

이승만 정부의 국방외교 정책에 대한 연구

李圭元*

1. 머리말
2. 국방외교의 분석틀
3. 이승만 정부의 시기별 국방외교
4. 시기별 특징 및 시사점
5. 맺음말

1. 머리말

1948년 대한민국 수립 이후 이승만 정부는 한국 국방체계의 원형을 형성하였다. 당시 경제력과 군사력이 부족했던 이승만 정부는 주로 미국, 우방국을 비롯한 민주주의 진영으로부터 방위지원과 군사원조를 획득함으로써 국군의 군사력 증강과 국방체계의 형성을 도모할 수밖에 없었다. 국가재원이 부족한 국가적 상황에서 이승만 정부의 국방외교는 그 당시 한국이 선택할 수 있었던 가장 중요한 수단이자 도구였다. 이승만 정부 시기에 한국은 국가생존을 도모하는 신생국으로서 국가의 총역량을 투입하는 '국방외

* 국방대학교 군사전략학부 박사과정

교'를 수행해야 했다. 그렇다면 이승만 정부의 국방외교 정책은 어떻게 전개되어 왔고, 그 특징은 무엇이었는가? 본 연구의 목적은 국방외교의 개념적 틀을 이용하여 이승만 정부 시기에 특징적으로 나타났던 군사유대강화와 군사원조획득 영역을 중심으로 이승만 정부의 국방외교 정책을 평가하고 그 특징 및 시사점을 도출하는 것이다.

이를 위해 본고는 국방외교의 개념과 범주에 입각하여 이승만 정부의 국방외교정책을 분석하고자 한다. 본고가 우리에게 친숙한 군사외교 대신에 국방외교의 관점에서 접근하는 이유는 이승만 정부 시기에 행해졌던 국방분야의 대외적 활동들이 단순한 군사적 교류를 의미하는 군사외교 개념보다는 그 영역과 의미가 더욱 광범위하기 때문이다. 이승만 정부는 건국 초기 국가생존과 국방체계 형성을 위한 외교를 전개했고, 6·25전쟁기에는 전쟁승리 혹은 유리한 조건에서 전쟁을 종결하기 위한 동맹 형성 및 자유세계의 지원을 획득하기 위한 외교를 전개했으며, 6·25전쟁 이후에는 정전체제 속에서의 국방체계 정립을 위한 외교적 노력을 기울였다. 이와 같은 정부의 외교활동은 군사외교보다는 국방외교의 영역에 포함된다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본고는 이승만 정부 시기를 6·25전쟁 이전, 전쟁 중, 6·25전쟁 이후 시기로 나누고, 자료는 이승만 서한철, 한국 외무부 및 국회의 정책 문서, 미국의 대한정책 문서, 국방조약집, 대한민국 외교연표 등의 1차 사료와 국방부사, 국방사, 국방백서, 이승만 박사 담화집 등과 한미관계외교문서, 이승만의 대외정책, 미국의 대한정책 등을 연구한 2차 문헌 등을 사용하여 이승만 정부의 국방외교 정책을 재구성하고자 했다. 본고는 이러한 문제의식을 바탕으로 먼저 국방외교 개념의 발전과정 및 현재의 개념체계를 살펴보고, 이승만 정부의 국방외교 정책을 6·25전쟁 전후로 구분하여 고찰할 것이다. 그런 후, 이승만 정부의 국방외교 정책을 평가하면서 그 특징과 시사점을 분석하고자 한다.

2. 국방외교의 분석틀

국방외교는 탈냉전기의 전략적 환경에 대응하기 위해 등장한 용어라 할 수 있다. 미·소 간의 대립으로 점철되던 냉전기에 여러 국가들은 ‘군사외교’라는 용어를 보편적으로 사용해 왔다. 한국은 1968년도에 ‘군사외교’ 대신 ‘국방외교’라는 용어를 국방백서에 명기하면서 이례적으로 국방외교 정책방향을 제시한 적도 있었으나, 역대 행정부는 군사외교의 개념을 사용해 왔다.¹⁾ 따라서 학문적인 영역에서도 군사외교의 개념 차원에서 논의되었고, 배진수, 최영종, 김성한 등은 군사외교의 개념 체계를 정립함과 동시에 한국 군사외교의 과제와 방향을 제시하기도 했다.

배진수는 군사외교를 “국가목표를 달성하기 위한 외교정책과 국방정책을 실현하기 위한 군사부문의 대외적 군사교류협력 활동”으로 정의하면서 한국 군사외교론의 개념 체계를 정립하였다.²⁾ 최영종은 탈냉전기에 변화하고 있는 안보개념 및 환경변화에 따른 군사외교에 관한 이론들을 종합적으로 검토하고, 한국의 군사외교정책을 체계화하여 구체적인 추진 전략을 제시하였다.³⁾ 한편, 김성한은 냉전기와 탈냉전기 한국의 대표적 군사외교 사례라 할 수 있는 베트남전 파병과 PKO 파병을 한국 군사외교 정책의 전략적 수행이라는 맥락에서 분석하고, 한국 군사외교 정책의 방향을 제안하였다.⁴⁾

하지만, 탈냉전기가 되면서 군사외교 개념은 탈냉전기의 전략환경과 군사적 활동들을 포함할 수 없는 한계성을 드러냈다. 미국과 영국 등 서구 진영은 구소련 진영의 공산 국가들을 대상으로 “평화를 위한 동반자(PfP:

1) 국방외교의 필요성이 절실했던 한국은 이미 1968년도 국방백서에 국방외교 용어를 사용하면서 국방외교의 기본방향을 ① 對共공동방위체제의 강화, ② 국제적 지위향상과 군사적 자주독립성 확보, ③ 국방외교의 적극화 등으로 제시하였다. 국방부, 『국방백서: 1968』 (서울: 국방부, 1968), pp. 59~60.

2) 배진수, 「한국 군사외교론: 개념체계와 실천과제」, 『국제정치논집』, 제37집 2호, 1998. 2, pp. 291~292.

3) 최영종, 「우리나라 군사외교의 이론과 실제」, 『전략연구』, 통권 32호, 2004.11, pp. 180~181.

4) 김성한, 「한국의 군사외교: 월남전에서 PKO까지」, 『국방연구』, Vol. 41, No. 1, 1998, pp. 161~163.

Partnership for Peace)” 프로그램을 추진함과 동시에, 군비통제 및 비확산, 군사원조 프로그램, 그리고 평화유지활동 등과 같은 탈냉전기에 대두한 국방이슈들을 국방외교의 개념틀 속에 포함시켰다.

이러한 배경에서 영국은 1998년 발표된 ‘전략방위검토서(SDR)’에서 “적의를 없애고 신뢰를 조성하고 유지하며 민주적으로 신뢰할 수 있는 군사력의 발전을 지원함으로써 분쟁예방 및 해결에 중대한 공헌을 하기 위해 국방부가 군사력을 활용해 수행하는 다양한 행위”라고 국방외교를 정의하였고, “군비통제, 비확산, 신뢰 및 안보구축”, “타국의 정치적 안정에 기여하기 위한 원조프로그램”, “해외군사활동과 국방기구들의 활동” 등을 국방활동 영역에 포함시켰다.⁵⁾ 이와 함께 미국도 1999년 오클리 대사(Robert Oakely)가 국방외교를 “특정 국가안보목표를 현실화하기 위해 타국과의 상호작용을 통해 평시 비강압적 방식으로 국방자원을 이용하는 것”이라고 정의했고, 그 범주를 “고위 국방관료에 의한 외교, 군대와 군대 간의 접촉 및 동반자 관계 형성, 군사원조와 협력, 미국 전구개입 계획” 등으로 나누었다.⁶⁾

영국과 미국이 국방외교의 개념 체계를 정립해 나감에 따라 한국 국방부에서도 국방외교를 공식적으로 사용할 것을 결정하였다. 한국 국방부는 2007년을 기점으로 순수하게 군대와 군대 간(military to military)의 접촉에 한정되었던 ‘군사외교’ 대신에 ‘국방외교’를 공식적으로 사용하기로 결정하면서, 2008년 국방백서에는 한국이 지향해야 할 국방외교 방향을 “국제협력 기반 강화를 위한 국방외교 지평확대”로 설정하였다.⁷⁾ 또한, 2009년도에 국방부는 국방기본정책서 부록으로 국방외교정책서를 새롭게 발간하는 등 한국의 국방외교 영역을 발전시키기 위해 적극 노력하고 있다.

이와 함께, 학문적인 영역에서도 국방외교에 관한 연구가 이루어졌다. 최

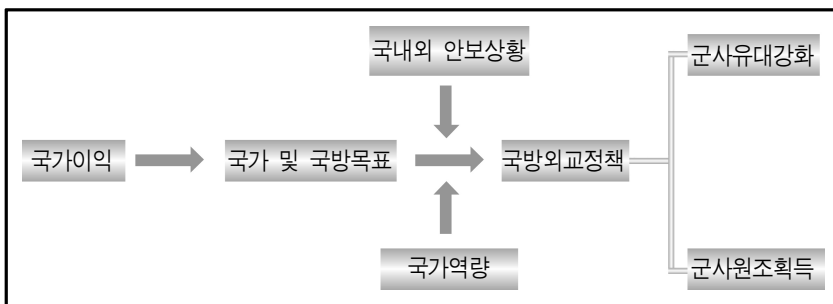
5) UK Ministry of Defense, *Defense Diplomacy* (London: The Ministry of Defense, 1998), p. 2.

6) Robert Oakely, “Defense Diplomacy: Its Impact on Security Relationships,” *The IISS 41st Annual Conference* 1999.

7) 국방부, 『국방백서 2008』 (서울 : 국방부, 2008), pp. 96~105.

종철은 국방외교를 “국가이익과 안보목표를 달성하기 위해 다른 국가들과 양자 및 다자간 상호작용적인 교류협력을 통해 평시 군대가 수행하는 비폭력적인 군사적 대외활동”으로 정의했으며,⁸⁾ 그 범주를 도구적인 차원에서 동맹외교, 방산 및 무기이전 외교, 군비통제 및 군축 외교, 국제 분쟁관리 및 해결 외교 등 4가지 영역으로 제시하는 등 국방외교의 개념체계를 만들었다.⁹⁾

본 논고에서는 이러한 국방외교의 개념체계를 바탕으로 본 연구에 적합한 분석틀을 제시하고자 한다. 본고는 국방외교 개념에서 강조하는 국가이익, 국내외 안보상황, 국가역량, 국가 및 국방목표 등의 변수들을 고려하여 이승만 정부 시기에 특징적으로 추진되었던 군사유대강화와 군사원조획득 영역으로 구성된 분석틀에 근거하여 이승만의 국방외교 정책을 고찰하고자 한다 <그림 1> 참조.



<그림 1> 이승만 정부의 국방외교 정책 분석틀

본고가 분석영역을 군사유대강화와 군사원조 획득 영역으로 설정한 이유는 당시 이승만 정부는 동맹외교뿐만 아니라 동맹이 아닌 국가들과 군사관계 증진을 위한 군사외교활동을 추진했었고, 당시에는 방산 및 무기이전

8) 최종철, 「군사외교력 분석방법: 중급국가의 안보전략을 중심으로」, 『국방대학교 안보문제연구소 정책연구보고서』, 1999, pp. 21~24.

9) 최종철, 「한국 국방외교 역량강화 방안」, 『동북아 군사안보 협력과 한국의 국방』, 국방대 안보문제연구소 안보연구시리즈 제8집 2호(서울: 경성문화사, 2007), p. 34.

차원에서 외교를 진행하기보다는 군사물자, 군사용역, 또는 군사목적의 기금을 무상이나 준무상의 형태로 외국으로부터 지원을 받는 일련의 군사원조 획득 외교를 추진했기 때문이다.¹⁰⁾ 이러한 인식하에 본고는 이승만 정부가 국가 및 국방목표를 달성하기 위해 군사유대강화와 군사원조 획득 영역에서 어떠한 국방외교 정책을 추진하였는가에 연구의 중점을 두고자 한다.

3. 이승만 정부의 시기별 국방외교

(1) 6·25전쟁 이전 국방외교(1948 ~1950)

1) 국가 및 국방목표

1940년대 후반의 국제정세는 미소 간의 냉전구도가 심화되는 시점이였다. 미국은 소련 공산주의 체제에 맞서 자유민주주의 체제를 보호하기 위해 봉쇄정책을 채택하고 트루만 독트린(Truman Doctrine), 마셜플랜(Mashall Plan), 그리고 북대서양조약기구(NATO)를 추진하였다.¹¹⁾ 이에 따라 소련은 바르샤바에서 코민포름(Cominform)과 코메콘(COMECON)을 발족하였으며, 1949년에는 중국에서 모택동이 중화인민공화국을 창설하였다. 미소 간의 냉전 구도가 심화되는 상황에서, 북한은 소련의 지원을 받아 군사력을 증강하는 한편, 대남적화전전략을 통해 통일여건을 조성하기 위하여 노력하였다.

이런 상황에서 한국은 유엔과 미국의 지원 속에서 1948년 8월 15일 초대 대통령인 이승만을 중심으로 대한민국 정부수립을 선포하였고, 국정운영을 시작해 나갔다. 하지만 건국 초기 한국은 정치적, 경제적 혼란의 상황을 맞

10) 본고는 이승만 정부 시기에 추진되지 않았던 군축 및 군비통제, 분쟁관리 및 해결 영역은 제외하고, 동맹 영역과 방산 및 무기 이전 영역을 군사유대강화와 군사원조 획득 영역으로 변경하여 분석틀을 제시하였음을 밝힌다.

11) Harry S. Summers, *Korean War Almanac*(New York: Fact on File, 1990), p. 261.

이했다. 이승만을 지지해 오던 한국국민당(한민당, 이후 민국당)이 이승만에게 등을 돌려 야당의 길을 걷게 되었고, 이승만 지지를 위해 1949년 1월 12일 여당으로 창당된 '대한 국민당(약칭, 국민당)'과도 정치적 대립을 겪었다. 경제적으로는 이승만 정부수립 이후 통화발행과 임금인상이 어느 정도 억제되는 듯 하였으나, 주한미군이 철수한 이후인 1949년 6월부터 1949년 12월 사이에 급격히 악화되었다.

이러한 국내외 안보환경 속에서 이승만은 1948년 9월 3일 국회에서 시정연설을 통하여 정부의 3대 국가목표를 설정했다. 3대 기본 목표는 “첫째, 정의와 인도에 입각한 민주주의 실천과 생존권의 확보, 그리고 우방과의 친선 및 인류문화의 공헌, 둘째, 국가경제의 위기극복과 산업재건 및 경제부흥을 위한 정치전개, 셋째, 시급한 사상의 통일로 사회기풍을 숙정하고 관기를 쇄신한다”였다.¹²⁾

이에 따라 이범석 초대 국방장관은 이러한 국가목표를 구현하기 위해 연합국방을 시책의 기본으로 삼아 강력한 지상군의 육성에 국방의 중점을 둘 것을 밝혔다.¹³⁾ 1948년 8월 16일 이범석은 취임식에서 “국제 공산세력의 팽창에 대응하기 위해 미국을 중심으로 한 서방진영의 군사역량을 규합해야 하고, 한반도 전쟁에 대비해 미국의 작전지원이 가능하도록 연합국방을 기본축으로 하기 위해 지상군을 육성해야 한다”고 강조했다.¹⁴⁾

따라서 당시 한국의 국방목표는 연합국방을 토대로 공산주의 세력의 팽창에 효과적으로 대처하기 위하여 미국을 중심으로 한 자유진영의 군사역량을 규합하고, 만약 한반도에서 전쟁이 발발할 경우에는 미군의 작전협력을 받는 공동작전을 전개한다는 것이었다.¹⁵⁾ 이를 위해 정부는 군차원에서 사병제일주의에 입각한 사상적으로 무장된 정병육성, 국군조직법의 공포 및 시행, 각종 부대증설, 국군의 창설, 육군 각 학교의 증설과 같은 국방정

12) 「이승만의 시정연설」, 『국회자료』, 1948.

13) 국방부, 『국방사 : 1945. 8~1950. 6』 (서울: 국방부, 1984), p. 161.

14) 위의 책, p. 146.

15) 국방부전사편찬위원회, 『한국전쟁사 : 해방과 건군 1』 (서울 : 전사편찬위원회, 1967), p. 310.

책을 추진하였으며¹⁶⁾, 정부차원에서는 태평양동맹 결성 및 군사원조 획득을 위한 국방외교 정책을 펼쳐 나갔다.

2) 태평양동맹조약 결성

이승만은 1948년 8월 15일 정부수립 선포기념식에서 “모든 우방들의 호의와 도움이 없이는 우리의 문제해결이 어렵기 때문에 한미 간의 친선만이 민족생존의 관건”이라고 말하면서 한미관계의 중요성을 강조했다.¹⁷⁾ 이런 인식 속에서 이승만 정부는 건국 이후 미국과의 상호방위조약을 체결하려고 노력했다. 하지만 당시 미국의 트루만(Harry S. Truman) 행정부는 남한의 전략적 가치를 낮게 평가하였고, 소련 주도하에 남침의 가능성이 적다고 판단했기 때문에 한국의 방위에 개입하는 것을 회피하였을 뿐만 아니라 한미상호방위조약 체결은 고려조차 하지 않았다.¹⁸⁾

그리하여 이승만은 미국의 협조를 얻어 태평양·아시아 민주주의 국가들을 중심으로 한 태평양 동맹결성 정책을 추진하기 시작했다. 태평양동맹조약(Pacific Pact)은 원래 퀴리노(Elpidio Quirino) 필리핀 대통령에 의해 제안된 것이며, 1949년 3월 22일 필리핀 대통령의 특사인 마누엘 V. 갈레고(Manuel V. Gallego)가 임병직 외무부장관과 이승만 대통령을 방문하여 정식제안함으로써 한국이 관심을 가진 정책이었다.¹⁹⁾ 남한에 주둔해 있던 미군의 완전철수가 임박해 오자, 1949년 5월 17일 이승만은 미국 무초(John J. Muccio) 대사에게 한국의 안전보장을 위해 미국이 선택해야 할 3가지 대안을 제시하였다. 첫째, 대서양 조약과 같은 동맹의 태평양조약의 체결, 둘째 한국과 미국 간 또는 기타 국가들도 포함하는 상호방위협정 체결, 셋째, 공산주의 침략에 대해 한국을 방위하겠다는 서약을 미국이 공개

16) 국방부, 『국방부사 제1집』(서울 : 국방부, 1954), pp. 162~163.

17) 위의 책, p. 161.

18) “Report by the National Security Council on the position of the United States with Respect to Korea,” 2 April 1948, FRUS, VI: The Far East and Australia (Washington : Government Printing Office, 1974), pp. 1164~1169.

19) 『동아일보』, 1949. 3. 24.

적으로 선언하는 것이었다.²⁰⁾ 이러한 이승만의 대안들 중 두 번째 대안인 상호방위조약은 미국이 반대하고 있었기 때문에 이승만 정부는 한국방위에 대한 미국의 개입을 조약화하여 항구적이고 효과적인 안전보장을 추구하기 위해 미국이 참가하는 태평양동맹 결성을 정책의 최우선순위에 두었던 것이다.²¹⁾

이러한 인식하에 이승만은 이미 대통령 개인특사로 미국에 간 조병옥과 주미 한국대사 장면에게 태평양동맹 결성을 미국 정부에 제안하도록 지시한데 이어, 대통령 자신도 이의 실현을 위한 활동에 들어갔다. 조병옥과 장면은 미 국무부 관료들을 대상으로 태평양동맹 결성에 대한 미국의 협조를 요청하였다.²²⁾ 그러나 애치슨 미 국무장관은 “미국은 현재로서는 이 문제에 대해 북대서양조약에서 구체화한 임무를 더 연장하는 것에 대해서 고려한 바가 없다”라고 말하면서 태평양동맹의 가능성을 부정했을 뿐만 아니라 이승만이 제의한 태평양동맹 결성에 대해 ‘시기상조’라고 반대의사를 보내왔다.²³⁾

미국의 반대에도 불구하고, 이승만은 태평양동맹에 열성적이었던 필리핀의 유엔대표 로물로(Carlos P. Romulo) 준장과 필리핀 대통령 키리노의 지지를 받으며, 이 동맹체 결성을 위한 외교활동들을 전개해 나갔다. 그 결과 이승만은 자유중국, 필리핀 등의 지지를 받으면서 1949년 7월 10~11일 필리핀 바기오(Baguio)에서 키리노와 장개석(蔣介石)이 참석하는 회담을 개최할 수 있었다. 그는 바기오 회담을 매우 고무적으로 평가하고 태평양동맹의 조속한 결성을 위해 키리노와 장개석을 초청하였다.

그러나 미국은 아시아에서 지역군사안보동맹 결성이 적절치 않다고 지적하면서 경제적 지역연합을 추진하도록 키리노에게 요구했다. 미국에 설득당

20) The Ambassador in Korea(Muccio) to the Secretary of State (1949.5.17), FRUS, 1949, vol. VII, Part 2, pp. 1029~1030.

21) Rhee to Muccio, 17 May 1949, FRUS, VII: The Far East and Australia (Washington : Government Printing Office, 1976), p. 1029.

22) 박실, 『한국외교비사』 (서울: 기린원, 1979), pp. 92~99.

23) 「미 국무부장관이 작성한 한국 관리와의 대담 비망록」, 1949. 7. 11, FRUS, 1949, pp. 1058~1059.

한 키리노는 1949년 8월 3일 태평양동맹은 군사적 성격을 배제하고 경제적, 정치적, 문화적 측면에서 협력할 것을 발표하면서 이승만의 초청을 거절했다. 결국 8월 6일 장개석만이 이승만과 만나서 집단안전보장을 추구하는 데 합의하였고, 키리노에게 가까운 시일 내에 그 조직을 위한 예비회의를 바기오에서 개최하도록 요청한다는 데 합의했다.²⁴⁾

키리노의 입장변화로 태평양동맹 추진이 제대로 되지 않자, 이승만은 대양주 및 중남미 국가들에 눈을 돌려 이들의 참여를 타진하기 시작했다. 이승만은 1949년 9월 30일 장면 대사에게 “1개월 이내에 필리핀 정부가 예비회담을 추진할 수 없을 경우 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드 또는 남미 여러 나라를 방문하여 한국이 제안한다면 회의 소집에 응할 것인지 타진해보도록” 지시하였고,²⁵⁾ 1949년 12월에는 김동성을 중남미에 파견하여 의사 타진을 시도하였다.²⁶⁾

하지만 대양주 및 중남미 국가들은 태평양동맹 결성에 관심이 없었다. 설상가상으로 1949년 8월 4일, 미국은 부패한 국민당을 지원하지 않겠다는 ‘중국백서’를 발표하면서 태평양동맹에 참가할 뜻이 없다는 것을 분명히 밝혔고, 1950년 1월 12일에는 ‘애치슨 선언(Acheson line declaration)’을 발표하면서 한국과 자유중국을 미국의 방위선에서 제외시켰다. 그리고 2월 14일 맥아더(Douglas MacArthur) 장군은 이승만을 일본으로 초청하여 “태평양동맹에 대해서는 직접 논평하기 어려운 문제이며 관계국과 신중히 검토해야 하며, 공산국가에 자극을 주는 것은 현명한 방법이 아니다”라는 입장을 전달했다.²⁷⁾ 또한 키리노 역시 이승만에게 편지를 보내 태평양동맹 결성의 현실적인 어려움을 이승만에게 호소하고 이승만이 이 동맹체의 결성을 주도할 것을 요구했다.²⁸⁾

24) 「태평양동맹 관련 입장 및 공군고문초빙문제(영문)」, 『이승만서한철』, 1948. 8. 12. : 공보처, 「태평양동맹에 대하여」, 1948. 8. 13, 『대통령이승만담화집 제2집』 (서울 :공보처, 1956), p. 145.

25) 로버트 T. 올리버, 박일영 역, 『이승만비록』 (한국문화출판사, 1982), pp. 329~330.

26) 박실, 위의 책, pp. 117~118.

27) 한표욱, 『이승만과 한국외교』 (서울 :중앙일보사), 1996, p. 80.

28) 「태평양동맹에 관한 의견(영문)」, 『이승만서한철』, 1950. 3. 4.

그럼에도 불구하고 이승만은 태평양동맹조약 결성의 노력을 포기하지 않았다. 그는 3월 4일 장면 대사에게 서한을 보내 그가 호주와 뉴질랜드를 방문하여 이들과 의사타진을 하도록 독려했다. 이승만은 이들 국가들이 주도권을 가지고 참여할 것인지와 이들 국가들이 어떠한 의견을 가지고 있는지 협의하라고 지시했다.²⁹⁾ 하지만 그러는 와중에 6월 25일 전쟁이 발발하였고, 이승만 정부는 전쟁의 소용돌이 속에서 태평양동맹조약 결성 정책을 더 이상 추진할 동력을 잃게 되었다.

3) 군사원조 획득

미국은 1947년 초부터 마련된 대한정책에 입각하여 한국을 군사적으로 무장시키기보다는 “한국에 경제회생, 교육과 정부제도의 개선, 정치적 발전을 위한 건설적 프로그램”을 추진하였다.³⁰⁾ 미국은 남한이 정상적인 국가기능을 수행할 수 있도록 국가재건을 도와주고, 1949년 6월까지 남한에 주둔해 있던 미군을 철수시키겠다는 방침을 정했다.³¹⁾ 이러한 방침하에 미 의회는 1948년 6월 1억 5천만 달러의 한국경제원조 법안을 통과시켰다. 또한 미국은 한·미 군사안전잠정협정, 국가 재정 및 재산에 관한 한·미 협정(1948. 9. 11), 그리고 한·미 경제원조협정(1948. 12. 10)을 체결하여 한국의 군사력과 경제력 건설을 지원해 주었다.³²⁾ 이에 따라 한국 정부는 미국이 설립한 주한경제협조처(ECA)를 통해서 원조를 받게 되었다.

이러한 상황 속에서 이승만 정부는 미국의 경제적, 재정적 원조만으로는 남한이 직면한 안보위험을 대처하는 데 한계가 있음을 인식하고, 미국으로부터 무기 및 장비 군사원조를 획득하기 위한 국방외교를 전개하기 시작했다. 이승만은 우선적으로 맥아더에게 서신을 보내 한국군이 시급하게 필요

29) 「태평양조약 관련, 호주·뉴질랜드 의사타진 필요(영문)」, 『이승만서한철』, 1950. 3. 8.

30) 윌리엄 스톡, 서은경 역, 『한국전쟁과 미국의 외교정책』 (서울 : 나남출판, 2005), pp. 61~88

31) 이한우, 『우남 이승만, 대한민국을 세우다』 (서울 : 해냄출판사, 2008), p. 421.

32) 국방군사연구소, 『국방정책변천사 : 1945~1994』 (서울 : 국방군사연구소, 1995), pp. 29~30.

로 하는 무기 및 장비에 대한 원조를 요청했으며,³³⁾ 1949년 초에는 한국을 방문한 로열(K.C. Royall) 미 육군 장관에게 한국군의 증강을 요구했다.³⁴⁾ 또한 4월에 이르자 이승만은 조병옥 특사를 미국에 보내 장면 주미대사와 함께 미국 행정부를 대상으로 무기 및 장비 획득을 위한 외교활동을 하도록 했다. 이들은 미 국무부, 미 국방부, 미 육군 등을 방문하여 미 행정부 관료들을 대상으로 한국에 함정, 초계정, 지상군, 비행기, 대공포 등의 무기와 장비를 원조해 줄 것을 요청하였으나, 그들은 한국의 복침을 우려해 한국의 요구를 들어주지 않았다.³⁵⁾

미국 행정부 관료와의 협상에서 만족스런 성과를 거두지 못하자, 이승만은 5월부터 국내외 언론과 개인서신을 통하여 군사원조획득 외교를 전개해 나갔다. 이승만은 5월 7일 미국의 책임을 추궁하면서 미국의 대한군사원조의 정당성을 언론을 통해 발표했으며, 5월 22일에는 맥아더에게 비밀서한을 보내 해·공군 무기와 장비를 원조해 줄 것을 요청하였다.³⁶⁾ 나아가 이승만은 조병옥 특사를 통해 “한반도에서 전쟁 상황이 발생한다면 한국은 3일간만 작전이 가능한 3만 명의 병력을 가지고 있다”는 사실을 미국민들에게 홍보할 것을 지시했고,³⁷⁾ 조병옥은 워싱턴에서 기자회견을 열어 이를 공표했다.³⁸⁾

그럼에도 불구하고 미국은 한반도 정책을 조정하면서 극동에 있어서는 전략적 방위만을 전개한다는 방침 아래, 1949년 6월 29일 한국에 미국 군사고문단만 남겨두고 주한미군을 철수시켰다.³⁹⁾ 당시 미국은 미군이 가지고 있던 약 4만 명분의 구일본군 총기 및 탄약과 미국의 잉여재산법에 근거해 약 5만 명의 지상군을 무장시킬 수 있을 정도의 경무기와 총탄 및 장비를 한국에 이양했다.⁴⁰⁾ <표 1> 참조.

33) 매트레이, 구대열 역, 『한반도의 분단과 미국』 (서울 : 을유문화사, 1989), pp. 206~210.

34) 김일영, 『건국과 부국 : 현대한국정치사 강의』 (서울 : 생각의 나무, 2004), p. 98.

35) 「워드마이어 면담결과보고(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 4. 9.

36) 「군사원조 필요성 설명(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 5. 22.

37) 「군사원조의 불가피성 홍보지시(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 6. 24.

38) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1945. 8~1950. 6』, p. 169.

39) 국방군사연구소, 『건군 50년사』 (서울 : 국방군사연구소, 1998), pp. 60~61.

〈표 1〉 미군철수시 장비 이양현황

장 비	수 량
소총·피스톨·기관총 등 소형무기	10만 정
총탄	약 5천만 발
바주카포(2.36인치)	2,000개
바주카포탄	4만 발
차량	4,900대
대전차포 37mm, 대전차포 57mm, 105mm 곡사포, 60mm 박격포, 81mm 박격포	다수
포탄	70만 발
함정(YMS, LCM, 초계정 등)	79척

※ 출처 : U.S Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Background Information on Korea, p. 34.

미군의 철수 이후, 이승만 정부의 군사원조 획득 외교는 더욱 강경해졌다. 이승만은 1949년 7월 17일 조병옥 특사를 통해 “한국군 40만 병력을 양성하고 훈련시킬 무기와 장비를 공급해 달라”고 애치슨 국무부 장관에게 서신을 보냈으며,⁴¹⁾ 5월 22일에는 맥아더에게 “한국은 생존을 위한 투쟁을 겪고 있으며, 자유세계의 다른 지역을 위해 공산주의의 팽창을 저지하는데 필요한 함정과 항공기, 탄약을 요청한다”는 서한을 보냈다.⁴²⁾ 또한, 이승만은 조병옥에게 한국군의 적정규모 수준과 군사원조의 증액 등과 관련된 대미 국방외교 전략지침을 하달하였고,⁴³⁾ 8월 20일에는 트루만 대통령에게 서신을 보내 한국에 군사원조를 충분히 해줄 것을 요구하였다.⁴⁴⁾

이에 대해 트루만은 9월 26일자로 이승만에게 “앞으로 한국에 시행될 추

40) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea: KMAC in Peace and War* (Office of the Chief of Military History, Dept. of the Army: Washington D.C., 1962), p. 57.

41) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1945. 8~1950. 6』, 1984, p. 172.

42) 매트레이, 『한반도의 분단과 미국』, 1989, pp. 231~232.

43) 「대한원조획득 전략지시(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 7. 18.

44) The President of the Republic of Korea(Rhee) to President Truman, August 20, 1949, FRUS, Vol. 7, Part 2, pp. 1075~1076.

가 원조는 한국에 이미 제공한 장비의 유지를 위한 원조와 제한된 양의 대체품목의 제공이 적절할 것”이라는 요지의 회신을 보내왔다.⁴⁵⁾ 이 시기 미국은 국제연합헌장에 입각하여 유엔가맹국과 함께 공산권의 위협을 받는 국가들을 경제적으로 원조한다는 방침하에 1949년 10월에는 상호방위원조법(Mutual Defense Assistance Act)을 제정했고, 한국은 이 법의 적용을 받게 되었다. 미국은 대한군사원조를 미국의 전반적인 군사원조계획의 일부분으로 간주하면서 한국군의 적정병력 기준을 65,000명으로 설정하고, 장기적으로 이에 소요되는 장비를 갖추어 주기로 결정했던 것이다.⁴⁶⁾

이러한 미국의 미온적인 군사원조 방침에 대해 이승만은 1949년 말에서 1950년 초까지 개인서신, 미국 국내여론, 그리고 한국 국민들을 동원하여 국방외교를 추진하였다. 1949년 12월 2일, 이승만은 맥아더에게 서한을 보내 “한국의 군사원조 프로그램에 해군 및 공군력 증강 내용을 반영하고, 일본에 주둔 중인 해군제독이 한국 해군의 건설을 자문해 줄 것”을 요구했다.⁴⁷⁾ 12월 12일에는 주미 한국대사관에 서신을 보내 “미국 국민들에게 현재의 열악한 한국 안보의 실상을 알리는 한편, 미 의회가 조사위원회를 파견하여 한국군의 무기 및 장비의 상태를 확인할 수 있도록 외교활동을 전개할 것”을 지시했다.⁴⁸⁾ 나아가, 이승만은 무초 미대사를 불러 강력히 항의하는 한편, 국내적으로 비밀리에 국민총궐기 대회를 추진했다. 1950년 4월에는 미국정부를 향해 “무기를 달라(Give Us Arms)”는 메시지를 던지는 대규모 국민총궐기 대회를 2주 동안 진행시켰다.⁴⁹⁾

이러한 이승만 정부의 외교 노력은 미국 의회 및 행정부의 입장변화를 가져오게 했다. 미국은 1949년 12월 14일과 1950년 초에 조사반을 한국에 파견하여 조사활동을 마친 후, 1950년 1월 26일 한미정부 간 ‘상호방위원조

45) President Truman to the President of the Republic of Korea, September 26, 1949, FRUS, Vol. 7, Part 2, pp. 1084~1085.

46) 국방군사연구소, 『건군 50년사』(서울 : 국방군사연구소, 1998), pp. 61~62.

47) 「해공군지원포함요구(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 12. 2.

48) 「미여론 호소지시(영문)」, 『이승만서한철』, 1949. 12. 12.

49) 한표욱, 앞의 책, p. 73.

협정'을 체결해 주었다.⁵⁰⁾ 이 협정에 따라 한국은 3월 9일 미국으로부터 1,097만 달러에 달하는 병기, 탄약, 해군 함정부품, 통신장비, 수리부속품, 병기제작용 화약뇌관 등을 지원받을 수 있었고,⁵¹⁾ 일련의 해군 및 공군 무기를 구입할 수 있었다. 한국 정부는 한·미 상호방위원조 협정에 의거하여 교섭 대표로 해군총참모장 손원일 준장과 육군참모부장 정일권 대령을 미국에 파견하여 교섭을 벌인 끝에, 해군용 초계정 10척을 구입했으며, 주미 대사관 1등 서기관 한표욱을 미 국무부에 보내어 공군 훈련용으로 하버드 T-6 훈련기를 구입했다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 미국의 대한군사원조는 소련의 대북군사원조에 비해서는 그 규모가 매우 적었다. 미국은 1950년 6월 25일까지 대략 5만 2,000달러의 신호장비와 29만 8,000달러의 예비부품들을 한국에 수송하였으며, 한국에 도착된 군사원조의 액수도 불과 1,000달러 이하였다.⁵³⁾

요약컨대, 한국은 정부수립 이후 대통령, 대통령 특사, 주미 대사관이 무기 및 장비 중심의 군사원조 획득을 위한 국방외교 활동을 했으며, 국내적으로는 무기 및 장비 원조획득을 위한 국민총궐기 대회를 추진했다. 이를 통해 한국은 한·미정부 간 상호방위원조협정을 체결할 수 있었으며, 이를 통해 일부 해군 및 공군 무기들을 구매할 수 있었다.

(2) 6·25전쟁기 국방외교(1950 ~1953)

1) 국가 및 국방목표

6·25전쟁 초기에 미국은 유엔의 지원과 협조와 함께 전장에서 우세를 달성할 수 있었으나, 1950년 10월 중국의 개입으로 전쟁은 더욱 확대되었다. 중국이 한국전에 개입하자, 국제사회와 미국의 여론은 미국 정부로

50) 하재평, 『건군사』 (서울 : 국방부 군사편찬연구소, 2002), pp. 279~280.

51) 국방군사연구소, 『국방정책변천사 : 1945~1994』 (서울 : 국방군사연구소, 1995), p. 56.

52) 위의 책, p. 52.

53) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, 1962, p. 103.

하여금 휴전을 반대하면서 평화적 휴전을 추구하게 만들었다. 결국, 12월 11일 트루만 대통령 주재로 열린 미 국가안전보장회의는 6·25전쟁 처리방법으로 휴전을 고려하게 되었고, 결국 6·25전쟁은 휴전으로 결론이 났다.

이러한 전쟁의 상황에서 한국의 국내정치 및 경제는 극심한 혼란 속으로 빠져들었다. 전쟁 기간 동안 정부는 ‘전쟁의 초기지도 실패’, ‘국민방위군사건’, 그리고 ‘거창양민학살사건’ 등의 정치적 과오를 저지르면서 국민들과 국회의 불신을 받았다. 경제적으로도 재정지출의 확대에 의해 물가가 상승함으로써 전쟁 기간 동안 경제적 혼란이 지속되었다.⁵⁴⁾

이러한 상황에서 이승만은 미군 및 유엔군의 지원하에 북한의 기습침략을 역전시켜 전쟁에 승리함으로써 자신의 주도하에 통일을 달성하려고 했다. 이승만은 북의 남침으로 인하여 38선이 무의미하다고 인식했다. 이승만은 1950년 9월 19일에 “우리 국토 내에 단 한 명의 적도 남지 않을 때까지 만주국경을 목표로 진군하여야 하며, 유엔군이 어떻게 결정을 하든 우리는 북진을 멈추지 않을 것이다”라고 선언하였고,⁵⁵⁾ 10월 26일에는 원산 시민의 환영대회에서 “우리가 지금 우리 민족 모두가 바라고 있는 국토통일과 민족통합을 목전에 두고 있다. 우리가 서로 돕고 사랑하며 하나로 뭉칠 때는 살 것이요, 서로 미워하고 흩어지면 죽을 것이다”라고 북진통일을 주장하였다.⁵⁶⁾ 6·25전쟁 기간 동안 정부의 국가목표는 유엔군의 지원을 통해 전쟁에서 승리하여 북진통일을 이룩하는 것이었다.⁵⁷⁾

이에 따라 1951년 5월 7일 제3대 국방장관으로 취임한 이기붕 장관은 “적색침략군을 완전히 격퇴하고 민족의 숙원인 북진통일을 달성하기 위하여 이와 상반되는 휴전을 반대하고 강력한 국군을 육성하려는 의도하에 군비증강, 전력배양, 예비전력정비, 국방조직강화, 후방치안확보” 등을 국방방침으로 설정하였다.⁵⁸⁾

54) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6~1961. 5』 (서울 : 국방부, 1987), pp. 38~41.

55) 위의 책, p. 59.

56) 김학준, 『한국전쟁 : 원인, 과정, 휴전, 영향』, (서울 : 박영사, 2003), pp. 226~227.

57) 로버트 T. 올리버 저, 박일영 역, 앞의 책, p. 447.

58) 국방부, 『국방부사 제1집』, 1954, p. 168.

또한 1952년 3월 2일 제4대 국방장관으로 취임한 신대영 장관도 “조속한 시일 내에 남북통일과 세계민주진영의 승리를 확보하기 위하여 대내적으로는 국가총력전체제에 입각한 군비의 확충강화를 기하고, 대외적으로는 민주우방의 우호제국, 특히 미국과 긴밀한 제휴하에 안전보장군사협정의 체결을 촉진하고, 강력한 군사원조획득에 노력하여 자체방위력의 강화와 공동방위태세를 완비”하는 데 치중하였다.⁵⁹⁾

당시 한국의 국방목표는 정부의 국가목표인 전쟁승리를 통한 “북진통일”을 이룩하기 위해 휴전을 반대하고 대내적으로는 군비확충 강화를 기하고, 대외적으로는 미국과의 상호방위조약을 추진하고 군사원조획득에 노력을 기울이는 것이었다. 이를 위해 정부는 군차원에서는 군비증강, 전력배양, 예비전력정비, 국방조직강화, 후방치안확보 등과 같은 국방정책을 추진하였으며, 정부차원에서는 한미상호방위조약 체결 및 군사원조 획득을 위한 국방외교 정책을 펼쳐 나갔다.

2) 한미상호방위조약 체결(1952 ~1954)

전쟁 초기 이승만 정부는 전쟁 전에 주장했던 태평양동맹조약 결성 정책의 연장선상에서 한미상호방위조약을 추구하였다. 1951년 2월 2일, 정일형, 박영출의 공동 발의로 태평양방위동맹 체결에 관한 건의안이 국회에서 만장일치로 가결되기도 하였다.⁶⁰⁾ 7월 19일 이승만은 콜터 장군과의 회담에서 “한국민들의 불안을 희망으로 보장해 줄 수 있는 태평양동맹이 체결되길” 희망했다.⁶¹⁾ 그러나 1951년 9월 미국은 한국을 배제하고 미일안전보장조약, 미·필상호방위조약, 그리고 오스트레일리아·뉴질랜드와의 태평양안전보장조약(ANZUS)을 체결하였다.

59) 위의 책, pp. 171~172.

60) 『제2대 국회본회의 제10회 국회정기회의 속기록』, 제20호, 국회사무처, pp. 7~8.

61) 「이승만대통령, 태평양동맹 체결 희망」, 미국 국무부 정책연구과 문서(Documents of the Division of Historical Policy Research of the U.S. State Department, Korea Project File Vol. X) : 『한국전쟁자료 총서 35』, p. 117.

이때부터 이승만은 태평양동맹조약 결성을 장기적인 정책과제로 인식했고, 한미상호방위조약에 정책적 우선성을 두기 시작했다.⁶²⁾ 이승만은 범태평양기구가 완성되기 전까지는 한국은 미국이 오스트레일리아·뉴질랜드와 공동안전보장협정을 체결한 것과 같은 비슷한 형태의 협정을 체결하길 바랐다.⁶³⁾ 이러한 인식 속에서 1952년 3월 13일 이승만은 유엔 사무총장 보좌관인 코디어와의 담화에서 한국이 정전을 수용하기 위해서는 “한국과 미국 간의 상호방위협정 등에 의해서 보장되는 한국에 관한 국제적 보증 조항, 즉 미국이 다른 나라들과 맺은 조약과 같은 형태이며 내가 우리 국민에게 정전의 수용을 확실하게 수용하도록 요구할 수 있는 형태”의 조약을 체결해 줄 것을 강력히 요구하였다.⁶⁴⁾

1952년 중순에 이르러서 이승만 정부의 한미상호방위조약 체결 정책은 본격적으로 추진되었다. 이승만은 5월 21일 휴전협상에 대한 견해를 트루만 대통령에게 서한을 보내면서 미국과의 양자동맹조약 체결을 희망했다. 그는 미국이 한미 간에 방위조약만 맺어준다면 휴전협정을 반대할 이유가 없으며, 한국인들이 정전협정을 수용하도록 설득하겠다고 공언했다. 이에 대해 4월 30일 애치슨 국무장관은 트루만 대통령에게 이승만의 편지에 답장하지 말 것을 권고하면서 미국과 유엔이 한국에 적절한 군대를 보유하는 한 한국과의 안보협정을 맺을 필요가 없다고 보고했다.⁶⁵⁾ 나아가 1952년 8월 20일, 국무부 회의에서도 미국은 주한 미군사고문단(KMAG)이 잔류하고 미군이 즉각 철수하지 않는다는 것을 미국이 한국 정부에 확신시킨다면,

62) 국회는 1952년 8월 한미상호방위조약 정책과는 별도로 태평양동맹조약 체결 정책의 필요성을 인정하고 건의안 형태로 남겨두었다. 「태평양동맹체결 촉진에 관한 건의안」, 『국회사 : 13회 임시회』, (국회사무처, 1952), p. 28.

63) 「정전문제에 대한 이대통령과 외신 기자 간의 문답」, 1953. 3. 17, 『한국전란 2년지』, pp. C110-115.

64) 이승만 대통령, 「유엔 사무총장 보좌관과 한·미 안전보장조약 체결 등 협의」, 國史編纂委員會 編, 『李承晩關係書翰資料集, 4 : 大韓民國史資料集31』 (서울: 국사편찬위원회, 1996), pp. 39~40.

65) 애치슨 미 국무장관, 「트루만 대통령에게 이승만 대통령의 서한에 대해 보고」, 『FRUS 1953』, pp. 185~186.

한미상호방위조약은 맺을 필요성이 없다는 결론을 내렸다.⁶⁶⁾

그럼에도 불구하고 이승만은 한미상호방위조약의 체결 정책을 더욱 강화시켜 나갔다. 1952년 11월 30일 이승만은 아이젠하워 대통령 당선자에게 편지를 보내 “극동의 평화를 위해 일본과 체결한 조약과 유사한 한미 간의 상호방위조약”을 체결하는 것이 필수적이라고 역설했다.⁶⁷⁾ 12월 3일에는 한국을 방문한 아이젠하워에게 “무력통일론의 당위성, 한국의 군사력을 일본의 수준으로 향상, 한미상호방위조약의 조속한 체결” 등을 강력히 요구하였다.⁶⁸⁾ 1953년 4월 3일에 이승만은 변영태 외무장관을 통하여 브리그스(Ellis O. Briggs) 주한 미대사에게 한미상호방위조약 체결을 정식으로 요청하였다.⁶⁹⁾ 5월 30일에는 아이젠하워에게 편지를 보내, “중공군의 잔류를 허용하는 휴전협정을 한국이 수락하라는 것은 마치 ‘이의제기가 가능한 사람에게 사형선고를 내리는 것’으로 간주하고, 한미상호방위조약의 체결이 선행된다는 조건하에 한반도에서 유엔군과 공산군이 동시에 철수할 것”을 제안했다.⁷⁰⁾

이러한 한국의 노력은 휴전을 선거공약으로 내걸고 1952년 11월에 정권을 잡은 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 행정부의 입장 변화를 조금씩 이끌어 내기 시작했다. 1953년 초부터 아이젠하워 정부는 한국에 대한 정책을 재검토하면서 국무부 극동문제국(Bureau of Far Eastern Affairs)에 한국과의 안보조약 체결(establishment of a security agreement)에 관한 연구를 일임했으며, 1953년 2월부터 본격적으로 국무부에서 한미상호

66) 「한국의 방위구상에 관한 미국무부 토의」, 미 국무부 한국 국내상황 관련문서 XXX (The U.S. Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea XXX) : 『한국전쟁 자료총서 68권』, pp. 482~486.

67) Rhee to Eisenhower, 30 November 1952, Rhee Papers.

68) Rhee, Confidential Memorandum to Eisenhower, 3 December 1952, Rhee Papers.

69) Briggs to Department of State, 15 April, Clark to Joint Chief of Staff(Collins), 28 April, Rhee to Clark, 30 April, 1953, [Attachment: Aide-Memorie], 1952~1954, XV : Korea, Part I, p. 955.

70) Rhee to Eisenhower, 30 May 1953, [Attachment: Aide-Memorie], 1952~1954, XV : Korea, Part I, pp. 1124~1126.

방위조약 설립을 논의하기 시작했다.⁷¹⁾ 아이젠하워 정부의 6·25전쟁 종전 정책과 한국의 외교적 노력의 상호작용으로 인해 마침내 미국은 한국의 한미상호방위조약 체결 요구를 수용하게 되었다. 6월 8일 아이젠하워 대통령은 5월 30일자 이 대통령의 서신에 대한 회답 형식을 통해 “본인은 휴전협정이 종결되어 각자가 이를 수락하는 대로 곧 미국이 필리핀, 호주, 뉴질랜드와 맺은 방위협정의 선에 따라 귀국과 조약체결을 위해 협상할 용의를 가지고 있습니다”라고 구체적으로 응답했다.⁷²⁾ 이후, 6월 18일 반공포로 석방 사건을 계기로 미국은 6월 25일부로 로버트슨(Walter S. Robertson)을 한국에 보내 한미상호방위조약 체결을 논의하게 했다. 결국 한미상호방위조약은 일련의 협의과정을 거쳐 1953년 10월 1일 워싱턴에서 체결되었고, 1954년 11월 18일부로 그 효력을 발휘하게 되었다.

이와 같이 6·25전쟁기 한미상호방위조약 체결을 위한 국방외교는 미국의 정책 변화를 가져오게 했다. 정부는 1952년 초부터 대통령의 개인서신, 외무부 및 주미대사, 언론동원, 반공포로 석방 등의 정책 수단들을 총동원하면서 미국의 정책변화를 유도했던 것이다.

3) 군사원조 획득

전쟁발발 이전 미국의 대한군사원조는 1950년 1월 26일 체결된 한미상호방위원조협정에 의해 이루어졌으며, 전쟁이 발발하자 한미상호방위원조협정에 의한 정상군사원조는 그대로 유지하되, 미군에 의한 직접군원 방식이 병행되었다. 유엔이 6월 27일 한국에 군사원조를 제공하기로 결의함에 따라 미국은 군사력 투입과 함께 미 의회의 승인없이 한국군이 전쟁을 수행하는 데 필요한 공격무기를 비롯한 유류·총포·탄약·차량·물자 등을 한국에 지원하였다. 이때 한국군이 받은 원조는 한국정부와 미국정부 간의

71) Bureau of Far Eastern Affairs Memorandum, “Strategy in Korea”, Feb 16 1953, RG 59, Entry 795.5/1-2253 National Archives at College Park, MD.

72) Eisenhower to Rhee, 6 June 1953, Rhee Papers.

협정에 의한 것이 아니라 미군이 수령한 군수물자를 자대의 군수지원계통을 통하여 한국군 부대에 직접 보급한 것이다. 이른바 ‘직접군사원조’라는 방법을 취한 것이다.⁷³⁾

한국이 미국으로부터 정상군사원조와 미군의 직접군사원조를 받아 전쟁을 수행하던 중, 미국은 1952년 1월 7일 미국의 상호안전보장법을 제정하여 한국과 ‘한미상호방위보장법에 관한 협정’을 체결하였다. 미국은 한국과 새로운 ‘한미상호방위보장법에 관한 협정’을 체결하면서 대외원조 중점을 경제원조 위주에서 군사원조로 전환시켰고, 경제·군사·기술 원조 등 개별적으로 시행되던 원조도 미국과 피지원국의 상호안전보장을 효율적으로 수행할 수 있도록 상호안전보장치를 통하여 원조가 집행되도록 했다. 따라서 경제협조처를 통한 원조는 중단되었고 상호안전보장처로 통합되었다. 그런데 전쟁기간 중에는 주로 미군에 의한 직접군원이 이루어짐에 따라 정상군원은 극히 일부의 물자도입과 군사교육 등에 국한되었으며, 그 규모는 1,500만 달러에 지나지 않았다. 전쟁기간 정상군원에 의한 미국의 대한군사원조 규모는 <표 2>와 같다.⁷⁴⁾

<표 2> 6·25전쟁 기간 미국의 대한군사원조 규모(정상군원)

(단위 : 100만 달러)

연도	1950	1951	1952	1953	계
규모	0.1	10.8	0.8	3.7	15.4
한미원조협정	한미상호방위원조협정		한미상호안전보장법에 관한 협정		
대외원조법	상호방위원조법(MADD)		상호안전보장법(MSA)		

※ 출처 : 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6~1961. 5』 (서울 : 국방부, 1987), p. 319.

73) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6~1961. 5』, 1987, pp. 316~317.

74) 위의 책, pp. 318~319.

이러한 미국의 정책과 함께 한국은 전쟁에서 승리하고 궁극적으로 북진 통일을 달성하기 위해 미국으로부터 정상 및 직접 군사원조 획득을 강화하기 위한 국방외교 정책을 전개했다. 이러한 노력은 특히, 휴전협상이 진행되던 1952년에 이르러 더욱 강화되었다. 1952년 3월 13일, 이승만은 유엔 사무총장 보좌관인 코디어와의 담화에서 “유엔과 미국은 현재 한국 전투에서 유엔군을 대체할 수 있을 정도로 대한민국의 육군, 해군, 공군을 증강해 줄 것을 약속해야 하고, 한국의 안전과 평화뿐만 아니라 태평양 국가들의 안전을 위해서 우리는 최소한 일본과 비교해서 동등한 군사력을 보유해야 한다”고 밝혔다.⁷⁵⁾

이와 함께 이승만은 1952년 5월 21일 트루만 대통령에게 서한을 보내면서 “자신이 정전협정 문제에 협력하도록 국민들을 설득할테니 한국의 군사력 증강을 위해 한국군 증강프로그램을 서둘러 추진해 줄 것”을 요청하였다.⁷⁶⁾ 이러한 이승만 정부의 군사력 증강 요구에 대해 애치슨 국무장관은 이승만의 서신을 보고하는 문서에서 트루만에게 한국군의 군대확장 프로그램을 추진하는 것이 미국의 이익과 부합한다고 보고했다.⁷⁷⁾ 이러한 인식 속에서 미국은 8월 20일 정전 이후 한국의 안전보장을 위한 군사적 방안을 국무부와 국방부 실무간 회의에서 토의하면서 한국군의 규모를 제기했다. 이 회의에서 미 국무부는 현재 경제상태로는 한국은 약 21만 명의 병력만 유지할 수 있고, 정전 이후에 육군은 22만 5천 명에서 25만 명 사이로 맞추어질 것이라고 결론을 내렸다.⁷⁸⁾

75) 이승만 대통령, 「유엔 사무총장 보좌관과 한·미 안전보장조약 체결 등 협의」, 앞의 자료

76) 이승만 대통령, 「트루만 미국 대통령에게 서한 전달」, FRUS 1952, 國史編纂委員會 編. 『李承晩關係書翰資料集, 4 : 大韓民國史資料集31』 (서울 : 국사편찬위원회, 1996), pp. 114~116.

77) 애치슨 미 국무장관, 「트루만 대통령에게 이승만 대통령의 서한에 대해 보고」, FRUS 1953, 國史編纂委員會 編. 『李承晩關係書翰資料集, 4 : 大韓民國史資料集31』 (서울 : 국사편찬위원회, 1996), pp. 185~186.

78) 「한국의 방위구상에 관한 미국무부 토의」, 미 국무부 한국 국내상황 관련문서 XXX(The U.S. Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea XXX), 『한국전쟁 자료총서 68권』, pp. 482~486.

이러한 인식을 바탕으로 휴전 성립기인 1953년에 이르러 이승만 정부는 휴전을 매개로 한 대미 군사원조 획득 외교를 더욱 강화하였다. 그 결과, 한국 정부는 1953년 5월에 미국 클라크 장군과 브리그스 주한대사로부터 “한국군을 20개 사단으로 증강시키겠다”는 약속을 받아냈다. 또한 휴전직전에는 미국으로부터 “20개 사단의 육군 655,000명과 해·공군 24,000명을 넘지 않는 수준에서 해·공군의 질을 향상시켜 주겠다”는 군사원조 공약을 받아낼 수 있었다.

(3) 6·25전쟁 이후 국방외교(1954 ~1960)

1) 국가 및 국방목표

6·25전쟁이 휴전체제로 전환하면서 국제정세 또한 변화를 겪었다. 소련은 1953년 스탈린(Joseph Stalin)이 사망하면서 정권을 잡은 후르시초프(Nikita S. Khrushchyov)가 1955년부터 “평화공존정책”을 표방하였다.⁷⁹⁾ 중국은 이러한 소련의 정책을 비방하면서 1954년부터 1958년까지 대만수복을 위한 무력공세를 이어 나갔다.⁸⁰⁾ 한편, 미국은 아이젠하워 정부의 두 번째 임기가 시작되는 1957년을 전후하여 ‘군사우선’에서 ‘경제우선’으로 대외정책을 변경하여 뉴룩전략(New Look)을 추구하였다.⁸¹⁾ 북한은 1956년까지 소련과 중공 및 다른 공산국가들로부터 원조를 받아 폐허가 된 경제를 복구하였으며, 그 이후 1958년 10월 중공군의 철수를 계기로 군사력 증강을 도모하면서 국방에서의 자위를 달성하기 위해 노력하였다.⁸²⁾

이러한 국제적 상황에서 한국은 전후 복구에 박차를 가하였다. 그러나 전쟁으로 폐허가 된 상황에서 경제적으로나 정치적으로 혼란한 상황을 맞

79) 이달순, 『이승만 정치연구』 (서울 : 수원대학교 출판부, 2000), p. 289.

80) Micahel Shaller, *The United States and China in the Twentieth Century* (New York: Oxford University Press, 1977), pp. 159~161.

81) 김일영, 「이승만 정부의 외교정책과 국내정치」, 『국제정치논총』, 제39집 3호, (2000. 2), p. 260.

82) 북한 연구소, 『북한총람』 (서울 : 동아출판사, 1994), pp. 857~858.

이했다. 남한에 얼마 되지 않았던 산업시설은 거의 전파되어 국가경제는 이루 말할 수 없을 정도로 궁핍하였으므로 외국의 도움없이 재정을 꾸려 나갈 수 없는 비참한 실정이었다.⁸³⁾ 또한 정치적으로도 권력의 중심이 이승만 1인에게 집중되면서 민주주의는 뿌리내리지 못했고, 정당은 제 기능을 하지 못했다. 이승만은 1956년 대선과 1958년 총선에서 승리를 해서 국민들의 지지를 얻는 듯 했으나, 1958년 후반기 국가보안법 파동, 1960년 3·15 부정선거 등으로 결국 이승만 정권은 몰락하게 되었다.⁸⁴⁾

이러한 상황에서 이승만 정부는 휴전 개념을 전쟁이 정지된 상황으로 인식하고 “만약 제네바 정치회담이 결렬될 경우에는 전쟁은 계속 수행되어야 하며, 이 경우 참전 유엔군 16개국은 공동작전에 의하여 남북통일을 이룩한다”라는 방침을 설정하였다.⁸⁵⁾ 1956년 1월 1일 신년사에서 이승만은 “새해에는 남북통일을 완성하여, 국권을 확장하여 우리 국가의 독립과 우리 민족의 자유권을 영구히 보호해야 한다”고 강조했다.⁸⁶⁾

6·25전쟁 이후기 한국의 국가목표는 ‘남북통일’을 이룩하여 대한민국의 영토를 보호하는 것이었다. 이에 따라 1953년 6월 30일 취임한 손원일 제5대 국방장관은 장병에 대한 적극적인 교육의 실시, 예비역 제도를 보강하여 충분한 예비병력 보유, 군사원조 획득 노력 강화 등을 국방기본 방침으로 설정하여 추진하였다.⁸⁷⁾

따라서 당시 한국의 국방목표는 남북통일과 국토의 보호라는 국가목표를 달성하기 위해 한미상호방위조약을 토대로 국군 전력의 증강과 정예화를 추진하는 것이었다. 이를 위해 정부는 군차원에서는 국방부분부의 구조개편, 민병대 창설, 제1야전군 사령부 창설, 제2군 사령부 창설, 연합참모본부 설치, 군인신분령 시행 등과 같은 국방정책을 추진하였으며,⁸⁸⁾ 정부차

83) 국방군사연구소, 앞의 책, p. 143.

84) 손봉숙, “이박사와 자유당의 독주,” 이기하 외, 『한국의 정당』 (서울: 한국일보사, 1987), p. 276.

85) 공보처, 『대통령이승만 박사담화집 제3집』, (서울: 공보처, 1959), p. 315.

86) 이승만, 「신년 메시지」, 경무대, 1956. 1. 1, 『성남 대통령 기록관 자료』

87) 국방부, 『국방부사 제1집』, 1954, p. 174.

88) 위의 책, pp. 175~176.

원에서는 우방국 및 아시아 유대강화와 군사원조 획득을 위한 국방외교 정책을 펼쳐 나갔다.

2) 우방국 및 아시아 유대강화

휴전 성립기에 이르러 이승만 정부는 소련 및 북한의 공산주의 세력의 재침을 방지하는 차원에서 6·25전쟁 참전 16개국을 대상으로 한 유대강화 외교를 추진하였다. 1953년 7월 27일, 정부는 참전 16개국으로 하여금, 공산군이 한국을 재침할 경우에는 공동으로 이에 대처한다는 원칙을 이끌어 내기 위해 참전 16개국과 함께 공동성명을 발표하면서 우방국과의 국방외교를 추진했다. 한국과 참전국들은 “우리들은 유엔의 목적과 원칙에 대한 신의와 대한민국에 대한 우리의 지속적인 책임의 인식 및 한국문제의 해법을 모색하기 위한 선의에 찬 우리의 결의를 재선언하는 바이다. 우리들은 유엔의 원칙에 도전하는 무력공격이 재발할 경우에 세계평화를 위하여 다시 단결하고 조속히 이에 대비할 것을 인식하는 바이다. 그러한 휴전협정의 위반은 중대한 결과를 초래할 것이기 때문에 전투행위를 한국 국경 내에 국한할 수 없게 될 것이다”라고 성명하였다.⁸⁹⁾

이와 함께 당시 육군참모총장이었던 백선엽 대장은 영국육군 참모총장의 초청을 받고 작전국장 정래혁 소장과 부관감 박진석 준장을 대동하고, 한국의 장성으로는 처음으로 영국을 시찰하고 군사적인 유대관계를 확고히 한 후 귀로에 6·25전쟁에 참전하였던 16개국을 방문하고 군사적 협력관계를 더욱 긴밀히 하였다. 1958년 가을 백선엽 참모총장은 프랑스, 에티오피아, 태국 등을 방문하면서 우방국과의 군사유대관계를 증진시켰다.⁹⁰⁾

6·25전쟁 참전국과의 유대강화 외교와 함께, 이승만 정부는 아시아의 집단안전보장을 위한 아시아민족반공연맹(APACL : Asian People's Anti-communist League) 결성을 추진하였다. 그 일환으로 1953년 8월 30일 유

89) 「한국 휴전에 관한 16개국의 공동정책선언」, 1953. 11. 28, 『대한민국 외교연표 : 1948~1961』, 1962, p. 258.

90) 백선엽, 『군과 나』 (서울 : 대륙연구소, 1989), pp. 80~84.

재홍 중장은 이 대통령의 군사사절로서 당시 위협이 증가되고 있던 대만해협 사태를 시찰하기 위하여 자유중국을 방문하고, 군부지도층과 한국과 자유중국 간의 회담을 개최하였다.⁹¹⁾ 그 이후 1953년 11월 28일 이승만은 대만을 방문하여 장개석과 회담을 갖고 공동성명을 발표하였다. 공동성명의 주요 내용은 ① 아시아·태평양 지역에서 공산주의에 대항하기 위한 반공통일전선을 조직 ② 미국의 정신적, 물리적 지지를 호소한다는 내용이었다.⁹²⁾ 이승만은 중화민국의 장개석에게 보내는 서한에서 “공산주의 위협에 대하여 공동으로 투쟁하며 또한 우리 양국의 해방을 위하여 헌신할 것을 맹세함에 있어서 우리는 각하 및 귀국민과 보조를 같이하고 있습니다”라고 하면서 아시아민족반공연맹 결성에 대한 협조를 구하기도 했다.⁹³⁾

그 결과, 1954년 6월 15일 진해에서 한국을 포함한 8개 국가 및 지역대표가 참가한 아시아민족 반공대회가 개최되었다. 그 이후, 1958년에 대만해협 사태가 발생하자 이승만은 아시아민족반공연맹의 결성을 다시 한 번 강조하였다.⁹⁴⁾ 또한 1959년 8월 29일, 한국 외무부는 주자유중국 대사를 통해 자유중국 외무부에 아시아·태평양 국가들의 정상회담을 개최할 것을 제의하기도 하였다.⁹⁵⁾ 하지만 아시아민족반공연맹의 결성은 주도적인 역할을 수행하려는 국가의 부재와 주변국들의 협조 부족으로 실현되지 않았다.

이와 같이 이승만 정부는 한미상호방위조약을 체결했음에도 불구하고, 공산권의 재침을 방지하고 북한보다 유리한 안보상황을 조성하기 위해 6·25전쟁 참전 16개국과의 유대강화와 자유중국과의 협력을 통한 아시아 민족반공연맹 결성 정책을 추진하였다.

91) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6~1961. 5』, 1987, pp. 76~84.

92) 박진희, 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』, 제76호, 2006, p. 113.

93) 공보처, 『대통령이승만담화집 제2집』 (서울 : 공보처, 1956), p. 112.

94) 공보처, 『대통령이승만담화집 제3집』, 1959, p. 89.

95) 「아주반공 국가 영수회담에 관하여 외무장관에 제출한 주중대사 전보」, 1959. 9. 9, 『대한민국 외교연표 : 1948~1961』, 1962, p. 503.

3) 군사원조 획득

이승만 정부는 휴전체제 성립기부터 미국의 대한군사원조의 증액과 제도화를 위한 국방외교 정책을 전개했다. 1953년 6월 6일 이승만은 성명을 통해 한미상호방위조약에 “① 미국은 한국이 침략을 받을 때 다른 나라와 상의없이 즉각 군사원조와 개입을 해야 하며 ② 미국은 한국군의 증강을 돕고 ③ 한국이 자체방위할 수 있도록 미국은 적절한 무기, 탄약, 군수 지원을 한다는 것 등이 포함되어야 한다”고 공개적으로 요구하였다. 또한 1954년 7월 26일부터 8월 3일까지 미국을 방문하여 한국군의 전력증강을 위한 미국의 대한군사원조의 증액을 요구하였다. 이에 대해 아이젠하워는 7월 29일 국가안전보장 회의를 주관하면서, 한국에 10개 예비사단을 추가로 신설하고, 그 중 4개 사단은 철수하는 미군 4개 사단의 장비로 무장시키며, 2척의 호위구축함과 200대의 전투기의 추가제공과 그리고 6개의 전투비행대대를 추가로 신설한다는 방침을 세웠다.⁹⁶⁾

이와 함께 이승만 정부는 1954년 9월 27일 유엔군총사령관 헐(John E. Hull) 대장을 초청하여 군사원조에 관한 예비회담을 개최한 끝에 11월 17일에 경제 및 군사원조에 관한 한미 간의 합의의사록에 미국이 서명하도록 이끌었다. 한국 정부는 동의사록에서 한국군의 작전통제권이 유엔군총사령관에게 있음을 인정하고, 작전지휘권 중 작전통제권 이외의 국군에 대한 지휘권을 회복시키는 한편, 미국으로 하여금 대한민국의 경제발전을 위한 원조와 더불어 군사원조도 계속하도록 명문화하였다. 그 결과, 미국은 1955년도 회계연도에 4억 2천만 달러의 군사원조와 2억 8천만 달러의 경제원조, 총합 7억불을 한국에 원조하기로 약속하였다.⁹⁷⁾ 이로써 한국은 군사원조의

96) Memorandum of Discussion at the 208th Meeting of the NSC, 29 July 1954, FRUS, 1952~1954, XV: Korea, Part 2, pp. 1852~1855.

97) Agreed Minutes and Amendment Thereto between the Government of the Republic of Korea and the United States of America relating to continued Cooperation in Economic and Military Matters and Amendment to the Agreed Minute of November 17, 1954, 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집 제1집 : 1945~1980』(서울: 전사편찬위원회, 1981), pp. 165~166.

제도화를 위한 국방외교를 통해 미국으로부터 장기적인 군사 및 경제적 원조와 한국군을 증강해줘야 한다는 제도적 보장을 받게 되었다.⁹⁸⁾

이러한 한미 간의 합의의사록을 바탕으로 한국군은 1955년까지 비교적 많은 경제 및 군사원조를 획득하면서 전력이 증강되었으며, 추가적인 한미 협정이 체결되었다. 1954년 10월 31일에는 제2군사령부가 창설되었다. 1955년 4월 4일에는 한국의 독자적인 군수지원부대가 미군으로부터 독립되어 임무를 수행했다. 1955년 2월 22일에는 한국군의 예비사단(10개사단)이 창설되었으며, 5월 29일에는 병기창 건설에 관한 한미협정이, 5월 31일에는 한미 석유협정이 각각 체결되었다.⁹⁹⁾

하지만 미국은 1956년도에 한국에 대한 모든 군사원조를 직접군원에서 정상군원으로 전환시키기로 결정하였고, 1958년도부터 자국의 국제수지를 개선하기 위한 조치의 일환으로 대외원조에 있어 유상개념을 도입하고 무상원조를 점차 축소하면서 한국군의 규모 감축을 요구했다. 나아가 1959년 미국은 대한군원계획의 균유지비에 속하는 물자 중에서, 한국 내에서 생산이 가능하거나 통상적인 국제무역으로 획득 가능한 물자는 원조국인 한국이 부담하는 군원이관을 요구하였다.¹⁰⁰⁾ 이것은 미국이 군사우선에서 경제우선으로 대외정책을 변경하면서 이루어진 조치들이었다.

이러한 미국의 정책에 대해 이승만 정부는 한국군의 규모를 감축에 적절한 선에서 합의해주는 대신 미국이 한국군을 현대화시켜 줄 것을 요청하였다. 이승만 정부는 미국과의 협상을 통해 육군 565,000명(18개 전투사단과 10개 예비사단), 해군 16,000명(60척의 전투함정), 공군 22,400명(6개의 전투폭격기 대대를 포함한 10개 전투비행대대), 그리고 해병대 26,000명(1개 사단) 등의 규모로 한국군의 감축에 합의를 해주었다.¹⁰¹⁾ 그리고 나서,

98) 김학준, 『한국전쟁 : 원인, 과정, 휴전, 영향』 (서울 : 박영사, 2003), p. 367.

99) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6~1961. 5』, 1987, pp. 82~84.

100) 위의 책, pp. 322~323.

101) Memorandum of Discussion at the 41th Meeting of the NSC, 25 June 1959, FRUS, 1958~1960, XⅧ : Japan and Korea (Washington : Government Printing Office, 1994), pp. 425~426.

1958년 3월 3일 이승만 정부는 백선엽 장군을 미국에 보내 한국군 현대화 계획을 논의하게 하였으며, 그 결과 한국군은 신형 전차도입, 포병력 증강, 공정부대 창설, 구축함 도입 등과 같은 부분적인 전력의 현대화를 이룰 수 있었다.¹⁰²⁾

〈표 3〉 휴전 후 미국의 대한군사원조 현황

(단위 : 100만 달러)

연도	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	계
원조액	3.4	20.2	201.5	258.8	331.1	190.5	187.1	192.2	1,384.8
원조협정	미 상호안전보장법에 관한 한미협정							한미상호방위 원조협정	
미원조법	상호안전보장법(MSA)							대의원조법 (FAA)	

※ 출처: 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 : 1950. 6 ~ 1961. 5』 (서울: 국방부, 1987), p. 323.

이와 같이 한국 정부는 휴전성립기에 대통령과 외무장관이 한미합의의사록에 한국군 전력증강에 필요한 원조방침과 액수를 제도화하는 외교활동을 했으며, 이를 통해 한국은 상비 및 예비군 전력을 포함한 한국군 증강을 달성할 수 있었다. 또한 1958년 전후로 진행된 미국의 군사원조 감축 및 군원이관 정책에 대해 단력적으로 대응함으로써 신형 전차도입, 포병력 증강, 공정부대 창설, 구축함 도입 등과 같은 한국군의 현대화를 부분적으로 달성할 수 있었다.

102) 백선엽, 앞의 책, pp. 323~324.

4. 시기별 특징 및 시사점

이승만 정부의 국방외교 정책을 평가해 보면, 이승만 정부는 당시의 국가 및 국방목표를 달성하기 위해 빈약한 국력의 제 수단을 총동원하여 군사유대강화 영역에서는 태평양동맹조약 체결, 한미상호방위조약 체결, 그리고 우방국 및 아시아 유대강화를 순차적으로 전개하였음을 알 수 있었다. 또한 군사원조 획득의 영역에서는 건국 시기에 국방체계를 형성하기 위한 무기 및 장비 군사원조 획득을 추진했으며, 6·25전쟁 이후부터는 전력 증강을 위한 군사원조 획득을 추진했다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 국방외교 활동과정에서 나타난 이승만 정부의 국방외교 정책의 특징들을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 이승만 정부의 국방외교 정책 노력들이 제한적이거나 미국의 대한 동맹정책 및 군사원조 정책의 변화를 가져오게 했다는 점이다. 6·25전쟁 이전, 이승만 정부는 1949년 말부터 1950년 초까지 개인서신, 미국 국내여론, 그리고 국민들을 동원하여 무기 및 장비 획득을 위한 국방외교 활동을 전개함으로써 한미정부 간 '상호방위원조협정'을 체결할 수 있었다. 한국은 이 협정에 의거하여 미국으로부터 1,097만 달러에 달하는 병기, 탄약, 해군 함정부품, 통신장비, 수리부속품, 병기제작용 화약뇌관 등을 지원받을 수 있었으며, 해군용 초계정 10척과 공군 훈련용으로 하버드 T-6 훈련기도 구입할 수 있었다. 6·25전쟁기에 이승만 정부는 1952년 초부터 대통령의 개인서신, 외무부 및 주미대사, 언론동원, 반공포로 석방 등의 정책 수단들을 총동원하면서 미국의 정책변화를 가져왔다. 그 결과 미국은 1953년 초부터 한미상호방위조약 체결에 대한 정책을 재검토하게 되었고, 결국 한국과의 양자조약을 체결하게 된 것이다. 이런 관점에서 본다면, 미국의 대한반도 정책이 한미동맹을 포함한 군사유대강화 및 군사원조 외교정책에 영향을 미치기도 하였으며, 한국 정부의 국방외교 정책추진이 미국의 정책을 변화시키기도 했다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 이승만 정부기에 이루어진

국방외교 정책들의 성과들이 미국의 대한정책의 결과로 이루어졌다는 기존의 지배적인 시각은 한미 간의 상호작용의 결과로 형성되었다는 시각으로 보완되어야 할 것이다.

둘째, 군사유대강화 국방외교 영역에서 이승만 정부는 한미동맹 정책에 집착한 국방외교만을 추구하지 않았다는 점이다. 이승만 정부는 경제적으로나 정치적으로 열악한 상황에 있었기 때문에 한미상호방위조약 체결을 위해 미국에 많이 의존한 측면도 있었지만, 대미동맹일변도의 정책에서 벗어나 태평양동맹조약 결성이나 우방국 군사유대강화, 아시아 반공연맹 결성 등과 같은 다자간 집단방위체제를 결성하려는 국방외교에 노력을 기울였다는 것이다. 6·25전쟁 이전에는 미국이 한미상호방위조약 체결을 거절했기 때문에 그 대안으로 이승만 정부는 태평양동맹조약 결성을 추진했다. 또한 6·25전쟁 이후기에는 공산권의 재침을 방지하기 위해 6·25전쟁 참전 16개국과의 유대강화와 자유중국과의 협력을 통한 아시아민족반공연맹 결성 외교를 주도적으로 추진했다.

셋째, 국방외교의 활동주체 및 조직이 대통령과 외무부, 대통령 특사, 일부 군고위층 인사에 국한되어 있었다는 점이다. 당시에는 국방외교를 통합적이고 전문적으로 추진할 제도나 조직이 부재했고, 국방외교를 추진할 수 있는 국방자원 또한 거의 없었다. 그러다 보니 국방외교의 통합성과 전문성을 발휘하지 못했다. 6·25전쟁 이전과 전쟁기에는 이승만 대통령이 주도가 되어 대통령의 개인서신, 대통령 특사, 외무부 및 주미대사, 국내·외 언론, 국민 등을 동원하여 국방외교를 펼쳤으며, 6·25전쟁 이후기에는 외무부 및 각국 대사관과 함께 유엔군사령관, 유재홍, 백선엽 참모총장 등의 군인사를 활용하여 6·25전쟁 참전 16개국 공동선언, 자유대만과 아시아반공연합 도모, 우방국 군사유대강화 외교 등을 추진하였다.

넷째, 이승만 정부 시기의 국내·외 안보환경과 국가 및 국방목표는 국방외교 정책의 맥락과 내용을 결정지은 중요한 요인임을 확인할 수 있었다. 이승만의 국방외교는 공산권의 안보위협, 미국의 대한반도 정책 등과 같은 국제환경과 제한된 국력 및 국내 정치적 대립 등과 같은 국내안보 환경을

인식하며 국가 및 국방목표를 설정하였으며, 이를 달성하기 위한 국방외교를 추진했다. 6·25전쟁 이전에 이승만 정부는 미국의 한반도 개입회피 정책을 인식하며 연합국방을 국방목표로 설정하여 태평양동맹 결성을 통해 집단방위체제를 확립함과 동시에 무기 및 장비 군사원조 정책을 추구하였다. 6·25전쟁기에는 유엔과 미국의 휴전정책을 인식하면서 전쟁승리를 통한 북진통일을 국가목표로 설정하여 한미상호방위조약 체결과 정상 및 직접 군사원조 획득 외교 정책을 추진하였다. 6·25전쟁 이후기에는 공산권의 재침 가능성이 높은 안보상황을 인식하면서 한미동맹을 바탕으로 한 남북통일을 국가목표로 설정하며 아시아 유대강화와 한국군의 군사력 증강을 위한 군사원조 외교를 추구했다.

이러한 이승만 정부의 국방외교의 평가 및 특징을 바탕으로 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 한국은 탈냉전기 한반도의 안보위협에 효과적으로 대처하기 위해 동맹국인 미국으로부터 다양한 국방자원과 능력을 획득하는 국방외교를 추진해야 할 것이다. 이승만 정부가 건국과 전쟁에서의 생존을 위해 대미 국방외교를 전개했다면, 현재는 북한의 대량살상무기 위협 및 붕괴 위기를 대비한 대미 국방외교를 전개해 나가야 할 것이다. 예를 들면, 북한의 WMD 위협에 대처하기 위한 첨단장비 위주의 정보 장비 및 무기 획득 외교와 북한의 급변사태에 대응하기 위해 미국이 보유하고 있는 특수 목적군과 같은 능력도입을 국방외교 의제로 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 한국은 튼튼한 한미동맹을 토대로 적극적인 국방외교를 전개함으로써 미국의 정책을 변화시킴과 동시에 한국의 국익을 증대시킬 필요가 있다.

둘째, 한국은 한미동맹을 안정적으로 유지 및 발전시키는 데 기본 방침을 두고, 탈냉전기 다양한 안보위협에 탄력적으로 대응하기 위한 글로벌 국방외교를 추진할 필요가 있다. 이승만 정부 시기에는 미국 중심의 국방외교를 극복하려는 노력들로, 태평양동맹조약 결성이나 우방국 및 아시아 유대강화 국방외교를 추진했다면, 탈냉전기에는 유엔 및 지역기구에 참가하여 군비통제, 국제분쟁 관리 및 해결 외교를 추진함으로써 국방외교의 영역을 넓혀 나가야 할 것이다. 또한 한국은 전 세계를 대상으로 한 자원 및

에너지, 그리고 방위산업 협력 및 무기수출, 군사원조 확대와 같은 다양한 국방외교 의제들을 도출하여 추진할 필요가 있다.

셋째, 한국은 전반적인 외교역량과 조직, 그리고 전문가들이 부재했던 과거의 경험을 참고삼아 이제는 국방외교를 주도하고 조정할 수 있는 조직, 법령, 그리고 전문가 육성을 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 현재 한국은 국방부 국제정책관실에서 대외 군사교류 및 협력, 유엔평화유지활동 및 해외파병, 한·미 군사협력업무 등을 총괄 담당하면서 국방외교의 통합성과 전문성을 도모하고 있다. 이를 바탕으로 한국은 대외 군사원조, 자원외교 등을 담당할 조직을 보강해야 하며, 국가의 역량을 증대하기 위해 군사원조법을 제정해야 할 뿐만 아니라 우수한 인재들이 국방외교 분야에서 장기적이고 반복적으로 근무할 수 있도록 인사관리시스템을 정립해 나가야 할 것이다.

넷째, 탈냉전기 글로벌 국방외교를 지향하는 한국의 국방외교의 방향과 과제를 설정함에 있어서도 국내·외 상황을 정확하게 평가하고, 이에 적합한 국가 및 국방목표를 설정하여 이를 달성하기 위한 국방외교의 노력들이 이루어져야 할 것이다. 이승만의 국방외교가 공산권의 위협과 미국의 정책이 상호작용하며 발전되었듯이, 현재 한국은 탈냉전기의 안보위협으로 대두한 북한 핵과 미사일을 포함한 대량살상무기 위협, 북한의 급변사태 위협, 초국가적 위협 등에 대처하기 위해 국내외 안보상황과 연계한 국가 및 국방목표를 설정하고, 이에 적합한 국방외교 의제를 설정해 나가야 할 것이다.

5. 맺 음 말

한국의 국방외교 노력은 그동안 학문적인 차원에서 주목받지 못한 영역이었다. 하지만 탈냉전기 학문적 영역과 실무 부서에서 국방외교가 논의되고 있는 현실 속에서 한국의 국방외교사를 정리하여 미래 발전적인 국방외

교의 방향과 과제를 제시할 때가 되었다. 이런 관점에서 한국 국방의 원형을 형성했던 이승만 정부의 국방외교 정책을 정리하고 평가하는 일은 중요한 의미를 가질 것이다. 이러한 인식하에 본고는 군사유대강화와 군사원조 국방외교 영역을 중심으로 이승만 정부가 추진한 국방외교 정책을 평가하고, 그 특징과 함의를 도출하였다. 이승만 정부는 군사유대강화 영역에서는 태평양동맹조약 체결, 한미상호방위조약 체결, 그리고 우방국 및 아시아 유대강화를 추진했고, 군사원조 획득의 외교 영역에서는 건국 시기에 국방체계를 형성하기 위한 무기 및 장비 군사원조와 6·25전쟁 이후부터는 전력 증강을 위한 군사원조 획득의 국방외교를 추진했다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 이승만 정부의 국방외교의 특징을 정리하면, 첫째, 이승만 정부의 국방외교정책의 노력들은 제한적이거나 미국의 정책들을 변화시켜 동맹결성과 군사원조를 획득했다는 점이고, 둘째, 이승만 정부는 한미동맹에 국한된 국방외교 정책만을 추구하지 않았으며, 나름대로 대안적 정책 옵션을 추구했다는 점이다. 셋째, 당시의 국방외교의 활동 주체 및 조직이 대통령과 외무부, 대통령 특사, 언론 및 국민 동원 등에 한정되었기 때문에 국방외교의 전문성과 통합성은 발휘할 수 없었다. 마지막으로 이승만 정부 시기의 국방외교의 의제와 내용을 결정지은 요인은 국내·외 안보환경과 국가 및 국방목표였다는 것이다.

결론적으로 이승만 정부는 한국이 직면한 국내·외 안보상황을 비교적 정확하게 인식하고 이에 따른 국가 및 국방목표를 설정하여 가용한 제반 국력수단들을 총동원하여 한국의 국가이익을 최대화하기 위한 국방외교를 전략적으로 추진했고, 그 결과 군사원조를 통한 한국군 군사력 증강과 한·미상호방위조약 체결과 같은 성과들을 달성했다. 비록 6·25전쟁 이전 미국의 대한반도 개입의 회피정책과 국내정치의 혼란 등으로 인해 북한의 남침을 허용했던 오점을 남겼으나, 제한된 상황과 여건 속에서 국방체계와 전력증강을 모색하기 위한 국방외교의 노력들을 다각도로 기울였던 것이다. 이러한 측면에서 그동안 미국의 대한반도 정책의 영향력과 권위주의 시절

정치적 과오 등 부정적 시각 때문에 제대로 조명을 받지 못했던 이승만 정부 국방외교의 정책적 노력들은 이제라도 객관적으로 평가를 받아야 할 것이다. 이를 통해 한국은 이승만 정부가 달성해 놓은 한미동맹과 군사력을 기초로 현재의 국가 및 국방목표에 부합한 국방외교 의제들을 다각도로 모색해야 할 뿐만 아니라 과거의 경험을 참고삼아 국방외교를 주도하고 조정할 수 있는 조직, 법령, 그리고 전문가 육성을 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

(원고투고일 : 2010. 3. 30, 심사수정일 : 2010. 5. 3, 게재확정일 : 2010. 7. 27)

주제어 : 이승만, 국방외교, 군사유대강화, 군사원조획득, 한미상호방위조약, 태평양동맹조약, 아시아 반공연합, 군사외교, 6·25전쟁, 한국군 군사력 증강

<ABSTRACT>

A Study on the *Syngman Rhee* Administration's Defense Diplomacy Policies

Lee, Gyu-won

The purpose of this article is to evaluate the *Syngman Rhee* Administration's defense diplomacy and understand its features and implications, focusing on reinforcement of military ties and acquisition of military assistance based on a defense diplomacy concept.

This research has determines that the *Syngman Rhee* Administration executed defense diplomacy using all of Korean's resources to pursue the national defense aim while under the existing Korean internal and external security environment. Specially, the *Rhee* Administration executed the Pacific Pact, the ROK-US Mutual Defense Treaty, and the reinforcement of military ties policy with friendly nation in Asia and worldwide. Also, it executed the acquisition and establishment of arms and defense systems during the pre-Korean War period. After the Korean War broke out, it promoted and advanced the reinforcement of the ROK Armed Forces.

And also, this paper presents some actions and their results of the *Rhee* Administration's defense diplomacy. There are categorized into four areas.

First, a look at how the *Rhee* Administration's efforts brought about policy in the US security and military assistance policy. The main items affected by the changes were the ROK-US Mutual Defense Treaty and the military assistance provided for the ROK Armed Forces reinforcement. As a result, a new viewpoint is shown on the results formed by the ROK-US's interactions.

Second, the *Rhee* Administration didn't pursue the defense diplomacy promoted by the US. Even though the ROK was dependent on the US, the *Rhee* Administration made an effort to pursue additional defense diplomacy

policies such as the Pacific Pact and the Asian People's Anti-Communist League.

Third, we could find that prominent ROK people and organizations of the *Rhee* Administration's defense diplomacy were concentrated only on the ROK president and the State Department. These people and groups didn't work to unify the organizations and express a specialty under the ROK national power's absence during the *Rhee's* period.

Fourth, this paper examines the context of the Korean internal and external security environments, the ROK national and defense aims, and how they affected the *Rhee's* defense diplomacy. The *Rhee* Administration pursued a certain defense diplomacy policy, being very aware of the importance of these factors.

In short, the *Rhee* Administration's aggressive efforts on defense diplomacy resulted in many accomplishments, including the reinforcement of the ROK Armed Forces and the ROK-US Mutual Defense Treaty. Even though the *Rhee* Administration's actions and the US non-intervention and political errors toward the ROK contributed to the causes that started the Korean War, the Administration put an all-out effort to reach its goal of democratic unification. In this paper, we objectively re-evaluate *Syng-man Rhee* Administration's defense diplomacy policy, revising the historically inaccurate view. Also, this re-evaluation leads us to develop modern defense diplomacy policies, such as creating appropriate agendas, the establishment of new institutions and laws, and the development of human resources.

Key Words : Syngman Rhee, Defense Diplomacy, Reinforcement of Military Ties, Acquisition of Military Assistance, the ROK-US Mutual Defense Treaty, Pacific Pact, Asian People's Anti-Communist League, Military Diplomacy, the Korean War, the ROK Armed Forces Reinforcement

