

한국전쟁의 종결에 관한 연구

휴전협상의 지연과 협정체결의 요인 분석

정일영(아주대학교)

이 논문은 한국전쟁의 종결을 분석함에 있어 왜 휴전협상이 장기화되었는지 그 원인을 분석하고 이러한 협상지연 요인이 해소되는 과정을 통해 종전을 설명하고자 한다. 한국전쟁은 1951년 7월 10일 휴전협상이 시작된 이후 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결될 때까지 협상 주체 스스로도 예상치 못한 장기간의 협상을 통해 종결된다. 이 논문은 적대적 쌍방의 협상을 방해하는 요인으로 1)비밀정보의 소유와 이에 대한 왜곡, 2)의무 이행의 문제(Commitment problem), 그리고 3)이슈 개별화의 문제(Issue indivisibility problem)를 상정하고 한국전쟁의 종결을 분석한다. 결과적으로 한국전쟁의 종결을 위한 휴전협상은 전후 안전보장에 대한 의무이행의 문제, 그리고 이슈의 개별화를 추구한 쌍방이 포로송환 문제에 합의하지 못함에 따라 장기화되는 결과를 가져왔다.

주제어: 한국전쟁, 휴전협정, 휴전협상, 북한, 전쟁포로

1. 서론

이 글은 한국전쟁의 종결을 분석함에 있어 왜 휴전협상이 장기화되

있는지 그 원인을 분석하고, 이러한 협상지연 요인이 해소되는 과정을 통해 종전을 설명하고자 한다. 한국전쟁에 관한 기존의 연구는 한국전쟁의 성격, 혹은 그 기원에 초점이 맞춰져 진행되었다. 한국전쟁의 종결, 구체적으로 휴전협정(Armistice Agreement)¹⁾에 관한 연구는 상대적으로 많지 않다. 그러나 휴전협정 체결 이후 60년이 지난 현재까지 지속되고 있는 한반도의 분단체제를 설명하기 위해서는 한국전쟁의 종결에 관한 좀 더 구체적인 연구가 요구된다. 한국전쟁은 초기의 역동적 전개와 달리 1951년 7월 10일 휴전협상이 시작된 이후 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결될 때까지 협상 주체 스스로도 예상치 못한 장기간의 협상을 통해 종결된다. 휴전협상이 이와 같이 장기화된 이유는 무엇인가? 또한, 그럼에도 불구하고 협상을 통해 휴전협정이 체결될 수 있었던 원인은 무엇인가? 이것이 이 논문의 연구 질문이다.

국제정치 분야에서 전쟁의 원인에 대한 연구는 많은 반면 전쟁의 종결에 관한 연구는 부족한 것이 사실이다. 종전은 크게 두 가지 형태로 나타난다. 하나는 어떤 일방 또는 그룹의 승리로서의 종전이고, 다

1) 1953년 7월 27일 유엔군 사령관 클라크(Mark W. Clark) 장군을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 김일성과 중국인민지원군 사령관 평더화이(彭德懷)를 다른 일방으로 하는 정전협정(Armistice Agreement)이 서명되었다. 이 정전협정의 정식 명칭은 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원(司令員)을 다른 일방으로 하는 한국(Korea) 군사정전에 관한 협정」이다. 정식으로는 이 협정의 마지막 문구를 따서 「한국 군사정전에 관한 협정(Agreement Concerning a Military Armistice in Korea)」 또는 「군사정전협정(Military Armistice Agreement)」이라 칭한다. 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제,” 『국제법학회논총』, 제52권 제2호(2007), 248쪽. 이 논문에서 한국전쟁의 정전 혹은 휴전과 관련한 다양한 용어들을 단순화하여 ‘휴전협정’으로, 그리고 그 과정을 ‘휴전협상’으로 명기한다. 공식협정문상의 국문은 ‘군사정전에 관한 협정’으로 표기되어 있으나 협정문 영문에서 사용된 ‘armistice’가 휴전의 의미에 가깝고, 기존의 관련 연구가 ‘휴전협정’, ‘휴전협상’의 용어를 주로 사용하고 있기 때문이다.

른 하나는 승리자 혹은 승리자 그룹이 없는 휴전으로서의 종전이다.²⁾ 한국전쟁은 후자의 형태로 협상에 의한 전쟁의 종결이라 할 수 있다.

1951년 2월 11일 UN연합군의 서울 재탈환으로 한반도에서 UN연합군과 조중연합군 간의 힘의 균형이 회복된다. 결국 같은 해 6월 23일 소련의 UN대표가 휴전회담을 제안함으로써 양측은 휴전협상에 돌입한다. 힘의 균형이 회복된 조건에서 짧은 기간에 종결될 것으로 보였던 휴전협상은 2년이라는 장시간에 걸쳐 진행되었다. UN연합군 측과 조중연합군 측은 1951년 7월 10일부터 1953년 7월 27일까지 159회의 본회담(159시간 42분)과 765회의 각종 회담을 개최하였다.³⁾ 그렇다면 휴전협상이 장기화된 이유는 무엇인가?

이 논문은 합리적 선택 과정으로서의 협상이 지연되는 원인을 분석함에 있어 피어런(James D. Fearon)⁴⁾이 제시한 세 가지 요인들을 활용하고자 한다. 피어런은 적대적 쌍방의 협상 과정에서 ① 비밀정보의 소유와 이에 대한 왜곡(Incentive to misrepresent and private information), ② 의무이행의 문제(Commitment problem), 그리고 ③ 이슈 개별화의 문제(Issue indivisibility problem)가 국가 혹은 정책결정자가 협상을 진행하는데 방해 요인이 된다고 주장한다. 이 논문에서는 피어런이 제시한 세 가지 협상방해 요인을 한국전쟁의 휴전협상 과정에 적용하고 이러한 협상방해 요인이 해소되는 과정을 통해 협상 장기화와 이를 극복한 종전의 동학을 분석하도록 한다.

한국전쟁에서 휴전협상 또는 휴전협정에 관한 기존의 연구는 국가

2) Hein. E. Goemans, *War & Punishment*(New Jersey: Princeton University Press, 2000), p. 4.

3) 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』(서울: 집문당, 1998), 167쪽.

4) James D. Fearon, "Rationalist explanations for war," *International Organization*, Vol. 49, No. 3(1995).

행위자의 협상 전략을 중심으로 휴전협정이 체결되는 과정에 주목해 왔다. 김보영은 박사학위논문 “한국전쟁 휴전회담 연구”를 통해 휴전협상 과정을 역사적 시각에서 분석하고 휴전협상이 한반도에서 강대국 간 전후체제 구상의 연장선상에서 진행되었음을 주장한다.⁵⁾ 허만호는 휴전체제의 특징으로 개전 원인이 제거되지 않은 채 전쟁이 종결되었음을 지적하고 이는 한반도 주변 강대국에게 한반도가 갖는 지정학적 중요도에 기인한다고 말한다. 즉 위협과 불이익을 감수해가며 한반도 전체를 영향권 내에 두기에 지정학적 중요도가 너무 낮고, 상대방의 독점적 영향권이 형성되는 것을 허용하기에는 역사적 경험에 비추어 한반도가 갖는 위험성이 너무 크다는 것이다.⁶⁾ 김성희는 휴전협상을 협상이론을 중심으로 분석하고 휴전협상이 장기간에 걸쳐 지속된 원인을 고찰하였다. 상호 물적·인적 피해가 가중된 조건에서 쌍방의 불신은 점점 깊어져갔다. 결국 포로 의제에 이르러서 쌍방이 위신과 체면을 걸고 대결하게 되었고 협상 또한 장기화되었다는 것이다.⁷⁾ 정태욱은 휴전협상 과정에서 ‘확전 금지와 신속 종결’이라는 전쟁 종결의 원칙이 ‘전쟁 종결을 목적으로 한 전쟁의 지속’이라는 부정의에 구속됨에 따라 협상이 장기화되었을 뿐만 아니라 전시 피해 또한 가중되었다고 분석한다.⁸⁾ 한국전쟁의 휴전에 관한 기존의 연구는 적대적 쌍방의 세력 균형, 강대국의 의도, 그리고 협상 이슈에 관한 인식 등을 주요 변수로 상정하여 휴전에 관한 전후의 인과관계를 분

5) 김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”(한양대학교 박사학위논문, 2008).

6) 허만호, “휴전협정의 평화체제화,” 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000), 109~115쪽.

7) 김성희, “한국전쟁의 휴전협상에 관한 연구”(경희대학교 박사학위논문, 1992).

8) 정태욱, “한국전쟁의 부정의,” 『민주법학』, 제43권(2010).

석한다. 이 논문은 기존의 연구 성과를 유기적으로 결합하되 협상방해 요인을 중심으로 휴전의 장기화와 이의 해소라는 관점에서 한국전쟁의 종결을 분석하도록 한다.

이 논문은 다섯 절로 구성되어 있다. 1절에 이어 2절에서는 분석틀로서 피어런의 세 가지 협상방해 요인에 관해 분석한다. 3절에서는 한국전쟁 발발 이후 휴전협상이 개시되는 과정을 역사적 시각에서 분석한다. 4절에서는 피어런의 세 가지 요인을 휴전협상 과정에 적용하고 협상 장기화의 원인과 휴전협정 체결의 요인을 도출한다. 마지막으로 5절에서는 이 논문의 연구 결과를 정리하고 휴전협상에 관한 연구의 중요성과 그 한계를 정리하도록 한다.

2. 분석 틀

무엇이 합리적인 국가(혹은 정책결정자)가 전쟁을 회피할 수 있는 사전 협상을 저지하게 만드는가? 이것이 피어런이 제시한 연구 질문이다. 그는 국제정치의 구조적 특징, 즉 무정부 상태의 국제관계로부터 분석의 수위를 맞추는 것이 아니라 협상 국면에서의 상호작용에 초점을 맞추고 있다. 피어런은 전쟁을 방지하기 위한 협상을 저지하는 요인을 세 가지 기제로 설명한다. 첫 번째, 국가의 합리적 결정권자 자신이 자국의 상대적 군사 능력에 대한 비밀정보, 그리고 정보의 왜곡에 대한 유인을 가질 경우 합의된 협상안을 만들어내지 못할 것이다. 두 번째, 양 진영이 모두 의무이행의 문제를 가지고 있는 한 합리적 국가는 협상 국면에서 전쟁을 선호할 것이다. 세 번째, 쌍방이 이슈의 개별화를 추구할 경우 협의안을 만들기 힘들 것이다.⁹⁾ 그에 따르면 이러한

요인들이 해소되지 않는 한 전쟁은 발발하며 지속된다.

협상을 방해하는 피어런의 세 가지 요인을 구체적으로 분석하면 다음과 같다. 첫 번째, 국가들은 비밀정보의 소유와 왜곡에 관한 유인을 갖는다. 한 국가의 합리적 결정권자 자신이 비밀정보(자국의 상대적 군사 능력 또는 결심 그리고 이러한 정보의 왜곡)를 가지고 있는 한 전쟁 국면에서 상호 발전적인 협상에 의한 타결에 나서지 못한다. 즉 정책 결정권자는 타국이 모르는 그들 자신의 군사력과 개전 혹은 지속의도를 알고 있다는 유리함을 소유하게 되고 합리적 정책결정자가 자신의 정보를 드러내 대화하는 것을 회피하게 만든다. 국가는 그 유리함을 지속해 합리적으로 사용하길 원하기 때문이다. 결국 이러한 비대칭적 정보는 정책결정자가 그들의 비밀정보에 대한 유리함을 이용하게 만들며 합의를 무산시키고 전쟁의 가능성을 증가시키게 된다.

이러한 비밀정보의 유리함은 세 가지 영역으로 설명할 수 있다. 첫째, 정책결정자는 군사에 관련된 사실들에 대한 개인적(사적) 정보(① 군사 능력, 전략, 작전, ② 국민들의 장기적 전쟁에 대한 의지, ③ 제3국, 혹은 동맹국의 전쟁에 대한 의지 등)를 소유하게 된다. 만약 한 국가가 더 많은, 그래서 더 비밀스러운 정보를 가지고 있다면 이는 전쟁의 개연성에 대한 측정에서 적국과 다른 결과를 가져올 것이다. 둘째, 합리적인 국가라 하더라도 적국이 가지고 있는 전쟁에 대한 의도를 잘못 계산했을 때 전쟁이 일어난다. 한국전쟁에서 북한과 미국의 잘못된 계산은 좋은 사례가 될 수 있다. 셋째, 전쟁 국면의 협상에서 자신이 소유한 비밀정보에 대한 의도된 왜곡이나 그러한 정보의 공개에 대한 보류는 전략적 유리함을 가져오는데 이는 협상 국면에서의 합의에 실패하는

9) James D. Fearon, "Rationalist explanations for war," p. 381.

요인이 된다.¹⁰⁾ 그들은 그러한 왜곡으로 군사적 비용의 일부를 회피할 수 있는 유리함을 소유하게 된다. 결국 국가가 전쟁의 비용을 회피할 수 있는 유리함을 가지고 있는 동안 그들은 각 이슈에 대한 자신들의 요구를 관철시키길 원한다.

두 번째, 국가들은 협상 과정에서 의무이행의 문제를 해결해야 한다. 협상의 당사국들은 의무이행의 문제에 대한 합의에 도달하지 못할 경우 무력에 의존하게 된다. 즉 협상 과정에서 1개국 이상 약속을 이행하지 않을 유인을 소유할 경우 협상은 의미를 상실할 수밖에 없다. 협상이 성공한다 하더라도 상대방이 이를 파기할 수 있다는 가능성은 국가가 협상을 통한 평화를 의심하게 만든다. 이는 무정부의 국제정치 환경에서 서로를 믿지 못하는 구조적 문제로부터 발생한다. 협상의 국면에서 일방 혹은 쌍방 모두가 약속을 어길 수 있는 기회를 갖게 된다는 것은 합의 결과에 대한 이행을 서로 확신하지 못함으로써 평화적 결말을 방해하는 원인이 된다. 결국 그들이 책임져야 할 의무를 강제할 수 있는 어떠한 권위도 존재하지 않을 경우 무력에 의존한다.

의무이행의 문제에 직면한 국가는 미래의 전쟁보다 유리한 현재의 전쟁을 선호한다.¹¹⁾ 특히 현재 적대국가에 비해 군사력이 우위에 있는 경우, 혹은 향후 군사력의 유지가 어렵다고 판단될 경우 국가는 협상을 지속하기보다는 현재의 전쟁을 추구하게 된다. 결국 전쟁에서 승리자 없는 쌍방의 휴전은 쌍방이 어느 정도 힘의 균형을 이룬 상황에서 가능하다. 또한 협상에 의한 종전 상황은 의무이행의 문제에서 안전보장의 문제와 상호 조응한다. 만약 전쟁이 한국전쟁과 같이 다수 국가의 연합체 간 충돌이라면 물리적 충돌의 당사국은 협상의 타결

10) *Ibid.*, pp. 392~400.

11) *Ibid.*, pp. 402~406.

이후 자국의 안전보장을 강대국에 요구함으로써 의무이행의 파기에 따른 직접적인 안보 불안을 해소하려 할 것이다.

마지막으로, 국가들은 협상 과정에서 이슈의 개별화 문제(Issue indivisibility problem)에 직면한다. 전쟁 국면에서 당사국들이 자신의 이익을 극대화하기 위하여 이슈의 개별화를 추구할 경우 평화 협상을 이루어내는 것은 난관에 봉착하게 된다. 협상의 당사국들은 해당 국가를 둘러싼 환경, 혹은 국내 정치에 영향 받은 몇몇 이슈¹²⁾에서 단지 개별화된 해법을 각자 지지하려 하며 이런 경우 상대방은 합의를 허용하지 않을 것이다. 이슈의 개별화가 결국 전쟁에 대한 더욱 합리적인 이유를 제공하게 된다. 다만 당사국 상호 간 부가비용(side-payments)이나 이슈들의 결합(linkages)을 통해 이슈의 개별화에 의한 전쟁의 유인은 감소될 수 있다.¹³⁾

승리자 없는 전쟁의 종결, 협상을 통한 휴전을 고찰하는 데 피어런이 제시한 협상시연의 메커니즘은 협상의 장애 요인을 분석하고 이러한 문제가 해소되는 과정을 분석하는 틀을 제공한다. 피어런이 제시한 협상방해 요인을 중심으로 이를 해소하는 과정을 분석함으로써 휴전 협상 과정의 상호작용과 협상 종결의 원인을 분석할 수 있는 것이다. 일반적으로 전쟁에 관한 연구는 현실주의적 세계관에 바탕을 두고 진행되어왔다. 무정부상태라는 국제관계 구조에서 행위하는 국가들은 목적 달성과 안보 유지를 위해서 자신들을 위해 마련할 수 있는 생존 수단에 의존한다. 자구는 무정부상태에서 행위자(국가)에게 필연적인

12) 국내의 정치적, 혹은 문화적 요구에 직면한 해당 국가의 정책결정은 협상 과정에서의 합리적 선택에 있어 이러한 결정 요인에 영향을 받게 되며 자신의 주장을 강력하게 요구함으로써 지지를 획득하려 할 것이다.

13) James D. Fearon, "Rationalist explanations for war," p.390.

행동원리인 것이다.¹⁴⁾ 그러나 힘의 균형이 이루어진 전쟁의 어느 국면에서 국가는 협상을 통한 종결을 추구하게 된다. 더 이상 무력에 의한 승리가 어려워진 상황에서 협상은 힘의 균형을 현실화하는 기제가 된다.

피어런의 분석은 승리자 없는 종전, 즉 협상의 국면이 창출되고 쌍방의 합의에 의해 이루어진 종전 상황을 분석하는 데 설명력을 가진다. 한국전쟁은 한반도에서 38선을 중심으로 그 균형을 깨뜨리려는 양 진영의 도전을 경과한 후에 결국에는 다시 38선을 중심으로 균형을 회복함으로써 휴전협상에 진입하였다. 한반도에서 양측이 일정한 세력 균형을 이루었음에도 협상행위자들은 협상을 지연하는 유인들을 보유했으며 이러한 유인들이 해소되는 과정에서 휴전협상이 최종 체결될 수 있었던 것이다. 한국전쟁은 협상방해 요인들이 어떻게 형성되고, 또한 어떻게 해소되는지 분석할 수 있는 유효한 연구 대상이라 하겠다.

3. 한국전쟁의 발발과 휴전협상의 개시

1) 한국전쟁의 발발

한국전쟁이 북한에 의한 침략전쟁이라는 사실은 구소련의 비밀문서가 해제되면서 명확히 드러났다. 그러나 이와는 별개로 북한이 한국전쟁을 미제국주의자와 남한 괴뢰정부의 침략으로 규정한 점은 이후

14) 케네스 월츠(Kenneth N. Waltz), 『국제정치이론』, 박건영 옮김(서울: 사회평론, 2000), 161~174쪽.

휴전협상과 전후 북한체제의 변화를 이해하는 데 중요한 변수로 작용한다. 한국전쟁을 침략으로 규정¹⁵⁾함으로써 휴전의 정당성, 즉 미제로부터의 침략을 막아냈다는 정당성을 확보하였을 뿐만 아니라, 전후 김일성이 북한 사회를 장악하기 위한 이상화의 기제로도 활용된다.

북한의 전쟁 준비는 사회주의 강대국인 소련과 중국과의 긴밀한 협의 아래 진행되었다. 소련은 당시 북한의 남침 준비에 대하여 매우 조심스러운 입장을 취하고 있었다. 전연방공산당 중앙위원회는 김일성에게 전한 비밀문서에서 ‘인민군의 남침 개시 문제는’ 인민군의 남침 준비가 완벽하다고 말하기 어렵고, 준비되지 않은 상태에서 남침을 강행하는 것은 전쟁을 장기화시킬 가능성이 높다고 지적한다. 소련은 남한과 비교할 때 남침에 절대적으로 필요한 우월한 군사력을 보유하지 못하고 있으므로 ‘군사적 관점에서 남침은 불가’¹⁶⁾하다는 입장을 견지하였다.

그러나 김일성과 박헌영은 거듭하여 남침에 대한 소련의 동의를 요청하였다. 결국 1950년 5월 스탈린(Joseph Stalin)은 마오쩌둥(毛澤東)에게 보낸 비밀문서에서 중국의 동의를 조건으로 북한의 남침에 동의를 표한다. 스탈린이 보낸 비밀문서의 내용은 아래와 같다.

조선 동지들과의 회담에서 필리포프(Filippov)와 그의 동지들은 국제

15) 김일성, “모든 힘을 전쟁의 승리를 위하여”(전체 조선 인민들에게 호소한 방송 연설, 1950년 6월 26일), 『김일성 선집』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1954).

16) 러시아연방국방성중앙문서보관서(문서군 3, 목록 65, 문서철 776, pp. 30~32), “전 연방공산당(볼셰비키) 중앙위원회 제71차 회의 의사록에서 발췌. 조선민주주의인민공화국 주재 소련대사에게 하달한 훈련, 북조선 정부가 남조선에서 전 인민적 무장봉기를 준비하는 문제에 관한 지시에 대하여,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』(과천: 국사편찬위원회, 2006), 48~49쪽.

정세가 변화하고 있으므로 조선의 통일 과업 착수 제안에 동의한다고 했습니다. 하지만 이 문제에 대한 최종 결정은 조선과 중국이 함께 내려야 한다는 조건이 붙어 있고, 중국 동지들이 찬성하지 않을 경우에는 문제 해결을 위한 새로운 논의가 이루어질 때까지 연기해야 할 것이라고 했습니다.¹⁷⁾

이와 같이 북한과 소련, 중국의 지도자 상호 간에 오간 비밀문서는 북한이 소련과 중국의 지도자와 상당히 긴 시간 동안 남침을 계획했으며 두 국가의 동의 속에 한국전쟁이 발발하였음을 알 수 있다. 소련은 전쟁을 관리하기 위하여 군사고문을 파견하고 각 사단의 작전계획 제정에 참여한다. 각 사단의 작전계획 제정과 지형정찰 과정에는 모두 소련의 고문이 참가하였다. 인민군은 1950년 6월 12일 38선 지역에 집결하기 시작하여 6월 24일 작전에 대한 모든 준비 조치를 완료하였다. 인민군은 6월 24일 24시에 공격개시선으로 진입하였고 군사작전은 현지 시간 4시 40분에 시작되었다. 공격전의 준비포 사격이 20~40분간 진행되었으며, 여기에는 조준 사격과 10분간의 포격이 포함되었다. 그 후 보병이 행동을 개시하여 신속히 공격 대형으로 전개했다. 시작 3시간 후, 각 부대와 군단은 이미 전방으로 3~5킬로미터 진격했다.¹⁸⁾

17) 러시아연방국방성중앙문서보관서(문서군 45, 목록 1, 문서철 334, p. 55), “소련 외무상이 중화인민공화국 주재 소련대사에게 보낸 전문, 남북조선의 통일을 착수하려는 조선민주주의인민공화국 정부의 결정을 지지한다는 사실을 중국 정부에 통보하는데 대하여, No. 8600, 1950년 5월 14일 5시 30분,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』, 58쪽.

18) 러시아연방국방성중앙문서보관서(문서군 5, 목록 918795, 문서철 122, pp. 9~14), “조선민주주의인민공화국 주재 소련대사가 소련군 총참모부 부참모장에게 보낸 보고서, 조선인민군의 전투행동 준비와 실행, No. 385, 1950년 6월

김일성은 6월 26일 방송연설을 통해 남한의 군대가 6월 25일에 38선 전역에 걸쳐 38선 이북 지역에 대한 전면적 진공을 개시하였다고 발표한다. 인민군대가 적들을 38선 이북 지역에서 격퇴하고 38선 이남 지역 10~15킬로미터까지 전진하여 용진, 연안, 개성, 백천 등을 해방시켰다고 보고하였다.¹⁹⁾

한국전쟁의 발발은 미국의 즉각적인 대응을 가져왔다. 미 국무장관 애치슨(Acheson)은 6월 26일 한국전쟁에 미 공군과 해군병력 투입을 결정한다.²⁰⁾ UN 안전보장이사회는 한국전쟁에 참여한다. 다만 소련이 UN의 안전보장이사회에 불참하여 그들로서는 대단히 유용했을 거부권을 포기하였다는 점에 대한 의문이 남아 있다. 소련대사 말리크(Jacob Malik)는 UN이 중공의 가입을 반대한다는 이유를 내세워 안전보장이사회를 보이콧(boycott)하고 있던 중이었다. 전쟁이 시작되었을 때 소련의 보도기관들은 평양 측의 주장을 논평 없이 짧게 반복하기만 할 뿐 사흘간 침묵하였다.²¹⁾ 이렇듯 한국전쟁은 남북 쌍방 간 강대국의 지원 아래 전격적으로 진행되었다.

2) 국제전으로의 확장과 휴전협상의 개시

한국전쟁은 초기 국내전의 상황에서 급속히 국제전으로 확장되어 갔다. 북한은 개전과 함께 6월 28일 서울을 점령하고 9월 중순 낙동강

26일,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』, 62~63쪽.

19) 김일성, “모든 힘을 전쟁의 승리를 위하여”(전체 조선 인민들에게 호소한 방송연설, 1950년 6월 26일), 1~12쪽.

20) 브루스 커밍스(Bruce Cumings)·존 할리데이(John Halliday), 『한국전쟁의 전개과정』, 양동주 옮김(서울: 태암, 1989), 76쪽.

21) 위의 책, 80쪽.

전선까지 진격하였으나 1950년 9월 15일 UN연합군의 인천상륙작전으로 급격히 붕괴된 전선은 북상하게 된다. 이에 대응하여 11월 27일 북한군과 중국인민지원군은 UN연합군을 분산시키기 위한 심층포위 공격을 감행함으로써 UN연합군에게 치명적인 타격을 가한다. 결국 종전을 눈앞에 두고 전선은 또 다시 남하하게 된다. 조중연합군은 12월 26일 38선을 넘어 남하하였고 다시 1951년 1월 서울을 재점령한다.²²⁾ 불과 6개월 사이에 쌍방은 한반도를 가로질러 점령과 피점령의 상황을 반복하였으나 1951년 2월을 기점으로 38선을 사이로 힘의 균형을 되찾게 된다.

중국인민지원군의 참전 이후 급격한 속도로 남하하던 조중연합군은 1951년 서울을 재점령하였지만 더 이상의 진격은 어려움에 직면한다. 우마차와 인력에 의존하는 보급체제로는 확대전 병참선에서 지속적인 공세 작전을 펼 수 없는 한계를 안고 있었다. 2월 19일경부터 조중연합군의 공세는 둔화되었고 이후 미군은 제1차 킬러 작전(Operation Killer, 2월 21일), 2차 킬러 작전(3월 1일), 그리고 리퍼 작전(Operation Ripper, 3월 7일)을 통하여 재반격에 성공하고 3월 14일 다시 서울을 탈환하는 데 성공한다. 38선을 기준으로 힘의 균형을 형성한 이후 미국 내에서 38선 이북으로의 재돌파에 대한 논쟁이 벌어진다. 결국 1951년 4월 11일 트루먼(Harry Shippe Truman)은 맥아더(Douglas MacArthur)를 유엔군 사령관, 미 극동군 사령관, 미 극동지구육군 사령관의 모든 직위에서 해임하고 리지웨이(Mathew Bunker Ridgway)를 후임으로 임명함으로써 휴전정책이 모색된다.²³⁾

22) 위의 책, 82~123쪽.

23) 박명림, “한국전쟁의 전개과정,” 『한국전쟁연구』(서울: 태암, 1990), 114~117쪽.

1951년 6월 23일 소련 유엔 수석대표인 말리크는 ‘피의 대가’라는 라디오 방송 프로그램 연설을 통해 공식적으로 휴전을 제안하였다. 미국 또한 6월 28일 소련의 협상제의를 수락하는 국무부 성명을 발표한다.²⁴⁾ 힘의 균형이 이루어진 상황에서 양측은 협상을 통한 전쟁의 종결 국면에 돌입한다.

4. 휴전협상의 지연과 협정체결의 요인

휴전협상은 1951년 7월 10일 협상이 시작된 이후 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결될 때까지 2년여간 지속되었다. 양측의 실질적 군사 통제권을 행사했던 미국과 소련이 휴전에 대한 공감대를 형성하였음에도 왜 휴전협상은 장기간 지속될 수밖에 없었는가? 이 장에서는 휴전협상 과정에서 휴전협상이 지연된 요인을 분석하고 이러한 협상 방해 요인들이 해소되는 과정을 통해 한국전쟁의 종결을 재해석하도록 한다.

1) 비밀정보의 독점과 정보 왜곡

한국전쟁 시기 김일성과 스탈린, 김일성과 마오쩌둥의 논의 속에서, 특히 김일성의 인식 속에 한국전쟁은 내전의 양상으로 신속하게 끝나리라 인식되었으며 개전의 결정권을 가지고 있었던 스탈린에게 이를 강력하게 주장하였다.²⁵⁾ 하지만 북한은 미국과 서방국가들의 참전의

24) 김보영, “한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계,” 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』(서울: 휴머니스트, 2010), 143쪽.

지를 과소평가하였다. 결국 미국의 참전으로 전쟁은 인민군과 UN연합군의 대결 양상을 띠게 되고 북한은 정권 몰락의 위기까지 몰리게 된다. 여기서 미국은 다시 중국인민지원군의 참전에 대한 잘못된 결론을 내리고, 한국전쟁은 조중연합군과 UN연합군의 전쟁으로 국지적인 국제전의 양상으로 펼쳐진다.

그렇다면 양 진영이 휴전협상 과정에서 비밀정보와 이에 대한 왜곡을 통해 획득한 인센티브는 무엇이었을까? 먼저 공산 측이 가지고 있던 인센티브는 첫 번째로, 미국 참전 이후 중공군의 참전 의지와 그에 대한 정보의 소유(혹은 전쟁 말기 중공군의 대량 증파에 대한 의지 과장)를 들 수 있다. 미국은 실제로 중국의 참전에 대해 과소평가하였으며 중국이 참전하리라는 인도의 충고를 무시했다. 결국 이러한 중국의 반격에 미국을 비롯한 연합군은 그들의 무한한 인력에 대해 위기감을 느꼈다.²⁶⁾ 이러한 중공군의 참전과 UN연합군의 후퇴는 UN연합군에게 중공군에 대한 두려움을 갖게 하였다. 공산 측은 휴전협상 과정에서 조중연합군의 군사력에 대한 정보와 왜곡에 대한 인센티브를 유지하려 노력하였다. 두 번째, 소련군의 참전 의지와 이에 대한 정보(군사적 참전 혹은 공군의 대량 지원 혹은 핵무기의 사용)를 들 수 있다. 미국의 소련 협상자로 지목된 케난(George F. Kennan)은 말리크와의 밀담을 통해 미국이 휴전의 의사가 없어 계속 북진할 경우에 소련으로서 직접 개입 이외에는 선택의 여지가 없음을 보고하였으며 미국은 소련의 참전을 이끄는 선택은 불가하다고 판단하였다.²⁷⁾ 특히 조

25) 김일성은 개전과 함께 남한에 있는 1,500~2,000명의 빨치산과 20만 명의 지하당원이 붕기함으로써 남한이 즉시 붕괴할 것이라 주장하였다. 신복룡, “한국전쟁의 휴전,” 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』, 131쪽.

26) 위의 책, 108쪽.

27) 위의 책, 122쪽.

중연합군을 지원하기 위해 만주 지역에 진주하고 있던 소련군 제64전투비행군단²⁸⁾의 작전 반경이 남하할 수 있다는 점은 개전 이후 전 기간 항공권을 장악하고 있던 UN연합군에게 부담으로 작용했을 가능성이 높다.

이에 반하여 UN연합군의 인센티브는 첫 번째, 개전 초기 미국의 확전 의지와 그에 대한 정보의 소유(대만군, 일본군의 투입을 통한 대(對)중국 대륙으로의 전쟁 확대 의지와 이의 왜곡)를 들 수 있다. 실제로 소련은 1950년 1월 12일의 애치슨 연설²⁹⁾을 조선에 대한 미국의 자동개입은 없다고 말한 것처럼 받아들이면서 1월 30일 스탈린은 김일성의 개전에 동의하는 전보를 보낸다.³⁰⁾ 또한 중국의 참전 이후 맥아더는 압록강 이북의 작전 권한 요구를 끊임없이 제기했고³¹⁾ 휴전협상이 실패했을 경우를 감안한 안보각서(NSC) 118/2는 중공의 공군기지 공격에 대한 규정을 담고 있었다.³²⁾ 결국 공산 측은 대만군이 포함된 대륙으로의 확전에 대해 부담을 가졌을 것이다. 두 번째로, 미국의 핵무기 사용에 대한 의지와 이의 왜곡이다. 중국인민지원군의 참전으로 UN

28) 러시아연방국방성중앙문서보관서(문서군 16, 목록 3139, 문서철 134, pp. 31~34), “제64전투비행군단장이 군단 부대들의 지휘관들에게 보낸 전투 명령, 중국 동북 지역과 북조선 영토의 목표물 방호에 대한 1951년 8월 1일부터의 과업에 대하여, No. 016, 1951년 7월 31일 12시 00분,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』, 317~320쪽.

29) 애치슨은 미국의 동북아시아 방위선을 알류산 열도와 일본, 오키나와, 필리핀으로 규정하게 되는데, 이 결정으로 한반도와 대만, 인도네시아는 미국의 태평양 방위구역에서 제외됐다는 논란을 가져왔다.

30) 와다 하루키(和展春樹), 『북조선』, 서동만·남기정 옮김(서울: 돌베개, 2002), 97쪽.

31) 윌리엄 스투크(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 김형인 옮김(서울: 푸른역사, 2001), 142쪽.

32) 제임스 슈나벨(James F. Schnabel), 『한국전쟁(下)』, 채한국 옮김(서울: 군인문제회 제1인쇄사업부, 1991), 88쪽.

연합군은 전면후퇴하게 된다. 이 과정에서 미국 대통령 트루먼은 1950년 11월 30일 정례 기자회견에서 핵무기의 사용 방안을 적극 고려 중임을 언급하고 어떤 무기라도 사용할 것을 시사한다. 12월에는 UN연합군 사령관 맥아더가 핵무기의 사용에 관한 자유재량권을 요구한다.³³⁾ 휴전협상 과정에서 핵무기에 대한 사용 가능성은 공산 측에 두려움으로 작용했을 것이다. 실제로 중국이 참전을 결정하던 1950년 10월 중국 공산당 정치국회의에서 미국의 핵무기 보유를 들어 이를 반대하는 의견이 제시되었던 만큼 미국의 핵무기 사용에 대한 두려움은 종전까지 이어졌다.³⁴⁾

휴전협상의 개시는 공산 측과 UN연합군 측 상호 간 상대방에 대한 완전한 승리가 어려워졌다는 인식에서 시작된다. 무엇보다도 중국인 민지원군의 참전과 이에 대한 UN연합군의 대응 과정에서 힘의 균형이 38선을 전후로 재설정됨에 따라 상호 휴전협상은 불가피한 결과였다. 그러나 여전히 미국의 핵무기 사용과 중국 본토로의 전쟁 확대, 그리고 소련의 참전과 핵무기의 대응 사용에 관한 정보의 소유와 왜곡이 갖는 유리함은 실재하였다. 그러나 결국 이러한 인센티브들은 현실화되지 못하고 해소된다. 그 원인은 무엇일까?

먼저 공산 측이 가지고 있던 인센티브의 해소를 알아보자. 첫째, 한국전쟁의 전개 과정에서 소련의 관점이 중요한 위치를 차지한다. 미국은 한국전쟁을 소련의 대리전쟁으로 인식하고 있었기 때문이다. 소련은 전쟁 초기 유럽에서 진행되고 있던 군사적 대치 상황을 해소하기 위해 미군을 동북아 지역으로 분산시키는 것에 대해 우호적인 의지를 가지고 있었다. 하지만 그들은 그 이상의 확전을 통해 미국과

33) 박명립, “한국전쟁의 전개과정,” 109쪽.

34) 윌리엄 스투크(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 199쪽.

직접 전쟁을 치루는 것에 대해서 절대적인 두려움이 있었다.³⁵⁾ 소련은 스스로 미국과의 전쟁에서 준비가 되어있지 않다고 판단했다. 소련 당국은 만주 지역의 소련군 제64전투비행군단이 평양-원산 계선 이남 지역으로 남하하지 않도록 특별한 관리를 지속하였다.³⁶⁾ 공산 측 협상단에 절대적 영향력을 행사하고 있던 소련의 이러한 입장은 중국의 군대 증파, 소련 공군의 지원, 그리고 핵무기 사용의 의지를 상당 부분 해소시키는 원인이 된다.³⁷⁾ 또한 소련은 동북아의 위기에 맞서 유럽에서 나토(NATO)군이 서독의 무장을 중용하는 것에 부담을 가지고 있었으며 동북아 지역에서 중국의 성장을 경계했다.

둘째, 중국은 북한의 몰락을 저지했다는 그 나름의 성과를 가지고 있는 데다 초기에 중국이 가지고 있던 숫자의 우위는 강력했던 1·2차 대공세 이후 한계에 도달하였다. 인민지원군의 무기와 통신, 보급체계의 낙후로 한반도 남반부에서 전선을 장악할 만큼의 위협이 되지 못한다는 것이 UN연합군의 서울 재탈환 이후 드러난다.³⁸⁾ 전반적으로 중국인민지원군의 참전으로 공산 측이 가지고 있던 비밀정보의 유리함이나 왜곡의 장점은 전선이 교착상태에 빠진 이후로는 큰 영향력을 발휘하지 못하면서 상당 부분 해소된다.

35) 신복룡, “한국전쟁의 휴전,” 117쪽.

36) 러시아연방국방성중앙문서보관서(문서군 16, 목록 3139, 문서철 134, pp. 31~34), “제64전투비행군단장이 군단 부대들의 지휘관들에게 보낸 전투 명령, 중국 동북 지역과 북조선 영토의 목표물 방호에 대한 1951년 8월 1일부터의 과업에 대하여, No. 016, 1951년 7월 31일 12시 00분,” 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』, 317~320쪽.

37) 소련 전문가 웨더스비(Kathryn Weathersby)에 따르면 스탈린은 휴전협상의 전 과정에서 주도적 역할을 담당한 것으로 알려졌다. 스탈린은 중국이 휴전협상의 주도적 역할을 담당하도록 통제하였다. 김영호, “한국전쟁 연구의 향후 과제와 전망,” 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000), 111쪽.

38) 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』, 113쪽.

반대로 UN연합군이 가지고 있던 인센티브는 어떻게 해소되었는
가? 미국은 중공군의 참전으로 후퇴한 이후 맥아더에 의한 확전 움직임이 발생하였다. 하지만 적어도 군부라고 하는 제한된 시각에서 본다면 한국은 미국이 그토록 출혈할 만한 가치가 있는 나라는 아니라는 데에 그들은 합의를 이루고 있었다.³⁹⁾ 미국이 가지고 있던 비밀정보와 그에 대한 왜곡의 인센티브는 크게 중국으로의 확전 그리고 핵무기의 사용으로 정리될 수 있다. 첫째, 미국의 정책결정자들은 중국으로의 확전(대만, 일본군의 투입과 중국 대륙에 대한 폭격)이 더 많은 UN연합군을 필요로 하며 많은 피해를 감수해야 한다고 생각했다. 하지만 연합군의 성원들은 이러한 확전이 소련의 참전을 불러일으킬 것을 우려했으며 차츰 3차 세계대전으로 이어질 수 있는 중국 대륙에 대한 공세를 강하게 반대함으로써 미국이 가지고 있던 이러한 인센티브는 해소된다. 둘째, 핵무기에 대한 통제권을 강력히 요구하던 맥아더 연합군 사령관이 1951년 4월 11일 해임된 이후에 원자폭탄의 사용을 포함한 중국 대륙 공세는 미국의 정책결정자들에게 매력적인 대안이 되지 못했다.⁴⁰⁾ 또한, 휴전협정 체결을 공약한 아이젠하워(Dwight Eisenhower)가 1952년 11월 미국 대통령에 당선됨에 따라 이러한 인센티브는 더욱 약화되었다.

이와 같은 미국의 입장에는 소련이 대응적인 핵 사용 경고가 일부

39) 위의 책, 107쪽.

40) 미 국무부 극동사무국 정책고문 에머슨(Emmerson)은 한국전쟁에서 핵무기의 사용이 거부된 원인으로 첫째, 아시아에서 방어, 서유럽에서 공격이라는 미국의 기본 전략(NSC 48)에 부합하지 않는 점, 둘째, 아시아의 풍부한 인적·물적 자원에 대한 영향력을 갖기 위해서 장기적 안목의 정책적 선택이 필요했던 점, 셋째, 핵무기 사용으로 유엔에서 미국을 지지해오던 회원국들을 이탈시킬 가능성이 있다는 점 등을 지적하고 있다. 허만호, “휴전체제의 등장과 변화,” 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』, 155쪽.

작용했으리라 판단된다. 결국 한국전쟁을 소련에 의한 대리전쟁으로 인식하고 있던 미국은 시간이 갈수록 미국에 부담이 되는 결과를 가져올 이 전쟁을 정리하기 위해 협상에 나서게 된다.

결과적으로, 상호 비밀정보의 소유와 이에 대한 왜곡의 인센티브는 휴전협상 과정에서 상당 부분 해소되었다. 역설적으로 그러한 비밀정보에 대한 상호 공포(중국 내륙에 대한 공격, 소련의 참전으로 인한 3차 세계대전의 발발)가 이러한 인센티브의 해소에 일정 부분 원인으로 작용한 것 또한 사실이다.

2) 의무이행의 문제와 강대국의 안전보장

의무이행의 문제는 근본적으로 협상당사자 간 신뢰의 문제로 국제관계의 구조적 한계로부터 발생한다. 무정부상태의 국제 질서는 전쟁의 당사자들에게 협상 결과의 이행에 있어 상대방을 신뢰하기 어렵게 만든다. 쌍방 간 의무이행에 대한 신뢰가 형성되지 않는 한 협상의 타결이 지연될 뿐만 아니라 협상체결 이후 무력 충돌의 가능성 또한 높아지는 결과를 가져온다. 이를 의무이행 문제의 해소로 전환해보면 적대적 쌍방 간에 일정한 세력 균형이 형성된 상황에서 상호 불신이 해소되고 추가적인 무력 충돌을 방지하기 위한 협정이 체결됨을 의미한다. 한국전쟁은 서울에 대한 군사적 통제권이 네 차례나 바뀌는 등 물리적 충돌 전선이 한반도 전역을 가로지르면서 군사영역뿐만 아니라 민간영역에서도 많은 인적·물적 피해를 가져왔다.⁴¹⁾ 결국 휴전협상이 개시된 당시뿐만 아니라 협상이 진행된 2년여간 양측은 상대에

41) 한국전쟁 당시 인적 피해와 물리적 파괴에 관한 자료는 박명림, 『한국 1950 전쟁과 평화』(파주: 나남신서, 2002), 297~391쪽.

대한 극도의 불신과 적대감 속에 협상을 진행한다.

결국 협상에서 의무이행의 문제는 안전보장의 문제와 연계되어 분석되어야 한다. 한국전쟁과 같이 강대국의 대리전 양상을 띤 연합체 간 충돌은 더욱 그러하다. 휴전협상에서 UN연합군의 군사지휘권을 행사한 미국과 공산 측 협상을 통제한 소련의 문제로 단순화될 수만은 없다.⁴²⁾ 한국전쟁의 휴전과 이후의 안전보장문제는 한반도 당사자인 남한과 북한에 직접적인 영향을 주는 문제이기 때문이다. 특히 남한은 전후의 휴전체제에서 안전보장을 공고화하기 위한 동맹국의 공약을 휴전협상의 전제조건으로 요구하였다. 이승만 대통령은 북한의 재침에 대한 확실한 보장이 없다고 주장하며 전쟁 초기부터 그가 주장하였던 북진통일론을 포기하지 않았다.⁴³⁾ 그는 휴전협상을 소련의 흥계라고 비판하고 만약 휴전협정을 체결하려면 “반드시 한국민에 대한 공산 침략이 또 다시 일어나지 않으리라는 확실한 보장을 주어야 한다”고 강조하였다.⁴⁴⁾ 이승만은 휴전협상이 중반으로 귀착되어 갈수록 휴전협상의 평화적 이행에 대해 강한 반감을 가지고 있었으며 한국의 안보를 보장받기 위한 행동(반공 포로의 석방)을 통해 미국을 압박하였다.⁴⁵⁾ 북한의 경우도 이러한 휴전협상 이후 세계 최강의 미군과

42) 이승만은 휴전협상에 반대 입장을 분명히 하였으나 한국 정부의 대표로 백선엽 제1군단장이 UN연합군 측 휴전협상 대표단의 일원으로 참여하도록 신임장을 교부하였다. 또한 이승만은 미국대사관을 통해 협상의 진행 과정에 관한 정보를 제공받으며 대처할 수 있었다. 김보영, “한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘 체계,” 160~162쪽.

43) 윌리엄 스투크(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 419쪽.

44) 이승만, “더 무서운 전쟁의 서곡이 될 어떠한 평화 제안도 수락치 않는다 (1951.6.27),” 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』(서울: 돌베개, 2001), 158~160쪽.

45) 제임스 슈나벨(James F. Schnabel), 『한국전쟁(下)』, 397쪽.

한반도에서 대결해야 한다는 점에서 소련과 중국의 안전보장을 피하였다. 역설적으로 의무이행의 문제는 상호 불신과 적대감, 무력통일에 대한 의지가 내재한 상황에서 남한은 미국에게서, 북한은 소련과 중국에게서 이 문제를 해결하려 노력하면서 협상의 장기화를 가져왔다.

휴전협상이 개시된 시점만 하더라도 미국은 한국의 안보를 ‘책임’ 지겠다는 어떠한 공약도 준비하고 있지 않았다. 미국은 그러한 공약보다는 ‘논의’의 선상에서 한국의 안보에 대해 인식하려 했다. 이러한 미국의 인식은 이승만 대통령에게 불만족스러운 것이었으며 그는 강력하게 이에 대해 문제를 제기한다. 결국 휴전협정의 의무이행에 대한 보장은 한국에 대한 미국의 상호방위조약 체결을 약속함으로써 해소된다.⁴⁶⁾ 한국전쟁의 종식을 공약하며 등장한 아이젠하워 정부는 1953년 7월 2일 한국의 안보와 관련하여 필리핀, 오스트레일리아, 뉴질랜드와 유사한 안보 조약을 한국 정부에 보장할 것을 확인하는 NSC-154를 채택한다.⁴⁷⁾ 북한 또한 일정 기간 중국인민지원군이 주둔하고 중국, 소련과 각각 상호방위조약을 체결하는 등 전후 안전보장 문제에 적극적으로 대응하였다.

제도적 차원에서 의무이행의 문제를 해결하기 위하여 양측은 휴전협정에 군사정전위원회(제2조 나)와 중립국감독위원회(제2조 다)의 설치를 규정함으로써 해결을 모색하였다. 군사정전위원회는 북한과 중국이 임명하는 5인과 UN연합군이 임명하는 5인으로 하는 10인의 고급장교로 구성되는 전쟁당사자 간 협의기구이다. 여기에 4인으로 구성되는 중립국감독위원회를 구성하여 쌍방의 군사 이동을 감독, 감시,

46) 윌리엄 스투크(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 710, 854쪽.

47) 남정욱, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』(과주: 한국학술정보, 2010), 270~275쪽.

시찰 그리고 조사하는 임무를 수행하도록 규정되었다.⁴⁸⁾

마지막으로, 휴전협정문 제4조는 쌍방 관계 정부들에게 정치적 협상을 제안함으로써 휴전체제 이후 한국 문제의 평화적 해결을 모색하도록 요구한다.

한국 문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼 개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회를 소집하고 한국으로부터 모든 외국 군대의 철수 및 한국 문제의 평화적 해결 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.⁴⁹⁾

결론적으로 의무이행의 문제가 무정부의 국제관계에서 기인한다고 본다면 한국전쟁의 휴전협상에서 드러난 의무이행 문제는, 구조적인 측면에서 미국과 소련 그리고 중국이 인식한 한반도에서의 힘의 균형 상태, 그리고 의무이행에 관한 상호 인식의 정도가 영향을 끼쳤다고 판단된다. 전선이 교착상태에 처한 이후 협상의 진전은 미국과 소련의 휴전협상에 대한 광범위한 동의가 전제된 결과라 할 수 있다. 다만 쌍방이 제기한 의무이행의 문제가 안전보장을 확보하려는 남북의 노력으로 인하여 협상을 장기화하는 원인이 된 것 또한 사실이다. 실제로 미국과 소련(중국)의 안보 공약⁵⁰⁾은 휴전협정 체결의 마지막 국면

48) 또한 휴전협정 43항은 UN연합군 군사통제 지역 5곳과 조중연합군의 군사통제 지역의 5곳에 중립국감시소조가 주재함을 명시하였다. 국가정보원, “국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정,” 『남북한 합의문건 총람』 (서울: 국가정보원, 2005), 424~430쪽.

49) 위의 책, 436쪽.

에서 중요한 역할을 담당하였다.

3) 이슈의 개별화에 따른 협상 지연

이슈의 개별화 문제는 구체적인 협상의 과정을 추적함으로써 파악될 수 있다. 양측 대표단에 의하여 합의된 최종 의제는 5개 항목으로 구성되었다. 5개항은 다음과 같다.⁵¹⁾

- 1) 의제의 선택
- 2) 한국에서 적대행위의 종식을 위한 기본조건으로서, 비무장지대를 설치하기 위하여 쌍방 간에 군사분계선 설정
- 3) 한국에서 정전과 휴전 조항의 이행을 감독하는 기구의 구성, 권한 및 기능을 포함하여 정전과 휴전 실현을 위한 세부협정
- 4) 전쟁포로에 관한 협정
- 5) 쌍방의 관계정부에 건의

구체적인 휴전협상 과정에서 양측은 ① 군사분계선의 설정 문제, ② 외국군 철수 문제, ③ 휴전(중립국) 감시의 문제, 그리고 ④ 포로송환 방식의 문제를 중심으로 대립하였다. 휴전협상의 주요 쟁점과 합의점을 정리하면 <표 1>과 같다.

50) 남한은 1953년 10월 미국과 상호방위조약을 공식적으로 체결하였으나, 북한은 1961년에 가서야 소련(7월 6일), 중국(7월 11일)과 우호협조 및 상호원조에 관한 조약을 체결한다. 북한과 소·중 간 조약체결이 지연된 원인에 관해서는 최명해, “중국·북한 동맹 연구: 양국 동맹의 기원과 역동적 전개과정”(고려대학교 박사학위논문, 2007) 참고.

51) 제임스 슈나벨(James F. Schnabel), 『한국전쟁(下)』, 37쪽.

<표 1> 휴전협상의 주요 쟁점과 합의점

주요 쟁점	대립점		합의점
	UN연합군 측	공산군 측	
외국군 철수 문제	순 군사문제	외국군 철수	각국에 권고
군사분계선	현 접촉선	북위 38도선	조인 시 접촉선
비무장지대의 폭	3.2킬로미터	2킬로미터	4킬로미터
연안 수역	12마일	3마일	3마일
병력교대 규모	월 7만 5,000명	월 5,000명	월 3만 5,000명
중립국 지명(指名)	스위스, 스웨덴, 노르웨이	소련, 체코, 폴란드	스위스, 스웨덴, 체코, 폴란드
출입구의 수	12개소	3개소	쌍방 각 5개소
포로송환 방법	자발적 송환(1 대 1)	강제 송환 (전체 대 전체)	귀환 거부 포로는 중립국송환위원회를 통해 정치회담 후 석방 ⁵²⁾
민간인 교환	포로와 동일(1 대 1)	포로와 별도	희망에 의한 송환
정치회담 시 논의사항	한국 문제에 국한	한국 문제와 아시아 문제	한국 문제의 평화적 해결

자료: 허만호, “휴전체제의 등장과 변화”, 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』
(서울: 집문당, 1998), 166~167쪽.

UN연합군 측과 공산군 측은 휴전협정이 조인되기까지 만 2년(1951년 7월 10일~1953년 7월 27일)에 걸쳐 159회의 본회담(159시간 42분)과 765회의 각종 회담을 개최하였다. 양측은 합의된 최종 의제에서 개별화된 해결 방안을 제시하였다. 먼저 공산군 측은 군사분계선 설정 문제와 외국군 철수 문제를 유리하게 타결하려 노력했다. 특히 2항의 군사분계선에 있어 38도선을, 3항의 중립국감독위원회에 소련의 참가를, 4항의 전쟁포로의 교환에 있어 전체 대 전체의 강제송환을 주장했다. UN연합군은 2항의 군사분계선에 있어 현 접촉선을, 3항에

52) 포로 송환에 대한 인도 결의안의 수용안은 윌리엄 스투크(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 590쪽.

있어 비행장 복구 및 신설에 대한 불가를, 4항의 전쟁포로 교환에 있어 1 대 1의 자발적 송환을 주장하였다.⁵³⁾ 이 중 전쟁포로 송환 문제는 휴전협상이 장기화되는 원인으로 지적된다. 김일성은 휴전협상에서 포로송환 문제가 장기화되고 있는 원인을 연합군의 억지라고 비난하였다.

(협상 개시 이후) 5개월 만에 한 문제(포로 교환 문제)를 제외한 모든 문제는 본질적으로 해결을 보았다. 이 마지막 문제의 토의는 이미 9개월간이나 계속되고 있다. 어찌하여 그 해결에 있어 극히 간단 용이하여 보이는 이 유일한 문제가 그와 같이 오래 토의되고 있는가? 그 원인은 미국인들이 아무런 근거도 없이 국제 공약에 기초한 우리 측의 공정한 제안을 접수하기를 거부하고 있는 데 있다. 무모하게도 제네바 협약을 거부하고 인간성의 규범을 무시하여 이 규범을 유린하면서 미국 강점자들은 사기와 간계의 길로 들어섰다.⁵⁴⁾

참전국 포로에 관한 1949년 제네바협정은 “전쟁포로들은 전쟁 종결 후 지체 없이 석방되고 송환되어야 한다(118조)”라고 규정한다. 미국은 이 협정에 서명은 하였으나 비준하지 않았다. 중국과 북한은 모두 이 협정에 서명하지 않았었다. 그러나 양측은 제네바협정의 정신에 따를 것을 공표하였다. 공산 측은 휴전 성립 후 즉각적으로 모든 포로들은 송환할 것을 제안하였지만 UN연합군 측은 ‘자의에 따른 송환’을 주장하는 안을 제시함으로써 휴전협상은 결정적으로 장기화되

53) 허만호, “휴전체제의 등장과 변화,” 166~167쪽.

54) 김일성, “조선민족의 자유와 평화와 해방을 위하여”(1952년 8월 15일), 『김일성선집』, 제4권(평양: 조선로동당출판사, 1954), 221~222쪽.

고 한다.⁵⁵⁾ 쌍방은 포로송환의 문제에서 개별 국가의 안을 고집함으로써 포로송환 방식은 1년이 넘는 기간 동안 가장 어려운 협상 이슈로 남게 된다.

이슈의 개별화 문제에 있어 양측이 휴전을 기정사실화하는 안건을 우선으로 하여 순차적인 협상을 진행했던 점은, 협상이 장기간 지속되었음에도 불구하고 결국 타결된 원인이 되었다.⁵⁶⁾ 즉 분계선 설정에 관한 항목을 다른 항목에 선행하도록 허용함으로써 실질적인 문제들에 대한 해결 없이 사실상의 휴전에 들어갔다. 1952년 1월 27일에 군사분계선 문제가 타결됨으로써 전투행위는 계속되더라도 어느 일방이 타방을 압도할 수 없는 실질적인 교착상태에 들어가게 된 것이다. 공산군 측은 이 시기를 전선 안정에 이용하고, 자신들이 불리한 항목에 대해서는 지연 전술을 쓸 수 있게 되었다. 반대로 UN연합군은 포로송환에 있어 자유송환 주장은 일면 전쟁의 장기화나 전쟁의 확전으로 이어질 협상 파기를 불러올 수 있었으나 휴전협상이 종착점에 와 있다는 인식은 협상기간이 길어졌음에도 협상을 파기시키지 못하게 하는 원인이 되었다.

그렇다면 양측이 개별화한 이슈의 해결 방안은 어떻게 합의에 이를 수 있었나? 피어런은 이슈의 개별화를 해결하는 방법으로 이슈의 연계(linkages)를 통한 해결, 그리고 부가적 대가(side-payments)의 지불이란 방법이 있음을 제시한다. 양측의 휴전협상에서도 이러한 방법이 이용되는데, 양측은 상호 양보와 각 진영이 고수한 이슈에 대한 상호 인정

55) 브루스 커밍스(Bruce Cumings)·존 할리데이(John Halliday), 『한국전쟁의 전개과정』, 177쪽.

56) 미국은 2항(군사분계선 설정)이 초기에 합의를 이루지 못하자 3항과 4항에 대한 공동 교섭을 요구했지만 공산 측은 2항의 합의에 강한 집착을 보이면서 타결시켰고 이는 그들이 원하는 전선의 안정에 도움이 됐다.

그리고 핵심적이지 않은 문제의 휴전협정 후 보류라는 방법을 통해 이를 해결해나갔다. 군사분계선, 비무장지대의 폭, 연안 수역, 병력고대 규모, 출입구의 수 등은 상호 양보에 의해 타결되었으며, 비행장 문제와 소련의 중립국감독위원회 참여 문제는 이슈 교환의 방식으로, 그리고 포로송환 방법에 있어 제기된 문제⁵⁷⁾는 휴전협정 후 논의라는 방법으로 해결하였다.⁵⁸⁾

표면적으로 포로송환 문제의 장기화는 UN연합군 측과 공산 측의 위신과 정신적 승리라는 줄다리기 속에서 이루어진 교착상태로 인식될 수 있다. 그러나 이러한 교착상태는 일면 앞서 제시된 의무이행의 문제와 연관이 있다. 즉 휴전협상이 종반부인 4항(전쟁포로에 관한 문제)의 타결로 다다르면서 실질적 안전보장의 당사자인 한국과 북한, 특히 한국이 휴전협정 이후의 안전보장을 강력하게 제기하면서 4항의 타결을 상당 부분 지연시키는 요인이 된 것이다. 결국 이슈의 개별화 문제와 함께 의무이행의 문제가 중복되어 나타남으로써 양측 모두 예상하지 못한 장기간의 휴전협상이 이루어졌다고 하겠다.

57) 휴전협정은 제3조 51항에서 “정전협정이 효력을 발생한 후 60일 이내에 각방은 그 수용하에 있는 송환을 견지하는 전체 전쟁포로를 포로된 당시에 그들이 속한 일방에 집단적으로 나누어 직접 송환 인도”하도록 규정하고 또한, “각방은 직접 송환하지 않은 나머지 전쟁포로를 그 군사통제와 收容下로부터 석방하여 모두 중립국송환위원회에 넘겨 본 정전협정 부록 ‘중립국송환위원회 직권의 범위’의 각조 규정에 의하여 처리케 한다”고 규정함으로써 포로송환 문제를 해소하고자 하였다. 국가정보원, “국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정,” 431쪽.

58) 결국 표면적으로는 미국의 자유송환 요구가 받아들여졌지만 자유송환이라는 형식에만 치우친 나머지 그 내용을 소홀히 함으로써 7~8만 명 이상으로 추정되는 국군포로 중 8,371명이라는 극히 소수인원만 귀환하고, 다수가 북한에 잔류하는 결과를 가져왔다. 허만호, “휴전체제의 등장과 변화,” 167~170쪽.

5. 결론

이 논문은 한국전쟁에서 휴전협상이 장기화된 요인과 휴전협정의 최종 타결이 가능했던 원인을 피어런이 제안한 세 가지 협상 메커니즘을 활용하여 분석하였다. 무엇보다도 피어런이 제시한 세 가지 요인들, 즉 비밀정보의 소유와 왜곡, 의무이행의 문제, 그리고 이슈들의 개별화 문제 등은 휴전협상이 장기화된 주요원인을 파악하는 데 중요한 분석 틀을 제공하였다.

첫 번째로, 자국의 상대적 군사 능력에 대한 비밀정보, 결의 그리고 정보의 왜곡에 대한 유인은 한국전쟁의 초기에 미국과 중국, 그리고 소련에 의해 극대화되었다. 이러한 인센티브는 중국의 참전 이후 UN 연합군과 조중연합군의 충돌 과정에서 극대화되었지만 이후 힘의 균형이 이루어지고 쌍방의 정보가 상당 부분 노출됨에 따라 휴전협상 과정에서 해소된다.

두 번째로, 의무이행의 문제는 미국과 소련의 휴전협상에 대한 광범위한 동의 속에 일정 부분 해소되었지만 한반도 안보의 직접적 당사자인 한국과 북한이 휴전체제 이후의 안전보장을 요구함에 따라 협상이 장기화되는 결과를 가져왔다. 결국 미국과 소련(중국)이 협상 막바지에 안전보장을 공약하고 일정 기간 주둔을 약속함에 따라 해소된다.

마지막으로, 이슈의 개별화 문제와 관련하여 양측은 개별화된 이슈들을 상호 교환, 또는 보류의 방식으로 해소하였다. 다만 포로송환의 문제에 있어 양측은 자신들의 안을 고집함으로써 교착상태를 장기화하는 결과를 가져왔다. 이러한 교착상태는 이슈의 개별화 문제와 함께 의무이행의 문제가 중복되어 나타난 것으로 양측 모두 예상하지 못한

장기간의 휴전협상을 초래한 원인이 되었다.

휴전협상이 장기화되고 이를 해소하기 위해 남과 북이 동맹국의 강한 안전보장을 확보하는 과정은 한반도 분단체제를 공고화하는 결과를 가져왔다. 특히 북한에서 김일성은 협상이 2년여간 지속되는 과정에서 빨치산 세력을 중심으로 당을 강화하고 안정적인 사회통제체제를 구축하게 된다. 이런 측면에서 휴전협상 과정과 그 종결에 관한 연구는 전후 한반도 분단체제를 이해하고 북한체제의 특수성을 분석하는 데 중요한 기초 연구로 상정되어야 할 것이다.

■ 접수: 7월 1일 / 수정: 7월 23일 / 채택: 7월 26일

참고문헌

1. 북한 자료

김일성, “모든 힘을 전쟁의 승리를 위하여”(전체 조선 인민들에게 호소한 방송 연설, 1950년 6월 26일), 『김일성 선집』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1954).

_____, “조선민족의 자유와 평화와 해방을 위하여”(1952년 8월 15일), 『김일성 선집』, 제4권(평양: 조선로동당출판사, 1954).

2. 국내 자료

1) 단행본

국가정보원, 『남북한 합의문건 총람』(서울: 국가정보원, 2005).

국사편찬위원회, 『한국전쟁, 문서와 자료, 1950~1953년』(과천: 국사편찬위원회, 2006).

남정옥, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』(파주: 한국학술정보, 2010).

박명립, 『한국 1950: 전쟁과 평화』(파주: 나남신서, 2002).

슈나벨, 제임스(James F. Schnabel), 『한국전쟁(下)』, 채한국 옮김(서울: 군인공제회 제1인쇄사업부, 1991).

스툽, 윌리엄(William Stueck), 『한국전쟁의 국제사』, 김형인 옮김(서울: 푸른역사, 2001).

와다 하루키(和展春樹), 『북조선』, 서동만·남기정 옮김(서울: 돌베개, 2002).

월츠, 케네스(Kenneth N. Waltz), 『국제정치이론』, 박건영 옮김(서울: 사회평론, 2000).

임영태, 『북한 50년사 1』(서울: 들녘, 1999).

커밍스, 브루스(Bruce Cumings)·할리데이, 존(John Halliday), 『한국전쟁의 전개 과정』, 양동주 옮김(서울: 태암, 1989).

한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』(서울: 집문당, 1998).

2) 논문

김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”(한양대학교 박사학위논문, 2008).

_____, “한국전쟁 휴전회담 협상전략과 지휘체계,” 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』(서울: 휴머니스트, 2010).

김성희, “한국전쟁의 휴전협상에 관한 연구”(경희대학교 박사학위논문, 1992).

김영호, “한국전쟁 연구의 향후 과제와 전망,” 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000).

박명림, “한국전쟁의 전개과정,” 『한국전쟁연구』(서울: 태암, 1990).

신복룡, “한국전쟁의 휴전,” 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』(서울: 집문당, 1998).

이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제,” 『국제법학회논총』, 제52권 제2호(2007).

이승만, “더 무서운 전쟁의 서곡이 될 어떠한 평화 제안도 수락치 않는다(1951.6.27),” 『남북한 통일방안의 전개와 수립』(서울: 돌베개, 2001).

정태욱, “한국전쟁의 부정의,” 『민주법학』, 제43권(2010).

최명해, “중국·북한 동맹 연구: 양국 동맹의 기원과 역동적 전개과정”(고려대학교 박사학위논문, 2007).

허만호, “휴전체제의 등장과 변화,” 한국정치외교사학회, 『한국전쟁과 휴전체제』(서울: 집문당, 1998).

_____, “휴전협정의 평화체제화,” 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000).

3. 국외 자료

Goemans, Hein. E., *War & Punishment*(New Jersey: Princeton University Press, 2000).

Fearon, James D., “Rationalist explanations for war,” *International Organization*, Vol 49, No. 3(1995).

A Studies on the Armistice Negotiation during the Korean War

Jeong, Ilyoung(Ajou University)

This essay addresses about the armistice negotiation during the Korean War. Especially, this study researches why the armistice talks had taken for two years. There were multiple reasons that caused the armistice talks to drag.

The Korean War ended with the signing of the armistice agreement <Agreement between the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's volunteers, on the other hand, concerning a military armistice in Korea> on July 27th, 1953. Since the beginning of the negotiations, both sides kept fighting for favorable position in armistice talks.

From Fearon's view, They are three general mechanisms, such as 1) incentive to misrepresent and private information, 2) commitment

problem, and 3) issue indivisibility problem. Since the negotiations had begun, both sides had handled with such problems. The armistice negotiation was part of the task of preparing for the post-war period. South and North Korea tried to ensure own security of nation. Negotiation about the returning of the prisoners was solved at the last to end the war.

Keywords: the Korean War, Military Armistice Agreement, Armistice Negotiation, the Korean Peninsula, North Korea