

이승만의 권력 장악 과정에 관한 연구 : 대중동원 및 반공 이데올로기의 역할을 중심으로

정한웅 제주대학교

논문요약

이 연구는 해방 이후부터 제1공화국 시기까지 이승만의 권력 기반이 된 주요 변수를 중심으로 우익 정치세력 내에서 그의 권력 장악 과정을 살펴보았다. 우익 정치세력 내에서의 권력의 장악에는 여러 가지 변수가 작용하였으나 이 중 대중동원과 이를 실현하기 위한 반공 이데올로기를 주요 변수로 삼아 설명하였다. 이승만은 권력을 장악하는 과정에서 정치적 힘 거름에 우익 대중단체와 경찰, 군부, 청년단체 등의 대중을 적극적으로 활용하였다. 또한 이승만은 일제의 귀속재산 불하와 미국의 무상원조 등을 전략적으로 이용하여 측근들을 중심으로 하는 충성과 시혜로 얽힌 후원-피 후원의 구조를 만들고, 농지개혁을 단행하여 농민을 자신의 지지 기반으로 끌어들이며 그의 통치 수단으로 활용하기도 하였다. 또한 이승만은 '반공'과 '북진통일'을 앞세운 반공 이데올로기를 지배 이데올로기도 활용하였다. 반공 이데올로기는 실제 대북용이 아니라 대내용이었다. 북진통일 운동은 주민들을 하나가 되게 하여 철통 같은 반공 태세를 강화하고, 그것의 영도자인 자신의 권력에 복종하게 했다. 권력 장악 과정에서 나타난 부산 정치파동과 발췌개헌은 이승만이 1960년까지 장기 집권할 수 있는 토대가 되었다. 제한된 구조적 틀 속에서 이승만이 권력을 장악할 수 있었던 배경에는 대중동원과 반공 이데올로기라는 두 요소를 잘 활용할 수 있었기 때문이었다.

주제어 : 제1공화국, 대중동원, 반공 이데올로기, 북진통일, 발췌개헌

I. 서론

1900년대 초기부터 미국에서 생활한 이승만은 높은 고등교육을 바탕으로 미국 내에서 자타가 공인한 국제문제 전문가로 손꼽혔다. 하지만 정치에 있어서 실정은 달랐다. 당시 하와이에 머물던 이승만은 국내적으로 정치기반이 빈약했을 뿐만 아니라 본인의 반공사상으로 인해 국제적으로도 낮은 위상을 갖고 있었다(홍용표 2007, 51-81). 그러면 해방 이후 혼란했던 대한민국에서 이승만이 단시간에 권력을 장악할 수 있었던 요인은 무엇일까?

이승만의 권력 장악 과정에 대한 기존 연구는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 이승만의 개인적 성격과 활동에 집중한 연구들이 있다(김도현 1981; 신병식 1989; 유영익 1996). 이들 연구들은 이승만의 개인적 자질과 행동이 권력의 기반을 조성하였다는 결론에 이른다. 둘째, 이승만 정권의 국가기구나 지지단체를 연구 대상으로 삼아 권력 장악의 기초와 그들의 역할을 밝히려 한 연구가 있다. 미군정기와 이승만 정권 초기의 경찰과 군부, 좌·우익 청년단체를 분석한 연구가 그것이다(허장 1985; 오유석 1987; 류상영 1987). 이 연구들은 미군정과 단독정부 성립의 기초를 밝히는 차원에서 접근하고 있기 때문에 이승만이 정권을 유지, 강화해 가는 과정에 드러난 경찰과 군부, 청년단체의 구체적인 역할에 대한 분석이 부족했다. 셋째, 우익 정치세력의 역할(김병문 2018; 김수자 2004)과 지방순회와 도미 외교를 연구 대상으로 이승만의 권력 장악 과정을 밝히려 한 연구가 있다. 이들 연구들은 우익 대중단체와 지방순회와 도미 외교 차원에 한정하여 접근하고 있다. 현재까지 대중동원과 반공 이데올로기의 구체적인 역할을 중심으로 그의 권력 장악 과정을 밝히려 한 연구는 거의 없는 실정이다.

본 연구는 우익 정치세력과 더불어 이승만의 국내 정치 기반을 공고히 하는데 이바지한 ‘대중동원’과 이를 실현하기 위한 ‘반공 이데올로기’라는 이념적 도구에서 이승만이 권력을 장악할 수 있었던 요인을 찾

는다. 이승만의 대중동원은 크게 두 부류로 나뉘는데, 하나는 기존에 제시된 우익 정치세력과 다른 하나는 경찰, 군부, 청년단체를 말한다. 경찰, 군부 및 청년단체는 이승만이 권력을 강화하는 데 실질적인 물리적 기반이었다. 이승만은 효과적인 대중동원을 위해 '반공'과 '북진통일'을 앞세운 반공 이데올로기를 체제 유지의 이념적 도구로 활용하였다. 반공 이데올로기는 실제로 대비용이 아니라 대내용으로 국민 이념 통일을 통해 이승만의 권력에 복종하도록 하는 중추적인 역할을 담당했다.

이승만은 임시정부와 좌익, 그리고 한민당 등과 비교해 상대적으로 약한 자신의 국내 기반을 극복해서 자신의 세력을 만들어 낼 필요가 있었다. 그러나 기존의 정치세력들과 경쟁하며 거대 정당이나 단체를 구성하는 것은 불가능하였다(최상호·홍선표 2011, 13). 또한 친일파 청산 문제로 좌익세력이 이승만의 단합 노선에 동조하지 않게 되자 이승만은 우익세력의 주도권 장악에 힘을 쏟게 되었다. 즉, 이승만은 자신의 대중적 명망성과 조직을 결합하기 위해 기존의 우익의 정치, 사회단체들을 자신의 세력으로 흡수하려는 노력을 하게 된다. 우익 정치세력 내에서의 주도권 장악은 쉽지 않았고, 권력의 장악에는 여러 가지 변수가 작용했다(김병문 2018, 94-95). 여러 가지 변수 중에서 본 논문은 정부 수립초 지지기반이 미약했던 이승만이 자신을 지지해 줄 수 있는 권력 기반 조성을 위해 추진했던 대중동원과 반공 이데올로기의 구체적인 역할을 분석하여 그의 권력 장악 과정을 살펴보고자 한다.

II. 초기 정치 노선과 정치 세력 통합운동

이승만은 1945년 8월 14일 밤 11시(미국 시각) 워싱턴에 있는 그의 자택에서 라디오 방송을 통해 일본의 항복 소식을 들었다. 그날 밤 이승만은 일본의 항복 소식을 듣고 그의 자택으로 달려온 독립운동 동지들과 기쁨을 함께하면서도 미래 조국의 운명과 관련하여 “소련이 어떻

8 한국과 국제사회 제5권 2호 (2021)

게 나올지가 걱정이다. 미국이 일을 슬기롭게 처리하지 못하면 한반도에서 민족주의자와 공산당간에 싸우게 될지도 모른다”라고 걱정했다. 이승만은 일본의 항복 소식을 듣자마자 귀국을 서둘렀다. 그러나 그의 귀국은 미국 국무성의 비협조적 태도로 인해 크게 지체되었다. 당시 미국 국무성의 관리들 가운데는 알저 히스(Alger Hiss) 특별 정치국장과 존 카터 빈센트(John Carter Vincent) 극동 정치국장을 비롯한 많은 수의 친소, 친중공 인사 혹은 공산주의 동조자 내지 공산주의자들이 있었으며, 중국 및 극동문제를 담당하는 관리들 가운데도 친공산주의자 내지 공산주의자들이 많이 있었다. 이러한 사람들이 확고한 민족자주의 식과 단호한 반공·반소 입장을 가지고 있는 이승만에 대해 비우호적인 태도를 가지고 있을 것은 당연하다(양동안 2001, 556).¹⁾ 이들은 임시 정부에 대한 미국 정부의 승인 획득 노력을 비롯한 이승만의 독립운동을 방해하여 왔으며 마침내는 이승만의 귀국도 직·간접적으로 방해하였다.

이승만이 신속하게 귀국하여 한국 정치의 기선을 장악하게 되면 한반도 문제 처리에 관한 그들의 구상 실천과 한국에서 공산주의자들의 활동에 불리한 결과가 초래될 것이기 때문이었다. 이승만이 미군의 대일 심리전 참여 때부터 알게 된 미국 국방성의 관리들 및 이승만의 독립운동을 지원해 온 미국인 친구들의 도움을 얻어 미국 국무성의 비협조 내지 방해를 극복하고 귀국길에 오른 것은 일본의 항복 선언이 보도된 날로부터 40일이나 지난 10월 4일이었다(양동안 2001, 139).²⁾

1) 당시 미국 국무성내의 좌익관리들은 이승만을 혐오하였다. 훗날 밝혀진 바에 따르면, 히스(Alger Hiss) 특별 정치국장, 빈센트(John Carter Vincent) 극동국장 등과 같은 친소, 친중공 인사 내지 공산주의자들이 제2차 세계대전 말기 미국 국무성에 침투해 있었고 중국과 극동 문제를 담당하는 관리들 가운데 그런 사람들이 다수 포함되어 있었다. 이 사람들이 민족자주의식이 강하고 확고한 반공·반소 입장을 취하고 있는 이승만에게 비우호적인 태도를 보였던 것이다.

2) 이승만이 미군의 군사작전 지역이 된 조국으로 귀국을 하려면 미국 정부로부터 여권과 여행 허가를 발급받아야 하고 또 항공기 편을 주선받아야 하는데 미국 국무성은 여권과 여행허가서의 발급을 지연시켰고, 항공기 편도 주선해주지 않았다.

10월 4일 워싱턴에서 출발한 이승만은 10월 12일에야 일본의 도쿄에 도착했다. 미국 국무성의 냉대를 받으며 워싱턴을 떠났던 이승만은 다행히 도쿄에서는 당시 일본과 남한지역을 군사적으로 관할하고 있던 태평양 지역 연합군 사령관 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur) 장군의 환대를 받았고 때마침 와있던 존 리드 하지(John Reed Hodge) 장군과 회담한 후 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur)의 전용기를 타고 10월 16일 김포비행장에 도착했다.

이승만의 귀국 사실이 알려지자 좌우익을 포함한 유명 정치인들이 조선호텔로 이승만을 찾아왔다. 송진우, 김성수 등 우익진영 인사들뿐만 아니라 여운형, 허헌, 안재홍 등 좌익진영과 중도파의 인사들도 조선호텔로 찾아와서 이승만을 환영했다. 그리고 좌우익의 모든 정당과 단체들은 이승만을 민족의 영웅이자 절대적 지도자로 묘사하면서 그의 귀국을 환영하는 성명을 발표했다. 이승만은 이처럼 거족적인 환영을 받으면서 기자회견 및 라디오 방송 연설 등을 통해 자신의 정치 노선의 핵심을 밝혔다(양동안 2001, 141-142).³⁾

이승만은 기자회견과 방송연설을 통해 민족의 대동단결과 자주독립을 반복적으로 역설 호소했으며, 이때 반복적으로 역설한 대동단결과 자주독립이 그의 초기 정치노선의 요체가 되었다. 이승만은 대동단결의 정치 노선에 따라 좌우익의 어떤 정치단체의 지도자라도 취임하는 것을 사양했다. 이승만은 그러한 대동단결을 실행하기 위해 자신의 단호한 반공 입장을 드러내지 않으면서 공산주의자들에게 타협적 태도를 보이기도 했다. 이승만은 또 10월 23일 조선독립 축성 중앙협의회 결성을 위해 준비하는 모임에서 우익세력과 좌익세력이 일부 쟁점을 놓고 첨예

3) 1945년 10월 17일 오전에 있었던 기자회견에서 그는 “우리는 하루빨리 멩치고 대동 단결하여 우리의 자주독립을 얻어야 한다. 우리가 당면한 문제 중 가장 긴급한 문제는 완전 독립이 아닌가. 그러자면 하루빨리 멩쳐야 할 줄 안다. 한데 멩치어서 우리 땅을 우리 국가를 찾아 놓고 전인민의 총선거를 단행하여 새 국가를 세우지 않으면 안 될 줄 안다.” 같은 날 저녁 라디오 방송 연설 “모든 정당과 당파가 합동하여 우리 조선의 완전무결한 자주독립을 찾는 것이 나의 희망하는 바입니다. … 다시 한번 부탁할 것은 남녀 여러분은 일심합력으로 이 기회를 잃지 말기를 바랍니다.”라고 강조하였다.

한 의견 대립을 보이자 “민주주의자든지 공산주의자든지 서로서로 악수할 점이 있으면 지금은 무조건 악수하고 나갑시다.”라고 양측의 대립을 만류하기도 했다. 이승만은 공산정권을 수립하기 위해 무책임한 선동을 하는 공산주의자들은 방임할 수 없지만 경제정책 특히 노동자들의 복리정책에 관해서는 공산주의로부터 취할 점이 많다는 것을 천명하고 자주독립정부를 수립하는 것이 시급한 그 시점에서는 사상의 차이로 인한 갈등을 자제하고 대동 단결하여 민족의 자주적 역량에 의한 독립정부 수립에 매진할 것을 호소한 것이다(양동안 2001, 143).⁴⁾

미국의 지원은 하와이에서 한국으로의 귀국 후 권력 기반이 없었던 그에게 절대적인 존재였다. 당시 남한은 해방 후 미군정의 시기로 그들은 이승만에게 호의적이었다. 미군정이 그에게 호의적일 수밖에 없었던 것은 그가 1944년부터 전략 사무국에서 근무하였었고 그가 철저한 반공주의자라는 점 때문이다. 이승만은 변혁을 추구하는 분위기가 압도적으로 강했던 당시 변혁을 저지하고자 했던 미군정이 가진 유일한 정치적 파트너였다.

1946년에 들어와 미군정은 더욱 적극적으로 그를 돕게 되는데 우선 임시정부가 조직하였던 비상 국민회의를 민주의원으로 개편하였고, 이승만이 민주의원으로 개편하는 과정에서 큰 역할을 하게 함으로써 일시적으로 우익 내부에서 이승만이 정치적인 주도권을 확보하도록 도와주었다. 또한 이승만을 절대적으로 지지했던 한민당 계열의 인사들인 조병옥과 장택상에게 경찰 권력을 집중시키면서 물리적인 권력 기반을 확장해주었다. 이러한 경찰권의 지원은 이승만이 지방에서 정치적인 권력의 기반을 확대하는데 큰 도움이 되었다. 또한 미군정은 한미 간의 무역을 통하여 생긴 돈을 민주의원 의장 자격을 가지고 신망이 있던 이승만이 사용할 수 있도록 재정적인 지원을 하였고 이러한 미군정의 지원에 힘입어 그는 1946년 중반 이후 정치적인 기반을 구비하고, 정

4) 이승만은 1945년 10월 21일 라디오 방송연설에서 “나는 공산당에 대하여 호기심을 가지고 있는 사람입니다. 공산주의에 대하여도 찬성하므로, 우리나라의 경제 대책을 세울 때 공산주의를 채용할 점이 많이 있습니다.”라는 주장도 하였다.

치적인 기반을 확대하기 시작하였다.

III. 권력 기반 조성 : 대중동원

이승만은 대중동원을 정치적 힘겨룸에 적극적으로 이용하였다. 해방 직후부터 국민에게 직접 호소하는 방법을 통하여 정치적 목적을 달성해왔던 이승만은 정권 수립 후에도 정치적 반대에 직면할 때마다 대중을 동원하여 반대 세력을 궁지에 몰아넣고 자신의 정치적 목적을 달성하였다. 이러한 대중동원은 대략 1950년대 중반까지 효력을 발휘하였다. 그 이후에는 개인적 인기는 사라지고 오직 강제력과 정치적 조작에 통치를 의존하게 된다(김영명 2006, 77-78).

이승만의 대중 동원을 두 시기로 나누어 파악한다면 전기에는 반관 반민 단체가 중심이 되었고, 후기에는 북진통일 운동과 반일운동이 전개되어 이승만 정권을 강화하는 데 중추적인 역할을 했다. 북진통일 운동은 대중에게 크나큰 영향을 미칠 수 있었다. 대규모 궤기대회에서 살벌한 구호와 북진, 멸공 통일의 구호는 군중심리와 결합하여 절대적 반공 지도자인 이승만을 중심으로 하나로 뭉치자는 분위기를 만들어냈다. 사실 이승만은 북진통일 운동이 전혀 실현성이 없다는 것을 잘 알고 있었다. 미국 및 유엔 참전국은 북진통일 운동에 반대했다. 한미 상호방위조약 제1조도 어떤 분쟁이든 분쟁을 일으켜서는 안 된다고 명시하고 있다. 군대는 기름 한 방울, 총알 하나까지 전적으로 미국에 의존했으며 작전권도 유엔군 사령관이 쥐고 있었다. 그러나 이승만은 남북 갈등과 군사적 긴장 고조를 필요로 했고, 그것을 억압 통치에 적극적으로 이용했다.

또한, 이승만은 동해안에 한국의 수자원과 독도를 보호하기 위한 경계선인 평화선을 선포하고 그것을 침범한 일본 어선에 대한 나포, 일본에 대한 재산청구권 요구, 독도 사수 등과 같은 반일적 정책도 구사했는데, 그 역시 오랜 식민지를 겪은 국민에게 상당한 정서적 호소력을

12 한국과 국제사회 제5권 2호 (2021)

지냈다. 이승만은 반대파를 용공(容共)적이고, 친일적인 부류라고 몰아치면서 그런 사람들에게는 표를 주지 말라고 국민에게 호소했다. 국민에 대한 그의 호소 시기가 당시 반공 논리가 어느 때보다 위세를 떨치던 종전 직후였고, 1953년 10월 한국과 일본 간 3차 회담 재산청구권 분과위원회 제2회의에서 일본 측 수석 대표인 구보다 간이치로(久保田貫一郎)가 한국의 재산청구권 주장에 대해 “일본은 36년간 많은 이익을 한국인에게 주었다. 일본이 (한국에) 진출하지 않았더라면 한국은 중국이나 러시아에 점령돼 더욱 비참한 상태에 놓였을 것”이라고 말한 ‘구보다 망언’ 등으로 반일감정이 비등(沸騰)하던 시점이었음을 생각할 때, 이러한 이승만의 호소는 국민들에게 상당한 영향력을 미칠 수 있었다. 예전이나 지금이나 이승만 정권이 친일파 중심의 정권이었던 것은 누구나 다 아는 사실이다. 그렇지만 단독정부 운동의 최고 지도자인 이승만이 북진통일 운동을 전개함으로써 통일의 화신으로 주목받은 것처럼, 친일파를 기반으로 정권을 유지한 이승만은 반일 운동을 전개함으로써 반일 민족주의의 대표적인 인물로 주목받았다(서중석 2007, 135-137).

1. 우익 대중단체

1948년부터 1953년까지는 최고 통치권자인 이승만이 자신의 권력을 강화, 유지하기 위하여 권력의 초석을 다진 시기라고 할 수 있다. 그는 자신의 권력 기반 강화 과정의 무게중심을 우익 대중조직에서 정당의 순서로 변화·추진시켰다. 그의 권력 기반 강화에 있어 중요한 역할을 담당했던 것이 미군정기 결성되었던 우익 대중단체였다. 대표적인 우익 대중단체로는 대한독립 촉성 국민회(대한 국민회의 전신), 대한 청년단, 대한 노동 총연맹, 대한 농민 총연맹, 대한 부인회 등이 있었다. 또한 ‘일민주의’를 제창하여 표면적으로는 1960년까지 대한 국민회와 같은 대중단체의 지도이념의 하나로 사용하기도 하였다. 이승만이 해방 이후 귀국하자마자 발표했던 일민주의는 ‘뭉치면 살고, 흩어지면 죽는다’라

는 무조건적인 단결론의 연장선 상으로 이해될 수 있다. ‘통합’을 강조하며 ‘국민정당’을 목적으로 대한 국민당을 결성하게 된 것이다. 우익 대중단체들을 미군정기부터 단독정부 수립 운동에 적극 활용하였으며, 정치의 활동 무대가 점차 국회로 옮겨가게 되면서는 제헌국회 내 대한 국민당, 1951년 자유당이라는 여당 결성이라는 형태로 나타났다.⁵⁾

<표 1> 미군정기 제1차 미·소 공동위원회 기간의 주요 우익 대중단체 결성

단체명	창립 일자	임원진	비 고
비상 국민회의	1946. 2. 1	의장 : 홍진 부위원장 : 최동오	초기 : 임정주도 1947. 2 : 국민의회로 개칭 (주석: 이승만, 부주석: 김구)
독립 축성 국민회	1946. 2. 8	총재 : 이승만 부총재 : 김구	
대한노동 총연맹	1946. 3.10	위원장 : 홍윤옥 부위원장 : 김구	초기 : 임정주도 10월 항쟁 후 : 전진한, 이승만 주도
대한독립 축성 애국부인회	1946. 2. 8	위원장 : 유각경 부위원장 : 박순천	1946.11 : 전국 여성단체 총연맹으로 개칭(고문 : 이승만)
대한 민주청년동맹	1946. 4. 9	회장 : 유진산	
조선민족 청년단	1946. 10. 9	단장 : 이범석	미군정 지원
서북청년단	1946. 11.30	단장 : 선우기성	이승만 지지
대한농민 총연맹	1947. 8. 30	위원장 : 채규항	대한노동 총연맹 농민국에서 분리 (고문 : 이승만)
대동청년단	1947. 9. 21	단장 : 지청천	우익청년단체 통합 기지 아래 결성

5) 이승만이 5. 10 선거 이후 자신의 취약한 정치기반을 극복하기 위해 구상한 여당은 여러 정치단체가 하나로 통합되어 거대 여당 ‘국민정당’의 형태를 띠는 것이었다. 결과적으로 실패를 했는데, 그 이유는 여당 결성에 대한 이중적 모습을 보이며, 자신의 필요에 의해 대한 국민당을 결성하면서도 정당 결성에 초연한 듯 미온적 태도를 취했기 때문이다. 이후 자유당은 1951년 12월에 창당되어 약 10년 간 존속하여 이승만 정권의 존속에 이바지한다.

이들 우익 대중단체들은 해방 이후 해외에서 독립운동을 전개했던 정치지도자들인 이승만, 김구, 김규식 등이 귀국하면서 조직되기 시작하였다. 1945년 10월 23일 이승만은 200여 명의 각 정당, 문화 단체 대표들 앞에서 한 연설에서 임시정부를 강조하며 건국준비위원회와 인민공화국을 견제하였다. 그리고 참석한 단체들과 대한독립 촉성 중앙협의회를 결성하기로 합의하고 회장으로 임명되었다. 좌익이나 한민당 등에 비해 국내 기반이 약했던 이승만은 기존의 정치세력과 경쟁하여 새롭게 자신만의 단체를 구성하려 하는 대신 오히려 기존의 세력을 자신을 중심으로 조직하려 한 것이다. 귀국 직후부터 이승만이 좌우익 인사들을 만나 통일전선의 필요성을 강조한 것은 사전 포석과도 같은 것이었다.

이승만은 임시정부 세력을 대한독립 촉성 중앙협의회에 통합시켜 미·소 공동위원회에 대비하는 한편 우익세력의 주도권을 확실히 하고자 1946년 2월 8일 김구와 합의하여 대한독립 촉성 국민회를 발족시켰다. 초기에는 김구가 대한독립 촉성 국민회 운영의 주도권을 장악하였으나 1946년 6월 이후 역전되었는데, 이것은 1946년 4~6월 진행된 이승만의 지방 순회에 의한 것이었다. 이승만의 지방 순회 결과 대한독립 촉성 국민회는 6월 전국 2,000여 지부, 700만 명의 회원을 주장하는 우익의 최대 조직으로 성장하였다. 이승만은 또한 <표 1>에서 보듯이 우익 대중단체들의 총재와 고문의 자리를 차지하여, 이를 적극 활용하였다.⁶⁾ 그리하여 대한민국 정부 수립과정에서 다른 우익 지도자들보다 실질적인 주도권 장악이 가능한 유리한 위치를 점할 수 있었다. 그러나 이승만 노선을 지지하며 조직되었던 우익 대중단체들은 대체로 협의체, 연합체, 연맹체의 형태를 띠고 있었으므로, 각 단체들에 대한 통제를 일원화시키기가 어려웠다. 그리고 각각의 우익세력들의 이해관계는 대

6) 이승만은 1946년 6월 개최된 대한독립 촉성 중앙협의회 전국대회에서 명의만의 총재는 거부한다며, 책임 있게 일할 수 있는 권한을 요구하였다. 그러자 대회 참석자들은 환호하며 이승만을 총재로 추대하였다. 이 대회 이후 이승만은 대한독립 촉성 중앙협의회에서 명실상부한 우익 대중조직의 거두가 되었다고 할 수 있다.

한독립 축성 국민회나 연맹체 전체의 이익보다도 우선시 되었기 때문에 조직력은 불완전한 것이었다(김수자 2003, 45-50).

당시 미국의 세계전략은 국제주의였고 한반도에 대한 정책은 4개국 탁치(託治)였다. 이를 실현하기 위해 제1차 미·소 공동위원회를 열었는데 결렬되자 탁치를 실현하기 위한 국내 세력 기반을 강화하기 위해 좌우합작을 추진하였다. 1947년 해리 트루먼(Harry S. Truman) 집권을 계기로 세계전략이 봉쇄정책으로 바뀌면서 한반도 정책도 변하게 되었다. 소련을 배제하면서 그들의 확장을 봉쇄하는 정책이 필요해진 것이다. 미국 입장에서 그러한 정책은 우선 남한에라도 그들의 이익을 지켜줄 수 있는 정부를 세우는 것이었다(김일영 2004, 60). 이에 따라 단독정부 수립을 주장하던 이승만과 대한독립 축성 중앙협의회가 힘을 얻게 되었다. 철저한 친미(親美) 정치인이자 국제정세의 흐름에 누구보다 민감한 이승만은 더욱 기세를 높여 단독정부를 주장했다. 이들은 미·소 공동위원회에 참가하였던 한민당 세력과 좌익단체를 흡수하는 한편 임시정부 세력과 일정한 거리를 두며 단독정부 수립 운동을 적극적으로 추진하였다.

제2차 미·소 공동위원회마저 결렬되고 한국 문제는 유엔으로 넘어갔고 유엔 한국 임시 위원단 감독 아래의 총선거 실시가 결정되었다. 미 군정이 발표한 국회의원 선거법과 선거구역표는 대부분이 이승만과 한민당 세력에게 유리한 것이었다. 또한 선거의 중요성을 홍보하고 미국식 자유민주주의 체제의 우월성을 선전하며, 민족주의보다는 민주주의가 더 중요하다는 내용으로 가득 찬 미 군정의 대대적인 선전 작업은 이승만과 한민당에게 더없이 유리한 환경이었다(전상인 2003, 464-465).

하지만 1948년 5월 10일의 선거 결과 한민당은 겨우 29석을 확보했고, 대한독립 축성 중앙협의회도 55석에 지나지 않았다. 반면 무소속 당선자가 85명이었다. 그러나 한민당 계열임에도 불구하고 한민당으로 출마하면 떨어질까 두려워 무소속으로 출마한 입후보자를 고려한다면 한민당, 대한독립 축성 중앙협의회 세력이 70석 내외, 이승만 지지 세력도 60~70석, 김구, 김규식과 성향을 같이하는 무소속 구락부 소속 의원 60~70명 정도

로 3파의 정족 지세(鼎足之勢)라고 할 수 있었다(서중석 2007, 29). 1948년 5월 31일에 제헌국회가 개헌되고 이승만이 의장으로 선출되었다. 다음 날에는 40명으로 구성되는 헌법 기초위원회가 구성되었다.

헌법을 기초하는 과정에서 정부 형태의 구성에 관한 문제를 두고 이승만과 한민당의 권력투쟁이 발생하였다. 한민당은 내각책임제를 채택하기로 하고, 헌법 기초위원회에서 이를 통과시켰다. 대통령 당선이 기정 사실화된 이승만을 대통령으로 추대하고 국무총리직을 차지하여 실권을 장악하려는 의도에서였다. 하지만 이승만이 헌법 기초위원회에 직접 출석하여“폭탄선언”(조병옥 2003, 199).⁷⁾을 하자 한민당은 간부 회의를 소집하고 대책을 논의했다. 당 위원장인 김성수는 내각책임제나 대통령제나 하는 문제보다는 독립이 선결문제라는 이유로 이승만의 요구를 받아들일 수밖에 없다고 주장했다.

이후 대한민국은 대통령 중심제를 채택하면서도 내각책임제 하의 ‘국무원(내각)’을 가지게 된다. 국무원은 대통령 및 국무총리 그리고 각부장관으로 조직되는 합의체로 이것은 대통령의 권한에 속하는 중요 국가 정책을 결의하는 기관이며 동시에 행정에 관한 최고의 의결기관이라 할 수 있다. 정부조직 중 대통령, 부통령은 국회의 선거에 의해 선출되며, 국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 동의를 얻어야만 했다. 당시 대통령은 이승만이 거의 확정적이었기 때문에 관심의 대상은 부통령과 국무총리 인선이었다. 결국, 1948년 6월, 국회 제33차 본회의에서 대통령에 이승만, 부통령에 이시영이 선출되었다.⁸⁾ 국회의 간선으로 대한민국 초대 대통령에 당선되어, 그해 8월 15일 취임하였다. 이승

7) 이승만은 헌법 기초위원회에 직접 출석하여 “우리 대한민국 헌법을 대통령제로 하지 않고 의원내각제로 한다면 나는 여러분의 지지로써 만일 대통령으로 선출된다고 하더라도 그것을 사퇴하겠다”라고 강경한 태도를 보였다.

8) 간선의 선출방식은 미국과 같은 런닝메이트 형식이 아니라 대통령 투표와 용지가 다른 각각의 개별 선출방식이었다. 당시 부통령에 선출 결과 : 이시영 113표, 김구 65표, 조만식 10표, 오세창 5표, 장택상 3표, 서상일 1표를 차지하였다. 이시영이 부통령으로 당선된 이유는 대한민국 임시정부의 계승성을 상징하는 인물로, 임시정부에서 활동한 이시영이 적합했기 때문에 지지를 받을 수 있었다.

만은 대통령 취임사에서 건국의 정신으로 민주주의 신봉, 언론의 자유, 상호 이해와 협조, 인권과 개인의 자유 보호, 노동자와 농민들의 생활 향상, 노사 협조, 국제 친선과 경제 협력, 경제 발전, 국민의 충성심과 책임 등을 강조하였다. 이후 이승만은 이화장⁹⁾에 조각 본부를 마련하고 각계 인사들에게 국무총리 및 국무위원에 대한 추천을 받기 시작하였다. 그러나 내각 구성은 전적으로 이승만 개인에 의해 이루어졌다.¹⁰⁾ 국회 내 주요 세력들은 <표 2>와 같이 인물들을 각각 추천한다.

<표 2> 국회 주요 세력들이 추천한 부통령·국무총리 대상자

구 분	부통령	국무총리	비 고
한 민 당	오세창	김성수	오세창은 이시영을 추천하며 사양, 김성수는 한민당 당수
무 소 속	이시영	조소앙	조소앙은 중간파
독촉계열	이시영	신익희	신익희는 독촉부의장, 국회부의장
결 과	이시영	이범석	이시영 선출, 이윤영 국무총리 인준안 부결 뒤 이범석 인준안 통과

이제 정치인들과 국민은 누가 국무총리가 되느냐 하는데 이목이 집중되었다. 대통령 책임제 하에서 국무총리는 실권이 없지만, 행정부의 제2인자인 이 직책을 바라는 사람은 많았다. 부통령인 이시영은 임시정

9) 1945년 조국이 해방되자 망명지인 미국에서 귀국한 이승만은 기거할 집이 없어 안정된 생활을 하지 못하였는데, 당시의 실업가 권영일(權寧一) 등을 비롯한 30여 명의 도움으로 동소문동 4가 103번지의 돈암장에서 이곳 이화장으로 옮겨서 1947년 11월부터 기거하게 되었다. 이곳에 살면서 정부 수립 운동을 전개하여 대한민국 초대 국회의장에 당선되고, 이어서 초대 대통령에 당선되어 1948년 7월 경무대로 이사하였다.

10) 이화장의 조각본부에 어떠한 사람들이 참여했는지 잘 알려지지 않았다. 이는 당시 비밀이기도 했지만, 전적으로 이승만 개인에 의해 이루어졌기 때문에 특별히 개입된 인물이 없음을 의미한다. 당시 조각 구성에는 관여하지 않았지만 이승만을 보좌한 사람들은 다음과 같다. 비서실장-이기봉, 비서관-김양천, 박용만, 김종희, 서무 비서-이중춘, 문서 비서-김석진, 윤석오, 공보비서관-김광섭(시인), 개인 비서-황규면, 오일륙(오세창의 아들) 등이었다.

부 측의 조소앙을 추천하고 있었다. 하지만 조소앙은 남북 협상으로 북한에 다녀온 후 여전히 자기의 노선을 분명히 하지 않고 있을 뿐만 아니라 한민당과 한독당 사이의 갈등은 어느 한쪽을 선택하여도 국내 정국은 분할될 것 같았다. 그리하여 이승만은 국회 제35차 본회의에 참석하여 국무총리 조만식과 일해 온, 북한 국민을 대표한다고 볼 수 있는 이윤영을 국무총리로 지명하였다(김수자 2003, 119-122).¹¹⁾ 하지만 지지기반이 약하였던 이윤영이 국회의 인준을 받지 못하게 되자, 이승만은 광복군 출신의 이범석을 지명하여 드디어 국무총리 인준을 받았다. 이승만의 이범석의 국무총리 인선의 목적은 국회 내 한민당에 대한 견제가 가장 큰 목적이었다. 당시 국회 내에서 강한 조직력을 가지고 있었던 단체로는 한민당, 대동 청년당, 조선민족 청년단(이하 족청)등이 있었다. 이들 세력 중 족청 단장 이범석을 국무총리로 임명하여 국회에서 한민당을 견제하고자 한 것이다.

한민당은 위기를 극복하기 위해 한민당의 위원장인 김성수가 1948년 말부터 한국독립당의 당원으로서 독자적인 노선을 견지해온 신익희 세력과 대한 국민당의 지청천 세력과 결합을 도모하여 한국 민주당에서 ‘민주’라는 글자와 대한 국민당에서 ‘국민’이라는 글자를 따서 민주국민당으로 1949년 2월 10일 새롭게 출발시켰다(신창현 1996, 193).¹²⁾ 이승만은 관료직에 자신의 지지자, 추종자들을 대거 임용하였고 이범석 외에는 조직력을 가진 인물을 기용하지 않았는데 이것은 이범석을 통해 민주국민당을 견제하고자 하는 목적이 있었기 때문이다. 또한, 임시

11) 이윤영을 국무총리로 지명한 이유는 첫째, 분단 상황에서 북한 국민을 대표하는 사람이었고 둘째, 국회가 자신의 정치 활동에 대한 반대 의사 표명의 유무와 국회 내무 소속과 한민당 세력의 단결력이 어느 정도인가를 시험해 보기 위한 것이었다고 볼 수 있다. 한편 미군정 정보부에서는 이윤영의 국무총리 임명 부결을 기적이라고 표현하며 이것은 한국 국민이 최초로 민주주의를 경험한 사건이며 국회의원들이 자신들의 대권을 대통령 최초 임명자를 거부하는 데 사용해본 사건이라고 분석하고 있다.

12) 김성수가 민주국민당 창당 사실을 통보하러 오자 이승만은 “정권에 도전하지 말라”는 말을 했다. 김성수는 신익희에게 이 대통령이 “마치 자신을 어린아이가 다루듯 한다”라고 불평을 하며 “천상천하 유아독존”이라고 비난했다.

정부 세력에 대한 견제도 이루어졌다. 이러한 이유로 당시 국방부 장관으로 제일 많이 거론되던 인물인 임시정부 광복군 총사령관이었던 이청천을 임명하지 않고, 이범석을 임명한 것이다(김수자 2005, 190-192). 이승만은 이렇듯 놀라울 정도의 정치 감각으로 권력을 집중시켜 가는데 이후에도 자신의 잠재적인 정적이 될 수 있는 이범석을 중심으로 하는 조선민족 청년단 세력들도 숙청하고 자신을 중심으로 하는 정치체제와 정치 지지 세력을 강화해 장기집권의 틀을 마련하였다.

2. 경찰, 군부, 청년단체

경찰과 군부, 청년단체는 이승만이 강압적으로 남한을 장악해 나가는 과정에서 최대의 그리고 실질적인 물리적 기반이 되었다. 경찰은 이승만 체제 유지에 있어서 가장 중요한 골간이다. 보통의 국민국가에서 경찰은 법과 질서를 유지하는 객관적인 사회 장치로 이해되지만, 우리나라의 경우에 경찰은 그 출발부터 지극히 정치적인 세력이었다. 미군정 시대부터 경찰은 좌익과 민중세력을 최선봉에서 탄압하고 이승만과 한민당을 비롯한 단독정부 세력이 정권을 장악할 수 있도록 활약한 정치판의 전위부대였던 것이다. 이렇게 경찰이 반혁명전략을 선두에서 수행해간 사실은 경찰의 인적 구성과도 밀접한 연관이 있다. 남한만 단독정부를 세우고자 했던 단독정부 세력이 대부분 청산되지 않은 친일파(해방 이후에는 친미파로 변신하는)였던 것과 마찬가지로 경찰 역시 식민지 경찰을 모체로 하여 형성된 것이었다.

일제 경찰에 복무하던 대부분의 한국 사람들은 1945년 이후 한국 경찰에 그대로 편입되었으며, 한국 경찰은 이승만 정권 전기간을 통해 전일본 경찰 관리가 지배를 지속하였다는 사실로 특징지어진다. 이렇게 경찰이 그 인적 구성면에서 식민지 시대와 연결되고 있었으므로 경찰은 식민지 경찰 관료가 지니는 일반적인 성격(통치기관으로의 군림, 민족해방운동을 억압하던 반공의식의 체질화)을 그 내적 특질로 하게 되었다. 게다가 군정 때에는 군정 요원에 의해, 단정 수립 후에는 주한미

군사고문단(KMAG : Korea Military Advisory Group)에 의해 미국식으로 재교육, 재편됨으로써 그 억압적 국가기구로서의 성격은 더욱더 확대 강화되었다. 이러한 경찰의 인적 구성과 역사적 맥락은 그것이 새로운 질서의 담당자가 아니라 식민지 시대 아래의 기득권층의 이익을 옹호하는 정치적 세력이었음을 의미한다.

경찰이 이승만 정권하에서 막강한 권력을 행사할 수 있었던 것은 그것이 전국적으로 영향력을 미칠 수 있는 광범위하고 체계적인 조직이었기 때문이다. 즉 지방행정조직 및 마을의 유지들과 연결되어 있었던 경찰은 이승만 정권 전기간 중 아마도 ‘한국에서 강력하고 널리 세력을 미치는 유일한 조직’이었던 것이다. 그리고 이승만은 경찰과 행정조직 양편에 대해 극히 강력한 지배권을 행사할 수 있었다. 고도로 중앙집권적이었던 경찰은 일반 국민에게 두려움의 대상이었고, 정당이나 여론과는 분리된 정부를 뒷받침해줄 태세를 갖추고 있었다.

한국 경찰의 형성과 전개과정은 반혁명전략의 수행과정으로서 좌익 세력의 투쟁과 그의 노선 변화에 직접적으로 선제 대항해갔다는 결론을 내린다. 즉, 한국 경찰은 정치세력 간의 힘 관계를 결정적으로 변화시켜 이승만 세력들을 정치권력으로부터 거세하고, 대신 이승만의 단독정부 세력이 정치권력을 장악하여 결국에는 초기의 국가 형성을 주도할 수 있도록 만든 지극히 정치 세력화된 조직이었다. 제1공화국 아래에서 경찰의 막강한 영향력은 1952년 정·부통령 선거에서도 증명되는데 당시 막강한 세력이었던 이범석을 떨어뜨리고, 함태영을 부통령으로 당선시키는데 경찰이 관료조직과 함께 으뜸가는 공헌을 하였다. 또한, 3.15 부정선거에서도 최인규 이하 이강학을 수뇌로 하는 경찰이 핵심적인 역할을 하였다.

이승만이 가진 또 하나의 기반인 한국 군부는 초기 미국과 미 군정에 의해서 이루어지게 된다. 1946년 1월 14일 국내 치안을 유지하기 위하여 조선 정부 예비 경찰대를 준비할 목적으로 국가 대행기관으로서 활동함을 목적으로 남한 국방경비대가 창설되면서 조직화되기 시작한 군부는 일본군과 만주군 출신을 주요한 인적 기반으로 하고, 미국에

의해 설치된 군사영어학교 출신을 중심으로 하여 형성되었다. 이렇게 시작된 군대는 1948년 8월 15일 단독정부 수립과 함께 국방군으로 정식 출범하게 되는 군대는 미군의 철수와 함께 양적으로 급팽창하게 되고 조직의 정비도 이루어져 간다. 또한 군내부의 좌익 숙청이 이루어지고 반공 이데올로기에 의한 사상적 무장이 더욱 공고화되며 한국전쟁을 거치면서 그 규모는 더욱 팽창한다. 이렇게 미군정하에서 미군정과 우익 집단 정치세력의 연합에 의해 형성된 한국군은 소련 및 공산주의 세력에 대한 방파제로서의 기능을 부여받았다. 즉, 군은 무장독립운동의 맥을 잇는 해방군으로서의 성격이 아니라 미국의 대한반도 점령 목표의 실현을 위한 지원군의 성격을 가지고 창설되었던 것이고, 창군 당시의 이러한 성격은 한국전쟁을 통한 분단고착화 과정에서 더욱 강화되었다. 따라서 이승만 정권하의 군부는 다른 권력기관보다도 미국과 밀접한 연관을 가지고 있었던 가장 ‘미국화’된 세력이었다.

군대의 작전권이 이승만의 명령보다도 유엔군 사령관의 명령을 우선시하여 군부의 친미적인 성격을 단적으로 보여주었는데 이에 이승만은 군대를 확고히 수중에 장악하여 정치 도구화하기 시작한다. 그는 군대 내의 주요 파벌 지도자들에게 군부의 요직을 쟁탈하기 위한 경쟁을 벌이도록 자극함으로써 고위급 장교들에 대한 통제권을 행사하는 방법을 사용하였고 자기 뜻을 철저하게 추종하는 세력을 육성했다. 이승만은 이들을 활용하여 군부를 확실하게 통제해 나갔다. 그리고 이승만 정부는 군부의 충성심을 유지하기 위하여 군수 물자를 횡령하는 장교들을 일부러 묵인해주는 태도를 취하기도 하였다. 이러한 방법들을 동원하여 이승만은 군사적으로는 유엔군이라는 명칭을 단 미군의 직접적인 지휘하에 놓여 있는 군대를 상당히 효과적으로 통제할 수 있었다.

이상에서 보듯이 이승만 정권은 미국의 경제력에 의존하는 경찰과 군부로서 민중적인 지지기반을 대신하고자 하였다. 그러나 경찰과 군부가 아무리 효과적인 국민 억압기구였다 할지라도 그것만으로는 국민을 완전히 장악하는 것이 불가능하였다. 따라서 이상 양자의 국가기구를 보완해주는 보조적인 힘이 필요하였는데, 그로부터 청년단체들이 활

동할 수 있는 넓은 공간이 마련되었다. 이미 미군정시대부터 막강한 위력을 발휘해오던 우익 청년단체에는 건국 청년회(최홍택), 서북 청년회¹³⁾, 대한독립 촉성 국민회 청년단(이선근), 대한 민주청년동맹(유진산), 광복 청년회(오광선), 한국 청년회(김규식), 대한독립 청년단, 조선민족 청년단(이범석)¹⁴⁾, 대동 청년단, 평안 청년회, 함북 청년회 등이 있었는데, 이승만은 제1공화국을 출범시키면서 기존의 모든 청년단체를 흡수하여 대한청년단을 조직하였다.

보통 이러한 청년단체들은 반공이라는 무소불위의 무기를 휘두르는 것 외에는 뚜렷한 이념적 지행성을 가지고 있지도 않았고 특정의 정치적 가치를 지향하여 모인 조직도 아니었다. 지도자의 정치적 입장과 요구에 따라 행동하였을 뿐 조직적 자율성이 보장된 것도 아니었다. 이들이 지도자에게 복종하는 것은 자금관계 때문이며 이것이 청년단체를 유지하는 핵심이기도 하다. 한편 이렇게 청년단체들이 발호할 수 있었던 사회적 배경은 당시의 불안정한 경제상황으로 인해 청년실업자층이 두터이 존재하고 있었기 때문이었다. 이러한 우익단체는 해방공간에서 우익의 전위 세력으로서 단독정부 수립에 중요한 역할을 하였고, 이승만 정권 초기에 주요한 인적 자원¹⁵⁾을 제공하였다. 해방 직후 분단정권 수립과정에서 성장한 청년단체의 역할은 군과 경찰의 보조적 억압 기구로서의 활동이 주가 되었다.

13) 강령으로는 조국의 완전 자주독립 쟁취, 균등사회의 건설, 세계평화에 공헌 등을 내세웠다. 주요 활동은 좌익세력에 대한 우익세력의 선봉 역할로, 1947년 3·1절 기념식을 각각 가진 좌우익의 시가행진 중 남대문에서 충돌한 남대문 충돌 사건을 비롯하여 좌익에 대해 테러를 전개하고 대북공작을 하는 한편 경찰의 좌익 색출 업무를 도왔다. 이 밖에 월남한 이북 청년과 학생들의 생계를 돕는 지원 사업을 하였으며, 활동자금은 각 지방단체의 유지로부터 염출하거나 미 군정청의 원조물자를 유출하여 자금화하였다.

14) 민족정신의 전통을 계승할 청년운동의 모체로 조직되었고, 중국으로 망명하여 독립운동을 벌이던 이범석은 1946년 6월 귀국하여 광복된 새 나라의 역군으로서 청년들을 조직화하고 훈련하는 것이 시급한 일이라 판단하여 그해 10월 9일 발기인대회를 열고 조선민족청년단을 발족하였다.

15) 대표적인 것이 조선민족 청년당계인데 여기에서는 이범석, 진헌식, 안호상, 양우정 등 이 대표적인 인물이다.

3. 귀속재산(歸屬財産) 불하(拂下)와 미국의 무상 원조

귀속재산이란 일제가 패전함에 따라 한국에 남겨진 구일본인 소유의 재산으로 기업체와 부동산 및 동산을 의미한다. 당시 귀속재산의 규모와 접수과정을 살펴보면 다음과 같다. 당시 남한 재산 전부의 가치가 조사된 바 없으므로 남한에서 귀속재산이 정확히 얼마만큼의 비중을 차지하는지 단정할 수는 없지만, 귀속재산이 남한 경제의 향방을 좌우할 만큼의 막대한 비중을 점하고 있었음은 분명하다.

1945년 9월 8일 남한에 진주한 미군은 미군정 법령 2호(1945.9.25)와 33호(1945.12.6)의 공포에 따라 국공유 재산 및 일본인의 사유재산을 몰수하였다. 법령 2호가 일본 국공유재산을 동결하고 사유재산을 제한적으로 매매 허용하는 조치라면, 법령 33호는 동결한 국공유재산을 미군정에 귀속시킬 뿐만 아니라 사유재산까지도 모두 귀속시키는 것이었다. 그런데 법령 2호가 33호 일정한 방침 변화를 수반하여 공포되는 배경에는 그사이 국내 정세의 변화를 들지 않을 수 없다. 미군이 진주하기 이전부터 이미 국공유재산 및 일본인 사유재산은 활발하게 진행되던 노동자 자주 관리 운동에 의해 접수되어 일부 가동되고 있었는데, 미군정이 일체의 일본인 재산을 미군정에 귀속시킨 것은 일차적으로 생산 대중에 의한 혁명적 길을 저지하기 위한 것이었다(김윤수 1988).

실제로 법령 33호의 제정 당시 남조선의 일본인이 8·15 당시의 10분의 1로 감소하여 있었다는 사실(따라서 일본인의 재산은 매매 또는 다른 이전 과정을 통해 조선인에게 점유되어 있었다)을 고려할 때 이 법령의 대상은 일본인이라기보다 조선인을 겨냥한 것으로 조선인 자치위원회(관리위원회)에 의한 실질적 점유를 배제하고, 미군정으로 귀속시키는데 본래의 의도가 있었다. 이는 법령 33호 발표 이후 노동자 자주 관리 운동이 쇠퇴하는 것에서 단적으로 나타난다(中尾美知子 1986, 307). 또한 관재령(管財令) 8호(1946.2.31)에 의해 귀속 공장의 관리와 감독권을 군정청 각 부처 또는 그 대행기관의 담당 미국인 고문관에게

이관시켜 조선인 관리의 발언을 허용하지 않으려 했던 사실에서 드러난다(김기원 1989, 122-123). 미국이 일본인 재산에 대해 그 소유권 또는 청구권을 절대 포기하지 않으려는 이유는 인민 위원회가 귀속재산을 물적 기초로 하여 발전하게 되는 것을 막고 '민주주의 정부의 구성=반공 국가'의 구축이라는 점령 목표를 이루기 위해서였다(김기원 1989).¹⁶⁾

해방 직후 남한 총재산의 80%에 달하는 이 귀속재산을 처리하기 위해 한국 정부는 1949년 12월 20일 '귀속재산처리법'을 제정하여 귀속재산 불하의 기본적 절차가 정해지게 되었다. 그런데 귀속재산처리법에 "귀속 기업체 중 대한민국 헌법 제87조에 열거된 기업체와 중요한 광산, 제철소, 기계공장, 기타 공공성을 가진 기업체는 이를 국영 또는 공영으로 한다"(제6조)고 되어 있었으며, "국유 또는 공유, 국영 또는 공영으로 되는 재산과 기업체의 지정에 관한 절차는 대통령령으로 정한다"(제7조)고 되어 있었다(공제욱 1993, 81-82). 이승만은 적산 불하(敵産拂下)¹⁷⁾와 미국의 원조를 전략적으로 이용(적산 기업 불하 시 그와 관계있는 측근에게 우선 불하 및 원조, 정경유착 구조를 형성)하여 측근들을 중심으로 하는 "충성과 시혜로 얽힌 후원-피 후원의 구조"를 만들어 통치 수단으로 이용하였다. 이승만이 미국으로부터 대대적인 무상원조를 받아내어 1950년대 말에 이르러서는 무상원조 금액이 한국 총수입의 6분의 5를 차지하였다.

한국은 민족주의자로 불리는 고집불통의 지도자가 이끌어가는 종속 국가였다. 한국은 독재정치 및 정당정치와 반(半) 파시스트적 동원체제를 혼합한 정치체제를 가지고 있었으며 체제 전반에 만연한 부패로 번성하였다. 이러한 혼성모방의 제도에도 여전히 미국 자유민주주의가 각인되어 있었다. 경제적인 실패에도 불구하고 대한민국은 매년 미국으로부터 수

16) 김기원에 의하면 1946년 2월까지 3천여 개의 귀속 사업체 중 357개에만 관리인이 임명되었다고 한다.

17) 광복 이후 미 군정과 이승만 정부에 의해 일제 강점기 일본인들이 한국 내에 설립한 부동산 또는 반입 후 되가져가지 못한 동산 등의 자산이 한국 내의 기업 또는 개인에게 매각된 것을 가리키는 용어이다.

십억 달러의 원조라는 형태로 재정적 지원을 받아내는 미국의 입장에서 비용이 많이 드는 나라였다(Bruce Cummings 2001, 429).

미국이 1945년부터 1960년까지 남한에 쏟아부은 약 30억 달러에 이르는 원조 액수 가운데서 약 80% 이상이 한국군의 유지를 위한 군사원조 비용으로 제공되었는데 고위 장성들은 이를 횡령하였고 이승만은 묵인해주었다. 그들의 충성심을 확보하기 위한 편법이기도 했지만, 본질적인 이유는 그들이 원조물자를 팔아서 축재(蓄財) 한 돈의 일부를 이승만의 정치자금으로 제공했기 때문이었다. 미국이 쏟아부은 막대한 군사원조의 일부가 정치화된 장성들을 통하여 정권 유지 비용으로 흘러간 것이다. 그리고 이승만은 군부에서 흘러들어온 자금을 이용하여 자유당을 창당하였다(김정원 1985, 167).

4. 농지개혁을 통한 농민의 지지기반 확대

1945년 일제의 패망과 함께 조선은 식민지배로부터는 벗어났지만 농업문제는 새로운 국가건설과 연결되어 여전히 큰 과제로 남았다. 더구나 한반도가 두 쪽으로 갈라지고 새로운 외세의 영향에 놓이게 된 상황에서 농업문제는 단순한 경제문제를 넘어선 사회 정치적으로 매우 민감하고 중요한 이슈였다. 북한에서는 사회주의적 국가건설의 방향에 따라 1946년 초 토지개혁이 신속하게 진행되었지만, 미군정하에서 자본주의적 사회 정치 질서를 세우려는 남한에서의 토지문제는 훨씬 복잡하게 얽혀 있었다(신기욱 2001, 31). 남한 농지개혁의 단행 배경은 경제적 배경과 사회적 배경, 정치적 배경으로 나누어 볼 수 있다.

농지개혁을 단행하게 된 경제적 배경을 살펴보면 다음과 같다. 해방 직후 우리나라는 전 농가의 86%가 소작농, 전 농지의 64%가 소작지인 상태였다. 해방 이후에도 일제 시대의 식민지적, 반봉건적 토지소유의 연장선상에서 한편으로 계급에서의 지주가 존재하고, 다른 한편으로 토지가 없거나 토지가 적은 농민이 지배적으로 존재했던 것이다(장상환 1993, 45). 이러한 상태에서 농업생산력과 농가경제의 향상을 위해서는

지주적 토지소유를 해체하고 농민들에게 토지를 제공하여 증산 의욕을 북돋기 위한 정책이 필요했다. 그리고 더 나아가 산업발전을 위해서도 지주 및 토지 자본을 산업자본으로 전환시킬 필요가 있었다.

농지개혁을 단행하게 된 사회적 배경으로는 남한 농민들의 농지개혁 투쟁을 들 수 있다. 해방 후 농민들은 노동자 계급과 함께 국가권력 수립 투쟁에 나섬과 동시에 토지분배의 반봉건 민주혁명 투쟁을 활발히 전개했고, 이는 정치 불안의 중요한 요소가 되고 있었다. 이러한 농민 투쟁에 대처하게 위해서 미군정과 이승만 정부는 부르주아적 방식의 농지개혁을 통해 농민의 투쟁을 약화시키고 농민들을 변혁 세력으로부터 분리시키려고 시도하지 않을 수 없었다(장상환 1993, 10-11).

농지개혁을 단행하게 된 정치적 배경 첫 번째는 미군정의 이해관계를 들 수 있다. 미군정은 한반도에서 소련과 직접적으로 대치하는 상황에서 사실상의 반공 정책을 실질적으로 수행해 나가는 과정으로 토지개혁 정책을 권고하였다. 이는 당시 남한 내 좌익 세력들의 민중 동원 능력을 억제하기 위함이었다. 정치적 배경 두 번째는 북한 토지개혁이 남한의 농지개혁을 강요하는 큰 압력으로 작용했다는 것을 들 수 있다. 북한 토지개혁에 대한 농민의 지지가 북한 사회체제에 대한 지지로까지 확대되지 않도록 하기 위해 이승만 정부는 농민들에게 유상몰수 유상분배라는 형식이기는 하지만 농지개혁을 실시하지 않으면 안 되었던 것이다(장상환 1993, 10). 특히 이승만은 가능한 한 빨리 농민에 대한 민주국민당과 남조선노동당의 농민에 대한 영향력을 차단하고 농민을 자신의 지지기반으로 끌어들이고 싶어 했다. 그는 농민 유인 전략의 일환으로 농지개혁을 서둘렀을 뿐 농민을 위해 진정한 개혁을 추진한 것은 아니었다. 그렇다고 지주계급을 편들지도 않았다.

그가 지주에 대한 대책을 강조한 일차적 이유는 농지개혁에 대한 민주국민당의 반발을 누그러뜨리기 위해서였을 뿐이다. 토지에 묻혀있는 대부분의 자본을 빨리 공업화로 전용하는 것이 그의 생각의 핵심이었다. 그가 바랬던 것은 ‘토지 자본가의 산업자본가화’가 아닌 ‘토지 자본의 산업 자본화’였다. 정부는 1950년 3월에서 5월 사이 농지분배를 단

행하였다. 각호당 분배된 농지는 0.36 정보(1,080평)로 적었지만 ‘땅’을 가지게 된 농민들이 소(小) 소유 계급으로 변모하면서 소작농의 급진성을 잃고 점차 소농의 보수성을 보이기 시작하였다. 농민은 이승만의 지지기반이면서 동시에 ‘한국’이라는 국가의 구성원으로 포섭되었다(김일영 2004, 25).

이승만에게는 농지개혁법의 성안(成案) 자체부터가 정치적 승리였다고 할 수 있다. 게다가 그는 재정 부담을 주는 조항을 삭제함으로써 자신(정부)의 이해관계를 관철시켰다. 민주국민당은 이승만과 소장파 의원들의 공세로 15할 보상에 만족할 수밖에 없었으며, 지주들 대부분이 규모의 영세성과 제도 시행 과정의 문제로 인해 큰 타격을 받게 되었다. 이렇듯 농지개혁의 효과는 매우 복잡적이었다. 농지개혁은 지주와 소작 관계로 대립하던 농촌 사회의 주민들을 동질적인 국민으로 통합해 가는 데 크게 기여하였다. 국민적인 통합이 진전됨으로써 민주주의의 토대도 서서히 구비되어갔다. 또한 농촌 사회의 주민들에게는 교육을 통하여 신분이 상승할 수 있는 기회가 확대 제공되었다(이영훈 2014, 178).

IV. 권력 기반의 완성: 반공 이데올로기

이승만은 ‘반공’과 ‘북진통일’을 체제 유지를 위한 이념적 도구로 활용하였다. 기회 있을 때마다 반공과 북진통일의 당위성을 강조했다. 주요 국경일에 즈음한 그의 담화나 기념사 대부분은 그 논지가 반공의 절박한 필요성, 대공 유화정책이나 협상론에 대한 반대, 그리고 북진통일에 대한 각오로 일관되었다. 북진통일 운동은 대북용이 아니라 대내용이었다. 북진통일 운동은 주민들을 하나가 되게 하여 철통 같은 반공태세를 강화하고, 그것의 영도자인 이승만의 권력에 복종하게 했다(서중석 2002, 162).

또한, 이승만은 여순사건을 계기로 조성된 분위기에 힘입어 국가보안

법을 통과시켜서 반대 세력 탄압을 위한 제도적 도구를 마련할 수 있었다. 정부나 여당에 대한 지나친 비판은 공산 세력을 이롭게 하는 행위로 간주하였으며, 이승만 자신을 지지하지 않는 것은 공산 세력을 이롭게 하는 것과 같다는 논리 비약을 서슴지 않았다. 이후 안보는 한국 정치에서 권위주의적 지배를 정당화하는 고갈되지 않는 자원이 되었다 (백영철 1995, 177-178).

1. 제주 4.3 사건

1948년 4월 3일 새벽 2시를 전후하여 한라산의 크고 작은 봉우리마다 일제히 봉화가 타올랐다. 남조선 노동당 제주도당의 무장봉기를 알리는 신호탄이었다. 무장대는 봉기를 일으키면서 도민들에게 “매국 단선 단정(單選單政)¹⁸⁾을 결사적으로 반대하고 조국의 통일 독립과 완전한 민족 해방을 위하여” 무기를 들고 쫓기하자고 호소했고 제주도민은 이에 호응했다. 제주도민은 수백 년간 육지로부터 수탈을 당한 역사를 가지고 있으며, 1947년 3.1 시위와 3월 10일 총파업에 대한 미 군정의 과도한 대응, 육지경찰과 서북청년회의 횡포로 인해 괴로움을 겪고 있었다. 이러한 일들이 적지 않은 제주도민이 무장대에 호응한 이유였다 (서중석 2007, 43-44). 이승만은 1948년 11월 17일 제주도 전역에 계엄령을 선포함으로써, 마구잡이 민간인 학살의 길을 열어주었다.

군경 토벌대는 학살의 집행인으로 이 계엄령을 사람을 함부로 죽여도 괜찮다는 뜻으로 받아들였다. 법과 규정을 내면화하는 데 필요한 시간이 부족한 상황에서 토벌대는 '사람을 죽이는 것이 계엄령'이라고 생각했다(김종민 1988, 37). 정권의 강력한 후견인 역할을 하였던 미군의 철수가 예정된 상황이었기 때문에, 이승만은 제주도에서의 저항을 초토화하는 대가로 미국의 대대적인 원조를 끌어내고자 했다. 이승만은 대통령임에도 불구하고 미국의 원조를 자국민의 생명보다 더 중요시했다.

18) 단독 선거와 단독정부를 아울러 이르는 용어이다.

이승만은 저항의 뿌리를 완전히 제거하라며, 3월 8일 국무회의에서 국방부 장관과 내무장관에게 제주도와 전라남도 등지를 철저히 소통하라고 지시했다. 이승만 정권의 빨갱이 논리는 많은 민간인 학살의 빌미를 제공하였고 한국전쟁이 발발한 후에는 예비검속자(豫備檢束者)¹⁹⁾에 대한 학살로 이어졌다. 반공 이데올로기는 취약한 정권의 위기 탈출구로 이용되었다.

제주도 사건에 대한 강경 일변도의 진압 작전으로 여수에 주둔하고 있었던 14연대에 일부 병력의 출동 명령이 하달된 후 불과 몇 시간이 안 된 1948년 10월 19일 저녁 8시경 지창수 상사 등 부사관이 중심이 된 병력은 제주도 출병을 거부하고 반란을 일으켰다. 반란군은 새벽에 여수를 점령하고 20일 순천을 점령했다. 하지만 군은 미군의 지원을 받으며 23일 순천을 탈환했고, 26일 여수의 반란군을 진압했다. 여순 사건은 국가보안법 개정의 계기가 되었다. 국가보안법은 1948년 9월에 발의된 내란 행위 특별 조치법의 명칭을 바꾼 것이다. 국가보안법은 내란 행위 자체보다는 반국가적인 정당 단체의 활동을 규제하기 위해 내란과 비슷한 목적을 가진 결사나 집단의 가입을 처벌하는 것으로 내용의 핵심을 고쳐서 1948년 11월 20일 국회를 통과한 후 12월 1일 공포되었다. 이후 국가보안법은 사실상 헌법을 초월하는 절대적인 위치를 차지하기 시작했다.

2. 반민족 행위 특별조사위원회의 와해(瓦解)

제헌국회는 국가의 기본법인 헌법 제정을 완료하고 1948년 8월 5일 헌법 제101조에 따라 친일파들의 반민족 행위를 처단하기 위해 국회에 반민족 행위 처벌법 기초 특별위원회를 구성하였다. 9월 1일 반민족 행위 처벌 법안이 통과되었다. 10월에는 국회 내에 반민족 행위 특별조사위원회가 구성되고, 법원과 검찰에 ‘반민족 행위 특별재판부’와 ‘반민

19) 전시에 적에게 동조하여 아군에게 해악을 끼칠 수 있는 자를 사전에 분류하여 신병을 확보하여 잡아 놓는 일을 가리키는 용어이다.

족 행위 특별 검찰부'가 설치되었다. 1949년 본격적인 활동을 시작한 반민족 행위 특별조사위원회 친일·반민족 행위자인 박흥식(화신 재벌 사장), 최린(중추원 참의), 김연수(경성 방직 사장), 노덕술(친일 경찰) 등을 체포하는 활동을 하였다. 이승만은 귀국 이후 계속 친일파 재산가들로부터 정치 자금을 받았고, 친일파와 긴밀한 관계를 맺고 있었으므로 반민족 행위 특별조사위원회의 활동에 반대하는 성명을 잇달아 발표하였다.

그는 친일파 처단은 민심을 혼란에 빠뜨리기 때문에 친일파에 대한 문제는 우리 정부가 수립된 이후에 해결하자는 논리로 친일파 처단을 반대했다. 친일세력, 특히 경찰은 수단 방법을 가리지 않고 반민족 행위 특별조사위원회를 공격하기 시작했다. 국회 본회의장에는 “민족 처단을 주장하는 사람은 공산당의 주구(走狗)이다”와 같은 내용의 협박 전단이 살포되었다. 이들 전단에는 친일파들의 반공 논리가 여실히 드러나 있다. 해방 직후부터 친일파들은 반공을 위해서 그리고 민족의 분열을 막기 위해서 친일파 청산을 절대로 해서는 안 된다고 주장했다.

이승만은 4월 16일 반민족 행위 특별조사위원회 활동의 중지와 특경대 해산을 직접 지시하였고 결국 반민족 행위 특별조사위원회는 6월 6일 경찰에게 본부를 습격당하여 무소속 소장파 의원들이 국회 프락치 사건²⁰⁾으로 대거 구속되면서 실질적으로 와해되고 말았다(한국정신문화연구원 1998, 175). 반민족 행위 특별조사위원회는 8개월 동안의 친일 행위 조사 결과 영장 발부 408건, 검찰 송치 559건, 기소 221건을 기록하였으나 이들 대부분이 풀려났고 재판에서 실형을 받은 사람은 7건에 불과했으며, 이 7명도 감형이나 형 집행 정지로 모두 풀려났다(길진현 1984, 196).

이승만 정권이 반공 공세(反共攻勢)를 적극적으로 벌였던 이유는 반공주의가 헤게모니를 추구하는데 절대적으로 필요한 요소였기 때문이다. 이승만 정권이 감당해야 했던 분단 정권이라는 약점은 공산주의자

20) 국회 프락치 사건은 1949년 5월부터 8월까지 남조선노동당의 프락치 활동을 했다는 혐의로 현역 국회의원 10여 명이 검거되고 기소된 사건이다.

를 공동체 내부에서 추방해버리고 그들에게 공격자, 적대자의 이미지를 덮어 씌우는 것을 통해 악화되는 것처럼 보였다. 반공 공세를 강화하면 강화할수록 정부는 주도권을 질 수 있었고, 국민은 반공주의 교육을 받아야 할 국민으로 위치 지워졌다. 이승만 정권은 국가 안보를 확보하려 했지만 사회 구성원의 생명권 같은 가장 중요한 안보는 제외되어 있었다. 국가안보에 사회 구성원에 대한 안보를 종속시킨 결과 사회 구성원의 생명권을 박탈하는 학살은 애국 행위로 둔갑하였고, 공산주의자를 비인간화하여 내적 공동체로부터 추방해버린 것은 민간인 학살의 이념적인 기초가 되었다. 이승만은 반공주의를 철저히 정치탄압과 정권유지의 수단으로 사용하면서 스스로가 내세운 또 다른 이데올로기인 자유민주주의를 본인 스스로 짓밟고 하나의 가식으로 만들었다.

3. 부산 정치파동과 발췌개헌

이승만 정부와 국회 간에는 전쟁의 와중에서도 점차 균열의 폭을 넓혀갔다. 국군 방위군 사건²¹⁾과 거창 양민 학살 사건²²⁾이 일어나면서 여야의 대치가 과격해지고 여당계인 공화 민정회 소속 의원 중 몇 명이 탈회(脫會)하여 여당 세력이 크게 위축되었다. 국회 내에서의 여당 세력의 약화는 임기 만료를 얼마 앞둔 이승만을 더욱 불안하게 만들었다. 헌법이 정한 대로 국회에서 간접 선거로 대통령을 뽑게 된다면 그

21) 국군 방위군 사건은 1·4 후퇴 시기 국민방위군 간부들이 약 25억 원의 국고금과 물자를 부정 착복함으로써 야기된 사건이다. 식량 및 피복 등 보급품을 지급하지 못하였고 방위군 수만여 명의 아사자와 병자를 발생시켰다. 이 사건으로 신성모 국방부 장관이 물러나고 이기붕이 그 후임으로 임명되었으며, 사건의 직접 책임자인 김윤근, 윤익헌 등 국민방위군 주요 간부 5명이 사형 선고되었다.

22) 거창 양민 학살 사건은 6·25 전쟁 중이던 1951년 2월 경상남도 거창군 신원면 일대에서 일어난 양민 대량학살사건이다. 당시 중공군의 개입으로 1·4 후퇴가 시작된 후 빨치산 공세가 강화되자 후방의 빨치산과 대결하던 국군 가운데 거창군 신원면 일대에서 공비 토벌 작전 중이던 11사단 9연대 3대대는 공비와 대항하였다고 하여 2월 10일 내탄 부락 골짜기에서 청장년 136명을, 11일 박산 계곡에서 527명을 중화기로 무차별 학살하였다.

의 낙선은 확실한 것으로 보였다. 그는 새로운 정당의 설립을 추진하는 한편 1951년 11월 30일 대통령 직선제와 양원제의 도입을 골자로 하는 헌법 개정안을 국회에 제출했다.

이승만은 개헌안을 통과시키기 위해 한편으로 국민운동을 전개하면서 한편으로는 새로 조직한 자유당을 통해 원내 야당 세력의 와해를 공작한다. 그런데 이승만이 자신의 지지 세력으로 새롭게 조직한 자유당이 원내 자유당과 원외 자유당으로 양분되어 원내 자유당의 주력이 개헌 반대에 동참하면서 이승만의 직선제 개헌안은 압도적인 표 차로 부결되었다. 가만히 있을 이승만이 아니었다. 원외 자유당과 대한청년단, 국민회의를 중심으로 한 수많은 산하 단체들이 지방 조직을 이용해 '개헌안 부결 반대 국민대회'를 열고 '국회의원 소환 운동'을 벌였다. 여러 이름의 폭력단체들이 임시 수도 부산으로 몰려와 임시 국회의사당으로 사용하던 경남도청 내 무덕관을 포위하고 야당 의원들을 위협했다. 1952년 2월 19일 국회가 호헌(護憲) 투쟁을 결의하자 정부와 국회의 대립은 절정을 향해 치달기 시작했다.

이승만은 지속해서 밀어붙였다. 1952년 5월 14일 이미 부결된 정부 개헌안을 약간 수정하여 국회에 다시 제출했는데 당시 이승만의 헌법 개정의 목적은 명백히 대통령 직선제였다(김수자 2005, 211). 또한 이 대통령은 국회에 대한 통제력의 한계를 절감하고 이에 대처하기 위한 비상수단을 강구토록 하였다. 이에 정부는 국회해산을 요구하는 국민회·조선민족청년단·대한청년단·대한노총 등 어용단체를 동원하였고, 백골단·땃벌떼·민족 자결단 등을 동원하여 직선제 개헌안을 반대하는 야당 의원을 위협하고 비난하는 벽보를 곳곳에 붙이며 공포 분위기를 조성하였다(이철순 2018, 172-173).

5월 23일 이승만 대통령은 미국 대사에게 자신은 적들이 한국과 내부의 통합을 위협하는 한 대통령직에서 물러날 수 없으며, 그들을 굴복시킬 것이라고 말했다(MacDonal, Donald 2001, 292). 5월 24일에는 내무장관에 이범석을 임명하였고, 5월 25일 00시를 기하여 임시 수도 부산 일원에 갑작스럽게 비상계엄령이 선포되었다(오제연 2019, 157).

이승만 대통령이 계엄령을 선포한 다음 날인 5월 26일에는 국회 의사당으로 등원하던 야당 의원 50명이 탄 버스를 의사당 정문에서 연행하여 헌병대로 끌고 갔다. 6월 2일 이승만 대통령은 장택상 국무총리를 통하여 24시간 이내 직선제 개헌안이 통과되지 않는다면 국회를 해산하겠다고 위협했다. 그러자 미국 정부는 국회해산이 이루어지면 미국의 대한 정책(大韓政策)을 재고하겠다고 경고했다. 사태가 악화되자 미국 정부는 이승만을 권좌에서 제거하는 비상계획(contingency plan)까지 작성하였지만, 미국 정부는 이 대통령이 공산주의로부터 반공을 지켜줄 유일한 인물이라는 것을 이유로 결국 대한민국 국회와 이승만 정부의 타협을 시도했다(권자경 2013, 227).

이승만은 수단과 방법을 가리지 않고 헌법과 법률을 초월해서라도 대통령직을 유지하겠다는 의지를 확실히 보여주었다(서중석 2007, 106-107). 정치파동으로 정국이 극도로 혼미해진 상황에서 장택상이 이끄는 신라회가 주축이 되어 국회에 계류 중인 두 개의 개헌안을 발췌, 양측의 접근을 시도했다. 이는 대통령을 직선제로 뽑는 대신, 국무총리의 제청에 의한 국무위원의 임명과 면직, 그리고 국무위원에 대한 국회의 불신임권을 인정하는 것으로 표면적으로는 두 개헌안의 내용을 혼합한 것이었다(심지연 2004, 80-81).

1952년 7월 4일 무장 경찰, 헌병, 테러단이 국회를 포위한 가운데 기립 투표 방식으로 발췌 개헌안 표결이 강압적으로 가결되었다. 이로써 법과 질서가 완전히 무시된 가운데 우리나라 헌정 사상 첫 개헌이 이루어진 것이다. 국회의사당을 무장경관과 헌병으로 포위한 상태였으므로 재석 166명 중 3명만이 기권했을 뿐이다(이완법 2007, 208). 이승만은 국민을 치하하는 담화를 발표하면서 개인적인 권력욕 때문에 개헌한 것이 아니라고 변명했지만, 곧바로 제2대 대통령 선거에 출마함으로써 말과 행함이 모순되는 그의 속성을 어김없이 드러냈다.

부산 정치파동 직후에 자유당의 당권을 두고 이승만에 대한 이범석의 민족 청년단 계열의 거센 도전이 있었다. 이승만에게 있어 정당이란 필요에 따라 조종할 수 있는 하나의 동원 기관 정도로 인식되었지만,

처음부터 그가 당을 통제하고 장악할 수 있었던 건 아니었다. 자유당의 모태인 원외 자유당은 민족 청년단 계열이 중심이 되어 여러 사회단체가 힘을 합쳐 만든 것이다. 하지만 본래 반이승만 입장에 섰던 다수 의원이 발췌개헌 이후 권력을 좇아 이러한 원외 자유당에 대거 가담하면서 성립되었고 따라서 자유당 내에서 다양한 파벌과 대립이 있을 수밖에 없었다.

그중 민족 청년단 계열을 이끄는 이범석은 직선제 개헌 공작에서의 자신의 공을 내세워 이승만에 이은 제2인자인 부통령이 될 것을 꿈꾸었다. 그러나 이승만에게는 이범석과 민족 청년단 계열이 개헌 추진 과정에서 필요했지만, 그것이 달성된 후에는 정치적으로 부담스러운 존재였다. 따라서 그는 장택상을 총리를 통해 함태영을 부통령으로 밀었고, 그 결과 이범석은 낙선하고 말았다. 이승만은 용인술(用人術)에도 뛰어났다. 그는 대통령 선거가 끝나자 이범석 견제에 공이 많은 장택상을 총리에서 물러나게 하고 민족 청년단 계열인 백두진, 진헌식, 신중목, 이재형 등을 총리, 내무, 농림, 상공 장관에 각각 임명했다. 이범석을 견제하기 위해 장택상을 이용하고, 장택상에게 권력이 집중되는 것을 막기 위해 민족 청년단 계열을 이용하는 이승만의 절묘한 분할 지배 방식이었다. 휴전 반대와 북진통일 운동을 위해 대중조직이 필요해진 것도 민족 청년단 계열을 기용한 한 가지 이유였다. 그런데 이후 휴전 문제를 둘러싼 한미 간의 갈등이 타결의 실마리를 보이기 시작하자 이승만은 다시 민족 청년단 계열을 공격, 당체제 개편 지시를 내려 만족 청년단 계열을 자유당과 기간단체로부터 전원 제명해버렸다(문정인·류상영 2004, 26). 이로써 자유당은 이승만을 정점으로 권력 구조를 형성하게 되었다. 민족 청년단 계열이 완전히 배제된 자유당은 이승만 개인의 충직(忠直)한 도구로 전략하였다. 이승만과 그 추종 세력의 정치적인 목적과 이익을 위해서 국민에게 그들의 명령과 지시를 하달하고 또한 그들이 필요하다고 생각할 때는 국민을 동원하기 위한 정치적인 도구로서 기능하였다.

대통령 추종 세력으로 변한 자유당은 곧 통합의 위력을 발휘하기 시

작했다. 1954년 5월 20일 실시된 3대 의원선거에서 자유당은 114명이나 당선됐지만, 민주국민당은 15명의 당선에 그쳐 교섭단체조차 구성하지 못하고 결국 무소속과 합쳐 무소속 동지회를 구성하는 것으로 만족해야 했다. 야당 세력은 부산 정치 파동에서의 패배로 인하여 침체해 있었고 뚜렷한 지도자가 없어 관권과 금권, 그리고 대중적 동원력까지 구비한 이승만 세력의 적수가 될 수 없었다(김영명 1994, 196). 자유당은 압승을 거두기는 했지만 당초에 목표한 개헌 정족수 136명 이상의 의원 확보에는 실패했다.

자유당은 부족한 의석을 채우기 위해 맹렬한 포섭 공작을 벌였다. 1954년 9월 6일 자유당은 국민투표제 도입과 현 대통령만 중임 제한 규정의 적용을 배제한다는 등의 내용을 골자로 한 개헌안을 제출했다. 개헌안이 제출되자 이승만은 개헌안의 골자는 국민투표라고 주장하고, 자신은 지위를 염두에 두고 있지 않으며 이에 관심도 없다고 발언했다. 권력에는 관심도 없고 오로지 국민이 원한다면 그에 따를 뿐이라는 식이었다. 하지만 이러한 고도의 수사적인 발언과 달리 개헌안은 이승만의 종신집권을 꾀하고, 이를 통해 자유당의 권력 기반을 더욱 공고히 하여 야당 세력을 무력화시키기 위한 조치였던 것임이 분명했다(심지연 2004, 82-83). 11월 27일 표결의 개표 결과 재석 202, 가 135, 부 60, 기권 7로 개헌선에서 1표가 모자라 개헌안은 부결되었다.

그러나 이틀 후 자유당은 사사오입(四捨五入)이라는 허무맹랑한 논리를 앞세워 가결을 선포했다. 사사오입 개헌으로 이승만 정권은 권력을 연장할 수 있었지만, 그로 인해 만만치 않은 대가를 치러야만 했다. 개헌 과정에서 자유당이 보여준 상식 이하의 행태 때문에 세 가지 반작용이 생겨났다. 첫 번째는 자유당 자체에 내분이 발생했고, 반이승만 세력이 호헌의 이름 아래 뭉쳐 강력한 야당을 만들게 되었으며, 두 번째는 이승만의 국부적 이미지가 훼손되고 정권의 정당성이 심한 손상을 입게 되었다. 세 번째는 무리한 개헌으로 인해 이승만 정권으로부터 민심이반이 시작됐는데, 그것이 집약적으로 나타난 것이 1956년 제3대 정·부통령 선거였다.

1956년 3월 5일 이승만은 자유당의 정·부통령 후보 지명대회에서 대통령 후보로 지명받자 불출마를 선언하였지만 10일에는 국민이 입후보를 강요한다면 재 고려할 것을 시사하면서 “나는 그들이 원하는 것이라면 무엇이든지 할 생각으로서 자살을 원한다면 자살이라도 하겠다”라고 말했다. 동원 시위는 3월 12일 동원된 노동자와 농민들이 경무대(청와대의 옛 명칭) 앞으로 우마차(牛馬車) 800대를 끌고 행진한 사건에서 백미를 이루었다. 한 언론인은 우차와 마차를 동원해서 이승만의 불출마를 촉구하는 시위를 풍자하여 ‘우의(牛意)·마의(馬意)’라는 말을 만들어냈다. ‘민 의(民意)’ 조작이 지나쳐 소나 말의 의사까지 동원했다는 뜻이다. 이승만은 3월 23일 “300만 명 이상의 민의들이 날인한 탄원서 열서가 들어왔고, 수만 군중이 밤낮없이 악천후를 무릅쓰고 재출마를 간청하고 있으니 이는 국민 대부분을 대표하는 것으로, 내가 이에 불응하면 민중들이 다시 물려올 것 같아서 민의에 양보하여 재출마하기로 하였다.”라는 성명을 발표하였다(서중석 1999, 117-118).

민주당은 대통령 후보로 신익희를, 부통령 후보로 장면을 지명하고 선거 구호로 “못 살겠다 갈아보자”를 내걸었다. 신익희의 인기는 대단했는데 1956년 5월 3일 한강 백사장에서 열린 강연회에는 30만 인파가 몰렸다. 자유당은 민주당의 구호에 맞받아 “갈아봤자 소용없다. 구관이 명관이다.”를 외쳐댔다. “못 살겠으면 북으로 가라”라고 외쳐대기도 했다. 이승만은 5월 3일 논산훈련소에서 수만 장병이 도열한 가운데 행한 연설에서 “친 공산주의자와 친일파들이 권력을 추구하고 있음”을 경고하고 그들은 “일본과 북괴에 비밀리에 연결되어 있다”는 주장까지 하였다(박태균 1995, 242). 이승만의 이러한 과격 대응과 자유당의 부정선거 획책은 사실상 자유당의 위기 상황을 방증하는 것이었다. 5.15 선거의 결과는 이승만 55.7%, 조봉암 23.8%(유효 투표로는 30%) 죽은 신익희에 대한 추모 표를 포함한 무효표(김일영 2004, 240).²³⁾가 20.5%로 나와 이승만이 제3대 대통령에 당선되었다. 이 선

23) 엄밀하게 말해 무효표가 전부 신익희를 지지하는 표는 아니다. 1952년 정·부통령 선거에서도 무효표가 3.5% 정도 나왔다. 이에 비추어 볼 때 이 선거

거에서 헌법상 대통령 유고 시 승계권을 지닌 부통령에 자유당의 이기붕을 제치고 민주당의 장면이 46.4% 득표로 당선된 사실과 진보당의 조봉암이 총 투표자 중 23.8%를 획득했다는 것은 이승만과 자유당에 위기감을 주기 충분했다.

진보당이 강령으로 내건 “안으로 민주 세력의 대동단결을 추진하고 밖으로 민주 우방과 긴밀히 제휴하여 민주 세력이 결정적 승리를 얻을 수 있는 평화적 방식에 의한 조국 통일의 실현을 기한다”라는 평화 통일론은 정부의 무력 통일론에 정면으로 도전하는 것이었다. 사람들은 정부의 실현 가능성 없는 무력 통일 안(案)보다 진보당의 평화 통일론에 더 관심을 보였다. 진보당의 급격한 당세 확장이라는 도전에 직면한 보수진영으로서 여야를 불문하고 어떤 수를 써서라도 도전을 물리쳐야 했고, 이승만 정부는 1957년 말부터 혁신 세력에 대한 탄압에 나섰다. 일제 강점기 공산당과 고려 공산청년회의 창립멤버이자 그 후 국내 외에서 공산당 활동을 했던 조봉암의 경력은 좋은 구실이 되었다. 조봉암, 박기출, 김달호, 윤길중 등 진보당 간부들을 간첩 또는 간첩 방조죄로 구속 기소하고, 1958년 2월에는 진보당의 정당 등록을 취소시켰다(김일영 외 1991, 124). 이후 대법원은 1959년 2월 27일 확정판결에서 조봉암, 양명산에게 사형을 확정하고 나머지 피고들에게는 전원 무죄를 언도한다. 조봉암은 재심을 청구를 했으나 법원은 7월 30일 이를 기각하고 다음 날 사형을 집행했다(박기출 1977, 175-176).²⁴⁾ 이승만의 권위를 위협한 대가는 이렇게 혹독했다.

에서 나온 무효표 중 약 4%는 신익희에 대한 추모 표가 아니라 문자 그대로 무효표라고 할 수 있다.

- 24) 조봉암에게 사형을 구형한 유일한 근거는 양명산(일명 양이섭)의 자백이었다. 양명산은 군 방첩대 소속 요원으로 북한을 왕래하며 이중간첩 역할을 했다. 검찰은 양명산이 북한으로부터 받은 달러를 조봉암에게 주고 대가로 받은 기밀을 북한에 전달했다고 발표했다. 그러나 조봉암은 시종일관 이 사실을 부정했고 양명산도 2심에서는 이 사실을 부인했다.

V. 결론

1948년부터 1953년까지는 최고통치권자인 이승만이 자신의 권력을 강화, 유지하기 위하여 권력의 초석을 다진 시기라고 할 수 있다. 그 권력 기반 강화에 있어 중요한 역할을 담당했던 것이 미군정기 결성되었던 우익 대중단체였고, 그를 통해 동원한 경찰, 군부 그리고 청년 단체가 그의 물리적 정치 기반이었다. 경찰과 군부, 청년단체는 이승만이 강압적으로 남한을 장악해 나가는 과정에서 최대의 그리고 실질적인 물리적 기반이 되었다고 봐야 할 것이다. 경찰이 이승만 정권하에서 막강한 권력을 행사할 수 있었던 것은 그것이 전국적으로 영향력을 미칠 수 있는 광범위하고 체계적인 조직이었기 때문이다. 고도로 중앙집권적이었던 경찰은 일반 국민에게는 공포의 대상이었고 정당이나 여론과는 분리되어 정부를 뒷받침하는 조직이었다.

이승만은 우익 대중단체들의 총재와 고문의 자리를 차지하고, 이를 적극적으로 활용하여 대한민국 정부 수립과정에서 다른 우익 지도자들보다 실질적인 권력 장악이 가능한 유리한 위치를 점할 수 있었다. 특히 1946년 4월부터 실시한 이승만의 지방순회로 인해 우익세력은 조직화되고 대한독립촉성 국민회의 내에서 이승만이 김구의 임시정부 세력보다 우위를 점할 수 있었고, 자신을 지지하는 세력으로 대한독립 촉성 국민회의 임원을 구성할 수 있었다.

이승만은 대중동원을 통해 확보한 물리적 기반으로 일본의 귀속재산 불하와 미국의 무상 원조를 전략적으로 이용했고, 이를 통해 측근들을 중심으로 하는 “충성과 시혜로 얽힌 후원-피 후원의 구조”를 만들어 통치 수단으로 이용했으며, 농민을 자신의 지지기반으로 끌어들이므로써 확고한 영향력을 갖게 되었다.

이런 효과적인 대중동원의 배경에는 '반공'과 '북진통일'을 앞세운 반공이데올로기가 체제 유지를 위한 이념적 도구로 활용하였다. 이승만은 기회 있을 때마다 반공과 북진통일의 당위성을 강조했는데, 그 논지의

대부분은 반공의 절박한 필요성, 대공 유화정책이나 협상론에 대한 반대, 그리고 북진통일에 대한 각오로 일관되었다. 이런 이데올로기는 실제 대북용이 아니라 대내용이었다. 북진통일 운동은 주민들을 하나가 되게 하여 철통같은 반공 태세를 강화하고, 그것의 영도자인 이승만의 권력에 복종하게 했다.

이처럼 이승만은 취약한 권력 기반을 강화하기 위해 우익 대중단체와 경찰, 군부, 청년단체, 귀속재산 불하와 미국의 무상원조, 농민을 자신의 지지기반으로 끌어들이려는 토지개혁, 반공 이데올로기, 부산 정치파동과 발취개헌, 대중동원 정치를 원동력으로 권력 기반과 국가의 초석을 다졌다고 볼 수 있다.

<참고문헌>

- 공제욱. 1993. 『1950년대 한국의 자본가 연구』. 서울: 백산서당. 81-82.
- 권자경. 2013. “헌정위기와 대응에 대한 역사적 고찰 : 이승만 개헌과 정치파동을 중심으로.” 『한국 위기관리 논집』 9집 2호, 227.
- 길진현. 1984. 『역사에게 다시 묻는다 : 반민특위와 친일파』. 서울: 삼민사. 196.
- 김기원. 1989. 『미군정기 귀속재산에 관한 연구 기업체의 처리를 중심으로』. 서울대학교 박사학위 논문. 122-123.
- _____. 1989. “미군정기 한국공업의 동향.” 『한국 현대정치사』, 남양주: 실천문화사.
- 김도현 외. 1981. “1950년대의 이승만론”. 『1950년대의 인식』. 서울: 한길사.
- 김병문. 2018. “이승만의 권력 장악 과정 : 우익의 주도권 과정을 중심으로.” 『대한 정치학회보』 26권 4호, 94-95.
- 김수자. 2003. 『대한민국 초기 이승만의 권력기반 강화 과정 연구』. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. 2004. “이승만의 여당 결성과 활용.” 『한국 근현대사 연구』 제 31집.
- _____. 2005. 『이승만의 집권 초기 권력기반 연구』. 서울: 경인문화사. 190-192.
- 김윤수. 1988. 『8.15 이후 귀속기업체 불하에 관한 일연구』. 서울대학교 경제학과 석사학위논문.
- 김영명. 1994. 『한국 현대 정치사 : 정치변동의 역학』. 서울: 을유문화사. 196.
- _____. 2006. 『한국의 정치변동』. 서울: 을유문화사. 77-78.
- 김일영. 2004. 『건국과 부국 : 현대 한국 정치사 강의』. 서울: 생각의 나무.
- 김일영 외. 1991. 『1950년대 한국사회와 4.19 혁명 : 한국 현대사의 이해 II』. 서울: 태암. 124.
- 김정원. 1985. 『분단 한국사』. 서울: 동녘. 167.
- 김종민. 1998. “제주 4·3 항쟁 : 대규모 민중 학살의 진상.” 『역사비평』 제42권 42호, 37.
- 문정인·류상영. 2004. 『1950년대 한국사의 재조명』. 서울 : 선인사. 26.

- 류상영. 1987. 『초창기 한국 경찰의 성장과정과 그 성격에 관한 연구 (1945~1950)』. 연세대학교 석사학위 논문.
- 박기출. 1977. 『한국 정치사』. 동경 민족통일연구소. 175-176.
- 박태균. 1995. 『조봉암 연구』. 서울: 창작과 비평사. 242.
- 백영철. 1995. 『제1공화국과 한국 민주주의』. 파주: 나남출판사. 177-178.
- 신기욱. 2001. “농지개혁의 역사사회학적 고찰.” 『농지개혁 연구』. 연세대학교출판부. 31.
- 신병식. 1989. “분단국가의 수립과 이승만 노선.” 『한국 현대 정치사 1』. 서울: 실천문학사.
- 서중석. 1999. 『조봉암과 1950년대 상, 하』. 서울: 역사비평사. 117-118.
- _____. 2002. 『비극의 현대 지도자 : 그들은 민족주의자인가 반민족주의자인가』. 서울: 성균관대학교 출판부. 162.
- _____. 2007. 『이승만과 제1공화국 : 해방에서 4월 혁명까지』. 서울: 역사비평사.
- 손호철. 2004. 『현대 한국정치 : 이론과 역사 1945-2003』. 서울: 사회평론.
- 신창현. 1996. 『위대한 한국인·해공 신익희 - 상』. 서울: 연봉. 193.
- 심지연. 2004. 『한국 정당 정치사 : 위기와 통합의 정치』. 서울: 백산서당. 80-83.
- 양동안. 2001. 『대한민국 건국사』. 서울: 현음사.
- 유영익. 1996. 『이승만의 삶과 꿈 : 대통령이 되기까지』. 서울: 중앙일보사.
- 이완범. 2007. “1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구.” 『정신문화연구』 제30권 2호, 208.
- 이영훈. 2014. 『대한민국 역사』. 서울: 기파랑. 178.
- 이철순. 2018. “제1공화국 시기의 대통령제 확립 과정 연구.” 『한국지방정치학회보』 vol.8, no.1 통권 14호, 172-173.
- 오유석. 1987. 『미군정하 우익 청년단체에 대한 연구 : 1945~1948』. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 오제연. 2019. “이승만 정권기 공화 이해와 정치적 전유.” 『역사비평』 통권 127호, 157.
- 장상환. 1993. “농지개혁의 역사적 의의를 재조명한다. : 광복과 미군정의 농업정책.” 『근현대사 강좌』 제3호, 한국 현대사 연구회. 45.
- 전상인. 2003. 『이승만 연구 : 이승만과 5.10 총선거』. 서울: 연세대학교

42 한국과 국제사회 제5권 2호 (2021)

- 출판부. 464-465.
- 조병옥. 2003. 『조병옥 회고록』. 서울: 선진. 199.
- 최상오·홍선표. 2011. 『이승만과 대한민국 건국』. 서울: 연세대학 출판부. 13.
- 한국정신문화연구원 현대사연구소. 1998. 『한국 현대사의 재인식 4 : 1950년대 후반기의 한국 사회와 이승만 정부의 붕괴』 서울: 오름. 175.
- 허 장. 1985. “초기 군사제도와 군부의 구조 형성.” 『한국 현대사 1』. 서울: 열음사.
- 홍상표. 2007. “현실주의 시각에서 본 이승만의 반공 노선.” 『세계 정치』 제8권 0호, 51-81.
- Bruce Cummings. 1986. 김자동 역. 『한국 전쟁의 기원』. 서울: 일월서각. 307.
- _____. 2001. 김동노 外 역. 『브루스 커밍스의 한국 현대사』. 서울: 창작과 비평사. 429.
- MacDonal, Donald 저. 한국 역사연구회 1950년대반 역. 2001. 『한미 관계 20년 사(1945~196)』. 서울: 한울 아카데미. 292.
- 中尾美知子. 1984. 『해방후 전평 노동운동』, 춘추사. 88-99.

투고일 : 2021년 2월 22일 . 심사일 : 2021년 3월 26일 . 게재확정일 : 2021년 3월 29일

* 정한웅은 제주대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 제주대학교에서 계약교수로 재직 중이다. 주요 저서로는 “미얀마 군부의 로힝자족 탄압과 대응방안” 등이 있고, 논문으로는 “탈냉전기 일본 방위정책의 변화: 방위정책 관련 법과 제도를 중심으로” 등이 있다. 관심분야는 한국정치와 국제정치 연구이다.

<Abstract>

A Study on the Process of Seizing Power by Syngman Rhee :
By Focusing on the Roles of Public Mobilization and
Anti Communist Ideology

Jung, Han-Woong
(Jeju National University)

This study examined the process of seizing power within the right-wing political forces, by focusing on the main variables that became the power base of Syngman Rhee from the liberation period to the period of the First Republic of Korea. Various variables had an effect on the seizure of power within the right-wing political forces. For this study, the mobilization of the masses and the anti-communist ideology that served as main variables were dealt with. In the process of seizing power, Syngman Rhee actively used the masses of right-wing public groups, the police, the military, and youth groups to compete for political power. In particular, Syngman Rhee strategically used the disposal of Japanese vested properties and free aid from the U.S. to create a sponsorship-sponsored structure centered on loyal and benevolent aides. He also implemented farmland reform to attract farmers as his base of support and took advantage of them as a means of his governance. Syngman Rhee also used anti-communist ideology based on 'Anti-Communist' and 'Northern Unification' as the ruling ideology. The Anti-Communist Ideology was not intended

for North Korea, but rather internally-directed. Northern Unification Movement made the residents put together to strengthen their impenetrable anti-communist stance, forcing them to obey his own power who was a leader. Busan's political turmoil and the constitutional amendment, shown in the process of taking over power laid the foundation for Rhee Syng-man's long-term seizure of power until 1960. The reason why Rhee Syng-man was able to take power under a limited structural framework was that he made a success in utilizing two factors; public mobilization and anti-communist ideology.

Keywords : The First Republic of Korea, public mobilization, Anti-Communist ideology, Northern Unification, constitutional amendment.