



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](#)

외교학 석사 학위논문

전후 미국의 동북아시아
집단방위체제 구상의 무산 요인:
중국 변수 연구

2020년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
윤 지원

전후 미국의 동북아시아
집단방위체제 구상의 무산 요인:
중국 변수 연구

지도교수 전 재 성

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2020년 6월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
윤 지 원

윤지원의 석사 학위논문을 인준함
2020년 7월

위 원 장 _____ 신 욱 희 _____ (인)

부위원장 _____ 이 정 환 _____ (인)

위 원 _____ 전 재 성 _____ (인)

국문초록

2차 대전이 끝나고 냉전이 시작된 이후, 미국은 공산권을 견제하기 위하여 지역적 집단방위체제를 고안하였다. 유럽의 NATO가 그 대표적인 예라고 할 수 있는데, 이는 비단 유럽에만 국한된 전략은 아니었다. 아시아태평양에서도 미국은 지역을 전체적으로 포괄하는 넓은 범위의 집단방위체제를 구상하였다. 그러나 이는 여러 가지 현실적인 문제들로 실현이 어려웠고, 이에 미국은 보다 좁은 단위의 지역을 단위로 하여 본래의 구상을 분할하였다. 이때 미국은 호주와 뉴질랜드에 ANZUS, 동남아에 SEATO를 성립시키며 그 이웃 지역인 동북아시아에도 지역적 집단방위체제를 만들 것을 구상하였다. 이는 1954년, 한국, 일본, 대만, 필리핀을 잇는 서태평양 집단방위(Western Pacific Collective Defense)로 극동 정책에 수록되었다. 그러나 불과 5년 후인 1959년, 사실상 동북아시아 3개국의 집단방위라고 볼 수 있는 이 구상은 극동 정책에서 삭제되며 그 자취를 감추게 된다. 이에 본 연구는 미국의 동북아 집단방위구상이 왜, 어떻게 사라졌는지에 대하여 의문을 느껴, 그 원인에 대하여 알아보하고자 하였다. 따라서 본 고의 핵심 질문은 ‘1954년에 시작된 미국의 동북아시아 집단방위구상이 왜 5년여 만에 사라졌는가’로 정리될 수 있다.

기실 1954년 즈음에는 동북아의 3개국 한, 일, 대만과 미국 간 이미 양자동맹이 체결되어 있었고, 이후의 서태평양 집단방위구상은 그 전부터 이어져 오던 여러 조건 때문에 사실상 실현이 어려웠다고 보는 것이 타당하다. 미국이 동북아 집단방위의 중심으로 고려했던 일본은 줄곧 여기에 소극적이었으며, 한-일의 사이는 매우 좋지 않았던 등, 극복이 어려운 상황적 조건이 과히 많았다. 그러나 당시 국무장관이던 덜레스를 비롯하여 많은 인사들이 서태평양 집단방위구상에 동의하였고, 그에 힘입어 이는 극동 정책에 포함되었다. 어쩌면 해당 구상의 실현을 당위적인 것으로 여겼는지도 모를 일이다. 본 고에서 보다 깊이 알고자 하였던 것은, 실현이 어렵다는 것을 인지한 후에도 극동 정책에 반영되었던 서태

평양 집단방위구상이 5년 사이 완전히 자취를 감추게 된 것이 어떠한 이유 때문이었는가에 대한 것이다.

본 연구는 그 원인을 미중관계에서 찾는다. 본고는 서태평양 집단안보구상이 극동 정책에 실려 있었던 1954-1959년의 5년 동안, 미국의 대중 태도가 누그러짐에 따라서 동북아 집단방위구상에 대한 지지 역시 쇠퇴하였음에 주목하였다. 1950년대 초중반에는 반공주의가 대세를 이루고 있어 미국이 중국에 강경한 태도를 보였지만, 50년대 중후반기로 접어들면서 미국은 이 같은 대중 정책을 완화해야만 하는 상황에 놓이게 되었다. 이러한 상황 속에서 대만을 포함한 집단방위가 극동 정책에서 사라지게 되었다는 것이 본 고가 이야기하고자 하는 핵심 내용이다.

따라서 본 고의 논의는 중국에 대한 미국의 인식과 정책변화가 결국 동북아시아의 집단방위구상에까지 영향을 미쳤으며, 결국은 구상이 극동 정책에서 삭제되고 무산된 하나의 요인이 되었다는 주장으로 정리될 수 있다. 본 연구는 ‘동북아시아’라는 한정된 공간에 대한 집단방위구상이 사라지게 된 경위에 있어, 그간 주목받지 못했던 미중관계를 조망하였다는 점에서 의미를 가진다. 중국이 부상하여 G2라고까지 불리고 있는 현재에는 두 강대국의 관계가 여러모로 더 첨예하고 중요해졌다고 생각되는바, 본 고의 논의가 앞으로의 관련 연구에도 도움이 될 수 있기를 기대한다.

주요어 : 동북아시아, 집단방위, 미중관계, 냉전기, 미국의 대아시아 정책
학 번 : 2017-22422

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 선행연구검토	6
3. 연구방법과 가설설정	10
4. 논문의 구성	12
II. 전후 미국의 지역적 집단방위구상	14
1. 유럽과 아시아	14
2. 동남아시아와 동북아시아	17
III. 동북아시아 집단방위구상의 역사	19
1. 구상의 시작	19
1) 아시아 발(發) 집단방위구상	19
2) 미국의 계획	21
2. 구상의 구체화 및 전개과정	24
IV. 동북아시아 집단방위구상의 무산 요인	28
1. 한일관계의 간극	29
2. 집단방위구상에 대한 일본의 비협조적 태도	32
3. 대만해협 위기와 미중관계	35
V. 무산된 원인의 조망:	
미-대만의 관계와 대중전략	37
1. 1954-1955년	38

1) 1차 대만해협 위기와 미-대만 상호방위조약의 체결 ...	38
2) 동북아시아 집단방위구상의 등장과 대만 변수	41
2. 1956-1957년	45
1) 국제사회의 대중 인식 변화와 반공주의의 후퇴	45
2) 동북아시아 집단방위구상의 점진적 쇠퇴	46
3. 1958-1960년	51
1) 2차 대만해협 위기와 미국의 대중 태도 유연화	51
2) 양안관계와 동북아시아 집단방위구상의 실질적 종결 ·	54
3) 케네디 행정부의 출범과 동북아시아	59
 VI. 결론	 61
 참고문헌	 64
Abstract	80

I. 서론

1. 문제제기

세계 2차 대전이 추축국의 패망으로 막을 내린 이후, 세계는 냉전기에 접어들며 양극으로 분리되었다. 전후 초강대국으로 등장한 미국은 소련과 공산주의에 맞서기 위해 자유주의를 기반으로 하는 세계 질서를 조직하려 시도하게 된다. 당시 미국은 자유주의 질서를 세계에 정착시키기 위한 여러 가지 선택지 중 집단방위의 형태를 선호하고 있었고, NATO를 창설하며 유럽 지역에 집단방위체제를 성립시키는 데 성공했다.¹⁾²⁾ 이러한 미국의 지역적 집단방위 수립 전략은 유럽뿐만 아니라 극동과 아시아 지역에도 마찬가지로 적용되었다. 미국은 1949년경부터 아시아에 집단방위체제를 구축할 것을 어렵פות이 염두에 두고 있다³⁾ 6.25

-
- 1) 집단안보에 대한 미국의 선호는 FRUS 문서에서도 잘 드러나고 있다. “Memorandum by the Deputy Director of the Policy Planning Staff (Butler)” . June 9, 1949. FRUS, 1949, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, Volume I. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d129>. (검색일: 2019.12.02.) ; “Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council” Annex. December 30, 1949. FRUS, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v07p2/d387>. (검색일: 2019.12.02.)
 - 2) ‘집단안보’ 라고 언급되고 있기는 하지만, 사실상 냉전기 이 시기의 미국이 추진 하던 것은 ‘집단방위’ 에 더 가깝다. 집단안보는 적을 상정하지 않고 진행되며 그 범위 또한 국제사회로 비교적 넓은 개념인 데 반해, 집단방위는 적을 미리 상정한 가운데서 범위도 특정한 국가들로 한정되는 개념이다. 본 연구가 참고한 자료들에는 두 단어가 혼용되고 있어, 본 고 또한 필요에 따라 이를 함께 사용하였다. 다만 당시 미국은 공산권을 견제하려는 목적을 가지고 있었기 때문에 논의에서는 주로 ‘집단방위’ 라는 단어를 사용하였다. Butfooy, Andrew. *Common security and strategic reform : a critical analysis*, (Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan ; New York : St. Martin’s Press, 1997), pp 91 ; 신범식. “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로”, 『Jpi 정책포럼』 166권 0호 (2015) 참고.
 - 3) “Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council

사변 이후부터 본격적으로 이를 발전시키기 시작하였다.⁴⁾ 이는 미국이 1951년에 필리핀, 뉴질랜드, 호주, 그리고 일본까지 모두 포괄하는 넓은 범위의 태평양조약(Pacific Pact)에 대한 안건을 준비하고 있었다는 점에서 확인할 수 있다. 이에 따라 미국 국무부는 미국-캐나다-일본-필리핀-뉴질랜드-호주, 그리고 상황에 따라 인도네시아까지 포함하는 형태의 태평양조약을 1950년 초에 제시하였으나⁵⁾ 이 구상과 같이 태평양 전반을 아우르는 넓은 형태의 조약 체결은 현실적인 여러 이유들 때문에 실현할 수 없었다. 결국 미국은 1951년 태평양안전보장조약(The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, 이하 ANZUS), 1954년 동남아시아조약기구(South-East Asia Treaty Organization, 이하 SEATO), 그 외 일본 및 한국과의 양자동맹 등을 체결하며 본래의 구상안을 분할하였고, 대신 이러한 형태의 동맹들을 서로 연결할 것을 꾀했다.⁶⁾

여기서 주목해야 할 것은, 미국이 호주-뉴질랜드에는 ANZUS를 두고 동남아시아에는 SEATO를 두면서 그 옆 지역인 동북아시아에도 일본-한국-대만-필리핀 4개국 간 ‘서태평양 집단방위(Western Pacific Collective Defense)’ 를 들 것을 구상하였었다는 점이다.⁷⁾ 이즈음은 미국

(Souers) to the National Security Council” . December 30, 1949. FRUS, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v07p2/d387>. (검색일: 2019.04.07.)

4) Nishida, Tatsuya. *Incomplete alliances: A comparative analysis of the hub-and-spoke system in the Asia-Pacific*, Ph.D. Dissertation, Harvard University, 2009, pp 308.

5) “The Secretary of State to the Secretary of Defense (Marshall)” . January 9, 1951. FRUS, 1951, Asia and the Pacific, Volume VI, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d470>. (검색일: 2020.04.12.)

6) “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State” . October 25, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d384>. (검색일: 2019.04.19.)

7) “Draft of National Security Council Paper Prepared in the Department of State” . November 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific,

이 이미 해당 4개국과 양자동맹을 체결하여, 사실상 바릿살 구조의 동맹 체제가 완성된 이후였음에도 이러한 구상이 남아있었다는 사실은 주목할 만하다. 물론 실현은 어려웠지만, 미국의 이 같은 고려는 1954년 SEATO 창설 이후 극동 정책의 한 조항으로 명시되어 이후에도 비교적 일관적으로 나타난다. 대만·한국·일본에 대한 미국의 전략 문서를 보면, 필리핀을 포함한 4개국 간 집단방위의 성립에 당사국의 참여를 독려해야 한다는 지침, 그리고 이로써 성립되는 안보체제를 ANZUS, SEATO와 연계하려는 고려가 모두 동일하게 드러나고 있음을 확인할 수 있다.⁸⁾ 그러나 결과적으로 봤을 때, 미국의 이러한 구상은 결국 실체화되지 못하고 무산되었다.

그렇다면 1954년 이후 미국이 가지고 있었던 서태평양 집단방위, 사실상 동북아시아 3국의 집단방위였던 이 구상은 어떤 이유로 자취를 감추게 되었는가?⁹⁾ 본고는 미국 스스로가 서태평양 집단방위 계획을 무산시켰음을 전제로 하여 이 질문에 대한 답을 찾고자 하였다. 미국의 서태평양 집단방위구상은 대략 1954년 초부터 1959년까지 5년간 극동 정책에 수록되어 있었다. 다만 1957년 들어서부터 이 구상에 대한 미국의 조항을 삭제해야 한다는 의견이 제기되며,¹⁰⁾ 1957년 후반에 이르러서

Volume XII, Part 1.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d388>. (검색일: 2019.04.18.)

- 8) “No. 459 Draft Statement of Policy Prepared by the National Security Council Planning Board”. December 28, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d459> (검색일: 2019.04.16.) ; “28. National Security Council Report”. April 9, 1955. FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d28> (검색일: 2019.04.16.) ; “24. National Security Council Report”. February 25, 1955. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d24> (검색일: 2019.04.16.)

9) 여기서 필리핀의 역할은 크게 부각되지 않기 때문에, 실질적으로는 동북아 3국 간의 집단방위라고 보아도 무방하다. 이에 대해서는 후술할 것이다.

10) “205. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far

는 결국 미국이 이를 재고하기 시작하고,¹¹⁾ 1959년 새롭게 제안된 극동 정책에서는 결국 조항이 삭제되었다.¹²⁾ 이는 곧 1957년경부터 서태평양 집단방위에 대한 미국의 의지가 약해져, 59년 즈음에는 완전히 사라졌다는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 본 연구의 핵심 질문은, ‘54년에 논의되었던 서태평양 집단방위구상이 5년 만에 사라지게 된 것은 무슨 이유 때문이었는가?’ 로 정리된다. 본 연구는 이에 미중관계에 대한 미국의 고려가 하나의 요인이었음을 지적하고자 한다. 후술할 선행연구들은 대부분 미국과 한국, 그리고 일본에 주목하여 동북아 다자안보의 실패 원인을 규명하고 있지만, 동북아의 또 다른 한 축을 담당하던 중국에 대해서는 그다지 주목하고 있지 않다. 하지만 국민당의 퇴진과 공산화, 6.25 참전이라는 일련의 사건을 겪은 중국은 미국의 동북아 정책에 있어 상당한 중요성을 가지고 있었음이 분명하다. 이는 50년대 미국의 극동 정책은 사실상 중국을 중심으로 이루어진 것이었다는 점,¹³⁾ 그리고 대륙의 탈환을 꿈꾸던 대만을 미국이 지키며 아주 민감한 부분에서 중국과 접점을 가질 수밖에 없었다는 점 등으로 확인할 수 있다.

Eastern Affairs (Sebald) to the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie)”. March 15, 1957. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d205>. (검색일: 2019.04.17.)

- 11) “281. Memorandum From the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council”. September 9, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d281>. (검색일: 2019.04.17.)
- 12) “48. National Security Council Report”. September 25, 1959. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d48>. (검색일: 2020.07.21.)
- 13) “255. Memorandum From the Under Secretary of State (Herter) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Gray)”. January 30, 1959. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d255>. (검색일: 2020.01.05.)

미중의 관계가 시작된 것은 중국이 정식으로 탄생한 1949년부터였다. 국민당 정부가 대만으로 밀려나고 공산당이 중국 대륙을 차지하게 되자, 당시의 트루먼 행정부는 공산 중국을 인정해야 한다는 행보를 보이기 시작하였다. 미국에게 있어 적은 중국이 아니라 소련이었기 때문이다.¹⁴⁾ 미국은 중국을 소련과 분리하여 친미적인 대륙 국가로 만들고자 시도했지만¹⁵⁾ 결과적으로는 실패하였다. 이에 미국은 1950년의 한국전쟁 이후 정책을 완전히 바꾸어, 소련을 경계하는 만큼이나 중국 또한 견제하며 대만을 보호하였다. 미국은 그 이전까지 공산 중국에 다소 미온적인 태도로 일관하였지만¹⁶⁾ 6.25 발발 이후 54년에 이르기까지 아시아 국가들과 양자동맹을 체결하고 SEATO를 조직하는 등, 중국을 고립시키기 위해 활발한 움직임을 보였다. 하지만 국제사회에서는 대만보다는 중국을 인정하는 분위기가 이미 조성되어 있었고, 이러한 상황 가운데 미국 내부에서도 중국을 인정해야 한다는 의견이 제기되었다.¹⁷⁾ 그러나 미국은 그러한 국제적 흐름과는 달리, 당시에는 공산 중국을 인정할 의사가 없었다. 하지만 50년대 중반을 지나면서 중국을 인정해야 한다는 국제사회의 목소리가 점차 높아지고, 미국 내부에서 한때 거세게 일던 반공주의가 그 힘을 잃어가면서 미국은 그 이전의 대중 정책을 새롭게 고민해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 이에 미국은 중국에 점점 완화된 태도를 보이기 시작하며, 중국에 있어 가장 민감하다고 할 수 있는 대만 문

14) 남시욱. 2015. 『딘 애치슨과 미국의 한반도 정책 -한국전쟁 시기를 중심으로-』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, pp 54.

15) “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council”. January 11, 1949. FRUS, 1949, The Far East: China, Volume IX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v09/d501>. (검색일: 2020.06.02.)

16) George, Alexander L. and Smoke, Richard. *Deterrence in American foreign policy : theory and practice*, (New York : Columbia University Press, 1974), pp 292.

17) “305. Paper Prepared by Robert McClintock of the Policy Planning Staff”. December 31, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d305>. (검색일: 2019.04.17.)

제에 대해서도 보다 신중해지게 되었다. 이러한 상황에서, 대만을 포함하는 동북아시아 집단방위의 성립을 계속 추진하는 것 역시 미국에 부담이 되었을 가능성이 높다. 실제로 동북아시아 집단방위구상은 시기적으로 1·2차 대만해협 위기를 거친 이후 57년부터 점차 열어져, 1960년대에 들면서는 완전히 사라진다. 1950년대 말부터 그 이후는 미국의 대중태도가 점차 누그러지던 시점이기 때문에, 미중관계와 동북아시아 집단방위 결성의 실패는 상호 연관된 하나의 문제였다고 추론할 수 있다.

정리하자면, 50년대 중반 미국은 장차 국제사회에서 중국이 인정받게 되리라는 것을 짐작할 수 있는 상황에서, 대만을 지키면서 동시에 중국과의 전쟁은 피해야 하는 입장에 처해있었다. 미국 주도의 집단방위체제에 대만이 포함되는 것에 대한 중국의 극렬한 반대, 그리고 이것이 실제적 무력시위로 이어진 대만해협 위기를 목격한 가운데 미국은 기존의 동북아시아 집단방위구상을 계속 유지하는 것이 버거웠을 가능성이 높다. 다시 말해, 미국은 중국 공산화 이후 단절되었던 미중관계를 재정립해야 하는 상황에 놓이게 되었고 이것이 서태평양 집단방위구상 폐기의 유인이 되었다는 것이다. 본 논문은 이러한 추론에서 출발하여, 54년부터 59년에 이르는 약 5년의 시간 동안 동북아시아의 집단방위구상이 어떻게 변화하였는지를 시기별로 나누어 살펴보고, 선행연구들에서 밝혀진 여러 요인과 더불어 미중관계에 대한 미국의 고려사항 또한 동북아의 집단방위구상을 좌절시킨 하나의 이유였다는 점을 밝히고자 한다.

2. 선행연구검토

본 연구는 50년대 ‘서태평양 집단방위’의 계획에서 시작하여 ‘동북아시아’라는 비교적 좁은 공간에 집중하려는 것이 목적이지만, 선행된 연구들은 대부분 더 넓은 지역 범위인 ‘아시아’에 초점을 두고 있다. 미국의 추진을 힘입었던 아시아 집단방위구상이 어떤 이유로 실패하는지에 대하여 기존의 연구들은 각각 다양한 이유를 제시하고 있는데, 이 연구들은 그 주안점을 어디에 두느냐에 따라 크게 두 가지 부류로 나

눌 수 있다. 미국의 대아시아 정책에서 실패 원인을 찾는 연구들이 하나의 부류를, 아시아 지역의 특수성에서 그 이유를 발견하는 연구들이 또 다른 하나를 이룬다.

전자에 속하는 연구로는 먼저 빅터 차(Victor D. Cha)의 연구가 있다.¹⁸⁾ 그는 미국이 자국을 전쟁에 말려들게 할 수 있는 동아시아의 불량한 동맹국들을 상대로, 양자주의적 접근법을 채택하여 통제력을 사용하였다고 주장한다. 이는 결국 미국이 대아시아 정책의 근간을 양자주의로 설정하였기 때문에 아시아에는 유럽과 다른 바깥살 구조가 자리 잡게 되었다는 설명으로 해석된다. 카이 허와 후에이윈 펑(He, Kai and Feng, Huiyun)의 연구 역시 유사한 관점에서 아시아적 집단안보의 실패를 바라보고 있다. 이들은 빅터 차의 주장처럼 미국이 아시아에서 다자보다는 양자동맹을 추구했다는 전제를 바탕으로 하되, 미국이 해당 지역에서 느끼는 위협의 정도가 어떠한지에 따라서 각 지역에 성립시키고자 하는 동맹의 형태가 달랐음을 주장한다. 미국이 아시아에서 느끼는 위협의 강도는 상대적으로 낮았고, 때문에 아시아에서는 다자동맹이 아닌 양자동맹을 체결하는 편을 선호했다는 것이다.¹⁹⁾ 관점은 약간 다르지만, 칼더(Kent E. Calder) 또한 이 카테고리에 들 수 있다. 칼더는 아시아에서 다자주의가 몰락한 이유를 미국 및 그 동맹국들의 정책적 사고가 변경된 것으로부터 찾는다. 그는 40년대 후반에서 50년대 초 추진되던 아시아의 다자주의적 질서가 한국전쟁이라는 ‘결정적 기점(Critical junctures)’ 이후 양자주의로 대체되었다고 서술하고 있다. 미국과 동맹국들은 본래 다자주의를 선호하였는데, 한국전쟁 이후 양자주의로 생각이 바뀌었으며 이에 다자주의적 질서가 사라지게 되었다는 것이다.²⁰⁾

18) Cha, Victor D. *Powerplay : The Origins of the American Alliance System in Asia*, (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 2016), pp 1-330.

19) He, Kai and Feng, Huiyun. “ ‘Why is there no NATO in Asia?’ revisited: Prospect theory, balance of threat, and US alliance strategies” , *European Journal of International Relations*, Volume 18 Issue 2, (June, 2012), pp 227-250.

20) Calder, Kent E. “Critical Junctures and the Contours of Northeast Asian Regionalism” , in Calder, Kent E. and Fukuyama, Francis (eds.), *East Asian multilateralism : prospects for regional stability*, (Baltimore : Johns Hopkins

아시아 지역에 집중하여 후자의 부류로 분류할 수 있는 연구들 또한 상당수가 있다. 먼저 나카가와(Nakagawa Yatsuhiko)는 동아시아 각국이 문화·역사·경제적으로 서로 너무 달라 공통의 이해관계를 창출할 수 없었던 것, 그리고 지리적으로 서로 멀리 떨어져 있었다는 것을 아시아적 집단안보의 실패 이유로 본다.²¹⁾ 이와 유사하게 헤머와 카첸스타인(Hemmer and Katzenstein)은 미국과 아시아의 정체성 및 여러 가지 가치관이 서로 달랐기 때문에 아시아에서 집단안보체제 구축이 실패하였다고 주장하고 있다.²²⁾ 비슷한 맥락에서, 아차랴(Amitav Acharya)는 전후 아시아가 식민주의로부터 벗어나 독립된 국가로서의 정체성을 형성하는 것에 방점을 두었고, 이러한 사고방식이 강대국이 주도하는 집단안보에 소속되기를 꺼리게 되는 것으로 이어졌다고 이야기한다.²³⁾ 하나의 국가로 존재하고자 했던 목적의식이 국가 대 국가의 지역 질서가 고착되는 데 기여했다는 것이다. 또 다른 한편 더필드(John Duffield)는 이전에 식민주의적 제국이었던 일본에 대한 강한 불신과 적대감, 그리고 일본을 견제할 수 있을 만한 지역적 강대국의 부재와 같은 여러 가지 요인들이 작용하여 다자안보의 유럽과는 다른 안보 질서가 아시아에 정착되었다고 서술한다.²⁴⁾ 니시다(Nishida Tatsuya)의 논문은 일본이 미국의 재군비 요구 및 방위 분담에 응하지 않았던 것, 그리고 일본과 한국 간의 관계가 제대로 정립되지 않았던 것 등을 아시아 지역 집단안보체제가 실패한 이유로 지

University Press, 2008), pp 15-39.

21) Nakagawa, Yatsuhiko. "The WEPTO Option: Japan's New Role in East Asia/Pacific Collective Security" , *Asian Survey*, Vol. 24, No. 8. (August, 1984), pp 828-839.

22) Hemmer, Christopher J and Katzenstein, Peter. "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism" , *International Organization*, Vol. 56, No. 3. (Summer, 2002), pp 575-607.

23) Acharya, Amitav. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, (Ithaca : Cornell University Press; Baltimore, Md. : Project MUSE, 2009), pp 1-190.

24) Duffield, John S. "Why is there no APTO? Why is there no OSCAP?: Asia-Pacific security institutions in comparative perspective" , *Contemporary Security Policy* Vol.22(2), (August, 2001), pp 69-95.

적하고 있다.²⁵⁾ 이외에도 일본을 포함하는 다자안보체제에 대한 한국의 반대가 너무나 확고하여 아시아 집단안보가 실패한 것이라는 견해도 있다.²⁶⁾ 주목하고 있는 바는 조금씩 다르지만, 이러한 연구들은 아시아 및 아시아에 소속된 국가들이 가지는 특수한 배경과 현상에서 집단안보가 실패한 원인을 찾고 있음을 확인할 수 있다.

상기한 기존의 연구들은 각기 다른 관점에서 새로운 견해들을 제시하고 있지만, 또한 대략 두 가지의 공통점을 가진다. 첫째는 분석하고 있는 시기가 비슷하다는 점인데, 선행연구들의 대부분은 미국의 대아시아 집단방위구상이 처음 시작된 1950년 초부터 SEATO가 창설된 1954년까지를 연구 기준으로 삼고 있다. 연구의 시점이 이 4년의 시간에 집중된 것은 아시아 집단방위에 대한 논의가 가장 활발했던 시기가 바로 이때이기 때문이며, 또한 이 시기 이후 냉전기 아시아에서는 주목할 만한 집단방위조직이 더 이상 나오지 않았기 때문이다. 미국의 FRUS를 참고해봤을 때, 54년 이후로 아시아의 집단방위에 대한 논의가 확연히 감소하는 것은 사실이다. 이는 이즈음, 미국과 아시아 국가들 사이 이미 양자동맹이 체결되어 있었기 때문으로 추정할 수 있다. 그러나 집단방위에 관련한 구상은 50년대 후반까지 극동 정책의 조향으로 유지되었다가 그 이후에 비로소 사라지게 되는데, 이 부분을 주목하여 50년대 중후반 시기 미국의 아시아 집단방위구상에 대하여 다루고 있는 연구는 아직까지 많지 않은 것으로 보인다.

두 번째 공통점은 기존연구들의 비교 구도가 아시아 대 유럽이라는 점이다. 선행된 연구들의 대부분은 아시아와 유럽을 비교하며, 어떤 이유 때문에 양 지역에 다른 형태의 동맹 체제가 구축되었는지를 설명하는 형식으로 진행되었다. 때문에 아시아 전체가 아닌, 아시아 내부의 특정한 공간, 즉 동북아시아에서의 집단안보가 무산된 이유에 대해서는 크

25) Nishida. 2009. pp 1-329.

26) 여러 연구들이 이승만의 반일감정과 그로써 한일 간 협력이 제한되었던 점을 지적한다. 박진희, “이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상”, 『역사비평』 제 76호 (2006) ; 권오중, “서독의 NATO 가입과 SEATO의 창설 그리고 한국 내 핵무기 배치를 통한 미국의 봉쇄적 안보정책 1949-1958”, 독일연구 Vol.17 (2009) 참고.

게 주목하고 있지 않다. 이에 대한 연구는 상대적으로 아직 많이 이루어지지 않았던 것으로 보인다.

본 연구는 기존연구들의 결과를 부정하지 않는다. 상술한 연구들이 제시하고 있는 것과 같이, 미국의 대아시아 정책은 다자주의에서 결국 양자주의로 바뀌었으며 1954년경에 이를 기반으로 하는 바캬살 구조가 완성되었다고 보는 것이 타당하다. 다만 본고는 기존연구들이 2차대전 종결 직후부터 1954년까지의 시기를 주로 다루었던 것과 별개로, 54년부터 그 이후 60년대까지 미국의 극동 정책에 동북아 집단방위구상이 남아 있었고 이러한 사실에도 주목할 만한 점이 있었음을 지적하고자 한다. 또한 본고는 기존연구들이 아시아에 집중했던 것과 달리 ‘동북아시아’라는 한정된 지역을 중점으로 보고 있기에, 그간 기존의 연구들에서 크게 주목받지 못했던 시기와 지역을 조망하며 선행연구들과 나름의 차별성을 가질 수 있으리라고 생각된다.

덧붙여, 선행연구들의 결과 가운데 ‘동북아시아’의 집단방위가 실패한 직접적 원인으로 볼 수 있는 것은 한일관계와 일본의 비협조 두 가지로 정리된다. 하지만 이 두 조건이 세월의 흐름에 따라 점차 완화되었음에도, 동북아시아에는 NATO 혹은 EU와 같은 수준의 국가 공동체가 나타나지 않았다. 따라서 상기한 두 조건만으로 동북아 집단안보의 부재를 설명하기에는 어느 정도의 한계가 있으며, 본 연구는 이러한 한계점을 보완하고 미중관계라는 새로운 관점을 제시한다는 점에서도 의미를 가진다고 할 수 있다.

3. 연구방법과 가설설정

본 연구는 기존의 연구 결과들을 참고하여 미국의 서태평양 집단방위계획과 그 무산을 연구하고, 이를 토대로 하여 미-중의 관계라는 새로운 관점으로 동북아시아 집단방위의 역사를 바라보는 것에 목적이 있다. 본고는 50년대 시기의 1차 사료들을 중점적으로 살펴보는 문헌연구 방식으로 연구를 진행하며, 본 연구의 주장을 보다 효과적으로 설명하기

위하여 그간 선행연구에서 많이 다루어진 두 가지 가설을 부가적으로 제기하고 검토해보고자 한다. 이때 제시하는 가설은 기존의 연구들에 이미 나타난바, 첫째는 먼저 전쟁 직후의 일본이 그랬던 것처럼 54년 이후 동북아시아 다자안보에 대해서도 일본이 거부했으리라는 것이며, 둘째는 일본에 대한 반감으로 한국이나 대만이 반대했을 것이라는 추측이다. 전술하였듯이 선행된 연구들은 본 고와는 다른 지역과 시기를 다루고 있지만, 역사의 과정들을 살펴보면 이러한 가설들을 세우는 것은 충분히 타당성이 있다고 생각된다.

연구의 대상이 되는 기간은 서태평양 집단방위구상이 시작되었다고 볼 수 있는 1954년부터, 미국 내부에서 이러한 고려가 사라지고 한미일의 삼각이 정치적인 의미로 보다 주목받기 시작한 시점으로 보이는 1960년경까지²⁷⁾가 될 것이다. 또한 본 고는 ‘동북아시아’ 라는 지역에서의 집단방위에 보다 초점을 맞추기 위하여 서태평양 집단방위 구상에 포함된 4개국 중 동북아에 속하는 일본-한국-대만 및 미국을 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 여기에서 필리핀을 제외한 것은 필리핀이 지리적으로 동남아시아에 속한 국가이기 때문이기도 하거니와, 54년 창설된 SEATO에 이미 포함되어 있어 이후의 서태평양 집단방위구상에 있어서는 그리 큰 비중을 차지하지 않았기 때문이다.²⁸⁾²⁹⁾ 따라서 서태평양 집

27) Percy, G. Etsel. “Geographic Regions of Asia: South and East” in *Department of State Bulletin* volume 42, No. 1075, February 1, 1960. Washington, D.C. : Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O. pp 155.

28) 전술했던 것처럼, 미국이 한국·일본·대만에 대한 정책 방향을 기재해둔 문서에는 이른바 ‘서태평양 집단방위’에 대한 3개국의 참여를 독려한다는 사항이 일관되게 나타나 있다. 이보다 약간 이른 시점인 1954년 초에 미국이 필리핀에 대한 정책을 논의했었던 것을 살펴보면, 애초에 필리핀은 서태평양 집단방위의 주요 대상국이었다기보다는 도움을 주는 국가 정도의 역할로 설정되었던 것으로 보인다. 1958년 미국이 새롭게 작성한 대(對)필리핀 정책에서도 필리핀은 서태평양 집단방위에 “제한된 기여(limited contribution)”를 하는 것으로 묘사되어 있다. 사실 필리핀은 이미 SEATO의 범주 내에 있었기 때문에, 굳이 새로운 집단방위체제에 중첩하여 편입될 필요도 없었다. “Memorandum by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council”. April 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 2.

단방위구상을 사실상 동북아시아의 집단방위구상으로 보아도 큰 무리가 없을 것이다. 본 연구는 미국 내부의 결정 과정과 대중 전략에 초점을 맞출 것이며, 이에 따라 미국 내부의 1차 사료인 FRUS를 주로 살펴보고 한다. 이러한 자료는 국무부 기관 사이트 Office of The Historian (<https://www.history.state.gov/>)에서 열람할 수 있다. 연구의 타당성과 설득력을 높이기 위하여, 신문기사나 일본의 국회회의록과 같은 1차 자료들 또한 확인해볼 것이다.

4. 논문의 구성

본 논문의 구성은 다음과 같다. 이어지는 2장에서는 미국의 집단방위구상이 지역적으로 어떻게 적용되었는지를 확인하고, 지역 간 구상의 비교를 통하여 공통점과 차이점을 살펴보고 한다. 아시아와 유럽, 동남아와 동북아 지역을 비교할 것이며, 이로써 집단방위구상에서 ‘동북아시아’ 라는 지역이 가지는 보편성과 특수성을 찾아보는 것을 목적으로 한다.

3장에서는 동북아시아의 집단방위구상이 어떻게 시작 및 전개되었는지를 다룬다. 이 장에서는 동북아시아에서의 자생적인 집단방위 요구와 이에 대한 미국의 반응, 그리고 미국의 집단방위구상이 아시아 전역

<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p2/d359>. (검색일: 2020.03.23.) ; “412. National Security Council Report” . June 4, 1958. FRUS, 1958-1960, South and Southeast Asia, Volume XV. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v15/d412>. (검색일: 2020.03.23.)

- 29) 당시 국무장관이었던 딜레스는 일본 대사관으로 보내는 전보에서 서태평양 집단방위구상에 관련하여 일본과 한국, 대만, 미국을 묶으며, “어쩌면 필리핀까지도 (perhaps the Philippines)” 라는 말을 덧붙이고 있다. 이는 동북아 집단방위에 있어 필리핀의 참여 여부나 중요성이 앞서 서술한 3개국보다 상대적으로 적기 때문이라고 추정할 수 있다. “The Secretary of State to the Embassy in Japan” . August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d289>. (검색일: 2019.09.17.)

에서부터 동북아시아로 좁아지게 된 정황에 대하여 살펴볼 것이다.

이어지는 4장에서는 미국의 동북아시아 집단방위구상이 사라지게 된 원인을 선행연구들에 비추어 분석해 보려고 한다. 이 장에서는 동북아시아의 집단방위 실패 요인 중 가장 많은 연구가 이루어졌다고 볼 수 있는 ‘한일관계의 문제’ 및 ‘일본의 비협조’에 대하여 검토하고, 본 연구가 주목하고 있는 미중관계의 요소가 연구의 공백에 보탬이 될 수 있는 부분을 찾는 것을 목적으로 한다.

5장은 본 논문이 이야기하고자 하는바, 동북아시아 집단방위 조항의 삭제에 중국 요인 또한 고려할 수 있음을 중점적으로 서술하는 장이 될 것이다. 이 장에서는 1954년부터 1960년대 초까지 시기별로 미중관계가 어떠했는지를 살펴보고, 중국에 대한 미국의 태도가 점차 유화적으로 변화함에 따라 동북아에 대한 미국의 집단방위구상 또한 사라지게 되었음을 보이고자 한다. 마지막 6장은 논문을 전체적으로 정리하며 연구의 목적과 의의를 다시 한번 점검하는 결론이 될 것이다.

II. 전후 미국의 지역적 집단방위구상

동북아시아 지역에 대한 미국의 집단방위구상이 어떠한 이유로 무산되었는지를 살펴보기 위해서는, 먼저 다른 지역들에 대한 그것과 비교하여 동북아가 가지는 특수성을 알아볼 필요가 있다. 본 챕터에서는 동북아시아 지역에 대한 미국의 집단방위구상을 살펴보고, 이를 다른 지역들과 비교하면서 동북아의 집단방위구상이 다른 지역들과 어떤 공통점과 차이점을 가지는지 짚어볼 것이다. 먼저는 유럽과 아시아를, 이후에는 아시아 중에서도 동남아와 동북아를 나누어 비교해볼 것이다.

1. 유럽과 아시아

서론에서도 언급한 것처럼 전후 미국은 유럽과 아시아, 양 지역 모두에 동일하게 다자적 지역 집단방위라는 대전략을 적용하였다.³⁰⁾ 다만 대만과 한국의 위협 요인을 효과적으로 통제해야 한다는 정책적 고려와,³¹⁾ 동아시아에는 다자방위 성립에 관련하여 극복이 어려운 악조건이 너무 많았던 당시의 상황적 요인이 겹쳐, 결론적으로는 미국이 양자주의로 정책 노선을 변경하게 되었던 것으로 생각된다.

다만 적어도 50년대 초까지는, 미국이 아시아에도 유럽과 같은 형태의 집단방위체제 성립을 원했다.³²⁾ 그러나 시간이 흐를수록 그러한 정책에는 변화가 있게 되는데, 이는 미국이 창설에 나섰던 유럽의 NATO와 동남아의 SEATO를 각각 비교해 보아도 알 수 있다. NATO는 UN과 더불어 가장 성공적인 지역적 집단방위기구로서 유럽에 대한 미국의 안보 계

30) “52. Telegram From the Office of the Permanent Representative to the North Atlantic Council to the Department of State”. May 11, 1955. FRUS, 1955-1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d52>. (검색일: 2020.03.02.)

31) Cha. 2016. pp 186.

32) Cha. 2016. pp 185.

획을 잘 대표하고 있고, SEATO는 미국이 계획하여 동아시아에 성립된 유일한 집단방위기구였던 이유로 대표성을 가진다. 두 기구는 각 지역에서 공산주의의 팽창을 막기 위해 창설되었다는 공통점을 가지고 있다.³³⁾ 또한 미국이 이 두 기구를 통하여 해당 지역에 군사적 영향력을 행사하려고 했었다는 사실 또한 하나의 공통점이다. 미국은 NATO를 통하여 유럽에 군사적으로 개입할 수 있는 명분을 얻었고,³⁴⁾ 6개 사단을 유럽에 두며 NATO의 군사력을 증강시켜 유럽을 방위하겠다는 의지를 명확히 보여주었다.³⁵⁾ 이후 창설이 논의되던 아시아의 지역 기구, 즉 후일의 SEATO 또한 미국은 NATO와 유사하게 조직하려고 시도하였다. 이러한 미국의 의도는 SEATO 창설을 논의하던 초반의 시기에 통합군사령부(Unified Command)의 설치를 고려했다는 점 등³⁶⁾에서 확인된다.

그러나 SEATO에는 정작 동아시아에서 미국의 이해관계가 가장 많이 얽혀있던 일본과 대만, 한국이 포함되지 못하였고, 이에 따라 미국의 관심 및 지원 또한 자연스럽게 감소하게 되었다.³⁷⁾ 더구나 아이젠하워 정부는 미국의 재정을 건설히 유지하려는 의도에서 대아시아 정책 전반에 소극적으로 임하였기에³⁸⁾ SEATO에 대한 미국의 지원은 더더욱 제한될 수밖에 없었다. 국방비의 과다한 지출이 자본주의까지도 위협할 수 있다고 생각하여 극히 경계했던 아이젠하워로서는³⁹⁾ 당연하고도 불가피한 선택이었을 것이다. 더구나 NATO의 구성국들과는 달리 당시의 아시아 지역은 대체로 개발 단계에 있었기 때문에, NATO에 비교했을 때 미국이 더

33) 권오중. 2009. pp 152-153.

34) 권오중. 2009. pp 150-151.

35) 김영호, “6·25전쟁의 국내 및 국제정치적 영향에 관한 연구”, 『군사지』 제 79호 (2011), pp 165.

36) *Daily Telegraph*, 19 July 1954. *New York Herald Tribune*, 21 July 1954. 재인용: Buszynski, Leszek. *SEATO, the failure of an alliance strategy*, (Singapore : Singapore University Press, 1983), pp 16.

37) Buszynski. 1983. pp 20.

38) 박태균, “1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE”, 『국제지역연구』, 제 12권 제 2호 (2003), pp 25.

39) 권오신, “아이젠하워 대외정책의 기조 뉴룩(New Look) 정책과 아이젠하워 독트린”, 『미국사연구』 제21집 (2005), pp 155.

많은 부담을 지게 될까 우려했을 수도 있다. 이에 SEATO에 대한 미국의 정책은 “극동의 NATO를 만들지 않는” 40) 방향으로 선회되었다. 즉, SEATO에서는 “군사력을 창출하지 않는 정책” 41)을 채택하게 된 것이다.

따라서 유럽과 아시아에 대한 미국의 집단방위 정책은 본래는 같은 의도와 기획을 가지고 있었으나 중국엔 노선을 달리하였다고 할 수 있다. 전술하였던 바와 같이 미국의 대아시아 양자동맹 안보체제는 이미 1954년경에 완성이 되었으며, SEATO에 대한 미국의 소극적 개입은 그것이 그저 “형식적인 동맹기구” 42)에 머물게 되는 한 원인이 되었다. 아시아에 집단방위 공동체가 생기지 못한 것은, 사실상 미국의 정책이 이처럼 바뀌었기 때문일 가능성이 크다. 그러나 본 연구에서 다루고 있는 서태평양 집단방위구상은 1954년에 등장하여 50년대 말까지 유지되었기 때문에, 미국의 이러한 정책 변화로 설명하기에는 다소 부족한 감이 있다.

정리하자면, 미국은 아시아에도 유럽과 같이 집단방위 체제를 성립할 생각을 가지고 있었으나, 여러 이유로 후에는 다자주의보다는 양자주의적으로 정책 노선을 바꾸었다고 할 수 있다. 이는 아시아의 집단방위가 실패하는 주된 원인이 되었으나, 이로써 본 고에서 다루고자 하는 서태평양 집단방위 조항의 삭제를 모두 설명하기는 어렵다.

40) “72. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, October 6, 1955”. October 6, 1955. FRUS, 1955-1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d72>. (검색일: 2020.01.18.)

41) “72. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, October 6, 1955”. October 6, 1955. FRUS, 1955-1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d72>. (검색일: 2020.01.18.)

42) 권오중. 2009. pp 157.

2. 동남아시아와 동북아시아

1954년 창설된 SEATO는 형해화되어 결국 70년대에 사라졌지만, 적어도 창설에는 성공하였다는 점에서 그 의미가 있다. SEATO와 대응된다고 볼 수 있는 동북아시아 버전의 집단방위, 이른바 ‘서태평양 집단방위’는 성립조차 되지 못하고 구상의 잔재만 남게 되었기 때문이다. 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 혹 미국이 동남아와 동북아의 집단방위에 다른 태도를 보였기 때문인가?

결론부터 말하자면, 이 질문에는 ‘서태평양 집단방위구상이 흔적만 남긴 채 종국에는 무산되었기 때문에 정확히는 알 수 없다’로 답하는 것이 가장 적절할 것 같다. 후에 자세히 기술하겠지만, 미국이 한-일-대만을 잇는 집단방위를 구상하고 있었던 것은 사실이다. 그러나 집단방위를 성립하는 데 당장에 극복하기 어려운 조건들이 많다는 것을 알고 있었던 이유로, 미국은 이에 대하여 상세한 실행 계획을 갖고 있지는 않았다.⁴³⁾ 다만 동북아의 집단방위구상 역시 SEATO와 같이 아시아 지역에 대한 것이었고 또한 비슷한 시기에 고안되었기에, 추측하건대 구체화 되었었다면 SEATO와 크게 다르지 않은 논의과정을 거쳤을 것으로 생각된다. 미국은 공산주의에 아시아를 빼앗기지 않기 위해서 어떤 형태든 안보적 조치를 취했어야만 했는데, 그러면서도 전술했던 것처럼 병력을 투입하는 것은 최소화하려고 노력하였다. 이런 관점에서 보자면, 동북아 집단방위의 경우는 SEATO보다 약간 더 유리한 조건을 가지고 있었다고 할 수도 있다. 당시 한국과 대만은 상당한 군사력을 보유하고 있었고,⁴⁴⁾

43) “The Secretary of State to the Embassy in Japan”. August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d289>. (검색일: 2020.06.03.)

44) 대만 대사가 국무부로 보낸 전보에는 이러한 이유로 ‘한국과 자유중국, 즉 대만의 참여가 없이는 범아시아적 방위협정이 무의미할 것’이라고 기술되어 있다. “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State”. April 19, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d157>.

일본 또한 미국의 대아시아 정책에서 핵심축이 되는 주요 국가였기 때문이다. 만약 동북아 집단방위체제의 성립을 위한 직접적인 실행 계획이 있었다면 그것은 필연적으로 해당 3개국에 이미 주둔하고 있는 상당한 수의 병력을 기반으로 이루어졌을 것이며, 이것이 실현되었다면 건실한 군사력을 발판삼아 SEATO보다 더 오래 지속 가능했을지도 모른다.

어쨌든 중요한 것은, 미국이 동남아와 동북아 양쪽 지역에 모두 집단방위의 성격을 지닌 조직을 둘 것을 고려하고 있었다는 사실이다. 미국은 두 지역에 대한 안보정책에 크게 차이를 두고 있지는 않았던 것으로 보인다. 차이가 있다면 동남아 쪽이 안보조직을 성립하는 데 훨씬 수월했을 뿐이다. 이런 측면에서 바라볼 때, 여러 악조건들이 없었더라면 동북아시아의 집단방위 성립이 아예 불가능하지만은 않았으리라는 추측도 가능할 것이다.

(검색일: 2020.01.28.)

Ⅲ. 동북아시아 집단방위구상의 역사

그렇다면 미국이 동북아 집단방위구상을 폐기하도록 만든 지역적 특수성은 무엇이었는가? 이 질문에 대한 답을 하기 위해서, 본 연구는 먼저 동북아의 집단방위가 애초에 어떻게 시작되었고 전개되었는지에 대하여 살펴보려고 한다.

1. 구상의 시작

동북아 집단방위 구상은 태평양 지역에 대한 집단방위의 역사에서 그 시발점을 찾을 수 있다. 태평양의 집단방위구상은 대략 1949년 NATO의 출범과 엇비슷한 시기에 시작되었다. 이는 아시아 지역에서 자생적으로 나타나기도 하였으며, 미국에서 아시아 지역을 대상으로 부여되기도 하였다. 본 연구의 대주제는 후자에 초점을 맞추고 있지만, 여기서는 구상이 시작된 시점을 상세히 살펴보기 위하여 두 관점 모두를 다루기로 한다.

1) 아시아 발(發) 집단방위구상

아시아에서 몇 차례에 걸쳐 자체적으로 발생한 집단방위구상은 동북아시아와 같이 비교적 좁은 공간에 국한된 것이 아니라, 미국이 처음에 구상했던 것과 마찬가지로 아시아태평양 지역을 전반적으로 아우르는 넓은 형태의 것이었다. 1949년 미국-유럽의 집단방위체제인 NATO의 창설이 논의되자, 아시아 지역의 지도자들은 태평양 지역에도 이와 유사한 형태의 집단안보가 성립될 필요성이 있다고 느끼게 되었다.⁴⁵⁾ 이에 1949년 2월 필리핀의 키리노 대통령이 미국을 중심으로 아시아의 반공 국가들이 연합하는 형태의 ‘태평양동맹’을 제안하게 되는데, 여기서 한국

45) 노기영, “이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상”, 『지역과 역사』 제11호 (2002), pp 189.

과 대만은 적극 호응하며 참여 의사를 밝혔다.⁴⁶⁾ 이는 키리노와 장개석이 만나 논의하고 합의하는 것으로 구체화 되기 시작하였는데, 초기의 구상안은 다분히 군사 안보적인 성격을 띠고 있었다.⁴⁷⁾ 이승만은 이것이 “1개를 위한 전부요 전부를 위한 1개”⁴⁸⁾의 원칙을 지닌 집단안전보장이 될 것을 기대하였다. 그러나 정작 이 동맹의 중심축으로 지목된 미국은 해당 계획에 큰 관심을 보이지 않았다.⁴⁹⁾ 당시 미국은 아시아의 자본주의적 경제 활성화와 통합을 일차적 목표로 삼고 있었고, 이에 따라 안보적 측면에서의 동맹은 아직 그 단계가 아니라고 여기고 있었기 때문이다.⁵⁰⁾ 미국의 정책 방향을 확인한 키리노는 안보적 성격을 가지는 조직보다는 정치적·경제적으로 연대하는 연합체의 결성을 추진하기 시작하였고, 결과적으로 태평양동맹은 무산되고 말았다.⁵¹⁾ 사실 한국의 안보를 확실히 보장받으려 했던 이승만과 당시 국공내전에서 수세에 몰려있던 장개석만이 절실했을 뿐, 다른 아시아 국가들은 이 구상에 소극적인 반응으로 일관하고 있었기 때문에⁵²⁾ 태평양동맹이 성립 단계까지 가기에는 여러모로 악조건을 가지고 있었다고 할 수 있다.

그러나 이후에 아시아에서는 다시 한번 자체적인 연합체를 구성하려는 노력이 일게 되는데, 1954년에 이승만의 주도 아래 창설된 아시아 민족반공연맹(APACL: Asian People's Anti-Communist League)이 바로 그것이다. 이 기구는 먼저 아시아 국가들이 단합하고 나서 미국도 점차 여기에 협력하는 형태로 구상되었다.⁵³⁾ 그러나 APACL은 그 참여국들의 특성

46) 이상현, “아시아판 NATO구상의 좌절: 60년대 박정희정권의 아시아태평양조약기구(APATO)구상을 중심으로”, 『국제정치논총』 제50집 5호 (2010), pp 39.

47) 박진희. 2006. pp 98.

48) 대통령기록관, 이승만 대통령 연설, 「태평양동맹」, 연설 일자 1949.03.24. 金玼燮 편, 1950, 『이대통령훈화록』, 중앙문화협회. <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>. (검색일: 2020.03.17.)

49) 노기영. 2002. pp 191.

50) 노기영. 2002. pp 191-192.

51) 왕엔페이, “아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)”, 『아세아연구』 56권 3호 (2013), pp 164-165.

52) 박진희. 2006. pp 95-102.

53) 조무형, “아시아민족반공연맹(APACL)의 창설과 좌절 -역할 이론을 통한 한미

상 반공산·반제국·반식민주의적 성격을 띠어⁵⁴⁾ 일본을 배척하고 있었고, 미국은 정책상 일본이 배제된 형태의 아시아 집단방위를 받아들일 수 없었다. 이에 대만은 APACL에 일본을 가입시킬 것을 희망했지만 한국의 반대로 결국 실패하였고,⁵⁵⁾ 결과적으로 미국은 APACL에 냉담한 태도를 유지하며 이와는 다른 형태의 지역 안보체제를 구상 및 구체화하려는 모습을 보였다.⁵⁶⁾ APACL은 미국의 외면 속에 발족하였다가, 발전적 해체의 과정을 거쳐 지금은 ‘세계자유민주연맹(WLFD)’, 그리고 ‘아시아태평양자유민주연맹(APLFD)’이라는 이름으로 그 명맥을 이어가고 있다.⁵⁷⁾ 이런 점에서는 태평양동맹과 다르며, 나름의 의미와 성과가 있었다고 할 수 있다. 그러나 APACL도 실제적인 집단방위 동맹을 구축하지는 못하였다. 1957년 들어 한국이 집단안보의 성격을 지닌 ‘NEATO’를 다시 제시하기도 하였으나 미국은 여기에도 크게 호응하지 않았고⁵⁸⁾ 결국 이 또한 실패로 돌아갔다. 따라서 50년대, 아시아 지역에서 자생한 집단방위의 성립 시도는 결국 큰 소득 없이 막을 내렸다고 볼 수 있다.

2) 미국의 계획

전술한 바와 같이 미국은 아시아 지역에서부터 시작된 집단방위구상에 줄곧 소극적인 모습을 보여왔다. 그러나 아시아의 구상에 찬성하지 않았을 뿐, 미국 역시도 아시아의 집단방위 자체에는 관심을 가지고 있었다.⁵⁹⁾ 이는 미국 또한 대략 1949년경부터 극동과 아시아 지역의 집단 안보체제를 구상하고 있었다는 점에서 확인할 수 있다.⁶⁰⁾ 다만 미국이

갈등의 개념화”, 『세계정치』 10권 0호 (2008), pp 208-211.

54) 조무형. 2008. pp 205.

55) 왕엔메이. 2013. pp 193.

56) 조무형. 2008. pp 215.

57) 한국자유총연맹 홈페이지 참고. <https://www.koreaff.or.kr/home/kff.html?code=global04>, 검색일: 2020.07.21.

58) 권오중. 2009. pp 166-167.

59) 이상현. 2010. pp 40.

이러한 계획을 본격적으로 실행에 옮긴 것은 1년 후인 1950년 6.25 사변을 거치면서부터였던 것으로 보인다.⁶¹⁾ 애초 미국이 상정하고 있었던 아시아 지역 통합의 중심이 일본이었던 만큼⁶²⁾ 50년대 들어 미국이 제시한 아시아 집단안보의 계획은 대일 강화 및 일본 재무장 문제와 밀접하게 연관되어 있었다.⁶³⁾ 미국은 6.25를 기점으로 일본에 대하여 이른바 ‘역코스’ 정책을 시행하여 일본의 재군비를 추진하게 되는데, 이때 공산 세력으로부터 일본을 보호하는 동시에 일본 군국주의로부터 다른 동맹국들을 보호하는 이중적인 목적을 달성할 기제로써 태평양조약의 구상을 제기하였던 것이다.⁶⁴⁾ 이에 따라 1950년 초 미국 국무부는 미국-캐나다-일본-필리핀-뉴질랜드-호주, 그리고 상황에 따라 인도네시아까지 아시아 태평양 전체를 아우르는 집단안보의 초안을 제시하였다.⁶⁵⁾ 그러나 동맹 가입의 대상국들이 일본 군국주의가 집단안보를 구실 삼아 부활할지도 모른다는 강한 심려를 내비침과 동시에⁶⁶⁾ 영국이 해당 조약에 대하여 부정적 태도로 일관하는 등,⁶⁷⁾ 현실적인 이유들로 미국의 첫 번째 구상은 실패로 돌아가게 된다. 때문에 미국은 1950년부터 1954년 사이 ANZUS와 SEATO, 그리고 여타 다른 국가들과의 양자동맹 등을 체결하며 본래의

60) “Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council”. December 30, 1949. FRUS, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v07p2/d387>. (검색일: 2019.04.07.)

61) Nishida. 2009. pp 308.

62) 노기영. 2002. pp 192.

63) 이상현. 2010. pp 40.

64) 西田竜也. “アジア太平洋地域における安全保障システムの一つのオプション-太平洋条約の経験から-”, 『国際政治』 158 (2009), pp 29.

65) “The Secretary of State to the Secretary of Defense (Marshall)”. January 9, 1951. FRUS, 1951, Asia and the Pacific, Volume VI, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d470>. (검색일: 2020.04.12.)

66) 뉴질랜드, 호주, 필리핀과 같은 국가들이 그러하였다. Mabon, David W. “Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951”, *Pacific Historical Review* Vol.57(2), (1 May, 1988), pp 149.

67) Mabon. 1988. pp 168.

구상안을 분할한 형태의 안보체제를 성립시키는 데 그쳤다.

이때 아시아에서는 APACL이 등장하였으나, 일본이 포함되어 있지 않은 이 조직을 미국은 달가워하지 않았다. 이에 미국은 APACL을 무시하고 동북아시아 지역 안보체제를 새로 제시하였는데, 이때 해당 구상의 틀은 그 이전부터 지속된 미국의 정책과 긴밀히 연결되어 있다고 할 수 있다. 상기한 바와 같이, 1950-1954년의 기간 동안 미국은 자국이 본래 준비했던 구상안을 분리한 형태로 지역 집단방위체제를 성립시켰다. 1954년의 인도차이나 위기라는 격변을 겪으며 아시아 지역의 집단안보 성립을 더더욱 시급히 추진하게 된 미국은⁶⁸⁾ 분리해 놓은 동맹들을 서로 연결하는 방법을 통하여⁶⁹⁾ 실질적으로는 기존의 구상과 크게 차이가 없는 안보 체계를 만들려고 하였고, 이 안보 체계의 한 구성요소로서 동북아시아에 일본-한국-대만-필리핀 4개국의 다자적 집단방위(서태평양 집단방위)를 구상하기 시작하였다.⁷⁰⁾ 1954년 SEATO 창설 이후 대만·한국·일본에 대한 미국의 전략 문서를 살펴보면, 필리핀을 포함하여 해당 4개국이 집단방위체제를 성립시키도록 해야 한다는 가이드라인이 명시되어 있는 것을 확인할 수 있다.⁷¹⁾

68) Watson, Robert J. *History of the Joint Chiefs of Staff, Volume V: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1953-54*, (Washington, D.C : Historical Division, Joint Chiefs of Staff, 1986), pp 249-250.

69) “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State”. October 25, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d384>. (검색일: 2019.04.19.)

70) “Draft of National Security Council Paper Prepared in the Department of State”. November 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d388>. (검색일: 2019.04.18.)

71) “No. 459 Draft Statement of Policy Prepared by the National Security Council Planning Board”. December 28, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d459>. (검색일: 2019.04.16.) ; “28. National Security Council Report”. April 9, 1955. FRUS,

2. 구상의 구체화 및 전개과정

그렇다면 54년 이후, 동북아시아의 양자동맹들을 기반으로 하는 미국의 서태평양 집단방위 계획은 어떻게 구성, 그리고 실행되었는가? 해당 계획은 54년 미국 내부에서 극동 정책의 방향성에 대한 논의가 진행되던 중, 합동참모본부(Joint Chiefs of Staff, 이하 JCS)의 제안으로부터 시작되었다.⁷²⁾ JCS는 극동 지역의 비공산 국가들을 대상으로 하는 지역 안보 협정 체결의 필요성을 주장하였다.⁷³⁾ 이는 곧 JCS의 의장 래드포드(Arthur Radford)를 비롯하여 국무장관 덜레스(John Foster Dulles) 및 여러 인사의 지지를 얻어⁷⁴⁾ 국가안전보장회의(National Security Council, 이하 NSC)에서 논의된 극동 정책에 한국-대만-일본 간의 집단방위 수립 계획을 명시하는 결과를 낳았다. 그러나 미국은 해당 구상이 실제로 이루어지기까지는 많은 어려움이 있으리라고 판단했다. 이는 당시 미국이 한일 관계를 비롯한 여러 문제들을 극복하는 것이 쉽지 않다는 것을 이미 알고 있었기 때문이다.

덜레스 장관은 1-c 문단에 나와 있는 서태평양 방위조약의 형성이 쉽

1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d28>. (검색일: 2019.04.16.) ; “24. National Security Council Report” . February 25, 1955. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.

1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d24>. (검색일: 2019.04.16.)

72) Sakata, Yasuyo. “The Western Pacific Collective Security Concept and Korea in the Eisenhower Years : The U.S.-ROK Alliance as an Asia-Pacific Alliance” , *The journal of Kanda University of International Studies*, volume 20 (2008), pp 4-5.

73) “Memorandum by the Secretary of Defense (Wilson) to the Executive Secretary of the National Security Council (Lay)” , April 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d150>. (검색일: 2020.05.21.)

74) Sakata. 2008. pp 6.

지 않을 것이라고 말했다. 우리는 이러한 조약을 가능하게 만들 조건들을 위해 노력하고 있지만, 그러한 조건들을 당장에 성립시킬 수는 없을 것이다.⁷⁵⁾

나는 궁극적인 가능성을 보고 있기는 하지만, 그렇다고 해서 일본, 한국, 대만, 미국, 그리고 어쩌면 필리핀까지 함께 이을 안보조약을 당장 추진할 계획을 가지고 있지는 않다. 그러나 지금 중요한 일은 그 지역에서 상호 의존성을 만들어내는 것이다.⁷⁶⁾

위의 첫 번째 인용문은 NSC 회의에서 당시 국무장관이었던 덜레스의 발언 내용이 정리된 것이며, 두 번째는 그가 주일본대사관으로 보낸 전보 중 일부이다. 이 글들은 ‘동북아에 집단방위를 성립시키는 것이 최종적 목적이며, 이를 위하여 대상국들 간의 관계를 회복시키는 데 주력하고 있다’는 덜레스의 생각을 보여주고 있다. 동시기 동북아시아 담당 부서의 맥클러킨(Robert J. G. McClurkin) 역시 ‘서태평양의 안보조약은 현실적으로 가능한 범주 내에서 장기적인 목표로 두어야 한다’고 언급하고 있다는 사실로 미루어볼 때,⁷⁷⁾ 당시의 미국은 동북아의 3국을 상대로 긴급히 집단방위를 추진할 생각은 없었다고 할 수 있다. 그것이 현실적으로 불가하다는 것을 이미 알고 있었던 까닭이다. 54년 극동 정책이 여러 사람의 피드백을 거쳐 조정되는 과정에서 서태평양 집단방위

75) “Memorandum of Discussion at the 210th Meeting of the National Security Council Held on Thursday, August 12, 1954” . August 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d297>. (검색일: 2019.11.13.)

76) “The Secretary of State to the Embassy in Japan” . August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d289>. (검색일: 2019.09.17.)

77) “The Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin) to the Ambassador in Japan (Allison)” . September 16, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d365>. (검색일: 2019.09.17.)

실현의 현실적 어려움에 관한 문구를 유지해야 한다는 지적이 나오기도 하였는데,⁷⁸⁾ 이 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

54년 당시 미국이 서태평양 집단방위의 실현에 가장 큰 장애 요인으로 보고 있던 것은 일본, 그리고 일본을 둘러싼 관계들이었다. 이는 많은 선행 연구들이 지적했던 바와도 같다. 당시 미국은 ‘한일 간의 관계 문제나 일본과 필리핀의 배상 문제 등이 먼저 해결되지 않으면 서태평양 집단방위의 정착은 어렵다’ 고 보고 있었다.⁷⁹⁾ 그러나 그럼에도 동북아 안보에 대한 미국의 궁극적 목표는 여전히 집단방위로 남아있었고, 이 내용을 포함한 54년의 극동 정책은 50년대 후반까지 계속 유지되었다. 실제로도 미국은 집단방위 추진의 주요 걸림돌 중 하나였던 한일관계를 개선시키기 위해 영향력을 행사하는⁸⁰⁾ 등 노력을 기울였다. 미국은 강경한 반일노선을 고수하던 한국에 ‘일본이 지역적 집단안보에 포괄되는 것이 오히려 일본으로부터 한국의 안전을 지키는 확실한 방법’ 이라는 논리로 설득하기도 했는데,⁸¹⁾ 이는 한-일 갈등을 해소하려는 미국의 노력이 어느 정도는 한국과 일본을 모두 포함하는 집단방위를 목표로 이루어지고 있었음을 보여준다.

따라서 54년, 동북아시아의 집단방위체제가 처음으로 논의되던 시기 미국은 이 목표를 점진적·장기적 관점에서 바라보고 있었다고 할 수 있다. 당시는 반공산주의적 분위기가 미국 사회 전체를 뒤덮고 있었던

78) “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State” . August 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d293>. (검색일: 2019.11.14.)

79) “The Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin) to the Ambassador in Japan (Allison)” . September 16, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d365>. (검색일: 2019.11.14.)

80) 일본 국회의사록, 第24回-衆議院-外務委員會-第57号, 昭和31年6月3日, 中川融의 발언 참고. <http://kokkai.ndl.go.jp/>. 검색일: 2020.02.17.

81) 윤석정. “이승만 정권과 일본의 재군비 (1953-1955)”, 『일본공간』 21권 0호 (2017), pp 136-137.

시기였기 때문에 ‘그렇게 되어야만 한다’는 당위적 측면에서의 생각도 일부 있었을 가능성도 있다. 그러나 이 구상을 담은 조항은 1959년에 들어서며 새롭게 제안된 극동 정책에서는 삭제되었고⁸²⁾ 60년대 즈음하여서는 대한·대일정책에서도 완전히 그 자취를 감추었다.⁸³⁾ 성립이 어려울 것을 처음부터 알았음에도 장기적인 관점에서 그려진 구상이 불과 5년 만에 사라지고 만 것이다. 그렇다면 그 이유는 무엇이었는가? 본 논문이 밝히고자 하는 것은 이 질문에 대한 답이며, 이후의 챕터들에서 동북아시아 집단방위의 의미 그리고 그 구상이 사라진 원인을 밝히고자 한다.

82) “48. National Security Council Report” . September 25, 1959. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d48>. (검색일: 2019.11.25.)

83) 한국이나 일본이 지역의 다른 국가들과 협력과 유대관계를 공고히 하도록 지원한다는 식의 언급은 있지만, 그 이전과 같이 집단방위에 대한 직접적 기술은 나타나 있지 않다. “334. National Security Council Report” . November 28, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d334>. (검색일: 2020.01.14.) ; “175. National Security Council Report” . June 11, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d175>. (검색일: 2020.01.14.)

IV. 동북아시아 집단방위구상의 무산 요인

이미 많은 선행 연구들이 밝히고 있는바, 아시아에서 집단방위체제가 실패한 원인은 단순히 한 가지로만 정리되지는 않는다. 각국의 이해관계가 겹치는 상황 가운데, 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 실패라는 결과가 나온 것이기 때문이다. 그러나 본 연구는 ‘동북아시아’라는 한정된 공간에서, 집단방위구상이 ‘무산’된 원인을 찾고 있기 때문에, 기존의 연구들보다는 조금 더 좁은 범위에서 그 답을 찾아볼 수 있다. 미국이 본래 구상하였던 동북아시아 집단방위는 한국·일본·대만·필리핀으로 이루어지는데, 동북아의 집단방위에 대해서는 사실상 큰 영향력이 없었던 필리핀을 제외하면 이는 결국 한국과 일본, 대만 3국의 문제로 한정된다. 50년대 당시 이 삼각관계는 최악을 달리던 한-일의 관계와 나름대로 우방이었던 한-대만/일-대만의 관계로 정리될 수 있는데, 이때 대만은 집단방위체제에 편입되기를 원하고 있었다.⁸⁴⁾

따라서 본 연구는 54년 이후 있었던 동북아시아 집단방위구상이 제대로 정착되지 못한 주요한 원인에 대하여 크게 ‘한일관계의 간극’과 ‘일본 내부의 비협조적 태도’의 두 가지 가설을 제시하고, 이를 보다 자세히 살펴보고자 한다. 이러한 가설은 선행연구들을 참고한 것으로, 선행연구들은 대부분 본 연구가 다루는 부분과는 다른 시기와 지역을 다루고 있기는 하나 그 내용을 본 고의 논의에도 어느 정도 적용할 수 있을 것으로 판단하였다. 다만 한일관계 및 일본의 태도라는 상황적

84) 대만은 여러 가지 형태의 집단안보 구상을 제안하였다. 일본과의 협력에도 긍정적이었던 것을 보면, 어떠한 형태의 지역적 집단안보에든 포함되어 공산 중국을 견제하고 자국의 안전을 도모하려 노력했던 것으로 추측된다. “159. Memorandum of a Conversation, Taipei, March 16, 1956, 9:30 p.m.”. March 16, 1956. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d159>. (검색일: 2019.12.31.) ; “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State”. May 24, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d204> (검색일: 2019.12.31.)

조건은 1949년 이후로 비교적 일관되게 유지되어 왔던 것이고, 동북아시아 집단안보구상은 54년에 새롭게 등장하여 50년대 후반에 사라졌던 것이기 때문에 해당 구상의 등장과 무산을 보다 상세히 설명하기 위해서는 새로운 관점에서의 연구가 필요하다. 때문에 본 챕터에서는 동북아 집단방위구상의 폐기와 관련하여 대만과 미중관계에 주목할 만한 여지가 있음을 환기하고, 상기한 두 가지 가설과 함께 살펴보고자 한다.

1. 한일관계의 간극

선행연구들을 검토하는 과정에서도 알 수 있었듯이, 많은 연구들이 50년대 당시 한국의 극렬한 반일 태도가 동북아시아 집단안보의 실패 요인이 되었다고 지적한다. 실제로 당시 집권자였던 이승만 대통령은 반공주의자인 동시에 반일주의자였고, 기본적으로는 친미적이었으나 미국의 관대한 대일 태도까지 수용하지는 않았다. 그는 일본에 대하여 비판적인 입장을 고수하며 미국의 관대한 처사에 상당한 불만을 품었다.⁸⁵⁾ 당시 한국이 미국 주도 하 일본 중심의 집단안보를 결코 받아들이지 않았던 것도 이와 동일한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 대만과 함께 태평양동맹에 대해 지지를 보냈던 것을 보면 집단방위의 개념 자체는 긍정적으로 고려하고 있었던 것으로 보이나, 그 안에 일본이 포함되어 일종의 거점국이 된다는 것이 문제였던 것이다. 때문에 한국은 집단방위에 있어 일본을 배제한 형태를 선호하였다. 1949년 한국이 지지했던 태평양동맹 구상에도 일본은 제외되어 있었으며, 1954년과 1957년 두 차례에 걸쳐 한국이 다시 제안했던 집단안보적 동맹기구(EATO·NEATO) 구상에서도 일본은 역시 빠져있었다.⁸⁶⁾

동북아시아 집단방위가 활발히 논의되던 1954년의 시점에서는 사

85) 이러한 태도는 미국에 보낸 이승만의 많은 서한들에서도 확인할 수 있는데, 정권 초기부터 임기 말까지 일관적으로 유지되고 있다. 해당 서한들은 대통령기록관의 홈페이지에서 열람이 가능하다. <http://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp>.

86) 권오중. 2009. pp 166-167.

실상 한일관계의 문제가 가장 큰 장애물로 인식되었던 것 같다. 당시 미국은 한일관계가 개선되어야만 집단안보가 정착될 수 있을 것으로 예측하였고,⁸⁷⁾ 대만 역시 한-일-대만을 잇는 협정 체결의 주된 장애 요인으로 이승만을 언급하였다.⁸⁸⁾ 이러한 상황은 54년 이후에도 큰 변화 없이 유지되었다. 델레스는 1957년 초에도 ‘태평양 지역을 포괄하는 안보협정을 체결하기에는 한-일 간의 차이와 같은 어려움이 많다’고 언급한 바,⁸⁹⁾ 50년대 중후반으로 접어드는 때에도 한일관계의 문제가 여전히 집단방위의 걸림돌이 되고 있음을 보여주었다. 50년대 말에 들어서서는 이승만이 대일 관계에 있어 개선의 의지를 내비치면서 한일관계가 언뜻 회복되는가도 싶었지만 그러한 태도가 오래 유지되지도 않았을뿐더러, 미국이 추진하였던 일본의 재무장에 대하여 이승만이 애당초 매우 부정적인 입장이었기 때문에⁹⁰⁾ 집단방위의 성립은 무산되고 말았다. 미국은 일본을 재군비시키기를 원했고 그러한 가운데 집단방위를 추진하였으므로, 사실상 미국이 이상적으로 생각했던 동북아 집단방위는 재무장한 일본이 축이 된 형태였을 가능성이 높다. 하지만 이승만은 일본이 군사력을 회복하게 된다면 2차대전 때의 호전적인 성향이 부활할 것으로 예측하던 사람이었기 때문에,⁹¹⁾ 그가 집권하던 50년대에는 미국과의 협의를 통한

87) “The Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin) to the Ambassador in Japan (Allison)”. September 16, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d365>. (검색일: 2019.12.28.)

88) “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State”. May 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d179>. (검색일: 2019.12.28.)

89) “131. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, February 26, 1957”. February 26, 1957. FRUS, 1955-1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v21/d131>. (검색일: 2019.12.29.)

90) 박태균, “반일을 통한 또 다른 일본 되기”, 『일본비평』 3호 (2010), pp 107-116.

91) 대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서

에는 극복하지 못했던, ‘한일관계’ 라는 장애 요소가 어느 정도 완화되었다고 볼 수 있는 부분이다. 그러나 결과적으로는 박정희 정부가 추진했던 지역적 집단안보의 성립 또한 실패하고 말았다. 시기를 비롯하여 50년대와 여러 차이점이 있어 비교 대상으로 삼기에 어려움이 있지만, 한일관계의 상황이 서로 달랐음에도 결과는 같았다는 것은 집단방위구상의 폐기에 한일관계가 미치는 영향이 어느 정도 한정적이었음을 보여준다고 할 수도 있다.

2. 집단방위구상에 대한 일본의 비협조적 태도

아시아에서 집단안보가 실현되지 않은 이유 중 하나로 많이 지적되는 것은 바로 일본이다. “자국 및 아태지역을 방어할 의지도 능력도 없었던”⁹⁵⁾ 일본은 미국이 의도했던 아시아 집단방위체제가 무산된 데 있어 분명한 하나의 요인이었다. 미국은 일본과의 강화조약을 준비하던 50년대 초반서부터 일본의 재무장과 집단방위체제 가입을 중용했으나 일본은 소극적인 태도로 일관하였는데,⁹⁶⁾ 이는 재군비의 경제적 부담 및 공산 진영과의 마찰을 피하기 위해서였다.⁹⁷⁾ 아시아의 지역 국가들이 이를 결코 달가워하지 않았다는 점, 그리고 이것이 평화헌법과 상충된다는 점 또한 일본이 재무장과 집단방위 참여를 주저한 이유가 되었으리라고 생각된다. 이러한 일본의 태도는 50년대 초반, 미국이 아태 지역을 대상으로 처음 고안했던 태평양조약이 무산된 데 주요한 원인으로 지적된다.⁹⁸⁾ 만약 이 상황에서 미국이 일본을 제외한 집단방위를 다시 구상하

93) 박태균, “박정희 정부 시기 한국 주도의 동아시아 지역 집단 안전보장 체제 구상과 좌절”, 『세계정치』 제31집 2호(2010), pp 25.

94) 박태균, 2010(a), pp 24.

95) Nishida. 2009. pp 177.

96) Nishida. 2009. pp 175-176.

97) 김남은. “미국의 대일압력과 요시다 노선의 대미협조외교에 대한 재고찰”, 『일본문화학보』 제79집 (2018), pp 63-64.

98) Umetsu, Hiroyuki. “The birth of ANZUS: America’s attempt to create a defense linkage between Northeast Asia and the Southwest Pacific”, *International*

였었다라면 한일관계나 일본의 태도 여하에 제약을 받지 않게 되므로 성립이 이루어졌을 수도 있으나, 상기하였듯 미국은 전후 일본을 지역적 거점국가로 보고 있었던 이유로 아시아의 집단방위에서도 역시 일본을 배제할 수는 없는 입장이었다. 때문에 일본을 꺼리던 여타의 아시아 국가들이 일본을 제외한 형태의 새로운 구상안을 제시했을 때, 그것이 오히려 실현 가능성이 더 있었음에도 미국은 이에 냉담하게 대응하였다. 일본이 미국의 바람대로 움직이지 않은 이유로 향후 다자적 안보체제의 탄생이 일정 부분 저지되었다는 것을 알 수 있는 대목이다.

일본의 이러한 태도는 1954년 SEATO 창설이 논의 단계에 있을 때도 큰 변화 없이 유지되었다.⁹⁹⁾ 그러다 1960년에 양국의 협의를 통해 개정된 새로운 미일 안보조약에 ‘미국이 일본 및 극동의 평화를 위해 일본의 시설과 지역을 이용할 수 있다’는 내용의 이른바 ‘극동조항’ 6조가 포함되면서,¹⁰⁰⁾ 일본이 원치 않는 분쟁에 연루될 수 있다는 논란이 일어났다.¹⁰¹⁾ 일본이 간접적으로라도 극동의 안보에 나서야 하는 상황이 발생할 가능성이 생긴 것이다. 이는 미국이 그간 바라왔던 바와도 일치했다. 그러나 다소 역설적이게도, 개정 과정에서 벌어진 논란은 지역적 집단방위 참여에 대한 일본의 반대 입장을 여실히 보여주었다. 개정을 놓고 미국과 상의하던 일본 측은 미국이 제시한 개정안에서 “태평양 지역에서(in the Pacific area)”와 “개별적 그리고 집단적으로(individually and collectively)”라는 문구를 받아들일 수 없다고 주장, 이러한 문구들은 일본이 지역적 집단안보에 포괄되는 것을 의미하는 것으로 해석될 수 있기 때문이라고 그 이유를 설명하였다.¹⁰²⁾ 이는 당시 일본 사회의 분위

Relations of the Asia-Pacific, Volume 4, Issue 1, (February 2004), pp 176.

99) “Memorandum by Charles C. Stelle to the Director of the Policy Planning Staff (Bowie)”. March 31, 1954. FRUS, 1952-1954, Indochina, Volume XIII, Part 1. <http://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v13p1/d665>. (검색일: 2019. 12.18.)

100) 제 6조를 비롯한 조약의 내용은 일본 외무성 홈페이지에서 파일을 찾아 확인할 수 있다. 日本 外務省, 日米安全保障條約, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/index.html>. (검색일: 2020.07.02.) 참고.

101) 이기완, “미일관계와 동맹의 딜레마(1960~72): 일본 측 정치동학을 중심으로”, 『대한정치학회보』 17권 1호 (2009), pp 77.

기를 의식한 것으로, 50년대 후반에 접어든 시점에서 일본이 집단안보에 부정적이었다는 사실을 잘 보여준다. 당시 일본의 의회에서도 조약의 개정은 곧 ‘NEATO(SEATO의 동북아시아 버전)’의 실질적 실현이 될 것이라고 보는 시각이 존재했으며,¹⁰³⁾ 이를 우려하고 반대하는 목소리가 높았다. 그러나 당시 일본의 수상이던 기시 노부스케는 반발을 뒤로한 채 안보 조약 개정을 강행하였고, 결국엔 성공시켰다. 어떤 측면에서 보자면 미국이 일본을 향해 가지고 있던 본래의 의도에 이전보다 근접한 상황이 되었다고 볼 수도 있다. 그러나 일본이 평화헌법의 제약을 받는다는 사실에는 변함이 없었고, 이를 의식한 일본은 조약의 개정 이후에도 ‘국제법상 집단적 자위권을 가지고 있으나 행사는 할 수 없다’는 공식적 입장을 유지하며¹⁰⁴⁾ 집단방위에 여전히 소극적인 태도를 보였다. 이는 집단안보와 어느 정도 맥을 같이 하는 UN 평화유지활동 참여에 대하여 일본이 어떻게 반응하였는지를 보면 쉽게 확인할 수 있다. 1956년 UN에 가입한 이후 일본은 그 내부적으로 자국 병력의 UN 파견에 대한 논의를 시도하였으나 번번이 실패하였고, 80년대가 되어서야 비로소 파병에 대한 정부 차원의 입장을 발표하였다.¹⁰⁵⁾ 다시 말하면, 80년대 이전까지는 일본이 집단안보에 대하여 극도로 조심스러운 입장에 있었다는 뜻이 된다.

따라서 집단안보에 대한 일본의 거부감은 2차 대전 종전 직후부터 계속 되어왔으나 아주 느리게, 점진적으로 희석되어 왔다고 볼 수 있다.¹⁰⁶⁾ 본 고가 주목하는 1954-1960년의 기간에는 미-일 안보 조약이 개

102) “65. Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State” . May 22, 1959. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d65>. (검색일: 2019.12.19.)

103) 일본 국회회의록, 第31回-衆議院-外務委員會-第17号, 昭和34年04月01日, 穂積七郎의 발언 참고. <http://kokkai.ndl.go.jp/>. (검색일: 2019.12.19.)

104) 유지아, “전후 일본의 안보체제와 집단적 자위권 - 안보조약과 신안보조약을 중심으로 -”, 『일본학』 제 39집 (2014), pp 261.

105) 이종국, “전후 일본의 국제기구외교-유엔(UN)을 중심으로”, 『사회과학연구』 제9권 제 1호 (2003), pp 193-194.

106) 종전 후 70년이 지난 현재에 와서는 일본 정부가 집단안보의 영역까지도 넘나

정되고 극동조항이 수록되었으나, 집단방위에 대한 일본의 태도는 여전히 소극적이며 제한적이었다. 60년 개정된 미-일의 조약이 점령 직후 맺은 이전의 조약과 별다르지 않은 것으로 평가되는 것은¹⁰⁷⁾ 바로 그런 이유에서다. 따라서 54-60년의 사이 집단안보에 대한 일본의 소극적인 태도 역시 그리 큰 변화가 없는 변수였다고 할 수 있으며, 미국의 극동 정책에서 동북아시아 집단방위의 내용이 사라진 데에는 이보다 좀 더 중요한 계기나 원인이 있었을 것으로 본다.

3. 대만해협 위기와 미중관계

상기한 요인들은 선행연구들이 이미 많이 지적했던 바이며, 따라서 그 중요성과 타당성이 증명되었다고 볼 수 있다. 50년대 당시 한일관계가 괜찮은 상태였다라면, 혹은 일본이 재무장을 비롯한 미국의 집단방위 정책에 적극적으로 나섰더라면 작금의 결과는 꽤 달라졌을 수도 있다. 그러나 전술하였듯이 이 요인들은 2차 대전이 끝난 이후로부터 계속, 어떻게 보면 지금까지도 여전히 지속되고 있는 상황이기 때문에 54-59년의 5년간 미국의 극동 정책에 왜 변화가 있었는지에 대해서는 설명하기 다소 어려운 부분들이 있다. 그렇다면 이 5년의 시간 동안, 미국의 동북아 집단방위에 영향을 미친 것은 무엇이었는가?

본 연구는 그 답을 대만과 이에 얽힌 미중관계에서 찾는다. 50년대 대만은 집단방위체제에 편입되고자 하는 의지를 보였고, 한국과는 달리 ‘일본을 포함하는 집단방위도 수용할 수 있다’는 입장을 가지고 있었다. 따라서 대만의 내부적 상황이나 한·일과의 외교적 관계에서는 집단방위 형성에 큰 문제가 없었다고 볼 수 있다. 그러나 그럼에도 집단방위

들 수 있는 수준의 자위권을 논하고 있다. Lee Jaemin. “Collective Self-Defense or Collective Security? Japan’s Reinterpretation of Article 9 of the Constitution”, *Journal of East Asia & International Law*, Volume 8 Issue 2, (2015), pp 391.

107) Destler, I. M. et al, *Managing an alliance : the politics of U.S.-Japanese relations*, (Washington : Brookings Institution, 1976), pp 13.

구상의 폐기에 대만을 주목해볼 여지가 있는 것은, 대만이 공산 중국과의 관계에서 특수하고도 태생적인 문제를 안고 있기 때문이다. 대만과의 관계는 필연적으로 중국과의 관계로 연결된다. 냉전 초기만 해도 대만에 강력한 지지를 보내며 중국을 견제하던 미국은 중국이 강성해짐에 따라 점차 그 엄중한 태도를 누그러뜨렸다. 후에 자세히 기술하겠지만, 동북아시아 집단방위의 구상은 대만과 그 역외 섬들에 대한 미국의 의지가 약해지면서 함께 희미해지는 경향을 보인다. 이는 시기적으로 중국이 점차 강성해지며 국제사회의 인정을 받는 시기와의 일치한다. 따라서 본 연구는 선행연구들이 지적한 바에 더하여, 미국이 중국과의 관계를 의식하여 대만을 포함하는 집단방위체제에 부담을 느끼게 되었음을 포착하고, 이것이 동북아 집단방위가 무산된 하나의 원인이었음을 제시하려고 한다. 집단방위 가입에 대한 대만의 열망은 근본적으로 공산 중국을 견제하기 위한 측면이 가장 크다고 생각되는바, 이는 상당히 역설적인 결과라고 하겠다. 이어지는 챕터에서는 이 가설을 보다 상세히 살펴보도록 할 것이다.

V. 무산된 원인의 조망:

미-대만의 관계와 대중전략

지금까지 동북아시아의 집단방위가 실패한 원인으로 한일관계의 간극과 일본의 비협조를 살펴보았다. 이는 기존연구들이 지적하고 검증해왔던 바와 같으며, 아시아의 집단방위 실패에 상당히 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 설명은 대부분 54년 이전을 기준으로 이루어진 것이기에, 54년 이후에도 이를 그대로 적용하기에는 설득력이 다소 떨어진다. 따라서 본 연구는 기존연구들이 밝혀 온 사실관계를 바탕으로 하되 관점을 조금 바꾸어, 그동안 선행된 연구들이 크게 주목하지 않았던 중국이라는 변수에 관하여 살펴보고 이 또한 집단방위구상의 폐기에 영향을 미친 요인이 되었음을 설명해보고자 한다.

이에 따라 본 연구는, 동북아시아 집단방위가 무산된 원인으로서는 ‘미중관계’를 새롭게 조망하고자 하였다. 미-중의 관계는 중화인민공화국이 정식으로 탄생한 1949년부터 시작되었다. 공산 중국이 탄생하고 국민당이 물러나자, 당시의 트루먼 행정부는 중국 공산당을 친미적 정권으로 재탄생시키고자 노력하였다.¹⁰⁸⁾ 그러나 그 노력이 무색하게 중국은 한국전쟁에 참전하였고, 이후 미-중의 사이는 완전히 틀어져 버렸다. 미국은 UN에서 중국이 대표권을 획득하지 못하도록 주도하며¹⁰⁹⁾ 중국을 견제 및 봉쇄하기 위해 움직였고, 냉전이 점차 격화됨에 따라 미중관계는 오랜 기간 냉각되었다. 본 연구가 주요하게 다루고 있는 1954-1960년의 시간 동안에도 미국의 기본적인 대중 정책과 태도는 봉쇄 및 경계였다. 그러나 단순히 냉랭한 관계에 있었을 뿐, “아이젠하워 행정부는 결코 공산 중국을 무시하지 않았다.”¹¹⁰⁾ 50년대 미국의 극동 정책은 사실

108) “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council”. January 11, 1949. FRUS, 1949, The Far East: China, Volume IX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v09/d501>. (검색일: 2020.06.02.)

109) Cohen, Warren I. *America's response to China : a history of Sino-American relations*, (New York : Columbia University, 2000), pp 174.

상 중국에 초점을 두고 있었으며, 중국에 대하여 어떠한 태도와 정책을 견지할 것인지가 결국 그 핵심이었다.¹¹¹⁾ 애초에 서태평양 집단방위구상 또한 중국을 대상으로 한 것이었다.¹¹²⁾ 미국의 집단방위 계획과 중국 정책은 같은 맥락 속에서 진행되었다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 본 챗터에서는 연구의 대상이 되는 기간을 시기별로 나누고, 그 시간의 흐름 속에서 미국의 대중 정책과 동북아시아 집단방위구상이 어떻게 진행 및 변화되었는지를 살펴보고자 한다.

1. 1954-1955년

1) 1차 대만해협 위기와 미-대만 상호방위조약의 체결

1954년은 미중관계에 일대 파란이 일었던 해였다. 중국이 1차 대만해협 위기를 일으켰기 때문이다. 1차 대만해협 위기는 중국이 대만의 역외 섬인 금문과 마조를 포격한 사건으로, 이는 냉전 속 미-중 갈등의 절정으로써 미-중과 대만의 관계에 상당한 변화를 가져왔다.

이 사건은 미국이 동북아시아의 국가들을 엮어 집단방위체제를 성립시키고자 하는 의도와 함께, 대만과 상호방위조약 체결을 고려하던 것에서부터 시작되었다. 공산 중국은 미국의 이러한 의도를 인지하고 크게 반발하였는데, 중국 입장에서 미-대만 간 상호방위조약은 SEATO 및 NEATO와 연계되는 거대한 태평양 군사동맹의 시발점이었기 때문이

110) Cohen. 2000. pp 187.

111) “255. Memorandum From the Under Secretary of State (Herter) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Gray)”. January 30, 1959. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d255>. (검색일: 2020.01.05.)

112) “Note to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay)”, August 4, 1954. Foreign Relations of the United States, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d283>. (검색일: 2019.11.12.)

다.¹¹³⁾ 마오쩌둥(毛澤東)은 SEATO에 대만이 포함되는 것을 막으려고 하였고,¹¹⁴⁾ 저우언라이(周恩來) 역시 덜레스의 행보가 SEATO를 넘어 일본-자유중국-한국을 엮는 일 때까지 미칠 것이라며 우려하였다.¹¹⁵⁾ 당시 인민일보 또한 미국이 장개석·이승만과 협력하여 중국을 봉쇄하려고 한다는 식의 언급을 담은 기사를 실어내었다.¹¹⁶⁾ 이러한 중국의 위협인식, 즉 미국이 주도하는 아시아 집단방위체제 사이에 자국이 갇히게 될 수 있다는 불안감은 1차 대만해협 위기가 발발하는 하나의 원인이 되었다.¹¹⁷⁾ 말하자면 중국은 자국 봉쇄의 시발이 될지도 모를 미-대만 간의 상호방위협정을 막기 위해서¹¹⁸⁾ 일종의 무력시위를 했던 것이다.

그러나 상황은 그러한 중국의 의도와는 다르게 전개되었다. 미국은 대만의 보호를 위해 발 빠르게 움직여 그해 12월 미-대만 방위조약을 체결하였고,¹¹⁹⁾ 핵무기 사용까지 고려하고 있다는 압박을 중국에 가하며 적극적으로 나섰다.¹²⁰⁾ 이에 중국이 미국과 전쟁을 치를 생각이 없다는 뜻을 밝힘으로써 일촉즉발의 위기는 일단락되어, 이후 상호 대화를 위한

113) Wang, Tao. *Isolating the enemy: US-PRC relations, 1953-56*, Ph.D. Dissertation, Georgetown University, 2011, pp 125.

114) Christensen, Thomas J. *Useful adversaries : grand strategy, domestic mobilization, and Sino-American conflict, 1947-1958*, (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1996), pp 195.

115) Chou En-lai, ‘Report on Foreign Affairs to the Central People’s Government Council’, 11 August 1954, in *Important Documents Concerning the Question of Taiwan* (Peking: Foreign Languages Press, 1955) pp.110-11. 재인용: Kalicki, J. H. *The pattern of Sino-American crises : political-military interactions in the 1950s*, (London ; New York : Cambridge University Press, 1975), pp 127.

116) Jen-min Jih-pao, 8 August 1954, in SCMP 864, 7-9 August 1954, p 10. 재인용: Kalicki. 1975. pp 127-128.

117) Kalicki. 1975. pp 130.

118) Wang. 2011. pp 164.

119) Xiaobing Li, “PLA Attack and Amphibious operations During the Taiwan Strait Crisis of 1954-55 and 1958” in Ryan, Mark A., Finkelstein, David M. and McDevitt, Michael A. (eds.), *Chinese Warfighting: The PLA Experience Since 1949*, (Armonk: M. E. Sharpe, 2003), pp 151.

120) Gaddis, John Lewis. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, (New York : Oxford University Press, 1982), pp 170.

미-중 간의 회담이 시작되었다.¹²¹⁾ 그러나 1955년 8월부터 1957년 12월 까지, 제네바에서 열린 이 회담은 대만 문제에 대한 양국의 이해관계가 너무 다른 탓에 큰 소득 없이 종료되었고¹²²⁾ 결국 2차 대만해협 위기의 도화선으로 남게 되고 말았다.

이렇듯 54년의 위기는 미국이 대만과 양자동맹을 체결하는 데 지대한 영향을 미쳤다. 이를 기점으로 미-대만의 관계가 재규정되었다고 보아도 무방할 것이다. 그러나 당시 미국은 대만을 지키며 공산 중국을 봉쇄하는 한편으로, 중국과의 전면적인 전쟁은 피하고 싶어 했기 때문에¹²³⁾ 철저히 현상을 유지하는 것을 목표로 움직였다.¹²⁴⁾ 이때 조약의 보호 구역에 대만의 역외 섬들까지 모두 포함되어야 하는지의 문제를 두고 장개석과 미국의 견해가 달라서, 조약은 역외 섬들을 보호 구역으로 명시하지 않으면서도 여지를 남겨놓는 다소 묘한 형태로 완성되었다.¹²⁵⁾ 대만은 역외 섬인 금문과 마조를 수호하겠다는 의지를 꺾지 않았고, 미국은 대만의 이러한 태도를 못마땅하게 여겼기 때문에¹²⁶⁾ 이는 양국 간 입장 타협의 결과라고 볼 수 있다. 범위가 분명치 않은 이 조항은 공산 중국이 함부로 대만을 침범하지 못하게 하는 동시에, 대륙 수복의 꿈을 안고 공산 중국을 향해 공격적으로 나서 미국을 곤란하게 만들었던 장개석 역시 제한하는¹²⁷⁾ 이중적인 역할을 수행하였다. 이로써 결국 양안관

121) George and Smoke. 1974. pp 292.

122) Garson, Robert A. *The United States and China since 1949 : a troubled affair*, (London : Pinter Publishers, 1994), pp 70-71.

123) 김중섭. “金門의 전략적 지위에 대한 역사적 고찰 -1950년대 대만해협위기 기간 미국, 중국, 대만의 전략적 이익을 중심으로-”, 『중국학연구』 제 57집 (2011), pp 226.

124) “No. 397 Draft Statement of Policy, Prepared by the NSC Planning Board” . November 19, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d397>. (검색일 : 2019.10.22.)

125) George and Smoke. 1974. pp 271-272.

126) 김중섭. 2011. pp 226-228.

127) “No. 397 Draft Statement of Policy, Prepared by the NSC Planning Board” . November 19, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d397>. (검색일 :

계의 상황은 미국이 바라던 현상 유지의 방향으로 전개되었다.

2) 동북아시아 집단방위구상의 등장과 대만 변수

미-대만 간의 양자동맹이 체결되면서 동북아 집단방위구상의 대상인 삼국은 모두 미국과 정식 동맹국이 되었으며, 사실상의 양자동맹체제가 완성되었다. 이 양자동맹들은 모두 미국을 중심으로 연결되어 있었기 때문에, 동북아시아 집단방위를 이루는 근간이었다고 할 수 있다. 전술했던 것처럼 딜레스는 동북아시아에서 집단방위체제가 단시간에 실현되기는 어렵다는 것을 이미 알고 있었지만, 그럼에도 해당 조항이 극동 정책에 포함되어야만 한다고 주장하였다.¹²⁸⁾ 다만 해당 구상안은 현실성이 없다는 지적을 비롯하여 여러 비판을 받았는데¹²⁹⁾ 개중에는 구상이 정말로 실현에 성공할 경우 공산 중국과의 관계에서 연루와 같은 부정적인 영향이 발생할 것이라는 우려도 포함되어 있었다. 당시 국무부의 극동국(Bureau of Far Eastern Affairs)은 동북아시아 집단방위체제가 실현될 경우 미국이 공산 중국과 자유중국 사이의 전쟁에 개입해야 하는 명분이 생기게 되며, 또한 그러한 시스템이 공산 중국을 자극하여 미국의 포위망을 부수려는 움직임을 초래할 수 있다고 분석하였다.¹³⁰⁾ 미국의 대아시아 집단방위체제 조직 움직임에 대한 중국의 반발이 1차 대만해협위기의 원인이 되었음을 고려한다면, 극동국의 이러한 분석은 비교적 정확했다고 할 수 있다. 그러나 당시 미국 내부에는 매카시즘의 영향력이 남아

2019.10.22.)

128) “Memorandum of Discussion at the 210th Meeting of the National Security Council Held on Thursday, August 12, 1954” . August 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d297> (검색일: 2019.12.10.)

129) Sakata. 2008. pp 9.

130) “Memorandum from Ogburn to Drumwright” . August 12, 1954, in Hiroshi Masuda, ed., *Rearmament of Japan, part 2, 1953-1963* (Congressional Information Service and Maruzen Co., 1998. (microfische # 2-C-20). 재인용: Sakata. 2008. pp 9.

있었고, 탈레스는 이를 이용하여 공산주의라는 공동의 적에 맞서는 정부의 모습으로 내부적 단결을 도모하고 있었다.¹³¹⁾ 때문에 구상안은 반려되지 않은 채 극동 정책에 수록되었고, 구상안의 대상국인 한국·대만·일본에 대한 정책에도 동일하게 반영되었다.

그러나 양안관계가 영향을 미친 것은 비단 미국뿐만이 아니었다. 미국의 우방국들은 자유중국과 공산 중국 사이의 문제가 얼마나 민감한지를 이미 알고 있었고, 때문에 이 문제와 대만에 대하여 극히 조심스러운 태도를 취했다. 대만은 극동의 안보체제에 자국이 포함되길 원하였지만,¹³²⁾ SEATO의 회원국이었던 호주는 “특별히 대만이 SEATO에 포함되는 것을 원치 않는다”는 뜻을 밝히며¹³³⁾ 대만이 자국과 같은 집단방위 체제에 가입하는 것을 명백히 거부하였고, 비슷한 시기 영국은 ‘대만 때문에 미-중 간 전쟁이 발발한다면 이는 재앙이 될 것’이라는 입장을 강력히 피력하여¹³⁴⁾ 미국과 대만이 필요 이상으로 얽히는 것을 경계하였다. 이러한 반응들로 미루어 볼 때, 당시 미국의 우방국들은 미국이 대만 문제에 깊이 관여함으로써 미-중 전쟁이 발발할지도 모른다는 우려를 함과 동시에 자국이 대만과의 관계에 얽히는 것을 지극히 꺼렸던 것으로 보인다. 이와 같은 경향은 아시아에서도 유사하게 나타났는데, 미국은

131) Gaddis. 1982. pp 144.

132) 이 시기 미국은, 대만이 극동 지역의 집단방위에 들기 위하여 노력하고 있다고 평가하였다. “No. 295 National Intelligence Estimate”. September 14, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d295>. (검색일: 2020.04.17.)

133) “Memorandum of Conversation, by Walter H. Drew of the Office of Northeast Asian Affairs”. July 21, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d257>. (검색일: 2019.12.15.)

134) “308. Memorandum of a Conversation Between President Eisenhower and British Prime Minister Eden, Geneva, July 17, 1955”. July 17, 1955. FRUS, 1955-1957, China, Volume II. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v02/d308>. (검색일: 2019.12.15.)

아시아에서의 집단방위 대상국들 또한 분쟁지역화 된 대만과 얽히지 않으려고 할 것을 어느 정도 예상하고 있었다.¹³⁵⁾

미국, 필리핀, 일본, 한국으로 이루어져, 최종적으로는 마닐라 팩트 및 ANZUS와 연결될 서태평양 집단방위조약에 중화민국이 포함될 수 있도록 장려한다.¹³⁶⁾

...4개국을 포함하는, 그리고 결과적으로는 마닐라 팩트 및 ANZUS와 이어지는 서태평양 집단방위조약의 조직에 필요한 조건들을 가능한 한 빨리 충족시키도록, 또한 [4개 국가가 여기에] 참여할 수 있도록 장려한다.¹³⁷⁾

이러한 미국의 고려는 동북아시아 집단방위에 대한 정책의 조향에 서도 묻어난다. 상기한 두 문단은 54-55년 시기 미국의 대대만/대한·대일 정책에 포함되어 있는 집단방위 조항이다. 문구는 거의 유사하며 담고 있는 내용도 비슷하지만 한·일과 대만 정책 사이 약간의 차이가 있는 것을 확인할 수 있는데, 이는 미국이 동북아시아 집단방위에 있어 한·일은 묶어서 생각했던 반면 대만의 경우는 약간 다르게 보고 있었음

135) “Memorandum by Charles C. Stelle to the Director of the Policy Planning Staff (Bowie)” . March 31, 1954. FRUS, 1952-1954, Indochina, Volume XIII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v13p1/d665>. (검색일: 2019.12.15.)

136) “No. 459 Draft Statement of Policy Prepared by the National Security Council Planning Board” . December 28, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d459>. (검색일: 2019.12.11.)

137) “28. National Security Council Report” . April 9, 1955. FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d28>. (검색일: 2019.12.11.) ; 문장은 조금 다르지만, 한국 정책에도 역시 같은 내용이 삽입되어 있다. “24. National Security Council Report” . February 25, 1955. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d24>. (검색일: 2019.12.11.)

을 파악할 수 있게 해 준다. 먼저 대만 정책에는 없는 ‘일본과 각 국가들 간의 관계 개선’ 문구가 한·일 정책에는 삽입되어 있는데, 이는 한-일의 양측 관계가 집단안보 실현의 큰 문제임을 미국이 인지하고 있었기 때문일 것이다.¹³⁸⁾ 또 한 가지 양측의 차이는, 한·일 정책에서는 서태평양 집단방위를 ‘형성(form)하기 위한’ 이라는 문구를 넣은 것에 반해 대만 정책에서는 ‘포함(inclusion)되기 위한’ 이라는 문구를 넣었다는 점에 있다. 1차 대만해협위기를 겪은 직후인 당시의 정황상, 미국이 한국이나 일본에 비해 상대적으로 불안정한 대만을 집단안보 내에 포함시키기가 어려울 것으로 판단하고 있었다는 추측이 가능하다. 따라서 미국은 한국·일본을 집단방위를 형성하는 주축 국가로 보고, 대만은 여기에 ‘포함되어야 하는’ 국가로 보았다고 할 수 있다.

앞서 서술한 모든 상황은 ‘미국의 우방국들이 양안관계의 민감성을 느끼고 있었으며, 대만과 관계되는 것을 심히 조심스러워했다’는 한마디로 정리될 수 있다. 이러한 가운데서, 대만을 포함하는 집단방위의 구상안은 그것이 어떠한 형태이었던 국제적으로 환영받지 못했을 가능성이 높다. 국제사회의 반응이 지역적 집단방위의 결성과 성패에 상당한 영향을 주어왔던 것을 감안한다면, 사실상 대만을 포함하는 집단방위는 이 시기부터 이미 불가한 일이었다고 볼 수도 있다. 그러나 상술하였듯, 이 당시는 반공산주의와 그에 따른 강경한 대중 정책, 더불어 대만과 대만 방어에 대한 미국 내부의 지지가 압도적으로 높았던 시기였기 때문에¹³⁹⁾ 이른바 ‘서태평양 집단방위’의 구상은 덜레스와 당시 국방부 장관 윌슨을 비롯한¹⁴⁰⁾¹⁴¹⁾ 여러 인사의 동의를 얻어 극동 정책에 수록되었

138) 전술한바, 대만은 한국만큼 반일적이지는 않았고 일본을 포함하는 집단안보체제를 받아들일 의사도 있었다. 즉 동북아시아 집단안보의 실현에 있어 대만-일본의 갈등은 한-일의 갈등보다 훨씬 덜 부각되었다고 할 수 있다. 왕엔메이, 2013, pp 193 참고.

139) Steele, A. T. *The American people and China*, (New York : McGraw-Hill, 1966), pp 104.

140) 덜레스가 극동 정책을 논의할 때 해당 구상안에 관한 조항을 삽입할 것을 주장하자 윌슨은 이에 동의하였다고 기록되어 있다. 때문에 이 시기에는 국무부와 국방부 양측 모두 동북아시아 집단안보의 형성에 긍정적이었다고 볼 수 있다. “Memorandum of Discussion at the 210th Meeting of the National Security

다.

2. 1956-1957년

1) 국제사회의 대중 인식 변화와 반공주의의 후퇴

56-57년은 50년대 중반을 넘어 후반으로 접어드는 시점이라고 할 수 있다. 이 당시 미국은 소련과의 관계 개선을 도모하는 한편으로, 중국의 접근은 이전과 같이 단호히 거부하는 정책을 유지하고 있었다.¹⁴²⁾ 그러나 이러한 미국의 대중 정책은 국제적으로 점점 수세에 몰리기 시작하였다. 1956년 즈음에 들면, 그간 미국이 주도해온 자유세계에서 공산 중국에 대한 수출 규제 완화 및 유엔 가입 허용 문제를 두고 미국을 압박하는 목소리가 높아지게 된다.¹⁴³⁾ 엄격히 적용되고 있는 대중국 정책을 재고하고 공산 중국을 인정하자는 주장은 비단 국외 동맹국뿐만이 아니라 미국 내부에서도 속속 등장하였다.¹⁴⁴⁾ 공산 중국의 위상이 점차 높아지는 한편, 강렬했던 반공주의의 열기는 서서히 식어가기 시작한 것이

Council Held on Thursday, August 12, 1954” . August 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d297> (검색일: 2019.12.10.)

141) 하지만 이후의 군은 실상 이보다는 좀 더 구체적이고 현실적인 대안, 이를테면 대만 군대의 현대화와 같은 방안으로 상황에 대처했던 것으로 보인다. Gallicchio, Marc S. “The Best Defense Is a Good Offense: The Evolution of American Strategy in East Asia, 1953-1960” in Cohen, Warren I. and Iriye, Akira (eds.), *The great powers in East Asia, 1953-1960*, (New York : Columbia University Press, 1990), pp 78.

142) Yahuda, Michael B. *The international politics of the Asia-Pacific : 1945-1995*, (London ; New York : Routledge, 1996), pp 123.

143) “126. National Intelligence Estimate” . January 5, 1956. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d126>. (검색일: 2019.10.13.)

144) Foot, Rosemary. *The practice of power : American relations with China since 1949*, (Oxford : Clarendon Press, 1995), pp 92-93.

다. 국내외적으로 압박을 받는 상황 가운데 미국은 중국이 장차 국제사회에서 인정받으며 세계 체제에 안정적으로 편입되리라는 판단을 하게 되나,¹⁴⁵⁾ 1956년 당시에는 대중국 수출 규제를 유지하는 것이 바람직하다는 결론을 내려¹⁴⁶⁾ 그 이전부터 지속되어 오던 대중국 정책에 큰 변화를 주지 않았다. 그러나 불과 1년 후인 57년, 영국을 비롯한 다른 우방국들의 요구로 미국은 다시 한번 대중국 수출 규제에 대한 정책을 재고해야만 하는 상황에 처하게 된다.¹⁴⁷⁾ 실상 미국의 전반적인 대중국 정책은 시간이 갈수록 더욱 더 국내·외부적인 우려에 시달렸다고 할 수 있다.¹⁴⁸⁾ 그러나 당시까지만 하더라도 대중국 정책을 완화해야 한다는 의견은 다수가 아니었으며, 지지보다는 비판을 더 많이 받는 상황에 놓여 있었기 때문에¹⁴⁹⁾ 미국은 이 시기가 지난 후 1958년에 가서야 비로소 대중국 규제의 완화를 결정하게 된다.¹⁵⁰⁾ 정리하자면, 미중 간의 적대적인 분위기는 여전히 유지되는 한편으로 미국 내부의 반공주의는 점차 빛바래 가며, 대중 정책에 관한 국제적 압박 또한 본격적으로 시작된 시기가 바로 56-57년이었다고 할 수 있겠다.

2) 동북아시아 집단방위구상의 점진적 쇠퇴

결과론적으로 보자면 이 시기 미국의 대중 정책에는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다. 그러나 그것을 둘러싼 분위기나 시선은 분명히 달라졌으며, 그렇기에 동북아시아 집단방위구상에 있어서 이 시기는 일종의

145) “126. National Intelligence Estimate”. January 5, 1956. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d126>. (검색일: 2019.10.13.)

146) Zhang, Shu Guang. *Economic Cold War : America's embargo against China and the Sino-Soviet alliance, 1949-1963*. (Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press ; Stanford, Calif. : Stanford University Press, 2001), pp 175.

147) Zhang. 2001, pp 186.

148) Zhang. 2001, pp 196.

149) Foot. 1995. pp 93.

150) Zhang. 2001. pp 197.

‘과도기’ 였다고 보는 것이 타당할 것 같다. 미국은 양안관계에서 가장 민감했다고 볼 수 있는 대표권 문제에도 역시 대만을 옹호하며 단호하게 대응하였지만,¹⁵¹⁾ 중국 문제는 그 복잡성 자체로 이미 집단방위 추진의 걸림돌이었다.

중동에서는 팔레스타인 문제의 해결이 지역적 조직의 성립을 위한 최소한의 전제조건이며, 극동에서는 중국의 대표권 문제의 해결이 그러하다. 이 문제들의 해결 없이는, 현재 지역적 안보조약에 속해있지 않은 국가들이 [지역적 안보조약에] 참여할 의사를 보일 가능성은 없는 것으로 보인다.¹⁵²⁾

상기한 인용문은 당시 미 국무부 산하 국제기구 담당 차관보가 집단안보 프로젝트에 관련하여 작성한 문서인데, 극동에서 중국의 대표권 문제가 해결되어야만 비로소 집단안보를 꾀할 수 있으리라고 언급하고 있다. 결국 중국 문제가 동북아의 집단방위 조직에 방해되는 요소임을 지적하고 있는 것이다. 이러한 사고는 57년 미국의 주일대사였던 맥아더가 국무장관에게 보내는 편지에도 드러나 있다.

…대만과 공산 중국 간의 적대관계 속에서 발생할지도 모를 전쟁에 연루될 수 있다는 우려가 있기 때문에, 일본은 대만과의 집단안보조약에 들어가길 원하지 않을 것이다.¹⁵³⁾

151) “178. Circular Telegram From the Secretary of State to Certain Diplomatic Missions” . May 17, 1956. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d178>. (검색일: 2020.01.03.)

152) “96. Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Legal Adviser (Becker)” . November 29, 1957. FRUS, 1955-1957, United Nations and General International Matters, Volume XI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v11/d96>. (검색일: 2019.10.23.)

153) “159. Letter From the Ambassador in Japan (MacArthur) to the Secretary of State” . May 25, 1957. FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d159>. (검색일: 2020.01.08.)

상기한 편지가 전하고 있는 것은, 대만-중국의 갈등에 연루될까 우려한 일본이 집단안보에 나서지 않을 것이라는 의견이다. 상술했던 것처럼 이러한 우려는 비단 일본뿐만이 아니라 다른 여러 국가들에서 일찍이 하고 있었다. 동북아 집단방위의 또 다른 한 축이었던 한국 역시 대만과 군사적으로 엮히는 것을 무척 조심스럽게 여겼던 것 같다. 1956년 한국의 한 의원이 대만을 방문하여 ‘중국의 대만 침략 시 한국도 참전할 것’이라는 언급을 하였을 때 언론에서 그가 실언하였다고 크게 비판했던 일이 있는데,¹⁵⁴⁾ 이러한 사건들이 그 방증이 될 수 있으리라고 생각한다. 자유세계의 여러 국가들을 비롯하여 일본, 한국, 사실상 미국까지도 중국과의 전쟁에 ‘말려 들어가고 싶지 않은’ 심리를 가지고 있었다고 보는 것이 옳을 것 같다.

이러한 상황에서 동북아 집단방위구상은 점차 힘을 잃어갈 수밖에 없었다. 미국 내부에서는 이즈음, 대아시아 정책에서 동북아 집단방위에 대한 조항을 변경해야 한다는 목소리가 점점 높아졌던 것으로 보인다. 1957년 미국의 대한국 정책 논의과정에서는 동북아시아 집단방위의 내용을 담은 조항을 삭제하라는 요구가 있었으며,¹⁵⁵⁾ 대 대만정책을 검토하는 과정에서도 해당 조항을 다시 심사숙고하였다는 언급이 있다.¹⁵⁶⁾ 이러한 사실들은 54년 극동 정책에 명문화된 이후 유지되고 있던 동북아시아 집단방위의 개념이 57년에 이르러 존립의 위기를 맞았다는 것을 여실히 보여준다. 당시에는 한일관계나 일본의 소극적 태도 같은 악조건이 54년과 크게 달라지지 않고 여전히 유지되었다는 점을 참고했을 때, 해

154) 『동아일보』 1956년 10월 14일 ; 『조선일보』 1956년 10월 24일.

155) “205. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Sebald) to the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie)”. March 15, 1957. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d205>. (검색일: 2019.12.11.)

156) “281. Memorandum From the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council”. September 9, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d281>. (검색일: 2020.01.07.)

당 조항을 삭제해야 한다는 목소리가 높아졌던 이유는 이전과는 확연히 달라진 중국의 위상, 그리고 대만으로 인해 중국과 전쟁하게 될지도 모른다는 우려 때문일 가능성이 높다. 56-57년의 기간은 1차 대만해협 위기가 종료된 이후, 즉 중국이 대만을 상대로 무력사용까지도 불사할 수 있다는 것을 미국이 이미 인지하고 있던 시점이면서, 54년과는 달리 국제사회에서도 중국을 인정해야 한다는 의견이 더욱 강세를 보이기 시작했던 시기이기 때문이다.

하지만 논의가 있었다는 것과는 별개로, 해당 조항은 삭제되지 않은 채로 50년대 말까지 유지되었다.¹⁵⁷⁾¹⁵⁸⁾ 다만 대한 정책의 경우 조항의 문구에 작은 변화가 있었는데, 이는 추진의 속도와 관련된 것이었다.¹⁵⁹⁾

157) 삭제 요구가 있기는 했으나, 이는 미국의 극동 정책에 명시되어 있는 기본적인 요소라는 이유로 삭제할 수 없다는 답변이 있었던 것으로 확인된다. “205. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Sebald) to the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie)”. March 15, 1957. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d205>. (검색일: 2019.12.11.)

158) 대대만 정책의 검토 과정 중에서도 해당 조항에 대해 심사하였지만, 결국 바꾸지는 않았다고 기술되어 있다. “281. Memorandum From the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council”. September 9, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d281>. (검색일: 2020.01.07.)

159) 1954-1960년 동안, 일본과 대만 정책에 비하여 한국 정책은 변동이 잦았던 것으로 보인다. 때문에, 이렇게 미세한 수준의 조항 문구 변화는 한국 정책에서만 확인할 수 있다. 전술했던 것처럼 대만 정책에서의 집단방위 조항은 애초에 한국·일본의 그것과는 달랐으며 이 시기에는 문구에 변동이 없었고, 일본 정책은 변화 없이 그대로 유지되었다. 따라서 이러한 문구의 변화는 일본·대만 정책에서는 확인할 수 없었다. “175. National Security Council Report”. June 11, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d175>. (검색일: 2020.06.09.) ; “12. National Security Council Report”. January 15, 1955. FRUS, 1955-1957, China, Volume II. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v02/d12>. (검색일: 2020.06.09.) ; “288. National Security Council Report”. October 4, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III.

…필리핀, 일본, 중화민국, 그리고 한국을 포함하며, 결과적으로는 마닐라 팩트 및 ANZUS와 이어지는 서태평양 집단방위조약을 조직하는 데에 필요한 조건들을 가능한 한 빨리 충족시키도록, 또한 [4개 국가가 여기에] 참여할 수 있도록 장려한다.¹⁶⁰⁾

필리핀, 일본, 중화민국, 그리고 한국을 포함하며, 결과적으로는 마닐라 팩트 및 ANZUS와 이어지는 서태평양 집단방위조약을 조직하는 데에 필요한 조건들을 충족시키도록, 또한 [4개 국가가 여기에] 참여할 수 있도록 장려할 것.¹⁶¹⁾

위의 인용문은 각각 1955년과 1957년, 미국이 기록한 대한국 정책의 집단방위 문구이다. 내용은 같으나, 57년에는 ‘가능한 한 빨리(as soon as possible)’ 라는 문구가 삭제된 것을 확인할 수 있다. 이러한 변화는 작은 것이지만, 적어도 미국 측이 동북아 지역의 집단방위를 단기간에 실행이 매우 어려운 목표로 바라보게 되었다는 점을 보여준다. 앞서 언급했던바, 당시 이 조항에 대한 삭제 요구가 있었다는 것을 고려해보면 동북아 집단방위 자체에 대한 회의적 분위기가 강해졌음을 짐작할 수 있다. 그러나 매카시즘의 영향력은 여전히 잔존하고 있었고, 아이젠하워 행정부는 이를 완전히 탈피하지 못했다.¹⁶²⁾ 따라서 56-57년 시기의 대중 정책, 그리고 동북아시아 집단방위구상은 이에 대한 비판적 시선이

<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d288>. (검색일: 2020.06.09.) 참고.

160) “24. National Security Council Report” . February 25, 1955. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d24>. (검색일: 2019.12.11.)

161) “240. National Security Council Report” . August 9, 1957. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p2/d240>. (검색일: 2020.03.25.)

162) 차상철, “매카시즘과 스탈린주의 그리고 냉전의 심화”, 『미국사연구』 제 10집 (1999), pp 249-250.

점차 고조되는 가운데서도 그 이전의 것이 관성을 가지고 이어져 온 것이라고 볼 수 있을 것이다.

3. 1958-1960년

1) 2차 대만해협 위기와 미국의 대중 태도 유연화

50년대 말에 접어들면, 그 이전까지 같은 사회주의 국가로서 잘 지내오던 공산 중국과 소련 사이에 균열이 발생하는 변화가 일어나기 시작한다. 나쁘지 않던 중소관계는 50년대 후반, 양국이 서로 전략노선을 달리하면서 점차 틀어지기 시작하였다. 소련은 미국과의 관계를 평화롭게 유지하려 노력했던 반면, 중국은 이를 달가워하지 않아¹⁶³⁾ 양국 간 견해의 차이가 있었던 것이다.

그런 한편으로 미국과 중국의 관계는 그 이전보다 더욱 꺾끄러워진 상태였다. 미국은 1차 대만해협 위기가 종료된 55년 이후 대만에 대한 군사 및 경제원조를 강화하고, 57년에는 대만에 핵탄두 미사일을 설치하겠다고 발표하며 중국의 심기를 아주 불편하게 만들었다.¹⁶⁴⁾ 다시 말하면, 미국의 적대적인 대중 정책이 이전과 같이, 혹은 더 강하게 유지되고 있었던 것이다. 다시 안보 불안을 느끼기 시작한 중국은 이 상황을 타파하고 자국의 이익을 지키기 위하여, 마치 벼랑 끝 전술과도 같은¹⁶⁵⁾ 2차 대만해협위기를 일으키게 된다. 이러한 중국의 무력시위는 미국뿐만이 아니라 당시 자국과의 사이가 점차 소원해지고 있던 소련 또한 견제한 것이었는데, 이는 상술했듯이 당시 소련이 미국과의 관계 개선에 공을 들이고 있었기 때문이다.¹⁶⁶⁾ 따라서 2차 위기는 자국에 대한 포위

163) 임방순, 한마크만균. “중-소 분쟁 초기 중국의 대북한 원조 -1956~1960년을 중심으로”, 『인문사회과학연구』 제16권 제3호 (2015), pp 275.

164) George and Smoke. 1974. pp 372.

165) George and Smoke. 1974. pp 372.

166) 소련이 추진하던 미-소의 친교를 방해하려는 의도 또한 2차 대만해협위기의 발발에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 당시 중동 지역에서 일어난 공산혁명에 미국은 파병을 감행했는데, 중-소는 표면적으로 함께 미국을 비판하는 목소리를 내긴

를 방지하려는 목적으로 벌어진 1차 대만해협위기와 비슷하면서도, 좀 더 복잡한 양상을 띠었다고 할 수 있다. 54년 이후 중국은 여타의 다른 국가들이 미국 주도의 집단방위조직에 가입하지 못하게 하려는 경고성의도를 가지고 보란 듯이 대만과 그 역외 섬들을 계속 압박해 왔었기 때문에,¹⁶⁷⁾ 2차 대만해협위기의 발발에는 이러한 경고의 의미가 일부 반영되어 있었으리라고도 추측해볼 수 있다.

2차 대만해협 위기의 발생과 함께 미중관계는 더더욱 경색 국면으로 접어드는 듯했다. 더불어 위기 발생 이듬해인 59년에는 미국의 대만 원조가 큰 폭으로 증가하면서¹⁶⁸⁾ 미-대만의 동맹관계가 여전히 견재함이 증명되었다. 그러나 미국과 중국은 양측 모두가 서로를 상대로 전쟁을 할 생각이 없었기 때문에,¹⁶⁹⁾ 2차 대만해협 위기의 발생 이후에도 미-중관계는 심각하게 위협한 지경에 이르지는 않았다.¹⁷⁰⁾ 심지어 역설적이게도, 이 시기 중국에 대한 미국의 태도는 오히려 가시적으로 누그러졌으며 반대로 대만에 대한 비판의 목소리는 높아졌다. 미-중이 대치상황에 있던 9월 말, 덜레스는 대만의 국민당을 비판하면서 중국과 대화를 나눌 준비가 되어있다는 유연한 입장을 표명한 동시에, 대만의 지위를 유지하면서 동시에 중국을 인정하는 방향의 정책을 모색하기 시작하였다.¹⁷¹⁾

미국이 이렇듯 뜻밖의 대응을 하게 된 것은, 2차 대만해협 위기가 1차 위기에 이어 다시 한번 금문도에서 발생하면서 미국이 대만의 역외 섬들까지 방어해야 하는지에 대한 논쟁이 다시 불거진 것과 무관하지 않다. 덜레스는 미국이 대만의 섬들까지 사수해야 한다는 입장을 고수했지만 여론은 부정적이었으며,¹⁷²⁾¹⁷³⁾ 미국 의회에서는 여러 의원들이 나서

했지만 각기 다른 생각을 품고 있었다. 중국은 미국의 중동 개입과 대만 문제를 묶어서 생각하고 있었으나 소련은 그렇지 않았고, 이 점에서 중국의 불만이 무척 컸다. 김중섭. 2011. pp 229.

167) Yahuda. 1996. pp 197.

168) Hickey, Dennis Van Vranken. *United States-Taiwan security ties : from Cold War to beyond containment*, (Westport, Conn. ; London : Praeger, 1994), pp 21.
표 참조.

169) 김중섭. 2011. pp 230-231.

170) Kalicki. 1975. pp 207.

171) Cohen. 2000. pp 186.

‘공산 중국과의 전쟁에 미국이 끌려 들어가고 있다’ 고 비판하였다.¹⁷⁴⁾ 같은 맥락에서 애치슨 또한 미국이 “동맹조차 없이 중국과의 전쟁으로 향하고 있다” 고 발언하였다.¹⁷⁵⁾ 실제로 영국과 일본을 비롯한 미국의 주요 우방국들은 덜레스가 추진하던 대중 정책에 일찌감치 부정적인 반응을 보이고 있었고,¹⁷⁶⁾¹⁷⁷⁾ 국제적으로도 중국의 UN 가입을 찬성하는 국가들이 이전에 비해 점점 더 많아지고 있었기에¹⁷⁸⁾ 어떤 의미로는 미국이 되레 국제사회에서 완전히 고립될 위기에 처해 있었다고 볼 수 있다. 이러한 상황은 결국 미국이 대중국 태도에 변화를 주어 새로운 접근 방식으로 중국과의 협상에 임하게 되는¹⁷⁹⁾ 계기가 되었다. 말하자면 후일의 미-중 데탕트로 이어지는 거대한 변화의 작은 시작이라고 하겠다.

172) Yi Sun, “John Foster Dulles and the 1958 Taiwan Strait Crisis,” in Xiaobing Li, Hongshan Li (eds.). *China and the United States : a new cold war history*, (Lanham : University Press of America, 1998), pp 88.

173) 미국이 대만을 위해서 중국과 전쟁해야 하는지에 대하여, 찬성은 30퍼센트도 안 되었던 것으로 집계되었다. 55년에 비슷한 질문으로 시행되었던 조사에서는 찬성하는 의견이 압도적이었던 것과 사뭇 대비되는 결과라고 할 수 있다. Steele, A. T. 1966. pp 104-105.

174) Yi Sun, “John Foster Dulles and the 1958 Taiwan Strait Crisis,” in Xiaobing Li, Hongshan Li (eds.). 1998. pp 84.

175) *New York Times*, September 14, 1958. 재인용: Yi Sun, “John Foster Dulles and the 1958 Taiwan Strait Crisis,” in Xiaobing Li, Hongshan Li (eds.). 1998. pp 85.

176) Yi Sun, “John Foster Dulles and the 1958 Taiwan Strait Crisis,” in Xiaobing Li, Hongshan Li (eds.). 1998. pp 85.

177) 미국은 대만과의 대화에서, ‘뉴질랜드의 총리가 대만의 역외 섬들을 포기할 것을 미국에 종용했다’ 고 밝히고 있다. 이에 덧붙여 ‘호주 또한 해당 섬들에 대한 미국의 입장을 크게 지지하지 않는다’ 며 당시 미국의 대중국, 대만 정책이 주요 우방국들로부터 외면받고 있음을 보여주었다. “86. Memorandum of Conversation” . September 13, 1958. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d86>. (검색일: 2020.03.16.)

178) Dulles, Foster Rhea. *American policy toward Communist China, 1949-1969*, (New York : Crowell, 1972), pp 185.

179) Young, Kenneth T. *Negotiating with the Chinese communist : the United States experience, 1953-1967*, (New York : McGraw-Hill, 1968), pp 221.

2) 양안관계와 동북아시아 집단방위구상의 실질적 종결

이런 상황에서 중국이라는 요소가 동북아시아 집단방위구상에 상당한 걸림돌이 되었음은 분명하다. 이는 딜레스가 58년 11월, 영국 대사와 나눈 대화에서 확인할 수 있다.

논의를 약간 넓히면서 장관은, 미국이 결과를 예측할 수 없는 매우 어려운 작업을 하고 있다고 말했다. 우리는 매우 중요한 가치를 가지는 아시아의 섬 및 반도의 체인(chain)을 지키려고 노력하고 있다. 하지만 이 체인을 구성하는 요소들 사이에는 사실 지리적으로, 정치적으로, 문화적으로, 심리적으로, 그 외에도 많은 장애물이 있다. 그리고 그 가까운 곳에는 공산 중국이라는 역동적 요소가 자리하고 있다. 그 정권은 미국이 서태평양에서 빠져나가기를 바라고 있는 것이 분명하다.¹⁸⁰⁾

상술한 딜레스의 이야기는, 그가 아시아 지역의 집단방위 조직에 장애 요소가 여러 가지로 무척 많은 것에 더해 중국이 매우 까다로운 고려 조건이 되었다고 생각하고 있음을 시사하고 있다. 서태평양에서 미국을 몰아내어 자국을 향한 봉쇄를 돌파할 것을 추진하는 중국을 목전에 둔 채로, 중국이 가장 민감하게 생각하는 대만을 집단방위에 포함시키려는 계획은 그야말로 미-중 전쟁을 부추기는 행태로 인식되었을 가능성이 높다. 이와 같은 위협인식은 54년 1차 대만해협위기가 발생했을 때부터 이미 존재했던 것이지만, 50년대 후반과 54년의 상황은 차이가 크다는 것에 주목해야 한다. 54년에는 미국의 엄밀한 대중 정책이 대체로 지지를 받고 있었지만 58년 2차 대만해협위기의 발생을 전후해서는 그렇지 않았고, 이 시점에서 미국 외교는 불가항력적으로 중국과의 관계를 새로이 정립해야만 하는 일종의 외교적 시험대에 놓여 있었다. 그리고 이러한 압박은 중국에 대한 유화적 제스처로 나타났다. 당시 국가안보 특별

180) “22. Memorandum of a Conversation, Department of State”. November 17, 1958. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d22>. (검색일: 2019.11.15.)

보좌관이었던 그레이(Gordon Gray)가 1959년 초 “이제 미국의 기본 안보 정책에는 중-소 간 차이를 이용하려는 노력이 필요하다” 며¹⁸¹⁾ 국무부에 보고한 것과, 국무부의 매클린톡(Robert McClintock)이 동아시아의 안정을 위해 미국은 중국의 성장을 인정하고 이로써 궁극적으로 “막시스트 독트린에 지배되지 않는” ¹⁸²⁾ 중국을 만들어야 한다고 보고한 것 등을 종합적으로 살펴볼 때, 당시 미국 내부에서는 중국을 회유하여 관계를 개선하는 방향으로 정책 노선을 바꾸어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있었던 것으로 보인다.¹⁸³⁾ 이렇듯 중국에 대한 인식이 점차 전환되기 시작한 상황에서, 미국이 대만을 포함하는 집단방위를 계속 추진하기는 어려웠을 가능성이 매우 높다. 50년대 초반 미국이 SEATO를 구상할 당시 가입국에서 한국과 대만을 제외한 이유 가운데 하나가 또한 중국이었기 때문에,¹⁸⁴⁾ 이러한 설명은 더욱 설득력을 얻을 수 있다고 본다.

181) “252. Memorandum From the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Gray) to the Under Secretary of State (Herter)”. January 14, 1959. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d252>. (검색일: 2019.11.28.)

182) “305. Paper Prepared by Robert McClintock of the Policy Planning Staff”. December 31, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v03/d305>. (검색일: 2019.10.17.)

183) 이러한 주장은 공산 중국이 처음 등장했을 당시 애치슨이 중국에 접근하려 시도했던 것과 비슷하다. 사실 이 견해 자체는 애치슨의 실패 이후 54년의 극동 정책에 명시되어 있었다. 다만 이전까지는 매카시즘의 영향으로 크게 주목받지 못하다가, 정세가 바뀌자 비로소 그 필요성이 재조명받기 시작했던 것 같다. “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson)”. August 11, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d296>. (검색일: 2019.11.28.) ; “No. 397 Draft Statement of Policy, Prepared by the NSC Planning Board”. November 19, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d397>. (검색일: 2019.11.30.)

184) 권오중. 2009. pp 155.

그러나 이러한 상황 가운데서도, 동북아 집단방위구상에 관련한 조항은 2차 대만해협 위기가 끝난 이후 1959년 중반까지 존속하였다.¹⁸⁵⁾ 특별히 대만의 장개석은 58년에 동북아의 안보 동맹 실현을 위해 한-일이 조속히 관계를 개선해야 한다' 고 촉구하며 이 문제를 환기하기도 하였다.¹⁸⁶⁾ 미국은 2차 대만해협 위기가 종료된 후에도 동북아의 집단방위구상을 여전히 극동 정책에 남겨두고 있었지만, 사실상 이 시기에는 그것에 대한 논의 자체가 많지 않았었던 것으로 보인다. 다만 한 가지 주목할 것은 이 시기에 이르러 '동북아시아' 만의 집단방위구상은 생명력을 잃었어도 아시아의 다른 자유국가들과 동북아시아를 어떻게든 협력적으로 연결하려는 구상은 여전히 남아있었다는 점이다. 1958년 10월 델레스가 작성한 문서에는 대만을 '자유국가들의 집단안보'에 참여시킬 것을 제시하고 있으며,¹⁸⁷⁾ 1958년 11월에는 미국의 스무트 제독(Admiral Smoot)이 대만의 국방장관과 대화를 나누면서 “최근 일어난 사건들은 집단적 공동체의 방위 능력을 더 깊이 있게 유지하여야 한다는 것을 확인시켜 준다”고 언급, 공동체적 방위가 더욱 발전해야 함을 역설한 바 있다.¹⁸⁸⁾ 이러한 발언들은 미국이 새로운 집단안보 조직을 만들기보다

185) 이는 미국의 대한민국 정책을 기준으로 한다. 59년 중후반 극동 정책에서 동북아 집단안보에 관련한 조항이 사라진 후 60년에 들면 대한민국 정책에서도 해당 조항이 사라진다. “279. National Security Council Report” . July 1, 1959. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d279>. (검색일: 2020.03.24.) ; “334. National Security Council Report” . November 28, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d334>. (검색일: 2020.03.24.)

186) 일본 국회회의록, 第28回-衆議院-外務委員會-第4号, 昭和33年2月17日, 大橋忠一の 발언 참고. <http://kokkai.ndl.go.jp/>. 검색일: 2020.03.02.

187) “185. Draft Talking Paper Prepared by Secretary of State Dulles” . October 13, 1958. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d185>. (검색일: 2019.11.20.)

188) “244. Despatch From the Embassy in the Republic of China to the Department of State” November 27, 1958. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v19/d244>. (검색

이미 있는 조직을 더 발전시킬 것을 의도하고 있었음을 은연중에 드러내고 있다고 할 수 있다. 이는 미국이 54년 동북아시아 집단방위에 대한 논의를 비교적 활발하게 진행하고 있을 때에도 이미 인지하고 있었듯이, 한국-일본-대만을 모두 잇는 형태의 구상이 현실적으로 어려웠기 때문으로 추측된다. 이때 딜레스는 SEATO와 한국·대만을 연결하여 군사적 협력관계의 발전을 추진하려 시도하였다.

미국이 제시한 세부 항목 두 가지가 승인되었음: 첫 번째는 다른 방위 조직들과의 교류를 위한 NATO 제안의 수용이며, 두 번째는 한국과 대만처럼 지역적 조직에 가입되지 않은 국가들과의 군 인사급 교류 권한의 수용이다.¹⁸⁹⁾

상기한 글은 SEATO의 네 번째 각료 회의가 열린 이후, 미국 측이 그 결과를 기록해 놓은 문서에서 발췌한 것이다. 이를 통하여 미국이 첫째로는 다른 안보 조직들과의 교류를, 둘째로는 한국·대만을 포함한 비회원국들과의 교류를 SEATO에 제안하였고, 이것이 회의에서 받아들여졌음을 알 수 있다. 이는 미국이 동맹국들을 중심으로 이루어진 안보체제를 연결하려고 시도했다는 것과, 이에 한국과 대만까지 포괄하려 하였다는 것을 잘 보여주고 있다. 기실 미국은 미-대만의 양자동맹 체결 이전부터 한국·일본 및 대만을 SEATO에 가입시키려는 고려를 하고 있었다.¹⁹⁰⁾ 그러나 뉴질랜드가 이에 대해 명확한 반대 의견을 내비침과 동시에¹⁹¹⁾ 영국이 1950년에 이미 공산 중국을 법적 정부로 인정하여 대만과

일: 2019.11.20.)

189) “3. Letter From the Secretary of State to the President” . March 11, 1958. F RUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d3>. (검색일: 2019.11.20.)

190) “Memorandum of Conversation, Prepared in the Department of State” . July 9, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d242>. (검색일: 2020.03.02.)

191) “The Embassy of New Zealand to the Department of State” . August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.

의 관계 성립이 어려웠던 이유 등으로¹⁹²⁾ 실현되지는 못하였다. 때문에 이 시기의 덜레스는 과거처럼 대만이나 한국을 SEATO에 직접 가입시키려 시도하기보다는, 군사적으로 긴밀한 협력관계를 이루도록 조정하는 선에서 공산주의의 확대를 막으려 했던 것으로 볼 수 있다. 이때 일본이 대상국으로 언급되지 않은 것은 여러 가지 이유가 있었겠지만, 애초에 일본은 전범국으로 SEATO에서 환영받지 못함을 미국이 이미 잘 알고 있었던 것, 그리고 당시 미-일이 안보조약 개정을 두고 논의하고 있던 단계였던 것이 주요한 이유 중 하나였으리라고 생각된다. 개정 논의가 시작될 당시 일본에 군사적 의무를 추가적으로 부과할 수 있을지를 미국이 고려하고 있었기 때문이다.¹⁹³⁾ 이는 곧 아시아에서 일본의 역할이 확대될 여지가 있다는 의미였기에, 미국으로서는 논란의 여지가 큰 일본까지 구태여 엮을 필요가 없었을 수도 있다.¹⁹⁴⁾ 물론 그것은 조약의 개정이 일본의 군사적 책무를 실제로 얼마나 확대했는지와는 또 다른 문제다.

그리하여 결국 1959년 중후반에 새롭게 작성된 극동 정책에서는 동북아시아의 집단안보에 관련한 조항이 사라지며,¹⁹⁵⁾ 이듬해인 60년에

<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v12p1/d288>. (검색일: 2019.11.23.)

192) Beal, John Robinson. *John Foster Dulles, 1888-1959*, (New York : Harper, 1956), pp 223.

193) “5. Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles” . March 22, 1958. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d5>. (검색일: 2019.11.22.)

194) 다만 미국은 일본과 조약 개정을 협의하는 과정에서, 아시아 지역에 있는 다른 자유국가들과의 집단안보에 일본의 협력에 대하여 언급한다. 이러한 사실로 미루어 볼 때, 논란의 여지가 상대적으로 적은 한국과 대만을 먼저 SEATO와 연계하고 이후 차차 일본의 협조까지도 구하려던 것으로 추론해 볼 수 있다. “22. Telegram From the Commander in Chief, Pacific (Felt) to the Joint Chiefs of Staff” . August 19, 1958. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII. <https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d22>. (검색일: 2019.11.26.)

195) “48. National Security Council Report” . September 25, 1959. FRUS, 1958-

는 한국 및 일본 정책에서도 이 문향이 없어지게 된다. 이 구상을 줄곧 지지하던 핵심 인사 덜레스도 1959년 세상을 뜨고, 이후 아이젠하워 행정부와는 다른 성격의 케네디 정권이 새롭게 출범하면서 동북아시아 집단방위구상은 완전히 종적을 감추게 되었다.

3) 케네디 행정부의 출범과 동북아시아

아이젠하워의 뒤를 이어 대통령이 된 케네디는 1957년부터 이미 중국 정책을 재고해야 한다는 주장을 한 바 있던 사람이었고,¹⁹⁶⁾ 이러한 태도를 유지하며 집권 이후부터는 정치적으로 민감한 사안까지 포함해 대중국 정책 전반을 수정하려는 시도를 하였다.¹⁹⁷⁾ 이전 정부와는 확연히 다르고 완화된 정책으로 중국에 접근하려고 했던 것이다. 중국에게 보다 우호적으로 나서기 시작한 미국의 모습은 동맹국인 일본으로 하여금 중국과의 관계 개선을 추진하려는 움직임을 보이게 만들기도 하였다.¹⁹⁸⁾ 이렇듯 미국 내부적으로 정책의 전환이 일어나고 국제사회 또한 변화된 그 모습을 인식한 가운데서, 중국과의 마찰을 불사하면서까지 동북아 집단방위를 다시 논의할 일은 많지 않았으리라고 생각된다. 실제로 60년에 새롭게 작성된 대일 정책을 보면 미국이 미-일의 양자 간 동맹을 중시한다는 내용이 부각되어 있는 한편으로, 집단안보에 대해 일본의 참여를 강요하지 않아야 한다는 것이 기술되어 있음을 확인할 수 있다.¹⁹⁹⁾

1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v16/d48>. (검색일: 2020.03.24.)

196) Foot. 1995. pp 92.

197) 김정배. 2011. “케네디 행정부의 중국정책, 그리고 냉전체제”, 『미국사연구』 33, pp 198.

198) 일본 국회회의록, 第33回-衆議院-外務委員會-第6号, 昭和34年11月12日, 穂積七郎의 발언 참고. <http://kokkai.ndl.go.jp/>. 검색일: 2020.02.17.

199) “175. National Security Council Report”. June 11, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
<https://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v18/d175>. (검색일: 2020.02.16.)

이러한 사실은 동북아 집단방위의 개념이 케네디 행정부에 들어서 완전히 사라졌음을 증명하는 것이라고 하겠다.

다만, 케네디 행정부는 대중 정책을 바꾸어야 한다는 생각을 하였음에도 기본적으로는 공산세력의 확장을 견제해야 한다는 입장을 가지고 있었고,²⁰⁰⁾ 따라서 변화를 시도한 것과는 별개로 결과적으로는 대중 정책에 아무런 변화를 주지 못했다.²⁰¹⁾ 케네디 행정부는 중국을 견제하기 위한 수단으로 한-미-일의 삼각을 잇고 이를 강화하는 방안을 추진하였는데,²⁰²⁾ 이것이 기존의 동북아 집단방위구상에서 대만만 제외된 형태라는 점은 주목할 만하다. 물론 동북아 집단방위구상과 한미일 삼각체제는 본질적으로 다른 의미를 지니며 후자가 훨씬 느슨하고 비공식적인 것이긴 하지만, 오히려 그렇기 때문에 왜 대만을 포함하지 않았는가에 대한 의문이 들게 된다. 본고는 케네디 행정부가 출범한 이후의 시기까지 자세히 다루지는 않기 때문에 판단하기에 다소 어려운 감이 있지만, 적어도 미국이 대만까지 포함하는 국제적 프레임을 조직하고 싶어 하지 않았다는 점을 알 수 있다. 70년대 들어 미-중의 수교와 함께 미-대만의 정식 수교관계가 종료된다는 점을 참고하면 중국과 대만의 관계가 미국에게 상당한 부담으로 작용했으리라는 추측 또한 가능하다. 이런 관점에서 보면 한미일 삼각체제는 동북아 집단방위를 대체하는 전략이었다고도 볼 수 있을 것이다. 다자안보계획과는 달리, 이는 자리를 잡아 지금까지 이어지고 있다.

200) 김현중. 2014. 『박정희 정부의 전략적 리더십과 대외안보전략 : 1961 ~ 1972』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, pp 90.

201) 김정배. 2011. pp 210.

202) 김현중. 2014. pp 111.

VI. 결론

2차 세계 대전이 끝나고 냉전이 시작된 이후, 미국은 공산권의 세력을 견제하기 위한 방편으로 지역적 집단방위체제를 고안하였다. 유럽의 NATO가 그 대표적인 예라고 할 수 있는데, 이는 비단 유럽에만 국한된 것은 아니었다. 유럽에 NATO를 창설하는 데 성공한 미국은 아시아태평양 지역에도 역시 넓은 범위의 집단방위체제를 구상하였다. 그러나 이는 곧 여러 가지 현실적인 문제들에 부딪혔고, 미국은 부득이하게 해당 구상을 변경할 수밖에 없었다. 이에 미국은 보다 좁은 단위의 지역을 단위로 하여 본래의 구상을 분할하게 되는데, 이때 ANZUS나 SEATO와 함께 동북아시아에도 지역적 집단방위체제를 둘 것을 구상하였다. 비슷한 시기, 동북아시아의 내부에서도 역시 집단방위가 필요하다는 목소리가 있었다. 그러나 1954년 동북아에 대한 집단방위구상이 등장한 지 불과 5년 후인 1959년에 이르러, 미국은 동북아시아 집단방위구상을 폐기하였고 결과적으로 이는 무산되었다. 이에 본고는 미국의 동북아 집단방위구상이 왜, 어떻게 사라졌는지에 대하여 의문을 느꼈으며, 그 이유에 대하여 알아보려고 하였다. 따라서 본 고의 핵심 질문은 ‘1954년에 시작된 미국의 동북아시아 집단방위구상이 왜 5년여 만에 사라졌는가’로 정리될 수 있다.

기실 1954년 즈음에는 동북아의 양자동맹 체제가 이미 성립되었고, 이후의 동북아시아 집단방위구상은 그 이전부터 이어져 오던 여러 가지 상황적 악조건 때문에 사실상 실현이 어려웠다고 보는 것이 타당하다. 당시에는 한일관계도 좋지 않았고, 집단방위에서 중요한 역할을 담당해야 할 일본은 오히려 지극히 소극적인 태도로 일관하였기 때문이다. 외교문서들에 기록된 사항들과 여러 문헌들을 살펴보면, 당시 국무의 제반을 맡고 있었던 델레스 또한 이러한 사실을 충분히 인지하고 있었다. 그럼에도 당시 많은 인사들이 동북아의 집단방위구상에 동의하였고, 그에 힘입어 이는 극동 정책의 일환으로 고안되었으며 또한 유지되었다. 어쩌면 해당 구상의 실현을 당위적인 것으로 여겼는지도 모를 일이다. 본 고

에서 보다 깊이 알고자 하였던 것은, 모종의 여러 이유로 이미 실현이 어렵다는 것을 인정한 이후에도 남아있었던 동북아시아 집단방위구상이 완전히 자취를 감추게 된 것이 어떠한 이유 때문이었는데에 대한 것이다. 본 연구는 그 원인을 미중관계에서 찾았으며, 시간의 흐름과 함께 미국의 대중 태도가 누그러짐에 따라서 동북아시아의 삼국을 묶은 집단방위구상에 대한 지지 역시 쇠퇴하였음에 주목하였다.

54-55년은 1차 대만해협위기가 발발함과 동시에 미중관계가 매우 냉랭했던 시기였다. 자국에 대한 미국의 봉쇄에 반발한 중국이 대만과 미국에 공세적인 태도를 취하며 갈등을 일으키자, 국제사회는 대만과 주변 지역을 미-중 전쟁의 발발 위험성이 높은 곳으로 인식하게 되었다. 이러한 전쟁의 발생과 그에 연루되는 것을 막는 차원에서, 국제사회의 여러 국가들은 대만을 포함하는 집단방위체제의 성립을 반대하였다. 이 당시 몇몇 국가들은 현실적으로 공산 중국을 인정해야 한다고 주장하기까지 하였지만, 그럼에도 미국은 그 이전의 대중 정책을 고수하고 극동 정책에는 동북아시아의 집단방위구상을 실어내었다. 물론 미국은 그것을 실현하기에 걸림돌이 되는 문제들이 많다는 것을 이미 알고 있었다. 다만 미래에는 이것이 이루어질 수 있고 또한 이루어져야 한다는 관점에서 이를 진행했던 것으로 보이는데, 이는 당시 공산주의 및 공산 중국에 대한 미국의 적개심과 그에 따른 적대적 태도가 완연했기 때문에 가능했던 일이라고 생각된다.

이러한 과정을 거쳐 극동 정책에 실렸던 동북아시아 집단방위의 구상은 56-57년을 거치면서 위기를 맞게 된다. 국제사회에서는 공산 중국을 인정하자는 목소리가 점차 힘을 얻고 있었고, 이에 따라 미국이 국제사회에서 고립되는 형국이 되고 있었다. 미국은 대중 정책과 동북아시아 집단방위구상을 전부 재고해야만 하는 상황에 놓이게 되었던 것이다. 그러나 이 시기까지는 그 이전까지 취했었던 정책과 태도의 영향이 더 많이 남아 있었기 때문에, 미국은 결국 두 가지 모두에 큰 변화를 주지 않았다. 그러나 그 이전까지 매카시즘의 영향을 받아 당연하게 여겨졌던 적대적인 대중 태도와 정책을 미국이 새롭게 판단해야 했던 시기였다는

점에서, 56-57년은 일종의 과도기였다고 볼 수 있다.

58-60년의 시기에 접어들어서는 동북아시아 집단방위에 대한 논의가 거의 이루어지지 않았다. 58년에 2차 대만해협위기가 발발함으로써 54년과 같이 다시 한번 미-중 간 긴장 상황이 발생하였음에도, 미국의 반응이 1차 위기 때와 사뭇 달랐던 것은 매우 흥미로운 점이라고 할 수 있을 것이다. 아이러니하게도 이 시기 미국의 대중 태도는 이전보다 누그러졌으며, 대중 정책 또한 다소 부드럽게 변모하였다. 미국의 대중사회는 대만을 적극 방어해야 한다는 주장에 더 이상 찬성하지 않았으며, 미-중의 전면전을 결코 원하지 않는다는 뜻을 내비쳤다. 국제사회에서도 점차 중국의 위상이 확대되고 있던 50년대 후반의 상황에서, 동북아시아 집단방위구상이란 개념이 논해지기는 무척 어려웠을 것이다. 그리하여 결국 59년, 동북아시아 집단방위구상은 극동 정책에서 삭제되며 역사 속으로 사라져 버리게 된다. 그 이전까지는 점진적인 추진을 추구하던 개념이었지만, 미중관계가 개선될 여지를 보이면서부터는 그나마의 추동력마저 전부 잃은 것이라고 볼 수 있겠다.

따라서 본 고의 논의는 중국에 대한 미국의 인식변화가 결국 동북아시아의 집단방위구상에까지 영향을 미쳐, 결국에는 구상이 무산되는 하나의 요인이 되었다는 주장으로 정리될 수 있다. 본 연구는 ‘동북아시아’라는 특정한 공간에 대한 집단방위구상이 미국 내부에서 사라지게 된 원인에 대하여, 그간 주목받지 못했던 대만과 그에 얽힌 미중관계를 조망하였다는 점에서 의미를 가진다. 중국이 크게 부상하여 G2라고까지 불리고 있는 현재에는 두 강대국의 관계가 여러모로 더 첨예하고 중요해졌다고 생각되는바, 동북아시아 집단방위구상의 역사를 미중관계의 측면에서 살펴본 본 고의 논의가 앞으로의 관련 연구에 적으나마 도움이 될 수 있기를 희망한다.

참 고 문 헌

1. 1차 자료

1) 한국 자료

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

대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-11, 1954.11.29. <http://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp>.

대통령기록관, 이승만 대통령 연설, 「태평양동맹」, 연설 일자 1949.03.24. 金珖燮 편, 1950, 『이대통령훈화록』, 중앙문화협회. <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>.

-신문 자료

『동아일보』 1956년 10월 14일.

『조선일보』 1956년 10월 24일.

-한국자유총연맹 <https://www.koreaff.or.kr/home/kff.html?code=global04>

2) 일본 자료

-일본 국회의회의록 <http://kokkai.ndl.go.jp/>

1958.02.17. 第28回-衆議院-外務委員会-第4号.

1959.04.01. 第31回-衆議院-外務委員会-第17号.

1959.04.01. 第33回-衆議院-外務委員会-第6号.

-일본 외무성 홈페이지

日本 外務省, 日米安全保障条約, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa>

</hosho/index.html>.

3) 미국 자료

-Department of State Bulletin

Pearcy, G. Etsel. “Geographic Regions of Asia: South and East” in *Department of State Bulletin* volume 42, No. 1075, February 1, 1960. 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/>

“Draft of National Security Council Paper Prepared in the Department of State” . November 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.

“Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council” . January 11, 1949. FRUS, 1949, The Far East: China, Volume IX.

“Note to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay)” , August 4, 1954. Foreign Relations of the United States, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.

“No. 295 National Intelligence Estimate” . September 14, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

“No. 459 Draft Statement of Policy Prepared by the National Security Council Planning Board” . December 28, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

“No. 397 Draft Statement of Policy, Prepared by the NSC Planning Board” . November 19, 1954. FRUS, 1952-1954, China and Japan, Volume XIV, Part 1.

“Memorandum by Charles C. Stelle to the Director of the Policy

- Planning Staff (Bowie)” . March 31, 1954. FRUS, 1952-1954, Indochina, Volume XIII, Part 1.
- “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State” . August 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State” . October 25, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum by the Deputy Director of the Policy Planning Staff (Butler)” . June 9, 1949. FRUS, 1949, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, Volume I.
- “Memorandum by the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council” . April 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 2.
- “Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council” . December 30, 1949. FRUS, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2.
- “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson)” . August 11, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum by the Secretary of Defense (Wilson) to the Executive Secretary of the National Security Council (Lay)” , April 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum of Conversation, by Walter H. Drew of the Office of Northeast Asian Affairs” . July 21, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum of Conversation, Prepared in the Department of

- State” . July 9, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “Memorandum of Discussion at the 210th Meeting of the National Security Council Held on Thursday, August 12, 1954” . August 12, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Acting Director of the Office of Northeast Asian Affairs (McClurkin) to the Ambassador in Japan (Allison)” . September 16, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State” . April 19, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State” . May 10, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Ambassador in the Republic of China (Rankin) to the Department of State” . May 24, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Embassy of New Zealand to the Department of State” . August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Secretary of State to the Embassy in Japan” . August 5, 1954. FRUS, 1952-1954, East Asia and the Pacific, Volume XII, Part 1.
- “The Secretary of State to the Secretary of Defense (Marshall)” . January 9, 1951. FRUS, 1951, Asia and the Pacific, Volume VI, Part 1.

- “3. Letter From the Secretary of State to the President” . March 11, 1958. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI.
- “5. Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles” . March 22, 1958. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “12. National Security Council Report” . January 15, 1955. FRUS, 1955-1957, China, Volume II.
- “22. Memorandum of a Conversation, Department of State” . November 17, 1958. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI.
- “22. Telegram From the Commander in Chief, Pacific (Felt) to the Joint Chiefs of Staff” . August 19, 1958. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “24. National Security Council Report” . February 25, 1955. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.
- “28. National Security Council Report” . April 9, 1955. FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1.
- “48. National Security Council Report” . September 25, 1959. FRUS, 1958-1960, East Asia-Pacific Region; Cambodia; Laos, Volume XVI.
- “52. Telegram From the Office of the Permanent Representative to the North Atlantic Council to the Department of State” . May 11, 1955. FRUS, 1955-1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI.
- “65. Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State” . May 22, 1959. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “72. Memorandum of a Conversation, Department of State,

- Washington, October 6, 1955” . October 6, 1955. FRUS, 1955–1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI.
- “86. Memorandum of Conversation” . September 13, 1958. FRUS, 1958–1960, China, Volume XIX.
- “96. Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Legal Adviser (Becker)” . November 29, 1957. FRUS, 1955–1957, United Nations and General International Matters, Volume XI.
- “126. National Intelligence Estimate” . January 5, 1956. FRUS, 1955–1957, China, Volume III.
- “131. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, February 26, 1957” . February 26, 1957. FRUS, 1955–1957, East Asian Security; Cambodia; Laos, Volume XXI.
- “159. Letter From the Ambassador in Japan (MacArthur) to the Secretary of State” . May 25, 1957. FRUS, 1955–1957, Japan, Volume XXIII, Part 1.
- “159. Memorandum of a Conversation, Taipei, March 16, 1956, 9:30 p.m.” . March 16, 1956. FRUS, 1955–1957, China, Volume III.
- “175. National Security Council Report” . June 11, 1960. FRUS, 1958–1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “178. Circular Telegram From the Secretary of State to Certain Diplomatic Missions” . May 17, 1956. FRUS, 1955–1957, China, Volume III.
- “185. Draft Talking Paper Prepared by Secretary of State Dulles” . October 13, 1958. FRUS, 1958–1960, China, Volume XIX.
- “205. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Sebald) to the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie)” . March 15, 1957. FRUS, 1955–

- 1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.
- “240. National Security Council Report” . August 9, 1957. FRUS, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2.
- “244. Despatch From the Embassy in the Republic of China to the Department of State” November 27, 1958. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX.
- “252. Memorandum From the President’ s Special Assistant for National Security Affairs (Gray) to the Under Secretary of State (Herter)” . January 14, 1959. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX.
- “255. Memorandum From the Under Secretary of State (Herter) to the President’ s Special Assistant for National Security Affairs (Gray)” . January 30, 1959. FRUS, 1958-1960, China, Volume XIX.
- “279. National Security Council Report” . July 1, 1959. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “281. Memorandum From the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council” . September 9, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III.
- “288. National Security Council Report” . October 4, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III.
- “305. Paper Prepared by Robert McClintock of the Policy Planning Staff” . December 31, 1957. FRUS, 1955-1957, China, Volume III.
- “308. Memorandum of a Conversation Between President Eisenhower and British Prime Minister Eden, Geneva, July 17, 1955” . July 17, 1955. FRUS, 1955-1957, China, Volume II.
- “334. National Security Council Report” . November 28, 1960. FRUS, 1958-1960, Japan; Korea, Volume XVIII.
- “412. National Security Council Report” . June 4, 1958. FRUS, 1958-

1960, South and Southeast Asia, Volume XV.

2. 2차 자료

1) 단행본

Acharya, Amitav. 2009. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca : Cornell University Press; Baltimore, Md. : Project MUSE.

Beal, John Robinson. 1956. *John Foster Dulles, 1888-1959*, New York : Harper.

Buszynski, Leszek. 1983. *SEATO, the failure of an alliance strategy*, Singapore : Singapore University Press.

Butfoy, Andrew. 1997. *Common security and strategic reform : a critical analysis*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan ; New York : St. Martin's Press.

Calder, Kent E. and Fukuyama, Francis (eds.). 2008. *East Asian multilateralism : prospects for regional stability*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.

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

- Christensen, Thomas J. 1996. *Useful adversaries : grand strategy, domestic mobilization, and Sino-American conflict, 1947-1958*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Cohen, Warren I. and Iriye, Akira (eds.). 1990. *The great powers in East Asia, 1953-1960*, New York : Columbia University Press.
- Cohen, Warren I. 2000. *America's response to China : a history of Sino-American relations*, New York : Columbia University.
- Destler, I. M. et al. 1976. *Managing an alliance : the politics of U.S.-Japanese relations*, Washington : Brookings Institution.
- Dulles, Foster Rhea. 1972. *American policy toward Communist China, 1949-1969*, New York : Crowell.
- Foot, Rosemary. 1995. *The practice of power : American relations with China since 1949*, Oxford : Clarendon Press.
- Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, New York : Oxford University Press.
- Garson, Robert A. 1994. *The United States and China since 1949 : a troubled affair*, London : Pinter Publishers.
- George, Alexander L. and Smoke, Richard. 1974. *Deterrence in American foreign policy : theory and practice*, New York : Columbia University Press.

- Hickey, Dennis Van Vranken. 1994. *United States-Taiwan security ties : from Cold War to beyond containment*, Westport, Conn. ; London : Praeger.
- Kalicki, J. H. 1975. *The pattern of Sino-American crises : political-military interactions in the 1950s*, London ; New York : Cambridge University Press.
- Ryan, Mark A., Finkelstein, David M. and McDevitt, Michael A. (eds.), 2003. *Chinese Warfighting: The PLA Experience Since 1949*, Armonk: M. E. Sharpe.
- Steele, A. T. 1966. *The American people and China*, New York : McGraw-Hill.
- Watson, Robert J. 1986. *History of the Joint Chiefs of Staff, Volume V: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1953-54*, Washington, D.C : Historical Division, Joint Chiefs of Staff.
- Xiaobing Li, Hongshan Li (eds). 1998. *China and the United States : a new cold war history*, Lanham : University Press of America.
- Yahuda, Michael B. 1996. *The international politics of the Asia-Pacific : 1945-1995*, London ; New York : Routledge.
- Young, Kenneth T. 1968. *Negotiating with the Chinese communist : the United States experience, 1953-1967*, New York : McGraw-Hill.

Zhang, Shu Guang. 2001. *Economic Cold War : America's embargo against China and the Sino-Soviet alliance, 1949-1963*, Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press ; Stanford, Calif. : Stanford University Press.

2) 학술논문

권오신. 2005. “아이젠하워 대외정책의 기조 뉴룩(New Look) 정책과 아이젠하워 독트린”, 『미국사연구』 제21집.

권오중. 2009. “서독의 NATO 가입과 SEATO의 창설 그리고 한국내 핵무기 배치를 통한 미국의 봉쇄적 안보정책 1949-1958”, 『독일연구』 Vol.17.

김남은. 2018. “미국의 대일압력과 요시다 노선의 대미협조외교에 대한 재고찰”, 『일본문화학보』 제79집.

김영호. 2011. “6·25전쟁의 국내 및 국제정치적 영향에 관한 연구”, 『군사지』 제79호.

김중섭. 2011. “金門의 전략적 지위에 대한 역사적 고찰 -1950년대 대만해협위기 기간 미국, 중국, 대만의 전략적 이익을 중심으로-”, 『중국학연구』 제57집.

김정배. 2011. “케네디 행정부의 중국정책, 그리고 냉전체제”, 『미국사연구』 33.

노기영. 2002. “이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상”,

『지역과 역사』 제11호.

박진희. 2006. “이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상”, 『역사비평』 76호.

박태균. 2003. “1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE”, 『국제지역연구』, 제 12권 제 2호.

박태균. 2010(a). “박정희 정부 시기 한국 주도의 동아시아 지역 집단 안전보장 체제 구상과 좌절”, 『세계정치』 제31집 2호.

박태균. 2010(b). “반일을 통한 또 다른 일본 되기”, 『일본비평』 3호.

신범식. 2015. “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로”, 『Jpi 정책포럼』 166권 0호.

유지아. 2014. “전후 일본의 안보체제와 집단적 자위권 - 안보조약과 신안보조약을 중심으로 -”, 『일본학』 제 39집.

윤석정. 2017. “이승만 정권과 일본의 재군비 (1953~1955)”, 『일본공간』 21권 0호.

이기완. 2009. “미일관계와 동맹의 딜레마(1960~72): 일본 측 정치동학을 중심으로”, 『대한정치학회보』 17권 1호.

이규원. 2011. “중국의 대만 도서지역 포격사건에 대한 미국의 억제 전략 분석”, 『국방정책연구』 Vol.92.

- 이상현. 2010. “아시아판 NATO구상의 좌절: 60년대 박정희정권의 아시아태평양조약기구(APATO)구상을 중심으로”, 『국제정치논총』 제50집 5호.
- 이종국. 2003. “전후 일본의 국제기구외교-유엔(UN)을 중심으로”, 『사회과학연구』 Vol.9.
- 임방순, 한마크만균. 2015. “중-소 분쟁 초기 중국의 대북한 원조 - 1956~1960년을 중심으로”, 『인문사회과학연구』 제16권 제3호.
- 왕엔페이. 2013. “아시아민족반공연맹의 주도권을 둘러싼 한국과 중화민국의 갈등과 대립(1953-1956)”, 『아세아연구』 56권 3호.
- 조무형. 2008. “아시아민족반공연맹(APACL)의 창설과 좌절 -역할 이론을 통한 한미 갈등의 개념화”, 『세계정치』 10권 0호.
- 차상철. 1999. “매카시즘과 스탈린주의 그리고 냉전의 심화”, 『미국사연구』 제 10집.
- 西田竜也. 2009. “アジア太平洋地域における安全保障システムの一つのオプション-太平洋条約の経験から-”, 『国際政治』 158.
- Calder, Kent E. “Critical Junctures and the Contours of Northeast Asian Regionalism”, in Calder, Kent E. and Fukuyama, Francis (eds.), 2008, *East Asian multilateralism : prospects for regional stability*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Duffield, John. 2001. “Why is there no APTO? Why is there no OSCAP?: Asia-Pacific security institutions in comparative

perspective” , *Contemporary Security Policy* Vol.22(2).

Gallicchio, Marc S. “The Best Defense Is a Good Offense: The Evolution of American Strategy in East Asia, 1953-1960” in Cohen, Warren I. and Iriye, Akira (eds.). 1990. *The great powers in East Asia, 1953-1960*, New York : Columbia University Press.

He, Kai and Feng, Huiyun. 2012. “ ‘Why is there no NATO in Asia?’ revisited: Prospect theory, balance of threat, and US alliance strategies” , *European Journal of International Relations* Vol. 18 Issue 2.

Hemmer, Christopher J and Katzenstein, Peter. 2002. “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism” , *International Organization* Vol. 56, No. 3.

Lee Jaemin. 2015. “Collective Self-Defense or Collective Security? Japan’ s Reinterpretation of Article 9 of the Constitution” , *Journal of East Asia & International Law*, Vol. 8 Issue 2.

Mabon, David W. 1988. “Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951” , *Pacific Historical Review* Vol.57(2), University of California Press.

Nakagawa, Yatsuhiko. 1984. “The WEPTO Option: Japan’s New Role in East Asia/Pacific Collective Security” , *Asian Survey* Vol. 24, No. 8.

Sakata, Yasuyo. 2008. “The Western Pacific Collective Security Concept and Korea in the Eisenhower Years : The U.S.-ROK Alliance as an Asia-Pacific Alliance” , *The journal of Kanda University of International Studies*, volume 20.

Umetsu, Hiroyuki. 2004. “The birth of ANZUS: America’s attempt to create a defense linkage between Northeast Asia and the Southwest Pacific” , *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 4 Issue 1.

Xiaobing Li, “PLA Attack and Amphibious operations During the Taiwan Strait Crisis of 1954-55 and 1958” in Ryan, Mark A., Finkelstein, David M. and McDevitt, Michael A. (eds.), 2003. *Chinese Warfighting: The PLA Experience Since 1949*, Armonk: M. E. Sharpe.

Yi Sun, “John Foster Dulles and the 1958 Taiwan Strait Crisis,” in Xiaobing Li, Hongshan Li (eds.). 1998. *China and the United States : a new cold war history*, Lanham : University Press of America.

3) 학위논문

김현중. 2014. 『박정희 정부의 전략적 리더십과 대외안보전략 : 1961 ~ 1972』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

남시욱. 2015. 『딘 애치슨과 미국의 한반도 정책 -한국전쟁 시기를 중심으로-』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

Nishida, Tatsuya. 2009. *Incomplete alliances: A comparative analysis of the hub-and-spoke system in the Asia-Pacific*, Ph.D. Dissertation, Harvard University.

Wang, Tao. 2011. *Isolating the enemy: US-PRC relations, 1953-56*, Ph.D. Dissertation, Georgetown University.

Abstract

The Disappearance of Collective Defense Initiative to Northeast Asia of the U.S. in Post-war era: Considering U.S.-China Relation

Jiwon Yoon

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

Since the end of World War II and the beginning of the Cold War, The United States devised regional collective defenses to contain the Communist bloc. NATO is an great example of this plan which was applied to Europe and Asia universally. The U.S. devised a wide regional collective defense in Asia-Pacific. However, it was difficult to realize this idea because there were too many problems that were hard to solved. Thus the U.S. divided the original idea into smaller areas. At that time the U.S. considered a regional collective defense in Northeast Asia, with establishment of ANZUS and SEATO. This consideration named ‘Western Pacific Collective Defense’ was consisted of South

Korea, Japan, Taiwan and Philippines, but the actual members were three countries except Philippines because she had already joined SEATO.

The idea of ‘Western Pacific Collective Defense’ was listed in Far East policy of the U.S. in 1954. However this clause was deleted in 1959. This dissertation pursue to find out ‘why’ and ‘how’ this clause was disappeared. Therefore the main topic of this dissertation is ‘Why did the idea of Western Pacific Collective Defense in the U.S., which began in 1954, disappeared in 1959?’

In fact around 1954, ROK, Japan and Taiwan already signed in bilateral security treaty with the U.S. and ‘Western Pacific Collective Defense’ was almost impossible idea to realize, because too many troublesome problems existed. First of all, The relationship of ROK and Japan, the tentative member of the idea, was worst at that time. Additionally Japan, that was expected by the U.S. to play a leading role in collective defense, took passive stance continually. Though many people, including John Foster Dulles, agreed ‘Western Pacific Collective Defense’ and this idea was listed in Far East Policy. What this dissertation wants to find is why ‘Western Pacific Collective Defense’ was erased just five years later, although the U.S. had already known its hard conditions for establishment from the beginning.

This dissertation found a clue from relation of the U.S.-China at that time. While 5 years, from 1954 to 1959, ‘Western Pacific Collective Defense’ had gradually declined as the U.S. had softened its policy toward China. In the early and mid-1950s, anti-Communism had strong power in the U.S. society but as time went by, it gradually weakened. Moreover China had expanded its power in international society. Accordingly the U.S., had taken firm stand to China, should change its own policy to China because of changed conditions. Under

these circumstances, it would have been hard to include Taiwan in collective defense, since Taiwan issue was sensitive to China.

Therefore it can be summed up that the change in the U.S. perception and policy toward China eventually affected delete of 'Western Pacific Collective Defense' from Far East policy at that time. This study is meaningful in that it viewed the U.S.-China relations in the context of the disappearance of the collective defense initiative in Northeast Asia. Now that China became more powerful, it is important to know about history of relationship between the two powers, the U.S. and China. Hopefully, this dissertation helps further related research.

keywords : Northeast Asia, Collective defense, The U.S.-China Relations, Cold War period, Policy of United States toward Asia

Student Number : 2017-22422