

Journal of Military History
2019, No. 112, pp.45-82
<https://doi.org/10.29212/mh.2019.112.2>
Printed in the Republic of Korea

이승만·장제스 정부의 군사적 위기, 협력모색, 그리고 좌절(1949-1950)

정형아*

1. 머리말
2. 1949년 이승만·장제스 정부의 위기에서 미국이라는 요소
가. 이승만 정부의 위기: 주한미군철수
나. 장제스 정부의 위기: 미국의 군사원조중단
3. 이승만·장제스 정부의 상호군사협력 모색과 좌절
가. 미국을 포함한 반공군사동맹의 구상과 좌절
나. 이승만·장제스 정부의 차선택: 상호 군사협력 논의
4. 맺음말

1. 머리말

제2차 세계대전이 종결된 후 중국에서는 이념이 다른 두 정당의

* 국방부 군사편찬연구소 전쟁사부 선임연구원

각축이 내전상황으로 전개되었다. 유사하게 한반도에서도 이념적 대립이 고조되어 남북 분단의 형세가 진행되어 가고 있었다.

반공, 자유, 민주를 주창한 이승만 정부와 장제스 정부는 미국의 원조를 통해 당면한 문제해결을 바라며 모두 친미(親美)를 표방하였다. 그러나 1949년 그들이 직면한 위기의 중심에는 모두 미국이 있었다. 군사적 지원이 필요했던 양국정부에게 미국이 취한 방관적, 혹은 소극적 태도는 한중 양국정부의 위기의식을 심화시켰다. 1949년 미국으로 인해 한중양국이 봉착한 위기의식은 각각 ‘주한미군철수’로 시작된 한국과의 분리와 ‘중미관계백서’ 발표로 표면화된 장제스 정권과의 분리로 인해 최고조에 달하였다.¹⁾

이승만 정부는 1948년 단독정부를 수립한 이후, 미국의 지원을 통해 군사기반을 마련하고 안보를 강화하려고 하였다. 그러나 미국이 1949년 6월 30일까지 주한미군 철수를 완료하겠다고 발표하자 위기감이 고조되었다.

1947년 내전상황이 역전되어 중국공산군에게 유리하게 전개되면서 미국 내부에서는 장제스 정부를 원조하는 것에 대한 회의론이 일어났다. 1949년 8월 초, 미국의 대중(對中) 회의론의 최종 결과물인 중미관계백서가 발표됨으로써 장제스 정권은 최대의 위기에 봉착했다.

한중양국, 즉 이승만의 대한민국과 장제스의 중화민국이 처한 상황에 대한 개별적 연구는 더 이상 새로이 언급할 필요가 없을 만큼

1) 미국이 장제스 정부에게서 손을 떼려는 정책을 일반적으로 학자들은 탈신(脫身)정책, 혹은 수수방관정책이라고 부른다. 대표적으로는 장수야가 그러한 견해를 대표하고 있다. 張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』, 臺北: 衛星出版社, 2011 참조. 미국은 주한미군 철수를 결정하면서 한반도 문제에 대해서도 깊이 개입하지 않는 것이 좋다는 뜻을 보였기 때문에 이승만과 장제스 정부에 대해 미국은 다소 유사한 입장을 견지하고 있었다고 볼 수 있다.

이미 상당히 많이 축적되어 있다.²⁾ 그러나 상대적으로 동병상련의 관계에 있던 한중 양국이 서로에게 어떠한 입장을 취했는지, 또는 이러한 상황에서 어떠한 관계를 지향하고 있었는지에 대해서는 태평양 동맹과 미국의 영향력에 대한 연구가 대부분이다. 당시 한중 양국이 위기를 극복하고 미국의 적극적인 원조와 지지를 획득하기 위한 자구책을 모색하는 과정에는, 한중양국의 상호 협력계획도 포함되어 있었다. 그 중 가장 핵심적인 논의는 상호 군사협력의 구상이었다. 그러나 이 구상은 구체적인 실행으로 옮겨지지는 못했을 뿐 아니라 표면화되지 못했다는 한계로 인해 연구자들의 주목을 받지 못하였다.

본문은 6·25전쟁이 발발이전 유사한 위기의식을 가지고 있던 이승만 정부와 장제스 정부사이에 오간 협력 논의를 살펴보고자 한다. 특히 강대국이 주도한 동아시아의 국제상황 속에 미약하나마 자구책으로 군사협력을 모색했던 한중양국의 노력을 검토하고자 한다.

2) 한국의 주한미군 철수에 관한 연구는 김계동, 「미국의 대한반도 군사정책변화(1948-1950)—철수·불개입정책에서 한국전 참전으로의 결정과정」, 『군사』 20(1990.6); 정용욱, 「1947년의 철군논의와 미국의 남한 점령정책」, 『역사와 현실』 14(1994.12); 최영호, 「이승만정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성」, 『국제정치논총』 39(2)(1999.12); 김경일, 『중국의 한국전쟁 참전 기원』, 서울: 논형, 2005; 박진희, 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』 76(2006.6); 이주천, 「건국초기 미국의 대한정책과 이승만의 대응책(1948~1950)」, 『서양사학연구』 19(2008.12); 윤시원, 「제1공화국 초기 군사외교의 실패에 대한 고찰, 1948~1950」, 『군사』 77(2010.12); 유지아, 「한국문제 유엔 이관 이후, 유엔총회에서 미소양군 철수문제 논의과정」, 『중앙사론』 46(2017.12); 이상호, 「초대 주한미국대사 무초와 주한미군 철수에 대한 대응」, 『아세아연구』 61(2018.3) 등이 있다. 중국의 중미관계백서와 장제스 정부의 위기에 관한 연구는 차상철, 「냉전초기(1945-1949)미국의 중국정책」, 『미국사연구』 제4집(1996.12); 張榮輝, 「失去中國」簡介美國外交史家有關杜魯門政府對中國內戰政策之論點, 『近代中國』 138(2000.8); 趙學功, 「1949-1950年美國對台政策評析」, 『河北師範學院學報(哲學社會科學版)』 第28卷第3期(2005.5); 張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』, 臺北: 衛星出版社, 2011; David M. Finkelstein, *Washington's Taiwan Dilemma, 1949-1950: From Abandonment to Salvation*, Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1993.

6·25전쟁 이전과 이후의 시공간에서 한중양국이 서로에게 차지하는 비중은 확실히 달라졌다. 본문에서는 이 중 전자를 살펴볼 것이다. 비록 1949-50년 양국의 군사협력 구상은 실현되지는 못했지만, 미국이라는 최우선 협력 희망국의 방관적 태도 속에 양국이 처해 있던 환경과 급박했던 상황, 그리고 그 가운데서 양국의 상호 인식과 취할 수 있었던 방안은 6·25전쟁 직전 한중양국의 관계를 이해하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

2. 1949년 이승만장제스 정부의 위기에서 미국이라는 요소

가. 이승만 정부의 위기: 주한미군철수

해방 후 남한에 주둔하고 있던 미군의 철수 문제는 1946년 3월의 제1차 미소공동위원회가 결렬된 후 소련에 의해서 처음 제기되었다. 소련군 사령관의 정치고문인 벨라사노프(Balasanov)는 평양을 방문한 하지(John R. Hodge)장군의 경제고문 번스(Arthur C. Bunce)에게 소련은 미소양국 점령군의 동시 철군을 희망한다고 말하였다.³⁾ 1947년 9월 개최된 제2차 미소공동위원회 회의에서 소련 대표는 1948년 초까지 미소양군이 한반도에서 동시 철수하자고 제의하였다.⁴⁾ 미국은 소련의 제의에 즉시 답을 하지 않고 10월 17일에 가서야 “미소양국의 점령지역에서 늦어도 1948년 3월 31일까지 총선을 시행할 것을 건의하고, 한국정부가 수립되면 한국정부와 합의를 거쳐 최단기간 안에 미소 양국의 주둔군을 완전히 철수하게

3) “The Political Adviser in Korea (Langdon) to the Secretary of State”(October 9, 1946), *FRUS 1946 Vol. VII The Far East*, p.744.

4) 「공위61차 회의, 슈티코프 양군 동시철퇴 주장」, 『서울신문』 1947년 9월 27일.

하자”는 결의안을 유엔에 제출하였다.⁵⁾ 소련도 미소 동시 철군문제를 유엔에 상정하기로 하였다.⁶⁾

10월 28일 유엔 총회 제1위원회에서 조선 문제를 토의하였다. 소련대표 그로미코(Andrei A. Gromyko)는 미소양군이 1948년 초에 모두 철수하고 조선 문제는 조선인들이 외부의 구속 없이 스스로 해결할 수 있게 하자고 다시 한 번 제안하였다.⁷⁾ 11월 14일 유엔 총회 본회의에서는 미국이 제의한 결의안을 채택하였다. 즉, 1948년 3월 31일까지 선거를 실시하여 국회를 구성하고, 정부를 수립하게 하며, 정부가 수립되면 한반도의 모든 점령군은 가능한 한 90일 이내에 완전히 철수하도록 한다는 것이다.⁸⁾ 소련의 제안과는 시기에 있어서 다소 차이가 있었으나, 기본적으로 유엔의 결정은 미소양국이 한반도에서 동시에 철군하도록 결의한 것이다.

1947년 후반부터 미국 내에서는 주한미군의 철수를 의제로 한 논쟁이 진행되었다. 남한이 정부를 수립하고 자위가 가능한 군대를 조직하여 양성하기까지는 아직 시간이 요원하였다. 또한, 남한이 북한의 위협에 적절히 대처할 수 있으리라는 확신이 없었지만, 미국정부는 한국문제에 오래 개입하지 않기를 바랐다.⁹⁾ 미국 내에는 주한미군의 조기철수로 한반도가 공산화될 것이라는 우려의 목소리도 있

5) “The Political Adviser in Korea(Jacobs) to the Secretary of State”(October 20, 1947), *FRUS 1947 Vol. VI The Far East*, p.843; 「브라운, 유엔에 제출한 미국의 조선독립안 전문 발표」, 『서울신문』 1947년 10월 19일.

6) 「莫洛托夫關於聯合國討論蘇聯問題致維新斯基電呈史達林的請示」(1947.10.23.), 沈志華編, 『朝鮮戰爭: 俄國檔案館的解密文件』(上冊), 臺北: 中央研究院近代史研究所, 2003, 92-93쪽.

7) “The United States Representative at the United Nations(Austin) to the Secretary of State”(October 29, 1947), *FRUS 1947 Vol. VI The Far East*, p.849; “Editorial Note”, *FRUS 1947 Vol. VI The Far East*, pp.850-851.

8) “Resolution Adopted by the United Nations General Assembly on November 14 at its 112th Plenary Meeting”(November 14, 1947), *FRUS 1947 Vol. VI The Far East*, pp.858-859.

9) 김계동, 「미국의 대한민국 군사정책변화(1948-1950)」, 『군사』 20(1990.6), 143쪽.

었다. 그러나 미국의 정책 결정자들은 다음과 같이 결론을 내렸다.

우리는 한국이 군사적으로 우리에게 필수적인 곳으로 간주된다는 인상을 받지 못한다. 만약 이것이 옳다면, 우리는 우리의 정책이 우리의 손실을 줄이면서 가능한 한 우아하면서 빠르게 그곳을 빠져나가야 한다고 생각한다.¹⁰⁾

이러한 분위기 속에서 유엔총회는 미소양국의 동시철수 결의안이 채택하였다. 미국 내에는 일부 반대의견이 존재했음에도 불구하고 철수를 염두에 두고 있던 미국정부는 유엔의 결의안을 받아들여야 하고 하였다.

미국정부는 1948년 4월 2일 NSC 8을 채택하여 미군정을 조속히 종결시키고 주한미군을 철수한다는 방침을 공식화하였다.¹¹⁾ 미국은 철군을 하여 직접적인 군사개입을 하지 않는 대신에 남한이 자체적으로 안보를 책임질 수 있는 군대를 조직할 수 있도록 훈련과 장비, 그리고 경제적 원조 등 물질적 지원을 제공한다는 방침을 세웠다. 8월 15일 한국정부가 수립되자 미국은 이를 실행에 옮길 준비에 들어갔다. 소련도 미소공동철수를 제안하면서 12월 말까지 북한 지역에서 철수를 완료하겠다고 발표하였다.¹²⁾

신생 이승만 정부는 국내외적으로 정권을 승인받고 국가조직을 갖추기 위해서는 미국의 도움이 절실했다. 미국과 아직 정식으로 국교가 수립되지 못했을 뿐 아니라 미군의 철수까지 논의되고 있었기 때문에 이승만 정부는 미국의 철군문제에 적극적으로 대처해야 했

10) "Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth)"(September 24, 1947), *FRUS 1947 Vol. VI The Far East*, pp.814-815.

11) "Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to President Truman"(April 2, 1948), *FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia*, pp.1163-1169.

12) "The Chargé in the Soviet Union (Kohler) to the Secretary of State"(September 19, 1948), *FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia*, p.1306.

다. 이승만 정부는 미군철수에 반대하는 성명을 발표하였고, 조병옥을 특사로 미국에 파견하여 철군연기와 군사지원을 요청하였다. 그리고 제3차 유엔총회가 열리는 파리에 대표단¹³⁾을 파견하여 세계 각국이 대한민국 정부를 지지하고 지원해 줄 것을 호소하는 등 열띤 외교전을 펼쳤다.

12월 6일 한국문제가 제1위원회에서 토의되었다. 당시 한국대표단은 읍서버로 참관만 하고 있었다. 12월 8일 유엔총회 제1위원회는 미국의 압력 하에 유엔이 한국문제에 계속 개입하자는 안건을 총회에 상정하기로 하였고, 미국의 제안대로 결의안을 채택한 후 “90일 이내에 외국군대를 철수한다”는 부분을 “현실적으로 빠른 시일 내”로 수정하였다. 그리고 이 제안은 12월 12일 통과되었다.¹⁴⁾ 이것은 대한민국 정부가 수립된 이후 외교전에서 승리를 거둔 첫 번째 사례였다.

이 기간 동안 미국 내에서도 주한미군철수에 대해서 시기조정의 필요성이 제기되고 있었다. 주한미국대사 무초(John J. Muccio)는 “최근 한국정부는 남한에서 일어나고 있는 봉기와 북한군대의 남침 가능성 소식으로 인해 불안해하고 있으며, 명목상의 병력이라도 유지시켜달라고 호소하고 있다”고 국무부에 전달하였다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 무초는 철군시기가 연기될 수 있으면 한국은 내부의 혼란스러운 상황을 변화시키고 안정적으로 부흥을 이끌어 낼 수 있을 것이라는 의견을 보고하였다.¹⁶⁾ 11월 5일 국무부도 미 육군부에 주한미군의

13) 한국대표단은 수석대표 장면, 차석대표 장기영, 정치고문 조병옥, 법률고문 전규홍, 경제고문 김우평, 그 밖에 정일형, 김활란, 모윤숙, 김준구 등으로 구성되었다.

14) 이주천, 「건국초기 미국의 대한정책과 이승만의 대응책(1948~1950)」, 『서양사학연구』19(2008.12), 94쪽.

15) “The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State” (November 9, 1948), *FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia*, p.1323.

16) “The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State”(November 12, 1948), *FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia*, pp.1325-1327.

철수완료예정일인 1949년 3월 31일을 이후로 더 연기해 달라고 요청하였다. 그러나 육군성 차관인 드레이퍼(William H. Draper)는 미소점령군 철수를 요청한 유엔결의안을 이행하기 위해서라도 "1949년 2월 1일 한국에 남아 있는 연대 전투 팀의 철수를 시작하고 병력 철수는 가능한 한 빨리 완료하되 1949년 3월 31일 이전에 완료하자"고 주장하였다.¹⁷⁾ 한국정부는 외교적으로는 어느 정도 성과를 거두었지만, 군사안보에 있어 보장이 되어줄 군대의 기틀을 아직 마련하지 못한 상황에서 주한미군철수의 진행으로 인해 여전히 안보불안의 상황에 있었다.

1948년 12월 25일 2,000여 명의 고문단을 제외시키고 철군을 완료한 소련은 1949년 3월 27일 「소련방과 조선민주주의 인민공화국 간의 물품거래 및 대금 결제에 관한 의정서」를 체결하였는데, 이 의정서의 핵심은 ‘조소군사원조협정이었다.¹⁸⁾ 그리고 6월부터 소련 제 무기가 북한에 대량 도입되었다.¹⁹⁾ 미국은 NSC 8/2를 채택하여 철군방침을 다시 검토하고 철군 종료일을 6월 30일로 연기하였으며, 경찰과 해안경비대를 포함한 한국 병력 유지를 위한 지원을 결정하였다.²⁰⁾

이승만은 미국의 결정에 따르기로 하였지만, 대신 군 병력을 충분히 무장할 수 있는 안정적 무기 원조 보장을 희망하였다.²¹⁾ 이승

17) "The Under Secretary of the Army (Draper) to the Assistant Secretary of State for Occupied Areas (Saltzman)"(December 22, 1948), *FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia*, pp.1342-1343.

18) 정병준, 『한국전쟁:38선 충돌과 전쟁의 형성』, 서울: 돌베개, 2006, 296쪽.

19) 정병준, 『한국전쟁:38선 충돌과 전쟁의 형성』, 302쪽.

20) NSC 8/2는 철군을 완료하는 대신 한국에 6만 5,000명의 군대와 3만 5,000명의 경찰, 4,000명의 해안경비대를 유지할 수 있는 군사 장비를 제공하고 군사고문단을 설치하기로 결정하였다. "Report by the National Security Council to the President"(March 22, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.973-978.

21) "The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State"(April 9, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.981-982.

만의 요구는 20만 군대를 무장할 수 있는 장비와 비행기 100대, 북한으로부터 공격이 있을 때 한국의 안전을 보장한다는 한미 간의 협정체결이었다.²²⁾ 철군을 진행하는데 있어서 한국정부와의 갈등을 최소화하기 위하여 무초는 한국이 필요로 하는 해안경비대 지원과 항공 수송력을 갖출 수 있는 장비 제공을 국무부에 제안하기도 하였다.²³⁾ 그러나 미국은 무초대사를 통하여 상호방위동맹에 관한 한국정부의 제의를 거절하였다.²⁴⁾

5월 16일 이승만은 성명을 발표하여 미국에게 다음 세 가지 조건 중 하나를 선택해야 한다고 주장하였다.²⁵⁾

- 1) 대서양조약(Atlantic Pact)과 유사한 태평양조약(Pacific Pact)의 체결
- 2) 한국과 단독 또는 다른 국가를 포함한 상호방위(mutual defense)협정의 체결
- 3) 공산침략에 대응하는 트루먼 대통령 정책에 근거한 독립 민주국인 통일된 대한민국을 방어하겠다는 미국의 대외적인 공식적 선언

5월 17일 이승만은 다시 무초에게 미국이 이상의 세 가지 중 하나를 선택해야 한다고 말하면서 특히 현재의 한국에는 군사적 지원이 포함되지 않은 어떠한 조약도 도움이 되지 않는다고 재차 강조하였다.²⁶⁾ 그러나 이승만의 제의는 어느 것도 수용되지 않은 채 철군은 예정대로 6월 30일 완료되었다. 태평양조약에 관해서 애치슨(Dean G. Acheson) 국무장관은 조병옥 특사에게 “미국은 현재 북

22) 김계동, 「미국의 대한반도 군사정책변화(1948-1950)」, 157쪽.

23) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State”(May 6, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, p.1009.

24) 「방위조약문제 불토의 남한정세는 불변, 무초대사 이대통령성명에 언급」, 『동아일보』 1949년 5월 9일.

25) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State”(May 16, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1023-1024.

26) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State”(May 17, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, p.1029.

대서양 조약에 구체화된 사업들의 더 이상 연장을 고려하지 않고 있다”고 말하면서 태평양조약을 통한 동맹체제 구성을 완곡히 거절하였다.²⁷⁾

1949년 5월 이후 38선 부근에서 남북 양측의 무력 충돌로 한반도의 위기가 고조되는 가운데 이승만 정부는 미국의 확고한 지원을 확약 받지 못하였고 주한 미군 철수는 예정대로 진행되었다. 이승만 정부는 나름의 돌파구를 모색하지 않을 수 없게 되었다.

나. 장제스 정부의 위기: 미국의 군사원조중단

같은 이념을 가지고 있다는 사실이 국제관계에서 어느 정도 결속을 보장해 줄 수 있을까? 제2차 세계대전 시기 뿐 아니라 전쟁이 종결된 후에도 민주와 자유라는 이념이 동맹관계를 영속해 주어야 한다고 기대했던 사람은 장제스 밖에 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 1947년 이후 미국은 장제스 군대에 대한 실망으로 중국에 대한 원조를 주저하였고 내전에서 장제스 군대의 패색이 확연해 질수록 미국과 장제스 정권의 관계는 냉각되어갔다.

미국이 투입하는 원조에 비해 장제스 군대의 전과(戰果)는 형편이 없었고, 그로 인해 미국의 조약에서는 대중국원조에 대해 비판이 끊이지 않았다. 미국 정부는 더 이상 희망이 없어 보이는 장제스와 그의 정부를 위해 자원을 낭비하고 싶지 않았다. 그렇다고 해서 아시아에서 미국이 누릴 수 있는 이익을 포기하기는 쉽지 않았다. 미국은 무엇보다도 장제스가 배제된 중국대륙의 상황과 자신의 이익을 고려해야 했다. 1949년 3월 1일 트루먼(Harry S. Truman)은 NSC 37/5 문서를 비준하여 군사적 수단을 배제하고 “경제와 외교

27) “Memorandum of Conversation, by the Secretary of State”(July 11, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, p.1059.

의 조치”만을 이용하여 대만이 공산당의 수중에 들어가는 것을 막으라고 지시하였다.²⁸⁾ 비록 국무부와 국방부의 의견이 다르게 나타나면서 아시아의 상황과 이익에 대한 미국의 고민은 복잡할 수밖에 없었지만, 적어도 자신의 이익을 놓치지 말아야 한다는 생각은 분명하였다. 이러한 상황에서 장제스를 지지해서는 안 된다고 강력하게 주장한 사람은 국무장관 애치슨이었다.

애치슨은 중국은 문제가 많아 미국에게 도움이 되지 않을 것이라고 생각하면서도 두 개의 중국 정권 중에서 미국에게 쓸모가 있는 대상을 선택하라고 하면 차라리 마오쩌둥(毛澤東)의 중국을 선택해야 한다고 생각했다. 게다가 애치슨은 소련을 견제해야 하는 상황에서, 아시아에서 그 목표를 수행할 수 있는 세력은 마오쩌둥이 이끄는 중국공산당의 민족주의라고 보았으며, 마오쩌둥은 적절한 파트너가 될 수 있을 것이라고 생각했다.²⁹⁾

중국 내전 상황은 미국의 이러한 생각을 더욱 확고히 하게 했다. 1949년 1월 중국 북방의 주요도시들은 이미 중국공산군에 함락되었고, 2월에는 중국영토의 절반 이상이 중국공산당의 것이 되었다. 4월에는 난징(南京)이 함락되어 국민정부는 정부 소재지를 난징에서 광저우(廣州)로 옮겨야 했다. 국내외의 곤경을 타개하기 위한 자구책으로 장제스는 중공에 화해를 제안하여 베이징(北京)에서 담판을 진행하였다. 그러나 국공담판은 아무런 결론도 도출하지 못하였다. 마오쩌둥은 전국에 진격명령을 내렸으며,³⁰⁾ 장제스는 끊임없이 미국에 추가지원을 요청하였다.

그러나 미국의 생각은 달랐다. 1948년 11월 초, 미 국무부는 만

28) 張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』, 43쪽.

29) John Lewis Gaddis, *We Now Rethinking Cold War History*, New York: Oxford University Press, 1998, p.62.

30) 林桶法, 『戰後中國的變局—以國民黨為中心的探討』, 臺北: 商務印書館, 2003, 308-322쪽.

일 타이완(臺灣)이 소련이 장악한 중공의 수중에 떨어졌을 경우, 미국의 안보전략에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 미 군부에 검토할 것을 요구하였다. 합동참모본부(Joint Chief of Staff)의 첫 번째 평가보고서는 NSC 37 문서로 제출하여 타이완의 전략적 가치를 분석하였다. 합동참모본부의 논지는 분명하였다. 첫째, 타이완은 태평양의 동서지역을 연결하는 위치로 그 전략적 가치가 매우 높다는 것이었다. 특히 일본을 활용하려는 미국의 구상을 실현하기 위해서라도 매우 중요한 가치를 가지고 있다는 것이다. 둘째, 그렇기 때문에 미국에 대해 우호적인 정부가 수립되어야 한다는 것이다.³¹⁾

국무장관 애치슨은 미국이 타이완에서 이득을 취하려는 것으로 보이면 미국이 그동안 중국에서 쌓아 올린 이미지를 실추시킬 수 있으므로, 군사적 수단이 아닌 정치적 수단을 이용하여 타이완을 중국대륙에서 분리해야 한다는 의견을 조심스럽게 제시하였다.³²⁾ 이러한 구상을 좀 더 구체화한 사람은 국무부 정책설계실 주임 케난(George F. Kennan)이었다. 그는 타이완을 중공 정권 뿐 아니라 장제스 정권과도 분리시키려는 구상을 제출하였다.³³⁾ 이후 타이완과 중국대륙의 분리, 혹은 타이완과 장제스의 분리는 동아시아에서 미국의 이익을 지키기 위한 기본 공식처럼 인식되기 시작하였다.

1949년 초반 장제스는 타이완으로 정권을 옮기는 것을 고려하고 있지 않다고 하였으나, 중국 대륙에서 공산군에 지속적으로 패퇴하

31) [Annex]“Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Security of Defense(Forrestal)” (November 24, 1948), *FRUS 1949 Vol. IX, The Far East: China*, pp.261-262.

32) [Annex]“Statement by the Secretary of State at the Thirty-Fifth Meeting of the National Security Council on the Formosan Problem, *FRUS 1949 Vol. IX, The Far East: China*, pp.294-295.

33) “Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan)” (July 6, 1949), *FRUS 1949 Vol. IX, The Far East: China*, pp.356-357; 중국과 타이완의 분리, 혹은 장제스와 타이완을 분리에 대한 좀 더 구체적인 내용은 張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』第2章 分離臺灣 참조.

면서 타이완은 장제스가 거부할 수 없는 선택지가 되어가고 있었다. 그런 장제스에게 미국은 원조를 거부하였을 뿐만 아니라 마지막 도피처인 타이완으로의 피난도 봉쇄하려고 하고 있었다. 그래도 중미 관계 개선의 희망을 놓지 않으며 태평양동맹을 통해 미국과의 관계 개선을 추구하던 장제스에게 8월 초 미국은 폭탄과 같은 선언을 하였다. 『중미관계백서(United States Relations with China with Special Reference to the Period 1944~1949)』가 바로 그것이다. 이는 미중 양국의 냉각된 관계를 드러내는 가장 명백한 증거가 되었다. 1,000여 쪽에 달하는 이 문서에 따르면, 미국은 중국을 위해 최선을 다했음에도 장제스 정부는 내전에서 패하였으며, 그 주요한 원인은 장제스 정부의 부패와 무능에 있다는 것이다. 이 발표 이후 미국은 중국에 대한 모든 군사원조를 중단하겠다고 선언하였다.³⁴⁾ 이 발표는 내전에서의 연패로 인해 위축되어 있던 국민정부군의 전투력과 사기에 적지 않은 타격을 입혔다.³⁵⁾ 장제스는 크게 실망하였다. 그렇다고 해도 미국의 원조를 포기한 것은 아니었기 때문에 장제스는 미국을 압박하여 동맹을 공고히 하고 원조를 확대할 방법이 필요했다.

에치슨과 국무부의 입장은 매우 명확했다. 그들은 중국공산당은 소련과 같은 이념을 가지고 있지만, 장기적인 시각에서 양측 사이에 존재하는 갈등을 잘 이용하여 중국이 모스크바의 날개 아래 숨지 않게 해야 한다고 생각했다.³⁶⁾ 에치슨의 목표는 중국공산당과 소련을 분리하는 것이었고 국민정부군에 무기를 지원하는 것은 오히려 중공을 자극하여 소련이 가까워지게 할 수 있다고 보았다. 에치슨이

34) 張淑雅, 「一九五〇年代美國對臺決策模式分析」, 『中央研究院近代史研究所集刊』第40集(2003.6), 38-41쪽.

35) 張榮輝, 「失去中國'簡介美國外交史家有關杜魯門政府對中國內戰政策之論點」, 143쪽.

36) "Memorandum of Conversation, by the Secretary of State"(December 29, 1949), *FRUS 1949 Vol. IX The Far East: China*, pp.463-467.

판단하기에 경제와 외교적 지원은 가능하지만 군사적 지원은 절대 불가능한 것이었다. 반면, 장제스에게 있어서 미국의 다각적인 원조가 필요했고, 그 중에서 가장 시급한 것이 군사적 원조였다. 그러나 미국이 장제스에 대한 군사원조를 재개하기까지는 좀 더 시간이 필요하였다. 특히 6·25전쟁이 발발하기 전까지 장제스 정부에 대한 미국의 군사적 개입은 실행되지 못했다.³⁷⁾

3. 이승만·장제스 정부의 상호군사협력 모색과 좌절

앞에서 살펴본 바와 같이 이승만 정부와 장제스 정부는 모두 미국의 원조에 절대적으로 의존하고 있었다고 해도 과언이 아니었다. 그러나 미국은 이승만 정부에 주한미군철수를 통하여, 그리고 장제스 정부에 대해서는 중미관계백서를 통하여 거리를 두려는 태도를 드러냈다. 미국의 원조 중에서 무엇보다도 군사적 원조를 절실히 필요로 하던 양국 정부는 끊임없이 미국의 원조를 회복할 방안을 모색하였다. 그 방법은 다자간 반공협력체 구성과 한중 상호간의 정치·군사적 협력의 모색으로 나타났다.

가. 미국을 포함한 반공군사동맹의 구상과 좌절

1949년 3월 소련의 팽창에 맞서 집단안보를 위한 북대서양 조약 기구가 결성되자, 아시아 국가들 사이에서도 유사한 안보체제를 결성하자는데 논의가 일어났다.

1949년 3월 20일, 필리핀 대통령 퀴리노(Elpidio R. Quirino)는

37) 장수야는 6·25전쟁이 일어나기 이전에 미국의 타이완에 대한 정책은 이미 동요하고 있었다고 주장한다.(張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』, 79쪽)

언론과의 인터뷰에서 “미국은 아시아의 가치를 주목해야 한다”고 강조하면서 나토와 같은 아시아 군사동맹을 수립하자고 주장하였다.³⁸⁾ 이승만도 즉각 담화를 발표하여 “이 의견에 전폭적으로 옹호하는 바이며 미국은 모든 가능한 방법으로 동양제국을 원조하기 위하여 취해진 선구자가 되어야 할 것”이라며 필리핀의 제안에 동의할 것을 표하면서 미국의 참가를 촉구하였다.³⁹⁾ 주한미군 철수를 연기하기 어렵다는 군사안보적 문제에 직면해 있던 이승만 대통령은 필리핀 대통령의 제안이 미국의 지원을 지속시킬 수 있는 돌파구로 여겼다. 그는 미국에 있던 조병옥 특사와 장면대사를 통하여 미국에 태평양동맹 결성을 제의하였다. 그는 필리핀 대통령의 제안에 미국이 반드시 참여할 것이라고 자신하였다.⁴⁰⁾ 중화민국도 주미대사 구웨이쥘(顧維鈞)을 통하여 미국 국무장관 애치슨에게 태평양동맹 조직을 제의하는 등 아시아의 집단안보체제 수립에 적극적인 태도를 보였다.⁴¹⁾ 구웨이쥘은 애치슨에게 미국의 ‘도의적, 물질적 원조’를 원한다고 말했지만, 대한민국, 필리핀, 중화민국이 원했던 것은 사실상 아시아태평양지역에서 미국의 경제·군사적 지원을 힘입어 집단안보체제를 구축하고자 했던 것이며 그 지향점은 반공군사동맹이었다.

전술한 바와 같이 5월 16일 이승만은 성명을 발표하여 미국에게 세 가지 조건을 제시하고 그 중 하나를 선택하라고 촉구하였다.⁴²⁾

38) “The Chargé in the Philippines (Lockett) to the Secretary of State”(March 21, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1123-1124.

39) 「전아주민의 의사, 이대통령, 필리핀 대통령 안을 찬동」, 『동아일보』, 1949년 3월 24일.

40) 「이승만대통령, 태평양동맹·한일통상잠정협정 등에 대해 기자와 문답」, 『연합신문』, 1949년 3월 26일.

41) 中國社會科學院近代史研究所 譯, 『顧維鈞回憶錄』第七分冊, 北京: 中華書局, 1988, 95쪽.

42) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State”(May 16, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1023-1024.

이승만의 목표는 미국이 군사적인 방법으로 아시아 태평양의 문제에 적극적으로 개입해 주는 것이었다. 무초대사는 이승만대통령에게 우호적인 통상조약이 고려될 수 있을 것이라고 말하였으나, 이승만 대통령은 군사원조가 포함되어야 한다는 것을 거듭 강조하였다.⁴³⁾ 그러나 미국은 남한에 대한 대규모 군사원조가 없을 것이라고 표명하였고, 또 북대서양 조약과 유사한 태평양조약에 대해서는 부정적인 입장을 표하였다.⁴⁴⁾

베이징의 중공 측 방송은 미국과 영국의 고관들이 태평양조약 준비를 위해 4월 중 인도에서 회의를 개최했다고 보도하였으나, 미국과 영국 모두 태평양조약은 고려되고 있지 않다고 반박하였다.⁴⁵⁾ 뿐만 아니라 미 국무장관 애치슨은 아시아의 상태가 대서양조약 방식에 준거한 태평양 동맹을 결성하는 것이 적절하지 않다고 발표하였다.⁴⁶⁾ 미국을 공산진영에 맞선 정치군사적 지원자로 끌어들이려는 한국, 필리핀, 중국의 입장이 분명했던 것처럼, 북대서양 조약기구와 유사한 태평양 동맹의 조직은 아직 시기상조라고 보는 미국의 입장도 분명했던 것이다.

6월 말 퀴리노는 바기오에서 태평양조약에 대해 논의를 하자고 제의하고 장제스를 초청하였다.⁴⁷⁾ 중국 총통직에서 물러나 있던 장제스는 국민당 총재의 신분으로 퀴리노의 초청에 응했다. 퀴리노의 최초 구상은 공산화의 위협에 직면한 동아시아, 동남아시아, 인도 및 서아시아, 호주와 뉴질랜드를 포함한 지역 안보체제였다. 회의를

43) "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State"(May 17, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1029-1030.

44) 「자주적으로 태평양조약추진」, 『동아일보』, 1949년 5월 30일.

45) 「중국 북평의 중공방송, 미국·영국 관리가 태평양 동맹 추진을 위해 4월 인도 뉴델리에서 회담했다고 보도」, 『연합신문』, 1949년 6월 7일.

46) 「중국 북평의 중공방송, 미국·영국 관리가 태평양 동맹 추진을 위해 4월 인도 뉴델리에서 회담했다고 보도」, 『연합신문』, 1949년 6월 7일.

47) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷七(下), 臺北: 中正文化基金會, 1978, 317쪽.

구상하는 단계에서 쾨리노는 인도 수상 네루(Jawaharlal Nehru)를 포함시키려고 하였다. 그러나 네루가 남한과의 업무협의를 거부하였기 때문에 쾨리노 대통령은 ‘한국은 초청하지 않겠다’고 이승만대통령에게 양해를 구하였다.⁴⁸⁾ 또한 회담의 목적도 ‘동남아시아 안전보장 협의’로 바꾸기로 하였다. 그러나 ‘안전보장’이라는 회담 목적도 인도가 반대함으로써 최초의 구상은 결국 무산되었고,⁴⁹⁾ 최종적으로 바기오회의는 장제스와 쾨리노의 단독으로 회담이 되었다.

7월 6일 바기오로 가기에 앞서 장제스는 이승만에게 서한을 보내 한중 양국이 함께 반공전선을 강화하자고 하였다.⁵⁰⁾ 7월 11일 바기오회의에서 쾨리노와 장제스는 4개항에 합의하고 연합성명을 발표하였다. 가장 중요한 핵심은 태평양동맹을 결성하여 반공연합전선을 구축하는 것이고, 무엇보다 미국이 함께 주도해야 한다는 것이었다.⁵¹⁾ 그리고 쾨리노와 장제스는 이승만대통령도 여기에 동참한다는데 뜻을 같이 하였다.⁵²⁾ 이승만대통령은 바기오회의에는 참석하지 못했지만 장제스 총재와 쾨리노 대통령에게 한국을 방문해 달라고 초청하였다. 이로써 세 사람은 아시아의 반공동맹을 위한 선두적인 입장에 서겠다는 입장을 분명히 하였다. 그러나 미국은 여전히 이들의 제의에 어떠한 입장도 나타내지 않았다. 심지어 애치슨장관은 재외공관 관리들에게 지지도 반대도 표하지 말라고 당부하였다.⁵³⁾

7월 19일 장제스는 이승만의 방한 요청 서신을 받았다. 장제스는 요청을 수락하면서 회담 장소로 가능한 한 서울은 피하고 싶다고

48) 로버트 올리버 저, 서정탁 역, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 서울: 단석연구원, 2010, 318쪽.

49) 로버트 올리버 저, 서정탁 역, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 318쪽.

50) 呂芳上編, 『蔣中正先生年譜長編』第九冊, 臺北: 國史館, 2015, 316쪽.

51) 呂芳上編, 『蔣中正先生年譜長編』第九冊, 318쪽.

52) 「한국참가를 요청」, 『자유신문』 1949년 7월 13일.

53) “The Secretary of State to Certain Diplomatic and Consular Office”(July 20, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1170-1171.

하였다.⁵⁴⁾ 8월 2일 주한대사 샤오위린(邵毓麟)은 장제스에게 한국 측이 준비가 되지 않은 관계로 방한일정을 조금 연기해야 한다고 전보를 보냈다.⁵⁵⁾ 장제스는 충분히 공감하였으나 그래도 쿠리노 대통령이 미국을 방문하기 전에 장제스의 방한이 먼저 마무리 되어야 한다고 생각하고 있었다.⁵⁶⁾ 장제스는 미국의 모호한 태도에 우려하였고, 이승만대통령과의 만남을 통해 먼저 자신들의 반공의지가 확고하다는 것을 드러냄으로써 태평양동맹에 참여하게 하도록 미국을 압박하려고 하였다.

그러나 미국의 행동이 더 빨랐다. 우선 진해회담이 열리는 날 미국은 『중미관계백서』를 발표하여 장제스 정부와 거리 두고 있음을 공식화하였고, 동아시아의 사태에 대해서 아무것도 할 수 없음을 명백히 하였다.⁵⁷⁾ 뿐만 아니라 미국은 쿠리노에게 방미 초청장을 발송하면서 우선 방미와 바기오회의는 전혀 연관성이 없음을 분명히 하도록 하였다.⁵⁸⁾

필리핀 국내의 입장에도 변화가 생기고 있었다. 8월 6일 태평양 동맹에 적극적이던 필리핀 외무장관 로물로(Carlos P. Romulo)는 성명을 발표하여 북대서양조약은 오랜 시간이 걸려 결실을 거둔 것이며, 동아시아 동맹도 결실을 맺으려면 인내가 필요하다고 하면서 너무 낙관하지 말라고 말하였다.⁵⁹⁾ 8월 11일 필리핀의 각 정당들은

54) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷七(下), 331-332쪽.

55) 「邵毓麟電俞濟時因韓國不及準備可否延期二三日啟程」(1949.8.2.), 『蔣中正文物:革命文獻—蔣總統訪韓』, 典藏號: 002-020400-00034-016, 「邵毓麟電蔣中正韓國總統李承晚堅請延遲行期至少四十八小時等」(1949.8.2.) 『蔣中正文物:革命文獻—蔣總統訪韓』, 002-020400-00034-017.

56) 呂芳上編, 『蔣中正先生年譜長編』第九冊, 334쪽.

57) 「미국정부, 대중국백서 발표」, 『경향신문』1949년 8월 6일.

58) “The Secretary of State to the Embassy in Korea”(July 29, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1177-1178.

59) 「陳質平呈蔣中正謂羅慕洛於季里諾赴美國後發表對遠東聯盟勿過樂觀等」(49.8.), 『蔣中正總統文物:革命文獻—蔣總統訪菲』, 典藏號: 002-020400-00033-045.

군사협력을 제외하고 정치, 경제, 문화협력을 기반으로 한 동남아시아 연맹을 추진하지는 로물로의 의견에 찬성을 표했다.⁶⁰⁾ 이어서 8월 12일 발표된 미국과 필리핀 양국 대통령의 연합 성명에는 아시아 인민의 경제협력과 자치와 자유의 보장을 촉구한다는 내용이 있을 뿐 태평양동맹이나 반공에 대한 언급은 없었다.⁶¹⁾

이 같은 미국과 필리핀의 실질적이고 빠른 대처와는 대조적으로 진해회담에서 한중 양국의 지도자들은 태평양 동맹이 공산주의 확산을 저지하는데 공헌할 수 있다는 공허한 메시지만 발표하였으며, 미국에게는 결국 아무런 영향도 주지 못했다.

유엔특사 조병옥은 1949년 10월 12일자 이승만에게 보낸 보고서에서 이미 미국에 의해 필리핀의 입장이 달라졌으며 심지어 필리핀은 중국문제에 대해 중립적 입장을 표방하고 있다는 점과, 이승만과 장제스의 구상이 실효성이 없어졌다는 점을 전하였다.⁶²⁾ 미국의 설득으로 퀴리노 대통령은 태평양동맹에 군사적인 부분을 제외하고 문화와 경제적인 부분만을 적용하자고 입장을 바꾸었다. 유엔의 의장을 맡고 있던 필리핀의 로물로 외무장관도 호주와 동남아시아 국가를 중심으로 한 태평양동맹으로 구상을 전환하여 발표하였다. 태평양동맹은 반공을 목적으로 하는 최초의 구상은 자취를 감추었으며, 또한 한국과 중국을 제외한 동남아국가들의 회의가 되어 버렸다.

아시아에서 반공협력체를 만들고 여기에 미국의 지속적이고 책임 있는 군사협력을 이끌어 내려던 장제스와 이승만의 구상은 다른 길을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

60) 「陳質平呈蔣中正謂羅慕洛於季里諾赴美國後發表對於遠東聯盟勿過樂觀等」(49.8.), 『蔣中正總統文物：革命文獻—蔣總統訪菲』, 典藏號：002-020400-00033-045.

61) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 臺北：傳記文學, 1980, 123쪽.

62) 「조병옥이 이승만대통령에게 보낸 보고서」(1949.10.22.), 『대한민국사자료집 29: 이승만관계서한자료집2(1949-1950)』, 169-170쪽

나. 이승만·장제스 정부의 차선책: 상호 군사협력 논의

1949년 대한민국과 중화민국에게 가장 필요한 미국의 군사원조는 『중미관계백서』와 ‘주한미군철수’로 인해 요원해졌다. 태평양동맹을 통해 협력을 끌어내고자 했던 구상도 필리핀의 입장변화로 성과를 이루지 못하였다. 그러한 가운데 한중 양국은 피차 동병상련의 상황에서 협력관계에 있음을 확인하려고 하였다. 그 방법은 상호 군사협력의 모색이었다. 그러면 양측이 서로에게 원했던 것은 무엇인지 살펴보자.

1948년 남한에 대한민국 정부가 출범한 이 후 가장 시급한 과제는 건군이었다. 이승만 정부는 가능한 한 주한미군을 계속 잔류시켜서 군사원조를 얻고 건군계획을 완성하려고 하였다. 그렇기 때문에 대한민국 정부 수립식이 거행되기도 전인 1948년 봄에 이미 미국에 제주도를 해군기지로 제공하는 방안을 제안하면서까지 미군을 잔류시키려고 구상하였다.⁶³⁾ 그러나 주한미군 철수를 연기해 달라는 대한민국정부의 요청은 받아들여지지 않았고, 1949년 6월 30일 주한미군은 철수를 완료하였다.

5월 하순, 국방부 장관 신성모와 외교부 장관 임병직은 공동으로 성명을 발표하여 미군 철수 이전에 한국의 안전보장을 요구하였다.

미군이 철퇴하는 것은 대한민국 대통령 각하께서 그 철퇴를 승인하셨기 때문이라는 보도가 있는데..... 동의하셨다는 것이 무엇을 의미하는가..... 대통령 각하께서는 그들이 대한민국의 안전보장을 위한 충분한 대책을 실시함이 없이 철퇴하여도 좋다는 것을 의미하신 것이 아니다. 한국 내의 군사력은 현재에 있어서 충분하지 못하기 때문에 이제 우리는 충분하게 하여 주기를 미국에 대하여 요구하고 있는 것이다.

대한민국 정부는 그 국방군이 요하는 최소한도 요구를 미국 당국에 제출하였다.

63) “The Political Adviser in Korea (Jacobs) to the Secretary of State”(March 30, 1948), *FRUS 1948, Vol. VI, The Far East and Australasia*, p.1163.

우리는 미국이 극동의 긴박성과 필요에 관하여 대한민국 정부와 협조하기를 희망하는 바이다. 믿을 만한 정보에 의하면 소련은 북한 괴뢰정부와 협약하여 보병 6개 사단과 기갑부대 3개 사단을 완전히 무장하고 정찰선 20척, 전투기 100대, 폭격기 20대, 정찰기 100대를 제공하여 전 경찰을 충분히 무장하였다 한다. 미국은 적어도 여기에 해당하는 방책을 대한민국 정부와 협약하여 실시하여야 할 것이다.⁶⁴⁾

그러나 미국의 무기원조에 관한 교섭은 철군시기가 임박할 때까지 가시화된 것이 전혀 없었다. 주한미군의 철수를 불과 1주일 정도를 남겨두고 이승만 대통령은 그의 고문인 올리버에게 다음과 같이 서신을 보냈다.

이달 말까지 미군은 한국에서 완전히 철수할 예정입니다. 우리의 방위는 어떻게 할 것인가? 대부분의 육군병사들은 소총조차 확보하지 못하고 있으니, 해군이나 경찰도 마찬가지고요. 국방장관의 보고에 따르면, 탄약 보유량은 실전에서는 불과 3일치만 확보되어 있을 뿐입니다. 이런 상황을 우리가 확실하게 그리고 제대로 설명하면 미국 국민은 우리가 필요한 것이 무엇이며 우리를 어떻게 도울 것인가를 충분히 알게 될 것이고 또한 그렇게 행동할 것입니다. 지난번에도 말씀드렸지만, 지금 나의 입장은 내 목소리를 낼 때가 아닙니다. 그러나 이런 비참한 상황을 설명하는 여러 가지 경로가 꼭 있어야겠습니다.⁶⁵⁾

철군시기가 임박하자 이승만대통령은 올리버 고문, 조병옥 특사, 장면 대사 등 여러 ‘경로’를 통해서 미 육군부, 국회, 백악관의 인사들과 접촉하여 미국의 군사원조를 얻어내려고 하였다. 그러나 어떠한 성과도 거두지 못하고 있었다.

미군이 철수한 후에도 이승만은 미국에 파견한 조병옥 특사를 통하여 애치슨 국무장관에게 계속적으로 건군을 위한 지원을 요청하

64) 「신성모 국방장관, 임병직 외무장관, 미군철수이전에 한국의 안전보장을 요구하는 공동성명 발표」, 『연합신문』 1949년 5월 20일.

65) 로버트 올리버, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 319쪽.

였다. 그러나 애치슨은 오히려 이승만의 병력증강 계획에 우려를 표시하였다.⁶⁶⁾ 미국이 이승만의 병력 증강계획에 미온적이거나 우려의 반응을 보인 이유는 이승만이 북진통일을 주장하고 있었기 때문이다. 당시 미국은 전쟁이 확대되거나 미국이 개입해야 하는 상황이 발생할 것을 우려했던 것이다.⁶⁷⁾ 그러나 이승만이 올리버에게 보낸 서한에서도 볼 수 있듯이 한국의 문제는 북침을 위한 병력 증강이 아니라 제대로 된 건군도 아직 요원하다는 데 있었다. 가장 바라는 협력은 미국의 지원이었지만, 미국의 지원이 실현되기 전에 이승만 정부는 무엇이라도 해야 했다. 그리고 그의 눈앞에는 태평양조약에 관해 논의하기 위해 방한을 앞두고 있던 장제스가 있었다.

7월 19일 이승만 대통령에게서 방한요청 서신을 받은 후 장제스는 그 요청을 수락하기로 하였다. 그러나 장제스는 당시 자신이 총통의 신분이 아니라 국민당 총재의 신분으로 방한하는 것이기 때문에 이승만과의 회담 장소는 가능한 서울은 피하고 싶다고 말하였다.⁶⁸⁾ 7월 28일 장제스는 쉬샤오창(許紹昌)총영사에게 제주도에서 이승만대통령과 회담할 수 있는지 알아보라고 지시하였다.⁶⁹⁾

같은 날, 주한대사 샤오위린도 이승만 대통령을 예방하여 장제스의 방한에 대해서 논의하였다. 원래 한국정부는 회담 장소를 서울로 준비하고 있었다. 그러나 장제스는 비행기나 군함을 이용하여 한반도 남단의 제주도에 가서 회담하기 바란다고 전하였다. 이승만은 제주도는 비행장 시설이 열악하고 항구도 군함이 정박하기에 부족하

66) “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Assistant Chief of the Division of Northeast Asian Affairs (Bond)”, *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2*, pp.1060-1061.

67) 이주천, 「건국초기 미국의 대한정책과 이승만의 대응책, 1948-1950」, 105쪽.

68) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷七(下), 331쪽.

69) 「蔣中正電詢許紹昌是否可在濟州島與李承晚會晤及反共聯盟事等擬八月初成行請速洽復」(1949.7.28.), 『蔣中正總統文物：領袖指示補編(四)』, 典藏號：002-090106-00004-250.

며 회의와 숙박 장소도 적절하지 않아서 회담이 불가하다고 판단하였고, 대안으로 진해를 제시하였다. 진해는 군항이면서 회의에 적합한 조건을 갖추고 있다고 판단하였다. 샤오위린도 진해 이상의 더 좋은 대안은 없다고 판단하고 초보적인 동의를 표하였으며, 장제스에게 보고한 후 결정하기로 하였다.⁷⁰⁾

8월 6일 장제스는 진해에 도착하였다. 8월 7일 한중 양국 정상과 정부요인들은 회의와 연회를 통해 서로의 우의를 다지고 필요에 대한 의견을 교환하였다. 양국 정상들은 가장 표면적이면서 중요한 목적인 태평양 반공동맹에 대해서는 의견의 일치를 보았고 또 서로를 불가분의 관계라고 칭하면서 협력을 약속하였다.⁷¹⁾ 진해회담에 대한 공식성명과 발표에서는 태평양동맹에 대한 논의만 이루어졌고, 양국 정상 간에는 경제, 군사, 문화협력에 대한 문제는 언급하지 않았다. 다만 해운과 항공에 대한 협력, 특히 남한과 타이완 사이에 항공교통이 건립되어야 한다는 부분이 언급되었다.⁷²⁾

장제스는 진해회담에서 태평양 동맹의 의지가 분명히 드러나고 그에 따라 동맹 결성이 순조롭게 진행된다면 미국과 필리핀도 함께 하면서 군사협력도 자연스럽게 성사될 수 있을 것이라는 기대를 버리지 않았을 것이다. 그러나 12일 미국과 필리핀 대통령의 연합성명은 경제협력만 언급하였을 뿐, 반공에 관한 어떠한 언급도 없었다. 미국을 포함한 반공 군사동맹의 실현은 요원해 보였다.⁷³⁾

그러면 실제로 진해회담에서 한중양국이 논의한 부분이 태평양동맹에 관한 것뿐이었을까? 양국은 실제로 필요한 군사협력에 관한 어떠한 언급도 하지 않았을까? 아직까지 한국 쪽 자료에서는 진해회담 중 한중양국의 군사원조나 무기구매에 대한 논의가 있었는지

70) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 112-113쪽.

71) 呂芳上編, 『蔣中正先生年譜長編』第九冊, 336-337쪽.

72) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷七(下), 343쪽.

73) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 123쪽.

확인되지 않고 있다. 그러나 주한미국대사 무초가 진해회담에 관해 국무부에 보고한 미국 측 자료에 따르면 한중양국 사이에 군사협력에 관한 논의가 오갔음을 볼 수 있다.⁷⁴⁾ 무초대사의 보고에 근거하여 한중간에 논의된 내용을 살펴보자.

우선 회의에 참가한 사람은 중국 측의 관리 전 외무성 차관이며 상하이시장인 우티에청(吳鐵城), 한국 측의 이범석 국무총리, 임병직 외무부장관, 손원일 해군제독이었다. 중국 측은 제주도에 공군기지를 두고 싶다고 제안했으며 이곳에 산둥(山東)반도와 룡하이시엔(隴海線)철도의 종착지인 하이저우(海州)를 공격하기 위한 전투 폭격기 3개 대대의 기지를 두려고 한다고 했다. 중국 측은 한국 측에 제주도에 해군 방위군을 제공해 달라고 제안했으며, 한국 해군의 전투력에 대해서도 질문했다. 손 제독은 한국의 선박과 성능에 관해서 설명해 주었다. 한국 측은 중국 측이 제공할 수 있는 해군 방어책이 무엇인지 물었고 “아무것도 없다”는 답변을 들었다. 전언에 의하면 한국 측은 중국 비행기의 가솔린 공급 문제를 제기했고 중국 측은 미국으로부터 얻은 사용가능한 재고품에서 가솔린을 공급할 것이라고 말했다.⁷⁵⁾

이상에서 볼 수 있듯이 중국정부는 대륙 공격을 위한 군사기지로 제주도를 사용할 수 있는 가능성을 염두에 두고 있었다. 장제스가 비록 총통의 신분이 아니라는 구실로 회담장소를 제주도로 제안했던 것은 자신이 염두에 두는 군사기지로써 제주를 실제로 답사하고자 하는 의도가 어느 정도 내포하고 있었던 것이라고 할 수 있다.

74) “The Ambassador in Korea(Muccio) to the Secretary of State”(September 19, 1949), *FRUS 1949 Vol.VII, The Far East and Australasia Part2*, pp.1080-1084.

75) “The Ambassador in Korea(Muccio) to the Secretary of State”(September 19, 1949), *FRUS 1949 Vol.VII, The Far East and Australasia Part2*, pp.1080-1081.

물론 장제스 정부가 제주도를 군사기지로 활용하는 문제를 얼마나 구체적으로 검토하고 있는지 확인하기는 어렵다. 만약 장제스 정부가 구체적으로 실행할 수 있는 수준으로 검토하고 있었다면, 한국 측의 요구에 대한 대비도 있었을 것이다. 그러나 진해회담 당시에는 대륙 상실이 임박한 상황에서 주변 여러 지역을 중공에 대한 반격의 기지로 검토하는 수준이었고, 제주도를 그 대상의 하나로 올려놓은 것이라고 생각된다.

비록 타진수준의 언급이었다고 해도 한국에게는 그다지 반가운 제의는 아니었다. 무초대사의 보고에서 나타난 것처럼 한국정부는 국공충돌에 연루될 것을 우려하였다. 당시 한국은 아직 건군의 단계에 있었고, 특히 해군력과 공군력이 갖추어지지 않은 상황에 있었기 때문이다. 무초 대사의 보고에 따르면 진해회담 당시 한국의 임병직 외무부 장관은 우티에청에게 ‘한국 측은 중공의 보복에 대항하여 한국군을 방비할만한 적절한 공군력이 없이는 중국전에 끌려갈 수 없다’고 부정적 견해를 표명하였다. 그리고 임병직 장관은 만약 한국이 북한을 침공한다면 중국 측이 공군을 지원해 줄 수 있는 지 물었다. 당시 우티에청은 폭격기 1개 대대를 지원할 수 있다고 답하였다.⁷⁶⁾ 이 답을 한국이 어느 정도 긍정적으로 받아들였는지 알 수 없으나, 미군 철수 후 미국에게서 군사원조에 대한 구체적인 답을 끌어내지 못하고 있는 상황에서 완전히 무시하기는 어려운 답변이었을 것이다.

중국 측 기록에 따르면 진해회담 이후 한국은 중국에게서 공군원조를 얻을 수 있을지 실제로 문의하였다. 1949년 8월 17일 주한 중국대사 샤오위린은 한국이 공군원조를 논의하기 위해 국방부 차관 최용덕과 항공 사관학교 교장 김정렬을 타이베이(臺北)에 보내려고

76) “The Ambassador in Korea(Muccio) to the Secretary of State”(September 19, 1949), *FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia Part2*, pp.1081-1082.

한다는 전문을 장제스에게 보냈다.⁷⁷⁾ 샤오위린은 19일에는 이승만 대통령과 논의한 내용을 보고하였다.

이승만 대통령은 다음의 내용을 말하였다. (1) 한국 측은 미군부에 무기 공급을 요청하였다. 미국무부는 한국 경제원조법안을 깨뜨릴 수 있다는 구실로 반대하였고 또 남한이 충분한 무기와 탄약을 갖추게 되면 북한을 진공하여 세계대전을 야기할 수 있다고 우려하였다. 그러나 실상은 그렇지 않다. (2) 현재 남한은 상황이 긴박하여 무작정 미국의 원조만을 기다릴 수 없다. 5월 초 38선에서 전면적인 충돌이 있었는데 남한 측 1개 여단이 살상되었고 북한도 그에 상당한 피해가 있었다. 주한미군고문단장 로버츠 소장은 남한이 2개월 정도 전투를 벌일 수 있는 탄약이 있다고 말했으나 전면전이 일어날 경우 겨우 며칠 지탱할 수 있을 뿐이다. (3) 장위원장이 한국을 지원하려는 성의는 매우 감격스럽고 긴급히 필요한 것이므로 비행기와 선박, 보병총 탄약 약간을 임대나 구매의 방식으로 원조하기 바라며, 최용덕과 김정렬 두 사람을 타이완으로 보내 이 일을 요청할 것이다. 이 일은 대외에는 비밀로 하되 미국 측에는 적당한 시기에 알리겠다.⁷⁸⁾

위 인용문에서 주목할 수 있는 부분은 크게 두 가지이다. 첫째, 미국은 한국이 북한에 도발할 수 있다는 이유로 남한에 무기원조를 거절하였고, 둘째, 이승만이 최용덕과 김정렬을 타이완에 보내 논의하려는 내용에는 공군부대의 지원 뿐 아니라 무기 원조도 포함하고 있다는 것이다. 20일 샤오위린은 장제스에게 한국 국방부 장관이 보내온 원조무기 목록을 보고하였다.⁷⁹⁾

또한 같은 보고서에서 이승만 대통령이 주한 미국대사 무초를 통

77) 「邵毓麟電蔣中正韓國擬派崔用德金貞烈往臺灣密高空軍援韓國我應取何態度」(1949.8.17.), 『蔣中正總統文物 革命文獻-蔣總統訪韓』, 典藏號: 002-020400-00034-038.

78) 「邵毓麟電蔣中正十八日李承晚約談擬租借或購買飛機艦船槍彈以為支援」(1949.8.19.), 『蔣中正總統文物 革命文獻-蔣總統訪韓』, 典藏號: 002-020400-00034-040.

79) 비행기- F51기 30대, AT6 30대, C47기 5대.

보병총- US M1 30구경 5만 자루, M1식 보병총 탄약 1억 발(2,000발/보병총 1자루), 기타- 함정, 구축호위정(Destroyer Escort)DE 4척, 해면포(바주카포)정 Sea Gun Boat 2척, 유조선 1척.(「邵毓麟電蔣中正韓國防部長送來韓方請求援助武器清單等」(1949.8.20.), 『蔣中正總統文物 革命文獻-蔣總統訪韓』, 典藏號: 002-020400-00034-042).

하여 다시 미국에 무기원조를 요청하였다는 것과, 미국이 허락하지 않으면 즉시 중국 측에 요청하겠다는 주중 한국대사 신석우(申錫雨)의 말도 전하였다. 그러나 샤오위린은 이미 미국 측이 긍정적인 답을 하지 않을 것을 알았다. 20일 오후 샤오위린이 무초대사와 오찬을 할 때, 무초대사는 다음과 같이 주장하였다.

① 한국에는 북한을 반년 정도 공격할 수 있는 무기가 있다. 그러나 만약 낭비하게 되면 그 기간을 유지할 수 없다. ② 미국의 대소전략은 세계적인 것이고 어느 한 국가의 이익에 따라 전체적인 상황을 무너뜨리도록 요구될 수 없다. ③ 미국 측 판단에 따르면, 중국에 있는 한국공산부대는 현재 북한의 남한 진공에 참가하지 않고 있으며 소련 또한 그러하다.⁸⁰⁾

미국은 한국정부가 생각하는 것만큼 남북관계가 긴장국면에 있지 않다고 보았고, 무엇보다도 그러한 상황에서 한국정부가 불필요한 충돌을 일으키지 않으면 6개월 정도는 북한에 맞설 수 있는 무기가 있다고 보았다.

무초의 생각은 트루먼 정부와의 생각과도 일치하고 있었다. 8월 20일 이승만이 보낸 무기원조 요청에 트루먼 대통령은 ‘한국경제에 부담이 될 수 있는 대규모의 군사력 증강을 하는 것보다, 효율적이고 작은 한국군을 유지하는 것’이 좋을 것이며, 그렇기 때문에 한국에 적용될 미국의 원조는 이미 한국에 제공한 장비를 유지하기 위한 원조와 제한된 양의 대체 품목을 제공하는 것이 적절하다는 뜻을 전달하였다.⁸¹⁾ 미국의 회신은 이승만대통령의 기대에 미치지 못하는 것이었다.

게다가 진해회담부터 2개월여의 시간 동안 미국과 필리핀은 태평

80) 「邵毓麟電蔣中正韓國防部長送來韓方請求援助武器清單等」(1949.8.20.), 『蔣中正總統文物：革命文獻—蔣總統訪韓』, 典藏號：002-020400-00034-042.

81) “President Truman to the President of the Republic of Korea (Rhee)”(September 26, 1949), *FRUS 1949, The Far East and Australasia Vol.VII, Part2*, pp.1084-1085.

양 동맹에 군사적 요소는 없음을 공개적으로 표명해 왔다. 태평양동맹을 결성하여 미국이 동아시아 문제에 직접적으로 개입하고 군사적 원조를 늘리게 하려는 한중양국 정상의 계획은 무산되었다.

1950년 3월 한국정부는 『한미상호방위원조협정』에 따라 1,097만 달러의 병기, 탄약, 각종 장비와 부품을 지원 받았다. 이것은 트루먼 대통령이 약속했던 기존 병력을 유지하는 수준의 것이었고, 한국정부가 요구하는 병력 증강의 기대에는 크게 미치지 못하였다. 미국정부는 북한의 남침위협보다 이승만이 대북 도발의 행위를 할 가능성이 더 크다고 염려하여 남한에 대한 군사원조를 연간 1,000만 달러로 제한하고 원조금액도 소형무기 구입에만 사용할 수 있게 한정시켰다.⁸²⁾

다른 한편, 미국에게서 원하는 원조를 얻지 못하게 되면 중국 측에 요청하게 될 것이라는 신석우 대사의 말처럼 중화민국에 대한 무기 요청이 실행에 옮겨졌는지는 본문에서는 명확하게 말하기 어렵다. 더 많은 자료발굴이 필요하기 때문이다. 다만 다음의 몇 가지 사항에 근거해서 보면 양국 정부 사이의 군사협력을 위한 논의 혹은 접촉은 중단되지 않았다고 유추해 볼 수 있다.

첫째, 샤오위린의 회고록에 따르면, 주한 중국대사관은 1949년 12월 10일, 전한화교화무회의(全韓華僑華務會議)를 소집하여 한국의 비행기 헌납운동에 호응하여 한국 국방안에 협조하고 한국전선 병사 위문대표단을 파견하자는 안건을 논의하고 통과시켰다.⁸³⁾ 그리고 이듬해 1월 샤오위린은 흑한을 무릅쓰고 주한중화민국대사관의 무관, 영사, 화교대표들과 함께 38선 분계지역인 개성을 방문하여 한국 병사들에게 위문품을 전달하고 격려하였다. 한국 국방장관 신성모는 샤오대사에게 서한을 보내 감사를 표시하였다.⁸⁴⁾ 정부차원

82) 로버트 올리버, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 322-323쪽.

83) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 138쪽.

84) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 138쪽.

의 원조를 추진한 것인지 알 수는 없으나, 비록 한국화교들의 활동으로 기획된 것이라고 하더라도 중국정부의 의향이 전혀 배제되었다고 보기 어렵다.

둘째, 한국 언론매체들은 끊임없이 이승만과 장제스 사이에 군사합의가 이루어졌을 것으로 의심했다. 이러한 의심은 1950년 4월 19일 우티에청과 주스밍(朱世明)의 방한이 불을 붙인 것이다. 이들 장제스 정부 인사들은 이승만 대통령과 세 차례 만났으나 상세한 회담내용은 알려지지 않았다. 외신기자들은 개략적으로 ‘우티에청과 주스밍의 방한은 중대한 군사적 사명을 띠고 온 것으로 우티에청의 임무는 중한 정상이 진해회담에서 합의한 원칙을 근거로 양국 군사협력을 더 구체적으로 논의하려는 것이었으며, 비밀리에 반공군사동맹이 이루어졌다’고 발표하였다. 심지어 우티에청이 한국을 떠난 다음날 외신기자 중에는 ‘중한은 이미 비밀리에 상호군사협정을 체결하였고, 한국정부는 중화민국이 제주도를 조차하여 공군기지로 삼아 중국의 화북, 동북, 심지어 러시아 연해지역을 폭격하는데 사용하도록 허락하였다’고도 보도하였다.⁸⁵⁾ 한국 신문들도 앞을 다투어 관련 기사를 보도하였다.⁸⁶⁾ 그러나 양국 정부는 이런 일이 없다고 부인하였다.⁸⁷⁾

샤오위린은 회고록에서 반공연합은 양국의 조약이 모두 바라는 바였지만 양국의 오랜 특수한 연대관계와 양국이 당시 처한 국제상황에서는 어느 한쪽에 문제가 발생하더라도 피차 영향을 받는 상황이었기 때문에 굳이 동맹이나 조약의 형식이 필요하지 않았다고

85) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 142쪽.

86) 「중화민국 총통, 한국을 중국 공격의 해군기지로 사용 희망」, 『자유신문』 1950년 4월 23일; 「중국 국민당 정부의 남한에 중국공격기지 건설 요구설이 재대두」, 『자유신문』 1950년 4월 29일.

87) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 142쪽; 「임병직 외무장관 중화민국의 군사기지 요청설 부인」, 『국도신문』 1950년 4월 25일; 「임병직 외무부 장관, 중국 국민당정부의 기지요구설을 제차 부인」, 『자유신문』 1950년 4월 30일.

주장하였다.⁸⁸⁾ 그래서 당시의 여러 보도들과 달리 대한민국과 중화민국 사이에 군사밀약은 없었으며, 6·25전쟁이 발발하자 중화민국 정부는 즉각 성명을 발표하여 육군은 3개 사단, 공군은 20대의 비행기 등을 원조하겠다고 발표한 것이 이를 증명하는 것이라고 말하였다.⁸⁹⁾ 그리고 장제스 정부는 미국이 한국에 보내오는 전투기의 조종을 위해 조종사 파견을 검토하고 있었으며, 한국정부는 미국의 의견을 구하고 또 정식으로 요청하면 즉시 조종사를 파견하겠다고 하였다.⁹⁰⁾ 장제스는 미국이 자신들이 이러한 형식으로 참전하는 것에 동의할 것이라고 기대하였다. 또한 장제스는 6월 30일 참모총장 저우즈러우(周至柔), 국방부장 귀치차오(郭寄嶠)를 불러 한국지원부대의 편성에 관해서 논의하고 우선 1개 군단 3만 3,000명의 병력을 편성하고 20기의 C-46수송기로 수송하도록 결정하였다.⁹¹⁾ 비록 미국의 반대로⁹²⁾ 장제스의 군대가 6·25전쟁 참전이 실현되지는 않았지만, 현재까지 드러난 자료에 비추어 보면 중국정부는 한국에 대한 군사협력에 적극적이었다.

88) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 142쪽.

89) 邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 143쪽.

90) 「邵毓麟電蔣中正美戰機來韓但不願美籍人員參戰望我方派駕駛員來韓助戰等語, 蔣中正電邵毓麟北韓入侵戰事情形如何可考慮我方空軍人員赴韓助戰等語」, 『蔣中正總統文物: 特交檔案一對韓國外交 (二)』, 典藏號: 002-080106-00069-002.

91) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷九, 186쪽.

92) 미국 합동참모본부는 국무장관에게 장제스의 파병제안을 거절해야 한다고 권고하였다. “The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East (MacArthur)” (June 30, 1950), *FRUS 1950, Vol. VII Korea*, p.269. 맥아더도 허스리(何世禮)에게 국민정부군이 유엔군에 참여하는 것에 반대를 표했다. 「何世禮電王世杰轉呈蔣中正稱麥克阿瑟訪臺需展期及奉諭面告之密案所談內容俟處置返臺面報又臺灣防務為太平洋之最要樞紐彼盼我方加強訓練並絕不干犯我主權等」, 『蔣中正總統文物: 特交檔案一美政要來訪 (五)』, 典藏號: 002-080106-00056-001.

4. 맺음말

냉전시기, 특별히 6·25전쟁이 끝난 이후로 40여 년간 타이완과 남한은 서로를 형제의 나라로 칭하며 오래도록 우호관계를 유지하였다. 일반적으로 냉전시기 동아시아에서 서로 비슷한 처지의 반공진영이라는 인식이 양국의 관계를 결속시켰던 것이다. 그 뿐 아니라 6·25전쟁 직전 양국이 처한 상황도 서로를 결속시키기에 충분하였다. 1949년 현재 당시 한반도는 부분적인 충돌로 전쟁의 가능성이 농후한 상황이었다면, 장제스는 실제로 내전의 상황에 있었다. 중공군에 거의 패배하여 대륙 상실이 기정사실화 되었을 뿐 아니라 겨우 남은 지역인 타이완마저도 침공의 위기에 있었기 때문에 이승만보다도 더 군사적 위협이 심각하였고, 그만큼 반공군사동맹에 대한 열망이 더 절실하였다.

이러한 배경에서 이승만과 장제스 모두에게 중요한 것은 미국의 전폭적인 지지였다. 그러나 미국은 이승만 정부에 대해서는 주한미군을 철수함으로써, 장제스 정부에 대해서는 『중미관계백서』를 발표함으로써 남한과 타이완에서 군사적 긴장을 고조시켰다. 본문에서 말한 것처럼 이 두 지역은 미국의 이익에 얼마나 절대적인 영향을 줄 수 있는 것인가라는 물음에 미국은 긍정적인 답을 가지고 있지 않았다. 물론 미국 내에는 냉전적 관념에 근거하여 이들 정부를 지원하고 지지해야 한다는 여론도 있었지만, 미국정부는 대체로 이들에 대한 군사적 지원이 동아시아에서 이념대립을 고조시킬 수 있다며 우려하였다. 그렇기 때문에 처음 북대서양조약과 같은 반공동맹을 주장했던 쿨리노는 미국의 회유에 의해 생각을 철회하였고, 반공동맹을 경제, 문화적 관계로 변질시켰던 것이다.

그럼에도 불구하고 당시 이승만과 장제스는 미국을 설득하여 계속적인 군사지원을 획득하려 하였다. 그 첫 번째 방법으로 태평양동

맹에 관한 논의를 지속하기 위해 진해회담을 추진하였다. 양국의 결연한 의지가 미국을 압박할 수 있을 것이라고 계산한 것이다. 그러나 미국의 태도변화가 그다지 낙관적인 것이 아니었기 때문에 다른 한편 한중양국은 차선책을 염두에 두어야 했다.

그것은 바로 양국 상호간의 군사협력이었다. 한국은 미국에게서 얻은 경제원조로 미국의 무기를 구입하려는 시도를 꺾었지만, 그것이 여러 차례 난관에 부딪치자 장제스 정부에게서 군수물자를 구매할 구상을 하였고 구체적인 구매내역을 보냈다. 한편 장제스는 한반도 남부지역에서 대륙에 반격할 수 있는 군사기지 조차(租借)를 구상하였다. 그러나 장제스의 이러한 구상은 한국정부에 의해 근본적인 논의도 없었던 것으로 부정되었다. 이승만 정부의 입장에서는 한반도가 처한 더 큰 위협에 빠질 수 있는 요인이 될 수 있기 때문이었다.

이승만과 장제스의 상호 군사협력 모색은 미국의 원조가 막혀 있을 때 그 차선책으로 모색된 것이었지만, 이승만이 받아들이기에는 어려운 면이 있었다. 이후 이승만은 미국에게서 약간의 함선과 무기를 구매할 수 있는 길이 열렸기 때문에 장제스의 부담스러운 제의는 거절할 수 있었을 것이다.

뿐만 아니라 이승만은 쿠리노의 반공동맹이 변질되어 경제, 문화적 관계로 국한된다 하더라도 따를 것이라고 천명하였고 미국과 친밀도에서 쿠리노의 역할이 장제스보다 더 확고하다는 생각을 하게 되었을 것이다. 장제스의 중국국민당을 제외시키자는 주장을 이승만이 수용할 수 있다고 밝힌 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.⁹³⁾

이러한 일련의 과정을 보면서 우리는 6·25전쟁 발발 이전 이승만에게 중국은 어떠한 존재였는지, 냉전은 무엇이었는지, 장제스가 말하는 냉전은 무엇이었는지 돌이켜 보지 않을 수 없다. 이들이 포

93) 로버트 올리버, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 330쪽.

방한 반공동맹은 냉전시기에 표출된 가장 일반적인 형식이었다. 그러나 그 내면에서 먼저 선행되어야 할 것은 자신의 정권이 기틀을 갖추고 영속될 수 있어야 한다는 것이다. 전통질서 속에서 중국과 한국은 순망치한의 관계로 서로 의지해야 할 상대였다. 그러나 6·25전쟁을 전후로 이승만 정부와 장제스 정부가 의지해야 할 최우선적인 대상은 바로 미국이었고, 미국에 의해 그들의 관계도 변화할 수 있었다. 그렇기 때문에 그들은 우방이었으나 미국의 태도에 따라 변화할 수 있는, 즉 절대 불변의 우방은 아니었던 것이다.

미국도 자신의 이익과 안정보장을 염두에 둔 국제관계를 전개해야 하는 상황에서 적어도 6·25전쟁이 발발하기 전, 한국도 타이완도 유럽과 같은 절대적인 선택지는 아니었다. 다만 잘 아는 바와 같이 6·25 전쟁이후 상황에 변화가 있었고 비록 대한민국과 중화민국은 여전히 직접적인 상호 군사원조를 실행하지는 못하였지만 상호 지지를 보내는 맹방의 관계를 지속할 수 있었다.

그런 면에서 볼 때 이승만 정부와 장제스 정부 양측에게 있어서 6·25전쟁 전의 냉전과 6·25전쟁 이후의 냉전은 과연 동일한 냉전이었는가 하는 문제는 계속해서 고민해야 할 부분이다. 이 문제에 대한 결론은 6·25전쟁 이후의 이승만과 장제스의 관계에 관한 후속 연구 이후로 미뤄 두기로 하겠다.

(원고투고일 : 2019. 7. 1, 심사수정일 : 2019. 8. 2, 게재확정일 : 2019. 8. 9)

주제어 : 이승만, 장제스, 쿠리노, 태평양동맹, 진해회담, 중미 관계
백서, 군사협력

<참고 문헌>

『경향신문』 『국도신문』 『동아일보』 『서울신문』 『연합신문』 『자유신문』

『대한민국사자료집29: 이승만관계서한자료집2(1949-1950』

『蔣中正文物:革命文獻—蔣總統訪韓』(臺灣國史館所藏)

『蔣中正總統文物:革命文獻—蔣總統訪菲』(臺灣國史館所藏)

『蔣中正總統文物:領袖指示補編(四)』(臺灣國史館所藏)

『蔣中正總統文物:特交檔案—對韓國外交(二)』(臺灣國史館所藏)

『蔣中正總統文物:特交檔案—美政要來訪(五)』(臺灣國史館所藏)

秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷七(下), 臺北: 中正文化基金會, 1978.

邵毓麟, 『使韓回憶錄』, 臺北: 傳記文學, 1980.

中國社會科學院近代史研究所 譯, 『顧維鈞回憶錄』第七分冊, 北京: 中華書局, 1988.

呂芳上編, 『蔣中正先生年譜長編』第九冊, 臺北: 國史館, 2015.

FRUS 1946 Vol. VIII The Far East

FRUS 1948 Vol. VI The Far East and Australasia

FRUS 1949 Vol. VII, The Far East and Australasia, Part 2

FRUS 1949 Vol. IX, The Far East: China,

김계동, 「미국의 대한반도 군사정책변화(1948-1950)-철수·불개입정책에서 한국전 참전으로의 결정과정」, 『군사』20(1990.6);147-187.

정용욱, 「1947년의 철군논의와 미국의 남한 점령정책」, 『역사와 현실』14(1994.12);192-226

차상철, 「냉전초기(1945-1949)미국의 중국정책」, 『미국사연구』제4집(1996.12)

최영호, 「이승만정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성」, 『국제정치논총』39(2)(1999.12);165-182

박진희, 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』76(2006.6);90-118,
<http://uci.or.kr/G704-000293.2006..76.008>

- 이주천, 「건국초기 미국의 대한정책과 이승만의 대응책(1948~1950)」, 『서양사학연구』19(2008.12); 85-119, <http://uci.or.kr/G704-002020>. 2008..19.003
- 윤시원, 「제1공화국 초기 군사외교의 실패에 대한 고찰, 1948~1950」, 『군사』77(2010.12); 217-249, <http://uci.or.kr/G704-001528>. 2010..77.004
- 유지아, 「한국문제 유엔 이관 이후, 유엔총회에서 미소양군 철수문제 논의과정」, 『중앙사론』46(2017.12); 263-291.
- 이상호, 「초대 주한미국대사 무초와 주한미군 철수에 대한 대응」, 『아세아연구』61(2018.3); 49-77, <https://doi.org/10.31930/jas.2018.03.61.1.49>
- 김경일, 『중국의 한국전쟁 참전 기원』, 서울: 논형, 2005.
- 정병준, 『한국전쟁:38선 충돌과 전쟁의 형성』, 서울: 돌베개, 2006.
- 로버트 올리버 저, 서정탁 역, 『대한민국 건국대통령 이승만』, 서울: 단석연구원, 2010.
- 張榮輝, 「失去中國簡介美國外交史家有關於杜魯門政府對中國內戰政策之論點」, 『近代中國』138(2000.8); 133-156.
- 張淑雅, 「一九五〇年代美國對臺決策模式分析」, 『中央研究院近代史研究所集刊』第40集(2003.6); 1-54, <http://doi.org/10.6353/BIMHAS.200306.0001>
- 趙學功, 「1949-1950年美國對臺政策評析」, 『河北師範學院學報(哲學社會科學版)』第28卷第3期(2005.5); 107-113.
- 林桶法, 『戰後中國的變局—以國民黨為中心的探討』, 臺北: 商務印書館, 2003.
- 張淑雅, 『韓戰救臺灣: 解讀美國對臺政策』, 臺北: 衛星出版社, 2011.
- David M. Finkelstein, *Washington's Taiwan Dilemma, 1949-1950: From Abandonment to Salvation*, Annapolis, Maryland : Naval Institute Press, 1993.
- John Lewis Gaddis, *We Now Rethinking Cold War History*, New York: Oxford University Press, 1998.

<Abstract>

Military Crisis, Attempts to Cooperate and Failures Between Syng-man Rhee Government and Kai-shek Chiang Government(1949-1950)

Jung, Hyung-ah

Before the outbreak of the Korean War, the Republic of Korea and the Republic of China claimed to be pro-American and tried to address pending issues, counting on aid from the United States. The U.S., however, assumed an indifferent and passive attitude toward military assistance that the two countries wanted to receive. The two governments regarded the similar attitude of the U.S. government as a military crisis in both countries. In particular, at the peak of the sense of crisis in the two countries were the announcements of the “withdrawal of the U.S. troops in Korea” and the “White Paper on the republic of China(Taiwan)-US Relations.” In the Cold War, the U.S. played a role as a leader of the free world, but that did not mean the nation could unconditionally support and assist others in the free world, ignoring its own national interests. The U.S. was not able to give a positive answer to the question about whether the influence of Korea and Taiwan in East Asia on the U.S. interests could be undeniable or not. Moreover, the U.S. government was concerned about a possibility that its military assistance to the two countries could heighten ideological conflicts in East Asia. For this reason, Elpidio Quirino who insisted on forming an anticommunist alliance like the North Atlantic Treaty withdrew his stance by the conciliation of the U.S., and changed into the anticommunist alliance into economic and cultural relations.

Back then, Syng-man Rhee and Kai-shek Chiang tried to persuade the U.S. to continue to provide military assistance for the two

nations. One of their attempts was the Jinhae Meeting held to carry on discussions on the Pacific Alliance. The two leaders seemed to think that their determined attitude would press Washington. However, as the U.S. did not show a positive change in its stance, the two countries had to have an alternative plan in mind, which was military cooperation between the two nations. Korea attempted to purchase arms from the U.S. with the economic aid that Korea received from Washington, but reached a deadlock several times. Korea planned to purchase war supplies from Taiwan and sent a detailed list to Taiwan. Meanwhile, Taiwan planned to set up a military base in Jeju Island to launch counterattack mainland China. However, the Korean government denied its involvement in Chiang's plan, saying there was no discussion about it at all between the two nations.

Syng-man Rhee and Kai-shek Chiang's attempt to seek military cooperation was considered as an alternative plan in case aid from the U.S. would be seized, but the bilateral cooperation that the two leaders envisioned was different. Later, Rhee was able to receive arms aid from the U.S., and thus to reject Chiang's burdensome proposal. Moreover, Rhee made clear that he would follow Quirino's anticommunist alliance even if the alliance was degenerated and was limited to economic and cultural relations. He came to think that the role of Quirino in its relation with the United States was stronger than that of Chiang. Rhee even said that he could accept the suggestion to exclude Chiang's Kuomintang of China from the alliance.

The anticommunist alliance that they claimed to support was the most commonly observed form during the Cold War. What mattered in forming an alliance was whether each government had a solid and lasting foundation. The relation between the republic of China and Korea in the traditional order was intimately interdependent, and they had to count on each other. Around the time of the Korean War, however, Chiang's government was weak like a candle flickering in the wind. In addition, the background that both Korea and the republic of China had to prioritize was the U.S., and the two nations' relation could be affected by the U.S.. For this reason, Korea and the republic of China were allied due to the attitude of the U.S., but the alliance was not inseparable.

From the perspective of the U.S. that had to maintain its

international relations while having its own interests and security in mind, neither Korea and Taiwan was an undeniable choice like Europe for the U.S. before the outbreak of the Korean War. As people know well, there were significant changes after the outbreak of the Korean War, and both Korea and China were able to maintain their relation as an ally that aids and gives support to each other although they were unable to exchange military assistance.

Key Words : Syng-man Rhee, Kai-shek Chiang, Quirino, the Pacific Alliance,
White Paper on the China-US Relations, White Paper on the
China-US Relations, military Cooperate