

# 제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미: 한반도 6자회담의 원형?

권 오 중\*

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| I. 서론                              | V. 회담의 정체와 자유진영의 공동<br>입장수립을 위한 미국의 노력 |
| II. 회담개최의 장애요인                     | VI. 남한의 14개 조항과 회담의 파국                 |
| III. 남·북한의 공식적인 원칙과<br>동·서진영의 이견대립 | VII. 결론                                |
| IV. 남한과 미국의 갈등                     |  |

---

## Abstract

---

### Course, Result and Significance of the Geneva-Korea Conference (1954): Can it be a model for the present Korean conference of six powers?

The Geneva-Korea Conference (1954) was the first international conference trying to resolve Korean issues concerning the Armistice Agreement. There were two possibilities: formation of a unified Korean Government by means of free election in Korean peninsula or resumption of the war. Not only the communists but also the Western powers, which had never intended a war in East Asia, wanted to settle the Korean situation through negotiations between North and South Korean parties. Therefore, establishing an agreement for formation of the unified Korean government was the sole aim at the conference. However, the conference did not lead to the unification, but to status quo in Korea because formation of the unified

government meant that one of the parties must give up its own dominance. For the present Korean conference of six countries of power, the role of the two super powers (USA and PR China) is important because the unique situation in Korea remains unchanged. The nuclear plant of North Korea is threatening the two countries of power which have been responsible for maintaining the current condition in East Asia. Thus, peaceful settlement by virtue of eliminating nuclear weapon in the Korean peninsula must be the common goal of the USA and the PR China. If only the issue of nuclear weapon is resolved by these two countries, the unification of Korea may be impossible.

**Key Words:** The Geneva-Korea Conference, Armistice agreement, Status quo, the conference of six powers, peaceful settlement

---

\* 서울산업대학교 강사

## I. 서론

제 2차 세계대전의 종전과 그 이후 이념의 대립에서 비롯된 냉전시대를 거치면서, 냉전이라는 국제정치적인 환경에 구속된 한국의 분단은 동유럽의 공산진영이 몰락한 이후 현재까지도 극복되지 못하고 있다. 또한 이념의 대결구도가 사라진 현재에도 남·북한을 둘러싼 군사적인 긴장관계는 동아시아뿐만 아니라 세계의 평화를 위협하는 심각한 요소로서, 전 세계의 관심의 대상이다. 냉전구도, 즉 이념적인 세계분할을 야기했던 ‘포츠담체제’<sup>1</sup>의 종식이 독일의 통일을 가능하게 했다면, 한국문제를 구속하는 냉전구도는 포츠담체제와는 상이한 것임을 알 수 있다. 다시 말해, 한국의 일차적인 분단도 역시 포츠담회담에서 비롯된 것이기는 하지만,<sup>2</sup> ‘포츠담체제’의 종식이 한국분단의 ‘현상(Status quo)’을 변화시키지 못했고, 이는 동아시아의 ‘현상’<sup>3</sup>이 ‘포츠담체제’가 아닌 다른 조건에 구속되어 있음을 의미한다는 것이다.

중국대륙이 공산화되기 이전까지 한국문제는 국제무대에서 관심의 대상이 되지 못했다. 제 2차 세계대전 중의 전시회담에서부터 미국과 소련이 38도선을 경계로 분할점령하기까지의 과정에서도 한국문제는 한국주민의 의사와는 무관하게 강대국들의 이해관계 속에서 등한시 되고, 심각한 고려 없이 처리되었다.<sup>4</sup> 하지만 중국이 공

<sup>1</sup> 1990년대 후반까지 유럽과 미국의 학계에서는 포츠담회담이 알타회담의 합의사항을 인준하는 절차로 평가절하하는 경향이 유지되어왔고, 알타회담을 2차대전 후의 세계질서 재편의 출발점으로 인식하여왔다. 그러나 미국의 역사학자인 Marc Trachtenberg는 1999년에 발표된 저서 *A Constructed Peace, The Making of the European Settlement 1945~1963* (Princeton, 1999)에서 도리어 포츠담회담이 2차대전 후 동·서진영구도의 출발점이라는 주장을 하였다. 왜냐하면 알타회담에서는 연합국의 공동의 적인 독일과 일본을 제거하는 것이 급선무였고, 연합국들 내부의 이념적인 문제는 당시에 구체적으로 협의될 수 없었기 때문에 독일을 분할한다는 것에 대한 합의를 장기적인 정치적 분단으로 이미 종전 전에 계획되었다는 추측은 맞지 않는 것이다. 도리어 미국은 포츠담회담 중에 전후 질서 재편에 있어서 소련과의 협조가능성이 희박하다는 것을 확인하게 되었으며 표면상으로는 계속적인 협조시도를 하면서도 다른 한편으로는 공산주의와의 세계분할의 구상을 내부적으로 검토하기에 이르렀다는 것이다. Trachtenberg는 이같은 사실의 증거로서 Forrester 일기에 나타난 1945년 7월 28일 포츠담에서 Truman의 언급내용을 들었다. “we shall have a Slave Europe for a long time to come. I don’t think it is so bad.” Walter Millis, ed., *The Forrester Diaries*, New York, 1951, p. 78.

<sup>2</sup> 한국의 일차적인 분단(분할점령)은 포츠담회담에서 비롯되었다. 1945년 7월 24일에 승전 3개국인 소련의 대 일본전 참전을 전제로 동아시아에서의 작전구역을 설정하였는데, 여기서 미국과 소련의 지상군 작전권은 한반도에서 북위 38도선으로 합의되었다. The United States Chiefs of Staff to the Soviet Chiefs of Staff, July 24, 1945, in: *Foreign Relations of United States(FRUS)*, 1945, Vol. 2 (The Conference of Berlin), pp. 1327~1328.

<sup>3</sup> 한국전쟁과 한국의 2차분단(후전)으로 인하여 비롯된 동아시아에서의 현상은 미국과 소련의 대립구도에서 미국과 중국의 대립구도로 바뀐 자유·공산진영의 세력균형과 영향권의 분할을 의미한다.

산화 된 이후에 동아시아의 세력균형에 심각한 위기가 초래되었다. 중국의 공산화(1949년)는 동아시아에서의 미국의 영향력약화를 가져왔고, 특히 일본의 안전을 보장할 수 없게 되었다. 또한 동아시아에서 미국과 공산진영간의 세력균형이 불안정해 지자, 양측은 ‘현상’의 재조정에 대한 새로운 합의가 필요했다. 당시 공산진영과 자유진영간의 대립은 유럽에서 뿐만 아니라 그리스, 터키, 이란 등 여러 분쟁지역에서 일촉즉발의 위기로 발전하고 있었고, 공산주의의 ‘팽창정책’과 자유진영의 ‘봉쇄정책’을 두고, 서로가 상대방의 진의를 파악하기 위한 탐색전이 진행되고 있었다. 그리고 한국은 이러한 양측 진영의 의도와 한계를 서로에게 확인시켜줄 수 있는 최적의 대상이었다.<sup>5</sup>

이렇듯 ‘한국전쟁’<sup>6</sup>은 큰 구도에서는 공산진영과 자유진영 그리고 작은 구도에서는 동아시아에서 미국과 공산진영의 대립의 무대가 되었고, ‘세력균형’과 ‘현상’의 재조정을 위한 도구가 되었다. 전자의 경우 공산진영과 자유진영 모두가 대규모 군사적 대립의 위험성을 인식하는 계기가 되었고, 후자의 경우에는 동아시아에서의

<sup>4</sup> 한국문제가 유일하게 구체적으로 다뤄진 전사회담은 1943년 12월 1일의 카이로회담(처칠, 루즈벨트, 장개석)이었다. 이 회담에서는 루즈벨트가 전후에 미국이 세계무대에서 헤게모니를 잡기 위한 방편으로 ‘해방지역에서의 신탁통치’안을 구체적으로 제시하였고, 한국도 ‘신탁통치’의 대상으로 분류되었다. 그러나 ‘신탁통치’의 기간을 구체적으로 정하지 않고, “언제가 될지 모르는 불확실한 장래(in due course)”에 독립을 시키겠다고 합의하였다. 이것은 처칠이 주장한 것으로서, 1902년 당시에 일본과 동맹을 체결한 영국은 일본의 한국합병을 승인하였었고, 종전 후 동남아시아에서의 일본에게 빼앗긴 식민지 반환문제 및 일본과의 향후 관계를 고려하여 한국을 독립시킨다는 것에 대한 그 어떠한 합의도 거부하였다. 그래서 루즈벨트가 처음에 제안한 문구 “at the earliest possible moment” 와 영국의 거부로 인해 다시 제안한 “at the proper moment” 대신에 처칠이 직접 제안한 “in due course”로 결정되었던 것이다. Cairo Lagation Records, First Text of the Communiqué; in: FRUS, The Conference of Cairo and Teheran 1943, Washington D.C., 1961, pp. 448~449, pp. 399~404. Sherwood, Robert E., Roosevelt und Hopkins, Hamburg, 1948, p. 629.

<sup>5</sup> 서방의 학계에서는 ‘한국전쟁’을 ‘대리전’ 혹은 ‘시험적인 전쟁’으로 그 성격을 규정하고 있다. Mai, Gunther, *Westliche Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, Der Koreakrieg und die deutsche Wiederbewaffnung 1950*, Boppard am Rhein, 1977, p. 4.

<sup>6</sup> 이 전쟁은 제 3국에서 일반적으로 ‘한국전쟁’이라 불려지고, 한국의 학계에서도 아무런 이의 없이 이를 수용하고 있다. 하지만 ‘한국전쟁’이라는 용어의 사용은 원칙적으로 제 3자의 입장에서 가능하다. 이는 전쟁이 일어난 국가를 지칭하여 ‘베트남전쟁’, ‘이라크전쟁’이라고 하는 것에서 알 수 있듯이 제 3국의 관점에서 그 전쟁의 특징을 규정할 때 흔히 그 지역명을 사용하는 것이다. 하지만 전쟁 당사국의 입장에서는 자신의 입장에서 그 이유나 동기 또는 특색을 가지고 전쟁의 개념을 정의하고, 이에 따라 그 명칭을 사용해야 한다. 우리가 ‘한국전쟁’이라는 표현을 수용하는 것과 같이 베트남이나 이라크에서 ‘베트남전쟁’, ‘이라크전쟁’이라는 표현을 그대로 수용하고 있는지 생각해 보아야 할 문제이다. 그리고 도리어 ‘미국내전’이라고 표현되어야 할 1775년에서 1783년까지의 미국내전에 대해 미국인들의 시각에서 표현된 ‘남북전쟁’을 수용하여 사용하는 것과 비교해 보아야 할 문제이다. 하지만 본 논문에서는 한국에서 일반적으로 통용되고 있는 ‘한국전쟁’이라는 표현을 사용하기로 한다.

새로운 냉전구도를 야기시키는 결과를 초래하였다. 즉, 한국의 2차적인 분단에 해당하는 ‘휴전체제’(미국과 중국의 대립구도)라는 새로운 ‘현상’은 한국문제를 일찌감치 ‘포츠담체제’(미국과 소련의 대립구도)에서 분리시키고, 휴전조약을 통한 새로운 ‘휴전체제’에 구속시켰고 이는 현재까지 지속되고 있다. 이것은 ‘포츠담체제’와는 근본적인 차이가 있는데, 그것은 이념적, 군사적 대립의 주체가 다르다는 것에 있다. 즉, ‘휴전체제’는 동아시아에서 미국과 중국이 세력균형의 주체가 되었고, 여타 지역과 달리 자유진영(미국)의 파트너로 소련대신 중국이 등장했음을 의미했고, 이것은 현재까지 유효하다. 휴전조약의 옵션이었던 1954년의 ‘제네바회담’은 바로 이러한 부분을 가장 명확히 입증하고 있으며, 또한 한국의 2차적인 분단을 더욱 고착화시키는 계기가 되었다. 이후 다자간의 회담을 통한 한국문제해결은 불가능해졌고, 현실적으로 회담의 필요성도 없었다. 하지만 북한의 핵문제가 수면위로 떠오르면서 다자간의 회담을 통한 북핵문제의 해결이 요구되는 상황이 되자, ‘한반도 6자회담’이라는 형식으로 거의 50년 만에 다시 한국문제가 대립적인 양 진영이 모두 참여하는 국제회담으로 성립되었다. 하지만 50여년 전의 ‘제네바회담’과 현재의 ‘6자회담’에서 한국문제를 둘러싼 주변국들이 추구하는 목적을 이해하는 것이 한국문제(통일)에서 가장 중요한 핵심이다.

한국의 분단이라는 ‘현상’이 한국의 내부적인 문제에서 야기된 것인지, 아니면 주변 강대국들 간의 ‘세력균형’이라는 이해관계에서 비롯된 것인지에 대한 정확한 이해 없이는, 과거 ‘제네바회담’에서와 마찬가지로 현재의 ‘6자회담’에서도 한국문제의 해법을 찾을 수가 없다.

본 연구는 한국문제를 다룬 최초의 다자간 회담인 1954년도 ‘제네바회담’을 미국 국무성의 사료(FRUS)를 토대로 소개하면서, 한국문제를 둘러싼 공산·자유진영 간의, 또한 자유진영 내부의 대립과 갈등, 그리고 그 대립과 갈등의 배경과 목적이 무엇이었는가를 분석하고, 결국 한국문제가 동아시아에서의 ‘휴전체제’라는 ‘현상’을 변경(한국문제의 평화적 해결)하기 위한 회담이었는가? 아니면 ‘현상’(분단)을 유지하려는 회담이었는가? 에 대한 정의를 내리고 있다. 그리고 결론에서는 여기서 얻어진 한국문제에 대한 주변국들의 이해관계를 현재의 ‘6자회담’에 연계하여 한국문제의 본질과 더불어 동아시아의 평화와 한반도통일 문제의 관계에 대해 이해하고자 한다.

## II. 회담개최의 배경과 장애요인

1953년 7월 27일에 체결된 휴전조약은 전투행위의 일시적인 중단, 실질적으로는 전쟁의 종결을 이루어 냈다. 휴전은 이미 UN 주재 소련대사 말리크(Jacob A. Malik)가 1951년 6월 23일에 제안한 이래 2년여 만에 이루어진 결실이었다. 최초의 휴전제의를 서방진영과 일본과의 평화조약(1951년 9월 8일 체결)을 저지시키려는 의도에서 비롯되었고, 미국으로부터 거부되었다. 하지만 전쟁의 소강상태 지속은 미국의 국내여론을 악화시켰고, 전쟁의 종결을 공약한 아이젠하워의 대통령 취임(1953년 1월)과 스탈린 사망(1953년 3월)은 공산측과 자유진영간의 협상 분위기를 자연스럽게 만들어냈고, 또한 대미 강경자세를 견지했던 전쟁의 당사국 중국도 더 이상의 전쟁지속이 무의미함을 받아들여 휴전협상이 시작되었다. 휴전협상은 전쟁의 당사국인 남한과 북한 그리고 UN과 중국이 참여하였고, 공식적으로 중립이었던 소련은 관여할 수 없었다. 휴전은 양측이 동의한 몇 가지 조건을 가지고 성립될 수 있었는데, 이 중에서 분단이라는 한국의 ‘현상’과 직접 관련 된 것이 중립국감시위원의 구성<sup>7</sup>과 한국문제에 대한 평화회담개최(4항)<sup>8</sup>이었다. 한편 휴전이 한국문제를 해결할 수 없고, 또 해결해서도 안 된다고 생각한 이승만은 무력에 의한 통일을 고집하며 휴전조약에 남한의 동의를 거부하였다.<sup>9</sup> UN(미국)과 공산진영(중국과 북한)간의 휴전조약이 체결된 이후에도 이승만은 북한에 대한 군사적인 도발을 계속적으로 위협하면서 휴전조약에 의거하여 조약발효 3개월 후인 1953년 10월 28일(늦어도 1954년 1월 25일)까지 평화회담이 열리지 못한다면 전쟁을 재개해야 한다고 주장하였다.<sup>10</sup> 하지만 미국, 중국 그리고 북한간의 평화회담개최를 위한 준비협상은 판문점에서 1953년 8월 7일에 시작되었고, 동시에 제 7차 UN 총회(1953년 8월 17~27일)에서도 중점적으로 논의되었다. 우선 회담 참가국들을 정하는 문제에서부터 정면으로 대립되었다. 미국은 자유·공산진영이 서로 적국의 입장으로 회담을 해야 한다는 “across-the-table”이라는 입장을, 반면 소련은 모두가 같은 입장에서 한국문제를 처리하자는

<sup>7</sup> 중립국감시위원단(NNSC; Neutral Nations Supervisory Commission)은 자유진영이 추천한 스위스와 스웨덴 그리고 공산진영이 추천한 폴란드와 체코 등 4개국의 장교들로 구성되었다.

<sup>8</sup> 휴전조약에서 양 진영은 한국의 평화정착을 위하여 조약의 발효 후 3개월 이내에 양 진영의 대표들이 한반도에서의 외국군 철수와 한국문제의 평화적인 해결을 위한 최고위급 회담을 열기로 합의하였다.

<sup>9</sup> *Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA)*, Abteilung 3, Bestand 11, Bd. 790, Aufzeichnung Krekeler, Washington, 27. Juli 1953.

<sup>10</sup> *Der Spiegel*, 14. Oktober 1953, Nr. 42.

“round-table”이라는 입장을 가지고 있었다. 미국은 전쟁에 직접적으로 참여한 국가들만 인정한다는 것이었고, 이는 한국전 참전 UN 16개국과 UN의 규칙을 위반한 적국들(북한과 중국)과 회담의 양 진영을 형성해야 한다는 것이다. 이는 곧 UN과 UN의 규칙을 위반한 범죄집단과의 대결적인 협상이어야 함을 강조한 것이다. 이에 반해 소련은 전쟁에 직접적으로 참가한 국가들뿐만 아니라 소련을 포함한 중립국가들(인도, 버마, 폴란드, 체코, 멕시코 등)의 참여도 필요하다는 것이었다.<sup>11</sup> 소련이 언급한 중립국들의 대부분은 미국과 특히 남한의 입장에서는 절대 받아들일 수 없는 국가들이었다. 특히 인도는 남한에게 적대적이었기 때문에 공산진영에 유리하게 행동할 것이 분명했기 때문이었다. 또한 미국은 초기에 소련의 참여도 부정적으로 여겼지만, 소련의 참여 없이는 회담을 진행하기 불가능하다는 영국과 영연방국가들의 반발에 직면하여 소련의 참여만은 인정할 수밖에 없었다.<sup>12</sup> 결국 UN 총회는 미국이 제출한 참가국들(UN 16개국과 북한, 중국, 소련)안을 1953년 8월 28일에 통과시켰다.<sup>13</sup>

한·미 양국이 “across-the-table”이라는 회담의 성격에 대해서는 이해가 일치했지만,<sup>14</sup> 회담이 성사되기에는 자유진영국가들의 입장을 일치시키는 문제에서 중요한 몇 가지 장애요인이 있었다. 이것은 휴전조약의 합의사항을 이행하는 문제였는데, 첫째, 남·북한의 무장해제, 두 번째 포로교환이었다. 이 두 가지 사안은 휴전조약에 명시되어 있었지만, 전자는 한-미 안보조약(1953년 8월 8일)으로, 후자는 남한정부의 일방적인 반공포로석방(1954년 1월 22일)으로 인하여 휴전조약의 합의사항은 이미 무의미해져 버렸고, 평화회담을 위한 판문점에서의 협상은 1954년 상반기에 이르러 회담자체가 무산될 위기에 봉착하게 되었다.<sup>15</sup> 하지만 제네바 한국평화회담의 개최는 휴전조약의 이행으로서가 아니라 국제평화정착의 필요성에 인식을 공유한 미국, 소련, 프랑스, 영국이 참여한 베를린 외상회담(1954년 1월 25일~2월 18일)에서 결정되었다. 처음부터 한국문제를 위한 평화회담에 반대했던 남한정부는 이러한 결정에 강하게 반발하였고, 특히 전쟁에 참여하지 않았던 소련의 회담 참여와 중국을

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for United Nations Affairs (Sandifer) to the Secretary of State, August 18, 1953, in: *FRUS*, 1952~1954, Vol. XV, Part 2, Washington, 1984, p. 1498.

<sup>13</sup> *United Nations General Assembly (UNGA)*, Official Records General Committee, 7th Session, GA-Resolution 711 C (VII), August, 28, 1953.

<sup>14</sup> Memorandum of a Conversation, March 22, 1954, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 47 f.

<sup>15</sup> *Archiv der Gegenwart (AdG)*, 1953, pp. 4095, 4310, 4338.

회담의 주체(sponsoring power)의 하나로 인정하는 것을 받아들이지 않았다.<sup>16</sup> 이것은 회담의 성사여부를 떠나서 미국과 남한의 협력관계를 위협하는 요소로 갑자기 부각되었다. 미국과 남한은 회담 개최의 필요성에 대해서 확연한 입장차이를 보였다. 미국의 입장에서는 회담의 결과보다는 회담을 무조건 성사시키는 것에 목적이 있었고, 남한정부는 공산주의자들과의 협상을 통해서 평화적으로 한국문제를 해결한다는 것에 회의적이기 때문이었다. 다시 말해 미국과 남한이 생각하는 한국문제의 해결(한반도문제의 처리)이라는 것은 근본적으로 차이가 있었다. 미국은 동아시아의 평화정착, 즉 당시의 현상을 유지하며 세력균형을 이루려는 것이었고, 남한은 표면상으로 무력 또는 흡수통일을 염두에 두었기 때문이었다.<sup>17</sup> 그래서 남한정부는 한국평화회담에 참가하지 않으려 했고,<sup>18</sup> 남한의 외무장관 변영태는 회담 참여의 전제로 ① 제네바 회담이 인도차이나 문제와 함께 일괄 처리되지 않고, 한국문제에 국한할 것, ② 회담은 “across-the-table”의 원칙이어야 할 것, 그리고 ③ 회담개최 3개월 이내에 한국문제해결에 관한 합의를 도출하지 못할 경우 회담을 결렬시킬 것 등 남한정부의 3가지 조건을 제시했다.<sup>19</sup> 이외에도 남한은 미국과 ‘외국군 철수’와 ‘자유선거’ 문제에서 이견을 표출하였다. 미국은 한국문제 해결에 대한 방안으로 ① 1955년 3월 31일까지 한반도에 주둔한 모든 외국군의 철수, ② 국제적인 감시 하에서의 전 한국 총선거(1955년 5월 1일), ③ 통일한국정부구성 전까지 두 개의 정부 존속, ④ 제네바평화회담에 참여한 국가들의 통일에 대한 보증, ⑤ 강대국들의 동의에 의거한 재통일, ⑥ 재통일된 한국정부에 대한 국제사회의 인정 이라는 6단계의 계획을 수립했었다. 그러나 남한정부는 이러한 미국의 구상이 전혀 현실적이지 못하다고 여겼고, 대신 북한에서의 중국군 철수라는 조건을 최우선으로 내세웠다. 그리고 자유선거도 - 남한 내의 유엔군 주둔/철수문제에 대한 언급 없이 - 북한에서 중국군이 철수해야 가능하다는 입장을 취했다.<sup>20</sup> 남한과의 이견을 해소하고 남한의 회담 참여를 유도하기 위하여 미국 국무장관 덜레스(Dulles)는 변영태에 수차례 서신을 보냈고, 남한정부를 적극적으로 설득하였다. 우선 소련과 중국의 참여문제인데, 소련이

<sup>16</sup> *The Korean Republic (KR)*, Seoul, February 20, 1954 그리고 *FRUS*, 1953~1954, Vol. XVI (The Geneva Conference), p. 24.

<sup>17</sup> *FRUS*, *Ibid.*, p. 25.

<sup>18</sup> Briggs to the Department of State, March 1, 1954, Nr. 843, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 25~26.

<sup>19</sup> Pyun to Dulles, March 5, 1954, Nr. 861, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 29~31.

<sup>20</sup> Briggs to the Department of State, Seoul, March 6m 1954, Nr. 864, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 33~34.

실제로는 공산 측의 일원이지만, 형식적으로는 전쟁과는 무관한 “중립적”인 입장으로 참여가 불가피 하다는 것과, 한반도평화문제에 대한 근본적인 협상의 주체는 전쟁에서 “적국”인 중국이라는 점 그리고 인도차이나 문제와도 별개로 협상할 것을 분명히 했다.<sup>21</sup> 또한 미국 대통령 아이젠하워(Eisenhower)도 이승만에게 서신을 보내, 군사력으로 남한이 단독으로 한국의 통일을 이룰 수 없음을 인식시키려고 하였고, 한반도에서의 군사적인 행동의 재개를 단호히 반대하면서 남한의 안보를 위해 군사적인 원조를 할 것임을 확인했다.<sup>22</sup> 남한의 안보에 미국의 보증에도 불구하고 남한 정부는 계속해서 불만을 표출했다. 이것은 남한정부의 강한 반공의식뿐만 아니라 공산주의와의 대결구도를 유도하여 반공정부로서 남한 내에서 정치적 입지를 강화하고자 했던 정치적인 계산 때문이기도 했다. 남한정부는 또한 중국군의 철수를 집요하게 요구했는데, 이것이 결국 회담의 성사를 결정하는 것에 결정적인 걸림돌이었다.<sup>23</sup> 미국은 원칙적으로 남·북한 총선거 이후의 외국군대 철수를 계획했었고, 남한정부의 선 외국군(중국군) 철수, 후 총선거 요구 때문에 어렵게 합의한 제네바 한국평화회담 개최가 무산되지 않을까 염려하였다. 하지만 전쟁에 참전한 당사자인 중국군대의 철수는 곧 미군도 동시에 철수해야 함을 뜻하고, 중국과 직접협상을 원했던 미국으로서는 남한정부의 비현실적인 요구에 난처해했다. 대신 남한정부가 요구한 “two-side” 회담, 즉 소련을 중립적 입장이 아닌 공산측의 일원(a sponsor of the Communist side)으로 간주하는 것에는 동의하였다. 이는 텔레스가 주미 한국대사 양유찬에게 직접 확인해 주었다.<sup>24</sup> 또한 남한정부는 회담 참여를 빌미로 또 다른 요구, 즉 북한군 수준으로 남한군대의 전력향상에 대한 지원을 요구했다.<sup>25</sup> 이에 반해 미국은 회담을 성사시키기 위해 소련 참여와 더불어 공산진영을 자극할 만한 수준의 행동을 자제하려했고, 또한 회담에서 자유진영국가들의 의견을 일치시켜서 공산진영과 협상에 나서야 한다는 부담이 있었기에 남한정부의 요구를 모두 수용하기는 어려웠다.<sup>26</sup> 그리고 회담성사와 남한정부의 참여라는 두 가지 목적을 달성하기 위하여 미국은 새로운 계획을 제안했는데, “Alternative A”로 지칭되었던 이 계획에서는

<sup>21</sup> Dulles to Pyun, March 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 41~42.

<sup>22</sup> Eisenhower to Rhee, March 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 44~45.

<sup>23</sup> Dulles to Briggs, March 24, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 54 그리고 Briggs to the Department of State, March 26, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 59 f.

<sup>24</sup> Memorandum of Conversation by Noel Hemmendinger of the Office of Northeast Asian Affairs, April 5, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 69.

<sup>25</sup> Briggs to the Department of State, April 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 74.

<sup>26</sup> Dulles to Briggs April 7, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 75 f.

① ‘한국의 통일과 복구를 위한 UN위원회(UNCURK<sup>27</sup>)’가 한국문제 해결의 주체가 되고, ② 총선거 전에 외국군대 철수, ③ 총선거를 위한 기구 설립, ④ 총선거는 남 한국회에 대표를 보내지 않은 지역(북한)에서만 실시... 등의 내용을 담고 있었다. 특히 ④항의 내용은 남한정부가 시종일관 주장했던 것이었고, 또한 ①항에서 주관기구를 UN으로 정한 것도 공산진영이 거부할 것이 분명한 것이었다.<sup>28</sup> 이것은 UN총회 결의들(1947, 1948, 1950, 1951, 1953년)에 의거하여 - 북한을 하나의 국가로 인정하지 않았기 때문에 - 원칙상 북한을 남한에 흡수통일 한다는 것으로서, 미국은 회담의 성사에만 염두를 두고, 회담의 성과는 포기한 것을 의미하는 것이었다. 하지만 남한정부의 입장에 동조하는 듯한 미국의 태도에 대해 회담에 참가할 자유진영국가들, 특히 영국과 영연방국가들은 강력하게 반발했다. 이들은 미국과 프랑스에 비해 아시아에서의 이해관계가 더 많았고, 이를 계속 이어가기 위해서 중국과의 원만한 관계를 유지하고 싶어 했다.<sup>29</sup> 하지만 독일문제에서와 같이 ‘전 한국 총선거’를 주장했던 영국의 입장은 미국으로부터 외면당했고,<sup>30</sup> 미국은 제네바회담을 앞두고 한국문제와 관련해서 4가지 기본입장을 정리해서 이를 UN-16개국 예비회담에서 참가국들에게 전달했다: ① 공산주의자들이 한국의 통일에 더 적극적이라는 구실을 줄 가능성을 봉쇄, ② 한국의 통일과 관련해서는 남한정부의 입장에 대한 전폭적인 지지, ③ 남한의 국가적 정통성과 자주성을 확보하기 위한 필요성, ④ 독일의 통일문제와 연계불가.<sup>31</sup> 유엔의 결정에 근거한 북한지역만의 선거는 공산진영에서는 절대로 허용할 수 없는 것이었고, 또한 미국의 기본입장과 연결해서 볼 때, 미국은 한반도의 현상유지를 목표로 했다는 것이 분명했다. 이로써 미국과 남한의 이견은 대부분 해소된 듯 보였다. 변영태는 1954년 4월 18일에 주한 미국대사 브릭스(Briggs)에게

<sup>27</sup> United Nations for the Unification and Rehabilitation of Korea.

<sup>28</sup> 북한지역만의 총선거를 통해 모두 303명의 국회의원 중 북한지역 몫으로 비어있는 100명을 선출해서 통일정부를 구성한다는 것임. Draft initial Proposal for Reunification of Korea (Alternative A), Christopher Van Hollen, April 9, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 83 f.; 또한 이러한 계획은 당시 독일문제에서 전 독일 자유선거를 요구했던 것과 비교해 볼 때 소극적이고 방어적이지만, 지역현실에 부합하는 미국의 현실적인 입장을 반영했다.

<sup>29</sup> 영국은 공산화된 중국을 외교적으로 인정할 최초의 서방국가였다.

<sup>30</sup> Memorandum by the Coordinator for the Geneva Conference (Johnson) to the Acting Secretary of State, Washington, April 12, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 93 f.; Dulles to the Acting Secretary of State, London, April 13, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 95~96; Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference, Washington, April 14, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 97 ff.

<sup>31</sup> Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference, Washington, April 14, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 97 ff.

남한의 회담 참가의사를 직접 전달했고, 4월 19일에 미국 국무성에 공식적으로 통보하였다. 남한정부는 아울러 회담의 결렬을 전제로 미국과의 더욱 긴밀한 협조관계구축에 대한 희망을 피력했다.<sup>32</sup>

남한의 회담 참여는 한반도문제의 해결을 위한 것은 아니었다. 남한정부는 공산진영이 수용할 수 없는 조건들(북한지역만의 총선, 총선 전 중국군 철수 등...)을 고집하며 회담을 결렬시키려 했다. 남한은 회담의 참여를 수락하면서, 미국의 한반도정책을 확인하고, 더욱 강력한 한·미동맹을 구축하려했고, 미국도 남한의 참여로 회담이 성사되어 동아시아 평화를 위한 노력에 대한 명분을 얻는 것에 더 큰 목적을 가지고 있었기에, 미국과 남한의 이해는 큰 구도에서 일치했다.<sup>33</sup> 하지만 미국은 회담의 조기 결렬로 인한 명분상실을 우려하여 공식적으로는 남한의 입장에 동의하지는 않았고, 내부적으로도 영국과 영연방국가들을 의식하여, 두 가지 계획(Alternative A와 C<sup>34</sup>)을 두고 고민하고 있었다. 그리고 회담이 개최될 때까지 영국과 남한 사이에서는 “Alternative A”와 “C”사이에서 의견 일치가 이루어지지 않았다. 하지만 이 두 가지 모두 공산진영의 입장(1. 한반도 내의 모든 외국군 철수, 2. 통일된 임시정부 구성, 3. 그 어떤 외부의 간섭이 없는 전 한국 총선거)과는 차이가 컸다.<sup>35</sup> 이런 상황에서 미국이 하나의 대안으로 1954년 4월 16일 16개국 예비회담에서 제안했던 것이 “Alternative B”였다. 이것은 남한과 북한지역에서 각기 분리해서 선거를 치른다는 것을 골자로 해서 다시 전 한국선거의 가능성을 제시한 것이었고, 외국군의 철수는 가장 마지막 단계로 정하였다.<sup>36</sup> 미국으로서는 최선의 방안일 수 있었지만, 이것은 영국과 남한으로부터 거부당했고, 공산진영도 수용할 수 없는 것이었다. 결국 ‘자유선거’의 범위문제와 ‘외국군 철수’의 시점에 대해서 자유진영 내부에서도 의견(Opening statement)의 일치를 이루지 못하고 제네바한국평화회담은 개최가 되었다.

<sup>32</sup> Briggs to the Department of State, Seoul, April 18, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 111 f.. 그리고 Pyun to the Department of State, Seoul, April 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 113 f.

<sup>33</sup> Dulles to Rhee, Washington, April 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 115.

<sup>34</sup> Alternative C와 A의 차이점 중 가장 중요한 것은 남·북한 총선거 후 외국군의 철수였다. Position Paper for the Korean Phase of the Geneva Conference (Alternative C), in: *FRUS, Ibid.*, p. 63.

<sup>35</sup> Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva, Van Hollen, Geneva, April 24, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 131 ff.

<sup>36</sup> Korean Phase, Draft initial Proposal for Reunification of Korea (Alternative B), Christopher Vn Hollen, April 9, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 105 ff.

### Ⅲ. 남·북한의 공식적인 원칙과 동·서진영의 이견대립

제네바한국평화회담은 자유진영 국가들 간의 내부적인 기본입장이 정리되지 않은 상황에서 예정대로 1954년 4월 26일에 개최되었다. 회담은 개막초기부터 남한과 북한의 상반된 내용의 입장표명을 통하여 난항이 예고되었다. 남한대표 변영태는 중국군의 선 철수와 북한지역에서의 자유선거를 강력히 주장했고,<sup>37</sup> 북한대표 남일은 전 한국총선거와 총선 전 모든 외국군 철수, 전 한국 총선거를 위한 남한과 북한의 위원회 구성 등을 요구했다.<sup>38</sup> 서로 상반된 변영태와 남일의 요구에서 새로운 것은 없었고, 과거 미·소 공동위원회(1946~47)이래 지속된 자신들의 입장을 반복한 것에 불과했다. 남한의 요구도 물론 타협의 실마리를 찾지 못하게 하는 원인이 되었지만, 북한이 요구한 남한과 북한의 공동위원회 구성은 미·소공동위원회가 이미 “민주적인 정당과 사회단체”의 개념차이로 인하여 결렬된 전례로 볼 때 역시 실현가능성이 없던 요구였다.<sup>39</sup> 이렇듯 남한과 북한이 서로 첨예하게 대립각을 세우면서, 회담은 이 회담에서 한국문제해결노력에 대한 명분을 얻고자 했던 미국의 기대와는 다른 양상으로 전개되었다. 그래서 미국은 회담의 분위기를 전환시키고, 좀 더 가시적인 결과를 얻기 위해 이른바 “2+5”라는 제한된 회담을 제의했다.<sup>40</sup> 이는 남한과 북한 그리고 미국, 영국, 프랑스, 중국, 소련의 회담으로서 강대국의 압력으로, 즉 미국, 중국, 소련이 합의하여 모두가 원하는 한반도의 평화, 남한과 북한의 요구를 무력화시키고 영국과 영연방국가들의 입장도 배제시키겠다는 의도였다. 하지만 이러한 미국의 일방적인 제안에 대해 주은래는 4월 28일 회의에서 한국문제와 관련한 중국의 국제법적인 권리를 강조하며, 미국의 한국-아시아문제 개입을 강력하게 비난했다. 이는 물론 대만문제도 의식한 행동이었지만<sup>41</sup> 다른 한편으로 중국은 소련이 공산진영

<sup>37</sup> Second Plenary Session on Korea, April 27, 3:05 p.m., Dulles to Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 148 f.

<sup>38</sup> The United States Delegation to Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 149~150.

<sup>39</sup> O-Joong Kwon, *Politik für die geteilte Nation, Bundesrepublik Deutschland und Südkorea im historischen Vergleich 1945~1963*, Darstellung auf der Grundlage unveröffentlichter deutscher Akten, Diss. Uni. Marburg, Münster, 2003, p. 59. 공산진영은 민주주의의 개념차이로 인하여 양 진영의 합의가 불가능하다는 것을 파악하고, 미·소공동위(1946~47), 독일문제에서의 ‘스탈린 공화’(1952) 그리고 제네바 한국회담(1954)에서도 ‘민주적인 정당과 사회단체’를 통한 공동위원회구성을 제안하며 명분을 얻으려 했다. 권오중, “소련의 중립화 독일통일 제안 - 서독과 서방측 정부들의 태도와 진위 논쟁 -,” 『서양사론 81호』, 2004, 6, pp. 223~224.

<sup>40</sup> Luncheon Meeting of Dulles, Eden and Bidault, Geneva, April 28, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 152.

을 대표하여 미국과 거래하는 것을 원치 않았고, 자신이 회담을 주도하려 했기 때문이었다. 또한 주은래는 전쟁포로문제를 집중적으로 거론하면서 회담의 진행을 더욱 어렵게 하였다.<sup>42</sup> 그는 한국문제에 대한 협상에서의 어려움을 서방진영 국가들에게 - 특히 미국과 남한에게 - 전가하면서 북한의 입장을 지지하였다. 즉, 한국의 통일은 그 어떠한 외부의 간섭 없는 전 한국 총선거를 통해서만 이루어 질 수 있다는 것이었다.<sup>43</sup> 만약 휴전협정에만 의거한다면 중국의 주장이 옳을 수도 있지만, 중국과 북한은 미국과 남한의 사정은 전혀 고려하지 않고 오직 휴전협정의 이행만을 고집하며 협상의 진행을 어렵게 했다. 이것은 중국과 북한도 한국문제의 해결과 회담의 합의를 위해 진지하게 노력하지 않았다는 것을 반증한 것이었다. 주은래와 남일의 입장 표명이 있는 후 열린 자유진영 16개국 회의(1954년 4월 29일)에서 델레스는 총선의 지역적 범위보다 UN감독 하의 총선을 이룬다는 것이 최우선 과제라는 점을 강조하며, 자유진영의 입장을 통일하기 위해 9개국의 “운영위원회”(Working Committee)<sup>44</sup>의 구성을 제안했다. 영국과 영연방국가들은 독일문제에서와 마찬가지로 세계의 언론이 동의할 수 있는 자유진영의 “기본입장”(basic position)을 결정해야 한다고 주장하면서 미국의 제안에 동의했다.<sup>45</sup> 하지만 미국과 영국(영연방국가들)의 정치적인 입장은 차이가 있었다. 동아시아에서 세력균형의 한 축으로서 헤게모니를 장악하려는 미국과는 달리 중국과의 우호관계 구축을 통해 아시아에서 영국의 영향력을 유지하려고 했던 영국은 한편으로 중국의 입장을 존중하려 했다. 이튼은 표면적으로 미국의 입장을 지지하는 듯 했지만, 실제로 이런 이해관계를 대변한 것은 영연방국가들이었다. 이는 호주의 외무장관 케세이(Richard G. Casey)는 1954년 4월 29일 4차 회담에서 갑자기 전 한국총선거를 주장하면서 UNCURK의 역할을 강조한 것을 통해 알 수 있다.<sup>46</sup> 이렇듯 영국과 영연방국가들의 이중적인 외교정책은 이 회담에서 확인되고 있으며, 특히 그들의 의견이 서유럽국가들(벨기에 등...)의 호응을 얻으면서 자유진영 내부의 의견일치를 어렵게 하였다.<sup>47</sup> 즉, 영국(영연방국가들)과 서유럽국가

<sup>41</sup> The United States Delegation to the Department of State, Geneva, April 28, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 154.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 154~155.

<sup>44</sup> 9개국은 남한, 미국, 영국, 호주, 콜롬비아, 프랑스, 필리핀, 태국, 터키.

<sup>45</sup> The United States Delegation to the Department of State, Geneva, April 29, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 155 f.

<sup>46</sup> The United States Delegation to the Department of State, Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 1954, *FRUS, Ibid.*, pp. 157~158.

들은 중국과의 대립각을 세우려는 미국과 남한의 전략에 적극 동조하지 않았다. 특히 협상자체를 결렬시키려는 듯한 남한의 일방적인 입장을 매우 부정적으로 여겼다.<sup>48</sup> 미국은 어차피 공산진영과의 합의가 불가능하다는 판단 하에 명분을 얻기 위해 어떤 식으로라도 자유진영의 공통된 “기본입장”을 세우려고 했지만, 영국과 영역 방국가들 및 서유럽 국가들은 남한의 강경한 입장과는 분명한 선을 그었기 때문에, 미국과 영국이 추구했던 자유진영의 “기본입장” 수립은 난항이 거듭되었다. 공산진영과의 근본적인 입장차이를 해결하기 이전에 자유진영 내부에서부터 의견이 일치되지 못했던 것이다.<sup>49</sup> 자유진영 내부의 분위기가 갑자기 ‘전 한국총선거’로 분위기가 반전되자 이승만은 매우 격분했다.<sup>50</sup> 남·북한 총선거를 거부한 이승만의 의도는 처음부터 남한의 공산화를 염려하거나 흡수통일을 계산한 것은 아니었다. 그는 당시 한반도의 현상을 변경시킬 수 없다는 가정 하에 분단의 현상을 유지하려고 그 어떠한 한국문제 해결방안도 수용하려 하지 않았다. 그리고 남한대표단은 미국이 “Alternative A”를 지지한다는 전제 하에 1954년 5월 1일로 예정된 전체회담에 참여를 수락하였다. 딜레스는 곧바로 16개국 회의를 소집하여 UN 감시 하의 선거와 외국군대의 철수 등을 골자로 한 자유진영의 “기본입장”을 임시로 제안하였고, 이들도 마지못해 동의하였다.<sup>51</sup>

하지만 1954년 5월 1일에 열린 공산진영과의 2+5 회담에서 남일과 주은래는 딜레스가 제안한 자유진영의 “기본입장”을 거부하면서 공산진영의 종래입장(전 한국총선거, 6개월 이내에 외국군 완전 철수, 전 한국위원회의 구성)을 고수했다. 공산진영의 거부는 사실상 예측되었던 것이었지만, 공산진영은 이번에 “한국문제는 한국인들 스스로 해결해야 한다”라는 그들의 “기본입장”을 강조하면서, UN 감독 하의 총선거를 반대했다. 그 이유는 UN이 전쟁에 참가한 당사자이기 때문에 중립성이 없다는 것이었다. 소련의 외무장관 몰로토프(Molotov)도 총선 전 외국군철수를 주장하였는데, 이는 당연히 UN군을 염두에 둔 발언이었다.<sup>52</sup> 한국문제에서 ‘UN의 역할’은

<sup>47</sup> MacArthur-Spaak Meeting, Geneva, April 30, 1954, Memorandum of Conversation by the Counselor(MacArthur), in: *FRUS, Ibid.*, pp. 163~164.

<sup>48</sup> Dulles-Eden Meeting, Dulles to the Department of State, Geneva, April 30, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 165~166.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 167~168.

<sup>50</sup> Briggs to the United States Department, April 30, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 169.

<sup>51</sup> Third Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, the United States Delegation to the Department of State, Geneva May 1, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 173~174.

<sup>52</sup> Restricted Session of the Seven Power on Korea, Geneva, May 1, 1954, The United

이로써 자유진영과 공산진영 사이에 새로운 이슈로 부상했다. 한국전을 도발한 주체가 누구인가? 하는 문제로 확대되면서, ‘UN의 역할’에 대해 서로 상이한 개념정의는 한국문제에서 가장 심각한 문제가 되었다. 이와 아울러 남일이 제안한 남-북한 공동 위원회도 자유진영으로부터 거부 되었는데, 그 원인은 남일이 남한과 북한의 인구비율(2400만: 500만)을 무시한 채 위원회 구성을 1: 1로 구성하자는 것 때문이었다. 이렇듯 2+5회담은 양 진영간의 첨예한 입장차이만 확인한 회담이 되고 말았다.<sup>53</sup> 협상이 난항을 거듭하고 해결책을 찾지 못한 것에는 양 진영 모두에게 책임이 있었다. 어느 한 쪽의 주장에 동의하면 그 결과는 주장한 쪽에게 유리하게 나타날 것이기 때문에 양 진영은 모두 자신들의 주장을 고수 할 수 밖에 없었는데, 이러한 상황에서 양보는 곧 정치적, 이념적인 패배로 이어질 수 있고, 또 이것이 당시 세계 도처에서 진행되었던 양 진영간의 대립에도 절대적인 영향을 줄 수 있기 때문에, 한국문제는 한반도에 국한된 문제가 아닌 양 진영의 사활이 걸린 문제였다. 그리고 이러한 점이 한국문제 해결을 점점 복잡하고 어렵게 만들었다.

#### IV. 남한과 미국의 갈등

2+5회담에서 확인된 바, 양 진영의 의견 차이를 좁히지 못하게 된 상황에서 미국은 최종적인 “기본입장”을 수립하려 총력을 기울이게 되었다. 이것은 미국이 이미 예상했던 바대로 공산진영과의 합의가 불가능하다는 전제에서 공산진영이 수용할 수 없으면서도 자유진영의 동의를 받을 수 있는 새로운 “기본입장”을 수립하여 회담의 결렬 시에 명분을 얻고 공산진영을 궁지에 몰기 위한 전략이었다. 미국이 급조한 새로운 계획은 이른바 “7단계 계획”이었는데, 이것은 “Alternative B”<sup>54</sup>를 변형한 것이었다. 딜레스가 급조한 “7단계 계획”은: ① (UN의)감독과 관찰에 대한 책임, ② 한국에서의 자유선거, ③ 한국에서의 통일정부 구성, ④ 외국군 철수, ⑤ 통일한국의 안전에 대한 국제사회 차원의 대책마련, ⑥ 한국의 복원, ⑦ 한국문제 해결의

States Delegation to the Department of State, May 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 174 ff. 몰로토프는 UN총회에서도 한국문제에서 UN이 전쟁당사자이기 때문에 한국의 총선거를 감독할 권한이 없다는 주장을 했다: United Nations General Assembly(UNGA) 5th Session, Annexes, Document A/D.1/565.

<sup>53</sup> The United States Delegation to the Department of State, Geneva May 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 177.

<sup>54</sup> 이미 앞서서도 언급했듯이 “Alternative B”는 남한은 물론 자유진영국가들도 반대했던 것이었다.

종결이었다. 이 계획에서는 공산진영이 요구했던 “전 한국 총선거”를 수용하면서 총선거와 외국군 철수문제에서 UN의 역할을 고수했기 때문에 사실 새로운 것이 아니었다. “Alternative B”와 비교해 볼 때 몇 가지 부분(3~7항)에서 변화를 주었지만, 이것으로 공산진영과의 합의를 목적했다고는 판단 할 수 없다. 오히려 미국이 이를 통하여 명분만 얻은 채 회담을 결렬시키고, 회담결렬의 책임을 회피하려 했던 것일 수 있다. 또한 공산주의와의 이념적인 대결에서 승리하지 못하더라도 최소한 패배하지는 않겠다는 것이 미국의 목적이었기에, 한국문제 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 미국의 목적은 결국 한국문제에서 공산진영을 굴복시킬 수 없다면, 차선책으로 한반도의 분단이라는 현상을 통해 미국과 중국의 세력균형을 유지하려는 것이었다. 즉, 미국이 정당한 명분을 갖는 ‘세력균형’과 ‘현상유지’- 경우에 따라 UN을 이용하여 - 는 모든 이념대립의 분쟁지역에서 미국의 전형적인 전략이었다. 그래서 회담에서 자유진영의 “기본입장”을 통일시키는 것이 어찌면 미국에게 더 큰 목적이었을 것이다. “7단계 계획”도 사실 미국의 이러한 전략에서 크게 벗어나지 않았다. 그래서 미국은 남한, 자유진영국가들, 그리고 공산진영도 모두 수용할 수 없는 제안, 하지만 중립적인 제안을 통해서 회담을 결렬시키고, 한편 미국의 한국문제해결 의지에 대한 정당성을 얻고자 했다.<sup>55</sup> 미국의 전략은 1954년 5월 3일 개최된 16개국 회의에서 최종적으로 결정되었다. 변영태는 남한정부의 기본원칙을 강조하면서도, 미국이 “기본입장”을 수립한다는 전략에는 원칙적으로 동의했지만, 그 수립과정에서 남한의 의견이 무시되자 미국의 “7단계 계획”을 강력히 반대했다.<sup>56</sup> 그리고 남한의 이러한 독자행동은 자유진영 내부의 협조를 깨뜨릴 위기를 초래하기 시작했다.<sup>57</sup> 미국은 이러한 상황을 우려하면서 남한과 영연방국가들 사이에서 매우 어려운 입장에 처해졌고, 미국에게는 모든 자유진영 국가들이 만족할 수 있는 대안을 만들어 내야만 했다. 하지만 같은 날 오후에 속개된 전체회담에서 변영태는 다시금 남한정부의 입장을 반복했고, 통일을 위한 북한의 제안을 단호히 거부했다. 그는 중국도 소련의 위성국이고, 북한은 “위성국의 위성국”(a satellite’s satellite)이기 때문에

<sup>55</sup> Memorandum of Conversation, by the Technical Secretary of the United States Delegation (Van Hollen), Geneva May 3, 1954, - Participants: Dulles, Smith, Robertson, Johnson, Phleger and Young, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 182~183.

<sup>56</sup> Fourth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva May 3, 1954, The United States Delegation to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 184~185.

<sup>57</sup> Memorandum of Conversation, by the Adviser to the United States Delegation (Calhoun), Geneva, May 3, 1954, - Participants: 변영태, 임병직, Johnson, Robertson, Young, Calhoun, in: *FRUS, Ibid.*, p. 186.

북한이 제안한 UN을 배제한 통일정부는 소비에트의 위성정부를 구성하기 위한 것이라고 규정했다. 변영태는 또한 미국에 대한 불만도 표출했는데, 미국이 아시아 문제에서 너무나 방어적이고, 한국문제(분단)를 해결하고자 하는 의지가 없다고 비난했다.<sup>58</sup> 하지만 한국문제 해결(한반도 분단문제의 처리)이라는 문제에서 미국과 남한의 시각차이는 분명했다는 점을 인식해야 한다. 남한의 입장에서 한국문제의 해결은 두 가지 가능성만이 존재했다. 한 가지는 무력에 의한 통일(북진통일) 그리고 또 한 가지는 중국, 북한과의 대립각을 세운 한반도 분단현상의 고착이었기에 회담 자체를 무의미하게 여겼다. 미국은 무력에 의한 통일은 반대했지만, 한반도의 분단을 매개로 한 동아시아의 세력균형과 현상유지를 목표로 했기에, 한국의 분단현상유지는 미국이 추구했던 실제의 목표였다. 하지만 남한이 회담을 파국으로 몰고 가는 것에는 반대했고, 회담을 통해 공산주의와의 대결에서 정당성을 확보하는 것이 중요했다. 즉, 사실상 한반도에서의 분단현상유지를 원했던 미국과 남한의 이해는 일치했지만, 그 방법에 대해서는 많은 차이가 있었던 것이다. 하지만 공산진영도 마찬가지로의 전략을 구사했는데, 그것은 바로 UN의 역할에 대해 트집을 잡는 것이었다. 북한의 남일은 미국과 UN을 동시에 비난하면서 UN총회의 모든 결정은 “불법적”이라고 주장하였다. 이는 전쟁 당사자인 UN은 중립적일 수 없고, 공산진영의 적으로서 인정할 수 밖에 없다는 것이었고, UN의 역할을 강조한 미국이 제안한 “7단계 계획”을 거부하는 것이었다.<sup>59</sup> 또한 주은래는 이미 석방된 반공포로들의 문제를 다시금 부각시키며 미국과 남한의 약점을 공략했다.<sup>60</sup> 하지만 남일과 주은래의 이러한 발언과 행동은 공산진영도 마찬가지로 한국문제의 진정한 해결(통일)에는 관심이 없고, 당시의 현상(분단)을 유지하려고 했다는 것을 반증하고 있다.

한편 미국은 이승만과 남한정부를 설득하고 “7단계 계획”에 대한 동의를 얻기 위해 노력했다. 브릭스와 딘(Arthur Dean)은 1954년 5월 4일 이승만과 만난 자리에서 미국의 최종적인 입장을 전달했다. 이 자리에서 미국은 UN을 통한 한국문제처리를 남한정부에게 보장했지만, 이승만은 공산진영이 미국의 제안을 수용하지 않을 것이 분명하며, 수용한다 해도 공산진영은 자유진영이 수용할 수 없는 또 다른 제안을 들고 나올 것임을 확신하면서, 대화자체의 무의미함을 다시 지적하였다.<sup>61</sup> 미국도 이러

<sup>58</sup> Sixth Plenary Session on Korea, Geneva May 3, The United States Delegation to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 187 ff.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>61</sup> Briggs to the Department of State, Seoul, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 200.

한 이승만의 생각에 동의했다. 이는 제네바의 미국대표단이 주한 미국대사관에 보낸 전보의 내용 - “우리도 남일과 몰로토프 그리고 주은래의 명백한 태도로 볼 때 [우리의 제안을] 수용할 것이라고 생각하지 않는다. 하지만 필요한 것은 만약에 회담이 결렬됐을 경우 미국과 남한의 조건은 16개국뿐만 아니라 자유세계의 여론으로부터 완전한 지지를 얻는 것이다.”<sup>62</sup> - 이 증명하고 있다. 이것은 곧 미국의 의도를 정확하게 나타낸 것으로서, 미국도 한국문제의 긍정적인 해결(통일)에 의미를 두기 보다는 명분을 확보하는 것에 더 치중했다는 것을 밝혀주고 있는 것이다. 하지만 미국에게는 명분을 확보하기 위해서 반드시 남한의 동의, 협조가 필수적이었기 때문에 미국은 공산진영과의 협상보다는 남한을 설득하는 것에 더 많은 노력을 기울였다. 미국이 “Alternative B”에서 변형된 “7단계 계획”에 남한이 동의하도록 설득한 것은, 어차피 공산진영과의 합의 가능성이 없는 것이고, 영연방국가들이나 남한 모두에게 명분을 주기 위한 것이었다. 그럼에도 불구하고 남한은 미국의 제안을 시종일관 거부했다. 이승만은 그 어떠한 경우에도 “남·북한 총선거”와 “선거 후 중국군 철수”라는 두 가지 조건을 수용하지 못했기 때문이다.<sup>63</sup> 또한 이승만은 공산주의자들을 신뢰할 수 없는 상황에서 미국의 계획자체가 비현실적이라고 여겼고, 그 구성에서 전적으로 만족할 수 없는 UNCURK가 ‘전 한국 총선거’를 관리한다는 것도 불만이 었다. 이승만은 혹시라도 공산진영이 미국의 제안을 수용해서 “전 한국 총선거”를 전제로 한 “7단계 계획”이 성사될 경우를 불안해했기에, 한국문제에서 UN(UNCURK)을 배제시키고자 했던 것이다. 그리고 예상되는 모든 최악의 상황에 대비하여 이승만은 제네바에 있었던 변영태에게 새로운 지시를 내렸고, 그것은 ‘전 한국 총선거’는 단지 ‘국민투표’를 통해 국민의 동의를 있을 경우에만 가능하다는 것이었다.<sup>64</sup> 그리고 변영태는 이승만의 지시대로 남한의 입장을 제네바의 미국대표부에게 전달했고, 이 입장은 이승만의 지시 없이는 변경할 수 없음을 설명하였다.<sup>65</sup> 또한 1954년 5월 5일 브릭스와와의 만남에서 이승만은 그 어떠한 중국과 소련의 간섭도 거부하였고, 이것은 미국의 제안을 최종적으로 거부한 것이었다. 물론 이승만도 자신의 요구를 공산진영이 수용하지 않을 것이라는 것을 알았을 것이다. 그의 정치적인 계산은 바로 이 점을 이용한 것이었다. 이승만은 한반도문제에서 중국과 소련을 배제하거나 북진

<sup>62</sup> Smith to the Embassy in Korea, Geneva, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 201.

<sup>63</sup> Dean-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 5, 1954, Briggs to the United States Delegation, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 202~203.

<sup>64</sup> Smith to the Embassy in Korea, Geneva, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 201~202.

<sup>65</sup> Robertson-Pyun Meeting, Geneva, May 4, 1954.

통일이라는 현실적으로 불가능한 양자택일의 선택을 고집함으로써, 미국과 공산진영 간의 관계를 더욱 악화시키려 했다. 그리고 미국과 자유진영국가들이 한반도에서의 무력통일을 용납하지 않는 상황에서 이러한 양자택일의 방안은 실제로 한반도의 분단을 고착화시키는 것을 의미하였다. 그것은 반공을 표방한 남한정부에게 이념적인 대립구도와 그로 인한 분단은 국내 정치적으로도 이용가치가 충분했기 때문이었다. 즉, 강력한 반공, 공산주의와의 대화거부는 이승만정부의 권력기반구축에 더 이상 없는 좋은 도구였다. 이것은 한국전쟁을 기점으로 침예화된 냉전의 분위기 유지가 더 이상 유리하지만은 않다고 판단한 미국의 입장과는 상반된 전략이었다. 즉, 남한이 미국의 계획을 거부한 것은 미국의 계획이 어떻든 간에 그것이 문제가 아니었다. 미국과 남한이 한반도의 분단현상을 유지하려는 목표가 큰 구도에서 일치했지만, 그 실행전략에서는 일치하지 못했던 것이다. 그리고 남한의 일방적인 태도는 공산진영과의 대결에서 자유진영을 대표하고자 했던 미국의 입장을 무시한 것으로써, 미국도 남한의 두 가지 요구 중 어느 하나도 수용해 줄 수는 없었기에 회담진행 과정에서 미국과 한국은 더 이상의 공조가 어려워졌다.

## V. 회담의 정체와 자유진영의 공동입장수립을 위한 미국의 노력

남한의 일방적인 태도로 말미암아 자유진영의 “기본입장”수립이 어려워짐에도 불구하고, 미국은 이승만의 설득을 위해 계속 노력했다.<sup>66</sup> 그러나 자유진영 내부의 입장정리가 어려워지면서 회담은 소강상태로 접어들었다. 자유진영 내부의 의견 충돌의 중심에는 남한이 있었고, 이러한 회담의 정체는 영국과 영연방국가들 그리고 이제까지 독자적인 의견을 피력하지 않았던 프랑스를 자극했다. 공산진영의 반복된 입장표명과 남한의 독자적인 행보는 회담을 장기화시켰고, 회담에 참가한 자유진영 국가들을 지치게 했다. 이러한 상황에서 이들 국가들은 미국의 계획에 적극 동조하여 공산진영에 대항하는 공동의 입장을 수립하고 끝이 없는 공박이 반복되는 이 회담을 종결시키려 하였다. 우선 영국과 영연방국가들은 전 한국총선거의 실시를 전제로 “7단계 계획”(Alternative B)에 동의하였다.<sup>67</sup> 이들도 한국문제의 해결(통일) 대신에

<sup>66</sup> Dulles to the United States Delegation, Geneva May 5, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 207 ff.

<sup>67</sup> Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 212.

한반도분단의 기정사실화를 받아들였기 때문이었다. 그리고 이들은 몰로토프와의 만남에서 소련이 한국문제로 인한 서방국가들과의 마찰을 피하고자 했고, 한반도의 현상유지가 유일한 대안이라는 소련의 입장을 확인했다. 이제 남한을 제외한 회담참가국 모두는 한국의 현상유지에 공식적으로 동의하게 되었다. 강경자세로 일관하며 남-북한 총선거와 중국군 철수 두 문제에 매달렸던 남한대표부는 회담에서 점점 고립되었다.<sup>68</sup> 미국은 밴 플리트 장군을 서울에 파견하여 이승만을 설득하기 위한 마지막 노력을 시도했다. 하지만 밴 플리트가 외국군 철수후의 선거라면 중국군과 UN군이 동시에 철수할 경우에만 가능하다고 설명했음에도, 이승만은 중국군 철수전의 총선실시를 역시 거부하였다.<sup>69</sup> 당시에 이승만은 그의 요구나 미국의 계획 모두 실행될 수 없다고 판단했고, 남한정부가 미국의 계획에 동의하는 조건으로, 미국정부로부터 하여금 한국군의 완전한 무장지원(complete build-up)을 유도하려 했다. 이로 미루어 남한정부의 ‘중공군의 선 철수, 후 총선’이라는 요구는 남한정부의 전략적 행동이었다는 것을 알 수 있다.<sup>70</sup> 이승만은 전 국민의 2/3의 찬성이 필요한 헌법의 개정을 하지 않고, 1954년 5월 20일에 예정된 총선을 예정대로 강행한다는 의사를 미국대사에게 전달하면서, 남한의 재무장과 아시아의 반공국가들이 공산진영에 대항하는 방어선을 구축해야 한다고 주장하였다. 자유진영에서 고립되어가던 남한은 미국의 대규모 군사적 지원이 필요했던 것이다.<sup>71</sup> 하지만 미국은 한국문제가 국제사회에서 미국의 지도력을 시험하는 본보기가 될 것이고, 또 남한을 지역적인 동맹체제(훗날의 SEATO)<sup>72</sup>에 편입시킨다면, 휴전협정을 위반한 미국은 더 이상의 명분을 얻기 어렵기 때문에, 미국이 당시에 추구하던 전 세계적 집단적 방위체제 구축의 일원에서 제외시킬 수 밖에 없었다. 그리고 남한의 불만은 근본적으로 이러한 미국의 태도에 있었던 것이다.<sup>73</sup> 남한의 불만과 전략을 인지한 미국대표단은 1954년 5월 7일 변영태에게 남한의 요구를 어느 정도 수용한 또 다른 변형된 계획을 제안했다. 이것은 외국군 철수조항을 “외국군철수는 이 합의발효 후 60일 후에 시작하고, 모든 외국군

<sup>68</sup> Editorial Note. Smith to the Embassy in Korea, May 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 210.

<sup>69</sup> Deans-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 7, 1954, Briggs to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 213 ff.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 216~217.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> South East Asia Treaty Organization: 1954년 당시에 남동아시아조약기구의 창설 작업이 이루어지고 있었다.

<sup>73</sup> 권오중, “1950년대 미국 주도 하의 집단적 동맹체제 구축 - 동아시아와 대한민국의 안보상황을 중심으로 -,” 관산 김위현교수정년기념논문집, 명지사론 14/15 합집, 2004. 2, p. 373 ff.

은 통일한국정부가 구성되서 전 한국을 효과적으로 통제할 수 있음을 UNCURK가 인정한 후 3개월 이내에 이루어진다”라는 식으로 변형한 것이었다. 이는 남한이 걱정하는 부분인 외국군 철수 후의 불안감을 의식한 것이었다. 하지만 이것 역시 남한 정부는 받아들이지 않았다. 남한정부의 ‘선 외국군(중국군)철수 후 총선’라는 기본적인 입장과 부합하지 않았기 때문이다. 미국으로서도 한국의 독단적인 요구에 더 이상 양보하기 힘들어져 갔다. 사실 미국의 “7단계 계획”은 그 계획 자체로서 의미가 있었던 것은 아니었고, 앞으로 전개될 한국문제의 협상에서 정치적 이니셔티브를 잡기 위한 것이었지만, 남한은 미국의 의도대로 미국에 협조하지 않았고,<sup>74</sup> 남한에 대한 미국의 설득작업은 제네바와 서울에서 동시에 집중적으로 그리고 지루하게 지속되었다.

## VI. 남한의 14개 조항과 회담의 파국

남한의 독단적인 요구가 계속되면서 제네바에 있던 자유진영 대표단들 사이에서 남한에 대한 우호적인 분위기가 점차 줄어들었고, 남한대표단은 점점 고립되기 시작했다. 그들은 미국과 자유진영국가들이 남한과 과연 합의점을 도출 할 수 있을까? 하는 의문을 표출하기 시작했다. 남한대표부는 이러한 상황에서 매우 불안감을 느꼈고, 1954년 5월 16일에 독자적인 “14개조항”을 제안하기에 이르렀다: ① UN 감시 하의 자유선거, ② 북한지역에서만 자유선거, ③ 양 진영이 이것들에 대한 합의문 채택 후 6개월 이내에 선거 실시, ④ 선거의 전후 기간동안 UN관리들의 자유선거 관리 .... ⑨ 선거 후 통일된 입법부는 서울에 설치, ... ⑫ 중국공산군은 선거당일에서부터 1개월 전에 완전 철수, ⑬ UN군도 한국에서 완전 철수해야 하지만, 통일된 정부가 전국적으로 효과적인 통제가 달성 되고, 이를 UN이 인정하기 전에는 완전철수 안됨, ⑭ 통일되고, 자주적이고, 민주적인 한국의 완성과 독립을 UN이 보증<sup>75</sup> 등의 내용을 골자로 한 남한의 제안은 공산진영과 그 전제조건이 다르고 (제 1항), 영국과 영연방국가들의 주장과도 상반된 (제 2항) 내용으로서 UN의 역할을 강조하면서, 북

<sup>74</sup> Dulles To the United States Delegation, Geneva May 7, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 224~225.

<sup>75</sup> Text of ROK 14 point draft proposal for establishment United Independent Democratic Korea: The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 278~279.

한지역을 일방적으로 흡수하겠다는 당시로서는 비현실적인 주장을 담고 있었다. 그리고 이것은 이승만의 지시에 의한 것이 아니라, 변영태와 남한의 대표단이 위기의 식에서 급조한 것이었다.<sup>76</sup> 미국은 미국의 계획과 많은 차이점이 있는 남한의 새로운 제안에 대해 처음에 큰 관심을 표시하지 않았고, 이승만의 주장을 그대로 표명한 남한의 일방적인 제스처로 치부하였다.<sup>77</sup> 그러나 미국은 1954년 5월 18일에 갑자기 태도를 바꿔서 남한대표부의 “14개조항”을 수용할 수 있음을 밝히며 문제가 되었던 조항 ①과 ②의 수정과 ⑩~⑬항의 완전삭제를 요구했다. 미국의 태도변화는 남한과의 협조가 절실했던 미국의 당시 입장에 기인한다.<sup>78</sup>

미국이 남한의 제안에 동조하는 듯 보이자 남한대표부는 1954년 5월 13일 전체회의에서 ‘전 한국 총선거’를 주장했던<sup>79</sup> 이등과 영국을 비난하기 시작했다. 남한대표부는 남한의 입장을 더욱 공고히 하기 위하여 미국과 영국의 틈을 벌려 놓으려 했던 것이다. 한편 이승만은 1958년 5월 18일 브릭스와 던에게, 만약 브릭스가 자신과 북한과의 전쟁재개의 경우에 미국의 지원을 약속하는 “비밀협정”을 체결해 준다면 미국의 요구를 모두 수용할 것이라고 하면서,<sup>80</sup> 미국은 제네바에서 자유진영의 공동합의보다 남한과의 모종의 협조를 하는 것이 더 나은 선택이라고 강조하였다. 또한 영국은 (경우에 따라 프랑스도) 최후에 가서는 미국의 입장을 절대로 지지하지 않을 것이라고 주장했다.<sup>81</sup> 하지만 워싱턴에 머물고 있던 덜레스는 한반도에서의 군사적 행동의 재개를 단호히 거절하였고,<sup>82</sup> 이러한 미국의 의지는 브릭스를 통해서 이승만에게 전달되었다. 브릭스는 당시 미국이 동아시아의 평화유지를 원했고, 브릭스는 이승만이 만약에 연합군측과의 모든 협상가능성을 방해하고, 무력으로 통일을 이루려 한다면 한국의 통일은 절대로 이룰 수 없을 것이라고 경고했다.<sup>83</sup> 미국은 정치적

<sup>76</sup> The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 278.

<sup>77</sup> Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 16, 1954, in: *FRUS Ibid.*, pp. 274~275; The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *ibid.* pp. 277~278; The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 18, 1954, in: *Ibid.* p. 279.

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 280.

<sup>79</sup> Tenth Plenary Session on Korea, Geneva, May 13, 1954, Smith to the Department of State, Geneva May 13, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 264.

<sup>80</sup> Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 18, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 281.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>82</sup> Dulles to the Embassy in Korea, Washington, May 19, 1954, in: *FRUS Ibid.*, pp. 289~290.

<sup>83</sup> Briggs to the Department of State, Seoul, May 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 292~293.

인 결정이 이승만의 일방적인 요구에 의해 좌우되는 것에 불쾌해 했지만, 남한정부의 극단적인 행동을 자제시키기 위해서, 그리고 한국문제에 대한 미국의 ‘책임’ 때문에 남한에 대한 군사·경제원조를 보증할 수밖에 없었다. 남한에 대한 미국의 ‘책임’이 여기서 다시 강조된 것은 미국의 한국정책에서 중요한 전환점이었다. 그것은 ‘휴전’이라는 동아시아의 ‘현상’에 대한 ‘책임’을 의미하는 것으로서, 동아시아의 ‘현상’을 만든 세력균형의 주체로서 남한에 대한 미국의 ‘책임’은 당시의 ‘현상’을 유지하는 것, 곧 한국문제해결(통일)을 포기할 수도 있다는 것을 의미하는 것이었다.<sup>84</sup> 결국 동아시아에서 자유진영(미국)과 공산진영(중국)의 세력분할과 균형이 이뤄진 당시의 ‘현상’을 유지하기 위한 최선의 방법인 공산진영과의 합의결렬을 위해서<sup>85</sup> 제 1항과 2항이 수정된 남한의 제안은 최선의 방안이 될 수 있었고, 1954년 5월 20일 미국대표단은 남한의 14개 조항을 “*현 시점에서 남한으로부터 얻을 수 있는 최상의 것*”이라며 16개국 회의에서 지지를 약속했다.<sup>86</sup> 그러나 미국의 이러한 태도변화는 이미 너무 늦은 것이었다. 왜냐하면 남한에서의 총선거가 예정대로 1954년 5월 20일에 실시되었기 때문이었다. 남한에서의 총선거행은 “14개 조항”을 주제로 하는 향후의 협상가능성을 스스로 좌절시켰고, 제네바의 남한대표단과 이승만이 자신들의 제안을 진정으로 제안한 것이 아니라는 사실을 입증하는 것이었다. 그리고 다른 한편으로 이제까지의 협상시도를 모두 무산시키는 결과를 초래했다. 이는 비단 공산진영과의 협상뿐만 아니라 지금까지 남한의 태도변화를 기다렸던 자유진영국가들과의 합의도 무산시켰던 것이다. 이런 상황에서 열린 제 6차 16개국 회의(5월 21일)에서 16개국들은 남한대표단과의 합의점을 찾기 위해 노력했고, 토론은 문제가 되었던 제 2항에 집중되었다. 16개국은 제 2항, 12항, 13항을 제외하고는 남한의 모든 요구를 수용하였고, 앞의 3개항은 수정과 삭제를 요구했다. 하지만 변영태는 명확한 답변을 회피하고 소극적인 모습을 보였다. 16개국은 논란이 되었던 부분에 대한 합의점을 찾을 수 없었고, 어쩔 수 없이 남한의 제안을 전체회담에 상정하기로 했다.<sup>87</sup> 같은 날 브릭스와 딘은 이승만에게 미국과 자유진영국가들이 외국군 철수의 조항에서 모든 외국군

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Dulles to the Embassy in the Republic of China, Washington, May 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 298.

<sup>86</sup> The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva May 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 299.

<sup>87</sup> Sixth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 21, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva, May 21, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 304 f.

의 철수를 전제로 한 상태에서 남한의 제안에 일단 동의하기로 했다는 것을 통고했다.<sup>88</sup> 미국은 마지막까지 자유진영국가들 간에 최소한의 합의라도 이루기를 원했지만, 이승만의 완고한 태도에 더 이상의 설득을 포기하고 말았다.<sup>89</sup> 결국 미국은 남한이 제안한 “14개 조항”중에 제 12, 13항을 제외한 나머지 조항을 어쩔 수 없이 수용할 수밖에 없었다. 1954년 5월 21일에 있었던 이승만과 브릭스, 단의 만남은 결국 미국과 남한의 의견이 결코 일치될 수 없음을 최종 확인한 사건이었다.

이어서 열린 제 11차 전체회담(1954년 5월 22일)에서 공산진영은 한국문제에서 시종일관 UN의 자격에 시비를 걸었고, 공산진영의 적의 입장인 UN이 선거를 관리하고 감시하는 역할을 계속 거부하면서 갑자기 한국의 총선에서 UN이 아닌 NNSC의 선거 감시를 요구했고, 이에 반해 자유진영은 변영태의 제안을 공식적으로 제안했다. 역시 양 진영의 대립은 팽팽했고, 서로간의 이견은 전혀 좁혀지지 못했다.<sup>90</sup> 그리고 이 회의에서 “전 한국 총선거”인지, “북한지역에서만 선거”인지 또는 “전 외국군 철수”인지, “중국군의 조기철수”인지의 문제는 부차적인 문제로 전락했다. 공산진영의 입장에서 절대로 수용할 수 없기도 하지만, 자유진영도 절대로 양보할 수 없는 UN의 선거관리와 감시문제에 매달리면서, 회담의 합의를 더욱 불가능하게 만들고 갔는데, 이는 공산진영도 자유진영과의 합의에 관심이 없었음을 극명하게 보여주는 것이었다. 결국 남한의 “14개 조항”의 내용이나, 이것의 내용에 대한 자유진영 내의 갈등은 중요한 문제가 아니었던 것이다. 양 진영간의 회담에서의 합의가 불가능해지자 미국대표단은 공산진영과의 협상을 더 이상 계속한다는 것이 무의미하다고 판단했고, 회담을 결렬시키기 위한 방법을 찾기 시작했다.<sup>91</sup> 그리고 공산진영 또한 같은 판단을 했던 것 같다. 같은 날 몰로토프는 미국대표단의 스미스에게 두 개 한국의 “공존”(living together)을 언급했던 것이다.<sup>92</sup> 여기서 언급된 “공존”의 의미는 당시 한반도의 ‘현상’을 유지하자는 것으로서, 미국과 남한의 궁극적인 목적과 정확하게 부합하였고, 휴전조약에 근거한 한반도의 통일논의는 다시 회담이전의 원점인 상황으로 되돌려지는 것을 의미했다. 미국정부 또한 회담의 조기 종결을 계획하

<sup>88</sup> Dean-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 21, 1954, Briggs to the Department of State, Seoul, May 21, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 307.

<sup>89</sup> *Ibid.*, pp. 307~308.

<sup>90</sup> Eleventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 22, 1954, The United States Delegation to the Department of State, May 22, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 310 ff.

<sup>91</sup> The United States Delegation to the Department of State, Geneva, May 22, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 314~315.

<sup>92</sup> Editorial Note, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 315~316.

는 미국대표단의 의견에 동의하면서, 자유진영이 세계여론 앞에 유리한 위치를 차지해야 함을 강조했다.<sup>93</sup> 미국의 입장에서는 공산진영이 UN의 권위를 거부함을 통해서 회담이 결렬되는 것으로 몰고 가는 것이 최선의 방법이었다. 그래야만 회담결렬의 책임을 공산진영에 전가할 수 있기 때문이었다. 한편 미국이 회담결렬을 위한 최선의 방법을 찾는 동안에도 이승만은 미국에 남한의 군사력 증강에 대한 지원을 거듭 촉구하는 이기적인 행동으로 미국을 난처하게 만들었다. 미국이 자유진영국가들의 단합된 의견으로 공산진영과의 대립에서 선전적으로 유리한 위치를 확보하려고 노력했던 반면 이승만은 이렇듯 자유진영국가들의 단합을 방해하고 있었던 것이다. 상황이 이렇게 되자 프랑스와 영국(영연방국가들)은 미국의 전략과는 반대로 한국문제에서 UN의 역할에 의미를 두지 않는다는 식의 의견을 갑자기 피력하고 나섰다. 즉, 프랑스 외무장관 비돌(Bidault)과<sup>94</sup> 이튼은 한국에서의 총선은 UN의 감독이 아니라 그냥 국제적인 감독으로 충분하다고 주장했던 것이다. 즉 “자유선거”와 “UN 역할”은 분리해서 생각해야 한다는 것이었다. 왜냐하면 “자유선거”만이 한국문제를 해결할 수 있는 유일한 방법이기 때문이라는 것이었다.<sup>95</sup> 특히 영국의 태도에 관해서는, 공산진영과의 협상에서 주도적인 역할을 행사하겠다는 영국의 정치적인 야심을 다시금 나타내는 것이었고, 이것은 영국, 영연방 블록과 미국사이의 근본적인 문제였다.<sup>96</sup> 상황이 이렇게 되자 미국은 회담을 더욱 서둘러 결렬시키려 했고, 이것은 이승만도 바랬던 바였다.<sup>97</sup> 회담의 조기결렬을 남한과 합의한 미국은 미국의 결정에 따르도록 영연방블록국가들을 압박했고, 한국문제의 당사자인 남한과 미국이 회담의 결렬을 결정한 이상, 미국의 강경한 태도와 자유진영 내에서의 단합과 이익을 계산한 영국도 결국 미국의 전략에 동의할 수밖에 없었다. 이렇게 해서 1954년 6월 10일 회담조기결렬에 대한 자유진영국가들의 합의가 최종 이루어졌다. 하지만 1954년 6월 11일의 제 14차 전체회의에서 공산진영은 회담을 더 이어가려는 시도를 했다. 그들은 또 새로운 문제, 즉 NNSC의 구성에서 체코와 폴란드 대표들이 추방당한 문제

<sup>93</sup> The Acting Secretary of State (Murphy) to the United States Delegation, Washington, May 31, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 326~327.

<sup>94</sup> Smith-Bidault Meeting, Geneva June 2, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva, June 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 337.

<sup>95</sup> Seventh Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva June 4, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva June 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 343.

<sup>96</sup> Smith to the Department of State, Geneva, June 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 355; Dulles to the United States Delegation, Washington, June 7, 1954, in: *Ibid.*, pp. 356~357.

<sup>97</sup> Briggs to the Department of State, Seoul, June 10, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 359.

를 가지고 시비를 계속했다. 공산진영도 역시 한국문제해결에 대한 합의에는 관심이 없었지만, 매번 새로운 이슈를 가지고 자유진영의 약점을 공격하는 방법으로 장기전을 원했던 것이다. 공산진영의 단합된 공세와 의미 없는 논쟁들이 전개된 후, 미국은 16개 자유진영국가들의 공동선언문을 작성했고, 이 공동선언문은 1954년 6월 15일 제 15차 전체회의에서 일방적으로 발표되었다.<sup>98</sup> 그리고 이것으로서 51일간 진행된 ‘제네바한국평화회담’은 아무런 성과 없이 결렬되고 말았다.

## VII. 결 론

한국전쟁은 ‘휴전체제’라는 새로운 한국의 분단현상(2차 분단)을 만들어 냈으며, 현재까지 유지되고 있다. 1953년 7월의 휴전조약은 이러한 한반도 분단현상의 새로운 시작이었고, ‘제네바 한국평화회담’(1954년 4~6월)은 이를 고착화시키는 역할을 했다. 이 회담은 휴전조약에서 양 진영이 합의한 것이기는 했지만, 사실 전쟁이라는 방법을 통해서도 해결하지 못한 한국문제(통일)를 다자간협상에서 평화적으로 해결 하지는 것은 논리적으로 이해될 수 있는 문제가 아니었다. 그렇다면 도대체 어떤 이유와 목적에서 평화회담이 필요한 것이었는가? 만약 일부에서 주장하듯, 한국전쟁이 민족적 통일전쟁으로 국한시킨다면 이런 회담 자체가 필요하지 않았을 것이다. 다자간의 회담은 참여국가들의 이해관계와 필요에 의해서 성립될 수밖에 없다. 한국문제에 이해관계를 가지고 있던 국가들의 의도를 파악하는 것은 곧 이 회담의 이유와 목적, 성격을 규정하는 방법이다.

우선 미국과 소련의 입장은 한국전쟁 이후 양 진영간 더 이상의 대규모 군사적 충돌이 초래하는 위험성을 인식하고, 자유-공산진영 간의 ‘세력균형’과 ‘현상유지’를 기정사실화 하려는 태도를 나타내기 시작했고, 중국은 아시아문제에서 미국과 경쟁하는 세력균형의 한 축으로서의 역할을 국제사회에 인식시키려 했으며, 영국과 영연방 국가들은 아시아문제에서의 전통적 이해관계를 복원시키기 위해 중국과의 우호관계를 구축하려고 하였고, 또한 공산진영과의 대화와 협상에서 대립각을 세우는 미국을 대신해서 자유진영의 대변인 역할을 자임하며 국제사회에서의 위상을 유지하려고

<sup>98</sup> 16개국 공동성명서는 전적으로 한국문제에서 UN의 역할을 집중적으로 강조했고 (이것은 회담 결렬의 책임을 공산진영에 전가하는 결정적인 열쇠였다), 만약에 공산진영이 UN의 권위를 인정 못한다면 협상자체가 무의미 하다는 내용을 담고 있었다. Deckarration by the Sixteen, Geneva, June 15, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 385~386.

했다. 결국 분단의 당사자인 남한과 북한뿐만 아니라 나머지 참가국들도 한국문제의 긍정적인 해결(합의에 의한 평화적인 통일)보다는 자국의 이익과 명분을 위해 회담 개최를 원했다. 그리고 한국전쟁이 한국인들의 내전이 아니라 자유·공산진영의 대리전으로서 세계대전의 성격을 가지고 있는 상황에서 이들도 분명 한국전쟁의 당사자였기 때문에 회담개최를 반대했던 남한의 의지와는 상관없이 회담은 반드시 성사되어야 했다. 회담의 공식적인 목적이 한국문제를 해결하는 것이었지만, 당시의 상황으로 볼 때 한국문제의 해결에는 두 가지 가능성만이 존재했다. 첫째는 이승만이 주장했듯이, 전쟁재개를 통한 해결(통일), 그리고 두 번째는 분단현상의 유지였다. 하지만 전쟁재개는 양 진영 모두 거부했기 때문에 결국 남은 가능성은 분단현상을 고착화시키는 것뿐이었고, 제네바한국회담은 이것을 목적으로 개최된 것임을 알 수 있다. 그래서 양 진영은 서로의 정당한 명분을 만들어내야 했다. 하지만 일치된 의견과 조건을 제시하는 공산진영에 반해 자유진영에서는 공동의 입장조차 수립하지 못했다. 남한의 독단적인 태도와 영국(영연방국가들)의 이기적인 계산이 문제였다. 사실 미국은 이들 사이에서 여러 가지 가능성(Alternative A, B, C)을 제시했는데, 그 내용을 보면 미국의 진정한 의도가 무엇이었는지 의구심을 갖게 한다. 즉, 미국이 제시한 가능성은 서로 상반된 내용이 포함되어 있었는데, 이것은 남한과 영국의 입장을 반영했기 때문이었다. 결국 미국은 자신들의 독자적인 의견이 없었다는 것을 반증하는 것이다. 미국은 단지 자유진영국가들의 공동기본입장을 수립하는 것에만 관심이 있었던 것이다. 사실 남한도 한반도의 현상유지를 내심 희망했지만, 표면적으로 강경한 입장을 고수하고, 미국의 군사·경제적인 지원을 최대한 이끌어 내려는 전략을 구사하면서, 회담의 결렬을 유도하려 했다. 아무런 성과 없는 회담의 결렬은 자유진영국가들의 목적에 위배되는 것이었고, 회담은 정체상태에 이르게 되었다. 반면 공산진영은 일치된 행동으로 자유진영을 공박했는데, 그들의 진정한 목적도 합의가 아닌 결렬에 있었다는 것은, 그들이 자유진영 내에서 논란이 되었던 총선의 지역적인 문제나 외국군 철수문제가 아닌 한국문제에서 UN의 역할에 대한 시비에 매달렸던 것이 증명하고 있다. 왜냐하면 UN의 역할에 대해서는 남한과 영국을 포함한 자유진영 모든 국가가 의견의 일치를 했던 조건이기 때문이다.

또한 이 회담에서 새로이 부각된 사실은 공산진영의 대표가 소련이 아닌 중국이었다는 것이다. 중국은 한국전쟁에 참가한 전쟁 당사국이고, 휴전조약에 서명하여 한반도의 '휴전체제'라는 '현상'을 만든 주체였기 때문에, 미국은 중국을 공산진영의 대표로 인정했고, 자유진영과 공산진영의 협상은 실제로 미국과 중국(북한)의 협상이었다. 회담이 결렬되고 50여년 가까이 한국문제는 국제사회에서 다자간 협상이 불

가능한 문제로 전락한 것도, 사실은 한국문제에서 중국이 갖는 국제법적인 책임과 권한 때문이었다.

현재 ‘한반도 6자회담’이라는 형식으로 한국문제는 다시 다자간 회담의 의제로 부상하고 있다. 그 이유는 북한의 핵문제 때문이다. 북한의 핵문제는 동아시아의 세력 균형에 균열을 일으킬 수 있는 중요한 사안이고, 북한에 대한 기득권을 가지고 있는 중국에게도 달갑지 않은 문제이다. 1954년 제네바회담에서와 마찬가지로, 현재의 ‘휴전체제’를 만들고, 세력균형의 축을 이루면서, 이익을 얻는 주체는 바로 미국과 중국이다. 그리고 북한의 핵문제는 이들의 이익을 위협하는 가장 위험한 변수인 것이다. 그래서 이 문제는 1953년 이후 동아시아에서 군사적인 세력균형을 이루고 있는 미국과 중국의 입장에서는 반드시 해결해야 할 문제인 것이다. 과거 소련과 동구권 국가들의 몰락이 ‘포츠담체제’의 종식과 독일통일의 원인으로 작용했지만, ‘휴전체제’에 구속된 한국의 분단은 중국의 역할을 배제하고는 해결될 수 없는 문제이다. 만약 북핵문제가 해결된다면 북한에 대한 중국의 군사적 지배력은 더욱 강화될 것이고, 이는 미국도 원하는 목적일 것이다. 결국 ‘북핵’이라는 돌발변수를 제거함으로써 미국과 중국의 세력균형과 자신의 영역에서의 지배력은 유지될 것이기 때문에 미국과 중국은 북핵문제에서 이해가 일치하는 것이다. 그래서 ‘한반도 6자회담’을 통한 ‘북핵’문제 해결은 동아시아의 평화체제구축과 평화유지에는 기여하겠지만, 한국문제의 궁극적인 해결(통일)에는 도움이 안 되는 것이다. 결국 ‘한반도 6자회담’은 표면적으로 북핵문제해결(동아시아의 평화)을 위한 회담이지만, 실제로는 미국과 중국이 주도하는 동아시아의 평화라는 구도에서는 1954년 제네바회담과 다를 바가 없다.

역사적으로 고찰해 보면, 세력균형에 기반한 어떤 현상을 변화시키려면, 방법은 두 가지가 있을 수 있다. 첫째는 현상유지를 뒷받침하는 세력균형이 무너지거나, 둘째로 무력적인 수단을 동원하여 그 현상을 파괴하는 것이다. 한국문제의 딜레마는 바로 이점에서 극명하게 나타난다. 동아시아의 평화유지는 곧 미국과 중국의 세력균형이 유지되는 현상(한반도의 분단)유지를 의미하고, 한반도의 통일은 이 현상을 파괴하는 것이기에, 논리적으로 평화와 통일이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 어려울 수 있다는 것이다. 1954년의 제네바회담은 바로 이러한 논리로 한반도의 분단을 고착화시켰다. 현재 진행 중인 한반도 6자회담의 경우에도, 회담이 미국과 중국에 의해서 주도될 수밖에 없는 구도라는 점에서 분명히 1954년 제네바회담의 연장 선상에 있다. 한반도 6자회담은 그 주제와 참여국들의 구성에서 1954년 제네바회담과는 분명히 차이가 있다. 이 두 회담의 주제가 ‘한국문제의 평화적 처리’와 ‘북핵문제해결’로 나뉘어져 있고, 또한 그 회담의 내용에 있어서도 대립적인 구도와 협력적

인 구도라는 차이가 있지만, 대립(과거)과 협력(현재)을 통해서 이익을 얻는 주체가 바로 미국과 중국이라는 사실은 이 두 회담의 공통적인 성격을 나타내주고 있다. 그리고 한반도문제가 근본적으로 미국과 중국의 세력균형이라는 구도에 종속되어 있는 한, 그 결과는 결국 미국과 중국의 이해관계에 의해 좌우된다는 것을 1954년 제네바회담은 증명해주고 있다. 그러므로 동아시아의 평화와 한반도의 통일이라는 두 가지 목적이 달성되기 위해서는 현재 한국문제를 구속하는 ‘휴전체제’를 미국과 중국이 아닌 남한이 주도하는 ‘평화체제’로 변화시키면서 한국문제에 관계된 미국과 중국의 국제법상의 권한을 말소시키는 노력이 필요하다.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> 과거 유럽의 유럽안보협력회의(CSCE)의 예를 보면, 포츠담체제의 책임국가들이었던 승전 4개국(미국, 영국, 프랑스, 소련)의 국제법상의 지위는 이러한 평화체제 속에서도 말소되지 못했었다. 결국 동아시아의 평화체제의 구축에 있어서는 과거 CSCE와는 차별화된 전략이 필요하다.