로 하여금 온건한 여야정치인을 접촉하여 타협을 모색하도록 지시했다.[530]

미국은 4월 11일 2차 마산봉기의 발발이 일어나자 마침내 이승만 정부

---

528) "Editorial Note" FRUS1958-1960 vol.18 doc.226

529) "Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.11.26.) FRUS 1958-1960 vol.18 doc.249; "Despatch From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.12.1.) doc.250; "Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.12.2.) doc.251; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State" (1958.12.5.) doc.252; "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea" (1958.12.6.) doc.253; "Memorandum From the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)" (1958.12.12.) doc.254

530) 홍석률, 2010 〈4월혁명과 이승만 정권의 붕괴 과정-민주항쟁과 민주당, 미국, 한국군의 대응-〉 《역사문화연구》 36, 156~157쪽.

측에 구체적인 해결책을 제시했다.[531] 부정선거 책임자 퇴출, 선거법 개정, 경향신문 복간, 지방자치법 및 국가보안법의 일부 조항 폐기, 참의원 선거시행 등이었다.

그러나 이때 미국이 제시한 해결책은 사건을 수습하고 이승만 정부를 정치적으로 안정화시키기 위한 방안이었다. 미국은 오히려 아이젠하워의 6월 방한을 공개적으로 준비했고, 그 결과 한일관계를 포함하여 여러 문제의 논의가 있으리라는 언론보도가 대대적으로 이어졌다.[532] 미국이 이승만 정부를 지지한다는 모양새를 확실히 보여주는 발표였다.

미국은 이기붕의 부통령 당선자 사퇴 '고려', 이승만의 자유당 탈퇴 및 개각성명 등으로 인하여 사건이 정권퇴진운동으로 더 크게 번진 후에야 강력한 개입을 결정했다. 미국은 이승만의 사퇴로 가닥을 잡았고, 직접 압력을 행사하여 관철시켰다. 미국의 조치는 이승만이 사퇴하지 않을 경우 정치적·사회적 혼란이 커질 것으로 인식했기 때문에 이뤄진 것이었고, 급진적인 민중항쟁과 사회혁명을 예방하기 위한 선제적 조치였다.[533]

요컨대 이승만 정권의 붕괴는 미국의 개입보다는 상당부분 스스로의 정치적·경제적 실책으로 인한 것이었다. 1957년 이승만의 대대적인 개각 이래로 한미관계는 큰 갈등 없이 안정된 상황이 이어졌다. 이승만은 더 이상 군사위기를 능동적으로 만들 힘이 없었고, 이승만의 내각은 미국에게 협조적이었다. 한일관계 개선이 이뤄지지 않았다는 점이 남은 이슈였지만, 이승만 정권을 교체해야 할 수준의 문제는 아니었다. 이승만과 한국군은 반공의 보루로 가치가 있었고, 그런 면에서 미국은 최대한 이승만 정권을 유지시키고자 했다.

다만 이승만의 사임 자체는 미국 입장에서 기회이기도 했다. 이승만 사임 직후 미 국무부가 주한미대사관에 보낸 한 전문은 이 점을 명확히 했다.[534] 미국 입장에서는 자유세계의 원칙과 안보에 부합하고, 대중의

---

531) 홍석률, 위의 논문, 158쪽.

532) "아 대통령 방한 6월 22일에" 《동아일보》 1960년 4월 13일자; "아주 제문제를 토의 이대통령 담화, 아이크 방한 환영" 《동아일보》 1960년 4월 15일자.

533) 홍석률, 2010, 〈4월혁명과 이승만 정권의 붕괴 과정〉 《역사문화연구》36, 160~167, 170~173쪽.

534) "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea"

지지를 더욱 확보하며, 한일관계에서 융통성을 보이는 한국정부를 확보할 기회였다. 최소한 이승만보다는 미국의 대한정책에 더욱 협조적인 정권을 기대할 수 있을 터였다.

확실히 이승만의 사임은 한미관계의 새로운 장으로 이어졌다. 허정부터 장면, 박정희에 이르는 한국의 정권들은 한일관계 개선에 더욱 적극적이었고, 미국의 대한정책을 상대적으로 충실히 따르는 모습을 보였다. 이 과정에서 미국은 이승만이 과거 주장했던 바와 같이 한국군을 베트남전에 활용할 기회를 얻었다. 그러면서 그것이 중국으로의 확전으로 이어지거나 한국이 정치·경제적으로 많은 대가를 요구할 것을 걱정하지 않아도 되었다. 이는 적어도 1960년대까지 유지될 기조였다. 이승만이 남긴 유산이었다.

(1960.4.27.) FRUS1958-1960 vol.18 doc.311

결론

본고는 1948~1960년 이승만의 한미동맹 구상이 한국정부의 대미외교로 전개되는 과정을 살펴보고, 그것이 한미관계에 어떤 영향을 미쳤는지 검토했다. 이하에서는 이승만의 구상과 활동을 중심으로 한미관계를 분석했을 때 드러나는 새로운 역사상과 해석에 대해 논하려 한다.

이승만 정부 시기 한미관계 연구들은 이승만의 북진통일론이나 3개 전선론, 태평양동맹 추진, 해외 파병 제안 등을 주로 반공독재 구축을 위한 국내정치용 구호나 대미외교에서 한국의 협상력을 증진시킬 방안으로 해석했다. 이승만이 주장한 내용들이 당시 역사상에 비추어 볼 때 실현가능성이 현저히 떨어지기 때문이었다. 이승만 정부 시기 한국은 미국의 원조에 절대적으로 의존해야 했고, 외부의 원조 없이는 경제적으로 붕괴될 수도 있는 상황에 처했다. 자체 예산으로는 한국군의 유지조차 힘든 상황에서 한국이 군사력을 확충하여 북진으로 통일을 추구한다던지, 중국이나 동남아의 공산세력을 무너뜨리기 위해 군사적으로 기여한다는 것은 비현실적이었다. 또한 이승만의 북진론이나 3개 전선론은 2차 세계대전을 겪은 미국이나 미국의 동맹국들이 지지하기 어려운 호전적 주장이었다.

그러나 이승만의 구상을 분석의 초점으로 두면, 그의 주장이 일관된 구상을 기반으로 뚜렷한 목표와 방향성을 가졌다는 점을 알 수 있다. 이승만의 주장은 한미동맹에서 한국과 한국군의 역할을 증대하려는 시도였다. 이승만은 한국이 미국의 군사기지 역할을 맡고, 한국군이 미국의 반공전선을 위해 싸우는 역할을 맡기를 희망했다. 그래야 미국이 일본 대신 한국을 중심으로 아시아정책을 펴면서 한국을 최대한 지원하고, 무력통일까지도 후원하리라 믿었기 때문이었다. 기존연구가 지적한 것처럼 정권 유지나 더 많은 대한원조의 확보를 위한 움직임이었지만, 나아가 미·소와 미·중의 대립이라는 국제정세를 활용하여 한미동맹에서 자신과 한국의 위상을 증진하려는 시도였다. 한미동맹이나 미국의 대한원조가 영원히 지속되리라는 보장은 이승만 시기에도 존재하지 않았다.

이승만은 내각과 외교라인 구성을 통해 자신의 구상을 거의 그대로 한국의 정책으로 옮겼다. 한국의 국방정책은 정부예산으로 감당하기 힘든 규모의 한국군과 경찰 병력을 유지하는 데 초점이 맞춰졌고, 대미외교정책은 이승만의 지시를 그대로 실행하는 수준이었다. 이승만은 대미외교에 자신이 직접 개입하거나 사설고문단을 활용하는 방식으로 독점했다. 대통령 개인의 구상이 정계나 여론의 의견수렴, 관료의 검토 없이 정책으로 확정되는 방식은 한편으로는 극단적인 '벼랑 끝' 외교를 가능하게 했지만, 다른 한편으로 국익에 반하는 외교로도 이어졌다.

미국이 정책적으로 판단한 한국의 전략적 가치나 한미동맹의 위상은 이승만과 전혀 달랐고, 양측의 입장 차이는 이승만 정부 시기 내내 한미갈등의 주요 동력으로 작용했다. 이 과정에서 한미동맹의 수립이 이뤄졌지만, 동시에 양자의 충돌도 발생했다. 한미상호방위조약 협상 때 갈등, 한미합의의사록 협상 시기 유엔군대여금 중단과 유류공급 중단 등 동맹 수립 초기의 충돌은 시기별로 여러 층위에서 한국의 국익을 해치는 결과를 낳았다. 한미상호방위조약의 발효연기, 아이젠하워 정부와 이승만의 관계 악화, 미국의 경제원조 공여 지연 등이었다.

통일론의 측면에서도 이승만의 과격한 주장은 한국의 국익에 부합하지 않았다. 이승만은 새로 수립된 한국정부가 한반도 전국정부라고 주장하면서, 흡수통일 원칙과 무력통일론을 내세웠다. 유엔은 이승만의 주장을 인정하지 않았고, 미국 또한 현실적 관점에서 '한반도 유일합법정부' 승인으로 타협했다. 그럼에도 이승만은 북진 구호로 수렴되는 흡수통일과 무력통일을 포기하지 않았고, 제네바 정치회담 시기 회담의 교착상태를 야기했다. 정치회담의 무산 이후에도 한반도에서 군사위기를 창출하여 미국으로부터 무력통일 지원약속을 얻으려 했다. 이 과정에서 한국은 국제사회에 합리적인 통일방안을 제시하고 주도적으로 논의를 이끌 기회를 잃었다. 한국을 중심으로 하는 흡수통일 원칙도 인정받지 못했다.

전후 이승만의 구상에 따라 60만 이상의 한국군을 계속 유지한 것도 한국에게 경제적 부담으로 작용했다. 미국의 군사·경제원조가 정점에 달했던 1950년대 중반에도 한국군의 유지비용은 한국정부 예산의 상당 부

분을 소모했다. 이승만의 외교술은 1950년대 후반 미국의 한국군 감축을 최소화하는데 성공했지만, 경제적으로는 한국정부의 재정을 악화시키는 결과를 낳았다.

무엇보다도 이승만의 대미외교는 한미동맹의 내용과 성격을 바꾸는 데 실패했다. 미국은 아시아정책이나 대한정책의 기조를 변경하기보다, 무기공여로 이승만과 타협하거나 압력행사로 한국 측을 굴복시키는 등 '당근과 채찍'을 선택하여 국익을 추구했다. 한미동맹은 미국이 한국의 안보를 공약하는 비대칭 동맹을 벗어나지 못했고, 한국의 역할은 미·중·소 사이 최전선 기지에 불과했다. 이승만이 원하는 것처럼 한국이 일본을 대신하여 미국의 아시아정책에서 핵심적인 위치를 차지할 수는 없었다.

1948~1960년 이승만의 한미동맹 구상과 대미외교는 결국 냉전의 구도를 활용하여 한국의 군사적 역할을 증대하려다가, 오히려 한미관계를 '갈등하는 동맹'으로 이끌었다고 평가할 수 있다. 1950년대 후반에는 군사중심에서 경제 중심으로 국책 변화를 꾀할 시기를 잃고, 1960년 정권의 붕괴를 일으킨 하나의 요인으로 작용했다. 미국은 4월혁명 초기 사건을 수습하고 이승만 정권을 유지시키려고 노력했지만, 최후에는 새로운 보수정권의 집권을 위해 이승만을 포기했다.

이승만이 추구한 열전과 공격적인 한미동맹은 한국현대사에서 중요한 유산으로 작용했다. 예컨대 이승만이 주장하던 한국군의 인도차이나 파병은 박정희 시기 한국군의 베트남 파병으로 이어졌다. 국제정세의 변화와 정권교체, 미국의 정책변화로 인하여 한국군이 실제 '반공의 십자군'으로 활동하게 되었다. 베트남 파병을 중심으로 1950년대와 1960년대 한미동맹의 내용변화를 추적하고 분석할 필요가 있다. 또 현재 양안문제의 기원이라는 측면에서도 이승만과 장제스의 태평양동맹, 3개 전선론 등은 주목할 만하다. 이런 부분은 추후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

1.자료

1)국내자료

(1)정기간행물

《경향신문》
《동아일보》
《조선일보》
《자유신문》
《미주한국일보》

(2)자료집

경희대학교 한국현대사연구원 편저, 2018 《한국문제 관련 유엔문서 자료집》1권 경인문화사
국사편찬위원회 편, 《이승만관계서한자료집》 1~9권
국사편찬위원회 소장 《임병직 올리버 관계 서신 및 기사 잡철》 (미간행)
박제화 외 편, 2012 《이승만 대통령 영문서한 번역집Ⅰ》 대통령기록관
박제화 외 편, 2014 《이승만 대통령 영문서한 자료집Ⅱ》 대통령기록관
양승함, 박명림, 윤상진 편, 2010 《이승만(1) 트루만·아이젠하워 대통령과의 서신》, 연세대학교 국가관리연구원
이희영 편, 2006 《제1공화국 국무회의록》 시대공론사
한국학중앙연구원, 《한국민족문화대백과사전》

(3)한국정부·국회·공공기관 문서

대한민국 외교부, 대한민국 외교사료관 문서

제헌국회 국회속기록
국회회의록
국무회의록
국방부 군사편찬연구소, 2013 《한미동맹 60년사》
합동참모본부, 2004 《합동참고교범10-2 합동·연합작전군사용어사전》
국방기술품질원, 2011 《국방과학기술용어사전》
한국재정40년사편찬위원회, 1990 《한국재정 40년사》 한국개발연구원
재정경제과, 1977 〈미국의 대한원조변천과정〉 《입법조사월보》100, 대한민국 국회도서관
한국은행조사부, 1959 《경제연감》

(4)회고록, 평전

김정렬, 2010 《항공의 경종》 대희
로버트 티 올리버 저, 박일영 역, 1998 《건국의 내막》 계명사
로버트 올리버 지음, 황정일 옮김, 2002 《이승만 신화에 가린 인물》 건국대학교 출판부
로버트 올리버 지음, 한준석 역, 2013 《건국과 나라 수호를 위한 이승만의 대미투쟁》 비봉출판사
백사 이윤영 자서전 출판위원회, 1984 《백사 이윤영 회고록》 사초
사오위린 지음, 이용빈 외 옮김, 2017 《사오위린 대사의 한국 외교 회고록》 한울
외무부 외교안보연구원, 1997 《외교여록-변영태 장관 회고록-》
외교통상부 외교안보연구원 편, 1999 《외교관의 회고-진필식 대사 회고록-》
운석기념회, 1999 《한알의 밀이 죽지 않고는-장면 박사 회고록》 카톨릭 출판사
장병혜·장병초 편, 1992 《대한민국 건국과 나》 창랑 장택상 기념사업회

프란체스카 도너 리 지음, 조혜자 옮김, 2010 《6·25와 이승만: 프란체스카의 난중일기》 기파랑
한표욱, 1996 《이승만과 한미외교》 중앙일보사
Robert T. Oliver, Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960, Panmun Book Company ltd; Seoul, 1974.

2)미국, 유엔 자료
(1)정기간행물
《Evening Star》
《Pittsburgh Post-Gazette》
《New York Times》
《Nome Nugget》
《Joint Weeka》
《The Key West Citizen》
《Saturday Evening Post》
《Sunday Star》
《Daily Illini》

(2)내셔널 아카이브 자료(국사편찬위원회, 국립중앙도서관 수집자료)
Record Group 218 Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff, 1941 - 1977, General Records, Geographic file on Korea, Geographic File 1948-1950
Record Group 554: Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945 - 1960
Record Group 59 740.00119 Control(Korea)
Record Group 59 Internal Affairs of Korea
Record Group 59 Central Decimal File 1945-1949
Record Group 84 Records of the Foreign Service Posts of the

Department of State 1788-1964
Record Group 319 Records of the Army Staff, 1903-2009
Record Group 469 Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942-1963
Box 11 Korea, Seoul Embassy, Entry 2846A, Classified General Records
Box 25 Prospects for Survival of the Republic of Korea

(3)유엔문서
유엔총회 회의록
유엔총회 결의안
제1위원회 회의록
제1위원회 결의안

(4)미국정부·의회·공공기관 간행물
Department of State, Foreign Relations of the United States, 1948~1960
Department of State Decimal File 895
Department of Defense, Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force, 1967 (펜타곤 페이퍼)
Kenneth W. Condit, The Joint Chiefs of Staff and National Policy VolumeⅡ 1947-1949, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff: Washington DC, 1996
Muccio Oral History Interview by Richard D. McKinzie(1973.12.7.)
Records of the U.S. Department of States, Relation to the Internal affairs of Korea, 1945-1949
Harry S. Truman Library and Museum, Selected Historical Materials in the Harry S. Truman Library Relating to Korea.
National Art Education, State News, Art Education Vol.7, No.3(Mar.,

1954)
Office of the Assistant to the Secretary of Defense(Atomic Energy), History of the Custody and Deployment of Nuclear Weapons(U) July 1945 through September 1977, 1978
United States Department of State, The Korean Problem at the Geneva Conference, April 26-June 15, 1954, U.S. Government Printing Office, 1954
US Congress, Aid to Korea, Report on H.R. 5330, Committee on Foreign Affairs. House, 1 January 1949
《Congressional Record-House》
"Mutual Defense Treaty Between the Republic of the Philippines and the United States of America"

(4)자료집

정용욱 편, 1993 《주한 미국대사관 주간보고서》 영진문화사
Susan B. Carter[et al.], Historical Statistics of the United States, Millennial Edition, v.5 Governance and International Relations, Cambridge University Press, 2006
타이완 중앙연구원 근대사연구소 당안관,《中韓關係》1

3)온라인 자료

국가기록원 외무부의 경무대보고문서(https://www.archives.go.kr/)
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/main.html)
예일대 아발론 프로젝트(https://avalon.law.yale.edu)
아이젠하워 대통령 도서관(https://www.eisenhowerlibrary.gov/)
한국사데이터베이스 이승만서한철(http://db.history.go.kr/)
유엔 디지털 라이브러리(https://digitallibrary.un.org/)

FRUS(https://history.state.gov/historicaldocuments)
국사편찬위원회 전자사료관(http://archive.history.go.kr)
국립중앙도서관 디지털 컬렉션 (https://www.nl.go.kr/NL/contents/N20401000000.do)
국회회의록(https://likms.assembly.go.kr/record/)

2.연구성과

1)단행본

김기원, 1990 《미군정기의 경제구조》 푸른산
김계동 외, 2000 《탈냉전시대 한국전쟁의 재조명》 백산서당
김계동, 2019 《정전협정 전후 한미상호방위조약 체결협상》 국립외교원
김보영, 2016 《전쟁과 휴전: 휴전회담 기록으로 읽는 한국전쟁》 한양대학교 출판부
김수자, 2005 《이승만의 집권초기 권력기반 연구》 경인문화사
김영호 외, 2012 《이승만과 6·25전쟁》, 연세대학교 출판문화원
김일영·조성렬 지음, 2003 《주한미군 역사, 쟁점, 전망》 한울아카데미
김일영, 2010 《건국과 부국: 이승만·박정희 시대의 재조명》 기파랑
김태우, 2013 《폭격 미공군의 공중폭격 기록으로 읽는 한국전쟁》 창비
김학은, 2013 《이승만과 마사리크 : 대한민국·체코 건국대통령의 인물과 사상 비교》 북앤피플
남정옥, 2010 《6.25전쟁시 예비전력과 국민방위군》 한국학술정보
도진순, 1997 《한국민족주의와 남북관계》 서울대학교출판부
마이클 매클리어, 2002 《베트남: 10,000일의 전쟁》 을유문화사
박동찬, 2016 《주한미군사고문단 KMAG-한국군 건설의 기획자》 한양대학교 출판부
박실, 2010 《(이승만 외교의 힘) 벼랑 끝 외교의 승리》 청미디어
박진희, 2008 《한일회담-제1공화국의 對日정책과 한일회담 전개과정》 선인

박태균, 1995 《조봉암 연구》 창작과비평사
박태균, 2006 《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》 창비
박태균, 2007 《원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원》 서울대학교출판부
박찬표, 2007 《한국의 국가 형성과 민주주의》 후마니타스
브루스 커밍스, 1986 《한국전쟁의 기원》 일월서각
브루스 커밍스 외, 1987 《한국전쟁과 한미관계 1943~1953》 청사
사무엘 웰스, 2020 《한국전쟁과 냉전의 시대》 한울아카데미
서중석, 1996 《한국현대민족운동연구 2 -해방후 민족국가 건설운동과 통일전선》 역사비평사
서중석, 2000 《조봉암과 1950년대》 역사비평사
서중석, 2005 《이승만의 정치이데올로기》 역사비평사
소토카 히데토스·혼다 마사루·미우라 도시아키, 2006 《미일동맹 안보와 밀약의 역사》 한울아카데미
신욱희, 2010 《순응과 저항을 넘어서-이승만과 박정희의 대미정책》 서울대학교출판문화원
역사비평 편집위원회 편, 2010 《갈등하는 동맹, 한미관계 60년》 역사비평사
오영섭 외, 2012 《이승만 연구의 흐름과 쟁점》, 연세대학교 대학출판문화원
윌리암 스툭, 2005 《한국전쟁과 미국 외교정책》 나남출판
유영익, 2013 《(건국대통령)이승만: 생애·사상·업적의 새로운 조명》 일조각
이상호, 2012 《맥아더와 한국전쟁》 푸른역사
이원덕, 1996 《한일 과거사 처리의 원점》 서울대학교 출판부
이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》 혜안
李昊宰, 1969 《韓國外交政策의 理想과 現實》 법문사
장수야, 2022 《한국전쟁은 타이완을 구했는가?: 미국의 대 타이완 정책을 풀어내다》 경인문화사

정병준, 2005 《우남 이승만 연구》 역사비평사
정병준, 2006 《한국전쟁 38선 충돌과 전쟁의 형성》 돌베개
정용욱, 2003 《존 하지와 미군 점령통치 3년》 중심
정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》 서울대학교출판부
정용욱 엮음, 2018 《해방의 공간, 점령의 시간》 푸른역사
조성훈, 2008 《한미군사관계의 형성과 발전》 국방부 군사편찬연구소
존 메릴 저, 신성환 역, 1988 《침략인가 해방전쟁인가》 과학과 사상
존 루이스 개디스, 2010 《냉전의 역사-거래, 스파이, 거짓말, 그리고 진실》 에코리브르
차상철, 2004 《한미동맹 50년》 생각의 나무
한모니까, 2017 《한국전쟁과 수복지구》 푸른역사
홍석률, 2001 《통일문제와 정치·사회적 갈등: 1953-1961》 서울대학교출판부
홍석률, 2012 《분단의 히스테리》 창비
후지이 다케시, 2013 《파시즘과 제3세계주의 사이에서-족청계의 형성과 몰락을 통해 본 해방8년사》 역사비평사

Bruce Cumings, The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947, New Jersey: Princeton University, 1981
Bruce Cumings ed, Child of Conflict: The Korean-American Relationship, 1943-53, University of Washington Press: Seattle and London, 1983
Bruce Cumings, The Origins of the Korean War Vol.2 The Roaring of the Cataract, Yuksabipyungsa: Seoul, 2002.
J. Woo, Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization, Columbia University Press, 1991
Kenneth W. Condit, The Joint Chiefs of Staff and National Policy VolumeⅡ 1947-1949, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of

Staff: Washington DC, 1996
Kimie Hara (ed), The San Francisco System and Its Legacies, Routledge, 2017
Rosemary Foot, The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953, Cornell University Press: Ithaca and London, 1985
Rosemary Foot, A Substitute for Victory: The Politics of Peacemaking at the Korean Armistice Talks, Cornell University Press, 1990
Ross Y. Koen, China Lobby in American Politics, New York: Octagon Books, 1974
Stephen Jin-woo Kim, Master of Manipulation: Syngman Rhee and the Seoul-Washington Alliance, 1953-1960, Yonsei University Press, 2001
Steven Casey, Selling the Korean War: propaganda, politics, and public opinion in the United States, 1950-1953, New York: Oxford University Press, 2008
Victor Cha, Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia, Princeton University Press, 2016.
李鐘元, 1996 《東アジア冷戰と韓米日關係》 東京大學出版會

2)논문

강성천, 1996 〈1947~1948년 “유엔조선임시위원단”과 통일정부 논쟁〉 《한국사론》35
강광식, 1990 〈중립화 통일론의 역사적 전개와 그 적용〉 《사회과학》 30권 1호
강혜경, 1999 〈이승만 정권의 ‘북진통일론’과 민족주의 담론〉 《통일논총》17

강혜경, 2006 〈조병옥, 반공전선에 앞장선 '구국경찰'〉 《내일을 여는 역사》 25
권오신, 2005 〈아이젠하워 대외정책의 기조: 뉴룩(New Look) 정책과 아이젠하워 독트린〉 《미국사연구》 21
권오중, 2005 〈제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미: 한반도 6자회담의 원형?〉 《통일정책연구》 14권 2호
권혁은, 2012 〈1950년 한미경제안정위원회의 설립과 안정화정책의 성격〉 《한국사론》 58
권헌규, 2016 〈노동정책 보고서를 통해 본 미군정의 '노동개혁'과 냉전적 변형〉 《사회와 역사》 112
금보운, 2014 〈한국정부 수립시기 한미 간 행정권 이양과정과 성격〉 《한국사연구》 166
김경호, 2001 〈부산정치파동의 본질과 정치사적 의미〉 《21세기 정치학회보》 11-1
김계동, 1992 〈강대국 군사개입의 국내정치적 영향: 한국전쟁시 이대통령 제거 계획〉 《국제정치논총》 32집 1호;
김계동, 2001 〈한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로〉 《국제정치논총》 41집 2호
김남균, 2004 〈1952년 미국 대통령 선거와 한국전쟁〉 《미국사연구》 20
김도민, 2012 〈1948~1950년 주한미대사관의 설치와 정무활동〉 《한국사론》 59
김도민, 2017 〈1956년 헝가리 사태에 대한 남한의 인식과 대응〉 《역사비평》 119
김도민, 2020 〈미군정기 아동노동법규와 미성년자노동보호법〉 《역사비평》 132
김도민, 2020 《1948~1968년 남·북한의 '중립국' 외교 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문
김득중, 1994 〈1948년 제헌국회의원 선거과정〉 《성대사림》

김민호, 2013 〈李範錫의 생애와 독립운동〉 《한국독립운동사연구》44
김보영, 2009 〈한국전쟁 시기 이승만의 반공포로석방과 한미교섭〉 《이화사학연구》38
김보영, 2015 〈1954년 제네바 정치회담과 외국군 철수 의제〉 《군사》95
김수자, 1997 〈1948년 이승만의 초대 내각구성의 성격〉 《이화사학연구》23·24합집
金榮美, 1994 〈미 군정기 南朝鮮過渡立法議院의 성립과 활동〉 《한국사론》32
김영수, 1989 〈한국전에서의 인도의 역할〉 《한국정치외교사논총》5
김영준, 2014 〈비대칭 동맹에서 방기 우려에 대한 대책: 한미 동맹의 사례〉 《유라시아 연구》11권 4호
김일수, 2003 〈한·미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구〉 《미국학논집》35권 2호
김일영, 1993 〈부산정치파동의 정치사적 의미〉 《한국과 국제정치》 9권 1호
김일영, 2000 〈이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 북진, 반일정책과 국내 정치경제와의 연관성〉, 《국제정치논총》39
김일영, 2005 〈이승만 정부의 북진·반일정책과 한미동맹의 형성〉 《한국외교사와 국제정치학》 성신여자대학교 출판부
김정배, 2017 〈미국과 유엔의 대한민국 정부 승인의 역사적 함의〉 《서양 역사와 문화 연구》44
김점숙, 2000 《미군정과 대한민국 초기(1945~50년) 물자수급정책연구》 이화여대 사학과 박사학위논문
김창수, 2001 〈한미상호방위조약과 한미행정협정〉 《역사비평》54
나종남, 2007 〈한국전쟁 중 한국 육군의 재편성과 증강, 1951-53〉 《군사》63
남정옥, 2011 〈6·25전쟁시 이승만의 초기 대응과 전시지도자로서 역할〉 《군사》79

노기영, 2002 〈이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상〉 《지역과 역사》 11
노영기, 2005 〈한미상호방위조약-한미동맹은 과연 '동맹'일까?〉 《내일을 여는 역사》 22
노영기, 2009 《1945-50년 한국군의 형성과 성격》 성균관대학교 사학과 박사학위논문
라종일, 1985 〈영국이 본 이승만의 북진통일론-8·25 직후의 한국 정치 상황〉 《광장》 143
라종일, 1988 〈1952년의 정치파동-행정부·의회·군부·외국의 상호작용〉 《한국정치학회보》 22집 2호
라종일, 2000 〈북한통치의 반성: 1950년 가을〉 《탈냉전시대 한국전쟁의 재조명》 백산서당
리영희, 〈1953년 한미상호방위조약-'북진통일'과 예속의 이중주〉 《역사비평》 17, 1992
박명림, 1997 〈북한의 붕괴와 남한의 통치, 1950년 가을: 북한붕괴위기의 1990년대 오늘의 의미와 시사〉 《한국정치외교사논총》 16
박정현, 2012 〈1950년대 초반 대만의 반공과 대륙 반공계획〉 《사총》 76
박진희, 2006 〈이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상〉 《역사비평》 76
박태균, 2000 〈1950·60년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응〉 《국제·지역연구》 9권3호
박태균, 2003 〈1950년대 미국의 정전협정 일부조항 무효선언과 그 의미〉 《역사비평》 63
박태균, 2005 〈정전협정인가 휴전협정인가〉 《역사비평》 73
배석만, 2014 〈해방 후 귀속재산 처리의 전개과정과 귀결〉 《한일민족문제연구》 26권 2호
서중석, 1983 〈이승만 대통령과 한국민족주의〉 《한국민족주의론》 2
서중석, 1995 〈이승만과 북진통일-1950년대 극우반공독재의 해부〉 《역사비평》 29

서중석, 1995 〈정부수립후 반공체제 확립과정에 대한 연구〉 《한국사연구》90
송재경, 2014 〈미군정 여론조사로 본 한국의 정치·사회동향(1945~1947)〉 《한국사론》60
송재경, 2020 〈이승만·박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응〉 《역사와 현실》116
신승욱, 2013 〈1·2차 유엔한국위원단의 평화통일 중재 활동과 그 귀결(1948~1950년)〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
신용옥, 1998 〈국방비 분석으로 본 대충자금 및 미국 대한원조의 성격(1954~1960)〉 《한국사학보》
신용옥, 2008 〈미군정·이승만정권기 국가자본으로서 귀속재산의 역할〉 《한국민족운동사연구》54
신욱희, 2002 〈동아시아의 냉전: 형성, 결과, 유산〉 《국제문제연구》24
신욱희, 2004 〈이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계〉 《한국정치외교사논총》26
신재준, 2019 《1960년대 한국의 대일청구권 및 '경제협력' 교섭 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문
안종철, 2019 〈1920-1940년대 구미인의 만주 및 간도 인식〉 《도시연구》21
엄상윤, 2003 〈제2공화국시대의 중립화통일론과 21세기의 한반도통일〉 《국제정치논총》43집 2호
오영섭, 2008 〈윤치영, 대한민국 건국의 일등 공신〉 《한국사 시민강좌》43
온창일, 2000 〈한국전쟁(6.25전쟁)과 한미상호방위조약〉 《군사》40
옥창준, 2021 〈경합하는 '태평양' 구상: 1949년 태평양 '동맹'의 재해석〉 《역사연구》40
왕엔메이, 2013 〈아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)〉 《아세아연구》제56권 3호
원태재, 2006 〈6·25전쟁과 영국의 역할〉 《군사》59

유지아, 2014 〈전후 대일평화조약과 미일안보조약 과정에 나타난 미군의 일본주둔과 일본재군비 논의〉 《일본학연구》 제41집, 단국대학교 일본연구소
유영익, 2005 〈한미동맹 성립의 역사적 의의-1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로-〉 《한국사시민강좌》36;
유의상, 2015 〈샌프란시스코 대일강화회의와 한국의 참가문제-한국의 내재적 요인과 그 영향-〉 《사림》53
유혜경, 2008 〈미군정 시기 노동운동과 노동법〉 《노동법학》26
윤박요, 2019 〈한국전쟁 기간 중 영국의 조정자 역할-대(對)중국 '침략자' 결의안을 둘러싼 영미 간 정책 갈등을 중심으로-〉 《영국 연구》42
윤시원, 2009 〈제1공화국 초기 국방정책 연구: 한국군의 증강과 대미 군사외교를 중심으로〉 성균관대 사학과 석사학위논문
윤시원, 2010 〈제1공화국 초기 군사외교의 실패에 대한 고찰 1948~1950〉 《군사》77
윤시원, 2019 《한국 징병제의 제도화와 국민개병주의의 형해화 1945~1964》 성균관대학교 사학과 박사학위논문
윤시원, 2020 〈제1공화국기(1948~1960) 육군 예비전력 동원체제의 형성〉 《군사》114
이동원, 2018 〈이승만 정권기 '한미합의의사록'의 체결과 개정〉 《역사와 현실》107
이동원, 2018 〈전쟁영웅의 이면, 밴 플리트의 대한 민간투자 유치 활동〉 《역사비평》125
이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》 서울대학교 국사학과 박사학위논문
이동원, 2020 〈1953~1955년 아이젠하워 행정부의 상호안전보장계획(MSP)과 대한(對韓) '평시(平時) 군사원조'의 재개〉 《사림》74
이동원, 2020 〈1950년대 한국의 '평화를 위한 원자력' 기술 도입과 냉전적 변용〉 《역사문제연구》43
이동원, 2021 〈1954년 밴 플리트 사절단의 동아시아 냉전 구상과 한미

관계의 구성〉 《군사》120
이만재, 2017 〈제1공화국 초기 향보단·민보단의 조직과 활동〉 《한국민족운동사연구》93
이상호, 2005 〈한국전쟁기 38선 북진과 냉전의 고착화〉 《정신문화연구》28권 4호
이상호, 2016 〈한국전쟁기 미국의 대일정책 변화와 일본경찰예비대 창설〉 《아세아연구》59권 4호
이상호, 2019 〈한국전쟁기 예비 제5군단과 육군예비사관학교〉 《아세아연구》62권 4호
이성훈, 2010 〈한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략〉 《군사》77
이소라, 2016 〈1952-55년 한미재단의 활동과 역사적 성격〉 《한국사론》62
이승활, 2006 〈미군정기 식량공출정책의 고찰〉 경남대학교 교육대학원 석사학위논문
이신재, 2015 〈파월한국군의 작전지휘권 결정과정 고찰〉 《군사》96
이신철, 2006 〈1954년 제네바 정치회담시기 남·북의 통일론〉 《史林》25
이완범, 2003 〈장면과 정권교체-미국의 대안고려와 그 포기과정을 중심으로, 1952~1961〉 《한국민족운동사연구》34;
이완범, 2007 〈한국 정권교체의 국제정치〉 《세계정치》8
이완범, 2007 〈1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구〉 《정신문화연구》30권 2호
이완범, 2009 〈이승만 정부 헌정파괴에 따른 반공정부 유지를 위한 미국의 대안 모색: 제거 검토에서 대체세력 육성 방식으로, 1952-1955〉 《평화학연구》 10권 3호
이완범, 2012 〈이승만 대통령의 한미상호방위조약 추진배경과 협상과정〉 《이승만과 6·25전쟁》 연세대학교 출판문화원
이종석, 1998 〈국공 내전 시기 북한·중국 관계(Ⅱ)〉 《전략연구》 5권

1호
이주봉, 2015 〈한미 군사 동맹의 제도화: '한미상호방위조약'〉 《냉전분단시대 한반도의 역사읽기: 분단국가의 수립과 국제관계(1)》 선인
이철순, 2000 《이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948~1960)》 서울대학교 정치학과 박사학위논문
이철순, 2001 〈부산정치파동에 대한 미국의 개입-미국의 국가이익 규정을 둘러싼 국무부와 군부의 논쟁을 중심으로〉 《한국정치연구》10
이철순, 2020 〈제2차 세계대전 발발 이후 대한민국 건국까지의 이승만 대미외교(1939-1948): 반소·반공, 친미 노선 관철을 중심으로〉 《국제정치연구》23권 2호
이철순, 2003 〈한국전쟁 이전 미국의 한국의 가치에 대한 평가〉 《국제정치논총》43
이현진, 2005 〈6·25전쟁기 전비지출문제와 경제조정협정〉 《이화사학연구》32
이현진, 2006 〈1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할〉 《한국민족운동사연구》48
이혜영, 2014 《제1공화국기 자유당과 '이승만 이후' 구상》 이화여자대학교 사학과 박사학위논문
이혜영 2016 〈제헌의회기 이승만의 정당설립 시도와 대한국민당〉 《한국사연구》173
이혜영, 2016 〈제헌의회기 한민-민국당의 집권 전략과 헌법 갈등〉 《사학연구》124
이혜영, 2019 〈1950년대 후반 이승만정권의 '권력복합체' 형성과 운영〉 《역사와 현실》112
이혜정, 2005 〈한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가〉 《한국정치외교사논총》26권 1호
이혜정, 2020 〈1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미 분규'〉 《한국정치연구》29집 3호
임다은, 2020 〈유엔한국재건단(UNKRA)의 조직과 활동〉 《한국사론》

66
장경호, 2022 〈정한경의 초대주일특사 임면과 활동〉 《한일관계사연구》76
장훈각, 2011 〈이승만 대통령과 한미동맹: 동맹의 형성요인에 관한 연구〉 《사회과학논집》42
정인섭, 2021 〈대한민국 정부 수립과정상 UN 총회의 역할 제기되었던 국제법적 쟁점〉 《국제법학회논총》161
정인섭, 2022 〈UN 총회 한국정부 승인 결의(제195호) 성립 과정과 의미 분석〉 《서울국제법연구》29-1
정일준, 2000 《미국의 대한정책 변화와 한국 발전국가의 형성, 1953-1968》 서울대학교 사회학과 박사학위논문
정진아, 2007 《제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구: 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로》 연세대학교 사학과 박사학위논문
정병준, 1998 〈이승만의 정치고문들〉 《역사비평》43, 역사비평사
정병준, 2003 〈한국 농지개혁 재검토-완료시점·추진동력·성격-〉 《역사비평》65
정병준, 2004 〈김용중(金龍中)의 생애와 통일·독립운동〉 《역사문제연구》12
정병준, 2004 〈한국전쟁 초기 국민보도연맹원 예비검속·학살사건의 배경과 구조〉 《역사와 현실》54
정병준 2012 〈1905년 윤병구 이승만의 시오도어 루즈벨트 면담외교의 추진과정과 그 의미〉 《한국사연구》157
정병준, 2020 〈한국의 샌프란시스코평화회담 참가문제와 배제과정〉 《한국과 국제정치》110
정상우, 2018 〈1948년헌법 영토조항의 도입과 헌정사적 의미〉 《公法學硏究》19권 4호
정용욱, 1995 〈미군정기 이승만의 '방미외교'와 미국의 대응〉 《역사비평》32

정용욱, 2007 〈홍보, 선전, 독재자의 이미지 관리-1950년대의 이승만 전기〉 《세계정치8》 제28집 2호
정일준, 2000 《미국의 대한정책 변화와 한국 발전국가의 형성, 1953-1968》 서울대학교 사회학과 박사학위논문
정진아, 2007 《제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구: 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로》 연세대학교 사학과 박사학위논문
조무형, 2008 〈아시아민족반공연맹의 창설과 좌절-역할 이론을 통한 한미 갈등의 개념화〉 《세계정치》 10
조성훈, 2011 〈한국전쟁 후 '중국군 위협'에 대한 한·미의 대응〉 《한국정치외교사논총》32
조이연, 1996 〈1948~1949년 주한미군의 철수와 주한미군사고문단의 활동〉 《한국사론》35
지상현, 2010 〈동아시아 지역질서의 기원과 등장〉 연세대학교 지역학협동과정 석사학위논문
진영기, 2017 〈제2차 국공내전기 미 해병대 중국 파병과 북한-중공 군사 동맹의 형성에 대한 연구〉 《사총》92
차상철, 2001 〈아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계〉 《미국사연구13》
차상철, 2013 〈이승만과 한미합의의사록의 체결〉 《군사연구》135, 2013
최상오, 1999 〈경제안정의 지향과 한·미 간 환율논쟁: 유엔군 대여금의 상환문제를 중심으로〉 《경제사학》26
최영호, 1999 〈이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성〉 《국제정치논총》39권 2호
최요섭, 2005 〈1947~1948년 유엔한국임시위원단의 성립과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
최봉대, 1994 《미군정의 농민정책에 관한 연구》 서울대학교 사회학과 박사학위논문

최혜린, 2017 〈6·25전쟁기 미군의 포로 정책 전개 양상-전범조사부와 민간정보교육국의 활동을 중심으로〉 《韓國史論》63
한모니까, 2010 〈한국전쟁기 미국의 북한 점령정책과 통치권 문제〉 《역사와 현실》78
한모니까, 2013 〈1948년 대한민국 정부 수립과 주한미군의 정권 이양 과정 및 의미〉 《동방학지》164
한봉석, 2015 〈1950년대 미국 대한 기술원조의 역사적 한 맥락: 제 2대 경제조정관 윌리엄 원(William E. Warne)의 활동을 중심으로〉 《한국인물사연구》23
한봉석, 2017 《1950년대 미국의 대한 기술원조》 성균관대학교 사학과 박사학위논문
한봉석, 2018 〈냉전 초 미국의 포인트 포 사업과 '낮은 수준의 근대화(Low Modernization)'-1950년대 이란(Iran)의 사례를 중심으로-〉 《史林》63
한봉석, 2018 〈1950년대 미국의 대한원조에서 저개발국 '개발(development)'의 의미-미국계 컨소시엄, 스미스 힌치맨 앤 그릴스의 '기술원조'를 중심으로〉 《한국사연구》181
한봉석, 2018 〈2차 세계대전 후 동아시아지역 미국 경제협조처사업의 성격-중국본토 및 타이완의 농촌부흥연합회 사례를 중심으로〉 《인문사회21》제 9권 3호
한서영, 2021 〈미일전쟁 시기 이승만의 연설활동과 공공외교, 1941-1945〉 《국제정치논총》61집 3호
한성훈, 2005 〈한국전쟁시기 거창학살 사건에 관한 연구〉 연세대학교 사회학과 석사학위논문
홍석률, 1994 〈이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책〉 《한국사연구》85
홍석률, 1994 〈한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획〉 《역사비평》26
홍석률, 2004 〈중립화 통일 논의의 역사적 맥락〉 《역사문제연구》12

홍석률, 2010 〈4월혁명과 이승만 정권의 붕괴 과정-민주항쟁과 민주당, 미국, 한국군의 대응-〉 《역사문화연구》36
홍용표, 1997 〈국가안보와 정권안보: 이승만 대통령의 안보정책을 중심으로, 1953-1960〉, 《국제정치논총》36권 3호
홍용표, 2000 〈전쟁전개과정에서의 한·미 간의 갈등〉, 《탈냉전시대 한국전쟁의 재조명》 백산서당
홍용표, 2006 〈1954년 제네바 회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색〉 《한국정치외교사논총》28권 1호
홍용표, 2007 〈현실주의 시각에서 본 이승만의 반공노선〉 《세계정치》8
홍준석, 2022 〈1949~1950년 주미한국대사관의 설치와 외교활동〉 《한국학》169
후지메 유키, 2013 〈모니카 펠튼과 국제여성민주연맹(WIDF) 한국전쟁 진상조사단〉 《사회와 역사》100
후지이 다케시, 2008 〈'이승만'이라는 표상-이승만 이미지를 통해 본 1950년대 지배 권력의 상징 정치〉 《역사문제연구》19

윌리암 스툭, 1987 〈압록강까지의 진군: 워싱톤의 시각〉 《한국전쟁과 한미관계 1943~1953》 청사
Charles M. Dobbs, "The Pact That Never Was: The Pacific Pact of 1949", Journal of Northeast Asian Studies, Vol.3 No.4, 1984
Charles M. Dobb, "Limiting Room to Maneuver: The Korea Assistance Act of 1949", The Historian, Vol.48, No.4(August 1986)
David W. Mabon, "Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951", Pacific Historical Review, Vol.57 No.2, 1988
Douglas Kinnard, "President Eisenhower and the Defense Budget", The Journal of Politics, Aug., 1977, Vol.39, No.3
Ena Chao, The China bloc: Congress and the making of foreign policy, 1947-1952, Ph.D, diss., The University of North Carolina At

Chapel Hill, 1990
Henry W. Brands, Jr., “The Dwight D. Eisenhower Administration, Syngman Rhee, and the “Other” Geneva Conference of 1954”, Pacific Historical Review, Vol.56, No.1(Feb., 1987)
Hong, Yong-Pyo, State Security and Regime Security-President Syngman Rhee and the Insecurity Dilemma in South Korea 1953-1960- St Anthony’s College, Oxford, 2000
H. W. Brands, Jr., “Testing Massive Retaliation: Credibility and Crisis Management in the Taiwan Strait”, International Security, Spring, 1988, Vol.12, No.4
John Lewis Gaddis, Grand strategies in the Cold War, The Cambridge History of the Cold War, volumeⅡ, Cambridge University Press, 2010
Kimie Hara, “Introduction: The San Francisco System and Its Legacies in the Asia-Pacific”, Kimie Hara (ed), The San Francisco System and Its Legacies, Routledge, 2017.
Martin J. Medhurst, “Text and Context in the 1952 Presidential Campaign: Eisenhower’s “I Shall Go to Korea””, Presidential Studies Quarterly, Sep., 2000, Vol. 30, No.3
Michael J Kelly and Sean Watts, “Rethinking the Security Architecture of North East Asia”, Victoria University of Wellington Law Review(Aug2010, Vol41 Issue2)
Michael Shaller, “Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia”, The Journal of American History Vol.69, No.2(Sep., 1982)
Robert S. Norris, William M. Arkin&William Burr, “Where they were”, Bulletin of the Atomic Scientists(Nov/Dec 1999)
Saki Dockrill and Gunter Bischof, Introduction Geneva: The Fleeting Opportunity for Detente, Gunter Bischof and Saki Dockrill ed., Cold War Respite: The Geneva Summit of 1955, Louisiana State University

Press, 2000.
Victor Cha, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia”, International Security34 (Winter 2009/2010)
Victor Cha, ““Rhee-straint”: The Origins of the U.S.-ROK Alliance”, International Journal of Korean Studies Vol.XV, No.1(Spring/Summer 2011)
Walter Rundell, Jr., “Currency Control by the United States Army in World WarⅡ: Foundation for Failure”, Pacific Historical Review, Nov., 1961, Vol.30, No.4
Yasuyo Sakata, 2005 〈The Origins of the U.S.-ROK Alliance as a “Regional Alliance”〉 《軍史》57
Yuen-Li Liang, “The Establishment of the Interim Committee of the General Assembly”, The American Journal of International Law, Vol.42, No.2 (Apr., 1948)

Abstract

Rhee Syngman's Conception on ROK-US Alliance and the Development of US Diplomacy

Song, Jaegyoung
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This study analyzes how Syngman Rhee's conception on the R.O.K-U.S. alliance developed into the Korean government's diplomatic practices towards the U.S. from 1948 to 1960. Syngman Rhee's diplomatic engagement had its impact on the Korea-U.S. relationship. Existing studies on the R.O.K-U.S. alliance have not sufficiently identified the building process of the alliance, the foundations, the dynamics, and the actual characteristics of the R.O.K.-U.S. conflicts that derived from the Korean president's perceptions. This study argues how Syngman Rhee's personal ideas on the alliance regulated Korean government's foreign policy toward the United States, and caused conflicts between Korea and United States. The diplomatic measures taken by Koreans caused confusions because they often changed their contents and logics according to the changes in the international situations or U.S. domestic politics, which

solely decided by the South Korean president himself. Therefore, this study has its significance in terms of broadening the historiographic views towards Syngman Rhee's policy: it provides an opportunity to re-evaluate Syngman Rhee's diplomacy toward the United States more comprehensively and objectively.

Syngman Rhee's main purpose for building the Korea- U.S. alliance was to pursue the path of military unification, and he expected to obtain a full support from the United States. He wanted South Korea to serve as a military base for the United States, and for the Korean military to play a decisive role in fighting for the American anti-communist front. He believed that if so, the U.S. would support Korea as much as possible, focus much on aiding South Korea instead of Japan, and later on, would support his unification plan by force. Syngman Rhee had a picture that not only establishing the alliance an important issue, but also, he sought to enhance his position as the anti-communist leader in East Asia, and also South Korean status in this regard.

On the other hand, the U.S. did not highly value Korea's military value, and the US policy toward South Korea mainly aimed at her stabilization. The difference between Syngman Rhee and the United States served as a major driving force behind the conflicts between the United States and Korea throughout the Syngman Rhee administration. During his administration, the R.O.K-U.S alliance concluded. However, the difference between the two sides led the two governments into various forms of conflicts. As a result, these conflicts and Syngman Rhee's attempts to stir the U.S. government and publicity severed Korean national interests since South Korea had to rely on the U.S. aid and security commitments at the time.

While Syngman Rhee's ideas for the alliance between South Korea and the United States caused several conflicts with the United States, Korean officials and private advisors of the president sometimes

compromised with the United States federal government. The official, diplomatic measures taken by South Korean government include the acceptance of the US draft of US-Korea Mutual Defense Treaty by Byun Young-tae, Kim Yong-sik, and Robert T. Oliver at the Syngman Rhee-Dulles meeting in 1953. Byun Young-tae and Oliver supported the All-Korea election under U.N. supervision during the Geneva Conference in 1954. The Korean cabinet decided to take a step forward on downsizing Korean Army in order to relieve financial strains. From the standpoints of Korean national interests, they sometimes sought a compromise between the president's instructions and the proposals given out by the U.S.

Nevertheless, Syngman Rhee attempted to change the contents and the characteristics of the R.O.K-U.S. alliance based on his own ideas, and tried to maintain the Korean military as many as possible to enhance Korea's military status in the alliance. Syngman Rhee's plan for the alliance and administration of state affairs always focused on maintaining South Korean military power, which frustrated the efforts of Korean officials to pursue economic development plans in the late 1950s. Syngman Rhee's authoritarianism and the dwindling Korean economy resulted in the April Revolution(4.19) and the collapse of the Syngman Rhee regime.

keywords : Rhee Syngman, ROK-US Alliance, US Diplomacy, Unification by force, March to North, ROK-US Relations
Student Number **: 2014-30019**