

# 데탕트의 쇠퇴와 남-북-미 관계의 동학\*

- 판문점 도끼만행사건을 중심으로 -

文 諄 寶\*\*

1. 서론 : 국제환경의 변화와 한반도 정세
2. 강압외교 : 이론적 분석틀
3. 데탕트의 쇠퇴와 한미관계의 균열
4. 도발의 성격과 한·미 양국의 대응
5. 요약 및 결론 : 현재의 한반도 정세에 미치는 함의

## 1. 서론 : 국제환경의 변화와 한반도 정세

1953년 휴전협정 체결 후 냉전 시기 동안 한반도에서 전쟁 위기가 고조된 적은 두 차례 있었다. 1968년 푸에블로호 피랍사건<sup>1)</sup>과 1976년 판문점

\* 이 글은 필자의 줄고 「1976년 판문점 도끼만행사건의 국제적 배경과 함의」, 『時代精神』, 통권 43호 2009년 여름호의 내용을 대폭 수정, 보완한 것이라는 점을 미리 밝혀둔다.

\*\* 세종연구소 연구위원

1) 푸에블로호 피랍사건의 발생 배경, 전개 및 해결 과정에 관해서는 Mitchell B. Lerner, *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2002. ; Robert A. Liston, *The Pueblo Surrender: A Covert Action by The National Security Agency*, New York: M. Evans and Company, Inc, 1988 등을 참조.

도끼만행사건<sup>2)</sup> 당시가 그때였다. 이 두 사건의 발생 초기에 미국은 북한에 보복공격을 가할 것처럼 강경하게 반응했다. 특히 후자의 경우 전 세계적인 데탕트(détente)의 물결이 점차 퇴조하고 있던 상황에서 발생한 사건인데다 미군 장교 2명이 북한군에 의해 무자비하게 살해됨으로써 미국의 대북 보복의지는 전례없는 수준으로 격양됐다.

이 글의 목적은 두 가지이다. 첫째, 1976년 '판문점 도끼만행사건'이 발생하게 된 국제적 배경을 살펴보는 데 그 목적이 있다. 둘째, 이 글은 사건 당시 한국과 미국의 대응이 어떤 한계를 지니고 있었는가를 살펴봄으로써 북한의 도발 위협이 가중되고 있는 현 시점에서 양국이 갖춰야 할 대응 방안을 제안하고자 한다. 구체적으로 이 글은 당시 사건이 데탕트 체제의 퇴조와 관계가 있음을 주장하려 한다. 그러나 이 글은 판문점 사건이 발생할 무렵의 국제적인 상황 변화가 사건 자체와 인과의 관계를 지녔다는 단선적이고 결정론적인 주장을 의도하는 것은 아니다. 다만 이 글에서 강조하고자 하는 바는 북한이 도끼만행사건을 일으킨 거시적인 배경 가운데 하나로 데탕트라는 당시의 국제적인 상황 변수를 고려해 볼 수 있다는 점이다. 한미 양국 대응의 문제점은 강압 외교(coercive diplomacy)의 개념과 관련하여 분석될 것이다. 33년 전 발생했던 비극적 사건의 또 다른 배경을 고찰하고 당시 한반도 위기를 돌아보는 작업은 현재의 남-북-미 관계에 의미있는 교훈이 될 것으로 생각된다. 기존 연구들에서는 사건의 성격 및 전개과정, 그리고 북한의 의도 등을 설명하는 데 있어 한반도 내부의 문제로 그것을 국한시키는 경향이 있다. 예컨대 기존 연구들에서는 정전체제가 지니고 있는 제약과 한계점으로 사건 발생을 설명하려는 시도<sup>3)</sup>, 현지사령관 혹

2) 이 사건의 개요, 전개, 해결 과정에 관한 구체적인 설명은 홍석률, 「1976년 판문점 도끼살해사건과 한반도 위기」, 『정신문화연구』, 제28권 제4호(통권 101호), 겨울호, 성남: 한국학중앙연구원, 2005. ; 김은기, 「한미 안보협력체제하에서 미국의 한반도 위기관리전략 연구」, 경시대 박사학위논문, 2003, pp. 58~63. ; 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 『두 개의 한국』, 고양시: 길산, 2002, pp. 121~35. ; 김정렴, 『아, 박정희』, 서울: 중앙 M&B, 1997, pp. 121~129. ; Department of State, Telegram 76Seoul 06452, Action No. SS-25, Don Oberdorfer Files, Box. 2 등을 참조.

3) 홍석률, 「위기 속의 정전협정: 푸에블로 사건과 '판문점 도끼살해' 사건」, 『역사비평』, 통권 제63호, 역사문제연구소(2003년 여름).

은 북한 경비대 관련 장교들의 과잉대응이라는 우발적 요소로 비롯된 사건이라는 견해<sup>4)</sup>, 그리고 한반도 안보<sup>5)</sup> 및 북한의 의도<sup>6)</sup> 등을 분석하는 입장이 지배적이다. 북한의 의도와 관련해서는 특이하게 당시 사건을 북한 내부의 권력투쟁과 불만, 그리고 외채상환 불능과 식량부족 등 경제파탄으로 인한 북한주민들의 불만을 남한의 북침위협으로 은폐하기 위한 도발로 보는 견해<sup>7)</sup>도 있었다. 기존 연구들에서는 당시 한반도 내부에서 벌어졌던 일촉즉발의 위기 상황을 분석하는 데에만 초점을 맞추므로써 당시의 남-북-미 관계에 일정한 영향력을 미쳤던 국제체제의 변화를 살펴보는 데에는 다소 미흡하다 할 수 있다. 이에 이 글에서는 1976년 판문점 도끼만행사건이 발생했던 당시의 국제적 배경을 살펴보고 한·미 양국의 대응에서 나타난 문제점들을 짚어보고자 한다. 본문에서는 1970년대를 풍미했던 데탕트 체제가 그 쇠퇴 기운 속에서도 명맥을 유지하며 판문점 사건 당시의 남-북-미 관계에 일정한 영향을 미쳤다는 점이 중점적으로 제시될 것이다.

이 글은 서론과 결론을 제외하고 세 부분으로 구성된다. 2장은 분석틀과 관련된 부분이다. 이 글에서는 판문점 도끼만행사건에 대한 한·미 양국의 대응과 관련하여 강압외교(coercive diplomacy)의 내용이 이론적 분석틀로 동원된다. 본문에서는 조지(Alexander L. George)가 말하는 강압의 개념과 관련하여 한국과 미국의 대응을 분석할 것이다. 3장에서는 판문점 도끼만행사건이 발생하게 된 국제적 배경을 살펴볼 것이다. 여기서는 판문점 사건 이전 데탕트 체제가 쇠퇴하기 시작하면서 한미관계가 급속도로 악화됐으며 이 같은 분위기는 당시 북한의 주한미군 철수 주장과 맞물리며 북한 도발의 개연적 상황을 일궈냈다는 점이 지적된다. 4장은 판문점 사건의 성격과 한·미 양국의 대응을 살펴보는 부분이다. 판문점 사건은 북한 상부에 의해 사전에 특정한 대응방식이 정향됐던(oriented) 사건으로 볼 수

4) 홍석률, 2005년, 앞의 글.

5) 이문항, 『JSA-판문점: 1953~1994』, 도서출판 소화, 2001. : 척 다운스 지음, 송승중 옮김, 『북한의 협상전략』, 서울: 한울아카데미, 1999. : 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 앞의 책.

6) 閔丙天, 「挑發의 性格과 北傀의 好戰性: 北傀의 板門店 挑發을 分析한다」, 『北韓』, 第58號, 北韓研究所, 1976.

7) 國防軍事研究所, 『對非正規戰史Ⅱ: 1961~1980』, 서울: 國防軍事研究所, 1998, p. 347.

있다. 한·미 양국은 사건 발생 초기 대대적인 군사력을 과시하며 강경 대응했지만 소련과의 데탕트를 과도하게 의식한 미국은 이내 군사적 강압을 철회하고 말았다. 5장은 결론 부분이다. 여기서는 판문점 사건이 현재의 남-북-미 관계에 지니는 함의를 모색해 볼 것이다. 또한 결론에서는 그간의 논의를 요약하고 현재 북한의 도발에 대한 한·미 양국의 바람직한 대응 방안이 논의될 것이다.

## 2. 강압외교 : 이론적 분석틀

국제정치에 있어 강압의 개념은 학자들마다 달리 해석되고 있다. 그러나 강압에 관한 상이한 개념 정의에도 불구하고 다양한 정의들이 지니는 공통 분모가 존재하는데 그것은 적국의 태도 변화를 끌어내기 위한 강제적인 행위가 동원된다는 점이다. 이하에서는 강압에 대한 현실주의 이론가들의 정의를 간략히 살펴보고 이 글에서 주된 분석틀로 사용하고자 하는 조지의 강압외교의 개념<sup>8)</sup>을 제시해 보도록 하겠다.

아트(Robert J. Art)에 따르면 군사적 강압은 물리적인 방법과 평화적인 방법 모두에 의해 수행될 수 있다.<sup>9)</sup> 물리적 방법은 적국이 자국의 의사에 순응할 때까지 물리적 파괴 등의 방법을 통해 적국에 실질적인 상해를 가하는 것이다. 반면 평화적인 강압은 적국에게 물리적 상해를 가하지는 않

8) 조지는 강압 개념의 유용성을 인정하고 있기는 하나 특히 탈냉전의 시기에 강압외교는 억지 전략과 마찬가지로 국가들 간 갈등해결에 있어 전쟁을 피하기 위한 수단으로는 부적절하거나 효과적이지 못하다고 언급한다. Alexander L. George, "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policymaking", *Political Science & Politics* Vol.33, No.1, 2000, p. 16. : 그러나 본 연구의 분석시기인 1970년대는 명백히 냉전 시기에 속하므로 필자는 본 연구의 분석틀이 이 같은 평가에 큰 영향을 받지 않는다고 판단한다.

9) Robert J. Art, "The Roll of Military Power in International Relations", B. Thomas Trout & James E. Harf. eds. *National Security Affairs: Theoretical Perspectives and Contemporary Issues* New Brunswick: Transaction Books, 1982, p. 29.

지만 적국의 태도를 변화시킬 때까지 중대한 보상을 요구하는 방법을 말한다.<sup>10)</sup> 그러나 엄격하게 말한다면 평화적 강압도 적국이 태도를 변화시키지 않는 경우 그 태도가 변경될 때까지 군사적 위협을 가하거나 그것을 실행할 수 있다고 아트는 강조한다.<sup>11)</sup> 이 점에서 군사적 강압은 적국의 적극적인 태도 변화를 요구하고 있는 방법이라 하겠다. 다시 말하면 억지(deterrence) 개념이 상대적으로 수동적인데 반해 강압의 개념은 적극적이고 공세적인 군사력의 사용을 전제하고 있다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

더 나아가 미어샤이머(John J. Mearsheimer)와 같은 공격적 현실주의자들은 강압의 개념을 실질적인 무력사용으로 규정한다. 그에 따르면 강압과 공갈(blackmail)은 분석적으로 구분된다. 상대방이 정복되기 전에 전쟁을 포기하라는 압박으로 해상봉쇄나 전략폭격을 실행하는 경우는 강압에 해당되며, 상대 국가의 행동을 변화시키기 위해 군사력의 사용을 위협하는 경우 공갈로 구분된다는 것이다.<sup>13)</sup> 따라서 이 구분에 따를 경우 강압이란 물리적 수단에 의한 것에 국한되며 평화적 수단을 통한 강압은 공갈로 달리 해석된다.

이처럼 아트와 미어샤이머 같은 현실주의 국제정치 학자들에 따르면 강압이라는 것은 억지 개념과 달리 상대방의 행동을 변화시키기 위해 강제력이 동원되는 적극적인 수단으로 파악된다. 여기서 강제력이라는 것은 실제적인 군사력의 사용에서부터 외교적인 수사(rhetoric)를 통한 위협에 이르기까지 그 스펙트럼이 넓다고 볼 수 있다.

10) *ibid.*

11) *ibid.*, p. 51.

12) 그러나 조지는 억지와 강압외교는 공히 광범위한 영향력 이론(influence theory)의 한 부분으로 이해될 수 있다고 언급한다. Alexander L. George, "The Need for Influence Theory and Actor-Specific Behavioral Models of Adversaries", *Comparative Strategy* Vol.22, No.5, 2003, p. 464. : 또 다른 연구에서 조지는 강압외교의 효과는 적대국에게 작용하고 있는 심리적, 문화적, 정치적 변수들에 의해 결정되며 거기에 따라서 강압외교 전략의 성패가 좌우된다고 언급한다. Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993, p. 86을 참조.

13) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001, p. 459, footnote 34.

조지가 유형화하는 강압의 개념도 그 행사의 범주는 유사하지만 그것의 관철 수단은 제한적이라고 할 수 있다. 조지의 경우 실제적인 군사력을 사용함으로써 개전으로 치닫는 상황은 경계된다. 조지는 위협을 사용하여 타 국가가 하고 있는 행위나 하려는 행위를 저지하거나, 해오고 있는 것을 원상복귀시키거나, 이미 달성한 것을 되돌려 놓도록 하는 행위로 강압을 정의한다.<sup>14)</sup> 그러나 강압에 관한 그간의 비교연구에 따르면 자국의 요구에 상대방이 비협조적으로 나올 경우 그에 대해 전적으로 응징의 위협만 가하는 것은 위험하며 이 같은 전략에는 상대방에 대한 적극적인 유인책이 병행 제공돼야 한다는 점이 결정적으로 중요함을 조지는 강조하고 있다.<sup>15)</sup> 예컨대 쿠바 미사일 위기 당시 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 당근과 채찍(carrot and stick) 접근을 통해 전쟁위기의 평화적 해결을 가능케 했다는 것이다.

그러나 강압외교가 성공하기 위해서는 적대국에게 위협에 대한 심리적 인지(psychological cognition)<sup>16)</sup>를 온전하게 주입해야 한다. 다시 말하면 적대국으로 하여금 강압을 통한 위협을 실제 느끼도록 할 수 있는 전략을 실행해야 한다는 것이다. 군사적 강압이 온전한 효과를 발휘하려면 실제로는 전쟁 의도를 지니지 않으면서 상대국으로 하여금 개전 혹은 확전의 위협을 인식케 하여 자국이 추구하는 목적을 최대한 달성할 수 있어야 한다. 하지만 적대국이 위협을 실감하지 않거나 강압 주체의 개전에 대한 정치적 의지가 결여돼 있다는 점이 간파된다면 그 같은 강압은 온전한 효과를 달성하기 어렵다.<sup>17)</sup> 어찌보면 이 같은 강압개념은 역설적이게도 북한에 의해

14) Alexander L. George, *The Limit of Coercive Diplomacy*, Boston: Little, Brown Company, 1971, p. 23.

15) Alexander L. George, "The Need for Influence Theory and Actor-Specific Behavioral Models of Adversaries", *Comparative Strategy*, Vol.22, No.5, 2003, pp. 464~465.

16) 조지의 저서에서는 인지적 심리(cognitive psychology)가 반복적으로 설득력있게 부각돼야 한다고 언급돼 있다. Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993, pp. 85~86, 특히 p. 86을 참조.

17) *ibid.*

더 자주 성공적으로 구사돼 왔던 것처럼 보인다.<sup>18)</sup>

요컨대 강압외교에서 중요한 개념은 상대국으로 하여금 확전의 위협을 느끼도록 하면서 실상은 확전의 위협을 피하는 기술이라는 점이다.<sup>19)</sup> 이처럼 볼 때 조지가 말하는 강압은 전쟁을 불가피한 것으로 상정하고 있는 것이 아니라 오히려 그것을 예방하기 위한 심리적 기술로도 볼 수 있다.

### 3. 데탕트의 쇠퇴와 한미관계의 균열

데탕트의 퇴조기에 한미관계는 갈등의 최고조를 향해 치닫고 있었다. 카터(Jimmy Carter) 행정부 시기 본격화했던 인권 쟁점이 이때 처음 대두함으로써 양국 관계는 균열의 조짐을 보이고 있었던 것이다. 데탕트 시기 한반도 긴장완화의 수혜를 톡톡히 입고 있던 북한으로서는 데탕트의 퇴조 분위기 속에서 미국이 여전히 긴장완화 의지를 지니고 있는지의 여부와 한미 동맹의 결속 강도를 시험해보는 데 관심을 지녔을 것으로 사료된다.

데탕트 시기는 1969년 닉슨독트린(Nixon Doctrine)이 발표된 이후 명목 상으로는 1979년 소련의 아프가니스탄 침공 때까지 지속됐다. 그러나 1973년경부터 사실상 데탕트는 점진적으로 쇠락하고 있었다.<sup>20)</sup> 따라서 좀 더 엄밀히 말하자면 판문점사건은 쇠퇴의 기운이 만연했지만 그래도 여전히

18) 북한이 미국을 비롯한 국제사회를 상대로 벌인 대외전략을 강압외교로 보고 있는 대표적인 연구로는 Yongho Kim, "North Korea's Use of Terror and Coercive Diplomacy: Looking for their Circumstantial Variants", *The Korean Journal of Defense Analyses*, Vol.14, No.1, pp. 45~67을 참조.

19) 裴二賢, 「強壓外交의 概念과 適用: 쿠바 危機와 푸에블로艦 事件을 중심으로」, 海軍大學: 海洋戰略, 82, 3月, 1994, pp. 95~143.

20) 1973년에 발생한 제4차 중동전쟁에 대한 미국과 소련의 대응 방식의 차이는 1962년 쿠바 미사일 위기 이후 양국 관계에 있어 가장 심각한 대결양상을 보여줬다. 김진웅, 『냉전의 역사: 1945~1991』, 서울: 비봉출판사, 1999, pp. 182~183. ; 1973년 이후 미·소 양국은 제3세계에서 지속적으로 경쟁하고 핵군비 경쟁의 완화를 위한 SALTⅡ 협정을 타결하지 못하는 등 데탕트 체제의 쇠퇴를 초래했다. 김진웅, 앞의 책, p. 184.

데탕트 시기로 분류되던 때 발생했다고 할 수 있다.

북한의 입장에서 봤을 때 데탕트의 퇴조기에는 국가안보상 중요한 사건들이 많이 발생했다. 먼저 데탕트의 절정기(1969~1972)에 그 위용을 떨쳤던 닉슨독트린의 폐기 운명은 북한 정권에 중대한 의문을 제기하기에 충분했다. 닉슨독트린은 미국의 데탕트 관념을 구현하기 위한 정책 선언이었음에도 불구하고 한반도의 통일에 부정적인 입장을 견지하며 한반도의 현상유지를 고수하는 군사전략을 추진하고 있었기에<sup>21)</sup> 북한의 입장에서는 무력에 의한 흡수통일의 공포로부터 어느 정도 자유로워질 수 있었다.

데탕트 시기 미국은 한반도에서도 소련 및 중국과의 긴장완화를 관철하기 위해 남북한의 화해와 평화에 심혈을 기울였다. 그 결과 형식상이긴 했으나 1970년의 8·15선언, 1972년의 7·4 남북공동성명 발표 등 남북 간의 평화 분위기가 고조됐다. 이 같은 상황에서 북한은 마음 놓고 대규모 지하땅굴을 파내려가는 등 남침준비에 경주할 수 있었던 것이다. 그런데 데탕트의 퇴조는 닉슨독트린의 폐기를 의미했다. 이것은 북한정권에 이전과는 다른 안보상황의 변화를 뜻했다.

데탕트 시기 북한은 미국으로부터 유화적인 메시지를 먼저 받기도 하는 등 미국의 위협으로부터도 어느 정도 안심할 수 있었다. 1972년 3월 15일 미 합참의장 무어러(Thomas J. Moorer)는 하원 증언을 통해 “앞으로 수년 안에 중화인민공화국 및 북한과 관계를 개선하는 것이 우리의 확고한 희망이다”라고 발표했다. 이에 앞서 3월 7일에는 미 국무장관 로저스(William P. Rogers)도 대북 유화발언을 했었다.<sup>22)</sup> 로저스와 무어러의 발언은 미국이 북한을 관계개선의 대상으로 전제하고 있음을 처음으로 공언한 것이었다.<sup>23)</sup> 북한은 데탕트 시기 미국의 강렬한 긴장완화 의지하에 한·미 양국과의 군사대결이라는 위협에서도 안전을 확보하며 내부적으로 남

21) 문순보, 「박정희 시대의 한미갈등: 관념, 제도, 정책의 분석적 관점에서」, 성균관대학교 정치학 박사학위 논문, 2007, pp. 193~198.

22) 조순환, 「“닉슨” 외교의 뜻하지 않은 방해물: 베트남 전쟁의 확대」, 『육군』 (제170호), 서울: 육군본부, 1972, pp. 46~47.

23) 조순환, 앞의 글, p. 48.



침 야욕을 키워갈 수 있었던 것이다.

데탕트 시기 미국의 무력사용 의지가 희박하다는 점을 인식한 북한은 대남도발을 준비함과 동시에 주한미군 철수 문제도 부각시켰다. 한반도에 평화 분위기가 만연했던 7·4 공동성명 발표 이후 군사정전위원회 회담장에서 북한은 종종 미국 측을 비난하며 그 수위를 강화하기 시작했다. 예컨대 1972년 8월 3일 군사정전위원회 대표 회담에서 북한 측은 미군에 의한 비무장지대 순찰 행위를 강도 높게 비난하기도 했다. 북한은 미군 측의 비무장지대 순찰이 남북적십자회담을 방해하기 위한 의도적인 계략이라고 주장하면서 남북통일을 가로막고 있는 미군과 유엔군의 존재를 쟁점화했다.<sup>24)</sup>

이처럼 북한은 한반도에 만연한 데탕트의 수혜를 누리며 적화통일 준비를 착실히 다질 수 있었다. 그런데 그 같은 분위기가 쇠퇴하면서 북한에게는 몇 가지 점검해야 할 요인이 발생했다. 그것은 데탕트의 퇴조 기운에도 불구하고 미국이 과연 한반도에서 지속적으로 긴장완화의 정신을 고수할 의지가 있는가 라는 점과 데탕트의 퇴조 속에서 고조된 한미관계의 균열 정도를 측정할 필요성이었다고 판단된다.

1973년경부터 미국 의회를 중심으로 대두된 데탕트에 대한 공격은 1975년 베트남전 종결과 함께 붓물처럼 터졌다. 베트남의 공산화는 미국 내부에서 진행되고 있던 데탕트에 대한 회의와 의구심을 더욱 증폭시켰다.

1976년의 미국 대통령 선거전에서는 데탕트에 대한 공격이 공개적으로 대두했다. 공화당과 민주당의 대통령 후보 지망자들이 모두 데탕트를 비난하거나 비판적 지지의 입장을 공개적으로 표명했던 것이다. 공화당의 레이건(Ronald Reagan) 후보는 데탕트를 근본적으로 비판했고 민주당 대통령 후보 카터는 데탕트를 비판적으로 지지하면서 그 시행 방법을 문제삼았다.<sup>25)</sup> 두 후보는 공히 포드(Gerald Ford) 대통령과 키신저(Henry Kissinger)를

24) U.S. Department of State, Political Affairs and Relations: Truce, Cease-Fire, Armistice, in Confidential U.S. State Department Central Foreign Policy Files: Korea, 1970~1973, POL 27-14 KOR-UN, RG59.

25) Marlene M. Pomper, eds., *The Election of 1976: Reports and Interpretations*, New York: Longman, 1977, p. 26, p. 36.

신랄하게 비판함으로써 데탕트에 의문을 제기했다. 특히 카터는 대통령 선거전에서 완강한 냉전의 전사처럼 데탕트에 공세를 가했다. 그는 공화당 정부가 미국 국력의 쇠퇴를 허용했다고 주장하면서 미국 정부는 거의 모든 경우에 있어 소련에게 이용만 당했다고 데탕트 정책을 강도 높게 비난했다.<sup>26)</sup>

데탕트의 퇴조 기운은 한·미 양국에 갈등의 불씨를 떨어뜨렸다. 일명 ‘코리아게이트(Koreagate)’ 사건과 인권문제의 쟁점화가 그것이었다. 1973년 3월 베트남전에 파병됐던 한국군이 전면 철수하고 1975년 베트남이 공산화함에 따라 이제 한국에 대해 아쉬울 게 없던 미국으로서는 한국의 불법적인 대미 로비 행각을 문제삼기 시작했다. 이 문제는 이후 한국사회 전반의 인권 문제로 파급되면서 양국의 첨예한 갈등으로 비화했다.

사실 미국은 1970년대 초에 이미 한국정부의 불법적인 대미 로비 행각을 눈치채고 있었다. 당시 미국정부 내의 일부 한국통 인사들과 심지어 고위 관리까지 한국정부의 공작 움직임에 대해 인지하고 있었고 정부에 주의를 환기시켰지만 국무성, 법무성, 중앙정보국(CIA) 등은 여기에 주목하지 않았다. 그 까닭은 당시 5만 명 가량의 한국군이 베트남전에 파병되어 미국의 전쟁을 함께 수행하고 있었기 때문이다.<sup>27)</sup> 코리아게이트로 알려진 한국정부의 불법로비 사건(소위 박동선 사건)이 정작 수면 위로 부상하여 쟁점화된 것은 주월한국군의 철군이 완료된 이후인 1974년 이후였다. 이때는 한국군의 마지막 부대가 이월(移越)<sup>28)</sup>한 이후의 시점이었다. 코리아게이트가 쟁점화하고 미 법무성이 적극 수사에 착수한 것(1975년 11월)은 한국이 베트남전 파병 카드를 더 이상 내세우지 못하게 된 이후였다는 것이다.

26) Jules Wittcover, *Marathon*, New York: Viking, 1977, p. 596. ; 김진웅, 앞의 책, pp. 208~210.

27) *New York Times*, 14 Nov, 1976. ; 당시 보도는 “1970년대 초부터 시작된 한국의 대미 정치공작 활동에 관하여 당시의 미국정부 고위관리들은 그 부당한 점을 파악하고 있었으나 베트남에서 한국의 지원을 필요로 하고 있었던 때인 만큼 그 같은 로비활동을 방치해 두었다”고 전했다.

28) 1973년 1월 27일 파리평화협정이 체결되자 1월 30일부터 선발대가 철수하기 시작하여 그 해 3월 23일까지는 한국군 철수가 완료됐다. 이민룡, 「한국의 베트남 전쟁 참전 과정과 결과」, 『한국정치사 기획학술회의, 박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제』, 韓國政治學會, 2000, p. 20.

미국 의회 차원에서 한국 인권에 대한 비판이 제기되고 공론화된 것 역시 1974년 이후의 일이었다. 1974년 7월 30일 미 하원 국제기구소위 및 아시아·태평양소위는 공동으로 한국 인권에 관한 청문회를 개최했다.<sup>29)</sup> 이날 미 국무성 차관보 허멜(Arthur W. Hummel)은 “(한국에서의-필자) 계속된 인권 제약이 미국의 대한 지원노력에 불리한 영향을 미칠 수 있다는 점을 한국정부에 명백히 했다”고 발언했다. 이어서 같은 해 12월 6일 미 상·하 양원협의회의는 미국의 대한군원 사상 최초로 한국의 인권과 관련하여 대한군원을 1억 4천5백만 달러로 하되 한국정부의 인권개선 노력이 판명되면 추가로 2천만 달러를 증액한다는 소위 ‘인권조건’을 덧붙였다. 하원 의원 프레이저(Donald M. Fraser)가 제안한 이 수정안은 12월 11일 미 하원 본회의에서 의결됐다.<sup>30)</sup> 데탕트의 쇠퇴가 완연해진 가운데 1973년 한국군이 베트남에서 전면 철수하고 1975년 마침내 베트남이 공산화하고 나자 인권 문제가 한·미 양국 간의 쟁점현안으로 등장했던 것이다.

당시 한국에서 인권 쟁점이 부상했던 데에는 안보적인 이유가 하나의 요인으로 작용하고 있었다. 베트남의 공산화로 인해 전 세계 자유진영 국가들은 충격과 경악을 금치 못했다. 특히 한국은 베트남의 어려운 상황과 불안정한 미래, 공산주의와 자본주의로의 분단 등 모든 여건들이 한국의 사정과 너무 흡사하다는 사실 때문에 그 충격의 강도가 남달랐다.<sup>31)</sup> 이 같은 상황적 요인이 박정희로 하여금 국내정치를 안정시키고 국민총화를 달성키 위해 권위주의 체제를 강화하는 길로 나아가게끔 추동했을 것으로 판단된다. 1976년에 접어들면서 한국사회는 인권문제로 더욱 시끄러워졌다. 1972년 유신체제의 성립 후 1976년에 접어들면서 한국의 인권상황이 악화됐던 것이다. 3월 1일 김대중, 윤보선, 함석헌 등이 민주구국선언을 발표하자 한국 정부는 11명을 구속했다. 또한 같은 해 4월 한국정부는 반유신 운동 혐의로 기독교 신자들을 체포하기도 했다. 당시 대통령 선거의 해를 맞고 있던 미

29) 구영록·배영수 공편, 『한·미관계: 1882~1982』, 서울: 서울대학교 미국학연구소, p. 172.

30) 구영록·배영수 공편, 앞의 책, p. 173.

31) 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 앞의 책, p. 109.

국에서는 상·하 의원들뿐 아니라 대통령 후보였던 카터까지 나서 한국의 인권문제를 비판하기 시작했다.<sup>32)</sup>

1976년 4월 미국 의원 119명은 대통령 포드에게 서한을 보내 한국의 인권탄압을 강력 비난하고 미국의 대한군사원조에 의문을 제기했다.<sup>33)</sup> 한국군의 베트남전 참전이라는 효과적인 대미 카드가 사라지자 미국은 '인권'이라는 가치를 내세워 한국정부를 압박했으며 양국 관계는 파열음을 내기 시작했던 것이다. 요컨대 1970년대 중반을 넘기면서 한미관계는 갈등으로 치달기 시작했으며 이 같은 양국 관계의 균열은 데탕트의 퇴조 분위기 속에서 가능했던 것이다. 이 같은 상황의 변화는 북한에게 당시 주한미군의 철수라는 단기적인 목표<sup>34)</sup>를 달성하기에 더 없이 좋은 환경을 제공했다고 사료된다.

군사부문에서 한·미 양국의 최대 쟁점은 역시 주한미군 문제였다. 주한미군 문제는 북한의 초미의 관심사이기도 했다. 미국은 닉슨 시절이던 1971년 2만 명의 주한미군을 감축한 이래 추가감축은 없을 것이며 그 같은 필요성이 발생할 시 한국정부와 사전협의할 것이라고 거듭 공약했었다. 그러나 미국은 한국군현대화계획을 추진하면서 추가감축을 검토하고 있었다.<sup>35)</sup> 1972년 12월 10일 미 국무성 컨트리 팀(country team)이 작성하여 주한미대사관에 하달한 보고서에는 1974년부터 주한미군의 철수를 개시하여 늦어도 1979년까지는 철군을 완료한다는 구상이 담겨 있었다.<sup>36)</sup> 한국 국무총

32) 미국에서는 공화당 의원 윌슨(Charles Wilson)이 하원에서 공개적으로 한국의 인권상황을 비난했다. Se-Jin Kim, ed., 「Speech Delivered by U.S. Rep. Charles Wilson before the House of Representatives, May 24, 1976」, in *Documents on Korean-American Relations: 1943~1976*, Seoul, Korea: Research Center for Peace and Unification, 1976, pp. 534~535.

33) 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 앞의 책, p. 148.

34) Central Intelligence Agency(CIA), DMZ Incident, Korea, 18 August 1976, NLK MR Case No.94-37, Document No.8.

35) 이 같은 내용은 문순보, 앞의 글, pp. 249~255를 참조.

36) U.S. Department of State, Political Affairs and Relations: General Policy Background, in Confidential U.S. State Department Central Foreign Policy Files: Korea, 1970~1973, POL 1 KOR S-US, RG59.

리 김종필도 1975년까지 주한미군이 철수할 것으로 예상된다고 공개적으로 발언하며 미군철수 이후의 안보문제를 제기했다.<sup>37)</sup>

주한미군이 철수하게 되면 심각한 안보불안을 경험하게 될 한국정부로서는 미국이 확실한 안보 공약을 제시해 주길 원했다. 1975년과 1976년에 한국정부는 미국과의 공식적인 대화를 통해 주한미군 철수로 인한 안보불안을 호소하며 미국의 안보 공약을 촉구했다. 제8, 9차 한·미연례안보협의회에서 한국 국방장관 서종철은 북한의 군사도발과 관련된 상세목록을 미국 측에 제시하면서 동남아에서의 미군 철수가 한국에 대한 안보 공약의 축소를 의미하지 않는다는 점을 공식 확인해줄 것을 요청했다.<sup>38)</sup>

주한미군은 한미동맹의 상징이었다. 그러나 데탕트의 퇴조로 인한 한미관계의 악화, 베트남의 공산화로 인한 미국 내 군사적 고립주의의 등장 등과 맞물리면서 주한미군은 이내 철수하고 말 것 같은 분위기로 흘러가고 있었다. 1976년 대통령 선거전에서 카터가 드디어 이 쟁점을 꺼내들었다. 카터는 1975년 민주당 대통령 후보 당시 주한미군 철수 문제를 처음 제기했고 대통령 선거운동 기간에도 그것을 지속적으로 거론했다.<sup>39)</sup> 카터는 주한미군 철수 문제를 한국의 인권 상황과 명백히 연계시키며 한국정부를 압박했다. 북한의 시각에서 봤을 때 이 같은 사태의 진전은 자신들의 오랜 숙원인 주한미군 철수를 달성할 수 있는 순간이 목전에 임박한 것처럼 인식됐을 것으로 판단된다.

요컨대 판문점 도끼만행사건이 발생하기 이전에 국제정세는 급격히 변화하고 있었다. 북한은 전 세계적인 데탕트의 무드 속에서 일정 정도 안보를 향유하고 있었으나 그 같은 조류의 퇴조는 북한으로 하여금 미국의 의지를 시험해보도록 자극하는 계기가 됐을 것으로 사료된다. 데탕트의 쇠퇴로 인해 한미관계도 악화되자 북한은 적화통일의 선결과제였던 주한미군 철수의

37) *ibid.*

38) 외무부, 「제8차 한·미연례안보 협의회의 공동성명서(자료)」, 『대한민국 외교년표, 1975』, 서울: 외무부, 1976, pp. 265~267. ; 외무부, 「제9차 한·미연례안보 협의회의 공동성명서」, 『대한민국 외교년표, 1976』, 서울: 외무부, 1977, pp. 145~146.

39) *Washington Post*, 1975년 1월 16일자, 1977년 6월 12일자.

관철을 위해 양국 동맹의 공고성을 시험해보는 모험에의 유혹을 느꼈을 법하다.

#### 4. 도발의 성격과 한·미 양국의 대응

관문점 사건은 '의도된 우발적 사건(intended accidental incident)'으로 볼 수 있다. 북한은 관문점이라는 상징적인 장소에서 미군 장교를 살해함으로써 미국 내에서 주한미군철수 여론을 불러일으키고<sup>40)</sup> 한·미 양국의 동맹 결속력을 이완시키며 미국의 데탕트 추진 의지의 잔존 여부를 측정하려는 의도에서 사건을 일으킨 것으로 판단된다. 이에 대해 한·미 양국은 초기에 대규모 군사력의 증강 배치로 어느 정도 효과를 거뒀으나, 데탕트를 과도하게 의식한 미국이 군사적 대응을 철회함으로써 그 같은 강압 효과는 절감되고 말았다.

사건 발생의 원인과 관련하여 홍석률 교수는 북한군의 행위가 의도적으로 계획된 것이라고 보기 어려운 측면이 많다고 주장한다.<sup>41)</sup> 홍 교수에 따르면, 사건 당시의 상황과 사건의 발생 시점, 사건의 진행 양상, 사건 이후 북한의 대응, 이 사건이 국제 외교관계에 미친 영향 등을 고려해 볼 때 관문점 사건이 사전에 치밀하게 계획된 각본에 의해 조직적으로 자행된 도발이라고 단정하기는 어렵다는 것이다. 부분적으로는 옳은 얘기다. 그러나 필자가 이 사건을 '의도된 우발적 사건'으로 파악하는 데에는 다음과 같은 이유가 존재한다.

첫째, 필자가 주장하는 '의도된 사건'이라는 얘기는 그 전개과정을 살펴볼 때 사건의 전말이 처음부터 조직적으로 계획됐다는 얘기가 아니다. 물론

40) 대통령비서실, 「연두 기자 회견, 1977년 1월 12일」, 『박정희대통령연설문집, 제14집』 (자 1977년 1월~지 1977년 12일), 1978년, p. 42.

41) 홍석률, 앞의 글, pp. 284~287.

북한 경비병들이 미군들로 하여금 미루나무 가지치기 작업을 시작하도록 의도하거나 계획하지는 못했을 것이다. 다시 말하면, 사건 발생의 상황적 조건을 만들어 놓은 것은 우연적 요소였다는 것이다. 그러나 주어진 특정 환경 속에서 북한 병사들이 행동해야 할 방침은 이미 정해진(orientated) 것이었다고 사료된다. 이 같은 의미에서 당시 사건은 북한 경비병들의 기본적인 행동 지침이 주어진 가운데 특정한 상황이 창출되자 실제 행위로 연결된 경우라고 판단된다.

둘째, 홍 교수의 언급에 그 해답이 존재한다. 홍 교수는 북한 경비병들이 상부의 명령이 전혀 없는 상태에서 이 같은 엄청난 일을 저지르지는 못했을 것이라고 주장한다.<sup>42)</sup> 북한 경비병들은 미군이 작업을 개시할 때에는 저지하지 않다가 20분의 시간이 경과한 후 공격을 감행하기 시작했다는 것이다. 홍 교수는 그 20분 동안 북한 경비병들이 당시 상황을 상부에 보고하고 '모처로부터' 특정 지시를 받은 후 행동에 들어갔을 것으로 추정한다. 계속해서 홍 교수는 이 같은 지시가 누구로부터 하달된 것인지는 알 수 없다며 북한군의 범행을 우발적 사건으로 남겨두고자 한다. 그러나 북한 경비병들이 '모처로부터' 지시를 받고 공격을 시작했다는 사실 자체가 의도적이고 계획적이었던 점을 입증해주는 것으로 볼 수 있다. 앞서 언급된 바와 같이 북한 경비병들은 특정 상황(미군의 미루나무 가지치기 작업 강행)이 연출되자 자신들이 대처해야 할 정향된 행동방식을 상기했을 것이다. 자신들이 특정한 방식으로 대응해야 할 특정한 환경이 구비되자 북한 경비병들은 그 같은 대응방식을 확인하는 차원에서 '모처'에 연락을 취했던 것으로 사료된다. 즉, 홍 교수의 지적처럼 그것이 '누구'의 지시였든 간에 그 '누구'는 당시 상황에서 북한 경비병들이 취해야 할 행동 지침을 명확히 재확인시켜 줬던 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이때 그 상관의 지시는 틀림 없이 미군을 살해하라는 것이었기 때문에 북한 경비병들은 살인을 자행했다. 다시 말하면, 설령 북한 경비병들이 살인을 감행할 의도를 지니고 있지

42) 홍석률, 앞의 글, p. 285.

않았다 하더라도 그들은 상부의 구체적인 지시를 받고 미군들을 살해했기 때문에 결국 상부의 의도가 사건 촉발의 계기였다고 할 수 있는데, 이 상부의 인물은 그 같은 상황이 조성되면 곧바로 도발을 감행한다는 계획을 준비하고 있었다는 얘기가 된다. 요컨대 판문점 도끼만행사건은 북한 상층부에 의해 '우연한 계기로 특정 상황이 조성되면 감행토록 계획된 사건'으로 볼 수 있다.

이 사건에 대해 한·미 양국은 반공에 대한 관념의 일치를 보여줬다. 한반도는 순식간에 전쟁 일보직전의 단계로까지 나아갔다. 그러나 양국의 대응은 다시 결정력의 한계를 드러냈다. 미국이 북한에 대해 강경대응을 하여 한반도에 긴장이 조성됨으로써 소멸돼 가고 있던 데탕트를 완전히 소진시켰다는 비난이 제기되는 상황을 의식했기 때문이다. 이 같은 의미에서 당시 미국의 대응은 강압의 효과를 스스로 반감시킨 조치였다고 평가될 수 있을 것이다.

사건 직후 대통령 포드는 주한 미대사 스나이더(Richard Sneider)와 유엔군사령관 스틸웰(Richard Stilwell)에게 박정희를 방문하여 사태의 진전 상황을 파악하고 대비책을 협의토록 지시했다. 이 사건에 대해 국방부로부터 보고를 받은 박정희는 미국 측 인사들에게 단호한 보복조치를 취해줄 것을 강력히 요구했다. 박정희는 1968년에 발생했던 일련의 북한의 도발<sup>43)</sup>과 그에 대한 자신의 강력한 보복조치 주장에도 불구하고 미국이 미온적인 반응을 보였던 점을 상기시켰다.<sup>44)</sup> 당시 박정희는 데탕트에 대한 관념을 완전히 철회하는 듯한 강경 발언을 했다.

(중략) 최근에도 그들은 무장 간첩을 침투시켜 우리의 방위 태세를 떠보려고 기도하였으나 실패하였고, 지난 8월 5일에는 비무장 지대 내의 우리측 초소에 대해 갑자기 집중 사격을 가하는 불법 만행을 저질렀습니다.

43) 1968년 1월 21일에 발생한 북한에 의한 청와대 습격 미수사건(일명 1·21 사태)과 그 이틀 후에 터진 푸에블로호 피랍사건, 그리고 그 해 11월에 발생한 울진·삼척지구 무장 공비 침투사건 등 일련의 안보관련 사건을 말한다.

44) 김정림, 『아, 박정희』, 서울: 중앙 M&B, 1997, pp. 123~124.



뿐만 아니라, 이틀 전에는 휴전 회담 장소인 판문점에서 작업중이던 유우엔 군측 장병에 대하여 계획적으로 시비를 걸어 흥기를 휘두르고 잔악무도한 집단 살상 난동을 벌였습니다.

우리가 참는 데에도 한계가 있습니다.

미친 개한테는 몽둥이가 필요합니다.

우리가 그들로부터 언제나 일방적으로 도발을 당하고만 있어야 할 아무런 이유도 없습니다.

이제부터는 그들이 또다시 불법적인 도발을 자행할 경우, 크고 작고를 막론하고 즉각적인 응징 조치를 취할 것이며, 이에 대한 모든 책임은 전적으로 그들 스스로가 져야 할 것입니다.<sup>45)</sup>

미국의 반응 또한 과거와 달랐다. 대통령이었던 포드는 강경 대응을 지시했다. 데탕트에 대한 미국 내 비난이 힘을 얻어가는 시점이라 이슈(issue)를 선점하는 차원에서 포드가 사건에 대해 강경하게 대응할 것을 주문했던 것이다. 미국의 대응은 한국의 입장과 정확히 일치하는 것이었으나 그것은 오래지 않아 군사력 시위 수준에서 중단되고 말았다.

당시 미국에서는 대통령 선거전이 한창이었다. 이 같은 맥락에서 보았을 때 판문점 도끼만행사건은 1968년 1월에 발생한 푸에블로호 피랍사건과 시의적으로 유사한 성질의 도발이었다. 푸에블로호 피랍사건을 북한이 미국 대통령 선거를 앞두고 미국 내에서 반전 여론을 고취시켜 베트남에서 미군 철수를 관철시킬 의도로 자행한 사건으로 이해하는 경우, 판문점 도끼만행사건 역시 같은 맥락에서 파악될 수 있다는 것이다. 판문점 사건은 당시의 급변하는 국제환경 속에서 북한이 동맹의 결속력이 느슨해진 한·미 관계를 더욱 이격시켜 주한미군 철수를 관철한다는 목적에서 자행한 것으로 볼 수 있다. 북한의 도발에 대해 한·미 양국은 강경한 반공주의 입장을 표방했으나 그 대응방식에는 몇 가지 문제점이 존재했다.

첫째, 위기관리체계의 허술함이다. 판문점에서 발생한 사건이 워싱턴에

45) 대통령비서실, 「제13기 제3사관학교 졸업식, 1976년 8월 20일」, 『박정희대통령연설문집, 제13집』 (자 1976년 1월~지 1976년 12월), 1977, p. 150.

보고됐을 때 포드는 캔사스 시티에서 공화당 전당대회에 참석하고 있었다. 포드는 공산주의자들에 대해 지나치게 유희적이라고 자신을 비난하는 레이건(Ronald Reagan)을 상대로 대통령 후보 지명전을 벌이고 있었다.<sup>46)</sup> 대통령이 부재한 상황에서 국무장관 키신저가 중심이 돼 구성됐던 워싱턴특별대책회의에서는 사건 발생 11시간이 훨씬 지난 후에야 최초의 보고를 받고 6시간 후에야 회의를 소집하는<sup>47)</sup> 등 위기관리 시스템의 안일함을 드러냈다.

둘째, 강압외교의 실효성과 관련된다. 사건 초기 한국과 미국은 완전한 관념의 일치를 보았다. 한국과 미국은 전투준비태세를 갖추며 북한에 대한 대대적인 군사력을 시위했다. 그러나 이 같은 대응은 북한에게 강압의 실체로 온전히 투사되지는 못했다.

스나이더와 스틸웰은 박정희의 견해와 미국정부의 방침이 전적으로 동일하다는 사실과 미국정부는 북한에 단호히 대응하여 다시는 이 같은 도발을 저지르지 못하도록 할 방침임을 박정희에게 전달했다. 대통령 포드와 국무장관 키신저 또한 강경 입장을 공개적으로 표명했다. 그들은 북한이 이 사건에 대해 모든 책임을 져야 한다는 강경 성명을 발표했고 한·미연합군에 휴가취소와 부대복귀명령을 내렸으며 한·미 양군에 데프콘3(DEFCON3: 전투준비태세)를 하달했다.<sup>48)</sup>

사건 당일 밤 미국정부는 주한 미공군을 보강하기 위해 일본 오키나와에 기지를 둔 F-4 전폭기 1개 대대, 미 본토 아이다호 주에 기지를 둔 최신예 가변익 F-111 전폭기 1개 대대를 한국 기지로 이동 배치시켰다. 또한 8월 20일에는 미 7함대에 경계령을 내려 항모 레이저호가 한국 해역으로 이동하는 한편 오키나와 주둔 미 해병대 1천8백 명이 한국에 파견되고 항모 미

46) 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 앞의 책, p. 124. : 당시 포드가 캔사스 시티에서 행한 연설에 관해서는 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6276&st=&st1=>를 참조.

47) National Security Council, Washington Special Actions Group Meeting, August 18, 1976, box.4705x

48) 김정림, 앞의 책, p. 124. : 『조선일보』, 1976년 8월 27일자.

드웨이호가 일본 요코스카 항에서 한국 해역으로 이동하는 등 강경한 대북 자세를 시위했다.<sup>49)</sup>

그러나 엄청난 미국 군사력의 과시에도 불구하고 이 같은 결정에는 근본적인 한계가 있었다. 그것은 정작 문제를 유발한 북한에 대한 응징 방안을 일찌감치 철회함으로써 강압외교의 효과를 스스로 거둬들였다는 점이다. 조지류(類)의 강압 개념에 따르면 개전 의도를 지니고 있지 않았다 하더라도 미국은 북한의 도발에 대한 응징 의지와 함께 그들의 태도를 변화시킬 수 있는 조치를 끝까지 밀고 나갔어야 했다.

당시 키신저가 주재한 워싱턴특별대책반 회의에서는 북한 해안선 인근에 핵폭탄을 투하하는 방안<sup>50)</sup>을 비롯하여 비무장지대 동쪽 끝을 공습하자는 제안, 북한 군사시설이나 전략 기간시설을 파괴하는 대안 등 강경한 군사행동을 주장하는 분위기였다. 이 같은 상황을 배경으로 8월 20일 스틸웰은 박정희를 만나 엄청난 작전을 보고했다. 그것은 도끼만행사건으로 중단됐던 미루나무 절단작전을 재개한다는 미국정부의 방침이었다. 보다 중요한 것은 작전 수행 중 북한이 무력으로 저항할 시에는 즉각 무력으로 대응하여 판문점 군사분계선을 넘어 개성을 탈환하고 연백평야 깊숙이까지 진출하여 수도 서울에 대한 서부전선 지리상의 근접에 따른 위협을 완화한다는 계획이었다.<sup>51)</sup> 박정희는 이에 흔쾌히 동의하면서 미군 대신 한국군을 제1선에 투입할 것을 제안했다. 그는 국토수호의 일차적인 책임은 한국에 있으며 희생된 미군의 생명을 존중한다는 취지의 발언을 하여 스틸웰을 감동시키기도 했다.<sup>52)</sup>

그러나 이 같은 방침은 이내 철회되고 말았다. 군사행동에 관한 무성한 논의만 계속하다가 결국 포드는 한반도에서 전면전이 발생할 위험을 고려

49) 김정림, 앞의 책, p. 124.

50) National Security Council, Washington Special Actions Group Meeting, August 18, 1976, box.4705x.

51) 김정림, 앞의 책, p. 125.

52) 김정림, 앞의 책, p. 125.

해 일체의 군사적 보복행위를 포기하기로 결정했다.<sup>53)</sup> 8월 21일 미루나무 절단작전이 수행됐고 이 과정에서 북한은 아무런 저항도 하지 않았다. 한·미연합군에 의한 북진작전이 실행되지 않았음은 물론이다. 단, 작전이 끝난 21일 오후 김일성이 인민사령관 자격으로 휴전 사상 최초의 유감표명 메시지를 스틸웰에게 전했다는 따름이다. 그 후 5일간의 비서장회의를 통해 재발방지를 위한 판문점 공동경비구역 분할경비에 합의함으로써 사건발발 19일 만인 1976년 9월 6일 도끼만행사건은 일단락됐다.<sup>54)</sup>

물론 북한이 한·미 양측의 미루나무 가지치기 작업에 대해 저항하지 않았다는 점을 들어 당시 미국의 강압외교가 성공을 거뒀다고 평할 수도 있다. 그러나 좀 더 심층적으로 생각해볼 때 북한은 미국의 개전 의지가 없음을 간파하고 있었다고도 볼 수 있다. 만일 북한이 미국의 강압 외교를 실제 위협으로 인식했다면 김일성의 유감 표명뿐 아니라 보다 구체적인 사과와 재발방지, 그리고 관련자 처벌이라는 조치가 뒤따랐을 것이다. 미루나무를 절단한다는 계획은 추락한 미국의 위신을 회복하는 최소한의 조치일 뿐이었다. 북한의 입장에서 보았을 때 미국이 보복이나 보상 요구 없이 단순히 미루나무만을 절단하는 것은 아무런 문제도 되지 않았다. 북한의 입장에서는 거기에 대응하지 않으면 미국의 의도에 말려들지 않고 사건 이전 시점으로 돌아가는 데 불과했다. 요컨대 당시 미국의 조치는 온전한 의미의 강압 개념이 아니었다는 것이다. 북한에게 실질적인 위협 인식으로 다가가기에 한계를 지닌 것이었다는 점에서 그렇다.

셋째, 군사적 대응에 관한 한·미 양국의 입장 차이다. 미국의 군사력 대응 포기 결정에 대한 박정희의 실망은 컸다. 북한 측의 대응이 있을 경우 한국군 특수부대가 북한에 대한 보복을 감행토록 '허용됐던(allowed)' 미루

53) 돈 오버도퍼 저·이종길 역, 앞의 책, pp. 128~129. : 이와 관련하여 하영선 교수는 미국이 베트남전을 겪고 나서는 제3세계에 대해 직접적인 군사개입보다는 간접적인 개입방법을 모색하는 데 주력했다고 주장한다. 하영선, 「폭력외교 연구: 현대 외교에 있어서 군사력의 역할」, 『국제문제연구소논문집』, 서울대학교부설 국제문제연구소, (1984년 12월), p. 128.

54) 김정림, 앞의 책, pp. 126~128.

나무 가지치기 작업(Operation Paul Bunyan)에 대해 북한 측이 아무런 저항도 하지 않은 점을 박정희는 못내 아쉬워했다.<sup>55)</sup> 박정희의 실망에 대해 스나이더는 다음과 같은 분석을 내놓았다. 스나이더에 따르면, 박정희는 오랜 기간 미국의 보호에 익숙해져 있어서 미국 정부가 북한의 도발에 대응하는 방식을 결정하는 데 제공하는 비용(cost)을 무시하거나 그것을 평가절하하는 경향이 있다는 것이었다. 즉, 스나이더의 인식은 어떠한 종류의 북한 도발에 대해서도 미국은 한국에 완전한 지원(full support)을 제공<sup>56)</sup>했으나 박정희를 비롯한 한국 정부 인사들은 그 점을 과소평가하고 있다는 것이었다. 이처럼 양국의 미묘한 입장 차이는 데탕트 쇠퇴기에 고조되고 있었다.

기술된 바대로 당시 미국 내에서는 의회를 중심으로 소련과의 데탕트를 비난하는 분위기가 고조되고 있었다. 이 같은 사실은 당시 미·소 관계에 근본적인 변화가 발생하고 있었음을 시사한다. 양국 간 데탕트에 대한 신뢰가 약해지고 있었다는 것이다. 그러나 미·소 간 신뢰의 약화 분위기 속에서 미국은 데탕트 정신을 완전히 허물어버리는 선택을 할 자신이 없었다. 미국은 관성적으로 지속되고 있던 데탕트의 희미한 불빛을 자신이 먼저 꺼버리고 싶지는 않았던 것으로 사료된다.

판문점 사건이 발생했던 포드 행정부 시기 미국은 소련과 중요한 군축협상에 합의함으로써 데탕트 체제를 유지하는 데 노력했다. 그 퇴조의 기운에도 불구하고 데탕트는 간간히 명맥을 유지하고 있었던 것이다. 판문점 도끼만행사건이 발생하기 1년여 전 유럽에서는 동·서 세계의 긴장완화 조치가 있었다. 1975년 7월 30일부터 8월 1일까지 핀란드의 수도 헬싱키에서는 유럽 안보 및 협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) 정상회담이 개최됐다.<sup>57)</sup> 여기에는 미국과 소련을 비롯한 35개국이 참여했다. 이 회담의 결과 관계국들은 내정불간섭, 유럽 국경선의

55) Department of State, memorandum of conversation, September 15, 1976, Don Oberdorfer Files, Box1.

56) *ibid.*

57) 이 회담에서 행한 닉슨의 연설에 관해서는 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=5137&st=&st1=>를 참조할 것.

현상유지와 안전보장 등을 선언했다. 뿐만 아니라 이 회담에서는 긴장완화와 동·서 화해를 중심내용으로 하는 '헬싱키 체제'를 출범시켰다.

1972년 11월에 시작돼 카터 행정부 때 조인된 SALTⅡ 협상도 포드 행정부 당시에 중요한 진전을 보게 됐다. 1974년 11월 블라디보스토크 정상회담에서 포드와 브레즈네프는 그 협상을 위한 일련의 주요 원칙들에 합의했다. 그 주요 내용은 미국과 소련이 각기 보유할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 공대지탄도미사일(ASBM) 및 전략 폭격기의 수를 2,400기로 제한하고, 이 가운데서 다탄두독립목표재돌입미사일(MIRV)화(化) 할 수 있는 운반수단의 수를 1,320기로 한정한다는 것이었다.<sup>58)</sup>

데탕트의 쇠퇴기에도 미국이 그 신념을 완전히 버리지 않는다는 점은 한반도의 평화유지와 관련해서도 나타났다. 1976년 1월 28일 미 합참의장 브라운(George S. Brown)은 미군의 공식입장을 발표하는 자리에서 동·서 세계의 데탕트가 한반도에서의 대규모 전쟁 재발을 방지하는 데 기여할 것이라는 믿음을 피력했다.<sup>59)</sup>

이처럼 포드 행정부 당시에 미·소 데탕트는 비록 형식적이긴 했으나 그 명맥을 유지하고 있었다. 포드는 국내에서의 비난 분위기와 대통령 선거전에서의 쟁점을 의식해 자신이 직접 데탕트를 공개 비난하면서도 정작 그 관념을 자신이 먼저 폐기하려 하지는 않았던 것이다. 이 같은 미국의 입장은 판문점 도끼만행사건에 대한 대응에서도 여실히 나타났다.

이상에서 살펴본 것처럼 판문점 도끼만행사건 당시 미국의 대응은 '절반의 성공'에 그치고 말았다. 미국은 1968년의 푸에블로호 피랍사건 당시에도 그랬고 그 이듬해에 발생한 EC-121기 격추사건 때도 그랬다. 북한이 도발하여 자국의 위신이 추락할 때마다 미국정부는 가공할 만한 군사력 시위를

58) Robert C. Johansen, *The National Interest and Human Interest: An Analysis of U.S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980, p. 55. : 김진웅, 앞의 책, p. 198.

59) Se-Jin Kim, ed., 「U.S. Military Posture by George S. Brown, Chairman, Joint Chiefs of Staff, January 28, 1976」, *ibid.*, p. 534.

보여줬지만 그때마다 사건유발의 직접적인 당사자인 북한에 대해서는 어떠한 가시적 제재도 취하지 않았다. 더 나아가 1977년 7월에 발생한 헬리콥터 피격사건<sup>60)</sup> 당시에는 아예 군사적 시위마저 포기하고 북한에 자국의 잘못을 인정하는 유약함을 보이기도 했다.

미국의 이 같은 결정력의 한계는 북한의 모험을 성공적인 것으로 만들어주는 가장 큰 요인이었다. 북한의 도발에 대한 미국의 대대적인 군사력 시위는 그 의도가 북한으로 하여금 ‘강압’ 위협을 느끼게 하려는 것이다. 2장에서 살펴본 것처럼 조지는 ‘강압’ 개념에 대해 위협을 사용하여 타 국가가 하고 있는 행위나 하려는 행위를 저지하거나, 해오고 있는 것을 원상복귀시키거나, 이미 달성한 것을 되돌려 놓도록 하는 행위라고 정의한다. 군사적 강압이 온전한 효과를 발휘하려면 실제로는 전쟁 의도를 지니지 않으면서도 상대국으로 하여금 개전 혹은 확전의 위험을 인식케 하면서 자국이 추구하는 목적을 최대한 달성할 수 있어야 한다. 즉, 상대방이 개전에 대해 실질적인 압박과 위기의식을 느끼도록 전쟁에 대한 공포심과 위기감을 심어줘야 성공적인 강압이 이뤄진다는 점이다.

판문점 사건 당시 북한에 대한 미국의 강압은 전혀 무효한 것이었다고 할 수는 없지만 그것은 일정한 한계를 지닌 것이었다. 북한이 과거의 학습 효과를 통해 미국의 개전 의지가 희박할 뿐 아니라 오히려 전면전을 피하고 있다는 사실을 정확히 인지하고 있었기 때문이다. 따라서 미국의 군사력 이동 배치 등의 시위는 그 규모가 아무리 크다 할지라도 북한에게는 진지한 강압의 실제로 온전하게 투사되지 못했다.

이 같은 측면에 국한해 볼 때 북한의 모험은 성공적이었다. 하지만 사건 발생 이후에도 미국의 목적이 단지 미루나무 절단이라는 소박한 것에 한정된 것이었다면 북한에 대한 미국의 강압은 일단 관철됐다고 볼 수 있다. 김일성의 유감 표명을 받아냈기 때문이다. 그러나 객관적으로 따져 봤을 때 미군병사가 살해되는 엄청난 사건이 발생한 이후에도 미국의 목적이 단

60) 이 사건에 관해서는 척 다운스 지음, 송승중 옮김, 『북한의 협상전략』, 서울: 한울아카데미, 1999, pp. 238~242를 참조.

순히 미루나무 절단작업에 국한된 것이었다고는 볼 수 없다. 미국이 관철해 낸 미루나무 절단작업은 단지 추락한 자존심을 만회하는 최소한의 상징적 조치로 이뤄진 것에 불과했다. 따라서 당시 미국의 강압외교는 온전한 성공을 거두지 못한 것이었다고 할 수 있다. 김일성의 유감 표명 또한 한국과 미국의 승리를 의미하진 않았다. 결과적으로 봤을 때 미군 장교 두 명이 숨지고 한·미 양국군 병사 네 명이 중상을 입었지만 북한에 대한 응징이나 보상요구도 없었고 관련자를 처벌하라는 요구도 북한에 의해 묵살됐다. 한국과 미국은 처음에 의도했던 소박한 계획, 즉 미루나무 절단작업을 수행하고 재발 방지를 약속받은 데 그쳤다. 반면 김일성은 한·미관계를 이간시키고 미군철수를 관철해내는 데에는 실패했지만 나름대로 얻은 게 있었다.<sup>61)</sup> 김일성은 베트남전 종전 후에도 미국이 1968년의 위기 당시와 마찬가지로 한반도에서 전쟁을 시작하려는 의사가 없음을 알 수 있었다. 뿐만 아니라 김일성은 미국의 데탕트 의지가 당시에도 잔존하고 있다는 점과 제반 환경의 변화로 갈등을 빚고 있음에도 불구하고 한미동맹은 쉽게 훼손되지 않는다는 점을 확인하게 되었다.

요컨대 한국과 미국은 판문점 도끼만행사건에 대응하면서 강압외교를 구사했으나 그것은 북한에 온전한 의미의 강압으로 주입되지 않았다. 비록 한국과 미국은 반공에 대한 관념의 일치를 보여주며 초기에 강압외교를 시위했으나 데탕트 정신의 고수라는 미국 관념이 관성적으로 지속됨으로 인해 강압의 효과는 빛을 잃었던 것이다.

61) 그러나 홍석률 교수는 판문점 도끼만행사건으로 인해 북한은 외교적 입지가 위축되는 등 치명적인 부정적 영향을 받았다고 주장하고 있다. 이 같은 주장에 관해서는 홍석률, 앞의 글, pp. 287~290을 참조.



## 5. 요약 및 결론 : 현재의 한반도 정세에 미치는 함의

1976년 판문점 도끼만행사건은 북한에 의해 저질러진 의도적인 사건이었다. 미루나무 가지치기 작업이라는 사건의 배경은 우연히 조성됐으나, 특정한 상황에 직면했을 때 북한 경비병들이 취해야 할 대응방식은 상부에 의해 미리 계획됐다는 것이다. 이 계획과 관련된 북한 상부의 의도는 당시의 국제환경의 변화와 일정한 관계를 지니고 있었다. 베트남에서 한국군이 전면 철수하고 난 후 미국사회에 불어닥친 코리아게이트 및 한국의 인권문제는 한미관계를 급속히 악화시키고 있었다. 여기에 베트남의 공산화, 데탕트의 퇴조 분위기 등이 한데 어우러지면서 한미관계의 악화는 북한에게 주한 미군 철수를 관철할 수 있는 절호의 기회로 인식됐을 것으로 판단된다.

사건 초기 한미 양국의 대응은 가공할 만한 군사력의 시위로 나타났다. 양국은 반공이라는 관념에 대해 일치된 모습을 보여줬다. 비록 한계를 지닌 것이기는 했지만 이때 양국 군사력의 과시를 목도한 김일성은 휴전 이후 처음으로 강압의 위협을 인식했다. 전면전도 불사할 듯한 한미연합군의 위용은 말 그대로 김일성의 간담을 서늘케 했던 것이다. 강압효과로 인해 한·미 양국은 북한이 저지른 각종 도발사건과 관련하여 휴전 이후 처음으로 김일성의 유감표명을 받아내는 개가도 올랐다. 그러나 미국은 곧 소련과의 관계를 지나치게 의식한 나머지 군사적 대응방침을 포기하고 말았다. 이 같은 강압외교는 반쪽 효과만 지닌 것이었다. 1968년 푸에블로호 피랍사건 당시 미국의 대응과 북·미 비밀협상을 거치면서 북한은 학습 효과를 통해 미국의 개전 의지가 희박할 뿐 아니라 오히려 전면전을 피하고 있다는 사실을 정확히 인지하고 있었기 때문이다. 결과적으로 미국의 군사력 이동 배치 등의 시위는 북한에 실효성있는 강압으로 가닿지 못했다. 따라서 김일성은 형식적인 유감표명에 그쳤을 뿐 도발에 대한 응징도 피하고 관련자 처벌 요구도 거절할 수 있었던 것이다.

한국전 휴전 이후 북한은 다양한 군사도발을 공공연히 자행해 왔다. 핵 무기 개발을 위시하여 각종 테러와 안보 위협 등 그들의 위협성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도이다. 심지어 최근에는 천안함 피격사건<sup>62)</sup>을 도발하여 그들의 호전성을 만천하에 다시 한 번 확인시켜 줬다. 최선의 방책은 외교적인 노력을 기울여 북한의 도발을 예방하는 것이지만 그것이 현실적으로 어려워졌을 때, 즉 북한이 실제로 도발을 감행했을 때 우리는 어떻게 대응해야 하는가? 34년 전에 발생한 판문점 사건은 현재의 상황에도 적실한 교훈을 남겨주고 있다.

최근의 천안함 피격사건과 관련하여 우리의 대응은 어땠는가? 천안함 침몰의 원인이 북한의 소행임이 밝혀진 후에도 우리 정부는 북한에 이렇다 할 대응책 하나 내놓지 못하고 있다. 비록 유엔안보리에 천안함 문제를 들고 가긴 했으나 권위있는 중앙정부가 부재한 국제정치의 현실상 북한의 도발에 상응하는 '의미있는' 응징이 가해지기는 어렵다고 판단된다.

군사적 강압이 실패하는 가장 큰 이유는 전쟁도 불사하겠다는 확고한 의지의 결여를 상대가 간파하기 때문이다. 그 같은 강압은 단지 공갈(bluffing)로 인식될 뿐이다. 과거 북한의 도발에 대한 한·미 양국의 대응이 지닌 효과가 그랬다. 그러나 이제는 한·미 양국이 오랜 기간 답습돼 온 북한의 행태를 확실하게 바로잡아야 한다. 양국은 판문점 도끼만행사건 초기 때와 같은 공조하에 강경 대응을 원칙으로 내걸어 이를 북측에 명확히 인식시키며 실제 북한이 도발을 감행할 시 추호의 양보도 없이 원칙대로 대응해야 한다. 하지만 그 같은 대응이 판문점 사건의 중반 이후처럼 유야무야된다면 그것은 북한에게 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 그들이 어떤 도발을 감행하더라도 결코 물리적인 제재를 가하지는 못할 것이라는 학습효과를 또 한번 확인시켜 주게 될 것이다.

물론 북한을 군사적으로 제재하는 데에는 많은 비용(cost)이 요구된다. 직접적으로는 전쟁의 위협 부담이 작용하고 간접적으로는 중국을 비롯한

62) 이 사건은 '천안함 사건', '천안함 폭침사건' 등 여러 가지로 호칭되고 있으나 본 논문에서는 국방부에서 사용하고 있는 '천안함 피격사건'으로 명명한다.

친북성향 국가들의 반응이 부담스럽다. 그러나 북한이 도발을 감행할 때마다 마냥 인내하는 데에는 한계가 있다. 또한 그때마다 의미 없는 경제제재를 발동하는 것은 옥상옥(屋上屋)의 효과밖에는 거둘 수 없다. 대북 경제제재가 더 이상의 효력을 발휘하지 못하는 상황에서 남아있는 유일한 카드는 군사적 강압에 의한 대북제재라는 것이다.<sup>63)</sup> 북한이 진솔하게 핵무기를 폐기할 의사가 없다는 점을 전제로 할 때 협상을 통한 문제해결의 추구는 무의미한 시간낭비이자 북한 정권의 수명연장에 조력할 뿐이라는 점을 국제사회는 정확히 인식해야 한다.

핵실험, 미사일 발사, 그리고 천안함 피격사건 등 북한의 도발이 가중될수록 대북응징의 정당성 또한 축적되고 있다. 군사적 제재의 정당성이 확보된다면 중국 등 친북 국가들은 북한을 감쌀 명분을 상실하게 된다는 얘기다. 실제로 판문점 도끼만행사건 당시 미국이 북한을 당장 응징할 듯 대규모 군사력을 시위했을 때에도 중국은 별다른 반응을 보이지 않았었다. 이처럼 볼 때 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 진지하게 군사적 강압의 수단을 개발하고 그것을 실행해야 한다. 이 같은 주장이 북한과의 개전을 중용하는 것은 아니다. 천안함 피격사건과 같은 북한의 도발에 대해, 그리고 현 국면에서의 북핵문제 해결을 위해 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 위력적인 군사적 강압을 실행해야 한다는 것이다. 예컨대 미국을 위시한 국제사회는 북한에 시한을 명확히 정해주고 그 기간 안에 핵무기를 폐기하도록 통보한다. 그와 동시에 국제사회는 동해 및 서해상에 항공모함 및 최신예 전투기들을 비롯한 대규모 군사력을 시위하며 북한의 핵폐기 이행사항을 감시함으로써 북한에 실제 군사적 강압을 실행하는 방법을 정교하게 연구해 볼 수도 있겠다.

여기서 중요한 점은 대대적인 군사력 시위가 전쟁을 전제로 하는 것이 아니라 북한으로 하여금 실질적인 강압을 느끼게 하는 것이 돼야 한다는

63) 미국을 비롯한 국제사회의 대북 경제제재가 별반 효과를 거두지 못하고 있다는 주장에 관해서는 문순보, 「북핵문제와 국제사회의 대북제재: 한계와 대안」, 『국가전략』, 제16권 2호, 성남: 세종연구소, 2010, pp. 95~119를 참조.

점이다. 그러나 북한에 강압의 효력을 온전하게 인식시키는 데는 한계가 있을 수 있다. 위에서 언급된 역사적 사례들이 북한에 학습효과를 주고 있을 수 있기 때문이다. 이런 점에서 군사적 강압의 옵션은 치밀하고 정교하게 다듬어진 후에야 실행에 옮겨져야 한다.

판문점 도끼만행사건은 우리에게 북한군의 호전성과 정책결정과정의 단순성과 경직성을 다시 한번 일깨워주고 있다. 또한 이 사건은 미국의 대한 반도정책은 그들의 세계전략 속에서 파생되는 동북아 전략의 맥락 속에서 이루어진다는 것을 분명히 보여줬다. 이에 따라 우리는 한국군의 독자적인 군사정책 집행을 위해서는 의지 못지 않게 능력과 수단이 필요하다는 사실을 이 사건의 교훈으로 삼아야 할 것이다.

유연함(softness)은 유약함(weakness)과는 구별된다. 이 같은 언급은 북한을 다루는 데 있어 유연한 대응의 필요성을 폄하하는 것이 아니다. 오바마 행정부가 출범하면서 강조했던 스마트 파워(smart power)의 중요성에도 공감한다. 하지만 그 같은 외교술이 성공적으로 관철되기 위해서는 압도적인 힘의 사용의지가 실존한다는 점과 불법 도발에 대해 더 이상 인내하지말은 않을 것이라는 굳건한 결의를 북한에 확실히 각인시켜야 한다. 힘을 빠뜨린 부드러움은 유약함에 지나지 않기 때문이다.

(원고투고일 : 2010. 6. 29, 심사수정일 : 2010. 7. 16, 게재확정일 : 2010. 7. 27)

주제어 : 데탕트, 남-북-미 관계, 닉슨 독트린, 판문점 도끼만행사건, 주한미군철수, 군사적 강압, 강압외교, 한미동맹, 김일성, 천안함 피격사건.

<ABSTRACT>

The Decline of Détente and the Dynamics of  
South-North Korea and US Relations:  
Focusing on Ax-murder Incident at *Panmunjeom*

Moon, Soon-bo

The purpose of this article is to study the international background of *Ax-murder Incident at Panmunjeom in 1976* and the limits of the Republic of Korea (ROK) - the United States (US) responds to the incident, then provides effective measures against the North Korean provocations.

The state of international affairs prior to the incident was changing sharply. As the international détente was waning, the ROK-US Alliance was weakened and North Korea increased provocations to sound out the intensity of the US support for the ROK.

Ax-murder Incident at *Panmunjeom* was, I believe, a premeditated incident. I make a judgement that North Korea intended the withdrawal of the US troops from the ROK and the murdering of two US Army officers was a symbolic gesture. Besides, they wanted to weaken the ROK-US Alliance, and to gauge the US willingness to maintain the international détente. The ROK and US reacted with military strength increase at the early stage, but this coercive effect didn't last long because the US was much conscious of détente with the Soviet Union.

The constraint of the US action has been a primary factor to give a wrong signal to North Korea that they can continue provocations against the ROK. Even when the Ax-murder incident took place at *Panmunjeom*, the US coercive diplomacy had only a limited effect. North Korea already

knew that the US would not risk a war even though the US made a strong military reaction after the incident. We must reflect over the fact that *Kim Il-sung* expressed regret to the US Government but didn't punish those who were responsible for the incident and didn't take any action to prevent the US military demonstration couldn't, however big it may be, projected into North Korea soundly. Although *Kim Il-sung* expressed his regret to the US at that time, he didn't punish those responsible for violation and make efforts to prevent the recurrence of such a brutal behavior. In sum, it was true that *Kim Il-sung* was frightened by the immediate US military reaction, but the US policy was only a half cock success.

The typical US half cock strategy is also reflected in the sinking of the *Cheonan*, one of the ROK Navy corvette which was occurred in March 2010. The ROK and US Government did not show any decisive countermove against the North Korean attack against the ROK Navy corvette *Cheonan*. I believe there will be international sanctions against North Korea, but it would not be strong enough to change North Korea.

Under this situation, the US must come up with a viable alternative. In view of Ax-murder Incident at *Panmunjeom* case, the best solution we can think of is the use of military coercion in the early stage at that case. It is to transcend the limitations of sanctions and develop a workable strategy including force of arms to drive North Korea into a critical situation blocking all escapes.

Key Words : Détente, South-North Korea and US Relations, Nixon Doctrine, Ax-murder Incident at Panmunjeom, Withdrawal of the US Troops from the ROK, Military Coercion, Coercive Diplomacy, the ROK-US alliance, *Kim Il-sung*, the Sinking of the *Cheonan*