

# 韓美關係 100年의 體系的 考察

朴俊圭

(서울대 社會大 外交學科)

## 韓美條好通商條約의 締結

朝鮮王朝 對外 관계의 轉換點이 된 韓美修好條約(1882년)의 체결은 清朝의 對韓정책과 不可分의 관련을 갖는다.

1860年代 以來로 러시아의 領土的 野心을 警戒하게 된 清帝國은 自體의 安保的 見地에서 韓半島의 重要性을 再認識하고 이에 대한 對策에 腹心하였으나, 阿片전쟁 이래로 크게 衰退된 清朝로서는 韓半島를 確保할 만한 實力이 결여되었기 때문에 一次的으로 韓日修好條約(1876년)의 체결을 背後에서 誘導 調停하고 日本을 韓半島에 끌어 들임으로써 러시아에 對한 布石으로 삼으려고 하였던 것 같다.<sup>1)</sup>

그러나 韓日國交開設 前後의 日本은 清帝國의 당초 기대하는 달리 오히려 러시아보다 더 野心的인 존재로 變해 가고 있었으므로(74년의 臺灣侵攻, 75년의 江華島事件, 77년의 琉球王國併吞 등), 이번에는 韓美修好通商條約의 체결을 中間周旋하여 韓廷의 國제관계를 多邊化함으로써 日本을 牽制하고 전통적인 清韓관계를 維持하는 方向으로 對韓정책을 전환하게 된다.

한편 1870년대 이래로 아시아, 아프리카, 東印度地域에 대한 通商活動의 擴大를 추구한 美國은 날로 輻輳해가는 東北亞航路의 要衝에 위치한 韓國과의 條約관계의 設定을 希求하고 있었다.

그렇게 해서 韓美修好通商條約의 체결을 보게 되는데(1882년 5월), 원래 美國의 체약 意圖는 海難救濟를 위한 國交의 開設을 一次的 목적으로 하고, 經濟的 利益 추구는 이차적인 것에 불과하였다고 한다.<sup>2)</sup>

1) T. F. Tsiang(蔣廷黻), "Sino-Japanese Diplomatic Relations, 1870~1894," *Chinese Social and Political Science Review* (以下 *Chinese Review*라고 略함), Vol. XVII, April 1933, No. 1. p. 5 ff.

Li Hung Chang, "His Korea policy," *Chinese Review*, Vol. XIX, July 1935, No. 2., p. 204 ff.

2) Tyler Dennett, *Americans in Eastern Asia*, 1941, p. 461.

## 26 美國學

체약교섭의 과정에서 清韓관계의 특수성, 所謂 對韓宗主權을 조약에 明示하려고 한 청측의 끈질긴 획책을 美國이 기어이 물리치고, 韓廷을 獨立國家로 규정짓고 對等한 입장에서 체약을 完結한 것은 韓美관계에 清國이介入하는 것을 배제하기 위한 것이었다.

1860년대의 말기 이후로 日本 및 支那市場에 來航하는 美國의 商船과 北太平洋 海域에 진출하는 漁船의 항행이 폭주됨에 따라 美國은 「東北亞航路의 保全問題」에 직면하게 된다.

80년 5~6월에 R. W. Shufeldt 提督이 韓廷과의 수호통상조약의 체결을 목적으로 軍艦 Ticonderoga號를 몰고 來航한 것도 따지고 보면 「東北亞航路의 보전을 위한 조치」의 일환이었다. General Sherman號 사건(1866년)의 쓰라린 經驗을 가진 美國은 “韓國의 領域內에서 발생하는 不法行爲”에 대한 직접적인 責任 추궁을 가로막는 최대의 障碍要因으로서 清韓宗屬관계에 뿌리박고 있는 韩廷의 特殊한 國際法의 地位를 지목하지 않을 수 없었을 것이다.

韓半島의 地理的 위치로 보아 周邊 해역을 항행하는 美國의 船舶은 漸增할 것이 분명하므로 東北亞航路의 保全, 즉 美國市民의 生命과 財產의 보호라는 관점에서 어떻게 해서든지 모든 法的 문제를 韩廷과 직접 談判하고 處理할 수 있는 法的 通路(legal channel)를 개설할 필요성을 절감하게 되었을 것이다.

그리고 그러한 직접적이고 대등적인 法的 관계는 청한종속관계를 완전히 배제한 조약관계, 즉 韩廷을 獨립국가로 規定하는 조약의 체결로써만 確保될 수 있었다.

이러한 觀點에서 볼 때 조약의 草案審議 과정에서 Shufeldt 全權이 청한종속관계의 插入을 끝내 배제한 真意를 파악할 수 있을 것이다. 한미조약에 청한종속관계를 明示하려다가 실패한 清國측은 別途로 韩廷으로 하여금 「朝鮮國王의 정치적 書翰」을 미국측에 제시하게 함으로써 간접적으로 청한관계를 끊박아 두려고 하였으나 미국정부는 韩廷의 一方的 照會에 불과한 「정치적 서한」을 默殺하고 말았다.<sup>3)</sup>

Shufeldt가 韩廷의 法的 地位 以外의 문제에 대하여는 讓步와妥協을 서슴치 않았던 이유를 이해할 수가 있으며, Shufeldt가 受諾한 關稅條項을 後日 英國이 韩英條約의 批准拒否의 口實로 삼았던 사실에서 美國

3) 奧平武彥, 『朝鮮開國交涉始末』, pp. 136-41.

의 체약 목적이 奈邊에 있었던 것인가를 判別할 수 있을 것이다.

한미조약의 主要條項인 제 1조는 韓廷과의 대등적 관계를 전제로 하고 政治的인 負擔이 없는一般的修好關係를 추구한 美國의 原案과,<sup>4)</sup> 美國으로 하여금 청한종속관계를 인정하게 하는 동시에 「만약(韓國에 대한) 他國의 不公輕藐之事가 있을 경우에는 상호간에 助力保護를 하고, 완전한 平和維持를 위하여 조정자로서의 役割을 수행」하는 일까지도 美國에 떠맡기려고 한 청측의 草案<sup>5)</sup>이 결충·타결되어, 「만약 他國의 不公輕藐之事가 있을 경우에는」「그러한 사실의 通知를 받는 대로 원만한妥結을 볼 수 있도록 주선을 함으로써 友誼를 표시할 것」<sup>6)</sup>이라는 條文으로 落着이 되었다.

그러나 한미수호조약의 체결교섭에 參與하지 못한 韓廷의 首腦部는 체약과정에서의 우여곡절을 알 길이 없었으므로 美清間에 確定된 條文을 字句대로 해석하였던 것 같다.

제 1조에 兩國間의 평등관계가 明示되고, 만약 他國의 不當하고 抑壓的인 處事が 있을 경우에는 相互扶助한다고 규정된 것과, 제 2조의 外交使節을 교환한다는 규정에 鼓舞되어, 바야흐로 獨立國家로서 國際社會에서 行勢할 수 있는 터전이 마련된 것으로 想定하고 있었다. 다시 말하면 韓廷은 韓美條約을 清國의支配로부터 韓國을 分離시키는 쪽기로 생각했던 것 같다.

### 初期 美國 對韓政策의 基底

美國이 조약을 批准하고 (83년 1월 10일) Foote 將軍이 初代 公使로 부임하자 國王은 그를 몹시 반겨하였다고 하며<sup>7)</sup> Foote와의 접촉을 통해서 美國과의 國交를 深化하고, 韓美間의 通商 관계를 증진하여 外勢의 침략을 방지할 뜻을 밝혔다고 한다.<sup>8)</sup>

4) 同上 p. 98.

5) 同上 p. 103.

韓美修好條約 체결의 국제정치적 배경에 관하여는  
Cf. Francis C. Jones, "Foreign Diplomacy in Korea, 1866~1894,"  
Harvard University Ph. D. Thesis, 1935, p. 269 ff.

6) Foote to Frelinghuysen, Dec. 17, 1884, U. S. Foreign Relations, 1885,  
No. 231, p. 338.

7) *Ibid.*, Foulk Report,

8) H. J. Noble, "Korea and Her Relations with the United States before  
1895," University of California Ph. D. Thesis, 1931, p. 166.

이때 國王은 露國이 滿洲를 병합하지 않는 한 露國으로부터의 위협은 없을 것이며, 당면한 위협은 日本이나 아마도 清國일 것이라고 토로한 바가 있고,<sup>9)</sup> 近代外交의 중요성을 知覺하고 通商의 이해관계에 입각한 親美勢力を 조성하여 施政의 근대화를 추진할 의사도 엿보였다고 하며, 美國과 긴밀한 유대관계를 이룩함으로써 韓國에 대한 美國의 관심을 환기시키려는 것이 國王의 意圖였다고 한다.<sup>10)</sup>

그러나 美國과의 국교를 증진시키고 紐帶를 강화함으로써 外勢를 견제하고 自主獨立에의 길을 다져 나아가려고 한 國王의 의도는 清勢의 간섭과 美國의 消極的인 반응으로 인하여 試練을 겪게 된다.

國王은 Foote 公使에게 美國의 外交顧問과 軍事敎官의 파견을 요청하였다. 甲申政變의 收拾을 위한 天津條約(1885년)의 체결로 인하여 清國과 日本으로부터 軍事敎官을 초청할 수 없게 된 이후로는 제3국으로부터 敎官要員을 초빙하는 문제가 시급한 과제로 제기되었다.

그러나 美國으로부터의 外交顧問의 초빙 문제는 청국측의 간섭과 韓國 문제에 대한 미국정부의 不介入 정책으로 인하여 結實을 보지 못하였으며, 軍事敎官의 초빙件은 美國國會의 認准遲延으로 수년간이나 空轉을 거듭하다가 끝내 現役將校의 赴任은 實現을 보지 못하고 말았다.

당시 韓國에 파견된 美國의 外交使節은 거개가 「정치적任命」이었다. 職業外交官이 아니라 前職軍人이나 大統領선거 때 有功한 前職法官, 심지어는 현역의 一個 海軍少尉(Ensign Foulk의 경우)가 一時 代行格으로任用되기도 하였다.

그中에는 駐韓辦理公使겸 總領事로 임명된 William H. Parker (86년 3월)처럼 지독한 酒癖때문에 부임하자마자 執務不能狀態에 빠져서 두 달도 못되어 소환된 者도 있다.<sup>11)</sup>

駐韓美國公使館員에 대한 처우도 좋지 않아서 Foulk, Allen 등은 日常生活이 窮乏할 정도였다고 하며, Foote 公使의 경우는 職位格下에 抗拒하여 辞任하기까지 하였다.<sup>12)</sup>

9) Fred H. Harrington, *God Mammon and the Japanese*, 1961, The University of Wisconsin Press, 1944, p. 15.

10) *Ibid.*

11) Foulk to Bayard, June 27, 1866, (Private) Foulk Papers. Allen to Ellinwood, Aug. 20, 1886, Press Copy Book No. 1, Allen Papers.

12) Jones, *op. cit.*, p. 484.

특히 Foulk의 召喚事件은 당시 美國의 대한정책을 이해하는 데 좋은 사례가 될 것이다. 87년 3월 Dinsmore 公使가 부임하였을 때 그는 韓廷에 대한 清國의 統制와 간섭이 執拗함을 지각할 수 있었다.

Dinsmore의 부임에 앞서 Foulk가 海軍武官의 자격으로 日本에서 歸任하였는데 國王이 Foulk에게 顧問就任을 종용하자, 전부터 그를 嫉視해온 袁世凱가 韓國의 外部를 使嗾하여 미국측에 대하여 Foulk의 召喚을 요청하게 하고, 萬若 미측이 不應하면 結果가 심상치 않을 것이라고 威脅함으로써 분규가 발생하였다.<sup>13)</sup>

袁은 오래 前부터 Foulk가 開化派의 人士들과 대통하고 있는 것으로 指目하고 國王과 Foulk의 親密한 관계를 주목하고 있었다. 袁은 Foulk가 韓國의 獨立과 近代化를 은밀히 聲援하고 있는 것으로 보고, 韓國의 近代化란 清國과의 傳統的 관계의 斷絕 내지는 日本과의 連繫를 의미하는 것으로 생각하고 있었다.

그래서 韓廷의 近代化 및 軍隊改編計劃을 白眼視하였다.<sup>14)</sup> 그러므로 Foulk가 國王의 顧問이 되는 것을 묵과할 수 없었을 것이다.

Foulk에 대한 소환요청이 袁의 策動임을 간파한 Dinsmore는 직접 袁과 會見하여 사유를 詰問하고, 韓國의 外部에 대하여는 本國政府의 지시가 없이는 Foulk가 任地를 떠날 수 없음을 통고하는<sup>15)</sup> 한편 Bayard 國務長官에게는 소환 요청의 不當性을 강조하고, 만약 美國이 Foulk를 소환하면 그로써 청측은 美國이 清韓宗屬關係를 認定한 것으로 간주할 것이라고 보고하였다.<sup>16)</sup>

그러나 이 때 美國은 Foulk의 문제를 가지고 清國과 紛糾를 계속할 의사가 없었기 때문에 결국 Foulk는 물러갔으나(同年 6월 30일), 이 사건은 당시 한국문제, 청한관계에 대한 美國의 政治的 無關心을 단적으로 立證한 事例였다.

사실 美國은 거개의 경우 韓國에 대하여 초연하였다.

R. T. Pollard, "American Relations with Korea, 1882~1895," (*Chinese Review*) Vol XVI, Oct. 1932, No. 3, p. 431.

13) Dinsmore to Bayard, No. 14, May 3, No. 16, May 9, No. 23, May 30, 1887, Seoul Legation Correspondence (Noble, *op. cit.*, p. 301).

14) Rockhill to Bayard, No. 54, Jan 28, 1887, Seoul Legation Correspondence (Noble, *op. cit.*, p. 301).

15) Dinsmore to Bayard, No. 25, May 30, 1887, Korea Despatches, Vol. 4.

16) Same to Same, No. 29, June 20, 1887, Korea Despatches, Vol. 4.

1884년 甲申政變 때도 國務省은 駐韓公使館이 사태에 개입하지 말라고 強力하게 訓令한 바 있다. 비록 條約上으로는 韓國의 獨立을 인정하고 있으나 전통적인 청한관계는 美國이 干與할 수 없는 문제로 보고, 적접적인 이해관계가 없는 한韓・清・日의 三國間에서 無偏中立을 엄수하는 것이 上策이라고 駐韓公使館에 示達하고 있다.<sup>17)</sup>

美國의 입장에서는 韓美修好條約이 정치적, 경제적 利益追求를 爲主로 한 것이 아니었음은 既述한 바와 같다. 그리고 締約 以後의 美國 대한정책이 그러한 면에서 담담했던 것도 사실이다. 그러나 締約當事者인 韓國王은 唯獨 美國과의 紐帶強化를 중요시하는 입장이었다.

國王은 韓國에 대한 美國의 더 큰 關心과介入을 희구하였다. 그러나 王의 기대는 거의 失望으로 끝나고 말았다. 美國의 대한정책이 無偏中立을 原則으로 하였기 때문이다. 그러나 駐韓美國外交使節 가운데는 個人的으로 國王의 처지를 이해하고 王의 諮問에 응하고 協調한例가 적지 않다.

Foote, Foulk, Dinsmore, Allen, Denny 등의 행적에서 그런 것을 볼 수가 있다. 그리고 그들의 友好的한 행적과 美國의 대한정책이 混同되는 경우가 허다하였다. 예컨대 Foulk가 진보적이고 反清・親韓의이었다고 해서 그것이 美國의 대한정책을 代表한 것은 아니었다.

韓國에 대한 美國의 無關心 정책은 韓國에서의 實利的 基盤이 미약하였기 때문이다. 韓國에 居留한 미국인은 極少數(84년 6월 현재의 在韓外國人數는 2,625名인데 그中 西洋人은 33名에 不過하였다. British Consular Report)였고, 그들의 商業活動의 규모도 미미하였다(86년도 韓國의 對外輸入총액 411,786 磅 중에서 美國商品은 1,000 磅에 불과하였다.).<sup>18)</sup>

美國과의 紐帶 강화를 추구한 國王은 美國 資本의 誘致 및 借款獲得에 注力한 바 있으나 韓國에 대한 철저한 「정치적 무관심」의 美國을 상대로 한 國王의 經濟外交는 韩國의 主體的 條件이 未備한 데다가 清國의 시기와 간섭 및 美國商人의 지나친 打算主義로 인하여 挫折되었으며,<sup>19)</sup>

17) Bayard to Foulk, No. 63, Aug 19, 1885, Seoul Legation Correspondence, (Noble, *op. cit.*, pp. 211-12).

18) British Consular Reports, *Corea 1882~1914*, Foreign Office, 1887, Annual Series No. 218, p. 7.

19) Harrington, *op. cit.*, p. 127 ff.

日本에 대한 경제적 의존도가 상대적으로 증대되는 악순환만이 거듭되었다.

韓末의 韓國經濟는 歐美 先進資本主義가 발불이기에는 構造的으로 너무나 零細的이고 前近代的이었으나 日本과 같은 後發資本主義에게는 적합한 진출 대상이었으며, 韓國에 대한 清國의 時代錯誤的인 抑壓 정책과 無偏中立을 빙자한 美國의 無關心 정책이 日本의 韓半島 진출을 오히려 助長시킨 결과가 되었음은 歷史的 아이러니가 아닐 수 없다.

清日戰爭(1894~95)은 韓半島에 대한支配權을 두고 清・日兩國이 對決한 전쟁이었으나 根本的으로는 韓半島를 中心으로 1885~86년 사이에 형성된 英・露・清・日 간의 多邊的인 相互牽制의 國체 정치 體制가 崩壞된 결과였으며,<sup>20)</sup> 당시 世界政治에서의 英・露의 反目과 對立이 한반도 情勢를 破局으로 몰고 간 사실을 看過해서는 안될 것이다.

清・日戰爭이 勃發할 무렵 韓半島 정세에 대한 強力한 影響力を 保有하고 있었던 英國과 러시아가 個別의 혹은 共同으로 한반도 事態에 介入하였다라면 日本은 결코 清國에 대하여挑戰을 敢行할 수 없었을 것이다. 그러나 당시 英國과 러시아는 서로가 相對方을 警戒하고 있었고, 清日紛糾의 初期에 英國이 제의한 列國(英, 美, 佛, 獨, 露)의 平和的手段에 의한 共同干涉案을 美國政府가 拒否함으로써<sup>21)</sup> 韓國에서의 日本의挑戰行爲에 대한 効果的인 경제기능이 發揮될 수가 없었던 것이다.

清・日전쟁 때의 美國의 不干涉中立 정책의 이유를 Tyler Dennett는 「첫째 美國은 清・韓・日 三國과 우호관계에 있었기 때문에 어느 特定國에 치우칠 수가 없었으며, 둘째, 사태의 자연적 趨勢와 상반되는 개입이란 歐洲列強의 장단에 맞추어 춤을 추는 결과가 될 것인데 그러한 것은 美國의 전통적 입장에서 벗어나는 것이 되기 때문」이라고 解明하고, 美國은 韓國과의 條約規定에 따라 “Good offices”를 行使한 바 있다고 부연하였다.<sup>22)</sup>

20) 이 問題에 관하여는拙稿, “清日戰爭 國際政治의 再考察” I, II, 『國際問題』1977년 6월호, 同 7월호, 極東問題研究所刊 參照。

21) Denby to Gresham, July 6, 1894; Gresham to Bayard, July 20, 1894, *U. S. Foreign Relations*, 1894, p. 30, pp. 36-9.

22) Tyler Dennett, “American Good Offices in Asia,” *American Journal of International Law*, Vol. XVI, 1922, pp. 19, 20.

清日戰爭의 終結 後 90年代 末期의 東北亞 경제는 滿洲問題와 더불어 多端하게 展開되었다. 러시아가 사이베리아 橫斷鐵道의 一環으로 滿洲를 通過하는 東清鐵道의 敷設과 遼東半島의 旅順·大連의 租借 및 東清鐵道와 旅順·大連을 連結하는 南滿洲 철도의 건설계획을 推進함에 따라 日本이 크게 反撥하고 나섰고, 러시아의 滿洲 및 黃海進出을 嫌惡한 英國이 日本에 加擔함으로써 滿洲問題가 世界의 耳目을 끌게 된다.

한편 美西戰爭의 結果로 東亞에서 植民地를 獲得하게 된 美國은 北清事變(Boxer's rebellion)을 계기로 支那에 관한 門戶開放政策(John Hay note, 1900년 7월)을 闡明함으로써 러시아의 滿洲政策에 대한 否定的立場을 分明히 하였다.

美國으로서는 John Hay 國務長官의 門戶開放政策이 滿洲 문제를 두고 러시아와 對決하려는 意圖를 내포한 것이 아님을 다짐한 바 있으나,<sup>23)</sup> 그 後의 事態 진전을 상기할 때 美國이 러시아의 滿洲經略에 대항하는 英·日兩國과 호흡을 같이 하고 있었음은 명백한 사실이라 할 것이다.

日本이 러시아에게 挑戰을 敢行할 수 있었던 것이 英日同盟(제1차 1902년 1월 30일, 제2차 1905년 8월 12일)에 힘입은 結果였다고 본다면, 露日戰爭을 日本의 勝利로 몰고 가고 日本에게 有利한 講和條約을 체결하게 한 것은 美國의 積極的인 支援의 결과였다.

Theodore Roosevelt 大統領은 1904년 12월에 露日戰爭의 귀결에 관하여 스스로 期約한 바가 있었다고 하며, 다음 해 1월 1일의 J. Hay 日記에 의하면 “President is quite firm in the view that we cannot permit Japan to be robbed a second time of the fruits of her victory.”<sup>24)</sup>라고 하였다. 清·日戰爭 終戰 後의 露·獨·佛 三國干涉과 같은 事態를 美國은 다시는 容認하지 않겠다는 뜻이다.

Portsmouth에서 講和會談이 열렸을 때도 Roosevelt는 周旋의 勞를 아끼지 않았으며, 駐露美國大使 Meyer를 통하여 累次 Tsar에게 呼訴 내지는 壓力까지 加하여 日本에게 有利한 講和條約의 체결을 위하여 努力하였다.<sup>25)</sup>

23) H. F. Macnair & D. F. Lach, *Modern Far Eastern International Relations*, 1955, pp. 100-11.

24) Tyler Dennett, *Roosevelt and the Russo-Japanese war*, 1959, p. 173.

25) *Ibid.*, p. 249 ff.

領土割讓과 賠償金支拂을 거부한 Tsar를 설득하여 樸太(Sakharin)의 南

講和會談이 日本의 過多한 要求條件(賠償金과 領土割讓 문제)으로 인하여 決裂의 危機에 직면하고 있을 때 (8월 16~18일) 제2차 英日同盟의 調印이 단행된 것(8월 12일)도 日本에게는 크게 도움이 되었을 것이다.

美國이 日本을 적극 支援하여 調印된 露·日講和條約 (1905년 9월 5일)에는 Russia acknowledging that Japan possesses in Corea paramount political, military and economical interest, engage neither to obstruct nor interfere with the measures of guidance, protection and control which the Imperial government of Japan may find it necessary to take in Corea . . . .라는 條項 (제 2 조)이 插入되었고, 그것에 의거하여 日本은 韓國의 外交權能을 剝奪한 乙巳保護條約의 채결을 强行하게 되는데, 韓國의 外交權能을 剝奪하는 問題는 1905년 8월 10일 Portsmouth에서 講和會談이 열리기 직전인 7월 29일 所謂 Taft-桂 (Katsura)協議에서 美·日 간에 基本的인 合意를 보았던 것이다.

兩者의 協議에서 日本은 美國의 필리핀 領有를 確認 保障하고, 美國은 한국문제에 대한 解決책으로서 桂가 제시한 條件 즉, 日本의 軍事占領下에 韓國의 條約締結權(對外主權)이 제거되어야 한다는 주장에 全的인 同意를 表示한 바 있다.<sup>26)</sup>

韓國에 實利的 基盤이 없는 美國의 대한정책이 政治的 無關心에서 無偏中立을 指向하다가 東北亞情勢의 变천에 따라 日本의 軍國主義와 野合하게 된 經緯는 상술한 바와 같다.

桂—Taft 協約이란 東北亞(滿洲)에 대한 美國의 門戶開放政策을 阻害하는 러시아의 膨脹政策을 배제하는 문제를 두고 이해관계가 완전히一致된 美·日 양국의 野合에 불과한 것이며, 美國의 기대에 부응하여 日本의 軍國主義가 러시아를 北滿으로 逐出한 功勞의 代價로서 美國은 韓國에 대한 日本의 궁극적인支配權能을 認定하게 된 것이다.

그런데 源泉을 따지면 孤立主義의 美國을 東亞의 國제정치에 끌어 들이는데 先導的 役割을 한 나라는 英國이고<sup>27)</sup> 東北亞에 대한 러시아의

---

部割讓을 수락하게 한 것은 전적으로 Roosevelt의 努力에 의한 것이다. 8월 25일의 會見에서 Meyer대사는 Tsar에게 「러시아가 그것을 거부하면 日本軍이 Siberia를 占領할 것」이라고 위협하기까지 하였다.

26) *Ibid.*, pp. 112-14.

27) A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*, Yale University Press, 1962, p. 3 ff.

팽창에 對處하기 위하여 日本과 同盟을 체결하고 日本을 앞잡이로 내세운 나라는 英國이었다.

결국 美國과 英國이 日本의 滿洲 進出을 뒷받침하였을 뿐만 아니라 韓半島에 對한 支配權을 公認해 준 것이나 다름이 없으며, 그러한 土台위에 韓日合併(1910년)이 强行되었던 것이다.

### 제二차 世界大戰과 韓國問題

韓日合併으로 인하여 斷絕된 한미관계는 제2차 世界大戰의 處理過程에서 日本帝國의 解體問題가 제기됨으로써 되살아나게 된다.

43년 3월 Roosevelt 大統領이 워싱톤에서 英國의 Eden 外相과 會見하였을 때 韓國問題가 비로소 公式的으로 舉論되는데, 그때 Roosevelt는 滿洲・臺灣의 還附, 韓國과 印度支那에 대한 信託統治 등 東亞問題에 관한 基本的 構想을 Eden에게 피력한 바 있고, 그해 12월 Cairo 會談에서 日本의 無條件降服 및 「적절한 時機에 韓國이 自由獨立할 것」 ("in due course Korea shall be free and independent")이 聯合國의 首腦 사이에 合意를 보았던 것이다.

한국문제의 處理에 Roosevelt가 「적절한 시기」라는 暖昧한 但書를 붙인 이유는 그의 植民地觀을 想起함으로써 추측할 수가 있을 것이다. 43년 말경에 Roosevelt 대통령은 필리핀의 50年史를 回顧하면서, 해방되는 植民地가 自主能力을 保有하기까지에는 長久한 歲月이 필요하리라고 想定하였다고 하는데,<sup>28)</sup> 다음해 3월에 韓國에 대한 託治案을 示唆한 것으로 보아 아마 한국문제를 필리핀과 比喩해서 생각하였는지도 모른다.

Yalta 會談 (45년 2월)이 戰後 韓國의 運命과 至大한 관계이 있다는 것은 이때 蘇聯의 對日參戰이 확정되고 韓國에 대한 託治案이 거듭 확인되었기 때문이다.

그때 Roosevelt가 Stalin에게 美・蘇・中 三國이 20~30년간 韓國을 託治하자는 제의를 한 바 있는데, 그 후 Hopkins가 Stalin과 會見하였을 때 (5월 28일), 5~10년 혹은 25년 期限의 4개국 託治案을 제의하여 Stalin

28) Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, 1957, p. 252 ff.

이) 再同意하였다가 45년 12월 모스크바 外相會議 때 Byrnes 美國務長官이 새로이 제의한 5個年 託治案에 最終 합의를 보았던 것이다.

Potsdam 회담 (45년 7월 17일~8월 2일) 亦是 韓半島의 分斷占領과 不可分의 관계를 갖는 二次大戰 最終의 聯合國 회의였다. 「Stalin으로부터 對日參戰의 다짐을 얻기 위하여 포츠담에 간다」고 吐露한 Truman의 비장한 決意와는 달리, 美國이 開發을 다그친 原子彈의 第一彈이 Alama-godo에서의 實驗 폭발에서(7월 16일) 驚異的인 威力を 發揮함으로써 「蘇聯의 對日參戰」이 「이미 약속한 義務의 履行」이 아니라 「既得權의 行使」로 그 성격이 變質되게 된 것은 歷史의 아이러니가 아닐 수 없다.

다시 말하면 「原子彈의 出現으로 蘇聯의 對日參戰은 필요가 없게 되었으나, 蘇滿 국경에 大軍을 集結시킨 그들의 參戰을 막을 수가 없게 된 바에는 차라리 蘇聯의 參戰을 許容하는 것이 좋지 않겠느냐?」 하는 것이 당시의 美國의 입장이었다.

7월 24일 오후에는 蘇聯陸軍參謀總長 Antonopoh가 참석한 美·蘇兩軍 首腦의 戰略會議가 있었는데 이때 안토노프가 「韓半島에 대하여 美軍이 蘇聯地上軍과 協同하여 水陸作戰을 전개할 용의가 있느냐」고 質疑하자, 美國의 마아샬 參謀總長은 「가까운 장래에 그러한 作戰計劃은 없으며 九州의 豫定된 三個上陸作戰에 全海上兵力을 집중시킬 것」이라고 言明하고, 「蘇聯軍의 작전 상 韓半島의 중요성을 認定하지만, 한반도에 대한 美軍의 攻略은 九州上陸 이후에나 考慮될 것이며 九州의 각基地로부터 出擊할 空軍力으로 한반도를 制壓할 수 있을 것」이라고 다짐하였다.<sup>29)</sup>

26일에 繢開된 회의에서는 兩軍의 海空作戰의 範圍가 劃定되는데 韓半島에 대한 美軍의 上陸作戰의 계획이 없었기 때문에 地上作戰의 한계 구분은 없었다고 한다.<sup>30)</sup>

日本이 포츠담宣言의 受諾을 거부함에 美國은 예정계획에 따라 8월 6일 廣島에 史上最初의 原爆을 投下하여 이를 灰燼化하였다. 그로써 日

29) H. Feis, *Japan Subdued*, 1961, p. 85.

*Foreign Relations of the United States; The Potsdam Conference, 1945, 2 VLS., 1960, Vol. II, pp. 345-48.*

30) *Ibid.*, p. 410 ff.

本에는 收拾할 수 없는 혼란이 발생하였고, 최후의 순간에 참전한 蘇聯軍은 물밀듯이 韓滿國境으로 침입하였다. 8일에는 羅津을, 9일에는 雄基를 폭격하고, 육군은 慶興으로 쳐들어왔다.

당시 韓半島의 日本軍은 美軍과 蘇聯軍의 침공에 對備하여 指揮體系를 개편하고 있었다. 45년 2월 6일자 大本營命令에 의하여 朝鮮軍司令部가 解體되고 제17方面軍과 朝鮮軍管區司令부가 發足했는데, 제17방면군에게는 「侵入하는 敵을 擊滅하고 朝鮮을 확보할 것. 소련에 대한 작전준비에 있어서는 關東軍 사령관의 지휘를 받을 것」이 示達되었다.

그러다가 5월 30일자 大本營 명령은 제17군과 관동군의 作戰分擔을 명시하여, 「관동군 총사령관은…北韓에서의 대소작전준비를 實施할 것. 그러기 위하여 所要의 예하부대를 北韓에 配置하고, 또한 北韓에서의 대소작전준비 및 대미작전에 관하여 朝鮮軍管區 사령관을 指揮하라」고 지시하고 6월에는 咸鏡南北道와 平安南北道의 작전준비가 관동군의 지휘 하에 들어갔다.<sup>31)</sup>

그렇게 해서 포츠담會談 직전까지 韓半島에는 日本軍의 二元的 統帥系統이 수립되었으며, 主力이 滿洲에 위치한 關東軍의 作戰範圍는 北韓을 包括하게 되었다. 그러한 狀況에서 「관동군을 擊破하기 위한 소련군의 작전」은 美・蘇간에 別途의 明示的 禁止規定이 없는 한 당연히 北韓에까지 擴大될 수 있었던 것이다.

그렇다면前述한 바와 같이 포츠담에서 美・蘇의 軍部首腦가 對日戰爭을 協議하는 席上에서 안토노프가 韓半島에 대한 協同上陸作戰계획의 有無를 따졌을 때, 마아살이 그러한 계획이 없음을 分明히 하면서 空軍力으로 韓半島작전을 지원할 것을 다짐한 사실과, 그때 한반도에 대한 美軍의 上陸作戰 계획이 없었기 때문에 지상작전의 한계는 劃定된 바가 없다는 것이 美國 文獻에서 強調되고 있는 사실은 과연 무엇을 의미하는 것일까?

筆者는 이 문제를 다음과 같이 해석할 수 있으리라고 생각한다.

첫째로, 당시 美國은 日本土 작전과 滿洲의 관동군 擊破에 치중하면서 海・空軍의 側面牽制 작전을 並行하면 한반도에 대한 지상작전은 별로 필요가 없을 것이라고 생각하여 지상작전의 한계선을 획정하지 않았거

31) 森田芳夫, 『朝鮮終戰の記録』, 1962, pp. 13-23.

나, 둘째로, 美軍의 出血을 極少化하기 위하여 관동군의 격파는 全的으로 蘇聯軍의 地上戰鬪에 一任하고, 戰況을 注視하면서 日本軍의 抵抗이 頑強하면 소련군의 進出 범위를 擴大시키고, 일본군의 저항이 微弱하면 소련군의 진출범위를 縮小시키는 등 臨機應變의 措置를 취할 수 있는 伸縮性을 보유하기 위하여 소련군에게 默示的으로 한반도 侵入의 길을 열어주고 지상작전의 한계선을 故意로 未決로 남겨 두었거나 두가지 중의 하나일 것이다.

그런데 그간의 諸般經緯로 보아 後者가 事實과 符合될 것 같다. 왜 그런가 하면 전술한 안토노프의 質疑는 韓半島에 대한 蘇聯軍의 侵攻意圖의 명백한 表示로 볼 수 있으며, 마아살도 九州上陸 작전이 一段落되면 韓半島進攻을 고려하겠다고 言明한 바 있기 때문이다.

그때 蘇聯軍이 韓半島로 쳐들어가는 것을 美國이 願하지 않았다면 마땅히 다른 이야기가 나왔어야 할 것이다. 결국 포츠담會談에서의 美國 입장은, 소련에 대하여 「우리는 한반도에 쳐들어가지 않을 터이니 너희들이나 쳐들어가라」고 門을 열어 준 셈이다.

韓國에 蘇聯軍이 쳐들어오게끔 어물어물 길을 터놓고, 나중에 立場이 곤란해지자 「그때는 蘇聯이 제멋대로 쳐내려왔으며, 美國으로서는 소련군의 北韓侵入을 要請한 적이 없고, 당시 美軍은 한반도에서 600마일이나 떨어져 있어서 서울을 包含하는 南韓만이라도 確保하기 위하여 38線을 그을 수밖에 없었다」고 解明한 것이 38선의 起源처럼 通說이 되고 말았다.

38선의 劃定이 「日本軍을 擊破하는 과정에서의 不可避한 조치였다」는 美國의 해명을 우리는 善意로 받아들이고 싶다. 그러나 당시 默示的으로 소련군의 北한침입을 허용하고, 한반도를 38度線으로 分斷한 責任을 美國은 回避해서는 안될 것이다.<sup>32)</sup>

32) 最近에 公開된 美國文書에 의하면 45년 8월 10~11일의 夜半에 美國務省의 Dunn, 陸軍의 McCloy, 海軍의 Ralph Bard 등이 國防省에서 會合하여 日本軍의 降服에 관한 諸般問題를 討議하였는데, 그때 McCloy의 요청에 따라 C. H. Bonesteel 大領(前駐韓美軍司令官), Dean Rusk (前 美國務長官) 등 3인이 別室에서 協議한 결과 美蘇의 軍事分界線을 38度線으로 확정짓기로 합의를 보고 이를 上部에 禀申하였다고 한다.

*Foreign Relations of the United States. 1945, Vol. VI, The British Commonwealth; The Far East, 1969, p. 1039.*

### 大韓民國의 樹立과 6·25 南侵

日本帝國主義의 敗亡은 한국인에게 解放을 안겨 주었으나, 解放과 더 불어 들이닥친 國土分斷과 外軍進駐下에서 한국인은 주어진 해방의 代價가 얼마나 혹독한 것인가를 切感하지 않을 수가 없었다.

38度線이 美國의 當初 意圖와는 달리 南北韓을 分斷할 障壁으로 變하자, 駐韓美軍司令官 Hodge 中將은 以北의 蘇聯軍 사령관 Chischiakov에게 38선의 撤廢를 위한 政治會談을 서울에서 開催할 것을 제의하였으나, 치스չ아코프는 45년 10월 9일자 回翰에서 「統一문제는 美・蘇 양국의 정부가 해결할 문제이므로 서울회담에 응낙할 수 없다」고 거절하였다.<sup>33)</sup>

다시 말하면 38도선은 占領軍 사이의 現地協定으로 해결될 성질의 것이 아니라는 것이다. 38선의 早速한 철폐를 渴望하는 韓國의 民心은 沸騰하였다. 美國은 38선문제로 골치를 앓게 되고 무엇이든 解決方案을 강구하지 않을 수 없게 되었다.

이때 美國務省, 陸海軍省調整委員會에서 「美・蘇의 軍事占領에 의한 韓國의 分斷은 한국에 대한 信託統治로써 止揚될 수 있을 것」이라는 結論이 나왔다고 한다 (10월 20일).<sup>34)</sup> 이어서 11월 10일에는 트루먼 大統領이 英國의 Atlee 首相, 카나다의 King 수상과 워싱톤에서 한국문제를 토의하였는데 거기서도 「4개국 신탁통치를 위한 조속한 措置를 取할 것」에 합의를 보았다고 하며, 38선의 철폐를 苦待하는 한국인에게 外信이 미국무성 極東部長 Vincent의 한국신탁통치에 관한 계획을 傳한 것은 그 달 20일이었다.<sup>35)</sup>

12월 16일에 열린 모스크바 外相會議는 戰後處理의 廣範한 問題를 토의하기 위한 연합국회의였다. 그러나 그때는 이미 美・蘇 간의 融和를 기대할 수 없는 狀況이라서 Byrnes 미국무장관도 소련이 한국의 「眞正한 獨立」을 위하여 協調하리라고 기대할 수가 없었다고 하며, 4개국 탁치안이 한국에 대한 소련의 궁극적인支配를 막을 수 있는 唯一한 길이라고 確信하여 한국인의 意思를 無視할 수 밖에 없었다는 것이다.

33) Carl Berger, *The Korea Knot; A Military Political History*, 1957, p. 56.

34) *Ibid.*, p. 57.

35) *Ibid.*, p. 58.

그때 벤즈 국무장관이 書面으로 「通貨, 交易, 通信, 沿岸運航 문제 등을 管理하기 위한 共同委員會의 설치 및 5개년 기간의 4개국 신탁통치案」을 제의한 데 대하여, Molotov 蘇聯外相은 「緊急한 經濟的 統一, 臨時政府의 수립 및 4개국의 5개년 신탁통치를 위한 공동위원회의 설치」를 제의하였다.<sup>36)</sup> 그것은 美國의 제의에 接近한 것으로 認定되어 別異議 없이 수락되어 모스크바 協定의 骨幹을 이루게 된다.

한국에 대한 4개국의 5개년 信託統治에 관한 모스크바 協定은 38선의 철폐와 自主獨立을 갈망한 한국인에게는 결정적인 衝擊이었다. 그것이 公表된 45년 末을 起點으로 하여 韓國社會는 信託統治를 反對하는 右翼과, 蘇聯軍政과 野合하여 贊託路線으로 約變한 左翼의 對決이라는 民族分裂의 樣相이 激化되어 갔다.

終戰後 재빠르게 北韓에 傀儡的 共產主義를 移植한 蘇聯軍政은 그 體制의 維持強化를 위하여 信託統治의 强行을 고집하게 된다. 모스크바 協定의 4개국 신탁통치는 2개국 共同委員會의 權能規定(제2항)으로 인하여 사실상 美·蘇 양국의 共同管理로 낙착될 公算이 큰 것이었다.

모스크바 協定에 의한 美·蘇 共同委員會는 46년 3월에 開催되었으나 信託統治 反對를 포함하는 “意思表示의 自由”가 한국인에게 許容되어야 한다고 주장한 美國과, 모스크바 協定의 受諾 즉 託治 수락을 美蘇共委의 協議對象 선정의 要件으로서 固執한 소련의 입장이 끝내妥結을 보지 못함으로써 決裂되고 말았다(47년 8월).

美國의 대한정책이 信託統治 문제를 두고 混迷과 無定見을 거듭하는 동안에 南韓의 左翼勢力은 美軍政에 대한 全面挑戰을敢行하였으며, 贊託과 反託에 얹힌 民族分裂은 共委의 결렬과 더불어 더욱 深化되고 있었다.

그러는 가운데 트루먼·독트린이 宣布됨으로써 (47년 3월 13일) 美國의 대한정책도 전환을 보게 된다. 그날 트루먼은 共產侵略에 直面한 그리스, 터키에 대한 軍事, 經濟 援助의 제공을闡明하였고, 마아샬 국무장관은 한국문제에 대한 蘇聯의 非協調를 규탄하면서 美國으로서는 부득이 한국에 대한 적극적인 계획을 實踐에 옮길 용의가 있음을 밝힌 바 있다.

36) F. C. Jones, Hugh Borton & B. R. Pearn, *The Far East, 1942~1946*, Royal Institute of International Affairs, 1955, pp. 434-36.

결국 美國은 한국문제를 UN에 提起하였으며(47년 10월 17일), 激論과 于餘曲折 끝에 UN 한국임시위원회 (United Nations Temporary Commission on Korea)의 監視下에 南韓에서 總選舉가 施行됨으로써 大韓民國의 樹立을 보게 되었다.<sup>37)</sup>

그것은 當時의 與件 下에서는 不可避하고 適切한 조치였으나, 한국문제가 UN에 제기되자마자 소련측이 「48년 초에 모든 外軍이 韓國으로부터 撤收할 것」<sup>38)</sup>을 제의하고 나옴으로써 美國은 蘇聯의 撤兵攻勢에 시달리게 된다.

原來 美國은 韓半島의 戰略的 價值를 日本本土의 防衛問題와 관연해서만 고려하고 있었다. 美國이 蘇聯軍에게 한반도 침공을 허용하고 38선을任意로劃定한 것도 韓半島의 戰略的 價值에 관한 評價와 無關하지 않을 것이다.

그러다가 38선이 장벽화되고 한반도 정세가 惡化되자 美軍統帥部는 46년 下半期에 이미 한반도가 군사적으로 防禦하기가 곤란할 뿐더러 전략적 價值도 別無하다는 결론을 내린 바 있다고 한다.<sup>39)</sup>

그러는 가운데 47년 2월 政務報告次 歸國한 하지 中將이 「38 以北에서는 수십만명에 達하는 共產軍이 南韓을 공격하기 위하여 편성 중에 있다」고 狀況을 보고 함으로써 미 국방성은 한반도에서 蘇聯과 對決하게 될지도 모르는 軍事的 紛爭에 말려 들어가게 될 것을 두려워한 나머지 駐韓美軍 철수의 전제조건으로서의 大韓民國의 樹立에 관심을 갖게 되었으리라는 것이다.<sup>40)</sup>

상술한 UN 監視下의 統韓選舉를 규정한 UN 總會의 決議案(47년 11월 14일)의 제3항에 「접령군은 可及的 조속한 時日 内에, 가능하면 60일 이내에 한국에서 撤收시키는 문제를 절충하도록 전의한다」라는 규정이 揷入

37) 以上的 諸問題에 관하여는

Leon Gordenker, *The United Nations and the Peaceful Unification of Korea, 1947~1950*, 1959, p. 11 ff.

Leland Goodrich, *Korea; A Study of U. S. Policy in the United Nations*, 1956, p. 36 ff.

38) Gordenker, *op. cit.*, pp. 16-7.

39) J. M. Mackintosh, *Strategy and Tactics of Soviet Foreign Policy*, 1964. 日譯本 p. 54.

40) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee; The Man behind the Myth*, 1954, p. 233.

된 것은 소련측의 철병공세에 대한 美國 나름의 對應이었을 것이다.

大韓民國이 수립되자 美軍政은 지체없이 統治權을 이양하고 예정계획대로 철군을 개시하여 49년 6월 말에는 7,500명 정도의 兵力を 남겨 놓고 철수를 완료하였다. 48년 가을 UN 總會가 Paris에서 개최되었을 때 UN 한국위원회는 한국의 선거결과에 관하여 보고하고 「占領軍이 한국에서 철수함으로써 極端의 대립관계에 있는 정권이 軍事的으로 對決하게 될는지도 모르니 外軍 철수에 앞서 후종의 平和的 交涉의 節次가 마련되어야 한다」고 제청한 바 있으나<sup>41)</sup>, 이렇다 할 反應을 보지 못한 채 한국문제는 美國의 既定方針대로 처리되었다.

당시 한국정부도 美軍의 時期尚早의 철수를 경고하고 UN 總會의 한국대표도 「裝備와 訓練이 우수한 北韓의 大軍에 對抗하여 미약한 한국군이 장비와 훈련을 개선할 수 있는 時間의 여유를 美軍이 철수하기 전에 달라」고 호소하였으나, Dulles 미국대표는 「美軍이 철수하면 한국인 자신이 자기집의 主人이 되어야 하며, 한국에 대한 危害는 UN을 통한 防衛나 기타 국가의 精神的 支持로써 방어될 수 있을 것」이라고 피력하였을 뿐이다.<sup>42)</sup>

38선의 획정에서부터 한국의 獨立에 이르기까지 責任의 主體로 일관한 美國이 한국문제의 深刻性과 미군철수 이후에 일어날 事態에 대한 配慮가 없이 철수를 强行한 것은 길이 恨을 남긴 處事였다.

6·25南侵은 美・蘇 冷戰의 절정기에 金日成이 大韓民國에 대하여 감행한 反逆的挑戰이었다. 김일성 집단은 蘇聯의 全面的 支援과 中共의 背後保障下에 날침을 감행한 것이 分明하다.

왜 김일성은 50년 6월을 南侵의 시기로 택하였을까? 이 문제에 관하여 Paige 교수는 아래와 같이 분석하고 있다.

「첫째로, 北韓의 侵略은 蘇聯 지도체제 안에서 Zhdanov의 失脚에 이어 Malenkov가 등장한 餘波로서 시작되었다. 이 權力의 再編成은 소련정책의 관심을 極東으로 쏠리게 하였다. 둘째로, 이 공격은 美國이 소련과 아무런 論議도 하지 않고 日本과 講和條約의 체결을 單獨으로 진행시키려 한 데 대한 하나의 응수책으로서 해석될 수도 있다.

41) Goodrich, *op. cit.*, pp. 65-6.

42) *Ibid.*, p. 69.

美國이 確定된 기한도 없이 日本에 군사적 基地를 확보하려는 의도를 처음으로 표시한 平和條約에 관한 논의는 疑心할 여지도 없이 소련지도자들에게 衝擊을 주었을 것이다.

셋째로, 소련지도자들은 美國의 威信이 크게 左右되는 地域에서 輕武裝된 방위력을 격파하고 쉽게 勝利할 수 있다는 매혹적인 展望을 주는, 잘 훈련되고 重武裝된 北한군을 가지고 있었다.

네째로, 소련이 침략을 결정한 이유는 1949년 이래 中共을 象徵하는 다섯개의 鮮明하고 새로운 별들이 아시아 東部에서 소련의 별과의 경쟁에서 더 찬란한 脚光을 받게 된 사실과 관련이 된다.

2차대전 이후 中共에 比할 만큼 성공하지 못한 소련지도자들은 東洋에서 중공의 위신과 勢力 및 影響力이 상승하는 것을 막기 위한 군사적 勝利를 필요로 하고 있었다.]<sup>43)</sup>

기타 한반도를 美國의 防衛圈에서 除外한 50년 1월의 Achison 聲明이 남침을 助長시켰을 것이라는 주장도 있으나, 근본적으로는 한국이 所要의 방위력을 保有하지 못한 채 美國이 철군을 斷行한 것이 罪根이었다.

6·25 動亂은 한국인에게는 무서운 試練이요 苦難이었다. 다행히도 美國이 邇期에介入을 斷行함으로써 赤侵을 물리칠 수는 있었으나, 이제 往事를 회고할 때 몇가지 중요한 문제를 되새기지 않을 수가 없다.

첫째, 6·25 남침이 소련의 背後操縱으로 감행된 계획적인 침략이었음은 기술한 바와 같거니와, 소련이 김일성에게 남침을 指令한 것은 美國이 日本을 공산권에 대항하는 군사기지로 만들려고 한 데 대한 報復行爲였으리라고 본 Kennan의 견해를 상기할 필요도 없이, 美國과 蘇聯의 국제 정치적 세력다툼이 김일성을 침략으로 몰게 하였다는 점에서 美國은 6·25 발발에 대한 도의적 책임을 冒免할 수 없을 것이다.

둘째, 6·25 남침이 勃發하였을 때 美國이 지체없이 武力介入을 斷行한 것은 不幸中 多幸이었으나,介入의 動機가 침략을 당한 友邦을 救援해야 한다는 道義的側面보다도 韓國이 赤化될 경우 日本의 防衛가 곤란해지고, 오끼나와와 臺灣이 挾攻을 당할 位置에 놓이게 되고, 東南亞一

43) Glenn D. Paige, *The Korean Decision, June 24~30, 1950, 1968*, 韓譯本 pp. 210-11.

美國의 대일정책이 6.25 南侵을 유발하게 하였으리라는 見解는 George F. Kennan, *Memoirs; 1925~1950*, 1967, pp. 395-96.

帶의 정치적 군사적 安定이 危殆로 와칠 뿐만 아니라, 美國의 세계정치적 堡壘인 UN의 集團安保體制가 形骸化됨으로써 美國 자체의 안보마저 위협을 받게 될 것이며, 결국은 美國이 소련과 全面的으로 對決하게 될 것이라는 多角的 考慮에서 결정된 사실을 想定하지 않을 수 없다.<sup>44)</sup>

### 戰後復興과 美國의 外援

한국동란은 53년 7월 休戰協定의 調印으로 勝者도 敗者도 없는 制限 전쟁으로 끝나고 침략에 대한 膺懲도 南北統一도 이룩하지 못한 채 오히려 38선의 국제정치적 意義만이 世界에 강조된 결과가 되고 말았다.

침략은 물리쳤으나 韓國의 戰爭被害는 甚大하였다. 釜山과 大邱를 除外한 기개의 地域에서 燥烈한 戰鬪가 벌어진 결과 전국의 都市와 主要 產業施設 및 農村은 廢墟와 焦土로 화하여 戰災 복구는 전쟁 수행에 못지 않은 어려운 과제였다.

한국의 전후부흥은 美國의 M.S.A. (Mutual Security Act) 체제가 세계적 규모로 그 기능을 수행한 것과 때를 같이하였다. M.S.A. 체제란 51년에 마련된 美國外援의 기본 指針으로서 그 후 약간의 法 改訂을 거쳐서 61년까지 持續된 것이며, 「美國의 安全保障과 관련되는 나라」로서 「美國과 地域의 혹은 集團의 防衛同盟關係에 있는 나라에 대한 원조」를 규정한 것이다 (54년에 개정된 同法 제1장, 3장, 4장 참조). M.S.A.에 의한 美國 원조는 「공산침략에 對抗하는 自由世界的 公동방위」라는 廣域 協調體制의 유지를 위하여 美國이 부담한 物的 出捐에 해당하는 것이며, 受援國이 수행한 방위분담의 質과 量에 따라서 원조의 질과 양이 결정되는 것을 原則으로 하였다.

따라서 그것은 군사적 性格이 농후한 外援이며, 수원국이 그것을 活用하여 所要의 방위분담을 完遂함으로써 원조제공의 기본목적은 達成된 것으로 看做할 수 있는 性質의 원조였다.

美・蘇의 냉전관계는 56~57년경 부터 樣相을 달리하기 시작하였다. 平和共存의 趨勢가 진전됨에 따라서 東・西간의 대결기세가 차츰 누그

44) G. D. Paige, *op. cit.*, 韓譯本 pp. 215, 217, 219; Douglas MacArthur, *Reminiscences*, 1964, pp. 377-78.

## 44 美國學

더지고 美國의 對外戰略에도 變化가 엿보이게 되었다.

New Frontier 정책을 표방하고 發足한 캐네디 行政政府가 61년에 제정한 外援法 (Foreign Assistance Act)은 平和共存期 美國 對外政策의 方向을 제시한 것이라고 볼 수 있다.

M.S.A의 經濟援助가 洋전기의 美國의 廣域防衛態勢의 일각을 담당하는 盟邦의 경제적 現狀維持를 一次 목표로 한 것임에 反하여, F.A.A.는 경제원조와 관련하여 國제적 協力과 通商의 增進을 강조하고, 援助提供의 조건으로서 受援國 스스로가 經濟開發을 위하여 長期的이고 合理的인 계획을 수립하고, 自立精神으로 国내 資源을 勵員할 것과 자체의 방위력 증강에 필요한 정치적, 경제적 安定을 위한 모든 조치를 取할 것을 촉구하는 등 政治的 성격이 짙은 外援法이며, 그로부터 美國의 外援은 對共防衛態勢의 유지라는 군사적 목표에 그치는 것이 아니라, 包括的인 대외정책의 수단으로서의 役割과 기능을 수행하게 된다.<sup>45)</sup>

한국의 전후 계획은 주로 M.S.A.에 의한 美國 원조에 힘입은 바 커는 데, 대체로 57~8년까지에 一次的인 전후 복구는 완료되었다.

美國 원조 (I.C.A. 원조라고 불렀다)가 57년도의 3억 5,400萬弗을 고비로 해마다 遲減되고, 58년도 부터는 施設投資 원조가 D.L.F. 借款으로 轉換됨으로써 전후 外援에 대한 의존도가 높아질대로 높아진 한국의 경제건설은 새로운 難關에 逢着하게 되었다.

D.L.F. 차관으로 전환되기 이전의 美國 원조는 消費材 혹은 原資材 원조가 대부분이고, 한국이 切實하게 필요로 하는 施設材의 導入實績은 54~57년 간의 累計가 7,500萬~9,500萬弗에 불과하였으며 58년도에는 3千萬弗로 濟滅되었다. 기타 美公法 480에 의한 剩餘農產物의 원조도大量 도입되었으나 그 販賣代錢은 주로 國防費支出에 充當되었다.

그러한 美國원조의 實態는 M.S.A.의 취지 및 원칙에서 벗어난 것은 아니었으나, 경제적 現狀維持爲主의 美國 원조에 의존해온 한국은 60년대에 이르러서 美國의 對外戰略과 외원정책이 크게 수정됨으로써 「自助와 自立」을 위한 무거운 課題를 수행하지 않으면 안되게 되었으며, 그러한 輿件의 變化은 60년대 以後의 韓國의 內治와 外政에 至大한 影響을 주게 된다.

45) Foreign Assistance Act of 1961, *Public Law*, pp. 87-195. 87th U. S. Congress, 1963, Sep. 4, 1966, pp. 1-15.

### 越南戰爭 以後의 國際情勢

1960년대의 末期에서 70년대의 初期에 걸쳐서 歐羅巴 國제정치에서 현저했던 繁張緩和 (*détente*)를 계기로 蘇聯이 東方政策에 注力하게 됨으로써 中·蘇 紛爭은 理念的 對決에서 軍事的 대결로 激化되었다.

蘇聯이 中共에 대한 包圍戰略을 강화함으로써 現代的 軍事力과 科學技術面에서의 「中共의 脆弱性」이 크게 浮刻되어 마침내 中共은 美國과妥協하는 길을 擇할 수 밖에 없었다.

그 무렵에 월남문제로 苦憊하던 美國은 越南으로부터 名分 있는 撤收를 이룩하기 위하여 中共의 默示的 協調가 필요하였다. 그리하여 「中共의 취약성」에 着眼한 美國이 닉슨·독트린의 宣布등 一連의 僥和政策으로 中共과의 和解를 斷行함으로써 兩國 관계의 一大轉換을 보게 된다.

그렇게 해서 60년대의 말기에서 70년대의 초기에 걸쳐서 美·蘇, 美·中共 사이에 形成된 「두갈래의 同時的 긴장완화」에 힘입어 美國은 越南介入을 마무리지을 수가 있었다.

그런데 美國이 越南에 발이 둑여있는 동안에 크게 成長한 蘇聯이 70년대의 中半期 이후로는 美國이 主導하는 太平洋勢力圈을 威脅하는 姿勢를 노골화함으로써 美國은 숨돌릴 겨를도 없이 「蘇聯의 膨脹」을 경제하는 문제를 두고 腹心하게 된다.

75년 12월 포드 大統領이 선포한 新太平洋 독트린은 이 지역에 대한 소련의 張창을 경제하기 위한 美國의 戰略的 布石이며, 中共까지도 소련에 대한 牽制세력의 一員으로 指目하고 있는 것이 주목된다.

以上과 같은 背景下에 금일 韓半島를 둘러 쌐 國제정세는 새로운局面에서의 美·蘇 간의 「競爭的 對立」, 그리고 中共까지도 대소경제세력의 一員으로 包攝하고 들어가는 美國의 對中共政策, 그간의 持續的 인적대관계에도 불구하고 和解의 可能性을 배제하지 않는 中·蘇關係라는 多角的 側面에서 考察될 수 있을 것이다.

그리고 이러한 國제적 狀況은 70년대 초기의 東北亞 정세와는 本質的 인 差異가 있다. 72년 下半期에 南北韓 사이에 對話의 門이 열리고 한반도 경세가 한때나마 긴장완화로 쓸리는 듯한 印象을 풍긴 것도 당시의 美·蘇, 美·中共 관계의 特異性, 즉 「한반도를 둘러 쌐 두갈래의 同

## 46 美國學

時的 긴장완화」라는 背景을 떠나서는 說明될 수가 없다.

그러나 그 後로 정세는 急轉하여 印度支那 3개국의 共產化, 소련의 팽창과 非協調 등으로 美·蘇 관계가 硬直化되었고, 美·中共 관계 역시 70년대의 초기와는 달리, 소련에 대한 「中共의 죄악성」이 相對的으로遞減됨으로써 금일에는 臺灣問題 등을 두고 오히려 中共이 美國에 대하여 高姿勢를 취하는 判局이 되었다.

그간에 북한의 김일성 集團은 중·소 관계의 중간에서 漁夫之利를 누리고 있으며, 越南의 赤化 이후로는 全般的인 國제정세가 저들의 革命統一戰略에 매우 有利하게 展開되고 있다는 見地에서인지, 한국에 대한 敵對姿勢를 더욱 強化하고 있는 것이 금일의 한반도의 現實이다.

김일성 집단이 한국에 대한 적대자세를 강화하고 있는 理由로서는

- 1) 美國의 태평양 세력권을 겨냥한 소련의 적극정책,
- 2) 支那大陸의 周邊地域을 중국의 세력권 視하고 이 地域에 대한 蘇聯의 影響力を 排擊하는 中共의 한반도 정책,
- 3) 현재까지는 대결상태가 지속되고 있으나, 和解의 가능성은 배제하지 않는 中·蘇 관계 등 國제정세의 不確實性에 대한 기대,
- 4) 아시아인의 입장에서 볼 때 적극성과 方向感覺을 상실한 것 같은 美國의 아시아 정책 — 특히 대한정책 — 을鼓舞的인 現象으로 보는 國제정세관 등을 지적할 수 있을 것이다.

북한 共產黨은 印度支那 3개국의 共產化 이후로는 숫제 한국의 存在 자체를 否定하는 입장은 固執하고 있다.

75년 가을 제30차 UN 總會에 제출된 口上書에서 북한은 「한국문제의 根源은 美帝國主義의 한국 强占에 있으므로, 한국 休戰協定의 實際當事者인 북한과 美國이 平和條約을 체결하고, 美軍이 한국에서 철수하면 한국문제는 源泉의으로 해결된다.」<sup>46)</sup>고 주장하고 있다.

북한이 한국을 제쳐놓고 美國을 相對로 한국문제를 處理할 것을企圖하게 된 것은, 월남전쟁의 處理過程에서 越南共和國이 거의 배제되다시피 한 往事를 記憶하기 때문일 것이다.

46) 『北傀의 對 UN 戰略(1971~75) 關係資料』, 外交研究院, 1976年 2月刊, 321面以下, “The Memorandum of the Ministry of Foreign Affairs of the Democratic People's Republic of Korea” 參照。

그런데 南北統一을 「休戰線 以南의 失地恢復」이라고 우겨대는 북한의 UN 정책은 소련과 中共의 全幅的인 지지를 획득하였고, 中・蘇 양국은 마치 경쟁이라도 하듯이 북한의 主張을 支持하고 있다.<sup>47)</sup>

### 카터 行政府의 對韓정책

한국문제는 76년 美國 大統領選舉의 issue로 제기됨으로써 세계적 觀心對象이 되고 있다.

카터 대통령은 就任과 더불어 駐韓美地上軍의 段階的 철수를 美國의 政策으로 確定짓고 萬難을 무릅쓰고 이를 貫徹하려 하고 있다.

아시아 大陸의 周邊에서 發生하는 地域紛爭에 美國의 地上軍을 投入하지 않는다는 原則은 닉슨·독트린에서 천명된 바 있으며, 駐韓美軍의 減縮 및 再配置의 문제도 70년대의 초기에 이미 검토되고 구체적인 計劃案까지 마련된 바가 있었던 것 같다.<sup>48)</sup>

그러므로 주한 미군의 去就에 관한 카터 대통령의 構想 자체는 새로운 것이 아니라 하겠으나, 금일의 東北亞 정세가 70년대의 초기와는 크게 變貌하였다는 데에 문제가 있는 것이다.

다시 말하면 한반도를 둘러싼 美·蘇·中共의 三角관계는 70년대의 초기와는 달리 硬直化되고 不確實性(uncertainty)이 농후한 데다가, 75년 4월 이후로는 東亞의 國제적 긴장이 몽땅 한반도로 集中되고 있는데 美國은 주한 地上軍의 戰鬪兵力을 4~5년이라는 短期間內에 뽑아가려 하고 있다.

周知된 바와 같이 駐韓美軍은 북한의 南侵意圖에 대한 가장 効果的인 抑止力인 동시에 東亞 國제정치의 調和와 均衡을 뒷받침하는 安定要素로서 寄與한 바 至大하였음을 想起할 때, 카터 行政府의 철군정책은 더없이 重大한 意味를 갖는 결정이 아닐 수 없다.

그러한 決定을 내리게 된 근거로서 미국정부는 첫째로, 中·蘇 紛糾의 持續性을 지적하고 있다. 中·蘇 분규가 상당히 長期間 지속될 것이므로 中·蘇가 個別的 혹은 共同으로 한반도 사태에 大量介入할 가능성은 稀

47) 第30次 UN 總會 韓國問題討議錄, 75年 11月刊, *Verbatim Record on Korean Question at the U.N.*, pp. 341-42, pp. 363-74.

48) cf. Morton Abramowitz, *Moving the Glacier; The Two Koreas and the Powers*, Adelphi Papers No. 80, International Institute of Strategic Studies, Sept. 1971.

薄하며, 그로 인하여 한반도 정세는 점차로 安定化될 것이라고 展望하고 있는 것 같다.

그러나 東北亞 정세를 洞察할 때 한반도에 대한 中・蘇의 競合約 利害 관계로 인하여 中・蘇의 紛爭이 김일성 集團의 好戰性을 견제하기에 앞서, 김일성집단이 中・蘇 분쟁에 便乘하여 行動自律의 幅을 擴大하는 등 漁夫之利를 누리고 있는 現實을 看過해서는 안될 것이다.

또한 中・蘇 분규 亦是 相對的인 현상이며, 中共은 경제문제 및 대소 관계 등 當面課題의 해결을 위하여 美國에 대한 穩健 자세를 당분간 지속하리라고 보는 견해도 있으나, 일단 美國과의 國交正常화가 이룩되면 對美・對蘇 관계를 저울질하면서 對蘇 和解의 자세로 전환할 것이라는見解도 없지 않으며, 鄧小平과 같은 實用主義者の 登場으로 中共의 대 소관계가 차츰 變化할 가능성은 배제할 수는 없을 것이다.

또한 中・蘇 분규가 大規模의 무력분쟁으로 擴大될 경우 등 緊急事態를假定할 때, 한국에 配置된 戰略的 抑止力으로서의 美地上軍 및 戰術核 武器를 現時點에서 성급하게 뽑아내는 것이 과연 美國의 국가이익에 利得이 될 것인지 보다 더 신중한 檢討가 요청된다.

南・北韓의 문제가 만약에 「對話와 協商」으로妥結될 수 있는 성질의 것이라면, 한국에 配置된 美國의 軍事力, 특히 地上軍의 전투병력과 戰術核武器야말로 가장 効果的인 「協商의 지렛대」로서 活用될 수 있을 것이다.

그리하거늘 駐韓美地上軍을一方的으로 뽑아간다는 것은 김일성집단에 대한 한국의 協商地臺를 파헤쳐버리는 것과 다름이 없을 것이다.

美國이 한국에서 地上軍 철수를 斷行하면 北한의 好戰性도 차츰 완화될 것이며 보다 건설적인 南・北韓 관계의 雾圍氣가 助成될 수 있으리라는 관측도 있으나, 한국에서 美軍을 몰아내기만 하면 革命統一의 宿願을 達成할 수 있으리라고 狂信하는 北韓을 두고, 美國이一方的인 철군을 斷行한다면 北한으로서는 한국에 대한 讓步나妥結의 心要性을 더욱 느끼지 않게 될 것이다.

카더 行政府의 철군정책은 대통령선거 公約에서 發端한 政治的 決定으로 알려지고 있다.

카더 대통령은 그의 立候補遊說에서 全駐韓美軍과 핵무기를 철수시키겠다고 言明하였다가 차츰 從前의 주장을 완화하여, 대통령직에 취임한

이후로는 地上軍의 戰鬪兵力만을 向後 4~5년간에 단계적으로 신중히 철수시킨다는 線으로 落着이 된 것 같다.

그리고 그의 철군정책에 대하여는 美國 내에서도 批判論과 反撥이 날로 高調되고 있다. 특히 美軍의 統帥部에서는 「美軍 철수가 韓半島에서의 전쟁역지력을 위험한 水準까지 弱化시키는 결과가 될 것」과 「美國은 계속 太平洋勢力으로 殘留할 것을 다짐하고 있지만, 實際行動은 그러한 다짐과는 矛盾되는 것」이라는 깊은 憂慮가 表明된 바 있고, 美蘇 國會에서는 「中・國의 保障이 없는 철군은 韩半島에 위험을 초래할 것」이라는 見地에서 「북한으로 하여금 남북한 不可侵協定에 서명토록 할 “外交홍정의 미끼”로써 주한미군의 2개 전투여단을 군사지도자들이 안전하다고 판단할 때까지 한국에 계속 주둔시키도록 촉구하는 문제」가 고려되고 있다고 한다.

그렇게 해서 철군논쟁은 美國의 國내정치에서 發端하여 다시 國내정치로 還元되고 있는 것 같다.

철군정책의合理화를 시도한 미국정부의 解明에도 不拘하고 한국의 國民感情은 「철군정책이란 美國이 월남전쟁에서 입은 衝擊을 한국에 전가시키기 위한 手段에 不過한 것이 아닌가」하는 느낌을 抑制하기가 곤란하다.

미국정부는 철군을 斷行할 수 있게 된 또 하나의 근거로서, 「한국의 國力」이 철군의 結果를 감당할 수 있을 정도로 富強해진 사실을 들고 있으나, 제2차 세계대전 및 전후 관계의 機密文書가 차례로 公開된 결과로 한국인은 38度線의 劃定에서 發端한 남북한 分斷의 현실이 太平洋 전쟁의 末期로부터 累積된 美國의 近視眼的 便宜主義와 試行錯誤의 所產이며, 카터 行政府의 철군정책 亦是 또 하나의 美國의 egocentrism으로 보기 때문에 「한국이 富强해졌으니까 이제부터는 休戰線의 防衛를 한국이 전담해야 한다」는 素朴한 論理에는 首肯이 잘 수가 없는 것이다.

한국이 카터 行政府의 철군정책을 美國의 egocentrism으로 본다는 것은, 한국의 防衛를 永久히 美國에 依存하겠다는 뜻이 아니라, 한반도 情勢의 起源과 本質에 비추어 적어도 이 地域에 平和가 定着될 때까지는 韓・美間 共同防衛의 기본 態勢가 유지되어야 하겠다는 當爲論을 말한 것에 불과하다.

## 韓·美관계의 새로을 次元

한국의 當面課題는 남·북한의 긴장 완화를 恒久化, 制度化하는 것, 즉 이 地域에 平和를 定着시키는 것이다.

南北統一은 가장 切實한 民族的 念願이지만 한국으로서는 전쟁의 再發을 願하지 않기 때문에 武力行使나 革命的 方式을 統一達成의 수단으로 고려할 수는 없다.

한반도의 平和定着을 위하여는 우선 生產的이고 建設的인 남북대화가 再開되어야 하겠는데, 그간의 體驗에 의하면 북한 공산당은 한국과의 對話를 革命統一의 수단으로 밖에는 보지 않기 때문에, 북한의 對南戰略에 實質的인 變化가 없는 한 對話의 재개부터가 매우 어려운 狀況이다.

상술한 바와 같이 북한 공산당을 平和定着을 위한 對話로 유도하는 것은, 김일성으로 하여금 한국의 힘의 優位를 實感하게 함으로써만 가능할 것이다.

한반도의 平和定着은 美國의 國家이익과도 符合이 되는 긴요한 과제이며, 카터 行政府의 철군정책도 이 地域에 平和가 定着되지 않고서는 有終의 美를 거두기가 힘들 것이라는 見地에서 한국의 힘의 優位가 우선 확보되지 않으면 안 될 것이다.

아시아의 國제정치 版圖는 크게 뒤바뀌고 있다. 美國이 台灣과 同盟하여 中共을 包圍 견제하던 것이 엊그제의 일인데, 금일에는 台灣이 中共과의 國交正常化를 가로막는 障碍物이 되고 있다.

또한 印度支邦에서는 共產越盟이 美國과의 國교개설을 추구하고 있는데 그들과의 관계 개선이 국가이익에 何等 害로을 것이 없으리라는 것이 美國의 越南觀인 것 같다.

그러한 “友敵 관계의 轉倒可能性”(mutability of alliances and enmities)<sup>49)</sup>은 미국내의 一部 反韓的 知識人の 對韓觀에서도 찾아 볼 수가 있다. 한국과 북한을 同一視하고 어느 쪽이든 한반도를 最終的으로 支配하는 者와 손잡으면 된다는 式의 對韓觀<sup>50)</sup>이 「外交政策의 道德性」을 강조

49) John Paton Davies, "America and East Asia," *Foreign Affairs*, Jan. 1977, p.394.

50) Selig S. Harrison, "One Korea?", *Foreign Policy*, Brookings Institution, Winter 1974~75, pp. 35-62.

한 바 있는 카터 行政府의 對韓政策에 어떠한 影響을 주리라고는 생각하지 않지만, 그러한 極端的인 對韓觀에 접할 때 한국인은 미국이 월남 전쟁에서 甚大한 物質的, 精神的 損傷을 입고 自信感을 상실하더니 方向感마자 麻痺되고 있는 것이 아닌가 하는 憂慮를 금할 수가 없다.

한반도는 強大國의 勢力과 이해관계가 交錯되고 있는 特殊한 地域이다. 그 中에서 蘇聯과 中共은 과거 一世紀를 一貫해서 韓半島에 대한 不可讓의 이해관계를 堅持하고 있다.

최근 蘇聯은 사이베리아의 天然資源開發과 太平洋進出의 정책수행과 관련해서 한반도 및 大韓海峽(Strait Broughton)의 戰略的 價值을 再認識하고 있는 것 같고, 中共은 支那大陸의 周邊地域을 자체의 勢力圈으로 보는 전통적 立場과 蘇聯에 대한 戰略的 考慮에서 蘇聯에 못지 않게 韓半島를 중요시하고 있다.

그런데 美國은 주로 日本列島의 안보문제 등 대일정책과 관련해서만 한국의 戰略的 價值를 평가해왔을 뿐만 아니라, 蘇聯의 軍事力이 太平洋 全域을 威脅할 정도로 增強되고 있는 이 때에, 蘇聯海軍을 日本海에 封込하고 경제하는 데 心須不可缺한 4個의 戰略的 해협 가운데 가장 重要한 해협을 끼고 있는 한국이라는 防波堤로부터 철군을 斷行하려 하고 있다.

한국이 直面한 現實은 긴장완화라는 脫理念的 國제정치에 能動的으로 適應하면서, 김일성집단의 極左 冒險主義的 革命攻勢와 無期限 對決해야 하는 특수한 狀況이다.

그런데 닉슨·독트린의 宣布를 계기로 美國의 대한정책은 한국의 處地에서 볼 때 傳統的 한미관계에서 離脫하는 方向으로 展開되고 있다. 전통적 한미관계로부터의 이탈이란 과거 四半世紀 이상 韓國安保의 基軸役割을 수행한 韓美防衛同盟體制가 埋沒化되고 있는 것이 아닌가 하는 느낌을 한국인에게 주게 된 一連의 與件 變化를 指稱한 것인데, 한국에게는 그러한 變化가 追跡하기 힘에 겨울 정도로 빠른 速度로 진행되고 있다는 데에 問題가 介在되는 것이다.

韓美 防衛同盟體制의 埋沒化 현상(닉슨·독트린의 宣布, 주한 미 제7사단의 철수, 對韓無償軍援의 終結, 카터 行政府의 철군정책, 등등...)은 한국인에게 生死存亡의 문제를 切感하게 하였고, 「아시아에서의 友敵

관계의 轉倒 가능성」에서 보는 共產主義에 대한 미국인의 認識의 變化가 美國의 公約에 대한 한국인의 疑惧心을 喚起시킴으로써 한국으로서는 「生存을 위한 體制의 再定立」이 不可避하였다.

바꾸어 말하면, 우리에게 許容될 限定된 時間을 가장 効率的으로 活用하여 生存을 위한 경제적 自立과 防衛力의 增強이라는 二律背反의 과제를 동시에 達成하는 데 必要한 一連의 體制整備가 필요하였다.

一般的으로 發展途上國의 近代化 과정에서 工業화와 民主化는 二律背反의 목표이기 때문에 優先順位를 어떻게 결정하느냐의 문제가 제기되기 마련인데, 한국의 경우는 世界에서 가장 殭暴한 共產主義의 威脅으로부터 國民의 生存權과 民主主義를 死守하기 위하여 工業화와 防衛能力의 증강을 동시에 수행하지 않으면 안된다는 점에서 他에 類例를 찾을 수가 없다.

한국이 建國의 모델로 삼은 美國式 自由民主主義는 30년 가까운 運用의 과정에서 너무나 많은 試行錯誤를 기록함으로써 한국인에게 民主主義의 土着化, 즉 한국의 實情에 適合하고 한국인의 生存과 自由, 그리고 繁榮을 保障할 수 있는 政治體制를 選擇하고 이것을 生產的이고 能率的으로 運用할 수 있는 政治文化의 創造에 관한 國民的 共感을 喚起시켰으며, 그러한 命題가 한국의 現存秩序의 正當性의 基底가 되고 있다.

그런데 한국의 實情을 올바르게 理解하지 못하거나, 한국에 대한 故意的 偏見을 갖는 一部의 미국인은 「미국의 가치기준과 미국인의 嗜好」에서 한국의 現實을 論評하기를 즐겨하며, 심지어는 「한국이 미국의 말을 듣지 않을 바에는 숫제 될대로 되어버리는 것이 좋겠다」<sup>51)</sup>는 式의 極端論을 주장하기까지 한다.

카터 行政府의 철군정책은 韓美安保協議會(77년 7월 25~26일, 서울)의 共同聲明이 發表됨으로써 첫 고비를 넘긴 것 같다. 그로써 카터 大統領에게는 그가 選舉公約의 實踐을 위하여 努力하였다는 充分한 名分이 마련된 셈이다.

共同聲明에 의하면 「1978년 말 까지에 6,000名이 철수할 것이고, 殘餘地上戰鬪兵力의 철수는 신중히, 단계적으로 시행될 것이며, 美 제2師團의 本部와 2個旅團은 철수의 最終段階까지 한국에 殘留할 것」이라고 한

51) Edwin O. Reishauer, "Mounting Tensions in Korea," *Newsday*, June 1975.

다.

向後 4~5년 내에 地上軍의 전투병력을 전부 한국에서 철수시킬 것을 다짐한 바 있는 카터 行政府의 당초계획을 상기할 때 제1단계 이후의 철군계획을 未定으로 남겨 놓고, 「정세에 따라서 앞으로의 철군일정은 조정될 수 있다」고 부연한 바 있는 Brown 國防長官의 言明은 示唆하는 바가 적지 않다.

카터 行政府의 철군정책의 最大의 盲點이 정세변동의 가능성을 고려하지 않은 채 一方的으로 4~5년이라는 最終時限을 設定하고 들어간 테에 있음은 위에서 이미 지적한 바와 같다.

그러므로 제1단계 이후의 철군계획을 未定으로 남긴 Brown 長官의 言明은 미국정부가 철군문제를 보다 신중히 다루게 된 결과라고 보고싶은 것이다.

미국의 철군정책의 배후에는 아시아 국제정치에서의 日本의 더 큰 責務分擔을 촉구하는 정치적 考慮가 作用되었을 것이라는 觀測도 있다.

4~5년이라는 짧은 기간 내에 한국에서 미군철수를 斷行함으로써 미국이 제공하는 無償의 防衛支援下에서 泰平盛世를 詠歌하면서도 自國의 防衛力 증강이나 국제협력의 分野에 대하여는 별로 觀心이 없는 日本을 覚醒시킬 수 있으리라고 미국은 기대하고 있는지 모른다.

事實 미국의 철군정책을 두고 日本은微妙한 反應을 보이고 있다. 日本이 미국의 性急한 철군이 招來할 “힘의 空白狀態”에 威脅을 느끼게 된다면 日本으로서도 多角的인 對應조치 — 核武器의 開發을 포함하는 再武裝 등一를 講求하지 않을 수 없을 것이다.

日本이 駐韓美地上軍의 철수에 對備하여 在來式 武器分野에서 軍事力增强을 推進한다 치더라도 최소한 10년이라는 긴 歲月과 老大한 資金이 所要될 것이며, 假使 日本의 再武裝이 實現된다고 치더라도 美軍이 한국에서 遂行해온 役割을 日本이 代替할 수는 없을 것이다.

결국 카터 行政府의 철군정책은 美。日防衛同盟體制에도 甚大한 영향을 미치게 될 것이며, 차잇하면 미국 스스로가 盟邦들을 核擴散의 方向으로 몰아붙이는 결과가 될지도 모른다.

금일 한국이 遂行 중인 경제자립을 위한 工業化計劃은 戰爭의 再發 등 不慮의 事態가 發生하지 않는 한 80년대의 後半期까지에는 完結될 수

있을 것이다 (目標 1人當 GNP 2,500~3,000弗, 年輸出高 300億弗, 外換保有高 150億弗 以上). 그렇게 되면 남·북한의 國力의 隔差는 決定的인 것이 될 것이다. 남·북한의 對決 역시 國力의 側面에서는 사실상 끝장이 나고야 말 것이다.

그렇게 되면 북한의 對南姿勢도 금일과는 다른 樣相으로 나타날 公算이 크며, 결국은 한국과의 平和共存을 수락할 수 밖에 없을 것으로 平和統一에의 劃期的인 친선을 期約할 수 있을 것이다.

그러나 미국이 4~5년내의 철병完了를 굳이 고집한다면 한국은 自主防衛를 위한 軍事力 증강에 더 많은 資源을 配定하지 않으면 안될 것으로, 당초의 경제발전계획이 그만큼 遲延될 것이다, 남·북한의 對決은 軍備競爭의 加速化라는 惡循環을 거듭하게 될 것이다.

以上과 같은 考察에서 한국으로서는 美地上軍의 전투병력 철군의 최종 時限을 4~5년에서 잠정적으로 10년으로 연장하고, 한·미 간에 이미 合意된 제1단계의 철군이 完了되면, 최소한 4~5년의 猶豫期間을 두고 한반도 및 周邊情勢를 철저히 檢討한 然後에 다음 段階의 계획을樹立하되, 한국에 대한 中·蘇의 기본자세 및 북한의 대남정책에 實質的인 變化가 없거나, 한국의 防衛力 증강에 대한 미국의 公約이豫定대로 이행되지 않거나, 북한에 대한 中·蘇의 支援과 介入이 한반도 정세를 위협할 정도로 증대될 경우에는 차후 계획을 全面的으로 재검토할 것을 命ぜ의하고자 한다.

現時點에서 철군문제는 한국에게相當히 衝擊的인 것이지만 이 問題가 위에서 提示한 바와 같이 合理的이고 互惠的인 기반에서 處理될 수만 있다면 철군의 최종계획이 完了될 무렵 (80년대의 後半期)의 한국은 國力面에서 대체로 60년대의 日本에匹敵하는 高度로 工業化된 先進國隊列의 國家로서 登場하게 될 것이다.

그리고 그 時期의 한미관계는 安保協力 為主의 現況에서 太平洋共同體의 安定과 繁榮을 위한 多角的 協力의 높은 次元으로 發展될 것이다.