

1954년 제네바정치회담과 외국군 철수 의제

김 보 영*

1. 들어가는 말
2. 휴전회담 시 외국군 철수 논쟁
 - 가. 외국군 철수 제안과 쟁점
 - 나. 휴전협정 제4조 60항 정치회담 조항
3. 전후 정치회담과 외국군 철수 의제
 - 가. 1953년 판문점예비회담과 의제선정
 - 나. 1954년 제네바정치회담의 의제와 쟁점
 - 다. 동맹조약과 정전체제
4. 나오는 말

1. 들어가는 말

한반도에서 외국군의 철수 문제는 휴전회담에서는 물론이고 전후 정치회담의 주요 의제이자 쟁점이었다. 공산군 측과 유엔군 측은 모두 정전협정 체결 이후 외국군대가 철수해야 한다는 필요성에 대해서는 동의했지만, 정전협정문에 외국군대 철수 문제는 포함되지

* 한양대학교 교수

않았다. 전시 휴전회담에서 유엔군 측은 외국군 철수 문제를 정치 문제라고 주장하며 이 문제에 대한 구체적인 토의를 회피했다. 반대로 공산군 측은 이것이 휴전의 전제조건이자 전후 한반도 평화를 위한 토대가 된다고 주장했다. 한국전쟁 휴전협정이 ‘군사적 휴전’만을 다루고 정치문제를 전후 과제로 넘김에 따라 외국군 철수 문제는 양측이 어떤 방식으로든 논의해야 하는 하나의 ‘의제’로 설정되어 있었다.

휴전 직후 정치회담 개최를 위한 판문점 예비회담이 개최되었지만 정치회담에 대한 아무런 합의도 보지 못한 채 결렬되었다. 그 후 강대국들의 합의에 따라 1954년 제네바정치회담이 개최되었고, 이것은 휴전협정에서 규정한 성격의 ‘정치회담’으로 수용되었다. 그에 따라 1954년 제네바정치회담에서는 정전협정에 따른 ‘한반도 문제의 평화적 해결’ 곧 통일방안이 공식적으로 논의되었다. 이 때문에 제네바정치회담은 전후 정전체제의 출발점이자 한반도 통일방안을 공식적으로 다룬 처음이자 마지막 국제회의로 인식되어 왔다.

제네바정치회담에서는 다양한 통일방안이 제기되었지만, 구체적인 논의과정에서 외국군 철수문제와 유엔의 지위 문제 등이 쟁점이 되자, 미국은 16개국 공동성명서를 발표한 후 회담을 일방적으로 마무리하였고 한반도 문제는 유엔으로 이관되었다. 회담은 아무런 성과 없이 끝났고, 한국 문제의 평화적 해결 과제는 무기한 연기되었다. 이 때문에 회담을 실패로 규정하는 인식이 일반적이다.

제네바정치회담 관련 연구는 통일방안을 둘러싼 주요 당사국들의 입장과 전략에 대한 연구, 남북한 통일방안의 차이에 주목한 연구들이 주로 진행되었지만, 점차 시야를 넓혀 동북아 냉전질서와의 관련성, 유엔과의 관계 등이 폭넓게 연구되고 있다.¹⁾ 외국군 주둔

1) 라종일, 「제네바정치회담 : 회담의 정치, 1954.4.26/6.15」, 『고황정치학회보』 1권, 1997; 권오중, 「제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미 : 한반도 6자 회담의 원형?」, 『통일정책연구』 14권 2호, 2005; 홍용표, 「1954년 제네바회의와

및 철수 문제는 미국의 전후 대한정책 및 동북아정책, 한미상호방위조약과 주한미군 주둔, 이승만정부 시기 남한의 통일정책과 북진정책,²⁾ 전후 북중관계 및 중국군 철수, 중조동맹조약 등의 연구를 통해 그 성격과 의미, 평가 등이 진행되었다.³⁾

기존 연구에서는 대체로 전후 한반도의 외국군 주둔은 남과 북에 의한 치명적인 정전협정 위반 행위를 제어하고, 불안정한 한반도의 평화를 유지하는 역할을 수행한 것으로 평가된다. 특히 한미상호방위조약 체결과 그에 따른 한미동맹구조는 북한의 도발을 막는 안보의 핵심 기재이자 주한미군 주둔의 근거로 인식된다. 전후 한반도 분단구조와 관련해서는 한반도에는 한미동맹과 그것을 뒷받침하는 미일동맹 뿐 아니라 조중동맹과 조소동맹 등이 복합적으로 작동하는 군사적 대립구조 속에서 분단을 유지했으며, 이는 단순히 남과 북의 대립구조가 아닌 동맹구조의 대립이라는 점 등이 연구를 통해

한국전쟁의 정치적 종결 모색», 『한국정치외교사논총』, 제28집 1호, 2006, 한국정치외교사학회; 조정원 「제네바 회담과 북한의 평화통일론」, 『북한의 통일정책』, 을유문화사, 1989; 김보영, 「제네바정치회담과 남북한 통일정책의 비교연구」, 『국사관논총』 75집, 국사편찬위원회, 1997; 이신철, 「남북정상회담의 전사 : 남북협상과 1950년대 통일논의」, 『사림』 25집, 2008; 김연철, 「1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서」, 『아시아연구』 제54권 1호, 2011; 홍규덕, 「UN과 제네바 회담의 의미와 교훈」, 『유엔과 한국전쟁』, 리북, 2004.

- 2) 조성훈, 「한국전쟁 후 ‘중공군 위협’에 대한 한·미의 대응」, 『한국정치외교사논총』 32(2), 한국정치외교사학회, 2011년 2월; 한용섭, 「한국의 자주국방과 한미동맹 : 역사적 고찰과 양립가능성에 관한 연구」, 『군사사연구총서』 제4집, 국방부 군사편찬연구소, 2004; 김일영, 「한반도의 ‘긴 평화’와 한미동맹 : 「삼위일체+1」 구조의 형성과 변화 그리고 전망」, 『국방정책연구』 제24권 제3호, 2008년 가을(통권 제81호); 이철순 「한국전쟁 휴전 이후 주한미군 잔류정책 : 미국의 국가이익 규정을 중심으로」, 『국제정치연구』 Vol.8, No.1, 2005; 이성훈, 「한미상호방위조약 체결을 위한 이승만정부의협상전략」, 『군사』 77호, 국방부군사편찬연구소, 2010; 정준갑, 「한국전쟁 직후 미국의 한반도 정책(1953~4): 냉전외교의 한계」, 『미국사연구』 15집, 2002; 김일영, 「이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치 : 북진·반일정책과 국내정치경제와의 연계성」, 『국제정치논총』 39집 3호, 1999.
- 3) 박병광, 「북중동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고 : 한미동맹조약에 대한 비교를 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 6월호; 박영실, 「중국인민지원군과 북-중관계」, 한국학중앙연구원 박사논문, 2010.

부각되었다.⁴⁾

그러나 제네바정치회담을 주로 통일문제와 관련하여 검토하거나 국제관계의 차원에서 접근하였을 뿐, 애초에 정치회담의 주요 의제로 제시되었던 외국군 철수문제에 대해서는 거의 주목하지 않았다. 마찬가지로 외국군 주둔 및 철수, 동맹구조를 다룬 연구들 역시 그것이 휴전회담과 정치회담의 주요 의제였다는 사실에는 거의 관심을 두지 않았다. 1954년 제네바회담이 휴전협정에서 규정한 성격의 정치회담이라는 점을 고려한다면, 제네바정치회담의 주요 의제와 쟁점, 성격과 의미 등을 휴전회담의 연장선에서 파악할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 1954년 제네바정치회담을 외국군 철수 의제를 중심으로 전쟁 시기 휴전회담과의 연관성 속에서 살펴보고자 한다. 그를 위해 첫째 휴전회담에서 다루어진 외국군 철수문제의 배경과 쟁점 및 합의사항, 둘째 1953년 판문점 예비회담과 1954년 제네바정치회담에서 외국군 철수 문제가 다루어지는 방식, 셋째 휴전회담 및 휴전 직후 양측의 철군과 잔류, 동맹조약 체결 등을 정치회담의 의제인 외국군 철수문제와 어떻게 연관되는지를 살펴볼 것이다.

휴전 직후 제네바정치회담을 통해 국제적 해결방안을 모색하는 한편에서는 한미상호방위조약과 주한미군 주둔, 중조동맹조약과 중국인민지원군의 잔류 등이 결정되었다. 그 과정에서 어느 한편의 결정은 다른 편의 선택에 영향을 미쳤고, 한반도 분단구조의 원형이 형성되었다. 본 연구를 통해 전후 북한이 지속적으로 주장해온 주한미군 철수의 역사적 맥락과 의미를 파악하며, 나아가 휴전 직후 정전체제 형성과정과 성격을 이해하는 데 일조할 수 있을 것이다.

4) 김일영, 「한반도의 ‘긴 평화’와 한미동맹 : ‘삼위일체+1’ 구조의 형성과 변화 그리고 전망」, 『국방정책연구』 제24권 제3호, 2008년 가을(통권 제81호), 13쪽.

2. 휴전회담 시 외국군 철수 논쟁

가. 외국군 철수 제안과 쟁점

한국전쟁 시기 외국군 철수 문제를 처음 제기한 것은 소련이었다. 1950년 10월 2일 비신스키 소련 유엔대표는 즉시 정전과 유엔군 철수를 주장하는 공동결의안을 유엔정치위원회에 제출했다. 그는 “한국민중이 국내문제를 자신들의 손으로 해결하고 주권을 침해받지 않기 위해” 유엔군이 즉시 철퇴해야 한다고 주장했다.⁵⁾ 유엔을 통한 일련의 휴전 노력이 이루어지는 과정에서도 공산측은 외국군 철수 주장을 되풀이했다.

휴전회담이 시작되자 공산군 측은 외국군 철수 문제를 의제로 내세웠다. 북한은 휴전회담 시작 전 협상기본전략을 수립하면서, ‘2개월 내 모든 외국군대의 철수’를 기본원칙으로 제시했다.⁶⁾ 이때 중국이 마련한 휴전협상전략에도 역시 “모든 외국군대는 일정한 기한 내(예를 들어 3~4개월 안에) 철수한다”는 항목이 있었지만, 북한과는 달리 기본원칙이 아니라 부차적 문제의 하나로 포함되어 있었다. 북한과 중국 간에 이 문제를 두고 미묘한 입장 차이가 있었지만, 공산군 측의 협상기본전략은 중국의 안대로 짜여졌다.⁷⁾ 이후 회담 과정에서 공산군 측은 ‘외국군 철수’ 문제를 반드시 관철시켜야 한다는 강경한 입장을 고수하기 보다는 일종의 협상용 카드로 활용했다.

5) 서울신문, 1950년 10월 5일자, ‘비신스키 소련 유엔대표, 즉시 정전과 유엔군 철수를 주장하는 공동결의안을 유엔정치위원회에 제출’.

6) 「북한주재 소련대사 라즈바예프가 스탈린에게 보낸 전문(1951. 7. 1)」, 러시아연방 대통령문서보관소 문서군 45, 목록 1, 문서철 340, 3~4쪽.

7) 공산군 측 협상전략과 협상지휘계통 확립과정에 대해서는 김보영, 「한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계」, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』, 휴머니스트, 2010 참조.

공산군 측은 외국군 철수 문제를 회담 첫 단계인 의제선정 단계에서부터 들고 나왔다. 공산군 측은 외국군 철수 문제를 의제로 선정하고자 시도했지만, 유엔군 측은 이를 거부하고 나중에는 이 문제에 대한 논의 자체를 회피했다.⁸⁾ 미국은 외국군 철수문제는 정치문제라고 보았다. 미 합참은 유엔군사령관에게 “개성의 협상대표들은 다만 군사적 휴전문제만 토의해야 하며, 군대의 철수는 정부급에서 토의되어야 한다고 적의 대표들에게 확실히 환기시키라”고 지시했다. 7월 16일 트루먼 대통령은 “유엔군이 철수할 것이라는 어떤 인상도 적에게 주어서는 안된다”고 릿지웨이 유엔군사령관에게 지시했다.⁹⁾ 며칠 후인 7월 19일 미국무부는 “유엔군은 한국에 진정한 평화가 수립될 때까지 휴전 후에도 계속 주둔할 것”이라는 요지의 공개성명을 발표했다.¹⁰⁾ 철군론을 공개적으로 부정하여 회담에서 이 문제를 더 이상 논의하지 않도록 측면 지원하려는 의도였다.

공산군 측은 유엔군 측이 외국군 철군문제를 정치문제로 규정한 것이 ‘일부러 만든 논리적 함정’이며, 외국군 철군은 휴전을 보장하는 필요조건이라고 주장했다. 북한군 대표 남일은 한반도에서 외국군 주둔이 전쟁의 주된 원인이며 전쟁이 장기화되는 원인이므로, 이 요인을 제거하면 전쟁의 재발을 막을 수 있다고, 외국군 철수가 한국문제의 평화적 해결에 절대적으로 필요하다고 주장했다. 그러나 북한의 강경한 입장과는 달리, 중국은 이 문제로 계속 논쟁하기 보다는 휴전 이후 협상의제로 삼는 차선의 방법을 선택했다.¹¹⁾

8) 제6차 본회담, 1951. 7. 18, 『남북한관계사료집』(휴전회담회의록) 1권, 군사편찬위원회, 1994, 85~107쪽.

9) ‘합참에서 릿지웨이사령관에게 보낸 전문, 1951. 7. 16’, 전사편찬위원회 역, 『미국합동참모본부사 : 한국전쟁 하』, 1990, 33쪽.

10) 『미국합동참모본부사』, 38쪽.

11) 「마오쩌둥이 리커닝에게 1951. 7. 17」 소련군 참모본부 제2총국 제21960호 암호전보(1951년 7월 18일자); 「마오쩌둥이 스탈린에게」 1951. 7. 20, 소련군 참모본부 제2총국 제21439호 암호전보.

공산군 측은 7월 25일 제9차 본회담에서 “제5항 쌍방의 관계각국 정부에 대한 건의사항” 항목에서, 휴전 실현 후 일정한 기간 내에 쌍방이 고위급 대표회담을 소집하여 한국으로부터 외국군대를 철군하는 문제를 협의하자고 제안했다. 유엔군 측은 “쌍방의 관계된 정부에 건의한다”는 모호한 표현에서 ‘건의’의 내용에 대해 어떠한 언질도 줄 수 없다고 했지만, 공산군 측이 이를 수용함으로써 휴전회담 마지막 의제인 제5의제로 채택되었다.¹²⁾

의제 채택과정에서 외국군 철군 문제를 휴전 이후 협의하는 방식으로 제5의제에 포함시켰지만, 공산군 측은 다른 의제 협상 중에도 이 문제를 지속적으로 들고 나왔다. 제3의제인 휴전감시방법과 기구협상에서도 공산군 측은 이를 외국군 철군 문제와 결부시켜 주장했다.¹³⁾ 그러나 유엔군 측은 이 문제에 대한 논쟁을 회피했다. “외국군 철군 문제는 휴전회담의 범위를 완전히 벗어나는 것이고 관계제국 정부에 의해 최종적으로 확정지어질 주제”라는 것이 유엔군 측의 분명한 입장이었다.¹⁴⁾

나. 휴전협정 제4조 60항 정치회담 조항

제5의제인 ‘관계제국 정부에 대한 건의사항’ 협상은 1952년 2월 6일 시작되어 총 8차례 회담을 진행했다. 휴전회담은 본회담과 분과위원회 회의를 통해 주요 의제들을 협상했는데, 다른 의제들이 분과위원회를 따로 두고 오랫동안 회의를 진행한 데 비해 정치회담

12) 제10차 개성 본회담, 1951. 7. 26, 『남북한관계사료집』 1권, 152~161쪽. 휴전회담은 모두 5개 의제를 두고 협상을 진행했다. 회의 의제 채택을 위한 제1의제, 제2의제인 군사분계선 설정, 제3의제인 휴전감시방법과 기구협상, 제4의제 포로송환협상, 제5의제인 관계제국 정부에 대한 건의사항 협상, 즉 정치회담 관련 협상 등이었다.

13) 김보영 『한국전쟁 휴전회담 연구』, 한양대 박사학위논문, 2008, 118~123쪽.

14) 제32차 본회담, 1951. 12. 1, 『남북한관계사료집』 2권, 80~98쪽.

관련 제5의제는 별도로 분과위원회를 구성하지 않고 본회담에서만 다루어졌다. 제5의제가 공산군 측 제안에 따른 것이었던 만큼 공산군 측은 주도적으로 제안을 내놓았다. 2월 6일 제5의제 회의 첫날 공산군 측은 이 의제의 목적이 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 기반을 닦는 것이며, 이를 실현하기 위한 명확한 방법, 절차, 내용을 담아야 한다고 주장했다. 휴전 성립 후 정치회담이 신속히 열려야 하며, 외국군이 철수해야 한다는 것이었다. 이때 공산군 측의 구체적인 제안은 다음과 같다.

북한과 중국 양국 정부를 일방으로 하고 유엔의 관련국 정부를 다른 일방으로 하여, 정전협정이 서명되고 발효된 후 3개월 이내에 각각 대표 5인씩을 파견하여 정치회의를 개최하고 다음 내용을 협상한다.

- 한반도로부터 모든 외국군대의 철군
- 한국문제의 평화적 해결
- 한국의 평화와 관련되는 기타 제문제¹⁵⁾(밑줄 강조 : 인용자)

주요 내용은 참가주체와 개최 시기, 의제 문제였다. 참가주체는 북한과 중국을 한편으로 하고 유엔의 관련국 정부를 다른 한편으로 하며, 개최시기는 정전 발효 후 3개월 이내, 의제는 한반도로부터 모든 외국군대의 철수, 한국문제의 평화적 해결, 한국의 평화와 관련되는 기타 제문제 등이었다. 교전 양측을 회담의 참가주체로 설정했지만, 한국을 따로 명시하지 않았다.

처음 공산군 측이 이 제안을 내놓았을 때 유엔군 측이 문제 삼은 것은 협상 의제 가운데 세 번째 항목으로 제시한 ‘한국의 평화와 관련되는 기타 제문제’였다. 유엔군 측은 이것이 중국과 북한의 유엔

15) 제36차 본회담, 1952. 2. 6, Enclosure (1) : *Draft of Principle Proposed by the Delegation of the Korean People's Army and the Chinese Peoples Volunteers on the Fifth Item of the Agenda*, 『남북한관계사료집』 2권, 149~154쪽.

가입 및 대만문제를 연계하려는 것으로 추측하고 ‘평화와 관련된 한국내의 기타 문제’로 수정한 제안을 2월 9일 회담에서 제시했다. 다음은 유엔군 측 수정안이다.

한국문제의 평화적 해결을 보장하기 위해 지휘관들은 각국 정부와 관계 당국, 즉 일방 조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국, 타방 국제연합과 대한민국에 대하여 3개월 이내에 다음 제 문제가 최고 수뇌의 정치회담 또는 그들이 적절하다고 생각하는 다른 정치적 수단에 의해서 처리될 방안을 간구할 것을 건의한다.

- 한반도로부터의 외국군 철군
- 한국문제의 평화적 해결
- 평화와 관련된 한국내의 기타문제¹⁶⁾(밑줄 강조 : 인용자)

유엔군 측 제안이 공산군 측과 차이를 보인 점은, 회담 참가주체를 확대하여 북한과 중국을 한편으로, 다른 한편으로 유엔과 남한을 명시했다는 점이였다. 또한 유엔군 측 제안에서는 방점은 제안 말미의 ‘건의한다’는 문구에 있었다. 유엔군 측은 공산군 측의 제안에서 보이는 바와 같은 명확한 규정 없이, 당사자들이 적절하다고 판단되는 방식으로 문제를 해결하도록 ‘건의한다’는 문구를 문장 끝 부분에 삽입했다. 공산군 측은 유엔군 측 제안이 모호하며 정치회담을 회피하거나 지연시킬 근거를 제공한다는 이유로 반대했다.

유엔군 측은 “공산군 측이 한국 내에 있는 중국군은 지원군이기 때문에 정치당국의 결정과는 하등 관계가 없다고 했으므로, 휴전 후 개최될 정치회담에 중국의 참가를 반대한다”는 논리를 전개하며 상대방을 공격했다.¹⁷⁾ 유엔군 측은 어떠한 종류의 정치적 또는 경제적 사항도 토의하지 않을 것이며, 한국과 관계없는 군사적 사항도

16) 제37차 본회담, 1952. 2. 9, 『남북한관계사료집』 2권, 155~157쪽.

17) 제38차 본회담, 1952. 2. 10, 『남북한관계사료집』 2권, 160~169쪽.

토의하지 않겠다는 입장을 고수했다. 제5의제의 논점은 참가 주체와 의제 설정 문제로 귀착되었다. 공산군 측은 예상과 달리 북한과 중국만 주체로 제시하고 소련을 거론하지 않았지만, 한국을 참가시키자는 유엔군 측 제안은 묵살했다. 또한 유엔 가맹국의 전부가 전쟁에 참가한 것이 아니라는 이유로 유엔을 참가시키자는 제안도 반대했다. 그러나 유엔군 측은 구체적인 내용에 대한 논란을 피해가는 방법으로 대응했다. 즉 현지 군사령관들이 정치당국에 ‘건의’하는데 있어 정치적 회담의 성격, 규모, 양식 등을 규정하려는 것은 적절치 않으며, 정치적 해결을 위한 방법 및 기구는 고위당국자의 결정사항이라는 것이었다. 유엔군 측은 이 제안을 다만 ‘건의’ 정도로 의미를 축소하고자 했다. 결국 공산군 측은 자신들의 입장을 완화시킨 수정안을 2월 16일 제시했다.

한국문제의 평화적 해결을 보장하기 위해 쌍방 사령관은 쌍방의 관계 제국 정부에 휴전협정이 조인되고 효력이 발생한 후 3개월 내에 각각 대표를 파견하여 쌍방의 고위 정치회담을 소집하고 한반도로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결 등의 문제들을 협의할 것을 건의한다(밑줄 강조 : 필자).¹⁸⁾

휴전 조인 후 3개월 내에 정치회담을 개최하며, 논란이 되었던 ‘한국의 평화와 관련되는 기타 제문제’ 조항을 삭제하고, 정치회담 참가국을 명시하는 대신 ‘쌍방의 관계 제국 정부’로 수정하여 해석의 여지를 남겨두었다. 특이한 점은 유엔군 측이 제시한 문장 말미의 ‘건의한다’는 문구를 그대로 수용한 점이였다.

다음날 유엔군 측은 이 제안의 표현 중 “한국문제의 평화적 해결 등의 문제들”이 한반도와 관련된 것 이외의 사항이 아니라는 점, 외국군이란 비한국군을 의미하는 것이라는 점 등을 명확히 하는 조건

18) 제41차 본회담, 1952. 2. 16, 『남북한관계사료집』 2권, 192~195쪽.

부로 이 제안을 수락했다.¹⁹⁾ 공산군 측 대표단은 유엔군 측이 자신들의 제안을 너무 쉽게 수락한 것에 당황했지만,²⁰⁾ 유엔군 측은 이것이 아주 광범위한 재량권을 허용하고 있으며 유엔군 측 표현과 일치한다고 보았다. 유엔군측 협상대표인 조이 제독은 그의 회고록에서, “공산군 측 대표단은 유엔군 측이 너무 쉽게 수락한 것에 당황하여 여러 차례 휴회를 요구하였으며, 그들이 어리석은 실수를 저지르거나 않았는가 심사숙고하는 것 같았다”고 당시 상황을 회고했다. 이러한 상황을 볼 때, 공산군 측은 ‘건의한다’는 것의 의미를 명확히 모르고 수용했을 가능성이 커 보인다. 이로써 공산군 측의 애초 제안에 비해 구속력이 상당히 약화되었다.

이렇게 하여 공산군 측의 2월 16일자 수정안의 내용이 그대로 휴전협정에 명문화되었다. 휴전협정문에 담긴 정치회담 관련 조항 제4조 60항의 내용은 다음과 같다.

제4조 60항

쌍방은 각 해당국 정부에 한국문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 휴전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회담을 소집하고 한국으로부터 모든 외국 군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결 등의 문제들을 협의할 것을 건의한다.(밑줄 강조 : 인용자)

다른 의제에 비해 협상과정도 짧고 쉽게 타결을 본 것은, 양측이 구체적인 사안으로 대립하기보다 자신들에게 유리한 방식으로 해석하거나 논쟁을 회피하는 방식으로 ‘타협’한 결과였다. 그만큼 휴전 이후 정치회담에서 논란이 재연될 가능성이 커졌고, 회담의 전망은 불투명했다. 공산군 측은 애초에 의제 선정에서 논란이 되었던

19) 제42차 본회담, 1952. 2. 17, 『남북한관계사료집』 2권, 196~198쪽.

20) Joy, *How Communists Negotiate*, pp.135~136(『미국합동참모본부사』 1979, 529쪽 재인용).

외국군 철군 문제를 여기서 분명하게 다루고 싶어 했지만, 유엔군 측이 구체적 토의를 회피함으로써 협상은 더 이상의 진전이 없었다. 결국 공산군 측이 휴전 후 논의하도록 ‘건의’할 수 있다는 수정안을 제시했고, 유엔군 측이 이를 수용함으로써 양측이 타협했지만, 협정의 구속력은 그만큼 더 약화된 셈이었다. 그러나 외국군 철수문제를 의제의 하나로 명시함으로써 휴전 이후 정치회담에서 이 문제는 어떤 방식으로든 쟁점이 될 여지는 남아 있었다.

3. 전후 정치회담과 외국군 철수 의제

가. 1953년 판문점 예비회담과 의제선정

유엔군사령부는 휴전회담의 경위와 전망에 대한 특별보고서를 유엔총회에 제출했고, 1953년 8월 17일 유엔 임시총회는 한국휴전협정을 승인했다. 8월 28일 유엔총회에서 정치회담의 조속한 개최와, 희망할 경우 소련의 정치회담 참가를 권고하는 결의안이 채택되었다.²¹⁾ 중국과 북한은 정치회담 문제를 다루는 유엔총회에 중국과 북한이 참가할 것과 정치회담 참가국을 확대하여 중립국을 포함하는 원탁회의 형식이 되어야 한다고 주장했다.²²⁾ 1953년 10월 26일부터 판문점에서 정치회담을 위한 예비회담이 개최되었는데, 이 날은 휴전협정에서 합의한 정치회담 개최 시한을 하루 남겨둔 시점

21) Resolution 711(VII) Adopted by the General Assembly on 28 August 1953, "Implementation of Paragraph 60 of the Korean Armistice Agreement" (『유엔 한국문제결의집(1947~1976)』, 외무부, 1976, 175~177쪽).

22) 「정치회의에 관한 유엔총회 결정과 관련하여 외무부상의 전문, 1953. 9. 14」, 『북한대외정책기본자료집Ⅱ』, 동아일보사·안보통일문제조사연구소, 1976, 529~532쪽. 이 전문에서는 9월 13일 중국 외교부장 주은래가 유엔총회에 보낸 건의안에 전적으로 찬동 지지한다고 밝히고 있다.

이었다.

판문점 예비회담은 1953년 10월 26일 준비회의를 시작으로 총 23회의 대표회의(Meeting of the Representatives)와 6회의 참모회의(Meeting of the Staff Advisers), 그리고 정치회담의 구성, 장소, 시기를 다룬 소위원회(Meeting of Subcommittee)가 9회 열렸다. 대표회의에는 유엔군 측을 대표하여 미국대표 아서딘(Arther H. Dean)이 참가하여, 공산군 측 대표인 기석복(북한 대표)과 황화(중국 대표)를 상대로 설전을 벌였다. 판문점 예비회담에도 한국 대표는 없었다. 소위원회는 정치회담의 구성, 장소, 시기 등 구체적 항목을 다루었다는 차이뿐, 대표회의에 참석한 대표들이 회의를 진행했다.

양측의 입장 차이가 여전했지만, 소위원회가 마무리되고 다시 열린 1953년 11월 30일 제14차 회의에서 북측은 5개조 15개 항목의 전반적 제의를 담은 제안을 제시했다. 주요 내용은 정치회의 참가 주체와 장소, 시일, 의제 등이었다.²³⁾

제1조 정치회의의 성원 및 장소

1. 정치회의는 정전협정 조인 쌍방간의 대등한 회의의 형식을 취한다. ...
정치회의에 참가하는 정전협정 조인 쌍방 관계국가들로서는 조선민주주의 인민공화국, 중화 인민공화국 양국을 일방으로 하고 연합국군에 자기의 무장부대를 제공한 국가들, 호주, 백이의, 캐나다, 콜롬비아, 에디오피아, 불란서, 희랍, 룩셈부르크, 화란, 뉴질랜드, 비올빈, 태국, 토이기, 남아연방, 영국, 미국 및 남조선의 17개 국가들을 다른 일방으로 한다.
2. 정치회의의 모든 결정은 반드시 정전협정 조인 쌍방 관계 국가들의 일치한 동의를 얻어야 하며 매개 조인 국가들에 대하여 구속력을 가진다.
3. 정치회의의 순조로운 진행을 촉진하고 보장하기 위하여 정치회의는 5개의 기타 관계 중립국가들 소련, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 및 미얀마를

23) 제14차 판문점 예비회담 회의록, 1953. 11. 30, 한국전쟁 자료총서 18권, 국방부 군사편찬연구소, 111~127쪽.

초청하여 회의의 성원으로로서 참가하게 한다. 단 그들은 쌍방의 어느 일방에도 속하지 않는다. 중립국가들은 쌍방간에 합의된 정치회의의 전체 의정항목의 토의에 아무 제한 없이 참가하고 의견을 제공함으로써 쌍방간의 합의의 달성을 촉진시킨다. 중립국가들은 또한 전체회의의 종속기구에 참가한다. 그러나 정치회의와 그 종속기구의 모든 표결에 중립국가들은 참가하지 않는다.

4. 정치회의는 인도의 뉴델리에서 개최한다.

제2조 정치회의의 시일

5. 정치회의의 개최시일은 1953년 12월 28일로 정한다.

제3조 정치회의의 절차

6. 정치회의의 의정

ㄱ. 전쟁포로 문제

ㄴ. 조선으로부터 모든 외국군대를 철거하는 문제

ㄷ. 조선문제의 평화적 해결

ㄹ. 기타 관계 문제

7. 정치회의의 표결 절차 ... (이하 생략)

공산군 측 제안에서 핵심적인 내용은 첫째, 회의 형식과 참가주체에서 정전협정 조인 쌍방간의 대등한 회의 형식을 제시하며, 북한과 중국을 일방으로 하고, 유엔 참전 16개국 및 한국을 일방으로 회담 주체를 설정한 점, 둘째 모든 결정은 쌍방의 동의가 필요하며 매개 국가에 구속력을 갖는다는 점, 셋째, ‘정치회의의 순조로운 진행을 촉진하고 보장하기 위해서’라는 명분으로 소련, 인도, 인도네시아, 파키스탄 및 미얀마 등 5개 중립국가를 회의에 참가시키되 표결은 하지 않는다는 점 등이었다. 또한 정치회담 개최 시일은 1953년 12월 28일, 장소는 인도의 뉴델리로 제안하고, 정치회담의 의제로 전쟁포로 문제, 외국군 철수 문제, 한반도 문제의 평화적 해결, 기타 관련 문제 등을 제안했다.

그러나 유엔군 측을 대표해 회담에 참가했던 미국은 정치회담은 교전 양측이 참가하는 회의가 되어야 하며, 전쟁포로는 회담과

무관하다며 의제 채택을 거부했다. 당시 판문점 예비회담은 포로문제와 미묘하게 얽혀 있었다. 정치회담을 위한 예비회담이 열리고 있던 당시 판문점의 다른 한편에서는 1953년 10월 15일부터 중립국포로송환위원회 관리 하에 남은 송환거부포로들을 대상으로 ‘설득회’가 열리고 있었다. 이때 북한이 정치회담의 의제로 포로문제를 추가한 것은 포로협정에 따른 것이었다. 다른 의제들이 모두 합의를 보았음에도 불구하고 휴전협상은 포로문제로 인해 일 년여를 더 끌었다. 회담의 결렬과 재개, 그 과정에서 유엔총회에서 포로문제 해법 제시 등의 과정을 거쳐 양측은 1953년 6월 8일 제146차 본회담에서 포로송환협정에 합의했다. 자원송환원칙에 따라 송환거부 포로가 대량 발생함에 따라 양측은 이들을 중립국포로송환위원회를 거쳐 3개월 내에 처리하되 그 후에도 남은 포로는 정치회담으로 넘겨 30일 기한 내에 결정하도록 합의했다.²⁴⁾ 포로처리를 정치회담과 연계시킨 이러한 결정 때문에, 휴전 이후 정치회담을 위한 예비회담이 열린 판문점에서도 논란이 이어졌다.

한국은 특히 인도의 정치회담 참가를 강하게 반대했다. 중립국포로송환위원회 의장국이기도 한 인도는 한국정부와 이승만의 강한 반발과 비난의 표적이 되었다. 1953년 11월 5일 한국정부는 인도가 유엔과 판문점에서 공산주의 노선을 추종한다고 비난하며, 정치회담 참가에 반대의사를 분명히 했다.²⁵⁾ 1953년 12월 12일 열린 23차 판문점 예비회담에서는 공산군 측이 한국의 반공포로석방은 미국이 배후에서 조종했다고 비난하고 나섰다. 이를 빌미로 미국측 대표 아서 딘은 일방적으로 회담 중단을 선언했다.²⁶⁾ 1953년 12월

24) 제146차 본회담, 1953. 6. 8, Enclosure(1) : *Terms of Reference for Neutral Nations Repatriation Commission*, 『남북한관계사료집』 2권, 952~963쪽.

25) ‘Denounced Delay in Opening of Korean Political Conference’, Nov. 5, 1953, 공보국장 갈홍기 담화, 한국전쟁자료총서 19권, 국방군사연구소, 1998, 5쪽.

26) 제23차 판문점 예비회담, 1953. 12. 12(『Records of the Korean Political Conference of the U.S. State Department, 미국무부 한국정치회담문서-판문점 예비정치회담 회의

14일 북·중 대표는 공동성명을 발표하여, 미국 측의 일방적 회담 중단을 비판하고 회담을 계속할 것을 주장했다. 이 성명에서 북한은 1953년 7월 19일 판문점 회담에서 북한측 대표 남일이 송환거부포로의 최종 처리 문제를 정치회의에 넘겨 토의할 것을 제안했고, 이에 대해 미국 측이 한번도 이의를 제기한 적이 없다고 주장했다.²⁷⁾ 북한은 미국이 판문점 예비회담을 결렬시킨 주요인이 포로 문제라고 보고 이에 대해 집중적으로 반박했다.²⁸⁾ 그러나 판문점 예비회담을 일방적으로 중단한 미국은 12월 23일에는 전쟁포로에 대한 설득회도 일방적으로 마무리했다. 그 후 유엔군 측은 설득회 이후에도 남은 송환거부포로들을 일방적으로 석방했다.²⁹⁾ 공산군 측은 정전협정과 중립국송환위원회 직권의 범위에 의하여 정당하게 해결하여야 할 포로문제를 더욱 곤란하게 만들었다고 반발했지만,³⁰⁾ 미국의 일방적 처리를 되돌릴 수는 없었다.

애초에 정치회담의 주요 의제가 아니었던 포로문제가 빌미가 되어 판문점 예비회담이 결렬됨으로써 정치회담 개최 여부조차 불투명해

록』, 한국전쟁사료총서 18권, 국방군사연구소, 1998, 266~298쪽); 한표욱 『이승만과 한미외교』, 중앙일보사, 1996, 180~182쪽.

27) “미국측이 일방적으로 쌍방회담을 중단시킨데 대한 조·중측 기석복 대표와 황화 대표의 공동성명”, 한국전쟁 자료총서 19권(판문점 예비회담 관련 문서), 국방군사연구소, 1998, 156~160쪽.

28) 성명서에서 북한은 “미국이 판문점 예비회담을 지연시키는 목적은 유엔총회가 끝난 후에까지 끌어 정치회담이 개최되지 못하게 함으로써 해설을 받지 않은 2만여 명의 송환거부 포로를 강제로 억류하려는 것이며, 지금 유엔총회가 폐회되자마자 미국정부 대표는 하등의 근거도 없는 구실로 급급히 쌍방회담을 중단시키고 정치회의 개최를 파탄시켰다”고 주장했다. 요컨대 미국이 포로문제 때문에 의도적으로 판문점 예비회담을 지연시키다가 유엔총회가 끝나자 회담을 중단시킴으로써 정치회의 개최를 파탄시켰다고 판단하고 있었다.

29) 김보영, 「유엔군의 포로정책 : ‘석방’과 ‘송환’을 중심으로」, 『이화사학연구』 제46집, 2012, 33쪽. 일방적으로 석방 처리된 중국군 송환거부포로들은 1954년 1월 21일 대만으로 보내졌다.

30) “조선민주주의 인민공화국 외무상 남일 성명, 1953년 1월 10일”, 한국전쟁 자료총서 19권, 90~95쪽.

졌다. 미국은 판문점 예비회담을 일방적으로 중단시키면서 포로문제에 대한 공산군 측 대표의 모욕적 발언을 문제 삼았다. 공산군 측은 이를 회담을 중단시키기 위한 구실에 불과하다고 비판했지만, 협상을 재개하도록 강제할 수는 없었다. 휴전회담은 전쟁을 끝내기 위해서는 어떻게든 타협하고 합의를 이루어야 했지만, 그에 비해 전후 정치회담은 일방적 행위를 제어할 수 있는 장치가 없었다. 결국 실무자급의 예비회담이 결렬된 후 양측은 보다 현실적인 해결책을 모색해야 했다.

나. 1954년 제네바정치회담의 의제와 쟁점

판문점 예비회담이 기약 없이 결렬되자 소련과 중국, 북한은 유엔에 한반도 문제 해결을 위한 방안을 강구할 것을 촉구했다. 1954년 1월 9일 중국 외교부장 저우언라이는, “유엔이 한반도 문제를 해결할 방법을 책임지고 강구해야 하며, 유엔총회에서 한반도 문제가 토의된다면 북·중 양국 정부는 대표를 파견하여 이 토론에 참가할 권리가 있다”는 성명을 발표했다. 다음날 북한 외무상 남일도 성명서를 발표하여 이러한 주장을 뒷받침했다. 남일의 주장은, 첫째 저우언라이의 1월 9일 성명을 전적으로 지지하며, 유엔총회가 조선 문제의 정당한 해결을 위한 강력한 대책을 강구할 것, 둘째 “국제 긴장상태를 완화하기 위한 조치를 심의하기 위하여 프랑스·영국·미국·소련 및 중국의 5대강국회담을 소집하자”는 소련정부의 제의를 전적으로 지지하며, 셋째 저우언라이 성명에서 “앞으로 베를린에서 열릴 4대강국 외상회의가 긴급한 국제문제의 해결을 촉진시킬 목적으로 중국이 참가하는 5대강국 회담을 소집하는 데로 인도되는 것이 긴장상태를 완화에 이바지할 것”이라는 입장을 적극 지지한다는 것이었다. 요컨대 판문점 예비회담의 실패로 다른 방식으로라도

한반도 문제에 대한 논의와 해결책을 모색해야 한다는 주장이었다.

독일과 오스트리아 문제를 토의하기 위한 미·영·불·소 4개국 외상회의가 1954년 1월 25일 베를린에서 소집되었는데, 여기서 한국 문제 해결을 위한 제네바 정치회담의 개최가 결정되었다. 4개국 외상은 공동성명을 통해 평화적 방법으로 통일 독립된 한국을 수립하는 것이 국제긴장 완화와 아시아의 다른 지역에서의 평화를 회복하는 데 중요한 요소임을 고려하여, 한국문제의 평화적 해결을 위한 회의를 1954년 4월 26일 제네바에서 개최하기로 합의했다고 발표했다. 그에 따라 1954년 4월 27일부터 6월 15일까지 제네바 정치회담에서 한국문제가 토의되었고, 한국과 유엔참전 15개국(참전 16개국 중 남아공은 제외), 북한과 중국·소련 등 총 19개국이 회담에 참가했다.³¹⁾

제네바회담의 핵심의제는 한반도 통일방안이었고, 논의 과정에서 외국군 철군 문제와 유엔의 권위 인정 여부가 쟁점으로 부각되었다. 한반도문제의 평화적 해결과 관련해서 양측은 모두 선거에 의한 평화통일을 주장했다. 그러나 유엔측은 중국군이 먼저 철수한 조건에서 유엔 감시 하에 남북이 인구비례에 의해 총선거를 실시, 통일국회를 구성하자는 입장이었다. 반면 공산군 측은 모든 외국군이 철수한 조건에서 남북의 대표들이 동수로 참여하는 ‘전조선위원회’를 구성해 선거법을 마련하고, 중립국감시단의 감시 하에 총선거를 치르자는 입장이었다.³²⁾ 양측의 주장은 선거방법과 선거 감시문제

31) 정부기록보존소 소장 마이크로 필름 목록 CA 0002168: 「壽府會議 韓國問題 經過抄-韓國問題討議에 관한 日誌」(1954년 5월 22일); 「壽府會議에서의 卞英泰外務長官 開會演說全文」(1954년 4월 27일); 「壽府會議本會議에서의 卞英泰 外務部長官 演說全文(I)」(1954년 5월 11일); 「壽府會議本會議에서의 卞英泰 首席代表 演說全文(II)」(1954년 5월 22일); 「제네바 政治會談에서 提出한 卞英泰 外務長官의 統一方案」(1954년 5월 22일); 「제네바 회의에 관한 유엔 16개국 共同聲明書」 참조.

32) 임수호, 「한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점」, 『한국정치연구』 제18집 제2호, 2009.

에서 차이를 보였고, 특히 외국군 철수문제와 관련해서는 양측 모두 선거 전 철수를 주장했다. 그러나 유엔군 측은 침략군인 중국군의 우선 철수를 주장한 반면, 공산군 측은 모든 외국군대, 즉 중국군과 유엔군의 즉각적인 동시철수를 주장했다는 점에서 크게 차이를 보였다. 유엔군 측은 한반도 통일이 이루어지기 전까지는 유엔군 철수는 불가하다는 입장이었다.

큰 틀에서 양측의 입장이 대별되고 상대적으로 공산군 측이 한목소리를 냈던 반면 유엔참전국 내부에는 입장 차이가 컸고 각국 대표들은 미리 조율되지 않은 의견들을 내놓기도 했다. 영국은 당시 상황에서 한반도 통일방안 논의가 ‘현실을 넘어서는 이상’이며, 차선책으로 한반도의 계속적인 분단을 기반으로 평화를 정착시킬 수 있는 방안을 도출하는 것이 중요하다고 보았다. 호주 외상은 한반도 문제의 최종 해결을 위해 필요하다면 남한 정부가 전체 한반도 선거에 찬성할 것을 희망한다고 말했다. 뉴질랜드 대표 역시 남한의 입장을 이해하지만 북한과의 차이를 해결하기 위해 남한 정부가 양보해야 한다고 발언했다. 호주와 뉴질랜드 등 영연방 국가들은 총선거 이전에 중국군이 철수해야 한다는 한국 입장을 외면하고 양군 동시철수 원칙으로 기울고 있었다. 더 나아가 필리핀 대표는, 남북대표로 ‘헌법제정회의’를 만들어 통일방안을 연구하도록 하자는 제의까지 내놓았다.³³⁾

특히 공산군 측이 유엔의 역할과 지위 문제를 제기하면서 유엔의 권위 인정 여부가 첨예한 쟁점으로 부상했다. 중국대표 저우언라이는 5월 22일 중립국감시위원단에 의한 남북한 총선거 감시를 제의하면서 한반도에서 유엔의 역할은 불법적인 것이라고 주장하였다. 북한대표 남일도 유엔은 완전히 미국의 지배하에 있으며 유엔은

33) 라종일, 「제네바정치회담: 회담의 정치, 1954. 4. 26/6. 15」, 『고향정치학회보』 1권, 1997, 85쪽.

교전국의 일방이기 때문에 한반도 문제에 있어서 유엔이 공정한 역할을 수행하기는 불가능하다고 주장하였다. 공산군 측이 유엔에 대해 갖는 이러한 인식은 새삼스러울 것이 없었지만, 미국은 유엔의 권위 문제가 본격적으로 쟁점화되는 시점에 논의를 중단시켰다. 미국측 대표인 덜레스는 공산군 측의 공격이 유엔에 집중되면 미국민들에게 한국전쟁 참전 희생자들의 죽음을 합리적으로 설명할 수 없는 상황이 될까봐 우려했다. 결국 한국과 유엔참전국들은 6월 15일 한국문제를 유엔 총회로 이관한다는 내용의 공동선언문을 발표함으로써 회담을 종결지었다.³⁴⁾

제네바 정치회담은 한국과 유엔참전 15개국(남아공 제외), 북한과 중국·소련 등 총 19개국이 참가한 다자간회의였다. 교전 양측이 대립했던 휴전회담과는 달리 참가국 간에 이해관계가 충돌할 여지도 많았으며, 유엔군 측 내부에서도 다양한 의견충돌이 표출되기도 했다. 공산 3국은 상대적으로 단일한 태도를 보였지만, 북한과 중국의 이해관계나 강조점이 반드시 일치하는 것은 아니었다. 북한은 외국군 철수 문제를 적극적으로 제기하고 나섰지만,³⁵⁾ 상대적으로 중국의 관심은 유엔의 권위 인정문제에 있었거나 적어도 북한만큼의 관심을 기울이지 않은 것은 분명했다. 정치회담에 임하는 자세는 남한과 북한, 미국과 중국, 여타 참전국들 각자 입장 차이가 있었다.

먼저 한국의 경우, 정치회담에 대한 기대치가 가장 낮았다. 1953년 4월 휴전회담이 재개되자 한국 내 휴전반대 움직임이 더욱 거세졌다. 이승만은 군사적 승리와 압록강까지의 진격을 주장했고, 1953년

34) *Geneva Conference Korea, Declaration by the Sixteen, 15 June 1954*, 『미국무부 한국정치회담문서』 (Records of the Korean Political Conference of the US State Department: 제네바정치회담 회의록), 한국전쟁자료총서 20권, 국방군사연구소, 919~921쪽.

35) 김일성 『우리 당의 조국통일정책에 대하여』 2, 평양:조선로동당출판사, 1996, 165쪽.

4월 21일 한국 국회는 이승만의 북진통일을 지지하는 결의안을 통과시켰다.³⁶⁾ 며칠 뒤 이승만은 아이젠하워 대통령에게 보내는 서신에서, “중국군이 압록강 남쪽에 그대로 남아있게 된다면 한국군 작전지휘권을 위임한 것을 철회하여 필요하다면 단독으로라도 싸울 것”이라고 통보했다.³⁷⁾ 휴전회담 한국군 대표 최덕신은 휴전 조인 전 중국군 철수가 완료되어야 한다는 내용의 서한을 해리슨 수석 대표에게 보냈다.³⁸⁾ 이후 한국정부는 일관되게 중국군 철수를 주장하는 한편 미국과의 상호방위조약 체결로 안보를 보장받기를 원했다.

휴전을 앞두고 미국무부는 휴전 이후 미국의 대한정책을 구체적으로 검토했다.³⁹⁾ 검토 결과 정치회담에서 미국이 어떠한 입장과 태도를 보일 것인가에 대한 결론은, 첫째 정치회담에서는 통일방안을 남한정부 입장과 가능한 일치시키지만 동맹국들의 동의를 얻기 위해 남북한 동시선거도 대안으로 수용 가능하다. 그러나 정치협상은 짧게, 통일을 위한 정치적 과정은 길고 지루한 과정을 선호해야 한다. 둘째 외국군 철수문제에서 만족할만한 합의를 이루고 미국의 이해관계에 맞는 정치적 안정이 된 후 병력 철수 입장을 고수해야 한다. 통일을 먼저 주장하고 병력 철수를 나중에 논의함으로써 미군을 한국에 무기한 주둔시킬 수 있다. 북한에 대한 정치적 영향력, 중국군의 호전성 등을 고려하면 중국군이 우선 철수해야 한다. 셋째 정치협상이 결렬될 경우, 협상을 무기한 연기하기 보다는 완전한

36) 「李承晩, 휴전반대 단독북진 언명(1953. 4. 11), 로이타 통신기자의 서면질문에 대한 회답」, 『韓國戰亂三年誌』, 대한민국 국방부정훈부, 1954, B159쪽.

37) 클라크는 이것이 “이승만이 허세를 부리는 것이지만, 그는 그 허세를 분명히 극단적 조치로까지 몰고갈 것”이라고 판단하여 이승만을 방문할 것을 허락해달라고 합참에 요청했고, 합참은 이를 허락했다(클라크사령관이 합참에 보낸 전문, 1953. 4. 26, FRUS 1952-1954 Vol. X V, pp. 940~943).

38) 최덕신, 『내가 겪은 판문점』, 현문출판사, 1956, 88~93쪽.

39) 1953년 4월 29일, 미 국무부 정책기획실문서(Records of the Policy Planning Staff of the Department of State), 한국전쟁자료총서 13권, 국방군사연구소, 348~355쪽.

실패로 만드는 것이 더 유리하며 실패의 책임은 공산주의자들에게 있다는 태도를 취해야 한다는 것이었다. 이러한 구상에 따라 미국은 정치회담에서 어떤 성과나 합의를 기대하기 보다는 자신들의 원칙을 고수하면서 일방적으로 밀어붙이거나 차라리 협상을 결렬시키는 방식을 택했다.

미국은 정치외교적 차원에서 비록 제네바 정치회담을 개최하여 협상을 하였지만, 군사전략적으로는 대중국 강경책을 구사했다. 미국은 당시 소련과 중국이 제기한 평화공존론을 ‘공산주의자들의 선전’으로 규정하고 동아시아에서 공산주의의 팽창 억지를 중요한 전략 목표로 유지했다.⁴⁰⁾ 미국 역시 한국과 마찬가지로 제네바회담에 대해 거의 기대감이 없었던 것이다. 교전 당사자였던 중국의 회담 참가조차 불편하게 여겼던 미국의 완고한 태도로 인해 회담에서 타협의 여지는 더욱 줄어들었다.

1954년 제네바회담은 단지 한반도 문제만을 다루기 위한 회의가 아니었다. 당시 현안으로 떠오른 것은 이미 전쟁이 끝난 한반도 문제가 아니라 인도차이나 문제였다.⁴¹⁾ 제네바회담에서 합의가 어려운 통일방안이 아니라 현실적으로 필요한 평화정착 방안이 논의되지 않았던 이유는, 회담에서 의미 있는 합의를 이룰 수 있다는 기대감이 애초에 없었기 때문이었다.

북한의 경우 회담에 가장 적극적으로 임했고 강경하게 모든

40) 회담 직전 1954년 3월에 작성된 ‘특별국가정보평가(Special National Intelligence Estimate)’ 문서에서는, 한반도에서 미국의 군사전략으로 “한반도에서 공산군대를 축출하고, 공산주의 침략에 대응하여 핵무기를 포함한 공습, 육해공군의 합동작전을 활용하며, 중국 해안을 봉쇄할 것”을 제안했다(정준갑, 「한국전쟁 직후 미국의 한반도 정책(1953~4): 냉전외교의 한계」, 『미국사연구』 15집, 2002, 142쪽).

41) 김연철은 제네바정치회담이 동북아 냉전질서 형성과 밀접한 관련이 있다고 보았다. 그는 중국이 제네바 회담에 적극 참여했지만, 국내 경제복구에 집중할 필요에 따라 대외 환경이 안정되기를 원했기 때문에 ‘무익한 회담을 피하고’ 잠정적이라도 최종합의를 추구했다고 보았다(김연철, 「1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서」, 『아세아연구』 제54권 1호, 2011, 203쪽).

외국군의 철수를 주장했다. 북한은 미국이 이승만과 더불어 남한에 미군을 영원히 주둔시킬 것과 만일 필요한 때에는 정전협정을 파괴할 목적으로 한미상호방위조약을 체결했다고 비판했다.⁴²⁾ 그러나 북한의 주장은 말 그대로 ‘주장’일 뿐, 상대방을 비난할 수는 있어도 성과를 기대할 수는 없었다. 당시 중국과 북한은 미국에 의해 국제사회 진출이 철저히 봉쇄되어 있었기 때문에 회담을 통해 국제사회에서 자기들의 위치를 인정받고 입장을 설명할 기회를 확보하고자 했다. 휴전회담과 관련하여 볼 때도, 정치회담은 북한을 비롯한 공산군 측이 강력하게 제기하여 합의까지 이른 사안이었다. 이러한 이유로 북한은 남한에 비해 더 적극적으로 정치회담에 참가하였고, 공세적으로 ‘평화통일론’을 제기하여 일정한 성과를 거뒀다. 남한은 대외적으로는 유엔감시 하의 총선거안을 통일방안으로 제시했지만, 이승만은 공공연히 북진통일을 주장하고 있었다. 이러한 상황에서 북한의 평화 공세는 남한의 북진통일론에 반하여 대외적인 선전 효과 면에서도 상당한 효과가 있었다.⁴³⁾

그러나 휴전회담에서와 마찬가지로 공산군 측에서 실질적으로 회담을 주도한 것은 중국이었다. 중국은 북한과 대체로 의견을 같이 했지만, 외국군 철수문제에 있어 북한만큼 강경한 입장을 표명하지 않았고, 자신들의 이해관계에 따라 움직였다. 외국군 철수 문제나 선거의 지역적 범위 문제는 유엔참전국 간에도 논란이 있었던 만큼 협상의 여지가 있었다. 그러나 중국은 그 대신에 남한과 영국을 포함한 자유진영 모든 국가가 의견의 일치를 보았던 유엔의 권위 인정 문제를 들고 나오으로써 협상을 더욱 어렵게 만들었다.⁴⁴⁾

42) 김일성, 『우리 당의 조국통일정책에 대하여』 2, 평양 : 조선로동당출판사, 1996, 165쪽.

43) 조정원, 「제네바 회담과 북한의 평화 통일론」, 『북한의 통일정책』, 을유문화사, 1989, 104, 124쪽.

44) 권오중, 「제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미: 한반도 6자회담의 원형?」, 『통일정책연구』 14권 2호, 2005.12, 178쪽.

중국은 제네바회담을 준비하면서, 회담의 전략적 목표를 ‘미국, 영국, 프랑스의 인도차이나 문제에 대한 차이를 이용하고, 잠정적이라도 최종합의를 추구하는 것’으로 정했다.⁴⁵⁾ 결국 중국의 관심은 이미 전쟁이 끝난 한반도가 아니라 인도차이나 문제에 가 있었던 것이다.

결과적으로 볼 때, 정치회담에 참가한 주체들이 무력으로 이룰 수 없었던 통일을 정치회담을 통해서 해결할 수 있을 것으로 기대했다고 보기는 어렵다. 양측 모두 타협을 통한 한반도 문제 해결이 현실적으로 불가능하다는 것을 회의 개최 이전부터 잘 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 정치회담이 개최된 이유는 무엇이였을까. 정치회담의 과정을 보면, 양측은 자기편이 확실하게 승산이 있는 제안이나 혹은 상대방이 받아들이지 못할 것이 분명한 제안만을 내놓았다. 일종의 ‘선전장’이었던 셈이다.⁴⁶⁾ 회담은 명목상의 개최 목적인 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 의미 있는 해결책을 모색하는 장이라기보다는 이미 결정된 분단을 정착시키는 과정이었던 것이다. 정치회담은 무승부로 끝난 전쟁의 마무리 수순이었다. 그 결과 한반도 문제는 전쟁 이전과 마찬가지로 또다시 유엔으로 돌려졌고, 한반도에는 팽팽한 군사적 대치와 긴장관계인 분단체제가 형성되었다.

다. 동맹조약과 정전체제

휴전 이후 남한에는 미군이, 북한에는 중국군이 잔류했다. 미국은 한미상호방위조약을 체결하여 미군 주둔의 근거를 마련하였고, 1957년까지 다른 유엔 참전국들이 순차적으로 철수를 마친 후에도

45) 김연철, 2011, 앞의 논문, 203쪽.

46) 홍용표, 「1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색」, 『한국정치외교사논총』 제28집 1호, 2006, 51~52쪽.

계속 남아 현재까지 이어오고 있다. 중국군 역시 전후 병력 규모를 줄이기는 했지만, 1958년까지 북한에 잔류했다.

한미동맹은 현재의 한반도 정전체제의 한 축을 이루며, 한미상호 방위조약을 근거로 하고 있다. 동맹은 안보위협에 대해 공동으로 대처하기 위해 둘 이상의 국가 간에 맺는 공식적인 군사적 연대 관계이며, 국력과 군사력을 증강시키는 수단이자 국가 간의 상호 관계를 강화시키는 방법이다. 한국은 초강대국인 미국과 동맹결성과 유지를 통해 안보를 보장받았으며, 1950년대부터 1970년까지는 국방에 대한 결정권과 능력을 미국에 전적으로 의존했다.⁴⁷⁾ 한미동맹조약은 북중동맹조약과 마찬가지로 오늘날까지 한미 양국의 특수한 혈맹관계를 대변하는 조약으로 간주되고 있다. 다만 중국의 경우 비동맹원칙을 강조하면서 여타 국가와 동맹을 체결하지 않는 것을 기본원칙으로 삼을 뿐 아니라 북한에서 자국 군대를 철수한 데 비해, 미국은 오늘날에도 지역 및 세계안보 차원에서 양자동맹(bilateral alliance)을 주요 수단으로 이용하고 있으며 여전히 미군을 한국에 주둔시키고 있다.⁴⁸⁾ 한미동맹이 형성되는 같은 시기 정치회담에서 외국군 철수 문제가 논의되었지만, 현실적으로 동맹구조 형성에 아무런 영향을 미치지 못했다.

외국군 철수 문제에 대해 미국은 전쟁 중에도 여러 차례 공개적으로 입장을 표명했다. 애치슨 미 국무장관은 1951년 7월 19일, 외국군 철수문제는 정치적인 것으로 유엔과 관련 정부에 의하여 해결될 것이고, 진정한 평화가 이룩되고 한국인들이 공격에 대한 우려 없이 장래를 설계할 수 있다는 확신이 있을 때까지 유엔군은 한국에

47) 한용섭, 「한국의 자주국방과 한미동맹 : 역사적 고찰과 양립가능성에 관한 연구」, 『군사사연구총서』 제4집, 2004, 국방부군사편찬연구소, 10쪽. 이 때문에 동맹국간 자율성과 의존성의 정치문제를 초래했으며, 경제적인 관점에서는 비용과 책임의 분담문제 초래되었다.

48) 박병광, 「북중동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고: 한미동맹조약에 대한 비교를 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 6월호, 33쪽.

주둔할 것이라고 말했다. 1952년 4월 앨리슨(John Alison) 미국 무부 극동담당 차관보는, 휴전협정이 체결된 후에도 한국군이 침략을 방어하기 위해 충분한 힘을 가질 때까지 미군이 주둔하게 될 것이라고 말했다. 그러나 이러한 공개적 입장 표명과는 달리 휴전이 임박한 시점까지도 미국은 주한미군 자체를 잔류시킬 계획을 확정하지 않았다.

미국은 한국전쟁 중인 1951년 5월 17일 제출된 한국의 안전보장정책을 최초로 공식화한 NSC 48-5에서 당면의 구체적 정책목표로서 휴전협정의 실현에 의한 전쟁의 종결, 외국군의 한국으로부터의 단계적 철수를 강조했다. 그로부터 약 7개월 후 제출된 NSC 118-2에서는 휴전협정이 깨어질 경우의 보완책으로서 확대제재선언(Greater Sanctions Declaration of Joint Policy Declaration)이 더 효과적이라 보았다.⁴⁹⁾ 그러다가 휴전이 임박한 1953년 7월 2일 채택된 NSC 154-1에서 미군 잔류 계획을 확정지었다. 이때 미국은 중국의 군사적 위협을 심각하게 고려하여, 침략에 대한 억지수단으로 확대제재선언의 재확인, 한미상호방위조약 체결, 미국의 정책목표에 걸맞는 유엔군의 주둔, 한국군의 전력강화를 결정했다.⁵⁰⁾

휴전 후 미군 주둔 규모에 대해서는 여러 방안이 논의되다가 결국 2개 사단의 잔류가 결정되었다. 미군의 잔류와 규모는 군사전략적 가치와 정치 논리, 미국의 위신 등 다양한 요소를 고려해서 결정되었다.⁵¹⁾ 이에 따라 전쟁 시기 한 때 32만 명에 이르렀던 미군은 1954년 초부터 1955년 중반까지 한국에 육군 2개 사단과 제5공군 예하 314비행사단 등 약 6만 명을 남기고 모두 철수했다. 정전협정

49) NSC 118-2, "United States Objectives and Courses of Action in Korea", December 21, 1951, FRUS 1951, Vol. 7, pp.1348~1387.

50) NSC 154-1, "United States Tactics Immediately Following an Armistice in Korea", July 2, 1953, FRUS 1952~1954, Part 2, pp.1341~1344.

51) 이철순 「한국전쟁 휴전 이후 주한미군 잔류정책: 미국의 국가이익 규정을 중심으로」, 『국제정치연구』 Vol. 8, No.1, 2005.

체결 후 1953년 10월 프랑스, 11월 남아프리카공화국·뉴질랜드·호주·필리핀, 1954년 10월 콜롬비아·에티오피아·룩셈부르크, 1955년 태국·그리스, 1956년 네덜란드·벨기에·터키, 1957년 영국이 병력을 철수했다.⁵²⁾

북한에서도 전쟁에 참가했던 중국인민지원군 19개 사단 중 일부 병력이 1954년 9월부터 1955년 10월 사이에 철수했지만 기본병력은 남아있었다. 북한은 정치회담에서 한미상호방위조약과 미군 주둔을 비판하면서 외국군 철수를 강하게 주장했다. 그러나 한미상호방위조약이 체결되고 주한미군이 주둔하면서 중국군도 전후에도 북한에 잔류했다. 북한은 1956년에 가서야 중국군의 완전 철수 문제를 제기했으며, 이를 미군 철수를 주장하는 근거로 삼았다. 1956년 4월 조선로동당 제3차대회에서 김일성은, “조선 문제를 조선 사람들끼리 풀기 위해서는 미제침략군대와 중국인민지원군을 포함한 모든 외국군대를 철거시키며 우리나라 내정에 대한 다른 나라의 간섭이 없도록 해야 할 것”이라고 말했다. 이를 위해 “북과 남에서 중국인민지원군과 미제침략군 및 그 추종국가 군대를 동시에, 그리고 당장 철거시켜야 한다”고 주장했다. 외국군 주둔이 곧 내정 간섭으로 이어질 수 있다는 인식을 토대로 남과 북의 외국군 동시 철군을 주장한 것이었다.

이후 북한과 중국의 협의에 따라 1958년 3월 15일부터 10월 26일까지 기간에 3단계에 걸쳐 남아있던 중국군도 모두 철수했다. 이를 근거로 삼아 북한은 집중적으로 미군 철수 문제를 들고 나왔지만, 곧 소련·중국과 동맹조약을 체결했다. 북한은 1961년 소련과 7월 6일 ‘조·소동맹조약’을 체결하였고, 닷새 뒤인 7월 11일에 중국과 ‘조·중동맹조약’을 체결했다.⁵³⁾

52) 조성훈, 『한미군사관계의 형성과 발전』, 국방부군사편찬연구소, 2008, 276쪽.

53) 1961년 7월 북중동맹이 성립되는 데에는 ‘중소분쟁’이라는 공산권 내부에서의 균열요인과 더불어 동서냉전이 동아시아에서 구조화되어가는 과정과도 밀접히

4. 나오는 말

정치회담은 전시 휴전회담이 군사 휴전에 국한되었기 때문에 정치적 문제 해결을 마련된 협상의 장이었다. 정치회담 관련 협정에 규정된 주요 의제는 두 가지로, 첫째 한반도 문제의 평화적 해결, 둘째 외국군 철수 문제였다. 회담의 내용과 전망은 참가국의 이해관계에 따라 좌우될 가능성이 컸지만, 그 전제는 정치회담 관련 조항이었다. 유엔군 측(미국을 비롯한 참전 15개국)과 공산군 측(중국과 소련)은 물론이고 남과 북의 회담에 임하는 입장과 전략은 회담이 진행되면서 조금씩 변화되기도 했지만, 회담에 참가한 관련 각국이 회담을 준비하며 대비한 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 결과적으로 회담은 아무런 성과 없이 끝났지만, 각국이 회담에 대해 가졌던 기대치에 따라 그 결과에 대한 평가도 달라질 수 있다.

휴전회담과 마찬가지로 정치회담은 협상을 통한 문제해결을 시도한 것으로 볼 수 있지만, 타협이나 협상의 여지는 더 적었다. 휴전회담에서 양측은 휴전협정을 체결하고 전투를 끝내기 위해서는 어떻게든 타협하고 합의를 이루어야 했지만, 정치회담은 그러한 강제요소가 없다는 점에서 더한층 참가주체들의 타협의지와 해결 노력이 필요했다. 그러나 정치회담은 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 실질적 타협점을 찾기 위한 노력보다는 일종의 ‘선전장’이자 강대국의 이해관계가 맞물려 한반도 분단구조를 정착시키는 정치·외교적 퍼포먼스에 가까웠다. 명목과는 달리 정치회담은 실질적으로 한반도 문제의 평화적 해결, 즉 통일을 지향했다기보다는 휴전이 이루어졌으나 군사적으로 대치 상태에 있는 한반도에서 긴장의 정도를 완화하고 이미 결정된 분단을 정착시키는 데 목적이 있었다.

연결되어 있었다. 이에 대한 분석은 박병광, 앞의 논문, 36쪽 참조.

미국은 정치회담을 통해 외국군 철수 문제에 정치 외교적으로 대응하는 한편 군사적으로는 한미동맹 구조를 만들어 주한미군 주둔을 현실화했다. 이것은 휴전 직후 같은 시기에 이루어졌다. 공산군 측이 정치회담 의제로 설정하였던 외국군 철수 문제는 회담에서 논란을 벌인다 해도 이미 진행 중인 전후 동맹구조 형성에 영향을 미칠 수 없었다. 미국은 전시 휴전회담장과 국제무대에서 유엔군 철수는 불가라는 입장을 고수했고, 그에 대한 논쟁 자체를 피했다. 전후 정치회담에서도 미국의 입장은 변함이 없었고, 한국은 침략군인 중국군의 철수만을 요구했다.

휴전협정 체결 이후 정치협상을 통한 한국문제의 평화적 해결이 실패한 것은 예견된 결과였다. 휴전협상 과정에서 관련 각국에 대한 ‘건의’ 정도로 타협함으로써 정치회담 관련 조항의 규정력은 이미 상당히 약화되었다. 전후 정치회담은 협상을 주도하고 분단의 현상유지 정책을 확정한 강대국의 이해관계를 합리화하는 동시에 한반도 통일문제를 국제정치 문제로 환원시켰다. 정치회담에서 외국군 철수 문제가 제대로 쟁점화 되지 못하고 아무런 합의를 이루지 못한 상황에서, 전후 남한에서는 한미상호방위조약 체결과 미군 주둔, 북한에서는 중국군의 잔류와 1960년대 초 북한과 중국, 북한과 소련 간의 동맹조약으로 이어졌다.

휴전회담 의제 가운데 군사분계선과 비무장지대 설정, 정전감시기구 관련 논의의 초점은 전쟁 재발을 막는 것에 있었다. 정치회담 관련 항목 역시 항구적으로 한반도 문제 해결을 지향한다는 점에서 취지는 같지만 지향점은 달랐다. 앞의 두 의제는 ‘앞으로 언제까지 지속될 지 알 수 없는 정전체제를 유지하고 지키는 것’에 주안점이 두어졌다면, 정치회담 관련 조항은 불완전한 ‘군사정전협정’을 보완해서 한반도 문제의 완전한 해결, 즉 통일을 지향한다는 점에서 차이가 있었다. 전후 정치회담 의제는 전쟁 이전 수준의 통일논의와

외국군 철수 문제가 중심이었지만 그것은 현실적으로 양측이 합의하기 어려웠다. 회담이 진행되는 이면에서는 전후 동맹체제가 형성되고 있었다. 결국 정치회담의 개최목적인 ‘한반도 문제의 평화적 해결’은 곧 분단구조의 평화로운 관리로 이어졌다.

강대국은 한반도의 분단을 선택했고, 분단구조를 감당해야 하는 것은 한반도에 거주하는 남과 북의 사람들이다. 비록 전쟁이 재발하지는 않았으나 지난 60여 년간 분단은 결코 평화롭게 관리되지는 않았다. 현재 ‘평화로운 분단’을 지키기 위해 남과 북은 너무나 많은 인적·물적 에너지를 소모하고 있다. 사실 평화로운 분단이란 현실적으로 가능하지 않다. 분단을 유지하는 힘은 평화가 아니라 대립과 적대이기 때문이다. 항구적이고 평화적인 한반도 문제의 해결 방법에 대해 다시금 생각해 볼 필요가 있다.

[원고투고일: 2015.4.2, 심사수정일: 2015.5.19, 게재확정일: 2015.5.22]

주제어 : 휴전회담, 고위급 정치회담, 제네바정치회담, 판문점예비회담, 외국군 철수, 중국군 철수, 주한미군, 한미상호방위조약, 한미동맹, 북중동맹, 북소동맹, 전쟁포로

<ABSTRACT>

The Agenda on the Withdrawal of Foreign Troops suggested in Geneva Political Conference held in 1954

Kim, Bo-young

The purpose of this paper is to research the meaning and the background on the issue of withdrawal of foreign troops raised as a major political issue in Geneva Conference in 1954.

Armistice Agreement Clause 4, Article 60, which dealt with political talks, was based on consent of two sides, the UN forces and Communists, which had a conflict over the withdrawal of foreign troops but agreed to discuss the issue after the cease-fire. According to the article of the Armistice Agreement, the main agendas of political conferences should be 'the peaceful settlement of the Korean matter' and 'the withdrawal of foreign troops from the Korean Peninsula.'

The issue of the withdrawal of foreign forces from the Korean peninsular was strongly raised by the communists in the Truce Talks. They claimed the issue as a necessary condition to guarantee the cease-fire, but the UN Forces regarded the issue as a political matter and avoided discussing it. Besides, the UN forces opposed the withdrawal of foreign troops. After adapted as the 5th agenda in the Armistice Agreement, the matter of the withdrawal of foreign troops became one of the agendas in a post-war political conference. However, it became weakened by the UN's claim that the agenda about the political conference should be regarded only as much as a degree of 'suggestion.'

Meanwhile, a preliminary conference took place in Panmunjom directly after the cease-fire, on October 26, 1953. However, the United States suspended the preliminary conference unilaterally for an issue of prisoners, and it broke down without any consent. Later on, a political conference was held during 1954 Geneva Conference under an agreement between the great powers. A total of 19 countries participated in the conference such as South and North Korea, China and Soviet Union including 15 partaking combatant nations of UN except the Republic of South Africa,

The main agenda of the conference was a measure of the reunification of the Korean Peninsula, and there had been two controversies over the matters of the withdrawal of foreign troops and a status of UN. The both sides all insisted the peaceful unification by election. However, they had differences on the way to hold on an election and the way to monitor it. With regard to the matter of the withdrawal of foreign troops, the UN forces contended that Chinese forces, the invading army, should withdraw first. In contrast, Communists insisted that all foreign troops should be disengaged simultaneously. Geneva Conference of 1954 ended up breaking down on account of these differences, and the settlement of the Korean question was transferred to UN.

The talks might be regarded as an attempt to settle the issues through negotiation. However, there was no room to negotiate and no legal entities of the agreement. That was the reason why a willingness to compromise and an effort to settle the problems of both sides were required. However, both sides did not show any of them, so it was foreseen to fail in the peaceful settlement of the Korean matter through an agreement. It led to not only Korea-U.S. Alliance, the ROK-U.S. Mutual Defense Agreement and US forces stationing in South Korea, but also Chinese People's Volunteers remaining, Sino-DPRK Alliance in North Korea and DPRK-Soviet Alliance in North Korea. In conclusion, 'the peaceful

settlement of the Korean matter', a purpose of the political conference, did not imply 'the unification' but 'peaceful governance.' of Korean peninsular.

Key word : Armistice Conference, High-level Political Conference, Geneva Conference(Korean Political Conference), Preliminary Conference in Panmunjom, Withdrawal of Foreign Troops, Chinese troops withdrawal, United States Forces Korea(USFK), ROK-US Mutual Defense Agreement, ROK-US Alliance, Sino-DPRK Alliance, DPRK-Soviet Alliance, Prisoners of War(PW)

