

일반 논문

미중 데탕트기 미국의 한반도 '평화' 구상*

: 1971년 키신저·저우언라이 대화를 중심으로

김차준 (조선대)

국문요약

미중 데탕트가 시작된 1971년 키신저와 저우언라이의 대화를 통해 드러난 미국의 한반도 '평화' 구상은 기존의 한반도 정전협정을 남북한이 서로에 대해 적대행위를 하지 못하도록 하는 새로운 법적 지위의 협정으로 대체한다는 것이다. 미국의 이러한 구상은 한반도 정전체제의 변화를 모색하고, 이전에 비해 전향적인 한반도 정책으로 나아가게 하는 계기가 됐다는 점에서 진보적이라고 평가할만하다. 또한 대북 정책의 변화 가능성을 열어놓았다는 점에서 이는 냉전기 미국의 한반도 정책에서 중요한 의의가 있다. 다만 당시 남북한이 극심하게 대립하고 있었다는 사실을 고려하면 한반도 문제 해결의 책임을 남북한에 넘기는 것은 한반도 분단 문제를 남북한의 문제로 굳어지게 하고 미국의 책임을 은폐시키는 결과를 불러올 가능성도 있었다.

주제어: 키신저, 저우언라이, 종전, 평화협정, 정전협정, 미중 공동성명, 데탕트, 한반도

* 이 글은 필자의 박사학위 논문 「닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도」(조선대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 2021) 4장 2절과 「미국의 한반도 종전 구상의 과거와 현재 그리고 미래」 『포스트코로나 시대의 인간안보와 국가안보』, 한국정치학회 특별기획 학술회의(2021.2) 발표내용을 수정보완한 것입니다. 익명의 심사위원님들의 좋은 논평에 감사드립니다.

I. 들어가며

1954년 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 제네바 정치회담은 실패로 끝났다. 북한은 회담에서 남북이 주도하여 한반도를 평화의 상태로 전환 하자고 제안한 이후 오랜 시간 줄기차게 한반도에서 평화협정 논의와 체결을 제의했으나 성과는 없었다. 냉전체제가 확고하게 작동하고 있는 상황에서 북한의 주장은 미국과 남한에게는 그저 적화통일을 위한 ‘평화공세’일 뿐이었다. 그러다가 1971년 미중 데탕트가 본격화면서 한반도 문제는 강대국 간 논의의 장으로 들어왔다. 미국과 중국은 1971년 7월과 10월 고위급 회담에서 한반도와 관련된 여러 쟁점에 대해 의견을 교환했고, 양국의 이해관계를 조정해 나아갔다. 이 과정에서 두 강대국은 한반도 ‘평화’ 구상과 그 실현의 필요성 역시 진지하게 논의했다.

미중 데탕트기 미국의 한반도 정책변화는 여러 학자로부터 주목을 받았다. 많은 연구는 미국의 한반도 정책변화를 주한미군 감축에 따른 한미관계의 갈등과 조율의 과정에 집중했다.¹⁾ 닉슨 시기 생산된 미 행정부 문서가 연구에 본격적으로 활용되기 시작하면서부터는 미중 데탕트기 유효적인 방식으로 변화한 미국의 한반도 정책이 주목을 받았다. 조동준은 미국이 한반도에서 남북한 데탕트를 창출하고 남한으로 하여금 북한과 관계 개선에 적극적으로 나서도록 추동했음을 밝히고 있다.²⁾ 김수광

1) 신옥희, 「기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치」 『한국의교사논총』 제26집 2호(2005); 강석률, 「닉슨독트린과 데탕트 그리고 한미동맹: 역제의 추구와 동맹국간의 갈등」 (서울대학교대학원 석사논문, 2005); 유인석, 「닉슨행정부의 주한미군 철수정책: 안정자 역할과 부분감축」 (서울대학교대학원 박사학위논문, 2006); 마상윤·박원곤, 「데탕트기 불편한 동맹: 박정화-닉슨·카터 정부 시기」, 역사비평 편집위원회, 『갈등하는 동맹: 한미관계 60년』 (서울: 역사비평사, 2010), 68~92쪽.

은 이 시기 미국의 한반도에서 긴장 완화 추구하고 그에 따른 남북대화, 유엔사 해체 논의 등을 검토했다.³⁾ 박태균은 미국의 한반도 정책이 한반도 개입과 북한 불인정 노선에서 무차별적인 한반도 개입 지양과 '두 개의 한국' 정책을 통한 북한 존재의 수용으로 변화하고 있음을 지적했다.⁴⁾ 홍석률은 미중 협상에서의 한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)과 유엔군사령부(United Nations Command, UNC) 해체 논의에 대한 집중적인 분석을 통해 한반도 관련 쟁점 사항을 정리하고, 미중이 한반도 문제에 깊이 관여했음을 밝혔다.⁵⁾ 더 나아가 미국의 대북 봉쇄 일변도 정책이 미중 데탕트기를 맞이하면서부터는 북미 쌍방의 적대적 대결 구도 아래 북미가 상호 접근을 모색하는 과정을 밝힘으로써 냉전기 북미관계를 변화의 맥락에서 바라볼 수 있도록 논의의 토대를 제공한 연구도 있다.⁶⁾ 이동준은 미중의 협조체제 아래 한반도 분단이 적절히 관리되고 있는 과정을 분석했다.⁷⁾

선행연구들은 미중 데탕트기 미국이 한반도 냉전질서를 안정적으로 추구해가는 과정을 잘 지적해주고 있다. 그러나 기존 연구에서 주목해왔

2) 조동준, "The Interaction between Sino-US Rapprochement and Inter-Korean Relationship in 1960-70s," 『평화학연구』 제8권 제2호(2007).

3) 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대한반도 안보정책 연구」(서울대학교대학원 외교학과 박사학위논문, 2008), 163~220쪽.

4) 박태균, 『우방과 제국: 한미관계의 두 신화』(파주: 창비, 2006).

5) 홍석률, 「1970년대 전반 동북아 데탕트와 한국 통일문제: 미중 간의 한국문제에 대한 비밀협상을 중심으로」 『역사와 현실』 제42집(2001).

6) 홍석률, 「1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서」 『국제정치논총』 제44권 2호(2004); 김차준, 「1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로」 『현대북한연구』 제20권 제2호(2017).

7) 이동준, 「미중화해와 한반도 문제의 변용」, 정태현 외, 『미완의 데탕트』(서울: 매봉, 2017), 15~54쪽.

던 것처럼 미국이 단순히 한반도 안정화에만 초점을 둔 현상유지를 추구했던 것은 아니다. 그들은 데탕트 초기 정전협정 대체안을 구상하기 시작했고, 한반도 정전체제 변화에 더욱 적극적으로 접근하고 있었다. 그 이전까지 미국은 유엔군사령부를 통해 한반도 정전 유지의 핵심 당사자로 역할을 해왔을 뿐이지 정전협정을 폐기하거나 변화시키는 문제에 대해서는 소극적인 태도를 보였다.

남북한이 적대관계에서 벗어나지 못한 상황에서 구상된 미국의 한반도 정전협정 대체안은 실천적인 측면에서 보면 그것의 본질적인 한계가 없진 않다. 하지만 한반도 정전이 좀 더 평화적인 기반을 가지고 운영되는 구상은 당대의 관점에서 보면 진보적이라고 평가할 수 있다. 미중, 남북한 데탕트 국면을 맞이하면서 과거 미국의 완고한 한반도 현상유지 정책이 점진적이지만, 진향적인 한반도 정책으로 변화하기 시작했다. 한반도 정전협정 대체안을 통해 한반도 냉전질서를 평화적으로 운영하는 것은 한반도 정전체제의 평화체제로 전환시 고려해볼 수 있다는 점에서 미국의 이러한 구상은 검토해 볼 필요가 있다.⁸⁾

이 글은 미중 데탕트의 포문을 열었던 1971년 키신저(Henry A. Kissinger)와 저우언라이(周恩來)의 대화를 통해 드러난 미국의 한반도 '평화' 구상을 살펴보고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 1971년 키신저·저우언라이 대화에서 논의된 UNCURK와 UNC 문제는 기존 연구에서 다루어졌기 때문에 이 글에서는 미중의 한반도 평화 문제논의를 통해 나타난 미국의 한반도 정전협정 대체안 구상을 중점적으로 살펴본다. 이를 위해 본 논문은 미국의 대외관계사료집(*Foreign Relations of the*

8) 한반도 평화체제 구축과정에서 기존 정전협정 대안으로 '정전협정 보완론', '남북기본합의서 수정보완론', '평화협정 체결론' 등이 있다. 미국의 구상은 '정전협정 보완론'에 가깝다. 최철영, 「변화하는 남북관계와 정전협정의 대안」 『역사비평』 통권 63호(2003), 89-91쪽.

United States, FRUS)에 실린 1971년 키신저·저우언라이 대화록과 미 행정부의 기밀해제된 문서들 가운데 키신저가 '폴로'(POLO)⁹⁾라는 작전명 아래 미중 대화를 추진할 당시 생산된 준비자료와 미중 공동성명 초안 문서를 주된 연구자료로 활용할 것이다. 또한 이와 관련된 연구성과물 역시 논문 작성에 이용하겠다.

II. 키신저의 비밀 방중과 한반도 문제 논의 계획

미국은 1960년대 말 베트남 전쟁으로 인해 국내외적인 비난과 한계에 봉착했고, 계속된 무역 적자로 인해 경제적인 어려움을 겪고 있었다. 베트남 전쟁에서 명예롭게 퇴장하고 냉전체제에서 주도권을 잃지 않기 위해서라도 중국에 대해 평화 전략을 실시하는 것은 미국에게는 필수적인 일이었다. 한편 중소분쟁으로 인해 중국 역시 대외노선을 전환할 필요성을 느끼고 있었다.¹⁰⁾ 1971년 2월 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령은 의회에 보낸 외교교서를 통해 중공을 중화인민공화국이라는 정식국호로 부르면서 중국과 대화 및 관계 개선을 희망한다고 말했다.¹¹⁾ 7월 9일 키신저는 파키스탄 당국의 도움을 받아 중국을 비밀방문했다. 키신저의 방중

9) '폴로 계획'은 700여년 전 중국에 온 마르코 폴로의 이름을 딴 것으로, 키신저의 첫 번째 방중을 '폴로 I'이라 불렀고, 두 번째 방중을 '폴로 II'라고 불렀다. "1969년, 중난하이 비밀회담" http://b2b.mekia.net/previewEPUB/BK00_00135937/OEBPS/Text/Section000_9.xhtml(검색일: 2020년 12월 7일); 헨리 키신저 저, 권기대 역, 『헨리 키신저의 중국 이야기』 (서울: 민음사, 2012), 330쪽.

10) 중국공산당사연구실 저, 홍순도·홍광훈 역, 『중국공산당역사』 (하), (서울: 서교출판사, 2014), 249~250쪽.

11) "닉슨 외교의 알맹이." 『동아일보』 1971년 2월 27일.

사실은 7월 15일 닉슨의 대국민 담화를 통해 세상에 알려졌다. 닉슨은 이 담화에서 1972년 5월 이전 적절한 시기에 중국을 방문할 것이라고 말했다.¹²⁾

키신저의 비밀 방중을 앞두고 작성된 미국 측의 준비자료를 보면, 미국은 대화의 목표를 미중 정상회담 개최와 공동선언에 대한 합의, 대만과 베트남 전쟁에 대한 중국과 의견교환 및 공감대를 확인하는 것에 두었다. 미국이 중국과 논의하고자 한 쟁점 사안은 당시 작성된 키신저의 모두 발언 초안에 잘 나타나 있다. 7월 4일 작성된 모두 발언 초안을 보면, 미국은 처음에는 8가지 사항을 두고 중국 측과 논의할 계획이었다. ① 대만 문제 ② 인도차이나 문제 ③ 주요국들(소련, 일본)과 관계 ④ 남아시아대륙의 상황 ⑤ 군비통제 문제 ⑥ 한국 문제 ⑦ 여러 양자 문제(연락 채널, 무역, 여행) ⑧ 중국이 다루기를 원하는 문제 등이 그것이다. 하지만 8가지 의제는 수정을 거쳐 5번과 7번 사안은 그 순서가 바뀌었고 6번 한반도 의제는 삭제되어 총 7가지 의제로 변경되었다.¹³⁾

미중 관계 개선이 막 시작되는 단계임을 고려할 때 5번과 7번 의제의 순서가 바뀐 것은 이해할 수 있다. 문제는 왜 미국이 미중 대화에서 한반도 문제가 논의될 것을 예상했음에도 불구하고 대화 직전 한반도의 쟁점 사항들을 미중 대화에서 선제적으로 다루지 않겠다는 계획을 세웠는지이다. 이에 대한 정확한 이유는 알 수 없지만, 당시 아시아 정세를 놓고 그 이유를 추측해 볼 수 있다. 미국은 아시아 어느 지역보다도 빠르게 남한에서 미군을 감축했는데, 미국은 주한미군 감축과 같은 한반도 쟁점 사안이 대중 협상에서 자신의 주도권을 약화시키는 요인으로 작용할 것

12) “닉슨 연설전문.” 『동아일보』 1971년 7월 16일.

13) “(Draft)Opening Statement,” July 4, 1971, p. 10. Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box No. 850, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

을 우려했을 개연성이 있다.¹⁴⁾ 베트남에서 미군이 물러나는 것은 시간문제라는 점과 중국과 관계 정상화의 전제로 대만에서 미군 철수 역시 압박을 받을 수 있다는 점을 염두에 두면 미국이 한반도 문제 또는 주한미군 문제를 미중 대화 의제로 선제적으로 들고나오는 것은 대화에서 자신을 스스로 수세적인 위치에 놓는 것과 마찬가지이다. 또한 당시 동아시아에서 미중이 연계되어 있는 대만, 베트남, 한반도 문제 가운데 미중이 참여하게 대립하고 있지 않은 한반도 문제를 미국이 미중 대화에서 쟁점화시킬 이유가 없었다. 한반도 문제는 미중 간에 맞교환하기에는 다소 어중간한 위치에 있었다.

다만 미국은 중국 측이 남한의 군비증강과 대북 군사도발 가능성, 한반도 유사시 일본의 개입 가능성을 우려하는 수준에서 한반도 문제를 쟁점화할 것으로 예상했다. 그들은 이러한 수준 내에서 중국이 한반도 문제를 제기할 경우 한국군 현대화 사업의 방어적 특성과 남북한 군사적 불균형에 따른 분쟁 가능성을 지적하면서, 미중이 자신의 동맹국을 억제해야 한다는 입장을 피력한다는 계획을 세우고 있었다.¹⁵⁾ 하지만 이후 미중 대화 진행 과정에서 보듯 계획과는 달리 키신저는 저우언라이와 한반도 문제를 깊이 있게 논의했다.

14) "129. Response to National Security Study Memorandum(124)," May 7, 1971, Department of State, *FRUS, China, 1969-1972* (Washington: USG Printing Office, 2006), p. 330.

15) "Korea," Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box No. 850, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

Ⅲ. 저우언라이의 평화협정 쟁점화와 키신저의 정전협정 대안 구상

1971년 7월 9일 중국을 방문한 키신저는 사전계획대로 저우언라이에게 대화 의제로 대만, 베트남, 소련 및 일본과 관계 설정, 미중 간 대화채널, 군비 문제 등을 제안했다. 저우언라이는 키신저가 제시한 의제들에 대해 별다른 이의를 제기하지 않았다.¹⁶⁾ 하지만 저우언라이와 키신저 사이의 대화는 베트남 문제에서 점차 아시아의 또 다른 불안 지역인 한반도로 옮겨가고 있었다. 저우언라이가 한반도의 평화 문제를 적극적으로 쟁점화하기 시작했다.

저우언라이는 키신저에게 주월미군과 주월한국군은 물론이고 주한미군 역시 철수해야 한다고 말했다. 그는 한국인(Korean)이 스스로 자기의 일을 처리할 수 있도록 내버려 두라고 키신저에게 요구한 것이었다.¹⁷⁾ 저우언라이의 이러한 요구는 북한의 이해관계를 반영하고 있었다. 중소 분쟁, 중국의 문화혁명 영향으로 악화한 북중 관계는 1970년 4월 저우언라이의 방북, 10월 김일성의 비공식 중국방문으로 관계 회복이 이루어지기 시작하면서 중국을 통해 북한의 의견이 미국에 전달되고 있었다.¹⁸⁾

16) "Memorandum of Conversation," July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.~11:20 p.m.), p. 5, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

17) "Memorandum of Conversation," July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.~11:20 p.m.), p. 35, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

18) 이종석, 『북한-중국 관계, 1945~2000』 (서울: 중심, 2001), 249~252쪽.

저우언라이의 요구에 대해 키신저는 중국이 주장하는 '평화공존 5개 원칙' 기반 위에 미국 역시 중국과 기꺼이 합의할 수 있다고 대답했다.¹⁹⁾ 더 나아가서 키신저는 미군의 한반도 주둔은 미국의 대외정책에 있어 항구적인 것이 아니며, 닉슨 행정부는 이미 2만 명을 철수시켰고 닉슨의 다음 임기 또는 가까운 미래에 상당한 규모의 추가 철수가 이루어질 수 있다고 말했다.²⁰⁾ 키신저의 주한미군 추가 철수 가능성을 시사하는 발언은 한국군 현대화계획 마련을 위해 닉슨 행정부 내에서 논의한 내용에 기초한 것이었다. 당시 닉슨 행정부 일각에서는 미중관계가 정상화의 방향으로 나아가면, 북·중 연합군의 대남 공격 가능성은 현저히 줄어들 것이고, 그에 따라 한국군 현대화를 통한 남한의 군사력만으로 북한의 공격을 억지할 수 있다는 의견이 대두되고 있었다. 한편 키신저의 이러한 발언은 한국 정부에 안보적 불안감을 주는 것이기도 했다.

첫째 날, 키신저가 한반도에서 평화공존과 주한미군 추가 철수 가능성을 시사함으로써 한반도 핵심 쟁점 가운데 하나인 주한미군 철수 문제에 대한 미중 양국의 인식의 괴리가 좁혀지는 듯했다. 하지만 회담 둘째 날인 7월 10일 저우언라이가 주한미군 철수 문제를 재차 언급하자 키신저는 이에 대해 추가적인 논의를 이어나갈 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 그러자 저우언라이는 1954년 제네바회의에서 결론에 이르지 못한 한반도 평화협정의 필요성을 강조하기 시작했다.

19) "Memorandum of Conversation," July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.~11:20 p.m.), p. 35, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, National Security Files. 1954년에 중국이 인도, 버마와 함께 선언한 평화공존 5원칙은 ①주권과 영토의 상호존중, ②불가침, ③내정불간섭, ④평등호혜, ⑤평화공존이다.

20) "Memorandum of Conversation," July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.~11:20 p.m.), pp. 38-39, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

정전협정 4조 60항에서는 한반도로부터 외국군 철수와 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 고위급 정치회담을 정전조약 체결 뒤 3개월 이내에 개최할 것을 권고하고 있었다. 우여곡절 끝에 1954년 4월 26일 스위스 제네바에서 남북한을 비롯한 미국, 소련, 중국 등 19개국이 참여한 정치회담이 개최되었다. 하지만 연합군 측과 공산군 측은 한반도의 통일방식에 대해 합의할 수 없었다.²¹⁾ 북한의 남일 외무상은 한반도 정전협정의 남북한 간 평화협정으로 전환을 위한 위원회 구성을 제안했지만, 결실을 보지 못하고 제네바 회담은 끝나고 말았다.²²⁾ 이후 1958년 10월 북한에 주둔하고 있던 중국인민지원군이 완전히 철수하자 북한은 주한미군 철수에 따른 남북한 평화협정 체결을 본격적으로 제기하기 시작했다.²³⁾ 이에 대해 남한과 미국 정부는 무대응으로 일관했다.

저우언라이는 한반도 긴장 상태의 모든 뿌리가 평화협정을 맺지 못한 것에 있다고 말하면서, 북한은 상대방이 언제 쳐들어올지 모르기 때문에 불안해한다고 말했다.²⁴⁾ 그러나 키신저는 저우언라이의 한반도 평화협정 문제 제기에 대해 별다른 반응을 보이지 않았다. 그는 정전체제 아래 한반도 냉전을 안정적으로 관리하기 위해 남북한의 군사적 대립을 억제하는 노력이 우선이라고 보았지, 평화협정에는 큰 관심이 없었다.

저우언라이는 셋째 날인 7월 11일 한반도에서 평화협정의 필요성을 재차 강조했다. 저우언라이가 한미 제1군단²⁵⁾이 북한을 자극하고 있다

21) 임수호, 「한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점」 『한국정치연구』 제18집 제2호(2009), 54~55쪽.

22) 김연철, 『70년의 대화』 (파주: 창비, 2018), 54쪽.

23) 박형중, 「북한의 평화협정제결 요구의 역사적 고찰과 쟁점」 『동아연구』 제39권 2호(2020), 131쪽.

24) "140. Memorandum of Conversation," July 10, 1971, 12:10~6:00 p.m, Department of State, *FRUS, China, 1969-1972*, p. 419.

25) 1971년 3월 주한미군 제7사단이 휴전선에서 철수하고 제2사단만이 남게 됨으로써 7사단과 2사단을 지휘하던 미 제1군단은 해체해야 했다. 하지만 당시 한

고 지적하자 키신저는 한미 집단사령부는 한미 군사공약의 확대가 아닌 미군 철수를 손쉽게 하는 것을 목적으로 하고 있다고 대답했다. 그러면서 키신저는 중국이 북한에 영향력을 행사해서 북한이 미국과 남한에 군사력을 사용하지 않게 하는 것이 아시아 평화에 이바지한다고 말했다. 그러자 저우언라이는 1954년 제네바회의를 상기시키면서, 당시 미국 측의 반대로 제네바 회담에서 한국 문제논의는 성과 없이 끝났고, 이후 한반도는 '화약고'가 되었다고 말했다.²⁶⁾ 그는 남북한을 억제하는 방식보다는 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 방식이 한반도에 실질적인 평화를 불러온다고 강조함으로써 키신저를 에둘러 비판한 것이다. 이에 대해 키신저는 별다른 대응을 하지 않았다.

키신저는 7월 방중 기간 미중 협력을 통해 한반도에서 긴장을 완화시킨다는 인식을 드러냈지만, 평화협정과 같이 한반도의 논쟁 사항들이 미중 관계 개선에 걸림돌이 되는 것을 피하고자 한반도 문제논의에 소극적으로 임했다. 특히 그는 한반도 평화협정 문제에 관해서는 일절 대응하지 않았다. 하지만 키신저 역시 저우언라이의 평화협정 강조에 내심 고민한 듯 보인다. 그는 저우언라이의 평화협정 체결 요구를 '한반도에서 법적 지위를 가진 협정'을 원하고 있다는 것으로 받아들였다.²⁷⁾

미국 측은 키신저의 10월 방중에서도 중국 측이 한반도 평화협정 문제

국 정부는 미 제1군단 편제가 유지되기를 원했고 그에 따라 한미는 미 제2사단의 전력에 한국군의 제6군단, 제1사단, 제25사단 등을 덧붙여서 혼합연합지휘 체제를 구성해 제1군단을 유지시켰다. "한미 제1군단 창설" 「국가기록원」(온라인), <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=008603&pageFlag=&sitePage=1-2-1>(검색일: 2021.10.15.).

26) "143. Memorandum of Conversation," July 11, 1971, 10:35~11:55 a.m., Department of State, *FRUS, China, 1969-1972*, pp. 449-450.

27) "Korea," Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

를 대화의 핵심의제로 내세울 것으로 예상했다. 그에 따라 미국은 중국 측의 평화협정 문제 제기에 대해 여러 가지 대응안을 고려했다. 가령 1954년 실패로 끝난 제네바회의를 재소집하거나 또는 다른 회의체를 구성한다든지, 아니면 남북한의 동등한 참석 아래 유엔에서 한국 문제를 다루는 방안, 남북한 양자 평화협정 체결 방안 등이 그것이다. 그러나 미국은 이러한 방안 모두 남북한으로부터 거부당할 걸로 예상했고, 여러 쟁점 사항의 장단점이 분석되지 않은 채 한반도 정전협정의 평화협정으로 전환은 바람직하지 않다고 여겼다. 다만 그들은 미중 공동성명에 한반도 평화를 요구하는 문구는 포함할 수 있다는 것으로 입장을 정리하기 시작했다.²⁸⁾

중국 측이 한반도 문제를 적극적으로 쟁점화함으로써 미국 측 역시 이에 대응하지 않을 수 없었다. 미국은 키신저의 7월 방중 때와는 달리 10월 방중에서는 한반도 문제를 대화 의제로 상정했다.²⁹⁾ 키신저의 2차 방중 첫째 날인 10월 20일 저우언라이는 한반도 문제는 ‘미국과 중국의 책임이 있는 문제’임을 강조했다. 키신저는 이 문제에 관해 중국 측이 정확히 어떤 생각을 하고 있는지를 나중에 설명해달라고 요청했다.³⁰⁾ 미국 측은 이전보다 적극적인 자세로 한반도 문제에 접근하기 시작했다. 이미 키신저와 저우언라이는 한반도 긴장 완화에 관한 양국의 이해관계가 수

²⁸⁾ “Korea,” Oct. 12, 1971, pp. 4-6. Folder Title: Briefing book for HAK’s Oct. 1971 Trip POLO II(part I), For the president’s Files(Wiston Lord)-china Trip/Vietnam, Box 851, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

²⁹⁾ “Opening Meeting, HAK Talking Points,” Oct. 14, 1971, Folder Title: POLO II -HAK China trip Transcripts of meetings(part I) October 1971, For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

³⁰⁾ 36. Memoranda of Conversation, Beijing, October 20, 1971, 4:30~4:40 p.m. and 4:40~7:10 p.m.,” pp. 18, 25-26, Department of State, *FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972* (Washington: USG Printing Office, 2006).

림해간다는 것에 의견을 같이했다.³¹⁾

방중 3일째인 10월 22일 오후 4시 15분부터 약 4시간 동안 진행된 대화에서 양측은 약 2시간 가까운 시간을 한반도 문제 논의에 할애했다. 저우언라이는 키신저에게 “미국 측은 평화협정 문제에 큰 관심이 없을 것이지만, 한반도에서 평화협정 문제가 아직 해결되지 않은 문제이고 그 때문에 언제든지 새로운 위기가 발생할 수 있다”라고 지적했다. 그리고 현재의 한반도 정전협정은 ‘평화의 지위에 도달하지 못한 조약’으로 불안정하다고 언급했다.³²⁾ 그러면서 그는 북한이 중국을 통해 미국에 요구하는 8가지 사항을 읽기 시작했다.³³⁾

북한의 대미 8가지 요구사항은 키신저·저우언라이의 7월 대화 직후 이루어진 북한의 내부 토론 결과물로서 7월 30일 김일 부수상이 저우언라이에게 전달한 것이다.³⁴⁾ 키신저는 적대적인 단어로 작성된 북한의 요구사항에 대해 불쾌감을 드러내면서 북한의 요구를 거부했다. 다만 북한 요구사항 가운데 하나인 ‘유엔의 한국 문제 논의에 북한 대표의 무조건

31) *Ibid.*, footnote 2.

32) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., pp. 4-5, Department of State, *FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*.

33) 북한이 미국에 제시한 8가지 요구사항은 ① 미군이 대만과 인도차이나에서 철수하면, 남한에서도 완전히 철수 ② 미국은 남한에 핵무기, 유도미사일 등의 모든 유형의 무기 제공을 즉각 중단 ③ 미국은 북한의 영역에 침범하지 말고 감시와 정찰 행위 중단 ④ 미국은 일본 자위대와 남한군대와 합동군사훈련을 중지하고 한미혼성군 해체 ⑤ 미국의 일본 군국주의 지원 반대와 일본 군대의 주한미군 대체하지 말 것 ⑥ UNCURK 해체 ⑦ 미국은 남북한 대표들 사이의 직접 협상을 방해하지 말고 한국문제는 한국민들 스스로 해결해야 함 ⑧ 유엔에서 한국문제가 논의될 때, 북한 대표는 무조건적으로 참여해야 하고 조건부 유엔 초청안은 폐기. “North Korean 8 Points,” Folder Title: China Visit Record of Previous Visit Arranged by Subject Matter Book II (1 of 2), Country Files-Far East, Henry Kissinger Office Files, Box 90, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

34) 이종석, 『북한-중국 관계, 1945~2000』, 255쪽.

참석' 요구에 관해서는 남북한이 대등한 위치에서 서로 대화해야 한다고 강조했다.³⁵⁾ 키신저는 북한의 대화 상대는 미국이 아닌 남한임을 은연중에 드러내고 있었다. 한편 키신저의 이러한 발언은 한반도에서 '유일한 합법적 정부는 대한민국'이라는 기존 입장을 뒤집는 것이기도 하면서, 동시에 미국의 대북 인식변화를 보여준다.

키신저는 북한 요구사항에 대한 자신의 생각을 드러내면서 한반도에서 새로운 협정 문제에 대한 미국의 구상을 저우언라이에게 아래의 내용과 같이 설명했다.

만일 미중의 목표가 한반도에서 좀 더 항구적인 법적 기반을 가지고 오는 데 있다면 우리는 이에 대해 당신과 논의할 준비가 되어 있다. 우리는 적대 행위가 재개되는 법적 기반에는 관심이 없다... 목표가 한반도 안정, 전쟁 위험성을 회피, 다른 열강의 한반도로 영향력 확대를 축소하는 데 있는 것이라면, 내가 보기에 한반도에서 미국과 중국의 이익은 매우 유사하다... 따라서 한반도에 좀 더 항구적인 법적 지위를 가져오기 위해 당신과 협력하는 것은 문제가 될 것이 없다. 이 문제는 어려운 문제이긴 하지만, 나는 우리가 합의의 지점에 다다를 수 있다고 생각한다.(강조는 필자)³⁶⁾

키신저가 제시한 적대행위를 불가능하게 하는 항구적인 법적 기반이라는 것은 다음에 언급하겠지만, 기존의 한반도 정전협정을 새로운 협정으로 대체하는 것을 의미한다. 기존의 정전협정은 그 의도와는 다르게 적대행위를 막지 못하는 협정이 된 지 오래되었다. 키신저는 한반도에서 적대행위를 실질적으로 종결짓는 새로운 협정이 필요하다고 주장한 것이다.

35) "44. Memorandum of Conversation, Beijing, Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., pp. 8-9, Department of State, *FRUS Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*.

36) *Ibid*, pp. 9-10.

키신저의 이러한 정전협정 대안 구상은 10월 2차 방중과 공동성명 초안 마련에 대비하여 사전에 준비된 것이다. 앞서 살펴보았듯이 키신저의 7월 방중 당시 저우언라이는 한반도 평화협정을 쟁점화했는데, 그의 발언을 종합하면 중국 측은 주한미군 철수 이후 외세의 간섭 없는 남북한 통일의 방향을 염두에 두고서 한반도에서 평화협정 문제를 제기한 것으로 보인다. 이러한 중국 측의 한반도 평화안에 대해 미국 측 역시 키신저의 10월 방중을 앞두고 자국의 이익에 부합하는 한반도 평화안을 마련할 필요가 있었다.

물론 미국 측은 중국과 협상에서 한반도 문제에 관해 진전된 내용이 담긴 문구를 공동성명 안에 반드시 삽입시켜야겠다는 의지가 크지 않았던 것으로 보인다. 그들은 중국 측에게 한반도에 관해 협상하겠다는 인상을 주지 않는 대신 무난한 용어로 한반도 문제를 언급하되, “한국민들의 바람에 기반해서 한반도 문제를 평화적으로 해결하기를 바란다”라는 수준의 문구를 공동성명에 넣는 것 자체는 반대하지 않겠다는 계획을 세워놓고 있었다.³⁷⁾ 닉슨 대통령의 경우에는 10월 14일에 제출된 공동성명 초안을 검토하면서 키신저에게 인도차이나 문제는 이전보다 더욱 강경한 자세를 취할 것, 일본 문제와 관해서는 중국을 압박해서 미국이 있는 아시아보다 미국이 없는 아시아가 더욱 위험하다는 점을 중국에 인지시키고 아시아에서 미군을 계속 주둔시켜야 한다고 말했다고 한다. 그리고 한반도 문제에 관해서는 “구두로 해결”할 것을 제안하기도 했다.³⁸⁾ 미국은 미중 공동성명에서 한반도 문제를 포함되지 않게 하거나 일반적인 단

37) “Korea,” Oct. 12, 1971, p. 6. Folder Title: Briefing book for HAK’s Oct, 1971 Trip POLO II(part I), Box 851, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-china Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

38) “165. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon(undated),” Department of State, *FRUS, China, 1969~1972*, p. 559, footnote 2 재인용.

어로 표현함으로써 미중 관계 개선에서 한반도 문제가 쟁점화되는 것을 가능하면 피하려고 했다.

하지만 중국 측이 한반도 문제를 적극적으로 논의의 장으로 끌고 오는 상황이었으므로 미국 역시 한반도 문제 해결에 대한 자신의 구상을 제시할 필요가 있었다. 미국은 중국 측에 제시할 공동성명 초안을 마련하는 과정에서 이러한 구상을 좀 더 구체화하였다.

당시 미국 측이 마련한 공동성명 초안의 기본 골격은 닉슨 대통령의 방중 문제, 미중 관계의 일반 원칙, 세계정세에 대한 전반적인 관점, 미중 관계 발전의 구체적인 절차로 이루어져 있었다. 이러한 틀을 기본으로 해서 미국 측은 미중 공동성명의 ‘긴 초안’과 ‘짧은 초안’ 두 가지의 안을 마련해 놓고 있었다.

〈표 1〉 미국이 준비한 미·중 공동성명의 두 가지 초안

짧은 초안(Short)	긴 초안(Long)
방문 양국관계의 전반적 원칙들 세계정세에 대한 전반적 관점 (대만 문제) 양자관계	방문 양국관계의 전반적 원칙들 세계정세에 대한 전반적 관점 (대만, 인도차이나, 한반도, 남아시아) 양자관계

* 강조는 필자.

출처: “Draft Joint Communiqué(Short).” Undated; “Draft Joint Communiqué(Long)” Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

최근 연구에서도 언급됐듯이 미국이 실제로 제시한 첫 번째 공동성명 초안에는 미중이 합의할 수 있는 사안들만 있고 주변국에 관한 내용은 담고 있지 않았다.³⁹⁾ 이는 ‘짧은 초안’을 중심으로 공동성명 초안이 작성되었기 때문이다. ‘짧은 초안’은 대만과 중국, 미중 관계에 대해서만 미국

의 입장을 다루고 있고 그 외의 사안에 대해서는 일반적인 표현으로 작성되어 있다.⁴⁰⁾ '짧은 초안'을 통해 볼 때 대만 문제와 미중 양국관계에서 합의 가능한 사안들을 중심으로 중국과 대화하고 싶은 미국의 의중을 읽을 수 있다. 반면 '긴 초안'은 대만 문제뿐만 아니라 인도차이나 문제, 한반도 문제, 인도 아대륙에 관한 미국의 입장이 따로 정리되어 있다. '긴 초안'에는 미국의 한반도 정전협정 대안 구상에 관한 문구가 기술되어 있는데, 흥미로운 점은 이 문구가 단순히 미국의 주장만을 나타내는 것을 목표로 작성된 것이 아니라 미중의 합의를 전제하고 기술되어 있다는 것이다. '긴 초안'에 기술된 미국의 정전협정 대안 구상은 아래와 같다.

한반도에서. 미국과 중국 양측은 최근 남북한이 회담을 통해 한반도에서 긴장을 줄이려는 노력을 지지한다. 따라서 미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 적대행위를 종식하는 협정(replacing the 1953 armistice an agreement formally ending hostilities)으로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한국 내 두 당사국에 어떠한 지원도 제공할 준비를 한다.(강조는 필자)⁴¹⁾

'긴 초안'에 나타난 미국의 구상은 남북한이 중심이 되어 평화적 해결

39) 김남수·신우희, 「1972년 미중 데탕트에서 '미일동맹 문제' 처리의 의미와 한계」 『한국정치외교사논총』 제37권 1호(2015), 152쪽.

40) "Draft Joint Communiqué(Short)," Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

41) "Draft Joint Communiqué(Long)." Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), Box 1034, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

안을 만들어 내면 이를 관련국들과 협의를 거쳐 기존의 정전협정을 항구적인 법적 지위의 새로운 협정으로 대체시킨다는 것이다. 미국은 여기서 종전(ending of war) 대신 적대행위 종식(ending of hostilities)이라는 표현을 썼지만, 이는 단순히 전투행위의 종료가 아닌 새로운 협정을 통해 한반도에서 적대행위가 가능하지 않은 새로운 법적 지위를 갖는 질서를 창출하는 구상으로 이어진다. 미국의 한반도 정전협정 대체 구상은 사실상 종전에 가까운 한반도 평화구상이라고 할 수 있다.⁴²⁾

중국 측이 제의하는 한반도 평화협정은 한반도에서 현상 변경을 불러온다는 점에서 미국으로서는 받기 어려운 제안이었다. 다만 키신저는 미중이 협력하면 한반도에서 적대행위 종료와 새로운 협정을 통해 적대적인 한반도 냉전질서를 전향적인 방식에 의한 평화적인 한반도 냉전질서로 변화가 가능하리라고 본 것이다. 미국 측의 이러한 제안은 비판적인 견지에서 보면 한반도 분단질서를 안정적으로 유지하기 위한 책략으로 평가절하할 수 있다. 또한 이러한 구상은 정전협정의 주체인 북한과 미국이 아닌 남북한에 한반도 평화에 대한 책임을 넘기고, 한반도 냉전질서에서 미국의 역할을 희석하는 지점들이 있다. 하지만 그동안 미국이 유지해온 적대적인 한반도 냉전질서를 평화적인 냉전질서로 변화시키고자 한다는 점에서 미국의 이러한 구상은 당대의 관점에서는 진보적인 한반도 평화구상이라고 할 수 있다.

요컨대 미국의 한반도 평화구상은 비록 중국 측이 제기하는 한반도 평화협정 수준에는 미치지 못하지만, 당대의 관점에서 미국은 자신들이 평화협정의 대안으로 내세울 수 있는 최대 수준의 한반도 평화구상이라고 할 수 있다.

42) 종전선언의 법적 의미에 관해서는 김선표, 「남북한 특수관계 하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고」 『국제법 평론』 통권 제27호(2008), 117~123쪽 참조.

IV. 미중의 공동성명 초안 수정과정: 급진적 한반도 '평화' 구상의 삭제

1971년 10월 22일 오후 8시 키신저는 사전에 마련한 두 개의 공동성명 초안 가운데 '짧은 초안'을 일부 수정한 공동성명 초안을 저우언라이에게 제시했다.⁴³⁾ 키신저가 한반도 문제 등 아시아의 주요 쟁점 사항이 담긴 '긴 초안'이 아닌 '짧은 초안'을 제시한 것은 중국 측의 의도를 파악하기 위한 계획된 행동이었다.⁴⁴⁾ 미국 측이 '짧은 초안'을 내용으로 하는 공동성명 초안을 제시하자, 중국 측은 이를 약 하루 동안 검토한 후 24일 오후 9시 30분에 수정된 초안을 미국 측에 역제안했다.

〈표 2〉 미·중 공동성명 초안의 한반도 관련 문구 변화(1971.10)

순서	제시국	날짜 시간	내용
1 st 초안	미국	10.22. p.m. 8:00	없음 (‘짧은 초안’ 제시)
	중국	10.24. p.m. 9:30	“양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만, 아직까지 한국문제는 해결되지 않은 채 있다고 언급했다. 중국 정부는 4월 12일 북한이 제시한 한국의 평화통일을 위한 8개 조항을 완전히 지지한다; 주한미군은 한국으로부터 완전히 철수해야 한다; 일본 군국주의 세력의 한국으로 진입은 불가하다; UNCURK는 철폐해야 한다.

43) “(First US Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct, 22, 1971, 8:00 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

44) “165. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger,” Undated, Subject: My October China Visit: Drafting the Communiqué, Department of State, *FRUS, China, 1969-1972*, p. 560.

순서	제시국	날짜 시간	내용
2 nd 초안	미국	10.25. a.m. 10:15	“양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만, 한반도에 항구적인 합법적 지위가 여전히 없다고 언급했다. 중국 측은 북한이 4월 12일에 제시한 한국의 평화통일을 위한 8개 조항을 완전히 지지한다; 모든 외국군대는 한국으로부터 철수 및 다른 외국군대에 의해 대체되지 말아야 한다고 주장한다; UNCURK는 철폐되어야 한다고 언급했다. 미국 측은 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 공약은 존중될 것이다. 미국은 한반도에서 긴장완화와 의사소통 증대를 모색하는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다. 미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 적대 행위를 종식하는 협정으로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한국 내 두 당사국에 어떠한 지원도 제공하는 것에 동의했다.
	중국	10.25. p.m. 7:15	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다...고 언급했다. 미국 측은... 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 공약은 존중될 것이다; 미국은 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다...고 언급했다.
3 rd 초안	미국	10.25. p.m. 10:00	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다...고 언급했다. 미국 측은... 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 공약은 존중될 것이다; 미국은 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다...고 언급했다.
	중국	10.26. a.m. 4:45	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다...고 언급했다. 미국 측은... 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다...고 언급했다.

순서	제시국	날짜 시간	내용
잠정 초안		10.26. a.m. 8:10	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다... 고 언급했다. 미국 측은... <u>한·미 사이의 현재의 공약은 존중될 것이다</u> ; 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다.. 고 언급했다.

* 강조는 필자.

출처: "Draft Joint Communiqué(1st~3rd)," Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 847, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

중국 측은 역제안한 공동성명 첫 번째 초안에 “양측은 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만 아직까지 한국(Korea)문제는 해결되지 않은 채 남아 있다”라는 문구를 삽입했다. 평화협정에 대한 미국의 소극적 태도를 고려해서 한반도에서 평화협정의 필요성을 노골적으로 강조하기보다는 간접적으로 평화협정이 없음을 지적한 것으로 보인다. 그리고 중국 측은 한반도 문제 해결에 대한 북한의 입장을 대변하는 문구를 삽입했다. 1971년 4월 12일 북한 외무상 허담이 발표한 평화통일 8개항 지지, 주한미군 철수, 일본군국주의 남한으로 진입 불가, UNCURK 해체 등이 그 내용이었다.⁴⁵⁾ 그리고 미국 측의 입장 부분을 비워둠으로써 합의되지 않은 사안은 서로 자기 입장을 기술하는 방식으로 공동성명을 작성할 것을 제안했다.⁴⁶⁾

중국의 첫 번째 초안을 통해 상대의 입장을 확인한 미국은 약 12시간 후에 2번째 초안을 중국 측에 제시했다. 2번째 공동성명 초안에는 미국

45) "(First Chinese Draft) Draft Joint Communiqué," Oct. 24, 1971, 9:20 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, For the President's Files (Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 847, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

46) 홍석률, 『분단의 히스테리』 (파주: 창비, 2012), 163쪽.

측이 사전에 준비한 ‘긴 초안’에 있는 내용이 담겼다. 먼저 미국 측은 “한반도에 항구적인 합법적 지위가 여전히 없다”라는 문구를 삽입했다. 앞서 언급했듯이 키신저는 7월 방중 당시 저우언라이가 평화협정을 강조한 것을 두고 ‘한반도에서 법적 지위를 가진 협정’을 원한다고 판단한 적이 있는데,⁴⁷⁾ 이러한 인식을 두 번째 초안에 반영한 것이다. 다음으로 중국 측 초안에 있는 ‘주한미군 철수’와 ‘일본 군국주의의 남한으로 진입’이라는 표현을 ‘외국군대 철수’와 ‘다른 외국군대 대체 금지’라는 순화된 표현으로 바꾸었다. 주한미군 철수, 일본 군국주의와 같은 표현이 그대로 공동성명에 들어가게 된다면 한국과 일본이 반발할 수 있다. 남한에 대한 공약 존중과 남한의 남북대화 노력을 지지한다는 미국 측의 입장 역시 추가되었다. 이는 중국 측이 제안한 각각의 입장을 기술하는 방식을 미국 측이 수용한 결과이다. 마지막으로 미국 측은 미중의 예상되는 합의 문구로 “미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 적대행위를 종식하는 협정으로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한반도의 두 당사국에게 어떠한 지원도 제공할 준비를 한다”라는 문장을 공동성명 두 번째 초안에 삽입했다.

초반 미국과 중국의 공동성명 초안 수정과정을 보면 중국 측은 그동안 한반도에서 평화협정의 필요성을 적극적으로 강조하다가 실제 미중 공동성명 초안 수정작업에서는 ‘정전협정의 불안정성’이라는 간접적인 표현으로 한반도에서 평화의 필요성을 언급하는 것으로 수위를 조절했다. 반면, 미국 측은 중국 측의 평화협정에 대한 대안으로서 기존의 정전협정을 대체하는 새로운 협정 아래 한반도에서 적대행위를 종결하자는 자신의 구상을 적극적으로 드러냈다. 미국의 한반도에 대한 새로운 접근은

47) “Korea,” Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

비록 중국 측의 평화협정 체결 제의와는 결이 달랐지만, 중국 측에서도 미국의 이러한 구상은 충분히 논의해 볼 수 있는 것이었다.

하지만 중국 측은 자신들의 두 번째 수정안에서 미국 측이 합의 문구로 제시한 한반도에서 새로운 협정에 관한 내용, 한반도 정전체제의 불안정성에 관한 문구, '외국군대 철수와 다른 외국군대에 의한 대체' 문구를 삭제했다. 외국군대 철수 문구를 삭제한 이유는 북한측의 입장이 담긴 한반도 평화통일안 8개항 첫 번째에 '주한미군 철거'가 이미 들어가 있기도 하고,⁴⁸⁾ 한미관계에서의 미국의 입장을 고려했기 때문일 수 있다. '다른 외국군대(일본) 대체' 문구는 공동성명 내 일본에 대한 중국 측의 견해를 나타내는 부분에 포함되었기 때문에 삭제된 것으로 보인다. 문제는 미국 측이 제시한 한반도에서의 새로운 항구적인 협정을 다루는 문구를 중국 측이 왜 삭제했는지이다.

저우언라이는 미중의 합의된 견해를 담고 있는 미국 측의 문구를 공동성명 초안에 남겨놓을 생각이 없지는 않은 듯 보인다.⁴⁹⁾ 그렇지만 그는 최종적으로 이 문구를 공동성명에 기재하지 않기로 했다. 그는 모호한 표현으로 작성된 합의 문구가 미중 정상회담 이후 논란을 일으킬 가능성이 있고, 이 문구가 마치 미중이 한반도에서 공동의 이해관계가 있다는 인상을 주기 때문에 양국에 도움이 되지 않는다고 판단했기 때문이다.⁵⁰⁾

48) 북한의 평화통일방안 8개 조항은 1971년 4월 북한 최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 허담 외무상이 제시한 것이다. 그 내용으로는 주한미군 철거, 남북한 병력 10만 이하로 감축, 한미상호조약과 한일조약 폐기, 자유로운 남북한 통선거 실시와 통일적 중앙정부 수립, 자유로운 정치활동 보장과 정치범 석방, 과도적 조치로서 남북조선연방제 실시, 남북간의 여러 분야에 걸친 인사교류와 편지거래 실현, 남북조선정치협상회의 진행 등이다. 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 3권 (서울: 국토통일원, 1988), 358-360쪽.

49) "54. Memorandum of Conversation," Beijing, Oct. 25, 1971, 9:50-11:40 p.m. Subject: Communiqué, p. 6, Department of State, *FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*.

사실 이 문구는 한반도 문제를 강대국 간 합의로 처리한다는 인식을 남북한에 줄 수 있고, 이들로부터 반발을 불러올 수 있는 사안이었다. 중국의 경우 이 문제에 관해 북한의 의견을 청취하고 관련 입장을 조율하기에는 시간적 제약이 있기는 했다. 중국이 북한과 조율되지 않은 한반도 정전체제 변화를 다루는 문구를 공동성명에 삽입한다면, 미중의 상호 접근을 못마땅하게 여기는 북한이 거세게 반발할 것은 불을 보듯 뻔하다. 이는 미국 측 역시 마찬가지였다. 한미 간에 새로운 협정에 관한 사전 논의가 없는 상황에서 미국이 단독으로 미중 간 합의로 한반도의 핵심적인 사안을 처리하는 것은 정치적으로 매우 부담이 되는 것이었다. 결국, 중국 측의 두 번째 공동성명 초안 내 한반도 문제 관련 문구의 삭제 및 수정된 내용은 미국의 세 번째 초안에 그대로 수용되었다.

한편 미국 측의 공동성명 세 번째 초안 내용 중에서 중국 측은 한미관계와 미국의 남한에 대한 공약을 다루는 문구를 삭제했다. 미국 측이 이를 수용하면 공동성명에서 중국이 북한의 입장을 지지하는 것에 반해 미국은 남한을 지지하지 않는다는 오해를 불러올 수 있었다. 이에 대해 키신저는 이의를 제기했고⁵¹⁾ 그 결과 공동성명 잠정적인 최종 초안에는 중국이 북한의 평화통일 8개항 지지를 통해 북중 관계를 강조한 것에 대응해 미국 역시 한미 공약을 존중한다는 문구를 살려서 균형이 맞춰졌다. 다만 ‘한미관계는 자유롭게 맺어졌다’라는 문장은 모호하다는 이유로 삭제되었다.⁵²⁾

50) “165. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Undated, Subject: My October China Visit: Drafting the Communique, Department of State, *FRUS, China, 1969~1972*, p. 563.

51) “165. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” undated, Subject: My October China Visit: Drafting the Communiqué, Department of State, *FRUS China, 1969~1972*, p. 564.

52) “55. Memorandum of Conversation,” Beijing Oct. 26, 1971, 5:30-8:10 a.m. Subject:

V. 한반도 '평화' 구상의 점진적 실현: 남북한 데탕트

미국은 1971년 2차례의 미중 대화를 통해 한반도 정전체제의 대안 구상을 드러냈다. 비록 공동성명 초안이 수정과정을 거치면서 미국의 구상은 '논란'을 이유로 빠지게 되었지만, 그러한 구상 자체가 폐기된 것은 아니었다. 미국은 자신의 구상을 급진적으로 실현하기보다는 우선 남북한 데탕트를 창출하는 방향으로 나아가기 시작했다.

이러한 경향은 1972년 2월 닉슨의 방중을 통해 뚜렷이 확인된다. 닉슨의 방중 약 1주일 전 작성된 개회사 초안에는 “미국은 한반도와 관련하여, 남북한에 협상을 맡길 것이지만 미중 양국이 남북한의 갈등을 줄이는 방법을 주의 깊게 논의할 수 있다”라고 언급되어 있다. 그리고 개회사 최종안에는 위와 같은 언급에 덧붙여서 “한국문제가 최근 미중 사이의 핵심이 되었고 한반도 긴장 완화에 양국의 상호이해가 있고, 한국 문제를 미중 사이에 중요하게 논의할 대상으로 상정할 것”이라고 추가 기술되어 있다.⁵³⁾ 개회사 초안과 비교해 수정된 개회사에서는 한반도 긴장 완화가 미중의 이해관계에 깊게 연결되어 있으며, 미중 대화에서 이를 중요하게 논의할 것을 누차 강조하고 있었다.

당시 닉슨의 방중을 앞두고 한반도 문제와 관련된 여러 쟁점 사항에 대해 미국 측이 자신의 견해를 정리한 내용은 아래의 표와 같다.

Communique, Prisoner, Announcement of Trips, Technical Matters, p. 21, Department of State, *FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*.

⁵³⁾ “(draft)Plenary Opening Statement,” Feb. 15, 1972; “(draft)Plenary Opening Statement,” Feb. 21, 1972, Folder Title: Book V The President Briefing papers for China trip 1972, Box 847, For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

〈표 3〉 미국의 한반도 관련 쟁점에 대한 입장

분야	입장
한반도 안정	· 미국은 한반도 안정화에 대해 중국과 미국의 이해관계는 매우 유사 · 한반도 현 상황에 대한 좀 더 항구적인 법적 기반의 가능성을 고려 · 동아시아 긴장완화 준비
미군 철수 문제	· 극동에서 긴장이 줄어든 만큼 미군 역시 축소될 수 있음 · 만일 북한의 도발이 없다면, 남한에서 미군 감축은 계속될 것임
일본 문제	· 일본군의 남한 진입을 반대. 하지만 북한이 침략할 경우 일본의 군사확장 제한을 장담할 수 없음 · 일본군의 한반도로 진입 반대가 한일관계의 발전을 방해하는 것을 의미하지 않음 · 남한은 일본이 큰 영향력을 행사하는 것을 원하지 않음
북한	· 북한의 8개 대미 요구사항 거절 · <u>즉각적이지는 않지만 하나의 현실로서 북한 인정</u> · 한반도 안정화 마지막 끝자락에서 유엔 및 다른 국제기구에 합법적 실체로 예상
유엔 조직	· 언커크 문제는 검토 중 · 유엔에서 북한의 동등한 대표권 고려
통일 문제	· 평화롭게 달성 · 남북 사이의 증대된 의사소통 기대 · 남북한의 상호 적대행위 자제
미중의 역할	· 미중이 자신의 동맹국들을 자제시키도록 노력하고 동맹국들에게 자신의 책임을 지속

* 강조는 필자.

출처: 'Korea,' pp. 3-8. Folder Title: Book V The President Briefing papers for the China Trip 1972, For the President File(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 847, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

미국은 한반도 안정화에 미중의 공동 이익이 있다고 생각했다. 미국은 중국이 한반도 문제에 대해 기본적으로 북한의 이익을 고려할 수밖에 없지만, 중국 역시 당장에 한반도 갈등을 줄이는 선에서 자신의 이해관계와 일치할 것이라고 본 것이다. 미국은 키신저의 2차 방중 때와 마찬가지로

지로 닉슨의 방중에서도 한반도에서 전쟁 재개 가능성이 있는 정전협정을 유지하는 것보다 분쟁이 없는 좀 더 항구적인 법적 기반의 가능성을 고려한다는 계획을 세우고 있었다. 그리고 북한에 대해서는 비록 낮은 수준이지만 점진적으로 하나의 현실로서 인정할 수 있고, 한반도 안정화 과정에 맞춰 유엔을 비롯한 다른 국제기구에서 북한이 합법적 실체가 되는 것을 예상할 수 있다고 판단했다.

미국의 북한 인정은 중국의 남한 인정이 동반되어야지만 가능한 사안이다. 다만 미국이 북한에 대한 유화적인 접근 가능성을 내비쳤다는 점은 주목할 만하다. 한편 남북관계와 한반도 통일의 문제에 대해 미국 측은 남북한 사이에 긴장완화가 이루어질 수 있도록 중국과 미국이 남북한의 상호 적대행위를 억제시키고, 통일은 평화롭게 이루어져야 한다는 간단한 입장만을 피력한다는 계획이었다. 물론 미국은 명목상으로 한반도의 평화통일을 지지했지만, 남북한 주민들이 통일을 반대하면 한반도 분단을 유지하겠다는 태도를 보이기도 했다.⁵⁴⁾

그러나 1972년 2월 닉슨의 방중 당시 미국 측은 한반도와 관련한 다양한 쟁점 사안들을 중국 측에 적극적으로 제시하지는 않았다. 중국 측 역시 마찬가지였다. 오히려 2월 23일 저우언라이는 주한미군의 완전한 철수가 극동의 평화에 이롭다는 점과 남북한 접촉을 어떻게 추진할 것인가를 언급하면서도 남북한 평화통일은 많은 시간이 필요하다고도 말했다. 닉슨은 미중이 남북한을 제약하는 것이 중요하고, “한반도가 미중의 갈등 요인이 되는 것은 바보같은 짓이고 비합리적인 것”이라고 말했다. 저우언라이는 이에 대해 긍정적인 반응을 보였다.⁵⁵⁾ 미중 정상과 닉슨·키

54) 'Korea(Department of State, Briefing Paper).' "Memorandum For the President from William P. Rogers," Subject: The Scope for Agreement in Peking, Feb. 9, 1972, Folder Title: State Department Briefing Book II, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 848, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

신저·저우언라이 사이의 대화에서 평화협정, 유엔군사령부 등 한반도 평화의 핵심 문제들에 대한 논의는 없었다. 양국은 공동성명을 채택해야 하는 상황에서 한반도 문제를 두고 서로 다툼 이유가 없었다. 미국과 중국 사이에 미중 관계의 안정적 발전과 한반도의 평화적 현상유지가 필요하다는 공동의 인식이 형성되기 시작했다.

1972년 6월 키신저의 방중에서 키신저와 저우언라이는 남북대화 전개가 긍정적인 발전을 이루고 있다고 인식했다. 특히 저우언라이와 키신저는 한반도의 통일은 평화적으로 이루어져야 하고 남북통일은 “아직 때가 이르다”라는 데 공감했다. 주한미군과 관련해서도 저우언라이는 미군 철수를 원칙적으로 지지했지만, 일본을 막기 위해서라도 ‘일정 시간’ 미군의 한반도 주둔이 필요하다는 키신저의 주장에 동의했다.⁵⁶⁾ 또한 키신저는 저우언라이로부터 한반도 안정에 있어 미국과 중국이 남북한의 군사적 대립을 억제하고 남북한 간 평화적 접촉이 필요하다는 공감대를 끌어냈다.⁵⁷⁾

이를 두고 중국이 북한의 이익을 무시한 것이라고 단정적으로 평가할 수는 없다. 북한 역시, 마치 미국의 한반도에서 새로운 협정 구상에 일부 호응이라도 하듯 미중 공동성명 발표 한 달 전인 1972년 1월 ‘조선정전협정’을 ‘남북 사이의 평화협정’으로 전환한 후 주한미군을 철수시키고 남북한 무력을 감축할 것을 제안했다.⁵⁸⁾ 북한의 평화협정에 대한 이러한

55) “197. Memorandum of conversation,” Beijing, Feb. 23, 1972, Department of State, *FRUS, China, 1969~1972*, pp. 732-734.

56) “Memorandum for the President from Henry Kissinger.” Subject: My Trip to Peking, June 19-23, 1972, June 27, 1972, p. 11. Folder Title: ONE MORE FILE: Memocon HAK Visit 19-23, June 1972, Fro the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 851, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

57) “233. Memorandum of Conversation.” Beijing, June 22, 1972, 3:58~6:35 p.m., Department of State, *FRUS China, 1969~1972*, p. 989.

58) 김일성, 「조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제

전술적 변화는 키신저·저우언라이의 대화에서 나타난 미국의 한반도에
서 새로운 협정 제안에 영향을 받았을 개연성이 크다.⁵⁹⁾ 키신저가 미국
으로 돌아간 직후 1971년 11월 1일부터 3일까지 김일성은 중국을 방문해
키신저·저우언라이의 회담 결과를 청취했다.⁶⁰⁾ 1972년 2월 27일 발표된
미중 공동성명에서 미국이 한반도에서의 긴장 상태 완화와 대화 증대 추
구를 지지한다고 하자 김일성은 남북한 접촉을 지지한다는 닉슨의 말이
빈말이 아니길 바란다라고 언급했다.⁶¹⁾ 6월에는 남북한 단결이 한미 군사
조약보다 우선이며, 한미상호방위조약과 한일조약은 남북정치협상의 전
제조건이 아니라고도 말했다.⁶²⁾ ‘잠시 동안’ 주한미군의 주둔이 필요하
다는 저우언라이의 발언이 당시 북한의 이해관계와 반드시 대립하는 것은
아니다.

미국은 박정희 정부가 보다 적극적으로 남북대화에 나서도록 종용했
고, 남북대화의 흐름을 주목하기 시작했다.⁶³⁾ 남한은 미중관계 개선을
불안한 눈으로 바라보면서도 남북대화에 나서기 시작했다. 1971년 8월
남북한은 남북적십자회담을 서로 제의했고, 8월 20일에는 남북 적십자
사이에 파견원 접촉이 있었다. 약 1년여간의 동안 24차례의 예비회담을

문제에 대하여-일본 ‘요미우리신문’ 기자들이 제기한 질문에 대한 대답(1972년
1월 10일), 조선노동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권 (평양: 조선노동당
출판사, 1984), 46쪽.

59) 1972년 이전까지 북한의 평화협정에 대한 입장은 ‘선 미군 철수, 후 평화협정
체결’이었다. 그동안 북한은 남북한 평화협정을 주장했다는 점에서 미국의 새
로운 구상은 북한에 매력적인 안이었다.

60) 이종석, 『북한-중국 관계 1945~2000』, 257쪽.

61) 김일성, 「미국 뉴욕타임스 기자들과 한 담화(1972년 5월 26일)」, 조선노동당출
판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 224쪽.

62) 김일성, “일본공명당대표단과 한 담화(1972년 6월 1일),” 조선노동당출판사 편,
『김일성 저작집』 제27권, 244~245쪽.

63) 김지형, 『데탕트와 남북관계』 (서울: 선인, 2008), 55쪽.

거친 후 1972년 8월 30일 남북 적십자 본회담이 평양에서 개최되었다.⁶⁴⁾ 남북간 적십자회담이 추진되고 있는 사이 남북한 간 정치회담 역시 시작되었는데, 이는 1972년 7.4 남북 공동성명이라는 결실로 이어졌다. 이러한 남북한 데탕트 흐름에 대해 키신저와 저우언라이 역시 긍정적으로 평가했다.⁶⁵⁾

남북한 데탕트 강화는 미국의 한반도 정책변화를 적극적으로 추동했다. 미 국무부는 1972년 3월 14일 제출된 〈1973 회계연도 한국 PARA〉(Policy Analysis and Resource Allocation, 정책분석 및 자원 할당, 이하 PARA)를 통해 남북대화의 더 빠른 전개와 남북한 평화조약 가능성 모색, 북한의 국제사회에 적극적인 참여, 남한의 대중 및 대소 관계 개선 추구 등 미국의 한반도 정책변화를 제안했다. 이에 미국 국가안전보장회의(NSC)는 〈1973 회계연도 한국 PARA〉에는 미국이 바라는 남북화해가 무엇이고 이를 만드는 데 미국의 영향력을 어떻게 사용할지에 대한 문제의식이 없다고 비판했다.⁶⁶⁾ 그들은 변화하는 정세에 대응하기 위해 한반도 기본정책의 재검토를 키신저에게 요구했고, 그 결과 닉슨 대통령은 1972년 4월 6일 ‘NSSM 154: 미국의 대한반도 정책’(National Security Study Memorandum, NSSM) 연구를 지시했다. 1973년 4월 3일 연구가 완료된 NSSM 154에서는 대북 봉쇄일변도의 한반도의 냉전질서 유지정책이 변화하는 정세에 미국의 이익에 부합하지 않다는 점과 강대국 간 안정적인 관계를 유지하기 위해서는 한반도에서 긴장완화와 북한에 대한 접근변화 모색 등 탄력적인 한반도 정책이 주문되고 있었다.⁶⁷⁾ 미국의 한반도

⁶⁴⁾ 위의 책, 135~136쪽.

⁶⁵⁾ “233. Memorandum of Conversation,” Beijing, June 22, 1972, 3:58~6:35 p.m., Department of State, *FRUS China, 1969~1972*, p. 989.

⁶⁶⁾ “Memorandum for Kissinger from Richard T. Kennedy, John H. Holdridge.” Subject: Proposed NSSM on the Korean Peninsula, March 27, 1972, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, Richard Nixon Presidential Library.

정책이 남북대화와 주변 환경의 변화로 이전보다 훨씬 유연하고 전향적인 방향으로 나아가기 시작했다.⁶⁸⁾

Ⅵ. 나오며

지금까지 1971년 키신저·저우언라이 대화를 중심으로 닉슨 행정부의 한반도 '평화' 구상을 살펴보았다. 키신저의 7월 방중 때만 하더라도 미국은 한반도에서 평화구상에 관해 별다른 계획을 세우고 있지 않았다. 그들은 미중이 남북한을 억제하는 방식을 통해 한반도에서 안정을 달성해야 한다는 정도의 인식을 하고 있었다. 그러나 저우언라이의 한반도 평화협정 문제의 쟁점화는 키신저에게 한반도 평화구상에 대한 고민을 안겨주었다. 닉슨 행정부는 중국 측의 한반도 평화협정에 대한 요구에 대응해 자신들의 선택에 맞는 한반도 '평화' 구상을 모색하기 시작했다. 당시 미국이 마련한 한반도 '평화' 구상의 핵심은 기존의 한반도 정전협정을 한반도에서 적대행위가 가능하지 않은 새로운 법적 지위의 협정으로 대체하는 것이다. 이는 적대적인 방식에 의한 정전체제의 현상유지를 넘어 새로운 방식으로 정전체제에 변화를 추구한 것이라고 평가할 수 있다.

미국의 구상은 한반도에서 북한과 미국이 대립하고 있는 현실을 반영하지 않음으로써 한반도 냉전의 핵심 요인을 제외했다는 한계가 있지만, 한반도에서 남북 대립을 끝내려는 미국의 구상과 그 연장선에서 미국의

67) "NSSM 154- United States Policy Concerning the Korean Peninsula." p. 9, Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, Richard Nixon Presidential Library.

68) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 325쪽.

대북 정책의 변화 가능성을 열어놓았다는 점에서 냉전기 미국의 한반도 정책에서 중요한 의의가 있다. 물론 미국의 이러한 구상은 정치적 부담감으로 인해 미중 공동성명에서 빠지게 되었지만, 그 구상이 폐기된 것은 아니었다. 미국은 자신의 구상을 점진적으로 실현하기 위해 남북한 데탕트를 추동하기 시작했다. 이후 그들은 정전협정을 수정해서 협정의 서명 당사국을 UNC 사령관에서 미군과 한국군 사령관으로 교체, UNC 종료, 남북한 불가침협정 체결을 통해 한반도 냉전을 안정적으로 운영하려는 구체적인 계획을 마련하고 이를 정책적으로 추진했다.

키신저·저우언라이의 대화를 통해 드러난 미국의 한반도 평화구상에 서 다음의 몇 가지 유의미한 지점들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 닉슨 행정부의 구상은 당대의 관점에서 볼 때, 한반도 평화 정착에 있어 획기적인 생각이었다. 물론 미국의 이러한 구상은 남한과 협상 없이 이루어졌기 때문에 남한 정부로부터 강력한 반대를 불러올 수 있었고, 북한 역시 미국의 구상을 100% 수용할 리는 만무했다. 하지만 당시 닉슨 행정부가 한반도 문제 해결에 있어 남북한을 주요한 행위자로 공식화하려 했고 이에 기반해서 한반도 정전체제의 변화를 모색했다는 사실은 주목할 만하다.

둘째, 미국의 구상은 남북한 주도의 적대행위 종식과 이를 가능하게 하는 새로운 협정으로 전환을 목표로 하고 있었고, 그 구상의 저변에는 북한에 대한 태도 변화가 예고되어 있다는 점이다. 비록 미국은 당장에는 북미 직접 대화를 고려하지 않았지만, 한반도 정전체제의 남북 주도성 강화와 이를 위한 새로운 협정의 필요성을 구상했다는 점에서 점차 북한의 실체를 인정하는 방향으로 나아갔다.

셋째, 그럼에도 불구하고 미국의 구상에서는 한반도 정전체제의 핵심 당사자인 미국의 직접적인 역할을 배제하고 있었기 때문에 그 구상이 한반도에서 실질적인 정치, 군사적인 효과를 발휘할 수 있을지 그 전망은

불투명했다는 점이다. 정전협정의 주체인 북한과 미국의 종전 없이 남북 한만의 적대행위를 끝내는 것만으로 한반도에서 군사적 대립 상황은 해소될 수 없다.

넷째, 냉전기 남북관계가 기본적으로 체제경쟁으로 극심하게 대립하고 있었다는 사실을 고려하면, 미국의 구상은 한반도 분단 문제를 남북 한의 문제로 굳어지게 하고 미국의 책임을 은폐하는 결과를 불러올 가능성도 없진 않았다.

냉전기 남북한은 극도로 대립했기 때문에 한반도 정전체제는 강대국이 주도할 수밖에 없었다. 하지만 2000년대 이후 남북한이 한반도에서 종전과 평화를 주도하려는 의지가 자주 확인되고 있다. 남한의 국력 역시 이전과는 비할 바 없이 크게 성장했다는 점에서 남북한이 한반도의 정전체제를 주도할 수 있는 환경은 이전보다 훨씬 좋아졌다. 남북한이 한반도 정전관리의 주도성을 확보해야 강대국 간 경쟁에 휘둘리지 않고 한반도 평화를 안정적으로 유지할 수 있다.

■ 접수: 2021년 11월 1일 / 심사: 2021년 11월 29일 / 게재확정: 2021년 12월 3일

【참고문헌】

- 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 제3권, 서울: 국토통일원, 1988.
- 김연철, 『70년의 대화』, 파주: 창비, 2018.
- 김지형, 『데탕트와 남북관계』, 서울: 서인, 2008.
- 박태균, 『우방과 제국: 한미관계의 두 신화』, 파주: 창비, 2006.
- 이종석, 『북한-중국 관계, 1945~2000』, 서울: 중심, 2001.
- 조선노동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 평양: 조선노동당출판사, 1984.
- 중국공산당사연구실 저, 홍순도·홍광훈 역, 『중국공산당역사』 (하), 서울: 서교출판사, 2014.
- 헨리 키신저 저, 권기대 역, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, 서울: 민음사, 2012.
- 홍석률, 『분단의 히스테리』, 파주: 창비, 2012.
- Department of State, *FRUS China, 1969~1972*, Washington: USG Printing Office, 2006.
- Department of State, *FRUS Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972*, Washington: USG Printing Office, 2006.
- 강석률, 「닉슨독트린과 데탕트 그리고 한미동맹: 역제의 추구하고 동맹국간의 갈등」, 서울대학교대학원 석사논문, 2005.
- 김남수·신옥희, 「1972년 미중 데탕트에서 ‘미일동맹 문제’ 처리의 의미와 한계」 『한국정치외교사논총』 제37권 1호, 2015, 135~164쪽.
- 김선표, 「남북한 특수관계 하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고」 『국제법평론』 통권 제27호, 2008, 109~139쪽.
- 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대한반도 안보정책 연구」, 서울대학교대학원 외교학과 박사학위논문, 2008.
- 김차준, 「1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로」 『현대북한연구』 제20권 제2호, 2017, 136~191쪽.
- 마상윤·박원근, 「데탕트기 불편한 동맹: 박정화-닉슨·카터 정부 시기」, 역사비평 편집위원회, 『갈등하는 동맹: 한미관계 60년』, 서울: 역사비평사, 2010, 68~92쪽.
- 박형중, 「북한의 평화협정체결 요구의 역사적 고찰과 쟁점」 『동아연구』 제39권 2

- 호, 2020, 121~157쪽.
- 신육희, 「기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치」 『한국외교사논총』 제26집 2호, 2005, 253~285쪽.
- 유인석, 「닉슨행정부의 주한미군 철수정책: 안정자 역할과 부분감축」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- 이동준, 「미중화해와 한반도 문제의 변용」 정태현 외, 『미완의 데탕트』, 서울: 매봉, 2017, 15~54쪽.
- 임수호, 「한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점」 『한국정치연구』 제18집 제2호, 2009, 53~93쪽.
- 조동준, “The Interaction between Sino-US Rapprochement and Inter-Korean Relationship in 1960~70s,” 『평화학연구』 제8권 제2호, 2007, 447~478쪽.
- 최철영, 「변화하는 남북관계와 정전협정의 대안」 『역사비평』 통권 63호, 2003, 77~96쪽.
- 홍석률, 「1970년대 전반 동북아 데탕트와 한국 통일문제: 미중 간의 한국문제에 대한 비밀협상을 중심으로」 『역사와 현실』 제42집, 2001, 207~241쪽.
- 홍석률, 「1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서」 『국제정치논총』 제44권 2호, 2004, 29~54쪽.
- ‘Korea(Department of State, Briefing Paper).’ “Memorandum For the President from William P. Rogers.” Subject: The Scope for Agreement in Peking, Feb. 9, 1972. Folder Title: State Department Briefing Book II, For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 848, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.
- “(Draft)Opening Statement.” July 4, 1971. Folder Title: Briefing book for HAK’s July 1971 Trip POLO I, For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box No. 850, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.
- “(draft)Plenary Opening Statement.” Feb. 15, 1972. Folder Title: Book V The President Briefing papers for China trip 1972, Box 847, For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.
- “(draft)Plenary Opening Statement.” Feb. 21, 1972, Folder Title: Book V The President

Briefing papers for China trip 1972, Box 847, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"(First Chinese Draft) Draft Joint Communiqué." Oct. 24, 1971, 9:20 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, For the President's Files (Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 847, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"(First US Draft) Draft Joint Communiqué." Oct. 22, 1971, 8:00 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Draft Joint Communiqué(Long)." Undated. Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), Box 1034, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Draft Joint Communiqué(Short)." Undated. Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Korea." Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I , For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box No. 850, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Korea." Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Korea." Oct. 12, 1971. Folder Title: Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part I), For the president's Files(Winston Lord)-china Trip/Vietnam, Box 851, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Memorandum for Kissinger from Richard T. Kennedy, John H. Holdridge." Subject: Proposed NSSM on the Korean Peninsula, March 27, 1972. Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, Richard Nixon Presidential Library.

"Memorandum for the President from Henry Kissinger." Subject: My Trip to Peking,

June 19~23, 1972, June 27, 1972. Folder Title: ONE MORE FILE: Memocon HAK Visit 19-23, June 1972, Fro the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 851, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"Memorandum of Conversation," July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.~11:20 p.m.) Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"North Korean 8 Points," Folder Title: China Visit Record of Previous Visit Arranged by Subject Matter Book II (1 of 2), Country Files-Far East, Henry Kissinger Office Files, Box 90, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"NSSM 154- United States Policy Concerning the Korean Peninsula," Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, Richard Nixon Presidential Library.

"Opening Meeting, HAK Talking Points." Oct. 14, 1971. Folder Title: POLO II -HAK China trip Transcripts of meetings(part I) October 1971, For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, Richard Nixon Presidential Library.

"닉슨 연설전문." 『동아일보』 1971년 7월 16일.

"닉슨 외교의 알맹이." 『동아일보』 1971년 2월 27일.

"1969년, 중난하이 비밀회담." <http://b2b.mekia.net/previewEPUB/BK0000135937/OEBPS/Text/Section0009.xhtml>(검색일: 2020. 12. 7).

"한미 제1군단 창설" 「국가기록원」(온라인), <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=008603&pageFlag=&sitePage=1-2-1>(검색일: 2021. 10. 15).

The US Peace Initiative on the Korean Peninsula
in the Détente Period:
Focused on the Kissinger-Zhōu Ēnlái Conversation in 1971

KIm, Cha-Jun (Chosun University)

Abstract

The US peace initiative on the Korean Peninsula, which was revealed through conversations between Henry Kissinger and Zhōu Ēnlái in 1971, at the start of the US-China detente, was actually a plan to end the state of war on the Korean Peninsula by replacing the 1953 Armistice with a new agreement formally ending hostilities. This initiative is important in the Cold War policy of the US on the Korean Peninsula in that it was the US' plan to end the military conflict between South and North Korea and it opened the possibility of changes in US policy toward North Korea. However, considering that inter-Korean relations were fundamentally at odds with regime competition, strengthening the role of the two Koreas in solving the problems on the Korean Peninsula conversely could have solidified the issue of division of the Korean Peninsula into a problem of the two Koreas and obscured US responsibility for the division of the Korean Peninsula.

Keywords: Henry A. Kissinger, Zhōu Ēnlái, Peace Agreement, Armistice Agreement, Shanghai Communiqué, Détente, Korean Peninsula

김차준(Kim, Cha-Jun)

조선대학교 정치외교학과 강사이다. 북한대학원대학교에서 석사(2007)를, 조선대학교에서 박사학위(2021)를 받았다. 주요 관심주제는 냉전기 남북미 관계와 북한의 대외정책이다. 논문으로는 「1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로」(2017), 「닉슨행정부의 한반도 냉전질서 재편시도: 닉슨독트린과 남북한 데탕트를 중심으로」(박사학위논문, 2021) 등이 있다.