

# 1960년대 한·미 주둔군지위협정 체결 협상과 성과 : 박정희 정부의 전략에 대한 미국의 인식

嚴 正 植\*

1. 서 론
2. 1966년 SOFA의 의미와 문제점
3. 1961~63년 군사정부 시기 : SOFA 협상의 재개
4. 1964~66년 민간정부 시기 : SOFA 협상과 체결
5. 결 론

## 1. 서 론

국내 한 방송사는 2001년 미군에 의한 여중생 사망사건으로 국민적 관심사가 된 한·미 주둔군지위협정(이하 SOFA<sup>1)</sup>)에 대한 다큐멘터리<sup>2)</sup>에서

\* 공군사관학교 군사전략학과 전임강사

1) SOFA(Status of Forces Agreement)라는 용어는 흔히 '행정협정'으로 불린다. 그러나 외교통상부 공식명칭은 '주둔군지위협정'이다. '행정협정'의 용어는 미국의 헌법 관행상 인

SOFA를 '동맹의 거울'로 표현했다. 그만큼 SOFA는 한미동맹의 시대별 관계를 보여주는 지표 중 하나다. 1991년 1차 개정, 2000년 2차 개정 이후에는 동안 SOFA 문제는 정치사회적으로 국민들의 관심사였으며, 현재도 시민단체가 중심이 되어 SOFA의 불균등한 조항을 고치기 위해 노력하고 있다. 따라서 6·25전쟁 이후 한미동맹의 제도적 토대가 되어 온 한미 상호방위조약과 더불어 SOFA 체결과 개정의 정치적, 역사적 과정을 이해하는 것은 매우 중요하다.

이런 점에서 이 글은 1960년대 SOFA 체결 협상이 왜 갈등과 타협을 겪었는지 분석한다. 박정희 정부는 군사쿠데타로 집권했다는 정통성의 약점으로 인해 초기부터 미국과 우호적인 관계를 유지하려고 노력했다.<sup>3)</sup> 실제로 박정희 정부 전체를 놓고 볼 때, 1968년 북한의 도발과 1969년 닉슨 독트린 등으로 갈등을 빚기 전까지는 한일관계정상화, 한국군 베트남 파병, SOFA 체결 등 중요한 이슈에서 미국과 호흡을 맞춰왔다. 그런데 우호적으로 평가되던 1960년대 중반까지의 상황 속에서 SOFA 체결 협상과정은 왜 갈등을 초래했을까? 박정희 정부는 SOFA 체결을 위해 어떤 전략을 구사했으며, SOFA 협상과 체결은 같은 시기 매듭지어진 한일관계정상화, 한국군 베트남 파병과 어떻게 연계되었을까? 그리고 SOFA 체결 협상 과정의 갈등은 어떻게 타협되었는가?

정된 것으로 미국 행정부가 상원의 동의 없이 체결할 수 있는 조약을 말한다. 우리나라는 국회가 외국 군대의 대한민국 영역 안에서 주둔에 대한 동의권을 가진다고 규정(헌법 제60조 2항)함으로 행정협정이라는 약칭은 부적절하다.

- 2) 문화방송 시사교양국, "특별기획: 이제는 말할 수 있다"(동맹의 거울, 2003. 4. 27 방영).
- 3) 물론 군사정부 초기에는 미국의 의심과 군사정부의 일방적 조치 등이 갈등을 빚었다. 군사정부의 이러한 시도는 미국과의 동등한 관계수립이라는 일차적 목표를 달성한 후, 미국의 개입과 간섭에서 벗어나려 했던 일종의 탈미(脫美) 전략으로 미국에게 받아들여졌다. SOFA의 체결 요구도 이런 맥락에서 군사정부에 의해 먼저 제기되었고, 유엔군 사령부의 한국군 작전지휘권 인정 거부, 군사조달증진에 관한 특별법 공포 등의 조치가 지속적으로 감행됐다. 이 같은 한국정부의 조치들은 미국 관리들에게 자국의 영향력에서 벗어나고자 하는 시도로 인식됐다. 문순보, 「1960년대 한미 간의 군사적 쟁점」, 『통일문제연구』 2005년 상반기 통권 43호.

1966년 SOFA 이전의 역사는 1953년 한미 상호방위조약 체결 직후로 올라간다. 그 당시 한국과 미국은 상호방위조약 체결 직후 곧바로 SOFA 협상을 시작할 것이라고 발표했지만,<sup>4)</sup> 실제로는 미국의 부정적 태도와 협상 거부로 이승만 정부에서는 예비협상도 이루어지지 않았다. 그나마 예비협상을 위한 진전이 있었던 시점에서 4·19 혁명이 발생하면서 모든 접촉이 중지되었다가 장면 정부에 들어서야 본격적인 예비협상이 시작되었다. 그러나 곧바로 5·16 군사쿠데타가 일어나 SOFA 협상은 다시 중단될 수밖에 없는 역사의 굴곡을 거쳤다. 이후 국가재건최고회의를 통해 정권을 장악한 박정희는 한·미 간의 군사적 쟁점 중에서 SOFA 협상을 가장 먼저 미국에 제의하는 적극성을 보였다. 하지만 미군은 6·25전쟁 중 맺어진 '대전협정'과 '마이어협정'으로 이미 특권적 지위를 누리고 있었기 때문에 SOFA 협상의 필요성을 느끼지 않았다. 게다가 군사쿠데타 이후 케네디 행정부는 박정희의 좌익 전력을 비롯하여 군사정부에 대해 적지 않은 의구심을 갖고 있었기 때문에 군사정부의 제안에 부정적이었다.

그런데 초기 미국이 SOFA 협상에 대해 갖고 있던 부정적인 시각은 얼마 후 달라진다. 그 이유는 무엇인가? 기존연구에 따르면 미국의 입장이 변화된 이유는 SOFA 협상재개라는 카드를 이용해 군사정부의 민정이양을 촉구하려는 데 있었다. 물론 SOFA 협상재개 자체가 반드시 SOFA 체결을 의미하진 않기 때문에 미국에게 협상재개는 민정이양을 위한 선택지 중 하나였을 것이다. 실제로 미국은 SOFA 협상재개 이외에도 대한원조정책을 통한 압박, 박정희정부가 미국과 우호적인 관계를 갖기를 바라는 기대 등을 이용하여 민정이양을 촉구했다.<sup>5)</sup>

이렇게 재개된 박정희 정부의 SOFA 협상은 이승만 정부 때와 마찬가지로 미국이 소극적인 협상태도로 일관하면서 별다른 진전 없이 교착상태에

4) 1953년 8월 8일 이승만 대통령과 덜레스 국무장관은 한미상호방위조약 직후 공동성명에서 SOFA 체결협상을 즉시 개시할 것이라고 발표했다.

5) 군사정부 시기 SOFA 협상재개에 대한 미국의 입장변화는 이 연구의 범위가 아니다.

빠진다. 박정희 정부는 재촉하고 미국은 느긋한 협상태도를 일관하였다. 게다가 박정희 정부는 1960년대 초 국내정치적 불안정, 경제성장 공약의 성과미흡 등으로 SOFA 협상에 총력을 기울일 여건이 아니었다. 그런데 1964년까지 교착상태였던 협상 분위기는 1965년에 들어 전환기를 맞는다. 미국의 협상태도가 눈에 띄게 변화했기 때문이다.<sup>6)</sup> 이 글은 1960년대 미국의 협상태도 변화의 원인과 박정희 정부의 대응을 분석하여 SOFA 협상의 갈등과 타협 원인을 규명한다.

1960년대 중반은 박정희 대통령이 국내적 반대에도 불구하고 한일관계정상화, 베트남 파병 등 미국과 밀월관계 속에서 군사안보 강화와 경제개발 이익을 추구했다고 평가받는다. 그리고 같은 시기 진행된 SOFA 협상도 이러한 이익들과 무관하지 않을 것이다. 다시 말해 박정희 정부는 국제적으로 남한에 대한 미국의 영향력이 완화된 상황<sup>7)</sup>을 SOFA 협상과정에서 전략적으로 활용할 수 있었다.

이 글은 그동안 많은 연구자들이 한일관계정상화나 베트남 파병에 집중했던 것과 달리 비교적 주목받지 못했던 SOFA 협상을 분석한다. SOFA 협상이 주목받지 못한 이유는 냉전기 한미관계에 주요 영역인 안보나 경제이슈가 아닌 사회이슈라는 인식이 있었고, 비대칭적 한미관계에서 협상자체가 갖는 구조적 한계를 별다른 문제의식 없이 받아들인 결과라고 생각한다. 그동안 SOFA 협상은 주권국가 간의 동등한 권리를 찾으려는 노력의 일환으로 국제법적 연구<sup>8)</sup>와 시민사회의 관심을 받아왔다. 그러나 SOFA 협상과 체결은 한·미 상호방위조약의 역사적 유산으로서 한·미관계와 국제정치

6) 김기조(당시 SOFA 한국 측 협상단, 외무부 3등서기관) 증언, 문화방송 시사교양국, "이제는 말할 수 있다: 동맹의 거울", 서울: 문화방송, 2003.

7) Sang-Yoon Ma, "Dealing with Authoritarianism: U.S. Policy towards South Korean Governments, 1960-1968", *Unpublished Ph.D. Dissertation*, University of Oxford, 2001.

8) 주한미군의 법적지위는 한미관계의 바로미터라고 할 수 있다. 따라서 한·미SOFA의 내용이 군대를 파견하는 파견국의 주권과 군대가 주둔하는 접수국의 주권 사이에 평등성을 상호간에 얼마나 유지하는가가 항상 문제가 되었다.

적 접근이 요구된다.

끝으로 이 글은 SOFA 협상뿐 아니라 한일관계정상화와 베트남 파병에 관한 1차 자료를 바탕으로 협상과정을 추적, 분석하여 박정희 정부와 케네디, 존슨 행정부가 각각 어떤 입장의 변화를 보였고 그 이유는 무엇인지 살펴본다. 특히 몇 년 전부터 박정희 연구의 신드롬이라고 불릴 정도로 박정희에 대한 관심이 증폭되었음에도 불구하고 1차 사료에 대한 관심은 더욱 분발이 필요한 상황이다. 그리고 역사적 이해와 사회과학적 분석을 균형 있게 다루기 위해 과정추적과 분석적 서술이라는 방법론적 기초 위에서 상황을 분석한다.

## 2. 1966년 SOFA의 의미와 문제점

### (1) SOFA 체결의 의미

한미 상호방위조약 체결 이후 13년간 난항을 거듭했던 SOFA 협상이 1966년 체결된 데에는 두 가지 의미가 있다. 첫째, SOFA 체결은 한미동맹의 국내외적 환경 변화를 반영한다. 둘째, 동맹 내에서 한국과 미국의 위상 변화를 반영한다. 1960년대 중반 한·미관계는 이승만 정부 때보다 협력적이었다. 비록 군사정부 초기 군사쿠데타에 대한 입장표명, 쿠데타 세력에 대한 미국의 의심, 군사정부의 민정이양 번복과 일방적인 경제개발계획 등으로 한미 간에 갈등이 있었지만, 군사정부는 현실적으로 미국의 경제 및 군사원조로부터 자유로울 수 없었고, 이승만처럼 비타협적인 방식을 활용하지 않았다. 미국도 케네디 행정부 이후 제3세계 원조정책을 무상지원에서 경제개발로 전환했기 때문에, 박정희 정부의 경제개발 욕구와 합의점을 찾을 수 있었다.<sup>9)</sup> 무엇보다 박정희 정부는 1950년대부터 진행되었던 한일관

계정상화를 국내적 반대에도 불구하고 과감하게 성사시켰고, 미국의 베트남 전 상황이 악화되기 전부터 베트남 파병 의사를 반복하면서 존슨 행정부와 밀월관계를 형성해가고 있었다. 국내적으로는 한일회담과 관련된 대중시위, 야당의 공세 등이 반복적으로 일어났지만, 근본적으로 박정희 정부 자체에 대한 반대라기보다는 한·일회담 과정에서 김종필 중앙정보국장의 전횡, 비밀외교(김종필-오히라 메모)를 비판하는 목소리가 더 높았다. 그 결과 박정희는 원하지 않았지만, 부분적으로 미국의 압력 그리고 대중을 비롯한 정치세력의 불만을 무마하기 위해 김종필을 사임시키고 외유를 보내는 방식으로 돌파구를 마련했다.<sup>10)</sup> 이런 과정은 경제개발계획이 안정을 찾기 시작하면서 박정희 대통령의 권력이 강화되는 효과를 가져왔다.

박정희 정부는 한일관계정상화와 베트남 파병을 통해 미국으로부터 인정 받는 지도자로 자리매김했으며,<sup>11)</sup> 주한미군과 한국군 감축 논의 중지, 한국군 현대화, 군원이관 중지, 경제원조 증가, 외부자금 유입 등 군사안보와 경제개발 성과를 거두고 있었다. 이 과정에서 박정희 정부는 미국이 원하는 성과를 거두었고, 동시에 한국의 전략적 가치를 높였다. 결과적으로 1966년 SOFA는 대외적으로 적극적인 대미협력관계와 대내적으로 통제 가능한 갈등<sup>12)</sup>이라는 상황의 반영이자, 한미동맹 내에서 높아진 한국의 위상이 반영된 결과였다.

### (2) 문제점과 평가

일반적으로 국가들은 속지주의에 따라 자국 내에서 외국인에 대한 법적

9) 박태균, 『우방과 제국』, 서울: 창비, 2006a, pp. 184-191.

10) 홍석률, 「1960년대 한미관계와 박정희 군사정권」, 『역사와 현실』 제56권, 2005, p. 278.

11) 박정희 대통령 방미 시 환영 분위기와 각종 회담 시 감사인사 등.

12) 당시 정치적 반대세력(야당 등)은 위협적일 만큼 세력을 확보하거나 통합되지 않았다. 한일회담과 관련된 대중 시위는 박정희 대통령이 적극적으로 대처함으로써 어느 정도 통제되었고, 주한미군 범죄와 관련된 요구는 다른 문제에 포함된 부수적인 문제였다.

인 권한을 부여할 수 있다. 그러나 국가 간의 수교에 따라 상주하는 외교관은 면책특권이라는 예외를 인정받는다. 그런데 외국군대가 공동 방위를 명분으로 그 국가 내에 주둔할 때, 파견국은 군사 및 그에 따른 행동을 수행하기 위해 가능한 체류하는 국가에 특권과 면제를 요구하며, 체류국은 주둔군의 면제와 특권에 따라 발생하는 국민들과의 마찰 및 분쟁을 규제하고 또는 합법화시키기 위한 법제도적인 조치를 요구하게 되는데 SOFA도 이러한 성격을 갖는다. SOFA는 군사동맹 관계에 대하여 일반적, 포괄적으로 규정한 군사조약을 보통 그 근거(한미 SOFA의 경우 한·미 상호방위조약)로 하는데, 군사조약에 군대의 파견 및 접수에 대한 근거 규정이 있는 경우 주둔군의 시설, 구역, 지위 부여 등 제 문제에 대한 구체적인 규정을 SOFA에 설정함으로써 군대의 파견 및 접수에 따르는 문제들을 처리하게 된다.

1966년 SOFA는 본 협정문 이외에 합의의사록(Agreed Minutes), 합의양해사항(Agreed Understanding), 형사재판권에 관한 한국 외무장관과 주한 미국대사 간의 교환서한(Exchange of Letters, 1966.7.6)의 3가지 부속문서로 구성되었다. 이 가운데 본 협정은 1950년 '대전협정'에 비해 외형적으로는 한미 간의 불평등성을 많이 개선하였으나, 나머지 3개 부속문서가 본 협정의 내용을 상당히 제한한다. 예를 들어, SOFA 협상과정에서 끝까지 첨예하게 대립했던 조항 중 하나였던 형사재판권(이외에도 민사청구권, 노무)<sup>13)</sup> 문제는 본 협정에서 한국이 원하는 형식을 취하고 있지만, 부속문서에서 미국이 원하는 내용으로 본 협정을 제한할 수 있도록 타결되었다.

구체적으로 보면, 형사재판권의 경우 SOFA 제22조 제3항(다)에 따르면 '오로지 미국의 재산이나 안전 또는 미국인의 신체나 재산에 대한 범죄와 공무집행 중의 범죄는 주한미군 당국이 1차적 재판권을 갖고, 기타의 범죄에 대하여는 대한민국 당국이 1차적 재판권을 갖는다'고 한다. 그런데 합의

의사록은 미군 당국의 재판권 포기 요청이 있으면 대한민국 당국이 호의적 고려를 넘어서 재판권을 행사함이 '특히 중요하다고 결정하는 경우'를 제외하고는 1차적 권리를 포기하도록 되어 있다. 이러한 조항의 문제점은 공무집행 중 범죄에 대해서는 사안의 경중에 관계없이 한국의 재판권행사가 제약받는다라는 점과, 중요한 경우에 대한 기준이 명확하지 않아 기타의 범죄에 대해서도 미국의 재판권 포기 요청에 따라 한국이 재판권을 자동 포기한다는 점이다.

민사청구권<sup>14)</sup>의 경우 '마이어 협정'에 의해 사실상 대한민국의 민사재판권에서 면제되어 있던 민사청구사항을 개선하여 대한민국 법원이 주한미군의 구성원이나 고용원에 대한 민사재판권을 가지도록 한 점은 성과라고 할 수 있다. 그러나 제23조 제1항에 따르면 '각 당사국은 자국이 소유하고 자국의 군대가 사용하는 재산에 대한 손해에 관하여 다음의 경우에는 타방 당사국에 대한 모든 청구권을 포기'하며 해당 사항으로 손해가 타방 당사국 군대의 구성원 또는 고용원에 의하여 그의 공무집행 중에 일어난 경우, 또는 손해가 타방 당사국이 소유하고, 동국의 군대가 사용하는 차량, 선박 또는 항공기의 사용으로부터 일어난 경우를 열거하고 있다. 이러한 조항의 문제점은 모든 경우에 있어서 일률적인 청구권을 포기함에 따라 결과적으로 다른 당사국의 군인이나 고용원이 차량이나, 선박, 항공기의 운행 또는 정비, 관리 등에 고의 또는 중대한 과실이 있어서 손해가 발생한 경우까지 청구권을 행사하지 못하게 되는 부당한 경우를 초래하는데 있다.

노무의 경우 SOFA 제17조 제3항에 따르면 '본조의 규정과 합중국 군대의 군사상 필요에 배치되지 아니하는 한도 내에서, 합중국 군대가 그들의 고용원을 위하여 설정한 고용 조건, 보상 및 노사 관계는 대한민국의 노동법령의 제규정에 따라야 한다'고 한다. 이러한 조항의 문제점은 군사상 필요에 대해 명확한 규정이 없어 고용인의 지위를 현저히 불안하게 만들며,

13) Briefing Memorandum From Mr. Bundy and Robert A. Fearey, May 9, 1966. Lyndon B. Johnson Library(이하 LBJL로 표기).

14) 민사사건 가운데 주한미군의 구성원이나 고용원 또는 기타 주한미군 당국에 의하여 일어난 손해에 대한 배상 청구가 그 주요 내용.

주한미군 종사 한국인이 존재하고 있음에도 불구하고 주한미군 종사 한국인에 대한 미국 측의 일방적인 근로조건 설정과 징계 조치, 한국 정부의 효과적인 중재 및 개입을 제한받는데 있다.

1966년 SOFA에 대한 평가는 매우 부정적이다. 특히 주권국가 간의 협정이 동등해야 한다는 기준이나 국내에서 자국민에 대한 권리가 우선되어야 한다는 기준에서 보면 더욱 그렇다. 그러나 국제현실에서 주권국가 간의 관계는 권력에 따라 다르다. 한미동맹도 비대칭적 권력관계가 작용하므로 SOFA도 체결 내용의 동등함으로만 평가하기보다 체결 시점의 권력관계가 어떻게 반영되었는지 평가할 필요가 있다. 1966년 SOFA를 내용면에서만 보면 한국 국민의 권리보다 미군의 권리가 우선된 측면이 많기 때문에 비대칭적 한미관계를 반영한 결과로 볼 수 있다.

그렇다면 양국의 권력관계가 반영될 수밖에 없는 협정에 대해 왜 미국은 소극적이고 한국은 적극적이었나? 미국이 한국보다 요구할 수 있는 국력이 크다고 보면 미국이 소극적일 이유는 없다. 그 이유는 미국의 SOFA 협상 전략에서 추론할 수 있다. 미국이 13년간 한국과의 SOFA 협상과정에 소극적이거나 부정적이었던 이유는 첫째, SOFA를 체결할 경우, 어떤 내용도 기존에 체결된 '대전협정'보다 불리할 것으로 판단했기 때문이다. 사실 '대전협정'은 6·25전쟁이라는 특수한 상황에서 양보된 특권적인 협정이었으며, 미국 관료도 로마제국시대 점령군이 가질 수 있었던 위상에 견줄 정도였다.<sup>15)</sup> 둘째, 한국이 주장했던 미군에 대한 형사재판권 행사를 미 국방부가 절대 수용할 수 없었기 때문이다. 특히 미 국방부는 한국이 정전상황임을 강조하면서 주한미군의 범죄를 예외적으로 다룰 것을 주장했다. 이 점에서 미국 정책결정과정으로 보자면 1966년 SOFA 체결은 국무부와 국방부 간의 갈등과 타협이라는 관료정치적 산물이라고 할 수 있다. 셋째, 미국은 2차대전 이후 한국뿐 아니라 40여 개국과 SOFA를 체결했는데, 기본적으로 주둔미군과 미국정부의 이익을 극대화하려는 의도에서 각국마다 특수한 상황을

15) 문화방송 시사교양국, 앞의 책, 2003, p. 18.

고려하는 방식으로 협상전략을 수립하였다. 따라서 한국이 미·일 SOFA를 모델로 삼아 미국과 협상을 시도하려는 것에 대해 미국의 반응은 매우 부정적이었다.<sup>16)</sup>

이와 같이 미국의 입장을 고려할 때 박정희 정부가 불평등하다는 비판에도 불구하고 SOFA를 체결한 것은 평가받을 만한 가치가 있다. 우선 1966년 SOFA는 '대전협정'보다는 분명히 개선되었으므로 그 자체로 박정희 정부의 국내정치적 업적으로 활용할 수 있었다. 또한 미국이 협상과정에서 강조했던 한반도 정전상황에 대한 양국의 인식이 어느 정도 수렴했다고 볼 수 있다. 끝으로 미국은 한국과의 SOFA 체결과정에서도 한국의 특수성을 인정했다고 평가할 수 있다. 즉, 1966년 SOFA 체결은 한·미 양국이 공유했던 인식을 바탕으로 각자의 이익을 추구했던 결과라고 할 수 있다. 비록 1966년 SOFA 체결이 내용면에서는 비판을 받지만<sup>17)</sup> 역사적 과정 속에서 박정희 정부의 전략과 의도를 평가하는데 배제되어서는 안될 것이다. 따라서 문제는 그것이 어떤 의도였고, 어떤 전략으로 달성되었으며, 그러한 의도는 당시 상황에서 어떻게 평가될 수 있는가 하는 점이다. 이 글은 박정희 정부가 SOFA 체결로 의도했던 이익을 정권안보, 군사안보, 경제개발 간의 복합적인 상황에서 추적하고 분석한다.

16) Resignation of Prime Minister and Finance Minister, June 17, 1962. *National Security Files, Box 128, JFK문서기록원*, 『1960년대 초반 한미관계: 1961~1963(상)』, 대전: 국가기록원, 2006a, pp. 340-343.

17) 이장희 외, 『한반도안보관련 조약의 법적 재조명』, 서울: 백산서당, 2004, pp. 25-33. 형사재판 관할권, 노무, 민사청구권, 시설 및 구역 조항 등 많은 비판이 제기되어 왔다. 예를 들어 1953년 7월 정전협정 이후 미군이 무단으로 점거, 사용하던 토지를 토지소유자와 임대차 계약을 맺었어야 했으나, 1966년 SOFA 체결로 소급 인정하여 합법화시켜 버렸다.

### 3. 1961~63년 군사정부 시기 : SOFA 협상의 재개

#### (1) 군사정부에 대한 미국의 인식과 외교적 지렛대로서 SOFA 협상재개

SOFA 협상을 위한 실질적인 첫 예비회담은 장면 정부시기인 1961년 4월 17일 열렸다. 미국은 이승만 정부와 달리 친미적 성향의 장면 정부에서 SOFA 협상을 하는 것이 유리할 것으로 판단했다. 장면 정부도 6대 외교과제 중 하나로 SOFA 협상을 선정하고 미국에 협상을 요구했다. 미국은 국내적으로 유약했던 장면 정부를 지원하려는 의도에서도 SOFA 협상을 시작했다.<sup>18)</sup> 실제로 미국 정책결정과정에서 쟁점이 된 부분은 한국과의 협상이 기보다는 국무부와 국방부의 이견을 좁히는 것이었다.<sup>19)</sup>

그러나 어렵게 시작된 SOFA 예비회담은 5·16 군사쿠데타로 중단되고 말았다. 박정희와 국가재건최고회의는 군사정부의 의제 중 하나로 장면 정부에서 추진했던 SOFA 체결을 선정하고 6월 11일 미국 측에 SOFA 협상을 요구했다. 이 당시 박정희가 SOFA 체결을 실제로 중요하게 여겼는지는 불명확하다. 다만 박정희가 군사정부 내에서 모든 의제를 주도하진 않았다는 점, 케네디 대통령의 초청으로 이루어진 미국 방문 시 박정희가 SOFA 의제를 제시하지 않았다는 점, 군사정부 초기에는 여론을 의식한 여러 가지

18) Letter From Secretary of State Rusk to Secretary of Defense McNamara, Washington, March 2, 1961. *FRUS 1961-1963 Volume XXII*(<http://www.state.gov/www/aboutstate/history/frusXXII/201to240.html>).

19) Memorandum for Rostow, May 5, 1961. *National Security Files, Box 127, Korea General*, JFKL 국가기록원, 앞의 책, 2006a, p. 37.

공약과 정책을 제시했다는 점 등으로 미루어 SOFA 협상 요구도 정권안보에 목적이 있었던 것 같다.

한편, 미국은 5·16 직후 군사쿠데타 주도세력을 민족주의적 성향이 강한 청년장교 집단으로 인식하면서 의심의 고삐를 늦추지 않고 있었다. 비록 내부적으로는 한국의 전략적 중요성<sup>20)</sup>과 군사정부의 지위 향상을 고려해 SOFA 체결이 필요하다고 인정하면서도, 국방부와 국무부의 쟁점이 될 SOFA 문제에 정책 고위층의 관심이 부족했으며 그 결과 유보적인 입장을 취했다. 주한 미국대사인 사무엘 버거(Samuel Berger)도 이 문제를 잠정적으로 놔둔 채 주의 깊게 관찰하다가 때가 되면 개입할 필요가 있다는 입장이었다.<sup>21)</sup>

#### (2) 민정이양과 정권안보의 확보

미국은 박정희 정부로부터 SOFA 협상 요구를 받고, 1962년 3월 13일 주한 미국대사관에 신속히 외무장관과 접촉할 것을 지시했다. 미국은 외무장관에게 현재 한국은 비정상적 상황이며, 군사쿠데타로 인해 SOFA 협상을 재개하는 것은 타당하지 않다는 뜻을 밝혔다. 특히 미국은 한국에서 완전한 민간인 재판소와 민간법률과정이 회복되지 않았기 때문에 SOFA 협상을 재개하기 매우 어려운 여건임을 강조했다.<sup>22)</sup> SOFA 협상재개의 선결조건으로서 제시된 정상적인 사법절차는 박정희 정부의 입장에서 보자면 군사정부의 민정이양을 요구하는 정치적 메시지였다. 즉 미국은 SOFA 협상을 민

20) Presidential Task Force on Korea, June 5, 1961. *National Security Files, Box 127A, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 106-146.

21) Memorandum for Rostow, June 12, 1962. *National Security Files, Box 127A, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 150-163.

22) Joint State-Defense Message, Telegram From D.S. MacDonald To the Embassy in Korea, Seoul, March 13, 1961. *National Security Files, Box 128A, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 251-252.

정이양과 연계시키려고 노력했다. 미국의 요구가 분명해진 것은 1962년 5월 14일로, 만약 군사정부가 합법적인 민간정부로 이양할 것이라는 서면각서를 제시한다면 SOFA 협상이 가능하다고 제시하면서이다. 당시 박정희는 미국의 군사 및 경제 원조를 통해 국가안보와 정권안보를 유지하고 있었기 때문에 미국의 요구를 쉽게 거절할 입장은 아니었지만, 민정이양을 조건으로 제시된 SOFA 협상 재개는 거부했다.<sup>23)</sup> 이러한 과정에서 추론할 수 있는 것은 SOFA 협상문제가 미국이나 박정희에게 가장 중요한 문제는 아니었다는 점이다. 이 시기 군사정부는 쿠데타 초기 제시한 경제공약의 효과가 미흡하여 경제개발 문제를 놓고 미국과 갈등을 빚고 있었으며, 미국도 SOFA 협상보다는 한일관계정상화를 동아시아 전략 차원에서 더 중요하게 생각하고 있었다.<sup>24)</sup>

SOFA 협상 재개가 뜻대로 진행되지 않자 박정희 정권은 오히려 이 문제를 국내정치적으로 활용하면서 미국을 압박했다. 여기에는 박정희 정권의 이중적인 목적이 있었다. 즉, 군사정부 초기 좋지 않았던 국내정치적 입지를 높이는 동시에 SOFA 협상재개가 미국의 비협조로 이루어지지 않고 있다는 메시지를 국내에 흘리는 것이었다. 전자는 1962년 6월 6일부터 8일까지 격렬하게 일어났던 SOFA 협상에 대한 시위 진압에 군사정부가 소극적으로 대처했을 뿐 아니라 연행했던 시위대를 전원 석방하는 방식이었다. 후자는 SOFA 협상에 대한 미국의 자세를 비판하는 공개성명을 발표하는 방식이었다. 이러한 군사정부의 전술변화는 어느 정도 효과가 있었다. 당시

23) Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Washington, June 11, 1962. *FRUS 1961~1963, Volume XXII* (<http://www.state.gov/www/aboutstate/history/frusXXII/241to270.html>).

24) 한일관계 조기협상타결에 대한 미국의 이익 ① 안정에 필수적인 한국경제개발은 미국과 일본의 원조로 가속화 가능, ② 한국수출의 대일시장 접근이 용이하고 한국경제를 촉진, ③ 아시아의 힘과 자유세계 조화의 걸림돌 제거, ④ 북한과 증대되는 경쟁에서 남한 위상 강화. Korean-Japanese Relations, May 17, 1962. *National Security Files, Box 336, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 290-294.

한국의 국내정치 상황을 보고한 주한 미대사관에 따르면 군사정부가 한국 내 민족주의적 여론을 이용하고 있으며, 학생들의 시위를 묵인한다고 보고했다. 덧붙여 당시 일어난 미군범죄로<sup>25)</sup> 한국 국민들의 감정이 악화된 상황에서 미국이 이를 가볍게 다루는 것은 실수라고 언급하면서 SOFA 협상을 무기한 회피할 수는 없다고 했다. 따라서 미국이 정한 SOFA 협상의 원칙에 근거해서 합의할 수 있도록 노력해야 한다고 권고했다.<sup>26)</sup>

당시 미국은 군사정부가 SOFA 협상 재개를 위해 의도적으로 미군병사들의 사건을 공개해 대중 감정을 자극하고, 유엔사령관의 작전통제권 문제로 미국에 저항할 뿐 아니라 미국 당국자의 실수 등을 이용하여 미국 관리나 민간인을 귀찮게 한다고 분석했다. 그러면서 미국도 군사정부를 압박하기 위해 한국인이 저지른 사건들을 공개할 수 있도록 준비하고, 대한원조와 외국인 투자를 압박 카드로 활용해야 한다고 논의했다. 동시에 SOFA 협상에 대한 검토도 함께 이루어졌는데 미국은 군사정부가 1차적인 형사재판권을 확보하지 못한 채 합의하면 국내정치적 입지가 다시 약화될 것을 우려한다고 분석했다. 결과적으로 미국은 SOFA 협상을 박정희 정부의 국내정치적 의도로 이해하고 있었다. 이 당시 미국은 군사정부의 SOFA 협상 재개요구를 분석하면서 미국 나름대로 민정이양 이전에는 형사재판권 문제

25) 법과 사회연구회, 『한미행정협정』, 서울: 도서출판 힘, 1988, p. 81. 1962년 6월 2일 파주 미군부대 철조망 근처에서 고철을 줍던 이길용씨(29)는 미군 7~8명에게 붙잡혔다. 미군들은 권총과 구둣발, 몽둥이로 무수히 구타한 뒤 부대 안으로 끌고 들어가 팬티와 런닝만 남기고 옷을 모두 벗긴 후 로프로 목을 매고 잡아당기는 고문을 가했다. 이 사건은 한국인의 감정을 크게 자극하여 마침내 서울대, 고려대 등의 학생들이 미군만행을 규탄하고 평등한 행정협정 체결을 요구하는 데모를 치열하게 벌이기에 이르렀다. 고려대 학생들은 1962년 6월 6일 결의문을 발표하고 "일부 몰지각한 미국인들에 의한 한국인에 대한 모욕적인 만행에 대하여 우리는 분노의 격정을 더 이상 참을 수 없어 한·미 양국이 주권국가로서 서로 존중하여 양국의 권리와 의무를 명백히 하고 인간의 기본권을 옹호하는 합리적인 방법으로서 한미행정협정이 조속히 체결되기를 한국인의 정당한 요구로서 성명한다"고 밝혔다.

26) Military Government and Today's Demonstration in Korea, June 6, 1962. *National Security Files, Box 128, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 302-304.

를 논의하지 않는다는 전략을 세워놓고 있었다.<sup>27)</sup> 이런 전략에 따라 미국은 군사정부에 민정이양을 조건으로 한 SOFA 협상 재개를 다시 요구하면서 지난번과는 달리 서면각서는 제외했으나 박정희는 이를 또 다시 거절했다.<sup>28)</sup>

박정희가 예상보다 강경한 입장을 취하자 미국은 조심스럽게 전술적 변화를 모색하기 시작했다. 비록 미국의 기본 입장이 달라진 것은 아니었지만, 무조건 기존 입장만 고수하는 것은 한·미 간의 갈등을 자극할 것이라고 판단했으며, 민정이양을 실현한다는 더 큰 목적을 위해 박정희 정부를 지나치게 자극하지 않았다. 주한 미국대사관은 일단 군사정부가 SOFA 문제에 대해 언론과 대중을 진정시킨 것 같다는 판단 아래 군사정부와의 이면약속을 조건으로 SOFA 협상을 재개하자고 본국에 건의했다. 즉 협상 자체를 거부하던 강경한 입장에서 형사재판권 협상을 서두르지 않겠다는 약속을 받을 경우 한국과 협상하는 것이 양국에 이익이 된다는 분석이었다.<sup>29)</sup>

SOFA 협상에 대한 미국의 기본 입장 중 하나는 SOFA 협정이 해당 지역의 환경에 따라 다르게 체결되어야 한다는 것이었다. 이것은 미국과 일본 간의 SOFA 협정을 한·미 SOFA 모델로 고려했던 군사정부 측에는 큰 장애요인이었다. 미국은 최덕신 외무장관에게 한국의 경우 유엔에 참여하는 문제와 아직 휴전상황임을 고려하여 일본과 같은 SOFA 협정을 체결할 수 없다는 입장을 전달했다.<sup>30)</sup> 결국 버거 대사는 1962년 9월 6일 SOFA 협상

27) SOFA Negotiations, June 8, 1962. *National Security Files, Box 128, JFKL*. 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 316-318.

28) Memorandum From Michael V. Forrestal of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) Washington, June 11, 1962. *FRUS 1961-1963, Volume XXII* (<http://www.state.gov/www/about-state/history/frusXXII/241to270.html>).

29) Calm Press and Public on SOFA Issue, June 12, 1962. *National Security Files, Box 128, JFKL* 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 324-326.

30) Resignation of Prime Minister and Finance Minister, June 17, 1962. *National Security Files, Box 128, JFKL* 국가기록원, 앞의 책, 2006a, pp. 340-343.

을 시작했지만 협정 체결은 합헌적인 민간정부 이양 후에야 가능하다는 미국 입장을 반복했다. 미국도 군사정부와의 관계를 고려해 협상을 재개했지만, 내부적으로는 협상 초안도 준비하지 못했으며 SOFA 협상에 대한 국무부와 국방부의 의견 차이를 좁히지 못하고 있었다. 이런 상황은 1963년 2월까지 계속되었다. 그 후 군사정부가 국내정치 및 경제사정으로 국민의 신뢰가 약화되고 미국의 압력을 받은 끝에 민정이양계획을 발표하자 SOFA 협상도 진전을 보이기 시작했다. 이후에도 박정희 의장은 민정이양 약속을 번복하고 군정연장을 선언하는 갈등을 초래했지만 결국 약속대로 1963년 대통령 선거를 통해 민정이양은 이루어졌다. 비록 민정이양으로 협상에 임하는 미국의 입장을 획기적으로 변화시킨 것은 아니지만, 2년 가까이 교착상태에 빠져있던 SOFA 협상 실무단은 회의를 통해 서로의 입장을 좁히기 위해 노력하기 시작했다.

## 4. 1964~66년 민간정부<sup>31)</sup> 시기 : SOFA 협상과 체결

### (1) 군사안보와 경제개발의 추구

#### 1) 한일관계정상화

13년 넘게 진행되었던 SOFA 예비협상과 실무단 협상이 수많은 역사적 굴곡을 겪었지만, SOFA가 체결될 수 있었던 결정적 시기는 1965년 중반

31) 군사정부의 민정이양은 엄밀히 말해 1963년 민정이양 선언과 대통령 선거 시점으로 봐야 하지만, 민간정부로 수립된 박정희 정부의 활동이 본격화되었다는 점에서 1964년부터 민간정부로 표기함.



(박정희 대통령의 방미)부터 1966년 협정 체결 때까지 약 1년에 불과하다. 이는 박정희 정부에서만 82회에 이르는 실무자 협상이 이루어졌음에도 불구하고, 결국 SOFA 체결은 국내외 정치적 환경과 최고정책결정자 수준의 판단이 중요했음을 반증한다. 1963년 민정이양에 성공한 박정희 정부는 군사정부 때부터 경제개발을 위해 추진했던 한일회담을 1964년 1월부터 본격화했다. 그러나 국내여론이 급속히 나빠지면서 6·3 계엄령 선포에 이르렀고, 1964년 말까지 한일회담은 국내정세 안정을 기다리는 공백기에 접어들었다. 국제적으로는 1964년 1월 중국과 프랑스가 관계를 수립했고, 1964년 8월 2일 톡킹만 사건이 일어났으며, 1964년 10월 16일 중국의 핵실험이 성공하면서 국제사회에서 중국과 연계된 북한의 지위가 상대적으로 향상된 반면 미국의 위신은 약화되었다. 따라서 박정희 정부도 국제관계의 영향 속에서 국내정치적 불안, 북한의 군사안보적 위협, 그리고 아직 가시적 성과가 부족한 경제적 문제 등을 해소하기 위해 한일관계정상화와 베트남 파병에 더욱 적극성을 띠게 되었다.

1964년과 65년 초에 걸쳐 SOFA 협상내용을 보면 먼저 1964년 9월 1일 미국의 미묘한 입장변화가 발견된다. 미국은 한국에 대해 요구해왔던 형사 재판권에 대한 자동포기 조항을 계속 요구해야 할지 고민하기 시작했다.<sup>32)</sup> 그리고 1965년 2월에 이르러 동시에 진행 중이던 한국, 대만의 SOFA를 NATO-서독 간 SOFA(이하 독일식 SOFA) 형식에 유사하게 체결하고, 필리핀의 SOFA를 NATO-네덜란드 간 SOFA(이하 네덜란드식 SOFA) 형식에 유사하게 체결하려는 방침을 세웠다. 여기서 중요한 부분은 미국이 한국과 대만을 냉전의 전초지역(forward area)으로 규정하면서 필리핀과 차이를 둔 점이다. 반면 한국 측 협상단은 미국과의 SOFA 협상에서 대만이나 필리핀 SOFA 협상안을 활용하기보다 미·일 SOFA를 모델로 협상에 임했다.

32) Memorandum From the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara, JCSM-815-64 Washington, September 21, 1964. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX* ([http://www.state.gov/www/abstate/history/vol\\_xxix/c.html](http://www.state.gov/www/abstate/history/vol_xxix/c.html)).

즉, 미국은 한국과의 SOFA를 냉전기 동아시아 정책 관점에서 보고, 대만과 한국을 유사한 전략적 위상에서 봤던 데 반해 박정희 정부는 일본 수준의 전략적 위상을 추구했던 것이다. 따라서 이 시기 SOFA 협상의 문제는 단순히 실무단 협상의 문제라기보다 한·미 정책결정자들의 상이한 인식 수준에 있었다.<sup>33)</sup>

어쨌든 미국이 제안한 독일식 SOFA는 기존 입장에서 보자면 한국이 주장하던 1차 형사재판권을 인정한다는 점에서 일종의 양보였다. 그러나 한국이 추구했던 형식은 미일 SOFA와 네덜란드식 SOFA였기 때문에 미국은 이를 쉽게 받아들일 수 없었다. 사실 독일식 SOFA 형식도 미국 합참의 반대로 내부적 의견조정이 쉽지 않은 방안이었다. 그렇다면 왜 미국은 내부적으로도 어려운 방안을 제안했을까? 이 시점에서 미국과 한국의 가장 중요한 문제는 한일관계정상화였음을 고려할 필요가 있다. 이는 1965년 3월 17일, 5월로 예정된 박정희 대통령의 미국방문에 앞서 사전 조율 작업을 했던 이동원 외무장관의 방미를 통해 확인된다. 이 장관의 최우선 방미목적은 한일문제 타결 이후에도 미국의 변함없는 방위공약을 재확인하는 것이었다. 실제로 1965년 5월 18일 박정희 대통령은 미국 방문에서 존슨 대통령과 3대 난제에 합의하고 대한 방위공약을 재확인받았다.<sup>34)</sup> 특히 SOFA에 관한 협의과정에서는 미국이 독일식 SOFA의 체결을 요구했으나 한국은 네덜란드식 SOFA를 요구하면서 입장 차이를 보였는데, 이 문제는 방미 이틀째인 5월 19일 존슨 대통령과 박정희 대통령 그리고 러스크 국무장관과의 회담에서 최종 합의되었다.<sup>35)</sup>

33) Briefing Memorandum From Mr. Bundy and Robert A. Fearey, May 9, 1966. LBJL.

34) Memorandum of Conversation, Washington, May 18, 1965. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX* ([http://www.state.gov/www/abstate/history/vol\\_xxix/e.html](http://www.state.gov/www/abstate/history/vol_xxix/e.html)).

35) Johnson Administration History of the Department of State: Republic of Korea. Miscellaneous. WHITE HOUSE. SECRET, Declassification Documents Reference System(이하 DDRS).

그런데 이 합의는 본 협정의 골격은 네덜란드 형식을 따르지만 본문을 제한하는 내용을 서한으로 교환하는 것으로 이루어졌다. 구체적으로는 형사 재판권에 관해 한국이 특별히 중요하게 이의를 제기하는 사건을 제외하면 모든 사건들의 재판권을 미국이 갖는다고 합의한 것이다. 사실상 미국이 주장하던 독일식 SOFA를 수용한 것이었다.<sup>36)</sup> 결과적으로 박정희 대통령은 미국 방문을 통해 베트남 파병에 따른 한·미 간의 우호적인 분위기를 활용하였지만 그것이 SOFA 협상을 유리하게 이끌기 위한 노력은 아니었다. 그보다는 방미성과라는 표면적인 것이었고 실제로는 경제개발 측면에서 더욱 중요한 문제였던 한일관계정상화와 그로 인한 미국의 안보 공약 유지에 역량을 집중하였다. 박정희 정부는 SOFA 합의와 관련해 내용적으로는 양보하면서 표면적으로는 방미성과라고 선전하였다. 박정희 대통령은 군사안보와 경제개발 성과를 위해 SOFA 문제로 미국과 갈등을 원하지 않았다.<sup>37)</sup>

36) 이러한 합의에 대해 기존의 연구들은 박정희 대통령이 SOFA 협상을 국내정치적 용도로 활용하려는 의도였다고 평가한다. 본 연구는 이러한 주장에 부분적으로 동의한다. 그러나 방미 이후 박정희 정부의 입장 변화를 보면, 이 시기 박정희 대통령의 국내정치적 활용 의도가 그다지 진지한 것은 아니었음을 알 수 있다. 더욱이 미국 측 자료에도 나오듯이 박정희 대통령이 더욱 중요하게 생각했던 것은 방미 자체의 성과로서 공동성명서에 SOFA에 대한 합의사실을 올리는 것이었다.

37) 박태균, 『베트남 파병을 둘러싼 한미 협상 과정』, 『역사비평』 봄호, 역사비평사, 2006b, p. 148. 미국은 1964년 한국의 민정이양 이후, 한일관계정상화와 주한미군 및 한국군 감축을 중요하게 고려했다. 케네디 행정부에 들어 막대한 예산이 들어가는 경제개발 원조에 대한 경제적 부담을 덜기 위해 한편으로 한국에 대한 군사비용을 감소하면서 다른 한편으로 경제비용의 일본 떠넘기기를 추진했던 것이다. 따라서 박정희 정부는 한일관계정상화가 미국의 공약을 약화시키지 않을까 하는 의구심을 갖고 있었다. 기존 연구는 이 당시 압박한 한일협정, 추가 파병 가능성이 높았던 점 등 박정희 정부가 대미관계를 전략적으로 활용할 여지가 많았던 점을 지적하면서 SOFA 협상도 유리하게 이끌었다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 실제 방미 중 박정희 대통령이 적극적으로 합의에 나선 SOFA 기본 원칙이 미국이 주장해온 독일식 SOFA임을 간과한다. 또한 실제 SOFA 협상을 유리하게 이끌었던 시점은 베트남에 대한 전투병 2차 파병과 국내정치적 목적에서 한국이 재협상을 요구한 1966년 초 이후라는 점도 간과한다.

박정희 대통령은 방미성과인 미국의 대한공약 재확인, SOFA 문제에 대한 원칙적인 합의 등을 존슨대통령과의 공동성명을 통해 발표했다. 그리고 방미 이후 후속조치를 조속히 실천하라는 지시를 내렸다.<sup>38)</sup> 1965년 4월 11일부터 계속되었던 한일협정 반대시위에도 불구하고 박정희 대통령은 미국을 방문하고 돌아온 6월 22일 한일협정에 조인했다.<sup>39)</sup> 박정희 정부는 미국과 합의한 대로 SOFA 협상도 조속히 마무리 하려고 노력했으며, SOFA 협상은 방미 사후조치의 하나로서 박정희 대통령에게 계속 보고되었다. 실제로 1965년 11월 28일 한·미 경제원조 협의를 위해 미국을 방문한 이동원 외무장관은 한일협정으로 인한 국내정치적 소요로 인해 SOFA 체결이 1966년 1월 정도로 지연될 것이라며 미국 측에 양해를 구했다. 이러한 사실로 봤을 때 SOFA 협상은 사실상 실무자 수준에서는 거의 끝난 것으로 보인다. 결국 SOFA 문제는 실무자 차원에서는 한일관계정상화 문제 다음으로 중요하다고 인식되었지만<sup>40)</sup> 정책결정자 차원에서는 군사안보와 경제개발 이익을 극대화하기 위해 한일관계정상화에 장애가 되지 않는 수준이었다.

## 2) 베트남 파병

베트남 파병이 SOFA 문제와 연계된 것은 주한미군 및 한국군 감축안과

38) 분류번호 : 724.7 US. 1965 v.1, 등록번호 : 1482, 생산과 : 구미과, 생산년도 : 1965, 필름번호/화일번호/후레임번호 : C-0014/07/0001-0538, 『박정희 대통령 미국 방문 1965.5.16 ~ 26, 전2권(기본문서집)』.

39) 도쿄에서 조인된 한일협정은 8월 14일 야당 의원들이 전부 불참한 가운데 국회에서 비준되었고 12월 18일 비준문서와 부가합의서가 서울에서 교환되면서 한일관계가 정상화되었다.

40) 문화방송 시사교양국, 앞의 책, 2003, p. 55. 1964년 2월 28일 제44차 교섭회의록 : 장상문 대표는 미국 측 초안이 대전협정과 다르지 않다고 비판하고 SOFA가 한국에서는 한일관계정상화 다음으로 국민적 관심사라고 주장했다. 한편, 이 시기 미국 협상단은 SOFA 형식에 있어 네덜란드를 참고하고 언급했으나 당시 한국 협상단은 미일 SOFA에 지나치게 고착되어 독일식 SOFA 보다 유리한 협정체결 기회를 협상차원에서 활용하지 못한 문제를 보여준다.

맞물린 1964년의 일이다. 1964년 1월 29일 한국을 방문한 러스크 국무장관은 박정희 대통령과의 회담의제로 ① 군대의 규모, ② 한일협상, ③ 경제안정화와 경제개발, ④ SOFA 등 네 가지를 논의했다. 이 네 가지 중 군대의 규모와 SOFA 문제에서 박정희와 러스크는 다른 의견을 제시했다.<sup>41)</sup> 특히 박정희 대통령은 한국군 감축이 이루어지면 정치적 불안정이 가중될 것을 우려해 한국군 감축 반대와 주한미군 현지조달비율 상향 조정을 요구했다. 반면 SOFA 문제는 박정희 정부도 민정이양이라는 조건 때문에 소극적인 입장을 취해왔었고, 미국으로서도 서두를 이유가 없었기 때문에 추후 논의하기로 했다. 박정희 대통령은 군사안보와 정권안정을 위해 더 중요한 문제였던 한국군 감축에 신경 쓸 수밖에 없었다. 다시 말해, 1963년까지 민정이양을 둘러싼 위기는 박정희 정부가 국내정치적으로 해결할 수 있었던 데 반해, 1964년부터 본격화된 군축문제는 미국과의 관계에서 풀어야 하는 문제였기 때문에 SOFA 문제로 미국을 자극하여 불필요한 갈등을 일으킬 필요가 없었다.

이 시점에서 박정희 정부는 베트남 파병을 적극적으로 추진함으로써 점차 고조되고 있는 대내외적인 위기상황을 정면으로 돌파하고자 했다. 첫째, 대외적으로 박정희 정부는 중국의 핵실험 성공, 베트남 전쟁의 확대, 북한의 중국·소련과의 동맹 강화 등으로 인해 국가안보에 위협을 느끼고 있었다. 더욱이 이러한 상황에서 미국의 한국에 대한 군사원조도 삭감되는 추세였다. 미국의 대한군사원조는 박정희 정부 등장 이래 1964년까지 계속 감소되어, 1964년에는 전년도 1억 8,300만 달러보다 약 5,000만 달러가 축소된 1억 2,400만 달러가 제공되었으며 1956년 이래 최소액수의 군사원조로 기록되었다. 따라서 박정희 정부로서는 미국의 군사원조의 감소추세를

41) "Aide-Memoire From ROKG in Connection with Secretary of State's Visit", Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, February 5, 1964. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*([http://www.state.gov/www/about\\_state/history/volLxxix/a.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/volLxxix/a.html)).

멈추게 하고 확고한 미국의 군사적 공약을 재확인할 필요가 있었다. 둘째, 대내적으로 박정희 정부는 당시 최대의 외교현안이었던 한일관계정상화가 국내정치적 반대에 의해 좌절될지 모르는 위기를 겪고 있었으며 국내의 정치적 지지기반도 약화되는 상황이었다. 또한 박정희 정부의 제1의 목표였던 경제개발은 미국의 경제원조 삭감과 일본으로부터의 청구권 자금의 도입지연으로 말미암아 계획대로 추진되지 못한 채 답보상태에 머물고 있었다.<sup>42)</sup> 이런 점에서 한일관계정상화는 박정희 정부에게 경제개발을 위해 꼭 필요했으며 이를 위해 박정희 정부는 미국에게 협력적 자세를 취했다.

한편, 베트남 파병 제안은 이때가 처음이 아니었다. 이미 이승만 정부 시절 제안한 바 있으며, 1961년 군사정부 시절에도 제안되었다. 그러나 미국의 베트남 참전이 본격화되면서 이전과는 상황이 달라졌다. 비록 1964년 3월 한국의 파병제안은 한일회담에 부정적 영향을 줄 것을 우려한 미국에 의해 거부되었지만, 이후 베트남 전쟁이 확대되면서 비전투원 파병,<sup>43)</sup> 남 베트남 정부와의 직접 교류 확대로 이어졌고, 1964년 후반부터 전투원 파병에 대한 미국의 입장도 점차 변화했다.<sup>44)</sup> 결국 1965년 중반, 한일관계정상화가 어느 정도 마무리되자 미국은 한국의 베트남 파병을 한·미관계의 가장 중요한 문제로 다루기 시작했다. 이는 박정희 대통령의 방미 이후 미국의 전투병 파병 요청으로 분명해졌다.

이때부터 박정희 정부는 한편으로는 1차 전투병 파병 직후 추가파병 의도를 미국에 전달하면서 다른 한편으로는 미국과의 논의사항을 언론에 흘려 국내정치적 반대를 활용하기 시작했다.<sup>45)</sup> 대미관계의 협상력 강화를 위한 노력은 1965년 12월 16일 미국의 전투부대 추가파병 요청으로 더욱 적극성을 띄었다. 1965년 12월 30일 이동원 장관은 브라운 대사에게 추가파

42) 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 서울: 서울대학교 출판부, 1996, p. 249.

43) 박태균, 「한국군의 베트남 참전」, 『역사비평』 가을호, 역사비평사, 2007, p. 295.

44) 박태균, 앞의 책, 2006a, p. 155.

45) 정수용, 「한국의 베트남 파병과 한미 동맹체제의 변화」, 고려대 박사학위논문, 2001, pp. 198-200.

병 문제를 처리하는데 고려되어야 할 문제로 시간적인 문제와 야당의 반대 등 국내정치적 사안을 들었다. 이를 통해 국내정치적 반대를 최소화하면서 대미 협상력을 높이려고 했다.<sup>46)</sup> 1966년 들어 박정희 정부는 전투병 추가 파병 가능성을 공개적으로 천명하면서 한일관계정상화 때보다 대미관계에 적극성을 나타냈다. 박정희 정부는 높아진 입지를 발휘하여 베트남 파병에 따른 요구사항을 구체적으로 미국에 전달하는가 하면,<sup>47)</sup> 실무자 협상차원에서 합의된 SOFA 조항에 대해 재협상을 요구하기에 이르렀다.<sup>48)</sup> 박정희 정부는 이미 합의된 SOFA 체결이 박정희 대통령의 남아시아 순방일정과 맞물려 좋지 않다고 연기시키고, 필리핀이 미국과 맺은 SOFA에 비해 한미 SOFA가 불리하다는 불만을 표시했다. 특히 국내적 반발이 심했던 노무조항에 대해 재협상이 필요하다는 입장을 강조했다.<sup>49)</sup>

## (2) SOFA 협상 과정의 갈등과 봉합

### 1) 한미 양국의 협상 전략과 미국의 태도변화

1965년 말 이후 박정희 정부의 SOFA 협상태도는 이전보다 유리해진 대미관계를 전략적으로 활용한 사례라고 할 수 있다. 무엇보다 전투병 2차 추가파병 이후 이러한 인식이 강화되었고 또 베트남전 상황악화로 예상되는 3차 추가파병 가능성까지 고려하면, 박정희 정부가 베트남 파병으로 군

46) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, December 30, 1965, 0945Z. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*([http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol\\_xxix/g.html](http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol_xxix/g.html)).

47) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, January 10, 1966, 1010Z. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*([http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol\\_xxix/g.html](http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol_xxix/g.html)).

48) 1966년 1월 21일 양국의 실무협상단은 31개항에 합의하고 찬사를 보냈다.

49) Memorandum of Conversation, Washington, May 18, 1965, *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*([http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol\\_xxix/e.html](http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol_xxix/e.html)).

사안보와 경제개발 이익을 극대화한 것과 이를 SOFA 협상과 연계시킨 전략적 성과였다. 이 시기에 SOFA 문제도 한국의 재협상 요구와 미국의 수용이라는 성과를 거두었다. 다만, SOFA 문제 자체가 베트남 추가파병과 직접적으로 연계된 것은 아니었다. 그 근거로 SOFA 재협상을 요구하던 시점에 박정희 정부가 미국에 요구했던 인센티브 중에 SOFA에 관한 내용이 없다는 점, SOFA 재협상 요구는 SOFA 문제가 국내정치적 쟁점이 되면서 이루어진 측면이 많다는 점 등을 들 수 있다. 실제 베트남 추가파병이 SOFA 재협상을 완료하기 전인 1966년 4월 19일에 이루어진 점도 이런 추론을 뒷받침해 준다.

비록 SOFA 재협상은 2차 전투병 파병과 직접적으로 연계되진 않았지만, 박정희 정부가 미국에 대해 가졌던 유리한 입장에서부터 영향을 받은 것은 사실이다. 1965년 중반까지만 해도 미국은 원하는 방향으로 SOFA를 체결할 것으로 예상했으며, 더 이상의 양보는 불가능하다는 입장이었다. 특히 미국 국방부는 한국이 요구하는 SOFA 재협상을 받아들일 수 없을 뿐 아니라, 재협상 자체가 한국에게 빌미를 제공할 것이라는 의견을 국무부에 제시했다. 그러나 한국 내 상황에 보다 민감했던 주한 미대사관은 본국에 SOFA 재협상을 권고했다. 한국 내 반미감정이 고조됨으로써 베트남 추가 파병에 장애가 될 뿐 아니라, 이미 파병된 한국군 사상자가 늘어나고 있다는 점, 그리고 1년 앞으로 다가온 박정희 대통령의 재선을 지원해야 한다는 점 등을 SOFA 재협상 이유로 제시하고 있었다.<sup>50)</sup>

국무부도 이미 합의된 SOFA 제안에 대한 한국 입장을 다음과 같이 예상했다. 첫째, 현재 미국 안은 수용되지 않을 가능성이 높고 오히려 양국관계를 자극할 수 있다. 둘째, 베트남 파병에도 불구하고 SOFA 내용이 불균등하다면 한국민의 불만은 팽배할 것이다. 셋째, 박정희 정부도 재협상을 기

50) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, April 26, 1966, 1010Z. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*([http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol\\_xxix/i.html](http://www.state.gov/www/aboutstate/history/vol_xxix/i.html)).

대할 것이다.<sup>51)</sup> 실제로 박정희 정부는 미국의 예상대로 베트남 파병과 자신들이 주도해서 개최한 ASPAC 등으로 인해 미국에 대한 전략적 입지가 높아졌다고 판단했고, SOFA 재협상도 강하게 요구되었다.

이 과정에서 미국이 재협상의 구체적인 조건과 협상목표 제시를 마련했다. 무엇보다 국방부가 재협상 반대를 분명히 했기 때문에 국무부는 한국안을 수용하는 대신 국방부 입장을 최대한 반영하려고 노력했다. 국무부는 한국이 원하는 네덜란드식 SOFA를 수용하면서 노무조항과 민사청구권을 양보하는 대신 합동위원회 절차를 통한 형사재판권의 사전포기 약속을 한국 측과 비밀리에 승인받는 방안을 추진했다. 미국은 SOFA 재협상 요구가 박정희 정부의 국내정치적 위상 강화를 위한 것으로 인식하고 있었다. 그리고 이러한 의도를 충족시켜 주는 동시에 정책결정자 수준의 정치적 합의를 통해 미국의 이익도 보장받으려고 했다.<sup>52)</sup> 이런 점에서 SOFA 재협상은 미국과 한국의 의도가 모두 관철된 윈-윈 전략이었다고 평가할 수 있다.

1966년 6월 10일 미국은 한국이 제안한 SOFA 3대 재협상 과제를 수용하면서,<sup>53)</sup> 형사재판권은 1차 재판권을 한국이 확보하는 대신 별도의 서한을 교환하여 사전포기 조항을 한국이 승인하도록 요구했다. 사실 미국은 네덜란드식 SOFA를 체결할 의사가 없었기 때문에 파키스탄 협정을 본떠서 양식을 만들었지만, 조항 등은 원래 미국이 주장하는 독일식 SOFA를 그대로 유지함으로써, 한국 정부가 수용하기 쉽도록 포장했다.<sup>54)</sup> 이로써 1966년 7월 8일 러스크 국무장관이 방한하기 하루 전 협상은 완료되고 러스크 방한 중 조인되었다.<sup>55)</sup>

51) Briefing Memorandum From Mr. Bundy and Robert A. Fearey, May 9, 1966. LBJL.

52) Letter From the Deputy Secretary of States to the Embassy in Korea, May 19, 1966. LBJL.

53) Airgram A-467 From Seoul, June 10, 1966. LBJL.

54) 문화방송 시사교양국, 앞의 책, 2003, pp. 167-168.

55) 이 부분에서 살펴봐야 할 점은 과연 한국 정부가 미국의 의도를 몰랐냐는 점이다. 정부

## 2) 박정희 정부의 득과 실

13년간의 협상을 거쳐 체결된 1966년 SOFA는 한·미 양국의 윈-윈 전략이었다. 미국은 한국의 정치상황 변화(주한미군 범죄 증가에 따른 반미 여론 증폭, 일반 대중의 정치적 시위 격화 등)를 주시하면서 장면 정부에서 시도한 적이 있는 SOFA 협상이 필요하다는 인식은 갖게 되었다. 그래서 군사 쿠데타 세력이 SOFA 협상을 요구했을 때 민정이양을 조건으로 실무선에서나마 협상을 시작했다. 그러나 미국의 기본입장은 이승만 정부 때부터 민주적인 사법체계가 불완전하고, 정치군사적 소요를 예측할 수 없는 한국에 주한미군의 형사재판권을 넘길 수 없다는 입장이었다. 특히 국방부는 SOFA 협상 자체를 반대하는 입장을 끝까지 고수했다. 그러나 국방부에 대한 국무부의 설득, 박정희 정부가 원하는 바를 정확히 이해했던 국무부의 노력으로 재협상이라는 난항 끝에 미국이 원하는 실질적인 형사재판권은 확보할 수 있었다. 이 점은 미국 입장에서 SOFA 협상의 실질적인 성과였다. 더욱이 1950년대부터 요구해왔던 한일관계정상화나 베트남 추가파병이 절실했던 미국의 입장에서는 박정희 정부가 SOFA와 관련해 지나친 요구를 고수하지 않았던 점은 한미관계를 매끄럽게 하는 요인이었다. 내부적으로 볼 때 국무부는 SOFA 문제를 다루면서 국방부의 반대를 수용했고 동시에 한국의 요구와도 합의점을 찾는데 성공했다.

미국의 이러한 협상성과와 함께 박정희 정부의 성과 또한 적지 않았다. 우선 이승만 정부(장면 정부는 촉박한 협상기간으로 제외하더라도) 때부터 변하지 않았던 SOFA 협상에 대한 미국의 부정적 입장을 고려할 때, 협상 재개에 성공한 점과 협상이 결과적으로 타결된 점은 박정희 정부의 가시적

간의 협약에서 조약 형식이 독일식 SOFA가 아니라고 해서 합의했다는 점과 실제 내용이 독일식 SOFA임을 모르고 합의했을 것 같지 않기 때문이다. 가능한 추론은 박정희 정부가 재협상 타결로 국내정치적 위상 강화를 추구했다는 점에서 베트남에 전투병 2차 파병으로 조성된 유리한 상황을 실질적인 SOFA 성과로 연계시킬 필요가 없었던 것으로 보인다.

인 성과이다. 비록 협상내용은 한국 측 협상실무자들의 의도보다 제한된 것이었지만, 기존의 '대전협정'이나 '마이어협정'과 비교하여 얻은 점이 많은 점은 분명하다.<sup>56)</sup> 더욱이 재협상까지 요구하면서 주한미군에 고용된 한국인 노동자의 노동쟁의(70일)를 인정받는 등 몇 가지 추가성공을 거두기도 했다. 무엇보다 박정희 정부는 SOFA 협상 타결로 처음에는 대통령의 방미성공을 홍보할 수 있었고,<sup>57)</sup> 재협상 요구와 타결로는 1967년 대선을 위한 국내정치적 성과로 활용할 수 있었다. 결과적으로 SOFA 체결에 대한 박정희 대통령의 관심은 국내정치적 성과 이상으로 크지 않았다고 평가할 수 있다.

그러나 박정희 정부의 SOFA 협상 과정을 봤을 때 SOFA 체결이 국내정치적 의미로만 이해되어서도 안 된다. 만약 국내정치적 의미로만 볼 경우, 박정희 정부가 이 당시 유리한 대미관계 속에서 SOFA 협상을 어떻게 활용했는지 간과하기 쉽다. 박정희 정부는 민정이양으로 1차적인 정권안보를 확보한 1964년 이후, 경제개발에 본격적으로 나섰고, 상존하는 북한의 위협과 주한미군 및 한국군 감축에 따른 군사안보를 확보하기 위해 한일관계정상화와 베트남 파병을 추진했다.

박정희 정부가 SOFA 문제를 공세적으로 관철시키지 않고 국내정치적 이익을 추구하는 데 그친 것은 대미관계의 주요 이슈에서 얻을 수 있는 경제개발과 군사안보적 이익을 극대화하려고 했기 때문이다. SOFA 문제로 미국을 지나치게 자극할 경우 국내정치적 목적을 달성하지 못할 뿐 아니라, 다른 한미관계의 주요 이슈들도 그르칠 수 있기 때문이다. 결과적으로 박

56) 그런데 장면 정부까지 한국과 미국이 맺은 미군 지위에 관한 협상은 다른 어떤 협상보다 미군에게 많은 권리를 부여했다고 회상했다. Marshall Green(Deputy Chief of Mission Charge American Embassy Seoul, Korea 1959~1961), *Oral History Transcripts From the Foreign Affairs Oral History Program Foreign Service Institute and Georgetown University*.

57) 박태균, 앞의 책, 2007, p. 293. 한국정부는 박정희의 방미가 엄청난 성과를 거두었으며, 이러한 성과가 일본 신문에도 대서특필되었다는 점을 언론사에 홍보함으로써 국내정치적 문제를 잠재우는 효과를 거두었다.

정희 정부는 애초에 국내정치적 이익으로 추구되었던 SOFA 문제를 높아진 대미관계의 입지와 연계하는 전략을 통해 1966년 체결할 수 있었다. 비록 한국의 입장에서 내용적으로 불균형한 측면이 남아있었고 또한 한·미 양국이 모두 최초에 의도했던 목적을 일방적으로 달성하진 못했지만, 1966년 SOFA는 한국과 미국의 윈-윈 전략이었다.

끝으로 윈-윈 전략의 성과를 정리하면 다음과 같다. SOFA 체결은 박정희 정권에게 직접적인 성과(방미성과와 협상체결)와 간접적인 성과(한일관계정상화와 베트남 파병 성과 극대화)를 주었고, 미국에게도 직접적인 성과(실질적인 권한유지)와 간접적인 성과(박정희 정권에 대한 지원(방미성과와 대선))를 주었다.

## 5. 결 론

한미 SOFA는 한미동맹의 제도적 기반 중 하나인 한미 상호방위조약에 근거하고 있다. 6·25전쟁이라는 비정상적 상황에서 군사안보는 다른 어떤 이익보다 중요했으며 이를 확보할 수 있다면 다른 이익은 희생될 수 있었다. 따라서 주한미군은 한국의 군사안보를 위한 가장 중요한 행위자였으며 한국의 군사안보적 의존은 한미관계 전반을 좌우하는 요인이었다. 이러한 한미동맹의 비대칭성은 '동맹의 거울'이라고 할 수 있는 주한미군의 주둔군 지위협정 즉 SOFA를 보면 알 수 있다. 예를 들어 이승만 정부 시기 한미동맹의 비대칭성은 미군의 특권적 지위를 상징하는 '대전협정'으로 대표할 수 있다.

그런 의미에서 1966년 체결된 SOFA는 1960년대 중반 한미동맹의 변화된 모습을 비추는 거울이었다. 특히 이 시기 한미동맹을 SOFA 내용으로만 평가한다면, 비판이 앞설 수밖에 없다. 1991년, 2001년 두 차례 개정에도 불

구하고 SOFA 내용의 불평등은 계속 비판의 표적이 되었는데 그 기원으로 1966년 SOFA가 제기되는 것도 이와 무관하지 않다. 하지만, SOFA 내용으로만 당시 협상을 평가하는 것은 불완전하다. 한·미 SOFA는 내용에 대한 평가와 함께 SOFA 협상에서 추구했던 전략이 무엇이고 그로 인한 성과가 무엇인지로 평가되어야 한다. 이 글은 이러한 문제의식에서 먼저 1966년 SOFA의 문제점을 살펴보고, 협상과정에서 박정희 정부가 추구했던 이익과 달성했던 이익을 역사적 맥락에서 추적했다. 그 결과 1966년 SOFA 협상과정은 1960년대 중반 한미동맹이 냉전이라는 국제체제의 구조에도 불구하고 미국의 일방적인 이익으로만 설명할 수 없는 관계임을 보여주었다.<sup>58)</sup>

결론적으로 박정희 정부는 한일관계정상화와 베트남 파병을 통해 대미관계의 구조적 제약을 완화시킬 수 있었고, 같은 시기 진행된 SOFA 협상을 군사안보, 경제개발, 정권안보 목적에 따라 선택적으로 활용하는 전략을<sup>59)</sup> 통해 의도했던 성과를 달성했다. 국가 간의 군사, 경제 관계를 뒷받침하는 조약, 협정 등 여러 가지 제도들은 형식적으로는 주권국가 간의 평등성을 존중하지만, 현실적으로는 양국의 서로 다른 위상을 반영하는 것이 일반적이다. 그래서 국제체제에서 강대국이 약소국과 조약을 체결할 경우 불평등한 내용이 포함될 가능성은 상존한다. 그럼에도 불구하고 조약이 체결되는 것은 양국에게 공통된 이익이 있기 때문이다. 만약 아무런 이익이 존재하

58) 이 시기 미국은 동아시아 전략수행을 위해 한국과 일본을 관계정상화로서 '우호적으로 연결시켜(benevolent ties)' 한국으로 하여금 일본의 경제지원을 받아 경제안정을 이룩함과 동시에 미국이 원조해야 할 부담을 덜게 만들고 한국의 베트남 파병을 통해 제2의 열전으로 변화하고 있는 베트남전과 동아시아의 도미노 현상에 대처하려고 했다. 반면, 한국은 약화된 미국의 입장을 활용하여 한국의 강력한 전투병을 협상카드로 한일관계정상화로 야기될 수 있는 한반도에서의 일본의 입지강화를 방지하고, 미군의 지속적인 주둔을 보장받으며, 한국군을 현대화 시키고, 한일관계정상화로 가능해진 경제지원을 얻는 동시에 베트남에 파병함으로써 얻을 수 있는 경제적, 안보적 이익을 극대화 하려고 했다. 전재성, "한미관계의 역사적 고찰: 1965년 한일관계정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한외교정책", 『한국정치외교사논총』 26집 1호, 2005, p. 84.

59) 이슈별 지원 전략(issue based support strategy).

지 않는다면 조약은 체결될 필요가 없다. 1966년 SOFA도 강대국인 미국과 체결된 조약으로서 내용상 불평등한 부분이 많지만, 한·미 양국의 입장에서 직접적, 간접적으로 공통된 이익이 존재했기 때문에 체결되었다.

끝으로 이 글은 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째, 기존 연구가 국제법적 관심에 편향되어 왔다는 문제에도 불구하고 SOFA 협정과정은 여전히 국제법적 지식을 배제할 수 없다는 점이다. 따라서 연구자의 국제법적 지식의 부족으로 협상과정의 쟁점을 구체적으로 분석하지 못한 점은 한계이다. 둘째, 일반적으로 제3세계 정부는 정권안보에 민감한데, 이 글에서 박정희 정부가 민정이양 이후 정권안보로부터 자유로웠다고 전제하기에는 복잡한 국내정치적 분석이 보완될 필요가 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이 글은 국제법이나 국내정치를 연구 분야로 하지 않기 때문에 지적된 한계는 또 다른 연구를 촉진할 것으로 본다.

(원고투고일 : 2009. 8. 17, 심사수정일 : 2009. 10. 8, 게재확정일 : 2009. 11. 17)

주제어 : 주둔군지위협정(SOFA), 박정희 정부, 한일관계정상화, 베트남 파병, 군사안보, 경제개발, 정권안보, 한국외교정책, 한미 상호방위조약, 주한미군

&lt;ABSTRACT&gt;

The Contracting Negotiation and Outcome of the ROK and  
the US Status of Forces Agreement during 1960's :  
the US Perception about *Park Jung-hee* Administration's Strategy

Um, Jung-sik

This article analyzed why the contracting negotiation of Status of Forces Agreement(SOFA) during 1960's had a conflict and reached an understanding. The *Park* Administration had a weak legitimacy due to getting power by the military coup, so at the beginning of their government, they totally tried to build favorable relationships with the United States(US).

In fact, during the entire *Park* Administration period they had good relationships with the US such as the normalization between the Republic of Korea(ROK) and Japan, the Vietnam Dispatch of Korean Troops, the Deal of SOFA, and so on, even though there were conflicts with the US because of the North Korea's Provocation in 1968 and the Nixon Doctrine in 1969. If so, during favorable relationships between the two governments, why did the SOFA negotiation make a conflict? What was the *Park* administration's strategy to deal with the SOFA negotiation? How did the *Park* administration make a linkage between the normalization between the ROK and Japan, the Vietnam Dispatch of the ROK Troops? What was the effect of SOFA negotiation in this linkage? In these circumstances, how was the SOFA negotiation accomplished?

This article focused on the SOFA negotiation after *Park Jung-hee* had succeeded in the transformation of the civilian government. After that,

although the *Park* Administration had an inner conflict (*Kim Chong-pil* groups vs *Anti-Kim Chong-pil* groups), they had never changed the aims for a military security and an economic development. However, they definitely needed the support of the US to be successful in accomplishing a military security and an economic development. So they strategically approached the US by using the normalization between the ROK and Japan, as well as the Vietnam Dispatch of the ROK Troops. According to this article, after the success of transformation of the civilian government, the *Park* Administration more used the SOFA negotiation for a military security and an economic development than we assumed. In addition, they did not set an offensive position toward the US during the SOFA negotiation for maximizing the effect of the normalization between Korea and Japan, as well as the Vietnam Dispatch of the ROK Troops.

Finally, the political process of the SOFA negotiation gave the *Park* Administration direct accomplishments (good results through visiting the US and the deal success) and indirect accomplishments (maximizing the effect of the normalization between the ROK and Japan, the Vietnam dispatch of the ROK troops). In the same manner, it gave the US direct accomplishments (substantial authority over the SOFA) and indirect accomplishments (support for the *Park* presidential election). In sum, the SOFA negotiation and its deal was a win-win strategy for the *Park* Administration and the US.

Key Words : Status of Forces Agreement(SOFA), *Park Jung-hee* Administration, Normalization with the ROK and Japan, Vietnam Dispatch of the ROK Troops, Military Security, Economic Development, Regime Security, The ROK Foreign Policy, The ROK-US Mutual Defense Treaty, The US Forces in Korea