

베트남전쟁 시기 한미관계의 변화

박태균*

1. 서론
2. 한미관계의 허니문 시대
3. 한미관계의 균열
4. 닉슨 독트린과 한미 간 갈등의 재현
5. 결론

1. 서론

1963년과 그 이듬해는 한국 정부에게 매우 어려운 시기였다. 1962년의 한해(旱害)로 인한 1963년의 보릿고개는 군사정부의 박정희 의장이 스스로 경제정책이 실패했음을 자인하도록 만들었고¹⁾, 민정이양을 둘러싼 한미 간의 갈등은 미국의 케네디 대통령이 직접 친서를 보낼 정도로 심각한 정치적 갈등을 야기했다.²⁾

우여곡절 끝에 1963년 말 대통령 선거와 총선을 실시했고, 1964년

* 서울대학교 국제대학원

1) 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 상문사, 1963, 121, 141쪽

2) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 창비, 2006, 226~255쪽

박정희 정부가 출범했다. 그러나 1964년 3월 터진 김 오오히라 메모의 충격으로 인해 박정희 정부는 또 다른 위기에 봉착했다. 김 오오히라 메모가 폭로되면서 야당과 학생들은 한일협정을 ‘굴욕적’ 협정으로 규정하였고 대대적인 반정부, 반한일협정 시위가 확산되었다. 미국은 이러한 상황에서 박정희 정부가 무너지고 제2의 4.19혁명이 발생하거나 쿠데타가 일어날 가능성이 있다고 판단했고, 야당은 박정희 정부가 붕괴된 이후에 새로운 정부를 구성할 준비를 했다.³⁾

그러나 1964년 말 이후 박정희 정부는 이 위기로부터 벗어났고, 1967년 대통령 선거와 총선에서 집권 여당은 압도적 승리를 거두었다. 1967년 6·8 총선거가 부정선거 시비에 휘말렸지만, 경제성장의 성과를 바탕으로 해서 집권여당은 상대적으로 안정적인 시기를 구가할 수 있었다. 1967년과 1968년 안보위기는 박정희 정부에 또 다른 위기였지만, 외부적 위기는 오히려 내부적 통제를 강화하는 역설적 결과를 가져왔다.⁴⁾

1964년 위기로부터 1965년 정치적 안정으로 넘어가는 시기의 변화는 매우 드라마틱한 것이었다. 그런데 드라마틱한 변화가 1968년에서 1970년 사이에 또 한 번 나타난다. 1968년과 1969년은 한반도에서 안보위기가 가장 심각하게 악화되었던 시기였다. 청와대 습격사건 및 푸에블로호 사건에서부터 EC 121기 격추 사건에 이르기까지 남북 간의 충돌이 끊이지 않았다. 그런데 1970년 박정희 대통령은 신년사와 8·15 경축사를 통해 남북 간의 교류의 필요성을 제기하였고, 1971년 정전협정 후 처음으로 남북 간에 민간인 차원의 회담인 적십자 회담이 개최되었다.⁵⁾

이상과 같이 1960년대 중반부터 1970년대 초까지 한국 사회는 두 차례에 걸친 큰 변화를 경험했다. 이러한 변화는 국내외적으로 다양한 요인에 의한 것이었지만, 그 배경에 두 가지 중요한 공통된 요인이 있었다. 하나는 이 시기가 베트남에 한국군을 파병한 시기였다는 점이고, 다른

3) 위의 책, 259-267쪽

4) 박태균, 「1960년대 중반 안보위기와 제2경제론」, 『역사비평』 72호, 역비, 2005, 250~276쪽

5) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 창비, 2012, 4장 참조.

하나는 이 시기의 사건들과 한미관계가 긴밀하게 연결되어 있다는 점이다.⁶⁾ 특히 한국군의 베트남전쟁 파병은 한반도에서의 안보위기와 직접적으로 관련된 것이었으며, 베트남 파병이 미국의 요청으로 시작되었다는 점을 고려해야 한다.

따라서 베트남전쟁과 한미관계의 관점에서 이 시기의 변화를 살펴보는 것은 중요할 수밖에 없다. 또한 베트남전쟁 시기 미국 행정부가 존슨에서 닉슨으로, 그리고 다시 포드로 바뀌면서 한미관계와 미국의 대한정책에 많은 변화가 나타났다는 사실 역시 주목해야 한다. 기존의 연구들이 주로 존슨 행정부 시기와 닉슨 행정부 시기로 나누어 각각 한미관계를 살펴보고 있다면⁷⁾, 본고에서는 존슨 행정부에서부터 닉슨 행정부 시기에 이르기까지의 변화 과정을 함께 고찰함으로써 베트남전쟁 시기 한미관계의 변화 양상을 전체적으로 분석하도록 하겠다.

2. 한미관계의 허니문 시대

1) 한미관계의 1차적 전환: 한일협정

1961년부터 1963년 군사정부 시기 한미관계는 심각한 갈등을 겪었다. 1962년의 통화개혁과 1963년 민주공화당 창당을 둘러싼 갈등, 그리고 군사정부의 민정이양 번복은 미국이 군사정부에 대한 지지 철회 가능성을

6) Tae Gyun Park, "Beyond the Myth: Reassessing the Security Crisis in the mid 1960s in the Korean Peninsula", *Pacific Affairs Vol.82, No.1*, 2009, pp.93~110.

7) 장준갑, 「존슨 행정부 초기의 한미관계(1964~1966)」, 『역사와담론』 52, 2009, 245~271쪽; 홍석률, 「위험한 밀월」, 『역사비평』 87호, 2009, 461~493쪽; _____, 「1960년대 한미관계와 박정희 군사정권」, 『역사와현실』 56호, 2005, 269~302쪽; 마상윤, 「근대화 이데올로기와 미국의 대한정책」, 『국제정치논총』 42(3), 2002, 225~247쪽; 정일준, 「유신체제의 모순과 한미갈등」, 『사회와 역사』 70, 2006, 149~178쪽

제시할 정도로 심각한 것이었다. 이러한 과정은 군사정부의 민정이양 선거 실시와 경제개발계획의 수정·보완을 통해 어느 정도 해결했지만⁸⁾, 1964년에는 한일협정에 대한 국내 여론의 반대로 인해 군사정부는 또 다른 난관에 봉착하게 되었다. 미국은 한일협정에 대한 국내 여론의 반대로 박정희 정부가 무너질 수도 있다고 판단했다.⁹⁾

실상 한일협정은 아이젠하워 행정부에서부터 계속된 미국의 동아시아 정책에서 핵심적 정책의 하나였다. 이러한 미국의 정책은 케네디 행정부에서 보다 강화되었다.¹⁰⁾ 케네디 행정부는 직접 개입하지는 않았지만, 한일협정을 통해 두 마리 토끼를 잡고자 했다. 하나는 한일협정을 통해 동북아시아에서 중국과 북한에 대항할 수 있는 국제관계의 틀을 구성하고자 했다. 다른 하나는 미국의 대한정책에 대한 부담을 일본에게 어느 정도 떠넘기기 위한 것이었다.¹¹⁾ 케네디 행정부가 아이젠하워 행정부의 뉴룩(New Look) 정책을 올드룩(Old Look)으로 규정하면서 새로운 정책을 실시하겠다고 했지만, 동아시아 정책에서 한일협정은 연속성을 갖고 계속 추진하였다.¹²⁾

현재 동아시아에서 가장 중요한 정책(Top priority)은 한일관계의 정상화이다. 이것은 주한미군의 감축보다는 한국에 대한 원조의 삭감

8) 박태균, 「1961~1964년 군사정부의 경제개발계획 수정」, 『사회와역사』 57호, 2000, 113~146쪽

9) Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Washington, April 21, 1964., *FRUS 1964-1968, Vol. XXIX*, 문서번호 8. FRUS의 경우 1964년부터 1968년까지는 인터넷을 이용했기 때문에 문서 번호를 붙였고, 1969~1976은 Government Printing Office에서 발간된 책을 이용했기 때문에 페이지를 적시했다. 인터넷은 <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v29p1/ch1>을 통해 이용하였다.

10) 박태균, 「한일협정 과정에서 나타나는 미국과 일본의 이해관계와 그 특징」, 『해방 후 한일관계의 쟁점과 전망』, 경인문화사, 2005, 207~245쪽

11) 위의 글, 225쪽

12) 1964년 한일협정 반대운동 당시 학생운동권에서는 한일협정에 미국이 개입하는 것에 대한 비판이 제기되었다. 미국이 한일협정 체결을 중용하고 있었다는 점은 이미 한국 사회 내에 광범위하게 알려져 있었다.

때문에 중요하다.

그러나 일본은 한국에 대해 그렇게 매력을 느끼지 못하고 있다. 우리는 (어차피 쓰게 될) 1억 달러를 한국 정부에 미끼(a bait)로 던질 생각을 하고 있다. 이를 위해 윌슨 와이야트(Wilson Wyatt)를 특사로 보낼 것을 권고했으며, 와이야트(Wyatt)는 1963년 인도네시아 석유 협상을 이끈 미국의 대표였다.¹³⁾

박정희 정부는 처음부터 한일관계의 정상화에 적극 나섰다. 이미 4·19 혁명 이후인 민주당 정부부터 한국의 경제개발계획을 위해서는 자본과 기술 면에서 일본의 도움이 필요하다는 견해가 제출되었고, 군사정부는 이러한 정책을 더 적극적으로 추진했다. 김종필이 일본을 오고가면서 한일협정을 적극적으로 추진할 수 있었던 것도 이러한 배경 때문에 가능했다.¹⁴⁾ 이런 측면에서 보면 한일협정을 단순히 미국의 압력에 의해서만 이루어진 것으로 볼 수는 없다. 박정희 정부의 한일협정에 대한 의지는 확고했던 것으로 보인다.

박정희 정부 역시 한일협정을 통해 두 마리 토끼를 한 번에 잡고자 했다. 한편으로는 경제개발계획을 추진할 수 있는 동력을 마련하는 것이었으며, 다른 한편으로는 미국의 동아시아 정책 중 중요한 과제였던 한일협정을 마무리 지음으로써 미국과의 관계를 우호적으로 마련할 수 있는 단초를 마련하고자 한 것이었다. 이러한 측면에서 본다면, 한일협정 반대 시위 때 미국이 박정희 정부의 위수령을 위해 한국군 동원을 조심스럽게 승인한 것은 이에 대한 화답이었다.

13) Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Washington, May 19, 1964. *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*, 문서번호 342.

14) 청와대 비서실, “한일 농상회담과 정치회담”, 1964년 3월 4일자, 대통령기록관 소장문서; 청와대 비서실, “한일회담 대책의 최종 검토”, 1964년 3월 23일자, 대통령기록관 소장문서; 청와대 비서실, “한일회담에 관한 피알 활동”, 1964년 4월 9일자, 대통령기록관 소장문서.

나(버거 대사)는 대통령(박정희)이 우리의 승인을 요청한 것이 아니라 군대를 풀어주는 것을 요청했을 뿐이라는 점을 분명히 했다. 나는 그의 정부가 우리가 승인했거나 동의했다는 인상을 주는 어떠한 성명도 발표하지 말 것을 요청했다. 이러한 행동은 한국 정부의 주권에 의해 나온 것이다. 대통령은 동의했다.¹⁵⁾

결국 박정희 정부는 계엄령을 통해 한일협정에 대한 사회적 반대로 인해 발생한 사회적 위기에서 벗어날 수 있었고, 이를 통해 1965년 한일협정이 성공적으로 체결되었다. 이러한 과정을 통해 박정희 정부는 군사정부 시기 미국과의 갈등을 어느 정도 극복하면서 미국과의 관계를 정상화할 수 있는 기반을 마련할 수 있었다. 그러나 이것만으로 한미 간의 이견이 모두 해소된 것은 아니었다. 또 다른 난관은 미국의 주한미군 및 한국군 감축 정책이었다. 이 문제 역시 아이젠하워 행정부 시기부터 지속된 것으로 케네디 행정부를 거쳐 존슨 행정부에서도 지속적으로 제기된 문제였다.¹⁶⁾

2) 허니문 관계로의 전환: 한국군의 베트남 파병

1964년 8월 초 버거 대사가 국무부의 한국 담당 과장으로 영전하고, 새로 브라운(Winthrop Brown)이 주한미국 대사가 임명되었다. 브라운 대사는 1960년에서 1962년 사이 라오스의 대사로 있으면서 훌륭하게 임무를 수행했다는 평가를 받고 있었던 인물이었다. 브라운 대사는 한국에 부임하기 직전인 7월 31일 백악관에서 존슨 대통령, 그리고 국가안보회의의 로버트 코머(Robert Komer)와 만났다.

이 자리에서 존슨 대통령은 ‘한일관계의 빠른 정상화가 가장 중요한

15) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, June 3, 1964, *FRUS 1964~1968, Volume XXIX*, 문서번호 12.

16) 마상윤, 「미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수 논의」, 『한국과국제정치』 19권 2호, 1~36쪽.

일'이라고 강조하였다. 그리고 또 다른 하나의 임무가 브라운에게 부과되었다. 주한미군 및 한국군 감축을 추진하라는 것이었다.¹⁷⁾ 존슨 행정부가 베트남에 대한 직접적이고 적극적인 개입을 결정하는 시점에서 한국에서 대규모 미군을 유지하고, 한국군 유지를 위한 비용을 미국 정부가 충당하기에는 너무 큰 부담이 된다고 판단했던 것이다. 한국군의 유지비용은 1954년 합의의사록에 의해 규정되어 있었고, 한국 정부가 이미 1964년 초 의료부대와 태권도 부대를 베트남에 파병한 상황이었기 때문에 한국군의 감축을 통해 미국의 한국군에 대한 지원을 줄인다는 것은 결코 쉬운 일이 아니었지만, 존슨 행정부로서는 재정 문제 해결을 위해 한국군과 주한미군의 감축이 절실한 사안이었다.

이에 대응하기 위해 박정희 정부가 추진한 것이 전투부대의 파병이었다. 미국이 이미 1963년 말 한국 정부에 파병을 요청한 상황이었기 때문에 1961년 방미 시 파병 제안이 거절되었던 것과는 다른 상황이었다. 박정희는 1964년 11월 3일 합동참모본부장(김종오)을 통해서 다시 한 번 한국군 전투부대의 파병을 제안했고¹⁸⁾, 동년 12월 말부터 한국군의 추가 파병을 위한 본격적인 논의가 이루어졌다.

한국군의 베트남 파병에 대한 한국 정부의 제안은 한미관계에 극적인 변화를 가져왔다. 존슨 행정부는 주한미군 및 한국군 감축 계획을 중지했고, 한국 정부에 대한 적극적 지원 정책으로 선회한 것이다. 미국의 가장 가까운 동맹국이었던 서유럽 국가들이 베트남전쟁 참전에 대해 부정적인 상황에서 한국의 전투부대 파병은 당시 미국의 베트남 정책에 큰 도움이 되는 것이었다.

이로 인한 극적 변화의 첫 번째 사례는 한국 정부가 제안한 아시아 외무장관 회담에 대한 미국의 적극적 지원이었다. 한국 정부가 처음 외무장관

17) Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Johnson, January 2, 1964, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 2번.

18) "ROK Assistance to Viet Nam", Memorandum of Conversation, December 19, 1964, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 28번, 각주 3.

회담에 대해서 언급한 것은 1964년 8월 31일이었다. 그러나 당시 국무부는 외무장관의 능력을 믿을 수 없으며, 초대된 나라들이 참가할 것인지의 여부를 확신할 수 없다고 판단하여, 이 요청을 거부하였다. 그러나 국무부는 판단을 선회했다. 판단을 선회한 시점은 11월 18일로 한국 정부의 전투병 파병 제안 직후였다. 그리고 2주 후에는 이 회담이 한국과 타이완에 도움이 될 것이라는 훈령이 국무부로부터 대사관에 전달되었다. 게다가 국무부는 보다 많은 나라의 외무장관들이 참석할 수 있도록 하라는 지시를 각국 대사관에 내리기까지 했다.¹⁹⁾ 결국 1966년 6월 14일부터 16일 사이에 아시아태평양 각료회의(The Ministerial Meeting for Asian and Pacific Cooperation: ASPAC)가 서울에서 개최되었다.

두 번째 사례는 박정희의 미국 방문이었다. 1964년 9월 한국 정부가 박정희 대통령의 방미를 제안했을 때 미국의 반응은 부정적이었지만, 2차 파병에 관련된 논의가 진행되는 과정에서 존슨 행정부는 긍정적으로 박 대통령의 방미를 검토하기 시작했다. 결국 미국은 박정희 대통령을 공식적으로 초청했고, 미국을 방문한 박정희에 대한 대접은 극진한 것이었다. 미국은 박정희가 이용할 수 있도록 특별기를 보냈으며, 뉴욕에 도착한 박정희에게 카 퍼레이드를 벌일 수 있도록 해 주었다. 뿐만 아니라 아침 저녁으로 장관급 인사들이 참여하는 자리를 마련하였다. 워싱턴을 떠나기 직전 존슨은 다시 한 번 박정희를 만났으며, 존슨은 그 '선생님'이 누구인지는 언급하지 않은 채 박정희와 자신이 '한 선생님 아래'에서 '일가'를 이루고 있다고 치켜세우기까지 했다.²⁰⁾

19) Telegram 196 to Seoul, September 1; Telegram 434 to Seoul, November 18; Telegram 494 from Seoul, November 24; Telegram 485 to Seoul, December 4; Telegram 511 from Seoul, December 8; Telegram 497 to Seoul and repeated to other Asian capitals, December 10(이상 *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, Editorial Note 문서번호 20번 참조)

20) "Your Meeting at 5 p.m. today with President Park", Memorandum From James C. Thomson of the National Security Council Staff to President Johnson, May 17, 1965, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 46.

1965년 4월 27일 존슨 대통령의 특사인 롯지(Henry Lodge)가 한국을 방문하면서 한국 전투부대의 파병이 본격화되기 시작했고, 이 시점에서 한미관계의 ‘갑’과 ‘을’이 바뀌기 시작했다. 미국은 다른 동맹국들이 존슨 대통령의 ‘More Flag’ 정책에 적극적으로 동참하지 않는 상황에서 한국 전투병의 대규모 참전이 절실했으며, 다른 한편으로 베트남 사람들과 같은 아시아 사람이면서 비용이 싼 한국군을 동원하는 것이 필요했다. 박정희 정부 역시 주한미군과 한국군의 감축을 막는 것이 필요하고, 미국으로부터 재정적 지원도 필요한 상황이었다.

한국이 전투사단을 제공한다면, 이것은 우리의 관계에서 새로운 차원이 열리는 것이다. 한국군은 잘 싸우며, 미국 외에 유일한 공산베트남에 대한 대항마이다. 이것은 거룩한 결정이다.

한국에는 좀 더 결정적인 시기가 될 것이며, 역사의 전환점이 왔다.(중략) 한국군의 파병은 미국에게 피와 재화를 아낄 수 있도록 할 것이다.²¹⁾

이런 관점에서 보면 한국 전투부대의 파병은 양자 간의 이해관계 맞아 떨어진 것이었다. 그러나 더 급한 것은 미국이었다. 또한 1965년 10월 1차 전투부대 파병(전체적으로부터 3차 파병)이 이루어진 이후 미국은 1968년 중반까지 한국 정부에게 추가 파병을 요구했기 때문에 한국 정부로서는 미국과의 협상과정에서 ‘갑’의 입장에 설 수 있었다. 비록 1968년 안보위기로 인해서 1968년 여름으로 예정된 3차 전투부대 파병(전체적으로는 5차 파병)은 무산되었지만, 한국 정부는 이 시기까지 동등하거나 또는 우위의 위치에서 미국과의 협상에 임할 수 있었다.

이러한 상황에서 한국 정부는 전투부대를 파병하면서 세 가지 핵심적인 상황을 요구했다. 첫째로 NATO 수준의 확고한 안보공약을 받는 것

21) “Korea”, Memorandum From Vice President Humphrey to President Johnson, January 5, 1966, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 48.

이었다. 한미상호방위조약을 유사시 미군의 통해 ‘자동개입’ 조항을 얻어내지 못했던 숙원을 풀고자 한 것이었다. 둘째로 주둔군지위협정(SOFA)의 체결이었다. 이 문제는 군사정부가 수립된 직후부터 한국 사회에서 지속적으로 문제가 된 한미 간의 이슈였다. 세 번째 요구는 경제적인 것이었다.

전투부대의 파병을 통해 형성된 한미 간의 우호적 관계로 인해 위의 세 가지 요구는 미국 정부에 의해 적극적으로 고려되었다. 물론 첫 번째 이슈와 두 번째 이슈는 모두 한국의 입장이 그대로 반영되지는 않았다. 자동개입 문제의 경우 존슨 대통령은 박정희 대통령에게 주한미군의 규모에 변동이 있을 경우 한국 정부와 사전에 협의하겠다는 약속을 주었고, SOFA 이슈는 한국의 주장이 적극적으로 수용되지는 않았지만, 해당 내용을 재논의하겠다는 약속을 받았다.²²⁾ 그러나 경제적 문제에서는 미국은 이미 한국 정부의 요구에 적극적으로 화답했으며, 이는 1966년의 브라운 각서를 통해서 잘 드러났다.

이후 한미관계는 그 이전과 그 이후에 볼 수 없었던 밀월관계가 형성되었다. 이는 한국 정부가 미국의 요청에 적극적으로 응했기 때문이었다. 이 시기는 한미관계를 미일관계의 수준으로 격상시킬 수 있는 기회였다. 그러나 한미관계의 개선이 기존 상호방위조약의 수정이나 새로운 조약의 체결로 이어지지는 못했다. 이는 상황 변화에 따라 1960년 안보조약을 개정한 일본의 상황과는 다른 것이었다. 어쩌면 이는 한국 정부의 전투부대 파병에도 불구하고 미국이 상정하고 있었던 동아시아에서 한국의 위치에는 변함이 없었기 때문일 가능성도 크다. 그럼에도 불구하고, 이러한 한미관계의 개선은 존슨 행정부의 박정희 정부에 대한 경제적으로 뿐만 아니라 정치적 지원으로 이어졌고, 1967년 대통령 선거에서 박정희의 재선에 중요한 영향을 미쳤다.²³⁾

22) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, March 15, 1965, *FRUS 1964~1968*; Editorial Note, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 88, 주한미국대사관은 한국과의 SOFA 협정이 파키스탄과의 협정과 NATO와의 협정을 혼합한 것이라고 평가했다.

23) 여기에서 특히 고려해야 할 점은 1966년 1월 31일부터 11월 2일 사이에 있었던 존슨

3. 한미관계의 균열

한국군의 베트남 파병으로 인한 한미관계의 밀월은 오래가지 못했다. 미국이 한국 전투부대의 파병을 요청하는 한에서 우호적인 한미관계가 계속될 수 있는 가능성이 존재했지만, 1967년 이후 한미관계는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 그리고 그 국면은 한반도에서 전개된 안보위기로 인한 것이었다.

1967년 이후 한반도에서는 남북 간의 긴장이 고조되었다. 1965년과 1966년까지 비무장지대에서 남북 간의 충돌 회수는 42회와 37회에 그쳤지만, 1967년에 가면 남북 간의 충돌은 423회로 급증했다.

〈표 1〉 1966년부터 1967년 사이 남북 간의 충돌 횟수 및 피해자 현황

구 분	1965	1966	1967
비무장지대 주요사건	42	37	423(286)
휴전선남부주요사건	17	13	120
비무장지대교전회수	23(29)	19(30)	117(132)
휴전선남부 교전회수	6	11	95
휴전선남부 북괴 사살	4(34)	43	224(146)
휴전선남부 북괴 생포	51	19	50
유엔군 피살자	21(40)	35(39)	122(75)
유엔군 부상자	6(49)	29(34)	279(175)
한국경찰 민간피살자	19	4	22
한국경찰 민간부상자	13	5	53

출처: 《조선일보》 1967년 11월 4일자: () 안은 유엔군이 국무부에 보고한 수자. Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command, Korea and the Commander of United States Forces, Korea(Bonesteel) to the Commander in Chief, Pacific (Sharp), Korea, July 21, 1967, FRUS 1964-1968 Vol.XXIX, 문서번호 123번. attachment (3)

대통령의 한국 방문이었다. 존슨 대통령의 방한은 박정희 대통령의 위상을 높여주는 역할을 했고, 존슨 행정부는 다른 한편으로 한국군의 추가 파병에 대한 언급을 조심함으로써 정치적 부담을 주지 않기 위해 노력했다.

남북 간 충돌로 인한 사망자 역시 1966년 북한군 43명, 유엔군 35명에서 1967년 북한군 224명, 유엔군 122명으로 급증했다.²⁴⁾ 이렇게 급증한 남북 간의 충돌은 1968년에도 계속되었다.²⁵⁾

존슨 행정부로서는 한반도 안보위기는 매우 중요한 문제였다. 한국에 지속적으로 전투부대 파병을 요청하는 상황에서 한반도에서 안보위기가 발생한다면 한국군의 추가 파병이 어려워지기 때문이었다. 미국으로서는 한반도에서의 안보위기를 최소화시키거나 또는 남한 정부가 이를 막기 위한 충분한 능력을 갖기 전에는 더 이상 파병을 요청하기 어려운 상황이 전개된 것이다.

그렇다면 왜 이렇게 안보위기가 발생한 것일까? 우선 가장 중요한 원인은 북한의 적극적이고 공격적인 전술 때문이었다.²⁶⁾ 1966년 조선노동당 대표자대회를 개최했던 북한은 북베트남을 원조하기 위해 남한에 대한 공세를 계속했다. 만약 한반도에서 안보위기가 전개된다면, 남베트남을 돕기 위한 한국군의 전투부대 파병이 어려워질 수 있었기 때문이다.²⁷⁾ 물론 베트남에서의 전쟁에 미국이 적극적으로 개입한 상황에서 한반도에서 또 다른 전쟁을 일으키려고 했을 가능성도 무시할 수는 없다.

그런데 만약 남북 간 충돌의 급증이 북한의 정책 때문이라고만 한다면, 한미 간에는 의견의 충돌이 일어날 이유가 없었다. 왜냐하면 북한의 공세에 대해 적절하게 대응하면 되었기 때문이다. 그러나 문제는 한국 정부 역시 한반도에서의 안보위기에 책임이 있었다는 점이다. 1966년 10월 31일에서 11월 2일까지 존슨 대통령이 방문했을 때부터 1968년까지 한국 정부와 미국 정부 사이에서 북한의 적극적 공세에 대한 대응을

24) Park, *ibid.*, pp.97~98.

25) 홍석률, 앞의 책, 1장 참조

26) Mitchell Lerner, "A Dangerous Miscalculation: New Evidence from Communist-Block Archives about North Korea and the Crises of 1968", *Journal of Cold War Studies*, Vol.6, Issue 1, 2004 Winter, pp.5~6

27) "Mr. Bundy's Meeting with Mr. Colby, September 15, 1967", Memorandum of Conversation, September 15, 1967, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.* 문서번호 127번.

놓고 이권이 노출되기 시작한 것이었다.

한국 정부로서는 북한의 공세에 대해 그대로 당하고만 있다면 한국군의 사기가 떨어질 수밖에 없다고 판단했다. 따라서 북한의 공세에 대해 수동적으로 대응하는 것뿐만 아니라 사전에 공격을 통해서 북한의 공세를 막아내겠다는 선제공격(preemptive attack)의 전술을 구사했다. 박정희 대통령은 북한의 모든 도발에 대해 모두 보복하겠다는 의지를 표명했다.²⁸⁾ 실제로 1968년 2월 안보위기 직후 존슨 대통령의 특사로 한국을 방문했던 밴스(Syrus Vance)에 의하면 정전협정 이후 1968년 초까지 한국 정부에 의한 북한 습격은 570회에 달했다고 한다.²⁹⁾

이러한 전략은 1968년에 들어서 절정에 달했다. 청와대 습격사건 직후 박정희 대통령은 존슨 대통령의 강력한 반대에도 불구하고 2월 초까지 북한에 대한 보복 계획을 계속 고수하였다. 이에 존슨 대통령은 2월 3일 박정희 대통령에게 친서를 보내 공격계획의 보류를 종용했다. 2월 9일에는 박정희가 ‘자살행위’에 가까운 공습명령이 내려질 가능성이 있다는 정보가 한국 공군으로부터 본스틸 유엔군 사령관에게 전달되었다.³⁰⁾

미국은 한국 정부의 이러한 전략에 대해서 당황했다. 한국 정부는 공격적인 보복 전략이 북한에 대해 자신감을 보이는 것이라고 설명했지만, 존슨 행정부는 한국 정부의 이러한 전략이 실제로는 파병의 대가로 미국으로부터 더 많은 것을 얻어내기 위한 것이라고 판단했다. 그러나 북한의 공세를 막기 위한 선제공격은 전면전화 될 수 있는 위험성이 있고, 이것은 미국의 입장에서 볼 때 넘어서는 안 될 마지노선이었다. 한국 정부는 미국으로부터 특별한 대접을 받고 싶어 하며, 베트남에 있는 5만 명을 ‘알라딘’의 램프로 생각하고 있다는 것이 포터 대사의

28) “Internal Security: Views of President Park”, Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, September 19, 1967, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 128번

29) “Meeting Records between Cyrus R Vance and President”, February 15, 1968, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 180번

30) Telegram From the USFKC Bonesteel to CINCUNC Sharp, February 9, 1968, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX*, 문서번호 168번

판단이였다.³¹⁾

원래 1966년 6월의 시점에서 한국에 있는 미국의 현지 기관들은 당시의 정치적 상황들을 고려해서 추가 파병문제를 한국 정부에 거론하지 말 것을 권고하였다. 당시 주한미국대사가 우려했던 것은 정치적 상황은 두 가지였다. 하나는 1967년의 대통령 선거가 1년도 남지 않았다는 점이었고, 다른 하나는 3차 파병 요구로 인해서 한미관계가 ‘불행한 결론’을 맞이할 수도 있다는 것이었다.³²⁾ 한국 정부가 더 많은 것을 요구하고 미국이 이 요구를 수용하지 못할 경우를 예상한 것이었다. 존슨 대통령이 밴스 특사를 한국에 보낼 때 한국군이 베트남에서 철수하도록 한다는 협박은 전혀 통하지 않으며, 한국군에 의한 무력도발을 막아야 한다는 입장을 전달하도록 했다. 존슨 대통령은 밴스에게 한국군에 의한 도발이 있을 경우 한미동맹에 심각한 제약과 위협이 올 것이라는 점을 박정희 대통령에게 전달하라고 지시했다.

1968년 안보위기의 과정에서 미 행정부의 주요 인사들은 박정희와 그의 참모들을 더 이상 믿을 수 있는 파트너가 아니라는 판단을 갖게 된 것으로 보인다. 주한미국 대사 포터는 한국군의 보복을 둘러싼 논쟁이 휩쓸고 지나간 직후 국무부의 번디 차관에게 보내는 비망록을 통해서 ‘우리가 통제하기 어려운 상황을 만들었다’는 사실에 대해서 명백하게 인정

31) “Additional ROK Troop Contribution to Vietnam”, Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, November 25, 1967, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 134번

32) “Troops for RVN”, Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, March 18, 1966, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 82번; Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, October 19, 1966, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 93번; Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, November 22, 1966, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 101번. 물론 브라운 대사의 고려는 포터 대사의 입장과는 다른 것이었다. 브라운 대사는 미국의 거듭된 파병 요구는 박정희 대통령을 곤경에 빠뜨려 한미관계를 악화시킬 뿐만 아니라 국내 정치적으로도 어려운 상황을 만들 것으로 보았다. 그러나 포터 대사는 한국 정부의 과다한 요구와 공격적 전술로 인해 한미관계가 파탄에 이르는 것을 염려하는 입장이었다.

해야 한다고 권고하였다.³³⁾

결국 1967년과 1968년의 한미관계는 전환기를 맞이하였다. 미국의 파병 요구를 수용하여 한국의 전투부대를 파병했음에도 불구하고, 한반도의 안보위기는 한미관계에 안 좋은 영향을 미쳤다. 이는 특히 한반도 안보위기를 바라보는 한미 간의 동상이몽적 관계로 인한 것이었다. 특히 존슨 행정부는 1968년의 안보위기 이후에도 한국군의 추가 파병을 요구하였음에도 불구하고³⁴⁾, 한국에 있었던 미국의 현지 관계자들은 한미관계에 대한 한국 정부의 태도에 대해 부정적 평가를 하기 시작했던 것이다.

이러한 한미관계에서의 균열은 한국 정부와 존슨 행정부 사이에서 이해관계의 충돌로 인한 것이었다. 한국 정부로서는 베트남 파병을 계기로 해서 미국과의 관계에서 한국의 지위를 격상시키고 싶었을 뿐만 아니라 경제적, 군사적으로 많은 것을 얻고자 했다. 미국 다음으로 많은 전투병력을 파견한 한국정부로서는 그 정도의 도움을 받을 수 있다고 판단했을 수 있다.

그러나 존슨 행정부의 입장은 달랐다. 특히 존슨 행정부는 1968년 이후 상당히 어려운 처지에 있었다. 존슨 대통령은 1968년에 일어났던 일 중에서 가장 곤란했던 일로 푸에블로호 사건을 들었고, 그 직후 베트남에서의 구정공세, 그리고 미국 내에서 반전시위 등으로 인해 매우 어려운 입장이었다.³⁵⁾ 결국 존슨 대통령은 더 이상 대통령에 출마하지 않겠다고 선언할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 박정희 정부의 요구를 그대로 들어주는 것은 어려웠다. 아울러 박정희 정부의 북한에 대한 강력한 대응 정책은 미국 정부의 입장을 더 어렵게 할 수도 있었기 때문에 이에

33) From US Ambassador in Korea(Porter) to Assistant Secretary of State for East Asia and Pacific Area(Bundy), February 27, 1968. *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 182번. 심지어 그는 통일교의 문선명을 동원해서라도 한국 정부를 제어할 수 있기를 기대한다고 밝히기까지 했다.

34) Telegram from the Department of State to the Embassy in Korea, February 29, 1968, *FRUS 1964~1968 Vol. XXIX.*, 문서번호 183번.

35) Mitchell Lerner, *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*(Kansas: University Press of Kansas, 2002), p.194.

대해 강력하게 부정적 입장을 표명했던 것이다.

결국 존슨 행정부 말기 한미 간의 갈등은 어쩌면 1969년 이후 닉슨 행정부와 박정희 정부 간의 갈등을 예언한 것이기도 했다.

4. 닉슨 독트린과 한미 간 갈등의 재현

1) 닉슨 독트린과 동아시아 참전국 정세의 변화

베트남전쟁에 대한 미국의 개입은 미국의 경제적, 재정적 상황을 악화시켰다. 한국전쟁 때와 달리 베트남전쟁에서 미국은 모든 전비를 스스로 충당해야 했다. 한국전쟁 시기에는 유엔을 통해서 유엔 회원국 정부와 다양한 시민사회 조직, 종교 조직 등을 통해 한국에 대한 전쟁 비용 일부를 충당할 수 있었다.³⁶⁾

그러나 베트남전쟁의 경우는 달랐다. 전쟁 개입의 정당성이 비판받고 있었기 때문에 미국의 동맹국들이 참전뿐만 아니라 전비 지원을 꺼렸던 것이다. 그나마 군대를 파견한 국가들은 파병에 따른 모든 물적 지원을 미국에 의존하고 있었다. 호주나 뉴질랜드를 제외하고 다른 참전국들 - 한국, 필리핀, 태국 - 은 스스로 파병 비용을 감당할 수 있는 수준의 경제력을 갖고 있지 못했다. 호주나 뉴질랜드의 경우에도 파병 군인들의 봉급은 모두 미국의 군사비에서 지출되었다.

이에 따라 미국 정부의 재정 상황이 악화되었다. 지나친 군사비 지출로 인해 파산 상태에 이른 것이다.³⁷⁾ 이로 인해 미 의회는 사이밍턴 위원회를

36) 박태균, 「한국전쟁 기간 중 국제기구에 의한 한국원조의 현황과 그 특징」, 미출간 원고, 2012년 5월 군사편찬연구소.

37) 이로 인해 미국 의회는 사이밍턴 위원회를 조직하고, 베트남전쟁 시에 사용한 정부 재정의 규모와 내용을 조사하였다. 이 위원회에서는 태국, 필리핀, 한국 등을 조사하였고, 한국 정부 역시 이 위원회에 대응하기 위해 사이밍턴 위원회 조사를 위한 답변서를 작성할 수밖에 없었다. “사이밍턴위원회”, 외교사료관.

구성하였다. 베트남전쟁 시기 베트남이 아닌 다른 국가에 대한 원조를 조사하기 위한 것이었다. 이 위원회는 1970년 2월 24일부터 26일까지 청문회를 진행했으며, 이 조사를 위해 미국으로부터 많은 원조를 받았던 한국과 태국, 그리고 필리핀에 대한 조사에 착수하기도 했다. 사이밍턴 위원회에서는 1965년부터 1969년까지 베트남 파병으로 한국 정부가 미국 정부로부터 받은 경제적 이익은 5억 4천600만 달러에 달한다고 평가했다.³⁸⁾ 베트남전쟁 시기 미국 정부는 한국, 태국, 필리핀 등 참전국뿐만 아니라 군수물자 조달 과정에서 일본과 타이완에도 거대한 규모의 재정 지출이 이루어졌다.

결국 막대한 전비 지출로 재정적 어려움에 봉착한 닉슨 행정부는 1971년 8월 15일 달러의 금태환을 정지시켰다. 전비 지출을 위해 달러의 통화팽창이 있었고, 이로 인해 더 이상 달러의 기준 가치를 맞출 수 없게 된 것이었다. 1968년 이후 금값은 천정부지로 뛰기 시작했던 것이다.³⁹⁾ 이로 인해 1944년 이후 계속되어 온 브레튼우즈 체제가 붕괴했다. 세계적으로 유일한 기준 통화였던 달러의 지위가 무너지고 일본의 엔과 독일의 마르크가 또 다른 기준통화가 된 것이다. 또한 IMF는 금태환 정지 이전에 이미 새로운 시스템으로의 전환이 이루어졌다.⁴⁰⁾

결국 닉슨 행정부는 재정 지출을 줄이고 초 긴축정책을 실시해야만 했다. 그리고 이를 위해 외부에 대한 개입을 감소시켜야만 했다.⁴¹⁾ 닉슨

38) 『조선일보』 2005년 8월 27일자

(<http://www.chosun.com/politics/news/200508/200508260145.html>)

39) 1968년 봄 달러와 가치가 하락하면서 그 여파가 영국과 프랑스 경제로 확산되었고, 이에 따라 기축 통화인 달러에 맞춘 금값의 변동이 불가피하게 되었다. '70년도 국제통화체제, 그 전망', 《매일경제》 1970년 1월 13일자

40) '환율제에 탄력성', 《매일경제》 1970년 9월 29일자; '29억 4천만 불 규모 IMF·SDR 할당 발표', 《매일경제》 1971년 1월 5일자. IMF는 1971년 1월 2일 109개 참가회원국에 대한 29억 4천9백만 달러 상당의 특별인출권(SDF)을 할당한다고 발표했다. 각 회원국은 1970년 12월 31일을 기준으로 IMF에 출자한 액수의 10.7%를 SDR로 할당받았다.

41) 여기에 더하여 닉슨 행정부는 다음과 같은 새로운 무역 정책을 실행했다. 1) 인플레이션을 위해 미국의 외원액 10% 삭감, 2) 향후 90일 동안 임금 및 물가 동결, 3) 관세 부과 대상이 되는 모든 수입품에 대해 10%의 수입부가세 부과를 선언했고¹⁾, 이외에도 자동차에 부과되는 10%의 소비세 철폐, 1년 동안 투자촉진을 위한 세금특혜 10%를 산

대통령은 결국 1969년 꾀에서 닉슨독트린을 발표했다. ‘아시아 문제의 아시아화’라는 내용을 핵심으로 해서 아시아지역에 대한 개입을 줄이겠다고 선언한 것이다. 즉, 아시아에서의 문제는 아시아인들이 해결해야 하며, 베트남의 문제 역시 베트남 사람들을 포함한 아시아 사람들에 의해 해결되어야 한다는 입장을 표명한 것이다.

1970년부터 닉슨 행정부는 베트남에서 미군 철수를 위한 정책을 실시하기 시작했다. 그 첫 단계로서 베트남에서의 정전체제 수립을 모색했고, 1971년에는 닉슨 대통령의 특사로 키신저가 비밀리에 북경을 방문했다. 곧이어 1972년부터 파리 평화회의가 개최되었고, 같은 해 닉슨 대통령이 중국을 방문하면서 데탕트의 시대를 열었다.⁴²⁾ 파리 평화회의는 겉으로는 베트남을 평화 상태로 돌리기 위한 협상으로 보였지만, 실제로는 미국의 어려운 입장을 그대로 반영하고 있는 회의였다. 그동안 미국이 적으로서의 실체를 인정하지 않았던 베트남의 대표들이 파리 회의에 참여했다는 사실은 이 점을 잘 보여주는 것이었다.

이는 의도하지 않았던 두 가지 다른 현상을 가져왔다. 하나는 동아시아 및 동남아시아 국가의 지도자들에게 미국의 안보 공약 약화를 가져왔다.⁴³⁾ 닉슨 독트린은 아시아 문제의 아시아화를 주장하면서 베트남에서 철수를 추진하였을 뿐만 아니라 동아시아에 주둔하고 있던 미군의 감축이 함께 추진되었다. 이로 인해 한국뿐만 아니라 필리핀과 태국에서도 주한미군의 감축이 이루어졌다.

1969년 4월 54만 3천여 명이 베트남에 있었지만, 1971년 12월에 가서는 18만 4천 명으로 감축되었다. 전비 역시 1969 회계연도의 288억 달러에서 1971 회계연도에 153억 달러로 감소하였다. 이러한 감축은

업계에 제공, 연방 예산 지출액을 47억 삭감, 연방정부의 고용자 5%의 감원. ‘달러화시대에 낙조, 미의 금태환 정지 배경과 전망’, 《매일경제》 1971년 8월 17일자. 미국의 금보유고는 45년의 240억 달러에서 70년 말에는 115억 달러로 떨어졌으며, 당시 단기대외부채는 전후의 70억 달러에서 500억 달러로 늘어났고 국제수지적자의 누계는 420억 달러에 이르고 있었다.

42) 같은 해인 1972년 미국은 소련과 최초로 전략 핵무기 감축을 위한 조약을 맺었다.

43) 배궁찬, 앞의 글, 325쪽

베트남 파병국인 한국과 태국, 그리고 필리핀에서 미군과 원조의 감축으로 이어졌다. 1971년 태국에서는 전체 46,000명 중 16,000명의 미군이 철수했다. 필리핀에서는 1971년까지 6,500명이 감축하여 18,500명이 남았다.⁴⁴⁾ 철수한 미군의 규모가 큰 것은 아니었지만, 베트남전쟁을 통해 편승(bandwagoning) 정책을 취하고 있었던 파병국에게는 큰 충격일 수밖에 없었다.

여기에 더하여 닉슨 독트린에 이은 데탕트로 인해 미국은 중국과의 관계를 개선함과 동시에 타이완과의 관계를 절연했다. 베트남전쟁을 통해서 연루(entrapment)의 안정을 누렸던 한국, 필리핀, 타이완, 타일랜드, 인도네시아의 지도자들은 이제 닉슨 독트린을 통해 방기(abandonment)의 위협을 느끼게 된 것이다. 태국과 필리핀 정부는 즉각 중국과 소련 정부에 접근하기 시작했다. 특히 베트남과 가까이에 위치해 있었던 태국 정부는 북베트남 정부에게도 손짓을 했다. 물론 이로 인해 1971년 친위 쿠데타가 발생하기도 했지만, 태국에서는 1973년 민주화로 또 다른 국면을 맞이하게 되었다.⁴⁵⁾

물론 닉슨 독트린이 미국의 아시아에 대한 포기를 의미하는 것은 아니었다. ‘아시아 문제의 아시아화’를 주창하였음에도 불구하고, 닉슨 독트린 이후 일본과 한국, 그리고 필리핀에서 미군을 완전히 철수시키지 않았으며, 1976년 태국 정부가 미군 철수를 공식 요청할 때까지 태국에서 미군 기지를 유지하였다.⁴⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 방기의 위협을 느끼고 있었던 아시아의 국가들은 독자적인 노선을 모색해야만 했고, 미국으로서는 그러한 위협에 적극적으로 개입할 수 있는 힘을 가질 수 없었다.

44) *Impact of the Vietnam War*(Washington D.C.; Government Printing Office, 1971), p.2.

45) Surachart Bamrungsuk, *United States Foreign Policy and Thai Military Rule 1947-1977*(Bangkok: Duangkamol, 1988), pp.163-164.

46) George J. Viksnins, "United States Military Spending and the Economy of Thailand, 1967-1972", *Asian Survey*, Vol.13, No.5, 1973, pp.445~457.

2) 한미 관계의 변화

닉슨 독트린이 베트남에 파병한 동아시아 국가들에 준 충격이 컸지만, 그 중에서도 한국 정부에게 가해진 충격이 가장 컸던 것으로 보인다. 왜냐하면 한국은 미국 다음으로 큰 규모의 병력을 파견하고 있었을 뿐만 아니라 베트남전쟁으로 인한 경제적 이익 역시 컸기 때문이었다.

첫 번째 충격은 주한미군의 감축으로부터 왔다. 닉슨 행정부는 우선 주한미군 1개 사단 철수를 결정했다.⁴⁷⁾ 이는 전체 6~7만 명의 주한미군 중 약 2만 명을 줄이는 것에 불과했지만, 한미관계에 부정적 영향을 미쳤다.⁴⁸⁾ 닉슨 행정부는 1969년 하반기를 통해 주한미군의 감축 계획을 진행하고 있었다. 갑작스러운 주한미군의 감축이 1971년의 대통령 선거에 박정희에게 불리하게 작용할 것이라는 점을 감안하더라도 닉슨 행정부로서는 주한미군 감축을 포기할 수 없었다. 따라서 주한미군 감축에 대해 박정희 정부의 반대를 예상하고 있었기 때문에 이와 관련된 논의는 한국 정부와 사전 협의가 전혀 이루어지지 않았다. 닉슨 대통령은 1969년 11월 24일 키신저에게 보내는 문서에서 “한국에서 미군을 감축할 시기가 왔으며, “보복공격작전에 필요한 공군과 해군은 유지”해야 하지만, “미군을 1/2로 감축할 시기가 되었다”고 밝혔다. 그리고 EC 121 사건 때문에 미루어졌던 이 계획이 “올해(1969년)를 넘기기 전에 수행되기를 희망”하며, “적당한 근거”를 동원해서라도 한국인들을 설득해야 할 필요성을

47) 닉슨 대통령은 1969년 11월 24일 키신저에게 보내는 문서에서 “한국에서 미군을 감축할 시기가 왔으며, “보복공격작전에 필요한 공군과 해군은 유지”해야 하지만, “미군을 1/2로 감축할 시기가 되었다”고 밝혔다. 그리고 EC 121 사건 때문에 미루어졌던 이 계획이 “올해(1969년)를 넘기기 전에 수행되기를 희망”하며, “적당한 근거”를 동원해서라도 한국인들을 설득해야 할 필요성을 키신저에게 전달했다. Memorandum From President Nixon to the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger), November 24, 1969, *FRUS 1969~1976, Volume XIX, Part 1*, p.117.

48) 박정희 정부는 닉슨독트린, 키신저와 닉슨의 중국 방문, 그리고 주한미군 1개 사단의 철수 등을 위기로 판단했다. 마상윤, 「테탕트의 위협과 기회: 1970년대 초 박정희와 김대중의 안보인식과 논리」, 서울대학교 국제문제연구소 편, 『테탕트와 박정희』, 논형, 2011, 101~134쪽.

키신저에게 전달했다.⁴⁹⁾

여기에 더해 닉슨 행정부는 주한미군 전체를 철수할 계획까지도 갖고 있었다. 물론 미군의 철수 문제는 간단한 문제가 아니었다. 한국 정부의 반발도 컸지만, 주한미군 철수에 대한 미군부의 반발 역시 적지 않았다. 한국 공군의 주력기를 F-4 팬텀으로 바꾸기 이전이었기 때문에 공군력을 제외하고는 전반적으로는 한국군이 북한군보다 전력상 우위에 있다는 평가였지만⁵⁰⁾, 미국의 군부가 이러한 평가에 모두 동의하는 것은 아니었다. 게다가 주한미군이 철수할 경우 유엔군 사령관 겸 주한미군 사령관이 장악하고 있었던 한국군에 대한 작전통제권 문제와 함께 판문점 군사정전위원회의 유엔군 측 대표(senior representative)를 한국군 장성에게 넘겨야 하는 문제도 있었다.⁵¹⁾

닉슨 행정부가 주한미군 감축 방안을 전달했을 때 박정희 대통령은 매우 당황했다. 왜냐하면 1970년이 시작되는 시점에서 주한미군 감축에 대한 방침은 한국 정부에 전달되지 않았기 때문이다. 또한 박정희 대통령이 1969년 샌프란시스코에서 닉슨 대통령을 만났을 때에도 닉슨독트린의 여파로 대한정책에 변화가 생길 것이라는 어떠한 대화도 이루어지지 않았었다.

물론 1969년 12월 30일 애그뉴 부통령을 통해 최규하 외무부장관에게 주한미군 규모에 대한 문의가 있었기 때문에, 미국이 주한미군 감축을

49) Memorandum From President Nixon to the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger), November 24, 1969, *FRUS 1969~1976, Volume XIX, Part 1*, p.117.

50) 남북 간의 군사 전력에 대한 비교 평가는 시기에 따라 다르게 나타난다. 이는 한편으로 남북 간의 군사력 변화에 의한 것이기도 하지만, 다른 한편으로 미국의 정책 변화에 군사력 비교를 대입한 결과로 보이기도 한다. 즉, 특정한 정책을 수행하기 위해 의도적으로 평가를 하고 있을 가능성이 있다는 것이다. 이 문제를 좀 더 깊이 연구하기 위해서는 앞으로 주한미군의 감축 또는 철군 논의가 있었던 1950년대 중반, 1960년대 초, 1970년대 초와 1970년대 말, 그리고 1990년대 초에 대한 비교 연구가 필요할 것이다.

51) 주한미군사령관 ‘마’ 대장과의 조찬회 토의내용 보고 1971년 7월 20일자, 대통령기록관 소장문서; 합참의장과 ‘마이켈리스’ 대장과의 회담 내용(합참보고) 1971년 7월 30일자, 대통령기록관 소장문서.

추진하고 있었다는 사실을 어느 정도 파악하고 있었을 가능성은 있다.⁵²⁾ 그러나 주한미군 감축으로 인해 한국 정부가 받은 충격은 적지 않은 것이었다. 존슨 행정부 시기 한국 전투부대의 베트남 파병 이후 계속되었던 한미 간의 협력적 관계가 깨지는 순간이었다.

특히 중요한 사실은 한국 정부의 베트남에 대한 전투부대 파병을 결정했을 때 존슨 행정부가 ‘사전협의’를 약속했다는 사실이다. 한국군의 베트남 파병의 중요한 이유 중 하나가 주한미군의 베트남 전선으로의 이동을 막겠다는 것이었고, 이를 위해 박정희 대통령은 1966년 10월 서울을 방문한 존슨 대통령으로부터 한국 정부와 사전 협의 없이 주한미군에 대한 정책 변경이 없을 것이라는 약속을 받아냈다. 박정희는 이 약속을 굳게 믿고 있었으며, 한미 간에 신뢰관계의 상징으로 생각하고 있었다.⁵³⁾ 이 점은 닉슨의 주한미군 감축을 통보하는 편지에 대한 박정희의 답장에서 다시 사전협의 문제를 제기하고 있다는 사실에서도 잘 드러난다.⁵⁴⁾ 또한 한국군의 베트남에 있는 상황에서 단행되는 주한미군 감축문제를 국민에게 설명하기 어렵다는 것 역시 한국 정부의 난감한 입장을 보여주는 것이었다. 한국 정부는 이 문제를 로저스 국방부장관에게 직접적으로 언급하기도 했다.⁵⁵⁾

당시 한국 정부는 케네디와 존슨 행정부를 경험하였지만, 모두 민주당 정부로 연속성을 갖고 있었기 때문에 새로운 공화당 정부의 등장으로 인한 변화를 예상하지 못했을 것이다. 또한 자신의 정치적 목적을 위해서는 민주주의라는 원칙을 모두 무시한 채 마오쩌둥도 만나고 워터게이트도

52) Draft Minutes of a National Security Council Meeting, March 4, 1970, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.142~147.

53) 주한미군 감축안을 받아들이면서 박정희가 내건 조건은 “충분한 사전 협의”였다. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon, November 10, 1970, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.197-198

54) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, June 15, 1970, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.159~161.

55) 미국 로저스 국무장관과의 면담(외무장관 보고) 1970년 7월 7일자, 대통령기록관 소장 문서

일으켰던 닉슨 대통령의 성격을 제대로 파악하지 못했을 가능성도 배제할 수 없다.⁵⁶⁾ 아울러 키신저의 레알 폴리틱스(Real Politics)는 냉전의 상황에서 한국 정부를 당황토록 하는 것이었다. 단지 오키나와의 반환으로 인해 한미일 관계에 일정한 변화가 있을 것이라는 예상을 했을 것으로 보인다.⁵⁷⁾

물론 미국이 한국 정부와의 사전협의를 모두 배제한 것은 아니었다. 닉슨대통령은 박정희 대통령과의 협의를 통해 철수의 시기와 조건을 조정하라고 했지만, 이는 주한미군 감군 정책이 결정된 이후였다.⁵⁸⁾

미국은 양국 간 상호방위조약에 따라 헌신하겠습니다. ... 안심하셔도 됩니다. ... 제 제안이 우리 양국을 위한 것이라는 점에 공의해 주시기를 바랍니다. 그리고 당신의 나라가 이룬 놀라운 발전의 자연스럽게 자랑스러운 결과로서 당신의 나라와 세계에 대해 선례를 보여주는 것이 가능함을 알게 되실 것입니다.⁵⁹⁾

이상과 같은 닉슨 행정부 시기 한미관계의 변화는 이후 한국 정부의 대미정책에 많은 영향을 주었다. 하나는 한국 정부가 미국의 행정부뿐만 아니라 의회의 역할에 대해서 주목하기 시작한다는 것이다. 주한미군 철군과 관련된 닉슨의 서한 전달하는 자리에서 포터 주한미국 대사는 미국 내에서 한국에 대한 정책을 결정하는데 있어서 여러 문제가 있지만, 그 중에서도 ‘의회의 지도부’의 반대를 물리치는 것이 가장 어려운 과제 중 하나라고 강조했다. 이는 주한미군의 감축을 대신해서 한국군의 현대화를

56) 키신저 역시 닉슨 행정부에서 대외 개입을 최소화한다고 하면서도 결국 칠레의 아옌데 정권에 대한 개입을 결정함으로써 대외정책에서 일관성이 없다는 비판을 받기도 했다.

57) 당시 한국 정부는 닉슨의 중국방문이 한반도 문제보다도 미일관계에 더 큰 영향을 미칠 것으로 판단했다. 미국 중공 접근에 대한 사태 분석(3차 보고) 1971년 7월 28일자, 대통령기록관 소장문서.

58) NSDM 48, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.148~150.

59) “닉슨대통령이 박대통령에게 보낸 편지”, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.152~154.

추진하는 과정에서 나타난 문제였다. 즉, 포터는 닉슨 행정부는 한국 정부의 요구를 들어주고 싶은데, 미국 의회가 이를 제대로 허가하지 않고 있다고 주장한 것이다.⁶⁰⁾ 사실 이러한 포터 대사의 코멘트는 닉슨 행정부의 ‘핑계’가 될 수도 있었고, 아니면 사실일 수도 있었다. 그러나 중요한 점은 이러한 코멘트가 한국 정부에게 준 교훈의 문제이다. 의회에 한국에 우호적인 분위기를 만들 필요가 있으며, 이는 곧 코리아게이트 사건으로 가는 단초가 되었을 가능성이 있다.

결국 1971년 주한미군의 감군으로 인해 한미관계의 밀월은 막을 내렸다. 한국 정부는 미국 정부의 항의에도 불구하고 1971년 위수령 발동에 이어 긴급사태를 선포하였고, 외부 상황의 변화, 즉 미국의 정책 변화와 북한의 공세 강화를 긴급사태 선포의 배경을 설명하였다. 미국의 입장에서는 1971년은 남북한 사이에서 처음으로 적십자 회담이 시작되었기 때문에 한반도에서 긴장이 완화되고 있다고 판단했기 때문에 박정희 정부의 긴급사태 선포를 이해하지 못했다.⁶¹⁾ 유신체제를 선포하는 과정에서도 미국의 개입 후퇴에 따른 안보 위기와 관련해서 한국정부와 미국 정부는 서로 다른 입장을 갖고 있었다.⁶²⁾

미국의 개입 약화는 의도하지 않았던 결과를 가져왔다. 즉, 베트남 참전국의 정부에게 일정한 정도의 ‘자율성’을 부여하게 된 것이다. 닉슨 독트린이 아시아 문제의 아시아화를 표명했고, 이것은 미국이 아시아 문제에 대해 더 이상 적극적으로 개입하지 않겠다는 것을 의미하는 것이었다. 미국은 아시아 문제에 적극적으로 개입할 수 있는 더 이상의 경제적, 재정적 여력이 없었던 것이다. 1971년 한국 정부가 긴급사태를 선포했을 때 미국이 주한미국대사관을 통해 이에 대해 항의의 표시를 하였지만, 적극적으로 개입하거나 압력을 가할 수 없었다. 그리고 그 연장선상에서

60) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, May 27, 1970, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.154~157.

61) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, December 2, 1971, *FRUS 1969-1976, Volume XIX, Part 1*, pp.297~299.

62) 홍석률, 「유신체제와 한미관계」, 『역사와현실』 88호, 2013, 40~43쪽.

박정희 대통령은 1972년 유신체제를 선언하면서, 종신 대통령직을 만들었고, 국민들의 자유와 권리는 광범위하게 침해당했다.

닉슨 행정부와 주한미국대사 하비브는 부정적인 입장을 갖고 있었지만, ‘앉아서 바라보는 것(wait and see)’ 이외에 아무것도 할 수 없었다. 하비브 주한미국대사는 미국의 대응으로서 한국 정부에 대한 강한 압력을 행사하는 것을 포함한 세 가지 옵션을 제안했지만, 결국에는 미국이 아무것도 할 수 없다고 판단했다. 그는 보고서 말미에서 “이러한 선택을 한다는 것은 미국이 더 이상 한국 내정의 방향을 결정할 수도 없고 해서도 안 된다는 사실을 받아들인다는 것을 의미”한다고 하면서 불개입 정책이 계속될 수밖에 없다고 결론을 내렸다.⁶³⁾

물론 한국 정부는 미국이 개입하지 않을 것이라는 점을 이미 알고 있었을 가능성도 있다. 1971년의 경험도 있었지만, 유신 직후에 한국 외교부가 분석한 미국의 대외정책에 대한 분석은 이 점을 암시하고 있다.

- ① [미국은] 도의적인 관념에서 탈피하여 미국의 국가이익에 부합되고 미국의 능력에 상응하는 선에서 발견하려는 두 가지 경향이 나타나고 있다.
- ② 미국 정부는 최근 필리핀과 한국에서의 민주주의 과오에 대해 비판하는 것을 삼가야 할 것이다. 마르코스나 박대통령 같은 강력한 지도자들의 영구집권 문제는 비올빈(필리핀: 필자주)이나 한국 국민들이 결정할 문제이다.⁶⁴⁾

혹자는 그것 자체가 당시 미국의 대한정책이었다고 하지만, 동맹국인 한국의 민주주의 문제가 발생하는 상황을 바라만 보고 있는 미국은

63) “한국 헌법개정에 대한 미국의 반응”, 1972년 10월 23일(사료로 본 한국의 정치와 외교, 445~446쪽). 1975년 김일성의 제2의 한국전쟁 계획에서도 닉슨 행정부에서 아시아에 대한 개입이 약화되었던 현상은 중요한 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 박태균, 『사건으로 읽는 대한민국』, 역사비평사, 2013, 234~239쪽

64) 주미한국대사관, 「미국의 대한정책에 대한 전망」, 1973년 1월18일, 721.2US 1973, 5746; 「마살그린 전미국차관보 한반도 정세 등에 견해 표명」 1973년 5월 경. 721.2US 1973, 5746. (이상 홍석률 앞의 논문 206~207쪽에서 재인용)

1953년 이와 비슷한 상황에서 에버레디 계획을 세웠던 미국이 아니었으며, 1963년 박정희에게 민정이양에 대한 압력을 행사했던 미국도 아니었다. 그리고 한국 정부가 베트남에 전투부대를 파병하면서 시작된 한국과 미국 사이의 밀월관계는 닉슨 독트린 이후 막을 내렸다.

흥미로운 점은 이 시점에서 베트남에 파병된 한국군에 대한 부정적 평가가 미국 정부로부터 나오기 시작했다는 사실이다. 국방부는 “최대한의 효율을 내는데 부족하고, 상당한 비용과 자원이 소모된다.”고 평가했고⁶⁵⁾, 국방부장관 레어드와 에이브람스 장군, 그리고 병커대사는 한국군의 역량이 부족함을 강조하면서 베트남 공군과 제3국군의 효율적 사용이 한국군을 유지하는 것보다 더 효율적이라는 판단을 내 놓았다. 한국군의 역량을 향상시키는 방안에 대해서도 성공할 확률이 매우 낮고 시간을 낭비할 뿐이라고 평가했다.⁶⁶⁾ 여기에 더하여 한국군 4만 8천 명을 유지하는데 2억 5천에서 3억 달러의 비용이 소모되면서 상당부분 낭비되고 있다는 보고서가 제출되었다.⁶⁷⁾

이제 주한미군이 철수하기를 결정한 이상 더 이상 베트남에서 한국군은 필요하지 않았다. 그리고 한미관계 역시 악화일로를 걷기 시작했다. 결국 밀월 시기에 양자관계의 변화 또는 격상을 문서화하지 못했던 한미관계는 그 계기가 없어지자 그 이전의 관계로 돌아가거나 또는 이전보다 더 심각한 갈등을 빚어냈던 것이다.

65) 국무부가 준비한 보고, 날자 미상, 문서번호 95, FRUS 1969~1976, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969~76v19p1/d95>

66) NSC Staff K, 웨인 스미스와 존 H. 홀드리지가 대통령안보담당 특별보좌관 키신저에게 보내는 메모, 1971년 9월 1일자, 문서번호 105번, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d105>

67) 닉슨 대통령이 레어드 국방장관에게 보내는 메모, 1971년 7월 10일자, 문서번호 99, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d99>

5. 결 론

한국군의 베트남 파병은 한미관계를 획기적으로 발전시킬 수 있는 중요한 계기였다. 미국의 요청을 전격적으로 수용함으로써 양국 관계에서 갑과 을이 바뀔 수 있었다. 실제로 한국 정부의 적극적인 전투부대 파병에 미국은 브라운 각서로 화답했다. 특별 경제원조와 군사원조를 포함하고 있는 브라운 각서는 파격적인 것이었다.

그러나 1966년 이후 심각해진 한반도의 안보위기로 인해 이러한 밀월 관계에 금이 가기 시작했다. 한국 정부는 박정희 정부의 가장 중요한 기반 중 하나였던 한국군의 사기를 꺾으면 안 된다는 입장이었지만, 미국 정부는 다른 관점을 갖고 있었다. 존슨 행정부는 한국군의 추가 파병이 필요했음에도 불구하고, 한국 정부의 전략이 미국으로부터 더 많은 것을 얻어내기 위한 전략이라고 판단했다. 또한 한반도에서 전쟁이 다시 발발한다면, 미국의 베트남 전략에 차질이 생길 것으로 보았다. 이 과정에서 한국 현지에 있었던 미국 요원들, 특히 주한미국대사와 주한미군 사령관은 한국정부의 정책에 대해 부정적 평가를 하기 시작했다.

닉슨 행정부에 가서 한미관계는 더 악화되었다. 즉, 닉슨독트린으로 인한 주한미군 1개 사단의 감축은 베트남전쟁으로 형성된 한미 간 밀월관계는 더 이상 지속될 수 없었다. 물론 주한미군 1개 사단의 철수로 인해 한국 정부가 얻은 것도 있었다. 한국 정부는 베트남에서 미군이 사용했던 물자를 양도받았고, M16을 비롯한 무기 일부를 직접 생산할 수 있도록 미국으로부터 허가를 받았다. 또한 한미 간에 안보자료회의가 개최되기 시작했으며 합동군사훈련도 시작되었다.

그러나 박정희 대통령 자신을 비롯해서 한국 정부의 핵심적 정책결정자들은 닉슨 행정부의 정책으로 인해 적지 않은 충격을 받았다. 특히 미국이 ‘사전협의’를 진행하지 않은 것에 대해 심각한 불신을 갖게 되었다.

그리고 이 시기 시작된 갈등은 포드 행정부 시기 일정 정도 개선되었지만, 카터 행정부에 가서 심각할 정도로 악화되었다. 박정희 정부의 핵 개발과 인권탄압, 그리고 카터 행정부의 주한미군 철수론과 인권 외교는 갈등의 중요한 원인이었으며, 코리아게이트는 심각해진 한미간의 갈등을 전 세계에 알리는 역할을 했다.

물론 이러한 문제들보다 더 중요한 점은 한미 간의 '신뢰' 문제였다. 1967년부터 1968년 사이 한반도 안보위기 시 한국 정부의 전략은 미국 으로부터 한국 정부에 대한 신뢰를 잃도록 하는 역할을 했다. 이와 반대로 닉슨 행정부의 정책은 한국 정부 내에서 미국에 대한 신뢰도가 추락 하는데 결정적인 역할을 했다.

1968년 밴스 특사가 방한 직후 존슨 대통령과 대화할 때, 1972년 한국 정부가 유신을 선포했을 때, 미국 정부는 1953년 반공포로 석방 사건 때부터 시작된 한미 간의 불신에 대해 회고했다. 1980년대 이후 한미 간에 갈등이 발생했을 때 미국 정부는 어떠한 사건들을 인용하면서 한국 정부에 대한 불신에 대해 언급했을까? 한국 정부의 경우는 어땠을까?

베트남전쟁 시기 한미관계는 다음과 같은 두 가지 중요한 교훈을 준다. 첫째로 양국 간의 관계에 중요한 변화의 계기가 왔을 때 그러한 변화를 문서화하거나 새로운 기재를 만들 수 있도록 해야 한다는 점이다. 그리고 둘째로 이보다 더 중요한 점은 새로운 계기가 있을 때 그 관계를 더 발전시킬 수 있도록 신뢰 관계 형성에 더 신경을 써야 한다는 점이다. 물론 이것은 어느 일국의 노력만으로 되는 것도 아니며, 몇몇 사람의 노력만으로도 가능한 것이 아니다. 그러나 미 행정부가 자주 교체되고, 행정부의 교체에 따라 대아시아 정책, 대한정책, 대일·대중정책에 변화가 있는 만큼, 신뢰 관계가 형성되어 있지 않을 때에는 미국의 정책 변화에 신속하게 대응하는 것이 어렵다. 따라서 신뢰에 기초해서 좀 더 신중한 접근과 미래를 고려하는 외교적 접근이 필요하다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

(원고투고일 : 2013. 10. 1, 심사수정일 : 2013. 11. 12, 게재확정일 : 2013. 11. 20)

주제어 : 베트남전쟁, 박정희 대통령, 존슨 대통령, 닉슨 대통령, 닉슨 독트린,
베트남 파병, 주한미군 감축, 안보위기

<ABSTRACT>

Changes in Korean-US Relationship during the Vietnam War

Park, Tae-gyun

There are few works on the Korean-US relationship in 1964-1973 when the ROK combat troops participated in the Vietnam War (1964-1975). Since it was a very critical turning point in the US foreign policy, a new approach to the whole period is needed in order to examine the relationship precisely. The participation of the ROK troops in the Vietnam was a very crucial moment to improve the relationship between the ROK and the US, because the ROK government accepted American government's request for the first time, which was a key to the US foreign policy in general, and not directly related to the Korean issue at that time. In fact, the Johnson administration provided special economic and military assistance to Korea through the Brown Memorandum in return.

However, a serious gap between the two countries was emerging due to the security crisis on the Korean Peninsula since 1966. As North Korean regime started to have a very aggressive strategy against South Korea in order to help North Vietnam, the ROK government considered a very active retaliation in order to boost ROK soldiers' morale, while American government had a different position on this. The Johnson administration did not want escalation of the crisis into another general war in Asia and wanted to concentrate on the frontline in Vietnam.

The Nixon Doctrine played a role as the final break of a honeymoon relationship between the ROK and the US, in the end. President Park himself as well as the ROK government officials were shocked at the downsize of the US forces in South Korea without prior consultation with the ROK government, which has been conducted by President Johnson in 1966. Even though the conflict was weakened during the Ford Administration, the relationship had been worsening during the Carter

Administration. The relationship between the ROK and the US had a serious transition during the Vietnam War and the legacy was continued until the end of the 1970s.

Key Words : the Vietnam War, President Park, jung-hee, President Johnson, President Nixon, The Nixon Doctrine, dispatching troops to Vietnam, the downsize of the US forces in South Korea, the security crisis

