

Journal of Military History  
2017, No. 105, pp. 257-286  
<https://doi.org/10.29212/mh.2017..105.257>  
Printed in the Republic of Korea

# 카이로 회담에서 연합군의 군사전략과 전후 국제질서 구상\*

윤영휘\*\*

1. 서 론
2. 카이로 회담 당시 연합국의 군사전략
3. 카이로 회담 당시 연합국의 전후 체제 구상
4. 카이로 선언문의 도출
5. 결 론

## 1. 서 론

카이로 회담(Cairo Conference)은 한국인들을 포함한 많은 아시아 인들에게 중요한 의미를 가지고 있다. 카이로 회담의 결과물인 ‘카이로 선언’(Cairo Communiqué)은 태평양과 중국에서 일본이 ‘불법 점령한

\* 이 연구는 필자가 제43차 국제군사사학회(the 43<sup>rd</sup> International Congress of Military History, 2017.9. 4-8, 카메룬 개최)에서 발표한 영문 에세이 “The Allies’ Military Strategies and Plans for the Post-War Structure at the Cairo Conference of 1943”를 수정·보완하여 완성한 논문이다.

\*\* 국방부군사편찬연구소 전쟁사부 선임연구원

지역'을 회복하고, 한국을 '적절한 시기'에 독립시킬 것을 약속하였다. 이는 한국인들과 많은 아시아인들에게 '노예상태'(enslavement)에서 벗어나 '자유와 독립'(free and independent)을 얻을 수 있는 희망을 주었다고 평가되고 있다.<sup>1)</sup> 카이로 선언은 포츠담 선언에서 재확인되었고, 종전 후 일본에 의해 수용되었기 때문에 실질적으로 한국과 동아시아 여러 지역의 미래에 영향을 주었다.

그동안 카이로 선언에 대해 다수의 한국, 미국, 중국의 학자들이 관심을 보였다. 이들의 세부적인 연구 주제는 다양한 편이나 누가 한국 독립 조항을 주도했는가에 관한 논의는 계속하여 중요한 부분을 차지했다. 예를 들어 인용하는 카이로 회담에서 한국의 독립이 주요 목표로 제시되는 과정에 있어서 장제스의 역할을 강조하고, 독립의 시기에 대한 모호성은 미국의 입장이 반영된 것으로 해석하였다.<sup>2)</sup> 정병준은 대만 측의 자료를 근거로 한국 독립조항 이슈가 카이로 회담 이전부터 중국 국민당 측에게 중요한 안전임을 강조하면서, 미국이 이를 수용한 것은 자국의 이해관계와 충돌하지 않았기 때문이라고 해석한 바 있다.<sup>3)</sup> 이는 중국(국민당) 측의 전통적인 해석이기도 한데, 1950년대에 주일본 중화민국 대사였던 홀린턴 통(Holington K. Tong)은 한국 이슈가 독립된 사항으로 논의된 것이 전적으로 장제스의 공적이라고 주장하였다.<sup>4)</sup> 호추안후이(Ho Chuanhui), 인유안준(Yin Yuanjun), 류샤오위엔(Liu Xiaoyuan) 등 중국 국민당을 연구한 중국계 학자들도 큰 틀에

1) "Final Text of the Communiqué", Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943, 448-449. (이하 Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran는 FRUS로 표기)

2) 신용하, "열강의 한국 남북분단 및 신탁통치 정책과 백범 김구의 노선(1943-45)", 『백범과 민족운동연구』3집(2005), 17.

3) 정병준, "카이로회담의 한국 문제 논의와 카이로선언 한국조항의 작성과정", 『역사비평』 107호(2014), 327,340.

4) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee, The Man Behind the Myth* (New York: Dodd Mead and Company, 1954), 364-365.

서 비슷한 견해를 공유하고 있다.<sup>5)</sup>

그러나, 카이로 선언의 식민지 독립 조항의 미국 주도성을 강조한 일련의 연구자들도 존재한다. 예를 들어, 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 행정부의 국무부 국제경제 자문위원이었던 허버트 페슈(Herbert Feis)는 카이로 선언이 미국이 주도하는 동안 중국은 그것을 환영하는 수동적 입장이었다고 평가하였다.<sup>6)</sup> 이 주장의 연장선에서 정일화는 카이로 선언에 ‘한국 독립’ 주장이 들어가는 과정에 루스벨트와 그의 참모 해리 홉킨스(Harry Hopkins)의 역할을 강조해 미국 주도성에 힘을 실은 바 있다.<sup>7)</sup> 최근에는 최영호가 카이로 선언은 준비에서 발표에 이르기까지 미국이 주도하였고, 영국과 중국이 동조하였으며, 소련이 암묵적으로 승인함으로써 이뤄졌다고 주장하기도 했다.<sup>8)</sup>

이러한 주장들은 상반된 입장을 보임에도 두 가지 면에서 공통점을 가지고 있다. 우선, 이 연구들은 카이로 선언의 주도성 문제에 치중하여 논의를 카이로 회담의 진행과정과 그 결과물인 선언문에 집중하는 경향을 보인다. 그래서 이 회담을 개최하게 된 연합국의 군사작전과 국제정치적 측면에서의 동기를 종합적으로 고려하지 않는 아쉬움이 있다. 두 번째로 이러한 연구들은 연합군을 형성한 열강들이 동아시아 식민지 지역의 미래에 영향을 주었다는 것을 일정 부분 전제하고 있다. 물론 이들 국가들은 카이로 선언과 같은 일련의 전시 협정문을 통해 식민지 국가들에 영향을 주었다. 그러나 이러한 해석에서는 이 선언문이 미국, 영국, 중국 같은 회담의 당사자들에게 의미하는 바가 잘 드러나지 않는다. 여기서 첫 번째 공통점에서 도출된 문제가 다시 한 번 제기된

5) 胡春惠, 『韓國獨立運動在中國』, 中華民國史料研究中心, 1976; 殷燕軍, 『日中講和の研究-戰後日中關係の原点』, 柏書房, 2007; Liu Xiaoyuan, “Sino-American Diplomacy over Korea during World War II”, *The Journal of American-East Asian Relations* 1 (1992).

6) Herbert Feis, *Churchill Roosevelt Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought* (Princeton: Princeton University Press, 1957), 251.

7) 정일화, 『대한민국 독립의 문 카이로 선언』, 서울: 선한약속, 2010, 476-510.

8) 최영호, “카이로선언의 국제정치적 의미”, 『영토해양연구』 5집(2013), 59.

다. 즉, 이러한 해석에서는 동아시아 국가들의 운명에 영향을 끼친 요소이면서 동시에 강대국들의 군사전략, 국제정치적 전략이 조율된 결과물인 이 선언문의 이중적 성격의 한쪽 면만이 부각되는 것이다.

전시 회담의 당사자들은 어떠한 큰 그림 속에서 회담을 기획했고, 자신의 이해관계를 주장하였는가? 그리고 그것은 어떻게 합의된 선언문으로 표현되었는가? 이 질문들에 대한 답이 찾아 졌을 때 그동안 막연히 전제되었던 카이로 회담과 선언문의 중요성이 종합적으로 이해될 수 있을 것이다. 이 논문은 2장과 3장에서 회담 당사자들이 그랬던 군사정책과 국제정치 전략의 측면에서 왜 카이로 회담이 필요했는지 설명하고, 4장에서는 그들의 상이한 이해관계가 어떻게 선언문 안에서 종합되었는지 분석해 보도록 하겠다. 이는 카이로 선언이 당시 많은 식민지인들에게 희망을 준 이유와 그 희망이 불완전할 수밖에 없었던 이유에 대한 실마리를 제시하리라 기대된다.

## 2. 카이로 회담 당시 연합국의 군사전략

카이로 회담은 일차적으로 각국의 전시 작전 조율이라는 당면한 목표를 가진 군사전략 회담이었다. 1943년 연합국이 회담 준비를 시작할 무렵 전황은 연합군에 유리한 방향으로 전환되고 있었다. 1942년 8월부터 10월사이의 제2차 엘 알라메인 전투에서 영국의 버나드 로 몽고메리(Bernard Law Montgomery) 장군이 결정적인 승리를 거둔 후, 같은 해 11월 미국, 영국, 자유 프랑스 연합군은 모로코에 상륙하였으며 1943년 5월에는 튀니지를 점령함으로써 북아프리카 전역은 연합국의 승리로 막을 내리게 되었다. 이는 연합국의 허스키 작전(Operation Huskey)으로 이어져서 이해 7월부터 유럽 서남부에서 영국과 미국이 주도한 연합군이 남부 이탈리아를 침공하여 지중해 전선을 만드는 데

성공하게 된다. 유럽 동부전선에서는 1943년 2월 소련군이 스탈린그라드 전투에서 독일군에 승리한 이후 수세에서 공세로 태세를 전환하였으며, 같은 해 7~8월에 있었던 쿠르스크 전투에서 소련군이 독일군의 공격을 막아내고 반격을 개시함으로써 동유럽의 독일군 전선이 와해되기 시작하였다. 태평양 전선도 1942년 6월 미드웨이 해전에서 미국 해군이 승리한 이후 일본의 공세가 꺾인 상황이었으며, 1943년부터는 체스터 니미츠(Chester W. Nimitz) 제독의 주도하에 태평양 도서들에 대한 도약작전이 시작되었다. 이제 연합군의 승리가 조금씩 가시권에 들어온 듯하였다.

영국 수상 윈스턴 처칠(Winston S. Churchill)은 그의 회고록에서 “알라메인 전투부터, 나폴리 전투의 종식과 이탈리아 진주까지 우리(연합국)의 연합작전은 매우 잘 관리되고 성공적인 작업”이라면서 긍정적인 평가를 내렸다.<sup>9)</sup> 그러나 동일한 이유로 그 이후 연합국들 사이에 군사전략과 관련된 몇 가지 이슈를 두고 견해차가 나타난 것을 안타깝게 회고하였다.<sup>10)</sup> 당시 연합국, 특히 영국과 미국 사이에는 겉으로 보이는 견고한 동맹의 표면 아래 몇 가지 이슈를 둘러싼 미세한 균열이 발생하였다.

우선, 제3차 워싱턴 회담(The Third Washington Conference, 1943.5)과 퀘벡 회담(the Quebec Conference)에서 영미 정상은 오버로드 작전(Operation Overlord)의 전개를 확정하였는데, 1943년 7월부터 연합군의 이탈리아 침공이 시작되면서 양자 중 어느 곳에 더 중요성을 두어야 할지 혼선이 생겼다. 7월 10일에 이탈리아의 시실리 섬 침공이 시작되었고, 25일에는 무솔리니가 실각하였으며, 9월 3일에는 연합군과 이탈리아 사이에 휴전이 성립되었다. 그러나 곧 독일군이 개입해 이탈리아 북부 주요 지점을 장악함으로써 지중해 전선에 교착상태

9) Winston Churchill, *The History of Second World War* (5vols, Boston: Houghton Muffin, 1951), V, 291.

10) Ibid.

가 전개되었다. 이 상황 속에서 미국과 영국 어느 나라도 지중해 전선 유지와 서유럽 제2전선의 성립이라는 합의 자체를 부정하지 않았지만, 상대방이 특정 작전에 중요성을 부여한다는 의구심을 떨치지 못했다. 영국 군부에서 지중해 전선이 독일군의 힘을 빼고, 다른 전선으로 투입 될 군대를 붙잡는 효과가 있다는 주장이 나오자, 미국 쪽에서는 영국이 지중해에서 자국의 이익을 지키기 위해 의도적으로 북서쪽으로부터 침공을 늦춘다는 의구심이 표출되었다.<sup>11)</sup> 영국이 그런 의도가 없음을 지속적으로 밝혔기 때문에 이 이슈는 격한 논쟁으로 발전하지는 않았으나, 지중해에서 소규모 작전 수행을 위해 오버로드 작전이 몇 주간 연기될 수 있는 가능성 자체는 카이로와 테헤란 회담에서 실제로 제기된 바 있었다. 이 논쟁은 카이로와 테헤란 회담을 거치며 연합군 사이에 북서유럽에서 주공(主攻)이 행해지고 지중해 방면 공격이 조공(助攻)이 된다는 합의가 이뤄진 후에야 일단락될 수 있었다.<sup>12)</sup>

또한 연합군의 이탈리아 침공으로 서유럽과 지중해 양 전선에서 전쟁을 수행할 가능성이 생겼기 때문에 이 경우 누가 지휘를 할 것인가에 대한 합의가 필요하였다. 1943년 11월 초부터 루스벨트와 대통령 참모들 쪽에서 오버로드 작전의 최고사령관이 지중해 작전 또한 지휘해야 한다는 주장이 나오기 시작하였다. 그리고 루스벨트는 조지 마셜(George C. Marshall) 장군에게 그 역할을 맡기길 바라고 있었다.<sup>13)</sup> 그러나 처칠은 두 가지 이유로 이런 제안을 받아들일 수 없다고 생각하였다. 우선 오버로드 작전과 지중해 전선 지휘권을 한명의 미군 총사령관에게 맡기는 것은 “동맹국 사이에 반드시 유지되어야 하는 동등성의 원칙”에 맞지 않았다. 처칠은 이러한 원칙의 준수 없이 진정한 동맹이 유지되기 어렵다고 생각하였다. 두 번째로, 신설될 최고사령관직은 양

11) Richard M. Leighton, “Overlord versus the Mediterranean at the Cairo-Teheran Conferences”, Kent Roberts Greenfield, ed., *Command Decisions* (United States Army Center of Military History, 1959), 255.

12) Ibid., 255-256.

13) Churchill, *The History of Second World War*, V, 271.

국 정부가 구성한 합동참모본부(Combined Chiefs of Staff) 위에 존재하게 되어, 미군은 미국 대통령이, 영국은 수상이 군의 움직임을 통제하는 헌법적 통제에 반하게 될 가능성이 있었다.<sup>14)</sup> 이런 이유로 그는 워싱턴에 파견된 영국 측 합동참모본부 대표인 존 딜(Sir John Dill) 장군을 통해 미국의 주장에 대한 영국의 단호한 반대 입장을 표명하였다.<sup>15)</sup> 이에 대해 미국 측 합동참모본부 대표인 윌리엄 레이히(William Leahy) 제독은 “그것이 수상의 의견이라면, 더 이상 말할 것이 없다”라고 말은 했으나 개인적으로는 난색을 숨기지 않았다. 대통령 보좌관 홉킨스는 좀 더 명확하게 영국의 입장이 매우 “실망스럽다”는 반응을 딜 장군에게 표명하였다.<sup>16)</sup> 이렇게 영국과 미국 간에 군사전략적 이견이 노출되기 시작하면서 양국의 지도자들은 1943년 말로 추진 중인 소련과의 회담 이전에 작전들 사이의 우선순위와 지휘질서 수립에 대한 일치된 의견을 도출할 필요성을 느끼게 되었다.

또한 당시 영국과 미국은 전 유럽적, 혹은 전 아시아적 차원에서 통합작전을 수행해야 할 상황에 직면해 있었고, 그 연장선에서 소련 및 중국과 협력관계 구축을 위한 군사전략 회담을 추진하게 되었다. 당시 양국은 유럽 전쟁의 승리를 확실히 하기 위해, 또한 본격적으로 시작될 대일본전의 합동작전 수립을 위해 소련 및 중국과 이전과 다른 고차원적인 군사협력 체계를 구축할 필요성을 느꼈다. 1943년 8월에 개최된 퀘벡 회담에서 루스벨트와 처칠은 우선 이탈리아를 추축국에서 이탈시키고, 그 후 프랑스를 침공한다는 로드맵을 구상하고 그 시기를 잠정적으로 1944년 5월 1일로 잡았다.<sup>17)</sup> 본래 양국 정상은 제2차 세계대전의

14) “Prime Minister to Field-Marshal Dill” (8 Nov 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 271.

15) Ibid.

16) Ibid, 271-272.

17) Office, U.S. Secretary, Office of the Combined Chiefs of Staff, *Quadrant Conference, August 1943: Papers and Minutes of Meetings* (Joint History Office, 1943), 91-106.

진행 방향을 잡은 이 회담에 스탈린을 초청하려 했다. 그들은 서유럽에서의 군사작전을 시작하는 단계에서부터 동유럽 전선에서 소련군의 작전과 유기적으로 연동시킬 필요성을 느낀 것으로 보인다. 스탈린은 러시아 전선의 긴박한 상황을 이유로 일단 이를 거절하였다.<sup>18)</sup> 그러나 소련의 냉담한 반응과 상관없이 오버로드 작전이 구체화될수록 미국과 영국의 지도자들은 그들과 대화와 접촉의 빈도를 높여갔다.<sup>19)</sup> 1943년 중반 서방 연합국들이 직면한 유럽 양방향에서의 유기적인 연합 공세의 필요성은 소련과의 적극적인 대화의지로 표현되었다.

또한 대독일 전쟁의 끝이 어느 정도 보이기 시작하면서 연합군은 본격적으로 전개될 대일본전에 더 많은 관심을 기울이게 되었고, 이는 중국 국민당 정부와의 협력 필요성을 높였다. 이미 1941년 말부터 일본과 교전 상태였던 미국뿐 아니라, 아시아 전선에 상대적으로 소극적인 관심을 보였던 영국 또한 기존의 대중국 관계에 변화가 불가피 함을 인식하게 되었다. 이미 태평양에서는 영연방 국가인 오스트레일리아와 뉴질랜드의 군대가 일본군과 접전 중인 상황이었고, 퀘벡 회담에서도 대일본전 이슈가 당면 과제로서 다뤄졌다. 이런 분위기 속에 1943년 8월 31일, 처칠은 퀘벡 회담의 결과를 설명하는 대국민 담화에서 영국군이 인도전선과 인도양에서 일본에 대항하는 기본적 책무를 가지고 있음을 천명하였다.<sup>20)</sup> 그리고 이 지역에서 영국의 이해관계 보호와 그 책무의 수행은 미국뿐 아니라 중국과의 협력을 전제하는 것이었다. 처칠은 영미 연합군을 지상, 해상, 공중에서 지휘할 총사령관으로 루이스 마운드

18) Diane K. Dewaters, *The World War II Conferences in Washington, D.C. and Quebec City: Franklin D. Roosevelt and Winston S. Churchill* (Austin: University of Texas Press, 2008), 115.

19) "Prime Minister to Premier Stalin" (25 Sep 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 272.

20) "Text of Premier Churchill's Address", *The Evening Citizen*, Ottawa (31 Aug 1943) (접속날짜 2017년 7월 9일), <https://news.google.com/newspapers?id=JvouAAAIBAJ&sjid=8dsFAAAAIBAJ&pg=3918%2C5496828>.

배튼(Lord Louis Mountbatten)을 임명하면서 이것이 영국과 미국뿐 아니라 중국의 의견을 조율한 결과임을 밝혔다. 그리고 마운드배튼은 “장제스 총통과 지속적인 협조하에 활동하게 될 것”이었다.<sup>21)</sup>

물론 영국의 전시 지도자들이 아시아 전선에서 작전을 수행함에 있어서 가장 중요하게 여긴 협력대상은 여전히 미국이었다. 회담 준비가 진행되던 1943년 10월에도 영국은 중국이 아닌 미국과 합동위원회를 구성하여 일본을 패퇴시킬 전반적 계획을 수립하고 있었다.<sup>22)</sup> 영국이 이 시기에 중국 지도자와 협력의 필요성을 인정하고 실질적인 행동에 나서게 된 것은, 이러한 기존의 대외기조에 비교했을 때 분명 새로운 입장의 전환이었다. 그리고 이 변화의 과정은 아시아-태평양 지역에서 종합적인 군사작전의 필요성이 도출되는 과정과 맥을 같이 하였다.

결과적으로 루스벨트가 추진하고 처칠이 동의한 4대 강대국의 군사 전략 회담은 소련의 완고한 거부로 불발되었고, 결국 미국·영국·중국 정상이 모인 카이로 회담과 미국·영국·소련 정상이 모인 테헤란 회담이 별개로 개최되었다. 그럼에도 연합국 사이의 군사전략 조율의 필요성은 이 회담들을 관통하는 중요한 공통 주제였다. 그러나 막상 회담이 시작되자 앞서 설명된 군사적 이슈들 중 오버로드 작전과 관련된 두 가지 주제는 대일본 전쟁을 위한 소련 및 중국과의 협력이라는 이슈에 묻혀 버렸다. 퀘벡 회담에서 오버로드 작전의 큰 틀이 잡혔기 때문에 처음 두 가지 이슈는 처칠의 표현을 빌리자면 궁극적으로 ‘강조점’의 차이였던 반면, 소련 및 중국과의 협력 문제는 전후체제 구상이라는 본질적인 ‘원칙’과 관련되었기 때문이다.<sup>23)</sup> 이에 대해서는 다음 장에서 좀 더 자세히 살펴보도록 한다.

21) Ibid.

22) “President Roosevelt to Prime Minister” (22 Oct 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 276.

23) Churchill, *The History of Second World War*, V, 291.

### 3. 카이로 회담 당시 연합국의 전후 체제 구상

카이로 회담 개최에 관한 논의가 시작될 무렵, 미국과 영국은 유럽 전선에서의 완전한 승리와 대일본전 수행을 위해 소련 및 중국과 좀 더 긴밀히 협력해야 할 필요성을 느끼고 있었다. 이 새로운 협력의 필요는 일차적으로 군사적 측면에서 논의될 수 있겠지만, 미국과 영국이 각각 보인 이 국가들과의 차등적인 협력의 수준은 그들이 구상하고 있던 전후 국제질서 구상과 맞물려 있었다.

미국의 루스벨트 대통령은 소련 및 중국과 적극적이고 높은 수준의 협력을 기대하였는데, 이는 일정부분 그의 국제신탁통치 구상에서 비롯된 것이었다. 이 구상은 미국의 국제적 책임을 강조한 우드로 윌슨의 이상주의까지 그 연원을 거슬러 올라갈 수 있으며, 루스벨트는 1920년대 말에 이미 유럽 국가들의 식민지 정책에 대한 비판적 시각을 표출한 바 있다.<sup>24)</sup> 하지만 그의 구상이 구체적인 모습을 띠게 된 것은 제2차 세계대전을 겪으며 전후 신질서 수립의 필요성이 대두 되면서였다. 특히 1943년 1월 카사블랑카 회담을 통해 미국, 영국, 자유 프랑스 대표들이 일본을 포함한 추축국의 ‘무조건 항복’을 전쟁의 목표로 정한 이후 루스벨트는 향후 패전국들이 상실할 식민지 지역의 처리 방안을 구체화 하게 되었다.<sup>25)</sup> 루스벨트의 구상은 유럽 열강이 해외 식민지를 경영하던 기존의 제국체제로 회귀하는 것이 불가능함을 전제하고 있다. 루스벨트는 유럽 열강들의 옛 식민지 회복시도가 세계대전이 종식된 후 또 다른 국지적 전쟁들을 야기할 가능성을 직시하였다.<sup>26)</sup> 그는 카

24) 루스벨트의 신탁통치 구상의 기원에 대한 자세한 연구는 다음을 참조. John J. Sebrega, “The Anticolonial Policies of Franklin D. Roosevelt: A Reappraisal”, *Political Science Quarterly* 101, no. 1 (1996), 65-84; 이주천, “루스벨트 행정부의 신탁통치 구상과 대한정책”, 『미국사연구』 8집(1998), 224-225.

25) Brian Farrell, “Symbol of Paradox: The Casablanca Conference 1943”, *Canadian Journal of History* 18 (1993), 21-40.

사블랑카 회담 당시 “프랑스인들, 영국인들, 네덜란드인들의 단시안적인 욕심이 없었더라면” 미국인들이 태평양에서 죽어가지 않았을 것이라면서, “우리가 그들이 온전히 다시 그 일을 하도록 허락해야 하는가?”라고 부정적 견해를 피력한 바 있다.<sup>27)</sup>

루스벨트가 구상한 전후 국제질서는 대서양 헌장(The Atlantic Charter, 1941. 8)에서 그 방향성이 제시된 바 있다. 대서양 헌장 제1조에서 미국과 영국 정상은 양국이 “영토나 기타 어떤 세력 확장도 추구하지 않을 것”임을 밝혀 식민주의로의 복귀를 부정하였고, 제3조에서는 “주권과 자치정부를 강제적으로 빼앗겼던 이들에게 그것을 회복시킬 것”을 천명하여 식민지 지역의 궁극적인 독립을 지지하였다. 그리고 이러한 목적의 달성을 위해 제8조에서는 “좀 더 광범위하고 항구적인 일반 안보 체제의 수립”을 언급하였는데, 이는 전후 ‘국제연합’(the United Nations)과 같은 국제기구 수립과 그것을 통한 신질서 유지를 염두에 둔 표현이었다.<sup>28)</sup> 이러한 국제질서는 미국, 영국, 중국, 소련 등 강대국의 협력을 전제하고 있다. 루스벨트는 새로운 국제기구가 윌슨 식의 이상주의(Wilsonian Idealism)에 경도되지 않기 위해 강대국의 참여가 실질적으로 담보되어야 한다고 생각하였으며, 옛 식민통치가 종식된 후 토착 세력들 간의 주도권 다툼 및 주변 국가의 이해관계 충돌로 야기될 수 있는 혼란을 피하기 위해서도 미국, 영국, 중국, 소련 등의 협력으로 지지되는 국제 질서가 필요하다고 보았다.<sup>29)</sup> 이 계획에 따르면 식민지 지역들은 이들 국가의 합의에 의한 신탁통치 기간을

26) Sebrega, “The Anticolonial Policies of Franklin D. Roosevelt”, 66.

27) Elliott Roosevelt, *As He Saw It* (New York: Duell, Sloan and Pearce, 1946), 114-115.

28) Samuel Rosenman, ed., *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol.10 (1938-1950), 314, (접속날짜 2017년 9월 25일), <http://www.americanhistory.or.kr/book/link/d-19412.htm>.

29) John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947* (New York: Columbia University Press, 1972), 24.

거처 스스로 통치할 수 있는 기반을 갖추게 될 때 독립을 얻게 될 것이었다.

따라서 루스벨트 행정부는 영국뿐 아니라 소련 및 중국과의 대화에 상당한 공을 들였다. 상술된 것처럼 스탈린은 서방국가들의 카이로 회담에 제안에 대해 소극적인 태도를 보였다. 스탈린도 회담의 필요성 자체를 부정한 것은 아니었지만 1943년 7~8월에는 쿠르스크에서 독일의 공격을 막아야 하는 급박한 상황 속에 있었기 때문에, 이 이슈 자체에 신경을 쓸 여력이 없었다.<sup>30)</sup> 그리고 독일의 하계 대공세가 끝난 이후에도 스탈린은 매일 상황을 통제해야 한다는 이유로 모스크바로 직접 전신 송부가 가능한 테헤란을 회의 장소로 주장하였다.<sup>31)</sup> 그럼에도 이후 루스벨트가 보인 태도는 그가 소련과의 대화에 얼마나 많은 의미를 두었는지를 짐작하게 해준다. 루스벨트는 11월에 있는 미국의회 회기 동안 법안에 대해 승인 혹은 거부를 표명한 실제 문서(physical document)를 의회에 10일 내에 보낼 수 있는 거리에 있어야 하는 법률조항을 스탈린에게 자세히 설명하며 자신의 제안을 재고해 달라고 요청하였다. 루스벨트는 자신도 미국 정부에 대해 의무가 있음을 기억해 달라고 “간청”(beg) 하였으며, 스탈린은 러시아에서 오는 데 600km 밖에 걸리지 않지만, 자신은 미국에서 6000km로나 여행해야 하지 않느냐는 감정적인 호소까지 병행하였다.<sup>32)</sup> 스탈린은 이러한 요청을 다시 한 번 무시하였지만, 그럼에도 불구하고 루스벨트는 소련과의 대화에 미련을 버리지 못하였다. 루스벨트는 스탈린에게서 명확한 답변을 아직 듣지 못한 상황에서 다시 전보를 보내 그가 못 온다면 대신 외무장관 바체슬라프 몰로토프(Vyacheslav Molotov)라도 카이로로 보내

30) Geoffrey Roberts, *Stalin's Wars: From World War to Cold War, 1939-1953* (New Haven: Yale University Press, 2006), 176-177.

31) “Marshal Stalin to President Roosevelt” (19 Oct 43), FRUS, 33.

32) “President Roosevelt to Prime Minister” (21 Oct 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 274-275.

달라고 요청하였다.<sup>33)</sup>

루스벨트는 소련뿐 아니라 중국도 아시아에서 일본이 사라진 공백을 메울 4번째 강대국으로 대하려 했다. 처칠이 냉소적으로 묘사한 것처럼 미국인들의 눈에 이미 중국은 “세계열강들 중 하나”로 보이고 있었고, 그 지도자 장제스는 “새로운 아시아의 챔피언”으로 여겨지고 있었다.<sup>34)</sup> 처칠도 인정했듯이 장제스는 강력한 반공주의자였고, 일본의 침략으로부터 가장 오랫동안 중국을 방어한 인물이었다. 중요한 것은 이런 이유로 미국 정가에서는 그가 전후 네 번째 열강의 수뇌가 될 것이라는 믿음이 존재했다는 사실이다.<sup>35)</sup> 루스벨트의 전폭적인 지지로 중국은 1942년 1월 제1차 워싱턴 회담(The First Washington Conference)에 참석하여 4대 강대국의 일원으로서 ‘국제연합선언’ (Declaration by United Nations)에 서명할 수 있었다.<sup>36)</sup> 미국은 또한 같은 해 10월 모스크바에서 열린 미·영·소 외무장관 회담에 모스크바 주재 중국대사 푸빙창(Fu Bingchang)을 초대해 모스크바 선언에 서명할 수 있도록 배려하였다. 여기서 더 나아가 1943년 6월 30일 루스벨트는 장제스에게 전보를 보내 그해 가을에 회담을 개최하자고 직접 제안하기에 이르렀다.<sup>37)</sup> 그리고 상술한 것처럼 스탈린이 중국 대표와의 만남을 거부하자, 미·영·중·소의 회담을 카이로와 테헤란 회담으로 분리해서까지 중국 지도자와의 회담을 추진하였다.<sup>38)</sup>

영국은 가장 중요한 동맹국인 미국의 전후체제 구상을 큰 틀에서 수

33) “President Roosevelt to Prime Minister” (27 Oct 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 279.

34) Churchill, *The History of Second World War*, V, 290.

35) Ibid.

36) Ma Xiaohua, *The Sino-American Alliance during World War II and the Lifting of the Chinese Exclusion Acts* (London: Routledge, 2003), 203-204.

37) “President Roosevelt to Generalissimo Chiang” (30 Jun 43), FRUS, 13.

38) 스탈린은 아직 일본과 전쟁상태가 아니기 때문에 중국과 접촉하는 것에 부담을 느꼈을 것으로 추측된다. Churchill, *The History of Second World War*, V, 284.

용하였다. 그러나 국제신탁통치가 일정 시기가 지나면 식민지를 독립 시키는 것을 목표로 하고 있고, 이는 영국이 보유한 식민지의 미래에도 영향을 끼칠 수 있기 때문에 기본적으로 미국과 긴장관계를 유지할 수밖에 없었다.<sup>39)</sup> 영국 외무장관 앤소니 이든(Anthony Eden)은 루스벨트가 전후 질서를 구상하고 있는 과정을 “다이너마이트 공을 가지고 하는 곡예”로 평가절하하면서, 루스벨트가 자신이 하고 있는 행위의 “특성을 이해하지 못하고 있는 것”이 더 큰 문제라고 꼬집었다.<sup>40)</sup> 영국은 특히 루스벨트가 내비치던 반식민주의에 대해서 민감한 반응을 보였다. 예를 들어, 처칠은 ‘대서양헌장’에서 루스벨트가 제시한 민족자결권에 공식적으로는 동의했지만, 같은 해 9월의 연설에서는 그 의미를 의도적으로 축소하였다. 그는 “모든 국민들이 자신들이 그 안에서 살아갈 정부의 형태를 결정할 권리”(the right of all peoples to choose the form of government under which they will live)를 규정한 제3조는 유럽 내 독일 점령지에 한정되는 것이지, 영제국을 이루는 국가들에게는 적용되지 않는다고 해석하였다.<sup>41)</sup> 다음 장에서 살펴 볼 것처럼, 양국의 견해 차이는 카이로 회담 준비 과정뿐 아니라 선언문 작성 과정에 이르기까지 지속되었다.

미국뿐 아니라 영국도 소련과 중국을 전후 체제 수립의 주요 구성원으로 바라본 점에서는 동일했다. 공산주의와 스탈린에 대해 뿌리 깊은 불신을 가지고 있었던 처칠도 소련이 대독일전에서 수행하는 역할을 생각할 때 그들을 파트너로 인정하지 않을 수 없다고 생각하였고, 퀘벡 회담 이후로는 영미 정상 간의 주요 군사작전 관련 결정사항을 소련에

39) Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull* (2vols, New York: Macmillan Company, 1948) II, 1597.

40) Anthony Eden, *The Reckoning: the Memoirs of Anthony Eden, Earl of Avon* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), 433.

41) Neta Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 297.

제공하는 것에 합의하였다.<sup>42)</sup> 그러나 이것이 전후 신질서 속에서 소련과 중국이 어떠한 위치를 차지해야 하는지에 대해서까지 영미 양국 간에 합의가 이뤄졌음을 의미하지는 않았다. 미국과 달리 영국이 전쟁을 수행하는 과정과 전후 새로운 국제질서를 설계하는 데 있어서 가장 중요하게 생각한 것은 영미 양국 간의 의견 일치와 긴밀한 공조였다. 그래서 1943년 10월 말, 루스벨트가 소련 대표를 카이로 회담에 초청한 것을 알게 된 처칠은 이에 강력히 반발하였다. 표면적으로는 이탈리아 전선과 오버로드 전장에 참여하지 않을 소련군의 대표를 논의 과정에 참여시키는 것이 부당하며 영어를 유창하게 말 할 수 있는 소련군 고위 지휘관이 없으므로 회담이 방해받을 것이라는 이유를 들었지만, 그가 진정 두려워 한 것은 향후 영국과 미국 사이의 모든 회담에 소련이 관여하여 양국의 소통이 방해받는 상황이었다.<sup>43)</sup> 며칠 후 처칠은 미국과의 공조관계를 고려해 마지못해 루스벨트의 제안을 수용했지만, 이 경우에도 영미 양국 회담에 방해가 되지 않도록 몰로토프가 회담 첫날이 아닌 마지막 날에 도착해야 한다는 조건을 달았다.<sup>44)</sup>

영국이 소련에 대하여 보였던 태도는 또 다른 강대국 후보인 중국에도 적용되는 것이었다. 처칠은 루스벨트와 달리 일본과의 전쟁 상황, 국공(國共)내전 등을 고려할 때 국민당 정부가 다른 열강에 비해 세계 대전에서 맡아야 할 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다고 평가하였다.<sup>45)</sup> 영미 간의 협력을 전쟁진행 및 국제질서 구상에 가장 중요한 축

42) Office, U.S. Secretary, *Quadrant Conference, August 1943*, 388-389.

43) "Former Naval Person to President Roosevelt" (27 Oct 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 279-280.

44) 결과적으로 몰로토프의 카이로 회담 참석문제는 루스벨트가 장제스를 초청하자 스탈린이 소련 대표단 파견을 취소함으로 일단락되었다. "Prime Minister to President Roosevelt" (12 Nov 43) in Churchill, *The History of Second World War*, V, 284.

45) Herbert Feis, *The China Tangle: The American Effort in China from Pearl Harbor to the Marshall Mission* (Princeton: Princeton University Press, 1953), 209-210.

으로 생각했던 영국의 기존 입장에서는 카이로 회담에 장제스가 등장한 것이 그리 반가운 요소는 아니었다. 처칠의 우려대로 실제로 회담이 시작되자, “그들(중국 대표단)의 등장은 불가피하게 그들의 존재를 우리(영국과 미국)의 논의 속으로 끌어들었다.” 카이로 회담에서 처칠에게 중국 관련 이슈는 영국이 가장 중요하게 여기는 대외 관계인 “영국과 미국 관리들의 담화”를 “슬프게도… 분산시키는” 요소에 가까웠다. 그것은 전통적 우방과의 관계에 비하면 “길고, 복잡하고, 중요하지 않은” 종속변수에 불과해 보였다.<sup>46)</sup>

중국이 전후 세계 질서 속에서 행할 역할에 대한 영국과 미국의 입장 차이는 대일본전쟁에 어느 정도의 중요성을 둘 것인가의 문제에서도 드러난다. 당시 중국은 버마전선에서 일본을 패퇴시키기 위해 연합군이 “(중국의) 지상 작전과 동시에 상륙작전에 착수할 것”을 요청하였고, 처칠이 보기에 “인도-중국 전선에 대해 과장된 시각을 가지고 있었던” 루스벨트는 “몇 달 안에 뱅갈 만에서 대규모 상륙작전을 시행할 것”을 약속하였다.<sup>47)</sup> 그러나 유럽전선에서의 작전을 다른 모든 전역의 작전보다 더 중요하게 바라보았던 영국은 중국이 과도히 상륙함을 요구해 서유럽과 지중해의 군사작전에 지장을 줄 것을 염려하였다. 그래서 처칠은 중국군의 지상 작전을 영국 해군의 상륙작전으로 지원해 달라는 장제스의 요구를 거절하고 함선 몇 척을 지원하는 선에서 연합국의 의무를 마치려 했다.<sup>48)</sup>

미국의 입장에서 보면 카이로 회담은 오래된 파트너인 영국뿐 아니라 국제신탁통치를 통한 전후 세계질서를 같이 정립해 나갈 주요 국가인 중국과도 의견을 조율하기 위한 행사였다. 그러나 카이로 회담에서 영국은 스탈린을 만나기전 여러 군사적, 국제정치적 이슈에 대한 영미간의 입장을 조율하는 것에 더 큰 중요성을 두고 있었다. 카이로 회담

46) Churchill, *The History of Second World War*, V, 282, 289.

47) Ibid., 289-290.

48) Ibid., 290.

과정에서 영국·중국 정상회담은 사적인 친교 모임에 가까웠던 반면, 미국·중국 회담에서 동아시아의 미래에 대한 중요한 결정의 초안이 잡혔던 것은 이런 맥락에서 보면 전혀 뜻밖의 결과는 아니었다. 다음 장에서 살펴볼 카이로 선언의 내용은 전후 국제질서 수립의 측면에서 중국의 역할과 식민지 독립을 바라보는 영미 양국의 견해차가 반영된 결과이기도 하다.

#### 4. 카이로 선언문의 도출

1943년 12월 1일에 공식 발표된 카이로 선언의 내용은 크게 보면 대일본전에 대한 연합국의 의지 표명 그리고 전후 영토 처분문제에 대한 공동의 합의 사항으로 나뉜다. 그리고 영토 조항은 다시 태평양 도서, 중국, 한국 관련 조항으로 나뉘 볼 수 있다.<sup>49)</sup> 대부분의 협정문이 그러듯이, 카이로 선언문의 내용도 상이한 입장을 가진 각국의 공동인식의 최대치를 반영하고 있다. 그래서 회담 당사국들의 상이한 군사전략과 국제정치적 구상들이 고려되었을 때, 선언문 협의 과정 속에서 나온 각국의 주장과 그것들이 조율된 선언문이 가지는 정치적 함의가 이해될 수 있다.

예를 들어, 대일본전 관련 조항에서 “세 연합국은 그들의 잔혹한 적

49) 국내 학자 장박진의 경우 카이로 선언 내 영토 조항이 태평양 도서, 중국, 한국 관련 조항 외에 ‘폭력과 탐욕으로 인해 약탈한 지역’을 별도의 항목으로 나누고 있다고 주장한다.(장박진, “카이로선언의 기초와 한반도 독립 조항의 의미-전후 단순 분리 독립의 기원”, 『동북아역사논총』54호(2016), 250) 그러나 필자는 중국과 한국 관련 조항 사이에 있는 “일본은 폭력과 탐욕으로 약탈한 모든 다른 영토에서도 축출될 것이다”(Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed)라는 이 문구가 특정 지역을 대상으로 하고 있지 않은 점과, 이 구절의 ‘폭력’, ‘탐욕’, ‘약탈’과 같은 표현이 한국의 상황과 연결된다는 점에서 별도의 항목으로 구분하지 않았다.

들에게 해상과 육지와 그리고 영공을 통해 끊임없는 압박을 가한다는 그들의 결의를 표명”(The Three Great Allies expressed their resolve to bring unrelenting pressure against their brutal enemies by sea, land, and air) 하면서, “세 연합국이 일본의 침략을 억제하고 처벌하기 위해 이 전쟁을 치루고 있음”(The Three Great Allies are fighting this war to restrain and punish the aggression of Japan)을 천명하였다.<sup>50)</sup> 이러한 문구들은 일차적으로 대일본전에 임하는 연합군의 굳은 의지와 전쟁의 목표를 표명하는 수사로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 회담 준비과정에서 노출된 오버로드 작전과 대일본전 사이의 군사적 우선순위를 둘러싼 연합국들 간의 이견을 고려하면, 이 문구가 카이로 회담에서 연합국 수뇌부들이 대일본전의 중요성에 대해 공감하는 수준의 변화를 반영하고 있음을 감지할 수 있다. 또한 버마 전선에서 상륙작전의 시기와 방식을 둘러싸고 미국, 영국, 중국 사이에 나타난 의견의 불일치는 이 선언문에 표명된 전면적 대일전이라는 범위와 일본의 완전한 항복이라는 목적이 세 강대국 사이에 합의된 최소한의 공동인식이었음을 부각시킨다.

세 연합국은 영토조항 중 중국관련 조항에서 만주, 대만, 평후제도(The Pescadores)<sup>51)</sup>를 열거하며 “일본이 중국으로부터 탈취한 모든 영토를... 중화민국에 반환하는 것”(all the territories Japan has stolen from the Chinese... shall be restored to the Republic of China)을 전쟁의 목표 중 하나로 제시하였다.<sup>52)</sup> 이는 기본적으로 동아시아에서 오랫동안 대일본전을 담당하며 수많은 인적, 물적 희생을 감당한 중국이 승전의 대가로 회복할 지역에 대한 예시이다. 그러

50) “Final Text of the Communiqué”, FRUS, 448. 이 장에서는 카이로 선언의 문구에 대한 명확한 이해를 위해 국문 인용 외에 영어 원문 또한 소개하도록 하겠다.

51) 대만 섬에서 서쪽으로 약 50km 떨어져 있는 대만 해협 상의 군도를 말함.

52) “Final Text of the Communiqué”, FRUS, 448.

나 전후 수립될 국제질서 속의 중국의 위상에 대한 연합국 사이의 이견을 고려해 보면, 중국의 국제정치적 중요성에 대한 합의의 정도를 반영하는 표현으로도 볼 수 있을 것이다. 영국 외무차관 알렉산더 캐도건(Alexander Cadogan)은 11월 26일에 카이로 선언의 최종문구를 다듬는 과정에서 일본의 다른 점령 지역과 달리 만주, 대만, 평후 제도를 중국에 귀속하도록 명시한 것에 이의를 제기하였고, 미국 초안에 있는 “이 지역들이... 당연히 중화민국으로 반환된다”(the territory... will of course be returned to the Republic of China)는 구절을 단순히 일본의 영토 포기를 규정하는 수준으로 낮추자고 주장하기도 했다.<sup>53)</sup> 중국의 국제적 위상에 대한 영국의 기존 입장을 반영하는 그의 주장은 다른 국가들에 의해 거부되었고, 앞서 본 것처럼 실제 선언문 속에는 중국의 이익이 반영된 문구가 들어갔다. 미국, 영국 뿐 아니라, 소련과 중국을 포함한 강대국의 합의에 의한 국제질서라는 미국의 구상에 대해 이견이 존재했음에도, 영국은 궁극적으로 대일본전에서 중국을 대등한 파트너로 인정하고 그에 상응하는 대가 지불을 거부할 수는 없었다.

마찬가지로 한국 독립 관련조항도 연합국들이 군사전략과 전후체제 구상에서 보인 입장의 차이를 고려했을 때 그 의의와 한계가 좀 더 분명히 이해될 수 있다. 그동안 미국과 중국의 정상이 처음 만난 11월 23일에 누가 한국 독립 논의를 주도했는지에 대해 많은 연구가 있었지만, 사실 카이로 회담 이전부터 한국의 독립은 미국과 중국의 전후 신질서 구상에서 일정한 크기의 자리를 차지하고 있었다. 루스벨트 대통령은 1943년 3월 27일 영국 외무장관 이든을 만난 자리에서 전후 아시아 식민지 처리 문제를 거론하면서, 만주와 대만은 중국에게 돌려주되, 한국

53) 秦孝儀 主編, “國防最高委員會秘書長廳王寵惠自重慶呈蔣委員長關於開羅會議日誌附政治問題會商經過”, 『中華民國重要史料初編—對日抗戰時期第三編戰時外交(三)』, 中國國民黨中央委員會黨史委員會, 1981, 531-532.(장박진, “카이로 선언의 기초와 한반도 독립조항의 의미”, 266에서 재인용)

은 미국과 중국을 포함한 강대국이 참여하는 국제 신탁통치를 통해 독립시키는 계획을 밝힌 바 있다.<sup>54)</sup> 즉, 미국의 전후체제 구상 속에서 이미 한반도는 일본 패망이라는 목적 달성 후 신탁통치를 거쳐 독립될 지역으로 방향이 잡혀져 있었다. 중국의 입장에서 보면 그들은 중일전쟁에서 수세에 몰려 있다가 진주만 기습 이후 추축국에 전쟁을 선포함으로써 연합국의 일원이 되었고, 이후 제1차 워싱턴 회의(1942)에 참여해 ‘국제연합선언’을 발표하고, 모스크바 외무장관 회담에도 참여하여 4개국 선언에 서명하는 등 세계열강 중 하나로 적극적인 역할을 수행하려는 노력을 보이고 있었다. 그 연장선에서 중국은 한국의 미래를 결정하는 과정에 있어서도 주도적 역할을 행하려는 입장을 가지고 있었다. 찰스 돕스(Charles M. Dobbs)가 평가했듯이 중국의 입장에서도 한국의 독립은 전후 지역패권 회복전략의 일부분으로서 중요한 위치를 차지하고 있었다.<sup>55)</sup>

물론 루스벨트의 국제 신탁통치라는 포괄적 해법이 적용될 여러 지역 중 하나에 불과하던 한반도가 카이로 회담에서 주요 이슈 중 하나로 다뤄지는 데 있어 장제스의 역할 자체를 부정할 수는 없을 것이다. 11월 23일에 있었던 미국·중국 회담에서 루스벨트 대통령이 타이와 인도네시아 등 여러 식민지 지역의 미래를 거론하자, 그것에 더하여 한국 독립의 필요성을 강조했던 것은 장제스였다.<sup>56)</sup> 또한 이날 있었던 양 정상의 대화내용이 일본에 대한 압박(pressure), 억제와 처벌(restrain and punish)이라는 강력한 군사적 용어로 표명되고, 한국의 ‘독립’(independence)이라는 명시적 언어에 담기는 데는 미 대통령 특별

54) “Memorandum of Conversation, by the Secretary of State” (27 Mar 43), FRUS: Diplomatic Papers, The British Commonwealth, Eastern Europe, the Far East, Volume III, 37.

55) Charles M. Dobbs, *The Unwanted Symbol: American Foreign Policy, The Cold War and Korea: 1945~1950* (Kent: Kent State University Press, 1981), 203.

56) “Roosevelt-Chiang dinner meeting, 8 p.m.” (Chinese Summary Record), FRUS, 324.

보좌관인 홉킨스의 역할도 있었다.<sup>57)</sup> 또한 홉킨스는 태평양 도서, 만주, 대만과 같은 문단에서 한국을 언급하였지만, 중국 관련 문단과 구별된 별도의 문단에 한국 독립 조항을 위치시키도록 지시한 것은 루스벨트 대통령이었다.<sup>58)</sup> 최영호는 한국이 만주나 대만과 같이 중국에 반환될 영토가 아니라 전후에 독립될 지역이기 때문에 루스벨트가 이를 독립된 문단에서 다루려 했다고 설명한 바 있다.<sup>59)</sup> 이렇게 카이로 회담에서 한국 독립이 주요 의제로 다루지고, 적절한 용어를 통해 다른 내용과 구별된 조항으로 선언문에 들어가게 된 과정에는 여러 역사적 인물의 역할이 존재하였다. 그럼에도 이들이 수행했던 각각의 역할은 분명 각국이 구상하고 있던 군사전략과 전후 국제질서에 관한 입장 속에서 만들어진 것이었다.

이는 한국 독립조항에 대한 영국의 입장을 이해하는 데도 유용한 접근방식이다. 미국과 중국이 큰 틀에서 한국의 독립을 중시하고 지지할 이유가 있었던 반면, 영국은 기본적으로 한반도 문제에 무관심하였으며, 더 나아가 루스벨트의 국제신탁통치를 통한 식민지 처리 방안이 자국 식민지가 산재한 아프리카, 아시아에 적용되는 것에는 민감한 반응을 보였다. 이미 퀘벡 회담에서 이튼은 미국 측이 국제신탁통치안을 설명하면서 사용하는 ‘독립’이라는 용어에 대해 상당히 부정적인 반응을 보인 바 있다.<sup>60)</sup> 이런 입장의 연장선에서 카이로 회담 당시 외무차관 캐도건은 영국 정부가 한국 문제에 아직 구체적인 결론을 내리지 못했다는 이유로, 한반도 문제에 연합국이 항구적인 결정이 내리는 것을 최대한 지연시키려 하였다.<sup>61)</sup>

57) “American Draft of the Communiqué, With Amendments by the President’s Special Assistant (Hopkins)”, FURS, 1943, 401-402.

58) “Revised American Draft of the Communiqué”, FURS, 1943, 403.

59) 최영호, “카이로선언의 국제정치적 의미”, 73.

60) Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, II, 1237.

61) 秦孝儀 主編, “國防最高委員會秘書長廳王寵惠自重慶呈蔣委員長關於開羅會議日誌附政治問題會商經過”, 531-532.

미국·중국 정상의 회담 이후 홉킨스 보좌관은 “우리는 일본에 의한 한국인들의 비참한 노예상태를 기억하고 일본 패망 후 가능한 가장 이른 시기에 이 나라가 자유 독립국이 되도록 결의하였다”(We are mindful of the treacherous enslavement of the people of Korea by Japan, and are determined that that country, at the earliest possible moment after the downfall of Japan, shall become a free and independent country)라는 초안 문구를 마련한 바 있다.<sup>62)</sup> 이는 한반도에 대한 이해관계가 어느 정도 일치하는 미국과 중국 정상의 공통된 인식을 반영하고 있다. 그러나 25일 양국의 합의가 담긴 초안을 받은 영국은 자국의 전후 국제질서 구상에 어긋나는 부분에 대해 대대적인 수정을 가했다. 예를 들어, 홉킨스의 초안에 있던 “일본에 의한 한국인의 비참한 노예 상태”는 단순히 “한국인의 노예 상태”(the enslavement of the people of Korea)로 바뀌어, 노예 상태의 정도에 대한 묘사와 그 가해 주체가 사라져 모호성이 더해졌다. 한국의 독립시기 또한 열강의 이해관계에 따라 계속 변화였다. 당시 미국 관리들은 한국의 신탁통치를 1951년 정도에 종결할 계획을 논의 중이었고 홉킨스는 이를 반영하여 “가능한 한 빠른 시일에”(at the earliest possible moment)라는 표현을 썼다.<sup>63)</sup> 그러나 개인적으로 한국의 독립에 더 긴 신탁통치의 기간이 필요하다고 느낀 루스벨트에 의해 “적절한 시기에”(at the proper moment)로 이 문구가 수정되었고,<sup>64)</sup> 식민지 독립에 가장 소극적이었던 영국대표단이 다시 한 번 “적절한 절차를 거

62) “American Draft of the Communiqué, With Amendments by the President’s Special Assistant (Hopkins)”, FURS, 401-402.

63) C. L. Hoag, *American Military Government in Korea: War Policy and the First Year of Occupation, 1941-1946, Unpublished Draft Manuscript Produced under the Auspices of the OCMH* (Department of Army, 1970), 339; “American Draft of the Communiqué, With Amendments by the President’s Special Assistant (Hopkins)”, FURS, 401-402.

64) “Revised American Draft of the Communiqué”, FRUS, 402-403.

쳐”(in due course)로 더 모호하게 바꾸었다.<sup>65)</sup>

이런 점에서 보면 카이로 선언에 담긴 대일본전에 대한 연합국의 결의, 태평양 도서 및 중국 관련 영토 조정 조항, 그리고 한국의 독립 관련 선언은 제2차 세계대전 이후 국제질서에 대해 각기 다른 견해를 가졌던 세 연합국이 공유했던 인식과 이해관계의 최대치의 표현이었다. 이런 점에서 연합국의 상이한 군사전략과 국제질서 구상이 충돌하고, 조율되고, 합의되는 과정을 고찰하는 것은 카이로 선언문의 정치적 함의의 해석을 심화하며, 특히 한국을 포함한 식민지들의 독립 시점과 방식에 대한 불완전한 문구가 탄생한 근원적인 원인을 이해하도록 돕는다.

## 5. 결 론

1943년 중반 연합국은 오버로드 작전의 세부사항에 합의하고 더 나아가 대일본전의 작전 계획을 조율할 필요성을 느끼고 있었다. 카이로 회담은 기본적으로 이런 사항을 논의하기 위한 전시작전 회의의 성격을 가지고 있었다. 그러나 회담이 진행되는 가운데 이런 군사전략적 요소들은 각국의 전후 국제질서 구상과 맞물리면서 갈등을 일으켰다. 미국이 국제 신탁통치 구상 속에서 소련 및 중국을 대등한 열강으로 대하려 한 반면, 영국은 강력한 영미 동맹에 기초하여 이들 국가들을 다루려 하였다. 또한 미국의 국제신탁통치 구상은 궁극적으로 식민지의 독립을 전제하는 것이었지만, 영국은 자국 식민지에 끼칠 영향을 두려워

65) “British Draft of the Communiqué”, FRUS, 403. 영국 측 수정안에서는 한국 관련 부분뿐 아니라 식민지 영토조정 부분에서도 “일본이 점령한 태평양 도서”(the islands in the Pacific which have been occupied by the Japanese)로 포괄적으로 표현된 부분을 “1914년 제1차 세계대전 발발 이후 일본이 점령한 도서”(the islands in the Pacific which she has seized or occupied since the beginning of the first World War in 1914)로 한정하여 외세에 의해 점령된 모든 지역을 의미하는 것으로 오해되지 않도록 했다.

하여 식민지 독립에 소극적인 입장을 보였다. 그리고 연합국의 일원으로서 국제무대에 복귀한 중국은 지역적 패권을 회복하기 위해 동아시아 지역의 전후 처리 문제에서 주도적 역할을 수행하려 하였다.

이렇게 상이한 입장을 가진 연합국들은 카이로 회담을 통해 대일본전에 군사적 중요성을 다시 부여하고, 중국을 이 전쟁의 중요한 파트너로 인정하였으며, 한국을 포함한 일본 점령지역에 자유와 독립을 부여하는 것으로 방향을 설정하게 되었다. 그리고 이 연장선에서 카이로 선언문은 전면적인 대일본전의 승리 이후 태평양 도서와 동아시아 여러 지역의 본국 귀속과 한국의 독립을 약속함으로써 많은 국가들에게 중요한 의미를 갖는 문서가 될 수 있었다.

카이로 선언의 군사전략적, 국제정치적 의미의 종합적 고찰은 이 선언이 식민지인에게 희망을 주는 내용을 포함하게 된 이유뿐 아니라 그 희망이 불완전했던 이유를 이해하는 데도 중요하다. 각국의 군사적, 국제정치적 이해관계가 조율된 공통분모인 선언문은 열강의 입장 차이만큼이나 모호하게 표현될 수밖에 없었고, 식민지 독립의 세부 방식에 대한 선언문 내용의 불명확성은 향후 이 지역 국가들이 겪을 불완전한 독립의 원인이 되었다.

카이로 선언은 그 자체로 동아시아 국가들의 운명에 영향을 끼친 요소이면서 동시에 강대국들의 군사전략, 국제정치적 전략들이 조율된 결과물이기도 하다. 그 동안 많은 연구들이 “누가 한국 및 동아시아의 미래의 결정과정을 주도했는가”라는 질문을 던지며 첫 번째 측면을 강조하였지만, “이 지역의 미래가 ‘어떻게’ 조정 되었는가”라는 질문은 이 선언문의 이중적 중요성을 인식하도록 우리의 이해를 보완해 줄 것이다.

[원고투고일: 2017. 9. 29, 심사수정일: 2017. 11. 22, 게재확정일: 2017. 11. 23.]

주제어: 카이로 회담, 카이로 선언, 신탁통치, 민족자결, 한국 독립, 연합군, 군사전략, 전후 국제질서

## 〈참 고 문 헌〉

### 1차 연구사료

Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers,  
The British Commonwealth, Eastern Europe, the Far  
East

- “Memorandum of Conversation, by the Secretary of State”  
(27 Mar 43)

Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers,  
The Conferences at Cairo and Tehran

- “President Roosevelt to Generalissimo Chiang” (30 Jun 43)
- “Marshal Stalin to President Roosevelt” (19 Oct 43)
- “Roosevelt-Chiang dinner meeting, 8 p.m” (Chinese Summary  
Record)
- “American Draft of the Communiqué, With Amendments  
by the President’s Special Assistant (Hopkins)”
- “Revised American Draft of the Communiqué”
- “British Draft of the Communiqué”
- “Final Text of the Communiqué”

Office, U.S. Secretary, Office of the Combined Chiefs of Staff,  
*Quadrant Conference, August 1943: Papers and  
Minutes of Meetings* (Joint History Office, 1943)

Winston Churchill, *The History of Second World War* (5vols,  
Boston: Houghton Muffin, 1951)

- “Prime Minister to Premier Stalin” (25 Sep 43)
- “President Roosevelt to Prime Minister” (21 Oct 43)
- “President Roosevelt to Prime Minister” (22 Oct 43)
- “Former Naval Person to President Roosevelt” (27 Oct 43)
- “President Roosevelt to Prime Minister” (27 Oct 43)
- “Prime Minister to Field-Marshal Dill” (8 Nov 43)
- “Prime Minister to President Roosevelt” (12 Nov 43)

“Text of Premier Churchill's Address”, *The Evening Citizen*, Ottawa (31 Aug 1943) (접속날짜 2017년 7월 9일),  
[https://news.google.com/newspapers?id=JvouAAAAIBAJ  
&sjid=8dsFAAAAIBA&pg=3918%2C5496828](https://news.google.com/newspapers?id=JvouAAAAIBAJ&sjid=8dsFAAAAIBA&pg=3918%2C5496828).

## 2차 연구사료

신용하, “열강의 한국 남북분단 및 신탁통치 정책과 백범 김구의 노선(1943-45)”, 『백범과 민족운동연구』 3집(2005):7-43

장박진, “카이로선언의 기초와 한반도 독립 조항의 의미-전후 단순 분리 독립의 기원”, 『동북아역사논총』 54호(2016):247-289

정병준, “카이로회담의 한국 문제 논의와 카이로선언 한국조항의 작성과정”, 『역사비평』 107호(2014):307-347

정일화, 『대한민국 독립의 문 카이로 선언』, 서울: 선한약속, 2010

최영호, “카이로선언의 국제정치적 의미”, 『영토해양연구』 5집(2013): 56-85

Crawford, Neta, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002)

Dewaters, Diane K., *The World War II Conferences in Washington, D.C. and Quebec City: Franklin D. Roosevelt and Winston S. Churchill* (Austin: University of Texas Press, 2008)

Dobbs, Charles M., *The Unwanted Symbol: American Foreign Policy, The Cold War and Korea: 1945~1950* (Kent: Kent State University Press, 1981)

Eden, Anthony, *The Reckoning; the Memoirs of Anthony Eden, Earl of Avon* (Boston: Houghton Mifflin, 1965)

- Farrell, Brian, “Symbol of Paradox: The Casablanca Conference 1943”, *Canadian Journal of History* 18 (1993):21-40
- Feis, Herbert, *The China Tangle: The American Effort in China from Pearl Harbor to the Marshall Mission* (Princeton: Princeton University Press, 1953)
- \_\_\_\_\_, *Churchill Roosevelt Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought* (Princeton: Princeton University Press, 1957)
- Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947* (New York: Columbia University Press, 1972)
- Hoag, C. L., *American Military Government in Korea: War Policy and the First Year of Occupation, 1941~1946, Unpublished Draft Manuscript Produced under the Auspices of the OCMH* (Department of Army, 1970)
- Hull, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull* (2vols, New York: Macmillan Company, 1948)
- Oliver, Robert T., *Syngman Rhee, The Man Behind the Myth* (New York: Dodd Mead and Company, 1954)
- Leighton, Richard M., “Overlord versus the Mediterranean at the Cairo-Teheran Conferences”, Kent Roberts Greenfield, ed., *Command Decisions* (United States Army Center of Military History, 1959)
- Liu Xiaoyuan, “Sino-American Diplomacy over Korea during World War II”, *The Journal of American-East Asian Relations* 1 (1992):223-64
- Ma Xiaohua, *The Sino-American Alliance during World War II and the Lifting of the Chinese Exclusion Acts* (London: Routledge, 2003)

- Roberts, Geoffrey, *Stalin's Wars: From World War to Cold War, 1939-1953* (New Haven: Yale University Press, 2006)
- Roosevelt, Elliott, *As He Saw It* (New York: Duell, Sloan and Pearce, 1946)
- Rosenman, Samuel, ed., *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol.10 (1938-1950), 314, (접속 날짜 2017년 9월 25일),  
<http://www.americanhistory.or.kr/book/link/d-19412.htm>
- Sebrega, John J., "The Anticolonial Policies of Franklin D. Roosevelt: A Reappraisal", *Political Science Quarterly* 101, no. 1 (1996):65-84
- 殷燕軍, 『日中講和の研究-戦後日中関係の原点』, 柏書房, 2007
- 秦孝儀 主編, “國防最高委員會秘書長廳王寵惠自重慶呈蔣委員長關於開羅會議日誌附一政治問題會商經過”, 『中華民國重要史料初編一對日抗戰時期第三編戰時外交(三)』, 中國國民黨中央委員會黨史委員會, 1981
- 胡春惠, 『韓國獨立運動在中國』, 中華民國史料研究中心, 1976

<Abstract>

## The Design of the Allies' Military Strategies and the Post-War Structure at the Cairo Conference of 1943

Yoon, Young-Hwi

For many Asian countries including Korea, the Cairo Conference has significant implications. At the Conference, leaders of the allied nations pledged to accede the occupied territory from Japan to China and grant the independence of Korea 'in due course'. The Cairo Declaration was reconfirmed at the Potsdam Declaration of 1945 and accepted by the Japanese after the war.

The previous studies have mainly focused on 'the Declaration' itself or its effects on the destiny of the East Asian countries. However, the allies' motivations for holding the conference, which underlay much of the Declaration, have not been a frequent theme of research. Many researchers have engaged in 'circular logic'; that is, they have emphasized the Declaration, assuming the Cairo Conference was held to discuss the destiny of several areas in East Asia.

The 'Foreign Relations of the United States' documents concerning the process of Conference's preparation offer a more comprehensive interpretation of its historical meaning, which the Declaration cannot fully demonstrate by itself. Firstly, heads of nations at Cairo in 1943 needed to establish a new international order in East Asia. There was a disagreement over the Chinese role in the post-war structure between the two Western leaders. The meaning of a passage in the Declaration, stating 'all the territories Japan has stolen from the Chinese... shall be restored', could be fully understood by considering these leaders' political intentions. The passage was prepared after the allies reconciled their ideas over this international political issue.

Moreover, due importance should be given to the military strategic aspects

of the Cairo Conference. In late 1943, the allied forces were laying plans for the recapture of Burma, while they had diverse opinions about the day on which an operation commenced and the extent of British military intervention on the Burmese front. They also showed different views over the Soviets' participation in future military operations against Japanese imperialism. Thus, the passage 'The Three Great Allies expressed their resolve to bring unrelenting pressure against their brutal enemies by sea, land, and air' expressed the greatest common factor among the three allied forces rather than a rhetorical comment.

In this sense, through a thorough investigation of the three great powers' motivations in terms of international-political and military purposes at the Conference, the historical meaning of the Declaration can be explained more comprehensively.

Keywords: the Cairo Conference, the Cairo Communiqué, Trusteeship, Self-determination, the Korean Independence, Military Strategy, the Post-war Structure