

# 04

## 한국 정권교체의 국제정치

\_1950년대 전반기 미국의 이승만 제거 계획,  
후반기 미국의 이승만 후계 체제 모색과  
1960년 4월 이승만 퇴진

### ■ 이완범

한국학중앙연구원 정치학 교수  
연세대학교 정치외교학과 졸업  
연세대학교 정치학 박사

### 주요 논저

『한국전쟁』(2000)  
『38선 획정의 진실』(2001)  
『한국해방3년사』(2007) 등

### Contents

---

- 1 문제제기와 연구목적
- 2 1948년 미국에 의한 대한민국정부 수립
- 3 1950년대 전반의 현정질서 파괴와  
정치적 위기의 조성
- 4 1950년대 후반기 이승만 정부의 위기 심화와  
미국의 리더십 교체안
- 5 이승만 제거 계획의 우회적 결말
- 6 맺음말

미국은 이승만을 대한민국 초대 대통령으로 옹립했지만 미국의 모든 정책결정자들이 처음부터 그를 진폭적으로 지지한 것은 아니었다. 오히려 미국은 한국에서 전쟁이 일어나고 이승만이 1952년 부산정치파동과 1954년의 사사오입개헌 등 두 차례에 걸친 탈법적인 개헌으로 장기 집권을 도모하자 이승만을 제거하려 했다. 이승만을 다른 지도자로 교체했을 때 과연 그만큼 리더십을 발휘할 수 있을가에 대한 확신이 없어 미국은 제거 계획을 실행에 옮기지는 않았지만 국면이 바뀔 때마다 대안을 모색했다. 부산정치파동 때에는 한국의 헌정이 완전히 유린되는 것을 막았으며 휴전협상 중에는 미군 철수로 위협하여 이승만을 제어했다. 그러나 갈수록 독재화하는 이승만 정권을 인정하는 것 외에 미국은 뚜렷한 대안이 없었다. 결국 1950년대 말, 한국 정치가 자유당과 내각 및 정부대의 강경파에 의해 농단되는 것을 지켜본 미국은 이승만의 리더십에 대해 회의하게 되었고 여야의 온건파들을 결합하는 대안 체제를 모색하기에 이르렀다.

1950년대 한국 정부의 자율성 수준은 점차 증가했지만 한국의 주권을 무시하는 이승만 제거 계획과 같은 미국의 물리적 수습 공작은 계속 검토되었으며 결국 1960년 이승만의 퇴임으로 1950년대 말부터 '후계체제'를 모색해오던 미국의 이승만 제거 계획은 결실을 맺었다.

#### 주제어

이승만, 미국, 부산정치파동, 발췌 개헌, 에버레디 계획, 4·19혁명

## 1. 문제 제기와 연구 목적

1948년 미국의 후원하에 수립된 이승만 정부는 1960년 4월 민중의 힘으로 무너졌다. 이러한 대한민국의 정권교체 이면에는 국제정치적 규정력, 즉 미국의 힘이 작용하지 않았을까? 미국의 규정력은 명시적으로는 작용하지 않더라도 보이지 않게 작용했을 것이라고 가정할 수 있을 것이다. 신생 대한민국을 수립한 미국으로서는 동맹국의 정권교체를 두 손 놓고 있지는 않았을 것이기 때문이다. 이 글에서는 이러한 가설을 토대로 한국 정치에 미친 미국의 규정성을 1950년대 미국의 이승만 제거 계획과 1960년 4월 이승만 정부의 교체를 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>1)</sup>

이 연구에서 채용할 주된 방법은 사료를 통한 실증적 논리 전개를 지향하는 역사적 접근법(historical approach)이다.

1948년 8·15정부수립 과정에서부터 1950년대의 이승만 제거 계획,

1) 주목할 만한 선행연구는 다음과 같다. 정용욱, "이승만정부의 붕괴(3.15.~4.26.): 이승만 정부의 대응 및 미국의 역할과 관련하여", 한국정신문화연구원 편, 『한국현대사의 재인식 4: 1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』(서울: 오름, 1998); 김일영, "이승만 통치기 정치체제의 성격에 관한 연구", 성균관대학교 정치학과 박사학위논문, 1991.

1960년 4·19, 1961년 5·16, 1979년 10·26, 1980년 5·17 등 정권교체기에 미국은 한국에 대해 영향력을 행사하려고 노력했다. 정권 전환기에 미국이 한국 정치에 개입했을 것이라는 사실은 기존 연구에서도 지적되고 있으나 미국의 비밀해제 문서와 한국 자료를 교차 비교하면서 엄밀하게 실증한 연구는 그렇게 많지 않다. 1945년 해방 직후부터 시작된 현대 한·미관계는 점진적으로 변화되어 왔다. 해방 직후 한국의 정권 수립 과정에서부터 미국은 후견자로서 한국 정치에 직·간접적으로 개입해 왔다. 그러므로 한국 현대정치사를 더 심층적으로 이해하기 위해서는 한국 정치에 끼친 미국의 영향력에 대한 1차 자료를 토대로 한 연구가 필요하다.

미국은 이승만 시대 한국의 정치·사회 상황을 예의주시하고 있었는데 특히 주한 미 대사관과 미 국무부는 이와 관련하여 많은 양의 정보를 수집, 분석했다. 그 중 이 연구에서는 주로 미국의 국립문서보관소(the National Archives) 자료 중 국무부 자료(RG 59와 RG 84)와 공간외교문서(FRUS) 등을 참고 자료로 삼았다. 미국 사료의 축적과 공개는 한국현대사 연구를 가능하게 하는 중요한 기반이다.

미국 외교문서뿐만 아니라 대한민국 외무부가 문서를 생산 또는 접수한지 30년가량 지난 다음에 공개하는 「대한민국외교문서철」도 참조할 수 있을 것이다. 다만 이승만 시대의 자료는 많이 보존되어 있지 않아 그 활용도가 1960년대 이후 자료에 비해 높지 않은 편이다. 또한 국가 기록원의 국무회의록은 많이 축약되고 대통령 유시를 주로 수록하여 아쉬운 점도 있지만 교차 비교할 수 있는 자료다. 한편 당시 간행된 국내의 신문·잡지도 1차 자료로 간주될 수 있다. 이외에 당시 정국을 주도한 국내 인사들의 회고록은 그 과장과 왜곡을 구별할 수 있다면 훌륭한 자료로 인용될 수

있으므로 '준 1차 자료'라고 할 수 있다. 또한 1차 자료와 함께 연구물인 2차 자료를 보완적으로 검토하는 문헌조사 방법을 활용하고자 한다.

그러나 아무리 문서고에서 추출된 1차 사료라고 해도 전적으로 신뢰할 수는 없다. 자료를 인용할 때에는 사료 비판이 수반되어야 하며 다른 자료와의 상관적 검토가 행해져야 한다. 이렇게 심층적으로 분석하고 재해석한다면 여러 정보들에서 작성자의 의도를 분리·탈각하여 '사실에 입각한 연구'를 할 수 있을 것이다.

## 2. 1948년 미국에 의한 대한민국 정부 수립: 이승만과 미국의 '정략 결혼', 불편한 동맹의 시작

해방 후 이승만은 조선인민공화국(1945년 9월) 대통령에 올립될 정도로 대중적인 명성을 구가했다. 그러나 그는 한국인들 사이에 퍼진 통합적이며 대중적인 지도자로서의 이미지와 달리 친미·반소·반공의 배타적 이념으로 무장되어 있었다.

1945년 10월 16일 귀국 직후에 이승만과 하지의 관계는 상당히 원만하였다. 사실 한국 문제에 문외한이었던 하지(John R. Hodge)는 이승만에 대해서도 역시 이는 바가 거의 없었다. 이승만은 미국의 좌우연립정책이 달성되거나 라이벌 김구(金九)가 귀국하기 전에 먼저 환국하여 자신의 체계모니 확립을 꾀했지만<sup>2)</sup> 하지는 그가 왜 환국을 서두르는지 몰랐을 것이다. 단지 하지는 자신의 직속 상관인 맥아더가 후원하는 듯 하고

2) 로버트 T. 올리버 (지), 박일영 (역) 『이승만비록』(서울: 한국문화출판사, 1982), p. 49.

분열된 한국의 정계를 통합할 수 있는 ‘원로 정치인’이라는 생각으로 10월 20일, 그를 국내에 소개하는 자리에 직접 나서서 칭찬을 아끼지 않았던 것이다. 이승만은 9월 6일 창설된 ‘조선인민공화국’(약칭 ‘인공’) 수립 후 발표된 조각 명단에서 최고 지도자인 ‘주석’으로 옹립되어 있었고, 당시 조선공산당 기관지 「해방일보(解放日報)」가 그의 귀국에 기대를 거는 해설기사가 게재하기도 하였다.<sup>3)</sup> 이승만은 귀국 직후인 10월 21일 방송에 나와 “공산당에 대하여 호감을 가지고 있으며 [……] 급격한 분자가 농민의 추수를 방해하고 동맹파업을 선동하는 등의 행위는 지양해야 한다”는 애매한 말로 공산주의에 대해 확실한 입장 표명을 보류하였다. 그는 오히려 10월 23일 독립촉성중앙협의회를 발족하는 등 통일운동을 전개하는 듯 했지만, 그 와중에도 인공 주석 취임 요구에 대하여 나름대로 심사숙고한 것으로 보인다. 11월 2일 독립촉성중앙협의회 제2차 회의는 이승만과 안재홍 등의 우파는 물론 여운형과 박헌영 등의 좌파에 이르기까지<sup>4)</sup> 국내 거의 모든 정파가 참여하여 민족 통일을 곧 달성할 듯 보였다. 좌익 세력은 이승만을 초당적 지도자로 인정하여 “나를 중심으로 무조건 뭉치라”는 이승만식의 통일에 우선 참여하고자 했지만, 11월 7일 이승만이 인공 주석 취임을 거부하면서<sup>5)</sup> 그에게 일격을 맞았다. 이승만의 입장에서는 10월 10일 아놀드 군정장관이 인공을 부인하는 성명을 발표한 이후 미군정이 계속 인공과 대립하였고 인공이 박헌영 세력에 의하여 주도된다는 사실이 마음에 걸렸을 것이다. 결국 11월 10일 중앙인민위원회가 유감을 표시하였고 이에 대하여 이승만은 11월 21일과 12월

3) 「해방일보」 1945년 10월 25일자.

4) 김중범·김동운, 『해방전후의 조선진상』(서울: 조선정경연구소, 1945).

5) 「자유신문」 1945년 11월 9일자.

17일 두 번의 방송을 통하여 공산당과의 결별을 선언하였다. 결국 독립촉성중앙협의회는 12월 23일 일부 우익을 중심으로 정식 발족하였는데, 이는 이승만의 조정 능력의 한계만 노출한 셈이다. 이에 미군정은 이승만이 타협을 용납하지 않는 완고한 노정객이라는 인식을 하기 시작한다.<sup>6)</sup> 하지는 이승만에 대하여 “상대할 수 없는 완고한 노인”<sup>7)</sup>이라고까지 생각하였다.

이러한 평가에서도 알 수 있듯이, 이승만은 미군정과 국무부 내 자유주의자들과 노선을 달리했으며 국내 정치세력을 통합하기보다는 반탁·반소·반공 운동을 전개하여 갈등을 초래했다. 그럼에도 그는 중국적으로는 미국의 지지를 잃지 않았고 결국 단독 정부의 대통령으로 옹립되었다.

미국은 자국에 우호적인 국가를 수립한다는 목표를 가지고 1945년 한국에 개입하기 시작하면서 한반도가 적대 세력의 손에 넘어 가거나, 적어도 그럴 위험이 있는 회색 지대로 남도록 방관하지는 않았다. 1945년부터 1948년 사이의 미군정 3년간은 한국에 혁명이 일어날 가능성이 있었던 시기였으므로 공산 정부, 즉 친소 정부의 수립 방지에 1차적 목적을 두었다. 이런 맥락에서 미 국무부는 전 한반도의 공산화를 방지하기 위해 1946년 중반 이후 좌우 합작을 지원했으며 진보적 개혁을 지향했던 것이 다.<sup>8)</sup> 그러나 중간파가 대중들의 지지를 얻지 못하고 미국의 뜻대로 움직

6) 이후 미군정은 뒤늦게 한국한 김구 중심의 임정세력의 통일노력에 기대해 보지만 이승만의 경우보다 더한 실망을 하게 된다.

7) 올리버(1982), p. 297.

8) 외견상으로는 개혁적으로 보이는 국무부 ‘용공분자’-이승만의 표현인, 미국식 명칭으로는 리버럴(Liberals)-들의 좌우합작지원정책은 본질적으로는 ‘반공정권 유지’라는 목적에 봉사하는 수단이었다. 그러나 이승만은 좌우합작지원정책이 공산주의를 지원하는 것이라고 간주했으며 이를 비판했다. 그런데 미국의 의도대로 합작파가 국내 정치를 이끌지 못하자 냉전의 심화와 함께 지원 자체가 철회되었다.

이지 않자 1947년 후반 이후 이승만 세력과 '정략 결혼'을 할 수밖에 없었다. 중간파들이 1948년 4월 남북협상에 참여하고 우파 김구마저 38선을 넘어 5·10선거를 단독선거라고 규정하여 반대하는 등 경직된 정치 투쟁의 와중에서 미국은 차선책을 택할 수밖에 없었던 것이다. 특히 미 국무부는 현지 미군정 등 다른 기관보다 이승만에 대해 더 비판적이었지만 종국적, 총체적으로 봤을 때 그를 지지하는 것 외에 뚜렷한 대안이 없었다. 결국 미국과 우남은 동상이몽 격으로 결합한 것이다.

### 3. 1950년대 전반의 헌정질서 파괴와 정치적 위기의 조성

건국 직후 이승만 대통령과 한국민주당(약칭 '한민당')이 결별하고 이승만이 미국의 뜻에 따라 행동하지 않자 미국은 이승만을 확고하게 지지하기보다는 한민당을 비롯한 야당의 '합리주의적 온건파'(와 자유당 내 온건파, 1950년대 후반기) 세력을 대안으로 고려하여 정권 교체를 도모했다. 1950년대 전반기에는 그 개입안이 더 노골적이었는데, 1952년 정치파동 직후 장면 혹은 이종찬 장군을 적극적으로 밀어주려고 시도했고 1953년 5월 이승만을 제거하려는 상비 계획(Plan Everready)을 수립했던 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 미국은 이승만의 대일강경노선이 한일관계의 정상화를 통해 동북아 지역의 안정을 보장하려는 미국의 입장과 배치된다고 판단했으며<sup>10)</sup> 이러한 견해차이가 이승만 제거를 고려하게 한 요인이기

9) 이완범, "이승만과 미국의 갈등 1: 1952년 부산정치파동과 미국의 이승만 제거 계획", 『우남회보』 53, 2002, pp.10-12; "이승만과 미국의 갈등 2: 미국의 이승만 제거 계획 재론과 4·5입 개헌", 『우남회보』 54, 2002, pp.19-21.

도 했다. 이에 대해 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1950년대 전반기는 이승만이 자신의 개인적 권위주의 통치를 연장하고 권력 기반을 더욱 공고화하기 위해 여러 가지 정치적 위기를 자초했던 시기다. 이때의 대표적 정치 위기는 1952년 부산정치파동과 1954년 사사오입(四捨五入) 개헌 등이다.

#### (1) 1952년 부산정치파동과 미국의 이승만 제거 계획:

전시 독재에 대응한 한국 군부의 쿠데타 계획 수립과 미국의 대안 모색

한국 전쟁 중 이승만은 자신의 집권 기간을 연장하기 위해 1952년 부산정치파동을 일으켰다. 이렇게 헌정 파괴 행위가 입안될 즈음 전시 독재에 환멸을 느낀 미국은 급기야 이승만을 제거하려고 시도했다. 이는 비록 도상 작전으로 끝났지만 당시의 위기 상황과 한미 관계의 불평등한 측면을 엿볼 수 있는 중요한 사건이었다.

부산정치파동은 대통령 직선제와 양원제를 골자로 하는 '발췌개헌안'을 임시 수도였던 부산의 국회에서 이승만의 재집권을 위해 통과시킨 최초의 헌정 파괴 행위였으며 전시독재의 정점을 보여주는 사건이었다. 국회의 간선 방식으로는 대통령 재선이 어렵다고 판단한 이승만은 1951년 11월 대통령 직선제 개헌안을 제출했으나 1952년 1월 18일의 표결에서 반대 143대 찬성 19로 부결되었다. 반이승만 세력이 다수였던 당시 국회로서는 당연한 결정이었다. 그러나 이승만은 이를 거스르면서까지 개헌을 단행하려 했던 것이다.

10) 이런 맥락에서 당시 주한 미 대리대사 그린은 이승만의 하야 소식이 전해지자 매우 기뻐했다고 회고했다. 정용석, "20년만에 공개하는 4·19, 5·16비화: 마셜그린(당시 주한 미 대리대사) 인터뷰", 『신동아』 4월호(서울: 동아일보사, 1982), p.128.

1952년 5월 이승만은 대구의 육군 참모총장실에 1개 사단을 부산에 파견해 치안을 유지하라는 긴급 명령을 하달하였다. 치안 유지로 포장되었으나 실은 국회에 군대를 동원해서 압력을 가하려 했던 것이다. 이종찬 총장은 미국의 압력이 있었고 해서 파병을 거부했다.<sup>11)</sup> 이승만은 이종찬의 파병 거부를 못마땅하게 여기고 자신의 총복인 원용덕 헌병사령관을 동원하여 5월 25일 0시를 기해 임시수도 부산을 포함한 영남과 호남 지방에 비상계엄령을 선포했다. 또한 야당의원들이 국제공산당과 연계되었다는 혐의를 조작하여 그들을 구속했다. 사태 초기에 미국은 국제 여론을 의식해서 직접적으로 한국에 압력을 가하기보다는 유엔 한국재건위원단을 내세워 이승만의 국회 탄압을 제지하는 정책을 택했다. 위원장 플림솔(Plimsoll)을 비롯한 유엔 한국재건위원단 위원들은 5월 28일 저녁 이승만을 방문하고, 한국의 헌법 조항을 근거로 계엄령의 불법성을 지적하면서 부산시의 계엄령 해제, 국회의원 석방 등을 요구하는 성명서를 전달했다.

당시 미 대사관의 대리 대사—무초(John J. Muccio) 대사는 5월 24일 본국 정부와 협의차 방미 중이었다—라이트너(Edwin A. Lightner, Jr.)는 5월 28일 미 국무부에 미국은 이승만에게 국회 정상화를 요구하는 최후통첩을 하는 등 적극적이고 직접적인 압력을 행사해야 한다고<sup>12)</sup> 건의했다. 이에 트루먼 대통령은 29일 아침 이 문제에 관해 무초 대사와 토의

11) 나종일, “1952년 정치파동: 행정부, 의회, 군부, 외국의 상호작용”, 『한국정치학회보』 제22집 2호 (한국정치학회, 1988), pp. 170-171에 의하면 1952년 5월 이종찬을 중심으로 하는 육군 참모들이 중심이 되어 장면지지계획을 구체화하기 시작했다는 것이다. 또한 조갑제, 『이용문장군평전: 젊은 거인의 초상』(서울: 샘터, 1988), p. 163에 의하면 이종찬, 이용문, 박정희 등이 반정계획을 세워 이승만 정권을 전복하려 했다고 한다. 미국은 1952년 계엄령 선포를 위해 한국군의 작전 지휘권을 풀어달라는 이승만의 요구를 거절하고 오히려 그를 제거하려고 계획했다. 김영명, 『고쳐 쓴 한국 현대 정치사』(서울: 을유문화사, 1999), p. 110.

12) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 28, 1952, p. 264.

하고 그를 조속히 귀임시키도록 지시했다. 국무부 역시 국방부를 설득해 유엔군 사령관 클라크(Mark W. Clark) 장군이 이승만을 만나 메시지를 전달하는 처방을 제시했는데<sup>13)</sup> 이러한 국무부의 답신은 적극적인 개입과는 다소 거리가 있었다. 라이트너는 본국의 훈령을 받고 계엄령의 조기 해제를 촉구하는 미국 정부의 입장을 5월 30일 오후 3시에 이승만에게 전달했다.<sup>14)</sup> 이승만은 이 자리에서 라이트너에게 “당신은 계엄령이 곧 (shortly) 해제될 것이라는 말을 당신 정부에게 할 수 있을 것”이라고 말했다. 이에 라이트너는 ‘곧’이라는 것은 2일 정도나 아니면 2주냐고 묻자 이승만은 “2분이 될 수도 있고 2개월이 될 수도 있다”는 식으로 비아냥거렸고 미국과 유엔 한국통일부흥위원단(UNCURK)가 한국의 내정에 간섭한다고 화를 내기도 했다.<sup>15)</sup>

미 국무부는 5월 30일 주한대사관에 전문을 보내 계엄권을 유엔이 인수하는 방안에 대해 클라크 장군과 플림솔 언커크 위원장이 어떻게 생각하는지 신속히 회신하라고 지시했다.<sup>16)</sup> 이에 클라크는 31일 미 합참에 전문을 보내 이승만 정부를 대신할 과도 정부를 수립하는 방안을 검토했다.<sup>17)</sup> 이때부터 미국은 이승만 제거 계획을 본격적으로 검토하기 시작한다.

13) “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 29, 1952, p. 265.

14) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 30, 1952, p. 266.

15) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 30, 1952, p. 267.

16) “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 30, 1952, p. 269.

17) “The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Chief of Staff, United States Army (Collins)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 31, 1952, p. 274.

이 과정에서 한국 군부는 쿠데타 계획을 수립했으며 극비리에 미국과의 협조를 모색했다. 1952년 5월 29일부터 31일 사이 장면과 이종찬이 극비리에 미 대사관에 각각 쿠데타 계획을 타진했다. 장면은 라이트너에게 “벤 플리트(James A. Van Fleet)가 묵인한다면 이종찬이 거사할 수 있다”고 제의했고,<sup>18)</sup> 이종찬은 라이트너의 보고에 의하면 “5월 31일 익명을 요구하는 저명한 3성 장군<sup>19)</sup>이 유엔에 의한 모종의 행동이 필요하다”고 하면서 “부산 지역에 대규모 소요가 있을 경우 유엔군이 어떻게 할 것인지 알고 싶다”고 문의했다. 유엔군이 지지해주면 한국군이 행정부를 접수해 국회를 정상화시킬 수 있다고 했다. 이종찬은 미국이 지지해주면 제2병참사령부 예하 병력을 부산 지역의 보안을 위해 사용할 수 있다고 했다.<sup>20)</sup> 이러한 움직임에 대해 미 국무부는 “이종찬을 비롯한 한국군 야전사령관들이 이기붕 전 국방장관 등 반대파와 연대하고 있다는 약간의 증거가 있다”고 했다.<sup>21)</sup> 이러한 육본 참모들과 이기붕이 연대한 쿠데타 계획은 미국의 이승만을 대체할 세력 모색과 반이승만 세력에 대한 지지 분위기, 그리고 미국의 군부에 대한 기대 등에 크게 고무되어 나타난 결과였으며 1961년 5·16의 원형이 되었다.

18) “Lighter to Acheson”, 795B.00/5-3152, RG 59, The Decimal File, 1950-54, US National Archives, College Park, May 29, 1952.

19) 이종원은 손원일이라고 추정했다. 당시 군부 내 반이승만 기류가 상당히 확산되었음을 알 수 있다.

20) “Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Allison): General Approach and Possible Active Steps to Meet the Korean Internal Political Crisis, ‘The Policy of Non-Intervention’”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 13, 1952, p.333.

21) 무쵸는 이기붕이 한국군의 쿠데타를 지지했으며 미국에게 승인해 줄 것을 부탁했다고 보고했다. “Muccio to the Secretary of Defense”, 795.00/6-2052, RG 59, The Decimal File, 1950-54, US National Archives, College Park, June 20, 1952.

라이트너는 6월 1일 플림솔과 벤 플리트의 대리인 헤른(Herren) 소장 이 문제에 관해 토의했다. 그들은 현 정치 사태가 군사 작전으로 이어지거나 사회경제적 상황에 심각한 타격을 줄 때까지 유엔군 사령부가 계엄령을 접수하지 않는다는 클라크의 신중론에 대체적으로 동의하면서 다른 대안들을 검토하였다. 이는 유엔하의 계엄령을 선포해 이승만을 보호 감금(protective custody)하고 임시 권력을 적절히 인준하는 식의 적극적 개입책으로 곧 국무부에 건의되었다.<sup>22)</sup>

그러나 클라크와 현지의 군 장성 등은 직접적인 군 개입에 반대했다.<sup>23)</sup> 실제로 클라크는 이승만과 6월 2일 오후 2시에 행한 면담에서 대사가 권고하는 정치적 문제에 대해서는 전혀 토의하지 않았다.<sup>24)</sup>

이승만은 6월 2일 아침, 국회가 24시간 내에 직선제 개헌안을 통과시키지 않는다면 국회를 해산시킨다는 최후통첩을 발표했다. 이에 라이트너는 6월 2일자로 된 트루먼의 이승만에 대한 친서에서 ‘돌이킬 수 없는 행동’을 하지 말라고 권고하는 구절을 트루먼의 승인을 받아 첨가했으며 6월 3일 오전 11시에 이승만에게 전달했다. 이 친서에서 트루먼은 한국에서 일어난 일련의 사건에 대해 놀랐다고 전제하면서 범 절차에 충실하려고 권고하는 등 계엄령이나 국회해산과 같은 구체적인 언사는 피하고

22) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 1, 1952, p.280; 김계동, “강대국 군사개입의 국내정치적 환경: 한국군정시 미국의 이대통령 제거계획”, 『국제정치논총』 제32집 1호(한국국제정치학회, 1992년), p.300. 이에 앞서 1952년 5월 10일 이용문 준장(육군본부 작전국장)은 미군 장성으로부터 이승만을 제거하고 장면박사를 추대하는 쿠데타 계획에 대해 들었다고 한다. 선우종원, 『망명의 계절』(서울: 신구문화사, 1965); 선우학원, 『한-미관계 50년사』(서울: 일월서각, 1997), pp.106-107.

23) “The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Chief of Staff, United States Army(Collins)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 31, 1952, p.276.

24) “The United States Deputy Representative at the United Nations (Gross) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 2, 1952, p.286.

비교적 부드럽고 추상적인 표현을 사용했다.<sup>25)</sup> 6월 3일의 면담에서 라이트너는 이승만에게 ‘돌이킬 수 없는 행동’이란 바로 국회 해산 명령이라고 부연 설명했고, 결국 이승만은 예정된 국회 해산을 보류했다.<sup>26)</sup>

다음은 국무 회의에서 이승만과 각료들이 나눈 대화를 장택상 총리가 두 명의 미 대사관 직원에게 구술한 것이다.<sup>27)</sup>

이승만은 국무회의에서 국회해산안을 지지해 달라고 계속 강요했다. 각료들은 대부분 국회해산안에 대한 지지를 거부했다. 오랫동안 결실 없는 토론이 계속되는 도중에 라이트너가 도착해 회의가 잠시 중단되었다. 이승만은 회의실에서 나가면서 각료들이 국회해산안을 수락하지 않는다면, 자신의 목적을 이룰 수 있는 다른 대안을 내 보라고 지시했다.

이승만이 다시 회의실에 나타났을 때 그의 손에는 트루먼의 친서가 들려 있었다. 장택상 총리가 그 메시지를 보여 달라고 요청했으나 이승만은 보여 주기를 거부했다. 이승만은 각료들에게 국회 해산 대신에 어떤 제안을 마련했느냐고 물었다. 이 때 이범석 내무장관이 놀라운 제안을 들고 나왔다. 국회의원 전원을 체포해 감옥에 ‘쳐넣어 버리자’는 것이었다.<sup>28)</sup> 장 총리가 이

장관을 놀라게 하는 듯이 노려보면서 말했다. “머리 한번 기가 막히는군요! 당신 나이 이제 쇠 돌이요. 그래 기껏 내놓는다는 것이 그 따위요?” 아무도 다른 대안을 내놓지 않자 이승만은 장광설을 늘어놓기 시작했다. 그는 ‘수많은 어찌면 수백만의 국민들이’ 국회의 해산을 요구하기 위해 부산으로 밀려들어오고 있다고 각료들에게 상기시켰다. 그는 이제 ‘2~3일 내에 끔직한 무질서 상태가 빚어질 것이며 분노에 찬 데모 군중 앞에서 의원들의 생명쯤은 아무런 가치가 없을 것’이라고 말했다. 그는 이범석 내무장관에게 데모 군중이 부산에 들어오는 것을 막지 말도록 명령했다.

장 총리는 이 국무회의에 앞서 국회를 해산하려는 이승만의 기도를 저지하고 대통령을 회유해 국회가 계속 의회의 기능을 수행할 수 있도록 하는 방안을 구상하고 있었다. 이를 위해 그는 대통령이 국회에 제출할 ‘타협적인’ 헌법개정안을 기초해 두었다. 그 골자는 다음과 같이 요약될 수 있다.

가. 대통령 직선제.

나. 국무총리는 대통령에 의해 지명하여 국회에 의해 인준되며 국회 2/3의 불신임 결의에 의해 언제나 해임될 수 있다.

다. 대통령은 국회 인준을 받은 총리가 제청하는 사람만을 각료로 지명할 수 있다.

이승만이 유혈의 무정부 사태를 막기 위한 방안을 내놓으라고 요청하자 장 총리는 자신이 마련한 헌법개정안을 내놓았다.<sup>29)</sup> 이것이 바로 발췌개헌안이었으며 미국은 이를 가장 바람직한 방안으로 판단해 지지

25) “President Truman to the President of the Republic of Korea(Rhee)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 2, 1952, p.286.

26) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 3, 1952-1957 p.m., p.290; “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 3, 1952-midnight, p.293.

27) 장택상을 비롯한 지도자들이 국가기밀을 미국에 제공하고 있었다고 할 수 있다.

28) 이렇게 과격한 대안을 내놓았기에 미국은 이승만과 함께 이범석을 먼저 제거해야 할 인물로 판단했다. 이승만은 소규모의 그룹에 둘러 싸여 있는데 이범석이 그 중에서 누구보다도 가장 문제가 있는 인물이라는 것이다. 그가 권좌에 남아 있으면 독재가 지속되며 의회는 기능할 수 없다고 생각했다. “The Chargé in Korea (Lightner) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 5, 1952, p.308.

이에 국무부 극동국장 영은 이범석과 원용덕을 제거하고 유능한 국방장관을 취임시켜야 한다고 주장했다. “Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Allison)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 13, 1952, p.336. 이승만도 이범석을 비롯한 족청계의 전횡을 의식해 1952년 9월 12일 이들의 제거를 지시한 후 전 국방장관 이기붕을 이범석에 대한 대안적 인물로 간주하기

시작했다. 『인간만승: 이기붕 평전기』(서울: 자유춘추사, 1959), p.184.

29) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol.XV, Part I, June 3, 1952, pp.293-294.



했다.<sup>30)</sup> 미 국무부는 적극적인 개입을 주장하는 대사관의 의견과 군사적 개입의 비현실성과 부작용을 강조하는 군부 등의 반대론을 비교, 검토하는 등 한국의 정치 위기에 대해 다각도로 해결책을 찾고자 했으며 결과적으로 장택상의 안을 지지했다. 국무장관 애치슨(Dean G. Acheson)은 대통령이 국회에서 선출되기보다는 국민 선거에 의해 선출된다면 대통령의 입지를 더욱 강화시킬 것이라고 평가했다. 애치슨은 이승만의 집권 연장은 용인하되 다만 절차면에서 헌정 질서를 파괴하지 않는 범위 내에서 행해져야 한다고 판단했다. 그의 방안은 장택상 국무총리가 추진하고 있는 발췌개헌안을 통한 조정에 이승만이 참여하게 만드는 것이었다. 장택상이 6월 3일 국무 회의에 상정했던 발췌개헌안을 국무장관은 알고 있었던 것이다.<sup>31)</sup> 이렇듯 미국은 이승만 정부의 지나친 독재 강화가 미국의 이해관계에 배치되는 위험 수준에 이르면 직접적인 압력도 불사하는 한편, 남한 정부의 독재 행위를 적절한 제한 속에서 인정해 주는 양면적인 태도를 보였다.

또한 1952년 6월 20일 국제구락부에서 '반독재호헌구국선언대회'를

30) 발췌개헌안은 유엔 한국재건위원회 사무총장 매튜(프랑스인)와 주한미대사 무초가 여야 간의 마찰을 조정하기 위해 고안해 허정에게 제출했으나 거절당하자 장택상 국무총리에게로 넘어갔던 것이라는 설허정, 『내일을 위한 증언』(서울: 샘터사, 1979), pp. 184-185; 허정, 『우남 이승만』(서울: 태극출판사, 1970), p. 339)과 장택상 국무총리가 이끄는 신라회가 직접 마련한 것이라는 설(장택상·이재학 외), 『사실의 전부를 기술한다』(서울: 회명출판사, 1966), p. 124, p. 143) 외에 무초 대사가 김성수를 중심으로 한 민주당 등 야세(野勢)의 편에서 개헌안을 손수 만들어 이 박사와 타협하도록 마후조정을 했다는 설[박실, 『한국의교비사』(서울: 기린원, 1980), p. 374]이 있다. 손봉숙, “이박사 자유당의 독주”, 이기하 외), 『한국의 정당』(서울: 한국일보사, 1987), p. 252. 장택상의 주장은 자신의 역할에 대한 과장으로 판단된다. 따라서 개헌안은 국제적으로 마련된 것이며 이런 맥락에서 보면 이 법안의 통과에 일종의 국제적인 ‘간섭’이 있었다고 할 것이다. 또한 클라크가 법안통과에 관해 야당의원들에게 영향력을 행사했다는 주장도 제기되어 있다.

31) “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 3, 1952, p. 294; “The Secretary of State to the Embassy in Korea”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 4, 1952, p. 303.

개최하려 하자 폭력배를 동원하여 이수라장으로 만들었다. 이렇게 공포 분위기를 조성한 후에 장택상 총리가 원내자유당을 주축으로 조직한 신라회가 6월 21일 발췌개헌안을 국회에 상정했으며, 이범석 중심의 원내자유당이 후원했다. 정부 측 직선제 개헌안과 야당 측 내각책임제 개헌안 가운데 좋은 점만 발췌했다 하여 그런 명칭이 붙었지만 실은 대통령·부통령의 직선제를 골격으로 하는 정부 측 개헌안의 변형에 지나지 않았다.

이에 대해 미국은 더 적극적인 개입정책으로 전환하였다. 6월 25일 미국 합동참모본부와 국무부는 합동회의를 열었으며 합참은 클라크 대장에게 긴급 전문을 내려 보내 한국 육군참모총장 이종찬을 앞세운 쿠데타 계획을 입안하도록 했다.<sup>32)</sup> 같은 날 미 국무부도 합참의 동의와 트루먼 대통령의 재가를 받은 훈령(이종찬이 한국군 통수권을 장악하여 부산을 관장하게 하는 안)을 무초와 클라크에게 보냈다.<sup>33)</sup>

그러나 7월 1일 계엄령하에서 국회가 개원되자 미국의 쿠데타 검토는 중단되었으며 종전의 ‘우호적 중립’에서 이승만 지지로 급선회했다.<sup>34)</sup> 7월 4일 발췌개헌안이 상정되기 직전, 미 대사 무초는 신익희 국회의장을 만나 “사태를 더 이상 악화시키지 말라”고 당부했다.<sup>35)</sup> 미국 측의 태도에 희망을

32) “The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East (Clark)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 25, 1952, pp. 358-360. 이승만은 자신을 배척하려는 음모에 연루되어 있는 이종찬 참모총장을 제거하려 한다고 1952년 5월 27일 라이트너 대리대사와의 면담에서 밝혔다. “The Chargé in Korea (Lightner) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, May 27, 1952, p. 253. 실제로 이종찬은 7월 23일 참모총장직에서 물러났다.

33) “Clark to Van Fleet”, CX 50748, June 24, 1952; “Clark to DA for JCS”, CS 50901, June 27, 1952; “Clark to DA for JCS”, CS 51399, July 5, 1952; Joseph C. Goulden, *Korea: The Untold Story of the War*(Times Books: New York, 1982), p. 617; 조지프 굴든(Joseph C. Goulden), 『한국전쟁』, 김폐상 역(서울: 일월서각, 1982), p. 632.

34) 조갑제, “이승만 대통령 제거 계획: 52년 6월초의 육본심야회의”, 『월간조선』 51, 6월호(서울: 조선일보사, 1984), p. 274.

35) 조갑제(1984), p. 276.

걸었던 야당은 크게 실망했다. 결국 7월 4일 밤 166명이 출석한 국회에서 기립식 표결 방식으로 163명의 찬성을 유도하여 법안을 통과시켰다.

클라크 사령관이 이승만 정권 전복을 위한 쿠데타 계획을 구체적으로 수립하여 본국에 보고한 것은 이미 상황이 종결된 7월 5일이었다. 이에 의하면 속임수를 써서 이승만을 서울로 유인하고 유엔군(한국군—인용자)을 부산으로 진주시켜 정부 기관을 장악하고 한국군 참모총장(육군 참모총장 이종찬—인용자)을 통해 계엄 정부를 관장하는 것이었다.<sup>36)</sup>

그러나 무초 대시는 발췌개헌안의 통과가 한 달 반 동안의 긴장을 완화시켜 주었으므로 이승만의 핵심적 반대세력을 비롯한 모든 정파의 환영을 받았다고 분석했으며<sup>37)</sup> 국무부의 관리(존슨 극동문제 부차관보)는 “예상 하던 시나리오 중 가장 잘 해결된 것”으로 평가했다.<sup>38)</sup> 결국 클라크의 비상 계획안은 사실상 사후약방문에 불과한 것으로 귀결되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 이승만 제거안이 이후에도 계속 반복되어 입안되었다. 또한 미국은 대한원조 중단을 카드로 이승만을 견제하려 했다.<sup>39)</sup>

결과적으로 미국은 이승만이 야당과 타협하도록 권유해 헌정질서 자체를 완전히 유린하는 것에는 제동을 걸었지만 결국 그의 권력 강화를 적절히 틀 속에서 추진해 주었던 것이다.<sup>40)</sup>

36) Joseph C. Goulden, *Korea: The Untold Story of the War*(Times Books: New York, 1982), p. 617; 조지프 굴든(1982), p. 632; 홍석륜, “한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획”, 『역사비평』 26 가을호 (역사비평사, 1994), p. 147.

37) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Department of State”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 12, 1952, p. 402.

38) “The Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Johnson) to the Ambassador in Korea (Muccio)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, June 21, 1952, p. 415.

39) 박실(1980), p. 374.

40) 홍석륜(1994), p. 158.

부산정치파동은 이승만이 재선을 위한 시도에서 출발할 것이 아니라 반이승만파가 이승만을 축출하려는 데서 시작되었다는 견해가 있다. 미국도 이승만 제거를 목표로 반이승만파에 동조함으로써 상황을 악화시켰다는 것이다. 미군의 암묵적인 선동에 의해 대한민국 군부가 군통수권자인 대통령의 명령을 거부해 대통령의 리더십을 심각히 훼손한 것에서 출발했다는 주장이다. 이러한 움직임에 대해 이승만은 국회 내 반대파와 군이 미군의 사주에 의해 최고통치권자를 무력화시키고 나아가 자신을 제거하려는 정부전복기도로 간주했으므로 이에 대처할 수밖에 없었다는 주장이다. 또한 대통령 직선제가 아닌 내각책임제 개헌이 이루어진다면 그 내각은 미국과 군의 영향력으로부터 벗어날 수 없었으므로 이승만은 나라를 지키기 위해 부산정치파동을 결행했다는 것이다.<sup>41)</sup> 이런 맥락에서 보면 헌정 파괴 행위가 불가피했던 상황이라고 합리화될 수 있으며 권력욕의 표상이었던 1954년의 사사오입개헌과는 다르다는 주장이다.<sup>42)</sup>

그런데 이런 정당화는 탈법 행위인 부산정치파동의 최고책임자 이승만의 책임을 한국 군부와 미국에 전가하려는 주장일 가능성이 있다. 군부가 명령을 거부하기 전에 이미 이승만은 대통령 직선제 개헌안을 통과시키려는 의도를 분명히 가지고 있었다. 또한 아무리 군부가 이승만의 부당한 명령을 거부했다고 해서 이러한 이승만의 헌정 파괴가 정당방위로 합리화될 수는 없다. 당시 이승만이 과연 미국의 제거작전을 정확히

41) 김도중, “이승만 대통령과 국가건설: 성공한 리더십, 실패한 지도자”, 한국 대통령 리더십 학술회의, 한국정치학회, 관훈클럽, pp. 23-24.

42) 그런데 사사오입개헌도 우남은 3선에 나서기 싫었는데 주위의 열망을 무시할 수 없었으므로 그랬다든가, 3·15부정선거도 우남 휘하의 강경파가 인의 장막을 쳐서 결행했으므로 대통령도 피해자라는 식의 책임 전가가 얼마든지 가능하다. 정치파동 때도 이승만은 차기에는 출마할 의사가 없음을 누차 성명했으나 전국적인 재추대운동을 이용했다.

인식해 이에 대한 대응으로 정치과동을 감행했는지에 대한 증거도 부족하다. 내각책임제와 대통령중심제를 둘러싼 권력투쟁은 정당 간 정권쟁탈이라는 면에서 정당한 것이었으며 '내가 아니면 안 된다'는 자기중심론으로 야당의 합법적 정치공세를 탈법적으로 억압한 이승만의 행동은 민주주의에서 벗어난 것이었다.

## (2) 에버레디 계획과 그 유사안의 등장(1953.5. ~ 1955.1.)

휴전협정이 체결되기 직전에도 이승만 제거 계획이 또 다시 입안되었다. 이승만이 1953년 4월 24일 휴전을 반대하고 단독복진을 표명하자<sup>43)</sup> 클라크 대장이 4월 26일 이승만 제거 계획을 거론한 것이다. 그는 이승만이 유엔군 통제를 벗어나 단독 행동을 하는 경우 이승만의 보호 감금과 임시 정부 수립 등을 골자로 하는 비상계획의 수립이 필요하다고 본국 정부에 통보했다.<sup>44)</sup> 이에 5월 4일 미8군사령관 테일러(Maxwell D. Taylor)는 민간 지도자를 구금하고 잠정적인 유엔하의 군정을 선포하는 이른바 '에버레디 계획(Plan Everready)'을 작성했다.<sup>45)</sup> 에버레디 계획은 이승만

43) "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)", *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, April 24, 1953, p.935.

44) "The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Chief of Staff, United States Army (Collins)", *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, April 26, 1953, pp.940-943.

45) "Paper Submitted by the Commanding General of the United States Eighth Army (Taylor): Outline Plan Everready", *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part I, 4 May 1953, pp.965-968. 맥스웰 테일러(Maxwell D. Taylor)의 동생인 전기 작가 존 테일러(John M. Taylor, 1930년생)는 알렌(Richard C. Allen)이라는 가명(假名)으로 『한국의 이승만: 허가받지 않은 그의 초상(肖像)(Korea's Syngman Rhee: An Unauthorized Portrait)』을 저술했다. 도쿄(東京) 찰스 터틀 컴퍼니(Charles E. Tuttle Company)에서 1960년 4·19 직후에 발간한 이 전기에서 그는 이 대통령이 '부산정치과동'과 '사사오입'이라는 기상천외의 계산법으로써 두 번이나 개헌을 감행하여 장기집권의 기반을 다진 후, 진보당(進歩黨)을 탄압하고 '3·15부정선거'를 통해 대통령에 당선되었다가 결국 4·19에 의해 권좌에서 물러난 경위를 상술하고 그의 대일(對日)외교 실패와 거창양 민화살 및 국민방위군사건 등을 조명함으로써 이승만을 '평생 자기 조국에 봉사한 대가로 국민들

이 유엔군의 통제를 벗어나겠다고 위협하는 상황 속에서 문자 그대로 언제든지 이승만을 제거할 수 있도록 준비하기 위한 추상적인 안이었다. 클라크 장군은 1953년 6월 8일 에버레디 계획을 수정했다. 군사정부 대신 한국군 및 정치인들을 이용해 미국에 순종적인(amenable) 정부를 수립한다는 것이 그 골자였다. 미국은 이승만이 1953년 6월 18일 반공포로를 석방하자 이 계획의 적용을 고려했다. 그러나 한국 군부 및 국민이 이승만을 계속 지지하자 실행이 불가능하다고 판단해 철회했다.

휴전 직후에도 이승만이 계속 휴전 자체를 인정하지 않자 테일러는 10월 24일 에버레디 계획을 수정하여 28일 헐(John E. Hull) 유엔군 사령관의 승인을 받았다.<sup>46)</sup> 그러나 이 안도 실현되지는 않았다. 이후에도 한미합의의사록 체결을 둘러싸고 재차 이승만 제거 계획이 수립되었다. 1954년 11월 8일 주미대사 브릭스(Ellis O. Briggs)와 경제조정관 타일러우드(C. Tyler Wood), 유엔군 사령관 헐, 테일러 등 미국의 현지 관리들이 모두 도쿄에 모여 이승만이 계속 합의의사록의 서명과 환을 문제에 비우호적으로 나올 경우에 적용할 비상계획을 작성해 본국에 승인을 요청했으나 이 또한 안으로 그쳤다.<sup>47)</sup>

1955년 1월 미국은 자신들과 협조할 수 있는 새로운 리더십을 선택하기 위한 계획을 수립했다. CIA가 주체가 되어 국무부의 도움을 받아 새로운 지도자를 옹립하려 한 것이다. 이 계획은 이승만의 독단적인 행동

로부터 선물로 받은 권력에 의해 타락한 애국자라고 낙인찍었다.

46) "Memorandum by the Director of Executive Secretariat (Scott) to the Secretary of State: Revised plan Ever Ready", *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part II, October 28 1953, pp.1569-1570.

47) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State", *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part II, November 9, 1954, pp.1914-1915.

(예를 들어 북침)에 대한 대비책의 일환이었다. 1955년 5월 레이시(William S. B. Lacy)가 3대 대사로 부임하자 “미국이 이 박사를 몰라나게 하기 위해 레이시를 한국에 파견했다”는 소문이 나돌았다. 이승만은 레이시 대사가 전임자인 필리핀에서 퀴리노(Elpidio Quirino) 정권을 무너뜨리고 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 당선되도록 조력했던 것으로 믿고 있었다.<sup>48)</sup> 당시 이승만은 미국이 장면을 지지하고 있다고 판단했으며,<sup>49)</sup> 결국 대사가 1955년 10월 중순에 사표를 제출하는 데 이승만이 결정적 역할을 한 셈이 되었다.

위에서 열거한 이승만 제거안은 어디까지나 ‘계획’이나 ‘도상작전’에 불과했고 현실 속에서 실제로 일어났던 ‘사실’은 아니었다. 그렇지만 (아무리) 가상 시나리오라 하더라도 유엔군사령부 - 미8군 고위장성들이 숙

48) 김종환, “맥도널드 현대사 증언”, 『월간조선』 9월호 (서울: 조선일보사, 1992), p.364; 한승주, “한국과 미국의 국내정치: 제1공화국 시기를 중심으로”, 구영록 (외), 『한국과 미국』(서울: 법문사, 1983), pp.139-142. 레이시가 이승만에 의해 몰라나게 되자 미국은 한국 정부에 대해 더욱 조심스러운 접근을 하게 되었다.

49) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960: A Personal Narrative*(Seoul: Panmun Books, 1978); 올리버(1982) 참조. 그런데 1952년 이후 1959년까지 장면은 미국과 접촉하기 어려웠으며 피어 드 실바, “美國은 과연 張勉政權의 崩壞를 물랐는가”, 『신동아』 5월호(서울: 동아일보사, 1982), p.88| 1960년 4·19가 일어나자 그를 다시 밀기 시작했다. 실제로 국무부의 허더는 1960년 6월 11일 주한 미대사관에 보낸 전문에서 장면을 대통령으로 하고 신파와 구파 모두의 지지를 받을 수 있는 비장면과의 젊은 인물을 총리로 옹립하는 것이 가장 바람직하다는 견해를 피력했다. “Telegram From the Department of State (Herter) to the Embassy in Korea”, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XV, June 11, 1960, p.666. 그러나 통일운동과 반미운동을 효과적으로 통제하지 못하고 정치안정과 사회 개혁을 이루지 못하는 장면의 지도력은 미국에게 회의와 불만을 안겨주어 미국은 1960년 말부터 그의 교체를 고려하는 와중에 한국 군부의 5·16군사쿠데타 진압요청을 거부했다. 이재봉, “4월 혁명, 제2공화국, 그리고 한미관계”, 백영철 (편), 『제2공화국과 한국민주주의』(서울: 나남, 1996), p.110. 1952년 미국 정부는 자신들의 국가 이익을 위해 장면이 최선의 선택이라고 판단했다. 그러나 그 이후 장면이 미국에 대해 지나칠 정도로 사대적 태도로 나서자 미국의 정부 요인들은 속으로는 다소 낮은 평가를 내렸다는 견해도 있다. 미국은 장면의 지도력에 회의적인 시각을 가지고 있었다는 것이다. 조갑제, “근대화 혁명가 박정희의 생애”, 『조선일보』 1998년 7월 16일자.

지할 정도였으며 미국 국가안전보장회의(NSC; National Security Council)에서도 심각하게 검토했던 하나의 대안이었다. 미국은 이승만보다 더 적절한 지도자를 구하려고 시도했으나 합법적인 절차를 거치지 않고 물리적이고 인위적인 직접 개입으로 문제를 해결하는 것은 무리라고 판단해 장기적이고 간접적인 개입을 시도하는 데 그쳤던 것이다.

미국의 대한 정책을 보다 거시적으로 살펴볼 때 1953년 11월 9일에 통과된 NSC 170과 이의 수정판인 NSC 170/1(1953년 11월 20일)에 주목할 수 있다. 한국 국내 정치세력에 대한 정책은 위 문서의 부록 A항에 나오는데 이것은 1954년 12월 7일 다음과 같이 개정되었다.

미국과 휴전체제 유지 문제에 관해 협조할 수 있는 남한의 새로운 리더십을 비밀리에 선택하고 고무하는 것이 필요함. 만약 이승만이 단독 행동(휴전 협정 폐기나 북침 등을 지칭함—인용자)을 하거나 이것이 임박했을 경우 미국의 지원이 결정적인 것으로 노출되지 않는 한 새로운 리더십을 지원함.<sup>50)</sup>

위의 구절 중 “선택과 고무”라는 표현은 1953년의 원안에는 없던 표현이다. 이 원안에는 “새로운 리더십을 위한 토대를 발전시킴”이라고 되어 있었다. 또한 미국은 그들의 정치공작이 비밀리에 이루어져야 하며 노출되지 않아야 할 것을 어느 문서에서나 강조했다.

결국 이승만 제거 계획은 미국 행정부와 군부 내 대한정책 담당자들 사이의 논쟁을 거치면서 이승만 주변의 강경파 배제와 온건한 정치적 대체 세력의 육성이라는 장기적, 구조적 변화에 정책의 중점이 놓이게 되고, 이승만 배제라는 단기적, 외과적 조치는 부정되었다. 미국이 강경파로 주

50) “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense(Wilson)”, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, Part II, December 7, 1954, pp.1932-1933.

목하였던 인물은 이범석이었고, 이범석과 족청계를 대신할 온건 세력으로 지목한 집단은 이기봉을 중심으로 한 이른바 ‘전문 관료 집단’이었다.

### (3) 1954년 사사오입개헌

주지하다시피 사사오입개헌은 이승만 대통령의 3선을 가능하게 하기 위해 “대통령 연임 제한을 초대에 한하여 철폐한다”는 개헌안을 1954년 9월 8일에 제안한 데에서 시작되었다. 11월 27일의 표결에서 국회 재적 203석의 2/3선인 136석에서 1석 모자란 135명이 가표를 던짐으로서(정당한 절차에 따라) 부결이 선포되었다. 그러나 2/3선을 정확히 산술한다면 135석과 1/3석인데 자연인은 나눌 수 없으므로 2/3 이상은 135석 이상이라는 황당무계한 이론이 당시 여당 내부(주창자 이익홍 의원)에서 제기되었다. 이에 11월 29일의 표결에서 가결을 선포하는 비상식적인 일이 발생한 것이다.

이러한 헌정 파괴 행위에 대해 미국은 비판적이었으므로 새로운 리더십 모색을 내부적으로 계속 추진했지만 별다른 행동을 표출하지는 않았다.

## 4. 1950년대 후반기 이승만 정부의 위기 심화와 미국의 리더십 교체안 구체화

### (1) 이승만 집권의 장기화에 따른 정치적 위기상황 조성

1950년대 전반기에는 권력의 중심이 이승만 1인에게 집중되면서 민주주의는 뿌리를 내리지 못했고, 정당(야당)은 제 기능을 다하지 못했으므로

위기는 비교적 단속적(斷續的)이었다. 위기는 비교적 조기에 해소되었으며 야당은 집결되지 못했고 지속적인 투쟁을 전개하지도 못했다.<sup>51)</sup>

그러나 1950년대 후반기에 들어오면서 사태는 더 복잡해졌으며 정치적 위기는 오래 지속되었고 전반기 보다 심화되었다. 후반기에도 지속된 헌정질서의 문란과 과두제화 현상은 반대 세력의 단결을 초래했다. 아래에서 논하는 바와 같이 반대 세력은 1950년대 후반기에 치러진 두 차례의 선거(1956년 대선과 1958년 총선)에서 어느 정도의 지지를 얻어 힘을 얻었던 것이다. 야당이 힘을 얻은 대신 이승만이 영도하는 자유당은 국민의 지지를 잃게 되었다. 이승만의 경우는 팔순의 고령으로 현실 세계에서 더욱 유리되어 갔으며 자유당은 이승만의 개인정당에서 소수의 핵심 인사를 중심으로 운영되는 과두체제로 옮겨갔다.<sup>52)</sup> 2인자인 이기봉의 존재에 이어 3인자의 자리를 둘러싼 암투가 벌어지고 있었고 이런 상황에서 과두 세력은 경제 개발 등 사회적 욕구의 변화를 수용하기보다는 권력의 유지와 이를 위한 치안, 질서 확립에 몰두하고 있었다.<sup>53)</sup> 자유당은 야당의 민주화 요구를 적극적으로 수용하지 않았으므로 야당은 여당에 타협하기 보다는 정면으로 도전하면서 여야 간의 극한 대결만이 반복될 뿐이었다. 이승만

51) 이외에 1950년대 전반기에 이루어진 미국의 이승만에 대한 직접 개입은 1950년 총선을 예정대로 실시하기 위한 압력 등이 있다. 1950년 4월 3일 애치슨 미 국무장관은 장면 주미 대사에게 “인플레이를 억제하는 만족스럽고 효과적인 방안을 강구하지 못하면 경제협조처(the Economic Cooperation Administration)의 원조 계획을 재검토 내지는 조정하겠다[……] 이승만 대통령이 3월 31일 대한민국 국회에서 제의한대로 1950년 5월 총선을 11월로 연기”하려는 것에 대해 “법에 규정된 선거를 계획대로 실시하는 것이 절실하다”고 경고했다. “국무장관이 주한미대사관에”, 서동구(역편), 『한반도의 긴장과 미국』(서울: 대한공론사, 1977), pp.63-64; “The Secretary of State to the Korean Ambassador(Chang)”, Aide-Mémoire, 895B.13/4-350, Washington, *FRUS 1950*, Vol. VII, April 3, 1950, p.44. 당시의 상황은 1970년대 후반의 유신체제와 같은 최악의 권위주의적 상황은 아니었으며 정치적 위기도 1960년 초와 같이 그렇게 심화되지는 않았다.

52) 손봉숙, “이박사와 자유당의 독주”, 이기하(외)(1987), p.276.

53) 김영명, 『한국 현대정치사』(서울: 을유문화사, 1992), p.199.

- 자유당 정부의 과두제적 성격은 정권의 한계를 노정하여 위기가 증폭되고 결국 이승만 정부의 붕괴로 귀결될 가능성은 높아져갔다.

## (2) 1956년 3대 정·부통령 선거와 미국의 빗나간 예측

1956년의 정·부통령 선거에서 대통령 후보 이승만은 야당 후보 신익희의 갑작스런 죽음으로 유권자 56%의 지지를 얻어 대통령으로 당선되었지만 부통령의 경우는 이기붕이 39.6%의 지지를 얻은 것에 비해 민주당의 장면이 41.7%의 지지를 얻어 당선되었다(특히 서울 지역의 경우 45만 표 대 9만 5천 표). 이는 사실상 자유당의 패배였으며 민주당이 하나의 정치적 대안세력으로 확고하게 자리 잡게 된 것을 의미했다. 국민들은 이기붕으로 상징되는 이승만의 핵심 추종 세력에게 등을 돌렸다. 따라서 당시의 내무부 관료와 경찰은 과거와 같은 개입으로 자유당 부통령 후보의 '합법적' 승리를 가져 올 가능성이 거의 없으며 완전한 날조에 의해서만 승리를 확신할 수 있다고 판단했다. 1960년의 3·15대통령선거는 바로 이러한 배경과 맥락에서 감행되었던 것이다. 자유당은 결성 초부터 파벌 투쟁도 심각했으므로 강경파와 온건파의 대립도 당내 분파로 자연스럽게 받아들이는 분위기였다. 자유당 강경파는 1956년 선거의 사실상 패배를 인정하지 않고 야당을 비롯한 대중들을 억압해 정치 위기를 자초했다. 또한 이승만은 자신을 반대한 미국이 장면을 지원해 부통령에 당선시켰다고 믿었으며 이러한 생각을 공개적으로 발표하지는 않았지만 몇 차례 암시적으로 표출했다.<sup>54)</sup>

한편 진보당 당수 조봉암은 1956년 대통령 선거에서 216만 표를 얻

54) 「한국일보」 1959년 1월 5일자.

어 유권자의 24% 지지를 획득했다. 조봉암은 1958년 1월 국가보안법 위반 혐의로 투옥되었으며 1959년 7월 31일 처형당했다. 물론 미국은 그가 공산주의자라는 증거를 발견하지 못했으며 단지 1960년 대통령선거의 유력한 정적이었기 때문에 한국 정부가 처형했다고 판단했다. 또한 다울링(Walter C. Dowling) 대사는 이기붕과의 면담에서 “조봉암을 죽이지는 않을 것”이라는 전망을 얻어냈지만<sup>55)</sup> 사형 집행을 막지는 못함으로써 자유당 내 온건파 이기붕이 현 상황을 통제하지 못하며 강경파가 주도하고 있다는 사실을 확인했다.

이기붕이 부통령에 당선될 것이라고 예측한<sup>56)</sup> 주한 미 대사관은 선거 직후인 1956년 5월 24일 국무부에 보낸 보고서에서 선거 결과에 대해 “놀라움과 전진(민주 발전) 그리고 우려(혼란과 분열)”가 교차한다고 평가했다.<sup>57)</sup> 미국은 이승만에 대한 지지가 상대적으로 하락하면서 조봉암이 약진하고 장면이 헌법상 대통령 유고시 승계권을 가진 부통령에 당선되자 당혹해 했다. 미국 내 보수주의자들은 조봉암의 평화통일론이 북한의 평화공세과 비슷하며 따라서 북의 선전공세에 이용당할 수 있음을 우려했다. 또한 미국은 극우적인 이범석이나 경직된 민주당의 장면보다 이기붕을 높이 평가했다. 봉건적인 민주당보다 자유당 내의 관료 출신이 덜 완고하

55) “Dowling’s Telegram to Secretary of State: Ambassador Dowling’s Conversation with ROK Speaker of the National Assembly Yi Ki-bung”, 795B.00/6-2358, RG 59, The Decimal File, 1955-59, US National Archives, June 23, 1958; “Editorial Note”, Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Vol. XVIII(Washington, DC: USGPO, 1994), p. 462.

56) “Turner C. Cameron to the Department of State: The 1956 Presidential Election in the ROK(IX), The Situation in Mid-Campaign”, 795B.00/5-256, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives, May 2, 1956.

57) “Turner C. Cameron to the Department of State: The 1956 Presidential Election in the ROK(X), Final Report”, 795B.00/5-2456, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives, May 24, 1956.

다고 생각했으며 이승만 비서 출신으로 우남의 신임을 얻고 있는 이기붕과 만송의 세력 아래 있는 자유당 내 전문 관료 출신의 인사를 결합한다면 이승만 후계 세력으로 손색이 없다고 생각했던 것이다. 미국은 이기붕의 리더십 부족을 염려했지만 만약 이승만 유고시 그가 승계하게 되면 경제 개발에 더 적극적이 되고, 대미관계에서 덜 독자적이며(less independent) 대일관계에서 덜 시끄럽고(less obstreperous), 대북관계에서 광적인 과격함이 없어질 것이라고 기대했으나<sup>58)</sup> 그의 낙선으로 일단 물거품이 되었다.

1954년 3대 5월 20일 민의원 선거에서 자유당은 젊은 관료들을 총원하여 젊은 정당의 이미지를 띠면서 비교적 약진했으며 관료 출신의 당선자(장경근, 한희석, 이재학, 임철호, 인태식, 박용익 등)가 이기붕 주위에 포진하게 되는 계기가 되었다. 1950년대 중반을 고비로 이승만이 당무에서 점차 손을 떼는 것과 비례해 당내에서 이기붕의 비중이 높아졌는데 일부 의원들은 1956년 정·부통령 선거에서 이기붕이 낙선된 이후 이를 비판했다. 국회 부의장 조경규를 중심으로 한 50여 명이 이기붕 중심의 권력구조에 대한 쇄신을 주장한 것이다. 그러나 이승만이 낙선한 이기붕의 손을 들어주어 결국 그가 권력의 핵심에서 벗어나지 않게 되자 미국은 안도하면서<sup>59)</sup> 이승만 후계체제를 구축하는 과정에서 그의 역할에 큰 기대를 걸었다.

그렇지만 이후 자유당은 앞으로 있을 선거에 대비하는 방안과 그것을 위해 당을 강화하는 방안을 둘러싸고 점차 강경파와 온건파로 갈라지기 시작했다. 강경파의 중심인물은 장경근, 한희석, 임철호 등이었고 온

건파는 이재학 등이 중심이었다. 이기붕은 온건파의 중심이었고 시간이 경과할수록 강경파에 밀리기 시작했다. 이기붕의 건강 약화도 그의 당내 영향력 약화를 부추겼다. 자유당 강경파는 중심인물 장경근과 임철호는 물론 강성태, 인태식, 이종재, 이근직, 정운갑, 최순주, 최인규 등 당의 간부를 직접 내각의 각료로 임명하거나 강경한 인물을 발탁하는 방법으로 행정부도 장악했다. 최인규 내무장관, 홍진기 법무장관, 이강학 치안국장 등으로 선거 내각을 구성한 것이다.

자유당의 온건파와 강경파 사이의 분열은 선거법 개정과 관련된 1957년 말 논쟁과 진주시의 시장 선출을 위한 지방 선거의 준비를 분기점으로 하여 명백히 드러났다. 자유당이 강은 대립을 벌이고 있는 한편 야당의 인기는 1956년 이후 계속 상승했다.

(3) 1958년 5월 4대 민의원 선거:

자유당에 대한 민심 이반 표출과 미국의 보수양당제 이식 노력

1958년 5월 2일 4대 민의원 선거에서 자유당은 유례없는 폭력과 금권, 막대한 관권과 행정력을 총동원하여 부정선거를 자행함으로써 야당의 진출을 봉쇄하려 했다. 그럼에도 불구하고 야당의 득표율 상승으로 지지 세력이 증가하게 된다. 민주당은 야당 통합과 무소속 영입, 자유당 탈당과 합류 등으로 3대 국회 회기 중이던 1955년 7월 17일 결성되었는데 출범 당시 의석수 33석에 불과했으나 4대 민의원 선거에서 46석을 더 획득했다. 따라서 3대 총선의 초창기 의석수보다 12석을 더 얻은 자유당에 비하면 대승을 거둔 셈이었다(자유당 126석, 민주당 79석, 통일당 1석, 무소속 27석). 서울 지역의 16개 선거구 중 14석을 야당에게 내준 것(자유당 1석

58) "Current Political Trends and Prospects in the Republic of Korea", OIR 7157, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives, February 7, 1956.

59) "Dowling to Dulles", 795B.00/7-3059, RG 59, The Decimal File, 1955-59, US National Archives, July 30, 1959.

무소속 1석)이 특기할 만하다. 서울을 포함한 27개 도시 62개 선거구에서 민주당은 42석, 무소속이 6석을 차지한 반면 자유당은 14석 밖에 얻지 못하자 이러한 여촌야도 현상에 대해서 자유당 강경파는 불편하게 생각했다. 자유당은 의석이 증가했음에도 불구하고 종전 선거보다 약세를 보였다는 사실을 부정할 수는 없었다. 자유당 강경파는 대통령 유고시 장면에 계승되는 것을 방지하기 위한 개헌을 추진하고자 전체 의석의 3분의 2를 차지하려고 노력했으나 과반수 확보에 만족해야 했다. 민주당은 호헌선인 78(1/3)석에서 1명을 초과해서 당선시켰던 것이다. 또한 무소속의 비중이 격감하여 양당제가 착근될 조짐을 보인 이 선거는 2년 전의 정·부통령 선거에 이어 자유당에 대한 민심이반 현상을 재차 표출했다.

다울링 대사는 선거결과에 대해 양당제가 확립되었다면서 한국 정치의 절정(high-point)이라고 극찬했다.<sup>60)</sup> 미국은 1958년 1월 확정된 협상선거법이 통과되는 과정에서 막후 영향력을 행사했는데 이 선거법은 입후보 공탁금 제도를 통해 무소속의 난립과 진보적인 군소정당의 출마를 막고 보수양당제로 나아가게 만들었다. 진보 정당의 출현과 세력 확장을 우려한 미국은 자국과 같은 보수양당제를 한국에 이식시켜 보수주의자들의 장기집권이 가능하다면 그것이 최선이라고 생각했다. 선거법 협상과정에서 자유당 온건파와 민주당 온건파가 선거법 통과과정에서 타협한 결과 자유당 바로 뒤에 민주당이 제1야당의 위치를 확고히 했다. 하지만 자유당 온건파가 주도한 선거법 개정으로 인해 자유당 강경파는 자유당의 입지가 약화되었다고 평가했다. 결국 자유당 강경파의 목소리는 더욱 더 높아져만 갔다.

60) "Editorial Note", *FRUS, 1958-1960*. Vol. XVIII, p. 456.

#### (4) 미국의 대안세력 결집을 위한 양동작전

자유당 강경파는 다가올 1960년의 정·부통령 선거에서 패할지도 모른다는 위기의식을 갖게 되었다.<sup>61)</sup> 1958년 5·2총선 이후부터 나타나기 시작한 자유당에 대한 지지도 하락과 국민들의 민주주의식 고양으로 1960년도 정·부통령 선거에서의 자유당의 승리를 보장할 수 없었던 것이다. 자유당 강경파는 민주당의 약진에 언론이 일조했다고 보았다. 경향신문을 필두로 한 언론의 부정선거 폭로에 힘입어 야당이 선전했다는 것이다. "자유당에 편향적인 경찰은 농촌을 장악했고, 민주당에 편향적인 신문은 도시를 장악했다"는 비유가 나오기까지 했다. 이에 자유당 강경파는 책임을 언론으로 돌렸으므로 국가보안법을 개정하여 「경향신문」 등 비판 언론을 통제하려 했다. 결국 한국 정당정치 사상 최초로 양대 보수정당제가 나타나면서 이러한 양상이 계속 나타날 가능성이 높았던 시점에서 자유당이 1958년 국가보안법 개정을 둘러싼 파동을 일으킴으로써 미국이 의도한 보수양당제로 고착될 수 있는 기회는 무산되고 말았다.

이승만 정부의 강경한 행동은 1958년 민의원 선거를 전후한 시기에 연이어 표출되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1958년 1월 조봉암의 체포와 진보당의 불법화 조치, 12월의 국가보안법파동 등이 일어난 것이다. 미국은 이러한 강경한 조치들을 비판적으로 바라보았다. 미국은 내무장관 최인규와 치안국장 이강학, 법무장관 홍진기 등의 강경파가 1958년 당시에 국가보안법 개정안을 발의한 세력이며 민의원 의장 이기붕을 위시해서 재무장관 송인상(전 부흥부장관), 국방장관 김정렬, 부흥부장관 신현확, 상무장관 김현철, 김동조 등의 온건파는 국가보안법 개정에

61) Mr. Lane(et al.), "ROK Political Situation", 795B.00/2-559, p.2, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives, February 5, 1959.



대해 다소 수세적이었다고 평가했다. 다울링은 이들 세력 간의 권력투쟁이 미래의 한국 정치에 결정적인 변수라고 평가했다.<sup>62)</sup> 미 국무부 정책당국자는 후자와 같은 온건파를 이용해 개혁을 달성한다면 공산화를 방지할 수 있다고 생각했다.<sup>63)</sup> 공산화 방지는 역시 미국의 한국에 대한 외교정책상 거의 유일한 목표였다.

1958년 12월 24일 2·4 보안법의 날치기통과 전후 미국은 여야 간의 조정을 통해 보수양당제의 제도화를 꾀하려는 중재 노력을 보였다. 포스트 이승만 시대의 대안을 모색한 것이다. 주한 미 대사관 직원은 민주당원인 장면(1959년 1월 31일)과 조병옥(2월 2일)을 각각 면담하고 자유당에 일방적인 사과를 요구하는 민주당의 경직된 입장에서 벗어나 자유당과의 협상에 나서 줄 것을 종용했다. 장면은 대화 중에 '무조건 사과'에서 '통과 시킨 방법에 대한 사과'로 후퇴했으며, 조병옥은 사과가 아닌 유감 표명 정도는 용인하겠다는 뜻을 밝혔다. 조병옥은 1월 30일 등에 이기붕 국회의장과 두 번 만났는데 이기붕이 자유당 강경파의 강경 노선 때문에 타협이 쉽지 않음을 고백했다고 언급했다. 구파 조병옥은 신파 장면보다 적극적으로 타협에 나서는 편이었다. 미 대사관 직원이 조병옥에게 2월 3일에 열릴 국회에서 타협적 태도를 견지하라고 재차 요구하자 조병옥은 윤재술 대변인에게 이미 권고했으며 다시 한 번 지시하겠노라고 대답했다.<sup>64)</sup>

62) Seoul to State, RG 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Entry 2846A: Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1956-1963, US National Archives, 16 December 1958.

63) "Memorandum From the Ambassador to Korea (Dowling) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson): United States Role in Current Political Crisis in Korea", *FRUS, 1958-1960*. Vol. XVIII, January 23, 1959, pp.537-540.

64) "Telegram From the Embassy in Korea (Gilstrap) to the Department of State", *FRUS, 1958-1960*. Vol. XVIII, February 2, 1959, pp.541-542.

당시 여야 간의 타협에 나섰던 미 대사관 공사 길스트랩(Sam P. Gilstrap)은 비타협적이고 강경한 입장을 고수하는 장면보다 조병옥이 더 타협적이었으므로 이기붕과 조병옥을 묶고 장면을 배제하는 방향으로 차기 정권(포스트 이승만) 구상을 구체화했다. 길스트랩의 영향을 받은 다울링은 덜레스(John F. Dulles)에게 보낸 1월 27일자 전문에서 민주당 신파 "장면의 강경론은 민주당의 목적을 손상시키고 자유당 강경파의 손에 돌아나게 될 것"이라고 예측하면서 장면에게 압력을 가해야 한다고 주장했다. 미국으로부터 일정한 압력을 받았던 장면이었지만 태도가 쉽게 변하지는 않았다. 길스트랩과의 대화에서 장면은 국가 보안법 파동 등의 문제는 도덕적 원칙의 문제라는 것을 강조하면서 이기붕의 공식 사과가 있어야 하며, 그런 사과가 있는 연후에 보안법 수정이 가능하다고 말했다. 또한 장면은 이기붕과 조병옥과의 대화, 민주당-자유당 원내총무 회동은 국가보안법 수정에 동의할 의향이 없는 자유당 쪽의 사기라고 주장했다. 장면은 계속해서 민주당이 "대중과의 신뢰를 지키려면" 강경한 민주당의 입장이 중요하다고 주장하면서 길스트랩이 민주당의 강경한 입장이 무용하다고 강조하자 "우리는 관망해야(wait and see)"한다고 응수했다.

여야 간 타협으로 자유당 강경파의 행동을 제어하려는 미국의 눈에 장면은 비타협적인 야당의 강경파로 인식되어, 이승만을 대체할 세력에서 배제 당했다. 미국은 조병옥-이기붕 양측에 우선순위를 두게 되었다. 미국은 민주당 구파와 자유당 온건파 연합에 큰 기대를 걸었던 것이다. 이승만 이후에 자유당과 민주당의 온건파를 묶어서 여당으로 만들고, 강경파인 민주당 신파를 야당으로 만드는 것이 가장 좋은 방안(보수양당

제)이라고 미국은 생각했다. 이승만 유고시 자유당의 자생력이 문제시 되었으며, 만약 자유당이 공중 분해되고 민주당이 여당의 위치를 차지하게 되면 야당의 공백을 진보당과 같은 혁신정당이 등장해 메울 수 있다고 예측했다. 이러한 보혁 구도는 미국으로서는 가급적 피하고 싶은 시나리오였다. 한국이 미국과 같은 보수 양당체제를 유지하는 것이 미국으로서는 제일 바람직했다. 당시 민주당은 내각제를 정강정책으로 채택하고 있었는데 조병옥·유진산·김의택·서범석·유옥우 등의 민주당 구파(온건파)와 이기붕·이재학·김진만 등의 자유당 온건파는 “헌정 중단 없이 평화적으로 정권 교체를 이루기 위해서는 내각제 개헌이 필요하다”는 공감대 하에서 개헌을 추진하기 위한 물밑 교섭을 1959년 1월 말부터 벌였다. 이러한 내각제 개헌 협상도 역시 미국이 바라던 바였다. 공산화에 이용당할 수 있는 혁신 정당의 출현을 막기 위해 미국은 보수양당제를 선호했으며 역시 이러한 정계 개편 구상은 반공 전략의 일환이었다.

그렇지만 미국이 주도한 여야간의 화해 분위기 조성은 자유당과 내각 및 경무대 강경파가 주도한 일련의 강경한 조치들에 의해 무색해졌다. 1959년 4월 「경향신문」의 폐간 결정, 1959년 7월 31일 조봉암 사형 등의 강경조치들은 야당의 승세와 민심의 이탈로 약화되기 시작한 권위주의적 통제를 만회해 보려는 자유당 강경파의 일관된 시도였으며 결국 파멸을 자초한 것으로 평가할 수 있다. 집권세력이 더 강경한 권위주의 지배 양식을 국민과 야당에게 강요할수록 정권의 정당성은 약화되는 결과를 가져왔다.

미국은 조봉암이 처형당한 직후인 1959년 8월, 이승만 정권의 중심 자유당 강경파와의 절연(dissociation)을 본격 모색한다.<sup>65)</sup> 이어 1959년

65) “Herter to American Embassy in Seoul”, 795B.00/8-2459, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives, August 24, 1959.

9월 28일 다울링 대사는 국무부에 보낸 전문에서 1960년 3·15선거가 전환기의 매우 중요한 선거라고 인식하면서 부정선거가 될 가능성이 높다고 정확하게 예측하면서 미국의 적극적인 조치를 강조했다.<sup>66)</sup> 이에 10월 22일 파슨스 미 국무부 극동담당차관보는 허터(Christian A. Herter) 국무장관에게 한국에서의 민주주의 실패는 미국의 영향력과 위신을 손상시킬 것이므로 미국이 한국 정부와 자유당에 영향력을 행사해 자유롭게 선거가 진행되도록 해야 한다고 건의했다.<sup>67)</sup> 그러나 실제로 미국은 사태를 관망했으며 절연 쪽에 가까워지고 있었다. 결국 후술하는 바와 같이 1960년 4·19가 발생하자 아래와 같이 완전히 절연했다. 미국은 이승만 정권의 붕괴가 한국에서 반미감정의 확산으로 이어지는 것을 막고, 미국의 이익을 벗어나는 극단적인 인물 또는 세력이 이승만 이후 정권으로 등장하는 것을 피하기 위해 이승만과 절연했던 것이다. 좌익은 물론 우익 극단주의자가 정국을 주도해 그 반작용으로 공산혁명이 일어나는 것을 막고자 했다. 절연만이 한국에서의 정치적 위기 시 미국이 이승만과 운명을 같이하는 것을 피할 수 있다고 미국은 계산했다. 이승만 정부가 절차적 민주주의를 훼손하고 독재적 행태를 보이고 있는 상황에서 미국이 이승만 정부를 무조건 지지하고 있다는 인상을 보이게 되면, 공산주의자들은 이러한 사태를 선전하고 미국의 동맹국들은 실망하게 될 것이다. 이는 소련과 대결하는 상황에서 미국의 세력권은 축소될 수도 있고 궁극적으로는 미국의 국가안보 이익에 큰 손상을 입히게 될 가능성도 있다고 미국은 판단했다. 한국 국내

66) “Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State”, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, September 28, 1959, p. 587.

67) “Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Parsons) to Secretary of State (Herter)”, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, October 22, 1959, p. 592.

에서는 대중들이 이승만 독재정권과 미국을 동일시함으로써 반미감정이 확산될 가능성이 있고, 상황에 따라서는 미국에 우호적이지 않은 정권이 들어설 가능성도 있다고 판단했다. 따라서 절연전략은 본질적으로는 공산화를 방지한다는 한국에 대한 미국의 최고 목표를 실현하는 수단이었다.

### 5. 이승만 제거 계획의 우회적 결말:

#### 1960년 4월 26일 이승만 하야에 대한 미국의 강권(強勸)

1960년 3·15 선거에서 미국이 우려한 대로 단순한 선거 부정을 넘어선 전면적인 부정선거가 자행되고 4월 19일 학생들의 봉기에 이은 경찰의 발포로 불상사가 발생하자 미국은 절연정책을 본격화했다. 이승만 정권에 대한 더 이상의 지지를 철회하고 이승만에게 압력을 가함으로써 그의 하야를 이끌어내는 데 1959년 12월 부임한 매카너기(Walter P. McConaughy) 신임 주한 미 대사는 큰 역할을 했다. 매카너기는 4월 19일 이승만을 만나 최근의 사태에 유감을 표명하고, 국민의 정당한 열망에 공감하며 정부가 국민의 불만 해소책을 강구할 것이라는 확신을 줄 수 있는 내용의 방송 메시지를 직접 녹음하여 발표할 것을 촉구했던 것이다.<sup>68)</sup> 또한 4월 21일에는 계엄령에 대한 비판과 부정선거 관련자 제거 등의 강경한 주문 내용을 담은 허더 미 국무장관의 4월 19일자 메시지<sup>69)</sup>를 전달했다.

68) "Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State", Seoul, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, April 19, 1960, pp. 620-622.

69) "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea", *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, April 19, 1960, pp. 624-626.

1960년 4월 26일 10시 40분에 시작된 이승만과 매카너기 대사의 대화에서 매카너기는 "국민이 원한다면 해야하겠다"는 이승만의 성명에 대해 유보 조항이 명확하지 않음을 날카롭게 비판했다.<sup>70)</sup> 또한 매카너기는 이승만을 조지 워싱턴에게 비유하며 "한국 민족의 진정한 아버지"라고 칭찬하면서도 "너무 오랫동안 너무 많은 일을 해 온 연로한 정치가는 그의 책무로부터 벗어나 존경받는 자리로 은퇴하는 것이 좋으며, 특히 지금같이 복잡하고 어려울 때에는 정부의 부담을 젊은 사람에게 넘겨주어야 한다고 국민이 믿는 때"<sup>71)</sup>가 한국에 도래했다며 이승만의 사임을 직접적으로 권유했다. 이승만은 이 자리에서 미국 측의 우려 표명에 대해 깊이 인식한다고 대답했으며 27일 사직서를 국회에 제출하고 사임성명을 발표했다.

이승만의 조건부 하야 성명이 매카너기를 만나기 전인 10시 30분에 발표된 것이었으므로 이승만의 하야는 미국의 압력에 의한 것이 아니라는 주장<sup>72)</sup>이 있지만, 사실은 26일 성명을 발표하기 직전에 매카너기, 매그루더(Carter B. Magruder) 유엔군사령관, 드 실바(Peer de Silva) 미국 중앙정보국 한국책임자 등이 아래와 같이 김정렬 국방장관을 경유해 전화를 걸어 압력을 가하기 시작했으므로 조건부 하야 성명도 미국의 압력에 의한 것일 가능성이 높다.

70) "Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State", Seoul, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, April 26, 1960, p. 641.

71) "Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State", Seoul, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, April 26, 1960, p. 643.

72) 이상우, 『군부와 광주와 반미』(서울: 청사, 1988), pp. 215-216, pp. 230-235; 이한우, "4·19시위대 대표 유일라 씨의 시간대별 증언", 『월간조선』 4월호(서울: 조선일보사, 1995), pp. 197-201; Quee-Young Kim, *The Fall of Syngman Rhee*(Berkeley, Cal.: Institute of East Asian Studies, University of California Berkeley, Center for Korean Studies, 1983), pp. 215-216; 이화수, 『4월 혁명: 정치행태학적 연구』(서울: 평민서당, 1985), p. 155; 김영명, 『한국의 정치변동』(서울: 일조각, 2006), p. 113.

매카너기가 김정렬에게 전화를 통해 한 압력은 미 외교문서<sup>73)</sup>에 상술되어 있는데, 매카너기는 9시 10분경 사태가 매우 심각하므로 “즉시 이 대통령을 만나서 학생대표단 면담, 선거 재실시에 관련된 성명 발표, 이 대통령의 향후 정치적 역할에 대한 고려 등을 건의하라”고 강력히 권고했다. 이에 김정렬 장관은 대통령을 만난 후 10시 15분에 매카너기에게 전화를 걸어 “만약 국민이 원한다면 사임하겠다”는 성명이 발표될 것이라고 알렸다. 따라서 미국은 김정렬을 통해 압력을 가했으며, 이러한 압력은 이승만 사임 성명 발표에 결정적 요인이 되었다고 할 수 있다. 물론 미국 문서는 미국의 역할을 과장했을 수도 있다. 그렇지만 내정 간섭으로 해석될 수 있는 부분을 과장한다는 것은 자연스럽지 못한 측면이 더 많다.

이렇게 이승만은 26일 오전 학생대표를 만나 미국의 매카너기의 직접 압력을 받기 전에 조건부 하야를 표명했지만 하야 표명 직전에 김정렬을 통해 이루어진 미국의 간접적 압력이 하야 표명을 이끌어냈다고 할 수 있다. 즉 김정렬에 의한 미국의 간접적 압력을 받기 전에는 집권 고수 쪽으로 완강하다가 압력을 받은 후에야 하야를 처음 표명했으므로 미국의 압력이 태도 변경의 가장 중요한 요인이었다고 할 수 있다. 또한 10시 30분의 조건부 하야가 전술한 바와 같이 10분 후에 행해진 매카너기의 직접적 압력으로 무조건 사임으로 바뀌었으므로 미국은 직·간접 채널을 총동원하여 내정에 개입했으며 하야 강권은 매우 성공적이었다고 할 수 있다. 그렇지만 미국의 아이젠하워 대통령은 4월 27일 부정선거에 대한 우려를 우호적인 태도로 표명했을 뿐 어떠한 개입도 한 적이 없다고 외교적·공식적으로 말할 수밖에 없었다.<sup>74)</sup>

73) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State”, Seoul, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, April 26, 1960, pp. 639-640.

그런데 4·19의 분수령을 이루었던 4월 25일 대학교수단 데모<sup>75)</sup>는 미국 대사관의 신분 보장을 받고 이루어졌다는 임창순 교수의 증언이 있다.<sup>76)</sup> 또한 4·19당시 한국군이 정치적으로 중립을 지키는 데에 미국이 영향을 미쳤다는 견해도 있다.<sup>77)</sup> 교수단 데모, 군의 정치적 중립 견지 등 중요 변수들이 복합적으로 작용해 이승만의 하야를 가져왔다고 할 수 있다. 따라서 미국의 개입은 배후에서 시작되었으면서도 더 직접적이었다고 할 수 있다. 공식적인 성명과 실제적 행동과는 달랐던 것이다.

물론 이승만 정부 몰락의 결정적 요인은 민중의 힘으로부터 나왔다. 그러나 마지막까지 상황의 심각성을 파악하지 못한 이승만을 물러나게 하는데 미국의 압력은 큰 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 미국은 1952년부터 입안했던 이승만 제거 계획을 한국인들의 봉기에 편승하여 교체 계획으로 변화시켜 보다 세련된 방식으로 실천에 옮길 수 있었다고도 할 수 있다.

74) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State”, Seoul, April 28, 1960, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, p. 647. 이러한 논쟁에 대해서는 이재봉, “4월혁명, 제2공화국, 그리고 한미관계”, 백영철 (편), 『제2공화국과 한국민주주의』(서울: 나남, 1996), pp. 86-90 참조.

75) 이를 계기로 이전까지 금기시되던 이승만 하야 구호가 전면에 등장하게 되었는데, 그 이전의 구호는 ‘부정선거 다시 하라’, ‘자유당은 물러가라’ 정도였다고 한다.

76) “좌담: 4월혁명의 현재적 의미”, 사월혁명연구소 (편), 『한국사회변혁운동과 4월혁명』 1 (서울: 한길사, 1990), p. 408. 또한 당시 교수단의 일원인 고려대 정치외교학과 민병기 교수의 친구인 조선일보 고정훈 기자가 교수들의 신분 보장을 위해 군 공보장교인 김병렬 대령에게 전화를 걸었을 때 군이 이성을 지킬 것이라는 대답을 들었다고 한다. Quee-Young Kim, *The Fall of Syngman Rhee* (Berkeley, Cal.: Institute of East Asian Studies, University of California Berkeley, Center for Korean Studies, 1983), pp. 179-180. 이에 대해 이철순 교수는 4·19 당시 미국이 한국군의 정치적 중립 유지에 영향을 미쳤다고 해석했다. 이철순, “부산정치파동과 국가보안법파동에 대한 미국의 개입 비교”, 서울대 국제문제연구소 발표원고, 2007년 11월 9일, p. 21.

77) 이철순, “이승만정권기 미국의 대한정책 연구(1948~1960)”, 서울대학교 정치학과 박사학위 논문, 2000, p. 380. 한편 2001년 7월 27일 방영된 MBC “이제는 말할 수 있다: 이승만을 제거하라, 에버레디 플랜” 프로그램에서 당시 미 대사관 정부과 로버트 리치는 “우리는 군에게 무력을 사용하지 말 것을 촉구했다”고 증언했다.

처음 미국은 이승만을 권좌에서 떠밀려는 학생들과 합세하지는 않았으며 오히려 학생들의 과격한 행동을 우려했지만 만약 이승만이 계속 버티 학생이 더 과격해진다면 북의 공산주의자들에게 유리할 상황이 도래할지도 모른다고 판단하여 결국 마지막에 이승만 퇴진에 대한 영향력을 행사한 것이다. 역사에 반 사실적 가정은 무의미하지만 만약 이승만이 국민이 원한다면 사임하겠다는 입장을 계속 견지했다면 또 다른 불상사가 일어나든가 아니면 계속 버티다가 결국 사임했을 가능성이 높다. 미국은 불상사가 발생하여 계속 정국이 불안하게 된다면 '인민의 힘(people's power)' 때문에 반공의 보루가 무너질 가능성이 있다고 생각해 적극 개입했다고 할 수 있다. 과도 정부 수반의 자리에 오른 허정 외무장관에게 1960년 4월 28일 매카니기는 이승만 정부 유지에 주도적 역할을 한 인사들의 처벌은 신중하게 할 것을 요구함과 동시에 반공입장 유지에 대한 확고한 결의를 단시일 내에 공표하도록 촉구했다.<sup>78)</sup> 역시 반공 정권이 무너질까봐 우려했던 것이다. 결국 미국은 '4·19혁명'을 개량화하여 한국 자본주의 체제를 보전하는 데 성공했다.

## 5. 맺음말

1950년대 전반기에 발생한 발취개헌안과 대통령중임제헌철폐개헌안의 변칙적 통과는 모두 이승만의 장기 집권을 도모하기 위해서 행해진 것이었으며 이러한 일련의 헌정질서 파괴 행위는 결국 정치적 위기 상황을

78) "Telegram From the Embassy in Korea (McConaughy) to the Department of State", Seoul, April 28, 1960, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, pp.647-650.

을 조성하기 시작했고 미국은 이 와중에 이승만 제거 계획과 같은 내정개입안을 논의했다. 그러나 1950년대 후반기가 되면 한국도 국가로서의 독립적인 체제를 정비하게 되어 미국도 이전 시기와 같은 노골적인 내정개입안을 입안할 수 없었으며 대신 여야의 갈등을 조정하면서 '개혁세력'을 지원하는 식의 '포스트 이승만' 대비책을 입안했다. 미국의 한국 정치에 대한 후견인 역할이 이때부터 본격적으로 시작되었다. 1950년대 후반기는 이승만의 장기집권으로 파생되는 정치 위기가 국가 존립을 무너뜨릴지도 모른다는 관측이 대두되던 시기였다.

미국은 자유당 강경파 중심의 극우 세력이 주도하여 이끌어가는 정국의 상황이 자칫 공산주의 세력을 유리하게 만드는 정치적 위기로 발전할 것을 우려하였다. 따라서 자유당 온건파가 진보적 개혁을 시도하여 공산화를 방지할 필요성이 있다고 판단했다. 미국의 대한반도 정책의 가장 중요한 목표 중의 하나는 바로 '반공 국가 유지'라고 할 수 있다. 1958년 국가보안법 개정<sup>79)</sup>에서 자유당 온건파가 주도권을 행사하지 못한 후 미국은 1960년에 이르면 합리주의적 야당이 진보적 개혁을 행해 공산화가 방지될 수 있기를 기대했다.<sup>80)</sup> 이는 1946년의 좌우합작 지원에서 그 뿌리를

79) 이완범, "1950년대 후반 한국정치사 연구: 이승만 정부 몰락 과정에서 일어난 보안법 파동을 중심으로", 문정인·김세중 (편), 『1950년대 한국사의 재조명』(서울: 선인, 2004), 459-494쪽.

80) 이재봉 교수는 1950년대 후반에 이르면 미국이 이전까지 견지했던 이승만 정권에 대한 일방적 지지정책을 철회했는데 반드시 이것이 원인은 아니었지만 결과적으로는 이승만 정권의 붕괴로 연결되었다고 주장했다. 이재봉, "4월혁명과 미국의 개입", 한국정치학회 월례발표회 발표논문, 1995년 3월, pp.7-11. 그런데 미국의 이승만 정권에 대한 1950년대 후반 이전의 정책이 일방적 지지정책은 아니었던 측면이 있다. 한편 사회구조적으로 본다면 이승만 정권 초기에는 사회구조가 미분화되어 있었다. 그러나 말기에 들어서 이승만 체제는 경직화되고 부패의 정도도 심화되었으므로 분화된 구조에 효과적으로 대처하지 못해 결국 몰락할 수밖에 없었다는 것이다. 국가보안법 개정을 둘러싼 본 연구자의 한-미관계 연구는 다음과 같다. 이완범, "1950년대 후반기의 정치위기와 미국의 대응: 1958년의 국가보안법 개정 파동을 중심으로", 한홍수(외), 『1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』(서울: 오름, 1998년 8월), pp.137-191.

찾을 수 있는 국무부의 반혁명적인 개혁 추진 정책이다. 그러나 결국 미국의 기대는 달성되지 못하고 4·19라는 혁명적 봉기가 일어났으며 미국은 혁명이 공산주의자들에 의해 이용당할 가능성이 있다고 우려하는 ‘혁명 콤플렉스’를 가지고 있었다. 결국 4·19직후 미국은 이승만의 하야를 강권하여 이승만을 권좌에서 몰아내고 혁명을 개량화하는 데 성공했다.<sup>81)</sup> 미국은 한국 정부를 수립한 장본인이지만 이승만의 전횡에 직면하자 에버레디 계획을 수립하는 등 이승만의 제거를 계획했으며 특히 1960년 4·19 이후 이승만 퇴진 과정에서 일정한 영향력을 행사한 것이다.<sup>82)</sup>

그런데 미국의 한국 내정에 대한 공식적인 표명은 언제나 한국 정부의 감정을 자극하지 않는 선에서 자신들의 입장을 개선하는 소극적인 방식이었다. 미국은 사전 거중 조정과 사후 논평을 통해 후견인으로서 역할을 다했을 뿐 명시적으로 표출되는 직접적인 개입은 삼갔던 것이다. ‘이승만 제거안’과 같은 단기적이며 적극적인 직접 개입은 하나의 옵션으로만 검토되었을 뿐 한번도 실현된 적은 없었다. 이승만보다 더 적합한 지도자를 찾는 데 실패했든지 아니면 한국인들의 동원된 민심이 아직 이승만으로부터 괴리되지 않았다고 판단했기 때문이었는지 모른다. 혹은 물리적 제거라는 내정간섭적 무리수를 둔다면 남한의 정치적 안정을 해치고 결국 북의 도발(혹은 남의 혁명)에 의해 반공 정권이 무너질 가능성을

81) 미국이 기대를 걸었던 조병옥이 병사한 상황에서 맞은 1960년 4·19 상황에서 미국은 장면을 차선책으로 고려할 수밖에 없었다. 그러나 장면이 집권 후 급진적인 사회운동을 통제하지 못하자 그에 대한 지지를 철회하고 보다 안정적인 군부를 대안으로 고려하여 1961년 5·16 이후의 정국을 대처하게 되었다. 이에 대하여는 이완범, “장면과 미국: 정권교체기 미국의 역할을 중심으로, 1952-1961”, 장면학술회의, 2002년 4월 20일, p.70 참조.

82) 미국이 이승만 정부 선거에 끼친 영향은 다음에 분석되어 있다. Donald Stone MacDonald, “Korea and the Ballot: The International Dimension in Korean Political Development as Seen in Elections”, ph D dissertation, George Washington University, 1978.

우려했을 수도 있다. 아니면 이 셋을 복합적으로 판단해 결국 도상작전으로만 고려했을 수도 있다. 그런데 미국이 이들 안의 실현성 여부를 계속 검토한 사실은 간과될 수 없으며 상당한 고위직 관리들이 이들 안을 검토했다는 사실도 주목해야 한다. 이런 맥락을 강조한다면 1960년 4월 26일 이승만에 대한 미국의 직접적 퇴진 요구는 제계 계획이 실현된 것이라고 볼 수 있다. 미국의 공작으로 한국군의 중립을 지켜서 4·19가 성공했으므로 올리버는 4·19를 ‘이승만 제거 계획’이 실행에 옮겨진 것으로 파악했다.<sup>83)</sup>

마지막으로 본 연구에서 논의한 바를 요약하면 미국은 1950년대 전반기의 물리적 방안인 이승만 제거 계획(한국 군부의 쿠데타 사주)을 구상했으며 1950년대 후반기에는 군부에 의지하는 전략에서 벗어나 민간인 후계 양성 전략을 보다 구체적으로 은밀하게 추진했다. 즉 여야 간, 혹은 여당 온건파 간의 조정과 타협에 의해 이승만 후계 체제를 모색하다가 이도 역시 별다른 성과를 내지 못하는 와중에 결국 1960년 4월 19일 혁명적 봉기가 일어나자 미국은 이것이 공산주의자들에 의해 이용당하면 대한민국이 공산화될 가능성이 있다고 우려했으므로 4·19의 마지막 국면인 4월 26일에 적극 개입하여 이승만 정부를 붕괴시키는 데 결정적 기여를 했다.

1950년대 전반기에는 권력의 중심이 이승만 1인에게 집중되면서 민주주의는 뿌리 내리지 못했고 정당(야당)은 제 기능을 다하지 못했으므로 위기는 비교적 단속적(斷續的)이었으며 한국의 주권을 무시하는

83) 육군 참모총장 겸 서울지구 사령관 송요찬 장군은 휘하부대에게 시위 군중으로부터 경무대를 방어하는 행위를 하지 말라고 명했으며 합참의장 백선엽 장군도 군은 이승만 정부를 지지하지 않을 것이라는 통고를 직접 전했다는 것이다. 올리버(1982), pp.619-620; 박일영, “4·19로 끝난 이승만 제거음모”, 『한국논단』 84, 8월호(서울: 한국논단, 1996).

미국의 이승만 제거 계획과 같은 1950년대 전반기식 물리적 수술 공작(한국 군부에 쿠데타를 사주)은 한국 정치에서 여론의 지지를 얻기 어려워 계획으로만 그친 면이 있었으나 1950년대 후반기에는 야당이 약진하여 위기는 더 심화되었고 여론도 이승만으로부터 등을 돌리는 양상을 보여주었다. 결국 1950년대 내내 추진되던 미국의 대안 모색이 구체화될 수 있었던 결정적 모멘텀은 1960년 한국인들의 힘으로부터 나왔다. 따라서 미국은 4·19 직후의 상황을 적절히 제어해 이승만 정권의 교체를 실현할 수 있었다. 결국 미국은 파국을 이용하여 새로운 정부가 수립될 수 있는 상황을 조성했다.

그렇지만 당시 미국은 정권 교체의 기반을 마련했을 뿐 미군정 말기 처럼 지도자를 직접 옹립하는 지배자의 모습을 보이기보다는 합법적 절차에 의해 지명된 허정을 지도자로 용인하는 후원자의 태도를 보였다.<sup>84)</sup> 독립 국가 수립 후 한국에 대한 미국의 개입은 독립 국가의 체면을 존중하고 내정개입의 불필요한 논란과 이에 따른 공산주의자들의 선전 이용을 방지하기 위해 보다 더 은밀하게 이루어졌던 것이다.

---

84) 맥도널드의 평가에 의하면 1952년 부산정치과동 때 장면을 권좌에 앉힐 수도 있었는데 미국은 그렇게 하지 않기로 결정했고, 이승만의 개헌에 대해 항의하지도 않았다. 그 후에 미국은 합법적 절차(constitutional process)를 중시하는 것으로 자기의 역할을 제한했다고 한다(예를 들면 1960년 대통령 권한대행으로 허정을 임명한 것이라든가 윤보선을 군정기간 명목상의 대통령으로 유지했던 것이 그것이라는 설명이다). 미국은 비상시에 생명과 공공질서를 보호하기 위해 제한된 임시적인 대안 행동을 즉각적으로 행할 수 있도록 대비했다(The United States maintained readiness for such limited contingency action as might protect lives and public order in an emergency). Donald S. MacDonald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance, The Twenty-Year Record: An Interpretive Summary of the Archives of the US Department of State for the Period 1945 to 1965*(Boulder, CO: Westview, 1992), pp. 159-160.

그렇지만 이러한 사후실명은 결과론적 변명에 불과하며, 합법적 절차를 벗어나는 이승만 제거 계획수립이나 5·16쿠데타 방조 등의 예도 있으므로 단지 비법적 계획을 실행할 명분이 부족해서 미국의 맘에 쏙 드는 개입을 자제했다는 설명이 타당하다 할 것이다.

## Syngman Rhee Regime's Change and the US, 1960

Lee, Wan Bom

Department of Political Science, The Academy of Korean Studies

Even though the United States made Syngman Rhee the founding father of Korea's new republic, not all of the US decision makers supported him. In face of the Busan Incident of 1952 and Constitutional Amendment of 1954, the US was shocked by Rhee's unlawful provocations. As a consequence, Americans planned to eliminate the President Rhee to power. As they had no appropriate alternative leadership, their plan became the wastepaper. So there was no option except to support the incumbent president Syngman Rhee in the first half of 1950's.

In the late 1950's, as the Rhee government attempted to monopolized Korean Politic, the US' skepticism on his authoritarian leadership was deepened. So Washington explored the contingency and succession plans, which was realized in the vortex of the April revolution of 1960.

This episode leads to a conclusion that although the political autonomy of Rhee administration against the US became enhanced, the autonomy in practice was fragile actually.

**Keywords:** Syngman Rhee, The United States, Pusan Incident of 1952, Constitutional Amendment of 1954, Plan to Eliminate Syngman Rhee, Plan Everready