

# 한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략

李成訓\*

1. 서론
2. 불안정한 국제환경과 이승만 정부의 자원동원능력
3. 상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략
4. 결론

## 1. 서론

올해는 한국전쟁이 발발한 지 60주년이 되는 해로서, 한미동맹의 역사를 재음미 할 필요성을 느끼게 하는 해이다. 그 당시 국가 존망의 기로에 서 있던 우리에게 한미동맹은 새삼 강조할 필요가 없을 정도로 중요한 존재였다. 이후 한미동맹은 한미상호방위조약을 중심으로 주한미군, 한미연합사 등의 제도적인 장치를 통해 한국 안보의 안전판 역할을 굳건히 수행해 왔다. 그러나 2010년 4월에 발생한 천안함 사태와 2015년으로 예정된 전시작전권 전환, '전략 동맹 2015' 등의 중요한 안보 이슈와 신(新) 비전류의 출현은 우리에게 환경변화에 따른 한미동맹의 역할과 위상 재정립을 요구하고

\* 現 美 랜드연구소 교환 연구원. 정치학 박사

고 있다. 이를 위해서는 한미동맹의 기원과 그 변화과정에 대한 고찰이 필요하며, 특히 한미동맹의 출발점이라 할 수 있는 상호방위조약 체결 과정에 대한 분석은 필수적이라 할 수 있다.

이 연구는 위의 사항에 착안하여 “상호방위조약 체결 과정에서 소극적인 미국의 태도와 압력에 대해 이승만 정부는 어떻게 대응하였으며, 그 형태는 어떤 유형으로 나타났는가?”를 규명해보고자 한다. 즉, 한국의 지정학적 가치를 낮게 평가하여 극동의 약소국들의 분쟁에 더 이상 연루하기를 꺼려함으로써 조약 체결에 소극적이었던 미국에 대한 이승만 정부의 대응전략은 무엇이었는가를 살펴보고자 하는 것이다.

이 주제와 관련된 기존 연구들은 크게 세가지 부류로 구분할 수 있다. 첫째, 한미상호방위조약 체결에 관한 내용을 다루고는 있지만 주로 전반적인 한미동맹의 범위내에서 부분적으로만 다루고 있어 상호방위조약 체결과정에 대한 구체적인 내용을 파악하기 어렵다. 즉, 이 연구들은 상호방위조약 그 자체에 초점을 맞춘 것이 아니라 한미동맹 발전 과정 중의 일부분으로만 설명함으로써 개괄적인 분석에 그치고 있다.<sup>1)</sup>

둘째, 상호방위조약에 관한 내용을 주요 이슈로 다루고 있는 연구들도 ‘미국의 소극적인 태도와 간섭에 어떻게 대응했는가’ 보다는 주로 이승만 정부의 정권안보 및 국내정치와 연계하여 설명하고 있다. 즉, 이 연구들은 상호방위조약을 이승만 정권의 정통성 확보와 정권안보의 강화 수단 차원과 국내 정치·경제 발전차원에서 설명함으로써 국내정치와의 연계를 시도하고 있다. 따라서 조약 체결과정에 대한 설명도 이승만 정부와 미국과의 협상이 아닌 국내정치 세력이 주가 됨으로써 조약 체결에 그토록 소극적이었던 미국이 조약을 체결할 수밖에 없었던 미국의 입장과 이에 대응하는 이

1) 차상철, “외교가로서의 이승만 대통령,” 유영익외, 『이승만 대통령 재평가』(서울: 연세대학교 출판부, 2006); 차상철, “이승만과 1950년대의 한미동맹”, 문정인외, 『1950년대 한국사의 재조명』(서울: 선인, 2004); 이호재, 『한국 외교정책의 이상과 현실』(서울: 법문사, 2000); 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마』(서울: 연경문화사, 2004); 한표욱, 『이승만과 한미외교』(중앙일보사, 1996); 양대현, “한국전쟁과 한미동맹관계”, 『한국정치학회보』 제 26집 1호(1992).

승만 정부의 대응전략을 이해하는데 어려움이 있다.<sup>2)</sup>

셋째, 상호방위조약 체결 과정을 역사가의 입장에서 비교적 상세히 분석한 독보적인 연구로는 이혜정의 연구를 들 수 있다.<sup>3)</sup> 그는 1953년에 결정된 상호방위조약이 왜 1954년에서야 체결되었는지에 대한 의문을 제기하며, 상호방위조약의 발효가 늦어진 것은 단순히 미의회의 비준이나 비준서 교환의 절차상의 문제가 아니라 한미 양국의 심각한 갈등의 결과였다는 점을 강조하고 있다. 즉, 방위조약은 미국정책에 대한 한국의 협력을 얻기 위한 미국의 압박용이었으며, 이에 대한 한국의 저항이 체결 유예의 원인이었다는 것이다. 이 연구는 미국과 한국의 정부문서를 중심으로 비교적 상세히 그 체결 과정을 분석하고 있음에도 불구하고, 분석 대상 기간이 1953-1954년 동안으로 체결 과정의 전 기간을 포함하지 않고 있다는 점에서 제한점이 있다. 또한 연구자 스스로도 인정하듯이 이 당시 이승만의 상황인식에 대한 언급이 없음에 따라 미국의 간섭과 압력에 대한 이승만 정부의 대응전략을 설명함에 있어 애로가 있다.

상호방위조약과 관련된 기존 연구들의 제한점을 요약해 보면 체결과정의 쏠기기간에 걸쳐 미국과의 상호작용을 구체적으로 분석한 연구가 의외로 적다는 것이며, 또한 체결과정에 영향을 미친 변수들에 의한 체계적인 분석보다는 주로 나타난 사실들을 분석하는 차원에 그치는 등 여러 가지 면에서 제한점을 내포하고 있다. 따라서 본 연구에서는 상호방위조약 체결 당시의 국제환경과, 이승만 정부의 자원동원 능력을 주요 변수로 선택하여 이 요인들이 어떻게 상호방위조약체결에 영향을 미쳤으며<sup>4)</sup>, 미국의 소극적

2) 김일영, “이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 복진, 반일 정책과 국내 정치경제와의 연계성”, 『국제정치 논총』 제39집 3호(1999): 홍용표, “국가안보와 정권안보: 이승만 대통령의 안보정책을 중심으로”, 『국제정치논총』 36권 3호(1997), pp. 237~262; 홍석률, “이승만 정권의 복진통일론과 냉전외교정책”, 『한국사 연구』 제85호(1994), pp. 137~180.

3) 이혜정, “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?” 『한국 정치외교사논총』 제26집 1호(2002), pp. 5~29

4) 비대칭동맹관계에서 약소국의 외교정책을 결정짓는 요소로 로즈노는 이 두 가지 수준의 변수를 포함시킬 것을 추천하고 있다. James Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy,” in his *The Scientific Study of Foreign Policy*(Nicholas Publishing, 1980), pp. 133~200.

인 태도와 압력에 대응하기 위한 이승만 정부의 구체적인 협상전략은 무엇이었는가를 규명해 보고자 한다.

이 논문은 상호방위조약 체결과정에서의 한국과 미국의 상호작용을 구체적으로 분석하기 위해 미국과 한국의 정부문서, 회고록, 신문 등의 1차 자료를 중심으로 작성하였으며, 논문의 구성은 1950년 6.25일부터 1953년 6.18일 반공포로 석방, 이후 1954. 6.15일 제네바 회담 종료, 한미상호 방위조약 비준 및 한미합의의사록 체결까지의 세시기로 구분하여 이승만 정부의 협상 전략을 분석해 보고자 한다.<sup>5)</sup>

## 2. 불안정한 국제환경과 이승만 정부의 자원동원능력

### (1) 냉전체제의 확립과 불안정한 지역질서

제2차 세계 대전 이후 미국과 소련을 중심으로 하는 국제체제가 성립됨에 따라 동아시아에서도 미국, 일본, 한국으로 구성된 남방삼각 관계와 소련, 중국, 북한으로 구성된 북방삼각 관계를 핵심 대립축으로 하는 대결구도가 형성되었다. 즉, 세력균형 관념이 역내 행위국가들의 인식을 지배한 것이다. 이러한 지역체제 속에서 미국의 동아시아정책의 중점은 중국이 아니라 일본에 두어져야 한다는 판단이 국무성관료들의 인식을 지배하였다.<sup>6)</sup> 이 와중에서 미국은 한반도를 군사전략적으로 가치가 없는 것으로 인식하였고, 이것은 주한미군의 철수, 한국경제원조안(Korean Aid Bill)의 폐기,

5) 상호방위조약에 대한 한미의 구체적 상호작용은 제네바 회담 직전까지 많이 나타나고 있으며, 이후에는 잘 나타나지 않음에 따라 이후 시기들을 포함해야 하는지에 대한 논의가 있을 수 있다. 그러나 한미 합의의사록이 상호방위조약을 모태로 탄생되었으며, 의사록과 동일한 시기에 종료된 상호방위조약 비준서 교환까지 한미간의 갈등이 되풀이 되고 있었다는 점을 고려하여 합의의사록의 종료시점까지로 연구범위를 확대하였다.

6) Wilson Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947~1950*(Princeton University Press, 1992), pp. 220~221.

극동에서 한국의 미 방어선 제외라는 애치슨 선언으로 정책화되기에 이르게 되었다. 즉 한국은 일본을 방어하기 위한 소규모의 교두보 역할로서 충분하였고, 경제적인 측면에서 일본의 전시물자를 소비하는 시장으로서의 역할로서만 인식될 수밖에 없었다.

이 시기 동아시아 지역질서를 미국과 양분했던 소련의 인식 역시 세력균형 관념을 우선시하고 있음을 보여준다. 즉 동아시아 지역에 있어 소련의 최우선적 이익은 이 지역의 세력균형을 유지하는 것이었으며, 이것은 미국의 막강한 힘에 대항하여 1950. 2월 체결된 '중소우호 동맹 상호원조조약'으로 구체화되기에 이르렀다. 소련은 중국과 북한을 자신의 영향권 내에 두기 위해서라도 일본을 후원하는 미국과 최소한의 힘의 균형을 맞추기 위해 노력할 수밖에 없었고, 그 균형정책의 최고절정이 바로 한국전쟁으로 귀결되었던 것이다. 따라서 한국전쟁은 동아시아지역 강대국들이 상대방에 대해 지니고 있던 이데올로기적 적대감과 불신, 그리고 세력균형에 대한 관념이 그대로 표출된 것이라 할 수 있다.

이러한 세력균형 관념은 지역질서 행위자들의 정책에 그대로 투영되었다. 동아시아 지역에서 소련의 정치적, 이데올로기적 팽창에 대한 위협이 현실화되자, 이에 대한 미국의 정책적 대응은 1947년 3월 트루먼 독트린으로 나타났다. 트루먼 독트린은 사실상 미소간, 그리고 양 강대국을 중심으로 하는 자유주의와 공산주의 진영간 냉전의 시작을 의미하였고, 소련의 팽창 위협에 대처하기 위한 미국의 전략은 '봉쇄전략'으로 구체화되었다. 또한 미국은 애치슨 국무장관과 니체(P. Nitze) 정책기획국장이 중심이 되어 작성한 NSC-68을 승인하는 등 적극적인 대비책을 강구하기에 이르렀다.

한편 소련은 강대국들의 다자간 신탁통치로 인해서 한반도에서 자국의 영향력이 약화되거나 혹은 다른 강대국의 영향력이 강화되는 것을 원치 않았다. 소련은 초기 한반도에 대한 전략적 가치의 평가는 낮았으나, 자신들의 직접적인 영향권 내에 있는 만주에 위치해 있음으로 인해 이 지역은 물러설 수 없는 공간이었다. 또한 중국은 한국전쟁이 발발하자 공산주의 이념을 수호하기 위해서는 적절한 행동을 취해야 한다는 인식이 지배적이었

다.<sup>7)</sup> 즉 중국은 한반도가 자신의 앞마당이라고 할 수 있는 순치(唇齒)의 관계에 놓여 있었고, 공산진영의 단결이라는 이념적 목적에 의해 한국전에 참전함으로써 다른 동아시아 지역의 행위자들과 마찬가지로 불안한 지역질서를 형성하는데 커다란 영향을 미쳤다.

세력균형 관념에 정책적 기반을 둔 행위자들은 상호간 조약을 체결함으로써 안보의 제도화를 구축하게 된다. 북, 중, 소로 이루어지는 북방삼각관계의 공식적 출발은 1950년 2월 소련과 중국간 '중·소 우호동맹 상호원조조약'이 체결되면서 시작되었다. 이 조약은 소련과 중국은 이 지역내에서 서로 동반자적인 관계이며, 양자를 위협하는 세력에 대해서는 공동으로 대응한다는 의미를 내포하고 있었다. 이렇게 해서 탄생된 동조약은 종전 이후 동아시아 지역 질서에 영향을 미치는 최초의 제도적 동맹이었다고 할 수 있다. 이후 한국전쟁과정에서 조·중연합군이 구성되었으며,<sup>8)</sup> 소련이 사실상 북한의 정치적 후원국 역할을 함으로써 사실상의 사회주의 진영 북방삼각관계가 완성되었다.

한편 남방삼각관계는 1951년 9월 샌프란시스코 강화회의를 계기로 시작되었다. 1950년 7월 미국이 한국전쟁에 신속하게 개입하기는 하였지만, 미국의 목표는 소련의 도발에 대한 전략적 대응차원에 있었으며, 아직 한국을 미국이 주도한 동북아시아 안보틀 속에 편입시키려는 의도는 가지고 있지 않았다.<sup>9)</sup> 결국 '중·소 우호동맹 상호원조조약'으로 대표되는 공산진영과 미일동맹으로 대표되는 민주진영의 대결은 한국전쟁을 통해 냉전에서

7) 황병무, 『신중국 군사론』(서울: 법문사, 1995), pp. 39~40.

8) 1950년 12월 7일 중국인민지원군 사령관 팡덕회와 김일성간 회담에서 조중연합사령부를 구성하기로 합의하여, 김일성은 조선인민군의 작전지휘권을 사실상 이양하였다. 이종석, 『현대북한의 이해: 사상, 체제, 지도자』(서울: 역사비평사, 1995), p. 199.

9) 한국전이 발생한 이튿날에도 미 정책결정자들은 "유엔을 통해서나 혹은 독자적으로 한국에 지상군을 보내는 것은 바람직하지 않다. 우리는 당장 결정을 내려야 할 필요성을 느끼지 않는다"고 언급함으로써 한반도를 미국의 안보틀 속에 포함시켜야 할 필요성을 느끼지 않고 있음을 알 수 있다. "Statement by U.S. President Truman Regarding U.S. Military Support of the Republic of Korea Forces, June 27, 1950," Documents on Korea-United States Relations 1943~1965(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 52~53.

벗어나 열전으로 치닫게 했다. 이러한 와중에서 1953년 체결된 한미상호방위조약은 동아시아 지역의 갈등적 지역질서를 사실상 제도적으로 완성하는 의미를 가진다.

## (2) 이승만 정부의 자원동원능력

자원동원능력이란 '국가가 가진 자원규모와 정책을 효율적으로 집행할 수 있는 능력'으로 정의할 수 있다. 즉 포괄적인 의미의 '행위를 위한 능력 (capacity to act)'으로 볼 수 있으며,<sup>10)</sup> 국가 관료제로 대표되는 조직적 능력, 그리고 동원할 수 있는 자원의 규모로 구체화될 수 있다.

### 1) 국가 기구의 조직화

한국전쟁을 전후로 이승만 정부의 관료 구성을 보면 고위직인 경우 전문성보다는 정치적인 요직안배 방식이나 정실에 의하여 임용되는 것이 대부분이었다. 또한 관료들의 학력 면을 살펴보면 중앙정부의 고급공무원 가운데 대학졸업자가 약 37%, 전문학교 졸업자가 약 25%에 불과하였고,<sup>11)</sup> 충원 이후 공무원들을 적재적소에 배치하고 필요한 전문지식을 교육 및 훈련시키는 노력도 취약하게 이루어졌다. 게다가 관료들의 이동은 주로 정치적 통제의 수단으로 이용되었고, 공무원들의 능력발전을 위한 수단이나 전문성에 따른 적재적소 배치의 기회로 이용되지 않았다. 이러한 상황에서 공무원에 지급되는 정기적 급료는 제대로 지급되지 않음으로써 공무원들의 부패는 심각한 수준이었다. 게다가 주사급 이상 전체 공무원 수에 해당하는 많은 수의 임시직원들을 '촉탁(囑託)'이라는 이름하에 활용하였다. 기관에 따라서는 촉탁이 정식 공무원의 5배가 넘는 경우도 있었다.<sup>12)</sup> 이는 공무원

10) Maurice A. East & Charles F. Hermann, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*(London: Sage Publications, 1978), p. 123.

11) 안용식, 『한국 관료연구』(대영문화사, 2001), p. 232.

12) 정승진, 『한국의 행정개혁』(부산대학교 출판부, 2003), p. 148.

처우개선이라는 명분하에 감원을 하고, 상당수의 하위급 공무원을 축적으로 바꾸어 놓았기 때문이었다. 이는 이승만 정부가 관료들의 급료를 지불하지 못할 정도로 재정적 취약성을 지니고 있었음을 의미한다.

한편 한국전을 전후로 한 이승만 정부의 관리 기구들은 집합적 의사결정보다는 정책결정지도자 개인의 독선과 권위에 의해 결정이 이루어지는 경우가 대부분이었다. 국무회의처럼 형식상 집합적 의사결정이 이루어지는 경우에도 구성원들간의 충성경쟁에 의해 비합리적인 의사결정이 이루어지는 경우가 많았다. 이승만은 국무회의를 통해 다양한 정책정보와 조언을 듣기 보다는, 각 기관장과의 개별적인 면담을 거친 후 단독으로 결정하는 방식을 더 많이 취함으로써 관료적 효율성은 기대 할 수 없었다.<sup>13)</sup> 결론적으로 이 시기 국가조직체들은 사회와의 정책망 연계나 제도화를 거치지 않은 임시적이고 상황적인 구성체들로서 효과적으로 자원동원을 하기에는 그 역량이 부족한 상태였다고 볼 수 있다.

## 2) 가용자원의 규모

해방 후부터 한국전이 종료될 때까지 이승만 정부가 국내적으로 사용할 수 있는 경제적 자원은 거의 없었으며, 대부분 미국의 일방적인 무상원조로 보충되어졌다. 이 시기 미국의 대한원조는 한국전쟁을 중심으로 전후기로 구분할 수 있는데, 전기에서는 전후의 긴급구호 및 전쟁물자가 대부분이나 후기에는 전재복구, 민수물자, 그리고 군사방어시설들이 대부분이었다.<sup>14)</sup> 한국전쟁이 발발하자 유엔은 남한에 대한 모든 군사, 경제원조를 미국이 관리하는 유엔군 사령부를 통해 제공하기로 결의하고 구호 필요액과 현지배급 등에 관한 책임과 권한을 유엔군 총사령관에게 일임하였다. 사실 한국전쟁을 전후로 이승만 정부가 사용할 수 있는 경제적 자원은 극도로 제한되어 있었다. 이러한 상황에서 한국은 미국의 경제원조에 의존할 수

13) 조석준, "미군정과 제1공화국의 수반관리기구에 관한 연구", 『행정논총』 제4집 2호(1966), p. 131.

14) 한국은행, 『제4기 연차보고서: 1950~1954』(한국은행 조사부, 1954), pp. 12~15.

밖에 없었다. 1949년부터 본격적으로 시작된 원조에 의한 자원 축적은 점점 그 비중이 늘어나 이승만 정부 집권 말기인 1958년에는 원조에 의한 자원 축적이 전체 일반 재원의 절반을 넘기도 하였다.<sup>15)</sup>

미국의 경제원조에 의한 자원축적은 이승만 정부 시기 재정규모의 증가에서 나타난 원조수입에의 의존도에서도 알 수 있다. 1948년 회계연도의 일반 재정 세출예산은 3천만원이었는데, 1954년 회계연도에는 150억원으로 증가하였다. 여기에서 원조액의 비율은 갈수록 상향되어 갔는데, 1954년에는 거의 절반에 가까운 65억원 정도가 원조에 의한 것이었다. 이러한 미국의 원조에 의한 자원으로 이승만 정부는 전후 복구, 기아해결, 교육투자 등을 통해 사회에 재분배를 함으로써 자원동원능력을 확대해 나갔으나, 미국과의 관계에 있어서는 오히려 자율성의 감소를 가져오는 결과를 낳게 되었다.

〈표 1〉 미국의 대한 무상원조(1945~1953)<sup>16)</sup> (단위: 천 달러)

구 분	GARIOA	ECA	UNKRA	합계
1945	4,934			4,934
1946	49,496			49,496
1947	175,371			175,371
1948				175,593
1949		116,509		116,509
1950		49,330		58,706
1951		31,972	122	106,542
1952		3,824	1,969	161,327
1953		232	29,580	194,170
합계	409,394	201,867	31,671	642,932

※ 출처: 기획예산처, 『예산 개요 참고자료』(기획예산처, 2000), p. 8.

15) 예산 증가폭이 가장 컸던 1952 회계연도는 전년과 대비할 때 무려 248%나 증가하였다. 이는 미국에 의한 원조의 뒷받침이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

16) GARIOA(Government Aid Relief in Occupied Area: 행정구호원조), ECA(Economic Cooperation Administration: 경제협조처), UNKRA(United Nations Korean Reconstruction Agency: 국제연합 한국재건단)

한편 이승만 정부의 군사적 자원 또한 거의 미국의 원조에 의존하다시피 하였다. 군사적 측면에서 자원의 빈곤은 한국전 당시 한국과 북한의 군사력 비교를 보면 잘 알 수 있다.

〈표 2〉 한국전 당시 한국과 북한의 군사력 비교

구 분	부대/병력		주요 장비	
	남한	북한	남한	북한
지상군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보병: 8개사단</li> <li>• 해병: 1개부대</li> <li>• 기타지원부대 등 9만 6천여명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보병: 10개 사단</li> <li>• 전차: 1개여단</li> <li>• 기계화부대, 특수부대 등 19만여명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 곡사포: 91문</li> <li>• 대전차포: 140문</li> <li>• 박격포: 960문</li> <li>• 장갑차: 27대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 곡사포: 552문</li> <li>• 대전차포: 550문</li> <li>• 박격포: 1770문</li> <li>• 장갑차: 54대</li> <li>• 전차: 242대</li> </ul>
해군	7715명	4700명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경비함: 28척</li> <li>• 보조함: 43척</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경비함: 30척</li> <li>• 보조함: 80척</li> </ul>
공군	1897명	2000명	연습/연락: 22대	전투기/전폭기 기타: 211대
계	10만 5700명	19만 8300명		

※ 출처: 국방부, 『국방백서』(2000), p. 281.

또한 이 시기의 국방자원을 보면, 전쟁을 수행하는데 거의 모든 국가재원이 다 들어갔다고 해도 과언이 아니었다. 1950년도에 정부가 최종 집행한 정부 일반 예산은 2915억원(최초 1065억), 국방예산은 1490억원(최초 250억)에 달했다.<sup>17)</sup> 1950년도의 최초 국방예산은 일반예산의 23.5%에 달하는 250억원이었으나, 제4차에 이르는 전쟁 수습용 비상경비 예산은 정부재정의 75%수준으로, 제6차 추가경정 예산에서는 정부예산의 94%가 국방비로 책정되었다. 또한 1950-53년 사이에는 전쟁수행 예산으로 연평균 정부예산의 50%에 해당하는 예산을 국방비로 편성하였다.<sup>18)</sup> 즉 이 당시 이

17) 한용섭, “한국 국방정책의 변천과정”, 차영구·황병무 편, 『국방정책의 이론과 실제』(서울: 오름, 2004), p. 73.

18) 국방군사연구소, 『국방정책 변천사』(1995), p. 72.

승만 정부의 군사, 경제적 자원은 전쟁수행을 위해 대부분 사용되었으며, 미국의 원조에 의한 것들이 대부분이었다.

1953년 6월에 2개 사단의 증편안을 미국 정부에 건의하고 11월 1일 한국군의 20개 사단 확장계획을 건의하였다. 이에 따라 한국은 1952년에 2개 사단을 창설하였으며, 이 때 지상군의 정원도 46만여명으로 증가시켰다. 육군 20개 사단의 확장안은 아이젠하워 정부의 한국전쟁 조기종결과 한국군의 증강, 그리고 주한미군의 감축에 따라 적극적으로 추진된 것으로 2개 사단의 창설에 이어 추가로 6개 사단과 1개의 군단을 다시 창설하였다.<sup>19)</sup> 이러한 군사적 자원의 발전은 미국의 적극적인 군사 지원정책의 전환에 따라 혜택을 받은 결과였다. 즉, 미국은 한국군을 작전통제하에 두고 군사력을 전개하면서 한국군이 전쟁수행에 필요한 물자, 병기, 탄약 등을 직접 군사원조의 형식으로 지원하였던 것이다.

### 3) 불안정한 지역질서, 취약한 자원동력 그리고 이승만 정부의 협상전략

한미상호방위조약 체결과정에서의 동아시아 지역질서는 세력균형을 위한 양극적 대립구조의 형성, '중·소 우호동맹 상호원조조약'과 미일동맹의 제도화로 인한 냉전구조의 심화 등으로 규정지을 수 있다. 즉, 이 시기 지역질서는 (신)현실주의가 상정하는 무정부적인 국제체제였으며, 이러한 환경에서 이승만 정부의 안보 자율성은 근본적으로 제약되어 있는 상태였다. 냉전체제로 대표되는 불안정한 지역질서는 이승만 정부의 상호방위조약 체결 과정에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 사실상 협상전략을 결정했던 요인이었다. 불안정한 지역질서 속에서 한국은 상호방위조약을 통해 안보를 보장받으려 하였지만 미국은 더 이상 극동의 약소국에 연루되지 않기 위해 신속한 휴전협정체결이 중요하였을 뿐이었다.

이승만 정부의 자원동원능력에서 국가조직체들은 사회와의 정책망 연계나 제도화를 거치지 않은 임시적인 구성체들로서 자원을 동원하기에는 그

19) 따라서 육군은 당시 3개군단, 18개 사단으로 확장되었으며, 병력은 약 55만명이었다.

역량이 부족한 상태였다. 더욱이 관료들의 부패와 이것을 내적으로 통제하기 위한 제도적 장치의 부재는 자원동원의 비효율성을 심화시켰다고 볼 수 있다. 동원할 수 있는 자원규모면에 있어 미국의 경제, 군사원조가 이승만 정부의 물적 기반이 됨으로써 대내적으로는 원조물자의 배분을 통해 국가의 물적 기반을 마련하고 자원동원능력을 확보했다는 점에서 긍정적인 측면이 있기도 하다. 그러나 이러한 미국의 경제, 군사적 자원의 원조는 對美 자율성을 감소시키게 하는 주요 원인이 되었다. 즉 이 당시 미국에 대한 한국의 비대칭적인 상호의존은 정점에 달해 있었다고 해도 과언이 아니며, 상호방위조약 체결 과정에서 자원동원능력이 절대 빈곤하였던 이승만 정부로서는 원조를 무기로 압력을 행사하는 미국에 대해 자율성을 발휘할만한 수단이 제한되어 있었다. 다만 상호방위조약이 가지는 가치영역이 한국에게는 절대적이었기 때문에 자원동원능력의 부재는 상호방위조약 체결과정에 직접적인 영향을 미칠 수는 없었다.

이러한 불안정한 지역질서와 자원동원능력이 제한된 상황에서 이승만 정부가 사용할 수 있는 전략은 불신뢰성(incredibility), 공헌(commitment), 취약성(weakness) 강조<sup>20)</sup> 등의 전략을 포함하는 저항(voice)영역<sup>21)</sup>에 귀결될 수밖에 없었다. 순응(compliance)은 미국의 방기를 그대로 두고 볼 수밖에 없음을 의미하는 것이었고, 이탈(exit)은 한국이 선택할 수 있는 능력 범위를 벗어나 있었기 때문이었다. 즉 서로의 이익이 맞물려 있는 상황에서 이승만 정부는 상황에 따라 이 전략들을 적용시킴으로써 상호방위조약 체결에 유리한 여건을 조성할 수 있었다.

20) Astri Suhrke, "Gratuity or Tyranny: The Korean Alliances," *World Politics*, vol. 25(July, 1973), p. 508.

예를 들면 이승만은 미국의 상호방위조약 체결 지연에 대응하여 반공포로 석방이라는 불신뢰성과 한반도에서 공산주의의 적극배제라는 미국의 정책에 적극 공헌, 미국이 한반도에서 철수하면 한국은 공산화가 될 것이라는 취약성을 강조함으로써 미국으로부터 많은 양보를 얻어 낼 수 있었다.

21) 허쉬만(Herschman)은 비대칭적인 상호의존 관계에서 강대국의 간섭에 대한 약소국의 대응 방식을 이탈(Exit), 항의(Voice), 충성(Loyalty)으로 설명하고 있다. Albert O. Herschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organization, and State*(Massachusetts: Harvard University Press), pp. 47~134.

요약하면 이승만 정부는 공산진영과 민주진영의 세력균형 경쟁의 최고 절정이었던 한국전쟁 과정에서 순응과 불신뢰성, 취약성의 강조 등의 저항 전략을 적절히 사용함으로써 상호방위조약을 체결할 수 있었다. 그러나 국가 수립 초기 국가역량이 미약한 상태에서 발생한 한국전쟁은 이승만 정부로 하여금 미국의 간섭과 압력에서 완전히 벗어나지 못하게 하였으며, 상호방위조약 자체도 불완전성<sup>22)</sup>을 내포하고 있다는 점은 협상력이 그리 크지만은 않았음을 나타내고 있다.

### 3. 상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상 전략

#### (1) 반공포로 석방을 통한 對美 압박

미국이 이승만 정부의 희망과는 다르게 휴전협상에 임하려 하자 이승만은 아주 격렬하게 반대의견을 표명하였는데, 휴전은 애초에 내세운 정치목적과는 상충되는 것이기 때문이었다. 이승만 정부의 정치목적은 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 어떤 난관을 무릅쓰고서라도 조국을 통일시키는 것과, 그것이 불가능하다면 한미상호방위조약을 체결하여 안보를 확실히 보장받는 것이었다. 이러한 입장은 휴전회담에 임하는 한국정부의 태도에서도 잘 나타나 있다. 당시 한국정부의 이름으로 발표된 공식선언에서 대한민국의 가장 중요한 전쟁목적은 조국통일이란 점을 분명히 밝히고 있다.<sup>23)</sup> 그

22) 한미상호방위조약 제3조에 “각 당사국은 ... 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”고 명시함으로써 미국의 자동개입에 관한 부분이 모호하게 처리되고 있다. 이 당시 북한의 재침위협을 가장 걱정하였던 이승만으로서 이러한 문구를 담은 방위조약 자체를 수용했다는 것만으로도 안보적 자율성이 그리 크지 않았으리라 판단된다.

23) Richard C. Allen, *Korea's Syngman Rhee: An Unauthorized Portrait*(Toykyo: Charles Tuttle Co., 1960), p. 157.

렇지만 부득이하게 한반도에서 휴전이 성립되어야 한다면, 적어도 대한민국의 안보에 확실한 보장만이라도 획득해야겠다는 것이 한국의 기본입장이었다. 즉 이승만은 1952년 4월 초에 휴전의 최소한의 조건으로 상호방위조약 체결을 원하고 있었다.<sup>24)</sup> 그는 미국의 도움없이 공산측을 물리칠 수 없으며, 더군다나 한반도 통일은 요원하다는 것을 인지하고 있었다. 따라서 현실적으로 불가능한 통일보다는 휴전 후 한국의 안보를 확보할 수 있는 상호방위조약을 체결하는 것이 차선이라는 점을 인식하였다.

그 목적을 달성하기 위해 첫 번째 전략으로 나온 것이 지속적인 '북진통일'을 강조함으로써 미국에게 '불신뢰성'을 심어주는 것이었는데, 그것은 휴전을 앞당기려는 미국을 협박함으로써 상호방위조약 체결을 위한 협상에서 유리한 위치를 점하려는 것이었다.<sup>25)</sup> 그러나 한국정부의 끈질긴 요구에도 불구하고 국무장관이었던 덜레스(Dulles)는 미국이 한국을 고의로 버리는 행위는 절대로 없을 것임을 전제로 하여 '미국이 한국과 상호방위조약을 체결한다면 미국은 한반도 내의 모든 적을 격퇴해야 하는 의무가 생긴다는 점을 주장하며 상호방위조약 체결에 반대 입장을 분명히 피력하였다.<sup>26)</sup> 그러나 맥아더의 후임이었던 클라크 장군은 비록 상호방위조약은 반대하였지만, 이승만이 한국군을 독자적으로 사용할지도 모른다고 우려하면서 휴전 후에도 유엔사령부가 한국군을 지휘할 수 있게 하는 협정을 한국정부와 맺

24) 이승만은 이미 1949년부터 공산주의자들의 침략을 저지하기 위해 한국과 미국이 상호안보조약을 맺을 것을 미국에 요청하였었다. "The Far East and Australasia," *FRUS*, 1949, vol. VII, pp. 1023~1024.

25) 이승만의 북진통일론에 관한 기존연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 이승만의 북진통일론을 대중을 통제 및 억압하는 수단 내지는 정치적 상징조작의 차원에서 파악하는 논의가 있는데, 이에 관한 대표적인 연구로는 이호재, 앞의 책, pp. 447~484; 홍석률, 앞의 글, pp. 137~180; 홍용표, 앞의 글, pp. 237~262. 둘째, 이러한 평가와는 반대로 오히려 미국에 대해 한미상호방위조약과 원조를 얻어내기 위한 수단이라는 측면에서 보는 시각이 있다. 대표적인 연구로는 한표욱, 앞의 책; 비교적 중립적인 시각으로는 김일영, "전시정치의 재조명: 한국전쟁 중 북진통일론과 두 갈래 개헌론의 과제", 『한국정치 외교사학 논총』(2002)를 들 수 있다.

26) 국사편찬위원회, *FRUS 1953*(1953. 4. 8), 『자료 대한민국사 29』, (과천: 이문기업, 2007), pp. 897~900.

어야 한다고 주장하였다.<sup>27)</sup>

클라크의 우려대로 이승만 정부는 더욱 강경한 전략을 구사하기 시작하였다. 그는 약소국 입장에서 미국에 순응하여 휴전협정에 협조하면 결국은 자살을 재촉하는 행위임을 강조하였다. 따라서 만약 유엔이 한국정부의 의도와 다른 휴전 협정을 맺을 경우, 이대통령은 한국군 단독으로 북진을 계속하겠다고 강조하는 동시에 한국군은 혼자서 싸울만큼 강력해졌으므로 외국군대가 더 이상 한국을 위해 싸워달라고 요구하지도 않을 것이라고 선언하였다. 또한 클라크에게 서한을 보내 휴전협정이 불가피하다면 이행되어야 할 다음 조건들을 제시하였다.<sup>28)</sup> 첫째 한미상호방위조약의 체결, 둘째 한국국경 외부에 완충지대 설치, 셋째 소련의 공격이 있을 시 미국의 즉각적인 개입보장, 넷째 한국군의 증강이 그것이다. 이러한 이승만의 요구는 미국으로서는 수용할 수 없는 것들이었다. 만약 그 요구를 수용할 경우 미국은 이승만의 협박에 굴복하는 것이 되고, 한국이 무슨 행동이라도 취할 수 있는 자유를 얻게 될 것이라고 생각한 것이다.

이승만의 극단적인 저항 전략에 직면하여 클라크 장군과 브릭스(Briggs) 대사는 본국정부에 빠른 시일 내에 상호방위협정을 고려해주기를 권고하였다. 이대통령이 한국 국민을 선동하여 되돌이킬 수 없는 선까지 가기 전에 미국이 그를 설득해야 한다는 것이 그의 기본 신조였다.<sup>29)</sup> 그러나 미국정부는 상호방위조약에 관한 언급은 일체 언급을 회피하였고, 휴전협정 문제에 있어 공산측 주장에 대폭 양보하는 제안을 휴전회담에 내놓으면서도 한국정부에는 1시간 전에 통보해 이승만은 심한 배신감을 느낄 수밖에 없었다.

27) "The Commander in Chief, Far East(Clark) to the Joint Chiefs of Staff," FRUS XV:1952~1954(1984), pp. 917~919. 이 전문은 주한미군 병참사령관인 허렌(T. Herren)이 이승만에 대한 유화정책을 권고하는 것이 주요 내용이다. 그는 이승만의 불예측적인 행동을 막기 위해 미국은 이승만이 요구하는 상호방위조약을 수용해야 한다는 의견을 개진하였다.

28) "The President of the R.O.K(Rhee)to the Commander in Chief, United Nations Command(Clark)," FRUS XV:1952-1954(1984), pp. 955~956.

29) 국사편찬위원회, 미 국무부 관련문서(The US Department of State relating to the internal Affairs of Korea X X X III), 『자료 대한민국사 29』, (과천: 이문기업, 2007), pp. 627~632.

이승만은 이러한 미국의 태도에 한국의 생존에 관한 우려를 ‘미국이 이토록 가볍게 다룰 수 있는가’라며 격분하는 모습을 보였다. 그는 5월 30일 아이젠하워 대통령에게 보낸 친서에서<sup>30)</sup> 미국 정부가 공산측과 휴전협상을 함에 있어 한국의 입장을 전혀 고려하지 않음은 물론 자기와도 협의하지 않고 단지 미대사를 통해 휴전안을 수락하라고만 요구하고 있다고 비난하였다. 그러나 만약 미국이 위험한 상태에 처해있는 한국에게 상호방위조약을 체결하여 구체적으로 한국의 안보를 보장해 준다면 미국이 적당하다고 생각하는 어떠한 휴전도 수락할 것을 확약한다고 동서한에서 밝히는 등 미국 정책에 ‘공헌’할 수도 있다는 전략을 구사하였다.

이러한 그의 對美 입장을 강조하기 위해 이승만은 6월 6일 성명을 발표해 방위조약을 즉시 체결할 것을 거듭 주장하며 그 내용에<sup>31)</sup> 첫째, 미국은 한국이 침략을 받을 때 즉각 군사원조와 개입을 실행할 것, 둘째 미국은 한국군의 증강을 도울 것, 셋째 한국이 자체방위 할 수 있도록 미국은 무기과 탄약을 지원해야 한다는 것 등이 포함되어야 한다고 공개적으로 요구하고 나왔다. 이러한 이승만의 요구에 대해 아이젠하워 대통령은 6월 8일 회답형식을 통해 첫째 휴전회담 내용에 대해 한국정부와 협의, 둘째 휴전 후 미국과 필리핀, 호주, 뉴질랜드의 조약(ANZUS)에 준하여 상호방위조약 체결 용의, 셋째 경제원조의 지속을 내용으로 하는 미정부의 입장을 서한 형식으로 보내왔다.<sup>32)</sup>

위에서 보듯이 양국 정부는 방위조약의 체결에 대해 서로의 인식이 다를 수 있다. 한국은 비록 표면적으로는 휴전반대를 하고 있었지만 그것이 대세임을 인식하고 휴전 전에 방위조약을 체결하려 노력한 반면, 미국은 그러한 한국의 요구를 그대로 수용할 수는 없었다. 즉 미국은 덜레스(Dulles) 국무장관이 애초에 인정하였듯이 한국과 방위조약을 맺음으로써

30) "Letter from President Rhee to the President Eisenhower, 5. 30, 1953," *Documents on Korea-United States Relations, 1943~1965*(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 73~75.

31) 한표욱, 『이승만과 한미외교』(중앙일보사, 1996), p. 157.

32) Council on Foreign Relations, *Documents on American Foreign Relation(1953)* (N.Y.: Harper Brothers, 1954), pp. 303~305.

군사적 가치가 없는 극동의 한 지역에 계속 연루되는 것을 꺼려하였다. 이러한 인식의 차이를 좁히기 위한 수단으로 이승만은 미국이 상호방위조약을 체결하지 않는 한 휴전에 협조하지 않을 뿐만 아니라 단독으로 북진을 계속하겠다는 언명을 계속하는 등 '불신뢰성' 전략을 지속적으로 구사하였다.

이승만이 상호방위조약을 무기로 신속히 한국전쟁을 마무리 지으려는 미국의 정책에 계속하여 비협조적인 태도를 보이자 미국 정부는 이승만을 제거하고 유엔 사령부하의 군사정부를 세우는 계획을 구상하였는데, 바로 1차 에버레디(Everready)계획<sup>33)</sup>이었다. 사실 이 계획은 53년 5월에 그 개념이 작성되었는데, 구체적으로 실행시키려는 계기가 된 것이 바로 부산 정치파동<sup>34)</sup>이었다. 이 계획은 실제 실행되지는 않은 상태에서 개념상으로도 존재하였으나, 미국은 반공포로 석방이후 이 계획의 실행을 추진하게 된다.

이승만의 비협조적인 태도에 대해 미국정부는 설득과 위협을 동시에 구사하는 양면전략을 구사하기에 이르렀다. 즉 이승만 대통령을 미국에 초대하는 동시에 경제지원을 더 증액시켜 주겠다는 것이 유화책이었던 반면, 만약 한국정부가 휴전협정을 받아들이지 않는다면 순응적인 정부를 새로 구성할 수도 있음을 들어 위협하기 시작하였다. 미국은 또한 이승만의 극단적 전략에 대비한 정책도 준비하였다.<sup>35)</sup>

33) 에버레디 작전의 주요 내용으로는 ①반항적인 지도자들을 제거하고 미군에 충성하는 지휘관들로 대체할 것 ②불응하는 한국군에 대한 연료와 탄약공급을 중지할 것 ③포와 공군지원을 철수할 것 ④유엔 사령부 이름으로 계엄령을 선포할 것 ⑤유엔사령부에 의한 군사정부수립을 선포할 것 등이다. "Paper Submitted by the Commanding General of the United States Army(Taylor)," *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 965~967.

34) 이 사건은 40여 일 사이에 발생한 것으로서 이승만의 재집권 욕구로 인해 발생한 것이었다. 즉, 이승만 대통령이 자신의 재선을 확실히 하기 위해 한국전쟁 중에 임시 수도인 부산에서 공권력을 동원하여 직선제를 반대하는 야당의 국회의원들을 연행하고 구속한 사건을 말한다. 이 사건을 기점으로 이승만 정권의 집권 기반이 굳어졌다.

35) "The Commander in Chief, United Nations Commander(Clark) to the Joint Chiefs of Staff(6.8, 1953) *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1152~1153. 첫째, 한국이 유엔사령부의 정책에 대해 소극적 반항을 해온다면 미국은 한국군에 대한 모든 지원을 감소할 것, 둘째 한국군이 휴전협정을 위반할 시 한국군에 대한 모든 병참지원과 해공군의 지원을 중단할 것, 셋째 만약 한국군이 유엔의 정책에 대해 적대적인 행동을 취할 시 유엔사령부는 즉시 한국으로부터 철수할 것 등이었다.

이러한 미국의 전향적이지 못한 태도는 이승만으로 하여금 한국전쟁 과정에서 가장 극적인 '불신뢰성' 전략을 사용하게 하는데, 바로 1953년 6.18 일 발생한 반공포로 석방이었다. 휴전협정의 체결을 무산시킬 수도 있는 이러한 결단은 미국에게 상호방위조약의 체결을 재촉하는 이승만의 유일한 승부수로서 벼랑끝 전술이기도 하였다. 반공포로석방 후에 개최된 회견에서 이승만은 한걸음 더 나아가 그 자신은 클라크 장군에게 한국군을 그의 지휘하에서 철수시키겠다고 말하는 것을 '독약' 먹는 것 이상으로 싫어하지만 한국정부에는 다른 선택안이 없는 것 같다고 위협까지 하였다. 그러나 포로석방에 대한 미국의 반응은 격렬하였다. 6월 18일의 국가안보회의에서 아이젠하워 대통령은 '미국은 우방 하나를 잃는 대신 적을 하나 더 얻었다'고 말하면서 만약 필요하다면 미군을 한국에서 철수할 상황이 올지도 모른다고 경고하였다. 또한 클라크 장군도 '이승만은 휴전회담을 결렬시키기 위한 최후의 노력을 하고 있으므로 미국이 취할 수 있는 가장 강력한 정책을 취해야 한다고 강력히 주장하였다.<sup>36)</sup>

당시 미국의 입장으로는 이승만의 저항적인 행동을 용인하고 그냥 지나가기는 힘들었을 것이라 판단된다. 이승만에게 서신을 보낸 아이젠하워는 반공포로석방은 유엔사령부의 권위에 도전하는 한국의 공개된 무력행사라고 비판하였다. 만약 이승만이 이러한 행동을 계속한다면 이제까지 피를 흘리며 용감하게 싸워 획득한 모든 것을 희생시키는 결과가 될 것이라고 경고도 하였다.<sup>37)</sup> 그러나 아이젠하워의 강력한 항의편지에도 불구하고 이승만의 강경한 전략은 불변하였다. 이러한 이승만의 강경 일변도의 전략은 휴전협정을 하루라도 빨리 체결하기를 원하는 미국에게 상호방위조약의 수용을 현실적으로 강요했다. 즉, 미국은 휴전협정의 조속한 체결을 위해서는

36) "The President of the R.O.K(Rhee) to the Commander in Chief, United Nations Command(Clark) (1953. 6. 18) *FRUS XV:1952~1954*(1984), pp. 1197~1198.

37) "만약 귀하가 유엔사령부의 권위를 즉시 그리고 명확하게 받아들이지 않는다면 미국으로서는 모종의 조치를 취할 것이다."라는 것이 서신에서 나타난 핵심적인 강조사항이다. "Letter from U.S. President Eisenhower to Korean President Rhee 6. 9, 1953," *Documents on Korea-United States Relations 1943~1965*(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 76~78.

한국정부의 협조를 구해야만 하는 상황에 있었던 것이었다.

이러한 미국의 약점을 파악한 이승만은 포로석방을 통해 한국은 장차 중요한 결과를 초래할 어떠한 일을 단독으로 실행할 수 있다는 사실을 명백히 입증하였다. 이것은 또한 이대통령이 휴전에 적대적인 행동을 취하기로 결심하면 유엔측과 공산측이 어떠한 협정을 체결한다 할지라도 그것을 파괴시킬 수 있는 가능성이 있다는 것을 암시하는 것이었다. 이런 의미에서 한국과 미국은 서로 갈등했지만 동시에 서로를 몹시 필요로 하고 있었음을 알 수 있다. 미국은 한국전쟁의 정치적 해결을 위해서는 한국의 협조가 절실했고, 반면에 한국은 안보를 보장받기 위해서는 제도적 구속력이 있는 미국의 공식적 약속을 확보하는 것이 필수적이었다. 따라서 상호방위조약은 한미간의 갈등과 대치국면을 타개할 수 있는 유일한 타협점이자 처방책이었고, 이승만은 반공포로 석방이라는 극단적 '불신뢰성' 전략을 구사함으로써 협상에서 유리한 위치를 점하게 되었다.

## (2) 휴전협정의 체결과 제네바 회담을 이용한 군사력 증강

이승만이 기대하였던 대로 반공포로 석방문제로 인하여 휴전회담은 중단되었으며, 공산측은 한국이 휴전을 준수할 것이라는 보장이 있어야만 회담을 재개할 것이라고 유엔 측에 통보하였다. 따라서 미국정부는 한국의 협조가 더욱 절실히 필요하였으며, 그만큼 이승만 정부의 협상력은 높아졌다. 따라서 미국은 이승만 정부가 휴전협정을 준수한다는 전제하에 상호방위조약을 체결하며, 이에 대한 구체적인 논의를 위해 로버트슨(Robertson) 국무부 극동 담당차관보를 아이젠하워 대통령의 특사로 서울에 파견하였다.

이승만은 방한한 로버트슨을 상대로 방위조약이 체결되지 않은 상태에서 휴전협정이 한반도 평화에 얼마나 불완전하고 중공군이 주둔하고 있는 한 한국안보가 얼마나 위험한지를 역설하는 등 안보의 '취약성'을 강조하는 전략을 구사하였다. 뿐만 아니라 이승만은 과거 약사를 들춰가면서 1905년 미국이 한국을 배반했다는 것을 주장하면서 한국에 대한 미국의 도의적인

책임까지도 강조하였다.<sup>38)</sup> 이 자리에서 이승만은 상호방위조약의 즉각적인 체결과 경제원조, 그리고 한국군의 증강을 요구했고, 또한 군사적 승리만이 한국이 제2의 중국이 되는 것을 사전에 예방할 수 있다고 거듭 주장했다.

이에 대해 로버트슨은 미국은 군사적인 방법으로 한국의 통일을 실현하겠다고 약속한 적은 한번도 없었다고 말하면서, 상호방위조약도 한국이 북한을 공격할 경우에는 적용되지 않는다는 점을 강조했다.<sup>39)</sup> 나아가 로버트슨은 한국이 휴전에 동의하지 않으면 미국은 군사, 경제 원조를 중단하겠다고 경고하기도 했다. 그 당시 미국의 원조에 군사·경제를 전적으로 의존해야 했던 이승만 정부로서는 이러한 미국의 압박을 무시할 수는 없었다. 따라서 이승만은 만약 한국 안보가 보장되는 확실한 조건을 제시한다면 미국의 정책을 전적으로 수용하겠다고 언명함으로써 한발 물러서는 전략을 구사하기에 이르렀다. 그러나 동시에 상호방위조약의 체결약속도 구두약속에 불과하다고 지적하면서 만약 상원이 조약의 비준을 거부한다면 어떻게 하겠냐고 반문했다.<sup>40)</sup> 즉 이승만은 미국의 확실한 보장을 요구했던 것이다.

이승만은 최소한 미일안보조약과 같은 조약을 강하게 요구하였다. 반면에 미국은 무엇보다도 한국이 성급한 모험을 결코 시도하지 않는 신뢰할 수 있는 국가라는 사실을 이승만이 보장해야 한다고 NSC 154를 통해 거듭 주장했다.<sup>41)</sup> 이렇게 한미간에 줄다리기가 계속되는 가운데 미국정부의 입장이 강경함을 인식하게 된 이승만은 기존의 극단적이고 강경한 방침에서 한발 물러나 완화된 전략을 구사하게 된다. 즉 기존에 지속적으로 강조되어왔던 휴전전 중공군의 철수에 대한 항목을 유보키로 한 것과 아울러 휴

38) "미국과 일본이 비밀협정을 맺은 후 일본은 한국을 합병하지 않았는가. 그리고 38선 자체도 미국이 결정한게 아닌가. 지금 미국이 취하고 있는 행위는 그때의 행동과 무엇이 다른가." 한표욱, 앞의 책, p. 163.

39) "The Assistant Secretary of State for Far Easton Affairs(Robertson) to the Department of State(July 1, 1953)," *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1291~1230.

40) "The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea(July 4, 1953), *FRUS XV:1952-1954* (1984), pp. 1329~1330.

41) "NSC154/1: United States Tactics Immediately Following an Armistice in Korea (July 7, 1953), *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1341~1342.

전협정후 개최될 정치회담에서 해결안을 채택할 때까지 한국의 요구를 모두 유보한다는 것이었다.<sup>42)</sup> 이승만은 2주일 이상 로버트슨과 회담을 벌이는 동안 미국의 휴전회담 내용에 더 이상 한국의 입장이 고려될 여지는 없으며, 계속 한국측 입장만 강조하다가는 방위조약에 대한 미국 정부의 對韓 인식만 악화시킬 것이라는 점을 인식한 것이었다.

마침내 한국과 미국정부는 공산측이 휴전회담 속개에 동의한 직후인 7월 11일 공동성명서를 발표하게 되는데, 그 내용은 다음과 같다.<sup>43)</sup> 첫째, 공산치하로 돌아가기를 희망하지 않는 포로는 남한에서 석방될 것이다. 둘째, 양국 정부는 현재 협상이 진행 중인 상호방위조약을 체결할 것을 합의했다. 셋째, 우리는 최단 시일 내에 공동목표인 한국의 자유와 독립, 그리고 통일을 실현하기 위해 함께 일하려는 우리의 결심을 강조하고자 한다.

이 공동성명서에서 핵심적인 내용은 둘째 항으로 진행되고 있는 상호방위조약 체결과정을 완료형으로 기술한 것이 특징적이었다. 이것은 한국의 입장이 상당히 반영된 것으로 비록 이승만이 '휴전을 방해하지 않겠다'고 미국에 양보를 하였지만, 그 대신 미국도 안보에 대한 한국의 불안감을 훨씬 깊이 이해하게 되었음을 의미한다. 이외에도 미국정부는 한국과 휴전협정 이전이라도 상호방위조약 체결을 위한 협의를 시작하기로 결정하였으며, 따라서 협상 기간 중 조약의 초안을 교환하였으며, 미 상원이 그 조약을 인준할 것이라는 확약까지 받아주었다. 또한 휴전 이후 한반도의 통일 문제를 평화적으로 해결하기 위해 개최하기로 되어있던 정치회담이 90일 이내에 결실을 맺지 못할 경우 북진을 개시해야 한다는 이승만의 요구를 일부 수용하여, 정치회담이 90일 이내에 결실을 맺지 못할 경우 그 회의에서 철수하며, 차후 대책을 위해 한국과 협의할 것을 약속하기도 하였다.<sup>44)</sup>

42) "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson) to the Department of State(June 27, 1953)," *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1279-1280.

43) "Joint Statement issued at Seoul by President Rhee and Assistant Secretary of State Robertson(July 11, 1953)," *Documents on Korea-United States Relations 1943-1965*(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 85-86.

44) "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson) to the Department of State(July 3, 1953)," *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1312-1314.

이승만의 휴전협정에 대한 전향적인 태도로 유엔측과 공산측간의 휴전협상은 급진전되어 마침내 1953년 7월 27일 휴전협정이 조인되었다.<sup>45)</sup> 곧이어 8월 8일에 서울에서 변영태 외무장관과 덜레스 국무장관이 상호방위조약에 가조인하였으며, 10월 1일 양국대표는 워싱턴에서 이 조약에 공식적으로 조인하였다. 상호방위조약의 체결로 미국은 한국에 대한 공산주의 세력의 침략위협을 봉쇄함과 아울러 동시에 이승만의 단독 북진무력 통일의 지도 단념시키는데 이중 봉쇄의 효과를 기대했다. 반면에 이승만은 공산주의 세력의 위협과 공격을 사전에 봉쇄하는 동시에 그가 우려해온 일본의 팽창주의적 야욕도 저지시키는데 이중 봉쇄의 효과를 지닌 제도적 장치를 확보함으로써 한국의 안보가 보장되기를 기대했다. 그러나 휴전의 성립과 상호방위조약 체결에 대한 양국간의 인식은 달랐다. 미국은 휴전 성립으로 한국전쟁이 종식되었다고 인식했다. 그러나 한국에게 있어 휴전은 다만 전쟁행위의 일시적 중단을 의미했다. 따라서 이승만은 북진 무력통일론을 계속 주창해나갈 수밖에 없었고, 휴전 이후의 한미관계는 긴장과 갈등의 연속이었다.

이렇게 휴전협정과 상호방위조약조약이 체결되었음에도 불구하고 한미간에 갈등이 지속되자 미국은 갈등해소와 상호방위조약의 구체적 쟁점을 마무리하기 위해 덜레스 국무장관을 서울에 파견하였다. 휴전협정이 이미 체결되었기 때문에 이승만은 미국의 정책에 영향을 줄 수 있는 수단이 제한되었다. 다시 말하자면 이미 휴전이 성립된 후였으므로 이승만의 협상력은 매우 약화되어 미국의 정책에 순응할 도리밖에 없었다. 따라서 덜레스는 미국이 한국의 요구조건에 대하여 그 전에 약속했던 언약을 지킬 것을 다짐하면서 미국의 계획을 예정대로 관철시켜 나갔다. 한국전에 참전한 최강대국으로서 한국문제에 대한 미국의 태도는 덜레스가 이승만을 만나기 이전부터 이미 확고하게 결정되어 있었으므로 약소국인 한국정부가 이에 대하여 협상할 전략이 없었던 것이다.

45) 휴전협정은 한국정부가 불참한 가운데 클라크 유엔군 총사령관, 북괴군 총사령관 김일성, 중국 인민지원군 사령관 팡덕회에 의해 정식 서명되었다.

이러한 상황에서 이승만이 구사할 수 있었던 전략은 미국에 순응하면서 상호방위조약 발효를 서두르는 동시에 많은 원조를 얻어내는 일이었다. 이승만과 덜레스와의 회담을 통해 양측은 1953년 8월 7일에 “공동위협에 대처하여 한미 상호방위조약을 체결한다”는 공동성명서를 발표하였다.<sup>46)</sup> 또한 다음날에는 상호방위조약의 원안을 확정하였으며, 10월 1일 정식서명이 이루어졌다. 미국은 동시에 한국에게 200만 달러 상당의 경제원조를 제공하기로 결정하였으며, 한국군 20개 사단 병력을 위한 군사력 증강계획을 승인하였다.<sup>47)</sup> 이러한 이승만-덜레스의 공동성명과 상호방위조약의 조인으로 갈등이 일시적으로 봉합되는 듯 하였으나, 1954년 2월 18일 제네바 정치회담의 개최 발표<sup>48)</sup>는 한미관계의 심각한 긴장을 구체적으로 드러나게 하는 도화선이 되었다.

이승만은 3.1절 기념사를 통해 강대국들이 한국의 통일을 지원하지 않고 소모적인 정치회담만을 지속하려 한다고 비판하였으며, 미국의 對한국 원조 정책 등을 포괄적으로 비난하기까지 하였다.<sup>49)</sup> 사실 미국이 주도한 제네바 회담의 결정은 이승만으로서 약소국으로서 자기의 주권을 결정하는데 소외되었다는 데서 오는 배신감을 낳게 하였을 뿐만 아니라 상호방위조약 체결에 대한 미국의 진위를 의심할 수밖에 없었다. 따라서 이승만은 제네바 정치회담을 둘러싸고 전쟁을 재개하던지, 아니면 한국군의 능력을 대폭적으로 강화해달라는<sup>50)</sup> 양자택일적인 제안을 하는 등 강경한 전략을 구사하기

46) “Joint Statement by U.S. Secretary of State John Foster Dulles and Korean President Rhee, August 7, 1953,” *Documents on Korea-United States Relations 1943-1965*(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 117~118.

47) “Memorandum of Conversation by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs, August 6, 1953,” *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1475-1480.

48) 이 회담은 미, 소, 영, 프의 외무장관들이 인도차이나에서의 전쟁을 종식시키고 한반도의 평화통일을 이룩할 목적으로 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 스위스 제네바에서 개최되었다.

49) McClurkin to Drumright, Korean Trade Discrimination with FOA Funds, 4/12/1954, KBB, FE Files, lot 55 D 480, RG 59, USNA.

50) “Memorandum of Discussion at the 192rd Meeting of the National Security Council, April 6, 1953,” *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1775~1777.

시작하였다. 이에 대한 대응으로 미국은 1954년 3월 18일로 예정되었던 상호방위조약 비준서 교환을 무기한 연기하였으나, 이승만의 북침 가능성을 간과할 수 없었기 때문에 아이젠하워는 이승만에게 부분적으로 한국군 증강을 수용하는 서한을 보냈다.<sup>51)</sup> 이 당시 아이젠하워의 일기를 보면 “우리는 절대 동양적인 사고(Oriental mind)를 이해할 수 없다.... 이승만 정부의 행동에 대한 예측이 불가하기 때문에 우리도 곤란한 입장일 수밖에 없다..”라고 기술되어 있음으로써 미국은 이승만의 행위에 대해 간과할 수 없었음을 알 수 있다.<sup>52)</sup>

결국 미국은 이승만의 요구를 일정부분 수용하면서 단기적으로는 제네바 회담에서 이승만의 협조를 얻어내고, 장기적으로는 한반도에서 남한 자체의 군사력 증강을 통해 미국의 입지를 더욱 공고히 하고자 했던 것이다. 이러한 미국의 결정은 미국의 원안보다는 훨씬 강화된 것이었으며, 상호방위조약의 비준에 대한 미국의 확약을 받은 것 또한 이승만으로서 큰 수확이었다. 이에 이승만은 그가 원하였던 수준은 아니지만 그것이 최선의 결과임을 인식하고<sup>53)</sup> 제네바 회담에 남한 대표를 파견할 것을 공식적으로 발표했다. 이승만은 남한의 병력증강을 위한 미국 원조를 더욱 많이 받아 넘과 아울러 상호방위조약 비준에 대한 미국의 확약을 받기 위해 때마침 불거진 제네바 회의 참석여부 문제를 이용하는 전략을 구사하였던 것이다.

### (3) 이승만의 방미와 한미합의의사록의 체결

1954년 6월 제네바 회의가 실패로 끝나자, 이승만은 휴전협정의 무효화와 전쟁의 재개를 통한 북진무력 통일론을 주장하는 전략을 또 다시 들고

51) “Memorandum by the Joint Chiefs of the Secretary of the Defense, March 31, 1954,” *FRUS XV:1952-1954*(1984), pp. 1779~1785.

52) Adams, *Firsthand*, 101 Eisenhower diary entry for July 24, 1953, in Robert H. Ferrell, ed., *The Eisenhower Diaries*(New York, 1981), p. 248.

53) Henry W. Brands, Jr., “The D. Eisenhower Administration, Syngman Rhee, and the ‘Other’ Geneva Conference of 1954,” *Pacific Historical Review*, vol. 56, no. 1(Feb., 1987), p. 82.

나왔다. 따라서 미국 정부는 이승만의 북진통일론을 단념시키기 위한 현실적인 방안을 마련해야 했고, 반면에 이승만은 한국의 안보를 자체적으로 보장할 수 있을 정도의 군사력을 확보하기 위해 노력했다. 미국은 이러한 한미간의 현안인 한국군 증강문제, 전후 한국의 재건을 위한 경제문제, 한일관계 개선 등 산적한 현안을 해결하기 위해 이승만에게 방미 초청을 하였다. 이승만은 방미문제를 검토해 오던 끝에 제네바 정치회의가 결렬되고 양유찬 대사가 미국에 부임한 것을 계기로 방미의사를 미국 측에 통보했다.<sup>54)</sup> 이승만이 방미를 결심한 것은 첫째, 한국전쟁 중 한국을 위해 싸워준 미국 정부와 미국에게 직접 고마움을 표시하고, 둘째 제네바 회담 결렬에 따른 통일방안을 조정하며, 셋째 미국이 펴온 유럽 중심전략의 부당성을 지적하고, 넷째 경제, 군사원조의 증액을 추진하겠다는 목적이었다.<sup>55)</sup>

이승만의 방미와 맞추어서 개최된 한미정상회담에서 또 다시 이승만과 아이젠하워의 팽팽한 줄다리기가 시작되었다. 이승만은 전쟁의 재개를 통한 한반도의 통일을 주장한 반면 아이젠하워는 한국을 포함한 분단국가들의 통일을 위해 미국이 전쟁에 개입하는 일은 절대로 없을 것이라고 단호하게 말하면서 고의적인 전쟁재개는 미소간의 핵전쟁으로 이어지며, 그 결과는 인류문명 전체를 파괴시킬 것이라고 강조했다.<sup>56)</sup> 이러한 아이젠하워의 주장에 대해 이승만은 지금 한국에서 미국이 보다 적극적인 조치를 취하지 않는다면 전 아시아 지역이 공산화될 위험에 처할 것이라고 '취약성'을 강조하는 전략을 구사하기 시작하였다. 그리고 자신의 북진 주장이 '한국에서의 불꽃을 지켜 반공국가들이 공산주의에 반대하기 위한 용기를 창조함으로써 전체 자유진영에 공헌하기 위한 것'임을 언급하며, 유익한 것임을 설

54) "The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State, July 10, 1954," *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1830~1831.

55) 한표욱, 앞의 책, p. 212.

56) "Stament by U.S. Secretary of State Dulles: Meeting with President Syngman Rhee, July 28, 1954," *Documents on Korea-United States Relations 1943-1965* (Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K., 1965), pp. 115~116; "Hagerty Diary: The American-Korean talks, July 27, 1954," *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1839~1843.

득하였다.<sup>57)</sup> 이에 대해 아이젠하워는 만약 미국이 한국을 통일하기 위해 전쟁을 재개한다면 세계 여론이 악화되어 자유세계 전체가 불리해질 것이기 때문에 아무도 미국을 통일을 위해 전쟁에 끌어 들일 수 없을 것이라고 명확하게 미국 정부의 입장을 피력하였다. 이러한 미국 정부의 강력한 반대 의견 표출 때문에 이승만은 방미기간 동안 자신의 통일계획에 대해 더 이상 거론하지 못하였다.

이러한 상황 속에서 7월 30일 한미양국은 공식회담으로서는 가장 중요한 회담이었던 4차 회담을 개최하였다. 그런데 바로 그날 ‘한국은 지금 상태에서는 휴전협정을 인정할 수 없다’는 이승만의 언급을 뒷받침이라도 하듯이 한국 헌병들이 휴전협정 이행을 감시하는 중립국 감시단 체코, 폴란드 요원들이 스파이 행동을 했다는 이유로 체포하는 사건이 발생하였다.<sup>58)</sup> 미국은 이러한 한국의 행동이 반공포로 석방과 같이 휴전체제를 와해시키기 위한 한국정부의 돌발적 행동으로 이어지는 것을 경계할 수밖에 없었다. 또한 미국은 한국의 북진통일과 같은 단독행동을 제어할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 인식하였다.

이러한 배경으로 나온 것이 바로 한미합의의사록이었다. 이날 회담 직전 미국은 합의의사록의 초안을 들고 나와 심의를 요청하였다. 합의의사록은 통일, 군사, 경제에 관한 한미간의 쟁점들을 망라하여 휴전 이후 한미관계의 기본구도를 결정짓는 문서였다. 미국 측이 한국 측에 넘겨준 초안에는 한국 측이 전쟁을 제외한 모든 적절한 방법에 의하여 한국을 통일하기 위한 노력에 협조하고, 유엔군 사령관에게 한국군의 작전지휘권을 넘겨 줄 것 등 한국의 무력 북진론을 불가능하게 하는 조항이 포함되어 있었다.<sup>59)</sup> 이에 이승만은 이 날 초안에 대한 서명을 보류하였을 뿐만 아니라 심의과정에서 회담장을 나와 버렸다.

57) 갈홍기, 『이대통령 각하 방미 수행기』(공보실, 1955), pp. 25~31.

58) 『동아일보』 1954. 7. 31

59) United States Summary Minute of the Fourth Meeting of United States and Korea Talks, July 30, 1953, "FRUS XV:1952~1954(1984), pp. 1857~1860. 참조

4차에 걸친 한미정상회담은 합의의사록의 세부사항에 대한 합의는 양측 실무진에게 맡겨놓은 채 별다른 결론없이 종결되었다. 이승만은 회담 종료 후에도 강력한 반공정책의 수립을 위해 미국 여론에 호소하는 일을 멈추지 않았다. 미국 의회에서 행한 연설에서 이승만은 제네바회담이 실패했기 때문에 휴전종결을 선언해야 한다고 역설했다.<sup>60)</sup> 또한 그는 한미 연합군으로 중공군을 격퇴시킬 수 있으며, 한반도의 통일도 가능하다고 주장했다. 그러나 이승만의 자극적인 연설은 오히려 미국의 여론을 악화시켰기 때문에, 외신기자클럽의 회견에서는 자신의 연설내용을 해명하는데 중점을 두었다.

위에서 보듯이 이승만의 미국 방문으로 한미간의 현안이 해결되지는 못했다. 따라서 이승만은 한국으로 돌아와서도 북진통일 노력의 고삐를 늦추지 않았다. 그는 54년 8.15 기념사를 통해 이른바 예방전쟁론을 피력하며, 유엔군이 단독행동을 허락해줄 것과 “모든 민중이 합동해서 큰 십자군 전쟁을 열어서 승전으로 나아가자”는 주장을 하였고, 국회도 이에 호응하여 ‘중립국 감시단 즉시 해체에 관한 결의안’을 만장일치로 채택하였다.<sup>61)</sup> 그러나 이즈음 한미관계는 극도로 냉각되어 있는 상태였다. 이승만은 9월 20일 담화를 통해 ‘일부 친일적인 미국인들이 한국을 위한 원조자금을 조금이라도 일본을 위해 더 쓰기 위해 노력하고 있다’고 미국의 정책을 공개적으로 비난하기 시작했다.<sup>62)</sup> 또한 10월 22일에는 일방적으로 기존의 합의의사록을 파기하고 한국측이 새로 합의의사록의 초안을 작성하여 미국 측에 전달하였다.<sup>63)</sup> 이 초안은 10-15개 사단의 한국군을 추가로 증강해 달라는 제네바회담 참가 당시의 이승만의 주장을 조건으로 작전지휘권을 유엔군 사령관 휘하에 두는 것에 동의할 것이고, 전쟁기간 체결하였던 한미간의 모든 협정과 합의 각서를 취소할 것을 요청하는 등 매우 파격적인 내용을 담고 있었다.

60) 갈홍기, 앞의 책, pp. 21~24.

61) 『동아일보』 1954. 8. 20.

62) 『동아일보』 1954. 9. 29.

63) “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State, October 22, 1954,” *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1902~1904.

이승만의 강경한 저항전략에 직면하여 미국정부는 만약 이승만이 합의의사록 조인을 거부하거나 중립국 감시단에게 폭력을 가하는 경우 미국은 원조를 중지하고, 미군을 철수할 것임을 알리는 동시에 한국의 다른 지도자들과 접촉하여 미국이 이승만 정권을 재평가하고 있다고 알려졌음을 통보하였다.<sup>64)</sup> 이러한 측면에서 합의의사록의 서명은 사실상 이승만에게 최후통첩과 같은 것이었다. 더욱이 이승만은 10월 28일 주한 미대사 브릭스로부터 한국정부가 합의의사록에 서명하지 않으면 미국은 경제, 군사원조를 중단하겠다는 압력을 받고 있는 상태였다.<sup>65)</sup>

이러한 미국의 압력에 대해 이승만은 입장을 변화하여 합의의사록의 미국측 약속사항 중 제4항에 “후진협정을 위반하여”라는 구절과 제5항 전체를 삭제한다면 의사록을 조인하겠다고 통보하였다.<sup>66)</sup> 이러한 이승만의 요청은 한국이 공개적으로 북진론을 주장할 수 있는 여지를 만들어 놓기 위한 전략이었다. 미국은 이러한 요청을 수락했고, 마침내 11월 17일 한국은 한국군을 유엔군사령부의 작전지휘권하에 두는 것에 동의하는 대신 미국은 한국에게 7억 달러에 달하는 군사·경제 원조를 제공하고 10개 예비사단의 신설을 포함한 해군과 공군력의 증강을 약속하는 조건으로 한미합의의사록에 양국은 정식 조인하였다. 같은 날 상호방위조약도 비준서의 상호교환으로 법적 효력이 발생하게 되었다.

한미합의의사록의 체결은 이승만이 주장했던 북진통일론의 현실적 포기를 의미하는 것이었다. 그러나 현실적으로 북진통일이 불가능했던 점을 인식하고 있었던 이승만으로서는 합의의사록의 서명으로 상호방위조약 발효에 관한 염려를 완전히 종결지었을 뿐만 아니라 한국군의 군사력 증강을 피할 수 있었다는 점을 고려해 볼 때 구사할 수 있는 가장 최선의 전략이었음을

64) “The Commander in Chief, United Nations Command(Hull) to the Chief of Staff, United States Army(Ridgway), November 8, 1954,” *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1911~1912.

65) “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State, September 29, 1954,” *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1890~1891.

66) “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State, November 14, 1954,” *FRUS XV:1952-1954(1984)*, pp. 1917~1918.

알 수 있다. 그러나 다른 한편으로 합의의사록의 가장 중요한 부분은 역시 한국군의 작전지휘권 문제였다. 한국전쟁 발발 직후 7월 15일 맥아더에게 보내는 편지 한 장으로 넘겨준 한국군의 작전지휘권은 합의의사록의 서명으로 거의 영구적으로 미국에 양도되었다. 이승만은 휴전회담 직후부터 휴전을 거부하고 단독 북진론을 피력하며 전쟁의 대가로 한반도의 통일을 요구하였으나, 한국군의 작전지휘권을 양도함으로써 자신의 발목을 스스로 잡는 결과를 낳게 되었다.

#### 4. 결 론

이 연구는 상호방위조약 체결에 영향을 미친 요인과 동(同) 사안에 소극적인 미국의 태도와 압력에 대응하기 위한 이승만 정부의 구체적인 협상전략에 관한 것으로 연구방법 측면에서 상호방위조약 체결과정의 전(全)기간에 걸쳐 미국과의 상호작용을 구체적으로 분석하고 있다는 점과 체결과정에 영향을 미친 변수들에 의해 체계적으로 접근하고자 한점이 기존 연구와는 차별된다 할 수 있다.

이 시기 냉전체제로 대표되는 불안정한 지역질서는 이승만 정부의 자율성에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 사실상 협상전략을 결정했던 요인이었다. 불안정한 지역질서 속에서 한국은 상호방위조약을 통해 미국에 안보를 보장받으려 하였지만 미국의 입장에서는 더 이상 극동의 약소국에 연루되지 않기 위해 신속한 휴전협정체결이 중요하였을 뿐이었다.

이승만 정부의 자원동원능력에서 국가조직체들은 사회와의 정책망 연계나 제도화를 거치지 않은 임시적인 구성체들로서 그 역량이 부족한 상태였다. 또한 동원가능한 자원규모면에 있어 이 당시 미국에 대한 한국의 비대칭적인 상호의존은 정점에 달해 있었다고 해도 과언이 아니며, 상호방위조약 체결 과정에서 자원동원능력이 절대 빈곤하였던 이승만 정부로서는 원

조를 무기로 압력을 행사하는 미국에 대해 자율성을 발휘할만한 수단이 제한되어 있었다. 다만 상호방위조약이 가지는 가치영역이 한국에게는 절대적이었기 때문에 자원동원능력의 부재는 상호방위조약 체결과정에 직접적인 영향을 미칠 수는 없었다.

이러한 불안정한 지역질서와 자원동원능력이 제한된 상황에서 이승만 정부가 사용할 수 있는 전략은 '불신뢰성', '공헌', '취약성'을 강조하는 '저항' 전략에 귀결될 수밖에 없었다. '순응'은 미국의 방기를 그대로 두고 볼 수밖에 없음을 의미하는 것이었고, '이탈'은 한국이 선택할 수 있는 능력범위를 벗어나 있었기 때문이었다. 즉 서로의 이익이 맞물려 있는 상황에서 이승만 정부는 상황에 따라 이 전략들을 적용시킴으로써 상호방위조약 체결에 유리한 여건을 조성할 수 있었다.

이상에서 분석한 바를 종합해보면, 한국전쟁으로 대표되는 불안정한 국제질서와 이승만 정부의 취약한 자원동원 능력은 상호방위조약을 체결하는 과정에서 이승만 정부의 협상력을 감소시키는 요인들이었다. 그러나 이러한 요인들의 부정적인 영향에도 불구하고 이승만 정부는 미국의 간접적인 압력에 대해서는 '불신뢰성'이나 '취약성'을 강조하는 저항전략을 위주로 사용하였으며, 미국에게 수용 불가능한 정책을 제시하여 최대한의 양보를 얻어 내려 하였다. 반대로 미군의 철군위협과 같은 직접적인 압력하에서는 '순응'과 저항전략을 교차시켜 유연하게 정책적 전환을 함으로써 상호방위조약을 체결할 수 있었다.

이 연구가 가지는 이론적 함의로 한미상호방위조약의 체결은 비대칭 동맹 관계에 있는 약소국과 강대국간의 긴장과 갈등에서 약소국이 협상우위를 점할 수도 있음을 예시해주고 있다는 것이다. 그 이유는 강대국은 국제관계의 전반적인 맥락에서 각 국가간의 의견 조율에 집중해야 하므로 단일 이슈에는 신경 쓸 여유가 없다. 그러나 약소국은 이러한 전반적인 관계에 신경 쓸 필요 없이 그들에 직접적인 영향을 줄 수 있는 사안에 관심을 집중할 수 있기 때문이다. 즉, 상호방위조약 체결과정에서 미국은 중국이나 소련 등을 의식하여 휴전협정을 포함한 여러 이슈들을 동시에 고려해야

하였지만, 이승만 정부는 상호방위조약 그 자체에만 집중함으로써 협상을 높일 수 있었다는 의미이다. 또한 상호방위조약 체결 과정은 상황의 맥락에 따라 어떠한 협상전략을 사용해야 하는가를 결정하는 정책결정자의 자질과 능력이 그 무엇보다 중요하다는 점을 보여 주고 있다.

서언에서 밝혔듯이 향후 한국은 핵과 비대칭무기 등 북한에 의한 직접적인 위협과 주변 잠재적인 위협에 동시에 직면할 것으로 판단된다. 또한 국방개혁과 전시작전권 전환 등으로 인해 국방정책 여건도 상당히 변화될 것이다. 이러한 상황에서 한국의 안보 자율성의 확대를 위해서는 미리부터 그에 맞는 상황을 설정한 후 적합한 대응전략을 수립할 필요가 있다. 현재 한국은 세계 10위권의 경제대국이면서 주변의 국제환경 역시 그 당시와 비교시 매우 유리한 점을 감안해 볼 때 여건상 최악이었지만 의도대로 상호방위조약 체결을 달성한 이승만 정부의 협상전략을 다시 한번 재음미 할 필요가 있다.

(원고투고일 : 2010. 9. 15, 심사수정일 : 2010. 10. 30, 게재확정일 : 2010. 10. 29)

주제어 : 한미상호방위조약, 지역질서, 자원동원능력, 불신뢰성, 공헌, 취약성, 저항, 반공포로석방, 북진통일, 제네바 회담, 한미 합의의사록

<ABSTRACT>

## Negotiation Strategy of the *Syngman Rhee's* Government for signing the ROK-US Mutual Defense Treaty

Lee, Sung-hoon

The objective of this research analyses regarding *Syngman Rhee* Government's bargaining strategy for the ROK-US Mutual Defense Treaty. The currently critical security issues, such as the ROK Navy Ship *Cheonan* sinking event, 2015 years scheduled *wartime operational control transition*, the new vision *strategic alliance 2015*, demand realignment of the ROK-US alliance role and relationship.

To accomplish this, the alliance's origins and the change process since has been formed originally required for the study. In particular, the start of the alliance, a mutual defense treaty, is essential for the analysis. In other words, it is suggestive that bilateral interactions between the ROK-US and the *Syngman Rhee* Government's bargaining strategy in the process of a conclusion of mutual defense treaty even if the time has much passed.

In sum, the conflictual international order represented by the Korea War and vulnerable resource mobilization capability of the ROK in that time reduced the bargaining power of the *Syngman Rhee* Government in the course of the ROK-US Mutual Defense Treaty negotiation. However, despite the negative impact of these factors, *Syngman Rhee* Government used for *resistance* bargaining strategy in response to the United States's indirect pressure, such as brinkmanship and bluffing. The objective of this strategy for the US was trying to obtain maximum yield. In contrast, under direct pressure such as withdrawal of the US troops, the ROK

Government used compliance and resistance strategy. Such flexible and cross political strategy was able to made the conclusion of the ROK-US Mutual Defense Treaty.

Hereafter, the ROK will confront simultaneously in the North Korea's direct threat including asymmetrical weapon and nuclear weapons, with potential threat to the surrounding faced at the same time such as escalation of territorial conflict by neighboring, terror by hostile actor etc. In addition, due to defense reform and the wartime control transition conditions, the ROK defense policies will vary considerably. Under these circumstances, there is need to set pre-situation and need to develop appropriate coping strategies for the enlargement of security autonomy. Currently the ROK is the world's top 10 economies and international environment is also considering the vantage point of view compared with that time, it is necessary to appreciate again *Syngman Rhee* Government's negotiating strategy for achieving the ROK-US Mutual Defense Treaty.

Key Words : The ROK-US Mutual Defense Treaty, Regional Order, Resource mobilization Capability, Incredibility, Commitment, Weakness, Voice, Anti-communism Prisoners Freed, Geneva Conference, the ROK-US Agreed Minutes

