

Journal of Military History  
2017, No. 105, pp. 151-188  
<https://doi.org/10.29212/mh.2017..105.151>  
Printed in the Republic of Korea

# 1968년 푸에블로호사건 초기 한국정부의 미국에 대한 대응전략

- ‘방기의 두려움’을 중심으로\* -

양준석\*\*

1. 서 론
2. 한국의 1.21사태와 푸에블로호사건의 통합대응 시도
- 3 미국의 북미협상 추진과 한국의 대응
4. 한미공동성명 이후 한국의 두려움 지속과 해소
5. 결 론

## 1. 서 론

1968년 1월 21일 북한의 무장공비 31명이 서울에 침투한 이틀 후인 1월 23일 미 해군 정보수집보조함 푸에블로호(USS Pueblo)가 북한에

\* 이 논문은 2016년 6월 25일 한국국제정치학회 하계학술회의 발표문을 수정, 보완한 것이다. 이 논문에 귀중한 논평을 해주신 익명의 네 분 심사자들에게 감사드린다.

\*\* 서울신학대학교 조교수

피랍되었다. 이에 한국정부는 푸에블로호사건과 1.21사태를 통합하여 미국과 공동으로 대응하는 전략을 시도했다. 하지만 한국의 기대와는 다르게 미국은 1월 30일 북한과의 단독협상 가능성을 발표하며 본격적인 북미협상이 추진되었다. 결국 북미협상이 1968년 2월부터 12월까지 11개월 동안 이뤄진 후에 1968년 12월 23일 푸에블로호 승무원 82명이 송환됨으로써 푸에블로호사건은 종결되었다. 미국의 입장에서 푸에블로호사건은 자국 역사에서 찾아볼 수 없는 수치스러운 굴욕(disgraceful humiliation)이었다.<sup>1)</sup> 한국으로서는 미국과 푸에블로호사건 처리를 논의하는 과정에서 정일권(丁一權) 국무총리가 “6.25이래 새로이 전쟁터에 나온 것 같다”한 것은 당시 급박한 위기상황에 대한 한국정부 인식의 표현이었다.<sup>2)</sup>

이 연구는 ‘수치스러운 굴욕’을 감수하면서도 푸에블로호 및 승무원 송환을 위해 북미협상을 추진했던 미국에 대해 ‘6.25이래 새로운 전쟁터’ 당시 상황을 인식했던 한국정부가 추구했던 정책을 분석하는 것을 목표로 한다. 구체적으로 푸에블로호사건과 1.21사태에 대한 한국의 통합대응, 미국과의 공동대응 전략이 미국의 북미협상 추진으로 실패한 이후 미국으로부터의 방기를 피하기 위해서 한국정부가 추구했던 대응 전략을 1차사료를 중심으로 분석하려 한다.

푸에블로호사건의 기존 연구는 다양하게 진행되고 있는데 다음과 같이 범주화해볼 수 있다. 첫째, 북미 간 협상 중심의 연구로서 미국의 대북 대응전략과 전략 실패, 북한의 협상전략을 분석한 연구들이 있다.<sup>3)</sup> 둘째, 한·미, 한·북·미 관계를 중점적으로 진행하는 연구들이

1) Daniel V. Gallery, *The Pueblo incident*(Garden City, NY: Doubleday, 1970), p.83.

2) “가시돌힌 反問에 얼굴 붉혀”, 『東亞日報』(1968년 2월 14일). 이하 인용구문의 맞춤법은 원문상 의미전달이 필요한 경우 원문을 그대로 표기한다.

3) 김정배는 푸에블로호사건을 통해 냉전체제의 논리와 냉전적 정치의 의미를 밝히며 북한의 납치에도, 미국의 대북대응의 성격, 미국과 소련의 관계를 설명해내고 있다. 김정배, “북한, 미국, 그리고 냉전체제: 1968년 Pueblo호 사건을 중심으로”, 『미국사연구』 제27집(2008). 정성운은 미국과 북한의 비공개협상과정을 통해, 북한의 일

있고, 북미 협상에 따른 한국과 미국의 갈등과 균열이 발생하는 부분에 초점을 둔다.<sup>4)</sup> 셋째, 한·북·미 외에 소련이나 중국을 사건의 행위자로 참여시키는 연구들이 있다.<sup>5)</sup> 넷째, 푸에블로사건이 북한에서 어떠한 상징적 의미로 활용되었는지에 대한 연구도 등장하고 있다.<sup>6)</sup> 이처

관된 협상태도와 위기외교대처방식을 비교하여 북한 고유의 협상전략과 대응을 확인하는 작업을 시도하고 있다. 정성운, “1차 사료를 통한 미북간 협상과정 분석: 1968년 북한의 푸에블로호 나포사건을 중심으로”, 『전략연구』 제43호(2008). 정성운(2014)은 또한 강대국의 무력 강압은 종종 실패로 끝나는가에 대한 문제의식으로 푸에블로호사건에서 미국의 무력강압이 실패한 원인을 분석하고 있다. 정성운, “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구: 1968년 푸에블로호 나포사건을 중심으로” 『국제정치논총』 제54집 2호(2014), 145-178쪽. 엄정식(2013)은 기존의 푸에블로호 사건을 미국의 위기관리 실패사례로서 분석하는 데 대한 문제를 제기하며 미국의 대북인식 변화라는 측면에서 협상과정에 초점을 맞추고 있다. 엄정식, “푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근”, 『軍史』 86호(2013). 푸에블로호사건과 북한의 대미인식과 협상에 관한 연구는 이신재, 『푸에블로호 사건과 북한』, 서울: 선인, 2015.

- 4) 푸에블로호사건의 핵심 연구이며, 미국의 위기관리, 동맹관리 측면에서 사례로 푸에블로호사건을 분석한 연구는 양성철, 문정인, “한미 안보관계의 재조명: ‘푸에블로호’ 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로”, 안병준 편, 『한국과 미국 1, 정치·안보 관계』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988. 홍석률은 푸에블로 사건과 북미의 협상과정, 그리고 남한과 미국의 협상과정에서 동맹관계가 동요를 일으키고, 갈등관계가 나타나는 과정을 분석하고 있다. 홍석률, “1968년 푸에블로호 사건과 남한·북한·미국의 삼각관계”, 『한국사연구』 113집(2001). 윤민재는 푸에블로호사건으로 인해 한미관계는 공조와 조화보다는 긴장과 갈등에 빠지고, 북미 협상과정에 저항하지 못함으로 균열과 갈등을 외무부 외교문서를 중심으로 파악하고 있다. 윤민재, “푸에블로호 사건과 한미관계”, 『사회와 역사』 제85집(2010). 서규화는 1.21사태와 푸에블로호사건 발생 이후 이를 수습하며 박정희 정부는 최초로 자주국방이라는 용어를 사용하며 자주성을 확대했다는 연구를 분석하고 있다. 서규화, “박정희 정부의 자주국방정책 수립과정 연구”, 경남대학교 박사학위논문, 2016. 한용섭 역시 1.21사태와 푸에블로호사건을 계기로 미국에 대한 박정희의 생각이 전환되며 자주국방 정책을 채택했음을 기술했다. 한용섭, “우리의 튼튼한 국방정책”, 남성욱 외 지음. 『한국의 외교안보와 통일 70년』, 성남: 한국학중앙연구원 출판부 282쪽.
- 5) 임재학은 선행연구들에 비하여 푸에블로호사건을 둘러싸고 미국이 위협적으로 인식하고 있었던 소련과 중국요인들을 간과하고 있는 것에 주목하고 있다. 임재학, “미국의 대북한 군사개입 억제에 작용한 소련·중국 요인”, 『중소연구』 제36권 제3호(2012)
- 6) 푸에블로호사건이 북한에게 반미소재로 어떻게 활용되었는가에 관한 연구는 이신재, “북한의 기억의 정치와 푸에블로호 호명”, 『현대북한연구』 제17권 제1호(2014).

럼 푸에블로호사건 연구는 사건의 개별 행위자의 영향, 이론과 역사적 접근의 다층적 분석이 활용되며 이루어지고 있는 상황이다. 이 연구는 앞서 언급한 기존 연구들에 기초하여 한국외무부 생산문서를 정밀 분석하였으며, 사건 전개에 있어서 중요한 핵심 사안에 대한 미국측 문서들은 적극 활용하였고, 당시 언론 자료와 사건 관계자들이 남긴 기록<sup>7)</sup> 등 1차자료 등을 통해 보다 입체적으로 푸에블로호사건을 재구성한다. 이러한 자료들을 통해 1월부터 2월까지의 푸에블로호사건 발생 초기, 북미협상이 진행되는 상황에서 한국에 대한 미국의 방기를 피하며 대응하기 위한 전략이 어떠한 방식으로 추진되었고 성과를 나타내게 되었는지에 집중한다.

이 연구는 1차사료를 적극적으로 활용하는 역사적 접근방식과 함께 동맹관련 논의<sup>8)</sup>를 이론적 토대로 활용할 것이다. 동맹의 딜레마는 후견-피후견 관계, 안보-자율성 교환동맹이론, 방기-연루 딜레마를 들 수 있다. 비대칭적 동맹에서 강대국은 약소국에게 안보를 제공해 주지만 약소국은 그 대가로 일정부분을 강대국과 교환하게 된다. 이런 비대칭적 동맹은 구조적으로 방기와 연루의 딜레마를 겪게 된다. 스나이더(Glenn Snyder)는 ‘방기(abandonment)’와 ‘연루(entrapment)’라는

7) 사건 관련인물의 기록은 다음과 같다. 공로명, “1.21사태와 푸에블로호 납치”, 『나의 외교노트』, 서울: 도서출판 기파랑, 2014; 노창희, 『어느 외교관의 이야기』, 서울: 도서출판 기파랑, 2007; 이재원 구술, 조수현 채록, “이재원 [최규하 대통령 정무비서관], 『한국 대통령 통치구술 사료집 1, 최규하 대통령』, 서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2012; 玄石崔圭夏大統領八旬記念文獻集發刊委員會, 『玄石片貌 : 玄石 崔圭夏 大統領 八旬 記念文獻集』, 서울: 玄石崔圭夏大統領八旬記念文獻集發刊委員會, 1998. 특히 사건 발생 당시 외무부 구미국장이었던 윤하정의 생생한 기록은 사건 관련 자료의 범위를 확장하는 데 기여했다. 윤하정, “북한 특공대 침공과 푸에블로호 피랍”, 『어느 외교관의 비망록』, 서울: 도서출판 기파랑, 2011.

8) 동맹관련 논의는 다음을 참조. Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann, and John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliance: Comparative Studies*(New York: John Wiley and Sons, 1973); Glenn H. Snyder, “Alliance, Balance, and Stability,” *International Organization* 45-1 (Winter, 1991); Glenn H. Snyder, “Alliance Formation,” *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997).

개념을 발전시켰는데, 동맹국 사이의 상호작용을 지탱하는 것은 상호 지지인데, 관련국이 이러한 상호지지에 대해 느끼는 기대감과 불안감을 포착하기 위해 개발된 개념이 방기와 연루이다. 한 국가가 적대국에 직면하고 있는 상황에서 다른 나라로부터의 지원을 기대하는 것이 불확실하면 그 나라에는 방기와 불안이 나타난다. 동맹게임에서는 어떤 국가가 심각한 위협에 직면했을 때 동맹국의 지원이 불확실한 상태에서 다른 보호자를 찾아 그 동맹을 이탈할 수 있는 능력마저 결여되어 있다면, 당사국은 높은 방기의 불안을 경험할 것으로 본다.<sup>9)</sup> 특히 스나이더는 동맹 국가 간 정치적 딜레마의 4가지 경우를 상정하는데 ① 동맹상대국에 대해 강한 지원과 공약을 할 경우, ② 동맹상대국에 대해 약한 지원과 공약을 할 경우, ③ 적대국에 대해 강경 입장을 취할 경우, ④ 적대국에 대해 유화적 입장을 취할 경우 등이다.<sup>10)</sup> ④의 경우에 나타날 수 있는 특징은 갈등을 해결하고 긴장을 완화할 수 있으며, 적대국으로 하여금 보다 강경한 입장을 취하게 할 수 있지만, 한편으로 갈등 해결의 의지에 대한 의심을 가지게 할 수 있다. 즉 동맹상대국은 적국에 대한 유화적 입장을 목격하고 동맹에 대한 확신이 줄어들고 이는 방기에 대한 우려와 연결된다.<sup>11)</sup> 이 연구에서는 방기와 연루 모델에서 나타나는 딜레마의 특징을 중심으로 특히, 북미협상과정에서 박정희 정부가 대미(對美) 대응전략 구축을 통해 방기의 두려움을 극복해 가는 과정을 분석한다.<sup>12)</sup>

9) Victor D. Cha., *Alignment despite Antagonism : the United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999), p.37-41.

10) Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, 36-4 (July, 1984), pp.461-495.

11) Glenn H. Snyder, 1984, p.469.

12) 기존의 한미동맹에서 나타나는 방기와 연루의 특징을 푸에블로 사례로 파악한 연구는 다음과 같다. 박용수는 박정희 정부의 반대에도 불구하고 존슨정부는 북한과의 양자협상을 추진하며, 이러한 미국과 북한의 협상은 한국에게 방기의 두려움을 강화시켰다고 보았다. 결국 푸에블로호사건을 계기로 강화된 미국으로부터의 방기

## 2. 한국의 1.21사태와 푸에블로호사건의 통합대응 시도

미국방부는 미 해군정보수집보조함 푸에블로호가 1968년 1월 23일 오후 1시 45분 동해 공해상에서 4척의 무장한 북한의 초계정과 미그기(Chasseur Mig) 2대의 위협 아래 나포되어 원산항으로 납치되었다고 발표했다.<sup>13)</sup> 장교 6명과 수병 75명 민간인 2명을 포함하여 총 83명이 탄 푸에블로호는 동경 227도, 북위 39도, 북한해안에서 40km 떨어진 공해상에서 나포당했다. 미 해군함정이 국제공해상에서 나포되기는 미 해군사(美海軍史)상 106년 만에 처음 있는 일이었다.<sup>14)</sup> 북한은 푸에블로호의 나포를 “정당한 자위조치라고 말하고 미국이 도발을 되풀이한다면 침략자들을 엄중히 벌하겠다”고 경고했다. 노동신문은 “버처 함장

---

에 대한 우리는 데탕트시기 한미 간 갈등으로 고조된다고 보았다. 박용수, “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화 - ‘푸에블로호 사건’과 비교해 본 제1, 2차 ‘북핵 위기’의 특징”, 『국제정치논총』제47집 2호(2007). 방기와 연루 모델로서 한미동맹 관계를 파악하고 있는 연구는 이상현, “한미동맹과 전략적 유연성-쟁점과 전망”, 『국제정치논총』제46집 4호(2006); 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한·미갈등 관계를 중심으로”, 『국제정치논총』제39집 1호(1998). 신옥희는 데탕트 시기의 한미갈등의 원인을 단순히 구조적인 차이에서 오는 것이 아닌 방기와 연루를 통한 양국이 갖는 위협인식의 차이, 한미 간 공격적 현실주의와 방어적 현실주의에서 오는 부분적 입장차이 등 정향적 요인을 분석하고 있다. 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치.” 『한국정치외교사논총』제26집 2호(2005).

13) 푸에블로호 선장 부처(Lloyd M. Butcher)의 푸에블로호 나포와 관련한 기록은 Bucher, Lloyd M. *Bucher : My Story*(Garden City, N.Y.: Doubleday, 1970). 푸에블로호의 활동과 나포 상황, 미국의 주요 정책결정자들의 판단, 그리고 승무원의 송환을 위해 미국이 서명한 자백이 갖는 의미에 대해서는 Gallery(1970).

14) “북괴, 미함 푸에블로호 납북.” 『東亞日報』(1968/01/24). 당시의 상황에 대해서 공로명은 그의 회고록에 다음과 같이 기록한다. “푸에블로호사건이 일어나자 미국은 항공모함 엔터프라이즈호를 동해로 향진시키고 350대 전투기를 한국에 급파하는 한편, 예비역 일부를 동원하는 등 강경한 자세를 보였다. 그러나 미국은 베트남전을 수행 중이었으므로 한국에서 제2의 전선을 펼 수 없는 것으로 판단되었다. 이때 미국은 북한 측에 강경한 자세를 표명하고 있었으나 다른 한편으로는 한국 측이 북한에 대하여 단독적으로 강경한 보복조치를 취하지 않을까 우려하였다고 한다.” 공로명, 2014, 201쪽.

이 영해침범을 자백했다”고 말하고 이 같은 사실은 “한국에서 전쟁을 일으키기 위한 미국의 계획적인 도발”이라고 주장했다.<sup>15)</sup> 러스크(Dean Rusk) 미국무부장관은 푸에블로호를 납치한 만행을 “전쟁행위”로 간주했다. “북한은 이미 행동이 지나쳤으며 자중하라는 것이 나의 충고다”라고 전제하며, 미국이 푸에블로호 및 승무원들의 송환을 실현시킬 어떤 “결심”이 있느냐는 질문에 단호히 “그렇다”고 대답하였으나 외교적 노력이 실패할 때 어떤 수단을 강구해서 실현시킬지는 밝히지 않았다.<sup>16)</sup> 미국은 푸에블로호 나포가 북한의 지도부 수준에서 확실한 결정에 의해 추진된 사건으로 파악하고 있었다.<sup>17)</sup> 이에 따라 1월 23일 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령과 러스크는 미군에 의한 북한 공격, 설명을 통한 해결, 북한의 함정 나포와 같은 보복조치들을 논의하고 있었다.<sup>18)</sup> 한국 역시 “박 대통령은 먼저 대북제재와 보복을 생각하고 있었던 모양이다. 우리군도 휴전선을 넘어 20km 정도 전진할 것과 미 해군도 원산만을 봉쇄할 것을 주장한 걸로 보아 매우 강경한 입장이었던 것으로 여겨졌다”고 언급하고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 북미 간 대립이 격화되는 상황에서 1968년 1월 25일 외무부장관 최규하(崔圭夏)는 <북괴무장침입자 일단의 서울침입사건과 미국 함선 “푸에블로”호 납북사건에 관한 외무부장관성명서>를 발표했다. 이 성명서에서는 우선 푸에블로호를 북한 해공군이 동해안 근처 공해

15) “北傀, 警戒態勢令”, 『東亞日報』(1968년 1월 26일).

16) “딘 러스크 미국무장관...”, 『東亞日報』(1968년 1월 25일).

17) “North Korean Seizure of the Pueblo--Plan or Opportunity?” The Pueblo Incident : Briefing Materials for Ambassador Ball’s Committee, 5 February 1968, Pueblo Crisis 1968, vol.3, Documents Part 1, Box 29, National Security File, LBJL.

18) The Soviet response is in telegram 2550 from Moscow, January 23. Central Files 1967-69, National Archives and Records Administration, RG 59, POL 33-6 KOR N-US; Korea, Pueblo Crisis, FRUS 1964-1968, Volume XXIX Korea. 이에 대한 원문은 1. Hitting the North Koreans with U.S. forces. 2. Getting a thorough explanation. 3. Capturing one of their ships.

19) 윤하정, 2011, 36쪽.

상에서 납북한 사건이며 “대한민국정부는 이를 대한민국 및 극동의 안전에 대한 북괴의 가장 중대한 위협행위”라고 강조했다. 또한 “북괴의 무장침입자 일단의 서울침입은 대한민국의 국가원수와 요인들을 살해하려는 목적이었음은 생포된 자의 증언으로 이미 밝혀진 바와 같으며 또한 민간인의 교통수단인 버스에 수류탄을 마구 투척하여 양민을 사살하였을 뿐 아니라 일반 시민들을 무차별 살해하는 등 가장 중대한 휴전협정 위반행위 및 비인도적이고 야만적인 범죄행위를 감행했다”하며 1.21사태와 푸에블로호사건을 같은 성명서에 발표하였다.<sup>20)</sup>

이는 한국정부가 국제사회의 이목이 집중되어있는 푸에블로호사건 심각성을 1.21사태와 연계하여 다루며 무장공비의 습격에 대한 주목을 강화시키려 한 의도로 파악된다.<sup>21)</sup> 한국정부의 위기인식은 1.21사태 발생 직후 나타난 미국정부 발표에 대한 반응에서 짐작할 수 있다. 한국정부는 미국무부 대변인 발표에 따라 미국무부가 이 두 사건이 북한의 중대한 도발행위라는 것을 인정하면서도 서로 관련된 것으로 보려 하지 않으며, 미국무부뿐 아니라 주한외교대표들도 이 두 사건의 연관성을 주의 깊게 다루고 있지 않는 상황으로 파악하고 있었다.<sup>22)</sup> 따라서 한국정부에게는 두 사건을 북한의 중대한 도발행위로 연결하고 구체화하여, 미국과 국제사회에 그 심각성을 호소하는 전략이 필요했다.

1968년 1월 25일 문서에서 나타난 국제사회에서 푸에블로호 납치에 대해 다룬 당시의 외신보도 내용에 대한 특징을 다음과 같이 파악하고 있었다. “안보이사회에서 주로 Pueblo 사건만 논의되고 있는 것으로

20) 북괴무장침입자 일단의 서울침입사건과 미국 함선 “푸에블로”호 납북사건에 관한 외무부장관성명서, 1968년 1월 25일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

21) 양성철, 문정인(1988)은 푸에블로호사건은 한국에 안도감을 주었다고 보았다. 즉, 1.21사태와 푸에블로호사건은 상호 연관되어 있는 것이며 이를 통하여 북한이 한국과 미국의 공동의 적이라는 것을 재부상시킬 수 있었던 것이다. 양성철, 문정인, 1988, 68-69쪽.

22) “北傀挑發, 緊張의 内幕”, 『每日經濟新聞』(1968년 1월 25일).

보도되고 있으며 북괴의 무장간첩침범사건은 외신에서는 거의 언급되지 않고 있다. 대한민국에 대한 북괴의 최근 일련의 만행, 특히 지난 21일의 무장침입 사건 등, 우리입장에서는 가장 중대한 사건이므로 Pueblo사건과 동등 이상으로 강조되고, 주시되어야 하는 만큼 적어도 양 사건을 강조함에 있어서 균형을 이루어야 하니 미국에게 이를 강력히 요청하시기”<sup>23)</sup> 바란다고 하였다. 1월 26일 한국정부는 전체 재외공관에 훈령을 내려 한국의 입장을 설명하도록 하고, 주미대사와 주유엔 대사에게 같은 내용을 재차 강조했다.<sup>24)</sup> 1월 30일 문서에도 “미국 재외공관과 재주재국활동이 Pueblo 사건만 취중하고 있는 인상이 강하다는 보고임으로 이점 국무성의 주의를 환기하시고 시정을 촉구”하기를 지시하는 내용을 확인 할 수 있다.

당시 국가적 위기상황에서 한국국회는 일치된 입장을 나타내고 있었다. 공화당과 신민당의 ‘10인증진회의’는 1월 27일 “북괴특공대의 수도 침입사건과 미함의 불법납북사건은 여야정치인에게 시간의 여유를 주지 않는 결의와 행동을 요구하는 사태임을 직시하고 정치인, 군, 이 일치단결하여 철통같은 대공(對共)태세를 갖추어야 한다는 데 의견의 일치를 보았다”는 내용의 공동성명을 발표했다. 특히 공동성명 2항 내용으로 “국군의 장비현대화가 시급하므로 미국은 즉각적으로 특별지원 조치를 취할 것을 촉구한다”<sup>25)</sup>는 구체적인 대미정책안을 포함시켰다.

한국정부의 기대와는 다르게 1968년 1월 30일, 미국은 북한이 나포한 푸에블로호 및 승무원의 계속 억류를 고집하지 않는다면, 북한과 한국문제 전반에 걸쳐 토의할 용의가 있다고 전했다. 미국은 당시 유엔안

23) 외무장관이 주유엔대사 및 주미대사에게 보낸 전보, WUS-01129, 1968년 1월 25일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

24) “北傀가 南派한 武裝共匪事件과 푸에블로호 拉致事件에 대한 我國政府의 外交的措置事項”, 1968년 1월 30일, 총무처 의정국 의정과, 관리번호: BA0084530. 동문서는 외무부장관이 총무처장관에게 보낸 국무회의 안건문서로서 “국무회의 통과 직후 파기하라”는 문구가 기재되어 있다.

25) “美國에 國軍現代化 촉구”, 『東亞日報』(1968년 1월 29일).

전보장이사회 토의에의 북한 초청을 중대한 문제로 간주하지 않는다고 전했다.<sup>26)</sup> 이에 대한 한국 언론에서는 “미국의 저자세는 가해자인 북괴의 국제적 지위를 높여주고 국제사회에서 발언권을 강화하려는 북괴의 함정에 말려들어갈 것이라는 것을 경고치 않을 수 없다. 한편 우리에게 대한 미국 측의 군사지원의 소극적인데도 역시 이해하기 어렵다. 우선 공군력에 있어 북괴의 그것에 비해 우리가 열세라는 것이 명백히 지적되고 있음에도 불구하고 여기에 대한 보완책이 강구되지 않고 있다”<sup>27)</sup>고 하며, 미국의 북한에 대한 입장이 강경하지 않음을 비난하고, 동시에 한국에 대한 지원이 시급한 상황임을 강조했다. 최규하 외무부장관은 1월 31일 “북한이 유엔안전보장이사회에 무조건 초청되는 것을 절대 반대한다”는 정부의 방침을 공식적으로 밝혔다. 장관은 “푸에블로호 사건이 해결된다고 해도 한국사태가 해결될 것인가에 대해서는 의문”이라고 말하면서, “휴전선방어를 비롯한 한국방위에 적절한 조치가 유엔 안보리와 자유애호국들 사이에 강구되어야 한다”고 강조하며,<sup>28)</sup> 푸에블로호 문제를 한국의 안보와 북한에 대한 위협 나아가서 국제적 문제로 인식되어야 함을 강조하였다.<sup>29)</sup>

26) “美, 北傀와 直接協商 모색”, 『東亞日報』(1968년 1월 30일). 정성윤에 의하면 푸에블로호사건에 대한 미국의 초기 대응은 두 가지 측면에서 진행되었다. 첫째, 미 태평양함대 주도로 동해안 인근으로 신속한 무력 증강이 시도되었다. 둘째, 워싱턴 정책결정자들은 무력조치를 유력한 방안으로 상정하면서 정보분석을 통해 북한의 의도를 파악하고자 했다. 하지만 1월 25일 이후 골드버그(Arthur J. Goldberg) 주유엔 대사와 러스크 국무장관이 제기한 외교적 대안제시에 국방부와 존슨 대통령은 뜻을 같이했으며 북한과의 비공개회담쪽으로 선회하며 미국이 초기에 고려했던 대안들은 실현되지 못했다. 정성윤, 2007, 88쪽, 임재학, 2012, 143쪽에서 재인용.

27) “友邦美國에 대한 忠言”, 『東亞日報』(1968년 1월 31일).

28) “北傀, 유엔 招請 반대”, 『東亞日報』(1968년 1월 31일).

29) 1968년 1월 31일 11시 서울시민, 학생 등 20만 명이 서울운동장에 모여 북한의 만행에 반대하는 범시민 켈기대회를 개최했다. 이 대회에서는 “푸에블로호의 납치 만행은 전세계평화를 위협하는 3차대전 도발행위임을 전세계 자유의 이름으로 규정”하는 내용이 선언되었다. 外務部 情報文化局, 『北傀의 武裝共匪 南侵 및 美艦 ‘푸에블로’ 號 拉致事件』, 서울: 外務部 情報文化局, 1968, 27-28쪽.

1968년 1월 31일 미국무부 대변인은 대한민국 대표의 참석없이 한국 문제의 전반적 토의가 있을 수 없다고 밝히고 서울과 당지에서 한미 간 긴밀한 협조가 이루어지고 있다고 말하였다. 또한 북미회담에서의 소외에 대한 한국의 불만을 인식한 듯 “국무부장관께서 미국에 대하여 푸호에만 치중하고 아국에서의 간첩단 사건을 소홀히 취급하고 있다고 불평하였다는 서울발신보도에 대하여 국무부 관리는 이를 부인하고 시스코 국무차관보가 보직에게 다짐한 내용을 예로서 보도하였으며, 미국이 푸호사건 처리에 열이 식었다는 평에 대하여 이사건 처리에 우리는 긴장을 풀지 않고 있다”<sup>30)</sup>는 입장이 한국에 전달되었다. 정성윤은 초기의 강경한 입장과 달리 미국은 곧 외교적 노력을 통한 해결책을 적극적으로 모색하기 시작한 이유로 무엇보다도 존슨 대통령뿐만 아니라 대부분의 정책결정자들이 그들의 의지와는 별개로 군사적 강압만으로 승무원의 생환을 보장할 수 없다고 판단했기 때문이라 파악했다.<sup>31)</sup>

한국정부는 미국의 발표 이전부터 이러한 상황을 감지하고 있었는데, 1968년 1월 28에 외교문서에 의하면 “Pueblo 승무원 석방을 위하여 68년 1월 27일 미국이 파란정부를 중계로 북괴측과 간접 접촉중이라는 외신보도가 있었음에 감하여 여사한 접촉은 앞으로 북괴와의 직접적인 접촉으로 발전할 가능성이 있을 것을 우려하여 이러한 직접적인 접촉이 그 형식의 여하를 막론하고 아무런 효과가 없을 것일 뿐만 아니라 북괴의 지위향상의 인상을 줄 수 있음에 비추어 68년 1월 28일 주한미대사관에게 아국정부의 강력한 반대입장을 표명하였으며(구미국장-Ericson참사관), 이에 대해 미측은 본국정부에 강력히 반영시키겠다고 답변”했다. 또한 문서에서 북미 간의 회담에 대한 한국정부의 입장도 확인할 수 있는데, 외무부장관이 주미대사에게 특히 강조하는 점

30) 주미대사가 외무장관에게 보낸 전보, USW-01256, 1968년 2월 1일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

31) 정성윤, 2014, 154쪽.

은 “상기와 같이 미국정부와 북괴와의 직접적인 접촉은 그 형태의 여하를 막론하고 반대하는 아국입장을 미정부에 강력히 반영시키기 바람”이라는 문구로 확인할 수 있었다.<sup>32)</sup>

한국정부의 북미 간 직접회담이 이루어지는 것에 반대하는 입장과 여론이 활발했음에도 불구하고 미국언론에서는 “인도주재 북괴 외교대표부 대변인이 북괴정권이 푸호와 그 외 83명 선원을 포로(서울에 침입하였던 간첩단원을 지칭하고 있었다함)와 교환하는 것을 합의하지 않을 이유가 없다”고 말한 것으로 보도하였다.<sup>33)</sup> 또 다른 미국언론은 “미국이 북한에서 선박과 선원을 석방한다면 북한과 전 한국문제를 논의할 용의가 있는 것 같이 보인다”고 보도했다. 같은 기사에서 소련의 소식통을 인용하며 “북한이 미국 측에서 위기조성을 감소하면 선박과 선원을 석방할 것이라고 시사하였다”고 하였고, 이 보도에서의 전한국문제란 “미국에 의한 남한의 점령”, 푸에블로호사건, 북한의 주권 및 한국의 분단 등을 포함할 것이라고 보았다.<sup>34)</sup> 이는 푸에블로호사건 해결 자체가 국제적 이슈로 떠오르며, 1.21 청와대 습격사건과 연결시켜, “극동의 위협상황”이라는 공동안보인식 하에 미국으로 하여금 북한을 위협세력으로 간주하고, 공동 압박하려는 한국의 의도가 어렵게 되었음을 보여주고 있다.

한국의 북미 간 직접회담의 저지를 위한 성명과 외교활동이 활발하게 이루어졌음에도 북미 간 직접회담은 현실화되었다. 미국무부 대변

32) 외무장관이 주미대사에게 보낸 전보, WUS-01138, 1968년 1월 28일, 3급비밀, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전 8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

33) *Washington Post*, 28, Jan. 1968. 하지만 이러한 북한의 제의는 거절되었다고 보도되었는데 그 이유는 “미국이 Pueblo 호가 공해에서 피랍되었다는 확고한 지론을 가지고 있는데 만약 그 교환에 응하면 북괴영해를 침범하였다고 자인하는 것이 되기 때문”이라는 것이었다. 외무장관이 주미대사에게 보낸 전보, USW-01230, 1968년 1월 29일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

34) *The New York Times*, 30 Jan. 1968.

인은 1968년 2월 1일, 2월 3일, 2월 5일, 3차례에 걸쳐 판문점에서 회담이 있었음을 밝혔다. 이에 한국정부의 반응도 더욱 거세졌는데, 1968년 2월 1일 경부고속도로 기공식 연설에서 대통령은 미국에 대해 “1.21사태 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. 박 대통령은 포터(William James Porter) 대사에게 베트남에 파병된 한국 병력을 철수하겠다고 엄포를 놓았으며 1월 30일 국무회의에서 미국은 북한과 협상하지 말 것과 푸에블로호사건을 1.21 사건과 동등이 다룰 것을 존슨 행정부에 각서로 전달했다.<sup>35)</sup>

미국 역시 한국의 반응에 대해 촉각을 세우고 있는 상황이었다. 미국 무부 문서에는 “1.21사건과 이틀 후에 발생한 푸에블로호사건은 한국의 국가안보정책에 근간의 기초를 재고찰하게 한 사건이었다. 이에 대한 미국의 정책은 한국정부에 중대한 영향을 주는 상황이고, 한국이 현재까지 특별한 언급을 하고 있지는 않지만 미국대사관, 주한미군사령관, 유엔군사령관과 접촉이 끊겨있는 것으로 미루어보아 한국의 국방정책과 전략개념에 중대한 변화”가<sup>36)</sup> 나타나고 있는 것으로 파악했다. 이는 미국 역시 한국이 동맹 간 인식의 변화가 나타나는데 특별한 관심을 기울이고 있는 상황을 보여주는 것이었지만, 이러한 관심이 북미협상 진행을 방해하지는 않았다.

한국정부는 1968년 2월 3일, 판문점 군사정전위원회 회담에 대한 입장을 미국에 전달했다. 이중 4번째와 6번째 내용은 한국의 입장을 잘 확인 할 수 있는데, “넷째, 이번 무장공비의 남파사건과 「푸에블로」호

35) 문화방송시사교양국, 2001, 5-22쪽, 엄정식, 2013, 81쪽에서 재인용. 노창희는 “박 대통령은 북한의 도발에 대한 미국의 대응이 미온적이라고 불만을 표시하면서 한국 단독으로도 북한에 대해 보복조치를 강행하겠다고 위협했다”고 기록하고 있다. 노창희, 2007, 46쪽.

36) “Subject: ROKG Strategic Intentions and Military Planning - a Politico-Military Assessment” Pueblo Crisis 1968, Vol.21, Airgrams-Misc, Box 37, National Security File, LBJL.

사건이 때를 같이하여 일어났으며 군사정전위원회에서는 의당 공비남침문제를 주제로 하고 종전의 관례에 따라 한국군사대표 참석하에 진행되어야 함이 정상적인 것인데 비정상적으로 회의가 운영되고 있는데 대하여 국민은 크게 불만이며 많은 의혹을 갖게되는 것은 오히려 당연하다... 여섯째,... 집단무장공비가 서울에 침입한 사건에 크게 충격을 입은 한국국민은 이와 같은 중대사건의 재발방지에 대한 납득할 만한 보장책이 한미 간에 시급히 세워져야 할 마당에 오히려 판문점 회담에서까지 한국군사대표가 참석치 못하게 되는 것은 한미협조에 있어서 크게 유감된 일이라는 것이 국민의 공통적인 의사이다”<sup>37)</sup>라고 한국정부 불만입장을 직접적으로 표출하는 성명을 발표하였다.

1968년 2월 3일 박정희 대통령은 존슨 대통령에게 친서를 전달했는데, “휴전 후 가장 심각한 이 일련의 도발행위는 대한민국 내에 불안상태를 조성하여 그 경제발전을 저해하고 월남에 있어서의 한미 양국 공동의 군사행위에 견제를 가하려는 의도를 가진 것으로 보겠습니다만 이와 같은 북괴의 도발행위는 동시에 한반도뿐 아니라 극동 및 태평양 전역에 대한 위협을 증대시키고 있습니다... 지금까지 유엔안전보장 이사회에서의 동문제 토의의 결과 아무런 실효성 있는 방안을 강구해내지 못하고 있는 이 시기에 본인은 한미 양국의 태평양 지역 방어 태세의 획기적인 재정비 강화가 시급함을 강조하고자 합니다. 한국의 방위태세를 확고한 반석위에서 있게 함으로써만 월남에서 싸우는 국군 장병의 높은 사기를 유지할 수 있고... 본인은 이에 관련한 모든 문제와 그 대책을 토의하기 위한 한미 간의 고위 정치 회담의 즉각적인 개최가 유익하리라고 생각”한다<sup>38)</sup> 내용이였다. 이 친서 역시 두 사건의 연계성을 통해 하나의 위협상황으로 인식하여, 미국과 한국의 공동의 위

37) 판문점 군사정전위원회 회담에 대한 우리의 입장, 1968년 2월 3일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.2 판문점회담, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.2, 등록번호: 2663.

38) “대통령각하친서: 존슨 미대통령 앞 대통령 각하 친서(안), 1968년 2월 3일, 「1.21 무장공비 침투 및 푸에블로호 납북사건, 1968-1969, V.1 기본문서철」.

협으로 북한의 도발에 대응하는 전략을 구상하는 것이었다. 또한 이를 베트남전과 연계해서 한국에 대한 미국의 방기를 원천봉쇄하고자 하는 의도를 확인할 수 있다.

1968년 2월 4일에 외무장관이 주미대사에게 보낸 전보에 의하면 미국에 대한 강도 높은 항의성 입장 표명과 미국 측 반응을 주시하는 모습을 확인해 볼 수 있다. 그 내용으로 “판문점 회담에 관한 우리 입장에 대하여 대호에 대한 미국정부의 반응이 어떠한지 조속한 미국 측 회답이 기대된다. 판문점에서 푸에블로호사건 회의를 미국수석대표와 북괴간의 단독 비밀회담이 있었음으로 아국국민에게 많은 의혹을 자아내고 있음에 대한 우리의 입장에 대한 미국 측 반응이 늦어지는 경우, 국민들의 의혹을 풀기위하여 우리정부는 동 각서에서 개진된 내용을 국민에게 공개하여야 할 입장이 될지도 모르니 이러한 상황을 대비해 미국정부에 양해시키고 조속한 미측의 호의적 회답을 촉구하기 바란다”<sup>39)</sup>고 하였다. 또한 외무부 구미국장은 2월 5일 주한미대사관 참사관을 외무부로 불러 무장공비사건과 푸에블로호 납치사건을 해결하는데 있어 빚어진 한미 간 의견대립을 조정했다. 이 자리에서 윤국장은 “1. 판문점 회담을 공개할 것, 2. 한국대표를 참석토록 할 것 3. 무장공비의 서울침입사건을 푸에블로호와 동등하게 또는 동등이상으로 취급할 것”을 요청했다.<sup>40)</sup>

미국정부는 한국의 반대입장을 의식하는 듯 “미국의 북한과의 단독

39) 외무장관이 주미대사 및 주유엔대사에게 보낸 전보, WUS-0218, WUN-0211, 1968년 2월 4일, 3급비밀, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.2 판문점회담, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.2, 등록번호: 2663.

40) “金駐美大使, 美에 抗議覺書 傳達”, 『東亞日報』(1968년 2월 6일). 윤하정은 그의 회고록에서 “이번 사태가 분명히 UN이 규정한 조직된 부대에 의한 무력공격 행위(act & aggression)에 해당함에 비추어 이번 침투사태를 UN안보리에 상정할 것을 고려하였다. 그렇지만 안보리 심의에서는 어디까지나 두 사건을 동등하게 중요사건으로 다루어 주도록 요구하여, 은근히 푸에블로호사건에 치중되지 않도록 경고하였다”라고 강조하였다. 윤하정, 2011, 42쪽.

비밀교섭으로 발단한 한미 간 긴장이 각서 혹은 특사파견과 같은 외교적 움직임으로 완화될 수 있을 것”이라는 입장을 표명했다.<sup>41)</sup> 한국은 “미국과 북한 간의 단독 비밀회담에 대한 한국민의 의혹은 한미 간 긴장으로 커지고 있는 단계에 있고, 청와대는 판문점 회담에 한국대표의 참석과 동회담의 공개를 미국에 요구”하기로 결정하였다. 또한 한국국회는 푸에블로호에 관한 북미 간 비밀회담에 국가적 의분(national indignation)을 표시하는 결의안을 통과시켰다. 다음날 미국무부대변인은 기자회견에서 미국이 “북한무장간첩단에 의한 청와대 습격문제를 북한에 제기하였다”고 밝히고 다음과 같은 요지의 발언을 하였다. “가. 한국관리들이 북괴의 폭력행위를 과소평가하여서는 안된다는 이해할 수 있는 관심을 우리에게 표명하였다. 나. 우리는 두 가지 문제의 양상에 관심을 가지고 있다고 말한 바 있다. 다. 판문점에서 제4차 회담은 상급이었으나 우리는 그 회담이 계속될 것을 기대한다.”<sup>42)</sup> 미국의 입장은 한국 측의 요구조건이나 불만을 수용하는 것처럼 보이나 지속적으로 북미 간 회담을 이어가며 한국과 갈등관계는 심화되었다.

1968년 2월 6일 한국언론은 푸에블로호 승무원의 송환을 위한 미국의 판문점회담은 “매우 굴욕적으로 진행되고 있는 것”으로 보도하였다. 이어서 “러스크 국무장관은 북괴의 해적행위는 전쟁상태라고 결정했고, 핵무장항공모함 엔터프라이즈호를 동해바다에 급거 출동시키지 않았던

41) 주미대사가 외무장관, 청와대, 총리, 국방, 공보, 중정, 합참에게 보낸 전보, USW-0234, 1968년 2월 5일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662. 미국측 자료에 따르면 미국대사 포터는 1월 29일 북한에 협상 수락 메시지를 보내기 직전 박 대통령에게 북한-미국간의 비밀접촉을 통보하고 박 대통령이 이를 승인(approve)한 것으로 되어있다. <주한 미국대사관이 국무부에 보낸 전문(1968.1.29)>Subject-Numeric Files 1967-1969 Pol 23-7 Kor S, 김정배, 2001, 197쪽에서 재인용.

42) 주미대사가 장관들(청와, 공보, 중정)에게 보낸 전보, USW-0247, 1968년 2월 6일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

가. 만일 미국이 지금에 와서 영해침범을 시인한다면 이 모든 발언과 조치는 모두 조작된 거짓말이고 실속없는 위협에 불과했다는 것을 미국 스스로 전 세계에 입증하는 것이 아닌가”라고 비난하였다. 또한 판문점회담은 “미국의 굴욕외교로 일관되어 있는 것”으로 평가했다. 따라서 “다음 회담부터는 반드시 공개리에 진행되고 동시에 한국측대표의 참석리(參席裡)에 무장공비 서울 침입사건이 토론되어야 할 것이며, 북괴측이 이 사건에 대해 공식사과하고 또한 앞으로 그렇듯 야만적인 범죄행위를 다시 하지 않겠다는 서약을 받은 다음에야 푸호 승무원의 송환을 실현하여야 할 것”<sup>43)</sup>이라는 입장을 보였다.

1968년 2월 7일의 여론에 공개된 채 진행된 판문점 회담은 원활하지 않았다. 언론은 “행여나 하고 7일의 판문점공개회의에 걸었던 기대는 산산조각이 났다”고 표현하며, 북한의 비서장 한주경(韓柱庚)은 회담 시작부터 “유엔 측이 금년 1월 이래 비무장지대에서 462건의 휴전협정 위반행위를 저질렀다”고 비판하며, “40분 동안 터무니없는 닳두리만을 계속하며 정작 중요한 문제엔 한마디도 언급도하지 않았다”고 지적하였다. 이후 북한 측의 발언이 끝나자 유엔대표는 “한국 대통령을 살해할 목적으로 남파된 무장공비사건을 최우선적으로 다뤄야 한다”고 주장하고 “앞으로는 다시 그런 일이 없도록 보장하라”고 강력히 요구했으나 곧 북한 측의 휴회제의에 동의하여, 공개회의는 50분 만에 끝났다. 회담의 핵심논의 사항인 푸에블로호사건에 대해서는 양 측 모두 한마디 언급도 없이 끝난 상황이었다.<sup>44)</sup>

미국은 푸에블로호사건에 대해서 대북직접협상을 전개하면서, 청와대습격사건에 대해서는 한국정부에 대응을 자제할 것을 요구했다.<sup>45)</sup> 사건처리과정에 있어서의 한국의 비중을 높이며, 북한에 의한 동아시아의 안보위협, 즉 국제적 불안상황으로 인식시키기 위해 푸에블로호

43) “美國의 威神과 韓國의 覺悟”, 『東亞日報』(1968년 2월 6일).

44) “세계의 이목 실망시킨 판문점 공개회의”, 『東亞日報』(1968년 2월 8일).

45) 한용섭, 2015, 282쪽.

사건과 1.21사태를 통합하여 대응하는 전략을 시도했다. 하지만 한국의 기대와는 다르게 미국은 1월 30일 북한과의 단독협상 가능성을 발표하며 본격적인 북미협상이 추진되었다. 미국의 대북전략 전환에 따라 적대국에 유화적 입장을 취하는 상황이 나타나자 방기의 두려움을 느끼기 시작한 한국은 박정희 대통령의 친서를 포함한 정부수준의 항의를 지속했다. 동시에 한국정부의 단독 행동 가능성을 언급하는 등 북미단독 협상에 대한 반대입장을 강하게 주장했다.

### 3. 미국의 북미협상 추진과 한국의 대응

한국정부는 푸에블로호사건의 청와대 습격사건과의 연계적 대응과 북미회담 반대가 성과를 거두지 못함에 따라 푸에블로호사건의 유엔안전보장이사회 회부를 위한 외교활동과 6.25전쟁 참전16개국의 공동선언을 재확인하는 대응전략을 추진했다. 한국정부는 미국의 엔터프라이즈호에 의한 시위가 있음에도 불구하고 북한이 국제사회에 만족할 만한 조치를 취하지 않자 본 사건의 안전보장이사회 회부 가능성은 높아지는 것으로 판단했다. 1968년 1월 25일 미국유엔대사는 안전보장이사회의 의장에게 이사회의 긴급소집을 요청하여 26일 개최되었다. 한국은 각국 주재대사관에 신문, TV, 라디오, 통신 등 모든 미디어를 활용하여 “북괴의 만행을 규탄하는 PR활동을 적극강화하기 바란다”는 지시를 하였다.<sup>46)</sup> 1월 28일 유엔안전보장이사회에서 영국은 북한의 행동이 평화와 유엔에 대한 도전이라고 비난하고, 푸에블로호와 승무원의 석방을 북한에 촉구하였다. 헝가리는 미국의 베트남에 대한 정책을 비난

46) 외무장관이 24개국 대사에게 보낸 전보, WJA-01234, 1968년 1월 26일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

하고 미국이 군사외교를 촉구하는 조치를 안보리가 취할 것을 주장했다.<sup>47)</sup> 1월 29일 워싱턴의 한국특파원은 유엔 안전보장이사회에서 북한에 대한 논의가 있었고 “북괴의 대남침투에 대해서 상세하게 논의했지만 회원국의 발언은 주로 푸에블로호에 치중되었고, 남침은 휴전위반 사건이며, 세계평화위협으로서는 푸에블로호 납북이 더 큰 문제라는데 의견을 같이했다”라고 보도했다.<sup>48)</sup>

푸에블로호사건의 유엔안전보장이사회 회부문제가 수월하지 않은 상황에서 한국정부는 “애초에 한국정부가 안보리에 푸에블로호사건을 회부하려 하였던 것은 첫째로 청와대 침입사건과 푸에블로호사건의 안보리 논의에 있어서 북한이 요청하는 것을 미국이 거절할 방도가 없었던 점이었고, 둘째로 북한을 초청하는 경우 남한도 적극적으로 참석하여 북한의 도발적 침략행위를 국제사회에 폭로하는 것이 좋을 것”이라는 이유로 미국정부가 적극 권유하였기 때문이라고 밝혔다. 한국은 “안보토의의 별효과가 없다는 것을 알면서도 극히 본의는 아니었지만 이에 끝까지 반대하지 않았고 참가하기로 결정”하였던 것이었다고 밝혔다.<sup>49)</sup> 그럼에도 불구하고 1월 29일 포터 대사가 박정희 대통령에게 한국 대표단의 참석을 단념하도록 미국측 의사를 전달한데 대하여 한국정부는 “우리는 우리국민의 분격을 유엔에서 내보일 기회마저 가지지 못하게 하는 미정부의 태도는 전후모순된 것이라고 보지 않을 수 없음”이라 하였다. 또한 “고조된 우리 국민 여론과 국회의 강경한 태도에 대해 우리정부로서 납득시킬 수 있는 방법을 미국정부가 마련하여줄 책임이 있는 것”이라는 자세를 취하였다. 다만, 한국정부는 “북한의 안보 요청저지를 미국이 보장한다는 조건하에 미국의 요구에 따라 한국의의

47) 外務部 情報文化局, 1968, 63-64쪽.

48) 『東亞日報』(1968년 1월 29일).

49) 외무장관이 주유엔대사 및 주미대사에게 보낸 전보, UNW-0160, 1968년 1월 30일, 3급비밀, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662.

안보리 참가의 의사를 끝까지 주장하지 않을 것”에 동의하였다. 하지만 한국정부는 만일 한국과 북한이 불참한 가운데 제출될 안보리 결의안에는 한국의 주장인 규탄(condemnation), 징계조치(punitive measures), 한국에 대한 북한의 공격행위에 대한 재발방지 약속(guarantee for prevention of recurrence of similar north Korean aggressive acts against ROK)의 3개 조항이 ‘반드시’ 포함되도록 교섭할 것을 외교문서를 통해 확인하였다.<sup>50)</sup>

1968년 1월 31일 한국 언론은 존슨 미 대통령이 한국의 긴박사태에 대비하여 한국에 대한 군사원조 증강을 구상중이라 하며, 한국정부에 미국이 푸에블로호 석방문제 뿐만 아니라 한국사태에 전반적 관심을 가지고 있고, 유엔 내외의 외교노력에 있어서도 한국과 긴밀한 협의를 하고 있음을 기회 마다 강조하고 있음을 보도했다.<sup>51)</sup> 이러한 상황에서 외무부 구미국장은 푸에블로호사건을 계기로 한미동맹체제를 활성화시키고, 공동 방위태세를 더욱 강화하기 위하여 「북한특공대 침입에 처한 대미 교섭요강」이란 대미 교섭계획안을 작성하였다. 이 계획안은 진필식 외무부차관의 검토 후 외무부장관이 대통령에게 건의하여 추진되었다. 내용으로는 “1) 대한 군원을 시급히 최대한 증가하는 방향에서 한국군의 무기장비 증강과 현대화, 2) 자체 방위능력 강화를 위하여 병기와 장비의 자체생산 공장과 시설의 지원, 3) 증가가 예상되는 북한 무장간첩 및 게릴라 공세에 대비하여 대간첩 작전을 위한 장비지원 및 향토 예비군 무장지원(추후제안), 4) 한미공동방위를 위한 체제의 확립과 한미 간의 상시적인 기구 설치, 5) 이상의 교섭을 위한 미국 대통령 특사 파한 제의”였다. 이 건의가 있는 후 사이러스 밴스(Cyrus Roberts Vance) 특사의 한국 파견이 이루어졌다.<sup>52)</sup>

50) 같은 문서.

51) 『東亞日報』(1968년 2월 1일).

52) 윤하정(2011), pp.39-41. 또한 특사 파견에 있어서 “박 대통령은 포터 대사 자신이 훌륭히 존슨 대통령을 대표하고 있는데 무슨 다른 특사가 필요한지 되물었다”

특사 파견을 통한 한미 간 고위급 회담을 추진한 미국정부는 1968년 2월 7일 기자회견에서 한국에 대한 군원증가를 언급하였다. 미국무부 대변인은 한국의 방위를 위해 추가 군사원조를 증가하겠다는 입장을 재확인했으며, “미국은 한국에 대한 조약의무를 명심하고 있다”라는 존슨 대통령의 언급을 인용했다.<sup>53)</sup> 2월 8일 존슨 대통령이 발표할 원고에는 한국에 대하여 1억 달러 특별군사원조가 포함될 것이고, 이는 예년 계획 배정되는 통상 군사원조에 추가하여 새롭게 특별 배정되는 예산임은 미국무부를 통해 확인했다.<sup>54)</sup> 2월 11일 밴스 특사가 방한하여 한국에서 발생할지 모르는 어떤 불의의 사태에도 대처하기 위해 한국군과 주한미군을 강화하는 데 필요한 조치에 관한 박정희 대통령을 비롯한 정부당국자들과 회담했다.<sup>55)</sup>

한국 외무부는 밴스 특사의 임무를 1) 최근 일련의 긴장 상태 처리과정에서 빚어진 한미 간 이견과 혼선을 조정하고, 2) 무장 공비 등 한국의 안전을 위협하는 요소들을 제거하고 이에 대처하는 공동방안을 마련하자는 것으로 파악했다. 이에 한국정부는 한미상호방위조약의 발효조건이 조약의 체결당시와는 현격하게 달라진 북한의 도발양상에 대처하여 한미상호방위조약의 운영이 현실화 되어야 함을 강조하기로 입장

---

이에 대사는 “그렇더라도 이런 특사의 파견은 유용할 것이라고 거듭 권하였다”고 윤하정은 기록한다. 특사문제 관련 한국정부의 구상과 미대사관의 입장이 일치되어 나타났다고 파악할 수 있다. 윤하정, 2011, 46-47쪽.

53) 주미대사가 외무장관 및 국방장관(합참)에게 보낸 전보, USW-0259, 1968년 2월 8일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.2 판문점회담, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.2, 등록번호: 2663.

54) 주미대사가 장관들(외무, 청와, 국방방관, 공보, 중정)에게 보낸 전보, USW-0267, 1968년 2월 8일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1 기본문서철, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2662. 미국의 한국에 대한 군사원조를 당시 북한에 대한 보복을 염두하고 있던 한국정부의 우려를 고려하여 1억 달러 특별군사원조와 추가적 군사지원이 이루어져야 한다는 입장은 홍석률, 2001; 2009, 윤민재, 2010을 참고.

55) 『東亞日報』(1970년 9월 22일).

을 모았다.<sup>56)</sup> 또한 “밴스 특사의 파한은 무장공비의 남침과 푸에블로 호사건으로 빚어진 한미 간의 불협화음을 찾아 합리적인 방법으로 그것을 완전정리하려는 미 대통령과 행정부의 시도를 반영하는 것이라고 볼 수 있는 것”<sup>57)</sup>으로 파악했다.

밴스 특사의 방한 이전 미국무부의 특사임무에 대한 특별지시사항(Special Instruction)에서 한국정부에 대한 미국의 의도를 확인할 수 있다. 미국은 만약 푸에블로호와 승무원들이 빠른 시기에 송환되지 않는다면 이것은 미국과 북한 간 아주 심각한 문제(a very serious matter)가 될 뿐 아니라 미국의 선거와 관련된 정치상황에도 큰 영향을 미칠 것임을 강조하였다. 또한 존슨 대통령은 제2차 세계대전 중에 처칠 수상과 루즈벨트 대통령이 긴밀한 접촉을 유지하고 있었고, 이러한 방식을 존슨 대통령과 박정희 대통령이 함께 추진하기를 원하고 있는 메시지가 한국에 전해지기를 의도했다. 특히 방한에서 중요한 사항은 미국의 특사가 한국의 최고정책결정자에게 “우리는 푸에블로호와 승무원들의 송환에 있어서 한국을 방기하지 않을 것이며, 이전보다 더 강력히 한국에 주둔할 것이다”<sup>58)</sup>[저자강조]라는 한국에 대한 방기는 없다는 명확한 미국정부의 메시지를 전달하는 임무를 갖고 있었다.

북미회담의 추진, 미국의 한국문제에 대한 유엔안전보장이사회 회부 반대는 한국정부의 방기에 대한 두려움을 강화시켰고, 한국정부의 구체적 자구전략으로 나타났다. 한국정부의 방기 두려움의 확대에 따라 미국은 한미 간 불협화음을 조정하고, 미국의 입장을 전달하기 위한 특

56) 즉, 무장공비가 남침할 경우에도 한미상호방위조약이 적용되어야 할 것이고, 또한 적절하고 신속한 응징책을 마련하기 위해 방위조약 2조 협의의 정신에 따라 정기적인 각료급 군사협의기구가 있어야겠다는 데 한국 측 요구가 집약되었다.

57) “異見 조정의 구심점, 방위강화”, 『東亞日報』(1968년 2월 13일).

58) “Mission of Cyrus R. Vance: Special Instruction,” 2 Feb. 1968, Pueblo Crisis 1968, Vol.3, Day-by-Day Documents Part11, Box 29, National Security File, LBJL. 원문은 “We are not going to abandon the Republic of Korea when the USS Pueblo and its crew are returned, but we will remain in Korea in even stronger force than before.”

사파견을 이끌어냈다. 미국은 푸에블로호문제에 있어서 “한국을 방기하지 않는다”는 의지를 명확히 한국에 전달하고자 했다.

#### 4. 한미공동성명 이후 한국의 두려움 지속과 해소

밴스 특사는 1968년 2월 12일에 방한했다. 최규하 외무장관과 밴스 특사의 단독 양자회담이 철야로 진행되며 공동성명안도 마무리 되었다. 당시 가장 중요한 결정 사항은 1억 달러의 추가군사원조이며, 그 결정 사항은 1968년 2월의 한미회의의사록(ROK, US Agreed Minutes)에 기록되었다.<sup>59)</sup> 2월 12일 밴스와 박정희 대통령의 접견에서 박정희 대통령은 “보복하지 않으면 북은 더 대담해지고, 판문점 회담을 비공개로 하는 것은 좋으나 시한 내 타결이 안되면 해군력, 공군력으로 보복해야” 함을 강조하였다. 이에 밴스 특사는 “간접침략에는 신중히 대처해야 하며 보복은 현명한 방법이 아니”라고 하며 현격한 견해의 차이를 드러냈다. 정일권 국무총리와의 회담에서 밴스는 한국측의 보복관련 부분은 한미상호방위조약에 저촉됨을 주장하며 1억 달러 추가군사원조를 골자로 하는 공동성명을 대안으로 제시했다.<sup>60)</sup> 2월 14일 밴스 특사와 포터 대사는 한국의 외무장관과 합의를 도출을 위해 회의를 진행했다. 러너는 당시의 상황을 “10시간의 고통스러운(torturous) 회담에서 사

59) 윤하정, 2011, 49쪽. 박준규(朴浚圭) 의원은 “미국의 백악관이 쿠바 유격대의 기습을 받았다면 미국민의 감정은 어땠겠느냐”고 무장공비 남침에 대한 미측의 태도를 은근히 꼬집었다는 것이며 “무장공비남침 때는 조용하다가 푸에블로호 납북사건이 나자 주한미군이 갑자기 비상경계에 들어간 것을 한국민들이 알면 어떻게 생각하겠는가”하고 가시 돌힌 반문을 했을 때 밴스 특사는 얼굴을 붉히기까지 했다는 일화도 있다. 윤하정, 2011, 49쪽.

60) 외무부 미주국 북미2과, 「Vance, Cyrus R. 미국 대통령특사 1.21사태관련 방한, 1968.2.12.-15」 전2권 V.1 기본문서철, 1968, MF번호: C21-1.

태의 평화적 해결을 모색하고 군사적 조치를 취하기 전에 상호 합의한다는 내용의 성명을 작성하였다. 미국은 이 협상을 위해 감수해야 할 부분이 있었는데 이는 한국의 방위강화를 위해 특별 조치(extraordinary measures)를 취하는 것에 합의하는 것이었다고 묘사했다.<sup>61)</sup>

이러한 사전 협의를 바탕으로 다음날인 1968년 2월 15일 박정희 대통령과 밴스 특사는 “격증된 침략행위와 폭력행위의 결과 및 최근에 와서 대통령관저에 대한 습격기도 및 공해상에서의 푸에블로호 불법 납치사건 등으로 야기된 중대한 사태에 관해 충분히 고견”을 교환했다. 박정희 대통령은 존슨 대통령이 대한민국에 미국의 일억 달러 추가 군사원조를 미국의회에 건의한 내용에 대하여 감사를 표명했다. 또한 대한민국국군의 계속적 현대화의 필요성을 인정하며 한국의 방위능력을 더욱 증강하기 위해 재향군인에 대한 경무기 공급문제에 관해서도 토의했다.<sup>62)</sup> 또한 밴스 특사는 최규하 외무장관 앞 비밀서한을 통해서 팬텀기 제공, 공군기지 건설, 수년간의 군원수준 유지 등을 존슨 대통령에게 건의하겠다고 약속했다.<sup>63)</sup> 한미공동성명의 원문의 부분적 내용은 다음과 같다.

...2. 박 대통령과 밴스 특사는 과거 14개월 동안 共產 北傀가 休戰 協定을 違反함으로써 일어난 격증된 侵略 행위와 폭력 행위 및 최근에 와서 대통령 관저에 대한 襲擊 企圖 및 공해상에서 美함선 푸에블로호 불법 拉致사건 등의 결과로 야기된 중대한 사태에 관하여 충분히 의견을 교환하였다. 그들은 이러한 행위가 모든 文明諸國民에 의하여 紓彈되어야 한다는 데 意見을 같이하였다...(중략)... 한미양국은 國際聯合 憲章의 원칙에 의하여 이들 문제를 평화적으로 解決하

61) Mitchell B. Lerner. *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2002. pp.134-135.

62) “共同聲明全文”, 『東亞日報』(1968년 2월 15일).

63) 외무부 미주국 북미2과, 「Vance, Cyrus R. 미국 대통령특사 1.21사태관련 방한, 1968.2.12.-15」 전2권 V.1 기본문서철. 1968. MF번호: C21-1.

려는 그들 양국의 진지한 소망을 재확인하였으나 만약 이런 侵略이 계속된다면 양국은 대한민국과 미합중국 간의 相互防衛條約 하에서 취하여야 할 행동을 즉시 결정할 것이라는 데 합의하였다...(후략).

3. 양국 정부는 相互 利益과 공동 관심사인 방위와 안전에 관한 사항을 토의하고 협의하기 위하여 大韓民國 國防部와 美合衆國 國務府 閣僚級 年例 會議를 개최할 것에 합의하였다.

4. 박 대통령은 존슨 대통령이 대한민국에 미국의 1億弗 추가 軍事 援助를 미국에 제의함에 있어 조속한 조치를 취한데 대하여 謝意를 표명하였다. 박 대통령과 맨스 특사는 대한민국 국군의 계속적인 現代化의 必要性을 인정하였다. 그들은 또한 대한민국의 방위 능력을 더욱 증강하기 위하여 한국 在籍軍人에 대한 經武器 공급 문제에 관하여도 토의하였다.”<sup>64)</sup>

1968년 2월 15일에 한미공동성명서 발표 이후 한국은 북미 간 협상에 대해 좀 더 완화된 자세를 취하기 시작하였다. 최규하 외무부장관은 2월 17일부터 4일 동안 열렸던 한미회담과 한미공동성명에 대해서 “공비의 침입사건과 푸에블로호의 납치사건이 공동의 적인 북괴에 의한 휴전협정위반사건이므로 두 사건은 관련이 있고, 두 나라의 공동관심사라는 데 의견의 일치를 보았다”<sup>65)</sup>고 입장을 표명했다. 또한 판문점 비공개회의에 대해서는 “미국대표와 북괴대표가 회의하는 것이라고 해석해서는 안 되는 것이며, 군사정전위원회 수석대표간의 비공개회의라고 보아야 할 것입니다. 이점에 관하여서도 한미 간 합의가 이루어졌습니다. 이러한 기본적인 사태를 보는 면에 있어서, 우리가 외교적으로 노력한 결과, 서울사태를 우리와 같이 중대한 사건으로 보고 있는 것”<sup>66)</sup>이라고 발표했다.

64) “韓美共同聲明, 1.21사태 收拾 방안” 1968년 2월 15일. 玄石崔圭夏大統領八句記念文獻集發刊委員會, 『玄石片貌 : 玄石 崔圭夏 大統領 八句 記念文獻集』 서울: 玄石崔圭夏大統領八句記念文獻集發刊委員會, 1998.

65) 『東亞日報』(1968년 2월 17일).

66) 2월 15일자 한미 공동 성명서에 관한 외무부 장관의 해설, 1968년 2월 17일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전 8권, V.8 자료집 II, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.8, 등록번호: 2669.

밴스 특사는 한미회담을 마치고 미국으로 돌아간 후 백악관에서 대통령과의 고위회담에서 한미회담이 “대단히 유익”했다고 전했다. 최규하 대통령의 정부비서관을 지낸 이재원의 증언에 따르면 “밴스 특사하고 회담결과 발표된 것이 세 가지인데 하나는 예비군 무장, 두 번째는 국군현대화 그러니까 공군력 증강에 대한 구체적인 여러 가지 논의가 있었고, 세 번째가 한미연례안보회의 개최라는 것이었어요. 지금도 국방부장관 회담 또 외무부장관 회담 하면서 미국과 한국이 서로 왔다갔다하면서 한미 연례안보회의를 하는 겁니다. 협상에서 성공을 거둔 것”<sup>67)</sup>이라고 회고했다.

하지만 한미회담에 대해 미국정부와 언론의 평가는 달랐다. Washington Post는 “한미고위회담은 의문이 풀리지 않고 분쟁이 해결되지 않았으며 명백한 한국인의 불만을 남긴 채 종료하였다. 회담결과는 앞으로 두고 보아야 하겠지만 한가지 이미 분명한 경향은 한국민의 미국에 대한 상당한 신뢰를 상실하였고, 그들은 앞으로 자력으로 할 수 있는 것을 찾을 것이다. 한국인이 자기의존에 치중하고 있는 바 미국이 한국에서 그의 정책을 집행하지 않는다면 한국은 독자적인 정도를 높이려고 할 것이다”라고 보도하였다.<sup>68)</sup> 독일 Frankfurter Allgemeine지는 “한

67) 이재원 구술, 조수현 채록, “이재원 최규하 대통령 정부비서관,” 『한국대통령 통치 구술 사료집 1, 최규하 대통령』 (서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2012), 122쪽. 이재원은 “타워호텔에서 밤을 새워가면서 두 분이 협상을 했습니다...(중략)...최대 통령계서는 밴스 특사하고 밤샘 협상을 하고 자기도 사표를 써가지고 청와대에 들어가셨어요. 왜냐하면 자기로서는 만족스럽지 못하다 그런 의사표시죠. 그리고 또 하나는 밴스에게도 사표를 써서 가지고 간다는 것을 보여줌으로써 상대방한테 하나의 뭐라고 할까 우리의 입장을 강력하게 나타내는 그런 표시도 되겠지요.” 이재원, 2012, 122쪽. 또한 최규하 외무부장관의 평가에 대해서는 “밴스가 회고록에서 자기는 최규하라는 사람한테 세 가지 점에서 놀랐다. 첫째는 그 철저한 애국심, 두 번째는 그 독심, 세 번째는 건강, 그러니까 밤새 그렇게 잠을 한숨도 안자면서 끝까지 하면서 그렇게 건강을 유지하고 있는 것에 놀랐다고 회고했습니다”라고 기록했다. 이재원, 2012, 122-123쪽. 윤하정의 기록에서는 “최장관은 꾸준히 기자회견과 국회 참석 등 활동을 통하여 사태의 중대성과 정부대책을 설명하였다”고 하고 있다. 윤하정, 2011, 43쪽.

68) *Washington Post*, 19, Feb. 1968. 또한 신문은 다음과 같이 보도하였는데 “현재

국, 군사적인 독립을 희망, 밴스 특사와의 교섭난항”이라는 제목으로 기사를 내보냈다. 이 기사에는 “최근 양국 간의 긴장상태로 인하여 미국에 대한 한국국민들의 신뢰가 크게 약화되고 이에 따라 한국 측 요망이 너무나 광범위한 것임으로 밴스 특사의 방문이 이 모든 것을 해결할 수 없는 것이다. 한국은 독자적인 군사체계를 향상함과 아울러 미국과 동맹관계를 개정하고자 원하고 있다”<sup>69)</sup>는 내용을 포함하고 있었다. 이는 동맹협정의 명시성<sup>70)</sup>과 관련된 사항으로 한미상호방위조약의 발효조건을 구체화함으로써 국가 위기의 상황에서 미국의 자동대응으로 방기의 두려움을 해소하고자 하는 의도였다.

실제로 미국이 판문점 회담에서 안이한 타결에 도달할 것에 불안을 느낀 한국 정부는 밴스 특사 방한과 한미공동선언 이후에도 북미 간 지속적 접근에 따라 방기의 두려움이 상존하고 있는 상태였다. 이에 한국정부는 푸에블로호사건에 대한 유엔 안보리회부와 함께 국제사회에

---

까지 한국은 민간 공업발전에 중점을 두고 군장비는 전적으로 미국에 의존하여 왔는데 최근 무장공비 납치와 푸에블로호 납북사건이 있는 후 2월 초부터 한국정부는 독자적인 군사공업건설을 주장하여 왔으며 우선 금년말까지 소형무기 및 탄약은 자급자족할 수 있는 공장 건설을 원하고 있는 바 이미 미국의 모회사와 공장건설에 관한 교섭이 개시되었다는 말이있다”고 전했다. 주독대사가 외무장관에게 보낸 전보, GEW-0272, 1968년 2월 17일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.4 홍보활동 및 일본의 반응, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.4, 등록번호: 2664.

69) 주독대사가 외무장관에게 보낸 전보, GEW-0272, 1968년 2월 17일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.4 홍보활동 및 일본의 반응, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.4, 등록번호: 2664. 구체적으로 살펴보면 “현재까지의 방위조약에 의하면 미국은 한국에 대한 공산침략이 있는 경우 동의를 얻어서만이 군사적 행동을 취할 수 있도록 되어있는데 한국은 NATO와 같이 공산측의 모든 도발행위에 대해 즉각 그리고 자동적으로 대응조치를 취할 수 있도록 방위조약을 개정할 것을 원하고 있다”는 내용이였다.

70) 동맹딜레마에서 국가의 선택을 결정하는 요인은 첫째, 동맹국 사이의 의존도, 둘째, 상호 방어에 대한 전략적 이익의 정도, 셋째, 동맹협정의 명시성, 넷째, 적에 대항하는 것에 대한 이익의 공유 정도로 구분된다. 신우희, 『순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2010), 19쪽. 한미상호방위조약의 조건에 대한 재고 요청은 셋째 사항에 해당되는 것으로서 동맹협정의 명시성이 모호할수록 방기의 두려움은 커지게 된다.

서 한국의 지지를 이끌어낼 필요로 한국공동방위에 대한 6.25전쟁 참전 16개국의 결의 및 한국지지의 재확인을 시도하였다. 이 문제에 관련하여 미국무부와 협의한 결과 “한국정부 입장을 지지하는 바이나 참전 16개국 중 몇 개 국가는 한국정부의 이와 같은 요청에 응하지 않을 경향이 농후함에 비추어 공동방위에 대한 결의와 재확인 요청을 제기하지 않는 것이 좋을 것”이라는 의견을 표명하였다.<sup>71)</sup> 하지만 한국정부는 1968년 2월 20일 미국무부와 재차 협의하고 미국의 적극적인 지지를 요청하였으나, “미국으로서는 한국의 제의를 전적으로 지지하며 다른 15개국이 찬성하면 공동으로 선언함이 최선일 것이나 만약 16개국 중 몇 나라가 불참하거나 선언의 표현이 약화되는 경우에는 신중 재고되어야 할 것으로 본다”<sup>72)</sup>는 긍정적이지 않은 입장을 확인했다.

6.25전쟁 참전국의 한국 지지성명에 대한 문제는 이미 사건 발생초기부터 논의되고 있었는데, 1968년 1월 30일 주터키한국대사와 터키외무부장관 면담에서 논의한 내용의 보고에 따르면 “가. 우방한국의 입장은 이해하고도 남음이 있으나 현시점으로 보아 공동결의로서 경고책을 취하게 되면 그 결과가 역으로 전쟁분위기를 조성시키는 호전적 인상을 줄 우려성을 고려치 않을 수 없을 것임, 나. 1953년 휴전당시와 비교해서 현재의 국제정세는 상당히 변화하였으며 공동결의안을 다시 채

71) 주미대사가 외무장관에게 보낸 전보, USW-0263, 1968년 2월 10일, 3급 비밀, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전 8권, V.6 16개국결의안, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.6, 등록번호: 2666.; 윤하정, 2011, 52-56쪽.

72) 같은 문서집, USW-02178, 1968년 2월 21일. 이에 문서에 밝히고 있는 각국의 입장은 다음과 같다. “영국: 공동선언에 명시된 commitment는 상급도 유효. 프랑스: 심심한 동정을 표하지만 공동선언 재확인 조치에는 반응 없음. 필리핀: 공동선언사항 현재도 유효. 호주: 16개국 전원의 합의를 얻기 어려울 것임, 터키: 긴박하지는 않으나 최대의 협조를 제공할 것임. 캐나다: 단동성명은 곤란하나 공동조치는 고려하겠음. 태국: 한국입장 지지하나 공동성명재확인은 실현에 난점 있음. 뉴질랜드: 적극 협조할 것임. 벨기에: 구체적인 commitment를 하는 것이 아니면 지지할 것임. 에디오피아: 공비사건을 현지 신문기관에서 취급한 일 없음. 콜롬비아: 구체적 반응 없음. 이외 5개 국가는 확인이 어려운 상황.”

택할 때는 수개국은 이탈할 우려가 있는 바, 이는 오히려 북괴 및 공산 진영에 대하여 한국 및 서방진영의 약점을 보여주게 되는 것이며 상대방을 고무시킬 수 있는 결과가 될 것”<sup>73)</sup>이라고 조언하기도 했다.

하지만 한국정부는 참전 16개국 중 위상이 높았던 터키의 부정적 태도에도 불구하고 16개국 공동선언 재확인을 위한 외교활동을 지속적으로 진행한다. 1968년 3월 12일 전상진 공사는 브라운(W. G. Brown) 주미대사를 방문하였고, 대사는 “참전 16개국 공동선언 재확인 문제와 관련하여 프랑스의 지지획득은 불가능하며 기타국가의 태도도 미온적임으로 소기의 효과를 거두기가 어려울 것”이라는 회의적인 태도를 표명하였고, 이에 대하여 전공사는 “대통령각하의 친서를 관계국에 전달한 현 단계에 있어서는 공동선언이 꼭 성취될 수 있도록 최대의 노력을 경주하여야 할 것인바 특히 미국의 확고하고 적극적인 지원이 필요”함을 강조했다.<sup>74)</sup> 한국정부는 3월 23일 ‘1.21공비남침사건’과 ‘푸에블로호납북사건’이 발생한 직후 참전 16개국 주재공관에 훈령, 공동선언 발표에 관한 교섭을 해왔다고 밝혔다. 공관으로부터의 보고로 보아 참전 16개국의 반응은 극히 호의적이며 고무적이라고 말했다.<sup>75)</sup>

Washington Post지는 3월 24일 북한이 “미국에 굴욕을 안겨주고 미국이 “중이호랑이”라는 것을 그들 인민에게 보여주기 위해 미국의 사과를 요구하고 있는 것으로 믿어진다”하며, 북한은 “푸에블로호 납북 및 무장공비남침사건에 대한 대응책을 둘러싸고 한미 간의 분열을 조

73) 주터키대사가 외무장관에게 보낸 전보, TUW-0206, 1968년 2월 1일, 3급 비밀, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.6 16개국결의안, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.6, 등록번호: 2666.

74) 같은 문서집, USW-0372, 1968년 3월 12일. 리스크 장관은 “16개국 공동성명을 다시 이끌어내는 데에는 프랑스 등 일부 미온적인 국가들의 태도가 염려”된다고 전했다. 결국 미국무부는 4월 1일자 비망록을 통하여 1953년 결의에 대한 ‘전원 일치한 무조건 재확인’ (Unanimous and unqualified reconfirmation)은 불가능하다는 회답을 하여왔다. 북한 침입은 6.25전쟁 같은 전면적 침공이 아니며, 따라서 재확인하는 성명서에는 서명하기 어렵다는 것이었다. 윤하정, 2011, 46쪽.

75) “參戰國 宣言을 推進”, 『京鄉新聞』(1968년 3월 25일).

장”시키려하고 있다고 말했다.<sup>76)</sup> 이 같은 한미관계의 불안한 요소의 지적에도 불구하고, 미국방부 대변인은 하원외교위원회에서 한국사태에 관하여 언급하면서 최근의 북한의 도발과 침략위협으로 인하여 한국군의 전투태세의 지속적인 개선이 요청되고 있다고 말하고 한정된 재원으로 인하여 한국군의 현대화가 지연되고 있었음을 지적하였다. 그는 동북아시아에 할당되는 약 2억 1천 9백만 달러 중 대부분이 한국에 할당되고 있음을 언급하고 존슨 대통령이 요청한 특별군원 1억 달러가 추가되어 한국군의 현대화와 전투력의 개선에 도움이 될 것이라고 강조하였다.<sup>77)</sup>

참전 16개국의 한국지지 재확인 문제는 6.25전쟁 시기와 달라진 국제환경에서 16개국 전체를 대상으로 진행하는 것에 대해서 현실적으로 무리한 부분이 있었다. 하지만 한국정부에 있어서 결의안 재확인 문제는 명목상의 상징적 행위가 아니었으며, 한국정부는 각국 외교부와 협의하며 해당국의 입장을 확인했고, 박정희 대통령이 직접 각국 대통령에게 서한을 발송했고, 미국의 부정적인 입장에 대해서도 재검토를 요청하는 등 적극적인 외교활동을 추진해나갔다. 그 결과 1968년 4월 18일 박정희와 존슨 대통령이 단독 정상회담을 갖고 한국방위공약을 재확인했으며,<sup>78)</sup> 5월 27~28일 제1차 한미국방장관회담을 개최되었다. 한미 안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)는 1.21사태와 푸에블로호사건의 후속조치에서 한국정부의 지속적 요청으로 협의되었다. 이 회의를 통해 기존에 미국주도의 한국정책을 결정 통보하는 방식에서 벗어나 한국정부의 입장을 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련된 것이었다.<sup>79)</sup>

76) “韓美間 分裂을 助長, WP가 본 北傀 속셈”, 『京鄉新聞』(1968년 3월 25일).

77) 주미대리대사가 외무장관에게 보낸 전보, USW-03191, 1968년 3월 28일, 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.2 판문점회담, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.2, 등록번호: 2663.

78) “韓國防衛公約 再確認”, 『京鄉新聞』(1968년 4월 18일).

79) 서규화(2016), 162쪽. 제1-3차 회의까지는 그 명칭이 ‘한미 국방장관회담’이었으

## 5. 결 론

이 연구는 푸에블로호사건 초기 미국에 의한 방기의 두려움을 극복하기 위한 한국의 대미정책의 특징을 1차사료를 통해 분석했다. 동맹의 정치적 딜레마와 관련해서 한국정부는 동맹국(미국)에 의한 약한 지원과 공약 그리고 동맹국이 적대국(북한)에 대해 유화적 입장을 확인하며, 이 같은 상황에 대한 불안은 방기의 두려움으로 표출됐다. 한국정부는 푸에블로호사건을 북한에 의한 동아시아의 안보위협으로 미국과 국제사회에 인식시키기 위해 푸에블로호사건과 1.21사태를 통합하여 미국과 공동 대응하는 전략을 시도했다. 하지만 미국의 북미협상 추진은 한국정부에게 적대국에 유화적 입장을 취하며 갈등해결의 의지에 의심을 갖게 하는 동시에 동맹국간 지원과 기대를 불안하게 하였다. 이에 북미협상에 대한 즉각적 반대입장과 북한에 대한 규탄, 징계, 재발 방지 약속이라는 한국의 입장이 명확하게 포함된 안보리결의안을 통과를 추진했다. 한국의 대응전략은 미국의 특사파견과 “한국을 방기하지 않을 것이다”는 미국의 입장 조율, 1억 달러 군사원조 발표 등을 이끌었다. 미국의 한국에 대한 추가 군사원조 조치와 무기 공급을 약속하는 공동성명과 1.21사태와 푸에블로호사건이 연계 사건인 점, 그리고 북·미협상이 국가 간 협상이 아닌 정전위원회 수석대표간 비공개회의라는 점에 합의했다.

그러나 한미 간 합의에도 불구하고 한국은 미국의 ‘안이한 북미협상 타결’에 대한 우려와 한미상호방위조약의 발효조건이 개정되지 않음에 따라 방기의 두려움이 지속됐다. 한국은 방기의 두려움을 해소하기 위해 6.25전쟁 참전16개국의 한국지지 재결의를 시도하였다. 주요 참전국들은 부정적 입장을 내보였으나 한국정부는 각국 정상에 서한을 보

나 1971년 서울에서 개최된 제4차 회의부터 ‘한미 안보협의회의’라고 칭하였다. 서규화, 2016, 162쪽.

내는 등 적극적 외교활동을 추진한 결과 미국의 한국방위 재확인과 한미안보협의회의로 연례화를 이끌었다. 푸에블로호사건 발생 후 한국정부는 신속한 외교적 대응과 독자적 외교 활로를 모색하며 한미동맹간 방기의 두려움 극복을 시도했다.

[원고투고일: 2017. 10. 9, 심사수정일: 2017. 11. 23, 게재확정일: 2017. 11. 23.]

주제어 : 한국외교사, 푸에블로호사건, 1.21사태, 북미협상, 방기의 두려움

## 〈참 고 문 헌〉

### 1. 1차 자료

- 외무부 미주국 북미2과, 「1.21 무장공비침투 및 Pueblo호 납북사건, 1968-1969」 전8권, V.1-8, 1969, 분류번호: 729.55 1968-69 V.1, 등록번호: 2661-2668
- 외무부 미주국 북미2과, 「Vance, Cyrus R. 미국 대통령특사 1.21 사태관련 방한, 1968.2.12-15」 전2권 V.1 기본문서철, 1968. MF번호: C21-1
- 外務部 情報文化局. 『北傀의 武裝共匪 南侵 및 美艦 ‘푸에블로’號 拉致事件』, 서울: 外務部 情報文化局, 1968
- 총무처 의정국 의정과. “北傀가 南派한 武裝共匪事件과 푸에블로호 拉致事件에 대한 我國政府의 外交的 措置事項.” 1968년 1월 30일. 관리번호: BA0084530
- Pueblo Crisis 1968, vol.3, Documents Part 1, Box 29, National Security File, LBJL
- Pueblo Crisis 1968, Vol.3, Day-by-Day Documents Part11, Box 29, National Security File, LBJL
- Pueblo Crisis 1968, Vol.21, Airgrams-Misc, Box 37, National Security File, LBJL
- Central Files 1967-69, National Archives and Records Administration, RG 59, POL 33-6 KOR N-US
- ‘Korea, Pueblo Crisis,’ *FRUS* 1964-1968, Volume XXIX, Korea

## 2. 준1차 자료

공로명, “1.21사태와 푸에블로호 납치”, 『나의 외교노트』, 서울: 도서출판 기파랑, 2014

노창희, 『어느 외교관의 이야기』, 서울: 도서출판 기파랑, 2007

배삼진, “[한미동맹 60주년] (3) 한미동맹의 토대 ‘한미연례안보협의회’”, 『연합뉴스』(2013년 10월 1일).

윤하정, “북한 특공대 침공과 푸에블로호 피랍”, 『어느 외교관의 비망록』 서울: 도서출판 기파랑, 2011

이재원 구술, 조수현 채록, “이재원[최규하 대통령 정무비서관]”, 『한국대통령 통치구술 사료집 1, 최규하대통령』, 서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2012

玄石崔圭夏大統領八旬記念文獻集發刊委員會, 『玄石片貌 : 玄石 崔圭夏 大統領 八旬 記念文獻集』 서울: 玄石崔圭夏大統領八旬記念文獻集發刊委員會, 1998

“북괴, 미함 푸에블로호 납북”, 『東亞日報』(1968년 1월 24일)

“北傀挑發, 緊張의 内幕”, 『每日經濟新聞』(1968년 1월 25일)

“北傀, 警戒態勢令”, 『東亞日報』(1968년 1월 26일)

“딘 리스크 미국무장관...”, 『東亞日報』(1968년 1월 25일)

“美, 北傀와 直接協商 모색”, 『東亞日報』(1968년 1월 30일)

“友邦美國에 대한 忠言”, 『東亞日報』(1968년 1월 31일)

“北傀, 유엔 招請 반대”, 『東亞日報』(1968년 1월 31일)

“美國에 國軍現代化 촉구”, 『東亞日報』(1968년 1월 29일)

“美國의 威神과 韓國의 覺悟”, 『東亞日報』(1968년 2월 6일)

“金駐美大使, 美에 抗議覺書 傳達”, 『東亞日報』(1968년 2월 6일)

“세계의 이목 실망시킨 판문점 공개회의”, 『東亞日報』(1968년 2월 8일)

- “異見조정의 구심점, 방위강화”, 『東亞日報』(1968년 2월 13일)
- “가시돋힌 反問에 얼굴 붉혀”, 『東亞日報』(1968년 2월 14일)
- “共同聲明全文”, 『東亞日報』(1968년 2월 15일)
- “參戰國 宣言을 推進”, 『京鄉新聞』(1968년 3월 25일)
- “韓美間 分裂을 助長, WP가 본 北傀 속셈”, 『京鄉新聞』(1968년 3월 25일)
- “韓·美共同防衛條約補完을 위한 政府의 努力”, 『京鄉新聞』(1968년 3월 28일)
- “韓國防衛公約 再確認”, 『京鄉新聞』(1968년 4월 18일)
- The New York Times*, 30 Jan, 1968.
- Washington Post*, 28, Jan, 1968; 19, Feb, 1968.

### 3. 2차 자료

- 김정배, “북한, 미국, 그리고 냉전체제: 1968년 Pueblo호 사건을 중심으로”, 『미국사연구』 제27집(2008):115-144,  
<http://uci.or.kr/G704-000538.2008.27..004>
- 박용수, “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화 - ‘푸에블로호 사건’과 비교해 본 제1,2차 ‘북핵 위기’의 특징”, 『국제정치논총』 제47집 2호(2007):51-74,  
<http://uci.or.kr/G704-000367.2007.47.2.004>
- 서규화, “박정희 정부의 자주국방정책 수립과정 연구”, 경남대학교 박사 학위논문, 2016
- 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제 정치.” 『한국정치외교사논총』 제26집 2호(2005):253-286,  
<http://uci.or.kr/G704-001329.2005.26.2.012>
- 신옥희, 『순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2010

- 양성철, 문정인. “한미 안보관계의 재조명: ‘푸에블로호’ 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로”, 안병준 편, 『한국과 미국 1, 정치·안보 관계』, 서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1988
- 엄정식. “푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근”, 『軍史』 86호 (2013):71-92, <http://uci.or.kr/G704-001528>.2013..86.005
- 윤민재. “푸에블로호 사건과 한미관계”, 『사회와 역사』 제85집(2010): 239-270, <http://uci.or.kr/G704-000024>.2010..85.008
- 이상현, “한미동맹과 전략적 유연성- 쟁점과 전망”, 『국제정치논총』 제 46집 4호(2006):155-178, <http://uci.or.kr/G704-000367>.2006.46.4.011
- 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한·미갈등 관계를 중심으로”, 『국제정치논총』 제39집 1호 (1998):21-38
- 이신재, “북한의 기억의 정치와 푸에블로호 호명”, 『현대북한연구』 제 17권 제1호(2014):156-196, <http://uci.or.kr/G704-SER000003282>.2014.17.1.004
- 이신재, 『푸에블로호 사건과 북한』, 서울: 선인, 2015
- 임재학, “미국의 대북한 군사개입 억제에 작용한 소련·중국 요인”, 『중소연구』제36권 제3호 (2012):131-170, <http://uci.or.kr/G704-000471>.2012.36.3.007
- 정성운, “1차 사료를 통한 미북간 협상과정 분석: 1968년 북한의 푸에블로호 나포사건을 중심으로”, 『전략연구』 제43호(2008):164-203, <http://uci.or.kr/G704-001467>.2008.15.43.001
- 정성운, “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구: 1968년 푸에블로호 나포사건을 중심으로” 『국제정치논총』 제54집 2호(2014):145-178, <http://uci.or.kr/G704-000367>.2014.54.2.006

- 한용섭, “우리의 튼튼한 국방정책”, 남성욱 외 지음. 『한국의 외교안보와 통일 70년』, 성남: 한국학중앙연구원 출판부
- 홍석률, “1968년 푸에블로호 사건과 남한·북한·미국의 삼각관계”, 『한국사연구』113집(2001):179-208
- Bucher, Lloyd M. *Bucher : My Story* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1970)
- Gallery, Daniel V., *The Pueblo incident* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1970)
- Lerner, Mitchell B. *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2002)
- Holsti, Ole R., P. Terrence Hopmann, and John D. Sullivan. *Unity and Disintegration in International Alliance: Comparative Studies* (New York: John Wiley and Sons, 1973)
- Cha, Victor D. *Alignment despite Antagonism : the United States-Korea-Japan security triangle* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999)
- Snyder. Glenn H. “Alliance, Balance, and Stability,” *International Organization* 45-1 (Winter, 1991)
- Snyder. Glenn H. “Alliance Formation,” *Alliance Politics*(Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997)
- Snyder. Glenn H. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics* 36-4 (July 1984)

〈Abstract〉

## The ROK Government's Counter Strategy to the US at the Beginning stage of the 1968 Pueblo Incident

- Focused on the Fear of Abandonment -

Yang, Joon-seok

Using primary data, this study set out to analyze the responding strategies adopted by the ROK government to overcome the fear of abandonment by the United States at the early stages of the Pueblo incident. The ROK government sought to cooperate with the United States by integrating with the 1.21 incident to make the Pueblo Incident aware of US and international community that it reflected the security threat to East Asia by North Korea. However, the US pursued direct negotiations with North Korea, which sparked a fear of abandonment in the ROK government. As a result, the latter requested a resolution of the UN Security Council that included objections to the North Korea-US negotiation, as well as condemnation, disciplining, and the prevention measures of recurrence against North Korea. In response, the US dispatched special envoys to ROK to announce that they would not abandon the country and would continue to provide military aid. However, the Korean government's fear of abandonment persisted due to concerns over the easy settlement of the North Korea-US negotiation and the need to revise the ROK-US Mutual Defense Treaty. Through this, the ROK government attempted to confirm the South Korean support of the sixteen nations involved in the Korean War. As a result, the US reaffirmed its defense of ROK and held its annual meeting between ROK and US Ministers.

KeyWords: Korean Diplomatic History, Pueblo incident, 1.21 incident,  
North Korea-US negotiation, fear of abandonment