creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학 석사 학위논문

1954년 제네바 정치회담과 한반도 국제관계

- 전후 분단체제의 형성 -

2021년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

오 정 현

1954년 제네바 정치회담과 한반도 국제관계

- 전후 분단체제의 형성 -

지도교수 신 욱 희

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 2 월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
오 정 현

오정현의 석사 학위논문을 인준함
2021년 2 월

위 원 장 전 재 성 (인)

부위원장 이 혜 정 (인)

위 원 신 욱 희 (인)

국문초록

본 연구는 1954년 제네바 정치회담을 단일사례로 살펴봄으로써 한반도 분단을 1953년 체제로 규정하던 시간적 범위를 확장하고 더 나아가 한반도 안에서 나타난 동아시아 냉전의 모습을 입체적으로 그리려는 시도라고 할 수 있다.

약 두 달간 제네바에서 개최된 한반도 정치회담은 한반도 평화 정착을 위한 협의의 필요성을 제기한 정전협정의 규정에 따라 이루어졌다. 본 회담은 양측의 전투행위를 중단하는 군사적 합의인 정전협정을 대체하는 것으로, 정치적 차원의 한반도 평화 정착을 위한 협정을 의미했다. 정전협정에서는 해결되지 않은 전후 과제, 즉 외국군 철수와 선거방식 등 정치적 사안을 논의했지만 본 회담은 실패로 끝났으며, 일시적인 합의에 불과했던 정전협정이 자연스럽게 분단체제로 이어져 한반도 냉전 질서는 고착화되었다.

본 논문은 1954년 제네바 정치회담에서 미국 아이젠하워 행정부의 조건부 중립화 통일이라는 한반도의 현상변경 목표가 중국과의 적수게임 및 한국과의 동맹게임을 거치며 실현되지 못하고 결국 현상유지전략, 즉 분단의 제도화로 귀결되었음을 드러냈다. 기존의 선행연구들이 이 두 가지의 변수를 동시에 다루지 못했으나, 본 연구는 미국, 중국, 한국의 1차 자료들을 활용하여 한반도 국제관계에서 나타난 중요한 특징들에 주목하였다.

첫째, 한반도를 규정하는 핵심적인 구조인 정전체제는 동아시아 냉전 질서라는 구조적 변수가 작용한 결과다. 냉전의 기원이 미국과 소련의 대결이었다고 할지라도 한국전쟁 이후 동아시아라는 지역적 공간에서는 미국과 중국의 대결로 자리를 잡게 되었다. 미국은 한반도를 안정적으로 관리하기 위해 뉴룩정책이라는 세계전략 틀 안에서 미국의 이익에 부합하는 한반도 중립화 통일방안을 통한 현상변경을 시도했고, 반대로 중국은 대내외적 안정을 추구하기 위한 현상유지 정책을 선호했다. 결론적으로 한반도를 안정적으로 관리하려는 양 국가의 입장은 현상유지로 귀결되며 분

단이 제도화되었다.

둘째, 국제정치에서 국가이익을 둘러싼 투쟁이 적대적 관계뿐만 아니라 동맹국끼리도 나타날 수 있음을 보여준다. 한미동맹의 형성기는 한미상호방위조약 체결부터 비준서 교환까지로 볼 수 있는데, 이는 제네바 정치회담과 시기적으로 중첩되어 있으며, 여러 방면에서 갈등을 보였던 한미양국은 이 회담에서 치열한 비준 게임을 펼쳐나갔다. 비준 게임의 이면에는 정권 안보와 국가 건설이라는 핵심 목표를 달성할 수 있는 기회의 장으로 제네바 회담을 활용하려는 이승만 대통령의 전략과 일본을 핵심축으로 동아시아 전략을 펼치려는 미국의 전략이 충돌하고 있었다.

한국전쟁이 발발한 지 70년이 지난 지금도 여전히 한반도는 불안정한 상황에 놓여있다. 이러한 상황 속에서 제네바 정치회담을 다루는 본 연구는 분단 상황을 지속시키는 한반도 국제관계의 역학구조가 적수, 동맹, 더 나아가 국내정치라는 삼중게임의 국제정치적 특성이 복합적으로 작용한다는 사실을 확인한다는 점에서 의의를 가진다.

주요어 : 제네바 정치회담, 분단체제, 한반도, 동맹게임, 적수게임, 한미동맹
학 번 : 2018-22372

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 문제 제기 ····· 1
제2절 선행연구 검토 ····· 5
제3절 연구방법 및 자료 ····· 7
제4절 논문의 구성 ····· 11

제2장 제네바 정치회담의 성립배경 ····· 12

제1절 정전협정 4조 60항의 정치적 의의 ····· 12
제2절 회담 구성 논의: 판문점 예비회담과 베를린 외상회담 ····· 15

제3장 제네바 정치회담과 미중 적수게임 ····· 20

제1절 미국의 동아시아 전후질서 구상과 대중(對中)전략 ····· 20
제2절 정치회담에서 나타난 미중 대결 ····· 24
제3절 미국과 영연방의 이견 ····· 33

제4장 제네바 정치회담과 한미 동맹게임 ····· 38

제1절 미국의 한반도 정책 논쟁: 중립화론 ····· 38
제2절 정치회담 참가와 한미동맹의 유예 ····· 46
제3절 정치회담의 대응전략과 한미갈등 ····· 53

제5장 결론 ····· 63

참고문헌 ····· 69

제1장 서론

제1절 문제 제기

한반도 분단체제는 무엇인가? 본 연구는 '한반도 분단체제'의 성격을 살펴보는 것으로 출발한다. '한반도 분단체제'는 샌프란시스코 조약과 한국전쟁에서 비롯된 정전상태가 결합한 '두 개의 전후' 체제의 산물로서, 남북한의 내부적 문제를 넘어 강대국 정치의 영향을 받은 동아시아 냉전 질서, 즉 외부 구조의 힘이 함께 작용하여 국제화된 현상이라 말할 수 있다.[1)]

그렇다면 이러한 현상 속에서 형성된 한반도 냉전 질서의 기점은 어디로 삼아야 하는가? 현재까지 지속되는 한반도의 분단상황을 1953년 체제로 규정할 수 있는가? 한 가지 확실한 사실은 정전협정은 양측의 군사행동을 중지하는 일시적인 합의에 지나지 않았다는 것이다. 정전협정문에 규정된 것처럼 국제사회가 정치회담을 통해 한반도 문제를 평화적으로 해결하기로 합의한 사실은 1953년 정전협정이 분단을 결정한 것이 아니며, 정치회담까지 한반도의 실질적인 정치적 문제를 유예하였다는 것을 우리에게 알려준다. 따라서 본 연구는 제네바에서 개최된 이 정치회담을 단일 사례로 살펴봄으로써 한반도 분단을 1953년 체제로 규정하던 시간적 범위를 확장하고 더 나아가 한반도 안에서 나타난 동아시아 냉전의 모습을 입체적으로 그리려는 시도라고 할 수 있다.

1954년 제네바에서 개최된 한반도 정치회담은 주권국가 대한민국이 처음으로 국제무대에 발을 내디뎠던 외교사의 시작점이다. 또한, 정전협정 이후 다자회담 형식으로 통일 문제를 다룬 처음이자 마지막 사례로, 국제사회에서 한반도의 현상변경을 논의한 유일한 사례이다. 회담 이후에 한반도 문제는 유엔이라는 틀 안에서 논의되었다.

지금까지 7.4 남북공동선언이나 6.15 남북공동선언 등 통일방안에

---

1) 남기정. 2019. "한일관계를 어떻게 할 것인가?-한일관계 재구축의 필요성, 방법론, 가능성."『역사비평』. 통권 127호. pp. 10-35

대한 논의는 남과 북에 한정되어있었고 미국과 중국은 평화 통일을 지지한다는 원론적인 입장을 표명해왔다. 반면에 본 회담은 실질적인 한반도 분단의 당사국들이 다양한 통일방안의 가능성을 논의했다는 특징을 가진다.

회담은 국제연합 회원국 중 남아공을 제외한 한국전쟁 참전국 및 한국으로 구성된 자유진영과 북한·중국·소련으로 구성된 공산진영으로 나뉘어 진행되었다. 이들은 정전협정에서 해결되지 않은 전후 과제, 즉 외국군 철수와 선거방식 등 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 정치적 사안을 논의했다. 그러나 회담은 아무런 결실을 보지 못했고 50일이 넘는 기간을 표류한 끝에 공동합의문을 채택하지 못한 채 연합국의 단독 선언문 발표와 함께 종료되었다. 제네바 정치회담의 실패로 일시적인 합의에 불과했던 정전협정은 자연스럽게 분단체제로 이어졌고 한반도의 냉전 질서는 고착화되었다.

흥미로운 사실은 제네바 정치회담에서 미국 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 행정부가 한반도 상황을 안정적으로 관리하기 위해 조건부 중립화 통일방안을 최선책으로 놓고 현상변경을 시도했다는 점이다. 물론 미국의 이익에 부합하고 한국이 반발하지 않는다는 전제 아래의 영세 중립화였기 때문에 미국은 이에 대한 실현 가능성에 의문을 가지기도 했지만, 공산진영과의 논의를 통한 타협 의지를 가지고 있었다. 한국전쟁을 겪으며 과도하게 늘어난 국방비 지출을 감축하고 경제적 안정을 확보하고자 했던 미국은 뉴룩정책의 핵심수단으로 지역 군대의 지상군을 동원하는 동맹체제와 핵 억제전략을 통해 최소비용을 투입함으로써 경제적 효율을 극대화하고자 했다. 하지만 이는 군사적 측면에서 공산진영의 확장을 막는 소극적인 현상유지 정책에 불과했다. 미국의 조건부 한반도 중립화 통일방안은 뉴룩정책의 목적과 일치하나 현상변경을 시도한다는 점에서 차이가 있었던 일종의 변형된 뉴룩정책이었다.

그러나 결과적으로 미국은 분단된 한반도를 유지하는 전략으로 입장을 수정했다. 그렇다면 본래 제네바 정치회담 내 미국의 목표가 어떠한 정치적 협상 과정을 거쳐 현상유지로 귀결되었는가. 본 연구는 한반도의 현상유지, 즉 분단의 제도화에 영향을 준 핵심 변수로 미중 대결과 한미 간

의 갈등에 주목한다.

선행연구 검토에 앞서 본 연구에서 현상유지의 핵심 변수로 미중 대결과 한미 간의 갈등을 중점적으로 살펴보고자 하는 이유를 짚어보고자 한다. 지구적 차원에서 냉전은 미소의 대결이었지만, 동아시아 지역은 미국과 중국의 적대적 대결 구도였다. 한반도 분단의 과정은 기원, 형성, 제도화, 이 세 단계로 구분할 수 있는데 오코노미 마사오는 그의 저술에서 제2차 세계대전 종료부터 미소 냉전의 시작까지 일련의 과정을 한반도 분단의 기원으로 정의한다.[2] 그에게 분단의 형성이란 1945년 일제 강점기로부터 해방과 동시에 38도선을 기점으로 하는 지리적 분단을 의미하며 모스크바 외상회의 및 미·소 공동위원회의 사례와 같이 미국과 소련을 중심으로 설명된다.[3] 그러나 이와 같은 설명은 분단의 형성과 제도화를 일정하게 설명하지 못한다는 한계가 있다.

첫째로, 한반도의 분단은 정적이고 직선적인 형태로 간주할 수 없다. 분단의 형성 시점을 1945년으로 정의하더라도 한국전쟁이라는 결정적 사건을 통해 역동적으로 전개되었고 정전협정과 제네바 정치회담을 거치며 한반도 문제가 봉인되고 궁극적으로 분단이 제도화되었다는 추가적인 설명이 필요하다.

두 번째로, 주체의 변화를 설명하지 못한다. 한국전쟁은 미소라는 한반도의 환경을 미중 대결로 대체시키며 동아시아 냉전의 성격을 확립했다. 미국의 동아시아 전략은 아시아 전반에 영향력을 강화하고 있는 공산주의 중국을 우선적으로 고려했다. 중국의 한국전쟁 참전은 동아시아 내 미중 갈등의 서막으로 제네바 정치회담, 인도차이나 전쟁, 대만 해협 위기 등의 사건을 만들어냈고 한반도에 투사된 미국과 중국의 전략은 분단체제에 영향을 줄 수밖에 없었다.

시기적으로도 1954년은 미중갈등의 양상을 포착할 수 있는 중요한 때이다. 냉전 초기 미국 외교정책을 설계하고 실행한 덜레스(John F.

---

2) 오코노기 마사오. 2019.『한반도 분단의 기원』. 서울: 나남

3) 권오중은 38도선을 기준으로 하는 분할 점령을 1차적 분단으로, 휴전협정을 2차적 분단의 기준으로 정의를 내린다. 권오중. 2005. “제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미.”『통일정책연구』. Vol.14 No.2

Dulles) 국무장관은 1954년 포린어페어스(Foreign Affairs) 기고문에서 미국이 2차 세계대전 이후 빠르게 전환되는 국제정세 속에서 평화와 안전을 위한 정책 구상의 어려움을 겪고 있음을 드러냈다.[4] 마찬가지로 미국외교협회(Council on Foreign Relations)도 1954년의 대표적인 사건으로 제네바 정치회담, 인도차이나 정전협정 등을 꼽았다. 이들은 이 시기를 국제정세의 중대한 전환기로 표현하면서 미국이 국제정세에 연루된 가장 힘든 시기로 정의하고 제네바 정치회담에 대한 상세한 설명의 필요성을 지적했다.[5]

한미관계는 한국 대외정책의 핵심으로 작용해왔다. 냉전 구조에서 한미관계는 절대적 가치로 여겨졌는데, 그 근간인 한미동맹은 공산진영의 위협에 공동으로 대응한다는 목적이 있었다. 하지만 동시에 한미동맹은 한국의 독자적인 행동을 억제하기 위한 미국의 제도적 틀이기도 했다.[6]

한미상호방위조약 체결의 사례는 두 국가의 갈등을 대표적으로 보여준다. 1953년부터 1954년까지의 약 2년에 걸친 시간 동안 양국은 정치, 경제, 통일, 반일 문제 등을 망라한 여러 방면에서 심각한 불화를 겪었다. 안보 차원에서 중국 및 북한에 예방전쟁을 해야 한다는 한국의 입장과 일본을 핵심축으로 동아시아 전략을 펼치려는 미국의 입장은 끊임없이 충돌했다. 특히 1954년 7월 한미 정상회담에서 미국이 제시한 조건은 통일방안을 넘어선 전방위적인 한국에 대한 압박이었고, 이를 거부한 한국에 7억 불의 원조가 중단되었다. 또한 환율 현실화 문제 때문에 빚어진 갈등으로 인해 한국이 유엔군 현지경비 대여금 지급을 중지하고 이에 미국이 유류 공급 중단과 같은 방식으로 대응하면서 한국의 경제가 마비되는 충격적인 상황이 발생하기도 했다.[7]

---

4) Dulles, John Foster. 1954. “Policy for Security and Peace.” *Foreign Affairs,* Vol.32 No.3, pp. 353-364.

5) Stebbins, Richard P. 1956. *The United States in World Affairs 1954*, Council on Foreign Relations, New York: Harper & Brother, pp. vii-viii, pp.1-2, p.198

6) 빅터 차(Victor D. Cha)는 그의 저작에서 동아시아에서 미국은 동맹국의 행동을 통제하기 위해 유럽과 다른 양자적 동아시아 안보체제를 형성했다고 주장한다. Cha, Victor D. 2016. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

제네바 정치회담은 한미상호방위조약 체결에서부터 비준서 교환에 이르는 한미동맹 형성기와 중첩된다. 한미동맹의 기원 연구로 잘 알려진 이혜정은 한미상호방위조약의 연기 과정을 포착하여 유예기의 분기점 중 하나로 제네바 회담을 설명하고 회담 과정에서 나타난 한미 관계의 대립에 관한 연구의 필요성을 지적한다.[8] 이러한 배경에서 제네바 정치회담 참가를 둘러싸고 한국은 독자적 군사행동을 실행할 것이라고 미국을 위협하며 협력을 위한 상호방위조약 개정을 요구했다. 마찬가지로 한반도에서 전쟁을 억제하고자 했던 미국은 한국을 신뢰할 수 없게 되었고 상호방위조약 비준 연기로 맞대응했다.

이렇듯 제네바 정치회담에 관한 본 연구는 다양한 통일방안과 각국의 입장을 나열하는 것에 그치지 않고 미국의 현상변경 시도가 회담장 안팎에서 나타난 중국과의 적수게임과 한국과의 동맹게임의 결과로 와해되는 과정을 역사적 서술로 풀어내고자 한다. 이를 통해 차선책이었던 미국의 현상유지 전략이 결국 한반도를 둘러싼 갈등과 대립을 일시적으로 봉합시키고 결론적으로 분단체제라는 결과를 만들어냈음을 확인한다. 더불어 국제정치에서 국가이익을 둘러싼 투쟁이 적대적 관계뿐만 아니라 동맹국끼리도 나타날 수 있음을 보여주면서 냉전 초기 제네바 정치회담을 통해 분단 상황을 지속시키는 한반도 내외의 역학 구조와 그에 따른 질서 전환의 어려움을 밝힌다.

제2절 선행연구 검토

본 사례를 연구하는 것은 1950년대 한국전쟁과 정전협정 이후의 시기를 분석한다는 점에서 학문적 의의가 있다. 한국전쟁에 비해 한반도 문제를 평화적으로 해결하려고 했던 정치회담에 대한 연구는 한국전쟁이라는 비극적 역사에 가려져 당시를 제대로 규명하려는 노력이 미비했다. 그

---

7) 경향신문. 1954. “원조의 실효”(11월 22일).; 경향신문. 1954. “행정부 한미방위협정은 발효” (12월 31일).

8) 이혜정. 2004. “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?”, 『한국정치외교사논총』. Vol.26 No.1.

것은 바로 한국전쟁 연구자들이 주로 정전협정을 연구의 마지막 시기로 규정해왔다는 점, 다시 말하면 한국 현대사의 초기 연구가 정부 수립부터 한국전쟁 시기에 집중되어 제1공화국의 나머지 시기 연구에 공백 지대가 형성되었다는 문제점을 보인다.[9] 따라서 본 연구는 이러한 연구 공백을 채우고 한반도 분단이 한국전쟁의 필연적인 결과였다는 일종의 결정론을 벗어나는 시도다.

1954년 제네바 정치회담을 단독으로 다룬 연구를 살펴보면, 초기 연구들은 주로 외국군 철수, 통일안과 같은 회담 의제에 집중하거나 관련국의 참가 동기와 입장에 비중을 두었다.[10] 이신철은 제네바 회담을 남북한이 처음으로 통일방안을 공식화한 사건으로 평가한다. 김보영은 통일방안이 공식적으로 논의되었기 때문에 기존 연구자들과는 다르게 제네바 정치회담을 전후 정전체제의 출발점으로 간주한다. 마찬가지로 임수호도 회담을 평화체제 논의의 시발점으로 보고 있으며 회담 이후 한반도 평화체제에 대한 논의의 쟁점은 당사자 문제로 이어졌다고 설명한다.[11]

또한 김학재는 한반도의 분단을 기존 국제정치학의 지배적인 패러다임으로 설명하지 않고 특수한 평화체제인 판문점 체제로 정의하고 제네바 회담을 판문점, 반둥과 함께 일종의 새로운 평화적 제도 또는 모델로 제시한다. 인도차이나 문제를 포함한 지구적 냉전의 시각에서 본 회담이 전개된 역사적 배경을 제공하나 여전히 정전체제의 형성과정과 연결되는 동맹의 형성이나 국내정치 문제와 같은 맥락을 깊이 다루는 데 한계가 있다.[12]

---

9) 김일영. 2000. “이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 북진·반일정책과 국내 정치경제와의 연계성.”『국제정치논총』, 39(3); 김학재. 2015.『판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화 기획』서울: 후마니타스.

10) 라종일. 1997. “제네바정치회담: 회담의 정치, 1954.4.26./6.15.”『고황정치학회보』1권; 홍영표. 2006. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색”,『한국정치외교사논총』. 28(1); 김보영. 1997. “제네바정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구”,『국사관논총』. 제75집.

11) 초기 북한은 평화체제에 대해 남과 북이 당사국으로 논의해야 한다고 피력했으나 이후 북미 중심의 협상을 시도했다. 반대로 남한은 초기에 유엔을 통해 해결방안을 찾고자 했지만 이후 남과 북이 당사자가 되어야 한다는 입장이었다. 임수호. 2009. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.”『한국정치연구』. Vol. 19 No.2.

권오중과 김연철은 제네바 정치회담 연구를 동북아 냉전 질서의 논의로 확장시켰다.[13] 하지만 권오중이 밝힌 바와 같이 회담에서 나타난 한미 간 갈등의 원인은 단순히 의제에 대한 입장 차이에서 비롯되었다고 보기에는 어렵다. 또한, 미국의 조건부 한반도 중립화 전략과 연결성을 확인하지 못한 채 처음부터 현상유지 전략을 통해 한반도의 세력균형을 이루려고 했다는 주장도 타당하지 않다. 김연철은 동아시아 지역에서 나타난 미국과 중국의 대립 구도로 회담을 설명하고 있으나 이것 역시 한미의 이해관계에 대한 자세한 분석이 필요하다. 이와 같은 문제는 미국 측 1차 자료를 제대로 활용하지 못했거나 회담의 과정을 분단이라는 결과에 꿰맞추는 해석상의 문제를 내포하고 있다고 판단된다.[14]

제3절 연구방법 및 자료

본 논문은 정전협정의 체결 과정부터 유엔에 한반도 문제가 회부 되기 전까지 제네바 정치회담의 전후 상황을 연구 범위로 설정하고, 문헌 연구로서 제네바 회담이라는 단일사례분석을 통해 미국의 현상변경 전략이 미중 적수게임과 한미 동맹게임의 결과로 실패했으며 한반도의 분단이 제도화되었음을 밝히는 작업을 진행한다. 본 연구에서는 적수게임과 동맹게임의 논의를 원용해 역사적 서술을 전개하는 방식을 사용한다.

적수게임 논의를 위해서는 적수게임 연구의 대표적 학자인 톰슨(William R. Thompson)의 연구에서 등장하는 전략적 대립(Strategic Rivalries)이라는 개념을 사용한다. 그리고 동맹게임과 관련해서는 동맹 내 안보딜레마를 설명하는 스나이더(Glenn H. Snyder)의 이론을 살펴본다.

---

12) 김학재. 2015.

13) 권오중. 2005. “제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미”, 『통일정책연구』, Vol.14 No.2; 김연철. 2011. “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서”, 『아세아연구』 54(1)

14) 정치회담에서 나타난 한미관계를 이해하기 위해서 미국 국무부의 공간 외교문서(FRUS)의 ‘The Geneva Conference’ 편과 ‘Korea’ 편을 동시에 놓고 분석해야 한다.

전략적 대립 관계는 역사적 분석을 통해 정책결정자들의 인식에 따라 타 국가를 실질적 혹은 잠재적인 군사적 위협을 가하는 경쟁국 또는 적으로 선별한 것으로, 군사적 분쟁이 부재한 상태에서도 형성될 수 있다. 또한 두 국가가 어느 특정 사례의 중심행위자가 아닐지라도 대립 관계로 간주될 수 있는데, 타 국가 간의 전쟁에 참여하는 경우에도 나타날 수 있다. 한국전쟁에서 미국과 중국의 참전은 이와 같은 전형적인 사례에 속하고 본 연구도 톰슨의 주장에 따라 미중 양국을 전략적 대립 관계로 간주했다.[15)]

한편, 동맹게임에 대해 갈등과 협력에 관한 개념을 제시한 스나이더의 연구는 동맹관계의 역설을 보여준다. 동맹의 딜레마는 자국의 헌신(commitment) 정도에 따라 달라진다. 높은 헌신의 상황에서 방기 위협은 낮아지나 동맹국의 분쟁으로 인한 불필요한 연루 가능성은 높아지고, 반대로 낮은 헌신의 상황에서는 연루 가능성이 낮아지나 방기 위험이 높아진다. 이러한 딜레마의 개념은 양극 체제 내에서 동맹국 사이의 방기 가능성이 낮으나 적국에 대한 긴장 완화, 동맹군 병력 일부 철수와 같은 상황으로 나타날 수 있다. 반대로 동맹국의 정책에 참여하지 않거나 특히 강대국의 경우에는 동맹국을 억제하는 경제적 압력 등과 같은 다양한 수단으로 연루 위험성을 피할 수 있다.[16)]

경험적 논의를 위해 문헌연구에 사용할 주요 자료와 목적을 다음과 같이 정리한다. 본 연구의 가장 큰 특징은 한국, 미국, 중국 등의 1차 문헌과 신문기사 등을 포함한 2차 문헌을 확인하여 회담을 입체적으로 조명하려는 시도에 있다.

먼저 미국 측의 자료로는 NSC 회의, 부처 간의 기록, 재외공관문서 등을 해제 및 정리한 아이젠하워 대통령 시기의 외교문서집(FRUS)을 주로 참고하여 미국 측의 동아시아 안보 전략에 따른 한반도 정책과 한미 갈등 등을 확인한다. 더불어 미국의 전략을 단편적으로 해석하는 문제점을 해결

---

15) Thompson, William R. 2001. “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics”, *International Studies Quarterly 45*, pp. 557-586

16) Snyder, Glenn H. 1984. “The Security Dilemma in Alliance Politics”, World Politics, Vol. 36, No.4, pp. 461-495

하기 위해서 같은 시기의 '한반도', '중국', '제네바 회담' 등의 사안에 대한 개별적 외교문헌을 동시에 비교 분석함으로써 연구 시기를 전체적으로 이해하는 작업을 시도한다.[17]

또한 한국 국방군사연구소가 정리한 미국 국무부의 제네바 정치회담 관계문서는 정전협상 과정부터 제네바 회담까지 풍부한 양의 자료를 제공한다. 본 자료는 미국 국립문서기록관리청(NARA)에 소장된 제 43문서군(Record Group 43)인 국무부 국제회의기록(Records of International Conference)으로 분류되어 있으며 해당 연구소가 입수해 5권으로 발간한 것이다. 미국 외교문서집은 미국 측의 시각에서 기술되었다는 한계를 가지지만, 회의 대화록 전문 및 관계문서를 직접 읽고 분석하는 것은 약 2달에 걸친 회담의 전개 과정을 보다 객관적으로 파악할 수 있도록 돕는다.[18] 그 외에도 다수의 정책결정자들을 배출한 미국외교협회에서 당시의 중요한 사안들을 분석하여 매년 발간한 국제정세백서(The United States in World Affairs 1954)를 참고하여 해당 시기를 이해하였다.

둘째, 대한민국 외교문서와 국가기록원 자료들을 열람하여 한국 측의 입장을 확인하고 미국 문서들과 교차 검증하는 작업을 진행한다.[19] 특히 이승만 대통령의 주요 정책결정과정이 공식적인 경로가 아닌 비공식

---

17) Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, Korea, Vol XV. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2; Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, The Geneva Conference, Vol XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16.

18) 국방군사연구소. 1998(a).『한국전쟁 자료총서』제18권 판문점 예비정치회담 회의록(Records of the Korean political conference of the US State department); 국방군사연구소. 1998(b).『한국전쟁 자료총서』제19권 판문점 예비정치회담 관계문서(Records of the Korean political conference of the US State department); 국방군사연구소. 1998(c).『한국전쟁 자료총서』제20권 제네바 정치회담 회의록(Records of the Korean political conference of the US State department); 국방군사연구소. 1998(d).『한국전쟁 자료총서』제21권 제네바 정치회담 관계문서(Records of the Korean political conference of the US State department); 국방군사연구소. 1998(e).『한국전쟁 자료총서』제22권 한국정세 브리핑문서 (Records of the Korean political conference of the US State department);

19) 행정안전부 국가기록원 대통령기록관 대통령 서한. http://pa.go.kr/research/contents/tetter/index.jsp;

서신을 통해 이루어졌다는 점은 주목할 만하다.[20] 따라서 한국 측의 핵심 자료로 이승만 대통령 관련 문서들을 수집 및 정리한 연세대학교 우남사료관을 방문하여 1954년 제네바 회담과 한미관계에 관련된 서한 및 전보를 살펴봄으로써 이승만 대통령 개인의 인식을 확인한다.[21] 더불어 당시 회담에 참여했던 고위급 대표단의 수석대표 변영태 외무장관 회고록 등을 검토하여 한국의 정책이 결정되는 과정을 파악한다.[22]

마지막으로 중국 측 자료를 통해 회담에서 나타난 공산진영의 입장을 살펴본다. 대표적인 문서로 중국 외교부 사료관에서 발간한 '1954년 제네바 회담(1954年日内瓦会议)'은 회담과 관련한 중국 외교 문서 200여 편을 포함한다. 한반도 및 인도차이나 문제 등의 내용을 확인할 수 있는 이 자료는 중국 공산당의 기본 정책과 지도부 내부의 전략을 파악할 수 있는 문헌적 가치를 가진다. 또한 미국 우드로윌슨센터에서 기밀 해제한 일부 회담 관련 문서를 확인해 중국의 회담 전략을 분석한다.[23]

그 외에도 제네바 회담 기간 중 공산진영 측 연설문들을 정리하고 이를 더욱 쉽게 이해하기 위해 1954년 북한의 조선중앙년감을 활용한다.[24]

---

20) 김동조의 회고록에 따르면, 이승만 대통령과 영부인이 영어가 익숙해 양유찬 주미대사 및 한표욱 공사는 경무대로 직접 영문 리포트를 보내곤 했으며 이는 외무부의 공식 보고와 달라 갈등이 발생했음을 지적한다. 김동조. 2000.『냉전시대의 우리외교 - 김동조 전 외무장관 회고록』. 문화일보, pp. 92-93

21) 연세대학교 국학연구소. The Syngman Rhee Presidential Papers. 『The Syngman Rhee Presidential Papers: A catalogue』에 기재된 문서 번호를 확인 후 해당 문서를 요청할 수 있다.

22) 변영태. 1997.『외교여록』. 서울: 외무부 외교안보연구원

23) 中华人民共和国外交部档案馆. 2006.《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》, 北京: 世界知识出版社.; Woodrow Wilson International Center for Scholars, Digital archive, Geneva Conference of 1954. https://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/7/geneva-conference-of-1954.

24) 조선중앙통신사 편. 1954.『조선중앙년감』. 평양:조선중앙통신사.

제4절 논문의 구성

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 제네바 정치회담이 성사된 배경에 주목한다. 협정 체결 후 90일 이내에 한반도 문제를 평화적으로 해결하는 회담을 가질 것을 권고하는 정전협정 조항을 살펴보고 정치회담을 위한 예비회담의 성격인 판문점 예비회담과 베를린 외상회의를 통해 제네바 정치회담이 어떻게 열강들에 의해 결정되었는지 확인한다.

3장은 한국전쟁 이후 동아시아 무대가 미국과 중국의 충돌의 장이었음을 설명하고 양국이 회담장 안에서 어떻게 충돌하는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 표면적으로 드러난 미국과 중국의 대결 구조가 한반도 현상유지 전략으로 귀결되는 지점들을 포착하고 양국의 전략적 목표가 대내외적 안정 추구에 있었다는 사실을 알아볼 것이다.

4장은 안보적 측면에서 나타난 한미 양국의 복합적 갈등 양상을 보여준다. 제네바 회담 참가와 상호방위조약 체결 과정을 연결해 불안정한 한미 관계를 확인할 것이다. 또한 정치회담 과정 중 한국을 설득하려는 미국의 시도가 좌절되고 자유진영의 결속을 우선하는 전략으로 전환되는 과정에서 나타나는 한미 갈등을 살펴볼 것이다.

5장은 결론으로, 제네바 정치회담의 협상이 실패로 끝나고 한반도 문제가 유엔으로 회부되는 과정을 간략하게 다루며 미국의 제네바 회담 목표가 3장의 적수게임과 4장의 동맹게임을 통해 현상유지로 귀결되었음을 다시 한번 정리하여 분단 상황을 지속시키는 한반도 내외의 역학 구조와 그에 따른 질서 전환의 어려움을 지적한다. 마지막으로 본 연구의 의의와 한계를 밝히며 한반도 분단체제와 동아시아 냉전에 대한 후속 연구의 필요성을 제기한다.

제2장 제네바 정치회담의 성립배경

본 장은 일종의 예비적 성격으로, 제네바 정치회담이 성사될 수 있었던 배경에 대해서 살펴보고자 한다. 3년간의 혈전 끝에 정전협정이 체결되었으나, 이것은 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위한 적절한 정치적 차원의 협정으로 대체되기 전까지 적대행위를 일시적으로 중단시키는 군사적 합의에 불과했다. 정전협정의 조항은 협정 체결 후 90일 이내에 한반도 문제를 평화적으로 해결하는 회담을 가질 것을 권고한다. 정치권과 학계에서 정전협정에 명시된 4조 60항의 이행에 대한 논의가 이어져 왔는데, 관련 조항이 어떠한 배경에서 정전협정문에 포함될 수 있었는지 살펴본다. 또한 정치회담을 위한 예비회담의 성격인 판문점 예비회담과 한반도 정치 문제를 제네바에서 논의하기로 결정한 베를린 외상회의가 한국의 동의 없이 어떻게 열강들에 의해 한반도의 미래를 결정하는 회담으로 간주되는지 문헌들을 통해 확인해보고자 한다.

제1절 정전협정 4조 60항의 정치적 의의

1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 약 두 달간 제네바에서 개최된 정치회담은 한반도 평화 정착을 위한 협의의 필요성을 제기한 정전협정의 규정에 따라 성사되었다. 본 회담은 양측의 전투행위를 중단하는 군사적 합의인 정전협정을 대체하는 것으로, 정치적 차원의 한반도 평화 정착을 위한 협정을 의미했다. 정전협정문 4조 60항은 다음과 같다.[25]

> 제 4조 쌍방 관계정부들에의 건의
> 60. 한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후

25) 대한민국 외교부. "정전협정('53.07.27, 국문)". https://mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009 (검색일:2020.10.22.)

삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.

본 조항이 삽입된 배경에는 한반도 문제의 평화적인 해결보다 외국군 철수 문제를 해결하려는 공산진영 측의 의도가 있었다. 1951년 7월 10일 개성에서 열린 정전협상 1차 본회의에서 북한 측 대표 남일은 전쟁을 빠르게 종결하고 협정을 도출하기 위한 조건 중 하나로 한반도 내 외국군대의 철수 문제를 협상 의제에 포함하고자 했다. 그러나 유엔사 대표단은 군사행동 중지에 관한 정전협정 합의가 선행되어야 하며, 해당 문제는 본 협정이 체결되고 군사적 행동이 중단된 이후에 군 대표가 아닌 관련국 정부가 한반도 문제를 최종적으로 해결하는 자리에서 논의되어야 한다는 입장을 고수했다.[26] 쉽게 말해, 정전협정 4조 60항은 한반도 문제를 평화적으로 해결하기보다 적대적 행위를 중단하기 위한 임시 합의에 불과했던 것이다.

또한 외국군 철수 논의를 유엔군 측에서 수용하기 어려웠던 이유는 한반도 내 외국군 주둔이 공산군의 공격 재개를 억제하는 역할을 한다고 판단했기 때문이었다. 적대적 행위 재발을 방지하기 위해 외국군 철수가 필수적이라는 공산진영의 논리에 맞서 유엔군은 외국군이 철수한 지 얼마 지나지 않아 한국전쟁이 벌어졌다는 반론을 내세웠다. 따라서 성급한 외국군 철수는 군사정전을 위태롭게 하여 적대적 행위를 불러일으키는 직접적인 원인이 될 수 있으며 군사협정이 성실하게 이행되어 신뢰가 쌓일 때 외국군 문제를 포함한 한반도의 여러 문제를 해결할 수 있다고 판단했다.[27]

---

26) “The Commander in Chief, United Nations Command(Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff”. July 10, 1951. FRUS. 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v07p1/d427. (검색일: 2020.10.22.)

27) “The Commander in Chief, Far East (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff”. July 25 1951. FRUS. 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1,

하지만 공산군은 정전협정의 안건으로 우선 4가지 항목을 합의하고 정전협정이 발효된 이후 일정 기한 내에 양측 군사령관이 모든 외국 군대의 단계적 철수 협상을 위한 고위급 대표자 회의 소집을 양 진영 정부에 '건의(recommend)'하자는 의제를 제안했다. 결국 유엔군은 상호 합의에 도달하기 위한 노력의 일환으로 공산진영의 5번째 의제 제안을 수락함으로써 1951년 7월 26일 정전회담의 안건이 확정되었다.[28][29]

1953년 7월 27일 정전협정이 체결되고 한반도 문제는 8월 제7차 유엔총회에 곧바로 회부되었다. 채택된 결의안 705(VII)에는 정전협정을

---

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v07p1/d468. (검색일: 2020.10.22.)

28) 북한의 남일 대표는 외국군 철수 문제 이외에도 정치회담에서 포로송환 문제를 논의하고자 했다. 미송환 포로 문제는 한반도의 중요한 문제로, 그는 이 문제를 고위급 정치회담에서 해결할 수 있을 것으로 판단했다. 공산진영은 1953년 정전협정 133차 판문점 회담에서 이와 관련한 4개월의 해설 기간 종료 후에도 중립국송환위원회 관리하에 전쟁 포로들이 여전히 남아있을 경우, 정치회담을 통해 이 문제를 해결할 것을 제안하기도 했다. 유엔군은 전쟁포로를 설득할 수 있는 기간을 90일로 제한하고 송환을 거부한 포로는 정치회담으로 이관하여 처리하며, 이관 후 30일 이내에 해결하지 못할 경우 이들을 석방한다는 내용에 합의하였다. 하지만 당시 정치회담 개최가 불확실하고 유엔사의 일방적인 포로 석방으로 인해 중립국송환위원회 협정은 파기되었다. 그럼에도 공산진영은 이후 정치회담에서 지속적으로 포로 송환 문제를 제기했다. 국방군사연구소. 1998(e). pp. 552-553; "The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Joint Chiefs of Staff". May 7, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p1/d501.;"The Chief of Staff United States Army (Collins) to the Commander in Chief Far East (Clark)". May 9 1953. FRUS, 1953, Korea, Volume XV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p1/d509. (검색일: 2020.10.22.); 김보영. 2016.『전쟁과 휴전-휴전회담 기록으로 읽는 한국전쟁』. 서울: 한양대학교출판부. pp. 332-338; Hermes, Walter G. *Truce Tent and Fighting Front: United States Army in the Korean War*, Washington, D.C. : Office of the Chief of Military History, U. S. Army, pp. 429-431.

29) 회의 의제는 '회의 의제의 선택,' '양측 사이의 비무장지대 설정을 위한 군사분계선 설정,' '정전 실시를 위한 구체적 협의,' '전쟁 포로와 관련된 협의,' '양측 관련 정부에의 권고' 등 이다. "The Commander in Chief, United Nations Command (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff". July 26, 1951. FRUS, 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v07p1/d472. (검색일: 2020.10.22.)

승인하고 4조 60항에 명시된 것처럼 협정 체결 후 3개월 이내에 한반도 평화 교섭을 위한 정치회담을 개최하는 권고안이 명시되었다.[30]

제2절 회담 구성 논의: 판문점 예비회담과 베를린 외상회담

미국 정부는 유엔총회 결의안에 따라 조속한 시일 내에 정치회담을 위한 참가 구성원, 시기, 장소 등의 세부사항을 결정하기 위해 공산진영과 의견을 교환하고자 했다. 하지만 중국 및 북한은 자신들의 입장을 무시한 일방적인 유엔 결의안에 반발하며 협상을 거부했다. 결국 정전협정이 권고한 정치회담 개최 기한 3개월을 다 채운 1953년 10월 26일이 되어서야 정치회담 준비를 위한 예비회담이 판문점에서 개최되었다.

실무 협의에서 핵심 쟁점은 참가국 성원과 참가 자격이었다. 양 진영은 조항 해석에서부터 이견을 보였다.[31] 미국 대표인 아서 딘(Arthur H. Dean)은 정치회담을 교전국이었던 유엔군 측과 공산군 측(중국 및 북한)에 관계된 정부로 제한해야 한다는 입장이었다. 정전협정 4조 60항에 기술된 바와 같이 '쌍방 진영에 관련된 정부'로 제한해야 한다는 주장은

---

30) 본 결의안은 '유엔의 요청에 따라 한반도에 군대를 파견했던 참전국과 한국이 하나의 진영으로 참가할 것,' '소련은 정치회담에 참가할 것,' '중국과 북한에 본 총회 결의안을 전달할 것'이라는 내용을 포함한다. 결의안 제출 당시, 한국전쟁 참전국인 남아공은 한반도 지역에 관심이 부족하다는 이유로 UN 측 참전국 대표회의에 불참했다. "Editorial Note". FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d748.; "Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for United Nations Affairs(Sandifer) to the Secretary of State". August 18, 1953. FRUS 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d749.; "Editorial Note". FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d752. (검색일: 2020.10.22.)

31) 중립국이란 발언 권한은 있으나 표결권이 없는 옵서버 국가를 의미한다. 공산진영은 중립국을 정전협정에서 명시한 바와 같이 한반도에서 전투 행위를 하지 않은 국가로 정의하여 소련을 중립국으로 간주했다. 반면 미국은 어느 쪽에도 관여하지 않으며 특정 국가에 대한 적극적 지원이 일체 없는 국제법상 중립국을 내세우며 소련을 공산진영으로 간주했다. 국방군사연구소. 1998(a). pp. 493-494;

북한 대표 남일의 발언에 기반을 둔 것이었고 제7차 유엔총회 결의안에 이미 명시되어있다는 사실을 지적했다.[32]

북한 대표 기석복은 정전협정 4조 60항이 참가국을 쌍방의 일원으로 제한하는 것으로 결코 해석될 수 없고 중립국들이 정치회담에 배제되는 것을 반대했다. 정치회담은 한반도 문제뿐만 아니라 아시아 지역과 세계의 평화 증진에 중요하기 때문에 쌍방 진영에서 벗어난 관련국들을 포함해야 한다고 주장했다. 소련, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 버마 등의 국가를 중립국으로 회담에 참가시키려는 의도였다.[33] 이 국가들은 중국과 외교 관계를 수립한 국가이기도 했다. 중립국의 참가가 쌍방의 교착상태를 방지하고 정치적 해결을 가능하게끔 보장할 것이라며 회담의 성공을 위해 양측 교전국에 국한되지 않는 원탁회의의 형태를 취하고자 했다.

하지만 미국 대표단은 중립국의 참가는 끝이 보이지 않는 토론을 만들 것이라며 중립국의 참가를 반대했다. 또한 소련은 한국전쟁에서 군수품 지원으로 적대행위에 가담했기 때문에 중립국이 아닌 공산진영 측으로 회담에 참가해야 한다는 점을 강조했다. 여러 논의 끝에 1953년 12월 8일, 소련을 공산진영의 표결국으로 지정하는 대신 중립국의 참가를 제한적으로 허용하는 최종 제안을 시도했지만 공산진영의 반대로 예비회담은 아무런 성과 없이 12월 12일부로 무기한 중단되었다.[34]

---

32) "U.S. Representative to Meet with Communists at Panmunjom" in *Department of State Bulletin* Volume 29. No. 748, October 26, 1953. Washington, D.C. : Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O

33) 대한민국 정부는 인도의 참가를 강하게 반대했다. 이승만 대통령은 공산진영과 친밀한 관계를 맺은 인도가 판문점에서 포로관리임무를 수행할 때 반공포로를 살해·학대했을 뿐만 아니라 포로 설득과정에서도 이들이 공산진영으로 돌아가도록 강요했다고 생각했기 때문에 인도에 대한 불신이 팽배했다. 따라서 인도가 초청될 시 정치회담에 대한민국이 참가하지 않을 것을 우려한 미국 정부는 인도 측에 정치회담 불참을 요청했고 인도는 이를 수락할 수밖에 없었다. 국방군사연구소. 1998(b). p.7

34) 국방군사연구소. 1998(a). p.7, pp. 23-30, pp. 357-368; "Editorial Note". FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d790. (검색일: 2020.10.22.)

난관에 봉착했던 정치회담 개최는 남북한이 배제된 베를린 외상회담에서 열강들의 합의로 성사됐다. 미국 정부는 독일 통일과 오스트리아 조약 합의를 논의하기 위해 미국·영국·프랑스·소련 4개국 열강 외무장관이 모이는 회의를 제안했다. 그러나 소련 측은 국제정세에 합법적인 권리를 가지고 있는 중국이 본 논의에 참여해야 한다는 입장을 제시했다. 세계평화와 국제안전을 수호할 책임을 지닌 유엔이 미국의 침략 도구로 이용되어서는 안 되며, 중국의 합법적 권리 재확립 및 외교적 승인 등의 긴급한 문제들을 무시하고 중국의 참여를 막는 것은 국제관계의 긴장 상태를 유지시키는 것이라고 주장했다. 하지만 미국은 독일 통일 논의에 중국이 대표로 참석할 자격이 없으며 관련 없는 문제들로 실질적인 논의를 지연시키고 방해하는 행위는 회담을 실패로 이끄는 것이라고 반박했다. 여태껏 독일 문제에 대해 중국 참여를 논의한 적이 없었고, 국제적으로 논란의 대상이 되는 중국이 유럽 지역의 문제에 참여할 근거는 더더욱 없었기 때문이다. 이러한 미국의 반대 의사에 소련은 미국이 유럽 문제뿐만 아니라 극동 지역의 가장 시급한 문제로 지적한 한반도 문제를 해결하기 위해 정전협정이 권고하고 있는 정치회담을 논의하자고 제안했다.[35)]

이로써 1954년 1월 25일부터 2월 18일에 걸쳐 베를린에서 회담이 개최되었다. 4개국 외무장관들이 모인 자리에서 소련 대표 몰로토프는 중국이 정전협정을 주도해 한반도에서 유혈사태를 종식시키는 합의를 이끌어낸 직접적인 이해관계국이며, 국제정세의 긴장 상태 완화를 위해 중국이

---

35) "The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom". August 14, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d263.; "The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States". November 3, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d280.; "The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States". November 26, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d284.(검색일: 2020.10.23.)

참여하는 5강 회담의 중요성을 강조했다. 하지만 미국 덜레스 국무장관은 유엔에서 침략국으로 지정된 중국 공산 정권이 인도차이나에서 베트민 반란을 지속적으로 지원함으로써 군사적 위협을 제공하고 있고 한반도 정치회담 개최도 방해하는 상황에서 중국의 회담 참여는 불필요하다는 입장을 보였다.[36]

그러나 프랑스와 영국은 미국 측과 다른 입장을 가지고 있었다. 프랑스의 비도(G. Bidault) 외무상은 5강 회담을 통해 아시아 문제를 다룰 필요를 절감하며 소련의 제안을 긍정적으로 평가했다. 프랑스는 7년 동안 인도차이나 전쟁에 지속적으로 참전 중이었고 이에 대한 부정적인 국민여론이 일고 있었기 때문에 한반도 문제가 진전된다면 별도로 인도차이나 문제를 논의할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다. 영국의 이든(A. Eden) 외무상도 마찬가지로 5강 회담이 아시아의 긴장 상태를 완화할 수 있을 것으로 판단했다.[37] 미국의 단호한 반대로 소련의 5강 회담 계획은 무산됐지만, 영국과 프랑스의 의견을 수용하여 베를린 회담 폐막일에 제네바에서 정치회담을 소집한다는 4개국 공동성명을 발표했다. 회담의 형태는 유엔군 측 대표로 미국이 한국전쟁 참전국과 대한민국을 초청하고 공산진

---

36) "The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 25, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d355. "The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d360. (검색일: 2020.10.23.)

37) "Minutes of a Meeting of the Tripartite Working Group at British Headquarters, Berlin, January 26, 1954, 10:30 a.m.". January 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d357.; "The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 27, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d367. (검색일: 2020.10.23.)

영은 소련이 대표로 북한과 중국을 초청하는 것으로 결정되었다.

또한 4개국 공동성명에서 평화적 방식을 통한 통일되고 독립된 한반도 건설이 국제적 긴장 완화와 아시아 내의 평화 회복에 중요한 역할을 할 것이라고 명시했다. 이렇게 베를린 외상회담에서는 판문점 예비회담에서도 결정하지 못한 정치회담 개최를 확정함으로써 한반도 문제 논의의 발판을 마련했다.[38]

그러나 이 정치회담에서 인도차이나 문제도 함께 논의하기로 결정하면서 한반도 문제 해결의 중요성이 분산되었다. 미국의 국무장관 덜레스는 한국 측에 정치회담에서 한반도 문제만을 다룰 것이고 본 의제가 진전을 보이기 전까지 다른 문제를 논의하지 않을 것을 약속했지만 열강들의 움직임에 의해 그 약속을 지키지 못했다.

---

38) 미국은 베를린 공동성명서에서 중국이 열강이라는 특별한 권위를 부여받지 않고 다른 참가국과 동일한 지위로 회담에 참가해야 한다는 것과 중국과의 협상은 단지 역내 문제를 해결하기 위한 것이며 중국을 외교적으로 승인하는 것이 아님을 명시했다. "United States Delegation Record of the Second Restricted Meeting of the Berlin Conference, February 11, 1954, 3-5:10 p.m.". February 11, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d459.; "United States Delegation Record of the Fourth Restricted Meeting of the Berlin Conference, February 15, 1954, 1 a.m.". February 15, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d485.; "Proposal of the Soviet Delegation". February 6, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d515.; "Final Communique of the Berlin Conference". February 18, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d525. (검색일: 2020.10.23.)

제3장 제네바 정치회담과 미중 적수게임

본 장은 한국전쟁 이후 동아시아 무대가 미중 갈등의 장이었음을 보여주고 회담장 안에서 미국 중심의 자유주의 질서 선전과 중국의 아시아 중심 평화공존 정책이 충돌하는 과정을 살펴본다. 더 나아가 표면적으로 드러난 미국과 중국의 대결 구도가 한반도 현상유지 전략으로 귀결되는 지점들을 포착하는 것이 이 장의 과제라고 할 수 있겠다. 끝으로 자유진영 내에서 영연방과의 갈등을 부분적으로 드러내어 미국이 자유진영 내 동맹 관리에 실패했음을 시사한다.

미중 양국의 전략적 목표가 대내외적 안정 추구에 있었다는 사실은 정치회담이 실패로 끝나게 된 가장 큰 원인이다. 중국을 중대한 위협으로 인식하기 시작한 미국은 중국의 영향력 확산을 막고자 반중 동맹 전략을 강화하는 군사·외교 전략을 실행한다. 한편, 제네바 정치회담으로 국제사회에 등장한 공산주의 중국은 한반도 문제를 해결하려는 의지보다는 고립된 상황을 타개하려는 의도를 보였다.

제1절 미국의 동아시아 전후질서 구상과 대중(對中)전략

냉전 질서에는 시공간적으로 개별적 특성과 다양한 층위가 혼재되어 있다. 흔히 냉전을 미소의 대결로 보편화하는 경향이 있으나, 동아시아에서는 미중이 대치하는 양상이 더 강하게 나타난다. 중국의 한국전쟁 참전은 동아시아 질서를 미국과 중국의 대결로 전환시키고 한반도 분단 체제를 형성한 결정적인 사건이었다.

특히 본 연구에서 다루는 1954년은 동아시아 무대에서 미국과 중국의 각축전이 가장 잘 나타난다. 당시 미국에 공산주의 중국은 소련보다 큰 위협으로 인식되었는데, 대표적인 두 상황이 이를 뒷받침한다. 첫 번째로 1953년 3월 스탈린 죽음 이후 미국과 소련의 양자 관계에서 긴장이 완화되면서 동아시아 냉전 흐름에 급격한 변화가 일어났다. 소련 집단지도체제는 대미 유화정책을 실시했는데, 그 의도는 실제 핵무기 사용에 대한 준비

가 미흡했기 때문에 실전 배치까지 시간을 벌고자 했던 것으로 분석된다. 두 번째는 미국의 계속된 대중(對中) 금수조치였다. 당시 미국과 동맹국들은 세계무역의 60%를 차지하고 있었고 동구권에 대한 수출통제 조치를 시행하고 있었다. 스탈린의 죽음과 한반도의 정전협정 체결에도 불구하고, 미국의 대외경제정책위원회(Randall Committee)는 북한과 공산주의 중국에 대한 금수조치를 유지했다. 서유럽과 공산진영 사이의 물품 교역 허용과는 대비되는 정책이었다.[39]

국공내전과 한국전쟁은 미국의 동아시아 전략을 전환시키는 결정적인 사건이었다. 한국전쟁이 발발하자 트루먼 행정부는 전후 처리 과정을 제대로 마무리하지 못한 채 일본을 재무장시키고 경제 재건을 신속히 지원하며 전쟁에 막대한 비용을 투입했다. 미 공화당은 중국 본토를 침탈당하고 한국전쟁에서 승리하지 못한 원인이 트루먼 행정부의 유럽 우선 정책에 있음을 비판했고, 이후 대통령에 당선된 아이젠하워는 대중 압박 및 봉쇄를 한층 더 강화시키는 안보정책으로 선회한다.[40] 그는 정체된 휴전협상 상황을 타개하기 위한 해결책으로 공세적 대중 압박을 실시하며 중국의 영향력을 약화시키려고 했다.

대표적으로 아이젠하워 대통령은 취임 직후 연두 교서를 통해 대만 수역에서 해군 7함대를 주둔시키는 중립화 정책을 철회하며 대만의 국민당이 중국 본토를 압박할 수 있도록 허용했다(일명 Unleashing Chiang Kai-Shek 전략).[41] 군사적 압박뿐만 아니라 달러 자산 통제 및 선박 규제와 같은 경제적 제재 조치도 적용했다. 이와 같은 결정을 내린 배경에는 남한 및 유엔군에 대한 중국 공산당의 공격 강행과 휴전협정 제안 및 유엔 결의안 거절이 있음을 밝혔다.[42] 이 제재의 핵심은 중국의 산업화를

39) Stebbbins. 1954, p.90-91.

40) Gaddis, John L. 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press. p.130

41) 중립화 정책은 트루먼 대통령이 실행한 것으로 대만 해협에 해군 7함대를 배치함으로써 중국 공산당으로부터 대만을 방어하는 동시에 대만의 중국 본토 공격을 금지하는 이중 봉쇄의 성격을 가지고 있었다.

42) “Study Prepared by the Staff of the National Security Council”. April 6, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

방해하고 소련의 중국 지원 부담을 늘림으로써 중소 동맹을 약화시키는 데 있었다.

대통령 선거에서 한국전쟁 종식을 공약으로 내세운 아이젠하워 행정부는 재래식 무기 사용을 증가시킴과 동시에 원자탄 투하를 고려하면서 정체된 정전협정의 상황을 타개하고자 했다. 결과적으로 취임 6개월 만에 정전협정이라는 성과를 달성했다.

한국전쟁이 일단락되었지만, 미국의 전후체제 전략구상은 1953년 10월이 되어서야 '뉴룩 정책(New Look)'이라는 이름으로 등장하기 시작했다. 이 같은 방안은 불안정한 미국 내 경제적 입장을 고려한 결과였다. 뉴룩 정책은 동맹국과의 관계 강화, 공산진영을 억제하는 핵무기 전략이 국가방위정책의 핵심이었으며 그에 따른 효과로 미국 내 제도를 유지하고 경제를 안정시키는 것이었다. 동아시아 안보전략은 본 정책의 틀 속에서 관련국과 활발하게 동맹을 체결하고 그들에게 중심 역할을 부여하는 작업이었다. 1951년 일본 평화조약 체결을 시작으로 미필상호방위조약(1951), ANZUS(호주 및 뉴질랜드. 1951), 한미상호방위조약(1953), SEATO(동남아시아 집단방위조약. 1954), 중미공동방위조약(1955) 등 태평양 지역 안보체제를 공식적으로 구축한 미국은 양자 및 다자 동맹을 통한 Hub-and-Spoke 전략으로 동맹체결의 새로운 시대(Pactomania)를 열었다. 국제적 차원의 동맹 네트워크 형성은 소련과 중국을 둘러싸는 봉쇄 전략을 완성해나가는 과정이었다.

1954년 4월 미국 국무장관인 덜레스는 포린어페어스에 기고한 글에

---

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d92.; "The Acting Secretary of State to the Embassy in the Republic of China". January 30, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d70.; "Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Chinese Affairs (McConaughy)". January 30, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d71.; "Message From the President to the Congress". February 2, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d75. (검색일: 2020.11.01.)

서 세계가 직면하고 있는 위험에 대한 국가적 인식과 리더로서 미국의 역할을 기술했다. 미국 대외정책의 목표는 독재국가에 맞서는 것으로, 최소한의 군사비로 안전을 보장할 수 있는 균형 상태를 맞추는 것이 필요했다. 이를 위해 여러 요소 중 동맹을 가장 먼저 거론하며 그 중요성을 강조했으며 동맹을 위한 토대로 집단안보시스템을 우선시하고 동맹국이 없이 대량보복전략이 불가능하다는 것을 피력하기도 했다.[43]

여러 지역에 관여하고 있던 미국은 해당 지역 국가의 지상군을 동원해 미국의 가장 큰 문제 중 하나인 과도한 국방예산 지출을 절감하고 주둔하고 있던 미군을 철수해 이동식 순환배치를 추진했다. 사실 뉴룩이라는 개념이 등장하게 된 것은 이 집단안보체제에서 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 가능하게 한 핵 억제력의 도입 때문이었다. 미국은 원자탄과 해공군력으로 전력을 보충하며 동맹국들을 안정적으로 관리하고자 했다.[44]

구체적으로 NSC 보고서(148, 154/1)에 나타난 미국의 극동지역 정책으로 중국의 군사력 증강과 공격적 태도를 안보위협으로 정의하고 역내 공산주의의 지배력 확립을 억제하려는 목표를 가지고 있었다. 외교적 고립과 강압 정책을 통해 중국의 확장을 저지하고 침략을 막기 위해 대만 국민당, 인도차이나의 프랑스군과 베트남, 한반도 등에 대한 군사적 지원에 박차를 가했다. 또한 미국은 정전협정 이후 중국의 유화적 태도가 아시아 내 서방 세력의 영향력을 제거하기 위한 것이며 결국 무력을 통해 공산주의 지배를 유지할 것으로 판단하여 경계를 늦추지 않았다.[45]

---

43) Dulles, John Foster. 1954. “Policy for Security and Peace.” *Foreign Affairs,* Vol.32 No.3

44) Lefler, Melvin P. and Westad, Odd Arne. 2010. T*he Cambridge History of the Cold War Volume I Origins*. Cambridge: Cambridge University Press. p.294

45) “Study Prepared by the Staff of the National Security Council”. April 6, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d92.;“Statement of Policy by the National Security Council“. July 7, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d673. (검색일 2020.10.31.)

하지만 뉴룩 정책이 공세적인 전략을 의미하는 것은 아니었다. 상대방이 일정 기준의 한계선을 넘었을 때 핵무기 사용을 고려한다는 측면에서 공세적이라고 할 수 있겠지만, 사실 아이젠하워 행정부의 롤백 전략은 국내정치 상황을 고려한 공격적인 수사에 불과했다.[46] 공화당은 트루먼 행정부의 봉쇄 전략이 비도덕적이고 공산주의에 양보하는 어리석은 짓이라고 평가했으나 아이젠하워 행정부 또한 지난 정권에서 실행한 NSC 68과 유사한 봉쇄전략을 추진했고 이는 공산진영의 확장을 막는 소극적인 현상유지정책에 머물렀다.[47]

제2절 정치회담에서 나타난 미중 대결

자유진영 16개국과 공산진영 3개국이 참가한 한반도 정치회담은 당시의 국제정세와 각국 관계를 반영했고 진영 간의 갈등 또한 보여주었다. 4월 26일부터 6월 15일까지 15번의 전체회의, 1번의 비공개회의가 열렸던 회담의 의장국은 태국, 소련, 영국이 돌아가면서 맡기로 결정됐다.[48] 미국과 연합국 측의 회담 목표는 한반도 통일이었지만 진영 내부에서는 평화를 이룩하는 방식과 그에 따른 강조점이 달랐다. 이에 대해 미국 대표인 덜레스 국무장관은 연합국 측이 단일한 입장으로 연합전선을 펼치는

---

46) 뉴룩 정책은 아이젠하워 행정부의 신념에 가까우며, 본 용어가 외교정책에 적용되었을 때 본질적 의미가 혼동되었다는 평가도 존재한다. 정책적 논쟁과 관련해 Patig, E. Raymond. 1995, “The ‘New Look’ Raises Old Problems”. *The Review of Politics.* Vol.17, No.1, p.111-135을 참조할 것.

47) Mayers, David. 1983, “Eisenhower’s Containment Policy and the Major Communist Powers, 1953-1956”. *The International History Review*. Vol.5, No.1, p.60

48) 한편 인도차이나 문제에 관한 9개국 회의는 제네바에서 5월 8일부터 6월 19일까지 진행되었다. 중국은 한반도보다 인도차이나 문제에 더 많은 노력을 쏟은 것으로 보인다. 한반도 문제에서는 성과를 기대하기 어려웠던 반면 인도차이나 전쟁에서 미국의 개입으로 인한 확전을 피해야 했기 때문이다. 중국은 미·영·프의 서로 다른 이해관계를 이용하고 합의안을 도출하고자 했다. Jian Chen and Zuihua Shen. 2007. “The Geneva Conference of 1954,” Woodrow Wilson International Center for Scholars Cold War International History Project Bulletin, Issue 16.

것을 중요하게 생각했다.

제네바 정치회담 개최 다음 날부터 대표들의 발언이 시작되었다. 본 회의는 대한민국 변영태 장관의 개회 연설로 시작되었다. 발언은 대한민국이 유일한 합법적인 정부임을 밝히고 북한에 한하여 유엔의 감시 아래 선거를 실시하는 것이 유엔의 결의안에 부합하는 방식임을 상기시키는 것이 주된 내용이었다. 그는 유엔의 권위를 강조하고 선거가 열리는 명확한 시점을 요구했다. 또한 1951년 2월 1일 유엔 결의안에 따라 침략국으로 규정된 중공군은 한반도에서 철수해야 하며, 이를 한국전쟁 전부터 주둔하고 있던 유엔군과의 동시 철수를 논하는 것은 부당한 것이라고 피력했다.[49]

변영태 장관의 뒤를 이어 북한 남일 외무상의 연설이 있었다. 그는 본 회의에서 민주주의적 원칙에 입각해 평화적 통일을 성사 시켜 줄 결정들을 기대한다면서 발언을 시작했다. 그는 한반도 분단의 책임을 미국에 돌리고 한국전쟁보다 이전인 해방기 당시 미국이 모스크바 회의의 결정을 위반하고 남한의 단독선거를 실시함으로써 분단을 초래했다고 주장했다. 변영태 장관과 마찬가지로 남일 외무상도 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위한 대책으로 외국군 철수 문제를 꺼내 들었다. 외국의 간섭은 민주주의적 방식의 통일에 장애물이기 때문에 6개월 이내에 모든 외국 군대는 철수해야 하며 남북한 사이에 '전체 조선 인민이 참가하는 전 조선적 선거를 실시하는 것의 합의'가 있어야 함을 언급했다. 또한 이와 같은 구체적 합의를 위해 남북 대표로 선출된 '전한국위원회'를 구성할 것을 제시했다. 남일 외무상의 발언은 대한민국 입장에서 반대할 수밖에 없는 요구사항이었다. 대한민국 정부를 대체하는 연합정부 설립 논의는 실현 불가능한 것이었으며 동시 철군과 유엔 감시를 거부하는 주장은 수용할 수 없었다.[50][51]

---

49) 선거는 1947년 11월 14일 유엔의 결의안에 따라 한반도 전역에서 실시될 예정이었으나 공산진영의 거부로 인해 유엔 선거감시단의 입북이 불가해졌다. 따라서 1948년 2월 26일 유엔 소총회의 결의로 남한만의 단독 선거를 통해 민주 정부를 수립하였다. 변영태 장관은 대한민국 국회가 북한의 선거에 대비해 100여 석을 남겨두었으며, 남북 총선거를 다시 실시하는 것은 유엔의 위신을 떨어뜨리는 것이라고 주장했다. 1954년 4월 27일 변영태 장관 개회 연설 전문 참고. 변영태. 1997. pp. 165-173

남과 북의 주장에 대해 미국 측은 남한을, 중국과 소련은 북한의 입장을 지지했다. 미국 덜레스 국무장관은 다음날 3차 본회의 연설에서 한반도 통일을 추진하는 데 있어 북한 측이 언급하지 않은 유엔의 권위와 책임을 강조했다. 유엔은 대한민국 수립에 우선적인 책임이 있으며, 대한민국이 침략을 당했을 때 헌장에 따라 처음으로 집단안보체제를 실행했다고 주장했다. 또한 유엔 결의안에 따라 1950년 10월 7일 실행되어야 했던 북한 지역에서의 선거를 유엔 관리하에 실시할 것을 촉구했다. 이미 자유선거로 인구의 4분의 3을 대표하는 대한민국 정부가 산술적 평등에 기초해 소수의 주민을 통치하고 있는 북한 정권과 연합하도록 강요하는 공산진영의 제안에 문제점을 제기했다. 북한 측이 언급한 외국의 간섭 배제는 유엔의 감독을 배제하려는 의도이며 6개월 이내에 모든 외국군을 철수하자는 제안은 유엔군과 달리 중공군이 한반도로 빠르게 진입할 수 있기 때문에 "과거의 역사를 반복하고 싶지 않다"며 반대했다. 요약하자면, 남한과 북한을 동등한 정권이라고 간주하는 것은 한국의 위신과 유엔의 권위를 손상시키는 것이기 때문에 군의 동시 철수 입장을 반대하고 중공군의 철수가 선행되어야 한다고 주장하며 남한 측 입장을 지지한 것이다.[52]

---

50) 발언을 정확하게 이해하기 위해 조선중앙년감에서 발췌한 4월 27일 회의의 남일 외무상의 연설문을 인용했다. 조선중앙통신사 편. 1954. p.315-317

51) 캐나다 대표 피어슨(Lester B. Pearson)은 다음과 같은 질문을 제기하며 북한의 통일안을 비판하고 유엔 결의안에서 통일의 해결책을 찾아야 함을 지적했다. (1) 민주주의적 사회단체라는 정의에 반공 또는 비공산 단체들을 포함하는가 (2) 이 단체의 대표들은 전조선위원회에서 어떠한 방식으로 선출되는가 (3) 유엔 또는 공정한 국제기구의 감시가 없다면 불안정한 지역에서 어떻게 자유선거를 보장할 수 있는가 (4) 북한 대표들이 이승만 패거리라고 경멸하는 대표들과 건설적으로 일할 것을 신뢰할 수 있는가 "Seventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 4, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State", May 4, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d106. (검색일: 2020.11.03.)

52) "Third Plenary Session on Korea, Geneva, April 28, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State". April 28, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d86; (검색일: 2020.11.03.); 국방군사연구소. 1998(c). pp. 647-657.

덜레스 국무장관에 이어 중국 대표 주은래가 발언을 진행했다. 그는 토론 과정에서 한반도 문제보다 아시아의 전반적 정세와 일반적 문제들을 언급했다. 그는 제네바 회담을 세계정세의 긴장을 완화시키고 현안들을 평화적으로 해결하려는 시도로 정의하면서, 아시아 민족의 해방운동에 간섭하고 침략 전쟁을 추진하는 미국을 역내 정세를 불안하게 하는 분쟁의 원인으로 비판했다. 또한 미국과 관련국이 아시아의 현실을 제대로 인정하지 않고 아시아 국가들의 독립과 진보를 쟁취하려는 것을 침략으로 간주하며 미국이 제국주의 정책을 감추고 있다고 비판하였으며 오히려 한국전쟁을 미국의 '간섭 전쟁'으로 규정하고 중국 본토를 침략하려는 목적을 가지고 있다고 발언했다. 더불어 정전협정의 중요한 조항인 외국군 철수 문제와 관련해 협정이 조인된지 얼마 지나지 않아 한국과 상호방위조약을 체결하면서 전쟁 도발과 침략 의도를 드러냈고 한반도 문제의 평화적 해결을 반대하고 있다고 주장했다. 중국은 외국군 철수 주장을 아시아 국가들에 대한 내정을 하지 않는 원칙으로 이해하고 있었던 것이다.[53]

본 연설의 목적은 '아시아인들을 위한 아시아'라는 기치 하에 아시아 국가들의 독립과 주권을 존중하고 그들 스스로 문제를 해결하도록 종용하는 것이며, 미국의 제국주의를 비판하고 중국 패권에 대한 우려를 불식시킴으로써 국제 사회의 평화를 추구하는 새로운 국가 정체성을 구축하는 데 있었다. 중국의 전략은 서방 국가 간의 갈등을 부추기고 아시아 내에 중립국에 대한 자신의 영향력을 증대시키는 것이었다. 이로써 제네바 회담은 자유진영 대 공산진영의 싸움이 아닌 서양 제국주의와 범아시아 국가가 주도하는 반식민주의의 대결의 장으로 전환되었다.[54]

---

53) 조선중앙통신사 편. 1954, p.317-320; 中华人民共和国外交部档案馆, 第457-458页.

54) 주은래는 미국과 소련을 중심으로 하는 냉전의 양자적 대결이 전쟁과 평화, 민주주의와 비민주주의, 제국주의 국가와 식민지 국가, 제국주의 국가 간의 갈등으로 변화해 갈 것이라고 예상했다. Zhang, Shu Guang. 2007. "Constructing 'Peaceful Coexistence': China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conference", *Cold War History*, 7:4, pp. 511-512. CCP 61-62 재인용; "Third Plenary Session on Korea, Geneva, April 28, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State". April 28, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

공산주의 중국은 제네바 회담을 통해 강한 인상으로 국제사회에 등장했다. 제네바 회담은 국가 수립 이후 중국의 첫 국제회의였으며 소련과 연합하여 회담장에 나섰다. 한국전쟁이 끝날 무렵, 중국의 정책 우선순위는 대내적 경제 복구를 위한 5개년 개발 계획이었으며, 대외적으로는 안정을 추구하며 외부 세계가 그들을 향한 적개심을 줄이도록 하는 것에 있었다. 냉전 질서 속에서 강대국 간의 전쟁은 필연적으로 발생할 우려가 있으나 한국전쟁이 장기화되고 평화 담론이 확산됨에 따라, 주은래는 미국이 또 다른 전쟁에 즉각적으로 돌입하는 것이 불가능하다고 판단했다.[55]

냉전의 변화는 중국에 위험과 기회를 동시에 제공했다. 미국은 중국 본토에 대한 지속적인 금수조치와 대만 국민당에 대한 지속적인 원조를 제공하며 공산주의 중국을 위협했다. 하지만 미국의 또 다른 전쟁 시도가 서방 국가를 포함한 여러 국가와의 관계 악화와 동맹국 관리의 어려움으로 이어지면서 평화 담론이 더욱 큰 힘을 얻을 수 있다는 것이 중국에게는 기회였다. 이 기회를 놓치지 않고 모택동은 중국의 안보 태세를 확립하기 위한 시간을 벌기 위해 도발을 자제하고 평화적 방식으로 국제 문제를 해결하는 외교정책을 추진하기 시작했다. 이 과정에서 '영토와 주권 존중', '불가침', '평화공존', '내정간섭 금지', '평등과 호혜'라는 평화공존 5원칙이 도출되었다.[56]

중국은 회담에 적극적으로 참여하여 단순히 회담 의제에 국한되지 않고 외교 활동을 전개해 나갔으며 국가 간의 경제 관계를 강화하고자 했다. 또한 미국의 군비 확대와 전쟁 계획을 약화시켜 국제적 긴장 상태를 완화하고 고립된 상태를 벗어나 국제무대에 등장하여 열강의 지위를 확립하고자 했다.[57] 제네바 회담이 확정된 이후 소련 지도자들을 만났을 당시

---

https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d86; (검색일: 2020.11.03.);

55) Zhang, Shu Guang. 2007. p. 510.

56) Zhang, Shu Guang. 2007. p. 511-512. CCP 61-62 재인용.

57) "'Preliminary Opinion on the Assessment of and Preparation for the Geneva Conference,' Prepared by the PRC Ministry of Foreign Affairs (drafted by PRC Premier and Foreign Minister Zhou Enlai) [Excerpt]," March 02, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, PRC FMA 206-Y0054. https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111963.

흐루쇼프와 몰로토프는 회담에 대해 비관적인 목소리를 냈던 반면 주은래는 중국, 북한, 베트남이 국제회의에 공동으로 참가하는 것 자체만으로 외교적 승리이며 중국의 입장과 원칙을 회담에서 밝히고 분쟁을 해결할 수 있다면 더 큰 성공이 될 것이라고 판단했다.[58] 이처럼 중국 또한 한반도 문제 해결을 동아시아 정책의 최우선 목표로 삼고 있지 않았으며, 협상이 교착 상태에 빠질 경우 현 분단 상황을 유지할 계획을 가지고 있었음을 확인할 수 있다.[59]

소련 대표 몰로토프도 중국의 발언에 힘을 실었다. 소련은 식민주의와 관련해 본 회담에 아시아 문제를 함께 논의할 수 있는 인도, 인도네시아, 버마, 파키스탄 같은 국가들이 회담에 참가하지 않는 사실에 불편함을 표현했고 아시아에서 강대국인 중국이 회담에 크게 기여할 수 있음을 언급했다. 그럼에도 불구하고 미국이 유엔에서 중국이 합법적인 지위를 얻는 것에 반대하고 금수조치를 위한 결의안을 통과시키도록 했다며 비난했다.[60]

덜레스 국무장관은 미국으로 돌아가기 전 협상 진전을 위해 4대국 열강과 중국, 그리고 남북한으로 구성된 7개국 비공개 축소회의를 진행했다. 논의의 핵심은 유엔 감시 하의 선거, 선거의 범위와 성격, 외국군의 철수, 비무장지대 설정을 포함한 한반도의 독립 보장 방안이었다. 축소회

(검색일: 2020.11.01.)

58) Zhang, Shu Guang. 2007, 514. 그뿐만 아니라, 제네바 회담에서 아시아의 긴장 완화를 위해 대만, 일본 무장 반대, 미국과 파키스탄 협정 반대 등의 문제를 제기할 예정이었다. 中华人民共和国外交部档案馆, 2006, 第12页.

59) "From the Journal of Molotov: Secret Memorandum of Conversation between Molotov and PRC Ambassador Zhang Wentian," March 06, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, AVPRF f.6, op. 13a, d. 25, II. 7. Obtained by Paul Wingrove and translated for CWIHP by Gary Goldberg. Published in CWIHP Bulletin #16. https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112963. (검색일: 2020.11.01.)

60) "Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State". April 29, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d88; (검색일: 2020.11.03.)

의 전, 제 3차 연합국 대표단 회의에서 덜레스는 한국과 미국의 동의가 있다면 선거 범위와 외국군 철수 문제에서 공산진영과 실질적인 논의를 진행할 수 있을 것으로 전망했다. 만약 회담이 협상의 가능성이 없고 단순히 여론을 위한 선전의 장으로 이용된다면, 자유진영은 최고의 방안을 빠르게 제시하고 회담장을 나가는 것이 최선의 선택일 것이라고 발언했다.[61]

7개국 축소회의에서 북한의 남일 외무상은 4월 27일에 연설한 바와 같이 통일의 과업은 외국의 간섭 없이 한국 자체적으로 진행해야 한다는 점을 명확히 했으며 선거 전 외국군의 동시 철수를 주장했다. 특히 중국의 주은래와 소련의 몰로토프는 외국의 내정 불간섭 원칙을 내세우며 유엔이 교전국이기 때문에 공정한 선거가 진행될 수 없다며 유엔의 선거 감독에 대해 민감하게 반응했다. 공산진영의 발언을 듣고 난 후, 변영태 장관은 유엔의 권위를 강조하고 명확한 시점 안에 선거 실시할 것을 요청했다. 그리고 북한 측에 전조선위원회 설치와 관련해 양측의 대표 인원을 인구수에 비례하게 선출할 것인지 질문했다. 이 질문의 의도는 남한과 북한의 인구수 차이에도 불구하고 동등한 인원 선출 입장을 관철시키는 공산진영의 부당성을 드러내는 것이었다.[62][63]

---

61) "Third Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 1, 10:05 a.m.: The United States Delegation to the Department of State". May 1, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d96. (검색일: 2020.11.03.); 국방군사연구소. 1998(c). p. 403.

62) "Restricted Session of the Seven Powers on Korea, Geneva, May 1, 3:30 p.m.: The United States Delegation to the Department of State". May 2, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d97. (검색일: 2020.11.03.); 국방군사연구소. 1998(c). pp. 410-411; 변영태. 1997, p.83;

63) 5월 11일자 변영태 장관의 연설을 보면 이에 대한 반박이 훨씬 잘 드러난다. "민주주의는 유권자가 자기의사를 정확하게 발표할 수 있는 공정하고 비밀한 투표의 행사를 의미하는 것이며 또한 선거가 끝나면 국민대다수의 결정은 그대로 두말없이 받아들여 후의 다른 선거로 인하여 다른 결과가 생길 때까지는 그 결정이 전복되지 않을 것을 의미합니다...(중략)...그러나 그들의 제안을 검토하면 전한국의 인구의 1/7을 대표하는 북한의 입법기관과 한국 전인구의 6/7을 대표하는 대한민국의 국회가 동등한 권한을 행사하게 되는 입법기관의 연립을 제안하고 있는 것입니다. 이

그러나 회담이 진행될수록 연합국 측 내부의 이견이 생겨나기 시작했다. 공산진영이 지금까지의 심리전에서 승리하고 있다는 판단하에 자유진영 내에서 일원화된 통일 원칙 수립이 필요했으나, 16개국 모두가 동의할 수 있는 제안서를 만드는 것은 불가능했다. 최선의 시나리오는 변영태 장관이 대한민국의 통일방안을 제시할 때 자유진영의 공개적인 반대를 피하는 것이었다. 미국은 공산진영이 국제적인 감시하의 한반도 선거를 고집하는 상황에서 연합국 측의 '유엔 감독하의 선거' 입장을 분명히 하지 않으면 일부 국가들이 감시위원회의 일원으로 중립국들을 포함시키는 제안을 지지할 수 있겠다고 판단했다. 미국은 본 회담이 유엔에 대한 거부로 변질되어서는 안 된다는 점을 확실히 했는데, 유엔이 교전국이라는 공산진영의 입장을 받아들인다면 집단안보체제를 적용하며 평화 수호자 역할을 하는 유엔의 존재를 부정하는 것이며 결국 자유진영의 힘을 약화시키는 것이기 때문이었다. 덜레스 국무장관은 한반도 문제보다 유엔 문제와 집단안보에 대한 개념의 문제가 훨씬 중요하다는 점을 언급하며 유엔의 권위와 도덕적 힘에 입각해 유엔의 원칙에 대한 강력한 지지를 연합국에 촉구할 것을 강조했다.[64] 유엔을 활용해 미국 주도의 자유주의 진영의 우위를 점하려고 한 것이었다.

5월 22일 11차 본회의에서 주은래는 남일의 4월 47일 제안을 보완하여 전한국 선거가 중립국감독위원회의 감시를 받는다는 공산진영의 입장을 완성시켰다. 유엔을 반대하는 이유는 유엔이 한국전쟁에 있어 교전국의 입장에 놓여 한국 문제를 공정하게 취급할 수 있는 자격과 도덕적 권위를 상실했기 때문이며, 결론적으로 한국전쟁에 참전하지 않은 중립국 대표들로 위원회를 구성한다는 것이다. 이후, 변영태 장관은 14개항 통일방

것은 민주주의가 아니고 분명하고 확실하게 그 정반대물입니다." 변영태. 1997, p.177

64) "Editorial Note". FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d183; "Memorandum of Conversation, by the Technical Secretary of the United States Delegation (Van Hollen)". May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d100. (검색일: 2020.11.03.); 국방군사연구소. 1998(c). p.413

안을 발표했으나 공산 측은 유엔 감독하의 선거를 인정할 수 없다며 요지부동 일관된 자세로 거부했다.[65]

결국 양측은 어떠한 것도 합의하지 못하고 교착상태에 빠지게 되었다. 미국은 대표단에 한국 문제와 관련된 토의를 조속히 끝낼 것을 지시했다.[66] 회담이 길어질수록 공산주의자들은 유엔의 역할을 격하시킬 것을 연합국 측에 호소할 것이기 때문에 유엔에 대한 입장이 모호해지기 전에 논의를 중단해야 할 것으로 판단했다. 자유진영에서는 지체되는 협상이 합리적 제안을 거부하는 공산진영의 완강한 태도에서 기인한 것임을 세계에 강조할 생각이었다. 회담의 결렬 근거는 유엔 문제에 관한 것으로 자유진영을 선전하는 효과를 높이고자 했으며 핵심은 연합국의 단결력을 보이는 것이었다.[67] 연합국 측은 6월 15일 15차 본회의에서 16개국만의 공동 성명서를 발표하고 일방적으로 회담을 종결시켰다. 계획했던 바와 같이 미국은 공산주의 세력이 제네바 회담을 결렬시킨 것을 비난하며 국제사회에 자유진영의 입장을 알렸다. 공동성명서의 핵심은 두 가지로 다음과 같다.[68]

첫째, 유엔은 헌장에 따라 공산진영의 침략을 물리치기 위해

---

65) “Eleventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 22, 3:02 p.m.: The United States Delegation to the Department of State”. May 22, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d190. (검색일: 2020.11.03.); 국방군사연구소. 1998(c). pp. 806-817; 中华人民共和国外交部档案馆, 2006, 第459页.

66) 미국 측 대표는 한반도 문제를 정치적으로 해결할 것을 기대하지 않고, 연합국 측에서 어떤 공동제안으로 회담이 결렬되어야 세계에 더 많은 지지를 얻을 수 있을까 고민했다. 한표욱. 1996.『이승만과 한미외교』. 서울: 중앙일보사 p.204

67) “The Acting Secretary of State to the United States Delegation”. May 31, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d200. (검색일: 2020.11.03.)

68) “Declaration by the sixteen, Geneva, June 15, 1954,” June 15, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d237. (검색일: 2020.11.03.); 변영태. 1997. p.208

집단행동을 취하고 한국에서의 평화적 해결을 강구하기 위하여 알선할 권한이 전적으로 그리고 정당히 부여되어있다.
둘째, 통일되고 독립된 민주주의 한국을 수립하기 위해서 국회의 대의원을 선출하는데 유엔 감시하에 진정한 자유선거가 이루어져야 하며 이 국회에서는 대의원수는 한국주민의 직접 비례에 의해서 해야한다.

한편 공산진영도 회담을 통해 자유진영 내부의 갈등과 혼란을 확인할 수 있었다. 더 나아가 국제사회에 공산진영의 힘과 단결력뿐만 아니라 중국의 영향력을 보여주었으며, 동시에 미국이 회의의 목적을 달성할 의지가 없다는 사실을 세계에 알리고 평화에 모순을 드러냈다고 선전했다.[69]

제3절 미국과 영연방의 이견

공산진영이 협상 의지가 없음을 확인한 미국은 회담 실패의 책임을 공산진영에 전가하는 전략을 시도했다. 자유진영이 합리적이고 현실적인 통일방안을 제시함으로써 한반도 문제를 평화적으로 해결하려 했으나 공산진영이 거부했다는 사실을 전 세계에 알리고 자유민주주의를 선전하려는 것이었다. 이를 위해서는 자유진영 내부의 합의된 통일방안을 마련하는 것이 중요했는데, 영연방의 이견으로 인해 굳건한 자유진영의 결속력을 보여주려던 계획은 실패했고 연합국 측 내에서도 균열이 생겼다.

회담 초기, 미국이 제국주의로 비난받는 상황에서 연합국 측 국가들은 공산진영의 입장을 반박하거나 미국을 변호하려는 입장을 보이지 않았다. 어려움에 처했을 때는 언제나 도움을 요청하지만, 유럽 지역과 관련이 없는 문제에 대해 공산진영에 맞서기를 꺼리는 관련국에 대해 미국은 불만을 표출했고, 이와 같은 행동이 미국 의회와 여론에 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 주장했다.[70]

---

69) 中华人民共和国外交部档案馆, 2006, 第453页, 第465页.
70) “MacArthur-Spaak Meeting, Geneva, April 30, 11:45 a.m.: Memorandum of Conversation, by the Counselor (MacArthur),” April 30, 1954. FRUS,

더군다나 유엔에 대한 비난이 계속된다면 자유진영과의 대결에서 승리했다는 공산진영의 대내외적 선전 전략이 우려되는 상황이었다. 덜레스 국무장관은 “서방 연합국들에게 미국은 유엔 결의안을 지지하는 입장을 포기하도록 강요받고 있는 것 같다”고 표현하며 한국 문제에 대한 연합국들의 무관심에 불편을 느꼈다.[71] 실제로 영연방을 필두로 연합국 측 내부에서는 전한국 선거, 중공군과 유엔 측 군대의 동시 철수, 심지어 유엔이 아닌 적절하고 공정한 국제기구하의 선거 등을 언급하며 공산진영과의 타협을 시도했고 대한민국과 의견을 달리했다. 이로 인해 미국은 연합국 내부의 갈등을 중재하고 관리하는데 어려움을 겪었다.

그렇다면 미국이 동맹관리에 실패한 주요 원인은 무엇이었을까. 자유진영 내의 미국과 영연방 국가의 관계에 대해서 주목해보고자 한다. 미국과 영국은 단순한 우방국을 넘어선 긴밀한 관계였지만, 영국은 미국 중심의 냉전 전략에 쉽게 순응하지 않았다. 영국은 국제질서에서 영향력이 쇠퇴하기 시작했지만 독자적인 외교노선을 추진했다. 표면적으로는 자유진영의 정책과 일치하게 보이지만 그 이면에는 미국의 영향력에서 벗어나 중립적 정책을 실시하려는 의도가 숨어있었다. 이러한 영연방의 행보는 인도차이나 전쟁과 관련된 국제냉전사의 영역과 중첩되며 공산진영이 내걸었던 아시아 중심주의와 공유되기도 한다.

첫 번째로 영연방과 미국은 공산주의 중국에 대한 정책적 입장에서 충돌했다. 영국의 이든 외무상은 미국의 적대적인 대중 정책을 “감정적, 정치적, 군사적 압력의 산물”로 평가하고 현실적인 접근을 가로막는 요인으로 평가했다.[72] 한국전쟁이 끝나고 영국은 공산진영과 관계를 맺고 한

1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d90. (검색일: 2020.11.03.)

71) “Dulles-Eden Meeting, Geneva, April 30, 12:15 p.m.: The United States Delegation to the Department of State,” April 30, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d91 (검색일: 2020.11.03.)

72) Ruane, Kevin, 1996. “’Containing America’: Aspects of British foreign policy and the cold war in south-east Asia, 1951-54”. *Diplomacy and*

반도 문제를 해결하려는 의지를 가지고 있었다. 또한, 중국이 국제사회에 편입되길 원했는데 중국이 외교적 승인을 얻는다면 소련으로부터 멀어질 수 있다고 판단했기 때문이다. 영국은 중국을 외교적으로는 아니지만, 정치적으로 이미 국가로 인정하고 있었던 것이다.[73] 반면에 아이젠하워 행정부는 얼마 전까지 교전국으로 맞선 공산주의 중국을 인정할 수 있는 상황이 아니었다. 미국은 한국전쟁 당시 중국 공산당에 통상무역금지 정책을 적용하고 있었는데, 중국을 침략국으로 지정한 이후에 다른 공산진영 국가들보다 더 많은 통제 조치를 실시했다. 정전협정 이후에도 여전히 정치적 압력을 유지했고 광범위한 분야에서 강한 경제적 제재를 시행했다. 동맹국들에게 반중 전선에 참여하라는 미국의 압박은 계속되었다.[74]

둘째로, 영연방과 미국은 아시아 정책에서도 마찰이 발생했는데 가장 결정적인 문제는 미국의 대량보복전략 형태의 핵무기 사용방침에 있었다. 당시 미국은 핵탄두와 운반시설 등의 군사력에 있어 소련에 압도적인

Statecraft, 7:1, p.158

73) Barnes, Robert. 2016. Anglo-American Relations and the Making and Breaking of the Geneva Conference on Korea, July 1953-July 1954. In Best, A., (ed.) *Britain's retreat from empire in East Asia, 1905-1980*. Routledge Studies in the Modern History of Asia, p.136

74) "Special Estimate," March 9, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d82.; "The Secretary of State to Certain Diplomatic and Consular Offices," July 29, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d130. (검색일: 2020.11.04.) 미국의 일방적인 행동은 대만 해협의 중립화 정책을 폐지하는 문제에서도 이어졌다. 영국 측은 중립화 정책을 포기하는 것이 국제정세에 악영향을 가져오기 때문에 이해 당사국과의 협의가 우선되어야 한다고 주장했지만, 미국의 독단적 결정으로 마찰을 빚었다. "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison)," January 28, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d68; "Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the President," February 2, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d73 (검색일: 2020.11.04.)

우위를 점하고 있었고, 이를 바탕으로 공산진영의 재래식 군사력을 상쇄시키고 자유진영의 지역거점방어 전략의 약점을 보완할 수 있었다. 하지만 소련이 수소폭탄 실험과 전략폭격기 개발 등에 성공하면서 자유진영과의 군사적 격차가 줄어들게 되자 자유진영에서는 핵전쟁에 대한 우려가 커지게 되었다.[75]

미국의 핵무기 전략이 공산진영에게는 억제책으로 작용했지만 동맹국에게는 역효과를 낳았다. 이것은 미국의 태평양 일대 수소폭탄 실험(Operation Castle)에서 나타나는데, 영국의 정책결정자들과 국내 여론은 이 무기로 강대국간의 전쟁이 시작될 것이고 여러 섬으로 이루어진 영국 제도의 소멸을 가져오리라 판단했다.[76] 미국의 덜레스 국무장관은 한반도에서 중국이 정전협정을 위반하고 인도차이나 전쟁에 개입할 경우, 핵무기를 사용할 수 있다는 담화를 발표하며 중국의 개입을 저지하고자 했다. 하지만 이 같은 발언에 영국과 관련국들은 무력 충돌로 인한 전쟁의 확대를 우려할 수밖에 없었다.[77]

마지막으로, 미국과 달리 영국은 제 3세계 국가들과의 친선을 도모하는 대외전략에 집중했다. 특히 영연방 국가 중 인도와의 협력에 관심이 있었기 때문에 제네바 회담에서도 인도를 중립국으로 참여시키는 것을 지지했다. 영국은 아시아 국가들에 대한 미국의 지나친 서구정책이 남아시아와 동남아 전역에 적대적인 감정을 일으켜 아시아인들의 지지를 받지 못하리라 판단했으며, 이에 따라 미국의 아시아 내 군사적 영향력 확대에 반하는 독자적인 정책을 펼치고자 했다.[78]

이러한 배경에서 영국에게 한반도는 냉전이라는 큰 틀 속에서 지엽적인 문제였음을 알 수 있다. 결정적으로 디엔비엔푸가 비엣민에게 함락되

---

75) Stebbins, Richard P. 1956, p. 1-2

76) Stebbins, Richard P. 1956, p. 225-226

77) 영국 이든 외상과 중국 대표 주은래의 대화에서 전쟁 확대에 대한 우려가 드러난다. "Minutes of Conversation between Zhou Enlai and Anthony Eden," May 14, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, PRC FMA 206-C0055. Translated by Zhao Han. https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110619 (검색일: 2020.11.24.); Ruane, Kevin. 1996. p.160-161

78) Stebbins, Richard P. 1956, p. 1-2

는 인도차이나의 상황은 영국이 한반도의 분단 상태를 유지시키고 인도차이나 회담에 집중할 수밖에 없게 만들었다. 한반도는 정전협정으로 전투행위가 중단되었고 모든 국가가 수용할 수 있는 해결책이 불가능했던 반면, 인도차이나 전쟁에서 미국의 개입 가능성과 확전 우려는 전쟁의 국면을 전환시키기에 충분했기 때문에 인도차이나 문제에 보다 빠르게 대처해야 한다는 견해가 국가들 사이에 공유되었다.[79] 한반도에서 공산진영과의 평화체제 구축을 시도했던 영연방은 인도차이나 문제가 확대되자 한반도 문제를 일시적으로 봉합하는 전략을 선택한 것이다.[80] 영연방은 회담 막바지에 어쩔 수 없이 한국 측의 14개 통일방안에 동의했지만, 제네바 회담 직후 한반도 문제를 유엔에 회부해 해결하려는 시도에 결정적인 역할을 했다.

79) Barnes, Robert. 2016. p.10

80) "Editorial Note," FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d114. (검색일: 2020.11.14.)

제4장 제네바 정치회담과 한미 동맹게임

공산진영에 대응하는 과정에서 긴밀한 공조가 필요했던 한미 양국은 협력보다는 복잡한 갈등 양상을 보였다. 정치회담에서 나타난 한미 간 갈등의 원인을 회의 안건에 대한 의견 차이로 설명하는 것은 불완전하다. 정치회담에서 한미관계는 한미상호방위조약 체결에서부터 비준서 교환에 이르는 동맹의 형성과정과 함께 이해되어야 한다. 비준서 교환을 두 번이나 유예한 한미 동맹게임은 미중 간의 적수게임 또는 냉전 구도에 대한 이해관계가 충돌하면서 진행되었다.

본 장에서는 먼저 미국의 한반도에 대한 전략적 평가에 주목하여 현상변경을 시도하는 조건부 중립화 통일안을 정치회담 전략으로 시도하는 과정을 살펴본다. 두 번째는 회담 참가 문제를 놓고 안보 차원에서 이승만 대통령의 군사 및 경제적 요구가 양측의 마찰을 일으키고 미국이 상호방위조약 비준서 교환을 일방적으로 연기하는 과정을 통해 불안정한 한미관계를 보여준다. 끝으로 조건부 중립화 통일방안 시도의 실패 이후, 미국이 자유진영의 결속을 우선하는 전략으로 전환하는 과정에서 반대로 한국이 비준서 교환 연기를 통보하는 과정을 들여다본다.

제1절 미국의 한반도 정책 논쟁: 중립화론

정전협정 체결이 가까워지면서 미국의 한반도 정책에 변화가 생겼다. 미국의 정책결정자들 사이에서 정전협정 이후 한반도 정책 방향과 한반도 정치회담이 개최되는 상황을 검토한 결과, 한반도 중립화 통일방안이 고려되었다. 중립화 통일방안은 이후 NSC 170/1 문서에 언급되는 것을 끝으로 미국 정부 내에서 직접적으로 논의되지는 않았지만, 본 방안을 달성하기 위한 미국 대표들의 움직임을 제네바 정치회담에서 확인할 수 있다.[81]

81) 박태균은 미국의 대한정책에 나타난 중립국 논의를 확인하고 그 함의를 제공하는 연구를 진행했지만 정치회담과의 연결고리를 다루지 못했다. 장준갑도 한국전쟁 직

처음으로 제기된 한반도 중립화 방안은 국무부 내부에서 제기한 것으로 덜레스 국무장관은 본 방안이 한반도 정책에 가장 중요한 문제로 국가안보회의에서 논의되어야 한다고 판단했고 국가안보회의 기획위원회(NSC Planning Board)에 제출할 것을 승인했다. 내용은 다음과 같다.[82)]

> 정전협정은 정전협정에 서명한 이후 90일 이내에 한반도 정치회담을 요구한다. 정치회담은 공산진영과 대한민국을 포함한 유엔 측 간에 진행될 것이다. 미국의 전술은 실현 가능한 범위 내에서 한반도에 대한 미국의 기본적인 목표가 무엇인지에 비추어 결정되어야 한다. 미국의 안보체제에 편입시켜 군사동맹국으로 발전한 대한민국 중심의 통일된 한반도를 달성하는 것은 불가능하다. 이 목적은 정전협정이 체결되었을 때 한반도에 있는 공산군을 축출할 때 가능하다. 따라서 실행 가능한 대안적 목표는 다음과 같다.
>
> A안: 미국의 안보체제에 대한민국을 편입시키고 군사동맹국으로 발전시켜 현 군사경계선에서 무기한 분단된 한반도.
>
> B안: 대한민국 시스템하에서 통일된 중립화된 한반도. 이와 같은 목표는 미국이 한반도를 미국의 군사적 영역에서 배제하고 한반도에서 병력 및 기지를 철수하는 대신 미국의 정치

후 미국의 한반도 정책을 고찰함으로써 중립화 방안에 관해서 기술했으나 일면만을 확인하여 미국은 한국과 공산진영이 본 방안을 수용할 수 없었다고 단언한다. 그러나 이러한 주장은 중립화 방안을 둘러싼 미국 정책입안자 사이의 논쟁을 확인하지 못한 데에서 기인한다. 박태균. 2019. “미국의 대한정책을 통해 본 한반도 중립국화 방안.”『한국과 국제정치』. 제35권 제3호 2019년(가을 통권) 106호, pp. 67-96; 장준갑. 2002. “한국전쟁 직후 미국의 한반도정책 (1953-1954).”『미국사연구』. 제15집, pp. 133-155.

82) “Draft Paper for Submission to the Planning Board of the National Security Council,” June 15, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d599. (검색일: 2020.11.05.)

적 지향성에 따라 통일된 한반도를 수립하는 것으로 공산진영과의 합의를 수반한다. 이 목표는 대한민국 하에 중립화된 한반도의 영토 및 정치적 보존을 보장하고 유엔 가입과 대한민국 지상군의 수준과 특성의 제한을 수반한다.[83]

중립국의 의미는 국무부와 합동참모본부, 국방부, CIA 등 21명의 핵심 인사들이 모여 한반도 문제만을 논의한 자리에서 확인할 수 있었다. 국가안보회의 기획위원회 소속 국무부 대표 보위(Robert R. Bowie)는 스위스의 예를 들어 한국은 방위를 위해 군대를 가질 수 있지만 어느 누구와도 동맹을 체결할 수 없다고 주장했다. 또한 국무부 대표로 참석한 부차관 매튜스(H. Freeman Matthews)는 미국이 중립화된 한반도에 군사 기지를 두지 않고 군대를 유지하지 않을 것이며 외부의 위협에 대해 한국에 보증해줄 수 있지만, 동맹을 맺지 않을 것이라고 발언했다. 이러한 발언들을 미루어보아 미 국무부에서 생각했던 중립국은 중립주의가 아닌 미국의 이익에 부합하는 친미 성향의 조건부 영세중립국을 의미하는 것이었다.[84]

1953년 7월 2일 제152차 국가안보회의에서 한반도 중립국화 방안을 제시한 NSC 157 문건에 대한 검토를 진행했다.[85] 회의에서는 미국의 한반도에 대한 전략적 평가와 함께 정책결정자 내부의 대립을 확인할 수 있다. 국방부와 합동참모본부는 중립국 방안에 부정적 견해를 보인 반면 국무부는 국가안보회의 기획위원회와 함께 중립화에 찬성하는 입장이었다.[86]

---

83) 이후 미국 정책결정자 내부에서 한반도 중립화 방안은 '한국과 상호방위조약을 체결하지 않는다'는 문구를 포함했다.

84) "Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting," June 16, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d600. (검색일: 2020.11.5.)

85) "Memorandum of Discussion at the 152d Meeting of the National Security Council, Thursday, July 2, 1953," July 2, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d655. (검색일: 2020.11.05.)

86) "Report by the National Security Council Planning Board Submitted to

국무부와 합동참모본부는 한반도 중립화 방안에 대한 공산진영, 동맹국, 대한민국 등의 예상 반응을 평가했고 여러 가지 정책적 이견을 보였다. 스미스 국무차관(Walter Bedell Smith)은 합동참모본부가 제출한 보고서 내용에 반박했는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째로, 공산진영이 분단 상황보다 중립화 방안을 선호할 수 있을 것으로 판단했다. 중립화 방안에 동의하는 것이 북한을 포함한 공산세력의 위신을 추락시킬 수도 있겠지만 한반도가 미국과 일본의 잠재적인 군사적 근거지가 될 경우의 위협을 피할 수 있으며, 만주와 중국 북부에 집중된 산업, 운송, 항공시설 가까이의 미군기지 설립을 무마시킴으로써 이것을 공산진영의 이익으로 간주할 수 있을 것이라 예상했다.

두 번째, 자유진영의 대부분 국가들이 미국의 동맹국으로서 한반도의 중립화를 적극적으로 찬성하리라 판단했다. 중립화는 진영 간의 전쟁 가능성을 낮추고 대한 정책으로 사용되는 미국의 병력 자원을 다른 지역으로 이동시켜 자유진영의 입지를 강화시킬 수 있다는 것이었다.

세 번째는 대한민국의 반응에 대한 고려로, 이승만 대통령과 남한 국민들은 분단 상황에 대해 불만을 가지고 있기 때문에 통일 전략을 수용할 수 있을 것이고, 이승만 대통령 스스로도 현 분단 상황보다는 조국 해방과 통일을 이뤄낸 사람으로 평가받기를 더 선호할 수 있다고 판단했다.

그 밖에도 한반도 내 군사력 철수로 인한 국지적 위험은 대량보복전략으로 충분히 억제 가능하며 내부 전복에 대한 위험에 대비할 병력만 유지하면 된다고 주장했다. 또한 한반도의 통일은 현상유지보다 중요한 업적으로 평가되며 유엔과 미국의 위신 증진에 도움이 될 수 있을 것이라고 평가했다.

국무부와는 반대로 합동참모본부는 중립화 방안의 실행 가능성을 낮

---

the National Security Council" June 25, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d637. ; "Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense". June 30, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d648.; (검색일: 2020.11.05.)

게 판단했다. 기본적으로 북한 측이 협정에 대해 동의하고 공산진영이 정치적 합의를 준수할 가능성이 희박하다고 평가했다.

중립화는 한반도에 생긴 안보 공백을 공산세력에게 기회로 제공하고 체코슬로바키아와 같이 지배하는 이상적인 상황을 조성할 수 있는 위험한 제안이라고 주장하며, 공산주의자들이 이 제안을 받아들인다면 일시적인 양보에 불과하며 한반도 지배 목적을 포기했다고 단정해서는 안 된다고 경고했다. 이들은 중공군이 압록강 이북으로 철수했을 뿐 언제나 국경에 가까운 군사력을 이용해 위협할 수 있다는 입장이었다.

둘째로, 한반도에서 유엔군이 철수하는 것은 여러 국가의 입장에서 볼 때 공산주의와의 군사적 대결을 회피하는 것으로 비추어질 수 있어 미국과 유엔의 위신을 떨어뜨릴 것이라고 주장했다. 이에 덧붙여서 한반도 중립화가 선례가 되어 국제정세의 긴장 상태로 있는 독일, 인도차이나 등으로 확대된다면 미국의 안보이익에 손실을 입힐 수 있다는 점도 언급했다.

따라서 합동참모본부는 한반도의 통일이 달성되기 전까지 강한 군사력을 동원하여 대한민국을 지원해야 한다고 주장했다. 한국에 대한 지원은 미국의 안보이익에 필수적이며 한반도 중립화 방안이 추진될 경우 한국의 안보 상황에 대한 우려를 표명했다. 미국의 보복 전략은 한반도에 대한 공산진영의 공격을 억제하지만, 한국의 군사능력 자체도 이 억제력에 중요한 요소라는 점을 강조했다.

이에 덧붙여 합동참모본부는 중립화가 한반도의 비무장상태를 조성할 것을 우려했으나, 아이젠하워 대통령은 즉각적으로 스위스와 같은 무장중립국 사례를 언급하며 비무장상태에 관한 가능성을 일축했다. 마찬가지로 국가안보보좌관이었던 커틀러(Robert Cutler)도 현재 미국이 경제적으로 어려운 상황에 있기 때문에 많은 사단을 지원하는 것은 어렵지만 여전히 무장상태를 의미한다고 덧붙였다. 스미스 국무차관은 내부의 체제 전복을 방어할 수 있는 수준의 무장 상태를 선호했다. 아이젠하워 대통령은 공산진영이 보병 및 경무장사단 주둔에는 관심이 없고 공습을 두려워하기 때문에 미국이 한반도의 공군 기지를 포기하면 공산진영은 중립화된 한반도에 일정 수준의 무장상태를 수용할 수 있다는 견해를 피력했다. 그럼에

도 합참의장은 소련군이 중립화에 대한 약속을 위반하고 군사적 침략을 추진할 때 이를 방어할 수 있는 수준의 군대를 갖추어야 한다고 주장하자, 대통령은 중공군이 한반도를 공격한다면 병력을 집결시킬 것이고 그 대규모의 움직임을 우리가 모를 리 없다며 '강대국의 공격 대응까지는 아니나 한국 영토를 방어할 수 있는 군대'라는 표현을 삽입할 것을 제안했다.

브래들리(Omar Bradley) 합참의장은 회의에서 중립화 통일방안이 한반도의 정치적 해결을 위해 미국에 남아있는 유일한 대안임을 인정하면서도 정치회담에 초기부터 이 방안을 가지고 들어가는 것은 섣부른 판단이라고 발언했으며, 중립화 통일방안으로 협상을 진행하는 것은 공산진영이 미국으로부터 더 많은 양보를 얻어내는 발판을 마련할 수 있다고 주장했다. 그리고 그가 언제 이 방안을 정치회담의 전략으로 사용할지에 관해 묻자, 대통령은 공산진영과 협상 도중에 미국이 물러나는 전략으로 사용할 수 있다고 답변했고 동시에 이 제안이 한반도의 정치적 문제에 유일하게 가능성 있는 방안이라는 사실을 상기시켰다.[87]

본 회의를 통해 아이젠하워 대통령은 중립화 통일안을 채택했다. 또한 유엔에 대한민국을 가입시키고 대내외적 공격으로부터 영토를 방어할 수 있는 충분한 한국군 병력 규모를 고려해야 한다는 권고를 수용했고, 의견을 개진한 국무부의 조율 아래 적절한 부서와 기관에서 중립화 방안을 실행할 것을 지시했다.[88][89]

---

87) 미국의 정책결정자들이 중립화 구상에서도 일본 안보에 미치는 영향을 고려하는 것으로 보아 미국에게 일본은 동아시아 전략의 요충지였음을 확인할 수 있다. 국무부는 공산군이 두만강과 압록강 이북으로 철수하면 일본의 안보 위협은 줄어들 것이라고 평가했던 반면, 합동참모본부는 한반도가 공산권에 의해 통치된다면 일본 열도에 위협이 될 수 있다고 주장했다.

88) "Report by the National Security Council" July 7, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d674. (검색일: 2020.11.05.)

89) 미국이 정치회담에 앞서 한반도 통일을 위한 3가지 방안을 구상한 문서에서 일반적인 원칙과 고려사항을 정리한 것을 몇 가지 서술한다. 대표적으로 7번(공산주의자들이 한반도를 지배할 것인지, 통일된 한반도 수립에 찬성하는지 분명히 파악해야 하며, 전자의 경우 어떠한 통일방안도 성공할 수 없다는 것을 감안해 공산진영의 침략의도를 폭로해야 한다)과 8번(통일방안이 공산진영에게 받아들여질 것을 가

미국 정책결정자들의 한반도 전략을 정리하면 국무부를 필두로 대통령을 비롯한 핵심 인사들은 중립화 방안을 찬성했다. 국무부는 한국은 그들에게 전략적 가치가 없으며 현재 주둔한 미군을 철수시켜 잘못된 병력 배치 문제를 바로 잡을 수 있다는 입장이었다. 아이젠하워 대통령과 재무부는 뉴룩정책이라는 정책의 방향성에서 중립화를 통해 군사력 감축에 따른 국방비 절감하는 주장에 동의한 것으로 보여진다. 이에 반해 국방부와 합동참모본부는 중립화 방안에 반대하며 강한 군사력을 동원하여 대한민국을 지원해야 한다고 주장했다. 이는 정치, 경제적 지원을 통해 남한을 자유진영의 대표국가로 성장시킨다는 일종의 상징적 가치를 고려한 입장이었다. 미국에 공산진영과의 정치적 정당성 경쟁은 중요했다. 한국의 번영은 미국을 필두로 하는 자유진영에 대한 위신을 높이고 북한 체제 자체에 불안함과 불만을 제공한다는 전략이었다. 공산진영에 승리로 이어질 수 있다고 판단한 것이다. 한반도에서 미군의 철수는 자유진영 내의 위신 손상을 야기할 것이라고 우려했는데 이는 안보이익과 결부된다고 판단했기 때문이다.[90]

물론 정전협정 이후 상호방위조약이 체결되고, 1953년 11월 NSC 157/1 보고서를 대체하는 170/1이 채택되면서 미국의 한반도 전략이 군사력을 통한 힘의 유지를 확보하는 것으로 설정되었지만, 본 문서는 여전히 정치회담에서 한반도의 중립화 방안을 시도할 것을 명시하며 아이젠하워 대통령과 덜레스 국무장관을 비롯한 정책결정자들의 의지를 재확인할 수 있다.[91]

정해 우리의 이익을 보호하고 유지하는 방향의 전략이 필요하다) 문구에서 공산진영의 협상 가능성을 여전히 열어두고 있었던 것을 확인할 수 있다. "Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference (Van Hollen)", April 24, FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d75. (검색일: 2020.11.05.)

90) 미국에 한반도의 전략적 가치는 한국전쟁을 거치면서 재평가되었는데 국무부와 군부의 입장은 정반대로 변화했다. 이철순은 미국의 입장에서 한국의 가치를 군사 전략적 가치, 경제적 가치, 상징적 가치로 나누어 설명했다. 이철순. 2003. "한국전쟁 이전 미국의 한국의 가치에 대한 평가". 『국제정치논총』. 제43집 1호.

공산진영으로부터 만족할만한 합의를 얻기 위해 노력한다.
9. 미국은 공산진영과 유엔 사이의 정치적 협상을 통해 독립적이고 대의정치에 입각한 통일된 중립화 한반도를 계속해서 추구한다. 이를 위해 다음을 수용할 준비가 되어있어야 한다:

A: 한반도 내 미국과 외국의 군 병력 주둔 및 기지 건설 없는 미국에 친화적인 통일된 한반도
B: 한미 상호방위조약에 따라 미국에 부여된 모든 권리를 포기한 상태의 대한민국하에서 미국과 공산진영은 한반도의 영토 및 정치적 보전을 보장
C: 강대국의 공격에 대응까지는 아니나 내부 안보에 충분하고 한국의 영토를 보호할 수 있는 수준의 한국군 무장 상태 수용. 미국에 부여된 모든 권리 포기는 미국의 한국에 대한 군사적, 경제적 지원을 배제하지 않음

실제로 회담기간 중 덜레스 국무장관의 행동에서 중립화 방안 실행의 의지를 확인할 수 있다. 그는 프랑스, 영국 대표와 만나 통일에 앞서 북한이 비무장상태로 중립국이 된다면 미국은 대한민국과의 상호방위조약 체결을 그만두고 병력을 철수할 수 있음을 언급하는 등 실질적인 협상을 위한 7개국 축소회의 성사를 위해 노력했다.[92]

---

91) "Memorandum of Discussion at the 171st Meeting of the National Security Council, Thursday, November 19, 1953", November 19, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV. Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d804.; "Report by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council", November 20, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV. Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d805. (검색일: 2020.11.05.) 이혜정은 NSC 5514로 대체될 때까지 유지된 NSC 170/1 보고서가 휴전 이후 미국의 대한정책를 완성했다고 지적한다. 이혜정. 2004. p.19

92) "Luncheon Meeting of Dulles, Eden, and Bidault, Geneva, April 28, 1p.m.:Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Switzerland

하지만 실행 가능하리라 판단했던 한반도 중립국화 통일 방안은 회담이 진행될수록 공산진영의 협상 의지 없음을 파악하면서 무산될 수밖에 없었다. 게다가 한국의 군사 기지로서의 전략적 가치에 대한 재평가를 내리게 된다. 국무부 특사 딘은 인도차이나 지역에서 공산진영이 확장하고 오키나와 열도에서 미군 반대로 인해 기지 사용이 불확실해지는 등 여러 사정을 비춰볼 때 한반도의 분단이 미국의 이익에 부합하다고 판단하고 한국에 군사, 경제적 지원을 주장한 것이다. 결국 제네바 회담의 교착상태와 인도차이나 문제의 악화는 차선책이었던 현상유지방안, 즉 현 군사분계선 내 대한민국을 미국의 군사동맹국으로 발전시키는 방안은 자연스럽게 채택되었고 이것은 분단된 한반도의 귀결을 의미했다.[93]

제2절 정치회담 참가와 한미동맹의 유예

높은 협력 수준을 보여줄 것 같은 동맹관계에서도 분쟁은 언제나 발생한다. 특히 비대칭적 동맹에서도 강대국이 약소국을 제지하는 것은 쉽지 않다. 따라서 약소국의 협력을 이끌어내기 위해 설득, 협상, 억제 등의 다양한 방법이 동원된다.[94]

상호방위조약이 유예되는 사건도 미국이 한국의 협력을 이끌어내는 과정에서 나타난 결과물이다. 결정적인 계기는 바로 정치회담 참가를 둘러싼 한미 간의 대립이었다.

한국전쟁이 마무리될 무렵 이승만 대통령은 정전협정 체결을 완강히 거부하며 압록강까지 진격하는 북진통일 방식을 고집했다. 한국의 독단적

(Willis)." April 28, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d85. (검색일: 2020.11.05.)

93) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" May 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d180. (검색일: 2020.11.05.)

94) Pressman, Jeremy. 2008. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press. p.30

움직임은 아이젠하워 대통령의 한국전쟁 종식이라는 대선 공약을 물거품으로 만들고 전쟁 연루 가능성을 높이는 위험 요인이었다. 당시 아이젠하워 대통령은 한국의 일방적인 반공포로 석방에 대해 "우리는 우방을 잃은 대신 적을 하나 얻은 것 같다"고 표현하며 분노를 표출했다. 한국에 대한 신뢰를 잃은 미국 측은 한국의 극단적 행동을 제어하기 위해 이승만 대통령을 제거하는 에버레디(Ever-Ready) 작전에서부터 병력 철수, 경제적 원조 중단에 이르는 다양한 방안을 고려했던 것으로 보여진다.[95]

하지만 동시에 미국은 정전협정과 이후 진행될 정치회담에 한국이 협력하는 조건으로 상호방위조약 체결과 군사 및 경제적 원조를 약속했다.[96] 정전협상의 직접적 이해관계를 가지고 있는 한국의 협조가 필요했기 때문이다. 한국 측은 미국 측의 약속에 정전협정에서의 협력을 시사했고 유엔사의 권위를 인정하고 한국군을 유엔군 사령관의 작전 통제권하에 귀속시킨다는 미국의 조건을 수용함으로써 결국 1953년 7월 27일 정전협정이 체결되었다.

이승만 대통령은 공산진영이 정치회담을 이념 선전의 기회로 이용할 것이라고 예상했고, 협상이 불발될 시 회담장을 떠나 한반도의 통일이 달성될 때까지 한국과 함께 군사적 행동을 재개할 것을 미국에 요구했지만, 미국 측의 반대로 이러한 요구는 포기했다. 다만, 양국은 회담에서 90일

---

95) 김계동. 2019. 『정전협정 전후 한미상호방위조약 체결협상』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소 외교사 연구센터. pp.43-44; "Memorandum of Discussion at the 150th Meeting of the National Security Council, Thursday, June 18, 1953" June 18, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d609. (검색일: 2020.11.05.)

96) 미국은 외부의 공격으로부터 한국을 방어하기 위해 20개 사단으로 한국 육군을 증설하고 해공군력 지원을 약속했다. 또한 대한경제 원조를 위해 상호방위조약 지원금을 제외하고도 대한원조 특별 정부 지출금과 UNKRA 자금 등을 사용할 예정이었다. 더불어 한국의 경제부흥을 위한 타스카 보고서의 계획을 실행하는 데 연합국 측의 도움을 요청하기도 했다. 국방군사연구소. 1998 (c). pp. 622-623.; "Memorandum of Conversation, by Elizabeth A. Brown of the Office of United Nations Political and Security Affairs" August 1, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d732 (검색일: 2020.11.10.)

이내에 논의가 진전되지 못하면 함께 퇴장하고 휴전 직후 정치회담의 공동목표를 이루기 위한 고위급 협의를 진행할 것을 약속했다.[97]

1953년 8월 8일 변영태 외무장관과 덜레스 국무장관은 한미상호방위조약을 가조인하였다. 하지만 양측의 입장 차를 좁히는 것이 쉽지 않아 체결 과정은 수월하지 못했다. 결국 공동성명서를 발표하지 않기로 결정하였고 본 조약은 10월 1일 미국 워싱턴에서 공식적으로 조인되었다. 한편 미국은 한국의 일탈을 제어하고 동맹국을 관리하는데 신경쓰지 않을 수 없었다. 아이젠하워 대통령은 이승만 대통령에게 서한을 보내 한국 측이 3가지를 보장할 수 있을 때 상호방위조약 비준이 가능함을 밝혔다. 그 3가지는 정치적 측면에서 이승만 대통령이 전쟁 재개 의향을 포기할 것, 군사적 측면에서 한국 측이 단독 공격을 배제하고 미국 및 유엔군과 항상 논의하며 공산군의 침략 시 함께 대응할 것, 경제적 측면에서 미국의 대한 원조를 전쟁 재개를 위해 사용하지 않을 것이었다.[98] 이에 대해, 닉슨

---

97) "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" June 26, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d639; "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State". July 3, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d656; "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" July 8, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d676; "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" July 8, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d677; "The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" July 10, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d683. (검색일: 2020.11.10.)

98) "The Secretary of State to the Vice President" November 4, 1953. FRUS,

(Richard Milhous Nixon) 부통령이 방한했을 당시 이승만 대통령은 미국 및 유엔 측과 항상 공조할 것이며 독자적인 행동을 할 경우 아이젠하워 대통령에게 미리 통보하고 협의할 것이라고 언급했다. 이로써 1954년 1월 한국 국회와 미국 상원에서 비준 절차가 마무리되었다.

하지만 정전협정 체결부터 첨예한 갈등을 보였던 한미 관계는 결국 정치회담 참가를 앞두고 상호방위조약 비준 연기라는 파장을 낳았다. 미국 측은 베를린 회담에서 한반도 정치회담 논의가 진행된다는 사실을 한국에 미리 통지하지 않았으며, 이에 이승만 대통령은 한반도 문제가 강대국에 의해 결정되고 한반도 통일이 무기한 연장된다는 사실에 뒤늦게 강한 실망감을 표현했다.[99]

이 사실을 알기 약 2주 전 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 서한을 보냈는데, 로버트슨(Walter S. Robertson) 국무부 차관보는 이 서한을 전달한다면 양국 관계에 치명적인 손상을 가져올 것이라 판단하여 전달하지 않았다. 부치지 못한 본 서한에서 이승만 대통령은 중공군이 남아있는 한반도에서 평화를 유지시키는 것은 불가능하다는 점을 강조하고 미국 측에 어떠한 기대도 없으며 한반도 통일에 대한 의지가 전혀 없음을 비판했다. 안보 문제 외에도 미국이 한국의 재건과 부흥이라는 명목하에 지불하는 원조로 일본 물품을 구매하라는 대한원조정책에 불만을 나타냈다.[100] 미국의 대한원조는 한국이 대충자금으로 일본 물품을 구매함으로써

1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d792.; "The Vice President to the Secretary of State" November 19, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d803. (검색일: 2020.11.10.)

99) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State." February 19, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d5. (검색일: 2020.11.11.)

100) "The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower." February 4, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d868.; "The Secretary of State to the Department of State." February 16, 1954.

일본 경제를 부흥시키려는 의도로, '1달러를 소비하여 2달러의 가치를 구현'하려는 것이었다.[101] 또한 생산 산업이 아닌 미국의 소비재 중심의 원조정책에 이승만 대통령은 크게 분노했고 이에 저항하여 3월 27일 일본으로부터 수입을 금지했다.[102]

종합하자면, 미국의 입장에서 북한이나 중국은 내부 재건에 집중하기 때문에 군사적 도발의 가능성이 없다고 판단했던 것이며, 한반도에서 남과 북을 이중봉쇄함으로써 전쟁을 방지하고 일본 물품을 구매하여 그들을 빠른 속도로 재건시키는 것이 미국 뉴룩정책의 전략적 판단이었고, 이승만 대통령은 미국의 전략과 정반대로 대치했던 것이었다.

미 국무부는 제네바 회담에 한국이 참가할 것을 적극적으로 권유했다. 회담이 어떤 나라보다 한국에 가장 직접적인 영향력을 미칠 것이기 때문에 한국을 참가시켜 통일 문제와 외국군 철수 문제 같은 사안을 최대한 빠르게 토의하고자 했다.[103] 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 서한을 보내 한국의 군사행동을 시사하면서 이를 원치 않을 경우 미국이 추가적인 군비 증강 제안을 수용하면 한국이 제네바 회담에 참석할 것이라는 일종의 협박성 서한을 발송했다. 북한이 정전협정을 무시하고 군사력을 보강하고 있으며 주한미군이 철수하는 상황에서 비롯되는 힘의 불균형을 우려하며 한국군이 먼저 북진을 개시해야 한다는 것이었다. 이는 1953년 12월 주한미군 2개 사단을 철수시킨다는 미국의 발표가 한국의 안보 불안을 가중시켰던 것으로 판단된다.[104]

FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d1. (검색일: 2020.11.11.)

101) 로버트 T. 올리버. 2013.『건국과 나라 수호를 위한 이승만의 대미 투쟁-하권』, 비봉. pp. 715-716.

102) 조선일보. 1954. "일제품불법수입을 엄금" (3월 29일).

103) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State." March 1, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d12. (검색일: 2020.11.11.)

104) 두 가지 요구 중 하나라도 수용한다면 제네바 회담에 참석할 것. 1. 육군 20개 사단을 지원할 수준의 공군 및 해군력 증강과 적의 기습공격을 방어할 수단 보장. 반격할 수 있도록 사단별 화력 강화와 탄약 등을 포함한 병참 지원 2. 사단 규모의

미국 측은 이승만 대통령과 변영태 외무장관의 서한을 통해 한국이 자신들 없이는 회담이 불가능할 것이라고 믿고 협상의 주도권을 잡으려 한다고 분석했다. 또한 상호방위조약이 미결인 상황에서 이승만 대통령이 쌍방의 협력이 필요한 한미관계를 여전히 수용하지 못하는 것으로 해석했다. 이승만 대통령이 요구한 공군 및 해군력 증가와 함께 한국이 35-40개 사단으로 육군을 운영한다는 것은 한국의 경제력과 인적자원으로 비추어 볼 때 미국의 지원이 있더라도 비현실적인 제안이었다.[105] 아이젠하워 대통령은 곧바로 이승만 대통령에게 서신을 보내어 만일 한국 정부가 단독으로 군사행동을 취한다면 미군과 유엔군은 이에 개입하지 않을 것이며 한국은 패배를 직면하게 될 것이라고 경고했다. 그리고 회담의 성공 가능성이 낮을지라도 국제 사회에 한미가 평화적 통일을 위해 최선을 다하고 있음을 보여주어야 한다는 점을 강조하며 회담의 참가를 권유했다. 동시에 미 국무부는 이승만이 군사행동을 하지 않는다는 약속을 어김에 따라 상호방위조약 비준서 교환 연기를 일방적으로 통보하면서 한국 측이 미국에 협력하도록 압박했다.[106]

한국군 육성을 목표로 추가 15-20개 한국군 사단의 즉각적인 훈련과 무기 지원. 사단 추가는 철수하는 미군의 대체 병력으로써 정전협정의 정신과 내용을 위반하지 않음. 이는 6개월 내 유엔군 전체 철수를 가능하게 할 것. 대통령기록관 소장,「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-56, 1954.03.11. https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp. (검색일:2020.11.25.)

105) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State." March 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d21. (검색일: 2020.11.11.)

106) 이혜정. 2004. pp. 27-29; "The Secretary of State to the Embassy in Korea". March 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d26.; "Progress Report by the Operations Coordinating Board to the National Security Council". March 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d882. (검색일: 2020.11.11.)

양측의 경색된 관계 속에서 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 다시 서한을 보내 회담 이후 한반도 통일을 위한 미국의 구체적인 방안을 알려준다면 회담에 참가하겠다는 의사를 전달했다.[107] 그렇지 못할 경우 북한의 군사력에 걸맞은 육군력 증강과 공군 및 해군 병력의 향상을 요청했다.[108] 일주일 후, 아이젠하워 대통령은 한국이 회담에서 동맹국들과 동참해준다면 공산진영에 맞서 연합 전선을 구축하고 자유진영의 결속을 드러내는 데 도움이 될 것이라고 전달하면서 한반도 통일을 위한 한국의 군사행동을 미국이 지원할 수 없지만. 한국의 군사력 향상을 위한 방안을 모색하고 있음을 밝혔다. 더불어 긴밀한 공조 하에 국방력 강화와 경제재건 프로그램을 추진한다면 자유진영은 한반도 내에서 유리한 위치를 선점할 수 있을 것이라고도 언급했다.[109] 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령의 군사원조 확대 의사에 만족감을 드러내며 회담 시작 약 일주일 전 변영태 외무장관을 수석 대표로 하는 8명의 한국 대표단을 제네바로 파견했다.[110]

---

107) 이승만 대통령도 한반도 통일 기회를 한국이 막았다는 국제 여론의 비난을 피하기 위해서는 정치회담을 거부하기 어려웠을 것이다. 홍용표. p.40.

108) 대통령기록관 소장,「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-36, 1954.04.08. https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp. (검색일:2020.11.25.)

109) 한국군을 지원하는 방안은 다음과 같다. 1. 지속적인 전투 작전을 수행할 수 있는 야전군 조성 2. 해군의 지속적인 현대화와 비전투선 지원 3. 소규모 부대의 운집에 불과한 한국 해병대를 전투 사단으로 재정비 4. 전투기 재정비 및 한국 공군 현대화와 한국인 조종사 훈련. “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea” April 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d61. (검색일: 2020.11.11.)

110) 한편 미국 대표단은 80명, 소련과 중국 대표단은 200명이 넘는 인원을 회담에 참석시켰다. 북한 측도 미국 대표단 수에 필적할 만큼 회담에 모였다고 기록된 점에서 한국 측과 다르게 다른 국가들이 본 회담을 얼마나 중요하게 생각했는지 파악할 수 있다. 김영희. 2011.『이 사람아, 공부해 유민 홍진기 이야기』. 서울: 민음사

제3절 정치회담의 대응전략과 한미갈등

미국은 자유진영 내 결속을 위해 제네바 회담에 앞서 독자적인 한반도 통일을 위한 3가지 방안을 구상했다. 회담에서 다룰 선거 범위, 외국군 철수, 유엔 감시 문제 등 중요한 논의 안건의 방향성도 포함되었다. 핵심 내용은 다음과 같다.

A안: 현 남한 체제에 북한을 흡수하는 방안[111)]
(a) 1948년 38도선 이남에서 시행된 선거와 동일하게 유엔의 감시 속에서 북한 지역의 국회의원을 선출하고 한국 국회의 빈 의석을 채운다.
(b) 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)는 1948년 유엔감시위원단의 역할과 유사한 방식으로 선거를 감독한다.
(c) 북한 지역의 모든 선거 절차가 완료되면, 한국 헌법의 권한은 전한국에 적용되며 필요 시 새로 구성된 국회가 현행 한국의 헌법 절차에 따라 헌법을 개정할 수 있다.
(d) 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)는 새 국회가 출범한 후 외국군의 단계적 철수와 완료를 감시하고 입증한다.
(e) 미국은 한미상호방위조약을 한반도 전체에 적용시킨다.
(f) 유엔한국부흥위원회(UNCURK)는 위와 같은 과정이 입증될 경우 정전협정을 폐기한다.

B안: 남한의 헌법 구조하에서 통일 정부 수립을 위한 남북한 총선 시행 방안[112)]

---

111) “Memorandum by Christopher Van Hollen of the Executive Secretariat, Department of State”. April 9, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d50. (검색일: 2020.11.03.)

112) “Memorandum by Christopher Van Hollen of the Executive Secretariat, Department of State”. April 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva

(a) 새 국회는 현 한국 헌법에 규정된 재적 국회의원 3분의 2 이상의 찬성으로 현 한국 헌법을 수정할 수 있는 권한을 가진다.
(b) 전한국의 국회는 남북한 인구비례에 따라 구성된다.
(c) 현 한국 헌법을 토의하기 위해 전한국 국회가 소집되고 전체 한국정부 수립을 위한 기본적인 법률을 제정한다.
(d) 보통 선거와 비밀 투표를 바탕으로 전한국의 대통령 선거를 실시한다.
(e) 선거일 90일 전에 외국군의 단계적 철수를 시작하고 대한민국 정부 수립 후 1년 안에 이를 완료한다. 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)는 이를 감시하고 입증한다.
(f) 미국은 한국의 독립과 보호가 필요하다고 판단되면 한미상호방위조약을 한반도 전체에 적용시킨다.
(g) 유엔한국부흥위원회(UNCURK)는 위와 같은 과정이 입증될 경우 정전협정을 폐기한다.

C안: 입법 회의와 새 정부 수립을 위한 전한국 선거[113)]
(a) 감시위원회를 새롭게 구성하여 남북한의 현 정권을 대신하는 전한국 정부를 수립하기 위해 실시되는 선거를 감시한다.
(b) 새로운 헌법을 채택하고, 통일된 전한국 정부를 수립하며, 기존의 남북한 정부로부터 권력을 이양받는다.
(c) 통일된 한반도의 정치적 독립과 영토 보전을 국제사회가

Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d62. (검색일: 2020.11.03.)

113) "Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference". March 27, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d37. (검색일: 2020.11.03.)

보장한다.

(d) 통일된 정부 수립 후 외국군의 단계적 철수는 1년 안에 완료되어야 하며 새로운 감시위원회가 이를 감시하고 입증해야 한다.

(e) 감시위원회를 해체하고 정전협정을 폐지한다.

미국은 한국이 현 헌법 체제 유지에 기반을 둔 A안을 환영하겠지만, 연합국 측은 북한 지역에 한정된 선거 진행 방식을 달가워하지 않을 것으로 판단했다. 한편 남한의 헌법 체제를 기반으로 새로운 국회에 더 많은 입법적 권한을 부여하고 선거 범위를 전한국으로 확대한 B안은 연합국 측과 한국 모두에게 동의를 얻을 수 있겠지만 공산진영은 이 제안을 반대할 것으로 분석했다. 마지막 C안은 객관적이고 공정하다는 점에서 영연방 국가들을 비롯한 연합국 다수가 선호할 확률이 높지만, 한국은 현 정권의 지위를 대체하고 북한 체제와 동일하게 간주되는 이 계획을 반대할 것으로 판단했다.

따라서 미국은 한국이 개회 초반 A안을 내놓을 것이라는 가정하에, 이후 한국이 B안에 대해서도 합의할 수 있도록 설득할 계획을 세웠다. 자유진영에서 통일방안을 제시하기 전에 공산주의자들이 선거 방안을 선보일 수 있도록 하고 한국 측과 공산 측의 주장이 완전히 대립하는 경우, 연합국들의 지지를 얻어 B안을 적당한 시기에 제시하는 전략을 구상했던 것이다.[114]

미국 측의 예상대로 이승만 대통령은 한국 대표단과 수시로 연락하면서 중공군의 철수가 먼저 이루어진 상황에서 외부의 간섭이 배제되고 유엔의 선거 감시를 보장받을 수 있을 때 통일 문제를 다룰 수 있다며 정전협상 과정에서와 같은 조건을 내걸었다.[115]

---

114) "Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference". April 24, FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d75. (검색일: 2020.11.03.)

115) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation,"

변영태 장관은 5월 3일 본 회의에서 6개 항목의 통일방안을 발표하여 공산진영 측의 연설에 반박하고 일부 연합국의 위험한 발언을 방지하고자 했다. 하지만 미국 측은 한국이 사전 합의 없이 발언을 진행하는 것은 자유진영 내의 불만을 일으킬 것이고 연합국 측의 입장을 약화시켜 공산진영의 결속력과 대비되는 모습을 보일 것이라고 우려했다. 공동제안서를 준비 중이었던 미국은 16개국의 결속을 위해 한국의 발표를 무마시켰다.[116]

공산진영 측이 협상의 의지가 없음을 알게 된 미국은 자유진영의 도덕적, 정치적 입지를 제고하는 전략으로 선회했다.[117] 연합국 측 내에서 합리적인 단일 통일방안을 만들어 제시하고, 이를 거부할 시 회담 실패의 책임을 공산진영에게 떠넘길 예정이었다. 주한 미국 대사 브리그스(Ellis O. Briggs)는 이승만 대통령과 회담에서 자유진영에서 만장일치로 승인할 수 있는 계획을 제시하며 B안에 따라줄 것을 요청했다. 민주주의와 유엔 결의를 통해 남북 동시선거에 훨씬 더 설득력이 생기고 대한민국 정부가 헌법에 입각한 자유정부라는 것을 세계에 증명할 수 있다는 주장이었다.

April 24, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d82. (검색일: 2020.11.14.)

116) 변영태 장관은 미국의 제안에 통일방안 발표를 철회했지만, 호주 대표단도 본 회의에서 독자적 행동을 했다며 불만을 피력했다. 당시 4차 본 회담에서 호주 대표는 한국 정부의 의견에 동의하지만 전한국 선거가 제네바 회담의 최종적 해결에 도움이 된다면 이를 따르는 것이 좋다고 발언했다. 이와 같은 발언은 우방국과 상의하지 않고 독자적으로 이루어진 것이며 공산진영의 세부적 제안을 자제하자는 합의를 어겼다는 점에서 한국 대표단의 불만을 사게 되었다. 변영태. 1997. p.79, pp.86-87; 한표욱. 1996. p.195; "Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 3:05 p.m.: The United States Delegation to the Department of State," April 29, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d88.; "Memorandum of Conversation, by the Advisor to the United States Delegation (Calhoun)", May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d102. (검색일: 2020.11.15.)

117) 홍용표 p.38

이에 대해 이승만 대통령은 선거 전에 중국 공산군의 완전한 철수와 더불어 북한 공산군의 완전한 철수나 항복이 필수라고 생각했다. 또한 투표를 통해 국민의 동시선거 의사를 물어보아 본 방안을 지지한다면 유엔 감독하에 남북 모두에서 국회와 대통령 선거를 준비할 것이라는 입장을 밝혔다.[118]

미국은 B안으로 한국을 설득하기 쉽지 않았기에 공산진영의 승리를 우려했다. 연합국 측 내부에서는 한미 간의 협의 없이 어떤 계획도 실행시킬 수 없다는 것을 알고 있었지만, 한미 간의 이견 조율이 어려울 때마다 협상을 위한 합리적인 제안을 무작정 막을 수 없다고 판단했다. 미국은 이승만 대통령이 완강하다면 연합국 측과 미국 내 여론 등을 고려해 B안을 추진할 생각이었다.

회담 수석대표 스미스 국무차관은 이승만 대통령이 협상의 우위에서 군 증강의 약속을 받아내려고 시도하고 있다고 추측했다. 한국 측의 협력을 얻어내기 위해 스미스 국무차관은 국무부 특사 딘에게 이승만 대통령과 협상을 진행하게 함과 동시에 유엔군사령관 헐(John E. Hull)에게 미군 병력 철수와 연계해 이승만 대통령을 압박할 것을 요청했다.[119]

이와 더불어 스미스 국무차관은 국무부로 보내는 서한에서 한국 측이 B안의 제안을 거부하면 한미관계에 심각한 악영향을 미칠 것이며 상호방위조약 발효와 군사 및 경제 원조프로그램의 범위를 재점검할 수 있다는 사실을 이승만 대통령에게 알리는 강압적인 방법을 고려했다.[120] 그러

---

118) 마찬가지로 변영태 장관도 영국 이든 외무상이 제안한 남한 선거에 대해 국내 여론을 수렴해야 하는 필요성이 있는데, 당시 헌법상에 관련 조문이 없고 이를 위해 헌법개정절차가 필요하다고 밝혔다. 또한 얼마 남지 않은 선거의 결과를 취소하고 국회의원을 사직시키는 것 또한 국내법의 문제를 낳는다고 주장했다. 변영태. 1997. pp. 90-91; "The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation", May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d104. (검색일: 2020.11.15.)

119) "The United States Delegation to the Department of State", May 7, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d122. (검색일: 2020.11.15.)

나 덜레스 국무장관은 이러한 방법을 거부하며 이승만이 B안을 받아들인다고 할지라도 공산권에서 이를 수용할 가능성은 사실 희박하다고 판단했다. 덜레스 국무장관은 한미상호방위조약 비준서 교환 의사를 보이면 이승만 대통령을 설득할 수 있을 것이라 조언했다. 이와 같은 회유 방식은 인도차이나 상황이 악화되면서 공산진영과 충돌할 수 있으므로 반공국가인 한국과 신뢰 관계를 세우는 것이 중요하다는 생각에서 기인했다.[121]

미국의 정책 결정자들 사이에서도 B안 실시를 고려하던 이 시점에 변영태 장관은 14개항 통일방안을 미국 측에 제시했다. 대표적인 항목들은 다음과 같다.[122]

> 변영태 장관의 14개항 통일방안
> 1. 통일되고 독립한 민주한국을 수립할 목적으로 이에 관한 종전의 국제연합 결의에 의거하여 국제연합 감시하에 자유선거를 시행한다.
> 2. 자유선거는 이러한 선거가 종래 가능하지 못하였던 북한에서 시행하고 남한에서도 그 주민의 대다수가 원한다면 이를 행한다.
> 3. 선거는 본 제안이 채택된 때부터 6개월 이내에 실시한다.
> 7. 전한국 입법부에의 의원 선출은 전한국 인구에 정비례한다.

---

120) "The United States Delegation to the Department of State", May 8, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d129. (검색일: 2020.11.15.)

121) 공산세력과의 대결 구도에서 반공주의 국가인 한국이 가지는 가치는 이승만 대통령에게 높은 대미협상력을 가질 수 있도록 했다. 차상철. 2013. "이승만과 한미합의의사록의 체결". 『군사연구』 제 135호, pp. 39-71; "The Secretary of State to the United States Delegation", May 10, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d141. (검색일: 2020.11.15.)

122) 변영태. 1997. pp. 105-107

8. 선거지역의 인구에 대한 정확한 비율에 의하여 대의원수를 배정하기 위하여 국제연합 감시하에서 국세조사를 행한다.
11. 대한민국 현 헌법은 전 한국 입법부에 의하여 개정되는 경우를 제하고는 계속하여 그 효력을 갖는다.
12. 중공군은 선거일 일개월 전에 철수를 완료한다.
13. 국제연합국의 한국으로부터의 점차적 철퇴는 선거 전에 개시할 수도 있으나 통일한국 정부의 전한국에 대한 효과적 통치가 성취되고 그것을 국제연합이 인증하기 전에 완료하여서는 안된다.
14. 통일된 독립한 민주한국의 영토보전과 독립은 국제연합에 의하여 보장된다.

선거 실시와 관련해서 남한에서도 그 주민의 대다수가 원한다면 이를 시행한다는 조건을 내걸었던 것은 북한에 한해 자유선거를 시행한다는 주장을 간접적으로 제시한 것이었다. 외국군 철수 문제는 중공군의 선철수 주장을 고수했다. 중공군이 선거일 한 달 전에 철수를 완료하고 유엔군이 선거 전에 한국에서 점차적으로 철수하는 것도 가능하지만, 통일한국정부가 전한국 관리를 성공적으로 수행하고 이에 대한 유엔의 인증을 받기 전까지는 불가능하다고 명시했다. 이후 미국 측의 요청에 따라 한국 측은 "그 주민의 대다수가 원한다면"이라는 주장을 "대한민국 헌법 절차에 의거하여 남한에서도 행할 것"이라는 문구로 변경했다.

변영태 장관의 14개항 통일방안은 이후 국내정치적 반발을 불러일으켰다. 제네바 회담 이후 한국 문제와 관련해 남북협상설 및 중립화론이 대두되었다는 보도가 나오자 국회에서는 남북협상 중립화를 배격하고 유엔 결의에 따라 성립된 합법적 정부인 한국 중심의 통일을 강하게 피력하는 결의안이 토의되었다. 이와 같은 논란들은 제네바 회의에서 변영태 장관이 제시한 "대한민국 헌법 절차에 의거해 남한에서도 행할 것"이라는 조건, 다시 말해 남북 총선거를 통해 한반도를 통일한다는 것을 간접적으로 동의했기 때문이라고 지적했고, 앞으로도 이와 같은 발언으로 인해 국제회의에서 남북한 총선거가 지속적으로 논의될 것이라는 비판이 제기되

었다. 이후 국회는 본회의에 변영태 외무장관을 출석시켜 한국의 정통성을 부정하는 제네바 회담 발언에 대한 해명을 요구했고, 통일방안은 오로지 대한민국 주권 아래에 북한에서만 선거를 실시하는 것이어야 한다고 강조했다. 그러나 그 이면에는 남북 총선거 실시가 이미 당선된 한국 의원들을 사직시키거나 국회를 해산할 수 있다는 우려가 작용한 것이고, 이는 외교정책으로 인한 문제가 국내정치게임으로 확산된 것이다.[123]

중공군의 선 철수 문제에 있어서 로버트슨은 현재 한국의 제안이 미국과 다른 동맹국과의 일반적인 입장에 반하는 것이고 본 제안을 공산주의자들이 수용할지라도 어느 시점에 이 약속을 지키지 않을 것이라고 주장했다.[124]

물론 몇 가지 항목에서 이견이 있었지만, 한국의 통일방안을 완전히 반대한 것은 아니었다. 구체적인 이유로 유엔 감시하에 자유선거를 시행한다는 조항을 제시했고, 선거 이전의 유엔군 철수의 가능성을 제시하지만, 미국의 견해에 따라 유엔이 통일한국 정부의 통치를 인정하기 전까지 완전한 철수은 불가하다는 조항을 공식화한 것을 들 수 있다.[125] 미국 대표단은 변영태의 14개 조항이 한국으로부터 얻을 수 있는 최고의 제안이라고 판단 내렸고 연합국 측도 조항 대부분을 수용할 수 있기 때문에 본 방안의 지지를 요청할 예정이었다. 하지만 그렇다고 해서 16개국의 단일 통일방안을 배제한다는 것은 아니었다.[126]

필리핀을 제외한 연합국 대표단들도 한국이 제시할 수 있는 최고 수

---

123) 국회회의록. 1954. 11. 4. 제3대 국회 제70차 국회본회의; 국회회의록 1954.11. 6. 제3대 국회 제72차 본회의.

124) “The United States Delegation to the Embassy in Korea”, May 18, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d168. (검색일: 2020.11.15.)

125) 북한군 철수에 대한 입장이 배제되었는데 이승만 대통령이 강조하는 본 내용이 제외되었다는 사실에 대해 미국 대표 측은 변영태 장관이 이승만 대통령에게 본 14개 통일방안 조항을 전달하지 않았다는 인상을 받았다.

126) “The United States Delegation to the Embassy in Korea”, May 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d182. (검색일: 2020.11.15.)

준임을 동의했지만, 선거 전 중공군의 완전 철수 문제에 대한 전폭적인 지지까지는 하지 못했다. 또한 군대 철수와 관련한 한국의 입장을 공산진영이 완강하게 반대할 것이라며 수정을 요구했다. 특히 이든 외무상은 쌍방의 단계적 병력 철수를 원했다.[127] 그러나 남한의 제안이 전한국 선거의 원칙을 동의했기 때문에 북한이 제시한 제안보다 낫다는 것이 일반적인 의견이었다. 콜롬비아 대표단은 본회의에서 한국이 철수 항목을 제외한 통일방안을 발표해야 한다고 주장했으나 변영태 장관은 본 통일방안의 핵심이 대한민국 헌법 준수와 중공군 선철수에 있다고 항의했다. 이에 대해 스미스 미 수석대표는 단계적 병력 철수 항목이 유엔의 권위와 인구 비례에 따른 자유선거 주장에 위배되지 않기 때문에 문제가 없으며 대한민국 정부의 승인 없이 본 내용을 철회할 수 없다고 반박하면서 대한민국을 지지하는 듯한 발언을 했지만, 미국 측은 16개국 공동제안서가 나올 때까지 본 방안의 발표를 보류해달라고 요청했다.[128]

여전히 군대 철수 항목에선 유보적인 의견이 있었지만 5월 22일 11차 본 회의에서 미국 대표단은 한국 측의 발언이 자유진영 입장에 건설적으로 도움을 주었다고 평가했다. 이에 따라 미국 대표단은 한국의 제안을 전적으로 지지하고 이를 진지하게 검토하도록 촉구하는 성명을 발표할 예정이었으며 덜레스 장관이 상호방위조약 비준서 교환 계획을 밝혔다. 그러나 한국 측은 미일상호안보조약과 유사한 조건으로 변경하기 위한 시도로 이를 거부했다.[129] 이승만 대통령의 이러한 결정에는 중대한 변곡점이었던

---

127) 이와 같은 발언은 양 진영의 군대 동시 철수, 유엔이 아닌 국제기관의 감시 등 남한이 수용할 수 없는 입장이었다. 한표욱. 1996. p.199.

128) 변영태. 1997. pp.110-111. “Sixth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 21, 10:40 a.m.: The United States Delegation to the Department of State”, May 21, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d187. (검색일: 2020.11.15.)

129) “The United States Delegation to the Embassy in Korea”. May 24, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d193. (검색일:2020.11.15.) 이승만 대통령의 지시에 따라 한국 측은 상호방위조약 비준서 교환의 무기한 연기를 통보했다. 이승만 대통령은 국무부 특별 대표 딘에게 상호방위

디엔비엔푸 전투에서 프랑스가 패배하면서 참가국들의 관심이 인도네시아에 쏠리고 한반도 회담이 교착상태에 빠지자 한반도의 평화 통일이 불가능하다는 것을 인지하고 대미 협상력을 높이려는 의도였다. 이렇게 한미 양국의 비준 게임은 장기화되고 있었다.

조약과 관련해 '자동개입'과 '조약 유효기간과 종료'에 관한 두 가지 조항을 삽입 및 변경해줄 것을 요구했는데 1951년 체결된 미일상호안보조약의 1조, 4조와 유사한 내용을 포함시키고자 했던 것으로 보인다. 하지만 이승만 대통령은 적의 위협이 발생할 시 미국이 자동적으로 개입해주길 원했고 중국과 북한의 위협에 대응하기 위해 미국의 힘이 필요했기 때문에 상호방위조약의 효력을 무기한으로 명시하고자 했다. 조항에 관한 논의는 한국 대표단의 방미 4차 협상에서 다시 이루어졌는데 양유찬 대사가 일본과 같은 방위조약을 원한다고 하자, 덜레스 국무장관은 자동개입의 요구와 관련해 미국은 미일상호안보조약에서 그와 같은 어떠한 구속력을 가지고 있지 않다고 주장했다. 또한 조약의 무기한 유효와 관련하여 미국은 본 내용이 패전국과 맺은 불평등 조약의 일부로써 미국이 일본에 영구적으로 주둔할 수 있는 권리를 부여한 것이고 이를 원하는 것은 미친 짓이라며 오히려 한국의 제안을 반대했다. 연세대학교 국학연구소. The Syngman Rhee Presidential Papers. File 500 문서번호 11380154-11380159; File 845 문서번호 00060033; File 848 문서번호 10290024; "United States Summary Minutes of the Fourth Meeting of United States Republic of Korea Talks". July 30, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d927. (검색일:2020.11.15.)

제5장 결론

1954년 6월 제네바 회담이 종료되면서 한국 측은 본 회담이 한국 문제를 다루는 마지막 기회였음을 언급하며 한국은 더 이상 정전협정을 준수할 의무가 없고 단독 행동을 취할 것이라고 밝혔다. 이에 연합국 대표단은 우려를 표했다.[130] 1953년 8월 유엔총회 결의안에 따라 제네바 정치회담에 참가한 연합국 측은 12월 제9차 유엔총회에 관련 보고서를 제출해야 했다. 한국에서 영국과 캐나다가 제출한 전한국 총선거 협상안이 양 진영의 지지를 받고 있다는 보도가 나오자 국내적으로 거센 반발이 일어났고 한국 정부 측은 이에 항의하며 어떠한 타협도 할 수 없다는 입장을 보였다.[131] 대한민국 대표로 유엔 총회에 참석할 예정이던 변영태 장관은 이러한 국제사회의 움직임을 무산시키기 위해 출국 전 미국 측에 합의의사록을 수용하고 상호방위조약 비준서를 교환하겠다는 의사를 밝혔다.[132] 이와 같은 행보는 미국과 협력을 통해야만 유엔에서 논의하는 한반도 문제를 해결할 수 있다는 판단에서 나온 결정으로 풀이된다. 당시 이승만 정권은 대통령 연임 문제와 관련한 개헌안 추진으로 국내 정치적 문제에 집중해야 하는 상황이었고, 전한국 총선거가 실행된다면 한국 정부의 정당성이 상실되는 것을 의미했다.

11월 18일 상호방위조약이 발효되고 합의의사록이 체결되면서 한국은 미국의 경제원조와 군사력 지원을 약속받았다.[133] 하지만 합의의사록에

---

130) "Young-Pyun Meeting, Geneva, June 16: The United States Delegation to the Department of State", June 17, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d241. (검색일 2020.11.24.)

131) 동아일보. 1954. "한국총선거한국, 공산측대표와 중립국으로 감위구성안대두 영불추진, 미도 동의설" (11월 11일).

132) "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State", November 14, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v15p2/d963. (검색일 2020.11.20.)

133) 사실상 합의의사록은 합의가 아닌 미국의 강요에 대한 굴복이었고 합의의사록 체

삽입되어있는 '한국이 유엔을 통한 통일을 위해 노력함에 있어 미국과 협조한다'는 조항과 '대한민국 군대는 유엔사의 작전지휘권 안에 귀속된다'는 조항으로 한국은 미국의 동의 없이는 단독 군사행동을 통한 한반도 무력통일 계획을 시도할 수 없게 되었다. 결과적으로 미국은 북한의 남침과 한국의 북진을 억제하는 이중 봉쇄전략을 통해 한반도를 안정적으로 관리할 수 있게 되었다.

한편 12월 11일 유엔 총회에서는 제네바 회담 연합국 측 공동성명서 보고서를 승인하고 자유진영의 결의안을 통과시킴으로써 한반도 통일을 위해서는 유엔 감시하의 자유선거가 진행되어야 한다는 원칙이 재확인되었다. 또한 다음 해인 1955년 제 10차 유엔총회에서 실질적인 통일방안을 논의하자고 했으나 제네바 정치회담과 같은 강대국 간의 정치적 협상은 더는 존재하지 않았다.[134] 결국 한국을 미국의 안보체제에 편입시키고 군사동맹국으로 발전시킴으로써 한반도에서 힘의 우위를 유지한다는 현상유지 전략이 적용된 것이다.

정전협정 이후 처음이자 마지막으로 다자회담의 형식으로 통일 문제를 논의했던 제네바 회담은 어떠한 결실도 보지 못했고, 일시적인 합의에 불과했던 정전협정은 자연스럽게 두 개의 불완전 국가를 형성하는 분단체제로 완성되어 지금까지 한반도의 냉전 질서를 고착화시켰다.

본 연구는 한반도 전후분단체제를 고찰하기 위해 제네바 회담이라는 사건을 포함하는 시간적 확장의 필요성을 지적하며 지금까지 한국전쟁에만 머물렀던 한반도 냉전의 기원을 재구성했다. 미국의 아이젠하워 행정부가 제네바 정치회담에서 추진한 조건부 한반도 중립화 통일방안이 공산진영과의 적수게임과 한국과의 동맹게임의 복합적인 형태로 전개됨에 따라 회담 실패로 이어졌고 현상유지 정책으로 귀결되었음을 밝힌다.[135]

아이젠하워 행정부는 한반도 상황을 안정적으로 관리하기 위해 조건

결은 상호방위조약 발효의 조건이었다. 이혜정. 2020. "1954년 한미 합의의사록의 재조명: '114일의 한미분규.'"『한국정치연구』. 29권 3호. pp. 1-33

134) 동아일보. 1954. "유엔정위 한국참전국안채택" (12월 10일).

135) 김명섭은 한국전쟁이 양 진영에 냉전이 열전으로 확대되는 것을 막는 일종의 분쟁관리환경을 조성했다고 주장한다. 김명섭. 2003. "한국전쟁이 냉전체제의 구성에 미친 영향". 『국제정치논총』 제 43집 1호 pp.115-133

부였던 중립화 통일방안을 통한 현상변경을 시도했는데, 이것은 한반도에 투사된 뉴룩정책의 일환이었다. 뉴룩은 미국 내 정치적 측면을 고려하여 한국전쟁을 겪으며 과도하게 늘어난 국방비 지출을 감축하고 경제적 안정을 확보하기 위한 결과였다. 미국은 정책을 성공적으로 이끌기 위한 방안으로 그들의 안보 시스템을 이용하여 미군 병력을 직접 배치하기보다는 동맹국들의 군사력을 활용하고 핵 억제전략을 통해 최소한의 비용으로 미국의 이익을 극대화하고자 했다.

미국의 동아시아 질서 전략은 중국의 영향력 확대를 억제하는 것이 핵심이었다. 동아시아 지역 내의 냉전이 열전으로 변모하지 않도록 일종의 분쟁관리 차원에서 소극적인 현상유지 전략을 선호했지만, 한반도에서 안정을 추구한다는 같은 목적임에도 현상변경을 시도했다는 점에서 변형된 뉴룩정책을 펼친 것으로 볼 수 있다. 중립화 통일방안은 분단 상태를 유지하는 것보다 더 발전된 형태로서, 미국은 한반도를 전략적 요충지로 간주하지 않았고 완전히 군사적 관여정책에서 벗어나 재정 지출을 최소화하려는 의도를 가지고 있었다.

그러나 제네바 회담에서 중국은 한반도의 현상유지를 선호하며 진지한 협상 의지를 보이지 않았다. 미국과 마찬가지로 중국은 경제 복구를 위한 5개년 개발이라는 국내정치에 우선순위가 있었다. 대외적으로는 안보태세 확립을 위한 시간을 벌고 도발을 자제하는 유화정책을 펼쳐 중국 패권에 대한 우려를 불식시키고 그들을 향한 적개심을 줄이도록 하는데 있었다. 중국은 제네바 회담에서 공산진영을 대표하여 한반도 통일방안 의제에 국한하지 않고 아시아의 전반적인 정세와 일반 문제들을 언급했다. 동시에 미국의 제국주의를 비판하면서 아시아 내에 미국의 영향력을 약화시키고자 했으며, 서방 국가 간의 갈등을 부추겨 아시아 내 중립국에 대한 자국의 영향력을 증대시키고자 했다.

구체적으로 양 진영은 핵심의제인 한반도 통일을 위한 선거 범위, 외국군 철수, 유엔의 감독 및 권위라는 3가지 문제에서 입장이 대립했다. 첫째로 양측은 공통적으로 선거에 의한 통일을 주장했지만 선거를 실시하는 지역에 이견을 보였다. 회담 초기 한국과 미국은 남한이 유엔 감시하에 선거를 진행했기 때문에 북한에 한해 선거를 실시할 것을 주장했다. 공산

진영은 한반도 전역에서 동시에 총선거를 치르는 방안을 지지했다. 둘째는 외국군 철수 입장으로, 자유진영은 중공군이 먼저 철수한 상황에서 유엔 감독 아래 남북 인구 비례에 따라 총선거를 실시하고 통일 국회를 구성한다는 입장이었다. 반면 공산세력은 연합국 군대와 공산진영의 군대 동시 철수를 선호했다. 세 번째로 자유진영은 결의안에 따라 유엔 감시하에 선거를 진행한다는 입장이었으나 그에 반해 공산진영은 한국전쟁에서 유엔이 교전국의 입장에 있었기 때문에 공정하게 한국 문제를 취급할 자격이 없다며 중립국 감시위원회를 통한 선거를 촉구했다.

미국은 한반도 정책 목표를 달성하기 위해 한국의 협력이 필요했으나 정치회담 전부터 참가를 둘러싼 한미 간의 대립이 발생했다. 이승만 대통령은 제네바 정치회담에 참가하는 대신 미국에 군사적, 경제적 지원을 요구했으며 동시에 북진통일 방식을 주장하며 대미협상력을 높이려고 했다. 경색된 관계 속에 미국은 상호방위조약 비준서 교환 연기를 일방적으로 통보하며 미국에 협력하도록 압박했다. 결국 양국의 합의로 한국은 제네바 정치회담에 참가했지만 초반부터 중공군 철수, 북한만의 단독 선거를 요구하며 미국 측이 중립화 방안을 제시할 수도 없게 만들었다. 회담이 진행되면서 공산진영의 협상의지가 없음을 확인하자, 미국은 중립화 방안을 포기하고 자유진영의 위신을 고취시키기 위한 전략으로 변경했다. 이는 한반도의 현상유지 정책으로 선회한다는 것을 의미했다.

지금까지 기존연구들이 이 두 가지의 변수를 동시에 다루지 못한 상황에서 제네바 회담에 관한 본 연구는 미국, 중국, 한국의 1차 자료들을 활용하여 한반도 국제관계에서 나타난 중요한 특징들을 주목하였다.

첫째, 한반도를 규정하는 핵심적 구조인 정전체제는 동아시아 냉전 질서라는 구조적 변수가 작용한 결과다.[136] 동아시아 냉전 질서는 한국전쟁이라는 사건을 통해 미중의 적수게임 구도로 확립되었다. 냉전의 기원이 미소의 대결이었다고 할지라도 한국전쟁 이후 동아시아라는 지역적 공간에서는 미국과 중국의 대결로 자리 잡았다. 미국은 한반도를 안정적으로 관리하기 위해 뉴룩정책이라는 세계전략 틀 안에서 미국의 이익에 부합하는 한반도 중립화 통일방안을 통한 현상변경을 시도했고, 반대로 중국은

136) 김보영, p.6

현상유지 정책을 선호했다. 결론적으로 한반도를 안정적으로 관리하려는 양 국가의 입장은 현상유지로 귀결되며 분단이 제도화되었다.

둘째, 국제정치에서 국가이익을 둘러싼 투쟁이 적대적 관계뿐만 아니라 동맹국끼리도 나타날 수 있음을 보여준다. 한미동맹의 형성기는 한미상호방위조약 체결부터 비준서 교환까지로 볼 수 있는데, 이는 제네바 정치회담과 시기적으로 중첩되어 있으며, 여러 방면에서 갈등을 보였던 한미 양국은 이 회담에서 치열한 비준 게임을 펼쳐나갔다. 비준 게임의 이면에는 정권 안보와 국가 건설이라는 핵심 목표를 달성할 수 있는 기회의 장으로 제네바 회담을 활용하려는 이승만 대통령의 전략과 일본을 핵심축으로 동아시아 전략을 펼치려는 미국의 전략이 충돌하고 있었다.

한국전쟁이 발발한 지 70년이 지난 지금도 여전히 한반도는 불안정한 상황에 놓여있다. 이러한 상황 속에서 제네바 정치회담을 다루는 본 연구는 분단 상황을 지속시키는 한반도 국제관계의 역학구조가 적수, 동맹, 더 나아가 국내정치라는 삼중 게임의 국제정치적 특성이 복합적으로 작용한다는 사실을 확인한다는 점에서 의의를 가진다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 여전히 적지 않은 한계를 가지고 있어 이를 극복하기 위해 다음과 같은 후속 연구의 필요성을 제기한다.

첫째, 제네바 회담이라는 사례와 적용한 두 이론의 관계를 살피는 작업이 충분하지 못했다. 본 연구는 적수게임과 동맹게임의 개념을 설명하고 그 이론을 원용하는 것에 그치고 있는 한계를 보인다. 제네바 회담 사례를 바탕으로 동맹게임에서 나타나는 연루와 방기의 딜레마가 적수게임에서 어떠한 영향력을 가지고, 반대로 적수게임의 상황이 동맹게임에 어떠한 영향을 미치는지 등의 상호작용을 확인함으로써 이론에 대한 실증적 분석 작업을 추가한다면 이론의 보완과 발전에 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 한미 간의 동맹게임과 관련해 본 연구는 주로 군사안보영역에 집중되어 있으나, 이 외에 정치, 경제 등 복잡하게 얽혀있는 한미관계를 여러 방면에서 살펴볼 필요가 있다. 한반도는 국가형성과정을 제대로 밟기도 전에 한국전쟁을 겪었기 때문에 전후복구과정과 경제 발전이 시급했는데, 이 신생국을 위한 원조 경쟁은 남과 북을 양 진영으로 각각 편입시켰으며, 결론적으로 동아시아 내 냉전 체제 경쟁을 부추겼다. 이봉범이 주장

한 바와 같이 원조는 “냉전의 본질적 요소이며 냉전 체제를 현상유지 시키는 기본적인 수단”이었던 것이다.[137] 따라서 지금까지 주로 안보 또는 경제적 측면에서 개별적으로 연구되어 온 분단과 냉전의 고착화는 원조를 바탕으로 한 남북한 국가 건설의 논의로 확장되어야 할 것이다.

셋째, 제네바 회담의 또 다른 의제였던 인도차이나 문제를 살펴봄으로써 동아시아 냉전 질서 속에서의 한반도 문제는 어떤 위치를 차지하고 있었는지, 인도차이나 문제와 한반도 문제는 어떠한 관계를 맺고 있었는지 확인해 볼 필요가 있다. 냉전사에서 제네바 회담이 주로 인도차이나 문제로 기억되고 있는 만큼 관련 연구를 보충함으로써 동아시아 전체를 아우르는 미국과 중국의 적수게임을 더욱 명확하게 드러내고 동남아시아 집단방위조약, 중미공동방위조약에 이르는 미국의 동아시아 패권구축 작업을 폭넓게 이해할 수 있을 것이다.

위와 같은 논의들은 여전히 학계에서 미진한 상태이나, 관련한 후속 연구가 이루어진다면 한반도의 전후 분단체제를 바라보는 시각을 확장할 수 있을 것이다. 한국외교사이자 동아시아 냉전사의 영역에서 본 연구도 여전히 연결해야 할 고리들이 부족하나, 한반도 국제관계와 동아시아 냉전 질서 기원의 이해를 확장하는 데 일부 기여했기를 희망한다.

---

137) 이봉범. 2015. “냉전과 원조, 원조시대 냉전문화 구축의 역동성”. 『한국학연구』 39집. p.234

참고문헌

1. 1차 자료

1) 한국 자료

- 국회회의록

국회회의록. 1954.11.4. 제3대 국회 제70차 본회의

국회회의록. 1954.11.6. 제3대 국회 제72차 본회의

- 대통령기록관 http://www.pa.go.kr/index.jsp

대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-36, 1954.04.08. https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp

대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-56, 1954.03.11. https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp

- 신문 자료

『경향신문』 1954년 11월 22일.

『경향신문』 1954년 12월 31일.

『동아일보』 1954년 11월 11일.

『동아일보』 1954년 12월 10일.

『조선일보』 1954년 3월 29일.

- 연세대학교 국학연구소. The Syngman Rhee Presidential Papers.

File 500

File 845

File 848

- 회고록

변영태. 1997.『외교여록』. 서울: 외무부 외교안보연구원

로버트 T. 올리버. 2013.『건국과 나라 수호를 위한 이승만의 대미 투쟁-하권』. 서울: 비봉

한표욱. 1996.『이승만과 한미외교』. 서울: 중앙일보사

2) 미국 측 자료

국방군사연구소. 1998(a).『한국전쟁 자료총서』제18권 판문점 예비정치회담 회의록 (Records of the Korean political conference of the US State department).

_____. 1998(b).『한국전쟁 자료총서』제19권 판문점 예비정치회담 관계문서 (Records of the Korean political conference of the US State department).

_____. 1998(c).『한국전쟁 자료총서』제20권 제네바 정치회담 회의록 (Records of the Korean political conference of the US State department).

_____. 1998(d).『한국전쟁 자료총서』제21권 제네바 정치회담 관계문서 (Records of the Korean political conference of the US State department).

_____. 1998(e).『한국전쟁 자료총서』제22권 한국정세 브리핑 문서 (Records of the Korean political conference of the US State department).

-Department of State Bulletin

"U.S. Representative to Meet with Communists at Panmunjom" in *Department of State Bulletin* Volume 29. No. 748, October 26, 1953. Washington, D.C. : Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O

-Foreign Relations of the United States

https://www.history.state.gov/

"Declaration by the sixteen, Geneva, June 15, 1954," June 15, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Draft Paper for Submission to the Planning Board of the National Security Council," June 15, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Dulles-Eden Meeting, Geneva, April 30, 12:15 p.m.: The United States Delegation to the Department of State," April 30, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Eleventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 22, 3:02 p.m.: The United States Delegation to the Department of State". May 22, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Final Communique of the Berlin Conference". February 18, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State".

April 29, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Luncheon Meeting of Dulles, Eden, and Bidault, Geneva, April 28, 1p.m.:Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Switzerland (Willis)." April 28, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"MacArthur-Spaak Meeting, Geneva, April 30, 11:45 a.m.: Memorandum of Conversation, by the Counselor (MacArthur)," April 30, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Memorandum by Christopher Van Hollen of the Executive Secretariat, Department of State". April 9, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Memorandum by Christopher Van Hollen of the Executive Secretariat, Department of State". April 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison) to the President," February 2, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1,

"Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for United Nations Affairs(Sandifer) to the Secretary of State". August 18, 1953. FRUS 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense" . June 30, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference (Van Hollen)", April 24, FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Memorandum of Conversation, by the Advisor to the United States Delegation (Calhoun)", May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison)," January 28, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1,

"Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Chinese Affairs (McConaughy)". January 30, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

"Memorandum of Conversation, by Elizabeth A. Brown of the Office of United Nations Political and Security Affairs" August 1, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Memorandum of Conversation, by the Technical Secretary of the United States Delegation (Van Hollen)". May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Memorandum of Discussion at the 150th Meeting of the National Security Council, Thursday, June 18, 1953" June 18, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Memorandum of Discussion at the 152d Meeting of the National Security Council, Thursday, July 2, 1953," July 2, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Memorandum of Discussion at the 171st Meeting of the National Security Council, Thurdsday, November 19, 1953", November 19, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV. Part 2.

"Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting," June 16, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

“Message From the President to the Congress“. February 2, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

“Minutes of a Meeting of the Tripartite Working Group at British Headquarters, Berlin, January 26, 1954, 10:30 a.m.“. January 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

“Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference”. March 27, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

“Progress Report by the Operations Coordinating Board to the National Security Council“. March 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

“Proposal of the Soviet Delegation“. February 6, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

“Report by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council”, November 20, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV. Part 2.

“Report by the National Security Council” July 7, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

“Report by the National Security Council Planning Board Submitted to the National Security Council” June 25, FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

“Restricted Session of the Seven Powers on Korea, Geneva, May 1, 3:30 p.m.: The United States Delegation to the Department of State”. May 2, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

“Seventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 4, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State”,

May 4, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"Sixth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 21, 10:40 a.m.: The United States Delegation to the Department of State", May 21, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Special Estimate," March 9, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1,

"Statement of Policy by the National Security Council". July 7, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Study Prepared by the Staff of the National Security Council". April 6, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

"The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea" April 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Acting Secretary of State to the Embassy in the Republic of China". January 30, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

"The Acting Secretary of State to the United States Delegation". May 31, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI,

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State." February 19, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State." March 1, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of

State." March 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State" May 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation," April 24, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation", May 3, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State", November 14, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2,

"The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" June 26, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State". July 3, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" July 8, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"The Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Department of State" July 10, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"The Chief of Staff United States Army (Collins) to the Commander in Chief Far East (Clark)". May 9, 1953. FRUS. 1953, Korea, Volume XV, Part 1.

"The Commander in Chief, Far East (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff". July 25, 1951, FRUS. 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1.

"The Commander in Chief, United Nations Command (Clark) to the Joint Chiefs of Staff". May 7, 1953. FRUS. 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 1.

"The Commander in Chief, United Nations Command(Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff". July 10, 1951. FRUS. 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1.

"The Commander in Chief, United Nations Command (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff". July 25, 1951. FRUS, 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1.

"The Commander in Chief, United Nations Command (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff". July 26, 1951. FRUS, 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1.

"The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower." February 4, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"The Secretary of State to Certain Diplomatic and Consular Offices," July 29, 1953. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1,

"The Secretary of State to the Department of State." February 16, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Secretary of State to the Embassy in Korea". March 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom". August 14, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and

Austria, Volume VII, Part 1.

"The Secretary of State to the United States Delegation", May 10, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Secretary of State to the Vice President" November 4, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States". November 3, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States". November 26, 1953. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 25, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 26, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State". January 27, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"The United States Delegation to the Department of State," April 29, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The United States Delegation to the Department of State", May 7, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The United States Delegation to the Department of State", May 8, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference,

Volume XVI.

"The United States Delegation to the Department of State," May 22, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The United States Delegation to the Embassy in Korea", May 18, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The United States Delegation to the Embassy in Korea", May 20, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The United States Delegation to the Embassy in Korea". May 24, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"The Vice President to the Secretary of State" November 19, 1953. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

"Third Plenary Session on Korea, Geneva, April 28, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State". April 28, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"Third Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 1, 10:05 a.m.: The United States Delegation to the Department of State". May 1, 1954. FRUS, 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

"United States Delegation Record of the Second Restricted Meeting of the Berlin Conference, February 11, 1954, 3-5:10 p.m.". February 11, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

"United States Delegation Record of the Fourth Restricted Meeting of the Berlin Conference, February 15, 1954, 1

a.m.“. February 15, 1954. FRUS, 1952-1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1.

“United States Summary Minutes of the Fourth Meeting of United States Republic of Korea Talks”. July 30, 1954. FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 2.

“Young-Pyun Meeting, Geneva, June 16: The United States Delegation to the Department of State”. July 17, 1954. FRUS. 1952-1954, The Geneva Conference, Volume XVI.

3) 중국 측 자료

-中华人民共和国外交部档案馆. 2006. 《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》, 北京: 世界知识出版社.

-Woodrow Wilson International Center for Scholars Digital archive https://digitalarchive.wilsoncenter.org/

“From the Journal of Molotov: Secret Memorandum of Conversation between Molotov and PRC Ambassador Zhang Wentian,” March 06, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, AVPRF f.6, op. 13a, d. 25, II. 7. Obtained by Paul Wingrove and translated for CWIHP by Gary Goldberg. Published in CWIHP Bulletin #16.

"Minutes of Conversation between Zhou Enlai and Anthony Eden," May 14, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, PRC FMA 206-C0055. Translated by Zhao Han.

“Preliminary Opinion on the Assessment of and Preparation for the Geneva Conference,” Prepared by the PRC Ministry of Foreign Affairs (drafted by PRC Premier and Foreign Minister Zhou Enlai) [Excerpt], March 02, 1954, History and

Public Policy Program Digital Archive, PRC FMA 206-Y0054.

4) 북한 측 자료

-조선중앙통신사 편. 1954.『조선중앙년감』. 평양:조선중앙통신사.

2. 2차 자료

1) 단행본

김보영. 2016.『전쟁과 휴전-휴전회담 기록으로 읽는 한국전쟁』. 서울: 한양대학교출판부

김계동. 2019.『정전협정 전후 한미상호방위조약 체결협상』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소 외교사 연구센터

김동조. 2000.『냉전시대의 우리외교 - 김동조 전 외무장관 회고록』. 서울: 문화일보

김영희. 2011.『이 사람아, 공부해 유민 홍진기 이야기』. 서울: 민음사

김학재. 2015.『판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화 기획』. 서울: 후마니타스

오코노기 마사오. 2019.『한반도 분단의 기원』. 서울: 나남

Barnes, Robert. 2016. Anglo-American Relations and the Making and Breaking of the Geneva Conference on Korea, July 1953-July 1954. In Best, A., (ed.) *Britain's retreat from*

empire in East Asia, 1905-1980. Routledge Studies in the Modern History of Asia

Cha, Victor D. 2016. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Gaddis, John L. (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy,* New York: Oxford University Press

Hermes, Walter G. 1992. *Truce Tent and Fighting Front: United States Army in the Korean War*, Washington, D.C. : Office of the Chief of Military History, U. S. Army

Lefler, Melvin P. and Westad, Odd Arne. (2010). T*he Cambridge History of the Cold War Volume I Origins,* Cambridge: Cambridge University Press

Pressman, Jeremy. 2008. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press

Ruane, Kevin, 1996. "'Containing America': Aspects of British foreign policy and the cold war in south-east Asia, 1951-54". *Diplomacy and Statecraft*, 7:1

Stebbins, Richard P. 1956. *The United States in World Affairs 1954.* Council on Foreign Relations, New York: Harper &

Brother

2)학술논문

권오중. 2005. “제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미.” 『통일정책연구』. Vol.14 No.2

김명섭. 2003. “한국전쟁이 냉전체제의 구성에 미친 영향”. 『국제정치논총』 제 43집 1호 pp.115-133

김보영. 1997. “제네바정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구.” 『국사관논총』. 제75집.

김연철. 2011. “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서.” 『아세아연구』. 54(1).

김일영. 2000. “이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 북진·반일정책과 국내 정치경제와의 연계성.” 『국제정치논총』. 39(3).

남기정. 2019. “한일관계를 어떻게 할 것인가?-한일관계 재구축의 필요성, 방법론, 가능성.” 『역사비평』. 통권 127호.

라종일. 1997. “제네바정치회담: 회담의 정치, 1954.4.26./6.15.” 『고황정치학회보』. 1권.

박태균. 2019. “미국의 대한정책을 통해 본 한반도 중립국화 방안.” 『한국과 국제정치』. 제35권 제3호 2019년(가을 통권) 106호

이봉범. 2015. “냉전과 원조, 원조시대 냉전문화 구축의 역동성.”『한국학연구』. 39집.

이혜정. 2004. “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?.”『한국정치외교사논총』. Vol.26, No.1.

이혜정. 2020. “1954년 한미 합의의사록의 재조명: ‘114일의 한미분규.’”『한국정치연구』. 29권 3호.

이철순. 2003. “한국전쟁 이전 미국의 한국의 가치에 대한 평가”. 『국제정치논총』. 제43집 1호.

임수호. 2009. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.”『한국정치연구』. Vol. 19 No.2.

장준갑. 2002. “한국전쟁 직후 미국의 한반도정책 (1953-1954).”『미국사연구』. 제15집,

차상철. 2013. “이승만과 한미합의의사록의 체결“, 『군사연구』 제 135호.

홍영표. 2006. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국정치외교사논총』. 28(1)

Dulles, John Foster. 1954. “Policy for Security and Peace.” *Foreign Affairs,* Vol.32 No.3

Jian Chen and Zuihua Shen. 2007. “The Geneva Conference of

1954," Woodrow Wilson International Center for Scholars Cold War International History Project Bulletin, Issue 16.

Mayers, David. 1983, "Eisenhower's Containment Policy and the Major Communist Powers, 1953-1956". *The International History Review*. Vol.5, No.1,

Patig, E. Raymond. 1995, "The 'New Look' Raises Old Problems". *The Review of Politics.* Vol.17, No.1

Thompson, William R. 2001. "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics." *International Studies Quarterly 45.*

Snyder, Glenn H. 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics." World Politics, Vol. 36, No.4,

Zhang, Shu Guang. 2007. "Constructing 'Peaceful Coexistence': China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conference", *Cold War History*, 7:4

3. 온라인 자료

정전협정 국문 53.07.27,
https://mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009
(검색일:2020.10.22.)

Abstract

The 1954 Geneva Conference and the International Relations on the Korean Peninsula

-the Formation of the System of Division-

JEONGHYUN OH

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

This study aims to extend the temporal scope that stipulated the division of the Korean Peninsula as the "1953 System" by looking at the case of the 1954 Geneva Conference and furthermore, to describe the Cold War of East Asia that was prevalent on the Korean Peninsula from various perspectives.

The 1954 Geneva Conference was held for two months to follow up on the Military Armistice Agreement, which proposed the need for a conference to establish the peace on the Korean Peninsula. This conference was intended to replace the Military Armistice Agreement, which had suspended the combat between the China and North Korea and the U.N. forces, and ultimately strove to establish the peace on the Korean Peninsula in the

political level. Although the conference discussed topics that had not been resolved through the Armistice Agreement, such as political issues like the withdrawal of the foreign militaries from the Peninsula and the arrangement of an of election, it failed to produce fruitful outcomes. This resulted in the unintended, yet natural transition of the military agreement into the division that we see today. Therefore, the roots of the Cold War on the Korean Peninsula grew deeper and more permanent.

This study explains that the 1954 Geneva Conference failed to achieve the primary objective of the U.S. Eisenhower Administration, reaching unification through conditional neutralization of the Peninsula, due to the adversary game with People's Republic of China and alliance game with the Republic of Korea. Pre-existing research has not simultaneously examined these two variables, so this research takes a closer look at some important features of the international relations of the Korean Peninsula utilizing the primary data from the United States, China and Korea.

Firstly, the armistice system, which is the core structure on the Korean Peninsula, is the product of the Cold War in East Asia. Even through the Cold War may have originated from the competition between the United States and Soviet Union, it evolved into a major competition between the United States and China in East Asia after the Korean War. In order to manage stability in the Peninsula, the United States implemented The New Look Policy to change the state of the Peninsula through the conditional neutralization that were correspondent to the national interest. On the other hand, China preferred to maintain the status quo. As a consequence, the two different perspectives on how to manage stability in the Peninsula resulted to the

systematization of the division.

Secondly, not only is the competition for national interest in the field of international politics shown through hostile relationships, but in allied relationships as well. The formation of the alliance between the Republic of Korea and the United States covered the time period from the Mutual Defense Treaty to the exchange of the ratification instrument, which overlapped with the 1954 Geneva Conference. Both states played a round of tug-of-war during the ratification process in the midst of conflicts on multiple issues. For instance, South Korea President Syngman Rhee attempted to use the Geneva Conference as an opportunity to establish regime security and expedite nation-building while the United States attempted to deploy its East Asia strategy with Japan as the core pillar.

The Korean Peninsula still exists in an unstable state, even 70 years after the outbreak of the Korean War. This study confirms that the dynamic structure of the international relations on the Korean Peninsula, which has prolonged the state of division, is formed by the complex application of the characteristics of the international politics that are trilaterally intertwined through the adversary, alliance and the domestic politics.

keywords : The Geneva Conference, Division System, Korean Peninsula, Alliance game, Adversary game, ROK-U.S. Alliance
Student Number : 2018-22732