

Journal of Military History
2022, No. 123, pp.173-217
<https://doi.org/10.29212/mh.2022..123.173>
Printed in the Republic of Korea

퍼트남의 양면게임이론에 근거한 이승만의 반공포로 석방에 관한 재조명*

— 협상전략과 원셋의 변화를 중심으로 —

박재홍 | 육군대학 학생장교

- 목 차
1. 머리말
 2. 이론적 배경과 분석 틀
 3. 반공포로 석방과 원셋의 변화
 4. 협상에 영향을 미치는 3요소
 5. 맺음말

초 록 ‘반공포로 석방’ 이전 이승만은 협상을 유리하게 이끌기 위해 한반도 통일을 목표로 한 단독 군사행동과 북진통일론, 휴전 반대운동, 반미여론 확장을 통해 자국의 원셋을 축소하여 미국의 원

* 이 논문은 저자의 “이승만의 한미상호방위조약”, (석사학위연구, 국방대학교, : 2021)의 일부를 수정 보완하였음.

셋을 확대하고자 하였다. 그러나 미국은 이러한 이승만의 강경한 태도에 대하여 점차 위협을 느끼게 되었지만, 협상 체결에 대한 필요성을 갖는 단계로의 위협으로는 작용하지 못하였으며, 이에 따라 미국의 원셋은 확대되지 못하였다.

‘반공포로 석방’ 이전 이승만의 협상전략이 실패한 원인은 미국의 원셋을 확대하지 못했기 때문이었다. 미국은 공산주의 세력 확장을 막기 위해 한국에게 안보를 제공해야 하는 필요성은 갖고 있었지만, 상호방위조약 체결까지는 동기가 충분하지 않았다. 결국 이승만의 전략은 미국에게 어느 정도 수준의 위협이 되었지만, 미국이 원셋을 확대할 만큼 충분하고 실현 가능한 위협으로 작용하지 못하였다. 이승만이 1953년 6월 18일 ‘반공포로 석방’ 조치를 하기 이전까지 미국은 이승만을 설득하며 공산 측과 휴전협정을 체결할 계획을 하고 있었다.

그러나 이승만의 ‘반공포로 석방’ 이후 미국은 적극적으로 미국 내 비준 상황에 대해 언급하며 한국과의 상호방위조약 체결에 대한 적극성을 보였다. 따라서 이승만의 ‘반공포로 석방’이 미국의 원셋을 확대한 근거로 작용한 결과임을 도출할 수 있었으며, 이승만의 ‘반공포로 석방’이 이승만이 목표로 했던 한미상호방위조약 체결에 결정적인 계기를 마련하였다고 평가하였다.

이러한 측면에서 이승만의 ‘반공포로 석방’은 자국의 원셋은 축소하고 상대국의 원셋을 확대하여 협상에서 상대방보다 유리한 고지를 점령하고, 자국의 국가이익을 극대화하기 위해 구사한 협상전략의 하나의 사례로써 가치와 의의를 가진다.

주제어 : 퍼트넘 양면게임, 원셋, 한미상호방위조약,
반공포로 석방, 국가이익

(원고투고일 : 2021. 12. 19, 심사수정일 : 2022. 5. 19, 게재확정일 : 2022. 6. 2.)

1. 머리말

국가는 국가의 이익을 확보하기 위해서 다양한 수단을 활용하고 있다. 특히 미디어가 발달한 현대시대에서는 전쟁을 수단으로 하는 국가이익 확보는 국제사회의 큰 비난과 지탄의 대상이 된다. 따라서 앞으로 국가는 전쟁보다는 협상을 통해 이익을 확보하는 방안이 더욱 중요하게 될 것이다.

한편 약소국은 강대국에 비해 불리한 협상력을 갖는 것이 보편적이다. 같은 조건과 상황에서 힘의 논리에 의해 강자가 이익을 독식하는 것은 당연한 자연현상으로 볼 수 있다. 그러나 ‘같은 조건과 상황에서’라는 전제가 바뀌면 강자가 이익을 독식하는 당연한 상황이 바뀔 수 있음을 의미한다.

조건과 상황을 변화시키는 것을 협상력으로 본다면, 협상력으로 약자도 충분히 강자로부터 이익을 얻을 수 있는 상황을 가정할 수 있다.

국가이익에는 다양한 종류가 있지만, 특히 여러 국가이익 중에서 국가의 보존, 국민의 생명과 직접적인 관련이 있는 국가안보에 관한 사항은 무엇보다 중요하다. 그중 약소국이 강대국을 상대로 성공적인 협상 결과를 도출한 사례를 연구하는 것은 현 시대적 요구에 부합하다고 할 수 있을 것이다.

한국의 안보에서 가장 중요했던 사건은 단연 6·25전쟁이라고 할 수 있다. 그러나 6·25전쟁의 발발 원인과 경과에 관한 연구는 활발한 반면, 마지막 국가이익 쟁탈전의 최종장인 휴전 협상에 관한 연구는 상대적으로 매우 빈약한 편이다.

그중에서도 전쟁을 일으킨 북한뿐만 아니라 미국, 중국, 소련 등 강대국들이 국가이익을 확대하기 위해 전개한 대외적 요인에 관한

연구는 활발하지만, 우리가 국가이익을 지키기 위해 전개한 한국의 협상전략에 관한 연구는 휴전협정의 당사자로서 제외되었다는 이유로 한계점을 설정한 채, 큰 의미를 두지 않고 그에 관한 연구도 구체적으로 이루어지지 않고 있다.

6·25전쟁 이후 한국의 핵심적인 국가이익은 국가의 안전보장에 관한 것이었다. 침략을 받은 한국으로서는 다시는 외세에 의한 침략으로 나라가 피폐해지는 것만은 반드시 막아야 했다. 또한 국민들은 공산 세력에 대한 두려움을 넘어 다시 한번 이 땅에 전쟁이 재발하는 것은 아닌지에 대한 공포심마저 갖고 있었다.

따라서 휴전 협상 과정에서 한국의 가장 큰 관심사와 핵심 이익은 국가의 안전보장과 관련된 것이었다. 이에 이승만 대통령(이하 이승만)은 공산주의 세력으로부터 국가를 지키고 국가의 핵심 이익인 국가 안전보장 확보를 위한 전략적 선택지로 미국과의 상호방위조약 체결을 목표로 협상을 전개하였다.

위와 같은 배경에서 당시 한국의 핵심적 국가이익이었던 국가의 안전보장 확보를 위한 미국과의 상호방위조약 체결에 관한 연구는 매우 중요하다. 그리고 협상을 주도했던 이승만의 협상전략을 연구하는 것은 많은 국가가 국제사회에서 다양한 국가이익 확보와 생존을 위해 치열한 전쟁을 벌이고 있는 현시점에서도 매우 필요한 연구라고 할 수 있다.

그러나 지금까지 이승만에 관한 연구와 일반적인 평가는 상반된 분석으로 첨예하게 대립 중이다. 특히 연구자의 정치적 성향에 따라 나라를 구한 구국 영웅으로 또는 권력에 굶주린 친미 독재자란 평가까지 극단적으로 연구가 진행되고 있다.¹⁾

국내·외 선행 연구를 살펴보면 이승만의 협상전략에 관한 연구는 이론적 근거에 의한 분석을 바탕으로 주장한 것이 아닌, 필자의

1) 권영근, “묘책의 달인-이승만과 한미동맹”, 『전략연구』, 제68호, (2016) : 192.

주관적 판단에 의한 것임을 알 수 있다.

이승만의 협상전략에 대해 부정적인 평가를 내린 연구 결과를 살펴보면, 김보영은 이승만이 휴전회담 초기부터 휴전을 강력하게 반대하여 미국으로부터 협상 과정 내내 철저히 배제되었고, ‘반공포로 석방’은 협상에서 배제된 이승만 자신의 입지를 강화하는 수단으로써 ‘무리수’로 표현하였다. 이승만의 조치로 인해 협상 과정에서 한국이 더욱 소외되는 결과로 이어져 결국 미국이 철저히 한국을 배제하는 결과로 나타나게 되었다고 평가하였다.²⁾

그러나 미국은 이승만의 강경한 태도가 있기 전에는 한국과의 상호방위조약 체결에 관심이 없었고 한국의 안보와 관련된 어떠한 명문화된 약속을 하지 않았다. 결국 이승만의 강경한 태도와 ‘반공포로 석방’ 이후 미국은 이승만에게 휴전협정에 협조하는 대가로 한국과의 상호방위조약 체결을 제안하였다는 점에서 볼 때 이승만의 ‘반공포로 석방’이 이승만의 정치적 입지를 강화하는 수단으로만 작용하였다고 보는 주장은 다소 무리가 있다고 보인다.

최일 또한 미국의 일방적인 휴전 협상 진행에 반대하여 일관되게 북진통일을 주장했던 이승만으로 인해 휴전회담 과정에서 철저히 배제되었다고 평가하며 이승만의 조치에 전략적 의미를 두지 않았다. 이승만의 조치가 이승만 개인의 정치적 입지를 확고히 세우는데 도움이 되었을 뿐 오히려 이승만이 휴전 협상에 적극 개입 함으로써 전쟁 이후 국가안보에 이익이 될 기회를 놓쳤다고 주장하였다. 미국은 6·25전쟁에 참전하여 많은 희생을 감수했으며, 국가이익과 여론 및 정치적 상황에 따라 전쟁 이후 분쟁 방지를 위한 대책이 휴전 협상에 반영될 수밖에 없었다고 주장하였다. 이에 이승만이 좀 더 현실에 입각한 시각으로 미국의 관점을 파악하고 휴전 협상에 적극적으로 참여하였다면 한국에게 보다 유리한 실질적 이익을 찾

2) 김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”, (박사학위연구, 한양대학교대학원 : 2008) : 252.

을 수 있었을 것으로 보았다.³⁾

최일의 주장은 미국이 처한 정치적 상황으로 인하여 필연적으로 휴전 협상에서 한반도의 분쟁 방지를 위한 대책이 포함될 것이라는 전제를 바탕으로 하고 있다. 그러나 분쟁 방지를 위한 대책이 휴전 협상에 반영될 수밖에 없었다는 주장은, 미국은 최초 한국과의 상호 방위조약 체결에 대해 필요성을 갖고 있지 않았다는 사실로 볼 때 설득력을 갖기 어렵다. 결국 최일은 이승만의 조치를 미국과의 협상과 한국의 국가이익 확보를 방해한 것으로 보았지만, 이러한 주장에 대해 협상 과정에서 미국의 상황이 변화하는 계기와 근거에 대한 구체적 근거를 제시하지 못하였다.

곽현용은 한미상호방위조약 체결과 관련하여, 한국이 불리한 안보 환경과 호혜적인 조약체결을 위한 노력을 강구하지 않아 상호 대등한 조약을 체결하지 못하였으며, 안전보장을 얻는 대가로 한국의 자율성이 침해받았다고 평가하였다.⁴⁾

그러나 곽현용의 주장은 이승만이 불리한 안보 환경 속에서 호혜적인 조약체결을 위해 어떠한 노력을 하지 않았는지, 그리고 이론적 근거를 바탕으로 어떠한 노력을 해야 했는지에 관한 주장보다는 단지 안보의 대가로 자율성을 침해받았다는 것에 초점을 맞춰 주장하였다.

반면 이승만의 조치에 대해 긍정적인 평가를 내린 연구를 살펴보면, 김선숙은 이승만의 협상전략에 대해 ‘반공포로 석방’이라는 승부수를 통해 한미상호방위조약을 얻어낸 것으로 의의를 부각하였으며⁵⁾ 장상현과 정병준은 각각 이승만의 ‘반공포로 석방’을 압박 전

3) 최일, “한국전쟁 휴전협정에서 옹진반도의 처리과정과 결과에 대한 연구”, (박사학위 논문, 경남대학교대학원, 2014) : 148.

4) 곽현용, “안보·자율성 교환 모델을 적용한 한미 간 동맹조약 분석-조미수호통상조약과 한미상호방위조약을 중심으로”, 『한국군사학논총』 7집/2권, (2018) : 59.

5) 김선숙, “6.25 휴전협상과정에서 있어 이승만의 협상전술”, 『국제정치연구』, (2004) : 301-317.

술⁶⁾과 공갈 정책이 아님을 증명⁷⁾한 것으로 평가하였다.

그러나 긍정적인 평가를 내린 연구들도 이론에 근거한 세밀한 분석보다는 ‘승부수’, ‘압박 전술’, ‘공갈 정책이 아님’ 등 일반적인 수준에서 논지를 전개하고 있음을 알 수 있다.

이상의 검토를 바탕으로 보면, 한미상호방위조약 체결과 관련된 이승만의 협상전략에 관한 기존 연구는 이승만을 정치적 성향에 따라 평가하여 그의 협상전략에 관한 연구도 선입견에 의해 이뤄진 경향이 있었다.

또한 이론적 근거에 의한 객관적 연구와 분석이 아닌 개인의 의견을 바탕으로 평가하고 있는 수준으로 대체로 표면적 분석이 주를 이루고 있음을 알 수 있고, 이승만의 ‘반공포로 석방’에 대한 연구 중 협상 이론을 중심으로 평가한 연구는 없다는 것을 알 수 있다.

따라서 본 연구는 한미상호방위조약 체결과정에서 이승만이 시행한 전략과 특히 ‘반공포로 석방’에 대해 정치적 시각과 선입견을 배제하고 퍼트넘의 양면게임 이론에 근거하여 협상 이론과 원셋을 중심으로 재조명하였다.

2. 이론적 배경과 분석 틀

본 연구는 다음과 같은 이론적 배경과 분석 틀을 바탕으로 하였다. 첫째, 퍼트넘의 양면게임 이론을 독립변수로 협상전략과 퍼트넘 이론의 핵심이라고 할 수 있는 원셋을 통해 이승만의 협상전략과 ‘반공포로 석방’에 대하여 재조명하였다. 이를 통해 이승만의 협상전

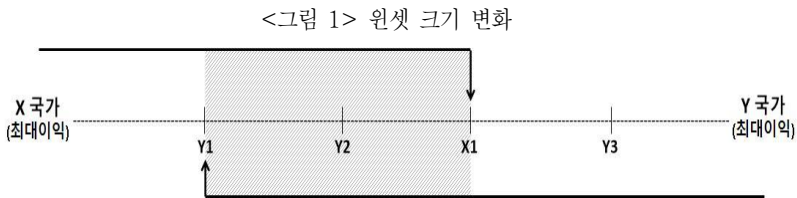
6) 장상현, “이승만 대통령의 ‘반공포로 석방’이 국내정치에 미친 영향”, (석사학위 연구, 한림대학교 대학원, 1998) : 51-57.

7) 정병준, “한국전쟁 휴전회담과 전후체제의 성립”, 『한국문화연구』, (2019) : 259-260.

략이 미국과의 상호방위조약 체결에 유의미한 성과가 있었는지 검증하였다. 둘째, 퍼트넘 이론의 핵심인 윈셋과 협상에 영향을 미치는 제3의 변수로 작용한 요소는 무엇인지 이승만의 협상전략과 연계하여 분석하였다.

가. 이론적 배경

퍼트넘의 양면게임 이론은 1988년 『International Organization』에 발표된 “외교와 국내 정치: 양면게임의 논리(International and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games)”에 소개된 이론으로, 국제협상 과정에 관한 분석 틀을 제시하였다. 퍼트넘의 양면게임이론에서 윈셋은 가장 중요하고 기본적인 개념이다. 윈셋은 국가 간 협상 결과 가운데 국내적 동의를 얻어낼 수 있는 결과의 집합을 의미한다.⁸⁾



* 출처 : Robert Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, Vol.42, No.3 (Summer, 1988) : 441을 바탕으로 직접 작성.

위의 <그림 1>은 X국가와 Y국가의 윈셋 변화양상을 도식화한 것이다. 양극단에 위치한 X국가의 최대이익과 Y국가의 최대이익은 각각 X국가와 Y국가가 얻을 수 있는 최대의 이익을 획득할 수 있는 지점으로써, 최대한의 협상결과(maximum outcomes)를 나타낸다.

8) Robert Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, Vol.42, No.3 (Summer, 1988) : 427-460.

한편 X국가와 Y국가가 얻을 수 있는 최소한의 협상 결과 (minimal outcomes)는 각각 X1과 Y1이며, 각 국가가 추구하는 이익의 최소수준을 나타낸다. X국가의 원셋은 X(최대이익) ~ X1이다. 마찬가지로 Y국가의 원셋은 Y1 ~ Y(최대이익)이다. 이 경우 X국가와 Y국가 각각의 원셋은 Y1 ~ X1까지 중첩되는 부분이 생긴다. 이 부분이 상호 합의가 가능한 영역(zone of agreement)이 된다.

그러나 협상 과정에서 원셋을 축소하는 경우가 생기기도 한다. 만약 Y국가가 자국의 원셋을 축소한다고 가정하면, Y국가는 기존의 Y1 ~ Y(최대이익)의 범위에서 Y2 ~ Y(최대이익)로 축소하거나, Y3 ~ Y(최대이익)로까지 축소할 수도 있다.

Y국가의 원셋이 Y2 ~ Y(최대이익)로 축소되면, X국가와 Y국가가 합의 가능한 영역은 Y2 ~ X1의 범위로, 기존의 Y1 ~ X1의 범위보다 합의 가능한 영역이 축소된다. Y국가의 원셋이 Y3 ~ Y(최대이익)로 축소되면 X국가의 원셋인 X(최대이익) ~ X1과 중첩되는 부분이 없으므로 합의가 어렵게 된다.

일반적으로 원셋이 크면 클수록 합의 가능성이 커진다. 양 국가의 원셋이 서로 중첩되는 부분에서 상호 합의가 가능한데, 원셋의 크기가 크면 합의 가능한 영역의 크기가 넓어진다. 결국 자국의 원셋 크기는 줄이고, 상대방의 원셋 크기를 늘리는 것이 더 많은 이익을 얻을 수 있는 유리한 방안으로 볼 수 있다.⁹⁾

그러나 자국의 이익을 최대한 얻기 위해 원셋 크기를 일방적으로 작게 설정하면, 양 국가 간 상호 원셋의 교집합이 사라지게 되어 합의 자체가 실패할 수 있으므로, 원셋의 축소 전략은 신중한 자세가 필요하다.

9) 김지아, “양면게임 이론을 통해 본 남북 개성공단 협상”, (석사학위논문, 이화여자대학교 대학원 : 2013) : 9.

따라서 국제관계에서 국가 간 원셋의 중복 없이 협력적인 관계가 형성되기 어렵다. 즉, 중첩되는 원셋이 많을수록 국가 간 협력 가능성이 커지게 되고, 반대로 중첩되는 원셋이 작을수록 관계는 갈등적으로 전환되게 된다.¹⁰⁾ 결국 국제관계의 갈등과 협력의 변화는 각국이 가진 원셋 크기에서 기인하게 된다.

국제관계에서 관련 국가들의 원셋 크기가 모두 클 때 중복 가능성이 커져 협력적인 관계가 이루어질 수 있고, 두 국가 중에서 어느 한 국가가 작은 크기의 원셋을 가졌다 해도 상대 국가가 큰 크기의 원셋을 가진다면, 큰 원셋 크기를 가진 국가의 양보로 온건한 정도의 관계도 형성될 수 있다. 그러나 모두 작은 크기의 원셋을 추구하게 되면, 상호 원셋이 중첩될 가능성이 줄어들게 되어, 결국 이들 국가의 관계는 매우 갈등적인 모습을 보이게 되는 것이다.¹¹⁾

결국 양 국가에 있어 가장 최선은 자신의 원셋을 축소하여 이익을 극대화하고, 상대국의 원셋을 확대하여, 자신의 최대이익에 가까운 지점에서 상호 합의 가능한 영역(zone of agreement)을 만드는 것으로 볼 수 있다.

나. 분석 틀

본 논문은 6·25전쟁 이후 전개된 휴전 협상 과정에서 한미상호 방위조약을 중심으로 한국과 미국이 벌인 협상 과정을 양면게임 이론에 근거하여 분석할 것이다. 특히 이승만이 미국을 상대로 전개한 협상전략에 대해서 퍼트넘의 양면게임 이론을 통해 유의미한 성과가 있었는지 분석하고 재조명할 것이다.

퍼트넘의 양면게임 이론을 통해 다음과 같은 사항을 가정할 수

10) Robert Putnam, 앞의 책 : 437-440.

11) 박승락, "2단계 게임이론에 의한 우리나라의 한중 FTA협상 성공전략", 『통상정보연구』, 13/3, (2011) : 528.

있다. 첫째, 협상에 임하는 양국의 원셋이 모두 커서 공유하는 정책에 대한 선호하는 바가 크게 되면, 협상 과정은 가장 협력적이며, 합의 가능성이 커진다. 이때 협상 당사국 사이의 이익은 균형적인 분배가 가능해진다. 둘째, 양국 모두 원셋이 모두 작아서 공유하는 정책에 대한 선호하는 바가 없거나 작을 경우, 협상 과정은 가장 분쟁적이며 협상이 실패로 끝나거나 합의 가능성이 작다. 셋째, 양국의 원셋 크기가 서로 다르지만, 양국의 정책에 대한 선호하는 바가 충분히 공유된 상황에서는 온건한 협상 과정을 나타낸다.¹²⁾ 비대칭적 원셋을 가진 협상의 경우에는 작은 원셋을 가진 국가가 협상에서 유리한 결과를 얻을 수 있다.¹³⁾

따라서 국제협상 결과는 각국이 갖는 원셋의 상대적 크기가 국가 이익을 배분함으로써 결정되기 때문에, 작은 크기의 원셋을 가진 국가가 협상에서 더 유리한 결과를 확보할 수도 있는 것이다.¹⁴⁾ 위 가정에 기초한 원셋 크기에 따른 협상 과정의 변화를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 원셋 크기에 따른 협상 결과 변화양상

		B국가의 원셋 크기	
		큼	작음
A국가의 원셋 크기	큼	가장 협력적	온건적
		균형적 이익 분배	국가 B에 유리한 결과
	작음	온건적	가장 분쟁적
		국가 A에 유리한 결과	협상 실패

* 출처 : 김관옥, “한국과병외교에 대한 양면게임 이론적 분석”, 『대한정치학회보』, 13/1, (2005) : 361을 바탕으로 직접 작성.

- 12) 김보영, “양면게임 이론으로 분석한 일본군 위안부 문제 협상”, (석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원, 2016) : 20.
 13) 김왕식, “한-일 경제협력의 정치경제”, 『사회와 담론』, (2002) : 60-61.
 14) 정승희, 김형민, “한미 사드(THAAD) 배치 협상과 국내정치 : 양면게임 이론을 중심으로”, 『동국대학교, 사회과학연구』, (2017) : 52.

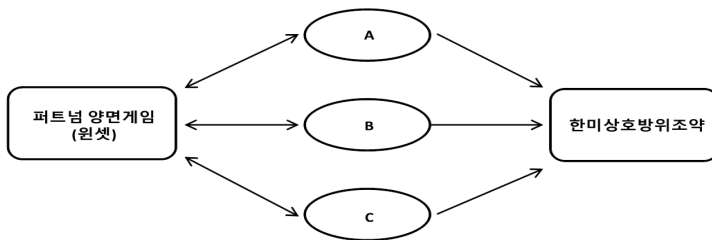
만약 어느 한 국가의 원셋이 크다고 가정하면, 그 국가는 상대방 국가에 양보할 여지가 많다는 것을 뜻하게 된다. 만약 양 국가의 원셋이 모두 크다면 협상에서 상호 합의 가능한 영역의 크기가 넓다고 볼 수 있다. 그러나 국가는 양보를 통해서도 결국 자국의 이익을 극대화하기 위한 현실주의적 속성을 갖는 특성을 보인다.

이러한 관점에서 퍼트넘의 양면게임 이론 역시 현실주의 시각에 기초하고 있어서 원셋이 축소되는 경향이 있는 국가 간의 협상에 적용할 수 있을 것이다. 그러므로 퍼트넘의 양면게임 이론은 6·25전쟁 당시 서로의 국가이익을 위해 원셋을 축소하는 상황에서 특히 약소국이었던 한국의 협상자인 이승만이 강대국인 미국을 상대로 어떠한 협상전략을 사용했는지 분석하는데 매우 용이하다고 볼 수 있다.

퍼트넘의 이론은 기존 이론과는 달리 협상자의 핵심적이며 전략적인 행위를 강조하고, 협상자의 전략과 국제 정치와 국내 정치로부터 오는 제약요인과 기회요인을 동시에 고려한다는 점이 특징적이기 때문이다.¹⁵⁾

본 논문은 위와 같은 가정을 기초로 퍼트넘의 양면게임 이론의 핵심인 원셋을 통해 이승만의 한미상호방위조약 협상전략 중 ‘반공포로 석방’을 재조명하고, 원셋과 상호작용을 통해 최종적으로 한미상호방위조약 체결과 협상에 영향을 미치는 요소를 가정하여 <그림 2>와 같이 적용하였다.

<그림 2> 제3의 변수를 적용한 분석 틀



15) 이지석, 김학조, “투-페이스 모델로 분석한 한-인도 CEPA의 개선협상 연구”, 『한국관세학회지』, 16/3, (2015) : 149.

3. 반공포로 석방과 원셋의 변화

가. 반공포로 석방 이전

6·25전쟁을 종결하기 위한 휴전 협상은 1951년 6월 중순부터 시작되었지만 1953년 3월까지 큰 진전 없이 38도선 근처에서 대치 상황이 지속되었다. 한반도의 통일이 목표가 되어야 한다는 점에서 미국은 이승만과 의견을 같이하고 있었지만, 시간이 갈수록 군사적 수단을 통한 한반도의 통일에는 회의적으로 변화하고 있었다. 군사적 수단으로 북한지역을 회복하기 위해서는 중국과의 전면전을 감수해야 했다.

따라서 미국은 정책목표를 크게 두 가지로 구분하였는데 당장 처리해야 할 현실적인 당면목표는 휴전협정 체결이었고, 차선으로 통일에 목표를 두었다.¹⁶⁾ 미국은 정치적 수단을 통해 6·25전쟁을 신속하게 종결하는 것이 최우선적인 목표가 되었으며, 이를 위해 휴전협정 체결이 필요하였다.

1951년 5월 트루먼 대통령은 NSC 48/5를 통해 38도선 이북으로 미군이 진격하는 것을 금지하였다. 또한 12월 NSC 118/2에서는 독립적이고 민주적인 통일 한국을 위해, 군사적 수단과 구별되는 정치적 수단을 통한 한국 문제의 해결을 궁극적 목적으로 하고, 소련 및 중국과의 전면전 발생을 억제할 것을 강조하였다.¹⁷⁾

16) 최일, 위의 글 : 149.

17) NSC 48/5, "United States Objectives, Policies and Courses of Action in Asia", May 17, 1951, *FRUS 1951*, Vol. VI, pp. 33; NSC 118/2, "United States Objectives and Courses of Action in Korea", Dec. 20, 1951, Policy Papers Subseries, NSC Series, White House Office, Office of Special Assistant for National Security Affairs: *Records 1952-1961*, Dwight D. Eisenhower Library

1952년 11월 아이젠하워가 제34대 미 대통령으로 당선(이하 아이젠하워) 되었다. 아이젠하워는 한국을 위한 더 이상의 군사적, 경제적 희생을 원하지 않았던 미국 국민의 기대 속에 당선되었는데, 그 이유 중 하나는 미국의 국민이 아이젠하워가 한반도에서의 오랜 전쟁을 종결할 것으로 기대했기 때문이었다. 6·25전쟁으로 인해 미국은 32,000명 이상의 사망자 및 실종자와 10만여 명의 부상자 등 많은 인적 손실과 670억 달러의 막대한 비용을 부담하였다. 미국에 이러한 손실과 비용은 큰 부담으로 작용하였다. 따라서 미국 국내에서는 6·25전쟁 종결과 국방예산 감축을 요구하는 목소리가 높아지게 되었다. 1952년 10월 24일 아이젠하워는 디트로이트에서 실시한 선거 연설에서 “만약 당선된다면 한국을 방문하여 전쟁의 참상을 직접 확인할 것”이라고 선언하였고, 이는 아이젠하워의 당선에 큰 영향을 미쳤다.¹⁸⁾

아이젠하워는 스탈린이 사망하고 중국이 1953년 3월 30일에 휴전 협상을 재개할 것을 요청하면서, 1953년 4월 8일 열린 NSC 회의에서 “지금까지의 휴전 협상을 취소하고 전쟁을 선택하는 것은 불가능하며, 또한 미국 국민은 전쟁의 재개를 허락하지 않을 것”이라고 강조하였다.¹⁹⁾

이렇듯 미국은 군사적 수단을 통한 한반도의 통일을 목표로 하지 않았다. 그러나 전쟁 종료 후에 한국을 포기하려고 하지도 않았다. 한국을 위해 많은 희생을 한 상태에서 한국을 포기하는 것은 정치적으로 옳지 않은 선택이었고, 다른 분쟁 지역에서도 미국이 후퇴할

18) Foot, 1990, p. 159; Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change 1953-1956*(New York, 1963), pp. 72-73.

19) NSC 147, “Analysis of Possible Courses of Action in Korea”, April 2, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV, pp. 838; “Discussion at the 139th Meeting of the National Security Council on Wednesday, April 8, 1953”, April 16, 1953, Box 4, National Security Council Series, Dwight D. Eisenhower: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File)

것이라는 잘못된 인식과 판단을 동맹국들과 공산주의자들 모두에게 심어줄 가능성이 있었기 때문이었다. 또한 미군을 한반도에서 철수 시키게 되면, 다시금 공산 세력에 의한 공격이 유발될 위험성이 있었다. 덜레스 국무장관(이하 덜레스)은 1953년 3월 31일 열린 국가안보 회의에서 “소련의 오판을 유발하여 남한을 침공하게 하였던 1950년의 모호한 상황이 재발하여서는 안된다”라고 지적하였다.²⁰⁾

미국의 이러한 사정과 별개로, 이승만과 한국 국민은 휴전협정 이후 상황에 대해 두려움을 갖고 있었다. 이승만은 휴전협정 이후에 한국의 안보를 미국이 보장해 주지 않는다면, 곧 다시 공산 세력에 의한 공격을 받게 될 것으로 생각하였다. 따라서 이승만은 휴전협정 체결 이전에 한국과 상호방위조약을 맺을 것을 아이젠하워와 UN군 사령관인 마크 클라크 대장(이하 클라크)에게 서신 등을 통해 요구하였다.²¹⁾ 이승만은 한반도 통일을 위한 휴전 반대와 북진통일 주장에서 한발 양보하여 휴전 동의를 위한 선행조건으로 한미상호방위조약 체결과 적극적인 미국의 지원을 유도하는 것이 현실적인 대응책이라고 판단한 것이다.²²⁾

하지만 이승만의 주장에 대해 아이젠하워, 덜레스, 육군참모총장인 로턴 콜린스 대장(이하 콜린스) 등 미국의 지도자들은 모두 한국과의 상호방위조약 체결에 반대하였다.²³⁾ 이에 대해 이승만은 중국군과 UN군이 동시에 철수할 것과 한미상호방위조약을 체결할 것을 다시 한번 제안하였다. 또한 만약 남한과 북한에 주둔하고 있는 군대가 동시에 철수하지 않는 경우, 한국은 자신을 지키기 위해 전쟁

20) “Memorandum of Discussion at a Special Meeting of the National Security Council, Tuesday”, March 31, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV, pp. 265-266.

21) 배기옥, 『이승만의 위협인식과 국방정책 연구』(서울: 국방대, 2008) : 66.

22) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 2』 : 56.

23) 차상철, “이승만과 한미상호방위조약”, 『연세대학교 현대한국학연구소 학술총서』, 6, (2002) : 295.

을 택할 것이라고 주장하였다. 동맹국들의 도움 없이도 한국의 손으로 문제를 해결하기 위해 자위권을 행사하겠다고 강조하였다.²⁴⁾

이승만이 주장하는 단독 북진은 반복되어 오던 것이었다. 하지만 휴전 협상을 반드시 성사시키고자 하였던 미국에 이승만의 단독 북진 주장은 위협적으로 다가왔다. 휴전 협상이 잘 진행되는 상황에서 이승만이 UN으로부터 탈퇴하여 단독 북진을 감행한다면, 미국으로서의 지난 2년간의 휴전 협상을 위한 노력이 실패하게 될 것이기 때문이었다.²⁵⁾

4월 22일 이승만은 비망록을 통해, 만약 미국이 휴전협정이 타결된 이후에도 중국군을 북한지역에 주둔하는 것을 승인한다면, 한국군을 UN으로부터 탈퇴시켜, 자유를 위해 명예를 지키기 위해 싸울 것이라고 전달하였다. 아이젠하워는 이승만의 비망록 내용에 대해서 한국과 미국의 관계에 미칠 영향에 대해 심각한 우려를 표시하였다. 또한 아이젠하워는 한국의 상황을 이해하며, 지금처럼 미국은 한국의 안보를 지키기 위해 노력할 것을 약속하였다. 그러나 한미상호방위조약 체결은 고려될 수 없다고 하였다.²⁶⁾

따라서 한국은 미국으로부터 소외되어 공산주의 세력에게 노출되어 국가안보가 위협해질 수 있다는 두려움이 있었으며, 미국은 한국의 단독 행동으로 인해 전쟁이 재개되어 또다시 한반도에서의 전쟁이 발생할 수 있다는 두려움이 있었다. 미국은 한국에 주둔하고 있는 미군의 안전을 위해 이승만의 단독 행동이 발생했을 경우를 대

24) “The President of Republic of Korea(Rhee) to President Eisenhower”, Top Secret, May 30, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV, pp. 1124-1126.

25) The NSC Planning Board, “United States Tactics Immediately Following Armistice in Korea”, NSC 154, June 15, 1953, Policy Papers 152-158, Records for National Security Council, RG 273(이하 RG273), National Archives at College Park(이하 NA II).

26) “The Acting Secretary of State to the Embassy in Korea”, Top Secret, May 22, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV, pp. 1086-1090.

비하여 이에 대처할 계획을 세워야 했다.²⁷⁾

1953년 5월 4일, 미8군사령관인 맥스웰 테일러 중장(이하 테일러)은 이승만의 단독 행동을 비상 상황으로 상정하여 이에 대비하기 위하여 ‘에버레디 계획 개요’를 미국 본국으로 제출하였다. 이 계획의 목적은 휴전협정이 이뤄지기 전에 한국군에 대한 작전통제권이 상실되거나 약해질 경우를 대비하여, UN군을 보호하기 위한 것이었다. 이 계획은 UN군의 지시에 한국군이 응하지 않는 경우, 단독 행동을 할 경우, UN군에 대해 적대적 행위를 할 경우에 대한 대응 방안을 설정하고 있었다.²⁸⁾ 그러나 ‘에버레디 계획 개요’는 비상시 계엄령의 발령과 한국 내 정치, 군사 지도자들의 신병을 확보하고, 군정을 설치하는 등 극단적인 조치를 상정한 것으로 볼 때, 미국이 이승만을 매우 두려워했음을 알 수 있다.²⁹⁾

미국은 6·25전쟁을 군사적 수단이 아닌 정치적 수단을 통해서 해결하는 것이 최우선이라고 생각하고 있었다. 따라서 미국은 현상을 유지하면서 휴전협정을 조속히 체결하여 6·25전쟁을 평화적으로 종결하고자 하였다. 그러나 이승만은 미국의 뜻대로 진행되고 있는 휴전협정에 대하여 한국의 안보 공약을 위해 UN군으로부터의 탈퇴와 단독 북진, 휴전협정 이전의 상호방위조약 체결 등을 주장하였다. 미국은 이승만의 강경한 태도로 인해 매우 곤란하게 되었다. 미국으로서 이승만의 단독 북진 주장은 한반도에 주둔하고 있는 미군을 중국과의 전면전에 드러내고, 6·25전쟁을 종결하기 위한 미국의 그간 노력을 위협에 빠지게 만드는 행위였다고 볼 수 있다.³⁰⁾

27) 김남수, “한미상호방위조약 체결 과정 연구 : 동맹의 제도화를 통한 동맹 딜레마의 관리”, (석사학위 연구, 서울대학교대학원, 2009) : 26.

28) “Paper Submitted by the Commanding General of the United States Eighth Army(Taylor)”, May 4, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV, pp. 958-965.

29) 김남수, 위의 글 : 28.

30) 김남수, 위의 글 : 29.

반공포로 석방 이전은 미국이 이승만의 요구를 거부하고, 이승만은 자신의 요구를 관철하기 위해 여러 전략을 활용했지만, 결국 미국에 끌려가는 과정으로 요약할 수 있다. 이승만은 북진 통일론을 통해 반복적으로 미국을 압박하고자 하였다. 휴전협정 이전에 한미 상호방위조약 체결이 되지 않는다면, 북진통일을 위한 군사행동과 UN군 탈퇴라는 단독 행동을 불사할 것이라는 주장으로 미국을 압박하는 한편, 미국과의 협상 결렬을 바라고 미국을 협박하는 것이 아님을 재차 표현하였다.

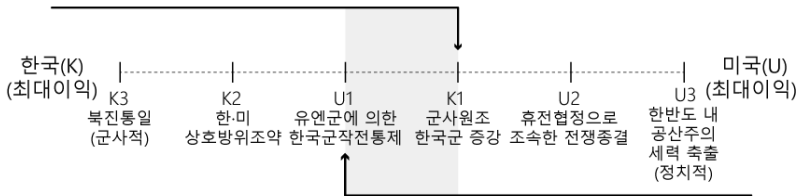
한편 미국은 전반전이고 반복적인 이승만의 강경한 태도에 대해 점차 위협을 느끼게 되었다. 이승만의 태도는 휴전협정 체결에 대한 불확실성으로 발전하여 미국의 아킬레스건으로 작용하였다. 그러나 미국은 미국의 국가이익에 기초해 볼 때, 한국과의 상호방위조약 필요성에 대해서는 여전히 의구심을 품고 있었다.

결과적으로 이승만의 북진 통일론과 단독 행동을 통한 미국에 대한 압박전략은 미국에 위협이 되었지만, 이승만이 요구한 한미상호방위조약 체결에 대한 필요성까지 느끼게 하는 단계로의 위협으로 작용하지 못하였다.

이승만은 자국의 원셋 축소를 통해서 미국의 원셋을 확대하기 위한 전략을 다음과 같이 활용하였다. 첫째, 한반도의 통일을 표어로, 민족의 영원인 통일을 가로막으면 군사행동도 불사하겠다는 뜻을 국민과 국회에 공개적으로 약속하였다. 국회를 통해 지속적인 휴전 반대 결의문을 채택하였고, 학생과 국민을 동원한 휴전 반대운동을 끊임없이 전개하였다. 국회와 국민을 통해 조성된 휴전 반대운동은 반미여론으로 번졌고, 반미운동으로 확장해 한국 국내의 상황이 여의치 않음을 미국이 믿도록 하였다. 둘째, 자국의 축소된 원셋을 바탕으로 다양한 협박 수단을 마련하였다. 이를 통해 이것이 내부적으로 수용될 수 있는 최소한의 수준이며 미국이 받아들여야 함을 제

시하였고, 휴전 협상 체결을 위한 최소한의 수준으로 한미상호방위 조약의 체결 없이는 휴전협정도 없을 것이라고 엄포를 놓았다. 한국의 요구가 받아들여지지 않을 경우, 군사행동을 통한 북진통일과 한국군의 UN군으로부터의 탈퇴 등 단독 행동을 통해 미국의 원색을 확대하기 위한 전략을 사용하였다. 셋째, 이승만은 자국의 원색을 축소하고, 상대국의 원색을 확대하기 위해 다양한 전략적 조치를 사용하는 한편, 협상의 교착 상태를 해소하기 위한 창구로서 한국과 미국 모두 원색을 확대하는 방안으로 휴전협정 이전에 한미상호방위조약이 체결된다면, 미국이 원하는 조속한 휴전협정 체결을 위해 협조하겠다는 의사를 분명히 표시하였으며, UN군에 의한 한국군의 작전통제 역시 동의하였다.

<그림 3> 한국과 미국의 원색



<그림 3>은 한국과 미국의 원색을 표현한 것이다. 한국의 원색은 K3 ~ K1까지이며, 미국의 원색은 U3 ~ U1까지이다. 따라서 협상이 가능한 교차점은 한국의 원색인 K1(군사원조, 한국군 증강)에서 미국의 원색인 U1(UN군에 의한 한국군 작전통제)까지이다.

이승만은 초기에는 북진통일을 목표로 K3(북진통일)까지 미국의 원색을 확대하고자 하였다. 그러나 이러한 목표는 현실적으로 달성하기 어렵다고 판단하여, 휴전협정 이전에 한미상호방위조약을 체결하고자 하였다. 이승만의 현실적 목표인 한미상호방위조약 체결을 위해 이승만은 미국의 원색을 K2(한미상호방위조약)까지 확대하고

자 일련의 전략적 방안을 활용하였다.

그러나 휴전협정 이전에 한미상호방위조약을 체결하기 위해 목표로 했던 미국의 원셋 확대는 실패하였다. 아래와 같이 그 원인을 살펴보고자 한다.

첫째, 미국은 현시점에서 한미상호방위조약을 체결해야 할 이유가 충분하지 않았기 때문이다. 미국은 스스로 원셋을 확대해야 할 동기가 부족했기 때문에 이승만으로서는 자국의 원셋 축소를 통해 미국의 원셋을 확대해야만 했다. 미국보다 상대적으로 좁아진 이승만의 전략적 선택지는 효율적인 협상전략과 협상력을 높이기 위한 전략사용이 제한되었다.

둘째, 이승만의 전략적 조치는 미국에 어느 정도 수준의 위협이 되었지만, 미국이 원셋을 확대할 만큼 충분하고 강력한 위협이 되지 못하였다. 한편 일반적인 상황에서 집단 내부에서 발생한 갈등은 협상력을 더욱 약화하게 되어, 협상에서 불리한 결과로 나타나게 된다. 그러나 퍼트남은 집단 내부의 갈등 요소가 자국의 원셋 크기를 축소하면, 오히려 협상에서 유리한 결과로 이어질 수 있다고 하였다.³¹⁾

이러한 측면에서 이승만은 북진통일을 끊임없이 주장하였다. 또한 민족의 소망인 통일을 방해하는 대상과는 협조할 수 없음을 명확히 하면서, 민족적 정서를 활용하여 전략적으로 ‘자발적 배신’을 통한 원셋의 축소 전략을 사용하였다. ‘자발적 배신’이란 강제적으로 계약되지 않은 상태에서 합리적인 이기주의자가 의도적으로 하는 약속을 위반하는 행위이다. 반면에 ‘비자발적 배신’은 비준의 실패 때문에 어쩔 수 없이 약속을 지킬 수 없는 대리인의 행위를 뜻한다.³²⁾ 한편, 자발적으로 배신하여 협상이 결렬될 수도 있고, 집단

31) Robert Putnam 앞의 책 : 441.

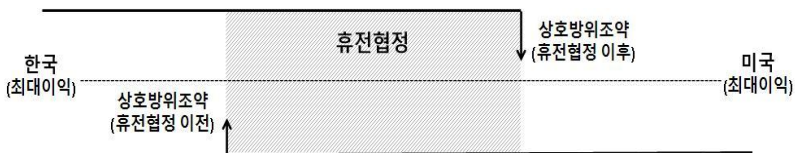
32) Robert Putnam 앞의 책 : 440.

내부의 비준 실패로 협상이 결렬되거나 교착 상태에 빠질 가능성도 있다.³³⁾

이승만의 ‘자발적 배신’은 미국과의 협상이 최종 결렬되는 결과로 나타나지는 않았다. 이러한 점은 미국이 어느 정도 이승만의 의견을 수용하였다고 볼 수 있으며, 이승만의 전략이 무조건 실패하였다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 현시점에서의 이승만의 전략적 행동은 미국이 받아들일 만한 충분한 위협으로 작용하지 못했고 결국 원하는 목표를 달성하지 못하였다. 그 이유는 위협에는 ‘확실성’이 있어야 한다는 전제를 간과하였기 때문으로 볼 수 있다. 이러한 점으로 인해 이승만에게는 ‘확실성’ 확보를 위한 또 다른 숙제가 남게 되었다.

셋째, 이승만은 한국과 미국의 원셋의 정확한 교차지점을 파악하지 못하였다. 한국과 미국의 협상은 결국 휴전협정을 중심으로 이뤄진다는 것을 알 수 있다. 휴전협정을 중심으로 한국과 미국의 원셋을 확장해서 살펴보면 한국은 휴전협정 이전에 상호방위조약을 체결하는 것이 목표이며, 미국은 상호방위조약을 휴전협정 체결 이후에 처리하고자 하였다. 즉, 한국과 미국의 원셋은 휴전협정을 중심으로 상대국의 원셋을 확대하는 것을 지향점으로 변화되는 양상을 보이게 된다. 이를 표현하면 아래 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 휴전협정을 중심으로 한 원셋 양상



33) 홍수정, 김기형, “한미 FTA에 대한 투-레벨 게임이론의 적용”, 『한국정책분석평가학회』, 12, (2007) : 3.

앞의 <그림 4>를 통해 한국과 미국의 상호방위조약 체결에 대한 양국의 원셋이 휴전협정을 중심으로 협정체결 이전과 이후로 상대국의 원셋을 확대하고자 하였다는 것을 알 수 있다. 최종적으로 이승만은 휴전협정을 조건으로 한미상호방위조약을 체결하는 것을 현실적 목표로 삼았다.

이에 따라 휴전협정을 통한 조속한 전쟁 종결이라는 미국이 현실적으로 달성해야 하는 목표를 조건으로 원셋을 줄다리기하여 자국과 미국 모두의 원셋을 조정하고자 하였다. 이승만은 휴전협정을 조속히 체결하기 위한 미국의 원셋을 명확히 파악하여, 이에 대해 한국의 협조를 조건 삼아 매우 강경한 태도로 한국의 원셋을 설정하고 미국을 압박하였다.

이승만은 공산주의 세력으로부터 국가를 보호하기 위해 조국의 통일이라는 당위적 목적에서 북진통일을 주장하였으며, 한국군의 단독 행동을 협박 전략으로 활용하여 미국을 압박하고자 하였다. 동시에 이승만은 당시 국제질서를 지배하고 있는 강대국인 미국과의 협상에서 약소국이던 한국이 일반적인 수준의 목표를 달성하기는 어렵다는 것을 정확히 인식하고 있었다. 따라서 이승만은 약소국이던 한국이 강대국인 미국으로부터 양보와 협조를 얻어내고, 현실적으로 달성 가능한 목표 달성을 위해 원셋을 조정하는 전략을 선택하여 협상을 진행하였다.

현실적으로 달성 가능한, 그리고 반드시 달성해야 하는 최소한의 원셋으로 공산주의 세력으로부터 국가를 지키기 위한 미국과의 상호방위조약을 추진하였다. 즉, 휴전협정 이전에 한미상호방위조약 체결을 달성할 수 있고 반드시 달성해야 하는 협상 목표로 설정하여, 궁극적으로 미국의 원셋을 확대하고자 하였다.

이승만은 지속해서 강경한 태도로 협상을 진행하였다. 휴전 협상 결렬을 협박 수단으로 활용하였으며, 이러한 입장이 한국이 내부적

으로 수용할 수 있는 수준으로써 미국을 설득하였다. 그러나 협상에서 자국의 협상력을 높이기 위해 상대국과의 협상 결렬을 협박 수단으로 활용하기 위해서는 협박 수단에 대한 ‘확실성’이 있어야 한다. 상대방이 이러한 협박이 거짓이 아닌 진실로 받아들이도록 해야 한다.³⁴⁾ 반드시 진실이 아니더라도 상대방에게 실행 가능한 방안으로 인식하도록 만들어야 한다. 그러나 당시의 미국은 이러한 이승만의 행동이 위협적이었지만, 미국의 국가이익에 견주어 보았을 때, 대처가 가능하다고 판단하였고 당장 한미상호방위조약이 필요하다고 판단하지 않았다.

따라서 이승만은 미국의 원색을 확대하기 위한 새로운 전략이 필요하게 되었다. 진실 또는 실행 가능한 방안으로 미국이 인식하도록 만들기 위한 ‘확실성’을 높이기 위한 전략적 행동이 필요하게 된 것이다.

나. 반공포로 석방 이후

이승만의 협상 목표는 무슨 일이 있더라도 한국을 통일시키는 것이며, 만약 불가능하다면 휴전협정 체결 전에 미국과의 상호방위조약을 체결하여 한국의 안보를 확실히 보장받는 것이었다.³⁵⁾

한편 미국의 협상 목표는 조기에 전쟁을 종결하기 위한 휴전협정의 체결이었다. 이승만은 표면적으로는 휴전을 반대하지만, 현실적 대안으로써 휴전협정 체결 전에 미국과의 상호방위조약을 체결하여 안보에 대한 확실한 약속이 보장된다면, 휴전협정에 협조할 의사가 있었다. 그러나 미국은 이러한 이승만의 요구를 수용할 의

34) 김영수, “다자간 양면게임을 적용한 북핵 협상전략 연구”, (박사학위논문, 국방대학교 안보과정 : 2017) : 18.

35) 이성훈, “한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략”, 『국방부 군사편찬연구소』, 77, (2010) : 263.

사가 없었다.³⁶⁾

한국이 침략받을 경우, 미국이 즉각 개입하는 사항은 미국이 수용할 수 없는 요구 조건이기 때문이었다.³⁷⁾ 미국은 소련 또는 중국과의 전쟁 발발 시, 한반도에서 미군의 희생을 감수할 위험을 부담할 정도의 이익이 있는 것으로 보지 않았기 때문이다. 그리고 1947년 9월 미 합동참모본부가 작성한 “한국의 군사적 의미”라는 보고서에 따르면 동아시아지역에서 전쟁이 발생할 경우 미군의 공격 루트는 한반도를 제외할 것으로 예상하고 있다.³⁸⁾ 이러한 정책적 기조와 미국의 주요 정책 결정 문서인 NSC 8에서 1948년 9월 15일부터 1949년 1월 15일까지 한국 내 전격적인 미군의 철수를 완료하는 계획을³⁹⁾을 볼 때 미국은 이승만의 요구를 수용할 수 없었던 것이다.

아이젠하워는 6·25전쟁을 평화적이고 명예롭게 종결하고자 하였다. 따라서 휴전협정을 신속하게 체결하는 것이 미국의 전략적 목표였다. 그러나 이승만의 요구대로 한국과 상호방위조약을 체결하는 것은 미국이 추구하는 휴전협정의 조속한 체결에 방해가 되는 것이었다. 이는 UN을 통한 휴전협정의 체결과 중국에 대한 억지라는 미국의 기존 정책 방향과 어긋나는 것이었고, 상호방위조약을 통해 안보 공약을 제공하는 것은 이승만이 단독 복진을 감행하여 미군을 위협에 빠뜨릴 가능성 또한 갖고 있었다.⁴⁰⁾

1953년 5월 29일 클라크는 그동안 있었던 이승만과의 대화 결과를 정리하여 미 합동참모본부에 보고하였다. 클라크는 이승만이 반공포로를 일방적으로 석방하거나, 한국 단독으로 공산군 측에 새로

36) 이성훈, 앞의 글 : 267.

37) 김일영, 조성렬, 『주한미군 : 역사, 쟁점, 전망』, (한울아카데미, 2010) : 63-64.

38) 장훈각, “이승만 대통령과 한미동맹 : 동맹의 형성요인에 관한 연구”, 『사회과학논집 42권 1호』, (연세대학교 사회과학연구소, 2011) : 133.

39) 장훈각, 위의 글 : 134. 재인용.

40) 김남수, 위의 글 : 30.

은 제안을 하거나, 휴전회담에서 한국 대표를 철수하거나, 한국군을 UN군에서 철수하거나, 휴전 반대 데모를 더욱 강화할 우려가 있다고 보고하였다.⁴¹⁾

이러한 보고를 접한 미 합참과 국무부는 1953년 5월 29일에 긴급 회의를 열었다. 회의에서는 국무장관을 통해 한국과 방위조약 체결을 위한 협상을 시행하자고 결의하였다. 또한 아이젠하워에게도 건의하고, UN군사령관을 통해 이승만에게도 전달하여 만일의 사태로 악화하는 것을 방지하도록 조치하였다.⁴²⁾ 그러나 현재 상황에서도 실질적으로 조약을 체결하는 것이 아니라, 상호방위조약에 대한 협상이 가능하다는 수준에서 이승만에게 제안하는 것으로 결정하였다.⁴³⁾

이 결정은 1953년 5월 30일 아이젠하워에게 보고되었다. 결국 아이젠하워는 이승만에게 상호방위조약에 대한 협상 제안을 승인하였다. 이에 따라 콜린스는 클라크를 통해 이승만에게 한국과 미국의 상호방위조약에 대해 제안해도 된다는 지침을 주었다. 이 지침은 이승만이 휴전협정에 대해 확실하게 협조하고, 단독 행동을 하지 않을 것이라는 약속을 전제로 하였다.⁴⁴⁾

아이젠하워는 1953년 6월 6일 이승만에게 보낸 편지에서 휴전협정이 성사된 이후에 한국과 상호방위조약을 협상할 수 있음을 명확히 하였다. 이는 드디어 이승만의 의지가 미국에 반영된 결과라고 할 수 있었다. 그러나 미국은 여전히 휴전협정에 대한 한국의 협조를 전제로 하여, 휴전협정 이후에 한국과의 상호방위조약을 체결하고자 하였다.⁴⁵⁾

41) 한배호, “한미방위조약 체결의 협상과정”, 『국방부 군사편찬연구소』, 4/7, (1982) : 167.

42) 한배호, 위의 글 : 168.

43) “Memorandum of Substance of Discussion at a Department of State - Joint Chiefs of Staff Meeting”, May 29, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV : 1114-19.

44) 김남수, 위의 글 : 35.

45) 김남수, 위의 글 : 37.

한편 휴전협정에 대한 이승만의 반대는 아이젠하워의 1953년 6월 6일 자 편지 이후에도 계속되었다. 이승만은 미국이 휴전 성립 ‘이전에’ 그리고 ‘일본의 안전과 극동에서의 국제평화 및 안전 유지에 이바지하기 위하여 미국은 육군, 공군과 해군에 의한 일본 국내의 시설 및 구역의 사용권을 허락받는다’라는 규정(제6조)이 담긴 1951년 9월 8일 체결된 ‘마일 안보 조약’에 준하는 상호방위조약을 한국과 체결해줄 것을 기대했기 때문이었다.⁴⁶⁾

이승만은 휴전협정 조건을 여전히 받아들일 수 없고 계속 싸울 것이라며, 앞으로는 단독 행동을 하는데 거리낌이 없을 것이라고 더욱 강하게 경고하였다. 특히 이승만은 전에 볼 수 없었던 더욱 특별히 격앙된 태도를 보였다. 이승만의 이러한 태도는 지금까지 미국이 제시한 조건과 아이젠하워의 편지 등을 통해 볼 때 미국이 추진하는 휴전협정의 조건들에 대해서 더는 할 수 있는 일이 없다고 생각했기 때문으로 보일 수도 있지만⁴⁷⁾, 그보다는 미국이 한국과의 상호방위조약에 대해 고민하고 중대하게 다루는 시점에서 강한 압박을 통해서 원하는 결과로 얻어내기 위한 이승만의 협상전략으로 보는 것이 타당할 것이다.

1953년 6월 9일 이승만은 보다 완만한 태도로 테일러를 만났다. 이승만은 테일러에게 구체적인 조건을 제시하였다. 휴전협정 이후 진행될 정치협상 기간을 60일로 한정하고, 미국은 한국과의 상호방위조약을 체결할 것이며, 한국에 해군과 공군을 창설하고 육군의 전력보강을 위해 20개 사단으로 증강하는 것이었다. 이에 테일러는 위 세 조항은 이승만과 미국의 뜻이 다르지 않다고 확인하였다.⁴⁸⁾

한편 테일러는 휴전협정의 체결이 이제는 변할 수 없는 기정사실

46) 유영익, “한미동맹 성립의 역사적 의의”, 『한국사 시민강좌』, 36, (2005) : 161.

47) “The Commander in Chief, United National(Clarke) to the Joint Chiefs of Staff”, June 7, 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV : 1149-51.

48) 김남수, 위의 글 : 39.

이라는 것을 이승만에게 인식시키려고 하였다. 또한 그것을 전제로 모든 지원 조건이 만들어져야 한다고 주장하였다. 클라크는 휴전협정을 신속하게 진행해서 이승만이 더는 방해 공작을 하지 못하도록 해야 한다고 주장하였다. 이러한 점에서 미국은 이승만이 자신의 힘으로는 더는 휴전협정을 막을 수 없다는 사실을 받아들일 것으로 최종적으로 판단하였다. 미국은 이승만을 설득하는 데 최선을 다하는 한편, 공산 측 대표와 1953년 6월 18일에 휴전협정을 최종적으로 체결할 계획을 하고 있었던 것이다.⁴⁹⁾

결국 미국은 이승만이 제시한 조건이 실행되기 전에 미국의 목표인 휴전협정을 체결하기로 한 것이다. 이승만으로서는 명문화된 조약과 약속 없이 휴전협정만 잘 된다면 한국이 원하는 조건이 이뤄질 것이라는 막연한 기대감에 의존한 채 휴전협정을 바라만 봐야 하는 절체절명의 순간이 된 것이다. 결론적으로 미국이 한국의 요구를 충분히 존중하지 않는다고 판단한 이승만은 미국으로부터 많은 양보를 끌어내고, 자신의 의지를 반영하기 위해 특별한 조치를 취하기로 하였다.⁵⁰⁾

이승만은 미국의 원색을 확대하기 위한 마지막 조치로 ‘반공포로 석방’을 강행하게 되었다. 1953년 6월 18일 새벽, 이승만은 “반공한인 애국청년들을 석방하라, 가만(可晩)”이라는 친필명령서를 대통령 밀명(密命)으로⁵¹⁾ 약 25,000명의 한국인 반공포로들을 석방하는 단독행동을 실행하였다. 이승만은 여기서 그치지 않고 미국에 한국군의 지휘권을 반환하라고 요구하였다.⁵²⁾

이로써 이승만은 미국이 그토록 원하는 휴전을 언제든 방해할 수

49) “Editorial Note”, *FRUS 1952-1954*, Vol. XV : 1196-97.

50) 유영익, 위의 글 : 161.

51) 남정옥, “국군헌병총사령관 원용덕 장군과 반공포로 석방 : 이 대통령 비밀지령 받고 철저한 보안속 처리”, 『국방일보』, 2008년 8월 11일, 6.

52) 장광열, “미국의 전쟁이 한미군사동맹 관계 변화에 주는 함의”, 『국방부 군사편찬연구소』, 105, (2017) : 13.

있다는 점을 미국에 확실히 각인시키게 되었다.⁵³⁾ 만약 이승만에게 한국군의 지휘권이 이양된다면, 북진통일을 주장하고 있는 이승만의 돌발행동을 예측하기 어려웠던 미국으로서는 더욱 큰 위협으로 다가오게 되었다. 결국 이 사건으로 인해 1953년 6월 18일 예정되어 있던 휴전협정의 체결은 무산되었다.

한편 이승만은 ‘반공포로 석방’이 휴전협정에 있어서 한국의 입장을 현실화하기 위해 이승만 자신이 모든 권한을 걸고 시행한 최대한의 행동이었다고 설명하였다. 그리고 이러한 행동이 미국이 우려하는 단독 행동의 시작이 아님을 약속함으로써 협상의 결렬을 막고자 하였다.

그러나 이승만의 ‘반공포로 석방’에 대한 미국의 반응은 이승만에 대한 분노로 표출되었다. 1953년 6월 18일 미 국가안보 회의에서 아이젠하워는 “미국은 우방 하나를 잃는 대신 적을 하나 더 얻었다”라고 말하였다. 또한 “미군을 한국에서 철수해야 할 상황이 올지도 모른다”라고 하였으며, 클라크는 “이승만은 휴전회담을 결렬시키기 위한 최후의 노력을 하고 있으므로 미국이 취할 수 있는 가장 강력한 정책을 취해야 한다”라고 강력히 주장하였다.⁵⁴⁾

특히 아이젠하워는 휴전 협상이 완전히 와해 될 것을 우려하였다. 또한 이승만의 단독 행동으로 인하여 다른 동맹국에 미칠 영향에 대해 고민하였다. 아이젠하워는 이승만에게 서신을 통해, ‘반공포로 석방’은 UN의 권위를 위협하고 도전하는 무력 사용이라고 비판하였다. 만약 이승만이 이러한 단독 행동을 계속한다면, 6·25전쟁에서 피를 흘리며 용감하게 싸워 노력한 모든 것이 희생되는 결과가 될 것이라며, 이승만에게 UN군사령부의 권위를 즉시 명확하게 받아들이지 않는다면 미국은 모종의 조치를 취할 것이라며 경고

53) 유영익, 앞의 글 : 161.

54) “The President of the R.O.K(Rhee) to the Commander in Chief, United Nations Command(Clark)(1953.6.18.) *FRUS XV* : 1952-1954(1984), pp.1197-98.

하였다.⁵⁵⁾

그러나 아이젠하워의 강력한 항의에도 불구하고, 이승만의 강경한 전략은 계속되었다. 이승만은 강경한 전략을 지속해서 사용하여, 휴전협정을 하루라도 빨리 체결하기를 원하는 미국에 한국과의 상호방위조약 체결의 수용을 현실적으로 강요하였다. 미국은 휴전협정의 조속한 체결을 위해서 이승만의 협조가 필요한 상황이었기 때문이었다.⁵⁶⁾

이에 미국은 ‘반공포로 석방’ 문제, 휴전협정의 신속한 재개와 휴전협정에 대한 이승만의 동의를 얻어내기 위해 로버트슨을 파견하였다.⁵⁷⁾ 이승만은 상호방위조약 체결과 관련하여 미국에 휴전협정 이전에 조약을 완성해 달라고 요구하였다. 이에 대해 아이젠하워는 조약의 비준과 관련한 사항은 상원에서 결정되기 때문에 자신의 권한이 아니라 당장 보장할 수는 없지만, 상호방위조약과 관련된 협상은 바로 시작할 수 있음을 로버트슨을 통해 전달하였다. 이승만은 다시 한번 신속한 비준을 요구하였다. 덜레스는 다시 한번 서신을 통해 비준은 의회의 승인이 필요하므로, 1954년 1월 시작하는 의회 승인을 기다릴 수밖에 없는 상황이라고 설명하였다. 이승만은 이러한 미국의 입장을 받아들였고 드디어 휴전협정의 체결에 동의하였다.⁵⁸⁾

결국 이승만은 미국으로부터 상호방위조약 체결을 위한 신속한 비준 약속을 얻어내었다.⁵⁹⁾ 물론 휴전 협상 과정에서 이승만이 끊임없이 미국에 요구한 사항은 휴전협정 이전 한국과의 상호방위조

55) "Letter from U.S. President Eisenhower to Korean President Rhee, June 9, 1953," Documents on *Korea-United States Relations* 1943-1965(Seoul: Ministry of Foreign Affairs R.O.K.,1965) : 76-78.

56) 이성훈, 위의 글 : 268-269.

57) 김계동, "강대국 군사개입의 국내정치적 영향", 『국제정치논총』, 32/1, (1992) : 161.

58) 김남수, 위의 글 : 43. 재인용.

59) 유명익, 위의 글 : 164-165.

약을 체결하는 것이었다.

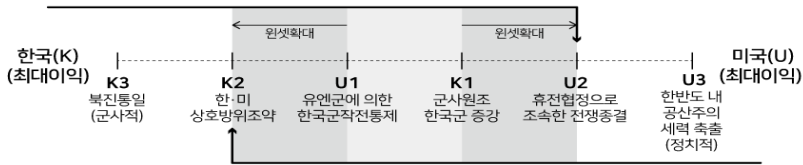
따라서 이승만의 ‘반공포로 석방’ 전략이 실패한 것으로 보는 시각도 있을 것이다. 그러나 궁극적으로 이승만의 목표는 한국의 핵심적 국가이익이었던 미국과의 상호방위조약 체결을 통해 안전을 보장받는 것이었으며, 결국 미국의 제안대로 상호방위조약이 체결되었다는 점은 이승만이 미국 내의 정치적 상황을 명확하게 파악하고 양보를 통해 협상을 협력적 관계로 이끌었다고 보는 관점이 타당할 것이다. 한편, 아이젠하워는 한국에서 이승만 외의 다른 현실적인 대안이 없다고 판단하였으므로 이승만의 존재를 인정할 수밖에 없었다. 이승만은 치열한 국제질서와 냉전 상황에서 한국민의 생존과 운명은 미국의 의지와 정책에 달려 있다는 냉혹한 국제 정치적 현실을 이해하고 있었다.⁶⁰⁾

아이젠하워와 이승만은 서로의 국가이익을 달성하기 위해 협상을 진행하였다. 협상은 갈등 관계로 진행되며 결렬될 수도 있었지만, 끝내 협상이 실패하지 않고 성사된 이유는 서로의 윈셋이 협상 가능한 영역에서 축소되고, 확대되었기 때문이었다. 한미상호방위조약 체결을 위한 미국의 윈셋을 확대하지 못했던 이승만은 미국의 윈셋을 확대하기 위한 마지막 전략적 승부수로 ‘반공포로 석방’을 선택한 것이다.

이승만은 자국의 윈셋을 축소함으로써 미국의 윈셋을 확대하기 위해 ‘자발적 배신’을 통해 자국의 윈셋을 확대함으로써 협상력을 높여 미국의 윈셋을 확대하고자 하였지만, ‘확실성’ 부족으로 실패하게 되었다. 따라서 이승만은 부족한 ‘확실성’을 채우려는 방안으로 ‘반공포로 석방’이라는 전략적 조치를 강행한 것이다.

60) 홍순호, “625와 그 주역들 - 한국, 이승만”, 『북한연구소』, 통권(제402호), 6월(2005) : 44.

<그림 5> 반공포로 석방에 따른 미국의 원셋 확대



<그림 5>는 이승만의 ‘반공포로 석방’에 따라 변화된 미국의 원셋을 나타낸 것이다. 휴전협정을 조건으로 합의 가능한 영역 안에서 양국은 치열하게 상대국의 원셋을 확대하기 위한 전략을 구사하였다. 이승만은 미국의 원셋을 확대하기 위해 ‘반공포로 석방’을 단행하였다.

앞에서 살펴보았듯이 ‘반공포로 석방’ 이전에 이승만의 전략적 조치들에 대해 미국이 느끼는 위협의 강도는 충분한 위협이 되지 못하였다. 이승만의 전략대로 자국의 원셋을 축소하여 협상력을 높이기 위해서는 ‘확실성’이 필요한데, 말만 앞세운 협박 전략은 강대국인 미국에 큰 위협이 되지 못하였기 때문이었다.

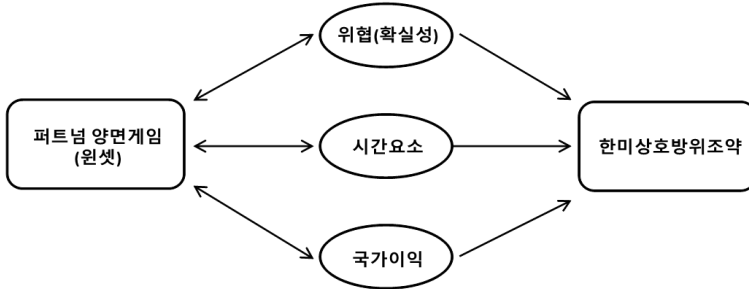
따라서 미국은 이승만의 협박 전략을 잠재적 위협으로 받아들여 이승만이 요구한 휴전협정 이전에 한미상호방위조약의 체결에는 동의하지 않았다. 이에 따라 이승만은 부족한 ‘확실성’을 채우기 위해 ‘반공포로 석방’을 단행하였다.

4. 협상에 영향을 미치는 3요소

본 논문은 이승만의 협상전략 중 특히 ‘반공포로 석방’에 주목하였다. ‘반공포로 석방’을 퍼트넘의 양면게임 이론에서 원셋을 독립변수로 적용하여 분석하였다. 이 과정에서 원셋과 상호작용을 통해 최

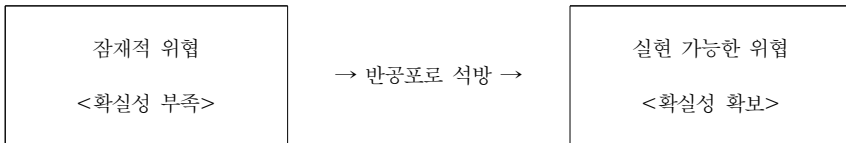
중적으로 한미상호방위조약 체결과 협상에 영향을 미치는 3가지 요소를 아래 <그림 6>과 같이 확인할 수 있었다.

<그림 6> 윈셋과 협상에 영향을 미치는 3요소



첫째, 미국은 ‘반공포로 석방’ 이전 이승만의 전략을 잠재적 위협으로 받아들여 이승만이 요구한 휴전협정 이전에 한미상호방위조약의 체결에는 동의하지 않았다. 이러한 상황에 따라 이승만은 부족한 ‘확실성’을 채우기 위해 ‘반공포로 석방’을 단행하였다. 위협을 협상 전략으로 활용하기 위해서는 ‘확실성’을 확보해야 한다. <그림 7>은 ‘반공포로 석방’을 통해 변화된 위협의 양상을 표현한 것이다.

<그림 7> 위협의 변화양상



미국은 이승만의 ‘반공포로 석방’으로 인해 그동안 갖고 있던 ‘잠재적 위협’이 이승만의 실질적인 행동으로 인해 ‘확실성’과 결합하여, 더는 ‘잠재적 위협’이 아닌 언제나 ‘실현 가능한 위협’으로 받아들여지게 되었다.

이렇듯 ‘실현 가능한 위협’은 미국의 윈셋을 확대했으며, 협상을

유리하게 만드는 요소로 작용하였음을 알 수 있다.

둘째, 시간은 협상전략에 따라 약자에게도 유리하게 적용될 수 있다. 대체로 협상에서 시간은 강자에게 유리하게 작용하는 것이 보편적이다. 따라서 약자가 협상을 유리하게 하려면 시간이 경과 할수록 자신의 윈셋은 축소하면서 상대방의 윈셋은 확대해야 한다.⁶¹⁾

한편 미국은 시간이 흐를수록 위협에 대한 부담을 갖고 있었다. 특히 ‘반공포로 석방’으로 인해 ‘잠재적 위협’이 ‘실현 가능한 위협’으로 변화된 시점에서 시간은 미국에 더욱 부담으로 작용하였다.

이러한 미국의 약점을 파악한 이승만은 ‘반공포로 석방’을 통해 한국은 앞으로 휴전협정과 관련된 중요한 상황에서 한국의 국가이익을 위해 어떠한 일이든지 단독으로 실행에 옮길 수 있음을 명백하게 표현하였다. 이것은 이승만의 행동이 UN측과 공산 측이 협정을 체결하더라도 물거품이 될 수 있다는 것을 미국에 확실히 인지시킨 것이다.

이러한 전략적 조치가 가능했던 이유는 이승만은 한국과 미국이 협상 과정에서 서로 갈등하는 관계가 되더라도 그와 동시에 서로를 몹시 필요로 하는 관계임을 현실적으로 명확하게 파악했기 때문이었다.

미국은 6·25전쟁을 정치적으로 해결하기 위해서는 이승만의 협조가 절실했고, 이승만은 당시 한국에 가장 필요한 핵심적인 국가이익으로 안전보장에 대한 공식적 약속을 미국으로부터 받아내는 것이 절실했었다.

이승만의 위와 같은 상황인식은 이승만으로 하여금 미국과의 상호방위조약 체결이 다소 그 과정에서 갈등과 대치 국면이 발생하더라도 최종적으로 협상이 결렬되지 않고 타협 가능한 협상 목표로 설정 가능하다는 전략적 판단을 가능하게 하였다. 이러한 계기로

61) 김영수, 앞의 글 : 109.

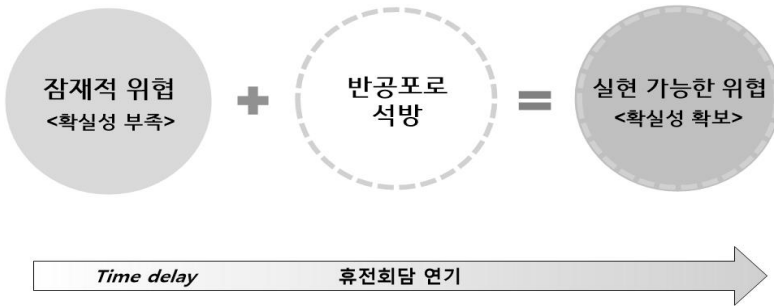
‘반공포로 석방’이라는 극단적인 전략을 통해, 협상에서 유리한 위치를 점하게 되는 결과로 나타나게 되었다.

한편 이 과정에서 이승만은 ‘반공포로 석방’에 대한 명확한 이유를 설명함으로써 국익을 위한 어쩔 수 없는 한국의 전략적 조치임을 명확히 하여, 이후 미국과 발생할 수 있는 협상의 어려움을 미리 방지하는 전략적 유연함도 보이고 있다.

결국 ‘반공포로 석방’을 통해 미국은 휴전회담이 연기됨으로써 미국의 국가이익 확보를 위해 원셋을 확대할 수밖에 없었다.

결론적으로 <그림 8>과 같이 ‘반공포로 석방’으로 인해 시간이 지연되어 휴전회담이 연기됨으로써 미국이 느끼는 위협은 더욱 증가하였음을 알 수 있다.

<그림 8> 시간지연으로 인한 위협의 변화



셋째, 원셋과 국가이익은 서로 영향을 미치기 때문에 협상을 유리하게 만들기 위한 하나의 협상전략으로써 국가이익을 활용해야 한다는 것이다.

오늘날 국가이익은 특정 계층이나 권력을 대변하는 것이 아니라 국가 주권을 수호하는 것과 국민의 재산과 생명을 지키는 것을 의미한다. 선진 국가일수록 명확한 국가이익의 원칙을 가지고 있으며,

안보 및 외교정책이 이에 의해서 지배된다. 따라서 대외정책의 기본 지침이 되는 국가이익은 분명한 분류와 정확한 우선순위에 의해서 체계화되고 있다.⁶²⁾

결국 국가이익은 원셋의 바탕이 되는 대외정책의 기본지침이 되고, 국가이익을 통해 한 국가의 명확한 국가이익의 원칙과 정책 방향을 알 수 있게 한다. 또한 국가의 정치체제와 같은 정체성 또한 국가이익에 투영되기도 하며, 이러한 국가이익은 정책의 방향성을 결정하게 된다.

따라서 협상자에게 있어 상대방의 국가이익에 관한 세밀한 연구와 분석은 정책 방향과 원셋의 크기를 가늠하는 하나의 지표로 활용될 수 있다. 이러한 이유로 협상자는 협상전략을 수립할 때 정책 현안에만 함몰되선 안되며, 국가이익을 통해 상대국의 중심과 지향점을 가늠하는 자세가 필요하게 된다.

앞으로도 국제사회에서 국가의 존재가 사라지지 않는 이상, 국가 이익은 국가 경영의 중심으로 다양한 범위와 성격으로 확장되게 될 것이다.

위와같은 국가이익에 관한 인식을 바탕으로 휴전 협상 당시 한국과 미국의 국가이익을 살펴보면 아래와 같다.

한국의 국가이익은 첫째, 휴전협정 이전에 한미상호방위조약을 체결하는 것이었다. 이승만은 한미상호방위조약이 서명되고 비준될 때까지 휴전협정 체결을 지연시키고자 하였으며, 협정이 불가피하게 될 최후의 순간에도 더욱 유리한 한미상호방위조약의 체결을 끝까지 요구하여, ‘반공포로 석방’을 통해 국가이익을 확보하고자 하였다. 둘째, 한국군 20개 사단 증강 등 지속적인 군사원조와 경제지원을 요구하였다. 셋째, 중공군의 한국 철수와 통일된 한국의 건설과 함께 특히, 군사적 행동을 통한 북진통일을 끊임없이 주장하였다.

62) 육군사관학교, 『국가안보론』 (서울: 박영사, 2001) : 4.

반면 미국의 국가이익은 첫째, 한국이 휴전협정 이행에 협력할 것을 요구하며 한국군을 UN군의 작전 통제하에 둘 것을 요구하였다. 둘째, 휴전협정에 대한 한국의 동의를 받아 휴전협정을 조속한 시일 내에 종결하고자 하였다. 셋째, 정치적 해결을 통한 한반도의 통일을 이루고자 하였다.

결국 미국은 이승만의 ‘반공포로 석방’을 통해 휴전회담이 연기되면서 미국의 원활한 국가이익 확보에 타격을 받게 되었고, 이승만은 휴전협정을 조건으로 한국의 국가이익을 최대한으로 확보하는 결과로 나타나게 되었다. 이승만과 한국에게 있어 안전보장과 관련된 사항은 반드시 달성해야 할 핵심적인 국가이익으로써 국가 경영의 중심에 위치하였기 때문이다.

<표 2> 한국과 미국의 국가이익 크기와 원셋 비교

구분	국가이익	이익 크기	원셋 크기
한국	한국군 증강(20개 사단)과 군사원조 약속	최소	확대
	휴전협정 이전 한미상호방위조약 체결	중간	중간
	북진통일(군사적)	최대	축소
미국	UN군에 의한 한국군 작전통제	최소	확대
	휴전협정으로 조속한 전쟁 종결	중간	중간
	한반도 내 공산주의 세력 축출(정치적)	최대	축소

<표 2>는 국가이익과 이익의 크기에 따라 원셋의 크기 변화를 나타낸 것이다. 국가이익의 크기가 작을수록 원셋의 크기는 확대되는 경향이 있으며, 국가이익의 크기가 커질수록 원셋의 크기는 축소되는 경향을 보였다. 또한 국가이익의 크기가 중간인 지점에서는 원셋의 크기도 중간에 위치하는 경향이 있었다. 이러한 양상은 국가이익의 크기와 원셋의 크기가 중간인 지점이 양 국가가 현실적으로 달

성해야 할 목표로써, 서로가 반드시 달성해야 할 핵심적인 국가이익으로 나타나게 되었다.

따라서 국가이익과 윈셋의 크기가 중간으로 교차되는 지점은 상호 협상이 활발히 진행됨을 알 수 있었다. 결국 이 지점이 협상자가 국가이익 확보를 위한 조치를 집중해야 할 전략지점(strategy point)이 되는 것이다. 이 지점에서는 협상 과정에서의 상호 갈등과 협력의 관계가 이어지지만, 중국에는 상호 합의가 가능한 영역(zone of agreement)으로 귀결되는 양상을 보이게 된다.

5. 맺음말

국제사회에서 국가는 자국의 이익을 확보하기 위해서 다양한 수단을 활용하게 된다. 특히 미디어가 발달한 현시대에서는 전쟁을 수단으로 하는 국가이익 확보는 국제사회의 큰 비난과 지탄을 피할 수 없으므로 협상을 통한 이익 확보가 더욱 중요해지고 있다.

한편 협상에서 약소국은 강대국에 비해 불리한 협상력을 갖는 것이 보편적이다. 따라서 약소국 입장에서 국가의 존망 및 국민의 생명과 직접적인 관련이 있는 국가안보와 관련된 협상전략을 연구하는 것은 매우 의미가 크다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 배경에서 6·25전쟁 당시 약소국이었던 한국이 미국과의 안보 조약인 상호방위조약 체결과정에서 전개한 협상전략에 관해 연구하고자 하였으며, 특히 한미상호방위조약 체결과정에서 이승만이 실행한 전략들에 관한 기존 연구들이 객관적 분석 도구 없이 주관적 판단과 정치적 성향으로 연구가 진행되었다는 반성과 함께 시작되었다.

퍼트넘의 양면게임 이론 중에서도 원셋 개념을 독립변수로 적용하여 한미상호방위조약 체결에 미친 영향을 집중적으로 분석하였다. 또한 이 과정에서 원셋과 한미상호방위조약 체결에 상호 영향을 미치는 제3의 변수로써 위협, 시간 요소, 국가이익의 관계를 발견하고 적용하였다. 마지막으로 퍼트넘 양면게임의 원셋과 상호작용을 통해 종속적으로 협상 결과에 영향을 미치는 모델을 제시하였다.

이승만의 ‘반공포로 석방’은 강력한 자국의 원셋 축소 전략으로 볼 수 있으며, 이를 강행함으로써 미국의 원셋을 확대하고자 하였다. 결국 ‘반공포로 석방’을 통해서 미국은 이승만의 행동이 실현 가능한 확실한 위협으로 인식하게 되었고 한국과의 상호방위조약 체결까지 원셋을 확대하게 되었다.

이에 대한 근거는 앞에서 살펴보았듯이 이승만이 1953년 6월 18일 ‘반공포로 석방’ 조치를 하기 이전까지 미국은 이승만을 설득하여 공산 측과 휴전협정을 체결할 계획을 하고 있었기 때문이다. 이승만의 ‘반공포로 석방’ 이후 미국은 미국 내 비준 상황에 대해 언급하며 한국과의 상호방위조약 체결에 대해 적극성을 보였기 때문에 이를 근거로 이승만의 ‘반공포로 석방’이 미국의 원셋을 확대한 근거로 작용한 결과였음을 도출할 수 있다.

또한 퍼트넘에 의하면 자국의 축소된 원셋은 상대국의 원셋을 확대할 수 있다. 상대국의 온건적 태도를 끌어내 협상을 자국에 유리한 결과로 나타낼 수도 있다. 만약 반대의 경우, 협상은 분쟁적인 상태로 치닫게 되며 결과는 협상의 실패로 나타나는 경향을 보인다.

이러한 시각에서도 이승만의 ‘반공포로 석방’은 이승만이 목표로 했던 한미상호방위조약을 체결하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. ‘반공포로 석방’이 협상을 분쟁적인 상태로 이끌었음을 가정하면, 최종적으로 협상은 실패해야만 하기 때문이다. 그러한 상황을 가정하면 한국은 미국과의 상호방위조약을 체결할 수 없었을 것이며, 미국

은 한국의 협조 없이 명예롭고 안전한 한반도에서의 정치적 승리를 보장할 수 없었을 것이다.

따라서 협상 과정에서는 한국과 미국의 상호 갈등 관계가 지속되는 국면이 있었지만, 협상을 방해 또는 저해하였다는 기존 연구의 주장보다는 결국 이승만의 ‘반공포로 석방’을 통해 미국의 원색은 확대되었음을 방증하는 근거로 바라볼 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 이승만의 ‘반공포로 석방’은 자국의 원색은 축소하고 상대국의 원색을 확대하여 협상에서 상대방보다 유리한 고지를 점령하고 자국의 국가이익을 극대화하기 위해 구사한 협상전략 사례로써 가치와 의의를 가진다.

그렇지만 자국의 축소된 원색이 항상 상대국의 원색을 확대하는 결과를 보장할 수는 없다. 협상은 매우 다양한 요소에 따라 갈등과 협력의 관계로 나아갈 것이며, 그 지향점은 자국의 협상 목표인 국가이익을 확보하기 위하여 상대국의 양보를 요구하게 된다. 따라서 협상이 결렬되지 않는 상태를 유지하는 가운데 협상을 주도하는 전략을 수립하기 위한 노력은 더욱 중요하게 되는 것이다.

그러나 본 논문은 퍼트님의 양면게임 이론을 재해석하여 이승만의 ‘반공포로 석방’에 관해 재조명하였지만, 역설적으로 이론에 의존한 연구라는 한계를 동시에 갖고 있다. 이론은 모든 상황과 현상에 적용되는 진리라고 볼 수 없다. 클라우제비츠는 이러한 맹점에 대해 “관념의 놀이는 논리의 궤변에 빠져 가능성의 영역을 침범해버린다”라고 일찍이 경고한 바 있다.⁶³⁾

앞으로 본 연구 이후 다양한 이론적 근거와 관점을 바탕으로 협상 전략에 관한 후속 연구가 진행되어, 강대국보다 특히 약소국이 갖는 협상의 어려움을 극복하여, 보다 적극적이고 주도적인 협상 결과를 도출하는 가능성의 영역을 확장하는 계기로 이어지길 기대한다.

63) 카알 폰 클라우제비츠, 김만수 역, 『전쟁론』 (서울: 갈무리, 2016) : 64.

<참고문헌>

1. 국문

국방부, 『국방사²⁾』. 서울 : 국방부 전사편찬위원회.

<http://uci.or.kr/G901:A-0006477732@N2M>

곽현용, “안보·자율성 교환 모델을 적용한 한미 간 동맹조약 분석—조미수호통상조약과 한미상호방위조약을 중심으로”. 한국군사학논총. 7집/2권, 2018.

<http://doi.org/10.34166/rokms.2018.7.2.39>

권영근, “묘책의 달인—이승만과 한미동맹”. 전략연구. 제68호, 2016.

<http://uci.or.kr/G704-001467.2016.23.1.001>

김관옥, “한국과병외교에 대한 양면게임 이론적 분석”. 『대한정치학회보』. 13/1, 2005.

<http://uci.or.kr/G704-001325.2005.13.1.016>

김계동, “강대국 군사개입의 국내정치적 영향”. 『국제정치논총』. 32/1, 1992.

<http://uci.or.kr//G706+NLKF02-F.oaiInfo.CNTS-00007047119@N2M>

김남수, “한미상호방위조약 체결 과정 연구 : 동맹의 제도화를 통한 동맹 딜레마의 관리”. 석사학위 논문. 서울대학교대학원, 2009.

<http://uci.or.kr/G901:A-0005473030@N2M>

김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”. 박사학위 논문. 한양대학교대학원, 2008.

<http://uci.or.kr/G901:A-0005394079@N2M>

_____, “양면게임 이론으로 분석한 일본군 위안부 문제 협상”. 석사학위 논문. 이화여자대학교대학원, 2016.

<http://uci.or.kr/G901:A-0005967637@N2M>

김선숙, “6.25 휴전협상과정에 있어 이승만의 협상전술”. 『국제정치연구』, 2004.

<http://uci.or.kr/I410-ECN-0102-2009-340-002242896@N2M>

김왕식, “한일 경제협력의 정치경제”. 『사회와 담론』, 2002.

<http://uci.or.kr//G701:B-00047961153@N2M>

김영수, “다자간 양면게임을 적용한 북핵 협상전략 연구”. 박사학위 논문. 국방대학교 안보과정, 2017.

김일영·조성렬, 『주한미군 : 역사, 쟁점, 전망』. 서울 : 한올아카데미, 2010.

<http://uci.or.kr//G901:A-0006039847@N2M>

김지아, “양면게임 이론을 통해 본 남북 개성공단 협상”. 석사학위 논문. 이화여자대학교대학원, 2013.

<http://uci.or.kr//G901:A-0005796947@N2M>

남정옥, “6·25전쟁과 이승만 대통령의 전쟁지도”. 『국방부 군사편찬연구소』. 63, 2007.

<http://uci.or.kr//G901:A-0002362262@N2M>

박승락, “2단계 게임이론에 의한 우리나라의 한중 FTA협상 성공전략”. 『통상정보연구』. 13/3, 2011.

<http://uci.or.kr//I410-ECN-0102-2022-300-000533418@N2M>

배기옥, 『이승만의 위협인식과 국방정책 연구』. 서울 : 국방대, 2008.

<http://uci.or.kr//G901:A-0005479102@N2M>

이성훈, “한미상호방위조약 체결을 위한 이승만 정부의 협상전략”. 『국방부 군사편찬연구소』. 77, 2010.

<http://uci.or.kr//G901:A-0002869588@N2M>

이지석, “양면게임으로 분석한 TPP 가입협상 연구”. 『관세학회지』. 19/2, 2018.

<http://uci.or.kr//I410-ECN-0101-2018-329-002231626@N2M>

유영익, “한미동맹 성립의 역사적 의의”. 『한국사 시민강좌』. 36, 2005.

<http://uci.or.kr//G901:A-0002006173@N2M>

장광열, “미국의 전쟁이 한미군사동맹 관계 변화에 주는 함의”. 『국방부 군사편찬연구소』. 105, 2017.

<http://doi.org/10.29212/mh.2017..105.1>

장상현, “이승만 대통령의 반공포로 석방이 국내정치에 미친 영향”. 석사학위 논문. 한림대학교대학원, 1998.

<http://uci.or.kr//G901:A-0004840851@N2M>

- 장훈각, “이승만 대통령과 한미동맹 : 동맹의 형성요인에 관한 연구”. 『사회과학논집 42권 1호』. 연세대학교 사회과학연구소, 2011
<http://uci.or.kr//G901:A-0003018417@N2M>
- 정병준, “한국전쟁 휴전회담과 전후체제의 성립”. 『한국문화연구』, 2019.
<http://doi.org/10.17792/kcs.2019.36..245>
- 정승희·김형민, “한미 사드(THAAD) 배치 협상과 국내정치:양면게임 이론을 중심으로”. 『동국대학교, 사회과학연구』. 24(3), 2017.
<http://doi.org/10.46415/jss.2017.09.24.3.49>
- 차상철, “이승만과 한미상호방위조약”. 『현세대학교 현대한국학연구소 학술총서』. 6, 2002.
<http://doi.org/10.17934/jmhs..135.201306.39>
- 최 일, “한국전쟁 휴전협정에서 옹진반도의 처리과정과 결과에 대한 연구”. 박사학위 논문. 경남대학교대학원, 2014.
<http://uci.or.kr//G901:A-0005853774@N2M>
- 카알 폰 클라우제비츠. 김만수 역, 『전쟁론』. 서울 : 갈무리, 2016.
<http://uci.or.kr//G701:B-00118711138@N2M>
- 한배호, “한·미방위조약 체결의 협상과정”. 『국방부 군사편찬연구소』. 4/7, 1982.
<http://uci.or.kr//I410-ECN-0101-2016-390-001816822@N2M>
- 홍수정·김기형, “한미 FTA에 대한 투-레벨 게임이론의 적용”. 『한국 정책분석평가학회』. 12, 2007.
<http://uci.or.kr//I410-ECN-0101-2019-035-000025396@N2M>
- 홍순호, “6.25와 그 주역들-한국, 이승만”. 『북한연구소』. 통권(제402호), 2005.
<http://uci.or.kr//I410-ECN-0102-2009-340-009897351@N2M>

2. 영문

NSC 118/2. United States Objectives and Courses of Action in Korea, Dec. 20, 1951.

<http://uci.or.kr/G706+NLKF02-F.oaiInfo.CNTS-00053794147@N2M>

NSC 147. Analysis of Possible Courses of Action in Korea, April 2, 1953.

<http://uci.or.kr/G706+NLKF02-F.oaiInfo.CNTS-00053796735@N2M>

Putnam, Robert D. “Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games”, International Organization, Vol.42, No3(Summer, 1988).

<http://uci.or.kr/G901:A-0008683377@N2M>

(Abstract)

An Re-examination of Syngman Rhee, the First President
of ROK, and his the action of Release of War Prisoners
during the Korean War based on the Logic of Putnam's
Two-Level Game Theory
- Focusing on Negotiation Theory and Winset -

Park, Jae-hong

Prior to release of anti-communism prisoners of Korean war, In order to direct the negotiations towards his advantage, ROK president Syngman Rhee attempted to expand the win-set of the United States by reducing its win-set of ROK through a "strategy of being caught up", including independent military action aimed at the unification of the Korean Peninsula, anti-war movements, and anti-U.S. public opinion. While the United States gradually felt more and more threatened by Syngman Rhee's position, it did not act as a threat to the stage where it felt the need to conclude negotiations. As a result, the win-set of the United States did not expand. Thus, the reason why Rhee Syngman's negotiation strategy failed was that he has failed to expand the win-set of the United States. The United States had the need to provide security to South Korea to prevent the expansion of communist forces, but there was not enough motivation until the signing of a mutual defense treaty. In the end, Rhee Syngman's strategy posed a certain level of threat to the United States, but it did not act as a sufficient and feasible threat for the United States to expand the win-set.

Since the release of the war prisoners, the U.S. actively mentioned the situation of ratification in the U.S. and responded positively to the signing of a mutual defense treaty with South Korea, which then led to Rhee's release of the prisoners and acted as a basis for expanding the U.S. win-set. From

this point of view, it proves that Rhee Syngman's release of prisoners served as an opportunity for the Korea-U.S. mutual defense treaty to be signed. Something that Rhee was aiming for. Assuming that the release of prisoners would lead to a state of disputes and conflicts, negotiations would have finally failed. In such a scenario, South Korea would not have been able to sign a mutual defense treaty with the United States, and the United States would not have been able to win an honorable and safe political victory on the Korean Peninsula without cooperation from South Korea. Although there are criticisms that there was a phase in which the mutual conflict between Korea and the United States continued during the negotiation process, eventually it was demonstrated that the release of prisoners has expanded the win-set of the United States.

Keywords : Putnam's Two-Level Game Theory, Win-Set,
Mutual Defense Treaty, Release of Prisoners of War,
National Interests