

Journal of Military History
2026, No. 139, pp.79-126
<https://doi.org/10.29212/mh.2026..139.79>
Printed in the Republic of Korea

논문 3

아시아민족반공연맹(APACL)과 한국 주도 방위동맹의 구상과 좌절: 미국 전략의 딜레마와 이승만의 반일·반공 위협인식 간 긴장을 중심으로

양준석 | 국민대학교 교양대학 조교수

- 목 차
1. 서론
 2. APACL의 형성과 전개: 한국 주도 방위동맹 구상의 출발
 3. 미국의 아시아 집단안보 구상과 한국 통제전략
 4. 지원과 통제 사이 미국의 딜레마: '필수적 닻' 또는 '불안한 보루'
 5. 이승만의 반일·반공 위협인식과 APACL의 좌절
 6. 결론

초록 이 연구는 이승만이 APACL을 토대로 추진한 한국 주도 방위동맹 구상의 형성과 전개를 재구성하고, 방위동맹 실패 원인을 미국 전략의 딜레마와 이승만의 위협인식이라는 두 축에서 규명한다. 한국 주도의 방위동맹이 실패한 첫 번째 이유는 미국의 한국에 대한 딜레마적 인식이라는 외부적 구조요인에 기인한다. 미국은 한국을 아시아 반공전략과 도서방어선 구축의 '필수적 닻'으로 인식하며 다층적 지원을 유지하려 했으나, 동시에 이승만의 독자적 행동이 초래할 확전 위험과 통제 불가능성을 우려해 한국 주도의 방위동맹 형성을 허용하지 않았다. 이러한 상황에서 SEATO의 한국 배제와 다층적 안보 보장 요구의 좌절은 이승만에게 APACL에 기초한 한국 주도의 방위동맹 구축 의지를 강화시켰다. 방위동맹 실패의 두 번째 이유는 이승만의 반일·반공 위협인식이었다. 이승만의 반공 위협인식은 미국의 아시아전략과 공유지점을 형성했다. 하지만 일본을 포괄하여 아시아질서를 구상한 미국과 반일 위협인식에 기초해 일본을 거부하며, 북진까지 언급하는 이승만 사이의 간극은 컸고, 결국 APACL의 제도적 확장은 좌절된다. APACL 추진 사례는 냉전기 연루의 위험을 관리하려는 미국과 동맹 내 자율성을 확대하려는 이승만의 전략 간 긴장이 존재했음을 보여준다.

주제어: 아시아민족반공연맹(APACL), 이승만, 한미동맹, 반공, 반일, 연루의 위험, 자율성

1. 서론

1954년 출범한 아시아민족반공연맹(Asian Peoples' Anti-Communist League, 이하 APACL)은 대한민국 외교사에서 중요한 의미를 갖는다. APACL 결성 전까지 한국 민간외교단체로는 1947년 11월 설립한 유엔대한협회와 1954년 1월 발족한 한국유네스코위원회뿐이었다. APACL 결성으로 한국외교의 폭은 동남아까지 확대되었고, 민간외교의 확대와 아시아 국제기구 활동의 시초로 평가된다.¹⁾ 서구권 연구에서도 연맹을 “이승만과 장개석 주도로 아시아에서 반공을 중심으로 한 우익 지역주의를 구축하려는 역내 시도,” 경제협력기구를 넘어선 “초국가적 정치 전선(transnational political front)”으로 설계되었다고 평가한다.²⁾ 1960년 언론은 “APACL은 참가 범위가 대양주·구라파·아프리카·북미주로 확장되고 있다. 반공은 적극적인 발전과 진보로서만 공산세력을 타도할 수 있다는 자각과 신념”을 강조했다.³⁾

그러나 6·25전쟁 직후 대한민국이 대외적 취약성을 극복하고 자발적인 지역동맹체 구상을 통해 주체적 외교활로를 모색하려한 시도였던 APACL의 독자 안보동맹체 격상은 실패했다. 태평양동맹(Pacific Pact)부터 APACL 방위동맹 구상의 지속적 노력은 신

1) 국가기록원, 「민족반공연맹 결성」,

<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=002685&sitePage=> (검색일 2025년 10월 20일).

2) Reto Hofmann, “What’s Left of the Right”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 79, No. 2 (May 2020), pp.419; Mitchell Tan, “Spiritual Fraternities”, *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 14, No. 2 (Spring 2019), p.19.

3) 『동아일보』 1960년 7월 1일.

생 대한민국정부가 대외적 취약성을 극복하기 위한 시도로서 평가 받을 수 있지만, APACL을 통한 명시적인 성과를 거두지는 못했다. 한미상호방위조약 체결과 함께 이승만(李承晩) 정부의 중요 외교 성과로 꼽히는 APACL의 방위동맹 격상은 왜 의도대로 성공하지 못했을까?

APACL 관련 기존 연구로 최영호는 원치 않는 휴전, 한국문제의 중립화, 미군 감축의 상황에서 한국정부는 군 증강 요구를 했고, 그 일환으로 한미방위협정 체결이 진행됐으며, 미국과의 동맹 결속을 강화하려는 시도와 지역 국가들과 자발적인 반공협력체의 사례로서 APACL을 검토한다.⁴⁾ 노기영은 이승만정권기 한·미·일 관계에서 나타난 대립과 갈등의 구조 분석을 위해 태평양동맹의 실현인 APACL 결성과정을 조명한다.⁵⁾ 특히, 조무형은 역할이론에 기반해 1950년대 후반 한미 갈등 사례연구로서 APACL의 창설과 좌절을 분석한다.⁶⁾

APACL의 핵심 축이었던 중화민국 관련 기존 연구를 검토하면 왕엔메이(王恩美)는 APACL 내 한국-중화민국 간 주도권 경쟁 양상을 분석하여, 연맹의 권력구조와 긴장을 규명한다.⁷⁾ 정형아는 이승만과 장개석(蔣介石)정부가 군사적 위기 속 협력을 모색했으나, 국제환경과 인식 차이로 인한 태평양동맹 구상 좌절을 분석한다.⁸⁾ 이원근은 한국-중화민국 간 반공연대를 APACL과 세계반공

4) 최영호, 「이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성」, 『국제정치논총』 39집 2호(1999), 175쪽.

5) 노기영, 「이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상」, 『지역과 역사』 11호(2002).

6) 조무형, 「아시아민족반공연맹(APACL)의 창설과 좌절」, 『세계정치』 10권(2008).

7) 왕엔메이, 2013. 「아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립」, 『아시아연구』 제56권 3호.

8) 정형아, 「이승만·장제스 정부의군사적 위기, 협력모색, 그리고 좌절(1949-1950)」, 『軍史』 112호(2019).

연맹이라는 축으로 분석하며,⁹⁾ 김주희는 이승만과 장개석의 반일 반공 인식과 APACL의 설립까지의 인식 배경, 연맹 내 일본 배제 기조에 대해 분석한다.¹⁰⁾

이러한 기존 연구는 APACL을 한미동맹 강화 맥락에서, 태평양 동맹 구상의 일환으로, 동맹의 갈등 사례로, 또는 한국-중화민국 간 갈등과 협력 모색 사례로 접근했다. 특히 최영호, 노기영은 태평양동맹의 구상과 APACL 창설을 구조적으로 설명하고, 조무형은 APACL을 한미 간 역할 인식 불일치의 갈등 사례로 설명하지만, APACL 전개과정에서 한미 간 긴장의 어떠한 특징이 기구의 방위동맹 격상을 좌절시켰는지에 대한 분석은 구체적이지 않다. 이 연구는 APACL의 방위동맹 격상 좌절이 미국의 전략적 딜레마와 이승만의 위협인식¹¹⁾이라는 구조적 긴장 요인이 상호작용한 결과로 해석한다. 따라서 이 연구는 이승만의 APACL에 기초한 한국 주도 안보동맹 구상 및 전개 과정을 재구성하여, APACL 실패를 단순한 외교적 성과의 부재가 아니라, 미국의 ‘지원-통제’ 딜레마와 이승만의 반공-반일 위협인식 간 구조적 긴장으로 설명한다.

한국 주도의 방위동맹이 왜 미국의 승인을 얻지 못했으며, 미국

9) 이원근, 「냉전기 한국의 대만과의 반공 연대(1950~70년대)」, 『人文科學研究』 제51권(2025).

10) 김주희, 「이승만과 장제스의 반일반공 인식과 1950년대 대일외교정책」, 연세대학교 대학원 박사학위논문(2025).

11) 저비스(Robert Jervis)에 따르면 위협인식(perception of threat)은 위협인식은 객관적 힘이라기 보다, 주관적이며, 위협적 존재가 나타난 상황에서 상대가 협력할 것 인지에 판단을 의미한다. Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2(1978), pp. 174-175. 최근까지 정책결정자의 위협인식 연구는 전개되고 있는데, 강여린은 1951년 한일예비회담을 중심으로 이승만의 공산주의 및 일본에 대한 위협인식과 경제적 위기 요인을 국내·지역·세계적 차원으로 나누어 분석한다. 강여린, 「1951년 한일 예비회담을 중심으로 본 한미관계와 이승만의 위협인식」, 『한국과 국제정치』 126호(2024). 김명섭·이호준은 이승만의 위협인식이 6·25 전쟁전 이미 북서쪽 해양방면의 공산진영에 대한서, 남동쪽으로 일본에 대해서 양면(Two-front)으로 존재했음을 강조한다. 김명섭·이호준, 「6·25전쟁 이전 이승만정부의 해양위협인식과 해군정책, 1948-1950」, 『국제정치논총』 62권 4호(2022).

의 통제를 벗어나려 했던 한국의 시도가 좌절되었는지 분석하기 위해 이 연구는 미국 전략의 딜레마(외부적 구조요인)와 이승만의 위협인식(내부적 인식요인)에 분석의 초점을 맞춘다. 첫째, 외부적 구조요인으로서 한국을 공산진영에 맞선 ‘필수적 닻’으로 인식하면서도, 이승만의 확전 가능성 때문에 통제가 필요한 ‘불안한 보루’로 인식하며 연루의 위협을 느낀 미국의 딜레마,¹²⁾ 둘째, 내부적 인식요인으로서 공산진영에 대한 극도의 위협 인식에도 불구하고, 강력한 반일 위협인식이 병존했던 이승만의 전략적 한계를 규명하고자 한다. 동시에 그의 반일·반공 노선은 국가 자율성 확대와 긴밀히 연계되어 있었다. 결국 이승만의 반공은 미국의 아시아전략과 공유 지점을 형성했으나, 과도한 반공으로 표출되는 ‘북진,’ 그리고 강한 반일 인식은 일본을 중심으로 한 미국의 아시아 지역질서 구상과 긴장관계를 형성하며 APACL의 제도적 확장은 좌절된다.

이 연구는 APACL의 출범부터, 일본의 기구 참여문제로 연맹회의가 지연되고, 방위동맹 격상 좌절이 확인되는 1956년까지를 주요 연구기간으로 삼는다. APACL은 국가 간 공식 채널가 아닌 민간외교 형식으로 진행됨에 따라 관련 사료가 충분치 않다. 하지만 미국 국무부의 *Foreign Relations of the United States (FRUS)*와 *Wilson Center Digital Archive* 자료를 통해 연맹 관련 미국의 입장을, 외무부의 「APACL(아시아민족반공연맹), 1954~58」,

12) 특히 미국의 딜레마는 연루(entrapment)의 위협과 밀접하게 연관되어 있었다. 스나이더(Glenn H. Snyder)에 따르면 연루는 “동맹국의 이해관계로 인해 원하지 않는 분쟁에 끌려가는 것”으로 정의되며, 특정 조건에서 위협이 구조적으로 증가하는데, 첫째, 동맹유지가 자국 안보에 필수적일 수록, 둘째, 동맹에 대한 헌신이 강하고, 지원 압박이 커질수록. 셋째, 동맹국이 무모한 행동을 보일 경우 연루 위협은 확대된다. Snyder는 이를 종합하여 “동맹에 대한 의존도와 헌신이 클수록 연루 위협이 증가한다”고 설명한다. Glenn H. Snyder, 1984. “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, 36(4), pp.466-467. 이와 같은 조건에서, APACL을 통해 반공동맹을 추진하며, 공산진영에 대해 강경한 태도를 보인 이승만은 미국에게 연루 위협을 증대시키는 요인이었다.

「APACL, 제5차, 서울, 1959.6.1.~10.」, 그리고 한국학중앙연구원의 「미공개 이승만 문서」에 의해 APACL 창설과 전개에 대한 한미관계를 파악할 수 있다. 또한 인물들의 회고 및 언론기록을 통해 보다 입체적으로 사건을 재구성 할 수 있다. 궁극적으로 이 연구는 APACL의 동맹 격상 좌절이 단순한 외교적 실패가 아니라, 약소국의 자율성 확대 시도가 동맹국내 연루의 위협과 통제 전략에 의해 구조적으로 제약되는 과정을 보여준다.

2. APACL의 형성과 전개:

한국 주도 방위동맹 구상의 출발

APACL은 단순 민간 반공연맹이 아니었고, 국가 간 군사동맹도 아닌, 한국정부가 우회적으로 추진한 안보연대 구축 시도였다. 이는 대한민국 수립 이후 한국정부의 일관된 집단안보 추진 시도를 통해 알 수 있는데, 이승만정부는 1949년 진영대립의 위기에서 한국·중화민국·필리핀 간 집단안전보장체제 창설을 위해 태평양동맹을 추진했다. NATO 결성이 1949년 2월 보도되자 이승만은 태평양조약 구상을 제안했고, 7월 장개석 총통이 퀴리노(Elpidio Rivera Quirino) 대통령과 논의한 후, 8월 장개석은 진해에서 이승만과 태평양동맹 추진을 약속했다.¹³⁾ 1950년 태국에서 동맹 창

13) 대한민국 진해에서 있었던 이승만-장개석 회담에서 중화민국은 자국이 원하는 것에 대해 명확한 의견이 있었던 반면, 한국 측은 대략적 태평양동맹 구상을 외에 논의 준비가 되어있지 않았다. 중화민국 상해 시장인 우귀진 박사(吳國楨)는 한국의 이범석(李範奭) 국무총리, 임병직(林炳稷) 외무부장관, 손원일(孫元一) 제독과 협의에서 한국 남해안에서 50마일 정도 떨어진 제주도에 산둥반도와 룡하이 철도(Lunghai railway) 종착지 하이저우(Haichow) 공격을 위한 3개의 전투폭격대 공군시설 설치를 제안했다. 또한 중화민국은 제주도 해상 경계를 요청했으며 한

설을 논의했으나 미국의 거부로 좌초됐다. 이승만의 태평양동맹 구상은 아시아 집단안보의 군사동맹적 성격, 일본 배제, 미국 참가를 원칙으로 했다.¹⁴⁾ 이 시도의 좌절은 아시아동맹 구상의 구조적 제약 확인뿐 아니라, 동맹 구상을 위해 민간기구 형식을 활용한 APACL로 전략을 전환하게 된 출발점이었다.

6·25전쟁의 발발로 더욱 아시아 방위동맹 필요성을 절감한 이승만은 1951년 9월 미국, 호주, 뉴질랜드의 ANZUS 조약(Australia, New Zealand, United States Security Treaty) 발족시 참여 의도를 나타냈다. 1952년 4월 미·일안보조약이 발효되고, 8월 미·필리핀상호방위조약이 체결되며, 태평양 방위가 강화되는 상황에서 이승만은 민간차원에서 아시아동맹 결성 시도를 계속했다. 1953년 7월 정전협정이 체결되고 8월 한미상호방위조약 서명 후 11월 중화민국을 방문한 이승만은 아시아동맹의 전제로서 아시아 반공기구 창설을 위한 반공대회 개최를 역설했고, 12월 중화민국과 공동성명을 발표했다.¹⁵⁾ 1954년 제네바에서 한국문제가 해결되지 않자, 이승만

국 해군의 전투력에 대해서 질문했으나, 한국 측이 중화민국에 해상방어를 제공할 능력이 전혀 없다고 답변하자 실망을 표출했다. 이에 미국은 이승만이 중화민국에 우호적이더라도 그들에게 항구를 군사기지로 넘기거나, 항구 작전을 허락하지 않을 것이라 보았다. “The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State,” top secret, 1949년 9월 19일, 893,34595/9-1949, *FRUS*, 1949, *The Far East: China and Korea*, Volume IX. 이 시기 중화민국은 수도를 난징에서 광저우로 이전할 만큼 정세가 악화되어 사실상 붕괴 직전에 있었고 따라서 장개석의 한국에 대한 지원 요청은 매우 절박한 것이었다. 결국 중화민국은 12월 대만으로 수도를 이전한다. 이승만정부 입장에서는 한반도가 더 큰 위협에 빠질 수 있었기에 장개석의 요청을 받을 수 없었다. 정형아(2019), 76쪽.

- 14) 박진희, 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』 76호(2006), 96쪽.
 15) 공동성명 내용은 첫째, 구상하는 기구의 성격이 지역동맹을 지향하며, 이념적이라는 점, 둘째, 동맹의 범위를 ‘아시아’에 국한한 채, 미국의 호응을 기다린다는 점에서 미국으로부터 독립적이라는 점, 셋째 ‘정부와 국민’이라는 용어를 통해 정부 간 기구와 함께 비정부 기구(NGO)도 조직하겠다 언급했다. 공보처. 1953. 『대통령 이승만박사 담화집』, 서울: 공보처(1953), 136쪽. 하지만 이 시점부터 양자 간 인식적 갈등이 나타났는데, 장개석은 공동성명서에 미국을 포함하길 원했고, 이승만은 조직 결성 우선을 강조했다. 하지만 이승

은 국제반공전선 결성을 가속화했다.¹⁶⁾

1954년 6월 한국 진해에서 열린 APACL 개최 회의는 한국 주도의 안보연대 구상이 민간 형식으로 현실화된 출발점이었다. 특히 이승만은 이 연맹이 태평양동맹의 대안으로 출범했음을 연설에서 밝혔다.¹⁷⁾ 회의에는 중국국민당을 비롯해 대한민국, 필리핀, 베트남, 홍콩, 마카오, 태국에서 31명의 대표가 참가했다. 회의는 정부 간 단체가 아니기에 전(前) 수상, 경제인, 신문기자 등 자국 정부와 강한 연계를 갖는 다양한 민간 대표들이 참가했다.¹⁸⁾ 한국 대표로는 이범녕(李範寧), 이철원(李哲源) 등이 참석했다. 이승만은 특별연설에서 모임의 궁극적 지향이 아시아의 ‘반공십자군 조직’이라며 대공노선을 피력하였다.¹⁹⁾ 무엇보다도 회의 결의문에는 “대한민국 대통령 이승만의 지도 아래(under the leadership of president Syngman Rhee)”²⁰⁾라는 문구를 통해 연맹 탄생에 한국 주도로 진행됐음을 분명히 하고 있다.

1954년 6월 17일 5차 회의 끝에 APACL이 창설됐고, 서울에 중앙연락사무소 설치를 결정했다. 연맹현장에는 이승만이 언급한 대로 아시아 단결을 통한 ‘반공십자군’의 조직²¹⁾을 표명했다. 언론은 아시아에서 미·일, 미·필리핀, ANZUS 안보조약으로 아시아

만이 반공국가로 간주하지 않는 일본 문제에 대해서 장개석 역시 일본 언급을 삭제하자며 유보적 태도를 보였다. 김주희(2025), 171쪽.

16) 『조선일보』 1959년 6월 4일.

17) “Asian Peoples’ Anti-Communist Conference, Press Release No. 2,” June 15, 1954, Wilson Center Digital Archive.

18) “Morning Session” June 16, 1954, File 853: Asian People’s Anti-Communist League Conference, June 15~18, 1954, 10310001-10310147, RG 59, NARA; “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” Seoul, June 18, 1954, 795.00/6-1854, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

19) 공보실. 1957. 『정부 8년간의 치적』, 서울: 공보실.

20) “Asian Peoples’ Anti-Communist League Resolution No. 4,” June 17, 1954, Wilson Center Digital Archive.

21) 홍석률, 「1950년대 남한 정치세력의 통일 논의」, 『國史館論叢』 70집(1996), 144쪽.

방위체가 발전하고 있지만, 한·미상호방위조약을 제외한 다른 조약은 공산침략에 실효성이 없어 아시아 방공체제가 필수적이라 했다. 특히 정치경제적, 사회적, 문화적 공산진영 침투를 막기 위해 아시아 정세의 특수 사정을 고려한 협동체의 필요성을 강조하며,²²⁾ 안보연대의 구상을 보다 강화했다.

1차 대회 2년 후인 1956년 3월 9일 마닐라 2차대회에는 한국, 중화민국, 필리핀, 베트남, 류큐, 마카오, 홍콩, 호주 대표가 참가하여, 1957년 3차 사이공대회와 반공예술제, 1956년 10월 서울 아세아반공청년학생대회를 계획했다. 한국대표단은 백낙준(白樂濬), 공진항(孔鎭恒), 황성수(黃聖秀), 김법린(金法麟), 최덕신(崔德新), 진필식(陳弼植) 등이 참석했다. 이후 1956년 11월 헝가리사태에 대해 마닐라 비상회의가 개최되어, ‘반공반소 의거사건’에 대한 소련의 불법성을 규탄²³⁾하며, 안보연대의 확장을 위해 국제적 사안들에 적극 참여하는 모습을 보였다.

1957년 제3차 사이공대회는 13개 회원국 대표와 5개국 옵서버 79여 명이 참가하여, 반공신문연맹 설치, 노동자·농민 생활향상 기약, 각국 경제실정 시찰을 위한 사절단 교환, 한국과 월남의 유엔가입 추진을 결의했다. 한국대표로는 공진항, 김법린 등이 참석했다. 1958년 제4차 방콕대회는 18개국 대표 64명이 참가하여 아시아·아프리카 회의 이후 8개항 반공투쟁 대책, 아시아 민족 지원 운동 강화 10개항, 아시아민족 반공투쟁 10개항에 합의했다. 한국대표로 백낙준, 공진항,²⁴⁾ 이용희(李用熙), 김활란(金活

22) 『동아일보』 1954년 6월 19일.

23) 『조선일보』 1959년 6월 4일.

24) 이 시기 APACL 한국대표 공진항은 반공과 미국에 대한 인식을 나타냈다. 소련과 미국은 타국의 선제 공격을 당해야만 전투를 시작할 수 있기에 두 국가 간 전면적 무력전쟁은 어렵지만, 동시에 한반도에서의 통일 가능성도 희박한 상황에서 공산세력의 침투를 막기 어렵다 했다. 따라서 공진항은 반공외교가 중요하다고 하며, 한국이 외국 원조와 군사 협조 없이 방위가 어려운 만큼 “외국의 환심을

蘭)²⁵⁾ 등이 참가했다. 1959년 제5차 서울대회는 14개 회원국, 6개국 옵서버 55명이 참가했고, 미국대표와 소련망명 반공단체 대표(Roman Redlich)도 참석했다.²⁶⁾ 일본은 1960년 회원국으로 가입했지만, 이미 APACL은 반공조약 확대 동력을 잃은 상태였다.²⁷⁾ 안도동맹을 위한 기구 확장에도 불구하고, APACL은 여전히 군사적 협력체로 발전하지 못한 채 구조적 제약을 드러냈다.

특히 연세대학교 이승만연구원에서 DB화하여 한국학중앙연구원에 공개한 자료에는 APACL 회의 현장과 방위동맹을 향한 참가자들의 의지를 확인할 수 있다. 1956년 11월 마닐라회의의 진행자료를 검토해보면, 필리핀 국방부 차관 크리솔(Jose M. Crisol)이 기조연설자로 나서며 자료의 표지를 차지했다. 자료의 상하단에는 “아시아인이여, 공산주의에 맞서 일어서라!”, “공산주의자와는 거래

하는 일”에 외교적 관심을 강조했다. 외국인에 대해 “존경과 애정의 태도”를 보임으로써 “나라가 고립되지 않고 만방의 동정을 얻음으로써 공산세력을 대항할 수” 있다고 봤다. 반공의 방법으론 정신 강화와 물질적 준비를 꼽으며, 전쟁이 과학과 물자를 소비하기에 생산 집증을 목표로 했다. 공진항, 『反共體制의 強化와 間諜의 索出問題特輯』, 『대한지방행정공제회』 7(63)권(1958), 25-28쪽.

25) 김활란은 APACL이 한국에 세워진 유일한 국제기구이며, 반공을 목표로 세워진 기구임을 강조했다. “사람들은 무엇을 적대시하는 운동에 참여하는 것을 달갑게 여기지 않지만, 반공운동만큼은 예외라고 본다. 공산주의 마수에서 우리들의 안전과 목숨을 구하기 위해서 한국 전쟁에 참가하고 자기들을 아낌없이 희생한 이들에 대한 의무”라며 분명한 반공인식을 보였다. 김활란, 『우월 김활란 자서전』 서울: 이화여자대학교출판부(1983), 274-275쪽. 클레인(Christina Klein)은 김활란이 APACL 회의에서 전체 대표자의 40%를 여성이 구성하도록 요구하고 여성위원회를 설치하는 등 APACL을 통해 한국 사회 전반에 여성 불평등 문제가 제기되었음도 기술한다. Christina Klein, *Cold War Cosmopolitanism*(Oakland, CA: University of California Press, 2020), p.45.

26) 『조선일보』 1959년 6월 4일.

27) APACL은 1967년 세계반공연맹 창설로 외연이 확대되었는데, 1966년 박정희와 장개석은 정상회담에서 반공연대에 대한 의미를 재확인했다. 이원근(2025), 429-430쪽. 한국의 관심이 저하된 APACL에 대해 서구권 연구는 “한국과 중화민국은 APACL의 주도권을 둘러싸고 경쟁했지만, 결국 중화민국이 주도권을 장악한 것으로 보인다. APACL의 핵심 지도부는 국민당 인사들이 장악”했다고 판단한다. Hofmann(2020), p.419.

할 수 없다!”라는 문구들이 크고 명확히 작성되어 있어 반공안보 회의의 성격을 분명히 했다. “공산주의와의 전쟁(War Against Communism)”이라는 제목의 기조 연설에서 군사적 충돌이 아닌 심리전쟁의 위협성, 공산주의의 선전, 침투, 내부 분열의 전략, 아시아의 총체적 대응을 강하게 역설했다. 이후 ‘아시아에서 공산주의의 음모’에 대한 브리핑과 결의가 진행됐다.²⁸⁾ 이를 통해 APACL이 단순 민족연대를 넘어 필리핀 국방부차관이 집단방위를 강조하는 방식으로 방위동맹 협력 구축작업이 진행되었음을 파악할 수 있다.

또한 마닐라회의에서는 각국 대표의 연설을 통해 참가국들의 입장도 확인할 수 있는데, 류큐대표 차이 청(Tsai Cheng)은 공산주의의 위협에 대한 단일 대응 주장과 함께 한국, 대만, 필리핀, 그리고 류큐가 공산주의에 대한 ‘제1 방어선’임을 강조한다. 태국대표는 공산주의가 단순 체제가 아닌 침투와 비밀 공작을 수행하는 집단으로 아시아 연대는 생존의 필수조건이라 주장한다. 또한 현재 중립은 불가능하며, 중립, 친공산 국가들을 적극적으로 민주진영에 끌어오게 하는 것이 APACL의 핵심 기능임을 강조한다. 베트남대표 히에우(Nguyen Huong Hieu) 역시 공산진영의 복합적 위협 앞에서는 공존이 불가능하며, 선전, 경제협력, 안보 보장이라는 전략으로 중립진영을 포섭해야 함을 강조한다.²⁹⁾ 이러한 연설에 비추어볼

28) “Pamphlets of APACL, 3~5NOV1956,” 1956년 11월 3~5일, 「미공개 이승만문서 정리·분류 및 DB화」 한국학중앙연구원. 이승만은 마닐라회의 관련해서 주필리핀공사 김영기(金永琦)와 문서를 주고 받으며, 필리핀 APACL의 활발한 활동과 성장에 만족했고, 한국과 필리핀의 대표부 격상 문제를 언급한다. 하지만 김영기 공사는 “APACL가 많은 성과를 거두었고, 아시아 반공운동 발전의 중요한 이정표가 되었지만, 한국 대표단은 준비 부족과 조정 부족으로 인해 하나의 팀으로 효과적”이지 못했다는 비판도 표시했다. “Report No. 100 from Young Kee Kim to Syngman Rhee,” November 9, 1956, Wilson Center Digital Archive.

때 APACL 참여국들은 단순 민간 기구를 넘어, 중립진영을 포섭하고 동맹적 대응을 강조했다.

APACL은 민간기구였지만, 정부와 연관된 핵심 인사들이 참여하여 1950년대 아시아 국가 간 언론, 국민생활 향상, 문화의 교류의 역할을 담당했다. 그러나 APACL은 현실 공산주의에 대응하는 이념과 정보의 무기, 즉, 회의, 결의, 선언, 공개 서한 등을 통한 정치적·이데올로기적 활동을 전개했으며, 이러한 점에서 APACL은 공통의 적에 맞서 아시아의 이념적 결속을 강화하는 플랫폼이었다.³⁰⁾ 결국 단순한 민간 반공연맹이 아니라 태평양동맹 구상의 실패와 제약을 딛고 새롭게 구성한 한국 주도의 준안보 연대 시도로 볼 수 있다. 또한 아시아 반공국가 간 협력체를 기반으로 장기적인 집단방위체제, 즉 “자유 국가들의 상호협력과 협동을 통해 집단안보체”³¹⁾로 발전하려는 구체적 목표가 있었다. 다만 이 구상에는 미국의 참여 확보가 필수적이었는데, 태평양동맹 구상부터 소극적이었던 미국의 태도는 APACL로 이어지며, 연맹은 미국의 전략에서 주변화되었다. 따라서 APACL의 성격과 한계를 규명하기 위해서는, 왜 미국이 한국 주도의 다자적 안보연대 시도를 승인하지 않았는가라는 문제를 검토할 필요가 있다.

29) “Speech of the Chief Delegate from Ryukyus at the Opening Ceremony of the APACL Extraordinary Conference”; “Speech of the Chief Delegate from Thailand at the Opening Ceremony of the APACL Extraordinary Conference”; “Speech of the Mr. Nguyen Phuong Thiep, Head of the Vietnamese Delegation” 1956년 11월 3일, 「미공개 이승만문서 정리·분류 및 DB화」 한국학중앙연구원.

30) Tan(2019), p.12.

31) “Asian Peoples, Anti-Communist Conference, Top Secret Instructions to the ROK Delegation,” June 1954, Wilson Center Digital Archive.

3. 미국의 아시아 집단안보 구상과 한국 통제전략

한국이 강한 반공인식에 기초해 APACL을 추진하는 동안 미국은 아시아 주도의 안보협력기구에 우려를 나타냈다. 6·25전쟁 발발 이전 미국특사 제섭(Philip C. Jessup)은 애치슨(Dean Acheson) 국무장관 대신 3개월간 아시아지역 실태조사를 진행했고, 1950년 1월 11-14일 한국을 방문했다. 이승만은 제섭에게 중국 공산정부를 승인한 영국의 결정은 이점이 없다고 비판했다. 또한 태평양조약의 이니셔티브를 쿨리노에게 맡기기로 합의했다며, 중요한 것은 미국의 지도라고 언급했다. 이에 제섭은 NATO와 같은 성공적 조약은 지역적 연대의식에 기초해 발전했으며, 외부에서 강요될 수 없으며,³²⁾ 부정적 의견을 피력했다.

실태조사를 마친 후 제섭은 아시아의 특징을 정리했다. 14개 아시아 국가 중 한국, 인도차이나, 말라야(Malaya), 버마에서는 열전(hot war)이, 필리핀과 인도네시아는 심각한 사태가 발생했음을 언급했다. 그는 “우리 친구들의 약점”으로 첫째, 지역정부의 비민주성을 지적하며, 이승만의 국회의원 체포 사례를 꼽았다. 둘째, 그럼에도 훈련된 인력이 부족한 한국에서 이승만을 대체할 사람은 없다고 보았다. 셋째, 한국의 인플레이션과 경제문제의 심각성을 꼽았다. 넷째, 공산진영 공격에 대비한 신형 장비가 없어 대공포와 비행기가 필요함을 강조했다. 반면, 아시아의 강점은 경제적 잠재력으로 한국, 필리핀, 인도차이나 등에 잉여식량의 존재와 한국의 강력한 친미정서를 꼽았다. 그는 “우리는 이 지역을 포기

32) “Memorandum by the Ambassador at Large, Philip C. Jessup,” January 14, 1950, 611.95/1-1450, *FRUS*, 1950, Korea, Volume VII,

할 수는 없고, 이미 개입”³³⁾했다고 강조했다. 6·25전쟁 전 미국은 한국과 아시아가 매우 불안정하고, 한국주도의 안보협력에 부정적이었지만, 반공 지역협력기구 조성 가능성 자체를 원천 부정하고 있지는 않았다.

1954년 6월 APACL 창설 직후 주한미국대사 브릭스(Ellis O. Briggs)는 한국에 대한 군사지원과 방위동맹에 대한 입장을 정리했다. 브릭스는 한국문제를 개별 문제가 아닌 아시아 전체 공산주의의 위협이라는 맥락에서 검토해야 한다고 강조했다. 특히, 동남아시아 집단안보조직을 위한 미국의 조치와 진해회담 메카니즘을 통한 이승만의 결과물을 최대한 결합해야 한다고 보았다. 미국은 이승만의 서툰 지역협력 활동에 소극적으로 대응해왔지만, 이승만의 시도와 미국의 이익 결합을 위한 미국의 강한 지도력이 필요하고, 이를 위한 아시아와 서구 외교부장관 회담을 제시했다. 이 정례회담은 미국에 유익할 것이고, 아시아 지역기구 창설을 유도할 수 있을 것으로 보았다. 그는 미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 대한민국, 일본, 필리핀, 중화민국을 회담국으로 꼽았다.³⁴⁾

맥도널드(Donald S. Macdonald) 주한미국대사관 2등서기관은 브릭스의 입장과 유사했는데, 1955년 외무부 직원 양달승(梁達承)을 통해서 APACL 정보를 취합했다. 양달승은 APACL의 탄생 배경은 태평양조약의 실패이며, 진해회담이 가시적 결과를 얻지 못한 이유는 이승만을 지원할 인적 자원이 부족했기 때문이라 했다. 그는 반공연맹의 임무로 첫째, 서울이나 마닐라 중앙사무소를 통한 심리전 수행, 둘째, 일본의 재무장 통제, 서유럽과 유사한 집단

33) “Memorandum of Conversation, by Mr. Charlton Ogburn, Policy Information Officer, Bureau of Far Eastern Affairs,” April 3, 1950, top secret, 611.90/4-350, *FRUS*, 1950, East Asia and the Pacific, Volume VI.

34) “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” Seoul, June 18, 1954, 795.00/6-1854, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

동맹 창설이라 봤다. 최근 일본정부가 헌법개정으로 군의 확대를 피함에 따라 일본 재무장 통제를 위해 일본, 한국, 대만, 필리핀, 베트남군의 합동 반공방위군단 협정을 구상했다.³⁵⁾ 양달승의 APACL 이해는 독일을 상호방위조약에 합류시켜 무장을 견제한 서유럽의 상황에는 부합했지만, 이승만의 반일이지, 일본에 대한 연맹 가입 반대 입장과는 합치되지 않았다.

이어서 양달승은 APACL과는 별개로 국내에 반공연맹이 존재하며, 과거 조병옥(趙炳玉)이 이끌었고 현재는 조선민주당 이윤영(李允榮)을 주축으로 수행하면서 주한미군사고문단(JACK)의 지원을 받고있다 주장했다. 이에 따라 APACL의 심리전에 대해서도 미국이 지원해줄 것을 요청했다. 맥도널드는 양달승의 APACL 관련 아이디어와 심리전 제안이 미국에 유익할 것이라 판단했다. 특히, APACL 관련 한국인들을 지원하게 되면, 집단방위를 위한 동아시아 행동의 기반을 다지는 것이며, 지역 내부에서 추진력이 발생했다는 장점을 가질 것이라 보았다.³⁶⁾

앞서 브릭스의 한국문제에 대한 판단, 즉, 미국이 한국 방위문제를 동남아 전방위적 방위체제로 연계시킨다는 것은 미국의 개별 국가 방위에서 집단안보체제 형태로 이행하는 전략 전환에 부합하는 것이었다. 이승만의 방위협력 구상에 미국의 참여를 적극적으로 고려한 브릭스의 언급도 중요하다. 또한 APACL 주도 세력을 지원하여 적극적으로 활용해야 한다는 맥도널드의 의견도 브릭스와 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 하지만 현지 재외공관에 파견되어 한국의 내부 사정을 상세하게 이해하는 대사관의 의견과 이

35) "Comments of a Junior Foreign Ministry Official on Korean International Relations by Donald S. Macdonald, Second Secretary of Embassy", January 3, 1955. 320 Rok-Japan, Department of State, RG 84, NARA.

36) "Comments of a Junior Foreign Ministry Official on Korean International Relations".

승만 주도의 방위동맹에 낮은 전략적 우선 순위를 매긴 국무부의 거시적 아시아 정책 간 간극은 컸다.

동남아시아조약기구(Southeast Asia Treaty Organization, 이하 SEATO)의 창설에 있어서 미국과 한국의 반응은 아시아집단 방위에 대한 뚜렷한 입장 차이였다. 1954년 9월 SEATO 창설시 한국은 한국과 중화민국 제외를 비판했다. 창설 5개월 전 이미 언론에서 양국은 태평양동맹 결성을 위해 노력했고, 반공연대를 위해 진해회담을 제네바정치회의 후 7월까지 연기했음을 보도했다. 하지만 제네바회의의 실패가 예견되자, 미국은 SEATO 창설을 제안했고, 한국과 중화민국은 제외됐다. 이에 미국 공화당 놀랜드(William F. Knowland) 상원의원은 병력 60만의 한국과 50만의 중화민국이 제외된 아시아방위조약의 가치를 비판했다.³⁷⁾ 기구 창설 이후 한국언론은 SEATO가 NATO와 같은 공동 침략 대처가 아닌 참가국의 헌법절차에 의하여 대처하는 취약한 방위조약이라 평가했다. 또한 한국, 대만, 일본을 제외한 것은 소련이나 중공의 직접 침략 가능성이 높은 지역을 제외한 것이라 비판했다.³⁸⁾

미국의 입장에서 SEATO의 다자동맹 지위를 활용해 이승만의 ‘북진’ 위협을 제어하고, 양자조약을 통해 한국의 군사작전권을 통제하는 것이 낫다고 판단했을 수 있다. 하지만 동시에 미국은 한국과 일본을 연결하는 공동방위조약을 구상하고 있었다. 1954년 8월 덜레스(John Foster Dulles)는 미국과 일본, 한국, 그리고 중화민국을 연결하는 동북아시아조약기구(Northeast Asia Treaty Organization, 이하 NEATO) 추진이 예비조사 중이라고 했다.³⁹⁾

37) 『경향신문』 1954년 4월 19일.

38) 『동아일보』 1954년 9월 11일.

39) Walter H. Waggoner, "New Asian Line-up Studied by Dulles; Treaty Linking South Korea, Japan and Nationalist China With U. S. Is Weighed," *The New York Times*, Aug. 4, 1954.

또한 1955년 브릭스는 SEATO에 부합하는 일본, 한국, 미국 3자 ‘수직조약’ 가능성을 타진했다. 그는 3자 조약을 통해 일본의 침략 가능성으로부터 한국을 보호할 수 있지만, 한미상호방위조약 보다 더 큰 안보를 한국에 제공할 수 있을지 의문이라 했다.⁴⁰⁾ 이러한 미국의 집단안보동맹 구상은 현실화되지 않았지만, 미국이 동북아에서 한국 상황에 기초한 다양한 형태의 안보동맹을 구상했다는 것을 알 수 있다.

이러한 SEATO와 관련한 미국의 구상들은 SEATO의 불완전성에서 나왔다. 유럽과 달리 아시아에서 미국이 양자적 관계를 추진하며 주도한 SEATO는 당시 한국언론과 조정환(曹正煥) 외무부장관서리가 지적한대로 집단 방위에 의무가 없었다.⁴¹⁾ 아시아, 서유럽, 오세아니아를 포함하며 통합된 지휘체계나 통합군이 없는 이 기구에서 미국은 필요한 경우 양자적으로 또는 단독으로 행동할 권한을 유지하고 있었을 뿐이었다.⁴²⁾ APACL은 미국 주도의 SEATO와 달리, 민간 반공 네트워크였고, 공식 조약으로 발전하지는 못했다. 그러나 구속력이 약한 SEATO에서 제외되고, 한미 상호방위조약에 불만족한 한국에게 APACL은 군사적 대응에 실효성 있고, 한국의 주도성을 확보할 수 있는 대안적 구상이었다.

정리하면, 한국정부는 APACL과 같은 강력한 지역반공연맹 창설에 적극적이었고, SEATO 창설시에도 한국을 포함하는 방위동맹 창설을 원했다. 주한미국대사관은 한국 주도 아시아연합에 가

40) “Views on Draft Reply from the Secretary of State to President Rhee,” Jan. 27, 1955, Japan, Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-63, File 1953-1955: 320, RG 84, NARA.

41) 1956년 2월 19일 조정환은 SEATO의 ‘약체성’에 대해, 일부 회원국이 이종성과 무성의한 태도가 중요한 원인이라 했다. 『조선일보』 1956년 2월 19일.

42) Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein. 2002. “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism.” *International Organization*, 56(3), pp.578-579.

능성을 부여했지만, 미국무부는 한국 주도의 방위기구보다 일본을 포함시키는 동북아방위조약 형성을 고려했고, SEATO에서 한국을 제외했다. SEATO 참여 불가와 미국으로부터의 다층적 한국 보호 조치 요청 실패는 한국으로서 APACL과 같은 한국 주도 안보협력 기구 의지를 강화했을 것으로 보인다. 그렇다면 미국에게 한국 주도 방위동맹은 왜 허락될 수 없었고, 미국의 통제를 일정 벗어난 한국은 왜 주도적 방위동맹 형성에 실패했을까?

4. 지원과 통제 사이 미국의 딜레마: ‘필수적 닻’ 또는 ‘불안한 보루’

APACL 실패의 외부적 구조 요인으로서 미국 전략의 딜레마를 분석할 필요가 있다. 미국은 한국을 동아시아 방위의 ‘필수적 닻’으로 인식하면서도, 확전 가능성을 내포한 ‘불안한 보루’로 간주하는 이중적 인식 속에서 지원과 통제를 병행하는 전략을 선택하였다. 특히 미국에게 한국은 단순 동맹을 넘어선 도서방어선의 북방 고정점인 동시에 확전의 위험요인이었다.

4.1. ‘필수적 닻’으로서의 한국

1953년 한미상호방위협정 체결시 회담에서 델레스는 이승만에게 미국의 아시아태평양지역 전략을 상세히 설명했는데, 일본의 공산화는 한국의 위기이며, 일본의 자원이 부족하므로 미국의 후원 아래 제조 역량이 갖추어지지 않는다면, 소련에 들어갈 것이라 보았다. 그는 이승만의 일본에 대한 선입견을 이해한다며, 미국의 “극동에 대한 포괄적 전략”을 설명했다. 구체적으로 공산진영 압

박을 위해 한국은 북쪽에 고정된 위치를 유지하고, 일본, 대만, 필리핀에서 인도차이나로 이어지는 도서방어선(offshore island chain) 구축을 설명했다. 전략적 위치의 한 부분 손실은 전체의 붕괴라는 관점에서 일본을 보고 있다고 강조했다. 또한 미국은 대만과 일본에 수억 달러를 투입했지만, 한국에 수십억 달러를 지원했다며, 미국의 지출 자금을 신뢰해야 한다고 했다. 미국과 전쟁한 일본에 특별한 애착이 없으며, 오로지 반공전선의 일부로 일본 재건을 지원한다고도 언급했다.⁴³⁾ 회담에서 델레스는 이승만의 강한 반일인식에 각별히 신경 쓰며, 적극적으로 미국의 포괄적 반공전략과 일본과 한국에 대한 차별 인식 부재를 강조했다. 그러나 이승만의 강한 반일인식은 일본을 중심으로 한 미국의 안보협력 구상과 양립하기 어려웠으며, 이승만을 통제해야 할 동맹으로 인식하게 만드는 요인이었다.

미국의 국제적 고립 상황은 한국의 존재를 특별하게 했다. 1954년 제네바정치회의 기간 델레스의 동맹들에 대한 불만과 한국에 대한 필요성 깊어졌다. 델레스는 이든(Anthony Eden) 영국 외무장관과 대화에서 몰로토프(Vyacheslav Molotov), 저우언라이(周恩來), 남일(南日)이 악의적인 공격을 하는데도, 유엔과 미국을 옹호하는 서유럽 국가는 없음을 지적했다. 한국, 콜롬비아, 미국, 호주만 공산진영과 대립하고 있고, 미국이 제국주의 국가로 받아들여지는 것에 깊게 실망했음을 표현했다. 미국은 전통적으로 민족주의를 후원했지만, 결정적 순간 미·영 간 결속력은 합의된 정책과 목적없이 표류할 뿐이라며 다음과 같이 언급했다.

43) "United States Minutes of the Second Meeting Between President Rhee and the Secretary of State, Economic Assistance to the Republic of Korea," Seoul, August 6, 1953, *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 2.

서구 지도자들은 한국을 희생시키며 자신들이 얼마나 관대한지를 보여줄 수 있도록 미국이 유엔 결의안 지지를 포기하도록 강요합니다. 동남아시아에 대한 통일된 입장이 무너지면, 우리는 혼자서 나아가야 하는 문제에 직면할 것입니다. 이는 아마도 이승만과 장개석과의 긴밀한 관계를 강화하는 것을 의미합니다. 그들은 어떤 단점이 있는 최소한 공산주의에 강력히 맞설 의지가 있기 때문입니다. …… 저는 제네바회의 기간 동남아시아의 통일된 방어를 위한 협상을 진행하는 것이 난처할 수 있다고 느낍니다. 그러나 동남아시아를 위한 통일된 방어가 없고, 제네바를 위한 합의된 프로그램도 없다면, 우리는 누구에게 의지할 수 있는지 고려해야 할 것입니다.⁴⁴⁾

델레스의 두려움은 동맹국의 결속력 상실과 미국의 고립이었다. 또한 이승만과 장개석의 반공의지를 높게 평가했지만, 그들의 강경 반공노선은 미국이 서유럽과 추구하던 외교적, 정치적 안정을 해치고 또 다른 충돌을 유발할 위험이 있었다. 즉, 미국에게 동맹국들의 결속력 상실은 통제가 어려운 극단적 반공 파트너에 의존하게 되는 상황을 우려하게 했다. 동시에 미국은 제네바회의를 거치며 서구가 연합하여 아시아 집단방위를 구축하기 어려움을 절감했고, SEATO의 설립과 미국과 대만, 일본, 한국에 대한 양자동맹을 촉진하고 있었다.

이러한 전략적 판단은 병력 유지 논의에서도 분명히 드러났다. 한국은 제네바에서 고립된 미국에게 유엔 권위 수호의 명분을 제공하고, 반공전략을 대변하는 국가로서 지속적 군사력을 증강시켜야 하는 필수적 축이었다. 1956년 9월 국가안전보장회의(NSC)에서 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 합동참모본부

44) "Memorandum of Conversation With Mr. Eden by the Secretary of State," Geneva, April 30, 1954, top secret, *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

(JCS)에 한국 유지를 위해 필요한 최소한의 미군 및 한국군 병력 수준 보고를 지시했다. 이에 보병 20개, 예비군 10개, 해병 1개 사단, 그리고 해군 및 공군 전력(총 병력 72만 명, 인구의 3.2%) 유지에 연간 약 5억 달러의 군사 원조와 추가로 연간 1억 5천만 달러의 현지 화폐, 총 연간 6억 5천만 달러 지출이 보고됐다. 그러나 막대한 비용과 별도로 북한이 남침을 감행한다면, 상호방위 조약의 보장을 고려하더라도 한국군 병력은 공산 침략에 대한 방어가 극히 어렵다고 봤다.⁴⁵⁾

한국의 취약한 방위 상태 평가는 계속됐는데, 1956년 11월 로버트슨(Walter Robertson) 국무부 극동담당 차관보는 정전상태에서 북한의 재침 위협은 현실적이라 판단했다. 최근 북한은 공군 권한을 강화했고, 제한적 공격 개시 능력을 부여했는데, 공격 개시 8일 이내 최소 6개 중공군 부대가 만주에 도착할 수 있다고 지적했다. 로버트슨은 한국에 대한 군사적 목표는 NSC 5514-2항에 명시한 안보 유지와 영토 방어가 가능한 군 창설이라 봤다. 북한의 단독 공격 가능성은 미약하더라도 한국군 병력의 감축은 전 세계에 광범위한 부정적 파급효과를 가져올 것이며, 사회적으로 공산주의에 급격히 취약해질 것이라 지적했다.⁴⁶⁾

따라서 로버트슨은 국무부에 첫째, 한국 내에서 미군이나 한국군 병력 규모를 약화시키지 않을 것을 당부했다. 이는 한국뿐 아니라 비공산진영 전역에서 미국의 이익을 위태롭게 할 것이라 봤다. 둘째, 한국군 시설 지원, 인플레이션 통제, 경제 발전을 위한 지원을 최소한 현재 수준에서 계속할 것을 권고했다. 무엇보다도

45) "Memorandum From the Officer in Charge of Korean Affairs (Nes) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons)," Washington, October 1, 1956, *FRUS*, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.

46) "Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Acting Secretary of State," Washington, November 20, 1956, *FRUS*, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.

로버트슨은 한국 지원 약화가 극동에서 미국의 장기적 의도를 우려하게 하고, 동남아국가들의 공산권 접촉을 늘려 궁극적으로 SEATO의 구조까지 약화시킬 것을 매우 우려한다고 보고했다.⁴⁷⁾

4.2. ‘불안한 보루’로서의 한국

미국이 한국을 통제해야 할 대상으로 인식한 가장 분명한 지점은 한국정부의 절박한 위기인식과 미국의 한반도 방위에 대한 입장 차이에서 나타났다. 상호방위협정 체결시 이승만과 덜레스 회담에서 이승만은 “가능한 강력한 조약”을 원했지만, 덜레스는 “멋진 말이 아닌 조약의 정신”을 강조했다. 양국 방위조약이 호주, 뉴질랜드, 필리핀과의 조약을 능가하며, “한국이 홀로 서지 않을 것”을 소련과 전 세계에 통보할 것이라 강조했다. 하지만 이승만은 첫째, 미국의 강력한 입장을 국민들에게 전달할 필요성, 둘째, 전쟁 전 한국의 전략적 가치를 폄훼한 워싱턴 인사들에 대한 경고, 셋째, 소련보다 일본이 더 위협적이라며, 조약에 ‘이빨’이 필요하다고 했다. 또한 미국의 일본에 대한 과도한 원조는 부당하다고 했다. 반면 덜레스는 동남아시아의 공산화가 일본에 미치는 영향을 우려했고, 일본의 정치적 성장이 군사적 확대를 제한할 것이라며 이승만의 두려움을 완화시키려 했다.⁴⁸⁾

1953년 12월 미국, 영국, 프랑스 정상은 버뮤다회담을 가졌는데, 미국은 한국 휴전문제를 다루며 이승만의 필요성과 동시에 부담을 언급했다. 덜레스는 휴전이 성사된 주된 이유로 미국의 강도 높은 전쟁 준비와 강력한 지위 때문임을 강조했다. 동시에 휴전의 위기 요소가 공산주의자와 이승만이라고 한 아이젠하워는 휴전 후

47) “Memorandum From the Assistant Secretary,” November 20, 1956.

48) “First Meeting Between President Rhee and Secretary Dulles.” Seoul, August 5, 1953, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

에도 한국에 8개 사단과 약 275,000명의 병력 유지는 엄청난 압박임을 밝혔다. 그는 한국에서의 군대를 유지하면서 병력과 부담을 줄이는 방안을 고심했다. 특히 덜레스는 “가장 절제된 표현으로 이승만은 상당한 어려움을 주는 문제”였고, 이승만을 통제하기 위해 한 것처럼 “관대함과 위협을 훌륭하게 결합하여 완전히 노력한 적은 없다”고 표현했다. 하지만 덜레스는 이승만 인식의 복잡성을 잘 이해하고 있었는데,⁴⁹⁾ 이는 한국의 전략적 필요성과 통제 대상으로의 이중적 인식을 보여준다.

한국의 단독 군사행동 가능성은 미국의 가장 큰 우려였다. 1954년 6월까지 제네바에서 한국정부의 여러 노력에도 불구하고 이승만의 북진통일 주장은 한국 외교를 제약하는 중요한 요소였다.⁵⁰⁾ 이 기간 브릭스는 한미상호방위조약 체결에도 불구하고 정치회의가 수포로 돌아갈 경우 한국의 불확실한 상황을 우려했다. 이승만이 공표한 단독 행동의 현실화 가능성이 높지 않더라도 동남아시아에서의 불안정 상황이 미칠 영향을 우려했다. 한국의 단독 행동을 막기 위해 4월 아이젠하워는 한국의 전투작전 지속을 위한 야전군대 유지, 해군 현대화, 해병대를 여단에서 전투사단으로 재조직, 공군에 대한 장비지원 의지를 한국에 전달했다. 즉, 한국의 단독 군사행위 지원을 거부하지만, 한국의 전투력 증강에 대한 책임이 있음을 확인했다.⁵¹⁾

49) 덜레스는 이승만을 문제로만 인식하지 않았는데, 이승만이 일방적 적대행위를 재개하지 않을 것이고, 여러 문제가 “이승만이 위대한 애국자, 반공세력의 지도자”라는 사실을 가리지 않도록 해야 한다고 말했다. “이승만은 가장 어려운 상황에서 국민들의 정신과 사기를 지탱했으며, 자유세계 전체가 그에게 감사해야 한다”라고 언급했다. “United States Delegation Minutes,” Bermuda, December 7, 1953, top secret, *FRUS*, 1952-1954, Western European Security, Volume V, Part 2.

50) 송재경, 「이승만의 북진통일과 외교적 영향」, 사립 제88호(2024), 94-95쪽.

51) “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” Seoul, June 18, 1954, 795.00/6-1854, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

미국에게 있어 한국은 군사적으로 확전의 위협을 가지고 있어 통제해야 하지만, 공산진영 대결의 최전선 국가로서 지속적 지원이 필요한 딜레마적 국가였다. 이러한 상황은 미국에 있어서 동맹에 대한 의존성과 헌신이 높은 가운데, 이승만의 공세적 반공노선이 결합되면서 연루의 위협이 구조적으로 증대되는 조건이었다. 이에 따라 미국은 한국의 동맹상태를 유지하되, 이승만을 통제할 수 있는 대응 전략이 필요했다.

4.3. 딜레마의 미국식 대응

미국은 병력의 전면 철수가 아니라, 점진 감축과 현대화를 통해 지원과 통제를 동시에 달성하려 했다. 우선 군사적 정당성 관점에서 미국은 한미상호방위조약에 따라, 중국과 소련이 세계대전이라면 한국에서 군사력을 사용하지 않을 것으로 봤다. 그럼에도 공군력과 핵무기가 동원될 경우 미군 개입 전 한국의 파괴 가능성이 높음에 따라, 미국의 지원은 한국 군사시설 유지가 아닌 대규모 공격에 대비해 규모는 작지만 조직과 장비가 현대화된 군대의 필요성을 강조했다. 국제정치적 정당성 관점에서는 한국군은 극동에서 가장 큰 규모의 잘 갖춰진 상징적 존재로, 병력의 감소는 도서방어선에서의 ‘필수적 닻’으로서 한국 유지에 대한 신뢰성 상실로 해석될 수 있었다. 따라서 신무기가 제공으로 병력감소에 따른 부정적 파급을 최소화하려 했다. 경제적 정당성 관점에서도 72만 병력은 한국경제의 핵심축이고, 군사시설은 경제에 막대한 영향을 미친다고 보았다.⁵²⁾

결국 합동참모본부는 정치적, 경제적, 군사적 요인을 고려할 때, 일단 대규모 군사시설을 연간 5억 달러의 비용으로 한국에 유

52) “Memorandum From the Officer in Charge of Korean Affairs (Nes),” October 1, 1956.

지하는 것이 필요함을 언급했다. 하지만 이 병력이 조직과 장비의 현대화와 함께 점진적으로 감축된다면, 군사적 유용성은 증가하고, 감축의 부정적인 파급효과도 최소화될 것으로 파악했다.⁵³⁾

미국은 이승만이 북진통일을 주장하며 확전할 수 있는 ‘불량동맹국’화(化)의 가능성을 염려했고, 한국을 SEATO에 포함시키거나 한국 주도의 집단방위체제를 지원하는 대신 양자동맹 유지를 통한 한국 통제방식을 선택했다. 기존 동맹 논의에서 미국은 아시아 동맹국을 잠재적 위협 행위자로 인식하고, 이들의 자율적 행동이 원하지 않는 분쟁으로 이어질 가능성을 우려했다고 보았다. 이에 따라 미국은 비대칭적 양자동맹을 통해 동맹국에 대한 경제적·군사적 의존성을 강화함으로써 이들의 행동을 통제하려 하였으며,⁵⁴⁾ 이는 APACL의 제약으로 연결됐다.

하지만 그러한 상황에서도 동아시아 방위의 ‘필수적 닻’으로서 한국의 중요성은 유지되었고, 미국은 한국이 대규모 공세에 취약하다는 판단 아래, 병력의 점진적 감소와 신무기 제공을 통한 현대화를 택했다. 미국의 지역안보 구상은 한국의 전략적 가치를 인정하면서도, 자율적 다자안보 구상은 허용하지 않는 방식이었다. 이러한 외부적 구조 요인은 한국 주도의 다자적 안보구상을 승인하지 않는 정책으로 수렴되었고, 강한 양자동맹의 구조속에서 APACL의 제도적 확장은 차단되었던 것이었다.

53) “Memorandum From the Officer in Charge of Korean Affairs (Nes),” October 1, 1956.

54) Victor D. Cha, 2010, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia.” *International Security*, 34(3), pp.158-160.

5. 이승만의 반일·반공 위협인식과 APACL의 좌절

미국의 입장에서 한국은 ‘필수적 닻’이자 ‘불안한 보루’인 딜레마적 국가였고, 이승만은 한국의 지정학적 위치를 지렛대 삼아 강하게 미국을 압박했다. APACL 역시 한국 주도의 집단방위 시도이자, 강력한 반공연대 기획을 통한 대미 압박 시도의 측면도 있었다. 그렇다면 APACL 창설은 정치적 용도에 의해서만 활용된 걸까? 앞서 살펴봤듯 미국이 “관대함과 위협을 완전히 결합”시켜 강하게 압박했지만 여전히 ‘버거운 문제’였던 이승만의 APACL 추진 배경과 목표는 무엇이였을까? 해답을 찾기 위해 APACL 추진의 동력이자, 실패의 내부적 인식 요인으로서, 기구의 제도적 확장을 스스로 제약한 이승만의 위협인식 분석이 필요하다.

5.1. 공산주의에 대한 실재적 위협인식

기존 연구는 이승만의 ‘북진통일’ 구호가 외적으로는 진영 간 무력대립을 조장하여 더 많은 원조를 획득하고, 내적으로는 군사, 경제 모든 면에서 극우 반공체제 강화, 즉, 권력 강화를 위한 것이라 기술한다.⁵⁵⁾ 부산정치파동, 사사오입개헌, 보안법파동 등은 강력한 반공을 기초로 이승만정부가 국내 정치의 자율과 민주성을 과도하게 억압한 사례였다. 하지만 1950년대 미국무부는 한반도의 방위와 체제의 취약성을 강하게 인식했다. 이승만의 공산주의에 대한 위협인식은 현실적이었다. 1953년 5월 이승만이 아이젠

55) 홍석률(1996), 145-146쪽.

하위에게 서한에서 전쟁 발발 요인에 대한 소멸 의지를 확인할 수 있다.

실망스럽게도 새로운 유엔 제안이 너무나 유화적인 성격을 띠고 있어 항복으로 비쳐질 수 있으며, 결국 모두에게 큰 재앙을 초래할 것이라고 판단했습니다 …… 만약 동시 철수 아이디어가 협상 당사자 중 한쪽 또는 양쪽에 받아들여질 수 없는 것으로 판명된다면, 저는 한국인들이 계속 싸울 수 있도록 허락해주시기를 간청합니다 …… 우리의 첫 번째 선택은 여전히 동맹국들이 우리 곁에 서서 끝까지 싸워 이기도록 적극적으로 돕는 것입니다. 하지만 그것이 불가능하다면, 우리는 이 문제를 스스로 결정할 수 있는 자결권을 가지기를 원합니다 …… 우리는 미국에게 유화정책에 동참을 촉구하는 소위 자유국가들의 단결이 못마땅합니다.⁵⁶⁾

이승만이 갖는 통일을 위한 전쟁 수행 의지, 그리고 소통을 통한 휴전에 대한 불신은 1954년 아이젠하워와의 회담에서도 지속됐다. 1954년 7월 27일 이승만은 아이젠하워와의 회담에서 통일에 대해 ‘민주주의의 챔피언’ 미국이 소련과 중국의 위협에 어떠한 전략을 세웠는지 알기 원했다. 이승만은 “실망스럽게도 미국에서 평화정책은 점점 더 강해지고 있고, 미국이 자유를 수호하기 위해 어떤 침략자와도 싸우지 않는다면, 우리는 스스로 결정을 내려야 할 것”⁵⁷⁾이라며, 1953년의 입장을 반복했다. 이승만의 위협인식은 단순히 한국문제뿐 아니라 제네바정치회의 결과와 연계되었다.

56) “The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower,” Seoul, May 30, 1953, top secret, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 1.

57) “Hagerty Diary, July 27, 1954,” *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

이승만은 공산진영이 “인도차이나에서 승리했고, 베트남은 분단” 되었음을 강조했다. 한국문제 결렬, 베트남 분단, ‘중립국’ 총선거는 서구진영의 유화정책과 연계된 것이었기에 이승만이 갖는 방기에 대한 불안감은 더욱 강화되었다.

이승만의 위협인식에 대해 델레스는 “공산주의 전략의 최종 목표는 미국 파괴”라는 이승만의 분석에 동의하지만, “만약 우리가 한국을 통일하기 위해 싸운다면, 독일, 오스트리아, 발트해 연안국, 그리고 인도차이나 통일을 위해서도 싸워야 하지 않겠습니까? 우리가 전면전을 시작한다면, 문명을 파괴할 끔찍한 무기를 사용하게 될 것”이라 지적했다. 또한 아이젠하워는 “전쟁에서 이기는 것보다 더 나쁜 것이 지는 것”이라며, 한반도에서의 전쟁은 미·소 간 핵전쟁으로 이어질 수 있을 것이라 경고했다. 하지만 이승만은 “북쪽에 적들은 굴을 파고, 비행장과 공군을 증강하지만, 우리의 손은 묶여 있다”면서, 유엔군 한국 주둔 이유를 비판했고, 군의 확대 필요성을 언급했다.⁵⁸⁾ 결국 북진을 강조한 이승만이 갖는 전의(戰意)의 현실적 축은 대규모 공산 침략에 대응할 수 있는 억지력 확보와 군사력 증강에 있었던 것으로 해석된다.

이승만의 실제적 위협인식은 공산진영 위협에 대한 군사적 해결을 공식적으로 제안하는 방식으로 표출됐다. 1954년 2월 한국정부는 프랑스군을 원조하기 위해 한국군 1개 사단 파병을 미국정부에 제안했고, 5월 디엔비엔푸에서 프랑스군이 대패하자 다시 미국에 2-3개 사단 파병을 제안했다. 이 제의는 제네바회의에서 휴전이 합의됨에 따라 무산되었다. 이승만은 미의회 연설에서 아시아

58) “Hagerty Diary, July 27, 1954,” *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. 회담 후 아이젠하워는 “이승만이 어떻게 한국에서 전쟁을 원한다고 말할 수 있는지, 그리고 그것이 급속히 전면적인 세계대전으로 확산될 위험을 인식하지 못하는지 모르겠다”고 한탄했다.

결집으로 공산주의에 반격하자고 주장했다.⁵⁹⁾ 이승만의 위협인식은 구호로서만이 아닌 공산진영의 위협에 군사적 타계 방식으로 현실화되는 상황이었다.

기존 연구에 따르면 이승만이 ‘북진통일’이라는 명분으로 야당과 정적을 탄압하며, 국회와 대중을 장악했고, 북진통일을 통해 통일의 민족과제를 해결할 지도자로서 이승만의 ‘國父’적 위상을 수립했다고 기술한다. 또한 북진론을 통해 한미상호방위조약을 체결함으로써 군통수권을 미국에 양도하여 국가 주권을 제약했고, 무력통일론은 민족의 역량이 아닌 미국의 적극적인 군사적 개입을 통한 것이라 봤다.⁶⁰⁾ 이러한 평가에도 불구하고, 안보적 관점에서 이승만의 북진통일론은 미국도 주지했듯 북한뿐 아니라 아시아 공산진영의 확장에 대한 분명한 위협인식의 발로였으며, 나아가 미국의 한반도 전략에 긴장 요인으로 작동했다.

공산진영에 대한 이승만의 실제적 위협인식은 이러한 위협에 관대한 서구진영에 대한 불만으로 표출됐다. 1953년 델레스와 회담에서 이승만은 공산진영에 유화적인 비공산진영과 중립적 지위를 갖는 공산진영에 강한 불만을 표시했다. 이승만은 우선 정치회담 참가국을 미국, 한국, 중공, 북한으로 제한하자고 했다. 특히, 공산진영이 참가를 적극 주장한 ‘중립’적 인도와 공산국가 체코슬로바키아의 정치회담 참여를 반대했다. 델레스가 공산진영 참가의 통제 불가를 지적하자, 이승만은 소련이 공산진영을 통제 하듯, 미국이 유엔을 통제해야 하며, ‘민주진영’의 단일을 강조했다. 이승만이 인도를 ‘친공산위성국’으로 분류하자, 델레스는 인도가 공산주의 위협에 직면한 반공국가이며, 한국과의 반공에 대한 차이는 목표가 아닌 전술이라 했다. 하지만 이승만은 자와할랄 네루(Jawaharlal Nehru) 인도 총리의 유화정책을 지적하며,

59) 홍석률(1996), 145쪽.

60) 홍석률(1996), 134; 143-146쪽.

적과 충돌하는 상황에서 유화적 중립진영을 참여시키는 것은 스스로 패배하는 것이라고 강조했다.⁶¹⁾

미국은 1949년 호주의 요청으로 태평양지역 동맹 구축을 논의 하면서, 이 동맹논의가 군사적 지원 효과를 낮추고, 미국의 운신향을 좁히는 결과로 이어질 것임을 우려했다. 미국은 태평양지역에 분할선을 그어야 할 시기 아직 오지 않았다고 보았다.⁶²⁾ 유화적 방식으로 아시아방위를 구상하는 미국은 SEATO 출범 직전까지 인도 참여를 설득하고 있었다. 주인도미국대사 앨런(George V. Allen)은 네루 총리가 SEATO 출범을 반대했는데, 이유로서 네루는 첫째, 지역에 위협 세력이 없고, 둘째, 군사적 접근은 긴장을 고조시켜 안보를 약화시킨다고 판단했다. 앨런은 네루가 중국을 맹목적으로 신뢰하고 있다며, 베트남의 라오스와 캄보디아에 대한 공격적 의도를 네루가 확신한다면, SEATO 반대 의사를 약화시킬 수 있으리라 판단했다.⁶³⁾ 베트남은 미국의 예측대로 두 국가에 대한 군사행동을 진행했다. 결국 미국이 이승만에게 언급한 인도의 반공입장은 모호했고, 미국의 아시아 집단방위전략에도 부정적 영향을 미쳤지만, 미국정부는 인도에 대해 명확한 태도를 보이지 못했다.⁶⁴⁾

61) "First Meeting Between President Rhee and Secretary Dulles," Seoul, August 5, 1953, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

62) "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Secretary of State," Washington, November 18, 1949. *FRUS*, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2.

63) "The Ambassador in India (Allen) to the Department of State," New Delhi, August 9, 1954, *FRUS*, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.

64) 태평양동맹 추진시기에도 미국은 비동맹 인도에 각별히 신경쓰고 있었고, 필리핀은 그러한 인도를 의식하고 있었지만, 이러한 분위기에 대해 이승만은 파악하기 어려웠다. 옥창준(2021), 283쪽. 이는 이승만의 아시아동맹 구상이 갖는 고립성을 보여주는 측면이 있다.

이승만은 정치회담뿐만 아니라 정전협정에 의거한 중립국감독위원회(Neutral Nations Supervisory Commission, 이하 NNSC) 발족에 있어서도, 체코슬로바키아, 폴란드라는 공산국가의 참여가 부당함을 강조했다. 1954년 12월 이승만은 아이젠하워에게 북한의 40개 비행장이 복구되고, 수백 대의 최신 소련 전투기가 배치되었고, 1950년 직전과 유사하게 공산주의자들의 자유로운 통일 여론 형성과 활동 상황을 지적했다. 정전협정을 위반한 공산 NNSC 위원들이 한국에서 거리낌없이 활동하는 상황에 대해 “우리가 (폴란드 장교로 위장한) 러시아인, 폴란드인, 체코인을 몰아내려고 했을 때, 미군 사령관은 그들을 보호”했다며,⁶⁵⁾ 미국의 공산진영과 ‘중립진영’에 대한 유화적 태도를 지적했다.

이승만이 미국에 체류 중이었던 1954년 8월 델레스는 기자회견에서 공산 NNSC의 북한 사찰 제한은 정전협정의 위반이라 비난했다. NNSC 활동은 한국에만 국한되었고, 남북한을 왕래하는 공산 NNSC위원은 검문소를 이용하지 않아 공식적 활동이 제한된다고 하며, 위원회의 폐기도 언급했다. 그럼에도 이러한 위반 행위가 정전협정 파기로 이어지는 것은 아니며, 한국에 대한 정치적 타결이 이루어질 때까지 정전협정의 유효성을 강조했다. 하지만 미국 방문 중인 이승만은 워싱턴의 정책이 “공포와 동요”라고 비난했다.⁶⁶⁾ 사실 델레스가 언급한 공산진영의 협정 위반 사례는 매우 일부분이었고, 그나마도 적절한 조치가 취해지지 않았음에도 미국에 대해 이승만이 취할 수 태도는 제한적이었다.

이승만은 ‘중립’에 대한 미국의 유화적 태도를 강하게 비판했다.

65) “The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower,” Seoul, December 29, 1954, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

66) Walter H. Waggoner, “New Asian Line-up Studied by Dulles; Treaty Linking South Korea, Japan and Nationalist China With U. S. Is Weighed,” *The New York Times* Aug. 4, 1954.

1955년에도 이승만은 레이시(William S. B. Lacy) 주한미국대사에게 “도덕적 힘만을 유일하게 행사”하는 미국이 한국인들의 공산 NNSC 반대 시위에서 “적의 스파이 보호를 위해 탱크와 무기가 배치”한 행동을 비판했다. 이승만은 NNSC를 해체하고 “미국인의 명예와 위신을 위해서” “완전한 법적, 도덕적 군사적 근거”에 기초해 정전협정이 종결되어야 한다고 언급했다.⁶⁷⁾ 이승만은 애초에 공산진영 위원이 ‘중립’을 표명하며 전개한 정전협정 위반활동에도 불구하고, 미국의 공산진영과의 타협적 태도, 보호에 큰 실망감을 나타냈다. 최대 동맹국인 미국이 한국의 위협 요인을 방관하자, 이승만은 위협적 현실의 타개 방식으로 반공을 기치로 내건 아시아 국가만의 연맹 구축 전략이 절박해질 수밖에 없었다. 그러나 그러한 반공 전략 역시 일본을 중심으로 한 미국의 동아시아 구도 속에서만 실효성을 담보할 수 있었다.

5.2. 일본에 대한 위협인식

이승만의 위협인식에 기저에는 공산주의에 대한 위협인식뿐 아니라 일본에 대한 위협인식이 존재했다. 이승만은 태평양동맹 구상 시기에도 이미 일본 배제 원칙을 확고히 하고 있었는데, 표면적으로 일본의 아시아 국가 침략에 대한 제도적 구속력을 확보하지 못해 문제가 해결되지 않았음을 언급했다. 하지만 본질적으로는 일본의 침략 근성에 대한 의혹과 불신, 특히, 미국의 일본 중시 정책에 따른 것이었다.⁶⁸⁾

1953년 8월 텔레스와 회담 서두에서 텔레스가 일본을 경유하지 않고 방한한 것에 대해 이승만은 “한국 국민들이 그 점 때문에 당

67) “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” Seoul, September 5, 1955, *FRUS*, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.

68) 박진희(2006), 96쪽.

신을 사랑할 것”이라 평가하며 일본 견제를 가장 먼저 언급했다. 또한 앞서 언급했듯 이승만은 소련 공산주의보다 일본을 더욱 실존적 위협으로 인식했으며, 상호방위조약에서 일본에 대항할 ‘이빨’의 필요성 역시 언급했고, 덜레스는 해명해야 했다.⁶⁹⁾ 1954년 12월 아이젠하워에게 보내는 서신에서 이승만은 “일본은 아시아인들에게 실질적으로나 심리적으로 아무것도 제공할 수 없습니다. 우리는 혹독한 경험을 통해 일본의 야망이 얼마나 잔혹한지 배웠”⁷⁰⁾이라며 일본에 대한 두려움을 아이젠하워에게 호소했다.

이러한 이승만의 반일인식은 APACL에도 투영됐다. 1954년 4월 한국과 중화민국은 APACL을 설립하기 전 연맹의 목적을 공유했는데, “첫째, 연맹의 주요 목적은 공산주의와 투쟁에서 연맹을 강하게 하는 것이며 새로운 회원국의 허가는 연맹이 주요하게 관심을 쏟을 문제는 아니다 …… 셋째, 연맹은 자유진영의 민주주의를 완벽하게 지지하고, 확고한 반공을 입증하는 국가의 국민들에게만 회원의 자격이 주어진다”⁷¹⁾며, 직접 일본을 언급하지 않지만, 회원자격에 대한 언급은 일본제국주의에 대한 한국의 위협인식에 기초했던 것으로 판단된다.

1954년 7월 발표한 덜레스의 NEATO 구상에 대해서도 이승만은 일본을 포함시키는 조약기구에 즉각 반대했고, 일본이 개입한 집단안보체제는 극히 위험하며, 일본이 한국에 들어오는 것은 한국의 독립을 위태롭게 할 정도로 봤다.⁷²⁾ 외무부장관 변영태(卞榮泰) 역시 NEATO에 미국이 참여하지 않는다면 쓸모가 없고, 일본

69) “First Meeting Between President Rhee and Secretary Dulles.” Seoul, August 5, 1953, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

70) “The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower,” Seoul, December 29, 1954, *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

71) “Joint Statement” 1954년, 「APACL(아시아민족반공연맹), 1954~58」 전2권, 1960, 분류번호 736.31 등록번호 211. 1-2.

72) 한표욱, 『이승만과 한미외교』 서울: 중앙일보사(1996), 219-220쪽.

의 합류보다 한일 간 관계 회복의 중요성을 강조했다. 국방부장관 손원일 역시 원칙적으로 NEATO에 동의했지만 분쟁적 한일관계의 해결이 급선무라고 밝혔다.⁷³⁾

여기에 더해 1954년 9월 SEATO, 12월 미·중화민국의 방위조약 체결이 잇따르자 한국 주도의 반공연맹은 난관에 부딪혔다. 한국과 중화민국의 의견 차이는 일본의 APACL 가입문제로 격화됐다. 중화민국은 중공의 금문도 침공으로 위기감이 고조되자 일본과의 동맹 체결도 가능하다는 적극적인 입장을 보였으나, 한국은 반대했다.⁷⁴⁾ 1954년 APACL 제1차 진해회의에서 한국대표단에 하달된 정부문서에는 신뢰할 수 없는 일본에 대해 미국의 지원은 지속적으로 이뤄지고 있고, 일본이 반공국가인지, 주변국 침략을 포기했는지 확신하기 어려운 상황에서 “일본에 의한 위협에 대비”해야 한다는 내용이 기록됐다.⁷⁵⁾ 하지만 한국과 달리 1954년부터 대만은 일본의 반공네트워크 핵심 인사를 물색하고, 나베야마 사다치카(鍋山貞親)를 접촉하며 일본과의 비공식 채널을 형성했다. 사다치카에게 공식 직책은 없었지만, 반공이라는 공통 이념을 중심으로 대만과 협력하여 적극적으로 APACL의 활동을 지원하는 비공식 역할을 수행했다.⁷⁶⁾

이러한 상황에서 1955년 2월 예정된 APACL 회의에 일본 참가를 두고 양국 관계는 악화됐다. 한국 대표 공진항은 “대통령은 일본의 가입에 절대 동의하지 못한다고 했다. 회담은 대만이 한국의

73) “Discussion of Government Reorganization Bill, NEATO, Economic Aid Program,” January 15, 1955, Joint Weeks, 1955, 795B.00(W), RG 59, NARA. 미국의 NEATO 구상과 무산 과정에 대해서는 다음을 참조. 윤지원, 「전후 미국의 동북아시아 집단방위체제 구상의 무산 요인」, 서울대학교 석사학위논문, 2020.

74) 『동아일보』 1954년 9월 13일.

75) “Asian Peoples, Anti-Communist Conference, Top Secret Instructions to the ROK Delegation,” June 1954, Wilson Center Digital Archive.

76) Hofmann(2020), pp.419-420.

입장에 동의하지 않는 한 결코 개최될 수 없을” 것이라 강조했다.⁷⁷⁾ 제1차 대회 이후 APACL 중화민국 대표는 두 차례 한국에서 이승만과 일본 가입 여부를 논의했지만, 이승만은 중화민국의 요청을 거절했다.⁷⁸⁾ 이러한 상황에서 1954년 10월 2차 대회, 1955년 2월 타이페이 대회는 양국 대립으로 1956년 3월까지 2년간 연기되었다. 타이페이 회의 취소는 한국에게 일본의 가입 저지라는 성과로 나타났지만, 중화민국에게는 한국과의 우호를 지키려는 표시이기도 했다.⁷⁹⁾

사실 한국에서 출간한 자료에 따르면 APACL 출범에 있어서 실무자들은 자유세계의 경제적, 전략적 측면에서 일본의 필요성을 인정하고, 정치적 이해의 차이가 있음에도 연맹과 관계를 발전할 필요가 있다고 보았다.⁸⁰⁾ 그럼에도 불구하고, 1956년 4월 이승만은 APACL에 “일본은 포함되지 않아야 한다. 왜냐하면 일본정부는 분명한 반공주의 정부가 아니기 때문이다. 만약 일본이 누락된다면 일본정부는 조만간 우리와 타협하려 할 것이다. 우리의 정책은 모든 자유 국가들에 의해 지지받을 것이기 때문”⁸¹⁾이라면서 일본의 연맹 참여에 대만과 확고한 거리를 두었다. 실제 일본정부는 1955년 타이페이 회의 직후 총리의 한국 방문을 타진했다.

이승만은 미국정부가 아시아시장을 위해 일본 우호정책을 펼치

77) “Admission of Japanese regarding APACL, Hatoyama, Taehan Industrial Company”, Feb. 5, 1955, Joint Weeka, 1955, RG 59, 795B.00(W), 751,751.7. NARA.

78) 『조선일보』 1959년 6월 4일.

79) 왕엔메이(2013), 193-194쪽.

80) Asian Peoples’ Anti-Communist League of Korea, *A Brief History of the Asian Peoples’ Anti-Communist League: Its Creation and Development*(Seoul: APACL Korea, 1956).

81) “Brief of Instructions From His Excellency, President Syngman Rhee to Choi Duk Shin, Minister to the Republic of Vietnam,” April 18, 1956, 「APACL(아시아민족반공연맹), 1954~58」 전2권, 1960, 분류번호 736.31, 등록번호 211. pp.1-2.

고 있다고 판단했다. 미국의 입장을 바꾸기 위해서 “일본의 야욕을 가장 잘 이해하는 한국이 미국의 잘못된 논리를 지적하고, 일본을 아시아의 주군(master)으로 만드는 것을 반대”해야 함을 지적했다.⁸²⁾ 1957년 최덕신이 APACL 참여국인 태국을 방문하며 이승만에게 보낸 문서에도 일본이 경제외교를 통해 동남아에 팽창하고 있는 점을 지적한다. 한국이 산업기반은 부족하지만, 정치적으로 유리한 위치에 있기에 일본 팽창을 방어해야 한다고 강조한다.⁸³⁾

이승만의 반일입장은 SEATO와의 관계와도 연결되었다. SEATO 창설 후 1955년 3월 주미한국대사 양유찬(梁裕燦)과 주미일본대사 이구치 사다오(井口貞夫)는 만남을 가졌는데, 언론은 “일본과 SEATO와 병행하여 미국이 한국, 일본, 대만 그리고 필리핀을 규합하여 미국과 단일방위기구를 구성하려는 것은 전 세계에 알려진 사실이다. 텔레스가 제의한 NEATO를 설치하더라도 지역적 방위의 궁극적 조치는 아시아 방위를 위해 SEATO와 NEATO를 통합”해야 한다고 논평했다.⁸⁴⁾ 이러한 언론 보도는 한국 여론에 부합할 순 있어도 정책결정자의 인식과는 어긋난 것이었다. 이승만은 미국, 영국, 프랑스가 SEATO에 대해 긍정하지만, 리더가 일본이 된다면, “매우 위험하며 일본은 반공도 중립도 아니다. 아시아 국가들은 리더로서 일본을 받아들이면 안될 것”이라 강조했다.⁸⁵⁾

82) “Brief of Instructions From His Excellency, President Syngman Rhee to Choi Duk Shin, Minister to the Republic of Vietnam,” April 18, 1956, pp.3-4.

83) “CDS Report No. 48 from Choi Duk Shin to the President,” July 18, 1957, Wilson Center Digital Archive.

84) “한일관계조정에 기대”. 『조선일보』 1955년 3월 3일.

85) “Brief of Instructions From His Excellency, President Syngman Rhee to Choi Duk Shin, Minister to the Republic of Vietnam,” April 18, 1956, pp.3-4. 이승만은 대만의 SEATO 가입 여부 역시 주의 깊게 보고 있었다. 당시 필리핀공사의 보고에 따라 대만이 강하게 SEATO 가입 의지를 밝히고 있지만, 영국과 파키스탄이 대만정부를 인정하지 않기에 만장일치 승인을 얻을

결국 중화민국과의 갈등이 심화되고, 점차 한국 외교정책에서 APACL 활용은 군사안보 수단이 아닌 반공선전 및 민간 교류 수단으로 전환되는 시점에서 이승만은 SEATO에 대한 가입을 요청했다. 1958년 3월 이승만은 미·소 정상회담이 소련에게 침략을 준비할 지연작전에 불과하며, 미국에게 즉각적인 군사 행동을 주창했다. 이승만은 한국군이 중공군에 대항하여 북한을 해방시킬 만큼 강력하다고 주장했다.⁸⁶⁾ 특히 SEATO와 NATO 등 동맹기구를 연결시키려는 딜레스의 정책을 지지하며 한국도 그러한 기구가담을 원하지만, 조건은 역시 일본의 비가입이었다. 이승만은 일본이 SEATO에 가입하지 않는다면, 한국은 가입할 것이라고 했다.⁸⁷⁾ 이승만은 방위동맹의 한국 주도는 양보해도 일본 배제 기조는 고수했다.

이승만의 아시아 집단방위체제 구상의 두 축인 반공과 반일 위협인식은 연맹의 방위동맹 격상 구상에 영향을 미쳤다. 6·25전쟁 이후 아시아에서 공산주의의 확산은 이승만에게 물리적 방식을 구상하게 할 만큼 위협적이었다. 인도와 공산 NNSC위원의 한국 활동, 미국의 유화적 태도는 이승만에게 한국 중심의 반공연

수 없음을 확인하고 있었다. “Report No. 71 from Young Kee Kim to Syngman Rhee,” January 18, 1956, Wilson Center Digital Archive.

86) 이승만의 주장은 다음과 같다. 1. 소련이 정상회담을 원하는 것은 전쟁준비가 되어있지않다는 절대적인 증거이다. 2. 나는 한국을 SEATO에 가입시킬 것을 요망하며 다른 아세아국가들도 설복시켜 SEATO에 가입하도록 노력할 것이다. 3. 나는 장개석 총통과 상호원조에 대하여 확고한 합의를 이루고 있다. 만일 자유중국과 한국 중 어느 한쪽이 공산주의자들에 대한 행동개시를 결정케되면 곧 타방에 통고할 것이며 그때는 공동 행동을 취할 것이다. 4. 일본을 강화하는 미국정책은 과오이며 아이젠하워 대통령과 딜레스 국무장관도 일본이 아직 아시아에서의 침략계획을 포기하지 않고 있음을 유의해 주길 바란다. 5. 한국이 통일되고야 말 것을 확신하고 있지만 그것을 가능케하는 유일한 요색는 미국 행정부로 하여금 한국군 행동제지를 멈추게 할 미국내 여론 환기 일 것이다. 『경향신문』 1958년 3월 28일.

87) 『경향신문』 1958년 3월 28일.

맹 구성에 대한 필요성을 강화시켰을 것으로 판단된다. 하지만 그의 강한 반공 위협인식은 오히려 방위동맹을 구축하는 데 장애 요인이 되었다. 제국주의의 기억을 고스란히 가진 이승만은 한국 주도의 방위동맹은 포기하더라도 일본과의 협력기구는 결코 용납할 수 없었다.

국가 독립을 목표로 했던 이승만의 반일·반공 위협인식은 일본의 침략 의구심이 제거되지 않고, 일본이 소련·북한과 관계를 강화하는 상황에서 분명히 유지되었고, 이러한 인식은 일본 중심의 동아시아 지역질서라는 미국의 정책 방향성에 부합하지 않는 것이었다.⁸⁸⁾ 그 결과 APACL은 반공을 표방하면서도 일본을 포함하는 지역 안보체제로 확장되기 어려웠고, 이 부분은 미국의 동아시아 구상과의 충돌점이 되었다. APACL의 반공동맹 격상은 미국과 이승만이 반공인식을 공유함에도 미국의 전략적 딜레마라는 외부적 구조 구조요인과 반일을 강조하는 이승만의 상이한 내부적 위협인식이 긴장관계를 형성하며 실패했다.

그럼에도 불구하고 APACL 결성 전략이 미국 중심의 일방적 동맹질서에 대한 견제 장치를 마련하고 있었다는 점을 고려할 필요가 있다. 이승만은 APACL 구상을 통해 민간 영역의 국제기구를 활용하여 아시아의 반공정서를 결집함으로써 미국에게 한국 중심의 아시아블록을 인식시키려 했다. 이는 복수의 옵션을 확보하여 동맹에 대한 의존도를 낮추고, 자율성을 확대하려는 전략적 시도로 분석할 수 있다.⁸⁹⁾ 결국 이승만의 전략은 한미동맹의 핵심 가치를 공유하면서도, 미국이 설정한 ‘북진통일’ 통제와 일본 강화라는 전략적 우선순위를 우회하여 한국의 국익을 관철시키려 했던 측면도 확인된다.

88) 김주희(2025), 116; 122쪽.

89) Snyder(1984), pp.471-472.

6. 결론

이 연구는 이승만의 APACL에 기초한 한국 주도 아시아 방위동맹 구상과 전개 과정을 재구성하고, 그 실패 원인을 미국의 딜레마와 이승만의 위협인식 간 긴장을 통해 규명하였다. 태평양동맹 추진에 실패한 이승만은 아시아 방위동맹 창설에 적극적이었고, SEATO 창설시에도 한국을 포함하는 방위동맹을 원하고 있었다. 주한미국대사관은 한국 주도의 아시아방위동맹 가능성을 시사했고, 미국무부는 일본을 포함하는 NEATO 구상을 공식적으로 발표하기도 했다. 그러나 미국은 SEATO에 한국을 제외했고, 한국 주도의 아시아방위동맹을 고려하지 않았다. 이러한 미국의 반응은 1954년 APACL 창설과 같은 한국 주도 안보공동체 구축 의지를 강화한 것으로 보인다.

그러나 미국의 통제를 일정 벗어나려 했던 한국 주도의 방위동맹은 실패했다. 그 이유는 첫째, 미국의 한국에 대한 딜레마적 전략이 미친 구조적 요인에서 기인한다. 한국은 고립된 미국의 반공 전략을 대변할 수 있는 국가이자, 미국의 아시아 반공 도서방어선 구축의 ‘필수적 닻’이었다. 군사적, 국제정치적, 경제적 정당성 관점에서도 미국의 한국 지원은 필수적이었다. 하지만 미국에게 북진통일을 주장하는 한국은 군사적으로 확전의 위협과 재정부담을 가중시켰기에, 연루의 위험을 갖게 하는 ‘불안한 보루’였다. 이승만 통제를 위해 미국은 “관대함과 위협을 결합한 완전한 노력”을 구사했기에, 한국 주도의 반공동맹을 허락될 수 없었다. 한국에 대한 딜레마적 인식을 갖는 미국에게 한국 주도의 방위동맹 시도

는 미국의 한국 지원에 대한 기준점을 크게 벗어나는 위협 요인으로 인식되었다.

미국의 딜레마가 방위동맹체 실패의 외부적 구조요인이었다면 이승만의 반일·반공 위협인식은 동맹체 구상의 동력을 차단하는 내부적 인식요인이 되었다. 이승만의 북진통일론은 공산진영에 대한 실제적 위협인식에 기초했고, 군사적 타개방식까지 고려했다. 특히, 이승만의 위협인식은 공산진영에 유화적인 자유·중립진영에 대한 불신으로 이어졌다. 최대 동맹국인 미국마저 한국의 중대한 위협요인을 방관하자, 절박한 상황 극복을 위한 APACL 필요성은 더욱 증대되었다. 하지만 반공과 동시에 이승만 견지했던 강경한 반일인식은 오히려 APACL의 방위동맹 격상을 저지했다. 제국주의의 기억을 유지했던 이승만은 한국 주도 방위동맹을 포기하더라도 일본과의 협력기구를 용납하지 않았다. 결국 APACL은 미국의 통제 전략과 이승만의 복합적 위협인식이 교차하는 지점에서 제도적 확장에 실패했다. 즉, 반공은 미국과 이승만의 전략적 교집합이었지만, 일본을 포함한 포괄적 아시아를 구상한 미국과 반일 위협인식에 기초해 일본을 거부하며, 북진까지 언급하는 이승만 사이의 간극은 컸다.

APACL 추진 사례는 냉전기 한미동맹이 단순한 종속관계가 아니라, 연루의 위협을 관리하려는 미국과 동맹 내 자율성을 확대하려는 이승만의 전략 간 긴장이 존재했음도 보여준다. APACL을 통해 한국 주도 방위동맹 형성의 시도는 좌절됐음에도, 이 시도는 동맹에 대한 대안을 모색함으로써 동맹 의존도를 낮추는 자율성 추구 전략의 일환이었으며, 동시에 미국의 연루 회피를 위한 통제 전략과 충돌하는 지점을 드러낸다. 따라서 APACL 방위동맹 격상 시도는 미국 중심 동맹질서 내부의 약소국이 제한된 조건 속에서

도 외교적 지렛대를 형성하려 했던 초기 사례로 해석할 수 있다. 끝으로 APACL은 상대적으로 낙후한 아시아지역의 생활 여건 개선을 목표로, 한국이 주도하여 정부와 민간 행위자가 결합된 1.5 트랙 형태의 대화를 시도했다는 점 역시 의미있다.

〈참고문헌〉

1. 1차 및 준1차 자료

대한민국 외무부, 「APACL(아시아민족반공연맹), 1954~58」 전2권, 1960, 분류번호 736.31, 등록번호 211.

한국학중앙연구원. 「미공개 이승만문서 정리·분류 및 DB화」.

<http://waks.aks.ac.kr/rsh/dir/rdir.aspx?rshID=AKS-2017-KFR-1230010> (검색일: 2026.3.20.).

NARA, RG 59. General Records of the Department of State.

NARA, RG 84. Records of the Foreign Service Posts of the Department of State.

U.S. Department of State, *FRUS, 1949, The Far East: China and Korea, Volume IX*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1950, Korea, Volume VII*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1950, Korea, Volume VII*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 2*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 1*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1950, East Asia and the Pacific, Volume VI*.

U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI*.

Wilson Center Digital Archive. “Asian Peoples’ Anti-Communist League”, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/> (검색일: 2026.3.15.).

2. 준1차 자료

- 경향신문, “북진 위해 무기원조하라”, 『경향신문』 (1958년 3월 28일).
- 경향신문, “한국 제외의 동남아조약을 반대함”, 『경향신문』 (1954년 4월 19일).
- 공보실, 『정부 8년간의 치적』, 서울: 공보실(1957).
- 공보처, 『대통령 이승만박사 담화집』, 서울: 공보처(1953).
- 공진항, 「反共體制의 強化와 間諜의 索出問題特輯」, 『대한지방행정공제회』 7권 63호(1958).
- 김활란, 『우월 김활란 자서전』, 서울: 이화여자대학교출판부(1983).
- 동아일보, “아시아반공연맹의 당면한 임무”, 『동아일보』 (1954년 6월 19일).
- 동아일보, “적극적인 반공의 길”, 『동아일보』 (1960년 7월 1일).
- 동아일보, “SEATO의 성립”, 『동아일보』 (1954년 9월 11-13일).
- 조선일보, “시토를 확대 강화하라”, 『조선일보』 (1956년 2월 19일).
- 조선일보, “아시아반공연맹(亞沙反共聯盟)이 걸어온 길”, 『조선일보』 (1959년 6월 4일).
- 조선일보, “한일관계조정에 기대”, 『조선일보』 (1955년 3월 3일).
- 한표욱, 『이승만과 한미외교』 서울: 중앙일보사(1996).
- Waggoner, Walter H., 1954, “New Asian Line-up Studied by Dulles: Treaty Linking South Korea, Japan and Nationalist China With U.S. Is Weighed,” *The New York Times*, August 4, 1954.

3. 2차 자료

- 강여린, 「1951년 한일 예비회담을 중심으로 본 한미관계와 이승만의 위협 인식」, 『한국과 국제정치』 제126호(2024).
- 국가기록원, 「민족반공연맹 결성」,
<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=002685>(검색일: 2025.10.20).
- 김명섭·이호준, 「6·25전쟁 이전 이승만정부의 해양위협인식과 해군정책, 1948-1950」, 『국제정치논총』. 62권 4호(2022).
- 김주희, 「이승만과 장제스의 반일반공 인식과 1950년대 대일외교정책」, 연세대학교 대학원 박사학위논문(2025).

- 노기영, 「이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상」, 『지역과 역사』 제11호(2002).
- 박진희, 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』 제76호(2006).
- 송재경, 「이승만의 북진통일과 외교적 영향—1954년 제네바 회담을 중심으로」, 『사림』 제88호(2024).
- 옥창준, 「경합하는 ‘태평양’ 구상: 1949년 태평양 ‘동맹’의 재해석」, 『역사연구』 제40호(2021).
- 왕은미, 「아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립」, 『아세아연구』 제56권 3호(2013).
- 윤지원, 「전후 미국의 동북아시아 집단방위체제 구상의 무산 요인」, 서울대학교 석사학위논문(2020).
- 이원근, 「냉전기 한국의 대만과의 반공 연대(1950~70년대): 아시아민족반공연맹, 세계반공연맹, 〈자유의 날〉」, 『인문과학연구』 제51권(2025).
- 정형아, 「이승만·장제스 정부의 군사적 위기, 협력모색, 그리고 좌절(1949-1950)」, 『군사』 제112호(2019).
- 조무형, 「아시아민족반공연맹(APACL)의 창설과 좌절」, 『세계정치』 제10권(2008).
- 최영호, 「이승만 정부의 태평양동맹 구상과 아시아민족반공연맹 결성」, 『국제정치논총』 제39집 2호(1999).
- 홍석륜, 「1950년대 남한 정치세력의 통일 논의」, 『국사관논총』 제70집(1996).
- Asian Peoples' Anti-Communist League of Korea, *A Brief History of the Asian Peoples' Anti-Communist League: Its Creation and Development*(Seoul: APACL Korea, 1956).
- Cha, Victor D., “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, (2010).
- Hemmer, Christopher, and Peter J. Katzenstein, “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3, (2002).

- Hofmann, Reto, "What's Left of the Right", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 79, No. 2, (May 2020).
- Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (Jan., 1978).
- Klein, Christina, *Cold War Cosmopolitanism*(Oakland, CA: University of California Press, 2020).
- Morrow, James D., 1991. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*, 35(4).
- Snyder, Glenn H., 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984).
- Tan, Mitchell, "Spiritual Fraternities", *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 14, No. 2, (Spring 2019).

<Abstract>

The Vision and Failure of a ROK-Led Defense Alliance through APACL: Focusing on the Tension between the US Strategic Dilemma and Syngman Rhee's Anti-Communist and Anti-Japanese Threat Perceptions

Yang, Joon-seok

This study reconstructs the vision and development of a ROK-led security alliance initiative based on APACL and analyzes its failure through two factors: the US strategic dilemma and Syngman Rhee's anti-communist and anti-Japanese threat perceptions. The failure of the ROK-led defense alliance stemmed from structural constraints arising from the US dilemma toward the ROK: Although the United States regarded the ROK as an "indispensable anchor" in its anti-communist strategy and island defense line in Asia, it simultaneously feared the risks of escalation and loss of control associated with Rhee's independent actions. Consequently, Washington did not support the formation of a ROK-led anti-communist organization, and the ROK's exclusion from SEATO further reinforced Rhee's pursuit of an autonomous security initiative such as APACL.

At the same time, Rhee's anti-communist stance coexisted with strong anti-Japanese sentiment, leading him to reject any regional defense arrangement that included Japan. This limited the institutional expansion of his security vision.

Consequently, the interaction between US control concerns and Rhee's threat perception generated structural tension, resulting in the failure of APACL's institutionalization. Despite this outcome, the APACL initiative represents an early case in which a weaker ally sought to expand autonomy and exert diplomatic leverage within a US-centered alliance order.

Key Words : Asian Peoples' Anti-Communist League (APACL), Syngman Rhee, ROK-US Alliance, Anti-Communism, Anti-Japanese Sentiment, Entrapment Risk, Alliance Autonomy

논문투고일 : 2026.04.10. 심사완료일 : 2026.04.29. 게재확정일 : 2026.05.12.