

# 한국전쟁은 더 빨리 끝날 수 없었는가?

## - 평화중재의 시도와 좌절 -

김 계 동\*

1. 서 론
2. 한국전쟁 초기 인도와 영국의 평화중재
3. 중국군 참전 이후 영국의 완충지대안
4. 결 론

## 1. 서 론

1950년 6월 25일 북한이 남한을 공격함으로써 시작된 한국전쟁은 국제적인 측면에서는 세계적인 냉전대립의 부산물이었고, 한반도 내부의 측면에서는 분단정부 수립 이후 남북한의 대립관계가 악화되어 가는 과정에서 북한의 공산주의가 한반도 전체를 장악하려는 시도에서 시작된 전쟁이었다. 전쟁 계획을 세운 김일성과 박헌영은 두 차례나 모스크바를 방문하여 스탈린을 설득하고 승인 및 지원을 확약 받았고, 전쟁 직전에는 북경을 방문하여 모택동의 승인을 받아 내어 공산주의 종주국들의 승인과 지원 하에 전쟁을

\* 연세대학교 통일연구소

시작하였다.

대한민국 정부 수립 이후 세계전략에 있어서 한반도의 전략적 가치를 별로 높지 않게 생각하던 미국정부는 한국전쟁 발발 직후 즉각적인 개입을 결정하였다. 이 전쟁은 스탈린이 서방의 의지와 능력을 테스트하기 위하여 일으킨 전쟁이라고 생각한 미국의 트루먼 대통령은 유엔을 통하여 서방의 힘을 결속하였고, 유엔군을 만들어 공산주의에 대항한 한국전 개입을 주도하였다. 유엔 안보리는 1950년 6월 25일, 27일, 7월 7일 등 세 차례에 걸쳐 결의안을 통과시키고 한국전 개입을 결정하였다. 이때부터 한국전쟁은 북한군과 유엔군의 전쟁이 되었고, 전쟁 발발 이후 4개월 뒤에는 중국과 소련이 참전하여 공산진영과 서방이 주도하는 유엔군의 전쟁이 되었다.

한국전쟁은 지리적으로는 한반도에 국한된 제한전이었다. 한국전쟁은 전선이 한반도 최남단과 최북단을 오락가락한 복잡한 전쟁이었으며, 특히 국제전화 하면서 중국을 비롯한 일부국가들이 전쟁 도중에 참전을 하여 전쟁이 지연된 측면도 있다. 그러나 전쟁 자체는 자본주의 진영과 공산주의 진영이 대결을 한 단순한 구조를 가졌던 측면도 있다. 그리고 전쟁은 1951년 봄부터 교착상태에 들어가고 1951년 6월부터 휴전회담이 시작된 점을 감안하면, 1953년 7월 27일에야 전쟁이 끝난 것은 과도하게 오래 지속이 되지 않았는가하는 의문을 가지지 않을 수가 없다.

이 논문은 한국전쟁이 결국은 전쟁 이전상태로 되돌아가는 휴전을 하면서도 왜 3년을 끌어야 했는지를 살펴보고자 한다. 한국전쟁이 왜 3년이나 계속되었는지에 대해서는 여러 가지 다른 이유를 열거할 수 있지만, 이 논문에서는 전쟁초기 영국과 인도의 평화중재안, 그리고 중국군 참전 이후 완충지대안을 제시하면서 정치적 협상을 제안한 영국의 시도에 대하여, 그리고 그러한 시도들이 왜, 어떻게 좌절되었는지에 대하여 중점적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 한국전쟁 초기 인도와 영국의 평화중재

한국전쟁이 발발하자 미국과 서방 동맹국들은 북한의 남침을 공산측의 서방세계와 유엔에 대한 도전으로 간주하였고, 즉각적인 무력대응만이 소련을 중심으로 한 공산주의 국가들의 팽창을 억지하는 유일한 방법이라 생각하였다. 그러나 인도를 비롯한 비동맹국가들은 한국문제뿐만 아니라 극동에서 발생되고 있는 모든 문제는 평화적인 협상에 의한 해결을 해야 한다는 입장을 표명하였다. 당시 인도의 네루(Pandit Nehru) 수상은 세계평화를 추구하는 '적극적인 비동맹 (dynamic non-alignment)'이 인도의 기본정책이며, 무력에 의한 국제분쟁의 해결보다는 중재와 협상에 의한 종전을 원한다고 선언하였다. 인도정부는 북한이 남침하였다는 사실을 인정하고 있었으므로 한국전쟁에 대하여 중립적인 태도를 견지하기에는 어려운 입장이었으나, 그렇다고 해서 서방국가들과 동맹적인 태도를 취할 경우에 비동맹국가들로부터 받아야 할 비판 또한 무시할 수가 없었다.

### 1) 인도·영국의 평화중재와 미국의 입장

한국전쟁 발발 직후 미국이 한국전 군사개입을 결정하자 인도정부는 이 정책이 아시아의 평화를 파괴할 우려가 있다는 입장을 표명하며 매우 민감한 반응을 보였다. 1950년 1월부터 중국의 공산당 정부가 대만 대신 유엔 대표권을 가져야 한다고 요구하며 유엔참석을 거부하고 있던 소련이 조속한 시일 내에 안보리에 복귀하고, 중국 공산당 정부도 유엔에 가입하여 중국과 소련이 안보리에서 서방측과 협상하는 길만이 한국전쟁을 '즉각적이고 평화적'으로 종식시키는 방법이라는 태도를 견지하였다.<sup>1)</sup> 오랫동안 영국

1) From UK High Commissioner in India to Commonwealth Relations Office, No.1762, 28 June 1950, FK1022/40, FO371/84081; Cabinet Papers: Indian communique, C.P.(50)159, 5 July 1950, CAB129/41, PRO(Public Record Office, 영국 공문서보관소): Keesing's Contemporary Archives, 15~22 July 1950, p.10847.

제국주의의 지배를 받아온 인도인들은 아직도 서구정치에 대한 혐오감을 가지고 있었으며, 한국전쟁을 아시아인의 복지를 경시하는 미국과 소련이라는 백색 강대국들이 패권을 놓고 다투는 투쟁으로 간주하고 있었다. 인도 정부는 이제 막 피어오르기 시작한 아시아와 아프리카 독립국들의 지위는 존중되어야 한다고 주장하면서, 미국이 세계를 '너무 단순한 안목'으로 보고 있다는 비판을 하였다.

'평화중재자'로서 인도정부가 취한 첫 번째 활동은 주중국 인도대사인 파니카(K. M. Panikkar)가 1950년 7월 1일 중국 외무성 제1차관인 장한푸를 방문한 것이었다. 한국전쟁을 한반도에 제한시켜야 할 필요성을 설명한 후, 파니카는 중국과 소련이 유엔 안보리에 참여하여 한국문제를 토론하여야 한다는 제안을 하였다. 중국인들은 이 제안에 대하여 고무적인 태도를 취하였으며, 인도가 시도하는 평화추구에 대하여 '감사하는 태도'를 보이기가 지 하였다. 파니카는 한반도의 분쟁이 더 심각해지기 전에 해결될 수 있는 실마리가 보인다는 희망을 가지게 되었다. 그러나 그는 미국이 위신손상을 이유로 중국을 대만 대신 유엔에 가입시키는 '정당하고, 합리적이고, 논리적인(legitimate, reasonable, and logical)' 제안을 거부할지도 모른다는 우려를 함께 가졌다.<sup>2)</sup>

미국인들이 인도의 평화안을 받아들일지의 여부가 확실치 않은 상태에서 인도정부는 미국이 중국을 유엔에 가입시키도록 협조하는 조건으로, 중국과 소련이 안보리에서 한국전의 종결과 함께 북한군이 38선으로 복귀하고 통일 정부의 구성에 찬성하는데 대하여 유엔이 중재하는 협상안을 미국정부에 7월 9일 제시하였다.<sup>3)</sup> 예상했던 대로 미국의 대답은 부정적이었다. 미군은 이미 한반도에 파견되어 전쟁에 참여하고 있었으며, 비록 북한군의 남진을 막아내지 못하고 있었지만 미 행정부의 어느 누구도 공산측과 협상하는데 동조하는 사람이 없었다. 애치슨(Dean Acheson) 국무장관은 중국이 유엔에 가입하는

2) K. M. Panikkar. In Two Chinas (London: George Allen and Unwin, 1950), pp.103~104.

3) Kirk to Acheson, No.83, 9 July 1950, FRUS(Foreign Relations of the United States) 1950, 7:340~342.

문제와 한국문제는 별개의 것이라 하며 인도의 제안을 거부하였다.<sup>4)</sup>

영국인들은 중국이 유엔에 가입하는 문제에 대하여는 기본적으로 미국과 같은 견해를 가지고 있었으나, 미국인들이 대만의 장개석 정부를 지원하는 데에는 반감을 가지고 있었다. 또한 영국정부는 중국을 침략자인 북한과 동등한 선상에 놓고 인식하는 데에도 반대의 태도를 보였다. 한국전쟁의 종결을 위해서 서방세계는 중국의 대만에 대한 주장을 수용하여야 하고, 서방국가들이 중화인민공화국을 외교적으로 승인해야 한다는 것이 영국정부의 기본입장이었다. 영국인들은 만약 한국전이 장기화된다면 미국정부가 한반도에서의 불리한 상황에 당황하게 되어 '경솔한 행동(precipitate action)'을 취함으로써 한국전이 세계전쟁으로 확대될지도 모른다는 우려를 가지고 있었다.<sup>5)</sup> 영국정부의 한국전쟁에 대한 시각은 영국의 아시아 전략에 연결되어 있었다. 첫째, 극동에서의 영국의 이익, 즉 홍콩, 싱가포르 등의 안보를 유지하고, 둘째는 유럽으로의 확전을 막는데 그 초점이 모아지고 있었다. 또한 광활한 시장인 중국대륙과의 상호역을 염두에 둔 경제적 이익도 무시할 수가 없었다.

인도의 파니카 대사가 중국정부에 접근하여 평화적인 방법에 의한 한국전 종결을 모색한 것과 마찬가지로, 주소련 영국대사인 켈리(David Kelly)가 1950년 7월 6일 소련 외무성 차관인 그로미코(Andrei Gromyko)를 만났다. 소련이 북한에 영향력을 행사하여 전투행위를 중단하고 이전의 상태(status quo)로 돌아가도록 압력을 넣기를 켈리가 요구하자, 그로미코는 고개를 끄덕이며 소련도 '평화적인 해결'을 원한다고 대답하였다. 그로미코와의 대화를 마치고 나서 켈리는 만약 서방측이 '극동문제에 대한 전반적인 해결'에 동의한다면, 소련은 북한군이 침략행위를 멈추고 38선으로 돌아가도록 영향력을 행사할 것이라는 낙관적인 생각을 하게 되었다.<sup>6)</sup> 영국정부는

4) K. M. Panikkar, In Two Chinas, p.104.

5) Minutes of a meeting held in the Minister of State's room on 30 June, 1 July 1950, FK1022/59, FO371/84082, PRO.

6) Summary of Events Relating to Korea, 1950, Cmd. 8078, p.27; FRUS 1950, 7:312-314; M. L. Dockrill, "The Foreign Office, Anglo-American relations and the

켈리에게 훈령을 보내 소련정부에 대하여 한반도 문제해결을 위한 접근을 하되, 매우 조심스럽게 접근하도록 지시하였다. 소련이 4개국 외상위원회 회의를 개최하자는 제의를 하고, 일본과의 평화협정 체결 문제를 거론할 가능성이 있기 때문에, 이러한 함정에 빠지지 말아야 한다고 켈리에게 주의를 환기시켰다. 한반도의 평화를 추구하는 문제가 가장 우선이라는 입장을 견지하도록 강조하였다.<sup>7)</sup>

7월 11일 켈리는 그로미코를 다시 만나 한반도에서 적대행위를 조속히 종결시키고 북한군을 38선 이북으로 후퇴시키려는 노력에 소련이 동참해 주기를 강력히 요구하였다. 그로미코가 왜 영국은 소련에게 북한에 대한 영향력을 행사하기를 원하느냐고 묻자, 켈리는 현실적으로 소련만이 북한정부에 대하여 '특별한 영향(special influence)'을 미칠 수 있지 않느냐고 반문하였다. 켈리의 설득과 요구에 답하여 그로미코는 한반도의 분쟁을 평화적으로 종결시키는 최선의 방법은 중국정부의 참여하에 안보리를 개최하여 이 문제를 토론하는 것이라고 주장하였다. 그는 또한 한국문제를 토의하기 위하여 개최될 안보리에는 한국인 대표들도 참석해야 한다고 하였다.<sup>8)</sup> 소련인들은 한반도문제를 극동의 다른 문제와 연관시키려는 의도를 명백히 하고 있었다.

켈리가 그로미코와 접촉을 하는 동안 영국정부는 미국에 몇 차례의 서신을 보내 평화적인 방법에 의한 한국전 종결을 모색하자는 제의를 하였다. 이러한 제의와 함께 영국정부는 중국이 소련의 영향권 안에 깊이 들어가지 않도록 서방세계는 중국을 대하는데 있어서 조심해야 한다는 의견도 제시하였다. 영국인들은 모택동에게 '충분한 시간과 호의'를 제공한다면 모택동은 아시아의 티토(Tito)가 될 수 있으리라 예상하고 있었다. 영국의 베빈 외상은 미국이 대만에 대한 지원을 포기하는 조건으로 소련이 북한에 압력을

Korean war, June 1950 - June 1951", International Affairs, Summer 1986, Vol.62, No.3, p.461.

7) Communication to Kelly, 10 July 1950, FK1022/80G, FO371/84084, PRO.

8) Kelly to Foreign Office, No.597, 11 July 1950, FK1022/96G, FO371/84085, PRO.

냉어 전쟁 이전상태로 돌아가도록 하는데 합의한다면 미국도 이에 동의할 것이냐는 질문을 미국무장관인 애치슨에게 비밀리에 타진하였다. 베빈은 미국이 대만 등 아시아의 다른 국가들과 동맹을 한다면 미국은 '매우 심각한 위험'에 직면하게 될 것이라는 경고를 덧붙였다.<sup>9)</sup> 다시 말해서 영국인들은 한반도의 평화를 위하여 미국이 대만을 중국 공산당에게 양보하기를 원하였다.

그러나 미국인들은 기본적으로 공산침략자들과의 협상에 의한 한국전쟁의 종결을 원하지 않고 있었다. 심지어 영국의 중국에 대한 유화적인 태도를 미국정책에 대한 도전으로까지 해석하고 있었다. 당시 야당이었던 공화당에 의하여 제기되고 있던 반공주의 열병으로 말미암아 민주당 정부가 공산국가에게 양보를 하거나 공산측과 협상을 한다는 것은 꿈도 꿀 수가 없는 상황이었다. 공산주의자들이 중국본토를 점령하고 있는 이상 아시아에서의 평화는 이룩될 수 없다는 교조적인 견해를 버릴 수가 없었다. 한국전쟁의 휴전을 위하여 공산주의자들과 양보를 전제로 한 협상을 한다면 여론은 1930년대의 나치에 대한 유화정책을 상기시키며 비난을 할 것이라는 우려를 떨쳐버릴 수가 없었다.

베빈에게 보내는 회답에서 애치슨은 남한을 지원하도록 6월 25일과 27일에 유엔이 채택한 결의문의 틀 내에서 소련과 협상을 해야 하고, 소련인들은 한국을 미끼로 하여 다른 양보를 받아내려는 욕심을 버려야 한다는 강경한 태도를 취하였다. 대만문제와 중국의 유엔가입 문제는 그 자체의 타당성 검토 후 결정되어야 할 사항이지 다른 문제와 연관시켜 '공갈과 협박'에 의하여 처리될 사항이 아니라는 것이 애치슨의 생각이었다. 애치슨이 베빈에게 확인시킨 바에 의하면, 미국의 정책은 대만을 소유하려는 것이 아니라 '중립화(neutralize)'시키는 것이지만, 적대국이 대만을 소유하려 한다면 미국은 그냥 바라보고 있지 않겠다는 것이었다. 결론적으로 미국의 정책이 후퇴한다는 징조가 보인다면 이는 침략에 대항하는 전반적인 노력을

9) Foreign Office to Washington, No.3092, 7 July 1950, PREM 8/1405, PRO.

약화시키는 재앙만을 초래할 뿐더러, 한국전쟁을 질질 끌면서 비슷한 분쟁을 다른 지역에서 일으키려는 소련의 모험심만을 고무시키는 것밖에 되지 않는다고 하였다. 양보는 공산주의자들의 식욕을 돋굴 뿐이라고 하면서 애치슨은 영국의 유화정책과 베빈이 애치슨에게 답변 요구한 내용들로 인하여 영미관계는 '진실로 매우 심각'해질지도 모른다는 경고를 덧붙였다.<sup>10)</sup> 애치슨은 유화적인 협상을 할 의사를 전혀 가지고 있지 않았으며, 그러한 생각을 하고 있는 영국의 기를 꺾으려 하였다.

## 2) 영국의 평화중재 포기과 인도의 끈질긴 시도

결국 영국정부는 미 행정부의 강경한 입장에 굴복하였다. 영국의 베빈 외상은 애치슨과 '뜨거운 논쟁'을 하기를 원치 않았다.<sup>11)</sup> 1950년 7월 14일 애치슨에게 보낸 전문에서 베빈은 한국에서 침략자를 격퇴하기 위하여 미국이 깊어지고 있는 책무를 찬양하면서, 자신도 침략자들과 협상을 하지 않는 원칙에 찬성한다고 하였다. 다만 문제에 대해서는 미국과 다른 견해를 가지고 있었지만, 베빈은 중국의 유엔가입 문제는 한국문제와 연관시켜 소련과 협상하기를 원하지 않고 있다는 점을 부각시켰다. 베빈은 기본적으로 아시아문제를 해결하는데 있어서 아시아를 영국, 미국 등의 서방세계와 분리시키려 획책하는 소련의 음모에 대하여 경계하고 있었으며, 중국이 소련과 가까워지는 것을 막으려는 시도를 하고 있었다.<sup>12)</sup> 내심으로는 협상에 의한 평화회복을 원하고 있었지만, 미국의 강경한 태도에 밀려 영국정부는 형식적으로 미국정책에 동조하지 않을 수 없었다.

반면 네루는 유엔 안보리의 평화추구 노력에 동참하도록 중국을 유엔에

10) Acheson to Douglas, Nos.83 & 132, 7 & 10 July 1950, FRUS 1950, 7: 327~328, 347~351; Franks to Foreign Office, No.425, 11 July 1950, FK1022/111G, FO371/84086, PRO.

11) Bevin's Comment, 12 July 1950, FK1022/96G, FO371/84085, PRO.

12) Foreign Office to Washington, No.3186, 14 July 1950, FK1022/111G, FO371/84086, PRO.

가입시키는 '보상적인 양보(a compensatory concession)'의 입장을 견지하고 있었다. 이러한 인도의 제안에 대하여 미국정부가 거부의를 밝히자, 네루는 영국의 애틀리 수상에게 7월 10일 다음과 같은 내용이 포함된 전문을 보냈다.

미국은 중국의 안전보장이사회의 가입과 소련의 복귀에 대하여 그 두 나라 중의 하나가 아니면 둘 다 거부권을 행사하는 부당한 태도를 취하여 한국문제 해결을 촉진시키기보다는 방해할 것이라는 우려를 하고 있는 것 같다. 현재 증명되고 있다시피 소련은 전쟁의 확산을 원하지 않고 있으므로, 그러한 방해전략을 취하지는 않을 것이다. 만약 소련과 중국이 안전보장이사회에서 문제해결을 방해한다면 세계여론은 그들에게 불리하게 작용될 것이다. 현재 교착상태의 해결은 안전보장이사회에서 이루어져야 한다는 것이 우리의 견해이다. 이 방법은 현 상태를 부정적이 아니라 긍정적인 방향으로 발전되게 할 것이다.<sup>13)</sup>

영국과의 관계에서와 마찬가지로 미국정부는 인도인들에게도 강경한 태도를 취하며 공산주의자들과의 협상을 반대하였다. 미국인들은 인도의 의도대로 공산주의자들에게 양보를 한다면 세계평화 회복은 불가능하고 침략행위만 조장할 것이라 생각하였다. 미국의 정책만이 세계평화를 유지하는 유일한 방법이라는 점을 인도인들에게 설득해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 미국인들은 또한 비동맹세계와 동양에서 지도자로 자처하며 미국의 정책에 대하여 빈번하게 도전하는 인도정부의 태도에 대하여서도 불쾌한 감정을 가지고 있었다.<sup>14)</sup>

애치슨은 인도정부에 전문을 보내 한국전쟁을 조속히 종결시키려는 인도의 노력을 치하하는 동시에, 인도의 제안에 대한 비판을 하였다. 유엔과 미국은 침략행위에 대하여 '보상(reward)'을 지불하지 않을 것이며, 한국전쟁을 어설피게 종료시킴으로써 또다시 한국을 '무방비상태'로 남겨두지 않을 것

13) Nehru to Attlee, T.57/50, 10 July 1950, FK1022/142G, FO371/84088, PRO.

14) Douglas to Acheson, No.214, 11 July 1950, FRUS 1950, 7:359.

이라고 선언하였다. 미국의 정책을 따르기로 결정하고 평화중재를 포기한 영국의 예를 들면서, 한국에서 중요한 역할을 할 것이 예상되는 인도도 영국과 보조를 맞추기를 권고하였다.<sup>15)</sup> 요컨대 인도인들은 중국과 소련이 유엔 안전보장이사회에 참여하지 않고는 한반도 분쟁을 해결할 희망이 보이지 않는다고 생각한 반면에, 미국인들은 두 공산 강대국이 유엔에 참여한다면 그들은 미국과 서방동맹국을 공격할 수 있는 기회를 포착하는 동시에 침략행위를 저지하려는 유엔의 노력을 방해할 것이 확실하다는 생각을 가지고 있었다.

이러한 미국의 비판적인 시각에도 불구하고, 네루 수상은 7월 13일 스탈린에게 서한을 보내 국제평화를 위한 새로운 안을 제시하였다. 그 제안의 핵심은 중국이 유엔 안보리에 참여하고 소련대표도 복귀한 후 한반도 분쟁의 조기종결과 한국문제의 영구적인 해결을 위하여 미국, 소련, 중국 및 평화를 사랑하는 국가들이 접촉을 할 수 있는 제도적 장치를 만들자는 것이었다.<sup>16)</sup> 스탈린은 이 제의를 환영하면서, 한국문제의 해결을 위하여 한국 대표들이 안전보장이사회에 참여하여 토론하는 것도 필요하다는 추가 제의를 하였다.<sup>17)</sup>

네루는 앞서의 제안서를 스탈린에게 보낼 때, 애치슨에게도 같은 내용의 서한을 보냈다.<sup>18)</sup> 네루의 끈질긴 제의에 접하여 미국정부는 난처한 입장에 빠지게 되었다. 만약 공산측이 수락한 인도의 평화제의를 미국이 거부한다면 미국은 세계여론으로부터 평화를 무시했다는 비판을 받을 소지가 있었고, 만약 미국이 이 제의를 수락한다면 소련과 중국이 뜻한 바를 이룰 수 있도록 도와주는 결과가 될 것이기 때문이었다.

결국 미국정부는 네루의 제안을 무시하였고 아무런 회답을 보내지 않았다. 그러자 네루는 7월 17일 애치슨에게 서한을 다시 보내, 위신손상 없이

15) Acheson to the Ambassador in the Soviet Union, No.28, 11 July 1950, FRUS 1950, 7:359~360.

16) Nehru to Stalin, 12 July 1950, FK1022/196, FO371/84090, PRO.

17) Foreign Office to Washington, No.3244, 18 July 1950, FK1022/142G, FO371/84088, PRO.

18) Message from Nehru, 13 July 1950, FRUS 1950, 7:372~373.

한반도의 분쟁을 종결시키려는 소련의 의사에 비추어 중국을 유엔의 안전 보장이사회에 가입시키는 것은 미국과 소련 모두에게 도움이 되는 '신의적인 행위(act of faith)'라 주장하였다.<sup>19)</sup> 네루 수상이 두 번에 걸쳐 편지를 보냈으나 미행정부의 태도는 전혀 변하지 않았다. 7월 18일 인도로 보낸 회답에서 애치슨은 미국의 기본정책은 세계평화 유지에 기여하는 것이라는 점을 강조하였다. 중국의 유엔가입은 그 자체가 유엔에서 토론 뒤에 결정 되어야 할 사항이지, 불법적인 침략행위에 대한 협상조건으로 강요될 성질이 아니라는 종전의 주장을 되풀이하였다.<sup>20)</sup>

이러한 애치슨의 부정적인 회답을 받고 나서 인도인들은 크게 실망하였다. 주미인도대사였던 판딧(Pandit)여사는 국무성을 방문하여 강대국들이 안보리에 모여 토의를 하지 않는다면 전쟁을 향하여 표류되어 가는 국제정치를 어떻게 해결할 수 있는냐는 질문을 하였다. 미국의 강경정책은 세계정세를 악화시키는데 기여를 하고 있으므로 전 세계에 퍼져 있는 친구들을 잃을 것이라는 경고도 하였다. 이에 대하여 미 국무부의 맥기(McGee)차관은 중국의 유엔가입문제는 별개의 문제이고, 한국에서의 침략을 물리치려는 전 세계의 이목을 다른 곳으로 돌리려는 기도는 허용되어서는 안 된다고 답하였다. 비록 이러한 미국의 정책을 다른 나라들이 오해할 수도 있겠지만, 이는 "세계 지도국으로서의 역할을 수행하기 위하여 지불해야 할 대가"라고 주장하였다.<sup>21)</sup> 미국이 한반도에서 우선적으로 취해야 할 정책은 침략자의 공격을 물리쳐 재도발을 못하도록 교훈을 주는 것이므로, 미국이 공산국의 침략행위에 대하여 유화정책을 취하는 것은 재앙만을 초래할 것이라는 의미였다.

19) Nehru to Acheson, 17 July 1950, FRUS 1950, 7:408.

20) Department of State, Bulletin, 31 July 1950, pp.170~171.

21) Mathews memorandum, 18 July 1950, FRUS 1950, 7:418~419.

### 3) 영국의 압력과 인도의 평화중재 포기

그동안 영국의 애틀리 수상은 네루 인도수상이 7월 10일에 보낸 서한에 대한 답장을 7월 15일 보냈다. 미국의 정책은 세계의 평화를 획득하기 위하여 침략에 대응하는 것이라며 영국은 미국정책을 지지한다는 태도를 분명히 하였다. 그는 모택동이 대만을 침공하지 않으면 중국문제는 한국전쟁과 연관없이 평화스럽게 될 것이고, 스탈린이 진정으로 한국에서의 분쟁을 종료시키기를 원하고 유엔이 제대로 작동되기를 원한다면 협상에 의해서가 아니라 스스로의 판단에 의하여 행동해야 한다고 단언하였다.<sup>22)</sup> 애틀리의 부정적인 회답에 매우 실망을 한 네루는 영국정부에 항의편지를 다시 보냈다. 만약 협상과정에서 한 쪽의 체면만을 강조한다면 다른 쪽도 똑같이 체면의 중요성을 부각시킬 것이고, 이 경우 협상의 진전은 있을 수가 없을 것이라고 하며, 영국과 미국이 위신에 개의치 않으면서 세계평화와 인류의 생존과 번영에 기여할 수 있는 유일한 방법은 중국을 유엔에 가입시키는 것이라고 주장하였다. 중국과 소련은 세계전쟁을 피하기를 원하고 있으며, 따라서 중국을 유엔에 가입시키는 것은 세계전쟁을 막는 길이라고 주장하였다.<sup>23)</sup>

인도의 노력에 고무 받은 소련의 그로미코는 7월 17일 영국의 켈리 대사를 만나, 중국대표의 '필수 불가결한 참여(indispensible participation)' 하에 유엔 안전보장이사회가 개최되어야 하며, 한국문제의 해결을 위하여 한국대표들도 토의에 참여해야 한다는 주장을 되풀이하였다.<sup>24)</sup> 그로미코의 제안 내용에 북한의 침략행위를 중단시키도록 조치를 취하겠다는 내용이 없었기 때문에 영국인들은 소련이 협상과정에서 실제로 양보하는 것이 하나도 없을 것이라는 회의감을 가졌다. 북한군대가 38선 이북으로 복귀한다는 확약 없이 미국이 소련이나 인도의 제의를 받아들일 리가 없다는 결론을

22) Foreign Office to Peking, No.1023, 15 July 1950, FK1022/142G, FO371/84088, PRO.

23) Henderson to Acheson, No.95, 15 July 1950, FRUS 1950, 7:391~392.

24) Moscow to Foreign Office, No.620, 17 July 1950, FK1022/138G, FO371/84087, PRO.

내린 영국내각은 네루에게 더 이상 이 문제에 대하여 소련과 접촉하지 않도록 설득하여야 한다는 결정을 내렸다. 침략행위를 중단하는 것과 중국의 유엔가입은 아무런 관련이 없으며, 북한이 먼저 침략행위를 중단한다면 중국가입문제는 유엔에서 찬성표를 많이 받을 수 있으리라는 것이 영국내각의 주장이었다.<sup>25)</sup> 다시 말해서 다른 문제들의 해결에 앞서서 소련이 북한에 영향력을 행사하여 한반도에서의 분쟁을 종료시키는 성의를 보여야 한다는 것이었다.

위와 같은 내각회의를 마친 후 애틀리는 네루에게 편지를 보내 네루가 취하는 정책으로 말미암아 예상되는 위험을 경고하였다. 국제문제에 대하여 소련과 협상을 하였던 과거 경험에 비추어 영국인들은 소련정부의 진실성에 의문을 가지고 있었으며, 미국이 유엔을 대신하여 부담하고 있는 임무에 대한 중요성을 상기시켰다. 애틀리는 중국의 공산당 정부가 유엔에 가입하는 것에 대하여 미국이 거부권을 사용하지 않을 것으로 생각하지만, 이 문제가 한국문제 해결의 필수불가결한 전제조건이 되는 것에는 반대할 것이 분명하다고 주장했다. 중국의 유엔가입과 한국문제를 결부시킨데 대한 역효과로 중국이 유엔에 가입하기에 충분한 지지를 받지 못한다면, 소련은 이것을 핑계로 북한에 한국전쟁을 종료시키도록 영향력을 행사하는 것을 회피할 것이고, 한국문제에 대하여 유엔이 간섭하는 것을 배제시키려는 선전도구로 사용할 것이라는 경고를 덧붙였다.<sup>26)</sup> 애틀리가 네루에게 경고한 내용을 전해들은 애치슨은 이를 환영하면서, 영국인들은 미국과 인도 사이의 직접적인 충돌을 피하게 하기 위하여 부단한 노력을 하고 있다고 치하하였다.<sup>27)</sup>

미국과 영국의 압력에 굴복하여 네루는 7월 21일 애틀리에게 편지를 보내 적어도 현 단계에서는 그의 평화중재를 계속하지 않기로 결정했다는

25) Cabinet meeting, C.M.(50)47, 18 July 1950, CAB128/18: Foreign Office to Moscow, No.643, 20 July 1950, FK1022/138G, FO371/84087, PRO.

26) Atlee to Nehru, No.3246, 18 July 1950, FK1022/142G, FO371/84088, PRO.

27) Acheson memorandum, 19 July 1950, FRUS 1950, 7: 431~432.

통보를 하였다. 그러나 그는 서구열강들이 아시아에서 채택한 연속적인 정책 오류를 비판하며, 이러한 실책은 제국주의의 구속으로부터 벗어난 아시아의 엄청난 잠재력을 이해하지 못한 결과라고 주장하였다. 놀랍게도 네루는 아시아의 민족주의는 '제국주의 지배보다는 공산주의를 선호'하기 때문에 서구열강이 공산주의의 위협을 경고하더라도 위협으로 생각하지 않을 것이라고 하였다. 서구열강이 아시아인들이 무엇을 원하는지를 이해하지 못하기 때문에 문제가 되고 있으며, '서구열강은 반동(reaction)을 지원하고 있다는 인상'이 아시아에 상존하고 있다는 주장을 하였다. 네루는 소련이 팽창주의 정책을 취하고 있다는데 동감을 하고 있었으나, 그는 또한 서구열강의 아시아 정책은 간접적으로 소련의 팽창주의를 돕고 있다는 비판도 하였다. 중국을 유엔에 가입시키려하지 않는 정책은 오히려 아시아인들이 중국에 대한 동정심을 가지게 할 것이며, 따라서 그들은 서구열강을 더욱 증오하게 될 것이라고 하였다. 마지막으로 네루는 "우리는 최악의 결과를 초래할 틀린 방향으로 빠른 속도로 표류하고 있다"는 경고를 하였다.<sup>28)</sup>

당시 한국에서의 상황은 우세한 군사력을 바탕으로 한 북한군에게 유리한 방향으로 전개되어, 한국군과 미군은 참담할 정도의 후퇴를 계속하고 있었다. 이에 따라 미국정부는 유엔회원국들에게 압력을 넣어 군대파견을 강력히 요청하였다. 인도정부도 남한을 지원하도록 결정한 유엔결의와 공산 침략군을 물리쳐야 한다는 세계여론을 무시할 수가 없었다. 따라서 한국전쟁을 종료시키려 시도한 평화중재노력을 포기한 인도정부는 1950년 7월말 한국에 의료단을 파견하기로 결정하였다. 인도군대에서 200내지 300명을 선발하여 의료단을 보내기로 결정하였지만, 미국정부는 인도와의 악감정 때문이었는지 40여 일이 지난 9월 9일에야 수락을 하였다. 인도정부와 영국정부는 이러한 미국의 정책에 대하여 이해할 수가 없고 '근시안적(short-sighted)'이라는 비판을 하였다.<sup>29)</sup>

28) Nehru to Attlee, 21 July 1950, FK1022/281G, FO371/84095, PRO.

29) UN Document S/1647, 29 July 1950; Henderson to Acheson, No.254, 31 July 1950, FRUS 1950, 7:511; UK High Commissioner in India to Commonwealth Relations Office, No.2383, 30 August 1950, FK1193/41, FO371/84151; Acting UK High

인도의 평화중재가 성공하지 못하도록 한 주요 장애요인은 유엔에 중국을 가입시키는 문제였다. 미국과 영국은 이 문제가 한반도 분쟁을 종식시키기 위한 조건으로서가 아니라 한반도의 전투가 종식되고 북한군이 38선 이북으로 후퇴한 이후에 논의될 문제라는 인식을 공유하고 있었다. 대만문제에 대하여는 미국과 영국정부는 다른 견해를 가지고 있었다. 7월말 애치슨은 대만에 대한 미국과 영국의 정책을 조화시키려 노력하였으나, 영국의 베빈 외상은 이 문제를 분리하여 취급하지 않겠다는 입장을 고수하였다.<sup>30)</sup>

중국과 소련이 북한에 영향력을 행사하여 인민군이 침략행위를 멈추고 38선 이북으로 회귀하는 조건으로, 중국을 유엔에 가입시키자는 인도의 제안이나, 대만을 중국에게 돌려주자는 영국의 제안은 당시의 냉전 구조적인 국제관계의 틀에서 미국이 받아들이기 힘든 제안일 수도 있었지만, 3년 동안 막대한 인명과 재산을 소모한 한국전쟁 그 자체만 놓고 분석해 보면 충분히 협상가치가 있는 것이었다.

미국이 인도나 영국의 평화중재안을 받아들였다더라도 공산측이 과연 한국전쟁을 종료시키는데 있어서 얼마만큼의 협조를 했을 것이냐는 의문이 생길 수 있었고, 또 실제로 협상과정에서 여러 가지 문제가 쟁점으로 부각될 수도 있었겠지만, 평화를 추구하는 세계여론에 밀려 공산측도 휴전을 피할 방도가 없었을 것이다. 인도나 영국의 중재에 의한 한국전쟁의 조기 종결이 한반도 문제의 영구적인 해결이라고 보기에는 힘이 들었지만, 협상에 의하여 분쟁을 해결하였다는 의미로써 극한의 대립을 보이고 있었던 적대감을 일단 어느 정도 완화시킬 수 있었을 것이다.

영국과 인도의 평화중재안을 비교해보면, 영국의 제안은 한국전쟁의 종결을 위하여 대만이라는 일개 정부를 희생시키는 일종의 비합리적이고 불공평한 성격을 가지고 있었으나, 인도의 평화안은 현실적으로 중국대륙을 점유하고 공산권의 강국으로 부상한 중국정부를 유엔에 가입시키자는 일면

---

Commissioner in India to Commonwealth Relations Office, No.2515, 12 September 1950, FK1193/50, FO371/84151, PRO.

30) Conversation between Bevin and Douglas, FC1024/49, 29 July 1950, FE50/29, FO800/462, PRO.

타당성을 가진 제안이었다고 할 수 있겠다. 미국이나 영국 등 서방강국들이 인도의 제안을 받아들여 중국을 유엔에 가입시켜 국제사회의 일원으로 세계평화의 책임을 공감하게 하였다면, 비록 중국과 소련이 중국의 유엔가입 후 북한에 전쟁을 멈추도록 영향력을 행사하지 않거나 북한이 중국과 소련의 압력을 받아들이지 않고 침략행위를 계속했다 하더라도, 중국이 한국전쟁에 참전하는 것은 막을 수 있었을 가능성도 있다. 중국군이 1950년 가을에 참전을 하면서 취한 애매모호한 행동이나 실제 참전 후 얼마동안 공격을 중단한 점을 보면 중국은 협상을 기대하고 있었던 면을 볼 수가 있다. 유엔을 매체로 한 대화창구를 열어 놓았다면 중국과의 협상이 가능했을 것이며, 이 경우 1953년까지 전쟁을 끌지 않을 수도 있었을 것이다. 유엔이 전쟁 당사자가 아니라 평화중재의 역할을 했어야만 했다는 아쉬움이 남는 대목이다.

### 3. 중국군 참전 이후 영국의 완충지대안

한국전쟁 기간 영국과 미국 사이에는 협조와 갈등의 관계가 지속되었다. 양국의 한국전쟁에 대한 기본정책은 별 차이가 없었지만, 구체적으로 살펴보면 양국의 국익이 일치하지 않았기 때문에 사안별로 의견차이가 있었고, 심한 경우에는 대립적인 태도를 보인 적도 있었다. 전시 연합국들은 전쟁의 승리라는 공통된 이익을 위해서는 결속하지만, 전쟁의 승리를 추구하는 이유 및 과정에서 갈등을 보이는 경우는 허다하였다.

양국은 소련을 중심으로 한 공산세력의 팽창을 봉쇄하기 위하여 한국전쟁에 참전해야 한다는 원칙에는 합의를 하였고 협조적인 태도를 보였으나, 아시아 타 지역에서의 정책은 상이하였고 특히 중국문제에 대하여 의견차이가 있었다. 아시아에 있어서 영국의 정책은 과거와 당시의 식민지였던 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등의 지역을 중국을 비롯한 공산세력의 침투로

부터 보호하는 것이었던 반면에, 미국의 대아시아 전략은 아시아 전 지역에서 공산세력의 팽창을 봉쇄(containment) 내지는 회복(rollback)하는 것이었다.<sup>31)</sup>

한국전 개입 직후부터 영국은 미국의 정책에 대하여 완전한 지지를 하지 않았다. 영국이 느끼고 있던 미국의 극동전략에 대한 우려는 중국의 한국전 개입 이후 더 심화되었다. 중국의 참전에 따른 새로운 상황전개는 새로운 정책의 수립을 필요로 하였다. 따라서 영국은 중국과의 공개적이고 본격적인 전쟁을 피하기 위하여 군사적 예방조치를 강구하였다. 영국인들은 한반도의 가장 좁은 목(narrow neck) 부근에 방어선을 구축한 후 한국전의 정치적 해결을 희망하였다. 비록 미국인들은 공산주의자들과의 협상을 완전히 배제하지는 않았지만, 양보를 할 의사는 전혀 가지고 있지 않았다. 그들은 힘의 우위에서의 협상 원칙을 세우고 있었다. 이 장은 중국의 참전 이후 미국과 영국의 시각과 정책적 차이를 바탕으로 하여 발생한 여러 가지 갈등 중에서 영국의 완충지대안에 대한 논쟁을 심층 분석할 것이다.

### 1) 중국군의 일시 공격중단과 영국의 정치적 해결 모색

중국이 한국전에 참전한 이후 영국의 정책은 어떻게 하면 한반도에서의 분쟁을 제한시켜 타 지역으로의 확산을 막는가 하는 것이었다. 우선 필요한 것은 서방측이 중국으로 하여금 정치적 방법에 의한 협상을 하는 것이 불가능하게 만들지 말아야 하는 것이었다. 11월 6일 개최된 영국 내각회의는 만주에 전기를 공급하는 압록강변의 발전소들이 유엔군에 의하여 피해를 받지 않을 것이라고 중국정부를 안심시켜야 한다는 결의를 하였다.<sup>32)</sup> 연합국들은 중국과의 협상을 불가능하도록 사태를 악화시키지 말아야 한다는 것이 영국내부의 분위기였다.

31) Gye-Dong Kim, *Foreign Intervention in Korea* (Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1993), pp.426~427.

32) Cabinet meeting, C.M.(50)71, 6 November 1950, CAB128/18, PRO.

외무성의 샷톡(Shattock)은 중국과 소련이 유엔군의 자원을 고갈시키기 위하여 다가오는 겨울 동안 유엔군이 북한에서 꼼짝 못하게 하는 전략을 추구하는 것으로 판단된다고 경고하였다. 합참회의에서 슬림(William Slim) 육군참모총장은 중국인들이 유엔군과의 직접적 충돌의 위험에도 불구하고 자국의 국경지역 안보를 위하여 한반도에 완충지대를 설치하기를 원하기 때문에 유엔군은 적당한 방어선을 구축하여 전선을 안정시킨 후 정치적 해결을 위한 협상을 해야 한다고 주장하였다. 중국이 유엔군을 한국으로부터 추방하려 시도한다면 유엔군은 중국의 진격을 막아내기 힘들 것이라고 예상하였다.<sup>33)</sup>

영국인들은 유엔군이 국경 이남에 방어선을 구축하면 중국이 진격을 멈출 것으로 예상하였다. 이 경우 남한군대만이 북진을 하고 유엔군은 해군 및 공군지원만을 하는 것이 바람직하다는 것이 영국군부의 의견이었다.<sup>34)</sup> 샷톡은 중국이 정규군이 아니라 의용군을 파견하였다고 강조하는 것을 보면 제한적인 개입을 하고 있다는 의견을 제시하였다. 맥아더 사령부에 파견된 영국 군사대표였던 부처(C. H. Bouchier) 공군 소장도 중국이 소규모의 의용군을 파병하게 되면 유엔군이 소위 말하는 '맥아더 라인'에서 진격을 멈추고, 그 이북지역은 남한군대가 진격할 것이라는 기대 하에 중국이 참전하였다고 주장하였다. 11월 9일 내각회의에서 베빈 외상은 상황이 매우 악화되었지만, 중국이나 소련이 의도적으로 전장을 확대시키려 하지는 않는다고 말하였다. 그는 영국의 목표는 전쟁을 국지화하고 중국을 유엔에 가입시키도록 노력하는 것이라고 강조하였다.<sup>35)</sup> 베빈은 중국의 참전 이후 평화의 조건으로 중국을 유엔에 가입시키는데 대하여 반대를 한 기존의 입장을 철회하였다.

33) Chiefs of Staff Committee meeting, C.O.S.(50)176, 7 November 1950, DEFE 4/37, PRO.

34) Ibid.

35) Shattock minute, 8 November 1950, FK1015/294, FO371/84072; Daily Report on Situation in Korea by Bouchier, CAB 104, 8 November 1950, FK1015/285, FK371/84072; Cabinet meeting, C.M.(50)72, 9 November 1950, CAB 128/18, PRO.

영국인들이 적당한 지역에 방어선을 구축하고 정치적 협상을 추구하려는 시도를 하자 미국의 CIA도 유엔군의 진격을 잠정 중단하지는 비슷한 견해를 피력하였다. 중국은 30일 내지 60일 이내에 35만 병력의 군대를 추가 파견할 수 있기 때문에 공산군은 유엔군을 훨씬 남쪽으로 후퇴시킬 능력을 보유하고 있다고 경고하였다. CIA는 만약 북한지역에서의 전투가 교착상태에 빠지게 되면 중국은 지형조건과 겨울이라는 기후조건으로 중국군이 목표한 것을 달성할 수 있으리라 확신할 것이라고 결론지었다.<sup>36)</sup>

놀랍게도 11월 7일 중국군은 전 전선에서 군사활동을 중단하였다. 이와 같이 중국군이 갑자기 군사 활동을 중단하자 미국은 중국의 참전은 '직접적이고 공개적'이 아닌 것으로 생각하게 되었다.<sup>37)</sup> 부처는 유엔이 정치적 협상을 시도하면 중국군은 철수할 가능성이 있다고 보고하였다. 중국군은 상당한 인명피해를 입었으며, 유엔군의 새로운 공세를 기다리며 보다 후방에 자리잡고 방어태세를 갖추고 있는 것으로 파악되었다.<sup>38)</sup> 그러나 일부전문가들은 중국의 갑작스런 후퇴는 모택동이 개발한 전략개념의 일환이라고 주장하였다. 그 전략의 목표는 "유엔군으로 하여금 보다 더 깊숙이 진격하여 노출되고 과도하게 연장된 군사적 위치에 놓이도록 하는 것이다." 요컨대 중국의 전술은 '유엔군의 진격 능력을 테스트'하는 것일 수도 있으며, 더 나아가서 중국군 부대의 철수는 '협상을 시도하려는 최후의 노력'중의 일부일 가능성도 있다는 주장을 하였다.<sup>39)</sup>

중국이 10월 24일부터 11월 7일까지 일시적인 소규모 참전을 한 것은 북한지역에서 미국의 승리를 용인하지 않겠다는 점을 확실하게 보여준 시도라 할 수 있다. 중국군의 전투 중단의 이유가 무엇이든 간에 유엔군은 한 숨 돌리고 새로운 정책과 전략을 수립할 기회를 가지게 되었다. 중국이

36) CIA memorandum, 8 November 1950, FRUS 1950, 7:1102-113.

37) Drumright to Acheson, No.353, 9 November 1950, FRUS 1950, 7:1116~1117.

38) Daily Report on Situation in Korea by Bouchier, CAB 107 & 109, 10 & 11 November 1950, FK1015/296G, FO371/84072, PRO.

39) Donald F. Lach & Edmund S. Wherle, International Politics in East Asia since World War II (New York: Praeger Publishers, 1975), p.99.

유엔군에 대한 군사적 대항을 중단한 직후, 미국과 영국정부는 유엔에서의 외교활동을 재개하였다. 11월 10일 미국, 영국, 프랑스, 노르웨이, 쿠바와 에콰도르 등 6개국이 공동 발의한 결의안이 안보리에 제출되었다. 이 결의안은 중국정부에게 한반도에서 군대를 철수하고, 북한을 지원하거나 고무하는 행위를 하지 말도록 요구하고, 국경에서의 정당한 중국과 한국의 이익은 보호될 것이며 유엔의 한국에서의 목적은 엄격히 제한되어 있다는 점을 중국에 확인시켜 주는 내용을 포함하였다.<sup>40)</sup> 영국과 협의하기 이전에 미국이 11월 5일 작성한 초안에는 중국의 국경이 침범 당하지 않을 것이며 국경지역에서의 중국의 이익이 보호될 것이라는 내용이 들어 있지 않았다.<sup>41)</sup> 영국과 협의 이후 이 조항은 중국과의 협상의 여지를 만들어 놓기 위하여 삽입된 것으로 보인다.

중국이 군사 활동을 중지한 직후 개최된 국가안보회의에서 백악관의 거의 모든 참모들은 맥아더의 기본 군사 임무를 유지하게 하면서 정치적 해결방안을 강구하여야 한다는데 동의하였다. 다시 말해서 다른 대안이 없기 때문에 유엔군은 진격을 계속해야 한다는 것이었다. 그러나 애치슨 국무장관은 진격을 멈추고 압록강 지역에 유엔군이 완충지대를 만들기를 희망하였다. 그는 압록강을 중심으로 양측에 각기 10마일 깊이의 비무장지대를 설치하는 아이디어를 제시하였다. 애치슨의 제의에 대하여 찬반 태도표명 없이 회의 참석자들은 이미 계획된 군사 활동을 계속하면서 유엔의 틀 내에서 중국인들과의 외교적 접촉을 모색하여야 한다는 결론을 내렸다.<sup>42)</sup> 대개의 미국인들은 유엔군이 공격을 계속하면 한반도 전체를 점령할 수 있을

40) UN Document S/1894, 10 November 1950; 그러나 소련은 11월 30일 거부권을 행사하였다.

41) Secretary of State to the US Mission at the United Nations, No.477, 5 November 1950, FRUS 1950, 7:1049~1050.

42) Joint Chiefs of Staff to Marshall, 9 November 1950, DS Records, 795.00/11-1050, Box4269, RG59, NA; Smith to National Security Council, 9 November 1950, DS Records, 795.00/11-950, *ibid.*; Schnabel and Watson, *History of the Joint Chiefs of Staff*, 3:1:305-6; Dean G. Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W. W. Norton, 1969), pp.467, 602.

것이라는 믿음을 아직 가지고 있었다.

베빈도 중국이 아직 공식적인 참전을 하지 않았고, 모든 자원을 총동원하여 한반도에 투입하지 않았기 때문에 맥아더가 공격을 계속하면 성공적인 결실을 맺을 수 있을 것이라 전망하였다. 그는 중국의 개입정도로 봐서 중국과 소련이 정책적 협력을 하고 있다는 구체적인 증거는 없으며, 소련의 이익은 중국과 미국의 적대감을 유지시키는 것이라고 주장하였다. 소련은 세계대전의 위험을 피하면서 이 이익을 충족시킬 수 있을 것이다. 소련 자신은 세계평화 창조자의 역할을 한다는 이미지를 보이면서 중국이 한국과 극동지역에서 하는 활동을 묵인 내지는 방조하는 전략을 추구할 것으로 베빈은 판단하고 있었다. 베빈은 군사활동은 그대로 유지하면서 중국과의 외교적 접촉을 모색하여 중국이 참전하는 동기를 설명할 수 있는 기회를 만들어 줘야 한다는 권고를 하였다.<sup>43)</sup>

베빈과 달리 영국 군부는 정치적인 해결책을 강구하지 않은 채 유엔군이 진격하는데 대하여 반대하였다. 중국정부의 강경한 태도와 적대적인 성명발표를 보고 중국인들과의 타협이 불가능하다고 느낀 영국 군부는 유엔군이 '잘록한 목(narrow neck)' 근처로 철수하고 완충지대를 건설하는 것을 건의하였다. 중국의 미국과 유엔에 대한 적대적 태도는 중국의 한국전 참전에 대한 맥아더의 11월 5일 보고서를 토의하기 위한 안보리의 초청을 11월 8일 거부하면서 시작되었다. 중국인들은 유엔이 미국의 한반도에 대한 침략행위와 중국에 대한 공격행위를 토의할 수 있는 권한을 중국에게 주지 않았으며, 맥아더의 보고서는 '사실의 왜곡'이라고 비난하였다. 중국 위무성 대변인은 한반도에 미군이 존재한다는 것은 중국의 안보에 위협이 되기 때문에 북한에 대한 중국인들의 자발적인 지원은 '논리적(logical)이며 합리적(reasonable)'이라고 강조하였다. 그는 한국전에 참전한 중국군을 '의용군(volunteers)'으로 지칭하면서 자발적 참전이라는 점을 강조하였다. 그는 모든 외국군들이 한반도로부터 철수하여 한국인들이 스스로의 문제를 해결

43) Bevin memorandum, 10 November 1950, C.P.(50)267, CAB 129/43, PRO.

할 수 있도록 기회를 주는 것이 분쟁을 평화적으로 청산할 수 있는 유일한 방안이라고 결론 내렸다.<sup>44)</sup>

## 2) 영국의 완충지대안과 미국의 월경추격권 제의

중국의 적대적인 태도를 보고 받은 영국의 슬레서(John Slessor) 공군 참모총장은 11월 13일의 합참회의에서 전략적인 관점에서 볼 때 유엔군은 '현재의 전선'에서 진격을 중단하고 방어선을 구축하여야 한다고 주장하였다. 북한의 국경은 400마일이나 되는데 반하여 당시의 전선은 150마일이기 때문에 방어하기에 수월할 것이라는 이유를 들었다<sup>45)</sup>. 영국군부는 유엔군이 대규모 전쟁의 위험 없이 북한전역을 정복하고 유엔점령 하에 두는 것은 불가능하다고 믿었고, 한반도는 서방세계에 전략적으로 중요하지 않기 때문에 향후 군사작전은 전쟁을 국지전으로 제한시키고 더 이상의 증원군을 보내지 않는다는 원칙하에 시행되어야 한다고 결정하였다. 결론적으로 유엔군은 한반도의 가장 잘룩한 허리 부분인 북위 40도선 부근으로 철수하고, 이 선에서 국경까지의 지역은 완충지대(buffer area)로 남겨두어야 하며, 이 지역에 공산군이 재침략을 위하여 집결한다면 공중폭격으로 이를 분쇄해야 한다는 결의도 하였다. 만약 중국이 대규모 전쟁을 피하기를 원한다면, 중국인들은 이러한 완충지대 설치안에 대하여 호의적으로 나올 것이라고 영국인들은 믿었다. 영국 합참은 만약 이 선에서 휴전이 이루어질 수 있다면 유엔군은 이 선에서 한반도 남단까지 공산군의 게릴라 활동을 소탕할 수 있을 것이라고 전망하였다.<sup>46)</sup> 이 제안은 한반도를 다시 분단 상태로 돌아가게 하며, 무장 해제된 공산군은 잘룩한 방어선과 국경사이의 협소한 지역에 남겨두는 분단을 의미하였다.

영국의 베빈 외상은 내각회의에서 군부의 의견에 대하여 전적으로 찬성의

44) UN Document S/1892, 8 November 1950; S/1898, 11 November 1950; S/1902, 15 November 1950.

45) 한반도 가장 잘룩한 부분의 횡단 길이는 100마일 정도된다.

46) Chiefs of Staff Committee meeting, C.O.S.(50)178, 13 November 1950, DEFE 4/37, PRO.

빛을 보이며 미국정부는 군부의 정책결정 과정에 대한 개입을 봉쇄하여 중국이 개입을 확대시키는 상황을 지양하여야 한다는 의견을 개진하였다. 그는 유엔군이 아시아의 광범위한 지역을 점령할지도 모른다는 중국의 우려를 불식시켜줘야 한다고 생각하였다. 영국내각은 완충지대안이 미국과 중국 양측에게 체면 손상없이 당시의 강경정책을 바꿀 수 있는 기회를 줄 것이며, 한반도에서 유엔의 향후 투자는 전투행위가 아니라 전쟁복구에 초점이 맞추어져야 한다고 믿었다. 미국이 압록강 건너 만주지역에도 완충지대를 설치할 것을 요구할지도 모르지만 영국은 이에 대하여 반대를 한다면서, 내각은 미국이 영국의 완충지대안을 받아들이는 조건으로 1,200만 파운드를 종전 후 한국복구에 사용하도록 기부하겠다는 의사를 보이도록 결정하였다.<sup>47)</sup> 영국인들은 이러한 완충지대안은 별로 전략적 가치가 없는 지역에 값비싼 대가를 치르는 군사개입을 조기 종결할 수 있는 기회를 줄 수 있는 유일한 방법이라고 믿고 있었으며, 또한 중국인들에게 유엔이 만주지역에 침략행위를 할 의사가 없다는 점을 보여 줄 수 있는 기회라 생각하였다.

내각회의 직후 베빈은 미국정부에 보내는 메시지에서 만약 미국이 완충지대안 제의를 받아들인다면 영국은 유엔에 제출할 결의안 초안을 만들겠다는 제의를 하였다. 미국정부가 이 제안을 받아들인다면 유엔군은 더 이상 진격을 하지 말아야 한다고 강조하였다.<sup>48)</sup> 그러나 영국인들이 한국전쟁을 조기 종결시키는 방안으로 완충지대안을 구상하고 있는 동안 미국정부는 이와는 정면으로 대치되는 정책을 입안하고 있었다. 영국의 베빈외상이 주미영국대사인 프랭크스에게 전문을 보내 완충지대안에 대한 미국의 의견을 타진하도록 지시를 한 날인 11월 13일 미국의 애치슨 국무장관은 주영 미국대사에게 전문을 보내 압록강 이남에서 적대행위를 하고 만주지역으로 퇴각하는 적비행기를 쫓아 유엔공군기가 2~3분 동안 만주지역으로 추격할 수 있는 월경추격권(越境趨擊權: Hot Pursuit)을 유엔사령부에 부여하여야 하는 필요성에 대한 통고를 하도록 하였다. 미국인들은 이 권리가 '극단적인

47) Cabinet Meeting, C.M. (50) 73, 13 November 1950, CAB 128/18, PRO.

48) Bevin to Franks, 13 November 1950, FRUS 1950, 7:1138~1140.

도발에 대한 최소의 대응'이라며 '경고'의 역할을 할 수 있을 것으로 기대하였다. 월경추격권은 군사적으로 필요하고 자위를 위한 기본적인 원칙이므로 미 정부는 영국의 동의를 구한다기 보다는 이 결정을 단순히 통고하려는 형식을 취하려 하였다.<sup>49)</sup> 아이러니하게도 영국이 완충지대를 설치하려는 제안은 전쟁을 한반도에 제한시키며 조기 종결시키려 했던 것에 반해, 미국의 월경추격권은 유엔군의 공중작전을 만주지역까지 확대시키려는 것이었다.

미국의 월경추격권 구상은 미국의 중요한 목표중의 하나인 한만국경의 보호를 포기하는 것을 의미하였다. 미국인들은 당시까지 유엔군의 군사 활동은 국경에서 만주지역으로 확대되지 말아야 한다는데 뜻을 같이하고 있었다. 국무성 일각에서는 아직도 이러한 시각을 견지하고 있었다. 미국이 일방적으로 만주지역에 대한 군사 활동을 개시한다면 당시까지 미국을 견실하게 지지하고 있던 우방국들을 잃게 할 것이고, 또한 이는 소련이 다른 지역에 공격을 하려는 계획에 대한 정치적 명분을 주는 것이라고 우려하였다.<sup>50)</sup>

전쟁을 한반도에 제한시키려고 노력하고 있던 영국정부는 미국의 월경추격권을 도저히 받아들일 수가 없었다. 영국 군부가 생각하기에 월경추격권을 유엔군에게 부여한다면, 다음 단계는 만주지역에 폭격을 할 가능성이 생기고 이에 따라 중국지역으로 전쟁이 확산될 위험이 존재하는 것은 명약 관화한 사실이었다. 따라서 영국 합참은 전쟁을 한반도에 제한시키려는 전략적인 관점에서 유엔군 전투기는 만주국경을 침범하도록 허용되지 말아야 한다는 결론을 내렸다. 11월 16일 베빈은 미국정부에 영국은 월경추격권을 받아들일 수 없다는 통고를 하였다.<sup>51)</sup> 월경추격권은 가장 위험한 제안으로

49) Acheson to Douglas, No.2487, 13 November 1950, DS Records, 795.00/11-1350, Box4269, RG59, NA; 미 합참과 맥아더는 유엔 공군이 적 비행기를 한만국경 너머 6 내지 8마일까지 추격할 수 있도록 허용해야 한다고 생각하였다. Schnabel, Policy and Direction, pp.249~50.

50) Memorandum by Clubb to Rusk, 10 November 1950, FRUS 1950, 7:1125.

51) Chiefs of Staff Committee meeting, C.O.S.(50)180, 15 November 1950, DEFE 4/37: C.R. Price (Secretary of Chiefs of Staff Committee) to Scott (Foreign Office)

간주되었고, 영국인들이 가장 피하려 했던 것 중의 하나였다.

캐나다 정부도 월경추격권을 반대한다는 내용의 메시지를 애치슨 미 국무장관에게 보냈다. 캐나다인들도 만주영공에서의 군사 활동은 전쟁을 확대시킬 가능성이 있다고 우려하였다. 그러나 캐나다인들은 중국이 만주영공을 사용하여 유엔군을 유린하는 행위를 막기 위하여, 공산군 전투기가 만주영공을 활용한 전투행위를 계속한다면 유엔 전투기가 압록강 건너서 적 전투기를 추격하지 않을 수 없다는 점을 유엔을 통하여 선언하기를 원하였다. 비록 국제법적으로 유엔 전투기가 중국 비행기를 만주지역까지 추격하는 것이 허용되더라도, 유엔으로부터 특별인가 없이 한국국경 밖에서 군사활동을 하지 말아야 한다는 것이 캐나다의 공식 의견이었다.<sup>52)</sup> 이후 캐나다는 국제법적 측면에서 이 문제를 검토하였다. 원래 월경추격권은 외국 상업선박이 타국의 영해에 들어와서 활동을 하는 중 그 나라의 국내법을 어겼을 경우 그 국가선박이 공해까지 추격하여 나포하는 권리를 의미하였다. 따라서 캐나다 정부는 월경추격권은 평화시의 국제법의 한 부분으로 사용되어 야지, 전시에 사용되는 법이 아니라는 시각을 가지고 있었다.<sup>53)</sup>

영국과 미국의 상치되는 제안은 서로 조화될 수 없는 것이었다. 프랑스를 비롯한 연합국들이 영국의 완충지대안을 지지하였고, 유엔의 안전보장이사회에 이 제안을 상정시켜 토의하려 하자, 미국인들은 강력한 반대의 뜻을 보였다. 애치슨은 이 제안이 서방측의 유약한 징표를 공산측에 보여주는 결과를 초래할 것이라고 우려하였다. 맥아더는 북한지역의 어느 일부뿐이라도 중국에 양보하는 것은 1938년 영국이 나치독일에게 유화정책을 취하였던 것과 마찬가지로 현대에 있어서 자유세계에 최악의 패배감을 조성하는 정책이라고 비난하였다.<sup>54)</sup> 이때부터 미국인들은 전쟁을 끝내기 위하여

C.O.S.1521/16/11/50, 15 November 1950, FK1023/144G, FO371/84116: Foreign Office to Franks, No.1099, 16 November 1950, FK1022/108G, FO371/84114, PRO.

52) Woodward (Ambassador in Canada) to Acheson, No.153, 15 November 1950, FRUS 1950, 7:1159-1160.

53) Memorandum on Violation of Chinese Neutrality, 21 November 1950, FK1081/1, FO371/84137, PRO.

54) MacArthur to Joint Chiefs of Staff, C68572, 9 November 1950, FRUS 1950,

대규모 공세를 준비한 반면 영국정부는 중국인들과 직접 협상하는 방안을 강구하기 시작하였다.

### 3) 미국과 영국 내부의 갈등: 평화협상 또는 총공세?

중국의 참전에도 불구하고 미 군부는 전쟁을 크리스마스 이전까지 끝낼 수 있을 것이라는 확신을 가지고 있었다. 중국의 힘을 평가절하하지 말아야 하고 중국과의 전쟁을 피하여야 한다는 세계여론을 무시하고 미 군부는 인천상륙작전의 기적적인 영광을 재현하는 꿈을 꾸고 있었다. 결국 맥아더는 11월 중순 대공세 전략을 수립하였다. 맥아더는 중국군이 북한에서 승리를 획득하고 남한지역까지 진출하겠다는 생각은 자신들의 희망사항일 뿐이라고 단언하였다.<sup>55)</sup> 유엔군의 우세한 공군력이 중국지상군의 대규모 참전을 충분히 막을 수 있다고 믿고 있었던 미 군부는 공군력 강화에 힘을 기울였다. 예를 들어, 11월 24일 24대의 전투기로 구성된 해군 비행대대와 2개의 공군대대가 동경에 도착하였다.<sup>56)</sup> 맥아더는 압록강의 교량들을 폭격하여 파괴한 후 압록강이 얼기 전에 총공세를 취함으로써 전투를 종결시킬 전략을 세우고 있었다. 만약 계획된 작전이 실패로 돌아간다면 맥아더는 군사적인 측면에서 만주지역을 폭격하는 이외에 다른 방법을 강구할 수 없다고 생각하였다.<sup>57)</sup>

대체적으로 미 군부는 공산주의자들과 협상을 하지 않고 군사작전을 계속할 것을 주장한 반면, 국무부는 총공세를 취하려는 맥아더의 계획에 대하여 소극적인 태도를 보였다. 공산측이 한국에서 패배한다면 다른 지역에서

7:1107-1110: Rosemary Foot, *The Wrong War*, p.92.

55) MacArthur to the Joint Chiefs of Staff, C68572, 9 November 1950, FRUS 1950, 7:1107-1110.

56) Daily Report, CAB 112, 14 November 1950, FK1015/296G, FO371/84072, PRO.

57) Sebald memorandum, 14 November 1950, FRUS 1950, 7:1148-9; 11월 중순까지 압록강의 9개 다리가 미공군의 공습으로 파괴되거나 파손되었다. Daily Report on Situation in Korea by Bouchier, CAB 113, 15 November 1950, FK1015/296G, FO371/84072, PRO.

대규모 전쟁을 일으킬지도 모른다는 우려감을 가지고 있었다. 중국의 '정당한 이익(legitimate interests)'이 유엔의 정책과 조화되지 않을 이유가 없을 것이라 생각하며 협상을 통한 평화적 해결을 구상하기도 하였다.<sup>58)</sup> 미국인들은 미국이 만주의 군사적 목표물에 대한 공습을 하지 말아야 하지만 유엔군이 군사적으로 패배를 당하지 말아야 하는데, 특히 이 패배가 소련에 기인한다는 점을 세계여론에 확신시키지 못하는 상황에서 군사적 패배를 당하지 말아야 한다는 생각을 가지고 있었다.<sup>59)</sup> 이에 따라 워싱턴의 고급관료들은 미국이 군사전략을 계속 유지하면서 평화적 해결방법, 즉 힘의 우위에서의 협상 정책을 모색하여야 한다는 견해를 가지고 있었다.

미 국무부는 소련이 한국전쟁을 세계전략의 일환으로 사용하려 한다는 첩보를 입수한 이후 더욱 온건한 태도를 보였다. 국무부 정보과와 주소련 영국대사인 커크(Alan Kirk)는 소련의 지도층이 세계대전의 위협에 대처할 준비를 하고 있으며, 미군이 극동지역에 남아 있도록 이 지역에서의 적대 정책을 유지하는 것이 소련의 세계전략이라고 보고하였다.<sup>60)</sup> 미 행정부의 중간관리 층에서는 심지어 영국의 완충지대안에 대하여 찬성의 태도를 보였다. 정책기획국의 데이비스(John Davies)는 공산군이 한반도의 북쪽지역 일부를 점령할 만한 충분한 능력이 있으므로 유엔군은 한반도의 잘록한 목 부분에 방어선을 구축하여야 한다는 의견을 제시하였다. 제섭(Jessup)도 미국은 유엔에서 영국의 완충지대안을 5 내지 25마일 깊이의 지역으로 수정하는 조건으로 찬성해야 한다고 주장하였다. 국무부 극동국의 기획관인 에머슨(John K. Emmerson)도 중국인들이 협상하려는 태도를 보이기

58) Acheson memorandum, 13 November 1950, DS Records, 795.00/11-1350, Box4269, RG59, NA; Rusk to Acheson, 16 November 1950, DS Records, 795.00/11-1650, ibid.

59) NSC 81/2, 14 November 1950, Foreign Relations of the United States 1950, 7:1150; Lay to the National Security Council Staff, 16 November 1950, FRUS 1950, 7:1176-1177.

60) Howe to Jessup, 18 November 1950, DS Records, 795.00/11-1850, Box4269, RG59, NA; Kirk to Acheson, 19 November 1950, FRUS 1950, 7:1191-2; Daily Report, CAB 116, 17 November 1950, FK1015/296G, FO371/84072, PRO.

때문에 인도와 영국 등 중국정부를 승인한 국가들이 중국의 입장을 유엔에서 지지할 우려가 있다고 경고하였다. 이에 따라 미국은 축소된 유엔의 지지만을 받으면서 전쟁을 계속 수행하거나, 묵시적으로 중국의 입장을 인정하면서 전쟁을 종료시키는 안 중에 하나를 택하여야 할 입장에 놓일 것이라는 경고를 덧붙였다.<sup>61)</sup>

국방성의 일부 관료들도 압록강의 남북지역 모두에 완충지대가 설치되어야 한다는 조건에서 완충지대안에 대한 찬성의 태도를 보였다. 그럼에도 불구하고 전면공격의 원칙은 변경되지 않았다. 이 공격을 마지못해 수용하면서 애치슨 국무장관은 소련에게 극도로 민감한 지역인 한반도의 동북부 지역은 유엔군이 점령하지 말아야 한다는 의견을 제시하였다. 그는 국경이나 국경을 접한 지역에 대하여 유엔군이 군사력을 집중할 정치·군사적 필요성을 느끼지 않는다고 강조하였다. 그는 군사작전이 종료된 이후 유엔군이 '유리한 방어선'으로 철수하기를 제의하였다. 타협안으로 국무부와 국방부는 유엔군이 압록강 지역까지 진격하였다가 한국군만 남기고 유엔군은 남쪽 지역으로 철수하기로 합의하였다.<sup>62)</sup>

미국의 일부 관료들은 타협안을 제의하였으나, 많은 미국인들은 총공세에 의한 승리를 꿈꾸고 있었다. 중국군이 11월 7일 전선에서 사라진 이후 미국인들은 유엔군이 총공세를 취한다면 별 저항을 받지 않고 국경까지 도달할 수 있을 것으로 전망하였다. 11월 7일부터 20일까지 몇 대의 공군기가 국경을 넘어 북한지역에 출현한 것을 제외하면 유엔군과 중국군의 실질적인 전투는 거의 없었다. 따라서 유엔군은 저항 없이 압록강을 향한 진격을 계속할 수 있었다. 11월 20일 유엔군은 압록강으로부터 수마일 떨어진 지역까지 진출하였다. 다음날 17보병연대는 적으로부터 저항 없이 강변

61) Davies memorandum, 17 November 1950, FRUS 1950, 7:1178-1183; Jessup to Acheson, 20 November 1950, *ibid.*, 1193-1196; Emmerson to Rusk, 20 November 1950, DS Records, 795.00/11-2050, Box4269, RG59, NA.

62) Jessup memorandum, 21 November 1950, DS Records, 795.00/11-2150, Box4270, RG59, NA; Acheson to Marshall, 22 November 1950, DS Records, 795.00/11-2250, *ibid.*

도시인 해산진을 점령하였다.<sup>63)</sup> 11월 셋째 주말 유엔군은 총공세를 취할 만반의 준비를 갖추고 있었다.

비록 영국의 여론은 영국정부가 유엔의 결의를 지지하여 한국에서 공산군의 침략을 물리치는데 협조를 하는 사실에는 전적으로 찬동을 보이고 있었지만, 집권당인 노동당의원 일부는 공산측에 대하여 강경한 정책을 취하는 점에는 저항감을 가지고 있었고 심지어는 영국이 북대서양조약기구(NATO)에 참여하는데 대하여 반대를 하였다. 한국에서의 전쟁이 장기화할 조짐을 보이자 23명의 노동당의원은 한국에서의 협상을 위하여 미국이 대만에서 철수하고, 중국정부를 유엔에 가입시키자는 의안을 하원에 제출하였다.<sup>64)</sup> 1950년 6월 25일부터 10월 12일 사이 노동당 국제국장인 힐리(Denis Healey)는 한국문제에 대한 결의서 51통을 노동당 지구당으로부터 받았는데, 그 중에 6통만이 영국정부의 정책을 지지하는 반면 13통이 유엔과 영국의 정책을 비난하였고, 36통이 중국의 유엔가입을 지지하는 동시에, 18통은 미국의 대만 정책을 비난하였고, 5통은 영국이 인도의 평화안을 지지하여야 한다는 뜻을 보였다.<sup>65)</sup>

11월 29일부터 이틀 동안 개최된 하원의 국제문제를 위한 전체회의에서 많은 노동당 출신 의원들은 국제상황을 악화시키지 않으려는 노력이 무시당하여서는 안 된다고 강조하였다. 그들은 중국이 유엔에 가입되고 유엔군이 불필요한 도전을 하지 않는다면 유엔은 한국전쟁을 협상으로 종결시킬 수 있을 것이라고 주장하였다. 풋(Michael Foot)을 비롯한 29명의 노동당 의원들은 두 개의 동의안을 제출하였는데, 그 내용은 한국전을 종료시키기 위하여 영국이 노력을 하여야 한다는 것과 4대 강국회의를 열도록 하자는

63) Drumright to the Secretary of State, No.408, 19 November 1950, FRUS 1950, 7:1190-1191; Muccio to the Secretary of State, No.412, FRUS 1950, 7:1193; Roy Appleman, op.cit., pp.736, 754.

64) C. Woodhouse, *British Foreign Policy since the Second World War* (London: Hutchinson & Co. Ltd., 1961), pp.201-202.

65) Healy to Ernest Davies (Parliamentary Under-Secretary, Foreign Office), 12 October 1950, FK1015/260, FO371/84070, PRO.

것이였다.<sup>66)</sup> 중국 참전 이후 영국인들은 한국전쟁을 평화적으로 종식시키기 위해서는 중국을 유엔에 가입시켜야 한다고 생각하였다.

이러한 국내여론의 압력을 받은 영국정부는 중국정부와 직접 접촉을 하여 유엔군 작전에 관하여 중국이 품고 있는 위기감을 해소시킬 방안을 강구하였다. 베빈은 중국정부에 비망록을 보내 공산측은 유엔군 전략의 성격과 목적에 대하여 오해를 하고 있다면서, 유엔군의 유일한 임무는 '평화와 질서'를 회복하는 동시에, 국경지역에서 한국과 중국 양측의 '정당한 이익'을 보호하는 것이라고 설명을 하였다.<sup>67)</sup> 영국의 중국과의 협상정책은 폴란드의 유엔대표인 수치(Katz-Suchy)의 정보에 의하여 더욱 고무되었다. 압록강 이남 40마일 깊이의 완충지대를 북한이 통치할 수 있게 하고, 미 제7함대가 대만해협에서 철수하고, 장개석에 대한 군사물자 지원을 종료시킨다면, 중국이 한국으로부터의 군대철수를 논의할 것이라는 견해가 수치에 의하여 제시되었다.<sup>68)</sup> 더욱이 중국정부는 유엔을 제한적이거나 대화창구로 사용할 의사를 가지고 있었다. 유엔이 '평화를 파괴하는 침략자'인 미국에 의하여 지배되고 있다고 비난을 하였지만, 중국정부는 대만문제 토의를 위한 유엔의 초청을 받아들였다. 중국정부는 자국의 참여 없는 유엔은 '국제연합'이라는 이름을 가지는 이외에 아무런 역할도 할 수 없을 것이라고 비난하였다.<sup>69)</sup>

중국이 유엔을 협상창구로 활용할 뜻을 보이자, 낙관적인 기대에 부풀은 영국인들은 유엔군이 더 이상 진격을 하지 말아야 하고, 유엔은 한국전을 되도록 빨리 종결시키도록 노력하여야 한다고 생각하게 되었다. 영국 합참은 이제 영국이 미국에게 영국의 의사를 '가장 강력하고 명료한(the most

66) Parliamentary Debates (Hansards), House Commons, Vol.481, pp.1163~1259, 29 November 1950; Elaine Windrich, *British Labour's Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 1952), p.221.

67) Bevin to Peking, Nos.1891 & 5180, 18 & 22 November 1950, FK1023/139, FO371/84116, PRO.

68) Jebb to Foreign Office, No.1780, 17 November 1950, FK1023/131, FO371/84116, PRO.

69) Keesing's Contemporary Archives, 2-9 December 1950, p.11117; Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War* (New York: The Macmillan Co., 1960), pp.141, 149~150.

forcible and unequivocal)' 방법으로 전달하여야 한다고 주장하였다. 영국 군부는 맥아더가 양측의 협상이 성공할 기회를 가지도록 현재의 위치에서 적어도 일주일 동안 공격을 멈추어야 하고, 그 기간이 지난 후 협상결과에 따라 재진격의 명령을 받을 필요가 있다는 공통된 의견을 제시하였다.<sup>70)</sup> 유엔군의 한국에서의 전략에 대하여 중국정부가 오해를 하지 않도록 직접적인 접촉을 피하면서,<sup>71)</sup> 영국정부는 완충지대안을 미국정부에 다시 제의하였다. 이 안에 의하면 완충지대의 행정책임은 유엔한국위원회(UNCOK)가 맡고, 이 위원회는 남북한을 망라한 한국인들을 중심으로 하되 유엔과 중국의 지원을 받도록 하는 안을 영국대표가 유엔에 제출할 계획이라는 통보를 하였다.<sup>72)</sup>

#### 4) 미국의 완충지대안 거부, 총공세 추진

완충지대안에 대한 미국정부의 반대는 변함이 없었다. 애치슨은 이러한 영국의 제안은 중국인들에게 더 많은 것을 요구하게 하는 기회를 주게 될 것이고, 그 제안은 군사적인 면에서 심각한 문제와 위험만을 야기할 것이라 주장하였다. 애치슨은 영국과 미국이 군사작전에 있어서 견해차이가 있다는 점을 외부에 알려서는 안 된다는 점을 분명히 하였다. 베빈이 완충지대안은 전쟁을 빠른 시일 안에 종결시키는 최선의 방법이라고 되풀이하여 주장하자, 애치슨은 이 안은 유엔군이 그동안 힘들여 점령한 지역의 많은 부분을 포기하는 결과를 초래하여 유엔군에게 '재앙'만을 안겨 줄 것이라고 반박하였다. 그는 양보를 기초로 한 협상이 아니라 오로지 힘의 우위를 점한 후 협상을 시도하기를 주장하였다.<sup>73)</sup> 결국 미국이 완충지대안을 받아들

70) Chiefs of Staff Committee meeting, C.O.S.(50)182, 20 November 1950, DEFE 4/37: Minister of Defence to Bevin, 20 November 1950, FK1022/530, FO371/84104, PRO.

71) Cabinet meeting, C.M.(50)76, 20 November 1950, CAB 128/18, PRO.

72) Bevin to Franks, No.5171, 21 November 1950, FK1023/132G, FO371/84116, PRO.

73) Acheson to Douglas, No.2673, 21 November 1950, DS Records, 795.00/11-2150, Box4270, RG59, NA; Bevin to Franks, 23 November 1950, FRUS 1950, 7:1217-1218; Acheson to Bevin, 25 November 1950, FK1023/205G, FO371/84120, PRO.

이지 않은 이유는 공산측에 서방의 힘을 보여 주기를 원하였기 때문이었다. 반면 영국인들은 완충지대안은 중국인들이 대규모 참전을 하지 않도록 설득할 수 있는 기회를 제공할 것이라 믿고 있었다.

영국의 완충지대안을 기초로 한 협상요구를 묵살한 후, 미국정부는 맥아더의 총공세 계획을 승인하였고, 크리스마스 이전에 전쟁을 종결시키려 하던 맥아더는 11월 24일 최후의 승리를 위한 총공세를 시작하였다. 맥아더는 이 공격이 성공한다면, 전쟁이 종식되어 한반도의 평화와 통일이 이룩되고, 유엔군의 철수가 이루어져 한국인들은 완전한 주권과 국제적 평등권을 획득할 수 있게 될 것이라고 선언하였다. 서부지역에 치중된 총공세는 3개의 미군 사단과 4개의 한국군 사단이 포함된 10만 유엔군 병력에 의하여 시작되었다. 11월 7일 이후 별다른 움직임을 보이지 않고 있던 25만명의 중국군은 유엔군의 총공세가 있자 11월 26일부터 대규모 군사활동을 전개하여 유엔군의 진격을 무력화시켰고, 유엔군은 후퇴와 패배의 수렁에서 헤어날 수 없게 되었다. 당시 유엔군 병력은 37만에 달하였는데, 이중 20만이 한국군이었다. 유엔군의 거의 절반은 부산으로부터 압록강까지 펼쳐져 있던 지원 및 보급관련 병력이었다. 영국의 27여단(영연방) 및 29여단도 참전하여 작전을 수행하고 있었다. 날씨는 혹독하게 추웠고, 중국군은 고함, 호각, 나팔, 북 등을 사용하여 밤에만 공격하는 인해전술을 활용하였다. 11월 28일 맥아더는 유엔 총공세의 완전한 실패를 함참에 보고하였다. 그는 중국군의 궁극적인 목표는 유엔군을 한반도에서 완전히 파멸시키는 것이기 때문에 한국전쟁의 국지화는 '완전히 포기'될 수 밖에 없으며, 그는 '완전히 새로운 전쟁'을 맞게 되었다고 선언하였다.<sup>74)</sup>

유엔군의 총공세가 실패로 돌아가자 미국인들은 중국이 미국 보다 더 많은 군대를 파견할 수 있기 때문에 미국이 중국을 패배시키기 어려울 것이라고 생각하게 되었다. 국가안보회의에서 애치슨 국무장관, 브래들리(Omar

74) Keesing's Contemporary Archives, 2-9 December 1950, p.11122; Daily Report on Situation in Korea by Bouchier, CAB125, 29 November 1950, FK1015/313G, FO371/84073, PRO; Muccio to Acheson, No.455, 27 November 1950, FRUS 1950, 7:1235~1236; MacArthur to the Joint Chiefs of Staff, C69953, 28 November 1950, FRUS 1950, 7:1237~1238.

Bradley) 합참의장, 콜린즈(Joseph L. Collins) 육군참모총장은 되도록 빨리 한반도의 잘룩한 목 부근에 방어선을 구축해야 한다는데 동의하였다. 트루먼 대통령도 이에 동의하면서도 맥아더가 적에게 체면을 잃지 않도록 배려를 해야 한다고 강조하였다. 애치슨은 미국이 이 단계에서 한국으로부터 철수하는 것은 비참한 결과가 될 것이라고 우려한 반면, 합참은 중국이 미국의 군사적 자원을 고갈시킬지도 모르고 심지어는 미군을 한국에서 철수하지 않을 수 없는 상황까지 몰고 갈지도 모른다고 우려하였다. 미국의 다른 지역에서의 개입과 세계대전을 대비한 준비 때문에 한반도에 적시에 적정 수준의 군사력을 증강하는 것은 불가능하다고 덧붙였다.

미국인들은 그들의 총공세가 완전히 실패한 이후 중국군을 패배시키기 어려울 것이라는 인식을 가지게 되자 한반도의 잘룩한 목 부근에 방어선을 구축하려는 시도를 하면서 유엔을 통하여 중국이 전쟁에 더 이상 개입하지 않도록 요구하려는 작업을 진행시켰다. 그러나 유엔은 1950년 6월 북한을 침략자로 규정하고 유엔군을 창설하던 당시와는 다른 상황에 처해 있었다. 8월 1일 소련 대표가 복귀한 이후 유엔 안전보장이사회는 거의 활동을 하지 못하고 있었다. 영국을 포함한 동맹국들은 미국의 정책을 전적으로 지지하지 않고 있었으며, 일부 국가들은 비판까지 하였다. 영국인들은 중국과 미국이 전쟁을 벌이는 경우 영국은 이 전쟁에 마지못한 참전을 하여 자체 군사력의 약화를 초래하던가, 참전을 거부하여 심각한 영·미갈등을 초래하던가 둘 중의 하나를 선택하여야 할 것이라는 우려를 하였다.

영국인들은 중국과의 전쟁을 피하느냐, 아니면 서유럽 안보에 대한 미국의 보장을 위하여 한반도에서 미국의 정책을 지지해야 하느냐의 딜레마에 빠지게 되었다. 영국과 서방국가들은 자신들의 국가이익, 즉 유럽의 안보를 위하여 유엔에서의 발언권을 강화하는 방안을 강구하기 시작하였다. 그들은 미국이 '가장 어려운 시기와 가장 어려운 전략적 조건' 하에 서유럽 국가들을 극동에서의 전쟁에 개입시키고 있다는 불만을 가졌다.<sup>75)</sup> 내각회의에서

75) Austin to Acheson, No.916, 30 November, 1950, FRUS 1950, 7:1272~1275.

베빈 외상은 증대된 개입을 요구하는 한국문제와 극동에 대한 서방의 관심 집중은 오스트리아와 베를린에서 문제를 일으키려는 자들에게 유리한 기회를 줄 것이라고 경고하였다. 애틀리 수상은 서방국가들에게 한국은 전략적 가치가 없기 때문에 유엔이 극동에 과도한 노력을 기울이는 함정에 빠져서는 안 된다고 경고하였다. 그는 미국이 한국전쟁을 유엔문제가 아니라 미국문제로 인식하고 있으며, 영국의 견해를 충분히 반영하지 못한다고 미국의 정책을 비난하였다. 영국은 유엔군이 지상, 또는 영공에서 만주지역에 대한 군사활동을 하는데 대하여 찬성하지 말아야 한다는 데 대하여 재강조하였다.<sup>76)</sup> 영국으로서 가장 현명한 선택은 만주지역에 대한 공격을 방지하여 전쟁을 국지화하면서 미국의 군사작전을 충실히 지원하는 것이었다.

#### 4. 결 론

한국전쟁은 내전으로 시작되어 국제전으로 확대된 전쟁이었다. 그 국제전은 세계 냉전을 모태로 하여 일종의 대리전(proxy war)의 성격을 가졌다. 대립의 축은 냉전을 주도하는 미국과 소련이었으며, 세계평화 안보기구인 유엔이 적극적으로 개입한 전쟁이었다. 유엔이 세계평화와 안전을 유지하는 기구라는 측면에서 볼 때, 유엔 개입의 근거가 되는 한국전쟁을 일으킨 당사자는 분명 평화를 파괴하고 국제안보를 훼손시키는 행위를 하였다 할 수 있다. 그리고 유엔 설립 당시의 목표와 현장에 나와 있는 존재 가치와 의미를 볼 때 유엔의 한국전쟁에의 개입은 분명 세계평화와 안보를 위한 것이어야 했다.

그러나 국제평화를 주도해야 할 유엔이 어느 한 편의 교전 당사자가 되어서 전쟁에 참전한 것이 국제법과 국제정치적으로 정당화 될 수 있는가에 대해서는 의문을 가지지 않을 수 없다. 냉전이 격화되기 시작한 한국전쟁

76) Cabinet meeting, C.M.(50)78, 29 November 1950, CAB128/18, PRO.

개전 당시의 세계평화는 공산진영과 서방진영의 협력과 공존에 의하여 이루어져야 하는 것인데, 유엔이 어느 한쪽에 기울어져 있을 때 과연 적당한 방식의 평화와 공존이 이루어질 수 있는가에 대해서도 의문을 제기하지 않을 수 없다. 특히 유엔이 평화중재자가 아니라 전쟁 당사자로 참전을 했기 때문에 한국전쟁이 빨리 끝날 수 없었다는 측면도 간과하기 어렵다.

제2차 세계대전 이후 다시는 전쟁이 없는 세계를 만들기 위해 설립된 유엔이 세계냉전의 대리전 성격을 가진 한국전쟁에 참전을 하고, 어느 한 편에 치우친 전쟁 당사자로서의 임무를 충실히 하고, 전쟁 수행과정에도 냉전 한 축의 지도국들에 의하여 지배될 때, 그것이 과연 유엔이 추구해야 할 평화행위인지에 대하여 객관적인 평가를 해야 한다. 전쟁을 방지하기 위하여 설립된 유엔이 전쟁 당사자로 참전하여 전쟁을 확대해 나가는 것이 옳은지, 전쟁을 끝내기 위한 평화중재를 하는 것이 옳은지를 평가해야 하고, 전쟁이 시작되었을 때 어떠한 희생을 감수하더라도 전쟁을 끝까지 수행하여 어느 한 편이 패전하여 평화를 찾는 것이 옳은지, 희생을 줄이기 위하여 되도록 전쟁을 조속히 끝내서 평화를 찾는 것이 옳은지를 평가해야 한다. 더구나 한국전에 참전한 유엔은 침략자를 응징함으로써 평화를 정착 시키려던 노력을 성공적으로 수행하지 못하였기 때문에 유엔의 호전적 행위에 대하여 긍정적인 평가를 하기는 어려운 것으로 판단된다.

전쟁 초기 영국과 인도가 평화 중재안을 제시하고 평화를 모색하였을 때, 평화를 위한 국제기구인 유엔은 아무런 조치를 취하지 못하였다. 전쟁의 확대 보다는 평화를 위해서는 어떻게 해야 하는지, 평화를 중재하려는 영국과 인도의 노력에 대하여 어떻게 지지하고 지원해야 하는지에 대해서는 아무런 논의나 조치를 취하지 않았다. 오히려 유엔은 평화주도 기구가 아니라 전쟁 당사자의 기구가 되어 냉전의 대립에서 불균형적인 행위를 하여 냉전을 더욱 고조시킨 책임을 면하기가 어렵다.

반전에 성공한 유엔군은 38선을 넘어서 북진하였고, 중국군이 참전한 이후 유엔군은 이제 한국전쟁에 관한 한 평화 수호자가 아니라 교전당사자로서의 지위를 확고히 해 갔다. 평화와 안보기구로서의 유엔의 한계를 감지한

영국정부는 유엔군의 북진을 저지하려는 생각을 하게 되었고, 유엔군의 북위 40도 선에서의 진격중단과 그 이북지역의 완충지대안을 제시하였다. 이 제안은 군사전략적인 측면에서 그리고 국제정치적인 측면에서 쉽게 해결될 것으로 보이지 않는 한국전쟁에 의한 더 이상의 참화를 막고 조기에 전쟁을 종식시킬 수 있는 가장 바람직한 안으로 평가된다. 결과론적으로 유엔군이 38선 이북으로 진격을 하였으나 한반도 무력통일 목표를 달성하지 못하였고 다시 38선 지역으로 격퇴되었다는 측면에서 살펴보면 영국의 완충지대안은 보다 심각한 토의와 결정이 요구되었던 안이라고 생각된다.

전쟁이 시작되면 전쟁 당사자들은 어떠한 수단을 활용해서라도 승리하려 한다. 한국전쟁이 발발하였을 때 미국은 스탈린이 냉전정책의 일환으로 이 전쟁을 일으킨 것으로 생각하고 즉각적인 참전을 결정하였고, 유엔을 활용한 서방세계의 단결을 이루어냈다. 북한의 남침시 한반도가 전체 공산화되는 것을 저지한 것은 미국이 국익을 달성하는데 부분적으로 성공한 것으로 평가될 수 있고, 한국의 입장에서 공산군의 남한 전체 점령을 막아낸 것은 매우 다행스러운 일이라 할 수 있다. 그러나 한국전쟁이 3년이나 계속되면서 다시 전쟁 이전의 상태로 돌아간 점을 돌이켜 볼 때 너무 소모적인 인명피해와 물질 손실의 고통이 있지 않았는가에 대한 재평가를 해야 할 것으로 판단된다.

대체로 전쟁이 끝나면 그 전쟁은 왜 일어났고 누구의 책임인가에 대하여는 많은 관심을 가지고 깊은 연구를 하는데, 개전 이후 전쟁이 확대되고 지연된 점에 대해서 사람들은 별 관심을 가지지 않고 관대한 편이다. 그렇지만 전쟁의 참화는 일으킨 당사자의 책임도 크지만 전쟁과정에서 평화를 무시하고 확대시킨 자들의 책임도 무시할 수 없다는 점에서 철저한 규명이 요구된다.

(원고투고일 : 2012. 3. 29, 심사수정일 : 2012. 5. 15, 게재확정일 : 2012. 5. 18)

주제어 : 한국전쟁, 분단, 유엔 참전, 평화협상, 중국 참전, 인도정부, 미국의 전략, 완충지대안, 원경추격, 휴전

<ABSTRACT>

Was It Impossible for the Korean War to Be Completed Earlier?  
- Trial and Breakdown of the Peace Mediation -

Kim, Gye-dong

The Korean War which began on 25 June 1950 continued for more than 3 years. The Korean War broke out right after the start of the cold war in the world, with major powers and the United Nations participating in the war on the international level. The participant states had various views on the war according to their national interests. Some states thought that they should do their best to win the war in order to show their will and power to the opponents, whereas other states believed that they should limit the war in the Korean peninsula not to expand their involvement.

Since most major powers in the world involved in the war, the war became cruel and complicated with the front moving up and down on the peninsula. Before and during the course of the war, some states sought the peace mediation. Among others, the British and Indian governments tried to stop the North Korean aggression while contacting the Chinese and Soviet governments. Although there were some progress in the negotiations, it failed because of the American rejection.

Just before the Chinese intervention, the British government suggested the buffer-zone proposal. The proposal was to stop the UN advance at the 40th parallel, setting the remaining area to the frontier as a buffer-zone. The proposal was based on the idea that the UN forces would gain favorable position even if the Chinese forces intervened. The US government, however, refused this idea. It wanted to win the war with all the UN forces advancing to the China-Korea border. At last the Chinese forces intervened.

It is doubtful whether the war would end earlier if the peace proposal

had proceeded without delay. But in terms of the delay of the completion of the war for 3 years and of the result of the division of the Korean peninsula, it was worthwhile to reconsider the peace proposal to end the war earlier.

Key Words : Korean War, Division, UN Participation, Peace Negotiation, Chinese Intervention, Indian Government, American Strategy, Buffer-zone Proposal, Hot-pursuit, Armistice