

푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근

엄 정 식*

1. 서 론
2. 존슨 행정부의 초기 대응과 대북인식
3. 포로송환을 위한 북미협상과 미국의 대북인식 변화
4. 결 론

1. 서 론

1965년 본격화된 한국의 베트남전 파병 이후 미국은 한국에 대한 방위공약을 수차례 강조하면서 한국과 밀월관계를 유지했다. 그러나 1968년 초 연달아 발생한 북한의 무장공비 침투(1.21 사건)와 푸에블로호(Pueblo) 나포로 한미관계는 갈등을 겪게 된다. 한국은 존슨 행정부가 박정희 대통령을 암살하려는 도발보다 푸에블로호 나포에 적극적으로 대응하자 반발할 수밖에 없었다. 특히 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령이 군사적 조치를 요구하는 국내외 여론에도 불구하고 푸에블로호 포로를 송환받기 위해 북한과 비밀협상에 나서면서 한미관계는 더욱 악화되었다. 푸에블로호 사건을 둘러싼 북미협상은 6·25전쟁 이후 양국이 처음으로 마주한 역사적 의미를 갖지만 국제정치적으로 볼때 미국이

* 공군사관학교 군사전략학과 조교수

북한과 직접 접촉하는 과정에서 대북인식의 변화를 보였던 사례였다. 본 연구는 냉전기 미국의 대북인식 변화를 보여주는 최초의 사례로서 푸에블로호 사건을 분석한다.

그동안 기존 연구는 푸에블로호 사건을 미국의 위기관리에 대한 실패사례로서 분석했다. 이들 연구는 주로 군과 관련된 연구자들이 관심을 가졌던 분야로 좁게는 푸에블로호 사건 초기에 보여준 위기관리방식을 검토하여 군사적 함의를 도출하는 데 집중한다.¹⁾ 비록 이들 연구가 사건 초기 존슨 행정부가 처했던 상황과 고려했던 대응을 이해하는데 도움을 주지만 푸에블로호 사건을 종합적으로 설명하는 데에는 한계를 갖는다. 당시 미국은 베트남 전쟁을 수행하고 있었으며 한반도에서 또 다른 전쟁을 원치 않았기 때문에 푸에블로호 사건은 종합적인 이해가 필수적이다. 또한 푸에블로호 사건은 1960년대 한미동맹의 맥락에서 분석되었다. 이러한 연구는 푸에블로호 사건으로 인해 발생한 한미동맹의 갈등에 초점을 두었으며 특히 주한미군 철수문제나 대한군사원조에 끼친 영향을 분석했다.²⁾ 이들 연구의 함의는 당시에만 머물지 않고 탈냉전기 북한의 도발이나 한미관계까지 확대되기도 했다.³⁾

본 연구는 미국의 대북인식 변화라는 측면에서 협상과정에 초점을 두었으며 비밀해제된 1차 자료에 기초했다는 점에서 기존 연구와 차별

-
- 1) 정성윤, "A Study on the Intelligence Activity and the Risk Assessment of the U.S. Military", 『국제관계연구』 제15권 제2호, 2010.; 양성철·문정인, "한미안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로"; 김덕중 외 공편. 『한미관계의 재조명』, 마산: 경남대출판부, 1988.; Paul R. Schratz, "A Commentary on the Pueblo Affair", *Military Affairs*, Vol. 35, No. 3(October 1971); Mitchell B. Lerner, *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*(Kansas: University of Kansas, 2002); Michishita Narushige, *North Korea's military-diplomatic campaigns, 1966~2008*(New York: Routledge, 2010).
 - 2) 윤민재, "푸에블로호 사건과 한미관계", 『사회와 역사』 통권 제85집(2010. 3); 정성윤, "1968년 북한의 푸에블로호 나포 원인에 대한 연구", 『국제정치연구』, 제11집 제2호(2008); Byung Chul Koh, "The Pueblo Incident in Perspective", *Asian Survey*, Vol. 9, No. 4(April 1969).
 - 3) 박용수, "1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화: 푸에블로호 사건과 비교해 본 제1, 2차 북핵 위기의 특징", 『국제정치논총』 제47집 2호, 2007.

된다.⁴⁾ 특히 포로송환을 위한 협상과정에서 미국의 대북인식이 어떤 변화를 보였으며 대한정책변화에 끼친 영향은 무엇인지 확인하고자 과정추적 방법(process-tracing)을 활용했다. 본 연구는 1급 비밀을 포함한 합참과 CIA의 자료(NND932017-492~648), 국무성 연구보고서(Research Project No. 939-C), FRUS(The Foreign Relations of the United States), 존슨 대통령의 회고록(The Vantage Point) 등을 분석했으며 공산권 자료가 수록된 2차 자료를 함께 분석했다.⁵⁾ 이러한 자료들을 통해 미국의 정책결정자들이 사건 초기에 가졌던 인식과 북미협상을 진행하면서 가졌던 인식의 변화를 분석한다.

2. 존슨 행정부의 초기 대응과 대북인식

1) 푸에블로호 사건에 대한 초기 대응

1968년 1월 23일 원산 앞바다에서 미 해군 정보수집함 푸에블로호가 북한에 의해 나포되었다. 북한 무장공비들이 박정희 대통령을 암살하기 위해 청와대 앞 800m까지 다다른 사건이 발생한지 이틀만이었다. 푸에블로호가 나포되자 존슨 행정부는 긴급히 국가안보회의(National Security Council, 이하 NSC)를 열었다. 나포 경위와 상황에 대한

4) 본 연구의 미국 측 1차 자료는 2010.11~2011.1 동안 이루어진 Maryland(College Park) 소재 National Achieves and Records Administration II) 현지조사와 신옥희 교수(서울대)가 존슨 대통령 도서관(Lyndon Johnson Library)에서 수집한 자료에 근거한다.

5) 본 연구는 미국의 대북인식을 주제로 하기 때문에 미국 측 자료에 의존했다. 그러나 대북 인식은 더 넓은 의미에서 북미 상호인식, 미국의 지역정책, 미국 국내정치와 연관성을 갖는다. 다만 본 연구는 다양한 요인들이 미국 정책결정자들의 의사결정 과정에서 반영되었다는 점에 주목하면서 기존 연구들이 다루지 않은 1차 자료에 집중했다. 그럼에도 불구하고 북한 측 자료를 통해 북한의 입장을 다루지 못한 것은 본 연구의 한계이다. 후속 연구에서는 우드로 윌슨 센터에서 발굴하고 있는 동구권 자료를 통해 푸에블로호 사건의 북한 측 입장을 분석하고자 한다.

정확한 정보가 접수되지 않은 자리에서 고위정책결정자들의 관심은 ‘북한이 왜 푸에블로호를 나포했는가?’에 집중되었다.⁶⁾ 이 자리에서 맥나마라(Robert McNamara) 국방장관⁷⁾은 푸에블로호 사건이 1월 10일부터 계획된 것으로 북한은 미국의 반응을 기다리고 있을 것이라고 주장했다. 또한 소련도 미리 알고 있을 것이라고 했지만 즉각적인 군사적 대응은 시간상 어려웠다고 언급했다. 러스크(Dean Rusk) 국무장관도 소련이 베트남 전쟁에 대해 압력을 행사하고자 미국의 협조 요청에 부정적이라고 분석했다. 헬름(Richard Helms) CIA국장도 소련과 북한이 결탁해서 베트남에서 미국의 관심을 돌리려 한다고 주장했다. 이처럼 대부분이 푸에블로호 사건에 대해 미국의 의도를 시험하기 위한 공산권의 전술적 탐색행위로 평가했다.⁸⁾ 이처럼 미국은 1966년 이후 강해진 북한의 도발 맥락에서 볼 때 북한이 1.21 사건으로 베트남에 참전한 미국과 한국에 대해 시위를 벌였고 한발 나아가 푸에블로호 사건이라는 극적인 방법으로 자신을 직접 연루시킨 것으로 판단했다.⁹⁾

1.21 사건과 푸에블로호 사건의 연관성도 검토되었다. 2월 1일 열린 미 상원 군사위원회 비공개청문회에서는 북한이 국내경제파탄의 불만을 돌파하고자 군사적 모험을 시도한 것으로 분석하면서 1.21 사건과의 연관성은 언급하지 않았다.¹⁰⁾ 이러한 의견은 송환된 푸에블로호 승무원의 증언으로도 뒷받침된다. 푸에블로호 통신감청요원인 란젠버그(Langenberg)는 북한이 자신에게 정보를 빼내려고 하지 않았다고 증언했다.¹¹⁾ 함장인 부처(Bucher)도 “그들은 자신들이 엄청난 실수를

6) U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States 1964~1968 Volume XXIX Korea(Washington: U.S Government Printing Office, 2000), pp.468~475.(이하 FRUS)

7) 맥나마라는 당시의 상황에 대해 1962년 쿠바 미사일 위기 때와 똑같이 신경을 곤두세웠다고 한다.

8) 양성철·문정인, 앞의 책, 1988, 68쪽.

9) Memorandum for See Distribution List, 1/23/1968, Subject: North Korean Intentions, Declassified from NND 565, 1968, Lyndon Johnson Library

10) “’68. 2. 1 미 상원군사위원회 비공개청문회 기록”, 『신동아』 1968년 8월호

11) 문화방송 시사교양국, 『MBC 창사 40주년 특별기획 이제는 말할 수 있다. 36회: 푸에블로호 나포사건』(서울: 문화방송, 2001), 3장, p.8. 본 연구에서 인용한 MBC 자료는 다

저지른 것이 아닌가 긴장해 있었다. 어떤 심한 처벌이나 보복을 당할까 걱정했던 것 같다”고 증언했다.¹²⁾ CIA를 비롯한 대다수가 푸에블로호 사건을 1.21 사건과 연관해 사전에 계획된 것은 아니라고 봤다.¹³⁾ 왜냐하면 미국은 북한이 무장공비를 침투시키기 이전에 북한 영해에서 정찰임무를 수행하지 않았기 때문이었다. 반면 푸에블로호 사건이 1.21 사건의 관심을 분산시키기 위해 계획된 것이라는 의견도 있다.¹⁴⁾

그러나 대부분의 고위정책결정자들은 베트남 전쟁에 대한 관심을 분산시킬 목적으로 소련과 중국의 협조아래 북한이 계획한 일이라는 데 의견을 모았다. 이들과 대책을 논의한 존슨 대통령은 우선 의회에 사건 관련 정보를 제공하고 의회에서 나오는 성명서에 주의를 기울이라고 지시했다. 고위정책결정자들은 자신들이 판단한 북한의 의도를 바탕으로 구체적인 목표를 세우고 다양한 정책대안을 논의했다.¹⁵⁾ 사건 직후 구성된 푸에블로호 자문그룹(Pueblo Advisory Group)은 세 가지 목표를 정해 존슨 대통령과 고위정책결정자들에게 보고서를 제출했다.¹⁶⁾ 첫째, 나포된 승무원을 빠른 시일 내에 송환한다. 둘째, 북한에

큐멘터리 제작을 위해 현지에서 수집된 1차 자료를 묶은 발간물이다. 서울대학교 도서관과 문화방송 자료실에 소장된 위 자료는 대부분 미국에서 수집된 원문과 인터뷰 내용을 그대로 수록하고 있기 때문에 일반적인 2차 자료보다 사료의 가치를 갖는다.

- 12) 문화방송 시사교양국, 2001, 3장, p.8; 심지어 소련의 조선과장인 트카첸코(Vadimp, Tkachenko)는 “우연이다 미국배인지도 모르고 잡아 놓고 어쩔 줄 몰라 하더라”고 언급했다. 트카첸코의 증언과 달리 북한은 미국배임을 알고 있었지만 사전에 계획된 것은 아니었다. 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 22쪽.
- 13) Central Intelligence Agency(CIA), 1/24/1968, Intelligence Memorandum, Declassified from NND 562~564, Lyndon Johnson Library; Memorandum for See Distribution List, 1/23/1968, Subject: North Korean Intentions, Declassified from NND 565~566, Lyndon Johnson Library.
- 14) Memorandum for the President, undated/1968, Declassified from NND 591~597; Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*(Washington: The AEI Press.) 1999. 송승중 역, 『북한의 협상 전략』, 서울: 한울아카데미, 1999. 192쪽. 이와 유사한 의견을 주장하는 북한 전문가로 척 다운스(Chuck Downs)가 있다. 그에 따르면 푸에블로호 사건은 1.21 사건으로부터 강대국인 미국이 저지른 간첩행위로 관심을 돌리기 위해 저질러진 행동이었고 한다.
- 15) Lerner, op. cit., 2002, p.126
- 16) Report on meeting of the advisory group, January 29, 1968, National Security Files, Files of Walt Rostow, Box 10, the President's file for

대해 군사적 행동을 할 지 모르는 남한을 회유한다. 셋째, 한반도에서 군사적 충돌이 일어나지 않도록 한다. 그런데 존슨 대통령은 첫 번째 목표를 달성하기 위해 나머지 목표들이 제한받는다라는 것을 곧 깨달았다.¹⁷⁾

존슨 행정부는 세 가지 목표에 따른 정책대안으로 첫째, 정치 외교적 압력 둘째, 외교적 노력과 무력시위의 병행 셋째, 해군을 통한 군사적 작전을 고려했다.¹⁸⁾ 이 중에서 무게를 두고 있었던 정책대안은 두 번째 외교적 노력과 무력시위의 병행이었다. 존슨 행정부는 무력시위의 일환으로 동남아시아의 병력운용계획을 검토함으로써 베트남 전쟁 상황을 우선했다.¹⁹⁾ 또한 핵무기 사용을²⁰⁾ 포함한 11가지 군사적 조치를 검토했다.²¹⁾ 미 상원 원자력위원장 잭슨(Herny Jackson)의 원도 “만일 한국이 남침을 당할 경우 미국은 한국방위를 위해 전술핵 무기를 사용하게 될 것이다”라고 언급했는데 실제로 당시 한국엔 푸에블로호 사건 이전부터 핵무기를 장착한 F-5E 전투기가 배치되어 있었다. 핵무기의 사용은 승무원의 안전을 위협할 수도 있지만 북한에게

Korea and Vietnam, Lyndon Johnson Library. National Security Files

- 17) U.S. Department of State, The Diplomacy of the Pueblo Incident: Historical Office Research Project No. 939-C(Reserved) (Washington: Bureau of Publish Affairs Department of State, 1968), p.9. 결과적으로 존슨 대통령은 승무원 송환이 이루어진 11개월 후까지 이러한 모순을 해결하려고 노력했지만 실패하게 된다.
- 18) Memorandum for the President, undated/1968, Declassified from NND 591~597, Lyndon Johnson Library.
- 19) Memorandum for the Secretary of Defense, 1/25/1968, Declassified from NND 494, Lyndon Johnson Library.
- 20) 북한 무력화를 위한 공군작전(작전명 Fresh Storm)과 별도로 태평양 함대사령부에서는 핵전략 계획이 논의되었다. Memorandum for the Chairman, Joint Chiefs of Staff. 4/19/1968, 5/14/1968. DJSM-585-68, Lyndon Johnson Library; 해군 참모총장인 무어(Moorer)의 증언에 따르면 미국은 핵무기 사용방안(작전명 Freedom Drop)을 고려했다. 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 21쪽.; 문화방송 시사교양국, 2001, 3장, 3쪽.
- 21) FRUS XXIX. Korea. 1964~1968, 2000, pp.556~559. 당시 고려된 대응조치는 다음과 같다. 1) 소련을 통해 무력행사 위협, 2) 항공정찰, 3) 다른 정보수집함의 재투입, 4) 구출작전, 5) 원산항에 기뢰 매설, 6) 북한선박 압류, 7) 공중 폭격, 8) DMZ에서 남한이나 미국에 의한 도발, 9) 해군항구 봉쇄, 10) 일본 등의 자유진영체제의 경제적 제재, 11) 남한에서 폭격연습 실시

교환을 줄 것이라는 논리가 깔려 있었다.²²⁾ 검토 결과, 1월 24일 밤 비공식회의에서 존슨 대통령은 한국과 주변지역의 공군력을 증강하고 공군과 해병대 예비역 일부를 소집하는 군사적 조치를 승인했다.²³⁾ 그러나 이 조치는 궁극적으로 군사적 해결을 도모하는 것이 아니라 외교적 노력을 뒷받침하려는 것이었다.

실제로 사건 직후부터 존슨 행정부는 다양한 외교적 노력을 기울였다.²⁴⁾ 가장 먼저 소련에 중재를 요청했고 UN 안보리에 1.21 사건과 푸에블로호 사건을 상정하는 문제에 대해 검토했다. 국무부는 주한 미 대사관에 전문을 보내 이러한 사항을 박정희 대통령에게 전달하고 협조를 구하도록 지시했다. 그러나 미국은 박 대통령에게 푸에블로호 문제를 군사정전위원회(Military Armistice Commission, 이하 군정위)에서 다루려는 계획을 상의하지 않았다. 포터(William Porter) 주한 미 대사는 이 일이 한미관계에 끼칠 부정적 영향에 대해 우려했지만 계획대로 미 국무부는 군정위 UN군 수석대표인 스미스(John Smith) 제독에게 1월 24일 군정위에서 푸에블로호 사건을 다루도록 지시했다.²⁵⁾

22) Memorandum for the Chairman, Joint Chiefs of Staff, 1/31/1968, P310706Z ZFF4, Lyndon Johnson Library.

23) FRUS XXIX, Korea, 1964~1968, 2000, pp.483~495

24) 사건 직후 대응과 별도로 나포당시 왜 푸에블로호 나포를 저지하지 않았는가에 대해서 많은 의문이 제기되었다. 이에 대해 미 상원군사위원회 비공개청문회 기록이 자세히 설명해준다. 당시 어둡기 전에 월산에 도착할 수 있었던 유일한 수단은 남한 전투기뿐이었다는데 배제된 이유(신뢰할 만한 옵션 없음)는 1.21 사건 이후 남한의 도발을 우려, UN 군사령부를 고려, 공대지 능력 불비 등이다. What reaction forces were available and what were our reaction options?, Declassified from NND 641, Lyndon Johnson Library; 나포 당시 존슨 행정부에서 정찰기 출격을 포함한 군사적 대응을 할 수 없었던 이유로 북한의 공군력이 우위에 있었으며 날씨가 나빴고 이미 어두워졌다. 게다가 군 지휘부에서 실제 상황에 대한 충분한 정보를 갖지 못한 상황에서 판단하기 어려웠다고 맥나마라 국방장관 증언했다. 동아일보, “68. 2. 1 미 상원군사위원회 비공개청문회 기록”, 『신동아』 1968년 8월호에서 재인용; The Diplomacy of the Pueblo Incident : Historical Office Research Project No. 939-C(Reserved), 1968, p.14; Memorandum for the President, undated/1968, Declassified from NND 597, Lyndon Johnson Library.

25) The Diplomacy of the Pueblo Incident : Historical Office Research Project

반면 박정희 정부의 초기 인식은 사뭇 달랐다. 흥미롭게도 푸에블로호 사건은 다른 한편으로 한국에게 안도감을 주었다.²⁶⁾ 박정희 정부는 1.21 사건과 푸에블로호 사건을 당연히 연관된 문제로 인식했고, 이를 통해 북한을 한미 양국의 공통된 적으로 부각시키고자 했다. 푸에블로호 사건은 궁극적으로 한국정부가 희망하던 대북군사용징이라는 조치를 미국의 힘을 빌려 실현시킬 수 있을 것이라고 믿게끔 했다. 1월 25일 정일권 총리는 미국 측의 강력한 응징을 촉구하는 성명을 냈다. 그리고 포터 대사와 본스틸(Charles H. Bonesteel) 사령관과의 지속적인 접촉을 통해 공동의 대안을 모색하려 했다.

이에 대해 미국은 공개적으로는 한국을 자극하지 않으려고 했다. 앞서 언급된 미국의 목표 설정과정에서 존슨 행정부는 승무원과 푸에블로호를 돌려받는데 있어 북한의 대남위협과 연계해서 한국과 협력할 것을 논의했다.²⁷⁾ 미국은 UN 안보리 소집과정에서 박 대통령과 협력한 것은 물론 안보리 소집과 관련된 발표문에서도 북한을 초대하는 것이 북한을 공식적인 국가로 인정하는 것이 아니라는 것을 강조하라고 골드버그(Goldberg) UN 미국대사에게 지시했다.²⁸⁾ 이러한 조치로 볼 때 존슨 행정부의 초기 인식은 6·25전쟁 이후 고수해 온 ‘하나의 한국 정책(One Korea Policy)’으로 평가할 수 있다.

2) 베트남 전쟁과 북한에 대한 미국의 인식

푸에블로호 사건 직후 백악관에서 긴박하게 진행됐던 정책결정과정은 한마디로 ‘편의적인 냉전패러다임’으로 평가된다.²⁹⁾ 존슨 행정부의

No.939-C, 1968, p.2.

26) 양성철·문정인, 앞의 책, 1988, 60쪽.

27) 외교문서철 M/F: 룰번호 G0011, 파일번호 08, UNW-0148, 외교통상부 외교사료관; 문화방송 시사교양국, 2001, 15장, p.21, 국무성 정보비망록, 주제: 북한의 푸에블로호 나포.

28) FRUS XXIX, Korea, 1964~1968, 2000, pp.543~546.

29) Lerner, op. cit., 2002, pp.99~103.

정책결정자들 대부분이 정보가 부족한 상황에서 푸에블로호 사건을 소련의 사주로 보거나 베트남 전쟁을 간접지원하려는 행동으로 판단했다. CIA 국장이나 테일러 대장도 북한이 북베트남을 도우려는 노력으로 사건을 이해했다. 북한과 소련이 공모하여 미국의 관심을 베트남에서 돌려보려는 시도로 인식하고 있었다.³⁰⁾ 이러한 인식의 배경에는 1월 31일 북베트남의 구정 대공세(Tet Offensive)도 영향을 끼쳤다. 이 대공세의 결과로 미국 내에서 베트남 전쟁에 대한 논쟁이 더욱 확산되었으며 결국 존슨 행정부는 1968년 3월 31일 베트남 문제 해결을 위해 월맹과 평화회담을 개최하겠다고 선언했다. 이처럼 베트남 전쟁의 종전이 논의되면서 국무부 내 정책검토그룹(Korea Study Group)에서도 대한정책의 전환을 검토했다. 이 정책검토그룹은 미국의 베트남 전 종전을 전제로 주한미군의 감축을 검토했으며, 1968년 6월 미국의 대한정책의 전환을 건의하는 문건을 제출했다. 이 문건은 향후 2년 내에 베트남 전쟁이 종결되면 한국에 대한 안보정책에도 전략적 대안을 모색하도록 제시했다.³¹⁾ 시기적으로 베트남 전쟁의 상황과 푸에블로호 사건의 일치는 존슨 행정부가 북한에 대해 독자적인 행동을 취하기 어렵게 만들었다. 베트남 전쟁과 공산주의 국가들의 연관성은 미국 정책결정자들의 사고를 구속하는 중요한 틀이었으며 북한에 대한 인식도 예외는 아니었다. 존슨 대통령도 이러한 사고에 영향을 받아 정책결정 과정에 참여했다. 그는 회고록(The Vantage Point)에서 밝혔듯이 스스로 냉전패러다임을 벗어나지 못한 상황에서 정책결정에 참여했다.³²⁾

그렇다면 소련과 중국은 어느 정도 개입한 것일까? 트카첸코에 따르면 소련은 사전에 나포 사실을 몰랐으며 사건 발생 이후에도 북한에서

30) Summary Notes of Presidents January 31, 1968, Papers of Lyndon Johnson, 1963~1969, Meeting Notes File, Box 2, Lyndon Johnson Library.

31) 강석률, 『닉슨 독트린과 데탕트 그리고 한미동맹 : 역제의 추구와 동맹국간의 갈등』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2005, 25~26쪽.

32) The Diplomacy of the Pueblo Incident: Historical Office Research Project No. 939-C, 1968, p.9.

구체적인 정보를 주지 않았다고 주장한다.³³⁾ 실제로 푸에블로호에서 확보한 미군의 암호기는 북한보다는 세계적 수준에서 미국과 경쟁하던 소련에게 더 이익이 될 수 있었지만, 북한은 사전에 이러한 의도를 소련과 상의하지 않았다.³⁴⁾ 또한 1960년대 말 소련은 일본과 시베리아 경제협력에 대해 협의하고 있었다. 소련의 입장에서 한반도의 갈등은 이익보다 손실이 큰 문제였다. 소련은 푸에블로호 사건에 직접 개입하지 않았을 뿐 아니라 오히려 그 사건으로 인해 북한과의 관계가 소원해졌다. 소련은 사건이 난 후 북한에게 자세한 정보를 요구했는데 북한은 아무런 답변이 없었으며³⁵⁾ 1968년 2월에는 미국의 사과를 기다리지 말고 배와 승무원을 돌려주라는 충고를 무시했다. CIA 보고서에 따르면 사건 초기 소련은 푸에블로호 사건으로 북한과 매우 냉담한 관계에 있었던 것으로 보인다.³⁶⁾ 한편 중국은 당시 국내 상황과 베트남 전쟁에 대한 태도에서 유추해 볼 때 북한이 모험주의를 견도록 강제하진 않을 것이다.³⁷⁾ 중국이나 소련 중 모험을 통해 한반도에서 긴장이 고조되고 전쟁으로 확대되길 원하는 국가는 없었다.³⁸⁾ 러너(Lerner)는 1968년 당시 북한은 소련이나 중국의 통제를 상당히 벗어난 독립적인 행위자라고 주장했다.³⁹⁾ 당시 소련도 미국과 마찬가지로 많은 정보수집함을 운영하고 있었기 때문에 북한과 공모한다면 자신들에게 오히려 손해가 될 수 있었다.

33) 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 23쪽.

34) 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 23쪽.

35) Telegram #2913 from American Embassy Moscow to State Department, February 25, 1968, 1967~1969 central files, pol 33-6 box 2254, folder 2/25/1968, National Archives and Records Administration II.

36) NSC Histories, Pueblo Crisis, 1968, Vol. 12, CIA documents, box 32, document #102, National Security Files, Lyndon Johnson Library.

37) Central Intelligence Agency(CIA), 1/24/1968, Intelligence Memorandum, Declassified from NND 564, Lyndon Johnson Library.

38) Central Intelligence Agency(CIA), 1/24/1968, Intelligence Memorandum, Declassified from NND 563~564, Lyndon Johnson Library.

39) Mitchell Lerner, "A Dangerous Miscalculation", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 6, No. 1(Winter 2004), pp.7~8.

3. 포로송환을 위한 북미협상과 미국의 대북인식 변화

1) 북미협상의 추진

사건 직후 조성된 한미관계의 협력적 분위기에도 불구하고 박정희 정부는 미국이 1.21 사건에 비해 푸에블로호 사건만을 중요하게 다루는데 반발하기 시작했다. 결정적으로 존슨 행정부가 북한과 포로송환을 위한 협상을 추진하면서 양국의 갈등은 증폭되었다. 박 대통령은 1968년 2월 1일 경부고속도로 기공식 연설에서 “우리의 자제와 인내에도 한도가 있다는 것을 북한 김일성 괴뢰집단들에게 우리는 엄숙히 또한 분명히 경고한다.”고 포문을 열었다.⁴⁰⁾ 박성범 취재기자의 증언에 따르면 박 대통령은 “1.21 사태 때 날 까부시겠다고 내려왔을 때는 너희들 비교적 군에 경계령만 내리고 하더니 너희가 정작 이렇게 되니까 82명하고 나하고가 이게 내가 그것만도 못하냐”고 미국에 대한 불만을 드러냈다.⁴¹⁾ 미국도 이러한 상황을 몰랐던 것은 아니었다.⁴²⁾ 박 대통령은 포터 대사에게 베트남에 파병된 한국 병력을 철수하겠다고 엄포를 놓았으며⁴³⁾, 1월 30일 국무회의에서 미국은 북한과 협상하지 말 것과 푸에블로호 사건을 1.21 사건과 동등히 다룰 것을 존슨 행정부에 각서로 전달했다. 또한 국민감정도 악화되면서 곳곳에서 반미 데모가 일어났다.⁴⁴⁾ 미국은 왜 한미관계를 희생하면서까지 북한과 협상을 추진했을까? 사실 미국의 대응은 사건 초기 결정된 세 가지 목표에서 이미 예견되었다. 존슨 대통령은 첫 번째 목표인 승무원의 빠르고 안전한 송환을 가장 중시했는데 두 번째 목표(한국의 보복 자제)와 세 번째 목표(한반도에서의 군사적 충돌 억제)는 첫 번째 목표를 달성

40) 문화방송 시사교양국, 2001, 3장, 5쪽.

41) 문화방송 시사교양국, 2001, 3장, 5쪽.

42) 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 22쪽.

43) Johnson, Lyndon. *The Vantage Point: Perspective of the Presidency 1965~1969*. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971) pp.385, 585.

44) 문화방송 시사교양국, 2001, 3장, 5쪽.

하는 데 있어 미국의 행동반경을 제한하는 요소로 작용하였고 자연히 한국의 기대에 어긋날 수밖에 없었다.

여기에는 미국의 국내정치적 영향도 작용하였다. 여론조사 결과⁴⁵⁾ 갤럽(Gallup)은 미국인 10명 중 4명만이 필요하다면 무력을 사용해야 한다고 답했으며 해리스(Harris)는 미국인들이 전쟁으로 비화되는 것을 반대한다고 발표했다. 뉴욕 타임즈는 푸에블로호 사건에 대해 의회와 일부 국민들은 물론 해외에서도 영국을 제외하고는 미국의 주장에 대해 신뢰하지 못하고 있다는 보도했다.⁴⁶⁾ 사실 휴전 이후 15년 동안 적대적인 모임만 지속되어 온 군정위에 대해 미국은 신뢰하지 못했다.⁴⁷⁾ 그럼에도 불구하고 다른 노력들이 좌절되는 상황에서 푸에블로호 승무원들을 송환할 수 있는 유일한 통로였던 군정위 회담에 어느 정도 낙관적인 기대를 숨기진 않았다.⁴⁸⁾ 러스크 국무장관은 개인적으로 50%의 성공 가능성을 점치면서 의회지도자들과의 모임에서 군정위를 가장 기대되는 채널로 설명하였다. 또한 사건 발생 지역이 공해상이므로 한국 내에서 일어난 것이 아니라도 하더라도 한국 근처기 때문에 정전협정 틀에서 해결할 수도 있다고 판단했다.⁴⁹⁾

사건 후 최초의 북미접촉은 1월 24일 군정위 제261차 본 회의였다. 이 회의에서 북한은 과거에 UN사나 한국군의 헬기, 비행기가 북한 영공에 잘못 들어가 격추됐을 때처럼 푸에블로호 사건에 대해서도 UN사측이 정전협정 위반을 시인하고 사과하며 앞으로 그런 침입을 다시 하지 않을 것이라는 보장을 요구했다.⁵⁰⁾ 이는 푸에블로호 사건을 과거의 다른 사건들처럼 군정위를 통해서 협상하자는 의도였다. 1월 27일

45) *New York Times* 1968년 2월 9일.

46) *New York Times* 1968년 1월 31일.

47) Lerner, op. cit., 2002, p.124.

48) NSC Histories, Pueblo Crisis, 1968, Boxes 29 and 30, Vol. 5, day by day documents, National Security Files, Lyndon Johnson Library; NSC Histories, Pueblo Crisis, 1968, Boxes 36 and 37 Vol. 21, National Security Files, Lyndon Johnson Library.

49) Memorandum, Subject: Legal Basis for U.S. Actions, 1968, Declassified from NND 576, Lyndon Johnson Library.

50) '판문점 산증인 제임스 리 육성 증언', 『신동아』 1998년 4월호.

김일성은 더 많은 접촉을 의미하는 신호를 보내왔다. 북한측 군정위 수석대표인 박정국은 미국 군정위 간부를 통해 승무원은 무사하며 푸에블로호 사건은 미국이 정상적인 방법으로 송환받고자 한다면 해결될 수도 있다는 비밀메시지를 보내왔다.⁵¹⁾ 결정적인 계기는 1월 31일 평양을 방문하고 있던 루마니아 공산당 대표단을 위해 베퐁 만찬에서 김광협 총리가 “미국이 이 사건을 군사위협, 침략전쟁, 불법회의 등으로 해결할 수 있다고 믿는다면 오산이다. 미국이 이 문제를 전례에 따라 해결하고자 하면 그것은 또 이야기가 달라질 수 있다”라고 언급함으로써 이루어졌다.⁵²⁾ 이 언급은 미 NSC에 보고되었고 ‘전례’라는 말에 1963년 미국의 헬리콥터 사건 때 비밀회의를 통해 인계받은 사실에 떠올린 버거(Burger) 국무차관보가 비공개협상을 제안했다. 러스크 국무장관은 이 제안을 받아들여 스미스 수석대표에게 판문점에서 비공개협상을 갖자고 요청하도록 지시했다.

예상대로 북한은 군정위에서 푸에블로호 문제를 다루자는 미국의 제안에 호응하였다. 1월 31일 김광협 총리는 푸에블로호 문제가 군정위를 통해서 협상할 수 있을 것이라고 발표했다. 2월 1일 국무성 대변인 매클로스키도 미국이 북한의 비공개협상 제안을 받아들였다고 발표했다. 이렇게 해서 나포 1주일 만에 판문점에서 미국과 북한은 협상을 갖기로 했던 것이다. 판문점을 통한 비공개협상의 착수는 일단 푸에블로호 나포사건을 위기사태로부터 벗어나게 했고 궁극적으로 장기적인 외교협상으로 전환시켰다. 2월 4일 포터 대사는 청와대를 방문하여 판문점 비공개회담을 군정위 회담의 일부로 간주하며 북한과의 쌍무회담으로는 취급하지 말라는 한국의 주장에 동의하여 일단 양해를 구했다. 한국정부가 가장 우려하는 것은 북한이 양자회담의 채널을 국제사회에서 국위를 과시하거나 또는 국가로서 사실상의 인정(de facto recognition)을

51) Telegram #8610 from American Embassy Seoul to State Department, January 27, 1968, country file, Asia and Pacific, box 257, Korea-Pueblo Incident, Vol. 1a, National Security Files, Lyndon Johnson Library.

52) 송승중, 앞의 책, 1999, 199쪽.

받기 위한 수단으로 이용할 가능성이 있다는 점이였다.⁵³⁾ 한국은 미국이 당면과제를 실용적으로 해결하려고 노력한 나머지 광의의 한미동맹의 가시적 이익을 저해하는 대가를 치름으로써 북한의 손아귀에서 놀아날 수도 있다는 사실을 두려워했다.

그러나 실제로 존슨 행정부는 북한과의 비공개회담 내용을 한국에 알리지 않았고 북한과의 협상에만 치중하는 모습을 보였다. 미국이 비공개협상 과정에서 한국을 어떻게 다루려고 했는지는 샤프(Sharp) 태평양지구사령관이 본스틸 주한미군사령관에게 보낸 다음의 전문에서 확인된다.⁵⁴⁾

첫째, 현재 상황만 한국에 알려라. 둘째, 미국은 한국에서 제2전선에 연루되지 않고 외교적 수단을 통해서 푸에블로호 승무원의 송환을 달성하려 한다. 셋째, 우리의 전략을 한국과 토론했지 말라. 왜냐하면 그러한 토론은 우리의 신중히 고려된 Course of Action을 뒤엎을 위험이 있기 때문이다. 만약 미국이 군사력 사용을 결정한다면 제 시간에 당신에게 통지할 것이고, 당신은 아마도 한국에 통지해 줄 수 있을 것이다. 그때까지는 당신은 능력을 다해서 한국정부의 고위층(High levels)을 침묵시킬 필요가 있다. 넷째, 한국이 촉발시키는 모든 군사 행동에 미국은 자동으로 개입하지 않을 것이다. 다섯째, 당신은 미국이 한국을 안심시키는 데 도움이 되는 많은 정보들을 가지고 있지만 한국에 제공할 수 없다는 것을 충분히 인식하고 있어야 한다.

2) 비공개 협상과 미국의 기묘한 타협

판문점에서 열린 북미협상은 공개 협상과 비공개 협상으로 진행되었다. 외관상 교착상태에 빠져 있음에도 불구하고 비공개 협상은 공개 협상보다 한결 격식에 구애받지 않고 실무적인 방식으로 진행

53) 송승중, 위의 책, 1999, 203쪽.

54) Telegram of Department of Defence from Sharp to Bonesteel 2/10/1968, O 100400ZZYH ZFF3 FM ADM SHARP CINCPAC HAWAII

되었다.⁵⁵⁾ 비공개 협상에는 공개 협상에서 늘 벌어지는 북한의 선전 공세도 찾아볼 수 없었다. 4차까지 진행된 비공개 협상에서 북한은 회담의 성격을 정부간 협상으로 격상하고자 했다.⁵⁶⁾ 비공개 협상 초기 북한은 미국이 외교적 노력에 중심을 두도록 하기 위해 다소 우호적인 태도를 보였다.⁵⁷⁾ 하지만 미국이 북한의 의도대로 비공개 협상에 무게를 두고 다른 협상수단을 포기하면서 북한은 이 협상이 정부간 일대일 대화라는 것을 강조하기 시작했다. 2월 4일 협상에서 박정국 북한 대표는 미국이 양국간의 중요한 문제를 처리하자고 제안했다는 사실을 상기시켰다. 포터 대사는 박 대표의 의도를 간파하고 다음과 같이 결론 내렸다. “박 대표의 목적은 이 협상을 정부간 공식 협상으로 완전히 포장하는 것이었다.”⁵⁸⁾ UN군 수석대표인 스미스 제독은 이에 대해 자신이 군정위 미군 선임임을 내세워 푸에블로호 사건에 대한 전권을 미국정부로부터 받았다고 대응했다.

그럼에도 불구하고 존슨 행정부는 북미협상 이외에 다른 선택이 없었기 때문에 북한의 의도가 현실화되는 것을 막기 어려웠다. 박정국 수석대표는 협상 초기에 보였던 예의를 점차 버리고 강경한 자세를 취해갔다. 북한은 비밀메시지를 통해 미국의 제안이 충분치 않으면 승무원들을 북한 법정에 세우겠다고 위협했고 미 국무성은 공개적으로론 무시하였지만 내부적으로는 위협을 느끼고 있었다.⁵⁹⁾ 비공개 협상을 통해

55) 미하원국제관계위원회 국제기구소위원회 편, 한미관계연구회 역, 『프레저 보고서 : 유신 정권과 미국의 역할』 (서울: 실천문화사, 1998), p.202.

56) The Diplomacy of the Pueblo Incident :Historical Office Research Project No.939-C, 1968, p.10.

57) Lerner, op. cit., 2002, p.144.

58) Telegram #3927 from American Embassy Seoul to State Department, 2/4/1968, 1967~69 central files, box 2256, National Archives and Records Administration II.

59) State Department telegram #127759 to various embassies, 3/9/1968, NSC Histories, Pueblo Crisis, vol 15, boxes 34 and 35, telegram to Seoul, National Security Files, Lyndon Johnson Library; Memo to LBJ from Rostow, 2/17/1968, NSC Histories, Pueblo Crisis, boxes 29 and 30, vol. 7, day by day documents, National Security Files, Lyndon Johnson Library.

일정수준의 보장을 확보한 북한은 비록 미국의 분노를 자극하겠지만 군사공격을 하지 못할 정도로 모종의 공세적 행동을 취할 여유도 가졌다.⁶⁰⁾ 실제로 비공개 협상 중에도 북한의 도발은 계속되었으며 비공개 협상에 대한 선호도 낮아졌다.⁶¹⁾ 이로 인해 비공개 협상의 횟수는 점차 줄었다.⁶²⁾

반면 다른 방법이 없었던 존슨 행정부는 푸에블로호 사건 해결을 위해 군정위 비공개 회담에 상당한 노력을 기울였다.⁶³⁾ CIA는 존슨 대통령의 허가 아래 군정위 비공개 회담에서 긍정적인 결과를 얻기 위해 비공식채널을 활용했다. 2월 14일 친북 성향의 영문 주간지인 The People's Korea 편집장인 손진영과 호주정보원과의 만남이었다. 여기서 미국은 판문점 협상이 실패할 경우 군사적 보복을 감행하겠다고 위협하기도 했다. 또한 2월 29일 만남에서는 손진영 외에 조·소 중앙위원회 외교분과 위원인 박한기도 동석했는데 이 자리에서 호주정보원은 미국이 제3국의 사건 조사 참여를 원한다고 북한에 전달했다. 비공식채널에서는 주로 군정위 비공개 협상에서 미국의 새로운 제안을 북한이 어느 정도 이해했는지 확인했다. 이 과정에서 미국은 호주정보원에게 한국 정부에는 비밀로 했던 협상내용을 상세히 제공했다.

비공개 회담이 진행되던 5월 미국은 군정위 수석대표를 스미스 제독에서 우드워드 소장으로 교체했다. 보통 회담 중간에 협상대표를 바꾸지 않는 관례에도 불구하고 포터 대사와 본스틸 사령관은 오래전부터 교체 문제에 대해 심사숙고하고 있었다. 그들은 스미스 제독이 훌륭한 해군 제독임에는 틀림없지만 북한과 협상을 함에 있어 민첩성이 떨어지고 심리적으로 부적합하다는 평가를 내렸다. 스미스 제독은 국가

60) 송승중, 앞의 책, 1999, 200쪽. 대표적인 사례로 11월 2일 울진 삼척지구 무장공비 사건을 들 수 있다.

61) 처음 한 달 동안 아홉 번의 회담이 열렸던 것에 비해 4월과 5월에는 각각 두 번, 6월에서 8월까지 각각 한번 밖에 열리지 않았다. 즉 처음 65일 동안 열세 번의 회담이 열렸으나 다시 열세 번이 열리는 데에는 263일이 소요되었던 셈이었다.

62) Lerner, op. cit., 2002, p.195.

63) The Diplomacy of the Pueblo Incident: Historical Office Research Project No.939-C, 1968, pp.32~35.

이익에 대해 정치적인 판단이 부족했던 것으로 보인다.⁶⁴⁾ 사실 비공개 협상이 북한의 의도대로 진행되는 상황에 대한 어느 정도의 책임은 협상대표인 스미스 제독에게 있었다. 협상대표에 대한 미국의 고민은 그가 유엔군사령관으로서가 아닌 미국정부의 대표로서 국무부로부터 협상과정에 대한 지시를 직접 받는다는 것을 의미한다. 이처럼 국무부가 군정위 수석대표의 인선과 협상내용을 국가 차원에서 지시한 것은 사실상 북미협상이 국가간 협상임을 부인하기 어렵다.

결국 미국은 15차 협상(4월 22일)에서 한 가지 큰 양보를 했다.⁶⁵⁾ 북한이 주장한 12마일을 보장하고, 푸에블로호가 정보수집함이었다는 사실을 시인하는 한편 만일 북한 영해를 침입했다면 유감의 뜻을 표명할 용의가 있다는 것이었다. 새로 부임한 우드워드 소장도 5월 8일 자신의 첫 번째 비공개 협상에서 미국 측의 미묘한 변화를 암시했다.⁶⁶⁾ 우드워드는 미국정부로부터 전권을 부여받았음을 강조하면서 푸에블로호 사건 이후 한번도 누그러뜨리지 않았던 미국의 요구사항을 변경하였던 것이다. 1) 북한의 자위권 발동으로 푸에블로호가 나포되었다는 증거의 인정, 2) 간첩행위에 대한 사과, 3) 재발방지 보장, 4) 승무원에 대해 북한의 관대한 조치 요청이 그것이었다. 특히 이 협상에서 달랐던 것은 미국이 서명을 할 때 승무원을 인수받았다는 구문을 덧붙였다는 제안이었다. 그러나 북한이 이를 거부하면서 비공개 협상은 다시 교착상태에 빠졌다.

미국의 새로운 돌파구는 의외의 곳에서 나왔다. 존슨 대통령의 임기가 다해가는 11월 제임스 레오날드(James Leonard) 국무성 한국담당관은 그의 아내 엘리놀(Eleanor)과 푸에블로호 사건에 대해 고민을 나누던 중 아내가 제안한 아이디어를 보고했다. 사과문에 서명하기

64) "Eyes only" telegram #109845 from Rusk to Porter, and telegrams #3938 and #3945, from Porter to Rusk, February 4, 1968, 1967~69 central files, pol 33-6 box 2256, folder 2/4/1968, National Archives and Records Administration II

65) '관문점 산증인 제임스 리 육성 증언', 『신동아』 1998년 4월호.

66) 송승중, 앞의 책, 1999, 212쪽.

이전에 서명내용을 부인하는 발언을 하자는 일명 ‘레오나드 제안 (Leonard proposal)’은 이렇게 만들어졌다.⁶⁷⁾ 12월 2일 교착상태에 빠진 비공개 협상에 대해 카젠박(Nicholas Katzenbach) 법무장관은 존슨 대통령에게 선택 안을 담은 행동비망록을 보고했다.⁶⁸⁾ 카젠박은 차기 공화당 행정부가 푸에블로호 사건에 대해 지금보다 강경한 입장을 취할 수 있다는 점을 들어 북한에게 최후통첩의 기회로 삼고자 했다. 마침내 12월 23일 마지막 협상에서 존슨 행정부는 먼저 승무원들을 구출하기 위해 서명은 하겠지만 그 내용은 인정할 수 없다는 말을 남기고 북한이 인쇄하여 제출한 사과문에 서명했다. 사과문에는 미국이 영해 침범을 시인하고 사태의 재발방지를 약속하며 북한 측이 승무원들을 관대하게 처리해준 것을 감사한다는 구절까지 들어 있었다. 또한 우드워드 소장의 서명이 미국 정부를 대표한다는 것으로 되어 있었다. 이는 끝까지 북미 비공개 협상을 국가간 협상으로 격상시키려는 북한의 의도를 잘 보여주는⁶⁹⁾ 동시에 박정희 정부의 방기 우려, 북한의 강경한 자세 그리고 미국의 연루 우려라는 3중 제약 속에서 미국이 이끌어낸 기묘한 타협의 결과였다.

3) 미국의 대북인식 변화

북한은 미국 정책결정자들이 가졌던 냉전패러다임과 달리 푸에블로호 나포를 독자적으로 수행했으며 사건 초기에는 군사적 충돌까지 각오하고 있었던 것으로 보인다.⁷⁰⁾ 북한의 의도는 나포 이후 보여준

67) Armbrister Trevor, *Matter of Accountability: the true story of the Pueblo Affair*(New York: Coward-McCann, 1970), pp.334~335

68) The Diplomacy of the Pueblo Incident : Historical Office Research Project No. 939-C, 1968, pp.43~44

69) 홍석률, “1968년 푸에블로호 사건과 남한·북한·미국의 삼각관계”, 『한국사연구』, Vol. 113, 2001, 195쪽.

70) 외교문서철 M/F: 례번호 G0011, 파일번호 06, 외교통상부 외교사료관(유엔군 수석대표였던 스미스 제독은 푸에블로호 나포 당시 북한은 전쟁 의도를 가지고 있었다고 언급했다. Washington Daily News. “N. Korea Sought War”, 1969년 2월 3일)

행위를 통해 평가할 수 있다. 북한은 국내경제의 어려움을 회피하고 주체사상의 견재함을 대내적으로 보여주기 위해 푸에블로호 사건을 지속적으로 선전했다. 또한 한미갈등을 초래하기 위해 미국과의 비공개 협상을 성사시키는 과정에서는 다소 유화적인 태도를 보였으나 미국이 북한의 의도대로 비공개 협상에 전념하기 시작하자 강경한 자세를 취했다. 이때부터 북한은 푸에블로호 사건을 자신들의 의도대로 활용했다. 즉 비공개 회담 초기부터 비공개 회담을 미국과 북한의 국가간 회담으로 격상시키려고 하였고 국제사회로부터 국가로서 인정받기 위한 방안으로 회담에 임했다.

반면 박정희 정부는 미국이 ‘두 개의 한국 정책(Two Korea Policy)’을 인정하는 것이 아닌가 우려했다. 표면적으로 존슨 행정부는 한국의 우려를 달래려고 노력했지만 비공개 협상 초기에 스미스 제독의 언급이나 국무부가 협상을 직접 관할했다는 점에서 푸에블로호 사건은 미국의 대북인식이 변화하는 계기로 작용했다. 대북인식 변화는 한국을 달래기 위해 파견된 밴스 특사의 방한 결과에서도 확인된다. 밴스 특사는 한국을 방문한 이후 국무부, 국방부, CIA 등이 참여하는 연구그룹을 만들어 당시 대한정책을 검토하고 이제까지 ‘하나의 한국 정책’ 속에서 존재할 필요가 없었던 북한의 대남정책과 김일성에 대한 연구를 시작해야 한다고 권고했다.⁷¹⁾ 밴스 특사의 결과 보고로 시작된 북한에 대한 연구는 푸에블로호 승무원이 송환되던 날에 존슨 대통령에게 보고되었다. 다만 존슨 행정부의 임기가 거의 남지 않았던 점을 고려할 때 미국의 대북인식 변화가 구체적인 정책으로 실현되기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 차기 행정부가 발표한 닉슨(Nixon) 독트린은 존슨 행정부 말기에 가졌던 인식의 변화와 맥락을 보여준다.⁷²⁾ 동맹국에 대한 부담을 줄이고자 했던 미국의 정책전환은 글로벌 수준

71) FRUS XXIX, Korea, 1964~1968, 2000, pp.376~391; 문화방송 시사교양국, 2001, 5장, 68쪽. 국무성의 대통령을 위한 비망록. 주제: 밴스 특사의 임무.

72) Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*(Stanford University Press, 1999), p.62.

에서는 베트남 전쟁, 한반도 수준에서는 푸에블로호 사건으로 부각되면서 미국의 대북인식 변화(두 개의 한국 정책)에 단초가 되었으며 1970년대 초 남북대화에 대한 기대로까지 이어졌다.⁷³⁾

4. 결 론

본 연구는 푸에블로호 나포사건에 대한 존슨 행정부의 초기 대응과 대북인식이 북미협상 과정에서 어떻게 변화되었는지 비밀해제 된 1차 자료와 과정추적법을 통해 분석했다. 본 연구에서 다룬 핵심질문들은 “푸에블로호 사건은 미국의 대북인식에 어떤 영향을 끼쳤으며 북한의 의도는 무엇인가? 푸에블로호 사건을 둘러싼 북미협상 과정에서 미국의 대북인식은 어떻게 변화했는가?”이다. 푸에블로호 사건에 대한 존슨 행정부의 초기 인식은 냉전적 사고에 지배를 받고 있었다. 미국은 푸에블로호 사건 이전부터 갖고 있었던 대북인식에 기초하여 푸에블로호 사건의 배경을 소련과 북한의 공모, 베트남 전쟁에서 미국의 관심을 돌리기 위한 시도 등으로 해석하고 있었다. 이러한 해석에도 불구하고 미국은 베트남 전쟁을 수행하는 상황에서 한반도에 제2의 전쟁을 수행할 수는 없었다. 이 시기 미국의 대한반도 정책은 베트남 전쟁과 같은 글로벌 전략의 일부였기 때문에 푸에블로호 사건도 전략적 수준의 선후관계 속에서 전개되었다. 이러한 구조적 틀 속에서 북미협상에 임했던 미국은 동맹국인 한국을 안심시키는 동시에 나포된 승무원들

73) 박건영 외, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4 공동성명과 미국의 역할을 중심으로”, 『국가전략』(성남: 세종연구소, 2003) 제9권 4호 72쪽. 1970년 2월 미상원 외교위원회 한국문제청문회에서 포터 주한대사와 브라운 차관보는 북한의 대남전술 변화 및 남북대화에 관해 한국지도부와 협의해 왔음을 증언하였다. 포터는 “67년부터 68년까지 간첩, 게릴라의 남파에 의한 도발적 전술이 주한미군 증강과 대한군사원조의 증가를 초래했다는 결론에 도달한 결과 북한은 대남도발을 최소한으로 줄임으로써 닉슨 독트린의 적용을 방해받지 않기로 결정한 것으로 보인다”면서 북한의 대남전술이 바뀌고 있다고 증언하였다.

송환해야 하는 두 가지 목표가 서로 충돌하는 딜레마에 빠졌다. 결과적으로 미국은 북한의 의도대로 북미 간 직접협상에 집중할 수밖에 없었다.

북한은 나포 당시에는 군사적 충돌까지 감수했으며 군사정전위원회 비공개 협상에서 강경한 자세를 고수했다. 북미협상을 통해 북한은 국가간의 관계를 부각시키고 국내정치적으로 주체사상의 성과를 선전했다. 무엇보다 미국과 협상을 지속하면서 미 국무부의 직접 개입으로 전개된 협상자체가 북한의 국가적 위상을 높이는 결과를 가져왔다. 그럼에도 미국은 협상 주도권을 북한에게 넘겨줄 수밖에 없었다. 이처럼 미국의 협상력(negotiation power)이 제한된 이유는 국가로 인정하지 않고서 협상을 진행하기 어렵다는 인식의 변화에도 불구하고 이를 한국과 미국 국내에 공개할 수 없었던 현실 때문이었다. 그 결과 미국은 박정희 정부의 방기 우려, 북한의 강경한 자세 그리고 미국의 연루 우려라는 3중 제약 속에서 전례 없는 기묘한 타협을 이끌어냈다. 나아가 밴스 특사의 방한 이후 존슨 행정부 내에서 북한에 대한 연구가 시작되었다는 점은 미국의 대북인식 변화를 보여주는 또 다른 근거였다. 이러한 연구결과는 1970년대 한반도 미니데탕트에 대한 미국의 기대가 존슨 행정부 말기 형성된 대북인식의 변화에서부터 형성되었다는 점을 보여준다. 비록 ‘두 개의 한국 정책’이 1970년대 미국 행정부 내에서 공개적으로 제시되진 않았지만, 닉슨 행정부뿐 아니라 카터 행정부에서도 데탕트라는 글로벌 전략을 한반도에 구현하고자 남북한을 국가 행위자로 인식했으며 그 시초가 1960년대 말 한반도 긴장국면, 특히 푸에블로호 사건을 둘러싼 북미협상과정에서 확인되었다는 점에서 본 연구의 의미가 있다.

(원고투고일 : 2012. 12. 25 심사수정일 : 2013. 2. 19, 게재확정일 : 2013. 2. 25)

주제어 : 푸에블로호, 군사정전위원회, 존슨 행정부, 박정희 정부, 비공개 협상, 대북인식, 냉전적 사고, 두 개의 한국 정책, 밴스 특사, 과정보추적법

<ABSTRACT>

The Approach between the U.S. and North Korea surrounding the Pueblo Incident

Um, Jung-sik

This study used the declassified documents and the process-tracing method to analyzed how Johnson administration's initial reaction and perception toward North Korea regarding the Pueblo incident had changed.

Johnson administration's initial decision-making on the Pueblo incident had been dominated by the Cold War paradigm. The U.S. gave priority to the possibility of a plot between Soviet and North Korea and the diversion of the U.S. attention away from the Vietnam War.

However, North Korea played hardball at closed sessions of the military armistice commissions, emphasizing the relation between the two nations, and propagandizing the outcome of the Juche idea. Most importantly, the fact that the U.S. Department of State was involved directly in the negotiations resulted in the enhancement of North Korea's position as a nation. Moreover, following the visit of South Korea by Mr. Vance, the U.S. Envoy, Johnson administration started the research on North Korea, which signaled the changes in the U.S. perception toward North Korea. This showed that the mini-detente in the Korean peninsula in 1970s was the result of the changed perception of the U.S. toward North Korea in the late Johnson administration.

Key Words : The Pueblo Incident, Military Armistice Commission, Johnson Administration, Park Chung Hee Administration, Closed Negotiation, Perception toward North Korea, Cold War Paradigm, Two Koreas Policy, Vance, Process-tracing Method