

박정희와 1970년대의 한미동맹*

車 相 哲**

1. 머 리 말
2. 닉슨 독트린과 주한미군의 감축
3. 박정희의 자주국방론과 핵무기 개발
4. 카터의 인권외교와 주한미군의 철수
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

제2차 세계대전이 종식된 1945년부터 소련이 해체되는 1991년까지 약 반 세기에 걸친 냉전의 시기 동안 미국의 국가안보정책의 근간은 공산주의 세 력의 확산을 적극적으로 '봉쇄'(containment)하는 것이었다.¹⁾ 한국전쟁

* 이 논문은 2008년도 충남대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 충남대학교 사학과 교수

1) Mark A. Stoler, "War and Diplomacy: Or Clausewitz for Diplomatic Historians," *Diplomatic History* 29 (January 2005), p. 23. 봉쇄정책을 수행하기 위한 미국의 다양한 전략들에 관해서는, John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982)와 Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan* (New York: Oxford University Press, 1988) 그리고 Ernest R. May, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC-68* (Boston: St. Martin's Press, 1993) 참조.

이후 1950년대에 미국과 소련을 정점으로 하는 동서 양대 진영의 이념대결이 심화되었고, 1960년대에는 냉전의 '세계화'와 '군사화'(militarization)가 더욱 가속화되었다.²⁾ 1960년대 미국의 냉전정책에서 가장 중요한 전략적 의미와 상징성을 지녔던 베트남은 참여한 이념대결의 '시험장'으로 간주되었기 때문에,³⁾ 베트남전쟁의 '미국화'(Americanization)도 빠른 속도로 진행되어 갔다.⁴⁾

미국의 1970년대는 오랜 세월의 정치적 시련을 극복하고, 재기에 성공한 닉슨(Richard M. Nixon)의 대통령 취임(1969)으로 시작되어, 미국 역사상 선거에 의하지 않고 대통령이 된 유일한 인물인 포드(Gerald R. Ford)와 인권외교를 표방한 카터(Jimmy[James Earl] Carter) 대통령을 거쳐, '위대한 미국의 재건'이라는 기치를 내걸고 소련을 '악의 제국'(evil empire)이라고 규정한 레이건(Ronald W. Reagan)의 대통령 당선(1980)과 함께 마감되었다.

한국의 1970년대는 '닉슨 독트린'(Nixon Doctrine)이 선포된 직후 국민투표에 의해 확정된 '삼선개헌'(1969)으로 시작되어, 국가비상사태 선포와

2) Walter F. LaFeber, "NATO and the Korean War: A Context," *Diplomatic History* 13 (Fall 1989), p. 461; Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford and Kenneth J. Hagan, *American Foreign Relations Since 1895*, 4th ed. (Lexington, MA: D.C. Heath, 1995), p. 327. 냉전사에서 '중요한 전환점'이 되었던 한국전쟁의 세계사적인 의미에 관한 심층적인 연구로서, William Whitney Stueck, ed., *Korean War in World History* (Lexington: The University of Kentucky Press, 2004) 참조.

3) Jeremi Suri, *Power and Protest: Global Revolution and the Rise of Detente* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 137.

4) H. W. Brands, *The Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 241-244. 베트남전쟁의 기원과 전개 그리고 종식에 관한 최근의 연구 성과로서, Mark A. Lawrence, *The Vietnam War: A Concise International History* (New York: Oxford University Press, 2008); Robert McMahon, ed., *Major Problems in the History of the Vietnam War* (Lexington, MA: D.C. Heath, 2007); George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, ed. (New York: McGraw-Hill, 2001); Michael H. Hunt, *Lyndon Johnson's War: America's Cold War in Vietnam, 1945-1968* (New York: Hill and Wang, 1996); Jeffrey P. Kimball, *Nixon's Vietnam War* (Lawrence: University of Kansas Press, 1998); Lloyd C. Gardner and Ted Gittinger, eds., *The Search for Peace in Vietnam, 1964-1968* (College Station: Texas A & M University Press, 2004) 참조.

유신체제의 출범을 거쳐, 유신체제의 종식을 초래한 박정희(朴正熙) 대통령의 암살(1979)과 함께 마감되었다.

1960년대 박정희의 대미(對美)외교는 한미동맹체제의 정착과 강화라는 정책목표 아래 한국군의 베트남 파병문제를 중심으로 전개되었다. 일본이 6·25전쟁을 자국의 경제적 도약과 번영을 위한 발판으로 삼았다고 인식한 박정희는 베트남전쟁을 '조국 근대화'를 통한 산업화의 달성과 한국군의 현대화, 그리고 주한미군의 철수저지를 위한 절호의 기회로 간주했다. 한미 양국은 공산주의 세력의 팽창 야욕에 대한 위협인식을 철저히 공유했기 때문에 1960년대의 한미동맹은 동맹의 '재확인' 과정을 거친 후, 동맹의 강화를 통한 '밀월'의 시기를 유지했다.⁵⁾

냉전의 역사에서 1970년대는 데탕트(detente)의 시기였다. '새로운 종류의 봉쇄'(a new kind of containment)라고 평가되기도 하는 데탕트는 초강대국인 미국과 소련 사이의 이념적 대결을 완화하고, 안정을 유지시키는데 기여했다.⁶⁾ 1970년대의 데탕트는 또한 소련 공산주의의 팽창이 중단되고, 소련 진영의 붕괴가 시작되었다는 점에서 세계사적으로 매우 중요한 의미를 지닌다.⁷⁾ 1969년 1월 닉슨 대통령과 키신저(Henry A. Kissinger) 국가안보담당 보좌관은 새로운 미국외교정책을 위한 '거대한' 구상과 전략을 수립하고, 집행한다는 확고부동한 목표를 갖고 그들의 임기를 시작했다. 거대한 구상과 전략의 핵심 내용은 한국전쟁 이후 적대관계를 유지했던 중화인민공화국과 화해를 통해, 궁극적인 국교정상화를 달성하는 동시에 소련과의 긴장도 완화하는 것이었다.⁸⁾

닉슨-키신저 외교의 근간은 '데탕트'로서, 그것은 소련 및 중국과의 제한적인 협력을 통해 국제적인 긴장을 줄이면서, 세계무대에서의 미국의 주도권을 확보하기 위한 수단이자, 과정이었다. 닉슨은 취임하자마자 소련이 군

5) 차상철, 「케네디·존슨과 박정희 그리고 1960년대의 한미동맹」 『軍史』 제58호 (2006), pp. 1-30.

6) Fraser J. Harbutt, *The Cold War Era* (Oxford: Blackwell Publishers, 2002), p. 236.

7) Vladislav Zubok, "The Soviet Union and Detente of the 1970s," *Cold War History*, 8 (November 2008), p. 427.

8) Dan Caldwell, "The Limitations of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy," *Diplomatic History* 33 (September 2009), p. 650.

사력에서 미국과 대등한 수준임을 분명히 인정하고, 자신이 새로운 '협상의 시대'를 열 수 있기를 희망했다. 그리하여 그는 미국을 궁지로 몰아넣은 베트남 전쟁을 조기에 종식시키기 위해 소련과 중국의 도움이 현실적으로 필요하다라는 사실을 직시하고 있었다. 닉슨과 키신저는 지금까지의 '대결'(confrontation)을 통한 봉쇄로부터 '협상'(negotiation)을 통한 봉쇄라는 새로운 전략을 선택했다.⁹⁾ 데탕트에 입각한 미국의 새로운 냉전정책 내지 전략은 1970년대 한미동맹뿐만 아니라 '동맹국' 미국에 대한 박정희의 인식과 정책에도 심각한 영향을 미쳤다.

이 논문의 중요한 목적은 닉슨 독트린과 주한미군의 감축에 대한 박정희의 전략적 대응방안으로 선택된 '자주국방론'과 핵무기 개발로 인한 한미동맹의 긴장과 갈등, 그리고 카터 행정부의 인권외교와 주한미군 철수정책으로 인한 동맹의 균열이 한미동맹과 박정희 정부의 안보정책에 끼친 영향을 분석·평가함으로써, 1970년대 한미동맹의 역사적 성격을 규명하는 것이다.

2. 닉슨 독트린과 주한미군의 감축

1968년은 세계사적인 측면에서뿐만 아니라 미국과 한국, 그리고 한미동맹과 베트남전쟁에도 중요한 역사적 의미를 지니는 특별한 해이다. 국가권력과 권위에 대한 대규모의 사회적인 저항과 도전으로 인한 '혼란'과 '혁명들'이 유럽과 아시아 그리고 아메리카 대륙에서 동시다발적으로 전개되었다. 이러한 현상이 등장하게 된 배경에는 베트남전쟁의 '잔혹함'이 크게 작용하고 있었다.¹⁰⁾ 미국인들에게 '유례없는 비극'의 해였던 1968년은, 존슨

9) Paterson, *American Foreign Relations Since 1895*, 434; Keith L. Nelson, "Detente over Thirty Years," in Robert D. Schulzinger, ed., *A Companion to American Foreign Relations*(Oxford: Blackwell Publishing, 2003), p. 422.

10) Suri, *Power and Protest*, chap. 5 'Global Disruption of 1968', 164-212와 John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*(2005), 정철·강규형 옮김, 『냉전의 역사: 거래, 스파이, 거짓말, 그리고 진실』(서울: 예코 리브르, 2010), pp. 201-207 참조.

(Lyndon B. Johnson) 대통령에게도 '위기와 비극과 좌절'로 점철된 고통의 한 해였다. 푸에블로(Pueblo) 호 나포 사건을 시작으로, 베트남(Vietcong)의 구정공세(Tet Offensive), 존슨의 대통령 출마포기 선언, 국제수지의 위기, 소련의 체코 침공, 킹(Martin Luther King, Jr) 목사와 로버트 케네디(Robert F. Kennedy) 상원의원의 암살 등이 연달아 발생했다.¹¹⁾ 1968년은 또한 박정희 대통령에게도 '한국방위의 한국화'를 위한 자주국방체제의 조속한 확립이 시급하고, 절실함을 인식하게 만든 해였다. 이로 인해 한미동맹에도 긴장과 갈등이 조성되기 시작했다.

1968년 1월 냉전의 전초기지인 한반도에서 2개의 사건이 거의 동시에 발생했다. 1월 21일 북한이 무장 특수부대를 서울에 침투시켜 박정희 대통령 암살을 시도했다. 이틀 후인 23일, 북한은 원산(元山) 앞바다에서 정보수집 활동을 하고 있었던 미 해군 푸에블로 호를 나포했다. 북한의 도발에 대한 대응 방안을 둘러싸고 한미 양국은 심각한 이견대립을 보였고, 그로 인해 한미동맹은 '밀월'의 관계에서 '긴장'의 관계로 돌입하게 되었다.¹²⁾

박정희는 북한의 도전에 즉각적인 군사적 보복을 주장했지만, 베트남전쟁의 장기화로 국내외적으로 궁지에 몰리고 있었던 존슨 행정부는 한반도에 '제2전선'이 형성되는 것을 결코 원하지 않았다. '1·21사태'와 '푸에블로 호 나포'를 반드시 연계해야 한다고 주장한 한국정부와는 사전 협의도 없이, 존슨은 비밀리에 북한과의 직접협상을 통한 외교적 방법으로 '푸에블로 호' 사건을 해결하기로 결정했다. 박정희는 커다란 충격을 받았고, 2월 1일 한국 정부는 미국의 결정을 공개적으로 비판하고 나섰다.¹³⁾ 존슨은 박정희

11) George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776* (New York: Oxford University Press, 2008), 751-752; Nancy Bernkopf Tucker, "Threats, Opportunities, and Frustrations in East Asia," in Warren I. Cohen and Nancy B. Tucker, eds., *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963-1968* (New York: Cambridge University Press, 1994), pp. 132-133.

12) 류길재, 「1960년대 말 북한의 도발과 한미관계의 균열」, 『박정희시대 한미관계』(서울: 한국학중앙연구원 편, 2009), pp. 185-242 참조.

13) Chae-jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy Toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship* (New York: Praeger Publishers, 1982), 44; 중앙일보 현대사연구팀, 『발굴 자료로 쓴 한국현대사』(서울: 중앙일보사, 1996), pp. 407-408.

에게 한국군의 조속한 장비현대화를 위해 최선을 다하겠다는 전문을 포터(William J. Porter) 주한 미국대사를 통해 전달했다.¹⁴⁾ 며칠 후 박정희는 존슨에게 보낸 편지에서, “공산주의자들은 그들의 어떠한 침략행위도 반드시 그에 따른 응징을 피할 수 없다는 사실을 알게 만들어야 한다”고 역설했다.¹⁵⁾

미국에 대한 박정희의 신뢰를 회복하고, 그의 불만을 달래기 위하여, 존슨은 2월 12일 국방차관을 역임했던 밴스(Cyrus R. Vance)를 특사자격으로 서울로 급파했다. 박정희는 한국군의 조속한 현대화를 위해 약 15억 달러에 달하는 군사원조를 요구했고, 밴스는 한국에 대한 미국의 확고한 안보 공약을 재천명하고, 1억 달러의 추가 군사원조를 제시했다. 1950년대 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 행정부 당시에도 그러했듯이, 존슨 행정부도 남북한의 첨예한 군사적 대치가 계속되고 있는 상황 속에서, 한국군의 공격력이 어느 정도가 적정 수준인지를 판단하는 것이 여전히 어려운 문제였다. 미국은 이승만 대통령과 마찬가지로, 박정희도 매우 '위험한 인물'이라고 간주하고 있었다.¹⁶⁾ 박정희는 밴스 특사에게 한미상호방위조약의 수정 필요성을 제기했고, 나아가 한국이 외부의 무력공격을 받을 경우, 미국의 '자동적인 보복대응'(automatic retaliatory response)을 약속하는 비밀의사록의 작성을 제의했다. 물론 밴스는 박정희의 제안을 단호히 거절했다.¹⁷⁾ 2월 15일에 발표된 공동성명에서, 한미 양국은 한국의 안전이 위협 받게 될 경우에는 '언제나, 즉각적인' 협의를 하며, 양국의 공동 관심사를

14) Teletgam from the Department of State to the Embassy in Korea, 4 February 1968, Department of State, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1: Korea* (Washington: Government Printing Office, 2000), p. 322.

15) Letter from President Park to President Johnson, 5 February 1968, *FRUS, 1964-1968 Vol. XXIX Part 1: Korea*, p. 330.

16) Telegram from Embassy in Korea to Department of State, 12, 14 February, 1968, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1: Korea*, pp. 369-371; Notes of the President's Meeting with Cyrus R. Vance, 15 February 1968, *ibid.*, pp. 376-383.

17) Memorandum from Cyrus R. Vance to President Johnson, 20 February 1968, *ibid.*, p. 389.

논의하기 위하여, 한미국방장관 회담을 매년 개최하기로 합의했다.¹⁸⁾ 4월 중순 하와이(Hawaii)에서 개최된 한미정상회담에서, 박정희는 북베트남과 협상을 통해 베트남전쟁을 종식하겠다는 미국의 방침을 강하게 반대했고, 존슨은 한국군의 현대화를 위한 미국의 기존 약속만을 되풀이했다.¹⁹⁾ 동맹 유지의 전제조건인 상호신뢰가 온전히 회복되지 못했기 때문에 한미동맹의 긴장도 계속되었다.

대한민국의 생존과 안보를 영원히, 그리고 전적으로 미국에게만 의존할 수 없다고 판단한 박정희는 독자적인 자주국방체제의 조속한 확립을 적극적으로 모색하기 시작했다. “전쟁을 방지하는 최선의 길은 전쟁에서의 승리를 보장하는 의연한 결의와 능력을 비축”하는 것이라고 믿었던²⁰⁾ 박정희는 1·21사태와 푸에블로 호 나포 직후인 2월 26일 서울대학교 졸업식에서 다음과 같이 역설했다: “우리가 살기 위해서는 이 나라는 우리의 힘으로 지켜야 합니다. 우리의 힘이 부족할 때는 남의 도움을 받는 것이 당연합니다. 그러나 남이 돕는 것은 어디까지나 도움이라고 생각해야지 남이 우리를 대신해서 지켜주기를 기대해서는 안 됩니다. 나는 이것을 국방의 주체성이라고 말합니다. 민족의 운명을 스스로 개척해 나가는 주체적 역량을 배양해야 하겠습니다.”²¹⁾ 11월 초 60여 명의 북한 무장 공비가 울진·삼척 지역에 또다시 침투한 사건은 박정희의 자주국방 의지를 더욱 강화시켰다. 그 무렵 미국에서는 투철한 반공투사이고, 이승만 대통령의 능력을 높이 평가하고, 존경해온 공화당 후보 닉슨²²⁾이 민주당 후보 험프리(Hubert H.

18) 동아일보사, 안보통일문제 조사연구회, 『안보통일문제 기본자료집』(서울: 동아일보사, 1971), 163-165.

19) Summary of Conversation between President Johnson and President Park, 17 April 1968, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1: Korea*, pp. 419-421.

20) 박정희, 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리』(서울: 동서문화사, 2005), p. 407.

21) 조갑제, 『박정희의 결정적 순간들: 62년 생애의 62개 장면』(서울: 기파랑, 2009), p. 459에서 재인용. 박정희는 육군사관학교 졸업식(2월 27일)에서도, “모든 국민이 스스로와 자손의 안전을 위해 자기 나라를 지키는 책임을 가지고 있다”고 강조했다(정수용, 「한국군의 베트남 파병이 한국의 국방력 증강에 미친 영향」, 국방부 군사편찬연구소 편, 『베트남전쟁 연구총서 2』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), p. 59에서 재인용).

22) 한국전쟁의 휴전이 성립된 직후인 1953년 11월 중순, 닉슨 부통령은 서울을 방문하여 이

Humphrey)를 간신히 누르고 대통령에 당선되었다.

1969년 1월 대통령에 취임한 닉슨이 가장 시급히 해결해야 할 국가적 당면과제는 베트남전쟁이었다. 닉슨 행정부는 베트남전쟁으로 인하여 국내외적으로 엄청난 도전을 받고 있었다. 닉슨은 국제무대에서의 미국의 위신과 신뢰도를 크게 손상시키지 않으면서, 전쟁을 가능한 빨리, 명예롭게 종식 시키기로 다짐했다: “나는 존슨처럼 되지는 않을 것이다. 나는 [베트남] 전쟁을 끝낼 것이다. 그것도 빨리.”²³⁾ 1960년대 닉슨과 키신저는 모두 미국의 ‘봉쇄전략’에 입각한 베트남전쟁 개입과 확전을 적극적으로 지지·옹호해 온 인물이었다. 그러나 1960년대 말, 그들은 군사적 방법이 아닌 ‘협상’을 통한 전쟁의 종식 방안에 동의했다.²⁴⁾

1969년 7월 25일 닉슨은 태평양의 미 해군기지 괌(Guam)에서 수행기자들에게, “우리는 아시아 국가들이 우리에게 너무나 의존하여 우리가 지금 베트남에서 겪고 있는 그러한 전쟁에 우리가 [또다시] 휘말리게 되는 그러한 정책은 반드시 피해야만 한다”고 말했다. 또한 닉슨은 아시아 국가들은 핵공격을 당한 경우를 제외하고는, 내부와 외부의 위협으로부터 스스로를

승만과 회담을 가졌다. 공산주의자들을 효과적으로 상대하고, 제압할 수 있는 전략을 제시한 이승만의 ‘강의’는 40세의 야심에 찬 젊은 정치가 닉슨에게 일생동안 잊지 못할 강한 인상을 남겼다[차상철, “외교가로서의 이승만 대통령,” 유영익 편, 『이승만 대통령 재평가』(서울: 연세대학교 출판부, 2006), pp. 175-176]. 후일 닉슨은 자신의 회고록에서, 이승만을 다음과 같이 평가했다. “나는 이승만의 용기와 뛰어난 지성에 감명을 받고 한 국을 떠났다. 나도 역시 공산주의자들을 상대할 때, 예측할 수 없게 하는 것(being unpredictable)의 중요성을 강조한 이승만의 통찰력에 대해 많은 생각을 했다. 그 후에도 내가 여행을 하면 할수록... 그 노인의 현명함을 더욱 더 높게 평가하게 되었다 [Richard M. Nixon, *NR: The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Simon and Schuster, 1979), p. 128].

23) Thomas G. Paterson, ed., *Major Problems in American Foreign Policy: Documents and Essays, Vol. II: Since 1900* (Boston: MA, D. C. Heath, 1984), pp. 640-641; Caldwell, “The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy,” pp. 633-634. 인용문은, Herring, *America’s Longest War*, pp. 218-219에서 재인용.

24) Kimball, *Nixon’s War*, 103-123; Jeremi Suri, *Henry Kissinger and American Century* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), pp. 211-213.

방어해야 하는 일차적인 책임을 져야 한다고 선언했다.²⁵⁾ 나중에 ‘닉슨 독트린’(Nixon Doctrine)이라고 다시 명명된, ‘팜 독트린’이 선포되는 순간이었다.²⁶⁾ 키신저 안보보좌관도 “미국이 전 세계 자유 국가들의 안보를 책임져야 할 능력과 이유도 없다”고 주장함으로써, 미국은 자신의 국가이익을 최우선적으로 고려할 것임을 분명히 했다: “우리의 국가이익(interests)이 우리의 대외 공약(commitments)을 결정해야 한다.”²⁷⁾

닉슨 독트린에 따라 베트남에 주둔하고 있는 미군의 추가 철수가 곧장 시작되었고, 이는 베트남전쟁의 ‘베트남화’(Vietnamization) 혹은 ‘비미국화’(de-Americanization)를 의미했다.²⁸⁾ ‘아시아 방위의 아시아화’를 주문한 닉슨 독트린은 한국에도 즉각적인 영향을 미쳤다. 박정희는 ‘닉슨 독트린’을

25) *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard M. Nixon, 1969* (Washington: Government Printing Office, 1970), p. 548. ‘닉슨 독트린’이 미국의 대외정책에 미친 포괄적인 영향에 관한 심층적인 연구로서는, Robert S. Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*(Cambridge: Cambridge University Press, 1984) 참조.

26) 닉슨은 언론이 붙여준 ‘팜 독트린’이 마음에 들지 않아서, 키신저에게 다른 적절한 용어를 물색하라고 지시했고, 닉슨의 구미에 맞는 ‘닉슨 독트린’이란 용어로 결정되었다 (Kimball, *Nixon's War*, p. 154).

27) Gaddis, *Strategies of Containment*, 298에서 재인용. 안보담당 특별보좌관과 국무장관을 역임(1969년 1월-1977년 1월)함으로써, 미국 외교정책의 수립과 결정에 핵심적인 역할을 담당했던 키신저에 대한 가장 최근의 심층적인 연구로서 학계의 주목을 받고 있는 저서들과 그에 대한 학문적 평가로서는, Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*(New York: Harper Collins, 2007); Suri, *Henry Kissinger and the American Century*(Tom Blanton, “Kissinger, Dallek, and Suri in the Gangster Den,” *Diplomatic History* 33 (September 2009), pp. 769-774; Edwin A. Martini, “Being Henry Kissinger,” *Reviews in American History* 36 (2008), pp. 278-285; Petra Goedde, “Thick Description’: An Assessment of FDR, LBJ, and Henry Kissinger,” *Diplomatic History* 32 (November 2008), pp. 767-778 참조.

28) 7월 30일 닉슨은 사이공(Saigon)을 방문하고, 티우(Nguyen Van Thieu) 대통령에게 미군의 추가철수를 통보했다(Kimball, *Nixon's Vietnam War*, 155). 베트남전쟁의 ‘베트남화’에 관해서는, 1969년 11월 3일 닉슨의 연설(Russell D. Buhite, ed., *Major Crises in Contemporary American Foreign Policy: A Documentary History*, Westport, CT: Greenwood Press, 1997), pp. 310-312; Kimball, *Nixon's Vietnam War*, pp. 98-99, 137-139; William R. Keylor, *The Twentieth-Century World: A International History* (New York: Oxford University Press, 1984), pp. 395-396; James Kurth, “Boss of Bosses,” in Melvyn P. Leffler and Jeffrey W. Legro, eds., *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 129 참조.

미국의 '신 고립주의적 분위기'가 반영된 것이라고 판단했다.²⁹⁾ 박정희의 우려가 현실로 나타났고, '한국 방위의 한국화'를 담보할 수 있는 자주국방 체제의 조속한 확립은 '조국 근대화'와 함께 국가정책의 최우선과제로 등장했다. 주한미군의 철수가 가시화되고 있었던 1969년 8월 하순, 한미 두 정상은 샌프란시스코(San Francisco)에서 회동했다. 박정희와 닉슨은 공동성명에서, 한국에 대한 무력공격에는 한미상호방위조약에 의거하여 단호하게 대응할 것을 천명했고,³⁰⁾ 박 대통령은 귀국길에 수행 기자들에게, 미국의 한국정책에는 변화가 없을 것임을 닉슨이 약속했다고 말했다.³¹⁾ 그러나 박정희가 닉슨의 말을 액면 그대로 믿었을 가능성은 거의 없다.

그해 12월 말 미국은 김동조(金東祚) 주미 한국대사에게 주한미군의 단계적 철수계획을 통보했다. 1970년 3월 20일 닉슨은 주한미군 1개 사단을 철수하는 내용이 담긴 국가안보결정 비망록 48호(National Security Decision Memorandum 48)에 서명했다. 3월 23일 국무부는 포터 주한미국 대사에게 박정희와 '철군의 시기와 조건'에 관해 논의할 것을 지시했고, 3월 27일 한국정부에 철군계획을 공식적으로 통보했다. 4월 20일 닉슨에게 보낸 편지에서, 박정희는 북한과 중공의 동맹관계가 강화되고 있는 시기에, 주한미군을 감축한다는 것은 북한으로 하여금 '전면전쟁'을 일으킬 위험성을 증대시킬 수 있다고 지적하면서, 미국의 철군결정을 강력하게 반대한다는 자신의 의견을 피력했다.³²⁾ 물론 미국은 박정희의 요구를 수용하지 않았다. 1970년 7월 6일 닉슨 행정부는 포터 대사를 통해, 주한미군 1개 보병사

29) 박정희는 '닉슨 독트린'이 "아시아 지역에서의 과도한 개입과 책무를 모면하려는 노력"이라고 이해하면서도, 동시에 "미국 내의 제반 사정으로 보아 아시아에서의 일본의 역할을 중요시하여, 세계 제3의 공업국가로 등장한 일본의 정치적, 경제적, 군사적 잠재력에 대한 재평가를 전제할 것"으로 간주했다(박정희, 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리』, pp. 177-179).

30) 동아일보사, 『안보통일문제 기본자료집』, pp. 168-170.

31) 우승지, 「남북대화와 한미동맹관계의 이해, 1969-1973」 『한국정치외교사논총』 제26집 1호(2005), p. 98.

32) Department of State Telegram, 23 March 1970, Def 6 US, DOS Central Files, Korea: 1970-1973, RG 59, NARA와 Letter from President Park to President Nixon, 20 April 1970, Def 6 US, RG 59, NARA, 한국역사정치연구회 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교: 1945-1979』 (서울: 성신여자대학교 출판부, 2005), pp. 414-419.

단 2만 명을 철수한다는 미국의 결정을 일방적으로 한국정부에 통고했다. 박정희는 충분한 사전협의 없이 결정된 미군 감축에 강한 불만을 표출했다. 대한민국 국회도 주한미군의 감축 계획을 철회하라는 결의안을 채택하기도 했다. 그러나 닉슨 행정부의 철군 결정은 이미 실행에 옮겨지고 있었다.

한미 양국의 갈등과 이견(異見)을 해소하기 위하여 8월 하순 애그뉴(Spiro T. Agnew) 부통령이 방한했다. 애그뉴가 한국을 방문하기 전 국무부로부터 전달받은 핵심적인 지침 중의 하나는, 만약 박정희가 한미상호방위조약을, 한국에 대한 외부의 공격이 발생했을 때 미국의 '자동개입'(automatic response)을 보장하는 내용으로 개정할 것을 제의하면, 단호하게 거절해야 한다는 것이었다.³³⁾ 장시간에 걸친 애그뉴와의 회담에서, 박 대통령은 미군 1개 보병사단의 철수는 북한의 오관을 초래할 가능성이 높기 때문에 재고되어야 한다고 주장했다. 이에 대해 애그뉴는 미군 감축 문제는 '닉슨 독트린'에 의거하여 한국뿐만 아니라 아시아 주둔 미군 전체에 적용된다는 사실을 강조했다. 한국의 협조를 전제로, 애그뉴는 한국군의 현대화를 위하여 향후 5년간 미국은 15억 달러의 군사원조와 F-4 팬텀 1개 전술 비행단을 한국에 배치하겠다고 약속했다. 애그뉴의 약속은 1971년 2월 6일 서울과 워싱턴에서 동시에 발표되었던, 한국군의 현대화와 주한미군의 감축에 관한 한미 양국의 공동성명서에서 확인되었다. 또한 공동성명은 한국에 대한 군사적 위협을 분석·평가하기 위하여 양국의 외교·국방관계 고위관료들이 참석하는 '연례안보 협의회의'를 개최한다고 덧붙였다.³⁴⁾ 한미 양국은 주한미군 제7사단의 철수와 제2사단의 후방배치에 합의했다.³⁵⁾ 1971년 6월 30일까지, 미국은 주한미군 6만 2천 명 중에서 2만 명의 병력을 철수

33) Vice President's Briefing Book, August 1970, Republic of Korea, Box 406, NSC Files, Nixon Presidential Materials, NARA, 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교』, pp. 421-422.

34) 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(서울: 한울 아카데미, 2003), pp. 88-89; 동아일보사, 『통일안보문제 기본자료집』, p. 172; 전인권, 『박정희 평전: 박정희의 정치사상과 행동에 관한 전기적 연구』(서울: 이학사, 2006), pp. 249-250.

35) 1971년 3월 이후 주한미군은 판문점을 제외하고 비무장지대에서 철수하고, 한국군이 155마일의 휴전선 전역의 방위를 전담했다.

시켰다. 이로써, 주한미군 철수문제를 둘러싼 한미 양국의 갈등은 일단 봉합되었다. 그러나 주한미군 감축 이후 한국군의 현대화가 제대로 이행되지 못하자, 박정희의 안보 불안감은 높아졌고, 당연히 '한국방위의 한국화'를 실현하기 위한 그의 '자주국방' 의지도 굳어만 갔다.

3. 박정희의 자주국방론과 핵무기 개발

닉슨 독트린을 “한국 스스로가 져야 할 방위책임의 한계를 규정한 것”이라고 인식한 박정희는³⁶⁾ 1970년 연두 기자회견에서, 북한의 단독 무력공격이 발생할 경우, 한국군이 미국의 군사적 지원 없이도 독자적으로 분쇄할 수 있을 정도의 군사력을 조속히 확보해야 한다고 강조했다. 박정희는 북한이 남침할 경우, 미국은 한국의 방위를 포기할지도 모른다고 생각했을 수도 있다.³⁷⁾ 어쨌든, 자주국방체제의 확립을 위한 박정희의 행보도 빨라졌다. 박정희는 한국군의 현대화를 위한 핵심적 역할을 담당할 연구기관인 ‘국방과학연구소’(Agency for Defense Development)의 설립을 추진했다. 자주국방을 달성하기 위한 필수조건은 무기의 자체생산 능력을 확보하는 것이라고 박 대통령은 믿고 있었다. 그에게 있어, 자주국방의 궁극적인 목표는 미사일과 핵무기 같은 전략무기의 개발이었다. “많은 병력보다는 압록강까지는 못가도 평양까지 도달할 수 있는 미사일을 개발하자”는 목표 아래, 1971년 말부터 미사일과 핵무기 개발을 위한 연구가 시작되었다.³⁸⁾ 전략무기 개발에 대한 박정희의 강한 의지는 국가안보를 한미동맹에 기초한

36) 박정희, 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리』, p. 178.

37) Kim Hyung-A, *Korea's Development Under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-1979* 김형아 지음, 신명주 옮김, 『박정희의 양날의 선택: 유신과 중화학공업』, p. 190.

38) 김정림, 『아, 박정희』(서울: 중앙 M&B, 1997), 286-290, 297-298; 한용섭, 「한국의 자주국방과 한미동맹: 역사적 고찰과 양립가능성에 관한 연구」, 『軍事史 研究叢書』 제4집 국방부 군사편찬연구소 편, 2004, pp. 16-17.

대북억지력에만 맡길 수 없게 되었다는 상황판단의 소산이었다. 이와 같은 박정희의 신념은 한국전쟁 이후 적대관계를 유지해 온 중국과의 화해를 통한 긴장완화를 추구하는 미국의 정책과 충돌할 수밖에 없었다. 동맹의 약화는 자주에 대한 유혹을 초래했다. 한미동맹의 갈등과 균열이 또다시 예고되고 있었다.

1971년 7월 15일 닉슨은 키신저가 7월 9일 중국을 극비 방문했고, 자신도 1972년 2월에 중국을 방문할 계획이라고 말했다. 전 세계는 닉슨에 발표에 놀랐고, 박정희의 안보불안감도 한층 고조되었다. 1971년 9월 중순 닉슨에게 보낸 편지에서, 박 대통령은 중국이 한국문제를 제기할 경우에 대비해서, 닉슨이 중국을 방문하기 전에 한미 양국정부 간의 긴밀한 논의할 필요하다고 지적하면서, 주한미군은 “한반도에서 전쟁 재발에 대한 가장 효과적인 억지력”이기 때문에 “한국으로부터의 이른바 외군(주한미군)철수를 주장하는 중공의 요구는 결코 수락되어서는 안될 것”이라고 역설했다.³⁹⁾ 박정희는 중국과의 관계 개선을 위한 미국의 접근을 우회적으로 비판했다. 11월 하순 박 대통령에게 보낸 답장에서, 닉슨은 “베이징에서 갖게 될 대화에서 근본적으로 제3국에 관한 문제는 다루지 않을 것”이라고 전제하면서, 미국은 한국을 포함한 아시아 국가들과 체결한 모든 조약의 약속을 준수할 것이며, 주한미군을 추가로 철수할 계획이 없다는 점을 분명히 했다.⁴⁰⁾ 닉슨의 말은 박정희의 심각한 안보 불안감을 결코 해소시킬 수 없었다. 닉슨과 키신저의 데탕트 정책으로 인한 미국과 중국 간의 화해 분위기 조성은 오히려 박정희의 안보위기를 더욱 고조시키고 있었다. 주한미군의 감축과 미·중의 관계개선 그리고 정권에 대한 강력한 사회적 도전으로 인한 심각한 안보불안과 정권불안은 박정희로 하여금 1971년 12월 6일 국가비상사태

39) Pol Kor S-US, DOS Central Files, Korea: 1970-1973, NARA, ‘닉슨에게 보내는 박정희의 편지’(1971. 9. 16), 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교』, pp. 427-429. 그리고 신옥희, 「기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치」 『한국정치외교사논총』 제26집, 2005, p. 272.

40) Pol Kor S-US, Records of DOS relating to the internal affairs of Korea, 1970-1973, NARA, 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교』, pp. 430-431.

를 선포하게 만든 주요 요인이 되었다.⁴¹⁾

닉슨의 역사적인 중국방문의 결산인 '상하이공동성명'⁴²⁾(1972. 2. 27)에서 짐작할 수 있는 미국의 타이완 '포기', 같은 해 12월 말까지 베트남에 주둔하고 있는 미군의 철수 완료, 그리고 1973년 1월 파리평화협정의 체결로 인한 베트남전쟁의 종식과 베트남의 궁극적 공산화가 불가피할 것이라는 박정희의 판단은 한국의 자주국방체제의 조속한 확립과 핵무기 개발의 필요성을 더욱 절실하게 만들었다. 박 대통령은 국제정세의 변화에 따라, 미국이 한국을 '포기'할 수도 있다는 우려 때문에 한국이 홀로 북한과 대결해야 할지도 모르는 상황에 대비하기 위해 핵무기 보유를 포함한 군사적 자립이 필수적이라고 믿었다. 이를 위해 박정희는 방위산업과 중화학공업의 동시 육성을 추진하기로 결정했다. 또한, 핵무기와 유도탄을 독자적으로 개발하기 위하여 박정희는 '국방과학연구소'를 설립했고, 연구소의 비밀기기로 '무기개발위원회'도 설치했다.⁴³⁾

1974년 5월 인도의 핵실험 성공은 미국으로 하여금 핵무기의 확산을 적극 저지하게 만든 계기가 되었다. 미국의 정보기관들은 개발도상 국가들의 핵무기 관련 부품들의 거래내역을 치밀하게 조사했다. 그 과정에서 한국의 핵무기 개발 사업이 포착되었다. 워싱턴의 정보 분석가들은 한국이 10년 이내 핵무기와 운반수단을 확보할 것이며, 이는 북한과 일본에게 심각한 정치적 영향을 줄 것이라고 진단했다. 1975년 3월 초 키신저 국무장관은 스나이더(Richard Sneider) 주한 미국대사에게 보낸 전문에서, "한국의 핵무기 보유는 일본뿐만 아니라 소련, 중국, 그리고 미국이 직접 관련되어 있는 지역에 중대한 불안정적 영향을 끼칠 수 있다"고 전제하고, "이러한 영

41) 신종대, 「유신체제 출범과 한미관계」 『박정희시대 한미관계』, p. 280.

42) '상하이 공동성명'에서, 미국과 중국은 아시아에서의 평화공존과 반패권주의의 원칙을 고수하기로 확인하면서, 양국의 국교정상화의 실현을 열망한다고 적시했다. 닉슨의 중국방문은 냉전으로 인해 고조되어 왔던 아시아의 긴장을 완화시키는 데 결정적인 기여를 했다(Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*(Stanford: Stanford University Press, 1999), p. 101).

43) 김정림, 『아, 박정희』, pp. 288-289; Cha, *Alignment Despite Antagonism*, pp. 112-113; 조성훈, 『한미군사관계의 형성과 발전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2008), pp. 188-189, 200; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Perseus Books Group, 1997), pp. 68-69.

향은 한국의 핵무기 개발 노력이 미국의 안보 공약에 대한 한국의 신뢰가 약화되어, 미국에 대한 군사적 의존도를 줄이겠다는 박정희의 의지가 부분적으로 반영된 사실로 인하여 더욱 복잡해질 것"이라고 지적했다. 그렇기 때문에, "미국의 근본적인 목적은 한국의 노력을 단념시키는 것"이라고 키신저는 강조했다. 따라서 포드 행정부는 박 대통령의 핵무기 개발을 단념시키기 위해 노골적인 압력을 행사하는 동시에 한국의 핵개발을 위한 기술 보유를 저지하기 위해 핵보유 국가들과의 협력방안을 모색했고, 특히 프랑스와 캐나다에 대한 설득에 주력했다.⁴⁴⁾

1975년 봄 인도차이나 사태, 즉 4월 중순 캄보디아에 공산정권의 수립, 4월 30일 베트남 전체의 공산화, 그리고 5월 8일 라오스에 좌파정권의 등장은 국가안보에 대한 박정희의 위기의식을 더욱 고조시켰다.⁴⁵⁾ 박정희는 국가적 위기를 자신만이 극복할 수 있다는 신념을 지닌 인물이었다. "국가 안보상 위험도 측정은 전적으로 [대통령인] 나에게 주어진 의무"라고 그는 역설하기도 했다.⁴⁶⁾

4월 말 박 대통령은 스나이더 대사에게, 한국은 "미국이 떠나는 날을 준비하기 위해 방위생산, 특히 미사일능력에서 자립하기로 결정했다"고 말했다.⁴⁷⁾ 또한, 6월 초 미국의 저명한 언론인 노박(Robert Novak)과의 회견

44) 1974년 12월 11일과 키신저가 주한미국대사에게 보낸 전문(1975년 3월 4일), 행정안전부 국가기록원, 『해외수집기록물 번역집 II: 미국 포드대통령 도서관 소장 기록물: 1970년대 한미관계 (하)』 (대전: 국가기록원 기록편찬 문화과, 2008), p. 55, pp. 66-67; Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp.69-70; Tae-Hwan Kwak and Wayne Patterson, "The Security Relationship between Korea and the United States, 1960-1984," Yur-Bok Lee and Wayne Patterson, eds., *One Hundred Years of Korean-American Relations, 1882-1982* University: The University Press of Alabama Press, 1986), p. 111.

45) 남베트남이 패망하고, 공산화되었던 바로 그날, 박정희는 일기에 자신의 비통한 감회를 피력했다(박정희, 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리』, p. 372). "자기 나라를 자기들의 힘으로 지키겠다는 결의와 힘이 없는 나라는 생존하지 못한다는 엄연하고도 냉혹한 현실과 진리를 우리는 보았다." 그리고 조갑제, 『박정희의 결정적 순간들』(서울: 기파랑, 2009), p. 639, p. 671 참조.

46) 전인권, 『박정희 평전』, p. 256에서 재인용.

47) 스나이더가 국무장관에게 보낸 전문, 1975년 5월 1일, 국가기록원, 『1970년대 한미관계(하)』, p. 87.

에서도, 박 대통령은 “만약 미국의 핵우산이 없어진다면, 우리 자신이 살기 위해서라도 핵무기개발을 시작해야만 한다”고 주장했다. 두 달 후인 8월 슬레진저(James Schlesinger) 국방장관은 박정희에게, 한국의 핵무기 개발은 한미동맹을 위태롭게 만들 것이라고 직접 경고했다.⁴⁸⁾ 포드 행정부는 한국이 프랑스와 체결한 핵관련 계약을 취소할 것을 요구했지만, 박정희는 이를 거절했다. 미국은 최후의 수단을 사용했다. 12월 하비브(Philip Habib) 국무부 동아시아·태평양 담당 국무차관보와 스나이더 대사는 박 대통령에게, 만약 한국이 핵무기 개발을 고집할 경우 전반적인 한미안보관계에 심각한 훼손을 초래할 것이라는 최후통첩을 보냈다.⁴⁹⁾ 박정희는 ‘한미군사동맹’과 ‘핵무기’ 중에서 하나만의 선택을 강요받게 되었다. 미국은 한국이 핵무기를 확보하게 된다면, 한국에 대한 미국의 통제권이 약화될 수밖에 없을 뿐만 아니라 일본의 핵무장을 막을 수 없다는 점을 극히 우려했다.

1976년 1월 하순, 결국 박정희는 프랑스와 체결한 계약을 취소할 수밖에 없었다. 또한 캐나다의 중수로 구입도 포기했다. 이는 한국의 핵개발이 ‘동맹국’ 미국의 강압에 의해 좌절되는 순간이기도 했다. 물론 박 대통령은 ‘핵개발’을 완전히 포기하지 않고, ‘한국핵연료개발공단’을 설립하여 한국의 기술과 연료로 핵 설비를 구축하고, 자체적인 원자력발전소의 건설을 위해 계속 노력했다.⁵⁰⁾ 그러나 핵무기의 조속한 개발을 통해 자주국방을 달성하고, 한국을 진정한 의미의 주권국가로 만들겠다는 박정희의 집념과 실천방

48) Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 71; Cha, *Alignment Despite Antagonism*, pp. 113-114.

49) Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 72; 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, pp. 324-329. 1976년 6월 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관도 서종철 국방장관에게 비슷한 경고를 했다.

50) 홍성걸, 「박정희의 핵개발과 한미관계」 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』(서울: 선인, 2005), pp. 283-286; 김명섭, 「1970년대 후반기의 국제환경변화와 한미관계」 한국전신문화연구원 편, 『1970년대 후반기의 정치사회변동』(서울: 백산서당, 1999), pp. 58-60. 1970년대 후반 박정희정부는 핵무기 개발의지를 완전히 포기하지 않으면서, 평화적 핵능력을 제고한다는 ‘이중적’ 핵정책을 추진했다(민병원, 「1970년대 후반 한국의 안보위기와 핵개발」, 『한국정치외교사논총』 제26집 1호(2004), pp. 127-163 참조). 1976년부터 미국은 한국의 핵무기 개발을 감시하기 위해 주한 미국대사관에 과학관을 상주시켰다.

안은 현실적으로 포기될 수밖에 없었다. 박정희의 '핵무기 개발'과 이에 대한 미국의 강압적 저지로 한미동맹의 갈등과 균열이 심화되었다. 게다가 1976년 11월 민주당 대통령 후보 카터의 당선은 불행하게도 한미동맹의 위기 도래를 예고하는 것이었다.

4. 카터의 인권외교와 주한미군의 철수

닉슨-키신저와는 전혀 달리, 카터 대통령은 도덕성과 인권(human rights) 그리고 민주주의적 원칙들에 기초한 '공개적인' 미국외교정책의 결정과 집행을 강조했다.⁵¹⁾ 카터는 대통령 취임사에서, 미국은 인간의 자유와 인권의 수호를 위한 파수꾼이 되어야 한다고 역설했다. 1977년 노트 댐(Notre Dame) 대학 졸업식 연설에서도, 카터는 “너무나 오랫동안, 우리들은 우리의 적국(敵國)들의 흠 많고, 잘못된 원칙들을 기꺼이 채용해 왔을 뿐만 아니라 때로는 우리들의 [소중한] 가치들을 포기해 왔었다”고 지적했다. 따라서 카터는 냉전시대 미국외교의 행태로부터 과감한 변화와 탈피를 추진했다. 카터가 대통령에 취임한 후 제일 먼저 취한 정책 중의 하나는, 그가 대통령 후보시절부터 주장해왔던 주한미군(지상군)의 철수계획을 발표한 것이었다. 주한미군은 미국의 국가이익에 훨씬 더 중요한 서류립으로 보내져야 하며, 한국의 방위는 미국의 공군력과 해군력으로도 충분하다고 카터는 믿고 있었다. 게다가, 박정희 정권의 인권 탄압과 소위 '코리아게이트'(Koreagate)로 인한 미 의회 내부의 반한국(反韓國)적 분위기의 확산은

51) Rosemary Foot, “Credibility at Stake: Domestic Supremacy in U. S. Human Rights Policy,” in David M. Malone and Yuen Foong Khong, eds., *U.S. Foreign Policy: International Perspectives* (London: Lynne Rienner Publishers, 2003), p.105; Donald E. Nuechterlein, *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2001), pp. 80-81. 카터는 취임 직후, '인권문제담당 국무차관보'직을 신설했다.

카터로 하여금 미국의 한국정책의 급격한 변화를 추진할 수 있는 적절한 구실로도 작용했다.⁵²⁾

카터의 주한미군 철수 선언은 처음부터 행정부 내부의 진지한 사전 검토도 없었을 뿐만 아니라 한국의 반대와 일본의 우려에도 불구하고 기정사실화되어 버렸다. 1977년 1월 말 카터는 먼데일(Walter F. Mondale) 부통령을 일본에 파견하여, 주한미군의 단계적 철수계획을 직접 통고하는 성의를 보였다. 그러나 먼데일은 한국을 방문하지 않았다. 그와 같은 외교적 무례에 박정희는 매우 분노했다. 2월 중순 카터는 스나이더 주한미국대사와 베시(John W. Vessey) 주한미군사령관을 통해 박정희에게 보낸 편지에서, 주한미군의 철수문제를 제기했을 뿐만 아니라 한국정부의 인권정책의 개선도 함께 촉구했다.⁵³⁾

3월 9일 카터는 미국 전역에 생중계된 기자회견에서, 주한미군의 공군을 제외한 지상군을 1978년부터 4-5년에 걸쳐 단계적으로 철수하는 계획을 담은 '카터계획'을 발표했다. 카터의 '일방적인' 철군결정과 철군발표, 그리고 인권탄압 중지라는 '일방적인' 요구는 한미 양국의 심각한 갈등을 즉각 야기했고, 한미동맹의 위기를 초래했다. 5월 5일 카터는 3단계에 걸친 철군시

- 52) Herring, *From Colony to Superpower*, pp. 831-834, 860; Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War* (New York: Hill and Wang, 2007), p. 263; Warren I. Cohen, *American in the Age of Soviet Power, 1945-1991* (New York: Cambridge University Press, 1993), pp.207-208; Burton I. Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter*(Lawrence: University Press of Kansas, 2006), pp. 56-57; Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy Since 1900*(Chicago: The University of Chicago Press, 1999), p. 249. 인용문은, Joan Hoff, *A Faustian Foreign Policy from Woodrow Wilson to George W. Bush: Dreams of Perfection*(New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 19-20에서 따옴. 카터외교의 배경과 특징에 관한 심층적인 연구로서, Gaddis Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*(New York: Hill and Wang, 1986); David Skidmore, "Carter and Foreign Policy Reform," *Political Science Quarterly* 108 (Winter 1993-94), pp. 699-729; Kenneth Cmiel, "The Emergence of Human Rights in the United States," *Journal of American History* 86(December 1999), pp. 1231-1250; 김봉중, 「전환기의 미국외교와 카터 인권외교의 등장」 『미국사연구』 제17집 (2003), pp. 213-237 참조.
- 53) Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp. 87-88; 마상윤·박원곤, 「테탕트기의 한미갈등 : 닉슨, 카터와 박정희」, 『역사비평』 86, 2009년 봄, p. 125.

행을 국방부에 명령했다. 1978년까지 제2보병사단의 1개 전투여단 병력 6,000명을, 1980년 6월 말까지 9,000명을, 그리고 1982년까지 주한미군사령부와 핵무기의 완전철수를 완료한다는 것이었다. 1977년 5월 24일 카터는 자신의 결정을 박정희에게 통고했다. 박정희의 안보위기감은 극도로 고조되었다. 그해 광복절 기념사에서, 박 대통령은 자주 국방력의 '시급한 확보'를 역설했다. 자신의 선거공약의 이행과 박정희의 인권탄압과 연계해서 조급하게 결정된 카터의 철군정책은 밴스 국무장관과 브라운(Harold Brown) 국방장관 그리고 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 안보담당 보좌관을 포함한 행정부 내부의 고위 관료들의 집단적인 반대에 직면했다. 이는 "대통령에 대한 전면적인 반란"이기도 했다.⁵⁴⁾

주한미군사령부 참모장인 싱글러브(John Singlaub) 장군은 카터의 결정을 공개적으로 비판했기 때문에 본국으로 소환되었고, 즉각 보직해임을 당했다.⁵⁵⁾ 베시 주한미군사령관을 비롯한 대다수의 군부 수뇌들도 싱글러브의 비판에 동조하고 있었다. 합동참모본부(JCS)도 카터의 결정에 동의하지 않았다. '싱글러브 파동'은 미 의회의 주한미군 철수 반대여론을 증폭시켰다. 하원 군사위원회는 카터의 철군정책의 근본적인 수정을 촉구했다. 1978년 초반부터 육군부는 북한의 군사력을 철저하게 분석했다. 이 보고서는 카터의 철군정책을 전면적으로 재검토하게 만들었다. 보고서의 핵심내용은 북한의 군사력이 남한의 두 배에 달하며, 남쪽으로 전진 배치되어 있으며, 주한미군 제2사단을 재배치하고, 사단장비들을 한국군에게 인계하는 데 총 15-24억 달러 상당의 비용이 필요하다는 것이었다.⁵⁶⁾

1978년 4월 21일 카터는 철군계획의 수정을 발표했다.⁵⁷⁾ 그리고 11월 7일

54) The White House, Presidential Directive/NSC 12: U.S. Policy in Korea, Jimmy Carter Library, 5 May 1977, 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교』, pp. 519-521; 박정희, 『한국 국민에게 고함』(서울: 동서문화사, 2005), p. 326; Oberdorfer, *The Two Koreas*, 90-91; Cha, *Alignment Despite Antagonism*, pp. 145-146.

55) 김일영·조성렬, 『주한미군』, p. 95. 싱글러브 소장은 하원 군사위원회에 출석하여, 철군의 부당성을 역설했다. 그는 조지아 주에 있는 육군사령부 참모장으로 전속되었고, 1978년 4월 전역했다.

56) Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp. 102-103.

57) 1978년에 계획된 제1진 철군병력을 당초 6,000명에서 3,400명으로 축소했다.

한미 양국은 주한미군의 철수에 따른 전력의 공백을 보완하고, 한미연합 작전능력을 고취하기 위해, 한국군과 주한미군에 대한 작전통제권을 갖는 '한미연합군사령부'를 창설했다.⁵⁸⁾ 1979년 1월 하순에 이르면, 주한미군의 철수를 선호하는 사람은 오로지 카터 대통령뿐이었다. 마침내 2월 9일 카터는 "현지 정세와 북한 군사력에 대한 재평가가 완료될 때까지 철군계획을 잠정 보류한다"고 발표했다. 두 달 뒤인 4월 합동참모본부는 주한미군의 추가철수는 중지되어야 한다고 상부에 건의했다. 마침내 7월 20일 카터는 브레진스키를 통하여, "한반도의 군사적 균형이 만족할 만한 수준으로 회복되고, 긴장이 완화될 때까지 주한미군 전투부대의 추가철수를 1981년까지 연기한다"고 발표했다. 사면초가의 카터가 자신의 고집을 버리는 순간이었다. 카터의 철군정책은 1978년 3,000명의 주한미군만 철수시키고 종료되었다.⁵⁹⁾

1979년 6월 29일부터 7월 1일까지 카터가 한국을 방문하기 이전에 미국의 철군정책은 이미 상당부분 수정되었다. 미국이 카터의 신변안전을 핑계로 정확한 도착시간을 사전에 통보해 주지 않았기 때문에, 박정희는 거의 1시간 동안 김포공항에서 기다렸다. 카터 일행은 한밤중에 도착했다. 이는 외교관계를 무시하는 오만한 행위였다. 카터는 박 대통령과 간단한 인사만 교환하고, 곧장 동두천에 위치한 제2사단으로 떠났다. 박정희는 분노했다. 다음날 정상회담에서, 박정희는 작심이나 한 듯, 카터에게 45분 동안이나 일방적으로 철군의 전략적 오류와 위협을 설명하기 위하여 아시아안보에 관해 '강의'했다. 화가 잔뜩 난 카터는 밴스 국무장관과 브라운 국방장관에게, "만약 그[박정희]가 멈추지 않고, 발언을 계속한다면, 나는 주한미군 전부를 한국으로부터 철수시키겠다"는 쪽지를 전달하기도 했다. 박정희의 오랜 '강의'에, 카터는 박정희정권의 인권침해를 비난함으로써 응수했고, 또

58) 남정욱, 『한미군사 관계사, 1871-2002』(서울 : 국방부 군사편찬연구소, 2003), pp. 598-600.

59) Cha, *Alignment Despite Antagonism*, pp. 303-304; 김일영·조성렬, 『주한미군』, pp. 94-95; 윌리엄 글라이스틴/황정일 옮김, 『글라이스틴 회고록: 알려지지 않은 역사』(서울: 중앙 M&B, 1999), pp. 53-59; 김명섭, 「1970년대 후반기의 국제환경변화와 한미관계」, 『1970년대 후반기의 정치사회변동』(서울: 한국정신문화연구원 편, 1999), pp. 64-72.

한 한국의 국방비 증액을 요구했다. 글라이스틴(William H. Gleysteen) 주한미국대사의 표현대로, 두 사람의 대화는 '무지막지하게' 전개되었다. 홀부르크(Richard Holbrooke) 국무차관보도, "조약을 맺은 동맹국들의 양자회담이라고는 도저히 믿을 수 없는 만남"이었다고 회고했다. 박정희와 카터는 서로간의 엄청난 입장 차이에도 불구하고, 결국 상대방의 요구를 수용했다. 양국 정상은 공동성명에서, 미국은 평화와 안전을 보장하기 위하여 한국에 미군을 계속 주둔시킬 것이라고 선언했다. 박 대통령은 카터에게 한국의 인권상황을 개선하고, 한국의 방위비 지출을 GDP의 6% 수준으로 높이겠다고 약속했다. 7월 5일 박정희는 카터에게 6개월 이내 총 180명에 달하는 정치범을 석방하겠다는 메시지를 보냈고, 7월 20일 카터는 주한미군의 철수연기를 발표했다.⁶⁰⁾

국제관계에 대한 카터의 '무경험'과 '순진함' 때문에 카터 행정부는 출발부터 제대로 순항할 수가 없었다.⁶¹⁾ 카터 행정부 시기 한미 간에 지속된 긴장과 불화의 핵심 요인은 주한미군 철수와 인권문제였다. 한국은 미국의 일방적인 주한미군 철수결정을, 반면에 미국은 한국의 반민주적인 인권탄압을, 양국 간의 갈등의 본질이라고 간주했다. 그리하여 카터는 박정희에게 인권개선을 끊임없이 주문했고, 박 대통령은 이를 내정간섭으로 간주하여 강력히 반발했다. 이러한 상황의 지속은 상호불신을 초래하고, 나아가 위협 인식의 공유를 전제로 하는 '동맹'의 근간을 무너뜨리게 마련이다.

카터의 철군정책은 북한의 군사력을 포함한 한반도의 군사적 현실을 고려하지 않고, 자신의 정치적 신념인 도덕성과 인권문제를 대외정책의 결정

60) Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp. 105-106; Cha, *Alignment Despite Antagonism*, p. 150; 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, pp. 333-334; 조갑제, 『박정희의 결정적 순간들』, pp. 716-721. 외교통상부가 최근 공개한 '1979년 외교문서'에 의하면, 한국정부는 카터의 환심을 사기 위해 대대적인 환영인파를 조직했을 뿐만 아니라 만찬 때 카터의 고향 노래인 '그리운 조지아 주도 연주하게 만들었다'(조선일보, 2010년 2월 23일, A4).

61) Herring, *From Colony to Superpower*, p. 860; Cohen, *America in the Age of Soviet Power* p. 207(카터는 소련과의 긴장완화를 통하여 냉전을 종식시키려고 결심했지만, 소련의 인권탄압에 대한 그의 비난이 냉전종식을 위한 그의 노력을 수포로 돌아가게 만들었다고 코헨 교수는 지적하고 있다).

과정에 핵심적인 요소로 간주했기 때문에 박정희는 말할 것도 없이, 미국의 의회와 군부의 강력한 반발과 비판을 피하기 어려웠다. 카터는 주한미군 '철수'를 자신의 중요한 대선공약으로 활용했고, 대통령 취임 직후 철군 정책을 결정했지만, 철군계획을 수정해야 했으며, 마침내 어쩔 수 없이 그것을 취소할 수밖에 없었다. '카터계획'과 그에 대한 박정희의 강한 반발은 1970년대 후반 한미동맹의 심각한 갈등과 균열의 초래를 불가피하게 만들었다.

5. 맺 음 말

'동맹'은 외부의 위협에 대한 인식을 공유할 때 성립한다. 냉혹한 국제정치에서 주어진 상황과 여건에 따른 '동맹'의 결성과 강화는 국가의 생존과 번영을 확보하기 위한 제도적 장치인 동시에 가장 효율적인 도구이기도 하다.

미국의 봉쇄정책에 따른 베트남전쟁의 '미국화' 과정에서, 한미 양국은 공산주의의 팽창에 대한 위협인식을 철저하게 공유했기 때문에 1960년대의 한미동맹은 동맹의 강화를 통한 '밀월'의 시기였다. 한국의 국가안보와 경제 발전을 위해 박정희는 한국군의 베트남전쟁 파병을 결심했고, 미국과의 치열한 협상과정에서 '악착같은 군사·경제외교'를 펼쳤다.⁶²⁾ 전투병 파병을 계기로 한미동맹은 더욱 강화되었고, 동시에 미국에 대한 한국의 발언권도 높아졌다. 그러나 '닉슨 독트린'의 선포, 미중 간의 화해와 관계정상화 모색, 그리고 주한미군 제7사단의 철수로 시작된 1970년대의 한미동맹은 갈등과 균열로 점철되었다. 이 시기 박정희의 '동맹국' 미국의 신뢰에 대한 인식변화와 자구책의 모색은 자주국방체제의 조속한 구축과 핵무기 개발로 나타났다. 동맹은 "한 나라만의 이익을 위해 맺는 것이 아니라, 당사국의

62) 김성진, 『박정희』(서울: 살림, 2008), p. 51.

공동이익을 위한 것”으로 믿고 있었던 박 대통령으로서는⁶³⁾, 한국과의 사전 협의도 없는 미국의 일방적인 정책결정과 통고에 국가안보상의 심각한 위기의식을 느낄 수밖에 없었다.

1960-70년대 박정희가 당면한 가장 중요한 국가적 과제는 국가안보를 확보하고, 동시에 경제적 발전을 위한 기틀을 마련하는 것이었다. 그의 대미(對美)외교정책의 핵심도 국가적 과제의 조속한 실현에 초점이 맞추어져 있었다. 1960년대 한미 양국의 최대 현안이 베트남전쟁이었다면, 1970년대의 최대 현안은 주한미군 철수문제였다. 닉슨 독트린에 따라, 미국은 2만 명의 병력을 철수시켰다. 주한미군이 철수한 후 닉슨 행정부가 약속한 한국군의 현대화가 제대로 이행되지 못하자, ‘동맹국’ 미국에 대한 신뢰가 약화된 박정희의 안보불안감은 고조되었고, 당연히 그의 ‘자주국방’ 의지도 더욱 굳어만 갔다. 외부위협에 대한 양국의 커다란 인식의 차이는 한미동맹의 긴장과 갈등을 초래했다.

1972년 미·중화해를 위한 닉슨의 역사적인 중국방문과 1973년 파리평화협정의 체결로 인한 베트남전쟁의 종식과 베트남의 공산화가 궁극적으로 불가피할 것이라는 박정희의 판단은, 자주국방을 위한 확실한 안전장치인 핵무기를 독자적으로 개발해야 할 필요성을 절실하게 만들었다. 그러나 포드 행정부는 박 대통령의 핵무기 개발노력을 단념시키기 위해 엄청난 압력과 협박 등 온갖 수단을 동원했다. 박정희는 포기할 수밖에 없었다. 박정희의 핵무기개발과 미국의 강압적인 저지로 인해 한미동맹에 심각한 균열이 발생하게 되었다.

카터 행정부 시기 한미 간의 불화의 핵심은 주한미군 철수와 인권문제였다. 카터의 철군정책이 비판 받고, 마침내 취소될 수밖에 없었던 근본적인 요인은 그것이 한반도의 군사적 현실을 충분히 고려하지 않았다는 점이다. ‘카터계획’과 그에 대한 박정희의 즉각적이고, 강력한 반발은 1970년대 후반 한미동맹의 심각한 균열과 위기를 초래했다. 1979년 박 대통령의 갑작스러

63) 조갑제, 『박정희의 결정적 순간들』, p. 670.

은 죽음과 1970년대 미국의 데탕트 정책을 신랄하게 비판하면서, '힘(strength)을 통한 평화'의 구축을 강조해온 레이건(Ronald W. Reagan)⁶⁴의 대통령 당선(1980)은 손상된 한미동맹의 '원상복구'를 위한 중요한 계기로 작용했다.

국가의 최고지도자인 대통령은 어떠한 경우에도 국가를 보위해야만 하는 책임과 의무를 지는 막중한 직책이다. 닉슨 독트린 선포 이후 한미동맹의 갈등과 균열이 지속되었다. '데탕트'로 인해 국제관계가 급변해 갔던 1970년대의 상황 속에서, 국가안보를 확보하기 위한 '자주국방'과 '핵무기개발'이라는 박정희 대통령의 전략적 선택은 높이 평가할 수 있다. 박정희의 결정은 한국의 안보를 미국의 신의와 한미동맹에만 의존할 수 없는 국제적 상황의 전개에 대한 냉철한 인식과 분석의 소산이었다. 철저한 현실주의자였던 박 대통령은 '동맹'의 내용과 효력도 시대의 흐름에 따라 항상 가변적이라는, 국제정치의 속성을 잘 알고 있었다. 1968년 '푸에블로 호 나포' 이후 1970년대에 걸쳐 한국에 대한 '동맹국' 미국의 '일방주의'가 계속되어 갔다. 이로 인한 박정희의 대미인식의 변화는 그의 대미정책의 결정과, 미국의 한국정책에 대한 그의 반응과 대응에 즉각적으로 반영되었고, 나아가 한미동맹에도 심각한 영향을 끼칠 수밖에 없었다.

(원고투고일 : 2010. 3. 30, 심사수정일 : 2010. 5. 3, 게재확정일 : 2010. 5. 10)

주제어 : 박정희, 한미동맹, 닉슨 독트린, 포드, 카터, 데탕트, 주한미군, 베트남전쟁, 존슨, 핵 개발

64) 1976년 캘리포니아 지사였던 레이건은 닉슨-포드행정부의 데탕트정책을 비난하면서, "평화는 힘이 약할 때나 후퇴할 경우에는 찾아오지 않는다. 평화는 [소련에 대한] 미국의 군사적 우위를 확보할 때 찾아온다"고 주장했다(Reagan's radio broadcast, 31 March 1976, Odd Arne Westad, *The Global Cold War*(New York: Cambridge University Press, 2008), p. 248에서 재인용).

<ABSTRACT>

President Park Chung-hee and the ROK-US Alliance in the 1970s

Cha, Sang-chul

The principal purpose of this paper is to examine and evaluate the nature of the Korean-American alliance in the 1970s. The Republic of Korean (ROK) Armed Forces involvement in the Vietnam War in the late 1960s enormously contributed to economic development of the ROK, not to speak of strengthening the ROK-US Security Alliance.

The most important pending issue between the ROK and the United States (US) in the 1970s was the withdrawal of the US Forces in Korea (USFK). In July 1970, in line with the Nixon Doctrine, the Nixon Administration decided to pull out one infantry division in Korea, which led to President Park's growing anxiety of national security. Park grew increasingly worried that America's detente policy would result in the reduction of alliance obligations to the ROK. Thus Park was determined to develop nuclear weapons secretly in order to secure the ROK's future.

The Ford Administration warned and threatened incessantly the Park Government that the US would reconsider its relations with the ROK, including security and economic arrangements, if Seoul insisted on developing nuclear weapons. In 1976 Park was forced to give up the secret program. The growing tensions between the two countries exerted serious impact on the ROK-US alliance.

President Carter announced his plan for a complete withdrawal of the US from Korea over a period of years. The Carter's pullout plan exponentially

heightened Park's anxieties of national security. The Carter plan met severe criticisms from not only Park but also many policy makers including military experts of the Carter Administration. In July 1979 the US announced that further withdrawal of the US ground troops was being suspended until 1981. President Reagan made it clear from the start that he would not pull out the USFK.

The ROK-US Alliance of the 1970s saw the repetition of tensions and dissensions mainly because of perception difference regarding outside threat and mutual distribution between the ROK and US.

Key Words : President Park Chung-hee, the ROK-US Alliance, Nixon Doctrine, Ford, Carter, the US Forces in Korea (USFK), Withdrawal, National Security, Military Experts, Policy Makers