



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2021년 2월
박사학위논문

닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도

- 닉슨독트린과 남북한 데탕트를 중심으로 -

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 차 준

닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도

- 닉슨독트린과 남북한 데탕트를 중심으로 -

Nixon Administration' s Attempt to Rebuild the Cold War
Order on the Korean Peninsula
: Focusing on the Nixon Doctrine and the South-North Korean Détente

2021년 2월 25일

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 차 준

닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도

- 닉슨독트린과 남북한 데탕트를 중심으로 -

지도교수 기 광 서

이 논문을 정치학 박사학위 신청논문으로 제출함

2020년 10월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 차 준

김차준의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 김미경



위 원 전남대학교 교수 김재관



위 원 조선대학교 교수 지병근



위 원 조선대학교 교수 최 선



위 원 조선대학교 교수 기광서



2020년 12월

조선대학교 대학원

목 차

Abstract	x
제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 기존연구 검토	4
제3절 연구범위와 방법	10
1. 연구범위	10
2. 이론적 배경과 연구방법	11
3. 논문의 구성	26
제2장 미국의 냉전정책과 한반도	28
제1절 냉전정책의 형성과정	28
1. 냉전의 확장 개념	28
2. 형성과 추진방식	31
제2절 냉전정책의 전개와 한반도 냉전의 미국 중심주의	39
1. 미·소 갈등의 확장과 냉전정책의 증대	39
2. 미국의 한반도에 대한 지정학적 이해관계	45

제3장	닉슨독트린과 한반도 냉전질서 재편 구상 및	
	갈등(1969-1970)	51
제1절	냉전의 심화와 냉전정책의 변화	51
1.	주변부 개입의 한계와 닉슨독트린의 등장	51
2.	미·중·소 전략적 대(大)삼각관계와 적대국 정책의 조정	57
제2절	한반도 냉전질서 구상과 한계	68
1.	1960년대 후반 한반도 정세와 대한반도 정책 재검토	68
2.	닉슨독트린의 한국 적용과 일본의 역할 확대 문제	76
제3절	한국방위 정책의 전환과 한·미 갈등	81
1.	주한미군 철수와 국군현대화사업의 내부 논의과정	81
2.	한·미 협상과 갈등: 외교적 보증 논의를 중심으로	99
제4절	북·미 갈등과 대립	124
1.	북한 유엔참여 저지와 한계	124
2.	북·미 군사대결과 그 결과: EC-121기, OH-23G 헬리콥터 격추사건	137
제5절	소결	153
제4장	데탕트와 한반도 냉전질서 재편 시도 및	
	좌절(1971-1974)	156
제1절	미국의 대중, 대소 전략적 접근	156
1.	대소 협력과 갈등	156

2. 대중 협력과 봉쇄완화	163
제2절 미·중 대화와 한반도 냉전질서의 재편 추구	169
1. 키신저-저우언라이의 한반도 평화협정 쟁점화	169
2. 평화협정과 종전 사이: 남북한 데탕트	181
3. 한반도 냉전질서의 위계적 재구성위한 구상	197
제3절 한국방위 정책의 실행과 조정	209
1. 국군현대화 방향의 전환: 지상군에서 공군으로	209
2. 미군 철수 논쟁의 제동: 추가 철수론에서 신중론으로	222
제4절 ‘두 개의 한국’ 정책 추진과 한반도 냉전질서 재편 시도	237
1. 북·미 상호 접근과 남·북·미의 ‘두 개의 한국’ 정책	237
2. ‘두 개의 한국’ 정책 적용: UNCURK와 UNC 해체 논쟁	259
3. 북·미 ‘평화’ 경쟁과 한반도 냉전질서 재편의 실패	279
제5절 소결	301
제5장 결론 및 합의	305
제1절 결론	305
제2절 합의	311
참고문헌	314
부록	332

표 목차

〈표 1〉 중·소분쟁에 대한 정책 방안	60
〈표 2〉 침투에 의한 사상자 현황	71
〈표 3〉 존슨 행정부 말 회계연도별 대남 군사, 경제지원 일정(FY 1970~1975)	74
〈표 4〉 한·미 무력구조 선택지에 따른 한·미의 지출 비용(1970~1974 회계연도)	85
〈표 5〉 변경된 한·미 무력구조 선택지에 따른 한·미의 지출 비용(1971~75 회계연도)	95
〈표 6〉 한·미 공동성명 미국 초안과 한국 수정안	117
〈표 7〉 유엔의 한반도 문제논의에 관한 남북한 지지율 변화	131
〈표 8〉 미국이 준비한 미·중 공동성명의 두 가지 초안	181
〈표 9〉 미·중 공동성명 초안의 한반도 관련 문구 변화(1971.10)	185
〈표 10〉 미국의 한반도 쟁점 사안에 대한 견해(닉슨 방중 시)	192
〈표 11〉 FY 1974 PARA Korea에 나타난 대한반도 정책	202
〈표 12〉 남북타협에 대한 미국의 방안	205
〈표 13〉 1971-1975 회계연도 국군현대화사업 지원 비용	210
〈표 14〉 군별 현대화사업 세부 규모	210
〈표 15〉 국군현대화사업 자금조성 부분 예산삭감 현황(FY 1971-75)	214
〈표 16〉 국군현대화 방안	216
〈표 17〉 한반도에서 미국의 이해관계와 목표(1972-1975)	242
〈표 18〉 ‘두 개의 한국’ 정책의 목표와 조치	252
〈표 19〉 정전협정 대안 및 후속 쟁점	271

그림 목차

<그림 1> 냉전정책의 구조	39
<그림 2> 군별 국군현대화 지원 규모(1970~1974 회계연도)	88
<그림 3> 제290차 군사정전위원회 회담장 모습	141
<그림 4> 북한과 미국의 한반도 평화 구상(1974년)	294

ABSTRACT

Nixon Administration' s Attempt to Rebuild the Cold War Order on the Korean Peninsula

: Focusing on the Nixon Doctrine and the South-North Korean Détente

Kim, Cha-Jun

Advisory: Prof. Kee, Kwang-Seo

Dept. of Political Science & Diplomacy

Graduate School of Chosun University

This study analyzed the Nixon administration' s Cold War policy on the with regard to the Korean Peninsula, examining the U.S.' s attempt to rebuild the Cold War order in the Korean Peninsula, and the outcome of these policies to identify their implications for the world today. This study analyzed the plan to rebuild the Cold War order on the Korean Peninsula, its implementation, and its results from 1969 to 1970, which is when the U.S. was considering applying the Nixon Doctrine to the Korean Peninsula, and from 1971 to 1974, which was when the Nixon Doctrine was actually applied on the Korean Peninsula while détente was being pursued between South Korea and North Korea. This analysis was accomplished by first reviewing historical materials related to the Nixon administration' s foreign affairs and security policies, then comparing them with other countries' related historical materials to analyze how the Nixon administration rebuilt the Cold War order on the Korean Peninsula.

This study showed that the Nixon administration's attempt to rebuild the Cold War order on the Korean Peninsula ended in vain. During the first period of analysis, from 1969 to 1970, the Nixon administration planned to sustain the Cold War order on the Korean Peninsula by linking Japan and South Korea in military and security terms through the Nixon Doctrine. However, this plan was not implemented because of the limited role that Japan ultimately played. In the second period of analysis, from 1971 to 1974, the Nixon administration tried to reorganize the Cold War order on the Korean Peninsula into a hierarchical structure, but this attempt was also frustrated due to the failure to reach an accommodation between the two Koreas, the differences between North Korea and the U.S.

This study made four main contributions through its analysis of the Nixon administration's rebuilding of the Cold War order on the Korean Peninsula. First, it showed that the U.S.'s Cold War policy with regard to the Korean Peninsula changed over time. It showed that the Nixon administration's Cold War policy with regard to the Korean Peninsula was not one of conflict based on the fixed triangular relationships between South Korea; the U.S. and Japan; and North Korea, China, and the U.S.S.R., but instead pursued the transformation of the relationships into a hierarchical structure of the United States, China, and North and South Korea. This model was formulated to reflect the changes in the relationships between powerful nations and the relationship between South Korea and North Korea.

Second, this study showed that the Nixon administration's attempt to rebuild the Cold War order on the Korean Peninsula was frustrated by North Korea's request to sign a peace agreement with the U.S. Previous studies identified the competition between the South Korean and North Korean regimes, shortcomings in the cooperation between South Korea and the U.S. towards North Korea, and a lack of collaboration between the U.S. and China due to the indifference of Deng Xiaoping as the reasons that the U.S. failed to stabilize the Cold War order on the Korean Peninsula. However, these reasons were not the fundamental causes of the failure to implement the policy. The Nixon administration's pursuit of rebuilding the Cold War order on the Korean Peninsula was frustrated due to the U.S.'s excessive focus on getting China's cooperation, its complacency in seeking an accommodation between

South Korea and North Korea, and, ultimately, a failure to persuade North Korea to accept such an order.

Third, this study showed that the *détente* between South Korea and North Korea pursued by the U.S. was not simply a result of cooperation between the U.S. and China but rather grew out of Zhou Enlai's call for a peace agreement in Korean Peninsula and Kissinger's plan in response to terminate hostilities on the Korean Peninsula. It was difficult for both the U.S. and South Korea to accept Zhou Enlai's call for a peace agreement and it was evident that North Korea would request more with regard to Kissinger's plan to terminate hostilities. Ultimately, the U.S. started to try to establish a consensus with China over the stabilization of the Korean Peninsula. As a result, the U.S. pursued *détente* between South Korea and North Korea.

The Nixon administration's attempt to rebuild the Cold War order on the Korean Peninsula was focused on reinforcing and internalizing the divisions on the Korean Peninsula because any *détente* would only be between South Korea and North Korea. However, even if the Nixon administration proposed *détente* between South Korea and North Korea with the purpose of internalizing the division of the Korean Peninsula, there was no guarantee that it would work. Insisting that *détente* was pursued to internalize the division of the Korean Peninsula is a criticism based solely on the results. The principle agents on the Korean Peninsula need to wisely respond to changes in the U.S.'s policies with regard to the Korean Peninsula to make good use of them.

Key Words: Nixon Doctrine, *Détente*, Cold War Policy, Cold War Order, Korean Peninsula, Henry A. Kissinger, Zhou Enlai, Peace Treaty, Ending the Korean War, 'Two Korea' Policy, EC-121, OH-23G, United Nations Command(UNC), United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea(UNCURK)

주요 약어 정리

1. 본문, 각주의 주요 약어 표현

- National Security Study Memoranda → NSSM(국가안보연구비망록).
- National Security Decision Memoranda → NSDM(국가안보결정비망록).
- Policy Analysis and Resource Allocation → PARA(정책분석 및 자원 할당).
- United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea → UNCURK(한국통일부흥위원단).
- United Nations Command → UNC(유엔군사령부).
- National Security Council → NSC(국가안보회의).
- Washington Special Actions Group → WSAG(워싱턴특별행동반).
- Senior Review Group → SRG(선임검토조직).
- Review Group → RG(검토조직).
- Strategic Arms Limitation Talks → SALT(전략무기 제한 협상).
- Demilitarized Zone → DMZ(비무장지대).
- Public Law 480 → PL-480(미 공법 480호).
- Foreign Military Sale → FMS(해외군사판매).
- Fiscal Year → FY(회계연도).
- Department of Defense → DOD(미국 국방부).
- Agency for International Development → AID(미국 국제개발처).
- Department of State → DOS(미 국무부).
- Southeast Asia Collective Defense Treaty → SEATO(동남아시아조약기구).

2. 주요 사료 인용 약어 표현

- National Archives and Records Administration → NARA(미국 국립문서기록관리청).
- Record Group → RG(문서군).
- Series: Subject Numeric File → SNF(주제별 번호 분류 시리즈).
- Foreign Relations of United States → FRUS(미국 대외관계사료집).

■ 닉슨 대통령 관련 자료

- Nixon Presidential Materials Staff, National Archives and Records Administration → NPM NARA.
- Richard Nixon Library and Museum → NPL.
- National Security Council Institutional Files → H-files.
- National Security Council Files → NSC Files.
- Henry A. Kissinger(HAK) Office Files → HAK Files.

■ 포드 대통령 관련 자료

- Gerald R. Ford Library → GFL.
- National Security Adviser' s Files, NSC East Asian and Pacific Affairs Staff Files → NSA, NSC, EA/P.
- National Security Adviser' s Files, Memoranda of Conversations, 1973-77 → NSA, MemoCon.
- National Security Adviser' s Files, Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger → NSA, HAK Trips/Cables.
- National Security Adviser' s Files, Trip Briefing Books and Cables of President Ford → NSA, GRF Trips/Cables.
- National Security Adviser' s Files, KISSINGER REPORTS ON USSR, CHINA AND MIDDLE EAST DISCUSSIONS → NSA, HAK Reports.

제1장 서론

제1절 연구목적

본 논문의 목적은 닉슨 행정부가 추진한 한반도 냉전정책을 분석함으로써 이 시기 미국의 한반도 냉전질서 재편 시도과정과 결과를 고찰하고, 그것의 현재적 함의를 찾는 데 있다. 여기서 냉전정책이란 냉전시기 미국이 봉쇄와 동맹 수단을 활용하여 자신이 우위에 있는 냉전질서 유지를 통해 자국의 이익을 공고화하는 것을 목적으로 하는 대외정책으로 규정한다.¹⁾

미국은 냉전시기 자국 우위의 냉전질서를 유지하기 위해 노력했다. 그들은 적대 세력인 소련과 그 동맹국을 봉쇄했고, 효율적으로 적을 봉쇄하기 위해 자신의 동맹국과 협력을 추구했다. 세계적인 범위에서 실시된 미국의 냉전정책은 한반도에 큰 영향을 주었다. 미국은 소련과 더불어 한반도 냉전을 설계자였고 한반도 냉전에 적극적으로 개입함으로써 이곳에서 자신의 주도권을 유지했다.²⁾ 초기 한반도 냉전이 미·소 경쟁구조에 의해 형성되고 출발했을 수 있지만, 이후 한반도에서 냉전이 유지되는 데 미국의 한반도에 대한 정책적 이익과 고려가 크게 작용했다.³⁾ 미국은 한국전쟁을 기점으로 한반도에서 본격적으로 냉전정책을 추진했다. 아시아 공산주의의 남하를 막기 위해 북한을 봉쇄했고, 남한과는 굳건한 동맹을 유지함으로써 이러한 봉쇄정책에 큰 도움이 됐다. 이를 통해 그들은 한반도에서 주도권을 잃지 않고 자국의 이해관계를 관철하려 했다. 따라서 한반도 냉전체제를 이해하는 데 미국이 한반도에서 실행한 냉전정책을 살펴보는 것은 다른 것을 우선한다고 할 수 있다.

미국의 냉전정책은 닉슨 행정부 시기 변화를 맞이했다. 미국은 닉슨독트린을 통해 동맹국에 대한 지원을 약속했지만, 핵 공격 이외의 침략에 대해서는 각국이 스스로 해결하도록 유도했다. 그 결과 해외에 주둔하고 있던 미군은 철수를 시작했다. 미군 철수 정책은 미국과 동맹국 사이에 뜨거운 감자가 되었다. 닉슨독트린은 닉슨 행정부의 대외

1) 냉전정책에 관해서는 본 논문의 2장 1절에서 보다 자세히 설명할 것이다.

2) 정용욱, “미소의 분할점령과 한반도 냉전구조의 형성,” 『한국사연구회 편, 『한국사 길잡이』 하(서울: 지식산업사, 2008), 379쪽.

3) 그렉 브라진스키 지음, 나종남 옮김, 『대한민국 만들기, 1945-1987』(서울: 책과 함께, 2011), 16쪽; 브루스 커밍스 지음, 김동노 외 옮김, 『브루스 커밍스의 한국현대사』(서울: 창작과 비평사, 2001), 295~298쪽.

정책 원칙으로서 모든 동맹국에 영향을 미쳤지만, 실제로는 아시아 지역에 중점을 두고 있었다.⁴⁾ 그리고 거의 동시에 닉슨 행정부는 중국과 소련에 대해 데탕트 정책을 추진했다. 당시 미국의 공산주의 강대국과 데탕트 추진은 두 가지 효과가 있었다. 먼저 데탕트는 적대국과 긴장 완화를 목표로 했기 때문에 닉슨독트린으로 인해 발생할 수 있는 역내 질서의 불안정성을 약화시키는 데 도움이 됐다. 다른 하나는 데탕트를 중·소 분쟁을 활용하면서 추진했다는 점에서 미·중·소 전략적 대(大)삼각관계에서 미국 우위의 강대국 질서를 유지하는 데 도움이 됐다.

닉슨 행정부는 변화하는 냉전정책을 한반도에도 적용했다. 닉슨독트린의 한반도 적용은 주한미군 철수와 국군현대화 정책으로 나타났다. 한편 1960년대 중반 이후 한반도에서 북·미, 남북한 간 군사 충돌은 절정을 향해 치닫고 있었다. 남한은 북한의 침략성을 이유를 들면서 미국의 한국방위 정책에 반발했다. 하지만 미·중 데탕트는 기존의 ‘한·미(·일)’ 삼각관계와 ‘북·중(·소)’ 삼각관계를 중심으로 유지되었던 한반도 냉전질서를 흔들었고 미국과 중국은 남북한에 데탕트를 독려했다.⁵⁾ 남북한 역시 이에 대응하지 않을 수 없었다. 한국전쟁 이후 처음으로 남북대화가 시작됐고, 1972년 7.4 남북공동성명으로 상징되는 남북한 데탕트 국면이 조성됐다. 닉슨 행정부는 미·중, 남북한 데탕트를 기반으로 한반도에서 냉전적 대결 구도를 희석하기 위해 한반도 냉전질서를 재구성할 것을 계획했고, 그 결과 ‘두 개의 한국’ 정책이라는 이름으로 변화된 한반도 냉전정책을 추진했다. 그들은 정전협정 수정논의, 유엔군사령부 해체 등 한반도 관련 쟁점 사안들에 대한 정책변화를 이끌었고, 이를 바탕으로 한반도 냉전질서 재편 시도를 본격화했다. 한국전쟁 이후 처음으로 한반도 냉전질서에 가시적인 변화가 추구한 것이다. 하지만 남북한 데탕트는 1년가량 유지되다가 다시금 적대적 관계로 회귀했다. 북·미는 상호 탐색과 접근이 이루어지기도 했으나 적대관계를 벗어나지 못했다. 곧이어 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도는 위기에 봉착하고 만다.

세계적인 범위에서 냉전이 끝난 지 수십 년이 흘렀지만, 한반도는 여전히 냉전의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 본 논문은 냉전이 종결되고 국가 간 상호의존이 강화됐음에도 불구하고 한반도에서 냉전 이후 새로운 질서 창출이 어려움을 겪고 있는 이유를 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도과정을 통해서 찾을 수 있다고 본다. 물론

4) 빅터 차 지음, 김일영·문순보 옮김, 『적대적 제휴』(서울: 문학과 지성사, 2004), 107쪽.

5) 본 논문에서는 한반도 데탕트와 남북한 데탕트를 구분해서 사용한다. 남북한 데탕트는 남북한이 중심이 되어 한반도에서 데탕트를 창출하는 것을 말한다. 한반도 데탕트는 남북한 데탕트뿐만 아니라 북미 데탕트까지 포함하는 것을 의미한다.

1970년대와 현재 한반도를 둘러싸고 있는 국제적 환경과 남북한의 역량은 크게 변화했다. 하지만 관계의 본질은 그러한 변화의 양을 따라가지 못했다. 1970년대 전반기 미국의 한반도 냉전질서 재편을 실패하게 한 구시대적 유물들은 현재에도 여전히 극복의 대상으로 남아 있다. 그뿐만 아니라 이 시기는 남·북·미·중의 복합적인 협력과 갈등, 남북한 데탕트의 흥망 등 짧은 기간 역동적으로 이루어진 미국의 한반도 냉전질서 재편과정을 역사적 접근을 통해 확인할 수 있다는 장점이 있다.

본 논문은 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도와 실패과정을 분석하고, 이를 성찰의 기회로 삼아 21세기 한반도 냉전질서의 전환 가능성을 모색할 때 지적으로 유용하게 이바지하고자 한다. 닉슨 행정부 시기 수면 위로 떠 오른 한반도에서 데탕트, 종전과 평화, 정전협정 수정과 유엔군사령부 문제와 같은 쟁점들은 현재에도 여전히 중요한 사안이라는 점에서 본 논문은 분단을 극복하려는 이들에게 하나의 비교적 시각을 제공해줄 수 있다고 생각한다.

본 논문은 닉슨 행정부 한반도 냉전질서 재편 구상과 이를 정책적으로 추구하는 과정을 분석한다. 이 과정에서 닉슨 행정부 시기 미국의 한반도 정책을 분석한 기존 연구에서 미흡하게 다루어졌던 쟁점 사안을 재검토하거나 새롭게 조명한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 미국의 남북한 데탕트 구상에 대한 새로운 규명이다. 저우언라이의 한반도 평화협정과 이의 대응 차원에서 제시된 키신저의 남북한 종전 구상을 살펴봄으로써 남북한 데탕트의 시작점을 밝힌다. 둘째, 미국의 한반도 냉전질서 재편의 관점에서 ‘두 개의 한국’ 정책을 재조명함으로써, ‘두 개의 한국’ 정책을 단순히 분단질서의 영구화 또는 안정화로만 분석해온 기존의 논의에 대한 비판적 시각을 제공한다. 셋째, 냉전기 북·미 관계에 대한 이해의 폭을 넓힌다. 북·미 관계를 적대적인 것으로만 분석한 연구 경향을 극복하고, 갈등과 대립 속에서도 상호 접근 모색, 접촉이 이루어지는 과정을 세밀히 살펴본다. 넷째, 북한의 북·미 평화협정 체결 제안을 새롭게 이해한다. 북한의 북·미 평화협정 체결 제안이 단순히 북·미 관계 개선만을 목적으로 한 게 아닌 미국의 한반도 냉전질서의 재편구상에 맞대응해서 제시된 것임을 밝힌다.

제2절 기존연구 검토

기존 연구 검토는 ① 닉슨 행정부의 한반도 정책에 대한 전반적인 평가, ② 닉슨독트린과 데탕트가 닉슨 행정부의 한반도 정책에 적용되는 과정을 다룬 연구, ③ 미·중, 한·미, 북·미 관계의 맥락에서 진행된 닉슨 행정부의 한반도 정책을 분석한 연구 등 세 가지로 나누어 진행할 것이다.

첫 번째, 닉슨 행정부의 한반도 정책에 대한 전반적인 평가 문제이다. 닉슨 행정부의 대외정책은 익히 알려져 있다시피 현실정치(real politics)에 기반한 정책이다. 키신저는 다양화되는 세계에서 미국이 이전처럼 모든 것을 해결하려는 것은 비현실적이라고 생각했다.⁶⁾ 이는 곧이어 기존의 양극체제에 기반한 냉전체제를 유지하기보다는 힘이 다극화된 현실을 수용해서 냉전체제에 변화를 모색하는 것으로 나온다.⁷⁾ 하지만 ‘변화’는 냉전을 해체하고 미국이 세계 여러 지역에서 물러나는 방식이 아닌 해당 지역에서 안정적으로 미국이 머물면서 개입의 끈을 유지하는 것을 전제로 했다.⁸⁾ 닉슨 행정부의 닉슨독트린과 데탕트 정책은 변화하는 미국의 대외정책 핵심이었다.

이와 관련하여 박태균은 닉슨 행정부가 닉슨독트린과 데탕트를 추구함으로써 미국의 한반도 정책이 한국 중심의 통일정책(현상 변경)에서 안정적인 현상유지 정책으로 변화했고, 그 결과 ‘두 개의 한국’ 정책으로 발전했다고 본다.⁹⁾ 만일 한반도 통일을 통해서 한반도 냉전체제를 해체하는 것이 현상변경이라면, 닉슨 행정부의 한반도 정책은 현상유지 정책이라고 할 수 있다. 하지만 미국이 한국전쟁 이후 유엔에 의한 한국통일의 정당성을 주장해왔으면서도 동시에 한반도 냉전체제를 유지하는 데 주력해왔음은 부인할 수 없다. 닉슨 행정부 이전 미국의 한반도 정책은 한반도 통일 정책과 분단질서 유지정책이라는 서로 모순되는 정책을 담고 있다.

한편 최근 북한 문헌은 한국전쟁 이후부터 줄곧 미국은 걸으로는 유엔을 통해서 한반도 통일정책(현상변경)을 주장했지만 실제로는 한반도 분단을 유지하는 정책(현상유지)을 폈다고 주장한다.¹⁰⁾ 하지만 닉슨 행정부의 한반도 정책 속성이 이전 시기와 차이

6) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*(New York: Oxford University Press, 1982), p. 278.

7) 제임스 E. 도거티·로버트 L.팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사』(서울: 한울아카데미, 1997), 354쪽.

8) Richard Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon*(New York: Grosset and Dunlap, 1978), p. 395.

9) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』(파주: 창비, 2006), 326~344쪽.

10) 김준혁 편집, 『조선문제가 국제화되기까지』 제4권(평양: 외국문출판사, 2017), 12쪽. 북한 역시 한반도 분단질서의 변경과 유지 사이에서 처음부터 일관된 입장은 아니었던 듯하다. 평화협정을 중심으로 한반도 정전체제 유지 또는 변경 문제를 보면 북한은 1954년 제네바회의 직후 통일방식에 대한

가 없다는 북한의 주장은 설득력이 약하다. 닉슨 행정부 들어 처음으로 미국은 한국전쟁 이래 유지되어온 한반도 냉전 질서에서 변화를 모색했다.¹¹⁾ 그 모색의 결과 등장한 ‘두 개의 한국’ 정책은 전통적인 한반도 냉전 구도인 한·미(·일)와 북·중(·소) 대립 관계를 미·중-남북이라는 위계적인 모습으로 전환하려 했다. 이러한 점에서 보면, 닉슨 행정부의 한반도 정책에는 설령 현상유지의 속성이 기본적으로 내포되어있다 할지라도 그 안에서 변화의 흐름이 존재했다고 볼 수 있다. 닉슨 행정부의 한반도에서 긴장완화 또는 정전협정 수정 추구의 실패들만 보지 말고 실패에 이르는 과정을 성찰적인 태도로 접근하는 게 중요하다.

미국의 한반도 정책에 대한 평가 문제와 관련하여 닉슨 행정부가 추진한 한반도 정책의 실패 원인을 다루는 연구 역시 검토해볼 필요가 있다. 이 분야를 선도해온 박건영은 미·중 관계와 한반도가 긴밀하게 연계되어 남북대화가 추진됐지만, 남북한이 대화 국면을 자신의 정치권력 강화에 이용함으로써 한반도 냉전의 안정화와 변화의 동력이 상실됐다고 말한다.¹²⁾ 이동준 역시 이와 유사하게 미국의 한반도 안정화 정책이 제대로 시행되지 못한 이유로 미·중이 협조를 강화한 것과 달리 남북한은 대결로 회귀했고, 미·중의 남북한에 대한 영향력 역시 한계를 드러낸 것에 찾는다.¹³⁾ 하지만 남북한을 분리해서 남북한 데탕트 실패의 원인을 분석할 필요가 있다. 박정희는 미·중 대화에서 한국이 소외되는 것을 우려했고 주한미군 철수에 따른 위기의식도 강했다고 분석했다.¹⁴⁾ 김일성의 경우 변화하는 정세를 부담스럽게 받아들이긴 했지만, 데탕트 국면을 활용해 통일정책에서 유리한 환경을 조성하려고 했다.¹⁵⁾ 한반도 안정적 현상유지에 대해 미국과 중국의 이해관계는 일치했는지 몰라도 이를 바라보는 남북한은 서로 상충하고 있었기 때문에 한반도에서 긴장 완화는 오래가지 못했다.

반면 신옥희는 한·미가 북한에 대해 긴밀한 공조를 유지했다면 한반도에서 데탕트는

합의 도출이 이루어지지 않자 정전의 평화적 유지에 관심을 보였다. 이후 1960년대에는 남북한 평화협정을 주장했는데, 이는 실질적으로는 남북한 불가침협정을 의미했다. 그리고 1972년 1월 김일성이 요미우리신문 기자와 인터뷰에서 처음으로 “정전협정을 남북한 평화협정으로 대체”를 주장했다. 이후 1974년 3월에는 “정전협정을 북미 평화협정 체결로 대체”를 주장했다. 임수호, “한반도 평화체제의 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』 제18집 2호(2009), 55~56, 66쪽.

- 11) 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치,” 『한국의외교사논총』 제26집 2호(2005), p. 261쪽.
- 12) 박건영, 박선원, 우승지, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7·4 공동성명과 미국의 역할을 중심으로,” 『국가전략』 제9권 4호(2003).
- 13) 이동준, “미중화해와 한반도 문제의 변용, 1971-1973,” 정태현 외, 『미완의 데탕트: 1970년대 초 동북아시아 냉전의 변용』(서울: 매봉, 2017), 46~47쪽.
- 14) B. K. Gills, *Korea versus Korea*(London: Routledge, 1996), p. 155.
- 15) 김지형, 『데탕트와 남북관계』(서울: 선인, 2008), 77, 98~99쪽.

단기간에 끝나지 않았을 것이라고 말한다.¹⁶⁾ 하지만 이 시기 한·미 관계는 갈등 국면에 서도 정책적 협조는 계속됐다. 부족했던 것은 북·미 적대관계 완화였다. 한국과 미국이 북한에 대한 적대관계를 완화하지 않는다면 한반도에서 데탕트는 오래갈 수 없다는 것은 당연한 이치이다.

두 번째, 닉슨독트린과 데탕트가 닉슨 행정부의 한반도 정책에 적용된 결과를 조명한 연구다.¹⁷⁾ 리트워크(Robert S. Litwak)에 의하면, 일반적으로 닉슨독트린과 데탕트는 상호 보완적 관계를 맺고 있다고 평가받는다.¹⁸⁾ 그에 의하면 닉슨 행정부는 닉슨독트린을 동맹국에게 안정적으로 적용하기 위해서 적대국과 데탕트를 추진해 동맹국이 불안하지 않게 조치할 필요가 있었고, 동시에 닉슨독트린의 추진을 통해서 소련과 중국에게 미국이 과거와 같은 전면적인 개입정책으로부터 멀어지고 있다는 것을 인식하게 함으로써 데탕트 정책의 진실성을 확인시켜줬다는 것이다.¹⁹⁾

닉슨독트린과 데탕트가 한반도에 끼친 영향을 다룬 연구를 살펴보자. 남주홍은 닉슨독트린과 데탕트라는 미국의 대외정책 변화가 한국의 안보에 좋지 않은 영향을 주었다고 본다.²⁰⁾ 한반도에서 닉슨독트린의 적용은 주한미군의 철수 논쟁을 불러왔고 그로 인해 한·미 갈등이 깊어지는 결과를 가져왔다. 이런 상황에서 미·중 대화는 박정희에게 큰 위기로 다가왔다. 한편 마상윤과 박원곤에 의하면 미·중 데탕트가 강화될수록 미군의 주둔 명분은 약화할 수밖에 없었다. 따라서 박정희는 미국으로부터 국군현대화에 필요한 비용을 최대한으로 받아내어 최대한의 자주국방 노선을 추진하는 방향으로 나아가려고 노력하고 동시에 내부적으로는 일인 통치체제를 강화하기에 이르렀다고 한다.²¹⁾ 이들 연구에 의하면 닉슨독트린과 데탕트는 한국 내부에 부정적인 효과를 낳고 있었다.

유인석과 강석률은 미·중 데탕트로 인해 중국이 주한미군의 지역질서의 안정자 역할을 받아들임으로써 한반도에서는 닉슨독트린의 적용이 변용되었다고 말한다.²²⁾ 주한미

16) 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한·미 관계와 한반도의 국제정치,” 『한국정치외교사논총』 제26권 2호(2005).

17) 닉슨독트린과 데탕트 관계에 대해서는 1장 3절에서 자세히 기술하겠다.

18) Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*(London: Cambridge University Press, 1984), p. 54.

19) Ibid., p. 193.

20) Joo hong Nam, *America's Commitment to South Korea: the First Decade of the Nixon Doctrine*(Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 97~105, 109~122.

21) 마상윤, 박원곤, “데탕트기의 불편한 동맹,” 역사비평 편집위원회 엮음, 『갈등하는 동맹』(서울: 역사비평, 2010), 78쪽.

22) 유인석, 「닉슨 행정부의 주한미군 철수정책: 안정자 역할과 부분감축」(서울대학교대학원 박사학위논문, 2006); 강석률, 「닉슨독트린과 데탕트 그리고 한·미동맹: 역제의 추구하고 동맹국 간의 갈등」(서울대학교대학원 외교학과 석사학위논문, 2004), 63~66쪽.

군의 한반도에서 정치적, 지역적 역할 강조로 인해 미군 철수가 완전하게 이루어지지 않았다는 것이다.

데탕트가 한반도에서 닉슨독트린 정책을 변용시켰다는 것을 넘어 양자가 서로 상충해서 정책적 역효과를 일으켰다는 연구도 있다. 김수광은 닉슨 행정부가 한반도에서 데탕트를 닉슨독트린보다 우선하면서 닉슨독트린이 목표로 했던 주한미군의 추가 철수가 유보되었고, 국군현대화사업 역시 지연됨으로써 미국의 한반도에 군사적 비개입, 지역 문제의 당사자 해결원칙이 관철되지 못했다고 분석한다.²³⁾ 그는 한반도에서 데탕트가 추구되는 시기에 오히려 강력한 한·미 군사연합체제 형성이 이루어지면서 남북한의 군사력 균형은 물론이고 전반적으로 닉슨독트린을 통해 한국에 관철하고자 했던 정책이 미완 또는 군사적으로는 오히려 역효과를 불러왔다는 점을 강조한다.

한반도에서 닉슨독트린의 완전한 실행은 데탕트 정책이 진실성을 갖고 맞물려 진행될 때 그 실행 효과는 더 커질 수 있다. 이는 두 정책 모두 미국이 주도적인 역할을 갖고 추진했을 때 가장 큰 효과를 불러올 수 있다는 의미이다. 그런데 한반도에서 닉슨독트린 적용은 미국이 주도했지만, 데탕트는 남북한이 중심이 되어 진행되었다. 존재성에 의하면, 미·중 데탕트에 영향을 받은 남북한 데탕트는 강하지 못한 데탕트였다고 한다.²⁴⁾ 남북한 데탕트의 뿌리가 약한 상태에서 추진되는 닉슨독트린의 한반도 적용은 본래 목표를 달성하기 어려웠다. 남북한 데탕트가 후퇴하자 닉슨독트린의 한반도 적용 역시 후퇴했고, 결국 주한미군의 계속 주둔과 한국에 대한 방위 유지의 필요성만 남게 된 것이다.

본 논문은 닉슨독트린과 데탕트 정책의 상호보완성이 한반도라는 특수 렌즈를 통과하면서 닉슨독트린과 남북한 데탕트는 서로에게 목표이자 수단이 되는 특성을 상실하고 남북한 데탕트가 닉슨독트린의 철저한 수단으로 전략할 개연성이 높다고 본다. 당연히 수단으로서 데탕트가 허약하면 닉슨독트린의 한반도에서 완전 적용 역시 멀어질 것이고 반대로 수단이 충분히 강하면 닉슨독트린의 정책적 효과 역시 커질 것이다.

세 번째, 미·중, 한·미, 북·미 관계의 맥락에서 진행된 닉슨 행정부의 한반도 정책을 분석한 연구이다. 먼저 미·중 관계 맥락에서 한반도 정책을 살펴본 연구다. 암스트롱(Charles K. Armstrong)과 코치(John Barry Kotch)는 저우언라이(周恩來)의 후임으로 등장한 새로운 대화 파트너로 덩샤오핑(鄧小平)이 한반도 문제 해결에 관심을 보이지 않음으로써 키신저의 한반도 정전협정 수정과 UNC 해체구상은 좌절됐다고 말한다.²⁵⁾ 하

23) 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구」(서울대학교대학원 박사학위논문, 2008).

24) 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부구조,” 『국제정치논총』 제45집 3호(2005).

25) Charles K. Armstrong and John Barry Kotch, “Sino-American Negotiation on Korea and Kissinger’s

지만 정전협정 수정과 UNC 해체 실패에서 중국이 결정적으로 영향을 준 것은 아니었다. 북한은 1960년대 중반 이후 자주노선을 확립했는데, 이 상황에서 중국이 북한의 핵심이익에 침범하면서까지 미국의 요구를 들어줄 수는 없었다. 홍석률은 미·중 관계를 중심으로 한반도 문제의 핵심이었던 UNCURK와 UNC의 해체논의를 상세히 추적했다.²⁶⁾ 다만, 미·중 대화에서 평화협정 쟁점화와 키신저의 한반도 종전 모색과 후퇴 과정이 다루어지지 않고 있다. 조동준은 미·중 관계가 적수게임에서 동맹게임으로 전환하고 그로 인해 미국은 한국에는 대남 안보 공약 재확증, 지원강화 정책을 폈고, 북한에 대해서는 무대응으로 일관했다고 주장한다.²⁷⁾ 하지만 닉슨 행정부는 소극적이거나 북한에 대한 접근과 접촉을 계속 모색하고 있었다.

다음으로 한·미 관계 맥락에서 닉슨 행정부의 한반도 정책에 주목한 연구를 살펴볼 것이다.²⁸⁾ 한·미 관계는 기본적으로 동맹으로 묶여 있지만, 한·미 사이에 갈등은 빈번했다.²⁹⁾ 박태균에 의하면 박정희는 남북한 체제경쟁에서 이길 수 있는 자신감이 없었고 북한에 대한 경계심도 강했다. 한국 정부는 미국의 한반도 정책변화에 적극적으로 동조할 수 없었고, 그 때문에 한·미 사이의 정책적 불협화음은 컸다.³⁰⁾ 하지만 우승지에 따르면, 한국 정부의 1973년 6.23 선언의 도출과정에서 보듯 한·미는 ‘두 개의 한국’이라는 정책적 목표를 가지고서 긴밀하게 협력하고 있었고, 미국은 한국 정부의 정책 전환을 긍정적으로 바라보았다고 분석한다.³¹⁾ 물론 한·미 갈등이 없었던 것은 아니지만, UNCURK와 UNC 해체, 정전협정 수정 문제 등에서 기본적으로 양국의 정책적 협력은 계속된 것이다. 이를 통해 볼 때 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도과정이 난항을 겪은 이유가 단순히 한·미 간의 협조 문제 때문만은 아니라고 추측할 수 있다.

닉슨 행정부의 대한 안보정책을 분석한 연구 역시 주목해야 한다. 유인석은 닉슨 행정부의 주한미군 부분 철수가 미국의 확고한 정책이 아니었음을 밝혔다. 그는 주한미군 7사단 철수 이후 닉슨 정부 내에서 미군의 추가 철수 논쟁이 지속됐고 이후 주한미군의 안정자 역할이 강조되면서 부분 철수로 귀결이 되었다고 말한다.³²⁾

UN Diplomacy,” *Cold War History*, Vol. 15, No. 1(2015).

26) 홍석률, 『분단의 히스테리』(파주: 창비, 2012), 106-109, 158~164쪽.

27) 조동준, “미·중대화에서 나타난 적수게임과 동맹게임: 한반도 사례와 월남사례비교연구,” 『국제정치논총』 제45집 3호(2005).

28) 한미관계에 주목하는 연구성과들은 적지 않다. 앞서 인용한 연구를 제외하면 박원근, “미국의 대한 정책 1974~1975년 -포드 행정부의 동맹정책 전환,” 『세계정치』 14권(2011); 홍석률, “닉슨독트린과 박정희 유신체제,” 『내일을 여는 역사』 26권(2006) 등이 있다.

29) 역사비평 편집위, 『갈등하는 동맹』(서울: 역사비평사, 2010), 4쪽.

30) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 336~340쪽.

31) 우승지, 『남북화해론: 박정희와 김일성』(고양시: 인간사랑, 2020), 111~119쪽.

마지막으로 닉슨 행정부 시기 북·미 관계 연구다. 냉전기 북·미 관계 연구는 2000년대 들어서야 본격적으로 시작됐다.³³⁾ 홍석률은 미·중, 남북 데탕트 시기 낮은 수준에서 진행된 북한과 미국의 상호 접근 과정을 밝혔다. 특히 북경에서 1973년 8월 낮은 수준의 외교적 접촉이 이루어졌음을 처음으로 규명하였다.³⁴⁾ 다음으로 닉슨 행정부 시기 북·미가 군사적으로 충돌한 EC-121기 격추사건이 있다. 기존 연구는 북한의 군사모험주의와 미국의 한반도 위기관리 정책의 맥락에 EC-121 사건을 다루었다.³⁵⁾ 그러나 이 사건의 발생과 이후 미국의 한반도 정책에 어떤 영향을 주었는지 대해서는 아직 충분한 연구가 없다.

앞서 살펴본 연구들은 닉슨 행정부의 한반도 정책을 깊이 있게 다루려고 노력했다. 하지만 미국의 한반도 정책의 전체상과 그 세부적 이야기는 제대로 기술되지 못했다. 선행연구 대부분은 닉슨 행정부 시기 미국은 한반도 정책에 변화를 추구했고 그에 따라 한반도 냉전의 안정화를 추구했다고 공통으로 지적한다. 그리고 닉슨 행정부의 한반도 정책변화 모색이 실질적인 모습으로 드러나는 데 성공하지 못한 원인으로 남북, 한·미, 미·중 관계를 중심으로 찾으려고 노력했다.

본 논문은 위 선행연구들의 성과들을 참조하여 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도와 그 결과를 분석하도록 하겠다. 특히 본 논문은 북·미 관계에 주안점을 두겠다. 한반도 냉전에서 북·미 관계는 핵심이다. 닉슨 행정부 냉전질서 재편 시도과정에서도 이 관계가 어떤 영향을 주었는지 규명하겠다.

32) 유인석, 「닉슨 행정부의 주한미군 철수정책」(서울대학교대학원 박사학위논문, 2006).

33) 주요 연구로는 홍석률, “1970년대 전반 북·미 관계: 남북대화, 미·중관계 개선과의 관련 하에서,” 『국제정치논총』 제44집 2호(2004); 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미 접근: 미국조선전선공보센터의 활동을 중심으로,” 『현대북한연구』 제20권 2호(2017) 등이 있다. 그리고 푸에블로호 사건을 중심으로 북·미 협상을 살펴본 연구로는 이신재, 「푸에블로호 사건이 북한의 대미 인식과 협상전략에 미친 영향」(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013); 정성윤, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」(고려대학교대학원 박사학위논문, 2007); 문정인·양성철, “한·미 안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로,” 안병준 편, 『한국과 미국 1』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1988) 등이 있다. 카터 시기 남·북·미 관계에 대한 연구로는 엄정식, “1979년 카터 대통령의 남북미 3자회담 추진과 박정희 정부의 인식,” 『한국정치학회보』 제47집 1호(2013); 이완범, 『카터시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』(성남: 한국학중앙연구원, 2017); 홍석률, “카터 행정부 기 미국의 대한반도 정책과 3자 회담,” 『한국과 국제정치』 제32권 2호(2016) 등이 있다.

34) 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련하에서,” 『국제정치논총』 제44집 2호(2004).

35) Richard A. Mobley, *Flash Point North Korea: The Pueblo and EC-121 Crisis*(Maryland: Naval Institute Press, 2003), pp. 98-141; Bernd Schaefer, “North Korean ‘Adventurism’ and china’s long Shadow, 1966-1972,” CWIHP Workng Paper, No. 44(Oct., 2004). 이 사건을 통해 이루어진 미국과 소련의 군사적 협력과정을 고찰한 연구도 있다. 이신재, “EC-121기 사건과 한반도에서의 미·소 협력,” 『군사연구』 139집(2015).

제3절 연구범위와 방법

1. 연구범위

본 논문은 닉슨이 미국 대통령으로서 임기를 시작한 1969년부터 1974년 워터게이트 사건으로 사임할 때까지와 포드 대통령 전반기 일부 시기를 연구의 시간 범위로 설정했다. 포드 행정부 시기 일부를 연구범위에 포함한 것은 닉슨 행정부와 한반도 정책의 연속성 때문이다. 닉슨 행정부 말기에 추진된 한반도 정전협정 수정과 같은 중요한 정책들은 포드 행정부에서도 이어졌다.

논문은 크게 두 시기로 구분하였다. 첫 번째 시기는 닉슨독트린의 한국 적용이 구상되는 1969년에서 1970년까지이다. 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편구상에서 일본의 역할 한계가 다루어질 것이고, 미국이 중심이 되어 한국에 닉슨독트린이 적용되는 과정을 분석할 것이다. 두 번째 시기는 미·중, 남북한 데탕트를 기반으로 닉슨독트린을 한반도에 안정적인 확대 적용해서 한반도 냉전질서의 재편을 추진했던 1971년부터 1975년까지이다. 미·중 데탕트와 남북한 데탕트를 기반으로 닉슨 행정부가 한반도 냉전질서 재편 시도과정과 그 결과를 상세히 분석할 것이다.

본 연구의 시기적 범위에 포함되는 연구내용은 크게 2가지이다. 하나는 닉슨 행정부의 한반도 냉전정책 구상과 그 내용에 관한 부분이다. 여기에는 미국의 강대국 관계, 한반도 정책변화를 분석한다. 다른 하나는 한반도 냉전정책의 구체적인 적용 부분이다. 여기에서는 남북한에 대한 미국의 한반도 정책의 적용과 결과들에 대한 분석을 포함할 것이다. 이러한 내용분석을 바탕으로 본 논문은 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도와 실패과정을 추적할 것이고 그 핵심 내용을 결론에서 정리하도록 하겠다.

2. 이론적 배경과 연구방법

① 강대국 정치의 산물로서 세력균형 정책

국가는 정치결사체의 특수한 형태의 발현이기는 하지만 그 자체로서 자율성 (autonomy)을 가지고 있다.³⁶⁾ 국가 내부에 정부보다 상위의 정치체가 존재하지 않기 때문에 정부의 정책은 사실상 최종적이며, 주권국가의 최고 결정이다. 국가의 자율성은 국제사회에서 주권국가로 드러난다. 현실주의 국제정치학은 ‘지배 없는’ 질서 (anarchy)에서 국가가 자신의 생존과 이익을 추구하는 것은 합리적인 행동이라고 본다.³⁷⁾ 주권국들로 이루어진 국제정치 체제는 명목적으로 국가 간의 평등성을 강조하고 있지만, 반드시 준수해야 하는 도덕은 존재하지 않고 대립을 완벽하게 통제할 수 있는 중앙권력도 없다. 따라서 이러한 국제체제 아래에서 국가는 이기적으로 행동하기 마련이다. 국가의 자율성은 국가가 하나의 행위자임을 전제로 하므로, 국가 역시 인간과 마찬가지로 권력과 자신의 이익을 추구한다. 따라서 국가의 대외정책 목표는 자국의 이익 증대라고 할 수 있다. 이익 추구는 합리적이기 때문에 대외정책을 국가의 이익에 기반해서 추진할 경우 정부는 정당성으로 획득할 수 있고 이익에 기반하지 않는 대외정책은 대체로 부정당한다.

현실주의 국제정치에서 국익의 추구는 팽창을 유발할 가능성이 크다. 이 팽창에는 경제적 목적을 위해 군사적 수단이 동원된다. 비록 군사력 같은 물리적 수단의 직접적인 사용은 가능하면 회피되겠지만, 물리적 힘은 상대방에게 강한 압박이 될 수 있다는 점에서 팽창의 핵심이다. 그런데 한 국가의 경제, 군사적 팽창은 상대국의 이익을 감소시키고, 더불어 그 상대국의 팽창을 위협으로 느끼게 한다. 상대국의 이익증대는 자국에는 이익 박탈 위협을 준다고 할 수 있다. 특히 핵심 이익은 대부분 양보가능한 경우가 많지 않기 때문에 이익 추구는 기본적으로 상대적인 특성을 갖는다.³⁸⁾ 가장 극단적인 위협은 생존에 대한 위협이다. 이 때문에 상대국이 능력을 증대시키면 자국의 능력을 증대시키거나 동맹을 통해서 상대에 대한 힘의 균형을 맞춘다. 다만 생존을 위협한다는 것이 어느 정도인지, 특정한 사건이 자국의 생존에 얼마나 직결되어 있는지에 대해서는

36) 막스 베버, 『경제와 사회-공동체들』(파주: 나남, 2009), 334-345쪽.

37) Stephen D. Krasner, “Rethinking the sovereign state model,” *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 5(2001), pp. 21~22.

38) 한스 모겐소, “현실주의 국제정치이론,” 박건영 외 편역, 『국제관계론강의1』(서울: 한울, 2007), 18쪽.

의견이 불일치할 수 있으므로 국가이익에 관한 논의는 더 광범위할 수 있다.³⁹⁾

왈츠(Kenneth Waltz)에 의하면 국내정치는 위계적, 수직적, 명령적인 속성을 갖는 데 반해 국제정치는 무정부적, 수평적, 탈집중적, 동질적, 상호적응적 속성을 갖는다고 한다.⁴⁰⁾ 그리고 무정부적 국제구조 아래에서 국가들은 생존하기 위해 자구책(self-help)을 자기의 행동의 원리로 삼게 된다. 물론 국가들의 역량 차이는 존재할 수 있지만, 국가 본연의 기능적 차이는 없기때문에 국제체제 아래 국가의 행동 원리인 자구책은 보편성을 갖는다.⁴¹⁾ 그리고 국제체제 구조는 국가들에게 구조적 제약을 가하는데, 그것은 성공하는 국가들을 따라 배우려는 동질화 과정과 균형 과정의 패턴을 발생시킨다. 국가는 자국의 자력갱생과 발전을 위해 다른 한 국가의 성공적인 정책과 발전전략을 모방하게 되는 데 그렇지 않을 경우 국가의 생존에 위협을 받거나 도태될 수 있기 때문이다.

이러한 모방의 과정 중에서 세력균형을 목적으로 국가 간의 연합이 만들어지기도 한다. 국제정치 질서를 위계(hierarchy)로 파악하면 편승이 합리적이지만 무정부적 국제 질서에서 편승이 법칙이라면 결국 연합 내 약한 국가는 연합 내 강대국에 복속되어 생존의 위협을 받을 수 있다. 따라서 무정부 질서에서는 자국의 생존이익에 따라 세력균형이 합리적일 수도 있다. 무정부적 질서에서는 생존, 안보가 본질적인 문제이고 물질적 힘의 확장은 도구적 문제이기 때문에 국가는 우선으로 세력균형 정책을 구사한다.⁴²⁾ 왈츠가 바라보는 국제체제에서 국가는 구조가 만들어 놓은 질서 내에서 살아남기 위해 유사한 행동, 곧 세력균형을 위한 정책을 구사할 수밖에 없다. 이 국제체제의 구조는 마치 외부에서 국가의 행위동기나 이유와는 상관없이 국가의 행위를 일방적으로 규제하는 것처럼 보인다.

하지만 구조와 행위는 일방적인 관계가 아니기도 하다. 기든스(Anthony Giddens)는 구조를 인간 관행의 반복성을 만들어 내는 매개물이자 그 결과물이라고 본다. 따라서 이 구조는 단순히 행위자를 제약하는 기능만 있는 것이 아니라 행위의 결과를 가능하게 할 수 있게 한다. 그는 구조의 이중적 기능으로 인해 인간사회의 관계가 구조화되고 사회가 만들어진다고 생각했다.⁴³⁾ 문제는 사회체계에 내재하는 구조적 속성은 주체의 지속적이고 반복적인 관행을 통해 만들어지는데, 어떻게 관행의 반복성에 변화가

39) Joseph S. Nye, "The American national interest and global public goods," *International Affairs*, Vol. 78, No. 2(April 2002), p. 237.

40) 케네스 왈츠 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』(서울: 사회평론, 2000), 177쪽.

41) 위의 책, 153쪽.

42) 위의 책, 161~199쪽.

43) 안소니 기든스 지음, 황명주 외, 옮김, 『사회구성론』, 개정판(서울: 간디서원, 2006), 74쪽.

발생할 수 있는가이다. 기든스는 인간의 성찰 능력에 주목했다. 그에 의하면 인간은 성찰(reflection)에 기반해서 행위를 하는데, 그 행동의 결과는 항상 의도적이지 않다는 것이다. 곧 사회나 역사에서 인간은 의도적으로 활동하지만, 그 결과는 항상 ‘의도된 기획물’이 될 수 없다는 것이다.⁴⁴⁾ 인간의 성찰적 행위가 구조와 서로 작용하게 되면서 구조가 변화, 지속되고 또 변화의 과정이 발생하는 것이다.

국제체제를 기든스의 생각에 빚대어 바라보면, 국가의 행동 원리는 구조적으로만 주어지는 것이 아닌 주권국가의 성찰 능력에 따라 변할 수 있다. 더 나아가 사회화 과정에 변화를 주면 국제체제 아래에서 행동하는 국가의 속성을 변화시킬 수 있다.⁴⁵⁾ 가령 행위자들의 이익구성에 변화를 준다면 국가의 대외정책에 변화를 불러올 수 있고, 이것이 국제구조와 계속 상호작용하면 구조에 변화를 일으킬 수 있는 것이다.

힘의 균형 역시 국제체제라는 구조에 의해 주어진 산물이라기보다는 국가 행동의 결과로서 나타난다고 할 수 있다. 모겐소(Hans. J. Morgenthau)는 “현상을 유지하거나 타파하려고 하는 여러 국가의 권력에 대한 열망은 세력균형 상태를 만들어 내고 이를 유지 보존” 하기 위해 다양한 대외정책을 실시한다고 말했다.⁴⁶⁾ 하지만 국가별로 상대적인 힘의 차이도 존재하고 성향에 따라 추구하는 정책도 다르다면 국가별로 대외정책의 특성 역시 매우 다양할 수 있다. 균형이 구조적으로 주어지는 귀결이라기보다는 국내정치, 이익, 인식 등의 다양한 변수를 통해 국가의 대외정책을 분석할 필요가 있는 것이다.⁴⁷⁾

국가는 국제체제 내 힘의 변화에 따라 균형을 맞추려는 속성보다는 개별국가의 선호, 이익에 따라 자신의 대외정책을 구성하려는 경향도 있다.⁴⁸⁾ 물론 현상유지 성향의 국가들 사이에서 힘의 확장에 따른 안보딜레마는 대화와 조정을 통해 질서를 안정화시킬 수 있을 것이다. 하지만 그 국가가 현상타파적 성향의 국가이고 힘도 강대한 국가라면, 이러한 안보딜레마는 최악의 상황을 초래할 것이다. 현상을 타파하는 것이 자신에게 이익이 된다고 생각하는 강대국은 다른 강대국을 공격하기 때문이다.⁴⁹⁾ 이를 통해 볼 때 균형상태는 구조에 의해 주어진 것보다 국가의 성향과 대외정책이라는 행위

44) 위의 책, 76쪽.

45) 알렉산더 웬트 지음, 박건영 외 옮김, 『국제정치의 사회적 이론』(서울: 사회평론, 2009), 156쪽.

46) 한스 모겐소 지음, 이호재 옮김, 『현대국제정치론』(서울: 법문사, 1993), 227쪽.

47) Randall L. Schweller, “The Progressiveness of Neoclassical Realism,” in Colin Elaman and Miriam Fendius(eds.), *Progress in International Relations Theory*(Cambridge: MIT Press, 2003), p. 317.

48) Randall L. Schweller, “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security*, Vol. 29, No. 2(2004).

49) Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*(Newyork: Columbia University, Press, 1998), pp. 88~89.

적 요인에 따라 좌우될 수 있다. 물론 세력균형이 구조의 산물이어서 결국 균형의 결과로 나아가는지 아니면 국가의 전략적 산물인지, 무엇이 선후인지는 여전히 불분명하다.⁵⁰⁾ 또한, 세력균형이 기본적으로 국가의 자립을 목적으로 하는 것일 뿐 이것이 곧바로 평화나 안정을 창출로 이어지지 않는다는 점에서 질서의 불안정성을 해소하지 못한다는 비판도 있다.⁵¹⁾ 오히려 힘이 불균등하게 분포되어 있고 패권국이 중추(hub) 역할을 함으로써 질서의 안정성이 높아질 수도 있다.⁵²⁾

세력균형의 원인과 과정은 모호할 수 있지만, 강대국의 정치 권력 측면에서 국제관계를 설명할 때, 세력균형 이론은 여전히 강한 설명력을 제공한다. 세력균형 정책은 강대국만이 사용했을 때 효과를 발휘할 수 있는 정책이지 모든 국가가 할 수 있는 것은 아니다. 강한 국가에게 세력균형은 많은 전략 가운데 하나이지만 그 외 많은 국가는 균형을 행사할 만큼 충분한 능력이 없기 때문에 비용부담을 낮추고 편승을 생존전략의 하나로 택하기도 한다.⁵³⁾ 약소국 역시 합종책(合從策)을 통해 강대국에 대해 균형을 시행할 수 있지만, 힘의 질서를 바꾸지 못한다는 점에서 그 영향력은 제한적이다.⁵⁴⁾

세력균형 정책이 실질적으로는 강대국의 전략이었다는 것은 왈츠가 냉전 시대의 양극체제에 의한 세력균형이 가장 안정적인 균형이라고 주장한 데서 잘 드러난다.⁵⁵⁾ 의미 있는 균형 정책을 펼 수 있는 것은 강대국밖에 없었다. 세력균형은 자연적으로 만들어지는 구조적 결과물이라기보다는 강대국의 정책적 결정에 따라 국제체제가 마치 균형을 지향하는 듯한 모습이라고 할 수 있다. 강대국이 균형 정책의 추구를 통해 균형을 유지하려 든다는 정책의 목적성이 더 강하다는 것이다. 국제체제에서 강대국의 균형정책 지향점은 분명하다. 바로 안정적인 질서를 통한 자국의 이익증대이다. 냉전 시기 미국과 소련 모두 세계에서 자신의 지위를 지키고 싶어 했고, 그에 따라 양측에게 질서의 안정과 현상유지는 공동의 이익이었다.⁵⁶⁾ 강대국이 세계적 차원에서 균형을

50) Jacks S. Levy, "What do great powers balance against," in T. V. Paul, et al. *Balance of power: theory and practice in the 21st century*(Stanford, California: Stanford University Press, 2004), p. 29.

51) 조지프 나이 지음, 양준희·이종삼 옮김, 『국제분쟁의 이해』 개정판(파주: 한울, 2009), 110쪽.

52) G. John Ikenberry, "The Liberal source of American unipolarity," G. John Ikenberry, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth(eds.), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*(Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 223~225.

53) Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War(2000)," Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politics*(New York: Routledge, 2008), p. 222.

54) Jacks S. Levy, "What do great powers balance against," in T. V. Paul, et al. *Balance of power: theory and practice in the 21st century*(Stanford, California: Stanford University Press, 2004), p. 38.

55) Kenneth N. Waltz, "The Stability of a Bipolar World(1964)," Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politic*, pp. 100~103.

56) Kenneth N. Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power(1967),"

주창하는 것은 안정적인 현상유지를 목표로 한다고 볼 수 있다.

모겐소는 세력균형을 위한 대외정책으로써 분할과 통치, 보상, 군비경쟁, 동맹 등을 주요한 세력균형 방법으로 제시했다.⁵⁷⁾ 이러한 세력균형의 방식을 국가 간 관계 중심으로 보면 크게 적국에 대한 억지정책과 동맹국에 대한 연합정책으로 나눌 수 있다. 적국에 대한 억지정책은 적국에 대해 우위에 서거나 최소한 힘의 균형을 유지하기 위해서 자국의 힘을 증대시키는 것, 적의 힘을 약화하는 것, 어느 쪽도 더 강하지 못하도록 하고 현 상태를 유지하는 것 등을 주요 방식으로 활용한다. 이 가운데 자국의 힘을 증대시키는 것과 상대의 힘을 약화하는 것은 힘의 상대적인 측면에서 보면, 그 효과는 같다. 다만 어느 쪽도 강하지 못하도록 하는 것을 목적으로 하는 균형정책이 과연 균형의 안정성에 이바지하느냐는 의문이다. 가령 현대의 전략무기감축 협상이 국제사회의 상호의존성 강화와 군비경쟁 약화에 의한 위협의 정도를 낮춘다는 점에서는 수단이 가기도 하지만 그 자체가 안정적인 힘의 균형을 만들거나 유지하지 못했다.⁵⁸⁾

한편 동맹은 세력균형의 주된 방식이다. 세력균형은 상대국을 가정하고 있으므로 세력균형 정책은 기본적으로 (잠정적) 적국을 향한 대외정책이다. 잠재적 적국에 대해 균형을 실행하는 것은 국가가 언제까지 자비로울 수 있을지 확신하지 못하기 때문이며, 잠재적인 위협국가에 대해 균형을 맞추는 것이 더 이득이 되기 때문이다.⁵⁹⁾ 따라서 동맹에 의한 세력균형은 단순히 상대국의 힘에 균형을 맞추려는 목적 그 자체에 있다기 보다는 위협에 대응하기 위해 만들어지는 측면도 있다. 월트(Stephen M. Walt)에 의하면 이 위협은 크게 국력, 지리적 근접성, 공격적인 힘, 공격 의도가 위협의 수준에 영향을 준다고 하며, 이 가운데서 공격적 의도를 인지하는 것이 동맹의 선택에 결정적 역할을 한다고 말한다.⁶⁰⁾ 이러한 동맹의 수단으로 원조와 침투가 있다. 물론 모든 원조와 침투가 동맹으로 나아가는 것은 아니지만, 유사한 이익을 공유하는 동맹국 간에는 수단으로서 원조와 침투는 동맹관계를 강화한다.⁶¹⁾

그렇다면 강대국 미국이 균형을 추구한 방식은 어떤 것이었을까? 미국의 대외정책의

Ibid., p. 148.

57) 한스 모겐소 지음, 이호재 옮김, 『현대국제정치론』, 236, 242~254쪽.

58) Patrick M. Morgan, "On Strategic Arms Control and International Security," Edward A. Kolodziej and Patrick M. Morgan(eds.), *Security and Arms Control, Vol.2 A Guide to International Policymaking*(New York: Greenwood Press, 1989), p. 306.

59) Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4(Spring, 1985), p. 15.

60) 스티븐 M. 월트 지음, 박민형·김성아 옮김, 『동맹의 기원』(서울: 국방대학교, 2016), 31-37쪽.

61) Ibid., 367쪽.

흐름은 보통 국제주의와 고립주의의 순환으로 설명되곤 한다. 국제주의 추구는 안보와 경제적 이익을 획득하기 위해 미국의 개입을 확대하는 것이고, 고립주의 추구는 이 개입으로부터 물러나는 것이다.⁶²⁾ 이러한 시각에서 보면, 2차대전 후 미국의 대외정책은 비록 개입의 폭과 강도는 시기별로 차이가 있을 수 있지만, 기본적으로 국제주의적 속성을 유지했다. 냉전기 미국은 개입을 통해 자국이 우위에 있거나 우호적인 지역질서를 만들고 냉전체제의 안정적인 균형상태를 달성하려고 노력했다. 특히 미국의 핵독점이 오래가지 못한 상황이었기 때문에 안정적인 균형을 기반으로 자국의 안보와 경제이익을 추구하는 것은 현실적이었다. 미국의 이러한 대외정책을 국가를 중심으로 구분하면 소련을 중심으로 하는 공산주의 세력과 같은 분명한 적들과 미국의 지정학적 이해관계에 놓인 우호국과 동맹, 그 외 주변국과 협력으로 구분할 수 있다.⁶³⁾

적대국 정책: 봉쇄의 대상. 봉쇄의 최종목표는 적대국의 미국적 동질화

동맹국 정책: 미국 중심의 질서유지에 핵심. 봉쇄의 효과적 수단. 동맹의 목표는 미국이 선호하는 질서를 달성에 이바지하고, 동맹국의 미국적 동질화 가속, 갖가지 자유주의적 자본주의 제도의 창출

주변국 정책: 균형에 근본적으로 변화를 주지 않지만, 진영 간 힘의 시연 장소

냉전기 미국은 공산주의를 막기 위해서 군사력 강화와 봉쇄를 동원했다. 또한, 미국 우위의 세력균형을 유지하기 위해서 핵심적인 지정학적 이해관계를 갖는 지역들 내 나라들과 군사, 경제적 협력을 통해 한편으로는 공산주의 세력의 확장을 막아내고 다른 한편으로는 미국의 영향력 아래에 있는 지역들 내에서 자국의 이해관계를 공고화시키고 미국의 지속적인 발전에 적합한 세계질서를 만들기 위해 능동적으로 동맹정책을 실시했다.⁶⁴⁾ 이는 미국 중심의 자본주의 경제 질서를 위한 갖가지 제도 창출로 이어졌다. 그리고 동맹국을 이 제도에 가입시키는 자유주의적 기획 역시 동원했다. 국제조직의 경우, 유엔을 비롯한 IMF, 세계은행, NATO, SEATO, CENTO 등의 경제와 안보기구들

62) 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』(서울: 당대, 1995), 134~135쪽.

63) 적대국, 동맹국, 주변국의 구분은 오스굿(Robert E. Osgood)의 정책보고서에서 착안했다. “The United States Position in the World: an Overview,” Memorandum for Dr. Kissinger from Robert E. Osgood, Subject: Overview of World Situation, Aug. 20, 1969, U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8CvTj8>. Accessed 31 Oct. 2018(Gale Document Number: CK 2349566100).

64) Paul H. Nitze, “Coalition Policy and the Concept of World Order,” Arnold Wolfers(ed.), *Alliance Policy in the Cold War*(Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1959), p. 16.

역시 중요한 미국의 대외정책 대상에 속했다. 유엔을 통해서도 국가 간 협력과 견제를 통해 국제정치를 장악하고, IMF나 세계은행과 같은 국제경제 기구를 통해서도 미국의 영향력이 미치는 지역에서 미국에 우호적인 자본주의 시장질서를 확립하고자 했다. NATO와 같은 지역 군사안보 국제조직은 미국의 대외정책의 핵심 기제였다.

위에서 보듯 미국의 목표에는 공산주의 봉쇄를 통한 미국 중심의 질서와 영향력 보존이라는 전통적인 측면에서 현실주의 대전략만이 있는 것이 아니다. 아이켄베리(John Ikenberry)에 따르면, 미국의 전후 국제질서 계획의 핵심은 유럽과 아시아에 걸쳐서 안정적 개방성, 우호적인 지정학적 공간을 만드는 것에 있었다.⁶⁵⁾ 이를 위해 협력을 구축하고, 제도를 수립하고, 예측가능성을 획득하는 자유로운 헤게모니적 지도(leadership)를 제공하는 것을 통해 장기적인 안보협력 관계에 맞는 국제환경을 형성하는 것을 추구했다. 미국은 자국 중심의 안정적인 자유주의적 질서를 창출하기 위해서 자신의 영향력 아래에 있는 지역에서 자유무역과 상호의존의 강화, 경제개방, 미국식 민주주의 가치의 다방면으로 침투했다.⁶⁶⁾ 유럽과 달리 동아시아 지역에서 미국은 ‘중추-바퀴살’ (hub and spoke) 방식을 통해 동맹국에게 안보를 제공하고 역내 안정적인 정치, 경제적 협력을 만들어 내고자 했다.⁶⁷⁾ 냉전기 동아시아 내 지역질서는 하나의 극(pole)인 미국을 중심으로 각국의 안보, 정치, 경제가 연결되고 작동되는 방식이었다.

역내 미국 중심의 균형적인 질서를 가능케 하는 데 동맹관계는 핵심이었다. 비록 냉전기에는 미·소간 대립국면으로 인해 미국의 자유주의적 전략은 현실주의적 봉쇄전략에 의해 상당 부분 가려져 있었지만, 소련의 붕괴로 냉전이 끝나게 되자 냉전 시기 미국이 추구한 자유주의적 대전략의 결과들은 그 모습을 뚜렷이 드러냈다. 미국이 냉전기에 마련해 놓은 다양한 경제질서, 제도들은 곧장 세계적인 제도가 됐다. 냉전기 미국은 가장 정교하고 광범위한 중추(hub) 역할을 구축한 것이다.⁶⁸⁾

냉전기 미국의 균형정책 수단으로서 봉쇄와 동맹은 한반도와 같은 분단국가에서 더욱 확고하게 진행됐다. 미국의 한반도 정책에서 봉쇄는 단순히 북한과 같은 작은 공산

65) G. John Ikenberry, "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 2(2014), p. 45.

66) G. John Ikenberry, "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War era," G. John Ikenberry(ed.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*(Boston: Houghton Mifflin Company, 2005), pp. 275-270.

67) G. John Ikenberry, "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia," pp. 48-49.

68) G. John Ikenberry, "The Liberal Source of American Unipolarity," p. 219.

주의 세력을 막는 것을 넘어 소련, 중국에 대한 봉쇄전략의 차원에서 추진되었다. 미국은 한반도에서 봉쇄를 주도함으로써 한반도 냉전질서는 자연스럽게 미국이 중심이 되어 유지되었다. 동시에 미국은 동맹국 한국과 관계 강화를 통해 적국에 대한 외적 균형을 실시했다. 한국에 대한 경제, 군사적 지원과 협력을 바탕으로 한반도에서 북한과 한국의 세력균형 상태를 창출하고자 했다. 한편 냉전기 미국은 적국을 억지하는 차원에서 동맹관계를 중요시했지만 동시에 동맹국을 통제하기 위해서 동맹관계를 활용하기도 했다.⁶⁹⁾ 가령 미국은 주한미군을 활용해 북한에 대해 우월한 위치에서 힘의 균형을 맞추어 북한의 공격성을 저지하고 동시에 북한에 대한 협상력을 높였다. 반면 한·미동맹은 사실상 주한미군 사령관에게 작전통제권을 넘기는 것을 용인함으로써 거꾸로 한국의 북한에 대한 침략을 억지시키는 데 활용하기도 했다.⁷⁰⁾

② 균형의 재구축: 닉슨독트린과 데탕트

정책은 목표와 전략, 전술 등 세 가지 차원에서 실행된다. 정책의 목표는 최고 정책 결정 기관에서 만들어지는 것으로 국가 또는 정부 차원의 결정, 전략은 정책을 실현하기 위한 장기적 관점을 지향하는 방식이고 전술은 전략을 실행하기 위한 단기적 방식이다.⁷¹⁾ 이에 기반하여 외교정책을 보면, 외교정책의 목표는 한 국가가 지향하는 가치와 이익을 추구하는 것으로, 한 국가의 가치지향성을 나타내는 공식적 행동이다. 이는 “국제환경의 영향과 타국 정부의 이익 및 요구를 고려” 하고 “자국의 이익과 타국의 이익을 조정”⁷²⁾하는 것을 통해 거시적이고 장기적인 전망의 차원에서 만들어진다. 그리고 이러한 정책목표 달성을 위해 다양한 전략과 전술이 동원된다.

이러한 견지에서 보면 데탕트는 국가 간의 평화를 만들기 위한 전제조건이 될 수 있기 때문에 한 국가의 대외정책 목표가 될 수 있다. 그런데 평화라는 가치는 모든 국가가 지향하는 하나의 도덕적 가치이기 때문에 대외정책으로서 데탕트 정책은 이상주의적인 경향이 있다. 반면 데탕트는 국가의 실질적인 이익을 추구하기 위해 전략적 사고 전환이거나 자신의 약한 부분을 감추기 위한 수단으로 여겨지기도 한다.⁷³⁾ 게디스

69) 이근욱, 『알츠 이후』(파주: 한울, 2009), 138쪽.

70) “Annex A. The United States Military Presence in the Korean Peninsula,” pp. 6-7, NSSM 154: United States Policy Concerning the Korean Peninsula, Memorandum for Henry Kissinger from Richard Sneider(April 3, 1973), Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

71) 강석찬, 『국제정치와 외교정책』(파주: 한국학술정보, 2008), 77쪽.

72) 위의 책, 80쪽.

73) Westad, Odd Arne. "The fall of détente and the turning tides of history." The Fall of Détente:

(John Lewis Gaddis)는 닉슨 시기 미국의 데탕트 욕구는 냉전 강대국들의 전략적 유연성이 크게 좁아진 상태에서 냉전 강대국들이 자신의 흔들리는 지지세를 회복하고자 강대국 간 협력을 추구하고 우위를 확보하고자 강대국 간 데탕트를 추진했다고 평가했다.⁷⁴⁾ 미·중·소가 세계적 지도력을 유지하기 위해 강대국 간 데탕트를 통해 국제적 긴장을 완화하는 방식을 사용했고, 당장에는 냉전의 열기를 식히는 데 공동의 이익이 있었다는 것이다. 특히 미국에게는 소련과 중국에 대해 전면적인 대결적 봉쇄를 단행하기보다 미·중, 미·소 관계를 통해 싼값에 유연한 봉쇄로 전환하는 것이 자국의 우위가 유지되는 새로운 강대국 관계 형성에 유리했다.

1960년대 후반, 닉슨은 외교 문제들에서 새롭고도 제한적인 미국의 역할을 준비하고자 했다.⁷⁵⁾ 키신저 역시 미국의 전반적인 후퇴 경향에서 자국의 이익에 맞는 새로운 형태의 질서를 모색했다. 키신저는 미국이 중국, 소련과 동시에 관계를 발전시켜 나간다면, 미·중·소 전략적 대(大)삼각관계는 미국에 더 큰 가능성을 가져다줄 수 있다고 생각했다.⁷⁶⁾ 데탕트는 냉전 극복과 평화 그 자체를 지향한다기보다는 냉전 안에서 강대국 간 균형의 안정과 합의된 조정의 성격이 짙었다. 키신저는 이러한 안정성이 국제질서를 보존하고 전쟁을 제한한다고 생각했다.⁷⁷⁾ 닉슨과 키신저에게 데탕트는 타국과 이익을 조정하기 위해 동원되는 것, 달리 말하면 정책목표를 달성하기 위한 전략이나 전술 차원에서 동원되는 수단적 특성이 강했다고 할 수 있다.⁷⁸⁾ 물론 키신저에게 이상주의적인 면모가 없진 않으나 공직에 있었을 때 그는 미국 국익에 기반한 현실주의자의 모습이었다.⁷⁹⁾

닉슨 행정부에서 데탕트 정책을 주도했던 키신저는 원래 데탕트 예찬론자가 아니었다. 그는 1950~60년대만 하더라도 데탕트를 소련을 비롯한 공산주의 국가들이 평화공세의 하나로 사용하는 정치선전의 무기라고 바라보았다.⁸⁰⁾ 하지만 그가 데탕트를 개선

Soviet-American Relations during the Carter Years(1997), pp. 5~6.

74) John Lewis Gaddis, "Grand Strategies in the Cold War," Melvin P. Leffler and Odd Arne Wesrad(eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2(New York: Cambridge University Press, 2010), p. 14~15.

75) "Nixon, the Balance of Power, and Realism," Aug. 11, 2014, *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/nixon-the-balance-power-realism-11048>(검색일: 2018.12.14.).

76) 헨리 키신저 지음, 이환의 옮김, 『백악관시절』, 45쪽.

77) Henry A. Kissinger, *Diplomacy*(New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21.

78) Raymond L. Garthoff 지음, 국방대학원 편역, 『데탕트와 대결』1(서울: 국방대학원, 1992), 41쪽.

79) "Henry Kissinger: Good or Evil?" Oct. 10, 2015, *Politico Magazine*, <https://www.politico.com/magazine/story/2015/10/henry-kissinger-history-legacy-213237>(검색일: 2018.8.29.).

80) Daniel S. Stackhouse, "The Kissinger-Dobrynin Telephone Transcripts and Relaxing American-Soviet Tensions, 1969-1977," the degree of Doctor of Philosophy, Claremont Graduate University, 2013, p. 15.

된 봉쇄정책으로 바라보면서 이제는 소련의 영향력을 줄이기 위한 ‘장치’로서 데탕트를 미국의 대외정책에 적극적으로 활용했다.⁸¹⁾ 그는 애초 소련과 데탕트를 엄격한 상호주의에 기반해서 추진하려고 했으나, 1971~72년 시점에서는 미국과 동맹국 관계 악화를 막기 위해서라도 데탕트가 필요했다고 회고했다.⁸²⁾

닉슨독트린은 상대적으로 저렴한 비용으로 동맹국 관계를 재설정해서 미국 중심의 역내 경제, 안보질서를 유지하고자 하는 것을 목표로 하고 있었다. 동맹국에 대한 실용주의적 접근은 동시에 공산주의 두 강대국 소련과 중국에 대한 관계 개선을 요구하고 있었다.⁸³⁾ 특히 미국은 중국과 데탕트가 미국이 아시아 동맹국들과 맺고 있었던 안보공약의 부담을 주변국에게 이관하려고 했던 닉슨독트린의 실행에 긍정적으로 이바지할 거라고 여겼다.⁸⁴⁾ 또한, 데탕트는 혹시라도 주변 지역의 분쟁에서 미국, 소련 또는 중국이 개입하게 되더라도 강대국 간 균형은 유지하는 것을 지향하고 있었기 때문에 주변국의 분쟁에 강대국이 끌려가는 것을 막는 역할도 하고 있었다.⁸⁵⁾ 물론 이 균형은 소련, 중국과 전면적인 협력관계가 아닌 부분적으로 협력하는 것을 의미했다. 닉슨 행정부는 냉전을 끝내겠다는 생각보다는 미·소와 미·중이 관계 개선을 통해 이익의 극단적인 배타성을 경계하는 안정적인 냉전질서를 창출하는 데 있었지, 공산주의 세력과 전면적인 협력정책을 통해 냉전을 해체하는 새로운 질서를 생각하고 있지는 않았다.⁸⁶⁾

닉슨은 닉슨독트린과 데탕트를 중심으로 추진한 대외정책이 나름 좋은 성과를 거두었다고 자평했다. 그는 1972년 2월 9일 세 번째 대외정책 연례보고에서 미국의 중대한 역할 변화로 동맹국 관계는 균형을 잡아갔고, 공산주의 적대국들과는 조금 더 창조적인 연결을 맺었다고 말했다. 특히 3년 동안 가장 어렵게 얻은 미·중 관계 개선은 세계평화의 안정적 구조 창출을 향해 나아가는 필수적이고 큰 일보를 보여주었고, 소련의 경우에는 미·소 간 구체적인 합의를 통해 건설적인 관계로 나아가는 데 성공적이

81) John Lewis Gaddis, “Containment: Its Past and Future,” Kegley, Jr. W. Charles. and Wittkopf. R. Eugene(eds.), *Perspective in American Foreign Policy, Selected Readings*, p. 23; Henry A. Kissinger, *White House Years*, p. 949, 1255.

82) Henry A. Kissinger, *White House Years*, p. 949.

83) Dan Caldwell, “The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy,” *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4(2009), pp. 644-645.

84) Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*(London: Cambridge University Press, 1984), p. 126.

85) Robert E. Osgood, “Introduction: The Nixon Doctrine and Strategy,” Robert E. Osgood et al., *Retreat from Empire? The First Nixon Administration*(Baltimore: the John Hopkins University Press, 1973), p. 20.

86) 이상민, “닉슨-키신저 시대의 대외정책(1969-1976),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』, 329쪽.

었다고 평가했다. 한편 좀 더 균형적인 동맹국 관계는 국제 통화 및 무역체제의 개편을 통해 동맹국들과 경제적 협력에 대한 경제적 장애물을 제거하고, 그들과 새로운 정치적, 안보적 관계의 발전을 이룩했다고 평가했다. 2차 대전 이후 미국이 동맹국의 정치, 안보적 역할에서 주요한 역할을 했던 것에서 이제는 동맹국들이 주도하고 지도력을 발휘하는 것을 받아들이는 새로운 역할로 전환을 의미했다.⁸⁷⁾

한편 닉슨 시기 균형의 재구축 전략으로 등장한 닉슨독트린과 데탕트의 관계에 대해 상이한 주장이 있다. 먼저 닉슨독트린과 데탕트 정책이 조화로운 관계를 지향했다는 주장이다. 리트위크(Robert S. Litwak)는 닉슨독트린의 안정적 진행을 위해서는 데탕트를 동원할 필요가 있었고, 동시에 닉슨독트린의 추진은 소련과 중국이 미국의 데탕트 추진의 진실성을 확인할 수 있게 했다고 주장했다. 데탕트는 닉슨독트린의 실행을 위해 동원된 전략일 뿐만 아니라 데탕트의 진실성을 확인하기 위해 닉슨독트린이 동원된 측면도 있다는 것이다.⁸⁸⁾ 닉슨독트린과 데탕트가 서로에 대해 도구적 역할을 했다는 일종의 조화론이라 할 수 있다.

반면 닉슨시기 미국의 대외정책이 한반도에 적용되는 적용과정에서는 닉슨독트린과 데탕트가 서로 상충적인 정책적 효과를 불러왔다는 주장이 있다. 김수광은 한반도에서 닉슨독트린과 데탕트 정책이 상반된 효과를 나타내면서 결국 한·미 연합방위체제라는 닉슨독트린의 역작용을 불러왔다고 한다.⁸⁹⁾ 닉슨이 미·중 데탕트와 남북한 데탕트를 우선적으로 추진하는 것에 방점을 두면서 닉슨독트린이 목표로 했던 주한미군 철수와 미국의 자동개입 방지는 100% 실현되지 못했고, 주한미군의 계속 주둔과 미국의 한반도 분쟁시 미군의 자동개입을 보장하는 공세적인 한·미 연합방위체제를 만들었다는 것이다.

닉슨독트린과 데탕트 추진은 1960년대 후반 미국의 능력 감소에 대응해서 균형을 재구축하기 위한 닉슨 행정부의 전략적 행동이다. 미국의 능력이 이전 시기와 비교했을 때 상대적으로 약화하는 국면에서 닉슨독트린과 데탕트를 동시에 활용된 것이다. 닉슨독트린 추진 시 동맹국에게 책임을 안정적으로 이전하기 위해서는 강대국 간 안정적 균형이 필요했고 데탕트는 좋은 수단이었다.⁹⁰⁾ 곧 데탕트는 닉슨독트린을 보완하는 성

87) "Third Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy," Feb. 9, 1972. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/third-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>(검색일: 2018.12.4.).

88) Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*, p. 193.

89) 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한·미연합방위체제의 변화」(서울대학교대학원 박사학위논문, 2008), 21쪽.

90) Robert E. Osgood, "Introduction: The Nixon Doctrine and Strategy," Robert E. Osgood et al., *Retreat*

격이 더 강했다고 할 수 있다. 따라서 한반도에서 데탕트 정책 때문에 닉슨독트린의 정책적 효과가 정반대의 결과로 나온 게 아니다.

미국의 남북한 데탕트 정책이 근본적으로 한계가 있었기 때문에 변화하는 환경에서 얼마든지 닉슨독트린이 지향하는 정책목표는 왜곡될 수 있었다. 미국이 닉슨독트린의 한반도 적용을 통해 궁극적으로 원했던 것은 한반도에서 자기의 책임이 약화 되더라도 자국의 영향력이 유지되는 것이다. 이를 위해 한반도에서 데탕트를 통한 안정적인 현상유지가 필요했다. 그런데 미국이 강대국 공산주의와 추진했던 데탕트는 강대국 관계의 변화를 동반하는 정책이었던 반면 한반도에서 데탕트 추진은 남·북·미 관계의 적극적인 변화를 동반하는 데탕트가 아니었다. 미국에게 안정적인 한반도 현상유지라는 것은 선제적으로 북·미 적대관계를 청산하지 않고, 남북한 데탕트를 통해 한반도 냉전을 평화적으로 유지하는 것을 의미했다. 한반도에 데탕트를 제한적으로 동원해서 닉슨독트린의 한반도 적용에 활용한 것이다. 따라서 한반도에서 닉슨독트린의 변용은 하나의 결과로서 드러난 것이지 진짜 문제는 그 원인을 제공한 데탕트의 변칙 적용이 문제였다.

③ 연구방법과 자료

이 논문은 닉슨 행정부가 균형의 재구축 전략 아래 추진한 닉슨독트린과 데탕트를 중심으로 미국의 한반도 냉전정책의 내용과 변화를 역사적 흐름에 따라 검토하고, 그 결과로 나타난 미국의 한반도 냉전질서 재편 시도과정과 결과들을 분석해서 그 현재적 함의를 찾는 데 목적이 있다. 이러한 목적에 따라 논문은 기본적으로 사료 분석에 중점을 준 역사적 접근을 시도할 것이다. 역사적 접근을 통해 본 논문은 닉슨 행정부의 한반도 냉전정책의 내용과 그에 따른 한반도 냉전질서의 재편 시도과정을 사실적으로 규명하고 그 변화의 결과들을 정리할 것이다.

연구에 있어 역사적 접근이 중요할 수밖에 없는 것은 사료 때문이다. 특히 사료의 범위 안에 있는 행정 문서는 정부의 정책 결정과정이나 특정 사안에 대한 인식을 고스란히 보여주고 있다. 또한 문서를 추적하는 과정에서 특정 정책, 사안이나 사건의 역사적 사실들을 확증할 수 있게 해주는 장점이 있다. 이를 바탕으로 본 논문은 닉슨 행정부의 국군현대화 정책, 북·미 군사대결, 미·중 대화에서 한반도 문제논의, ‘두 개

from Empire? The First Nixon Administration, p. 9.

의 한국' 정책 등 당시 미국의 한반도 정책의 핵심 내용을 깊이 있게 들여다보았다.

논문의 주요 자료는 먼저, 닉슨 행정부의 한반도 정책과 직접적으로 관련된 1차 사료들로서 미국 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration, 이하 NARA)이나 닉슨 대통령 도서관으로부터 수집된 닉슨 행정부 내 국무부나 국가안보회의(National Security Council, 이하 NSC), 국방부 등에서 생산한 문서들이다. 본 논문은 위 문서들의 상당 부분을 국사편찬위원회와 국립중앙도서관 해외한국관련 기록물, 국가기록원 대통령기록관, 그리고 일본의 柏書房에서 출간한 미국의 대일정책 관련 문서 모음집(アメリカ合衆國對日政策文書集成)⁹¹⁾ 시리즈를 통해 확보했다.

본 논문은 대통령이나 대통령 국가안보보좌관에 의해 지시되는 국가안보연구비망록(National Security Study Memoranda, 이하 NSSM)과 대통령의 공식 결정문서인 국가안보결정비망록(National Security Decision Memoranda, 이하 NSDM) 가운데 한반도 관련 문서들을 선별하여 이와 관련된 보고서와 전문, 회의자료 등 각종 문서를 분석해 닉슨 행정부의 한반도 정책의 변화과정을 고찰했다. NSSM은 국가안보와 관련된 정책결정 또는 쟁점 사항을 파악하기 위해 대통령이나 국가안보보좌관에 의해 지시되는 정책연구이다.⁹²⁾ 닉슨 시기 NSSM은 총 206건이 공표됐고, 이 가운데 한반도와 직접 관련있는 것은 총 6건이 있다.⁹³⁾ NSSM에 의한 결과물은 외교안보 쟁점 사항에 대한 닉슨 행정부의 종합적인 인식이 반영된 높은 수준의 정책연구보고이기 때문에 닉슨 시기 미국의 안보, 대외정책 연구에 핵심자료다. NSSM은 관련 부서의 인원이 참여하여 만들어진 이후 다양한 부서로부터 피드백 과정을 통해 정교화된다.

NSDM은 대통령의 결정을 담은 문서로 여기에는 정책 결정 내용 또는 정책 수립, 관련 부처에 대한 정책 명령 등을 포함한다.⁹⁴⁾ 닉슨 시기 NSDM은 총 264건이 공표되었고, 이 가운데 한반도와 직접적으로 관련된 대통령의 정책결정은 총 5건이다.⁹⁵⁾ NSSM

91) 石井修 감수, 美國合衆國對日政策文書集成, 26-36기(東京 : 柏書房, 2010~2015).

92) National Security Study Memoranda, <https://www.nixonlibrary.gov/national-security-study-memoranda-nssm>(검색일: 2020.12.7.).

93) NSSM 12(Contingency Planning, 1969.1.30.), NSSM 27(Interagency Planning-Programming-Budgeting Study for Korea, 1969.2.22.), NSSM 34(Contingency Planning for Korea, 1969.3.21.), NSSM 53(Korean Contingency Planning, 1969.4.26.), NSSM 154(U.S. Policy Concerning the Korean Peninsula, 1972.4.6.), NSSM 190(Diplomatic Initiatives in Korea, 1973.12.31.) 등이 있다.

94) National Security Decision Memoranda, <https://www.nixonlibrary.gov/national-security-decision-memoranda-nsdm>(검색일: 2020.12.7.). 대통령의 대외, 안보 정책 결정과정에서 NSSM과 NSDM을 절차적으로 반드시 연계시키지는 않았지만, 일부 NSSM의 연구결과를 바탕으로 NSDM이 발행되기도 했다.

95) NSDM 48(U.S. Programs in Korea, 1970.3.20.), NSDM 161(Republic of Korea Forces in South Vietnam, 1972.4.5.), NSDM 227(Korean Force Modernization Plan, 1973.7.27.), NSDM 251(Termination of the U.N. Command in Korea, 1974.3.29.), NSDM 262(Use of U.S. Bases in Japan in the Event of

과 NSDM을 중심으로 구성된 문서철이 국무부, 국방부, NSC 등에서 정책을 둘러싼 논의와 수렴과정, 결정을 통합적으로 살펴보는 데 핵심 자료임을 감안할 때, 닉슨 시기 미국의 한반도 정책 구상과 내용, 추진과정을 한눈에 살펴보기 위해 위 문서들 가운데 기밀 해제된 부분을 모두 검토했다. 이와 함께 한반도 정책이 미국의 아시아 전략, 미·중, 미·일 관계와 밀접히 연계되어 있다는 점에서 이들과 관련된 NSSM, NSDM 관련 문서철 내 여러 행정문서를 역시 함께 살펴보았다.

NSSM과 NSDM 외에 중요하게 활용했던 문서는 미·중 대화 관련 사료들이다. 본 논문은 기밀 해제된 NSC 생산 문서들 가운데 키신저, 닉슨의 방중을 다루는 문서들을 선별했다. 닉슨 행정부 시기 키신저는 ‘폴로’ (POLO)⁹⁶라는 작전명 아래 중국방문을 추진할 당시 생산된 문서들이 분석의 대상이었다. 1971년 7월 방중 문서는 ‘폴로 I’, 1971년 10월 방중 문서는 ‘폴로 II’로 명명되었다. 기밀 해제된 ‘폴로’ 계획과 이와 연관된 키신저, 닉슨의 중국방문 NSC 내부논의 문서는 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편구상을 살펴보는 데 핵심적인 자료라고 할 수 있다.

NSC 문서와 함께 한반도 정책의 주무 부처인 국무부와 한반도 안보 정책의 핵심 부서인 국방부의 한반도 정책 관련 문서를 검토함으로써 실질적인 한반도 정책의 집행 내용 등을 검토했다. 국무부와 국방부의 한반도 정책관련 문서는 NARA의 문서군 (Record Group, 이하 RG) 59번 내 주제별 번호 분류 시리즈(Series: Subject Numeric File, 이하 SNF)의 국방과 정치 관련 문서철이다. 이 문서철에는 닉슨 행정부의 한반도 정책 집행을 다루는 전문, 보고서 등이 다수 포함되어 있다.

본 논문은 미 국무부에서 발간한 미국 대외관계사료집(*The Foreign Relations of the United States*, 이하 FRUS) 역시 연구에 적극 활용하였다. FRUS는 시간순과 정부별로 시리즈가 구성되고 온라인(<https://history.state.gov>)을 통해 공개하고 있다.⁹⁷ FRUS가 행정부의 정치적 목적으로 이용되기도 하고 편집된 자료집이라는 점에서 주의가 필요하지만,⁹⁸ 미국 대외정책 연구의 필수자료임은 틀림없다.

Aggression Against South Korea, 1974.7.29.) 등이 있다.

96) ‘폴로 계획’은 700여년 전 중국을 찾은 마르코 폴로의 이름을 딴 것인데, 닉슨 행정부는 내부적으로 키신저의 첫 번째 방중을 ‘폴로 I’이라 불렀고, 두 번째 방중을 ‘폴로 II’라고 불렀다. “1969년, 중난하이 비밀 회담” <http://b2b.mekia.net/previewEPUB/BK0000135937/OEBPS/Text/Section0009.xhtml>(검색일: 2020.12.7.); 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』(서울: 민음사, 2012), 330쪽.

97) 류호섭, 「미국기록물(FRUS)의 편찬과 서비스에 관한 연구」(명지대학교 기록정보과학전문대학원 석사학위논문, 2016), 9쪽.

98) 이상민, “미국 국무부의 외교사료집 편찬과 기록학적 쟁점,” 『한국기록관리학회지』 제13권 제1호 (2013), 165쪽.

이와 더불어 미국의 한반도 정책을 비교적 시각으로 이해하기 위해 여러 국가의 자료들과 교차 비교분석을 시도했다. 이 논문은 기본적으로 미국의 행정부 생산 문서들을 활용하고 있으므로 미국의 시각이 과도하게 반영될 수 있다. 이로 인해 자칫 미국의 한반도 정책에 대한 남북한의 대응 부분이 소홀히 다루어질 수 있다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 남북한, 이와 관련 국가에서 생산한 한반도 관련 자료를 연구에 활용했다. 논문은 미국의 한반도 정책에 대한 남한과 북한의 대응을 살펴봄으로써 미국의 한반도 냉전정책의 복합적인 적용과정을 분석했다. 구체적으로 1차 사료로 대한민국 외교사료관과 국가기록원 대통령기록관에서 공개한 박정희 정부에서 생산된 문서들은 남한의 입장과 대응을 확인함으로써 미국의 한반도 정책의 역사적 사실을 보완하는 귀중한 자료이다. 북한의 경우 1970년대 북한 내부에서 생산한 1차 사료들을 확인하기가 쉽지 않다. 이에 대한 대안으로 김일성의 저작물, 조선로동당의 기관지인 『로동신문』과 『근로자』에 실린 기사들은 미국의 한반도 정책에 대한 북한의 공식 입장과 대응을 살펴볼 수 있게 한다.

이외 우드로윌슨센터와 북한대학원대학교가 공동으로 작업한 *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*⁹⁹⁾, *the Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(2010)¹⁰⁰⁾, *After Détente: The Korean Peninsula 1973-1976*(2011)¹⁰¹⁾ 등의 자료집 역시 활용했다.¹⁰²⁾ 우드로윌슨센터는 국제냉전사프로젝트(Cold War International History Project, CWIHP)를 통해 냉전시기 소련, 동구권의 한반도와 북한 관련 문서를 발굴하고 영어로 번역해서 사이트에 공개하고 있다.¹⁰³⁾ 북한에서 생산한 외교문서들을 활용할 수 없는 상황에서 구소련, 구동독, 헝가리의 북한 관련 보고문건들을 통해 간접적이거나 북한 내부의 생각을 읽을 수 있다는 점에서 중요한 자료이다.¹⁰⁴⁾ 물론 여기에는 미 행정부에서 생산한 문서들도 혼재되어 수집되기도 하지만 공

99) Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*(Woodrow Wilson Center, 2008).

100) Woodrow Wilson International Center, *the Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(Woodrow Wilson Center, 2010).

101) Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula 1973-1976*(Woodrow Wilson Center, 2011).

102) 자료집 내 닉슨 행정부 생산 문서의 출처는 가능하면 NARA나 미국 대통령 도서관에서 제시한 문서 위치로 표시했다. 다만 문서 자료집 내 문서의 정확한 출처를 확인하기 어려울 때는, 부득이하게 자료집을 중심으로 문서의 출처를 표시했음을 밝힌다.

103) 우드로윌슨센터의 국제냉전사프로젝트 북한 관련 결과물들은 웹페이지(<https://www.wilsoncenter.org/program/north-korea-international-documentation-project>)를 통해 확인할 수 있다.

104) 구동독의 북한관련 자료는 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집(서울: 선인, 2006)』을, 헝가리의 북한관련 보고문서는 박종철 외, 『헝가리의 북조선 관련 기밀해제문건』(서울: 선인, 2013)를 통해

산권의 한반도에 대한 인식이나 북한의 대응을 간접적이거나 살펴볼 수 있다는 점에서 사료적 가치가 있다.

웹상에서는 NARA AAD(Access to Archival Databases), 닉슨과 포드 대통령 도서관 홈페이지, 그리고 미국 게일에서 수집하여 국립중앙도서관을 통해 제공되는 US DOD(Declassified Documents Online) 프로그램, 미 국무부 사이트를 통해 공개하는 전문 및 각종 자료(foia.state.gov)와 CIA 홈페이지(cia.gov/library/readingroom)를 통해 공개하는 보고서, 국가안보기록보관서 사이트(nsarchive.gwu.edu/virtual-reading-room)를 통해 한반도 관련 문서들을 검색해서 논문 작성에 활용했음을 밝힌다.

3. 논문의 구성

본 논문은 총 5개의 장으로 구성되어 있다.

제1장에서는 미국의 냉전정책이 한반도에 끼친 영향에 대해 간략히 정리하고, 닉슨 행정부 시기 미국의 한반도 냉전정책과 냉전질서 재편에 관한 연구가 중요한 이유를 기술한다. 이 주제와 관련한 기존 연구를 검토하였고 이 연구를 위한 이론적 배경과 자료를 소개한다.

제2장에서는 냉전기 미국이 자신이 우위에 있는 냉전질서를 통해 자국의 이익을 공고히 하는 것을 목적으로 하는 대외정책을 냉전정책으로 규정하고, 이 정책의 개념, 형성과 전개를 기술한다. 그리고 미국의 한반도에 대한 지정학적 재평가와 한반도에서 미국의 이해관계를 정리한다.

제3장과 제4장은 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편과정을 다룬다. 연구범위에서 설정한 시기 구분에 따라 각 장의 세부 내용이 구성되었다. 제3장은 닉슨독트린으로 인한 미국의 동맹국 정책이 변화하는 시기이고 동시에 미·소 대화 전개와 중국에 대한 정책변화가 모색이 되던 시기이다. 이 시기 닉슨 행정부는 닉슨독트린을 통해 일본의 역할 확대를 바탕으로 한반도 냉전질서를 재구성하려고 했으나 일본의 역할 한계로 인해 진전되지 못하는 과정을 살펴본다. 그리고 미국이 한국에 닉슨독트린을 적용 과정을 살펴보고 이 과정에서 심화하는 한·미 갈등과 북·미 군사충돌 과정을 기술하고 전체 내용을 요약정리한다.

제4장은 1971년부터 1975년까지 시기로 데탕트를 기반으로 한반도 냉전질서 재편

국문으로 일부 번역되기도 했다.

시도와 실패과정을 다룬다. 여기에서는 미·중 대화에서 논의된 한반도 평화협정과 남북한 종전 구상을 검토하고, 이를 바탕으로 미국의 남북한 데탕트 구상 과정을 고찰한다. 미·중, 남북한 데탕트 흐름이 한국방위 정책에 끼친 영향을 분석하고, 데탕트로 인해 미국의 한반도 기본정책으로 등장한 ‘두 개의 한국’ 정책 형성, 적용, 결과를 세밀히 분석함으로써 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도의 결과를 확인하고 내용을 정리한다. 특히 닉슨 행정부의 냉전질서 재편 시도과정에서 북·미 관계가 맞물리는 과정을 분석하겠다.

5장 결론에서는 본 논문의 전체 내용을 요약정리하고 현재적 함의를 기술한다.

제2장 미국의 냉전정책과 한반도

제1절 냉전정책의 형성과정

1. 냉전의 확장 개념

냉전의 원인은 여러 가지일 수 있지만, 그 모습은 크게 두 가지로 나타났다. 소련과 미국을 중심으로 공산주의와 자본주의 세력 간 갈등과 경쟁이 그 하나이고, 이 다툼이 국가들 내부의 정치공동체 간 지배관계를 동반시킨 것이 또 다른 하나이다.¹⁾ 전자의 모습에서는 미국과 소련의 신경전 끝에 결국 미국이 승리했다. 개디스(John Lewis Gaddis)는 이 냉전 시대를 세계에 매우 안정적인 국제질서를 가져다준 ‘장기 평화’로 평가했다.²⁾ 미국과 소련이 서로를 조심스럽게 대하고 책임감 있게 행동함으로써 세계질서를 안정적으로 관리했다는 것이다.³⁾ 냉전기 미국과 소련이라는 가장 강력한 국가 간의 대립 속에서도 안정이 유지됐다. 미·소는 서로의 패권적 영향력 아래 있는 지역에 대해서 서로의 지배를 인정했다. 소련은 자신이 점령한 일부 지역에서 지배적인 영향력을 행사했고, 미국 역시 그 나머지 지역 또는 유럽이 물러난 식민지에 적극적으로 개입하여 자신의 영향력을 확보하는 데 주력함으로써 소련과 적대적 공존을 이루었다.⁴⁾

강대국 입장에서는 자기 진영에 대한 지배력을 향상하기 위해 진영의 주변부 역시 우호적이거나 최소한 중립적 태도를 나타내도록 할 필요가 있다. 다만 냉전 강대국인 미국과 소련은 모두 대규모 전쟁을 피하는 데 최소한의 공동이익이 있었기 때문에 주변부 문제를 갖고서 서로에 대해 극단적인 군사적 대결을 취하지는 않았다. 문제는 미·소 냉전 진영의 경계 안에 속한 국가들은 비교적 안정적 상태를 유지했으나 이 진영의 경계 또는 그 밖에 있던 국가는 불안정한 상태에 놓이게 됐다는 사실이다. 특히 동아시아 상황은 유동적이었다. 2차 대전 이후 탈식민 과정에 있었던 중국, 한반도, 베트남 지역 등에서 때때로 열전이 발생했다.

1) 권현익, 『또 하나의 냉전』(서울: 민음사, 2013), 12쪽.

2) John Lewis Gaddis, *Long Peace*(New York: Oxford University Press, 1987), p. 216.

3) Ibid., pp. 238~243.

4) Odd Arne Westad, *The Global Cold War*(Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 110; 에릭 홉스봄 지음, 이용우 옮김, 『극단의 시대』 상(서울: 까치, 1997), 318~319쪽.

한편 냉전은 국가 내부의 대립을 강화했다. 국가 내부에는 다른 진영을 향한 추종자가 늘 발생하기 마련인데, 특히 외부와 끊임없이 싸우는 집단은 내부에 있는 다른 진영의 추종자를 배척하기 마련이다.⁵⁾ 가령 소련과 대치, 중국 대륙의 공산화는 미국 내에서 이념투쟁을 불러왔고 이는 매카시즘으로 이어졌다. 공산주의를 막기 위해서 국내의 자유를 억압해야 하는 상황이 만들어지고, 이는 사회적으로 용인되었다. 그리고 냉전은 미·소 아래에 있는 국가들 내부의 진영싸움 역시 격화시켰다. 이른바 ‘내부 냉전’이다.⁶⁾ 라틴아메리카에서는 미국과 유사하게 적색공포가 만들어졌다.⁷⁾ 주변부 국가들 내부의 진영싸움은 내전으로 확대되기도 했다. 아시아에서는 한국전쟁에 이어 베트남전쟁이 계속되고 있었다. 아프리카에서는 이집트, 콩고, 앙골라, 소말리아, 에티오피아에서 내전이 발생했다. 중남미의 쿠바, 니카라과 역시 냉전기 열전의 지역들이다. 이들 지역은 미·소의 주도권 싸움이거나 민족 내부의 대립을 냉전구조가 폭력적으로 발전시킨 곳이다. 주변부 국가들의 냉전 역사는 유럽 중심 냉전 역사보다 훨씬 더 복잡한 영역이 되었다.

냉전체제가 기본적으로 갈등을 유발하는 체제임에도 불구하고 냉전 강대국 간 경쟁은 관리 가능했다.⁸⁾ 미국과 소련이 적대적 공존을 유지할 수 있었던 이유는 서로의 핵무기를 두려워했기 때문이다. 미국과 소련은 상호 확증파괴 능력을 보유하고 있었기 때문에 힘의 균형이 유지되었다. 이 균형은 상대방의 이념이나 의도보다는 힘의 능력에 기반한 균형이기 때문에 오히려 양극체제 아래에서는 미·소는 서로를 덜 두려워했다.⁹⁾ 냉전체제 아래에서 미·소의 적대적 공존을 유지하는 데 크게 두 가지의 대외정책 수단이 동원됐다. 하나는 위기관리를 위한 협력이고 다른 하나는 적대성을 드러내는 것으로 억지(deterrence)다.¹⁰⁾ 전쟁하지 않는 상태에서 양국이 취할 수 있는 가장 손쉬운 대외정책 수단은 상대를 억지하는 것과 협상을 통해 위기를 관리하는 것이라 할 수 있다. 핵무기의 양적 증가와 기술적 발전으로 인해 쌍방의 자멸 가능성이 커진 상황은 봉쇄와 더불어 대화와 협력의 필요성을 높였다.

중심부와 주변부에서 냉전의 양상이 차이가 있음에도 불구하고, 기본적으로 냉전은 미국과 소련의 관리 아래 놓여 있었다. 비록 냉전기 소련과 미국은 자신의 영향력을

5) 루이스 A. 코저 지음, 박재환 옮김, 『갈등의 사회적 기능』(서울: 한길사, 1980), 128쪽.

6) 베르트 슈퇴버 지음, 최승환 옮김, 『냉전이란 무엇인가?』(서울: 역사비평사, 2008), 119~124쪽.

7) 박구병, “라틴아메리카의 ‘뜨거운 냉전,’” 『세계정치』 22권(2015), 245쪽.

8) Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft*, 2nd edition(New York: Oxford University Press, 1990), p. 119.

9) 존 J. 미어셰이머 지음, 이춘근 옮김, 『강대국 국제정치의 비극』(서울: 나남, 2004), 110~112쪽.

10) Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft*, 2nd edition, p. 120.

확장하는 데 있어 확장의 목표와 확장에 따른 상대의 반응은 다를 수 있지만, 국제체제를 자신에게 유리한 방향으로 재편성하고 관리하려는 행위는 유사했다.¹¹⁾ 그렇다면 냉전의 주체 가운데 하나인 미국은 냉전체제를 관리함으로써 얻고자 하는 것은 무엇인가. 미국은 냉전이 유지되는 기간 내내 냉전을 끝낼 계획도, 의도가 없었다. 다만 냉전으로 인해 발생한 힘의 균형을 수용하여, 자국에 우호적인 질서를 확립하고 자신이 우위에 서는 질서를 안정적으로 운영하여 자국의 이익을 추구하는 것을 대외정책의 핵심으로 여겼다.¹²⁾ 냉전질서를 관리하고 유지하는 정책을 펼쳤다고 할 수 있다.

본 논문에서는 냉전기 미국의 이러한 대외정책을 냉전정책이라 부르겠다. 곧 미국의 냉전정책은 미국 중심의 세계질서를 균형있고 안정적으로 관리하는 것을 통해 해외에서 정치, 경제적 이해관계를 관철하고, 미국이 중심이 되는 지역에서 자국의 이익을 공고화하는 것을 목표로 하는 일련의 정책들이라고 할 수 있다. 미국의 냉전정책 목적은 자국이 우위에 있는 냉전질서를 만드는 것을 통해 국익을 확대하는 것에 있다. 이러한 냉전정책은 적대국에 대해서는 봉쇄정책을, 동맹국에 대한 동맹정책이라는 양축을 뒷받침으로 하여 유지되었다. 냉전정책을 성공하기 위해서는 우선 적국에 대한 봉쇄정책이 채택되었다. 동시에 봉쇄의 효율을 높이기 위해서라도 동맹국이 필요했다.

개디스는 미국의 봉쇄정책을 대칭적 봉쇄(symmetrical containment)와 비대칭적 봉쇄(asymmetrical containment)로 구분하였다. 달리 말하면 전체적 봉쇄와 선별적 봉쇄라고 할 수 있다. 전자의 경우 케네디 정부에서 실행된 일종의 ‘유연 반응’ 전략으로 외교에서부터 은밀한 행동, 게릴라 작전, 재래식 및 핵전쟁에 이르기까지 모든 수준에서 행동할 수 있는 능력을 바탕으로 공산주의의 확장을 봉쇄하여 힘의 균형을 달성한다는 것이다. 후자인 선별적 봉쇄는 적의 약점에 미국의 강점을 적용하는 방식을 통해 적대국의 도전을 막는 것이다.¹³⁾ 대화와 타협의 방식을 활용한 다소 느슨한 봉쇄라고 할 수 있다. 닉슨의 공산주의 봉쇄정책은 후자의 성격에 가깝다. 아시아의 각종 분쟁에 적극적으로 개입하여 공산주의를 완전히 봉쇄하는 방식으로 사용하기보다는 닉슨독트린을 통해 각종 분쟁으로부터 멀어지면서도 자기 우위의 힘의 균형을 유지하기 위한 다소 느슨한 봉쇄를 추구했다. 선별적 봉쇄를 실시하기 위해 동원된 데탕트의 목표 역

11) John Lewis Gaddis, “Containment: Its Past and Future,” Kegley, Jr. W. Charles. and Wittkopf. R. Eugene eds., *Perspective in American Foreign Policy, Selected Readings*(New York: St. Martin’s., 1983). p. 20.
 12) Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing, America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1(1997), pp. 88~90.
 13) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 213~215, 304.

시 냉전의 해체보다는 미국의 국제적 우월성을 유지하고자 하는 노력에서 비롯됐다. 적대국에 대한 봉쇄 외에도 동맹국 또는 주변국과 협력을 기반으로 자유무역 질서 확립, 미국 중심의 국제 제도의 발전은 미국중심의 세계질서 발전에 필수였다.¹⁴⁾ 동맹국과 관계발전 역시 미국의 냉전정책 핵심이라고 할 수 있다. 미국이 대외적으로 냉전을 유지함으로써 자국에 우호적인 역내 질서를 창출하기 위한 적대국 정책과 동맹국 정책은 동전의 양면과도 같다고 할 수 있다.

한편, 본 논문에서는 다루지 않지만, 미국의 냉전정책이 자국의 국내정책에 끼친 영향에 대해서도 언급할 필요가 있다. 바로 소련과 대결구도로 인해 만들어진 안보논리를 내부로 확대시킨 정책으로 이른바 안보국가화를 말한다. 냉전은 내부 적에 대한 통제를 강화하는 데 중요한 배경이 되었다.¹⁵⁾ 안보국가화는 미국 내부적으로 강력한 반공정책 아래 미국인들에게 반공 정체성을 형성케 했다. 그리고 안보 논리가 외교를 지배함으로써 대외정책 역시 군사화 경향을 보이게 됐다.¹⁶⁾

2. 형성과 추진방식

전후 영국의 세계적 지위는 하락했고 그에 따라 영연방은 더는 영국이 주도할 수 없었다.¹⁷⁾ 소련은 전쟁의 극심한 피해로부터 쉽게 벗어나지 못하고 있었다. 반면 미국은 대서양 건너편에서 외부세력의 침입으로부터 안전하게 자국의 영토와 경제력을 유지하였고 곧 세계 최강국으로 급부상했다. 2차 대전 끝 무렵 먼저 핵무기를 개발하고 실전에 사용함으로써 가장 강력한 무기를 보유하게 됐다. 소련 역시 1949년 9월 핵무기 개발에 성공함으로써 얼마있지 않아 세계 정치지형은 미국과 소련을 양극단으로 하는 군사적 균형으로 나아갔다. 하지만 모든 분야에서 미국과 소련이 균형을 이루지는 못했다. 군사적인 부분을 제외하면 냉전기는 시작부터 끝까지 대부분 부문에서 미국의 대소 우위가 유지된 시대였다.¹⁸⁾

냉전은 일반적으로 2차 대전 이후 미국과 소련의 전후 계획이 본격적으로 실행되면

-
- 14) 통합사령부, 통합군, 지역적 경제협력(APEC, NAFTA), 국제협력(IMF, WTO), 기본적인 국제법 구조 등은 냉전 기간에 마련된 대부분 제도는 당대에는 미국 중심의 자본주의 세계질서의 강화를 위해 존재했지만, 소련이 무너진 후 이 제도들이 세계화로 나아가게 되면서 미국의 중심의 세계질서 확립에 이바지했다. 브레진스키 지음, 김명섭 옮김, 『거대한 체스판』(서울: 삼인, 2000), 48~49쪽.
- 15) 김동춘, “국가폭력과 사회계약,” 『경제와 사회』 제36호(1997), 108쪽.
- 16) 권용립, 『미국 대외정책사』(서울: 민음사, 1997), 528~529쪽.
- 17) 이영석, “제국의 유산-‘영연방’의 과거와 현재, 1880-2000,” 『영국연구』 제 25호(2011.6), 237쪽.
- 18) Stephen M. Walt, “The End of the American Era,” *The National Interest*, No. 116(2011), p. 8.

서 형성된 것으로 알려져 있다. 그런데 미국의 냉전정책 뿌리를 미·소의 대립이 아닌 미국 자체의 외교이념에서 찾으려는 시도가 있다. 곧 “평화롭고 자유로운 국제질서의 건설 여부는 국제사회를 구성하는 국가들의 정치체제가 어떤 성격을 띠느냐에 따라서 결정된다”¹⁹⁾는 미국 외교의 이념이 냉전정책의 뿌리라는 것이다. 이 견해는 비민주주의 국가는 강압적이고 폭력적이기 때문에 팽창을 유지하고 민주주의 국가는 평화를 지향한다고 본다.²⁰⁾ 따라서 억압적 체제를 민주적 체제로 변화시키는 외교정책이 필요하며, 이것이 평화로운 국제질서를 만드는 초석이라는 것이다. 고립주의를 벗어나서 도덕적인 정당성을 기치로 내걸고 적극적으로 타국에 개입하여 평화로운 국제질서를 만드는 것을 주도할 필요가 있음을 강조한 것이라 할 수 있다.

이러한 이념적 우월성에 기반해 미국은 이른 시기부터 적극적인 팽창정책을 추진했다. 1823년 미국은 이른바 먼로 독트린을 통해 남아메리카의 독립신생국을 지지한다는 고립-중립주의를 표방했지만, 실상은 라틴아메리카에 대한 유럽의 영향력을 끊고 자국의 영토와 경제의 팽창과 같은 국가이익을 실현코자 하였다.²¹⁾ 1830년이 되면 미국은 프랑스로부터 매입한 중부 지역에 대해 실효적인 지배를 확보하게 되고 자국의 영토 확장을 가속화했다. 1846년 미국은 멕시코와 전쟁을 선포하고 현재의 캘리포니아주, 콜로라도주 등을 멕시코로부터 양도받았고, 그에 앞서 1844년에는 텍사스와 합병을 결의한다.²²⁾ 1848년 이후에는 서태평양지역에서 항해의 자유와 경제적 이익의 획득을 위해 동북아시아 지역으로 팽창했다.

미국의 적극적인 팽창주의 대외정책은 2차 대전 이후 지정학적 사고와 강력하게 결합한다. 그에 따라 미국은 유라시아 대륙의 광대한 땅을 차지하고 있던 소련 공산주의는 미국의 외교이념에 정면으로 배치되는 거대하면서도 적대적인 세력으로 인식했다. 이제 미국에게는 “소련의 전략적 포위망을 뚫고 자유세계의 희망을 꾸준히 보존”²³⁾ 하기 위한 정책이 필요했다. 소련의 확장을 억지하기 위해 봉쇄를 핵심수단으로 하는 냉전정책 필요성이 내재적으로 형성되고 있었다.²⁴⁾ 미국 외교이념의 내적인 요인에 의해 미국의 냉전정책의 핵심으로서 봉쇄는 공산주의 저지 수단으로 어떤 면에서는 미국의 대외정책이 방어적인 면을 반영하는 듯한 모습이다.

19) 마이클 헌트 지음, 권용립·이현휘 옮김, 『이데올로기와 미국 외교』(부산: 산지니, 2007), 314쪽.

20) 위의 책, 315쪽.

21) 제임스 E. 도거터·로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국 외교정책사』(서울: 한울아카데미, 1997), 20~22쪽.

22) 에릭 프라이 지음, 추기욱 옮김, 『정복의 역사 USA』(서울: 2004), 81쪽.

23) 마이클 헌트 지음, 권용립·이현휘 옮김, 『이데올로기와 미국 외교』, 317쪽.

24) 위의 책, 318쪽.

미국은 자국의 냉전정책 목표를 단순히 외부의 ‘적’ 소련의 확장 억지에만 두지는 않았다. 본 논문에서 자세히 다루지 않지만, 미국은 소련 공산주의라는 외부의 적을 규정함으로써 자국의 대외정책 역시 이에 호응하도록 했고, 내부의 적 또는 동조자를 소탕하기 위해 국가안보화 역시 강화했다는 점이다. 소련에 대한 도덕, 이념적 우월성을 드러내기 위해 적대적 타자를 활용해 자국의 내부에 억압적 장치를 개발하여 미국에게 새로운 정체성을 심어주었다.²⁵⁾ 자국이 내세우는 이념적 우월성과는 모순된 듯한 모습을 보였다. 결국, 미국의 냉전정책에 이념적 특성이 없다고는 말할 수 없지만, 이념적으로만 미국의 냉전정책을 규정할 수는 없는 것이다. 국가주의적인 이익의 관점에서 미국의 냉전정책을 살펴볼 필요가 있다. 이 관점에서 미국은 적대국을 어떻게 다루려고 했고, 이를 위해 동맹국에 대해서는 어떤 정책을 구사하려 했는지를 검토해야 한다. 이를 통해 미국의 냉전정책의 모습을 더 정확히 이해할 수 있다.

소련이 이념적으로는 미국에게 ‘적’에 해당한다고 할 수는 있지만, 역사적으로 미국이 처음부터 소련에 대해 봉쇄정책을 시행한 것은 아니었다. 그들은 봉쇄정책을 풀고 유럽 파시즘에 맞서도록 길을 열어주었다. 2차 대전 당시 미국의 루즈벨트 대통령은 독일의 패망뿐만 아니라 전후 안정적인 세계질서를 유지하는 데 있어 소련의 역할이 중요하다고 생각했다. 그는 소련이 독일과 달리 군사적 공격을 통한 정복을 추구하지 않는다는 점에서 덜 위험하다고 판단했다.²⁶⁾ 루즈벨트는 소련을 협력의 대상으로 받아들인 것이다. 1945년 2월 크림반도 얄타에서 루즈벨트, 처칠, 스탈린이 만났다. 이 회담에서 독일에 대한 분할점령 원칙이 재확인됐고 극동아시아에서는 독일 패망 후 소련이 대일전에 참전하는 대가로 1905년 러일전쟁 패전 후 일본에 빼앗긴 쿠릴열도와 남사할린을 돌려받는다는 비밀 협정을 맺었다. 그리고 스탈린은 중국(국민당)과 동맹을 맺는 것에 동의했는데, 아시아 전후 질서에 있어 일본의 약화와 중국(국민당)의 신장을 목표로 한 것이었다. 물론 유럽에서는 미·소의 협조 아래 독일을 약화하는 방향에서 미·소 간 협력이 이루어졌다.²⁷⁾

강대국 간 전후 질서 재편에 관한 합의가 가능했던 이유는 얄타회담을 통해 유럽, 미국이 전후 세계평화 질서를 만드는데 소련이 협조적이라고 확신했기 때문이기도 했지만, 무엇보다 전후 질서구상을 실천하기 위해서는 소련의 협력이 필수였기 때문이

25) 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』(파주: 한울, 2017), 26쪽.

26) John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*(New York: Columbia University Press, 1972, 2000), p. 6.

27) D. F. Fleming, *The Cold War and Its Origins, 1917-1960*(New York: Doubleday & Company, 1960), pp. 192~202.

다. 알타회담의 결과에 대해서 처칠과 루스벨트 역시 만족했다. 그러나 독일 패망 후 동부, 중부 유럽의 재편 과정에서 미·소 갈등이 표면화되었다.²⁸⁾ 소련은 자국 안보에 있어 순망치한과 같은 지역인 동유럽으로 영향력을 확대했고, 이 때문에 미국과 서유럽으로부터 경각심이 일어나 소련과 갈등이 촉진되었다.²⁹⁾ 하지만 전반적으로 미·소의 협조에 의한 전후질서 구상은 여전히 유효했다.

1945년 3월 29일 루스벨트의 사망으로 부통령 트루먼이 대통령직을 승계했다. 트루먼은 소련 공산주의 팽창 아래 전후 국제질서는 미국에 우호적인 환경을 제공해주지 않을 것이고, 이로 인해 미국이 국익을 보장받고 자국의 경제번영을 달성하는 데 장애가 될 것으로 생각했다.³⁰⁾ 전쟁 이전 미·소 협조 체제가 전후에는 미·소 경쟁 체제로 변화하고, 그에 따라 미국은 유럽에 적극적으로 개입했다. 미국의 이러한 정책변화의 배경에는 외부적 요인으로서 소련도 있지만 더 근본적으로는 내부적 요인인 미국의 핵무기 독점이 가능해서이다. 핵무기 독점으로 미국은 소련에 대해 압도적인 비대칭 상황을 만들었고, 핵무기 위협만으로도 상대를 ‘설득’ 할 수 있는 능력을 보유하게 됐다.³¹⁾ 핵무기는 미국이 자기의 이익을 관철시키는 데 대단히 중요한 군사적, 심리적 무기였다.³²⁾ 이 상황에서 소련은 협력의 대상이기보다는 궁극적으로는 미국의 주장이 관철될 수 있는 대상으로 전락했고 미국의 대소 협력 의지는 약화할 수밖에 없었다.

트루먼은 소련을 협력자가 아닌 경쟁자로 바라보았고 2차 대전 종결 후 얼마 있지 않아 봉쇄전략을 구상했다. 대소 봉쇄의 주창자인 케넌(George F. Kennan)은 자본주의와 사회주의 사이에는 본질적인 적대가 존재하고, 소련은 사회주의 이념이 뿌리 깊이 박혀 있다고 생각했다. 또한, 소련은 다루기 힘들고 팽창주의적 경향을 보이기 때문에, 소련에 장기적인 봉쇄를 가해야 하고, 지정학적, 정치적 지점들에서 소련의 정책변화에 맞추어 기민하고 주의 깊게 반격을 가할 것을 주장했다.³³⁾ 그는 강한 압박을 통해 소련이 온건하고 유연한 태도를 보이게 할 수 있다고 생각했지만 만일 미국이 이를 망설인다면 세계 공산주의의 사기를 높이게 되고 다른 해외 집단이 이에 영합하면서 국

28) Ibid., pp. 206~207.

29) Ibid., p. 249.

30) 김정배, “냉전 ‘이미지’의 허구와 실제: 트루먼 독트린의 재조명,” 『대구사학』 제63권 1호(2001), 2쪽.

31) 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』, 21쪽.

32) Joseph Gerson, *Empire and Bomb: How the U.S. Uses Nuclear Weapons to Dominate the World*(London : Cambridge: Pluto Press; American Friends Service Committee, 2007), pp. 12.

33) 조지 케넌, “소련 행동의 원천,” 조지 케넌 지음, 유강은 옮김, 『미국 외교 50년』(서울: 2013), pp. 266~268.

제문제에 있어 소련의 입김은 더욱 강하게 될 것이라고 보았다.³⁴⁾

2차 대전으로 인해 미국이 유럽의 질서에 개입하게 되면서 유럽과 대서양의 안정적 인 질서가 미국의 핵심 이익이 되었다. 트루먼에게 당장 필요한 건 유럽의 소생이었다. 소련의 유럽으로 확장을 막을 유럽의 강력한 세력이 부재한 상황에서 1947년 트루먼 독트린과 마셜계획 추진은 이러한 소련의 영향력 확대를 막고, 소련의 ‘동유럽’ 대한 미국의 ‘서유럽’ 탄생을 의미했다.³⁵⁾ 케년의 대소 봉쇄 제안 이후 이제 냉전정책의 또 다른 축인 ‘동맹국 만들기’와 미국에 우호적인 자본주의 지역질서 수립이 추진되었다. 그들은 트루먼 독트린을 통해 소련의 유럽으로 확장을 막으면서 동시에 경제적으로는 유럽을 민족주의적이고 폐쇄적인 경제에서 다자간 무역주의 경제로 변화시키고자 했다.³⁶⁾ 한편 군사적으로 미국의 유럽 동맹국 정책은 다자간안보기구로 발전했다. 1949년 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아 등 총 12개국이 중심이 되어 NATO를 출범시켰다.

아시아에서 중국대륙이 공산화하자 트루먼 대통령은 유럽뿐만 아니라 아시아에서도 공산주의의 영향력을 벗어나게 하는 것을 대외정책의 핵심으로 삼았다. 곧이어 서독과 일본을 경제적으로 소생시키는 정책으로 표출됐다. 이제 루스벨트의 ‘독일, 일본 약화’ 정책과 정반대의 방향으로 나아갔다. 미국은 일본을 아시아의 ‘공산주의 방벽’으로 만들기 위해 일본에 대해 적극적인 개입정책을 구사했다.³⁷⁾ 1951년 샌프란시스코 체제 이후 미국은 태평양을 미국의 ‘호수’로 만들기 위해 아시아-태평양 여러 국가와 군사적 제휴를 형성했고 동아시아 지역은 유럽과 달리 냉전기 열전의 대결장으로 변화해 갔다.³⁸⁾ 한국전쟁은 일본이 아시아 반공전선에서 할 수 있는 후방기지 역할의 중요성을 일깨워 주었다.³⁹⁾ 미국은 일본과 안전보장 협정을 맺으면서 미·일 동맹을 지역동맹으로 발전했고 일본의 경제부흥과 일본을 중심으로 하는 동아시아경제통합을

34) Ibid., 277~279쪽. 사실 케년의 대소 봉쇄정책은 다소 유연한 방식으로 통한 소련의 변화를 이끄는 성격이 더 짙다. 미국의 공세적인 봉쇄정책의 이론적 토대는 스파이크만 교수에 의해 제공되었다고 한다. 스파이크만은 주변지역이론을 통해 서유럽, 중동, 동남아, 대만, 한국 등이 대륙세력과 해양세력의 완충지역이며, 이들 지역을 지배하여 유라시아를 지배해야 한다고 주장했다. 최정준, “미국의 동북아시아 냉전전략과 샌프란시스코 체제의 형성: 전후 영토문제와 배상문제를 중심으로,” 『동서연구』 제30권 1호(2018), 114쪽.

35) William I. Hitchcock, “The Marshall Plan and the Creation of the West,” Melvin P. Leffler and Odd Arne Westad(eds.), *The Cambridge History of the Cold War I*(New York: Cambridge University Press, 2010).

36) 김정배, “냉전 ‘이미지’의 허구와 실제: 트루먼 독트린의 재조명,” 40~41쪽.

37) 이완범, 『한국전쟁-국제전적 조망』(서울: 백산서당, 2000), 55~56쪽.

38) Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Aisa-Pacific*(London and New York: Routledge, 2007), p.4

39) 남기정, 『기지국가의 탄생』(서울: 서울대학교출판부, 2016), 127~136쪽.

기대하고 추진했다. 이후 지역적 범위에서 미·일 동맹은 아시아의 지역 반공냉전의 최전선이 되었고, 국지적 범위의 한반도 냉전에서는 한·미 동맹과 긴밀히 연계되었다. 한·일 국교정상화는 그것의 상징과도 같았다. 일본은 한반도 냉전에 대한 후방기지의 역할을 넘어 아시아 반공전선 국가를 지원하는 역할로 확장되었다.⁴⁰⁾

트루먼의 냉전정책은 단순히 소련 봉쇄만을 목적으로 하지 않았다. 전후 미국은 유럽과 아시아에 걸쳐 안정적이고 개방되고 우호적인 지정학적 공간을 만들고자 했다. 아이켄베리에 따르면, 미국의 세계전략은 현실주의와 자유주의 계획을 포괄하고 있는데, 현실주의에서는 국가안보를 목적으로 위협세력에 대한 봉쇄와 균형, 자유주의적 계획에서는 개방무역과 제도화된 질서 구축이 그 내용을 이룬다.⁴¹⁾ 이는 미국의 냉전정책에서도 다르지 않다. 미국의 냉전정책에서 봉쇄는 그 자체에 목적이 있기보다 자기중심적 질서 강화, 자유무역의 확대를 위한 핵심수단이었다. 미국은 대외 냉전정책의 이념으로서 ‘전 세계의 자유 보존’을 목적으로 미국 중심의 유럽질서를 회복 및 확대하고 공산주의 봉쇄를 통해 미국의 우위를 확대하는 방향으로 나아갔다. 미국의 유럽과 아시아에서 핵심지역을 미국과 연계시키기 위해 이들 주변 지역에서 봉쇄정책을 동원했다.⁴²⁾ 이 과정에서 미국은 세계 각지의 민족국가의 문제에 개입했다. 다만 미국은 간접적인 개입을 선호했다. 신생독립국의 내부 문제에 될 수 있으면 휘말리지 않으면서, 소련을 중심으로 하는 공산주의 세력을 지속해서 봉쇄하는 것을 통해 세계에서 미국의 우위를 지속시킨다는 전략이었다.⁴³⁾

그렇다면 미국은 냉전정책을 어떤 방식으로 실천했는가. 월트는 탈냉전 시기 미국이 세계에서 자신의 군사, 경제, 이념적 힘을 기반으로 자신의 우위를 지속시키기 위한 방식은 크게 패권, 개입, 역외 균형이 있다고 지적했다. 그런데 이러한 방식들은 탈냉전시대에만 적용되는 방식은 아니었다. 이 방식들은 냉전기에도 사용됐다. 미국의 냉전정책 역시 자신의 우위를 유지하기 위해 패권, 개입, 역외균형 방식을 자주 사용했다.⁴⁴⁾ 여기서 패권은 말 그대로 힘에 기반한 자국의 정책관철을 의미한다. 냉전기 봉쇄

40) 최희식, 『전후 한일관계 70년』(서울: 선인, 2017), 37쪽.

41) G. John Ikenberry, “From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia,” pp. 44~48.

42) Melvin P. Leffler, “The Emergence of an American Grand Strategy, 1945-1952,” Melvin P. Leffler and Odd Arne Wesrad(eds.), *The Cambridge History of the Cold War Volume I Origin*(New York: Cambridge University Press, 2010), p. 82.

43) 스티븐 후크 지음, 이상현 옮김, 『미국외교정책』(서울: 명인문화사, 2014), 276쪽.

44) 스티븐 M. 월트 지음, 김성훈 옮김, 『미국 길들이기』(파주: 한울, 2007), 288~294쪽. 월트는 탈냉전기 미국의 우위를 확보하는 방식으로 패권과 개입은 미국의 역량 부족, 반미주의 확산, 이에 따른 미국의 역량에 대한 의심 증폭을 유발할 수 있다고 보았다. 따라서 역외균형을 통한 방식이 미국이

의 수단으로서 패권은 소련의 위협을 전면에 내세워 세계자본주의 건설과 전 지구적 군사력 투영을 위해 동원되었다.⁴⁵⁾ 패권은 외적으로 미국의 군사력과 미국의 민주주의 체제의 활력을 과시하여 소련의 쇠퇴를 촉진하려 했고, 내적으로 이러한 패권은 군사력 강화와 NSC, 국가안보법(1947년) 제정 등의 창설로 나타났다.⁴⁶⁾

하지만 냉전정책은 강압적 방식인 패권만으로 이루어질 수 있는 성격은 아니었다. 성공적인 냉전정책의 수행을 위해 세계 각지의 미국의 동맹국, 우호국들과 관계를 통해 봉쇄를 효과적으로 실행할 필요가 있었다. 개입은 다자-양자동맹의 맥락에서 이루어지는 방식으로⁴⁷⁾, 미국은 이를 통해 공산주의 봉쇄와 자국의 이익 추구에 나섰다. 미국은 세계 곳곳의 주변국에 미국의 군사, 경제질서를 제공하는 것을 통해 다른 국가와 지역 문제에 개입했다. 물론 미국의 다른 국가에 대한 군사, 경제력의 제공은 주변국의 ‘초대’에 의해 이루어진 측면도 없진 않지만, 더 근본적인 이유는 미국의 안보제공과 미국에 우호적인 지역 질서 창출을 통해 공산주의 봉쇄를 유지하고 미국 중심의 자본주의 경제체제를 강화하려는 미국의 이익 추구때문이다.⁴⁸⁾ 냉전기 세계 주요지역에 배치된 수많은 미군 병력은 이를 잘 보여준다.⁴⁹⁾ 유럽 내 미국의 우호국들과 함께 북대서양조약기구창설은 대표적이다. 또한, 3세계가 소련의 영향력 아래로 들어가지 않도록 이들에 대한 발전정책을 추진했다.⁵⁰⁾ 특히 아시아 지역은 이러한 미국의 3세계 정책과 대소 봉쇄정책이 맞물렸다. 일본은 미군정의 일본 통치와 한국전쟁을 거치면서 점차 동아시아의 반공 냉전 보루로 변화했고 한국은 전쟁을 통해 반공을 최전선에서 실천하는 나라가 됐다. 반면 베트남을 중심으로 하는 동남아 지역은 불안정했다. 공산주의 도미노이론이 동남아시아에 적용될 상황이었고, 그에 따라 베트남은 미국의 동남아시아 냉전정책 수행의 핵심지역이 되었다. 세계적으로 발생하는 모든 혁명을 억제하

초강대국으로서 우위를 누리는 현시대에 맞는 방식이라고 설명한다.

45) Ibid., 289쪽.

46) 이해정, “자제 대 패권,” 『한국정치연구』 제24집 제3호(2015), 176~177쪽.

47) 스티븐 M. 윌트 지음, 김성훈 옮김, 『미국 길들이기』, 290쪽.

48) 미국의 우파 수정주의 역사학자들이 냉전을 소련과 미국의 내면적 본질의 차이로 인식하고, 그곳에서 냉전의 원인을 찾으면서 소련은 ‘나쁜 제국’, 미국은 ‘선한 제국’이라는 인식을 만들었다. 냉전 붕괴 이후 미국의 ‘선한 제국’론은 미국의 단일적 세계지배를 정당화하기 위해 동원됐다. 특히 게디스(John Lewis Gaddis)는 1980년대 이러한 선한 제국론을 제기하면서 제국에 대한 인식 전환을 본격화했다. 1990년대 소련 및 동유럽의 냉전시기 문서들이 영어로 번역되면서 게디스를 중심으로 하는 냉전사학의 본질주의가 더욱 강화되었다. 이삼성, “미국외교사학과 ‘제국’담론의 전복,” 『국제정치논총』, 제46집 4호(2006).

49) “해외주둔 미군” 『동아일보』 1979년 8월 2일 4면.

50) 우리의 경우 ‘새마을’ 운동이 이에 해당한다. ‘새마을’ 운동은 단순한 개발운동이 아닌 미국의 주도 아래 시행된 지역 개발정책과 대공 안보정책이 깊게 배여있다. 허은, “동아시아 냉전의 연쇄와 박정희 정부의 ‘대공 새마을’ 건설,” 『역사비평』 11호(2015) 참조 바람.

면서 미국의 우위를 확보하기 위해서 동맹국에 대한 지원은 계속되었고, 미국이 지불하는 냉전정책의 비용은 1960년대 후반 절정에 달했다.⁵¹⁾

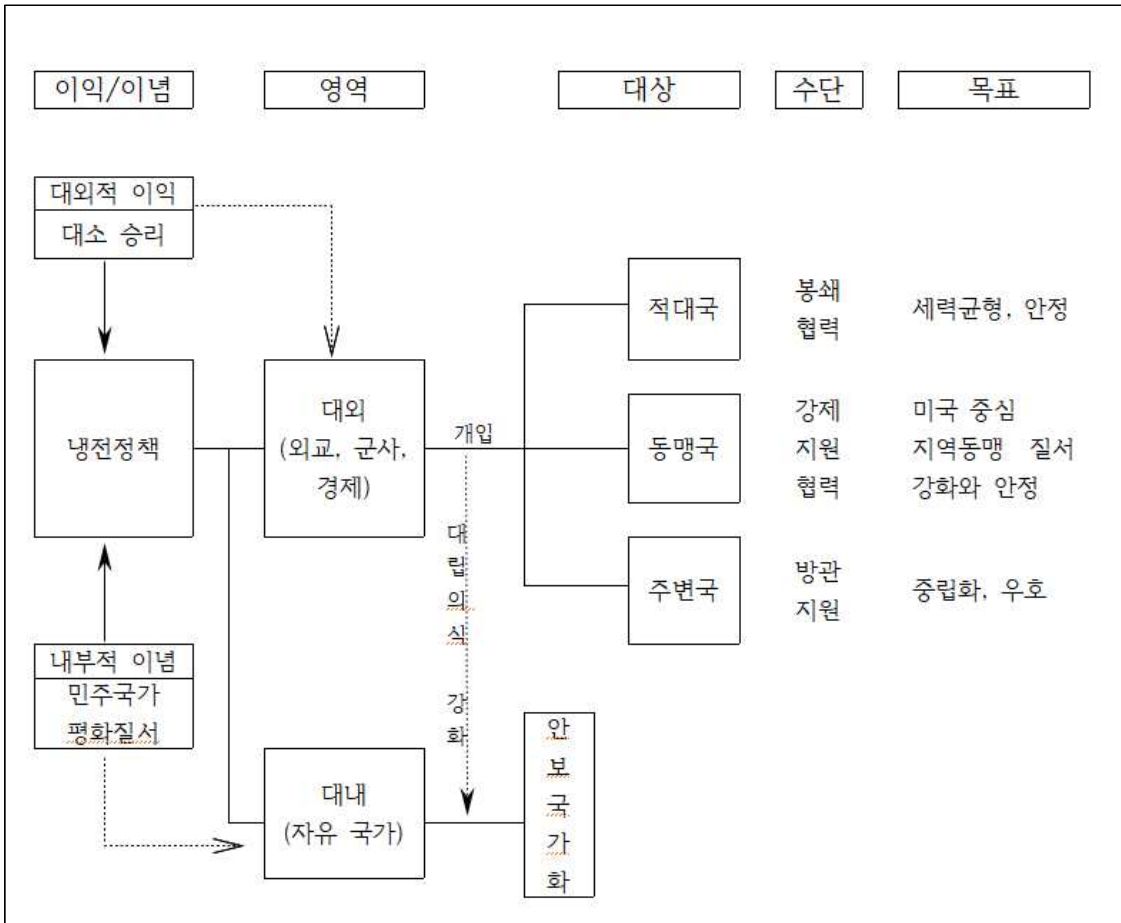
마지막으로 역외균형 방식은 미국이 핵심지역들에 대해 지정학적인 고려를 동원하는 것을 말한다. 이는 역내 행위자들의 능력에 의존하는 것으로, 지역 질서가 미국에 적대적인 강대국의 손에 들어가지 않는 선에서 그 지역을 책임지거나 지역 강국과 관계를 이용해 균형과 안정을 유지하는 방식이다.⁵²⁾ 이 방식 아래에서 미국은 해외에 필요한 병력만 유지한다.

이러한 방식들을 중심으로 1970년대 미국의 한반도 정책을 살펴보면, 닉슨 행정부는 적극적인 개입의 방식에서 소극적인 개입 더 나아가 역외균형 방식으로 한반도 냉전정책을 변화시키려 했던 것으로 보인다. 미국은 직접 개입에 의한 한반도에서 분쟁 연루에서 간접적인 개입으로 전환을 통해 분쟁 연루를 회피하려는 정책을 모색했다. 그에 따라 한국 안보는 한국인들에게 맡기되 일본의 역할을 확대시키는 방안을 구상했다. 그리고 미·중 간 데탕트가 본격화되자, 한반도가 어느 강대국 일방의 손에 들어가지 않고 한반도를 균형있고 안정적으로 관리하기 위해 한반도 냉전질서를 위계적으로 변화시켜 안정적으로 관리하려는 정책을 추구했다.

51) 마이클 헌트 지음, 권용립·이현휘 옮김, 『이데올로기와 미국 외교』, 329~355쪽.

52) 스티븐 M. 월트 지음, 김성훈 옮김, 『미국 길들이기』, 292쪽.

<그림 1> 냉전정책의 구조



제2절 냉전정책의 전개와 한반도 냉전의 미국 중심주의

1. 미·소 갈등의 확장과 냉전정책의 증대

소련의 동유럽 점령과 미국의 소련에 대한 불신은 냉전의 싹이 되었다. 미국은 소련을 봉쇄하고, 자기 관할권 내에서 지배력을 구축했다. 냉전 초기 미국은 군사, 경제적으로 우월한 위치에서 ‘혹시 더 있을지 모르는’ 소련의 적개심을 막고자 봉쇄를 강화했다. 하지만 1949년 소련이 원폭 실험에 성공하고 중국이 공산화되자 트루먼은 미

국의 대외전략을 재평가했다. 같은 해 4월 14일 NSC 68 보고서가 대통령에게 전해졌다. 처음 보고서가 만들어졌을 당시 트루먼 대통령은 이 보고서를 승인하지 않았지만, 한국전쟁 발발하자 그는 보고서를 곧장 승인했다.⁵³⁾

NSC 68은 미국의 대외전략을 소련에 대한 군사 우위론과 반공을 중심으로 압축한 것으로 미국의 초기 냉전정책을 잘 보여준다. 보고서는 2차 대전 후 세계적인 차원에서 힘의 배분이 변화됐고 소련은 미국과 정반대의 국가로서 세계의 나머지 부분들에 대해 절대적인 권위를 추구한다고 보았다. 그에 따라 미국의 경제와 군사적 힘을 기르고, 미국에 우호적인 세계정치, 경제체제를 구축하여 소련의 세계전략을 좌절시키고, 소련 내부로부터 변화를 촉진시킬 것을 강조했다. 특히 미국은 소련의 핵무기 보유량 증대와 수소폭탄 실험의 전개 가능성을 소련이 자국의 영토를 보호하는 범위를 넘어서는 것이고 소련을 지지하는 세력의 사기를 높여주려는 계획으로 보았다. 그에 따라 보고서는 군사비의 상당한 증대, 동맹국에게 군사와 경제지원 강화, 다른 국가들과 신뢰 구축, 소련에 우호적인 국가들을 소련으로부터 이탈시키는 심리전 프로그램 개발 등을 주문했다. 그리고 만일 소련과 전쟁이 불가피할 경우 소련의 침략을 억제할 군사력은 물론 소련의 정치적 침략에 저항하는 국가에게 즉각적인 군사적 약속 등이 필요하다고 보았다.⁵⁴⁾

보고서에 드러난 미국의 냉전정책은 소련의 군사력 증강을 우려했고 그에 따른 미국의 군사력 증강을 주문하고 있었지만, 이는 어디까지나 소련을 억지하는 차원이었다. 억지를 바탕으로 다른 나라가 소련의 통제와 영향력을 철회하는 것을 유발하고, 소련을 내부로부터 붕괴시켜 소련이 국제적 표준에 부합하는 행동을 취하도록 자신을 스스로 수정시키는 것을 의미했다.⁵⁵⁾ 한편에서는 공세적인 부분이 두드러지는 냉전정책이었지만 다른 한편에서는 다소 느슨한 성격을 갖고 있었다고 볼 수 있다. 그렇다고 느슨한 대소 봉쇄정책이 반드시 현상을 타파하려는 의도가 전혀 없다고는 말할 수 없다. 소련을 내부로부터 붕괴시키려는 이념적, 제도적 구상과 실천을 주문하고 있었다.

냉전기 초 소련과의 대결 상황은 미국 국내정치에도 큰 영향을 주었다. ‘적색공포’가 활개를 쳤다.⁵⁶⁾ 미국 내 반공적 분위기가 팽배해지고, 반공 정체성이 강화하면

53) 존 루이스 게디스 지음, 박건영 옮김, 『새로 쓰는 냉전의 역사(서울: 사회평론, 2002), 138쪽.

54) “A Report to the National Security Council by the Executive Secretary(Lay),” Subject: NSC 68, Enclosure 2: A report to the President pursuant to the President’s Directive of Jan. 31, 1960(April 14, 1950), *FRUS*, 1950, National Security Affairs: Foreign Economic Policy, Vo. I (Washington D.C.: USG Printing Office, 1977), pp. 236~292.

55) *Ibid.*, p. 254.

56) 1948년 트루먼이 대통령에 당선되고 민주당이 연방 의회 다수당을 차지함으로써 공화당은 정치적으로

서 트루먼 정부 역시 이러한 분위기에 역행하는 대외정책을 입안하기는 어려웠다.

1952년 대선에서 승리한 아이젠하워는 트루먼보다 더욱 급진적인 냉전정책을 추진했다. 이른바 ‘반공의 세계화’다. 그는 트루먼의 대소 봉쇄정책을 비도덕적인 것으로 비판하면서, 아시아와 동유럽에서 소련을 격퇴할 것을 주장했다.⁵⁷⁾ 아이젠하워의 냉전정책은 사실 트루먼의 정책을 상당 부분을 계승하고 있었다. 가령 유라시아를 가로질러 미국이 힘의 우위를 확립시키는 문제라든가 서유럽에 미국의 지위를 유지하는 문제, 소련을 봉쇄하기 위해 미국의 핵무기와 더불어 적절한 재래식 전력의 필요하다는 점 등이 그것이다.⁵⁸⁾ 하지만 그는 군사비가 미국의 경제에 부담을 줄 것을 우려해서 소련을 군사력에서 값싸게 압도할 수 있는 방식을 모색했다. 아이젠하워 행정부의 ‘신정책’ (New Look)은 이러한 목적으로 1954년 1월 7일 의회 연두교서를 통해 발표되었다. ‘신정책’은 공군과 핵무기의 우월성을 이용하여 국방예산을 감축시키되 핵무기 운영에 변화를 주어 소련의 재래식 전력을 압도한다는 것이다. 트루먼의 핵정책은 소련이 핵무기를 보유하면서부터는 사실상 소련과 핵균형을 염두에 두면서 핵무기 개발을 추진했다. 핵 균형의 역학을 무시하지 않은 것이다. 하지만 아이젠하워는 핵전력의 증강을 통해 국방비를 아끼고 실질적으로 핵무기를 사용할 수 있다는 ‘적극적 억제’의 핵정책으로 나아갔다.⁵⁹⁾ 미국은 핵탄두를 1953년 1천 개에서 1961년 초에는 그 18배인 1만 8천 개까지 증가시켰고, 일촉즉발 상황을 만드는 ‘벼랑 끝’ 정책을 실행했다.⁶⁰⁾

아이젠하워는 핵무장 강화정책을 바탕으로 소련에 대한 ‘압박적’ 유화정책을 구사하기도 했다. 1954년 12월 유엔총회 연설에서 ‘평화를 위한 원자력’ 사용을 제안하거나 1955년 7월에는 흐루쇼프와 회담에서 ‘영공개방’을 제안하면서 소련의 기습공격을 사전에 파악하고자 했다.⁶¹⁾ 그런데 미국의 핵전력이 소련을 압도하는 상황에서 미·소 간 핵전력에 중요한 변화가 발생했다. 1957년 10월 4일 소련이 인류 최초의 인

로 위기에 처한다. 그런데 중국대륙이 공산화되는 과정에서 트루먼 정부가 중국 국민당 정부 지원을 포기하자, 야당 세력은 트루먼 정부가 반공정책을 포기한 것이라고 정치적 공세를 시작했다. 때마침 공산주의자 간첩 문제가 발생했고 이는 반공 강화정책을 불러왔다. 권용립, 『미국 대외정책사』(서울: 민음사, 1997), 528~533쪽.

57) 위의 책, 549쪽.

58) Robert J. McMahon, “US National Security Policy from Eisenhower to Kennedy,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War I*, p. 289.

59) 정성환, “미국의 대소 핵정책: 트루먼, 아이젠하워 시대,” 『미국사연구』 9호(1999), 205~207쪽.

60) 박인숙, “1950년대의 미국외교(1953~1960),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』(서울: 비봉출판사, 1998), 252쪽.

61) 권오신, “아이젠하워 대외정책의 기초,” 『미국사연구』 21호(2005), 159쪽.

공위성 스푸트니크 발사 한 달 전인 9월에 역사상 처음으로 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 시험에 성공한 것이다. 미국은 이를 미·소의 군사 균형에 급격한 변화로 해석했다. 그러나 아이젠하워는 소련의 미사일 무력이 미국의 안보에 당장 위협이 되지 않음을 알고 있었다.⁶²⁾

한편 냉전정책의 다른 축인 동맹국을 강화하는 정책은 공산주의를 봉쇄하는 중요한 수단이었다. 1954년 서독을 NATO에 편입시켜 서독군의 창설을 공식화했고, NATO에 핵무기 제공을 결정했다.⁶³⁾ 서독 재무장을 둘러싸고 소련과 미국(서유럽)이 대립했다. 소련은 서독의 재무장을 자국 안보에 치명적인 것으로 받아들였다. 한편 동아시아 다른 동맹국들에 대한 적극적인 개입정책은 1954년 동남아시아조약기구(Southeast Asia Collective Defense Treaty, 이하 SEATO)로 결실을 보았다. 이 조직은 동남아시아에서 공산주의 확대를 막기 위한 군사동맹기구였다. 한국과 일본 역시 미국과 군사동맹을 맺어 미군을 자국에 주둔시켰고 이를 통해 미국은 동북아에서 중국, 소련에 대한 견제와 경제적 이득을 확보했다.⁶⁴⁾ 하지만 아이젠하워의 아시아에서 동맹국 정책은 유럽만큼 성공적이지 못했다. 아시아 냉전정책의 핵심인 일본에 군사적 역할을 맡기는 것은 시기상조였다. 일본 경제 역시 중요한 역할을 할 만큼 아직 성장하지 못했다.⁶⁵⁾

아이젠하워 시대 미·소 냉전은 3세계로 확장됐다. 냉전 초기만 하더라도 과거 피식민지 국가 문제는 미국과 소련에게 그리 중요하지 않았다. 소련은 자국의 전후 복구가, 미국은 유럽의 전후 복구가 훨씬 중요했다.⁶⁶⁾ 그러나 유럽이 남긴 식민지에 대해 개입할 수 있는 나라는 유일하게 미국뿐이었기 때문에 3세계는 미국에 점차 중요한 지역이 되었다. 더욱이 ‘반공의 세계화’를 지향하는 아이젠하워의 대외정책은 3세계에 대한 군사적 개입을 예견하고 있었다. 반면 이들 3세계 국가에게 미국의 존재는 과거 유럽 국가들과 같은 것으로 여겨질 수 있었다. 유럽의 냉전체제는 다른 지역에 비하면 안정되게 관리되고 있었지만, 3세계에서는 민족 내부의 투쟁이 격화되고 있었다. 미국이 보기에 3세계 국가들에서 혁명은 식민지해방투쟁의 연장선에 있으며, 이를 그대로 두면 전 세계적으로 반미국가의 증가를 불러올 우려가 있었다.⁶⁷⁾ 쿠바는 1959년 혁명

62) Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-1984*, Fifth Edit(New York: Alefred A. Knopf, 1985), pp. 195-197.

63) 이근욱, 『냉전』(서울: 서강대학교 출판부, 2012), 83쪽.

64) 최철영, “한·미상호방위조약의 개정요구권,” 민주주의사회연구소 편, 『한반도안보관련 조약의 법적 재조명』(서울: 백산서당, 2004), 223쪽.

65) 박태균, “잘못 끼운 첫 단추,” 역사비평 편, 『갈등하는 동맹』(서울: 역사비평사, 2010), 23쪽.

66) John Lewis Gaddis, *The Cold War*(New York: Penguin Books, 2005), p. 122.

67) 김정배, “미국의 제3세계 정책,” 『미국사연구』 제40집(2014), 181~183쪽.

에 성공하고 1961년 사회주의를 선언했다.

아이젠하워는 공산주의 도미노이론을 근거로 3세계의 민족혁명을 막기 위해 패권 방식으로 개입을 강화했다. 개입은 중동, 아시아, 남미 등의 곳에서 동시적으로 진행되었으며, 외교방식보다는 CIA를 통해 군사작전적 정책을 구사했다.⁶⁸⁾ 중동에서 이란, 남미에서 과테말라, 쿠바 등지에서는 은밀하게 군사개입을 했다. 반면 동남아시아 지역에 SEATO를 창설하여 인도차이나반도의 공산주의 운동을 억지하려 했다. 1956년 이집트의 수에즈 운하 사태 이후 영국, 프랑스가 중동에서 퇴장한 이후 소련의 영향력 확대를 우려하여 중동에 지속해서 군대를 개입시켰다. 미국의 3세계에서 냉전정책은 군사적 힘에 기반한 패권적 개입정책이었고, 미국의 외교이념에 기반한다는 대외정책의 정당성에 큰 상처를 주었다.⁶⁹⁾

미국의 공산주의 봉쇄는 케네디 정부 들어 절정에 달했다. 케네디는 아이젠하워가 소련과 핵무기 경쟁을 통해 핵무력에 대해서는 소련보다 우위를 차지하는 데 성공했음을 몰라고 재래식 군사력에서는 소련에 뒤처진 결과를 가져왔다고 생각했다. 따라서 그는 소련에 대한 재래식 군사 균형정책을 강화했다. 한편 세계 곳곳의 민족국가들 내부 운동이 소련에 우호적인 정부 수립으로 나아가는 것을 막기 위해 이에 폭력적으로 대응했다. 1961년 4월 미국의 쿠바침공 시도는 케네디의 냉전정책이 갖는 폭력성을 여실히 드러냈다. 그러나 쿠바침공 시도는 실패하게 되었고 쿠바는 점차 미국 내 반미주의자들과 다른 반미국가들의 연대의 장소가 되어 갔다.⁷⁰⁾ 공산주의가 남미로 확산할지도 모른다고 염려한 케네디는 이를 막고자 구호 ‘진보를 위한 동맹’ 아래 남미의 토지, 세계 개혁을 비롯한 각종 사회개혁을 추진하려 했다. 케네디의 남미 개혁정책추진은 공산주의의 지지기반을 뺏고자 함이었다. 하지만 역설적이게도 케네디의 ‘진보를 위한 동맹’ 구호는 남미의 여러 국가에서 군사독재를 촉발했고 동시에 그 국가들 내부에서는 혁명활동이 촉진됐다.⁷¹⁾ 냉전의 주변부에 대한 미국의 개입은 해당 지역 내 불안정성을 증폭시키면서 진행된 것이다.

미국의 냉전정책은 남미를 넘어 동남아시아에서도 활발하게 추진되었다. 미국의 대대적인 군사지원에도 불구하고 프랑스가 월맹에게 패배하고 1954년 평화조약을 맺자 이제 미국이 프랑스의 자리를 차지하고 나섰다. 미국은 군사고문단을 남베트남에 파견

68) 권용립, 『미국 대외정책사』, 553쪽.

69) 위의 책, 554-565쪽.

70) Frank J. Rafalko, *MH/CHAOS*(Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2011), pp. 160~161.

71) 권용립, 『미국 대외정책사』, 578~579쪽.

하고 강력한 경제, 군사 원조를 시행하여 남베트남의 안보와 사회개혁을 추진했으나 실패로 끝났다.⁷²⁾ 케네디 후임으로 등장한 존슨 대통령은 베트남 내전을 미국의 ‘전쟁’으로 전환했다. 그 때문에 1968년까지 4만 명의 미국인 병사가 전쟁으로 사망했고, 20만 명이 부상을 입었다.⁷³⁾ 유럽과 달리 아시아에서 미국의 냉전정책은 위기를 맞고 있었다. 베트남은 미국의 정책실패 사례가 될 예정이었다.

미국은 베트남 내전을 자신의 ‘전쟁’으로 만든 후 오히려 자신을 대내외적 위기로 몰고 가고 있었다.⁷⁴⁾ 미국은 국방비 지출을 위해 달러를 마구 발행했고 달러 가치가 급락했다. 금보유고는 1969년에 111억 달러로 1949년 이래 가장 낮았고, 시장에서는 금 가격이 계속 올라감으로써 금태환 달러본위제가 흔들렸다.⁷⁵⁾ 위기는 비단 군사, 경제적인 위기만이 아니었다. 베트남전쟁을 통해 미국의 대외정책은 도덕적으로 정당성을 의심받았다. 미국의 유럽 동맹국들 어느 나라도 베트남전쟁에 참여하지 않았다. 미국 내에서는 반전 운동이 점차 활력을 갖고서 반정부 운동으로 발전했고 1969년에는 절정에 달했다.

한편 동북아에서 미국의 동맹국 강화정책은 계속 추진되었다. 대안은 일본이었다. 미국은 1960년 일본과 안전보장조약에 한반도 유사시 일본 내 UNC 산하 주일 미군을 활용할 수 있도록 용인받는다는 조항을 삽입함으로써 한반도 긴급 사태에 대해 일본의 연루를 강화했다.⁷⁶⁾ 1961년 케네디-이케다 정상회담에서 미국은 일본에게 한국에 대한 지원을 촉구하면서 한·일 관계 정상화를 적극적으로 추동했다.⁷⁷⁾ 한국은 경제적인 이유로 반겼지만, 일본은 재정적 부담을 이유로 꺼렸다. 하지만 미국은 아시아에서 자국의 안보와 경제적 부담을 덜어낸다는 점에서 한일관계 정상화를 적극적으로 밀어붙였다.⁷⁸⁾ 이는 한일국교 정상화(1965년)라는 결과로 나타났다. 이후 한국은 수출공업국가로 변화했고 급격하게 경제를 발전시켰다.

하지만 베트남에서 미국의 실패는 3세계에 대한 미국의 냉전정책 실패를 상징하고 있었다. 더욱이 미국 경제가 점차 쇠퇴하면서 국익을 획득하려는 노력과 세계자본주의 체제를 안정되게 유지하려는 노력은 양립하기가 점점 더 어려워졌다.⁷⁹⁾ 대외정책을 전

72) 이영희, 『베트남전쟁』(서울: 두레, 1994), 56쪽.

73) 최웅·김봉중, 『미국의 역사』(서울: 조함공동체 소나무, 1997), 310~318쪽.

74) 헨리 키신저 지음, 이현주 옮김, 『헨리 키신저의 세계 질서』(서울: 민음사, 2016), 332~333쪽.

75) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1970』(평양: 조선중앙통신사, 1970), 478쪽.

76) 김두승, “미일 양국 간 밀약문제와 한국의 안보,” 『주간국방논단』 제1309호(2010.5.24.), 3쪽.

77) Sungchull Kim, *Partnership with Hierarchy*(New York: State University of New York, 2017), p. 68.

78) Ibid., pp. 71~74.

79) 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권』, 28쪽.

환시시킬 필요가 있었다. 먼저 미·소의 긴장 완화를 통해 소련의 군사적 위협을 낮추는 시도를 했다. 미·소는 1963년 핫라인 협정을 맺었으나 1968년부터 본격적인 군축회담을 진행했다. 미·소의 전략무기 제한 협상(Strategic Arms Limitation Talks, 이하 SALT) 회담은 1972년 SALT I 체결로 나타났다. 비록 핵무기 자체가 아닌 핵무기 숫자를 줄임으로써 미·소 간의 핵균형을 이룬다는 단순한 목적이었지만, 당대의 시점에서 이 회담은 세계평화를 향한 중대한 발걸음으로 인식됐다. 미국의 소련에 대한 유화정책은 미·소의 협력을 증대시키고 있었다. 1968년 푸에블로호 나포 사건이나 1969년 EC-121 사건에서 미국은 소련에 문제해결에 도움을 요청했고, 소련은 이에 응했다.⁸⁰⁾ 미·소의 관계발전이 뒤이어 이제 또 다른 공산주의 강대국 중국에 대한 봉쇄 조정에 들어갔다. 이와 더불어 동맹국들에 대한 정책전환도 추진하면서 1970년대 미국은 냉전정책의 전반적 전환을 시도했다.

2. 미국의 한반도에 대한 지정학적 이해관계

한반도가 냉전의 핵심지역으로 변모하는 데 큰 영향을 준 것은 미국의 한반도에 대한 지정학적 사고이다. 지정학은 대외정책과 국제관계의 측면에서 지리학이라고 할 수 있는데,⁸¹⁾ 지정학적으로 사고한다는 것은 국가 간의 관계를 단순히 객관적인 지표로만 파악하는 것이 아니라 지리적 구조 아래 행위자들의 상호작용이 대외정책을 결정하는 데 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다.⁸²⁾ 이러한 지정학적 사고에 입각한 국가의 전략적 행위는 당연히 세계 정치영역에서 자국의 이익을 추구하는 것을 목표로 한다.⁸³⁾ 미국의 봉쇄 역시 마찬가지이다. 스파이크만(Nicholas John Spykman)은 캐년의 봉쇄 개념에 지리적 관념을 제공했다. 그는 소련의 영토가 유럽과 아시아에 걸쳐 방대했기 때문에 소련의 중심지역을 직접적으로 공략하는 것보다는 주변지역을 봉쇄함으로써 소련의 팽창을 억지하는 것이 중요하다고 주장했다.⁸⁴⁾

80) 정성운, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」(고려대학교대학원 박사학위 논문, 2007), 105-125쪽; 이신재, “EC-121 사건과 한반도에서의 미·소협력,” 『군사연구』 제139집(2015).

81) Russell H. Fifield & G. Etsel Percy, *Geopolitics in Principle and practice*(Boston: Ginn and Company, 1944), pp. 4~5.

82) 콜린 플린트 지음, 한국지정학연구회 옮김, 『지정학이란 무엇인가』(서울: 도서출판 길, 2007), 6쪽.

83) Xu Qi(Translated by Andrew S. Erickson and Lyle J. Goldstein), “Maritime Geostrategy and the Development of the Chinese Navy the Early Twenty-First Century,” *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 4(2006), p. 2.

84) 최정준, “미국의 동북아시아 냉전전략과 샌프란시스코 체제의 형성: 전후 영토문제와 배상문제를 중

2차 대전 직후 한반도는 객관적 지표로만 본다면 미국에게 중요한 나라는 아니었다. 인구나 자원의 측면에서 식민지에서 막 해방된 최빈국 가운데 하나였다. 한국전쟁 이전 미국의 군부는 한국을 “트루먼 독트린을 한국에 적용하는 것은 막대한 노력과 광범위한 지출을 불러오고, 대중으로부터 완벽하게 지지를 받지 못하는 국가를 미국이 전면적인 노력으로 존속시키기는 것은 군사적으로 해롭고 전략적으로 좋지 않다”고 평가했다.⁸⁵⁾ 미 군부는 냉전이 시작되면서 군사력 재편과정에서 한국에 주둔하고 있는 미군 4만 5천 명을 다른 지역으로 이동하는 것이 더 낫다고 판단했다.⁸⁶⁾ 반면 한반도에 대한 정치적 평가는 이와 달랐다. 미국은 2차 대전 중 한반도를 미국으로 편입을 위한 제도적 장치인 신탁통치안을 구상했다. 신탁통치안에서 미국은 한반도를 동북아에서 미국의 정치, 안보적 이익을 관철하는 데 중요한 지역으로 평가했고 그 궁극적인 목표는 식민지역이었던 한반도를 미국의 세계경제체제로 편입시킨다는 것이었다.⁸⁷⁾ 다만 남북분단, 미국의 한국 정치지도자들에 대한 불신, 그리고 일본이 미국의 영향력 아래로 들어가면서 동아시아에서 한반도에 대한 미국의 전략적 가치가 다소 낮아졌다.

한국전쟁은 미국의 동아시아 지역에서 한반도의 전략적, 지정학적 가치를 전반적으로 재평가하는 계기가 되었다. 미국의 한국전쟁에 대한 군사개입은 유럽 중심의 공산주의 봉쇄정책을 동북아시아에서 봉쇄정책으로 확장시키는 핵심 계기가 되었다.⁸⁸⁾ 한반도가 지정학적 가치뿐만 아니라 공산주의 봉쇄를 위한 군사적 요충지로 탈바꿈을 시작하자 이제 한국은 공산주의 봉쇄의 전초기지 역할을 부여받았다. 이후 한반도는 공산주의 세력이 일본, 태평양으로 진출을 막기 위한 반공의 최전선이 되었다. 이를 위해 한·미 군사동맹은 강화되었다. 냉전이 심화할수록 한·미 군사동맹에 대한 미·일 동맹의 후원 역시 더욱 요구되었다.

이러한 미국의 한반도에 대한 지정학적 인식의 틀은 현재도 유효하다. 과거에는 한국이 공산주의 세력을 억제하기 위한 최전방 지역이었다면, 현재는 중국의 부상을 견제하고 동아시아에서 미국의 패권을 유지하기 위해 여전히 한국이 필요하다.⁸⁹⁾ 냉전기

심으로,” 『동서연구』 제30권 1호(2018), 114쪽.

85) “Memorandum by the Department of the Army to the Department of State,” June 27, 1949, Department of State, *FRUS, 1949, The Far East and Australasia*, Vol. VII, Part 2(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1976), pp. 1055-1056.

86) 양영조, “한국전쟁 이전 미국의 한반도 군사정책: 포기인가 고수인가?” 『군사』 41호(2000), 54쪽.

87) 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』(서울: 서울대학교출판부, 2003), 114쪽.

88) 김일수, 『미국의 대한반도 정책』(청주: 충북대학교 출판부, 2014), 40-42쪽.

89) 윤지원·심세현, “동북아 안보환경의 변화와 미국의 안보전략,” 『한국정치외교사논총』 제38집 1호(2013).

는 물론이고 냉전 이후에도 미국의 아시아전략에 있어 일본, 한국, 대만과 양자 관계는 핵심이었다. 미국은 이 관계를 동아시아-서태평양지역에서 미국의 역할을 확대하고 역내 미국의 패권체제를 유지하는 데 활용했다.⁹⁰⁾

미국의 지정학적 이해관계 안에서 한반도의 갖는 전략적 가치에 대한 기본인식은 아래의 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)의 언급에서 잘 드러난다.

한국은 극동지역의 지정학적 중추다. 한국이 미국과 맺고 있는 밀접한 관계는 미군이 일본에 대규모로 주둔하지 않고서도 일본을 보호할 수 있도록 해주며, 따라서 일본이 독립적인 군사 강국으로 성장하는 것을 막는 역할을 하고 있다. 통일 혹은 중국 영향력권으로의 편입 등으로 말미암아 한국의 지위가 변화하면, 극동에서 미국의 지위 역시 크게 변화할 것이고 일본의 지위도 마찬가지로 크게 변화할 것이다. 부연하자면 한국의 증대된 경제력으로 인해 한국은 어느 때보다 중요한 ‘공간’이 되었고, 한국에 대한 통제는 더욱 값진 것이 되었다(강조는 필자).⁹¹⁾

브레진스키는 한국이 일본 방위에 도움이 될 뿐만 아니라 일본의 군사적 성장을 억제시키는 중요한 역할을 하므로 한국의 지위 변화 문제에 민감하게 대응해야 하고 성장하는 한국을 통제하는 것은 높은 값어치를 갖고 있다고 말한다. 더 나아가 한반도의 향방이 미국의 동북아에서 패권 유지에 큰 영향을 준다고 보았다. 그는 남북한 사이에 전쟁 위험이 있는 한 주한미군은 남아 있어야 하고, 주한 미군 없는 남북한 통일은 결국 한반도가 중국으로 기울게 될 수도 있으므로 한국에 대한 통제는 무엇보다 중요하다고 여겼다.⁹²⁾

이렇게 미국의 지정학적 이해관계에서 한반도가 갖는 위치가 중요하다면, 구체적으로 미국의 한반도에 대한 이익과 정책목표는 어떻게 설정할 수 있는가. 누츠털레인(Donald Edwin Nuechterlein)에 의하면 미국의 국가이익은 생존, 경제 번영, 자국에 우호적 국제질서 촉진까지 여러 범위에서 추구되는데, 여기에는 일정한 우선순위가 존재한다. 미국은 이를 기준으로 자국의 대외정책을 결정한다. 그는 이러한 국익의 우선순위를 생존(survival), 필수(vital), 중요(major), 주변(peripheral) 이익으로 나누었다.

‘생존이익’은 자국의 생존에 직결된 이익이다. 생존이익의 영역에서 대통령은 가능한 모든 수단을 활용해 국가를 방위한다. 보통 전쟁과 같은 군사적 수단을 동원한

90) G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, “Conclusion: Images of Order in the Aisa-Pacific and Role of the United States,” G. John Ikenberry and Michael Mastanduno(eds.), *International Relations and the Asia-Pacific*(New York: Columbia University Press, 2003), p. 435.

91) 브레진스키 지음, 김명섭 옮김, 『거대한 체스판』(서울: 삼인, 2000), 72쪽.

92) 위의 책, 244~246쪽.

다. ‘필수이익’은 미국의 정치 생존(안보)과 경제 번영, 평화적 국제환경에 대한 위협에 대처하기 위해 국가가 나서야 할 이익이다. 강대국과 전략적 세력균형의 유지, 동맹국 원조, 세계시장 접근을 통해 미국의 경제 촉진, 주요 적대국과 협상을 통한 세계평화 구축 등이 이에 해당한다. 이들 ‘필수이익’은 상호 호환되지 않을 수 있고 정책결정자는 시간과 환경에 따라 적절한 것을 결정할 수 있다. ‘중요이익’은 미국이 어떠한 행위를 취하지 않을 때, 자국의 안보와 경제 번영, 세계질서의 안정에 잠재적으로 영향을 줄 수 있는 영역에 놓여 있는 이익이다. 동맹국 안보에 대한 위협, 동맹국 내 위협적인 혁명 또는 반란, 미국이 중요한 국제수역으로 진입을 제한당함, 명백한 국제법 위반 등이 발생하면 미국은 자국의 이익을 위해 특정한 행동을 취하는데, 비교적 시간적 여유가 있는 경우이다. 마지막으로 ‘주변이익’은 국방, 미국의 번영, 국제사회의 안정성을 심각하게 침해하지 않는 영역이다. 이 이익의 영역에서는 적극 개입보다 상황을 관망하면서 낮은 수준에서 대응한다.⁹³⁾

한편, ‘미국의 국익위원회’는 누츠털레인의 국익 우선순위와 다소 유사하면서도 조금 더 명확하게 미국의 국익과 정책적 목표들을 제시하고 있다. 이들에 의하면 국익은 필수(Vital), 매우 중요한(Extremely Important), 중요한(important), 덜 중요하거나 부차적인(Less Important or Secondary) 것으로 나누고 있다.⁹⁴⁾ ‘필수이익’은 “자유롭고 안전한 국가에서 미국인의 생존과 복지를 보호하고 향상시키는 데 확고하게 필요”한 이익으로 핵위협 방지 및 억지, 미국 번영을 목표로 하는 국제체제를 위해 동맹국 생존과 그들과 적극적 협력을 추구, 미국 국경지대에서 적대적 강대국 및 실패 국가 출현 방지, 주요 세계체제의 안정성 등이 이다. ‘매우 중요한’ 이익은 “침해받을 시 미국 정부의 능력에 해를 주지만 심각하게 손상하지 않는 것”이다. 핵·생화학무기 사용위협을 억지, 대량살상무기의 지역적 확산 방지, 국제법 수용의 촉진, 중요한 지역에서 패권국 출현 방지, 동맹국의 복지 증진과 외부로부터 침략 방지 등이 구체적인 목표들이다. ‘중요한 이익’은 “침해받을 시 미국정부의 능력에 큰 부정적인 결과를 초래하는 것”이다. 해외에서 대규모 인권 침해 방지, 전략적으로 중요한 국가에서 다원주의와 자유민주주의 촉진으로 전략적으로 덜 중요한 지역에서 충돌 방지, 미

93) Donald E. Nuechterlein, *United States National Interests in a Changing World*(Lexington: the University Press of Kentucky, 1973), pp. 1-29. 구영록 교수는 누츠털레인의 *America Over committed*(Lexington: The University Press of Kentucky, 1985)의 제시된 국익 분류를 기준으로 대외정책에서 국익을 구분했다. 구영록, “대외정책의 핵심개념으로서의 국가이익,” 『한국과 국제정치』 10권 1호(1994).

94) The Commission on America’s National Interests, *America’s National Interests*(2006), p. 2.

국이 외국에서 긍정적인 영향력 유지, 국제무역과 투자로부터 미국의 경제성장 최대화 등이다. ‘부차적 이익’은 “미국의 정부의 능력에 영향을 주지 않는 것” 것이다. 무역적자 균형을 유지, 민주주의의 확대 등이 이에 속한다.⁹⁵⁾

미국의 국가이익에 대한 우선순위에 완벽한 합의는 없으나 모든 국익이 동일선상에 놓이지 않는 점에서 우선순위에 의한 분류는 개념적으로 이해하기 쉽다. 이러한 미국의 국익 분류의 특징을 보면, 전반적으로 우선순위가 높은 이익의 방향으로 갈수록 미국의 생존과 세력균형의 안정성을 강조하는 방향이거나 미국 중심의 세계질서 유지 또는 촉진으로서 동맹국들과 협력에 의해 미국의 국익을 지켜내려는 방향이다. 반면 우선순위가 낮은 부차적이거나 주변적인 이익의 방향으로 갈수록 미국의 낮은 수준에서 개입과 이익을 추구한다.

이러한 미국의 국가이익을 한반도에 적용하면 미국의 한반도 정책의 목표를 확인할 수 있다. 또한, 조건의 변화에 따른 한반도 정책목표의 변화 역시 예측할 수 있을 것이다. 누츠텔레인의 국익 분류에 따르면, 한반도는 미국의 ‘생존이익’과 ‘주변이익’ 모두에 해당하지 않는다. 지정학적으로 한반도는 미국에게 서태평양과 동아시아 지역에서 이해관계를 관철시키는데 있어 중국과 소련의 세력을 최전선에 견제하는 전략적 가치가 높은 지역이다. 또한, 한국이 미국과 양자적 동맹관계를 맺고 있다는 점에서 한반도는 미국의 ‘필수이익’과 ‘중요이익’이 중첩되어 나타나는 지역이다. 물론 ‘필수이익’이 우선이고 ‘중요이익’은 상대적으로 부차적이다. 미국의 한반도에 대한 이익의 중첩성은 ‘미국의 국익위원회’의 분석에서도 나타난다. 이들은 한반도에 대한 이익을 더 구체적으로 구분했는데, 한국을 동아시아에서 미국의 ‘필수이익’ 영역으로서 “자유롭고 독립적인 국가로서 생존케 하여 미국과 적극적으로 협력해서 중요한 세계적, 지역적 문제를 해결”하는 데 필요한 국가로 보았다. 동시에 한반도는 평화를 유지해야 할 ‘매우 중요한 이익’으로 상정했다.⁹⁶⁾ 물론 이러한 이익은 미국을 중심으로 볼 때 적실한 것이다. 미국의 ‘필수이익’의 대상인 국가에게는 미국의 필수이익은 자신에게 ‘생존이익’이 될 가능성도 있다.

미국의 한반도에서 ‘필수이익’은 질서와 관계된 것이라 볼 수 있다. 미국의 ‘필수이익’으로서 한반도 질서의 문제는 분단과 통일로 집약된다. 한국전쟁 이후 미국은 한반도의 분단질서가 동북아에서 공산주의 세력의 영향력을 억지하는 전초기지 임무를 수행하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 인식하고 있었다.⁹⁷⁾ 곧 북방의 북·중·소 삼

95) Ibid., pp. 5~8.

96) Ibid., p. 24.

각관계와 남방의 한·미·일 대립적 삼각관계 형성을 통한 동북아의 세력균형, 분단질서 유지에 우선적인 이익을 설정하고 있었다. 한국전쟁에 대한 미국의 개입은 미국의 ‘필수이익’을 지키기 위한 대표적인 제한된 군사행동이라고 볼 수 있다.

다른 한편 한반도는 남북한이 체제경쟁을 지속하고 있다는 점에서 미국이 한반도에 갖는 ‘중요이익’은 남북관계 안정과 같은 한반도의 정세에 관한 것이라 할 수 있다. 1968년 1월 21일 발생한 벌어진 ‘1.21’ 사태와 며칠 후 발생한 북한의 푸에블로호 나포 사건 당시 한국이 대북 군사공격을 강력히 주장하고 나서자 오히려 미국이 한국을 달래고 대남 군사원조를 추가했다.⁹⁸⁾ 한국은 1960년대 후반 한반도 준전시상황을 생존을 위협하는 것으로 받아들였지만, 미국은 한국의 강경 대응으로 인해 한반도 정세의 불안정을 낮추는 차원에서 한국을 달랜 것이라 할 수 있다. 또한, 1970년대 주한 미군 감축과 국군현대화 정책은 한국에 적정한 군사력 수준을 유지함으로써 남북한의 현상유지에 방점을 두었다. 이를 두고 한·미 간에 갈등이 발생한 이유는 미국은 이를 자국에 ‘중요이익’의 영역으로 바라보았다. 하지만 당시 한국은 이를 ‘생존이익’의 영역으로 인식했다. 한·미 사이에 이익이 충돌한 것이다.

한반도에 대한 미국의 이익의 중첩 결과에 따라 한반도에 대한 정책목표를 설정할 수 있다. 미국의 ‘필수이익’ 측은 한반도 질서에 관한 것으로 크게 분단질서와 통일질서를 대립 축으로 설정할 수 있다. 그리고 ‘중요이익’ 측은 한반도의 정세에 대해 미국이 취할 수 있는 행동으로서 한반도 정세를 대립으로 유지할 것인지 아니면 안정상태로 전환할 것인지로 설정할 수 있다.

미국의 한반도 정책변화는 질서 또는 정세의 변화를 추동하려는 이익이 발생했을 경우 나타난다고 할 수 있다. 가령 분단 질서가 통일 질서로 나아가려는 힘이 발생했을 때, 미국이 이 이익의 방향이 자신의 이익에 부합한다고 판단하면 이 방향을 적극적으로 추동할 것이고, 이익에 부합하지 않으면 이를 막기 위해 모든 수단을 동원할 것이다. 한반도 정세 역시 갈등에서 협력으로 나아가는 것이 자신의 이해관계에 맞는다면 이를 적극적으로 추동할 것이고, 이익에 그렇게 부합하지 않는다면 이를 막거나 늦추기 위해 노력할 것이다. 물론 미국의 정책 목표가 특정되었다고 해서 그것이 그대로 한반도의 질서와 상황을 곧바로 만들어 낼 수는 없다. 환경적 요인들에 의해 정책은 언제나 왜곡되고 늘 수정되기 마련이다.

97) 제임스 I. 매트레이 지음, 구대열 옮김, 『한반도의 분단과 미국』(서울: 을유문화사, 1989), 301~302쪽.

98) 김연철, 『70년의 대화』(파주: 창비, 2018), 87~92쪽.

제3장 닉슨독트린과 한반도 냉전질서 재편 구상 및 갈등 (1969-1970)

제1절 냉전의 심화와 냉전정책의 변화

1. 주변부 개입의 한계와 닉슨독트린의 등장

냉전기 미국과 소련은 이념투쟁을 넘어 다양한 지역에서 자신의 영향력을 확장하기 위해 경쟁했다. 하지만 양국의 영향력 확장방식은 차이가 있었다. 소련은 주로 주변부 국가 내부에서 발생하는 정치적 기회를 활용하여 반미 연대를 강화하려 했다.¹⁾ 전후 동유럽을 제외하고 소련의 군대가 해외에 주둔하는 경우는 많지 않았다. 반면 미국은 전 세계에 걸쳐 자국의 군대를 주둔시켰다. 그들은 1960년대 중반에 이르면 각 지역에 375개의 미군 기지를 설치했고, 이를 바탕으로 세계적으로 자신의 패권을 유지했다.²⁾ 주변부 지역의 혁명적 분위기로 인해 이들 지역에서 소련이 미국보다 우월한 정치적 기반을 갖추었다고 평가할 수 있다. 소련은 구식민지 지역에서 벌어지는 민족주의운동을 지원해서 미국의 영향력이 확대되는 것을 적극적으로 저지하려 했다. 그들은 1960년 콩고에서 미국과 대리전을 치렀고, 1962~63년에는 이집트의 예멘 개입을 지원하기도 했다.³⁾ 하지만 주변부에서 소련은 미국과 경쟁에서 이긴 적이 거의 없었다. 주변부의 혁명 세력은 국가권력을 장악하지 못했거나 장악했더라도 오랜 시간 유지하지 못했다.⁴⁾

미국은 소련의 영향력을 미리 막기 위해 주변부에 적극적으로 개입했고 지배력을 공고화했다. 필요할 경우 군사력을 동원하거나 CIA를 통해 해당 국가 내 좌파 세력을 약화시키기 위해 우파 세력을 지원했다. 그 결과 이들 지역에서 우파 군사독재 친미 정권이 들어선 경우가 많았다. 미국의 행동은 소련과 경쟁에서 자국의 안전과 이익을 보호하려는 노력으로 보일 수 있으나 그 전개 방식과 결과는 팽창주의 경향이 짙었다.⁵⁾

-
- 1) Robert Jervis, "Was the Cold War a Security Dilemma," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 3, No. 1(2001), p. 50.
 - 2) 데이비드 바인 지음, 유강은 옮김, 『기지국가』(서울: 갈마바람, 2015), 61, 70쪽.
 - 3) 마이클 게리건 지음, 박수민 옮김, 『냉전시대의 미실행작전』(서울: 시그마 북스, 2013), 216쪽.
 - 4) Odd Arne Westad, "Rethinking Revolutions: The Cold War in the Third World," *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4(1992), pp. 461~462.
 - 5) Robert Jervis, "Was the Cold War a Security Dilemma," p. 53.

미국은 주변부를 군사, 경제적으로 지원해서 자국의 세계적인 지배력을 강화하려고 노력했다. 1949년 트루먼(Harry S. Truman) 행정부의 ‘포인트 포’ 계획(Point Four Program)은 그 출발이었다.⁶⁾ 이 계획을 통해 미국은 저개발 국가에 기술적 원조뿐만 아니라 광범위한 자본주의 경제 블록을 창출하려고 했다. 더 나아가 해당 국가의 경제 성장을 지역적 방위전략과 세계무역 관계에 연계시켜 궁극적으로 역내에서 자국의 지배력을 강화했다.⁷⁾ 트루먼 행정부는 한국전쟁이 발발하자 상호안전국(Mutual Security Agency)을 출범시켰고, 상호안전국 아래 모든 대외원조를 통합시켰다. 공산주의를 봉쇄하기 위해 경제적 수단과 더불어 군사적 수단도 동반하는 정책을 추진한 것이다.⁸⁾ 공산주의 봉쇄는 이제 미국 단독의 봉쇄가 아니라 해외 여러 국가와 협력을 기반으로 하는 협력적 봉쇄로 발전했다. 그 결과 미국의 주변부에 대한 개입은 전 세계적으로 이루어졌다.⁹⁾

냉전기 미국의 개입이 가장 두드러진 지역 가운데 하나는 자신의 뒷마당이라고 여긴 중남미였다. 1950년대 후반 이 지역에 대한 미국 회사의 투자 금액은 10억 달러에 달했다. 특히 쿠바는 철도, 통신, 설탕 사업 등에서 미국의 독점이 행사되고 있었고, 쿠바 내 모든 은행 예치금의 25%가 미국인 소유일 정도로 미국은 쿠바를 경제적으로 장악했다.¹⁰⁾ 정부 차원에서도 미국은 중남미에 대해 대규모로 지원을 했다. 1962 회계연도부터 1964 회계연도까지 33억 9백만 달러, 1965~67년에는 39억 3천 4백만 달러 규모

-
- 6) 트루먼은 ‘포인트 포’ 프로그램을 통해 제3세계에 대한 경제와 기술원조를 실시하였다. 미국의 이러한 경제원조정책은 미국의 경제 제국주의 확장이라는 혐의를 받았으나 냉전기 간 내내 지속되었다. “Truman announces Point Four program,” August 21, 2009, History(<https://www.history.com/this-day-in-history/truman-announces-point-four-program>(검색일: 2018년 10월 20일)).
- 7) Stephen Macekura, “The Point Four Program and US International Development Policy,” *POLITICAL SCIENCE*, Vol. 128, No. 1(2013), p. 129. 전후 성립된 브레튼 우즈체제가 미국 중심의 세계 경제질서를 GATT나 IMF와 같은 국제기구를 통해 구축하고자 했다면, 포인트 포 프로그램은 미국 자체의 프로그램이라는 점에서 차이가 있다.
- 8) 박태균, “1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE,” 『국제지역연구』 12권 2호(2003), 32쪽.
- 9) 전후 냉전기 미국의 군사적(직접, 간접), 정치적 개입의 주요 목록만을 열거하면, 중국(1946-50), 한국(1950-53), 필리핀(1950-52), 과테말라(1954), 쿠바(1958-59), 레바논(1958), 라오스(1960-73), 베트남(1960-74), 자이르(1960-65), 북예멘(1962-69), 도미니카 공화국(1964), 과테말라(1966-1989), 캄보디아(1970-75), 요르단(1970), 파키스탄(1971), 스리랑카(1971), 우간다(1971-78), 필리핀 무슬림(1972-89), 필리핀 공산주의(1972-89), 짐바브웨(1972-79), 앙골라(1975-89), 레바논(1975-76), 캄보디아(1975-78), 아프리카니스탄(1978-89), 이란(1978-89), 니카라과(1978-79), 엘살바도르(1979-89), 차드(1980-87), 모잠비크(1981-89), 니카라과(1981-88), 짐바브웨(1983), 스리랑카(1984-89), 수단(1984-89), 콜롬비아(1986-88), 아라크(1988), 소말리아(1988) 등이 있다. Mi Yung Yoon, “Explaining U.S. Intervention in Third World Internal Wars, 1945-1989,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 4(1997), pp. 598-599, p. 590, appendix.
- 10) Herbert Aptheker, *American Foreign Policy and the Cold War*(New York: New Century Publisher, 1962), p. 102.

의 경제지원이 이루어졌다.¹¹⁾ 미국의 막대한 경제지원은 중남미 경제통합을 목표로 했지만 계속되는 국경분쟁, 민주주의 세력과 군부 사이의 불화, 민족주의 발흥은 이러한 미국의 정책에 장애물로 작용했다.¹²⁾

아프리카는 미국과 공산주의의 각축장이었다. 1945년 당시만 하더라도 이집트, 에티오피아, 리베리아, 남아프리카 등만이 주권국가였지만, 1957년 가나를 시작으로 1960년까지 16개, 1970년까지는 50개의 민족국가가 아프리카에서 만들어졌다.¹³⁾ 아프리카 국가들은 미국과 소련의 포섭 대상으로 떠올랐다. 공산주의 세력은 1958년부터 아프리카에 대한 경제원조를 본격화했다. 미국 정보 문서에 따르면, 이들은 1958년부터 1965년까지 대략 12억 달러 규모의 원조를 아프리카에 제공했으나 대체로 아프리카 국가들로부터 만족스러운 평가를 받지 못했다고 한다. 소련은 아프리카 국가들에 대한 군사원조 역시 실시했는데, 특히 알제리에서는 장갑차와 포, 항공기 지원을 비롯해서 군사교육도 이루어졌다.¹⁴⁾

미국의 경우 1946년부터 1950년대 말까지 정부와 민간을 합쳐 아프리카에 45억 달러 이상의 경제, 군사 지원을 했다.¹⁵⁾ 그들은 1960년대 들어서자 정부 차원에서 아프리카에 대한 원조를 강화했는데, 1962~67 회계연도 사이에 총 21억 7천 4백만 달러를 아프리카 국가 또는 단체들에 지원했다. 이에 더해 미국의 우호국들이 49억 9천 9백만 달러 규모로 아프리카를 지원했다. 당시 소련 등의 공산주의 세력의 아프리카 원조액이 9억 달러임을 고려하면 미국과 우호 세력들의 원조액은 월등히 많았다.¹⁶⁾

미·소의 경쟁이 치열해지는 동안 냉전의 주변부에서 비동맹운동이 출범했다. 비동

-
- 11) "Major gains in Latin America since 1964." Department Of State, 7 Sept. 1967. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/86Bq60>. Accessed 22 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349075749).
 - 12) "Special report on progress toward economic integration in Latin America." Central Intelligence Agency, 25 Aug. 1967. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/86CYS2>. Accessed 22 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349067009).
 - 13) Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-1984*, Fifth edition(New York: Alfred A. Knopf, 1985), p. 241.
 - 14) "Africa, Communist World's Economic Relations with." Office of Research and Reports, Special Report, SC No. 00666/65A. Apr. 16, 1965. Central Intelligence Agency, 16 Apr. 1965. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/86Dap7>. Accessed 22 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349364481).
 - 15) Herbert Aptheker, *American Foreign Policy and the Cold War*, p. 103.
 - 16) "Africa, A New Initiative for." Report. May 23, 1966, Johnson Library, NSF, NSC History, Pres.'s Speech on 3rd Anniversary of OAU, May 1966, Department Of State, 23 May 1966. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/86EeK2>. Accessed 22 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349432037).

맹운동은 미·소 중심의 양극단 어느 쪽에도 치우치지 않겠다는 제3세계 국가들의 전략적 노선이었다. 유고의 티토(Josip Broz Tito), 인도의 네루(Jawaharlal Nehru), 중국의 마오(毛澤東) 모두 미국 또는 소련으로부터 자율성을 추구했다.¹⁷⁾ 물론 다른 강대국의 위협을 받을 때 비동맹국가 역시 자신을 지키기 위해 다른 강대국에 편승할 가능성은 여전했다.¹⁸⁾ 하지만 이 운동은 인종주의와 식민통치를 종식하고, 냉전의 양극성을 넘어서고자 하는 새로운 정치운동이라는 점에서 제3세계 국가들의 자율성을 보호하면서 냉전의 양극단에 포섭되는 것을 막기 위한 하나의 대안이었던 것은 분명하다.¹⁹⁾

1955년 4월 인도네시아 자바섬의 반둥에서 첫 번째 비동맹 회의가 시작됐을 때만 하더라도 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 행정부는 이 운동을 미국에 반대하는 운동으로 여겼다. 반둥회의 1년 전인 1954년 9월 미국은 SEATO를 창설했는데, 반둥회의는 이러한 미국의 지역 반공 군사동맹 체제를 비난했기 때문이다.²⁰⁾ 아이젠하워는 아시아와 아프리카 동맹국 또는 우호국들에 대해 미국이 대규모로 원조했음에도 불구하고 이들이 미국 중심의 지역 질서를 이탈하고 비동맹노선으로 갈 것을 염려했다.²¹⁾ 하지만 동시에 그들은 국제정치 질서에 비동맹운동이 미치는 영향력이 제한적임에도 불구하고 점진적으로 비동맹국가들을 반공 국가의 대열에 합류시킬 필요가 있다고 여기기도 했다. 특히 인도와 같은 나라는 미국의 다양한 국제적 이해관계에 활용할 가치가 있었다.²²⁾

미국은 적극적인 주변부 개입은 이들 지역에서 친미 정권이 들어서게 하는 등의 일정한 성과를 거두었지만, 독재정권 지원이라는 부작용을 불러오기도 했다. 미국의 군부 독재정권에 대한 지원과 지지는 자국의 도덕적, 이념적 위상을 깎아내렸다. 그리고 미국의 주변부 지역에 대한 개입은 자국의 경제, 외교, 군사적 부담을 증가시켰는데, 1960년대 후반에 이르면 절정에 이른다. 한편 1960년대 후반 미국은 전략무기 규모의 측면에서 소련보다 압도적인 우위에 서지 못했다.²³⁾ 더욱이 케네디(John F. Kennedy)

17) John Lewis Gaddis, *The Cold War*, p. 126.

18) Ibid., p. 124.

19) Itty Abraham, "From bandung to NAM: Non-alignment and Indian Foreign Policy, 1947-65," *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2(April 2008), 195-219.

20) "SEATO 군사회의의 개최" 『경향신문』 1955년 4월 27일 1면.

21) Miraz Asmer Beg, 「The United States and the Non-alignment Movement」(Aligrah Muslim University, the Degree of Master of Philosophy Dissertation, 1990), pp. 60-62.

22) "Neutralism in Asia and Africa detailed." Department Of State, n.d. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/86FokX>. Accessed 22 Oct. 2018(Gale Document Number: CK 2349320338).

23) 고봉준, "공세적 방어: 냉전기 미국 미사일방어체와 핵전략," 『한국정치연구』 제16집 2호(2007),

가 피살된 후 대통령직을 계승한 존슨(Lyndon B. Johnson)은 베트남전을 미국의 전쟁으로 만들고 있었다. 1965년 말에는 20만 명의 미군이 베트남 땅에서 전투를 치르고 있었고 1960년대 말에는 그 숫자가 거의 54만 명에 달했다. 1965년부터 1968년 사이 미국은 하루에 400톤가량의 폭탄을 베트남에 쏟아부었다.²⁴⁾ 하지만 미국의 엄청난 물량 공세에 기반한 베트남 내전 개입은 실패하고 있었다. 미국의 최신 무기를 비롯한 군사 장비는 베트남의 질퍽한 땅에서 헤어 나오지 못했다. 베트남전 승리에 의문이 들 때쯤 미국 내에서 반전 분위기가 빠르게 퍼졌다. 베트남전 개입에 동의했던 의회가 반대로 돌아섰고, 미국 내 반전 여론은 인해 존슨 대통령의 정치적 입지를 약화시켰다. 결국 존슨은 1968년 5월 10일 북베트남과 평화회담을 시작했다.

미국의 베트남 내전에 대한 깊은 개입은 자국의 경제가 악화하는 상황과 맞물렸다. 만성적인 적자 누적, 달러의 과잉 발행, 베트남전쟁으로 인한 군비증강은 미국 경제의 부담이었다.²⁵⁾ 당시 미국의 GDP 성장률은 1966년을 기점으로 하락하는 추세였다. 1970년대 초반에는 거의 성장률이 0%에 이를 만큼 미국의 경제 상황은 좋지 않았다.²⁶⁾

미국의 개입 확대는 자국의 국제적 위상 하락뿐만 아니라 개입 역량에도 한계를 불러왔다. 이는 대소 대결 정책 추진에 부담으로 작용했다. 닉슨은 미국이 소련과 군사적 균형에 있어 압도적인 우위에 서지 못하기 때문에 미국의 국제적 역할을 이전보다 훨씬 줄일 필요가 있다고 생각했다.²⁷⁾ 닉슨의 안보 보좌관이었던 키신저(Henry A. Kissinger) 역시 미국이 모든 짐을 짊어지는 것은 미국의 일방주의와 유럽의 무책임성을 고무시키는 심각한 문제라고 생각했다.²⁸⁾

닉슨 행정부는 해외에서 지출하는 비용을 줄이고, 동맹국과 협력을 통해 지역분쟁에 대한 직접 개입 방식에서 간접 개입 방식으로 변화를 추구했다. 실리를 추구하는 대외 정책으로 변화를 꾀한 것이다. 그들은 당장 베트남전쟁을 베트남인들이 치르는 전쟁으로 전환해서 베트남에 주둔하고 있는 미군의 규모를 줄이는 정책을 모색했다. 닉슨은 정권 출범 직후인 1969년 1월 21일 베트남 상황을 보고할 것을 키신저에게 지시했

202~205쪽.

24) 박성심, “케네디와 존슨 행정부의 외교정책(1961-1969),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』, 313쪽.

25) Robert M. Collins, “The Economic Crisis of 1968 and the Waning of the ‘American Century,’” *The American Historical Review*, Vol. 101, No. 2 (1996), pp. 396-422

26) Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth>(검색일: 2018.3.5.).

27) “20. Memorandum From the President's Deputy Assistant(Butterfield) to the President's Assistant for National Security affairs(Kissinger).” April 12, 1969, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972(Washington D.C.: USG Printing Office, 2003).

28) Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, Expanded Edition(New York: W. W. Norton & Company INC., 1974), p. 74.

다.²⁹⁾ 이후 1월 24일 키신저는 닉슨에게 베트남전 종결안으로 남베트남 지역을 현재의 남베트남 정부가 통치하는 것을 보장하는 것, 정치적 화해 없이 상호 군대 철수, 상호 군대 철수와 함께 정치적 화해, 영토 조정의 등 4가지 방안과 군사작전 확대, 현재 수준에서 군사활동, 남베트남군에 책임 증대와 미군의 대폭적인 감축 등 3가지의 군사전략안을 제시했다.³⁰⁾ 이후 NSC는 베트남과 협상에서 ① 전반적인 목표로 남베트남인들에게 외부의 간섭없이 자신의 정치적 미래를 결정할 기회를 주는 것 ② 주요한 목표는 합의 또는 암묵적인 미군과 북베트남군의 상호철수, 비무장지대 재수립, 휴전과 포로 석방, 17도선 복원 등 ③ 베트남인들에게 남베트남의 정치적 미래에 관한 문제를 남겨주고 미국은 이 문제에 협상 참여를 최소화할 것 등을 강조했다.³¹⁾

키신저는 베트남 상황의 악화를 막는 것을 협상의 목표로 한다면, 이는 적을 이롭게 하고 자국 군대의 사기에 악영향을 주기 때문에 상호철수의 맥락에서 협상해야 한다고 생각했다. 그는 북베트남, 베트남 등이 남베트남으로부터 완전히 철수하고 라오스, 캄보디아에서 북베트남 철수를 적절히 확인하는 조건 등이 충족된다면 주월 미군의 철수를 원칙적으로 준비할 것을 닉슨에게 건의했고 이는 그대로 대통령의 결정이 되었다.³²⁾ 일명 ‘베트남전쟁의 베트남화’가 결정된 것이다. 물론 전쟁은 이후 4년여간 계속됐다. 하지만 중요한 사실은 미군의 베트남으로부터 철수가 단순히 전쟁에서 후퇴라는 의미를 넘어 미국의 비개입 정책이 베트남에서 추진되었다는 것이다.

닉슨은 1969년 7월 25일 이러한 변화를 대외정책의 원칙(doctrine)으로 공표했다. 닉슨독트린의 핵심은 미국이 아시아 우방국들과 조약 의무는 유지하지만, 직접적인 개입 보다는 핵우산과 원조를 통한 간접적인 개입으로 선회한다는 내용이었다.³³⁾ 아시아 각국의 분쟁에서 강대국의 핵 위협이 동반되지 않는 한 아시아에서 분쟁은 아시아 각국이 협력적으로 대처하라는 것이었다. 닉슨 행정부는 아시아 각국의 자기방어 주도성을

29) “NSSM 1: Situation in Vietnam,” Jan. 21, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtual-library/documents/nssm/nssm_001.pdf(검색일: 2018.6.25.).

30) “8. Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon.” Subject: NSC Meeting of January 25 on Vietnam, Jan. 24, 1969, Department of State, *FRUS*, Vietnam, January 1969-July 1970(Washington: USG Printing Office, 2006), pp. 17-22.

31) “Attachment: Paper Prepared for President Nixon.” Department of State, *FRUS*, Vietnam, January 1969-July 1970, p. 158.

32) “46. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon.” Subject: Negotiation Papers for the NSC, undated, *Ibid.*, pp. 154-157; “NSDM 9,” April 1, 1969, Subject: Vietnam, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtual-library/documents/nsdm/nsdm_009.pdf(검색일: 2018.7.26.).

33) 권용립, 『미국 외교의 역사』(서울: 삼인, 2010), 509쪽.

강조함으로써 미국의 직접 개입에 따른 부담을 덜어내고자 했다. 하지만 여기서 중요한 사실은 닉슨독트린의 목표가 아시아에서 미국의 부담을 덜어내는 데 있었던 것이지, 자국의 영향력을 대폭 축소하는 데 있지는 않았다는 것이다.³⁴⁾

닉슨은 7월 29일 파키스탄 방문 시 아시아 지역의 일부 대사들과 회의에서 미국의 아시아 대외정책 변화를 명확히 했다. 그는 최소 5년 동안 남베트남 정부를 독자 생존하도록 해야 한다고 말했다. 그리고 지역분쟁에서 그들 스스로 문제를 다루어야 하고 외부의 개입에 의한 전복일 경우 미국은 도움을 줄 것이지만 지상군을 참여시키지 않겠다고 말했다.³⁵⁾ 아시아의 미국 우방국들은 우려하지 않을 수 없었다. 아시아 국가들과 새로운 협력관계 선언을 통해 닉슨 행정부는 아시아 동맹국 정책에서 변화를 불러왔고, 곧이어 이러한 변화를 전반적인 동맹국 정책으로 확대 적용되었다.³⁶⁾

닉슨독트린은 미국의 대외정책을 이념적 경직성에서 실용주의 노선으로 변화시켰다. 또한 동맹국과 새로운 협력관계 구축은 비단 동맹국뿐만 아니라 공산주의 세력에 대한 정책변화를 동반했다.³⁷⁾

2. 미·중·소 전략적 대(大)삼각관계와 적대국 정책의 조정

미·소 냉전의 심화와 더불어 1950년대 중반 이후 공산주의의 양대 축인 소련과 중국은 심각하게 분열하였다. 1956년 2월 소련공산당 제20차 당 대회에서 흐루쇼프는 자본주의와 평화공존을 주장했고, 스탈린을 비판했다. 이는 공산주의 세계의 분열을 알리는 서막이었다. 1956년 폴란드와 헝가리는 소련으로부터 조금 더 자율성을 획득하기 위한 운동을 추진했지만, 소련 군대에 의해 좌절되었다. 1958년 이후 유고슬라비아는 소련과 거리를 두고 독자적인 노선을 걸었다. 사회주의의 분열은 1960년대에 두드러졌다. 루마니아의 차우셰스쿠(Nicolae Ceaușesc)는 민족주의 노선을 강화했고, 체코슬로바키아는 다원주의 경향을 드러내고 있었다.³⁸⁾

34) Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*(New York: Grosset & Dunlap, 1978) p. 395.

35) "31. Memorandum of Conversation." July 29, 1969, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, p. 96.

36) Richard Nixon, "First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's." Feb. 18, 1970, Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration(ed.), *Public Papers of Presidents of the United States- Richard Nixon*(Washington D.C.: USG Printing Office, 1971), pp. 126~168.

37) "A Report by President Richard Nixon to the Congress." Feb. 25, 1971, pp. 5-6. Folder Title: NSSM 102, Sept. 21, 1970, 1 of 2(2 of 5), Box H-174, NSC H-files, NPM NARA.

공산주의의 분열은 아시아에서도 나타났다. 북한은 1956년 소련공산당 20차 당대회 의 평등과 내정불간섭이라는 조건 아래에서 서로 다른 체제와 평화 공존한다는 주장을 수용했지만, 자본주의 세력에 대한 소련의 유화적인 태도를 못마땅하게 바라보았다.³⁹⁾ 이후 그들은 소련의 영향력에서 벗어나고 점차 자주노선으로 나아갔다.⁴⁰⁾ 북베트남은 중·소 분쟁이 격화되는 상황에서 등거리 외교를 실시했다. 1965년 미국이 베트남전에 본격적으로 개입하면서 북베트남은 중·소 모두로부터 지원을 받으면서도 동시에 공산주의 대국의 분쟁을 활용하여 중국의 영향력으로 벗어나기 위해 소련과 관계를 강화하는 모습을 보였다.⁴¹⁾ 중국 역시 1956년 소련공산당 20차 당대회 이후 소련의 정책에 의구심을 가졌다. 그들은 1960년대 들어 소련과 대립을 넘어 대결했다. 중국은 베트남 전쟁에서 소련과 미국이 결탁하고 있다고 거세게 소련을 비난하기도 했다.⁴²⁾ 1960년대 후반 중국과 소련은 국경선을 두고 전투를 할 정도로 양국관계는 최악의 상황으로 치달았다.

냉전기 중·소 분쟁은 단순히 공산주의 세력의 분열만을 의미하지 않았다. 주요 강대국인 소련과 중국의 대립은 세계적 차원에서 힘의 균형에 변화를 촉발했다. 닉슨은 소련을 견제하기 위해서라도 중국을 활용할 필요가 있고, 중·소 분쟁에서 중국이 진다면 이는 미국의 국익에 이롭지 않다고 보았다.⁴³⁾ 그렇다고 미국이 미·소 관계를 긴장으로 몰고 가거나 미·중 관계 개선에만 치중하는 것을 의미하지는 않았다. 존슨 정부시기까지만 하더라도 미국은 여전히 중국을 위협한 세력으로 간주했고,⁴⁴⁾ 전반적으로 미·소의 이해관계는 미·중의 이해관계보다 더 넓고 훨씬 더 깊었다. 다만 미국은 세계적 차원에서 자국이 안정적으로 힘의 우위를 차지하는 질서를 유지하기 위해서 중국이라는 카드가 쓸모 있다고 여겼다.

닉슨은 1969년 7월 3일 키신저를 통해 ‘중·소분쟁에 대한 미국의 정책’이라는 주

38) 에릭 홉스봄 지음, 이용우 옮김, 『극단의 시대』 하 (서울: 까치, 1997), 547~550쪽.

39) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여(1955년 12월 28일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제9권(평양: 조선로동당출판사, 1980), 475쪽; 김일성, “조선로동당 제3차대회에서 한 중앙위원사업총화보고,(1956년 4월 23일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제10권(평양: 조선로동당출판사, 1980), 182쪽.

40) 김보미, 「북한 ‘자주노선’의 형성 1953~1966: 비대칭동맹의 특수사례」(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013).

41) 베트남공산당사연구회 지음, 김종욱 옮김, 『베트남공산당사』(서울: 소나무, 1989), 106쪽.

42) Lorenz M. Luthi, *The Sino-Soviet Split: Cold War in the Communist World*(Princeton: Princeton University Press, 2008), p. 326.

43) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『중국 이야기』(서울: 민음사, 2012), 271쪽.

44) 마상윤, “글로벌 냉전과 동북아시아,” 『세계정치』 22권(2015), 99쪽.

제로 NSSM 63을 지시했다.⁴⁵⁾ 이 연구는 미·중·소 대(大)삼각관계 아래에서 중·소 갈등, 소련의 중국 고립 정책에 대한 이해와 대안을 마련하는 것을 목적으로 했다. 같은 해 9월 3일 완성된 NSSM 63 초안은 미·중·소 관계를 바라보는 닉슨 행정부의 인식을 종합적으로 잘 보여주고 있다. 그들은 미국과 소련이 유럽, 중동, 중앙아시아를 비롯해 다양한 국제적 문제들에서 중첩된 이익을 가지고 있지만, 중국은 소련의 능력을 따라가지 못하기 때문에 세계적 범위에서 미·중·소의 힘의 균형은 균등하지 않다고 분석했다. 하지만 그들은 아시아에서만은 미·소와 미·중이라는 양측은 더 균형이 잡혀 있다고 여겼다. 또한 아시아에서 미국과 소련은 중국의 영향력 억제라는 측면에서 공동의 이해관계를 갖고 있지만, 소련은 아시아 나라들의 자율성을 높이려 한다는 점에서 미국의 이해관계와 일치하지 않는다고 보았다.⁴⁶⁾ 반면 연구는 서로 갈등하는 관계로 미·중을 평가했지만, 아시아에서 소련의 영향력을 제한하고 중국이 소련으로부터 독립성을 보존하는 것에 미국과 중국은 공동의 이해관계가 있다고 판단했다. 이 때문에 그들은 중국이 미국에 대해 관계 개선을 추구할 수 있다고 예측했다.⁴⁷⁾ 미·중·소 삼각관계에서 중·소 분쟁은 미국 우위를 공고히 할 수 있게 하는 조건이었다. 다만 중·소 분쟁이 전쟁으로 확산할 때는 미국의 대외관계에서 불확실성이 커지고 외교적 능력 역시 시험대에 올라갈 수 있다는 점에서 중·소 분쟁의 확대가 반드시 미국에 유리한 것은 아니었다.⁴⁸⁾

NSSM 63 결과 초안이 완성되자 1969년 9월 4일과 25일 Washington Special Actions Group(워싱턴특별활동반, 이하 WSAG) 회의가⁴⁹⁾ 키신저의 주재로 개최되었다. 이 회의를 통해 정책적 방안이 조금 더 세밀하게 기술된 수정보고서가 10월 17일 완성되었다.⁵⁰⁾

45) “NSSM 63,” Subject: US Policy Current Sino-Soviet Differences, July 3, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_063.pdf(검색일: 2018.8.2.).

46) “NSSM 63, US Policy on Current Sino-Soviet Differences,” Sept. 3, 1969, p. 10. Folder Title: NSSM 63(3 of 4), Box H-155, H-files, NPM NARA. 아시아에서 미·소의 이해관계가 부분적으로 일치한 또 다른 영역은 베트남전쟁이다. 소련은 비록 중국과 외교경쟁을 통한 중국 고립과 다른 사회주의 국가들의 수정주의라는 비난에서 벗어나기 위해 북베트남을 조력했지만, 베트남전쟁의 평화적 해결에 있어서는 미국과 협력적 태도를 보였다. 베트남전쟁을 둘러싼 미국과 소련의 협력적 관계에 대해서는 김정배, “베트남전쟁과 미·소 관계, 그리고 냉전체제,” 『미국사연구』42(2015)를 참조.

47) “NSSM 63, US Policy on Current Sino-Soviet Differences,” Sept. 3, 1969, pp. 11-12. Folder Title: NSSM 63(3 of 4), Box H-155, NSC H-files, NPM NARA.

48) Ibid., pp. 18-24.

49) WSAG는 EC-121기 격추사건 후, 미국이 비상 상황에 대한 재빠른 대안을 찾지 못한 것을 반성하면서 NSC 내부에 만들어진 비상대책반이다. 키신저가 회의를 주재하며 관련 부서의 차관급, CIA, 합동참모부가 참여했다, <https://www.nixonlibrary.gov/index.php/finding-aids/national-security-council-institutional-files-h-files>(검색일: 2018.12.3.).

50) 중·소간 전쟁시 미국의 정책적 문제에 관한 권고사항은 “43. Washington Special Actions Group

WSAG에 의해 수정된 정책 방안은 삼각관계에 대한 고전적 정의에 바탕을 두고 제시된 것이기 때문에 논리적으로는 그리 특별한 게 없다. 하지만 미국의 대(對) 중·소 정책의 장단점을 구체적으로 검토하고 있다는 점에서 이를 간략히 살펴볼 필요가 있다. WSAG는 정책 방안을 크게 소련지지, 중국지지, 엄격한 중립 추구, 중립 노선 위에서 중국, 소련과 관계 개선 등 총 4가지 안이 마련됐다. 그 세부 사항은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 중·소분쟁에 대한 정책 방안

선택		내용	장단점	
중국 지지 (A)		<ul style="list-style-type: none"> · 중·소분쟁은 이데올로기, 정치, 경제, 영토 문제 포함 · 소련이나 중국이 미국과 명백하게 협력하지 않지만 중·소는 직접적 안보 위협을 받지 않음 	장점	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 미·중 관계 개선 - 중·소분쟁과 국제공산주의 운동 분열 지속
			단점	<ul style="list-style-type: none"> - 소련은 미·중 동맹의 신호로 해석, 그에 따라 유럽과 미국을 분리시키는 정책 추진 및 중국에 두려움을 갖는 주변 국가들에 지원강화 - SALT, 중동문제에서 미·소 협상을 추구하지 않음 - 중·소 전쟁의 위험성 증대 - 미·대만 외교관계 파괴
소련 지지 (B)		소련은 미국과 세계적으로 관련됨 하지만 중국은 그렇지 않음	장점	- SALT, 중동, 베를린 문제에 관해 소련과 좀 더 협력적 방향. 다른 영역에서도 미·소 협력 촉진 가능
			단점	<ul style="list-style-type: none"> - 역으로 미·소 양자 협상을 더욱 어렵게 함 - 소련의 대중국 ruspw 행위 추동 - 미·중 관계에 있어 장기적 개선 전망에 피해
중립 (C)	1	미·소가 선호할 것으로 해석될 수 있는 어떠한 행동도 자제	장점	<ul style="list-style-type: none"> - 중·소분쟁에 미국의 개입 위험을 최소화 - 중·소의 무분별한 대응을 조장하지 않음
			단점	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 중국과 관계 개선 기회 축소 - 소련과 다양한 합의가 필요한 영역에서 미국의 이익 추구 방해 - 소련과 협상 시 유인책 다소 축소
	2	중립을 유지하지만, 장기적으로 중·소에 대해 미국의 이해관계 유지	장점	<ul style="list-style-type: none"> - 중·소와 만족스러운 관계 증진의 가능성 - 미·중·소의 권력관계를 근본적으로 변경하지 않음 - 미국의 이익 추구에 자율성 높 - 제3국에 합리적으로 안정적인 태세로 보임 - 중·소 모두 무분별한 조치를 촉진하지 않음
			단점	<ul style="list-style-type: none"> - 3국의 상호관계로 인해 이익 추구가 복잡해짐 - 중·소는 미국에 대한 극단적인 의심 때문에 미국의 행위는 중·소에게 오판의 빌미가 될 수 있고, 미국에 대해 과도한 대응 유발

출처: "NSSM 63: US Policy on Sino-Soviet Differences(revised version)," Oct. 17, 1969, Folder Title: NSSM 63(1 of 4), Box H-155, H-files, NPM NARA.

Report," Nov. 10, 1969, Department of State, FRUS, China 1969~1972, pp. 118~121을 참고 바람.

제시된 방안은 미국이 소련이나 중국 가운데 어느 한 나라와만 관계를 개선한다면 미국이 다른 일방과 연계된 문제해결에 지장을 준다는 내용을 부각했다. 또한, 기본적으로 중·소 관계 개선 방안은 미국의 이익에 어긋나기 때문에 처음부터 배제했지만, 그렇다고 중·소 분쟁을 적극적으로 이용하여 미국의 이익을 관철하겠다는 전략 역시 정책적 방안으로 여기지 않았다. 중·소 관계 개선이나 중·소 경쟁 관계를 이용한 이익 추구 모두 현상유지를 위태롭게 한다는 점에서 대안이 될 수 없었다. 그리고 방안에서는 장기적으로 중국과 관계 개선이 필요하다고 보았지만 당장에 소련과 관계를 악화시키는 것은 중동과 유럽에서 소련의 영향력을 고려할 때 미국의 이익에 훨씬 더 부합하지 않는다고 분석됐다.

NSC 내부에서 수정된 보고서에 대한 비판의 목소리가 나왔다. 비판의 초점은 정책 선택지들이 과도하게 학문적이고 비현실적이라는 데 있었다. 가령 중·소 분쟁이 중국과 소련의 반미 정책 협력을 억제한다거나 SALT나 유럽의 안보문제가 중·소 분쟁의 산물은 아니라는 점, 중·소 분쟁은 중국의 대미 호전성을 완화한다는 점 등이 지적되었다.⁵¹⁾ NSC 내부 논의과정을 통해 두 가지 내용의 결론이 제시됐다. 하나는 중·소 전쟁은 어떤 상황에서도 소련의 승리이기 때문에 유럽, 아시아에서 미국의 중요한 이해관계에 대한 소련과 협상을 위태롭게 해서는 안 된다는 것이다. 그리고 다른 하나는 중국에 대한 조치들은 중·소 분쟁의 전개에 주변적이기 때문에 중국에 대한 태세 전환에서 중·소분쟁은 걸림돌이 되지 않는다는 것이다.⁵²⁾ 키신저 역시 대통령이 미·소 관계에 대해서 중립을 표방하지만, 중국 쪽으로 조심스럽게 다가가고 있으며, 미·중 간 특정 교류의 가능성을 타진하는 것이 중립 노선의 포기를 의미하지 않는다고 말했다.⁵³⁾ 보고서에 나타난 정책 방안 ‘C-2’가 닉슨 행정부의 미·중·소 삼각관계에 대한 정책의 기본임을 밝힌 것이다.

닉슨 행정부 내에서 미·중·소 전략적 관계가 연구되고 있는 한편 동맹국과 적대국에 대한 정책조정 역시 검토되고 있다. 이미 닉슨 1968년 5월 16일 대통령 선거유세에서 지역분쟁에 미국은 돈과 물자로 우방국을 도울 수 있지만, 미국은 그들의 전쟁에 군대를 보내지 않는 것이라고 말한 적이 있다.⁵⁴⁾ 그리고 그는 1968년 8월 8일 공화당

51) “46. Memorandum From Roger Morris of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger),” Subject: NSSM 63, Sino-Soviet Rivalry-A Dissenting View, Nov. 18, 1969, Department of State, *FRUS*, China 1969~1972, pp. 125~127.

52) *Ibid.*, p. 128.

53) “47. Minutes of the Senior Review Group Meeting,” Subject: U.S. Policy on Current Sino-Soviet Differences(NSSM 63), Nov. 20, 1969, Department of State, *FRUS*, China 1969~1972, p. 134.

54) “5. Editorial Note.” Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, pp.

전당대회에 대통령 후보 수락 연설에서는 오늘날 핵 시대에는 협상 외에 대안이 없다고 강조함으로써 소련과 관계 개선을 시사하기도 했다.⁵⁵⁾ 닉슨은 대통령 취임 직후인 1969년 1월 23일 키신저에게 국제상황에 대한 전반적인 검토와 미국이 처한 상황에 대해 분석할 것을 지시했다(NSSM 9).⁵⁶⁾ 5월 21일 NSC의 오스굿(Robert E. Osgood)는 NSSM 9에 대한 부서별 분석내용과 입장을 취합해서 「국제환경에서 미국」이라는 제목의 종합보고서 초안을 작성했다.⁵⁷⁾ 이후 그는 자료를 보충해서 1969년 8월 20일 키신저에게 보고했다.⁵⁸⁾ 1969년 10월 2일 키신저는 닉슨에게 오스굿의 보고서를 전달하면서 체계적인 논의에 기반한 문서로서 대외정책에 참고할만한 것이라고 말했다.⁵⁹⁾

이 보고서는 초기 닉슨 행정부 시기 국제환경 변화와 미국의 대외정책 변화 필요성을 지적하고 미국의 핵심 영역들에 대한 전반적인 대외정책의 방향을 제시했다. 특히 향후 미국의 적대국, 동맹국, 주변국에 대한 정책 방향을 구체적으로 제시했는데, 그 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

- 동맹국: 서유럽 동맹국들, 일본, 동남아 국가들이 자기 안위와 지역 안정성에 있어 책임 증대
- 적대국: 미·소 간 테탕트와 안정적인 군사 균형의 유지. 중국 공산주의의 위협에 대한 역지를 강화하면서도 동시에 중국 공산주의와 지속적인 관계 개선의 필요성
- 주변국: 3세계에서 영향력 확장을 위한 소련과 제한적 경쟁. 3세계 지역갈등에 대한 개입 위험성을 최소화하고 소련 또는 중국과 군사 대결의 경우에만 이들 지역에 대한 미국의 중요한 책임을 지지 등⁶⁰⁾

오스굿은 동맹국의 자기안보와 지역질서에서 책임 증대를 주문했다. 주변국에 대해

48~49.

- 55) "6. Editorial Note." Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, pp. 49~50.
- 56) "NSSM 9." Subject: Review of the International Situations, Jan. 23, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_009.pdf(검색일: 2019.3.3.).
- 57) Staff member Robert Osgood provides the National Security Council (NSC) with a draft of National Security Study Memorandum (NSSM) no. 9 entitled: "Review of the International Situation." National Security Council, 21 May 1969. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8CAWu8>. Accessed 30 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349561350).
- 58) "Memorandum for Dr. Kissinger from Robert E. Osgood, Subject: Overview of World Situation, Aug. 20, 1969." U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8CvTj8>. Accessed 31 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349566100).
- 59) "43. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon." Oct. 20, 1969, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, p. 124.
- 60) "The United States Position in the World: an Overview," p. 16. Memorandum for Dr. Kissinger from Robert E. Osgood, Subject: Overview of World Situation, Aug. 20, 1969, U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8CvTj8>. Accessed 31 Oct. 2018(Gale Document Number: CK 2349566100).

서는 개입을 유지하되 소련, 중국과 대립을 최소화하는 데 방점을 놓았다. 적대국 중국과 소련에 대해서는 군사균형을 유지하는 가운데 봉쇄정책을 재검토할 것을 제안했다. 그는 봉쇄만이 미국의 대외정책의 개념이 될 수 없음을 지적했다. 저개발 국가들 사이의 갈등이 다양하게 분화되고, 지역화하기 때문에 소련과 경쟁을 제한적으로 추진하고 기존의 봉쇄에만 입각한 대외정책을 변화시킬 것을 주문했다.⁶¹⁾ 1960년대에 들어서면서 ICBM의 양적 규모만 보면 소련은 미국보다 우위였다.⁶²⁾ 물론 전반적인 핵 능력은 미국이 여전히 소련보다 우위에 있었지만⁶³⁾, 소련의 핵무력 강화는 미국에게 직접적인 군사 위협이 되었다.

닉슨 행정부는 봉쇄정책을 수정했다. 키신저는 그동안 미국이 압도적인 군사력에 기반해서 봉쇄정책을 추진했기 때문에 과도한 군비가 발생한 점, 소련의 성장으로 미국의 상대적 지위가 하락한 점, 이로 인해 봉쇄 비용의 추가적인 증가라는 악순환이 계속된다고 생각했다.⁶⁴⁾ 이에 닉슨 행정부는 힘에 기반하지만, 대화를 통해 힘의 균형을 재창출하는 대외정책을 구사하려 했고, 과도한 군사적 관점으로부터 나온 봉쇄 만능주의에서 벗어나고자 했다.

닉슨 행정부가 미·소 관계에서 가장 중요하게 생각한 것은 SALT였다. 소련의 전략 무기 증대는 유럽 안보에 불안정을 가중시키는 요인이었다. 한편 당시 유럽의 정세는 유동적이었다. 서독은 동유럽 공산주의 국가들과 관계 개선을 추진했다. 서독의 동독 고립 정책은 서독이 동독보다 우월한 지위를 차지하는 것을 목적으로 했지만, 그들의 완화된 대공산권 정책은 그 자체로 유럽의 긴장 완화에 큰 진전이 되었다.⁶⁵⁾ 프랑스는 나토로부터 이탈하려는 움직임을 보였다.

유럽의 복잡한 전개는 미국의 유럽 동맹국들과 관계 재조정과 대소 봉쇄의 탄력적 추진을 요구했다. 존슨 행정부는 유럽의 분열을 극복하기 위해 공산주의에 대한 억지와 유럽에서 테탕트 모두를 추구했고 이는 당대에 긍정적으로 평가받았다.⁶⁶⁾ 존슨은 1968년 소련과 SALT를 위한 군축회담을 시작했고 미·소 정상회담까지도 염두에 두고

61) Ibid., pp. 1-2, 17~18.

62) William Burr and David Alan Rosenberg, "Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975," Melvin p. Leffler and Odd Arne Westad(eds.), *The Cambridge History of the Col War*, Vol. 2(Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 101.

63) 이유정·이근욱, "냉전을 추억하며: 미·소 냉전 시기 경험에서 바라본 북한의 핵전력," 『국가전략』 제 24권 3호(2018), 13~21쪽.

64) Henry A. Kissinger, *White House Years*(Boston: Little, Brown and Company, 1979), p. 62.

65) 손선홍, 『새롭게 쓴 독일 현대사』(서울: 소나무, 1994), 111~113쪽.

66) 정성윤, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」, 261~262쪽..

있었다. 그러나 SALT 추진은 소련의 체코슬로바키아 침공으로 중단되었다.⁶⁷⁾ 중단된 소련과 군축회담은 닉슨 행정부 들어와서 재추진되었다. 다만 존슨 정부의 SALT 회담이 다분히 군사적인 부분에만 중점을 두었던 것에 반해 닉슨은 SALT 회담을 군사적인 것뿐만 아니라 정치적인 맥락에서도 중요하게 바라보았다.⁶⁸⁾

닉슨은 군사적인 대립과 정치적인 안정은 양립하기 어렵다고 생각했다. 그는 미국과 소련이 국제적인 여러 문제와 연결된 상황에서 베트남, 독일, 중동, 전략무기 통제 등과 같은 중요 지역과 쟁점 사항들을 해결하는 데 연계(linkage) 전술이 필요하다고 보았다.⁶⁹⁾ 그는 미국과 소련이 다양한 문제들과 계속해서 맞물린다면, 양자는 정치적 갈등을 완화할 수 있고 안정적인 세계질서를 재창출할 수 있다고 생각한 것이다. 이에 따라 그는 베트남을 압박하는 수단으로 SALT를 활용하고, 그 당근으로 무역장벽 완화, 소련에 큰 부담이었던 군비경쟁 완화를 소련에 제시하고자 했다.⁷⁰⁾ 1969년 2월 17일 닉슨은 소련 대사 도브리닌(Anatoly Dobrynin, 주미 소련대사)을 만나 미·소 협력을 강조했다. 도브리닌 역시 이전 존슨 정부에서 추진한 SALT 회담을 시작해야 한다고 말했다. 닉슨은 SALT 회담이 정치적 문제와 관계가 있음을 강조하면서 중동과 베트남과 같은 곳에서 불안정한 상황을 완화하기 위해 SALT 회담을 시작하는 것이 양국의 책무라고 말했다.⁷¹⁾

미국의 소련과 대화 추진은 한편으로 대소 적대감 완화와 세계정세의 불안정에 대한 미·소의 협력을 촉구하는 데 있었지만, 다른 한편으로는 동맹국을 염두에 둔 측면도 있다. 닉슨독트린에 따라 동맹국이 자국 안보에 대한 책임을 안정적으로 수용하기 위해서는 미국의 적대국과 긴장 완화는 필수였다. 미국의 대소접근은 미국의 봉쇄정책 재검토의 중요한 시험장이었다. 이에 더해 중·소 분쟁으로 대변되는 공산주의 분열은 그동안 미국이 유지해왔던 미·소 양극체제에 기반한 공산주의 봉쇄정책의 전환을 강하게 유도하고 있었다. 공산주의 양 대국이 분화하는 상황에서 과거와 똑같은 미국의 적대세력에 대한 봉쇄정책은 실용적이지 못했다. 특히 아시아에서 중국은 소련의 영향력 못지않았다. 1960년대 후반 미 군부는 중국을 공격적이며, 극동정책의 주요 위협으

67) 위의 논문, 267쪽.

68) "10. Letter From President Nixon to Secretary of Defense Laird." Feb. 4, 1969, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, pp. 56-57; Stephan Kieninger, *Dynamic Detente, United States and Europe, 1964-1975*(Maryland: Lexington Books, 2016), p. 81.

69) "Summary." Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972.

70) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*(New York: 1982), p. 294.

71) "14. Memorandum of Conversation." Feb. 17, 1969, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, January 1969-October 1970(Washington: USA Printing Office, 2006), pp. 38~40.

로 간주했다.⁷²⁾ 문제는 아시아의 지역 패권국으로 등장할 중국과 미·일 동맹 사이의 긴장을 통제할 장치가 없었다는 점이다.⁷³⁾ 언제까지 중국을 가뒀을 수 없는 노릇이었다. 더구나 베트남전으로부터 명예로운 퇴장을 위해서라도 중국의 협조는 소련만큼이나 중요했다. 중국에 대한 정책변화는 불가피했다.

닉슨은 1969년 2월 1일 키신저에게 대(對)중국 정책연구인 NSSM 14를 지시했다. 주요 지시내용은 미국의 대중국 및 대만 관계, 중국 접근에 있어 대안과 비용, 위험 등을 분석하는 것이었다.⁷⁴⁾ 중국 정책연구가 시작되는 한편 바르샤바에서 낮은 수준의 미·중 대화가 진행되고 있었다. 국무부는 2월 20일에 바르샤바에서 개최될 미·중 대화에 대비한 지침들을 마련했고 키신저는 이를 약간 수정해서 4가지의 방안을 닉슨에게 제안했다. 방안의 첫 번째는 중국과 관계 정상화에 확실한 방점을 두는 것으로 대중국 기본 정책의 변화를 주문했다. 두 번째는 대만에 대한 미국의 안보공약을 제외하고 중국과 중요한 논의를 할 준비가 되어있다는 것을 중국 측에 드러내는 것이다. 세 번째는 중국에 평화공존에 대한 구체적인 제안을 문의할 수 있지만, 그 이상의 조치들은 취하지 않는다는 것이다. 네 번째는 중국에 대해 강경한 태도를 보인다는 안이었다.⁷⁵⁾ 4가지 안들 가운데 키신저는 NSSM 14가 진행되고 있는 상황에서 우선 중국의 의도를 파악하는 것에 주력하는 세 번째 대안을 제안했고, 닉슨 역시 이에 동의했다.⁷⁶⁾

미국의 미·중 대화 접근은 조심스럽게 이루어지고 있었던 반면, 대 중국 정책연구는 빠른 속도로 진행되고 있었다. NSSM 14는 1969년 4월 29일 완성되었고, 중국 접근 전략의 대안 가운데 중단기적 선택사항을 추가하여 8월 8일에 수정보고서가 제출됐다. 보고서는 미국의 중국에 대한 이해관계를 동아시아에서 중국과 군사적 대립을 회피하고 이 지역에서 정치, 경제적으로 미국 중심의 질서를 유지하는 것을 통해 동북아의 현재 세력균형을 유지하는 데 두었다. 아시아 역내 국가들의 독립을 유지하는 데 중국

72) "(Draft)Military Assistance Reappraisal, FY 1967-1971." June, 1965, p. II-9. Draft report of 6/65 reappraising U.S. military assistance to Korea, Philippines, Taiwan, and Thailand. Department Of Defense, 1 June 1965. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/83S8X8>. Accessed 16 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349041421).

73) 이삼성, "전후 동아시아 국제질서의 구상과 중국: '동아시아 대분단체제'의 형성과정에서 중국의 구성적 역할," 『한국정치학회보』 제50집 5호(2016), 165쪽.

74) "NSSM 14," Subject: US China Policy, Feb. 5, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_014.pdf(검색일: 2018.5.3.).

75) "Tab A: Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon," Feb. 11, 1969, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, pp. 11~15.

76) "6. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon," Feb. 11, 1969, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, pp. 10~11.

의 수용과 협력을 추구함으로써 안정적인 세력균형을 유지한다는 것이다. 다만 대만의 경우 미국의 군사적 이익을 보장하는 선에서 대만의 지위 문제를 중국과 논의할 것을 제안했다.⁷⁷⁾ 여기서 NSC는 두 가지 중국 접근 전략을 제시했다. 하나는 중국을 고립시키는 정책을 강화해서 미국이 원하는 방향으로 중국을 이끄는 것과 다른 하나는 미국과 중국의 갈등 지점을 줄이고, 긴장을 완화하는 방향으로 중국을 이끌어 미국의 이해관계에 부합하게 만든다는 것이다. 이 두 가지 안 가운데 전자에 대해서는 닉슨 행정부 내 어떤 부서도 지지하지 않았다.⁷⁸⁾ 자연스럽게 두 번째 전략으로 미국의 대중국 접근이 고려되었다.

중국 관계 개선을 위해 단기적으로는 중국 여행 제한조치 철폐, 자회사들의 중국과 교류 제한 완화, 3국을 통한 중국 제품 수입 제한 완화가 상정됐다. 장기적으로는 중국 제재의 추가 완화, 베트남전쟁 종료 후 제한된 수준에서 주대만 미군 축소, 중국 대륙을 중국 공산당의 권한으로 인정하고 대만은 대만의 통치 영역에 한정해 그 권한을 인정하되 대만 문제의 평화적 수단에 의한 해결, 대만의 유엔가입 유지를 지지하면서 동시에 중국의 유엔가입에 대한 적극적인 반대를 중지한다는 안이 상정되었다. 그리고 중국이 대만지역에서 미·중의 무력 포기에 동의한다면 주(駐)대만 미군의 완전 철수 제안, 실무자 수준에서 특별한 목적을 위해 중국과 외교적 접촉 시도 등을 한다는 내용 역시 제시되었다.⁷⁹⁾

중국과 관계 발전을 위한 방안과 장·단기 대책이 구상되고 있는 가운데, 이미 중국에 대한 경제제재 완화조치는 1969년 6월 26일에 이루어졌다. 닉슨은 중국과 거래에 있어 비전략 물품에 대해서는 제재를 완화하고, 제한적으로 중국 생산품을 구매하되 점진적으로 무역을 발전시키는 조치를 적절하고 빠른 시기에 취할 것을 명령했다.⁸⁰⁾

여기서 미국의 대중국 정책변화는 닉슨독트린과 시기적으로 맞물려서 진행되고 있음을 주목해야 한다. 미국은 닉슨독트린에 따른 아시아 동맹국 정책조정을 안정적으로 실천하기 위해서 공산주의 중국과 관계 발전이 필요했다. 단적으로 주월 미군의 점진적인 철수를 위한 조치로서 대중국 봉쇄정책 완화와 중국과 관계 개선 방향은 주월 미

77) "NSSM 14: United States China Policy." April 29, 1969, pp. 6-7. Folder Title: Review Group China NPG, May 15, 1969(part 2), Box H-37, H-files, NPM NARA.

78) "Talking Points, China." Aug. 14, 1969, p. 10. Folder Title: NSC Meeting(San clement), Aug. 14, 1969, Briefing: Korea, China(2 of 3), Box. H-23, H-files, NPM NARA.

79) "US China Policy." pp. 9-10. Folder Title: NSC Meeting(San clement), Aug. 14, 1969, Briefing: Korea, China(2 of 3), Box. H-023, H-files, NPM NARA.

80) "NSDM 17." Subject: Relaxation of Economic Control on China, June 26, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_017.pdf(검색일: 2019.6.3.).

군의 안정적이고 빠른 철수를 위한 선결 조건까지는 아니더라도 중요한 요인이었음은 틀림없다. 물론 중국과 관계 개선은 오직 베트남전쟁에서 미군 철수를 쉽게 하기 위해서만 추진되지는 않았다. 베트남전쟁에서 미국의 패배 가능성이 크고, 1969년 7월 닉슨독트린을 통해 베트남 철군을 공식화했음에도 불구하고, 베트남전쟁은 3년 반 이후에야 종결됐다. 미국은 1970년 이후 오히려 라오스, 캄보디아로 전쟁을 확대했다. 미국에게 중국과 관계 정상화는 미·소 관계에 중요한 협상 수단이기도 했지만, 중국을 국제정치에 편입시킴으로써 중국의 불확실성을 줄이는 측면도 중요했다.⁸¹⁾

닉슨 행정부의 초기 대외정책 구상과 실현 그리고 앞으로의 대외정책 방향에 관한 종합 연구가 1969년 10월 27일 NSSM 80을 통해 지시되었다.⁸²⁾ NSSM 80 결과물은 1970년 2월 18일 의회에 최종 제출되었는데, 초기 닉슨 행정부의 전반적인 대외정책 방향을 잘 보여주고 있다. 특히 아시아에서 동맹국과 적대국에 대한 기본적인 정책 방향을 제시했는데, 이는 이후 한반도 정책에 시사점을 준다는 점에서 다소 길지만 정리할 필요가 있다.

먼저 보고서는 미국의 대외정책이 중대한 전환의 국면에 있음을 강조했다. 2차 대전 이후 일본과 서유럽은 경제력을 회복했고 새로운 민족국가들이 발흥하고 있는 한편 국제공산주의 세력은 분열됨으로써 전후 국제관계가 종결되고 새로운 시대에 접어들었다고 진단했다. 또한, 기술의 발전으로 미·소의 상호 파괴력은 한층 강화되었고 중국 역시 핵 강국으로 등장하고 있는 현실을 지적했다.⁸³⁾ 보고서는 이러한 상황에서 미국의 이익을 보존하기 위해 ‘오래가는 평화’를 만들 것을 강조했다. 그리고 평화를 구축하는 개념으로 ‘협력을 통한 평화(닉슨독트린)’, ‘미국의 힘’, ‘협상(공산주의 국가와 협상)’을 제시했다. ‘협력을 통한 평화’는 미국은 동맹국들의 방위와 발전에 참여할 것이지만 모든 것을 결정하지 않을 것이며, 미국에 이익이 되는 곳에 도움을 주는 것을 의미했다. ‘미국의 힘’은 협력적 균축을 통한 안보 향상을 의미했다. 군사기술의 발전으로 힘의 균형에 큰 변화가 발생했기 때문에 더 합리적인 국방정책이 필요하다는 것이다. ‘협상’은 소련, 중국과 협상을 의미했다. 상충하는 이해관계의 조절을 통해 전쟁의 위험을 줄이고 이들과 협력적으로 공존을 달성해 가는 것이다.⁸⁴⁾

81) “13. Minutes of the Senior Review Group Meeting.” Subject: US China Policy; Nuclear Planning Group Issue, May 15, 1969, Department of State, *FRUS*, China 1969~1972, p. 35.

82) “NSSM 80.” Subject: The President’s Annual Review of American Foreign Policy, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_080.pdf(검색일: 2019.6.3.).

83) Richard M. Nixon, *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon*(Washington: USG Printing Office, 1971), p. 116.

84) *Ibid.*, pp. 118~122.

보고서는 위 세 가지 원칙을 중심으로 아시아에서 미국 대외정책의 기본 방향을 설정했다. 2차 대전 후 아시아 동맹국들은 발전했고 이로 인해 국제관계에서 새로운 흐름이 나타나고 있다고 평가했다. 특히 닉슨독트린 성공에 일본이 핵심임을 강조했다. 아시아 동맹국과 안보, 경제, 정치적 협력을 강화하는데 일본이 아시아에서 더 큰 책임을 맡을 수 있는 위치에 올랐다고 판단한 것이다. 그리고 미국과 아시아 국가들과 협력을 위해서는 일본의 역할 뿐만 아니라 미·소·중이 아시아에서 충돌하지 않으려고 노력하는 것이 아시아 정책의 기본 방향으로 설정됐다.⁸⁵⁾

닉슨 행정부 초기 대외정책의 방향은 공산주의 대국인 소련, 중국과 관계 개선의 방향으로 나아가고 동시에 아시아, 유럽의 동맹국들이 지역질서에서 미국의 책임을 일정하게 나눠서 지는 것으로 공식화됐다. 그동안 미국의 냉전정책이 공산주의 봉쇄의 강화와 동맹국 안보에 대한 미국의 직접적 개입 확장이었다면 이제는 봉쇄를 유연화하고 일차적으로 안보의 당사자 원칙을 강조하는 방향으로 전환됐다. 특히 아시아에서 일본의 역할이 강조되었다.

제2절 한반도 냉전질서 구상과 한계

1. 1960년대 후반 한반도 정세와 대한반도 정책 재검토

1960년대 중후반 한반도의 대결 수위는 높아지고 있었다. 한반도에서 군사도발이 급격히 증가했고, 위태로운 상황이 연출되었다.⁸⁶⁾ 1960년대 중반부터 말까지 북한의 적극적인 군사 행위는 자국의 안보 불안과 통일문제가 중첩되어 나온 결과였다. 북한의 대미 적대 정책은 특히 1965년 체결된 한일협정과 미국의 베트남전쟁 개입 및 확대으로 한층 더 강화됐다. 북한은 한일협정을 미국의 사주에 의한 사실상의 군사협정이라고 판단했다.⁸⁷⁾ 그들은 한·미·일 삼각 동맹 완성이 한반도의 통일 가능성을 낮추고, 거꾸로 북한을 침략할 가능성은 더 높이고 있다고 인식했다. 당시 북한주재 동독대사관은 한일협정 이후 한국 군대의 기획문서와 복무규정이 영어뿐만 아니라 일본어로도 번

85) Ibid., pp. 140~144.

86) “북괴도발 참는 데도 한계-박 대통령 고속도로 기공식서 경고.” 『동아일보』 1968년 2월 2일 1면.

87) “사설: 일본 국군주의 침략을 단호히 물리치자” 『로동신문』 1965년 12월 19일 1면.

역되었고, 일본의 군인들이 다양한 자격으로 한국 군부대에 자주 나타났고, 한·일 사이에 몇몇 비밀 군사협정을 맺었다고 의심했다.⁸⁸⁾ 또한 북한은 베트남전의 인도차이나 반도로 확전을 동북아에서 한·미·일 군사동맹 세력의 한반도로 전쟁 확대로 이어질 것으로 생각했다.⁸⁹⁾ 한국 정부의 베트남 파병 확대는 북한의 이러한 위기의식을 더욱 부채질했다.

북한은 미국의 베트남 침략을 자신에 대한 침략으로 여겼고 앞장서서 사회주의 우방국들에게 북베트남에 대한 지원을 강화해 달라고 요청했다.⁹⁰⁾ 북한은 베트남전에서 공산주의 세력의 단결을 향후 한반도 문제해결에 있어 우방국의 단결을 예상할 수 있게 하는 중요한 사례로 여겼다. 이 때문에 북한은 어떤 식으로든 베트남전쟁에 깊은 관심을 가질 수밖에 없었다. 비록 많지는 않았지만, 북한은 베트남에 군사 지원을 하였다.⁹¹⁾ 동시에 우회적으로 한반도에서 군사 긴장을 강화함으로써 아시아에서 미군 전력을 분산시켜 미국의 베트남에서 전쟁 패배와 미군 철수 가능성을 높이고자 했다. 북한은 아시아에서 미군의 철수가 빠를수록 한반도의 통일 역시 빨라진다고 생각했다.⁹²⁾

1960년대 중반 북한의 베트남에 대한 군사지원과 사회주의의 연대 강조, 한반도에서 긴장을 높이는 전략은 한편으로는 자국의 안보 불안감을 보여주는 것이고, 동시에 중장기적으로는 북한의 통일전략이 그 밑바탕에 깔려 있었다. 미국 역시 북한의 북베트남에 대한 지원과 공산주의 연대 강조를 단순히 이념적 연대, 곧 반미제국주의 단결에만 있는 것은 아니라고 보았다. 미국은 통일의 관점에서 북한이 베트남에 대해 심리적 이해관계가 있다고 분석했다.⁹³⁾ 통일과 미군, 사회주의 세력의 지원 문제 등에 있어 북한은 북베트남과 유사한 조건에 처해 있었다고 할 수 있다.

1966년 하반기부터 한반도에서 무력도발은 그 강도가 세지고 있었다. 1966년 11월 2일 북한은 비무장지대(Demilitarized Zone, 이하 DMZ) 남쪽에 있는 미군 경비부대를 공격했다. 당시 미국은 북한의 공격을 10월 26일 한국의 30명 규모 소부대의 북한 습격과 같은 공격이 발생하지 않도록 미국을 압박하는 차원에서 이루어진 것이라 분석했

88) 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀 문서집』(서울: 통일연구원, 2006), 168쪽.

89) 위의 책, 205쪽.

90) 김일성, “현정세와 우리당의 과업(1966년 10월 5일),” 『김일성저작집』 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1982), 386~388쪽.

91) 이신재, “북한 공군의 베트남전쟁 참전,” 『현대북한연구』 제19권 3호(2016).

92) 김일성, “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선 강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965년 5월 25일), 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제19권(평양: 조선로동당출판사, 1982), 375쪽.

93) “North Korea's views on the Vietnam War.” Department Of State, 20 Oct. 1966. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/87d6u4>. Accessed 23 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349024398).

다.⁹⁴⁾ 1967년 북한은 동서 해안에서도 침투를 강화했다. 남한 역시 수천 명 규모의 침투 요원들을 훈련했으나 예산과 장비 문제로 북한 침투가 여의치 않았다고 한다.⁹⁵⁾ 하지만 한반도에서 무력도발 증대는 박정희로 하여금 수년 내에 전쟁이 일어날 것이라고 예상하게 했고 이에 따라 그는 반침투 부대를 만들었다. 한국은 1967년 10월과 12월 사이에 11차례 북한을 급습했고, 1968년 들어서면서 북한에 대해 두 번의 급습 작전을 수행했다. DMZ 내와 그 후방 지역을 남북한이 상호공격하는 것은 일상이었다.⁹⁶⁾

1968년 1월 21일 북한의 청와대 습격과 23일 미군 첩보함 푸에블로호 나포는 한반도의 군사적 긴장 상태를 최고조로 몰아넣고 있었다. 미국 역시 한반도에서 전면전 또는 제한전 가능성을 열어놓고 미군과 한국군의 전쟁 준비상태를 확인하고 있었다.⁹⁷⁾ 하지만 미국은 한반도 군사적 긴장 상태가 전쟁으로 이어지지 않을 것이라고 보았다. 그들은 북한이 남한 내부를 혼란스럽게 하고 남한 정부를 흔들기 위해서 군사적 행동을 하는 것이지 한반도에서 대규모의 전쟁을 일으키는 것을 목표로 하지는 않는다고 생각한 것이다. 다만 미 정보당국은 북한이 지나치게 도발하고 이에 한국이 오판하여 대량보복을 실행할지도 모르는 가능성을 우려하기는 했다.⁹⁸⁾ 같은 해 10월 30일에서 11월 2일에 걸쳐 북한은 울진·삼척 지역에 120명의 군인을 침투시켰다.

한반도에서 격화되는 군사적 긴장은 남북한과 미군에 수많은 인명피해를 발생시켰다. 아래의 <표 2>는 이러한 피해 상황을 잘 보여준다.

94) “98. Intelligence Memorandum.” Nov. 8, 1966, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968(Washington D.C.: USG Printing Office, 2000).

95) “127. Memorandum of Conversation.” Subject: Mr. Bundy’s Meeting with Mr. Colby, Sept. 15, 1967, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

96) “180. Notes of the President’s Meeting With Cyrus R. Vance.” Feb. 15, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

97) “Military situation report concerning Korea.” Department Of Defense, Jan. 25, 1968. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/874UP0>. Accessed 23 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349477920).

98) “Special National Intelligence Estimate(SNIE) no. 14.2.68.” entitled: The Likelihood of Major Hostilities in Korea“ Central Intelligence Agency, 16 May 1968. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/8759H7>. Accessed 23 Oct. 2018(Gale Document Number: SIOOFL303288004).

<표 2> 침투에 의한 사상자 현황

(단위: 명)

	1965	1966	1967	1968
중요 사건				
비무장지대	42	37	445	542
한국 내부	17	13	121	219
교전				
비무장지대	23	19	122	236
한국 내부	6	11	96	120
피해상황				
사망한 북한인	4	43	228	321
붙잡힌 북한인	51	19	57	13
사망한 유엔군	21	35	131	162
부상입은 유엔군	6	29	294	294
사망한 경찰, 민간인	19	4	22	35
부상입은 경찰, 민간인	13	5	53	16

출처: “Appendix: The Level of North Korean Subversive Activity Against the ROK, (draft) Report of the United Nations Command to the UN.” Folder Title: Review Group N. Korean Downing of U. S. Aircraft, April 15, 1969, Box H-35, H-files, NPM NARA.

한반도 내 분쟁에 따른 인명피해는 1967년부터 급격히 증가했다. 특히 DMZ 내 충돌이 대부분을 차지하고 있었다. <표 2>에서 보듯이 1967년 DMZ에서 교전은 1967년에서 1968년에 걸쳐 360여 차례나 발생하고 그로 인해 UNC 인원 290여 명이 사망했다. 부상자 수는 그 두 배에 달하고 있었다. 북한의 피해는 더욱 심각했다. 이 시기 북한 쪽 피해 규모까지 포함하면 수백 명을 상회한 인원이 휴전선을 중심으로 죽거나 다쳤다. 매일 1~2명꼴로 죽는 것과 마찬가지로, 큰 전투로 대량의 사상자가 발생한 것이 아닌 지속적인 저강도 무력 충돌로 사상자가 발생하는 상황은 심각했다.⁹⁹⁾

한반도에서 준전시에 버금가는 상황은 미국에 전혀 이롭지 않았다. 무엇보다 유엔군의 피해가 급증하고 있는 상황은 부담스러웠다. 당시 휴전선의 서부 방면은 미 2사단이 담당하고 있었다. 1967년부터 급격하게 악화하고 있는 한반도 상황은 자칫 미국이 한반도 분쟁에 직접 개입될 여지를 넓히고 있었다. 베트남전쟁이 진행되고 있는 상황에서 두 전선에서 전쟁을 치르는 것은 미국으로서는 재앙이었다.¹⁰⁰⁾

99) UNCURK, 『Report of the UNCURK, A/7212』(New York: UN, 1968), Annex IX. <https://digitallibrary.un.org/record/725064>(검색일: 2019.6.8.).

100) 박태균, 『베트남전쟁』(서울: 한겨레출판사, 2015), 33쪽.

박정희는 북한의 군사행동에 대한 보복 의지를 강하게 드러냈다. 특히 그는 북한의 푸에블로호 나포 사건에 매우 민감했는데, 푸에블로호 회담이 북한과 미국 사이의 비밀회담 형식으로 치러지는 것에 대해 노골적으로 불만을 드러냈다. 그는 북·미 간 회담에서 북한의 청와대 기습 미수 사건 역시 논의해야 하고 만일 또다시 군사도발이 발생한다면 한국은 북한에 대해 제한적인 보복을 할 것이라고 말했다.¹⁰¹⁾ 박정희의 강경한 태도에 존슨 대통령은 벤스(Cyrus R. Vance)를 한국에 보냈다. 그의 임무는 푸에블로호 사건으로 흥분 상태에 있는 박정희를 안정시키는 데 있었다. 1968년 2월 11일 서울에 도착한 벤스는 다음 날 박정희와 5시간 30분 동안 회담했다. 회담에서 박정희는 북한이 다시 도발하면, 일방적으로 보복공격을 하겠다는 의지를 드러내면서도 6개의 F-4s 비행중대, 4개의 군용비행장, 원조 증대 등 총 15억 달러 규모의 군사지원을 미국에 요구했다.¹⁰²⁾ 이에 벤스는 박정희에게 대북 보복이나 한·미 상호방위조약의 확장 또는 미국의 자동적인 보복 대응 요구는 거부하면서도 박정희에게 특별 군사원조와 향후 수년간 계속적인 군사원조에 대한 사항을 존슨 대통령에게 건의하겠다고 했다.¹⁰³⁾ 그러자 박정희는 북한을 독자적으로 공격하지 않을 것을 약속했고, 푸에블로호 나포 관련 북·미 비밀회담에도 동의했다.¹⁰⁴⁾

벤스는 박정희와 회담을 큰 갈등 없이 진행했지만, 그는 내심 한반도 정책을 조정할 필요성을 느끼고 있었다. 그는 한반도에서 한국 또는 북한의 도발로 전쟁이 발발할 수 있다고 생각했다. 한반도 분쟁에 미국이 연루되는 가능성이 열려있다면, 그만큼 베트남과 한반도에서 두 개의 전쟁을 동시에 치를 가능성 역시 커질 수밖에 없다. 일단 한국 정부의 호전성이 잠잠해지자 그는 존슨에게 한반도 정책 제검토가 필요하다고 주장했다.¹⁰⁵⁾

벤스의 요구에 따라 국방부, 합동참모부, CIA의 참여 아래 국무부는 한반도 정책 제검토를 시작했고 1968년 6월경 그 결과를 내놓았다.¹⁰⁶⁾ 주요 내용을 살펴보면, 국무부

101) "156. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State." Feb. 6, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

102) "180. Notes of the President's Meeting With Cyrus R. Vance." Feb. 15, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

103) "최근 한·미간 현안문제 교섭." 1968.11.12., 보고번호: 제69-652호, 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2607.

104) "181. Memorandum From Cyrus R. Vance to President Johnson." Feb. 20, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

105) Ibid.

106) "201. Paper Prepared by the Policy Planning Council of the Department of State." June 15, 1968, footnote 1, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

는 한반도가 일본과 지역적, 전략적으로 연결되어 있으므로 한국에 대한 책임을 포기할 수 없지만, 이제는 일본이 한국의 안보에 대해 적절히 도움을 줄 수 있다고 내다봤다. 그들은 한국에 대한 일본의 역할을 증대시키고 상대적으로 미국의 책임을 낮춤으로써 점진적으로 한반도에서 분쟁 개입을 축소하되 미국의 병참 지원만으로 한국이 북한의 공격을 막을 수 있도록 한국군의 능력을 높일 필요가 있다고 보았다. 그들은 한국군이 충분히 강해지고 한반도 외부에 있는 핵무기에 의존하는 것이 가능할 것으로 보이면 한국 내 미군 핵부대를 철수시키고, 궁극적으로 미군을 사령부, 군사고문, 일부 병참지원 인원만으로 구성한다는 구상을 드러냈다.¹⁰⁷⁾ 주한미군의 점진적인 철수와 군사 지원의 후방지원 방식으로 전환, 일본의 한국에 대한 적절한 안보와 경제적 기여를 위한 역할 확대, 한국의 자립적인 군사, 경제적 위치를 획득하는 방향으로 나아가도록 한다는 것이 주요 내용이었다.

특히 일본의 한반도에서 안보, 정치, 경제 역할의 확대가 중요했다. 그들은 일본이 한반도 안보 부문에서 적극적인 역할을 하지 못할지라도 간접적인 방식으로 기여할 필요가 있고, 이를 위해 외교와 경제 부문에서 일본의 대남 지원과 역할 증대를 주문했다. 물론 일본의 한반도에 대한 직접적인 접근은 지양됐는데, 일본의 역할 확대가 자칫 한국에게는 미국으로부터 방기를, 일본에게는 냉전의 최전선으로 내모는 역효과가 발생할 수 있다고 우려했다.¹⁰⁸⁾

1960년대 후반 한반도 위기 상황은 지역 강대국으로 성장한 일본에게 반공의 최전선에 있는 한국과 다방면의 협력 필요성을 높였다. 미국이 한반도에서 자신의 개입을 축소하면서도 동시에 힘의 균형을 유지하기 위해서는 일본의 한반도에 대한 경제, 안보적 역할 확대가 필요했다. 가령 일본이 직접적으로 한반도에 군사지원을 하지 못한 상태에서 군수산업이나 중공업 분야에 대한 지원은 간접적인 군사지원이었다. 사실 미국은 이른 시기부터 동아시아에서 군사, 경제적 부담을 덜어줄 중요한 파트너로 일본을 염두에 두고 있었고 1960년에 가서야 일본이 그 역할을 할 수 있을 것으로 판단했다.¹⁰⁹⁾ 하지만 일본의 경제부흥이 이루어지지 않은 상황에서 그 구상은 실현되기가 어려웠다. 물론 미국은 일본이 경제 대국이 된 후 군사 대국으로 발전하는 것 역시 우려했기 때문에 1960년대 후반경까지도 미국이 아시아에서 기대하는 일본의 역할은 여전히

107) Department of State, Policy Planning Council (PPC) report entitled: "U.S. Policy Toward Korea." June 15, 1968, p. ii-x. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/877od3>. Accessed 23 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349603312).

108) Ibid., p. 30.

109) 박태균, "1950년대 미국의 대아시아정책과 ECAFE," 『국제·지역연구』 12권 2호(2003), 40~41쪽.

히 경제적 측면이 중시되었다.¹¹⁰⁾ 하지만 미·일의 오키나와 반환 협상으로 인해 동북 아시아에서 안보 공백이 만들어지려 하자 미국은 어떤 식으로든 극동 방위에서 일본의 안보 역할이 필요하다고 보았다. 미국은 1969년 닉슨-사토 정상회담에서 한반도 유사 시 오키나와의 주일미군기지를 사전협상 없이 한반도에 전개하는 것을 일본 정부가 반대하지 않는다는 약속을 받아냈다.¹¹¹⁾

한편 존슨 행정부 말에 이루어진 한반도 정책 재검토는 1970회계연도에서 1975회계연도까지 한국에 집행해야 할 구체적인 정책 내용을 포괄하고 있었다. 그들은 주한미군 철수와 한국의 군대와 경제에 대한 지원을 중심으로 향후 6년간 대남 군사, 경제지원의 구체적인 일정을 아래의 <표 3>과 같이 마련했다.

<표 3> 존슨 행정부 말 회계연도별 대남 군사, 경제지원 일정(FY 1970~1975)

회계연도	내용
1970	주월한국군 1개 사단 철수, 원조의 단계적 감축
1971	주월한국군 잔여 부대가 귀환 후 군사원조프로그램(MAP)의 한국으로 이전 재개, PL-480 판매 시작
1972	주한미군 2사단 철수, 사령부 관계 재조정, 개발차관과 군사예산 지원 계속, 군사원조 프로그램을 완화된 조건의 신용판매로 전환 시작
1973	주한미군 7사단 철수, PL-480 현지 통화 판매 종료, PL-480 신용 조건 강화
1974	PL-480 타이틀2 종료
1975	한국군 현대화의 실질적인 완료, 한국 내 핵부대 철수

출처: Department of State, Policy Planning Council (PPC) report entitled: “U.S. Policy Toward Korea.” June 15, 1968, pp. 58-59. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galgroup.com/tinyurl/877od3>. Accessed 23 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349603312).

<표 3>에 따르면 존슨 행정부는 1970년부터 1972년까지 주월한국군 철수와 주한미군 철수, 대남 군사원조 축소를 서로 연계시켜 추진하고 1972년부터 1975년까지는 한국의 경제 발전에 따라 대남 군사지원을 신용판매의 형식으로 전환함으로써 경제지원을 종료하고, 최종적으로 한국군의 무기 현대화가 완료되는 1975 회계연도에는 한국으로부터 미군의 핵부대를 철수시킨다는 계획을 마련한다. 한국군을 현대화시킨 이후 북한과

110) 최희식, 『전후 한일관계 70년: 우리는 어떻게 갈등을 극복해 왔나?』(서울: 선인, 2016), 70쪽.

111) 위의 책, 72~77쪽.

군사력 균형을 유지했음에도 불구하고 한반도에 핵무기를 계속해서 배치한다면, 이는 한반도 군비경쟁의 악재로 작용할 수 있었다. 핵부대 철수는 소련과 중국의 한국군 전력 강화에 대한 의구심을 덜어내고 한반도에서 군비경쟁의 수준을 낮추고 한반도를 둘러싼 주변국들의 오판 가능성을 낮추는 차원의 조치라고 할 수 있다. 또한, 한국이 미국의 병참 지원만으로 북한군의 공격을 막아내고, 그사이에 한반도 밖에 배치된 핵무기를 사용할 수 있다면 굳이 한반도에 핵무기를 대량으로 배치하여 미군의 군사비를 증대시킬 필요는 없었다. 다만 한국 정부에게는 미국의 이러한 계획이 한국에 대한 안보공약의 후퇴로 해석될 여지가 컸다.

존슨 행정부의 한반도 정책 재검토는 1968년 9월 구체적인 예산 배정 계획으로 발전했으나¹¹²⁾ 존슨의 임기 내 끝나치지 못하고 다음 정권으로 넘어갔다. 한반도 정책 재검토가 정책 결정으로 발전하지 못한 가장 이유는 한반도 군사력 균형을 정확히 분석하지 못한 이유가 있었다. 그에 따라 주한미군 2개 사단 역할 문제, 적절한 국군현대화 비용, 한반도에서 교전 발생시 미군의 개입 방식 등에 대한 안보정책에 대한 선택지를 만드는 데도 애로사항이 있었다. 이와 더불어 베트남전쟁의 결과, 한국방위와 연결된 오키나와의 반환 문제, 미국 군사태세 변화가 공산주의 세력에게 주는 영향에 대한 불확실성 역시 걸림돌로 작용했다.¹¹³⁾

존슨 행정부 말 한반도 정책 전환 모색은 닉슨이 대통령이 들어선 이후에도 계속됐다. 닉슨은 1969년 1월 23일 주요국들과 국제기구, 경제 등의 영역을 중심으로 국제환경을 분석하도록 국무부, 국방부, 재무부, 중앙정보국에 지시했다. 여기에는 한국 사항도 포함되어 있었는데, 한반도 긴장 완화와 주한미군 철수 문제, 한국군 작전권 문제, 미군의 한반도 분쟁 개입 위험성. 한일관계에서 경제협력과 향후 1, 3, 5년 기간 한·일 방위협력(공군, 해군)의 가능성 등이 주요 분석대상이었다.¹¹⁴⁾ 이후 2월 14일 NSC의 린(Laurence Lynn)은 키신저에게 존슨 행정부 말에 수행한 한반도 정책 재검토를 이어받아 NSC에서 이를 완료시킬 것을 제안했고 2월 22일 정식으로 NSSM 27이 명령됐다.¹¹⁵⁾

112) "Memorandum for SIG Members, Subject: Interagency Planning-Programming-Budgeting Study for Korea." September 26, 1968, Folder Title: NSSM 27, 1 of 2(4 of 4), Box H-138, H-files, NPM NARA.

113) "211. Memorandum from the Under Secretary of State(Katzenbach) to President Johnson." December 23, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964-1968.

114) "NSSM 9." Subject: Review of the International Situation, Jan. 23, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_009.pdf(검색일: 2018.10.25.).

115) "Memorandum for Dr. Kissinger from Laurence E. Lynn." Subject: Draft NSSM for a Study of Korea, Feb. 14, 1969, Folder Title: NSSM 27, 1 of 2(1 of 4), Box H-139, H-files, NPM NARA; "NSSM 27," Subject: Interagency Planning-Programming-Budgeting Study for Korea, Feb. 22, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_027.pdf(검색일: 2018.11.1.).

닉슨 행정부는 존슨 말기에 시작된 한반도 정책 재검토를 이어받으면서 한반도의 군사적 균형에 대한 평가와 주한미군 철수 문제, 국군현대화 정책을 입안하기 위한 내부 검토에 들어갔다. 닉슨 행정부가 한반도 정책 재검토를 본격화하자 한국 정부 역시 자신의 요구사항을 미국의 새 정부에 설명하려고 부단히 움직였다. 1969년 3월 주미대사 김동조는 국무부 장관 로저스(William P. Rogers)에게 세계적인 범위에서 미국의 군비 축소 경향이 한국에 영향을 주지 않아야 하며, 미국의 보호주의 경제정책이 한국 경제에 큰 부담으로 작용할 수 있다고 말했다. 김동조의 로저스 방문은 전임 정부인 존슨 행정부가 약속한 사항을 닉슨 행정부에게도 재확인을 받는 것이 목적이었다. 로저스는 한국 측의 요구에 즉답하지 않았다. 다만 그는 아시아에 어떠한 추가적인 안보적 기여를 추구하지 않는다고 말했다.¹¹⁶⁾ 아직 한국에 대한 정책검토가 진행 중이고 확고한 정책 결정이 이루어지지 않는 상황에서 선불리 한국의 요구에 대응할 수 없었다.

같은 달 아이젠하워 장례 조문을 위해 미국을 방문한 정일권 총리 역시 닉슨에게 주한미군의 중요성, 한반도에서 군사적 균형의 중요성, 한·미 연합 기동 전투부대의 필요성, 북한의 위협을 대처하기 위한 지속적인 미국의 대남 군사지원을 강조하고 나섰다.¹¹⁷⁾ 한국의 목표는 주한미군의 주둔과 미국의 한국에 대한 경제, 군사지원을 지속시키는 데 있었다. 한·미 간 갈등이 곧 드러날 예정이었다.

2. 닉슨독트린의 한국 적용과 일본의 역할 확대 문제

중국대륙이 공산화되자 미국은 동북아시아에서 공산주의를 봉쇄하기 위한 최후의 보루로 일본을 상정했다.¹¹⁸⁾ 이후 미국의 한반도 정책은 일본을 고리로 삼아 추진되었다. 냉전기 한반도가 미국의 동아시아 공산주의 봉쇄의 최전선이 될 수밖에 없었던 것도 결국 일본의 지정학적 가치 때문이었다. 미국은 동아시아 지역에서 일본을 대리자로 내세워 지역 질서를 재편시킬 필요성을 느꼈고, 반공 최전선 기지 한국과 반공 후방 기지 일본의 연계를 강화하고자 했다.¹¹⁹⁾ 일본의 안전한 지위와 미국의 동아시아 지역에서 이익을 관철하기 위해서는 한반도를 공산주의 봉쇄의 최전선에 두는 것이 필요했다.

116) “3. Memorandum of Conversation, Subject: Call of Ambassador Kim Dong Jo on Secretary of State.” March, 19, 1969, p. 4. Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2009).

117) “5. memorandum of Conversation.” April 1, 1969. Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972.

118) 이완범, 『한국전쟁-국제전적 조망』(서울: 백산서당, 2000), 55~56쪽.

119) 최희식, 『전후 한일관계 70년』(서울: 선인, 2017), 34~37쪽.

1951년 샌프란시스코 강화조약 이후 미국은 공산주의 봉쇄를 위해 동아시아-서태평양 지역에서 일본의 경제적 능력을 강화했다.¹²⁰⁾ 그 연장선에서 한국과 일본의 협력 또한 필요했다. 미국은 한·일 경제통합을 안정적인 동아시아 지역통합에 복속시키기 위해 한국의 산업화를 독려했다.¹²¹⁾ 그뿐만 아니라 미국은 한반도에 관해, 군사적 부분에서도 일본에 일정한 역할을 요구했다. 최소한 한반도 유사시 남한에 있는 유엔군이 공격을 받을 때 일본 내 UNC 담당 아래 있는 시설과 기지들을 미국이 전투 작전을 목적으로 사용할 수 있어야 했다.¹²²⁾ 한·일 양국의 협력은 미국의 동아시아에서 패권 유지와 경제적 이해관계에서 핵심이었다.¹²³⁾

문제는 일본의 경제부흥이었다. 1950년대 일본은 아직 부흥하지 못했기 때문에 동북아시아 지역의 공산주의 봉쇄에서 일본을 적극적으로 활용하기 어려웠다. 그 때문에 한반도 냉전질서 역시 일본보다는 미국의 직접적인 영향력을 통해 유지할 수밖에 없었다. 하지만 1960년대 중반 미국의 후퇴 경향과 한국의 경제성장, 일본 경제의 부흥 등의 상황은 저비용으로 적대세력을 봉쇄하고 한반도에서 힘의 균형을 유지할 수 있는 조건을 만들었다. 문제는 한반도의 불안정한 상태였다. 앞서 보았듯이 1960년대 후반 한반도는 준 전시상황에 이르는 정도로 불안정했다. 한반도에서 군사 갈등이 격화된다면 그만큼 미국의 한반도 분쟁에 대한 군사개입 가능성은 커지기 마련이다. 미국은 한반도에서 자국의 이해관계를 유지하면서도 이 지역에서 발생하는 분쟁에 연루되는 것을 최소화하는 방안을 찾아야 했다. 개입의 범위를 줄여 분쟁 연루 가능성은 낮추면서도 자국의 영향력과 이익을 유지하는 간단한 방법은 미국 주도로 유지되는 한반도 냉전질서에 변화를 주어 구조적 제약에서 벗어나는 것이었다. 닉슨은 자국 주도의 한반도 냉전질서에서 발생하는 군사 안보적 부담을 낮추기 위해 동맹국 일본을 활용하는 방식을 적극적으로 모색했다.

닉슨독트린의 한반도 적용은 궁극적으로 두 가지 모습을 가지고 있었다. 하나는 익히 알려진 바대로 한반도 분쟁이 한국인들에 의해 다루어지는 모습이다. 다른 하나는 한반도 분쟁이 한국인들에 의해 더 잘 다루어질 수 있도록 한반도에서 일본의 역할을 강화하는 것이다. 이를 위해 일본과 한국의 연계강화가 필요했다. 1960년대 후반 당시

120) Sungchull Kim, *Partnership within Hierarchy*, p. 26.

121) 류상영, “박정희정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락,” 『한국정치학회보』 제30집 1호 (1996), 164쪽.

122) “Minute.” June 25, 1960, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

123) “345. Memorandum From Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Johnson, Attachment: Proposed Oral Message From the President.” July 31, 1964, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964-1968.

일본은 세계에서 세 번째로 큰 산업국가였고 미국의 아시아-태평양 전략에 있어 핵심 국가였기 때문에 닉슨 행정부는 미국의 아시아 정책에 일본이 큰 공헌을 할 수 있기를 희망했다.¹²⁴⁾

닉슨 행정부는 일본이 한국에 대한 지원과 협력에 있어 큰 역할을 기대할 수 있을 정도의 역량을 가지고 있다고 생각했다. 이미 국방, 정보, 국내 안전보장 등 안보 부분에서 한·일 양국은 실무적 차원에서 협력을 준비하고 있었다. 물론 한국의 안보에 대한 일본 내 세력들 간에 의견이 완전히 일치하는 것은 아니었다.¹²⁵⁾ 다만 일본 역시 강한 한국이 일본의 국익에 중요하다고 간주했기 때문에 한국의 경제와 정치가 안정적으로 발전할 수 있도록 지원하고자 했다.¹²⁶⁾

기본적으로 미국은 한반도뿐만 아니라 아시아에서 일본의 역할 확대가 필요하다고 인식했다는 점에서 닉슨독트린을 한국에 적용하는 것은 일본의 지역적 역할 확대와 맞물려 있었다. 닉슨독트린의 한반도 적용은 한국 안보의 자주화뿐만 아니라 한국과 일본의 지역적 연계강화를 통해 한반도 냉전질서를 재편하는 데 더 큰 목적이 있었다. 한국과 일본의 연계강화로 한반도 냉전질서를 유지하는 것은 닉슨독트린과도 부합했다.

정리하면 닉슨독트린의 한반도 적용은 한반도 분쟁에 당사자 원칙을 적용하되 동시에 미국의 동아시아 대리자로서 일본의 한국과 연계를 강화해서 한반도 냉전의 현상유지 부담을 일본과 한국이 나누는 방향으로 나아가게 하고, 궁극적으로 한반도에서 미국의 정치, 군사적 책임을 완화하면서도 이곳에 대한 개입과 영향력을 유지하는 데 그 목적이 있었다고 할 수 있다. 한·미·일 삼각관계의 정점에 있는 미국이 한국과 일본에 서로 다른 방식으로 공산주의 봉쇄를 위한 나름의 역할을 할 수 있도록 하며, 이 과정에서 양국이 미국의 짐을 나눠서 지는 것은 자연스러운 것이었다.¹²⁷⁾

1960년대 중반 이후 일본 경제는 부흥했고 한국경제 역시 빠른 속도로 발전했다. 초기 닉슨 행정부가 일본의 경제성장을 분석한 내용을 보면, 1969년 3월 13일 현재 일본의 GNP는 1, 400억 달러로 서독을 능가해 세계 3위에 이르렀고 1972년에는 서독과 프랑스를 합친 것과 동등한 경제 규모가 될 것으로 내다봤다.¹²⁸⁾ 닉슨 행정부의 고민은

124) “51. Address by Secretary of State Rogers.” Jan. 15, 1970, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, pp. 166-169.

125) “3. National Intelligence Estimate.” Feb 17, 1969, Department of State, *FRUS*, Japan, 1969-1972 (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2018), pp. 16-17.

126) “NSSM 27-Korea.” p. 20, Title: POL 1-4-NSSM 69-US Nuclear Policy in Asia-Comments on Knubel Draft, Series: Office of International Security Policy and Planning, Subject Files, 1969-71, RG 59, NARA.

127) Sungchull Kim, *Partnership within Hierarchy*, pp. 19-20.

일본이 급격하게 성장하고 있고 미국이 아시아에서 부담하고 있는 짐을 나눌 만큼 능력이 있음에도 불구하고 일본의 안보 무임승차 또는 비개입 정책은 미국의 이익에 도움이 되지 않았다는 데 있었다. 그들은 완전한 지역 집단안보 체제로 가는 것 역시 현실성이 떨어진다고 보았다.¹²⁹⁾ 결국, 닉슨 행정부는 현재의 미·일 관계를 지속하는 기반 위에 일본의 아시아에서 역할을 점진적으로 확대하는 것을 추구했다.¹³⁰⁾

1969년 6월 2일 닉슨은 일본 아이치(Aichi Kiichi) 외무상과 회담에서 일본이 경제적 역할 뿐만 아니라 재래식 군사력에 기반한 외교적 역할을 더욱 크게 할 수 있는 새로운 정책의 개발을 환영하고 필요로 한다고 말했다.¹³¹⁾ 닉슨 행정부가 아시아에서 일본의 군사력 확대를 통한 외교적 능력의 확대를 지속해서 주문한 이유는 일본만이 아시아에서 안보를 부담하고 역내에서 경제적 지원을 할 수 있는 능력을 갖춘 유일한 동맹국이기 때문이다.¹³²⁾ 다만 그들은 1970년대에도 일본의 역할이 극적으로 커진다고 생각하지 않았다. 그들은 일본이 중국과는 우호적인 교섭을 계속할 것이지만, 반공주의로 해석될 수 있는 행위를 하는 것에는 주저할 것이라고 인식했다.¹³³⁾

아시아에서 일본의 제한적인 역할은 한반도에서도 마찬가지였다. 미국은 한반도에서의 책임과 지위를 일본에 되도록 많이 넘기려고 했지만¹³⁴⁾, 한국과 일본 모두 긴밀한 군사동맹을 원하지 않았기 때문에 이를 급진적으로 추진하기 어려웠다. 하지만 그들은 한·일 간 협력 수준을 더욱 높이고 양국의 감정이 일치하는 범위 안에서 일본이 한국의 안보에 더 큰 역할을 하도록 지속해서 추동해야 한다고 강조했다.¹³⁵⁾ 그들은 비록 일본이 한국에 직접적인 군사 지원은 못하더라도 비전투용 군수물자 지원과 같은 간접적인 방식으로 한국에 군사적 기여는 할 수 있다고 보았다.¹³⁶⁾

128) “Annex F: The Japanese Economy.” Folder Title: NSSM 5(2 of 2), Box H-128, H-files, NPM NARA.

129) “8. Paper Prepared by the National Security Council Staff.” Subject: US Japanese Relationship (Summary), April 29, 1969, Department of State, *FRUS*, Japan, 1969~1972, pp. 28~29.

130) “NSDM 13.” Subject: Policy Toward Japan, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_013.pdf(검색일: 2018.10.4.).

131) “15. Memorandum of Conversation.” Subject: Aichi Call in the President, June 2, 1969, Department of State, *FRUS*, Japan, 1969~1972, p. 59.

132) “NSSM 38(Overview Paper).” Nov. 17, 1969, pp. 24-25. Folder Title: NSSM 38, Box H-143, H-files, NPM NARA.

133) “46. National Intelligence Estimate.” Subject: Japan in the Seventies June 25, 1970, Department of State, *FRUS*, Japan, 1969~1972, p. 136.

134) “NSSM 27-Korea,” Title: POL 1-4-NSSM 69-US Nuclear Policy in Asia-Comments on Knubel Draft, Series: Office of International Security Policy and Planning(Subject Files, 1969-71), RG 59, NARA.

135) “NSSM 27(Final Report),” Dec. 19, 1969, pp. 67~68, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42, H-files, NPM NARA.

미국은 특히 주한미군이 감축되는 상황에서 일본의 한반도에서 역할 증대 모색을 계속했다. 1970년 3월 11일 주한 미 대사 포터(William James Porter)가 본국의 국무부에 보낸 서한을 보면, 그는 한반도에서 미군 주둔 및 개입의 감소로 인해 미국의 한국에 대한 공약은 위축될 것이기 때문에 간접적 방식으로 일본이 더욱 큰 역할을 하도록 추구하고, 가능한 한 오랫동안 한국에 대한 미국의 약속과 존재를 유지하는 대안으로 일본의 역할을 재차 강조했다.¹³⁷⁾ 당시 미 정보당국은 한·일 관계가 매우 친밀해지지는 않을 것이고 양국 간 정치, 정보, 경제, 군사교류의 수준에서도 차이를 보이지만, 이 둘은 하나의 그물망(network) 안에서 ‘큰형-작은형’ 관계와 같이 가까워질 가능성이 크다고 분석했다. 또한, 그들은 한국에서 일본의 경제적 지분이 크게 확대되고 있는 상황은 필연코 한국에 대한 일본의 정치적 영향력 확대를 동반할 것이고, 만일 미국이 한반도에서 철수한다면 한국은 북한보다 일본을 선택할 것으로 생각할 만큼 한·일의 협력은 높은 수준으로 나아갈 것으로 전망했다.¹³⁸⁾ 국제무대에서 일본은 한국 정부를 강하게 옹호했다. 1971~72년경 일본은 한국에게 미국 다음으로 두 번째로 큰 수출시장이었고, 수입 대상국으로서 일본이 차지하는 비율은 39.8%로 미국의 28.3%보다 더 높았다. 다만 일본의 한국에 대한 경제원조 강화는 일본이 한반도에서 직접적인 군사 역할을 하지 못한 상황이라는 점을 염두에 두면, 이는 간접적인 군사지원의 성격이었다.¹³⁹⁾

한편 미국의 일본에 대한 역할 확대 요구는 동북아시아의 사회주의국가인 중국과 북한으로부터 강한 반발을 부르는 사안이였다. 그들은 일본의 아시아에서 역할 확대를 재무장 노선으로 받아들였다. 1971년 미·중 대화에서 저우언라이는 일본의 재무장 가능성에 대해 경계를 늦추지 않았다.¹⁴⁰⁾ 북한은 미국이 평화의 간판 아래 아시아 내 우방국들과 군사협력을 통해 아시아 지역에서 전쟁 확대를 꾀한다고 생각했다.¹⁴¹⁾ 그들은 미국이 당장에는 베트남에서만 전쟁하고 있지만, 앞으로는 한반도에서 전쟁을 일으

136) “VII. Regional Cooperation,” pp. 65~68, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42, H-files, NPM NARA.

137) “Airgram to Department of State from American Embassy, Seoul.” Subject: US Policy Assessment-Republic of Korea 1970, March 11, 1970, p. 6, Title: POL 1 Kor S-US 1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA

138) “80. National Intelligence Estimate.” the Changing Scene in South Korea(NIE-42-70), Dec. 2, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 209.

139) “Airgram to Department of State from Amembassy Seoul.” Subject: Japan/Korea Relations, April 27, 1972, pp. 42-43, Title: POL 17 Kor S-AFG 4.21.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

140) “Memorandum of Conversation.” July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.-11:20 p.m.), p. 5, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, Box No. 1033, NSC Files, NPL.

141) “상반기 국제정세개관.” 『로동신문』 1969년 7월 12일 5면.

키기 위해 아시아 내 자기의 우방국들을 끌어들이고 있고 일본의 재무장을 추진하여 일본을 아시아 반공 동맹 결성의 중추로 삼으려 한다고 비난했다.¹⁴²⁾

일본의 군사적 역할의 한계는 일본과 연계를 통한 한반도 냉전질서 재구성 구상을 실천하는 데 차질을 불러왔다. 내부적으로는 한국과 일본 정부의 소극성, 외부적으로는 중국과 북한의 강한 반발 등이 장애물이었다. 일본이 한반도에서 미국의 군사안보적 역할을 떠안을 수 없는 상황에서 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편은 실현하기 어려웠다.

제3절 한국방위 정책의 전환과 한·미 갈등

1. 주한미군 철수와 국군현대화사업의 내부 논의과정

① 미군 철수 및 국군현대화사업 규모를 둘러싼 행정부 내 대립

닉슨 행정부의 한반도 정책에는 일본의 역할 확대가 필요했다. 하지만 군사안보적 역할의 한계로 인해 일본은 한반도에서 미국의 자리를 대신할 수 없었다. 일본의 역할 한계는 결국 미국이 직접 나서서 닉슨독트린을 한국에 적용하도록 했다. 비록 미국의 한반도 냉전질서 재편 구상은 100% 적용될 수 없었음에도 닉슨독트린의 아시아 적용에 있어 한국은 베트남과 더불어 매우 중요한 대외정책 성과가 될 예정이었다.¹⁴³⁾

앞서 살펴본 바와 같이 닉슨은 1969년 2월 22일 NSSM 27을 통해 주한미군 철수와 국군현대화사업 추진을 위한 정책연구를 지시했다. NSSM 27은 존슨 정부 말에 시작한 한반도 정책 재검토의 연장선에 있는 것으로, 그 목적은 한국군 현대화와 주한미군 철수를 위한 구체적인 감축 규모와 비용, 대남 군사지원안을 마련해서 정책결정에 참고하도록 하는 데 있었다. 베트남전쟁의 여파와 경제 악화로 인해 대외 군사원조 삭감과 미군 철수는 예견된 일이었다. 다만 한국에는 어떤 규모로 적용할지가 문제의 핵심이었다. 닉슨독트린이 1969년 7월 공식 발표되었다는 점에 비추어 보면 그전부터 이미

142) “닉슨도당의 아세아행각은 침략과 전쟁행각이다.” 『로동신문』 1969년 7월 25일 4면.

143) “United States Foreign Policy for the 1970’s: Building for Peace(A Report President Richard Nixon to the Congress).” Feb. 25, 1971, p. 76. Folder Title: NSSM 102, 1 of 2(2 of 5), Box H-174, H-files, NPM NARA.

닉슨독트린의 한국 적용 구상은 시작됐다.

1969년 8월 14일 한·미 정상회담을 1주일 앞둔 8월 14일 캘리포니아 샌클레멘트에 서 닉슨, 키신저를 비롯한 로저스 국무부 장관, 레어드(Melvin Laird) 국방부 장관 등이 모인 수뇌부 회의에서 NSSM 27 요약보고서에 대한 논의가 진행됐다. 요약보고서는 북한의 군사행동이 급격하게 줄어들고 있으며, 현재의 한국군만으로도 북한군의 공격을 격퇴할 수 있고 미군의 지원이 있으면 북·중 연합공격 역시 저지할 수 있다고 평가했다. 또한, 한국의 급격한 경제성장에 불안정성이 없는 것은 아니지만 한국 정부가 1억 2천 2백만 달러 상당의 군사비용을 감당할 수 있을 것으로 평가했다.¹⁴⁴⁾ 한국의 군사력과 경제력은 닉슨독트린을 한국에 적용하는 데 좋은 토양이라고 정리한 것이다.

이 회의에서 레어드는 가능하면 빠르게 한국에게 군사원조프로그램을 이전해서 한국 안보는 한국인들이 책임지게 해야 한다고 주장했다. 로저스는 한국이 많은 것을 요구하고 있다고 한국 정부를 비난했고, 주월한국군의 주한미군 대체를 가로막는 상황에 대해 불만을 토로했다. 닉슨 역시 한국에 상당량의 미국의 공군과 해군 주둔이 필요하지만, 향후 5년간 한국에서 5만 명의 주한미군은 유지하지 못한다고 말했다.

다만 로저스는 주한미군 5만 명은 ‘마법의 숫자’임을 지적하면서, 8월 21일 한·미 정상회담에서 박정희에게 “선거전에는 주한미군 감축을 하지 않겠다”고 말함으로써 그를 기쁘게 해줄 것을 제안했다.¹⁴⁵⁾ 이 회의에서 리차드슨(Elliot Lee Richardson) 국무부 차관은 NSSM 27 요약보고서에서 제시된 한·미 무력구조의 선택지들을 대통령에게 보고했는데, 그 내용은 ① 현재의 한·미 무력구조 강화 ② 한국군 일부 사단의 현대화와 미군 2개 사단 주둔 유지 ③ 18개 한국군 사단 현대화와 미군 2개 사단 철수 ④ 낮은 수준의 한국군 현대화와 미군 1개 사단 철수가 그것이었다. 닉슨은 첫 번째 안을 제외시켰다.¹⁴⁶⁾

닉슨 행정부가 주한미군 철수와 한국군 현대화 규모에 관한 정책 결정을 위한 연구

144) “(Draft)US Policy and Programs toward Korea.” undated, Folder Title: NSC Meeting(San Clemente) Aug. 14, 1969, Briefings: Korea; China(1 of 3), Box H-23, H-files, NPM NARA.

145) “34. Minutes of a National Security Council Meeting,” Subject: August 14, 1969 NSC Meeting on Korea, Aug. 14, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, pp. 89-93. 박정희를 기쁘게 해준다는 것은 당시 박정희의 3선 개헌을 위한 국민투표에서 도움을 주는 것을 의미한다. 실제 닉슨은 8월 21일 한·미 정상회담에서 박정희에게 미군 감축에 대한 국내 여론의 압력이 있지만, 주한미군을 감축하는 것에 대해서는 반대한다고 말했다. “35. Memorandum of Conversation.” Subject: Talks Between President Nixon and President Pak, Aug. 21, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 101.

146) “34. Minutes of a National Security Council Meeting.” Subject: August 14, 1969 NSC Meeting on Korea, Aug. 14, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 94.

가 진행되고 있는 사이 한국 정부 역시 미국의 한국 방위정책 변화에 촉각을 곤두세우고 있었다. 1969년 7월 31일 최규하 외무장관은 서울을 방문한 로저스 국무장관과 면담에서 한국에 대한 미국의 군사원조 지속과 북한의 공격에 대해 수수방관하지 않겠다는 미국의 결의가 필요하다고 말했다. 그러자 로저스는 한국군 강화에 특별한 관심을 두고 있지만, 또 다른 약속이나 결의와 같은 의사표시를 반복하는 것은 쓸데없다고 대답했다.¹⁴⁷⁾ 한국의 군사, 외교적 보장책 요구에 대해 미국은 추가적인 외교적 보장을 거부한 것이다. 회의 말미 최규하는 로저스에게 미국의 한국에 대한 군사원조 증액과 별도로 특별 군원을 요청하는 각서를 전달하면서 군사지원에 대한 한국 정부의 우려사항을 진지하게 숙고해 달라고 당부했다.¹⁴⁸⁾

그런데 6월 의회 하원 세출승인위원회의 비밀회동에서 레어드가 “될 수 있는 대로 한국에서 이른 시일 안에 주한미군을 철수하는 방향으로 나아가겠다” 라고 한 발언이 10월 국내 언론에 보도되었다.¹⁴⁹⁾ 로저스와 팩커드(David Packard) 국방부 부장관은 11월 5일과 6일 유엔총회 참석차 워싱턴을 방문 중인 최규하에게 주한미군 감축을 계획한 바 없다고 말하면서 레어드의 발언을 진화하고 나섰다.¹⁵⁰⁾ 당시 주한미군 철수가 주는 충격도 충격이었지만 공산주의 세력이 유엔총회 기간 레어드의 발언을 활용해 미국을 압박할 수 있다는 우려도 있었다.

한국 정부 내에서는 레어드의 주한미군 철수 발언에 대한 미국 정부의 분명한 설명을 요구해야 한다는 목소리가 나오고 있었다.¹⁵¹⁾ 그런데 이미 이 시점에서 한국정부 역시 닉슨 행정부의 주한미군 철수정책을 눈치채고 있었던 듯하다. 박정희는 10월 2일 국군의 날에 참석한 휠러(Earle G. Wheeler) 합참의장에게 미군이 철수한다면 전쟁은 불가피하며, 북한의 침략을 격퇴하기 위해서 북한군과 대등한 능력을 갖추어야 한다고 말했다. 박정희의 이 발언에 대해 휠러는 ‘박정희가 주한미군 철수를 수용하고 어느 시점에서는 한국은 홀로 가야 한다는 것을 받아들이는 것처럼 보였다’ 라는 인상을 받았다고 본국에 보고했다.¹⁵²⁾

147) “31. Telegram From Secretary of State Rogers to the Department of State.” Aug. 1, 1969, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, pp. 79-81.

148) “제목: ‘로저스’ 미 국무장관에게 각서 수교.” 1969.7.30., 보고번호: 제69-420호, 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2730.

149) “한국문제 한국화의 검토.” 『동아일보』 1969년 10월 10일 2면.

150) “한·미간 현안문제에 관한 미국측과의 면담(1969.11.7).” 대통령비서실, 전문번호: USW: 1133, 1139, 국가기록원 대통령기록관, EA2776.

151) “To the Attention of Ambassador to the US.” Oct. 15, 1969, No. WUS-1047(The Ministry of Foreign Affairs), Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1469.

주한미군 철수를 놓고 닉슨 행정부 각 부처의 의견은 하나로 통일되지 않았다. 국무부는 주한미군을 감축하고, 주한미군 2사단을 후방으로 배치를 주장했지만, 태평양지구총사령관 메케인(John McCain)은 이를 미국의 책임 약화로 북한이 오판할 수 있다는 이유로 2사단의 후방배치를 반대했다. 국방장관 레어드는 메케인의 의견을 지지하지 않았다. 한편 닉슨은 1개 사단 이상을 철수시키는 것을 생각하고 있었다.¹⁵³⁾ 주한미군 철수와 규모를 놓고 이견이 정리되지 않는 상황에서 NSSM 27 정책연구의 결과 역시 지체되고 있었다. 그러자 1969년 11월 24일 닉슨은 키신저에게 보복공격에 필요한 주한미군의 공군과 해군의 주둔은 유지하고 지상군은 절반으로 축소할 것을 지시했다.¹⁵⁴⁾ 그리고 12월 6일에는 키신저에게 미국이 인계철선과 항공·해상지원만 하고 한국 정부가 나머지를 책임지는 방안을 원한다고 말했다.¹⁵⁵⁾ 닉슨은 주한미군의 상당 부분을 철수하는 안을 가지고서 한국 정부와 빨리 협상할 것을 촉구했다.

닉슨의 지시 후 키신저는 완성 중인 NSSM 27 보고서를 검토한 후 12월 12일 한국과 갈등을 최소화하는 방향에서 주한미군 감축을 닉슨에게 건의했다.¹⁵⁶⁾ 키신저의 제안이 있고 일주일 뒤인 12월 19일 주한미군 주둔 수준과 한국에 대한 군사, 경제적 지원에 대한 대안을 다루는 NSSM 27 보고서 초안이 정식으로 제출됐다. 이 보고서는 닉슨 행정부의 닉슨독트린의 동맹국 적용에 있어 중요한 선포가 될 수 있는 종합적인 계획인 점에서 의미가 있다. 닉슨독트린의 한반도 적용의 전반적인 그림을 잘 보여주고 있으므로 다소 길지만, 보고서의 내용을 자세히 살펴보도록 하겠다.

보고서는 주한미군 지상군의 철수 규모와 국군현대화 수준을 놓고 재정, 정치, 경제 등 종합적인 맥락에서 한국방위 정책을 검토했다. 이 보고서 초안은 크게 군사적인 부분과 경제적인 부분으로 구성되어 있었다. 군사적인 부분에서는 한·미의 무력구조를 다루고 있었고 여기에는 5가지의 한미 무력구조의 선택지와 그에 따른 비용이 제시되었다. 경제지원 부분에서는 보조금, 차관, PL-480(Public Law 480, 이하 PL-480)¹⁵⁷⁾ 등

152) “46. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon.” Nov. 25, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 118.

153) Richard A. Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*, p. 349.

154) “45. Memorandum for Kissinger from President.” Nov. 24, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 117.

155) “Memorandum for the Secretary of Defense from Henry A. Kissinger.” Subject: General Wheeler’s Memorandum of Conversation with President Park, Nov. 25, 1969, Folder Title: Review Group Meeting, 2/6/1970, Box H-41, H-files, NPM NARA.

156) “47. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon.” Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 119.

157) ‘PL-480’이란 미국의 잉여농산물을 대외원조에 활용하여 미국의 국내농업에 도움을 주고 저개발국

의 지원 기간에 따라 3개의 선택지와 각각의 비용이 제시되고 있었다.

먼저 한·미 무력구조 선택안을 보면 ‘선택 1’은 현재의 한·미 무력구조를 유지하는 것을 목표로 하고 있고, ‘선택 2’는 한국의 자주국방 안을 의미했다. ‘선택 3’은 한국의 자주국방 수정안, ‘선택 4’는 제한적인 한국군 자주국방 선택안, ‘선택 5’는 최소 수준의 한국군 자주국방 선택안이다.¹⁵⁸⁾ 보고서에서 제시된 닉슨 행정부의 한국에 대한 5개년 군사, 경제원조 선택안의 세부 내용과 비용은 아래의 <표 4>와 같다.

<표 4> 한·미 무력구조 선택지에 따른 한·미의 지출 비용(1970~1974 회계연도)

선택	한·미 무력구조	비용(단위 십억 달러, 1968년 기준)			
		한국지출 (예상)	한국군 현대화 비용	주한미군 유지비용	총 미국 비용
1	·2개 미군사단 유지 ·18개 한국 사단 제한적 현대화	1.80	0.76	5.47	6.23
2	·2개 미군사단 철수(잔여 미군 유지) ·18개 한국 사단 현대화	1.80	1.29	3.43	4.72
3	·1개 미군사단 철수 ·16개 한국 사단 현대화	1.78	1.14	3.98	5.12
4	·2개 미군사단 철수 ·16개 한국 사단 현대화	1.78	1.14	3.43	4.57
5	·1개 미군 사단 철수 ·14개 한국 사단 현대화	1.66	1.06	3.98	5.04
선택	경제지원 내용	미국의 경제지원 총비용			
1	·보조금: 1970년 이후 중단 ·개발차관: 1972년 이후 중단 ·기술 협력: 지속 ·PL-480: 점진적 축소	0.37			
2	·보조금: 1970년 이후 중단 ·개발차관: 1972년 이후 계속 ·기술 협력: 지속 ·PL-480: 점진적 축소	0.42			

가에 대한 경제지원을 위해 제정된 법이다. 미국의 공법(Public Law) 480호로 지정되어 있어서 보통 ‘PL-480’으로 불린다. “PL 480 농산물의 종결.” 『중앙일보』 1981년 5월 19일 2면.

158) “NSSM 27: Korean Program Memorandum(Final Report).” Dec. 19, 1969, Table 6A-6D, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42, H-files, NPM NARA.

3	·보조증: 1970년 이후 중단 ·개발차관: 1972년 이후 중단 ·기술 협력: 지속 ·PL-480: PL-480 Title I 은 1971년 이후에도 연간 5천만 달러 유지	0.45
---	--	------

출처: “Memorandum to Mr. Barnett from Richard B. Peters.” Dec. 18, 1969, Subject: NSSM27-Information Memorandum, Lot Files 71D81, 73D360, Box No. 2(1 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs(1966-74), RG 59; “NSSM 27: Korean Program Memorandum(Final Report).” Dec. 19, 1969, Table 6A-6D Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42; “Suggested Changes to NSSM 27 Issue Paper(18 Feb. 70).” Folder Title: Review Group NSSM 27 Korea, Feb. 23, 1970, Box H-43, H-files, NPM NARA.

‘선택 1’은 현재 군사지원 프로그램으로 1972 회계연도 이후에도 주한미군 2개의 지상군 사단을 유지하면서 18개의 한국군에 대해 제한적으로 현대화를 진행하는 것이다. 여기에는 5년간 주한미군과 관련 부대비용을 약 54억 7천 250만 달러, 한국에 대한 군사지원 프로그램에 의한 지원금은 7억 6천 10만 달러 등 총 약 62억 3천 260만 달러의 비용이 투입된다고 보았다. ‘선택 2’는 1972 회계연도까지 주한미군 지상군 2개의 지상군 사단이 철수하고, 5년간 18개 한국군의 사단 전체를 현대화사업의 대상으로 놓는 선택안이다. 이는 한국의 완전한 자주국방을 마련하는 안이라 할 수 있는데, 여기에는 미군 유지비용으로 5년간 34억 3천 980만 달러, 한국군에 대한 지원금은 12억 9천 610만 달러 등 총 47억 3천 590만 달러의 비용이 발생한다고 계산했다.

‘선택 3’은 ‘선택 2’의 한국군의 자주화 노선의 일부가 수정된 것으로 주한미군 1개의 지상군이 철수하고, 16개 한국군 사단을 현대화사업의 대상으로 한다. 이 선택지에서는 주한미군의 유지비용으로서 5년간 총 39억 8천 980만 달러, 한국군 현대화에 대한 지원금으로 11억 4천 460만 달러 등 총 51억 3천 440만 달러의 비용이 발생한다고 분석했다. ‘선택 4’는 ‘선택 3’에서 주한미군의 1개 지상군 사단이 추가 철수한 선택지라고 할 수 있다. 이 선택지에서는 5년간 미군 유지비용으로 34억 3천 980만 달러, 16개 한국군 사단 현대화 지원사업에는 11억 4천 460만 달러 등 총 45억 8천 440만 달러의 비용이 발생했다. ‘선택 5’는 최소한의 한국군 자주국방 안으로 여기에는 주한미군 1개 지상군 사단이 철수하고, 14개의 한국군 사단에 대해 현대화를 진행하는 것을 말한다. 이 선택지에서는 5년간 주한미군 유지비용으로 39억 8천 980만

달러, 한국군현대화사업 비용으로 10억 6천 610만 달러 등 총 50억 5천 590만 달러의 비용이 발생한다고 보았다.

보고서에서 나타난 미국의 한국 안보에 대한 지출 비용은 당시 한국의 국방예산에 비추어 보면 절대 적지 않은 금액이었다. 보고서에 나타난 국군현대화 지원액은 5년간 적게는 7억 달러 많게는 12억 달러였다. 당시 미국 달러 기준으로 1971년 한국의 국방 예산이 3억 7천만 달러였음을 고려하면 엄청난 규모의 지원액이었다.¹⁵⁹⁾ 이렇게 막대한 비용이 발생함에도 닉슨 행정부가 국군현대화를 추진한 이유는 주한미군을 철수함으로써 아끼는 비용이 최소 약 15억 달러에서 20억 달러에 이르기 때문이었다. 한국군 현대화와 주한미군 철수는 미국의 국방예산을 상당히 절감해 주었다.

〈표 4〉 미국의 대남 경제원조에서 ‘선택 1’ (현재 프로그램)은 1970 회계연도에 1억 6천 3백만 달러에서 1974 회계연도에는 2천만 달러로 축소한다는 계획이다. 다만 미국의 대남 경제원조의 규모는 무력구조 선택지에 따라 유동성이 있었다. 경제지원 축소는 한국의 경제성장이 높은 수준에서 지속한다는 것을 전제로 했기 때문에 보고서는 경제원조 종료 이후에도 개발차관은 지속할 것을 대체로 권고했다.¹⁶⁰⁾ 보고서는 한국에 대한 경제지원 방향은 ‘선택 2’ 또는 ‘선택 3’의 방향으로 나아갈 것을 권고했지만, 초안에는 ‘선택 2’를 상정해 두고 5가지 무력구조에 대한 대남 군사경제 일괄지원 계획을 작성하고 있었다. ‘선택 2’의 대남 경제지원 규모가 5년간 4억 2천 670만 달러임을 감안하고, 기타 정치사회 지원비용을 군사비용을 더하면 무력구조 ‘선택 2’부터 ‘선택 5’까지 미국의 군사, 경제 등의 지원총액은 약 50억 달러에서 55억 달러로 상정되었다.

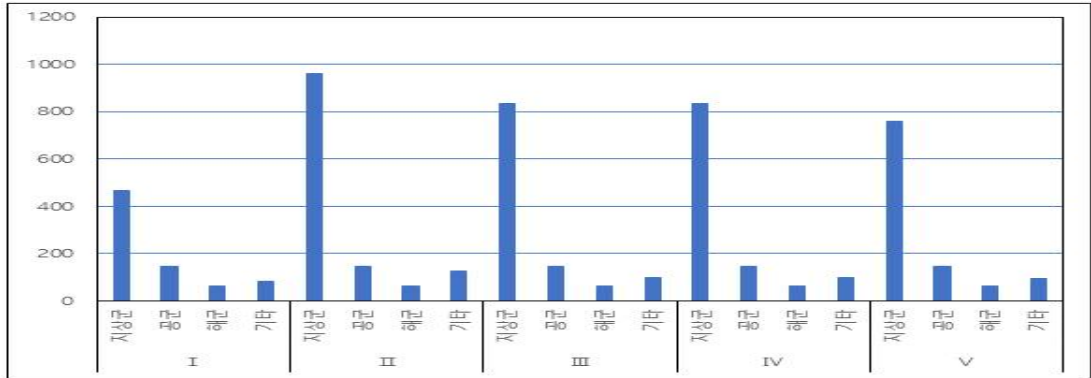
한·미 무력구조 선택지 가운데 순수한 국군현대화 비용만 따로 떼어내어 이를 한국군의 군별로 나누어 살펴보면 미국의 한국군 현대화 방향이 어디에 놓여 있는지를 개관적으로 확인할 수 있다. 아래의 그림은 이러한 국군현대화사업의 방향을 잘 보여준다.

159) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』(서울: 법문사, 1998), 206쪽. 물론 대남 군사지원금은 이후 100% 집행되지도 못했고, 순수하게 보조금 성격의 비용만으로 구성된 것은 아니었다.

160) “NSSM 27: Korean Program Memorandum(Final Report).” Dec. 19, 1969, p. 41, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42, H-files, NPM NARA.

<그림 2> 군별 국군현대화 지원 규모(1970~1974 회계연도)

(단위: 백만 달러)



출처: “NSSM 27: Korean Program Memorandum(Final Report).” Dec. 19, 1969, Table 6A-6D.
Folder Title: Review Group Meeting, 2/19/70, Box H-42, H-files, NPM NARA 재구성.

<그림 2>에서 보는 바와 같이 보고서 초안은 어떤 무력구조 선택지를 선택하더라도 국군현대화사업의 방향은 지상군을 현대화하는 데 강조점이 놓여 있었다. 한국의 공군과 해군에 대한 지원액은 모든 선택안에서 약 1억 4천 590만 달러, 6천 420만 달러로 고정되어 있었고 지상군에 대한 지원액만 차이가 있었다. <표 4>의 무력구조의 ‘선택 1’에서는 지상군에 대한 지원액은 4억 6천 7백만 달러, ‘선택 2’는 9억 6천 1백만 달러, ‘선택 3’은 8억 3천 450만 달러, ‘선택 4’ 역시 8억 3천 450만 달러, ‘선택 5’는 7억 6천 1백만 달러였다. 지상군에 대한 원조액은 무력구조의 선택지별로 차이가 났지만 대략 총 국군현대화 비용의 약 60%에서 75%가 지상군 현대화에 할당되었다.

보고서는 또한 한국의 경제가 빠르게 성장하고 있기때문에 1970년대 전반 또는 중반에는 미국의 경제지원 없이 한국이 국방비를 조금 더 늘리더라도 경제는 계속 성장할 수 있다고 전망했다. 따라서 어떠한 무력구조를 선택하더라도 미국이 한국의 방위 부담 모두를 감당하는 것은 회피해야 한다고 주장했다. 중단된 군사원조프로그램의 한국으로 이전(transfer) 역시 이른 시일 내에 재개해야 한다고 권고했다.¹⁶¹⁾ 이는 존슨 정부 시절 한국 정부의 베트남 추가 파병에 대한 대가로 미국이 한국군에 제공하는 군사원조액을 축소시킨다는 것을 의미했다.

무력구조 선택은 필연적으로 주한미군의 재배치 문제를 발생시켰다. 그동안 주한미군 1개 사단의 휴전선 일부 방어는 미군이 직접 한반도에서 대규모 전쟁을 억지하는

161) Ibid., pp. 35~40.

공정적인 영향을 주었다. 하지만 일상적으로 북·미 간 군사 충돌이 발생했다는 점에서 부정적인 요인이기도 했다. 따라서 철수를 한다면 어느 지상군 사단을 (먼저) 철수시키고 어떤 사단을 후방으로 재배치할지가 후속 쟁점으로 뒤따라왔다.

〈표 4〉의 ‘선택 1’ (2개 사단 유지)에서는 현 위치에서 미군의 2개 사단을 계속 유지해야 하는지의 문제가 있었다. ‘선택 2’, ‘선택 4’ (2개 사단 철수)에서는 어느 사단을 먼저 철수시킬지 문제, ‘선택 3’, ‘선택 5’ (1개 사단 철수)에서는 어느 사단을 철수시키고, 어느 사단을 후방으로 재배치할지 문제가 남아 있었다.¹⁶²⁾ 주한미군의 위치 문제는 주한미군의 철수 문제와 연계되어 결정되어야 했기 때문에 시간이 걸리겠지만, 이미 1969년 11월 24일에 닉슨이 미군 지상군 절반을 감축할 것을 지시하고 있는 상황에서 ‘선택 3’ 과 ‘선택 5’ 에 따른 주한미군의 위치 문제가 다루어질 예정이었다. 급한 건 DMZ 내 미군의 지상군 병력을 한국군으로 교체하거나 미군 병력을 최소화하는 일이었다. 그들은 휴전선상에서 미국의 공중 정찰 금지, 북한의 인접 해안에 대한 미 공군과 해군의 감시활동 금지 등도 임시조치로 당장 필요하다고 보았다. 하지만 휴전선에서 방위능력과 군사첩보 능력의 하락 가능성을 감당해야 하는 문제가 뒤따랐다.¹⁶³⁾ 그들이 주한미군을 철수시키기도 전에 휴전선 부근에서 북한과 군사적 접촉의 축소와 군사훈련 금지를 권고한 이유는 1968년 푸에블로호 나포와 1969년 EC-121기 격추가 영향을 준 것으로 보인다.

NSSM 27의 보고서 초안이 만들어지자 국무부의 국제개발처(Agency for International Development, 이하 AID)는 1969년 12월 30일 닉슨에게 총 1억 2천 820만 달러어치의 한국에 대한 경제원조 승인을 요청했다. AID는 한국의 경제가 인플레이션과 부채 증가를 우려하고 있었지만 높은 성장률로 인해 단계적으로 지원을 축소하자는 입장이었다. 그에 따라 당장 1970 회계연도에는 NSSM 27 보고서에서 마련한 경제원조 선택안을 제시한 것보다 조금 더 적은 양의 경제지원을 계획했다. 구체적으로 보면 지원보조금 1천만 달러는 한국의 군사 예산과 가족계획, 농업 개발 등에 필요한 산업 원재료, 기계장비 구입 비용이다. 차관은 2천만 달러로 축소했는데, 여기에는 한국의 중·소기업 발전에 필요한 미국의 기계장비 수출에 1천만 달러, 나머지 1천만 달러는 농업 개발에 필요한 기계, 농어촌 도로 건설에 쓰일 예정이었다.¹⁶⁴⁾

162) Ibid., p. 55.

163) Ibid., pp. 56~57.

164) “(Draft)Memorandum for the President from Acting Secretary, Subject: FY 1970 Economic Assistance for Korea.” Dec. 30, 1969, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 06, 1970, Box H-41, H-files, NPM NARA.

PL-480 I 은 밀, 면화, 쌀 등 총 9천 340만 달러 가량을 한국정부에 판매하는 금액이었다. 이러한 지원의 목적은 IMF와 세계은행에 의해 권고되는 경제 안정화 조치로서 인플레이션, 대외 부채관리와 환율에 관한 그들의 정책들을 지원하고 한국의 농업 개발과 가족계획을 촉진하는 데 있었다.¹⁶⁵⁾ AID의 계획은 예산국의 검토를 거친 후 대통령에 의해 재가가 이루어졌다. 이 지원은 주한미군 감축에 대한 사전답례의 성격으로 오직 1970 회계연도에만 해당하는 사안이었다.¹⁶⁶⁾

1970 회계연도 대한 군사 지원액 역시 정해졌다. 1970년 1월 하순 닉슨 행정부는 의회에 해외 군사원조액으로 총 4억 2천 5백만 달러를 요청했는데, 이 요청액 가운데 1억 6천 4백만 달러는 한국에 대한 군사원조 금액이었다. 하지만 의회는 행정부의 해외 군사원조 총 규모를 3억 5천만 달러로 대폭 삭감했고 그에 따라 한국에 대한 군사지원액 역시 축소가 불가피했다. 레어드는 한국에 대한 군사원조액이 1억 4천만 달러로 줄어 들 수 있고 이에 5천만 달러를 한국에 대한 특별군사원조액으로 의회에 상정하길 원했다.¹⁶⁷⁾ 미 의회 역시 대한 군사특별군사원조액 5천만 달러를 남한에 대한 군사지원법안에 포함해서 지출하기로 합의했다. 한국 정부는 이에 기반하여 1970 회계연도 군사지원 총액을 1억 6천 7백만 달러 또는 1억 9천 2백만 달러로 예상했는데, 여기에서 5천만 달러는 북한의 침투에 대한 군사장비 구입에 쓰이는 것으로 파악하고 있었다.¹⁶⁸⁾ 하지만 실질적인 대한 군사원조 금액은 약 1억 4천만 달러로 확정되었고 여기에 대한 특별군사원조액 5천만 달러가 포함됐는지는 불분명했다.¹⁶⁹⁾ 이 금액은 NSSM 27 보고서 초안에서 제시한 금액에 비하면 낮은 수준이었지만, 미 의회의 대폭적인 해외 군사원조액 축소 분위기를 고려하면 그렇게 낮은 원조액은 아니었다. 향후 주한미군 감축과 한국군 현대화를 둘러싼 한·미 협상에서 미국의 협상력을 높이는 조치라고 할 수 있다.

1970 회계연도 미국의 대남 군사, 경제 지원액이 우선 정해졌지만, 주한미군 감축에 따른 종합적인 5개년 군사, 경제지원 규모에 관한 전체적인 결정은 계속 미뤄지고 있

165) Ibid.

166) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: Economic Assistance Program to Korea for FY 1970, Jan. 31, 1970, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 06, 1970, Box H-41, H-files, NPM NARA.

167) "49. Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea." Jan. 29, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 121.

168) "대한군원 1억 8천만불 선." 『경향신문』 1970년 1월 27일 1면; "FY 1970 미국의 대한군원 규모(외무장관 보고)." 1970.2.4., 보고번호: 제70-26호, 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2802; "1970년도 미국의 대한군원." 1970.2.20., 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2818.

169) "미 70회계연도 대한군원 1억 4천만불 확정." 『경향신문』 1970년 4월 11일 1면.

었다. 이미 한국은 미국이 주한미군 1개 사단 철수를 제안할 것이라고 예상했다.¹⁷⁰⁾ 국무부는 한·미 간에 주한미군 철수 논의가 너무 늦게 시작하고 그에 따른 결정 역시 늦어지면 대선 선거운동(1971.4.27. 제7대 대통령 선거)에서 박정희의 운신 폭이 줄어들 것을 우려했다.¹⁷¹⁾ 이 때문에 국무부는 NSC 회의를 되도록 빨리 개최하여 본국으로부터 협상 지침을 받고 박정희와 주한미군 철수 협상을 서두르기를 원했다.¹⁷²⁾ 박정희가 주한미군 철수를 눈치채고 있고, 미국의 결정을 주목하고 있는 상황에서 박정희와 직접 협상해야 하는 국무부로서는 협상에서 발생할 수 있는 부담감을 되도록 낮추려는 의도였다.

미 행정부 내에서 주한미군 철수와 국군현대화사업에 관한 결정, 이에 앞서 박정희와 사전협의의 시점에 대한 숙고가 계속되는 상황에서 1970년 1월 21일 레어드는 김동조 대사에게 주한미군 일부 철수를 고려하고 있다고 언급했다. 김동조의 회고록에 따르면 레어드는 “주한미군 지상군 2개 사단 중 1개 사단을 철수하는 대신 그 1개 사단에 책정된 예산을 국군현대화로 돌릴 수 있다”고 김동조에게 말했다고 한다.¹⁷³⁾ 당시 레어드의 발언의 진위는 미군 철수가 이루어질 수 있을 정도로 한국군이 충분히 현대화를 달성하길 원한다는 취지의 발언이었다. 하지만 김동조는 미국이 주한미군을 일방적으로 철수시키겠다는 걸로 받아들였고, 레어드에게 강력히 항의했다. 그러자 브라운(Winthrop G. Brown) 국무부 동아시아태평양 차관보는 김동조에게 국방장관의 발언은 미군철수와 국군현대화사업에 대해 단지 개괄적으로 말한 것으로 아직 행정부 내에서는 어떠한 것도 결정된 게 없다고 설득했고, 그는 김동조가 본국에 이 사안을 본국에 보고하지 않을 것이라고 예상했다.¹⁷⁴⁾ 그러나 김동조는 박정희에게 주한 미 대사 포터

170) “Memorandum for the Undersecretary of State from Marshall Green, Subject: NSSM 27-Korean Program Study.” Jan. 8, 1970, Folder Title: NSSM 27, 1 of 2(4 of 4), Box H-138, H-files, NPM NARA.

171) “Memorandum to the Under Secretary from Winthrop G. Brown.” Subject: Korea-Consideration of NSSM 27(Information Memorandum), Jan. 30, 1970, Folder Title: NSSM 27, 1 of 2(4 of 4), Box H-138, H-files, NPM NARA.

172) “(draft) Memorandum for DR. Kissinger from Laurence E. Lynn.” Subject: DPRK Meeting on Korea, Undated. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/83y9j9>. Accessed 17 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349539256).

173) 김동조, 『냉전시대의 우리 외교』, 241쪽. 김동조는 자신의 회고록에서 레어드와 만남을 1969년 12월 26일경으로 기억하고 있으나 미국 문서에는 1970년 1월 20일로 기록되어 있다.

174) “Memorandum for Kissinger from John H. Holdridge, Subject: US Withdrawals from Korea.” Jan. 21, 22, 1970. Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 06, 1970, Box H-41, H-files, NPM NARA. 당시 국무부는 김동조가 뉴욕타임스에 김일성의 초상화와 약력 광고성 기사가 실린 것 때문에 박정희로부터 문책을 당했고 이에 대한 두려움 때문에 쉽게 레어드의 ‘주한미군 1개 사단 철수’ 발언을 본국에 전달하지 못할 것으로 예측했다.

가 조만간 찾아갈 것이며, 이때 미국 측에게 국군현대화와 미군 감축을 병행시키는 전략을 건의했다고 한다.¹⁷⁵⁾ 그는 한국 정부 역시 비상대책회의를 개최하였으며, 박정희는 김동조에게 주한미군 철수에 대한 추가조사를 지시했다고 회고했다.¹⁷⁶⁾

1970년 2월 6일부터 닉슨 행정부는 주한미군 감축과 그에 따른 대남 군사, 경제지원에 대한 5개년 계획을 다룰 NSC 검토조직(Review Group) 회의를 3차례 개최했다. 2월 6일 회의에서는 <표 4>에서 제시된 한·미 무력구조 선택지 가운데 ‘선택 4’를 삭제하고, ‘선택 2’를 ‘현대화된 한국군에 요구되는 최소한의 미군 주둔’으로 수정하기로 결정했다. 최소한의 주한미군 규모는 추후 제시될 예정이었다. 그리고 NSSM 27 보고서 초안에서 제시한 국군현대화기간을 1970~74 회계연도에서 1971~75 회계연도로 수정됐다. 보고서가 설정한 주한미군 철수 일자 역시 애초 1972 회계연도가 아닌 1971년 6월로 앞당겨 시행하기로 결정했다. 이 회의에서 키신저는 원래 닉슨은 한국으로부터 미군의 전원 철수를 진지하게 고려했지만, 주한미군의 상징성 때문에 완전철수를 추진할 수 없다는 것을 잘 알고 있다고 말했다. 포터는 박정희가 조만간 미군 철수가 발표될 것으로 예상하기 때문에 자신이 매우 난처한 상황이며, 박정희와 긴밀히 협의하는 동안에는 이날 회의의 결정은 잠정적이어서 한다고 말했다.¹⁷⁷⁾

2월 6일 NSC 검토조직 회의에서 합동참모부는 한국군 19개 사단과 미군의 2개 사단 등 총 21개 사단 규모가 북한의 공격에 적절하게 방어할 수 있고 북·중 연합공격을 지연시킬 수 있다고 주장했다. 그리고 북한을 억지하고 안정적인 현재 상황을 유지하기 위해서는 최소한 1과 3분의 1의 미군 사단과 18개의 현대화된 한국군 사단, 그리고 여기에 한국군의 공군, 해군의 장비개선이 추가되어야 한다고 보았다. 그들은 동북아시아와 한반도에서 미국의 이해관계를 중심으로 주한미군의 주둔 문제를 바라볼 것을 요청했다.¹⁷⁸⁾ 한편 국방부는 2만 명에서 2만 5천 명의 규모의 1개 사단 이상의 주한미군 지상군을 축소하길 원했다.¹⁷⁹⁾ 국무부는 NSC 논의과정 자체에 큰 관심을 보이지 않았다. 그들은 NSC 회의 결정을 빨리 도출해서 박정희와 미군철수와 대남 지원 문제를

175) 김동조, 『냉전시대의 우리 외교』, 242쪽. 김동조는 자신의 회고록에서 레이어드와 만남을 12월 26일 경으로 기억하고 있으나 미국 문서에는 1월 20일로 나타나고 있다.

176) 위의 책, 243~244쪽.

177) “51. Minutes of a National Security Council Review Group Meeting.” Feb. 6, 1970, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, pp. 124-129.

178) “52. Memorandum From the Joint Chiefs of Staff Representative to the National Security Council Review Group(Unger) to the Chairman of the Review Group(Kissinger).” Feb. 17, 1970, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, pp. 132-133.

179) Richard A. Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*, p. 350.

서둘러 협상하기를 원했고, 이를 위해 대통령 주재 NSC 회의를 빨리 개최하자는 태도였다.¹⁸⁰⁾ 그는 어차피 한국과 협상과정에서 주한미군의 철수와 국군현대화 지원 규모의 내용이 조정될 것으로 생각했다.

주한미군 철수와 국군현대화 규모에 대한 행정부 내 합의는 2월 23일 세 번째 열린 NSC 검토조직 회의에서도 도출되지 않았다. 합동참모부는 기존의 입장을 고수했다. 그들은 <포 4>의 무력구조 ‘선택 3’은 북한에 대항하지 못하고, 일정 기간 북·중 연합공격을 막지도 못한다고 주장했다. 반면 NSC의 린은 현대화되지 않은 한국군 12~14개 사단이면 북한의 전면 공격을 저지할 수 있고, 현대화된 12~14개 한국군 사단이면 북한을 패배시킬 수 있으며, 한국군의 16~18개 사단을 현대화시키면 북·중 연합공격을 최소한 30일 동안 저지할 수 있다고 말했다. 1개 주한미군 사단 철수시키고 16개 한국군 사단을 현대화하면 북한은 물론이고 지원부대가 도착할 때까지 북·중 연합공격 역시 저지할 수 있다고 평가한 것이다.

NSC의 린은 합동참모부가 주장하는 한국의 지상군 18개 사단에 대한 현대화는 북한을 공격할 수 있고 만일 중국이 전쟁에 개입하더라도 북·중 연합군을 저지할 수 있는 군사력이라고 분석했다. 그는 이 상황에서 만일 미국이 상당한 군사력을 한반도에 투입한다면, 심지어 북·중 연합군을 패퇴시키고 한반도를 통일할 수도 있다고 주장했다. 따라서 그는 1개의 주한미군 지상군 철수와 현대화하지 않은 18개 또는 19개 한국군 사단만으로도 한반도에서 어떠한 군사적 위협을 동반하지 않으며, 18~19개의 한국군 사단 전부를 현대화할 필요가 없다고 키신저에게 제안했다.¹⁸¹⁾ 린은 북·중 연합공격 상황을 제외하면 한국군은 현대화하지 않아도 한반도에서 남북한 군사균형을 유지하는데 문제없다고 생각한 것이다.

NSC와 합동참모부 사이에 주한미군 철수와 국군현대화 규모에 대한 이견이 조정되지 않은 가운데, 1970년 3월 3일 키신저와 주한 미대사 포터, NSC 홀드리지(John H. Holdridge)가 모였다. 포터는 1단계로 주한미군 철수 규모는 2만 명, 주월한국군이 복귀하면 2단계로 2만 명 이상을 추가로 철수해야 하고 국군현대화사업의 규모에 대해서는 16개 한국군 사단의 현대화를 지지한다고 키신저에게 말했다. 키신저 역시 합동참모부가 제안하는 18개 현대화가 어떤 계산 하에서 나왔는지 의문이라고 말했다. 문제는 주

180) “Memorandum for Kissinger from Laurence E. Lynn.” Subject: Review Group Meeting on Korea, Undated, Folder Title: Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42, H-files, NPM NARA.

181) “53. Memorandum to Kissinger From Laurence Lynn.” Subject: ROK Force Capabilities, February 26, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 134~138.

한미군 철수 시점이었다. 포터는 1971년 4월에 한국에서 대선이 있으므로 박정희의 공화당 전당대회가 개최되는 1970년 9월 이전에 한국 정부와 주한미군 철수 논의를 시작해야 한다고 말했다. 다만 주한미군 철수 문제가 선거에 악영향을 주지 않기 위해서 실질적인 주한미군 철수 시기는 한국대선 이후에 이루어져야 한다고 강조했다. 그리고 한국 정부와 협상은 ‘선 현대화, 후 미군 철수’라는 방식으로 진행하지 말 것을 키신저에게 권고했다.¹⁸²⁾ 이 협상 방식은 자칫 주한미군 철수 문제가 국군현대화사업에 종속되어 미군 철수 정책에 악영향을 줄 수도 있었다.

② 미군 철수 및 국군현대화사업 규모에 대한 합의 과정

1970년 3월 4일 대통령 주재 NSC 회의가 열렸다. 회의에서는 한·미 무력구조, 주한미군 철수 규모와 철수 일정과 주월한국군 주둔 문제, 주한미군 위치 문제 등 쟁점 사항들이 논의됐다. 이 회의에서 남북한의 전력 비교에 대한 보고가 있었는데, 북한의 공군력과 해군력은 한국보다 우월하지만, 전반적인 병력은 한국이 우세하며, 종합적으로 한·미연합전력은 북한 전력의 두 배라고 평가했다. 그리고 북한의 군사력 강화 노선이 북한의 경제를 압박하기 때문에 가까운 미래에 북한이 전쟁을 일으킬 가능성은 없으며, 중국과 소련 또한 한반도에서 전쟁을 추동하지 않으리라고 분석했다. 보고 청취 후 키신저는 북한 단독 공격에는 현재의 한·미 전력으로도 충분히 저지할 수 있고, 2개의 미군 사단과 18개의 한국군 현대화 사단은 북·중 연합공격시 원군이 올 때까지 저지할 수 있다고 평가했다. 그러나 그는 순수한 군사력 문제뿐만 아니라 정치적, 재정적 고려가 필요하다고 강조했다. 그는 북한의 공격이 억지되는 상태를 유지하기 위한 미군의 주둔 수준과 비용에 대한 고려가 필요하다고 본 것이다. 한편 로저스는 주한미군 일부를 즉각 철수시키고, 주월한국군 복귀 이후 추가감축을 주장했다. 그는 16개의 한국군 사단만 현대화해도 북한의 공격을 막는 데 충분하며, 1단계에서 주한미군은 최소한 2만 명이 철수해야 한다고 주장했다.¹⁸³⁾

닉슨은 주한미군 감축을 달성하는 최상의 방식은 박정희 대통령이 주한미군 감축을 요구하는 모양새를 만드는 것에 있고, 주한미군을 급격히 축소하지 말아야 한다고 말했다. 다만 미국의 힘을 줄이면서 장기적으로 한국에 머무는 방식을 찾아야 하며, 그렇지 못하면 의회를 설득시킬 수 없을 것이라고 말했다.¹⁸⁴⁾ 초기 닉슨의 생각이 주한

182) “54. Memorandum of Conversation,” March 3, 1070, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 138~142.

183) Richard A. Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*, p. 351.

미군의 급격한 철수에 방점을 놓았던 것과 비교해 보면 닉슨의 주한미군 철수 구상은 변화하고 있었다. 이 시점에서 닉슨은 미국이 한국에서 오랫동안 머물면서도 미국의 재정에 부담되지 않는 선에서 주한미군의 철수 규모가 정해지기를 원하고 있었다. 1차 감축은 빠르게 진행하길 원했지만, 단기간에 닉슨독트린을 한국에 완전히 적용하는 구상은 후퇴했다.

한편 키신저는 이 회의에서 닉슨에게 수정된 한·미 무력구조 선택지를 제시했다. ‘선택 1’은 2개의 미군 사단 주둔+18개 한국군 사단, ‘선택 2’는 1과1/3 미군 사단 주둔 +18개 현대화된 한국군 사단, ‘선택 3’ 1개 미군 사단 주둔+18개 현대화된 한국군 사단, ‘선택 4’는 1개 미군 사단 주둔+16개 현대화된 한국군 사단, ‘선택 5’는 잔여 미군 주둔+18개 현대화된 한국군 사단이 그것이다. 수정된 무력구조 아래에서 비용은 아래의 <표 5>와 같다.

<표 5> 변경된 한·미 무력구조 선택지에 따른 한·미의 지출 비용(1971~75 회계연도)

선택	무력구조	비용(단위 십억 달러, 1968년 기준)			
		한국 지출	한국군 현대화 비용	주한미군 유지비용	총 미국 비용
1	· 2개 미군 사단 주둔(64,000명) · 18개 한국군 사단(3-5개 사단 현대화)	2.0	1.7	4.6	6.3
2	· 1과1/3 미군 사단 주둔(54,000명) · 18개 한국군 사단(18개 사단 현대화)	2.2	2.4	4.0	6.4
3	· 1개 미군 사단 주둔(35,000명) · 18개 한국군 사단(18개 사단 현대화)	2.1	2.1	3.0	5.1
4	· 1개 미군 사단 주둔(35,000명) · 16개 한국군 사단(16개 사단 현대화)	1.9	1.9	3.0	4.9
5	· 잔여 미군 사단 잔류(12,500명) · 18개 한국군 사단(18개 사단 현대화)	2.1	2.4	1.5	3.9

출처: “Table 1. ROKG and US Costs for Alternative Force Posture, Five Year Totals, 1971-75.”

Folder Title: NSC Meeting, March 4, 1970, Korea(NSSM 27), Box H-27, H-files, NPM NARA.

변경된 한·미 무력구조를 보여주는 <표 5>의 ‘선택 1’은 NSSM 27 보고서 초안에

184) “55. Draft Minutes of a National Security Council Meeting.” March 4, 1970, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 142~147.

있는 것으로 이미 주한미군을 철수한다는 전제가 있었기 때문에 실질적인 대안이 아니었다. ‘선택 2’는 6만 4천 명에서 1만 명을 축소하고 한국군 18개 사단을 현대화한다는 것으로 합동참모부가 선호하는 안이었다. ‘선택 3’과 ‘선택 4’는 약 3만 명의 미군을 축소하고 16~18개의 한국군 사단의 현대화를 선호하는 국무부와 국방부가 선호할 수 있는 안이었다. 마지막으로 ‘선택 5’는 주한미군 지상군이 없어도 현대화된 한국군만으로도 북한군은 물론 북·중 연합공격 역시 저지할 수 있다고 주장한 NSC의 안을 반영한 것이다.

변경된 무력구조 선택지와 변경 이전 무력구조 선택지의 눈에 띄는 차이는 주한미군의 철수(주둔) 규모가 숫자로 표기됨으로써 철수 규모에 대한 개념적 혼란을 없앴다는 점이다. 그리고 변경 이전 무력구조 선택지에서는 주한미군 2개 사단 철수 안이 2개였다면 변경된 선택지에서는 1개로 나타나며, 2개 미군 사단 유지와 1개 미군 사단 유지 사이의 중간에 해당하는 ‘선택 2’를 삼입함으로써 전반적으로 주한미군 지상군 완전 철수에 대한 선택지 자체를 줄였다. 이는 초기 닉슨의 주한미군 2개 사단 철수 또는 상당 인력을 철수시킨다는 입장에서 후퇴한 것으로 볼 수 있다. 또 다른 특징적인 부분은 국군현대화의 대상이 되는 한국군 지상군 사단의 숫자 변화이다. 변경 이전 나타난 선택지에는 14개에서 18개의 사단이 현대화의 대상이었던 반면 변경된 무력구조 선택지에서는 16개에서 18개의 사단이 현대화의 대상이 되었다. 이는 국군현대화 규모의 최저점을 높임으로써 한국군의 자기충족적인 방위력을 높이겠다는 의도였다. 전반적으로 주한미군의 잔류병력을 증대하고, 한국군의 전력강화의 방향으로 변화했고 지원비용 역시 처음과 비교했을 때 전반적으로 증대하는 경향을 보였다.

이러한 변화는 닉슨독트린의 한반도 적용이 완전한 형태로 이루어지지 않고 있음을 보여준다. 변경된 5가지 무력구조 선택지 가운데 ‘선택 1’과 ‘선택 5’는 사실상 배제된다는 점에서 최소 주한미군의 1개 사단은 특별한 사정이 없으면 1975 회계연도까지 한국에 잔류하겠다는 의미였다. 물론 이는 주월한국군의 귀환과 이후의 국제적 환경변화로 인해 여전히 변동 가능성이 없진 않았지만, 닉슨독트린이 애초 목표로 내세웠던 자국 방위의 당사자 원칙에서 후퇴했다고 할 수 있다. 합동참모부의 요구가 관철된 결과였다.

1970년 3월 4일 NSC 회의 개최 이틀 뒤 NSC의 린은 주한미군 철수규모와 한국에 대한 군사, 경제지원을 위한 대통령의 정책 결정(NSDM 48) 초안을 키신저에게 보냈다. 이 초안에서 그는 1971 회계연도 말까지 한국으로부터 2만 명의 미군 철수 계획을 수립한다는 결정을 즉각 내릴 것을 권고했다. 그리고 박정희와 협상을 하기 위한 조건들

로 첫째, 2만 명 미군의 즉각 철수 이후 주월한국군의 한국으로 복귀 또는 한국군현대화사업의 성과에 따라 추가 철수를 고려할 수 있지만 현 단계에서 추가 철수 계획은 없다는 것. 둘째, 군사지원은 연간 1억 4천만 달러에서 2억 달러로 증가할 것이지만 원조 방식은 의회승인 또는 현재 수준의 군사원조프로그램 보조금과 미국의 잉여 장비를 혼합하는 방식으로 지원한다는 점. 셋째, 만일 한국 정부가 미국의 대남 군사지원 프로그램 일부를 인수하면, 그에 대한 답례로써 한국에 대한 경제지원 수준을 더 높게 유지하는 것으로 한국 정부와 협상한다는 것이다.¹⁸⁵⁾ 그런데 린의 주한미군 2만 명 철수 규모안은 앞서 <표 5>의 변경된 무력구조 선택지에 없는 안이었다. ‘선택 2’와 ‘선택 3’, ‘선택 4’ 사이의 병력인데, 합동참모부와 국방부, 국무부 안이 절충되어 주한미군 철수규모가 최종적으로 정리된 것으로 보인다.

대통령의 정책결정 비망록(NSDM 48) 초안이 만들어지는 동안 주한미군의 철수 규모와 시기, 남은 미군의 위치 문제, 대남 군사원조 프로그램과 경제지원 규모 역시 정해졌다. 먼저 주한미군 철수 규모와 관련해서 1단계로 2만 명의 미군을 1971 회계연도 말까지 철수시키고, 1973 회계연도 말까지 나머지 4만 4천 명의 미군을 유지하되 동시에 미군 2만 명 추가 철수 계획을 세운 이후 2단계로 한국에서 1만 5천 명 규모라는 최소 수준으로 미군을 유지하는 안이 제안되었다. 하지만 베트남으로부터 미군 철수와 한반도에서 큰 폭의 미군 감축은 미국의 아시아에 대한 강한 불개입 의지를 드러내려는 점에서 추가 철수 계획은 세우지 않고 일단은 1972년 회계연도 말까지 4만 4천 명의 미군을 유지한다는 방향으로 논의를 정리했다. 주한미군의 위치 문제와 관련해서는 DMZ에서 미군 주둔은 최소로 하고, 남은 미군을 DMZ 후방으로 옮겨 한반도 군사 분쟁에 미군이 연루될 수 있는 여지를 줄여야 한다는 의견이었다. 미군의 최소주둔 지역은 판문점 유엔경비 지역 남쪽이고 규모는 1개 대대 규모로 상정했다.¹⁸⁶⁾

대남 군사원조 프로그램은 세 가지 안이 제시되었다. 첫 번째는 합동참모부 안으로 연간 2억 4천만 달러의 군사원조를 실시하고 19개의 사단을 비롯해 공군과 해군을 개선한다는 안이다. 두 번째는 국방부 안으로서 연간 2억 달러 군사원조와 18개의 육군 사단을 현대화하지만, 공군과 해군은 낮은 수준에서 무기를 개선하는 것이었다. 세 번

185) “Memorandum for DR. Kissinger from Laurence E. Lynn.” Subject: Korea Decision, March 6, 1970, Folder Title: NSSM 34, Box H-142, H-files, NPM NARA.

186) “(Draft) Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: US Program in Korea, Folder Title: NSSM 34, Box H-142; “(Draft) Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: US Program in Korea, Folder Title: NSSM 27, 2 of 2(3 of 3), Box H-139; “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: US Program in Korea, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

제 안은 국무부와 예산국이 지지하는 것으로서 1억 6천만 달러어치의 군사원조 프로그램을 가지고 16개의 사단을 현대화하고, 공군과 해군은 낮은 수준에서 개선한다는 것이다. 세 가지 대안 가운데 합동참모부 안은 제외되었고 나머지 두 개의 안이 대통령의 최종 선택지로 올라갔다.

대남 경제지원 역시 세 가지 안이 올라왔다. 첫 번째 안은 1975 회계연도 말까지 경제원조 수준을 빠르게 낮추는 안으로, 9천 3백만 달러(1971 회계연도)에서 2천만 달러(1975 회계연도)로 낮춘다는 계획이었다. 두 번째 안은 1971 회계연도 이후에도 5천 5백만 달러로 높은 수준의 경제지원을 유지하는 것이다. 세 번째는 두 번째 안에 추가해서 한국이 국방비를 증대하는 것에 따라 경제원조를 지속한다는 안이다.¹⁸⁷⁾

1970년 3월 20일 닉슨은 NSDM 48을 통해 향후 5년 동안 대남 군사안보, 경제원조를 두고 논의된 사항들을 최종적으로 정리했다. 먼저 그는 주한미군은 1971 회계연도 말까지 2만 명을 감축하고 박정희와 협상을 통해 구체적인 철수 일정과 조건을 마련하되 박정희 주도로 주한미군 철수 그림이 만들어져야 함을 강조했다. 그리고 한국에 1971~75 회계연도 내 연간 2억 달러 또는 그에 버금가는 수준의 군사원조를 시행하고, 만일 한국이 군사원조 프로그램 이전을 수용한다면 그에 대한 답례로 PL-480 지원을 축소하지 않고 5천만 달러 수준 또는 그 이상으로 계속 지원한다는 것으로 협상한다는 계획이었다. 그리고 닉슨은 주월한국군의 귀환 또는 현대화가 잘 진행된다면 2만 명 이상의 미군 추가 철수를 고려할 수 있지만 당장은 추가 철수를 계획하지 않는다는 것으로 박정희와 협상해야 한다고 결정했다. 그러나 그는 국방부에 추가 철수의 가능성과 시기를 철저히 검토할 것 역시 지시함으로써 주한미군의 추가 철수 문제는 여전히 논쟁의 대상으로 남겨놓았다.¹⁸⁸⁾

닉슨의 결정은 제한적인 범위에서 한국의 군사안보 능력을 자립시키는 것이었다. 북·중 연합공격을 일정 기간 저지하기 위해서는 주한미군 2개 사단과 한국군 18개 사단의 현대화가 필요하다고 보았지만, 중국과 소련이 한반도에서 전쟁을 원치 않는 상황에서는 최소한의 주한미군 주둔과 한국군 현대화 사단만으로 북한의 공격을 충분히 억지할 수 있다는 생각이었다. 하지만 북한을 전쟁 억지 상태로 계속 유지하기 위해서는 일정한 미군 주둔이 필요하다는 정치적 고려가 반영되었고 그 결과 4만 4천 명의

187) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: US Program in Korea, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

188) "56. National Security Decision Memorandum 48." March 20, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 148~150.

미군 주둔과 18개 사단의 한국군 사단을 현대화한다는 결정으로 나타났다. 물론 주한 미군의 추가 철수 가능성은 남겨놓았지만 1972 회계연도까지는 4만 4천 명의 미군을 유지하는 것으로 결정했다. 닉슨 행정부 1기까지는 닉슨독트린을 한국에 제한적으로 적용하겠다는 뜻을 드러낸 것이다. 한편 한국으로 군사지원 프로그램 일부가 이전되면 경제지원과 같은 간접적인 방식을 통해 한국의 자립 능력을 향상시킨다는 방침을 정함으로써 닉슨독트린의 한국 적용은 유지하겠다는 것 역시 분명히 밝혔다.

닉슨 행정부는 한국군 현대화가 남북한의 군비경쟁을 촉발할 가능성 역시 조심스럽게 예측했다.¹⁸⁹⁾ 남북한 군사력의 균형을 유지하기 위한 방식으로 한국군 현대화가 진행되는 것을 강조해야 했다. 한반도에서 군비경쟁을 촉발할 정도로 북한과 그 동맹국들을 자극하지 말아야 하고, 군사력에 불균형을 제공하지 않는 범위 내에서 대남 군사원조를 연간 1억 4천만 달러에서 2억 달러로 증대시켜 5년간 최대 10억 달러 범위에서 균형 잡힌 국군현대화를 이룰 것을 강조했다.¹⁹⁰⁾

닉슨독트린의 한반도 적용을 둘러싼 미 행정부의 내부논의가 일차적으로 완료되었다. 미군의 무력을 축소하면서 동시에 동맹국의 군사력을 강화하겠다는 기본 방향을 갖고 있었지만, 부서 간 한반도에서 한·미의 무력구조에 대한 견해는 상이했다. 북한과 중국의 위협수준과 그에 대한 적절한 대응안에 대한 일치된 의견이 없었다. 그에 따라 나타난 결과는 타협안에 가까운 것이었다. 초기 닉슨독트린의 한국 적용은 타협안에 따른 부분적인 적용이었다. 이제 준비된 내부논의 결과를 갖고서 한국 정부와 협상하는 단계로 넘어가야 했다.

2. 한·미 협상과 갈등: 외교적 보증 논의를 중심으로

① 협상의 시작과 이견

닉슨 행정부는 미군 철수에 대한 보상책으로 군사원조를 결정했다. 주한미군 철수 문제는 한국 정부의 최대 관심 사항이었다. 1969년 9월 23일 박정희는 2군사령부를 방문해서 주한미군 주둔의 필요성을 강조하면서도 현실적으로 미군이 한반도에 무기한

189) “(draft) Memorandum for the President from Eliot L. Richardson.” Subject: Consultations on Korean Troop Issue, April 15, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

190) “Memorandum for Dr. Kissinger from Laurence E. Lynn.” Subject: Korea Decisions, March 11, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

주둔하는 것을 바랄 수 없으므로 미군이 철수할 때를 대비해 장기적으로 자주적인 국방태세를 갖추는 것을 강조했다.¹⁹¹⁾ 박정희가 군사력을 증대시키려는 욕구는 닉슨독트린이 영향을 준 이유도 있지만 보다 직접적인 이유는 1968년 잇달아 발생한 북한의 푸에블로호 나포 사건과 청와대 기습 미수 사건에서 찾을 수 있다. 그는 미국이 이 두 사건에서 북한에 유화적인 태도를 보인다고 판단했다. 푸에블로호 나포 사건을 해결하기 위해 진행된 북·미 회담에서 북한의 청와대 습격 미수 사건은 뒷전으로 밀렸고, 그는 미국이 북한에 강경한 태도를 보이지 않고 있다고 인식했다.¹⁹²⁾ 그 결과 1968년 2월 7일 한국 정부는 기존의 유엔 중심의 국방태세에서 자주적인 국방태세로 전환하는 것을 중심으로 하는 자주국방 정책을 발표하기도 했다.¹⁹³⁾ 닉슨은 1969년 8월 한·미 정상 회담에서 박정희에게 주한미군을 철수시키지 않을 것이라고 말했지만, 박정희가 주한미군 철수 가능성을 완전히 떨쳐버린 것은 아니었다. 다만 그는 만족스러운 대안을 찾기 전까지 가능하면 오랫동안 미국의 한국에 대한 안보공약과 주한미군의 주둔을 어떻게 유지하고 싶어 했다.¹⁹⁴⁾

1970년 3월 27일 포터는 미국의 주한미군 감축 결정을 한국 정부에 일방적으로 통보했다.¹⁹⁵⁾ 4월 20일, 5월 26일 박정희와 닉슨은 이와 관련한 편지를 주고받았는데, 4월 20일 편지에서 박정희는 1975년까지 주한미군을 철수시키지 말 것이며 철수 이전에 한국군현대화사업을 선행할 것을 닉슨에게 요구했다.¹⁹⁶⁾ 그러자 5월 26일 닉슨은 박정희에게 주한미군 일부 철수와 방위비용의 더 많은 부분을 감당한다는 것을 한국이 주도적으로 보여준다면 한국에 대한 군사, 경제지원을 하는 데 있어 의회를 더 잘 설득할 수 있을 거라고 말했다.¹⁹⁷⁾ 박정희가 먼저 전향적인 태도로 주한미군 철수를 주도적으로 제기하기를 독려했던 것이다. 박정희는 닉슨의 편지를 가지고 온 포터에게 미국이 계획하는 국군현대화 수준의 구체적인 사항을 알기 전까지는 미군 철수는 불가하다고 강하게 반발했다. 그러자 포터는 미군 철수와 국군현대화사업은 상호 관련되어 문제이긴

191) “국군 정예화에 장기 계획.” 『경향신문』 1969년 9월 24일 1면.

192) “미 대북외 유화정책에 한국측 중대한 결의 제시.” 『동아일보』 1968년 2월 6일 1면.

193) 국방군사연구소, 『국방정책 편년사, 1945-1994』(서울: 국방군사연구소, 1995), 166쪽.

194) “Airgram to Department of State from American Embassy, Seoul.” Subject: US Policy Assessment-Republic of Korea 1970, March 11, 1970, p. 6, Title: POL 1 Kor S-US 1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

195) 김동조, 『냉전시대의 우리 외교』, 249쪽.

196) “57. Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea.” April 23, 1970, Department of State, FRUS, Korea, 1969-1972, pp. 150-151.

197) “58. Letter from President Nixon to Korean President Park.” May 26, 1970, Department of State, FRUS, Korea, 1969-1972, p. 153.

하지만 주한미군 철수가 국군현대화사업에 종속된 사안은 아니라고 못박았다.¹⁹⁸⁾ 그는 주한미군 철수는 한국의 허락이 필요하지 않으며, 여의치 않으면 주한미군을 일방적으로 철수시킬 수 있다고 경고함으로써 한국 정부를 압박하고 나섰다.

포터는 곧장 국무부에 전문을 보내 박정희의 정치적 취약성을 줄여주는 방향에서 한·미 간에 협의하는 모양새를 보여주되, 만일 박정희가 워싱턴에 총리급이나 장관급의 대표단을 보내 이 문제를 다루려고 한다면 그 시도를 좌절시킬 것을 요청했다.¹⁹⁹⁾ 포터의 이 제안은 미군 철수문제가 외교적으로 조용하게 처리되길 원했지, 주한미군 철수 문제와 국군현대화사업이 한·미 간의 갈등으로 시끄럽게 진행되는 것을 차단하겠다는 의도였다. 가능하면 한국 측으로부터 주한미군 철수에 대한 태도 변화가 먼저 나오기를 원했던 것이다.

6월 15일 박정희는 다시 한번 닉슨에게 편지를 보냈다. 편지에서 박정희는 다소 누그러진 태도를 보였다. 하지만 한국군을 먼저 강화하고 나서 주한미군 감축을 진행해야 한다는 주장은 굽히지 않았다. 그러면서도 주한미군 감축 시기, 규모를 비롯해 외교적 보증(diplomatic assurance)과 양국 간 상호방위 조약 실행에 대한 긴밀한 협상을 준비할 조치를 해줄 것을 미국에 요구했다. 그는 이러한 요구사항들이 합의에 이르면 1975년 말까지 어떠한 주한미군 철수도 반대한다는 기존의 입장에서 다소 유연한 입장으로 변화시키겠다고 말했다.²⁰⁰⁾ 그러자 닉슨은 한국에 대한 공약을 유지하는 것은 자신의 아시아 정책의 근본 원칙임을 강조함으로써 박정희의 추가적인 외교적 보증 요구를 거절했다.²⁰¹⁾

주한미군 철수를 둘러싸고 한·미 정상 간 신경전이 시작되는 가운데 NSC를 중심으로 주한미군 2만 명 철수 계획이 마련되고 있었다. 이 계획은 한국 군부와 협의가 이뤄지지 않은 것이었다. 1970년 6월 패커드 국방부 부장관이 NSC 차관위원회 의장에게 보낸 비망록을 보면, 미 국방부는 첫 3개월 동안 주한미군 지상군 약 5천 명, 다음 3개월 동안 8천 5백 명, 마지막 3개월 동안 4천 9백 명 등 총 1만 8천 4백 명을 철수시킨다는 일정을 수립했다. 공군의 경우 2개의 미 공군 F-4 비행대대를 1970년 9월 1일

198) "59. Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State." May 29, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 155~156.

199) "60. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State." June 1, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 158.

200) "61. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State." June 15, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 159-161.

201) "64. Letter From President Nixon to Korean President Park." July 7, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 165.

이후 배치하지 않음으로써 1천 6백 명을 감축한다는 계획을 세웠다. 그리고 그들은 공동경비구역에서는 미국의 책임을 유지하지만, 미군의 장비 가운데 한국에 대한 군사원조프로그램에 적용될 수 있는 것은 한국군에 인계한다는 계획이었다.²⁰²⁾ 1970년 7월 1일 NSC 차관위원회 임시의장인 존슨(Alexis Johnson)은 대통령에게 주한미군 2만 명 감축안을 전달했다.²⁰³⁾ 7월 14일 키신저는 호놀룰루에서 열릴 한·미 협상(7월 21일)에서 미국 측이 한국에 구체적인 제안을 할 수 있도록 차관위원회의 주한미군 감축 계획안을 승인해 달라고 대통령에게 요청했다. 키신저는 한국 측이 자신들의 주도로 이 사안을 다루려 한다는 소식을 들었고, 이를 위해서는 협상에 대한 계획 승인이 필요했었다.²⁰⁴⁾ 주한미군 감축 계획안은 7월 17일 승인되었다.

닉슨 행정부가 내부적으로 주한미군 2만 명을 감축시키겠다는 결정과 이를 위한 구체적인 계획을 마련하는 동안 한국 정부 역시 한편으로는 국군현대화사업에 대해 미국과 논의를 이어나가고, 다른 한편으로는 주한미군 감축을 막거나 지연시키기 위해 백방으로 노력했다.

1970년 7월 8~10일 하와이에서 개최 예정인 한·미 국방장관 회담을 앞두고 작성된 한국 측의 회담전략을 보면, 초기에는 주한미군 감축 규모를 2개 사단 중 1개 사단으로, 감축 방법은 한국의 방위와 경제에 부담이 되지 않아야 하고 최초 감축일부터 완료할 때까지 기간은 1년 이상으로 한다는 내용이었다. 주한미군 철수의 전제로 특별군원과 한국의 육·해·공군의 장비를 현대화, 감축하는 주한미군과 향후 귀환하게 될 주월한국군 장비 일체를 한국에 양도, 포커스 레티나 한·미 군사훈련 이상의 또 다른 군사훈련을 1년에 1회 이상 전개, 미국을 포함한 아시아-태평양 안보기구 창설에 미국이 산과 역할을 요구하는 것으로 한·미 협상에 임한다는 계획이었다.²⁰⁵⁾ 하지만 이후 수정된 내용을 보면 주한미군 감축에 대한 정부의 견해를 드러내지 않으면서 국군현대화 5개년 계획에 필요한 장비목록을 한국 측의 의제로 먼저 내세우는 것으로 수정했다.²⁰⁶⁾ ‘선 국군현대화, 후 주한미군 감축’ 방식으로 미국과 협상한다는 전략을 수립

202) “Memorandum for the Chairman, NSC Under Secretaries Committee from David Packard.” Subject: NSDM 48-US Programs in Korea, Attachment, June 20, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

203) “Memorandum to the President from U. Alexis Johnson(NSC Under Secretaries Committee, Acting Chairman).” Subject: US Programs in Korea, July 1, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

204) “Memorandum for President from Henry A. Kissinger.” Subject: Troop Reductions in Korea(NSDM 48),“ July 14, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

205) “제3차 한·미 국방장관 회의에서 아축 입장 요강.” 『한·미 국방각료회담, 제3차 Honolulu, 1970.7.21.-22. 전2권(V.1 기본문서철)』, 분류번호: 729.21US, 등록번호: 3634, 대한민국외교사료관.

한 것이다.

7월 22일부터 23일 사이 하와이 호놀룰루에서 열린 한·미 국방장관 회담에서 정래혁 국방부 장관은 패커드 국방부 부장관에게 한국군이 진정한 현대화를 이루려면 5년 동안 매년 2억 달러가 필요하다고 말했다. 이에 패커드는 1억 4천만 달러어치의 군사 지원금 할당액에 더해 잉여 군사 물품 등 2만여 개를 한국에 넘기겠으며 구체화 되지 않은 상당한 금액 역시 추가시킬 수 있다고 말했다. 하지만 정래혁 장관은 미국 측이 제공하려는 포와 잉여 군사 물품 대부분은 한국도 이미 갖고 갖추고 있으므로 한국의 방위능력 향상에 크게 도움이 안 된다고 말했다. 이외에도 5개년 국군현대화 프로그램의 60% 물품을 첫 2년 이내에 인도해주겠다는 약속과 의회가 군사지원금을 삭감하더라도 한국에 대해서는 특별 군원을 통해 한국에 대한 현재의 군사지원액을 보호해 줄 것을 요구했다. 또한 ‘브라운 각서’²⁰⁷⁾ 때문에 한국으로 군사원조프로그램 이전은 받아들일 수 없고 미국의 충분한 ‘외교적 보장’을 요구했다.²⁰⁸⁾ 한국 측은 군사, 외교에서 충분한 지원과 보장 없이 미군 철수에 동의할 수 없음을 명확히 밝혔다.

군사원조와 관련해서 미국 측은 군사원조액은 1억 4천만 달러 이상 불가하며, 5천만 달러 군사프로그램을 한국 측이 부담하여 운영비를 충당하면 그에 비례해서 투하 비용을 증대시키겠다고 제안했다. 이에 대해 한국 측은 5년간 2억 달러 이상을 요구했고 5천만 달러 군사프로그램의 한국으로 이전은 불가하다는 입장을 유지했다. 주한미군 감축 문제의 경우, 한국은 한·미 정부의 사전협의로 추진해야 하고, 한국 정부의 사회 심리적 보장을 위하여 “‘외교적 조치’가 필요하다”고 주장했다. 이에 대해 미국 측 대표 패커드는 “어떠한 추가적인 약속이나 보장은 불가하다”고 맞섰다.²⁰⁹⁾

206) “첨부 가. 의제.” 제3차 한·미국방 각료회담 의제 및 미측대표단 보고(대통령보고사항), 1970.7.9. 『한·미 국방각료회담, 제3차 Honolulu, 1970.7.21.-22. 전2권(V.1 기본문서철)』, 분류번호: 729.21US, 등록번호: 3634, 대한민국외교사료관.

207) ‘브라운 각서’란 1966년 한국군의 추가 베트남 파병을 조건으로 당시 주한 미대사 브라운이 한국 정부에 전달한 대남 군사, 경제지원 약속을 말한다. 브라운 각서가 나오는 과정에서 한국 정부가 외교력을 발휘해 미국으로부터 많은 군사원조와 개발차관을 받음으로써 국내 경제발전에도 긍정적인 영향을 주었다고 평가받으나 실상은 미국 정부는 한국군의 추가 파병에 대한 지불액을 이미 결정한 상태였다는 점에서 한국 정부가 대미 협상에서 주도권을 잡고 있지는 않았다. 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』(파주: 창비, 2006). 300쪽. 브라운 각서 내용은 “4년만에 공개된 브라운각서 전문.” 『경향신문』 1970년 9월 14일 3면.

208) “67. Telegram from the Commander in Chief, Pacific to the Department of State.” July 23, 1970, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, pp. 170-173.

209) “제3차 한·미 국방 장관 회담 제2일 결과 요약보고.” 1970.7.23. 『한·미 국방각료회담, 제3차 Honolulu, 1970.7.21.-22. 전2권(V.1 기본문서철)』, 분류번호: 729.21US, 등록번호: 3634, 대한민국외교사료관; “To Secretary(State) from Marchall Green.” Aug. 5, 1970, Subject: Talking Points for your Appointment with Korean Ambassador Kim Dong Jo(Aug. 5), Title: Pol Kor S-US 1.2.1970,

‘외교적 조치’는 6월 15일 박정희가 닉슨에게 보낸 편지에 등장하는 것으로, 주한미군 추가 철수에 대해 한국과 사전협상을 한다는 것을 문서로 보장하라는 것이었다. 이 문제로 인해 한·미 갈등은 첨예해져 갔다. 결국, 주한미군 감축에 관한 내용은 한·미 공동성명에 담기지 못했고 한국의 방위산업 발전, 한·미 상호방위조약의 재확인, 태평양지역 미군기지로부터 일부 공군기의 한국 내로 이동, 미국의 군사원조를 상당한 수준으로 유지 등만이 공동성명에 담겼다.²¹⁰⁾

한국 정부의 주한미군 철수 저지 노력은 외교적 영역에서도 이루어지고 있었다. 최규하는 아시아를 방문 중이었던 로저스가 7월 8일 일본에 체류할 때 사토 총리를 만날 가능성이 크므로 주일대사에게 일본 고위층을 접촉하여 로저스에게 주한미군 철수 재고 의견을 전달할 것을 박정희에게 건의했다.²¹¹⁾ 국회 차원에서는 미국 행정부와 의회에 대한 접촉으로 이어졌다. 한국 국회는 7월 15일부터 한 달 일정으로 대미 방문단을 구성했다. 이들은 미 행정부를 비롯한 의회의 대외정책 핵심 관계자들을 만나 주한미군 감축 결정 철회와 한국의 입장을 전달하기 위한 외교활동을 전개했다.²¹²⁾ 이러한 외교활동을 통해 이들은 미국 행정부와 정치권이 미국의 정치, 경제적 사정과 중국 공산당과 대화 의지로 인해 아시아에서 미군 철수 또는 감축은 불가피하다고 분석했다.²¹³⁾ 그러나 그들은 몇 가지 지점들은 한국 정부가 외교적으로 활용할 가치가 있는 것으로 생각했다. 이들은 주한미군 감축은 피할 수 없으니 한·미 관계 악화를 협상의 지렛대로 활용하면 최대한 한국에 대한 군사원조를 확실히 얻어낼 가능성이 크다고 생각했다. 그리고 그들은 한·미 상호방위조약을 근본적으로 수정하지는 못하지만, 미국으로부터 한국안보에 대한 ‘정치적 결의’를 끌어내는 방향으로 미국과 협상에서 유리한 고지를 차지해야 한다고 박정희에게 건의했다.²¹⁴⁾

미국은 박정희의 주한미군 철수에 대한 반대의 강도가 조금 낮아지고, 요구사항이 만족할 만한 한국군 현대화 수준에 대한 약속으로 변화됐음을 감지하고 박정희에게 조금 더 압박을 가했다. 1970년 8월 4일 박정희, 주한 미대사 포터, 유엔군사령관 미하일

SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

210) “한미국방회담 폐막성명.” 『동아일보』 1970년 7월 23일 1면.

211) “미국 로저스 국무장관의 일본 및 영국 방문에 관련된 외무장관의 건의사항.” 1970.7.6., 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2880.

212) 당시 주한미군 감축 논의를 위한 국회 대미 사절단은 박준규, 백두진(공화당), 정일형(신민당), 이동원(정우회)로 구성되었다.

213) “수신: 국무총리 경유 대통령 각하, 발신: 백두진, 이동원.” 외무부 번호: USW-07231, 1970년 7월 21일, 국회사절단 미국방문, 1970.7.15.-8.15, 분류번호: 724.51US, 등록번호: 3529, 대한민국외교사료관.

214) “요약: 대미교섭 사절단 활동 결과보고.” 1970.7.31., 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2889.

스 면담에서 포터는 박정희에게 주한미군 감축 계획을 마련했음을 알렸다. 그러자 박정희는 지난해 정상회담에서 닉슨이 한국에는 닉슨독트린이 적용되지 않을 것이라고 했고 오히려 주한미군을 강하게 할 거라고 약속했는데 일방적으로 주한미군을 철수한다는 것은 한·미 간의 신뢰를 깨는 행동임을 언급했다. 하지만 국군현대화사업 협상이 만족스러우면 주한미군 철수에 대한 한·미 공동계획에 참여할 것이라고 협상의 여지를 열어두었다.²¹⁵⁾ 박정희, 포터, 미하일스 대화 직후 로저스 국무장관과 김동조 주미대사의 면담이 8월 5일 이루어질 예정이었다. 이 면담을 위해 마련된 로저스의 대화요점(talking points)을 보면, 주한미군 2만 명 철수 결정은 타협의 여지가 없는 사안이고 미국은 한국군의 현대화가 필요하다는 것을 인식하기 때문에 이를 지원하겠다는 것, 한미상호방위조약 외의 추가 보장은 할 수 없다는 것으로 한국을 압박한다는 내용을 담고 있었다.²¹⁶⁾

1970년 8월 19일에는 애그뉴 부통령의 한국 방문을 대비한 사전협상 성격으로써 정래혁 국방부 장관과 미하일스 주한미군 사령관 사이에 회담이 있었다. 여기서 정래혁 장관은 미국이 한국민들에게 보여줄 확증된 계획이 없다면 주한미군의 어떠한 감축도 있을 수 없다고 말했다. 다만 그는 자신의 사전임을 전제로 구체적인 국군현대화 계획안을 마련한 이후 한국 정부는 2만 명 감축을 논의할 것이지만 주한미군의 2개 사단과 군단 골격은 유지해야 한다고 말했다.²¹⁷⁾ 이미 내부적으로 한국은 주한미군 감축의 불가피성을 인정하고 있었지만, 계속해서 주한미군 철수의 부당성과 한·미 관계의 신뢰문제, 한국 내부의 반대 등을 이유로 주한미군 감축에 반대함으로써 향후 주한미군 감축과 한국군현대화사업 협상에서 유리한 협상 위치를 차지하려고 한 것이다.

한국에서 국방부 장관과 주한미군 사령관 회담이 진행되고 있는 사이 닉슨은 부통령 애그뉴(Spiro T. Agnew)를 특사 자격으로 아시아 4개국(한국, 대만, 태국, 남베트남) 순

215) “68. Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State.” August 4, 1970, *FRUS, Korea Part I 1969-1972*, pp. 174-179. 8월 4일 박정희, 포터, 미하일스 간 대화가 끝나고 나서 포터가 방을 나가면서 뒤돌아보았을 때, 박정희는 미하일스가 건네 승인된 철군 보고서를 보면서 웃고 있었다고 한다. 당시 포터는 자신과 대화에서 한 번도 웃은 적이 없던 그가 웃고 있는 모습이 이상했다고 술회했다. 그리고 8월 6일 국무부에 보낸 전문에 “박정희와 그의 참모진들이 자신들의 강경한 태도가 성과를 올린다는 근거를 줄 수 있는 어떠한 대응도 회피하고 잠시 서서히 달아오르도록 두는 것이 최선이다”는 말을 덧붙였다. *Ibid.*, p. 179, footnote 6.

216) “To the Secretary of State from Marshall Green.” Subject: Talking Points for your Appointment with Korean Ambassador Kim Dong Jo, August 5, 4:00 p.m. POL Kor S-US 1.2.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

217) “69. Telegram From the Commander, United States Forces in Korea(Michaelis) to the Commander in Chief, Pacific(McCain).” *FRUS, Korea Part I 1969-1972*, p. 180.

방을 보내 닉슨독트린의 아시아 적용을 위한 협상에 들어갔다. 그 첫 대상은 한국이었다. 백악관에서 마련한 애그뉴와 박정희 회담에 대비한 대응지침을 보면 닉슨 행정부는 주한미군 2만 명 감축이 한국의 안보에 문제가 되지 않기 때문에 주한미군 감축 결정은 변경이 불가능하다는 입장을 재확인하고 있었다. 그들은 한국의 한·미 상호방위조약 이외의 추가적인 외교적 합의문 요구에 대해서는 반대하고, 한국군현대화사업 예산을 최대한 확보하기 위해서는 한국 정부에 미군 감축에 대한 공개적인 지지가 필요하다는 것으로 박정희를 설득한다는 계획을 마련했다. 한국 정부가 미군 감축 계획을 지지하지 않으면, 국군현대화 예산 확보에 어려움이 발생할 수 있다는 것으로 한국 정부를 압박한다는 것이다. 닉슨 행정부는 국군현대화사업이 주한미군 감축에 따른 보상이 아닌 시혜적 성격의 대남 군사 지원이라는 태도를 보였다.²¹⁸⁾

사실 1970년 3월 주한미군 감축과 국군현대화사업을 결정한 NSDM 48은 두 사안의 직접적 연계성을 강조한 결정이었다. 하지만 앞서 살펴본 5월 26일 포터와 박정희 간의 대화에서도 드러나듯, 한국이 주한미군 철수의 전제로서 국군현대화사업의 구체적 계획을 요구하는 것에 대해 미국은 점차 국군현대화사업이 주한미군 감축에 대한 보상이 아님을 강조하는 방향으로 나아갔다. 미국은 주한미군 감축이 미국의 주권 사항임을 강조하면서 두 사안을 별개로 다루었다. 이 때문에 키신저는 박정희와 회담을 앞둔 애그뉴에게 국군현대화사업은 한국의 무력을 강화하기 위해 계획된 것이지 주한미군의 2만 명 철수에 대한 보상이 아님을 박정희에게 분명히 인식시키는 것이 회담에서 가장 중요한 사안이라고 말했다. 그는 만일 한국이 이러한 차이를 인식하지 못하면, 향후 미군의 추가 철수가 있을 때마다 한국이 미국에 추가 원조를 계속 요구할 것으로 생각했다.²¹⁹⁾

사전 준비를 마친 애그뉴는 8월 24일부터 26일까지 박정희와 총 8시간 가량 회담을 진행했다. 박정희는 한국군이 현대화되어 국방력이 강화되는 그 시간까지 잔류하는 미

218) "Memorandum for the Vice President from Henry A. Kissinger." Subject: Your Visit to the Republic of Korea, Aug. 22, 1970, Folder Title: Vice President's Briefing Book Aug. 70-Republic of Korea, Box 406, Series: Subject Files, NSC Files, NPL.

219) "Special Note on Korean forces Modernization Project." Folder Title: Vice President's Briefing Book Aug. 70-Republic of Korea, Box 406, Series: Subject Files, NSC Files, NPL. 또한, 애그뉴의 박정희와 회담 대응지침에는 한국 측과 북한문제를 논의하는 것을 피한다는 계획이 있었다. 그 이유는 만일 미국 측이 북한의 침략 가능성을 수용한다면 주한미군의 빠른 철수에 악영향을 준다고 보았기 때문이었다. 당시 미국은 북한이 침투나 선전선동, 정치활동을 통해 한국 내 체제전복 시도를 계속할 것이지만 향후 몇 년 내 한국에 대한 침략 계획을 수립하거나 전쟁을 수행 능력은 없다고 인식했다. "Background-the North Korean Threat." Folder Title: Vice President's Briefing Book Aug. 70-Republic of Korea, Box 406, Series: Subject Files, NSC Files, NPL.

군을 추갈 감축하지 않는다면, 주한미군 2만 명의 감축을 반대하지 않겠다고 말했다.²²⁰⁾ 그러면서 그는 애그뉴에게 ‘더는 미군의 감축은 없다는 미국 측의 확인’을 요구했다.²²¹⁾ 그 외 그는 5년간 30억 달러 상당의 군사지원과 지원목록 작성을 비롯해 한반도 유사시 미국의 즉각 개입에 대한 ‘문서보장’, 한·미 안보협회의기구 확대를 요구했다.²²²⁾ ‘선 군사외교적 보장, 후 주한미군 감축’을 주장한 것이다. 그러자 애그뉴는 난색을 표명했다. 그는 한국 방위력 평가에서 만일 한·미의 대표자들이 방위력 평가에서 의견일치가 안 될 경우, 미국은 자신의 무력에 대한 최종적인 통제권을 보유하겠다고 주장했다.²²³⁾ 또한, 박정희의 선 군사지원금 보장 요구는 미국의 전략상 받아들일 수 없는 부분이고, 앞서 보았듯이 금액 역시 미국 측은 10억 달러를 상정하고 있는 상태에서 박정희의 30억 달러 요구는 당시 미국 측이 예상하던 국군현대화 비용 수준을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 한반도 유사시 미국의 즉각 개입을 약속하는 문서 보장 요구 역시 미국 측이 절대로 받아들일 수 없는 사안이었다. 포터는 박정희가 아직 확정되지 않은 국군현대화 프로그램을 갖고서 주한미군의 병력 재배치 문제를 연계시키려 한다고 인식했다.²²⁴⁾

한국 측의 ‘선 군사외교적 보장, 후 주한미군 감축’ 구상은 미국 입장에서는 닉슨 독트린을 한국에 거꾸로 적용하는 것과 다름없었다. 자칫 박정희의 요구를 받아들인다면 주한미군의 철수 구상은 미국이 아닌 한국의 정책에 의해 결정되는 것으로 변질될 수 있었다. 외교적 보장조치는 닉슨독트린 원칙에 정면으로 반대되는 요구였다. 그뿐만 아니라 국군현대화사업에 부정적인 태도를 보이는 의회가 한국에 대한 군사지원을 반대하거나 국군현대화사업이 낮은 수준에서 이루어지면 한국 측의 요구는 주한미군 철수를 한정없이 연장하는 효과를 만들 수 있었다.

박정희와 애그뉴가 완전히 합의에 이르지 못함으로써 공동성명 발표는 없었다. 하지만 국군현대화와 미군 감축 문제를 동시에 협의해 간다는 것에는 합의함으로써 양 측은 접점을 만들었다. 비록 한국 정부는 자신의 ‘선 보장’ 요구를 관철하지 못했지만, 미국의 대남 군사원조 규모에 변화를 불러왔다. 이미 키신저는 1970년 8월에 15억

220) “71. Backchannel Telegram From the Ambassador to Korea to the President’s Assistant for National Security Affairs.” Aug. 25, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 183.

221) “제목: 외무부 장관과 주한미대사 간의 면담 요록,” 1970.9.11., 외교부, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2902.

222) “국군 현대화 위해 30억 불 요청.” 『경향신문』 1970년 8월 25일 1면.

223) “71. Backchannel Telegram From the Ambassador to Korea to the President’s Assistant for National Security Affairs.” Aug. 25, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 184.

224) Ibid.

달러 규모 가운데 새로운 자금 조성액의 상한선은 12억 5천만 달러로 설정하고, 나머지 2억 5천만 달러는 잉여물품으로 보충하되, 잉여물품의 양을 늘려서 자금 조성을 가능하면 낮추어야 한다는 지침을 내렸다.²²⁵⁾ 결국, 1970년 3월 20일 NSDM 48에서 제시한 한국군 지상군 사단에 대한 현대화 사업예산액으로 산정된 10억 달러는 한국 정부와 협상이 본격화되자 1970년 9월 5일 15억 달러로 상향조정되면서 한국의 육·해·공군의 조화로운 현대화를 추진하는 것으로 개정됐다. 15억 달러는 신규로 조성될 12억 5천만 달러와 2억 5천만 달러어치의 잉여물품 지원으로 구성된 금액이었기 때문에, 실제로 한국군 현대화에 대한 미국의 최대 재정지출액은 12억 5천만 달러였다. 군사지원액이 상향되었기 때문에 미국의 군사지원프로그램 중 일부를 한국 정부가 인수하거나 해외군사판매(Foreign Military Sale, 이하 FMS)를 통해 미국의 자금조달 부담을 완화할 것 역시 지시되었다.²²⁶⁾

물론 이 금액이 그대로 의회를 통과할 리 만무했다. 다만 금액을 올림으로써 박정희를 설득시키는 데 유리한 지점을 만들려고 했다. 이 금액은 박정희가 처음에 제시한 금액의 50%밖에 되지 않았지만, 미국이 애초에 설정해 놓은 금액에 비해서는 50% 큰 폭으로 증가한 금액이었다. 국군현대화 계획에서 마련된 지상군 중심의 현대화 역시 공군과 해군의 현대화에도 일정한 강조점을 두는 방향으로 변화했다.

② 한·미 갈등의 심화

애그뉴가 떠난 후 한국 정부는 미국에 외교적 문서보장을 요구할 것이라고 발표했다.²²⁷⁾ 한국은 주한미군 감축과 국군현대화에 대한 한·미 간의 협상 외에 ‘외교적 문서보장’ 요구를 공개적으로 한·미 협상의 의제로 올림으로써 주한미군 감축을 둘러싼 한·미 협상의 범위를 확대하겠다는 의도를 드러냈다. 박정희와 애그뉴 회담 일주일 후 최규하는 포터에게 국군현대화 문제와 주한미군 감축에 대한 협의가 시작된

225) NSC 차관위원회는 8월 19일 5년간 대남 군사원액을 10억 달러에서 15억 달러로 상향 조정했는데, 이는 한반도에서 무력균형을 흔들며 군비경쟁을 초래할 수 있는 단점에도 불구하고 미군 철수에 관한 대남 협상력을 높이기 위해 한국군현대화사업 예산 증대의 증거로 활용할 필요성과 북한의 공격시 미국의 공군, 해군 보강의 필요성을 점진적으로 줄일 수 있다는 군사적 측면이 고려됐다. “Memorandum for the President from U. Alexis Johnson.” Subject: Modernization of Republic of Korea Armed Forces, Aug. 19, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

226) “Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense from Henry A. Kissinger.” Subject: Funding Level for Program to Modernize the Republic of Korea Armed Forces, Sept. 5, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, NPM NARA.

227) “문서상의 보장 촉구. 정부, 박-애그뉴 회담에 따른 대책강구.” 『경향신문』 1970년 8월 27일 1면.

만큼 이제는 한국의 안보에 대한 외교적 문서보장이 필요하다고 주장했다. 포터는 수용할 수 없다고 말했다. 9월 4일 외무부 차관 역시 한국민을 안심시키기 위해서는 미국의 외교적 문서보장이 필요하다고 말했다. 그러나 주한 미 공사 라스람은 이미 한·미 간 충분한 안보 보장이 이루어지고 있고 새롭게 교섭할 사항은 없으므로 추가적인 외교적 합의 문서는 필요 없다고 주장했다.²²⁸⁾ 미국은 한국 정부의 외교적 문서보장 요구를 한·미 상호방위조약을 넘어서려는 행위이고 닉슨독트린 원칙을 정면으로 반대하는 것으로 받아들였다.

1970년 9월 11일에도 외교적 문서보장을 둘러싸고 포터와 최규하의 신경전은 계속됐다. 포터는 닉슨의 친서와 애그뉴의 말로서 한국의 안보를 보장했기 때문에 추가적인 문서보장은 필요하지 않다고 주장했다. 그러자 최규하는 국회나 국민을 안심시킬 수 있는 ‘자료’를 주는 것이 필요하므로 문서화가 필요함을 강조했다. 이에 포터는 한국 측의 요구가 의회 설득에 어려움을 발생시킬 수 있다고 우려하면서도, 한국 측이 생각하고 있는 것을 종이에 적어주면 이를 내부적으로 논의하겠고, 필요할 경우 한국 측에 설명을 구한다는 식으로 불성실하게 대응했다.²²⁹⁾

주한미군 감축을 둘러싸고 진행된 한·미 갈등은 1970년 하반기부터는 한국 정부의 외교적 문서보장 요구를 중심으로 깊어졌다. 당시 한국 정부가 미국에 외교적 문서보장을 강경하게 요구한 배경에는 1970년 9월 언론에 공개된 미 의회 상원 외교위원회의 사이밍턴 청문회(1970년 2월) 발언록이 영향을 준 듯 보인다. 보도된 사이밍턴 청문록에서 포터는 “우리는 그들에게 철수하지 않을 것이란 언질을 준 일은 없다. 우리는 협의 없이 철수하지 않을 것이라고 말한 일이 없다”²³⁰⁾고 발언했다. 당시 한국의 외무부는 미국 의회 상원과 행정부가 한국에 대한 어떠한 추가적인 공약을 반대하는 상황에서 미국의 한국 안보에 대한 보장은 이미 공표된 공약의 재확인 수준에 그칠 것으로 예상했다. 그들은 닉슨 행정부가 주한미군의 추가감축을 고려할 가능성이 크기 때문에 실질적인 대미 안보외교의 방향은 상당수의 주한미군을 한반도에 계속 주둔시키는 것에 있어야 한다고 박정희에게 보고했다.²³¹⁾ 한·미 상호방위조약 그 자체보다는 많은 수의 주한미군을 한국에 계속 주둔시키는 것이 미국의 안전보장의 실질적인 증표

228) “제목: 한, 미간 외교교섭 문제에 대한 주한미대사 및 공사와의 면담내용.” 1970.9.9., 보고번호: 제 70-605호, 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2900.

229) “제목: 외무부 장관과 주한미대사 간의 면담 요록.” 1970.9.11. 외교부 보고사항, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2902.

230) “미상원 한국문제 비밀증언 내용.” 『경향신문』 1970년 9월 14일 3면.

231) “제목: ‘사이밍턴’ 소위원회의 한국에 관한 청문록 분석(외무부 보고).” 1970.9.24., 보고번호: 제 70-648호, 대통령비서실, 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2909.

있던 것이다. 이 때문에 한국 정부는 실질적인 목표인 주한미군 추가 철수를 막기 위해서 협상 수단으로서 외교적 문서보장이 필요했던 것이다. 미국이 한국에 외교적으로 문서보장을 해주면 매우 좋은 것이고, 문서보장을 못 해주더라도 주한미군 추가 철수 불가를 어떤 식으로든 미국으로부터 얻는다면 이 또한 한국 정부에게는 나쁘지 않았다. 이러한 상황에서 9월 11일 포터는 외교적 문서보장에 대한 한국 측의 생각을 들어 보자는 것으로 태도를 조금 바꾼 것이다.

미국의 태도 변화에 따라 10월 26일 김동조는 본국의 지시에 따라 존슨(Alexis Johnson) 국무부 차관에게 8개 항으로 이루어진 ‘외교적 보증’ 합의문 초안을 건넸다. 당시 한국 정부가 작성한 합의문 초안은 ‘울릉도(가제)’라는 제목으로 주미대사와 외교부를 통해 극비리에 작성되었다. 합의문 초안 각 문항은 그동안의 한·미 간 합의 또는 미국 측의 공식 발표문 내에 있는 문구를 활용하여 매우 세밀히 작성됐다.²³²⁾ 미국의 기존 공식발언을 활용해서 합의문 초안을 만든 이유는 이 초안이 새로운 한·미 공약이라는 인상을 주지 않으려 했기 때문이다. 합의문 초안 각 항의 핵심 내용을 살펴보면 아래와 같다.

- ① 한·미는 UNC의 주요 버팀목, 한국 방위의 분명한 약속, 한반도에서 전쟁 재개의 억지력인 주한미군의 계속 주둔을 인정. 미국은 한국에 대한 무력 공격을 격퇴하기 위해 군대 사용을 포함한 모든 가능한 지원을 즉각적으로 제공할 것이라고 재확인
- ② 미국은 한국이 핵국가로부터 위협을 당할 경우, 이를 막을 것을 재확증
- ③ 미국은 UNCURK와 UNC의 한반도 계속 주둔을 통해 한국에서 유엔의 목표와 원칙들을 계속해서 지지
- ④ 미국은 장기적인 군사, 경제적 원조프로그램을 통해 한국 군대를 강화하기 위해 상당한 수준으로 한국에 추가적인 군사, 경제적 원조를 확장
- ⑤ 한국은 한·미 정부 사이의 합의된 주한미군 감축 규모에 반대하지 않음. 미국은 감축이 한국의 방위와 안보에 대한 책임을 어떤 식으로든 약화하거나 영향을 주지 않는다는 것을 확증
- ⑥ 주한미군의 중대한 감축은 한국 정부와 충분한 사전협상 없이 이루어지지 않음. 이러한 협상은 한국을 향하는 군사위협 특징과 정도에 대한 한·미의 평가에 기반. 미국은 사전협상에 앞서 한국 정부의 원치 않은 방식으로 행동할 의도가 없음을 분명히 함
- ⑦ 한·미는 외무부, 국방부 각각의 연례 회의를 가지는 것에 합의. 또한, 한국의 외무부, 국

232) “합의의사록 초안에 대한 설명 자료.” 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호:729.11, 등록번호: 4309, 대한민국의외교사료관.

방부 장관과 미국 측의 주한 미 대사, 주한미군사령관, 유엔군사령관으로 구성된 상설협의체 또는 한·미안보협의체 구성에 합의. 어느 일방의 요구에 의해 회의는 개최됨

- ⑧ 주한미군 부분 감축에 대한 잠재적 적들에 대한 오판을 경고하기 위해 한·미는 잠재적 적들의 위협에 즉각적이고 효과적으로 대응한다는 공동선언을 발표(강조는 필자)²³³⁾

제시된 합의문 초안은 어떻게든 주한미군의 추가 철수를 막으려는 한국 측의 의지를 잘 보여주고 있다. 특히 합의문 초안 6항의 “주한미군의 중대한 감축은 한국 정부와 충분한 사전협상 없이 이루어지지 않음” 이라든가 “미국은 사전협상에 앞서 한국 정부의 원치 않은 방식으로 행동할 의도가 없음을 분명히 함” 과 같은 문구는 사실상 주한미군의 추가 철수를 미국이 아닌 한국 정부가 결정하겠다는 것과 마찬가지로였다.

한국 측은 미국 측이 6항 “미국은 사전협상에 앞서 한국정부의 원치 않은 방식으로 행동할 의도가 없음” 문구에 반발할 것을 예상하고, 미국이 이 문구에 대해 문제를 제기하면 “이와 관련하여, 미합중국은 상기 사전협약에 있어 한국 정부의 안보이익에 반하여 행동할 의도가 없음을 분명히 한다” 와 “그와 같은 사전협약에 있어 한국정부의 의사는 존중되고 충분히 고려될 것이다” 라는 두 가지 대안적인 문구를 가지고서 미국을 설득한다는 계획을 세웠다.²³⁴⁾

한국 정부가 문제가 될 것이라고 예상한 합의문 초안 6항의 문구는 사실 1960년 1월 19일에 발표된 아이젠하워-기시 공동성명에 있는 문구였다.²³⁵⁾ 한국 정부가 이 문구를 활용한 것은 미국에 한·미 관계를 한·일 관계와 동등하게 대우해 달라는 의미였다. 한국 정부의 방침을 전달받은 김동조는 비공식적으로 국무부의 존슨 차관보, 브라운 부차관보와 만나 미국 측에 의사를 타진했고 그들로부터 문구가 새로운 공약 같은 인상을 주는 것이 아니라면 굳이 반대하지 않겠다는 대답을 들었다. 이 때문에 한국 측은 외교적 보장 문서 초안을 제시하면 미국 측이 한국과 협상에 응할 것으로 생각했다.²³⁶⁾

한국 정부는 합의문 초안에 대한 미국의 동의를 끌어내기 위해 진행 중이던 한·미

233) “74. Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea.” Oct. 26, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 187-189.

234) “수신: 주미대사, 발신: 장관.” 제목: 올농도(가제), 1970년 9월 29일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309, 대한민국외교사료관.

235) 1961년 1월 19일 미일 공동성명에 담긴 문구는 “대통령(아이젠하워)은 그(기시)에게 미국정부는 사전협약이 동반되는 문제에 관해 일본정부의 바람에 반하는 방식으로 행동할 어떠한 의도가 없음을 확증했다”이다.

236) “수신: 외무부 장관, 발신: 주미대사.” 번호: USW-1023, 1970년 10월 5일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309, 대한민국외교사료관.

협상을 활용해 협상력을 높이려고 시도했다. 1970년 10월 22일 합의문 초안을 미국 측에 전달하기에 앞서 한국은 한·미 간 타결을 앞둔 국군현대화와 미군 감축문제에 대한 양해 사항을 동시에 서명하려는 것을 보류하고, 국군현대화와 미군감축, 외교적 조치를 일괄타결하는 방침을 세운다.²³⁷⁾ 10월의 시점에서 한·미 간 군사회담(한국군현대화, 미군감축)은 최종 교섭 단계로 들어서고 있었다. 10월 7일 한·미는 실무차원에서 한국의 육·해·공군에 필요한 장비와 물자 목록을 비롯해 연차별 무기도입 계획에 합의했고, 서명만 남겨놓은 상태였다. 10월 19일에는 주한미군 지상군 18,400명(1개 사단)과 공군 1,600명 총 2만 명의 미군 철수와 감축 후 한·미 혼성부대 편제 사항, 장비와 시설의 이관계획 등을 다룬 합의문 초안 역시 마련된 상태였다.²³⁸⁾

국군현대화와 주한미군 감축안에 대한 합의 서명만 남겨놓은 상태에서 박정희는 최종 서명을 보류함으로써 하루라도 빨리 미군을 철수시키려는 미국을 압박하고, 두 사안을 외교적 조치 보장 요구에 연계시킴으로써 미국으로부터 추가적인 양보를 끌어낸다는 심산이었다. 1970년 10월 26일 존슨 차관은 김동조에게 주한미군 재배치 문제는 주권 사항이고 따라서 ‘합의문’ 초안 6항은 절대로 받아들일 수 없다고 했다. 다만 7항의 ‘한·미 사이의 공식적 연례 외교’, ‘국방 고위급 회담’ 요구도 받아들일 수 없으나, 한·미 국방장관 회담에서 국무부의 일부 인원 참여는 고려할 수 있다고 말했다.²³⁹⁾

주한미군 추가 철수 금지의 명문화는 미 행정부가 절대 받아들일 수 없는 사안이었다. 닉슨 행정부 내부에서는 오히려 1971 회계연도 이후 주한미군 추가감축이 필요하다는 논의가 계속되고 있었다. 10월 14일 레어드가 닉슨에게 보낸 비망록을 보면, 국무부는 대량의 추가감축이 갖는 정치적 결과들을 우려했지만, 레어드는 동맹국과 방위비 분담을 통한 해당 지역에 대한 집합적 방위능력을 유지한다는 이유로 미군 주둔 숫자를 고정하는 약속을 해서는 안 된다고 주장했다. 그는 한국의 군사력은 자신을 방위하기에 충분함에도 주한미군이 철수하지 못한다면 이는 자칫 닉슨독트린의 한반도 적

237) “주한미군 국무총리 주재 조찬회 결정 사항.” 1970년 10월 22일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309, 대한민국외교사료관.

238) “한·미 군사 실무자 회담,” 제목: 한국군현대화 5개년 계획서, 1970년 10월 7일; “군체제 위원회 한·미군사실무자회담.” 제목: 주한미군 병력 부다 재배치에 관한 합의 각서, 1970년 10월 19일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.4 한·미국 군사실무자회담, 1970.7-71.2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4311, 대한민국외교사료관.

239) “73. Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea.” Oct. 26, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 186.

용이 실패로 보일 수 있고 이로 인해 미군의 탄력적 운영에 장애가 될 수 있다고 우려했다. 또한, 그는 1973 회계연도 내 한국에서 7사단의 1만 4천 명의 추가 감축을 본토의 군대 감축과 비교해봤을 때 연간 5천 5백만 달러내지 6천 5백만 달러 가량의 상대적인 절감 효과가 있고, 주한미군 7사단이 철수한다고 해도 한반도에 여전히 2만 명의 미군이 남아 있으므로 동북아시아에서 세력균형에는 문제없다고 평가했다.²⁴⁰⁾ 닉슨 행정부 내에서 당장 주한미군 2만 명을 철수하고 몇 년 내 추가로 미군을 철수해서 한반도 분쟁으로부터 점차 멀어지려는 노력이 끊이지 않고 있는 상황에서 한국 정부의 문서보장 요구는 미국의 계획에 발목을 잡는 사안이었다.

국무부로부터 한국 정부의 요구사항에 대한 부정적인 반응이 나오고, 10월 27일 포터는 최규하를 만나 “한국 측의 ‘초안’은 받아들이기 어려우며, 진행 중인 한·미 군사회담에서 국군현대화와 미군 감축에 대한 협의가 완료되면 한·미 간에 짧은 공동성명 정도는 발표할 생각이 있다”라고 말했다. 그러자 최규하는 6항, 7항과 관련하여 일본과 동등한 대우를 해 달라고 요구하면서 미국의 태도에 불쾌해했다. 그는 이 사안이 ‘짧은 성명’으로 해결될 게 아니며, 공동성명이라고 해서 반드시 짧은 필요는 없다고 말함으로써 향후 미국이 공동성명 초안을 가져오면 초안 내에 한국 입장을 충분히 추가할 의지가 있음을 드러냈다.²⁴¹⁾

최규하는 김동조에게 7개의 지침을 내려보냈다. 지침에서 그는 닉슨이나 애그뉴의 발언은 외교적 문서보장이라고 볼 수 없고, 주한미군 감축과 국군현대화는 군사 책임자 간 양해이기 때문에 이를 정부차원에서 합의하는 절차로서 외교적 문서가 필요하다고 강조했다. 그는 주한미군이 증대되는 상황도 있을 수 있는 만큼 한국 정부의 의사에 반해서 주한미군 배치문제를 일방적으로 결정하지 말고 일본과 동일한 조건으로 다뤄 달라는 것 역시 요구했다. 그런데 만일 미국이 짧은 성명으로 이 사안을 갈음하려고 한다면 장문의 성명을 요구함으로써 실질적으로 외교적 문서보장의 효과를 보이게 할 것을 주미대사에게 지시했다.²⁴²⁾

한국 정부가 끈질기게 외교적 문서보장을 요구하자 닉슨 행정부는 박정희와 담판 짓

240) “Memorandum for the President from Melvin R. Laird.” Subject: US Troop Levels in Europe and Korea, Oct. 14, 1970, Folder Title: NSSM 27, 2 of 2(3 of 3), Box H-139, NPM NARA.

241) “외무부장관과 주한 미국대사간의 면담 요록.” 1970년 10월 27일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309, 대한민국외교사료관.

242) “수신: 주미대사, 발신: 장관.” 1970년 10월 28일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.2 기본문서, 1970.9-12), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309, 대한민국외교사료관.

는 방식으로 이 문제를 해결하려고 시도했다. 1970년 11월 6일 포터는 박정희에게 미 의회가 닉슨 행정부의 대남 정책을 민감하게 보는 상황에서 한국 측의 문서보장 요구는 오히려 미국의 국군현대화사업 지원에 차질을 초래하기 때문에 한국의 이익에 매우 부정적임을 강조했다. 그러면서 주한미군 감축과 국군현대화에 대한 ‘한·미 간의 협상이 만족스럽다’는 내용의 공동성명을 발표하는 정도로 타협하자고 제안했다. 이에 대해 박정희는 짤막하게 “동의한다”라고 대답했다. 포터는 박정희가 자신의 제안에 동의했고, 문서보장 요구를 철회한 것으로 간주했다.²⁴³⁾

국무부는 박정희가 미 의회의 대남 군사지원에 대한 부정적인 기류와 다음 해 치러질 한국의 선거국면에서 한·미 갈등의 확산을 부담스럽게 여겼기 때문에 외교적 문서보장 요구를 철회한 것으로 판단했다.²⁴⁴⁾ 이에 따라 닉슨 행정부는 한·미 공동성명 초안을 마련했다. 이 과정에서 “주한미군 감축은 1954년 한·미상호방위조약에 의거... 미국 정부의 약속(commitment)에 어떠한 방식으로든 영향을 주지 않는다” 문장 내 ‘약속’이라는 표현이 문제가 되었다. 미 의회로부터 미국이 동아시아에서 새로운 약속을 한다는 인상을 줄 수도 있다고 우려했다. 이에 국무부는 ‘약속’을 ‘결정(determination)’으로 바꿀 것을 키신저에게 건의했다.²⁴⁵⁾ 닉슨독트린을 한국에 적용하는 데 정치적 공약 같은 인상뿐만 아니라 기존의 한·미 간 합의를 넘는 듯한 어떠한 문구도 수용하지 않는다는 것을 분명히 한 것이다.

수정된 공동성명 초안은 11월 18일 주한 미 대사관으로 전달됐다.²⁴⁶⁾ 미국은 이 공동성명 초안을 가지고서 한국 정부와 정치적으로 합의를 하고, 주한미군 철수 문제와 국군현대화 협상을 마무리할 심산이었다. 하지만 이는 미국의 선부른 판단이었다. 박정희는 외교적 보장의 문서화 요구를 거두지 않고 있었다. 최규하의 방미(1970.12.2.)를 앞둔 11월 18일 윤석현 외무부 차관은 주한 미공사 라스람에게 박정희와 최규하 사이에 외교적 문서보장에 대한 논의가 있었고, 최규하는 외교적 문서 보장을 계속 요구할 것이라고 말했다.²⁴⁷⁾ 그러자 포터는 로저스에게 공동성명 초안을 한국에 제시하는 것을

243) “76. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” Subject: Interview with President Park, Nov. 7, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 194.

244) “78. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon.” Subject: Koreans Abandon Efforts to Obtain Diplomatic Assurances Regarding US Troop Reductions, Nov. 10, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 198.

245) “79. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: US/ROK Joint Statement, Nov. 16, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 199.

246) “Telegram to Amembassy Seoul.” Subject: Draft Joint Statement, Nov. 18, 1970, 1970, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

최대한 늦춰 한국 정부가 시간적 압박을 받도록 해서 미국의 정책에 보조를 맞추도록 협상 전술을 변화시킬 것을 요청했다.²⁴⁸⁾ 한국의 요구에 고의로 응하지 않음으로써 협상에서 우위를 차지하겠다는 의도였다. 그들은 마련된 초안을 주지 않으면서 한국 정부에 미국의 원론적인 입장만을 되풀이함으로써 한국 측에 대응했다.²⁴⁹⁾

12월 2일 미국을 방문한 최규하는 국무부 그린(Marshall Green) 차관보에게 포터와 박 대통령 간의 대화에서 대통령이 ‘동의한다’ 라는 의미는 “문서의 형식에 구애받는 것이 아니다” 는 취지의 말이지 미국이 제시한 짝막한 한·미 공동성명을 받아들인 것은 아니라고 말했다. 그러면서 실질적인 내용이 담긴 성명서가 중요하다고 강조했고 일본과 동등하게 취급해 달라고 재차 요구했다. 그린 차관보는 문서보장 문제를 다시 검토해보겠다고 말했지만, 브라운(Winthrop G. Brown) 차관보는 한국 측의 주한미군 추가 철수에 대한 한·미의 사전협상 요구는 수용할 수 없다고 말했다. 그러자 최규하는 외교적 문서보장 초안에서 ‘충분한 사전협의를 한다’ 라는 의미는 도의적으로 협조를 구한다는 의미라고 그를 설득시키려 했다.²⁵⁰⁾ 하지만 미국 측의 태도 역시 요지부동이었고, 한·미 간의 신경전은 해를 넘겨 계속되었다. 주한미군 감축, 국군현대화 사업에 대한 한·미 간 전반적인 합의가 마련됐음에도 불구하고 한국 측의 외교적 보장 문서 요구와 미국 측의 반대로 협상은 난항을 겪고 있었다.²⁵¹⁾

③ 미국의 압박과 한·미 갈등의 봉합

1971년 1월 19일 미국은 한국에 대한 압박을 강화했다. 최규하는 주한미군 감축, 국군현대화, 방위공약 재확인 등 일괄타결되어야 한다고 강조하면서 ‘선 군사지원 및 외교보장 문제 해결, 후 주한미군 감축’ 을 재차 피력했다. 그러자 포터는 감군과 방위공약은 별개의 문제임을 강조하면서 주한미군을 우선으로 감축할 수 있다고 한국 정부를 압박하고 나섰다.²⁵²⁾ 한발 더 나아가 1971년 1월 21일 로저스는 포터와 마이켈리

247) “Telegram to SECSTATE WASHDC from AMEMBASSY SEOUL.” Nov. 18, 1970, Title: POL Kor S 1.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

248) “Telegram to SECSTATE from Amembassy Seoul.” Subject: Troop Reduction, Nov. 30, 1970, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

249) 미국은 11월 18일 작성해 놓은 공동성명 초안을 1971년 1월 25일에야 한국 정부에 전달했다.

250) “수신: 대통령, 국무총리, 발신: 외무부장관.” 1970.12.3., 국가기록원 대통령기록관, 관리번호: EA2938.

251) “Telegram to SECSTATE from Amembassy Seoul.” Subject: Joint Statements on Modernization and Troop Reduction, Jan. 5, 1971, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

252) “외무부 장관과 주한미대사 간의 면담요록,” 1971년 1월 18일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군

스(John H. Michaelis) 사령관에게 한국과 공동성명 없이 2월 8일부터 DMZ에서 미군 철수를 준비할 것을 말했고, 포터에게는 적절한 시간에 공동성명을 발표할 것이라고 박정희 대통령에게 알려줄 것을 따로 지시했다.²⁵³⁾

미국 측의 강한 압박에 한국 측 역시 1월 23일 국무총리, 외무부와 국방부 장관, 대통령 비서실장, 대통령 특별보좌관 등 핵심 수뇌부가 청와대에 모여 대책을 논의했다. 여기서 한국은 미국이 제시하는 국군현대화 및 주한미군 감군 계획 초안에 서명하되 한국 측의 일괄타결 입장은 유지한다는 방침을 세웠다.²⁵⁴⁾ 1월 25일 최규하는 포터를 장관실로 불렀다. 여기서 포터는 최규하에게 약 두 달 전인 1970년 11월 18일에 마련한 미국의 공동성명 초안을 제시했고 이 초안에 현대화 및 감군에 관한 토의 기록과 마이켈리스 사령관이 한국의 국방부 장관에게 보내는 서한을 첨부하면 군사 합의에 대한 상위 문서로서 정부 수준의 성명이 될 것이라고 말했다.²⁵⁵⁾

박정희는 1월 26일 공동성명과 여기에 첨부된 서한에 대한 교섭을 시작하되 미국 정부의 승인된 현대화 장비목록과 마이켈리스가 정래혁 장관에게 보낼 서한의 사전 검토가 필요하다고 지시했다.²⁵⁶⁾ 같은 날 정래혁 국방부 장관은 국군현대화에 필요한 장비 품목, 수량 등을 확정했다.²⁵⁷⁾ 그리고 1월 27일 미국의 공동성명 초안에 대한 한국 측 대안이 제시되면서 본격적으로 한·미 간에 공동성명에 대한 문구 조정이 시작됐다. 아래의 <표 6>은 당시 미국 측이 제시한 공동성명 초안과 이에 대한 한국 측의 수정안이다.

현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

253) “86. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” Feb. 2, 1971, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 224(Footnote 2).

254) “기록.” 1971년 1월 23일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호:729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

255) “외무부 장관과 주한 미 대사 간의 면담 요약.” 1971년 1월 25일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

256) “기록.” 1971년 1월 26일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

257) 군사편찬연구소, 『국방편년사(1971-1975)』(서울: 국방부, 2001), 13, 15쪽.

〈표 6〉 한·미 공동성명 미국 초안과 한국 수정안

초안(미국, 1.25)	수정안(한국, 1.27)
<ul style="list-style-type: none"> · 한국 정부와 미국 정부는 한국군 현대화에 관한 회담을 만족스럽게 완료했다. 또한, 주한미군 감축에 따른 미국과 한국군의 재배치에 관한 회담 역시 성공적이었다. 미국 정부는 한국 정부가 자신의 방위력을 현대화하는 노력에 원조할 것에 동의했다. · 고위급 국방과 외무 관계 관리에 의한 연례안보협의는 한국 정부를 향하는 군사적 위협의 특성을 평가하기 위해 개최될 것이고 그러한 논의에서 그 위협을 막기 위한 전반적인 능력은 측정될 것이다. · 주한미군 감축은 1954년 한·미상호방위조약에 의거, 한국 정부에 대한 무력공격에 대처하기 위한 미국 정부의 결정에 어떠한 방식으로든 영향을 주지 않는다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 대한민국 정부와 미국 정부는 한국군 현대화 프로그램에 대한 만족스러운 회담을 마쳤다. 미국은 특히 결과적으로 미국 정부 승인에 의한 한·미 군사당국의 합의된 권고안의 기반 위에서 장기적인 군사원조프로그램을 통해 한국 정부의 국방현대화 노력을 지원하기로 합의했다. 한국 정부는 현대화프로그램의 첫해 예산이 이미 이루어졌음에 만족을 표시한다. · 주한미군의 2만 명 감축과 이에 따른 한·미 주둔군 재배치에 대한 양국 정부 간 협의도 상호이해와 긴밀한 협력의 정신으로 마무리됐다. · 주한미군 감축은 1954년 한·미상호방위조약에 의거 한국에 대한 무력공격에 대처하기 위해 즉각적이고 효과적인 원조를 주기 위한 미국 정부의 준비와 결심에 어떠한 방식으로든 영향을 주지 않는다. <u>미국 정부는 현재의 조건 위에서 언급한 2만 명 이상의 병력을 한국에서 감축할 계획이 없음을 재차 강조한다.</u> 이와 관련하여 <u>지금까지 미국 정부에 의해 이루어진 한국의 방위와 안전에 관한 이전의 보장은 변함이 없는 것으로 이해되었다.</u> · <u>장관급 수준에서 양 정부의 외교와 국방 관료의 참석에 의한 연례안보협의회는 한국을 향한 군사적 위협의 특성을 평가하기 위해 개최될 것이다. 그러한 논의에서 그 위협을 막기 위한 전반적인 능력은 측정될 것이다. 또한, 그 상황에 대처하는 데 필요하면, 적합한 조치는 그 회담을 통해 미국정부와 한국정부에 권고될 것이다.</u>

출처: “(US Proposal) Draft Joint Statement.” Jan. 25, 1971; “(Korean Counter-Proposal Jan. 27, 1971) Draft Joint Statement,” 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관(강조는 필자).

한·미 사이에 교환된 공동성명의 초안과 수정안에서 두드러지게 차이를 보이는 것은 글자 양이다. 미국은 되도록 짤막한 문장으로 한·미 간의 합의를 달성해서 공동성명이 외교적 문서보장으로 보이는 것을 되도록 막고자 했고, 한국은 미국이 짧은 문장을 긴 문장으로 수정함으로써 사실상 공동성명을 외교적 문서보장의 모양새로 만들 의도가 있었다는 점은 앞서 살펴본 바 있다. 이러한 한국과 미국의 의도가 공동성명 초안과 수정안에 그대로 드러났다. 또한 안보연례협약도 미국 측은 고위급이라고 다소 부정확한 표현을 사용한 것에 반해, 한국 측은 장관급으로 명시적으로 표현함으로써 한·미의 군사협회의 수준을 격상시키려고 노력했다. 그러나 한국 측은 핵심적으로 주장해왔던 ‘사전협의’ 문구를 삭제했고 “2만 명 이상의 미군 감축 계획이 없다”는 다소 미묘한 문구로 수정했다.

한국 측의 수정안에 대해 박정희는 전반적으로 만족을 표시했으나 “현재의 조건 위에서 언급한 2만 명 이상의 병력을 한국에서 감축할 계획이 없음” 문구는 정세변화에 따라 추가감축의 가능성을 열어놓는 것이기 때문에 아예 ‘현재의 조건 위에서’ 라는 구절은 빼버리거나 언급하지 않은 게 좋겠다는 의견을 냈다.²⁵⁸⁾ 그런데 미국 측은 한국 정부의 공동성명 합의문 수정안에 대해 별다른 대응을 하지 않고 있었다. 그러자 최규하는 2월 1일 주한 미 대사 포터와 부대사 언더힐을 장관실로 불러 1월 27일 한국 측이 미국 측에 제안한 수정안 내용 가운데 앞서 박정희가 제안한 재수정 부분을 반영해줄 것을 요구했고, 이에 대해 포터 역시 매우 건설적이며 이 문제의 조속한 해결에 큰 도움이 될 거라고만 대답했다. 그리고 국무부의 의견을 빌려, 군부 간 합의는 기밀이기 때문에 이를 공동성명의 별첨 문서로 하기보다는 공동성명을 먼저 발표하고 군부 문서는 따로 보내는 것이 좋겠다고 제안했고 최규하는 이를 받아들였다.²⁵⁹⁾

그런데도 미국 측은 한국 정부에 공동성명의 수정안에 대한 재수정안을 제시하지 않고 있었다. 이미 2월 8일부터 주한미군 2사단을 철수하기로 한국 측에 통보한 상황에서 이는 한국 측에 매우 큰 압박이었다. 자칫 한국 측이 내세운 공동성명 수정안은 쓸모없는 것이 되고 철군의 압박으로 인해 자칫 미국 측의 초안을 그대로 수용할 수밖에 없는 상황에 내몰리게 될 수도 있었다.²⁶⁰⁾ 포터의 태도는 강경했다. 그는 미국의 병력

258) “기록.” 1971년 1월 28일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

259) “외무부 장관과 주한 미대사 간의 면담 요록.” 1971년 2월 1일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

재배치 문제가 다양한 문서들에 대한 협상에 연계되어 있다는 한국 정부의 견해를 받아들이지 않아야 하며, 한국의 이익에 따라 미국의 주한미군 재배치 문제가 혼란스러운 상태에 빠지지 말아야 한다고 국무부에 재차 강조했다.²⁶¹⁾

미국의 국군현대화와 주한미군 감축에 대한 접근이 초기에는 감축에 따른 보상의 차원에서 일종의 동시타결에 가까웠다면 1971년을 넘어오면서부터 급격하게 ‘선 미군 철수, 후 국군현대화 논의’로 후퇴하고 있었다. 한국 정부의 ‘선 외교적 보장’ 요구는 국군현대화와 주한미군 감축 논의와 긴밀하게 연계되면서 한·미 간의 갈등이 증폭되었고 미국을 강경한 태도로 변화시키고 있었다. 닉슨 행정부 일각에서는 여전히 한국 정부의 비협조적인 태도로 주한미군 7사단이 철수하고 2사단이 DMZ에 그대로 머물 수도 있다고 우려하고 있었다.²⁶²⁾

당시 미 행정부는 1971년 2월 25일에 한국을 닉슨독트린의 아시아 적용에 있어 ‘훌륭한 사례’로 내세워질 예정이었다.²⁶³⁾ 그런데 한국 정부에 계속 발목을 잡히는 상태에서 협상이 타결된다면 닉슨 행정부의 아시아 동맹국 정책은 처음부터 어그러지는 것을 의미했다. 이 때문에 닉슨 행정부는 협상 태도를 급격히 강경하게 전환하고 한국 정부에 거의 협박 수준으로 압박함으로써 한국 정부가 확실하게 미국의 노선에 따르도록 강제하려 했다. 닉슨 행정부의 협박에 가까운 협상 태도에 대해 촉구하는 미국 측이 “사실상 미측 초안을 아측이 그대로 수락할 것을 강요”하고 있고 “양국 간의 전통적 우호관계에 입각해서 상호 신임과 신뢰 속에서 해결하려는 태도”가 아니며, “미 대사관 측이 협박과 지연전술을 겸용하면서 양국관계를 악화일로로 몰고 가려는 저의”에 대해 강하게 불만을 표출하고 있었다.²⁶⁴⁾

압박 전술로 공동성명 문제가 미국의 의도대로 해결할 수 있는 기미를 보였지만, 그들은 한국 정부에 대한 압박의 강도를 늦추지 않았다. 미 국무부와 국방부는 5개년 국군현대화사업과 관련하여 장비 제공목록에 몇 가지 문제가 있으며,²⁶⁵⁾ 이는 계속 검토

260) “외무부 장관과 주한 미대사 간의 면담 요약.” 1971년 2월 3일, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

261) “86. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” Feb. 2, 1971, pp. 224~229.

262) “Letter to Alex from Deputy Secretary of Defense,” Oct. 12, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

263) “US Foreign Policy for the 1970’s: Building for Peace.” p. 75. Folder Title: NSSM 102, 1 of 2(2 of 5), Box H-174, H-files, NPM NARA.

264) “(초안) 수신: 주미대사, 발신: 외무부 장관.” 1971년 2월 3일, 번호: WUS0123, 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

를 받아야 한다는 의견을 제시했다. 또한, 군사원조프로그램의 한국으로 점진적 이전에 대해 한국 정부가 의지를 보이지 않을 경우 현대화 장비 목록 가운데 일부 높은 우선순위의 물품은 삭제할 필요가 있음을 지적하고 나섰다. 이에 따라 국무부와 국방부장관은 당장 현대화프로그램 합의에 서명하기보다 “한국군현대화를 원조한다는 미국의 의도를 보장한다”는 말로 대체하라는 지시를 내렸고, 한·미 양측의 국군현대화에 대한 지속적인 평가가 필요함을 강조했다.²⁶⁶⁾ 국무부와 국방부가 합동으로 한국군현대화 장비 목록 검토에 대해 이와 같이 결정하고, 국무부는 따로 포터에게 현대화장비 목록에 있어 일부 조정 가능성과 군사원조프로그램 이전 재개에 따른 현대화 장비목록의 변경 가능성을 새로운 조건을 내세워서 한국정부가 양해하면 공동성명을 발표하라고 지시했다.²⁶⁷⁾ 미국은 한국의 외교적 보장 요구가 공동성명 형식으로 의미가 축소되고, 그 수준 역시 자신의 요구가 관철되자, 이제 한·미의 군사 실무자 사이의 합의에 이른 현대화 장비 목록에 대해서도 군사원조프로그램 이전 재개와 현대화장비 목록의 계속 수정의 필요성을 수용할 것을 강제한 것이다. 1월 26일 박정희가 마지막으로 요구한 승인된 현대화장비 목록 역시 미국은 몇 가지 전제조건을 내세우면서 현대화장비 목록에 대한 합의를 유보했다.

미국의 압박은 큰 효과가 있었다. 1971년 한국의 총선과 대선이 얼마남지 않은 상황에서 미국의 압박은 박정희에게 큰 부담으로 작용했다. 미국의 초기 주한미군 감축과 국군현대화사업 구상은 한국의 대선을 의식해서 박정희에게 정치적 부담을 주지 않는 차원에서 구상됐지만, 이제는 그런 배려가 전혀 없었다. 결국 한국 정부는 포터가 제시한 한국 대안에 대한 수정안을 거의 그대로 수용했고 2월 6일 오전 11시에 발표하기로 최종합의했다.²⁶⁸⁾

당시 포터가 제시한 ‘수정 초안’은 <표 6>에 나타난 한국 대안(1.27)에서 몇 가지 중요한 부분을 삭제했다.²⁶⁹⁾ 한국 측이 철회를 요구한 “2만 명을 넘어서는 추가감축은

265) 공군의 경우 예산 범위를 넘을 우려가 있는 F-4D의 공급 대수를 줄이거나 제조정할 필요가 있고, 해군의 경우 2대의 구축함이 필요한지 의문, 육군의 경우는 중구경포병 부대의 규모에 의문을 제기했다.

266) “Telegram AmemBassy Seoul, COMUSK.” Subject: Joint State/Defense Message, Feb. 3, 1971, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

267) “Telegram AmemBassy Seoul.” Subject: ROK/US Joint State, Feb. 4, 1971, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

268) “Telegram to SECSTATE from AmemBassy Seoul.” Feb. 5, 1971, Title: DEF 6 Kor S 10.1.70. SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

269) “(draft) Joint Statement, 1971.2.5.12:00 포터 미대사로부터 수교받음.” 한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전8권(V.3 기본문서, 1971.1-2), 분류번호:

계획하지 않는다” 문구는 삭제되었다. 이 문구의 삭제는 앞서 보았듯이 박정희의 지시에 의한 것으로 조건에 따른 주한미군 추가 철수 가능성의 구실을 미국 측에 주지 않으려는 데 있었다. 그러나 미국은 정반대로 주한미군 추가 철수 거부권을 획득하려는 한국 정부 노력의 실패라고 평가했다.²⁷⁰⁾ 그 외 중요한 변화는 ‘즉각적이고 효과적인 원조’ 문구 역시 삭제했다. 한국분쟁에 대한 자동개입을 연상시키기 때문에 삭제된 것으로 보인다. ‘한국 방위에 관한 이전의 보장은 변함없다’ 문구 역시 삭제되었는데, 미국 측은 이를 한·미상호방위조약의 중복으로 생각했다. 한·미의 외교와 국방 연례협의회의 수준 역시 한국측은 장관급을 원했으나 미국 측은 고위급이라는 표현을 썼다. 또한 “위협에 대처할 필요가 있을 때 회의를 개최해 적절한 조치를 양국 정부에 권고한다”는 문구 역시 삭제했다. 이 역시 한반도 분쟁에 가능하면 덜 자동적으로 개입하려는 미국의 의도를 반영한 것이다. 한편 ‘미국 정부 승인’ 문구는 ‘의회’로 수정했는데 이는 예산에 관한 최종권한이 의회에 있음을 반영한 것이고, ‘현대화 프로그램 첫째 예산’은 ‘1억 5천만 달러에 만족한다’로 구체화시켰다.

최종 합의된 공동성명은 포터가 1월 25일에 한국 측에 제안한 공동성명 초안에 가까운 내용으로 구성되었다.²⁷¹⁾ 미국 측의 의도가 관철된 것이다. 최종 타결된 공동성명을 미국 측의 초안(1.25)과 비교하면 연례안보협의회의의 참여하는 수준을 ‘관리’라는 모호한 표현에서 ‘고위관리’로 수정되었다. 이는 한국이 원했던 외교, 국방 분야에서 장관급 한·미연례안보협의회의의 수준을 낮춘 것이며, 기존의 한·미 간 국방장관 상설협의체를 약간 확장한 것이었다. “주한미군 2만 명 감축과 한·미의 군대 재배치 관한 협의의 협력적으로 마무리...”라는 한국 측의 문구는 그대로 수용했다. 이 문안은 사실 미국이나 한국 모두 원했다는 점에서 특별히 한국 측의 입장이 반영된 것이라 볼 수 없다.

한·미 간 합의가 이루어졌기 때문에 휴전선 일부를 담당하던 주한미군 2사단의 철수는 당장 실행되지 않았다. 하지만 한국 측에서 중요하게 요구했던 또 다른 사안인 국군현대화를 위한 장비목록은 완성되지 않았고, 국군현대화에 대한 합의 역시 완전히 확정되지 못했다. 미 대사와 외무부 장관의 교신 서한, 현대화와 군대 재배치 회담의 각서, 주한미군 사령관이 한국 국방부 장관에게 보내는 편지가 첨부되지 않은 채 공동

729.11, 등록번호: 4310, 대한민국외교사료관.

270) “88. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: Agreement with the ROKG on U.S. Troop Withdrawal and Korean Military Modernization, Feb. 5, 1971, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 228.

271) “한미 새방위공약 합의.” 『동아일보』 1971년 2월 6일 1면. 신문기사의 제목이 ‘한·미공동성명’을 ‘새방위공약’이라고 격상해서 부를 게 눈에 띈다.

성명만 발표되었다. 물론 1971년 1월 5일 국무부 대변인이 2만 명 감군 이외 추가감군 계획은 없다고 밝힘으로써 주한미군의 추가 철수 가능성은 일단 보류되었다.²⁷²⁾ 그러나 이 발언을 공동성명에 넣지 못함으로써 추가 감군 가능성은 여전히 열려있는 상태가 되었다.

한국 정부가 처음 내세웠던 ‘선 국군현대화, 후 미군 철수’ 협상전략은 ‘미군철수와 한국군현대화 계획, 외교적 문서보장의 동시타결’로 나타났으나 결과적으로는 ‘선 미군 부분 철수, 후 한국군현대화’라는 결과로 나타났다. 주한미군 철수는 몇 달 내로 완료할 수 있는 일이었지만 국군현대화사업은 앞으로 수년간 진행될 사업이었다. 주한미군 추가 철수 가능성 역시 남아 있었다. 한국 정부는 ‘외교적 문서 보장’ 요구에 한참 못 미치는 공동성명이라는 성과를 얻었다. 한·미 연례안보협의의 수준을 ‘고위급’으로 격상시켰지만, 이는 한국이 내세웠던 ‘장관급’에서 ‘고위급’으로 낮아진 것으로 한국 측의 요구가 관철된 것은 거의 없었다. 한국 정부는 이 공동성명을 정부 간 수준에서 맺어진 정치적 합의로 위치 짓고, 그 아래에 국군현대화와 주한미군 감축에 대한 한·미의 군사적 양해각서를 위치시켰지만, 정치적 무게는 거의 없었다. 이외 국군현대화사업 예산의 경우 박정희는 8월 애그뉴 부통령과 회담에서 5년 동안 30억 달러를 요구했지만, 결과는 미국이 내부적으로 결정한 군사원조와 판매를 합하여 총 15억 달러로 합의했다.²⁷³⁾ 물론 여기에는 한국과 베트남에서 미군이 사용하던 장비값도 상당한 비율로 포함될 예정이었다.

한·미 합의를 놓고 내릴 수 있는 평가는 크게 두 가지다. 첫째, 한·미 관계의 일방성이 여지없이 드러났다. 한국 안보의 상당한 짐이 미국에 있다는 점에서 처음부터 한·미 동맹의 비대칭적 구조는 변할 수 없었다. 이 때문에 미국의 일방적인 주한미군 철수 결정을 한국 정부가 저지할 수 있는 수단은 많지 않았다. 물론 당시 주월한국군이라는 존재가 있었지만, 이를 가지고서는 주한미군의 철수를 막을 수는 없었다. 주한미군의 추가 철수를 막기 위해 한국 정부가 끈질기게 요구했던 외교적 문서보장은 오히려 한국 정부가 주한미군의 가치를 절대시한다는 것을 보여주고 말았다.

군사 부문에 있어 한국은 미국에 종속된 관계였던 만큼 닉슨독트린의 한반도 적용은 미국의 이해관계가 주도적으로 관철될 수밖에 없었다. 한국 정부는 나름 끈질기게 자신의 이해관계를 관철하기 위해서 다양한 차원에서 미국에 압박하기도 하고 의도적으로 협상을 지연시키는 노력을 기울이기는 했지만, 결코 협상을 주도할 수는 없었다.

272) 군사편찬연구소, 『국방편년사(1971-1975)』, 7쪽.

273) 위의 책, 23쪽.

주한미군 2사단 철수 압박으로 주도권이 완전히 미국 쪽으로 넘어가 버렸다. 한국의 정치력은 한국에 대해 군사적 지원은 하겠지만 추가적인 정치적 공약은 받아들일 수 없다는 미국의 협상 범위를 뛰어넘을 수 없었다.

둘째, 정치적 목적이 실리를 압도하고 있었다. 미국은 주한미군의 철수 문제는 기본적으로 미국의 주권 사항임을 협상 초기부터 박정희에게 알리고 있었다. 하지만 한국 정부는 이 사안에 대해 반대할 권한을 가지기 위해 노력했고, 미군 추가 철수의 사전 협상을 요구했다. 물론 여기에는 일본과 동등한 대우를 원하는 한국의 요구가 있을 수 있고, 한반도에서 전쟁 억지 등의 이유가 있을 수 있다. 하지만 이유가 다양한 만큼 한국이 주한미군의 철수에 반대 권한을 가져야 하는 결정적인 이유가 되지 못했다. 아시아에서 일본의 역할은 한국에 비할 바가 아니었다. 미국으로서는 일본의 아시아에서 역할이 더욱 광범위했기 때문에 일본과 한국을 동등하게 취급할 이유가 없었다. 주한미군의 한반도 전쟁 억지력 문제 역시 미국은 주한미군이 없어도 한국의 군사력은 일정 기간 북한의 남침을 저지하고 한국이 북한을 막는 동안 미군이 개입 준비를 해도 충분하다고 판단했다. 한국의 주한미군 추가 철수에 대한 사전협상 요구는 미국에게 생각해볼 가치도 없는 요구였다.

문제는 한국 정부가 정치적인 사안에 몰두함으로써 정작 중요한 국방현대화를 위한 협상을 통해 물질적 이익을 증대시키려는 노력은 상대적으로 부족했고, 그 결과 역시에 초 한국 정부의 기대에 크게 미치지 못했다는 점이다. 이 시기 박정희가 자주국방을 계속 강조했다는 점을 염두에 두면 정작 이를 위한 물질적 이익 추구는 그 순위가 밀리고 있었고, 주한미군을 붙잡아 두는데 몰두한 것은 언뜻 모순적인 행동처럼 보인다. 물론 협상 전략상 박정희가 물질적 이득의 확대를 위해 정치적 요구를 강화했다고 볼 수도 있다. 하지만 약 10개월 동안의 한·미 협상과 갈등의 과정에서 볼 때, 박정희는 주한미군 병력을 되도록 한반도에 많이 그리고 오래 머물도록 하는 것에 가장 큰 관심이 있었다. 10억 달러에서 15억 달러로 국군현대화 예산이 상승했으나 운용비용의 한국으로 이전과 차관의 도입을 통해 실질적인 지원액의 증대 효과는 반감됐다. 더욱이 그 금액과 장비목록 역시 확정된 것도 아니었다.

1971년 2월 6일 한·미 공동성명 발표 이후 7사단은 매우 빠른 속도로 3월 말까지 철수를 완료했다. 2사단은 판문점 및 일부 지역에 미군 인력을 제공하는 것 외에 대부분 서부전선에서 물러나 서울의 북부 후방 지역으로 분산 배치되었다.²⁷⁴⁾ 미군이 DMZ

274) “미 7사단 주내 철수.” 『경향신문』 1971년 3월 14일 1면(제7837호); “서울 북방 20개 기지에 미 2사단 병력 배치.” 『경향신문』 1971년 4월 10일 1면(제7851호). 주한미군 주둔 규모와 관련하여 1971

에서 후방으로 이동함으로써 닉슨독트린의 한반도 적용은 부분적으로 완성됐다. 휴전선에서 북·미 간 군사 충돌의 범위를 대폭 줄이면서 한반도의 작은 분쟁으로부터 일단 멀어졌다. 하지만 주한미군이 후방으로 배치되었다고 해서 미국의 한반도 분쟁 개입 가능성을 근본적으로 낮춘 것은 아니었다. 주한미군 4만 4천 명은 여전히 한국 땅에 있었다. 더욱이 전시작전권이 주한미군 사령관에 있었기 때문에 구조적으로나 실질적으로 한반도 비상 상황에서 미국의 즉각 개입 가능성은 컸다. 미국은 어디까지나 한반도에서 작은 분쟁의 관리를 남북한의 책임으로 돌리는 수준이었지 한반도 정전체제에서 주도권을 남북한에 넘기고, 개입을 중지하려는 의도는 없었다.

제4절 북·미 갈등과 대립

1. 북한 유엔참여 저지와 한계

① 남북한 초청안 문제와 미국의 태도 변화 모색

냉전기 유엔은 한국이 자신의 정통성을 국제적으로 인정받는 무대였고, 한국에 통일 문제 주도권을 부여하는 중요한 국제 장소였다. 유엔의 한반도 문제²⁷⁵⁾ 토의에서 한국은 항상 초청을 받았고 북한은 늘 거부당했다. 한국 정부는 유엔의 한반도 문제 논의에 자신의 대표를 보냈고 유엔 감시 아래 인구비례에 의한 남북한 총선거를 통한 한국 통일을 골자로 하는 결의안을 통과시켜왔다. 이 과정에서 UNCURK는 한국 정부와 긴밀히 연계되어 한국의 입장을 대변하는 조직이었다.²⁷⁶⁾

년 2월 시점을 기준으로 대략 6만여 명에서 4만 4천여 명으로 감축이 이루어진 것 같지는 않다. 1973년 11월 키신저 국무장관의 방한에 대비해서 외무부가 작성한 회담자료를 보면 주한미군의 규모는 1968년 6월 8만여 명으로 정점을 찍고 이후 1969년 8월까지 전반기적으로 감소하는 추세 속에 규모가 등락이 있었다. 하지만 69년 9월 이후부터는 인원 회복 없이 지속적으로 축소됐으며, 한·미가 주한미군 2만 명 감축에 합의하기 약 1주일 전인 1971년 1월 말 주한미군의 규모는 이미 4만 7천여 명으로 축소된 상태였다. 미국이 주한미군 감축을 공식 결정하고 한국과 협의하는 약 1년도 안 되는 사이 주한미군 인원은 약 5만 3천여 명에서 4만 7천여 명으로 약 1만 4천여 명이 이미 줄어든 상태였다. 1971년 2월 주한미군 철수 발표는 군사적 조치라기보다는 다분히 정치적 선언의 성격이 강했다. “월별 주한미군 현황.” 『Kissinger, Henry A. 미국 국무장관 방한, 1973.11.16.』, 분류번호: 724.32US, 등록번호: 5937, 대한민국의외사료관.

275) 유엔에서 한반도 관련 논쟁은 남북한을 옵서버로 초청하는 문제, 한국통일을 위한 유엔의 정치조직인 UNCURK와 한반도에서 유엔의 군사조직인 UNC를 해체하는 문제를 중심으로 발생했다.

UNCURK는 UN 산하 한반도 통일문제를 다루는 정치조직으로 한국 정부가 지지하는 자유선거와 인구비례에 의한 남북한 총선거를 지향했다. UNCURK는 연례적으로 한반도 상황을 유엔사무총장에게 보고했고, 유엔총회의 결의를 통해 활동을 유지했다. 북한은 당연히 이 조직을 인정하지 않았다. 그들은 한반도 주민들의 자주성에 기반해서 통일이 이루어지는 것이지 유엔과 같은 외부세력이 통일에 간섭해서는 안 된다고 생각했다. 만일 북한이 통일문제에서 유엔의 역할을 인정하면 미국의 영향력 아래 있는 UNCURK의 활동을 인정해야 했고, 이는 한국이 주장하는 방식의 통일방안을 수용하는 것을 의미했다. 물론 유엔의 한반도 문제 논의에서 한국이 계속해서 유리한 위치를 차지하는 상황은 북한의 외교에 부담스러운 사안이었다. 북한 역시 유엔총회에서 한국문제 토의에 자신의 대표를 참석시킬 것과 한반도에 있는 모든 외국군대 철수 후 남북한 총선거를 시행하는 것을 주장했으나 이는 유엔에 접수조차 되지 않았다.²⁷⁷⁾

유엔에서 활동이 봉쇄된 상황에서 북한의 주장은 주로 사회주의 우호국들로부터 지지를 받고 있었다. 1958년 2월 19일 북한은 중국과 공동성명을 통해 연말까지 북한에 주둔하고 있는 중국 인민지원군을 단계적으로 철거할 것을 발표함으로써 한국으로부터 유엔군 철수 및 한국 문제의 평화적 해결을 압박했다.²⁷⁸⁾ 북한지역에서 중국군 철수를 통해 국제사회에 한반도 문제를 환기하고, 북한 입장을 정당성을 강화하려 한 조치였지만 중국(공산당) 역시 유엔에 가입되지 못한 상황이고 유엔회원국 대다수가 미국의 우호국임을 고려할 때 유엔에서 큰 영향을 주지는 못했다.

1960년대 들어 아시아, 아프리카 국가들이 대거 국제무대에 등장했다. 이는 북한에 새로운 기회를 가져다줄 사안이었다. 1961년 4월 인도네시아 반등에서 열린 아시아-아프리카 단결 이사회 4차 회의는 13일 폐막 회의에서 ‘조선에 관한 결의’를 채택했다. 이 결의서는 남북한 연방제를 지지하며 외세의 간섭없이 민주주의적 기초 위에서 남북한 총선거 실시를 지지하고 있었다.²⁷⁹⁾ 북한의 통일정책이 비동맹국가들로부터 지지를 받게 되는 중요한 외교적 성과였다.

북한은 유엔 내 우호 국가들의 협조 아래 한반도 통일문제를 유엔총회 의제에 올려 놓기 위해 노력했다. 1961년 제16차 유엔총회를 앞두고 소련은 남북한 대표에게 읍서

276) “면담요록(외무부장관, Trirona 주한 비올빈 대사).” 1970년 7월 31일, 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.1 기본대책), 분류번호: 731.2, 등록번호: 3677, 대한민국외교사료관.

277) “조선민주주의인민공화국 남일 외무상 성명(1955.11.16).” 『로동신문』 1955년 11월 18일 1면.

278) “조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부의 공동성명.” 『로동신문』 1958년 2월 20일 1면.

279) “아세아 아프리카 인민단결 이사회.” 『로동신문』 1961년 4월 15일 6면.

버 자격을 주어 이들을 한반도 문제 토의에 초청할 것을 주장했고, 미국은 한국 대표만을 초청하는 결의안을 제출했다.²⁸⁰⁾ 이후 미국 대표 스티븐스는 자신이 제출한 결의안을 다소 수정하여 이른바 조건부 초청안을 제출했고 이는 가결되었다. 조건부 초청안은 북한이 유엔의 권능을 인정하는 조건 아래 북한 대표를 유엔의 한반도 문제 논의에 초대하는 것을 말한다. 북한 외무성은 4월 17일 성명을 발표하여 미국의 조건부 초청안을 비난하고 북한 대표 참여 없는 어떠한 유엔의 결의도 인정하지 않을 것이라고 발표했다.²⁸¹⁾ 북한은 통일에 있어 유엔의 역할 자체를 인정하지 않았기 때문에 미국의 조건부 초청안을 받아들일 수 없었다. 미국의 조건부 초청안은 물론 북한의 반대가 충분히 예상되는 안이기는 했지만, 기존의 한국 단독 초청안에 비하면 다소 완화된 방식의 초청안이기는 했다.

1961년 16차 유엔총회가 시작하자 북한은 정부 비망록을 통해 UNCURK의 해체와 UNC 철거를 주장하며 외세의 간섭없이 전한반도에 걸쳐 자유선거를 실시하여 통일문제를 해결할 것을 주장했다.²⁸²⁾ 12월 11일 소련은 UNCURK 해체안을, 몽고는 외국군 철거와 남북한 대표의 한반도 문제 논의에 참여시키는 결의안을 제출했다. 그러나 한반도 문제 토의는 몇 차례 중단되었고, 본격적으로 토의되기도 전에 영국 대표가 표결을 주장함으로써 소련대표가 자신의 결의안을 철회하고 미국의 결의안이 표결로 총회에 상정됐다.²⁸³⁾ 유엔에서 한반도 문제는 항상 미국을 중심으로 하는 우방국들의 영향력 아래 미국의 승리로 귀결되었다. 미국은 남북한 초청안 문제를 비롯한 UNCURK, UNC 문제에 대해 항상 표 대결에서 이겼고, 유엔에서 북한의 발언권을 계속 봉쇄했다.

1966년 들어 상황이 변화했다. 1966년 8월 11일 UNCURK의 회원국이었던 칠레가 탈퇴를 선언한 것이다.²⁸⁴⁾ 1966년 5월 북한의 친선문화 대표단이 칠레를 방문하였고, 칠레는 미국이 주도하는 남미국제기구에 참가하는 것을 거부하였다. 북한과 칠레 관계가 강화되면서 급기야 칠레가 북한을 반대하는 UNCURK를 탈퇴한 것이다. 물론 칠레의 UNCURK 탈퇴를 반드시 북한과 관계 강화의 측면에서만 볼 수는 없다. 칠레는 미국과 구리 교역에 대해 불만이 있었던 것 같다.²⁸⁵⁾ 이후 칠레는 9월에 탈퇴선언을 반복했다.

280) “조선문제는 조선인민 자신의 문제이다.” 『로동신문』 1961년 4월 12일 6면.

281) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명 발표.” 『로동신문』 1961년 4월 18일 1면.

282) “조선민주주의인민공화국 정부 비망록.” 『로동신문』 1961년 12월 7일 2면.

283) “미제는 조국의 평화적 통일을 위하여 투쟁하는 조선인민의 불구대천의 원수이다.” 『로동신문』 1961년 12월 22일 4면.

284) “칠레가 미제의 조선침략도구인 <유엔한국통일부흥위원단>에서 탈퇴.” 『로동신문』 1966년 8월 13일 4면.

285) Talking paper for Secretary of State Dean Rusk's discussion with Chilean representatives at the UN.

UNCURK 위기의 징조였다.²⁸⁶⁾ 미국 역시 UNCURK가 자신의 임무를 제대로 수행할 수 없다는 점을 잘 알고 있었다.²⁸⁷⁾ 하지만 UNCURK 구성국이 미국에 우호적인 국가들로 이루어져 있으므로 유엔에서 북한의 주장을 봉쇄하고 한반도 통일문제에 대해 미국의 이해관계를 관철하는 데 쓸모있는 기구였다. 미국이 앞장서서 이 조직을 해체할 필요성은 없었다.

1966년 제21차 유엔총회를 앞두고 북한은 남북한과 관련 이해 당사국들이 참석하는 회의를 개최해 한국문제를 평화적으로 해결하자고 주장했다. 당시 미국은 북한의 제안이 유엔의 한반도 문제 논의에 복잡한 상황을 연출할 것을 염려하기도 했으나, 그 영향력은 크지 않으리라 판단했다. 그에 따라 그들은 한국과 미국의 입장이 반영된 기존의 통일안인 유엔 감시 아래 남북한 인구비례에 의한 총선거를 북한이 수용할 것을 촉구했다.²⁸⁸⁾

1960년대 중후반 북한의 대외활동 중심은 반미주의 확산과 한반도 통일문제를 연계시키는 데 있었다. 그들은 한반도 통일의 방해 세력으로 미국을 지목했고 미국의 한반도 주둔의 부당성을 세계적 차원에서 알리기 위해 총력을 기울였다.²⁸⁹⁾ 북한은 유엔의 한반도 통일문제 논의의 부당성을 주장하면서도 동시에 유엔의 한반도 문제 논의에 자신의 대표 참여는 정당하느는 다소 모순적인 행동을 통해 이념적 이득인 반미주의와 정치적 목적인 한반도 통일을 결합하고 있었다. 이를 위해 유엔에서 점점 다수가 되어 가고 있던 3세계 나라들과 관계 발전을 바탕으로 한반도 문제의 국제적 논의에 유리한 환경을 조성하려고 노력했다. 1966년 21차 유엔총회에서 처음으로 UNCURK 해체안이 단독으로 유엔총회에 상정됐다. 그러나 60대 24, 기권 29 압도적인 표 차이로 부결되었다.²⁹⁰⁾ 북한이 바라는 바와 달리 유엔에서 승자는 미국이었다.

하지만 남북한 초청안 문제에 대해 미국은 조금씩 변화를 모색했다. 그들은 1966년

Department Of State, 8 Sept. 1966. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/89U3K3>. Accessed 26 Oct. 2018(Gale Document Number: CK234949489).

286) 칠레는 1970년 제25차 유엔총회 기간인 11월 17일 UNCURK를 다시 탈퇴했다.

287) DOS has serious reservations about attempt to establish a UN commission for the unification of Vietnam. Department Of State, 7 Aug. 1965. U.S. Declassified Documents Online, <http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/89SQW4>. Accessed 26 Oct. 2018(Gale Document Number: CK2349458330).

288) “91. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary for Far Eastern Affairs (Berger) to the Ambassador at Large(Harriman).” Subject: North Korean-Bloc Initiatives on the Korean Unification Question, Sept. 22, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

289) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 50~56쪽.

290) UNCURK, 「Report of the UNCURK, A/7212」(New York: UN, 1968), p. 5. <https://digitallibrary.un.org/record/725064>(검색일: 2019.6.8.).

제21차 유엔총회를 준비하면서 초청안에 대해 “북한이 유엔의 권능과 권한을 받아들일 준비가 되어 있다면, 북한과 통일에 관한 유엔 결의안을 논의할 준비를 한다”²⁹¹⁾는 문구를 삽입했다. 이는 단독 초청안을 원하는 한국정부의 반발을 불러왔다. 그 결과 “한국정부를 우선 초청하되 북한이 유엔의 권능을 인정하면 북한도 초청할 용의가 있다”는 다소 변경된 한국 단독초청안이 다수표로 채택되었다.²⁹²⁾ 북한은 물론 미국의 조건부 초청안도 반대했을 것이지만, 중요한 점은 미국이 제시하는 초청안이 조건부로 분명하게 변화하는 흐름을 보여주고 있다는 것이다. 이전과 같이 북한의 유엔참여를 무조건 막는 것이 능사가 아니었다.

1968년 23차 유엔총회에서는 한반도 문제에 대한 북한과 미국의 접근 변화가 조금 더 두드러진다. 북한은 유엔의 통일문제 논의에 대한 반대와 그에 따른 유엔의 한반도 관련 결의안을 거절하는 태도를 유지했지만, 유엔헌장의 원칙에 대해서는 일반적인 지지 의사를 표시한 것이다.²⁹³⁾ 유엔헌장의 원칙 첫 번째가 회원국의 주권평등에 관한 것이었고 북한이 23차 유엔총회에 앞서 이를 지지한 것은 당시 유엔에서 한국문제 논의에 북한 참여 요구가 정당하다는 것을 강조하기 위함이었다. 물론 북한이 유엔헌장의 주권평등 원칙을 새삼스럽게 지지한 것은 북한의 조건없는 참여를 강조하는 데 있으므로 이전과 큰 차이가 있다고 보기는 어렵다. 다만 유엔 자체를 인정하고 있다는 점에서 ‘유엔의 한국 통일문제 논의 반대’와 ‘유엔의 한반도 문제 논의에 무조건 참여’라는 모순적인 관계에 대해 나름 유엔의 권능을 제한적으로 인정함으로써 무조건적인 초청안 아래 유엔의 한반도 문제 논의에 참여하는 데 방점을 두겠다는 의지를 보인 것이다. 미국이 북한을 초청하는 것 자체를 반대한 것에서 조건부 초청안으로 변화한 것처럼 북한 역시 유엔의 한반도 문제 논의에 대해 조금 변화된 태도를 보인 것이다.

미국 역시 유엔의 한반도 문제 논의 접근에 변화를 보였다. 크게 두 가지 점에서 변화가 있었다. 첫 번째 변화는 UNCURK 보고서의 제출방식을 바꾼 것이다. 변화의 배경에는 유엔의 회원국 구성의 변화가 있었다. 과거에는 유엔에서 한반도 문제가 자동 상정이 돼도 미국은 표 대결을 통해서 이길 수 있었지만, 1960년대 3세계 국가들이 대량

291) “91. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary for Far Eastern Affairs(Berger) to the Ambassador at Large(Harriman).” Subject: North Korean-Bloc Initiatives on the Korean Unification Question, Sept. 22, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

292) “한국우선초청 가결.” 『동아일보』 1966년 12월 14일 1면; 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 50-56쪽. 북한의 기본적인 입장은 ‘무조건적 초청안’인데 북한 문헌에서 ‘조건부 남북한 대표 초청안’을 긍정적으로 기술한 것은 눈여겨볼 만하다.

293) “유엔은 ‘조선문제’ 토의를 더는 하지 말아야 하며 ‘유엔한국통일부흥위원단’은 지체없이 해체되어야 한다(조선민주주의인민공화국 정부성명, 1968년 9월 21일).” 『로동신문』 1968년 9월 22일 1면.

으로 유엔에 가입함으로써 표 대결에서 승리를 보장받지 못하는 상황이 발생한 것이다. 이에 미국은 유엔총회에 자동으로 상정되는 UNCURK 보고서 제출방식을 유엔사무총장에 제출하고 사무총장의 판단에 따라 총회에 상정하여 토의되는 방식으로 수정했다.²⁹⁴⁾ 물론 UNCURK 보고서의 총회 자동 상정은 막았지만 공산 측이 직접 총회에 안건을 제출하는 방식을 추진함으로써 유엔에서 한반도 문제 논의를 회피하려는 미국의 노력은 큰 결실을 거두지 못했다.

두 번째 변화는 상대적으로 더 중요한데, 바로 북한의 유엔참여를 이전보다 적극적으로 고려한 것이다. 이미 1966년 21차 유엔총회를 앞두고 미국은 북한에 대한 조건부 초청안을 두고 한국의 반대에 부딪힌 적이 있다. 물론 미국의 조건부 초청안은 유엔에서 채택되었지만, 미국은 유엔의 한반도 문제 논의과정에서 한국 정부의 완고한 태도에 점점 지쳐가고 있었다. 그들은 유엔회원국 구성이 다양화되고 있는 상황에서 기존의 한국 단독 초청안을 고수하기보다는 북한에 조건부 초청안을 내밀어서 소련의 남북한 동시 초청안에 맞서는 것이 효율적이라 생각했다. 하지만 한국 정부는 비록 표대결을 통해 덜 우호적인 표결결과가 나오더라도 한국 단독 초청안을 가결시키는 것이 조건부로 북한을 초청하는 것보다 더 낫다고 생각했다. 한국은 만일 북한이 조건부 초청을 수락할 경우 그동안 유엔을 통해 유지해온 통일문제 주도권을 상실할 것을 우려했다. 미국은 이러한 한국 정부의 완고한 태도가 변화하는 유엔 정치의 상황에 조용하지 못함으로써 미국이 유엔에서 차지하는 위신을 깎아내리고 미국을 난처하게 만든다고 생각했다.²⁹⁵⁾

미국의 이러한 태도 변화에는 북한의 유엔참여 노력을 새로운 관점에서 바라본 것이 영향을 준 듯 보인다. 1960년대 후반 한반도에 한국군, 미군과 북한군 사이에서 크고 작은 군사충돌이 빈번하게 발생하고, 인명피해 역시 증가하는 추세였다. 그런데도 북한이 유엔에 참여하려는 노력을 닦는 행정부 일각에서는 긍정적으로 바라보았다. 그들은 북한 대표의 유엔참여는 북한의 무력 통일노선을 다소 수정하게 만들 수 있다고 생각했다. 가령 청와대 기습 미수 사건이나 푸에블로호 나포 사건과 같은 중대한 군사적 공격을 더욱 자제될 것이라고 평가한 것이다. 다만 그들은 미국의 유엔에서 한반도 문제 논의에 관한 정책에서 곧장 변화를 불러올 필요는 없다고 보았다. 그 이유는 이러한 정책변화는 한국 정부에 큰 충격을 주고 무엇보다 그동안 미국이 북한의 유엔 참여 노력을 오랜 시간 저지했는데, 미국이 주도적으로 북한의 유엔참여를 유도한다면 한반도 문제의 복잡성을 잘

294) 이시영, 『한국외교와 외교관-이시영 전 주UN대사』(서울: 국립외교원, 2015), 49-50쪽.

295) 95. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State." Oct. 25, 1966, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964-1968.

알지 못하는 다른 국가들은 이를 미국의 패배로 볼 수 있기 때문이었다.²⁹⁶⁾

② 미국의 대북 접근변화 모색과 북한의 평화공세

미국은 북한의 유엔 참여를 기본적으로 봉쇄하면서도 자국의 이해관계에 따라서 북한의 유엔참여 구상을 모색하고 있다는 점은 주목할 만하다. 북한의 유엔참여가 미국의 이해관계에 부정적인 영향만을 주는 것은 아니라는 반대 논리가 형성되고 있었다.

닉슨이 집권하고 공산권과 대화가 탄력을 받으면서 북한의 유엔참여에 대한 미국의 정책변화 모색은 점점 적극적으로 변화했다. 1970년 2월 25일 주한 미 대사 포터가 유엔의 한반도 문제 논의에 남북한을 참석시키는 3가지 초청안에 대한 장단점을 분석한 것을 보면 첫째, ‘조건부 초청안’은 한국의 지지를 받고 실질적으로 북한의 유엔참석 가능성을 막는 결의안이고, 앞으로도 몇 년간 표 대결에서도 미국에 유리한 초청안이라고 평가했다. 하지만 그는 미국이 조건부 초청안을 계속 고수하는 데 어려움이 있고, 강화되는 북한의 외교활동에 취약하다고 분석했다.²⁹⁷⁾

둘째, 북한을 비롯한 공산국들이 지지하는 ‘무조건적 초청안’에 대해서는 한·미 관계에 위기를 발생시키고 북한이 이를 통해서 국제사회에서 선전을 강화할 것을 우려했다. 하지만 이 초청안은 북한과의 긴장을 완화하고 한반도 문제의 해결점을 찾기 위한 노력을 강화한다는 장점이 있다고 평가했다.²⁹⁸⁾

셋째, ‘수정된 조건부 초청안’은 무조건적 초청안에 미치지 못하지만, 유엔의 권능을 북한이 수용하는 조건을 달고 있는 초청안이다. 여기서 “유엔의 권능을 수용한다”는 것의 의미는 북한이 뉴욕에 나타나는 것으로 초청의 문턱을 낮추다는 의미이다. 그는 이 초청안이 남북한 모두로부터 저항을 받는다는 점에서 부정적인 요인이 없진 않지만, 유엔총회에서 미국이 유연한 입장을 보일 수 있다는 점에서 긍정적으로 바라보았다. 물론 포터는 조건부 초청안을 고수할 것을 제안했지만, 북한이 국제적 고립

296) “206. Intelligence Note From the Deputy Director of the Bureau of Intelligence and Research (Denney) to Secretary of State Rusk.” Subject: A North Korean in New York: Probable Repercussions, Oct. 22, 1968, Department of State, *FRUS*, Korea, 1964~1968.

297) “Airgram to Department of State from AMEMBASSY Seoul.” Subject: Options for Change in Our UN Policy on Korea(A-103), Feb. 25, 1970, pp. 3~4, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula*, Document Reader 1970, 1 of 5(Woodrow Wilson Center, 2010), pp. 14-15(No. 6).

298) *Ibid.*, p. 4, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula*, Document Reader 1970, 1 of 5(Woodrow Wilson Center, 2010), p. 15(No. 6).

을 벗어나기 위해 외교적 활동을 증대하고 있고, 북한의 통일정책이 폭력적인 방식에서 벗어나고 있다는 점을 고려해서 북한의 국제조직 가입과 초청안 문제에 대해서도 유연한 접근이 필요하다고 본국에 권고했다.²⁹⁹⁾

물론 이러한 모색은 곧바로 정책변화로 나타나지는 않았다. 다만 닉슨 행정부 내에서 북한의 유엔참여 문턱을 낮추려 한다는 구상은 중요하게 바라보아야 한다. 당장은 아니더라도 유엔에서 한반도 문제 해결에 있어 표 대결로 가는 것이 갈수록 어려움에 직면할 것이고 이러한 어려움을 사전에 완화하기 위해 북한의 국제적 외교활동과 대남 정책변화의 가능성을 검토하면서 북한의 유엔 또는 국제기구에서 활동을 장려시킨다는 미국의 인식은 주목할 만하다.

미국의 인식변화는 유엔에서 한반도 문제에 회원국들의 한국 지지율은 낮아지고 북한에 대한 지지율은 높아지는 현실을 반영하고 있었다. 아래의 <표 7>은 당시 한반도 문제의 쟁점 사항을 둘러싸고 유엔 회원국의 남북한에 대한 지지율 변화를 보여주고 있다.

<표 7> 유엔의 한반도 문제논의에 관한 남북한 지지율 변화

문제	결의안	비교 년도	한국 지지율	북한 지지율
절차문제	대한민국 대표 단독 초청안	1948~1969	-16.5%	+14.3%
	남북한 대표 동시 초청안	1950~1969	-33%	+21.7%
실질문제	통한결의안	1947~1969	-19.1%	+23%
	외군철수안	1966~1969	-1.6%	+6%
	UNCURK 해체안	1948~1969	-2.6%	+13.4%
	한국문제 토의 중지안	1967~1969	+1.5%	+6%

출처: 김창훈, 「한국문제의 연례적 자동상정 지양을 위한 하나의 방안 연구」(외교연구원 연구부, 1970.6), 3쪽. 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.1 기본대책), 분류번호: 731.2, 등록번호: 3677, 대한민국외교사료관.

299) Ibid., pp. 5-6, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula*, Document Reader 1970, 1 of 5(Woodrow Wilson Center, 2010), pp. 16-17(No. 6).

위 <표 7>을 보면, 유엔의 한반도 문제 관련 모든 쟁점에 대해서 한국에 대한 유엔 회원국의 지지율은 전체적으로 축소되거나 최소한 정체된 것에 반해 북한에 대한 지지율은 상승하고 있다. 두드러지게 변화를 보이는 쟁점 사안은 초청안과 통한결의안, UNCURK 해체안이다. 이 안들과 관련한 한국의 지지율은 급격하게 떨어지는 추세이고 반대로 북한의 지지율은 상승국면이었다. 특히 초청안에 대한 지지율의 변화가 가장 컸다. 한국 정부는 초청안에 대해 어떠한 변화도 원치 않았던 반면 다른 회원국들 사이에서는 조금 더 공평한 초청안을 지지하는 여론이 힘을 얻고 있었다.

미국 역시 사실상 한국만의 단독 초청안 성격인 조건부 초청안을 유지할지 아니면 유연성을 발휘해서 두 한국이 유엔에서 직접 논쟁할 수 있도록 무조건 초청안을 고려할지를 고민하고 있었다. 한국의 이익만을 우선시해서 이 사안을 다룬다면, 미국의 국제정치 무대를 협소하게 만들고 외교적 영향력을 축소시키는 결과를 가져올 것이기 때문이었다.³⁰⁰⁾ 미국의 고민은 오래가지 않았다. 1970년 3월 16일 국무부는 미 유엔대표부에 제25차 유엔총회에서 한반도 문제 처리에 대해 한국 정부가 더 큰 유연성을 발휘하도록 자극하라는 지침을 내렸다. 국무부의 지침은 한국이 더 큰 유연성을 발휘해서 북한과 점진적으로 대화에 임하도록 하고 이를 통해 더 공평한 초청안을 만들어야 한다는 것이었다.³⁰¹⁾ 한국 정부가 공개적으로 조건부 초청안을 지지하지는 않았기 때문에 미국은 소련 측의 남북한 동시 초청안과 한국만의 단독 초청안 가운데 중립에 있는 국가들의 표를 얻기 위해 미국과 한국정부에 유리한 절충안인 조건부 초청안을 추구했다. 하지만 이제 이러한 초청안 조차 점차 미래가 불투명한 상황이었다. 그들은 한국 정부의 가시적인 태도 변화를 촉구했다.

남북한 초청안을 두고 닳은 행정부 내에서 유연성을 발휘해야 한다는 목소리가 나오고 있는 사이 1970년 3월 뉴욕의 조선민주주의통일전선 위원장인 재미교포 고병철 박사의 편지가 작은 파장을 일으키고 있었다. 북한의 로동신문과 미 국무부 전문을 보면 고병철은 ‘통일된 조선을 위하여’ 라는 제목의 편지를 1970년 3월 1일 김일성에게 보냈고 유사한 내용의 편지를 박정희에게도 보냈다. 편지에는 남북한 연석회의 개최를 비롯해 남북한 사이의 복잡한 문제 해결, 이산가족의 편지 교환과 경제교류의 필요성, 남북 사이의 불가침협정을 제안하는 내용이 담겨 있었다.³⁰²⁾

300) “Telegram to SECSTATE from USMISSION USUN.” March 10, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

301) “Action: USUN New York, Department of State Telegram.” Subject: Korea in 25th UNGA, March 16, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

302) “조선민주주의인민공화국 내각 수상이신 김일성원수에게 뉴욕에 있는 조선민주주의통일전선 위원

북한은 편지를 받은 뒤 약 3개월 후인 6월 3일 편지의 실체와 김일성의 위임에 의해 조국평화통일위원회(이하 조평통)가 고병철에게 보내는 장문의 답변을 로동신문을 통해 공개했다. 조평통은 한반도 통일방안으로서 주한미군 철수, 남북한 사이의 평화협정 체결과 무력 감축, 남북한 총선거 실시와 통일 정부 수립, 과도적 조치로서 연방제 시행 등을 제안했다.³⁰³⁾ 북한이 통일방안에 대한 자신의 입장을 드러내자 미국 *Washington Post*의 해리슨(Selig S. Harrison) 기자는 이를 북한의 대남 정책변화의 중요한 이정표로 평가하면서 북한의 통일방안을 자세히 전했다.³⁰⁴⁾ 그는 북한이 무력 또는 전복에 의한 통일에서 평화협정과 총선거, 연방제 통일안이라는 획기적인 정책 전환으로 이해한 것이다.

북한의 평화공세에 박정희 정부는 즉각적으로 대처하지 못했다. 포터는 박정희 침묵을 “합리적인 제안을 다른 나라에 보여주어야 하는 국면에서 경직된(rigid) 현상유지를 고수하는 것을 전 세계에 설명하는 데 어려움을 반영” 하는 것이라고 평가했다.³⁰⁵⁾ 북한이 고병철의 편지와 이에 대한 자신의 답변을 공개한 지 12일 후인 6월 15일 외무부는 대통령에게 북한의 선전활동이 강화되는 상황을 전하면서 북한의 선전을 봉쇄하기 위한 각서를 작성해 해외공관 및 주재국 정부에 보낼 것을 건의했다.³⁰⁶⁾ 이후 한국 정부는 북한의 통일방안에 대한 자신의 입장을 국내외 외교공관에게 알렸다. 내용은 “전쟁을 통한 한반도 공산화, 전복과 폭력을 동반해서 한국정부를 타도하는 것이 아닌 한 신뢰할 수 없으며, 한국 통일을 다룰 유엔의 권능과 권한을 인정하지 않으면서 유엔의 평화적 한국통일의 노력을 부정한다” 고 북한의 제안을 일축하고, UNCURK의 입북을 승인할 것을 주장했다.³⁰⁷⁾ 당시 외무부 장관은 북한의 제안이 가지는 파급력으로 인해 과거 한국을 지지하던 국가들이 북한 지지로 돌아설 것을 염려했다.³⁰⁸⁾ 북한은 6월 23일 자신들이 내세운 대남 제안을 갖고서 바르샤바에서 기자회견을 진행하고

장으로부터 편지를 보내여 왔다.” 『로동신문』 1970년 6월 3일 1면.

303) “뉴욕에 있는 조선민주주의통일전선 위원장에게 보낸 화답편지.” 『로동신문』 1970년 6월 3일 3면.

304) “North Korean Offers Program for Reunification.” *Washington Post*, June 8, 1970.

305) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY Seoul.” Subject: Korean Unification-United Front for Korean Democracy Initiative, June 11, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

306) “수신 대통령각하, 외무부 보고사항.” 제목: 최근 북괴의 허위선전에 대한 조치 보고, 1970년 6월 15일, 『북한의 통일방안, 1970』, 분류번호: 726.22, 등록번호: 3605, 대한민국외교사료관.

307) 이 문구들은 이후 박정희 8.15 경축사, 곧 이른바 ‘평화통일구상선언’에서 포함되었다.

308) “Enclosure: Memorandum”; “Airgram to Department of State from Amembassy Seoul.” Subject: ROKG Replay to North Korea Proposal on Reunification, June 24, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

외교활동을 강화했다.³⁰⁹⁾ 북한의 평화공세에 대해 주한 미 대사는 북한이 유엔 가입에 점점 관심을 두고 있고, 그동안 그들이 유지해온 초청안에 대한 전략을 변화시킬 수 있다고 조심스럽게 예측했다.³¹⁰⁾

북한이 남북한 평화협정체결과 연방제 통일안, 교류협력을 주장하고 적극적인 외교공세로 나오자 한국 정부 역시 대응하지 않을 수 없었다. 한국 정부는 초청안 문제에 가장 예민했고, 조건부 초청안 역시 북한의 유엔참여 가능성이 있다고 해서 반대했었다. 하지만 1970년 8월 15일 박정희는 광복절 연설에서 북한 정권을 암묵적으로 인정하면서, 만일 북한이 공격적인 대남 정책을 철회하고 한국 정부와 유엔이 이를 확인할 수 있다면 유엔의 한반도 문제 토의에 북한이 참석하는 것을 반대하지 않는다고 말했다. 이는 한국 정부의 대북, 유엔 정책의 변화를 예고한 것으로 남북한 선의의 경쟁을 주창하기 시작한 것이다. 그동안 한국 정부의 초청안에 대한 기본입장이 단독 초청안임을 생각하면 한국 정부가 나서서 공식적으로 조건부 초청안을 제시한 것은 중요한 정책변화이다.

박정희의 제안은 물론 유엔에서 한반도 문제가 논의될 시 세계여론을 한국 정부에 우호적으로 이끌기 위한 게 당면 목표였다. 하지만 기본적으로 북한의 존재를 암묵적으로 인정하고 있다는 점에서 한국 정부의 북한에 대한 변화된 태도를 엿볼 수 있다. 이는 또한 미국의 초청안 입장 변화 모색에도 부합하는 조치였다. 한국 정부의 정책변화에 대해 포터는 한국 정부가 유엔의 한반도 문제 논의에 있어 현실적인 방안을 모색하는 데 압력을 느꼈을 수도 있고, 조건부 초청안에 대한 한국 정부의 공개 지지는 유엔에서 초청안 문제를 다룸에 있어 한국에 우호적인 국가들에게 명분을 제공하는 데 목표가 있다고 평가했다.³¹¹⁾ 한국 정부의 태도 변화는 곧바로 북한의 유엔 활동을 적극적으로 인정한다는 의미는 아니었다. 기존의 단독초청안에서 조건부 초청안으로 전환은 긍정적으로 볼 수 있지만 사실 이는 그동안 초청안에 대한 국제여론의 변화를 수용한 것에 불과했다.

당시 미국의 CIA는 박정희의 북한에 대한 화해 제스처는 이중적인 의도가 있다고 보았다. 하나는 미국으로부터 방기의 위협에 대비한다는 차원이고, 다른 하나는 화해 제스처에도 불구하고 계속되는 한반도 불안정한 상황은 결국 미국이 한국 안보에 책임이

309) "Airgram to Department of State from Amembassy Warsaw." Subject: North Korea-DPRK Ambassador's Press Conference, July 4, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

310) "Telegram to SECSTATE from Amembassy Seoul." Subject: Korean Question in 25th General Assembly, Aug. 7, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

311) "Telegram to SECSTATE from Amembassy Seoul." Subject: Reunification-President Park's Speech, Aug. 18, 1970, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula*, Document Reader 1970, 1 of 5, pp. 132-134.

있다는 것을 보여주려는 데 있다는 것이다.³¹²⁾ 전자와 관련해서는 북한과 관계개선이 핵심이었다. 당시 박정희의 8.15 연설 직후 통일원장은 북한이 박정희가 제시한 선결 조건을 받아들인다면, 반공법과 보안법 개정에 착수할 것이라고 말했다.³¹³⁾ 한국 내에서 통일논의 확대에 미국의 방기에 다소 적극적으로 대비한다는 것이다. 후자의 경우, 남북 데탕트의 느린 진행을 통해서 주한미군을 가능하면 오랫동안 한반도에 머물게 하기 위한 차원에서 한국 정부의 대북 접근이 이루어진다는 것이다.

CIA는 후자를 중요하게 바라보았다. 그들은 한국이 데탕트나 유엔에서 북한 초청 문제해결에 진실한 목표를 두는 것이 아니라 닉슨독트린의 한반도에 대한 영향력을 제한시키기 위해 남북한 데탕트를 활용하려 한다고 분석한 것이다. 미국은 닉슨독트린의 안정적 적용을 위해 한반도에 데탕트를 동원할 필요가 있었지만, 거꾸로 한국은 닉슨독트린의 한반도 적용을 제한하기 위해 남북한 데탕트라는 책략이 필요했다는 의미이다. 한·미의 상반된 이해관계는 북한의 유엔참여에 대한 입장에서도 드러난다. 한국 정부는 더욱 철저히 북한과 경쟁해서 한반도에서 긴장의 끈을 놓지 않겠다는 전략 아래 조건부 초청안으로 정책을 변화시키지만, 미국은 북한을 국제사회로 끌어들이 북한을 유엔에 묶어둠으로써 북한의 호전성을 억제하는 것에 주목적이 있었다.

한국 정부의 북한에 대한 걸치레적인 태도 변화는 1970년 제25차 유엔총회에서 좋은 성과를 거두었다. 10월 30일 유엔총회 제1위원회에서 ‘조건부 초청안’은 찬성 63, 반대 31, 기권 25, 결석 8로 가결되었고 소련과 북한의 ‘남북한 무조건 동시 초청안’은 찬성 40, 반대 54, 기권 25, 결석 8로 압도적인 표 차이로 부결됐다. 한국 정부는 중동문제와 중남미에서 사회주의 정권의 출현으로 국제정세가 불리함에도 박정희의 8.15 연설이 각국의 대표를 설득하는데 주요했다고 분석했다.³¹⁴⁾ 한국만이 초청을 받아 연설이 이루어진 11월 21일 유엔 제1위원회에서의 결과 역시 압도적인 표 차이로 통한결의안 가결, 외국군대 철수안 부결, UNCURK 해체안 부결이라는 결과가 도출했다. 특히 1970년 유엔총회에서 가결된 통한결의안은 북한의 군사도발 행위를 강조했다. 이에 대해 한국 정부는 UNCURK와 UNC의 역할 강화에 근거가 되고 있다고 자체 평가했다.³¹⁵⁾

그런데 11월 21일 UNCURK 해체안에 대한 총회 표결을 앞두고 11월 17일 칠레가

312) Ibid., pp. 210~211.

313) “박대통령의 평화통일구상 정부, 다각 대책 강구.” 『경향신문』 1970년 8월 17일 1면.

314) “수신: 대통령 각하, 발신: 외무부장관.” 제목: 제25차 유엔총회 한국문제(제3호), 1970년 10월 31일, 외 21657호, 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.4 결과보고서), 분류번호: 731.2, 등록번호: 3680, 대한민국의교사료관.

315) “제25차 유엔총회 통한 결의안 해설.” 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.4 결과보고서), 분류번호: 731.2, 등록번호: 3680, 대한민국의교사료관.

UNCURK를 탈퇴했다. 당시 칠레는 선거를 통해 사회주의 정권이 들어선 상황이었다. UNCURK 존속 여부를 며칠 앞둔 상황에서 칠레의 전격적인 탈퇴는 공산 측에 힘을 실어주려는 의도였다. 하지만 유엔총회에서 전체적인 득표력에는 영향력이 없다고 판단한 국무부는 칠레의 UNCURK의 탈퇴에 대해 무시전략으로 나아갔다. 다만 UNCURK 투표 이후 칠레의 UNCURK 탈퇴 영향과 UNCURK의 구성국 교체문제, 조직의 효과에 대한 평가가 필요했다.³¹⁶⁾

1970년 11월 29일 김종필은 국무부 존슨 차관과 브라운 차관보를 만나 칠레의 UNCURK 탈퇴와 이후 문제에 대해 논의했다. 김종필과 존슨은 칠레를 대신할 회원국을 찾음으로써 UNCURK에 대한 논란을 발생시키기보다는 칠레가 빠진 상태로 UNCURK를 유지하는 것에 합의했다. 그러면서 존슨 차관은 현재 유엔이 중국공산당 가입을 허용하려는 환경이 만들어지고 있는 상황에서 유엔에서 중국, 독일, 베트남, 한국 등의 분단국에게 ‘1 국가(Nation), 2 정부(Government)’ 이론이 고려할 만한 가치가 있음을 김종필에게 넌지시 말했다. 당시 이 회의에 참석한 미국 측 인사는 김종필을 비롯한 한국 참가자들이 존슨이 말한 새로운 정책의 필요성에 대해 완전히 이해했다는 인상을 받았다고 전했다.³¹⁷⁾

존슨 차관의 발언은 사실 한국 정부를 당혹케 하는 것이었다. 미국은 중국공산당이 유엔에 가입하더라도 대만의 지위가 유지되는 차원에서 ‘1 민족, 2 정부’ 접근이 필요했고 이 접근이 독일, 베트남 문제에서도 좋듯 한국에서도 적용 가능하다고 본 것이다. 유엔에서 북한 봉쇄의 명분과 지지세가 날로 약화하고 있고 미국의 국제 외교에 악영향을 주고 있는 한반도 문제 논쟁에서 벗어나기 위해 ‘두 개의 한국’을 유엔에 적용함으로써 한편으로 북한의 연방제통일안을 일축하고 다른 한편으로 유엔에서 북한 봉쇄를 완화해서 북한의 유엔 활동 수용을 모색한다는 것을 의미했다. 미국은 그동안 공식적으로 유지하고 있었던 ‘하나의 한국’ 정책을 이제는 유엔에서 ‘두 개의 한국’을 인정함으로써 한반도 문제에 대한 정책적 부담을 조금 벗어나려고 했던 것이다. 반면 한국 정부에게 ‘두 개의 한국’은 한국 정부의 통일정책, 헌법과도 배치되는 부담스러운 정책이었다. 하지만 유엔뿐만 아니라 국제무대에서 북한 봉쇄가 갈수록 어렵다는 점에서 현실적인 정책이기도 했다.

316) “Action: USUN New York etc., Department of State Telegram,” Subject: Chilean Withdrawal from UNCURK, Nov. 18, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

317) “Memorandum of Conversation,” Subject: Chilean Withdrawal from UNCURK, Nov. 29, 1970, Title: POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

2. 북·미 군사대결과 그 결과: EC-121기, OH-23G 헬리콥터 격추사건

① 북한의 EC-121기 격추와 미국의 대응

미국의 한반도 냉전정책의 다른 축은 적대국 북한을 봉쇄하는 것이다. 냉전기 진영 논리에 따른 미국의 북한 봉쇄는 북한의 경제에 큰 피해를 주지 못했다. 따라서 미국의 북한 봉쇄는 군사와 외교 영역에서 이루어졌다. 북·미 군사대결을 통해 북한을 압박하고, 외교적으로는 국제무대에서 북한의 위상, 영향력을 제한하려는 정책을 폈다.

한국전쟁 이후 북·미는 상호 적대 일변도 정책을 구사했다. 그 결과 한반도는 크고 작은 군사적 분쟁이 끊이지 않았다. 북·미 군사 분쟁은 베트남전쟁과 맞물리면서 1960년대 후반 절정을 향해 치닫고 있었다. 베트남 지역에서 전쟁하고 있던 미국은 한반도에서 군사 분쟁 격화를 부담으로 여겼다. 인명피해도 피해였지만, 미국의 위상에 아무런 도움이 되지 않았다.

존슨 정부 말기에 발생한 북한의 푸에블로 나포사건(1968.1.23)은 북·미 군사대결의 상징과도 같았다. 이 사건은 미국의 군사행위에 대한 북한의 군사적 대응으로 인해 벌어진 사건이지만, 정전협정 이후 처음으로 정부 차원에서 북·미 직접 협상이 이루어졌다는 점에서, 여론의 많은 주목을 받았다.³¹⁸⁾ 흥미로운 사실은 푸에블로호에 승선한 미군의 석방문제를 놓고 진행된 북·미 간 협상에서 미국이 후퇴하는 경향을 보였다는 점이다. 물론 협상 구도상 미국이 불리했다. 존슨 행정부는 푸에블로호와 82명의 미군 석방을 위한 협상에서 다양한 대북 군사, 외교적 압박을 통해 북·미 협상을 자국에 우호적으로 이끌어 가기 위해 노력했지만, 북·미 협상은 북한이 주도권을 쥐고 미국을 압박하는 형국이었다.³¹⁹⁾ 결국, 1968년 12월 23일 미국은 북한에 공식적인 정부 차원의 사과 성명을 발표한 후에야 포로 82명과 시신 1구를 되돌려 받을 수밖에 없었다. 미국이 다른 국가에 정부 차원에서 사과 성명을 발표한 것은 푸에블로호 사건이 처음이었다. 북한은 푸에블로호를 몰수했고, 북·미 군사대결의 승리로 받아들였다.³²⁰⁾ 푸에블로 사건은 세계 최강의 군사강국 미국의 위신에 큰 상처를 안겨준 사건이었다. 동시에 북

318) 정성윤, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」(고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 2007); 이신재, 「푸에블로호 사건이 북한의 대미 인식과 협상전략에 미친 영향」(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013; 양준석, “1968년 푸에블로호 사건 초기 한국정부의 미국에 대한 대응전략 - ‘방기의 두려움’을 중심으로,” 『군사』 제 105호(2017) 등.

319) 정성윤, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」, 179쪽.

320) “조선민주주의인민공화국 외무성대변인 성명(1968.12.23).” 『로동신문』 1968년 12월 24일 1면.

한과 전쟁을 하지 않는 이상 북한과 군사적으로 직접 대립하는 것은 미국 정부에 부담으로 작용한다는 사실을 확인시켜주었다.

푸에블로 나포 사건이 마무리되고 닉슨 행정부가 출범한 지 약 3개월 만에 또다시 북·미 간에 대형 군사 충돌이 발생했다. 당시 미국은 푸에블로호 나포사건으로 인해 해상에서 첩보활동을 지양하고 공중첩보활동을 강화하고 있었다. 그런데 1969년 4월 15일 일본 아츠기 기지를 떠난 EC-121 첩보기가 오후 1시 50분 북한 공군의 미그-21기에 의해 격추당한 것이다.³²¹⁾ 당시 EC-121기는 동해와 북한의 영공 근처에서 정보수집 임무를 수행 중이었으며, 피격 직후 승무원 31명(해군 30명, 해병대 1명) 전원이 사망했고, 시신과 기체는 동해에 빠졌다.

4월 18일 닉슨은 기자회견에서 “피격 당시 EC-121기는 북한 해안으로부터 약 90마일 떨어진 곳에 있었고 가장 근접했을 때가 40마일” 이라고 말했다.³²²⁾ 하지만 키신저는 닉슨에게 EC-121기가 가장 가깝게는 북한 동해안으로부터 15마일까지 접근했고 격추당한 곳은 100마일 지점이라고 말했다.³²³⁾ 15마일은 13해리 정도인데, 일반적으로 영공이 12해리임을 감안하면 미국의 EC-121기가 북한의 영공 몇 킬로미터 앞까지 초근접 첩보활동을 한 것이다. 1968년 12월 푸에블로 나포 협상을 종료한지 얼마 안 된 시점에서 미국 의 위협적인 대북 정찰활동은 계속되고 있었던 것이다.

북한의 공간 문헌을 통해 보면 EC-121기 격추는 북한의 준비된 군사 대응이었다. 북한은 미국이 190차례 이상 항공 정찰을 시행했다고 파악했고³²⁴⁾ 미국의 비행기가 북한 영공에 들어오면 격추하라는 명령이 이미 내려져 있었다고 한다.³²⁵⁾ 미국의 또 다른 공중정찰행위를 충분히 예상한 듯하다. 그렇기 때문에 미국의 군사도발에 빠르게 대응할 수 있었다.³²⁶⁾ 북한의 EC-121기 격추는 푸에블로호 나포 사건과 또 다른 미국에 대한 직접적

321) 당시 국내언론 기사에 의하면, EC-121기는 적기의 비행탐색과 대공방위망을 즉각적으로 포착할 수 있는 장거리전자레이다 등의 각종 첨단 장비를 갖춘 대형정찰기였다. “전자장비만 6톤... 고공첩보 월남서 큰 역할” 『경향신문』 1969년 4월 16일 3면.

322) “The President's News Conference.” April 18, 1969, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-149>(검색일: 2018.12.14.).

323) “8. Record of a Telephone Conversation Between President Nixon and the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” April 15, 1969, 6:30 p.m., Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 18.

324) 김일성, “핀란드민주주년동맹 대표단이 제기한 질문에 대한 대답,” 1969년 9월 2일, 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1970』(평양: 조선중앙통신사, 1970), 31쪽.

325) 김일성, “강원도당 전원회의에서 할 결론(1972.3.23.),” 『김일성 전집』 제48권(평양: 조선로동당출판사, 2003), 250쪽.

326) 미국 정찰기에 대한 격추 명령은 김일성이 최종적으로 내렸지만, 실무적으로는 김정일이 준비하고 지시한 것으로 보인다. “하늘에서 된 매를 안기시여.” 『청년전위』 1996년 4월 10일 2면; 정창현, 『겉에서 본 김정일』(서울: 김영사, 2000), 201쪽.

인 군사적 대응이기 때문에 북·미 군사대결사에서 매우 중요한 위치를 차지한다.

닉슨 행정부는 출범한 지 얼마안돼 북·미 간 군사분쟁을 해결해야하는 시험대에 섰다. 한국과 미국뿐만 아니라 세계도 미국이 어떻게 대응할 것인가를 주목했다.³²⁷⁾ 당시 이 사건을 보도한 국내의 한 언론 기사를 보면 “핵무기를 완벽히 갖추고 있는 미국이 북괴의 제한된 ‘히트 앤드 런’ 전법에 의해 두 번이나 ‘힘의 한계’ 같은 것을 느낄 지도 모른다”고 전했다.³²⁸⁾ 다른 언론사는 “닉슨 대통령은 아시아의 평화, 세계의 평화를 위해서 북괴의 거듭되는 도발행위에 대해서 능동적인 반응을 보이지 못하고 그대로 넘어갈 심산도 없지 않다”고 예측하기도 했다.³²⁹⁾

사건이 발생하고 북한은 조선중앙통신을 통해 미국의 정찰기 격추 사실을 공개했다.³³⁰⁾ 사건 발생 1시간 뒤 미국 백악관 상황실에 북한 미그기에 의해 EC-121기가 격추당했다는 사실이 전해졌다. 사건 발생 두 시간 뒤 북한은 4월 18일(한국시간)에 정전위원회 회담을 개최할 것을 미국에 요구했다. EC-121기가 격추당하자 미국 합동참모부는 곧장 대응책을 마련했다. ① 외교적으로 적절한 시정 요구, ② 높은 고도에서 북한에 대한 고속 정찰, ③ 같은 유형의 정찰기로 호위하면서 정찰, ④ 무력시위, ⑤ 북한 영공을 향한 공군작전, ⑥ 소련접촉, ⑦ 북한 항공기 탈취 또는 격추, ⑧ 공중폭격, ⑨ 북한 비행장에 대한 야간 공격, ⑩ 북한 해안 폭격, ⑪ DMZ 선상의 군사시설물 폭격, ⑫ 로켓포로 DMZ 상 목표물 공격 등이 그것이었다.³³¹⁾ 위 12가지 대응책은 푸에블로호 나포 사건 당시 만들어진 것인데, 대부분 군사적 대응을 중시하는 방책들이었다. 하지만 합동참모부 안은 NSC 내에서 즉각 받아들여지지 못했다.

다음 날 4월 16일 오전 10시(워싱턴 시각) 대통령 주재 NSC 회의가 개최되었다. CIA는 승무원의 생존 가능성은 없다는 것을 전제로 해서 ① 국제 영공에 대한 미국의 이용권 유지, ② 유사한 적대행위 억지, ③ 보복 또는 보상에 의한 정확한 교정, ④ 북한에 대한 국제적 비난을 최대화하고 미국의 행위에 대한 비난을 최소화, ⑤ 베트남을 포함해 미국의 해외에서 안보 공약에 대한 국내적 지지를 유지 등 총 다섯 가지 미국의 대응 목표를 제시했다.³³²⁾ 이러한 목표 아래 크게 군사적 선택과 외교적 선택을 통

327) EC-121 격추사건 이후 수습 과정에서 미국과 소련의 협력을 다룬 논문으로 이신재, “EC-121기 사건과 한반도에서의 미·소 협력,” 『군사연구』 제139집(2015)을 참고 바람.

328) “닉슨 3개월만의 시련.” 『경향신문』 1969년 4월 16일 1면.

329) “한반도에 서린 위기.” 『동아일보』 1969년 4월 17일 3면.

330) “미제침략군의 대형정찰기를 우리 인민군 비행대가 단방에 썩떨구었다.” 『로동신문』 1969년 4월 16일 1면.

331) “Brief of Course of Action.” Folder Title: Review Group N. Korean Downing of US Aircraft, Apri, 15, 1969, Box H-35, H-files, NPM NARA.

합적으로 고려하면서 무력시위과 외교적 조치, 무력 행사와 외교적 조치, 군사행동 없는 외교적 조치 등 크게 세 가지 범주 내에 다양한 대응책을 제시했다.³³³⁾ 하지만 그 어디에도 북한과 협상을 염두에 둔 대응책은 없었다. 생존자가 없고 수거할 비행기도 없는 상황에서 북한과 협상할 이유가 크지 않았다.

4월 16일 대통령 주재 NSC 회의는 뚜렷한 결론 없이 군사, 외교적 대응 방안을 검토하는 데만 시간을 보내고 있었다. 미군의 대형정찰기가 격추당했다는 사안의 심각성에 비하면 뜻뜻미지근한 회의였다. 키신저의 회고록에 의하면 당시 NSC는 북한의 미국에 대한 도전의 성격과 동기, 미국에 끼치는 영향에 대한 분석없이 단순히 대안들만 나열한 상황이었고 어떤 결론도 내리지 못했다.³³⁴⁾

닉슨 행정부는 사건이 발생하고 북한에 어떤 대응을 할지 결정하지 못한 채 당장 북한이 요구한 4월 18일 정전위원회 회담 개최를 받아들일지 말지를 결정해야 했다. 본스틸(Charles H. Bonesteel) 유엔군사령관은 북한의 정전위원회 소집 제안에 응하지 않은 것은 정전위원회 조항을 어기는 것이기 때문에 차라리 먼저 미국이 “북한의 행동은 국제법 위반이기 때문에 정전위에서 이 사안을 다루는 것은 적절치 않다”는 성명을 발표하기를 권고했다.³³⁵⁾ 정전위원회는 북한과 미국이 군사적 문제를 논의하는 유일한 통로였지만, 그동안 북한은 정전위원회를 ‘반미’ 선전과 체제대결의 장으로 적극적으로 활용했다. 이 사건 역시 미국의 대북 침략을 강하게 주장할 것이 분명했기 때문에 미국은 군사정전위원회에서 이 사안을 논의하는 것을 부담스러워하는 측면이 있었다. 세계가 지켜보는 가운데 정전위원회에서 이 사건을 두고 북한과 직접 대화하는 것은 자칫 ‘푸에블로호’ 재판(再版)이 될 수도 있었다.

332) “Alternative Courses of Action in Response to Korean Attack on US Aircraft.” April 16, 1969, p. 1, Folder Title: Review Group N. Korean Downing of US Aircraft, April, 15, 1969, Box H-35, H-files, NPM NARA; “13. Minutes of a National Security Council Meeting.” Subject: NSC Meeting on North Korean Downing of U.S. EC-121 Reconnaissance Aircraft, April 16, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 28(Footnote 1).

333) “Alternative Courses of Action in Response to Korean Attack on US Aircraft.” April 16, 1969, Folder Title: Review Group N. Korean Downing of US Aircraft, April 15, 1969, Box H-35, H-files, NPM NARA.

334) 헨리 키신저 지음, 이환의 옮김, 『백악관시절』(서울: 법전출판사, 1979), 100-101쪽.

335) “North Korean Downing of US Reconnaissance Plane: the EC-121 Incident, April, 1969(Research Project 964 October 1969),” p. 10. Series: Historical Office Research Projects, 1969-1974, Box 6, RG 59, NARA.

<그림 3> 제290차 군사정전위원회 회담장 모습



설명: EC-121 격추사건을 두고 북한군(왼쪽)과 유엔군(오른쪽)이 회담하고 있음



설명: 정전위원회 회담을 취재하는 기자들

출처: AP Archive, <https://www.youtube.com/watch?v=a22Ug1SDPK4&t=9s>(검색일: 2020년 12월 18일).

녁슨 행정부는 이 사안이 북·미 간 직접 대화로 발전할 수 있다는 부담을 느끼고 있었지만, 일단 군사정전위원회에서 이 문제를 논의하는 것으로 결정했다. 1969년 4월 18일 제290차 군사정전위원회 회의가 시작됐다. 회의가 시작되자 북한은 EC-121 격추 사건에 대해서는 한마디도 언급하지 않고 유엔군의 DMZ 내 불법 무기들의 도입 혐의와 같은 과거와 유사한 내용으로 유엔군 측을 비난했다. 그러자 UNC의 수석대표인 냅(James Knapp) 장군은 “EC-121기는 1950년 이래 당해 해역 공해상을 비행한 수많은 임무와 같은 일상적인 정찰항로를 따라 비행” 했고 “격추 당한 곳은 북한으로부터 90마일 떨어진 곳”³³⁶⁾이라고 말했다. 미국의 정찰비행은 합법적이며, 북한의 영공을 침해하지도 않았는데, 북한이 국제법을 어겨 자국에 군사적 피해를 줬다는 것이다. 그러자 북한측은 “대형 정찰기 EC-121 항공기는 어디에 속한 비행기인가? 왜 소속을 말하지 않는가?”³³⁷⁾하고 연거푸 질문했다. 그러자 미국 측은 특별한 대꾸 없이 회의장을 나와버렸다.

왜 북한 대표는 EC-121의 소속을 연거푸 질문한 것일까? 그들은 EC-121기가 유엔군

336) 합참정보참모부, 『군사정전위원회편람』 제4집(합참 정부참모부 군정위, 1999), 265쪽.

337) 위의 책, 266쪽.

소속이 아니라 미군 태평양사령부 소속임을 알고 있었다. 당시 유엔군 측 군사정전위원회 분석관으로 부임한 이문항에 의하면, 북한은 이 사건을 계기로 다시 한번 미국과 직접 협상을 벌이려는 의도가 있었던 듯 보이고, 이 때문에 EC-121기의 소속을 거듭 질문한 것으로 보인다.³³⁸⁾ 미국 입장에서 만일 이 문제가 정전위원회에서 세세히 다뤄지면 북·미 직접 대화로 발전할 위험이 있었다. 하지만 푸에블로호 나포 사건과 달리 생존자가 없는 상황에서 구태여 미국이 과거와 같이 북·미 직접협상을 할 이유는 없었다. 미국이 일방적으로 회담장을 나가버렸다. 그러자 북한은 곧장 성명을 발표했다. 그들은 EC-121 정찰기의 북한 영공침해는 푸에블로호 영해 침범의 연장선에 있는 미국의 자국에 대한 주권 침해이며, 이에 따라 EC-121기 격추는 정당한 자주권의 행사이고, 자주권을 침해하는 침략자들에 대해서는 철저히 대응할 거라고 발표했다.³³⁹⁾ 이후 EC-121 격추사건을 두고 북·미 사이에 대화는 없었고, 약 4개월 후에야 정전위원회가 다시 가동되었다.

한국 정부는 미국에 강한 대응을 촉구했으나 포터는 “미국은 북한을 공격할 수 있지만, 북한은 미국을 공격할 수 없다”고 하면서, “미국이 북한을 공격한다면 북한의 반격 대상은 한국의 주요 도시와 시설이 될 것”이라고 말했다. 그러자 박정희는 잠시 침묵했다고 한다.³⁴⁰⁾ 푸에블로호 사건과 달리 미국이 북한과 직접 대화에 나서지 않자 한국 정부 역시 미국에 강한 대응을 끈질기게 요구하지 않았다. 로저스 국무장관, 레어드 국방장관, 헬름즈(Richard Helms) CIA 국장은 미국 내 여론을 악화시키고 베트남 전 수행에 차질을 빚는다는 이유로 북한에 대한 공격을 반대했다. 키신저 역시 의견이 분열된 상황에서 위험을 무릅쓰지 말 것을 닉슨에게 권고하기도 했다.³⁴¹⁾ 당시 NSC의 스나이더(Richard L. Sneider)는 키신저에게 대북 보복에 대한 국내여론의 지지가 낮고, 국가이익에도 부합하지 않기 때문에 북한에 대한 공격은 여론의 지지를 받기 어려울 것이라고 보고했다.³⁴²⁾

다만 레어드는 4월 18일 닉슨에게 EC-121 격추에 따른 군사적 보복 선택사항들 가운데 항공모함 중심의 공중폭격이 가장 좋은 대안임을 설명하면서 북한지역 주요 타격

338) 이문항, 『JSA-판문점』(서울: 소화, 2001), 51쪽.

339) “군사정전위원회 우리측 수석위원의 성명.” 『로동신문』 1969년 4월 20일 1면.

340) “18. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” April 18, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 43.

341) 키신저 지음, 이환의 옮김, 『백악관시절』, 104쪽.

342) “16. Memorandum From Richard L. Sneider of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: The Korean Decision and Domestic Opinion, April 18, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 37~38.

대상으로 함경남도 선덕비행장과 원산시 비행장을 꼽았다.³⁴³⁾ 그러나 그는 북한을 공격할 때 미국이 한반도에서 큰 충돌을 관리할 수 있는 능력이 있는지 의심스럽고, 파리에서 베트남 종전 회담을 하는 마당에 북한에 대한 공격은 미국의 공격성이 적들과 세계여론에 선전되어 베트남에서 미군 조기 철수에 악영향을 줄 것을 염려했다. 그는 닉슨에게 북한이 이런 상황을 너무나 잘 알고 있다고 말했다.³⁴⁴⁾

닉슨은 북한에 대한 군사적 보복을 주저했다. 그는 북한에 대한 실질적인 타격, 북한의 반격에 대한 미국의 지속적인 군사행동 가능성, 행정부 전체의 자신에 대한 지지 등 3가지 조건을 충족시키지 못한다면 북한에 대해 무력공격을 할 수 없다는 태도를 보였다고 한다.³⁴⁵⁾ 결국, 닉슨은 1969년 4월 18일 북한의 EC-121 격추사건에 대한 미국의 대응으로 공중 정찰 활동 재개를 발표했다.³⁴⁶⁾ 공중정찰 활동을 보호하기 위해 대규모 무력시위도 전개했다.³⁴⁷⁾ 북한에 대한 대응조치들에서 미국은 압도적인 군사력으로 북한에 보복할 수 있는 다양한 군사적, 외교적 선택지를 갖고 있었음에도 군사력 시위 수준에서 이 사건을 봉합시키려 한 것이다. 그러나 닉슨의 정찰비행 재개 지시는 즉각적으로 이루어지지 않았고 대규모 무력시위만 전개되었다. 국방부가 지중해와 북태평양 지역의 위험지역에서 정찰비행을 취소함으로써 5월 8일까지 실질적인 공중 정찰활동은 재개되지 않았다.³⁴⁸⁾ 미국이 성명을 발표하자 북한도 4월 23일 정부성명을 발표했다. 그들은 미국이 이 사건을 북한의 영공을 침범했기 때문에 발생한 것으로 규정했고, 미국은 도발행위를 그만두고 한반도에서 철수할 것을 요구했다.³⁴⁹⁾

4월 말에 접어들면서 이 사건은 점차 수면 아래로 잦아들었다. 결과적으로 보면 미

343) Richard A. Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*, p. 42.

344) “17. Memorandum From Secretary of Defense Laird to President Nixon,” Subject: Alternative Incident to EC-121 Shootdown, Department of State, *FRUS, Korea, 1969~1972*, pp. 41~42,

345) 키신저 지음, 이환의 옮김, 『백악관시절』, 103~104쪽.

346) “무장엄호, 동해 정찰재개.” 『경향신문』 1969년 4월 18일 1면. 1969년 4월 18일 닉슨 대통령은 기자회견에서 닉슨은 EC-121 격추사건과 푸에블로호 나포 사건의 차이를 설명하면서 “북한은 푸에블로호를 나포하기 전까지 수 주 동안 경고하고 위협했다”고 언급했다. 닉슨의 이 언급은 그동안 미국이 주장해온 북한의 ‘경고 없는 나포’와는 정반대의 말이었다. 미국은 그동안 북한이 1월 11일부터 했다는 경고방송은 한국의 어선에 대한 경고였지 푸에블로호와는 아무런 관계가 없으며, 푸에블로호 나포는 북한의 호전적 태도에 의한 ‘경고없는’ 나포였다고 주장했다. 이에 대해 키신저는 닉슨의 말 실수를 바로잡으며, 1월 20일까지 어떠한 북한 선박도 푸에블로호에 접근하지 않았다고 정정했다. Richard M. Nixon, *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon*, p. 305; “Memorandum for the President from Henry K. Kissinger, April 21, 1969.” Folder Title: USS Pueblo, Box 379, Series: Subject Files, NSC Files, NPL.

347) “동해에 미 71기동 함대.” 『경향신문』 1969년 4월 22일 1면.

348) Richard M. Nixon, *the Memoirs of Richard Nixon*, p. 385.

349) “조선민주주의인민공화국 정부성명(1969.4.23.).” 『로동신문』 1969년 4월 24일 1면.

국이 이 사건에 대해 취한 대응이라는 것은 무력시위와 판문점 회담에서 ‘합법적 정찰 활동’ 이었다고 주장하는 것뿐이었다. 미국은 내부적으로 다양한 외교와 군사적 선택사항들을 고려하고 있었고, 합법적인 군사활동을 주장하고 있었지만, 북한에 맞대응하거나 사과도 요구하지 않음으로써 사건을 봉합해 버렸다. 사과도 보상도, 적절한 대응도 없이 사건은 끝나버렸다.³⁵⁰⁾

미국이 사건 발생 시 적극적으로 군사 대응을 하지 못한 이유는 베트남전 원인이 크지만, EC-121기 격추사건 같은 비상 상황이 미국의 동아시아와 한반도 정책에 어떤 영향을 주는지를 진지하게 검토하지 않은 상황에서 제시된 여러 대안을 신뢰할 수 없었다. 비상 상황에서 미국의 구체적인 한반도에 대한 이해관계에 따른 대응책이 없는 상황에서 결과를 예상할 수 없는 대안들만 난무했다. 많은 대안들 가운데 무엇을 선택해야 할지 모르는 상황이었다.

한편 EC-121 격추사건은 닉슨 정부 내에서 한국군 지원을 둘러싸고 갈등을 불러왔다. 4월 29일 박충훈 부총리는 미 국방부 장관 레어드에게 한국 공군의 전력은 북한의 공군전력에 비해 열세이기 때문에 전력강화가 시급하다고 말했다. 그러자 레어드는 비행장의 시설확장과 같은 적절한 보완조치가 필요하며, 이에 대해 신중히 검토하고 있다고 말했다.³⁵¹⁾ 레어드의 말에 고무를 받은 영향인지 5월 1일 박충훈은 닉슨에게 한국 공군에 대한 군사지원을 요청했다. 그는 미국이 한국 공군에 장비만 제공해준다면 북한의 공중 도발을 효과적으로 억지할 수 있고 주한미군 사령관과 논의할 계획도 있다고 말했다. 그러나 닉슨은 이에 대해 별다른 답을 하지 않았다.³⁵²⁾

당시 닉슨 정부는 주한미군 철수와 국군현대화를 위한 적절한 군사지원액 규모를 도출하기 위해 내부적으로 정책연구 과정에 들어갔기 때문에 즉각적으로 한국 정부의 공군력 강화요청을 받아들일 수 없었다. 이후 6월 10일 닉슨은 박정희에게 북한의 푸에블로호 나포사건과 청와대 습격 미수 사건에 따른 방위 강화에 따른 조치들이 이미 취해졌음을 강조하면서 한국 정부의 추가적인 지원 요구를 거절했다.³⁵³⁾ 그런데 레어드는 즉각적으로 1억 8백만 달러 상당의 대남 군사원조프로그램 보조금 승인이 필요하다고 주장했다. 그는 EC-121기 격추사건이 대남 군사원조프로그램의 증액을 의회로부터

350) 키신저 지음, 이환의 옮김, 『백악관시절』, 102-104쪽.

351) “미 국방장관 및 수출입은행 총재와의 면담(부총리보고).” 1969.5.1., 문서번호: USW-04214, 국가기록원 대통령기록관, EA2669.

352) “21. Memorandum of Conversation.” May 1, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 47.

353) “25. Letter From President Nixon to Korean President Park.” June 10, 1969, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, p. 52.

얻어내는데 좋은 자극제라 본 것이다.³⁵⁴⁾ 레어드의 해외 주둔 미군에 대한 기본적인 생각은 미군의 사상자를 줄이고, 예산 범위 안에서 군사지원은 하겠지만 군사력 철수를 계속한다는 것이었다.³⁵⁵⁾ 한국군의 군사능력이 빠르게 향상되면 그만큼 한국방위의 한국화는 빠르게 진척되는 것이고, 그러면 더욱더 주한미군의 철수를 앞당길 수 있다고 생각한 것이다. 주한미군의 빠른 철수를 위해서라도 한국군의 공군력 증대가 필요했던 것이다.

레어드의 즉각적인 군사보조금 승인 요구는 NSC 내부로부터 반발을 불러왔다. 그들은 레어드의 제안이 미국의 전체 해외 군사원조액의 30%, 대남 군사원조액에서는 75%에 이르는 급격한 증가를 불러오며, 이러한 지원 대부분은 재래식 무기 강화보다는 대간첩작전을 위한 지원에 방점에 있어서 장기적으로는 한국군 현대화에 도움이 되지 않는다고 보았다. 따라서 NSC 내부에서는 NSSM 27의 완성을 지켜본 뒤 대남 군사지원 정책을 검토해야한다는 의견이 나오고 있었다.³⁵⁶⁾ 레어드의 제안은 행정부뿐만 아니라 의회에서도 지지를 받지 못했으며, 결국 레어드의 갑작스러운 대남 군사지원 증액 제안은 없었던 일이 되고 말았다.³⁵⁷⁾

② ‘작은’ 푸에블로호 사건: OH-23G 헬리콥터 격추사건과 북·미 협상

EC-121기가 격추되고 약 4개월 만인 8월 17일 한강 하구 북쪽 상공에서 북한의 영공을 침범한 주한미군 소속의 OH-23G 헬리콥터가 북한군에 의해 격추당하는 사건이 벌어졌다.³⁵⁸⁾ 사망자는 없었고, 생존한 3명의 미군은 12월 3일 석방될 때까지 약 4개월 동안 북한에 억류되었다.³⁵⁹⁾ 북한의 미군 헬기 격추는 이번이 처음이 아니다. 1963년 5

354) “(Draft)Memorandum for President from Kissinger.” Subject: Proposal for Supplemental Appropriation for Korean MAP, May, 1969(?), Folder Title: NSSM 27, 2 of 2(3 of 3), Box H-139, H-files, NPM NARA.

355) Richard A. Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*(Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2015), p. 205.

356) “Memorandum for DR. Kissinger from Larry Lynn.” Subject: Korean MAP Supplemental, May 7, 1969, Folder Title: NSSM 27, 2 of 2(3 of 3), Box H-139, H-files, NPM NARA.

357) “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon.” Subject: FY 69 Supplemental Appropriation for Military Assistance to the Republic of Korea, May 26, 1969, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, p. 51.

358) “조선인민군 초병들이 공화국북반부 영공 깊이 침입한 미제침략군 비행기를 격추” 『로동신문』 1969년 8월 18일 1면.

359) “Korean Peninsula Clashes, 1955-2010.” https://www.cfr.org/content/publications/attachments/Korean_Peninsula_Clashes.pdf(검색일:2019.1.3.).

월 17일 미 육군 소속의 헬기가 군사분계선을 넘어선 후 북한 지상군의 공격으로 북한에 불시착한 후 2명의 미군이 포로고 붙잡히고 1년여 만에 석방된 사례가 있다.³⁶⁰⁾ 그로부터 6년 후 유사한 사건이 다시 발생한 것이다. 1963년 헬기 불시착 사건과 1969년 불시착 사건은 사건 자체만 보면 유사한 사건이지만 후자의 사건이 조금 더 의미가 있다. EC-121 격추사건으로 수 십명의 미군이 사망하고 북·미 간 군사적 긴장이 높은 상황에서 발생했다.

유엔군은 사건 발생 하루 뒤인 1969년 8월 18일 사건 해결을 위한 군사정전위원회 회의 소집을 요구했지만, 북한은 8월 21일까지 회의 소집을 연장할 것을 요구했다.³⁶¹⁾ 사건 발생 후 3일 뒤 292차 군사정전위원회가 소집되면서 북한의 미군 헬기 격추사건이 본격적으로 논의되었다. OH-23G 사건은 군사정전협정 위반과 관련된 사건이기 때문에 군사정전위원회가 주도적으로 이 사건을 처리했다.

UNC 측은 헬기의 북한 영공침범은 훈련 중에 발생한 실수이고 의도적이지 않은 군사정전협정 위반이라고 말했다. 이에 따라 인원과 헬리콥터를 되돌려 줄 것을 북한 측에 요구했다. 반면 북한군의 이춘선 소장은 미군의 태도를 비판하면서 자신들의 군사적 조치는 미국의 도발에 대한 자위적인 조치로서 이 사건의 성격을 규정했다. 북한이 헬기의 북한 영공에 대한 고의적인 침입으로 규정한 데에는 나름의 이유가 있었다. 그들은 UNC의 헬리콥터가 비행훈련을 한 8월 17일은 화창한 날이었고, 강화도에서 넓은 한강을 넘어 북한 영공으로 넘어오면서 이를 인지하지 못한 것은 말도 안 된다고 생각했다. 헬리콥터가 군사분계선을 한참 넘어 북한의 금천군 지역까지 깊숙이 들어온 것은 의도적인 침입이라는 것이었다. 따라서 그들은 침입목적이 무엇이며, 이에 대해 사과를 하고 다시는 이러한 범법행위를 저지르지 않겠다고 약속하라고 유엔군 측에 요구했다.³⁶²⁾ 북한의 황해북도 금천군은 개성시보다 북한 내륙 방향으로 더 안쪽에 있는 지역으로, 단순히 실수라고 하기에는 북한 영토의 너무 깊숙한 곳까지 유엔군의 헬리콥터가 들어 온 것은 사실이었다.³⁶³⁾

유엔군은 금천군 지역으로 헬리콥터가 이동했던 것에 대해서는 부정하지 않았다. 다

360) Ibid.,

361) “Detailed Report on the US Military Helicopter Downing Incident.” Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 998.

362) “Military Armistice Commission, United Nations Command Component, APO San Francisco 96301.” 292nd Meeting, Aug. 21, 1969, pp. 5-6, Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs(1966-74), RG 59, NARA.

363) 구글지도에서 금천군 가장 아래에 있는 계정리에서 강화도의 북단 끝 지점 사이의 직선거리는 측정 위치마다 조금씩 다르지만 대략 23km로 나온다.

만 헬리콥터 승무원들이 한국에 온 지 얼마 되지 않아 지형에 익숙하지 못해서 발생한 비의도적인 사건이라고 주장했다. 그들은 이 사건에 유감을 표시하고 재발 방지를 위해 모든 주의를 취하겠다고 말하면서 3명의 인원과 헬리콥터를 돌려 달라고 재차 요구했다.³⁶⁴⁾ 하지만 북한은 유엔군이 헬리콥터가 한강을 넘어 북으로 넘어가는 것을 알고 있었으면서 이를 막지 않은 이유를 반복해서 따져 물었고, 범죄를 시인하지 않으면 문제 해결에 좋지 않을 것이라고 압박했다.³⁶⁵⁾

이 사건 관련 첫 번째 정전위원회 회의에서 벌어진 북한군과 유엔군 사이의 논쟁은 적대적인 군사행위의 연장과 전쟁도발의 차원에서 이루어진 의도적인 영토침입이라는 북한의 견해와 비의도적인 영토침입이라는 유엔군의 입장이 팽팽히 맞서면서 해결의 실마리를 찾지 못한 채 3시간 30분 동안 이어진 회의는 소득 없이 끝났다.

첫 번째 회의 개최 8일 후인 8월 29일 오전 11시 이 사건 관련 두 번째 군사정전위원회 회의(293차)가 유엔군측의 소집 요구로 판문점에서 개최되었다. 회의에서 유엔군측 대표는 훈련 중에 발생한 우발적인 사건이며, 억류된 인원의 가족이 불안해하고 있으며, 불법적으로 억류된 3명의 몸 상태를 알려달라고 요구했다.³⁶⁶⁾ 그러자 북한은 미국이 “흑백을 전도하여 우리를 중상모략한다”³⁶⁷⁾고 강력하게 반발했다. 그러면서도 억류된 3명의 인원 가운데 클로포드(David H. Crawford) 대위와 호프스태더(Herman E. Hofstatter) 사병은 중상, 뤼프케(Malcom V. Loepke) 준위는 경상을 입었고 현재 이들은 치료를 받는 중이라고 밝혔다.³⁶⁸⁾ 인원의 생존을 확인시켜주고 북한은 군사용 헬리콥터를 북한 영토에 침입시킨 이유를 다시 따졌다. 그들은 8월 20일부터 일주일 동안 미국이 의도적으로 DMZ에서 북한을 향한 박격포 공격과 사격 등의 군사적 도발을 한 사례들을 세세하게 열거했고 이 모든 사안이 정전협정 위반임을 강조했다. 유엔군 측은 북한이 제시한 위반사항들을 철저히 조사할 것이라고 대답했다.³⁶⁹⁾

364) “Military Armistice Commission, United Nations Command Component, APO San Francisco 96301.” 292nd Meeting, Aug. 21, 1969, p. 9, Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs(1966-74), RG 59, NARA.

365) Ibid., p. 12.

366) “Military Armistice Commission, United Nations Command Component, APO San Francisco 96301.” 293rd Meeting, Aug. 29, 1969, pp. 3-4, Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs, 1966-74, RG 59, NARA.

367) “우리 측을 반대하는 무리한 군사적 도발을 노골화하면서 조선에서 긴장상태를 격화시키고 있는 미제침략자들의 범죄행위를 엄중히 규탄(군사정전위원회 제293차 회의에서).” 『로동신문』 1969년 8월 30일 5면.

368) “Military Armistice Commission, United Nations Command Component, APO San Francisco 96301.” 293rd Meeting, Aug. 29, 1969, p. 7, Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs, 1966-74, RG 59, NARA.

유엔군은 이번 사건으로 인해 격추된 헬리콥터는 경비행체로서 3명이 타기에도 비좁은 작은 비무장 헬리콥터임을 강조하면서 인원과 헬리콥터를 되돌려 받기 위한 비밀회담을 북한 측에 제안했다. 그런데 북한군 측은 유엔군 측의 무장간첩 침투 문제를 거론했다.³⁷⁰⁾ 그들이 유엔군 측의 정전협정 위반 책임과 대북 군사 침투 등의 문제를 거론했던 것은 OH-23G 격추가 침략에 대한 대응 차원에서 이루어진 것임을 강조하는 데 그 목적이었다. 북한은 이 사건에 대한 사과와 다시는 그러한 정전협정 위반을 하지 않겠다는 것을 보증하는 문서를 제출한다면, 억류된 3명을 귀환시키고 유엔군 측의 요구사항을 고려할 준비가 되어 있음을 밝혔다.³⁷¹⁾

헬기 격추사건을 다루는 두 번째 군사정전위 회담에서 북한군과 유엔군 사이에 일정한 접점을 찾자 미국은 사건을 해결하기 위한 본격적인 작업에 착수했다. 당시 주미 한국대사가 한국 외무장관에게 보내는 전문에 의하면, 미군 3명의 생존을 확인한 미국 정부는 북한을 만족시키기에 충분한 성명 초안을 준비하고 있었다.³⁷²⁾ 주한 미 대사 대리 라스람(L. Wade Lathram)은 외무부 차관 진필식을 만나 북한 측에 문제 해결을 위한 비밀회담을 제안했고 북한의 대답을 기다리고 있음을 알렸다. 진 차관은 북한이 3명의 미군을 억류하는 이유는 다가오는 유엔총회에 써먹기 위한 인질외교라고 비난했다. 이에 라스람은 유엔총회 전에 가능하면 이들이 석방되도록 노력할 것이라고 말했다.³⁷³⁾

9월 4일 세 번째 회의가 열렸다. 회의에서 유엔군 측은 헬기가 비의도적으로 북한 지역으로 넘어갔지만, 이 역시 정전협정 위반이기 때문에 이에 대한 유감(regret) 표명과 같은 사고가 재발하지 않도록 하겠다는 성명이 담긴 문서를 제출할 수 있다고 북한군 측에 제안했다. 하지만 북한은 이 사건이 사고가 아닌 미국이 의도적으로 저지른 사건이고 군인들을 가족들로부터 분리시킨 원인 제공자가 미국임에도 불구하고 북한을

369) 당시 북한군측은 무장간첩 정용태를 붙잡았다고 주장했다. 정용태는 공작 훈련을 하는 ‘광주교육센터’의 8기 훈련원이고 다른 26명의 대원들 역시 침투활동과 게릴라 활동을 위한 훈련을 받았다고 말했다고 한다. 북한 측의 주장에 의하면 광주교육센터는 한 그룹당 9명으로 구성된 3개 그룹 27명이며, 정용태는 이 27명의 첫 번째 지도자라고 한다. 이 광주센터는 대한목축업협회라는 이름으로 불리고 있으며, 북한은 여기 조직원들의 명단을 유엔군측에 불러주었다. 북한은 이를 철저히 조사할 것을 유엔군측에 요구하면서 한국의 간첩기구들의 해체를 요구했다. Ibid., pp. 11~15.

370) Ibid., p. 11.

371) Ibid., p. 15.

372) “To Minister(Ministry of Foreign Affairs) from Korean Ambassador in the US.” Aug. 29, 1979, USW-08251, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1003.

373) “Summary of the Meeting between Vice Minister Jin. of Foreign Affairs and the US Charged d’affaires Lathram.” Aug. 30, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1005.

나쁜 나라로 선전하려는 미국의 의도를 비난함으로써 협상은 다시 난항에 빠졌다.³⁷⁴⁾ 미국과 북한이 다시 입장 차를 좁히지 못하자 미군 측과 북한군 측은 서로의 군사정전 위반사항들을 나열했고 상대방의 무력증강에 대해 비난했다.³⁷⁵⁾ 회담이 난항을 겪자 미군 측은 북한에 억류되어 미군 3명의 보호는 북한에 전적인 책임이 있고, 북한의 정전협정 위반사항에 대해 조사가 필요하다고 지적하면서 회담을 끝낼 것을 제안했다. 북한 역시 지지 않고 미국의 한국에 대한 군사원조와 국군현대화사업 추진은 한반도에서 새로운 전쟁도발을 위한 준비이고 미국이 한반도 갈등에 관해 세계인을 속이고 있다고 비난했다. 그러면서 미국이 범죄행위와 정전협정 위반, 북한의 주권에 대한 심각한 침해를 시인, 사과하고 문서로서 정전협정을 다시는 어기지 않겠다는 약속을 요구했고 유엔군 측의 회의 중지 요구에 동의했다.³⁷⁶⁾

북한의 요구에 대해 당시 주한 미 대사 포터는 협상의 성과를 내기 위해서는 북한과 비밀회담을 추진해야 한다고 보았다. 그는 푸에블로호나 1963년 헬기 격추 사건과 같이 성명서에 서명하고 동시에 억류된 인원을 돌려받는 방식이 바람직하고 북한 역시 이를 선호할 것으로 생각했다. 그리고 그 성명서에 정전협정 위반에 대한 유감 표명, 재발 방지를 위한 모든 조치를 한다는 내용의 초안을 만들어 북한 측에 제시하고, 만일 북한이 이를 거부하면 오히려 미국이 협상에서 유리한 위치를 차지할 수 있다고 국무부에 의견을 개진했다.³⁷⁷⁾

9월 8일에도 판문점에서 이 사건 해결을 위해 접촉이 있었지만, 성과는 없었다. 당시 미국은 북한으로부터 동의를 얻어낼 것으로 막연히 전망하고 있었다.³⁷⁸⁾ 이후 북·미 접촉이 몇 차례 계속되었지만 뚜렷한 성과는 없었다. 시간이 지날수록 협상에서 불리한 위치에 몰리게 되는 것은 미국이었다. 국무장관 로저스는 닉슨에게 푸에블로호 사건이나 1963년 헬리콥터 사건의 전례에 따라 협상 입장 재고를 요청했다. 과거와 마찬가지로 북한이 원하는 문서에 서명하고 미군을 돌려받는 방식이었다. 다만 그는 억류

374) "Military Armistice Commission, United Nations Command Component, APO San Francisco 96301." 293rd Meeting, Sept. 4, 1969, pp. 2~6, Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10), Series: Subject Files of the Office of Korean Affairs, 1966-74, RG 59, NARA.

375) Ibid., pp. 10~13.

376) Ibid., pp. 17~20.

377) "Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY Seoul." Seoul: 04846, Sept. 4, 1969, Subject; Downed Helicopter-Recommendation Resulting from 294th MAC Meeting, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1138~1140.

378) "Summary of the meeting between Director Yoon of the Europe-America Bureau and Councilor Judd of the US Embassy to South." Sept. 8, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1007.

미군의 빠른 석방이 이루어질 때만 북한이 요구하는 성명서에 서명할 수 있지만, 유엔 총회에서 한국 문제가 다루어지는 시기(10월 하순~11월 하순)까지 북한이 요구하는 사과성명에 서명하지 않음으로써 유엔의 한반도 문제논의에서 불리한 처지에 놓이지 말아야 한다고 말했다.³⁷⁹⁾

당시 유엔에서는 UNCURK, UNC와 같은 한반도 관련 유엔조직이 한반도 통일에 적절한 역할을 하는지에 대해 회원국 사이에서 의문이 제기되는 상황이었다. 그러므로 자칫 미국 측이 북한이 원하는 성명서에 서명할 경우 유엔에서 미국의 위신은 손상받을 수 있었다. 또한, 북한과 협상에서 미국이 유리한 입장에 설 수 있는 상황도 아니었다. 결국, 닉슨은 로저스의 제안에 동의했다.³⁸⁰⁾

1969년 10월 29일 북·미 간 비밀회담이 판문점에서 개최되었다. 이 회의에서 유엔군 측은 북한군 측에게 사과문서 서명은 3명의 인원을 풀어주는 것과 동시에 이루어진다는 것에 대한 양측의 합의가 전제되어야지만 사과성명에 대해 논의를 할 수 있다는 입장을 밝혔다.³⁸¹⁾ 11월 17일 북·미 간 개별접촉에서 유엔군측이 사과성명 초안을 북한에 건네고 북한이 이를 검토했다. 검토 이후 북한은 미국의 사과 성명에는 영공침해와 적절한 사과가 없다는 점을 들어 미국의 제안을 거부했고 자신들이 준비한 사과성명 초안을 유엔군 측에 내놓았다.

북한이 11월 17일 회의에서 제시한 사과 성명 초안에는 미군 측의 정전협정위반에 대한 진지한 사과, 북한의 주권에 대한 심각한 침해, 향후 재발 방지, 북한군의 자의적 조치로 인해 격추된 헬기의 인원 3명을 돌려보낸다는 내용을 담고 있었다.³⁸²⁾ 미국은 이에 대해 긍정적인 반응을 보였고, 사건 해결은 급물살을 탔다. 미국은 북한이 제안한 초안 문안이 생각보다 덜 공격적인 문구로 작성됐기 때문에 긍정적으로 평가했다. 다만 그들은 ‘범죄적 행위’, ‘조선민주주의인민공화국의 주권’, ‘조선민주주의인민공화국 북부 지방의 영공’ 과 같은 단어가 사과 성명서에 들어감으로써 한국의 불만

379) “Memorandum for the President from William P. Rogers.” Oct. 2, 1969, Subject: Helicopter Crew Members Held by North Korea, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1141~1142.

380) “Memorandum for Theodore L. Eliot, Jr. from Jeanne W. Davis.” Oct. 14, 1969, Subject: Helicopter Crew Members Held by North Korea, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1145.

381) “Telegram To SECSTATE from AMEMBASSY,” Seoul: 05957, Oct. 29, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1155~1156.

382) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY.” Seoul: 06289, Nov. 17, 1969, Subject: Downed Helicopter Pilots, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1186~1188.

을 초래할 수 있다고 여겼다.³⁸³⁾ 하지만 푸에블로호 성명서와 같이 결국 북한의 선의에 의존할 수밖에 없었다.

이때 회담과 관련하여 한국은 미국이 포로 3명의 석방을 위해 미국이 북한에 어떠한 형식의 사과를 할 것인지를 궁금해했다. 이에 대해 주한 미 대사관 참사는 한국의 외무부 유럽-북미 국장에게 ‘어떠한 사과도 없고 단지 실수를 인정’ 하는 정도라고 말함으로써 대수롭지 않은 듯 말했다.³⁸⁴⁾ 하지만 사과 성명에는 ‘조선민주주의인민공화국 영공 주권에 대한 심대한 침해’, ‘조선민주주의인민공화국 주권침해’, ‘범죄적 행위’ 등 북한이 요구하는 표현들이 들어가 있었다. 이에 한국은 푸에블로호 사건과 달리 군사정전위 아담스 소장이 성명의 유효성을 완전히 부인하지 않을 수 있다는 점을 우려했다.³⁸⁵⁾ 한반도에서 유일한 유엔의 합법 정부임을 주장하는 한국으로서는 ‘조선민주주의인민공화국의 주권’ 과 같은 말 자체를 받아들이기 어려웠고 ‘조선민주주의인민공화국의 북부 영공’ 표현도 한반도 전 지역의 정부가 마치 북한임을 암시하기 때문에 이를 수용하기가 어려웠다. 미국 역시 이점을 잘 알고 있었다. 이 때문에 주한 미 대사 포터는 푸에블로호 사건의 방식과 마찬가지로 이 사건 역시 사과 성명에서명한 이후 포로가 석방되면 그 사과 성명은 효력이 없다고 발표한다는 계획을 세우고 있었다.³⁸⁶⁾

11월 24일 판문점 비밀회담에서 사과성명 방식과 3명의 억류 인원을 돌려받는 방식을 두고 북·미 간에 협상이 순조롭게 진행되었다.³⁸⁷⁾ 미국이 북한 측이 제시한 사과성명 초안에 서명하기로 결정하자 문제해결은 빠른 속도로 이루어졌다. 미군 측과 북한군 측 사이의 비밀회담은 12월 2일 한 차례 더 열렸다. 1969년 12월 3일 미국이 북한에 사과하고 미군 3명이 풀려나자 미 국무부는 곧바로 3명의 미군 병사를 구하기 위

383) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY. Seoul: 06312, Nov. 18, 1969, Subject: Downed Helicopter Pilots, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1190~1191.

384) “The Contents of a Telephone Conversation between Director Yoon of the Europe-America Bureau and Councilor Judd.” Dec. 2, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1014.

385) “To Korean Ambassador to the United States from Minister(Ministry of Foreign Affairs).” Dec. 2, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1017.

386) “To President, Prime Minister.” Undated, Subject: Release of the Helicopter Crew, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1019-1020.

387) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY.” Seoul: 06382, Nov. 24, 1969, Subject: Downed Helicopter-Fifth closed Meeting, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1196~1198.

해 행해진 거짓 사과라고 발표했다.³⁸⁸⁾ 북한은 미군이 “죄행에 대하여 사죄하고 앞으로 다시는 그와 같은 행동을 감행하지 않겠다고 담보했다” 고 발표했다.³⁸⁹⁾

이로써 약 4개월 동안 진행된 북·미 협상은 종결되었다. OH-23G 헬리콥터 격추사건은 작은 군사 충돌이었지만, 한반도 군사 문제와 관련해서는 강대국 미국이 약소국 북한과 기나긴 협상을 이어나가야 하는 현실을 보여주었다. 특히 사건이 발생하고 얼마 있지 않아 푸에블로호 사건처럼 미국은 북·미 간 비밀협상으로 나아갔다. 포로가 있는 상황에서는 수세적으로 북한과 협상에서 임할 수밖에 없었다. 미군이 한반도 휴전선에 가깝게 위치할수록 자칫 ‘작은’ 푸에블로호의 사건이 계속해서 양산되는 상황이 연출될 수 있었다.

닉슨 행정부는 소련을 시작으로 공산주의 강대국에 대한 봉쇄를 조정했다. 중국에 대해서도 관계 개선을 적극적으로 모색했. 하지만 한반도에서는 냉전정책에 기반해서 북한과 대결을 지속시키고 있었다. 북한 역시 세계적 차원에서 반미 여론을 강화하기 위해 외교적으로 총력을 기울이고 있었다.³⁹⁰⁾ 북·미 간 적대관계는 한반도 휴전선 선상에서 크고 작은 군사충돌이 끊임없이 발생하게 했다. 정찰기 EC-121기와 헬리콥터 OH-23G의 격추사건은 닉슨 행정부 초기에 발생한 북·미 군사대립의 상징과도 같은 사건이다. EC-121기 격추사건은 한반도 위기상황에서 닉슨 행정부 대응의 허점들을 보여주었다. 북한의 의도가 무엇인지에 대한 정밀한 분석이 없었고 북한에 대한 적절한 대응이나 사과 요구 없이 사안이 종료되었다. 군사적으로 인도차이나반도에서 전쟁하고 있고 내부적으로도 반전의 압박을 받는 상황에서 한반도로 분쟁을 확대하는 것은 당시 닉슨 행정부에 큰 부담이었다.

1960년대 중후반 한반도에서 군사 분쟁은 많은 인명피해를 양산했다. <표 2>에서 보듯 1967~68년도에 죽거나 다친 미군만 수백 명에 달하고 있었다. 더 큰 문제는 한반도에서 군사 충돌 문제가 국제화되어 갈수록 한반도 불안정성의 원인으로 주한미군은 주목받을 수밖에 없었다. 미국 국내와 세계여론에서 미국에 불리한 지점들은 거꾸로 북한에는 좋은 자양분이었다.

388) “To Korean Ambassador to the United States from Minister(Ministry of Foreign Affairs).” Dec. 5, 1969, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, p. 1034.

389) “군사정전위원회 우리측 수석위원이 판문점에서 국내외기자들과 회견을 가졌다.” 『로동신문』 1969년 12월 4일 4면.

390) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 27~56쪽.

제5절 소결

한국에 적용된 닉슨독트린의 목적 가운데 하나는 한반도에서 군사적 분쟁을 남북한의 문제로 최대한 전환하는 것이며, 다른 하나는 한반도 냉전질서 재편에 있어 일본의 역할을 확대하는 것이다. 미국은 오랜 시간 아시아에서 자국의 개입을 축소하면서도 동아시아에서 영향력을 유지하려는 방안을 고심했는데, 그 유력한 대안이 일본을 중심으로 하는 아시아 질서 재편이었다.³⁹¹⁾

하지만 아시아에서 일본이 미국을 대리하는 모습으로 곧바로 역할을 확대할 수는 없었다. 한반도에서도 마찬가지였다. 한국의 정치, 경제 영역에서 일본의 역할은 작지 않았지만, 일본이 한반도에서 군사적인 역할을 확대할 수 있는 상황은 아니었다. 당장 한국과 일본 내부에 부정적인 기류가 강했다. 북한과 중국은 일본의 군사적 역할 강화를 재무장 정책으로 받아들였다. 일본의 한반도에서 군사안보적 역할 확대는 동북아 국제질서에 불안케 하는 요인이었다. 따라서 일본의 한반도에 대한 군사적 역할이라는 것은 비전투용 군수물자와 같은 간접적인 방식으로 한국의 안보에 기여하는 방향으로 나아갔다.

일본의 역할 한계는 한반도 냉전질서를 재편하려는 미국의 정책에도 차질을 불러왔다. 기존의 미·일 동맹-한·미 동맹의 위계를 미국-일본-한국의 위계로 재구성해서 한반도 냉전에 대한 책임을 완화하려고 했던 미국의 구상은 실천될 수 없었다. 그에 따라 닉슨독트린의 한국 적용은 미국의 직접적인 군사개입이 유지되는 조건 아래 추진되었다.

닉슨독트린은 의도적이든 그렇지 않든지 간에 남북한과 많은 갈등을 발생시키면서 한반도에 적용됐다. 먼저 동맹국 한국과 갈등은 깊어져만 갔다. 박정희는 주한미군을 한국의 안보 유지에 상징이자 실질적인 힘으로 여기고 있었다. 당시 박정희가 주한미군을 붙잡아 두는 것과 국군현대화 가운데 어느 것에 실질적인 목표를 두고서 미국과 협상을 진행했는지는 논쟁의 여지가 있지만, 분명한 사실은 어떤 식으로든 그는 주한미군의 완전 철수를 절대로 막고자 했다는 것이다. 이 때문에 박정희는 주한미군 철수와 국군현대화사업을 둘러싼 미국과 협상에서 완고하게 비타협적인 태도를 보였다. 그는 한국의 안보에 대한 외교적 보증을 끈질기게 미국에 요구함으로써 한·미 갈등은 더욱 높아졌다. 한반도 분쟁으로부터 미국의 개입을 축소하려는 닉슨 행정부 입장에서 보면 주

391) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 331쪽.

한미군의 추가 철수를 막는 박정희 정부의 외교적 보증문서 요구는 절대로 받아들일 수 없었다. 결국, 한·미 협상은 미국의 강력한 압박으로 마무리가 되었고, 한국 정부의 요구사항 대부분은 관철되지 못했다.

한·미 협상의 결과 주한미군 7사단은 철수를 시작했고 2사단은 서부전선에서 후방으로 분산 배치되었다. 휴전선에서 북·간의 군사 충돌의 범위가 물리적으로 대폭 축소됨으로써 미국은 한반도 내 분쟁에서 일부 벗어났다. 하지만 여전히 4만 4천 명의 미군이 한반도에 주둔하고 있고 작전권 역시 실질적으로 주한미군 사령관이 가지고 있었기 때문에 여전히 한반도 비상 상황에서 미군의 즉각적인 개입 가능성은 컸다. 더욱이 미국이 북한과 함께 군사정전위원회를 실질적으로 주도하고 있었기 때문에 한반도 내 분쟁 해결은 대부분 남북한이 아닌 북·미가 주도할 수밖에 없었다. 미국은 닉슨독트린의 한국 적용을 통해 군사적 부담은 일부 덜어냈지만, 한반도 분쟁에 대한 안보, 제도적 책임에서는 완전히 벗어나지 못하고 있었다.

한편 닉슨 행정부는 북한에 대해 기본적으로 대결과 봉쇄를 유지했다. 닉슨이 닉슨독트린을 주창하면서 동시에 소련, 중국에 대한 정책조정을 통한 관계 개선을 모색한 것과 달리 한반도에서 북한 봉쇄의 완화는 당장 필요한 사안이 아니었다. 그들은 닉슨독트린을 한반도에 일부 적용함으로써 자국의 군사적 부담을 조금 낮추기는 했지만, 기본적으로 북한과 갈등을 적극적으로 해결하는 것 없이 한반도 냉전을 유지하는 방향으로 나아갔다. 북한 역시 미국과 대결을 강화하고 있었고 1960년대 후반에는 절정에 다다르고 있었다.

1969년 4월 EC-121기 격추사건은 한국전쟁 이후 단일 사건으로 가장 많은 미군이 사망한 사례이고, 닉슨 행정부 초기 북·미 군사대결의 상징이었다. 한반도에서 벌어지는 북·미 간 군사 충돌은 기본적으로 미국에 불리한 지점을 만들고 있었다. 인명피해도 컸지만, 한반도에서 군사충돌은 당연히 한반도에서 미군 주둔의 정당성에 문제를 제기하도록 했고, 이 문제가 국제화될수록 한반도에서 미군의 입지는 줄어들 수밖에 없었다. 이 사건은 닉슨독트린의 한반도 적용 속도를 높이자는 주장에 힘을 실어주는 소재로 활용되기도 했다. 국방부 장관 레어드는 EC-121기 격추사건을 빌미로해서 한국에 대한 군사원조를 빠르게 실시해서 주한미군 철수를 앞당기려고 했다. 물론 레어드의 요청은 내부 논의과정에서 철회됐지만, 닉슨독트린을 왜 한반도에 빠르게 적용시키려고 하는지 그 이유를 잘 보여주고 있다.

반면 북한을 외교적으로 봉쇄하는 정책은 점차 그 실효성에 의문을 만들고 있었다. 제3세계의 여러 나라가 유엔에 가입함으로써 국제정치 환경이 변화하고 있었다. 유엔

내 중립적 성향이거나 식민지로부터 해방된 제3세계 국가들이 유엔의 회원국이 됨으로써 유엔의 한국 문제 논의가 언제까지 미국과 한국에 우호적일지는 장담할 수 없는 상황이었다. 1963년부터 1970년까지 단지 20개국과 외교관계를 맺던 북한은 1971년을 기점으로 1970년대에는 수십 개의 나라와 외교관계를 수립할 예정이었다. 3세계 국가들과 무역, 경제, 기술 등에 관한 협정과 관계설정은 1960년대 후반부터 빠르게 증가하고 있었다.³⁹²⁾ 이에 더해 북한의 적극적인 평화공세는 유엔에서 전방위적 북한 봉쇄의 실효성을 약화하고 있었다. 미국은 북한에 대한 외교봉쇄 완화를 내부적으로 모색했다. 물론 당장 대북 봉쇄정책 완화를 시행할 의도는 없었다. 하지만 갈등과 대립에만 기반하고 있는 한반도 냉전질서에서 변화는 불가피했다. 한반도 냉전질서를 조금 더 평화적으로 유지하는데 적은 비용으로 갈등도 줄여 닉슨독트린을 한반도에 확대 적용하는 방안이 필요했다.

392) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 297~320쪽.

제4장 데탕트와 한반도 냉전질서 재편 시도 및 좌절(1971-1974)

제1절 미국의 대중, 대소 전략적 접근

1. 대소 협력과 갈등

닉슨은 세계에서 중요한 국가와 지역으로 미국, 서유럽, 소련, 중국, 일본을 꼽았다. 그는 서유럽 방위에서 미국의 역할 축소, 소련과는 공존공영, 더는 고립될 수 없는 중국과 경쟁해야 했고, 맹방인 일본의 성장을 고려한 새로운 세계전략이 필요하다고 생각했다.¹⁾ 그는 유럽, 소련, 중국, 일본이 조심스럽게 자국의 이익을 추구하는 과정에서 서로가 맞물리는 균형이 현실적이라고 본 것이다.²⁾ 이념적 양극에 기반한 냉전체제에서 국제정치적으로는 다극적인 현실이 등장하고 있었다.

키신저는 냉전의 군사적, 정치적, 이념적 대결이 미국 외교의 경직성을 초래했다고 보았다. 미국이 소련과 투쟁을 위해 추진한 봉쇄정책은 대소 협상 기회를 스스로 버리는 행위이고, 안정적인 국제질서 수립을 방해했다고 여겼다. 그는 많은 신생국의 등장으로 유럽 중심의 국제정치는 활력을 잃고 있었고, 중국과 소련이라는 공산주의 강대국과 강고한 적대관계 유지가 국제사회의 불안정성을 가중시키고 있다고 생각했다.³⁾ 국제질서의 불안정성이 증대된 상황에서는 강대국 간 ‘질서에 대한 합의된 개념’ (an agreed concept of order)이 필요했다.⁴⁾ 물론 이 합의라는 것은 강대국 중심으로 새로운 합의된 질서를 만드는 것임은 두말할 나위가 없다.

키신저는 1973년 8월 2일 *International Platform Association* 연설에서 전후의 세계역사는 위기관리를 통해 끊임없이 평화를 추구하고, 이것이 모두에게 이익이라고 말했다. 그러면서 공산주의 국가인 소련, 중국과 관계 개선 그리고 유럽, 일본의 관계 변화를 통해 이들 주요국의 국제체제에 완전한 참여가 필요하다고 주장했다.⁵⁾ 냉전의 양극보다

1) “91. Memorandum for the President’s File by the President’s Special Assistant(Safire), June 29, 1971, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2003), p. 322.

2) 제임스 E. 도거티·로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사』, 354~355쪽.

3) 헨리 A. 키신저 지음, 이춘근 옮김, 『핵무기와 외교정책』(서울: 청아출판사, 1980), 12~13쪽.

4) Henry A. Kissinger, “Central Issues of American Foreign Policy.” Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, Expanded Edition(New York: W.W. Norton & Company, 1974), pp. 57~58.

5) Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, Expanded Edition(New York: W. W. Norton & Company,

는 냉전의 다극화를 추진하고 이를 안정적으로 유지하는 것이 미국의 국가이익에 도움이 된다는 생각이었다. 다극화의 추진은 기존의 반공 이념에 기반한 강한 적들에 대한 끝없는 봉쇄가 아닌 이들과 대화를 통해 공동의 이해관계를 만들고 이를 바탕으로 냉전기 새로운 형태의 강대국 중심의 균형적인 질서 창출을 목적으로 하고 있었다.

아래의 내용은 1972년 2월 9일 닉슨이 의회에 제출한 대외정책 연례보고에 있는 닉슨 행정부 대외정책의 기본 계획인데, 앞서 살펴본 닉슨과 키신저가 생각하는 것들을 잘 반영하고 있다.⁶⁾

- 세계문제에서 미국의 주도적 역할은 필수 불가결함
- 전후 양극체제의 종말은 새롭고 지속적인 평화구조를 창출을 위한 기회를 제공
- 많은 나라가 그 타당성을 수용할 때 그 구조는 구축될 수 있음
- 동맹은 변함없지만, 그 수단은 세계의 변화에 맞게 조정되어야 하고 동맹국은 더 큰 책임을 져야 함
- 적국은 변치 않을 것이지만, 현실적으로 그들의 생각을 인정하고 다룰 준비를 해야 함
- 이에 필요한 것은 상호 자제와 갈등보다는 협상을 통해 갈등하는 이익을 수용하려는 의지임
- 합의 그 자체가 끝이 아님. 모든 국가가 보존하고자 하는 안정적인 평화구조에 이바지할 때만 이 합의는 항구적인 중요성이 있음
- 따라서 동맹국뿐만 아니라 적들과 협력해 모든 국가가 지분을 갖고 있고 공헌하는 평화의 구조를 향해 나아가야 함(강조는 필자)⁷⁾

닉슨 행정부의 대외정책 방향은 동맹국과 관계 조정뿐만 아니라 적대국과 협력해서 각자의 지분을 갖고서 지속적이고 안정적인 평화구조를 달성하는 것에 있었다. 그러나 미국의 대외정책 목표로서 안정적인 평화구조는 실질적으로 모든 국가가 동등하게 참여하는 것을 상정하지 않았다. 강대국의 이익, 그 가운데서도 미국의 이익이 안정되게 보장되는 평화로운 질서를 만드는 것이 목표였고 이를 위해서 강대국 간 절제와 협상이 필요했다. 닉슨 행정부는 열강들 사이의 예측 가능한 이익 추구를 위한 안정적인 세계정치 질서를 구상했기 때문에 미국과 중국, 소련과 관계 개선은 필수였다.⁸⁾ 물론

1974), p. 185.

6) 키신저에 따르면 닉슨이 몇 차례 의회에 제출한 대외정책 연례보고서는 닉슨과 키신저의 주도로 작성되었다. 이 보고서는 닉슨 행정부 대외정책의 지침 역할을 하였다. 헨리 키신저 지음, 이현주 옮긴, 『헨리 키신저의 세계질서』, 341쪽.

7) “Third Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy.” Feb. 9, 1972, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/third-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>(검색일: 2018.11.14.).

8) Marc Trachtenberg, “The Structure of Great Power Politics, 1963-1975.” Melvin P. Leffler and Odd

키신저의 소련, 중국과 관계 개선에 과도한 집중은 세계의 다른 긴급한 문제들을 무시하거나 열강 관계를 벗어나는 문제에 큰 관심을 두지 않는 부작용이 있었으나⁹⁾ 세계적인 차원의 긴장 완화에 이바지한 측면이 있는 것은 분명한 듯 보인다. 냉전기 다극화에 입각한 새로운 냉전질서는 이전의 절대적 파괴, 절대적 승리, 절대적 평화에 입각한 대결적 냉전정책보다 상대적으로 더 좋은 것은 분명하다. 냉전기 다극화 추진은 닉슨과 키신저의 이상이라고 할 수 있으나 달리 보면 그 즉각적인 기대효과는 냉전체제를 보다 안정되게 관리하는 데 있었다.¹⁰⁾

새로운 형태의 냉전질서 모습에서 미·소 관계는 어느 나라, 지역보다 중요했다. 소련과 관계 확대는 냉전질서 변화의 핵심이었다. 미국의 대소 관계 발전은 키신저-도브리닌 채널이 중심이었다. 이 채널을 중심으로 미·소는 지구상의 많은 쟁점을 두고 대화와 협상을 진행했고 때로는 갈등하기도 했다. 이러한 쟁점 가운데 초기 미·소 관계 개선의 큰 영향을 준 건 전략무기제한협정(Strategic Arms Limitation Talks, 이하 SALT) 회담이었고, 그 외에 베를린 문제, 중동지역, 중국 문제, 베트남 문제, 양국 경제교류 등 역시 주요한 쟁점이었다. 여기서는 SALT 회담과 베트남 문제를 중심으로 미·소 관계 발전을 간략히 살펴보도록 하겠다. SALT 회담은 단순히 미국과 소련 간의 군비제한 협상의 성격이 아니었다. 닉슨과 키신저의 입장에서 이는 안정적인 냉전질서를 만들기 위한 핵심 조치였다. 이 회담은 공포를 완화하고 적대적 대결보다는 적과의 대화로 진입하는 것을 보여주는 중요한 정치적 수단이었다. 1960년대 후반 존슨 행정부부터 모색된 미·소의 SALT 회담은 닉슨 집권기에 본격적으로 추진됐다. 이 회담을 기회로 삼아 미국과 소련은 관계개선과 경제교류 증대를 목표로 향해 나아갔다.

1970년 10월 22일 닉슨, 키신저, 로저스, 그로미코(Andrei Andreevich Gromyko, 소련 외무상)와 도브리닌이 한 자리에서 만났다. 이들은 세계질서가 미·소 관계에 크게 좌우되고 있고, 양국 간 교류 확대가 필요함을 인식하고 있었다. 이 만남에서 닉슨은 미·소 양자 무역과 대화를 증가시키고 군사력 부담을 완화하는 것이 서로에게 이익임을 강조했다. 이에 대해 그로미코 역시 미국이 추진하는 평화의 방향이 소련의 이해를 존중한다면 미·소 관계는 향상될 것이라고 말했다.¹¹⁾ 미국의 소련에 대한 유화적인

Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2(New York: Cambridge University Press, 2010), p. 497.

9) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, p. 336.

10) Mario Del Pero, *The Eccentric Realist: Henry Kissinger and the Shaping of American Foreign Policy*(New York: Cornell University Press, 2010), p. 9.

11) "77. Memorandum of Conversation." Oct. 22, 1970, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, pp. 270~273.

태도는 다음날 유엔에서 행한 닉슨의 연설에도 언급되었다. 닉슨은 연설에서 미국은 소련과 많은 차이가 있음에도 불구하고, 양자 간에는 핵대결 회피, 군비축소, 무역 증대 등에 공동의 이해가 있음을 밝혔다. 특히 연설에서 그는 SALT 회담을 통해 대결의 시대에서 협상의 시대로 나아가는 것이 미국이 원하는 바임을 밝혔다.¹²⁾

우선 미국과 소련은 1971년 5월 탄도미사일 요격체계 조약(Anti Ballistic Missile Treaty, 이하 ABM)에 합의했다. ABM 요구는 소련 측에 의한 것이었는데, 당시 미국은 방어용보다는 공격용 미사일을 제한하는 것에 관심이 있었다. 미국은 탄도미사일 방어 발사대의 수를 양측이 200개로 제한할 것을 요구함으로써 상호 전략적 방어능력을 하락시키고 동시에 상호확증과괴 능력을 강화해 서로 간에 전쟁 역지를 강화하는 방향으로 협상에 임했다.¹³⁾ 이러한 방어체계와 더불어 공격용 무기인 ICBM과 SLBM에 대한 협상도 시작됐다. 소련과 미국은 각자 보유하고 있던 ICBM(소련: 1,619개, 미국: 1,054개), SLBM(소련: 740개, 미국: 656개)의 숫자를 동결하되 동결된 수 안에서 질적 개량은 허용한다고 합의했다.¹⁴⁾

키신저는 NSC 회의에서 1960년대 중반까지는 전략적 균형에 있어 특별한 변화는 없었으나 현재 소련의 전략적 무기 능력은 매우 강해졌다고 평가했다. 그리고 소련, 중국과 협상이 자칫 서유럽과 일본에게 힘의 균형에 변화를 초래할 거라는 의구심, 곧 가령 일본의 경우 매우 불안해하고 있고 재무장을 추진하려 할 수 있다고 보았다. 그에 따라 소련과 협상하고 군사적 부담을 줄일 수 있다는 희망을 주면서 동시에 소련에 대해서는 신뢰성 있는 군사태세를 유지할 것을 주문했다.¹⁵⁾

1972년 5월 미·소는 ABM 합의에서 방어능력 하락에 대한 합의와 ICBM, SLBM에서 공격 능력을 동결시키는 전략무기감축협정(SALT)에 정식 서명함으로써 냉전기 미·소의 군비경쟁을 완화하는 첫 결실을 거두었다. 미국이 소련과 SALT에 합의했다는 것은 과거와 같이 봉쇄와 경쟁을 통해서 비싸게 경쟁을 하는 것에서 데탕트를 통해 싼값에 경쟁하는 공간을 열었다는 것을 말하며, 이는 미·소 모두에게 이득이었다. 레어드는 SALT가 맺어지자 미 의회 상원외교위원회에서 “극동과 중동에서 군사원조 삭감을 협상할 수 있을 것으로 믿는다”¹⁶⁾라고 말했다. 하지만 주변국에게 이것이 이득인지는

12) “78. Address by President Nixon to the United Nations General Assembly.” Oct. 23, 1970, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, p. 276.

13) 이근욱, 『냉전』 (서울: 서강대학교, 2012), 90쪽; 제임스 E. 도거티·로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사』, 360~361쪽.

14) 제임스 E. 도거티·로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사』, 362쪽.

15) “96. Memorandum of Conversation.” Aug. 13, 1971, Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, pp. 331~333.

불분명했다. 전략무기 제한의 상한선이 높고 다른 핵보유국들이 이 협정의 정신을 따를지는 미지수였다.

하지만 미국과 소련이 항상 협조적인 관계를 유지했던 건 아니다. 가령 베트남전을 두고서는 협조와 갈등이 발생하고 있다. 베트남 문제의 경우 1964년 통킹만 사건 때만 하더라도 소련은 베트남전에 개입하는 것을 꺼렸다. 하지만 미국이 북베트남을 폭격하자 소련은 북베트남을 지원함으로써 베트남전에 본격 개입했다. 소련의 북베트남에 대한 지원은 미국과 대결의 차원에서 사회주의 국가에 대한 지원의 성격도 있었지만, 중·소 분쟁도 영향을 주었다. 소련은 아시아에서 중국보다 유리한 지위를 차지하기 위해 북베트남으로부터 정치적 지지를 얻기 위한 측면도 있었다. 하지만 소련의 북베트남에 대한 통제는 강하지 못했고 소련으로서는 그렇게 이득이 되질 않았다. 한편 미국에게 베트남전은 소련과 미국의 대립이 베트남전쟁을 종결하기는커녕 계속 유지하는 상황을 만들어 냈으므로 미국의 상황을 어렵게 하는 요소였다. 미·소 둘 다 사활적 이익이 아닌 곳에서 대립은 서로에게 이득이 아니었기 때문에 양국은 베트남전을 두고 서로 협력노선을 유지하기도 했다.¹⁷⁾

베트남전을 둘러싼 소련과 미국의 협조체제는 비록 불안정했지만, 계속 이어졌다. 1972년 1월 21일 키신저는 도브리닌을 만났다. 이 만남에서 그는 2월 닉슨의 중국 방문을 앞두고 북베트남이 만일 남베트남에 대해 공세를 실시한다면 미국은 이에 대해 강력한 대응을 할 것이고, 이는 미·소 관계에도 영향을 줄 것이라고 말했다. 하지만 베트남 문제가 사라진다면 미·소의 다른 모든 분야에서 빠른 진척이 있을 것이라고 말함으로써 소련이 북베트남을 설득할 것을 조용히 요청했다. 이에 대해 도브리닌은 소련은 북베트남의 공세에 어떠한 이해관계가 없고, 베트남전쟁이 끝나야 한다고 원론적으로 대답했다.¹⁸⁾

하지만 북베트남은 미·소 정상회담으로 앞둔 1972년 3월 30일 춘계 대공세를 시작했다. 사건 3일 전 브레즈네프(Leonid Brezhnev)는 닉슨에게 미·소 정상회담이 중요함을 언급하며, 미국의 북베트남에 대한 계속된 폭격이 상황을 어렵게 한다고 말했다.¹⁹⁾ 그런데 3일 후인 30일 북베트남이 남베트남을 대공세를 시작한 것이다. 북베트남의 대

16) “레어드 상원서 증언, 미-소, 군원감축 협상 가능.” 『경향신문』 1972년 6월 22일 3면.

17) 김정배, “베트남전쟁과 미소관계, 그리고 냉전체제,” 『미국사연구』 제42집(2015), 233~260쪽.

18) “39. Memorandum of Conversation.” Jan. 21, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006), p. 128.

19) “72. Note From Soviet General Secretary Brezhnev to President Nixon.” March 27, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972, p. 233.

공세가 대규모로 진행된 것임이 드러나자 키신저는 이에 대해 ‘엄청난 별’을 주어야 한다고 주장했다.²⁰⁾ 4월 6일 키신저는 도브리닌에게 북베트남의 공세로 인해 남베트남에 있는 미군이 위협에 빠졌으며, 이는 용납할 수 없는 것이라 말했다. 도브리닌은 이 사안을 중대하게 바라보고 있으나 소련이 북베트남에 대해 할 수 있는 것은 없다고 말했다.²¹⁾ 그러자 닉슨 행정부는 북베트남을 공격하기 위한 선택지를 마련했고 4월 9일 닉슨 행정부는 북베트남에 대한 대규모 공중폭격을 결정했다.²²⁾

미국이 5월 미·소 정상회담을 앞두고 자칫 회담에 악영향을 줄 수 있는 북베트남에 대한 공중폭격과 같이 강경하게 대응한 이유는 유약한 자세로 소련에 접근해서는 안 된다는 인식 때문이었다. 베트남 문제로 인해 미·소 정상회담 추진은 잠시 빠거덕거렸지만, SALT나 경제교류 등 다른 영역의 문제들에서는 순조롭게 실무협회가 진행되었다. 물론 베트남 문제는 미·소 정상회담에서 핵심적으로 다루어질 주제였다.

브레즈네프는 미국의 북베트남에 대한 공중폭격을 불쾌하게 여겼다. 하지만 베트남 문제를 이유로 정상회담 자체를 취소하려 들지는 않았다.²³⁾ 5월 22일 닉슨은 미국 대통령으로서 역사상 처음으로 모스크바를 공식 방문했다. 닉슨은 브레즈네프와 정상회담에서 SALT나 경제교류 등은 큰 무리없이 진행했음에도 불구하고 베트남 문제를 두고 5시간 동안 논쟁을 이어갔다. 결국 베트남 문제를 두고 미·소간 합의는 없었다. 오히려 닉슨이 북베트남에 대한 해안봉쇄조치를 거론하는 바람에 정상회담이 결렬될 뻔한 것으로 알려졌다.²⁴⁾

닉슨과 브레즈네프 정상회담에서 SALT에 대한 합의는 순조롭게 이루어졌고 해상과 우주, 과학기술, 환경보전 등에 관해 협정문에도 서명이 이루어졌다. 다만 중요 지역인 중동이나 베트남 등 이견을 좁히지 못한 영역의 경우 양측이 공동으로 인식한 것과 그렇지 못한 부분을 각각 기술하는 방식으로 미·소 공동성명이 발표됐다.²⁵⁾ 그렇다고 베

20) “79. Conversation Between President Nixon and his Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” April 3, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972, pp. 250~251.

21) “84. Memorandum of Conversation.” April 6, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972, p. 264.

22) “87. Transcript of Telephone Conversation Between President Nixon and his Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” April 9, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972, p. 270.

23) “93. Memorandum From Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Department of State, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972, p. 294.

24) “월남 문제 본격 토의.” 『경향신문』 1972년 5월 26일 1면; “회담 격렬될 뻔.” 『경향신문』 1972년 5월 27일 1면.

25) “미·소공동성명 전문.” 『경향신문』 1972년 5월 30일 2면.

트남 문제에 대한 성과가 전혀 없었던 것은 아니었다. 공동성명에서 미국은 미군 포로의 귀환과 국제 감시 하의 휴전, 주월 미군의 4개월 내 철수를 위한 협상을 제시했다.

SALT 회담에서 시작해서 모스크바에서 역사적인 첫 번째 미·소 정상회담으로 이어지는 미국과 소련의 관계 발전 과정은 세계적인 차원에서 냉전에 변화를 줄 것 같은 사안이었다. 특히 미국과 소련이 정상회담에서 아래의 미·소 관계의 4개 원칙에 합의한 것은 중요한 의미가 있다.

- 군사대립을 회피하고 핵전쟁을 막는 데 최선을 다함
- 상호관계에서 항상 자제력을 발휘하고, 평화적 수단으로 이견을 협상하고 해결할 준비, 미해결문제에 관해서는 논의와 협상은 호혜, 이해, 상호이익의 정신에서 이루어짐
- 상대방을 희생시키면서 일방적인 이익을 얻는 노력은 이러한 목표에 부합하지 않음
- 세계문제에서 자기주장만 하지 말고, 특별한 권리나 이점을 주장하는 것은 인정하지 않음²⁶⁾

미·소가 합의한 위 4개의 기본원칙은 상호의존에 기반해서 배타적 이익추구를 반대하는 것으로 평화보다는 공존에 강조점이 있었다. 이는 적대적 냉전체제를 공존의 냉전체제로 방향 전환에 양국이 공동의 인식을 하고 있다는 것을 의미했다. 물론 미국과 소련이 이러한 원칙에 합의했다고 해서 갑작스럽게 서로에 대한 이해의 폭이 넓어지는 건 아니다.

결과론적인 이야기이지만 미·소 데탕트는 오래가지 못했다. 홉스봄(Eric Hobsbawm)에 따르면, 소련이 사회주의를 지향하는 세력들을 자기 편으로 끌어들이자 미국은 이를 소련의 세계 공략 일환으로 여겼다. 1970년대 중반 에티오피아와 콩고가 사회주의를 추종했다. 1975년에는 베트남이 공산화되었고 1979년에는 소련의 아프가니스탄에 군대를 투입함으로써 ‘2차 냉전’이 발생했다.²⁷⁾ 하지만 이는 나중에 벌어질 일이었다. 당시의 시점에서는 미국과 소련이 극단적인 대결이 서로에게 아무런 도움이 되지 않는다는 것을 이해한 점이 중요했다.

정치적 결정으로서 데탕트 출현은 경제적 효과를 불러왔다. 봉쇄가 완화됨으로써 미소간의 경제교류는 1971년에서 1973년 사이 3배 증가하여 6억 5천만 달러에 달했다.²⁸⁾ 미국과 소련 지도부는 소련의 에너지(특히 가스)와 원자재에 많은 관심을 두고 있었다.²⁹⁾

26) “US Foreign Policy for the 1970's SHAPING A DURABLE PEACE.” Fourth Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy, May 3, 1973, p. 21, <https://www.vietnam.ttu.edu/star/images/212/2122705002a.pdf>(검색일: 2010.2.4.).

27) 에릭 홉스봄 지음, 이용우 옮김, 『극단의 시대: 20세기 역사』 하(서울: 까치글방, 1997), 617~620쪽.

28) 권용립, 『미국외교의 역사』(서울: 삼인, 2010), 515쪽.

소련 역시 미국을 비롯한 발전된 자본주의 국가들과 무역과 기술 교류를 통해 첨단산업의 발전을 꾀했다.³⁰⁾

2. 대중 협력과 봉쇄완화

협력과 갈등이 공존하는 상황에서 미·소 관계 개선이 조금씩 이루어지는 사이 닉슨 행정부는 중국과 관계 개선 역시 본격적으로 추진했다. 냉전 진영의 또 다른 큰 균열인 공산주의 두 강대국 소련과 중국의 대립이 미국의 대중국 접근에 도움이 됐다. 중·소 분쟁은 1960년대 말 거의 전쟁상태로까지 진입하는 등 최악의 관계로 나아가고 있었고 미·소 냉전시기 또 다른 냉전 영역을 만들고 있었다. 중·소 분쟁은 단순히 중국과 소련 간의 국가 간 대립뿐만 아니라 세계 공산주의의 지도력에 대한 의구심을 불러오게 한 사안으로 공산주의 분열을 가속했다. 중국과 소련이 군사, 외교적으로 마찰을 빚고 있는 상황은 마오쩌둥으로 하여금 중국 대외노선을 전략적으로 전환하도록 한 하나의 원인이 되었다.

중국공산당의 공식 역사서에 의하면, 마오쩌둥은 예젠잉(葉劍英), 천이(陳毅), 쉬상첸(徐向前), 네룽쩐(聶榮臻) 등 네 명의 원수에게 국제정세와 전략적 문제를 연구하도록 지시했다. 이후 그들은 두 번에 걸친 연구 결과를 마오쩌둥에게 보고했는데, 그 연구의 주요 결론은 “소련은 중국에 대해 대규모 전쟁을 일으키지 못한다, 그리고 미국과 소련 가운데 소련이 중국의 안보에 위협이 된다”는 것이다.³¹⁾ 따라서 미·중·소 삼각관계에서 미국이 중·소를, 소련이 미·중을 이용하듯이 중국 역시 미·소 간의 대립을 이용하자면 미·중 관계를 개선할 필요가 있음을 주장했다. 구체적으로 미·중 관계의 타개 수단으로 바르샤바에서 열리는 미·중 사이의 회담을 부장급 또는 고위급으로 높이는 것을 주동적으로 미국에 요구할 것을 권고했다.³²⁾ 이러한 중국 측의 설명에 덧붙여 키신저는 당시 위 네 명의 중국 장군들이 미·중 간 고위급 회담이 열릴 때 대만 반환을 협상의 선결 조건으로 내세우지 말고 그 외 중요한 문제를 두고 미국과

29) “21. Notes of Conversation Between Soviet General Secretary Brezhnev and Secretary of Commerce Peterson.” July 30, 1972, Department of State, *FRUS*, Soviet Union, June 1972-August 1974(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2011), p. 52.

30) 제임스 E. 도거터·로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사』, 364쪽.

31) 중국공산당사연구실 지음, 홍순도·홍광훈 옮김, 『중국공산당역사』 하(서울: 서교출판사, 2014), 245~247쪽.

32) 위의 책, 249~250쪽.

협이가 필요하다고 제안했다고 한다.³³⁾ 중국의 이러한 인식 전환은 미국에 직접 전달 되지 않았지만, 미국 역시 중국을 주의 깊게 바라보고 있었다.

미국은 안정적인 냉전질서가 필요했다. 이를 위해서 분쟁으로 악화된 중·소 관계를 이용하여 과거 중국·소련-미국 관계를 미·소, 미·중 관계라는 두 개의 축으로 전환을 시도했다. 이는 미국의 이익에 부합하기 때문이었다. 미국은 중국 접근을 통해 소련을 고립시키거나 중·소 관계 진전을 가로막으면서 소련이 미국에게 더 나은 관계 개선을 모색하도록 유인하고자 했다. 미국이 중국과 관계 개선을 통해 소련과 관계에서 하나의 압박 카드로 활용했음을 의미한다.³⁴⁾ 이를 통해 미국은 미·소·중 대(大)삼각관계에서 우위를 차지하고 세계질서에서 자국의 전략적 지위를 높이려고 했다.³⁵⁾ 미국의 중국, 소련 관계 발전은 미·소, 미·중 관계의 발전을 의미하는 것이지 중·소 관계 발전을 목표로 하는 것은 아니었다. 중·소 관계가 협력적으로 발전하는 것은 미국의 세계질서 구상에 도움이 되지 않았다. 중·소 분쟁이 미국의 대외정책 전환에 중요한 요인으로 작용한 것이다.

더욱이 1964년 10월 핵실험에 성공한 중국은 1969년 시점에서는 지역적 핵공격 능력을 갖추게 되었다. 미국은 비록 중국이 정치, 경제적인 불안정성으로 인해 핵무기의 질적, 양적 수준과 로켓 기술은 취약한 상태이지만 그들이 전략무기 개발에 높은 우선순위를 두고 있다고 분석했다.³⁶⁾ 중국이 핵 강국이 되는 것은 시간문제였다. 강한 중국을 그대로 내버려 두는 것은 동북아시아 지역 질서에 불안정성을 확대하는 요소가 된다. 이 때문에 1960년대 후반 미국이 베트남전쟁을 베트남화로 노선을 수정하고 얼마 지나지 않아 미·중 대화로 상징되는 아시아에서 데탕트 분위기 조성에 나선 것은 우연이 아니다. 닉슨독트린에 의한 아시아 분쟁의 현지화 정책을 보장하는 것은 아시아에서 안정이었다. 미·중 데탕트는 닉슨독트린의 아시아 적용을 확대하고 성공시키는 열쇠였다. 더욱이 베트남전으로부터 명예롭게 물러나기 위해서라도 중국과 평화 전략은 필수였다.

1969년 7월 닉슨독트린 선언 이후 미·중 관계는 바르샤바에서 대사관급 접촉을 시작으로 물살을 탔다. 하지만 미국의 캄보디아 침공으로 1970년 5월 20일 예정된 바르샤

33) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『중국 이야기』, 264쪽.

34) Evelyn Goh, "Nixon, Kissinger, and the "Soviet Card in the U.S. Opening to China, 1971-1974," *Diplomatic History*, Vol. 29, No. 3(2005), p. 502.

35) 마이클 헌트 지음, 권용림·이현휘 옮김, 『이데올로기와 미국 외교』, 381쪽.

36) "7. Communist China's Strategic Weapons Program-NIE 13-8-69." Feb. 27, 1969, Department of State, *FRUS, China, 1969-1972*(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006), p. 16.

미·중 대화는 열리지 않았다. 사실 닉슨은 취임 직후인 1월 27일 베트남전쟁을 빠르게 종결짓고 명예롭게 퇴장하기 위해 북베트남에 최대한으로 군사적 압박을 한다는 결정을 했다.³⁷⁾ 군사적 압박의 카드 가운데 캄보디아에 대한 공습 역시 포함되어 있었다. 당시 미국은 캄보디아가 북베트남의 전쟁지원 통로라고 인식했다. 그에 따라 그들은 캄보디아와 북베트남 접경지역을 중심으로 캄보디아 내 북베트남의 군사 거점에 대한 공격이 필요하다고 봤다.

미국은 1970년 4월 캄보디아에 대대적으로 공습을 감행했다. 당시 베트남전쟁에서 미국에 적극적으로 협조하지 않았던 캄보디아 국왕 시아누크가 1970년 3월 미국의 지원을 받은 론 놀(Lon Nol) 총리의 쿠데타로 인해 쫓겨난 이후 캄보디아에는 친미 정권이 들어선 상황이었다. 론 놀은 미국의 원조만이 캄보디아를 살릴 수 있다고 믿는 사람이었다. 그가 북베트남이 캄보디아 영내에 설치한 기지들에 대한 미국의 공습 요구를 받아들임으로써 미국의 공습이 이루어질 수 있었다.³⁸⁾ 그러자 중국을 방문하고 있었던 캄보디아의 시아누크는 중국에서 망명정부 계획을 세웠고 5월 5일 ‘캄푸치아 민족통일을 위한 정부’ 라는 망명정부를 공식 발표하고 중국은 이를 인준했다.

캄보디아 사태와 중국-시아누크 관계로 인해 중국은 1970년 4월 이루어진 미국의 캄보디아 공습을 비난했고, 그 여파로 바르샤바에서 진행되던 미·중 대화 역시 중단되고 말았다. 비록 미·중 대화는 일시적으로 중단됐지만, 미국은 루마니아와 파키스탄 채널을 통해 중국과 대화를 재개하는 데 노력했다. 중국 역시 저우언라이가 10월에는 파키스탄 대통령을, 11월에는 루마니아 부총리를 만나면서 미·중 대화에 반응을 보였다.³⁹⁾ 한편 미·중 대화가 낮은 수준에서 전개되는 그 시기 베트남을 지원하는 약 32만 명의 중국군 병력이 베트남에서 철수를 시작했고, 중국의 북베트남에 대한 군사원조 역시 절반으로 줄었다.⁴⁰⁾

미국의 중국 접근이 비밀리에 전개되는 속에서 닉슨은 1970년 11월 19일 NSSM 106을 통해 중국에 관한 정책연구를 지시했다.⁴¹⁾ 이후 선임검토그룹(Senior Review Group,

37) 한호석, “닉슨의 미치광이 전략 따라가는 트럼프의 미치광이 전략.” 『자주시보』 2017년 9월 26일, http://www.jajusibo.com/sub_read.html?uid=35794(검색일: 2018.9.14.).

38) 윌리엄 쇼크로스 지음, 김주환 옮김, 『숨겨진 전쟁-미국의 캄보디아 공습』(서울: 선인, 2003), 91, 105-106쪽.

39) 키신저 지음, 권기대 옮김, 『중국 이야기』, 285~286쪽.

40) William C. Kirby, Robert S. Ross, and Gong Li(eds.), *Normalization of U.S.-China Relations*(Cambridge: Harvard University Asia Center, 2006), p. 154.

41) “NSSM 106.” Subject: China Policy, Nov. 19, 1970, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_106.pdf(검색일: 2018.6.3.).

이하 SRG)에 제출된 연구보고서 초안이 1971년 2월 중순에 완성됐다. 그 주요 내용을 보면, 이들은 아시아에서 미국, 중국, 소련, 일본의 상호작용이 복잡한 세력균형을 만들어 내고 있는데 중·소 관계의 대결로 전환과 일본의 급속한 등장이 힘의 균형의 성격을 바꾸고 있다고 분석했다.⁴²⁾

이러한 상황에서 닉슨 행정부의 관심 사항은 중국에 대한 정책목표를 어디에 둘 것인지였다. 보고서는 미국의 대중국 목표를 단기와 장기로 나누어 추진할 것을 권고했다. 단기적으로는 대만 해협을 둘러싼 무력 사용을 단념시키고, 미·중 간 대화의 재개와 확대를 통해 양국 간 긴장을 완화하고 중국을 국제정치에 적극적으로 끌어들이고, 양국 간 직접적인 경제관계를 수립하는 데 그 목표를 두었다. 장기적으로는 양국 간 무력 대결의 회피를 통해 중국이 동남아에서 긴장완화에 협력하도록 하고, 대만 문제의 평화적 해결, 미·중의 관계 정상화, 아시아에서 미국의 역할을 인정하도록 하는 것 등을 목표로 제시했다. 중국과 관계 개선의 의지를 명확히 드러내고 있었다. 특히 보고서는 아시아에서 중국의 역할을 적극적으로 인정하되 미국의 아시아에서 이해관계 역시 중국으로부터 인정받아 미·중을 중심으로 아시아에서 긴장완화를 추진하는 것을 대중국 정책의 핵심으로 제시했다.⁴³⁾

닉슨은 1971년 4월 19일 NSSM 124를 통해 중국에 대한 구체적인 계획을 수립할 것을 키신저에게 지시했다.⁴⁴⁾ NSSM 124는 미·중 관계에서 목적들과 중국의 예상되는 반응, 새로운 대중 관계 수립 계획, 주요국들의 반응, 추진 시나리오가 포함되도록 했다. 이후 완성된 NSSM 124의 내용 일부를 보면 중국은 대만 문제로 인해 미국과 대립하지만, 소련과 일본에 대한 억제력 확보 차원에서라도 미국과 관계를 개선을 원하는 일종의 갈등에 직면해 있다고 분석했다. 그리고 정부 간 외교와 ‘인민외교’의 혼합 전략에서 정부 간 직접 접촉으로 이어져야 함을 강조했다.⁴⁵⁾

미국의 중국 봉쇄는 1971년 중국과 관계 개선을 본격화하면서 변화를 맞이했다. 1971년 2월 닉슨은 의회에 연례 외교정책 보고를 통해 중국을 ‘중화인민공화국’이라고 지칭하면서 중국과 대화 관계를 수립할 준비가 되어있다고 밝혔다.⁴⁶⁾ 이후 미국은 중국

42) “NSSM 106-United States China Policy(First SRG Draft).” Feb. 16, 1971, pp. 9-10. Folder Title: NSC Meeting U.N. Representation and China, March 25, 1971(Part 2), Box H-31, H-files, NPM NARA.

43) Ibid., pp. 14-15.

44) “NSSM 124.” Subject: Next Steps Toward Central People’s Republic of China, April 19, 1971, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_124.pdf(검색일: 2018.6.20.).

45) “Response to National Security Study Memorandum 124.” May 27, 1971, Department of State, *FRUS*, China, 1969-1972, pp. 327-328.

과 직접적인 정부 대 정부 접촉을 추진했다. 그해 7월 키신저는 중국을 비밀리에 방문하여 저우언라이 총리와 회담을 진행했고 미·중 정상회담 개최를 합의했다. 키신저의 방중 후 7월 15일 저녁 닉슨은 대국민 담화를 발표했다. 이 담화에서 닉슨은 지난 3년 동안 평화를 만들기 위한 행정부의 노력에 큰 진전이 있었음을 국민에게 전했다. 그는 7억 5천만 명의 공산주의 중국의 참여 없이는 지속적이고 안정적인 평화를 만들 수 없음을 언급하면서 키신저와 저우언라이가 7월 9일부터 11일까지 북경에서 만났다고 알렸다. 그리고 1972년 5월 이전 적절한 시기에 중국을 방문할 것이라고 공표했다.⁴⁷⁾

닉슨의 중국방문 소식은 특히 동아시아 국가에 큰 충격을 주었다. 대만은 그야말로 패닉상태에 빠졌다. 한국과 북한 역시 속내를 쉽게 드러내지 못했지만 혼란스러운 것은 마찬가지였다. 한국 정부는 미·중 정상회담에서 한반도의 이해관계가 걸린 통일문제나 안보 문제를 협상하지 말 것을 미국 측에 요구했다.⁴⁸⁾ 북한 역시 닉슨의 발표에 대해 한동안 공식적인 반응을 내놓지 못하다가 8월 6일에서야 닉슨의 방중을 두고 ‘중국 인민의 큰 승리’ 라고 말하며 중국을 지지했다. 이후 김일성은 1971년 11월 5일 당 중앙위원회 5기 3차 전원회의를 개최하여 국제정세에 대한 대응책으로 자본주의나 사회주의 국가 모두 전쟁을 원치 않는 이 상황에서 평화공세를 강화해 박정희를 고립시킬 것을 강조했다.⁴⁹⁾ 미·중 관계 개선에 편승하고 대남 평화공세를 강화해서 통일문제에 접근하겠다는 의지를 보인 것이다.

닉슨의 중국방문 계획 발표로 소련 역시 당황했다. 미·소 정상회담 일정을 잡기 전에 미·중 정상회담 일정이 먼저 발표된 것이다. 당시 중·소 분쟁의 상황에서 소련은 미국의 이러한 결정을 매우 민감하게 받아들였다. 그러자 7월 19일 키신저는 도브리닌을 만나 “소련은 세계질서에서, 중국은 아시아 안정에 중요한 국가” 라고 말했다. 도브리닌은 키신저에게 저우언라이가 소련의 공격에 대해 어떠한 의사를 표시했는지를 물었다. 이에 키신저는 도브리닌에게 저우언라이는 주로 일본을 경계했다고 말했다. 이에 도브리닌의 표정이 밝아졌다고 한다.⁵⁰⁾ 그는 미·중 대화에서 소련에 대한 견제

46) “Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy.” Feb. 25, 1971, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/second-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>(검색일: 2018.3.23.).

47) “닉슨 연결전문.” 『동아일보』 1971년 7월 16일 1면.

48) “美선 사전협의없이 한국문제 협상불가.” 『동아일보』 1971년 7월 29일 1면

49) 박종철 외 역, 『헝가리의 북조선 관련 기밀해제문건』(서울: 선인, 2013), 200~201쪽. 북한은 당중앙위 5기 3차 전원회의에서 김일성이 발표한 ‘국제정세에 대한 보고’ 전문을 공개하지 않고 있다. 다만 김일성, “당간부양성사업을 개선할데 대하여(1971년 12월 2일.)”, 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』, 제26권, 521~524쪽에서 그 보고의 내용을 추론할 수 있다.

50) “94. Editorial Note.” Department of State, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969~1972, p. 328.

가 격렬하지 않았고 미국의 더 큰 대화의 상대는 소련이라고 판단했기 때문이다. 하지만 7월 키신저의 중국방문 동안 키신저와 저우언라이는 미·소, 미·중, 중·소 등의 입장을 중심으로 세계질서와 다양한 국제문제를 놓고 폭넓게 의견을 교환했다.

닉슨독트린과 미·중 대화의 진전으로 아시아에서 미국 역할 변화에 대해 가장 불안감을 느낀 나라는 대만이었다. 닉슨은 중국(공산주의)의 유엔 가입은 계속해서 반대할 것이고, 미국의 정책은 아시아의 동맹국을 버리지 않는 것이라고 대만의 불안을 잠재우려고 했다.⁵¹⁾ 그러나 키신저의 10월 2차 방중 기간 대만이 유엔에서 쫓겨났고 중국(공산주의)이 그 자리를 차지했다.

미국과 중국은 유엔을 통해 직접적인 대화 채널을 구축함으로써 관계개선 노력을 멈추지 않았다. 1972년 2월 닉슨의 중국 방문 이후 미국의 중국 접근은 더욱 진전됐다. 다양한 문화예술 교류를 넘어 미·중 간 경제교류 확대를 위한 계획이 입안되었다. 1972년 3월 19일 닉슨은 미·중 공동선언을 실천을 위한 조치로써 NSSM 149를 통해 미·중 간 무역을 촉진하는 정책을 마련할 것을 지시했다.⁵²⁾ 3월 24일 제출된 NSSM 149 보고서 초안에서 미국은 중국에 대해 경제적인 것보다는 정치적인 것에 더 관심이 있지만, 미·중 간 신뢰 구축을 공고히 하기 위해 중국과 무역 관련 논의를 활용할 필요가 있음을 지적했다. 또한 중국의 미국 상품 구매가 미국 경제의 큰 이익이라는 인식을 드러냈다. 미국의 상품과 서비스 수출을 최대화하고, 중국에 미국 무역사무소 설립을 고려할 것을 제안한 것이다.⁵³⁾

미·소 관계는 기본적으로 갈등 안에서 협력을 추구하였지만, 그 협력은 얼마 가지 못했다. 1970년대 중반 이후에 미국과 소련은 냉전 주변부에서 미·소 충돌로 대립 관계로 회귀했다. 반면 미·중 관계는 1973년 들어서면서 점차 ‘준동맹’ 관계로 발전하고 있었다. 미국과 중국은 공동의 적 소련을 봉쇄하기 위해 서로 결탁한 것이다. 마오쩌둥은 키신저에게 아시아에서뿐만 전 세계적으로 소련을 봉쇄하는 데 미국이 적극적으로 나서줄 것을 촉구했고, 국익에 따라 미·중은 협력할 것을 강조했다.⁵⁴⁾

51) “Memorandum of Conversation.” Subject: United States Relations with the Republic of China, April 21, P.M. 7, 1970, Folder Title: Visit of Vice Premier Chiang Ching-Kuo of China Vol. II April 21-23, 1970, Box 913, Series: VIP Visits, NSC Files, NPL.

52) “NSSM 149.” Subject: US-China Trade, March 10, 1972, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_149.pdf(검색일: 2018.7.20.).

53) “NSSM 149: US-China Trade.” March 21, 1972, pp. 2~5. Memorandum for Henry A. Kissinger, Peter M. Flanagan from Winthrop G. Brown(Chairman, Ad Hoc Group for NSSM 146, CIEPSM 21), March 24, 1972, Folder Title: NSSM 149, Box H-190, H-files, NPM NARA.

54) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『중국 이야기』, 340~351쪽.

제2절 미·중 대화와 한반도 냉전질서의 재편 추구

1. 키신저-저우언라이의 한반도 평화협정 쟁점화

① 키신저-저우언라이 1차 회담

1971년 7월 키신저는 중국 비밀 방문을 앞두고 미·중 대화의 목표와 논의될 의제들에 대해 막바지 점검을 하고 있었다. 준비과정에서 작성된 문서들을 보면, 키신저는 중국방문의 목표로 미·중 정상회담 개최와 공동선언에 대한 합의, 대만과 인도차이나 전쟁에 관한 문제를 두고 중국과 의견교환 및 공감대를 확인하는 것에 있었다. 당시 작성된 키신저의 모두 발언 초안에서 미국은 ① 대만(중국의 중요한 관심사) ② 인도차이나(아시아 내 주요 갈등 지역) ③ 주요국들과 관계(소련, 일본) ④ 남아시아대륙의 폭발적인 상황(많은 국가가 관계됨) ⑤ 군비통제 문제(다자적, 양자적) ⑥ 한국 문제(여러 국가에 직접 영향을 끼치는 또 다른 문제) ⑦ 양자 문제(연락 채널, 무역, 여행) ⑧ 중국이 다루기를 원하는 문제 등 총 8가지 구체적인 사안을 두고 중국과 논의하고자 했다. 그런데 모두 발언 초안에 나타나 8가지 의제는 수정을 거쳐 7가지로 줄었는데, 5번과 7번 사안은 그 순서가 바뀌었고 한국 관련 의제는 삭제됐다.⁵⁵⁾

5번 군비통제 문제와 7번 양자 문제의 순위가 바뀐 이유는 장시 미국이 미·중 관계 개선이 우선적이라고 판단했기 때문일 수 있다. 또한 중국의 핵무기 능력이 지역적 타격 능력만을 보유하고 있고 대륙간 탄도 미사일 같은 미국을 위협하는 발사체 기술이 부족했기 때문에 미국과 동등한 핵 능력을 갖춘 국가라고 할 수는 없었다.⁵⁶⁾ 이 때문에 7번째에 위치해 있던 미·중 간 교역과 대화채널에 관한 의제가 5번째 순위의 의제가 된 것으로 보인다. 이러한 의제 선정 변화는 7월 9일 중국방문 첫날 키신저가 저우언라이에게 행한 모두발언에 그대로 반영됐다.⁵⁷⁾

55) "(Draft)Opening Statement." July 4, 1971, p. 10. Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I, For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 850, NSC Files, NPL.

56) "Communist China's Strategic Weapons Program." NIE, Number 13-8-69, Feb. 27, 1969, Folder Title: NSC Meeting(San Clemente), 8/14/1969, Briefing: Korea; China(3 of 3), Box H-23, H-files, NPM NARA.

57) "Memorandum of Conversation." July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.-11:20 p.m.), p. 5, Folder Title: China-HAK memcons July 1971, Box 1033, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

모두 발언 초안 변화과정에서 중요한 사항 가운데 하나는 처음에는 중국과 대화에서 한반도 문제를 논의 의제로 넣었다가 왜 대화를 앞두고는 이 문제를 뺐는가이다. 그 이유를 추측해보면, 당시 닉슨 행정부가 베트남, 대만뿐만 아니라 한반도 등의 아시아의 핵심 쟁점 지역 모두를 중국과 첫 번째 고위급 회담에서 논의하는 것을 부담으로 여겼을 가능성이 있다. 미국이 미 중대화에서 가장 우선적으로 생각했던 목표는 당연히 미·중 관계 개선이었는데, 한반도 문제까지 끌어들여 협상을 복잡하게 끌고 나갈 이유가 없었다. 미국에게는 중국과 대화에서 대만과 베트남 문제가 한반도 사안보다 더 긴급한 사안이었고, 상대적으로 덜 중요한 한반도 문제를 두고 미·중이 논쟁을 한다면 양국의 갈등 범위만 넓히는 결과를 불러오는 위험성이 있었다. 동아시아에서 미·중 간에 직접 연계된 대만, 베트남, 한반도 문제들 가운데 대만과 베트남 문제는 중국의 적극적인 협조가 필요했고 미국 역시 대만에서 미군 철수를 인도차이나에서 전쟁 종결을 위한 협상의 지렛대로 삼고자 했다.⁵⁸⁾ 반면, 상대적으로 한반도 문제를 둘러싼 미·중 대립은 베트남이나 대만만큼 심각한 사안이 아니었다. 하지만 이후 미·중 대화 전개에서 보듯 저우언라이가 한반도 문제를 쟁점화하면서 미국과 중국은 이 문제에 관해 긴밀한 의견교환이 이루어졌다.

물론 이들은 미·중 대화에서 한반도 문제를 선제적으로 다루지 않겠다는 계획을 세웠지만, 그렇다고 한반도 문제가 미·중 대화에서 전혀 다루어지지 않을 것으로 생각하지는 않았다. 미국은 중국이 한국 정부의 군비증강과 대북 군사도발 가능성, 한반도 유사시 일본의 개입 문제, 이로 인한 자국의 안보에 대한 우려를 나타내는 수준에서 한반도 문제를 제기할 것으로 예상했다. 이에 따라 그들은 중국이 위의 사안들에 대해 문제를 제기할 경우, 북한의 군사력 강화에 따른 한국 군사력의 현대화 조치는 방어적임을 강조하고, 남북한 간 군사적 불균형이 발생한다면 전쟁이 발생할 가능성이 크므로 미·중 두 나라가 각각의 동맹국인 한국과 북한에 대한 억제의 필요성을 재촉한다는 계획을 세웠다.⁵⁹⁾

미국은 한반도에서 안정을 도모하는 정도의 선에서 중국과 한반도 문제를 다룬다는 원칙적인 입장이었다. 키신저의 중국 방문을 약 일주일 앞둔 7월 1일 닉슨, 키신저, 헤이그(Alexander Haig)가 한자리에 모였다. 이 회합에서 닉슨은 키신저에게 미·중 대화

58) "Taiwan." July 3, 1971, Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I, Box 850, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

59) "Korea." July 3, 1971, Folder Title: Briefing book for HAK's July 1971 Trip POLO I, Box 850, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

에서 한국문제에 관한 부분은 “매우 잘 되었다”고 언급했다.⁶⁰⁾

1971년 7월 9일 키신저는 중국을 비밀리에 방문했다. 그는 사전에 계획했던 대로 저우언라이에게 중점적으로 논의할 사안으로 대만, 인도차이나, 소련 및 일본과 관계 설정, 미·중 간 안전한 대화 통로, 군비제한 등의 문제를 제시했다.⁶¹⁾ 저우언라이는 키신저가 제시한 의제 자체에 대해서 반대하지 않았다. 하지만 인도차이나반도 문제를 두고 진행된 저우언라이와 키신저 사이의 대화는 아시아의 또 다른 불안 지역인 한반도로 대화 주제가 옮겨갔고, 저우언라이가 한반도 문제를 적극적으로 제기했다.

저우언라이는 키신저에게 미군이 베트남으로부터 철수하고 주월한국군, 주한미군 역시 철수해야 한다고 말했다. 저우언라이가 주한미군 철수를 요구한 이유는 단순했다. 중국이 1958년 북한 지역에서 자국의 군대를 철수시킴으로써 북한의 주권을 존중한 것 같이, 미국도 주한미군을 철수시켜 남한의 주권을 존중하라는 것이었다. 남한에 대한 내정간섭을 그만두고 한국인들이 외세의 간섭없이 자기의 일을 스스로 해결하도록 내버려 두라는 요구였다.⁶²⁾ 그러자 키신저는 평화공존 5개 원칙에 기반에서 중국과 이를 합의할 수 있다고 대답했다.⁶³⁾ 이는 한국으로부터 격렬한 반응을 불러올 수도 있는 발언이었다. 물론 키신저의 평화공존에 대한 강조는 한반도 냉전질서의 안정적인 현상유지를 의미한다는 점에서 저우언라이의 요구사항과는 결이 달랐다.

저우언라이는 강해지는 일본이 동아시아에서 미국의 선봉 역할을 하고, 주한미군이 이러한 미국의 계획에 중요한 역할을 한다는 점을 우려했다.⁶⁴⁾ 그러자 키신저는 저우언라이의 주한미군 철수 요구가 내심 일본에 대한 경계의 차원에 있음을 꼬집으며 말하면서, 한반도 지역은 미·중 관계에 크게 영향을 받고, 급작스러운 미군 철수는 동북아시아에서 역효과를 불러올 수 있으므로 미·중이 협조해서 주한미군 철수 문제를 점진적으로 해결하자고 저우언라이를 설득하기 시작했다. 그는 계속해서 말하길, 주한미군 주둔은 미국의 대외정책에 있어 항구적인 기능을 하는 것이 아니며, 닉슨 행정부는 이미 2만 명을 철수시켰고 닉슨의 다음 임기 또는 매우 가까운 미래에 상당한 규모로 추가 철수를 할 수 있다고 저우언라이를 안심시키려 했다.⁶⁵⁾ 닉슨의 다음 임기까지

60) “137. Memorandum for the President’s File.” July 1, 1971, May 7, 1971, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, p. 357.

61) “Memorandum of Conversation.” July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.-11:20 p.m.), p. 5, Folder Ttitle: China-HAK memcons July 1971, Box 1033, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

62) *Ibid.*, p. 35.

63) *Ibid.*

64) *Ibid.*, p. 37.

주한미군 상당 부분을 추가로 철수시킨다는 키신저의 말은 중국과 그 동맹국 북한을 고무시키는 발언이었다. 물론 키신저의 주한미군 추가 철수 가능성을 시사하는 발언은 한국 정부를 불안케 하는 요인이었음은 두말할 나위가 없었다.

다음 날 7월 10일 12시 10부터 18시까지 키신저와 저우언라이는 장시간의 두 번째 대화를 진행했다. 한반도 문제는 두 번째 대화에서도 논의됐다. 저우언라이는 전날 예기했던 주한미군 철수 문제를 다시 한번 언급했고, 1954년 제네바 회의에서 결론에 이르지 못한 평화협정의 필요성을 강조했다. 그는 한반도 긴장상태의 모든 뿌리가 평화협정을 맺지 못한 것에 있다고 말하면서, 상대방이 언제 쳐들어올지 모르기 때문에 북한은 불안해한다고 말했다.⁶⁶⁾ 저우언라이는 한반도에서 평화협정 체결의 필요성을 강조했다지만, 키신저는 이에 대해 아무런 대응을 하지 않았다. 키신저의 방중을 앞두고 미국은 한반도 안정화 방안으로서 미·중 간의 노력을 통한 남북한 간의 적대성 완화가 필요하다는 사전 입장을 마련했었지만, 한반도에서 평화협정 체결 문제는 준비되지 않은 사안이었다.⁶⁷⁾

1차 미·중 대화의 마지막 날인 7월 11일 오전 저우언라이와 키신저는 1시간 30분가량 회담을 진행했다. 저우언라이는 마지막 날 회담에서 남한 내 한·미 공동사령부가 북한을 자극할 수 있고 중국 역시 이를 반대한다고 언급했다. 그러자 키신저는 이 조직은 한·미 군사 공약 확대가 아닌 미군 철수를 손쉽게 하는 것을 목적으로 한다고 저우언라이를 설득하려 했다. 그러면서 중국이 북한에 영향력을 행사해 북한이 미국과 한국에 군사력을 사용하지 않게 하는 것이 아시아 평화에 이바지한다고 말했다. 저우언라이는 1954년 제네바 회의를 상기시키면서, 당시 미국 측의 반대로 제네바 회담에서 한국 문제논의는 성과 없이 끝났고, 이후 한반도는 ‘화약고’가 돼버렸다고 말했다. 북한을 억제하는 것보다 한반도 정전체제를 평화협정으로 전환하는 것이 실질적인 평화를 불러온다고 강조함으로써 키신저를 에둘러 비판한 것이다. 그는 극동아시아의 평화를 위해서는 미군이 아시아에서 철수해야 한다고 강조했다.⁶⁸⁾

저우언라이가 한반도에서 평화협정의 필요성을 언급했지만, 이에 대해 키신저는 구체적인 대응을 하지 않았다. 대신에 그는 중국의 일본 군국주의에 대한 우려를 이용해

65) Ibid., pp. 38~39.

66) “140. Memorandum of Conversation,” July 10, 1971, 12:10-6:00 p.m. Department of State, *FRUS, China, 1969~1972*, p. 419.

67) “Korea,” Folder Title: Briefing book for HAK’s July 1971 Trip POLO I, Box 850, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

68) “143. Memorandum of Conversation,” July 11, 1971, 10:35-11:55 a.m., Department of State, *FRUS, China, 1969~1972*, pp. 449~450.

서 일본의 재무장화를 막기 위해서는 주일미군이 필요하다고 말했다. 그는 아시아에서 미군이 역내 질서의 안정자, 균형자 역할을 하고 있음을 강조하고 나선 것이다. 하지만 미군 철수가 아시아에서 평화유지를 어렵게 한다는 키신저의 옹포에 대해 저우언라이는 “중국을 이를 두려워하지 않고 있고 일본의 인민을 믿는다” 라고 말했다.⁶⁹⁾ 저우언라이는 미군의 동아시아 균형자 역할을 부정하고 아시아에서 미군을 철수시키는 것이 동아시아 평화를 위한 최선이라고 생각한 것이다.

1차 미·중 대화에서 키신저는 미·중의 협력을 통해 한반도 냉전 상황이 갈등으로 치닫지 않는 안정적인 현상유지를 추구했다. 특히 그는 저우언라이가 제기한 한반도 평화협정 문제에 대해서는 소극적인 태도로 임했고 ‘평화공존’ 정도 언급할 뿐이었다. 한반도에서 평화협정 체결이 의미하는 것은 저우언라이 말처럼 중국군이 북한에서 철수한 것 같이 미군 역시 남한에서 철수하는 것을 의미했다. 이 평화협정 아래에서는 강대국에 의한 한반도 관리통제를 멈추고 한국인들이 자신의 문제를 해결하는 것을 의미했다. 그러나 이는 한반도에서 미국의 영향력이 담보되지 못하는 상황과 직결된다. 키신저는 한반도에 평화협정을 통한 한반도 냉전체제의 해체보다는 미·중 간의 협력을 바탕으로 한반도 안정이 필요하다고 보았기 때문에 저우언라이의 평화협정 필요성에 대해 곧바로 대응하지 않았다. 하지만 키신저는 저우언라이의 평화협정 강조에 내심 고민한 듯 보인다. 그는 저우언라이의 평화협정 체결 요구를 ‘한반도에서 법적 지위를 가진 협정’을 원하고 있다는 것으로 해석했다.⁷⁰⁾

1971년 7월 16일 키신저와 저우언라이 회담과 닉슨의 중국방문 계획 소식이 전 세계에 발표됐다. 이 발표는 남북한에 큰 충격을 주었다. 당시 외무부 한 당국자는 미·중 관계에 도움이 되길 희망한다고 공식적으로 논평했지만, 처음에는 이를 ‘놀라운 사

69) “143. Memorandum of Conversation.” July 11, 1971, 10:35-11:55 a.m., Department of State, *FRUS, China, 1969-1972*, pp. 450-451. 7월 11일 회의에서 저우언라이는 키신저에게 “매달 일본이 민간인 차림으로 군인들을 한국에 보내 한국의 군대 상황을 조사한다”고 문제를 제기했다. 키신저는 자기로서는 모르는 사안이며, 이에 대해 조사하겠다고 대답했다. 키신저의 10월 2차 방중에서도 저우언라이는 북한 소식을 빌어, 일본 자위대 인원이 사복차림으로 한국의 군사시설 등을 조사했다고 주장했다. 이에 키신저는 저우언라이에게 일본 군무원이 한국을 방문한 것이 사실이며, 이 상황을 주시하고 있는 중이라고 말했다. 저우언라이가 이 문제에 예민하게 반응한 이유는 주한미군을 일본 군대로 교체하려 해서 일본으로 하여금 한반도로 진입하려는 계획을 세우는 것을 우려했기 때문이다. 닉슨 독트린으로 인해 미국의 아시아로부터 철수의 공백을 일본이 메꾸게 함으로써 일본의 재무장을 용이하게 한다는 의심을 갖고 있었던 것이다. “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., p. 6, 10, Department of State, *FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).

70) “Korea.” Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

실’이라고 말했다.⁷¹⁾ 북한 역시 닉슨의 중국방문 계획 소식이 전해지자 3주가량 이에 대해 직접적으로 논평하지 않은 대신 ‘닉슨주의’를 비판하는 기사를 지속해서 실었다.⁷²⁾ 하지만 미·중 공동성명을 발표하기 직전인 7월 15일 저우언라이는 평양을 방문하여 김일성에게 7시간 동안 사안을 설명했다. 김일성은 중국 입장에 즉각 동의했지만, 불안감을 드러낸 것으로 알려져 있다.⁷³⁾ 7월 10일부터는 ‘북·중 조약’ 10주년을 기념하는 행사가 북한과 중국 각지에서 연속 개최되고 있었다. 북·중 양국은 대표단을 꾸려 상대방 국가를 상호 방문하고 있는 등 북·중 관계는 매우 친밀한 상황이 연출되고 있었다. 그러나 북한의 미·중 대화에 대한 공개 지지는 없었다.⁷⁴⁾ 중국은 7월 22일 미·중 대화에 대한 북한의 지지를 공식적으로 획득하기 위해 자국에 망명해 있던 캄보디아 국왕 노로돔 시하누크를 평양으로 보냈다.⁷⁵⁾ 시하누크의 방북 약 2주일 후 김일성은 8월 6일 시하누크를 환영하는 군중대회를 통해 아시아에서 반미 투쟁에 대한 연대를 호소하는 한편, 키신저의 1차 방중을 두고 ‘중국인민의 큰 승리’라고 평가함으로써 미·중 대화를 공개적으로 지지했다.⁷⁶⁾

② 키신저-저우언라이 2차 회담

키신저의 1차 방중 이후 미국 측은 저우언라이가 한반도 평화협정 문제를 두 번째 대화에서도 쟁점화할 수 있다고 보았다. 당시 닉슨 행정부는 만일 한반도에서 평화협정을 도출한다면, 그 방식으로 크게 1954년 제네바회의를 재소집하는 것, 평화협정을 다루기 위한 새로운 회의를 구성하는 것, 남북한의 동등한 참석을 기반으로 유엔에서 한반도 문제를 숙고하는 방안, 남북한 양자적 평화협정 체결 방안 등 정도를 생각하고

71) “‘놀라운 사실’ 외무부.” 『경향신문』 1971년 7월 16일 1면.

72) “미제국주의자들은 남조선에서 무조건 당장 물러가야 한다.” 『로동신문』 1971년 7월 17일 1면; “‘닉슨주의’ 실현을 위한 주구들의 침략모임.” 『로동신문』 1971년 7월 20일 6면.

73) 선즈화 지음, 김동길 외 옮김, 『최후의 천조』(서울: 선인, 2017), 826쪽.

74) 닉슨의 중국 방문 계획 발표 이후 북한은 군사정전위원회 회의를 통해 “조성된 긴장 상태를 제거하며 조선정전을 공고한 평화로 전환”을 위한 7가지 요구사항을 유엔군 측에 전달한 적이 있다. 이에 대해 유엔군 측은 비현실적이라는 이유로 북한의 요구를 거부한 적이 있다. “군사정전위원회 제 391차 회의에서” 『로동신문』 1971년 7월 31일 5면.

75) “Indochina: Cambodia and Laos.” Oct. 11, 1971, p. 5. Folder Title: Briefing Book for HAK;s Oct. 1971 trip POLO II(part II), Box 851, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL; “경애하는 수령 김일성동지의 초청에 의하여 우리 나라를 국가방문하는 캄보자 국가원수이며 캄보자민족통일전선위원장인 노로돔 시하누크 친왕 평양에 도착.” 『로동신문』 1971년 7월 23일 1면.

76) 김일성, “군중대회에서 하신 김일성수상의 연설.” 『로동신문』 1971년 8월 7일 2면.

있었다. 그런데 그들은 위의 방식들이 한·미 관계에 문제를 발생시킬 것으로 보았다. 가령 유엔에서 한반도 문제논의에 북한을 참여시키는 것은 그동안 한국이 유엔에서 단독으로 누려왔던 정치적 이익을 상실시킬 수 있고, 남북한 평화협정 체결 유도 역시 남북한 모두로부터 거부당할 수 있다고 본 것이다. 그들은 평화협정 문제에 대해 한국 정부가 다자적인 방식을 선호할 것이며, 북한은 외부의 개입이 있는 상황에서 남북한 간 양자적 평화협정 체결을 선호하지 않으리라고 생각했다.⁷⁷⁾

미국은 남·북·미·중과 같은 다자적 평화협정보다 남북한 양자 평화협정을 선호했지만, 이 역시 남북한 모두로부터 거부당할 것으로 보았다. 이에 닉슨 행정부는 10월에 열릴 두 번째 키신저-저우언라이 대화에서 저우언라이가 평화협정 문제를 제기하는 것에 대비하여 “한국 갈등에 관해 조금 더 확실한 협정이 바람직하지만 모든 쟁점과 선택들 그리고 세부적인 장단점을 고려하지 않는다면 바람직하지 않다”는 전제 아래 “한국에서 평화의 회복을 기대하는 문구는 공동성명에 포함해도 좋다”는 입장을 가지고서 대화에 임한다는 원칙을 세웠다.⁷⁸⁾ 그들은 미·중 대화에서 평화협정 체결을 강조하기보다는 한반도의 긴장완화에 방점을 둔 것이다. 곧이어 그들은 한반도의 긴장완화 방식에 대해 자신들이 원하는 것과 중국이 원하는 것으로 구분해서 정리했다. 그 내용은 아래와 같다.

“우리가 원하는 것: 우리는 한국에 대한 위협을 완화하고자 한다. 중국은 우리의 군대를 쫓아내고 일본을 막기 위해서라도 긴장을 완화시키는 데 있어 일치된 이해를 가질 수 있다. 중국 측은 이미 그들의 동맹국 북한이 닉슨의 방중을 지지하고 한국과 대화를 시작하도록 압박을 가했다. 따라서 우리의 목표는 한반도에서 미·중 간 상호이해를 지적하고 중국이 자신의 동맹국 북한을 억제시키는 데 있다.”⁷⁹⁾

77) “Korea.” Oct. 12, 1971, pp. 4~5. Folder Title: Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part I), Box 851, Series: For the President's Files(Winston Lord)-china Trip/Vietnam, NSC Files, NPL. 하지만 북한은 미·중공동성명 발표 약 한달 전인 1972년 1월 ‘조선정전협정’을 ‘남북 사이의 평화협정’으로 전환시킨 후 주한미군을 철수시키고 남북한 무력을 감축할 것을 제안했다. 더 나아가 72년 6월 1일 김일성은 남북한 단결이 한·미군사조약보다 우선이며, 한·미상호방위조약과 한일조약은 남북정치협상의 전제조건이 아니라고 말함으로써 남북한 평화협정 논의에 의지를 드러내고 있었다. 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여-일본·요미우리신문” 기자들이 제기한 질문에 대한 대답(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984), 46쪽; 김일성, “일본공명당대표단과 한 담화(1972년 6월1일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 244-245쪽.

78) “Korea.” Oct. 12, 1971, pp. 5~6. Folder Title: Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part I), Box 851, Series: For the president's Files(Wiston Lord)-china Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

79) “I. What We Want and/What We Can Get.” Oct. 14, 1971, Folder Title: China-HAK October 1971 Visit(part II) October 1971, Box 1035, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations,

“중국이 원하는 것: 중국은 한반도에서 미군을 쫓아내고 일본을 막기 위해서 미국에 평화협정 체결 압박을 원할 수 있다. 우리는 정치적 측면에서 한국(또는 일본)에 앞서 나아갈 수 없다. 우리는 남북회담과 우리의 동맹국들이 원하는 어떠한 것이라도 지지한다는 것을 제한해야 한다. 우리는 한국의 능력이 수용하는 범위 내에서만 우리의 군대를 추가로 철수해야 한다.” (강조는 필자)⁸⁰⁾

미국은 중국이 북한을 억제하여 한국에 대한 북한의 위협을 축소하는 것을 통해 한반도에서 긴장 완화를 달성할 수 있다고 생각했다. 그리고 그들은 중국이 원하는 평화협정 체결은 한국과 사전협상이 있어야 한다고 생각했다. 당시 닉슨 행정부는 북한의 무력공세를 억제하고 남북한의 대화를 강화하는 수준에서 한반도 긴장을 완화하고, 남북한이 서로 독립적으로 존립하는 나라가 되기를 원하고 있었다. 너무 빠른 남북화해의 움직임은 추가적인 미군 철수 압박, 박정희 정권의 통치 약화와 한국 내 긴장감 고조, 동맹국 사이의 분열 증대로 인해 오히려 남북한이 데탕트로부터 후퇴할 위험성, 남북화해의 실패를 초래할 수 있다고 보았다.⁸¹⁾ 이러한 위험성 때문에 닉슨 행정부는 자신의 이해관계를 벗어나는 남북화해의 움직임에 대해 맹목적인 지지를 앞섰다는 생각이었다.

평화협정이 사실상 주한미군 철수와 이후 남북한 통일로 이어지는 발판을 제공하고, 이것이 미국의 아시아에 대한 이해관계와 일치한다는 정책적 판단이 없는 상황에서 그들은 중국이 원하는 한반도 평화협정을 무조건 수용할 생각이 없었다. 다만 미국은 중국이 원하는 평화협정은 시기상조이기 때문에 반대할 것이지만, 한반도 긴장완화에 대해서는 미국과 중국의 이해관계가 일치할 수 있다고 보았다. 중국의 한반도 평화협정 체결의 필요성에 대해 미국은 다른 방식의 한반도 긴장완화 방안을 모색했다. 한편 주한미군 철수의 경우 1차 방중 때 키신저는 저우언라이에게 “닉슨의 다음 임기 때까지 상당한 인원을 철수” 할 수 있다고 말한 것에서 이제는 ‘한국의 수용 능력’ 아래 미군을 철수시킨다는 것으로 이전보다 퇴보하는 듯한 입장으로 변화했다.

2차 방중(1971.10.20)을 5일 앞두고, 키신저는 주유엔 대만대사 일행을 만났다. 여기서 키신저는 그들에게 10월 미·중 대화의 논의주제를 미·중 양자 관계에 국한하도록

NSC Files, NPL.

80) “II. The Chinese Want and What We Can/Should do About it.” Folder Title: China-HAK October 1971 Visit(part II) October 1971, Box 1035, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

81) “US Interests and Objectives in Next Fall’s UNGA: Consideration of Korean Question.” Folder Title: SRG Meeting Korea/UN, Aug. 9, 1972, Box H-64, H-files, NPM NARA.

노력할 것이고, 동맹국들에 관해서는 중국과 협상하지 않겠다고 말했다. 구체적으로 ‘한국’ 문제는 미·중 대화에서 논의하지 않을 것이라고 말했다.⁸²⁾ 이는 미국이 미·중 대화라는 강대국 간 대화에서 동맹국을 희생시킬지도 모른다는 대만의 우려를 불식시키기 위한 발언이었다. 그러나 앞서 보았듯이 닉슨 행정부는 중국과 대화에서 자신의 동맹국 문제에 대한 논의 준비를 하고 있었다. 실제로 그들은 미·중 간 관계 개선의 문제를 넘어 다양하고 중요한 쟁점 사안들을 논의했다. 한반도에 관련한 사안만을 놓고 보면, 1971년 7월 키신저의 1차 방중 때만 하더라도 미국은 한반도 문제를 대화의 정식의제로 상정하지 않고 준비만을 했던 것에 반해 10월 키신저의 2차 방중을 앞두고는 미·중 대화에서 논의할 한반도에 관한 쟁점사항을 처음부터 의제로 선정해서 준비하고 있었다.⁸³⁾

1971년 10월 20일 키신저의 두 번째 중국방문이 있었다. 저우언라이는 키신저에게 ‘미국과 중국의 책임이 있는 문제’의 하나로서 한반도 문제를 제기했다. 그는 “1954년 6월 제네바회의에서 합의가 이루어지지 않은 것은 유감스러운 일”임을 언급하면서 미국과 중국의 대표가 정전위원회에 관여하고 있고, 이 사실을 닉슨 역시 말했음을 환기했다.⁸⁴⁾ 그러자 키신저는 저우언라이가 1954년 제네바회의를 두 번이나 언급한 것을 강조하면서 기회가 있다면 평화협정 문제에 대해 정확한 설명을 해달라고 요청했다.⁸⁵⁾

키신저의 2차 방중에서 저우언라이는 이전보다 더 많은 시간을 할애해가며 키신저와 한반도 문제를 주제로 논의했고 때로는 논쟁했다. 오히려 저우언라이는 대만 문제보다 한반도 문제가 더 긴급한 사안이라고 보았다. 2차 방중 3일째인 10월 22일 키신저와 저우언라이는 회의 4시간 가운데 2시간을 한반도 문제논의에 할애했다. 저우언라이가 한반도에서 평화협정의 필요성을 적극적으로 다시 제기했다. 그는 키신저에게 “미국 측은 이 평화협정 문제에 대해 많은 관심이 없을 것이지만, 중국 측은 한반도에서 평화협정 문제가 아직 해결되지 않은 문제이고 그 때문에 언제 새로운 위기가 발생할 수

82) “159. Memorandum Conversation.” Oct. 15, 1971, Subject: Questions from the Chinese Ambassador Concerning Mr. Kissinger’s Visit to Peking and the Situation in the UN, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, p. 490.

83) “Opening Meeting, HAK Talking Points.” Oct. 14, 1971, Folder Title: POLO II-HAK China trip Transcripts of meetings(part I) October 1971, Box 1034, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

84) “36. Memoranda of Conversation, Beijing.” October 20, 1971, 4:30-4:40 p.m. and 4:40-7:10 p.m., pp. 18-19, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

85) *Ibid.*, pp. 25~26.

있는 문제” 입을 지적했다. 그리고 현재의 한반도 정전협정은 ‘평화의 지위에 도달하지 못한 조약’ 이고 불안정하다고 언급했다.⁸⁶⁾

저우언라이는 1958년 중국군이 북한 지역에서 완전 철수했음에도 불구하고 4만 명 이상의 주한미군, 일본의 재무장과 한·일 군사협력 진행은 극동아시아의 긴장 완화에 악영향을 끼치고 있다고 말했다. 그는 이러한 상황이 북한을 매우 긴장하도록 만들고 있음을 언급하면서 북한이 미국에 요구하는 8가지 사항을 담은 문서를 읽었다.⁸⁷⁾ 북한이 중국을 통해 미국에 제시한 8가지 대미 요구사항은 아래와 같다.

- ① 미군이 대만과 인도차이나에서 철수하면, 한국에서도 완전히 철수
- ② 미국은 한국에 핵무기, 유도미사일 등 모든 유형의 무기 제공을 즉각 중단
- ③ 미국은 북한의 영역에 침범하지 말고 감시와 정찰행위 중단
- ④ 미국은 일본 자위대와 한국군대와 합동군사훈련을 중지하고 한·미연합군 해체
- ⑤ 미국의 일본 군국주의 지원 반대와 일본 군대가 주한미군을 대체하지 말 것
- ⑥ UNCURK 해체
- ⑦ 미국은 남북한의 직접 협상을 방해하지 말고 한국 문제는 한국민들 스스로 해결하도록 해야함
- ⑧ 유엔에서 한국문제가 논의될 때, 북한 대표는 무조건적으로 참여해야 하고 조건부 유엔 초청안은 폐기되어야 함⁸⁸⁾

북한의 대미 8가지 요구는 단순히 북한의 이해관계만 반영된 게 아니었다. 북한이 요구한 사항에서 대만, 일본 문제도 같이 언급하고 있다는 점에서, 이 요구사항은 중국의 이해관계도 반영된 것이라 할 수 있다. 저우언라이는 북한의 요구사항을 키신저에게 전달하면서 한반도 문제는 동아시아 긴장 완화에 관련된 문제들 가운데 하나로서 논의에서 제외되지 말아야 한다고 강조했다.⁸⁹⁾

북한의 요구사항에 대해 키신저는 저우언라이에게 1971년 초 북한이 미국이 접근해 온 사실을 밝히면서, 당시 미국은 북한에 친절을 베풀었음을 강조했다. 하지만 그는 북한이 거칠고 적대적인 단어로 요구를 하는 것에 불쾌감을 드러냈고 북한이 제시한 요구사항은 미·중 대화에서 논의할 수 없다고 거칠게 거부했다. 다만 북한의 8개 요구

86) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., pp. 4-5, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

87) *Ibid.*, p. 6. 북한 측이 저우언라이에게 전달한 8개 대미 요구사항은 1971년 7월 30일 김일이 중국을 방문할 당시 저우언라이에게 전달한 것이다. 저우언라이는 이 사항등을 키신저에게 전달할 것이라고 북한에 약속했다. 선즈화 지음, 김동길 외 옮김, 『최후의 천조』, 826-827쪽.

88) “North Korean 8 Points.” Folder Title: China Visit Record of Previous Visit Arranged by Subject Matter Book II(1 of 2), Box 90, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

89) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., p. 7, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

가운데 마지막 항인 초청안 문제에 대해서는 ‘남북한이 대등한 위치에서 서로 대화’ 해야 한다고 강조했다.⁹⁰⁾ 키신저의 ‘남북한 대등한 위치’ 발언은 북한이 남한을 미국의 꼭두각시로 표현한 것에 대한 반론 차원에서 나온 것이다. 이는 달리 보면 북한의 대화 상대는 미국이 아닌 남한 정부임을 은연중에 드러낸 것이라고도 할 수 있다. 그런데 키신저의 초청안에 대한 발언은 남한 정부 측에서 보면, 한반도에서 ‘유일한 합법적 정부는 대한민국’이라는 기존입장을 어렵게 만드는 것이었다.

저우언라이가 동북아시아에서 불안정을 일으키는 핵심 가운데 하나로 한반도에서 평화협정의 부재를 강조하고 나서자 키신저 역시 사전에 준비한 한반도 안정화에 대한 견해를 설명했다. 키신저는 저우언라이에게 한반도 안정화를 위한 “좀 더 항구적인 법적 기반(legal basis)에 있다면 우리는 이 기반을 가지고 오는 방법을 논의할 준비”가 되어 있으며, “적대행위가 가능한 법적 기반에는 관심이 없다”고 말했다.⁹¹⁾ 키신저의 이 발언의 의미는 한반도에서 전쟁을 회피하고, 다른 열강들의 한반도로 영향력 확장을 축소하는 것을 목표로 하는 ‘항구적인 법적 기반’을 만드는 것이 중국 측의 목표라면 언제든지 이에 대해 중국과 협의를 할 수 있다는 것이었다.⁹²⁾ 키신저가 말한 적대행위가 없는 한반도의 ‘항구적인 법적 기반’은 이후 살펴보겠지만 한반도에서 종전을 의미한다는 점에서 매우 중요하다. 키신저는 저우언라이의 평화협정 필요성은 여러 이해관계 때문에 받기 어려운 제안이었지만, 그 대안으로 한반도 종전 논의 가능성을 내비친 것이다.

키신저의 종전 논의 구상은 비판적으로 보면 미국의 한반도 분단질서의 안정화라고 평가절하할 수 있다. 하지만 그동안 미국이 유지해온 북한 봉쇄와 적대적 한반도 냉전 질서를 안정적인 한반도 냉전질서로 변화 가능성을 내비쳤다는 점에서 이는 미국의 한반도 냉전정책 접근의 중요한 변화라고 볼 수 있다. 물론 각론으로 들어가면 종전의 대상을 미국이 원하는 대로 남북한으로 할지 아니면 북·미 양자, 또는 남·북·미·중 4자, 또는 북·중·미 3자로 할 것인지의 문제가 있다. 그리고 한반도에서 평화협정 없는 종전은 그 정치, 군사적 한계로 인해 언제든지 대립으로 회귀할 수 있다는 점에서 종전이 실질적인 효과를 내지는 의문이었다. 하지만 키신저의 남북한 종전 제안이 미국의 한반도 정책 전환으로 나아갈 가능성을 높였다는 것은 분명했다.

키신저는 남북대화과 통일에 관해 “한국에서 두 국가가 대등한 위치에서 서로를 대

90) Ibid., pp. 8~9.

91) Ibid., p. 9

92) Ibid., p. 10.

한다면 한반도에 평화가 가져올 수 있고 이것이 나와 당신이 (7월) 대화 이후 남북 적십자 접촉을 추동한 이유” 라고 말했다.⁹³⁾ 저우언라이는 “한국에서 두 개의 국가라는 용어는 한국민들의 통일에 대한 희망과 상관없이 항구적으로 한국을 분리한다는 말” 이라고 비판했다.⁹⁴⁾ 다만 한반도 통일이 어느 일방의 배타적인 권리가 아니라는 점에 대해서는 양국 간 의견일치를 보았다.⁹⁵⁾ 그러나 한반도 문제에 관한 키신저와 저우언라이의 의견교환은 시간과 준비 부족으로 더 깊이 있는 논의로 발전하지 못했다.

1971년 10월 키신저와 저우언라이는 한반도 평화 문제 외에도 주한미군 철수와 일본 군국주의에 대한 견해, UNCURK, 일본군사력의 한국 진입 문제, 북한의 국제적 지위에 관한 생각도 교환했다. 이 사안들 가운데 일본 재무장 문제는 북한과 중국 모두 크게 관심 있게 바라보는 사안이었다. 키신저는 남북한이 서로를 공격하지 않는다는 조건 아래에서는 일본의 자위대가 주한미군을 대체하는 것에 반대한다고 말함으로써 중국의 큰 걱정거리인 일본 재무장화에 대한 우려를 불식시키고 남북한 간의 긴장 완화를 위한 중국의 노력을 주문했다. 그는 또한 7월 저우언라이 대화에서 말한 것처럼 1972년에 상당한 비율로 주한미군을 철수시킬 계획이라고 다시한번 강조했다.⁹⁶⁾ 당시 닉슨 행정부 내에서는 주한미군 추가 철수를 할 것인지 말 것인지를 두고 내부논의가 계속되고 있었다.

UNCURK와 초청안 문제에 관해 미국은 변화된 태도를 보였다. 키신저는 UNCURK 문제를 검토 중이며, 하나의 목표로서 유엔을 포함한 국제사회의 일원으로 북한을 받아들일 수도 있다고 말했다. 다만 그는 만일 미국이 북한을 인정한다면 중국 역시 한국을 인정해야 하고, 미국과 중국이 한반도에 대한 목표에 동의한다면 북한의 UNCURK 참여는 상당한 가치가 있다고 언급하기도 했다.⁹⁷⁾ 여기서 미국이 북한을 인정하는 것은 유엔에서 북한이 합법적 실체가 되는 것을 의미했다.⁹⁸⁾ 그동안 유엔에서 한반도 내 유일한 합법적 정치체가 남한이었다는 점을 염두에 두면 키신저의 이 발언은 유엔에서 한반도 문제에 대한 미국의 정책변화를 예고했다. 북한은 이를 ‘두 개의 한국’ 정책으로 비난할 수 있지만, 미국으로서는 북한을 국제사회의 일원으로 인정

93) Ibid., p. 13.

94) Ibid.

95) Ibid., p. 16.

96) Ibid., p. 11, 16.

97) Ibid., pp. 11~12, 14.

98) “(Draft)Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: My October China Visit-Discussions of the Issues, p. 29, Folder Title: China-HAK October 1971 Visit(Part I) October 1971, Box 1035, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

다는 것으로 미국의 대북정책 변화가 될 수 있었다.

2. 평화협정과 종전 사이: 남북한 데탕트

① 키신저의 남북한 종전 구상

1971년 10월 키신저의 2차 방중에는 중국과 닉슨의 방중 일정 협의와 더불어 공동성명 초안 작성 부분이 중요한 부분을 차지하고 있었다. 키신저의 2차 방중 기간 중반 이후 미·중은 공동성명 초안을 작성하기 위해 논의를 진행했다. 이들은 여러 차례에 걸쳐 초안을 수정했고, 이 과정에서 한반도 관련 문구 역시 변화했다. 여기에서는 미국 측 자료를 중심으로 미국이 공동성명 초안을 준비했던 내용, 중국과 논의과정에서 한반도에 관한 문구의 수정과정을 살펴봄으로써 저우언라이의 평화협정 주장에 대해 미국식 한반도 ‘평화안’의 변화과정을 살펴보겠다.

닉슨 행정부는 키신저의 2차 방중을 앞두고 중국 측에 제시할 공동성명 초안을 마련해 놓았다. 성명 초안은 닉슨 대통령의 방중 문제, 미·중 관계의 전반적인 원칙, 세계정세에 대한 전반적인 관점, 미·중 관계 발전의 구체적인 절차 등으로 이루어져 있었다. 이 내용을 중심으로 키신저 팀은 아래 <표 8>과 같이 같은 구조의 ‘짧은 초안’과 ‘긴 초안’ 두 가지의 공동성명 안을 준비했다.

<표 8> 미국이 준비한 미·중 공동성명의 두 가지 초안

짧은 초안(Short)	긴 초안(Long)
<ul style="list-style-type: none"> • 방문 • 양국관계의 전반적 원칙들 • 세계정세에 대한 전반적 관점 (대만문제) • 양자관계 	<ul style="list-style-type: none"> • 방문 • 양국관계의 전반적 원칙들 • 세계정세에 대한 전반적 관점 (대만, 인도차이나, 한반도, 남아시아 문제) • 양자관계

출처: “Draft Joint Communiqué(Short).” Undated; “Draft Joint Communiqué(Long)” Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1034, NSC Files, NPL.

위 두 초안의 내용 대부분은 유사하지만, 쟁점 지역에 관한 서술에서 차이가 있었다. ‘짧은 초안’은 인도차이나, 한반도, 남아시아 문제를 생략한 데 반해 ‘긴 초안’은 이 사항들에 대한 미국의 구체적인 입장을 포함하고 있다. 이에 관해 최근 연구를 보면, 미국이 준비한 초안에는 미·중 사이에 합의 가능한 사안들만 있고 주변국에 관한 내용은 없었다는 견해가 있다.⁹⁹⁾ 하지만 이는 ‘짧은 초안’만을 살펴보았기 때문이다. ‘짧은 초안’ 내 ‘세계정세에 대한 전반적인 관점’ 부분은 대만의 지위 문제와 주대만 미군 철수에 대한 미국의 입장을 다루고 있고, ‘방문’이나 ‘양자관계의 전반적 원칙들’, ‘양자관계’의 부분은 일반적인 용어로 작성되었다.¹⁰⁰⁾ ‘짧은 초안’만을 놓고 보면 미국은 중국과 대화에서 대만 문제와 미·중 양자관계 문제만 집중하고 싶다는 의중을 읽을 수 있다. 이에 반해, ‘긴 초안’에는 대만 문제뿐만 아니라 인도차이나, 한반도, 남아시아 문제에 관해 미국의 입장이 따로 정리되어 있다.

‘긴 초안’ 내 한반도 문제를 두고 미국이 중국과 합의하려 한 내용은 아래와 같다.

한반도에서. 미국과 중국 양측은 최근 남북한이 양자 회담을 통한 한반도에서 긴장을 줄이려는 노력을 지지한다. 따라서 미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 전쟁을 종결하는 협정(replacing the 1953 armistice an agreement formally ending hostilities)으로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한국 내 두 당사국에 어떠한 지원도 제공할 준비를 한다(강조는 필자).¹⁰¹⁾

미국은 ‘긴 초안’에 남북한 종전안을 두고 중국과 합의를 하고 싶어 했다. 미국이 한반도에서 종전에 관한 사항을 삽입한 이유는 키신저의 1차 방중에서 저우언라이가 한반도에서 평화협정의 필요성을 강조했고 이후 언론을 통해서도 이 문제가 꾸준히 거론됐기 때문이다. 키신저의 2차 방중에서 중국은 이 문제를 다룰 것이 분명했기 때문에 이에 대한 미국의 입장을 정리할 필요가 있었다.

저우언라이 역시 평화협정의 방식에 관해 구체적인 내용을 말하지 않았지만, 그의 발언을 종합하면 큰 틀에서 주한미군 철수 이후 평화협정과 외세의 간섭 없는 남북한

99) 김남수·신옥희, “1972년 미·중 데탕트에서 ‘미일동맹 문제’ 처리의 의미와 한계,” 『한국정치외교사논총』 제37권 1호(2015), 152쪽.

100) “Draft Joint Communique(Short).” Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), Box 1034, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

101) “Draft Joint Communique(Long).” Undated, Folder Title: POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), Box 1034, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

통일을 강조하고 있었다. 중국 측의 이러한 한반도 평화안에 대해 미국 역시 키신저의 2차 방중을 앞두고 자신이 구상하는 한반도 평화안을 정리할 필요가 있었다. 다만 미국은 중국 측에게 한국에 관해 협상할 준비가 되어있다는 인상을 주지는 않는 대신 무난한 용어로 한반도 문제를 언급하되, “한국민들의 바람에 기반해서 한국 문제의 평화적 해결을 바란다”는 수준의 문구를 공동성명에 넣는 것은 반대하지 않겠다는 사전 협상 계획을 세워놓고 있었다.¹⁰²⁾ 그런데 닉슨은 공동성명에 한반도에 관한 문구를 넣는 것을 피하려고 했던 것으로 보인다. 닉슨은 10월 14일 공동성명 초안을 검토하면서 키신저에게 인도차이나 문제는 이전보다 더욱 강경하게 나아가고, 일본 문제에 관해서는 ‘미국이 있는 아시아’ 보다 ‘미국이 없는 아시아’ 가 더욱 위험하다는 점을 중국이 알도록 하는 것이 중요하고 미국은 아시아에서 계속 주둔할 것이라고 말했다. 그리고 한국에 관해서는 “구두로 해결” 하라고 말했다.¹⁰³⁾ 미·중 관계 개선에서 한반도 문제로 걸림돌로 작용하는 것을 피하고자 하는 의도가 있었다고 볼 수 있다.

‘긴 초안’에 나타난 미국의 한반도 종전안은 1단계로 남북한이 한 축이 되어 한반도의 긴장 상황을 줄이기 위해 종전을 위한 협상에 나서고, 2단계로 한반도 정전을 종전협정으로 대체하기 위해 관련 당사국들과 협의한다는 것이다. 그들은 한반도 종전 방식으로 남북한 양자와 주위 관련 당사국의 다자적인 협의로 끌어내는 혼합방식을 구상한 것이다. 키신저가 1차 방중에서 일본의 재무장화 또는 일본의 한반도 진입의 차원에서만 한반도 문제를 거론하려고 했던 것에 비하면, 매우 발전된 입장이라고 할 수 있다.

미국의 한반도 종전안은 저우언라이가 제기하는 평화협정의 수준에는 미치지 못했지만, 한반도 냉전체제의 안정적 유지를 원하는 미국에게 이 안은 자신들이 평화협정의 대안으로 내세울 수 있는 최대 수준의 제안이었다. 물론 남북한 종전안 구상이 중국과 대화에서 나왔다는 것은 한반도 냉전질서를 강대국의 관계 아래에서 관리하겠다는 의도가 깔린 것은 두말할 나위가 없다. 다만 미국의 종전안은 정전협정의 주체인 북·미가 아닌 남북한이 주도하는 종전이기에 때문에 한반도에서 북·미가 어떤 식으로든 발생할지 모르는 군사적 대립 또는 충돌 상황을 통제하기는 어려웠다. 당시 한반도에서 군사 문제의 기본은 북·미 문제이고 남·북한 군사 문제는 부차적이었다.

키신저의 종전안이 저우언라이와 대화에서 드러난 이후 북한은 이에 호응한 듯한 태도를 보였다. 1971년 12월 2일 김일성은 “정세가 좋게 발전하면 그것을 혁명에 유리

102) “Korea.” Oct. 12, 1971, p. 6. Folder Title: Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part II), Box 851, Series: For the President's Files(Winston Lord)-china Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

103) Ibid., footnote 2 재인용.

하게 이용” 하고, “남조선 혁명과 조국의 자주적 평화통일을 실현할 수 있는 보다 합리적인 방안”을 찾을 수 있다고 말했다.¹⁰⁴⁾ 그리고 미·중 정상회담 약 1달 전인 1972년 1월 10일 김일성은 일본 요미우리신문 기자들과 진행한 인터뷰에서 ‘조선정전협정’을 ‘남북 사이의 평화협정’으로 바꾼 후에 주한미군을 철수시키고, 남북한의 무력을 감축할 것을 피력했다.¹⁰⁵⁾ 1972년 2월 27일 발표된 미·중 공동성명에서 미국이 한반도에서의 긴장상태 완화와 대화 증대 추구를 지지한다고 하자 김일성 역시 남북한 접촉을 지지한다는 닉슨의 말이 빈말이 아니길 바란다고 언급했다.¹⁰⁶⁾ 김일성 역시 미국의 한반도 긴장완화 모색에 부분적으로 호응하여 전략적으로 대응하겠다는 의지를 보였다.

문제는 주한미군 철수였다. 북한은 한국전쟁 이후 북한지역에서 중국군 철수가 보여 주듯 한반도에서 외국군대의 철수는 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 한국전쟁 당사국들인 중국, 미국의 군사적, 정치적 약속이라고 보았다.¹⁰⁷⁾ 이러한 견지에서 보면 남북한 종전을 통해 한반도에서 군사적 대립의 일부가 해소되더라도, 미군 철수를 반드시 해야 하는 것은 아니었다. 키신저의 남북한 종전 모색은 남북한의 약속일 수 있다. 하지만 미군 철수는 한·미관계뿐만 아니라 북·미 간의 정치적 신뢰까지 연결된 문제였다. 종전 이후 한반도에 평화질서가 구성되고 주한미군을 스스로 철수시킨다는 것은 자연스럽게 북·미 간의 군사대립을 해소하는 것을 의미한다.

문제는 신뢰였다. 미군의 완전 철수와 그 선행 조건들이 북한에 명확하게 전달되지 않는 상태에서 북한이 미국의 약속을 믿기는 어려웠다. 오히려 북한은 닉슨독트린에 의한 한국의 군비증강 현실을 보면서 미국의 의도를 의심할 수밖에 없었다. 미국 역시 주한미군 철수 이후 한반도와 동북아시아에서 자신의 영향력과 이해관계를 유지할 위한 뚜렷한 계산표가 나오지 않는 상황에서 주한미군 철수를 약속할 수는 없는 노릇이었다.

키신저의 종전 구상은 북·미 데탕트가 배제되고, 불안정하게 추진되는 남북한 데탕

104) 김일성, “당간부 양성사업을 개선강화할 데 대하여(1971.12.2.)” 조선로동당출판사 편, 『김일성 전집』 제48권, 29~30쪽,

105) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여-일본 ‘요미우리신문’ 기자들이 제기한 질문에 대한 대답(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 27권, 46쪽. 참고로 김일성은 1957년 9월 제2기 최고인민회의 1차 회의에서 남북사이의 군비를 축소하고 정전협정 폐지를 주장한 바 있다.

106) 김일성, “미국 뉴욕타임스 기자들과 한 담화(1972년 5월 26일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984), 224쪽.

107) 김연철, 『70년의 대화』, 27-28쪽.

트를 추구하고 있었다. 하지만 당시의 시점에서 키신저의 한반도 종전 구상은 매우 중요한 의미를 지녔다. 미국의 대외정책의 핵심 최고위 관료를 통해 처음으로 한반도 종전이 모색됐다는 점 이외에도 한반도에서 남북한 대립을 완화시키려는 정책적 의지가 반영되었기 때문이다. 이의 성공적인 추진은 미국의 대북정책에도 큰 변화를 줄 수 있는 사안이었다. 키신저의 종전 구상은 한반도 상황 전개에 따라 얼마든지 폭발력을 가질 수 있었다.

② 미·중 공동성명 초안 수정과정

1971년 10월 두 번째 미·중 대화에서 키신저는 사전에 마련한 두 개의 공동성명 초안 가운데 미·중의 협력을 강조하고, 일반적인 문구로 작성된 ‘짧은 초안’을 일부 수정해서 10월 22일 오후 8시 중국 측에 제시했다.¹⁰⁸⁾ 키신저가 ‘긴 초안’이 아닌 ‘짧은 초안’을 제시한 것은 중국 측의 의중을 파악하기 위한 행동이었다.¹⁰⁹⁾

<표 9> 미·중 공동성명 초안의 한반도 관련 문구 변화(1971.10)

순서	제시국	날짜 시간	내용
1 st 초안	미국	10.22. p.m. 8:00	없음 (‘짧은 초안’ 제시)
	중국	10.24. p.m. 9:30	“양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만 아직까지 한국문제는 해결되지 않은 채 있다고 언급했다. 중국 정부는 4월 12일 북한이 제시한 한국의 평화통일을 위한 8개 조항을 완전히 지지한다; 주한미군은 한국으로부터 완전히 철수해야 한다; 일본 군국주의 세력의 한국으로 진입은 불가하다; UNCURK는 철폐해야 한다.
2 nd 초안	미국	10.25. a.m. 10:15	“양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만, 한반도에 항구적인 합법적 지위가 여전히 없다고 언급했다. 중국 측은 북한이 4월 12일에 제시한 한국의 평화통일을 위한 8개 조항을 완전히 지지한다; 모든 외국군대는 한국으로부터 철수 및 다른 외국군대에 의해 대체되지 말아야 하다고 주장한다;

108) “(First US Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct. 22, 1971, 8:00 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

109) “165. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Undated, Subject: My October China Visit: Drafting the Communiqué, Department of State, FRUS, China, 1969~1972, p. 560.

			UNCURK는 철폐되어야 한다고 언급했다. 미국 측은 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 책임은 존중될 것이다. 미국은 한반도에서 긴장완화와 의사소통 증대를 모색하는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다. <u>미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 전쟁을 종결하는 협정으로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한국 내 두 당사국에 어떠한 지원도 제공하는 것에 동의했다.</u>
	중국	10.25. p.m. 7:15	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다...고 언급했다. 미국 측은... 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 책임은 존중될 것이다; 미국은 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다... 고 언급했다.
3 rd 초안	미국	10.25. p.m. 10:00	중국 측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다...고 언급했다. 미국 측은... 한·미 관계는 양측에 의해 자유롭게 맺어졌고 현재의 책임은 존중될 것이다; 미국은 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다... 고 언급했다.
	중국	10.26. a.m. 4:45	중국측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다... 고 언급했다. 미국 측은... 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다... 고 언급했다.
잠정 초안		10.26. a.m. 8:10	중국측은... 1971년 4월 12일 북한에 의해 제시된 한국의 평화적 통일을 위한 8개 사항과 UNCURK의 폐지에 대한 입장을 확고히 지지한다... 고 언급했다. 미국 측은... 한·미 사이의 현재의 약속은 존중될 것이다; 한반도에서 긴장완화와 증대된 의사소통을 추구하려는 한국의 모든 노력을 지지할 것이다.. 고 언급했다.

출처: “Draft Joint Communique(1st~3rd).” Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, For the President’s Files (Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 847, NSC Files(강조는 필자).

미국이 한국문제를 포함한 아시아의 주요 쟁점들을 의도적으로 배제한 ‘짧은 초안’을 제시하자, 24일 오후 9시에 저우언라이는 중국 측 초안을 키신저에게 역제안했다. 중국의 첫 번째 공동성명 초안에는 “양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년

이 지났지만 아직까지 한국문제는 해결되지 않은 채 있다”는 문구가 들어갔다. 한반도에서 평화협정의 필요성을 노골적으로 강조하기보다는 간접적으로 평화협정이 없음을 강조함으로써 미국의 평화협정에 대한 소극적 태도를 고려한 것으로 보인다. 다음으로, 저우언라이는 한반도 문제에 관한 북한의 견해를 반영한 문구를 삽입했다. 1971년 4월 12일 북한 외무상 허담이 발표한 평화통일 8개항 지지, 주한미군 철수, 일본 군국주의의 한국으로 진입 불가, UNCURK 해체 등이 그 내용이었다.¹¹⁰⁾ 그리고 그는 미국의 입장을 비워둠으로써 합의된 사안과 합의되지 않은 사안은 서로 자기 입장을 기술하는 방식으로 공동성명 초안을 작성할 것을 키신저에게 제안했다.

중국의 첫 번째 초안을 통해 상대의 입장을 확인한 키신저는 2번째 초안을 저우언라이에게 제시했다. 2번째 초안에는 미국 측이 2차 방중 전 준비한 공동성명 ‘긴 초안’의 내용이 들어가 있었고, 중국의 평화협정 구상에 대한 미국의 구상인 남북한 종전협정이 제시되었다. 미국의 두 번째 초안에서 한반도와 관련된 사항은 크게 4부분으로 이루어졌다. 먼저 “양측은 한국 정전협정 체결 이후 이미 18년이 지났지만, 한반도에 항구적인 합법적 지위가 여전히 없다고 언급했다”는 문구를 삽입했다. 이 문구는 미국의 ‘항구적 법적 지위’ 부재에 대한 문제의식을 강조한 것이다. 1차 미·중 대화에서 저우언라이의 평화협정 강조에 대해 키신저는 그가 ‘한반도에서 법적 지위를 가진 협정’을 원한다고 판단했기 때문에 이 문구를 마련한 것으로 보인다.¹¹¹⁾

두 번째, 중국 측 입장을 기본 골격을 유지하되 미국과 일본을 겨냥하는 ‘주한미군 철수’와 ‘일본 군국주의 한국으로 진입’이라는 단어를 빼고 ‘외국 군대 철수’와 ‘다른 외국군대 대체 금지’라는 문안을 사용함으로써 미국의 입장을 반영한 순화된 단어로 바꿨다. 주한미군 철수, 일본 군국주의라는 단어가 그대로 공동성명에 적시될 경우 미국의 위신 하락과 한국, 일본의 반발이 불러올 수 있었다. 세 번째, 미국의 남한에 대한 공약 존중과 남한의 남북대화 노력을 지지한다는 미국의 입장이 들어갔다. 이것은 사전계획에 없던 것으로 중국 측이 중국의 입장과 미국의 입장을 각각 기술하는 방식을 채택한 것을 미국 측이 수용한 결과다.

네 번째, 미국 측이 사전에 준비했고, 중국도 동의하길 원했던 한반도에서 종전을 모색한다는 문구를 삽입했다. 종전안은 남북한이 한반도에서 평화적 해결안에 다다르고,

110) “(First Chinese Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct. 24, 1971, 9:20 p.m. Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847, Series: For the President's Files (Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

111) “Korea.” Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

이해당사국과 협의를 통해 한반도에서 종전을 도출한다는 것이다. 중국 측의 평화협정에 대응한 것으로 미국 측이 “미국과 중국은 1953년 정전을 공식적으로 전쟁을 종결하는 합의(an agreement formally ending hostilities)로 대체하기 위해 남북한이 서로 수용 가능한 평화적 해결안에 도달하고 이해당사국과 협의하려는 한국 내 두 당사국에 어떠한 지원도 제공할 준비를 한다” 는 문구를 삽입한 것이다.¹¹²⁾ 중국은 그동안 한반도에서 평화협정의 필요성을 강조하다가 실제 미·중 공동성명 초안 작업에서는 ‘정전협정의 불안정성’ 으로 입장이 다소 후퇴한 것에 반해, 미국 측이 이 ‘정전협정의 불안정성’ 을 해소하려는 방안으로 남북한 종전안이라는 구체적 안을 제시했다고 볼 수 있다. 미국의 종전안 제시는 저우언라이의 평화협정안에 미치지 못했지만, 중국 측에서도 충분히 미국과 논의해 볼 수 있는 안이었다.

미국이 두 번째 초안을 제시한 지 9시간 후 중국이 두 번째 수정 초안을 제시했다. 두 번째 수정 초안에는 남북한 종전안이 삭제되었고 ‘한반도 정전협정의 불안정성’ 을 언급한 자신들의 문안도 삭제되어 있었다. ‘외국군대 철수와 다른 외국군대에 의한 대체’ 문안도 삭제됐다.¹¹³⁾ 외국군대 문안은 북한이 제시한 한반도 평화통일안 8개항 첫 번째에 들어가 있기도 하고 주한미군 철수라는 노골적인 표현을 자제함으로써 미국의 입장을 고려했기 때문일 것이다. ‘다른 외국군대 대체(일본)’ 문구는 일본에 대한 중국 측의 견해를 나타내는 다른 문안에 이미 포함되기 때문에 삭제했을 것이다.

중국 측의 두 번째 수정 문안은 미국 측의 세 번째 공동성명 초안에 그대로 받아들여졌다.¹¹⁴⁾ 정확히 무슨 영문인지는 모르겠지만 미국과 중국은 공동성명 초안에서 한반도 종전에 관한 문안을 삭제한 것을 수용했다. 왜 미국과 중국은 공동성명 초안에서 한반도 정전의 종결을 담은 문구를 삭제했을까? 당시 키신저와 저우언라이의 대화에서 그 이유를 유추해볼 수 있다.

저우언라이: 미·중이 맞닿아 있는 부분은 대만 해협, 중국과 인도차이나 국경선과 영공, 또 다른 가능성이 있는 지역은 한국이 될 것이다. 이미 한국에는 정전협정이 있고 이

112) “(Second US Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct. 25, 1971, 10:15 a.m., Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

113) “(Second Chinese Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct. 25, 1971, 7:15 p.m., Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

114) “(Third US Draft) Draft Joint Communiqué.” Oct. 25, 1971, 10:00 p.m., Folder Title: POLO I Record HAK Visit to PRC July 1971, Box 1032, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

협정을 조금 더 항구적인 협정으로 전환하는 것이 문제다. 나는 당신이 우리의 이전 초안에서 “우리가 더 항구적인 협정을 찾으려고 노력한다” 는 그 문장을 빼
결 안다.

키신저: 나는 그 문장이 협상을 깰 것으로 생각하지 않는다.

저우언라이: 맞다. 나는 단지 당신이 무엇을 생각하고 있는지 확인하고 싶을 뿐이다. 왜냐하면,
나는 본래 그 문장을 그대로 남겨둘 생각이었다.

키신저: 내가 염두에 둔 것은 우리는 서로에 대해 자제심을 보이고 아시아 하부 지역과 같은
곳에서 분쟁의 위험성을 줄이기 위해 어느 정도 영향을 줄 수 있는 곳에 관심이 있다
는 점이다.

저우언라이: 맞다. 직접적이든 간접적이든지 간에.

키신저: 그렇다(강조는 필자)¹¹⁵⁾

대화 내용을 보면 저우언라이는 키신저의 제안을 공동성명에 그대로 삽입하는 것을
고려했고, 이를 통해 미국 측의 한반도 정전협정 변화에 대한 의증을 확인하고자 했
다. 하지만 그는 미국 측이 정전협정에 변화를 보여주는 문구를 삭제한 것을 수용했
다. 사실 공동성명에 이 문구가 들어간다면 남북한이 강대국인 미·중이 한반도 문제
를 일방적으로 처리하려 한다고 반발할 수 있다. 중국과 미국이 정전협정 변화에 대한
남북한의 의견을 청취하고 관련 입장을 조율하기에는 시간적 제약이 있었을 것으로 보
인다.

그렇다면 키신저는 애초 자신이 제시했던 한반도 종전안을 왜 철회했나? 키신저가
자신의 안을 삭제한 정확한 이유는 알 수 없다. 다만 그의 말에서 추론할 수 있는 것
은 그는 기본적으로 한반도 문제가 미·중 대화에 걸림돌이 되지 말아야 한다고 생각
했다. 자칫 공동성명에 한반도 종전을 다루는 문구를 공동성명에 삽입했다가 한국과
북한이 거세게 반발하면 자칫 미·중 대화의 성과가 퇴색할 수도 있다. 또한, 한·미
간에 종전에 관한 논의가 이루어지지 않았고 종전안 이후 후속 구상 역시 부재한 상황
에서 미국이 단독으로 이 사안을 미·중 간 합의의 형식으로 처리하는 것에 부담을 느
꼈을 개연성이 있다. 이 때문에 키신저는 이 공동성명 초안 작업과정에서 한반도 종전
을 다루는 미·중의 합의 문안을 삭제할 수밖에 없었던 듯 보인다.

미국 측의 세 번째 공동성명 초안을 제시하자 중국 측은 한반도 관련 문구 가운데
한·미 관계와 미국의 한국에 대한 책임을 다루는 문구를 삭제한 세 번째 수정초안을

115) “54. Memorandum of Conversation.” Beijing, Oct. 25, 1971, 9:50-11:40 p.m. Subject: Communique, p. 6, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

다시 제시했다.¹¹⁶⁾ 그런데 중국의 세 번째 수정안은 중국이 북한의 입장을 지지하는 것에 반해 미국은 한국을 지지하지 않는다는 오해를 불러올 수 있는 안이었다. 이 때문에 키신저는 이의를 제기했고¹¹⁷⁾ 그에 따라 공동성명의 잠정적인 초안에는 중국이 북한의 평화통일 8개 항을 지지하는 것을 통해 북·중 관계를 강조한 것에 대응해 미국 역시 한·미 관계의 책임을 강조하는 문구를 살려서 균형을 맞췄다. 다만 키신저는 “한·미 관계는 자유롭게 맺어졌다” 라는 문장은 이해하기 어렵다는 이유로 삭제했다.¹¹⁸⁾

키신저의 2차 방중에서 미국의 한반도 안정화 필요성에 대한 인식은 1차 방중 때보다 훨씬 더 구체화 됐다. 1차 방중에서 중국 측이 한반도 평화협정에 대해 적극적으로 그 필요성을 강조함으로써, 미국은 2차 방중을 준비하면서 종전을 통한 한반도에서 ‘항구적인 법적 기반’ 추구하는 안을 구상했다. 물론 미국의 종전안은 중국의 평화협정이나 북한의 ‘평화통일안 8개 항’ 과 인식의 궤를 달리하고 있다. 한반도 냉전체제를 대립적인 상태로 두기보다는 안정적인 냉전 상태로 전환하려는 구상은 향후 미국의 한반도 정책변화를 예고하고 있었다. 키신저의 2차 방중에서 또 다른 중요한 부분은 미국이 북한을 국제사회의 일원으로 인정할 수 있다는 태도 변화를 보인 점이다. 이점은 향후 미국의 유엔에서 북한을 봉쇄하는 정책이 다소 유화적 입장으로 변화할 수 있음을 예상케 한다. 여기에는 중국이 한국을 인정하는 것을 전제로 하고 있었다. 키신저의 이러한 입장은 이후 남북한의 유엔 동시가입, 남북한 교차승인 등 ‘두 개의 한국’ 정책으로 이어졌다.

③ 미·중의 느슨한 공모와 남북한 긴장완화 추구

1971년 10월 키신저의 2차 방중 이후 닉슨 행정부는 미·중 정상회담을 본격적으로 준비했다. 한반도 관련 사안들도 정리되었다. 닉슨의 방중 약 1주일 전 작성된 개회사 초안에서 한반도 관련 문구를 보면 “미국은 한반도와 관련하여, 남북한 협상에 맡길

116) “(Third Chinese Draft) Draft Joint Communique.” Oct. 26, 1971, 4:45 a.m., Folder Title: Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847, Series: For the President's Files (Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

117) “165. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon.” undated, Subject: My October China Visit: Drafting the Communiqué, Department of State, FRUS, China, 1969~1972, p. 564.

118) “55. Memorandum of Conversation.” Beijing Oct. 26, 1971, 5:30-8:10 a.m., Subject: Communique, Prisoner, Announcement of Trips, Technical Matters, p. 21, Department of State, FRUS, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

것이지만 미·중은 한반도 위에서 남북한 갈등을 줄이는 방법을 주의 깊게 논의할 수 있다” 고 작성되어 있다.¹¹⁹⁾ 남북대화를 통해 한반도의 안정을 추구할 것이지만 이에 대해 미국은 중국과 공조를 통해 상위에서 한반도 안정을 조율하겠다는 의지를 드러낸 것이다. 그리고 개회사 최종안에는 위와 같은 언급에 덧붙여서 “한국 문제가 최근 미·중 사이의 핵심이 되었고 한반도에서 긴장완화에 양국의 상호이해가 있고, 한국 문제를 미·중 사이에 중요하게 논의할 대상으로 상정할 것”¹²⁰⁾이라고 했다. 개회사 초안에 비하면 수정된 개회사는 한반도 문제가 미·중의 이해관계에 깊게 연결되어 있으며, 미·중 대화에서 이를 중요하게 논의할 것을 누차 강조하고 있었다.

닉슨이 중국방문에서 할 개회사 발언들이 정리되는 사이 키신저의 NSC는 미·중 사이에 논의될 핵심의제를 정리하여 대통령에게 보고했다. 보고에 나타난 한국관련 사항을 보면, 그들은 중국이 북한을 자기 편으로 끌어드리기 위해 많은 공을 들였고, 이러한 관계 특성 때문에 중국인들은 북한의 목표와 정책을 지지해야 하고 동시에 북한이 중국의 한반도 정책에 영향을 미치는 것 역시 우려하고 있다고 분석했다. 또한 그들은 중국이 한반도 긴장완화에 확실히 관심이 있는데, 평화회의와 같이 다자적 방식을 통한 공식적 해결을 더 선호한다고 파악했다. 또한 미국은 저우언라이가 주한미군의 완전철수 시점을 요구하지 않는 것을 한반도에 관해 장기적인 시각을 가진 것으로 이해했다.¹²¹⁾ 닉슨 행정부는 북·중 관계에 묶여 있는 중국이 한반도 문제를 해결하는 데 있어서 북한의 이익을 우선적으로 고려할 수밖에 없는 상황이지만, 충분히 강대국 간 협의의 방식을 통해서도 한반도 문제를 해결하려는 태도를 보인다고도 판단한 것이다.

미국은 미·중 정상회담을 앞두고 한반도 관련 쟁점들을 하나씩 정리했는데, 그 주요 내용은 아래의 <표 10>과 같다.

119) “(draft)Plenary Opening Statement.” Feb. 15, 1972, Folder Title: Book V The President Briefing Papers for China trip 1972, Box 847, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

120) “(draft)Plenary Opening Statement.” Feb. 21, 1972, Folder Title: Book V The President Briefing Papers for China trip 1972, Box 847, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

121) “Korea.” pp. 1~2, Folder Title: Book V The President Briefing Papers for China trip 1972, Box 847, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

〈표 10〉 미국의 한반도 쟁점 사안에 대한 견해(닉슨 방중 시)

분야	입장
한반도 안정	<ul style="list-style-type: none"> ·한반도 안정에 대해 중국과 미국의 이해관계는 매우 유사 ·한반도 현 상황에 대한 조금 더 항구적인 법적 기반의 가능성 고려 ·동아시아 긴장완화 준비
미군 철수 문제	<ul style="list-style-type: none"> ·극동에서 긴장이 줄어든 만큼 미군 역시 축소될 수 있음 ·만일 북한의 도발이 없다면, 한국에서 미군 감축은 계속됨
일본 문제	<ul style="list-style-type: none"> ·일본군의 한국 진입을 반대. 하지만 북한이 침략하면 일본의 군사 확장 제한을 장담할 수 없음 ·일본군의 한반도로 진입 반대가 한일관계의 발전을 방해하는 것을 의미하지 않음 ·한국은 일본이 큰 영향력을 행사하는 것을 원하지 않음
북한	<ul style="list-style-type: none"> ·북한의 8개 대미요구사항 거절 ·즉각적이지는 않지만 하나의 현실로서 북한 인정 ·한반도 안정화 마지막 단계에 유엔 및 다른 국제기구에 합법적 실체로 예상
유엔조직	<ul style="list-style-type: none"> ·UNCURK 문제는 검토 중 ·유엔에서 북한의 동등한 대표권 고려
통일 문제	<ul style="list-style-type: none"> ·평화롭게 달성 ·남북 사이의 증대된 의사소통 기대 ·남북한의 상호 적대행위 자제
미·중의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ·자신의 동맹국들을 자제시키도록 노력하고 동맹국에게 자신의 책임을 지속

출처: 'Korea.' pp. 3~8. Folder Title: Book V The President Briefing papers for the China Trip 1972, Box 847, Series: For the President File(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

위 표를 보면, 미국은 한반도 안정화에 대한 미·중의 이해관계가 매우 유사하다고 판단했다. 그들은 중국이 한반도 안정화에 대해서는 기본적으로 북한의 이익을 반영할 수밖에 없지만, 중국 역시 당장에 한반도 갈등을 줄이는 선에서 미국과 이해관계의 접점을 찾을 수 있다고 봤다. 미국은 키신저의 2차 방중 때와 마찬가지로 한반도에서 전쟁 재개 가능성이 있는 상황을 유지하는 것보다 분쟁 없는 좀 더 항구적인 법적 기반 가능성을 고려할 준비를 한다는 계획이었다. 하지만 이 구상은 남북한이 주도적으로 데탕트를 하는 방식이지 미국이 주도로 한반도에서 데탕트를 만드는 방식은 아니었다. 미국의 남북한 데탕트 구상은 당시 미국이 소련이나 중국에 대한 데탕트 시도에 비추어

보면 질적으로 다른 데탕트 전략이라고 할 수 있다. 또한 그들은 북한에 대해서는 한반도 안정화 과정에 맞춰 유엔을 비롯한 다른 국제기구에서 합법적 실체로 인정할 수 있다고 생각했다. 물론 남한과 조율, 중국의 남한 인정이 동반될 것이지만, 미국이 북한에 대한 유화적 태도를 보일 가능성을 내비쳤다는 점에서 주목할 만하다.

이외 UNCURK, UNC 그리고 주한미군 문제는 국무부가 대통령에게 권고한 사항을 보면 미국의 조금 더 구체적인 입장을 볼 수 있다. 그들은 UNCURK의 경우 한반도 통일에서 현실적인 역할을 거의 하지 못한다고 보았다. 다만 중국의 UNCURK 해체 요구에 대해서는 한국과 함께 대안적 제도협정을 모색한다 계획이었다. UNC 문제는 복잡했다. 보다 ‘항구적인’ 협정이 만들어질 때까지 정전위원회는 유지되어야 하기 때문에 UNC는 필요했다. 더욱이 그들은 UNC는 UNCURK와 달리 안전보장이사회를 통해서만 해체할 수 있다고 생각했기 때문에 급히 해체할 필요가 없다는 견해였다. 다만 그들은 정전협정 수정을 위한 정치적 협정이 있을 때는 해체할 수 있다는 견해를 드러냈다. 주한미군 문제는 닉슨독트린의 노선과 긴장완화에 따라서 추가로 감축을 준비하고 있음을 중국에 보여줄 것을 권고했다. 다만 미국은 북한이 계속해서 적대적인 행동을 보인다면 주한미군 추가 철수를 유보하며, 1973 회계연도까지는 현재의 수준(4만 3천 명)을 유지한다는 태도를 중국 측에 보여야 한다고 생각했다.¹²²⁾

남북관계와 한반도 통일 문제에 관해서 미국은 남북한 사이에 긴장완화가 이루어질 수 있도록 중국과 미국이 협조하고, 통일은 평화롭게 이루어져야 한다는 간단한 입장만을 중국에 제시한다는 계획을 세우고 있었다. 그런데 국무부가 준비한 자료를 보면, 그들은 남북관계 개선에 대해 작지만, 긍정적인 기대를 하고 있었던 것으로 보인다. 국무부는 박정희가 1971년 10월 이후 대외적 어려움과 후계자 문제로 인한 레임덕을 방지하고자 국가비상사태 선포와 권위주의적 통치 강화로 나아갔지만, 지속해서 대북 유화적 태도를 보인다고 판단했다. 또한 그들은 북한이 대남 호전성을 드러내고 있지만, 1970년 이후 대남 도발을 현저히 줄였고 남북대화를 이어가고 있다는 점을 주목하고 있었다.¹²³⁾ 한편 국무부는 남북통일에 대해서는 명목상으로 평화로운 통일을 지지

122) “Korea(Department of State, Briefing Paper).” Memorandum For the President from William P. Rogers, Subject: The Scope for Agreement in Peking, Feb. 9, 1972, Folder Title: State Department Briefing Book II; “Korea(Department of State, Briefing Paper),” pp. 4-6. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, Subject: State Department Briefing Books for the China Trip, Feb. 14, 1972, Folder Title: State Department Briefing book I(Part I), Box 848, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

123) “Korea(Department of State, Briefing Paper).” pp. 1~3. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, Subject: State Department Briefing Books for the China Trip, Feb. 14, 1972, Folder

했지만, 한반도의 주민들이 통일을 반대하면, 분단을 유지하기 위한 남북한의 결정을 지지하는 입장이었다.¹²⁴⁾

1972년 2월 21일 닉슨은 중국을 방문했고 2월 23일 저우언라이와 대화했다. 마오쩌둥은 노쇠했기 때문에 중요한 협상은 저우언라이가 처리했다. 닉슨과 저우언라이 대화에서 그들은 한반도 문제를 두고 의견을 교환했다. 저우언라이는 일본의 한반도로 군사력 진입을 반대, 향후 한국으로부터 주한미군의 완전한 철수, 남북접촉 촉진을 주문한 반면 남북통일에 관해서는 많은 시간이 필요하다고 말했다. 닉슨은 미·중이 남북한을 제약하는데 영향력을 행사하는 것이 중요하고, “한반도가 미·중의 갈등 장소가 되는 것은 바보같은 짓이고 비이성적인 것”이라고 말했다. 저우언라이는 이에 대해 일부 긍정적인 반응을 보였다. UNCURK 해체에 관해 닉슨은 이 문제를 살펴보고 있다고 말했다.¹²⁵⁾ 저우언라이가 남북대화 촉진을 주문한 것에 반해 닉슨은 남북한을 제약하는 데 강조점을 뒀으로써 미국과 중국이 한반도를 바라보는 시각의 차이를 드러냈다. 다음 날 24일 저우언라이는 키신저에게 확인된 일본 자위대 인원의 한국 출입 문제를 제기하자 닉슨은 일본의 한국개입은 미·중 사이의 이익이 아니며, 미국은 일본의 한국개입을 막기 위해 영향력을 사용할 것이고 이를 위해서라도 미국의 일본에 대한 영향력이 유지되는 미·일 관계가 긴밀해질 필요가 있다고 말했다.¹²⁶⁾

이후 진행된 미·중 정상과 닉슨-키신저-저우언라이 사이의 대화에서 미국이 사전 준비한 한반도 종전, 평화협정, UNC 등과 같은 한반도 평화에 핵심문제들에 대한 논의는 없었던 것으로 보인다. 중국 측은 이전과 달리 한반도 관련 쟁점들을 적극적으로 주장하지 않았다. 미국 역시 중국 측이 한반도 관련 쟁점에 대해 적극적인 의견 개진이 없는 상황에서 구태여 선제적으로 자기 입장을 강하게 내세울 필요는 없었다. 미·중 정상은 이전 키신저-저우언라이 대화보다 훨씬 더 소극적인 태도로 한반도 문제에 접근했고, 남북대화 촉진, 일본 재무장화 반대, UNCURK의 해체 등 일부 문제에 대해서만 의견교환을 했다. 미·중이 공동성명을 채택해야 하는 상황에서 굳이 쟁점 사항

Title: State Department Briefing book I (Part I), Box 848, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

124) “Korea(Department of State, Briefing Paper).” Memorandum For the President from William P. Rogers, Subject: The Scope for Agreement in Peking, Feb. 9, 1972, Folder Title: State Department Briefing Book II, Series: For the President's Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Box 848, National Security Council Files.

125) “197. Memorandum of Conversation.” Beijing, Feb. 23, 1972, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, pp. 732-734

126) “199. Memorandum of Conversation.” Beijing, Feb. 24, 1972, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, pp. 732-734, p. 779.

을 확대하기보다는 쉬운 문제부터 의견접근을 이루어가는 방식을 선택한 것이다. 미국 으로서는 닉슨독트린의 안정적인 한국 적용을 위해서라도 남북관계 개선이 필요했고 중국 역시 이에 호응했다. 중국은 일본의 침략 정책 부활이 우려스러운 부분이었고 미국 역시 이에 대해 중국의 염려를 불식시키면서 미군의 아시아 주둔 필요성을 중국에 강조하고 있었다. UNCURK의 해체 문제에 대해서는 어차피 허울뿐인 간판을 떼는 것에 미국이 양보적 태도를 보였다. 한반도를 둘러싼 여러 쟁점 가운데 일부 문제에 대해 미·중 간 이익의 접점이 만들어졌다.

미·중이 한반도 문제에서 느슨하게 공모하는 듯한 모습을 보였지만, 이것을 한반도 분단의 내재화에 중국이 적극적으로 동조했다는 증거로 보기는 어렵다. 1971년에서 72년 사이 미·중 대화 과정에서 북·중 관계는 매우 밀접했다.¹²⁷⁾ 중국이 미국의 한반도 안정화 방안에 대해 전적으로 동조하는 것은 아니었다. 다만 남북관계 개선의 필요성에 대해서는 미국과 유사한 인식을 보이기는 했다. 그러나 중국의 한반도에 대한 태도는 닉슨의 방중 이후 다소 빠른 속도로 변화했다. 1972년 6월 19일부터 23일까지 키신저의 세 번째 중국방문을 앞두고 닉슨 행정부 내부에서 논의한 사항을 보면, 미국은 유엔총회에서 한국문제 논의를 연장함으로써 남북한 대립이 미·중 관계개선에 장애가 되는 것을 회피하고자 중국 측으로부터 이해를 얻고자 했다. 그들은 유엔에서 한국문제 논의로 인해 남북한, 미·중 간에 논쟁이 붙는다면 이는 미·중, 진행되고 있던 남북대화 모두에 안 좋은 결과를 가져올 수 있기 때문에 1972년 유엔총회에서 한국문제 논의는 회피하는 것이 남·북·미·중 모두에게 좋다는 식의 논리로 중국을 설득하려 한 것이다. 이외에도 그들은 북한이 위협적인 행동을 하지 않는다면 북한을 유엔에서 합법적 실체로서 수용하는 것을 반대하지 않는다는 태도를 중국 측에 보일 필요가 있다고 생각했다. 이를 위해 미국이 한국에 있는 동안에는 한국의 북한 공격을 허락하지 않을 것이고 한반도 안정을 위해서는 중국이 북한에 대한 영향력을 적극적으로 행사할 것을 주문해야 한다는 입장이었다.¹²⁸⁾

미국의 이러한 한반도 안정에 대한 견해는 저우언라이와 대화에서 대부분 관철되었다. 저우언라이는 한반도 통일은 평화적으로 달성해야 하지만 아직은 통일을 할 시기가 아니라고 말했다. 또한 그는 주한미군 철수 원칙을 주장했음에도 불구하고 일본을 막기 위해서라도 일정 시간 동안은 미군의 한반도 주둔이 필요하다는 키신저의 주장에

127) 이종석, 『북한-중국관계, 1945~2000』(서울: 중심, 2001), 254-258쪽.

128) “Korea.” III. Issue and Talking Points, Folder Title: Dr. Kissinger’ Visit to the PRC Briefing book June 1972(2 of 2), Box 97, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

공감했다.¹²⁹⁾ 키신저는 저우언라이로부터 한반도 안정에 있어 미국과 중국이 남북한 군사 대립을 억제하고 남북한 평화적 접촉이 필요하다는 공감대를 끌어냈다.¹³⁰⁾ 저우언라이의 이러한 인식은 1971년 1, 2차 키신저의 중국방문에 비교하면 변화했다. 그런데 앞서 보듯 북한은 1972년 1월 한반도 통일문제에 있어 제1의 정책이었던 주한미군 철수를 남북한 평화협정 이후 추진해도 무방하다는 식으로 전략 변화를 시도했다.¹³¹⁾ 6월 1일에는 남북한 단결이 한·미 군사조약보다 우선이며, 한·미상호방위조약과 한일조약은 남북정치협상의 전제조건이 아니라고 말했다.¹³²⁾ 잠시 주한미군의 주둔이 필요하다는 저우언라이의 발언이 당시 북한의 입장과 완전히 배치되는 것은 아니었다.

지금까지 미·중 대화를 중심으로 미국의 한반도에 대한 인식과 종전의 모색, 이후 과정을 살펴보았다. 키신저가 1971년 7월 1차 방중 전만 하더라도 닉슨 행정부는 한반도에서 데탕트 구상은 명확하지 않았다. 물론 중국의 ‘평화공존 5원칙’ 아래 중국과 한반도 문제 재결에 접근하겠다는 것과 주한미군 역시 닉슨의 다음 임기때까지 상당부분 철수하겠다는 말은 했지만, 이를 본격적인 데탕트 구상의 출발이라고 보기는 어렵다. 한반도 안정화에 대해 미국과 중국이 이해관계를 맞추어 나가는 정도라고 할 수 있다. 당시 닉슨 행정부는 닉슨독트린의 한국 적용을 통한 남한군대의 방어력 강화에 방점이 있고, 미국과 중국 두 나라가 남북한을 잘 억제해서 한반도에서 군사적 균형을 유지한다는 생각이 지배적이었다. 하지만 1차 방중 시 저우언라이의 한반도 평화협정에 대한 강조는 닉슨 행정부에 고민을 안겨 주었다. 닉슨 행정부는 10월 2차 키신저 방중을 앞두고 중국 측의 평화협정 요구를 받아들이기보다 미국 측의 선행에 맞는 남북한 종전협정을 모색하는 방향으로 나아가기 시작했다. 미국의 종전안은 남북한이 1트랙이 되고 이해당사국들이 2트랙이 되어 한반도 종전안을 만들어 내는 방식이었다.

이 종전안은 비록 북·미 종전이 아닌 남북 종전이 중심이 된다는 점에서 ‘제한적’ 성격의 종전 구상이었다. 하지만 한반도에서 남북대립을 끝내려는 의지와 그에 따른 미국의 대북 정책변화의 가능성을 열어놓았다는 점에서 한반도 냉전정책 변화에

129) “Memorandum for the President from Henry Kissinger.” Subject: My Trip to Peking, June 19-23, 1972, June 27, 1972, p. 11. Folder Title: ONE MORE FILE: Memocon HAK Visit 19-23, June 1972, Box 851, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

130) “233. Memorandum of Conversation.” Beijing, June 22, 1972, 3:58~6:35 p.m. Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, p. 989.

131) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여-일본 ‘요미우리신문’ 기자들이 제기한 질문에 대한 대답(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 27권, 46쪽

132) 김일성, “일본공명당대표단과 한 담화(1972년 6월 1일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제 27권, 244~245쪽.

중요한 의미를 가질 수 있는 사안이었다. 하지만 이 종전안은 미국과 중국의 정치적 부담감으로 인해 결국 미중 공동성명에서 빠지게 된 것으로 보인다. 비록 미국의 한반도 종전안 구상은 미·중 공동성명에서 빠졌지만, 이 구상이 미국의 한반도 정책에서 완전히 폐기된 것은 아니었다. 비록 이후 닉슨행정부가 한반도 종전안이라는 이름으로 남북한에 대한 정책을 추진하지는 않았지만, 남북한 종전안 구상은 남북한 데탕트에 영향을 주었고, 이는 ‘두 개의 한국’ 정책과 한반도 냉전질서 재편으로 이어지게 하는 바탕 역할을 했다.

3. 한반도 냉전질서의 위계적 재구성위한 구상

① 한반도 정책의 재검토 필요성

닉슨은 1971년 2월 25일 의회에 행정부의 대외정책 성과를 지적하면서, 닉슨독트린을 적용한 동맹국 가운데 한국을 매우 모범적인 사례로 평가했다.¹³³⁾ 닉슨독트린의 한반도 적용과정에서 한·미는 큰 갈등을 겪었음에도 닉슨 행정부는 한·미 관계가 협동(partnership)에 의한 관계로 발전하고 있다고 평가했다. 동맹국과 새로운 협력관계를 강조하는 닉슨 행정부의 대외정책은 세계적 차원에서는 냉전의 안정화, 곧 적대국에 대한 데탕트를 추구하게끔 했다. 닉슨 행정부의 닉슨독트린 추진은 미국의 정치, 군사적인 부담감을 덜어내고, 동시에 소련과 중국에 대한 데탕트를 추진함으로써 지역분쟁이 미국과 중국, 소련 사이의 갈등으로 확대되는 것을 막고 변화하는 환경에서 미국 우위의 ‘균형’을 유지하는 것을 목표로 했다. 지역질서 유지에서 미국의 책임을 지역 동맹국과 나누는 과정에서 발생할 수 있는 균형의 불안감을 해소하고 미국 우위의 세력균형을 유지하기 위해서는 적국인 소련과 중국에 대한 완화된 대외정책이 필요했다. 특히 아시아에서 중국과의 관계 진전은 필수였다.

닉슨독트린을 통해 아시아에서 미국의 직접적인 군사개입을 축소하고, 아시아 국가들의 자립을 강화하는 데 필요한 것은 질서의 안정이었다. 아시아에서 미국의 역할 축소로 발생할 수 있는 안보공백을 최소한으로 하기 위해서는 아시아의 맹주인 중국과 관계 진전이 필요했다. 닉슨독트린 아래 동아시아 질서를 안정적으로 유지하기 위해 미·중 데탕트를 출현시킨 측면이 있는 것이다. 중국과 관계개선은 동북아 역내 대립

133) “A Report by President Richard Nixon to the Congress, Feb. 25, 1971.” pp. 75~76. Folder Title: NSSM 102, 1 of 2(2 of 5), Box H-174, H-files, NPM NARA.

관계의 전반적인 약화를 촉진했다.

그렇다면 미·중 데탕트는 한반도에 어떤 영향을 주었는가? 한·미·(일)과 북·중·(소) 대립에 기반한 한반도 냉전질서 역시 변화가 불가피했다. 하지만 닉슨 행정부가 처음부터 전통적인 한반도 냉전질서를 재편하려고 시도하지는 않았다. 그들은 닉슨 독트린을 통해 미군을 일부 철수했지만, 한국군의 무기를 현대화하고 일정 기간 경제 지원을 유지하는 방식으로 한반도 냉전질서를 대립적인 상태로 현상 유지하고자 했다. 북한은 여전히 봉쇄의 대상이었다. 닉슨 행정부 일각에서 대북 접근 모색이나 남북관계 개선의 필요성을 제기하고 있었으나 닉슨독트린의 한반도 적용 방침은 미군 감축 후 남북한 군사적 균형 유지와 분쟁의 국지화에 놓여 있었지, 남북관계 개선이나 미국의 대북 정책변화에 중점을 두고 있지는 않았다.

북한은 닉슨독트린을 아시아 지역에서 반공 군사동맹을 강화하는 조치라고 인식했다.¹³⁴⁾ 그들은 닉슨독트린에 의해 추진되는 한국군의 현대화사업은 한반도에서 전쟁 준비를 위한 것이며 동시에 한국의 군사교섭통치를 유지하게 시킴으로써 한반도 분단을 고착화한다고 비난했다.¹³⁵⁾ 북한은 1960년대 중반 이후 국방강화 노선을 채택하면서 7개년 경제발전계획 달성에 차질을 불러왔다. 그들은 소련으로부터 현대화된 군사장비를 사들임으로써 군대의 현대화를 추진했고, 막대한 군사비 지출은 경제를 짓눌렀다.¹³⁶⁾ 1960년대 후반 한반도의 안보 상황은 준 전시상황을 방불케 했다. 이러한 상황에서 추진된 한국군 현대화 정책은 자칫 한반도에서 군비경쟁을 촉발하고 북한을 자극할 수 있는 사안이었다. 닉슨 행정부 역시 주한미군 철수에 대한 보상으로 도입되는 한국군 현대화프로그램이 자칫 한반도에서 군사균형에 악영향을 줄 것을 우려하기도 했다.¹³⁷⁾

한국 군대의 방어력 강화를 통해 남북한 군사적 균형을 달성하고, 한반도 분쟁 발생 시 남한이 이를 일차적 해결한다는 원칙만으로 한반도에서 미국의 군사적 불개입 정책은 안정되게 실현될 수 없었다. 주한미군 2만 명 감축과 서부 휴전선 일부를 담당하던 미군 1개 사단의 후방으로 이동은 임시적 조치에 불과했다. 한반도의 군사 분쟁에서 미국이 언제든지 휘말릴 수 있는 여지는 열려 있었다. 국무부가 1971년 2월 25일 닉슨의 대외정책에 대한 의회 보고를 위해 준비한 자료를 보면, 주한미군은 1971년 6월까지

134) “닉슨도당의 아세아 행각은 침략과 전쟁행각이다.” 『로동신문』 1969년 7월 25일 4면.

135) “괴뢰군의 《현대화》를 다그치기 위한 미제의 범죄적 책동.” 『로동신문』 1972년 6월 11일 4면.

136) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, 311~321.

137) “(draft) Memorandum for the President from Elliot L. Richardson(NSC Under Secretaries Committee.” Subject: Consultations on Koream Troop Issue, April 15, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

지 2만 명이 철수되지만, 1971년과 그 이후까지 한반도에서 이들의 주요 임무는 계속 될 것이라고 보았다.¹³⁸⁾ 주한미군의 완전 철수는 즉각적으로 할 수 있는 사안이 아니었다. 닉슨 행정부가 필요로 한 것은 한반도의 안정이었다. 닉슨독트린의 완벽한 적용을 위해서라도 한반도 냉전질서의 더욱 안정적인 기반을 마련할 필요가 있었다.

1971년 7월 저우언라이의 한반도 평화협정 주장에 대해 키신저는 한반도 안정이 필요하다고 생각했다. 한반도 문제로 미·중 관계가 어그러지는 것을 막기 위해서라도 남북관계 개선은 필요했다. 1971년 10월 2차 방중에서 키신저는 한반도 종전을 저우언라이에게 제안했다. 한편 미국의 데탕트 추진이 이루어진 시기 한국 정부 역시 북한과 관계개선을 위해 1971년 5월경부터 중앙정보부를 중심으로 비정치적 부문에서 남북대화를 비밀리에 준비하고 있었다.¹³⁹⁾ 미·중의 권고로 1971년 8월 시작한 남북 적십자회담은 점차 정치 대화로 발전했다. 적십자회담 예비회담을 시작으로 남북대화가 본격적으로 추진되자 국무부는 남북관계 발전을 고려한 한반도 정책의 변화를 주문했다.

〈1973 회계연도 한국 PARA〉 (Policy Analysis and Resource Allocation, 정책분석 및 재원 할당, 이하 PARA) 초안을 보면, 국무부 실무진은 남북한이 사실상 서로를 정치적 실체로 인정하는 상황이기 때문에 ‘두 개의 한국’을 남북한이 자연스럽게 수용해야 함을 강조했다. 그리고 정전위원회의 선임 장교를 남북한 인원으로 교체를 제안하는 등 남북관계 발전에 따른 다소 급진적인 미국의 한반도 정책 구상을 내놓고 있었다.¹⁴⁰⁾ 실무자 수준에서 논의된 내용은 최종적으로 제출된 보고서에서는 제외되었다. 하지만 이 내용은 이후 정책적으로 추진되었다는 점에서 쉽게 간과할 수 없다. 한반도에서 닉슨독트린의 적용이 단순히 군사 부문에만 국한되는 것이 아니라 남북한 관계 증진을 바탕으로 외교와 안보의 영역에서도 당사자 원칙이 정책적으로 더욱 강조되고 있음을 확인할 수 있다.

1972년 3월 14일 국무부는 〈1973 회계연도 한국 PARA〉 보고서를 최종제출했다. 그들은 1972년부터 1975년까지 남북관계 발전, 한국의 군사, 경제적 자립과 미국 역할의 중요성, 한국의 정치 성장, 미국의 무역과 투자 확대, 한반도를 둘러싼 주요국 관계의 안정성 등을 미국의 목표로 설정했다. 눈에 띄는 점은 북한을 대외적으로 독자적인 지

138) “Department of State Comments for the President’s Annual Review of American Foreign Policy for 1970.” undated, Section 6. East Aisa and the Pacific, p. 18. Folder Title: NSSM 102, 2 of 2(3 of 5), Box H-175, H-files, NPM NARA.

139) 김지형, 『데탕트와 남북관계』(서울: 선인, 2008), 117~119쪽.

140) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY SEOUL.” Subject: Korea PARA, Jan. 24, 1972, Title: POL 1 Kor S-US 1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

위를 유지할 수 있도록 추구한다는 것이다.¹⁴¹⁾ 북한의 대중, 대소 관계의 긴밀함을 차단함으로써 미국의 한반도 정책에 남북한 중심성을 강화하고 동시에 한·미 관계를 중심으로 북한에 대한 영향력을 확대하겠다는 의도라고 할 수 있다.

여기서 중요하게 바라보아야 할 점은 국무부가 남북관계를 중심으로 미국의 한반도 정책변화를 주문하고 있는 부분이다. 이들은 남북한을 비롯한 미·중·소·일 등 모든 이해 당사국들이 현재의 시점에서 남북한 통일이 가능하지 않다고 생각하기 때문에 현 단계에서 남북한의 어떠한 종류의 정치적 화해도 미국에 이익이라고 보았다. 곧 한반도에서 적대행위의 가능성이 줄고, 이로 인해 한국 정부에 대한 미국의 책임성과 분쟁 개입의 위험성도 낮아지고 동북아 내 주요국들과 관계 개선에 장애물이 제거되기 때문에 당장에 남북한 화해 형태나 그 범위를 명확하게 정의할 필요가 없다는 견해였다.¹⁴²⁾ 그리고 국무부는 주한미군을 기동성을 강화하는 방식의 부대 구성으로 변화할 필요가 있다고 보았다. UNCURK와 관련해서 그들은 남북대화가 한반도에서 긴장완화로 이어진다면, UNCURK 해체나 수정은 남북대화를 장려하고 중국을 자극하는 것을 낮추는 데 도움이 된다고 보았다. 그 외 북한의 국제문제에 대한 더 적극적인 참여, 한·중, 한·소 관계 개선 추구, 남북한 평화조약에 관한 주변국들 사이의 가능성 탐색 등 한반도 정책변화의 필요성을 강조했다.¹⁴³⁾

<1973 회계연도 한국 PARA>에 나타난 국무부의 한반도 정책목표는 한마디로 한반도에서 벌어지는 남북대화의 주도권을 일시적으로 남북한에 주고, 주한미군, UNCURK에 정책을 변화시킴으로써 남북대화를 빠르게 발전시키는 데 있었다. 북한의 국제화, 남북한 평화조약 탐색과 같은 보다 적극적인 한반도 정책변화 역시 주문하고 있었다. 반면 NSC는 국무부의 정책을 비판적으로 바라봤다. 비판의 요지는 모든 종류의 남북 화해가 미국에 이익이 될 수 있는지와 미국은 자신이 원하는 남북 화해를 만드는데 영향력을 어떻게 사용할 것에 대한 문제의식이 <1973 회계연도 한국 PARA> 보고서에는 없다는 것이었다. 더욱 문제가 됐던 부분은 한반도 상황을 남북한이 주도하도록 하는 국무부의 권고였다. 그들은 미국이 “통제할 수 없을지도 모르는 것에 대해 병력을 배치하는” 어려운 상황에 놓인다고 하면서 미국의 한반도 기본정책에 대한 재검토를 진행할 것을 키신저에게 제안했다.¹⁴⁴⁾ 키신저는 이들의 의견을 받아들여 미국의 한반도

141) “PARA Korea FY 1973.” March 14, 1972, pp. 3-4, Ibid. Title: POL 1 Kor S-US 1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

142) Ibid., p. 7.

143) Ibid., pp. 8-11.

144) “Memorandum for Kissinger from Richard T. Kennedy, John H. Holdridge.” Subject: Proposed

기본정책에 대한 재검토를 닉슨에게 제안했다. 그는 유엔의 한반도 문제논의에 대한 미국의 입장과 UNCURK, UNC, 정전위원회에 대한 미국의 정책, 그리고 남북관계가 점차 정치적 협상으로 진행되고 있는 현실에 대해 미국의 대응책을 주문했다.¹⁴⁵⁾

키신저의 제안은 1972년 4월 6일 NSSM 154를 통해 한반도 정책의 재검토로 나타났다. NSSM 154는 남북한 균형의 현재와 전망, 한반도와 주변 열강 관계, 미·중 관계가 다른 열강들의 남북한에 대한 이해관계에 미치는 영향, 미국의 대한반도 정책변화와 미·일 관계에 미치는 영향 등을 정책연구에 포함하도록 했다. 그리고 연구에는 남북한 타협과 통일이 이루어지는 형식과 한반도의 안정성에 미치는 영향, 화해와 통일의 예상 시간을 비롯해 한국에서 유엔 주둔, 주한미군 주둔, 닉슨독트린의 한반도 적용 사안인 국군현대화사업, 유엔에 남북한(Korea) 참가, 한·미 경제관계, 북미 접촉에 관한 사항도 포함할 것 역시 지시됐다.¹⁴⁶⁾ NSSM 154는 남북관계, 한반도와 국제관계뿐만 아니라 대남 정책, 대북 정책을 아우르는 종합적인 한반도 정책보고서를 지향하고 있었다. 1970년대 전반기 변화하는 동북아시아 국제정세의 변화 속에서 미국의 대한반도 정책이 다양한 맥락에서 종합적으로 검토되었다. 이전에는 미국의 한반도 정책이 실상 주로 남한을 중점에 두면서 북한을 억제하는 데 중점을 두었다면, 이제는 한반도의 복잡한 국제정치적 맥락에서 한반도 안정을 추구하겠다는 정책적 의지를 드러낸 것이다.

한반도 정책 재검토 지시가 있는 지 얼마 되지 않아 닉슨 행정부는 한국 정부로부터 제27차 유엔총회에서 한반도 문제논의의 재연장을 위한 도움을 요청받았다. 미국은 이에 협력할 것을 말했지만, 사실 유엔의 한반도 문제논의에서 미국의 입장은 유보적이었다.¹⁴⁷⁾ 남북대화가 진행되고 있고 중국의 유엔가입으로 인해 유엔에서 한반도 문제논의를 무조건 회피하거나 연장하기보다는 다른 접근방식을 고민한 것이다. 특히 유엔에서 한반도 문제를 두고 미·중 관계를 긴장으로 몰고 가기보다는 되도록 마찰 없이 이 문제가 해결되기를 원했다. 닉슨 행정부는 1971년 키신저의 중국방문 때부터 UNCURK 해체를 진지하게 고려하고 있었다. 더욱이 남북대화가 가속화되고 있는 상황은 UNCURK를 비롯한 유엔에서 한반도 문제에 대해 미국의 입장을 재검토할 필요를

NSSM on the Korean Peninsula, March 27, 1972, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

145) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: Proposed NSSM on the Korean Peninsula, March 31, 1972, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

146) "NSSM 154." Subject: US Policy Concerning the Korean Peninsula, April 6, 1972, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_154.pdf(검색일: 2018.10.13.).

147) "Telegram to SECSTATE WASHDC from USMISSION USUN." Subject: Korean Question in 27th UNGA, April 13, 1972, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

만들어 내고 있었다.

연구팀은 NSSM 154의 부속문서가 될 ‘유엔에서 한반도 문제논의에 대한 미국의 입장’을 다루는 정책연구를 먼저 시작했고, 이는 7월 3일 완성됐다. 보고서에서 그들은 유엔에서 한반도 문제논의를 가능하면 연장할 것을 권고했다. 하지만 만일 논의가 연장되지 않고 논쟁으로 나아가게 되는 상황에 대비해 쟁점 사안들에 대한 입장을 정리했다. 주요 내용은 조건부 초청안을 수정해 북한의 참여를 의미하는 일부 변경안, UNCURK 활동 중지를 위한 긴급계획 전개, UNC 문제에 대한 양보 불허, UNC 해체는 유엔안전보장이사회에서 다루어져야 함, 남북한의 유엔 가입은 남북한이 준비될 때까지 북한의 유엔가입을 반대해야 한다고 권고했다.¹⁴⁸⁾ UNC 문제에 대해서는 기존의 강경한 태도를 드러냈지만, 북한을 초청하는 문제와 UNCURK 해체 문제에 대해서는 유연한 태도를 보였다.

NSSM 154를 통해 한반도 기본정책 재검토가 진행되는 동안 국무부는 <1974 회계연도 한국 PARA>를 마련했다. 국무부는 이 보고서를 통해 남북대화 전개를 적극적으로 반영해서 한반도 정책의 빠른 변화를 주문했다. 1972년 12월 10일 한국 현지활동조(Country Team)¹⁴⁹⁾이 작성한 <1974 회계연도 한국 PARA>에 나타난 미국의 한반도에서 목표와 분야별 정책은 아래의 표와 같다.

<표 11> FY 1974 PARA Korea에 나타난 대한반도 정책

목표	①한반도에서 적대행위 억지, ②동북아 주요국들의 한반도에 대한 이익의 안정적 합의 유지, ③미국의 이익에 부합하는 남북대화 지지, ④한국의 자립 증대와 군사지원 의존성 축소, ⑤남북 타협을 방해하는 미국의 대북 관련 조치 회피, ⑥한국 지지, ⑦한국의 정치 성장에서 미국의 장기 목표 유지, ⑧한국 경제성장 유지, ⑨필요한 한국 내 군사기지 접근 유지	
정책	국내	·박정희 정권 인정. 박정희의 권위주의적 조치와 미국의 연관성 회피 추구 ·한국 야당을 포함해 다양한 사회 요소들에 접근 ·남북대화에 있어 한국정부 지지

148) “Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Robert H. Miller.” Subject: Korean Question at the 27th UN General Assembly, July 3, 1972, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

149) 현지활동조(Country Team)란 대사관 내 국무부 분과장과 현지정보기관 요원으로 구성된 부처간 조직이며, 현지의 공관장이 조장을 맡는다. 현지활동조는 각 분과와 요원들 간 정보교류를 하며 활동을 조절하며, 보통 일주일에 한번 회의를 진행한다. 국무부의 Country Team에 관한 보다 자세한 내용은 Shawn Dorman, “Foreign Service Work and Life: Embassy, Employee, Family.” *Inside a US Embassy*(2011), pp. 69~76을 참조 바람.

국제	<ul style="list-style-type: none"> ·유엔에서 한국문제 논의 연장은 거부하지 않음. 남북에 조건없는 초청안 제시. 하나의 또는 두 개의 한국으로 유엔 가입은 남북한의 결정 ·적절한 방식으로 UNCURK 조기 종료 수용 ·남북 통일문제는 국제적 책임에서 남북한이 해결해야 할 문제로 전환 ·남북한의 제3국과 관계 문제는 두 국가 결정할 사안. 미국은 제3국의 북한에 대한 외교적 인정을 차단하기 위해 노력할 필요성이 적음 ·남북관계의 발전을 방해하는 행동 회피. 대북 정책 재검토 시작. 북한과의 모든 양자 거래에 대해 신중하게, 그리고 한국과의 완전한 협의 후 접근
군사	<ul style="list-style-type: none"> ·한·미상호방위 조약 유지 ·1974 회계연도에 주한미군 지상군 감축 시작. 1973년 봄과 한국총선 이후 한국정부에 감축규모 알림 ·내부적으로 1975-76 회계연도에서 주한미군 지상군 완전 철수 가능성 연구. 남북관계 또는 다른 사건이 시기에 영향을 미치리라는 점을 인지 ·한국군 방위비의 한국인들에게 지속적인 이전 ·UNC 유용성 재검토. 유엔군의 정전협정 임무를 한국정부로 이전 방법에 관해 한국 정부와 대화를 시작
경제	<ul style="list-style-type: none"> ·적절한 수준에서 PL-480 프로그램 지속 ·미국의 상업적 이익을 위한 활발한 지원 ·AID 기술적 지원 프로그램 단계적 축소 ·1975 회계연도 말까지 미국개발차관 종료

출처: “170. Airgram From the Embassy in Korea to the Department of State(A-432).” Subject: US Policy in Korea-Country Team Message, Dec. 10, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969-1972, pp. 439-442(강조는 필자).

국무부의 <1974 회계연도 한국 PARA>에 나타난 한반도 정책은 당시 남북대화의 빠른 전개를 적극적으로 반영하고 있었다. 특히 남북대화와 북한 정책에 관한 부분은 주목할 만하다. ‘남북한 타협을 방해하는 미국의 대북 관련 조치 회피’를 정책의 목표로 설정한 부분이 눈에 띈다. 그들은 구체적으로 UNCURK의 조기 종료와 유엔을 통한 한반도 통일정책 역시 변화, 남북한에 조건없는 초청안 제시가 필요하다고 기술했다. 이외에도 주한미군 철수 시기를 일단 1975-76 회계연도 내 주한미군 지상군을 완전 철수시키는 것을 상정했고, UNC 유용성 역시 재검토함으로써 정전협정의 수정이 필요하다고 제안한 점 역시 중요한 부분이다. 그들은 남북대화의 빠른 전개로 인해 기존의 정전협정에 변화를 줄 가능성이 커졌고 그에 따라 UNC 문제 역시 논의가 필요하다고 보았다.

그런데 한국 현지활동조의 <1974 회계연도 한국 PARA> 초안은 NSC 내부에서 소동

을 불러왔다. NSC의 케네디(R. T. Kennedy)는 키신저에게 이 보고서가 유출되기 전에 확고하게 틀어막지 못한다면 한·미관계에 재앙을 초래할 수 있다고 경고했다.¹⁵⁰⁾ <1974 회계연도 한국 PARA>가 제시한 UNCURK의 조기 종료 필요성은 그동안 닉슨 행정부에서 계속 고려했고, 1972년 2월 미·중 공동성명에서도 중국 측이 요구했다는 점에서 큰 무리가 없는 정책목표였다. 하지만 주한미군의 조기 완전철수와 정전협정에 대한 수정 제안과 통일문제의 남북 당사자 원칙 강조, 대북정책 재검토 필요성 등은 미국의 기존 한반도 정책에 비추어 보면 급진적인 변화였다. 그는 한·미 관계를 고려하면 이러한 급진적인 한반도 정책변화를 그대로 실현할 수 없었고, 한·미 관계 악화만 불러올 수 있음을 우려했던 것이다. 다만 대외정책을 주관하는 국무부 내부에서 변화하는 국제환경과 남북관계의 맥락에서 매우 전향적인 한반도 정책을 구상하고 있었다는 점은 중요하게 볼 필요가 있다.

② 한반도 정책 재검토 결과와 한반도 냉전질서 재편 구상

남북대화 빠른 진전을 위해 전향적인 한반도 정책을 권고한 <1974 회계연도 한국 PARA>가 만들어진 지 4개월 뒤, 그리고 NSSM 154가 지시된 지 1년 만인 1973년 4월 3일 정책 초안이 제출됐다. 국무부가 주도해서 정책연구를 진행했고 국방부, CIA 등 행정부 산하 관련 부서들의 도움을 받아 종합적인 검토가 이루어졌다.¹⁵¹⁾

국무부는 NSSM 154 연구를 통해 한반도에 진짜 남북 데탕트 가능성이 있고, 현재 남북타협(accommodation)을 강화하는 하나의 흐름이 있다고 평가했다. 그리고 변화하는 환경은 이제 한반도에서 미국의 전략적인 이해관계를 추구하게 한다고 보았다. 그 전략적 이익이란 한반도가 미국, 일본, 소련, 중국 사이 갈등의 원인이 되지 않으면서 동시에 한반도가 미·일에 적대적인 정부에 의해 통제되지 않는다는 것이다. 보고서는 이를 위해 남북 합의(settlement)의 6가지 기준을 제시했다.¹⁵²⁾ ① 남북한의 군사적, 정

150) “231. Memorandum from Richard Kennedy of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Jan. 16, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2010).

151) “Memorandum for Mr. Henry A, Kissinger from Richard L. Sneider.” Subject: NSSM 154-United States Policy Concerning the Korean Peninsula, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

152) “NSSM 154(Summary and Options).” p. i, Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

치적 긴장축소와 안정적 관계, ② 미·소·중·일의 한반도에서 안정적인 경쟁구조, ③ 한국의 정치적 안정성과 건실한 경제성장, ④ 필요할 때까지 한국 내 미국의 군사시설에 대한 접근을 포함해 한국에 적절한 안보 제공, ⑤ 한국에서 미국의 경제적 이익 보호, ⑥ 역내 안정에 일치하는 북한의 국제적 역할 등이 그것이다.¹⁵³⁾

국무부가 제시하는 남북타협 기준의 지향점은 분명했다. 첫 번째는 한국에 대한 확실한 군사, 경제적 이해관계를 유지하는 것, 두 번째는 한반도의 안정, 세 번째는 한반도를 둘러싼 강대국 간 안정적 관계이다. 그들은 한반도에서 자국의 이익을 관철하기 위해 한반도에서 긴장 완화를 도모하고, 이를 위해 주요강대국이 적절히 한반도에 개입하게 함으로써 이곳에서 미국의 이익이 보장받는 강대국 이해관계의 안정성을 추구한다는 것이었다. 그렇기 때문에 북한에 대한 적절한 정책적 고려도 필요했다.¹⁵⁴⁾ 과거와 같이 봉쇄 일변도에 기반한 한반도 냉전질서 유지정책은 변화하는 환경에서 미국의 이익에 도움이 되지 않았다.

그들은 NSSM 154 연구에서 미국의 한반도 정책을 남북한 타협을 중심으로 구성할 것을 제안했다. 보고서는 남북한 타협을 크게 한국이 주도하게 하는 것, 남북타협의 속도를 지연시키는 것, 남북한 타협을 추구하도록 하는 것, 남북한 타협이 미국의 이해관계에 맞지 않을 경우 강대국 간 협상으로 남북타협에 개입하는 것 등 총 4가지로 구분했고 이를 기준으로 총 6가지 영역에 대한 미국의 구체적인 정책들을 제시했다. 남북타협을 중심으로 하는 닉슨 행정부의 구체적인 정책 내용은 아래의 <표 12>와 같다.

<표 12> 남북타협에 대한 미국의 방안

	선택1 남한의 주도	선택2 속도 지연	선택3 타협 추구	선택4 강대국 간 협상
안 보	- 군현대화 완성 - 미군 수준 유지	- 군현대화 완성 - 미군 수준 유지	- 군현대화 완성 - 미군 유지. 하지만 남북대화 와 역내 안정성에 따라 74회계연도 이후 가능한 감축 고려	- 군현대화 완성 - 미군을 유지. 하지만 74 회계년 이후 감축과 협상 가능성 고려

153) “NSSM 154- United States Policy Concerning the Korean Peninsula.” p. 9, Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

154) Ibid., p. 2.

무력제한	<ul style="list-style-type: none"> - 한국의 조치 지지 - DMZ 내 긴장을 줄이기 위해 군사정전위에서 미국의 노력을 계속 	<ul style="list-style-type: none"> - DMZ 내 긴장을 줄이기 위해 군사정전위에서 미국의 노력을 계속 	<ul style="list-style-type: none"> - 신뢰구축 조치 - 지상군 감축에 관해 양자적 무력 조치 - 위 사항들을 지지하는 제한된 주요국들의 합의 	<ul style="list-style-type: none"> - 핵불사용, 궁극적으로는 비핵지대, 상호안보보증에 관한 강대국들 간 합의 - 신뢰구축과 좀 더 포괄적인 양자적 제한
유엔조직	<ul style="list-style-type: none"> - UNC, 작전통제권 유지 - 군사정전위원회 유지 - UNCURK 유지 아니면 대체안 추구 또는 종료 	<ul style="list-style-type: none"> - UNC, 작전통제권 유지 - 중립국감독위원회를 포함한 군사정전위원회 유지 - 한국이 원한다면 UNCURK를 위해 싸움 	<ul style="list-style-type: none"> - 양자적 기반 위에서 UNC의 작전통제권의 가시성을 축소 - 군사정전위와 중립국감독위원회를 수정 - UNCURK 중단 또는 종료 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북대화뿐만 아니라 강대국간 대화를 위해 UNC를 수단으로 활용 - UNC의 비활성화 또는 종료 - 군사정전위와 중립국감독위원회를 수정 - UNCURK의 중단 또는 종료 수용
유엔의 한국문제 논의	<ul style="list-style-type: none"> - 가능하면 연기 - 미국이 수용할 수 있는 무조건적인 초청 - UNCURK 유지, 대안 모색, 일시중지, 종료 - 한국에서 UNC 또는 미군 비판의 효과를 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 패배의 위험성에도 불구하고 연기 - 조건부 초대하지만 무조건(초대)까지 후퇴 - UNCURK를 유지하지만 중단까지 후퇴 - 한국에서 UNC 또는 미군 비판 효과의 제한을 추구 	<ul style="list-style-type: none"> - 실현가능하면 연기 - 우호적인 무조건적인 초대 - UNCURK의 중단 또는 종료 추구 - 한국에서 UNC 또는 미군의 비판을 제한하기 위해 노력 	<ul style="list-style-type: none"> - 연기를 추구하지 않음 - UNCURK 중지 또는 종료 - 유엔군이나 미군에 비판적인 유엔총회의 결의안 효과 제한 - 남북한 유엔가입 고려 - 중립국감독위원회에서 UNC 협정을 고려 준비
북미관계	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 고립 지속 - 한국과 협에서 예외들 그리고 소련 또는 중국으로부터 호혜성 기대 - DPRK 호칭 - 미국여행 완화 - 북한의 국제기구 가입 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 고립을 지속 - 다른 국가들이 인정하는 것을 좌절시킴 - 북한의 국제기구 가입을 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북화해를 돕는다면 관계 개선 - 인민 대 인민 교류 - 무역장벽의 제한적 철폐 - 유엔의 특별기구에 북한의 입회 	<ul style="list-style-type: none"> - 소련과 중국과 거래로 북한 관계를 활용 - 완전한 북미 경제관계 - 북미 외교 관계
열강관계	<ul style="list-style-type: none"> - 상호이익 대상들의 논의 - 남북한의 동맹국들의 정치적 그리고 경제적 관계의 발전을 장려 - 북한과 너무 빠른 관계 발전을 하는 일본 유의 - 만일 회담이 결렬된다면 예비적으로 주요국들의 행동 가능성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 의사소통을 유지하기 위해 제한적이고 임시적인 논의 - 적극적으로 일본의 대북 접근을 좌절시킴 	<ul style="list-style-type: none"> - 소련, 중국과 유엔 주둔, 유엔에서 논의에 대한 합의를 준비 - 두 한국과 제3국의 관계 정상화 장려 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 국가들에 의해 두 한국을 수용 - 4대 강대국 안보협정

출처: "NSSM 154(Summary and Options)." p. ix-zii, Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154, April 6, 1972(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

‘선택 1’은 남북타협의 주도권을 한국 정부에 줌으로써 미국은 한국 정부가 동의하고 받아들일 수 있는 조치를 취하는 것이다. 하지만 이 선택안이 데탕트를 방해할 경우 미국은 한국 정부에 더 적극적으로 영향력을 행사(선택3의 방향)하거나 주요국들과 행동을 추구한다는 구상이었다.¹⁵⁵⁾ 이 선택에서 북·미 관계는 일부를 제외하고 큰 변화는 없을 것이며, 유엔에서 한반도관련 문제논의나 유엔조직 문제 역시 기본적으로 현상을 유지하는 방향으로 간다는 것이다. 여기에서는 주요국들이 유엔 주둔, 군비제한과 같은 상호 관심사항에 대한 입장을 명확히 하게 하고, 미·중·소는 남북한이 우호국들 사이에 정치적, 상업적 관계 발전을 장려하는 내용을 담고 있다.

‘선택 2’는 남북대화가 진행됨에도 불구하고 북한의 태도가 변화하지 않고 중국과 소련이 북한을 제약하는 것과 한반도 문제에 대해 미국과 협의할 준비가 되어 있지 않다면 남북대화 속도를 저지한다는 것이다.¹⁵⁶⁾ 이 선택 아래에서는 한·미 관계 관련 안보조치를 강화하고 북한과 유엔 관련 문제들에 대해서는 미국의 입장을 ‘선택 1’보다 후퇴시키는 방향이었다. 다만 4대 강국과 채널을 유지함으로써 남북대화의 완전한 격렬을 막되, 일본의 적극적인 대북접근 역시 막는 계획이다.

‘선택 3’은 남북대화가 교착된다면 미국은 다른 열강과 긴밀한 협의를 통해서 한국 정부에 남북한 타협을 추구하도록 재촉하는 것이다.¹⁵⁷⁾ 이 상황에서 한·미 관계는 여전히 중시할 것이지만 미국은 북·미 관계 발전에 조금 더 많은 관심을 보이고 소련, 중국과 함께 한반도에서 유엔의 존재나 유엔에서 한국문제 논의에 대해 구체적인 합의를 고려하고 4대 강국이 남북한 관계 정상화를 하도록 추동하는 방향이다. 여기서는 한반도 안정성 판단에 따라 주한미군 감축을 고려한다는 내용이다.

‘선택 4’는 남북한 타협의 속도와 성격이 미국 또는 다른 3개국의 이해관계와 일치하지 않을 경우 주요국들이 적극적으로 개입하여 강대국의 조화로운 이익을 추구하도록 남북관계의 진전을 추동하는 것이다. 이 선택에서는 앞선 3가지 선택에 비해 상대적으로 한·미 관계의 강조점은 줄어들 것이고, 반대로 북·미 관계 발전에 더 큰 강조점을 둔다.¹⁵⁸⁾ 이때 북·미 관계 개선을 소련, 중국과 거래에 활용한다는 내용을 담고 있다. UNC 문제를 남북관계와 강대국 간 관계에 적극적으로 활용하고, 4대 강국이 남북한을 상호 수용하면 정전협정을 수정해 새로운 안보협정을 도출한다는 것이다.

155) Ibid., pp. 11~12.

156) Ibid., pp. 18~19.

157) Ibid., p. 23..

158) Ibid., p. 30.

이때 주요 강대국의 대화상대는 중국으로 상정됐다.

그런데 만일 ‘선택 1’에서 남북관계가 후퇴하고 후퇴한 남북한 남북관계가 미국과 강대국 간 데탕트를 방해하는 경우 보고서는 ‘선택 3’(한국정부에 적극 개입)이나 ‘선택 4’(강대국 간 한반도 협상 추구)를 통해 남북대화 전개에 대응할 것을 권고했다. 남북관계의 향방에 따라 미국과 강대국 간 관계가 어그러지는 것을 막겠다는 의도를 보인 것이다.

전체적으로 보면, ‘선택 1’과 ‘선택 2’는 미국을 비롯한 주요국들이 남북대화 대해 간접적이거나 낮은 수준에서 개입하여 한반도의 현 상태를 최소한 유지하거나 안정적인 방향으로 이끄는 안들이고, ‘선택 3’과 ‘선택 4’는 미국과 주요국들이 남북 대화에 좀 더 직접적이거나 높은 수준에서 개입하여 한반도 안정을 적극적으로 이끄는 방향을 담고 있었다. 이처럼 미국이 한반도 냉전질서에 관해 주요국들의 관계를 중시하게 된 이유는 기존의 미·일과 중·소의 적대관계가 데탕트로 전환되고 “Korea는 더는 동서 대립의 초점이 아니”¹⁵⁹⁾게 되면서부터 한반도에서 남북한의 냉전적 대립이 갖는 전략적 가치 역시 약화했기 때문이다. 기존의 한·미·(일)과 북·중·(소)의 삼각관계의 대립축에 의한 한반도 냉전질서를 유지하는 정책이 이제는 미·중·(일·소) 관계 아래 남북관계가 위치 지어짐으로써 전통적인 방식에 의한 한반도 냉전질서 유지가 약화할 가능성이 커졌다. 미국에게는 강대국 간 데탕트가 우선이고 남북한 데탕트는 부차적이었다. 강대국 간 데탕트 아래 남북한 데탕트가 이루어지면 좋은 것이고 만일 남북한 데탕트가 실패하더라도 주요국들의 관계 아래에서 한반도 냉전질서를 현상 유지한다는 구상이라고 할 수 있다.

NSSM 154 연구가 이루어지고 약 2달 뒤 NSC의 프리베(John A. Froebe)는 4대 강국과 남북한 관계에 대해서 NSSM 154의 결과가 남북관계에 미국과 강대국 관계를 종속시키는 듯한 모습이 있다고 지적했다. 그는 이러한 모습은 미국의 한반도 정책 범위를 좁힐 수 있는 위험이 있으므로 4대 강국의 관계 아래에서 한반도의 안정성을 추구하는 방향으로 정책을 설정할 것을 강조했다.¹⁶⁰⁾

위계적인 한반도 냉전질서 구상에서도 일본의 역할은 여전히 일정 부분 필요했다. 닉슨독트린의 한반도 적용에서 일본의 역할이 주문됐듯이 데탕트 국면에서도 마찬가지로

159) “Annex B: Arms Control and the Korean Peninsula.” p. 10. Memorandum for Henry Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

160) “Memorandum for Kissinger from John A. Froebe.” Subject: SRG Review of Korean Policy(NSSM154), June 11, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

였다. 닉슨은 닉슨독트린을 통한 국군현대화와 미국의 국방비 지원 축소에도 불구하고 한국이 더 많은 국방비를 책임지기 위해서는 일본이 지속적인 대남 경제지원을 비롯해 비살상 품목을 중심으로 더욱 직접적인 안보지원을 해야 한다고 생각했다.¹⁶¹⁾ 닉슨은 한반도에서 뚜렷한 변화가 있기 전에는 일본의 대남 경제지원을 통해 강한 한국을 만들어야 하며, 이를 위해 “일본의 한반도에 대한 지식을 존경하고 조언이 필요하다”고 일본 다나카 총리에게 말하기도 했다.¹⁶²⁾ 그러나 닉슨 행정부 초기 한반도 냉전질서 재편 구상에서 일본의 군사적 영향력이 제한적이었듯이 데탕트 국면에서도 일본의 역할은 그 한계성을 벗어나기 어려웠다.

제3절 한국방위 정책의 실행과 조정

1. 국군현대화 방향의 전환: 지상군에서 공군으로

① 미·중 데탕트와 국군현대화사업 재평가

1971년 2월 한·미 사이에 주한미군 2만 명을 감축하고 15억 달러 규모로 한국에 군사지원을 한다는 내용의 합의가 이루어졌다. 문제는 한·미가 전반적인 한국군 현대화 계획에 대해서는 합의했지만 새로운 자금조성액을 줄이는 데 있어 잉여 군사 물품의 활용 문제라든가 한국군 무력구조 등에 관해서는 세세하게 합의하지 못했다. 주한미군 철수 문제를 둘러싸고 외교적 보증 논의가 한·미 간 갈등 사안으로 크게 두드러지면서 미국은 한국과 협상을 막판에는 거의 협박 수준으로 압박했다. 이로써 정작 중요한 한·미 간 국군현대화사업의 세부 사항에 대한 구체적인 합의는 뒤로 늦춰졌다.

1971년 6월 28일 NSC 차관위원회는 닉슨에게 1971~1975 회계연도 기간 총 15억 달러 가운데, 자금조성액을 12억 5천만 달러로 상한선을 설정하되 나머지 2억 5천만 달러에 해당하는 물품은 잉여 물자, 한국에 FMS를 최대화하여 대남 군사지원의 자금조

161) “Subject: US Security Commitment to Korea.” DOD FACT BOOK: President’s Conference with Prime Minister Tanaka(Aug. 31~Sept. 1, 1972), Aug. 18, 1972, Folder Title: Tanaka Visit- Hawaii, Background Papers, August-September, 1972, Box 926, Series: VIP Visits, NSC Files, NPL.

162) “133. Memorandum of Conversation.” Subject: Prime Minister Tanaka's Call on President Nixon, Sep. 1, 1972, Department of State, *FRUS*, Japan, 1969~1972, pp. 489-490.

성액을 가능하면 줄일 것을 제안했다.¹⁶³⁾ 1970년 8월 19일 NSC 차관위원회의 권고사항과 비교하면 국군현대화사업 추진에 있어 FMS가 강조되고 있었다. 당시 차관위원회가 제시한 구체적인 대남 군별 군사지원 금액을 살펴보면 다음과 같다.

<표 13> 1971-1975 회계연도 국군현대화사업 지원 비용

(단위: 백만 달러)

대상	자금조성 물품	잉여/전환 물품	총액
육군	372	128	
해군	81	28	
공군	155	66	
해병대	12	8	
	620	250(230)	870
운영비용	502		502
포장 및 화물 운송비용	128		128
총 프로그램 비용	1,250	250	1,500

출처: “Report of the NSDM 48 Interagency Steering Group ROK Force Structure and Five-Year Modernization Program.” April 30, 1971, p. 3. Folder Title: NSDM 129, 2 of 2, Box H-227, H-files, NPM NARA.

<표 14 > 군별 현대화사업 세부 규모

	차관위원회 권고	필요한 무력	
		북한 위협	북중 연합공격
육군	18개 현대화 사단 (5억 달러)	12-14개 사단	18-22개 사단
공군	280대 현대화된 전투기 (2억 2천 1백만 달러)	400-500대 전투기	900-1,200대 전투기
해군	28척 현대화된 함정 (1억 9백만 달러)	20척 함정	30-40척 함정

출처: “Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith.” Subject: Five-Year Korea Program, July 30, 1971, Folder Title: NSDM 129, 2 of 2, Box H-227, H-files, NPM NARA.

위 <표 13>, <표 14>에서 보듯 1971~1975 회계연도 기간 신규조성과 잉여물품, FMS로 이루어진 총 15억 달러 규모의 한국에 대한 군사지원은 기본적으로 육군에 중점을

163) “Memorandum for the President from John N. Irwin.” Subject: Republic of Korea Force Structure and Modernization Program, June 28, 1971, Folder Title: NSDM 129(2 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

두고 있었지만, 공군과 해군, 특히 공군에 대한 지원도 높게 설정하고 있었다. 그들은 육군에 18개 사단 5억 달러만 투자해도 북한 또는 북·중 연합공격을 일정 기간 충분히 막을 수 있지만, 공군과 해군의 경우는 그렇지 못하다고 본 것이다. 그 때문에 최소한 북한의 공격을 저지할 수 있을 정도로 공군과 해군의 전력 강화를 위해 공군과 해군에 각각 2억 2천 1백만 달러, 1억 9백만 달러 규모의 군사지원이 계획됐다. 이 시기 미·중 데탕트로 인해 미국이 북한을 침략하지 않는 이상 중국의 한반도 분쟁 개입 가능성은 현저히 낮아졌기 때문에 한국군의 공군과 해군의 전력은 북·중 연합공격을 전제로 설정될 필요가 없었다. 전반적으로 남북한의 군사력 균형을 이루는 데 강조점을 둔 대남 군사지원이라고 할 수 있다.

차관위원회의 5개년 국군현대화계획은 NSC 내부로부터 긍정적으로 평가받았지만, 일부 수정이 요구되기도 했다. 차관위원회의 이 계획은 레어드가 아시아에서 미국의 지상군을 없애겠다는 견해에는 부합했지만, 닉슨의 한국에 대한 구체적인 전략지침에는 일치하지 않는다고 비판받았다. 그러니까 한국군의 지상군 능력은 북·중 연합공격을 저지할 정도로 충분했지만, 공군력은 여전히 북한의 공격을 충분히 저지하지 못하다고 평가된 것이다.¹⁶⁴⁾ 여기서 닉슨의 지침이란 바로 닉슨독트린에 의해 한국이 자조적인 방위능력 지니는 것을 의미했다. 그리고 NSC는 한국에 대한 지원액 역시 갖가지 잉여물품을 모두 합치면 애초 목표였던 15억 달러를 훨씬 넘어 실질적으로 약 20억 달러에 이를 수 있다고 우려했다.¹⁶⁵⁾

이에 따라 닉슨은 1971년 9월 2일 정식으로 NSDM 129를 통해 미국의 신규자금 조성액을 12억 5천만 달러로 그 한계치를 정했지만, FMS, 잉여 물품 이전 등의 방식을 통해 신규자금 조성을 가능한 최대한으로 낮추고, 한반도 상황 전개에 대응한 대남군사지원계획을 연례적으로 검토하고, 현재의 현대화프로그램 내에서 한국 공군을 추가로 개선하려는 방안을 검토할 것을 지시했다.¹⁶⁶⁾ 그러자 레어드는 10월 7일 무기공장의 확장, 차량의 공동생산, F-5Es 구매, 자동화된 공군 통제체제 수립, 고속정 판매 등을 향후 FMS 방식을 통해 한국 자신이 군사비를 수용하는 방향으로 나아가도록 할 것을 키신저에게 제안하기도 했다.¹⁶⁷⁾ 물론 레어드의 궁극적인 목적은 주한미군의 완전

164) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: Five-Year Korea Program, Aug. 30, 1971, Folder Title: NSDM 129(2 of 2), Box H-227,H-files, NPM NARA.

165) "Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith." Subject: Five-Year Korea Program, July 30, 1971, Folder Title: NSDM 129(2 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

166) "NSDM 129." Subject: ROK Force Structure and Modernization Program, Sept. 2, 1971, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_129.pdf(검색일: 2019.6.30.).

167) "Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from the Secretary of

한 철수에 방점이 놓인 제안이었다.

NSDM 129의 실행은 쉽지 않았다. 미 의회는 1972 회계연도 대남 군사원조액을 2억 4천만 달러에서 1억 5천만 달러로 대폭 삭감했다.¹⁶⁸⁾ 그러자 레어드는 국군현대화계획 실행에 있어 FMS 방식을 활용하는 것에 강조점을 두어야 한다고 생각했고, 그에 따라 NSDM 129를 변경할 필요가 있음을 키신저에게 제안했다.¹⁶⁹⁾ 하지만 NSC는 레어드의 제안에 반대했다. NSC 정책분석 책임자인 오딘(Phil Odeen)은 FMS의 증가로 인해 한국의 경제적 부담이 커질 수 있는 점, 군사지원프로그램 내 운용유지 비용의 한국으로 이전이 지체될 수 있다는 점, 계획된 지원금액(최대 12억 5천만 달러)의 상대적 감소에 따라 한국 정부가 오해를 할 수 있는 점, 한국의 남북대화 의지 약화를 불러올 수 있는 점 등 레어드의 제안은 부작용이 많다고 비판했다.¹⁷⁰⁾

결국 레어드의 NSDM 129 수정 제안은 키신저와 닉슨의 협의로 철회되고, 5년간 15억 달러 가운데 12억 5천만 달러를 상한으로 신규자금 조성을 제한하고 잉여물품 이전을 통해 신규채무부담을 최대한 줄이되, FMS는 군사원조프로그램 내 승인된 장비의 구매에만 적용해야 한다는 본래의 NSDM 129의 목표를 재확인했다. 다만 연례 재검토를 통해 매해 추가적인 프로그램 변경 역시 숙고할 예정이었다.¹⁷¹⁾

이후 NSDM 129에 대한 연례 재검토가 이루어졌고, 1972년 10월 3일 차관위원회의 한국군 현대화에 대한 검토 일부가 나왔다. 차관위원회는 1971년 8월 31일 주한미대사관 언더힐 공사가 본국 국무부에 보낸 보고서(Seoul's A-307)에 기반해서 군사지원프로그램 가운데 운용유지 비용을 한국 정부에 빨리 이전하더라도 한국의 경제에 심각한 손상을 주지 않기 때문에 이른 시일 내에 한국 정부와 국군현대화사업 협상을 진행할 것을 권고했다.¹⁷²⁾ 이에 대해 NSC의 오딘은 차관위원회의 권고를 지지하면서 1974~75

Defense.” Subject: NSDM 129, Oct. 7, 1971, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

168) 김용식, 『희망과 도전』(서울: 동아일보, 1987), 275쪽.

169) “Memorandum for Assistant to the President for National Security Affairs from Melvin R. Laird.” Subject: NSDM 129, March 28, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

170) “Memorandum for Dr. Kissinger from Phil Odeen.” Subject: DOD Request to Change NSDM 129 Governing Korean MAP, April 24, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

171) “Memorandum for The Secretary of Defense from Henry A. Kissinger.” Subject: Korea FMS, May 19, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

172) “Korean Force Modernization: Economic Assessment.” (draft)Memorandum for the Chairman(NSC Under Secretaries Committee from Henry A. Kissinger, Subject: Korea Force Modernization-Transfer of Operating Costs, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

회계연도에 제공될 운용유지 비용 가운데 1억 7천 5백만 달러를 한국에 이전하고 1975 회계연도 이후에는 운용 유지비용 전부를 한국이 맡을 수 있도록 해야 한다고 키신저에게 권고했다. 다만 그는 한국 정부가 이를 미국의 대남 공약 약화로 받아들일 경우, 현재 진행중인 남북대화에 악영향을 줄 수 있고 박정희에게 정치적 부담을 줄 수도 있음을 우려했다.¹⁷³⁾ 그에 따라 오딘은 키신저에게 외교적 환경이 도움이 될 때까지는 국군현대화사업 내 운용유지 비용의 한국으로 이전 문제로 한국을 압박하지 말 것을 제안했다. 물론 그는 차관위원회의 한국 경제에 대한 평가는 원칙적으로 승인할 것을 주장했지만, 한반도의 군사, 정치적 변화에 비추어 군사지원프로그램을 철저히 재검토할 것을 주장했다.¹⁷⁴⁾ 오딘의 권고에 따라 키신저는 대통령의 재가를 받아, NSC 차관위원회 어린(John N. Irwin) 의장에게 운용유지 비용 1억 7천 5백만 달러의 한국으로 이전에 관해 한국의 경제능력 평가와 함께 주월한국군 유지, 남북대화 등의 사안에서 한국의 방위비 증대가 끼치는 영향력을 종합적으로 분석할 것을 지시했다.¹⁷⁵⁾

NSDM 129에 의한 대남 군사원조 프로그램에 대한 연례검토는 동아시아 부서간 조정그룹(The East Asia Inter-Agency Steering Group)에 의해 수행되었고, 이후 NSC 차관위원회는 1972년 12월 15일에 조정그룹의 완료된 검토 결과를 대통령에게 보고했다. 그들은 현재 이용가능한 자원은 처음 계획했던 1971~75 회계연도 대남 군사원조의 수준에 이르지 못한 점, 국군현대화에서 공군력 확충의 필요성, 그리고 국군현대화의 잠재적인 기한(longevity), 한·미의 자금조성 상황을 포함해서 한반도의 변화하는 상황을 고려하여 한국군현대화사업을 근본적으로 재평가할 것을 제안했다.¹⁷⁶⁾

국군현대화사업은 1차 년도(FY 1971) 목표를 100% 달성했지만, 2차년도(FY 1972)에는 의회가 예산을 50% 가까이 삭감함으로써 차질을 빚고 있었다.¹⁷⁷⁾ 국군현대화사업의 예산 삭감 흐름은 계속되었는데, 그 내용은 아래의 표를 통해 확인할 수 있다.

173) “Memorandum for Dr. Kissinger from Phil Odeen.” Subject: Korea Force Modernization-Transfer of Operating Costs, Oct. 19, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

174) “Memorandum for Dr. Kissinger from Phil Odeen.” Subject: Korea Force Modernization, Nov. 6, 1972, older Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

175) “Memorandum for the Chairman NSC Under Secretaries Committee from Henry A. Kissinger.” Subject: Korea Force Modernization-Transfer of Operating Costs, Nov. 8, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

176) “Memorandum for the President from U. Alexis Johnson(Acting Chairman, NSC Under Secretaries Committee).” Subject: Annual Program Review of Korea Force Modernization Plan, as directed by NSDM 129, Dec. 27, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files, NPM NARA.

177) “주월국군 완전 철수 뒤 초과병력 모두 제대.” 『경향신문』 1973년 1월 26일 1면.

〈표 15〉 국군현대화사업 자금조성 부분 예산삭감 현황(FY 1971-75)

(단위: 백만 달러)

	FY 1971	FY 1972	FY 1973	FY 1974	FY 1975	계
계획	157	122	146	133	132	690
배정	160	56	79	79	79	453
삭감	+3	-66	-67	-54	-53	-237
집행률	101%	45%	54%	59%	59%	65.6%

출처: 『FY75 미국의 대외원조법(수권법) 1974-75』, 전 4권, Vol. 1, 1974.2-6, 분류번호: 729.14, 등록번호: 7119, 대한민국 외교사료관.

위 <표 15>를 보면 1971 회계연도를 제외하고는 1975 회계연도까지 미국이 한국 정부에 제공하기로 약속한 군사지원액은 매년 거의 절반 이상 삭감됐다. 닉슨 행정부가 한국 정부에 많은 액수의 군사지원액을 제시하더라도 결국 의회가 이를 삭감해 버리기 때문에 실질적인 대남 군사지원액을 마련할 필요가 있었다.

NSC 차관위원회는 또한, 1975회계연도까지 한국에 제공하려 한 장비 예산이 부족하고 동시에 장비 자체의 비용이 증가했다고 닉슨에게 보고했다. 이 때문에 그들은 본래의 국군현대화 예산계획을 충족하려면 1974, 75 회계연도에는 매년 4억 달러의 군사지원액이 필요할 것으로 예상했다. 그런데 국군현대화사업 자금조성이 의회의 견제로 어려운 상황이었다. 그에 따라 차관위원회는 본래 한국에 제공하려 했던 군사장비 목록의 목표를 이루기 위해 국군현대화사업 기간을 늘릴 것인지 아니면 1973~75 회계연도에 2억 5천만 달러를 최대한으로 추구하고, 1975 회계연도 이후에는 단계적으로 대남 군사지원금을 줄이는 방안을 모색했다. 여기서 그들은 대체 방안을 모색하는 데 한반도의 정치적 환경과 남북한의 군사적 상태를 고려했다. 가령 남북대화의 흐름으로 인해 한반도에서 무기 제한의 가능성, 한국 경제의 발전상황, 남북한이 동맹국 지원 없이는 대규모 군사행동 수행능력이 부족한 점 등 여러 요인을 고려해야 한다고 강조한 것이다.¹⁷⁸⁾

178) “The Attached Report.” Memorandum for the President from U. Alexis Johnson(Acting Chairman, NSC Under Secretaries Committee), Subject: Annual Program Review of Korea Force Modernization Plan, as directed by NSDM 129, Dec. 27, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-227, H-files,

당시 미·중 관계가 빠르게 개선되고 남북대화가 진행되는 정치적 상황이 국군현대화사업의 전반적인 재검토에 영향을 주었다. 1973년 2월 7일 닉슨은 NSC 차관위원회의 한국군현대화사업에 대한 재평가작업이 진행되고 있는 와중에 한반도의 군사적 상황, 남북한의 군사적 균형, 주월한국군의 요소와 NSSN 154를 참고하여 국군현대화사업과 한·미 관계, 북한의 반응, 중·소·일의 한반도 태세 등을 고려하여 국군현대화사업을 재검증할 것을 추가 지시했다.¹⁷⁹⁾ 우선 1973 회계연도에서 운용유지 비용 5천 2백만 달러를 1974 회계연도에는 3천 2백만 달러로 축소하고 한국 정부에 운용유지비 일부의 이전 필요성을 강조하라는 지시가 내려졌다.¹⁸⁰⁾

② 국군현대화사업 방향 전환 논의과정

1972년 12월 7일 국군현대화사업에 대한 재평가 지시가 있는 지 약 반년 만인 1973년 5월 31일 국군현대화 부서간 조정그룹은 이에 대한 재평가 보고서 초안을 완성했다. 이들은 국군현대화사업 평가와 추진 방향과 관련하여 한국군의 군사적 필요사항, 정치·경제적 맥락을 고려했다. 군사적 부문에서는 한국의 지상군은 북한의 지상군을 막고도 남을 만한 역량이며, 순수 군사적인 측면에서는 주한미군 지상군을 철수시켜도 남북한간 군사적 균형은 유지된다고 분석했다. 그런데 합동참모부는 아시아에서 주한미군의 전략적 가치가 크다는 이유로 주한미군 지상군 추가 철수를 반대했다. 또한, 그들은 한국군의 공군력이 북한보다 열세라고 보았기 때문에 공군력과 방공 능력을 강화하는 방향으로 국군현대화사업의 재조정을 제안했다. 한편 조정그룹은 남북관계 발전, 한반도 긴장완화 및 소련, 중국과 협력 가능성을 국군현대화사업에 반영할 것을 권고했다. 구체적으로 남북한 군비제한과 주요국들의 남북한에 대한 군비 지원 제한 등의 가능성을 고려할 필요가 있다라는 게 그것이었다. 경제적 측면을 보면, 그들은 한국의 경제성장률이 1980년대 초반까지 9% 이상이 될 것으로 예상하고 한국이 국방비를 증대해도 경제에 큰 타격을 받지 않을 것으로 평가했다. 특히 1975년까지 추가로 4억 5천만 달러 상당의 FMS를 한국 정부가 감당할 수 있다고 생각했다. 이들은 현실

NPM NARA.

179) “Memorandum for the Chairman, Under Secretaries Committee from Henry A. Kissinger.” Feb. 7, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

180) “Telegram from SECSTATE to AMEMBASSY Seoul.” May 15, 1973; “Telegram from AMEMBASSY Seoul to SECSTATE,” May 3, 1973. Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

적으로 대남 군사지원액이 축소되는 상황에서도 한국 경제가 높은 성장률로 발전하고 있기 때문에 운영유지 비용 이전뿐만 아니라 FMS를 증대하는 방식을 활용한다면 1978 회계연도까지 한국군의 현대화사업 완료가 가능할 것이라고 예상했다.¹⁸¹⁾

이렇게 재평가가 이루어진 국군현대화사업 추진방향은 크게 두 가지 쟁점(issue)으로 집약되었다. 하나는 한국군의 자기충족전투력(self-sufficient ROK combat force)의 확보 수준과 방향 그리고 속도 문제, 다른 하나는 미국의 순수 지원액과 FMS의 비율 문제가 그것이다. 아래의 표는 이러한 쟁점 사항을 정리한 것으로 한국군의 자기충족전투력 수준은 4가지 선택안, 국군현대화 자금조성 문제는 3가지 선택안으로 압축되었다.

〈표 16〉 국군현대화 방안

선택	쟁점 1 한국의 자기충족 전력 수준
1	기존 지상군 위주의 현대화사업을 완료 및 방위비용 절감
2	현재 현대화사업의 완성에 우선성 부여; 지상기반 방공능력 확충을 통한 자기충족 전력 확보
3	현대화사업의 자기충족 전력 목표 수립과 지상기반 방공 우선 진행
4	현대화사업의 자기충족 전력 확보로 빠르게 진행

선택	쟁점 2 15억 달러 지원 지속 여부와 군현대화 자금조성 비율(지원금/FMS)
1	현대화사업 전체를 당장 축소
2	15억 달러 현대화 비용을 재확인; FMS의 점진적 증대; 신규자금 조성 계획의 연장
3	15억 달러의 현대화 비용을 재확인; FMS의 급격한 증대

출처: “Report of Korea Force Modernization Interagency Steering Group.” May 31, 1973, pp. 8-16. Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

‘쟁점 1’의 ‘선택 1’은 국군현대화를 기존의 계획대로 지상군 중심으로 완료하고 공군력과 해군력은 주한미군에 의존한다는 내용이다. 이 안은 방위비용을 절감시키지만, 닉슨독트린과 상충하며 한반도 분쟁에서 미군의 개입 가능성을 높이는 단점이 있다. ‘선택 2’는 지상군 위주의 국군현대화계획을 완료하지만, 지상에 기반한 방공능력을 확충해서 한국군이 일정하게 자기충족전투력을 확보하도록 추동하는 것이다. 이 안은 한국 정부의 반발을 누그러뜨릴 수 있는 장점이 있지만, 미군을 재배치시키는 데

181) “Report of Korea Force Modernization Interagency Steering Group.” May 31, 1973, pp. 1-3, 5-7. Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

유연성이 부족한 단점이 있었다. ‘선택 3’은 현재의 국군현대화사업의 목표를 자립적인 군사력 확충의 목표로 수정하고 한국군의 지상기반 방공능력을 우선적으로 확충하는 안이다. 이는 한국의 반발을 불러온다는 단점이 있지만, 한국 정부의 자립적 군사력 확충 계획을 촉진시키는 장점이 있었다. ‘선택 4’는 빠르게 한국군의 군사력을 확충시키는 것으로 이는 군사지원금의 빠른 조달과 그로 인한 미군의 철수유연성을 높이는 장점이 있지만, 한국 공군력의 빠른 증대로 인해 북한 공군력 강화를 유발하고 한반도에서 군비경쟁을 촉발시키는 단점이 있었다.¹⁸²⁾

‘쟁점 2’의 ‘선택 1’은 의회에 의해 행정부의 군사지원액이 삭감되는 현실을 받아들여 현실에 맞게 국군현대화사업 예산을 대폭 축소하는 안이다. 이는 닉슨 행정부의 대남 군사지원 약속 약화로 비친다는 점에서 한국 정부의 강한 반발을 불러올 수 있었다. ‘선택 2’는 FMS의 비중을 점진적으로 늘리고 동시에 대남 군사지원 계획 역시 1975 회계연도 이후 몇 년 더 연장하는 안이다. 이 역시 의회에 의해 현대화사업 예산이 삭감되는 상황을 반영한 것이며, ‘선택 1’보다 덜 급진적인 선택이라고 볼 수 있다. ‘선택 3’은 현재 15억 달러 규모의 현대화사업은 유지하지만, FMS를 급격히 증대시키는 안이다. 이 안은 대남 군사지원을 실질적으로 축소하는 효과가 있다는 점에서 의회를 설득시킬 수 있고 국군현대화를 이른 시간에 완성할 수 있는 장점이 있지만 한국 정부의 미국에 대한 의구심이 커지는 부정적인 효과도 있었다.¹⁸³⁾

이러한 쟁점들을 두고서, ‘부서간 조정그룹’은 몇 가지 사항을 닉슨에게 권고했다. 이들은 먼저 15억 달러 상당의 대남 군사원조액을 조성하는 노력을 계속하되, 국군현대화의 강조점을 지상군에서 방공전력 강화로 전환함으로써 한국군의 자기충족 전력을 증대시키는 방향으로 나아가고, 추가적인 공군전력은 한반도 안보와 정치적 상황을 고려해서 제공할 것을 제안했다. 또한, 만일 한국 정부가 지상군 현대화의 목표를 19개 사단에서 16개 사단으로 축소를 수용한다면, 지상군 감축을 남북대화과 연계시키는 방식을 마련할 필요가 있다고 제안했다. 국군현대화의 재원 문제는 FMS를 급격히 증가시킴으로써 상대적으로 보조금 지원액을 축소하고 1977 회계연도까지 국군현대화 사업을 연장하는 안을 권고했다.¹⁸⁴⁾

182) “Report of Korea Force Modernization Interagency Steering Group.” May 31, 1973, pp. 9-15. Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

183) Ibid., pp. 11~15.

184) “Memorandum for the President from Wiliiam J. Porter(Acting Chairman).” Subject: Reexamination of the Korea Force Modernization Plan, June 15, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

하지만 쟁점 사항을 둘러싸고 행정부 내 부서들의 견해차는 컸다. 비용의 경우 차관 위원회는 위 <표 16>의 ‘쟁점 2’의 ‘선택 3’을 선호했지만, NSC는 ‘쟁점 2’의 ‘선택 2’인 점진적인 FMS 증가를 선호했다. 그리고 ‘쟁점 1’에 관해 국방부는 19개 사단에서 16개 사단으로 현대화 사단의 대상을 축소함으로써 한국군의 빠른 자기충족전력 확보를 선호했고(쟁점 1의 선택4), 군현대화 비용의 절감을 이유로 일본이 군현대화의 비군사적 장비를 제공해야 한다는 생각을 가지고 있었다. 하지만 NSC는 “16개 지상군 현대화 목표를 한국정부에 알리되, 19개 사단에서 16개 사단으로 축소하는 것을 압박하지 않는다”는 권고(쟁점 1의 선택3)는 한·미 관계에 어려움을 낳게 하고, 진행 중인 남북대화에서 한국의 협상력이 약화할 수 있다고 주장했다. 따라서 그들은 나머지 3개 지상군 사단에 대해서는 현대화의 우선순위를 낮게 책정함으로써 효율적으로 자원을 할당해서 한국 정부와 마찰을 회피해야 한다고 주장했다.¹⁸⁵⁾

한편 국무부는 정치적 맥락에서 국군현대화사업 수정은 면밀한 숙고가 수반되어야 함을 지적했다. 그들은 한반도에서 갈등 가능성을 계속 억제하고 장기적인 안정을 통해 미국의 비용과 위험을 축소하기 위해서는 남북관계와 열강들의 화해 흐름을 장려하는 데 방점을 두어야 한다고 주장했다. 특히 그들은 북한의 군비제한 제안을 주목했는데, 남북한의 군비제한을 통해 국군현대화 계획을 더 적은 비용으로 달성할 수 있다고 인식했다.¹⁸⁶⁾

이상 재평가된 국군현대화사업 방향을 둘러싼 이견을 통해 이 시기 남북한 데탕트가 국군현대화사업 추진에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다. NSC는 남북대화에서 한국 정부가 주도권을 확보하기 위해서라도 19개 사단에 대해 현대화 목표를 설정하되 우선순위 조정을 통해 실질적으로는 16개 사단의 현대화에 주력함으로써 한국 정부와 마찰을 피할 것을 선호했다. 그들은 만일 미국이 대남 군사지원을 급속하게 축소하면, 한국의 대북 협상력은 줄어들 것이고, 북한에게는 남북대화에서 강경한 태도로 돌아서게 하는 빌미를 제공함으로써 진행 중인 남북한 데탕트에 악영향을 줄 수도 있다고 생각했다. 반면 국무부는 거꾸로 남북대화 전개를 더욱 촉진하기 위해서라도 남북한 군비축소와 대남 군사지원의 빠른 축소가 필요하다고 인식했다. 그들은 남북한 데탕트와 미·중 데탕트가 국군현대화사업을 싼값에 달성할 수 있게 하며, 닉슨독트린의 한반도

185) “(Draft) Memorandum for the President.” Subject: Reexamination of the Korea Force Modernization Plan, May 30, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

186) “Memorandum for Dr. Kissinger from Phil Odeen.” Subject: SRG Discussion of Korean Modernization Plan, June 11, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(4 of 4), Box H-68, H-files, NPM NARA.

적용을 안정적이고 빠르게 이루게 한다고 생각한 것이다. 국방부의 경우 현대화사업 비용의 빠른 축소가 바람직하다고 보았는데, 비용절감의 공백을 일본을 통해 충당해야 한다는 생각이었다. 각 부처 간 국군현대화에 대한 이견에도 불구하고 재평가된 이 사업의 전반적인 방향은 미국의 군사지원 축소에 있는 것은 분명했다.

1973년 6월 15일 키신저를 의장으로 하는 SRG 회의가 개최되었다. 본래 이 회의는 NSSM 154 정책연구 보고서에 관한 논의와 국군현대화사업 문제를 다룰 예정이었지만, UNCURK와 UNC 주둔 문제, 남북한에 대한 국제사회의 인정문제 등만 논의하고 국군현대화 문제는 논의하지 않았다.¹⁸⁷⁾ 당시 박정희 정부는 6.23 선언을 두고 미국과 시급히 협의하는 상황이었고, 국군현대화사업 조정에 대한 미 행정부 내에서 이견들이 정리되지도 않았다.¹⁸⁸⁾ 다만 이 회의에서는 UNC 해체가 한·미 관계와 주일미군 주둔협정, 그리고 국군현대화 프로그램에 미치는 영향을 포괄하는 보고서를 6월 18일까지 마련할 것을 결정했다.

국군현대화 계획의 재검토 과정에서 대략의 권고안은 마련되었지만, 한국과 협상이 문제로 남아 있었다. 닉슨 행정부 일각에서는 UNC 종결을 이유로 한국 정부가 더 많은 군사원조를 요구할 수 있다고 생각했다.¹⁸⁹⁾ 또한, 국군현대화에 대한 미국의 일방적인 수정과 한국군의 무력 축소 등의 요구는 자칫 한국 정부로부터 격렬한 반대를 불러올 수도 있었다. 그러자 주한 미대사는 한국 정부에 국군현대화사업의 구체적인 계획은 알려주지 않으면서 사업의 변화 가능성(지원액 총량의 변화 없이 지속적인 군사지원 확인, 방공 현대화로 전환, 계획의 연장, FMS의 증대 등) 정도만 운을 띄운 상태에서 추가적인 대남 협상 시나리오를 마련해야 한다고 본국에 제안하기도 했다.¹⁹⁰⁾

국군현대화사업 조정을 둘러싼 정책 결정이 미뤄지고 있는 사이 국무부와 국방부를 중심으로, 미국의 대남 군사원조액의 급격한 감축(국무부)과 현대화 대상으로서 한국군 3개 사단 감축의 필요성(국방부)에 대한 압박이 계속되었다. 하지만 NSC는 군사원조의

187) “238. Minutes of Senior Review Group Meeting.” Subject: U.S. Policy Toward Korea(NSSM 154) and the Korean Force Modernization Program, June 15, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

188) “Memorandum for Mr. Kissinger from John A. Froebe.” Subject: Proposed US Response to South Korean Draft Foreign Policy Guidelines, June 13, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

189) “239. National Intelligence Estimate 42/14.2-73.” Subject: Implications of a ROK Foreign Policy Initiative, June 18, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

190) “Telegram from AMEMBASSY Seoul to SECSTATE.” Subject: ROK Foreign Policy Change and Modernization Plan, June 27, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

급격한 축소는 한국을 불안케 할 것이고, 북한에는 미국의 대남 군사지원 약화라는 오판을 줄 수 있다는 것을 계속 강조했다. 이들은 국군현대화사업의 대상이 되는 한국군 지상군 사단 가운데 3개 사단을 축소하는 것 역시 실패할 것이 분명하므로 차라리 현대화사업 조성액 가운데 나머지 3개 사단의 우선순위를 낮추어서 한국 정부와 감축 갈등을 일으키지 말고 미국이 군사원조를 성실하게 집행하려 한다는 인상을 한국 정부에게 주는 것이 합리적이라는 기존의 태도를 고수했다.¹⁹¹⁾

국군현대화사업의 조정을 둘러싸고 미 행정부 내 이견이 봉합되지 않는 사이, 1973년 7월 18일 키신저는 대통령의 임시조치를 국무부와 국방부에 하달했다. 닉슨은 예산 제약으로 인해 1977 회계연도까지 현대화사업이 연장되더라도 한국에 대한 군사원조를 계속하고, 현대화사업을 지상군에서 공군으로 전환하는 원칙을 확인하지만, 최종 결정이 있기 전까지 남한과 군사원조의 추가적인 세부 논의를 회피할 것을 지시했다.¹⁹²⁾ 그 사이 키신저는 7월 25일 한반도 상황이 매우 유동적으로 변화하고 있는 상황에서 국군현대화 사업의 급격한 조정은 남북한에 오판 가능성과 한·미 관계 긴장을 유발할 수 있다는 NSC의 입장을 받아들일 것을 대통령에게 권고했다.¹⁹³⁾

국군현대화사업 조정논의는 7월 27일 NSDM 227로 종결되었다. NSDM 227의 핵심은 북한의 공중위협에 대응하기 위해 국군현대화사업을 방공에 강조를 두는 것, 한국군 19개 사단 가운데 3개의 준비사단에 대해서는 현대화사업의 우선순위를 낮추는 것, FMS의 급격한 증대는 불가하다는 것이었다.¹⁹⁴⁾ NSDM 227에 의해 나타난 미 행정부의 국군현대화에 대한 최종결정은 앞서 살펴본 <표 16>에서 제시한 ‘쟁점 1의 선택 2’, ‘쟁점 2의 선택 2’와 같았다. NSC의 입장이 관철된 것이다. 미국의 대남 군사정책이 한국군의 자기충족 전력 확충으로 강조점이 옮겨간다는 것은 미·중 관계개선의 영향으로 중국 위협이 점차 낮게 평가되고 북한 요인이 주된 위협으로 강조됐음을 의미했다.

다만 국방부와 국무부를 중심으로 국군현대화를 위한 자금조성에 대한 이견은 계속 표출되었고 NSDM 227 결정을 재고해야 한다는 요구가 있었다. 8월 7일 슐레진저(James

191) “Memorandum for Dr. Kissinger from Philip A. Odeen.” Subject: Korean Force Modernization Plan, July 18, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

192) “241. Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to Rogers and Schlesinger.” Subject; US Policy Toward the Korean Peninsula, July 18, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

193) “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Korean Force Modernization, July 25, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

194) “NSDM 227: Korean Force Modernization Plan.” July 27, 1973, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_227.pdf(검색일: 2019.2.3.).

R. Schlesinger) 국방부 장관은 키신저에게 한국에 대한 군사지원금을 높은 상태로 유지하는 것은 미국의 전체 해외 군사지원프로그램에 부정적인 영향을 줄 것이고, 의회 역시 대외군사지원의 자금조성을 대폭 축소할 것이 분명하므로 군사지원프로그램 보조금과 FMS를 혼합하는 방식으로 한국군현대화사업을 완료해야 한다고 말했다.¹⁹⁵⁾

국무부의 러쉬(Kenneth Rush) 부장관은 NSDM 227의 전반적인 방향에 대해서는 동의했지만, 역시 국방부와 마찬가지로 의회가 충분한 군사지원금을 승인하지 않을 것이기 때문에 FMS를 증대시킬 것을 주장했다. 그는 한국 경제가 FMS 증대를 감당할 수 있고, 한국 정부와 사전협상없이 주한미군을 철수시키지 않는다는 점을 그들에게 지속해서 확인시켜준다면 FMS 증대가 한·미 관계에 위기 요인이 되지 않을 것이라고 주장했다.¹⁹⁶⁾ 한국 정부가 국군현대화보다는 주한미군의 주둔을 정치, 안보적으로 더욱 중요한 가치로 여기고 있는 점을 활용하면 FMS를 증대시켜 현대화프로그램의 조기 종료 가능성이 가능하다는 의미이다. 군비관리 및 군축국 아이클(Fred C. Ikle) 국장은 군사지원 축소는 한국 스스로 무력 축소를 숙고하도록 강제하고 이는 북한의 상호감축 주장과 일치한다는 견해였다.¹⁹⁷⁾

반면 NSC는 NSDM 227의 수정은 불가하다는 태도를 보였다. 이미 유지비용의 한국으로 이전이 이루어지고 있는 상황에서, 대남 군사지원 보조금을 선제적으로 축소하고 급속하게 FMS를 증대하는 것은 한·미 관계를 불안정하게 하고 한국의 북한에 대한 협상력 약화를 불러올 수 있다는 것이 그 이유였다.¹⁹⁸⁾ 이미 UNCURK는 해체하는 방향으로 나아가고 있었다.¹⁹⁹⁾ 그리고 1973년 중반 무렵부터는 UNC 해체와 정전협정 수정 문제를 본격적으로 내부논의를 진행하고 있었다. NSC는 UNCURK와 UNC 문제가 남북합의의 결과에 따라 변화할 수 있고, 특히 정전협정 수정 구상에서 남북한의 역할이 중요하게 다루어질 것으로 예상했다. 그들은 갑작스럽게 남한에 대한 군사지원을 축소하고 FMS를 급격히 증대하는 것은 한국에 대한 미국의 안보적 지지를 약화하고

195) "Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from James R. Schlesinger." Subject: The Korean Modernization Plan, Aug. 7, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

196) "Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Kenneth Rush." Subject: National Security Decision Memorandum 227, Aug. 24, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

197) "Memorandum for Dr. Henry A. Kissinger from Fred C. Ikle," Subject: NSDM 227, Aug. 28, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

198) "Memorandum for Dr. Kissinger from Phil Odeen." Subject: DOD Reclama on NSDM 227, Sept. 4, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

199) "13. Memorandum of Conversation." Feb. 18, 1973, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976. p. 169, 174.

향후 구상 중인 정전협정 수정과 UNC 해체 논의에서 한국의 대북 협상력을 약화를 불러오는 것을 우려한 것이다. 이 때문에 NSC는 행정부가 나서서 선제적으로 대남 군사 지원액을 급격히 낮추는 것을 반대했다.²⁰⁰⁾

반면 국무부는 NSDM 227이 재조정될 것으로 가정하고, 이에 기반해서 1975 회계연도 대남 군사지원을 1억 8천만 달러에서 1억 3천 5백만 달러로 축소된 대남 군사지원 예산을 수립하고 있었다. 그러자 NSC는 키신저에게 NSSDM 227을 서둘러 재확증을 할 것을 제안했다.²⁰¹⁾ 결국, 키신저는 1973년 11월 10일 후속 SRG 회의에서 결정이 나기 전까지 NSDM 227이 유효하며, 1975 회계연도에서 대남 군사지원 예산은 이에 기반해서 수립하는 것으로 결정했다.²⁰²⁾

미 의회로부터 국군현대화사업 예산을 완전하게 확보하기 어려운 현실에서 국무부나 국방부 등이 주장한 군사지원프로그램의 보조금 비율을 낮추고 FMS 비율을 높이는 것은 의회의 반발을 누그러뜨릴 수 있다는 점에서 현실적인 의견이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 NSC와 키신저는 1~2년 안에 대남 군사지원 보조금의 FMS로 급격한 전환을 행정부가 선도적으로 나서서 추진할 필요가 없다고 보았다. 어차피 의회에서 군사지원 보조금이 축소될 것이고 자연스럽게 FMS가 대안으로 떠오를 것이기 때문이다. 또한 UNCUR 해체, 정전협정 수정과 UNC 해체가 모색되고 있는 상황에서 행정부가 선제적으로 급격하게 군사지원 보조금을 FMS로 전환하는 것은 남북협상뿐만 아니라 한반도 냉전질서 재편에서도 부정적인 영향을 주는 요인이었다.

2. 미군 철수 논쟁의 제동: 추가 철수론에서 신중론으로

① 주한미군 추가 철수 논쟁 I: 주월한국군 귀환 문제

아시아에서 미군 감축은 미국이 지역분쟁에 개입하는 것을 최소화하고 분쟁을 현지화하려는 방편이었다. 미국의 대남 군사안보 정책 역시 큰 틀에서는 한반도 분쟁에서

200) “(Draft) Memorandum the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Korea Military Assistance, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

201) “Memorandum for Secretary Kissinger from John A. Knubel.” Subject: DOD Reclama on NSDM 227(Korean Modernization Plan), Oct. 29, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

202) “Memorandum for Secretary of State, Defense from Henry A. Kissinger.” Subject: The Korean Modernization Plan(NSDM 227), Nov. 10, 1973, Folder Title: NSDM 22, Box H-241, H-files, NPM NARA.

당사자 원칙을 관철하는 데 있었다. 그리고 이러한 원칙이 한반도에 좀 더 안정적으로 적용되기를 원했다. 닉슨 행정부 시기 주한미군 추가 철수 논쟁은 크게 보면 주월한국군 철수 문제라는 닉슨독트린 맥락과 미·중, 남북한 데탕트 맥락에서 계속됐다.

주한미군 추가 철수 문제는 주월한국군의 귀환 문제와 밀접하게 연관되어 있었다. 주월한국군의 군사력과 무기는 한국군의 군사력 수준을 높이기 때문에 주월한국군의 귀환 문제는 논리적으로 주한미군 추가 철수 논의로 이어진다. 이러한 주한미군과 주월한국군을 연계시키는 것은 닉슨 행정부의 쟁점 사항이었다. 1970년 2월 6일 NSSM 27에 대한 NSC 검토조직 회의에서 키신저는 주월한국군을 철수시키고 그에 따라서 주한미군을 철수시키는 것은 미국의 아시아 비개입 정책이 아시아 동맹국에게 좋지 않은 인상을 준다고 생각했다. 한편 예산국 슬레진저는 주한미군의 1개 사단을 철수시킨 뒤 발생한 5억 5천만 달러의 금액과 주월한국군의 철수로 생긴 미군 장비를 활용해서 한국군의 현대화사업에 활용할 필요가 있다고 주장했다. 합동참모부는 베트남전에서 전투부대 유지가 필요하기 때문에 주월한국군을 유지해야 하며, 주한미군의 철수는 주월한국군이 철수할 때 고려해야 한다는 견해를 가지고 있었다.²⁰³⁾ 그들은 주월한국군의 귀환이 이루어질 때까지는 주한미군 감축을 고려하지 않음으로써 한반도에서 남북한의 군사적 균형의 필요성을 강조하고 있었다.²⁰⁴⁾

반면 국무부는 주한미군의 1차 감축은 2만 명이 되어야 하고 주월한국군 2개 사단이 귀환하면 2만 명 이상의 주한미군을 추가로 철수시키는 단계적 주한미군 철수를 지지했다.²⁰⁵⁾ 키신저 역시 국군현대화로 인해 군사력이 개선되거나 주월한국군이 귀환한다면 주한미군 추가감축 계획을 1972 회계연도 말까지 세울 필요가 있다고 보았다. 다만 그는 주월한국군과 주한미군의 철수는 미국의 아시아에서 불개입 정책의 강력한 증거가 된다고 인식했기 때문에 너무 급하게 주한미군의 추가 철수계획을 수립하지 말 것을 닉슨에게 제안했다.²⁰⁶⁾

이에 따라 주한미군 추가감축 문제와 주월한국군 철수 문제의 연계는 1970년 3월 20

203) "51. Minutes of a National Security Council Review Group Meeting." Subject: Korea(NSSM 27), Feb 6, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 130~131.

204) "52. Memorandum From the Joint Chiefs of Staff Representative to the National Security Council Review Group(Unger) to the Chairman of the Review Group(Kissinger)." Subject: NSSM 27, US Policy for Korea, Feb. 17, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 133.

205) "54. Memorandum of Conversation," March 3, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 139; "Draft National Security Decision Memorandum." Subject: US Forces in Korea, Folder Title: NSC Meeting March 4, 1970, Korea(NSSM 27), Box H-27, H-files, NPM NARA.

206) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: US Programs in Korea, March 14, 1970, Folder Title: NSDM 48, Box H-215, H-files, NPM NARA.

일 NSDM 48을 통해 주한미군 2만 명을 1971 회계연도까지 철수시키지만, 2만 명 이상의 추가감축 계획은 주월한국군의 상당 인력이 귀환하더라도 당장은 계획하지 않는 것으로 결정이 됐다.²⁰⁷⁾ 문제는 1972 회계연도 이후였다. 1차로 주한미군 2만 명이 감축된 후 1972년 회계연도 이후 추가 철수의 필요성이 있다고 판단되면 철수 논의는 그 이전에 시작될 것이었다. 주한미군의 추가 철수는 잠시 보류되었지만 이후 상황변화에 따라 충분히 고려할 수 있는 사안이 됐다.

닉슨 행정부가 아시아 분쟁 비개입 정책으로 전환했음을 가장 분명하게 보여줄 수 있는 것은 한반도와 베트남 두 곳에서 미군 철수였다. 그런데 주월한국군의 존재는 이 문제를 다소 복잡하게 만들고 있었다. 주월한국군은 한편으로는 베트남전 종결과 미군의 명예로운 퇴장을 위해 필요했었고, 동시에 주한미군 철수에 긍정적으로 이바지해야 할 필요가 있었다. 주월한국군의 철수 시기와 주둔 규모를 베트남전 종결에 우선성을 둘 것인지 아니면 주한미군 철수와 국군현대화사업에 우선성을 둘 것인지, 또는 이 양자와 어느 정도 연계해서 판단할 것인지에 대해 뚜렷한 답을 제공하기에는 당시 국제정세가 너무 유동적이었다. 물론 미국에 최상의 시나리오는 미군이 베트남에서 철수하더라도 주월한국군을 최대한 유지하면서 동시에 주한미군은 빠르게 철수시키는 방식이었다.

1970년 3월 20일 닉슨 행정부가 주한미군 감축과 한국군 현대화를 결정(NSDM 48)하자 한국 정부는 강하게 반발했다. 그런데 한국 정부는 그에 대응하여 2만 5천 명가량의 한국군을 베트남에 추가로 파병할 의향을 보였다. 그 목표는 이중적이었다. 첫 번째는 주한미군 2만 명의 철수를 막는 것이고, 두 번째는 주한미군 감축 이후 4만 2천여 명의 주한미군 조직 편제를 2개의 사단으로 보이게 하는 데 있었다.²⁰⁸⁾

미군 감축 이후에도 주한미군의 편제를 2개 사단으로 유지하기를 원했던 한국 정부는 미국에 베트남에 한국군을 추가로 파병하겠다는 제안을 했지만, 이 제안은 효용성이 떨어졌다. 한국이 2만 명 감축이라는 숫자에 관심을 두는 것이 아닌 주한미군의 편제로서 2개 사단 조직 유지 자체를 중요시한다는 생각은 미국에 좋은 것이었다. 왜냐하면 2만 명을 감축하고도 극단적으로 주한미군 2개 사단을 간부 중심의 감편사단(cadre division)과 같은 작은 사단 방식으로 유지해도 무방하다는 소리처럼 들렸기 때

207) “56. National Security Decision Memorandum 48.” Subject: US Program in Korea, March 20, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 148~149.

208) “55. Draft Minutes of a National Security Council Meeting.” March 4, 1970, *FRUS*, Korea 1969~1972, p. 146; “66. Memorandum of Conversation,” Subject: Korean Troop Reduction Plans, July 13, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 168.

문이었다.²⁰⁹⁾ 한국의 제안은 주한미군 2개 사단을 표면적으로 유지하지만, 실질적으로는 미군 2만 명을 철수시키면서도 동시에 베트남에 한국군을 추가 파병한다는 의미이다. 이미 베트남으로부터 미군 철수가 정해진 상황에서 한국군이 베트남에 더 (많이) 머무르는 것은 결과적으로 베트남에서 전세를 유지하고, 이를 바탕으로 북베트남과 협상에서 미국이 주도권을 잃지 않게 하는 데 한국이 도움을 줄 수 있다는 것을 의미했다.

만일 닉슨이 베트남전을 확대하는 정책을 구사했다면 박정희의 추가파병 제안은 주한미군 철수를 늦출 수 있는 카드였을지 모른다. 그러나 베트남전쟁을 끝내려는 상황에서 한국 정부의 추가 파병 제안은 주한미군 철수를 저지하는데 큰 효과가 없는 카드였다. 그뿐만 아니라 베트남전 추가 파병은 한국 내 여론에서도 부담이 되는 사안이었다. 다른 참전국들이 철수하는 상황에서 주월한국군의 철수 여론 역시 강했다.²¹⁰⁾

1971년 2월 한·미가 주한미군 2만 명 감축에 공식 합의하면서 닉슨독트린의 한반도 적용이 본궤도에 올랐다. 1970년 3월 2일 NSDM 48에서는 “주월한국군 부대가 귀환하더라도 당장은 주한미군의 추가 철수는 하지 않는다”고 결정했지만 1971년 2월 한·미 공동성명에서는 주한미군의 추가 철수 계획은 없다는 문항을 삭제함으로써 추가 철수 논의는 계속할 수 있는 상황이 됐다. 이후 같은 맥락에서 주한미군 추가 철수는 주월한국군 철수 문제와 연계되어 제시되고 있었다. 국무장관 로저스는 국방부 장관 레어드와 의견을 같이하여 주월한국군과 주한미군은 서로 연결된 문제이며, 두 지역에서 주둔군 철수를 요청하는 비망록을 대통령에게 보냈다.²¹¹⁾

그들은 두 지역에서 미군 철수의 이유로 세 가지를 들었다. 먼저 주월한국군에 대한 불신이다. 베트남전쟁 초기 주월한국군은 높은 전투 결과를 보여줬지만, 이후에는 공격작전을 주저하고 있고 또한 상당량의 미군 자산이 주월한국군에 의해 전용된다는 점이 지적되었다. 두 번째, 5년간 15억 달러 상당의 국군현대화 프로그램이 완성된다면

209) “66. Memorandum of Conversation.” Subject: Korean Troop Reduction Plans, July 13, 1970, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 169.

210) “주월국군 철수해야” 『동아일보』 1970년 8월 7일 1면. 박정희는 주한미군을 철수를 저지하기 위해서는 두 가지 방식을 고려할 필요가 있었다. 첫째, 주한미군 철수 소식이 들리자마자 주월한국군을 철수시키겠다는 정책을 먼저 구사했어야 했다. 이는 베트남전쟁에 미국이 더 깊게 들어가게 하는 효과를 불러오기 때문에 미국은 이를 막기 위해서라도 주한미군의 철수에 대해 한국에 양보하는 방향의 정책을 입안했을 수도 있기 때문이다. 둘째, 박정희 자신이 한반도 긴장과 대립의 수준을 높은 상태로 유지해서 주한미군 철수문제에 대한 대미 협상력을 높일 필요가 있었다.

211) “Attachment: Republic of Korea Forces in Vietnam(ROKfV).” p. 1, 9. Memorandum for the President from William P. Rogers, Subject: Republic of Korea Forces in Viet-Nam (ROKfV), June 17, 1971, Folder Title: NSDM 113, Box H-224, H-files, NPM NARA.

한국군은 미군의 공군과 해군, 병참 지원만으로 북한 군사력을 대처할 만큼 충분히 강해질 것이기 때문에 주한미군을 추가 철수해도 무방하다는 것이다. 세 번째, 국군현대화프로그램으로 인해 한국군의 전체적인 규모를 줄일 필요가 있음에도 불구하고, 만일 한국군의 군사력을 줄이지 않는 상태에서 주월한국군이 귀환한다면 그 자체로도 한국군의 군사력은 북한군의 공격을 막는 데 충분하다는 것이었다. 이에 로저스는 1973 회계연도 말까지 주한미군을 추가로 감축할 수 있다고 보았고, 주한 미 대사 포터는 주한미군 추가 철수를 하려면 1년 전에 한국 정부에 알려주어야 한다고 말했다.²¹²⁾

국무부와 국방부의 주한미군 추가 철수 주장에 대해 키신저의 NSC는 주한미군 추가 철수는 시기상조라는 인식을 하고 있었다. NSC의 스미스(K. Wayne Smith)는 키신저에게 주한미군 추가 철수 결정은 NSSM 69²¹³⁾를 통해 연구중인 아시아에서 미국의 핵전략의 맥락에서 주한미군 주둔 가치가 다루어질 때까지 추가 철수를 결정하지 말 것을 권의했다. 그는 1973 회계연도에 주한미군 철수 결정은 당장 할 필요가 없고 1972년 내내 베트남에서 한국군 2개 사단을 유지하되 이후 베트남 상황을 보아가며 주한미군 추가 철수 문제를 검토해도 늦지 않는다는 생각이었다. 그리고 그는 주월한국군 귀환과 주한미군 추가 철수를 연계시키면 한국은 주월한국군을 남베트남에 유지하려는 미국의 목표를 이용해서 주한미군의 계속 주둔을 관찰하려는 태도에 힘을 실을 것이기 때문에 주월한국군 귀환과 주한미군 철수 문제를 연계시키지 말 것을 키신저에게 제안했다.²¹⁴⁾ 스미스의 이 제안은 곧이어 NSDM 113(1971.6.23.)을 통해 2개의 주월한국군 전투사단을 최소한 1972년까지 유지하고, 주한미군 문제를 주월한국군 주둔과 연계시키지 않으며, 미군의 추가감축은 없다는 기존 결정이 재확인됐다.²¹⁵⁾

NSDM 113을 통해 주월한국군 귀환과 주한미군 추가 철수를 연계시키지 않는다는 것을 결정했지만, 레어드는 곧바로 닉슨에게 주월한국군의 군사적 가치가 크지 않다고 재차 지적하고 나섰다. 그는 4만 8천 명의 주월한국군의 주둔 비용이 2억 5천만 달러에서 3억 달러 사이인데 이 군사자금을 한국군이 아닌 남베트남군에게 지원한다면 남베트남의 군사능력을 강화시킬 수 있고, 현재 한국군이 베트남에서 수행하는 군사적 역할보다 훨씬 더 큰 역할을 할 수 있다고 주장했다. 이를 위해 ① 1971년 12월부터

212) Ibid.

213) “NSSM 69.” Subject: US Nuclear Policy in Asia, July 14, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_069.pdf(검색일: 2019.1.3.).

214) “Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith(NSC Staff).” June 18, 1971, Folder Title: NSDM 113, Box H-224, H-files, NPM NARA.

215) “NSDM 113.” Subject: Republic of Korean Forces in South Vietnam, June 23, 1971, <https://www.nixonlibrary.gov/national-security-decision-memoranda-nsdm>(검색일: 2019.2.3.).

1972년 7월까지 약 1만 7천 명의 주월한국군 철수계획에 대해 한국정부와 베트남 정부가 협상하도록 하고 ② 1972년 중반까지 베트남의 군사적 상황을 본 후 주월한국군의 추가 철수를 재평가할 거, ③ 마지막으로 주월한국군 철수에 따른 군사자원이 남베트남의 군사력 증대에 얼마나 필요한지 검토할 것을 제안했다.²¹⁶⁾

그는 주월한국군의 철수 타당성을 주한미군 추가 철수 필요성에 연계해서 말하지는 않았다. 하지만 이는 미국이 남베트남의 군사력을 강화하는 조치를 하면, 귀환하는 주월한국군은 한국군의 군사능력을 크게 신장시킬 것이기 때문에 국군현대화에 드는 비용을 최대한으로 절약하면서 동시에 주한미군이 추가 철수를 할 수 있는 좋은 토대가 될 수 있다는 식의 논리의 연장선에 있었다.

키신저는 박정희가 정치적, 재정적 이유에서 베트남에 상당한 규모의 한국군을 주둔하기를 원한다는 점과 미국 역시 만일 베트남에서 비상 상황이 발생할 경우 이에 대처하기 위해서는 일정 기간 베트남에 한국군의 주둔이 필요하므로 1972년 내내 주월한국군 2개 사단을 유지해야 한다고 주장했다. 하지만 레이드가 주장한 1972년 중반 건기 이후 주월한국군 철수에 대한 재평가와 주월한국군 철수 후 남베트남으로 군사지원 할 당에 관한 연구 제안은 수용했다.²¹⁷⁾ 키신저의 제안은 그대로 닉슨의 결정으로 레이드에게 전달됐다.²¹⁸⁾ 이러한 결정에 따라 1971년 12월부터 주월한국군 약 1만 7천여 명의 감축(청룡부대)을 위한 한국 정부와 남베트남 정부 간 협상이 시작될 것이고, 4만 8천여명의 주월한국군은 2개의 전투사단을 중심으로 1972년 내내 남베트남에 머무는 것으로 결정됐다.

레이드의 주한미군 추가 철수와 주월한국군 철수 연결 전략은 채택되지 않았지만 그렇다고 주한미군 추가 철수 논쟁이 완전히 종결된 것은 아니었다. 앞서 보았듯이 1971년 7월 키신저 역시 저우언라이에게 닉슨의 다음 임기 때까지 상당한 규모로 주한미군 추가 철수를 할 수 있음을 밝혔다.²¹⁹⁾ 재선된 닉슨의 임기가 1973~76년임을 감안하면

216) "97. Memorandum From Secretary of Defense Laird to President Nixon." Subject: Republic of Korea (ROK) Forces in South Vietnam, June 26, 1971, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 248~250.

217) "Memorandum for the President from Henry A. Kissinger." Subject: Secretary Laird Reclama on ROK Forces in South Vietnam, July 6, 1971, Folder Title: NSDM 113, Box H-224, H-files, NPM NARA.

218) "99. Memorandum From President Nixon to Secretary of Defense Laird." Subject: NSDM 113, July 10, 1971, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 252.

219) "Memorandum of Conversation." July 9, 1971, Afternoon and Evening(4:35 p.m.-11:20 p.m.), pp. 38-39, Folder Title: China-HAK memocons July 1971, Box 1033, Series: For the President's Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

주한미군의 추가 철수는 당장 추진될 수 없었지만, 시간을 두고서 조건이 된다면 주한미군의 상당수를 추가로 철수할 계획이 전혀 없었던 것은 아닌 듯 보인다.

레이드는 주한미군 추가 철수에 더 적극적이었다. 그는 주월한국군 귀환과 주한미군 추가 철수의 연계가 성공을 거두지 못하자 이제는 진행 중이었던 국군현대화와 주한미군의 추가 철수 필요성을 연결했다. 그는 국군현대화사업의 결과가 나타나는 1973 회계연도부터는 최소한 주한미군 지상군 1만 4천명 규모의 추가 철수를 위한 계획을 마련하되 한국에 대한 전술항공력과 해군력 강화를 중심으로 한국에 대한 군사지원을 유지하는 안을 대통령에게 제안했다.²²⁰⁾ 하지만 NSC는 주한미군 추가 철수와 같은 폭발력 있는 협상안은 1973년도 회계연도, 곧 닉슨의 임기가 끝날 때까지는 실행하지 않아야 한다는 입장이었다.²²¹⁾

닉슨 행정부 내 주한미군 추가 철수 논쟁이 계속되는 한편 한국 정부와 남베트남 정부는 1971년 11월 1만 7천여 명 규모(청룡부대)의 철수 협의를 본격 시작했고, 1972년 2월 말경 철수를 거의 완료했다.²²²⁾ 그런데 주월한국군이 철수하는 와중인 1972년 2월 4일 한국의 외무부 장관은 하비브 대사에게 주월한국군이 적절한 병참지원과 장비 지원을 받지 못한다면 1972년 5월에 주월한국군 2개의 사단 철수계획을 추진할 것이고 이를 위해 국방부 장관이 남베트남으로 갈 것이라고 전했다.²²³⁾ 한국 정부의 1972년 5월 주월한국군 2개 사단의 철수는 닉슨 행정부의 NSDM 113에서 결정한 최소한 2개의 한국사단의 남베트남 주둔 계획과 배치되는 것이었다. 한국 정부의 빠른 주월한국군 철수 입장은 여러 우려가 겹치면서 나타난 대응이었다. 닉슨의 중국방문에 대한 불편한 심기를 드러내는 것이고, 주한미군 철수에 따른 불안감이 있었다.

주월한국군의 추가 철수가 이른 시일 안에 이루어진다면 이는 북베트남의 사기를 높여주고, 역으로 미국의 북베트남과 평화협상에는 악재였다. 더욱이 닉슨의 중국방문이 얼마 남지 않은 상황에서 한국 정부가 주월한국군 철수를 공표한다면 향후 베트남전쟁 종결에 관한 중국의 협조와 협상에서도 악영향을 끼치는 사안이었다. 이에 키신저는 2

220) “101. Memorandum from Secretary of Defence Laird to President Nixon.” Subject: Trip to Republic Korea, July 19, 1971, *FRUS, Korea, 1969~1972*, pp. 256, 262~263.

221) “Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith and John Holdridge.” Subject: ROK Forces in South Vietnam, Sept. 1, 1971, Folder Title: NSDM 113: Republic of Korea Forces in South Vietnam, June 23, 1971, Box H-224, H-files, NPM NARA.

222) “주월군 추가 철군 협의.” 『경향신문』 1971년 11월 20일 1면; “청룡 마지막 병력 개선,” 『동아일보』 1972년 2월 29일 7면.

223) “124. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs(Haig).” Subject: ROK Forces in South Vietnam, Feb. 5, 1972, Department of State, *FRUS, Korea, 1969~1972*, pp. 315-316.

월 16일 로저스에게 베트남전에서 한국군의 중요성과 베트남화 프로그램, 한국지원과 장비 요청에 대한 비용 평가, 그리고 남베트남에서 한국군 주둔을 최대화하는 관점과 가능한 미국의 조치과정을 포함하는 보고서를 3월 3일 전에 대통령에게 제출하도록 지시했다. 그리고 보고서가 제출되기 전까지 최소한 1972년(CY) 내내 남베트남에서 2개 사단을 유지하기 위해서 한국 정부를 자극하지 말 것을 강조했다.²²⁴⁾

주월한국군의 검토보고서는 예정된 기한보다 다소 늦은 3월 21일 NSC 차관위원회에 의해 대통령에게 보고됐다. 보고는 한국 정부의 군사적 요구사항은 타협 가능한 사안이지만 한국의 진짜 의도는 한국 내에서 미국의 안보지원 보장, 곧 주한미군의 유지와 국군현대화프로그램 축소 방지에 있다고 분석했다. 따라서 차관위원회는 남베트남에서 한국군 2개 사단을 계속 주둔시키기 위해서 1974 회계연도 내내 한국에서 미군 1개 사단을 유지한다는 약속인 ‘방안 1’ 과 5개년 15억 달러 상당의 한국군 현대화프로그램의 차질 없는 진행을 약속하는 ‘방안 2’ 를 갖고서 한국 정부와 협상하기를 권고했다.²²⁵⁾

NSC 차관위원회는 베트남에서 제3국의 주둔군이 떠나는 마당에 계속해서 주월한국군을 유지하는 것은 사실상 베트남전의 한국화를 의미하는 것이었다. 이 때문에 박정희가 내로부터 심각한 비난을 피하기 위해서는 그에게 그 보상으로 주월한국군에 대한 군사적 지원과 함께 주한미군 유지 또는 국군현대화사업의 이행에 대한 보증이 필요하다고 닉슨에게 제안했다.²²⁶⁾ 닉슨은 이미 1972년 1월 13일 기자회견을 통해 베트남으로부터 미군의 추가 철수계획을 발표했다. 한국 정부는 5월 1일까지 베트남에서 미군이 6만 9천명까지 감축될 것이고, 이후 추가 철수를 단행해서 11월 닉슨의 재선을 위한 대통령 선거 때까지 지원부대를 제외한 전투부대가 완전히 철수할 것이라고 예상했다.²²⁷⁾ 그리고 중공방문을 앞두고 닉슨은 1월 26일 베트남에 평화안을 제시하면서 평화협정 후 6개월 안에 미군 및 참전국의 완전 철수라는 구체적인 안을 제안한 상태였다.²²⁸⁾

차관위원회의 방안들 가운데 레어드는 주월한국군 2개 사단의 주둔 연장에 대한 보

224) “Memorandum for the Secretary of State from Kissinger.” Subject: ROK Forces in South Vietnam, Feb. 16, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

225) “Memorandum for the President from John N. Irwin.” Subject: Republic of Korea Forces in South Viet-Nam, March 21, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

226) “Memorandum for the President from John N. Irwin.” Subject: ROK Forces in South Vietnam, March 27, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

227) “외무부 보고사항, 수신: 대통령 각하.” 제목: 주월미군 추가 철수 계획 발표, 1972년 1월 14일, 『월남전, 1972, 전5권(V.1 1-2월)』, 분류번호: 772VT, 등록번호: 5600, 대한민국외교사료관.

228) “외무부 보고사항, 수신: 대통령 각하.” 제목: 미·월 양국 정부의 월남문제에 관한 8개항 평화안 제의, 1972년 1월 29일, 『월남전, 1972, 전5권(V.1 1-2월)』, 분류번호: 772VT, 등록번호: 5600, 대한민국외교사료관.

상안으로 제시된 ‘방안 2’ 를 지지했다. 그가 보기에 주월한국군 2개 사단의 주둔을 주한미군 유지와 연계시키는 것은 자국의 정책 유연성을 해치는 것이었다. 이 때문에 그는 한국 정부에 5개년 국군현대화의 차질없는 실행을 약속하고, 이후 주한미군의 추가 철수를 단행한다는 것이 좋다고 인식했다. 물론 레어드는 5년간 군사지원금 15억 달러에 FMS 부분을 제외하지 않음으로써 대남 군사지원금이 최대한 축소되기를 원했다.²²⁹⁾ 그는 키신저에게 국군현대화사업의 실행 역시 FMS를 최대한으로 사용하는 방식으로 국군현대화계획(NSDM 129)의 일부를 수정해서 미국의 부담을 줄이자고 제안한 상태였다.²³⁰⁾

한편 NSC는 차관위원회의 주월한국군 2개 사단 유지안을 비판적으로 바라보았다. 1972년 3월 28일 홀드리지(John H. Holdridge), 케네디(Richard T. Kennedy)는 키신저에게 차관위원회에서 제시하는 권고안을 따르지 말고, 한국 정부가 요구한 군사지원 요청을 중심으로 협상해서 주월한국군 2개 사단을 유지하는 방향을 나아갈 것을 제안했다.²³¹⁾ 키신저는 그들의 의견을 받아들였다. 그는 한국이 베트남 파병을 대가로 상당한 의화를 획득하고 있으므로 자신들이 이를 활용해 협상의 주도권을 잡고, 주월한국군에 대한 한국 정부의 구체적인 요구만 협상함으로써 1972년부터 1973년 건기가 끝날 때까지 남베트남에서 2개의 한국군 사단을 유지해야 한다고 닉슨에게 피력했다.²³²⁾ 결국 주월한국군 2개 사단 유지 협상을 둘러싸고 NSC의 주월한국군과 주한미군, 국군현대화사업의 분리 접근 전략은 4월 5일 NSDM 161을 통해 정식으로 확정됐다. 다만 1972년 이후 주월한국군 문제에 대한 검토를 9월 29일 이전에 제출할 것을 지시했다.²³³⁾ 당시 주월한국군에 대한 지원문제는 한미 간 ‘모종의 합의’ 설로 나돌기는 했으나 한국 정부는 주월한국군에 대한 지원보다는 국군현대화사업의 차질없는 집행을 더욱 중요한 문제로 바라보았던 것 같다.²³⁴⁾

229) “129. Memorandum From Secretary of Defense Laird to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: Republic of Korea Forces in South Vietnam(ROK FV), March 27, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 323~324.

230) “Memorandum for Assistant to the President for National Security Affairs from Melvin Laird.” Subject: NSDM 129, March 28, 1972, Folder Title: NSDM 129(1 of 2), Box H-226, H-files, NPM NARA.

231) “Memorandum for Mr. Kissinger from John H. Holdridge, Richard T. Kennedy.” Subject: ROK Forces in Vietnam, March 28, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

232) “131. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon.” Subject: Korean Forces in South Vietnam, March 31, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 327.

233) “NSDM 161.” Subject: Republic of Korea Forces in South Vietnam, April 5, 1972, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_161.pdf(검색일: 2019.2.6.).

미국은 북베트남과 평화협상이 실패하고 그사이 주월한국군 2개 사단마저 철수하는 상황을 크게 우려했다. 주월한국군을 미국이 원하는 시기까지 유지하는 것은 미국의 베트남전쟁 종결과정에서 중요했다. 그러나 한국 정부는 1972년 2월 1만 7천여 명의 청룡부대를 철수시켰고 그해 9월에는 이미 남베트남에 주월한국군 철수를 통보한 상태였다.²³⁵⁾ 남베트남 정부는 한국 정부에 1973년 6월까지 완전하게 2개의 사단을 유지하고, 1974년 초까지 두 개 사단 중 두 번째 사단의 철수를 보류해달라고 요청했다. 하지만 한국 정부는 1973년 초부터 주월한국군을 철수하고, 1973년 6월 30일까지 철수를 완료할 것이라고 밝혔다.²³⁶⁾ 베트남에서 미군이 철수하는 상황에서 한국군이 베트남에 계속 주둔하는 것은 베트남전쟁이 한국의 전쟁이 되는 것을 의미했다. 이는 국제사회로부터 비난을 불러올 것이고, 이러한 상황은 유엔에서 한국문제가 논의될 시 한국 정부에 전혀 도움이 되지 않았다.²³⁷⁾

닉슨 행정부는 북베트남과 평화협정이 한창인 시기에 북베트남과 평화협정 체결 불발 가능성에 대비해 주월한국군 2개 사단 유지를 위한 방안 모색에 돌입했다. 그리고 1972년 10월 5일 4가지 대안을 대통령에게 보고했다. 4가지 대안은 ① 1973년 6월까지 2개의 한국군 사단 유지, 1973년 7월에 한 개의 사단 철수 시작, 1974년(CY)에 두 번째 사단 철수 시작 ② 1973년(CY)에 1개의 한국군 사단 철수, 1973년까지 나머지 1개 사단 유지, 1973년 후반에 한국군 유지가 1974년에도 필요한지 재검토 ③ 1973년(CY)에 1개의 한국군 사단 철수, 1973년 건기(9월)까지 1개 사단 유지, 가능하면 1974년(CY)까지 한국의 1개 사단 계속 유지할지 검토 ④ 1973년 6월까지 2개의 한국군 사단 철수이다.²³⁸⁾

이 방안들은 미국이 북베트남과 평화협상을 진행하는 내내 한국군이 베트남에 계속 남아 있기를 희망하는 안이었다. 이 보고서를 준비한 NSC 차관위원회는 3번째 대안을 닉슨에게 추천했다. 이 안은 1973년에 북베트남과 평화협정 체결이 안 되면, 되도록 주월한국군을 1974년까지 붙잡아두겠다는 의도를 담은 것이다. 레어드는 차관위원회의

234) “주월국군 새 지원체제, 한미 모종합의 설.” 『경향신문』 1972년 6월 5일 1면; “국군현대화 조속 실현 촉구.” 『경향신문』 1972년 6월 27일 1면.

235) “주월국군 전면철수계획.” 『동아일보』 1972년 9월 8일 3면.

236) “Memorandum to the President from John N. Irwin(Chairman, NSC Under Secretaries Committee).” Subject: Republic of Korea Troops in Vietnam, Oct. 5, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

237) “Appendix: Republic of Korea Forces in South Vietnam.” pp. 2~3. Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

238) “Memorandum to the President from John N. Irwin(Chairman, NSC Under Secretaries Committee).” Subject: Republic of Korea Troops in Vietnam, Oct. 5, 1972, Folder Title: NSDM 161, Box H-232, H-files, NPM NARA.

권고안을 지지했다. 다만 그는 베트남에서 한국군 주둔과 한국에서 미군 주둔이 연계되지 않도록 주의를 기울일 것 역시 강조했다.²³⁹⁾ 자국의 무력 운용의 유연성을 강화하기 위해서 주월한국군 유지를 주한미군의 추가 철수 문제와 연계시키는 것을 경계한 것이다. 물론 1973년 1월 27일 미국과 북베트남 간의 평화협정 체결로 주월한국군 유지와 주한미군 철수 연계고리는 자연스럽게 사라지고 만다. 하지만 이 과정에서도 국방부를 중심으로 주월한국군 유지와 주한미군 유지를 연계시키는 것을 경계함으로써 주한미군의 추가 철수 논의가 계속 됐다는 사실은 눈여겨볼 만하다.

② 주한미군 추가 철수 논쟁Ⅱ: 데탕트와 ‘두 개의 한국 정책’

주한미군 추가 철수 논쟁이 국방부를 중심으로 주월한국군 주둔 문제와 연계되어 발생했다면, 다른 한편에서는 국무부가 중심이 되어 미·중, 남북한 데탕트의 맥락에서 주한미군의 추가 철수 논의가 적극적으로 이루어지고 있었다. 앞서 <표 11>에서 보았듯이 하비브는 1974 회계연도에 주한미군 지상군 감축을 시작하고 1975~76 회계연도 사이에는 주한미군의 완전 철수 가능성을 검토해야 한다고 제안했다. 그는 한국의 경제 능력 증대와 한반도에서 긴장완화가 이루어지고 있기때문에 주한미군의 추가적인 감축과 궁극적으로 완전 철수를 해야 한다는 견해를 가지고 있었다.²⁴⁰⁾ 하비브의 주한미군 추가 철수 제안은 NSC를 당황스럽게 했다. 당시 NSC는 하비브의 제안이 외부에 알려진다면 한·미 관계가 재앙을 맞이할 수 있다고 생각했고, 그의 제안이 누출되기 전에 이를 진화할 것을 키신저에게 제안하기도 했다.²⁴¹⁾

그러나 국무부 내에서 주한미군 추가 철수 구상은 멈추지 않았다. 국무부 주도로 1973년 4월 3일 완성된 NSSM 154의 부속문서 <한국에서 미군 주둔>을 보면 “잔여 미 1개 사단의 1개 여단으로 축소하기 위한 잠정적인 계획이 있었다” 고 밝혔다.²⁴²⁾ 물론 주한미군의 추가 철수가 닉슨 행정부의 확고한 결정은 아니었지만, 국군현대화 완성

239) “159. Memorandum From Secretary of Defense Laird to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: Republic of Korea Troops in Vietnam (ROKFV), Oct. 13, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 410-411.

240) “Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE(Seoul 00450).” Subject: Korea PARA, Jan. 24, 1972, Title: POL 1 KorS-US, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

241) “231. Memorandum From Richard Kennedy of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Jan. 16, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

242) “Annex A. United States Military Presence in Korea.” Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

이후 남북한 관계 개선의 결과로서 미군 감축을 시도하거나 남북합의를 독려 또는 역내 데탕트의 강화를 위한 협상 도구로서 주한미군의 추가 철수를 1974 회계연도 이후 고려한다는 구상을 하고 있었다.²⁴³⁾

한국 정부는 1973년 6.23 선언을 발표하기에 앞서 ‘두 개의 한국’ 정책을 통해 UNCURK를 종료하는 문제와 북한의 국제기구 참여를 반대하지 않을 것이지만 미군의 한반도 주둔은 ‘절대적으로’ 필요하다는 의견을 미국 측에 전달했다.²⁴⁴⁾ 그러자 국무부는 “당분간 주한미군을 유지하겠지만, 한반도 상황과 미국의 우선순위에 따라 미군의 추가감축을 위한 계획이 있고 한국 정부와 적절한 협의 아래 점진적인 추가감축을 실행할 수도 있다”고 한국 측에 알려야 한다고 주장했다. 국무부는 주한미군의 철수를 북한의 위협 개선과 남북대화 발전에 연계시킬 수 있는 열린 문제라고 본 것이다.

국무부의 이러한 견해에 대해 NSC의 프리베(John A. Froebe)는 한반도 안보 상황에 분명한 변화가 있지 않은 한 주한미군의 중대한 추가감축 계획은 없다는 것을 한국 정부에 알려서 그들을 안심시켜야 한다고 키신저에게 제안했다.²⁴⁵⁾ 결국, 국무부가 주한미대사관에 보내려는 한 주한미군 추가 철수 전문은 보류되었다.²⁴⁶⁾ 당시 NSC 프리베는 한국 정부가 6.23 선언을 통해 대외정책을 변화시키려는 상황에서 주한미군 추가감축이 한국 정부의 대북 협상력을 약화시킬 수 있다고 생각했다. 이 때문에 그는 한반도의 전반적인 안보상황을 고려하지 않고서는 주한미군 추가감축 카드를 사용해서는 안 된다고 생각한 것이다.²⁴⁷⁾

그런데 1973년 8월 닉슨행정부 내부에 중요한 변화가 발생했다. 국무부 장관이었던 로저스가 물러나고 키신저가 대통령 국가안보특별보좌관과 국무부 장관을 겸직하게 된 것이다.²⁴⁸⁾ 키신저가 국무부 장관에 취임하면서 국무부의 주한미군 추가 철수 입장이

243) “NSSM 154: US Policy Concerning the Korean Peninsula.” p. 24, 31. Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

244) “Telegram to SecState from AmEmbassy Seoul.” Subject: Foreign Policy Changes, May 25, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

245) “Memorandum for Mr. Kissinger from John A. Froebe.” Subject: Proposed US Response to South Korean Draft Foreign Policy Guidelines, June 13, 1973, p. 2. Folder Title: SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

246) “SRG Meeting on Korean Policy(Summary of Conclusion).” June 15, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

247) “(draft) Telegram to Seoul from SecState.” Subject: US Views on ROK Foreign Policy Changes, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(2 of 4), Box H-67; “Telegram to AmEmbassy Canberra from SecState,” Subject: US Views on ROK Foreign Policy Changes, June 20, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

248) “미국무장관에 키신저 임명.” 『동아일보』 1973년 8월 23일 1면.

역시 급격하게 변화했다. 키신저는 장관으로 임명받고 NSSM 171(아시아에서 미국의 전략, 1973.2.23.)²⁴⁹⁾의 후속 조치에 따라 1973년 8월 28일에 주한미군 2사단의 기동군으로 역할 변경에 대한 정치, 군사적 함의를 분석할 것을 지시했다.²⁵⁰⁾ 11월 27일 국무부는 그 결과를 내놓았는데,²⁵¹⁾ 여기서 그들은 “남북대화의 발전은 주한미군의 감축을 검토하는 데 하나의 결정요인”²⁵²⁾일 수 있다고 말함으로써 남북관계 개선을 통한 주한미군 감축의 필요성을 강조했다. 하지만 동시에 아시아의 다른 지역과 관계를 고려했을 때 주한미군 주둔이 필요하다고 주장함으로써 기존의 주한미군 추가 철수 입장에서 후퇴했다. 그러면서 그들은 주한미군 2사단의 기동군으로 역할 변경은 남북화해와 중국, 소련과 통제된 데탕트 정책에 부정적인 영향을 준다고 평가함으로써 주한미군의 기동군으로 역할 변경에 반대했다.²⁵³⁾ 국무부의 주한미군 빠른 추가 철수 주장이 신중론으로 변화했다.

주한미군 추가 철수 논쟁이 점차 주한미군 철수 신중론으로 변화한 또 다른 배경에는 닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책이 있었다. 이미 미국은 ‘두 개의 한국’ 정책을 공식화하고 1973년 유엔총회에서 UNCURK 해체로 가닥을 잡았다. 정치적으로는 남북한 유엔동시가입이 모색되었고, 유엔을 통해 ‘두 개의 한국’을 인정받은 방향으로 나아갔다. 남북한 분단의 정치, 국제적 승인을 의미했다. 한편 군사안보적으로는 정전협정의 수정과 UNC 해체를 통해 남북한이 정전위원회의 주요 구성원으로 들어가는 구상을 본격화한다.²⁵⁴⁾ 이러한 한반도의 냉전질서 재편 구상에서 주한미군 주둔 문제는 핵심쟁점으로 등장할 수밖에 없었다.²⁵⁵⁾ 정전협정을 수정하기 위해서 주한미군 주둔을 어떻게 협상카드로 활용할 것인가? 수정된 정전협정 아래에서 한반도가 안정적인

249) “NSSM 171.” Subject: US Strategy for Asia, Feb. 13, 1973, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_171.pdf(검색일: 2019.8.3.).

250) “Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs etc., from the Deputy Secretary of Defense.” Oct. 13, 1973, Folder Title: NSSM 190(1 of 3), Box H-201, H-files, NPM NARA.

251) “Memorandum for Major General Brent Scowcroft from Thomas R. Pickering.” Subject: Strategy and Forces for Asia-NSSM 171, Nov. 27, 1973, Folder Title: NSSM 190(3 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

252) “Attachment: Political and Diplomatic Implications of Converting the US Second Infantry Division to a More Mobile Configuration.” pp. 2~3, Folder Title: NSSM 190(3 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

253) Ibid., pp. 6-7.

254) “NSSM 190.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, Dec. 31, 1973, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_190.pdf(검색일: 2020.3.6.).

255) “Memorandum for Major General Brent Scowcroft from George S. Springsteen.” Subject: SRG Meeting on US Strategy for Korea, Feb. 1, 1974, Folder Title: NSSM 190(1 of 3), Box H-201, H-files, NPM NARA.

로 분단 질서를 유지한다면 주한미군을 철수시킬 것인지의 문제가 뒤따랐다. 이때문에 키신저는 1974년 2월 24일 정전협정을 수정하는 문제와 더불어 주한미군의 역할과 장래 배치 문제에 대해 국방부, 합동참모부, 군비관리국총국장 등 각 부서의 의견을 청취했다.²⁵⁶⁾

군비관리 및 군축국은 주한미군 2사단의 임무를 서태평양 지역으로 넓히는 것은 미군의 주둔 연장을 의미하기 때문에 정치적으로 부담되고, 정전협정 수정을 위한 공산측과 협상에서 미국의 협상력에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 보았다. 하지만 정전위원회가 남북한 주도로 전환이 이루어진 이후에는 남북한의 무력 감축과 주한미군의 추가 감축은 충분히 상정해 볼 수 있는 문제이고, 공산 측으로부터 중요한 양보를 얻기 위해서라도 주한미군의 추가감축 가능성은 폐기하지 말 것을 제안했다.²⁵⁷⁾ 주한미군 주둔문제를 공산 측과의 협상카드로 사용할 것을 권고한 것이다. 한편 국방부와 합동참모부는 UNC 해체 이후에도 한반도의 정치-군사적 안정성이 유지된다고 확신할 때까지 현재의 주한미군 수준을 유지하는 것이 필요하다고 강조했다.²⁵⁸⁾

주한미군 추가 철수와 관련하여 이전 레어드의 국방부가 주한미군 빠른 철수의 입장을 지지했었는데, 이 시점에 와서는 신중한 철수론으로 바뀌었다. 레어드가 1973년 1월 물러나면서 국방부가 주한미군 철수 신중론으로 변화한 것이다. 국무부는 주한미군의 지역 기동대 역할에 대해서 반대했지만, 남북한 주도로 정전체제가 안정적이라고 확신이 들 때까지는 주한미군을 축소하지 말아야 한다고 주장했다.²⁵⁹⁾

닉슨 행정부 내 주한미군 철수 논쟁은 ‘두 개의 한국’ 정책에 따른 한반도에서 정전협정 수정, UNC 해체 모색과 주한미군 주둔 문제가 맞물리면서 결국 1974년 3월 29일 NSDM 251을 통해 주한미군 철수 신중론으로 정리가 되었다. NSDM 251에는 수정된 정전협정에 따른 UNC 종료와 남북한 주도의 정전위원회 운영, 남북한의 불가침협정을 통해 한반도에 안정이 이루어질 때 주한미군 추가감축을 추진한다는 것이고, 그

256) “Memorandum for the Secretary of Defense etc. from Henry A. Kissinger.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, Feb. 24, 1974, Folder Title: NSSM 190(1 of 3), Box H-201, H-files, NPM NARA.

257) “Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Fred C. Ikle(ACDA).” Subject: Diplomatic Initiatives In Korea, March 4, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

258) “Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from the Joint Chiefs of Staff.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, March 1, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

259) “252. Memorandum From Secretary of State Kissinger to President Nixon.” Subject: Negotiations on Terminating the United Nations Command in Korea, March 25, 1974, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

전까지는 상대국으로부터 주둔을 암묵적으로 인정받는다라는 내용을 담고 있었다.²⁶⁰⁾ NSDM 251을 통해 당장에는 주한미군을 축소하지 않지만, 한반도에 수정된 정전협정이 만들어지고 남북한에 의해 정전이 잘 운용되고 한반도가 안정된다면 미군 감축과 궁극적인 철수를 할 수도 있다고 결정된 것이다. 이 말의 의미는 정전협정의 수정과 그에 따른 한반도 정전체제 운용에서 북한이 한국을 상대 파트너로 인정하지 않은 이상 주한미군의 추가 철수는 가능하지 않다는 것이다.

닉슨 행정부 1기 때만 하더라도 주한미군 철수의 조건이 주월한국군 철수나 국군현대화사업의 추진 성과 또는 남북화해에 따른 남북한 군비축소 가능성과 같은 비교적 단순한 조건에서 주한미군 추가 철수 가능성이 계속 점쳐졌던 것에 비추어 보면, 1973년 ‘두 개의 한국’ 정책이 등장하면서부터는 주한미군 철수 조건이 이전보다 훨씬 더 까다로워졌다. 남북한 타협과 닉슨독트린의 한반도 적용 범위 확대가 강하게 연결되면서, 주한미군 철수는 수정된 정전협정의 유지와 한반도의 안정, 남북한과 관련 강대국들의 협조체제가 잘 이루어져야지만 가능한 사안으로 변질되었다. 그런데 남북관계가 1973년 중반 이후 악화국면으로 접어들면서 정전협정을 수정해 남북한 주도로 정전체제를 운영하는 첫 번째 단계는 시작부터 요원해졌다. 한국 정부는 남북대화에서 소극적 태도로 되돌아왔고, 강대국 간 협상을 우선시하는 태도를 보임으로써 남북협상의 부담감에서 벗어나고자 했다.²⁶¹⁾ 북한은 한국을 정전협정의 구성원으로 받아들이지 않음으로써 미국이 원하는 정전협정 수정 구상은 처음부터 어그러졌다. 반면 닉슨 행정부는 협상을 일괄적으로 할 수 없다면 가능한 것부터 협상해서 우선적으로 정전협정을 수정하고, 이 과정에서 가능하면 남북타협이 우선되기를 원했다.²⁶²⁾ 정전협정 수정을 둘러싸고 남·북·미가 서로 다른 구상을 하는 상황에서 주한미군 추가 철수 신중론은 더욱 힘을 받고 있었다.

260) “NSDM 251.” Subject: Termination of the UN Command in Korea, March 29, 1974, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_251.pdf(검색일: 2019.4.3.).

261) “Memorandum for Brent Scowcroft from W. R. Smyser, John A. Froebe.” Subject: Why We Belabor the Obvious on Korea, April 29, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

262) “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser.” Subject: Termination of UN Command in Korea, April 26, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

제4절 ‘두 개의 한국’ 정책 추진과 한반도 냉전질서 재편 시도

1. 북·미 상호 접근과 남·북·미의 ‘두 개의 한국’ 정책

① 북한의 대미 접근과 미국의 대북 접근 모색

미·중 데탕트 국면에서 닉슨 행정부는 북한, 북베트남, 쿠바에 대한 여행 자유화를 소극적이거나 모색했다. 이들은 비록 6개월마다 이들 적성국에 대해 정부 차원에서 여행을 제한하는 조치는 항상 갱신했지만 중국, 북한, 북베트남, 쿠바 등 공산주의 국가에 대한 여행 제재를 더는 강제할 수 없었고 정부의 제한조치가 효용성이 있는지 역시 장담하지 못했다.²⁶³⁾ 물론 미·중 데탕트 국면에서 중국을 제외한 북한, 쿠바, 북베트남에 대한 여행 제재는 계속 유지한다는 안이 권고되고 있었다.²⁶⁴⁾

미국인의 북한 여행을 허용하는 문제는 한·미의 하위 외교관료 사이에서 미묘한 갈등 사안이었다. 가령 1971년 9월 한·미 외교실무진 회의에서 미국 측 실무자는 “자국민의 공산주의 국가 여행은 법에 저촉되는 것이 아니기 때문에 정부 차원의 제한조치는 한계가 있고 별 실효가 없다”고 말했다.²⁶⁵⁾ 그러자 한국 외무부 국장은 “미국 정부의 북한 여행 조치가 유효하다면 미국인들 대부분은 이에 순응할 것이기 때문에 정부의 제한조치가 중요하고, 미국이 북한의 선전을 이롭게 하는 조치를 하지 않기를 바란다”고 말했다.²⁶⁶⁾ 한국 정부의 바람대로 닉슨 행정부는 북한 여행 제한조치를 계속 시행했지만, 1970년대 들어오면서 미국의 진보적 단체 대표를 비롯한 기자, 미국에 거주하는 한인들의 방북은 늘어나는 추세였다.²⁶⁷⁾

미국의 대북 접근 변화가 조금 더 두드러지게 나타난 곳은 유엔이었다. 1971년 당시 닉슨 행정부는 중국의 유엔 가입에 관한 사안을 제외하고 한국, 독일, 베트남과 같은

263) “Travel and Trade with Communist China(NSC-U/SM 91).” Feb. 22, 1971, p. 3. Folder Title: NSSM 106(1 of 3), Box H-176, H-files, NPM NARA.

264) Ibid., p. 4.

265) “면담록, 면담자: 피터스 참사관, 구미국장.” 1971년 9월 7일 11시 20분, 『미국의 북한지역 여행제한 조치 해제, 1971』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 4280, 대한민국외교사료관.

266) 위의 자료.

267) 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미접근,” 『현대북한연구』 제20권 2호(2017), 151쪽. 미국 민간인의 북한 첫 방문은 1968년 7월 페이지(B. Page)라는 플로리다주립대 대학원생이었다. 1968년 4월 프라하에서 열린 ‘기독교 평화회의’에 참석했는데, 이때 북한 외무성 직원의 권유로 7월 9일부터 약 5주간 북한지역에 체류한 것으로 알려져 있다. “수신: 장관, 발신: 주유엔대사,” 1968년 9월 3일, 번호: USW-08210, 『북한·미국 관계, 1968』 분류: 725.1US, 등록번호: 2620, 대한민국외교사료관.

분단국의 유엔 가입 문제는 긴급한 문제가 아니라고 보았지만, 1972년 시점에서는 분단국의 유엔 가입은 회원국의 다수의 지지를 받을 가능성이 있다고 보았다. 닉슨 행정부는 유엔에서 남북한의 ‘두 개의 대표’ (Dual Representation)를 적극적으로 추진함으로써 북한을 방어적 위치에 놓이게 하고 이를 갖고서 한국 정부를 설득할 수 있을 것으로 기대하기도 했다.²⁶⁸⁾ 하지만 그들은 주한미군 2만 명이 철수한 상황에서 닉슨 행정부의 남북한 유엔가입 추진은 그동안 한국 정부가 국제적으로 누려온 유엔에서 ‘유일한’ 합법적 지위에 위기를 불러오고, 더 나아가 UNC의 지지기반을 약화하기 때문에 한국 정부의 극렬한 반대에 부딪힐 것으로 예상했다.²⁶⁹⁾ 그런데도 키신저는 1971년 10월 2차 중국 방문시 저우언라이에게 북한을 ‘합법적’ 실체로 인정하는 것을 검토 가능하다고 말함으로써 미국의 대북 접근에 변화를 모색할 의향이 있음을 밝혔다.²⁷⁰⁾ 이후 1972년 3월 7일에는 국무장관 로저스가 기자회견에서 “북한은 미국과 관계 수립에 관심이 있고, 미국은 모든 국가와 관계개선을 원한다” 고 말했다.²⁷¹⁾ 물론 로저스의 북한과 관계 개선 발언은 일반적인 외교적 발언일 뿐이다. 당시 미국은 당장에 북한과 관계 개선을 전혀 고려하지 않고 있었다. 다만 로저스의 발언이 당시 북한의 적극적인 대미 접근 와중에 나왔다는 점에서 최소한 국무부 차원에서는 대북 접근에서 변화가 모색되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

당시 북한의 대미 접근은 1971년 키신저-저우언라이 대화를 기점으로 적극적인 태도로 점차 변화하고 있었다. 김일성은 미·중 화해로 인해 북한의 대미정책이 변하는 것이 아닌 독자적인 대미정책 추진을 강조했으나 “닉슨이 중국을 방문함으로써 쌍방간에 대화가 진행되어 국제 긴장상태가 좀 완화되고 아세아에서 동결상태에 있는 문제들이 해결될 수 있는 조건이 조성된다면 이것은 좋은 일”²⁷²⁾ 평가했다. 이후 그들은 1971년 10월 키신저의 2차 방중 이전에 중국을 통해 8가지 대미 요구사항을 전달했다.²⁷³⁾ 키신저는 북한의 요구를 거절했지만, 남북한이 대등한 위치에서 대화해야 한다

268) “Issue Paper-NSSM 107.” p. 4. Memorandum for MR. Henry A. Kissinger from Samuel De Palma, Feb. 6, 1971, Folder Title: NSSM 107(1 of 2), Box H-177, H-files, NPM NARA.

269) “Study of the Entire UN Membership Question: US/China Policy, Pursuant to NSSM 107.” Jan. 25, 1971, pp. 17-18. Folder Title: NSSM 107(1 of 2), Box H-177, H-files, NPM NARA.

270) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., pp. 11-12, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

271) “(초안) 로저스 미 국무장관 발언 문제.” 『북한·미국 관계, 1972』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 5074, 대한민국외교사료관.

272) 김일성, “조선로동당과 공화국 정부의 대내외정책의 몇 가지 문제에 대하여(1971년 9월 25일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제26권, 309쪽.

273) ① 주한미군 철수, ② 대남 군사지원 중지, ③ 미국의 대북 정찰·첩보활동 중단, ④ 한미일 합동군

고 저우언라이에게 말했다.²⁷⁴⁾

미·중 정상회담이 가까워지자 북한 역시 대미 정책의 방향을 재설정했다. 김일성은 1971년 11월 18일부터 23일까지 개최된 당 중앙위원회 제5기 3차 전원회의에서 첫째 안건인 ‘국제정세에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여’ 라는 주제로 보고했다.²⁷⁵⁾ 당시 발행된 로동신문을 보면 김일성의 보고를 ‘착잡한 국제정세’를 “주체적 입장에서 옳게 평가하고 주동적으로 대처할 수 있게 하는 확고한 지침”²⁷⁶⁾이라고만 평가할 뿐 이 보고의 전체 내용은 공개되지 않은 것으로 보인다. 하지만 12월 2일 김일성이 당간부양성기관 교원들을 대상으로 하는 연설에서 당시 그가 고민하고 있었던 대미 정책변화에 관한 생각 일부를 들여다볼 수 있다. 그는 연설에서 닉슨이 중국을 방문하는 것은 이상한 일이 아니며 “공산주의자들이 정세를 혁명에 유리하게 전변시키기 위하여 적들과 일시적으로 타협한 실례”가 많다고 지적했다.²⁷⁷⁾ 그러면서 그는 “닉슨이 중국을 방문한 다음에 정세가 좋게 발전하면 그것을 혁명에 유리하게 이용하면 되는 것이며 또 정세가 불리하게 되면 거기에 대처할 수 있도록 만단의 준비태세”를 갖추 것을 강조했다.²⁷⁸⁾

김일성 발언의 핵심은 미·중 관계 발전과 북한의 중국 지지가 그동안 자신들이 추진해온 반미제국주의의 국제적 연대 정책과 모순되는 것이 아니라 적들과 일시적인 타협이고, 정세가 우호적이면 그것을 잘 이용하고 정세가 나빠질 것 역시 고려해 준비를 잘해서 변화하는 국제환경에 대처한다는 것이다. 이는 미·중 데탕트에 의해 조성된 국제정세를 적극적으로 활용하고 세계적인 긴장완화의 정세에 발을 맞춰 대미 정책에도 변화를 주겠다는 것을 의미했다.

이후 북한은 여러 경로를 통해 미국에 대해 접근했다. 그중에서도 판문점을 통해 미국에 비밀협상을 제안한 것은 눈여겨 볼만하다. 1972년 1월 29일 북한은 판문점 통역

사작전 중단 및 한미연합군 해체, ⑤ 일본군국주의가 한반도 재진입 못하도록 미국이 보증, ⑥ 유엔 한국통일부흥위원회 해체, ⑦ 미국의 남북대화 방해 금지, ⑧ 유엔의 조선문제 논의에 북한의 무조건 참석 등 “North Korean 8 Points.” Folder Title: China Visit Record of Previous Visit Arranged by Subject Matter Book II (1 of 2), Box 90, Series: Country Files-Far East, Henry Kissinger Office Files.

274) “44. Memorandum of Conversation, Beijing, Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., *FRUS Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972*(Washington: USG Printing Office, 2006), pp. 8~9.

275) 김일성, “조선로동당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의에서 한 결론,” 1971년 11월 18, 23일, 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제26권, 452쪽.

276) “조선로동당 중앙위원회 제5기 제3차 전원회의에 관한 보고” 『로동신문』 1971년 11월 24일 1면.

277) 김일성, “당간부양성사업을 개선할데 대하여(1971년 12월 2일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제26권, 522쪽.

278) 위의 책, 522~523쪽.

장교 회의에서 UNC 문제를 논의하는 것을 목적으로 한 북·미 비밀협상을 미국에 구두로 제안했다. 당시 북한의 대미 제안내용은 아래 내용과 같다.

- 미국 대통령이 파견하는 특사와 조선민주주의인민공화국 수상이 임명한 대표 간의 비밀협상을 통하여 한국으로부터 유엔군의 철수를 실현시킬 수 있는 방법이 논의될 수 있음
- 이러한 문제는 실무자 레벨에서 협의될 수 없는 것이므로, 북괴측은 양측 수석대표가 비밀회담을 가지고 이 문제에 관하여 협의할 것을 제의하며, 한용옥 소장(군사정전위 북괴 수석대표)은 휘리 제독과 이 문제를 협의하기 위하여 중립국감시위원단 사무실에서 비공식으로 만날 준비가 되어있음²⁷⁹⁾

북한이 협상을 제안한 지 6일 후 주한 미 대사관 언더힐 공사는 이 사실을 한국의 외무부 차관에게 알렸고 박정희에게도 보고됐다. 한·미 양국은 북한의 이 제안을 한·미 관계를 이간질하려는 술책으로 평가했고, 한국 정부는 북한의 제안을 거절해야 한다고 미국 측에 요구했다. 북한의 북·미 정부 대 정부 비밀협상 제안 10일 후 미국은 북한의 제안을 정식으로 거부했다. 그러자 북한 역시 미국에 비밀접촉을 제안한 적이 없다고 발뺌하고 미국의 답변 자체를 접수하지 않음으로써 북·미 간 비밀접촉은 성사되지 않았다.²⁸⁰⁾ 이 사건은 한국 정부를 불편하게 했다. 판문점 회의에서 북한과 미국이 한국군 장교를 제외하고 미군 장교와 북한군 장교가 단둘이서 회의를 진행했고, 북한이 비밀접촉을 제안한 사실을 6일 후나 미국 측이 한국 정부에 알렸다.²⁸¹⁾

북한의 대미 접촉은 순조롭지 않았다. 미국은 한반도 문제에 대해 미·중 간 협력을 강화하는 것을 더 중요한 목표로 설정했기 때문에 북한과 직접 대화하는 것에 정책적으로 큰 비중을 두고 있지는 않았다. 미국은 한반도에서 데탕트를 남북 데탕트로 여기고 있었지 여기에 북·미 데탕트가 포함하는 ‘한반도 데탕트’를 구상하고 있지 않았다. 다만 북한이 대미 접근을 시작하자 닉슨 행정부 일각에서는 북한에 대한 접근의 필요성을 강조하는 목소리가 나오기도 했다. 국무부 동아시아국 차관보 그린(Marshall Green)은 1972년 3월 29일 로저스 국무장관에게 “북한에 대한 여행제한 철폐, 제3국에서 북미 관료의 접촉 허용, 북·미 무역의 개시, 미국의 대북 정찰비행의 축소”를

279) “제목: 북괴의 ‘주한유엔군철수문제 논의를 위한 비밀협상’ 제안(1972년 2월 8일).” 대통령비서실, 보고번호: 제72-81호, 대통령기록관, EA3072.

280) “제목: 북괴의 ‘비밀협상제안’에 대한 주한 미주공사와의 면담(1972년 2월 14일).” 대통령비서실, 보고번호: 제72-86호, 대통령기록관, EA3079.

281) “제목: 북괴의 ‘비밀협상제안’에 대한 주한 미주공사와의 면담(1972년 2월 9일).” 대통령비서실, 보고번호: 제72-86호, 대통령기록관, EA3077.

포함하는 조치를 통해 북한에 유화적인 제스처를 보낼 것을 제안했다.²⁸²⁾

미국의 대북 접근은 모색 수준을 벗어나지 못했다. 미국은 기본적으로 북한의 대미 접촉을 한·미 관계 분열을 목표로 한다고 생각하는 경향이 있었다.²⁸³⁾ 다만 그들은 북한의 통일문제, 북·미 관계, 주한미군 철수에 대한 언급을 주시하고 있었다. 김일성은 1972년 1월 요미우리 신문사와 인터뷰에서 기존의 북한의 ‘선 주한미군 철수’ 정책을 ‘선 남북 평화협정, 후 주한미군 철수’ 정책으로 전술적으로 변화시킨 적이 있다.²⁸⁴⁾ 김일성의 전술적 차원에서 주장한 ‘선 남북 평화협정, 후 주한미군 철수’ 주장은 당시 진행 중이던 미·중 대화에 편승해서 남북 평화협정을 추진하고, 이를 기반으로 주한미군을 철수시킨다는 의도였다. 만일 남북한 평화협정이 체결된다면 한반도에서 미군 주둔의 명분은 약화할 수밖에 없었다. 한편 1972년 3월 7일 김병식 초청련부의장은 *Washington Post*와 인터뷰를 진행했는데, 그는 주한미군 철수가 반드시 북·미 관계 정상화에 선행되지 않는다고 언급했다. 이에 대해 주미 한국대사관 참사는 국무성 한국과장 레너드에게 북한의 입장 변화를 전술적인 책략이라고 말하자 레너드는 “진정한 변동이냐에 대해서는 이론(異論)이 있을 수 있으나 북괴의 태도가 달라진 것은 사실”이라고 말했다.²⁸⁵⁾

북한의 남북한 평화협정과 대미 접근변화는 미국의 뉴욕타임즈와 워싱턴 포스트 신문사 기자와 인터뷰에서도 강조됐다. 1972년 5월 26일에 있었던 *New York Times*와 인터뷰에서 김일성은 미국이 ‘작은 나라와 관계에서도 종전의 태도’를 바꾸기를 바라고, 특히 조건부 초청안, UNCURK, UNC 정책 철폐를 요구했다. 또한, 한국에 대해서는 평화협정 체결을 강조했다.²⁸⁶⁾ 그는 6월 21일 *Washington Post*와 인터뷰에서도 미국이 적대정책을 버리고 통일을 방해하지 않으면 북한 역시 미국에 대한 적대정책을 변경할 용의가 있다고 말했다. 남북한 평화협정과 군축의 필요성 역시 재차 강조됐다.²⁸⁷⁾ 북한

282) “Briefing Memorandum to the Secretary from Marshall Green.” Subject: the Korean Question: Ideas and Initiatives, March 29, 1972, Title: POL 32-4 Kor/UN 1/7/72, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

283) “Korea.” II. Developments Since the President’s Visit, pp. 1-2. Folder Title: Dr. Kissinger’s Visit to the PRC Briefing Book June 1972(2 of 2), Box 97, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

284) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 46쪽.

285) 외무부, “발신: 주미대사, 수신: 외무부 장관, 번호: USW-03036(1972년 3월 7일),” 대한민국외교사료관, 『북한-미국관계 1972』, 분류번호: 725.1US, 등록번호 5074.

286) 김일성, “미국 《뉴욕타임스》지 기자들과 한 담화(1972년 5월 26일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 225쪽.

287) 김일성, “미국 《워싱턴포스트》지 기자와 한 담화(1972년 6월 21일),” 조선로동당 출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 323-330쪽.

의 남북한 평화협정 필요성과 이후 주한미군 철수 가능성 시사는 닉슨 행정부의 시선을 끌 만한 것이었다. 궁극적으로 북한과 미국의 이해관계는 완전히 일치하는 건 아니었지만, 미국 역시 남북한 간 긴장 완화와 대화 증진을 촉진하려 했다²⁸⁸⁾는 점에서 당시 미국과 북한의 이해관계는 낮은 수준에서 부분적으로 일치했다.

<표 17> 한반도에서 미국의 이해관계와 목표(1972-1975)

총이익	<ul style="list-style-type: none"> ·남북한 사이의 안정적인 관계 ·미, 소, 중, 일의 한반도에 대한 안정적인 경쟁
하위 이익	<ul style="list-style-type: none"> ·독립적이고 생존가능한 남북한 ·남북한이 책임 있는 국제적 역할 떠맡기 ·남북한 긴장 완화와 각 부문에서 의사소통 증대
1972-75년 목표	<ul style="list-style-type: none"> ·한국 내 군사기지 접근 유지, 북한의 공격을 억제할 수 있는 한국군의 능력 구축, 미국의 대남 안보공약 신뢰성 유지 등을 통한 한반도에서 교전의 재발 방지 ·북한의 정치적 호전성으로 회귀 억제 ·한국의 합법적 국제적 지위를 지원 ·북한이 책임있는 국제적 지위를 맡을 수 있도록 촉진 ·한·미 관계, 미·일 관계, 한국 내부의 큰 분열 없이 남북한 긴장축소와 대화증진 촉진 ·북한이 한반도에서 긴장 감소와 책임있는 국제적 역할을 할 수 있도록 소련과 중국을 설득

출처: “Interests and Objectives in Next Fall’s UNGA, Consideration of the Korean Question.” Undated, Folder Title: SRG Meeting Korea/UN, August 9, 1972, Box H-64, H-files, NPM NARA.(강조는 필자).

닉슨 행정부는 한반도에서 이익을 남북한 균형의 안정적 유지에 두었고 이를 위해 한국에 대한 안보 공약을 유지하면서도 남북한 사이의 긴장완화와 대화증진을 추구하고자 했다. 중요한 것은 이러한 목적을 달성하기 위한 미국의 접근 전략인데, 하나는 북한이 호전적으로 돌아가는 것을 막고 남북한의 정치, 군사적인 대립의 수준을 낮추기 위해서라도 적극적으로 남북대화를 촉진한다는 것이다. 다른 하나는 북한을 국제사회에 끌어들이기 위해 외교적인 측면에서 봉쇄완화의 필요성을 강조한 것이다. 한반도 긴장완화에 북한이 기여하고, 국제사회에서도 북한의 국제적 책임을 강화하는 대북 접

288) “Interests and Objectives in Next Fall’s UNGA, Consideration of the Korean Question.” Undated, Folder Title: SRG Meeting Korea/UN, August 9, 1972, Box H-64, H-files, NPM NARA.

근이 필요하다고 본 것이다.

물론 닉슨 행정부는 북·미 관계 그 자체에 큰 이해관계를 두지 않았지만, 미·중 데탕트가 속도를 내고, 남북대화가 진척되면서 닉슨 행정부 역시 조금씩 북·미 관계를 새롭게 인식했다. 데탕트 국면에서 닉슨 행정부는 북·미 관계가 한국뿐만 아니라 동북아 국제정치에서 영향력을 가질 수 있다고 보았다. 이전에는 북·미 관계가 한·미 관계의 틀 안에서만 그 의미가 있었다면 이제는 남북관계와 동북아 국제정치의 맥락에서 다루어질 필요가 있다고 보았다.²⁸⁹⁾ 그들은 무역이나 정부 접촉에서 급격한 대북 정책변화를 제외하고, 미국의 이익에 유리하게 북한이 정책 결정을 할 수 있도록 북한에 대한 정책적 관심 사항이 필요하다고 강조했다.²⁹⁰⁾

미국의 대북 인식변화는 정책변화 모색으로 나타나기도 했다. 1973년 2월 22일 로저스 국무부 장관은 김용식 외무부 장관에게 미국의 대북 접촉 필요성을 강조했다. 로저스는 “미국이 대북정책에 큰 변화를 계획하고 있지 않지만, 한국은 미국의 정책변화에 공세를 취하지 말 것”이며, “북한과 교류와 무역이 많을수록 좋다”고 말했다. 국무부 차관보 그린(Marshall Green) 역시 제3국이 북한을 외교적으로 인정하는 것은 현재로서 도움이 안 되지만, 북한과 제3국의 접촉이 증대하는 것은 북한의 행위를 고치는 데 도움을 주기 때문에 북한이 다른 국가들과 접촉하는 것을 막는 한국 정부의 대북정책은 재고될 필요가 있다고 강조했다.²⁹¹⁾

② 남·북·미의 ‘두 개의 한국’ 정책에 대한 인식

당시 미국이 북한을 하나의 실체로 인정하려는 것에는 기본적으로 ‘두 개의 한국’ 정책 맥락 안에 있다. 공식적으로 미국은 UNCURK를 통해 ‘하나의 한국’ 정책을 추진했다. 하지만 1973년 들어서면서 UNCURK 해체는 피할 수 없는 사안이 되었다.²⁹²⁾ UNCURK를 해체한다는 것은 미국의 한반도 기본정책이 유엔 주도 아래 남한

289) “Annex E: US Relations with North Korea.” p. 2. NSSM 154, April 3, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

290) Ibid., p. 3.

291) “233. Memorandum From John Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs.” Subject: Secretary Rogers Gets out in Front on US Korea Policy, March 1, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

292) “234. Memorandum From John Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs.” Subject: UNCURK and the Korean Item in the UN, March 15, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

중심의 ‘하나의 한국’ 정책을 버리고 한반도 내 두 주권국가의 안정적인 관계에 방점을 두는 ‘두 개의 한국’ 정책으로 변화한다는 것을 의미했다.

그렇다면 미국의 한반도 기본정책으로 떠오르고 있는 ‘두 개의 한국’ 정책에 대해 남·북·미는 어떤 생각을 하고 있었는가? 먼저 북한의 생각을 살펴보도록 하겠다. 북한은 오랜 시간 ‘하나의 한국’ 정책을 추구했다. 그들은 외세의 간섭없이 통일하고 단일 국호로 유엔에 가입해서 국제적으로 주권국가로 인정받고자 했다.²⁹³⁾ 이 때문에 북한은 유엔이 한반도 통일에 가입하는 상황을 비난해 왔다. 그들이 보기에 UNCURK와 UNC 등은 통일을 방해하는 조직이었다. 흥미로운 사실은 북한이 유엔에 의한 통일을 절대적으로 반대했지만, 유엔의 한반도 문제논의에서는 자국의 참여를 강력하게 주장해 왔다는 점이다. 북한은 ‘하나의 한국’ 정책을 추구하면서 동시에 유엔에서 자국의 참석 아래 한반도 문제가 논의되는 것을 원했고, 이를 위해 유엔의 한반도 문제논의에 자국의 무조건적인 참여를 강력히 요구했다. 한편에서는 유엔의 한국 통일 방식에 반대하고 다른 한편에서는 북한의 유엔 참여 속에서 한반도 문제를 논의해야 한다는, 표면적으로는 다소 모순적인 태도를 보였다. 물론 이러한 북한의 유엔 접근은 미국에 의해 가로막혔으나 3세계 나라와 외교관계 확장과 3세계 국가의 유엔가입 증가로 인해 이전 시기에 비하면 북한의 유엔외교 환경은 좋아지고 있었다. 1972년 동서독의 화해 노선, 중국의 유엔진출, 남북대화 역시 북한의 국제활동에 긍정적인 영향을 주고 있었다.²⁹⁴⁾

1973년 5월에 열린 제26차 세계보건기구 총회에서 북한 가입의 수락 여부는 북한의 외교사에서 큰 의미를 지녔다. 그동안 북한은 유엔 무대에서 배제되었지만, 세계보건기구가 북한을 회원국으로 받아들인다면 규칙상 북한이 다른 유엔기구들에서 활동할 수 있는 자격을 획득하는 것은 물론이고 유엔본부에 대표부를 설치할 수 있는 권리까지 생기게 된다.²⁹⁵⁾ 북한의 유엔 참여를 막던 빗장이 열리게 되면, 유엔에서 한반도 문제 논쟁은 북한의 참여로 인해 한층 과열되고 그동안 미국과 한국이 누려온 유엔에서

293) 북한은 단독으로 유엔가입 신청을 하기도 했다. 한국 정부가 1949년 2월 1일(S/1238)과 1951년 12월 22일(S/2452) 단독으로 유엔가입 신청을 하자 이에 맞대응해 북한 역시 1949년 2월 10일(S/1247)과 1952년 1월 5일(A/2037)에 가입신청을 했다. 북한은 가입신청서에서 “유엔의 목적과 원칙을 완전히 지지하고 유엔현장에 따라서, 이러한 원칙들의 실현을 위해 모든 회원국과 협력할 준비를 하고 있다”고 밝혔다. “수신: 외무부 장관, 발신: 주 국련대사.” 제목: 아국 및 북한의 유엔 가입 신청서 송부, 1973년 7월 20일, 『한국의 UN(유엔) 가입문제, 1972-73』, 분류번호: 731.12, 등록번호: 6140, 대한민국외교사료관.

294) “국제기구와의 외교에 있어 대북한 우위성 확보 방안(방교국).” 1972년 11월 23일, 『북한의 국제기구 가입에 대한 대책, 1971-73』, 분류번호: 730.9, 등록번호: 6139, 대한민국외교사료관.

295) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 2권, 126-127쪽.

한반도 문제논의의 주도권은 도전을 받을 수 있었다. 그런데 여기서 중요한 점은 북한이 유엔에서 활동하는 것은 어쨌든 유엔에서 ‘두 개의 한국’이 외교경쟁을 하는 것을 의미하기도 했다.

닉슨 행정부는 북한의 세계보건기구 가입을 자신들이 주도해서 막음으로써 중국을 마찰을 발생시키는 것을 원치 않았다. 또한 그 반대로 가입을 반대하지 않음으로써 한국 정부와 갈등하는 것도 원치 않았기 때문에 한국 정부가 주도하게 해서 북한의 세계보건기구 가입을 연기하고자 했다. 그들은 북한의 세계보건기구 가입 연기안이 찬성 65~70, 반대 40~50으로 될 것이며, 가입이 연기된다면 북한의 남북대화에 대한 비타협적 자세는 약화할 것으로 예상했다.²⁹⁶⁾ 한국 정부는 북한의 세계보건기구 가입을 총력으로 막고자 했다. 최규하 외교담당 특별보좌관은 말레이시아 외무차관을 만나 북한과 관계를 수립하고자 하는 것을 재고해줄 것과 북한의 세계보건기구 가입 연장안에 대해 지지를 요청했으나 그들로부터 한국 정부의 주장을 지지한다는 말은 듣지 못했다.²⁹⁷⁾

5월 14일 현재 한국 정부는 가입 연기안이 찬성 59표, 반대 49, 기권 16으로 10여표 정도 차이로 표 대결에서 우세할 것으로 분석했지만 동독의 가입과 중국의 참석, 세계보건기구의 보편성 원칙때문에 북한의 가입 저지는 어려울 것으로 전망했다.²⁹⁸⁾ 결국, 미국과 한국의 외교적 노력에도 불구하고, 5월 17일 북한의 가입 결의안이 찬성 66 반대 41 기권 22로 통과되었다. 북한은 세계보건기구 가입의 의미를 “유엔무대에서 합법적 지위를 차지하는 데 보다 유리한 조건을 조성” 했고 자국의 국제적 위신 상승뿐 아니라 미국, 일본, 한국 정부의 고립봉쇄정책을 물리쳤다고 평가했다.²⁹⁹⁾ 북한은 이제 유엔본부에 자국의 옵서버 대표를 보낼 수 있게 되고, 유엔외교를 한층 더 강화할 수 있는 토대를 마련했다.

유엔에서 한국과 외교적 경쟁을 위한 토대가 마련되고 얼마 지나지 않아 김일성은 1973년 6월 13일 황해북도 사리원시 별장에서 일본 TBS 방송국과 단독 기자회견을 진행했다. 이 회견에서 김일성은 유엔에서 ‘두 개의 한국’ 문제에 대해 모호하지만 기

296) “Memorandum for Mr. Kissinger from John H. Holdridge,” Subject: North Korean Application for Membership in World Health Organization(WHO), March 23, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

297) “말레이시아 외무차관과의 면담 내용.” 수신: 대통령, 발신: 최규하 보좌관, 1973년 4월 24일, 대한민국의록관 대통령기록관, 문서번호: EA3215.

298) “세계보건기구 북한 가입 저지 문제.” 1973년 5월 15일, 수신: 대통령, 발신: 보사부 장관, 주제네 바대사, 대한민국 대통령기록관, 문서번호: EA3229; “세계보건기구 북한 가입 저지문제.” 1973년 5월 8일, 대통령비서실 보고번호 제73-234호, 대한민국 대통령기록관, 문서번호: EA3224.

299) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 126쪽; “우리 공화국의 높은 국제적 권위와 위신의 뚜렷한 과시.” 『로동신문』 1973년 5월 19일 1면.

존입장이 변화한 듯한 발언을 했다.

유엔문제에 대해선 우리들의 최종적인 방침이 결정되어있지 않으며, 이는 금후 검토할 여지가 있다고 생각한다. 우리는 유엔산하의 여러 국제기구에 옵서버로서 대표를 보낼 생각이다. 단지 유엔에 가맹할 것인가의 여부는 별개의 문제이며, 유엔에 있어 한반도와 관련하여 여러 가지 미해결 문제가 있으므로 일단 상정되면 북한 대표가 영토의 권리를 가지고 발언하지 않으면 안 된다. 물론 우리는 ‘2개의 한국’으로 영구히 분열되는 것은 반대하나 현실적인 ‘2개의 분열상태’ 하에서 북한이 적극적인 국제활동을 해서 알 될 이유는 없다. 한반도가 영구히 ‘2개로 분열’ 되는 것을 바라고 있지 않으며, 또 이는 반대하는 입장에서 신중히 연구하여야 할 것이다(강조는 필자).³⁰⁰⁾

북한의 ‘두 개의 한국’에 대한 고민의 결과는 1973년 6월 23일 나타났다. 김일성은 체코슬로바키아 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 ‘조국통일 5대 방침’을 발표했는데, 남북한 간 평화협정 체결, 단일 국호인 ‘고려연방공화국’ 이름으로 유엔가입, 유엔가입문제와 별개로 유엔에서 한국 문제가 상정될 때는 당사자로서 참여하겠다는 것을 밝혔다.³⁰¹⁾ 그는 남북한 유엔 동시가입을 추구하지 않겠지만, 유엔에서 남북한 외교경쟁에는 적극적으로 참여하겠다는 의지를 보였다. 이는 북한이 궁극적으로 ‘하나의 한국’ 정책을 유지할 것이지만, 세계보건기구 가입을 기반으로 유엔에서 한국 정부와 동일한 선상에서 외교경쟁을 적극적으로 전개함으로써 이제는 정치적 실체로서 ‘두 개의 한국’을 부정할 수 없다는 것을 인정했음을 의미한다.

한국 정부 역시 1973년 6.23 선언을 통해 ‘두 개의 한국’ 정책을 공식적으로 드러냈다. 하지만 이미 그 전부터 이 정책을 모색했던 것으로 보인다. 1970년 12월 28일 박정희 대통령의 핵심 참모인 함병춘은 주한 미대사 포터에게 이미 ‘두 개의 한국’ 정책은 박정희 대통령이 1970년 8월 15일 광복절 연설에서 북한의 실체를 인정한 아래 남북한의 평화적 경쟁 제안에서 출발하고 있다고 지적했다. 또한, 그는 북한의 유엔 가입을 거부하지만 만일 북한이 유엔회원국이 된다면 북한의 침략성을 강력하게 억제할 수 있다고도 말했다.³⁰²⁾ 1972년 4월 14일에도 함병춘은 NSC의 선임관 홀드리지에게 ‘두 개의 한국’ 정책은 민족주의적 감정과 헌법에 위배 된다는 점에서 한국 정부가

300) “김일성, 일본 TBS 대표와 회견.” 1973.6.15., 『한국의 유엔가입문제, 1972-73』, 분류번호: 731.12 1972-73, 등록번호: 6140, 대한민국외교사료관.

301) “평양시 군중대회에서 하신 김일성동지의 연설(6.23).” 『로동신문』 1973년 6월 24일 2면.

302) “Airgram to Department State from Amembassy Seoul.” Subject: Views of new Presidential Adviser om Foreign Policy,“ Jan. 12, 1971, Title: POL 1-2 Kor S 3.3.71, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

수용하는 것은 어려운 문제라고 말했다. 그런데 북한이 제시한 남북한 평화협정 요구 역시 남북한을 독립된 주권국가로 전제한다는 점에서 한국 정부가 선뜻 받기 어렵지만, 북한이 대남 무력 사용을 포기한다면 통일의 중간단계로서 ‘두 개의 한국’ 상황은 정당화될 수 있다고 말했다.³⁰³⁾ 한·미 사이에 ‘두 개의 한국’ 정책에 대한 교감이 이른 시기부터 진행됐음을 확인할 수 있다.

1972년 7.4 공동성명은 남북한이 서로의 실체를 인정하는 상황을 만들었다. 이후락은 개인적인 차원인지 공식적인 차원인지 확인할 수 없지만 ‘두 개의 한국’ 인정을 통해 남북한 간의 실질적인 문제들을 해결하자고 북한에 제안했다. 물론 북한은 이후락의 제안을 받아들이지 않았다.³⁰⁴⁾ 박정희는 7.4 공동성명으로 인해 ‘두 개의 한국’ 인정이 시간문제임을 인정했지만, 국제사회에서 한국의 위상이 향상될 때까지 유엔에서 ‘두 개의 한국’ 인정은 미루어지길 희망했다.³⁰⁵⁾ 하지만 1973년 5월 17일 북한의 세계보건기구 가입은 한국 정부의 정책변화를 추동했다. 유엔에서 북한의 외교력 확장이 예상되는 상황은 한국 정부로 하여금 적극적으로 ‘두 개의 한국’ 정책을 수용하는 방향으로 나아가도록 강제했다.

북한이 외교관계를 확장하고 유엔산하 국제기구 가입 시도를 통해 한국과 외교 경쟁을 강화하려고 하자 한국 정부 역시 대북정책 그리고 유엔에서 한반도 문제 논의에 대한 접근방식에 변화를 주었다.³⁰⁶⁾ 북한이 세계보건 기구 가입을 완료한 후 약 일주일 뒤인 1973년 5월 25일 김용식 외무부 장관은 하비브 주한 미 대사를 만나 한국 정부의 대외정책 전환 계획을 알렸다. 김용식은 북한을 국가로 인정하지 않고 유엔군의 한국 주둔을 기본으로 한다고 전제했지만 “주요국의 남북한 상호인정, 국제기구에 북한의 참여를 반대하지 않음, 1973년 유엔의 한반도 문제논의에서 북한의 참여를 반대하지 않음, 통일에 우호적인 조건이 있을 때까지 UNCURK의 기능 중단에 동의, 통일에 반대되지 않는다면 북한의 유엔 가입을 반대하지 않음” 등의 내용을 담은 새로운 대외정책을 7월 10일경에 발표할 것이라고 말했다. 하비브 대사는 한국의 대외정책 전환

303) “134. Memorandum of Conversation.” Subject: Dr. Hahn’s Remarks on US-Korean Relations, April 14, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 333.

304) “140. Memorandum From John A. Froebe to Kissinger.” Subject: Results of South Korean CIA Director’s Visit to North Korea May 2~5, May 12, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 348.

305) “150. Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” Subject: Assistant Secretary Green’s Conversation with President Park Chung Hee(July 6), July 7, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 375.

306) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 328쪽.

계획에 대해 “통일의 항구적인 목표를 유지하면서 불명확한 기간까지 ‘두 개의 한국’ 정책을 수용” 했다고 평가했다.³⁰⁷⁾ 미국은 한국 정부가 걸으로는 북한을 인정하지 않지만 북한의 유엔가입을 반대하지 않음으로써 실제로는 북한을 인정하고 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진하겠다는 의지로 읽은 것이다. 김용식은 하비브에게 한국의 대외정책 전환 방침을 비밀에 부쳐달라고 했지만, 하비브는 본국에 중국, 소련 측과 협상에서 이를 활용할 것을 촉구했다.³⁰⁸⁾ 이후 키신저는 6월 14일, 19일 후양첸(Huang Chen) 주미 중국 연락사무소 대사에게 한국의 대외정책 전환 계획을 알렸다.³⁰⁹⁾

한국정부의 새로운 대외정책은 본래 계획했던 7월 10일이 아닌 6월 23일 박정희의 특별성명(‘6.23 선언’)으로 발표되었다. 이 발표에서는 UNCURK에 관한 언급이 삭제되었고 대신 내정불간섭과 불가침협정 체결이 추가되었다. 당시 한국 정부가 UNCURK 문제를 특별성명에서 뺀 것은 UNCURK는 UNC 문제와 직결된 것이고, 이는 정전협정 과도 연결되는 문제이기 때문에 한국 정부로서는 UNCURK를 선제적으로 없애는 것에 정치적 부담을 느꼈을 가능성이 있다.³¹⁰⁾ 북한의 유엔 가입은 유엔의 한국통일에 대한 책임이 끝나는 것(UNCURK 종료)이며, 그로 인해 한반도에서 UNC 유지의 정당성은 의심을 받는 상황이 만들어지는 것이다.³¹¹⁾ 이러한 상황에서 한국 정부가 조건없이 선제적으로 UNCURK 중단을 발표하기는 어려웠다.

한국 정부의 ‘두 개의 한국’ 정책은 남북한의 유엔가입과 정전의 안정적 유지에 방점을 두고 있다는 점에서 같은 날 발표된 북한의 ‘조국통일 5대 방침’ 노선과 분명한 차이를 보였다. 앞서 보았듯이 북한 역시 ‘조국통일 5대 방침’을 통해 일시적으로 ‘두 개의 한국’을 부분적으로 수용했지만, 남북한 동시 유엔가입은 반대하고 있었다. 비록 남북한은 실질적인 의도와 목표가 서로 상이했을지 몰라도 분명한 점은 남북한 모두 상대방의 실체를 인정함으로써 국제사회에서 남북한의 외교경쟁을 공식화했다는 점이다.

남북한의 ‘두 개의 한국’ 정책은 비록 그 목표, 수준과 내용에서 큰 차이가 났지

307) “Telegram to SECSTATE WASHDC from AMEMBASSY SEOUL(Seoul 03353).” Subject: Foreign Policy Changes, May 25, 1973, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191,H-files, NPM NARA.

308) “Special Channel to Henry Kissinger from Ambassador Habib.” June 4, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154, June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

309) “(Note) Handed over June 19, 1973.” Folder Title: PRC-UNCURK/UNC, Box 99, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

310) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 333쪽.

311) “Telegram to SECSTATE WASHDC from AMEMBASSY SEOUL(Seoul 03438).” Subject: ROK Foreign Policy Change, May 30, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154, June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

만, 이는 일단 미국에게 호재였다. 다만 여기서 짚고 넘어가야 할 것은 남북한의 한반도 정책변화가 닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책을 불러온 게 아니라는 점이다. 한국전쟁 이후 미국은 유엔을 통한 ‘하나의 한국’ 정책을 공식적으로 지지했지만, 실질적으로는 한반도에서 현상유지를 추구했다는 점을 염두에 두면 사실상 미국은 오래전부터 ‘두 개의 한국’ 정책을 암묵적으로 추구했다고 볼 수 있다. 하지만 미국은 공식적으로 북한의 실체를 인정하지 않고 한국만을 인정했기 때문에 한반도에서 ‘두 개의 한국’ 정책을 공개적으로 입안하지는 않았다. 반면 그들은 한반도 통일보다는 분단의 유지에 방점을 두었기 때문에 ‘하나의 한국’ 정책 역시 급격하게 추구하지도 않았다. 미국은 내부적으로는 ‘두 개의 한국’ 정책을 모색했을 수 있으나 외부적으로는 ‘하나의 한국’ 정책을 부인하기 어려웠고 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진하기도 어려운 입장이었다고 할 수 있다.

미국의 모호한 한반도 기본정책은 닉슨 때부터 ‘두 개의 한국’ 정책을 수면 위에서 추구함으로써 좀 더 분명해졌다. 1970년 11월 존슨 국무부 차관은 UNCURK 해체 논쟁과 회원국 칠레의 UNCURK 탈퇴 와중에 김종필에게 분단국 정책으로서 ‘1민족 2정부’ 이론이 남북한에도 고려할만한 가치가 있다고 제안했다.³¹²⁾ 미국이 유엔에서 ‘두 개의 한국’ 정책을 제안한 것이다. 이 제안에 대해 당시 미국 관리는 한국 측 인사들이 이 새로운 정책 제안이 갖는 필요성을 완전히 이해했다는 인상을 받았다고 한다.³¹³⁾ 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책은 남북한 데탕트 국면에서 매우 적극적으로 추진됐다. 한반도에서 데탕트 추구는 기본적으로 안정적인 한반도를 지향했고 동시에 북한을 정치적 실체로 인정하는 방향으로 나아가는 환경을 조성했다. 한반도 정책의 기본으로서 ‘두 개의 한국’ 정책을 공식적으로 추구하는데 적기를 맞이한 것이다. 특히 유엔에서 ‘두 개의 한국’ 정책의 필요성이 제기되고 있었다. 닉슨 행정부 내에서 1971년 유엔총회에서 분단국 ‘중국’의 ‘두 개의 대표’ (dual representation)에 따른 유엔가입 방식이 다른 분단국가에도 적용 가능한지를 검토하고 있을 때, 로저스는 “한반도에는 평화가 없기 때문에 분단국가의 ‘이중 대표성’ 문제에서 북한은 제외될 수 있다”고 말했다. 그러면서도 분단국의 유엔 가입은 관련국 간의 협정 비준에 연결할 수 있다고 했다.³¹⁴⁾ 한반도에서 평화와 관련한 일정한 합의가 있다면, 유엔에서

312) “Action: USUN New York etc., Department of State Telegram.” Subject: Chilean Withdrawal from UNCURK, Nov. 18, 1970, POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, Series: Subject Numeric Files 1970-1973, RG 59.

313) “Memorandum of Conversation.” Subject: Chilean Withdrawal from UNCURK, Nov. 29, 1970, POL 32-4 Kor-UN 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

314) “348. Memorandum of Conversation.” Subject: Chinese Representation at the United Nations, April

남북한이 동등한 대표성을 획득할 수 있다는 것을 의미했다.

이후 닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책 구상은 미·중 대화를 통해 구체화하는 과정을 겪는다. 1971년 10월 키신저는 저우언라이에게 한반도의 안정에서 남북관계 발전의 중요성, 북한을 국제사회의 일원으로 받아들이는 문제 검토, 유엔에서 남북한의 대등한 위치를 강조했다.³¹⁵⁾ 닉슨의 중국방문을 앞두고 진행된 중국의 다자외교 참여를 다루는 NSSM 141³¹⁶⁾ 정책연구 결과물을 보면, 미국은 남북한을 다루는 조치로써 1972년 유엔총회에 남북한의 유엔가입을 제안하는 것은 국제적 흐름에 부합하고, 한국 역시 이를 수용할 수 있을 것으로 내다봤다. 그리고 만일 1972년에 남북한 유엔 동시 가입이 불가능할 경우 유엔의 한반도 문제 논의에 남북한을 동시에 초청하는 것도 가능하다고 생각했다.³¹⁷⁾ 다만 그들은 1972년 중반 이후 이 문제를 본격적으로 다룰 것을 제안했는데, 닉슨의 방중을 앞두고 한반도 문제가 미·중 대화를 방해하지 않도록 하겠다는 의도였다. 1971년 10월 중국(공산당)이 유엔에서 중국 민족의 대표권을 차지하게 된 후 미국은 중국이 대만, 한국, 인도차이나 문제를 둘러싸고 미국과 직접적인 대립을 피하고 실용적인 노선으로 나아갈 것으로 보았다. 미국 역시 한반도 문제를 둘러싸고 중국과 충돌을 피하고 싶었기 때문에 남북한의 평화적 교류를 장려하고 궁극적으로 유엔에서 남북한을 합법적 실체로 바라볼 필요가 있었다.³¹⁸⁾

닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책에서 남북관계는 핵심이었다. 냉전기 남북대화는 기본적으로 대결 속에서도 공존을 추구한다는 점에서 ‘두 개의 한국’ 노선의 좋은 정책적 토양이었다. 더욱이 ‘두 개의 한국’ 노선은 닉슨독트린의 ‘당사자 우선 스스로 분쟁 해결’ 원칙과도 맥락적으로 연결되는 정책이었다. ‘두 개의 한국’ 정책은 유엔에서 남북한의 동시 인정을 통해 한반도 문제에 대한 미국의 책임성을 완화하고 상대적으로 남북한의 책임을 안정적으로 강화하는 데 매우 유용했다. 하지만 남

22, 1971, Department of State, *FRUS*, United Nations, 1969~1972(Washington: USG Printing Office, 2004), p. 666.

315) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., pp. 8~14, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

316) “NSSM 141.” Subject: Implications for U.S. Policy of the Participation of the People's Republic of China in Multilateral Diplomacy, Nov. 12, 1971, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_141.pdf(검색일: 2019.5.30.)

317) “NSSM 141, Implications for US Policy of the Participation of the People's Republic of China in Multilateral Diplomacy.” p. 20. Memorandum for Under Sec. of State etc. from Jeanne W. Davis, Dec. 7, 1971, Folder Title: NSSM 141, Box H-188, H-files, NPM NARA.

318) “Memorandum for Henry Kissinger from Marshall Wright.” Subject: The US the PRC in the United Nations, Nov. 21, 1971, Folder Title: China-United Nations Sensitive, Box 86, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

북대화가 시작되기 이전까지 북한은 물론이로 한국 정부 역시 ‘두 개의 한국’ 자체를 인정하지 않고 있었다.³¹⁹⁾ 이 때문에 닉슨 행정부가 ‘두 개의 한국’ 정책을 드러내놓고 추진하는 건 부담이었다.

다만 닉슨 행정부는 북한이 남북대화의 증진과 한국에 대한 외교적 평등을 추구하는 모습을 ‘하나의 한국’ 정책과 모순이고 전술적인 차원에서 북한이 ‘두 개의 한국’으로 여겨지는 정책을 추진하고 있다고 분석하고 있었다.³²⁰⁾ 특히 북한의 세계보건기구 가입 노력은 그들의 눈에는 북한이 유엔에서 한국과의 외교적 평등을 추구하는 것을 통해 한반도 문제에 접근하는 것처럼 보였다. 북한은 세계보건기구 가입을 통해 유엔에서 합법적 지위를 차지했고, 이를 바탕으로 1973년 28차 유엔총회에서 ‘무조건 초청안’에 의해 북한 대표의 유엔 참가가 이루어졌고 그 결과 UNCURK의 해체를 이끌었다고 평가했다.³²¹⁾ 하지만 미국이 보기에는 어쨌든 유엔에서 ‘두 개의 한국’이 실현되는 것으로 유엔의 틀 안에서 남북한의 참여와 경쟁이 이루어지는 모습이었다.

③ 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책 시행과 위기

1973년 6월 23일 남북한이 각각 발표한 6.23 선언(오전 발표)과 조국통일5대방침(오후 발표)은 미국이 구상하던 ‘두 개의 한국’ 정책을 공식적으로 추진하게 하는 자극제가 됐다. 그렇다면 미국이 구상한 ‘두 개의 한국’ 정책은 구체적으로 어떤 모습인가. 5월 29일 국무부 부장관 러쉬(Kenneth Rush)는 키신저에게 ‘두 개의 한국’ 정책의 구체적인 안을 제시했다. 러쉬의 이 제안은 당시 워터게이트 사건과 국무부 수장의 교체라는 어수선한 상황에서 제시됐지만, 이는 단순한 한반도 정책을 위한 참고자료가 아니다.³²²⁾ ‘두 개의 한국’ 정책 이름 아래 한반도 분단의 안정적 유지를 위한 구체

319) “148. Memorandum From the Acting Executive Secretary of the Department of State to the President’s Assistant for National Security Affairs.” Subject: Korean Question at the 27th UN General Assembly, July 3, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 368.

320) “Subject: UN Membership for the ‘two Korea’ in the United Nations.” undated, p. 2, Title: POL 32-4 Kor/UN 4/14/73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA; “수신: 장관, 발신: 주일대사.” 제목: 한국문제에 관한 미-일 협의 내용 보고, 1973년 5월 17일, 『UN(유엔)총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전23권 (V.2 기본대책: 1973.3-6)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6143, 대한민국의외교사료관.

321) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 128-130쪽.

322) 1973년 5월 당시 로저스와 키신저의 자리 교체설(키신저는 8월에 국무장관으로 지명됨)이 나오는 상황인 점을 고려하면 러쉬는 미래의 국무장관 키신저에게 한반도 기본정책의 변화를 주문하는 보고서를 제출했다. “로저스는 백악관으로 국무에 키신저 설” 『경향신문』 1973년 5월 11일 1면(제8497호); “미국무장관에 키신저 임명.” 『동아일보』 1973년 8월 23일 1면(제15967호); “로저스는 결국 물러날 듯 키신저 전임 가능성 증대 뉴스위크 보도.” 『동아일보』 1973년 7월 30일 1면.

적인 정책방향과 지침들이 종합적으로 제시되고 향후 닉슨 행정부의 한반도 정책의 기본 방향과 구체적인 방법들을 제시하고 있다는 점에서 중요하게 바라봐야 한다. 그 내용은 아래의 표와 같다.³²³⁾

〈표 18〉 ‘두 개의 한국’ 정책의 목표와 조치

목표	·한반도 통일은 궁극적인 목표로 남겨두고 남북한의 ‘두 개의 한국’ 수용을 공식화
남북합의 기준	·남북한의 안정적 관계, 주요국들의 평화적 경쟁을 위한 안정적 틀, 한국의 정치적 안정과 경제성장, 대남 안보지원과 미국의 군사 접근, 한국에서 미국의 경제적 이해관계 보호, 역내 안정에 부응하는 북한의 역할
정책 지침	·미국은 모든 수단을 통해 ‘두 개의 한국’ 수용을 촉진 ·‘두 개의 한국’ 수용은 주요한 정책 요인이 포함된 일괄 제안의 기반에서 추구 ·대남 정책에 있어 핵심요인은 미국의 책임, 무력 배치, 군사원조프로그램 ·한국관련 유엔조직은 소모적이지만, 이를 대가 없이 해체해서는 안 됨
빠른 조치	·주변국 상호인정, 이중적 유엔 회원지위, 북·미 관계 정상화(비공식 접촉 증대)
예정 조치	·새로운 정전과 국경선 협정, 남북한 군비축소, 4대 강국의 한반도에 대한 안보협정

출처: “Korean Policy Reconsideration: A Two-Korea Policy.” May 29, 1973, pp. 1~7, Title: POL 32-4 Kor/UN 4/14/73, SNF(1970-1973), RG 59(강조는 필자).

러쉬는 북한의 광범위한 국제기구 가입 시도는 최소한 암묵적으로 ‘두 개의 한국’을 수용하는 것이며, 북한의 유엔 산하 국제기구에서 활동을 더는 저지할 수 없다고 생각했다.³²⁴⁾ 그는 모든 수단을 활용해 남북한이 ‘두 개의 한국’을 공식적으로 수용하고 주변국 역시 남북한에 대한 상호인정을 통해 한반도에서 안정적인 분단유지를 위한 새로운 제도가 필요하다고 생각했다. 새로운 제도에는 남북한에 대한 주변국의 상호인정과 남북한의 유엔가입, 북·미 관계 정상화를 추진하는 것이 필요하고 이후에는 제도적·군사적 조치로 정전협정의 수정과 휴전선의 국경선으로 전환, 남북한 군비축소 조치, 4대 강국의 한반도에 대한 안보협정을 포함하고 있었다. 특히 러쉬는 북한의 남북한 평화협정 제안을 이를 실천하기 위한 유효한 수단으로 바라보았다.³²⁵⁾

323) 5월 29일 러쉬는 키신저에게 두 개의 보고서를 보냈다. 하나는 “한국에서 유엔주둔의 제거”이고, 다른 하나는 “한국정책 재고: 두 개의 한국 정책”이다. “Memorandum to Henry Kissinger from Kenneth Rush.” May 29, 1973, Title: POL 32-4 Kor/UN 4/14/73, SNF(1970-1973), RG 59.

324) “Korean Policy Reconsideration: A Two-Korea Policy.” May 29, 1973, pp. 1-2. Title: POL 32-4 Kor/UN 4/14/73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

러쉬는 단기적으로는 미국의 북한에 대한 적극적인 태도 변화를 주문했다. 남북한에 대해 공산주의와 비공산주의 국가들의 상호인정을 추구하고, UNCURK의 해체와 더불어 남북한의 동시 유엔가입 추구를 즉각적으로 실행할 것을 건의했다. 특히 북한에 관해서 그는 비록 북한을 공식적으로 인정하는 것을 보류하고 있지만 북·미 관계 정상화의 필요성이 커가고 있고, 이를 위해 대북 비밀접촉이 필요하다고 보았다. 중기적으로는 북한이 제안한 남북한 평화협정을 수단으로 하여 새로운 한반도 협정을 탐구하는 것과 한반도에서 군비경쟁을 완화시키는 것, 한반도에서 적대성을 억제하기 위한 4강이 보증하는 것을 통해 한반도에서 ‘중립화’가 추구될 수 있다고 보았다.³²⁶⁾ 한반도 냉전질서가 남북한에 의해 안정적으로 관리되고 주변 강대국들이 이를 보증함으로써 이전과는 다른 방식으로 한반도 냉전질서를 안정적으로 유지해서 미국의 군사, 경제, 정치적 이익을 지속해서 추구하는 것이 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책 목표인 것은 두 말할 나위가 없다.

이를 위해 러쉬는 ‘두 개의 한국’ 정책을 실현을 위한 3단계 협상 시나리오를 제시했다. ‘1단계’는 남북한의 타협을 안정적으로 달성하기 위한 논의를 광범위하게 진행하는 동안 UNCURK 해체, 남북한의 유엔동시가입과 상호인정, 남북협상 가속화 등의 일괄계획을 추구하고 북한과 비밀 또는 비외교적 접촉을 시작하지만 북한을 외교적으로 인정하는 것은 보류한다는 것이다. ‘2단계’는 남북한 간 협상이 잘 되어 새로운 협정과 국경선을 만드는 단계이다. 러쉬가 제시한 ‘새로운 협정과 국경선’이란 남북한 간 평화협정이 열강의 보증 형식을 갖고, 동시에 휴전선을 실질적인 남북한의 국경선으로 확정하는 것을 주변 열강들이 인정하는 것을 의미한다. 남북한 군사분계선을 국경선으로 전환하는 것으로, 사실상 남북한이 다른 국가임을 정치적으로 공식화한다는 것이다. 이 기반에서 UNC를 해체할 수 있고, 주한미군 지상군의 추가 철수, 남북협상에 따라 북·미 관계 정상화와 공식적인 북한 인정으로 나아간다는 계획이었다.

‘3단계’는 새로운 안보협정이 남북한은 물론 관련 아시아국 국가들 사이에서 추구되는 단계로서 만족스러운 결과가 나온다면 주한미군 공군을 비롯한 남은 부대들의 추가 철수를 고려한다는 것이다.³²⁷⁾ 요약하면 러쉬가 구상한 ‘두 개의 한국’ 정책 실행을 위한 협상시나리오 1단계는 정치외교적 차원에서 남북한 타협을 가속화, ‘두 개의 한

325) Ibid., p. 7.

326) Ibid., pp. 6-8.

327) Ibid., p. 9; “Removing the UN presence from Korea(1973.5.29).” p. 5. Title: POL 32-4 Kor/UN 4/14/73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

국’ 인정, 대북 접촉을 시작한다는 것이다. 그리고 2단계는 정치안보적 차원에서 정전협정의 수정과 남북한의 두 개의 주권국가로 공식화라고 할 수 있다. 마지막으로 3단계는 군사적인 조치로서 변화한 정전질서가 안정적으로 유지될 경우 주한미군 잔여부대의 추가 철수를 고려한다는 것이다.

러쉬의 제안은 그대로 수용하기에는 큰 부담이 되는 사안이었다. 우선 미국이 북한을 외교적으로 인정하는 방향으로 나아가는 것은 한국 정부로부터 저항을 부를 수 있는 사안이었다. 또한, 북한이 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책 가운데 어떤 내용을 수용하고 어떤 내용을 거부할지가 확실하지 않았다. 러쉬가 구상한 휴전선을 국경선으로 전환을 북한이 수용할 리는 만무했다. 김일성의 남북한 평화협정 목표는 남북한이 평화롭게 민족적 대단결을 이루고 이후 외세의 군대 주둔 문제를 해결한다는 점에서 휴전선을 없애는 정책이었지 이를 안정적인 국경선으로 전환하는 정책은 아니었다. 그런데 당시 키신저를 비롯한 닉슨 행정부 대외정책 관료들은 최소한 북한이 구두로 DMZ와 휴전선을 인정하고 이를 지키는 담보로 소련과 중국이 이를 지지하면 UNC 해체를 준비할 수 있다고 생각하고 있었다.³²⁸⁾

닉슨 행정부는 ‘두 개의 한국’ 정책 실행의 1단계라고 할 수 있는 남북한 유엔 동시가입 문제를 본격적으로 논의했다. 동시에 북·미 비공식 접촉, 주변국의 북한 인정에 대한 대응책 역시 모색했다.

먼저 박정희의 6.23선언에 나타난 한국의 남북한 유엔가입 주장에 대한 정책대안 마련에 들어갔다. 엘리엇(Theodore L. Eliot)은 세 가지 대안을 제시했다. ‘대안 1’은 한국의 남북한 유엔 가입 주장을 전적으로 지지하고 이를 위해 압박을 가한다는 것이다. 이 안은 한국에 우호적인 국가들이 북한의 유엔가입을 독려하고, 중국과 소련 역시 중재에 나서는 내용이었다. ‘대안 2’는 한국의 제안을 지지하지만 동시가입을 압박하지 않는 안이다. 이는 유엔에서 남북한 유엔가입을 둘러싸고 논쟁을 벌이거나 유엔총회 투표까지는 나아가지 않는 것을 목표로 했다. ‘대안 3’은 한국 단독의 유엔 가입 추진함으로써 북한을 자극하고 북한의 유엔가입을 촉진한다는 내용이다. 엘리엇은 키신저에게 두 번째 대안을 권고했다. 한국의 이익을 보호하고 북한의 취약성을 활용하면서도 중·소와 긴장감을 높이지 않고 한반도에서 데탕트 전망을 위협하지 않는다는 것이 그 이유였다.³²⁹⁾ 이후 1973년 7월 로저스는 한국을 방문해서 박정희에게 남

328) “238. Minutes of Senior Review Group Meeting, Washington.” June 15, 1973, 3:03 p.m.-3:45 p.m., Subject: U.S. Policy Toward Korea(NSSM 154) and the Korean Force Modernization Program, June 15, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

북한의 유엔 동시가입을 지지한다고 말했고, 닉슨에게도 남북한의 유엔가입에 적극적인 지지가 필요하다고 제안했다.³³⁰⁾ 1973년 8월 24일 닉슨이 남북한 유엔 동시가입에 대한 적절한 지지를 하는 것으로 결정됐다.³³¹⁾ 이후 미국은 1973년 28차 유엔총회에서 유엔동시 가입안을 주장했고, 1974년 11월에는 교차승인을 주장했다.³³²⁾

다음으로 북·미 접촉과 관련해서는 북한이 먼저 미국에 접촉을 시도하고 미국이 이에 응하는 방식으로 이루어졌다. 1973년 8월 21일 북경주재 북한 대사관은 주중 미국 연락사무소 영사에게 전화를 걸어서 책임있는 사람과 미국연락사무소나 아니면 다른 편한 장소에서 만날 것을 요청했다.³³³⁾ 미국은 이러한 북한의 대미 접근을 활용하여 남북한에 대한 미·중의 교차접촉으로 발전시키려고 했다. 8월 24일 하비브는 남북한과 미·중 사이의 교차접촉을 박정희에게 제안했다. 먼저 미국이 북한을 접촉한 이후 중국이 이에 상응하는 조치로서 한국과 외교적 접촉을 시작한다는 내용이었다. 하지만 박정희는 북·미 접촉이 외부에 알려지거나 북한에 의해 공개된다면 “미국이 한국에 앞서 북한과 직접 거래를 한다”는 모양새를 우려했다. 이에 대해 하비브는 북·미 접촉이 공개되지 않도록 모든 노력을 기울일 거라고 말했다. 하지만 박정희는 북·미의 접촉장소와 수준에 대해서는 큰 관심을 보이지 않은 채 다만 접촉 결과만 알려달라고 했다.³³⁴⁾

북·미 간 첫 만남은 매우 낮은 수준에서 시작되었다. 북경에 있는 연락사무소 대표보다 낮은 수준에서 북한 측 대표와 비공개 만남을 갖는 것으로 추진되었다.³³⁵⁾ 8월 27일 북·미 간의 첫 외교관 접촉에서 양자는 북한의 뉴욕 유엔대표부 대표단의 안전 문제를 중점적으로 논의했고 그 이외 추가로 논의한 사항은 없었다. 미국은 이 만남의

329) “Subject: UN Membership: Two Koreas in the United Nations.” Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Theodore L. Eliot, Undated, Title: POL 32-4 Kor/UN 4.14.73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

330) “Memorandum for the President from William P. Rogers.” Subject: My Talks in Seoul Regarding UN Strategy, July 31, 1973, Title: POL 32-4 Kor/UN 4.14.73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

331) “Memorandum for the Secretary of State from Henry A. Kissinger.” Subject: Strategy on the Korean Question in the UN General Assembly, Aug. 24, 1973, Folder Title: PRC-UNCURK/UNC, Box 99, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

332) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 185~189쪽.

333) “Telegram to SECSTATE WASHDC from USKO PEKING.” Subject: North Korean Charge Asks to Pay Call, Aug. 21, 1973, Folder Title: PRC-UNCURK/UNC, Box 99, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

334) “245. Backchannel Message 0818 From the Ambassador to the Republic of Korea(Habib) to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” August 24, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

335) Ibid.

의미를 높게 평가했다.³³⁶⁾ 미국이 추진하고 있는 ‘두 개의 한국’ 정책이 실질적인 성과를 얻는 데 있어 중요한 부분인 강대국의 남북한에 대한 상호인정의 첫 출발이 될 수도 있었다. 그러나 북·미 접촉 약 한 달 후 미국은 남북한 상호인정 원칙에 따라 한·중 접촉을 추동했으나 중국의 거부로 이는 성사되지 않았다.³³⁷⁾ 키신저는 중국의 한·중 접촉 거부한 이유가 북한때문이라고 생각했다. 그는 중국이 북한과 사전협상 없이 한국 정부와 접촉을 하는 것에 부담을 느꼈고, 북한을 소련의 영향력으로부터 차단하기 위해서라도 북한에 대한 중국의 영향력을 유지하려 했기 때문이라고 생각한 것이다. 다만 키신저는 중국이 상호인정 원칙을 명시적으로 거부하지 않은 점을 다행으로 여겼다.³³⁸⁾

UNCURK 의장국인 호주의 북한에 대한 외교적 승인 움직임은 한국의 중요한 관심사안이었다. UNCURK가 한반도에서 한국 정부의 유일정통성을 강화하는데 활용되어온 조직인 점을 생각하면, UNCURK 의장국 호주의 북한 승인은 국제무대에서 한국의 위상에 악영향을 주는 사안이었다. 한국 정부는 남북대화의 결과가 나올 때까지 대북 접근 보류, 호주-북한 간 통상 대표단 파견 및 접수 무기 연기, 호주의 대북 접근 각서를 보내지 말 것, 소련 및 중국에게 대북정책의 수정 불가 통보, 한국과 대북정책을 충분히 협의 등 5가지 요구사항을 호주정부에 전달했지만 호주 정부는 마지막 5항을 제외하고 모두 거절했다.³³⁹⁾ 호주의 대북 접근은 미국에도 중요한 사안이었다. 그들은 호주의 대북 접근이 한국 정부를 설득하는데 유효한 측면이 있다고 여겼다.³⁴⁰⁾

하지만 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책 실행은 제1단계부터 순조롭지 않았다. ‘두 개의 한국’ 정책의 핵심이라고 할 수 있는 남북관계는 1973년 8월 남북대화가 중단됨으로써 위기 국면으로 접어들었다. 북한은 1973년 8월 28일에 김대중 납치사건을 빌미로 남북대화 중단을 선언했으나 실질적인 대화중단 이유는 박정희 6.23 선언때문이었다. 그들은 6.23 선언을 남북대화를 앞세우고 인민들을 기만했고 ‘두 개의 조선’ 정

336) 홍석률, “1970년대 전반 북·미 관계,” 44쪽.

337) 위의 글, 45쪽

338) “246. Memorandum of Conversation.” Subject: Secretary Kissinger's Discussion with President Park, Nov. 16, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

339) “제목: 호주정부의 대북한 접근정책(외무부 보고),” 1973년 2월 19일(대통령 비서실, 보고번호: 제 73-66호), 대한민국 대통령기록관, EA3173; “제목: 호주정부의 대북한 접근정책(외무부 보고),” 1973년 2월 16일(대통령 비서실, 보고번호: 제73-83호), 대한민국 대통령기록관, EA3180.

340) “Telegram to AMEMBASSY CANBERRA from SECSTATE WASHDC.” Subject: US Views on ROK Foreign Policy Changes, June 20, 1973, Folder Title: NSDM 227, Box H-241, H-files, NPM NARA.

책을 공개적으로 선포한 것으로 규정했다.³⁴¹⁾ 이후 남북대화가 중단된 상황에서 다시 북·미 간에 군사적 긴장감을 높이는 사건이 서해에서 발생했다. 1973년 12월 1일 군사정전위원회 346차 회의에서 북한은 11월 27일, 28일, 12월 1일에 한국군의 군함이 북한의 연해 지역인 해주, 등산곶, 웅진반도 앞바다에서 대북 적대행위를 일삼고 있다고 미군 측에 강력히 항의하면서 서해 5도에 대한 관할권을 주장하고 나섰다.³⁴²⁾ 그들은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 입출항할 때 북한의 사전승인을 받을 것을 요구했고 이를 어긴다면 ‘단호한 징벌’을 가할 것이라고 압박했다.³⁴³⁾

사건 초기 미국은 이 문제가 남북한 사이의 영해에 관한 문제이지 UNC의 문제가 아니라는 태도를 보였다.³⁴⁴⁾ 한반도 분쟁에서 개입을 멀리하고 ‘두 개의 한국’ 정책 추진을 통해 한반도에서 안정을 추구하던 미국은 이 사건이 되도록 남북한이 스스로 해결하기를 원했다. 미·중 간의 협력노선이 이루어지는 상황에서 과거 푸에블로호 나포나 EC-121 격추사건처럼 북·미 간 직접인 군사대립은 미·중 관계나 한반도 안정에 아무런 도움이 되지 않았다. 그러나 한국은 이 문제를 군사정전위원회에서 처리할 것을 주장했다.³⁴⁵⁾ 8월 북한의 남북대화 중단 선언으로 인해 유명무실화된 남북조절위에서도 이를 다루기 어려웠다. 결국, 미국은 태도를 바꾸어 이 사안을 군사정전위원회에서 다루는 방향으로 나아갔다.

당장 정기적으로 서해 5도를 드나드는 보급선(황진호)이 운행될 예정이었기 때문에 12월 6일 이전에 WSAG 회의를 열어 북한에 대한 대응지침을 마련해야 할 필요성이 NSC 내부에서 촉구되었다.³⁴⁶⁾ 12월 4일 WSAG 실무회의에서는 북한의 주장을 정전협정 위반으로 간주했지만, 북한의 영해 주장에 휘말리면 판도라 상자가 열릴 수 있다고 우려했다. 회의에서는 12월 5일 예정되어 있는 서해 5도로 선박 출항을 연기하되 최종

341) “남북조절위원회 우리측 공동위원장 성명 발표(1973.8.28).” 『로동신문』 1973년 8월 29일 1면. 이후 남북조절위원회 부위원장 회의 역시 1975년 3월 10차를 끝으로 더는 개최되지 않았다. 통일부, 『남북대화』 제9호(1975.3.~1975.12), 22쪽.

342) “제346차 군사정전위원회 회의록.” 1973.12.1. 『군사정전위원회 본회의 회의록, 제346-347차, 1973』, 분류번호: 729.521. 등록번호: 6122, 대한민국외교사료관.

343) “적들이 우리측 연해를 계속 침범하는 경우 단호한 조치를 취할것이라고 엄중이 경고, 군사정전위원회 제346차 회의에서.” 『로동신문』 1973년 12월 3일 4면.

344) “Telegram from the American Embassy in Seoul to the Secretary of State.” Subject: Joint Embassy/UNC Message, Dec. 1, 1973, Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973-1976*(Woodrow Wilson Center, 2011).

345) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 360쪽.

346) “(Draft) Memorandum for General Scowcroft from W. R. Smyser.” Subject: Proposed WSAG Meeting on Korean Situation, Dec. 3, 1973, Folder Title: Korean Northwest Island(Working Files), Box 36, Series: Working Files on Guam, Micronesia, and Korea, NSA, NSC, EA/P, GFL. 12월 6일에 소집될 예정이던 WSAG는 실무회의만 개최하고 정식으로 개최하지는 않았다.

적인 판단은 키신저에게 맡기는 것으로 결정했다. 그리고 북한에게 군사정전위원회 회의 개최를 요구하고, 한국 정부에게도 북한과 핫라인을 열어둘 것을 촉구했다.³⁴⁷⁾ 서해에서 분쟁 확대를 막는 조치로써 한국 군대는 자위적 방위를 제외하고는 선박의 연평도로 진입 시 북한을 자극하는 행위를 하지 말고, 어떠한 미군 부대들도 이 민간선박의 호위에 나서지 말 것 역시 제안됐다.³⁴⁸⁾ 결국, 12월 9일에는 황진호가, 12월 14일에는 송림호가 한국군 해군함정의 호위 속에 출항했다. 남북 간 무력충돌은 없었다.³⁴⁹⁾ 이후 유엔군측의 요구로 12월 24일 347차 군사정전위원회가 개최되었다. 이 회의에서 북한 측은 서해 5도는 북한의 책임 아래 있다고 주장했고 유엔군측은 서해 5도는 유엔군 통제 아래 있으며, 북한 측이 이 섬들에서 자유로운 항해를 방해했기 때문에 정전협정 15항을 위반했다고 지적했다.³⁵⁰⁾ 미국이 추진하는 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 적용이 실질적인 단계로 진입하지 못한 상황에서 발생한 이 사건은 한반도 내 군사적 분쟁의 당사자가 북한과 미국임을 새삼스레 확인해 주고 있었다.

박정희는 1974년 1월 18일 연두 기자회견을 통해 북한의 남북평화협정 체결 제의를 거부하고 휴전협정이 존속되는 것을 전제로 하는 남북한 불가침협정과 통일이 될 때까지 평화공존을 이뤄나갈 것을 북한에 제안했다.³⁵¹⁾ 북한은 약 1주일 뒤인 1월 26일에 박정희 불가침협정 제안에 대해 “우리 당과 공화국 정부가 일관하게 주장하고 있는 평화협정은 우리나라에서의 진정한 평화의 길”이며 “불가침 조약은 대결과 전쟁의 길”이라고 비난했다.³⁵²⁾ 그리고 두 달 후인 1974년 3월 25일 최고인민회의를 통해 박정희의 제안을 “평화협정을 반대하기 위한 술책의 하나이며, 남조선에 미제침략군을 그대로 남겨두고 군사적 대치상태를 계속 유지하며 나라의 분열을 영구화” 하려는 것이라 재차 비난했다. 그리고 한국과 평화협정체결 문제를 논의하는 것을 포기하고 한반도 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 당사로서 미국을 지목하고 북·미 평화협정 체결을 주장했다.³⁵³⁾

347) “WSAG Working Group Meeting.” Subject: North Korea, Dec. 4, 1973, Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973~1976*(Woodrow Wilson Center, 2011).

348) “(Draft) Subject: Korean Northwest Coastal Situation(Joint State/Defense Message).” Dec. 4, 1973, Folder Title: WSAG Mtg, Meeting Cancelled, 12.6.73, Box H-95, H-files, NPM NARA.

349) “우리 여객선, 백령도에 무사 도착.” 『동아일보』 1973년 12월 10일 7면; “격랑의 파고 헤치며 연평도에도 첫 뱃길.” 『동아일보』 1973년 12월 14일 7면.

350) 합동정보참모부, 『군사정전위원회편람』 제4집(군인공제회 제1문화사업소, 1999), 313쪽.

351) “남북한 불가침 협정 제의.” 『경향신문』 1974년 1월 18일 1면.

352) “사실: 평화협정체결을 기피하며 ‘두 개 조선’ 조작놀음을 합리화하려는 분열주의자들의 매국과 반역의 구호.” 『로동신문』 1974년 1월 26일 1면.

353) 허담, “조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할 데

북한의 북·미 평화협정 체결 제의는 단순히 북한의 대미 접근 또는 북·미 대화 요구 차원에서만 바라볼 수 없는 사안이었다. 이후 자세히 다루겠지만 당시의 시점에서 북한의 평화협정 요구는 미국이 구상하는 ‘두 개의 한국’ 정책을 근본부터 반대하는 제안이었다. 북한의 북·미 평화협정체결 제의 4일 뒤인 3월 29일 미국은 그동안 자신들이 구상해온 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 확대적용을 NSDM 251를 통해 정책적으로 결정했다.³⁵⁴⁾ NSDM 251의 핵심은 남북한이 정전위의 주요 구성원으로 인정받고 이들을 통해 정전을 운용, UNC 해체, 남북한 불가침협정, 유엔안전보장이사회의 승인에 의한 새로운 안보협정으로 전환, 이후 한반도 냉전이 안정적으로 유지되면 주한미군 철수계획을 세운다는 것이었다. 그러나 미국의 구상은 난관에 봉착했다. 북한이 1974년 3월 북·미 간 평화협정 노선으로 전환한 상황에서 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 적용의 1단계인 정전위원회 구성국 수정 제안을 북한이 받아들일 리가 없었다.³⁵⁵⁾

2. ‘두 개의 한국’ 정책 적용: UNCURK와 UNC 해체 논쟁

① 한국관련 유엔조직에 대한 평가와 UNCURK 해체 모색

유엔의 한반도 관련 핵심조직은 UNCURK와 UNC였다. UNCURK는 한반도 통일 문제를 다루는 정치기구다. UNC는 북한-중국군과 함께 한반도에서 정전을 감시 및 감독하는 군사안보기구로서 정전위원회의 대화 상대자이다. 미국은 한반도에서 정치, 군사적 이해관계를 유엔의 이름으로 관철하는 데 위 두 기구를 활용해왔다. 동시에 유엔에서 위 두 조직을 둘러싸고 격화되는 논쟁은 미국에 외교적 부담으로 작용했다. 미·중, 남북한 데탕트 국면에서 미국의 한반도 기본정책으로 본격 등장한 ‘두 개의 한국’ 정책은 위 두 조직에 대한 미국의 정책변화를 실질적으로 추동했다. 유엔에서 ‘두 개의 한국’을 추구하는 것은 논리적으로 UNCURK와 UNC의 존립과 직접적으로 연결된다.

키신저의 첫 번째 중국방문을 앞두고 1971년 6월 8일 주한 미 대사 포터는 본국의 국무장관에게 장문의 항공 서한을 보내 UNCURK와 UNC에 대한 정책변화를 건의했다.

대하여(1974년 3월 25일),” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 제3권, 845쪽.

354) “NSDM 251.” Subject: Termination of the UN Command in Korea, March 29, 1974, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_251.pdf(검색일: 2018.11.3.).

355) “우리의 평화협정체결제의에 대하여 미국측은 어찌하여 대답이 없는가” 『로동신문』 1974년 5월 4일 5면.

그는 중국의 유엔 가입과 강대국 관계의 변화로 인해 한반도 관련 유엔조직 역시 재검토가 필요하다고 보았다. UNCURK는 미국의 이해관계와 일치하지 않으며, 변화하는 국제현실에 뒤떨어진 조직이 되어 한반도 통일 임무를 수행할 수 없는 조직으로 평가했다.³⁵⁶⁾ UNC 역시 시대에 뒤떨어진 조직이라 평가했다. UNC는 한국을 약한 나라로 보이게 하며, 이로 인해 시대착오적인 유엔의 역할을 미국에 요구한다는 것이다.³⁵⁷⁾

포터는 한국 정부가 유엔에 UNCURK의 활동중지를 요청하도록 추동하고 “정전위원회 선임장교를 한국군 장교로 지명해서 정전을 유지하는 모든 책임을 한국 정부에 위임시킨 후 유엔군을 철수시키되 UNC 골격은 남겨놓아 미래에 유엔의 개입 여지를 남겨” 놓는 방안을 국무부에 전달했다. 그는 정전위원회 구성원 변경은 북한과 중국의 반대 가능성이 있지만, 주한미군이 주둔하는 모습(aspect of our presence)에 변화를 준다면 극복할 수 있다고 생각했다.³⁵⁸⁾

포터의 UNCURK 중지, UNC 변경, 정전위원회 변경 제안이 말하고 있는 것은 UNCURK를 중지시켜 유엔에 의한 한반도 통일정책을 공식적으로 폐기함으로써 미국이 UNCURK 해체 논쟁에서 벗어나는 것과 한반도 정전체제를 한국화하는데 방점을 두고 유엔에서 한국 정책을 변화시키야 한다는 것을 의미했다. 정전위원회의 유엔군 측 선임장교를 한국군 사령관으로 교체함으로써 닉슨독트린이 제시하는 분쟁 해결의 당사자 원칙을 적극적으로 적용하는 것을 모색했다고 볼 수 있다. 포터의 제안은 1971년 6월의 시점에서는 미 국무부 내 하나의 의견에 불과할 수 있지만 얼마 지나지 않아 닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책에 적극적으로 활용되었다. 이미 키신저의 방중 이후 미·중 관계가 본격적으로 개선 국면으로 진입하면서 미국은 유엔에서 한반도 문제들에 대한 정책을 이전보다 적극적으로 재검토되었다.

닉슨 행정부는 1972년 2월 미·중 정상회담을 앞두고 미·중 대화에서 쟁점사항이 될 유엔의 한국 관련 문제들에 대한 대응전략을 마련했다. 이 내용을 보면 한반도 문제는 미국에 기본적으로 방어적 태세를 갖게 하기 때문에 마오쩌둥과 대화에서 한반도 문제 논의가 “어떠한 전개도 없도록 하는” 게 좋다고 보았다. 다만 이 문제를 다루어야 하는 상황이면, 소극적인 자세로 한반도 문제에 접근하기를 권고했고 쟁점 사항들에 대한 구체적인 전략을 제시했다.³⁵⁹⁾ 먼저 중국 측에 1972년 27차 유엔총회에 남북한의

356) “Airgram to Department of State from AmEmbassy, Seoul.” Subject: The United Nations in Korea: Time for a Change? June 8, 1971(Seoul A-212), pp. 3~4. Title: POL 1 Kor S-US 1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

357) Ibid., p. 5.

358) Ibid., pp. 7~8.

유엔가입을 제안하고 만일 이것이 여의치 않다면, 유엔의 한반도 문제논의에 남북한을 조건없이 초청하는 것을 주도한다는 것이다. 다음으로 UNCURK는 유용성이 크지 않기 때문에 해체하는 방향으로 나아간다는 것이다. 문제는 UNC였다. UNC가 구시대적인 유물이기 때문에 큰 틀에서는 포기하는 방향으로 나아가야 하지만, 정전위원회의 운영 주체이며, 북·미 대화 채널, 한국군 작전통제 등의 역할 등을 볼 때 여전히 중요한 기구였다. 따라서 UNC를 협상카드로 활용하는 것이 제안됐다. 협상내용이란 정전협정을 남북한이 주도할 수 있도록 한국이 정전위원회 운용의 협상대표가 되고 미국은 보조적인 역할로 남는 것에 대해 남·북·미·중의 분명한 합의를 끌어내기 위해 UNC를 협상카드로 활용한다는 것이다.³⁶⁰⁾ ‘두 개의 한국’ 정책을 한반도 정전협정에 적용하기 위해 UNC 해체 카드를 제안한 것이다.

UNCURK 보다 UNC가 훨씬 더 중요했기 때문에 우선적으로 UNCURK 해체 방안이 입안되었다. 국무부 역시 UNCURK를 한반도 통일에 실질적인 역할이 거의 없는 낡은 조직이었고 UNCURK 문제가 UNC에 대한 공격으로 이어지기 때문에 UNCURK 해체는 불가피하다고 평가했다.³⁶¹⁾ UNCURK의 해체 시기와 방식이 문제였다. 국무부는 4가지 UNCURK 해체 선택지를 제시했다.

- 선택 1. UNCURK 결의안이 논의되게 하고 패배 수용(가능하지만 바람직하지 않음)
- 선택 2. UNCURK의 임무를 변경해서 상대국의 수용 가능성 높임(북, 중, 소는 받아들이지 않을 것임)
- 선택 3. 한국의 재건이 완료됐고 통일은 남북한에 의해 적절히 수행되어야 한다는 이유로 UNCURK 해체 제안
- 선택 4. 남북관계 발전에 따라 UNCURK 해체에 유리한 국면이 만들어지길 희망하고, 올해 유엔에서 한국문제 논의 추가 연장(연장은 이루기 어려울 것임)³⁶²⁾

359) “Analytical Summary of NSSM 141 Study: Implications for the US Policy of the Participation of the People’s Republic of China in Multilateral Diplomacy.” pp. 9~10. Folder Title: China-General November 1971-February 26, 1972, Box 1036, Series: For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, NSC Files, NPL.

360) “Implications for US Policy of the Participation of the People’s Republic of China in Multilateral Diplomacy.” pp. 20~21. Memorandum for Under Sec. of State etc. from Jeanne W. Davis, Dec. 7, 1971, Folder Title: NSSM 141, Box H-188, H-files, NPM NARA.

361) ‘UNCURK.’ “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger,” Subject: State Department Briefing Books for the China Trip, Feb. 14, 1972, Folder Title: State Department Briefing book I (Part I), Box 848, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

362) Ibid.

위 국무부가 제시한 UNCURK 문제 해결방안을 보면, ‘선택 1’은 유엔에서 UNCURK 유지 결의안 표결을 진행하는 안으로 만일 미국이 패퇴하면 미국의 위신이 깎이기 때문에 가장 안 좋은 해체안이었다. ‘선택 2’는 UNCURK를 해체하는 것이 아닌 임무를 수정한다는 점에서 비공산주의 국가의 표를 획득하는데 주력하는 안이다. 하지만 북한, 중국, 소련이 이를 수용할 가능성은 거의 없었고 유엔에서 한반도 문제 논쟁을 진정시키지 못할 가능성이 컸다. ‘선택 3’과 ‘선택 4’는 미국의 주도로 이루어지는 안으로 ‘선택 3’보다 ‘선택 4’가 미국에 더 좋은 대안이었다. 하지만 그들은 1972년 유엔총회에서 한반도 문제논의가 연장되지 못한다면 ‘대안 3’을 통해 주도적으로 UNCURK를 해체하는 것 역시 미국의 위신을 지키는 방법이라고 생각했다. 미국은 내부적으로 이러한 UNCURK 해체 방안을 마련해 두었지만 이를 미·중 정상회담에서 주도적으로 논의할 계획은 없었다.³⁶³⁾ 실제 1972년 2월 23일 미·중 정상회담에서 저우언라이가 UNCURK의 생명이 다했음을 언급하자 키신저와 닉슨은 내부적으로 UNCURK 문제를 들여다보는 중이라고만 말했다.³⁶⁴⁾

UNCURK의 해체안이 구체성을 가지고 진행되는 것과 달리 UNC 문제에 대해서는 신중한 접근을 보였다. 국무부는 닉슨에게 UNC를 쉽게 해체하기가 어려운 이유로 세 가지를 들고 있었다. 첫째, 1971년 7월과 10월 키신저의 중국방문 이후 점차 중국은 좀더 항구적인 협정이 마련될 때까지 정전위원회를 유지하고, 동북아에서 안정자 역할로써 주한미군의 역할을 암묵적으로 수용할 수도 있으므로 굳이 선제적으로 UNC 해체를 꺼내 들 이유는 없다는 점. 둘째, UNC 해체는 유엔안전보장이사회를 통해서만 가능하므로 다른 강대국과 합의가 필요하다는 점. 셋째, 한국 정부와 UNC 해체를 위한 대안 협정을 먼저 논의한 이후 UNC 해체를 진행해야 하므로 즉각적으로 UNC를 해체할 수 없다는 점 등을 들고 있었다.³⁶⁵⁾

닉슨 행정부가 중국과 협상을 중심으로 UNCURK와 UNC 해체를 모색하고 있었던 반면, 당시 한국 정부는 1971년에 이어 1972년 유엔의 한반도 문제 논의 재연장을 추구하고 있었다. 하지만 상황이 좋지 않았다. 1971년 제26차 유엔총회에서 중국(공산당)이

363) Ibid.

364) “197. Memorandum of Conversation.” Feb. 23, 1972, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, p. 733.

365) ‘Korea,’ “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: State Department Briefing Books for the China Trip, Feb. 14, 1972, Folder Title: State Department Briefing book I (Part I), Box 848, Series: For the President’s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, NSC Files, NPL.

‘중국’의 대표권을 차지하고 대만이 유엔에서 탈퇴함으로써 한반도 문제논의 재연장을 확신할 수 없었다. 그리고 UNCURK 회원국 가운데 하나인 칠레에 사회주의 정권이 들어섰고 파키스탄은 1968년 이래 UNCURK 활동에 참여하지 않아 실질적으로는 7개 회원국이 5개 회원국으로 줄어든 상태였고, 더 큰 문제는 두 회원국을 대체할 나라를 찾기도 어려웠다.³⁶⁶⁾ 한국 정부는 UNCURK 해체가 상대적으로 북한의 국제적 지위 상승 효과를 불러온다는 점에서 UNCURK 유지를 중요하게 여겼다. 유엔에서 북한을 봉쇄하는 데 작으나마 효과가 있었다.

한국 정부에게 UNCURK는 유용한 측면이 있었기 때문에 1972년 4월 12일경 주미 한국 대사는 주유엔 미 대사 부시(George W. Bush)에게 유엔총회에서 한반도 문제논의 재연장을 위한 도움을 요청했다. 당시 주유엔 미 대사는 한국 측에게 낙관적인 전망을 할 수 없다고 대답했는데, 당시 미국은 유엔총회에서 한반도 문제 논의를 연장할지에 대해 뚜렷한 결정을 내리지 못하고 있었다.³⁶⁷⁾ 하지만 얼마 후 미국은 유엔에서 한반도 문제논의를 연장하는 방향으로 나아갔다. 유엔에서 한반도 문제 논쟁이 당시 진행 중이던 남북대화를 방해하고, 주요 강대국 간 대립을 강화해서 강대국 간 관계 개선의 분위기를 경직시킬 것을 우려했기 때문이다.³⁶⁸⁾

한반도관련 유엔조직이 시대에 뒤떨어지긴 했지만, 진행 중인 남북대화가 어느 방향으로 나아갈지를 예상하기 어려운 상황에서 갑작스럽게 유엔조직에 변화를 주면 남북 대화에서 한국의 입장을 약화시킬 수 있다는 점 역시 고려되었다.³⁶⁹⁾ 키신저는 주유엔 중국대사 황화에게 미·중 양자 관계의 발전을 위해 1972년 27차 유엔총회에서 한국문제 논의를 연기함으로써 미·중이 상호 논쟁을 벌이는 상황을 피한다면, 미국은 1973년 28차 유엔총회에서 UNCURK를 해체하는데 협조하겠다고 말했다.³⁷⁰⁾ 하지만 중국은 1972년 유엔총회에서 UNCURK 해체를 포함해 한국 문제관련 논의를 밀어붙이겠다는 태도를 보였다.³⁷¹⁾

366) 대통령비서실, “제목: ‘UNCURK’ 회원국 일부 대체 가능성 검토(외무부 보고).” 보고번호 제 70-775호, 대통령기록관, EA2931.

367) “Telegram to SECSTATE from USMISSION USUN.” Subject: Korean Question in 27th UNGA, April 13, 1972, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

368) “Korean Question at the 27th General Assembly.” p. 6. Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

369) “148. Memorandum From the Acting Executive Secretary of the Department of State(Miller) to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: Korean Question at the 27th UN General Assembly, July 3, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 366~368.

370) “243. Memorandum of Conversation(between Kissinger and Huang Hua).” July 26, 1972, Department of State, *FRUS*, China, 1969~1972, p. 1032.

중국 측이 UNCURK 해체에 강경한 태도를 보이자, 주유엔 미 대사 부시는 유엔에서 한반도 문제가 논의되더라도 미국이 표대결에서 이길 수 있다고 전망했지만, 가능하면 논의를 회피하는 방안도 준비할 것을 국무부에 건의했다.³⁷²⁾ 국무부는 중국 측이 UNCURK 해체 결의안을 포기하지 않을 게 분명하다고 봤기 때문에 각국의 미 대사관에 유엔총회에서 한반도 문제 논의에 대비해 표 단속과 주재국 정부를 설득할 것을 지시했다. 설득의 논거는 유엔의 한반도 문제 논의가 현재 진행 중인 남북대화에 악영향을 줄 수 있고 아시아에서 긴장완화를 촉진하는 데 도움이 되지 않는다는 것이었다.³⁷³⁾ 국무부는 유엔에서 한반도 문제 논의가 연기되지 않을 경우를 대비해 그 차선책으로서 북한에 대한 조건부 초청안을 변경하고 UNCURK의 활동을 중단시키는 방안 역시 모색했다. 다만 UNC는 유지해야 한다고 키신저에게 제안했다. UNC는 한국군에 대한 작전통제권, 정전협정의 대표자, 북·미 간 유일한 대화 통로, 일본 내 미군기지를 사용을 위한 조직이었기 때문에 활용 가치가 컸다.³⁷⁴⁾

1972년 8월 9일 한반도 관련 사안을 결정하기 위한 NSC의 SRG 회의가 개최됐다. 이 회의에서 키신저는 1972년 유엔총회에서 한반도 문제 논의를 1년 더 연장하도록 노력할 것을 결정했다. 회의에서는 UNCURK 해체에 관한 여러 의견이 나왔지만, 대체로 향후 해체의 방향으로 나아가는 것은 분명했다. 문제는 해체방식이었다. 이 조직이 효용성이 거의 없음에도 불구하고 무작정 해체하기보다는 유엔 스스로가 이 문제를 다루어 다음 해 유엔총회에서 품위 있게 UNCURK를 해체하자는 의견부터 한국이 주도적으로 없애도록 하자는 의견까지 다양했다.³⁷⁵⁾ 하지만 대가없는 UNC 해체에 대해서는 반대했다. UNCURK에 대해서는 유화적인 태도를 보일 수 있을지언정 UNC는 한·미, 미·일의 안보와 밀접한 관계 때문에 더 자세한 검토가 필요했다.³⁷⁶⁾

371) “147. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to President Nixon, Washington.” June 27, 1972, p. 11. Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

372) “Memorandum of Conversation.” Subject: UN Issues Affecting US-PRC Relations, Aug. 4(1972), Folder Title: China-United Nations Sensitive, Box 86, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

373) “Telegram to All Diplomatic Posts from SECSTATE WASHDC.” Subject: Korean Question at 27th GA, July 29, 1972, Folder Title: SRG Meeting Korea/UN, August 9, 1972, Box H-64, H-files, NPM NARA.

374) “148. Memorandum From the Acting Executive Secretary of the Department of State(Miller) to the President's Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” Subject: Korean Question at the 27th UN General Assembly, July 3, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 367-368.

375) “153. Minutes of a Senior Review Group Meeting.” Subject: Korea/UN, Aug. 9. 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 395-396.

376) *Ibid.*, pp. 397~398.

결국 1972년 9월 20일 유엔총회 제1운영위원회에서 한반도 문제 논의 연장안은 찬성 16, 반대 7, 기권 1로 통과되었고 이후 23일 열린 유엔총회 전체회의에서 찬성 70, 반대 35, 기권 21로 압도적인 표 차이로 한반도 문제 논의는 1년 더 연기되었다.³⁷⁷⁾ 주유엔 미 대사는 미국이 압도적인 차이로 한국 문제 논의를 연기할 수 있었던 배경으로 중국과 소련이 적극적으로 논쟁하지 않았고, 당시 진행 중이었던 남북대화 전개가 유엔의 한반도 문제 논쟁에 의해 악영향을 받을 수 있다는 것을 다른 회원국이 수용했기 때문이라고 분석했다. 다만 그는 다음 해 유엔총회에서는 이번과 같은 승리를 장담할 수 없다고 지적함으로써 이에 대한 준비작업이 필요하다는 의견을 냈다.³⁷⁸⁾ 결과가 미국의 압승으로 끝나자 북한은 당황했다. 북한은 한반도 문제 논의 연장이 결정된지 약 4일이나 지나 외무성 성명을 발표했다. 그들은 UNCURK 유지를 통해 7.4 공동성명의 성과를 폄훼하면서도 다른 한편으로는 유엔의 한반도 문제 논의가 남북대화를 방해할 수 있다는 미국의 주장은 위선이라고 미국을 비난했다.³⁷⁹⁾

1972년 유엔총회에서 한반도 문제 논의 연장은 남북대화의 전개로 인한 특수한 결과였다. 닉슨 행정부는 1973년 유엔총회에서도 또다시 한반도 문제 논의가 연장될 수 있을지 장담할 수 없었다. 한국은 1972년과 마찬가지로 1973년 유엔총회에서도 한반도 문제 재연장을 추진하고자 했다. 하지만 미국은 우방국을 설득하기가 갈수록 어렵고, 북한 봉쇄를 확신할 수 없으며, 남북대화의 전개로 인해 UNCURK 유지에 의심을 부르고 있다고 인식했다.³⁸⁰⁾

국무부는 곧바로 UNCURK 해체의 구체적인 안과 UNC 유지문제에 대한 정책검토에 들어갔다. 이미 키신저는 1973년 2월 18일 저우언라이에게 유엔에서 한반도 문제 관련 논쟁을 피할 수 있다면 UNCURK는 해체할 수 있다고 말했다.³⁸¹⁾ 3월 15일 국무부 동아시아 태평양 담당 그린(Marshall Green) 차관보는 구체적인 UNCURK 해체 시나리오를 작성해 러쉬 국무부 부장관에게 보고했다. 그는 유엔총회를 통해서 UNCURK를 해체하는 과정은 논의를 과열시키고, 상대적으로 한국 정부의 위신 하락과 북한에 합법

377) “‘한국문제’ 불상정 가결.” 『동아일보』 1972년 9월 21일 1면; “‘한국불상정 확정.’ 『동아일보』 1972년 9월 25일 1면.

378) “Telegram from fom USMISSION to SECSTATE WASHDC.” Subject: Korean in 27th GA, Comment on Deferral Vote, Sep. 24, 1972, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

379) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명(1972.9.27).” 『로동신문』 1972년 9월 28일 2면.

380) “ 제목: 유엔관계 한·미 예비협의 결과 통보.” 1973년 2월 9일(관리번호: 73-183), 『유엔 총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전 23권(V.1 기본대책 1: 1972.10-73.2)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6142, 대한민국의교사료관.

381) “13. Memorandum of Conversation.” Feb. 18, 1973, Department of State, *FRUS, China, 1973-1976*. p. 169, 174.

성을 부여하는 효과를 불러온다고 보았다. 이 때문에 그린 차관보는 UNCURK 자신이 주체가 되어 조용한 해산을 추구하고 UNCURK 회원국으로부터 비공식적 양해를 얻는 안을 러쉬에게 제시했다. 그리고 UNCURK 해체를 중·소와 협의, 한국 정부의 묵인, UNCURK 회원국 스스로 해산 유도를 통해 UNCURK 해산을 비공식적, 내부적으로 완료하고 이를 유엔을 통해 확인받는다는 계획을 세웠다.³⁸²⁾ 이에 러쉬는 UNCURK를 조용하게 해체하는 방안을 갖고서 중국과 협상에 활용할 것을 키신저에게 제안했고, 키신저 역시 국무부의 UNCURK 해체 시나리오에 동조했다.³⁸³⁾

반면, UNC 해체문제와 관련해서 그린 차관보는 이 문제가 유엔안전보장이사회에서 다루어져야 한다는 것과 더불어 한국군에 대한 작전권, 북한의 대남 공격 억지, 일본 내 미군기지 활용권리 등과 연계되어 있으므로 확실한 대가 없이 UNC를 해체하거나 수정하는 것은 미국의 이익이 아니라고 러쉬에게 보고했다.³⁸⁴⁾ UNC는 협상카드로서 활용 범위가 매우 넓었다. UNC는 다른 열강들이 한반도에 대한 안보 보증을 도출하거나 북한에 대한 한국의 협상력 강화를 노릴 수도 있고,³⁸⁵⁾ 한반도 안정의 개선, 남북대화의 발전, 남북한 유엔 가입과 같은 확실한 변화를 끌어내기 위한 것으로서 UNC 해체 카드는 활용성이 있었다.³⁸⁶⁾

UNCURK, UNC 해체가 모색된다는 것은 정치와 안보적인 측면에서 ‘두 개의 한국’ 정책이 적용되고 있음을 의미한다. UNCURK 해체는 ‘하나의 한국’ 정책을 버리고 유엔에서 ‘두 개의 한국’이라는 현실을 인정하는 출발점이었다. 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책의 정치외교적 적용의 결과라고 할 수 있다. UNC 해체는 ‘두 개의 한국’ 정책의 논리적 귀결이었다. 이 정책은 북한과 관계 개선을 포함하고 있고, 만일 남북한이 유엔에 동시 가입한다면 UNC 존재의 정당성이 의심을 받게 된다. UNC라는 것이 북한문에 존재근거가 있는데, 남북한이 유엔에 가입하게 되면, 아무래도 UNC

382) “UNCURK.” March 8, 1973, p. 2-4. Memorandum for the Deputy Secretary from Marshall Green, POL 32-4 Kor-UN 10.1.1972, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

383) “236. Transcript of Telephone Conversation Between the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) and Deputy Secretary of State Rush.” April 9, 1973, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

384) “The UN Command.” March 15, 1973, p. 1. Memorandum for the Deputy Secretary from Marshall Green, Title: POL 32-4 Kor-UN 10.1.1972, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

385) “Summary and Options.” p. v. NSSM 154, Memorandum for Henry A. Kissinger from Richard L. Sneider, April 3, 1973, folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

386) “Telegram to SECSTATE from AMEMBASSY.” Subject: ROK Foreign Policy Change(Seoul 3438), May 30, 1973, Folder Title: SRG Meeting NSSM 154, June 15, 1973(1 of 4), Box H-67, H-files, NPM NARA.

의 주둔 명분은 약화할 수밖에 없다.

닉슨 행정부는 UNC를 좋은 협상카드라고 여겼다. 중요한 건 어떤 것을 거래의 대상으로 삼느냐였다. 앞서 보았듯이 1973년 5월 29일 러쉬는 한반도 안보에 대한 추가적인 양보없이 UNC를 해체하지 말 것을 키신저에게 권고했다. 그는 UNC는 협상력이 크므로 남북한 상호인정과 유엔 동시 가입은 물론 UNC 해체를 위한 정전협정 수정 합의와 휴전선의 실질적인 국경화와 이에 대한 열강들의 보증 등의 다양한 협상카드로서 활용성이 크다고 보았다.³⁸⁷⁾ NSC의 케네디는 러쉬의 UNCURK, UNC 해체와 남북한의 유엔 동시 가입, 한국의 안전보장 달성은 일괄계획으로서 가치가 있지만, 단기간에 “한입에 해결하기에는 너무 크다”고 인식했고, UNCURK 해체에 우선적으로 주력하자고 키신저에게 제안했다.³⁸⁸⁾ UNCURK와 UNC의 해체를 짧은 시간 안에 거의 동시에 해체하는 것은 불가능했다.

한편 로저스 장관은 전략적으로 UNC 해체와 남북한의 유엔 동시가입을 공산 측과 협상 거래로 상정해 놓기도 했다. 로저스는 1973년 7월 18일 한국의 외무부 장관과 대화에서 UNC 철수와 남북한의 유엔가입을 연계시키자고 말했다. 그는 공산 측이 남북한 유엔 동시가입을 제안을 수용하지 않을 것이기 때문에 공산 측의 UNC의 해체안은 지지를 받기 어렵다고 본 것이다. 그리고 그는 거꾸로 만일 공산 측이 남북한의 유엔 동시가입을 수용해서 UNC 철수를 주장하면 그것 역시 검토할 만한 사안이라고 한국 측에 말했다.³⁸⁹⁾

반면 NSC는 남북한 유엔가입과 UNC 문제를 거래조건으로 연계시키는 것을 반대했다. 그들은 UNC가 정전협정과 주한미군의 주둔과 연결되어 있는 중요한 안보 사안인데, 만일 북한이 남북한 유엔 동시가입을 수용해버리면 꼼짝없이 UNC를 철수해야 하고 그로 인해 미국의 한반도에서 안보이익이 침해받을 수 있다고 인식한 것이다.³⁹⁰⁾ UNC는 단순히 남북한의 유엔 동시가입과 맞바꿀 수 있는 사안이 아니라고 본 것이다.

UNC 조직 문제와 관련해 닉슨 행정부 내 약간의 이견이 존재하는 가운데, 1973년 8

387) “Removing the UN presence from Korea(1973.5.29.)” pp. 1~9. Memorandum to Dr. Henry Kissinger from Mr. Kenneth Rush, May 29, 1973, Title: POL 32-4 Kor/UN 4.14.1973, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

388) “Subject: UNCURK, the UNC and the General Assembly.” June 13, 1973, p. 2. Memorandum for Henry A. Kissinger from Dick Kennedy, June 14, 1973, Folder Title: PRC-UNCURK/UNC, Box 99, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

389) “면담 요약.” 1973년 7월 18일, 『UN(유엔) 총회, 2권 28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전23권(V. 3 기본대책Ⅲ-1973.7)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6144, 대한민국외교사료관.

390) “Memorandum for Mr. Thomas Pickering from Brent Scowcroft.” Subject: Consultations on the Korean Question, Aug. 7, 1973, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

월 24일 유엔에서 한국관련 유엔조직을 다루는 전략에 대한 대통령의 결정이 이루어졌다. 주요 내용을 보면, 1973년 유엔총회에서 UNCURK는 종료를 내용으로 하는 보고서를 채택함으로써 조용하게 해체하는 방식을 추구하고, 유엔총회 결의 형식을 피함으로써 명예롭게 UNCURK를 해체한다는 것이다. 반면 총회에서 UNC 해체와 주한미군 철수 결의하려는 어떠한 시도도 타파할 것을 결정했다. UNC 해체를 무력화하는 방법으로는 국무부가 제시한 남북한 유엔 동시가입안과 UNC 해체안을 연계시키는 것을 결정함으로써 UNC를 보호하고자 했다.³⁹¹⁾ 그러나 중장기적으로 UNC를 현재 상태로 유지하는 것은 유엔에서 한반도 문제가 계속해서 격렬한 논쟁을 일으킬 수 있다는 점에서 미국에게는 부담이었다. 그에 따라 키신저는 UNC가 없이도 한반도에서 정전을 지속시킬 수 있는 제도적 방안을 마련할 것을 국무부에 추가로 지시했다.³⁹²⁾

② UNCURK 해체 및 정전협정 수정, UNC 해체 구상

1973년 8월 24일 키신저가 UNC를 대체할 수 있는 제도적 방안 모색을 지시하고 일주일 후인 8월 31일 국무부 장관 러쉬는 그 결과를 대통령에게 보고했다. 러쉬는 UNC를 대체할 6가지 방안과 각 방안의 장단점을 함께 제시했다. ‘방안 1’은 주한미군 사령관이 유엔군사령관 역할을 인수, ‘방안 2’는 한국 정부의 UNC 역할 담당, ‘방안 3’은 남북조절위원회의 정전기구 기능 흡수, ‘방안 4’는 정전협정의 평화협정으로 대체(남북 또는 남·북·미·중 평화협정), ‘방안 5’는 유엔안전보장이사회의 한반도 평화와 안보에 대한 보증, ‘방안 6’은 남북한 유엔 동시가입(휴전선의 국경선으로 전환과 유엔현장 강제 함축)이다.³⁹³⁾

그가 제시한 방안은 미국의 직접적인 책임성을 강화하는 것부터 한국 또는 남북한의 주도성을 강조, 강대국 간 합의를 추구하는 것까지 다양했다. 특히 UNC 종료 방안으로 남북한 또는 남·북·미·중 사이의 평화협정 체결 방식 역시 고려하고 있었다는 점이 눈에 띈다. 러쉬는 상황에 따라 새로운 UNC 대체안을 만들 때 반드시 고려해야

391) “Memorandum for the Secretary of State from Henry A. Kissinger.” Subject: Strategy on the Korean Question in the UN General Assembly, Aug. 24, 1973, Folder Title: PRC-UNCURK/UNC, Box 99, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

392) Ibid.

393) “III. How We Could Legally and Institutionally Protect Continued Effectiveness of Armistice Agreement and Military Armistice Commission.” p. 5. Memorandum for the President from Kenneth Rush, Subject: Strategy on the Korean Question in the UN General Assembly, Aug. 31, 1973, Title: POL 32-4 Kor 5.3.1972, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

하는 사항으로 UNC의 종료, 한국 정부의 UNC 역할 인계와 주변 열강 및 남북한 모두가 이를 인정, 열강의 무력 사용에 의한 한반도 분쟁 해결 금지, 미군 주둔의 암묵적 수용, 모든 열강의 남북한에 대한 상호인정 등의 내용이 이에 포함되어야 함을 지적했다.³⁹⁴⁾ 이는 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 실행을 담보하는 것이라 볼 수 있다.

러쉬가 제시한 UNC 대체 방안은 얼마 후 ‘UNC 해체 이후 정전을 어떻게 지속시킬 것인가’와 ‘누가 이 정전을 유지하는 기구에 합류하는가’라는 두 가지의 주제로 나누어 구체적인 안들이 제시되었다. 먼저 정전의 지속에 대한 조치들로서 ① 평화협정을 통한 정전기구의 대체, ② 남·북·미·중의 새로운 합의로 정전협정의 지속, ③ UNC 종료를 정전협정의 유효성에 대한 도전으로 사용하지 않겠다는 북·중으로부터 비공식적 보증, ④ UNC 종료가 정전협정에 악영향을 주지 않으며, 북·중은 정전협정에 계속 구속되어 있음을 발표, ⑤ UNC 종료 이후 남북한 유엔 동시가입을 통해 남북한에 의한 평화적 정전의 유지 등이었다. 다음으로 후자의 질문인 UNC를 대체할 조직으로 주한미군사령관이나 한국군 육군참모총장, 남북조절위원회와 같은 남북한의 상설조직, 또는 이전과 마찬가지로 미군과 한국군이 정전위원회에 참여하는 안이 제시되었다.³⁹⁵⁾

UNC 대체안 구상이 구체화되는 사이 UNCURK 해체가 시작됐다. 1973년 10월 1일 유엔총회 제1위원회는 한반도 문제 토의에 남북한을 옵서버로 초청하기로 만장일치로 결정했다.³⁹⁶⁾ 북한이 유엔에서 자기 입장을 직접 발언할 기회가 처음으로 생긴 것이다. 물론 한·미와 북한의 UNCURK와 UNC 해체에 대한 견해 차이가 좁혀질 리 만무했다. 미국은 UNCURK를 해체하고 UNC는 유지하기로 한국과 합의했다.³⁹⁷⁾ 반면 북한의 경우 그에 더해 UNC 해체, 한반도에서 모든 외국군대 철수를 주장하고 있었다.³⁹⁸⁾

유엔에서 한반도 문제를 놓고 토론이 격렬할수록 북한의 주장은 홍보되고 상대적으로 미국의 외교력은 손상입을 가능성은 커지게 될 뿐만 아니라 이는 미·중 관계에도 좋을 리 없었다. 결국, 11월 7일 주유엔 중국 대사 황화와 주유엔 미 대사 스칼리가 회동하여 1973년 유엔총회에서 UNC 해체와 외국군대 철수 등을 포함하는 한반도 문제

394) Ibid., p. 10.

395) “Attachment: Re-drafted of Section III B and Original Study.” Memorandum for Major General Brent Scowcroft from Thomas R. Pickering, Subject: Strategy on the Korean Question in the UN General Assembly, Nov. 5, 1973, Title: POL 32-4 Kor UN 10.8.73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

396) “유엔총회 정치위원회에서 조선민주주의인민공화국 대표를 조선문제토의시에 초청하기로 만장일치로 결정.” 『로동신문』 1973년 10월 4일 1면.

397) “어제 UNCURK·미군문제 결의안 합의.” 『동아일보』 1973년 8월 8일 1면.

398) “Korean Question in the UN: Seoul Moves for Compromise.” CIA Intelligence Note, Nov. 6, 1973, Title: POL 32-4 Kor UN 10/8/73, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

를 표결하지 않되 UNCURK 해체를 골자로 하는 위원장 성명을 발표하는 방식으로 한반도 문제를 처리하자는 것에 합의한다.³⁹⁹⁾ 며칠 후인 11월 11일 저우언라이는 중국을 방문 중인 키신저에게 11월 14일과 15일 사이 열릴 유엔총회 제1위원회 한국문제 논의를 늦추자고 제안했고 키신저는 이에 동의했다. 분위기가 과열되고 있는 상황에서 유엔에서 한반도 문제를 논의한 후에 결정하는 것보다는 사전에 우호국들과 추가적인 논의를 진행한 후 확실하게 UNCURK 해체 결론을 얻어내 진영 간 대립의 정도를 낮추기 위함이었다.⁴⁰⁰⁾

미·중이 UNCURK를 조용하게 해체하는 방향으로 나아갔지만, 유엔총회 제1위원회에서 많은 나라가 열띤 말들을 쏟아내고 있었다. 중국 대표 역시 11월 14일 UNCURK와 UNC를 비롯한 한국에서 외세군대의 철수를 주장하면서 미국, 영국, 일본 등이 제출한 결의안을 반대하고 있었다.⁴⁰¹⁾ 하지만 결과는 미·중이 비밀리에 합의한 대로 11월 21일 UNCURK 해체에 대한 제1위원회 위원장 성명이 채택됐다. 11월 29일 유엔총회 본회의는 제1위원회의 해체결정을 의결함으로써 UNCURK는 공식적으로 해체되었다. 해체방식은 미국이 처음 계획했던 보고서 채택에 의한 방식은 아니었지만 나름대로 큰 갈등 없이 의장성명 방식으로 UNCURK 해체를 총회에서 표대결 없이 달성했고, UNC 종료 움직임도 막았다는 점에서 미국에게는 나쁘지 않은 결과였다.

UNCURK 해체는 UNCURK 역할의 한계를 반영하는 것이기도 했지만, 다른 한편으로 미국이 유엔을 통한 한반도 통일정책을 폐기하고 한반도 분단을 정치적으로 인정하는 것을 의미하기도 했다. 또한, UNCURK의 해체는 닉슨독트린을 한반도에 정치적으로 적용하는 효과도 있었다. 한반도 통일문제에서 미국을 벗어나게 함으로써 유엔에서 한반도 문제를 둘러싸고 발생하는 압박에서 벗어나고자 하는 정책의 산물이다. UNCURK 해체는 한반도 통일문제가 이제 유엔도, 미국도 아닌 남북한의 문제로 변화했음을 의미했다.

미국은 한반도 문제를 둘러싼 군사안보적 압박 역시 벗어날 필요가 있었다. 닉슨독트린을 통해 한국군을 강화하고, 미군의 군사적 역할을 축소하려는 정책은 계속 추진 중이었다. 이에 더해 이제 닉슨 행정부는 정전협정과 UNC의 변화를 통해서 한반도 정전유지에서 남북한으로 책임이전과 상대적으로 미국의 책임 축소를 추구했다. ‘두 개

399) “유엔총회.” 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전23권. V.9 한국문제 토의Ⅲ: 1973.11-12, MF 번호: H-21/11, 외교부, 『대한민국외교사료해제집』, 1973, 557쪽. 중국이 미국의 UNCURK와 UNC의 단계적 해체안을 수용한 것이라 할 수 있다.

400) “56. Memorandum of Conversation.” Nov. 11, 1973, Department of State, *FRUS, China, 1973-1976*, pp. 354-355.

401) “유엔군사령부는 당장 해체되어야 하며 모든 외국군대는 남조선에서 전부 철수해야 한다-중국대표의 연설(11.14).” 『로동신문』 1973년 11월 19일 5면.

의 한국’ 정책의 정치적 장애물인 UNCURK가 해체되자 닉슨 행정부는 그동안 수면 아래에서 논의하고 있었던 ‘두 개의 한국’ 정책 실행의 안보적 장애물인 정전협정 수정과 UNC 조직변경을 위한 정책연구를 본격화했다.

1973년 12월 31일 닉슨은 UNC의 조직 문제와 정전협정 대안을 마련하기 위한 NSSM 190 정책연구를 지시했다. 여기에서는 정전협정 대안 구상과 남북한 군사균형을 비롯해 작전권 문제, UNC 해체시 일본 내 미군기지 사용 문제 등이 다루어질 예정이었다.⁴⁰²⁾ 이후 NSSM 190 결과물은 UNC 해체와 관련한 대체협정과 이와 관련한 일본 내 미군기지 사용의 문제, 한국군에 대한 작전통제권 문제 등으로 나누어 정리되었다.⁴⁰³⁾

<표 19> 정전협정 대안 및 후속 쟁점

대체협정	선택 I	협정 당사자로서 유엔군 사령관을 미군과 한국군 사령관으로 교체. 남북한이 정전위의 주요 구성원으로, 미국과 중국은 보조 구성원으로 군사적 대표자로서 협정의 실행을 계속할 것. ① 미군 감축과 궁극적인 철수를 제시한 상해 공동성명 방식으로 최소한 단기적으로 주한미군의 주둔에 대한 상대측의 암묵적 수용 ② 남북한 불가침협정 ③ 합의된 대체협정 계획을 유엔안전보장이사회의 승인
	선택 II	협상당사자가 미군과 한국군 사령관으로 교체될 것이고 남북한은 정전위의 구성원이 됨. 하지만 정전을 실행하는 정전위는 양자적 포럼(남북조절위원회)으로 전환됨. 남북조절위원회에서 미국과 중국은 오직 남북한 행동만 점검. 두 한국과 4개국(미국, 중국, 소련, 일본)의 확대된 접촉을 유도. ① 주한미군의 최소 기간 주둔 ② 남북한 불가침협정 ③ 유엔안전보장이사회의 대체협정 승인
	선택 III	선택2에 무력 제한과 감축 제안, 군사력에 관한 신뢰구축 조치 보완
작전통제권	선택 A. 주한미군사령관에 의한 통제 선택 B. 새로운 한·미연합사령부(미군 선임장교 지휘)에 의한 통제 선택 C. 한국군에 의한 평시 작전권	
일본기지 사용	1961년 한반도 유사시 일본 내 미군기지 사용에 관한 일본과 비밀협정 문제	
주한미군	a. 주한미군의 지역적 비상역할 추가 문제 b. 한국에서 주한미군 감축 문제	

출처: “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Negotiation on Terminating the UNC in Korea, March 25, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.(강조는 필자).

402) “NSSM 190.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, Dec. 31, 1973, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_190.pdf(검색일: 2019.12.25.).

403) 보고서 초안은 1974년 2월 7일 제출되었다. “Memorandum for Major General Brent Scowcroft from Arthur W. Hummel.” Subject: NSSM 190-Diplomatic Initiatives in Korea, Feb. 7, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

위 <표 19>에서 보는 바와 같이 UNC 종료와 정전협정 대체안은 3가지로 제시됐다. ‘선택 1’은 UNC 사령관의 후임 서명국을 지정하는 것 이외에는 정전협정의 추가적인 수정이 없는 안이다. 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 유지된다. 이 대체안에서는 정전유지의 주요 행위자가 남북한으로 전환하고 남북한 사이에 불가침협정을 체결한 이후 한반도 질서가 안정적으로 될 때까지는 주한미군 주둔을 암묵적으로 인정받는 내용이었다. 물론 미국과 중국이 정전위원회에서 정전실행 보조구성원으로서 한반도 정전유지에서 영향력을 행사할 수 있다. ‘선택 2’는 정전협정 수행 책임을 남북한에 상당부분 이전하고, 남북조절위원회가 정전위원회를 대신하여 한반도 정전을 관리하는 안이다. 미국의 한반도 냉전체제에 대한 개입 가능성을 ‘선택 1’보다 더욱 줄이는 것을 목적으로 하고 있었다. ‘선택 3’은 ‘선택 2’에 무기제한 조치와 신뢰 구축 조치를 추가하는 안인데, 가령 DMZ의 실질적인 비군사화를 추구하고 동시에 남북한 상호 감군과 같은 것을 실행하는 것을 의미한다.⁴⁰⁴⁾

키신저는 어떠한 정전협정 대체안을 선택하든지 간에 미국은 한국, 중국과 대화하고, 한국은 북한과 대화하는 방식을 추구했다. 다만 그는 남북한 협상 트랙이 협상의 주도권을 갖지만 필요할 경우 미·중이 남북한을 지지하거나 압박하는 방식을 동원해야 한다고 생각했다.⁴⁰⁵⁾ 그리고 UNC가 해체되면 한국군에 대한 작전통제권의 이양, UNC 해체 이후 일본 내 미군기지 사용, 주한미군 주둔 역시 논의할 문제로 상정됐다.

정전협정 대체안이 마련되자 닉슨 행정부 내 관련 부서들이 자신의 의견을 개진했다. 군비관리 군축국은 <표 19>의 ‘선택 2’와 ‘선택 3’을 추구하고 미국의 작전통제권도 축소(‘선택 C’)시켜 남북대화에서 한국 정부의 대북 협상력을 증대시킬 것을 권고했다.⁴⁰⁶⁾ 새로운 정전협정에서 남북한의 자율성을 높이고 미국의 개입과 책임을 낮추는 방향이라고 볼 수 있다. 국무부는 처음에 ‘선택 2’를 통해 정전협정의 수행 책임을 남북한에 빠르게 이관하는 선택을 선호했지만 무슨 이유에서인지 ‘선택 1’로 변경했다.⁴⁰⁷⁾

404) “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser and Richard H. Solomon, Subject: NSSM 190-Diplomatic Initiatives in Korea.” Feb. 13, 1974, Folder Title: SRG Meeting Korea, February 19, 1974, Box H-69, H-files, NPM NARA.

405) Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Negotiation on Terminating the UNC in Korea, March 25, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

406) “Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, March 4, 1974, Folder Title: SRG Meeting Korea, February 19, 1974, Box H-69, H-files, NPM NARA.

407) “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser and Richard H. Solomon, Subject: NSSM 190-Diplomatic Initiatives in Korea.” Feb. 13, 1974, Folder Title: SRG Meeting Korea, February 19, 1974, Box H-69; “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Negotiation on

국방부 역시 정전협정 대체안으로서 ‘선택 1’을 추구했는데, 한국군에 대한 작전 통제권 문제에 대해서는 새로운 한·미연합사령부가 작전통제권을 갖고(‘선택 B’), 한반도 비상상황 시 즉각적인 일본기지 사용권을 확보하기 위해 일본과 협상이 필요함을 강조했다.⁴⁰⁸⁾ CIA는 세 가지 대안 모두 북한을 유인하지 못할 것이며, 특히 ‘선택 1’이 가장 좋지 않다고 주장했다. 다만 ‘선택 2’는 그나마 북한이 진지하게 고려할 수 있는 안이라고 여겼다.⁴⁰⁹⁾ 행정부 내 각 부서의 견해는 전반적으로 국무부, 국방부의 견해가 일치하고 군비관리국과 CIA가 유사한 입장이었다.

그렇다면 키신저는 어떤 생각을 하고 있었나. 대체협정에 대한 키신저의 처음 생각은 <표 19>의 ‘선택 2’와 평시작전권을 한국군으로 이전(‘선택 C’)하는 것이었다. 그는 한반도 정전체제의 운용을 담당하던 군사정전위원회를 남북조절위원회로 대체해서 남북한 주도로 정전이 유지관리 되도록 하고, 미국과 중국을 정전의 구성원으로서 참여시키지만, 그 실질적인 역할을 대폭 축소하려 했다. 한국군에 대한 작전통제권 역시 평시에는 한국 정부에 이전하고 전시에만 한·미연합사령부로 작전권을 유지하는 것을 선호했다.⁴¹⁰⁾

하지만 NSC 참모인 스마이서, 솔로몬, 케네디 세 사람은 ‘선택 2’는 한반도 정전을 지속시키는 데 미국과 중국의 효과적인 개입을 가로막음으로써 한반도 내에서 불안정성을 키울 위험성이 있고, 북한이 대남 군사 공격을 포기하고 대체협정이 확고하게 자리를 잡을 때까지는 군사정전위원회에서 미국의 역할을 계속해야 함을 강조했다. 또한 남북대화가 지지부진한 상황에서 남북조절위원회와 같은 남북한의 자율적인 조직에 정전의 책임을 맡긴다는 것은 위험하다는 의견을 피력했다. 이들은 또한 <표 19>의 ‘선택 1’이 미국의 협상력을 높이고, 상대측의 구상을 확인할 수 있는 장점이 있고, 협상 지연과 미·중의 작은 마찰과 같은 단점을 능가한다고 주장했다. 그들은 또한 주한미군의 빠른 철수에 대한 일본의 우려 역시 고려해야 한다고 강조했다. 작전통제권의 경우 ‘선택 B’는 북한에게 비난받는 단점보다 북한을 억제하는 장점이 더 크다

Terminating the UNC in Korea, March 25, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

408) “Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from Clements.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, March 7, 1974, Folder Title: SRG Meeting Korea, February 19, 1974, Box H-69, H-files, NPM NARA.

409) “Memorandum for the President from W. E. Colby.” Subject: Diplomatic Initiatives in Korea, NSSM-190, March 2, 1974, Folder: Korea(3), Box 5, Series: Country File, NSA, NSC, EA/P, GFL

410) “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser.” Richard Solomon, Richard T. Kennedy,” Subject: Reclaim on Two Issues in NSSM 190, March 22, 1974, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

고 주장했다.⁴¹¹⁾ 이들은 키신저에게 대통령의 결정문서를 ‘선택 2’와 ‘선택 C’를 담은 NSDM과 ‘선택 1’과 ‘선택 B’의 내용을 담은 NSDM 등 2가지의 초안을 준비했다.⁴¹²⁾

이후 키신저는 자신의 처음 견해였던 ‘선택 2’와 ‘선택 C’에서 ‘선택 1’과 ‘선택 B’로 바꾸고 이에 기반한 대통령의 결정문서를 승인했다. 이는 한반도 냉전질서 유지의 주도권을 남북한에 빠르게 넘기기보다는 미·중의 적절한 개입을 유지하고 동시에 중국의 영향력을 활용하여 북한이 더 적극적으로 정전협정 대체 협상에 임할 수 있도록 압박하는 것을 의미했다.

새로운 정전협정 수정과 UNC 해체구상을 위한 협상전략은 1974년 3월 29일 “한국에서 유엔군사령부 종료” (NSDM 251)라는 이름의 결정됐다.⁴¹³⁾ NSDM 251의 핵심은 정전의 유지 아래 UNC를 해체시켜 한반도에 새로운 냉전질서를 구상하는 데 있다. 이 구상에서 닉슨 행정부는 한반도 정전유지에 남북한의 책임을 강화하는 방향을 나아가지만, 남북조절위원회와 같은 남북한의 자율적 조직에 의해 한반도 정전을 책임있게 관리하는 수준까지 발전하는 것은 원치 않았다. 또한 남북한이 불가침조약을 맺고 남북한이 정전을 관리하지만, 새로운 정전협정 아래 한반도 상황이 안정됐다고 판단할 때까지 주한미군 주둔을 암묵적으로 유지한다는 내용을 담고 있었다. 그리고 미국과 중국은 배후로 남아 한반도 정전에 개입의 끈을 유지한 채 미·중 관계 아래에 한반도 냉전이 안정적으로 유지되는, 한반도 냉전질서를 위계적으로 재편하려 했다. 작전통제권 역시 향후 만들어질 한미연합사령부로 이전시킴으로써 미국은 한반도에 대한 군사적 개입의 끈을 놓지 않겠다는 것을 분명히 했다.⁴¹⁴⁾

닉슨 행정부 말기 마련된 한반도 정전협정 수정과 UNC 해체 전략은 기존 삼각동맹 아래 유지된 한반도 냉전질서의 대립적 구도를 위계적 구도로 변화시키려는 구상이라고 할 수 있다. 테탕트를 통해 공식적으로 등장한 ‘두 개의 한국’ 정책이 정치외교

411) Ibid.

412) “Tab C: (draft, 선택 1과 B) Termination of the UN Command in Korea”; “Tab B: (draft, 선택 2와 C) Termination of the UN Command in Korea.” Folder Title: NSSM 190(3 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

413) “NSDM 251.” Subject: Termination of the UN Command in Korea, March 29, 1974, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_251.pdf(검색일: 2019.12.15.). NSDM 251에 대한 자세한 내용은 논문의 부록 3을 참조 바람.

414) 이후 진행된 한미 간 정전협정 수정 논의에서 미국은 한국 측의 정전위원회 선임장교로 한국군 장교로 지명해달라는 요구를 거절했다. “Telegram to AMEEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC.” Subject: Discussions with ROKG on UN Command, April 7, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

적인 영역에서 유엔의 UNCURK 해체로 나왔다면 이제는 정전협정 수정과 UNC 해체 모색을 통해 이를 안보 영역에도 확장하려 한 것이다. 비록 정전의 유지 아래 한반도 냉전질서의 변화를 모색한다는 점에서 한반도 냉전체제의 근본적 해체라고 보기는 어렵지만 한반도 냉전 유지에 있어 남북한 주도성 강화와 한반도 냉전의 안정화 추구, 진영의 대립 구도가 그대로 투영되는 냉전질서를 추구하지 않는다는 점에서 미국의 앞선 정부들보다 상대적으로 나은 냉전정책이라고 할 수 있다.

새로운 정전협정과 UNC 해체 전략을 두고 한·미 간에도 논의가 시작되었다. 국무부는 4월 7일 UNC 종료와 정전협정 대체를 위한 대남 협상 지침을 담은 전문을 하비브에게 하달했다.⁴¹⁵⁾ 이를 뒤 NSC는 비공식 루트(back channel)을 통해 하비브에 추가 지시를 내리려고 했다. 당시 NSC가 하비브에게 보내려는 전문은 국무부가 보낸 지시 사항을 보충하는 성격이었는데, 핵심 내용은 확고한 대체 정전협정이 마련되기 전까지는 현재의 한반도 안보환경이 유지되어야 하고 남북한이 주된 역할을 할 수 있도록 지원하거나 필요하면 제약함으로써 미국과 중국이 정전협정 실행에 개입해야 함을 강조했다.⁴¹⁶⁾ 대체협정 아래에서 남북한이 정전 실천의 주된 역할을 하지만 미·중이 적절한 개입을 유지해야 한다는 것이 대체협정의 핵심임을 강조한 것이다.

본국의 지침을 받은 하비브는 김동조와 만나 UNC 해체와 정전협정 대체안을 논의했다. 대체협정의 필요성에 관해 한·미 사이에 큰 이견은 없었다.⁴¹⁷⁾ 다만 일부 쟁점 사항에 관해서는 이견이 있었다. 첫째, 협정의 서명국에 관한 문제였다. 미국은 정전협정의 서명국 교체를 공식적인 서명 방식으로 할지 아니면 일방적인 선언으로 할지는 보류하자는 입장이었고, 한국은 대북 협상의 부담감 때문에 대체협정의 서명은 남·북·미·중 4개국 이 따로 하고 이를 상대방에 통보하는 방식을 선호했다.

둘째, 한국 정부는 미국이 협상전략으로 제시한 남북한, 미·중 타협이라는 two-track 접근보다는 미·소, 미·중이 정전협정 수정에 관해 상당한 합의를 진행한 후 남북한 직접 협상으로 나아가야 한다는 단계적 접근을 선호했다. 한국 정부는 협상

415) "Telegram to AMEEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC." Subject: Discussions with ROKG on UN Command, April 7, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

416) "(draft)UNC Termination, back channel to American Embassy Seoul from Brent Scowcroft." Memorandum for General Scowcroft from W. R. Smyser and Richard H. Solomon, April 9, 1974(unsigned), Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973~1976*, part3(1974).

417) "Telegram to SECSTATE WASHDC from AMEEMBASSY SEOUL." Subject: Discussions with FONMIN on UN Command, April 18, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

의 부담을 미국 측이 떠안길 원했던 것이다. 이에 하비브는 필요한 상황을 대비해 남북한 직접 대화채널을 사용한다는 선택지를 남겨놓아야 한다고 강조했다, 김동조는 유연한 입장이라고 긍정적인 대답을 했다.

셋째, 작전통제권의 경우 미국은 자신들이 한국군에 대한 작전통제권을 가져야 한다는 입장이었지만 한국은 작전통제권은 주권 문제이고 자칫 외부로부터 비난을 받을 수 있다는 점을 들어 더 고민이 필요함을 강조했다.⁴¹⁸⁾ 미국은 작전통제권을 제외하면 한·미 사이에 본질적인 의견대립은 없다고 판단했다. 다만 한국 정부가 NSDM 251의 제안이 분리될 수 없는 일괄 제안이라는 주장에 대해 NSC는 각각의 제안들이 분리될 수 있다고 보았다. 그들은 또한 남북한 트랙이 미·중·소 트랙보다 더 큰 영향력을 갖고 있다고 생각했다.⁴¹⁹⁾ 그러나 남북대화는 재개될 기미가 보이지 않았다.

정전협정 수정과 UNC 해체를 남북한이 주도로 하고 미·중을 비롯한 강대국이 이를 보증하는 방식의 협상전략은 남북대화가 중단됨으로써 실천될 수 없었다. 그래서 실질적으로는 남북한 타협과는 별개로 미국이 중국과 정전협정 수정논의를 먼저 진행할 수밖에 없었다. 1974년 4월 12일 NSC의 솔로몬은 미·중 고위급 회담 개최 직전 키신저에게 “미국은 UNC 해체를 담고 있는 새로운 정전협정에 미군의 궁극적인 철수 가능성이 담긴 전환적 협정이 북한에 제시된다면 중국과 UNC 해체에 대한 논의가 잘 이루어질 수 있을 것” 이라고 말했다. 그는 또한 중국 측에 북한이 북·미 간 평화협정 요구를 통해 한·미 관계를 이간질하려는 책략은 남북한 간의 새로운 정전협정 창출에 도움이 되지 않는다는 사실을 중국 측에게 강조해야 한다고 키신저에게 제안했다.⁴²⁰⁾ 북한의 핵심 관심사항인 주한미군 철수 문제를 거론함으로써 북한이 새로운 협정을 위한 논의의 장으로 나오게끔 유도하면서도 북·미 관계보다는 남북한에 대한 상호인정 원칙을 유지함으로써 최대한 조용하게 정전협정이 수정되어야 함을 강조한 것이다.

1974년 4월 14일 키신저는 덩샤오핑 부총리에게 한국 정부와 UNC 제거를 위한 논의를 하고 있고, 미·중은 정전협정안에 머물면서 한반도 정전체제에서 미·중이 개입할

418) “Telegram to AMEEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC.” Subject: Discussions with ROKG on UN Command, April 7, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

419) “Tab A. (draft) State Cable.” Subject: Discussion on UN Command. “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser.” Subject: Termination of UN Command in Korea, April 26, 1974; “Memorandum for Brent Scowcroft from W. R. Smyser, John A. Froebe.” Subject: Why We Belabor the Obvious on Korea, April 29, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

420) “77. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger.” Subject: The PRC and Termination of the UN Command in Korea, April 12, 1974, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976, pp. 476-479.

수 있는 끈을 유지하고, 정전협정 수정과 UNC 해체에 있어 남북한에 영향을 주어야 한다고 강조했다.⁴²¹⁾ 또한 그는 상하이 공동성명식으로 미군의 궁극적인 철수를 발표할 준비를 하고 있지만, 즉각적인 철수는 할 수 없다고도 말했다. 이에 덩샤오핑은 별다른 대꾸를 하지 않았다.⁴²²⁾

6월 13일 윈스턴 로드는 주미 중국연락사무소 부소장 한 슈(Han Xu)에게 NSDM 251의 내용과 거의 동일한 UNC 해체안이 담긴 문서를 전달했다.⁴²³⁾ 그런데 한 달 넘게 중국 정부는 UNC 해체와 새로운 정전협정안에 대한 미국의 구상에 대해 답변을 하지 않았다.⁴²⁴⁾ 그 사이 중국은 미국의 방안을 북한에 전달했고, 그들과 미국의 제안을 두고 여러 차례 회의를 진행했고,⁴²⁵⁾ 7월 31일 미국의 제안을 한반도 평화통일에 장애물이라며 거부했다.⁴²⁶⁾ 미국은 중국이 자신들의 제안을 거부한 이유를 남북한 불가침협정과 주한미군의 주둔 문제에 있다고 보았다.⁴²⁷⁾ 중국의 제안 거부의 배경에 북한이 있다는 의미다. 다만 미국은 정전유지의 핵심인 4개국 협력 문제에 대해서는 중국이 반대하지 않았기 때문에 아직 협상의 여지가 있다고 판단했다. 이에 따라 미국은 8월 20일 정전협정 수정과 UNC 해체 방안 내용을 아래와 같이 축소한 수정안을 마련했다.

(1) 남북한과 미국, 중국이 유엔군사령관의 역할 계승국으로서 한·미의 사령관을 수용하는 정전협정 아래에서 정전을 유지함 (2) UNC 종료가 고지될 때 유엔안전보장이사회는 이 협정을 승인함⁴²⁸⁾

키신저는 UNC 해체의 최소 거래조건으로서 한국과 미국의 사령관을 정전협정 서명

421) “78. Memorandum of Conversation.” Subject: Secretary’s Dinner for the Vice Premier of the People’s Republic of China, April 14, 1974, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976, p. 497.

422) *Ibid.*, p. 498.

423) “81. Memorandum of Conversation.” Subject: Tour d’Horizon Discussion on the Eve of the Secretary’s Departure for Europe and Moscow, June 24, 1974, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976, p. 506 footnote 4.

424) “82. Memorandum of Conversation.” Subject: The Secretary’s Meeting with PRC Liaison Office Chief Huang Chen After the Moscow Summit, July 15, 1974, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976, p. 512

425) 선즈화 지음, 김동길 외 옮김, 『최후의 천조』, 847쪽.

426) “87. Memorandum of Conversation.” Subject: Secretary’s Dinner for the Vice Foreign Minister of the People’s Republic of China, Oct. 2, 1974, Department of State, *FRUS*, China, 1973-1976, p. 534, footnote 4.

427) “Telegram to AMEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC.” Aug. 20, 1974, Subject: Further Response to PRC on UNC Proposal, Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973-1976*, part3(1974).

428) *Ibid.*

당사국으로 인정하는 것을 제시했다. 그리고 이 계획을 한국 측에도 알려 최소한도로 정전협정을 수정하기 위해 미·중, 한·미 간 합의를 추구했다. 그리고 주한 미 대사에게는 남북한 유엔동시가입 가능성은 거의 없으므로 남북한의 유엔 가입은 보류하는 방향으로 한국과 논의할 것을 지시했다.⁴²⁹⁾ 미국은 중국을 통해 북한에도 같은 제안을 전달했지만, 북한 당국은 반응을 보이지 않았다고 한다. 그러자 미국은 정전의 지속을 보장하는 법적 기반 없이 UNC 해체는 수용 불가능하고, UNC 문제가 해결되기 전까지는 북한의 대미 접근에 응할 수 없다고 중국 측에 뜻을 밝혔다.⁴³⁰⁾ 북한이 미국의 정전협정 수정과 UNC 해체안을 수용할 가능성은 거의 없었다. 북한이 미국의 UNC 해체안 조건들 가운데 남북한 불가침협정과 주한미군 주둔 지속에 반대할 거라는 점은 예견된 일이었다.

미국이 정전협정 수정에 따른 UNC 해체를 구상하는 그 기간 북한 역시 정전협정과 UNC 해체안을 내부적으로 마련하고 있었다. 북한은 닉슨 행정부가 1974년 3월 29일 NSDM 251을 통해 정전협정 수정을 위한 협상전략을 결정하기 직전인 1974년 3월 25일 공개적으로 북·미 평화협정 체결을 제기했다. 북한은 한국군에 대한 작전통제권이 미군에게 있고 그런 미군을 한국에 주둔시키면서 남북한 사이에 불가침조약이나 상호군비축소를 논의하는 것은 한반도에서 궁극적인 평화를 담보하지 못한다고 여겼다. 그에 따라 정전협정의 실질적인 당사자인 북한과 미국 간 평화협정 체결을 제안했다.⁴³¹⁾ 북한은 한국과 미국의 불가침협정 제안은 낡은 정전협정을 유지하는 것에 불과하며, 한반도에서 진정한 전쟁의 종식은 북·미 평화협정을 체결하는 것에 있다고 봤다. 북한 당국은 미국이 평화협정 체결 제안을 수용하면 곧장 미국과 협상을 시작할 것이고, 만일 미국이 자신의 제안을 거부하면 미국의 부당성이 세계여론에 드러날 것이기에 자신들이 한반도에서 평화와 통일에 대한 명분을 쥐고 있다고 여겼다.⁴³²⁾

429) "Telegram to AMEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC." Aug. 20, 1974, Subject: Korean Question in UNGA, Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973~1976*, part3(1974).

430) "87. Memorandum of Conversation." Subject: Secretary's Dinner for the Vice Foreign Minister of the People's Republic of China, Oct. 2, 1974, Department of State, *FRUS, China, 1973~1976*, p. 534. 키신저는 치아오에게 그동안 북한이 루마니아, 이집트, 록펠러 등을 통해 미국에 접근했음을 알렸다.

431) "미합중국국회에 보내는 편지(1974.3.25.)." 『로동신문』 1974년 3월 26일 1면. 그런데 북한은 미 행정부가 아닌 미국 국회에 북·미 간 평화협정 체결 제의 편지를 보낸 점은 흥미로운 부분이다. 북한은 1973년에서 미 의회에 편지를 보내 닉슨 행정부의 한반도 정책 변화를 전환할 것을 요구했다. 미 의회를 경유하여 북한의 대미 접근을 다루는 연구는 김차준, "1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미 국조선친선공보센터의 활동을 중심으로," 171~177쪽.

432) Report by I. Ciubotaru, "The Official Visit Paid by the Minister of Foreign Affairs of the Socialist Republic of Romania to the Democratic People's Republic of Korea." Aug. 19, 1974, Woodrow Wilson

결국, 미국의 정전협정 수정과 UNC 해체를 통한 한반도 냉전질서 재편 구상은 북한을 설득시키지 못했고, 대중 막후교섭 역시 성과가 없었다. 미국과 한국은 중국이 타협없이 유엔의총회에서 표 대결로 정전협정되 UNC 문제를 다룰 것으로 예상했고, 자신들이 8표 차이로 승리할 것으로 내다봤다.⁴³³⁾ 이후 UNC 해체 문제는 결국 유엔총회에서 투표를 통해 결정됐는데, UNC 계속 주둔을 지지하는 결의안은 찬성 61, 반대 42, UNC의 철폐를 지지하는 결의안은 찬성 48, 반대 48 결과가 나오면서 한·미의 승리로 끝났다.⁴³⁴⁾ 정전협정 수정에 대한 남북한, 북·미 간 합의를 찾지 못함으로써 미국이 원했던 UNC의 조용한 해체는 좌절됐다. 그리고 미국의 구상이 북한의 북·미 양자 평화협정 구상과 부딪히게 되면서 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 실현, 더 나아가 한반도 냉전질서 재편의 성공 역시 훨씬 더 불투명하게 되었다.

3. 북·미 ‘평화’ 경쟁과 한반도 냉전질서 재편의 실패

① 남북관계 부침과 한반도 냉전질서 재편의 차질

닉슨독트린이 한반도에 적용되면서 미국의 한반도 냉전정책은 한반도 냉전의 주된 역할을 미국에서 한국으로 이전하고, 동시에 일본의 역할 확대를 추구하는 지역적 협력으로 나타났다. 이는 미국의 안보비용 부담을 낮추는 데 이바지하긴 했지만 한반도에서 일본의 역할의 한계와 한·미, 북·미의 갈등과 대립에 따른 한반도의 불안정성 지속은 닉슨독트린의 효과를 반감시키고 있었다. 특히 한반도에서 대립과 긴장 강화는 닉슨독트린을 한반도에 확대 적용하는 데 큰 장애물이었다.

닉슨은 집권 초기부터 소극적이거나 한반도에서 긴장 완화를 모색했다. 그 방식은 미국이 직접 한반도에서 긴장 완화를 주도하기보다는 남북관계 개선을 통한 한반도에서 긴장 완화였다. 1969년 8월 박정희와 정상회담을 위해 마련된 회담 계획을 보면, 국무부는 한·미 정상회담 시 박정희에게 한반도에서 긴장을 낮추는 방안을 찾도록 자극하는 것이 필요하다고 생각했다.⁴³⁵⁾ 당시 닉슨 행정부의 남북관계 개선조치 권고는

International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973~1976*, part3(1974).

433) “유엔한국문제에 관한 슈나이더 대사와의 면담내용.” 대통령비서실 보고번호 제74호-476호, 1974.10.7. 대통령기록관 관리번호: EA3453.

434) “한국, 유엔정위서 승리.” 『경향신문』 1974년 12월 10일 1면.

435) “Memorandum for the President, Subject: Your Meeting with President Park Chung Hee of Korea.” August 21, 1969, Folder Title: Background Papers, Korean Visit Secret, Aug. 19, 1969, Box 102,

편지교환 정도의 낮은 수준의 남북교류였지만, 이를 발판으로 한반도가 긴장완화로 나아가고 한국의 국제적 이미지를 높일 수 있을 것으로 보았다.⁴³⁶⁾ 주한 미 대사 포터는 1970년 2월 24일~26일 열린 사이밍턴 소위원회 비밀청문회에서 남북한교류 가능성에 대해 한국 측과 조용히 협의하겠다고 발언했다.⁴³⁷⁾ 단순히 남북대화의 필요성만 강조하기보다 남북대화 개시를 위해 한국을 자극할 것임을 밝힌 것이다.

닉슨 행정부의 한반도 긴장완화의 목표는 한반도의 냉전질서를 기본적으로 유지하되, 남북한의 대립적인 분단 질서를 안정적인 냉전질서로 변화시키고 이를 공고화시키는 데 있었다. 그에 따라 미국에게는 한반도에 대한 정치, 군사적 역할이 줄어들 것으로 실익이 발생했다. 그들은 중국, 소련 역시 한반도 냉전의 안정적인 질서유지에 대해 자신들과 제한적이거나 공감대를 형성할 수 있다고 생각했다.⁴³⁸⁾ 하지만 남북관계 개선 조짐은 즉각 나타나지 않았다. 미 정보국은 “한국이 북한의 통일평화공세에 대해 소극적 자세를 취함으로써 남북관계 개선 조짐은 잘 나타나지 않는다”⁴³⁹⁾고 평가했다. 북한 역시 마찬가지였다. 북한은 1960년대 들어서자 남조선 혁명론 아래 대남 강경노선을 추구하고, 1969년 7월 10일 통혁당 사건을 기점으로 반 박정희 노선을 강화했다.⁴⁴⁰⁾

미국의 남북관계 개선 요구는 주한미군 2만 명 감축과 국군현대화에 대해 한국 정부와 합의를 이룬 1971년 2월 이후 더욱 적극적으로 나타났다. 주한미군이 DMZ로부터 철수하면서 남북한 긴장 완화는 더욱 필요했다. 포터는 남북한 직접접촉을 통한 데탕트 구상에 미국의 적극적인 역할을 주문했다. 그는 남북접촉에 대해 한국 정부가 만족스러운 행동을 취하지 않는다면, 북·미 간의 비밀논의를 추구하겠다는 의지를 보임으로써 한국을 압박하고 한국이 행동하도록 유도할 필요가 있다고 생각했다. 그리고 남북한 직접접촉의 시기는 1971년 5월 한국의 선거 이후가 적절하다는 의견을 로저스 국

Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

436) “Telegram from AMEMBASSY SEOUL to AMEMBASSY TOKYO, CINCPAC, USUN.” Nov. 12, 1969, Subject: Limited ROK Contacts with North Korea, Woodrow Wilson International Center, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, pp. 1183-1185.

437) “미상원 한국문제 비밀증언 내용.” 『경향신문』 1970년 9월 14일 3면.

438) “Some Thoughts in Reunification.” American Embassy Seoul to Department of State(A-278), June, 11, 1970, p. 5, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Detente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(1 of 5).

439) “National Intelligence Estimate-The Changing Scene in South Korea.” Dec. 2, 1970, Department of State, *FRUS, Korea, 1969-1972*, pp. 209-210.

440) “우리들은 철천의 원수 미제승냥이들과 그 주구 파쇼 악당들에 대한 피맺힌 원한을 풀고야 말 것이다.” 『로동신문』 1969년 7월 17일 1면.

무장관에게 피력했다.⁴⁴¹⁾ 그뿐만 아니라 남북한의 극단적인 대립상태는 닉슨 행정부의 공산주의 강대국과 긴장완화 정책에 걸림돌로 작용할 수 있었다. 미·중 관계개선의 국면에서 한반도의 안정적인 현상유지가 필요했다.

한반도 냉전질서의 적대성이 그동안 남북관계와 북·미 관계 두 축에서 발생했다는 점을 염두에 두면 미국의 한반도에서 데탕트 정책 역시 이 두 축에서 긴장 완화를 동반할 필요가 있었다. 하지만 포터의 구상에서 보듯 닉슨 행정부가 구상한 한반도에서 데탕트는 남북관계 축만을 고려하는 남북 데탕트였지 북·미 데탕트는 염두에 두고 있지 않았다. 미국의 남북한 데탕트 추구는 한반도 긴장완화에 있어 미국의 개입에 따른 부담을 덜어주면서도 한반도 냉전질서를 안정적으로 재편하려고 하는 미국의 이해관계를 반영하고 있었다. 하지만 미국의 입장에서 북·미 데탕트는 한반도 긴장완화의 책임에서 벗어나는 것이 아니라 오히려 부담을 짊어지는 것이고, 한반도에서 냉전질서를 유지하는 게 아닌 해체하는 것에 방점이 놓일 수밖에 없었다.

미국의 한반도 정책변화에 발을 맞추기라도 하듯 한국 정부는 비적대적 공산주의 국가들에 관해서는 사회적 접촉에 대한 제약을 약화하고 간접적으로 무역 거래를 할 것이라고 밝혔다.⁴⁴²⁾ 북한 역시 1971년 8월 6일 한국의 민주공화당을 비롯한 모든 정당, 사회단체들, 개별 인사를 만날 용의가 있음을 피력했다.⁴⁴³⁾ 그동안 북한은 한국 정부를 미국의 괴뢰로 여기고 남북대화의 상대로 여기지도 않았다. 그런데 여권 정당인 민주공화당과 접촉할 수 있다고 말한 것은 북한의 중요한 태도변화라고 할 수 있다. 이후 남북한은 적십자회담을 시작으로 남북대화를 본격 진행했다. 8월 20일 판문점에서 파견원 접촉이 있었고, 9월 20일 남북적십자회담 예비회담을 개최했다.⁴⁴⁴⁾ 국무부는 남북 대화 전개를 자국의 이해관계에 부합한다고 평가했고 남북한 간 정치대화도 확장 가능성이 있다고 보았다.⁴⁴⁵⁾

441) "Telegram to SECSTATE Washington from AMEMBASSY Seoul." Subject: Proposal for Increased Display of US interest in Dialogue Between ROK and North Korea, Feb. 18, 1971(Seoul 00949), Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Detente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(2 of 5).

442) "Telegram to SECSTATE Washington from AMEMBASSY Seoul." Subject: ROK contacts with Non-Communist Diplomats, Feb. 24, 1971(Seoul 01072), Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Detente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(2 of 5).

443) 김일성, "미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동노력투쟁은 반드시 승리할 것이다(1971년 8월 6일)," 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제26권, 225, 232쪽.

444) 김지형, 『데탕트와 남북관계』, 124~128쪽.

445) "Attachment: New Developments in Korea may Lead to Contacts Between North and South." Memorandum for Henry Kissinger from Theodore L. Eliot, Aug. 20, 1971, Folder Title: China-general July-October 1971, Box 1036, Series: For the President's Files-China/Vietnam negotiations, NSC Files,

남북대화는 미국과 중국의 추동에 의한 것이었다.⁴⁴⁶⁾ 키신저는 1971년 10월 2차 방중 때 저우언라이에게 “미·중 관계개선이 남북한 접촉에 영향을 주었다”고 말했다.⁴⁴⁷⁾ 하지만 이를 단순히 남북대화가 미·중 대화에 일방적으로 종속되는 것을 의미하지 않는다. 한국의 적극적인 정책변화가 뒤따라오는 게 중요했다.⁴⁴⁸⁾ 아울러 북한의 정책변화 역시 면밀하게 지켜봐야 했다. 미국은 북한이 통일정책을 평화적인 방식으로 변화시켰고, 키신저의 1차 방중 이후부터는 중국을 지지하고 이를 바탕으로 대외정책의 유연성을 발휘해서 대외관계 확대하려 한다고 보았다.⁴⁴⁹⁾

미국의 예상에 부합하듯 키신저의 1971년 10월 2차 방중 이후 북한은 대남 정책에 전략적 변화를 주었다. 앞서 살펴본 것처럼 1971년 11월 당 중앙위원회 5기 3차 전원회의에서 북한은 변화하는 세계정세에 발맞춰 기존의 적대국과 일시적인 타협으로 나아가 갈 것을 결정했다. 이 타협정책을 기반으로 북한은 한국에 대해 평화적 공세를 취할 것을 내부적으로 논의했다.⁴⁵⁰⁾ 닉슨의 방중을 한 달여 간 앞둔 1972년 1월 10일 김일성은 일본 요미우리 신문과 인터뷰에서 정전협정을 남북한 사이의 평화협정으로 바꾸고 주한미군 철수와 남북한 무력의 상호감축을 피력했다.⁴⁵¹⁾

북한이 대결정책에서 평화정책으로 전술적으로 전환한 것은 북한 주체사상의 자주 원칙에 따른 결과일 수 있지만,⁴⁵²⁾ 남북관계 개선을 통해 한반도에서 안정적인 냉전질서를 만들고자 했던 미국의 정책에 북한이 전략적으로 동조한 측면이 더 크다. 1972년 2월 미·중 공동성명에서 미국이 “한반도에서의 긴장상태 완화와 대화 증대 추구를 지지한다”고 하자 김일성 역시 “남북한의 접촉을 지지한다는 닉슨의 말이 빈말이 아니

NPL.

446) “44. Memorandum of Conversation, Beijing.” Oct. 22, 1971, 4:15-8:28 p.m., p. 13, Department of State, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969~1972.

447) *Ibid.*, p. 5.

448) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 156~158쪽.

449) “Memorandum for Dr. Kissinger from John H. Holdridge.” Subject: Convergence in Peking-Pyongyang Relations-The Chinese Bring Kim Il-Song On-Board for ‘Flexible Diplomacy’, Folder Title: China-general July-October 1971, For the President’s Files-China/Vietnam Negotiations, Box 1036, NSC Files, NPL.

450) “68. 북조선 주재 헝가리 대사관에서 외교부로 보낸 전보(1971.12.20).” 김보국 외, 『헝가리의 북조선 관련 기밀해제문건』(서울: 선인, 2013), 200-201쪽.

451) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 46쪽. 참고로 김일성은 1957년 9월 제2기 최고인민회의 1차 회의에서 남북한 군비 축소와 정전협정 폐지를 주장한 바 있다.

452) 북한은 남북 평화협정 제안의 정당성을 “자기 운명의 주인은 자기자신이며 자기 운명을 개척하는 힘도 자기자신에게 있다는 위대한 주체사상의 근본원리로부터 출발”하는데 있다고 말했다. “북과 남 사이에 평화협정을 체결하는 것은 자주적 평화통일에 유리한 조건을 마련하기 위한 조치.” 『로동신문』 1973년 5월 2일 4면.

길 바란다”고 말했다.⁴⁵³⁾ 북한이 미국의 남북대화애 따른 한반도 긴장완화 정책에 호응한 것이다. 이후 미·중 대화가 정상회담으로 발전하자 남북대화 역시 보다 적극적으로 탄력을 받았는데, 당시 주한 미대사 하비브가 남북대화가 필요하다고 박정희를 설득하려고 했다.⁴⁵⁴⁾

1972년 6월 1일 김일성은 한발 더 나아가 한·미 상호방위조약과 한·일조약에 대해 “지금은 그것이 민족대단결에 방해가 되지 않으며” 남북정치협상의 전제조건이 아니라고 말했다.⁴⁵⁵⁾ 하지만 그 이전까지 북한은 한·미·일 사이의 조약을 군사동맹 조약이며, 자국을 위협하고 통일을 방해하는 조약이라고 인식하고 있었다.⁴⁵⁶⁾ 불과 1년 전인 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차 회의에서 제시된 ‘조국통일 8개 조항’을 보면, 한·미·일 사이의 조약이나 협정은 민족의 이익을 침해하고 북한에 대한 군사적 침략을 목표로 하고 남북관계 발전에 중대한 장애물로 평가했었다.⁴⁵⁷⁾ 그런데 1년 만에 한·미·일 사이의 협정들에 대한 북한의 견해가 변한 것이다.

북한의 변화는 자체적인 대남 정책의 전술 변화라고 볼 수도 있지만, 미국의 한반도 정책변화에 전략적으로 호응한 측면이 더 크다. 북한과 미국의 이익의 최소공배수가 얼추 들어맞은 것이다. 물론 미국의 한반도에서 ‘평화 만들기’ 정책은 남북한 데탕트를 기반으로 한반도 냉전질서의 안정적인 재편에 방점이 있었지만, 북한의 한반도에서 ‘평화 만들기’ 정책은 자주적 통일이라는 목표 아래 한반도 냉전질서 해체의 중간단계로서 평화로운 남북관계를 상정했을 가능성이 있다. 남북한 사이에 평화협정을 체결하면 자연스럽게 주한미군의 주둔 명분은 사라질 것이기 때문이다.⁴⁵⁸⁾ 6월 21일 김일성은 Washington Post의 해리슨 기자와 인터뷰에서 박정희와 정상회담에 관심을 보이면서 남북대화의 정치회담으로 공개적 전환, 남북한의 긴장된 대립상태를 완화하기 위해서 DMZ의 실질적 비무장화와 남북한 군축, 경제교류의 필요성을 강조함으로써 한국 정부를 압박하고 나섰다.⁴⁵⁹⁾

453) 김일성, “미국 뉴욕타임스 기자들과 한 담화(1972년 5월 26일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 224쪽.

454) 박실, 『박정희 대통령과 미국대사관』(서울: 백양출판사, 1993), 181쪽.

455) 김일성, “일본공명당대표단과 한 담화(1972년 6월 1일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제27권, 244~245쪽.

456) 빈처, “독일사회주의노동당 중앙위원회 1등서기 발터 울브리히트 동지에게 보내는 서한(1966년 2월 26일),” 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀 문서집』, 174쪽.

457) 허담, “현국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여(1971년 4월 12일),” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 제3권, 359쪽.

458) 임수호, “한반도 평화체제: 남북 평화협정 vs. 북미 평화협정,” 장달중 외, 『북미 대립』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011), 233쪽.

북한으로부터 적극적인 남북대화 신호가 계속 나오고 있는 한편, 한국 역시 긍정적인 조치를 내놓고 있었다. 1971년 8월 6일 북한의 남북대화 제의 약 일주일 후인 8월 13일 한국은 남북적십자 회담을 북한에 역제안함으로써 남북대화의 물꼬를 텃다. 하지만 한국 정부 역시 변화하는 국제환경 속에서 북한의 남북대화 제의를 마냥 긍정적으로 인식하지 않았다. 박정희에게 이러한 일련의 흐름은 하나의 위기였다. 박정희는 미·중 대화에서 중국이 제기하는 것(주한미군 철수 요구 등), 미국이 한국과 협의 없이 어떤 결정을 할 수 있음을 우려했다.⁴⁶⁰⁾ 10월 키신저의 2차 방중 기간 유엔에서는 중국(공산)이 대만을 몰아내고 ‘중국’ 대표권을 차지함으로써 안전보장이사국이 됐다.⁴⁶¹⁾ 일본 역시 중국의 유엔 가입을 인정했다. 박정희는 이를 유엔에서 한국의 합법 정부 지위 유지에 대한 위기로 받아들였고, 얼마있지 않아 국가비상사태(대통령 공고 제28호, 1971.1.2.6)를 선포했다.⁴⁶²⁾ 미 정보당국은 박정희의 국가비상사태 선포를 북한의 실질적인 전쟁위협 때문이라기보다는 외부의 급격한 변화와 내부의 응집력 약화에 대한 대응으로 국내 여론을 다잡는 것으로 목표로 한다고 분석했다.⁴⁶³⁾ 한국 내 정치사회와 여론을 강력히 통제된 이후 변화하는 대외환경과 남북관계에 대응하려는 차원에서 내려진 내부단속용 조치의 성격이라고 본 것이다.

남북한이 대화 의지를 보이고 이후 실질적으로 남북대화를 시작하자 1972년 3월 키신저는 닉슨에게 변화하는 남북관계를 중심으로 미국의 한반도 기본정책의 재검토를 제안했다.⁴⁶⁴⁾ 당시 닉슨 행정부는 한반도 문제가 미·중, 미·소 간의 대립을 강화하는

459) “149. Memorandum from John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger).” July 4, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 369-370; “미국 <워싱턴포스트>지 기자와 한 담화,” 1972년 6월 21일, 『김일성 전집』 제49권(평양: 조선로동당출판사, 2003), 172~177쪽.

460) “Letter to Richard M. Nixon from Park Chung Hee,” Sept. 16, 1971, Woodrow Wilson International Center, *The Rise and Fall of Detente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(2 of 5).

461) 당시 미국 NSC 내에서는 키신저의 10월 2차 방중이 유엔에서 중국(공산)의 대표권 획득에 긍정적인 영향을 줄 수도 있음을 우려했고 각국 대사관에 유엔에서 대만의 대표권을 확고히 지지한다는 전문을 보내 이러한 우려를 불식시키려고 했다. 하지만 미국의 이러한 노력에도 불구하고 중국이 1971년 열린 유엔총회에서 중국은 대표권을 차지하게 되었다. “Memorandum for the Henry A. Kissinger.” Subject: Your Trip to Peking-Possible Effect on the ChiRep Vote, Oct. 7, 1971; “Memorandum for Theodore L. Eliot, Jr. Executive Secretary Department of State,” Subject: Guidance to Posts on Kissinger Trip to Peking and the ChiRep Vote, Folder Title: HAK China Trip, Oct. 1971, Box 87, Series: Country Files-Far East, HAK Files, NPL.

462) 국가비상사태 선포의 주요 명분은 중국의 유엔가입과 북한의 남침 준비였다. “국가비상사태선언.” 『경향신문』 1971년 12월 6일 1면.

463) “118. Intelligence Note Prepared in the Bureau of Intelligence and Research.” Dec. 10, 1971, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 299-302.

464) “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” Subject: Proposed NSSM on the Korean Peninsula, March 31, 1972, Folder Title: NSSM 154(1 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

요인으로 판단했기 때문에 유엔에서 한반도 문제 논쟁을 완화하기 위해서라도 남북관계 개선은 필수적이었다. 하지만 그들은 남북관계 개선의 모든 것이 미국의 이익에 100% 부합할지 의문을 품었던 것으로 보인다. 남북대화의 방향과 속도에 대해 미국이 어느 정도 개입할지가 뚜렷하지 않았고 자칫 미국이 원치 않는 방향으로 남북대화가 전개될 수도 있었다.

남북대화가 정점으로 치닫고 있던 1972년 7-8월 시점에 국무부가 유엔총회를 앞두고 작성한 보고서에 의하면, 미국은 남북대화 전개가 한반도를 둘러싼 강대국 간의 긴장과 북한의 호전성을 낮추고 남북한에 대한 군사력 강화 압박을 축소하는 이점이 있다고 평가했다. 하지만 동시에 남북대화의 빠른 전개는 주한미군에 대한 추가 철수 압박, 한국에 대한 안보 공약의 후퇴, 이로 인한 한국의 남북대화에 대한 논의 회피, 미국의 남북대화 지지에 대한 북한의 오판과 호전성으로 회귀 가능성 역시 있다고도 평가했다. 이 때문에 국무부는 한국에 대한 안보공약 재확증과 한국 군대의 강화를 통해 한국 내부의 응집력 유지와 한반도에서 교전 가능성을 낮추고 동시에 북한을 국제사회에 끌어들이며 북한에 책임있는 국제적 지위를 맡게 해서 북한이 호전적 태도로 회귀하는 것을 막을 필요가 있다고 보았다.⁴⁶⁵⁾

닉슨 행정부 내 남북대화에 대한 기대감과 불안감이 공존하고 있는 상황에서 1972년 10월 17일 박정희는 유신을 추진했다. 당시 하비브는 박정희의 헌법개정 시도를 “최소 12년간 장기집권과 권력의 자율성을 강화하기 위해 상당히 연구를 진행한 뒤 전개한 것”으로 평가했다. 그리고 그는 주요한 동기로 남북대화와 열강들의 데탕트에서 발생하는 어려움을 극복하는 데 있다고 분석했다.⁴⁶⁶⁾ 하지만 국무부는 10월 유신 선언에 대해 불만이 있었다. 박정희가 10월 17일에 발표할 특별선언 초안에서 미·중 화해 그리고 중·일 관계 정상화라는 대외관계의 급격한 변화가 한국의 급격한 정치변동의 원인으로 지목했기 때문이다.⁴⁶⁷⁾ 국무부 장관은 이를 한국 정부가 미국의 아시아 및

465) “US Interests and Objectives in Next Fall’s UNGA(Consideration of the Korean Question.” Folder Title: SRG Meeting Korea/UN Aug. 9, 1972, Box H-64, H-files, NPM NARA.

466) “Telegram from AmEmbassy Seoul to SecState WASHDC.” Oct. 16, 1972, Subject: Comment on Martial Law and Government Change in Korea, Title: POL 23-9 Kor S 2.28.72, SNF(1970-1973), RG 59, NARA. 박정희가 유신을 선포하기 약 6개월 전 정일권 전 총리는 미대사관 언더힐 공사와 골프 회동에서 “‘두 개의 한국’은 통일의 중간단계로서 불가피하며, 이를 위해 박정희는 1975년 대선에서 재선출을 보장하려는 사전조치로서 9월과 12월 사이에 중대한 헌법 수정을 할 것”이라고 말했다. “Telegram from AmEmbassy Seoul to SecState WASHDC.” April 4, 1972, POL 32-4 Kor 1.1.70, SNF(1970-1973), RG 59, NARA.

467) “Telegram from AmEmbassy Seoul to SecState WASHDC.” Oct. 16, 1972, Subject: Special Declaration by President Park, October 17, 1972, Title: POL 23-9 Kor S 2.28.72, SNF(1970-1973), RG

한국 정책을 공격한 것으로 간주했고, 박정희의 특별선언 초안을 수용할 수 없다고 김동조에게 알렸다.⁴⁶⁸⁾ 이후 실제 박정희가 10월 17일에 발표한 특별선언을 보면 미국을 직접 거론하기보다는 ‘열강의 긴장 완화’ 라는 미국을 직접 거론하지 않은 다소 완화된 표현으로 수정됐다.⁴⁶⁹⁾ 닉슨 행정부 일각에서는 박정희 정권이 남북대화를 통한 통일에 대한 지지여론 강화를 등에 업고 내부 통합을 강화하려는 정책이 흑여 북한의 대남 호전성을 조장할 수도 있다고 우려하기도 했다.⁴⁷⁰⁾

남북관계의 불안정성에도 불구하고 닉슨 행정부 내 관련 부서들은 남북대화의 흐름을 전반적으로 긍정적인 변화로 받아들였다. 국무부는 남북관계 진전이 한국에 대한 안보 비용을 줄이면서도 한국방위의 ‘한국화’ 의 속도를 높일 수 있는 명분을 제공해 준다고 인식했다. 또한 그들은 남북대화 전개가 UNCURK의 조기 종료를 가능케 하고 한반도 문제를 국제적 쟁점에서 민족적 사안으로 변화시켜 미국의 외교적 부담을 낮추게 한다고 여겼다.⁴⁷¹⁾ CIA의 경우 단기적으로는 남북관계에서 중요한 결과가 도출되지 않을 것이지만 대화의 지속은 다양한 잠정적 타협(interim accommodation)을 만들 수 있을 것으로 전망했다.⁴⁷²⁾

하지만 남북한 데탕트를 바탕으로 한반도에서 긴장완화와 안정적인 한반도 냉전질서로 재편하려 했던 미국의 한반도 냉전정책은 순탄하게 진행되지 않았다. 남북관계는 7.4 공동성명으로 화해의 정점을 찍었지만, 남북한 간 대립의 본질은 그렇게 변화하지는 않았다. 북한은 박정희 정권을 국내외적으로 고립시켜 남북대화에서 주도권을 잡으려고 했다.⁴⁷³⁾ 한국은 북한과 ‘대화있는 대결’ 정책의 연장선에서 한국 내 반정부 인사를 처형했다.⁴⁷⁴⁾ 7.4 공동성명 합의에 따라 구성된 남북조절위원회 1차 회담이 1972년 10월 개최되었지만, 남북한은 회담의 성격, 통일문제에 대한 접근방식을 두고 대립했다.⁴⁷⁵⁾ 이후 북한 측 대표자인 김영주 조선로동당 조직지도부장이 건강상의 이

59, NARA.

468) “161. Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea.” Oct. 17, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 417.

469) “박 대통령 특별선언 전문.” 『경향신문』 1972년 10월 18일 1면.

470) “164. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs.” October 25, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 424.

471) “170. Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State.” Dec. 10, 1972, Subject: US Policy in Korea-Country Team Message, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, pp. 436-445.

472) “Korea: A Review of the Negotiations and Their Prospects.” *Central Intelligence Bulletin*, Sept. 14, 1972, Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

473) 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀 문서집』(서울: 통일연구원, 2006), 250쪽.

474) 김지형, 『데탕트와 남북관계』, 216쪽.

유로 나오지 않은 상황에서 이후락과 대립하고 있던 김종필은 남북대화의 수준을 낮추고 축소와 남측 대표(이후락)의 교체할 것을 박정희에게 건의하기도 했다.⁴⁷⁶⁾ 남북조절위원회는 11월부터 본격적으로 가동됐으나 얼마 되지 않아 남북한은 다시금 대립으로 회귀했다. 1973년 3월 15일에 개최된 남북조절위원회 2차 회의에서 북한은 무력증강과 군비경쟁 금지, 병력 및 군비축소, 외국으로부터의 무기반입금지, 미군 철거, 평화협정 체결 등 5개 의제의 정치·군사문제를 토의할 것을 한국 측에 제시했다. 한국은 북한의 군비감축 논의를 선전으로 치부했고 이를 거부했다.⁴⁷⁷⁾ 남북조절위원회 운영은 난항에 빠지게 되었고 점점 남북한 스스로에 의한 타협 가능성은 줄어들었다.

남북대화가 담보상태를 벗어나지 못하자 미 국방부는 한반도에서 미군 주둔을 바탕으로 미국, 중국, 소련, 일본이 한반도에서 안정적인 관계를 유지하여 미국의 이해관계를 관철할 것을 강조했다.⁴⁷⁸⁾ 남북조절위원회에서 뚜렷한 성과물이 나오지 않자 한반도에서 당장 미국의 이익을 보장해주는 주한미군 역할론이 다시 힘을 얻었다. 한편 국무부는 남북회담 자체를 남북관계의 변화된 특성을 보여준다고 긍정적으로 보았지만, 실질적으로 진척된 게 거의 없다고 부정적으로 평가하기도 했다. 다만 남북관계 발전에 이바지하는데 미국이 역할이 필요함을 강조했다.⁴⁷⁹⁾ 하지만 닉슨 행정부는 기본적으로 남북대화에 직접 개입하지도 그렇다고 완전히 방관하지도 않은 채 관망하는 태도였다.

남북대화는 1973년 6월 23일 한국의 ‘평화통일외교정책에 관한 특별성명’과 같은 날 발표한 북한의 ‘조국통일 5대 방침’에서 분명한 대립을 보이면서 위기에 봉착했다.⁴⁸⁰⁾ 한국은 한반도 현상유지가 당대의 조류라고 하면서 남북한의 유엔 동시가입과

475) 위의 책, 240~251쪽.

476) “168. Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State.” Subject: Prime Minister’s View on South-North Dialogue, Nov. 24, 1972, Department of State, *FRUS*, Korea, 1969~1972, p. 432.

477) 셸리그 해리슨 지음, 이흥동 외 옮김, 『셸리그 해리슨의 코리아 앤드게임』(서울: 삼인, 2003), 234~235쪽.

478) “DOD Response to NSSM 188.” p. 26. Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from Gen. John A. Wickham, Subject: The President’s Annual Review of American Foreign Policy, Dec. 4, 1973, Folder Title: NSSM 188(2 of 3), Box H-201, H-files, NPM NARA.

479) “Tab A: East Asia and the Pacific.” Nov. 14, 1973, p. 4, 14. Memorandum for Major General Brent Scowcroft from Thomas R. Pickering, Subject: The President’s Annual Review of American Foreign Policy, Nov. 30, 1973, Folder Title: NSSM 188(2 of 3), Box H-201, H-files, NPM NARA.

480) 남북한이 같은 날 통일정책을 경쟁적으로 발표한 것은 우연이 아니다. 당시 남북한은 남북대화의 주도권을 뺏기지 않기 위해서 서둘러서 통일정책을 발표했다. 한국의 경우 변화된 통일정책 발표를 서두르기 위해 미국과 논의를 급히 추진하고 있었고 키신저는 남북한의 경쟁에 미국들이 끌려다니는 형국을 불만스럽게 생각했다. “238. Minutes of Senior Review Group Meeting.” June 15, 1973, Subject: US Policy Toward Korea(NSSM154) and the Korean Force Modernization Program, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

세력균형을 통한 현상유지의 필요성을 피력했다.⁴⁸¹⁾ 한반도에서 ‘두 개의 한국’을 북한이 인정할 것을 요구하고 나선 것이다. 반면 북한은 한국의 한반도 현상유지 정책은 사실상 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책의 연장선, 분단을 영구화하는 조치라고 비난하면서 단일국호에 의한 유엔가입을 주장했다.⁴⁸²⁾ 8월 28일 북한은 남북조절위 공동위원장 김영주 명의의 성명을 통해 김대중 납치사건과 한국의 ‘두 개의 한국’ 정책을 강하게 비판하면서 회담 상대 대표 이후락을 교체하고 김대중을 비롯한 민주통일 인사들의 석방, 남북조절위원회의 참가 대상의 확대 등을 요구했다.⁴⁸³⁾ 북한이 김대중 납치사건을 언급한 이유는 한국 중앙정보부의 김대중과 북한 관련설 유포를 7.4 공동성명에 대한 정면 도전이라고 봤기 때문이다. 북한은 중앙정보부 인원들의 남북조절위원회 참가를 반대했고 남북조절위원회의 기능은 사실상 중지됐다.⁴⁸⁴⁾

남북대화가 교착의 국면으로 접어들자 닉슨 행정부의 남북대화에 대한 기대 역시 작아졌다. 미국은 “남북한이 자신에게 유리하고, 경쟁자에게 손상을 가하기 위해 회담을 조종”하려고 노력할 것으로 전망했다. 다만 “남북한 모두 회담 결렬에 대한 국내외적 부담감 때문에 명목적으로는 회담을 진행해야 한다”는 압박 정도는 느낄 것으로 보았다.⁴⁸⁵⁾ 실제 고위급 남북대화는 중단됐지만, 남북조절위원회 부위원장 회의, 남북적십자 실무회의 등 실무적인 차원의 남북대화는 형식적이거나 한동안 진행되었다.⁴⁸⁶⁾ 그러나 북한은 1973년 10월 서해 5도 섬의 해역에 대한 관할권을 주장하고, 1974년 2월 15일, 6월 28일 각각 북한은 서해와 동해에서 한국과 군사적으로 충돌했다.⁴⁸⁷⁾ 그리고 8월 15일에는 육영숙 여사가 총련계 조선인의 총격으로 사망하는 일이 발생했다. 남북관계는 다시 대립의 시간으로 되돌아가고 있었다. 남북한 데탕트와 타협을 바탕으로 한반도 냉전질서 재편 정책 역시 차질이 불가피했다.

481) “박대통령 평화통일외교정책7개년 특별성명,” 『동아일보』 1973년 6월 23일 1면.

482) 김일성, “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자(1973년 6월 23일),” 조선로동당출판사, 『김일성전집』 제52권(평양: 조선로동당출판사, 2003), 90-91쪽.

483) “진실로 통일을 위한 대화를 하자면 현 남북조절위원회를 그 목적과 기능에 맞게 충실히 꾸리고 강화하여야 한다” 『로동신문』 1973년 8월 29일 1면.

484) 김해철, 『통일문제의 정책사적 고찰』(평양: 평양출판사, 1989), 221쪽.

485) “Annex G. North-South Relations,” pp. 4-5, NSSM 154 US Policy Concerning the Korean Peninsula(April 3, 1973), Folder Title: NSSM 154(2 of 2), Box H-191, H-files, NPM NARA.

486) 김지형, 『데탕트와 남북관계』, 265~279쪽.

487) “무력도발 자행하면 중대결과 초래.” 『동아일보』 1974년 2월 16일 1면; “우리 해경 초계정 피침.” 『동아일보』 1974년 6월 29일 1면.

② 북한의 북·미 평화협정 체결 제의와 한반도 냉전질서 재편 좌절

1971년 10월 키신저는 저우언라이와 대화에서 구상 차원에서 남북한 종전안을 제시했다. 이 종전안은 철회되었지만, 이 과정에서 미국은 한반도 정전체제를 안정적이고 항구적인 것으로 운영하기 위해 남북한 타협을 통한 새로운 정전협정을 창출하려는 의도를 드러냈다. 남북대화의 진전과 한반도에서 데탕트 확산은 한반도에서 새로운 정전협정을 만들려는 닉슨 행정부의 구상과 실행에 긍정적으로 이바지했다. 이후 미국은 한반도 냉전질서 재편 시도로 나아갔다.

북한 역시 데탕트 국면에 편승함으로써 그동안 자신들이 견지해온 한반도 평화 정착과 통일 방법에 대한 전술적 변화를 시도했다. 앞서 보았듯이 북한은 1971년 11월 당 중앙위원회 5기 3차 전원회의를 통해 미·중 데탕트 국면에서 기존의 적대국과 ‘일시적인 타협’으로 나아갈 것을 결정했다. 그리고 1972년 1월 10일 김일성은 “조선 정전협정을 남북사이의 평화협정으로 바꾸”고 난후 주한미군 철수를 제안했다.⁴⁸⁸⁾ 그 이전까지 북한은 한반도 평화의 선결조건으로 주한미군 철수를 제시했는데, 이제는 주한미군 철수의 선결 조건으로 남북한 평화협정을 제시한 것이다.

남북한 평화협정으로 한반도 정전협정을 폐기하는 것은 남북한 주민들의 지지를 받을 수 있을 뿐만 아니라 만일 평화협정이 만들어진다면 당연히 UNC, 주한미군 주둔 명분은 약화할 수밖에 없다. 남북한 평화협정은 북한 주도의 한반도 통일 달성을 위해 전략적 차원에서 제기된 것이다. 이후 북한은 7.4 공동성명 이후 출범한 남북조절위원회 회의를 통해 남북한 평화협정 체결 논의를 주장했지만, 한국은 시기상조를 이유로 거부했다.⁴⁸⁹⁾ 이후 1974년 1월 1일 박정희는 연두 기자회견에서 정전협정을 평화적으로 계속 유지하는 방안으로 북한에 남북한불가침협정을 제안했다.⁴⁹⁰⁾ 북한의 남북한 평화협정 제의를 수용하지 않겠다고 못 박은 것이다.

그동안 남북한 데탕트는 미국에게 ‘두 개의 한국’ 정책과 이에 기반한 한반도 냉전질서 재편 구상의 토대를 제공했다. 동시에 그것은 북한에게 미국의 한반도 정책을 견제하는 남북한 평화협정의 정당성을 강화하는 역할을 했다. 하지만 이미 1973년 중반 이후 남북대화는 대립으로 회귀하면서 남북한 데탕트는 사그라들었다. 남북한이 다시 대립한다는 것은 그동안 북한이 전술적 차원에서 추진한 남북한 평화협정이 힘을

488) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여(1972년 1월 10일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성전집』 제48권, 166쪽. 166쪽.

489) 김지형, 『데탕트와 남북관계』, 249쪽.

490) “남북한 불가침협정 제의.” 『경향신문』 1974년 1월 18일 1면.

있는 것을 의미했다. 이에 북한은 미국의 한반도 냉전질서 재편 정책을 견제하기 위해 더 근본적인 한반도 평화구상을 본격화한다.

한편 키신저는 처음에 한반도에서 정전유지를 남북한의 책임으로 빠르게 전환하고 남북한의 교전 재개에 미국의 개입 가능성을 빠르게 축소하는 데 주된 관심이 있었다.⁴⁹¹⁾ 그는 남북대화를 강제하는 적극적 개입보다는 되도록 한국의 핵심이익을 침해하지 않고, 남북대화를 결렬시키지 않은 수준에서 정전협정을 수정하고 한국관련 유엔조직 해체를 최소한의 갈등으로 도출하는 것이 가장 중요하다고 생각했다.⁴⁹²⁾ 하지만 미국이 추진한 ‘두 개의 한국’ 정책은 UNCURK 해체와 북한의 유엔으로 진입과 같은 타의적 성과 이외 이렇다 할만한 것이 없었다.

이후 남북대화가 적절한 타협에 이르지 못하고 결렬국면으로 접어들자 키신저의 생각 역시 변하였다. 그는 1974년 3월 29일 NSDM 251 도출과정을 통해 남북한이 정전의 주요 구성원 역할을 하지만 미·중이 한반도 냉전의 안전장치 역할을 계속하면서 필요하면 남북한을 제약할 수 있도록 정전협정을 수정하기 위한 협상에 나서야 한다는 것으로 선회했다. 정전협정 수정 협상에서 미국은 한국과 협의를 통해 협상을 조정해 나아가고, 미국-중국, 한국-북한 투트랙으로 진행하되 남북한이 협상을 주도하는 방식으로 진행하는 것으로 결정됐다.⁴⁹³⁾ 협상 내용은 정전위원회 구성의 당사자로서 유엔군사령관을 한국군과 미군의 사령관으로 교체하고 북한과 중국이 한국을 대화상대로 인정하는 것, 이후 한반도 정전을 남북한이 주도, 미·중이 보조적 위치로 전환 그리고 최소한 단기적으로 주한미군의 주둔을 암묵적 수용하고, 남북한이 불가침조약을 체결한다는 것 등이다.⁴⁹⁴⁾ 여기서 미국은 미·중을 변화될 정전위원회에서 보조 위치로 조정함으로써 한반도 정전의 실행에 효과적으로 개입할 수 있는 끈을 유지하고자 했다.⁴⁹⁵⁾

미국의 정전협정 수정 구상에 대해 한국 정부는 전반적으로 그 방향성에 찬성했다.

491) “Memorandum for Secretary Kissinger from W.R. Smyser, Richard Solomon, Richard T. Kennedy.” March 22, 1974, Subject: Reclame on Two Issues in NSSM 190: Diplomatic Initiatives in Korea, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

492) “241. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) to Secretary of State Rogers and Secretary of Defense Schlesinger.” July 18, 1973, Subject: US Policy Toward the Korean Peninsula, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973-1976.

493) “Memorandum for the President from Henry A. Kissinger.” March 25, 1974, Subject: Negotiations on Terminating the UNC in Korea, Folder Title: NSSM 190(2 of 3), Box H-202, H-files, NPM NARA.

494) “NSDM 251.” Subject: Termination of the UN Command in Korea, March 29, 1974, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_251.pdf(검색일: 2018.11.3.).

495) “Telegram to Amembassy from SecState WashDC.” Subject: Discussions with ROKG on UN Command, April 7, 1974, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

그렇다고 한국 정부가 미국의 정전협정 수정 구상에 적극적으로 동조하고 나서지는 않았다. 한국은 정전협정 수정과 UNC 해체를 둘러싼 여러 요인이 밀접하게 연결되어 있는 일괄계획인 점을 강조하고 나섰다. 곧 한국군에 대한 작전권 이전, UNC 해체 이후 불거질 수 있는 주한미군 철수 문제에 대한 비전쟁화 확약, 강대국이 협상의 주도권 유지, 강대국 간 협상이 상당히 진행된 이후 남북한 직접 협상을 시작 등의 사안들이 UNC 해체와 긴밀히 연계되어 처리되어야 한다는 의미다.⁴⁹⁶⁾ 하지만 미국은 협상의 요소들을 분리하여 추진할 수 있다는 입장이었다.⁴⁹⁷⁾ 한국 정부의 의도대로 협상계획 내 여러 요인을 밀접하게 연계시킬 경우 자칫 정전협정 수정을 위한 협상 자체가 어그러질 수 있었기 때문이다.

정전협정의 수정과 UNC 해체구상에 대해 한국 정부가 ‘반대 같은 찬성’ 입장을 제시하자 닉슨 행정부의 NSC 관료들은 불만을 표출했고 급기야 북한과 직접 거래를 통해 한국이 미국의 UNC 해체와 정전협정 수정 구상에 따르도록 압박해야 한다고 주장했다.⁴⁹⁸⁾ 하지만 NSC의 주장처럼 닉슨 행정부가 북한과 거래를 통해 합의 타결로 나아가지는 않았다. 대신 닉슨 행정부는 중국과 UNC 해체 문제를 논의하는 방향으로 나아갔다. 애초에 닉슨 행정부가 계획했던 남북한 협상 트랙 우선 전략은 남북 관계가 대립으로 회귀하면서 가능하지 않게 되었다. 닉슨 행정부는 UNC 해체와 한국과 미국의 사령관을 정전협정 계승국 인정을 맞교환하기 위해 미·중 간 합의를 추구했다.⁴⁹⁹⁾

정전협정 수정에 관해 남북의 합의 가능성이 거의 없고, 한국 정부 역시 미국의 정책에 소극적인 태도를 보였다. 이러한 상황에서 북한은 미국이 1974년 3월 29일 NSDM 251을 통해 정전협정 수정을 통해 한반도 냉전질서 재편 전략을 결정하기 직전인 3월 25일 평화협정의 주체를 남북한에서 북·미로 옮겼다.⁵⁰⁰⁾ 남북한 데탕트는 오래가지

496) 김동조 외무부장은 하비브 주한미대사에게 작전권을 미국이 갖는 것은 한국 정부에 정치적, 심리적으로 어려운 문제임을 언급했고 이에 대해 하비브는 본국에 작전권 전환 문제를 두고 한국정부를 압박하지 말 것을 권고했다. “Telegram to SecState from AmEmbassy Seoul.” April 18, 1974, Subject: Discussion with FONMIN on UN Command, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

497) “Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser.” April 26, 1974, Subject: Termination of UN Command in Korea, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

498) “Memorandum for Brent Scowcroft from W. R. Smyser, John A. Froebe.” April 29, 1974, Subject: Why We Belabo the Obvious on Korea, Folder Title: NSDM 251, Box H-246, H-files, NPM NARA.

499) ““Telegram to AMEMBASSY SEOUL from SECSTATE WASHDC.” Aug. 20, 1974, Subject: Korean Question in UNGA, Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula, 1973~1976*, part3(1974).

500) 임수호는 북한이 평화협정의 주체를 남북한에서 북미로 전환 이유로 미국과 북베트남의 평화협정과 1973년 북한의 유엔에서 옵서버 자격을 획득에 따른 남북한 당사자주의의 약화 때문이라고 말하고 있다. 임수호, “한반도 평화체제: 남북 평화협정 vs. 북미 평화협정,” 장달중 외, 『북미 대립』, 248

못했고 그에 기반해 전술적으로 주장한 남북한 평화협정은 그 효용성이 많이 떨어졌다. 북한은 한반도 정전의 핵심 당사국인 북한과 미국의 직접 협상이라는 더 근본적이고, 급진적인 방식으로 한반도 냉전해체 계획을 밝힌 것이다.

북한은 북·미 평화협정 체결 제안 1년 전인 1973년 4월 북한 최고인민회의 제5기 제2차 회의에서 남북관계 발전이 방해받는 원인으로 미국의 한국 강점과 ‘두 개의 한국’ 정책을 지적했다.⁵⁰¹⁾ 그는 남북한 데탕트 난항의 배후로 미국을 지목한 것이다. 그리고 같은 회의에서 북한은 ‘미국 국회에 보내는 편지’를 채택해서 “미국이 변화된 정세 하에서 자기의 정책을 개변”할 것을 요구했다.⁵⁰²⁾ 북한은 한국 정부가 미국의 부추임을 받아 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진하고 있고, 미국의 군사지원이 한반도의 긴장상태를 격화시키고 있다고 생각했다.⁵⁰³⁾ 그들은 한국 정부가 자신의 남북한 평화협정에 응하지 않은 이유가 여기에 있다고 여겼다. 북한은 한반도에서 항구적인 평화를 정착시키는 방안으로 미국과 직접 대화가 더 효율적인 것으로 판단한 것이다.⁵⁰⁴⁾

1974년 3월 25일 북한 최고인민회의는 미국 의회에 편지를 보내 북한과 미국 간 평화협정 체결을 위한 회담을 공식적으로 제의했다.⁵⁰⁵⁾ 회담 대표로는 군사정전위원회보

쪽. 하지만 북한이 평화협정의 주체를 남북한에서 북·미로 바꾼 원인은 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 남북한 데탕트 악화 되었기 때문에 남북한 평화협정(선 평화, 후 주한미군 철수)은 그 효용성이 떨어졌다. 다른 하나는 더 분명하고 직접적인 이유로 당시 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책 따른 한반도 냉전질서 재편 계획을 저지하는 데 있었다. 북한과 미국의 구상은 1975년 제30차 유엔총회에서 충돌했다.

- 501) 김일, “조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 외국의 내정간섭을 종식시킬 데 대하여(1973년 4월 최고인민회의 제5기 2차 회의에서 한 보고),” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 제3권, 660쪽.
- 502) 당시 북한이 미국에 요구한 것은 대남 군사원조 및 한·미연합군사훈련 중단, 주한미군 철수, UNCURK 철폐 등이다. “미국 국회에 보내는 편지(1973년 4월 6일),” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 제3권, 683~684쪽. 북한 당국은 이 편지를 루마니아를 통해 미국의 의회의 상원의장에게 전달하려고 했다. “Telegram from the First Directorate to Washington, DC, No.01/04493.” May 05, 1973, History and Public Policy Program Digital Archive, Romanian Ministry of Foreign Affairs Archives, Matter 210, 1973, Democratic People’s Republic of Korea, Secret, MFA, Folder no. 1495, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114056>(검색일: 2019.3.4).
- 503) 김일성, “미국조선친선공보센터 집행위원회와 잡지《조선의 초점》편집국이 제기한 질문에 대한 대답(1974년 6월 16일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성전집』 제54권(평양: 조선로동당출판사, 2004), 411~413쪽.
- 504) 남북대화가 교착되자 북한이 그 대안으로 대미 접근을 시도했다고 단정할 수 없다. 군사문제에 한정되지만, 북한과 미국은 정전위원회를 통해 오랜 시간 대화를 진행했다. 또한 닉슨 행정부 시기만 보더라도 북한의 대미 접촉 시도는 남북접촉보다 시기적으로 더 이르다. 키신저-저우언라이 대화에서 나타나듯 1971년 초 북한은 루마니아를 통해 대미 접촉을 시도했다. 그리고 미·중 대화에 편승해 미국에 자신들의 요구사항을 전달하기도 했다. 1972년 1월에는 판문점 통역관 회의에서 ‘정부 대 정부’ 비밀협상을 제안하기도 했다. 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미접근,” 『현대북한연구』 20권 2호(2017), 145~150쪽.
- 505) 평양주재 루마니아 대사가 본국에 보고한 전문에 의하면 1974년 북한의 대미 평화협정 체결제안

다 한 급 높은 인사들로 구성할 것을 제안했다. 북한은 미국과 평화협정 체결을 통해 북·미 불가침 서약, 미국의 남북한에 대한 내정간섭 금지, 군비증강 금지 및 한반도로 무기 반입금지, 남한 내 외국군대 철수, 한반도의 군사기지 및 작전기지로 전환 금지 등의 조치들이 이루어지길 원했다.⁵⁰⁶⁾ 북한은 이 조치들을 “조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련하기 위한 실천적 조치”로 간주했고, 이 조치가 이루어져야만 한반도에서 확고한 평화와 통일이 보장된다고 여겼다.⁵⁰⁷⁾ 북한은 북·미 평화협정을 평화통일의 전제로 인식했다.

북한이 북·미 평화협정 체결 요구를 통해 한반도의 평화와 통일이라는 정당성 이외에 즉각적으로 미국을 상대로 노렸던 것은 대미 압박이었다. 1974년 8월 19일 북한의 외무상 허담은 평양을 방문한 루마니아 외무부 장관 마코베스큐(George Macovescu)에게 최고인민회의에서 채택한 북·미 평화협정 체결을 제의하는 편지를 미국에 전해 달라고 부탁한 적이 있다. 그러면서 허담은 마코베스큐에게 미국과 ‘평화’ 제안은 양수점장의 대미 압박 효과가 있으며, 루마니아가 함께해준다면 좋겠다고 말한다. 양수점장의 대미 압박이 말하는 것은 만일 “미국이 조선민주주의인민공화국의 제안을 수용한다”면 그 자체로도 좋은 것이고 “(그런데) 만일 미국인들이 제안을 거절한다면 미국은 여론 앞에 더욱더 자신의 실체를 드러내게 될 것”이기 때문에 이 역시 북한에게 좋다는 것이다.⁵⁰⁸⁾

미국이 북한의 제안을 수용한다면 그 자체로 북한에게 이익이며, 동시에 한·미 관계에 악영향을 줄 수 있었다. 반대로 미국이 북한의 제안을 거부하면 미국이 마치 한반도 평화를 반대한 것처럼 세계여론에 선전될 수 있었다. 이 때문인지 모르겠지만, 미국은 북한이 평화협정을 위한 회담을 요청하는 편지를 보낸지 두 달이 넘도록 어떠한 대응도 하지 않았다.⁵⁰⁹⁾

은 김일성의 ‘직접 명령’에 따른 것이었다. “Telegram from Pyongyang to Bucharest, SECRET, Urgent, No. 060.180.” April 22, 1974, History and Public Policy Program Digital Archive, Archives of the Romanian Ministry of Foreign Affairs, Matter 220-Relations with the Democratic People's Republic of Korea, 1974, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114085>(검색일: 2019.5.20.).

506) “미합중국국회에 보내는 편지(1974.3.25).” 『로동신문』 1974년 3월 26일 1면.

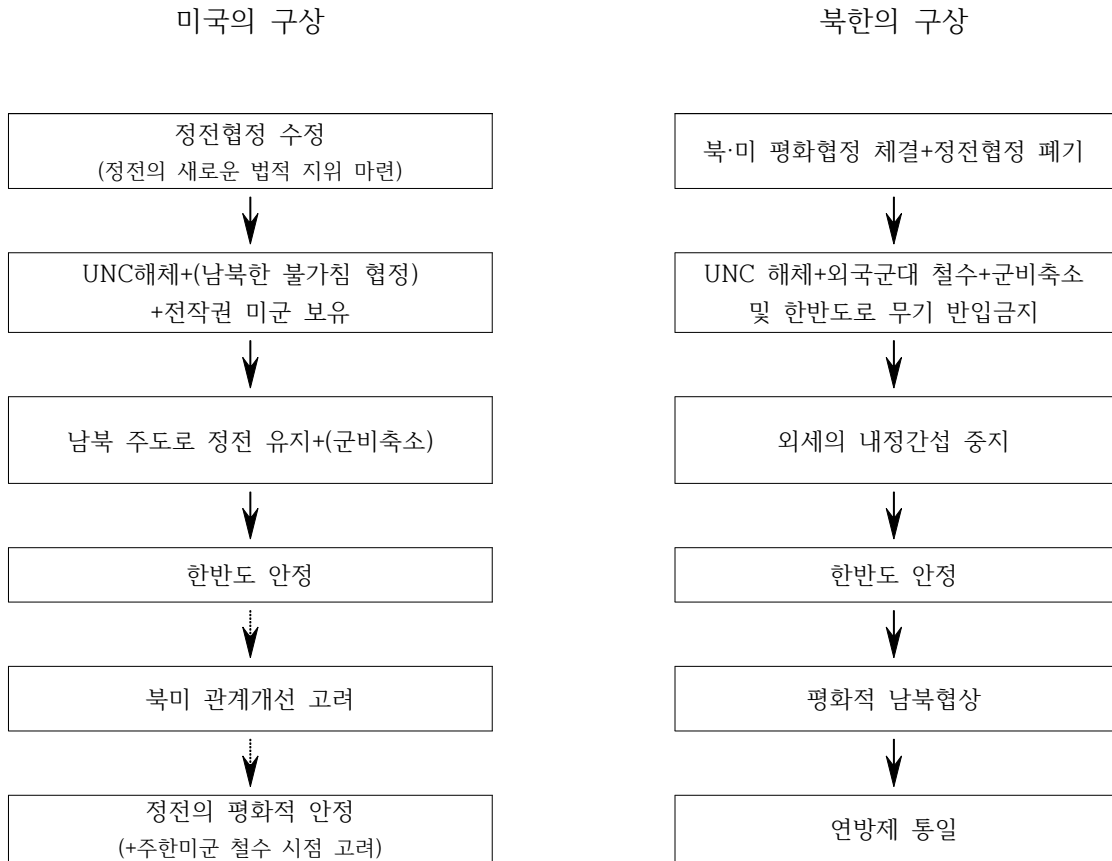
507) “사설: 조선의 평화를 공고화하고 자주통일의 길을 개척하기 위한 주동적이며 적극적인 구국대책.” 『로동신문』 1974년 3월 27일 1면.

508) “The Official Visit Paid by the Minister of Foreign Affairs of the Socialist Republic of Romania to the Democratic People's Republic of Korea.” August 19, 1974, History and Public Policy Program Digital Archive, Archives of the Romanian Ministry of Foreign Affairs, Matter 220/Year 1974/Country: Democratic People's Republic of Korea, Folder 1822, Secret, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114088>(검색일: 2019.5.20.).

509) 김일성, “미국조선친선공보센터 집행위원회와 잡지《조선의 초점》편집국이 제기한 질문에 대한 대

1974년 3월 북한의 북·미 평화협정 체결을 통한 한반도 냉전체제 해체와 평화통일 구상은 닉슨 행정부의 ‘두 개의 한국’ 정책 아래 구상되고 있던 한반도 냉전질서 재편 정책과 정면으로 충돌했다.

<그림 4> 북한과 미국의 한반도 평화 구상(1974년)



<그림 4>에서 보듯 북한과 미국의 한반도 평화 구상은 전혀 다른 목표를 상정하고 있었다. 미국의 구상은 한반도 정전을 유지하는 차원에서 당시 북·미 주도로 운영되던 정전위원회에 한국을 정전협정 서명국으로 참여시킴으로써 한반도 정전협정의 실천을 남북한이 주도할 수 있게 정전협정을 수정하는 것이다. 물론 이 수정된 정전협정에

답(1974년 6월 16일),” 414쪽.

서도 미국과 중국은 상위에서 개입의 끈을 유지해야 했다. 정전협정 수정이 이루어지면 UNC 해체 명분이 생기는 것이다. 미국은 이후 한반도에서 정전이 계속해서 안정적으로 유지되면 북·미관계 개선이나 주한미군 철수도 고려한다는 계획이었다. 반면 북한의 구상은 북·미 평화협정을 통해 정전체제를 해체하는 것이다. 한반도 정전체제가 해체되면, UNC 역시 해체가 불가피하다. 이후 한반도가 안정적이고 평화적 상태를 유지하면 남북한 협상을 통해 연방제 통일로 나아간다는 계획이었다.

북한은 북·미 평화협정 체결을 위한 회담을 공식적으로 미국에 요구했지만, 미국은 아무런 대응을 하지 않았다. 그러자 그들은 루마니아와 자국의 친선관계를 활용하여, 루마니아를 통해 평화협정 체결 제안을 미국측에 전달하려고 했다. 1974년 8월 27일 미국을 방문한 루마니아 대통령의 고문인 바실 푼간(Vasile Pungan)을 통해 포드 대통령에게 전달한 것이다. 푼간은 포드에게 북한이 비밀접촉을 원하고 있으며 루마니아가 중간에서 도움을 줄 수 있다고 말했다. 그러자 포드는 북한과 접촉 전에 선행되어야 할 게 있고, 북한의 확고한 양해없이는 접촉하는 것을 원치 않는다고 말했다.⁵¹⁰⁾

여기서 미국이 북한에 요구하는 양해는 ‘두 개의 한국’ 정책을 안보적으로 실현하려고 하는 미국의 구상, 곧 정전위원회 구성원 수정을 통해 한국을 정전 실행의 당사국으로 북한이 인정하는 것을 의미한 게 틀림없다. 다만 포드는 좀 더 적극적인 자세로 북한과 대화를 모색해서 UNC를 철폐하고, 한국이 정전협정 서명국으로 들어와 판문점이 남북한의 주도로 관리되고 미국과 중국이 옵서버로 참여할 수 있는 공간을 만들 필요가 있다고 생각하기도 했다.⁵¹¹⁾

1974년 11월 22일 포드는 아시아 순방 중에 사회주의 국가들이 한국을 인정하고 교섭하면 미국도 북한과 교섭할 용의가 있다고 표명했다. 이른바 교차승인 방식을 통한 ‘두 개의 한국’ 정책 관철을 주장한 것이다. 이 방식은 남북한의 유엔 동시가입을 통한 ‘두 개의 한국’ 정책의 실현이 불가능한 상황에서 나온 후속대책이었다. 중국과 소련이 한국을 승인하면, 미국과 일본이 북한을 승인함으로써 ‘두 개의 한국’을 강대국이 사실상 승인하고 향후 국제적으로 남북한이 동시에 인정받는 실질적인 효과를 얻는 것에 방점이 있었다. 북한의 ‘하나의 조선’ 정책을 무력화하는 방안이었다. 만일 ‘교차승인’이 이루어진다면 남북한의 유엔 동시가입은 시간문제가 될 것이고 남

510) “Memorandum for the President’s File.” Subject: President Ford’s Meeting with Romania Presidential Counselor Vasile Pungan, Aug. 27, 1974, Folder Title: August 27, 1974- Ford, Romanian Presidential Counselor Pungan, Box 5, NSA, MemoCon., GFL

511) “Memorandum of Conversation.” Nov. 12, 1974, Folder Title: November 12, 1974-Ford, Kissinger, Box 7, NSA, MemoCon., GFL

북한에 의한 정전유지의 주된 책임과 UNC 해체논의가 탄력을 받을 수 있을 것으로 기대할 수 있다.⁵¹²⁾

이 시기 미국이 동독을 인정함으로써 독일에서 더욱 안정적인 분단 유지를 꾀한 것처럼⁵¹³⁾ 미국은 ‘두 개의 한국’ 정책의 연장선에서 강대국이 남북한에 대해 교차승인을 하면, 자연스럽게 북·미 관계 개선이 시작될 것이고 정전위원회 구성국 수정과 UNC 해체를 시작하고 미국에 우호적인 한반도 냉전질서 재편을 할 수 있는 공간이 만들어진다고 본 것이다.

하지만 동서독에 대한 강대국의 상호인정 저변에는 꾸준한 동서독 관계개선이 있었던 반면 미국의 남북한에 대한 강대국 교차승인 방안은 남북관계 개선이 좌절된 상황에서 추진됐다는 점에서 교차승인 정책이 남북한에 실질적으로 적용될 가능성은 크지 않았다. 중국은 소련보다 북한에 더 큰 영향력을 원했기 때문에 한국 정부와 관계개선에 소극적으로 접근했다.⁵¹⁴⁾ 중국이 북한의 이익을 무시하고 이 문제에 직접 끼어들어 얻을 이익은 거의 없었다. 포드의 교차승인 주장 역시 중국 방문을 앞두고 중국에 대한 압박과 국제적으로 자신들의 대외정책 정당성을 확보하고자 하는 의도가 다분했다. 중요한 건 북한의 입장이었다. 북한은 미국의 교차승인을 한반도 분단유지 정책으로 인식했기 때문에 이를 받아들일 가능성은 거의 없었다. 북한은 미국의 구상에 동조하기보다는 북·미 평화협정을 전제로 하는 직접 대화를 지속해서 추구했다.⁵¹⁵⁾

1975년 들어서자 인도차이나반도 상황이 미국에 우호적이지 않게 흘러가고 있었다. 1975년 4월 북베트남에 의해 베트남 전역은 공산화될 상황에 놓였다. 캄보디아 역시 중국과 북한에 우호적인 시하누크 왕의 캄보디아민족통일전선이 4월 17일 프놈펜을 점령함으로써 이 지역에서 미국의 영향력은 줄어들고 있었다. 4월 18일에는 김일성이 당과 정부 대표단을 이끌고 중국을 방문해서 반제국주의 연대를 강조했다. 김일성은 방중 연설에서 “남조선에서 혁명이 일어나면... 남조선인민들을 적극 지원” 하겠다고 주장했다.⁵¹⁶⁾ 미 국무부는 김일성의 이 발언을 두고 한반도에서 데탕트보다 적대적 경향을 강화하는 것이라 평가했다.⁵¹⁷⁾

512) ‘교차승인’ 방식은 일본에 의해 적극적으로 추진된 것이다. “4강의 한반도 정책 향방(4)-동경의 시각(하).” 『경향신문』 1974년 1월 11일 3면; “조선민주주의인민공화국 정부비망록(1978.2.1.)” 『로동신문』 1978년 2월 1일 3면.

513) “미의 분단국 정책, 새로운 전환.” 『경향신문』 1974년 9월 6일 3면.

514) 기광서, “박정희 정부의 대중·소 외교정책,” 『아세아연구』 제58권 2호(2015), 92-93쪽.

515) “평화협정을 맺는 것은 조국의 자주적 통일의 전제조건.” 『로동신문』 1974년 6월 11일 5면.

516) “연회에서 하신 김일성동지의 연설” 『로동신문』 1975년 4월 19일 3면.

517) “Telegram to SecState from AmEmbassy Seoul.” Subject: Kim Il-Sung Visit to Peking, April 21, 1975,

베트남 공산화 가능성이 커지는 그 기간 비록 북·미 접촉의 실제에 대해 자세한 내용은 여전히 베일에 가려져 있지만, 미국과 북한이 몇 차례 접촉한 것은 분명한 듯 보인다.⁵¹⁸⁾ 이후 1975년 8월 3일 포드의 루마니아 방문 당시, 차우체스쿠는 키신저에게 북·미 비밀접촉을 문의했다. 키신저는 추가적인 조치가 준비될 때 알려주겠다고, 어떤 채널을 사용할지에 대해서는 차우체스쿠와 논의하기로 했다.⁵¹⁹⁾ 1975년 10월 키신저의 중국 방문 당시에도 북한은 중국을 통해 허담과 키신저의 직접 만남을 계획한 것으로 보이는데,⁵²⁰⁾ 당시 키신저 역시 북·미 접촉을 완전히 배제하지는 않았던 것으로 보인다. 키신저는 중국 방문 직전 포드에게 “개인적으로 한 번쯤은 북한과 대화하고, (정전협정에) 한국을 참여시키는 것을 북한이 수용하면 (북미) 대화할 것이라고 북한에게 말해주는 것을 선호한다” 고 말했다.⁵²¹⁾ 하지만 실제 허담 외무상과 키신저 국무장관의 접촉은 확인할 수 없다.

미국이 북·미 직접 접촉을 모색한 이유는 남북한 간 합의를 통해 정전협정 수정이 원만하게 이루어지지 않자 다른 방편으로서 북한과 접촉이 필요해서이다. 하지만 북한의 북·미 평화협정 체결 요구를 미국이 수용하기 어려웠다. 그에 따라 미국은 북미 접촉을 모색하는 수준을 넘어서지 못했다.

포드 행정부는 교차승인을 관철하지 못하자 1975년 9월 22일 키신저를 통해 제30차 유엔총회에서 이른바 4당국 회담을 제안했다.⁵²²⁾ 북한의 동맹국들이 한국과 관계개선을 하면 미국도 북한에 대해 유사한 조치를 하고, 휴전협정을 대체하기 위한 남·북·미·중 회담을 제안한 것이다. 이전 ‘선 남북 트랙, 후 미·중 트랙’ 방식에 의한 정전협정 수정과 UNC 해체 전략이 이제는 4당국 회담 형식으로 바뀐 것이다. 미국은 4당국 회담을 통해 한반도 정전협정을 수정해서 정전의 새로운 법적 지위상태(legal Status)를

Folder Title: People's Republic of China-Korea(3), Box 9, Series: Country File, Sub-Collection: 1969-76, NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977, Ford Library.

518) “Memorandum of Conversation.” June 11, 1975, Folder Title: June 11, 1975-Ford, Kissinger, Romanian President Nicolae Ceausescu, Box 12, NSA, MemoCon., GFL.

519) “Memorandum of Conversation.” Subject: US-North Korea Relations, Aug. 3, 1975, Folder Title: August 2-3, 1975-Ford, Kissinger, Romanian President Nicolae Ceausescu, Box 14, NSA, MemoCon., GFL.

520) “Telegram from Pyongyang to Bucharest, No. 059.298.” October 23, 1975, History and Public Policy Program Digital Archive, Romanian Ministry of Foreign Affairs Archives, Matter 220/Year 1975/Country: Democratic People's Republic of Korea-US, Folder 1642, Concerning the Democratic People's Republic of Korea's Relations with the US, Started on: 11.03.1975, Completed on: 16.12.1975, Filing deadline: Permanent, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114105>(검색일: 2019.6.10.).

521) “Memorandum of Conversation.” Oct. 16, 1975, Folder Title: October 16, 1975-Ford, Kissinger, Box 16, NSA, MemoCon., GFL

522) “남북한·미·중공 참여, 한국휴전 4자회담 제의.” 『경향신문』 1975년 9월 23일 1면.

만들면 이 기반 위에서 UNC를 조용하게 해체해서 한반도 냉전질서를 남북한이 주도하게 하고 미·중은 뒤에서 개입하는 구조를 만들 수 있다고 생각한 것이다. 그러나 4당국 회담을 제안한 키신저마저 이에 대해 큰 기대를 하지는 않았다.⁵²³⁾ 중국은 4당국 회담 제안에 큰 관심을 보이지 않았다.⁵²⁴⁾ 오히려 차오관화(Chiao Kuan Hua) 외교부장은 키신저에게 북·미 직접 대화를 권유했고 키신저는 북·미 직접 만남을 배제하지 않지만, 한국을 배제하면서까지 북한과 거래하지는 않을 것이라고 말했다.⁵²⁵⁾

포드는 4당국 회담에서 외국 군대의 점진적 철수를 포함해 어떠한 의제도 논의할 수 있다는 입장이었지만, 한국을 동등한 위치에서 회담에 참여시켜, 정치적 협정을 도출해야한다는 생각이었다. 미국은 중국이 4당국 회담을 받아들일 거라고는 생각하지 않았지만, 대신 일본이 모종의 역할을 할 수 있다고 생각했다.⁵²⁶⁾ 키신저는 1975년 10월 중국을 방문하기 전 일본의 외무상과 대화를 가졌는데, 여기서 일본 외무상은 미국이 북·미 대화에 한국을 포함시켜 남·북·미 3자 회담을 통해 정전협정의 서명국 변경을 추진해서 남북한이 정전유지를 위한 대화의 상대국으로 될 필요가 있고, 중국은 이를 용인할 것이라고 키신저에게 말했다.⁵²⁷⁾ 일본이 나서서 미국에게 남·북·미 3자 회담을 제안하고 나선 것이다.

이에 키신저는 북·미 양자접촉 이야기가 계속 흘러나오는 것은 미국에 악영향을 준다고 하면서 일본의 북·미 접촉 노력을 제지했지만, 그렇다고 모든 북·미 접촉을 완전히 반대하지도 않은 듯 보인다.⁵²⁸⁾ 박정희가 3자 회담을 통한 “북·미 접촉은 북한

523) “195. Memorandum of Conversation.” September 19, 1975, 8:15-10:40 p.m., Department of State, *FRUS*, Soviet Union, August 1974-December 1976(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2012), p. 790.

524) “Telegram from Washington to Bucharest, No. 075119.” October 11, 1975, History and Public Policy Program Digital Archive, Romanian Ministry of Foreign Affairs Archives, Matter 220/Year 1975/Country: Democratic People's Republic of Korea -US, Folder 1642, Concerning the Democratic People's Republic of Korea's Relations with the US, Started on: 11.03.1975, Completed on: 16.12.1975, Filing deadline: Permanent, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114104>(검색일: 2019.6.12.).

525) “Memorandum for the President from Brent Scowcroft.” Sept. 29, 1975, Folder Title: September 21-25, 1975 and September 28 - October 1, 1975 - United Nations-HAK Messages for the President, , Box 20, NSA, HAK Trips/Cables, GFL

526) “Memorandum for Secretary Kissinger from Thomas J. Barness.” Subject: Your Visit to Japan, Oct. 16, 1975, Folder Title: October 19-23, 1975 - People's Republic of China-Breifing Book for Tokyo Meetings(2), Box 21, NSA, HAK Trips/Cables, GFL

527) “Minister of Foreign Affairs Miyazawa-Secretary of State Kissinger Meeting Discussion Outline.” October 15, 1975, History and Public Policy Program Digital Archive, Diplomatic Archives of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/118497>(검색일: 2019.6.20.).

528) “Memorandum for the President from Brent Scowcroft.” Oct. 19, 1975, Folder Title: October 19-23, 1975-People's Republic of China-HAK Messages for the President, Box 21, NSA, HAK Trips/Cables,

의 명성을 높여주고 한국을 고립시키는 매우 비생산적인 것” 이라고 하면서 이를 추진하는 일본을 비난하자, 미국은 한국을 대화의 상대로 포함시키는 문제를 논의하기 위해 북한과 제한적인 접촉이 필요할 수도 있다는 태도를 보이기도 한 것이다.⁵²⁹⁾ 물론 미국이 북한과 직접 접촉을 매우 중요하게 취급하지는 않았다. 북·미 대화가 주목받게 되는 3자 회담을 미국 정부가 주도적으로 추진하는 것은 여전히 정치적으로 부담되는 사안이었다.

반면, 북한은 미국의 4당국 회담 구상에 따른 평화롭고 안정적인 한반도 정전 유지에 한반도에서 공고한 평화유지를 담보할 수 없으며, 북·미 평화협정이 한반도 안정의 해결책이고 평화협정체결 과정에 한국 정부는 참여할 수 없다는 태도를 보였다.⁵³⁰⁾ 정전협정 서명국의 교체와 남북한 불가침협정 등을 통해 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 완성과 한반도 냉전질서 재편을 이루겠다는 미국의 계획은 북한에게는 여전히 머나먼 산에 있는 것과 같았다. 김일성은 1975년 10월 9일 창당 30주년 기념보고에서 북·미 평화협정을 “조선에서 새 전쟁의 위협을 없애고 항구적인 평화의 담보”⁵³¹⁾라고 규정함으로써 유엔에서 벌어질 한반도 문제 논쟁에서 유리한 위치를 점하고자 평화공세를 강화하고 있었다. 북한의 의도는 자신의 한반도 평화구상을 유엔 회원국으로부터 인정받고, 유엔총회에서 UNC 해체 결의를 끌어내는 데 있었다. 중국 역시 4당국 회담을 달가워하지 않았다. 덩샤오핑 총리는 1975년 10월 중국을 방문한 키신저에게 “미국은 북한과 대화할 수 있는 채널(가령 주유엔 북한대표부)이 있고, 정전협정을 평화협정으로 대체하고, UNC를 해체하는 것은 미국이 조선(Korea)과 얘기해야 하는 것” 이라고 말했다.⁵³²⁾

중국이 미국의 구상보다 북한의 구상에 동조함으로써 미국의 바람과 반대로 1975년

GFL

- 529) “Korea.” Folder Title: November 28-December 7, 1975 -Far East - Briefing Book - Peking - Talking Points for Meetings with Teng Hsiao-P'ing (2)” Box 20, NSA, GRF Trips/Cables, GFL; “Telegram From Amembassy Seoul to SecState WashDC.” Subject: Secretary’s Visit to Peking, Oct. 18, 1975, Folder Title: October 19-23, 1975-People’s Republic of China-Cables-Seoul, Box 21, NSA, HAK Trips/Cables, GFL. 박정희는 포드시기 때 3당국 회담을 반대했지만, 카터 행정부가 출범 초기 재추한 주한미군 철수를 단기적으로 막기 위해 카터의 3당국 회담 계획을 수용했다. 홍석률, “카터행정부기 미국의 대한반도 정책과 3자회담,” 『한국과 국제정치』 제32권 제2호(2016), 54-55쪽.
- 530) “미국은 남조선에서 모든 외국 군대를 철거시키며 정전협정을 평화협정으로 바꿀데 대한 조선민주주의인민공화국의 제의를 지체없이 받아들여야 한다(외교부 대변인 담화).” 『로동신문』 1975년 9월 26일 4면.
- 531) 김일성, “조선로동당 창건 30돐에 즈음하여(1975년 10월 9일),” 『김일성 전집』 제58권(평양: 조선로동당출판사, 2005), 65쪽.
- 532) “Memorandum of Conversation.” Oct. 22, 1975, Folder Title: October 19-23, 1975-Kissinger’s Trip(4), Box 2, NSA, HAK Reports, GFL.

30차 유엔총회에서 한반도 문제 논의는 또다시 열띤 ‘말 대포’를 주고받으며 진행됐다. 공산 측은 유엔총회에 정전협정의 북·미 평화협정으로 전환, UNC 해체, 외국군대 철수 등을 핵심으로 하는 결의안을 내놓았다. 미국 측은 4당국 회담에 기반한 새로운 정전협정 체결, 정전유지에 기반한 UNC 해체, 남북한 유엔동시가입 등을 제시하는 결의안을 제출했다. 결과는 두 결의안이 유엔총회에서 모두 채택됐다.⁵³³⁾ 유엔총회에서 상반된 결의안의 통과를 한편으로 유엔 회원국의 한반도 문제 논쟁에 관한 관심이 현저히 줄었다는 것을 보여주고 있었다. 한편 미국의 입장을 지지하는 결의안이 북한의 입장을 지지하는 결의안보다 찬성표가 더 많았으나 반대표는 오히려 북한 쪽이 더욱 적었다. 북한은 이 결과를 가지고서 미국에 정전협정의 북·미 평화협정으로 대체와 UNC 해체를 더 강력히 요구했다.⁵³⁴⁾

한반도 냉전질서를 재편하려는 미국의 구상은 남북한 데탕트의 성과없는 종결, 한·중의 소극적 태도, 북한의 대미 평화협정 체결 요구 등으로 인해 큰 성과를 거두지 못했다. 수정된 정전협정에 기반해서 남북한이 주도로 한반도 정전을 관리하고, 미·중이 한반도 정전에 배후에서 개입하는 방식을 통해 한반도 냉전질서의 위계적 재편을 꾀했던 미국의 구상은 제도화되지 못했다. 이후 미국은 한국군에 대한 작전통제권을 새로 만들어진 한·미 연합사령관에게 이관했고, UNC는 정전 감시기능을 살려둬으로써 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 완결은 좌절됐다. 북한의 구상 역시 실질적인 성공을 거두지 못했다. 그들은 한반도 문제의 국제적 쟁점화를 통해 한반도 냉전과 그 불안정성의 근본원인으로 미국의 책임성을 강조했고, 북·미 간 평화협정 체결과 주한 미군 철수를 통해 자신의 한반도 평화구상을 유엔으로부터 인정받겠다는 자신의 의도는 일단 관철이 됐다. 하지만 1976년 8월 판문점에서 발생한 ‘도끼 사건’으로 인해 한반도 평화에 대한 북한의 ‘진정성’은 강한 의심을 받았다.

1975년 8월 비동맹운동 회의에서 한국은 가입이 거부되고 북한은 회원국의 만장일치로 정식회원이 되었다. 한반도 문제를 둘러싸고 북한은 한층 더 국제적 여론의 지지를 받았다. 1976년 8월 16일에서 19일 사이 스리랑카 수도 콜롬보에서 개최될 5차 비동맹 정상회담에서는 북한의 입장이 강력히 반영된 상태에서 한반도 문제가 논의될 예정이었다.⁵³⁵⁾ 그런데 이틀 뒤 8월 18일 판문점에서 북·미 간 무력충돌이 발생했다. 김일성

533) 한국의 입장을 지지하는 결의안은 59(찬)대 51(반), 북한의 입장을 지지하는 결의안은 54(찬)대 43(반)로 동시에 채택됐다. “유엔총회 한국 두 결의안 채택.” 『경향신문』 1975년 11월 19일 1면.

534) “(사설) 미국은 유엔의 결의대로 자기 군대를 남조선에서 모두 지체없이 철거시켜야 한다.” 『로동신문』 1975년 11월 20일 1면.

535) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제2권, 141~147쪽.

은 판문점 사건을 두고 그 자체로 유감스러운 일이나 미국의 계획적인 도발이었다고 항변했다. 하지만 그는 미군이 사건관련해서 많은 사진을 가지고 있는 것에 반해 자신들은 사진 한 장 찍지 못한 사실을 지적하면서 국제여론전에서 불리한 상황임을 시인했다.⁵³⁶⁾ 미국 역시 이 사건으로 인해 북한이 동아시아에서 고립되었고, 국제적인 이미지에 분명한 타격을 받았다고 평가했다.⁵³⁷⁾ 이 사건 이후 김일성은 강대국의 압박으로 “유엔총회에서 북한을 지지하지 않은 나라가 적지 않다”고 말했다.⁵³⁸⁾ 결국 공산측은 북한의 입장을 옹호하는 ‘평화협정, UNC 해체, 주한미군 철수’를 핵심내용으로 하는 결의안 통과가 어려울 것으로 예상했고 1976년 유엔총회에서 제출한 한반도 문제 관련 결의안을 철회했다. 북한의 적극적인 외교적 노력으로 얻은 비동맹 국가들의 북한 지지가 판문점 사건으로 인해 그 효과가 반감된 것이다. 공산측이 결의안을 철회하자 그에 대응해 서방측 역시 자신의 결의안을 철회함으로써 1976년 유엔총회에서 한반도 문제는 쟁점 사안이 되지 못했다. 이후 유엔에서 한반도 문제는 더는 쟁점이 되지 않았다.

제5절 소결

미국의 남북한 데탕트 구상은 중국과 대화를 앞두고 면밀하게 준비된 사안이 아니었다. 1971년 7월 키신저의 1차 방중 때만 하더라도 닉슨 행정부의 한반도에서 데탕트 구상은 구체적이지 않았다. 키신저는 중국의 평화공존 5원칙 아래 중국과 한반도 문제 해결에 접근하겠다는 것과 주한미군 역시 닉슨의 다음 임기까지 상당 부분 철수하는 것을 고려하고 있다고 말했지만, 이것이 본격적인 한반도에서 데탕트 구상의 출발이라고 보기는 어렵다. 미·중이 한반도 문제에 대한 인식 수준을 맞춰가는 단계라고 할 수 있다. 당시 닉슨 행정부는 닉슨독트린의 한반도 적용을 통한 한국군의 군사력 강화와 주한미군 철수에 우선적인 관심이 있었지, 한반도에 남북한 데탕트를 실현하는 것

536) 김일성, “일본 사회활동가와 한 담화(1976년 11월 9일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 전집』 제60권(평양: 조선로동당출판사, 2005), 252쪽.

537) “288. Memorandum From the Deputy Assistant to the President for National Security Affairs(Hyland) to President Ford, Sept. 5, 1976, Department of State, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973~1976.

538) 김일성, “일본 사회활동가와 한 담화(1976년 11월 9일),” 조선로동당출판사 편, 『김일성 전집』 제60권, 259쪽.

에 선차적인 관심을 두지는 않았다.

키신저의 1차 방중 시 저우언라이가 한반도에서 평화협정을 지속적으로 강조하자 닉슨 행정부 역시 그에 대응하는 방안을 찾기 시작했다. 1971년 10월 2차 방중을 앞두고 키신저는 중국의 평화협정 요구를 수용하기 미국의 계산에 맞는 남북한 종전 협정안을 미·중 협상의 테이블에 올리려는 계획을 마련했다. 미국의 종전 구상에는 남북한이 첫 번째 트랙이 되고 이해 당사국들이 두 번째 트랙이 되어 한반도 정전을 종전협정으로 대체하고, 한반도에서 갈등을 안정적으로 관리할 수 있는 ‘좀 더 항구적인 협정’을 만드는 것을 목표로 했다.

닉슨 행정부의 종전 구상은 북·미 종전이 아닌 남북한 종전이 중심이 된다는 점에서 한반도 냉전에서 미국의 책임을 회피하려 한 종전 구상이었다. 하지만 한반도에서 남북대립의 완화와 그에 따른 미국의 대북 정책변화 가능성을 열어놓았다는 점에서 닉슨 행정부의 남북한 종전 구상은 미국의 한반도 냉전정책 변화에 중요한 의미를 갖는 사안이다. 물론 이 종전안에 관한 내용은 공동성명에 들어가지 못했다. 아무래도 미국과 중국의 정치적 부담감이 작용한 듯 보인다. 그렇다고 이 종전안이 목적으로 하는 한반도 냉전을 변화시키려는 구상이 미국의 한반도 정책에서 완전히 폐기된 것은 아니었다. 닉슨 행정부는 남북한 종전을 목적으로 이에 대한 정책을 직접적으로 추진하지는 않았다. 다만 그들이 마련한 남북한 종전안 구상은 이후 남북한 데탕트에 영향을 주었고, 이는 ‘두 개의 한국’ 정책과 한반도 냉전질서 재편 시도로 이어졌다.

한편 미·중 데탕트는 닉슨독트린의 한반도 적용 사안이었던 국군현대화사업과 주한미군 추가 철수 논쟁에 영향을 주었다. 미·중 데탕트로 인해 중국 위협 요인이 낮게 평가되면서, 이제는 한국 단독으로 북한의 공격을 대처할 수 있게 공군을 강화하는 방향으로 국군현대화사업의 방향을 변화시켰다. 한국군의 지상군이 북한의 지상군에 비해 우세하고, 해군의 능력은 양국 다 비슷했지만, 북한의 공군력이 한국군의 공군력보다 강하다는 평가 때문이었다. 그에 따라 지원액도 5년간 10억 달러에서 15억 달러로 증대하는 것으로 증대됐다(1971.9.2. NSDM 129).

북한을 단독으로 저지할 수 있도록 한국군의 능력을 강화하는 정책은 주한미군의 추가 철수의 중요한 배경이었다. 닉슨 행정부의 국무부와 국방부는 주한미군 추가 철수 논의를 해야 한다고 계속 주장했다. 하지만 ‘두 개의 한국’ 정책이 확대 적용되는 과정에서 주한미군 철수 논쟁은 철수 신중론으로 변화하게 된다. 닉슨 행정부는 1974년 3월 29일 NSDM 251을 통해 한국군이 정전위원회의 구성원으로 인정받도록 정전협정을 수정하고, UNC 해체, 남북한 불가침협정 등의 변화를 통해 한반도에서 정전이

잘 운용되고 한반도가 안정될 때까지 주한미군 주둔이 필요하다고 결정했다. 이제 주한미군 철수는 한반도 정전체제의 안정적 유지, 남북관계 안정, 강대국들의 협조 체제가 잘 이루어져야만 가능한 것으로 변화했다. 주한미군이 한반도 냉전 구도 변화를 가능하게 하는 강력한 마지막 협상카드로 등장한 것이다.

닉슨 행정부는 1974년 3월 29일 NSDM 251을 통해 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 적용과 그에 따른 한반도 냉전질서의 위계적 형태로 재편 계획을 드러냈다. 그들은 정전협정을 수정해서 협정의 서명 당사국을 UNC 사령관에서 미군과 한국군 사령관으로 교체해서 남북한이 중심이 되어 정전을 실행하고 미·중이 정전위원회에 남아 배후에서 개입하는 새로운 방식으로 한반도 냉전질서를 재편하려고 했다. 이러한 계획 아래 UNC를 해체하고, 남북한 불가침협정을 맺고, 이후 한반도가 안정되면 주한미군 철수를 고려한다는 것이었다. 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 계획은 남북한이 타협해서 일차적으로 한반도의 안정적인 현상유지 기반을 만들고, 한반도에서 분쟁 억제와 안정 유지를 미·중을 비롯한 4개 강국이 보증함으로써 한반도 냉전질서를 위계적인 형태로 안정적으로 유지하는 데 있었다. 이 계획은 남북한을 한반도 정전을 운영하는 주체로 등장시키지만, 미·중이 배후에서 개입하도록 함으로써 한반도 냉전질서를 상위에서 관리하는 것이다. 그동안 미국이 좌우 이분법에 따른 ‘대립적 관계’ 아래에서 한반도 냉전질서를 유지해왔다면, 이제는 강대국 간 관계 아래 안정되게 종속되는 위계적인 한반도 냉전질서로 재편하려고 한 것이다. 새로운 형태의 한반도 냉전질서를 정착시키기 위해서 남북한이 ‘두 개의 한국’을 수용하는 것은 필수였고, 남북한이 평화 상태를 유지한다는 약속이 뒤따라와야 했다. 이 계획은 미·중 데탕트와 남북한 데탕트가 잘 맞물려 있어야 그 효과가 나타날 수 있었다.

하지만 남북대화의 열기는 1973년 중반 이후 사그라들었고, 남북한 데탕트는 쇠퇴 국면으로 접어들었다. 정전협정 수정문제를 두고 한국은 북한과 협상하려는 의지가 거의 없었고, 북한 역시 한국을 정전위원회 구성원으로 받아들이는 것을 수용할리 만무했다. 미국의 한반도 냉전질서 재편 계획에 차질이 발생한 것이다. 관건은 북한을 미국의 구상에 긍정적으로 태도로 변화시키는 것이었다.

북한은 미국 1974년 3월 29일 NSDM 251을 결정하기 4일 전인 3월 25일 최고인민회의를 통해 미국에 북·미 평화협정체결을 제의했다. 북한은 한반도의 정전상태를 평화상태로 전환하는 것이 통일을 위한 선제 조치이고, 이러한 조치를 가능하게 하는 것은 북·미 평화협정 체결이라고 생각했다. 그들은 한반도에서 냉전을 해체하면 평화통일을 달성할 수 있다고 인식했다. 사실 북한은 김일성의 1972년 1월 요미우리 신문사와

인터뷰를 시작으로 여러 번 한반도 정전협정을 남북한 평화협정으로 대체할 것을 제안하였다. 그런데 1974년 3월 북한은 남북한 평화협정에서 북·미 간 평화협정으로 정책을 전환했다. 남북관계가 대립으로 회귀하면서 전략적으로 주장했던 남북한 평화협정을 통한 한반도 냉전해체 구상의 효용성이 사라졌기 때문이다. 그들은 남북대화가 진척되지 않고, 남북한 평화협정이 체결되지 않은 배후로 미국을 지목했고 그에 따라 한반도 정전의 핵심인 당사국인 북한과 미국의 평화협정을 통해 한반도 냉전을 근본적으로 해체해서 한반도의 통일 조건을 마련해야 한다고 생각한 것이다. 따라서 북한의 북미 평화협정 체결 제의는 단순히 북·미 관계 개선만을 목적으로 한 게 아니었다. 미국의 한반도 냉전질서 재편구상을 수용하지 않겠다는 의미가 훨씬 더 컸다. 북한의 위와 같은 구상 아래 제시된 북·미 평화협정체결 제의는 위계적 형태로 한반도 냉전질서를 재편하려는 닉슨 행정부의 구상과 정면으로 대립했다.

미국은 북한과 직접 대화를 통해 북·미의 구상을 조절하면서 관철하기보다는 중국과 협상을 통해 북한이 자신의 구상을 수용하는 협상방식을 택했다. 하지만 중국 역시 북한을 강제할 수 없었다. 미국은 중국의 협조로 UNUCRK를 해체할 수 있었지만, 정전협정 수정과 UNC 해체는 북한의 협조 없이는 불가능한 사안이었다. 북한은 이미 오랜 시간 중소분쟁 속에서 중국과 소련에 대한 자주노선을 추구하는 상황이었기 때문에 중국이 한반도 문제에서 북한의 이해관계를 함부로 무시할 수 없었다. 오히려 덩샤오핑은 북·미가 만나서 얘기하라고 권고했다. 미국의 강대국 중심의 외교를 통해 북한의 구상을 좌절시키고 자신의 구상을 관철하려는 방식은 크게 유효하지 않았다.

제5장 결론 및 함의

제1절 결론

본 논문은 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도와 그 결과를 고찰하고 현재적 함의를 찾는 데 있다. 논문은 닉슨독트린과 데탕트가 한반도에 시차를 두고서 적용됐다는 점에 착안하여 닉슨독트린의 한반도 적용이 모색되는 시기(1969~1970), 닉슨독트린이 한반도에 적용되는 것과 동시에 남북한 데탕트가 추구되는 시기(1971~1974)로 나누고 시기별로 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서의 재편과정을 분석했다.

1969~1970년은 닉슨 행정부가 닉슨독트린의 한국 적용을 모색하고 정책을 마련하는 기간이다. 닉슨독트린의 한반도 적용은 두 가지 목표를 가지고 있었다. 하나는 한반도 냉전을 현지화하는 것이고 다른 하나는 한국과 일본의 연계를 강화해서 한반도 냉전질서 재구성을 시도한다는 것이었다. 한·일관계 강화를 통한 일본의 한반도로 역할 확대는 한반도에서 미국이 갖는 정치, 경제, 군사적인 부담을 일본이 일정부분 나눠 갖거나 상당 부분을 부담하는 것을 의미했다. 그에 따라 닉슨 행정부는 한반도에서 일본의 역할 확대를 기대했다. 그러나 한·일 사이는 군사동맹을 맺지 않았기 때문에 한반도 안보 문제에서 미국의 책임을 일본에 급진적으로 이전하는 것은 거의 불가능한 사안이었다.

한반도에서 일본의 군사적 역할 확대는 한국뿐만 아니라 일본 내에서도 여론의 지지를 받지 못했다. 중국은 이를 일본의 재무장화로 인식했다. 북한은 미국이 아시아에서 우방국들과 협력을 강화해서 한반도로 전쟁을 확대하려 한다고 생각했다. 그에 따라 한·일 연계 강화를 바탕으로 한 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편구상은 진전되지 못했고, 닉슨독트린의 한반도 적용은 한반도 냉전의 현지화가 주된 목표로 설정됐다. 이후 닉슨 행정부는 이후 주한미군을 철수시키고 취약해진 안보 상태에 대한 보상책으로 국군현대화사업을 추진하는 것을 통해 한반도 분쟁에서 미국의 개입을 줄여나간다는 구상을 구체화했다.

닉슨독트린의 한국 적용은 한·미 갈등을 유발했고, 한반도에서 북·미 군사 분쟁을 잠재우지 못했다. 닉슨 행정부는 일방적으로 주한미군 감축을 결정함으로써 한·미 관계는 순식간에 얼어붙었다. 한국 정부는 주한미군 철수 협상에서 주도권을 차지하기 위해 무리하다 싶을 정도로 비타협적인 태도로 미국과 협상했다. 한국의 미국에 대한 끈질긴 외교적 문서보장 요구는 이를 잘 보여준다. 그러나 미국은 한국의 문서보장 요구를 닉슨독트린과 정면으로 배치되는 것으로 받아들였고 급기야 서부전선을 담당하던

주한미군을 일방적으로 철수시키겠다는 식으로 한국 정부를 압박했다. 미국의 일방적인 협상 방식은 한·미 간 신뢰가 급격히 떨어트렸고, 한국 정부로부터 강한 불만과 불신을 불러왔다.

닉슨독트린은 기본적으로 동맹국에 대한 정책이었지만, 닉슨 행정부는 이 정책을 추진하면서 동시에 소련, 중국에 대한 관계 개선을 모색했다. 하지만 한반도에서는 달랐다. 미국의 북한에 대한 정책은 기존의 봉쇄정책에서 크게 벗어날 필요가 없었다. 따라서 초기 닉슨 행정부의 한반도 냉전정책은 기본적으로 남북한 또는 북·미 대립을 바탕으로 한 한반도 냉전질서의 현상 유지였다고 할 수 있다. 1969년 4월 EC-121 첩보기 격추사건과 8월 OH-23G 헬리콥터 격추사건은 닉슨 행정부 시기 북·미 군사 대결의 상징과도 같았다. 한반도에서 발생하는 북·미 간 군사 충돌에 따른 인명피해는 북한 쪽이 더 심각했다. 하지만 정치적으로는 미국에 불리한 지점들이 만들어지고 있었다. 한반도에서 북·미 간 군사 충돌이 계속해서 발생하면 미국 내부적으로 주한미군 철수 여론은 더욱 강해질 것이고, 국제적으로도 미군의 한반도 주둔 정당성은 약화할 수 있었다. 이는 달리 보면 한국 정부의 주한미군 감축 반대 명분을 강화함으로써 닉슨독트린의 한국 적용은 차질이 발생할 수도 있었다.

제3세계 국가의 유엔가입에 따른 유엔의 정치환경 변화와 북한의 이들 국가와 외교관계 확대는 유엔의 한반도 문제논의에서 미국의 입장을 약화시키고 있었다. 그에 따라 닉슨 행정부는 기본적으로 북한 봉쇄를 고수했지만, 내부적으로는 북한을 유엔에 참가시키는 방안을 모색하기도 했다. 북한을 유엔에 끌어들이어 한반도 문제를 남북한의 문제로 전환하고 미국은 한반도 문제를 둘러싸고 중국, 소련과 마찰을 줄여 유엔의 한반도 문제 논쟁에서 벗어나려는 의도였다.

닉슨 행정부는 닉슨독트린의 한국 적용을 통해 한국 안보에 대한 미국의 책임 일부를 낮추는 효과를 거둘 수 있었다. 하지만 닉슨독트린은 한반도의 긴장상황을 해소하지 못했다. 한반도에서 갈등을 줄이고, 닉슨독트린을 한국에 안정적으로 확대 적용하기 위한 새로운 한반도 냉전질서 재편이 필요했다.

두 번째 시기인 1971~1974년은 닉슨 행정부가 데탕트 정책을 기반으로 위계적인 형태로 한반도 냉전질서를 재편하려고 했던 시기이다. 닉슨 행정부는 한반도 안보 상황에 대한 자신의 책임은 줄이면서도 보다 안정적으로 한반도에서 영향력을 유지하기 위해 남북한 데탕트를 동원했다. 저우언라이의 평화협정 쟁점화와 그에 대한 대응책으로 마련한 키신저의 남북한 종전협정 구상은 그 시작이었다. 키신저의 종전 구상은 남북한이 종전의 주체가 되고, 관련 강대국들이 종전을 보증해 주는 방식이었다. 정전협정의 실

질적인 주체가 북한과 미국이라는 점을 염두에 두면 키신저가 구상한 남북한 종전안은 미국의 책임을 삭제한 안이다. 닉슨 행정부의 종전안 구상은 남북한 데탕트, ‘두개의 한국’ 정책과 이에 기반한 한반도 냉전질서 재편 구상의 뿌리에 해당한다.

데탕트는 닉슨 행정부의 한국방위 정책에도 영향을 주었다. 미·중 데탕트로 인해 중국 위협요인은 약화되고, 국군현대화사업 재평가 논의를 통해 한국군의 지상군이 북한군을 막는 데 충분하다는 의견이 제시되었다. 그에 따라 국무부와 국방부를 중심으로 주한미군 지상군 추가 철수 주장이 계속 제기되었다. 한편 국군현대화사업의 재평가과정에서 한국의 공군력이 북한에 비해 약하다는 결론이 있었고, 이로 인해 1971년 9월 2일 국군현대화사업은 방공역량을 개선하는 방향으로 수정되었다. 남북한 간 군사적 균형이 강조되면서 이전 지상군 중심의 국군현대화사업은 공군력도 중시하는 방향으로 나아갔다. 중국 위협 요인이 약화하고 단독으로 북한의 공격을 대처할 수 있는 한국군의 자기 증족 전투력 확보 필요성은 주한미군 추가 철수의 중요한 배경이 되었다.

남북한 데탕트 역시 주한미군 추가 철수 논쟁의 배경이 되었다. 국무부는 남북한 데탕트와 한국의 경제발전을 이유로 1974 회계연도에 주한미군을 추가로 감축하고, 1975~76 회계연도 사이에 완전히 철수해야 한다고 주장했다. 하지만 NSC는 한반도 안보 상황이 분명하게 변화하지 않는 상황에서 주한미군을 대규모로 철수해서는 안 된다고 주장했다. 국무부와 NSC의 주한미군 추가감축에 대한 이견은 키신저가 1973년 8월 국무부 장관에 임명되고 대통령 국가안보보좌관을 겸임하면서 국무부의 주한미군 추가 철수 주장은 철수 신증론으로 변화했다.

국무부의 주한미군 추가 철수 주장이 철수 신증론으로 변화한 배경에는 키신저 요인도 없진 않지만, 더 중요한 요인은 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편을 실현하는 협상카드로서 주한미군의 가치가 훨씬 커졌기 때문이다. 닉슨 행정부는 1973년 중반 이후 ‘두 개의 한국’ 정책을 본격적으로 추진하고 1974년부터는 그 연장선에서 정전협정 수정(정전협정 서명국인 유엔군사령관을 미군과 한국군 장교로 교체)과 UNC 해체를 모색하는 것으로 나아간다. 미국은 정전협정 수정을 중국과 북한이 수용하면 UNC를 해체하고, 새로운 정전협정 아래 남북한이 불가침협정을 맺고 한반도가 안정되면 향후 주한미군의 완전 철수도 고려한다는 입장이었다. 그동안 주한미군 철수 논의가 미·중, 남북한 데탕트, 주월한국군 귀환, 국군현대화사업 등과 같은 맥락에서 진행되어온 점과 비교하면, 한반도 냉전질서 재편구상 아래에서 주한미군 철수는 한반도 냉전질서 재편과 긴밀히 연계되어 구상되었다.

닉슨 행정부는 남북한 데탕트를 바탕으로 군사적 차원에서만 한반도에 적용하던 닉슨

독트린의 적용 범위를 확장했다. 닉슨독트린의 당사자 중심의 분쟁 해결원칙과 데탕트가 결합함으로써 닉슨독트린을 한반도 문제의 정치적 영역에도 적용하고, 한반도 정전체제에도 확대 적용하려는 구상을 한 것이다. ‘두 개의 한국’ 정책은 그 구상의 결정체였다. 닉슨 행정부는 ‘두 개의 한국’ 정책을 기반으로 외교적으로는 UNCURK 해체와 남북한 유엔동시가입 시도했고, 안보적으로는 정전협정 수정과 UNC 해체, 남북한 불가침협정 체결을 추진했다.

UNCURK 해체는 ‘두 개의 한국’ 정책의 구체적인 성과였다. 하지만 UNC는 UNCURK보다 훨씬 더 중요한 조직이었다. UNC는 정전협정, 한국군에 대한 작전통제권과 직접적으로 연결되어 있고 한반도 비상상황 시 일본에 있는 UNC 무력을 사용하는 문제와도 관련 있었다. 만일 정전협정 수정 없이 UNC를 해체해 버리면 미국이 한반도 정전체제에 개입할 수 있는 법적 기반이 사라진다. 그러므로 닉슨 행정부는 정전협정의 서명국을 기존의 “북한, 중국과 UNC”에서 “북한과 중국, 한국과 미국”으로 변경해서 한국과 북한이 정전을 유지하는 주요 구성원이 되고 미국과 중국은 하나의 핵심 배경으로 정전체제에 개입할 수 있도록 새로운 법적 기반을 먼저 만들어야 한다고 생각했다. 그들은 ‘두 개의 한국’ 정책의 안보적 적용을 기반으로 한반도 냉전질서를 위계적인 형태로 재편해서 한반도 정전을 안정적으로 운영하고자 한 것이다. 그리고 이러한 정전협정 수정을 북한과 중국이 인정하면, UNC를 해체하고 수정된 정전협정 아래에서 남북한이 불가침협정을 맺고 한반도가 안정화되면 주한미군의 완전 철수도 고려한다는 게 닉슨 행정부의 생각이었다.

하지만 정전협정 수정 시도는 곧이어 난관에 부딪혔다. 중국과 한국은 소극적이었다. 정전협정 수정 문제는 북한의 핵심이익에 해당했기 때문에 중국은 북한의 이익을 해치면서까지 미국의 구상을 수용하기 어려웠다. 한국은 미국이 강대국과 이 문제를 상당히 합의를 본 후 북한과 협상하겠다는 태도였다. 북한은 한반도 냉전 해체와 통일을 추구하는 북·미 평화협정체결을 주장함으로써 미국의 새로운 냉전질서 재편 시도에 정면으로 반대했다. 결국 정전협정을 수정하고 UNC를 조용히 해체하려는 미국의 한반도 냉전질서 재편 시도는 좌절했다. 이후 북·미는 이 문제를 두고 유엔에서 격돌했다. 1975년 30차 유엔총회에서 공산측은 북·미 평화협정 체결, UNC 해체, 외국군대 철수 등을 핵심으로 하는 결의안을 내놓았다. 미국은 4당국 회담에 기반한 새로운 정전협정, 정전 유지에 기반한 UNC 해체, 남북한 유엔 동시가입 등을 제시하는 결의안을 제출했다. 결과는 두 상반된 결의안이 유엔총회에서 모두 채택되었고 북한은 이를 기회로 UNC 해체와 평화협정 체결을 더욱 강하게 요구했다.

닉슨 행정부는 한반도 냉전질서 재편을 통해 한반도의 정전상태가 안정적으로 유지되는 것을 원했지, 자신이 직접 개입하여 남북관계와 한반도 상황이 급격하게 변화하는 것을 원하지 않았다. 이 때문에 그들은 남·북·미 모두가 만족하는 대안을 찾거나 남북한 타협에 적극적으로 개입하는 방식으로 한반도 냉전질서 재편을 시도하지 않았다. 더욱이 당시 남북관계는 급격하게 발전할 수 없는 구조였기 때문에 미국은 자신이 직접 개입하지 않아도 남북 타협이 북한에 유리한 결과를 가져오지 않을 것이라고 인식했을 개연성이 크다. 따라서 닉슨 행정부는 남북관계를 관망한 채 중국과 논의하는 것을 중심으로 한반도 냉전질서 재편을 시도했다.

하지만 미국은 한반도 냉전질서에 실질적인 변화를 불러오기 위해서는 먼저 남한이 우려하는 부분을 해소하고, 북한의 반대를 누그러뜨리는 적극적인 조치가 필요했다. 닉슨 행정부 시기 내내 한국 정부는 미국의 일방적인 한반도 정책변화 결정에 반발하거나 마지못해 끌려가는 모양이었다. 한국은 정전협정 수정과 UNC 해체로 한반도 냉전질서를 재편하려는 미국의 구상을 절대적으로는 반대하지 않았다. 하지만 그들은 미국이 원하는 대로 남북한 타협을 통해 미국의 구상을 실천하려고 노력하지도 않았다. 한국 입장에서 미국의 구상은 빠른 속도로 한반도 상황을 변화시키는 것이고, 이는 한국 내 부정치에 큰 불안을 일으키는 사안이었다. 남북대화가 한창인 시기에 박정희 대통령이 유신을 선포한 것은 바로 이 때문이었다. 남북한 데탕트는 7.4 공동성명으로 정점에 도달했지만, 기본적으로 남북관계의 대립적 본질은 변하지 않았다. 이러한 상황에서 닉슨 행정부가 추진하는 한반도 냉전질서 재편은 그 자체로 한국에게 불안한 요인이었다. 닉슨 행정부는 한국 정부의 불안해하는 지점들을 해소하는 방안을 찾지 못했다. 그들은 한반도 냉전질서 재편 이후 한반도에 대한 청사진을 제시하지 못한 것이다.

닉슨 행정부는 한반도 냉전질서 재편과정에서 중국을 주요 대화상대로 여겼다. 하지만 북한에 대해서도 좀 더 적극적인 접근을 할 필요가 있었다. 물론 미국은 북한의 실체를 인정한다는 구상이 있었고, 낮은 수준에서 비공식 북·미 접촉을 하기도 했다. 하지만 미국의 대북 접근은 확고하지 않았다. 한반도에서 주도권을 가진 미국이 한반도 냉전질서 재편에 나섰다든 점에서 그들이 좀 더 주도적으로 이 정책을 추진할 필요가 있었다. 물론 한·미 동맹과 북·미 적대관계가 미국의 북·미 대화 의지를 약화시킨 구조적인 원인일 수 있지만, 미국이 한반도 냉전에서 갖는 영향력을 생각하면 미국이 먼저 적극적인 조치를 할 필요가 있었다. 북·미 대화가 빠진 상태에서 정전협정을 수정하고, UNC를 해체하고, 더 나아가 남북한 주도 아래 한반도 정전을 안정되게 유지하고 미·중이 간접적으로 이에 개입하게 한다는 닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편

구상은 그 실현 가능성이 크지 않았다.

미국의 대북 접근이 미약한 상황에서 북한은 북·미 평화협정 체결 요구를 굽히지 않았고, 결국 미국의 ‘두 개의 한국’ 정책에 따른 한반도 냉전질서 재편 시도는 좌절하고 말았다. 당시 미국이 북한의 평화협정 제의를 거부한 이유는 3가지 정도로 생각할 수 있다. 첫 번째, 북한의 제안을 수용하는 것은 자신의 구상을 포기하는 것을 의미했다. 미국은 한반도에서 안정적 냉전 유지를 원했지, 북한이 요구하는 한반도 냉전의 평화적 해체를 원하지 않았다. 두 번째, 당시 시점에서 북한의 구상을 받아들이는 것은 굴욕으로 비취질 수 있는 부분이 있었다. 이미 북베트남과 평화협정을 통해 동남아시아 지역에서 미국의 영향력은 대폭 축소되었다. 그런데 한국전쟁이 끝난 지 20여 년이 지난 시점에서 북한과 평화협정을 체결해 주한미군을 철수시키는 것은 북베트남과 평화협정 체결보다 더욱 굴욕적인 모습일 수 있었다. 미국은 동남아시아에서 후퇴하고, 동시에 동북아시아에서도 후퇴하는 모습을 수용할 수 없었다. 세 번째, 북한과 평화협정은 한국 정부의 불안을 자극하는 요소였다. 북·미 평화협정은 현재도 그렇지만 당시에 도 남한 내 보수세력의 정치적 입지를 약화시킬 수 있는 핵심 사안이었다. 북·미 평화협정은 북한의 평화공세를 확고한 정당성 위에 올려놓기 때문에 남한의 주류 정치세력에는 위협이었다.¹⁾ 결국 미국은 북한의 구상을 거부하고 자신의 한반도 냉전질서 재편 구상이 더 현실적임을 증명하기 위해 국제여론전에 나섰고, 이를 통해 국제적 정당성을 획득하려는 방향으로 나아갔다.

추가로 지적하고 싶은 것은 한반도 문제에 대한 미국의 강대국 중심 외교의 한계이다. 미국은 한반도 냉전질서를 재편하는 데 자신은 중국을 설득하고, 중국은 북한을 설득하는 방식을 선호했다. 하지만 1960년대 중반 이후 강화되는 북한의 자주노선은 중국이 북한의 핵심 이익을 침해할 수 없게 했다. 중국을 통해 북한을 설득하려는 미국의 방식은 유효하지 않았고, 그만큼 한반도 냉전질서 재편 시도 역시 성공 가능성이 크지 않았다. UNCURK는 중국의 협조로 손쉽게 해체하는 데 성공했지만, 그보다 더 중요한 정전협정 수정과 UNC 해체와 같은 사안들의 해결은 강대국 중심 외교방식만으로 가능하지 않았다.

반면 북한은 미국의 한반도 냉전질서 재편 시도를 남북분단을 공고화하려는 것으로만 받아들였다. 그들은 미국의 한반도 냉전질서 재편 시도가 시작되자 정전협정을 북·미 평화협정으로 대체하고, UNC와 주한미군을 철수시킨 후 통일로 나아가는 것을 목적으로

1) 당시 북한의 평화공세가 박정희 유신체제 수립에 미친 영향은 마상윤, “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고,” 『국제정치논총』 제43집 4권(2003)을 참고.

로 하는 ‘북한식’ 한반도 냉전 해체안을 미국에 제시했다. 북한은 한국의 남북한 불가침협정 체결 요구 역시 거절했다. 그들은 불가침조약을 정전을 유지하는 수단으로 인식했고, 한국 정부가 분단을 극복하려는 의지가 없다고 생각했다. 하지만 전쟁을 통해 한반도 냉전을 해체하는 것이 아닌 이상, 그리고 한국이라는 적대적인 경쟁국이 존재하는 상황에서 단숨에 평화적으로 한반도를 통일하는 것은 비현실적인 목표였다. 북한의 통일에 대한 조급한 마음을 미국이 수용할 리 만무했다. 타협하지 않으면 한반도 통일에 있어 명분과 정당성을 획득할 수 있다. 하지만, 실질적으로는 한반도 냉전체제의 어떠한 변화도 가로막는다는 점에서 당시 북한의 구상 역시 한반도 데탕트에 결과적으로 이바지한 바가 크지 않다.

닉슨 행정부의 한반도 냉전질서 재편 시도는 한반도에서 데탕트를 남북한으로 제한하는 기반 위에서 처음부터 한반도 분단의 공고화, 내재화에 강조점을 두고 있다는 비판을 피할 수 없다. 그러나 어떠한 데탕트가 됐든 한반도에서 데탕트가 길게 유지될 수 있었다면, 남북한 데탕트가 반드시 분단의 내재화를 도출한다는 보장은 없다. 데탕트가 한반도 분단의 내재화에 활용됐다는 것은 결과론적인 평가이다. 미국의 한반도 정책변화를 민감하게 대응해서 이를 이용할 줄 아는 한반도 주체들의 지혜가 필요할 뿐이다.

제2절 합의

닉슨 행정부는 미·중, 남북한 데탕트라는 자신에게 우호적인 정세 속에서 한반도 냉전질서 재편을 시도했다. 그들은 남북한이 중심이 되어 한반도 냉전을 관리하게 하고 미·중은 배후에서 이에 개입할 수 있도록 한반도 냉전질서를 위계적으로 재편해서 한반도에서 자신의 주도권과 이해관계를 안정적으로 유지하려 했다. 하지만 남북한 데탕트는 미·중에 의해 이식된 경향이 짙었기 때문에 한반도에 깊이 뿌리내리지 못했다. 이후 북한은 북·미 평화협정 체결을 요구했고, 미국은 한반도 냉전질서 재편구상을 관철할 수 없었다. 비록 미국의 구상은 성공을 거두지 못했지만, 한반도에는 이전과는 다른 냉전질서가 형성됐다. 미국과 중국은 데탕트를 기반으로 점차 준(準)동맹 수준으로 발전했고, 남북한은 체제경쟁과 대립으로 되돌아갔다. 미·중은 한반도를 두고 대립하는 일이 별로 없었다. 반면 남북한의 경쟁과 대립은 치열해졌고, 한반도 냉전질서는 남북한 대립관계로 재구조화되었다. 결과적으로 보면, 남북한 데탕트는 강대국 데탕트의

엑세서리에 지나지 않았다. 남북한 데탕트는 미·중 데탕트를 돋보이게 하는 차원에서 의미가 있었지, 거주장스려우면 떼어버리거나 감출 수 있는 대상에 불과했다. 남북관계는 자생적으로 발전할 수 있는 동력이 없었다.

현재 남북한의 역량은 1970년대와 비교를 할 수 없을 정도로 월등히 커졌다. 한국은 강화된 역량을 바탕으로 한반도 문제논의에서 주도력을 잃지 않으려고 노력하고 있다.²⁾ 북한 역시 핵무기 보유를 바탕으로 한반도 문제논의와 북·미 관계에서 자신의 발언권을 강화하고 있다. 과거 미·중 데탕트가 남북한에 데탕트를 촉구함으로써 일시적으로 한반도에 긍정적인 영향을 주는 형국이었다면, 근래 남북한, 북·미 데탕트는 미·중의 갈등 속에서 형성되었다는 점 외에도 남북한의 주도로 만들어졌다는 점에서 더 큰 의미가 있다. 한국과 북한이 1970년대에 비해 한반도 문제에 관해 발언권과 역량이 크게 성장했기 때문에 가능한 일이다.

남북한의 역량 강화는 이제 미국이 과거와 같이 위계적 방식을 통해 한반도 냉전의 변화를 추구하는 것을 어렵게 하고 있다. 남북한 데탕트는 미국의 데탕트 전략의 산물이 아니게 됐다. 과거처럼 미국이 강대국 중심의 위계적 재구성을 통해 한반도에서 자신의 헤게모니를 일방적으로 관철할 수 있는 상황이 아니다. 미국은 남북한의 역량 강화를 현실로 받아들이고 새로운 상황에 놓인 한반도에서 자신의 이해관계를 유지하기 위한 새로운 활로를 구상할 것이다.

‘한반도 종전선언’은 이러한 현실을 잘 보여주고 있다. 남북한이 ‘한반도 종전선언’을 주도했다. 남북한에 의한 북·미 종전의 추구는 과거 키신저가 구상했던 종전안에 비하면 주체나 내용적인 측면에서 한층 더 발전한 것이다. 1971년 10월 키신저의 남북한 종전 구상은 중국과 한반도 문제를 논의하는 과정에서 나온 대응책이었다. 당대의 관점에서 보면 키신저의 구상은 남북한 종전이라는 점에서 한계가 없는 것은 아니나 그 이전 시기에 비하면 진일보한 생각인 것은 틀림없다. 하지만 이 구상에는 정전협정의 주체인 미국이 참여하지 않는 점, 종전 이후 평화협정 구상은 부재했다. 이에 비하면 현재 남북이 추진하는 종전안은 남·북·미(·중)가 포함되는 종전이고, 이는 북·미 평화협정을 위한 초석이라는 점에서 훨씬 더 발전된 안이다. 물론 종전안이 북한 핵 문제와 연계되어 있다는 점에서 쉽게 도출할 수 없는 문제이다. 하지만 핵 문제가 미국의 북미 대화 의지를 지속시킨다는 점에서 시간은 걸리겠지만 구체적인 성과가 나올 가능성도 적지 않다. 미국은 종전선언과 이후 북·미 관계 개선에 조금 더 적극적으로 나섬

2) John Bolton, *The Room Where it Happened*(New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 77~90.

으로써 한반도 질서를 자신에게 우호적으로 바꾸려고 시도할 것이고 이를 통해 자신의 이해관계를 관철하려 할 것이다. 미·중 적대관계가 지속되는 상황에서 미국이 동북아시아에서 헤게모니를 안정적으로 관철하고자 한다면, 한반도에서 한미동맹과 북·미 관계 개선은 큰 도움이 될 것이다.

남북관계와 미·중 관계 관련하여 살펴보면, 남북관계가 미·중이라는 강대국과 관계를 돌파하는 것은 물론 쉬운 문제가 아니다.³⁾ 닉슨 시기 미·중은 적에서 동지 관계로 발전했다면, 지금은 다시 갈등 관계로 빠르게 되돌아가고 있다.⁴⁾ 물론 이제 강대국이 일방적으로 남북한에 줄을 세우고 편 나누기를 일방적으로 강요하기는 어렵다. 다만 우려스러운 것은 한국은 안보와 경제라는 미·중의 이중적인 구속에서 벗어나지 못하고 외교적 역량을 억제당할 수도 있다는 점이다. 한국은 한·미 동맹의 이름 아래 안보적으로 여전히 미국에 많은 부분을 의존하고 있고, 중국은 우리의 제1위 교역국이면서 동시에 무역 흑자국이라는 점이다. 그에 반해 우리는 중국의 제3위의 교역 대상국이다.⁵⁾

자생력과 추진력을 갖추기 시작한 남북관계는 미·중 갈등관계 아래에서 발전동력을 유지해야 한다. 이러한 상황에서 가장 좋지 않은 전략은 미·중 모두에 양다리를 걸치는 전략이다. 미·중 관계가 악화할수록 한반도 문제해결에 있어 강대국간 협력 가능성은 줄어들기 마련이며, 이 두 국가 사이에서 한국 정부의 입지는 줄어들기 마련이다. 강대국 관계를 돌파하는 힘은 남북관계의 빠른 확대 발전에서 나올 수밖에 없다. 흔들리지 않은 남북관계를 바탕으로 새로운 관계를 창출하는 전략을 구사해야 한다. 기존의 남·북·미 정치안보 관계와 함께 남·북·중이라는 새로운 협력관계를 개척해 나갈 필요가 있다. 북·미 종전, 더 나아가 북·미 수교는 이를 위한 좋은 기회다. 종전은 새로운 한반도와 강대국 관계 발전의 출발이다.

3) 기광서, “평화체제로의 이행을 위한 힘찬 도정,” 『역사와 현실』 65호(2007), 6쪽.

4) “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.” 5.20, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>(검색일: 2020.11.1).

5) “한중 관계: 교역 현황.” http://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/wpge/m_1226/contents.do(검색일: 2020.11.1).

참 고 문 헌

■ 1차 자료

가. Nixon Presidential Materials

1. National Security Council Institutional Files, Series:

● Study Memorandums(1969-1974), NSSMs, Folder Title:

- NSSM 5(2 of 2), Box H-128.
- NSSM 27, 1 of 2(1 of 4), Box H-138.
- NSSM 27, 1 of 2(4 of 4), Box H-138.
- NSSM 27, 1 of 2(4 of 4), Box H-138.
- NSSM 27, 2 of 2(3 of 3), Box H-139.
- NSSM 34, Box H-142.
- NSSM 38, Box H-143.
- NSSM 53, Box H-151.
- NSSM 63(2 of 4), Box H-155.
- NSSM 63(3 of 4), Box H-155.
- NSSM 80(2 of 5), Box H-164.
- NSSM 80(3 of 5), Box H-165.
- NSSM 102, 1 of 2(2 of 5), Box H-174.
- NSSM 102, 2 of 2(3 of 5), Box H-175.
- NSSM 106(1 of 3), Box H-176.
- NSSM 107(1 of 2), Box H-177.
- NSSM 141, Box H-188.
- NSSM 149, Box H-190.
- NSSM 154(1 of 2), Box H-191.
- NSSM 154(2 of 2), Box H-191.
- NSSM 188(2 of 3), Box H-201.
- NSSM 190(1 of 3), Box H-201.
- NSSM 190(2 of 3), Box H-202.
- NSSM 190(3 of 3), Box H-202.

● Policy Papers(1969-1974), NSDMs, Folder Title:

- NSDM 019, Box H-210.
- NSDM 019, Box H-284.
- NSDM 048, Box H-215.
- NSDM 113, Box H-224.
- NSDM 129(1 of 2), Box H-226.
- NSDM 129(2 of 2), Box H-227.
- NSDM 161, Box H-232.
- NSDM 227, Box H-241.
- NSDM 251, Box H-246.

- **Meeting Files(1969-1974), Senior Review Group Meetings, Folder Title:**
 - Review Group China NPG, May 15, 1969(part 2), Box H-037.
 - Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 06, 1970, Box H-41.
 - Review Group Meeting-NSSM 27 Korea, Feb. 19, 1970, Box H-42.
 - Review Group N. Korean Downing of U. S. Aircraft, April 15, 1969, Box H-35.
 - Review Group NSSM 27 Korea, Feb. 23, 1970, Box H-43.
 - SRG Meeting Korea, February 19, 1974, Box H-69.
 - SRG Meeting Korea/UN, August 9, 1972, Box H-64.
 - SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(1 of 4), Box H-67.
 - SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(2 of 4), Box H-67.
 - SRG Meeting NSSM 154 June 15, 1973(4 of 4), Box H-68.
- **Meeting Files(1969-1974), NSC Meetings, Folder Title:**
 - NSC Meeting U.N. Representation and China, March 25, 1971(Part 2), Box H-31.
 - NSC Meeting(San Clement), Aug. 14, 1969, Briefing: Korea; China(1 of 3), Box H-023.
 - NSC Meeting(San Clement), Aug. 14, 1969, Briefing: Korea; China(2 of 3), Box. H-023.
 - NSC Meeting(San Clement), Aug. 14, 1969, Briefing: Korea; China(3 of 3), Box. H-023.
 - NSC Meeting, March 4, 1970, Korea(NSSM 27), Box H-27.
- **Meeting Files(1969-1974), WSAG Meeting, Folder Title:**
 - WSAG Meeting, September 4, 1969, Sino-Soviet, Box H-71.
 - WSAG Meeting Cancelled(12.6.73), Box H-95.

2. National Security Council Files, Series:

- **Subject Files, Folder Title:**
 - Vice President's Briefing Book Aug. 70-Republic of Korea, Box 406.
 - USS Pueblo, Box 379.
- **VIP Visits, Folder Title:**
 - Visit of Vice Premier Chiang Ching-Kuo of China Vol. II April 21-23, 1970, Box 913.
- **President' s Trip Files, Folder Title:**
 - Reaction to China Initiative Press, misc. July 1971(1 of 2), Box 499.
 - Tanaka Visit- Hawaii, Background Papers, August-September, 1972, Box 926.
- **For the President' s Files(Winston Lord)-China Trip/Vietnam, Folder Title:**
 - Book II China trip-Record of previous visits July-Nov 1971, Box 847.
 - Briefing book for HAK' s July 1971 Trip POLO I, Box 850.
 - Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part I), Box 851.
 - Briefing book for HAK's Oct. 1971 Trip POLO II(part II), Box 851.
 - ONE MORE FILE: Memocon HAK Visit 19-23, June 1972, Box 851.
 - State Department Briefing book I (Part I), Box 848.
 - State Department Briefing Book II, Box 848.
- **For the President' s Files-China Trip/Vietnam Negotiations, Folder Title:**
 - China-general July-October 1971, Box 1036.
 - China-General November 1971-February 26, 1972, Box 1036.
 - China-HAK memocons July 1971, Box 1033.
 - China-HAK October 1971 Visit(Part I) October 1971, Box 1035.
 - China-HAK October 1971 Visit(part II) October 1971, Box 1035.
 - POLO II Briefing Book Issue and Statements HAK PRC Visit, October 1971(part I), Box 1034.
 - POLO II-HAK China trip Transcripts of meetings(part I) October 1971, Box 1034.

- **Henry Kissinger Office Files, Series: Country Files-Far East, Folder Title:**
 - Background Papers, Korean Visit Secret, Aug. 19, 1969, Box 102.
 - China Visit Record of Previous Visit Arranged by Subject Matter Book II(1 of 2), Box 90.
 - China-United Nations Sensitive, Box 86.
 - Dr. Kissinger's Visit to the PRC Briefing Book June 1972(2 of 2), Box 97.
 - HAK China Trip, Oct. 1971, Box 87.
 - PRC-UNCURK/UNC, Box 99.

나. Ford Presidential Materials

(National Security Adviser's Files, Sub-collection)

1. NSC East Asian and Pacific Affairs Staff Files, 1969-1977, Series:

- **Meetings File, Folder Title:**
 - WSAG Meeting, Dec. 6, 1973(not held)-North Korea, Box 24.
 - WSAG Working Group, December 4, 1973(North Korea), Box 24.
- **Working Files on Guam, Micronesia, and Korea, Folder Title:**
 - Korean Northwest Island(Working Files), Box 36.
- **Country File, Folder Title:**
 - Korea(3), Box 5.
 - People's Republic of China-Korea(3), Box 9.

2. Memoranda of Conversations, 1973-77, Series:

- **Memoranda of Conversations(Ford Administration, 1974-77), Folder Title:**
 - August 27, 1974- Ford, Romanian Presidential Counselor Pungan, Box 5.
 - November 20, 1974-Ford, Kissinger, Japanese Prime Minister Kakuei Tanaka, Box, 7.
 - November 12, 1974-Ford, Kissinger, Box 7.
 - June 11, 1975-Ford, Kissinger, Romanian President Nicolae Ceausescu, Box 12.
 - August 2-3, 1975-Ford, Kissinger, Romanian President Nicolae Ceausescu, Box 14.
 - October 16, 1975-Ford, Kissinger, Box 16.

3. Trip Briefing Books and Cables of Henry Kissinger(1974-76), Series:

- **Kissinger Trip File, Folder Title:**
 - September 21-25, 1975 and September 28-October 1, 1975-United Nations-HAK Messages for the President, Box 20.
 - October 19-23, 1975-People's Republic of China-Briefing Book for Tokyo Meetings(2), Box 21.
 - October 19-23, 1975-People's Republic of China-HAK Messages for the President, Box 21.
 - October 19-23, 1975-People's Republic of China-Cables-Seoul, Box 21.

4. Trip Briefing Books and Cables of President Ford, 1974-76, Series:

- **Presidential Trips File, Folder Title:**
 - November 28-December 7, 1975-Far East-Briefing Book-Peking-Talking Points for Meetings with Teng Hsiao-P'ing (2)"

Box 20.

**5. KISSINGER REPORTS ON USSR, CHINA AND MIDDLE EAST DISCUSSIONS,
1974-76, Series:**

- **China Memcons and Reports, Folder Title:**
 - October 19-23, 1975-Kissinger' s Trip(4), Box 2.

다. National Archives and Records Administration

1. RG 59, Series:

- **Subject Numeric Files(1970-73), Title:**
 - DEF 6 Kor S 10.1.1970.
 - DEF 6 Kor S 10.1.1970.
 - POL 1 Kor S-US 1973.
 - POL 1 Kor S-US 1973.
 - POL 1 Kor S-US 1973.
 - POL 1 KorS-US 1973.
 - POL 1 KorS-US 1973.
 - POL 1-2 Kor S 3.3.1971.
 - POL 17 Kor S-AFG 4.21.1970.
 - POL 17 Kor S-AFG 4.21.1970.
 - POL 23-9 Kor S 2.28.1972.
 - POL 23-9 Kor S 2.28.1972.
 - POL 32-4 Kor 1.1.1970.
 - POL 32-4 Kor 5.3.1972.
 - POL 32-4 Kor UN 10.8.1973.
 - POL 32-4 Kor/UN 1.7.1972.
 - POL 32-4 Kor/UN 4.14.1973.
 - POL 32-4 Kor/UN 4.14.1973.
 - POL 32-4 Kor-UN 1.1.1970.
 - POL 32-4 Kor-UN 10.1.1972.
 - POL Kor S 1.1.1970.
 - POL Kor S-US 1.2.1970.
- **Office of International Security Policy and Planning(Subject Files, 1969-71), Title:**
 - POL 1-4 - NSSM 69 - US Nuclear Policy in Asia-Comments on Knubel Draft.
- **Historical Office Research Projects, Title:**
 - North Korean Downing of US Reconnaissance Plane: the EC-121 Incident, April, 1969(Research Project 964 October 1969).
- **Subject Files of the Office of Korean Affairs(1966-74):**
 - Lot Files 71D81, 73D360, Box No. 2(1 of 10).
 - Lot Files 73D360/ Box 3(4 of 10).
 -

2. RG 273, Series,

- National Security Study Memorandums(NSSM), 1969-76, NIXON/FORD, Title:
 - NSSM 34, Box 6.

라. The Foreign Relations of the United States(FRUS)

- Department of State, *FRUS*, 1949, The Far East and Australasia, Volume VII, Part 2(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1976).
- _____, *FRUS*, 1950, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Vo. I (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1977).
- _____, *FRUS*, China, 1969-1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).
- _____, *FRUS*, China, 1973-1976(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2007).
- _____, *FRUS*, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2003).
- _____, *FRUS*, Japan, 1969-1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2018).
- _____, *FRUS*, Korea, 1964-1968(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2000).
- _____, *FRUS*, Korea, 1969-1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2009).
- _____, *FRUS*, Soviet Union, August 1974-December 1976(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2012).
- _____, *FRUS*, Soviet Union, January 1969-October 1970(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).
- _____, *FRUS*, Soviet Union, June 1972-August 1974(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2011).
- _____, *FRUS*, Soviet Union, October 1971-May 1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).
- _____, *FRUS*, United Nations, 1969-1972(Washington: USG Printing Office, 2004)
- _____, *FRUS*, Vietnam, January 1969-July 1970(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).
- _____, *FRUS*, Vol. E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973-1976(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2010).
- _____, *FRUS*, Vol. E-13, Documents on China, 1969-1972(Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2006).

마. 디지털 제공 자료

1. US DOD(Declassified Documents Online, 국립중앙도서관 홈페이지 경유)

- Gale Document Number: CK2349075749, CK2349067009, CK2349364481, CK2349432037, CK2349320338, CK2349561350, CK2349566100, CK 2349566100, CK 2349566100, CK2349041421, CK2349024398, CK2349477920, SIOOFL303288004, CK2349603312, CK2349539256, CK2349613040, CK2349494989, CK2349458330, CK2349637420.

2. 우드로윌슨센터 홈페이지(digitalarchive.wilsoncenter.org)

- 문서번호: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134231>; 114580; 114056; 114580; 114034; 114085; 114088; 114105; 114104; 118497.

3. 닉슨도서관(www.nixonlibrary.gov)

- NSDM: 4, 9, 13, 17, 19, 113, 129, 161, 227, 251.
- NSSM: 1, 9, 27, 34, 63, 69, 80, 106, 124, 141, 149, 154, 171, 190.

4. 유엔도서관(https://digitallibrary.un.org)

- Report of the UNCURK

바. 국내 공개 자료

1. 대한민국 외교통상부 외교사료관

- “수신: 국무총리 경유 대통령 각하, 발신: 백두진, 이동원” 분류번호: 724.51US, 등록번호: 3529.
- 『Kissinger, Henry A. 미국 국무장관 방한, 1973.11.16.』, 분류번호: 724.32US, 등록번호: 5937.
- 『UN(유엔) 총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전23권(V. 3 기본대책Ⅲ-1973.7)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6144.
- 『UN(유엔)총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전23권(V.2 기본대책I: 1973.3-6)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6143.
- 『군사정전위원회 본회의 회의록, 제346-347차, 1973』, 분류번호: 729.521, 등록번호: 6122.
- 『미국의 북한지역 여행제한조치 해제, 1971』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 4280.
- 『북한의 국제기구 가입에 대한 대책, 1971-73』, 분류번호: 730.9, 등록번호: 6139.
- 『북한의 통일방안, 1970』, 분류번호: 726.22, 등록번호: 3605.
- 『북한·미국 관계, 1968』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 2620.
- 『북한·미국 관계, 1972』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 5074.
- 『북한·미국 관계, 1974』, 분류번호: 725.1US, 등록번호: 7074.
- 『북한·일본 관계, 1972』, 분류번호: 725.1JA, 등록번호: 5044.
- 『월남전, 1972, 전5권(V.1 1-2월)』, 분류번호: 772VT, 등록번호: 5600.
- 『유엔총회, 제28차. New York, 1973.9.18.-12.18. 전 23권(V.1 기본대책 I: 1972.10-73.2)』, 분류번호: 731.21, 등록번호: 6142.
- 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.1 기본대책)』, 분류번호: 731.2, 등록번호: 3677.
- 『유엔총회, 제25차 New York, 1970.9.15.-12.17 전10권(V.4 결과보고서)』, 분류번호: 731.2, 등록번호: 3680.
- 『한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권 (V.2 기본문서, 1970.9-12)』, 분류번호: 729.11, 등록번호: 4309.
- 『한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권 (V.3 기본문서, 1971.1-2)』, 분류번호: 729.11, 등록번호: 4310.
- 『한국안보에 관한 한·미간 협의(국군현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 1970-71. 전 8권 (V.4 한·미국 군사실무자회담, 1970.7-71.2)』, 분류번호: 729.11, 등록번호: 4311.
- 『한국의 UN(유엔) 가입문제, 1972-73』, 분류번호: 731.12, 등록번호: 6140.
- 『한·미 국방각료회담, 제3차 Honolulu, 1970.7.21.-22. 전2권(V.1 기본문서철)』, 분류번호: 729.21US, 등록번호: 3634.

2. 국가기록원 대통령기록관(<http://www.pa.go.kr>)

- “제목: 북괴의 ‘비밀협상제안’에 대한 주한 미주공사와의 면담,” 1972.2.9., 보고번호: 제72-86호, 대통령비서실, 관리번호: EA3077.
- “말레이시아 외무차관과의 면담 내용,” 1973.4.24., 대통령비서실, 관리번호: EA3215.
- “최근 한·미간 현안문제 교섭,” 1968.11.12., 보고번호: 제69-652호, 대통령비서실, 관리번호: EA2607.
- “제목: ‘로저스’ 미 국무장관에게 각서 수교,” 1969.7.30., 보고번호: 제69-420호, 대통령비서실, 관리번호: EA2730.
- “한·미간 현안문제에 관한 미국측과의 면담,” 1969.11.7., 대통령 비서실, 관리번호: EA2776.
- “FY 1970 미국의 대한군원 규모(외무장관 보고),” 1970.2.4., 보고번호: 제70-26호, 대통령비서실, 관리번호: EA2802.
- “1970년도 미국의 대한군원,” 1970.2.20., 대통령비서실, 관리번호: EA2818.
- “미국 로저스 국무장관의 일본 및 영국 방문에 관련된 외무장관의 건의사항,” 1970.7.6., 대통령비서실, 관리번호: EA2880.
- “요약: 대미교섭 사절단 활동 결과보고,” 1970.7.31., 대통령비서실, 관리번호: EA2889.
- “제목: 한, 미간 외교교섭 문제에 대한 주한미대사 및 공사와의 면담내용,” 1970.9.9., 보고번호: 제70-605호, 대통령비서실, 관리번호: EA2900.
- “제목: 외무부 장관과 주한미대사 간의 면담 요약,” 1970.9.11., 외교부, 관리번호: EA2902.
- “제목: ‘사이명톤’ 소위원회의 한국에 관한 청문록 분석(외무부 보고),” 1970.9.24., 보고번호: 제70-648호, 대통령비서실, 관리번호: EA2909.
- “‘UNCURK’ 회원국 일부 대체 가능성 검토(외무부 보고),” 1970.11.11., 보고번호: 제70-775호, 대통령비서실, 관리번호: EA2931.
- “수신: 대통령, 국무총리, 발신: 외무부장관,” 1970.12.3., 관리번호: EA2938.
- “제목: 북괴의 ‘주한유엔군철수문제 논의를 위한 비밀협상’ 제안,” 1972.2.8., 보고번호: 제72-81호, 대통령비서실, 관리번호: EA3072.
- “제목: 북괴의 ‘비밀협상제안’에 대한 주한 미주공사와의 면담,” 1972.2.14., 보고번호: 제72-86호, 대통령비서실, 관리번호: EA3079.
- “제목: 호주정부의 대북한 접근정책(외무부 보고),” 1973.2.19., 보고번호: 제73-66호, 대통령비서실, 관리번호: EA3173.
- “제목: 호주정부의 대북한 접근정책(외무부 보고),” 1972.16., 보고번호: 제73-83호, 대통령비서실, 관리번호: EA3180.
- “세계보건기구 북한 가입 저지문제,” 1973.5.8., 보고번호: 제73-234호, 대통령비서실, 관리번호: EA3224.
- “세계보건기구 북한 가입 저지 문제,” 1973.5.15., 관리번호: EA3229.
- “유엔한국문제에 관한 슈나이더 대사와의 면담내용,” 1974.10.7., 보고번호: 제74호-476호, 대통령비서실, 관리번호: EA3453.

사. 문서 모음집

- *アメリカ合衆国対日政策文書集成*, 26-36기(東京 : 柏書房, 2010~2015).
- Woodrow Wilson International Center, *After Détente: The Korean Peninsula 1973-1976*(Woodrow Wilson Center, 2011).
- _____, *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*(Woodrow Wilson Center Conference, 2008).
- _____, *The Rise and Fall of Détente on the Korean Peninsula, 1970-1974*(Woodrow Wilson Center, 2010).

■ 2차 문헌

가. 국문

1. 단행본(번역본 포함)

- Raymond L. Garthoff 지음, 국방대학원 편역, 『테탕트와 대결』1(서울: 국방대학원, 1992).
- Stephen M. Walt 지음, 박민형·김성아 옮김, 『동맹의 기원』(서울: 국방대학교, 2016).
- 강석찬, 『국제정치와 외교정책』(과주: 한국학술정보, 2008).
- 장치원, 『미국은 우리에게 무엇인가』(서울: 백의, 2000).
- 국방군사연구소, 『국방정책 편년사, 1945-1994』(서울: 국방군사연구소, 1995).
- 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 제3권(서울: 국토통일원, 1988).
- 군사편찬연구소, 『국방편년사(1971-1975)』(서울: 국방부, 2001).
- 권용립, 『미국 외교의 역사』(서울: 삼인, 2010).
- _____, 『미국의 대외정책사』(서울: 민음사, 1997).
- 권현익, 『또 하나의 냉전』(서울: 민음사, 2013).
- 그랙 브라진스키 지음, 나중남 옮김, 『대한민국 만들기, 1945-1987』(서울: 책과 함께, 2011).
- 김동조, 『냉전시대의 우리외교』(서울: 문화일보, 2000).
- 김보국 외, 『헝가리의 북조선 관련 기밀해제문건』(서울: 선인, 2013).
- 김승국, 『오만한 미국: 누가 평화를 위협하는가』(고양: 아이필드, 2002).
- 김연철, 『70년의 대화』(과주: 창비, 2018).
- 김용식, 『희망과 도전』(서울: 동아일보, 1987).
- 김일수, 『미국의 대한반도 정책』(청주: 충북대학교 출판부, 2014).
- 김지형, 『테탕트와 남북관계』(서울: 선인, 2008).
- 김준혁 편, 『조선문제가 국제화되기까지』 제4권(평양: 외국문출판사, 2017).
- 김해철, 『통일문제의 정책사적 고찰』(평양: 평양출판사, 1989).
- 남기정, 『기지국가의 탄생』(서울: 서울대학교출판부, 2016).
- 래엄 엘리슨, 필립 젤리코 지음, 김태현 옮김, 『결정의 엡센스』(서울: 모음박스, 2005).
- 로버트 콕스, “사회세력, 국가, 세계질서: 국제관계이론을 넘어서,” 김우상 외 편역, 『국제관계론 강의2』(서울: 한울, 1997).
- 루이스 A. 코저 지음, 박재환 옮김, 『갈등의 사회적 기능』(서울: 한길사, 1980).
- 마루야마 마사오 지음, 김석근 옮김, 『현대정치의 사상과 행동』(서울: 한길사, 1997).
- 마이클 게리건 지음, 박수민 옮김, 『냉전시대의 미실행작전』(서울: 시그마 북스, 2013).
- 마이클 헨트 지음, 권용립·이현휘 옮김, 『이테올로기와 미국 외교』(부산: 산지니, 2007).
- 막스베버, 『경제와 사회-공동체들』(과주: 나남, 2009).
- 박실, 『박정희 대통령과 미국대사관』(서울: 백양출판사, 1993).
- 박종철 외 역, 『헝가리의 북조선 관련 기밀해제문건』(서울: 선인, 2013).

- 박태균, 『베트남전쟁』(서울: 한겨레출판사, 2015).
- _____, 『우방과 제국, 한·미관계의 두 신화』(파주: 창비, 2006).
- 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 2권(평양: 사회과학출판사, 1987).
- 밸러리 허드슨 지음, 신옥희 외 옮김, 『외교정책론』(서울: 을유문화사, 2009).
- 베르트 슈퇴버 지음, 최승환 옮김, 『냉전이란 무엇인가?』(서울: 역사비평사, 2008).
- 베트남공산당사연구회 지음, 김종욱 옮김, 『베트남공산당사』(서울: 소나무, 1989).
- 브레진스키 지음, 김명섭 옮김, 『거대한 체스판』(서울: 삼인, 2000).
- 브루스 커밍스 지음, 김동노 외 옮김, 『브루스 커밍스의 한국현대사』(서울: 창작과 비평사, 2001).
- 셀리그 해리슨 지음, 이홍동 외 옮김, 『셀리그 해리슨의 코리안 엔드게임』(서울: 삼인, 2003).
- 손선홍, 『새롭게 쓴 독일 현대사』(서울: 소나무, 1994).
- 스티븐 M. 윌트 지음, 김성훈 옮김, 『미국 길들이기』(파주: 한울, 2007).
- 스티븐 후크 지음, 이상현 옮김, 『미국외교정책』(서울: 명인문화사, 2014).
- 안소니 기든스 지음, 황명주 외, 옮김, 『사회구성론』, 개정판(서울: 간디서원, 2006).
- 알렉산더 웬트 지음, 박건영 외 옮김, 『국제정치의 사회적 이론』(서울: 사회평론, 2009).
- 역사비평 편집위, 『갈등하는 동맹』(서울: 역사비평사, 2010).
- 에릭 프라이 지음, 추기욱 옮김, 『정복의 역사 USA』(서울: 2004).
- 에릭 홉스본 지음, 이용우 옮김, 『극단의 시대 하』(서울: 까치, 1997).
- _____, 이용우 옮김, 『극단의 시대 상』(서울: 까치, 1997).
- 우승지, 『남북화해론: 박정희와 김일성』(고양시: 인간사랑, 2020).
- 윌리엄 쇼크로스 지음, 김주환 옮김, 『숨겨진 전쟁-미국의 캄보디아 공습』(서울: 선인, 2003).
- 이근욱, 『냉전』(서울: 서강대학교 출판부, 2012).
- _____, 『왈츠 이후』(파주: 한울, 2009).
- 이문항, 『JSA-판문점』(서울: 소화, 2001).
- 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가?』(서울: 당대, 1995).
- 이시영, 『한국외교와 외교관-이시영 전 주UN대사』(서울: 국립외교원, 2015).
- 이영희, 『베트남전쟁』(서울: 두레, 1994).
- 이완범, 『카터시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』(성남: 한국학중앙연구원, 2017).
- _____, 『한국전쟁-국제전적 조망』(서울: 백산서당, 2000).
- 이종석, 『북한-중국관계, 1945-2000』(서울: 중심, 2001).
- 이창주, 『한·미 관계의 빛과 그림자』(서울: 우리시대, 2011).
- 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권』(파주: 한울, 2017).
- 외교부, 『대한민국외교사료해제집』 1973(서울: 외교부, 2018).
- 장달중 외, 『북미 대립』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011).
- 장창준, 『북한과 미국은 친구가 될 수 있을까?』(서울: 내일을 여는 책, 2018).
- 정용길, 『독일 1990년 10월 3일』(서울: 동국대학교출판부, 2009).
- 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』(서울: 서울대학교출판부, 2003).

정창현, 『결에서 본 김정일』(서울: 김영사, 2000).

정태현 외, 『미완의 데탕트』(서울: 매봉, 2017).

제임스 E. 도거터 · 로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국 외교정책사』(서울: 한울 아카데미, 1997).

조선로동당출판사 편, 『김일성 저작집』 제09권(평양: 조선로동당출판사, 1980).

_____, 『김일성 저작집』 제10권(평양: 조선로동당출판사, 1980).

_____, 『김일성 저작집』 제19권(평양: 조선로동당출판사, 1982).

_____, 『김일성 저작집』 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1982).

_____, 『김일성 저작집』 제22권(평양: 조선로동당출판사, 1983).

_____, 『김일성 저작집』 제26권(평양: 조선로동당출판사, 1984).

_____, 『김일성 저작집』 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984).

_____, 『김일성 저작집』 제29권(평양: 조선로동당출판사, 1985).

_____, 『김일성 전집』 제49권(평양: 조선로동당출판사, 2003).

_____, 『김일성 전집』 제58권(평양: 조선로동당출판사, 2005).

_____, 『김일성 전집』 제60권(평양: 조선로동당출판사, 2005).

조선중앙년감편집위원회, 『조선중앙연감 1956』(평양: 국제생활사, 1956).

조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1970』(평양: 조선중앙통신사, 1970).

조셉 프랑켈 지음, 이삼성 옮김, 『국익』(서울: 대광문화사, 1991).

조지 캐년 지음, 유장은 옮김, 『미국 외교 50년』(서울: 2013).

조지프 나이 지음, 양준희 · 이종삼 옮김, 『국제분쟁의 이해』 개정판(파주: 한울, 2009).

존 J. 미어세이며 지음, 이춘금 옮김, 『강대국 국제정치와 비극』(서울: 나남, 2004).

존 루이스 게디스 지음, 박건영 옮김, 『새로 쓰는 냉전의 역사』(서울: 사회평론, 2002).

중국공산당사연구실 지음, 홍순도 · 홍광훈 옮김, 『중국공산당역사』 하(서울: 서교출판사, 2014).

찰스 킬리 지음, 이향순 옮김, 『국민국가의 형성과 계보』(서울: 학문과 지성사, 1994).

최웅 · 김봉중, 『미국의 역사』(서울: 조합공동체 소나무, 1997).

최희식, 『전후 한일관계 70년: 우리는 어떻게 갈등을 극복해 왔나?』(서울: 선인, 2016).

케네스 윌즈 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』(서울: 사회평론, 2000).

_____, 정성훈 옮김, 『인간, 국가, 전쟁』(서울: 아카넷, 2007).

콜린 플린트 지음, 한국지정학연구회 옮김, 『지정학이란 무엇인가』(서울: 도서출판 길, 2007).

통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀 문서집』(서울: 통일연구원, 2006).

한스 모겐소 지음, 이호재 옮김, 『현대국제정치론』(서울: 법문사, 1993).

함택영, 『국가안보의 정치경제학』(서울: 법문사, 1998).

합참정보참모부, 『군사정전위원회편람』 제4집(합참 정부참모부 군정위, 1999).

허은, “동아시아 냉전의 연쇄와 박정희 정부의 ‘대공 새마을’ 건설,” 『역사비평』 11호 (2015).

헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『중국 이야기』(서울: 민음사, 2012).

_____, 이춘근 옮김, 『핵무기와 외교정책』(서울: 청아출판사, 1980).

_____, 이현주 옮김, 『헨리 키신저의 세계 질서』(서울: 민음사, 2016).

_____, 이환의 옮김, 『백악관시절』(서울: 법전출판사, 1979).
 홍석률, 『분단의 히스테리』(과주: 창비, 2012).

2. 논문

- 강석률, 「닉슨독트린과 데탕트 그리고 한·미동맹: 역제의 추구하고 동맹국간의 갈등」(서울대학교대학원 외교학과 석사학위논문, 2004).
- 고봉준, “공세적 방어: 냉전기 미국 미사일방어체와 핵전략,” 『한국정치연구』 제16집 2호(2007).
- 구영록, “대외정책의 핵심개념으로서의 국가이익,” 『한국과 국제정치』 10권 1호(1994).
- 권오신, “아이젠하워 대외정책의 기초,” 『미국사연구』 21호(2005).
- 기광서, “박정희 정부의 대중·소 외교정책,” 『아세아연구』 제58권 2호(2015).
- _____, “평화체제로의 이행을 위한 힘찬 도정,” 『역사와 현실』 65호(2007).
- 김계동, “한·미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로,” 『국제정치논총』 제41집 2호(2001).
- 김남수·신옥희, “1972년 미·중 데탕트에서 ‘미일동맹 문제’ 처리의 의미와 한계,” 『한국정치외교사논총』 제37권 1호(2015).
- 김동춘, “국가폭력과 사회계약,” 『경제와 사회』 제36호(1997).
- 김두승, “미일 양국 간 밀약문제와 한국의 안보,” 『주간국방논단』(제1309호, 2010.5.24.).
- 김미경, “북한사례의 국제정치경제학적 이론화를 위해,” 『평화연구』 제35권 2호(2017).
- _____, “왜 동아시아 재판소는 없는가?” 『아세아연구』 제57권 4호(2014).
- 김보미, 「북한 ‘자주로선’의 형성 1953~1966: 비대칭동맹의 특수사례」(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013).
- 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한·미 연합방위체제의 변화」(서울대학교 대학원 외교학과, 2008).
- 김용순, 「북한의 대미 외교행태 분석 : 선군 리더십의 위기관리」(연세대학교 대학원 박사학위논문, 2008).
- _____, “냉전 ‘이미지’의 허구와 실제: 트루먼 독트린의 재조명,” 『대구사학』 제63권 1호(2001).
- 김재관, “트럼프의 외교정책과 미중관계에 대한 전망,” 『글로벌 정치연구』 제10권 1호(2017).
- _____, “미국과 중국의 ‘인도-태평양 전략’과 패권 경쟁,” 『동북아연구』 제33권 2호(2018).
- 김정배, “베트남전쟁과 미소관계, 그리고 냉전체제,” 『미국사연구』 제42집(2015).
- 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미 접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로,” 『현대북한연구』 제20권 2호(2017).
- 류상영, “박정희정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락,” 『한국정치학회보』 제30집 1호(1996).
- 류영표, “제국주의 침략 세력은 파멸을 재촉하고 있다,” 『근로자』 24호(1965).
- 류호섭, 「미국기록물(FRUS)의 편찬과 서비스에 관한 연구」(명지대학교 기록정보과학전문대학원 석사학위논문, 2016).

- 마상윤, “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고,” 『국제정치논총』 제43집 4권(2003).
- 마상윤, 박원근, “데탕트기의 불편한 동맹,” 역사비평 편집위원회 엮음, 『갈등하는 동맹』 (서울: 역사비평, 2010).
- 문정인·양성철, “한·미 안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리사례를 중심으로,” 안병준 편, 『한국과 미국 1』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1988).
- 박건영, 박선원, 우승지, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7·4 공동성명과 미국의 역할을 중심으로,” 『국가전략』 제9권 4호(2003).
- 박구병, “라틴아메리카의 ‘뜨거운 냉전,’ 『세계정치』 22권(2015).
- 박성심, “케네디와 존슨 행정부의 외교정책(1961-1969),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』(서울: 비봉출판사, 1998).
- 박인숙, “1950년대의 미국외교(1953~1960),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』(서울: 비봉출판사, 1998).
- 박원근, “미국의 대한정책 1974~1975년 -포드 행정부의 동맹정책 전환,” 『세계정치』 제14권(2011).
- 박태균, “1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE,” 『국제지역연구』 12권 2호(2003).
- _____, “베트남전쟁과 베트남에 파병한 아시아 국가들의 정치적 변화,” 『한국학연구』 제29집(2013).
- _____, “잘못 끼운 첫 단추,” 역사비평 편, 『갈등하는 동맹』(서울: 역사비평사, 2010).
- 서보혁, “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·북·미 전략적 삼각관계를 중심으로,” 『국가전략』 제14권 2호(2008).
- 소상섭, 「한·미동맹 재조정과 동맹 딜레마: 주한미군 재배치, 전략적 유연성, 전시작전통제권 전환을 중심으로」(경남대학교 박사학위논문, 2015).
- 손병권, “부시행정부의 대북정책: 북미 양자대화로의 전환,” 『국방연구』 제52권 1호(2009).
- 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한·미 관계와 한반도의 국제정치,” 『한국정치외교사논총』 제26권 2호(2005).
- 양영조, “한국전쟁 이전 미국의 한반도 군사정책: 포기인가 고수인가?” 『군사』 41호(2000).
- 양준석, “1968년 푸에블로호사건 초기 한국정부의 미국에 대한 대응전략- ‘방기의 두려움’을 중심으로,” 『군사』 제 105호(2017).
- 엄정식, “1979년 카터 대통령의 남북미 3자회담 추진과 박정희 정부의 인식,” 『한국정치학회보』 제47집 1호(2013).
- 우승지, “남북화해와 한·미동맹관계의 이해, 1969-1973,” 『한국정치외교사논총』 제 26권 1호(2004).
- 유인석, 「닉슨 행정부의 주한미군 철수정책-안정자 역할과 부분감축-」(서울대학교대학원 박사학위논문, 2006).
- 윤지원·심세현, “동북아 안보환경의 변화와 미국의 안보전략,” 『한국정치외교사논총』 제38집 1호(2013).
- 이동준, “미중화해와 한반도 문제의 변용, 1971-1973,” 정태헌 외, 미완의 데탕트: 1970년대 초 동북아시아 냉전의 변용 (서울: 매봉, 2017).
- 이삼성, “미국외교사학과 ‘제국’ 담론의 전복,” 국제정치논총, 제46집 4호(2006).

- _____, “전후 동아시아 국제질서의 구과 중국: ‘동아시아 대분단체제’의 형성과정에서 중국의 구성적 역할,” 『한국정치학회보』 제50집 5호(2016).
- 이상민, “닉슨-키신저 시대의 대외정책(1969-1976),” 최영보 외 공저, 『미국현대외교사』 (서울: 비봉출판사, 1998).
- _____, “미국 국무부의 외교사료집 편찬과 기록학적 쟁점,” 『한국기록관리학회지』 제13권 제1호(2013).
- 이신재, “EC-121기 사건과 한반도에서의 미·소 협력,” 『군사연구』 제139집(2015).
- 이신재, 「푸에블로호 사건이 북한의 대미 인식과 협상전략에 미친 영향」(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013).
- 이유정·이근욱, “냉전을 추억하며: 미·소 냉전 시기 경험에서 바라본 북한의 핵전력,” 『국가전략』 제24권 3호(2018).
- 이현우, 「안보동맹에서 약소국의 자주성에 관한 연구: 비대칭 한·미동맹을 중심으로」(명지대학교 박사학위논문, 2008).
- 이혜정, “자제 대 패권,” 『한국정치연구』 제24집 제3호(2015).
- 임수호, “한반도 평화체제의 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』 제18집 2호(2009).
- 장달중, “한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립,” 『한국과 국제정치』 제25권 제2호(2009).
- 전임범, 「미 닉슨-부시(‘01.1~’09.1) 행정부 시기 주한미군 감축결정 비교연구」(경남대학교 박사학위논문, 2009).
- 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부구조,” 『국제정치논총』 제45집 3호(2005).
- 정경두, “미국의 동북아 위협인식 변화에 따른 한반도 내 전속핵무기의 역할 연구,” 『군사』 제83호(2012.6).
- 정성윤, 「북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정」(고려대학교 대학원 박사학위논문, 2007).
- 정성환, “미국의 대소 정책: 트루만, 아이젠하워 시대,” 『미국사연구』 9호(1999).
- 정영철, “20년의 위기: 북미 대결과 한반도 평화체제,” 『경제와 사회』 제99호(2013).
- 정한범, “하노이 2차 북미정상회담의 한계와 성과,” 『세계지역연구논총』 제37권 1호(2019).
- 조동준, “미·중대화에서 나타난 적수게임과 동맹게임: 한반도 사례와 월남사례비교연구,” 『국제정치논총』 제45집 3호(2005).
- 지병근, “오바마 정부의 등장과 한미관계,” 『동북아연구』 제24권 1호(2009).
- _____, “동북아 공동체 형성의 인식론적 장애 요인,” 『한국과 국제정치』 제24권 3호(2008).
- 최 선, “대북정책 결정의 정치적 환경과 대통령의 영향력,” 『의정연구』 제24권 제1호(2018).
- _____, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화,” 『국가안보와 전략』 제18권 4호(2018).
- 최정준, “미국의 동북아시아 냉전전략과 샌프란시스코 체제의 형성: 전후 영토문제와 배상문제를 중심으로,” 『동서연구』 제30권 1호(2018).
- 최철영, “한·미상호방위조약의 개정요구권,” 민주주의사회연구소 편, 『한반도안보관련 조약의 법적 재조명』(서울: 백산서당, 2004).
- 한스 모겐소, “현실주의 국제정치이론,” 박건영 외 편역, 『국제관계론 강의1』(서울: 한울, 1997).
- 홍석률, “1970년대 전반 북·미 관계: 남북대화, 미·중관계 개선과의 관련 하에서,” 『국

- 제정치는총』 제44집 2호(2004).
- _____, “카터행정부기 미국의 대한반도 정책과 3자회담,” 『한국과 국제정치』 제32권 제2호(2016).
- _____, “닉슨독트린과 박정희 유신체제,” 『내일을 여는 역사』 제26권(2006).
- 황인락, 「주한미군 병력규모 변화에 관한 연구: 미국의 안보정책과 한·미 관계를 중심으로」(경남대학교 박사학위논문, 2011).

나. 영문

1. 단행본(보고서 포함)

- Asaf Siniver, *Nixon, Kissinger, and U.S. Foreign Policy Making*(New York: Cambridge University Press, 2008).
- B. K. Gills, *Korea versus Korea*(London: Routledge, 1996).
- Bernd Schaefer, “North Korean ‘ Adventurism’ and China’s Long Shadow, 1966-1972,” *CWIHP Working Paper#44*(Oct. 2004).
- Charles A. Beard, *The Idea of National Interest*(New York: The Macmillan Company, 1934).
- Christian F. Ostermann and James F. Person, eds., *Crisis and Confrontation on Korean Peninsula 1968-1969*, Woodrow Wilson International Center for Scholars(2011).
- D. F. Fleming, *The Cold War and Its Origins, 1917-1960*(New York: Doubleday & Company, 1960).
- Donald E. Nuechterlein, *United States National Interests in a Changing World*(Lexington: the University Press of Kentucky, 1973).
- Frank J. Rafalko, *MH/CHAOS*(Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2011).
- Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft, 2nd edition*(New York: Oxford University Press, 1990).
- Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy, Expanded Edition*(New York: W. W. Norton & Company INC., 1974).
- _____, *Diplomacy*(New York: Simon & Schuster, 1994).
- _____, *White House Years*(Boston: Little, Brown and Co., 1979).
- Herbert Aptheker, *American Foreign Policy and the Cold War*(New York: New Century Publisher, 1962).
- John Bolton, *The Room Where it Happened*(New York: Simon & Schuster, 2020),
- John Lewis Gaddis, *Long Peace*(New York: Oxford University Press, 1987).
- _____, *Strategies of Containment*(New York: Oxford University Press, 1982).
- _____, *The Cold War*(London: Penguin Books, 2005).
- _____, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*(New York: Columbia University Press, 1972, 2000).
- Joo hong Nam, *America’s Commitment to South Korea: the First Decade of the Nixon*

- Doctrine(Cambridge: Cambridge University Press, 1986),
- Kenneth N. Waltz, *Realism and International Politics*(New York: Routledge, 2008).
- Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Aisa-Pacific*(London and New York: Routledge, 2007).
- Lorenz M. Luthi, *The Sino-Soviet Split: Cold War in the Communist World*(Princeton: Princeton University Press, 2008).
- Mario Del Pero, *The Eccentric Realist: Henry Kissinger and the Shaping of American Foreign Policy*(New York: Cornell University Press, 2010).
- Melvin P. Leffler and Odd Arne Wesrad(eds.), *The Cambridge History of the Cold War, Volume II*(New York: Cambridge University Press, 2010).
- _____, *The Cambridge History of the Cold War, Vol. III*(New York: Cambridge University Press, 2010).
- _____, *The Cambridge History of the Cold War, Vol. I*(Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- Odd Arne Westad, *The Global Cold War*(Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
- Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration(ed.), *Public Papers of Presidents of the United States- Richard Nixon*(Washington D.C.: USG Printing Office, 1971)
- Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*(Newyork: Columbia University, Press, 1998).
- Richard A, Hunt, *Melvin Laird and the Foundation of the Post-Vietnam Military, 1969-1973*(Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2015).
- Richard M. Nixon, *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon*(Washington, D.C.: USG Printing Office, 1971).
- _____, *RN: the Memoirs of Richard Nixon*(New York: Grosset & Dunlap, 1978).
- Richard A. Mobley, *Flash Point North Korea: The Pueblo and EC-121 Crisis*(Maryland: Naval Institute Press, 2003).
- Robert E. Osgood et al., *Retreat from Empire? The First Nixon Administration*(Baltimore: the John Hopkins University Press, 1973).
- Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*(London: Cambridge University Press, 1984).
- Russell H. Fifield & G. Etzel Percy, *Geopolitics in Principle and practice*(Boston: Ginn and Company, 1944).
- Scott Burchill, *The national Interest in International Relations Theory*(New York: Palgrave Macmillan, 2005).
- Stephan Kieninger, *Dynamic Detente, United States and Europe, 1964-1975*(Maryland: Lexington Books, 2016).
- Sungchull Kim, *Partnership within Hierarchy*(New York: State University of New York, 2017).
- The Commission on America's National Interests, *America's National Interests*(2006).
- Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-1984, Fifth Edit*(New York:

Alefred A. Knopf, 1985).

William Burr(edit), *The Kissinger Transcripts*(New York: The New Press, 1998).

2. 논문

Charles K. Armstrong and John Barry Kotch, “Sino-American Negotiation on Korea and Kissinger’ s UN Diplomacy,” *Cold War History*, Vol. 15, No. 1(2015).

Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing, America’ s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1(1997),

Dan Caldwell, “The Legitimation of the Nixon-Kissinger Grand Design and Grand Strategy,” *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4(2009).

Daniel S. Stackhouse, “The Kissinger-Dobrynin Telephone Transcripts and Relaxing American-Soviet Tensions, 1969-1977,” the degree of Doctor of Philosophy, Claremont Graduate University(2013).

David S. Painter, “Explaining U.S. Relations with the Third World,” *Diplomatic History*, Vol. 19, No. 3, (1999).

Deepa Ollapally “Third World Nationalism and the United States after the Cold War,” *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 3(1995).

Friedrich Kratochwil, “On the Notion of “Interest“ in International Relations,” *International Organization*, Vol. 36, No. 1(1982).

G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, “Conclusion: Images of Order in the Aisa-Pacific and Role of the United States,” G. John Ikenberry and Michael Mastanduno(eds.), *International Relations and the Asia-Pacific*(New York: Columbia University Press, 2003).

G. John Ikenberry, “America’ s Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War era,” G. John Ikenberry(edt.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*(Boston: Houghton Mifflin Company, 2005)

_____, “From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 2(2014).

_____, “The Liberal source of American unipolarity,” G. John Ikenberry, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth(eds.), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*(Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

Hans J. Morgenthau, “Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States,” *American Political Science Review*, XLVI, No. 4(December, 1952).

Itty Abraham, “From bandung to NAM: Non-alignment and Indian Foreign Policy, 1947-65,” *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2(2008).

Jacks S. Levy, “What do great powers balance against,” in T. V. Paul, et al. *Balance of power: theory and practice in the 21st century*(Stanford, California: Stanford

- University Press, 2004).
- James N. Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy,” In R. B. Farrel ed., *Approach to Comparative and International Politics*, Second Printing(Northwestern University Press, 1966).
- Jeffrey Kimball, “The Nixon Doctrine: A Saga of Misunderstanding,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 1(2006).
- Joseph S. Nye, “The American national interest and global public goods,” *International Affairs*, Vol. 78, No. 2(2002).
- Mi Yung Yoon, “Explaining U.S. Intervention in Third World Internal Wars, 1945-1989,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 4(Aug 1997).
- Miraz Asmer Beg, “The United States and the Non-alignment Movement, ” Aligrah Muslim University, the Degree of Master of Philosophy Dissertation(1990).
- Norpin M. Ripsman, “Neoclassical realism and domestic interest group,” Steve E. Lobell, Norrin . Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign policy*(Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- Odd Arne Westad, “Rethinking Revolutions: The Cold War in the Third World,” *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4(1992).
- Patrick M. Morgan, “On Strategic Arms Control and International Security,” Edward A. Kolodziej and Patrick M. Morgan(eds.), *Security and Arms Control*, Vol. 2 (New York: Greenwood Press, 1989).
- Randall L. Schweller, “The Progressiveness of Neoclassical Realism,” in Colin Elaman and Miriam Fendius(eds.), *Progress in International Relations Theory*(Cambridge: MIT Press, 2003).
- Randall L. Schweller, “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security*, Vol. 29, No. 2(2004).
- Robert Jervis, “Was the Cold War a Security Dilemma,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 3, No. 1(2001).
- Robert M. Collins, “The Economic Crisis of 1968 and the Waning of the ‘American Century’ ,” *The American Historical Review*, Vol. 101, No. 2 (1996).
- Stephen D. Krasner, “Rethinking the sovereign state model,” *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 5(2001).
- Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4(1985).
- _____, “The End of the American Era,” *The National Interest*, No. 116(2011).
- Stephen Macekura, “ The Point Four Program and US International Development Policy,” *Political Science Quarterly*, Vol. 128, No. 1(2013).
- Xu Qi(Translated by Andrew S. Erickson and Lyle J. Goldstein), “Maritime Geostrategy and the Development of the Chinese Navy the Early Twenty-First Century,” *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 4(2006).

■ 신문자료

『동아일보』, 『경향신문』, 『로동신문』, 『청년전위』, *Washington Post*.

■ 기타 자료

- “Henry Kissinger: Good or Evil?” Oct. 10, 2015, Politico Magazine, <https://www.politico.com/magazine/story/2015/10/henry-kissinger-history-legacy-213237>(검색일: 2018.8.29.).
- “Korean Peninsula Clashes, 1955-2010,” https://www.cfr.org/content/publications/attachments/Korean_Peninsula_Clashes.pdf(검색일:2019.1.3.).
- “Nixon, the Balance of Power, and Realism,” Aug. 11, 2014, The National Interest, <https://nationalinterest.org/feature/nixon-the-balance-power-realism-11048>(검색일: 2018.12.14.).
- “Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy,” Feb. 25, 1971, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/second-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>(검색일: 2018.3.23.).
- “The President’s News Conference,” April 18, 1969, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-149>(검색일: 2018.12.14.).
- “Third Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy,” Feb. 9, 1972, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/third-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>(검색일: 2018.11.14.).
- “Truman announces Point Four program,” August 21, 2009, History, <https://www.history.com/this-day-in-history/truman-announces-point-four-program>(검색일: 2018년 10월 20일).
- “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.” 5.20, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>(검색일: 2020.11.1).
- “US Foreign Policy for the 1970’s SHAPING A DURABLE PEACE,” Fourth Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy, May 3, 1973, p. 21, <https://www.vietnamttu.edu/star/images/212/2122705002a.pdf> (검색일:2010.2.4.).
- “한중 관계: 교역 현황.” http://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/wpge/m_1226/contents.do(검색일: 2020.11.1).
- “닉슨 대통령, 1969년 북한에 전술핵 공격 검토-NSA 23일 기밀문서공개,” SECRET of KOREA, <https://andocu.tistory.com/entry/닉슨대통령1969년-북한에-제한적-핵공격-검토>(검색일: 2019.3.22.).
- “닉슨의 미치광이 전략 따라가는 트럼프의 미치광이 전략,” 『자주시보』 2017년 9월 26일, http://www.jajusibo.com/sub_read.html?uid=35794(검색일: 2018.9.14.).

부록 1. 닉슨-포드 행정부 시기 남·북·미·중 관계 주요 연표

연도		내용
1969	2.22.	미국, 주한미군 철수 정책 연구 시작(한미)
	4.15.	북한, 미국 정찰기 EC-121 격추(북미)
	4.15.	북한, 군사정전위원회 회담 개최 요구(북미)
	4.16.	닉슨, NSC 회의 개최(북미)
	4.18.	닉슨, 기자회견에서 EC-121 격추 이후 정찰활동 재개 발표(북미)
	4.18.	제290차 군사정전위원회 개최(북미)
	7.21.	닉슨, 중국여행 전면금지 해제 및 대중 교역 금지 완화(미중)
	7.25.	닉슨독트린 발표
	8.17.	북한, 북한 영공 침입한 유엔군 OH-23G 헬리콥터 격추((북미)
	8.22.	292차 군사정전위원회 개최(북미)
	8.29.	293차 군사정전위원회 개최(북미)
	9.4.	294차 군사정전위원회 개최(북미)
	9.8.	판문점에서 북미 개별 접촉(북미)
	10.29.	북미 비밀회담 시작(북미)
	12.3.	미국의 사과 성명과 3명의 포로 석방(북미)
11.24.	닉슨, 주한미군 지상군 절반으로 감축 지시(한미)	
1970	1.20.	미중 간 바르샤바 접촉 재개(중미)
	2.18	닉슨, 의회에서 중국과 관계개선은 미국의 이익에 부합한다고 선언(중미)
	3.20.	주한미군 2만명 감축 및 5년간 10억 달러 규모의 대남 군사지원 결정(한미)
	4.20.	박정희 대통령에게 주한미군 유지 및 국군현대화사업 선행 요구(한미)
	4.28.	미국, 캄보디아 침공 승인

	<p>4.29. 미국, 중국에 대한 일부 특수 물품 교역 허용(중미)</p> <p>5.18. 중국, 미국의 캄보디아 침공으로 바르샤바 접촉 중단 선언(중미)</p> <p>5.26. 닉슨 대통령, 남한이 주도적으로 미군철수 제의 요청(남북)</p> <p>6.15. 박정희, 닉슨에게 '선 국군현대화 후 미군 철수' 주장 및 외교적 보증 요구(한미)</p> <p>7. 닉슨, 해외 순방 중 파키스탄, 루마니아, 프랑스에 미중 접촉 도움 요청(중미)</p> <p>7.22. 한미 국방장관 회담 개최; 주한미군 철수와 외교적 보증 문제로 한미갈등 고조(한미)</p> <p>6.3. 북한 조평통, 주한미군 철수, 남북평화협정체결, 무력감축, 인적 교류 등 제안(남북)</p> <p>8.15. 박정희, 북한에 조건부 유엔 초청 제의(남북)</p> <p>8.24~26. 애그뉴, 박정희와 주한미군 철수문제를 중심으로 회담(남북)</p> <p>9.5. 미국, 대남 군사지원 5년간 15억 달러로 상향 조정(한미)</p> <p>10.24. 닉슨, 파키스탄 대통령 칸에게 미중 접촉 중재 제안(중미)</p> <p>10.25. 미국, 대만축출을 전제하는 중국의 유엔가입 반대(중미)</p> <p>10.26. 김동조, 미국에 '외교적 보증' 합의문 초안 전달(한미)</p> <p>10.30. 유엔총회, 남한의 조건부 초청안 가결, 북한의 무조건 동시초청안 부결(남북미)</p> <p>11. 저우언라이, 루마니아 부총리를 만나 미중 대화에 반응을 보임(중미)</p> <p>11.6. 포터, 박정희에게 외교적 보증 대신 간단한 공동성명 발표형식 제의(한미)</p> <p>11.17. 칠레 UNCURK 탈퇴(남북미)</p> <p>12.18. 마오쩌둥, 에드가 스노와의 인터뷰(8월)에서 미국과 관계개선 희망 언급한 내용 공개(중미)</p> <p>12.21. 미국, 주일미군 1만 2천명 감축 발표(한미)</p>
1971	<p>1.19. 포터, 주한미군 우선 감축 압박(한미)</p> <p>2.6. 한미 공동성명; 주한미군 감축 선언(한미)</p> <p>2.25. 닉슨, 대만과 관계 단절 없이 중국과 관계 개선을 위한 대화 용의 표명; 중국을 정식 국호로 호칭(중미)</p>

	3.15	미국, 중국 여행 제한 전면 철폐(중미)
	4.10~17.	미국 탁구 대표단, 중국 방문(중미)
	4.12.	허담 외무상, 조국통일 8개항 발표(남북미)
	5.	중앙정보부 중심으로 비정치적 부문에서 남북대화 추진 구상(남북)
	6.10.	미국, 중국과 비전략물자 교역 전면 허용(중미)
	7.9~11.	키신저, 비밀 방중: 저우언라이 한반도에서 평화협정 필요성 강조(중미)
	7.15.	닉슨, 중국 방문 계획 발표(중미)
	8.2.	로저스 국무장관, 중국의 유엔가입 저지 및 대만의 회원 자격 입장 견지(중미)
	8.6.	김일성, 남한의 모든 정당, 사회단체, 개별 인사 접촉 용의 밝힘(남북)
	8.12.	남한적십자, 남북적십자 회담 제의(남북)
	8.20.	판문점에서 남북한 적십자 파견원 첫 접촉(남북)
	9.2.	닉슨, 한국군현대화 사업에서 FMS, 잉여물품 이전 방식으로 신규자금 조성 최대한 낮추고, 한국 공군 추가 개선 방안 검토 지시(한미)
	9.20.	남북 적십자 1차 예비회담(남북)
	9.29.	남북 적십자 2차 예비회담(남북)
	10.6.	남북 적십자 3차 예비회담; 이후 의제 선정관련 예비회담이 계속 개최되어 1972년 6월 16일에는 20차 예비회담이 열림(남북)
	10.20~25.	키신저, 2차 방중; 키신저 남북한 종전구상 밝힘; 저우언라이에게 북한을 합법적 실체로 인정하는 것을 검토 가능하다고 언급(미중)
	10.25.	중국의 유엔가입 및 대만의 유엔 탈퇴(미중)
	11.18.	김일성, 당 중앙위 제5기 3차 전원회의에서 미중 데탕트라는 조성된 정세를 적극 활용할 것을 밝힘(남북미)
1972	1.10.	김일성, 선 남북평화협정 후 주한미군 철수 가능 시사(남북)
	1.29.	북한, 판문점 통역장교 회의를 통해 UNC 해체를 위한 비밀협상 제의. 이후 미국, 북한의 제안 거부(북미)
	2.21~28.	닉슨, 중국 첫 공식방문(중미)

	<p>2.28. 미중 공동커뮤니케 발표(중미)</p> <p>3.7. 로저스 국무장관, 대북 접근 모색 의향 밝힘(북미)</p> <p>6.16. 남북 적십자 20차 예비회담(남북)</p> <p>7.4. 남북 공동성명 발표(남북)</p> <p>8.30. 제1차 남북 적십자 본회담(남북)</p> <p>9.13. 제2차 남북 적십자 본회담(남북)</p> <p>10.10. 제1차 남북조절위원회 공동위원장 회의(남북)</p> <p>10.12. 제1차 남북조절위원회 회담(남북)</p> <p>10.17. 박정희, 유신발표</p> <p>10.24. 제3차 남북 적십자 본회담(남북)</p> <p>11.2. 제2차 남북조절위원회 공동위원장 회의(남북)</p> <p>11.22. 제4차 남북 적십자 본회담(남북)</p> <p>11.30. 제3차 남북조절위원회 공동위원장 회의; 제1차 남북조절위원회 개최(남북)</p> <p>12.15. 국군현대화사업에 대한 근본적인 재평가 시작(한미)</p>
1973	<p>2.15~19. 키신저, 3차 방중(중미)</p> <p>2.22. 미중, 상대국에 연락사무소 설치(중미) 로저스, 김용식 외무부 장관에게 북미 접촉 필요성 강조(북미)</p> <p>3.14. 제2차 남북조절위원회 개최(남북)</p> <p>4.6. 김일 정무원 총리, 남북대화 난항의 배후로 미국을 지목(북미)</p> <p>5.17. 북한, WHO 가입(남북미)</p> <p>5.29. 러쉬 국무부 부장관, 키신저에게 '두 개의 한국' 정책 제안(남북미)</p> <p>5.31. 국군현대화사업에 대한 재평가 보고서 초안 완료(한미)</p> <p>6.12~14. 제3차 남북조절위원회 개최(남북)</p>

	6.23. 남한, 6.23 선언; 북한, 조국통일 5대 방침 선언(남북) 7.27. 국군현대화사업은 지상군에서 공군으로 강조점 전환(한미) 8.27. 북경에서 낮은 수준의 북미 외교관 첫 접촉(북미) 8.28. 북한, 남북대화 중단 성명(남북) 9. 키신저 국무장관 검임 후 주한미군 추가 철수 논쟁은 악화하고 철수 신중으로 변화. '두 개의 한국' 정책의 안보적 실현을 위한 협상카드로 주한미군 가치의 재조명(남북미) 11.29. 유엔, UNCURK 해체 결의(남북미) 12.1. 북한, 서해 5도 관할권 주장(북미) 12.31. 닉슨, 정전협정 수정 구상(남북미중)
1974	1.18. 박정희 대통령, 북한에 불가침 조약 제의(남북) 3.25. 북한, 북미 평화협정 체결 제안(북미) 3.29. 닉슨, UNC 종료와 정전협정 개안 마련을 위한 협상 지침 마련(남북미중) 4.14. 키신저, 덩샤오핑에게 UNC 해체와 새로운 정전협정 구상 설명(중미) 8.27. 북한, 루마니아를 통해 북미 평화협정 제안 의사 전달(북미) 11.22~23. 포드 대통령, 한국 방문, 남북한 유엔 동시가입 제안(남북미) 11.25~29. 키신저, 중국 방문(중미)
1975	4. 베트남 공산화 가능성 커짐 4.18. 김일성, 중국을 방문해 반제국주의 연대 강화 주장(북중) 5.18. 쉘렌진저 국방장관, 북한 남침할 시 전술 핵무기 사용 경고(북미) 6.1. 박정희 대통령, 핵무기 개발 가능성 언급(한미) 8.3. 차우체스쿠, 루마니아 방문중인 포드에게 북미 접촉 문의(북미) 8.25. 북한은 비동맹운동 가입, 남한은 가입 불허(남북)

	9.22.	키신저, 유엔에서 남북미중 4당국 회담 제의(북미)
	9.25.	북한, 키신저 4당국 회담 거부(북미)
	10.19.	키신저, 방중; 포드 방중 협의(중미)
	11.19.	·유엔에서 유엔총회에 정전협정의 평화협정으로 전환, UNC 해체, 외국군대 철수 등을 핵심으로 하는 결의안 채택(북중 입장) ·유엔에서 4당국 회담에 기반한 새로운 정전협정 체결, 정전유지에 기반한 UNC 해체, 남북한 유엔동시가입 등을 제시하는 결의안 채택(한미 입장)
	12.1~5	포드 방중; 관계정상화에 대한 이견으로 공동성명 발표 못함(중미)
1976	8.16~19.	비동맹운동 회의에서 북한의 입장을 강화시킬 한반도 문제 논의 예정(남북미)
	8.18.	판문점 도끼 살인 사건(북미)
	9.21.	북한 측, 유엔에서 한국문제 결의안 철회, 남한 측도 결의안 철회(남북미)

부록2 한반도 관련 NSSM/NSDM 목록

주제	제목	날짜	비고
닉슨 독트린과 한국방위 정책	• NSSM 27 Interagency Planning-Programming-Budgeting Study for Korea	1969.2.22.	
	• NSDM 48 U.S. Programs in Korea	1971.9.2.	
	• NSDM 129 ROK Force Structure and Modernization Program	1973.7.27.	
	• NSDM 227 Korean Force Modernization Plan	1975.1.9.	
	• NSDM 282 Korean Force Modernization Plan	1975.10.9.	
	• NSDM 309 Decisions on ROK Air Defense Requirements	1975.10.9.	
EC-121 관련 정 책연구	• NSSM 34 Contingency Planning for Korea	1969.3.21.	NSSM 34에 통합
	• NSSM 53 Korean Contingency Planning	1969.4.26.	
	• NSDM 19 Washington Special Actions	1969.7.3.	
한반도 정책 재검토, 남북한 관계	• NSSM 154 U.S. Policy Concerning the Korean Peninsula	1972.4.6.	1976.6.1. 중지
	• NSSM 226 Review of U.S. Policy Toward the Korean Peninsula	1975.5.27.	
정전협정 수정 및 UNC 해체	• NSSM 190 Diplomatic Initiatives in Korea	1973.12.31.	
	• NSDM 251 Termination of the U.N. Command in Korea	1974.3.29.	
	• NSDM 262 Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea	1974.7.29.	

○ 미국의 조치

- 한국과 우선 협의. 또한 UNC 종료시 한국군에 대한 작전권은 미군 장교가 선임으로 있는 한미연합사령부로 이전
- 소련. 소련에 일반적인 정보제공 유지. 하지만 소련의 방해 또는 직접적인 개입을 막음
- 중국. 중국과 접촉 후, UNC 연락조직 구성원 및 UNC에 병력을 파견한 국가들에게 정보 제공
- 일본. 계속해서 정보를 알려줌. 추가로 (a) UNC 종료에 따른 미일상호방위조약에 대한 1961년 기시 비밀의사록을 확대에 대한 분명한 합의 추구. 하지만 (b) UNC 종료 이후 유엔군지위협정 아래 제3국 기지 권한에 일본 내 어떠한 것도 확장을 추구하지 않음

이 협상 접근에서 미국의 최소한의 목표는 올 가을 유엔총회에서 한국 문제 논쟁을 위해 초여름까지 우리를 방어할 수 있는 위치에 두는 것

3. 주한미군 주둔

UNC 종료에 따라 새로운 안보협정으로 이행하는 동안 한국에서 우리 군의 수준 또는 임무에는 상당한 변화가 있어서는 안 됨

헨리 A. 키신저

~~TOP SECRET/SENSITIVE - XGDS~~

2

make parallel approaches to the major powers involved -- the PRC, Soviet Union, and Japan. Specifically, we should:

- Consult with the ROK before making proposals to any of the major powers. We should also seek ROK agreement to transfer operational control of ROK forces from CINUNC, upon its termination, to a new U.S. - ROK combined command under a senior U.S. military officer.
- Keep the Soviets generally informed but discourage any spoiling role or direct Soviet involvement.
- After contacts with the PRC, inform other members of the UNC Liaison Group, as well as allies which contributed forces to the UNC.
- Keep Japan continuously informed. In addition, (a) seek an explicit agreement from the Japanese Government which would extend the secret 1961 Kishi Minute to the U.S. - Japan Mutual Security Treaty following termination of the UNC, but (b) not seek any extension in Japan of third country basing rights under the U.N. Status of Forces Agreement following termination of the UNC.

The minimum objective of the United States in this negotiating approach is to place ourselves by early summer in a defensible position for possible debate of the Korean issue in the U.N. General Assembly this coming fall.

3. U.S. Force Presence in South Korea

There should be no substantial changes in the level or missions of our forces in the ROK during the period of transition to new security arrangements following termination of the UNC.


 Henry A. Kissinger

cc: Director of Central Intelligence
 Chairman, Joint Chiefs of Staff

~~TOP SECRET/SENSITIVE - XGDS~~