

박정희 정부의 국방외교에 대한 연구

이 재 학*

1. 서 론
2. 국방외교의 개념 및 영역
3. 박정희 정부의 국방외교 전략과 추진내용
4. 박정희 정부 국방외교의 분석 및 평가
5. 결 론

1. 서 론

냉전의 종식에 따라 새롭게 등장한 다양한 안보위협에 적절하게 대응하기 위해서 국방외교의 중요성이 부각되고 있다. 그 결과, 전통적인 안보영역에서의 군사교류나 협력의 개념을 가진 군사외교(Military Diplomacy)가 아닌, 국가목표와 전략을 구현하는데 기여할 수 있는 전략적인 측면의 국방외교가 주목받고 있다. 영국은 군의 정치적, 외교적 활용 가능성을 인식하고 국방외교(Defense Diplomacy)의 개념을 가장 먼저 체계적으로 정리했다. 영국 국방부는 1998년도에 발간한 전략방위리뷰(SDR: Strategic Defense Review)에서 국방외교를 광범위한 외교 및 안보정책의 목표를 구현

* 국방대학교 군사전략학부 박사과정

하기 위한 수단으로서 정의했다.¹⁾ 미국의 클린턴 행정부에서도 국가 안보 전략 차원에서 국방외교의 광역화를 위한 연구가 진행된 바 있다.²⁾

한국에서도 탈냉전기 국방외교의 중요성과 전략적 가치가 부각됨에 따라 한국에서도 국방외교의 개념이 정립되었다. 국방부는 2007년을 기점으로 순수하게 군대와 군대간의 접촉에 한정되었던 '군사외교' 대신에 '국방외교'를 공식적으로 사용하기로 결정하고, 2008년 국방백서에는 국방외교의 방향을 "국제협력 기반 강화를 위한 국방외교 지평확대"로 설정하였다.³⁾ 하지만, 한국이 국방외교라는 용어를 처음으로 사용한 것은 박정희(朴正熙) 정부시절이다. 한국의 역대행정부는 군사외교의 개념을 사용해 왔으나, 1968년 국방백서에 '국방외교'라는 용어를 이례적으로 사용했다. 또한, "대공공동방위체제의 강화, 국제적 지위향상과 군사적 자주독립성 확보, 국방외교의 적극화"라는 3가지 국방외교정책방향을 제시하고 실제적으로 추진했다.⁴⁾ 학문적으로 한국의 대미외교를 국방외교의 측면에서 분석하려는 시도는 있었으나,⁵⁾ 역대행정부에서 국방외교라는 용어를 공식적으로 사용하고 구체적인 목표에 따라서 국방외교를 실제적으로 추진한 것은 박정희 정부가 처음이었다. 그렇다면 박정희 정부의 국방외교는 탈냉전기 대두되고 있는 국방외교와 동일한 개념으로 볼 수 있는가? 그렇다면, 박정희 정부는 어떠한 목표와 전략을 가지고 국방외교를 추진했으며 그 성과는 어떠한가?

본문에서는 이러한 문제의식을 가지고 박정희 정부시절 국방외교의 개념과 추진과정을 고찰하고 현재 한국의 국방외교에 미치는 함의를 제시하고자 한다. 본문의 주장은 다음과 같다. 박정희 정부는 1968년 전후 매우 불

1) UK Ministry of Defense, *Defense Diplomacy* (London: The Ministry of Defense, 1998), p.2.

2) Daniel Zirker, "Defining a US Defense Diplomacy for Brazil at the Beginning of the Century," *The Second Annual Meeting of the Associação Brasileira de Estudos da Defesa, Niteroi, Brazil* New Zealand, The University of Waikato Hamilton, 2008), pp.1~15.

3) 국방부, 『국방백서: 2008』 (서울: 국방부, 2008), pp.96~105.

4) 국방부, 『국방백서: 1968』 (서울: 국방부, 1968), pp.59~60.

5) 이규원, 「이승만 정부의 국방외교 정책에 대한 연구」, 『군사』, 제76호(2010. 9).

안정한 한반도의 안보환경에 대응하기 위해서 국방외교를 국가의 안보목표를 달성하기 위한 수단으로 인식하고 국가안보전략 차원에서 활용했다. 또한, 국방외교의 3가지 영역인 군사유대강화, 군사원조 및 방산, 국제분쟁 예방, 관리 및 해결 측면에 중점을 두고 추진함으로써 한국 국방외교의 기틀을 확립했다. 그 결과, 한미 연합방위체제의 제도화, 한미 연합훈련의 시행, 미국의 군사원조 증가, 한국군 현대화, 한국의 국제적 위상제고 및 지지 확보, 대미 협상력 강화 등과 같은 성과를 얻을 수 있었다.

본문은 시기적으로 ‘국방외교’를 처음으로 사용한 1968년 이후의 상황을 중점적으로 다룬다. 2장에서는 탈냉전기 새롭게 정립되고 있는 국방외교의 특징을 살펴본다. 3장에서는 탈냉전기의 국방외교의 측면에서 박정희 정부 국방외교의 전략과 분야별 전개 내용을 살펴본다. 4장에서는 박정희 정부 시기 국방외교의 개념과 추진내용을 분석 및 평가하고, 결론에서는 박정희 정부의 국방외교가 현재 한국에게 어떤 함의를 주는지 정리할 것이다.

2. 국방외교의 개념 및 영역

국방외교와 군사외교는 호환적으로 사용되었으나,⁶⁾ 주체와 내용 측면에서 구분된다. 군사외교는 군사적 측면에서 군대와 군대(military to military)와의 외교에 한정하여 사용된 반면, 국방외교는 수행자 및 수행내용의 측면에서 국가를 대표할 수 있는 국방관련 부서 및 개인이 수행하는 외교뿐만 아니라 국가의 대표성을 띤 모든 부서 및 개인이 군사문제(military affairs)와 관련된 외교를 수행하는 포괄적인 개념을 담고 있다.⁷⁾ 탈냉전기 안보환경의 불확실성이 증대되고 안보개념이 확장됨에 따라

6) Cottony Andrew, *Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*(UK: Routledge, 2005), pp.5~6.

7) 최종철, 「한국 국방외교 역량 강화 방안」, 『동북아 군사안보협력과 한국의 국방』, 국방대학교 안보문제연구소 안보연구시리즈 제8집 제2호(2007), p.126.

서 군사적인 측면에만 국한된 것이 아닌 포괄적인 영역에서의 국방외교라는 용어의 사용이 보다 적절하게 된 것이다.

이와 더불어, 탈냉전기의 국방외교는 국가이익과 목표를 달성하기 위한 국가전략을 구현하는 주요 수단으로 간주되고 있다. 안보와 군사력을 지원하기 위한 군사협력이 아닌 광범위한 국가안보목표와 전략을 구현하기 위한 수단으로까지 활용됨으로써 국방외교의 전략적 측면이 강조되고 있다.⁸⁾ 영국은 1998년 발표된 전략방위검토서(SDR)에서 “적의를 없애고 신뢰를 조성하고 유지하며 민주적으로 신뢰할 수 있는 군사력의 발전을 지원함으로써 분쟁예방 및 해결에 중대한 공헌을 하기 위해 국방부가 군사력을 활용해 수행하는 다양한 행위”라고 국방외교를 정의하였다.⁹⁾ 잠재 적국들 사이의 분쟁을 예방하고 협력을 구축하는 전략적인 목표의 달성을 위해서 동맹국 및 적대국들과의 전략적 연대(strategic engagement)를 구축하기 위한 수단으로 국방외교를 활용하고 있는 것이다.

이러한 현상은 영국뿐만이 아니라 다른 나라에서도 현저하게 나타나고 있다. 미국의 경우 공식적으로 국방외교를 사용하고 있지는 않지만, 국가의 안보목표와 연계된 평시 비폭력적인 군사력 활용의 중요성을 인식하고 있다. 1999년 오클리 대사(Robert Oakely)는 국방외교를 “특정 국가안보목표를 현실화하기 위해 타국과의 상호작용을 통해 평시 비강압적 방식으로 국방자원을 이용하는 것”이라고 정의했다.¹⁰⁾ 중국의 국방외교도 명확하게 규정된 바는 아직 없으나, 국방외교에 있어서 국가 및 국가집단간의 쌍무 및 다자적인 관계의 중요성을 언급하고 있다. 중국 군사과학원의 왕보풍은 국방외교를 “주권국가 안보목적과 안보이익을 위해 타국 또는 국가집단과 진행하는 쌍무적이거나 다변적인 접촉, 연계와 관계 그리고 이와 관련한 각종 내왕활동을 통틀어 일컫는 것”이라고 정의하고 있다.¹¹⁾ 한국의 경우

8) 최영중, 「군사외교의 고도화 및 다변화 방안에 관한 연구」, 『전략연구』, 제16권 제3호(2009), p.139.

9) UK Ministry of Defense, 1998, *Defense Diplomacy*, p.2.

10) Robert Oakely, “Defense Diplomacy: Its Impact on Security Relationships”, *The IISS 41st Annual Conference* 999.

11) 왕보풍 편, 국방대학원 역, 『현대국방론』 (서울: 국방대학원, 1997), p.356.

최종철은 국방외교를 “국가이익과 안보목표를 달성하기 위해 다른 국가들과 양자 및 다자간 상호작용적인 교류협력을 통해 평시 군대가 수행하는 비폭력적인 군사적 대외활동”으로 정의했다.¹²⁾

국가들의 다양한 국방외교의 개념에 대한 정의를 통해서 탈냉전기 국방외교의 전략적인 특징을 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 국가적 차원에서 국가의 안보목표와 전략을 달성하기 위해 활용할 수 있는 다양한 수단중 하나로 국방외교를 인식하고 활용한다. 둘째, 전시 군사력을 폭력적 수단으로 활용해서 얻을 수 있는 군사적 목표뿐만 아니라 평시 군사력의 비폭력적 활용을 통해서 얻을 수 있는 다양한 목표를 추구한다. 셋째, 동맹이나 우방국뿐만 아니라 잠재적 적국이나 중립국과의 쌍무적 또는 다자 형태의 다양한 국제관계를 포괄한다.

〈표 1〉 냉전기와 탈냉전기 국방외교의 비교

냉 전 기	탈냉전기
<ul style="list-style-type: none"> 군사적 목표 달성을 위한 수단 (군 대 군의 관계) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가안보목표/전략을 달성하기 위한 수단 (군 대 군, 군 대 민, 민 대 민 관계 포괄)
<ul style="list-style-type: none"> 전시를 가정한 군사력의 폭력적 활용을 통한 군사적 목표 달성에 기여 (전쟁의 억제 / 승리) 	<ul style="list-style-type: none"> 평시 군사력의 비폭력적 활용을 통한 다양한 국가안보목표 달성에 기여 (평화유지, 안보환경 개선 등)
<ul style="list-style-type: none"> 동맹, 우방국과의 쌍무적 관계가 주를 이룸 	<ul style="list-style-type: none"> 동맹, 우방, 중립국, 잠재적 갈등 국가, 적대국가와 쌍무 및 다자간 국제관계를 포괄

국방외교의 전략적인 측면을 분석하고 평가하기 위해서는 국방외교가 실제로 구현되는 영역과 유형을 살펴보는 것이 유익하다. 영국의 전략방위검토서(SDR)에서는 내용적인 측면에서 “군비통제, 비확산, 신뢰 및 안보구축, 타국의 정치적 안정에 기여하기 위한 원조프로그램, 해외 군사활동과

12) 최종철, 『군사외교력 분석방법: 중립국가의 안보전략을 중심으로』, 『국방대학교 안보문제연구소 정책연구보고서』, 국방대학교 안보문제연구소(1999), pp.21~24.

국방기구들의 활동” 등과 같은 구체적인 영역을 제시하고 있다. 반면, 오클리 대사는 주체와 내용면에서 “고위 국방관료에 의한 외교, 군대와 군대간의 접촉 및 동반자 관계 형성, 군사원조와 협력, 미국 전구개입 확대” 등으로 나누었다.

이처럼 국방외교의 영역에 대한 구분은 기준에 따라서 다양한 분류가 가능하다. 그러나 국방외교가 국가의 대표성을 띤 모든 부서 및 개인을 수행의 주체로 한다는 점을 고려했을 때 수행 주체보다는 내용면에서 영역을 분류하는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 국방외교의 영역은 일반적으로 동맹외교, 방산 및 무기이전 외교, 군비통제 및 군축외교, 국제 분쟁관리 및 해결 외교 등 4가지로 통용되고 있다.¹³⁾

이러한 분류는 국방외교의 전반적인 내용을 포괄하고 있지만, 국방외교의 외연이 점차 확대됨에 따라서 4가지 영역에 추가되어야 할 내용들이 나타나고 있다. 동맹외교의 경우 동맹이 아닌 국가와의 군사협력관계를 포괄하는 것이 필요하므로 군사유대강화로 사용하기도 한다.¹⁴⁾ 방산 및 무기이전외교에서 방산은 무기이전을 포함하는 개념이며, 원조프로그램을 포괄할 필요가 있기 때문에 군사원조 및 방산으로 바꾸어 사용할 수 있다. 국제분쟁관리 및 해결 외교는 예방의 개념을 포함해서 사용하는 것이 바람직하다. 또한, 군비통제 및 군축 외교에서 군축은 군비통제를 포괄하는 개념이기 때문에 군비통제외교로 사용하는 것이 바람직하다. 본문에서는 시기적으로 ‘국방외교’라는 용어를 처음으로 사용한 1968년 이후 상황을 중점적으로 다루기 때문에 국방외교의 4가지 영역 중에서 이 시기에 중점적으로 추진된 3가지 영역(군사유대강화, 군사원조 및 방산, 국제분쟁 예방, 관리 및 해결)을 중심으로 추진내용을 살펴보겠다.

13) 최종철, 2007, 앞의 책, p.34.

14) 이규원, 2010, 앞의 책, p.231.

3. 박정희 정부의 국방외교 전략과 추진내용

(1) 한반도의 안보환경

박정희 정부 국방외교의 개념과 목표 및 전략을 분석하고 각 분야별 추진내용을 올바르게 평가하기 위해서는 그 당시 한반도의 안보환경을 이해해야 한다. 1968년 전후 한반도의 안보는 4가지 측면에서 큰 변화가 있었다.

첫째, 1969년 닉슨(Richard Milhous Nixon) 대통령의 대아시아정책방향인 '닉슨독트린(Nixon Doctrine)'은 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보환경을 매우 불안정하게 만들었다. 닉슨은 공산주의 블록의 단일체성이 중소국경분쟁(Sino-Soviet border conflict)으로 깨지면서 소련을 주적으로 하는 반면 중공과는 전략적 화해를 모색하려 했고 동아시아 지역에 대한 전면적 안보공약을 제한적 안보공약으로 바꾸어 나가겠다는 의도를 가지고 있었다.¹⁵⁾ 이를 구체적으로 살펴보면, 미국은 장기적인 관점에서 대외정책을 추진하지 못해 아시아 국가들의 사건에 너무 자주 개입했다고 보고, 이들 국가가 정치·경제적으로 성장할 수 있도록 지원하되 아시아 국가들의 정책에 연루되어 직접 분쟁에 말려들어가는 정책을 회피해야만 한다고 인식했다. 이에, 미국은 자국의 대내외적 위협에 대처하기 위해 군사적 지원을 요청하는 국가들에게 지원을 제공할 것이지만, 핵무기 위협을 제외한 기타의 대내외적 위협에 대해서는 점차적으로 이들 국가 자신이 책임을 질 수 있도록 독려할 것을 언급했다.¹⁶⁾

둘째, 1961년 이후 매년 논의되던 주한미군 철수가 현실로 나타나면서 미국의 한국 방기(abandonment)에 대한 우려가 높아졌다. 1960년대 말까지 미행정부는 북한과 중국의 남침위협과 한국정부의 강력한 반발을 우려

15) 한국정신문화연구원, 『1970 전반기의 정치사회변동』 (서울: 백산서당, 1999), p.14.

16) National Archives and Records Administration, *Information Remarks in Guam with Newsman*(July 25, 1969): Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1969, pp.544~556.

해 주한미군 철수에 대한 논의를 내부적으로 실시하되 공식적으로는 주한미군의 현상유지정책을 고수하였다. 1963년 12월 5일자 「이브닝 스타」(EVENING STAR)지는 “TOO MANY TROOPS IN KOREA”란 기사를 게재하여 주한미군의 감축가능성을 보도하였고, 하우스(Hamilton H. Howze) 유엔군사령관은 1963년 12월 6일 한국에서의 군대 감축에 대한 제안서를 제출하였다.¹⁷⁾ 이에 미 국방성 관리는 주한미군의 한국주둔에는 변함이 없으나 장차 1개 사단을 기동군으로 만들 가능성도 있다는 점을 근거로 취재된 기사라고 해명했다.¹⁸⁾ 1964년 이후에도 본격적으로 베트남전에 개입함에 따라 국방비의 절약을 위해 감군에 대한 논의를 지속했다. 1964년 5월 대통령의 서명을 받은 국가안보호의 비망록(NSAM 298)에는 주한미군 1개 사단을 하와이에 재배치할 수 있도록 국무성(Department of State), 국제개발처(AID: Agency for International Development), 국방성(Department of Defense)이 서로 협조하여 연구할 것을 요청했다. 이러한 주한미군 철수 논의는 1969년 7월 25일 닉슨 대통령의 ‘괘독트린’ 이후 현실로 나타나기 시작했다. 1970년 3월 14일 주한미군 2만 명 철수를 포함한 대한정책안을 닉슨 대통령에게 보고하였고, 닉슨 대통령은 동년 3월 20일에 서명하였다(NSDM 48).¹⁹⁾ 이에 따라서 1971년 3월 27일 미 제7사단이 철수함으로써 주한미군은 미 제2사단 1개 사단만 남게 되었다. 이후에도 주한미군 철수는 계속되었다. 1976년 미국 대선에서 승리한 카터(Jimmy Carter) 행정부도 향후 4~5년에 걸친 주한미군의 점진적인 철수 입장을 표명하고 1977년을 전후하여 미 제2사단 일부 병력 3,400명이 철수하였다.

17) “Memorandum from Bundy to U.A. Johnson”, December. 20, 1963, FRUS 1961~1963 Vol. XXII(1996), pp.671~672.

18) “착신암호전보(DW-1270)”, 『주한미군 감축관계 발언 및 언론보도, 1963~1964』, p.17, MF, G-0002(893), 외교통상부 외교사료관.

19) <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-48.pdf> (검색일: 2010. 11. 22). NSDM 48, “US Programs in Korea”, March 20, 1970.

〈표 2〉 남북한 군사력 비교(1968~1970)²⁰⁾

구분	한 국			북 한		
	육군	해군	공군	육군	해군	공군
1968	기갑여단(2) 전차대대(4) 포병대대(40)	구축함(3) 프리깃함(4) 연안경비정(15)	전술기(195) 지원기(29)	전차(800) 자주포(200) 야포(5,000)	소해정(10) 잠수함(4) 어뢰정(21)	전술기(590) 지원기(27)
1969	기갑여단(2) 전차대대(4) 포병대대(80)	구축함(2) 프리깃함(4) 연안경비정(15)	전술기(215) 지원기(29)	전차(900) 자주포(200) 포(6,000)	소해정(2) 잠수함(4) 어뢰정(60)	전술기(590) 지원기(40)
1970	기갑여단(2) 전차대대(4) 포병대대(80)	구축함(3) 프리깃함(4) 연안경비정(17)	전술기(200) 지원기(30)	전차(900) 자주포(200) 야포(6,200)	소해정(10) 잠수함(4) 어뢰정(50)	전술기(580) 지원기(50)

셋째, 1968년도에 한국전쟁 이후 북한의 대남위협이 가장 고조된 반면 한미 갈등이 부각되는 등 한국의 대북억제력은 강화되지 못했다.²¹⁾ 북한의 대남도발은 1967년 이후 증가하기 시작했다. 전년도에 비해 1967년도에는 10배 정도 도발이 증가했고 1968년도에는 1967년도에 비해 2배 정도 증가하였다. 특히, 청와대 기습사건(1. 21), 푸에블로호(USS Pueblo, AGER-2) 납치사건(1. 23), 울진·삼척 무장공비 침투사건(11. 3) 등으로 1968년은 전시상황에 가까운 매우 위협스런 군사적 대치상황이었다.²²⁾ 또한, 1970년대 들어 미국과 중국의 화해무드가 진척되었지만, 북한의 도발은 강도가 약해졌을 뿐, 도발횟수는 오히려 증가했다. 이에 따라서 1968년 향토예비군 창설, 군현대화 5개년계획의 추진, 방위산업 육성 착수 등을 통해서 한국의 군사력이 향상되었지만, 북한의 군비증강으로 인해서 충분한 대북억제력을 확보할 수 없었다. 북한은 1967년 이후 군비를 대폭 증강하여, 1968년을 기점으로 운영유지비 및 투자비 누계 측면에서 남한을 앞지르기 시작했다.

20) IISS, *The Military Balance*, 1968-70.

21) 김일영, 『건국과 부국: 이승만·박정희 시대의 재조명』 (서울: 기파랑, 2010), pp.392~397.

22) 양승함, 박명림, 윤민재 편, 『박정희(2): 푸에블로호 사건』 (서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2010), pp.8~9.

이후 국방비 격차는 점점 커져서, 1968년 남한대 북한의 운영유지비와 투자비를 합한 비율은 95.3%였으나, 1973년 72.6%까지 벌어지게 된다.²³⁾

〈표 3〉 남북한 국방비 비교(1968~1970)

단위 : 1987년 불변 10억 달러

구 분	남 한	북 한	남한/북한 비율
1968	6.941	7.285	95.3
1969	7.512	8.303	90.5
1970	8.182	9.264	88.3

※ 출처 : 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (서울: 법문사, 1998), p.237.

※ 국방비는 운영유지비 및 투자비의 누계를 비교한 것임.

넷째, 1960년대 말부터 나타나기 시작한 미국의 남북관계에 대한 태도의 변화는 한국의 대북정책에 변화를 가져왔다. 1960년대 중반까지 미국의 대한정책의 기본 골격은 실질적으로 한국전쟁 이래 크게 달라진 것이 없었으며 박정희 정부의 '선건설 후통일론'과 일치하는 것이었다.²⁴⁾ 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부 시기인 1965년 작성된 미국의 대한정책 기본지침을 담은 "국가정책문서: 대한민국"(National Policy Paper: The Republic of Korea)은 미국이 궁극적으로 '자유롭고 독립적이며 비공산국가로서 한국의 통일'을 추구해야 한다고 했다. 하지만, 미국은 푸에블로호 사건을 처리하는 과정에서 북한과의 대화채널의 필요성을 인식했다. 1969년 닉슨 행정부가 들어서면서, 미국은 한국정부에 남북관계 개선을 촉구하기 시작했다. 이에 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 경축사(8·15 선언)를 통해 북한에 '선의와 창조적 경쟁'을 제안함으로써 북한 정권을 타도의 대상이

23) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (서울: 법문사, 1998), p.237.

24) 홍석률, 박정희 정부기 남북대화와 미국: 남한, 북한, 미국, 중국 관계의 교차점 속에서, 한국학중앙연구원 편, 『박정희 시대 한미관계』 (서울: 백산서당, 2009), pp.302~303.

아니라 '경쟁의 대상'으로 언급함으로써 북한에 대한 변화된 태도를 보여주었다.²⁵⁾

특히, 1971년 7월 15일 닉슨의 북경방문 선언은 남북관계에 큰 변화를 초래했다. 8월 6일 김일성((金日成)은 캄보디아 노로돔 시아누크(Norodom Sihanouk) 국왕을 환영하는 군중집회에서 “남조선의 민주공화당을 포함한 모든 정당, 사회단체 및 개별적 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있다.”고 발표했다.²⁶⁾ 한국도 8월 12일 남한 적십자사 총재 최두선(崔斗善)이 이산가족 재회를 위한 남북적십자회담을 북한적십자사에 제안한다. 1972년 7월 4일에는 남북이 자주, 평화, 민족대단결 등 통일 3대 원칙에 합의하는 공동성명서를 발표한다. 하지만, 남북대화는 오래 지속되지 못했다. 김일성이 1973년 6월 23일 한국정부가 발표한 “평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언)”과 대립하는 내용을 담고 있는 “조국통일 5대 강령”을 발표함으로써 남북대화는 중단되게 된다.²⁷⁾

박정희 정부는 이러한 안보환경의 변화요인에 대응하기 위한 국가안보목표와 전략을 수립한다. 닉슨 독트린과 주한미군의 철수로 인해서 동맹인 미국의 한국 방기 가능성을 우려하지 않을 수 없었다. 한국은 미국과의 군사적 유대를 강화하는 한편 국제적으로 한국의 위상을 높여서 다른 나라로부터 한국의 입장에 대한 지원을 확보해야 했다. 또한, 미국의 요구에 부응해서 남북대화를 개최하면서도 북한의 군사적 도발과 군사력의 증강에 대비해서 자주적인 방위능력을 확보해야 했다. 하지만, 북한의 위협에 한국 단독으로 대응할 수 있는 힘이 부족했으며, 동맹인 미국에 전적으로 의존할 수도 없는 상황이었다. 이러한 상황에서 박정희 정부는 주어진 안보환경과 수단들을 전략적으로 활용하기 위해 노력했으며, 그 대안 중 하나로 국방외교를 추진하게 되었던 것이다.

25) 국토통일원, 『남북대화백서』 (서울 : 국토통일원남북대화사무국, 1984), pp.299~306.

26) 조선노동당 출판사, 「미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동투쟁은 반드시 승리할 것이다. 1971. 8. 6.」 『김일성 저작집』 (평양 : 조선로동당출판사, 1984), p.225.

27) 국방부, 『국방백서 1996~97』 (서울: 국방부, 1997), p.58.

(2) 국방외교의 목표와 전략

1960년대 이후 70년대까지 한국의 국가안보전략은 반공과 성장이라는 목표를 중심으로 추진하였다. 1960년대 후반부터 등장한 남북 간 신뢰구축 전략은 미중화해라는 국제정세에 따른 일시적인 선택이었으며, 이 또한 반공과 성장이라는 목표를 지향하고 있었다. 박정희 대통령은 정부가 남북대화를 추진하는 기본 목적은 전쟁 방지에 있다고 측근들에게 강조했다. 1972년 7·4 남북공동성명 발표 직후 방한한 마셜 그린 국무부 차관보와의 회담에서 한국 정부는 “김일성의 무모함을 방지하기 위해 대화에 나섰다.”고 했다. 특히, 미국이 주한미군을 감축하고 있는 상황에서 한국 정부는 시간이 필요했다.²⁸⁾ 한국 정부가 남북대화를 추진하게 된 중요한 요인 중 하나는 역설적인 것이지만 추가적인 주한미군의 감축 또는 철수를 지연시킨다는 것이었다. 북한의 위협이 증가하는 상황에서 닉슨독트린 이후 현실로 나타난 주한미군철수 문제는 한미관계에서 가장 중요한 현안이었다. 한국은 미국과 협상을 하려면 상대방으로부터 힘의 우위를 계속 유지하는 것이 중요한데, 만약 미국이 주한미군을 추가적으로 감축시키거나 철수시킨다면 남한의 협상력이 약해져 남북대화는 지속되기가 어렵다고 강조했다. 미중화해라는 국제정세의 변화에 따라서 등장한 남북 간 신뢰구축전략은 1960년대 말 닉슨독트린과 주한미군 철수 정책으로 인해서 야기된 미국의 한국 방기 가능성에 대응하기 위한 일시적인 선택이었을 뿐이었다.

1968년도 국방백서는 이러한 국가안보목표를 구현하기 위해서 국방부가 지향해야 할 방향을 구체적으로 제시하고 있다. 반공의 측면에서 자유민주주의 이념하의 국토통일이라는 국가목표를 달성하기 위해서 자유우방과의 대공공동방위체계를 공고히 함으로써 공산침략을 단호히 분쇄하고 실토를 회복하는 것을 국방기본방향으로 설정했다. 성장이라는 국가목표를 달성하기 위해서는 자주적인 국방체제를 확립하고 군사력을 증강하여 국토를 통일할 수 있는 기반을 육성하고자 했다.

28) 홍석률, 앞의 책, p.323.

국방외교의 목표와 추진전략은 이러한 국가안보목표와 국방정책방향에 기반을 두고 설정되었다.²⁹⁾ 첫째, 국방외교의 목표와 전략은 국가안보목표를 달성하는데 초점을 맞추고 있었다. 국방외교 목표는 대공공동방위체계의 강화, 국제적 지위향상과 군사적 자주독립성 확보, 국방외교의 적극화 등 세 가지로 설정되었다. 반공과 성장이라는 목표에 기여하고자 자유우방과의 군사유대 강화는 물론 중립국을 비롯한 국제사회와의 협력을 활용하고자 했다. 또한, 국가일반외교의 기본방향에 뒤따라서 기존의 소극적이고 수동적인 외교전개방식을 탈피하여 적극적이고 자주적인 국방외교활동을 추구했다.

둘째, 평시 군사력의 비폭력적인 대외활동을 통해서 한반도에서의 안보상황을 개선하고자 했다. 대통령, 행정부, 해외주재대사관, 군 등 범정부적인 차원에서 평시 군사유대강화와 국제분쟁에 관한 활동을 다양화했다. 이를 통해서 한국의 자주적 국방력과 협상력을 강화하는 등 한반도의 안보상황을 개선할 수 있는 여건을 조성하고자 했다.

셋째, 쌍무 또는 다자 등의 다양한 형태의 국제관계를 통해서 한국의 부족한 대북 억제능력을 보완하고자 했다. 미국과의 군사유대 강화는 물론 6·25전쟁 당시 한국을 도와준 국제연합 참전 16개국과의 친선을 공고히 하고 일본, 자유중국, 베트남전 참전 7개국과의 군사유대강화도 추구했다. 또한, 중립국에 대해서는 공산주의의 접근상황을 연구 분석하고 이에 대응할 수 있는 대중립국 외교방향을 수립하여 이들 중립국과의 군사협약확대를 추구했다.

(3) 영역별 추진내용

1) 군사유대강화

군사유대강화는 국방외교목표인 대공공동방위체계 강화에 중점을 두고 추진되었다. 1968년 북한의 도발이 증가하자 박정희 정부는 적극적인 국방

29) 국방부, 『국방백서 1968』 (서울: 국방부, 1968), p.58.

외교를 통해서 미국과의 쌍무적인 관계는 물론 국제사회와 다자적인 군사적 유대를 강화함으로써 대공공동방위체계를 강화하고자 했다. 한국정부는 미국뿐만 아니라 한국전 참전 16개국에 1953년 정전 시에 선언된 한국방위 결의를 재보장해 줄 것을 요청하였다. 하지만, 미국을 제외한 나머지 국가들의 반응은 그다지 호의적이지 않았다.³⁰⁾ 이에 한·미 연합방위체제와 미국의 지원과 협력을 강화하고 자주국방태세를 확립하는데 중점을 두고 추진했다.³¹⁾

먼저, 한미 연합방위체제의 제도화를 통해서 미국의 한국에 대한 방기우려를 제거하고 한미 간에 한반도 안보상황에 대한 국가안보차원에서의 협력을 공고히 할 수 있었다. 예를 들어서, 군 대 민 그리고 민 대 민의 관계를 모두 포괄하는 국방외교 채널인 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)를 제도화했다. 1968년 4월 17일 하와이에서 열린 한미 정상회담에서 한미 양국은 한미연례국방각료회의를 개최하기로 합의하고 1968년 5월 27일과 28일 양일간 워싱턴에서 최영희(崔榮喜) 국방장관과 클리포드(Clark Clifford) 미 국방장관은 양국 간의 국방부문에 관한 사항을 토의했다. 이에 따라 1968년 10월 15일부로 국방부와 주한미군사령부의 기획업무를 협조하기 위한 한미연합참모기획단이 주한미군사령부 내에 설치되었다.³²⁾ 제4차 회의 때부터 이 회의가 안보차원의 회의로 격상되면서 한미안보협의회의로 바뀌어 불리게 되었다. 이 회의는 장관회담을 중심으로 한 본회의와 이를 보좌하는 5개의 실무분과위원회로 구성되어 있으며, 실무위원회는 여타 분과 위원회에 대한 종합적 조정·통제역할을 수행하는 정책검토위원회(PRS)를 비롯해서 한미 군수협력위원회(LCC), 안보협력위원회(SCC), 방산기술협력위원회(DTICC), 공동성명위원회(JCC) 등으로 구

30) Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea(113543), February 10, 1968, POL 27-14 KOR/UN, Central Files 1967~69, RG 59, National Archives and Records Administration.

31) “국정감사 자료 추가(1969. 9. 15)”, 『한국의 외교정책, 1969』, pp.8~9, MF, C-0036(3426), 외교통상부 외교사료관.

32) 국방부, 『국방사 제3집』 (서울: 국방부, 1990), p.115.

성되었다. 또한, 1971년 2월의 제4차 회의부터는 명칭을 한미 안보협의회의로 바꾸고 국방부뿐만 아니라 외무부도 함께 참여하는 외교 안보차원의 회의로 발전되었다. 군 대 군의 군사외교 차원이 아닌 군 대 민, 민 대 민의 국방외교 채널로 확대됨으로써 보다 포괄적인 논의가 가능해진 것이다.³³⁾

한미 안보협의회의는 한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command) 창설과 관련된 안보현안을 논의할 수 있는 국방외교의 장으로 활용되었다. 제9차 한미 안보협의회의에서 한미연합사령부의 창설 필요성이 제기되고 제10차 회의에서 한미연합사령부의 창설에 한미 양국이 합의하였다. 1970년 7월 1일 주한 미 제1군단을 한국에서 철수시키는 대안으로 한미 제1군단이 창설되는 등 기존의 한미 연합지휘체계가 변경될 필요성이 발생하였다. 1976년 5월 제9차 한미 안보협의회의에서는 한미 연합지휘체계 정립의 필요성이 제기되어, 1977년 제10차 한미 안보협의회의에서 서종철(徐鐘喆) 국방부장관과 해럴드 브라운(Harold Brown) 미 국방장관은 한미연합사령부의 창설에 합의하였으며, 1978년 7월 27일 제11차 한미 안보협의회의에서 한미 연합군사령부 창설의 기초가 되는 군사위원회 및 한미 연합군사령부 권한위임사항이 합의되었다. 1978년 7월 28일 제1차 한미 군사위원회회의(MCM)에서는 한미 연합군사령부의 임무와 지휘관계를 규정한 전략지시 제1호를 하달하였으며, 1978년 10월 17일 한국 측 외무부장관과 주한미대사 간에 한미 연합군사령부 설치에 관한 각서가 교환되었고, 이에 따라 1978년 11월 7일 한미 연합사령부가 창설되었다.³⁴⁾

둘째, 60년대 말 이후 급격하게 증가한 북한의 도발과 군사력에 대응하기 위해서 한미 연합훈련이 추진되었다. 1960년대 초 한미 연합훈련은 한미 공수특전부대혼성 작전팀에 의해 소규모로 실시되었다. 북한의 도발이 집중적으로 발생한 1968년에도 한국과 유엔사령부는 북한의 위협에 대응하기 위한 훈련을 독립적으로 실시했다. 한국 정부는 단독으로 1968년 7월 국가안전보장회의의 주관 하에 정부 14개 부처와 시도가 참가하는 대비정

33) 국방군사연구소, 『건군 50년사』 (서울: 국방군사연구소, 1998), pp.291~313.

34) 국방부, 『국방백서 1988』 (서울: 국방부, 1988), p.120.

규전 연습인 태극연습을 처음으로 실시하였고, 1969년부터는 정규전에 대비한 을지연습으로 변경했다. 주한 유엔군사령부는 1968년 10월, 한국방위를 위한 군사연습인 포커스렌즈(Focus Lens) 연습을 최초로 실시했다. 하지만, 북한의 도발위협이 지속적으로 고조되면서 이에 공동으로 대응하기 위한 한미연합훈련의 필요성이 증대되었다. 1973년 포커스렌즈와 을지연습을 통합할 필요성이 제기되어 한미 간 실무토의를 거쳐서 1976년부터 을지포커스렌즈(Ulchi-Focus Lens) 지휘소 연습이라는 명칭으로 통합되었다. 또한, 1975년 베트남의 적화로 북한의 도발위협이 더욱 증가되면서 추가적인 한미연합훈련의 필요성이 제기되었다. 한국군 단독으로 실시하던 비정규전 부대 요원의 훈련인 독수리훈련은 1976년 미군이 참가하여 연합훈련으로 발전되었다. 1978년 7월 제11차 한미연례 안보협의회의에서는 한미연합훈련이 매우 유용하다고 판단하고 한미연합훈련인 팀스피리트(Team Spirit) 훈련을 매년 실시할 것을 합의했다.³⁵⁾

2) 군사원조 및 방산

군사원조 및 방산은 국방외교 목표인 군사적 자주독립성 확보에 중점을 두고 추진되었다. 먼저, 박정희 정부는 1968년 북한의 도발이 증가하자 방위산업의 독자적인 능력을 갖추기 위해서 국방과학연구소를 설립했다. 1970년 7월 23일 대통령령 제5225호로 국방과학연구소 설립준비위원회 규정이 공포되었고, 이에 따라 7월 25일에는 국방부 군수제도 담당관실에 설립준비위원회가 설치되어 업무를 개시하였다. 이후, 1980년 8월 6일 대통령령 제5267호로 국방과학연구소직제가 공포됨에 따라 장차 법인체로의 전환을 전제로 우선 국방부 예하의 국립연구소로 국방과학연구소가 서울 동릉에서 정식으로 탄생하였고, 12월 31일에는 법률 제2258호로 공포되었다.³⁶⁾

35) 위의 책, pp.110~111.

36) 국방군사연구소, 『건군 50년사』 (서울 : 국방군사연구소, 1998), pp.291~292.

하지만, 박정희 정부가 군사적 자주독립성 확보를 독자적인 방위산업 능력 확보를 통해서만 이루려고 한 것은 아니었다. 1·21 청와대 기습사건과 푸에블로호 납치사건을 둘러싼 한·미간의 입장 차이를 전략적으로 활용해서 미국의 지지와 군사원조를 확보하고 이를 토대로 군사적 자주성을 키워 나가고자 노력했다. 미국의 1·21 무장공비 침투사건과 푸에블로호 납치사건에 대한 대응 태도는 미국이 두 사건을 동일하게 인식하고 있지 않으며, 한국과 대응 방식에 차이가 있다는 것을 보여주었다. 1·21 무장공비 침투사건은 북한군 124부대 소속 공비 31명이 박정희 대통령을 살해하기 위해 청와대를 기습하려다 미수에 그친 사건이다. 북한의 이러한 유례없는 도발을 한국정부는 중대한 사건으로 인식하고 한미연합차원에서 대응이 이루어지기를 희망했다. 하지만, 월남 사정이 악화 일로에 있던 당시 미국은 오히려 한국정부를 자제시키려 했다.³⁷⁾ 미국은 1·21 청와대 기습사건을 단순한 무장공비사건으로 인식하고 미 제2사단의 합동수색과 대간첩 작전의 지원, 정전위원회를 통한 항의 수준에서 대처했다. 당시 정일권 총리는 이러한 미국의 태도에 강력한 응징을 촉구하는 성명을 내고 지속적인 접촉을 통한 공동의 대안을 모색하려고 하였으나, 주한 미 대사와 유엔군 사령관은 한국정부가 어떠한 대북 무력 보복도 하지 못하도록 했다. 하지만, 푸에블로호 납치사건이 발생하자 미국은 1·21 무장공비 침투사건과는 다른 대응 태도를 보였다. 1968년 1월 13일 83명의 승조원을 태운 미 해군 정보수집 보조함인 푸에블로호가 공해상에서 북한의 초계정 3대와 미그기 2대에 의해서 원산항으로 납치되었다. 미국은 이 사건을 공해상에서 국제관례를 무시한 전쟁행위로 인식하고 베트남으로 향해 중이던 핵 항모공함 엔터프라이즈호를 원산 앞바다에 배치, 미 해군 특수임무부대의 전지 배치, 전투 폭격기 2개 대대의 급파 등 초기에 강력한 대응조치를 통해서 사건을 해결하려고 했다.³⁸⁾

37) 이춘근, 『박정희 시대 한국의 외교 및 국방전략 평가』, 『박정희 시대의 재조명』 (서울: 전통과 현대, 2006), p.193.

38) 양성철, 문정인, 『한·미 안보관계의 재조명: '푸에블로호' 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로』, 안병준 편, 『한국과 미국』 (경남대학교 극동문제연구소, 1988), p.69.

한국정부는 이러한 미국의 이중적인 태도에 강하게 저항했다. 한국군은 1968년 1월 23일 제5사단을 공수사단, 제11사단을 상륙사단으로 지정하는 한편 1월 17일에는 대간첩 작전을 위한 대규모 기동타격대를 창설하였다. 이에 포터(William J. Porter) 주한 미 대사는 1월 23일 박 대통령을 방문하여 미국의 대응책을 설명하고 한국이 대북보복조치를 취하지 말 것을 강력히 촉구하였다. 하지만, 1968년 2월 1일, 박정희 대통령은 서울-수원 간 고속도로 기공식 연설에서 “우리가 은인자중하고 자제하고 인내하고 참는 데는 한계가 있다.”고 하면서 북한의 재침시 보복할 것임을 강력히 경고하였다.³⁹⁾ 이어 2월 7일 경전선(慶全線) 개통식에서 박 대통령은 향토예비군 무장의 중요성을 강력히 역설하고, 향토방위법의 제도화를 서둘렀다. 1968년 3월에 각 지역에 현역 대대장을 보내 예비군부대를 조직하였고, 1968년 3월 31일까지 예비군 관리부대 191개 대대, 예비군 중대 3,243개, 편성인원 1,703,291명 등의 규모로 예비군 조직을 편성하였다.⁴⁰⁾ 또한, 1968년 2월 2일에 미국과 북한이 푸에블로호 사건과 관련하여 판문점에서 비공개회담을 개최하자, 한국정부는 이에 대해 강력한 유감을 표명했다. 한국은 “관계에 따라 한국군사대표가 참석해야 하는데 그렇지 못함으로써 국민의 의욕과 불만을 야기하고 비밀회담은 북한의 도발행위를 더욱 조장하는 결과를 낳을 뿐 아니라, 한미 간의 관계를 악화시킬 것”이라고 주장했다.⁴¹⁾

이러한 박정희 정부의 적극적인 국방외교는 미국의 대한국 군사원조 및 방산 정책에 변화를 가져왔다. 존슨 대통령은 동년 2월 3일자 박 대통령 앞 친서를 통해 1·21 사태에 대한 유감을 표명하였다. 또한, 북한의 점증하는 도발에 대응할 수 있도록 한국군의 장비증강을 신중하게 고려중에 있음을 천명하였다. 우선 맥나마라(Robert Strange McNamara) 장관은 본스틸(Charles H. Bonesteel) 장군의 요청에 따라 약 3,230만 달러 상당의 대

39) 대통령비서실, 『박정희 대통령연설문집』, 제5집, 1969, pp.77~79.

40) 육군본부, 『육군발전사』, 제4집, 1984, pp.247~249.

41) “판문점 군사정전위원회 회담에 대한 우리의 입장(1968. 2. 2)”, 『1·21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건. 1968~69, V.2 판문점 회담』, pp.12~22, MF, G-0010(2663), 외교통상부 외교사료관.

침투장비 패키지를 승인하였다. 그리고 미국은 구축함 1척을 4월 30일까지, 그리고 나머지 한 척을 12개월 이내에 한국해군에 제공하고, 자주포 대대와 UH-1D 헬기 12대를 한국군에 제공하기로 결정하였다. 이 외에도 미국은 한국의 군사대비태세를 향상시키기 위해, 2억 달러에 달하는 장비와 탄약 제공, 1억 5천만 달러에 달하는 비무장지대 장벽설치 지원, 5천만 달러 상당의 도로 및 철도건설, 통신장비 지원, 탄약저장소 설치, 5천만 달러 상당의 격납고 건설, F-4 전투기 25-50대 제공, 주한미군 병력 5,000명 증원, 약 2억 5천만 달러 상당의 지상군과 공군의 탄약제공 등을 고려하고 있었다.⁴²⁾

미국의 태도변화는 한국군에 대한 군사원조 증가와 한국군 현대화라는 두 가지 측면에서 현실로 나타났다. 먼저, 존슨 대통령은 1968년 2월 8일에 한국에 대한 특별군원 1억 달러를 미 의회에 요청했다.⁴³⁾ 이 특별군원은 한국공군증강을 위한 최신형 F4D 팬텀전투폭격기 1개 대대 18대, 육군 및 해병대에 공급될 F-16소총, 공군기지강화 및 개선, 북한의 해상침투를 막기 위한 초계정 및 레이더 장비, 북한 침투시 기동력 및 전투력강화를 위한 통신장비 등에 사용될 예정이었다.⁴⁴⁾ 이에 미 하원 세출위원회는 1968년 6월 7일에 대한특별군원 1억 달러와 주한미군을 강화하기 위한 2억 3천만 달러의 추가군원을 만장일치로 통과시켰다. 6월 28일에는 미 상하양원의회가 대한추가군원 1억 달러를 포함한 FY68년도 제2차 추가예산 91억 달러에 대한 심의에 착수했고, 최종적으로 존슨 대통령은 동년 10월 18일 총규모 17억 5천만 달러의 FY-69 대외원조지출법안에 서명했다.

둘째, 한국군 현대화 5개년계획에 대한 논의는 1968년 4월 17일 한·미 정상회담에서 가시화 되었으며,⁴⁵⁾ 1970년 7월 5일과 6일 최규하((崔圭夏)-로저스(William P. Rogers) 장관 회담시 한·미 군사실무자회의를 통한 구

42) “착신전보(USW-0265)”, 『1·21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968~69, V.1 기본문서철』, pp.389~393, MF, G-0010(2662), 외교통상부 외교사료관.

43) “To Build the Peace to the Congress of the United States(1968. 2. 8)”, 『FY 68 미국의 추가 대외원조법, 1968』, pp.18~19, MF, O-0025(2866), 외교통상부 외교사료관.

44) “착신전보(USW-05140)”, 『FY68 미국의 추가대외원조법, 1968』, p.21, MF, O-0025(2866), 외교통상부 사료관.

45) 국방군사연구소, 『월남과병과 국가발전』 (서울 : 국방군사연구소, 1996), pp.240~245.

체적인 협상이 필요하다는 점에 합의하고 추진되었다. 회담을 통해서 1970년 10월 20일까지 양국이 현대화 계획에 대해서 합의한 주요 내용은 다음과 같다.⁴⁶⁾ 육군은 고사포 2개 대대 증설, 각종 방공 시설 현대화, 2개 후방경비사단의 준전투사단화, 보병사단의 기계화를 위해 1개 전차대대의 증강과 약 200대의 전차 제공, 헬기중대 2개 및 건십 1개 소대 증설 등을 포함한다. 해군은 고속정 20척의 건조, 미사일 장치 구축함 2척, 대잠수함 헬기 4대, 등을 포함한다. 공군은 F-4D전투기 18대 도입, F-4E 3개 대대 도입, UH-1H헬기 7대 도입, 전술비행통제장비 및 전투지원장비의 강화 등을 포함한다. 하지만, 국군 현대화 5개년 계획의 추진은 미 의회의 대외군원예산 대폭삭감으로 인해 1972년도부터 심각한 차질을 빚게 된다. 1972년도 장비현대화를 위한 전력투자비는 계획은 총 122백만 달러였지만, 실제 배정액은 5천 6백만 달러에 지나지 않았다. 1973년도에도 전력 투자비 총 1억 4천 6백만 달러가 계획되었지만 실제로는 7천 9백만 달러에 지나지 않았다.

3) 국제분쟁 예방, 관리 및 해결 외교

국제분쟁 예방, 관리 및 해결 외교는 국제적 지지를 바탕으로 한국의 지위를 향상시키는 것은 물론 대공공동방위체계 강화와 군사적 자주독립성 확보라는 국방외교 목표 달성에 기여했다. 첫째, 국제분쟁의 해결을 위한 월남파병은 군사적인 차원에만 국한된 것이 아니었으며, 많은 민군작전(民軍作戰)⁴⁷⁾을 통해서 한국의 국제적 위상을 높이고 나아가 세계로 도약할 수 있는 계기를 마련해 주었다.⁴⁸⁾ 주월 한국군은 1964년부터 미국과 베트

46) “제9차 한·미 군사실무자 회담보고(1970. 9. 25)”, 『한국안보에 관한 한·미간의 협의 (국군 현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. V.4 한·미 군사실무자회담, 1970』, pp.132~135, MF, G-0020(4311), 외교통상부 외교사료관.

47) 합동참모본부, 『합동안정화작전』 (서울: 합동참모본부, 2010), p.10: 민군작전은 군부대가 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군사작전의 성공적 수행을 보장하고 국가 정책을 실현하기 위하여 군부대와 정부, 비정부 기구 및 주민과의 관계를 구축하고 유지 및 확대하는 지휘관의 제반 작전활동을 말한다.

48) 김성은, 『나의 잔이 넘치나이다』 (서울: 아이템플 토리아, 2008), pp.670~699.

남정부의 요청에 따라 파병을 시작한 이후 1973년 3월 23일 마지막 병력철수를 완료할 때까지, 8여 년 동안 세계 전사상 가장 치열하고 험난했다고 일컬어지는 전선 없는 베트남의 정글지대에서 성공적인 작전활동을 수행했다. 하지만, 주월 한국군의 활동이 군사적인 차원에만 머물러 있었던 것은 아니다. 한국군은 민간시설과 주민들을 대상으로 한 민군작전을 통해서 한국의 국제적 위상을 높이는데 기여했다. 172개소 교량 및 도로 35,535km을 건설해서 사회기반시설을 확충했다. 또한, 744개 교실을 건설해서 교육여건을 향상시켰으며, 602,829명에게 태권도를, 125,008명에게는 유도를 보급시켜서 한국의 이미지를 고양시켰다. 이외에도 파괴된 가옥과 공공시설 등을 복구해줌으로써 지역 주민에게 희망을 주고 한국의 국제적인 지위를 높이는데 기여했다.⁴⁹⁾

둘째, 박정희 정부는 국제분쟁의 해결차원에서 결정한 베트남파병을 한국의 군사적 자주독립성 확보라는 국방외교 목표를 달성하기 위해서 활용하고자 시도했다. 박정희 대통령은 1968년 북한의 위협이 고조되자 한반도의 경계를 강화하고 적의 도발을 격퇴해야 하기 때문에 남베트남에 병력을 증파할 계획이 없음을 1월 15일 신년기자회견에서 천명했다.⁵⁰⁾ 그런데 1968년 3월 8일 정일권(丁一權) 총리는 포터 대사에게 남베트남에서 미국의 승리는 곧 한국의 승리이고 미국의 패배는 곧 한국의 패배임을 강조한 뒤, 한국군 추가파병에 대한 개인적인 의견을 개진하였다. 그는 만약 미국이 다음과 같은 세 가지 조건을 충족시켜 주면 박 대통령이 2개 사단의 추가파병을 기꺼이 수락할 것임을 확신했다. 첫째, 현재 완전무장을 마치고 임무를 수행중인 3개 예비사단의 운영에 필요한 재정을 지원한다. 둘째, 한국의 후방안보를 담당하는 7개의 예비사단을 정규사단의 장비수준으로 무장시킨다. 셋째, 제주도에 F-4 비행기의 이착륙이 가능한 대규모 비행장을 건설한다. 이와 더불어 정 총리는 1967년에 협의된 1개 경사단의 증파인원

49) 하재평, 『건군사』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p.220.

50) 대통령 비서실, 1969, 앞의 책, p.54.

중 민간기술자 5,000명을 우선적으로 파월하는 방안도 제외했다.⁵¹⁾ 하지만, 미국은 이전에 약속한 경사단(11,000명)에 대한 한국 국회의 승인도 얻지 않은 상황에서 또다시 2개 사단의 추가파병을 기대하기란 어려울 뿐만 아니라, 상당한 비용이 소요될 것이라 판단하고 정 총리의 제안을 받아들이지 않기로 결정하였다.

셋째, 앞의 사례처럼 미국의 추가적인 지원을 확보하기 위한 노력이 성과 없이 끝난 경우도 있었지만, 전체적으로 보았을 때 한국의 베트남파병은 주한미군 문제와 군사원조에 대한 미국의 정책변화를 가져오는 등 한미 군사협력 관계의 증진에 크게 기여했다.⁵²⁾ 미국의 대외군사원조는 1960년대 점차적인 감소세를 보였으나 1960년대 중반부터 한국군의 파월이후 대한군원은 크게 증가되었다.⁵³⁾ 예컨대, 베트남전 파병 이후부터 철수하기까지 한국이 미국으로부터 지원받은 군원은 총 23억 2천 240만 달러에 달했다. 한국의 대미협상력도 강화할 수 있었다. 한국은 제2차 파병을 통해서 미국으로부터 주한미군의 철수는 양국 간의 협의 없이는 이루어지지 않을 것이라는 확약을 받아냈다. 또한, 파병당시 한국군은 미군인 사령관인 유엔 군사령관의 작전통제하에 있었지만, 한국은 미국을 설득하여 주베트남 한국군에 대한 작전통제권을 주베트남 한국군사령관이 가지게 함으로써 독자적인 작전지휘뿐만 아니라, 남베트남에 진출한 한국기업들을 보호할 수 있었다.⁵⁴⁾

넷째, 1968년 북한이 자행한 도발을 관리하고 해결하는 과정에서 적극적인 국방외교를 전개한 결과 미국과 국제사회의 지지를 확보할 수 있었다. 박정희 정부는 1·21사태가 발생했을 때 미국은 즉각적인 조치를 취하지 않고 한국의 대북무력 보복을 억제하려 했지만 푸에블로호 사건이 발생했을 때에는 즉각적인 군사적 대응책을 강구하였기 때문에, 미국정부가 1·21사

51) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State(4784), "Additional ROK Troops for Vietnam", March 8, 1968, POL 27-3 VIET S. Scret, Central Files 1967~69, RG 59, National Archives and Records Administration.

52) 김강녕, 「국군 발전과정에 대한 분석·평가」, 『군사』, 제49호(2003. 8), p.94.

53) 박승호, 『박정희 정부의 대미 동맹전략』 (서울대학교 박사학위 논문, 2009. 2), p.228.

54) 국방군사연구소, 1996, 앞의 책, pp.225~228.

태와 푸에블로호 사건을 동등하게 다루지 않고 있다고 판단하고, 청와대 습격사건과 푸에블로호 사건을 동등하게 취급해줄 것을 미국정부에 요청하였다. 이에 백악관 대변인은 동년 1월 24일에 청와대 습격사건과 푸에블로호 사건이 대단히 중요한 문제라고 언급하였고, 1월 25일 존슨 대통령은 대국민 담화에서 청와대 습격사건과 푸에블로호 사건을 동등하게 다룰 것과 국제연합 안전보장이사회에 제기할 것을 천명하였다. 또한, 동년 1월 26일 유엔 안보이사회의 미국의 골드버그(Arthur Joseph Goldberg) 대사는 약 20분에 걸쳐 북한의 만행 특히 1·21 청와대 습격사건을 비롯한 과거의 대남도발을 열거한 후 푸에블로호가 공해상에서 나포되었다고 지적하고 선박 및 선원의 반환과 북한의 도발행위 중단을 강력히 요청하였다.⁵⁵⁾

4. 박정희 정부 국방외교의 분석 및 평가

1968년 이후 추진된 박정희 정부의 국방외교는 탈냉전기 국방외교의 전략적 특성을 다음과 같은 기준으로 분석해 볼 수 있다. 첫째, 국방외교는 반공과 성장이라는 국가안보 목표 달성에 초점을 맞추어 추진되었다. 한미 안보협회의와 한미 연합훈련은 닉슨독트린과 주한미군 철수로 인한 한반도에서의 안보 공백 발생을 우려한 박정희 정권이 대공공동방위체계를 강화하기 위해서 추진한 국방외교의 산물이었다. 또한, 미국과의 국방외교에서 베트남전 파병과 북한의 위협을 전략적으로 활용함으로써 군사원조와 한국군 현대화계획에 대한 지원을 확보해서 군사적 자주독립성 확립에 기여할 수 있었다. 물론, 1968년 한국군의 베트남 추가 파병 문제를 거론하면서 미국의 추가적인 군사원조를 획득하기 위한 시도가 실패한 경우도 있었다. 하지만, 이 사례는 박정희 정부가 국방외교를 전략적인 측면에서 활용

55) “착신전보(USW-01176)”, 『1·21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968~69, V.1 기본문서철』, p.27, MF, G-0010(2662), 외교통상부 외교사료관.

하기 위해 노력했으며, 능동적이고 적극적으로 국방외교를 추진했다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 평시 군사력의 비폭력적인 대외활동을 통해서 국제적 지위를 향상시키고 한반도의 안보상황을 개선하는데 기여했다. 북한의 도발에 의한 한반도의 불안정한 안보상황을 최대한 활용함으로써 미국과 국제사회의 지지를 확보할 수 있었다. 1968년 북한의 도발 이후 박정희 정부와 미국과의 대북한 보복조치에 대한 입장 차이를 활용함으로써 한국은 미국의 추가적인 군사적 지원을 획득했다. 유엔 안보이사회에서는 미국의 골드버그 대사가 북한의 1·21 청와대 습격사건을 비롯한 과거의 도발을 열거하고 도발행위 중단을 강력히 요청함으로써 국제사회의 지지도 확보할 수 있었다. 또한, 주베트남 한국군이 파병기간 동안 전투임무는 물론 사회간접자본 건설과 대민관계와 같은 군사력의 비폭력적인 활동을 병행함으로써 한국군의 국제적인 위상을 높이는데 기여했다.

셋째, 쌍무 또는 다자간 다양한 형태의 국제관계를 통해서 한국의 부족한 대북 억제능력을 보완하기 위한 전략을 추구했다. 미국과의 군사유대 강화는 물론 6·25전쟁 당시 한국을 도와준 국제연합 참전 16개국과의 군사적인 유대 강화를 시도했다. 물론, 미국을 제외한 다른 국가들로부터 호응을 얻을 수 없었지만, 당시 한국의 국력을 고려해 보았을 때, 유일한 동맹이자 세계의 초강대국인 미국에게 국방외교의 노력을 집중하는 것은 전략적인 측면에서 보았을 때 올바른 선택으로 볼 수 있다.

박정희 정부는 국방외교를 통해서 한미 연합방위체제의 제도화, 한미 연합방위훈련, 미국의 군사원조 확보, 한국군 현대화 5개년 계획, 한국의 국제적 위상 제고 및 지지 확보 등과 같은 성과를 낼 수 있었지만 최초의 목표와 전략을 구현하는 과정에서 여러 가지 한계도 나타났다. 특히, 미국과의 관계에 비해서 다자적인 국제관계를 통한 국방외교는 활발하게 전개되지 못했다. 대미 국방외교에 있어서도 문제점이 있었다. 한국군 현대화 5개년 계획이 한·미간의 9차례에 걸친 회담을 통해서 1970년 10월 20일 합의 되었지만, 실행되는 과정에서 합의 사항이 제대로 이행되지 못했다. 1972년

도 장비현대화를 위한 전력투자비는 계획 대비 45%가, 1973년도에는 54%만이 실제 배정되었다.

하지만, 박정희 정부의 국방외교를 올바르게 평가하기 위해서는 그 당시의 국내외적 환경을 함께 고려할 필요가 있다. 1960년대 말은 동서 양진영의 이념적 대립구조가 국제사회를 지배하고 있었다. 특히, 닉슨 독트린, 주한 미군 철수, 북한의 위협 증가 등으로 인해서 안보의 불안정성이 높아가는 상황에서 한국의 국력으로 선택할 수 있는 전략적 대안이 극히 한정되어 있었다. 이러한 구조적인 제한 사항에도 불구하고 박정희 정부는 국방외교를 국가안보전략 차원에서 활용하기 위한 최선의 노력을 기울였으며, 미국과의 관계 증진, 한국전쟁 참전국과의 군사협력 모색, 베트남전에서 대민활동을 전개 등 국방외교의 다변화를 추구했다. 그 결과, 미국과 군사유대강화, 군사원조 및 방산, 국제분쟁 예방, 관리 및 해결, 등 국방외교의 3가지 영역에서 한국 국방외교의 기틀을 마련할 수 있었다.

5. 결 론

2010년 북한은 3월 26일 천안함을 공격하고, 11월 22일 국제사회에 우라늄 농축시설을 공개했으며, 11월 23일에는 연평도 포격도발을 감행했다. 이처럼, 북한의 도발에 의해서 한반도 안보의 불확실성이 최고조에 달하고 있는 상황에서, 1968년의 불안정한 안보환경에 대응하기 위해서 국방외교를 전략적으로 활용하고자 했던 박정희 정부의 사례는 우리에게 여러 가지 함의를 주고 있다.

첫째, 현재 한국의 국가안보목표와 전략은 물론 국방외교의 목표와 전략을 명확히 하고 국가의 가용한 모든 수단을 통합하기 위한 전략적인 사고가 필요하다. 박정희 정부는 국방외교의 전략적 수단으로서의 가치를 인식하고 이를 활용하기 위해서 대공공동방위체계 강화, 한국의 국제적 지위향

상과 군사적 자주성 확보, 적극적인 국방외교라는 명확하고 구체적인 목표를 설정했다. 이를 구현하는 과정에서는 적극적이고 능동적인 국방외교를 추진함으로써 불안정한 안보환경을 한국에게 유리하게 변화시키는데 기여할 수 있었다. 그러나 40여년이 지난 지금 한국의 안보환경은 또 다시 북한의 무차별적인 도발로 인해서 매우 불안정하다. 더군다나, 60년대 말과는 달리 중국의 경제적·군사적 부상으로 동북아의 안보 불안전성은 더욱 증폭되고 있다. 한국은 국가의 가용한 모든 수단을 활용해서 현재의 안보환경을 개선시키는 것을 무엇보다 중요한 국가 목표로 설정해야 하는 상황에 놓여있다. 특히, 국가의 다양한 가용 수단 중에서 국방외교의 활용 가능성을 인식할 필요가 있다. 국방외교를 경제적 또는 군사적 수단으로만 한정적으로 바라볼 것이 아니라 국가안보전략 차원에서 활용하기 위한 접근이 절실하게 요구된다. 하지만 현재 한국 국방외교의 목표와 전략은 국가안보전략 차원에서 한국이 직면하고 있는 안보환경을 극복하는데 기여하기 위한 구체적인 목표와 전략을 제시하는데 보족함이 있다. 이러한 관점에서 보았을 때 『국방기본정책서』의 부록으로 발생되고 있는 『국방외교정책서』에서 제시하고 있는 목표와 전략을 보완해야 할 필요가 있다. 탈냉전 이후에도 지속되고 있는 한반도의 불안한 안보환경을 개선하는데 국방외교의 목표와 전략의 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 한반도의 안보상황을 전략적으로 활용할 수 있는 지혜가 필요하다. 1960년대 말 한국, 미국, 중국 등 한반도 주변 국가사이에는 북한의 도발에 대한 시각 차이가 존재하고 있었다. 박정희 정부는 이러한 시각 차이를 전략적으로 접근함으로써 미국의 군사원조를 확보하는 한편, 북한의 도발에 대해서 미국과 국제사회의 공동 대응을 유도해 낼 수 있었다. 현재, 북한의 도발에 대한 주변국의 시각에도 분명 차이가 존재한다. 특히, 중국은 한국이나 미국과 분명한 입장 차이를 보이고 있다. 버락 오바마 미국 대통령은 중국의 이러한 태도에 대해서 후진타오 중국 국가주석과의 전화통화에서 “중국이 계속 북한을 감싸고만 돌면 중국도 위협에 처할 것”이라고 언급한 바 있다. 물론 중국을 대상으로 1960년대 박정희 정부가 동맹국가인 미국

에 대해서 전개했던 국방외교를 적용할 수는 없겠지만, 중국과의 시각 차이를 극복할 수 있는 지혜가 필요한 시점임에는 분명하다. 중국과의 시각 차이를 극복하기 위해서는 한미 공조 및 대중 협상력 강화와 함께, 한반도의 불안한 안보환경이 중국의 이익에 부합하지 않는다는 것을 중국에게 인식시키기 위한 노력이 필요하다. 특히, 연평도 포격과 같은 북한의 도발이 북한은 물론 중국에게도 불리하게 종결되는 구조를 만들 수 있도록 국방외교의 목표를 설정하고 추진 할 필요가 있다.

셋째, 한국의 지정학적 특성을 정확하게 파악하고 이에 적합한 국방외교 전략을 개발해야 한다. 박정희 정부는 1960년대 한국의 한정된 국력과 냉전이라는 구조적인 제약으로 인해서 국방외교를 한미동맹에 집중할 수밖에 없었을 것이다. 현재 한국의 지정학적 특성은 40여 년 전과 많이 달라진 부분이 있다. 2010년 한국은 국내총생산(GDP) 세계 13위, 교역규모 12위의 국가로 성장했으며, 이념에 의한 동서의 대립이 사라진지 20여년이 지났다. 하지만, 한국에 지리적으로 인접한 모든 국가는 한국보다 강한 국력을 가지고 있으며, 북한의 군사적 위협은 물론 동북아에서의 잠재적 갈등도 점점 고조되고 있는 상황이다. 이러한 한국의 지정학적 특성에 적합한 대안적 전략을 모색하기 위해서는 다양한 채널을 통해서 폭넓은 의견을 수렴해야 한다. 또한, 하향식전략기획 절차에 따른 목표 달성에 초점을 맞춘 전략 개발뿐만 아니라, 현재의 능력을 최대한 활용할 수 있는 전략을 구상하기 위한 노력도 병행되어야 한다.

(원고투고일 : 2010. 12. 22, 심사수정일 : 2011. 1. 21, 게재확정일 : 2011. 2. 1.)

주제어 : 국방외교, 박정희 정부, 군사외교, 군사협력, 군사유대강화, 군사원조, 방위산업, 국제분쟁, 군비통제, 국가안보전략

<Abstract>

A Study on the *Park Chung Hee* Administration's Defense Diplomacy

Lee, Jae-hak

This paper has two purposes. First one is to compare the concept of the *Park* Administration's defense diplomacy with the concept of the defense diplomacy in the post-Cold War era. Second one is to analyse and evaluate the strategy and results of the *Park Chung Hee* Administration's defense diplomacy. As the importance of defense diplomacy increased in the post-Cold War era, the Republic of Korea(ROK) decided to officially use "defense diplomacy" instead of "military diplomacy" in the Defense White Paper 2008. However, it was not the first time that the ROK used it in the Defense White Paper. *Park Chung Hee* Administration already used "defense diplomacy" in the Defense White Paper 1968.

The conclusion is that the *Park* Administration considered defense diplomacy as one of means to pursue national security aim under the unstable security environment in the late 1960s. In addition, the *Park* Administration established the foundation for defense diplomacy by focusing on military relations, military assistances and defense industries, and international conflicts management. The administration also could achieved substantial results such as the institutionalization of the ROK-US Combined Defense System, the US Military Assistance, the ROK Military Modernization, the ROK-US Combined Military Exercises, International Support, and so on.

In the late 1960s, the *Park* administration recognized that changes were in the air in the security environment around the Korea Peninsular. First,

on July 26, 1969, President Nixon released a statement on Guam which became known as the Nixon Doctrine. The President states that future US policy in Asia would seek to avoid military intervention and initiated the first US Forces withdrawal. Second, military threats from the North Korea (NK) increased as the NK made consecutive military provocations and built up its military power. The ROK had to increase military power against growing the NK threats, but it did not have enough international aids as well as national power. Considering all these situations, the *Park* had no other way than to strategically made the best use of the given situations and means. Defense Diplomacy was one of the strategic means to overcome this unstable security environment.

The *Park* administration's defense diplomacy could be analyzed by the three strategic characteristics of defense diplomacy in the post-Cold War era. First, it focused on achieving national security aims such as anticommunism and development. The aims of defense diplomacy were establishing anticommunism network, building up self-defense capability, active defense diplomacy. All part of the administration such as president, prime minister, ministry of defense and so on cooperated to make use of the given situation and means to achieve the three aims.

Second, it contributed to improve security situation and the ROK international status by carrying out various non-violent military activities during peace time. As a result, the *Park* Administration could institutionalize the ROK-US Military Alliance. For instance, after the NK provocations in 1968, the ROK-US Annual Defense Meeting was held. Following the fourth meeting in 1971, the title was changed to the "ROK-US Security Consultative Meeting(SCM)" and evolved into a Multi-dimensional Security Meeting. At the tenth SCM, two sides agreed upon establishing the ROK-US Combined Forces Command(CFC). In addition, the US reaffirmed its commitment to the security of the ROK by providing military assistance and helping the ROK's Force Modernization Plan(1971~1975).

Third, it tried to broaden bilateral and multilateral relationships to supplement the ROK military power against the NK threats. For example, the *Park* administration tried to reaffirmed security commitment from the

16 UN Allies which participated in Korean War. Furthermore, the ROK Armed Forces in Vietnam War conducted not only military operations not also civil-military operations such as building 172 bridges, paving 35,535 km road, and so on. All these activities and results contributed to implement national security aims as well as defense diplomacy aims.

Despite these achievements, the *Park* administration's defense diplomacy had limits to sufficiently accomplish the aims. First, compared with the ROK-US relationship, defense diplomacy with other bilateral and multilateral relations did not have many achievement. Second, some of the achievements on the ROK-US relations also had some limitations. For instance, the US fulfilled only 45% in 1972 and 54% in 1973 of its aid commitment on the ROK's Force Modernization Plan.

However, considering the given situations such as weak the ROK national power, increasing the NK threats, and Nixon doctrine, the *Park* Administration did not have many strategic alternatives. In 2010, the ROK again faces military tensions on Korea Peninsular. The *Park* Administration's active defense diplomacy provides couple of implication today.

First, the government has to set clear and detailed security aims and strategy to change current unstable security environment into favorable condition to the ROK. Second, the ROK should put wisdom together to make the best use of the given situation such as different positions on the NK provocations among neighbor countries. Third, the government needs to carry out active defense diplomacy based on understanding our strategic characteristics such as national power, geopolitical position, changing security environment.

Key Words : Defense Diplomacy, *Park Chung Hee* Administration, Military Diplomacy, Military Cooperations, Military Aids, Military Industry, International Conflicts, Arms Control, National Security Strategy, the ROK-US Combined Defense System