

03

부산정치파동과 국가보안법파동에 대한 미국의 개입 비교

■ 이철순

부산대학교 정치외교학과 교수

서울대학교 정치학과 졸업

서울대학교 정치학 박사

주요 논저

『해방전후사의 재인식 2』(공저)

『1950년대 한국사의 재조명』(공저)

『사료로 본 한국의 정치와 외교: 1945-1979』(공저)

「한국전쟁 이전의 미국의 한국의 가치에 대한 평가」,

『국제정치논총』 43집 1호

「제1공화국 초기(1948-1950) 미국의 대한경제정책 연구」,

『국제정치연구』 10권 1호 등

Contents

- 1 서론
- 2 부산정치파동에 대한 개입
- 3 국가보안법파동에 대한 개입
- 4 결론

이 논문은 부산정치파동과 국가보안법파동에 대한 미국의 개입을 비교하고 다음과 같은 연구결과를 얻었다. 첫째 국가이익의 측면에서 보았을 때 두 번의 개입에서 미국의 정책결정자들은 이승만 정권이 자유민주주의의 규범을 어김으로써 미국의 위신이라는 국가이익이 크게 손상된 것을 우려하였다. 그러나 부산정치파동의 경우 단기적인 군사안보가 위태로워지는 것을 더 우려하였다. 둘째 개입을 위한 수단의 측면에서 보았을 때 부산정치파동에서는 군사적 수단의 동원이 고려되었지만 최종적으로 외교적 수단이 동원되었다. 국가보안법파동에서는 군사적 수단은 전혀 고려되지 않고 외교적 수단만 동원되었다. 셋째, 관료집단 내부의 갈등의 측면에서 보았을 때 부산정치파동에서는 군부와 국무부 간에 심각한 갈등이 있었지만 국가보안법 파동에서는 심각한 갈등이 없었다. 넷째, 개입의 공개성 여부의 측면에서 보았을 때 부산정치파동에서는 은밀한 개입이 시도되었으나 4·19 발발의 시점에서는 준공개적 개입이 시도되었다. 다섯째, 미국은 두 번의 개입에서 이승만 주변의 강경세력을 배제하고 온건한 세력을 포진시키려했다는 점에서는 일관성이 있었다.

주제어

부산정치파동, 국가보안법파동, 미국의 개입, 국가이익, 위신

1. 서론

미국은 해방 이후 대한민국을 수립하는 과정에서 여러 정치세력에 대하여 차별적인 정책을 실시하였다. 자신에게 불리한 박헌영과 같은 좌파 세력은 적극 배제하였고 김규식, 여운형과 같은 온건좌우파 세력은 좌우 합작 정책에 따라 지원하였으며, 이승만, 김구와 같은 우파 세력은 상황에 따라 지원하거나 배제하였다. 결과적으로 미국은 이승만을 중심으로 하는 우익 정권을 수립하였지만 이 정권은 미국식 자유민주주의 체제에 정확하게 부합하는 체제는 아니었다. 비록 이승만 정권이 미국에게 최선의 체제는 아니었지만 미국은 이승만 정권이 미국식 자유민주주의 체제의 규범을 잘 지켜주기를 바랐다. 그래야만 미국과 동일시되는 ‘민주주의 진열장’인 남한에 걸쳐 있는 미국의 위신이라는 무형의 이익을 지킬 수 있었기 때문이었다. 그러나 이승만 정권은 미국의 기대와는 달리 자유민주주의 체제의 규범을 크게 어기게 되었고 미국은 자국의 이익을 지키기 위해 한국 정치에 개입하였다.

1948년부터 1960년까지의 이승만 정권기간동안 그 정권이 절차적 민주주의를 크게 훼손시킴으로써 촉발된 정치 위기는 두 번 있었다. 하나는 1952년에 발생한 부산정치파동이고, 다른 하나는 1958년 발생하여 1960년 4·19로 이어지는 국가보안법 파동이었다. 미국은 자신의 국가이익을 지키기 위해 여러 가지 수단을 동원하여 두 번의 정치 위기에 적극적으로 개입하였다. 기존의 연구들 가운데 부산정치파동¹⁾이나 국가보안법 파동²⁾에 대한 미국의 개입에 관한 개별적인 연구들은 꽤 축적되어 있다. 그런 면에서 사실 규명은 어느 정도 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 이 두 사례를 통해 미국의 개입이 어떤 면에서 유사하고 어떤 면에서 차이가 있었는지 살펴 본 비교 연구는 거의 없는 형편이다. 이 논문은 두 사례의 차이점과 유사점을 규명하는 초보적인 비교 연구를 목적으로 한다.

1) 부산정치파동에 관한 기존 연구는 다음과 같은 것들이 있다.

라종일, "1952년의 정치파동: 행정부, 의회, 군부, 외국의 상호작용", 『한국정치학회보』 제22집 제2호(한국정치학회, 1988); 김계동, "강대국 군사개입의 국내정치적 영향: 한국전쟁시 이대통령 제거계획", 『국제정치논총』 제32집 제1호(한국국제정치학회, 1992); 김일영, "부산정치파동의 정치사적 의미", 『한국과 국제정치』 제9권 제1호(경남대 극동문제연구소, 1993); 신병식, "부산정치파동과 이승만체제의 확립", 具永祿 教授 華甲記念論叢編輯委員會, 『국가와 전쟁을 넘어서』(서울: 법문사, 1994); 홍석률, "한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획", 『역사비평』 26호(역사문제연구소, 1994); 송고, "부산정치파동에 대한 미국의 개입", 『한국정치연구』 10호(서울대 한국정치연구소, 2000); 李鐘元, "米韓關係における介入の原型(一): 「エウァ-レディ計劃」再考", 『法學』 58卷 1號(1994); 李鐘元, "米韓關係における介入の原型(二): 「エウァ-レディ計劃」再考", 『法學』 59卷 1號(1995); Edward C. Keefer, "The Truman Administration and the South Korean Political Crisis of 1952: Democracy's Failure?", *Pacific Historical Review*, 60-2(May 1991).

2) 국가보안법 파동에 관한 기존 연구는 다음과 같은 것들이 있다.

이완범, "1950년대 후반기의 정치위기와 미국의 대응: 1958년 국가보안법 개정 파동을 중심으로", 한국정신문화연구원 현대사연구소(편), 『한국현대사의 재인식 4: 1950년대 후반기의 한국 사회와 이승만정부의 붕괴』(서울: 오름, 1998); 현승희, "1950년대 후반 이승만 정권의 정치위기와 미국의 대한정책: '2·4 보안법파동' 전후 미국의 정치개입을 중심으로", 서울대 사회과학석사학위논문, 2000.

두 번의 정치 위기에 대한 미국의 개입을 여러 측면에서 비교할 수 있겠지만 이 논문은 주로 다음과 같은 측면에 초점을 맞추어 비교하고자 한다. 첫째, 미국의 정책결정자들은 두 번의 위기를 통해 어떤 국가이익을 지키려고 하였는가? 둘째, 미국은 두 번의 개입을 위해 어떤 수단을 동원하였는가? 셋째, 개입의 방식이나 국가이익 규정을 둘러싸고 관료 집단 내부에 어떤 논쟁이나 갈등이 있었는가? 넷째, 개입 방식은 은밀한 것이었는가 아니면 공개적인 것이었는가? 다섯째, 두 번의 위기에서 미국이 일관되게 유지한 경향이나 원칙이 있었는가?

두 가지 사례에 관한 연구는 향후 60년대, 70년대 미국의 한국 정치에 대한 개입 사례에 관한 연구의 토대가 될 수 있을 것이다. 여러 사례에 대한 연구가 축적되면 미국의 한국 정치에 대한 개입의 유형, 일관성이나 경향성을 밝혀 낼 수 있을 것이다.

2. 부산정치파동에 대한 개입

부산정치파동은 1952년 대통령 선거를 앞두고 이승만 대통령이 당시 헌법에 따른 의회에서의 간선제 방식으로는 자신이 당선될 가능성이 없다고 판단하고 대통령직선제 개헌안을 추진하는 과정에서 빚어진 헌정 유린의 정치 위기였다. 이승만은 1952년 5월 25일 공비소탕을 명목으로 부산 일원에 계엄령을 선포하고 군대를 동원하여 본격적으로 야당의원을 탄압하기 시작했다. 계엄령을 선포한 다음날 국회의원 50명이 탄 버스를 헌병대로 연행하여, 그 중 7명을 국제공산당과 연루되어 있다는 혐의

로 구속하는 등 야당의원들에 대한 노골적인 위협을 서슴지 않았다. 이때부터 장택상 주도하의 원내 친목단체인 신라회가 여야의 개헌안을 절충시킨 '발췌개헌안'이 강압적인 분위기하에서 공개적인 기립 표결로 7월 4일 통과되어 정치과동이 마무리될 때까지 미국은 한국의 국내 정치에 깊숙이 개입하였다.

(1) 이승만 제재 방식을 둘러싼 라이트너와 클라크의 대립:
군사적·외교적 수단의 동원을 둘러싼 대립(1952.5.25.~1952.6.4.)

부산정치과동을 바라보는 시각은 한국 현지의 미8군사령관 밴 플리트(James A. Van Fleet), 도쿄의 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark)로 대표되는 군부와 한국 현지 대사관의 라이트너(Edwin A. Lightner, Jr.) 대리대사, 무초(John J. Muccio) 대사로 대표되는 국무부의 입장이 확연히 달랐다. 1952년 5월 25일 이승만이 부산 일대에 계엄령을 선포하자 제일 먼저 강경한 입장을 천명한 사람은 무초의 공식으로 대리대사직을 수행하고 있던 라이트너였다. 5월 27일 밴 플리트와 함께 이승만을 향의 방문한 라이트너가 가장 우려한 것은 이승만의 반민주적인 행동이 외부세계에 끼칠 영향이었다. 라이트너는 다음과 같이 자신의 우려를 드러냈다.

특히 미국을 포함한 외부의 민주적인 국가의 국민들과 정부가 오직 이러한 그림만을 볼 것이다. 나는 어떤 반향이 있을지 그리고 그러한 반향들이 한국에 대한 경제, 군사원조에 미칠 영향을 생각하게 되면 놀라게 된다. 공산주의 국가와 다른 아시아 국가들에 미칠 반향 또한 중요한 고려사항이다.³⁾

3) The Charge' in Korea(Lightner) to the Department of State, May 27, 1952, *FRUS 1952-1954, Vol. 15: Korea*, Part 1, pp.252-256. 직접 인용 부분은 *ibid.*, pp.254-255.

라이트너는 이승만을 면담한 후 이승만의 반응으로 미루어 볼 때 위와 같은 “유엔 한국위원단, 밴 플리트 장군, 대사관이 한 것과 같은 비공식적 항의는 효과가 없을 것”이며 “더 강력한 행동이 지금 요구”된다고 주장하였고⁴⁾ 그 다음 날인 5월 28일자 전문에서 구체적인 정책을 제시했다. 즉 전통적인 비개입정책 결정(non-intervention policy decision)에 따르면, 미국의 행동은 외교적 항의에 국한되어야 할 것이지만, 대한민국의 헌법과 유엔의 후견하에 세워진 민주적인 정부를 전적으로 지지하기로 결정을 내린다면, 훨씬 ‘더 강력한 조치’가 당장 요구된다는 것이었다. 그는 그 구체적인 정책으로서 국회의원의 석방, 국회의원과 그 가족의 보호를 요구하고 이것이 24시간 내에 수행되지 않을 경우 유엔군이 예방적인 행동—안전한 지역으로 국회의원을 소개시키는 것—을 취하겠다고 경고하는 최후통첩(ultimatum)을 발해야 한다고 국무부에 요구했다.⁵⁾ 라이트너는 이승만의 행동을 제재하기 위해서는 단순한 공식, 비공식적 외교적 항의가 아니라 군사적 수단도 동원해야 한다는 강경한 입장을 견지한 것이다. 그런데 라이트너가 이렇게 군사적 수단을 동원해서라도 지키고자 한 것은 미국의 위신 혹은 신뢰였다. 그것은 5월 28일자 전문의 마지막 부분에서 다음과 같이 문제의 본질을 지적한 것에서 잘 드러난다.

나는 만약 민주적 프로세스가 유엔군과 유엔기구가 안보, 경제, 정치적 영역에서 특별한 위치에 있는 여기 한국에서 위반되도록 허용된다면, 우리는 우리가 공언한 체제와 이념을 우리가 완전히 수호하려고 하지 않는다는 인상을 극동의 신생 정부와 일반적으로 세계에 줄 것이라는 의견을 제출한다.

4) The Charge' in Korea(Lightner) to the Department of State, May 27, 1952, *FRUS 1952-1954, Vol. 15, Part 1*, p.256.

5) The Charge' in Korea(Lightner) to the Department of State, May 28, 1952, *FRUS, 1952-1954, Vol. 15, Part 1*, p.264.

이것은 특히 민주주의를 건설하는 데 우리가 의지해 온 바로 그 사람들이 완전히 환멸을 느끼게 될 한국에 적용된다.⁶⁾ (강조는 필자)

라이트너가 지적하고 있듯이 한국은 미국과 미국이 커다란 영향력을 발휘하고 있던 유엔이 안보, 경제, 정치적 측면에서 전적으로 지원해 온 국가였다. 미국식 자유민주주의 체제가 모범적으로 운용되어야 할 한국에서 미국이 그러한 체제를 옹호하지 않는다는 인상을 다른 나라들에게 보여 준다는 것은 미국의 신뢰와 위신을 크게 손상시키는 것이었다. 그것은 장기적으로 미국의 동맹세력을 미국으로부터 떨어져 나가게 하여 미국의 국가안보이익을 저해하게 될 것이었다. 라이트너는 바로 이러한 이유 때문에 미국의 위신과 신뢰를 지키고자 하였던 것이다.

이러한 라이트너의 입장과는 달리 도쿄에 있던 유엔군 사령관 클라크는 미국의 위신 혹은 신뢰보다는 철저하게 단기적인 군사안보 관점에서 사태에 대처하고자 하였다. 클라크는 1952년 5월 31일 콜린스(L.

6) The Charge' in Korea(Lightner) to the Department of State, May 28, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, p.264.

이러한 라이트너의 인식과 유사한 견해를 보이는 문서로 6월 13일 국무부 동북아시아과장 영(Young)이 극동담당차관보 앨리슨(Allison)에게 보내는 비망록을 들 수 있다. 영은 미국이 비개입정책을 취하여 이승만의 독재를 용인할 경우 이것이 미치는 국제적인 파급 효과를 다음과 같이 언급했다. "이승만이 주장하는 목표가 무엇이든, 고단수의 전략에 의한 이승만 개인 독재의 수립은 발전시켜야 할 우리의 일차적인 목적인 극동에서의 미국의 지위에 즉각적이고도 지속적인 손상을 입힐 것이다. 그것은 한국에서의 유엔작전에 대한 진정한 지지를 감소시킬 것이다. 그것은 가장 심각한 재난이다. 중요한 일본 서클 내에서의 우리의 평판과 위신은 추락할 것이고, 반면에 한일관계는 훨씬 더 긴장을 띠게 될 것이다. 아시아의 나머지 대부분 국가에서, 미국은 다시 이승만 때문에 오점을 얻을 것이고, 이번에는 이것은 우리의 도덕적, 정치적 지위를 손상시킬 것이다." Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Young) to the Assistant Secretary for Far Eastern Affairs(Allison), "Subject: General Approach and Possible Active Steps to Meet the Korean Internal Political Crisis", June 13, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, p.330.

Lawton Collins) 육군참모총장에게 보낸 전문⁷⁾의 서두에서 6월 2일 벤 플리트와 함께 이승만을 만날 예정이지만 라이트너가 제시한 최후 통첩안을 제시하지는 않을 것이며 단지 미국 정부와 유엔 한국통일부흥위원단이 취한 입장을 지지할 것이라고 밝힌 뒤, 일단 이승만의 행동을 관용할 필요가 있으며 이승만의 행동이 미8군의 전투작전이나 그 전투작전에 영향을 미치는 한국의 사회·경제적 상황에 불리하게 영향을 미칠 때까지는 군부가 아니라 미국 정부의 다른 부서—대사관과 유엔한국통일부흥위원단과 같은 외교적 채널—를 통해 이승만의 행동을 다루어야 한다고 함으로써 사태의 본질을 군사작전의 차원에서 보고 있음을 분명히 했다.

클라크는 이어서 현재의 대안은 "이승만이 이성에 귀를 기울일 것이라는 가망성 없는 희망을 가지고서 그의 불법적이고 비헌정적인 행동을 조정하도록 이승만을 계속해서 설득하는" 방법과 "일종의 (군사)과도 정부를 수립하는" 대안이 있을 뿐인데 "당분간 심각한 내부 소요가 군사작전을 방해하지 않는다면" 전자(前者)의 방법, 즉 이승만을 설득하는 방법을 따르는 것이 현명하다고 지적했다. 그리고 두 번째 대안은 전투부대와 군정(軍政) 전문가의 강화를 필요로 하는데 전투부대의 강화를 위해서는 일본에 있는 극동군의 이동이 불가피하며 이는 현재의 제한 때문에 불가능하다는 것이었다. 또 설사 그러한 제한이 풀린다 해도 클라크 자신의 일차적 임무인 일본의 방위를 위해서 일본 현지의 현재 병력을 줄일 수 없다고 했다. 그리고 군정전문가의 강화는 유엔사령부에서는 당장 가능하지 않다고 했다. 클라크는 유엔군에 의한 군사과도정부 수립안을 군정

7) The Commander in Chief, United Nations Command(Clarke) to the Chief of Staff, United States Army(Collins), May 31, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.274-276.

전문가의 부족과 일본으로부터의 군 병력의 이동이 불가능하다는 이유로 적당하지 않다고 주장하고 있는 것이다.

한편 클라크가 군사작전에 가장 불리한 영향을 끼치는 행동이라고 생각한 것은 이승만이 계엄령을 해제하지 않은 채 자기 자신의 정치적 목적을 위하여 대한민국의 군대와 경찰을 이용하려고, 한국 군대의 작전권을 유엔사령부하에 두기로 한 협정⁸⁾을 파기하는 것이었다. 클라크는 “그러한 행동을 배제하는 것이 절대적으로 중요”하다고 주장했다. 그러한 행동을 배제하기 위해 육군참모총장 이종찬에게 이승만의 돌발 행동시 유엔사령부는 이종찬을 완전히 지지할 것이라고 확신시키고 개별적인 한국군 단위부대의 이동시에는 병참지원을 철회하고 이동을 막게 할 것이며, 경찰이 작전을 개시하면 그들의 이동을 위한 교통수단을 거부할 것이라고 언급했다.

클라크는 전문의 마지막 부분에서 다음과 같이 자신의 입장을 요약하였다.

나는 또한 실사 이승만 대통령이, 이미 그가 그래왔듯이, 우리 정부와 유엔의 혼계에 주의를 기울이는 것을 거부하고 그의 행동이 혼란을 초래하고 우리가 소중하게 여기는 민주적 이념을 분쇄시킬지라도, 우리는 경솔한 행동이나 경솔한 행동의 위협을 통해서 군사적 상황을 망치는 어떠한 것도 여전히 해서는 안 된다고 매우 분명하게 느끼고 있다. [...] 우리는 주요한 공산주의의 공격을 저지하고, 거제도의 전쟁포로에 대해서 확고한 통제를 회복하고, 동시에 우리의 후방에서의 주요한 내부 소요를 다룰 군대를 보유하고 있지 않다. 따라서 우리는 이승만이, 자신의 불법적이고 악마적인 행동을

8) 이승만 대통령은 1950년 7월 15일 유엔군총사령관인 맥아더에게 편지를 보내 한국군의 지휘권을 유엔군총사령관에게 양도하였다. 이 편지의 원문은 다음을 참조할 것. 서울신문사, 『주한미군 30년』(서울: 행림출판사, 1979), p. 497.

통해서, 우리를 적극적인 행동을 취할 상황으로 내몰 때까지 어느 정도는 우리의 자존심을 삼켜야만 한다. 그리고 나서 나는 이용할 수 있는 모든 군대를 양성하고 심지어 군사 정부나 혹은 계엄령 혹은 상황을 다루도록 우리 정부가 지시했던 바 그와 같은 다른 조치를 취할 것이다. (강조는 필자)

이러한 클라크의 요약문을 통해 다시 한 번 확인할 수 있는 것은 미국은 현재 충분한 군대를 보유하고 있지 않기 때문에 선불리 이승만의 비민주적 행동을 군사적 수단에 의하여 다루려고 하게 되면 오히려 군사작전 수행을 불리하게 만들게 된다는 것이다. 따라서 현재로서는 경솔한 행동을 하기보다는 이승만의 독재적 권력행사 방식이 군사적 상황의 변화를 초래하지 않는 한 이승만의 비민주적인 행동을 용인해야 한다는 것이었다. 미국이 한국에서 수호하고자 하는 민주주의라는 이념보다는 단기적인 군사안보를 우위에 두고 사고하는 전형적인 군인의 모습을 클라크는 잘 보여주고 있다.

한편 클라크는 이러한 관점을 국무부가 외교적 항의의 절정(climax)⁹⁾이 될 것이라고 크게 기대하였던 6월 2일 이승만과의 만남에서도 그대로 드러냈다. 5월 30일자 국무부 - 국방부 공동메시지¹⁰⁾를 통해 이승만과의 면담을 명령받은 클라크는 회담에 임하기 전에 이전부터 견지해 온 군사안보적 관점에서 사태를 처리할 것임을 분명히 했다.

9) Young to Johnson, “Korean Internal Situation: Situation and Recommendations as of 6:00, May 31”, May 31, 1952, RG 59, Lot 60D 330, box 9, National Archives(이하 NA).

10) 이 전문은 원래 육군부전문 910149로서 육군참모총장 콜린스가 클라크에게 보낸 것인데 이 사본을 국무부는 주한미대사관에 보냈다. 이 전문에서 국방부는 클라크와 벤 플리트가 이승만을 만나서 ‘가장 강력한 어조로’ 한국의 정치적 불안정이 유엔의 군사작전에 미치는 위협을 절실하게 느끼도록 하라고 지시를 내렸다. 또한 클라크는 이승만에게 계엄령이 해제되지 않은 것에 대해 강력한 반대를 제기하고, 유엔사령부는 5월 28일자 유엔한국통일부흥위원단의 성명을 지지하도록 하였다. *FRUS 1952-1954*, Vol.15, Part 1, p.274의 주 2번.

그는 이승만과의 면담 당일인 6월 2일 오후 1시(면담예정 시간은 오후 2시 30분)에 유엔 한국위원단과 라이트너와 만났을 때 자신은 “단지 군사적 측면에만 관심”을 갖고 있으며 “현재의 상황은 군사작전이나 후방 지역 질서의 유지를 위협하게 하지 않기 때문에 대통령과의 대화를 더 이상 할 준비가 되어 있지 않다”고 말했다. 그는 다만 “친구로서 대통령에게 갈 예정이었다”. 또한 그는 미국 정부가 “자주 독재정권과 거래를 해야 하며 한국에서 자존심을 삼키고 이승만이 민주주의를 전복시키는 것을 본 이후에도 이승만과 계속해서 함께 일하는 것이 당연할지도 모른다”고 지적했다. 그는 이어서 전방이나, 거제도, 극동의 다른 어떠한 곳으로부터도 군 병력을 부산으로 옮길 수 없으며 그것은 “군사작전에 대한 진정한 위협”이 일어난 후에야 고려할 수 있다고 말하였다.

또한 클라크는 이승만을 만나기 전에 자신에게 만약 기자들이 유엔 한국위원단의 의견에 동의하느냐고 질문을 한다면 “100퍼센트” 동의한다고 말하기로 약속했지만, 막상 이승만과의 면담이 끝난 후에 실제로 질문을 받았을 때는 이에 답하지 않고 서둘러 거제도로 향하였다. 그는 이승만과의 면담에서도 자신이 이야기한 대로 군사적인 문제에 대해서만 대화를 하였다고 전하고, 이승만은 전쟁을 수행하려는 노력을 손상시키지 않을 것이라고 강조하였다.¹¹⁾

이상과 같은 클라크의 태도는 5월 31일 전문에 나타난 바와 거의 같은

11) 동석했던 벤플리트도 라이트너에게 “어떠한 외양의 정부하고도 잘 지낼 필요성”이 있으며 대사관의 기피인물인 이범석의 성격과 능력에 대하여 대사관의 견해와는 다른 보고를 받았다고 전함으로써 기본적으로 클라크와 같은 태도를 보였다. The United States Deputy Representative at the United Nations (Gross) to the Department of State, June 2, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp. 286-287; The Charge' in Korea (Lightner) to the Department of State, June 3, 1952, *ibid.*, pp. 287-290.

것이였다. 그는 철저하게 군사안보적 입장에서 사태를 처리하기로 마음 먹은 것이며, 민주주의와 같은 이데올로기적 가치는 고려의 대상이 아니었다. 이에 비해 플림솔(James Plimsoll) 유엔 한국위원단장과 같은 사람은 클라크가 너무 단기적 이익에 집착하고 있다며 한국이 장기적으로 민주주의를 회복하지 못하는 상황에 대해서 우려하기도 했다. 이것은 라이트너와 같은 국무부의 실무 관리들의 입장과 궤를 같이 하는 것이였다.

(2) 국무부 - 합동참모본부 합동회의의 결정:
군사안보를 우위에 둔 민주주의 가치의 고려

한국에서 민주주의를 수호함으로써 미국의 위신을 지키고자 하였던 라이트너와 같은 국무부 실무관리들과 군사안보를 중시하는 클라크와 같은 현직 야전사령관은 부산정치파동이 발생한 이후 약 열흘 동안(1952.5.25 ~ 6.4.) 격렬한 논쟁을 벌이면서 각각의 입장을 관철하고자 하였다. 그 방편으로 전자는 한국군을 통한 직접적인 군사적 개입¹²⁾을 주장하였고 후자는 국무부를 중심으로 한 외교적 채널을 이용할 것을 주장하였다. 역설적으로 민간인 중심의 국무부는 자신들에게 어울리지 않는 군사적 수단을 통해서라도 민주주의라는 이념적 가치를 수호하고자 하였고, 군인들은 자기들과는 무관한 외교적 수단을 통해서 군사안보를 지키고자 하였다.

12) 라이트너의 인터뷰 자료에 따르면 5월 어느 날 이종찬 육군참모총장이 자신에게 찾아와 한국군에 의한 쿠데타를 제의하였다고 한다. Oral History interview with Ambassador Edwin Allan Lightner, Jr., by Richard D. McKinzie, October 26, 1973, Truman Library, Independence, Missouri, pp. 114-115. 이러한 이종찬에 의한 쿠데타 제의를 국무부 동북아시아과도 심각하게 고려하고 국무부 고위층에 재가를 요청했지만 국무부는 승인하지 않았다. 라이트너의 인터뷰 자료는 그 사실을 다음과 같이 전하고 있다. “무초 대사는 명예학위를 받고 있었던 자신의 모교인 브라운 대학이 있는 프로비던스(Providence)로부터 워싱턴으로 돌아갔다. 그들은 그를 위해 비행기를 보냈고 그는 국무부의 중대한 회의에 참석하였는데, 여기에서 그들은 이승만에게 간섭하지 않기로—아무 것도 하지 않기로—결정을 내렸다.” McKinzie(1973), p. 119.

이러한 군부와 국무부를 중심으로 벌어진 군사안보라는 구체적인 이익과 민주주의의 수호를 통해 얻을 수 있는 위신이라는 무형의 이익 충돌은 결국 1952년 6월 4일 열린 국무부-합동참모본부 합동회의에서 타협적인 방식으로 해소되었다. 그러나 그것은 기본적으로 군사안보를 우선적으로 고려한 결정이었다.

6월 4일 국무부-합동참모본부의 회의 결과는 한마디로 유엔군에 의한 직접 개입이나 한국군에 의한 쿠데타 계획을 용인하지 않기로 한 것이었다. 그 이유는 이승만 외에는 다른 대안이 없다는 것과 군부 정보보다는 민간 정권이 더 바람직하다는 것이었다.¹³⁾ 이 회의의 결과를 토대로 클라크와 무초에게 각각 전문이 전달되었는데¹⁴⁾ 이 전문들을 통해서도 이 회의의 자세한 내용을 짐작할 수 있다.

먼저 국방부장관 로베트(Robert A. Lovett)는 클라크에게 보낸 전문에서 “미국 정부는 가까운 장래에 직접적인 행동을 취하는 것의 심각한 군사적 의미를 충분히 알고 있다”면서 유엔과 미국 정부의 기관을 통한

“설득이라는 위대한 힘”을 “군사적 개입이라는 심각하고 재앙을 불러일으키는 조치를 결여한 수단을 취하는 데 이용할 것”을 바란다고 전했다. 로베트는 이어서 “어떠한 형태로든지” 군사 정부를 수립하는 극단적인 조치를 피할 수 있다는 클라크의 바람에 공감하며 유엔군에 의한 군사 정부의 수립은 군사적 노력을 지지하는 마지막 수단으로서만 심사숙고되어야 하며 미국의 목적은 정치적 해결책을 용이하게 하는 것이라고 덧붙였다. 다음으로 로베트가 우려한 것은 이승만이 군부와 민간인 간의 견해 차이를 이용하려 한다는 것이었다. 그래서 계속해서 논란이 되어 왔던 유엔군사령관과 주한미대사 무초와 유엔 한국위원단과의 협조 문제를 지지하는 것으로 끝을 맺었다.¹⁵⁾

한편 국무부장관 애치슨(Dean G. Acheson)은 현지 대사 무초에게 군사적 개입을 피하고 다소 순화된 형태로 이승만의 리더십을 인정할 것과 장택상의 발취개헌안이 가장 바람직한 타협 책임을 다음과 같이 지시하고 있다.

① 적극적인 군사적 개입을 결여한 방법에 의하여 이 내부적 위기의 해결책을 얻기 위해 모든 수단을 다 동원해야 한다. 군사적 개입이 바람직하지 않은 것과는 별도로 [...] 이용 가능한 군사력을 갖고 있지 않다. ② 대한민국 정부에는 어떤 리더십이 있어야만 한다. 이 리더십은 약간의 통제와 다소 순화된 분위기하(under some controls and in a more chastened mood)에서 이승만이 가장 잘 제공하는 것처럼 보인다. 미국과 유엔의 이익은 최종적으로 이승만이 대통령으로 머무른다면 가장 잘 지켜질 것 같다. 만약 그가 탐탁지 않고 강압 상태에 있는 국회보다는 오히려 국민에 의한 투표를 통해 선출된다면 한국 안팎에서 훨씬 더 많은 명성을 얻게 될 것이다. 하지

13) Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting, June 4, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.299-301.

에드워드 키퍼는 당시 트루먼 정권이 다음과 같은 몇 가지 이유로 군사적 수단을 동원하지 않기로 한 것으로 보고 있다. 첫째로 무초의 진술에 근거해서 워싱턴의 입장에서 이승만을 대체할 후보가 없었다는 점을 들고 있다. 둘째로 만약 이종찬의 쿠데타가 성공하더라도 문민통치가 회복되지 않으면 그 남한의 군사독재는 반공포로가 자유진영에 남기로 한 결정으로부터 얻을 수 있는 공산주의에 대한 선전이점(propaganda advantage)을 손상시킨다는 것이다. 그에 비해 이승만은 적어도 민주주의의 외양은 유지한다는 것이다. 셋째, 미국의회의 제너(William Jener), 윌슨(Earl Wilson), 노우랜드(William F. Knowland)와 같은 공화당 우파들이 이승만을 정치적으로 지지하고 있었기 때문에 트루먼 행정부는 그들의 정치적 공격을 회피하고자 하겠다는 것이다. 넷째 부수적인 이유로 트루먼 행정부는 1952년 4월부터 철강산업의 국유화 논쟁으로 관심이 분산되어 있어서 부산정치파동에 심각한 관심을 가질 여유가 없었다는 것이다. Edward C. Keefer, “The Truman Administration and the South Korean Political Crisis of 1952: Democracy's Failure?”, *Pacific Historical Review*, Vol.60, No.2, May 1991, pp.154, 158-159.

14) 무초와 클라크에 대한 각각의 지시전문은 상대방에게도 다시 전달되었다.

15) The Secretary of Defense(Lovett) to the Commander in Chief, United Nations Command(Clark), June 4, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol.15, Part 1, pp.301-302.

만 우리는 그가 장택상이 제시한 노선에 따라 국회의 통제에 따라야 한다고 믿는다. 따라서 우리는 대통령 직선제를 제시하고 대통령을 상당한 정도로 의회의 통제에 두는 헌법수정안이 현재 위기의 가장 바람직한 결과일지도 모른다고 믿고 있다.¹⁶⁾ (강조는 필자)

이 두 개의 전문을 통해서 먼저 알 수 있는 것은 국방부는 클라크의 견해를 전적으로 수용해서 강압적인 군사적 수단보다는 설득이라는 외교적 수단을 통해서 사태를 해결하려 했으며 국무부도 이러한 국방부의 견해를 수용해서 군사적 수단을 이용하지 않기로 했다는 점이다. 그러나 주목해야 할 점은 국무부는 이승만의 독재적 스타일의 리더십을 그대로 용인하기보다는 “약간의 통제”를 가하고 “다소 순화”시켜야 한다고 본 점이다. 이것은 뒤에 살펴보겠지만 이승만 주변의 극우 강경세력에게 권력이 집중되어 권력이 독재화되는 것을 막아야 한다는 발상이었다. 기본적으로 이승만 정권의 리더십을 자유주의적으로 개혁(liberalize)해야 한다고 본 것이다.¹⁷⁾

(3) 부산정치파동의 해소와 이승만 주변세력의 정화(1952.7.4.~1953.11.)

이후 부산정치파동은 미국의 바람대로 7월 4일 장택상이 제시한 발취개헌안이 통과됨으로써 일단락되었다. 숨어 있는 야당의원들은 경찰에 의

해 의사당으로 끌려오게 되었고 그들은 기립표결이라는 강압적인 분위기하에서 찬성 163, 반대 0, 기권 3이라는 압도적 표차로 발취개헌안을 통과시키게 되었다. 미국으로서는 발취개헌안의 통과가 직접적 군사개입의 부담을 지지 않고 최소한의 절차적 민주주의의 외양을 갖춘 것이었고 6월 4일 국무부-합동참모본부회의의 결정대로 진행되었다는 점에서 나름대로 만족스럽게 생각했다. 발취개헌안이 통과된 지 보름쯤 후에 국무부 극동담당 부차관보 존슨(U. Alexis Johnson)은 부산정치파동은 “예상할 수 있는 최선의 방식으로 해결된 것 같다”고 무초에게 전하였다.¹⁸⁾

발취개헌안이 통과된 다음 날인 7월 5일 클라크가 만약의 사태에 대비하여 이승만을 제거하고 유엔사령부 주도의 군정수립안을 토대로 하는 비상계획안¹⁹⁾을 제시하였지만 이미 사태가 해결된 뒤였기 때문에 실현 가능성은 희박했다. 한 논자의 지적처럼 사후약방문(死後藥方文)에 불과한 것이었다. 클라크 자신도 발취개헌안이 통과되어 한국 정치가 정상으로 돌아갈 것이기 때문에 자신의 계획안은 미래를 위해 정리 보관될 것이라고 했다.²⁰⁾

18) The Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Johnson) to the Ambassador in Korea(Muccio), July 21, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol.15, Part 1, p.415.

19) 클라크의 비상계획안의 내용은 다음과 같다.

“1. 이승만을 부산 이외의 지역으로 유인한다. 2. 유엔군사령관이 부산지역으로 들어가, 5~10명의 독재적 행동을 한 지도자들을 체포하고 유엔과 한국의 시설을 보호한다. 3. 이승만에게 위의 행동을 통고하고 계엄령 해제, 국회활동의 자유, 언론의 자유를 승인할 것을 요구한다. 4. 만약 이승만이 이를 거부하면 보호감금하고 장택상 국무총리에게 이를 요구한다. 5. 장택상도 이를 거부하면 유엔사령부의 과도정부를 수립한다. 6. 만약 이승만, 장택상이 동의하는 경우, 군사적 이유와 참전국들의 요청으로 유엔군이 개입하고 불법적인 행위를 한 몇몇 개인을 제거한 것이 필요했다는 취지의 성명서를 발표한다.” The Commander in Chief, United Nations Command(Clark) to the Joint Chiefs of Staff, July 5, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol.15, Part 1, pp.378-379.

16) The Secretary of State to the Embassy in Korea, June 4, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol.15, Part 1, p.302-303.

17) 로버트 파켄햄(Robert A. Packenham)에 따르면 미국의 독특한 자유주의 전통(liberal tradition)에는 “권력을 분산시키는 것이 권력을 축적하는 것보다 중요하다(distributing power is more important than accumulating power)”는 전제가 있다고 한다. 따라서 미국의 제3세계정책에는 독재정권을 미국식으로 자유주의화하려는 경향이 있다고 한다. Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World*(Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 1973), pp.151-160.

부산정치파동은 명목상 국회와 이승만의 '타협'에 의해 해결되었다고 해도 실질적으로는 이승만의 완전한 승리였다. 그러나 미국의 입장에서 볼 때는 외양상 발취개헌안을 통해 헌정질서를 지키면서 수습되었기 때문에 6월 4일의 국무부 전문에서 지시한 하나의 목표는 달성된 셈이다. 이후 미국의 또 다른 목표는 이승만의 리더십을 인정하되 이승만 정권을 미국의 통제에 두면서 순치시키는 것이었다. 그 구체적인 전략은 이범석을 중심으로 한 이승만의 주변세력을 제거하고 장기적으로 보다 온건하고 '민주적'인 그룹을 이승만 주변에 배치하는 것이었다. 이 전략은 7월 5일 클라크에 의한 비상계획안이 등장할 때까지 상당히 많이 언급되어 온 것이 사실이다.²¹⁾

그런데 부산정치파동이 수습되기 일주일 전쯤의 무초의 한 전문²²⁾

20) The Commander in Chief, United Nations Command(Clark) to the Joint Chiefs of Staff, July 5, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.378-379.

21) 이범석에 대한 부정적인 언급은 부산정치파동 이전에도 무초와 국무부의 전문에서 많이 볼 수 있다. 부산정치파동 와중에는 많은 전문에서 이범석 그룹의 배제가 논의되었다. 무초는 국무부에 보내는 1952년 6월 12일자 전문에서 이제 "이승만 대통령으로부터 효율적인 리더십을 기대할 수 없으며" 육체적, 정신적으로 지친 이승만을 이범석 그룹이 실질적으로 완전히 장악했기 때문에 그들의 권력 장악을 지지하는 것이 주요한 당면과제라고 지적한 바 있었다. The Ambassador in Korea(Muccio) to the Department of State, June 12, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.324-326; 또한 국무부 동북아시아 과장 영(Kenneth T. Young)도 6월 14일자 보고서에서 이범석과 원용덕 장군의 제거를 주장했다. Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Young) to the Assistant Secretary for Far Eastern Affairs(Allison), "Subject: General Approach and Possible Active Steps to Meet the Korean Internal Political Crisis", June 13, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.328-337.

다음의 5월 31일자 보고서는 부산정치파동 중에 작성된 이범석 그룹에 대한 가장 상세한 보고서로 보인다. 이 보고서는 호전적인 이범석 그룹이 국회의원의 체포를 주도하고 있다고 분석하면서 이범석, 윤치영, 임영신, 백성욱 등 개개인의 신상에 대해 자세히 보고하고 있다. Intelligence Report(draft), "Alignment of Various Factions in the Republic of Korea Concerning the Arrest of Assembly Members", May 31, 1952, Lot File 60 D 330, box 9, RG 59, National Archives.

22) The Ambassador in Korea(Muccio) to the Department of State, June 28, 1952, *FRUS 1952-1954*, Vol. 15, Part 1, pp.362-364.

은 단순히 이범석 그룹에 대한 우려가 아니라 이범석 배제에 대한 일말의 자신감이 엿보인다. 그 이전의 다른 전문에 비해서는 상당한 발전이라고 할 수 있다. 무초는 먼저 문제의 핵심을 다음과 같이 보고 있었다.

문제의 핵심은 이승만 주변 집단의 자질이 될 것이다. 만약 현재 내부 서클에 있는 이범석, 임영신, 안호상, 윤치영 패거리(crowd)가 영향력 있는 지위에 머무른다면, 품위 있는 정부, 효율적인 경제 행정 등에 근접할 가능성에는 실질적으로 가망이 없다. 다른 한편으로 행정적 능력과 상당한 정직성과 성실성(integrity)을 이전 기회에 보여주었고, 현재의 갈등에 휩쓸리지 않았으며, 만약 이승만이 현직에 있는 사람들을 내쫓는다면, 주요 자리를 기꺼이 접수할지도 모르는 보다 온건한 한국 사람들이 있다. 그들은 현재 상당히 환멸에 차 있고 건디기 어렵다. 그러나 근본적으로 선의(good will)를 가진 사람이기 때문에, 그들은 나쁜 상황을 선용하기 위한 도움 요청에 응답할지도 모른다.

무초는 이범석 그룹에 대한 부정적인 평가와 아울러 그 대안이 될 수 있는 그룹이 있다는 것을 조심스럽게 언급하고 있다.

무초는 이어서 이승만이 정신적으로 쇠약해졌기 때문에 "점점 더 그 주변의 음모적인 그룹에 의하여 이용될 가능성"이 있으며, 이범석 그룹이 이승만 주변에 침투함에 따라 그 권력이 너무 비대해져 제거하기가 매우 어려울 것이라고 우려했다. 그러나 무초는 "이승만의 마음에 이범석과 그 동료들"이 이승만과 한국, 유엔에 위협한 존재라는 생각을 심는 데 약간의 성공을 거두었다고 자평(自評)했다. 확실히 이전의 보고에 비하면 약간의 진전이 있었다고 할 수 있다.

7월 12일자 무초의 전문은 자신의 이범석 배제계획이 어느 정도의

성공을 거두고 있음을 다음과 같이 밝히고 있다.

무대 뒤에서 여러 개인들이 대통령으로 하여금 이법석으로부터 등을 돌리게 하는 노력이 성과를 달성할 것인지 여부를 말하는 것은 너무 이르지만, 최근 나와 의 대화에서 이승만이 이법석에 대하여 비난하는 말을 한 것과 국무회의에서 이법석이 여러 차례 비판을 받은 사실은 캠페인이 어느 정도의 성공을 거두었다는 것을 시사한다.

이러한 무초의 이법석 배제 계획은 이승만과 그 주변인물에 의해서 직접 실행되었다. 발췌개헌안이 통과된 후 자유당은 7월 19일 전당대회를 개최하고 정·부통령 후보에 이승만·이법석을 각각 공천하였다. 당시 자유당의 당세는 날로 발전하고 있었기 때문에 자유당 공천을 받은 두 후보의 당선은 거의 확정적인 것이었다. 더구나 원외자유당의 부당수로서, 또 내무부장관으로서, 경찰과 청년단 조직을 지휘하면서 부산정치과동 당시 이승만의 재선을 위한 개헌에 앞장서 온 이법석의 당선은 응분의 보상으로서 당연한 것이었다. 그러나 당 총재인 이승만은 당의 공천을 무시하고 함태영을 지지하였다.²³⁾ 투표일을 며칠 앞두고 이승만이 함태영을 지지한다는 것을 알게 된 당시의 국무총리 장택상은 전국의 지방행정조직을 포함한 전 경찰관료조직을 동원하여 이 대통령의 뜻을 추종하였다.²⁴⁾ 선거 결과는 당의 공식적인 부통령 후보인 이법석의 낙선이었다.

23) 이승만이 부통령으로 이법석을 거부하고 함태영을 지지한 이유로, 이승만은 자신의 통치에 반대해 중간에 사임해 버린 전임 부통령 이시영과 김성수의 악몽을 되새기면서 이법석도 다분히 결정적인 국면에 자기의 견해를 반대하게 될지도 모른다는 판단이 작용했다는 주장이 있는가 하면, 정치과동 때 국회탄압에 앞장섰던 이법석이 부통령이 될 경우 행정부와 국회의 관계가 어려워지게 된다는 판단에 의한 것이라는 견해도 있다. 『중앙일보』 1983년 3월 8일, 3월 10일; 그러나 이러한 해석은 이 논문이 언급한 이법석배제에 대한 미국의 영향력에 대해서는 거의 주목하지 않은 것이기에 사실의 한 부분만 조명한 것이라 할 수 있다.

이에 대해서 무초는 “국무총리 장택상과 내무부장관(김태선)에 의한 마지막 순간의 추진력(drive)의 결과로서 부통령 경쟁에서 함태영이 이법석을 누른 것이 아마도 선거의 가장 의미심장하고 확실히 가장 놀라운 측면”이라고 논평했다. 그리고 이어서 다음과 같이 이법석이 권력에서 배제된 것에 매우 고무되어 있음을 숨기지 않았다

그(이법석)의 패배로 인해 어쨌든 당분간 대한민국의 민주적 발전에 대한 주요한 위협이 사라지게 된다. 보다 분별 있고 민주적인 정향의 인물들이 권좌에 앉게 되며, 만약 더 훌륭한 인물들이 8월 15일 이후에 내각에 들어오게 된다면, 상당히 정직하고 효율적인 정부에 대한 더 이상의 진보를 기대할 수 있다.

그러나 무초는 이법석에 대한 경계를 다음과 같이 끝까지 늦추지 않았다.

다른 한편 이법석은 쉽게 포기할 사람이 아니며, 일시적으로 (명성이) 실추되었다 하더라도 그는 절대로 무력하지 않다.²⁵⁾

24) 장택상은 이 부분에 대해 자신의 회고록에서 다음과 같이 자신의 역할을 부정하고 있다. “그러나 실상 그 때는 내가 국무총리라고 해서 선거 자유 분위기를 방해할 만한 아무런 실권도 없었다. 그때만 하더라도 이미 자유당 천하로서 실질적인 선거관리는 전부 자유당 손아귀에 있었다. 또 함태영 씨 당선에 있어서 내가 크게 작용한 것처럼 나쁘게 이야기하는 사람이 있다면 이것 역시 그렇게 말하는 사람의 잘못인 것이다.” 이법석 외, 장택상(편), 『사실의 전부를 기술한다』(서울: 회망출판사, 1966), p. 125.

그러나 장택상은 8월 5일 정·부통령 선거가 끝난 후 9월 4일 라이트너와의 면담에서 자신의 역할을 소상히 밝혔다. 장택상은 함태영 당선 공작은 이승만 대통령이 특별히 명령하거나 승인하지는 않았지만, 이승만이 이법석에 식상해 있고 함태영의 당선을 기대하고 있다는 것을 감지했다. 장택상은 함태영의 당선에는 자신만이 책임이 있으며 자신의 공작이 성공하게 된 이유는 경찰 주요간부의 자신에 대한 개인적인 충성심 때문이었다고 라이트너에게 말했다. Memorandum of Conversation, “Subject: How the Election of the Vice President was Manipulated and Miscellaneous Matters Connected with the Korean Situation”, September 4, 1952, attached to Bushner to the Department of State, “Subject: Review of Republic of Korea Presidential and Vice Presidential Elections, August 5, 1952”, September 15, 1952, 795B.00/9-1552; 국사편찬위원회, 『남북한관계사료집』 17권(과천: 국사편찬위원회, 1995), pp. 317-320.

무초가 우려한 대로 이범석은 사태를 자기편으로 돌리기 위해 노력했다. 선거 이후 이범석은 자유당 내의 주요 간부와 기간단체의 족청²⁶⁾화(族靑化)를 시도해 나갔다. 기간단체를 족청계로 포섭하는 데 성공한 이범석은 이듬해인 1953년 5월 대전에서 자유당 전당대회를 개최하고, 중앙당부에서 최말단 지방당부에 이르기까지 모든 당 간부들을 족청계로 바꾸어 버렸다. 그러나 이승만은 자유당의 족청화를 더 이상 좌시하지 않았다. 이승만은 이미 자유당전당대회에서 정·부당수제를 폐지하고 총제 체제로 바꿈으로써 이범석을 평당원으로 주저앉히고 1953년 9월에는 특별담화²⁷⁾까지 발표하여 이범석의 족청계 인사들을 자유당으로부터 일시에 제거해 버렸다. 그해 11월 자유당은 다시 전당대회를 개최하고 이기붕을 중앙위원회 의장으로 선출함으로써 이범석 체제는 이기붕 체제로 전환되었다.²⁸⁾

이승만이 이범석 체제를 와해시키고 이기붕 체제로 전환시키는 데 미국의 입김이 얼마나 작용했는지 문서상으로 자세히 확인할 수 없지만

25) Muccio to the Department of State, August 8, 1952, 795B.00/8-852; 국사편찬위원회, 『남북한관계사료집』 17권(과천: 국사편찬위원회, 1995), p. 289.

26) 족청은 조선민족청년단의 약자다. 조선민족청년단은 1946년 10월에 창단되었다가 1949년 1월에 해체되었다. 이범석은 조선민족청년단 창단의 주역이었다. 조선민족청년단에 관한 자세한 논의는 이경남, “족청계의 영광과 몰락”, 『신동아』 8월호(서울: 동아일보사, 1982), pp. 102-135.

27) 담화의 내용은 아래와 같다. “……일체의 과당요소를 제거하기 위하여 국민회 대표를 다시 선정해서 이의 없는 정식대회를 개최해야 할 것이다. 자유당도 중앙당부나 지방당부 할 것이 족청계는 하나도 선거하지 말 것이며 소위 족청계도 물러나고 족청계를 반대해 온 비족청계 중 이전부터 당직을 오래 붙들고 있던 사람들도 쉬어 있게 하라. 자유당 안의 족청세력 부식에 모모 인사를 중신하여 내가 주장하는 의도와 대립되어서 필경은 자유당 자체가 분규상태에 이르러 해결하기 어렵게 되었으니……”, “일체의 과당적 요소 제거: 자유당국민회에 대하여”, 공보처, 『대통령 이승만박사 담화집』 제1집(서울: 공보처, 1953), p. 131.

28) 손봉숙, “제1공화국과 자유당”, 한국정치학회(편), 『현대한국정치론』(서울: 법문사, 1986), pp. 148-149.

결과적으로는 부산정치파동에서 정립된 이범석 배제계획이 실행되었다고 할 수 있다. 미국의 입장에서는 이승만 주변의 강경파 세력을 배제함으로써 이승만 정권을 순화시킨다는 전략이 나름대로 성공한 것이다.

3. 국가보안법파동에 대한 개입

1958년 5월의 제4대 민의원 선거 결과는 2년 전 정·부통령 선거와 마찬가지로 다시 한 번 민심이 자유당에서 떠나갔음을 보여 주었다. 총선 결과 자유당은 126석 획득에 그쳐 의석을 10석이나 잃었다. 그 반면 민주당은 49석에서 79석으로 늘어났다. 자유당은 이승만이 고령이기 때문에 2년 후에 있을 선거에서는 대통령 승계권을 가지고 있는 부통령 선거가 중요하다라고 보고 어떻게 해서든지 부통령 선거에서 승리해서 대통령 승계권을 확보하고 싶어했다. 그러나 부통령 선거에서 이길 자신이 없었기 때문에 정부통령 ‘동일티켓제’ 개헌을 하려고 하였으나 이승만의 반대로 그 시도가 좌절되었다.

이렇게 되자 자유당 강경파는 일련의 불법적인 행동을 통해 차기 선거에서 승리를 확보하려고 했다. 자유당은 1949년 제정된 국가보안법을 개정하여 정치적 반대세력을 탄압하려고 했다. 새로운 국가보안법은 용공적 행동에 대한 색출을 목적으로 하고 있었지만, 그 조항들이 지닌 애매함과 포괄성은 정치적 반대자에 대한 자의적 탄압을 가능하게 하였다. 새로 개정된 법안은 1958년 12월 24일 국회의장이 경호권을 발동시켜 무술경관들로 하여금 의사당에서 농성 중이던 야당의원들을 밀어낸 상태에서 자유당 의원들에 의해서만 통과되었다.

이러한 국가보안법 파동은 미국의 이익을 크게 침해하는 사건이었다. 우선 그것은 한국의 절차적 민주주의를 크게 훼손시켜 한국에서 '민주주의의 진열장'을 유지함으로써 얻을 수 있는 미국의 위신을 심각하게 손상시켰다. 두 번째로 그 사건은 한국의 정치적 불안정을 고조시켜 미국이 원하지 않는 극단적 방향(반미정권)으로 정국이 흘러갈 가능성이 있었다. 이에 미국은 1958년 12월부터 1960년 4·19 발발 이후 4월 27일 이승만이 하야할 때까지 한국의 국내 정치에 깊숙이 개입하게 된다.

(1) 국가보안법 통과 전후 초기의 미온적 대응(1958.12.~1959.1.)

1958년 11월 18일 국가보안법 개정안이 제출되자 다울링(Walter C. Dowling) 대사는 12월 5일자 전문에서 자신이 이기붕과 조병옥을 만나 타협을 촉구했지만 그 결과를 확신할 수 없기 때문에 로버트슨(Walter S. Robertson)이 양유찬 주미대사를 만나 미국의 강력한 항의를 전달해 줄 것을 요청했다.²⁹⁾ 이러한 다울링의 권고에 따라 같은 날 로버트슨은 양유찬을 만나 미국의 강력한 항의를 전달했다. 로버트슨은 먼저 양유찬 주미대사에게 국가보안법 개정안이 한국의 국제적 지위에 미칠 영향에 대한 미국의 심각한 우려를 표명하기 위해서 대사를 불렀다고 말했다. 그는 특히 국가보안법 17조 5항이 언론자유에 대한 위협으로 해석되고, 언론을 질식시키고 야당에게 재갈을 물리는 시도라고 공격받을 것이라고 전했다. 로버트슨은 그러한 사태는 유엔의 감독하에 수립된 한국이 독재국가라는 비난에 이르게 될 것이기 때문에 한국이 국가보안법을 통과시키지 않기를 바란다고 촉구했다. 그는 가까운 장래에 한국의 유엔

29) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, December 5, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, pp.513-514.

가입이 고려되고 있고, 한국이 자신의 위신(prestige)을 구축하기 위해 애쓰고 있는 현 시점에서는 이러한 사태가 특히 불행한 것이라고 강조했다.³⁰⁾

그러나 그 이후의 이승만의 태도로 볼 때 로버트슨의 양유찬 면담은 전혀 성과가 없는 것이었다. 이승만은 로버트슨이 양유찬에게 언급한 것을 한국 내정에 대한 간섭으로 이름 붙이고 분노했다. 또한 미국이 한국의 주권을 침해하고 자신을 권좌로부터 제거하려 한다고 비난했다. 이승만은 상황을 1952년의 부산정치파동과 비유하면서 미국이 자신의 견해를 계속 고수하려 한다면 한국에서 반미시위가 일어날지도 모른다고 암시했다.³¹⁾

이렇게 미국의 압력이 효과가 없는 상황에서 12월 24일 국가보안법 파동이 발생할 때까지 다울링 대사가 덜레스(John F. Dulles) 미 국무부 장관이나 국무부 앞으로 보낸 전문은 상황의 중요성과 사태에 대한 비판적인 전망을 보여주는 것이었다. 그리고 계속해서 미국의 압력을 요청하는 내용이었다. 다울링은 특히 미국 언론의 비판적인 논조가 효과적인 압력이라고 주장하면서 이에 큰 기대를 걸었다.³²⁾

30) Memorandum of Conversation, "Proposed Amendment ROK National Security Law," December 5, 1958, 795B.5/12-558, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

31) Memorandum from the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson), December 12, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, pp.515-516.

32) Dowling to Dulles, December 15, 1958, 795B.00/12-1558, RG 59, Decimal File, 1955-59, NA; Dowling to Dulles, December 16, 1958, 795B.00/12-1658, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA; Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, December 20, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p.518; *FRUS 1958-1960*, Vol.18, p.518의 주 2번; Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, December 22, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, p.519.

그러나 다울링이 제안한 미국 언론을 통한 압력을 국무부는 받아들이지 않았다. 대신 12월 24일 국가보안법 개정안이 통과된 직후 채택된 수단은 국무부 대변인의 공식성명과 아이젠하워(Dwight David Eisenhower)가 이승만에게 보내는 항의성 편지였다. 국무부 대변인 화이트(Lincoln White)가 발표한 성명은 국가보안법 사태는 “한국의 내정에 관계된 문제이므로 공식 논평은 없다”고 전제한 후 “자유당과 민주당 사이의 합의가 달성되지 못한 것을 유감스럽게 생각하며 앞으로 이 법안이 공산주의의 전복 기도를 막고 민주주의적 제도와 과정을 운용하는 데 걸림돌이 되지 않기를 기대한다”는 다소 외교적인 언사의 내용이었다.³³⁾

한편 다울링 대사가 12월 27일 이승만에게 전달한 편지에서 아이젠하워는 “한국에서 공산주의자들의 침투와 스파이 행위, 전복기도를 처벌하기 위해 보다 효과적인 법적 기초를 마련한다는 목적에는 전적으로 동감한다”고 전제하면서도 국회에서의 국가보안법 통과 방식은 자신을 당황하게 만들었다고 평가했다. 그 법의 필요성과 진정한 가치는 인정한다고 해도 민주당원을 가두면서까지 법안을 통과시켰으므로 한국의 동맹국과 우방들은 한국 정부의 의도를 의심하게 되었다는 것이다. 한국 정부가 국가보안법을 집행하는 데 있어서는 법이 의도하는 바대로 공산주의의 전복 기도를 효과적으로 제어하면서 민주주의와 대의제 정부의 지속적인 성장과 함께 하고 있다는 것을 보여주기 바란다고 끝을 맺었다.³⁴⁾

33) Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, December 24, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p. 521. 그런데 민주당은 이러한 국무부의 성명이 전례가 없는 일이었다고 만족을 표시했다. Dowling to Dulles, December 27, 1958, 795B.00/12-2758, RG 59, Decimal File, 1955-59, NA.

34) Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, December 25, 1958,

이승만은 아이젠하워의 편지를 읽은 후에 다울링에게 아이젠하워가 “한국이 민주주의적 원칙을 어겼다”는 인상을 가지고 있는 것 같다고 말하고 “내 판단이 옳으나”고 반문했다. 다울링은 이승만의 판단이 옳다고 평가하면서 아이젠하워는 국가보안법의 통과 방법이 미국의 여론을 거슬린다고 판단해 우호적인 충고를 보낸 것이라고 설명했다. 이승만은 그러면 “내가 어떻게 해야 한다고 생각하느냐”고 다울링에게 반문했다. 그러나 이승만은 다울링이 대답하기도 전에 1952년 부산정치파동에 대한 자신의 생각을 45분 동안 일방적으로 퍼붓기 시작했다.³⁵⁾ 아이젠하워의 편지는 이승만에게 전혀 효과가 없었던 것이다.

한편 같은 날 로버트슨 차관보는 양유찬 대사를 만나 12월 5일에 이어 두 번째 항의를 전달하였다. 로버트슨은 이 자리에서 먼저 1958년 12월 24일 국가보안법 개정안이 통과될 당시에 미국 대사관 직원의 입장이 거절된 것에 대하여 강력하게 항의하였다. 두 번째로는 국가보안법 개정

FRUS 1958-1960, Vol. 18, p. 522. 미국은 부산정치파동에서도 트루먼의 편지를 전달함으로써 이승만의 의회해산을 막은 전례가 있었다. 아이젠하워의 이 편지를 트루먼의 편지와 비교한다면 그 어조는 한결 부드럽다고 할 수 있다. 트루먼은 1952년의 편지에서 이승만에게 “들이킬 수 없는 조치”를 취하지 말라고 강력하게 주문하였고 이승만은 이를 수용하였기 때문이다. 이승만은 아이젠하워 편지에 대한 답장을 1월 7일 보냈다. 이승만은 그 편지에서 국회에서 야당이 배제(exclusion)된 것은 그 구성원들이 의사진행을 방해하려고 했기 때문에 발생한 것이며 새로운 법은 한국의 민주주의 생존에 관한 우려를 몰아내는 방식으로 적용될 것이라고 주장했다. *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p. 525의 주 2번.

한편 국무부의 머피 정치담당부차관은 12월 27일에도 이승만의 친구인 미국 하원의원 월터 저드(Walter Judd)의 편지를 이승만에게 전달하라고 미국 대사관에게 지시하였다. 저드는 이 편지에서 폭력적인 방법으로 법안을 통과시킨 것에 매우 놀랐다고 전제한 후 이 법이 야당 탄압에 쓰이지 않을 것이라는 약속을 말하거나 혹은 행동으로 보여주는 것이 도움이 될 것이라고 주장했다. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, December 27, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 525-526.

35) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, December 27, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 523-525.

안이 야당의원을 감금한 채 통과된 방식에 문제를 제기하였다. 로버트슨이 가장 우려를 표명한 것은 국가보안법이 절차적 민주주의를 훼손하고 통과된 방식이 한국의 이미지에 큰 타격을 준다는 것이었다. 그는 미국 신문의 사실이 국가보안법 파동을 다루고 있으며, 공산주의자들이 전세계에 걸쳐 이 사태를 선전에 이용하고 있으며, 한국의 우방들도 한국 민주주의와 대의제 정부의 미래에 대하여 깊이 우려하고 있다고 강조했다. 이에 대해 양유찬은 반박하였지만 로버트슨은 절차상의 문제를 거듭 강조하면서, 국가보안법의 목적은 이해하지만 퇴거와 감금을 통해서 야당을 제거한 것은 모든 민주적 개념과 과정(all democratic concepts and procedures)에 대한 모욕이라고 거듭 주장했다. 그는 마지막으로 전 세계가 국가보안법이 본래의 목적대로 사용되고 있는지 보기 위해 한국의 상황을 주시할 것이라고 결론을 내렸다.³⁶⁾

국가보안법 파동에 대한 미국의 초기 대응(로버트슨-양유찬의 두 번에 걸친 만남, 국무부 대변인의 공식성명, 아이젠하워가 이승만에게 보낸 편지)은 다소 소극적이었고 이승만에게는 거의 영향을 끼치지 못했다고 할 수 있다. 미국이 국가보안법 파동에 대해 가장 우려한 점은 한국이 절차상의 민주주의를 어긴 것이고 이것이 외부 세계에 알려질 미국과 한국의 부정적인 이미지였다. 미국은 “민주주의의 진열장” 한국에 걸려 있는 무형의 이익인 미국의 위신이 손상되는 것을 크게 우려하였다고 할 수 있다. 이런 연장선상에서 미국은 한국전쟁에 참전하였던 16개국 중 일부 국가들에게 한국의 국가보안법 사태에 대한 협조와 이해를 구하는 모습을 보이기도 했다.³⁷⁾

36) Memorandum of Conversation, “National Security Law”, December 29, 1958, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 526-528.

(2) 다울링 대사 소환 이후 조봉암 사형까지의 적극적 대응(1959.1.~1959.7.)
국가보안법 개정안이 파행적으로 통과된 직후의 미국의 대응은 다소 미온적이었으나 해가 바뀌어 1959년에 접어들자 미국은 적극적이고 강력한 조치로 대응하게 된다. 그것은 다울링 대사를 본국으로 소환하여 자유당과 민주당에게 심리적 압박을 가함으로써 타협을 종용하는 전술이었다.

1959년 1월 6일 파슨즈(Graham Parsons) 동북아시아과장은 로버트슨 극동담당차관보에게 보내는 전문에서 한국의 국가보안법사태를 해결하기 위해 다울링을 워싱턴으로 소환할 것을 주장했다.³⁸⁾ 1월 17일 로버트슨은 파슨즈의 이러한 권고를 받아들여 덜레스에게 다울링을 만날 것을 권고했고,³⁹⁾ 1월 19일에는 워싱턴에서 덜레스, 로버트슨, 파슨즈, 다울링⁴⁰⁾이 “한국의 정치상황”이라는 주제를 두고 회동하게 되었다.

37) 미국은 1959년 1월과 2월 동안 프랑스(1월 20일), 네덜란드(1월 20일), 오스트레일리아(1월 23일), 캐나다(2월 5일), 뉴질랜드(2월 16일), 영국(2월 17일)의 외교관들과 접촉하고 한국의 국가보안법 사태를 논의한다. 이들 나라들은 국가보안법 사태에 대해적으로 큰 관심을 표명하였으며 미국은 미국의 여론, 의회, 유엔에 미치는 부정적인 한국의 이미지를 없애고 공산주의자들이 이러한 이미지를 선전상의 이점으로 활용하지 못하도록 노력하겠다고 약속했다. 그리고 그러한 노력은 여야 간의 타협을 이룩해서 정상적인 절차상의 민주주의를 회복하는 것이라고 설명하고, 이 과정에서 미국은 한국의 내정에 간섭하지 않겠다는 것을 강조했다. 각각의 논의는 다음 자료에 들어 있다. Memorandum of Conversation, “(1) Korean Political Crisis, (2) Developments in Japan”, January 20, 1959, 795B.00/1-2059, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA; Memorandum of Conversation, “Korean Political Crisis”, January 20, 1959, 795B.00/1-2059, *ibid.*; Memorandum of Conversation, “(1) Korean Political Crisis, (2) Developments in Japan”, January 23, 1959, 795B.00/1-2359, *ibid.*; Memorandum of Conversation, “ROK Political Situation”, February 5, 1959, 795B.00/2-559, *ibid.*; Memorandum of Conversation, “Developments in Korea”, February 16, 1959, 795B.00/2-1659, *ibid.*; Memorandum of Conversation, “Korean Domestic Politics”, February 17, 1959, 795B.00/2-1759, *ibid.*

38) Memorandum from the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson), “Return of Ambassador Dowling for Consultations”, January 6, 1959, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 529-531.

39) Robertson to Dulles, “Appointments for Ambassador Dowling”, January 17, 1959, 795B.00/1-1759, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

다울링은 이 자리에서 국가보안법과동 이후 자유당이 강경노선을 추구하지 않도록 해야 하며 만약 그렇게 하지 못한다면 한국인은 커다란 환멸에 젖어 극단적인 해결책으로 기울어질 것이라고 사태의 심각성을 지적했다. 그러나 다울링은 미국이 결단만 내린다면 자유당을 현재의 강경노선에서 벗어나게 할 수 있다고 자신의 개인적인 신념을 피력했다. 이러한 다울링의 보고에 대해 덜레스는 한국에 관한 프로그램을 찾아보라고 마지막으로 당부했다.⁴¹⁾

덜레스가 당부한 다울링의 프로그램은 1월 23일 먼저 로버트슨에게 보고되었다.⁴²⁾ 이 프로그램의 서두에서 다울링은 “현재 자유당의 온건파는 강경파에 밀리고 있지만 자유당 강경파가 민주적 방식에서 이탈할 경우 미국이 이에 저항할 것이라는 사실이 명백해진다면 온건파들이 다시 등장할 희망이 있다”고 온건파에 대한 미련을 버리지 않았다. 그는 결론적으로 미국이 적극적으로 행동한다면 한국 국민 다수의 지지를 얻을 수 있다고 주장했다. 그는 미국이 이승만과 한국 정부와의 논쟁을 피하면서 굳건하지만 사려 깊게 행동한다면 이승만을 보다 안전하고 현명한 경로로 이끌 수 있는 희망이 있다고 믿었다.⁴³⁾ 덜레스는 이 프로그램에서

40) 다울링은 1월 18일 워싱턴에 도착하여 한 달 만인 2월 18일 한국으로 귀임하게 된다. *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p. 531의 주 5번.

41) Memorandum of Conversation, “Political Situation in the Republic of Korea”, January 19, 1959, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 523-534.

42) Robertson to Dulles, “Ambassador Dowling's Analysis Proposed Plan for Dealing with Korean Political Situation”, January 24, 1959, 795B.00/1-2459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

43) 다울링이 구체적으로 제시한 여덟 가지 행동방침은 다음과 같은 것이었다. ① 선거의 보도를 위한 미국 신문기자의 중과, ② 월터 저드(Walter Judd), 잡록키(Zablocki) 의원과 같은 미국 의회의 관련 인사의 한국 방문, ③ 한국 정부의 재정·경제정책 실패의 공식 비난, ④ PL 480에 의한 원조의 유예, ⑤ 한국경찰에 대한 원조의 중지, ⑥ 원조의 전면적 중지, ⑦ 미국회계검사원(General Accounting Office)의 보고서에 지적된 한국군의 부정사재의 제시 등의 압력을 순차

다울링이 제시한 행동경로는 기존 정책의 범위 내에 있다고 코멘트하면서 사실상 다울링의 보고서를 승인했다.⁴⁴⁾

다울링의 국가보안법과동에 대한 대응책은 자유당과 민주당의 강경파를 억제하고 온건파를 고무하여 여야 간의 타협을 모색하는 것이었다. 다울링이 워싱턴에 귀환하여 한국에서 자리를 비우고 있는 동안 그를 대신하여 이러한 역할을 수행한 사람은 길스트랩(Sam P. Gilstrap)이었다. 그는 다울링의 지시대로 1959년 1월 31일에는 장면을, 2월 2일에는 조병옥을 각각 만나서 타협을 종용했다. 길스트랩은 장면과 조병옥을 만나 자유당 지도부와의 타협과 정상적인 의회관계 회복의 중요성을 강조하고 대략 다음 두 가지 사항을 주문하였다. 첫째, 자유당이 참여하기로 한 2월 3일의 임시국회에서 민주당은 사리에 맞는 접근을 해야 한다, 둘째, 이기붕의 공식 사과 주장과 국가보안법사태의 무효화 확인을 포기하고 대신 국가보안법 수정 협상에 집중해야 한다. 이어서 길스트랩은 계속되는 민주당의 강경한 입장은 자유당 강경파의 입장을 강화하고 기본적인 민주당의 목적을 패배시키며 한국에 불리하게 작용한다는 사실을 강조했다. 이러한 길스트랩의 주문 사항에 대하여 장면은 예전과 같이 비타협적이고 강경한 입장을 고수한 반면 조병옥은 보다 온건한 자세를 보였다.⁴⁵⁾

적(ad seratim)으로 실행해 가는 것을 권고했다. 마지막으로 전반적인 고려사항으로서 한국에 관한 모든 행동과 성명이 미국 정부 내에서 완전하게 조정되어야 한다고 지적했다. Memorandum from the Ambassador to Korea (Dowling) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson), January 23, 1959, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 534-540.

44) Dulles to Robertson, January 27, 1959, 795B.00/1-2459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

45) Gilstrap to Dulles, February 2, 1959, 795B.00/2-259, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

한편 2월 18일 워싱턴에서 한국 현지로 귀임한 다울링 대사도 2월 26일에는 조병옥을, 다음날인 27일에는 자유당의 장경근과 민주당의 장면을 차례로 만나 그들의 견해를 청취하고 미국의 입장을 전달했다. 다울링은 이들을 만난 후에 전반적으로 여야 간의 타협책이 시야에 들어오지 않는다고 워싱턴에 보고했지만⁴⁶⁾ 1959년 4월 1일 국가보안법 사태 수습을 위한 '10인 여야협의회'가 발족하자 여야 간의 타협에 큰 기대감을 보이게 된다. 다울링은 4월 3일 덜레스에게 보내는 전문에서 여야협의회가 야당의 요구사항—국회부의장 한희석의 사과와 사퇴, 국가보안법과 지방자치법의 수정 등—을 다루게 될 것이라며 이러한 고무적인 발전은 3월 20일 국회가 휴회한 이후 진행된 민주당 온건파와 자유당 강경파 대표들 사이의 비공식적인 일련의 대화의 “절정(culmination)”이라고 높이 평가했다. 다울링은 민주당 온건파가 극단적인 세력으로부터 타협안에 대한 강력한 반대에 부딪치고 있다는 것도 지적했지만 민주당 온건파는 자유당과 협상할 준비가 되어 있음을 전했다. 그러나 자유당의 입장은 확실하지 않다고 전했다. 다울링은 미 대사관은 민주당이 국가보안법 수정안을 제출할 때까지는 자제할 것이며 수정안이 제출된 이후에 민주당 지도자들에게 타협을 재촉할 것이라는 입장을 밝혔다.⁴⁷⁾

다울링이 4월 9일 덜레스 앞으로 보낸 전문은 4월 3일 전문의 연장선상에 있는 것으로서 국가보안법 파동 이후 사태에 대한 가장 긍정적인 전망을 보여 주는 전문이었다. 다울링은 다음과 같이 대사관이 기울인

46) Dowling to Dulles, February 26, 1959, 795B.00/2-2659, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA; Dowling to Dulles, February 27, 1959, 795B.00/2-2759, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

47) Dowling to Dulles, April 3, 1959, 795B.00/4-359, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

노력에 대하여 자평했다.

내가 2월 19일 한국에 돌아온 이후 대사관은 현재의 정치적 교착상태의 해결을 고무하고 미국 관리와 대중의 반응이 상황에 미친 영향을 유지하려고 계속 애써왔다. 공식적인 협상을 시작하려는 최근의 초당적인 합의는 이러한 노력들이 어느 정도 열매를 맺고 있음을 보여 주고 있다.

다울링은 상황이 꽤 낙관적이라고 판단했다. 왜냐하면 협상에 이르는 과정에서 자유당 강경파가 주도권을 행사했다는 사실은 강경파가 지난 12월 국가보안법 파동에서 사용한 강압적인 전술로부터 후퇴하고 있음을 보여 주는 것이었기 때문이다. 더군다나 이기붕이 기운을 회복하자 온건파의 힘이 강화되었고 자유당 강경파는 온건파에게 당의 주도권을 빼앗길까 우려하고 있는 실정이었다. 자신이 구상한 대로 자유당은 온건파가 주도하는 분위기로 바뀌고 있는 것이었다. 다울링은 이러한 상황에서 여야 간의 합리적인 타협이 이루어지기를 다음과 같이 고대하였다.

합리적인 타협은 양쪽 온건파에게 승리가 될 것이다. [……] 다른 한편으로 협상에 실패한다면 양당의 극단주의자들은 강화될 것이고, 12월에 일어난 정면충돌이 반복될 가능성이 늘어날 것이다.⁴⁸⁾

그러나 이후의 사태는 다울링의 기대와는 역행하는 쪽으로 진행되었다. 4월 30일에는 「경향신문」이 폐간되었고, 5월 11일에는 기대하였던 '여야협의회'마저 결렬되어 여야는 다시 정치적 교착상태에 빠지게 되었다. ⁴⁹⁾ 5월 19일에는 공보처에서 미군정 법령 55호에 근거

48) Dowling to Dulles, April 9, 1959, 795B.00/4-959, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

49) 협상파기의 핵심 계기는 경향신문 폐간과 양당 협상파의 내각제 개헌 추진에 대한 자유당

해 정당을 규제하려는 시대역행적인 발상을 보이기도 했다.

(3) 조봉암 사형 이후 이승만 정권에 대한 절연정책 실시(1959.7.~1960.4.)
국가보안법과동 이후 미국의 태도가 결정적으로 바뀌게 된 계기는 조봉암의 사형 집행이었다. 미국은 그 이후 여여간의 적극적인 타협을 피하기 보다는 1960년 선거가 정치 위기가 될 것으로 예견하고 이에 대비했다. 미국의 대비책은 이승만 정권과 절연(dissociation)하고 새로운 제3세력을 찾음으로써 정치 위기가 미국이 원하지 않는 극단적인 사태로 발전하는 것을 막는 것이었다.

1959년 7월 31일 미국의 우려에도 불구하고 조봉암의 사형이 집행되자 이에 대해 미국은 즉각적으로 반응하였다. 조봉암의 사형이 집행된 7월 31일 당일 딜론(C. Douglas Dillon) 국무부차관은 즉시 대사관에 전문을 발송하고 다울링에게 이승만을 만나 조봉암의 사형집행이 초래하게 될 부정적인 결과—한국의 위신 손상과 그에 따른 미국의 위신 손상, 이승만 반대자에 의하여 좋은 선전 자료가 될 수 있다는 점—에 대하여 지적하라고 지시했다.⁵⁰⁾ 다울링은 8월 4일 대사관 전문 85호에서 조봉암 사형에 대해 일반인들의 반응은 놀라움과 유감 그 자체이며 조봉암이나 그의 정책에 동조하지 않는 많은 사람들도 정부가 정적(政敵)을 불공정하게 제거했다는 의견을 가지고 있다고 허터(Christian A. Herter) 국무부장관⁵¹⁾에게 전했다.⁵²⁾ 이어서 같은 날 보낸 전문 88호에서는 딜론의

강경파, 이승만, 민주당 신파의 반발 때문이었다. 김혜진, “제1·3공화국의 정치적 계급 규칙변경에 관한 연구: 대통령선출 제도를 중심으로”, 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2002, p. 171.

50) Dillon to American Embassy in Seoul, July 31, 1959, 795B.00/7-3159, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

51) 덜레스는 1959년 5월 24일 암으로 사망하고 허터 국무부차관이 그 뒤를 잇게 되었다.

지시대로 조봉암 사형 건을 가지고 한국 정부와 접촉했음—다울링은 이승만 대신 조정한 외무부장관을 만났다—을 보고했다. 다울링은 조봉암의 사형집행은 자유당 강경파에 의해 결정되었다고 판단하고 앞으로는 이들이 자신들의 목적을 달성하기 위해 계속 강압적인 조치를 이용, 강화하게 될 것이라고 전망했다. 다울링은 미국의 강력한 반응이 있어야만 자유당 지도부를 자제시킬 수 있다고 진언했다.⁵³⁾

다울링의 이 전문은 5월 11일 ‘여야협의회’가 해산되기 이전에 그가 보여주었던 정국에 대한 낙관적인 전망과는 극적으로 대비되는 것이었다. 따라서 그의 전문은 여야 온건파 간의 타협 모색이라는 기존의 정책에서 벗어난 새로운 정책을 암시했다. 신임 극동담당차관보 파슨즈⁵⁴⁾가 8월 24일 다울링에게 보내는 전문은 이러한 점을 잘 보여주었다. 그는 이 전문에서 다울링에게 한국 대사 자리를 떠나기 전⁵⁵⁾에 1월 23일자 보고서의 후속편—한국 국내정치에 대한 분석 보고서—을 작성해 달라고 요청하면서 다음과 같은 논평을 덧붙였다.

극동국(Bureau of Far Eastern Affairs)은 자유세계가 한국을 더 이상 지지하지 않는 것과 미국이 이승만 정부를 제한 없이 지지하는 것으로 인정(identification)된 결과 미국의 입지(position)가 손상될 것을 우려하고 있다.⁵⁶⁾

52) Dowling to Herter, Telegram 85, August 4, 1959, 795B.00/8-459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

53) Dowling to Herter, Telegram 88, August 4, 1959, 795B.00/8-459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA.

54) 그래햄 파슨즈는 로버트슨의 뒤를 이어 1959년 7월부터 극동담당차관보를 맡게 된다.

55) 다울링은 1959년 10월 2일 한국을 떠나고 그 후임으로 매카너기(Walter P. McCaughy)가 12월에 부임하게 된다.

56) Herter to American Embassy in Seoul, August 24, 1959, 795B.00/8-2459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, NA. 이 전문은 허터의 사인이 들어 있지만 전문의 앞에 “For Ambassador from

파슨즈는 자유세계가 한국을 더 이상 지지하지 않는 상태에서 미국이 이승만 정부를 지지하게 되면 미국의 입지가 줄어들 것을 우려하고 있다. 이러한 상황은 국제적으로는 미국의 동맹국을 실망시키고 공산권에게는 선전의 구실을 주게 되고 국내적으로는 미국이 이승만 독재정권과 동일시(identification)되어 반미감정이 확산될 가능성이 있는 것이었다. 따라서 파슨즈의 논평은 상황이 악화되면 미국은 이승만 정권과의 동일시(identification)에서 벗어나 이승만 정권과 적절한 시점에서 절연(dissociation)을 시도할 것이라는 사실을 암시한다고 할 수 있다. 뒤에서 살펴보게 되겠지만 미국은 파슨즈의 암시대로 4·19가 발생하자 이승만 정권과의 적절한 절연정책을 시도함으로써 한국 내 반미감정의 확산을 막고 미국에게 정합적인 정권을 세우려고 노력하게 된다.

다울링은 9월 28일 파슨즈의 요청에 따라 작성한 1월 23일자 보고서의 후속보고서를 국무부에 보고하였다. 이전 보고서와 후속 보고서의 결정적인 차이점은 전자가 자유당 온건파의 부상과 강경파의 억제에 어느 정도 기대를 걸고 자유당과 민주당의 온건파 간의 타협에 의한 정국의 안정을 구상했다면 후자는 그러한 기대를 포기하고 1960년 선거가 또 하나의 정치 위기가 될 것으로 예상하고 그러한 위기에 적극적으로 대처할 것을 주문하고 있다는 것이었다.⁵⁷⁾ 그는 다음과 같이 3·15부정선거를

Parsons" 라는 문구가 들어 있기 때문에 내용적으로는 파슨즈가 다울링에게 보내는 전문이라고 할 수 있다.

57) 미국이 한국에 대한 영향력을 행사할 수 구체적인 조치로서 다음과 같은 여섯 가지를 제안하였다. ① 가능한 최대한으로 한국 상황을 미국과 국제적인 뉴스와 사실이 다루는 것, ② 현 상황에 내재한 위협을 이승만 대통령과 다른 사람들에게 일깨워 주기 위해 의회와 다른 저명인사들이 방문하는 것, ③ 자유로운 선거와 민주주의의 기본 요건에 관한 정보를 미국공보원(USIS)이 강조하는 것, ④ 대한민국 경찰에 대한 미국의 원조를 재검토하는 것, ⑤ 미국대사관과 언커프 참관단이 선거운동을 최대한으로 감시하는 것, ⑥ 경제적 압력을 가하는 것이었다.

정확히 예측하고 그것에 대비해야 한다고 주장했다.

따라서 나는 1960년 선거에 이르는 기간과 1960년 선거 내내 자유당이 야당과 야당의 정책을 짓밟고 자신들이 권좌에 머무르기 위해 비민주적인 전술을 다시 주저 없이 취하게 될 것이라든 정치 위기들에 대비해야만 한다고 믿는다. 상대적으로 공정한 경쟁에서 이승만이 승리할 가능성이 있는 반면, 이 기봉 혹은 그를 대신하여 선택된 후보를 당선시키는 것은 너무 어렵기 때문에 자유당은 선거운동에 광범위하게 간섭하고 투표행위를 뒤엎을 것이다. 이 선거는 거의 확실히 이승만의 마지막 선거이다. 그리고 자유당 지도부는 이승만 사후의 정치권력 상속 문제를 그 어느 때보다도 더 예리하게 의식하고 있기 때문에, 1956년 자신들의 부통령 후보 패배의 반복을 막기 위한 어떠한 노력도 아끼지 않을 것이다.⁵⁸⁾

또한 다울링은 더 이상 자유당이나 민주당의 온건파에 대한 기대감을 표시하지 않았다. 다울링이 기대감을 표시한 것은 구체적이지 않지만 제3의 세력이었다. 그는 그들에 대한 기대감과 그들의 좌절로 인한 사태의 악화를 다음과 같이 토론했다.

우리는 한국의 미래 지도자를 배출할 많은 사람들을 포함해서, 한국의 민주적 실험의 성공에 지적으로, 감정적으로 관여하고 있는 상당히 커다란 집단이 있다는 사실을 잊어서는 안 된다. 하지만 이러한 유리한 인사들은 정부가 대중의 욕구에 반응하지 못하고 반대 견해에 관용적이지 못하면 좌절할 것이고 그로 인해 생기는 환멸에 매우 취약하다. 내가 나의 비망록에서 제안했듯이 그러한 환멸은 좌우의 극단적인 세력들이 이용할 수 있는 비옥한 토양을 제공할 수 있다.⁵⁹⁾ (강조는 인용자)

58) Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State, September 28, 1959, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p. 587.

59) Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State, September 28, 1959,

다울링은 이제 상황의 악화로 인해 한국에서 미국에게 정합적이지 않은 정권의 출범을 우려하고 있는 것을 알 수 있다. 다울링은 위와 같은 맥락에서 1960년 선거는 특별히 중요하며 한국인들이 전환점에 도달했을 때 자신들의 정치적 경로를 결정짓게 될 것이라고 지적하면서 미국의 적극적인 조치를 강조하며 보고서를 끝맺었다.

파슨즈 극동담당차관보는 다울링의 후속보고서를 전달받고 1월 23일의 보고서⁶⁰⁾와 함께 그 내용을 요약해서 10월 22일 허터 국무부장관에 게 보고하였다. 파슨즈는 다울링의 두 보고서를 요약한 후에 미국의 위신이라는 국가이익의 손상을 막기 위해 1960년 대통령선거가 민주적으로 치러지도록 영향력을 행사해야 한다고 다음과 같이 주장했다.

우리는 정치 상황의 더 이상의 악화를 막기 위해 우리가 한국에서 행동을 취해야만 할 때가 왔다고 믿는다. 우리의 막대한 군사·경제 원조를 공여 받은 대한민국과 같은 나라에서는, 미국이 그 나라의 상황과 발전에 깊이 연루되어 있다. 우리는 한국 전체뿐만 아니라 세계의 대부분을 통틀어서 대한민국의 후원자로 동일시(identified)되어 왔다. 따라서 한국에서의 민주주의의 실패는 많은 나라들에 의하여 아시아-아프리카 국가를 위한 우리 체제의 적용가능성(applicability)의 완전한 실패로 간주될 것이다. 따라서 아시아-아프리카 지역에서는 우리의 영향력과 위신(prestige)이 곧이어 쇠퇴하게 될 것이다. 따라서 우리의 즉각적인 목표는 한국에서의 전체주의 정권으로 향한 흐름을 막고 역전시키는 것이다. 또한 문제를 일으키지 않을 정도로 대한민국 정부와 여당인 자유당에 미국의 영향력을 행사함으로써 공정하고 자유로운 대통령선거가 1960년에 치러지는 것을 가능한 최대한

FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 588-589.

60) Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Parsons) to Secretary of State Herter, October 22, 1959, "Analysis and Proposed Plan for Dealing with Deteriorating Korean Domestic Political Situation", FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 591-592.

으로 보장하는 것이다.⁶¹⁾ (강조는 필자)

파슨즈의 이러한 언명을 통해서 미국이 한국전쟁 이전부터 강조해 온 위신이라는 무형의 국가이익이 한국과 같이 미·소 간의 체제대결의 장이 되는 곳에서는 여전히 중요한 국가이익으로 고려되고 있음을 알 수 있다. 미국은 파슨즈의 주장대로 한국의 후원자로 동일시되어 왔기 때문에 미국이 옹호해 온 민주주의가 한국에서 실패한다는 것은 결국 미국에 대한 미국의 동맹국, 제3세계 국가들의 신뢰(credibility)의 상실로 이어질 수 있다는 것을 우려할 수밖에 없는 것이다.

파슨즈는 또한 다울링과 마찬가지로 한국에서의 민주주의의 실패는 미국에 대한 환멸과 극단적인 해결책(좌우의 극단적인 정권의 수립)으로까지 이어질 수 있다고 다음과 같이 우려했다.

이 중대한 시기에 한국에서 민주주의가 실패한다면 한국인들은 민주적 원칙과 관행뿐만 아니라 이 사람들이 지난 10년에 걸쳐서 리더십과 지도를 기대한 미국에 대해서도 환멸을 느끼게 될 것이다. 잇따르는 (정치적) 공백 기간 동안, 우리는 단지 극단적인 해결책이 초래될 것을 우려하고 있다.⁶²⁾ (강조는 인용자)

파슨즈의 이 전문이 나온 이후 3·15 정·부통령 선거가 실시될 때까지 미국이 자유당과 민주당의 온건파 연합을 시도하려는 움직임은 더 이상

61) Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Parsons) to Secretary of State Herter(1959a), pp. 591-592.

62) Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Parsons) to Secretary of State Herter, October 22, 1959, "Analysis and Proposed Plan for Dealing with Deteriorating Korean Domestic Political Situation", FRUS 1958-1960, Vol. 18, p. 592.

포착하기 어렵다. 미국은 사태를 관망하면서 다가올 정치 위기에 대비하고자 하였던 것이다.

미국은 3·15부정선거가 자행되고 그들이 예상했던 대로 4·19라는 정치 위기가 발생하자 다울링이나 파슨즈가 지적한 대로 한국민들의 민주주의에 대한 환멸이 극단적인 해결책으로 귀결되지 않도록 이승만 정권과의 절연정책을 모색하였다. 그리하여 이승만 정권에 대한 더 이상의 지지를 철회하고 이승만에게 압력을 가함으로써 그의 하야를 이끌어 내는 데 신임 주한미국대사 매카나기(Walter P. McConaughy)⁶³⁾는 커다란 역할을 하였다. 매카나기는 4·19가 발생하자 세 차례에 걸쳐 이승만을 면담하고 압력을 가하였다. 4·19 당일에 있었던 제1차 면담⁶⁴⁾에서는 이승만에게 최근의 사태에 유감을 표명하고 국민의 정당한 열망에 공감하며 정부가 국민의 불만해소책을 강구하리라는 확신을 줄 수 있는 내용의 방송메시지를 직접 녹음하여 발표할 것을 촉구했다.⁶⁵⁾ 4월 21일 있었던 제2차 면담에서는 강경한 내용을 담은 허터의 각서를 전달하였다.⁶⁶⁾

63) 매카나기는 1959년 12월에 부임하였다.

64) 이 면담이 있기 전에 매카나기는 시위자들과 당국이 폭력을 자제하고 법과 질서를 되찾아 “정당한 불만”이 해결되기를 바란다는 내용의 성명을 국무부와 사전협의 없이 발표하였다. Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, April 19, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, p.620의 주1번. 그런데 2001년 7월 27일에 방영된 MBC “이제는 말할 수 있다—이승만을 제거하라: 에버레디 플랜” 프로그램에서 하위스 웨이퍼 당시 미 대사관 정부과 관리는 이 성명이 이승만 정권에 대한 지지 철회로 해석되었다고 증언했다.

65) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, April 19, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, pp.620-622.

66) 각서의 내용은 다음과 같은 것이었다. ① 미국은 한국의 유엔가입을 신청하는 제1의 지지자로서, 그리고 한국의 우방이요 동맹국으로서 한국을 지지하는 것으로 세계의 눈에 비치기 때문에, 3·15부정선거 및 그에 따른 폭동과 폭력행위에 대한 인식을 갖지 않을 수 없다. ② 미국은 데모가 민중의 분노의 반영이라고 믿는다. ③ 경찰과 군의 정치개입으로 한국의 안정과 안보가 위태롭게 되고 있는데 이는 공산주의자들의 책동에 쉽게 이용당할 수 있다. ④ 3·15부정선거를 통해, 한국의 위신이 자유세계에서 손상을 입었고, 한국의 유엔가입과 통일결의안을 위한 자유

4·19의 진행에 결정적인 분수령 역할을 했던 4월 25일 대학교수단의 데모⁶⁷⁾가 일어난 다음날에 열린 제3차 면담은 4월 27일 이승만의 하야에 결정적인 역할을 하였다. 매카나기는 이 면담에서 이승만을 조지 워싱턴에 비유하며 “한국 민족의 진정한 아버지”라고 칭찬하는 한편, “너무 오랫동안 너무 많은 일을 해 온 연로한 정치가는 그의 책무로부터 벗어나서 존경받는 자리로 은퇴하고, 특히 지금같이 복잡하고 어려운 시기에는 정부의 부담을 젊은 사람에게 넘겨주어야 한다고 국민이 믿는 때”가 한국에 도래하였다며 그의 사임을 직접적으로 권유했다.⁶⁸⁾

세계의 지지를 유지하기 어려우며, 공산주의자들이 한국의 내분을 이용하거나 한국을 대내외에 전체주의 국가로 지칭할 수 있고, 미국의 국민과 의회가 아이젠하워 대통령의 6월 방한에 타당성에 의문을 제기할 것으로 예상된다. ⑤ 미국은 계엄령이 현 상황의 해결책을 제공하리라고 여기지 않으며, 이에 따라 한국 정부가 부정선거에 대해 철저한 조사와 관련자들을 제거하고, 부정선거 방지를 위한 선거법개정을 검토하며, 「경향신문」을 복간하고, 1958년 12월 24일 채택된 지방자치법 수정안 및 국가보안법 문제조항의 철회 등을 이행하도록 고려하기 바란다. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, April 19, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, pp.624-626.

67) 교수단 데모에 관해서는 미국의 개입이나 목인이 있었다는 설이 있다. 예를 들어 교수단 데모에 참여하였던 임창순 씨는 대학교수단의 데모가 미국대사관의 신분보장을 받고 이루어졌다고 썼다. “좌담: 4월혁명의 현재적 의의”, 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 4월혁명』 1(서울: 한길사, 1990), p.408. 당시 한국군은 교수단 데모에 대해 미리 알고 있었고 확고한 정치적 중립을 지키기로 결정하였던 것 같다. 당시 교수단의 일원이었던 고려대 정외과 민병기 교수의 친구인 당시 조선일보 기자 고정훈이 교수들의 신분보장을 위해 군 공보장교인 김병렬 대령에게 전화를 걸었을 때 그는 군이 이성(理性)을 지킬 것이라고 응답하였다. Quee-Young Kim, *The Fall of Syngman Rhee*(Berkeley, C. A.: Institute of East Asian Studies, University of California, 1983), pp.179-180. 이러한 사실들은 4·19 당시 미국이 군의 정치적 중립화에 영향을 미치지 않았는가 하는 추측을 가능하게 한다. 왜냐하면 미국은 한국군을 해방 이후부터 통제하고 있었는데 미국이 교수단 데모의 신분보장을 한다는 것은 한국군의 중립화를 미리 알고 있었거나 그렇게 하도록 유도하였다고 추론할 수 있기 때문이다. 그런데 최근 미국이 한국군 중립화에 직접적인 영향을 미쳤다는 증언이 나왔다. 2001년 7월 27일에 방영된 MBC “이제는 말할 수 있다—이승만을 제거하라: 에버레디 플랜” 프로그램에서 당시 미 대사관 정부과에 근무했던 로버트 리치는 “우리는 군에게 무력을 사용하지 말라고 촉구했다”고 증언했다.

68) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, April 28, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol.18, pp.640-644.

미국은 이와 같이 이승만에 대한 지지 철회 즉, 절연정책(dissociation policy)을 취함으로써 4·19 이전부터 우려해 온 대중들의 미국에 대한 환멸, 즉 반미감정을 피할 수 있었다. 4월 26일 아침 매카나기가 경무대를 향할 때 시위 군중은 박수를 치며 그를 환영하였고, 그가 나올 때는 ‘미국 만세’와 ‘매카나기 만세’를 부르며 그의 차를 따라 미국대사관까지 행진하였다. 그리고 그날 저녁 학생들이 이기봉의 집에 들어가 가재도구를 꺼내 대형 성조기를 발견하고는 마침 취재 중이던 미국 기자에게 건네주기도 하였다.⁶⁹⁾

당시 한국의 대중들에게 미국은 한국의 민주주의를 지켜 준 은인으로 보였던 것이다. 따라서 미국은 자신들이 우려한 대중들의 극단적인 해결책에 대한 경도, 즉 극단적인 좌파나 우파정권이 등장하는 것을 막을 수 있는 실마리를 얻을 수 있었던 것이다. 이후 미국은 허정 과도정부에 대한 개입⁷⁰⁾과 4·19 발생 3개월 만에 치러진 7·29총선을 통해 절차적 민주주의를 회복하게 되고 이로써 미국의 국가이익에 위배되는 4·19의 급진적인 혁명화를 막을 수 있었다.

국가보안법 파동 이후의 정치 위기 기간 중 조봉암이 사형된 7월 말 이후의 미국의 정책은 로버트 파스토(Robert A. Pastor)가 말하는 미국의 “혁명의 선점 전략(Preempting Revolutions)”과 유사하다. 혁명의 선점 전략이란 미국에게 우호적인 제3세계 독재정부가 혁명적인 세력의 도전에 직면하여 권력승계 위기(succession crisis)에 처했을 때 미국의

69) 이상우, 『군부와 광주와 반미』(서울: 청사, 1988), pp.225-226, 231-232.

70) 허정 외무부장관은 대통령대행이 되자마자 4월 28일 매카나기를 초청하여 그에게 미국과 밀접하게 그리고 전적으로 협조할 의도를 밝히고 “모든 적절한 방법으로” 자신을 지지하고 도와줄 것을 간청하였다. Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, April 28, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp.647-650.

국가안보를 위하여 그 후계 정부가 미국에게 적대적인 정권이 되지 않도록 하기 위해 취하는 전략이다. 이 때 미국이 가장 유의하는 점은 혁명적인 세력을 어떻게 다루는가 하는 것보다는 독재 정부의 후계 정부가 가장 덜 반미적이고 가장 “민주적이라도” 하기 위해 독재자를 어떻게 설득하거나 강압적인 방법으로 권력을 내놓게 하는가 하는 것이다. 승계위기에 혁명의 선점 전략으로 이르게 되는 과정을 보면 대체로 다음과 같은 경로를 밟는다. 미국은 처음에 독재자를 미국과 동일시(identification)하다가 승계위기가 발생하면 독재자와 절연(dissociation)하며 그 이후 혁명 세력도 독재자도 아닌 온건한 제3세력(moderate third force)을 구축하여 혁명을 선점하게 된다.⁷¹⁾

국가보안법 파동 이후 4·19까지의 정치 위기는 일종의 승계위기라고 볼 수 있는데 파스토가 주로 다루고 있는 남미의 사례와 다른 점이 있다면 한국의 경우 남미와 같이 혁명적인 좌파 세력이 강고하지 않았다는 점이다. 그러나 1958년 8월 24일 파슨즈가 자신의 전문에서 미국이 이승만 정권과 동일시되는 것에 대한 위협의 지적을 지적하고 그 이후 매카나기가 이승만에게 압력을 가하여 이승만 정권과 절연하는 과정, 그리고 4월 23일 허터가 자신의 전문에서 새로운 온건한 세력의 모색을 언급한 점⁷²⁾ 등은

71) Robert A. Pastor, “Preempting Revolutions: The Boundaries of U. S. Influence”, *International Security*, 15(Spring 1991), pp.54-86. 미국은 대체로 다음과 같은 조건이 갖추어졌을 때 “우호적인 폭군(Friendly Tyrants)”과 절연하게 된다고 한다. 독재자가 비틀거리기 시작할 때, 생존 가능한 대안이 존재할 때, 안보상황이 작전을 할(manuever) 여유를 허용할 정도로 이완되어 있을 때, 미국이, 통제는 하지 못하더라도 탈권위주의 이행(postauthoritarian transition)에 영향을 미칠 수단과 능력을 가지고 있을 때. Howard J. Wiarda, “Friendly Tyrants and American Interests”, in Daniel Pipes & Adam Garfinkle(eds.), *Friendly Tyrants: An American Dilemma*(London: Macmillan, 1991), pp.17-18.

72) 매카나기와 이승만의 제2차 회동이 있는 후에 허터는 4월 23일 주한미대사관에 보낸 전문에서 이승만의 태도에 실망을 표시하면서 다음과 같이 주목할 만한 언급을 하였다. 즉, 이

파스트가 말하는 미국의 “혁명의 선점 전략”과 거의 일치한다고 할 수 있다.

4. 결론

두 번의 정치 위기에 대한 미국의 개입을 서론에서 언급한 몇 가지 기준으로 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 정책결정자들은 두 번의 위기를 통해 절차적 민주주의가 크게 훼손되었다고 보고 이 때문에 미국의 위신이 손상되는 것을 우려하였다. 이것은 국무부 관리들의 일관된 입장이었다. 그러나 부산정치파동의 경우 전시(戰時)하에서 일어난 특수한 사례였기 때문에 군부는 미국의 단기적인 군사안보가 위태로워지는 것을 더 우려하였다. 부산정치파동의 경우 군부의 입장이 우선적으로 반영되는 선에서 마무리되었지만 이승만 주변의 강경세력을 배제한다는 정책이 정해졌고 실제로 실행되었기 때문에 민주주의적 가치도 어느 정도 반영되었다. 이 사례를 통해 위신과 같은 무형의 이익과 군사안보 이익과 같은 구체적이고 단기적인 이익이 충돌할 때 후자가 우선적으로 고려된다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 개입에 동원된 수단을 비교해 볼 수 있다. 부산정치파동에서는

승만이 탄압책을 계속 쓸 경우 국무부는 자유세계의 안보와 민주정치체도의 유지에 헌신할 수 있는 광범위한 기반을 가진 한국의 행정을 발전시키기 위해 이승만은 물론 정부 및 자유당 내의 강경파와 과격분자들을 고립시키고 민주당과 자유당 그리고 학생들을 포함한 비정치 그룹의 온건론자들을 하나의 집단으로 결합하는 수단을 지체 없이 강구할 것이라고 밝힌 것이다. Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, April 23, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, pp. 636-637. 이러한 언급은 이승만이 대중의 지지를 더 이상 상실하게 되면 이승만 정권에 대한 지지를 철회하고 온건파 세력을 연합하여 제3의 세력을 만들겠다는 미국의 구상을 잘 보여 준다.

군사적 수단도 심각하게 고려되었지만 도상작전에 그쳤고 기본적으로는 외교적 수단이 동원되었다. 군사적 수단이 동원되지 않은 이유는 군사적 수단이 자칫하면 전시하에서 한국의 군사안보 위기를 더 위태롭게 할 수 있다고 현지 야전사령관이 판단하였기 때문이다. 이에 반해 국가보안법 파동에서는 군사적 수단은 전혀 논의되지 않았고 외교적 수단이 동원되었다. 그것에는 공개적 성명, 대통령의 편지, 여야의 지도자에 대한 압박, 이승만에 대한 직접적 회유와 압박 등이 있었다. 국가보안법 파동이 4·19로 전화되는 시점에서 미국이 구사한 구체적인 전략은 혁명의 선점 전략이었다. 이것은 4·19가 급진적인 혁명으로 비화하여 반미적인 정권이 들어서는 것을 막으려는 전략이었다. 미국은 한국군에 대한 개입을 통해 한국군을 중립화시킴으로써 이승만 정권이 붕괴되는 것을 방조하였다.

셋째, 두 번의 개입에서 관료집단 내부의 심각한 갈등이 부산정치파동에서는 있었고, 국가보안법 파동에서는 없었다. 부산정치파동의 경우 군부와 국무부 사이에 국가이익 우선순위, 개입 수단을 둘러싼 심각한 갈등이 있었다. 이것은 이 위기가 전시에 일어난 특수한 사례였기 때문이라고 할 수 있다. 이에 반해 평시에 발생한 국가보안법 파동에서는 민간 관료 내부의 작은 의견 차이는 있었지만 심각한 차이는 없었다.

넷째, 개입의 공개성 여부를 비교해 볼 수 있다. 미국은 이미 대한민국이라는 주권 국가가 들어섰기 때문에 노골적인 개입은 삼갔다. 특히 부산정치파동의 경우 관련 문서가 공개되기 전까지는 그러한 개입이 있었다는 사실조차 알 수 없었던 은밀한 개입이었다. 이것은 미국이 독재정권을 용인하는 것을 드러내는 일이었기 때문에 숨기고 싶었다고 생각할

수 있다. 이에 반해 4·19에 대한 개입에서는 매카나기가 이승만 하야에 압력을 가한 사실이 일반에게 알려져 오히려 환영을 받았을 정도였다. 미국은 민주주의의 수호자로 비쳐질 수 있었기 때문에 준공개적으로 개입했다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 미국은 자신에게 유리한지 여부에 따라 공개, 비공개 개입을 선택적으로 취했다고 볼 수 있을 것이다.

다섯째, 미국은 두 번의 개입에 위와 같은 여러 가지 차이를 드러냈지만 일관되게 유지한 경향성이나 원칙이 있었다. 미국은 이승만 주변의 강경세력, 극단적인 세력을 배제하고 온건한 세력을 포진시키려고 했다는 것이다. 부산정치파동의 경우 이범석 세력을 배제하려고 하였고 실제로 성공하였다. 국가보안법 파동의 경우 자유당과 민주당의 강경파를 억제하고 조병옥과 같은 민주당 온건파, 이기붕과 같은 자유당 온건파에 기대를 걸고 여야 간의 타협을 모색하였다. 그러나 조봉암 사형 이후에는 이러한 타협을 단념하고 온건하고 민주적인 제3의 세력에 기대를 걸면서 좌우극단적인 세력이 정치 위기를 이용하지 못하도록 혁명의 선점 전략을 구사하였다. 미국의 이러한 경향성은 로버트 프켄햄이 말하는 미국의 자유주의 전통이 미국의 개입에 관철한 것으로 볼 수 있을 것이다. 프켄햄에 따르면 미국의 자유주의 전통에는 “급진주의와 혁명은 나쁘다”, “권력의 축적보다는 권력의 배분이 중요하다”는 교리가 있다는 것이다. 두 번에 걸친 미국의 개입에는 분명히 극단적인 세력을 배제하고 보다 온건한 세력에게 권력을 분산시키려는 움직임이 있었다는 것을 감지할 수 있다.

A Comparative Study of the U. S. interventions in 'Pusan Political Crisis' and 'National Security Law Crisis' in Korea

Lee, Chul-Soon

Department of Politics and Diplomacy, Pusan National University

This paper aims at a comparative study of the 'Pusan Political Crisis' and 'National Security Law Crisis,' whereby the United States government intervened in the Korean domestic politics during the 1950s. Results of this study may be summarized as follows: First, American decision-makers were deeply concerned about the erosion of the U. S. prestige which both political crises might bring about. Yet, American military leaders tended to give priority to military security over the issue of prestige in the former crisis. Second, although American government considered the possibility of military means to solve the former crisis, the plan never materialized. In the latter incident, they mobilized only diplomatic means. Third, there was serious conflict between military and civilian leaders in the former crisis. However, there existed little dispute among two groups over the latter crisis. Fourth, while they attempted to maneuver covertly in the former crisis, they intervened almost publicly in the latter crisis. Fifth, while excluding hard-liners, they tried to maintain soft-liners within Syngman Rhee regime in both crises.

Keywords: 'Pusan Political Crisis', 'National Security Crisis', the U. S. intervention, national interest, prestige