

研究論文

# 1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구

이 완 범\*

I. 서론	IV. 맺음말
II. 1950년대 전반기 이승만 정부의 헌정파괴 와 미국의 대안 모색	<참고문헌> <국문요약>
III. 1950년대 후반기 이승만 정부의 위기 심화 와 미국의 리더십 교체안 구체화	

## I. 서론

해방직후부터 대한민국 정부수립시까지 남한의 유일한 합법적 권력이었던 미군은 이승만 정부를 수립하는데 결정적 역할을 했다. 당시 미국의 對韓 목표는 공산주의의 팽창에 맞서는 친미적 국가를 수립하는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 다원주의 사회였던 미국은 정부 부처 간에도 이견이 있었지만 한국에 우호적 국가가 수립되어야 한다는 목표는 일치했었다. 미국식 다원주의에 입각해 본다면 1948년 제헌의회의원 선거는 그 대표성에 문제가 전혀 없지는 않았다. 그러나 좌익정권의 출현을 봉쇄한다는 미국의 對韓 외교정책 목표는 대한민국 수립으로 비교적 성공적으로 달성되었다고 할 수 있다.

1948년 남한의 합법적 권력이 미군정에서 대한민국 정부로 이양된 후에 미국은 ‘내정간섭’으로 비칠 수 있는 직접적인 개입은 자제했다. 대신 간접적인 비밀공작

---

\* 한국학중앙연구원 교수, 한국정치사 전공(wblee@aks.ac.kr).

이나 논평·성명서 발표 등을 통해 영향력을 행사하려 했다. 대한민국 정부 수립 후 미국의 힘이 미칠 수 있는 명시적 한계는 명백했다고 할 수 있으나 비밀공작을 통해 실질적인 영향력을 행사하려 했다.

이 연구는 1950년대 이승만 체제가 강압화되는 과정에서 미국이 이승만을 제어했던 양상에 주목하면서 이승만과 미국의 관계를 살펴보고자 한다.

이 글에서 채용될 주된 방법은 사료를 통한 실증적 논리전개를 지향하는 역사적 접근법(historical approach)이다. 미국은 1950년대 한국의 정치·사회 상황을 예의 주시하고 있었는데 특히 주한 미 대사관과 미 국무부는 이와 관련하여 많은 양의 정보를 수집·분석했다. 이 연구가 주로 의존하게 될 미국 사료는 미국의 국립문서보관소(the National Archives) 자료 중 국무부 자료(RG 59와 RG 84)와 공간외교문서(FRUS) 등이다. 미국사료의 축적과 공개는 한국현대사 연구를 가능하게 하는 자료적 기반이다.

미국 외교문서뿐만 아니라 대한민국 외무부가 30년 가량 지난 다음에 공개하는 「대한민국의외교문서철」도 참조할 수 있을 것이다. 다만 1950년대 자료의 경우 보존된 것이 별로 없어서 그 활용도가 1960년대 이후 자료에 비해 높지 않은 편이다. 또한 국가기록원의 국무회의록은 많이 축약되고 대통령 유시를 주로 수록하여 아쉬운 점도 있지만 교차 비교할 수 있는 자료이다. 한편 당시 간행된 국내의 신문·잡지도 1차자료로 간주될 수 있다. 이외에 당시 정국을 주도했던 국내 인사들의 회고록은 그 과장과 왜곡을 극복할 수 있다면 훌륭한 자료로 인용될 수 있으므로 ‘준1차자료’라고 할 수 있다. 또한 1차자료와 함께 연구물인 2차자료를 보완적으로 검토하는 문헌조사 방법을 활용하고자 한다.

그런데 아무리 문서고에서 추출된 1차자료라고 해도 전적으로 신뢰할 수 있는 것은 아니다. 자료를 인용할 때에는 사료 비판이 수반되어야 하며 다른 자료와의 상관적 검토가 행해져야 한다. 이렇게 심층적으로 분석하고 재해석한다면 여러 정보들에서 작성자의 의도를 분리·탈각하여 ‘사실에 입각한 연구’를 할 수 있을 것이다.

## II. 1950년대 전반기 이승만 정부의 헌정파괴와 미국의 대안 모색

1950년대의 전반기는 이승만이 자신의 개인적 권위주의를 연장하고 권력기반을 더욱 공고화하기 위해 여러가지 정치적 위기를 자초했던 시기이다. 이때의 대표적 정치위기는 1952년의 부산정치파동과 1954년의 四捨五入개헌 등이다. 이러한 개헌은 불법적인 정치과정이었다.

### 1. 1952년의 부산정치파동과 미국의 이승만제거 계획: 전시독재에 대응한 한국군부의 쿠데타계획 수립과 미국의 대안모색

전쟁 중 이승만은 자신의 집권을 연장하기 위해 1952년 부산정치파동을 일으켰는데 이는 전시독재의 구체적인 표현이었다. 이렇게 헌정파괴행위가 입안될 즈음 전시독재에 환멸을 느낀 미국은 급기야 이승만을 제거하려고 시도했다. 이는 비록 도상작전으로 끝났지만 당시의 위기상황과 한미관계의 불평등한 측면을 알 수 있는 중요한 사건이었다.

부산정치파동은 대통령 직선제와 양원제를 골자로 하는 ‘발췌개헌안’을 임시수도 부산의 국회에서 이승만의 재집권을 위해 통과시킨 최초의 헌정파괴행위였으며 전시독재의 정점을 보여주는 사건이었다. 국회내의 간선 방식으로는 대통령 재선이 어렵다고 판단한 이승만은 1951년 11월 30일 대통령직선제 개헌안을 제출했으나 원내자유당 세력도 반대하는 가운데 진행된 1952년 1월 18일의 표결에서 반대 143대 찬성 19 기권 1로 간단히 부결되었다. 정부에서는 임기 말기의 국회가 의원들의 무대를 상하양원으로 확대시킬 수 있는 양원제를 받아들이는 대신 국회 내의 대통령선거권을 국민전체에 양보할 것으로 기대하여 통과를 낙관했었다. 그러나 국회로서는 최대의 권한인 대통령 선출권을 양보할 이유도 없었고 입법권을 독점할 수 있는 단원제의 특권도 포기할 이유가 없었다. 결국 이승만은 대통령직선제 반대 세력이 다수였던 당시 국회의 야당성을 확인할 수밖에 없었다. 그러나 이승만은 국회의 의견을 거스르면서까지 개헌 작업을 멈추지 않았다. 당시 개헌 반대파의 반대 이유는 양원제가 국민의사를 양분하여 국회 기능을 약화시키고 국정 처리를 지연시키며 대통령직선제는 당시 국민의 교육수준이 저급하고 무비판적이

어서 집권당의 권력 이용대상이 되기 쉽다는 것이었다. 이러한 국민을 저평가하는 야당의 반대논리는 정부가 국민을 동원하여 관제데모(개헌안부결 반대민중대회, 국민대표 소환운동, 국회해산 데모 등)를 할 수 있게 하는 빌미를 제공했다.

야당은 야당대로 정공법을 택했다. 민주국민당과 원내자유당 간부로 구성된 구 공화구락부, 민우회의 일부 및 무소속의 일부 의원들이 야당연합을 형성하여 1952년 4월 16일 재적의원 3분의 2를 상회하는 123명의 연서로 내각책임제 개헌안을 국회에 제출했던 것이다. 이에 이승만은 1월 18일 부결된 개헌안을 다소 수정하여 5월 14일 국회에 다시 제출했다. 이에 야당계는 호헌구국투쟁위원회를 구성하여 원외투쟁을 전개했으며 유엔한국부흥위원단 및 기타 호헌단체의 응원을 얻어 이승만의 개헌안에 맞섰으나 5월 15일 경부터 민족자결단, 백골단, 딱벌떼 등등의 관제 데모대가 국회의원 소환·국회해산 등을 외치며 부산거리를 누비고 국회 앞에 운집하여 절규하는가 하면 신익희 의장을 포위 위협하기도 했다.

살벌한 분위기 조성과 함께 1952년 5월 대구의 이종찬 육군참모총장실에 1개 사단을 부산에 파견해 치안을 유지하라는 이승만으로부터 긴급명령이 하달되었다. 목적은 치안유지가 아니라 국회에 군대를 동원해서 압력을 가하려 했던 것이다. 이종찬은 미국의 압력도 있고 해서 파병을 거부했다. 이승만은 이종찬의 파병 거부를 못마땅하게 여기고 그의 총복인 원용덕 헌병 사령관을 동원해 5월 25일 0시를 기해 임시수도 부산을 포함한 영남과 호남 지방에 잔여 공비 소탕이란 명분 아래 비상계엄령을 선포했다. 또한 50여명의 국회의원들을 국제공산당과 관련 있다고 조작하여 연행 한 후, 정헌주 원내자유당 의원 등 8명을 구속했다. 사태 초기에 미국은 국제여론을 의식해서 직접적으로 한국에 압력을 가하기보다는 유엔한국부흥위원단을 내세워 이승만의 국회탄압을 제지하는 정책을 택했다. 위원장 플림솔(Plimsoll)을 비롯한 유엔한국부흥위원단 위원들은 5월 28일 저녁 이승만을 방문하고, 한국의 헌법조항을 들며 계엄령의 불법성을 지적하면서 부산시의 계엄령 해제, 국회의원 석방 등을 요구하는 성명서를 전달했다.

미 대사관의 대리대사[무초(John J. Muccio)는 1952년 5월 24일 본국정부와 협의차 방미 중] 라이트너(Edwin Allan Lightner, Jr.)는 5월 28일 국무부에 다음과 같이 건의했다. 미국은 이승만에게 국회정상화를 요구하는 최후통첩을 하는 등의 적극적이면서도 직접적인 압력을 행사해야 한다는 것이었다.<sup>1)</sup> 이에 트루먼

대통령은 29일 아침에 이 문제에 관해 무초 대사와 토의해 그를 조속히 귀임시킬 것을 지시했다. 또한 국무부는 국방부를 설득해 유엔군 사령관 클라크(Mark Clark) 장군이 이승만을 만나 메시지를 전달하는 처방을 제시했다.<sup>2)</sup> 라이트너는 본국 정부의 훈령을 받고 계엄령의 조기 해제를 촉구하는 미국 정부의 입장을 5월 30일 오후 3시에 이승만에게 전달했다. 국무부의 답신은 적극적인 개입과는 다소 거리가 있었다. 이승만은 이 자리에서 라이트너에게 “당신은 계엄령이 곧(shortly) 해제될 것이라는 말을 당신 정부에게 할 수 있을 것”이라고 말했다. 이에 라이트너는 ‘곧’이라는 것은 2일 정도냐 아니면 2주냐고 묻자 이승만은 “2분이 될 수도 있고 2개월이 될 수도 있다”는 식으로 비아냥거렸다. 또한 이승만은 미국과 UNCURK가 한국의 내정에 간섭한다고 화를 냈다.<sup>3)</sup>

미 국무부는 1952년 5월 30일 주한대사관에 전문을 보내 계엄권을 유엔이 인수하는 방안에 대해 클라크 장군과 플림술 언커크 위원장이 어떻게 생각하는지 빨리 회신하라고 지시했다.<sup>4)</sup> 이에 클라크는 31일 미 합참에 전문을 보내 이승만 정부를 대신할 과도정부를 수립하는 방안을 검토했다.<sup>5)</sup> 이제 미국은 이승만 제거계획을 본격적으로 검토하기 시작했던 것이다.

이 과정에서 한국군부는 쿠데타 계획을 수립했으며 미국과 협조를 모색했다. 1952년 5월 29일부터 31일 사이 장면과 이종찬 등이 극비리에 미대사관에 각각 쿠데타계획을 타진했다. 즉 장면은 라이트너에게 “밴플리트가 묵인한다면 이종찬이 거사할 수 있다”고 제의했다.<sup>6)</sup> 또 라이트너의 보고에 의하면 “5월 31일 익명을 요구하는 저명한 3성장군이 유엔에 의한 모종의 행동이 필요하다”면서 “부산 지역에 대규모 소요가 있을 경우 유엔군이 어떻게 하려는지 알고 싶다”고 문의했

1) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” May 28, 1952, U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1*, Washington, D.C.: USGPO, 1984, p. 264.

2) “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea,” May 29, 1952, *ibid*, p. 265.

3) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” May 30, 1952, *ibid*, pp. 266-267.

4) “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea,” May 30, 1952, *ibid*, p. 269.

5) “The Commander in Chief, United Nations Command(Clarke) to the Chief of Staff, United States Army(Collins),” May 31, 1952, *ibid*, p. 274.

6) “Lightner to Acheson,” May 29, 1952, 795B.00/5-3152, RG 59, The Decimal File, 1950-54, US National Archives.

으며 유엔군이 지지해주면 한국군이 행정부를 접수해 국회를 정상화시킬 수 있다고 했다. 이종찬은 미국이 지지해주면 제2병참사령부 예하병력을 부산지역의 보안을 위해 사용할 수 있다고 했다.<sup>7)</sup> 라이트너의 회고담에 의하면 이종찬이 직접 찾아와 이승만·내무장관·계엄사령관을 가택연금한 뒤 구속의원 40~50명을 석방하고 다음 대통령을 선출하는 방식의 이승만 축출을 상의했다는 것이다. 군은 누가 다음 대통령이 되는 상관하지 않으며 대통령 선출 1주 후에 원대 복귀할 것이라고 이종찬이 강조했다라는 것이다.<sup>8)</sup> 이러한 움직임에 대해 미 국무부는 “이종찬을 비롯한 한국군 야전사령관들이 이기붕 전 국방장관 등 반대파와 연대하고 있다는 약간의 증거가 있다”고 했다.<sup>9)</sup> 육본 참모들과 이기붕이 연대한 쿠데타계획은 미국의 이승만 대체세력 모색과 반이승만세력 지지분위기, 그리고 미국의 군부에 대한 기대 등에 크게 고무되어 나타난 결과였으며 1961년 5·16의 한 원형이 되었다.

라이트너는 6월 1일 플림솔과 반 플리트(Van Fleet)의 대리인 헤른(Herren) 소장과의 이 문제에 관해 토의했다. 현 정치사태가 군사작전이나 사회경제적 상황에 심각한 타격을 줄 때까지 유엔군사가 계엄권을 접수하지 않는다는 클라크의 신중론에 대하여 대체적으로 동의하면서도 다른 대안들을 검토했다. 그것은 유엔하의 계엄령을 선포해 이승만을 보호감금(protective custody)하고 임시적 권력을 적절히 인준하는 식의 적극적 개입책이었으며 곧 국무부에 건의되었다.<sup>10)</sup>

그러나 클라크와 현지 군장성 등은 직접적인 군 개입에 반대했다.<sup>11)</sup> 실제로 클라크는 이승만과의 6월 2일 오후 2시에 행해진 면담에서 미 대사관이 권고하는

7) “Memorandum by the Director of the Office of Northeast Asian Affairs(Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Allison): General Approach and Possible Active Steps to Meet the Korean Internal Political Crisis, The Policy of Non-Intervention,” June 13, 1952, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1*, p. 333.

8) Richard D. McKinzie, “Oral History Interview with E. Allan Lightner, Jr.,” October 26, 1973, <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/lightner.htm>(검색일: 2006년 10월 24일).

9) 무초는 이기붕이 한국군의 쿠데타를 지지했으며 미국에게 승인해 줄 것을 부탁했다고 보고했다. “Muccio to the Secretary of Defense,” June 20, 1952, 795.00/6-2052, RG 59, The Decimal File, 1950-54, US National Archives.

10) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” June 1, 1952, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1*, p. 280.

11) “The Commander in Chief, United Nations Command(Clark) to the Chief of Staff, United States Army(Collins),” May 31, *ibid.*, p. 276.

정치적 문제는 전혀 토의하지 않았다.<sup>12)</sup>

그런데 이승만은 6월 2일 아침 국회가 24시간 내에 직선제 개헌안을 통과시키지 않는다면 국회를 해산시킨다는 최후통첩을 받았다. 이에 라이트너는 6월 2일자로 된 트루먼의 이승만에 대한 친서에서 “돌이킬 수 없는 행동”을 하지 말라고 권고하는 구절을 트루먼의 승인을 받아 첨가했으며 6월 3일 오전 11시에 이승만에게 전달했다. 이승만은 각료회의 중이었다. 이 친서에서 트루먼은 한국에서 일어난 일련의 사건에 대해 놀랐다고 전제했다. 계엄령이나 국회해산과 같은 구체적인 언사는 피하고 법절차에 충실할 것을 권고하는 등 비교적 부드럽고 추상적인 표현을 사용했다.<sup>13)</sup> 6월 3일의 면담에서 이승만에게 라이트너는 ‘돌이킬 수 없는 행동’이란 바로 국회해산명령이라고 부연설명했다. 결국 이승만은 예정된 국회해산을 보류했다.<sup>14)</sup>

다음은 국무회의에서 이승만과 각료들이 나눈 대화를 장택상 총리가 두 명의 미 대사관 직원에게 구술한 것이다. 당시 한국의 각료가 미국에 이런 국가기밀을 제공했으니 독립국가의 자율성에 문제가 있었다. 이렇게라도 했으니 우리가 알 수 있는 부분이 있다는 것이 역사의 아이러니이다.

이승만은 [6월 3일: 인용자] 국무회의에서 국회해산안을 지지해 달라고 계속 강요했다. 대부분의 각료들은 국회해산안에 대한 지지를 거부했다. 오랫동안 결실 없는 토론이 계속되는 도중에 라이트너가 도착해 회의가 잠시 중단되었다. 이승만은 회의실에서 나가면서 각료들이 국회해산안을 수락하지 않는다면, 자신의 목적을 이룰 수 있는 다른 대안을 내 보라고 지시했다.

이승만이 다시 회의실에 나타났을 때 그의 손에는 트루먼의 친서가 들려 있었다. 장택상 총리가 그 메시지를 보여 달라고 요청했으나 이승만은 보여 주기를 거부했다. 이승만은 각료들에게 국회 해산 대신에 어떤 제안을 마련했느냐고 물었다. 이때 이범석 내무장관이 놀라운 제안을 들고 나왔다. 국회의원 전

12) “The United States Deputy Representative at the United Nations(Gross) to the Department of State,” June 2, 1952, *ibid*, p. 286.

13) “President Truman to the President of the Republic of Korea(Rhee),” June 2, 1952, *ibid*, p. 286.

14) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” June 3, 1952-7 p.m., U.S., *ibid*, p. 290; “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” June 3, 1952-midnight, *ibid*, p. 293.

원을 체포해 감옥에 ‘쳐넣어 버리자’는 것이었다. 장총리가 이장관을 놀랍다는 듯이 노려보면서 말했다. “머리 한번 기가 막히는군요! 당신 나이 이제 쉰 돌이요. 그래 기껏 내놓는다는 것이 그 따위요?” 아무도 다른 대안을 내놓지 않자 이승만은 장광설을 늘어놓기 시작했다. 그는 ‘수많은 어찌면 수백만의 국민들이’ 국회의 해산을 요구하기 위해 부산으로 밀려들어오고 있다고 각료들에게 상기시켰다. 그는 이제 ‘2~3일 내에 끔직한 무질서 상태가 빚어질 것이며 분노에 찬 데모 군중 앞에서 의원들의 생명쯤은 아무런 가치가 없을 것’이라고 말했다. 그는 이범석 내무장관에게 데모군중이 부산에 들어오는 것을 막지 말도록 명령했다.

장총리는 이 회의에 앞서 국회를 해산하려는 이승만의 기도를 저지하고 대통령을 회유해 국회가 계속 의회의 기능을 수행할 수 있도록 하는 방안을 구상하고 있었다. 이를 위해 그는 대통령이 국회에 제출할 ‘타협적인’ 헌법 개정안을 기초해 두었다. 그 골자는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- (1) 대통령 직선제
- (2) 국무총리는 대통령에 의해 지명하여 국회에 의해 인준되며 국회 2/3의 불신임 결의에 의해 언제나 해임될 수 있다.
- (3) 대통령은 국회 인준을 받은 총리가 제청하는 사람만을 각료로 지명할 수 있다.

이승만이 유혈의 무정부 상태를 막기 위한 방안을 내놓으라고 요청하자 장총리는 자신이 마련한 헌법개정안을 내놓았다.<sup>15)</sup>

마치 장택상이 이승만을 견제했던 ‘민주주의의 수호자’처럼 그려지고 있으나 당시 장택상 총리는 이승만의 부하였다. 따라서 위 자료는 자신이 권한과 영향력을 과장하면서 자화자찬하는 주관적 술회였을 가능성이 있으므로 사료비판이 필요하다. 이 안이 바로 발췌개헌안이었으며 미국은 이를 가장 바람직한 방안으로 판단해 지지했다. 한국의 개헌안은 ‘국제적인 간섭’에 의해 마련되었다. 미 국무부는

15) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” June 3, 1952, *ibid.*, pp. 293~294. 국가기록원의 1952년 6월 3일자 임시국무회의 기록에는 “국회사건에 관한 건”에 대한 대통령諭示 외에 다른 유시(양곡저장에 관한 건) 1건만이 남아 있는데 “국회사건은 국회가 민의에 반하고 있으니 시정하자는데 주안목이 있는 것으로 소소한 금전 관계 정부 반대 등을 이유로 강권을 발동하자는 것은 아니다. 그리고 공산당연루자는 의법 처벌하여야할 것은 물론이다”고 이승만이 발언했다는 것이다.



적극적인 개입을 주장하는 대사관의 의견과 군사적 개입의 비현실성과 부작용을 강조하는 군부 등의 반대론을 비교·검토하는 등 한국의 정치위기에 대한 해결책을 다각도로 검토했으며 결국 장택상 안을 지지했다. 국무장관 애치슨(Dean Acheson)은 국민에 의해 선거되는 것이 국회에서 선출되는 것보다 대통령의 입지를 더 세워 줄 것이라고 평가했다. 애치슨은 이승만의 집권연장은 용인하되 다만 절차면에서 헌정질서를 파괴하지 않는 범위 내에서 개헌이 이루어져야 한다고 판단했다. 그의 방안은 장택상 국무총리가 추진하고 있는 발체개헌안을 통한 조정에 이승만이 참여하게 만드는 것이었다. 장택상이 6월 3일 국무회의에 상정했던 발체개헌안을 애치슨은 위 장택상의 구술 정보에 의해 이미 알고 있었다.<sup>16)</sup> 미국은 이승만 정부의 지나친 독재 강화가 미국의 이해관계에 배치되는 위험수준에 이르면 직접적인 압력도 불사하는 한편, 남한 정부의 독재적 행태를 남한 사회의 안정을 위해 인정하는 양면적인 태도를 보였다.

또한 6월 20일 국제구락부에서 ‘반독재호헌구국선언대회’를 개최하려 하자 이승만의 하수인들은 폭력배를 출동시켜 대회를 아수라장으로 만들었다. 이렇게 공포분위기를 조성한 후에 장택상 총리가 원내자유당을 주축으로 조직한 신라회가 6월 21일 발체개헌안을 국회에 상정했으며 이범석 중심의 원외자유당이 후원했다. 정부측 대통령직선제 개헌안과 야당측 내각책임제 개헌안 가운데 좋은 점만 발체했다하여 그런 명칭이 붙었지만 실은 대통령·부통령의 직선제를 골격으로 하는 정부측 개헌안의 변형에 지나지 않았다. 내각책임제에서 수용된 양원제 국회안은 4·19가 일어날 때까지 한번도 실행되지 않았다. 야당도 1952년 6·25기념식석상에서 김시현·유시태 등을 사주하여 이승만 대통령을 저격하려다 권총 불발로 미수에 그치는 사건이 발생했다. 야당도 비법이라는 면에서 완전히 자유로울 수 없었으며 정국은 살벌해 졌다.

이런 상황에서 미국은 보다 적극적인 개입정책으로 전환했다. 6월 25일 미국 합동참모본부와 국무부는 합동회의를 열었으며 합참은 클라크 대장에게 긴급전문을 내려 보내 한국 육군 참모총장 이종찬을 앞세운 쿠데타 계획을 입안했다. 실행된다면 이는 명백한 내정간섭 조치였다.<sup>17)</sup> 같은 날 미 국무부도 합참의 동의와 트

16) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Department of State,” June 3, 1952, *ibid*, p. 294; “The Secretary of State to the Embassy in Korea,” June 4, 1952, *ibid*, p. 303.

루먼 대통령의 재가를 받은 훈령(이중찬이 한국군 통수권을 장악하여 부산을 관장하게 하는 안)을 무초와 클라크에게 보냈다.<sup>18)</sup>

그러나 7월 1일 계엄령하에서 국회가 개원되자 미국의 쿠데타 검토는 계속 추진되지는 않았으며 중전의 ‘우호적 중립’에서 이승만 지지로 급선회했다. 7월 4일 발췌개헌안이 상정되기 직전 미 대사 무초는 신익희 국회의장을 만나 “사태를 더 이상 악화시키지 말라”고 당부했다. 미국측의 태도에 희망을 걸었던 야당에게는 큰 실망이었다. 여야 모두 미국을 후원자로 의식하면서 과도히 의식했다. 결국 연이틀이나 의결 정족수확보를 위해 감금상태에 있던 국회에서 1952년 7월 4일 9시 기립표결 방식으로 개헌안이 통과되었다. 국회의사당을 무장경관과 헌병으로 포위한 상태였으므로 재석 166명 중 3명만이 기권했을 뿐이다. 미국은 헌정이 완전히 파괴되지 않는다면 이승만의 집권연장을 용인할 수 있다는 노선을 견지했다. 미국은 과도한 혼란이 적을 유리하게 하여 공산화를 가져올지 모르므로 안정이 최우선이라고 생각했다. 따라서 야당의 과격한 행동에도 제동을 걸었던 것이다. 미국은 이승만이 야당과 타협하도록 권유해 헌정질서 자체를 완전히 유린하는 것에는 제동을 걸었지만 결국 그의 권력 강화를 적절한 틀 속에서 추인해 주었다.

클라크 사령관이 이승만 정권 전복을 위한 쿠데타 계획을 구체적으로 수립하여 본국에 보고한 것은 이미 상황이 끝났던 7월 5일이었다. 이에 의하면 속임수를 써서 이승만을 서울로 유인하고 유엔군[한국군: 인용자]을 부산으로 진주시켜 정부 시설을 장악하며 한국군 참모총장[육군 참모총장 이중찬: 인용자]을 통해 현존 계엄정부를 관장하는 것이었다.

그런데 무초대사는 발췌개헌안 통과가 한달 반 동안의 긴장을 완화시켜 주었으므로 이승만의 핵심적 반대세력을 비롯한 모든 정파의 환영을 받았다고 분석했으며<sup>19)</sup> 국무부의 관리(존슨 극동문제 부차관보)는 “예상하던 시나리오 중 가장 잘 해결된 것”으로 평가했다.<sup>20)</sup> 결국 클라크의 비상계획안은 사실상 사후약방문으로

17) “The Joint Chiefs of Staff to the Commander in Chief, Far East(Clark),” June 25, 1952, *ibid*, pp. 358~360.

18) “Clark to Van Fleet,” CX 50748, June 24, 1952; “Clark to DA for JCS,” CS 50901, June 27, 1952; “Clark to DA for JCS,” CS 51399, July 5, 1952, US National Archives.

19) “The Ambassador in Korea(Muccio) to the Department of State,” June 12, 1952, *FRUS*, 1952~1954, Vol. XV, *Korea, Part 1*, p. 402.

귀결되었다. 그럼에도 불구하고 유사한 이승만 제거안이 이후에도 계속 반복되어 입안되었다. 또한 미국은 대한원조 중단을 카드로 이승만을 견제하려 했다.

## 2. 에버레디 계획과 그 유사안의 등장, 1953. 5~1954. 11.

정전협상이 진행되면서 한미관계는 더욱 악화되었다. 휴전 협정 체결 직전에도 이승만 제거계획이 또 다시 입안되었던 것이다. 이승만이 북진통일을 요구하며 정전회담에 대한 비판적인 목소리를 계속 높였다. 정전회담이 한창 마무리 중이던 1953년 4월 24일 이승만이 휴전을 반대하고 단독북진을 표명하자<sup>21)</sup> 클라크 대장은 4월 26일 이승만 제거계획을 재론했던 것이다. 그는 이승만이 유엔군 통제를 벗어나 단독행동을 하는 경우 이승만의 보호감금과 임시정부 수립 등을 골자로 하는 비상계획의 수립이 필요하다고 본국정부에 통보했다.<sup>22)</sup>

이에 5월 4일 미8군사령관 테일러(Maxwell D. Taylor)는 민간 지도자를 구금하고 잠정적인 유엔하의 군정을 선포하는 이른바 ‘에버레디 계획’(Plan Everready)을 작성했다.<sup>23)</sup> 에버레디[常備] 계획은 이승만이 유엔군의 통제를 벗어나겠다고 위협하는 상황 속에서 문자 그대로 언제든지 준비될 수 있는 안이었지만 구체적인 실행과 관련된 지침은 제시되지 않았던 추상적인 안이었다.

1953년 5월 22일 이승만은 정전협상에 한국측 대표로 참여한 최덕신 장군을 소환했다. 유엔군이 한국정부와 협의하지 않은 채 중립국에 의한 포로심사 관련 공산측 제안을 수용했기 때문이었다. 이에 주한미대사와 유엔군 사령관은 5월 25일 이승만을 만나 한국정부의 입장을 타진했으나 이승만은 단독북진에 대한 강경한 태도만을 확인시켰다. 결국 워싱턴은 상비계획을 구체화하기 위한 작업을 검토했다.

20) “The Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Johnson) to the Ambassador in Korea(Muccio),” June 21, 1952, *ibid.*, 415.

21) “Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson),” April 24, 1953, *ibid.*, p. 935.

22) “The Commander in Chief, United Nations Command(Clarke) to the Chief of Staff, United States Army(Collins),” April 26, 1953, *ibid.*, pp. 940~943.

23) “Paper Submitted by the Commanding General of the United States Eighth Army(Taylor): Outline Plan Everready,” 4 May 1953, *ibid.*, pp. 965~968.

이승만이 표면적으로는 강경했지만 실은 미국의 對韓 방위공약이 확고할 경우 정전협정에 동의하겠다는 입장이었다. 이러한 이승만의 요구에 대해 미국은 부분적으로 받아들이는 방향으로 최종 결론을 전환하고 있는 중이었다. 이전 미국의 입장은 이승만의 요구에 시종일관 부정적이었다. 이승만이 요구하는 대로 정전협정이 체결되기 전에 한미간 상호방위조약이 체결되면 공산측에서 이를 비난하면서 정전협정 체결을 미룰 수 있기 때문이었다. 그렇지만 이승만이 워낙 완강하였기에 1953년 5월말 미국은 한국과 상호방위조약 협상에 들어갈 준비가 되어 있음을 통보하는 선에서 이승만의 요구를 부분적으로 들어주기로 결정했다. 아이젠하워 대통령은 5월 30일 한국과 상호방위조약을 체결하기로 결정을 내렸다. 그러나 이승만은 6월 4일 정전회담 타결이 확실해지자 6월 7일 만약 휴전이 성립된다면 단독 북진도 불사하겠다는 성명을 발표했다.<sup>24)</sup> 또한 전국에 준비상계엄령을 선포함과 동시에 도미 중인 백선엽 이하 전 육·공군 장교에게 소환령을 내림으로써 한미관계의 위기는 정점에 다다랐다.<sup>25)</sup> 그러자 아이젠하워 대통령은 계획대로 한국이 휴전에 협조한다면 한국과 상호방위조약을 체결하겠다는 6월 6일자의 서신을 6월 7일 이승만에게 전달했다.<sup>26)</sup> 그러나 이승만은 즉답은 피했으며 그 후 20개 사단의 유지, 공군과 해군 증강, 즉각적인 상호방위조약 체결(상호방위조약 체결 후 휴전)을 조건으로 내걸면서 미국의 제안(휴전회담 조인과 상호방위조약 체결의 교환)을 그대로 받아들이지는 않았다.

이렇게 이승만이 완강하게 자기주장만을 고집하자 클라크 장군은 1953년 6월 8일 에버레디 계획을 수정했다. 군사정부 대신 한국군 및 정치인들을 이용해 미국에 순종적인(amenable) 정부를 수립하는 것이 그 골자였다.

1953년 6월 9일 클라크는 합참에 보낸 전문을 통해 빠르면 6월 18일 휴전이 가능할 것으로 전망했다.<sup>27)</sup> 그러나 그 바로 전날인 17일 이승만은 방위조약과 남한 정부의 휴전 수락을 교환하려는 미국의 제안을 정식으로 거부하는 서한을 아이

24) 《동아일보》, 1953년 6월 9일.

25) 《동아일보》, 1953년 6월 7일.

26) "The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State," June 7, 1953, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1*, p. 1148.

27) "The Commander in Chief, United Nations Command(Clark) to the Joint Chiefs of Staff," June 9, 1953, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 2*, p. 1157.

첸하위에게 발송했다. 그리고 그 다음날 이승만은 유엔군의 지휘에서 벗어나 반공 포로를 석방했다. 이렇게 허를 찔린 미국은 대단히 분노했다. 전쟁의 빠른 종결을 선거 공약으로 내걸었던 아이젠하워 행정부였으므로 분노하는 것은 자연스러웠다. 미국은 1953년 6월 19일 국무부·합참합동회의에서 다시 상비계획의 적용을 검토했다. 그러나 회의 직전 상·하원 의원들을 만나고 온 외교, 군사 고위 관리들은 의원들이 이승만에 대한 직접적 행동을 하는 것에 반대한다는 사실을 전해 주었다.<sup>28)</sup> 게다가 매카시 의원은 이승만의 반공포로 석방을 찬양하기까지 했다.<sup>29)</sup> 이러한 반공적 여론은 이승만 제거계획을 실행을 어렵게 했다. 또한 한국 군부 및 국민이 이승만을 계속 지지하자 제거 계획의 실행이 불가능하다고 판단해 유보했다. 부산정치파동 당시에는 군부와 일부 정치인이 미국에 협조적이었지만 이번에는 이승만의 통제력이 강해졌으므로 미국이 이승만 제거계획을 실천에 옮기는 것은 더 어려웠다. 따라서 이 회의에서는 미군철수 위협으로 정전협정 동의를 이끌어내고 만약 계속 타협을 거부할 경우 에버레디 계획을 실행한다는 결정을 내렸다.

이에 로버트슨 특사를 한국에 파견해 정전협정에 동의할 경우 이승만이 요구한 방위공약을 수용함은 물론 다양한 형태의 원조와 상호협력이 이루어질 수 있다고 설득할 수밖에 없었다. 또한 동의를 이루어지지 않을 경우 한국에 대한 지원을 완전히 끊으며 미군이 철수할 수도 있다는 ‘협박’을 카드로 이승만 정부를 압박했다. 1953년 7월 7일 동경에서 송출된 방송에서 테일러는 휴전조인 후 한국군 사단과 협조 없이도 유엔군 사단을 전선으로부터 철수시키는 독자적인 계획을 만들고 있다는 보도가 나갔다.<sup>30)</sup> 이에 이승만은 7월 9일 정전협정에 조인하지는 않겠지만 정전을 방해하지는 않겠다는 입장을 밝히면서 미국의 요구를 수용했다.<sup>31)</sup> 1953년 7월 27일 휴전협정 체결 이후인 10월 1일 한미상호방위조약을 체결되었다.

이렇듯 휴전협상 과정에서 미국은 이승만이 북진통일을 계속 주장하면서 정전

28) “Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting,” Washington, June 19 1953, *ibid*, pp. 1213~1221.

29) 《동아일보》, 1953년 6월 19일.

30) “The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson) to the Department of State,” Seoul, July 7, 1953, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 2*, p. 1137.

31) “The President of the Republic of Korea(Rhee) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson),” Seoul, July 9, 1953, *ibid*, p. 1358.

협상 조인을 거부하자 미군철수로 위협해 이승만의 묵시적 동의를 이끌어냈으며 이승만은 상호방위조약 체결 약속을 얻어냈다. 휴전 직후에도 이승만이 계속 휴전 자체를 인정하려하지 않자 테일러는 1953년 10월 24일 수정된 에버레디 계획을 기안했으며 28일 유엔군 사령관 헐(John E. Hull)의 승인을 받았다.<sup>32)</sup>

그러나 이 안도 실현되지는 않았으며 이후에도 한미합의의사록 체결을 둘러싼 이승만제거계획이 수립되었다. 1954년 11월 8일 주미대사 브릭스(E. O. Briggs)와 경제조정관 타일러 우드(Wood), 유엔군 사령관 헐, 테일러 등 미국의 현지 관리들이 모두 동경에 모여 이승만이 계속 합의의사록의 서명과 환율문제에 비우호적으로 나올 경우에 적용할 비상계획을 작성해 본국에 승인을 요청했던 것이다. 그러나 이 또한 안으로 그쳤다.<sup>33)</sup> 클라크 장군은 후일 워싱턴 포스트 지와의 인터뷰에서 “에버레디 계획은 신중히 검토되었으나 현실로 옮기기란 어려운 일이었다. 노령의 이승만은 아주 완고한 성격의 소유자였으며 한국민들은 그를 적극 지원했다”고 말했다.<sup>34)</sup>

위에서 열거한 이승만 제거안은 어디까지나 ‘계획’이나 ‘도상작전’에 불과했고 현실 속에서 실제로 일어났던 ‘사실’은 아니었다. 그렇지만 아무리 가상적 시나리오라고 하더라도 유엔군사령부·미8군 고위장성들이 숙지할 정도였으며 미국 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)에서도 검토했던 하나의 심각한 대안이었다. 미국은 이승만보다 더 적절한 지도자를 구하려고 시도했으나 합법적인 절차를 거치지 않고 물리적이거나 인위적인 직접 개입으로 문제를 해결하는 것은 무리라고 판단해 장기적이고 간접적인 개입을 시도하는데 그쳤던 것이다.

### 3. 단순 제거에서 대체세력 육성으로, 1954년 12월

미국의 대한정책을 보다 장기적으로 살펴볼 때 1953년 11월 9일에 통과된 NSC 170과 이의 수정판인 NSC 170/1(1953년 11월 20일)에 주목할 수 있다.

32) “Memorandum by the Director of Executive Secretariat(Scott) to the Secretary of State: Revised plan Ever Ready,” October 28 1953, *ibid.*, pp. 1569~1570.

33) “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State,” November 9, 1954, *ibid.*, pp. 1914~1915.

34) *Washington Post*, December 16, 1977.

한국 국내정치세력에 대한 정책은 위 문서의 부록 A항에 나오는데 이것이 1954년 12월 7일 다음과 같이 개정되었다.

미국과 휴전체제 유지 문제에 관해 협조할 수 있는 남한의 새로운 리더십을 비밀리에 선택하고 고무하는 것이 필요함. 만약 이승만이 단독행동(휴전협정 폐기나 북침 등을 지칭함: 인용자)을 하거나 이것이 임박했을 경우 미국의 지원이 결정적인 것으로 노출되지 않는 한 새로운 리더십을 지원함.<sup>35)</sup>

위의 구절 중 ‘선택과 고무’라는 표현은 1953년의 원안에는 없던 표현이다. 이 원안에는 “새로운 리더십을 위한 토대를 발전시킴”이라고 되어 있었다. 또한 미국은 그들의 정치공작이 비밀리에 이루어져야 하며 노출되지 않아야 할 것을 어느 문서에서나 강조했다.

1955년 1월 미국은 자신들과 협조할 수 있는 새로운 리더십을 선택하기 위한 계획을 수립했다. CIA가 주체가 되어 국무부의 도움을 받아 새로운 지도자를 옹립하려 했던 것이다. 이 계획은 이승만의 독단적인 행동(예를 들어 북침)에 대한 대비책의 일환이었다. 1955년 5월 레이스(William S. B. Lacy)가 3대 대사로 부임하자 “미국이 이박사를 물러나게 하기 위해 한국에 파견되었다”는 소문이 나돌았다. 이승만은 대사가 전임지인 필리핀에서 퀴리노(Elpidio Quirino) 정권을 무너뜨리고 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 당선되도록 조력했던 것으로 믿고 있었다. 당시 이승만은 미국이 장면을 지지하고 있다고 판단했으며, 한국에 있는 미국인들의 재산을 압류함으로써 항의했다. 결국 대사가 1955년 10월 중순에 사표를 제출하는데 이승만이 결정적 역할을 한 셈이 되었다.

결국 이승만 제거 계획은 미국 행정부와 군부 내 대한정책 담당자들 사이에 논쟁을 거치면서 이승만 주변의 강경파 배제와 온건한 정치적 대체세력의 육성이라는 장기적, 구조적 변화에 정책의 중점이 놓이게 되고, 이승만 배제라는 단기적, 외과적 조치는 부정되었다. 미국이 강경파로 주목하였던 것은 이범석이었고, 이범석과 축청계를 대신할 온건세력으로 지목한 것은 이기붕을 중심으로 한 이른바

35) “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense(Wilson),” December 7, 1954, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 2*, pp. 1932-1933.

‘전문관료집단’이었다. 이렇듯 후술하는 바와 같이 1950년대 후반기에 들어서면 미국의 리더십 교체 전략은 더욱 구체화된 대안을 가지고 은밀하게 추진되었다.

#### 4. 자유당 창당, 제3대 총선과 四捨五入개헌, 1954년

원래 이승만 대통령은 자신을 초당적인 민족지도자로 간주하면서 정당무용론을 견지했으므로 여당을 만들지 않았다가 1953년 11월 이후 비교적 체계를 갖춘 여당 자유당이 정비되었다. 1952년 부산정치파동과 제2대대통령 및 제3대부통령 선거(8월 5일) 당시 여당은 자유당이었으나 원내자유당과 원외자유당으로 갈려 극심한 파벌투쟁을 전개하는 등 하나의 정당으로 보기에는 파당 수준에 그쳤던 측면이 있었다.

원외자유당의 중심이었던 족청(반공청년단체인 민족청년단의 약칭)계의 리더 이범석 등이 당내에서 파벌투쟁을 전개하자 이승만 자유당 총재는 원외자유당 발기 때의 이범석 지지를 철회하여 1953년 9월 12일 “派閥作偏하여 반당행위를 하는 족청계를 축출하고 당을 정화재건하라”는 요지의 성명을 발표하였다. 결국 1953년 11월~1954년 3월 사이에 이범석의 족청계가 전국에 걸쳐 숙청된 후 이기붕이 당권을 잡게 되면서 원내자유당과 원외자유당이 완전 통합되어 모습을 갖추게 되었다. 미국은 일찍부터 국수주의적인 이범석을 퇴진시켜야 한다고 이승만에게 압력을 가했으므로<sup>36)</sup> 이승만의 이범석 숙청은 그의 부상을 두려워하는 이승만의 우려도 있었겠지만 미국의 입김이 복합적으로 작용한 결과였다.

1952년 발췌개헌으로 3대 국회는 민의원과 참의원의 양원(兩院)으로 구성될 예정이었다. 그러나 전후 복구의 혼란한 국내외 정치상황으로 참의원구성은 하지 못한 채 민의원만을 뽑는 1954년 5월 20일 제3대 총선거가 실시되었다. 이 선거는 개성시를 포함한 이북지역의 7개 선거구가 제외된 203개 선거구에서만 거행되었다. 우리나라 선거사상 처음으로 의원후보자 정당공천제가 시행되었다.

자유당이 총선 사상 처음으로 의석 과반수를 넘자 이에 더하여 이승만의 영구 집권을 보장하기 위해 개헌선인 3분의 2를 확보하려는 무리수를 선거 직후부터

36) “The Chargé in Korea(Lightner) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young),” June 5, 1952, *FRUS, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1*, p. 308.



범하기 시작했다. ‘의원포섭공작’이었는데 자유당은 1954년 6월 9일경 무소속 의원 중에서 선거사범이라는 명목으로 공포감을 조성시키면서 회유도 병행하여 급기야 34명 정도를 포섭하여 국회 재적의 3분의 2인 136석을 훨씬 넘게 되었다. 한편 야당의 중심인 민주국민당은 교섭단체 구성 여건인 20석에 미달했으므로 일부 무소속·군소정당과 연합하여 31명으로 구성된 무소속동지회를 결성했다. 이로써 순수 무소속은 20명 내외밖에 남지 않았다.

이러한 상황을 기반으로 이승만 대통령의 3선을 가능하게 하기 위해 “대통령연임제한을 초대에 한하여 철폐한다”는 개헌안을 1954년 9월 8일에 제안하여 개헌정국은 시작되었다. 확보한 의석수는 국회 재적 2/3를 넘었으므로 개헌안을 상정했으나 복잡한 내부 구성 때문에 자유당의 행동통일은 쉽지 않았다. 11월 27일의 표결에서 가결 정족수 136석에서 1석 모자란 1백 35명이 가표를 던짐으로서 정당한 절차에 따라 부결이 선포되었다. 그러나 2/3선을 정확히 산술한다면 135석과 1/3석인데 자연인은 나눌 수 없으므로 2/3 이상은 135석 이상이라는 황당무계한 이론이 당시 여당 내부(주창자 이익홍 의원)에서 제기되었다. 사사오입이라는 변칙논리에 따라 부결선포 후 하루 뒤인 11월 29일 가결을 선포하는 비상식적인 일이 발생했다. 미국은 이에 대해 내부적으로는 비판했지만 공식적으로 논평하지는 않았으며 대신 전술한 바와 같이 새로운 리더십 모색을 계속 추진했다. 발취개헌안과 대통령중임제한철폐개헌안의 변칙적 통과는 모두 이승만 집권연장을 결과했는데 이러한 일련의 현정질서가 파괴 행위는 결국 정치적 위기 상황 조성에 일조했다.

### III. 1950년대 후반기 이승만 정부의 위기 심화와 미국의 리더십 교체안 구체화

#### 1. 이승만 집권의 장기화에 따른 정치적 위기 상황 조성

1950년대 전반기에는 권력의 중심이 이승만 1인에게 집중되면서 민주주의는 뿌리를 내리지 못했고 정당(야당)은 제 기능을 다하지 못했으므로 위기는 비교적 단속적(斷續的)이었다. 위기는 비교적 조기에 해소되었으며 야당은 집결되지 못했고

지속적인 투쟁을 전개하지도 못했다.

그러나 1950년대 후반기에 들어오면서 야당은 보다 강해졌다. 반대세력은 1950년대 후반기에 치러진 두 차례의 선거(1956년 정부통령선거와 1958년 총선)에서 어느 정도의 지지를 얻어 힘을 얻었다. 야당이 힘을 얻은 대신 이승만의 자유당은 국민의 지지를 상대적으로 잃었다. 이승만은 팔순의 고령으로 현실세계에서 더욱 유리되어 갔으며 자유당은 이승만 개인정당에서 소수의 핵심 인사를 중심으로 운영되는 과두체제로 옮겨갔다. 2인자인 이기붕의 존재에 이어 3인자를 둘러싼 암투가 벌어졌고 이런 상황에서 주도 세력은 경제건설이나 변화하는 사회적 욕구를 수용하기보다 권력의 유지와 이를 위한 치안 질서 확립에 몰두하고 있었다. 자유당은 야당의 민주화 요구를 적극적으로 수용하지 않았으므로 야당도 여당에 타협하기 보다는 정면도전해 여야간의 극한대결만이 반복됐다. 이승만·자유당 정부의 과두제적 성격은 정권의 한계를 노정하여 위기는 증폭되었고 위기의 지속은 결국 이승만 정부의 붕괴로 귀결될 가능성이 높아갔다.

## 2. 1956년 3대 정부통령 선거와 미국의 빗나간 예측

1956년의 정부통령 선거에서 대통령 후보 이승만은 야당 후보 신익희의 갑작스런 죽음으로 유권자 56%의 지지를 얻어 대통령으로 당선되었지만 부통령의 경우는 이기붕이 39.6%의 지지를 얻었는데 비해 민주당의 장면이 41.7%의 지지를 얻어 당선되었다(특히 서울지역의 경우 45만 표 대 9만 5천 표). 이는 사실상 자유당의 패배였으며 민주당이 하나의 정치적 대안세력으로 확고하게 자리 잡게 된 것을 의미했다. 국민들은 이기붕으로 상징되는 이승만의 핵심추종세력에게 등을 돌렸다. 따라서 당시의 내무부 관료와 경찰은 과거와 같은 개입으로 자유당 부통령 후보의 ‘합법적’ 승리를 가져 올 가능성이 거의 없으며 완전한 날조에 의해서만 승리를 확신할 수 있다고 판단했다. 1960년의 3·15 대통령 선거는 바로 이러한 배경과 맥락에서 감행되었다. 자유당은 결성 초부터 과벌 투쟁도 심각했었으므로 강경파와 온건파의 대립도 당내 분파로 자연스럽게 받아들이는 분위기였다. 강경파는 1956년 선거의 사실상 패배를 인정하지 않고 야당을 비롯한 대중들을 억압해 정치위기를 자초했다. 또한 이승만은 자신을 반대한 미국이 장면을 지원해 부통령

에 당선시켰다고 믿었으며 이러한 생각을 공개적으로 발표하지는 않았지만 몇 차례 암시적으로 표출했다.<sup>37)</sup>

한편 진보당 당수 조봉암은 1956년 대통령 선거에서 216만 표를 얻어 유권자의 24% 지지를 획득했다. 조봉암은 1958년 1월 국가보안법 위반 혐의로 투옥되었으며 1959년 7월 31일 처형당했다. 물론 미국은 그가 공산주의자라는 증거를 발견하지 못했으며 단지 1960년 대통령선거의 유력한 정적이었기 때문에 한국정부가 처형했다고 판단했다. 또한 다운링(Dowling) 대사는 이기붕과의 면담에서 “조봉암을 죽이지는 않을 것”이라는 전망을 얻어냈지만<sup>38)</sup> 사형 집행을 막지는 못함으로써 자유당내 온건파 이기붕이 현상황을 통제하지 못하며 강경파가 주도하고 있다는 사실을 확인했다.

이기붕이 부통령에 당선될 것이라고 예측했던<sup>39)</sup> 주한미대사관미국은 선거 직후인 1956년 5월 24일 국무부에 보낸 보고서에서 선거 결과에 대해 “놀라움과 전진(민주발전) 그리고 우려(혼란과 분열)”가 교차하는 것으로 평가했다.<sup>40)</sup> 미국은 이승만에 대한 지지가 상대적으로 하락하면서 조봉암이 약진하고 장면이 헌법상 대통령 유고시 승계권을 가진 부통령에 당선되자 당혹해 했다. 미국 내 보수주의자들은 조봉암의 평화통일론이 북한의 평화공세와 비슷하며 따라서 북의 선전공세에 이용당할 수 있음에 우려했다. 또한 미국은 극우적인 이범석이나 경직된 민주당의 장면보다 이기붕을 높이 평가했다. 봉건적인 민주당보다 자유당내의 관료출신이 덜 완고하다고 생각했으며 이승만 비서출신으로 우남의 신임을 얻고 있는 이기붕과 만송의 세력아래 있는 자유당내 전문관료 출신 인사를 결합한다면 이승만 후계

37) 《한국일보》, 1959년 1월 5일.

38) “Dowling’s Telegram to Secretary of State: Ambassador Dowling’s Conversation with ROK Speaker of the National Assembly Yi Ki-bung,” June 23, 1958, 795B.00/6-2358, RG 59, The Decimal File, 1955~59, US National Archives; “Editorial Note,” *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*. Vol. XVIII, Washington, D.C.: USGPO, 1994, p. 462.

39) “Turner C. Cameron to the Department of State: The 1956 Presidential Election in the ROK (IX), The Situation in Mid-Campaign,” May 2, 1956, 795B.00/5-256, RG 59, Decimal File, 1955~1959, US National Archives.

40) “Turner C. Cameron to the Department of State: The 1956 Presidential Election in the ROK(X), Final Report,” May 24, 1956, 795B.00/5-2456, RG 59, Decimal File, 1955~1959, US National Archives.

세력으로 손색이 없다고 생각했다. 미국은 이기붕의 리더십 부족을 염려했지만 만약 이승만 유고 시 그가 승계하게 되면 경제개발에 더 적극적으로 되고, 대미관계에서 덜 독자적이며(*less independent*) 대일관계에서 덜 시끄럽고(*less obstreperous*), 대북관계에서 광적인 과격함이 없어질 것이라고 기대했으나<sup>41)</sup> 그의 낙선으로 일단 물거품이 되었다.

1954년 3대 5월 20일 민의원 선거에서는 자유당은 젊은 관료들을 총원하여 젊은 정당의 이미지를 띠면서 비교적 약진했으며 관료 출신 당선자(장경근, 한희석, 이재학, 임철호, 인태식, 박용익 등)가 이기붕 주위에 포진하는 계기가 되었다. 1950년대 중반을 고비로 이승만이 당무에서 점차 손을 떼는 것과 비례해 당내에서 이기붕의 비중이 높아졌었는데 일부 의원들은 1956년 정부통령 선거에서 이기붕이 낙선된 이후 이를 비판했다. 국회부의장 조정규를 중심으로 한 50여 명이 이기붕 중심의 권력구조에 대한 쇄신을 주장했던 것이다. 그러나 이승만이 낙선한 이기붕의 손을 들어주어 결국 그가 권력의 핵심에서 벗어나지 않게 되자 미국은 안도하면서<sup>42)</sup> 이승만 후계체제 구축 과정에서 그의 역할에 큰 기대를 걸었다.

그렇지만 이후 자유당은 앞으로 있을 선거에 대비하는 방안과 그것을 위해 당을 강화하는 방안을 둘러싸고 점차 강경파와 온건파로 갈라지기 시작했다. 강경파의 중심인물은 장경근, 한희석, 임철호 등이었고 온건파는 이재학 등이 중심이었다. 이기붕은 온건파의 중심이었고 시간이 경과할수록 강경파에 밀리기 시작했다. 이기붕의 건강악화도 그의 당내 영향력 약화를 부추겼다. 자유당 강경파는 중심인물 장경근과 임철호는 물론 강성태, 인태식, 이종재, 이근직, 정운갑, 최순주, 최인규 등 당 간부를 직접 내각의 각료로 임명하거나 강경한 인물을 발탁하는 방법으로 행정부도 장악했다. 최인규 내무장관, 홍진기 법무장관, 이강학 치안국장 등으로 선거 내각을 구성했던 것이다.

자유당의 온건파와 강경파 사이의 분열은 선거법 개정과 관련된 1957년 말 논쟁과 진주시의 시장 선출을 위한 지방선거의 준비를 분기점으로 하여 명백히 드러

41) "Current Political Trends and Prospects in the Republic of Korea," OIR 7157, February 7, 1956, RG 59, Decimal File, 1955-1959, US National Archives.

42) "Dowling to Dulles," July 30, 1959, 795B.007-3059, RG 59, The Decimal File, 1955-59, US National Archives.

났다. 자유당이 강온대립을 벌이고 있는 한편 야당의 인기는 1956년 이후 계속 상승했다.

### 3. 1958년 5월 4대 민의원 선거: 자유당에 대한 민심이반 표출과 미국의 보수양당제 이식 노력

1958년 5월 2일 4대 민의원 선거에서 자유당은 유례없는 폭력과 금권, 막대한 관권과 행정력을 총동원하여 부정선거를 자행함으로써 야당의 진출을 봉쇄하려 했다. 그럼에도 불구하고 야당은 득표율 상승에 따른 지지 세력 증가를 경험했다. 민주당은 야당 통합과 무소속 영입, 자유당 탈당과 합류 등으로 3대 국회 회기 중이던 1955년 7월 17일 결성되었는데 출범 당시 의석수 33석에 불과했으나 4대 민의원 선거에서 46석을 더 획득했다. 따라서 3대 총선의 초창기 의석수 보다 12석을 더 얻은 자유당에 비하면 대승을 거둔 셈이었다(자유당 126석, 민주당 79석, 통일당 1석, 무소속 27석). 서울지역의 16개 선거구 중 14석을 야당에게 내주었던 것(자유당 1석 무소속 1석)이 특기할 만하다. 서울을 포함한 27개 도시 62개 선거구에서 민주당은 42석, 무소속이 6석을 차지한 반면 자유당은 14석 밖에 얻지 못한 여춘야도 현상에 대해서 자유당 강경과는 불편하게 생각했다. 자유당은 의석이 증가했음에도 불구하고 종전 선거보다 약세를 보였다는 사실을 부정할 수는 없었다. 자유당 강경과는 대통령 유고시 장면에게 승계되는 것을 방지하기 위한 개헌을 추진하고자 전체 의석의 3분의 2를 차지하려고 노력했으나 과반수 확보에 만족해야 했다. 민주당은 호헌선인 78(1/3)석에서 1명을 초과해서 당선시켰던 것이다. 또한 무소속의 비중이 격감하여 양당제가 착근될 조짐을 보인 이 선거는 2년 전의 정부통령 선거에 이어 자유당에 대한 민심이반 현상을 재차 표출했다.

다울링 대사는 선거결과에 대해 양당제가 확립되었다면서 한국정치의 절정(high-point)이라고 극찬했다.<sup>43)</sup> 미국은 1958년 1월 확정된 협상선거법이 통과되는 과정에서 막후 영향력을 행사했는데 이 선거법은 입후보 공탁금 제도를 통해 무소속의 난립과 진보적인 군소정당의 출마를 막고 보수양당제로 나아가게 만들었다. 진보정당 출현과 세력확장에 우려했던 미국은 자국과 같은 보수양당제를 한국

43) "Editorial Note," *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, p. 456.

에 이식시켜 보수주의자들의 장기집권이 가능하다면 최선이라고 생각했다. 선거법 협상과정에서 자유당 온건파와 민주당 온건파가 선거법 통과과정에서 타협한 결과 자유당 바로 뒤에 민주당이 제1야당의 위치를 확고히 했다. 하지만 자유당 온건파가 주도한 선거법 개정으로 인해 자유당 강경파는 자유당의 입지가 약화되었다고 평가했다. 결국 자유당 강경파의 목소리는 더욱 더 높아져만 갔다.

#### 4. 미국의 대안세력 결집을 위한 양동작전

자유당 강경파는 다가올 1960년의 정부통령선거에서 패할지도 모른다는 위기의식을 가졌다.<sup>44)</sup> 1958년 5·2총선 이후부터 나타나기 시작한 자유당에 대한 지지도 저하와 국민들의 민주의식 고양은 1960년도 정부통령선거에서의 자유당의 승리를 보장할 수 없었던 것이다. 자유당 강경파는 민주당의 약진에 언론이 일조했다고 보았다. 경향신문을 필두로 한 언론의 부정선거 폭로에 힘입어 야당이 선전했다는 것이다. “자유당에 편향적인 경찰은 농촌을 장악했고, 민주당에 편향적인 신문은 도시를 장악했다”는 비유가 나오기까지 했다. 이에 자유당 강경파는 책임을 언론에게 돌렸으므로 국가보안법을 개정하여 경향신문 등 비판언론을 통제하려 했다. 한국 정당정치사상 최초로 양대 보수정당체가 나타났으며 이러한 양상이 계속 나타날 가능성이 높았던 시점에서 자유당이 1958년 국가보안법 개정을 둘러싼 파동을 일으킴으로써 미국이 의도했던 보수 양당체로 고착될 수 있는 기회는 무산되고 말았다.

이승만 정부의 강경한 행동은 1958년 민의원 선거를 전후한 시기에 연이어 표출되었다는 사실에 주목할 수 있다. 1958년 1월 조봉암의 체포와 진보당의 불법화 조치, 12월의 국가보안법 파동 등이 일어났던 것이다. 미국은 이러한 강경한 조치들을 비판적으로 바라보았다. 미국은 내무장관 최인규와 치안국장 이강학, 법무장관 홍진기 등의 강경파가 1958년 당시에 국가보안법 개정안을 발의한 세력이며 민의원 의장 이기붕을 위시해서 재무장관 송인상(전 부흥부장관), 국방장관 김정렬, 부흥부장관 신현확, 상무장관 김현철, 김동조 등의 온건파는 국가보안법 개

44) Mr. Lane, et. al, “ROK Political Situation,” February 5, 1959, 795B.00/2-559, p. 2, RG 59, Decimal File, 1955~1959, US National Archives.

정에 대해 다소 수세적이었다고 평가했다. 다울링(Walter Dowling)은 이들 세력 간의 권력투쟁이 한국의 정치적 미래에 결정적인 변수라고 평가했다.<sup>45)</sup> 미 국무부 정책당국자는 후자와 같은 온건파를 이용해 개혁을 달성한다면 공산화를 방지할 수 있다고 생각했다.<sup>46)</sup> 공산화 방지는 역시 미국의 한국에 대한 외교정책상 거의 유일한 목표였다.

1958년 12월 24일 2·4 보안법의 날치기 통과 전후 미국은 여야간의 조정을 통해 보수양당제의 제도화를 꾀하려는 중재노력을 보였다. 포스트 이승만 시대의 대안을 모색했던 것이다. 주한미대사관 직원은 민주당원인 장면(1959년 1월 31일)과 조병옥(2월 2일)을 각각 면담하고 자유당에 일방적인 사과를 요구하는 민주당의 경직된 입장에서 벗어나 자유당과의 협상에 나서 줄 것을 종용했다. 장면은 대화 중에 ‘무조건 사과’에서 ‘통과시킨 방법에 대한 사과’로 후퇴했으며, 조병옥은 사과가 아닌 유감표명 정도는 용인하겠다는 뜻을 밝혔다. 조병옥은 1월 30일 등에 이기붕 국회의장과 두 번 만났는데 이기붕이 자유당 강경파의 강경 노선 때문에 타협이 쉽지 않음을 고백했다고 언급했다. 구파 조병옥은 신파 장면보다 적극적으로 타협에 나서는 편이었다. 미 대사관 직원이 조병옥에게 2월 3일 열릴 국회에서 타협적 태도를 견지할 것을 재차 요구하자 조병옥은 윤재술 대변인에게 이미 권고했으며 다시 한번 지시하겠노라고 대답했다.<sup>47)</sup>

당시 여야간의 타협에 나섰던 미 대사관 공사 길스트랩(Sam P. Gilstrap)은 비타협적이고 강경한 입장을 고수하는 장면보다 조병옥이 더 타협적이었으므로 이기붕과 조병옥을 묶고 장면을 배제하는 방향으로 차기정권(포스트 이승만) 구상을 구체화했다. 길스트랩의 영향을 받은 다울링은 덜레스에게 보낸 1월 27일자 전문에서 민주당 신파 “장면의 강경론은 민주당의 목적을 손상시키고 자유당 강경파의

45) Seoul to State, 16 December 1958, RG 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Entry2846A: Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1956~1963, US National Archives.

46) “Memorandum From the Ambassador to Korea(Dowling) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Robertson): United States Role in Current Political Crisis in Korea,” January 23, 1959, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, pp. 537~540.

47) “Telegram From the Embassy in Korea(Gilstrap) to the Department of State,” February 2, 1959, *ibid*, pp. 541~542.

손에 놀아나게 될 것”이라고 예측하면서 장면에게 압력을 가해야 한다고 주장했다. 미국으로부터 일정한 압력을 받았던 장면이었지만 태도가 쉽게 변하지는 않았다. 길스트랩과의 대화에서 장면은 국가보안법 파동 등의 문제는 도덕적 원칙의 문제라는 것을 강조하면서 이기붕의 공식 사과가 있어야 하며, 그런 사과가 있는 연후에 보안법 수정이 가능하다고 말했다. 또한 장면은 이기붕과 조병옥과의 대화, 민주당·자유당 원내 총무 회동은 국가보안법 수정에 동의할 의향이 없는 자유당 쪽의 사기라고 주장했다. 장면은 계속해서 민주당이 “대중과의 신뢰를 지키려면” 강경한 민주당의 입장이 중요하다고 주장하면서 길스트랩이 민주당의 강경한 입장이 무용하다고 강조하자 “우리는 관망해야(wait and see)”한다고 응수했다.

여·야간 타협으로 자유당 강경파의 행동을 제어하려는 미국의 눈에 장면은 비타협적인 야당의 강경파로 인식되어 이승만 이후의 정국 고려에서 배제당했다. 미국은 조병옥·이기붕 양측에 우선 순위를 두게 되었다. 미국은 민주당 구파와 자유당 온건파 연합에 큰 기대를 걸었던 것이다. 이승만 이후에 자유당과 민주당의 온건파를 묶어서 여당으로 만들고, 강경파인 민주당 신파를 야당으로 만드는 것이 가장 좋은 방안(보수양당제)이라고 미국은 생각했다. 이승만 유고시 자유당의 자생력이 문제시 되었으며 만약 자유당이 공중분해되고 민주당이 여당의 위치를 차지하게 되면 야당의 공백을 진보당과 같은 혁신정당이 등장해 메울 수도 있다고 미국은 예측했었다. 이런 보혁구도는 미국으로서는 가급적 피하고 싶은 시나리오였다. 한국이 미국과 같은 보수양당체제를 유지하는 것이 미국으로서는 제일 바람직했다. 당시 민주당은 내각제를 정강정책으로 채택하고 있었는데 조병옥·유진산·김의택·서범석·유옥우 등의 민주당 구파(온건파)와 이기붕·이재학·김진만 등의 자유당 온건파는 “헌정 중단 없이 평화적으로 정권 교체를 이루기 위해서는 내각제 개헌이 필요하다”는 공감대 하에서 개헌을 추진하기 위한 물밑 교섭을 1959년 1월 말부터 벌였다. 이러한 내각제 개헌협상도 역시 미국이 바라던 바였다. 공산화에 이용당할 수 있는 혁신정당의 출현을 막기 위해 미국은 보수양당체를 선호했으며 역시 이러한 정계개편 구상은 반공전략의 일환이었다.

그렇지만 미국이 주도한 여야간의 화해 무드 조성은 자유당과 내각 및 경무대 강경파가 주도한 일련의 강경한 조치들에 의해 무색해졌다. 1959년 4월 경향신문의 폐간 결정, 1959년 7월 31일 조봉암 사형 등의 강경조치들은 야당의 승세와



민심의 이탈로 약화되기 시작한 권위주의적 통제를 만회해 보려는 자유당 강경파의 일관된 시도였으며 결국 과멸을 자초한 것으로 평가할 수 있다. 집권세력이 보다 강경한 권위주의 지배 양식을 국민과 야당에게 강요할수록 정권의 정당성은 약화되는 결과를 가져왔다.

미국은 조봉암 처형 직후인 1959년 8월 이승만 정권의 중심 자유당 강경파와의 절연(dissociation)을 본격 모색했다.<sup>48)</sup> 이어 1959년 9월 28일 다울링대사는 국무부에 보낸 전문에서 1960년 3·15 선거가 전환기의 매우 중요한 선거라고 인식하면서 부정선거가 될 가능성이 많다고 정확하게 예측하면서 미국의 적극적인 조치를 강조했다.<sup>49)</sup> 이에 10월 22일 파슨스 미 국무부 극동담당 차관보는 허터 국무장관에게 한국에서의 민주주의 실패는 미국의 영향력과 위신을 손상시킬 것이므로 미국이 한국정부와 자유당에 영향력을 행사해 자유롭게 선거가 진행되도록 해야 한다고 건의했다.<sup>50)</sup> 그러나 실제로 미국은 사태를 관망했으며 절연 쪽에 가까워지고 있었다. 결국 1960년 4·19가 발생하자 완전히 절연했다. 미국은 이승만 정권의 붕괴가 한국에서 반미감정의 확산으로 이어지는 것을 막고, 미국의 이익을 벗어나는 극단적인 인물·세력이 이승만 이후 정권으로 등장하는 것을 피하기 위해 이승만과 절연했던 것이다. 좌익은 물론 우익 극단주의자가 정국을 주도해 그 반작용으로 공산혁명이 일어나는 것을 막고자 했다. 절연만이 한국에서의 정치적 위기시 미국이 이승만과 운명을 같이하는 것을 피할 수 있다고 미국은 계산했다. 이승만 정부가 절차적 민주주의를 훼손하고 독재적 행태를 보이고 있는 상황에서 미국이 이승만 정부를 무조건 지지하고 있다는 인상을 보이게 되면, 공산주의자들은 이러한 사태를 선전하고 미국의 동맹국들은 실망하게 될 것이다. 소련과 대결하는 상황에서 미국의 세력권은 축소될 수도 있고 궁극적으로는 미국의 국가안보 이익에 큰 손상을 입히게 될 가능성도 있다고 미국은 판단했다. 한국 국내에서는 대중들이 이승만 독재정권과 미국을 동일시함으로써 반미감정이 확산될 가능성이

48) "Herter to American Embassy in Seoul," August 24, 1959, 795B.00/8-2459, RG 59, Decimal File, 1955~1959, US National Archives.

49) "Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State," September 28, 1959, *FRUS*, 1958~1960, Vol. XVIII, p. 587.

50) "Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs(Parsons) to Secretary of State(Herter)," October 22, 1959, *ibid*, p. 592.

있고, 상황에 따라서는 미국에 우호적이지 않은 정권이 들어설 가능성도 있다고 판단했다. 따라서 절연전략은 본질적으로는 공산화를 방지한다는 미국의 對韓 최고목표를 실현하는 수단이었다.

#### 5. 1960년 4월 26일 이승만 하야에 대한 미국의‘강권’

1960년 3·15 선거에서 미국이 우려한 대로 부정이 발생하고 4·19가 발생하자 미국은 절연정책을 더욱 심화시켰다. 이승만 정권에 대한 더 이상의 지지를 철회하고 이승만에게 압력을 가함으로써 그의 하야를 이끌어내는데 1959년 12월 부임했던 신임 주한미대사 맥카나기는 큰 역할을 했다. 그는 4월 19일 이승만을 만나 최근의 사태에 유감을 표명하고 한국 국민의 정당한 열망에 공감하며 정부가 국민의 불만 해소책을 강구하리라는 확신을 줄 수 있는 내용의 방송 메시지를 직접 녹음하여 발표할 것을 촉구했다.<sup>51)</sup> 4월 21일에는 계엄령에 대한 비판과 부정선거 관련자 제거 등의 강경한 주문 내용을 담은 국무장관 허터의 4월 19일자 메시지를<sup>52)</sup> 전달했다.

시위가 확산된 1960년 4월 26일 10시 40분에 시작된 이승만과 맥카나기 대사의 대화에서 맥카나기는 “국민이 원한다면 하야하겠다”는 이승만의 성명에 대해 유보조항이 명확하지 않음을 날카롭게 비판했다. 또한 맥카나기는 이승만을 조지 워싱턴에게 비유하며 “한국민족의 진정한 아버지”라고 칭찬하면서도 “너무 오랫동안 너무 많은 일을 해 온 연로한 정치가는 그의 책무로부터 벗어나 존경받는 자리로 은퇴하는 것이 좋으며, 특히 지금같이 복잡하고 어려울 때에는 정부의 부담을 젊은 사람에게 넘겨주어야 한다고 국민이 믿는 때”가 한국에 도래했다며 이승만의 사임을 직접적으로 권유했다.<sup>53)</sup> 이승만은 이 자리에서 미국측의 우려 표명에 대해 깊이 인식한다고 대답했으며 27일 사직서를 국회에 제출하고 사임성명을 발표했다.

51) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State,” Seoul, April 19, 1960, *ibid*, pp. 620~622.

52) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” April 19, 1960, *ibid*, pp. 624~626.

53) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State,” Seoul, April 26, 1960, *ibid*, pp. 641~643.

물론 이승만의 조건부 하야성명은 맥카나기를 만나기 전인 10시 30분 학생대표를 만나 발표된 것이었지만 그 성명이 발표되기 직전에 맥카나기, 매그루더(Magruder) 유엔군사령관, 드 실바(Silva) 미 CIA 한국책임자 등이 김정렬 국방장관을 경유해 전화를 걸어 압력을 가하기 시작했다.

맥카나기의 김정렬과의 전화 대화록은 *FRUS* 자료<sup>54)</sup>에 전제되어 있는데, 맥카나기는 9시 10분 김정렬과의 통화에서 사태가 매우 심각하므로 “즉시 이 대통령을 만나서 학생대표단 면담, 선거 재실시에 관련된 성명발표, 이 대통령의 향후 정치적 역할에 대한 고려 등을 건의하라”고 강력히 권고했다. 이에 김정렬 장관은 대통령을 만난 후인 10시 15분 맥카나기에게 전화로 답하면서 “만약 국민이 원한다면 사임하겠다”는 성명이 발표될 것이라고 알렸다. 따라서 미국이 압력은 김정렬을 통해 (비록 간접적 형태였지만) 전달되었으며 사임 성명 발표의 결정적 요인이었다. 학생 대표 면담도 미국의 권고에 의해 이루어진 것이었다. 물러날 뜻이 없었던 이승만은 김정렬에 의한 미국의 간접적 압력을 받은 후에야 하야를 처음 표명했으므로 미국의 압력이 태도 변경의 가장 중요한 요인이었다. 또한 10시 30분의 조건부 하야가 10분 후에 행해진 맥카나기의 직접적 압력으로 무조건 사임으로 바뀌었으므로 미국의 하야 압력은 매우 성공적이었으며 강권에 가까웠다.

물론 미국이 독재자의 편이 아니라 민주주의의 수호자로서 한국 민주화에 기여한 것처럼 포장하려는 의도에서 문서를 공개한 측면이 있다. 또한 미국의 역할이 과장되게 공개되었을 수도 있다. 그렇지만 내정 개입으로 비출 수 있는 부분을 과장한다는 것은 자연스럽지 못한 측면이 더 많다. 한편 미국의 아이젠하워 대통령은 부정선거에 대한 우려를 우호적인 태도로 표명했을 뿐 어떠한 개입도 한 적이 없다고 4월 27일 말했다.<sup>55)</sup>

또한 4·19의 분수령을 이루었던 4월 25일 대학교수단 데모는 미국 대사관의 신분 보장을 받고 이루어졌다는 임창순 교수의 증언이 있다.<sup>56)</sup> 미국이 4·19 당

54) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State,” Seoul, April 26, 1960, *ibid.*, pp. 639-640.

55) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State,” Seoul, April 28, 1960, *ibid.*, p. 647.

56) 「좌담: 4월혁명의 현재적 의의」, 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 4월혁명(1)』(한길사, 1990), 408쪽.

시 한국군이 정치적으로 중립을 지키는 데에 영향을 미쳤다는 견해도 있다. 따라서 미국의 개입은 배후에서 시작되었으면서도 직접적이었다고 할 수 있다. 공식적인 성명(내정개입 부인)과 실제적 행동(직·간접 채널을 총동원한 내정개입)과는 달랐던 것이다.

물론 이승만 정부의 몰락 원인은 민중의 힘으로부터 나왔다. 그러나 마지막까지 상황의 심각성을 파악하지 못한 이승만을 물러나게 하는데 미국의 압력은 큰 영향력을 행사했다. 미국은 1952년부터 입안했던 이승만 제거계획을 한국인들의 봉기에 편승하여 보다 세련된 방식으로 실천에 옮길 수 있었다. 미국은 당초 학생들과 함께 이승만을 권좌에서 떠밀지는 않았으며 오히려 학생들의 과격한 행동에 우려했지만, 만약 이승만이 계속 버티어 학생들이 더 과격해진다면 북의 공산주의자들에게 유리한 상황이 도래할지도 모른다고 판단하여 결국 마지막 국면에 이승만 퇴진에 대한 영향력을 행사했던 것이다. 역사에 있어 반사실적 가정은 무의미하지만 만약 이승만이 국민이 원한다면 사임하겠다는 입장을 계속 견지했다면 또 다른 불상사가 일어나던가 아니면 계속 버티다가 결국 사임했을 가능성이 높다. 미국은 불상사가 발생하여 계속 정국이 불안하게 된다면 ‘인민의 힘’(people’s power) 때문에 반공의 보루가 무너질 가능성이 있다고 생각해 적극 개입했다. 과도정부의 수반의 자리에 오른 허정 외무장관에게 1960년 4월 28일 맥카나기는 이승만 정부 유지에 주도적 역할을 한 인사들의 처벌은 신중하게 할 것을 권고하면서 반공입장의 확고한 유지에 대한 결의를 빠른 시일 내로 공표하도록 촉구했다.<sup>57)</sup> 역시 반공이 무너질까봐 우려했던 것이다.

#### IV. 맺음말

이승만 정부하의 정치과정은 미국이 규정한 근본적인 이념적·전략적 테두리 내에서 이승만을 위시한 국내 정치세력들 간의 투쟁에 의해 일차적으로 규정되었으므로 미국에 대해 상당한 정치적 자율성을 지니고 있었다는 주장도 있다. 그런

57) “Telegram From the Embassy in Korea(McConaughy) to the Department of State,” Seoul, April 28, 1960, *FRUS, 1958-1960*, Vol. XVIII, pp. 647-650.

데 한국정치가 국내정치세력들 간의 싸움으로 보일지라도 대한민국의 자유민주주의 이념은 이미 미국이 전제한 것이었으므로 그 자율성의 한계는 명확했다. 또한 미국으로부터의 군사적·경제적 원조 없이는 국가를 존립할 수 없었을 만큼 한국 군사·경제는 미국에 종속되어 있었으므로 국내정치의 자율성은 한계가 있었다. 미국은 한국 정치의 근본적인 구조와 한계를 규정했다. 미국이 이미 전제한 한계 내에서 국내정치세력들이 행동하는 것이 허용되었을 뿐 만약 그 한계를 벗어나서 체제 전복을 꾀한다고 했을 때 미국은 아마 내버려두지 않고 모종의 조치를 취했을 가능성이 있었다. 그러나 국내정치세력들에 의해 체제 전복은 철저히 예방되었으므로 미국은 그런 행동을 취할 필요가 없었다. 국내정치세력들이 미국을 의식하면서 자유민주주의의 한계 내에서 행동했다. 한편 미국은 여당은 물론 야당과도 긴밀한 연락을 취하는 등 가능한 채널을 총동원하여 국내 정치세력과 협의하면서 직·간접적으로 개입했다.

이승만은 미국이 옹립한 대한민국의 대통령이었지만 미국의 모든 정책결정자들이 처음부터 그를 전폭 지지했던 것은 아니었다. 전쟁이 일어난 후에도 이승만이 1952년 부산정치파동과 1954년의 사사오입 개헌 등 두 차례에 걸친 탈법적인 개헌으로 장기집권을 도모하자 미국은 이승만을 제거하려 했다. 부산정치파동 때는 한국의 헌정이 완전히 유린되는 것을 막았으며 휴전협상 중에는 미군철수로 위협하여 이승만을 제어했다. 이승만을 교체했을 때 과연 그만한 리더십을 발휘할 수 있을까에 대한 확신이 없어서 미국은 이승만 제거를 실행하지는 않았다. 1950년대 말 한국정치가 자유당과 내각 및 경무대의 강경파에 의해 농단되는 것을 지켜보면서 미국은 이승만의 리더십에 회의하게 되었고, 민주당(1956년 총선 이후 부상) 내 구파와 자유당 내 온건파를 결합시켜 온건파 연합에 의한 대안체제를 모색하는 구체적 구상을 진전시켰다. 한국의 주권을 무시하는 이승만 제거계획과 같은 1950년대 전반기식 물리적 수술 공작(한국 군부에 쿠데타를 사주)을 실현시키기에는 내정간섭이라는 부담이 있었기에 1950년대 말에는 지양했고, 군부에 의지하는 전반기 전략에서 벗어나 민간인 후계자 양성 전략을 보다 구체적으로 은밀하게 추진하다가 결국 1960년 이승만 하야로 미국의 비밀공작은 일정한 결실을 맺었다. 1950년대 전반기에는 권력의 중심이 이승만 1인에게 집중되면서 민주주의는 뿌리를 내리지 못했고 정당(야당)은 제 기능을 다하지 못했으므로 정치적 위기는 비교

적 약했으나 1950년대 후반기에는 야당이 약진하여 위기가 비교적 심화되었다. 1950년대 내내 추진되던 미국의 대안 모색이 구체화될 수 있었던 결정적 모멘텀은 1960년 한국인들의 힘으로부터 나왔고 미국은 4·19 직후의 상황을 적절히 제어해 이승만 정권의 교체를 실현할 수 있었다.

대한민국의 최초 정치적 구도는 미국이 마련했고 제1공화국 내내 최고권력의 교체 혹은 유사시 승계가 논의되었다. 미국의 개입이 만약 내정간섭으로 비쳐진다면 국민들이 저항하여 혁명이 발생하고 공산화가 될까봐 비밀리에 공작했으며 물리적 제거 계획은 계속 검토했지만 유보했다. 따라서 미국 영향력의 한계를 확인할 수 있는 부분이다. 그렇지만 마지막 단계에서는 미국과 이승만의 담판에 의해 대통령 운명의 향배가 결말이 났을 정도로 이승만과 그가 이끄는 정부는 취약한 對美 자율성을 확보하는데 그쳤던 것이다.

## 참고문헌

《동아일보》; 《한국일보》, *Washington Post*.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954*, Vol. XV, *Korea, Part 1-2*, Washington, D.C.: USGPO, 1984.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*. Vol. XVIII, Washington, D.C.: USGPO, 1994.

사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 4월혁명(1)』. 서울: 한길사, 1990.

### 국문 요약

이승만은 미국이 옹립한 대한민국 대통령이었지만 미국의 모든 정책결정자들이 처음부터 그를 전폭적으로 지지했던 것은 아니었다. 한국에서 전쟁이 일어나고 이승만이 1952년 부산정치파동과 1954년의 사사오입 개헌 등 두 차례에 걸친 탈법적인 개헌으로 장기집권을 도모하자 미국은 이승만을 제거하려 했다. 이승만을 교체했을 때, 과연 그 만한 리더십을 발휘할 수 있을까

에 대한 확신이 없어서 미국은 제거를 실행하지는 않았지만 국면국면 마다 대안 모색에 나섰다. 부산정치파동 때는 한국의 헌정이 완전히 유린되는 것을 막았으며 휴전협상 중에는 미군철수로 위협하여 이승만을 제어했다. 그러면서도 미국은 갈수록 독재화하는 이승만을 인정하는 것 외에 뚜렷한 대안은 없었다. 그런데 1950년대 말 한국정치가 자유당과 내각 및 경무대의 강경파에 의해 농단되는 것을 지켜보면서 미국은 이승만의 리더십에 회의하여 여야의 온건파들을 결합하는 대안 체제를 모색했다. 1950년대 한국정부의 자율성의 수준은 표면적으로는 점증했지만 한국의 주권을 무시하는 이승만 제거계획과 같은 미국의 물리적 수술 공작은 계속 검토되었으며 1950년대 말 미국은 ‘후계체제’를 모색하다가 결국 1960년 이승만의 퇴임으로 미국의 이승만 제거계획은 결실을 맺었다.

대한민국의 최초 정치적 구도는 미국이 마련했고 제1공화국의 내내 최고 권력의 교체 혹은 유사시 승계가 논의되었다. 미국의 개입이 만약 내정간섭으로 비쳐진다면 국민들이 저항하여 혁명이 발생하고 공산화가 될까봐 비밀리에 공작했으며 물리적 제거 계획은 계속 유보했었던 것이다. 그렇지만 마지막 단계에서는 미국과 이승만의 담판에 의해 대통령의 운명의 향배가 결말이 났을 정도로 이승만과 그가 이끈 정부는 취약한 對美 자율성을 확보하는데 그쳤던 것이다.

● 투고일 : 2007. 2. 27.

● 심사완료일 : 2007. 5. 29.

● 주제어(keyword) : 이승만(Syngman Rhee), 리더십(leadership), 미국(The United States), 자율성(autonomy), 주권(sovcreignty), 부산정치파동(Pusan Incident of 1952), 사사오입개헌(Constitutional Amendment of 1954), 이승만제거계획(Plan to Eliminate Syngman Rhee), 에버레디계획(Plan Everready), 4·19(The April Revolution).