

1954년 제네바 정치회담과 한반도 국제관계: 전후 분단체제의 형성* **

오정현***

- I. 문제 제기
- II. 제네바 정치회담의 성립배경
- III. 제네바 정치회담과 미중 적수게임
- IV. 제네바 정치회담과 한미 동맹게임
- V. 결론

국문요약

본 연구는 1954년 제네바 정치회담이라는 단일사례를 살펴봄으로써 한반도 분단을 1953년 체제로 규정하던 시간적 범위를 확장하고 더 나아가 한반도 안에서 나타난 동아시아 냉전의 모습을 입체적으로 그린다. 정치회담에서 미국 아이젠하워 행정부의 조건부 중립화 통일이라는 한반도의 현상변경 목표가 어떻게 현상유지 전략, 즉 분단의 제도화로 귀결되었는지를 중국과의 적수게임 및 한국과의 동맹게임으로 설명한다. 이 글은 미국, 중국, 한국의 1차 자료들을 바탕으로 기존 연구들과 다르게

두 가지 변수를 동시에 다룸으로써 한반도 국제관계에서 나타난 중요한 특징들에 주목하였다. 본 사례를 통해 분단 상황을 지속시키는 한반도 국제관계의 역학구조가 적수, 동맹, 더 나아가 국내정치라는 삼중게임의 국제 정치적 특성이 복합적으로 작용한다는 사실을 확인한다.

주제어: 제네바 정치회담, 분단체제, 한반도, 동맹게임, 적수게임, 한미동맹

* 본 논문은 「2021년 통일정책연구 우수논문상」 최우수상을 수상하였음.

** 본고는 필자의 석사학위논문(2021)을 부분적으로 발췌·수정한 내용임을 밝힌다. 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사의 말씀을 드립니다.

*** 서울대학교 외교학 석사

I. 문제 제기

‘한반도 분단체제’는 샌프란시스코 조약과 한국전쟁에서 비롯된 정전상태가 결합한 ‘두 개의 전후’ 체제의 산물로서, 남북한의 내부적 문제를 넘어 강대국 정치의 영향을 받은 동아시아 냉전 질서, 즉 외부 구조의 힘이 함께 작용하여 국제화된 현상이라 말할 수 있다.¹

그렇다면 이러한 현상 속에서 형성된 한반도 냉전 질서의 기점은 어디로 삼아야 하는가? 현재까지 지속되는 한반도의 분단상황을 1953년 체제로 규정할 수 있는가?² 한 가지 확실한 사실은 정전협정은 양측의 군사행동을 중지하는 일시적인 합의에 지나지 않았다는 것이다. 정전협정문에 규정된 것처럼 국제사회가 정치 회담을 통해 한반도 문제를 평화적으로 해결하기로 합의한 사실은 1953년 정전협정이 분단을 결정한 것이 아니며, 정치회담까지 한반도의 실질적인 정치적 문제를 유예하였다는 것을 알려준다. 따라서 본 연구는 제네바에서 개최된 이 정치회담을 단일사례로 살펴봄으로써 한반도 분단을 1953년 체제로 규정하던 시간적 범위를 확장하고 더 나아가 한반도 안에서 나타난 동아시아 냉전의 모습을 입체적으로 그리려는 시도라고 할 수 있다.

1954년 제네바에서 개최된 한반도 정치회담은 주권국가 대한민국이 처음으로 국제무대에 발을 내디딘 외교사의 시작점이자 정전협정 이후 다자회담 형식으로 통일 문제를 다룬 유일한 사례이다. 또한 7.4 남북공동선언이나 6.15 남북공동선언 등 남과 북에 한정된 통일방안 논의와는 달리, 본 회담은 한반도 분단의 당사국들이 다양한 통일방안의 가능성을 논의했다는 특징을 가진다.

회담은 국제연합 회원국 중 남아공을 제외한 한국전쟁 참전국 및 한국으로 구성된 자유진영과 북한·중국·소련으로 구성된 공산진영으로 나뉘어 진행되었다. 이들은 정전협정에서 해결되지 않은 전후 과제, 즉 외국군 철수와 선거방식 등 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 정치적 사안을 논의했다. 그러나 회담은 아무런 결실을 보지 못했고 50일이 넘는 기간을 표류한 끝에 공동합의문을 채택하지

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

² 필자는 1953년 정전협정이 한반도를 분단체제로 전환시키는 기점으로 활용되고 있다는 측면에서 1953년 체제라는 용어를 사용했다.

못한 채 연합국의 단독 선언문 발표와 함께 종료되었다. 제네바 정치회담의 실패로 일시적인 합의에 불과했던 정전협정은 자연스럽게 분단체제로 이어졌고 한반도의 냉전 질서는 고착화되었다.

흥미로운 사실은 제네바 정치회담에서 미국 아이젠하워(Eisenhower) 행정부가 한반도 상황을 안정적으로 관리하기 위해 조건부 중립화 통일방안을 최선책으로 놓고 현상변경을 시도했다는 점이다. 물론 미국의 이익에 부합하고 한국이 반발하지 않는다는 전제 아래의 영세 중립화였기 때문에 미국은 이에 대한 실현 가능성에 의문을 가지기도 했지만, 공산진영과의 논의를 통한 타협 의지를 가지고 있었던 것은 분명하다. 한국전쟁을 겪으며 과도하게 늘어난 국방비 지출을 감축하고 경제적 안정을 확보하고자 했던 미국은 뉴룩(New Look)정책을 통해 최소비용으로 효율을 극대화하고자 했다. 이는 군사적 측면에서 공산진영의 확장을 억제하는 소극적인 현상유지 정책에 불과했다. 하지만 미국의 중립화 통일방안은 공산진영의 확장을 막는다는 점에서 뉴룩정책의 방향과 일치하나 현상변경을 시도한다는 점에서 차이가 있었던 일종의 변형된 뉴룩정책이었다.

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

1954년은 미중갈등의 양상을 포착할 수 있는 중요한 시기이다. 냉전 초기 미국 외교정책을 설계하고 실행한 덜레스(Dulles) 국무장관은 1954년 포린어페어스(Foreign Affairs) 기고문에서 미국이 2차 세계대전 이후 빠르게 전환되는 국제정세 속에서 평화와 안전을 위한 정책 구상의 어려움을 겪고 있음을 드러냈다.³ 마찬가지로 미국외교협회(Council on Foreign Relations)도 1954년의 대표적인 사건으로 제네바 정치회담, 인도차이나 정전협정 등을 꼽았다. 이들은 이 시기를 국제정세의 중대한 전환기로 표현하면서 미국이 국제정세에 연루된 가장 힘든 시기로 정의하고 제네바 정치회담에 대한 상세한 설명의 필요성을 지적했다.⁴

한편 한미상호방위조약 체결의 사례는 한미 간의 갈등을 대표적으로 보여준다.

³ John Foster Dulles, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs*, vol. 32, no. 3 (1954), pp. 353~364.

⁴ Richard P. Stebbins, *The United States in World Affairs 1954* (New York: Harper & Brother, 1956), pp. vii~viii, pp. 1~2, p. 198.

1953년부터 1954년까지의 약 2년에 걸친 시간 동안 양국은 정치, 경제, 통일, 반일 문제 등을 망라한 여러 방면에서 심각한 불화를 겪었다. 안보 차원에서 중국 및 북한에 예방전쟁을 해야 한다는 한국의 입장과 일본을 핵심축으로 동아시아 전략을 펼치려는 미국의 입장은 끊임없이 충돌했다. 특히 1954년 7월 한미 정상 회담에서 미국이 제시한 조건은 통일방안을 넘어서 한국에 대한 전방위적인 압박이었고, 이를 거부한 한국에 7억 불의 원조가 중단되었다. 또한 환율 현실화 문제 때문에 빚어진 갈등으로 인해 한국이 유엔군 현지경비 대여금 지급을 중지하고 이에 미국이 유류 공급 중단과 같은 방식으로 대응하면서 한국의 경제가 마비되는 충격적인 상황이 발생하기도 했다.⁵

제네바 정치회담은 한미상호방위조약 체결에서부터 비준서 교환에 이르는 한미동맹 형성기와 중첩된다. 한미동맹의 기원 연구로 잘 알려진 이해정은 한미 상호방위조약의 연기 과정을 포착하여 유예기의 분기점 중 하나로 제네바 회담을 설명하고 회담 과정에서 나타난 한미 관계의 대립에 관한 연구의 필요성을 지적한다.⁶ 이러한 배경에서 제네바 정치회담 참가를 둘러싸고 한국은 독자적 군사 행동을 실행할 것이라고 미국을 위협하며 협력을 위한 상호방위조약 개정을 요구했다. 마찬가지로 한반도에서 전쟁을 억제하고자 했던 미국은 한국을 신뢰할 수 없게 되었고 상호방위조약 비준 연기로 맞대응했다.

이렇듯 제네바 정치회담에 관한 본 연구는 외국군 철수, 통일안과 같은 회담 의제에 집중하거나 관련국의 참가 동기와 입장에 비중을 둔 기존 연구와는 달리, 미국의 현상변경 시도가 회담장 안팎에서 나타난 중국과의 적수게임과 한국과의 동맹게임의 결과로 와해되는 과정을 중심으로 풀어내고자 한다.⁸ 이를 통해 차선택

⁵ “원조의 실패,” 『경향신문』, 1954.11.22., A1; “행정부 한미방위협정은 발표,” 『경향신문』, 1954.12.31., A2.

⁶ 이해정, “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?,” 『한국정치외교사논총』, 제26권 1호 (2004), pp. 10~35.

⁷ 김보영, “제네바정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구,” 『국사관논총』, 제75집 (1997), pp. 203~219; 라종일, “제네바정치회담: 회담의 정치, 1954.4.26./6.15.,” 『고향정치학회보』, 1권 (1997), pp. 65~86; 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” 『한국정치외교사논총』, 제28권 1호 (2006), pp. 35~55.

⁸ 권오중과 김연철은 제네바 정치회담 연구를 동북아 냉전 질서 논의로 확장시켰다. 하지만 권오중이 밝힌 바와 같이 회담에서 나타난 한미 간 갈등의 원인은 단순히 의제에 대한 입장 차이에서 비롯되었다고 보기 어렵다. 또한 미국의 조건부 한반도 중립화 전략과 연결성을 확인하지 못한 채 처음부터 현상유지 전략을 통해 한반도의 세력균형을 이루려고 했다는 주장도 타당하지 못하다. 김연철의 연구 역시 한미의 이해관계에 대한 자세한 분석이 필요하다. 이러한 기존 연구들의 문제는 미국 측 1차 자료를 제대로 활용하지 못했거나 회담의 과정을 분단이라는 결과에 끼워넣는 문제를

이었던 미국의 현상유지 전략이 결국 한반도를 둘러싼 갈등과 대립을 일시적으로 봉합시키고 결론적으로 분단체제라는 결과를 만들어냈음을 확인한다.

II. 제네바 정치회담의 성립배경

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

정전협정문 4조 60항이 삽입된 배경에는 한반도 문제의 평화적인 해결보다 외국군 철수 문제를 해결하려는 공산진영 측의 의도가 있었다. 1951년 7월 10일 개성에서 열린 정전협상 1차 본회의에서 북한 대표 남일은 전쟁을 빠르게 종결하고 협정을 도출하기 위한 조건 중 하나로 한반도 내 외국 군대의 철수 문제를 협상 의제에 포함하고자 했다.⁹ 유엔군은 상호 합의에 도달하기 위한 노력의 일환으로 정전협정이 발효된 이후 일정 기한 내에 양측 군사령관이 모든 외국 군대의 단계적 철수 협상을 위한 고위급 대표자 회의 소집을 양 진영 정부에 ‘건의(recommend)’ 하자는 공산진영의 제안을 수락함으로써 1951년 7월 26일 정전회담의 안건이 확정되었다.¹⁰ 1953년 7월 27일 정전협정 체결 후 한반도 문제는 8월 제7차 유엔 총회에 곧바로 회부되었다. 채택된 결의안 711(VII)에는 정전협정을 승인하고 4조 60항에 명시된 것처럼 협정 체결 후 3개월 이내에 한반도 평화 교섭을 위한 정치회담을 개최하는 권고안이 명시되었다.¹¹

내포하고 있다고 판단된다. 권오중, “제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), pp. 153~180; 김연철, “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서,” 『아세아연구』, 제54권 1호 (2011), pp. 192~219.

⁹ “The Commander in Chief, United Nations Command (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff,” July 10, 1951. *FRUS*, 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1, pp. 649~656.

¹⁰ “The Commander in Chief, United Nations Command (Ridgway) to the Joint Chiefs of Staff,” July 26, 1951. *FRUS*, 1951, Korea and China, Volume VII, Part 1, pp. 735~737.

¹¹ United Nations, Resolutions adopted by the General Assembly during its 7th session, 28 August 1953. A/RES/711(VII) [C]. <<https://digitallibrary.un.org/record/666188>> (Accessed June 10, 2021).

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

난관에 봉착했던 정치회담 개최는 남북한이 배제된 베를린 외상회담에서 열강들의 합의로 성사됐다. 미국 정부는 독일 통일과 오스트리아 조약 합의를 논의하기 위해 미국·영국·프랑스·소련 4개국 열강 외무장관이 모이는 회의를 제안했으나 소련 측은 국제정세에 합법적인 권리를 가지고 있는 중국이 본 논의에 참여해야 한다는 입장을 제시했다. 하지만 미국은 독일 통일 논의에 중국이 대표로 참석할 자격이 없으며 관련 없는 문제들로 실질적인 논의를 지연시키고 방해하는 행위는 회담을 실패로 이끄는 것이라고 반박했다. 여태껏 독일 문제에 대해 중국 참여를 논의한 적이 없었고, 국제적으로 논란의 대상이 되는 중국이 유럽 지역의 문제에 참여할 근거는 더더욱 없었기 때문이다. 이러한 미국의 반대 의사에 소련은 미국이 유럽 문제뿐만 아니라 극동 지역의 가장 시급한 문제로 지적한 한반도 문제를 해결하기 위해 정전협정이 권고하고 있는 정치회담을 논의하자고 제안했다.¹²

이로써 1954년 1월 25일부터 2월 18일에 걸쳐 베를린에서 회담이 개최되었다. 4개국 외무장관들이 모인 자리에서 소련 대표 몰로토프(Molotov)는 중국이 정전협정을 주도해 한반도에서 유혈사태를 종식시키는 합의를 이끌어낸 직접적인 이해관계국이며, 국제정세의 긴장 상태 완화를 위해 중국이 참여하는 5강 회담의 중요성을 강조했다. 하지만 미국 덜레스 국무장관은 유엔에서 침략국으로 지정된 중국 공산 정권이 인도차이나에서 베트남 반란을 지속적으로 지원함으로써 군사적 위협을 제공하고 있고 한반도 정치회담 개최도 방해하는 상황에서 중국의 회담 참여는 불필요하다는 입장을 보였다.¹³

¹² "The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom," August 14, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 614~616; "The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States," November 3, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 658~667; "The Soviet Ministry for Foreign Affairs to the Embassy of the United States," November 26, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 673~677.

¹³ "The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State," January 25, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 811~817;

미국의 단호한 반대로 소련의 5강 회담 계획은 무산됐지만, 영국과 프랑스의 의견을 수용하여 베를린 회담 폐막일에 제네바에서 정치회담을 소집한다는 4개국 공동성명을 발표했다. 회담의 형태는 유엔군 측 대표로 미국이 한국전쟁 참전국과 대한민국을 초청하고 공산진영은 소련이 대표로 북한과 중국을 초청하는 것으로 결정되었다. 또한 4개국 공동성명에서 평화적 방식을 통한 통일되고 독립된 한반도 건설이 국제적 긴장 완화와 아시아 내의 평화 회복에 중요한 역할을 할 것이라고 명시했다. 이렇게 베를린 외상회담에서는 판문점 예비회담에서도 결정하지 못한 정치회담 개최를 확정함으로써 한반도 문제 논의의 발판을 마련했다.¹⁴ 그러나 이 정치회담에서 인도차이나 문제도 함께 논의하기로 결정하면서 한반도 문제 해결의 중요성이 분산되었다. 미국의 국무장관 딜레스는 한국 측에 정치회담에서 한반도 문제만을 다룰 것이고 본 의제가 진전을 보이기 전까지 다른 문제를 논의하지 않을 것을 약속했지만 열강들의 움직임에 의해 그 약속을 지키지 못했다.

III. 제네바 정치회담과 미중 적수게임

1. 미국의 동아시아 전후질서 구상과 대중(對中)전략

국공내전과 한국전쟁은 미국의 동아시아 전략을 전환시키는 결정적인 사건이었다. 한국전쟁이 발발하자 트루먼(Truman) 행정부는 전후 처리 과정을 제대로 마무리하지 못한 채 일본을 재부상시키고 경제 재건을 신속히 지원하며 전쟁에 막대한 비용을 투입했다. 미 공화당은 중국 본토를 침탈당하고 한국전쟁에서 승리하지

¹⁴ “The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State,” January 26, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 827~832.
 미국은 베를린 공동성명서에서 중국이 열강이라는 특별한 권위를 부여받지 않고 다른 참가국과 동일한 지위로 회담에 참가해야 한다는 것과 중국과의 협상은 단지 역내 문제를 해결하기 위한 것이며 중국을 외교적으로 승인하는 것이 아님을 명시했다. “United States Delegation Record of the Second Restricted Meeting of the Berlin Conference,” February 11, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 1037~1051; “United States Delegation Record of the Fourth Restricted Meeting of the Berlin Conference,” February 15, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 1110~1116; “Proposal of the Soviet Delegation,” February 6, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, p. 1188; “Final Communiqué of the Berlin Conference,” February 18, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part 1, pp. 1205~1206.

못한 원인이 트루먼 행정부의 유럽 우선 정책에 있음을 비판했고, 이후 대통령에 당선된 아이젠하워는 대중 압박 및 봉쇄를 한층 더 강화하는 안보정책으로 선회한다.¹⁵ 그는 정체된 휴전협상 상황을 타개하기 위한 해결책으로 공세적 대중 압박을 실시하며 중국의 영향력을 약화시키려고 했다.

대표적으로 아이젠하워 대통령은 취임 직후 연두 교서를 통해 대만 수역에서 해군 7함대를 주둔시키는 중립화 정책을 철회하며 대만의 국민당이 중국 본토를 압박할 수 있도록 허용했다.¹⁶ 군사적 압박뿐만 아니라 달러 자산 통제 및 선박 규제와 같은 경제적 제재조치도 적용했다. 이와 같은 결정을 내린 배경에는 남한 및 유엔군에 대한 중국 공산당의 공격 강행과 휴전협정 제안 및 유엔 결의안 거절에 있었다.¹⁷ 대통령 선거에서 한국전쟁 종식을 공약으로 내세운 아이젠하워 행정부는 재래식 무기 사용 확대와 원자탄 투하를 고려하면서 정체된 상황을 타개하고자 했고 결과적으로 취임 6개월 만에 정전협정이라는 성과를 달성했다.

한국전쟁이 일단락되었지만, 미국의 전후체제 전략구상은 1953년 10월이 되어서야 ‘뉴룩 정책’이라는 이름으로 등장하기 시작했다. 이 같은 방안은 불안정한 미국 내 경제적 입장을 고려한 결과였다. 뉴룩 정책은 동맹국과의 관계 강화, 공산 진영을 억제하는 핵무기 전략이 국가방위정책의 핵심이었으며 그에 따른 효과로 미국 내 제도를 유지하고 경제를 안정시키는 것이었다. 동아시아 안보전략은 본 정책의 틀 속에서 관련국과 활발하게 동맹을 체결하고 그들에게 중심 역할을 부여하는 작업이었다. 1951년 일본 평화조약 체결을 시작으로 미필상호방위조약(1951), ANZUS(호주 및 뉴질랜드, 1951), 한미상호방위조약(1953), SEATO(동남아시아 집단방위조약, 1954), 중미공동방위조약(1955) 등 태평양 지역 안보 체제를 공식적으로 구축한 미국은 양자 및 다자 동맹을 통한 허브 앤 스포크

¹⁵ John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p. 130.

¹⁶ 중립화 정책은 트루먼 대통령이 실행한 것으로 대만 해협에 해군 7함대를 배치함으로써 중국 공산당으로부터 대만을 방어하는 동시에 대만의 중국 본토 공격을 금지하는 이중 봉쇄의 성격을 가지고 있었다.

¹⁷ “Study Prepared by the Staff of the National Security Council,” April 6, 1953. *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part 1, pp. 175~179; “The Acting Secretary of State to the Embassy in the Republic of China,” January 30, 1953. *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part 1, p. 132; “Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Chinese Affairs (McConaughy),” January 30, 1953. *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part 1, pp. 133~134; “Message From the President to the Congress,” February 2, 1953. *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part 1, p. 140.

(Hub-and-Spoke) 전략으로 동맹체결의 새로운 시대(Pactomania)를 열었다. 국제적 차원의 동맹 네트워크 형성은 소련과 중국을 둘러싸는 봉쇄 전략을 완성해 나가는 과정이었다.

여러 지역에 관여하고 있던 미국은 해당 지역 국가의 지상군을 동원해 미국의 가장 큰 문제 중 하나인 과도한 국방예산 지출을 절감하고 주둔하고 있던 미군을 철수해 이동식 순환배치를 추진했다. 사실 뉴룩이라는 개념이 등장하게 된 것은 이 집단안보체제에서 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 가능하게 한 핵 억제력의 도입 때문이었다. 미국은 원자탄과 해공군력으로 전력을 보충하며 동맹국들을 안정적으로 관리하고자 했다.¹⁸

구체적으로 NSC 보고서(148, 154/1)에 나타난 미국의 극동지역 정책은 중국의 군사력 증강과 공격적 태도를 안보위협으로 정의하고 역내 공산주의의 지배력 확립을 억제하려는 목표를 가지고 있었다.¹⁹ 외교적 고립과 강압 정책을 통해 중국의 확장을 저지하고 침략을 막기 위해 대만 국민당, 인도차이나의 프랑스군과 베트남, 한반도 등에 대한 군사적 지원에 박차를 가했다. 또한 미국은 정전협정 이후 중국의 유화적 태도가 아시아 내 서방 세력의 영향력을 제거하기 위한 것이며 결국 무력을 통해 공산주의 지배를 유지할 것으로 판단하여 경계를 늦추지 않았다.

하지만 뉴룩 정책이 공세적인 전략을 의미하는 것은 아니었다. 상대방이 일정 기준의 한계선을 넘었을 때 핵무기 사용을 고려한다는 측면에서 공세적이라고 할 수 있겠지만, 아이젠하워 행정부의 톨백 전략은 국내정치적 상황을 고려한 공격적인 수사에 불과했다. 그들 또한 지난 정권에서 실행한 NSC 68과 유사한 봉쇄전략을 추진했고 이는 공산진영의 확장을 막는 소극적인 현상유지정책에 머물렀다.²⁰

¹⁸ Melvin P. Lefler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War Volume I Origins* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 294.

¹⁹ "Study Prepared by the Staff of the National Security Council," April 6, 1953. *FRUS*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part 1, pp. 175~179; "Statement of Policy by the National Security Council," July 7, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1342~1344.

²⁰ David Mayers, "Eisenhower's Containment Policy and the Major Communist Powers, 1953~1956," *The International History Review*, vol. 5, no. 1 (1983), p. 60.

2. 정치회담에서 나타난 미중 대결

자유진영 16개국과 공산진영 3개국이 참가한 한반도 정치회담은 당시의 국제 정세와 각국 관계를 반영했고 진영 간의 갈등 또한 보여주었다.²¹ 미국과 연합국 측의 회담 목표는 한반도 통일이었지만 진영 내부에서는 평화를 이룩하는 방식과 그에 따른 강조점이 달랐다. 이에 대해 미국 대표인 딜레스 국무장관은 연합국 측이 단일한 입장으로 연합전선을 펼치는 것을 중요하게 생각했다.

제네바 정치회담 개최 다음 날부터 대표들의 발언이 시작되었다. 본회의는 대한민국 변영태 장관의 개회 연설로 시작되었다. 발언은 대한민국이 유일한 합법적인 정부임을 밝히고 북한에 한하여 유엔의 감시 아래 선거를 실시하는 것이 유엔의 결의안에 부합하는 방식임을 상기시키는 것이 주된 내용이었다. 그는 유엔의 권위를 강조하고 선거가 열리는 명확한 시점을 요구했다. 또한 1951년 2월 1일 유엔 결의안에 따라 침략국으로 규정된 중공군은 한반도에서 철수해야 하며, 이를 한국전쟁 전부터 주둔하고 있던 유엔군과의 동시 철수를 논하는 것은 부당한 것이라고 피력했다.²²

변영태 장관의 뒤를 이어 북한 남일 외무상의 연설이 있었다.²³ 그는 본 회의에서 민주주의적 원칙에 입각해 평화적 통일을 성사시켜 줄 결정들을 기대한다면서 발언을 시작했다. 그는 한반도 분단의 책임을 미국에 돌리고 한국전쟁보다 이전인 해방기 당시 미국이 모스크바 회의의 결정을 위반하고 남한의 단독선거를 실시함으로써 분단을 초래했다고 주장했다. 변영태 장관과 마찬가지로 남일 외무상도

²¹ 한편 인도차이나 문제에 관한 9개국 회의는 제네바에서 5월 8일부터 6월 19일까지 진행되었다. 중국은 한반도보다 인도차이나 문제에 더 많은 노력을 쏟은 것으로 보인다. 한반도 문제에서는 성과를 기대하기 어려웠던 반면 인도차이나 전쟁에서 미국의 개입으로 인한 확전을 피해야 했기 때문이다. 중국은 미국·영국·프랑스의 서로 다른 이해관계를 이용하고 합의안을 도출하고자 했다. Chen Jian and Shen Zuihua, "The Geneva Conference of 1954," Woodrow Wilson International Center for Scholars Cold War International History Project Bulletin, Issue 16 (2007), pp. 7~103.

²² 선거는 1947년 11월 14일 유엔의 결의안에 따라 한반도 전역에서 실시될 예정이었으나 공산 진영의 거부로 인해 유엔 선거감시단의 입북이 불가해졌다. 따라서 1948년 2월 26일 유엔 소총회의 결의로 남한만의 단독 선거를 통해 민주 정부를 수립하였다. 변영태 장관은 대한민국 국회가 북한의 선거에 대비해 100여 석을 남겨두었으며, 남북 총선거를 다시 실시하는 것은 유엔의 위신을 떨어뜨리는 것이라고 주장했다. 변영태, 『외교여록』(서울: 외무부 외교안보연구원, 1997), pp. 165~173.

²³ 제네바 정치회담에서 공산진영의 발언을 정확하게 이해하기 위해 북한 자료인 조선중앙년감에서 회담의 연설문을 참고하였다. 노동신문에서도 회담의 진행과정을 기술하고 있으나 본 연구에서 사용되는 한국, 미국, 중국의 1차 문헌들이 정책결정과정을 살펴볼 수 있는 외교문서로 다른 성격을 가지기 때문에 주요 참고 자료에서 제외하였다.

한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위한 대책으로 외국군 철수 문제를 꺼내 들었다. 외국의 간섭은 민주주의적 방식의 통일에 장애물이기 때문에 6개월 이내에 모든 외국 군대는 철수해야 하며 남북한 사이에 ‘전체 조선 인민이 참가하는 전 조선적 선거를 실시하는 것의 합의’가 있어야 함을 언급했다. 또한 이와 같은 구체적 합의를 위해 남북 대표로 선출된 ‘전한국위원회’를 구성할 것을 제시했다. 남일 외무상의 발언은 대한민국 입장에서 반대할 수밖에 없는 요구사항이었다. 대한민국 정부를 대체하는 연합정부 설립 논의는 실현 불가능한 것이었으며 동시 철군과 유엔 감시를 거부하는 주장은 수용할 수 없었다.²⁴

남과 북의 주장에 대해 미국 측은 남한을, 중국과 소련은 북한의 입장을 지지했다. 미국 델레스 국무장관은 다음날 3차 본회의 연설에서 한반도 통일을 추진하는 데 있어 북한 측이 언급하지 않은 유엔의 권위와 책임을 강조했다. 유엔은 대한민국 수립에 우선적인 책임이 있으며, 대한민국이 침략을 당했을 때 헌장에 따라 처음으로 집단안보체제를 실행했다고 주장했다. 또한 유엔 결의안에 따라 1950년 10월 7일 실행되어야 했던 북한 지역에서의 선거를 유엔 관리하에 실시할 것을 촉구했다. 이미 자유선거로 인구의 4분의 3을 대표하는 대한민국 정부가 소수의 주민을 통치하고 있는 북한 정권과 연합하도록 강요하는 공산진영의 제안에 문제를 제기했다. 북한 측이 언급한 외국의 간섭 배제는 유엔의 감독을 배제하려는 의도이며 6개월 이내에 모든 외국군을 철수하자는 제안은 유엔군과 달리 중공군이 한반도로 빠르게 진입할 수 있기 때문에 “과거의 역사를 반복하고 싶지 않다”며 반대했다. 요약하자면, 남한과 북한을 동등한 정권이라고 간주하는 것은 한국의 위신과 유엔의 권위를 훼손하는 것이기 때문에 군의 동시 철수 입장을 반대하고 중공군의 철수가 선행되어야 한다고 주장하며 남한 측 입장을 지지한 것이다.²⁵

델레스 국무장관에 이어 중국 대표 주은래(周恩來)가 발언을 진행했다. 그는 토론 과정에서 한반도 문제보다 아시아의 전반적 정세와 일반적 문제들을 언급했다. 그는 제네바 회담을 세계정세의 긴장을 완화시키고 현안들을 평화적으로 해결하려는 시도로 정의하면서, 아시아 민족의 해방운동에 간섭하고 침략 전쟁을

²⁴ 남일, “4월 27일 회의에서 한 남일 외무상의 연설,” 『조선중앙년감 1954』 (평양: 조선중앙통신사, 1954), pp. 315~317.

²⁵ “Third Plenary Session on Korea, Geneva, April 28, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State,” April 28, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 154~155; 국방군사연구소, 『Records of the Korean Political Conference of the US State Department, 제네바 정치회담 회의록』 (서울: 국방군사연구소, 1998), pp. 647~657.

추진하는 미국을 역내 정세를 불안하게 하는 분쟁의 원인으로 비판했다. 또한 미국과 관련국이 아시아의 현실을 제대로 인정하지 않고 아시아 국가들의 독립과 진보를 쟁취하려는 것을 침략으로 간주하며 미국이 제국주의 정책을 감추고 있다고 비판하였으며 오히려 한국전쟁을 미국의 ‘간섭 전쟁’으로 규정하고 중국 본토를 침략하려는 목적을 가지고 있다고 발언했다. 더불어 정전협정의 중요한 조항인 외국군 철수 문제와 관련해 협정이 조인된지 얼마 지나지 않아 한국과 상호 방위조약을 체결하면서 전쟁 도발과 침략 의도를 드러냈고 한반도 문제의 평화적 해결을 반대하고 있다고 주장했다. 중국은 외국군 철수 주장을 아시아 국가들에 대한 내정 간섭을 하지 않는 원칙으로 이해하고 있었던 것이다.²⁶ 이로써 제네바 회담은 더 이상 자유진영 대 공산진영의 싸움이 아닌 서양 제국주의와 범아시아 국가가 주도하는 반식민주의의 대결의 장으로 전환되었다.²⁷

공산주의 중국은 국가 수립 이후 첫 국제회의였던 제네바 회담을 통해 강한 인상으로 국제사회에 등장했다. 그들은 회담에 적극적으로 참여하여 단순히 회담 의제에 국한되지 않고 외교 활동을 전개해 나갔으며 국가 간의 경제 관계를 강화하고자 했다. 또한 미국의 군비 확대와 전쟁 계획을 약화시켜 국제적 긴장 상태를 완화하고 고립된 상태를 벗어나 국제무대에 등장하여 열강의 지위를 확립하고자 했다.²⁸ 이처럼 중국 또한 한반도 문제 해결을 동아시아 정책의 최우선 목표로 삼고 있지 않았으며, 협상이 교착 상태에 빠질 경우 현 분단 상황을 유지할 계획이 있었음을 확인할 수 있다.²⁹

²⁶ 주은래, “4월 28일 회의에서 한 주은래 외교부장의 연설,” 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1954), pp. 317~320; 中华人民共和国外交部档案馆, 《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》(北京: 世界知识出版社, 2006), pp. 457~458.

²⁷ Shu Guang Zhang, “Constructing ‘Peaceful Coexistence’: China’s Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conference,” *Cold War History*, vol. 7, no. 4 (2007), p. 511; “Third Plenary Session on Korea, Geneva, April 28, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State,” April 28, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI pp. 154~155.

²⁸ “‘Preliminary Opinion on the Assessment of and Preparation for the Geneva Conference,’ Prepared by the PRC Ministry of Foreign Affairs (drafted by PRC Premier and Foreign Minister Zhou Enlai) [Excerpt],” March 2, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, PRC FMA 206-Y0054. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111963>> (Accessed November 1, 2020).

²⁹ “From the Journal of Molotov: Secret Memorandum of Conversation between Molotov and PRC Ambassador Zhang Wentian,” March 6, 1954, History and Public Policy Program Digital Archive, AVPRF f.6, op. 13a, d. 25, II. 7. Obtained by Paul Wingrove and translated for CWIHP by Gary Goldberg. Published in CWIHP Bulletin #16. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112963>> (Accessed November 1, 2020).

소련 대표 몰로토프도 중국의 발언에 힘을 실었다. 소련은 식민주의와 관련해 본 회담에 아시아 문제를 함께 논의할 수 있는 인도, 인도네시아, 버마, 파키스탄 같은 국가들이 회담에 참가하지 않는 사실에 불편함을 표현했고 아시아에서 강대국인 중국이 회담에 크게 기여할 수 있음을 언급했다. 그럼에도 불구하고 미국이 유엔에서 중국이 합법적인 지위를 얻는 것에 반대하고 금수조치를 위한 결의안을 통과시키도록 했다며 비난했다.³⁰

문제는 회담이 진행될수록 연합국 측 내부에서 이견이 생겨나기 시작했다는 것이다. 공산진영이 지금까지의 심리전에서 승리하고 있다는 판단하에 자유진영 내에서 일원화된 통일 원칙 수립이 필요했으나, 16개국 모두가 동의할 수 있는 제안서를 만드는 것은 불가능했다. 최선의 시나리오는 변영태 장관이 대한민국의 통일방안을 제시할 때 자유진영의 공개적인 반대를 피하는 것이었다. 미국은 본 회담이 유엔에 대한 거부로 변질되어서는 안 된다는 점을 확실히 했는데, 유엔이 교전국이라는 공산진영의 입장을 받아들인다면 집단안보체제를 적용하며 평화 수호자 역할을 하는 유엔의 존재를 부정하는 것이며 결국 자유진영의 힘을 약화시키는 것이기 때문이었다. 텔레스 국무장관은 한반도 문제보다 유엔과 집단안보 문제가 훨씬 중요하다는 점을 언급하며 유엔의 원칙에 대한 강력한 지지를 연합국에 촉구했다. 이는 유엔을 활용해 미국 주도의 자유주의 진영의 우위를 점하려는 의도였다.³¹

5월 22일 11차 본회의에서 주은래는 남일의 4월 27일 제안을 보완하여 전한국 선거가 중립국감독위원회의 감시를 받는다는 공산진영의 입장을 완성시켰다. 유엔을 반대하는 이유는 유엔이 한국전쟁에 있어 교전국의 입장에 놓여 한국 문제를 공정하게 취급할 수 있는 자격과 도덕적 권위를 상실했기 때문이며, 결론적으로 한국전쟁에 참전하지 않은 중립국 대표들로 위원회를 구성한다는 것이었다. 이후, 변영태 장관은 14개항 통일방안을 발표했으나 공산 측은 유엔 감독하의 선거를 인정할 수 없다며 요지부동 일관된 자세로 거부했다.³²

³⁰ "Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 3:05 pm.: The United States Delegation to the Department of State," April 29, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 158~161.

³¹ 국방군사연구소, 『Records of the Korean Political Conference of the US State Department, 제네바 정치회담 회의록』, p. 413.

³² "Eleventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 22, 3:02 p.m.: The United States Delegation to the Department of State," May 22, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 310~313; 국방군사연구소, 『Records of the Korean Political

결국 양측은 어떠한 것도 합의하지 못하고 교착상태에 빠지게 되었다. 미국은 대표단에 한국 문제와 관련된 토의를 조속히 끝낼 것을 지시했다.³³ 회담이 길어질수록 공산주의자들은 유엔의 역할을 격하시킬 것을 연합국 측에 호소할 것이기 때문에 유엔에 대한 입장이 모호해지기 전에 논의를 중단해야 할 것으로 판단했다. 자유진영은 지체되는 협상이 합리적 제안을 거부하는 공산진영의 완강한 태도에서 기인한 것임을 세계에 강조할 생각이었다. 이를 통해 자유진영을 선전하는 효과를 높이고자 했으며 핵심적으로는 연합국의 단결력을 보이고자 했다.³⁴ 연합국 측은 6월 15일 1차 본회의에서 16개국만의 공동 성명서를 발표하고 일방적으로 회담을 종결시켰다. 한편 공산진영도 회담을 통해 자유진영 내부의 갈등과 혼란을 확인할 수 있었다. 더 나아가 국제사회에 공산진영의 힘과 단결력뿐만 아니라 중국의 영향력을 보여주는 동시에 미국이 회의 목적 달성에 의지가 없다는 사실을 세계에 알리고 평화에 모순을 드러냈다고 선전했다.³⁵

IV. 제네바 정치회담과 한미 동맹계임

1. 미국의 한반도 정책 논쟁: 중립화론

정전협정 체결이 가까워지면서 미국의 한반도 정책에 변화가 생겼다. 미국의 정책결정자들 사이에서 정전협정 이후 한반도 정책 방향과 한반도 정치회담이 개최되는 상황을 검토한 결과, 한반도 중립화 통일방안이 고려되었다. 중립화 통일방안은 이후 NSC 170/1 문서에 언급되는 것을 끝으로 미국 정부 내에서 직접적으로 논의되지는 않았지만 본 방안을 달성하기 위한 미국 대표들의 움직임을 제네바 정치회담에서 확인할 수 있다.³⁶

Conference of the US State Department, 제네바 정치회담 회의록, pp. 806~817; 中华人民共和国外交部档案馆, 《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》, p. 459.

³³ 미국 측 대표는 한반도 문제를 정치적으로 해결할 것을 기대하지 않고, 연합국 측에서 어떤 공동 제안으로 회담이 결렬되어야 세계에 더 많은 지지를 얻을 수 있을까 고민했다. 한표욱, 『이승만과 한미외교』 (서울: 중앙일보사, 1996), p. 204.

³⁴ "The Acting Secretary of State to the United States Delegation," May 31, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 327.

³⁵ 中华人民共和国外交部档案馆, 《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》, p. 453, 465.

³⁶ 박태균의 연구는 미국의 대한정책에 나타난 중립국 논의를 확인하고 그 합의를 제공했으나 정치

처음으로 제기된 한반도 중립화 방안은 국무부 내부에서 제기한 것으로 텔레스 국무장관은 본 방안이 한반도 정책에 가장 중요한 문제로 국가안보회의에서 논의되어야 한다고 판단했고 국가안보회의 기획위원회(NSC Planning Board)에 제출할 것을 승인했다. 미 국무부에서 언급한 중립국은 중립주의가 아닌 미국의 이익에 부합하는 친미 성향의 조건부 영세중립국을 의미하는 것이었다. 내용은 다음과 같다.³⁷

정전협정은 정전협정에 서명한 이후 90일 이내에 한반도 정치회담을 요구한다. 정치회담은 공산진영과 대한민국을 포함한 유엔 측 간에 진행될 것이다. 미국의 전술은 실현 가능한 범위 내에서 한반도에 대한 미국의 기본적인 목표가 무엇인지에 비추어 결정되어야 한다. 미국의 안보체제에 편입시켜 군사동맹국으로 발전한 대한민국 중심의 통일된 한반도를 달성하는 것은 불가능하다. 이 목적은 정전협정이 체결되었을 때 한반도에 있는 공산군을 축출할 때 가능하다. 따라서 실행 가능한 대안적 목표는 다음과 같다.

A안: 미국의 안보체제에 대한민국을 편입시키고 군사동맹국으로 발전시켜 현 군사 경계선에서 무기한 분단된 한반도.

B안: 대한민국 시스템하에서 통일된 중립화된 한반도. 이와 같은 목표는 미국이 한반도를 미국의 군사적 영역에서 배제하고 한반도에서 병력 및 기지를 철수하는 대신 미국의 정치적 지향성에 따라 통일된 한반도를 수립하는 것으로 공산진영과의 합의를 수반한다. 이 목표는 대한민국 하에 중립화된 한반도의 영토 및 정치적 보존을 보장하고 유엔 가입과 대한민국 지상군의 수준과 특성의 제한을 수반한다.³⁸

회담과의 연결고리를 다루지 못했다. 장준갑도 한국전쟁 직후 미국의 한반도 정책을 고찰함으로써 중립화 방안에 관해서 기술했으나 일면만을 확인하여 미국은 한국과 공산진영이 본 방안을 수용할 수 없었다고 단언한다. 그러나 이러한 주장은 중립화 방안을 둘러싼 미국 정책입안자 사이의 논쟁을 확인하지 못한 데에서 기인한다. 미국의 전략을 단편적으로 해석하는 문제점을 해결하기 위해서 같은 시기의 ‘한반도’, ‘제네바 회담’ 등의 사안에 대한 개별적 외교문헌을 동시 비교해 당시를 전체적으로 이해하는 작업이 필요하다. 박태균, “미국의 대한정책을 통해 본 한반도 중립국화 방안,” 『한국과 국제정치』, 제35권 3호 (2019), pp. 67~96; 장준갑, “한국전쟁 직후 미국의 한반도정책 (1953~1954),” 『미국사연구』, 제15집 (2002), pp. 133~155.

³⁷ “Draft Paper for Submission to the Planning Board of the National Security Council,” June 15, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1181~1183.

³⁸ 이후 미국 정책결정자 내부에서 한반도 중립화 방안은 ‘한국과 상호방위조약을 체결하지 않는다’는 문구를 포함했다.

1953년 7월 2일 제152차 국가안보회의에서 한반도 중립국화 방안을 제시한 NSC 157 문건에 대한 검토를 진행했다.³⁹ 회의에서는 미국의 한반도에 대한 전략적 평가와 함께 정책결정자 내부의 대립을 확인할 수 있다. 국방부와 합동참모본부는 중립국 방안에 부정적 견해를 보인 반면 국무부는 국가안보회의 기획위원회와 함께 중립화에 찬성하는 입장이었다.⁴⁰

국무부와 합동참모본부는 한반도 중립화 방안에 대한 공산진영, 동맹국, 대한민국 등의 예상 반응을 평가했고 여러 가지 정책적 이견을 보였다. 스미스 국무차관(Smith)은 합동참모본부가 제출한 보고서 내용에 반박했는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째로, 공산진영이 분단 상황보다 중립화 방안을 선호할 수 있을 것으로 판단했다. 중립화 방안에 동의하는 것이 북한을 포함한 공산세력의 위신을 추락시킬 수도 있겠지만 한반도가 미국과 일본의 잠재적인 군사적 근거지가 될 경우의 위협을 피할 수 있으며, 만주와 중국 북부에 집중된 산업, 운송, 항공시설 가까이의 미군기지 설립을 무마시킴으로써 이것을 공산진영의 이익으로 간주할 수 있을 것이라 예상했다. 두 번째, 대부분의 자유진영 국가들이 미국의 동맹국으로서 한반도의 중립화를 적극적으로 찬성하리라 판단했다. 중립화는 진영 간의 전쟁 가능성을 낮추고 대한 정책에 사용되는 미국의 병력 자원을 다른 지역으로 이동시켜 자유진영의 입지를 강화시킬 수 있다는 것이었다. 세 번째는 대한민국의 반응에 대한 고려로, 이승만 대통령과 남한 국민들은 분단 상황에 대해 불만을 가지고 있기 때문에 통일 전략을 수용할 수 있을 것이고, 이승만 대통령 스스로도 현 분단 상황보다는 조국 해방과 통일을 이뤄낸 사람으로 평가받기를 더 선호할 수 있다고 판단했다. 그 밖에도 한반도 내 군사력 철수로 인한 국지적 위협은 대량보복전략으로 충분히 억제 가능하며 내부 전복에 대한 위협에 대비할 병력만 유지하면 된다고 주장했다. 또한 한반도의 통일은 현상유지보다 중요한 업적으로 평가되며 유엔과 미국의 위신 증진에 도움이 될 수 있을 것이라고 평가했다.

국무부와는 반대로 합동참모본부는 중립화 방안의 실행 가능성을 낮게 판단했다. 기본적으로 북한 측이 협정에 대해 동의하고 공산진영이 정치적 합의를

³⁹ "Memorandum of Discussion at the 152d Meeting of the National Security Council, Thursday, July 2, 1953," July 2, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1301~1312.

⁴⁰ "Report by the National Security Council Planning Board Submitted to the National Security Council," June 25, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1273~1274; "Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense," June 30, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1288~1291.

준수할 가능성이 희박하다고 평가했다. 중립화는 한반도에 생긴 안보 공백을 공산 세력에게 기회로 제공하고 체코슬로바키아와 같이 지배하는 이상적인 상황을 조성할 수 있는 위험한 제안이라고 주장하며, 공산주의자들이 이 제안을 받아들인다면 일시적인 양보에 불과하며 한반도 지배 목적을 포기했다고 단정해서는 안 된다고 경고했다. 이들은 중공군이 압록강 이북으로 철수했을 뿐 언제나 국경에 가까운 군사력을 이용해 위협할 수 있다는 입장이었다. 둘째로, 한반도에서 유엔군이 철수하는 것은 여러 국가의 입장에서 볼 때 공산주의와의 군사적 대결을 회피하는 것으로 비추어질 수 있어 미국과 유엔의 위신을 떨어뜨릴 것이라고 주장했다. 이에 덧붙여서 한반도 중립화가 선행되어 국제정세의 긴장 상태로 있는 독일, 인도차이나 등으로 확대된다면 미국의 안보이익에 손실을 입힐 수 있다는 점도 언급했다. 따라서 한반도 통일 달성 전까지 한국에 대한 군사력 지원은 미국의 안보이익에 필수적이며 한반도 중립화 방안이 추진될 경우 한국의 안보 상황에 대한 우려를 표명했다. 미국의 보복 전략은 한반도에 대한 공산진영의 공격을 억제하지만, 한국의 군사능력 자체도 이 억제력에 중요한 요소라는 점을 강조했다.

이에 덧붙여 합동참모본부는 중립화가 한반도의 비무장상태를 조성할 것을 우려했으나, 아이젠하워 대통령은 즉각적으로 스위스와 같은 무장중립국 사례를 언급하며 비무장상태에 관한 가능성을 일축했다. 마찬가지로 국가안보보좌관이었던 커틀러(Cutler)도 현재 미국이 경제적으로 어려운 상황이기 때문에 많은 사단을 지원하는 것은 어렵지만 여전히 무장상태를 의미한다고 덧붙였다. 스미스 국무차관은 내부의 체제 전복을 방어할 수 있는 수준의 무장 상태를 선호했다. 아이젠하워 대통령은 공산진영이 보병 및 경무장사단 주둔에는 관심이 없고 공습을 두려워하기 때문에 미국이 한반도의 공군 기지를 포기하면 공산진영은 중립화된 한반도에 일정 수준의 무장상태를 수용할 수 있다는 견해를 피력했다. 그럼에도 브래들리(Bradley) 합참의장은 소련군이 중립화에 대한 약속을 위반하고 군사적 침략을 추진할 때 이를 방어할 수 있는 수준의 군대를 갖추어야 한다고 주장하자, 대통령은 중공군이 한반도를 공격한다면 병력을 집결시킬 것이고 그 대규모의 움직임이 우리가 모를 리 없다며 '강대국의 공격 대응까지는 아니나 한국 영토를 방어할 수 있는 군대'라는 표현을 삽입할 것을 제안했다.

합참의장은 중립화 통일방안이 한반도의 정치적 해결을 위해 미국에 남아있는 유일한 대안임을 인정하면서도 정치회담에 초기부터 이 방안을 가지고 들어가는 것은 선부른 판단이라고 발언했으며, 중립화 통일방안으로 협상을 진행하는 것은

공산진영이 미국으로부터 더 많은 양보를 얻어내는 발판을 마련할 수 있다고 주장했다. 그리고 그가 언제 이 방안을 정치회담의 전략으로 사용할지를 묻자, 대통령은 공산진영과 협상 도중에 미국이 물러나는 전략으로 사용할 수 있다고 답변했고 동시에 이 제안이 한반도의 정치적 문제에 유일하게 가능성 있는 방안이라는 사실을 상기시켰다.⁴¹

본 회의를 통해 아이젠하워 대통령은 중립화 통일안을 채택했다. 또한 유엔에 대한민국을 가입시키고 대내외적 공격으로부터 영토를 방어할 수 있는 충분한 한국군 병력 규모를 고려해야 한다는 권고를 수용했고, 의견을 개진한 국무부의 조율 아래 적절한 부서와 기관에서 중립화 방안을 실행할 것을 지시했다.⁴²

미국 정책결정자들의 한반도 전략을 정리하면, 국무부를 필두로 대통령을 비롯한 핵심 인사들은 중립화 방안을 찬성했다. 국무부는 한국은 그들에게 전략적 가치가 없으며 현재 주둔한 미군을 철수시켜 잘못된 병력 배치 문제를 바로 잡을 수 있다는 입장이었다. 아이젠하워 대통령과 재무부는 뉴욕정책이라는 정책의 방향성에서 중립화를 통해 군사력 감축에 따른 국방비 절감하는 주장에 동의한 것으로 보여진다. 이에 반해 국방부와 합동참모본부는 중립화 방안에 반대하며 강한 군사력을 동원하여 대한민국을 지원해야 한다고 주장했다. 이는 정치, 경제적 지원을 통해 남한을 자유진영의 대표국가로 성장시킨다는 일종의 상징적 가치를 고려한 입장이었다. 미국에게 공산진영과의 정치적 정당성 경쟁은 중요했다. 한국의 번영은 미국을 필두로 하는 자유진영에 대한 위신을 높이고 북한 체제 자체에 불안함과 불만을 제공한다는 전략이었다.

물론 정전협정 이후 상호방위조약이 체결되고, 1953년 11월 NSC 157/1 보고서를 대체하는 170/1이 채택되면서 미국의 한반도 전략이 군사력을 통한 힘의 유지를 확보하는 것으로 설정되었지만, 본 문서는 여전히 정치회담에서 한반도의 중립화 방안을 시도할 것을 명시하며 아이젠하워 대통령과 델레스 국무장관을 비롯한 정책결정자들의 의지를 보여주었다.⁴³

⁴¹ 미국의 정책결정자들이 중립화 구상에서도 일본 안보에 미치는 영향을 고려하는 것으로 보아 미국에게 일본은 동아시아 전략의 요충지였음을 확인할 수 있다. 국무부는 공산군이 두만강과 압록강 이북으로 철수하면 일본의 안보 위협은 줄어들 것이라고 평가했던 반면, 합동참모본부는 한반도가 공산권에 의해 통치된다면 일본 열도에 위협이 될 수 있다고 주장했다.

⁴² "Report by the National Security Council," July 7, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1344~1346.

⁴³ "Memorandum of Discussion at the 171st Meeting of the National Security Council," November 19, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1617~1620; "Report by

실제로 회담 기간 중 델레스 국무장관의 행동에서 중립화 방안 실행의 의지를 확인할 수 있다. 그는 프랑스, 영국 대표와 만나 통일에 앞서 북한이 비무장 상태로 중립국이 된다면 미국은 대한민국과의 상호방위조약 체결을 그만두고 병력을 철수할 수 있음을 언급하는 등 실질적인 협상을 위한 7개국 축소회의 성사를 위해 노력했다.⁴⁴

하지만 실행 가능하리라 판단했던 한반도 중립국화 통일 방안은 회담이 진행될 수록 공산진영의 협상 의지 없음을 파악하면서 무산될 수밖에 없었다. 게다가 한국의 군사 기지로서의 전략적 가치에 대한 재평가를 내리게 된다. 국무부 특사단은 인도차이나 지역에서 공산진영이 확장하고 오키나와 열도에서 미군 반대로 인해 기지 사용이 불확실해지는 등 여러 사정을 비춰볼 때 한반도의 분단이 미국의 이익에 부합한다고 판단하고 한국에 군사, 경제적 지원을 주장한 것이다. 결국 제네바 회담의 교착상태와 인도차이나 문제의 악화는 차선책이었던 현상유지 방안, 즉 현 군사분계선 내 대한민국을 미국의 군사동맹국으로 발전시키는 방안은 자연스럽게 채택되었고 이것은 분단된 한반도의 귀결을 의미했다.⁴⁵

2. 정치회담 참가와 한미동맹의 유예

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

정전협정 체결부터 첨예한 갈등을 보였던 한미 관계는 결국 정치회담 참가를 앞두고 상호방위조약 비준 연기라는 파장을 낳았다. 미국 측은 베를린 회담에서 한반도 정치회담 논의가 진행된다는 사실을 한국에 미리 통지하지 않았으며, 이에

the Executive Secretary (Lay) to the National Security Council,” November 20, 1953. *FRUS*, 1952-1954, Korea, Volume XV. Part 2, pp. 1621~1625.

⁴⁴ “Luncheon Meeting of Dulles, Eden, and Bidault, Geneva, April 28, 1p.m.: Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Switzerland (Willis),” April 28, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI pp. 152~153.

⁴⁵ “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” May 20, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI pp. 296~298.

이승만 대통령은 한반도 문제가 강대국에 의해 결정되고 한반도 통일이 무기한 연장된다는 사실에 뒤늦게 강한 실망감을 표현했다.⁴⁶

이 사실을 알기 약 2주 전 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 서한을 보냈는데, 로버트슨(Robertson) 국무부 차관보는 이 서한을 전달한다면 양국 관계에 치명적인 손상을 가져올 것이라 판단하여 전달하지 않았다. 부치지 못한 본 서한에서 이승만 대통령은 중공군이 남아있는 한반도에서 평화를 유지하는 것은 불가능하다는 점을 강조하고 미국 측에 어떠한 기대도 없으며 한반도 통일에 대한 의지가 전혀 없음을 비판했다. 안보 문제 외에도 미국이 한국의 재건과 부흥이라는 명목하에 지불하는 원조로 일본 물품을 구매하라는 대한원조정책에 불만을 나타냈다.⁴⁷ 미국의 대한원조는 한국이 대충자금으로 일본 물품을 구매함으로써 일본 경제를 부흥시키려는 의도로, '1달러를 소비하여 2달러의 가치를 구현'하려는 것이었다.⁴⁸ 또한 생산 산업이 아닌 미국의 소비재 중심의 원조정책에 이승만 대통령은 크게 분노했고 이에 저항하여 3월 27일 일본으로부터 수입을 금지했다.⁴⁹

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

미 국무부는 한국에게 제네바 회담 참가를 적극적으로 권유했다. 회담이 어떤 나라보다 한국에 가장 직접적인 영향력을 미칠 것이기 때문에 한국을 참가시켜 통일 문제와 외국군 철수 문제 같은 사안을 최대한 빠르게 토의하고자 했던 것이다.⁵⁰ 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 서한을 보내 한국의 군사행동을 시사하면서 이를 원치 않을 경우 미국이 추가적인 군비 증강 제안을 수용하면

⁴⁶ "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State," February 19, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 19.

⁴⁷ "The President of the Republic of Korea (Rhee) to President Eisenhower," February 4, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1745~1747.

⁴⁸ 로버트 T. 올리버 저, 한준석 옮김, 『건국과 나라 수호를 위한 이승만의 대미 투쟁-하권』(서울: 비룡, 2013), pp. 715~716.

⁴⁹ "일제품불법수입을 엄금," 『조선일보』, 1954.3.29., A3.

⁵⁰ "The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State," March 1, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 26.

한국이 제네바 회담에 참석할 것이라는 일종의 협박성 서한을 발송했다.⁵¹ 북한이 정전협정을 무시하고 군사력을 보강하고 있으며 주한미군이 철수하는 상황에서 비롯되는 힘의 불균형을 우려하며 한국군이 먼저 북진을 개시해야 한다는 것이었다. 이는 1953년 12월 주한미군 2개 사단을 철수시킨다는 미국의 발표가 한국의 안보 불안을 가중시켰던 것으로 판단된다.

미국 측은 이승만 대통령과 변영태 외무장관의 서한을 통해 한국이 자신들 없이는 회담이 불가능할 것이라고 믿고 협상의 주도권을 잡으려 한다고 분석했다. 또한 상호방위조약이 미결인 상황에서 이승만 대통령이 쌍방의 협력이 필요한 한미관계를 여전히 수용하지 못하는 것으로 해석했다. 이승만 대통령이 요구한 공군 및 해군력 증가와 함께 한국이 35~40개 사단으로 육군을 운영한다는 것은 한국의 경제력과 인적자원으로 비추어 볼 때 미국의 지원이 있더라도 비현실적인 제안이었다.⁵² 아이젠하워 대통령은 곧바로 이승만 대통령에게 서신을 보내어 만일 한국 정부가 단독으로 군사행동을 취한다면 미군과 유엔군은 이에 개입하지 않을 것이며 한국은 패배를 직면하게 될 것이라고 경고했다. 그리고 회담의 성공 가능성이 낮을지라도 국제사회에 한미가 평화적 통일을 위해 최선을 다하고 있음을 보여주어야 한다는 점을 강조하며 회담의 참가를 권유했다. 동시에 미국무부는 이승만 대통령이 군사행동을 하지 않는다는 약속을 어김에 따라 상호방위조약 비준서 교환 연기를 일방적으로 통보하면서 한국 측이 미국에 협력하도록 압박했다.⁵³

양측의 경색된 관계 속에서 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령에게 다시 서한을 보내 회담 이후 한반도 통일을 위한 미국의 구체적인 방안을 알려준다면 회담에 참가하겠다는 의사를 전달했다.⁵⁴ 그렇지 못할 경우 북한의 군사력에 걸맞은 육군력 증가와 공군 및 해군 병력의 향상을 요청했다.⁵⁵ 일주일 후, 아이젠하워

⁵¹ 대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-56, 1954.3.11. <<https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp>> (검색일: 2020.11.25.).

⁵² “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” March 16, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI p. 37.

⁵³ 이해정, “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?,” pp. 27~29; “The Secretary of State to the Embassy in Korea,” March 20, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI pp. 44~46; “Progress Report by the Operations Coordinating Board to the National Security Council,” March 26, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1767~1775.

⁵⁴ 이승만 대통령도 한반도 통일 기회를 한국이 막았다는 국제 여론의 비난을 피하기 위해서는 정치 회담을 거부하기 어려웠을 것이다. 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” p. 40.

대통령은 한국이 회담에서 동맹국들과 동참해준다면 공산진영에 맞서 연합 전선을 구축하고 자유진영의 결속을 드러내는 데 도움이 될 것이라고 전달하면서 한반도 통일을 위한 한국의 군사행동을 미국이 지원할 수 없지만, 한국의 군사력 향상을 위한 방안을 모색하고 있음을 밝혔다. 더불어 긴밀한 공조 하에 국방력 강화와 경제재건 프로그램을 추진한다면 자유진영은 한반도 내에서 유리한 위치를 선점할 수 있을 것이라고도 언급했다.⁵⁶ 이승만 대통령은 아이젠하워 대통령의 군사원조 확대 의사에 만족감을 드러내며 회담 시작 약 일주일 전 변영태 외무장관을 수석 대표로 하는 8명의 한국 대표단을 제네바로 파견했다.

3. 정치회담의 대응전략과 한미갈등

공산진영 측이 협상의 의지가 없음을 알게 된 미국은 자유진영의 도덕적, 정치적 입지를 제고하는 전략으로 선회했다.⁵⁷ 미국은 자유진영 내 결속을 위해 제네바 회담에 앞서 독자적인 한반도 통일을 위한 3가지 방안(A안: 현 남한 체제에 북한을 흡수하는 방안, B안: 남한의 헌법 구조하에서 통일 정부 수립을 위한 남북한 총선 시행 방안, C안: 입법 회의와 새 정부 수립을 위한 전한국선거)을 구상했었다. 미국은 한국이 현 헌법 체제 유지에 기반을 둔 A안을 환영하겠지만, 연합국 측은 북한 지역에 한정된 선거 진행 방식을 달가워하지 않을 것으로 판단했다. C안은 객관적이고 공정하다는 점에서 영연방 국가들을 비롯한 연합국 다수가 선호할 확률이 높지만, 한국은 현 정권의 지위를 대체하고 북한 체제와 동일하게 간주되는 이 계획을 반대할 것으로 판단했다. 따라서 미국은 한국이 개회 초반 A안을 내놓을 것이라는 가정하에 연합국들의 지지를 얻어 적당한 시기에 한국이 B안에 대해서도 합의할 수 있도록 설득할 계획을 세웠다.⁵⁸

정치회담이 교착상태에 빠지자 연합국 측 내에서 합리적인 단일 통일방안을 제시하고, 이를 거부할 시 회담 실패의 책임을 공산진영에게 떠넘길 예정이었다. 주한 미국 대사 브리그스(Briggs)는 이승만 대통령과 회담에서 자유진영에서

⁵⁵ 대통령기록관 소장, 「이승만 대통령이 아이젠하워 대통령에게 보낸 서한」, 서한철 및 외교전문-36, 1954.4.8. <<https://www.pa.go.kr/research/contents/letter/index.jsp>> (검색일: 2020.11.25.).

⁵⁶ "The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea," April 16, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 104.

⁵⁷ 홍용표, "1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색," p. 38.

⁵⁸ "Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva Conference," April 24, *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 131~139.

만장일치로 승인될 수 있는 계획을 제시하며 남한의 헌법 구조하에서 통일 정부 수립을 위한 남북한 총선 시행 방안에 따라 줄 것을 요청했다. 민주주의와 유엔 결의를 통해 남북 동시선거에 훨씬 더 설득력이 생기고 대한민국 정부가 헌법에 입각한 자유정부라는 것을 세계에 증명할 수 있다는 주장이었다. 이에 대해 이승만 대통령은 선거 전에 중국 공산군의 완전한 철수와 더불어 북한 공산군의 완전한 철수나 항복이 필수라고 생각했다. 또한 투표를 통해 국민의 동시선거 의사를 물어보아 본 방안을 지지한다면 유엔 감독하에 남북 모두에서 국회와 대통령 선거를 준비할 것이라는 입장을 밝혔다.⁵⁹

미국은 이승만 대통령이 완강하다면 연합국 측과 미국 내 여론 등을 고려해 B안을 추진할 생각이었다. 스미스 국무차관은 국무부로 보내는 서한에서 한국 측이 B안의 제안을 거부하면 한미관계에 심각한 악영향을 미칠 것이며 상호방위조약 발효와 군사 및 경제 원조프로그램의 범위를 재점검할 수 있다는 사실을 이승만 대통령에게 알리는 강압적인 방법을 고려했다.⁶⁰ 그러나 델레스 국무장관은 이러한 방법을 거부하며 이승만 대통령이 B안을 받아들인다고 할지라도 공산권에서 이를 수용할 가능성은 사실 희박하다고 판단했다. 델레스 국무장관은 한미상호방위조약 비준서 교환 의사를 보이면 이승만 대통령을 설득할 수 있을 것이라 조언했다. 이와 같은 회유 방식은 인도차이나 상황이 악화되면서 공산진영과 충돌할 수 있으므로 반공국가인 한국과 신뢰 관계를 세우는 것이 중요하다는 생각에서 기인했다.⁶¹

미국의 정책결정자들 사이에서도 B안 실시를 고려하던 이 시점에 변영태 장관은 14개항 통일방안을 미국 측에 제시했다. 선거 실시와 관련하여 남한에서도 그 주민의 대다수가 원한다면 이를 시행한다는 조건을 내걸었던 것은 북한에 한해

⁵⁹ 마찬가지로 변영태 장관도 영국 이든 외무상이 제안한 남한 선거에 대해 국내 여론을 수렴해야 하는 필요성이 있는데, 당시 헌법상에 관련 조문이 없고 이를 위해 헌법개정절차가 필요하다고 밝혔다. 또한 얼마 남지 않은 선거의 결과를 취소하고 국회의원을 사직시키는 것 또한 국내법의 문제를 낳는다고 주장했다. 변영태, 『외교여록』, pp. 90~91; “The Ambassador in Korea (Briggs) to the United States Delegation,” May 3, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 191~194.

⁶⁰ “The United States Delegation to the Department of State,” May 8, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 230~231.

⁶¹ 공산세력과의 대결 구도에서 반공주의 국가인 한국이 가지는 가치는 이승만 대통령에게 높은 대미협상력을 가질 수 있도록 했다. 차상철, “이승만과 한미합의의사록의 체결,” 『군사연구』, 제135호 (2013), pp. 39~71; “The Secretary of State to the United States Delegation,” May 10, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 243.

자유선거를 시행한다는 주장을 간접적으로 제시한 것이었다. 외국군 철수 문제는 중공군의 선철수 주장을 고수했다. 중공군이 선거일 한 달 전에 철수를 완료하고 유엔군이 선거 전에 한국에서 점차적으로 철수하는 것도 가능하지만, 통일한국 정부가 전한국 관리를 성공적으로 수행하고 이에 대한 유엔의 인증을 받기 전까지는 불가능하다고 명시했다. 이후 미국 측의 요청에 따라 한국 측은 “그 주민의 대다수가 원한다면”이라는 주장을 “대한민국 헌법 절차에 의거하여 남한에서도 행할 것”이라는 문구로 변경했다. 미국 대표단은 변영태의 14개 조항이 한국으로부터 얻을 수 있는 최고의 제안이라고 판단 내렸고 연합국 측도 조항 대부분을 수용할 수 있기 때문에 본 방안의 지지를 요청할 예정이었다. 하지만 그렇다고 해서 16개국의 단일 통일방안을 배제한다는 것은 아니었다.⁶²

여전히 군대 철수 항목에선 유보적인 의견이 있었지만 5월 22일 11차 본 회의에서 미국 대표단은 한국 측의 발언이 자유진영 입장에 건설적으로 도움을 주었다고 평가했다. 이에 따라 미국 대표단은 한국의 제안을 지지하고 답례로 텔레스 장관이 상호방위조약 비준서 교환 계획을 밝혔다. 하지만 한국 측은 이를 거부하고 이승만 대통령의 지시에 따라 상호방위조약 비준서 교환의 무기한 연기를 미국에 통보했다. 구체적으로 이승만 대통령은 미일상호안보조약과 유사한 조건으로 ‘자동 개입’과 ‘조약 유효기간’에 관한 두 가지 조항을 미국에 삽입 및 변경해줄 것을 요구한 것인데, 위협 발생 시 미국이 자동적으로 개입해주길 원했고 중국과 북한에 대응하기 위해 상호방위조약의 효력을 무기한으로 명시하고자 했던 것이다.⁶³ 회담의 중대한 변곡점이었던 디엔비엔푸 전투에서 프랑스가 패배하면서 참가국들의 관심이 인도차이나에 쏠리고 한반도 회담이 교착상태에 빠지자 이승만 대통령은 한반도의 평화 통일이 불가능하다는 것을 인지하고 대미 협상력을 높이려는 시도였다. 이렇게 한미 양국의 비준 게임은 장기화되고 있었다.

⁶² “The United States Delegation to the Embassy in Korea,” May 20, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 299.

⁶³ “The United States Delegation to the Embassy in Korea,” May 24, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, pp. 316~317; “United States Summary Minutes of the Fourth Meeting of United States Republic of Korea Talks,” July 30, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1857~1860; 연세대학교 국학연구소, *The Syngman Rhee Presidential Papers*, File 500 문서번호 11380154-11380159; File 845 문서번호 00060033; File 848 문서번호 10290024.

V. 결론

1954년 6월 회담이 결렬되자, 한국 측은 본 회담이 한국 문제를 다루는 마지막 기회였음을 언급하며 정전협정을 준수할 의무가 없고 단독 행동을 취할 수 있음을 암시했다. 이에 연합국 대표단은 우려를 표했다.⁶⁴ 1953년 8월 유엔총회 결의안에 따라 제네바 정치회담에 참가한 연합국 측은 12월 제9차 유엔총회에 관련 보고서를 제출해야 했다. 한국에서 영국과 캐나다가 제출한 전한국 총선거 협상안이 양 진영의 지지를 받고 있다는 보도가 나오자 국내적으로 거센 반발이 일어났고 한국 정부 측은 이에 항의하며 어떠한 타협도 할 수 없다는 입장을 보였다.⁶⁵ 대한민국 대표로 유엔 총회에 참석할 예정이던 변영태 장관은 이러한 국제사회의 움직임을 무산시키기 위해 출국 전 미국 측에 합의의사록을 수용하고 상호방위조약 비준서를 교환하겠다는 의사를 밝혔다.⁶⁶ 이와 같은 행보는 미국과 협력을 통해야만 유엔에서 논의하는 한반도 문제를 해결할 수 있다는 판단에서 나온 결정으로 풀이된다. 당시 이승만 정권은 대통령 연임 문제와 관련한 개헌안 추진으로 국내 정치문제에 집중해야 하는 상황이었고, 전한국 총선거가 실행된다면 한국 정부의 정당성이 상실 되는 것을 의미했다.

11월 18일 상호방위조약이 발효되고 합의의사록이 체결되면서 한국은 미국의 경제원조와 군사력 지원을 약속받았다.⁶⁷ 하지만 합의의사록에 삽입되어있는 ‘한국이 유엔을 통한 통일을 위해 노력함에 있어 미국과 협조한다’는 조항과 ‘대한민국 군대는 유엔사의 작전지휘권 안에 귀속된다’는 조항으로 한국은 미국의 동의 없이는 단독 군사행동을 통한 한반도 무력통일 계획을 시도할 수 없게 되었다. 결과적으로 미국은 북한의 남침과 한국의 북진을 억제하는 이중 봉쇄전략을 통해 한반도를 안정적으로 관리할 수 있게 되었다.

⁶⁴ “Young-Pyun Meeting, Geneva, June 16: The United States Delegation to the Department of State,” June 17, 1954. *FRUS*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI, p. 391.

⁶⁵ “한국총선거한국, 공산측대표와 중립국으로 감위구성안대두 영불추진, 미도 동의설,” 『동아일보』, 1954.11.11., A1.

⁶⁶ “The Ambassador in Korea (Briggs) to the Department of State,” November 14, 1954. *FRUS*, 1952-1954, Korea, XV, Part 2, pp. 1917~1918.

⁶⁷ 사실상 합의의사록은 합의가 아닌 미국의 강요에 대한 굴복이었고 합의의사록 체결은 상호방위조약 발효의 조건이었다. 이해정, “1954년 한미 합의의사록의 재조명: ‘114일의 한미분규,’” 『한국정치연구』, 29권 3호 (2020), pp. 1~34.

한편 12월 11일 유엔 총회에서는 제네바 회담 연합국 측 공동성명서 보고서를 승인하고 자유진영의 결의안을 통과시킴으로써 한반도 통일을 위해서는 유엔 감시하의 자유선거가 진행되어야 한다는 원칙이 재확인되었다.⁶⁸ 또한 다음 해인 1955년 제10차 유엔총회에서 실질적인 통일방안을 논의하자고 했으나 제네바 정치회담과 같은 강대국 간의 정치적 협상은 더는 존재하지 않았다. 결국 한국을 미국의 안보체제에 편입시키고 군사동맹국으로 발전시킴으로써 한반도에서 힘의 우위를 유지한다는 현상유지 전략이 적용된 것이다.

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

본 연구는 한반도 전후분단체제를 고찰하기 위해 제네바 회담이라는 사건을 포함하는 시간적 확장 of 필요성을 지적하며 지금까지 한국전쟁에만 머물렀던 한반도 냉전의 기원을 재구성했다. 미국의 아이젠하워 행정부가 제네바 정치회담에서 추진한 조건부 한반도 중립화 통일방안이 공산진영과의 적수게임과 한국과의 동맹게임의 복합적인 형태로 전개됨에 따라 회담 실패로 이어졌고 현상유지 정책으로 귀결되었음을 밝힌다. 제네바 정치회담을 통해 한반도 국제관계에서 나타난 중요한 특징들은 다음과 같다.

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

둘째, 국제정치에서 국가이익을 둘러싼 투쟁이 적대적 관계뿐만 아니라 동맹국 끼리도 나타날 수 있음을 보여준다. 한미동맹의 형성기는 한미상호방위조약 체결부터 비준서 교환까지로 볼 수 있는데, 이는 제네바 정치회담과 중첩되어

⁶⁸ “유엔정위 한국참전국안채택,” 『동아일보』, 1954.12.10., A1.

있으며, 여러 방면에서 갈등을 보였던 한미 양국은 이 회담에서 치열한 비준 게임을 펼쳐나갔다. 비준 게임의 이면에는 정권 안보와 국가 건설이라는 핵심 목표를 달성할 기회의 장으로 제네바 회담을 활용하려는 이승만 대통령의 전략과 일본을 핵심축으로 동아시아 전략을 펼치려는 미국의 전략이 충돌하고 있었다.

한국전쟁이 발발한 지 70년이 지난 지금도 여전히 한반도는 불안정한 상황에 놓여있다. 이러한 상황 속에서 제네바 정치회담을 다루는 본 연구는 분단 상황을 지속시키는 한반도 국제관계의 역학구조가 적수, 동맹, 더 나아가 국내정치라는 삼중 게임의 국제정치적 특성이 복합적으로 작용한다는 사실을 확인한다는 점에서 의의를 가진다. 여전히 이 연구가 분단체제를 풀어내는데 미흡한 부분들이 있으나, 한반도 국제관계와 동아시아 냉전질서 기원의 이해를 확장하는데 일부 기여했기를 희망한다.

■ 제출: 4월 26일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 5월 18일

참고문헌

1. 단행본

- 변영태. 『외교여록』. 서울: 외무부 외교안보연구원, 1997.
- 로버트 T. 올리버 저. 한준석 옮김. 『건국과 나라 수호를 위한 이승만의 대미 투쟁-하권』. 서울: 비봉, 2013.
- 한표옥. 『이승만과 한미외교』. 서울: 중앙일보사, 1996.
- 국방군사연구소. 『Records of the Korean Political Conference of the US State Department, 제네바 정치회담 회의록』. 서울: 국방군사연구소, 1998.
- 조선중앙통신사 편. 『조선중앙년감 1954』. 평양: 조선중앙통신사, 1954.
- Gaddis, John L. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.
- Lefler, Melvin P. and Westad, Odd Arne. *The Cambridge History of the Cold War Volume I Origins*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Stebbins, Richard P. *The United States in World Affairs 1954*. Council on Foreign Relations. New York: Harper & Brother, 1956.
- 中华人民共和国外交部档案馆. 《1954年日内瓦会议(中华人民共和国外交档案选编第1集)》, 北京: 世界知识出版社, 2006.

2. 논문

- 권오중. “제네바 한국평화회담 (1954)의 진행, 결과 그리고 의미.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 김보영. “제네바정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구.” 『국사관논총』. 제75집, 1997.
- 김연철. “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서.” 『아세아연구』. 제54권 1호, 2011.
- 남기정. “한일관계를 어떻게 할 것인가?-한일관계 재구축의 필요성, 방법론, 가능성.” 『역사비평』. 통권 127호, 2019.
- 라종일. “제네바정치회담: 회담의 정치, 1954.4.26./6.15.” 『고황정치학회보』. 1권, 1997.
- 박태균. “미국의 대한정책을 통해 본 한반도 중립국화 방안.” 『한국과 국제정치』. 제35권 3호, 2019.
- 이혜정. “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?.” 『한국정치외교사논총』. 제26권 1호, 2004.
- _____. “1954년 한미 합의의사록의 재조명: ‘114일의 한미분규.’” 『한국정치연구』. 29권 3호, 2020.
- 장준갑. “한국전쟁 직후 미국의 한반도정책 (1953~1954).” 『미국사연구』. 제15집, 2002.
- 차상철. “이승만과 한미합의의사록의 체결.” 『군사연구』. 제135호, 2013.
- 홍용표. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국정치외교사논총』. 제28권 1호, 2006.
- Dulles, John Foster. “Policy for Security and Peace.” *Foreign Affairs*. vol. 32, no. 3, 1954.
- Mayers, David. “Eisenhower’s Containment Policy and the Major Communist Powers, 1953~1956.” *The International History Review*. vol. 5, no. 1, 1983.
- Zhang, Shu Guang. “Constructing ‘Peaceful Coexistence’: China’s Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conference.” *Cold War History*. vol. 7, no. 4, 2007.

3. 기타 자료

- 『경향신문』.
『동아일보』.
『조선일보』.

대통령기록관 <<http://www.pa.go.kr>>.

United Nations Digital Library <<https://digitallibrary.un.org>>.

Woodrow Wilson International Center for Scholars Digital Archive <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/>>.

Jian Chen and Zuihua Shen. “The Geneva Conference of 1954.” Woodrow Wilson International Center for Scholars Cold War International History Project Bulletin. Issue 16, 2007.

The Syngman Rhee Presidential Papers

- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*, 1951, Korea and China, VII, Part I.
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*, 1952-1954, China and Japan, XIV, Part I.
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*, 1952-1954, Germany and Austria, VII, Part I.
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*, 1952-1954, Korea, XV, Part II.
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*, 1952-1954, The Geneva Conference, XVI.

The 1954 Geneva Conference and the International Relations on the Korean Peninsula: the Formation of the System of Division

Oh, Jeonghyun

This study aims to extend the temporal scope that stipulated the division of the Korean Peninsula as the “1953 System” by looking at the case of the 1954 Geneva Conference and furthermore, to describe the Cold War of East Asia that was prevalent on the Korean Peninsula from various perspectives. It explains that the 1954 Geneva Conference failed to achieve the primary objective of the U.S. Eisenhower Administration, reaching unification through conditional neutralization of the Peninsula, due to the adversary game with People’s Republic of China and alliance game with the Republic of Korea. Pre-existing research has not simultaneously examined these two variables, so this research takes a closer look at some important features of the international relations of the Korean Peninsula utilizing the primary source from the United States, China and Korea. This study confirms that the dynamic structure of the international relations on the Korean Peninsula, which has prolonged the state of division, is formed by the complex application of the characteristics of the international politics that are trilaterally intertwined through the adversary, alliance and the domestic politics.

Key Words: The Geneva Conference, Division System, Korean Peninsula, Alliance game, Adversary game, ROK-U.S. Alliance