

美國의 韓國戰爭 休戰에 관한 基本方針의 形成*

-中國參戰과 UN軍 總退却을 中心으로-

阪田恭代 著

許珍寧**·李鎮成 譯

1. 머리말
2. 군정(軍政) 협의와 국무성(國務省)의 계획
3. 미·영 정상회담(頂上會談)
4. 2가지 노선의 견지(堅持)
5. 맺음말

* 위 글은 神田外語大學 교수인 坂田恭代(さかたやすよ)가 “美國の朝鮮戰爭關する基本方針形成,” 『軍事史學』 통권141호, 2000에 실은 글을 번역한 것이다. 坂田恭代는 “Amerika to Chousen-Gentei sensou, Kyusen, sosite Touitsu mandai,” in Kanji Akagi, ed. Chousen sensou-Kyusen 50 shunen no kenshou(Tokyo: Keio gijuku daigaku shuppankai, 2003)을 통하여 위 논문을 더욱 발전시켰다. 주요 저서는 “Building a Security Community in Northeast Asia? The Six Party Talks and Beyond,” Sung-Hack Kang, ed. The United Nations and Global Crisis Management(2004): “Emerging Concept for a ‘Pacific Community’ and U.S-ROK Security Relations,” in Chae-jin Lee and Hideo Sato eds., U.S-Japan Partnership in Conflict Management -the Case of Korea(The Keck Center for International and Strategic Studies) 등이 있음. 번역을 흔쾌히 응해준 坂田恭代 교수에게 진심으로 감사함을 전한다.

** 육군사관학교 강사

1. 머리말

1950년 가을, 미국과 UN은 전쟁목적을 전쟁이전 상태의 원상(原狀) 회복에서 한국통일의 실현으로 확대하여 한국문제를 해결하고자 하였다. 10월 7일 UN총회 결의376조 5항에서 “통일 한국의 독립 및 민주 정부 수립”이 UN의 목적임이 재차 확인되었고, 이를 근거로 UN군은 38선을 돌파하여 북상하였다.¹⁾ 몇 주일 후인 10월말, 중국인민지원군의 소규모 개입이 11월 5일 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur) UN군사령관 보고에 의해 UN에 인지되어, 11월 10일 UN 안보리 결의안이 채택되었다. 이 결의안에서 미·영 양국을 포함한 6개국이 중국군의 철수를 요구하면서 중국 국경선 불가침을 확인해 주었다. 한편으로는 중국군 전면개입 제재(宰制)를 시도하면서 동시에 통일을 추구하였다.²⁾

하지만 그것은 실패하였다. 11월 24일, UN군은 압록강을 목표로 최종 공격을 개시하고, 중국군 20만 명 이상이 조선인민군을 지원하는 형태로 참전하여 한국전쟁은 “전혀 새로운 전쟁(全く新しい戦争)”이 되었다. 11월 28

1) Department of State, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1950, Volume VII, Korea*(Washington, D.C.: United State Government Printing Office, 1976), pp. 904-906. 神不二編集代表, 『朝鮮問題戰後資料 第一卷』(東京: 日本國際問題研究所, 1976) (이하 『FRUS, 1950, VII』라고 기술한다). James I. Matray, “Truman’s Plan for Victory National Self-Determination and the Thirty-Eighth Parallel Decision in Korea,” *Journal of American History* 66(September 1979). 小批木政夫, 『朝鮮戰爭-美國の介入過程』(東京: 中央公論社, 1986) 등.

2) 미·영을 제외하고 프랑스, 노르웨이, 쿠바, 에콰도르가 6개국 공동결의안 제안국이었다. 미국과 영국 사이에 한·중 국경 부근의 비무장지대 설치안도 검토되었지만, 최종적으로 미·영 양국은 동의하지 않고 정식으로 제안하지 못하였다. 小批木政夫, 앞의 글, 제5장. Rosemary Foot, *A Substitute for Victory: The Politics of the Korean Armistice Talks*(Cornell University Press, 1990), pp. 26-28. 中達啓示, “朝鮮停戰交渉開始への第三次世界大戰回廊のための努力,” 『國際政治』 25호(1994). William Stueck, *The Korean War: An International History*(Princeton University Press, 1995).

일, 맥아더 사령관은 “우리들은 전혀 새로운 전쟁에 직면하고 있다. …… 그들(중국군-필자³⁾)의 궁극적인 목적은 의심의 여지없이 한국내 UN군 전체의 완전한 파멸이고, 이를 위해 결연한 의지로 노력하고 있다”⁴⁾라며 합동참모본부에 보고하였다. 미국과 UN은 전쟁발발 이후 최대 위기에 직면하게 되었다. 따라서 새로운 대응을 검토하지 않을 수 없었다. 그 결과 군사적 수단에 따른 통일 대신 전쟁의 목적을 휴전 및 전쟁 이전 상태로의 회복에 한정하였다. 이를 위해 1951년 7월부터 휴전교섭이 개시되었다.

휴전을 위한 초기 노력은 1950년 11월 말부터 1951년 1월까지 이루어졌고, 이때 UN군은 총퇴각 중에 있었다. 특히 아시아·아랍 각 국가와 영국 연합국이 주도한 UN에서는 휴전과 평화가 모색되었지만, 결과적으로 초기 휴전의 노력은 미·중 쌍방의 조건이 잘 맞지 않아 실패하게 되었다. 하지만 이 시기에 휴전과 휴전 후에 관한 미국의 기본방침이 검토되었고, 휴전 조건이 형성되었다는 점에서 주목할 만하다고 할 수 있다. 다시 말하면 이 시기에 미국의 휴전 정책의 원형이 형성되었다고 할 수 있다. 당시의 기초논의는 뒷날 휴전 교섭의 기본방침이 되었고, 한국전쟁과 한국 문제의 행보를 결정하게 되었기 때문이다.

전쟁을 집행하는 과정에서 당시 미국의 정책에는 군사정책과 외교정책의 양면이 있었지만, 기존의 연구에서 지적되고 있는 것처럼 군사정책 측면에서 전쟁은 한반도에서 철퇴 없이, 한반도에 한정하는 이른바 제한전쟁 기조가 이 시기에 확정되었다 할 수 있다.⁵⁾ 분쟁의 결과는 주로 외교적 수단에 의해 변화된다. 하지만 이 시기 휴전과 평화에 관한 미국의 정책은 군사정책 측면에서 검토될 여지가 있다. 특히 국무성이 한국 휴전 정책의 검

3) 이하, 인용문의 ()내는 필자가 의미를 보충하기 위해 추가 기록한 것임.

4) *FRUS, 1590, VII., op. cit.*, pp. 1237-1239.

5) Burton I. Kaufman, *The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility, and Command* (New York: Alfred A. Knopf, 1986), chapter 4. Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), chapter 4.

토를 처음부터 주도하였으나 그에 관해 지금까지 미국 정부내의 군정(軍政)협의, 동맹국과의 협의, 그리고 UN에 있어서의 외교 등은 아직 충분한 검토가 이루어지지 않은 상태다.⁶⁾ 따라서 본 논문에서는 국무성의 계획(計劃)을 중심으로 미국의 초기 휴전에 관한 정책이 어떻게 형성되었는지를 검토할 것이다.

2. 군정(軍政)협 의와 국무성의 계획(計劃)

- 38선의 휴전과 두 개의 노선

중국군 전면개입을 전하는 11월 28일의 맥아더 보고를 접한 즉시, 미국 정부 내에서는 최고 수준(top-level)의 군정(軍政)지도자 협의가 이루어졌고, 새로운 정책 검토가 시작되었다. 중국이 참전함에 따라 대(對)소 전면전쟁의 위험성이 높아졌다고 인식되었다. 대(對)소 전면전쟁의 경우 한반도의 전략적 가치가 낮게 평가되었고 철퇴(撤退)가 요망되었다는 점에서 군정(軍政)지도자는 한반도에서 전선을 유지해야 하는 UN군의 능력에 비판적이었다. 동시에 당면책으로 초기 철퇴(撤退)를 희망하고 있었다. 하지만 트루만(Harry S. Truman) 대통령과 애치슨(Dean G. Acheson) 국무장관은 미국과 UN의 위신(威信)과 정치적 이유로 한국 포기 대신 전선 유지의 중요성을 강조하였다.⁷⁾

6) 휴전에 둘러싼 UN 외교에 대해서는 다음을 참고할 수 있다. Foot, *A Substitute for Victory, op. cit.* Stueck, *op. cit.* Foot·李和倫, 『한국전쟁 휴전을 둘러싼 트루먼 정권의 정책』(東京: 早稻田政治公法研究會, 1989)에서 미국의 정책이 검토되고 있지만, 이 시기에 있어서는 미국의 휴전에 대한 소극성이 지적되고 정책형성에 있어서는 충분한 분석이 되지 않는다.

7) Ohn Chang-II, “South Korea, the United States, and the Korean Armistice Negotiations,” Kim Chull Baum and James I. Matray, eds., *Korea and the Cold*

국무성은 국방부, 합동참모본부와 협의하여, 전쟁의 조기종결계획을 검토하기 시작하였다. 그것은 38선에서의 휴전과 전쟁 이전의 원상(原狀)회복이라는 한정적 목표에 바탕을 둔 정치적 타협책이었다. 이를 위한 교섭을 모색하면서 외교적·군사적 압력의 2가지의 정책이 형성되었다. 먼저 11월 29일, 애치슨 국무장관은 전국 그리스도교회협의회에서 행한 연설에서 중국군의 개입을 “뻔뻔한(厚かましい) 침략행위”라고 비난하고, “자유 전략”이라는 새로운 정책원칙을 피력하였다.

6가지의 원칙 (1) 국제연합에 대한 지지, (2) 지역안정보장기구의 발전, (3) 동맹국과 협력을 통한 군사력 증강, (4) 경제협력, (5) 공정한 교섭 준비, (6) 도의적 가치 추구 및 한국문제 해결에 UN 조직 견지(堅持) 등을 통하여 압력과 함께 교섭의 길을 확인하였다.⁸⁾

애치슨의 원칙을 정책으로써 구체화한 사람은 딘 러스크(Dean Rusk) 극동문제담당 국무차관보였다. 12월 1일, 러스크가 애치슨을 위해 작성한 메모는 당초 국무성의 기본적인 입장을 잘 나타내는 중요한 문서였다. 그 내용에는 휴전을 목표로 한 교섭과 압력의 2가지 정책노선이 분명하게 나타났다. 한국에 대한 4가지 중요한 목표는 (1) 공산주의 침략의 방지, (2) 중·소와의 전면전쟁 회피를 위한 분쟁지역 제한, (3) 만족할 수 있는 조건에서 UN 아래 한국 분쟁 조기 종결 후 미국 철수, (4) 주요 동맹국과의 공동보조 및 UN에서의 다수의 지지 유지 등이었다. 이것들을 실현하기 위한 정책으로써, 전선을 안정화시키는 전략으로 “UN 체제 하에서의 정전”을 제안하고 그러기 위한 조건을 신중히 검토할 필요가 있음을 제기하였다. 그리고 휴전이 받아들여진다면, 그 후에 “정치적 해결”을 위한 “교섭 과정”에 집중할 수 있음을 제시하였다. 한편 만족스러운 조건에서의 휴전이 거부될

War (Claremont, CA: Regina Book, 1993), pp. 210-211. *FR50, VII, op. cit.*, pp. 1246-1247.

8) U. S. Department of State, *Department of State Bulletin* (December 1950), pp. 962-967.

경우나 철수할 수 없는 경우에는 봉쇄(封鎖) 작전과 만주(滿洲) 공격 등을 포함한 중국과의 전쟁이 진지하게 검토되어야 한다고 하였다.⁹⁾

국무성은 서둘러 교섭목표로 휴전을 제안하였지만, 최소한의 조건으로 38선에서의 휴전을 희망하는 정부 및 군 지도자들의 협의는 계속 진행되었다. 첫 번째 쟁점은 휴전선으로 38선의 군사적 타당성이었다. 12월 1일, 펜타곤 회의에서 애치슨은 전선 안정화를 위해 휴전을 받아들여, 38선으로 후퇴하는 것은 군사적으로 바람직한 것인지 문의하였다. 콜린스(J. L. Collins) 육군참모장은 시기상조라는 의견을 제시하면서, UN군의 위신이 손상되지 않는 범위내에서 국무성의 의견을 수용하였다.¹⁰⁾ 이에 반해 12월 3일 회의에서 브래들리(Omar N. Bradley) 합동참모본부장은 UN군이 “질서 있는 방법으로 철수한다는 원칙으로 견고한 해안보(海岸堡)를 구축한다”라는 방침을 제시하고, “그 때 다른 국가가 UN에서 38선 휴전을 제안할 수 있을지도 모른다”라고 언급하면서 휴전안을 부정하였다.¹¹⁾

두 번째 쟁점은 휴전을 위해 중국이 요구해온 정치적 대가는 군정지도자 사이에서 단념시키되 큰 타협을 하지 않는다는 것이 일치된 의견이었다.¹²⁾ 중국의 요구는 UN군의 한국으로부터의 완전 철수, 중국의 UN의석(議席) 승인, 미국의 대만 포기, 대(對)일 강화조약 교섭 등을 상정하였다. 12월 3일, 마샬(George C. Marshall) 국방장관은 휴전의 정치적 대가를 높게 치

9) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1281-1282.

10) *Ibid.*, pp. 1276-1281.

11) *Ibid.*, p. 1331. 당일 회의에서 UN군이 한국에 있어서 연속적인 방어선은 유지할 수 없다고 평가되고, 인천(仁川), 부산(釜山)의 해안보(海岸堡)에의 철수를 명령하는 것이 합의되었다.

12) UN의 초대에서 오수권(伍修權) 대표를 단장으로 하는 중화인민공화국 대표단은 UN안전보장이사회의 토의에 참가하고, 11월 28일 오 대표는 중국의 UN에 있어서 합법적 지위의 승인, 대만으로부터의 미군의 철수, 한국으로부터의 외국군의 철수와 한국인에 의한 한국문제의 해결의 3가지 조건을 제시하고 있었다. *FR50, VII, op. cit.*, p. 1249. 安田瀨, “中國の朝鮮戰爭第一次, 第二次戰役-三八度線と停戰協議,” 『法學研究』 68호(1995), pp. 45-46. 12월 4일 주은래(周恩來) 중국외상은 대(對)일 강화조약교섭에의 참가도 요구하였다. Stueck, *op. cit.*, p. 139. *New York Times*, December 5, 1950, p. 1, 17.

려야 한다면 단념할 수 있다는 뜻을 밝혔고, 이에 애치슨도 공감하였다. 하지만 38선에서 동맹국과 공동보조의 중요성과 정치적 관점에서 동맹국간의 단결을 유지할 수 있는 38선의 중요성을 강조하였다. 중국이 위협을 감수 하면서 38선을 돌파할 경우, 중국을 “침략자”로 규정하고, UN의석(議席) 등 휴전에 따라 얻게 되는 정치적 이익을 잃게 될 것이라 역설하였다. 그리고 “38선 휴전이 교섭의 최저 조건”이라 강조하였다.¹³⁾

12월 2일부터 3일간, 애치슨이 주도한 UN 외교 방침도 논의되었다. 11월 10일 UN 안보리에 상정한 6개국 결의안은 11월 30일 소련의 거부권 행사로 부결됐기 때문에, 12월 3일 애치슨은 또 다른 전략으로 UN 총회에서 채택된 “평화를 위한 결집(平和のための結集)”에 기초한 중국군 개입문제를 UN 총회에서 다룰 수 있도록 하였다.¹⁴⁾ 군정(軍政)지도자들 사이에 UN 총회에 새로운 6개국 결의안을 상정하는 것이 결정되었다. 동시에 계속해서 중국군 철수를 요구하고 다른 국가가 제시하는 휴전안을 지지하지 않기로 하였다.¹⁵⁾

몇 일간의 협의 끝에 군정(軍政)지도자는 약간의 차이를 남겨둔 채, 최초로 정책적 합의를 하였다. 이로 인해 12월 4일부터 개최된 미·영 정상 회담시 한국문제가 중심 의제가 되었다. 12월 3일 국무성의 정책초안이 국방성을 통하여 다음날 합동참모본부와 조율하여 트루만 대통령에게 전달

13) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1311, 1323-1334.

14) Dean Acheson, *Present of the Creation: My Years in the State Department* (New York: W. W. Norton and Co., 1969), pp. 473-474. UN총회의 “평화를 위한 결집(平和のための結集)” 결의는 이른바 “애치슨 플랜”이라 불리고, 애치슨이 UN의 집단안전보장·평화유지활동에 있어서 소련 등의 강대국의 거부권 행사 때문에 UN안보리가 작동할 수 없는 경우는 총회에서 토의하는 권한을 강화하기 위해 추진한 결의이다. Denis Stairs, *The Diplomacy of Constraint: Canada, The Korean War, and the United States*(University of Toronto, 1975), p. 146. Leland Goodrich, *Korea: A Study of U.S Policy in the United Nations*(New York: Council on Foreign Relations, 1956), pp. 156-157.

15) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1301-1305, 1307-1308, 1310-1311.

되었다.¹⁶⁾

이 문서에서도 국무성의 교섭과 압력의 2가지 노선은 계승되었다. 미국 정부의 정책 방침은 다음과 같이 3가지로 나타났다. 첫 번째는 38선 휴전과 불리하게 작용될 수 있는 정치적·군사적 조건을 부정하는 것이다. 국무성은 38선 부근의 휴전과 비무장지대 설치를 명시하였다. 합동참모본부는 군사적 관점에서 휴전을 지지하였지만, 그 조건으로 UN군의 안전보장과 군사활동에 대해 불필요한 제한이 가해지지 않을 것을 요구하였다. 휴전선으로 38선은 군사적 이유가 아닌, 정치적 이유가 강조되었고, 38선 고정화에 대해서 군은 소극적인 자세를 보였다. 대만문제와 중국의 UN의석 문제 등이 휴전의 조건이 되어야 한다는 점에서 국무성과 합동참모본부의 견해는 일치하고 있었다.

두 번째는 휴전이 받아들여진다면, 한국 통일은 군사적 수단이 아닌 “정치적 수단”에 따라 추구되어야 한다는 것이다. 그리고 통일 추구하고 더불어 UN이 한국의 정치적, 군사적, 경제적 안정화를 추진해야 한다는 점에도 양측 의견은 일치하였다.

세 번째는 중국이 휴전을 부정하고 38선을 돌파할 경우, 결국 UN군은 “군사적 필요성” 때문에 철수 할 수밖에 없다는 것이다. 하지만 압력 행사의 조치에 있어서 국무성은 합동참모본부 보다도 신중하였다. 국무성은 우선 정치·군사적인 예로써 “철수의 여지가 없어진 경우에 UN에서 중국을 ‘침략자’로 선언하는 것을 상정하였지만, 합동참모본부는 철수까지 기다리지 않고 당장 침략자로 선언해야 한다”고 생각하였다. 이에 대해 국무성은 타

16) *Ibid.*, pp. 1348-1349. James Schnabel and Robert J. Watson, *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy: Volume The Korean War, part I* (Wilmington, DE: Michael Glazier, Inc., 1979), pp. 370-371. “The State-Defence Discussion of Position for Truman-Attlee Conversations,” n. d. in U. S. Policy toward Korea, circa 1951, Records of the Office of Northeastern Affairs (Briefing Books), 1943-1953, *Confidential U. S. State Department Special Files: Northeast Asia, 1943-1956* (University Publications of America, 1990), Microfilm, Reel 15, pp. 549-550.

협점으로 휴전이 부정되고 철수의 여지가 없을 경우에 침략자 규정을 한다는 표현으로 수정하였다. 국무성은 군사적 조치에 있어 중국의 “군사적 패배”를 추구하기 위해 아시아 전쟁에 더 휘말려드는 것은 대(對)소 정책상 유리하지 않지만, 중국 국내의 반공저항운동, 국부(國府)군 활동 등의 “군사적 행동(いやがらせ)”은 검토되어야 한다고 생각하였다. 합동참모본부는 새로운 조치로써 해상봉쇄와 보급선의 폭격에 대한 조항을 요구하였지만, 국무성은 그것을 거절하였다.

최종적으로 12월 4일, 미·영 정상회담에서 제시된 성명서 내용은 다음과 같다.

- (1) 만약 정전 명령이 제시된 대가가 받아드려지지 않을 정도로 작은 조건으로 결정되어 진다면, 그것은 현상태에서 군사적으로 유리하고, 국제연합의 절대적 지지를 확보할 수 있을지 모른다. 하지만 정전을 위한 결정은 UN군을 위협에 놓이게 하고, 대만문제와 중국의 국제연합에서의 의석 등에 대한 합의를 조건으로 하지 않는다.
- (2) 만약 상황의 안정화를 가능하게 하는 정전이 실시된다면, 국제연합은 한국의 정치적, 군사적, 경제적 안정화를 진행시키고, 그것과 동시에 정치적 수단에 따라 독립 통일한국을 위한 노력을 계속해야 한다.
- (3) 만약 중국이 정전을 거절하고 대군을 38선 이남으로 이동시키면, UN군은 철수해야 할지도 모른다. 하지만 스스로 중국 침략의 성공을 인정하여 동맹국인 한국을 포기할 경우에는 UN군의 철수는 단지 군사적 필요에 기인할 따름임을 분명히 밝히지 않으면 안된다.
- (4) 만약 전항(前項)과 같은 상황이 발생되면, 국제연합은 중국이 침략자라는 것을 선언하기 위한 긴급 행동을 취하고, 국제연합의 침략을 받아들이지 않는다는 결의를 확인한다. 또한 중국의 무모한 행동(いやがらせ) 때문에 중국 내의 반공주의적 저항을 자극하기 위한 대가를 감수해야 할 가능성도 있다.

더욱이 일본의 독립 촉진, 동남아시아 지역의 상호방위 등 비공산주의

아시아 각국의 지원의 강화도 검토사항으로 포함되었다.¹⁷⁾

3. 미·영 정상회담(頂相會談)

－ 기본방침의 확인과 두 가지 노선을 둘러싸고

12월 4일부터 8일까지 미·영 정상회담이 워싱턴에서 개최되었다. UN에서는 단결을 도모하기 위해 UN 참전국이며 가장 중요한 동맹국인 영국과의 의견을 조율하고 공동보조를 맞추는 것이 미국의 목적이었다. 회담에서는 원폭(原爆) 사용, 서유럽 방위 등 광범위한 문제가 의논되었지만, 한국과 극동문제가 최대 쟁점이었다.

본 회의에서 미·영 양국은 기본방침에 다음과 같은 합의를 보았다. 먼저 UN 조직 하에서 행동, 그리고 한국에 있어서 제한전쟁을 유지한다는 점에 동의하였다. 회담 초, 영국은 UN군을 후퇴시켜 서울, 인천-성흥, 흥남-부산의 세 가지 해안보(海岸堡)에 집결시키는 계획을 확인하였다.¹⁸⁾ 휴전이 정치·군사적 관점에서 바람직하다며 아틀리(Clement R. Attlee) 영국 수상도 38선에서의 휴전에 찬성 의사를 밝혔다. 또한 휴전 후에 중국과의 교섭을 진행해야 한다는데 합의하였다.¹⁹⁾ 휴전은 스스로 제안하지 않고, 다른 국가의 제안에 지지(支持)하는 형식으로 한다는 미국의 방침에 동의하였다. 12월 5일 회담에서 미·영은 UN총회에 6개국 결의를 상정하고 다른 국가가 정전 결의안을 제출하면, 원칙적으로 그것을 지지한다는 점에 합의하였다.²⁰⁾

17) FRUS, 1950, VII, op. cit. p. 1371.

18) Ibid., p. 1364.

19) Ibid., pp. 1450, 1453.

20) Ibid., pp. 1126-1127, 1268, 1393.

미·영 회담에서 쟁점이 된 것은 국무성이 성명서에 제시한 교섭과 압력의 2가지 정책노선을 어떻게 실행하느냐의 문제였다. 영국은 중국에 대해 유연한 태도를 취하면서 중국과의 교섭이나 거래에 긍정적이었지만, 미국은 보다 완고한 태도를 취하였다. 그것은 주로 양국의 전략관(戰略觀)과 전략적 이익, 중국관(中國觀)과 대(對)중국정책의 차이에 연유하였다. 극동정책을 둘러싼 대립으로 회담 초부터 미·영 양국의 입장 차이가 표면화되었다.

영국은 유럽·대서양 중시 입장을 보였다. 4일 회담에서 아틀리 수상은 “UN은 우리들과 같고, 특히 극동에 있어서 체면을 잃을 수도 있다. 그렇지만 우리는 서양과 동양을 구분 짓지 않을 수 없다”라고 하면서 극동보다 서구를 우선시하였다. 그러나 중국의 소련에 대한 자립과 민족주의에 기초한 “중소이간(離間)”을 도모하기 위해서는 어느 정도의 정치적 대가를 지불하더라도 중국과의 교섭을 주장하였다.²¹⁾

이에 대해 미국은 중국과 극동에 있어서 큰 폭의 양보 없이 견고한 태도를 유지할 것을 주장하였다. 4월 애치슨은 “침략”에 보상을 부여하는 것은 오히려 침략을 조장한다는 점에서 거절하였다. 미국 측은 중국의 대(對)소 자립에 대해 의구심을 가지고 있으며, 중국이 소련에 종속되어 있다는 견해를 강조하였다. 애치슨은 중국이 장기적 입장에서 결론을 유보하였지만 당장은 변하지 않을 것이라고 반론하고 “그들의 선의(善意)에 의거하는 것은 실수다”라고 주장하였다. 더욱이 애치슨은 영국의 대서양 중시 자세에 대해 미국 여론의 동향, 그리고 미국의 태평양도서연쇄(島嶼連鎖) 방어전략의 중요성을 지적하면서 “우리는 세계의 양측에서 단일의 대외정책을 가져야만 한다”라고 주장하며, 미국의 “양양주의(兩洋主義, two-ocean view)” 입장을 강조하였다.²²⁾

21) *Ibid.*, pp. 1365-1366.

22) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1366, 1369-1370, 1374-1375. Steven Hugh Lee, *Outposts of Empire: Korea, Vietnam and the Origins of the Cold War in Asia, 1949-1954* (McGill-Queen's University Press, 1995), pp. 100-105. Stueck, *op. cit.*, pp. 139-138.

5일, 애치슨 장관은 극동 문제를 둘러싼 양국의 의견 대립 조정, 정책 논의의 진척, 한국·극동문제에 관한 미국 정부의 입장 정리를 위해 국무성 실무참모인 러스크 국무차관보와 존 히커슨(John Hickerson) UN담당 국무차관보를 소집하였다. 7일, “한국의 2가지 주요한 대체(代替) 방침에 관한 미국의 입장”이라는 주제의 문서가 작성되었고, 이 문서에는 당시 미국 정책을 가장 포괄적으로 다루는 2가지 정책노선의 내용이 명확히 나타났다.²³⁾ 2가지 노선의 내용은 다음과 같다.

첫 번째 노선은 “초기 무조건 휴전”이라는 극동문제 교섭 노선이었다. 그것은 정치적 조건을 동반하지 않고, 쌍방의 병력 재편을 허용하는 “38선 부근(附近)”의 휴전, 그리고 미국 측이 제안하지는 않았지만, 극동문제의 “교섭”이 상정되었다. 휴전 후의 극동문제의 교섭을 UN이 원하면 북경(北京) 정권과의 교섭까지도 용인하였다. 단지 전제조건으로 국민당 정권대표의 UN으로부터의 추방 문제와 북경(北京)정권의 UN의석 문제에는 응하지 않았다. 극동문제 교섭의 의제로는 한국문제를 일단 제외하고, 대만과 중국 UN의석 문제 등을 연계시키고, 중국의 침략에 보상을 부여하는 것은 거절되었다. 하지만 우호국과의 단결을 유지하기 위해 필요하면 한국 이외의 문제에도 응하지만, 특정문제에 있어서는 사전 입장을 명확히 밝히지 않고, 미국 측이 희망하는 문제 제의 가능성도 유보하였다. 의제는 주로 인도네시아, 티벳, 재(在)중 미국인 우대(優待)와 재산 문제 등이었다.

한국문제 해결에 있어 “최대의 목표”는 UN이 개입한 통일이고, “최소의 목표”는 “1950년 6월 25일 이전의 원상회복”이었다. 그리고 현재 상황에서는 무력에 의해서는 문제를 해결할 수 없기 때문에 문제 해결에 있어서 명예로운 조건을 전제로 한 군대의 단계적 철수가 가능할 것이다. 동시에 (중·소 등) 주변국의 공산주의 압력이 강해짐으로써, UN의 감시가 중시되었

23) 이 문서의 작성자는 명기되지 않지만, 5일 히커슨과 러스크가 애치슨의 명령에 따랐다는 점을 고려하면, 두명이 중심이 되어 작성하였다고 추측된다. *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1410-1411, 1439-1442.

다. 이상의 목표와 조건을 고려하여 미국이 용인할 수 있는 해결책은 우선 한국이 38선 이남에서 공산주의에 대항할 수 있도록 지원하고 강화되어야 한다는 것이다. 이를 위해 한·일 우호관계도 촉진될 필요가 있었다. UN 감시 하에 한국회복계획²⁴⁾은 한국에 한정하고, 북·중국군과 UN군의 단계적 철수와 UN 부대의 장기 잔류도 상정되어 있었다. 하지만 미국의 역할이 불분명할 경우 철수한다는 것이다.

그 밖의 극동문제에서도 입장을 명확히 했다. 먼저 대만문제가 의제에 휘말릴 경우, 미국은 기본 입장을 견지하면서 주민 의사와 태평양의 전략적 상황을 고려하여 평화적 해결을 지지하고자 하였다. 다음으로 중국의 UN의석 문제는 미국이 기본적으로 북경(北京)정권의 UN 가입에 반대하지만, UN에서 “거부권을 행사할 수 없다”고 토의될 경우, 그 결의의 결과로서 “승인한다”는 입장을 분명히 하였다. 또한 안보리에서도 미국은 같은 입장이지만, 거부권 행사의 대상이 되지 않는 것이 바람직하였다. 더욱이 대(對)일 강화조건 문제가 교섭 의제에 휘말리게 되면, 소련과 중국의 거부권을 포함한 그 해결책에 대해서는 사전 입장을 명확하게 하지 않았다.

두 번째 노선은 휴전이 거부될 경우, 또는 철수의 여지가 없을 경우 “전투의 계속”이라는 압력 행사 노선이었다. 아시아에서 전쟁 확대를 억제하면서 “침략에 대한 저항”을 계속하는 것이 원칙이었다. 이 경우 UN에서 침략자 결의를 포함한 최대한의 정치적 저항을 전개하고, 군사 작전은 철수할 때까지 지속한다는 것이다. 하지만 철수할 수밖에 없을 경우, 해상과 공중과 공격의 지속, 외교·경제 제재 검토, 국민당 정권의 능력을 이용한 중국

24) 한국통일과 부흥에 관한 UN총회결의 376조 5항에 기초하여, 중국군 개입후도 한국의 국제·부흥원조문제에 관한 토의는 계속되었다. 11월 7일, UN경제사회위원회에서 한국국제부흥계획에 관한 결의가 채택되고, 12월 1일의 UN총회결의에 기초하여 UN한국재건소(再建所)가 시행기관으로 설치되었다. Kim Se-Jin, ed., *Korean Unification: Source Materials with an Introduction* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976), pp. 135-137. Gene M. Lyons, *Military Policy and Economic Aid: The Korean Case, 1950-1953* (Ohio State University Press, 1961). *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1045- 1046, 1054, 1071, 1073, 1110-1115, 1297.

대륙 내 비밀공작을 전개한다는 계획이다. 또한 중국이 UN군에 대한 대규모 항공공격, 또는 일본, 대만에 대한 공격을 실시하지 않는 한, 중국대륙에 대한 보복공격은 실시하지 않는다는 것이 기본 방침이었다. 해상·항공 봉쇄도 상정되었지만 UN 제재 형식의 국가 간 경제 제재의 실시가 더 요구된다고 생각하였다.

위의 문서에 나타난 미국의 입장은 7일의 외무 당국자 실무회담과 정상회담에서 토의되었다. 제1노선, 즉 교섭에 따른 극동문제 해결방법이 토의의 쟁점이 되었다. 영국 측은 북경(北京)정권과 국교를 맺고 있었기 때문에 중국을 극동질서의 일원으로 인정하고 중국과의 정치 거래를 통해 한국문제를 해결할 것을 제안하였다. 더욱이 중국 UN의석 승인, 한국휴전 합의, 휴전협정 성립 등을 다른 극동문제와 연결시켜 한국문제를 해결해야 한다고 생각하였다. 특히 아틀리 수상과 영국 외무성은 제2차 세계대전중에 합의된 1943년 미·영·중 삼국의 카이로선언에서 일본 항복 후에 한국 독립과 대만의 중국 반환이 약속되었었다는 점을 들어 이 선언에 기초하여 한국문제와 대만문제를 해결해야 한다고 제안하였다. UN 현장과 카이로선언에 따른 침략 포기과 영토 불가침 원칙을 중국이 인정한 이상, 대만을 북경(北京)정권에 반환하고 UN 감시 하에 한국의 독립과 통일을 추진해야 한다고 제안하였다.²⁵⁾

미국 측은 영국만큼 양보할 계획은 없었다. 극동문제의 해결을 위해 한국문제와 중국문제를 연계한 중국과의 거래는 정치적, 전략적인 이유로 반대하였다. 특히 트루만 대통령은 중국의 UN의석 승인이 “미국에서 정치적 기폭제”가 될 수 있다고 주장하고, 국내 문제를 제기하였다.²⁶⁾ 또한 북경(北京)정권을 인정하고 카이로선언에 기초하여 문제를 해결하면, 애치슨은 대만과 한국의 공산화로 연결될 수 있다는 점에서 비현실적이라 판단하였

25) *Ibid.*, pp. 1437-1438, 1450. 카이로선언 방식 등 영국의 극동문제 해결책에 있어 인도 의 영향이 있다고 지적되고 있다. Stueck, *op. cit.*, pp. 139-140.

26) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1451, 1453.

다. 트루만 대통령도 현재의 상황은 카이로선언 당시와 다르다는 점을 지적하였다. 더욱이 마샬 국방장관은 미국의 태평양도서연쇄(島嶼連鎖) 방어 전략의 관점에서 대만 “중립화”는 용인할 수 있지만, 적대세력에 지배되는 것은 거부하였다.²⁷⁾ 미국은 필요시 극동문제 의제를 한국문제에 한정하고, 대만문제와 중국의 UN의석 문제를 연계해서 해결할 필요는 없다는 입장이었다. 단지 우호국과 단결을 유지하기 위해 필요하다면, 다른 문제의 “토의”에 응할 용의가 있었다는 것이다.

최종적으로 영국은 대만문제에 있어 미국의 입장을 이해하고, 카이로선언에 기초한 해결 방안을 철회하였다. 하지만 중국의 UN의석 문제는 미·영의 차이가 확연히 남아있었다.

한편 제2의 노선, 즉 휴전이 거부될 경우의 대(對)중 압력 조치는 영국 측이 난색을 표명하였다. 7일의 회담에서 아틀리는 경제 제재, 대륙에서의 정부 전복(顛覆)활동 등의 효과를 의문시하고, 또한 한국내 대(對)중국 제한전쟁은 인정할 수 있지만, 중국대륙 주변에서의 제한전쟁에는 반대하였다. 올리버 프랑크스(Oliver Franks) 주미영국대사도 해상봉쇄 등의 군사 조치는 극동문제의 해결에 장애가 될지 모른다고 유감을 표명하였다.²⁸⁾

12월 8일, 미·영 공동성명의 상황은 2가지 노선이 모두 교섭의 중심에 놓이게 되었다. 양국은 중국군 개입을 언급하면서 극동뿐만 아니라 세계에 있어 “침략에 대해 보상을 하는 것”은 있을 수 없고, UN 기구를 통한 “침략에 대한 거부”를 계속할 것을 선언하여 원칙적으로 압력 노선을 확인하였다. 한편 “교섭에 의한 전쟁 해결 용의가 있다”는 교섭 노선을 중국 측에 분명히 호소하였다. 한국문제에 대해서 UN의 목표로 “자주 독립과 한국의 통일”을 언급하였고 통일의 약속(commitment)을 확인하였다. “한국에서 UN의 목표를 평화적 수단으로 달성, 자주 또는 독립 한국을 위한 한국문제

27) *Ibid.*, pp. 1452, 1455-1456.

28) *Ibid.*, pp. 1451, 1460. Anthony Farrar-Hockley, *The British Part in the Korean War*, Vol. 1: *A Distant Obligation* (London: HMSA, 1990), pp. 363-364.

해결을 모색하기 위해 모든 노력을 경주하지 않으면 안 된다”라고 명시하고, 무력에 의한 통일정책은 실질적으로 폐기되었고, 현재 상황에서 원상회복 정책에 중점을 두었다. 중국의 UN의석 문제는 미·영의 견해 차이가 명시되었지만, 그것은 “공동 노력의 방해”가 되지 않도록 노력할 것임이 강조되었다. 대만문제에 대해서는 “주민 의사 존중”과 “태평양 평화와 안전 유지”를 고려하고, UN에서 평화적으로 해결하도록 하며, 미국의 입장이 견지(堅持)되었다. 더욱이 비공산주의 아시아 각국에 대한 지원 강화도 지지되었다.²⁹⁾

4. 2가지 노선의 견지(堅持)

- UN 정전안과 침략자 결의

(1) UN 정전안-교섭의 모색과 초기의 휴전 조건

국무성의 2가지 전략노선은 UN외교 안에서 유지되었다. 미·영 공동선언 방침은 당초 교섭 노선이 우선시 되었고, 미국은 UN의 정전(調停) 노력을 지지하여 초기 휴전 우선 전략이 형성되었다.

29) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1476-1478. NSC 93, “A Report to the National Security Council by the Secretary of State on Results of Conversations between the President and the British Prime Minister”(December 1950) in *Documents of the National Security Council, Microfilm A: II0905* (University Publications of America, 1994). 인도네시아, 동남아시아 문제 등도 의논의 대상이었다. Department of State, *op. cit.*, pp. 1372, 1376. 당시 주미 한국대사관에 근무했던 한국 외교관, 한표욱(당시는 참사관)에 따르면 한국 측에서는 미·영 공동선언에 “휴전이라는 생각이 내포되고 있다”는 점, 그리고 교섭에 따른 전쟁종결이 지향되고, 통일목표에 관한 표현이 완화되어져 갔다는 것이 우세했다. 한표욱, 『이승만과 한미외교』(서울: 중앙일보사, 1996), pp. 122-123.

미·영 정상회담이 완료될 때까지 아시아·아랍과 영·연합 각국을 중심으로 UN에서 휴전과 평화를 모색하는 움직임이 활발하게 진행되었다. 미국의 초기 과제는 38선을 휴전 조건으로 휴전을 위해 다른 문제가 전제조건이 되지 않도록 “선(先)휴전, 후(後)교섭”이라는 원칙을 UN 정전안에 포함시키는 것이었다. 미·영 회담이 완료된 다음날, 애치슨 장관은 회담에서 확인된 “침략거부” 원칙으로 스스로 휴전은 제안하지 않지만, 다른 국가가 제안하고 중국이 응하면 미국도 수용한다는 행동 방침을 미국 외교관계자에게 전달하였다. 단지 휴전의 대가로서 “정치적 부수 조건, 또는 다른 불명예 조건”에 응하지 않고, 휴전이 성립한 후에 “적절한 장(場)”에서 공산 중국과 한국문제의 평화적 해결을 위한 토의에 응하나 이러한 교섭과 연계되는 “의제”에 미국은 명확한 입장을 표명하지 않겠다는 방침을 분명히 하였다.³⁰⁾

38선에서의 휴전의 진척은 처음부터 진행되어갔다. 12월 5일 미·영 회담 중, 인도를 중심으로 아시아·아랍 13개국은 중국·한국 양군(兩軍)이 38선에서 정지(停止)할 것이라고 선언하도록 요청하고, 이렇게 되면 “극동에서 분쟁해결을 위해 필요한 새로운 조치를 검토할 시간이 필요하다”라는 성명을 발표하였다. 미·영 양국도 성명 발표에 대해 사전조율을 하였다.³¹⁾

12월 12일, 13개국 성명이 받아들여지지 않자, 아시아·아랍 13개국은 정식으로 정전안을 UN총회 제1위원회에 상정하였다. 2가지 결의안이 제출되고, 13개국이 지지한 제1결의안은 미국입장을 반영한 것이다. 이는 휴전에 중점을 두어 즉각적인 휴전을 요구하면서, 그 후의 교섭에 대해서는 “현

30) *FRUS, 1950, VII, op. cit.* pp. 1486-1488.

31) 12월 5일의 성명을 지지한 아시아·아랍 16개국은 인도 이외에 아프가니스탄, 미얀마, 이집트, 인도네시아, 이란, 이라크, 레바논, 파키스탄, 필리핀, 사우디아라비아, 시리아, 예멘이다. *Ibid.*, pp. 1399-1400, 1408-1410. *New York Times*, Dec. 6. 1950, p. 1. 장면 주미한국대사는 한국의 분단을 의미하는 않는 발언도 허용할 수 없다고 리스크에게 항의하였다. *FRUS, 1950, VII, op. cit.* p. 1423.

존하는 문제의 평화적 해결”을 위해 “새로운 조치”를 검토해야 한다는 간단한 표현에 머물렀다. 그리고 휴전의 조건을 검토하기 위해 UN총회 의장이 3명으로 구성된 정전위원회를 결성하도록 요청하였다.

제2결의안은 필리핀을 제외하고 12개국이 지지하였고, 참가국은 중국 입장을 반영한 것이다. 여기에서는 극동문제의 “평화적 해결”을 위한 회의를 가능한 빨리 개최할 것을 권고하였다. 다음날, 휴전에 중점을 둔 제1결의안이 UN총회에서 채택되고, “선(先)휴전, 후(後)교섭” 원칙이 확인되었다.³²⁾

아시아·아랍 각국의 정전안 상정(上程) 전날인 12월 11일, 애치슨의 요청으로 트루만 대통령은 국가안전보장회의를 개최하고 휴전안 검토를 정식으로 승인하였다. 회의 결과 휴전안의 조건으로써 UN군이 군사적으로 불리하지 않을 것, 정치적인 타협을 하지 않겠다는 것을 포함할 것, 그리고 UN군의 안전을 보장하기 위해 휴전 수락 전에 휴전에 연계하는 구체적인 사항을 교섭할 것 등이 결정되었다.³³⁾

국가안전보장회의의 지시에 기초하여 합동참모본부는 처음으로 휴전에 관한 군사적 조건을 정식으로 검토하였다. 이는 12월 13일 국가안전보장회의 문서 95(NSC 95)에 회람되었다. 12월 15일 국무성은 더욱 조건을 간략화하여 정전3인위원회의 요청에 응하는 형태로 UN통일사령부의 휴전 조건을 발표하였다. 그것은 한국 전(全)국토에서의 정전, 38선 부근을 남방한계선으로 한 20마일 폭의 비무장지대 설치, 부대·병력 보강과 교대, 장비·물자보충 금지, 한국 전(全)국토에 무제한 접근할 수 있는 UN 정전감시위원회의 설치, 1:1원칙의 포로 교환, UN총회의 정전협정 확인, UN의 새로운 조치 결정 때까지 협정 유효 등 총 8가지 항목이었다. 여기에서 38선에 기초한 휴전과 비무장지대의 설치가 UN정전안의 조건으로 정식으로 확인

32) *Ibid.*, pp. 1524-1525. 14일, 정전 3인위원회의 구성원으로서 엔사자무 UN총회의장, 베네가르 라워 인도 대표, 레스타 피안트 캐나다 대표가 확정되었다. *Ibid.*, pp. 1540, 1542.

33) *Ibid.*, pp. 1517, 1518-1520.

되었다. 또한 UN군 안전을 확보하고, 전쟁 재발 방지를 목적으로 병력증강 금지와 사찰 등 엄격한 군사 조건이 제시되었다.³⁴⁾

중국 측은 UN 정전안을 거부하고 북경(北京)정부의 지시로 12월 19일에 오(伍) 대표 등은 귀국하였다. 주은래 외상은 12월 1일과 22일의 성명을 통하여 중국이 UN의 결정에 참가하지 않았기 때문에 정전3인위원회는 무효라고 비판하면서 극동문제 교섭 전에 휴전에 응할 것을 요구하는 “선(先) 휴전, 후(後)교섭” 방식은 UN군의 “고난극복”을 위한 “미국의 꾀(策謀)”라고 비난하였다. 대신 한국문제의 평화적 해결을 위한 교섭 “기반”으로 한국에서의 외국인 즉시 철수, 한국인 자신에 의한 한국문제 해결, 미군의 대만 철수, UN에서 중화인민공화국대표의 “합법적 지위” 승인을 요구하였다.³⁵⁾

그 후 1951년 초, 북한·중국군은 신정(正月)공세에서 무심코 38선을 돌파하였고, 1월 4일에 서울을 점령하였다. 그 전날인 3일, 정전3인위원회가 조정 실패를 보고한 것을 수용한 미국은 기존의 6개국 결의를 대신하여 새로운 “침략자 결의”를 채택하여 외교적 압력행사로 전략방향을 수정하였다.³⁶⁾ 하지만 영국 등 6개국 결의안의 공동 제안국과 인도, 캐나다는 교섭을 계속할 것을 주장하였기 때문에, 미국은 “침략자 결의안”을 일시적으로 연기하였다.³⁷⁾ UN은 일보 진전해서 극동문제의 교섭을 더욱 명확히 하였다. 이 시기에 교섭노선에 대해 미국은 최대한 타협하는 모습을 보였다.

극동평화의 조건은 정전위원회가 작성한 “부속(附屬)보고”를 통하여 제시되었다. 영국과 연합 각국이 중심이 되어, 1월 4일부터 있었던 런던 정상회담에서 정전위원회의 부속(附屬)보고가 검토되었고, 최종적으로 미국도 수

34) *Ibid.*, pp. 1528-1531, 1549-1550, *HJCS, op. cit.*, p. 384.

35) *Ibid.*, December 25, 1950, p. 1030 (January 15) 1951, pp. 113-115. Department of State, *op. cit.*, pp. 1594-1598.

36) Department of State, *Foreign Relations of the United State, 1951, Volume VII, Korea and China*(Washington, D.C.: U. S. G. P. O., 1983) (이하 「FRUS, 1951, VII」로 기술한다), pp. 6-9.

37) *Ibid.*, pp. 9-13. Stueck, *op. cit.*, pp. 151-152.

용한 극동문제 해결을 위한 “5원칙”이 발표되었다.³⁸⁾ 1월 11일, UN총회 제1위원회에서 정전위원회의 부속(附屬)보고가 제출되었고, 13일에 총회에서 승인되었다. 보고의 전문에 휴전, 자주 또는 통일 한국의 수립, 극동문제의 평화적 해결의 3가지 조치를 “단계적”으로 실현하는 것이 목적이라 명시하고, 그 다음에 “5원칙”이 제시되었다. 5원칙은 다음과 같다.

- (1) 즉시 정전은 성립되고, 분쟁 재발 방지를 보증하는 조치에 관한 결정을 이행한다.
- (2) 정전이 성립되면, 평화 회복을 위한 새로운 조치를 검토한다.
- (3) UN총회결의의 목표인 한국에 있어서 통일·자주·민주 한국정부의 수립, 이를 위한 자유선거, 모든 외국부대의 단계적 철수, 한국인이 정부에 관한 자유의사를 표명할 수 있도록 UN의 원칙에 기초한 결정을 책정(策定)한다.
- (4) 전항(前項)의 목적이 실현될 때까지 한국의 행정, 평화와 안전을 유지하기 위한 UN의 원칙에 기초한 잠정적 조치를 책정(策定)한다.
- (5) 정전 합의 성립 후, 대만문제와 중국의 UN의석 문제 등의 극동문제 해결을 위해 UN총회가 미·영·소·중 4개국을 포함한 기관을 설치한다.³⁹⁾

위의 5원칙은 미국이 허용할 수 있는 범위 내에 머물렀다. “선(先)휴전, 후(後)교섭”의 원칙은 기본적으로 견지(堅持)되었고, 한국문제에 대해서도 UN의 관여와 UN군의 단계적 철수가 확인되었다. 제5원칙의 극동문제 교섭 내용은 미·영 회담에서 토의한 범위를 벗어난 것은 아니었다. 하지만 대만문제와 중국 UN의석 문제에 대해 구체적으로 언급한 것은 유화(宥和)적이라고 비판한 당시의 애치슨 회상과 같이 5원칙 지지는 미국 정부에 있어

38) Stueck, *op. cit.*, pp. 152-154. Stairs, *op. cit.*, pp. 161-162. Robert O'Neill, *Australia in the Diplomacy*(Canberra: Australian Government Printing Office, 1981), pp. 170-178. *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, pp. 18-21, 25, 46-47, 51.

39) *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, p. 64. DSB, *op. cit.*, January 29, 1951, pp. 163-164.

고통스러운 판단이었다.⁴⁰⁾

1월 17일, 애치슨은 5원칙이 미국 정책에 일치하고 있다고 표명하면서, 미국 정부 스스로 그에 대한 해석을 인정하였다. 즉, 휴전 후에 극동문제 교섭이 상정된 것, 한국으로부터 외국군은 1950년 10월 7일 총회 결의대로 “단계적으로 철수한다”는 것, 다른 극동문제는 “해결”보다 “토의”라는 것을 강조하면서 해결에 대해 사전에 입장을 명확히 하지 않는 것, 그리고 미국 측이 대만 등의 문제 이외에 극동의 다른 문제를 의제로 제안할 수 있는 가능성 등은 특히 제 5원칙과 일치하였다.⁴¹⁾

결국, 중국정부는 5원칙을 그대로 받아들이지 않고, 1월 17일에 대안을 제시하였다. 주은래 외상은 정전 전에 교섭을 행할 것을 요구하였고, 중국 국내에서 미·영·중·소 4개국과 함께 프랑스, 인도, 이집트를 포함한 7개국의 극동문제회의 개최를 제안하였다. 교섭의 전제조건은 외국군 철수와 한국인 자신에 의한 한국문제 해결, 전쟁의 초기종결 등 한국문제 해결에 합의하는 것과 함께 극동문제 교섭 의제에 대만에서 미국 철수를 포함하고 극동회의 개최의 전제로써 중국의 UN가맹을 인정하는 것 등을 요구하였다.⁴²⁾

애치슨은 중국이 UN의 제안을 “완전히 거부했다”라고 강조하면서, UN이 한국문제의 평화적 해결을 위해 “모든 가능성”을 모색한다고 선언하고 중국에 대해 압력을 행하는 방향으로 진행되었다.⁴³⁾

40) Acheson, *op. cit.*, pp. 512-513. 미 의회의 비판도 강해졌고, 1월 19일과 20일에 미 하원·상원이 중국을 침략자로서 선언해야 한다는 결의를 채택하였다. Goodrich, *op. cit.*, p. 163. Stueck, *op. cit.*, pp. 154-155. 1월 19일, 한국정부는 5원칙에 대한 항의성명을 발표하고, 장면 주미대사는 리스크에 항의하였다. 성명에서는 중국을 침략자로 부르면서 “침략자가 한국문제의 해결에 참가하는 것에 강하게 반대한다”고 진술하였다. 또한 제5원칙의 중국을 포함한 극동문제회의의 개최는 ‘비현실적’이고 중국은 UN가맹국이 아니기 때문에 ‘법적견지’로 보아도 참가자격이 없다고 주장하였다. 더욱 제4원칙의 통일까지 UN의 잠정적 조치가 있어서도 불만을 표시하였다. *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 95-96.

41) DSB, *op. cit.*, Jan. 29, 1951, pp. 164-165.

42) *Ibid.*, Jan. 29, 1951, pp. 167-168. *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, pp. 91-92.

(2) 침략자(侵略者) 결의(決議)－압력(壓力)과 교섭(交涉)

미국 정부는 UN휴전안이 거부되었다고 판단하고, 직접 “침략자 결의” 채택을 향해 움직이기 시작하였다. “침략자 결의”는 압력에 중심이 놓여졌지만 교섭의 길도 남아있었다. 즉, 미국은 미국이 만든 조건에서 교섭에 임할 수 있도록, 중국에 대해 우선 외교적인 압력을 가하여 교섭에 유리한 입장에 서는 것이 목적이었다. 2가지 노선은 결코 상반되는 것은 아니었고, 만족할 수 있는 한국문제 해결을 향한 2가지 수단이었다.

1월 초, “침략자 결의”의 채택을 최초로 검토했을 때 애치슨의 진술에 따르면, “침략자 결의”를 추진하는데 있어 목적으로 삼았던 것은 다음과 같다. 첫째, UN이 단결해서 중국의 “침략” 사실을 인정하고 그것을 중국에 전하는 것, 둘째, 중국의 군사능력을 제한하기 위해 경제적인 규제를 가하는 것, 셋째, UN과 미국이 “제국주의적 의도”가 없고 평화적인 해결을 요망하고 있다는 것을 전하기 위한 교섭의 길을 상시 남겨놓는 것이었다. 구체적으로 UN총회 결의 형식으로 중국을 “침략자”로 선언하고 중국에 대해 집단적 조치를 검토하기 위해 UN총회의 “평화를 위한 결집”에 설치된 “집단적조치위원회”를 활용하고, 더욱이 중개와 조정(調停)을 위한 정전위원회나 그 밖의 기관을 보유해야 한다는 것을 권고해야 한다고 생각하였다.⁴⁴⁾ 결국 압력을 가하면서 교섭을 계속하는 2가지 방법이 의도되었다.

1월 20일, 워런 오스틴(Warren Austin) 미국 UN대표는 UN총회에 침략자 결의안을 정식으로 상정(上程)하였다. 애치슨의 방침대로 결의안에는 중국을 “침략자”로 선언하고 “평화를 위한 결집” 결의를 바탕으로 “집단적 조치위원회”는 “긴급사항으로써 …… 추가조치”를 검토하는 것과 함께 휴전과 한국문제의 평화적 해결을 위해서는 “평화적 수단”에 따른 교섭의 길을 계속해서 남겨놓아야 한다고 제안하였다.⁴⁵⁾

43) *Ibid.*, p. 164. DSB, *op. cit.*, Jan. 29, 1951, p. 164.

44) *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, pp. 7-9.

영국과 유럽 동맹국에게 “침략자 결의안”의 “집단적 조치”는 맥아더에게 전쟁확대에 따른 새로운 권한 부여 여부에 관심이 집중되었지만, 미국 정부는 그것을 부정하였다.⁴⁶⁾ “침략자 결의”에서 상정되었던 압력은 군사적 조치가 아니고 주로 경제적 조치였다. 애치슨의 지시대로 침략자 결의안의 집단적 조치는 주로 금수(禁輸), 자산동결 등 경제적 수단이었고 새로운 군사적 조치의 권한을 부여하는 것은 없었다.⁴⁷⁾ 국무성은 결의안의 작성단계에서부터 중국대륙에 대한 전쟁확대 권한을 부여하지 않는다는 것을 UN대표에 전함과 동시에 국방총성과 총합참본부와도 확인하였다.⁴⁸⁾

인도와 캐나다 등은 교섭의 가능성을 더욱 요구해야 한다고 주장하였고, 중국의 의향을 확인하기 위해 “침략자 결의” 채택은 일시 연기되었다.⁴⁹⁾ 중국의 대응에 조금의 유연성이 보이고, UN에서 새로운 제안도 부상했지만, 미국의 5원칙이 최대의 타협점이었고 그 이상의 양보는 거절되었으며 대신 “침략자 결의” 채택을 하였다.⁵⁰⁾

최종적으로 미국은 영국의 설득으로 교섭 수단을 확실히 남겨놓고 추가 조치 검토를 연기(延期)하는 것에 응하였다. 1월 29일, 미국 결의안은 수정되고 다음날 제1위원회에서 승인되어 2월 1일, UN총회에서 채택되었다(44

45) *Ibid.*, pp. 100, 108-109. DSB, *op. cit.*, Jan. 29, pp. 166-169, 198.

46) Stueck, *op. cit.*, p. 154.

47) 미국은 외교관계 단절 등 정치적 조치도 상정하였다. *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, p. 9.

48) 즉, UN통일사령부로부터의 미국 정부는 UN군의 부대 안전을 확보하기 위해 만주(중국 동북부)의 항공기지가 UN군에 대한 대규모 공격에 이용될 경우, 반격하는 권한은 유보(留保)되고 그 때 가능성이 있으면 UN참전국에 사전 통보한다는 방침이었다. *Ibid.*, pp. 109-110. HJCS, *op. cit.*, p. 431. *Papers of Presidents of the United States, Harry S. Truman, 1951*(Washington, D. C.: USGPO, 1965), pp. 2-3. 12월 말부터 1월 상순(上旬)에 있어, UN군의 철수 등을 상정하고 합동참모본부는 대(對)중 군사보복조치를 검토하고 ‘잠정적’ 방침으로써 1월 12일에 국가안전보장회의 정책문서 101호가 작성되었다. HJCS, *op. cit.*, pp. 394-421.

49) Stairs, *op. cit.*, pp. 164-165, 170-171. Stueck, *op. cit.*, pp. 155-156. *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, pp. 117, 125, 128 130-131.

50) *Ibid.*, pp. 123-124, 127-129.

대 7, 포기 9표). 영국과 캐나다는 “침략자 결의안”에 찬성하였지만, 인도는 반대하였다.⁵¹⁾

“침략자 결의”의 채택에 따라, 미국은 외교적으로 중국에 대해 압력을 행사할 수 있게 되었고, 교섭에 있어 유리한 입장을 확보하였다. 이후, 미국은 UN총회에서 교섭의 모색이 계속되면서 군사적 압력을 가하고, 한편으로는 휴전 교섭의 방법을 보완해 갔다. 이때의 전황호전(戰況好轉)의 조짐이 나타나기 시작하였다. 1월 중순 이후, 릿지웨이(Matthew B. Ridgway) 미 제8육군사령관 예하 UN군은 위력정찰을 목적으로 한 반격작전을 개시하고 있었다. 콜린스 미 육군참모총장과 호트 반덴버그(Hoyt Vadenberg) 미 공군참모총장은 전선시찰을 마치고 “한국에 남아 싸우는 것은 가능하다”고 낙관적인 평가를 하였다.⁵²⁾ 그 후, UN군의 반공(反攻)은 본격화되었고, 미국은 재차 38선을 목전에 두고 스스로의 조건에 기초한 휴전을 모색하기 시작하였다.

5. 맺 음 말

1950년 겨울, 중국의 전면적 참전 후 UN군의 “12월 총퇴각”로 불리는 군사위기 사이에 휴전 정책의 원형이라 할 수 있는 한국전쟁의 명예로운 결과를 위한 새로운 계획이 구상되었다. 오스트레일리아의 학자 오닐(Robert O'Neill)이 지적한대로 이 시기에 전황이 크게 역전된 것과 관계없이, 미국이 중국대륙에 대한 전쟁을 확대하지 않고 한국에서의 제한전쟁 정책 원칙

51) *Ibid.*, pp. 130, 133-137, 144-146, 148-151. 교섭은 엔라잠 UN총회의장, 스웨덴과 멕시코 대표로 구성된 새로운 “조정(調停)위원회”를 통해 행하게 되고, “추가조치위원회”의 활동은 5월까지 연기되었다. Stueck, *op. cit.*, pp. 170-178. 5월 8일, 추가조치위원회에서 전략 물자의 금수가 결의되었다. *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, p. 1894.

52) HJCS, *op. cit.*, pp. 432-433. Stueck, *op. cit.*, p. 151.

을 유지한 것은 전쟁이 “군사적(성격)에서 외교적”인 성격으로 변화되어간 “중요한 전환점”이었다. 즉 UN의 목표는 “북한의 해방과 비공산주의 정권 하 북한 통일이 아닌, 38선에서 공산주의 세력을 봉쇄한다”는 것으로 축소되었고, 그 후 맥아더와 UN군의 임무는 “외교관과 정치가가 상호 용인할 수 있는 해결책을 의논하는 사이에 견고한 전선을 유지하고, 적군에 중대한 손해를 초래한다”는 것으로 한정되었다.⁵³⁾ 그 전환점이 된 새로운 외교 전략은 국무성이 주도하여 형성하였고, 미·영 정상회담에서 결정되고 UN 외교를 통하여 견지(堅持)되었다.

본 논문은 국무성의 계획을 중심으로 미국의 휴전 정책을 검토해 보았고, 결론으로써 그 특징과 문제점을 지적하고 싶다. 첫 번째는 전쟁 종결을 위한 최저조건이 38선에서의 휴전과 전쟁 이전 상태의 원상회복이었고, 그것이 당시의 목표였다는 것이다. 1945년 8월의 미·소 분할선으로 선정된 38선이 궁극적으로 정치적인 결정이었던 것과 같이 이는 군사적 요인보다 정치적 고려가 우선된 결정이었다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

38선에서의 휴전은 국무성이 UN의 희망, 전쟁발발 초기의 “침략의 격퇴”라는 목표를 견지(堅持)하기 위해 외교적인 요소를 중시한 결정이었다. 1951년 여름, 휴전교섭이 개시될 때에는 휴전선은 38선이 아닌 군사접촉선으로 변경되었지만, 그것은 38선의 방위가 곤란하다고 하는 군사적 고려를 우선시한 결과였다.⁵⁵⁾ 하지만 그로 인해 국무성은 38선 부근의 정치적 방침을 해결하기 위한 목적으로 교섭과 압력의 2가지 노선을 추구하였다. 하지만 미국이 생각한 “교섭”은 전략적 이해관계 이외에도 미국과 UN, 그중에서 UN의 집단안전보장 위신과 도의성(道義性)이 지켜지지 않으면 안되어서 그 자체에 한계가 있었다. 12월 초의 위기 중에서 조지 케난

53) O'Neill, *op. cit.*, p. 159.

54) 小批木政夫, “美國の戰後朝鮮構想,” 『國際問題』 29호, 1977년, pp. 31-33.

55) 油積, “朝鮮戰爭初期の美韓關係, 戰爭から戰線安定化まで-韓國の内政と外交をめぐる美國の介入,” 『軍事史學』 30권 4호, 1995, pp. 52-54.

(George F. Kennan) 미 국무성 정책기획실장이 “현재의 순간은 …… 소련의 지도자와 교섭하는 것으로 최악의 시기이다. …… 한국의 현지 정세에 있어서 만족스러운 교섭의 전제 조건은 우리들이 반도의 어딘가에서 전선을 안정시키고, 장기적으로 대규모 공산군과 교전하는 능력을 가지는 것이다”고 애치슨에게 말한 것처럼, 스스로의 조건에서 교섭하기 위해서는 “힘의 우위”를 세우는 것이 필요하다고 생각하였다.⁵⁶⁾ 한편 “압력”에 있어서는 소련과의 전면전쟁이 고려되어 제한전쟁 수행과 휴전 합의를 목적으로 외교적·경제적 조치가 중시되고, 군사적 압력 조치는 신중히 검토되었고, 그 범위는 논의가 지속되었다.⁵⁷⁾

두 번째는 휴전 후의 문제 해결이 어느 정도 구상되었는가의 여부이다. 한국은 10월 7일의 UN총회결의가 견지(堅持)되고, UN하의 통일, 미군과 UN군의 철수가 장기적인 정책 목표였다. 하지만 이를 위해 한국을 사실상 포기하고 대만문제와 중국의 UN의석 문제에서 양보한다는 영국안(案)에서처럼 중국과의 “잠정적 합의(modus vivendi)”에 응할 계획은 아니었다.⁵⁸⁾ 미국은 미·영 회담에서 최악의 경우 중국의 UN가맹에 있어서 UN 의결을 존중하는 것까지 분명히 고려하였지만, 한국과 대만의 공산화는 받아들일 수 없었으며 중국의 UN가맹도 스스로 수용할 수 없었다. 한편 미국은 중국군의 전면적 참전에 따른 한반도에서의 당사자로 중국 존재를 인정할 수밖에

56) George F. Kennan, *Memoris, 1950-1963* (Little, Brown and Co., 1972), pp. 28-31. Acheson, *op. cit.*, pp. 476-477.

57) 중국대륙에 전쟁확대의 선택이 안전히 포기되지 않았다는 점에서는 이하를 참조. Foot, *The Wrong War, op. cit.*

58) Lee, *op. cit.*, p. 102. 최근 공개된 공산당권 자료에 기초한 연구에 따르면, 중국의 참전 목적은 국경의 안전이라는 한정적인 목표에 머물지 않고, 한국을 포함한 극동질서 전체의 재편이라는 보다 큰 목표가 중·소 양국간에서 기획되어졌다는 점이 분명하였다. 예는 이하를 참조. Alexandre Y. Mansourov, “Stalin, Mao, Kim and China’s Decision to Enter the Korean War, September 16-October 15, 1950: New Evidence from the Russian Archives,” *Cold War International History Project Bulletin Issue 6-7* (Winter, 1995/1996), pp. 101, 116. Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, Xue Litai, Chen, 우건영 등의 연구.

에 없었기 때문에 중국과의 세력균형 하에서 분쟁 해결, 즉 일종의 “잠정적 합의”가 필요한 것도 사실이다.

1950년 12월 중순, UN의 정전안이 거부되고, 극동문제의 교섭 논의가 시작되었을 때 웨브(J. Webb) 국무장관 대리는 UN대표에 지시한 내용을 통하여 미·중 양국은 “궁극적인 목표에 있어 분명히 차이가 있었지만, 잠정적 합의를 향해 논의할 여지가 있을지 모른다”고 기대하였다. 결국 중국이 38선에서의 휴전과 외국군 철수를 희망한다면, “어느 정도의 화해”와 평화적 해결이 가능하다고 생각되어진다.⁵⁹⁾ 하지만 궁극적인 목표가 다른 이상, 외국군 철수까지 포함한 “잠정적 합의”는 곤란하였을 것이다.⁶⁰⁾

마지막으로 한국에 입장에서 간단히 지적하고 싶다. 전쟁 종결을 위한 휴전과 평화 정책은 미국과 UN 동맹국이 결정하고, 한국은 휴전에 반대했다. 한국 정부의 목적은 군사적 승리를 통하여 통일을 실현하는 것이었고, 외교에 의한 해결, 즉 38선에서의 휴전, 그리고 중국과의 “잠정적 합의”를 의미한 평화 교섭은 받아들이기 어려워 필사적으로 저항했다.⁶¹⁾ 미국과 UN의 대(對)중 교섭 노선에 대해 한국은 항의했지만, 미국은 압력 행사 노선에 있어서는 보다 더 강한 조치를 희망하였다.

한국 정부는 미·영 공동성명 노선을 우려하고, 더욱이 5원칙을 실질적으로 거부하였지만, “침략자 결의”는 환영하였고 중국에 대해서 정치뿐만

아니라, 군사 보복조치까지 검토할 것을 희망하였다.⁶²⁾ 하지만 “침략자 결의”에 있어서 압력과 함께 교섭의 길이 남겨져 있었다는 점에 불만이 있었다. 당시의 한국 외교관 한표옥은 오스틴 미국대표가 중국을 침략자로서 규탄하지 않으면 안 된다고 태도를 보였다. 또한 휴전의 길을 고려하고 있다는 연설에 대해서는 “우리(한국 당국)는 「침략자」의 규정에 만족하지만 「휴전협정의 태세」에 대해서는 실망하였다”라고 회상하고 있다.⁶³⁾ 이러한 한국의 불만은 휴전을 실현해가는 과정에서 남아있는 과제가 되었고, 1951년 봄 UN군이 반격으로 전환해 가는 중, 맥아더를 끌어들이어 군사적 승리냐, 아니면 외교에 의한 해결이라는 대결로 발전시켜 갔다.

(원고투고일 : 2007. 3. 2, 심사완료일 : 2007. 6. 8)

주제어 : 한국전쟁, 미국 정책, 한국 정전 협상, 원상회복, 중국 정책

59) 같은 시기에 러스크도 중국과의 “잠정적 합의”에 있어서 언급하고 있다. *FRUS, 1950, VII, op. cit.*, pp. 1583-1584, 1588-1589.

60) 12월 초에 모택동이 UN 감시하의 한국 전역의 선거와 통일이라는 해결책을 용인한 것과 같은 사실이 있지만, 그 전제조건으로써 미군의 철수는 불가결하였다.

61) 한국의 외교정책에 있어서는 이하를 참조. Han Pyo Wook, *The Problem of Korean Unification: A Study of the Unification Policy of the Republic of Korea, 1948-1960* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1987). Robert T. Oliver, *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960, a personal narrative*(Seoul: Panmun Book Co., 1978), Yong-Pyo Hong, *State Security and Regime Security: President Syngman Rhee and the Insecurity Dillmma in South Korea, 1953-1960*(Oxford: Macmillan Press, 2000). Ohn, *op. cit.*

62) 註 (29), (31), (40). *FRUS, 1951, VII, op. cit.*, pp. 94-96.

63) 한표옥, 앞의 글, p. 128.

<ABSTRACT>

A Research on The Building of the US Truce Policy during the Korean War

Heo, Jin-nyeong

Lee, Jin-sung

This article is designed to review on how the US Truce Policy had built during November 1950~January 1951 during those times, the Department of State had played main role in making the US policy.

Playing the main role by Department of State, and discussing with Department of Defense and the Joint Chiefs of Staff, the US Truce Policy for end of the Korean War began to being made. The US top level decision makers had taken the Unification of Korea and Independence as well as war with China into considerations because of China's intervention in the Korean War. Therefore, some alternatives to using military means were searching for a solution to the Korean problem.

The US early positions had formed since Department of State discussed with other departments and partners since November 1950. During that period, Department of State had established two policies. One was negotiations with China that was moderate means, th other was containment or making an attack against Manchuria that was hard-line policy. Negotiations' objectives were truce and the status quo ante bellum. Hard-line policy included military operations against China.

The US wanted to take concerted actions with Great Britain to carry out two policies. In Washington the US-Great Britain conference, 4 ~8 December 1950, far east problems were focused and discussed. Great Britain agreed to two policies, negotiations and military press.

Strategic concept of Department of State was kept in the UN community. In statement between the US and Great Britain, negotiation means had priority. The US had supported efforts of the UN for the Korean Armistice, and made a collaborations between the UN community. However, China had denied cease-fire suggestion (the first truce, second negotiation) on 19 December 1950. China had taken the offensive to break through the 38th parallel in January 1951. China also was kept denying 5 principles that was made in London conference on 13 January 1951. Instead of it, he insisted again negotiation first and then cease-fire.

Therefore, the US had changed his first position, cease-fire first option, into diplomatic press after declaring China aggressor. The US was going to press China by carrying a resolution in the UN. The objectives were to ① declare China aggressor, ② inflict economic restriction in order to limit China's military capabilities, and ③ let China know that the US always want to resolve the Korean problem by peaceful means. The UN resolution was carried by a large majority. From this time, the US complemented 2 options in detail for truce.

In conclusion, the US basic principles for the Korean War were made by Department of State, and embodied after China's intervention to Korean war. In particular, the US cease-fire conditions were truce and the status quo ante bellum. To carry out these policy, agreement and support of Great Britain and the UN community were important considerations. However, linked Korean issues with China's one (seat in the UN and Taiwan), early efforts of the US to cease-fire in the Korean War had failed by China denying the suggestions. But the basic principles during the early Korean War (November 1950 ~January 1951) had become important objective of the US-China truce negotiation from that time to end of war.

Key Words : The Korean War, US Policy, Korean Armistice Negotiation, status quo ante, China Policy