

02

데탕트와 박정희의 전략적 대응 _ 박정희는 공격적 현실주의자인가?

■ 신육희 ■

Contents

1. 서론
2. 이론적 논의
3. 데탕트의 전개와 현실주의적 측면
4. 박정희의 대응과 그 결과
5. 결론

‘데탕트와 박정희’라는 연구주제는 주제-구조 문제를 통한 한국외교정책의 분석에 좋은 사례를 제공한다. 체제적 전환의 요인과 함께 그에 대한 행위자의 인식과 대응 그리고 그것이 가져오는 구조적인 결과를 함께 살펴볼 수 있는 것이다. 이 글에서는 데탕트 시기 박정희의 전략적 선택을 공격적/방어적 현실주의의 이론적 논쟁의 견지에서 평가해 보고자 한다. 이 논문은 먼저 이에 대한 이론적 논의를 알아본 후 데탕트의 기원과 전개과정을 역사적으로 고찰하고 그것이 보여주는 현실주의적 측면을 고찰한다. 그리고 박정희의 대응의 양상과 그것이 가져온 결과를 분석함으로써 이론적 질문에 대한 답을 구하게 될 것이다.

박정희의 전략무기 개발을 통한 독자적인 군사력 증강의 시도가 공격적 현실주의의 입장인지 아니면 방어적 현실주의의 입장인지를 판단하는 것은 용이하지 않은 것으로 보인다. 체제전환의 시기에 있어 박정희의 우선적인 목표는 주한미군 철수 저지와 북한으로부터의 다양한 위협의 억제였으며, 이는 외부적 균형과 내부적 균형의 모색이라는 현상유지적인 것이었다. 이러한 맥락에서 볼 때 박정희 정부의 정책은 방어적 현실주의가 지적하는 ‘특수한 조건’하에서의 국가의 행태로 보는 것이 적절하다. 하지만 그러한 노력이 미국에게 공격적으로 인식되었거나 대내적인 저항을 초래할 수 있었을 개연성 또한 존재한다고 볼 수 있다.

주제어

데탕트, 박정희, 공격적 현실주의, 방어적 현실주의, 위협인식, 주한미군 철수, 전략무기 개발

1. 서론

이 연구는 데탕트 시기 국제정치의 체제적 전환의 양상과 그에 대한 박정희의 정책적 대응을 고찰하고, 그를 공격적/방어적 현실주의의 이론적 논쟁의 견지에서 평가해 보는 것을 그 목적으로 한다. 1940년대 후반에 시작되어 1980년대 후반에 막을 내린 세계적인 냉전체제는 이 시기 국가들의 대외 정책을 항시적으로 규제했던 상수는 아니었으며, 그 내용과 심도에 있어서 여러 변화의 과정을 거쳤던 것이 사실이다. 데탕트의 존재는 그 전형적인 예라고 할 수 있는데, 이 또한 모든 분석수준(levels of analysis)에 걸쳐 고른 형태로 영향을 미쳤던 것은 아니었다. 전략무기 감축과 미중관계 개선으로 대표되는 세계적/지역적 해빙에도 불구하고 남북한 관계는 잠시 동안의 대화 모색 이후 오히려 더 경색되는 모습을 보여주었고, 이 시기에 한미 간의 본격적인 갈등이 표면화되기도 했다. 따라서 데탕트 시기 한반도의 국제정치는 세계적/지역적/국지적 역동성의 연계와 차별성을 함께 검토하는 방식으로 보다 복합적으로 분석될 필요가 있는 것이다.

분석수준의 문제와 더불어 이 주제에 관련된 또 하나의 요인은 행위

자와 체제의 상호작용에 대한 이른바 주체-구조의 문제(agent-structure problem)이다.¹⁾ 즉 냉전이란 행위자가 갖는 주체성의 역할과 체제의 구조적 영향을 모두 보여주는 국가 간의 사회적 구성의 사례이며, 초기 냉전, 데탕트, 신냉전, 탈냉전으로 이어지는 냉전기의 변화는 체제의 구성, 전환, 재생산 그리고 해체의 과정을 드러내 주고 있는 것이다. 특히 데탕트는 세계적/지역적으로는 닉슨-키신저의 정책라인 그리고 국지적 수준에서는 김일성과 박정희의 정책적 선택에 따라 구조의 전환 여부와 그 정도가 결정되었던 예라고 볼 수 있다. 이는 칼스네스(Carlsnaes)가 설명하는 것처럼 특정한 시기(t1)의 구조(s1) 아래서의 국가의 행위(a1)가 다음(t2)의 구조(s2)를 만들어내고 이는 다시 그 시기의 국가의 행위(a2)를 유도하게 되는 일련의 결과를 나타낸다.²⁾ 이 과정에 있어서 중요한 또 하나의 변수는 체제의 구조적 차원과 행위자의 의도적 차원과 함께 작동하는 성향적 차원(dispositional dimension)의 부분이다.³⁾ 즉 외부적 환경과 전략적 목표라는 두 요인 사이에 위치하는 정책결정자의 인식과 가치의 요인이 일정한 영향력을 행사하게 되는 것이다.

이 논문은 이와 같은 문제의식 아래서 데탕트 시기 박정희의 선택이라는 주제를 다루고자 한다. 먼저 박정희의 전략적 고려를 평가하는 기준이 되는 공격적 현실주의와 방어적 현실주의에 대한 이론적 논의를 알아본다. 다음으로는 데탕트의 기원과 전개 과정을 역사적으로 고찰하고 그것이 보여주는 현실주의적 측면을 검토한다. 마지막으로 박정희의 대응의 양상과 그것이 가져온 결과를 분석함으로써 이론적 질문에 대한 답을 구하게 될 것이다.

1) A. Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Theory," *International Organization* (1987), 41(3)을 볼 것.
 2) W. Carlsnaes, "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis," *International Studies Quarterly* (1992), 36(3), p. 260.
 3) Carlsnaes(1992), p. 254.

2. 이론적 논의

현실주의는 냉전의 종언 이후 자유주의와 구성주의의 상대적인 비중의 증가에도 불구하고 지속적인 이론적 영향력을 갖고 있다. 저비스(Jervis)에 따르면, 포괄적인 의미의 현실주의는 신현실주의와는 달리 이론이라기보다는 하나의 접근법에 해당하는데, 이는 중요한 행위자가 누구이며, 정책결정자가 중시하는 고려는 무엇이며, 국가정책의 결과로 만들어지는 결과는 어떠한 것인가에 대한 답을 제공하게 된다. 현실주의는 국가를 중요한 행위자로 간주하고, 이들은 무정부적인 환경에서 자신의 안보를 가장 중시한다고 보고 있는 것이다. 또한 그는 현실주의가 국가가 협력할 수 있는 조건과 협력을 촉진할 수 있는 전략에 대해서도 이야기하고 있다고 지적한다. 하지만 저비스도 국제정치의 대부분이 수인의 딜레마 혹은 좀 더 복잡한 안보딜레마의 상황이라고 보는 방어적 현실주의자들과 국제정치를 공격과 팽창이 만연하는 상황으로 간주하거나 안보는 팽창을 필요로 한다고 믿고 있는 공격적 현실주의자들이 구분된다는 점을 인정한다.⁴⁾

공격적 현실주의와 방어적 현실주의의 차이점은 여러 가지 형태로 표현되고 있다. 기본적으로 공격적 현실주의는 각 국가가 '권력'을 추구하고 다른 국가의 희생 위에서 그를 극대화하려는 현상변경적인 목표를 갖는다고 주장하는 반면, 방어적 현실주의는 각 국가가 '안보'를 추구하고 주어진 체제에서 자신의 위치를 보존하려는 현상유지적인 목표를 갖는다고 주장한다.⁵⁾ 공격

4) R. Jervis, "Realism in the Study of World Politics," *International Organization* (1998), 52(4), pp. 980-986.
 5) 공격적 현실주의의 대표적인 문헌으로는 J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (W. W. Norton, 2001) 그리고 방어적 현실주의에 대한 대표적인 문헌으로는 S. Walt, *The Origins of Alliances* (Cornell University Press, 1987)을 꼽을 수 있을 것이

적 현실주의가 국가의 권력극대화 행위와 그로 인한 갈등을 무정부성의 논리적인 결과로 단순하게 해석하는 것에 비해, 방어적 현실주의는 갈등의 가능성을 증가시키거나 감소시킬 수 있는 체제와 행위자 사이의 구조적 변형 요인(structural modifier)을 상징한다. 탈리아페로(Taliaferro)에 따르면 군사기술의 공수균형, 지리적 인접성, 자원에서의 접근성, 국제경제적인 압력, 지역적 혹은 쌍무적인 역동성이 그에 해당한다.⁶⁾ 또한 궁극적으로 모든 국가가 패권을 지향한다고 보는 공격적 현실주의들에 반해서, 방어적 현실주의자들은 패권에 훨씬 미치지 못하는 정도의 권력 확보에 의해서 국가의 생존이 보장될 수 있다고 본다.⁷⁾

결국 방어적 현실주의자들은 국가들이 특정한 조건하에서만 팽창에 대한 동기를 갖는다고 생각한다. 예를 들어 충분한 국경 방어능력을 갖추지 못했거나 강력한 인접국을 갖는 국가들은 강력한 중앙집권적 제도, 대규모의 육상병력 그리고 공격적인 군사 독트린을 채택할 가능성이 있다는 것이다. 방어적 현실주의자들이 아울러 강조하는 것은 서론에서 언급된 성향적 차원의 영향이다. 즉 정책결정자들은 상대적인 능력의 분포에 대해 때로는 모호하고 상충적인 정보를 갖게 되는데, 이 과정에서 지도자의 신념체계, 적에 대한 이미지 그리고 정보의 수집, 평가, 군사계획 그리고 정책결정과정에서 그가 갖는 인지적 편견이 중요한 역할을 하게 된다고 본다.⁸⁾ 따라서 방어적

다. 이와 함께 국가의 유형을 추가적인 독립변수로 보는 스웰러(Schweller)나 군사기술의 영향에 따라서 공격/방어 균형의 문제를 다루는 반 에베라(Van Evera)의 저작도 이 논쟁에 밀접하게 연관되어 있다. 이들의 내용을 위해서는 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』(한울아카데미, 2009), 제2부를 참조할 것.

6) J. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited," *International Security* (2000/2001), 25(3), p. 137.

7) G. Snyder, "Mearsheimer's World--Offensive Realism and the Struggle for Security," *International Security* (2002), 27(1), p. 152.

8) Taliaferro(2000/2001), pp. 140-141.

현실주의는 권력의 상대적인 분포에 의한 무정부적 구조와 세력균형의 논리에 기반한 왈츠(Waltz)의 신현실주의보다는 오히려 개별 국가의 차별성을 고려하는 고전적 현실주의나 위협의 균형(balance of threat)을 중시하는 왈트(Walt) 그리고 정체성과 전략문화의 중요성을 지적하는 구성주의의 주장과 유사하다고 할 수 있을 것이다.

한 국가 혹은 국가 지도자에 대한 공격적 현실주의/방어적 현실주의의 논쟁은 외교사와 최근의 안보 의제에 있어 다양하게 적용되었다. 프리시아의 군사적 팽창 사례가 고전적인 예라면 최근에는 중국의 부상 논의에 대하여 유사한 논의가 이루어지고 있다. 존스톤(Johnston)은 중국은 현상변경 국가인가라는 문제에 대한 고찰을 시도하였고,⁹⁾ 왕(Wang)은 중국 제국의 역사적 사례를 원용하여 현재의 중국이 갖는 공격적 현실주의의 성향 여부를 탐색하였다.¹⁰⁾ 펑(Feng)은 운영코드(operational code) 기법을 사용하여 모택동이 공격적 현실주의자인가 아니면 방어적 현실주의자인가를 검토하고 있다.¹¹⁾ 이 연구는 이와 같은 논쟁을 데탕트 시기 박정희의 사례에 적용하여 유사한 질문을 던지고자 하는 것이다.

9) A. Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security* (2003), 27(4)을 볼 것. 이 논문에서 존스톤은 자신의 이전 저서의 주장과는 달리 중국을 현상변경 국가, 즉 공격적 현실주의 국가로 단언하기는 힘들다고 지적한다. A. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton University Press, 1995)를 함께 참조할 것.

10) Y. Wang, "Offensive Realism and the Rise of China," *Issues and Studies* (2004), 40(1)를 볼 것. 왕은 현실주의 패러다임이 서구 국가들은 물론 중국과 같은 아시아 국가의 과거, 현재 그리고 미래 행태의 분석에 있어서도 유용함을 갖는다고 주장하고 있다.

11) H. Feng, "The Operational Code of Mao Zedong: Defensive or Offensive Realist?" *Security Studies* (2005), 14(4)를 볼 것. 펑은 기본적으로 모택동이 방어적 현실주의자였다고 주장하면서도, 관념적인 면에서 그리고 때에 따라서 공격적 현실주의자의 면모를 보이기도 했다고 본다. 즉 존스톤과 마찬가지로 펑도 중국의 현상유지적인 입장이 시기와 환경에 따라 가변성을 보일 가능성을 부인하지 않고 있는 것이다.

3. 데탕트의 전개와 현실주의적 측면

데탕트를 이해하려면 먼저 이에 선행한 1960년대의 국제정치 상황에 대한 검토가 필요하다. 냉전체제의 구조적 양극성에도 불구하고 이 시기는 자유진영과 공산진영 모두에서 진영 내 갈등이 표면화된 시기였다. 케네디 행정부의 유연반응 전략은 서유럽 국가들로 하여금 소련의 대유럽 핵위협에 대한 미국의 의지를 의심하도록 하였으며, 그 결과 영국은 대서양동맹의 개별적 모색을 통해 그리고 프랑스는 독자적인 핵개발 프로그램과 대미 자주외교 노선의 추진을 통해 이에 대응하였다. 체코슬로바키아의 봉기로 인해 동구권에서의 저항에 직면한 소련은 이를 무력으로 진압했지만, 다른 한편으로 중소분쟁이 심화되면서 1969년에는 중국과의 무력충돌을 경험하게 된다.¹²⁾

이러한 상황은 미 닉슨 행정부의 긴장완화 정책 이전의 이른바 ‘데탕트의 유럽적 기원’을 낳게 되는데, 전재성은 이를 프랑스 드골 대통령의 대공산권 데탕트 외교와 서독 브란트 외상의 동방정책에서 찾고 있다. 프랑스는 소련과 경제협력/우호조약을 체결하였으며 닉슨 행정부에게는 중국과의 관계정착을 권고하기도 하였다. 독일은 소련과의 관계 개선, 주권국가로의 동독의 인정, 동독 및 공산진영과의 사회경제적 교류 등을 골자로 하는 ‘접촉을 통한 변화’ 정책을 추진하였다. 소련과의 갈등이 확대되자 중국은 미국과의 접촉을 통해 ‘원교근공’의 전략을 채택하였고, 그 결과 소련은 중국이 자신과 미국과의 갈등을 촉발시킬 수도 있다는 예상하에서 미국과의 화해를 모색하게 된다. 즉 중소, 미중 간의 쌍무관계의 변화에 대한 소련의 대응으로 ‘삼

12) 전재성, 「세계적 차원에서 데탕트의 기원과 전개」, 김세균 외, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』(서울대학교출판부, 2006), pp. 210-213.

각외교’가 만들어지게 되고, 이는 미국에게 삼자관계에서 상대적으로 큰 영향력을 갖게끔 하였다.¹³⁾

이와 더불어 미국의 냉전전략의 변화에 중요한 역할을 한 것은 베트남 전쟁의 상황이었다. 1968년 존슨 행정부 당시 미국은 한 정책보고서에서 베트남 전쟁을 2년 내에 종결하는 것을 가정하면서 베트남에서의 철군과 함께 주한미군의 감축을 고려하고 있었다.¹⁴⁾ 베트남 전쟁은 또한 미국의 재정악화와 국내정치적 반발을 초래하였고, 이는 미국의 냉전기 제3세계 정책의 전환을 요구하게 되었다. 키신저는 1968년 이미 미국의 공약을 자신의 이익에 그리고 미국의 의무를 자신의 목적에 일치시키는 노력의 필요성을 강조한 바 있었다.¹⁵⁾ 닉슨은 1970년의 최초의 대 의회보고서에 다음과 같이 이야기 한다.

우리는 우리의 공산주의 적들을 대할 때 무엇보다 이들이 자신이 생각하는 이익을 추구하는 국가라는 사실을 인식해야 한다. 이는 우리가 우리 스스로 우리의 이익을 규정하고 추구하는 것과 마찬가지로이다. 우리는 그들의 행동에 근거하여 그들을 평가할 것이고 그들도 그렇게 할 것이라고 본다. 특정한 합의나 평화의 구조는 상대방의 도움을 얻어 상충하는 이익을 조정할 때 비로소 이루어질 것이다.¹⁶⁾

1969년 닉슨 행정부의 광 독트린은 아시아에서 이러한 인식의 구체화를 의미하였다. 1970년 국무부 정책기획국장인 로드는 키신저에게 보내는 정

13) R. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (The Brookings Institution, 1985), ch. 6을 참조할 것.

14) Department of State, “US Policy toward Korea”(1968).

15) R. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984)를 볼 것.

16) R. Nixon, First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy, Feb. 18, 1970, 전재성(2006)에서 재인용.

책건의서에서 닉슨 독트린의 요체를 아래와 같이 설명하고 있다.

에초에 아시아에서 대전략 같은 것은 존재하지 않는다는 것을 인식하는 것이 유용하다...우리가 그를 위해 "싸워야 한다"는 "핵심적 이익"을 나타내는 추상적 방어선 같은 것을 설정하려 하는 것은 쓸데없는 일이다. 그리고 우리가 중심적인 계획을 구상한다 하더라도 사태의 진전이 전술적인 이탈을 요구하게 된다 면 일관성을 위해 그것에 집착할 수는 없는 것이다...따라서 우리는 이제 우리가 아시아에 대한 이전의 접근법(적극적 전략)을 계속 따를 것인가 아니면 소극적인 자세와 좀 더 보조적인 역할(소극적 전략) 쪽으로 움직일 것인가를 결정하여야 한다. 현 행정부는 이미 선언과 행동을 통해 후자의 경로로 움직이고 있다.¹⁷⁾

닉슨 행정부의 '평화의 구조' 정책은 다극적 세계에서의 세력균형과 전략적 협조를 강조하였고, 미중관계의 개선 모색은 이러한 정책의 핵심을 이루는 것이었다. 미중관계의 전환은 필연적으로 한반도 문제에 대한 양국의 논의를 필요로 했으며 중국은 미국과의 회담에서 유엔한국위원단과 유엔군사령부의 해체를 제의하였다.¹⁸⁾ 이는 그 성격상 주한미군의 철수 문제와 연계되어 논의될 수밖에 없었는데, 키신저는 1971년 주은래와의 회담에서 아래와 같이 언급했다고 전해진다.

우리의 관계(미중관계)가 예상대로 진전되고 인도차이나 전쟁이 끝나 한국군이 다시 한국으로 돌아오게 되면, 닉슨 대통령의 다음 임기가 끝나기 전에 전부는 아니더라도 대부분의 미군이 한국으로부터 철수하는 것을 충분히 상정해 볼 수 있다.¹⁹⁾

17) Memorandum for Dr. Kissinger, Jan. 23, 1970, Director's Files(Winston Lord), PPS Files, RG 59, National Archives.

18) 이에 대해서는 홍석률, 「1970년대 전반 동북아 데탕트와 한국 통일문제: 미중 간의 한국문제에 대한 비밀 협상을 중심으로」, 『역사와 현실』(2001), 42을 참조할 것.

19) Memorandum of Conversation for Kissinger, July 29, 1971, China HAK Memocons, Box 1033, Nixon, National Security Files. 홍석률, 「1970년대 전반 북미관계: 남북대화,

1969년 6월 미 국방장관 레어드는 하원 청문회에 출석하여 주한미군 철수를 고려하고 있다고 증언하였다. 사실상 이 시기부터 미국은 비공식적으로 병력의 일부를 철수시키기 시작하였고, 이는 1970년 3월 NSDM 48에 의해 공식화되었다. 1960년대 후반의 한반도 안보에 대한 미국정부의 태도는 제2의 베트남 전 발발과 그에 대한 연루에 대한 우려였으며, 이를 방지하기 위한 정책적 탄력성을 확보하는 것이 목표였다. 다음의 국무부 Korea Study Group의 문서는 이러한 입장을 잘 요약해 주고 있다.

우리는 한국이나 다른 지역에서 우리의 책임을 느슨하게 하는 한편, 한국이 우리의 참여가 곧 확대될 수 있는 군사적 상황에 미국을 연계시킬 수 있는 정도에 대하여 주목하여야 한다. 우리가 자신의 미래를 다른 사람의 손에 방치하는 것을 피할 수 있도록 어떠한 제도장치가 적용될 수 있는가?...이 논의는 다음과 같은 질문의 제시로 정리될 수 있을 것이다. 어떻게 미국은 북한을 자극시킬 수 있는 상황 전개를 피하면서 덜 직접적인 관여로 더 많은 행동의 자유를 얻을 수 있는가? 문제는 좀 더 많은 탄력성을 획득하는 일인 것이다.²⁰⁾

이와 같은 미국의 정책은 북한에 대한 인식의 변화를 수반하였고, 위에서 언급된 1968년의 보고서 작성을 위한 전문에서 한국의 미 대사관은 북한을 '구체적인 정책이나 계획의 대상'(a specific policy and program objective)으로 간주할 것을 권고하였다.²¹⁾ 1968년의 1·21 사태에 대한 미국의 소극적 대응과 프예블로 호 피랍에 따른 북한과의 비밀협상은 냉전적

미중관계 개선과의 관련하에서, 『국제정치논총』(2004), 44(2)에서 재인용. 하지만 북한과는 달리 중국은 일본의 재무장을 경계하면서 주한미군의 단계적이고 점진적인 철수를 선호하였다.

20) Memorandum for the Record, March 7, 1968, Pol Kor S-US, Subject-Numeric Files, RG 59, National Archives.

21) From American Embassy(Seoul) to Department of State, June 3, 1968, Pol 1 Kor-US, Subject-Numeric Files, RG 59, National Archives.

인 우적관계의 양분법으로부터 보다 현실주의적인 입장으로 대북인식의 전환에 토대를 두고 있었다고 할 수 있다.

이후 닉슨 행정부는 닉슨 독트린과 주한미군 철수라는 ‘동맹게임’의 논리와 한반도 데탕트와 두 개의 한국정책(two-Korea policy)이라는 ‘적대게임’의 논리의 새로운 결합에 의해서 한반도 정책을 전개하였다.²²⁾ 즉 한국방위의 한국화 정책은 세계적, 지역적 차원의 해빙과 더불어 한반도의 해빙을 필요로 했던 것이다. 1970년의 보고서에서 한국의 미 대사관은 한반도의 통일 가능성과 방식을 검토하면서 어떤 방식에 의한 통일로 사실상 미국의 이익에 부합되지 않는다고 결론을 내리고, 긴장완화에 의한 현상유지가 최선의 정책이라고 지적하였다.²³⁾ 즉 한반도에서의 연루의 회피와 중국과의 관계 개선을 위해 미국은 한국 정부에게 남북대화를 권고하게 되었던 것이다.

미국의 한 정책검토 문건은 “미국의 이해에 부합하도록 남한과 북한 간의 관계의 증진을 도모하는 것”을 미국이 한반도에서 추구할 정책 중의 하나로 꼽으면서 다음과 같이 제안하고 있었다.

한반도에서 지난 20년간의 정치, 군사적 균형은 남한과 북한 사이의 적의와 미국과 소련, 중국과의 지구적 대립관계에 토대를 두어 왔다. 이러한 균형은 안정적이었지만 그 안정은 또한 깨지기 쉬운 것이었다. 모든 주변 4강은 그것이 깨어질 경우 전쟁에 휘말릴 가능성을 갖고 있다.

이 상황은 현재 근본적인 변화를 겪고 있다. 소련과 공산 중국은 깊은 이해관계의 상충을 보여주고 있으며, 일본은 정치적, 경제적 영역에서 자신의 권리를 가진 강대국으로 부상하였다. 미국과 중화인민공화국은 둘 사이의 관계를 개선하려는 노력을 진행하고 있고, 남한과 북한은 화해의 잠정적인 시도를 행하

였다. 이러한 발전은 미국, 일본, 중국 그리고 소련이 지원할 수 있는 남한과 북한 간의 정치적 화해를 통해 이 지역의 긴장을 완화시킬 수 있는 외교적 노력의 기회를 제공할 수도 있다. 이 단계에서 화해의 형태나 그 내용을 명확하게 정의할 필요는 없다. 여기서 요구되는 것은 관련된 모든 나라가 한반도의 통일이 현실시점에서는 가능하지 않다는 것을 인식하는 것이다. 정치적 화해는 그 성격에 따라 미국의 이해와 일치시킬 수도 있다. 왜냐하면 그것은 적의의 재발 가능성을 감소시킬 수 있고, 남한에 대한 우리의 공약과 연관된 위험을 줄일 수 있으며, 동북아의 다른 주요 국가들과의 관계를 개선시키는 데 있어 장애를 제거할 수 있기 때문이다.

향후 4년간 미국의 이익과 목표에 부합되는 형태로 남한과 북한과의 정치적 화해를 도모하는 것이 미국의 목표가 되어야 한다.²⁴⁾

하지만 이러한 미국의 유화적인 노선은 1973년 이후 남북대화가 중단되고 북한의 요청에 의한 북미협상의 제의에 대해 미국이 유보적인 입장을 표시하게 되면서 결국 이전의 대립적인 입장으로 회귀하였다. 김수광은 미국의 방위부담 감소를 목표로 하였던 닉슨 행정부의 초기 정책이, 이후 포드 행정부를 거치면서 재래식 방어전략이 공세적으로 변화하고 한미연합사를 통해 연합지휘체제가 강화되면서 미국의 한반도 개입이 더욱 공고화되는 것으로 변화하였다고 지적한다. 그는 이러한 의도하지 않은 결과의 이유 중의 하나로 닉슨 독트린과 데탕트 정책이 서로 다른 요구를 만들어냈다는 점을 들고 있다.²⁵⁾ 즉 물질적인 능력과 개입의 축소와 관념적인 공약과 신뢰성

24) East Asian Interdepartmental Group, Policy Analysis Resource Allocation(PARA) Korea, FY 1973, March 14, 1972, Pol 1 Kor-US, Subject-Numeric Files, RG 59, National Archives. 이러한 미국의 대북정책의 변화는 이후 북한의 호칭으로 DPRK를 사용하는 방안, 미국인의 북한여행 제한 철폐, 대북한 심리전 중지, 무역제재 완화 방안 등으로 구체적으로 고려되었으며, 이후 국교정상화의 가능성도 검토되었다. 우승지, 「남북화해와 한미동맹관계의 이해, 1969-1973」, 『한국정치외교사논총』, 26(1), pp. 112-115.

25) 김수광, 「닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한미연합방위체제의 변화」(서울대학교 외교학과 박사학위 논문, 2008), 5, 6장을 볼 것.

22) 동맹게임과 적대게임의 개념을 위해서는 G. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics* (1984), 36(4)를 참조할 것.

23) 홍석률(2001), p. 215.

의 유지 사이의 모순을 제거할 수 있는 기제가 충분하지 않았다는 것이다.²⁶⁾

4. 박정희의 대응과 그 결과

데탕트의 본격적인 전개에 앞서 박정희의 안보적 위협인식에 영향을 주게 된 요인은 1·21 사태와 프에블로 호 피랍 사건에 대한 경험이었다. 1·21 사태에 대한 강력한 응징을 원했던 박정희에 비해 미국은 지극히 미온적인 태도를 보였다. 하지만 이들 후 프에블로 호가 피랍되자 미국은 엔터프라이즈 호를 원산만으로 급파하였고, 유엔안보리를 소집하고 소련에 협조를 요청하는 등 적극적으로 움직였다. 미국의 대응에 대해 북한은 조선노동당 중앙위원회 서기 김광협 명의의 성명을 통해 관문점에서 미국과 직접 대화할 의사를 공개적으로 표명하였다. 미국도 국무부와 유엔대표부의 성명을 통해 북한과 협상할 의사가 있음을 밝혔고, 그 결과 2월 2일부터 비밀 회담이 개시되어 7일까지 계속되었다. 이에 대하여 박정희는 한국 영토 내에서 한국 정부의 참여 없이 북한과 미국이 직접 회담을 갖는 것은 한국의 '주권'을 침해하는 행위라는 취지의 각서를 미국에게 전달하였다.²⁷⁾

하지만 한미갈등의 결정적 계기로 작용한 것은 1970년에 가시화된 주한미군 철수의 문제였다. 사후적으로 볼 때 당시 베트남 전의 상황 전개, 미중관계의 개선 움직임과 주한미군의 철수는 밀접한 상관관계가 있었던 것으로 파악되지만, 막상 당사자인 한국 정부는 닉슨 독트린 발표 이후에도 이는

26) Litwak(1984), ch. 4를 참조할 것.

27) 양성철, 문정인, 「한미 안보관계의 재조명: '프에블로 호' 사건의 위기 및 동맹관리를 중심으로」, 안병준 편, 『한국과 미국 1』(경남대 출판부, 1988)을 참조할 것.

한국에는 적용되지 않을 것이며 한국이 베트남에 파병하고 있는 한 주한미군이 철수하거나 감축되는 일은 없을 것이라고 믿고 있었다. 사실 박정희는 월남 파병을 미국의 대한공약 확보와 주한미군의 지속적 주둔과 함께 한국군의 규모 유지의 목적을 위해서도 활용하려고 했었다.²⁸⁾ 미국정부는 1969년 12월 주한미군 철수 계획을 비공식적으로 한국에게 알려주었고, 한국 정부는 철수 불가를 기본 입장으로 하면서도 1970년 2월 특별위원회를 구성해서 이후의 대책 마련에 들어가게 되었다.

1970년 6월 주한미군 철수가 공식화된 이후 한국의 국방부 장관 정래혁은 국회에서 미군 철수에 대응한 베트남에서의 한국군 철수 논의가 있다고 언급하면서, 닉슨 독트린은 한국의 특별한 안보환경을 고려해서 유연하게 적용되어야 한다고 재차 강조하였다. 하지만 애그뉴 부통령은 1970년 8월 철군과 그에 따른 군사원조 문제의 협의를 위한 한국방문을 마치고 돌아가는 길에 미국은 이제 군사적 관점보다는 다른 관점에서 아시아를 보아야 하며, 한국군의 현대화가 이루어지면 주한미군은 모두 철수하게 될 것이라고 말했다.²⁹⁾

미국은 대체적으로 데탕트의 분위기에서 1개 사단의 철수가 한반도 그리고 동아시아의 세력균형에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 생각한 반면, 박정희는 데탕트로의 전환 자체가 약소국에게는 불리한 조건으로 작용할 수 있다고 보고 이에 대한 새로운 '생존의 전략'을 모색하게 된다.³⁰⁾ 박정희는

28) 주한 미 대사관은 미국은 장기적으로 한국군 감축을 목표로 하고 있으며 한국 정부도 이를 이해하고 있지만, 이를 위한 협상에서 한국이 베트남에서 군사적 공헌을 하고 있다는 점이 고려되어 왔다고 말하고 있다. From American Embassy(Seoul) to Department of State, April 3, 1967, Def 19 Kor S-US, Subject-Numeric Files, National Archives.

29) 신옥희, 『순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책』(서울대학교출판문화원, 2010), p. 77.

30) C. Morrison and A. Suhrke, *Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of*

이러한 문제를 동맹과 자주의 양면에서 해결하고자 하였다. 그 중 하나가 미국과의 새로운 군사협력의 모색이라면 다른 하나는 내부적 동원과 전략무기개발을 통한 자율성의 추구라고 할 수 있을 것이다. 한국군 현대화를 위한 미국으로부터의 지원 확보를 위한 협상은 전자의 사례를 잘 보여준다.³¹⁾

박정희와 애그뉴는 2차에 걸친 회담에서 주한미군 감축과 한국군 현대화를 동시에 추진하고, 미국은 한국에게 매년 2억 불 정도의 군사지원을 하기로 합의하였다. 1970년 12월 미 의회는 1억5천만 불의 대한 특별군사원조안을 통과시킴으로써 이 합의는 실제로 이행되었다. 미 정부는 또한 1971년 7월의 안보협력회의에서 한국의 안보상황에 대하여 한미상호방위조약에 기초한 신속하고 효과적인 지원 입장을 재확인하였다. 하지만 박정희는 자신이 요구하는 것만큼 미국의 구체적인 보장이나 공약 제시가 충분하지 못하다고 생각하였다. 한국 측은 한반도의 위기에 대한 미국의 자동개입을 주장했지만 미국 측은 의회와의 협의와 헌법 상 문제를 들어 이를 수용하지 않았다.³²⁾

1960년대 후반 1·21 사태와 프예블로 호 사건을 통해 이미 미국에 대한 불신을 갖게 된 한국 정부는 자주국방을 통한 일련의 조치를 취하기 시작하였다. 박정희는 1968년 2월 7일 경전선 개통식 연설에서 '자위를 위한 중

대선언'을 통하여 250만 '향토예비군'의 창설을 선언하였고, 2월 16일 이 중 100만 명을 무장시킬 것이라고 공식적으로 밝혔다. 예비군은 그 해 4월 대전에서 정식으로 발족하였고, 이를 무장시키기 위해 한국은 M-16 자동소총 공장을 한국에 건설하기로 미국과 합의하였다.

박정희의 자주국방 노선은 주한미군 철수를 계기로 본격적으로 추진되었다. 박정희는 1971년 2월 베트남에 파병된 국군의 철수를 지시했으며, 그 해 4월부터 청룡부대가 철수하기 시작하였다.³³⁾ 박정희는 방위산업을 본격적으로 육성하기 위해서 유럽과 일본으로부터 차관 도입을 시도하였으나 계획대로 되지 않았고, 그 결과 박정희는 독창적인 방위산업 정책을 추진하게 되었다. 이 결정은 1971년 11월 9일 박정희, 김정렴 비서실장, 오원철 차관보의 3자 회동에서 이루어졌는데, 그 핵심은 중화학공업과 방위산업을 동시에 육성한다는 안보적 요구에 의한 경제정책의 방안이었다.³⁴⁾ 이후 한국의 자주국방 모색은 단순히 재래식 무기의 생산에 그치지 않고 핵과 전략무기의 개발로 나아가게 됨에 따라 한미동맹은 중요한 전환기를 맞게 되었다.

박정희는 이와 더불어 국내적으로는 10월 유신을 단행하고 대북관계에 있어서는 북한과의 대화를 시도하였다. 하지만 두 사례는 모두 국내정치와 남북한관계 자체의 역동성이었다기보다는 당시의 안보적 상황과 연결되어 있었다. 당시 박정희의 국내정책을 모두 정권적 차원으로만 설명할 수는 없는 반면, 안보상의 이유로 헌정의 중단이 불가피했다고 보기에 어려운 점이 있다. 베트남 전의 상황 변화와 주한미군의 감축 그리고 북한의 평화공세가 박정희에게 있어서 대외적 안보와 더불어 정치적 차원의 위협을 제공했

Smaller States (University of Queensland Press, 1978), pp. 28-29.

31) 박정희는 주한미군 철수 문제에 대한 포터(Porter) 대사와의 면담에서 미국의 일방적 처사에 대해 불만을 표시하고 이러한 일들이 양국 간의 신뢰 문제에 영향을 준다고 강조하였다. 그리고 향후 한국군 현대화에 관련된 회담에서 만족할 만한 결과와 이행이 없는 한 감군 이후의 합동 계획에서 한국 측의 협력을 얻기는 힘들 것이라고 경고하였다. 하지만 박정희는 미국이 제공할 수 있는 군사장비들에 대한 관심을 표시하고 현대화 계획에 대한 논의가 진행되는 한 미국과의 대화는 계속하겠다는 입장을 전달하였다. From American Embassy(Seoul) to Department of State, August 4, 1970, Pol 17, Kor S-US, Subject-Numeric Files, RG 59, National Archives.

32) *New York Times*, 1971. 7. 14.

33) 유양수 전 베트남 대사와의 인터뷰, 1999년 4월 8일.

34) 김정렴, 『한국경제정책 30년사』(중앙일보사, 1995), pp. 322-324. 정책전환의 자세한 맥락을 위해서는 조인원, 『국가와 선택』(나남출판, 1998), 제4장을 참조할 것.

다고 볼 수도 있지만, 당시 한국 정부의 핵심인사들도 북한으로부터의 즉각적인 군사적 위협은 그다지 크지 않다고 인식하고 있다는 점에서 유신의 정당화에 한계가 존재한다는 것이다.³⁵⁾ 하지만 한미 간의 위협인식의 차이와 그로 인한 한미갈등에 있어 국내정치가 갖는 영향은 점차 증대되었던 것이 사실이라고 할 수 있다.

위에서 언급된 미국 정부의 한반도 데탕트 정책은 한국의 8·15 평화통일 구상 선언, 남북적십자 회담, 7·4 남북공동성명으로 이어지는 남북한 관계 변화의 주요한 요인을 제공하였다. 하지만 미국은 한국과 북한이 유화적 자세를 취하는 것에 대해 남북한 관계 개선 이외에 각자 나름대로의 목적이 있는 것으로 파악하였다. 즉 박정희는 주한미군 철수가 남북대화에 나선 자신의 협상력을 약화시킨다고 주장함으로써 이를 지연 내지 축소시키려는 의도를 갖고 있으며, 김일성은 한국에 대한 군사적 지원을 종결시키는 방향으로 미국의 여론을 조성하려는 의도를 갖고 있다고 생각하고 있었다.³⁶⁾ 한국 정부는 미국의 권고에 따라 6·23 선언을 발표하고 두 개의 한국정책을 공식화했지만, 북한은 두 개 조선의 UN 가입안은 미군 철수를 피하려는 한국의 술책이라고 비난하고 1973년 8월 김대중 납치 사건을 이유로 남북대화의 중단을 선언하게 된다.³⁷⁾

그러나 한국의 국내정치나 남북한 관계보다 한미관계에 있어서 좀 더 본질적인 문제를 제기한 요인은 전략무기 개발의 사례였다. 박정희는 1972년 초 핵무기 개발을 지시하였고, 1970년 설립한 국방과학연구소(ADD)를 중

35) 마상윤, 「안보와 민주주의 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 제고」, 『국제정치논총』(2003), 43(4), pp. 190-191.
36) From Popple to Green, July 7, 1972, Pol Kor S-US, Subject-Numeric Files, RG 59, National Archives.
37) 신유희(2010), p. 89.

심으로 미사일 개발과 더불어 이를 추진한 것으로 알려졌다. 하지만 인도의 핵 실험을 계기로 핵확산 문제에 대해 민감해진 미국은 1974년 말 한국에 대해 감시체제를 가동시켰고, 1975년 박정희는 핵개발 계획의 존재를 인정하고 1976년 이를 공식적으로 폐기한 것으로 되어 있다.³⁸⁾ 하지만 이후 이중적 개발정책을 통해 이어진 핵무기 개발의 시도는 1970년대 말 거의 완성단계에 이르렀었다는 의견도 존재한다.³⁹⁾ 하순봉은 최근에 발간된 자서전에서 “고 박정희 대통령은 1981년 국군의 날 행사에서 국내기술로 개발한 핵무기를 공개한 후 전격적으로 해야할 생각이었다”고 주장하였다.⁴⁰⁾

전략무기 개발을 담당했던 당시 국방과학연구소 관계자들과의 면담을 통해 나타난 공통점은 다음과 같다.⁴¹⁾ 첫 번째, 1970년대 초의 안보위기 상황에 대한 인식과 북한과의 전력 차에 대한 견해를 공유하고 있었다.⁴²⁾ 두 번째, 박정희의 전략무기 개발은 기본적으로 방어적 성격을 갖고 있었다고 지적하였다. 이경서 박사는 대통령이 “전쟁을 하지 않고 이기는 무기를 개발하라고” 지시했다고 말하고 있으며, 서정욱 박사는 “박 대통령은 누구보

38) 홍성걸, 「박정희의 핵개발과 한미관계」, 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』(선인, 2005)를 볼 것.
39) 오원철 전 수석은 박 대통령 사후 핵무기 개발 관련 봉투 2개를 봉인해 최규하에게 전달했으며, 이는 신군부가 미국에 넘겼을 가능성이 있다고 증언하고 있다. chosun.com, 2010. 1. 12.
40) 하순봉, 『하순봉 회고록: 나는 지금 동트는 새벽에 서 있다』(연장통, 2010), p. 55. 하지만 오원철이나 하순봉의 이와 같은 증언이 어느 정도의 신뢰성과 사료적 가치를 갖는지에 대한 문제는 여전히 남아있다고 할 수 있다.
41) 필자는 서울대 외교학과 박사과정의 엄정식 소령과 함께 2010년 11월 1일부터 4일까지 당시 국방과학연구소에서 중요한 역할을 수행했던 이경서, 서정욱, 홍재학, 구상희 박사를 면담하였다.
42) 이경서 박사는 그 시기 서해 5도 상에서의 충돌을 이야기 하면서 북한은 40km 사거리 유도탄이 장착된 고속정을 갖고 있었던 반면 한국은 15km 사거리 포를 가진 구축함만을 갖고 있었다고 지적하였다. 홍재학 박사는 한국에 비해 중공업이 상대적으로 발전되어 있었던 북한은 당시 상당한 무기를 자체개발하고 있었다고 말하고, ‘번개사업’은 그러한 열세를 극복하려는 의도에서 추진되었다고 이야기 하였다.

다 미국의 힘을 잘 알고 있었으며, 자주국방은 보완적인 것이었다”고 증언한다. 홍정욱 박사는 “대통령이 공격적인 무기 개발 가능성을 미국에게 보여 줌으로써 우회적으로 주한미군 철수를 막으려는 의도를 가지고 있었을 가능성”을 언급하였다. 세 번째, 미국은 한국의 전략무기 개발에 대해 초기부터 무척 민감한 반응을 보였다는 점이다. 미국은 국방과학연구소 창설 자체를 반대했으며, 한국이 개발한 무기가 공격적인 의도로 인식되거나 사용될 가능성에 대해 무척 신경을 쓰고 있었다는 것이다.⁴³⁾ 네 번째, 핵무기 개발에 먼저 관심을 가졌던 것은 이승만 대통령이었다는 사실이다. 이경서 박사는 이 대통령이 “제주도를 팔아서라도 원자탄을 만들라”고 지시했다고 이야기 하며, 서정욱 박사도 1958년의 이승만 정부의 ‘Atom for Peace’ 계획의 존재에 대해 언급하였다. 다섯 번째, 핵무기 개발은 적절하지 않은 정책적 선택이었다고 본다는 것이다. 이경서 박사는 핵 개발은 ‘detect’ 되지 않을 수 없으며, 사실상 당시의 기술로서는 ‘불가능한 option’이었다고 지적한다.⁴⁴⁾ 홍재학 박사도 자주국방을 위해 반드시 핵을 가질 필요는 없으며, 핵개발이 ‘detect’ 되었을 때의 문제를 지적하면서 핵만 갖고 다른 것을 잃는 것은 현명한 선택이 아니라고 말하고 있다. 구상희 박사도 역시 핵이 없는 역제의 가능성을 언급하고, 이는 유도탄 기술의 개발로 가능하다고 주장하였다.

박정희는 60년대 후반의 국제정세 변화에 대해서 비교적 정확한 이해를

43) 관계자들의 증언에 따르면 미국은 한국이 유럽 국가들로부터의 기술 도입을 통해 미사일을 개발할 수 있는 가능성에 대해 과소평가를 하고 있었던 것으로 보인다. 구상희 박사는 박 대통령이 경제적으로 자립한 후 안보적으로 자립하려는 목표를 갖고 있었으며, 자신이 원하는 무기를 자체적으로 생산하는 능력을 가질 것을 목표로 하고 지도에 동심원을 그리며 무기개발 계획을 구상하였다고 말한다. 그리고 해양과 대륙의 경계에 위치하는 한국의 이러한 움직임에 대해서 미국은 지역안정의 차원에서 지속적인 우려와 통제 의도를 갖고 있었을 것이라고 증언하였다.

44) 이경서 박사는 오히려 화학무기의 개발이 더 적절할 수도 있었을 것이라고 첨언하였다.

하고 있었고, 북한으로부터의 즉각적인 안보위협을 느끼고 있지는 않았던 것으로 보인다. 박정희는 1970년 당시의 외교적 환경에 대하여 다음과 같이 이야기 하고 있다.

지난 60년대에 있어서 국제정세의 여러 가지 두드러진 변화를 몇 가지 들어본다면 첫째는 2차 대전 이래 미소 두 나라를 정점으로 했던 소위 국제사회에 있어서의 힘의 양극화 현상, 이것이 다원화 현상이라고 할까 이러한 양상으로 변모되어 가고 있다는 것이 지난 60년대의 후반기에 있어서의 하나의 특징이라고 생각합니다.... 또 이데올로기보다는 자기 나라의 실리 추구를 위한 노력이 국제사회에 있어서 하나의 새로운 질서로 점차 나타날 것으로 봅니다. 또 각 지역 국가들끼리는 서로 협력체계를 강화해 나가는 경향도 점차 농후해질 것입니다.⁴⁵⁾

또한 박정희는 외무부에 아시아/태평양 조약기구 창설 구상에 대한 지침을 하달하면서 다음과 같이 말한바 있었다.

이것(지역적 방위기구)을 단시일 내로 실현시키려 할 필요도 없다. 이제 당장 북괴가 쳐내려오는 것도 아니고 또 단기적으로 볼 때 북괴는 그런 능력이 없다. 따라서 시일을 두고 실효성 있는 기구 실현을 위해서 노력하여야 한다.⁴⁶⁾

하지만 1·21 사태 이후 박정희는 남북한 간의 군사적 불균형과 북한의 도발에 대한 미국의 즉각적 대응의 부재에 대한 예상이 결합될 경우 전면전에 대한 북한의 ‘오관’이 있을 수 있다고 생각하였다. 박정희는 닉슨에 대한 그의 친서에서 다음과 같이 강조하였다.

작년 1월 21일 청와대 기습사건, 23일에 있었던 ‘푸에블로’호 납치사건, 또 다시 야기된 귀 해군 정찰기 격추사건 등... 북괴는 견고히 구축된 16개의 비행장과 600대의 미그형 전투기를 보유함으로써 그 세력은 오히려 주한 한미 양국의 공

45) 「청와대 연두기자회견」, 1970년 1월 9일.

46) 「아시아/태평양 조약기구 창설구상」, 외무부 문서, 릴 번호 G-0012, 1968-1969.

군력을 월등히 능가하기에 이르렀고... 장비 면으로 볼 때 오히려 한국군을 훨씬 능가하고 있다고 봅니다.... 이들은 전쟁준비를 완료하고 다만 그 기회만 엿보고 있다고 하겠습니까. 침략의 기회를 세계정세 변동에만 의존할 수 없다고 판단한 북괴는... 한국군 단독으로는 절대로 군사적 보복을 가할 수 없다고 믿고... 본인은 적과의 군사력의 불균형에서 오는 적의 도발행위를 방지하고, 전면전쟁의 재발을 예방하며... 적의 기도를 봉쇄하기 위하여 최소한 북괴의 군사력과 대등할 정도로 우리의 군사력을 증강해야 한다고 생각하여...⁴⁷⁾

즉 베트남 전의 상황 변화, 주한미군 철수 그리고 미중관계 개선으로 이어지는 일련의 사태가 박정희에게 방기의 우려를 제공하게 되었다는 점은 부인할 수가 없으며, 이는 미국정부도 주한미군 감축에 대한 박정희의 반대가 ‘부분적으로는 진정한 안보적 염려’에서 우리나라 온 것이라고 평가하고 있었다는 점에서 확인될 수 있는 것이다.⁴⁸⁾

테탕트 시기 한국과 미국 사이의 위협인식의 차이를 가져온 중요한 요인 중의 하나는 전략적 고려에 있어서 분석수준의 문제였다. 프레이저 보고서는 이 문제의 중요성을 아래와 같이 적절하게 지적하였다.

안보문제는 1965년과 1978년 사이의 한미관계에서 중심적인 것이었다. 그러나 1960년대 말기에 미국은 베트남 전쟁에 몰두해 있었던 반면, 한국의 주요 관심사는 북한에 대한 것이었다. 미국은 한반도에서의 사태 진전을 전 지구적 맥락에서 인식하려 하였고, 한국은 북한과의 대치라는 견지에서 보려고 하였다. 이러한 서로 다른 시각은 (1960년대와 1970년대에 일어난 문제들에 대하여) 자주 견해차를 초래하였고, 때로는 충돌적인 반응을 결과하기도 하였다. 박 정권에게 북한의 움직임에 대한 미국의 반응은 부적절한 것이었다. 미국 관리들에게 한국

47) 「닉슨 대통령에게 보내는 대통령 친서, 1969년 4월 26일」, 서울대학교 국제문제연구소, 『대한민국 외교문서 자료집, 한미관계 (71)』

48) 한미관계연구회 역, 『프레이저 보고서: 유신정권과 미국의 역할』(실천문화사, 1986), p. 61.

은 때때로 정치적 목적으로 북의 위협을 과장하고 있었다. 그들은 또한 양 국가로 하여금 실제로 나타나지 않은 반응을 예기하는 데로 이끌어 갔고, 서로 다른 국내 사건의 의미를 오식하게끔 만들었다.⁴⁹⁾

한반도의 국지적 수준의 안보에 중점을 두고 있던 한국 정부는 북한의 대남위협은 오히려 증대되고 있으며, 북중관계는 강화되고 있다고 인식하였다.⁵⁰⁾ 미 정책의 신뢰도 저하와 미국의 국내정치적 영향의 강화에 불안감을 느낀 박정희는 더 이상 한미동맹에 기초한 억제전략에만 의존할 수는 없다고 판단하고 자주국방의 노선을 함께 모색하였다. 하지만 자주적 노력에 의한 대북 억제의 추구는 방어적 현실주의의 입장을 견지하고 있던 미국에게 한국이 공격적 현실주의의 입장을 취하는 것으로 인식하게끔 하였던 것으로 생각된다.⁵¹⁾

미국 정부는 1960년대 후반 이래 한반도에서 한국의 행동에 따른 자신의 군사적인 연루 가능성에 대하여 우려하였다. 1968년 5월 CIA 보고서는 최소한 향후 수년에 걸쳐 북한이 새로운 한국전쟁을 일으킬 의도는 없는 것으로 결론짓고, 중요한 가능성은 북한의 소규모 도발이 남한의 보복으로 이어져 대규모 갈등으로 확산될 수 있는 위험성이라고 분석하였다.⁵²⁾ 따라서 현상유지를 원하는 미국은 한국군의 전력향상에 대한 전제 아래서 한국의 북한에 대한 적극적인 대응자세를 북한의 호전성과 마찬가지로 안보적 위협요

49) 한미관계연구회 역, 1986, pp. 117-118.

50) 당시 야당이었던 정일형 의원도 국회 외무위원회에서 미국이 한국을 미중관계 개선에 의한 세력균형의 제물로 삼으려 한다는 해석에 대한 외무부의 입장은 무엇인지를 물으며, 최근 북한이 대미접근을 통해 한국을 고립시키는 상황이 아니냐는 우려를 표명하였다. 제80회 국회 외무위원회 회의록, 1972. 3. 13.

51) 이와 같은 자주정책의 양면적 성격에 대해서는 조동준, 「'자주'의 자가당착: 한반도 국제관계에 나타난 안보모순과 동맹모순」, 『국제정치논총』(2004), 44(3)를 볼 것.

52) Special National Intelligence Estimate, 14.2-68, May 16, 1968, PPS Files, National Archives.

인의 하나로 인식하게 되었던 것이다. 이는 북한의 도발 가능성은 적고 오히려 한국에 의한 분쟁 발발 가능성이 있다고 본 미 상원 사이밍턴 소위원회의 의견과도 일치하였다.⁵³⁾ 1970년대 박정희의 전략무기 개발은 이와 같은 미국의 우려를 증대시켰고, 이에 대한 통제의 고려가 이후 미국의 대한 안보정책의 주관심사가 되었다.

박정희는 철저하게 결과의 논리(logic of consequences)를 중시하는 현실주의자였다. 임혁백은 유신을 ‘박정희의 마키아벨리적 시간’으로 표현하며 다음과 같이 말한다.

이러한 유신체제의 전환은 1960년대 말과 1970년대 초의 국제적 그리고 국내적 상황에 대한 대응만으로 나온 것이 아니라 때로는 위기를 조성하여 능동적으로 구성해간 것이다. 행운(fortuna)의 여신과 함께 박정희의 역량(virtu)이 중요한 것이다. 이러한 박정희의 역량은 끊임없이 위기와 제약을 기회로 바꾸고 체제전환의 필요를 창출할 수 있는 능력이었다.⁵⁴⁾

박정희는 진공상태하에서 자유롭게 유신을 선택한 것은 아니지만 기회구조를 활용하고 제약구조를 기회구조로 바꿀 수 있는 통치역량을 발휘함으로써 유신체제로의 전환을 성공시켰다. 그는 새로운 국면이 전개될 때마다 새로운 역사적 필요를 창출해 나갈 수 있는 능력을 가진 마키아벨리가 말한 신군주였다. 여기에 미국 헤게모니의 약화와 냉전체제의 이완은 박정희의 대외적 자율성의 공간을 제공하였고, 대외 경제적 여건의 약화는 대통령의 비상대권을 정당화시켜 주었으며, 북한과의 적대적 의존관계는 군사국가화에 필요한 명분을 제공했다. 그

53) US Senate, Hearing before the Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad, The Committee on Foreign Relations, 91st Congress, 2nd Session, 1970. 유사한 맥락에서 워싱턴 포스트지는 한국인들의 통일에 대한 열망이 안정을 추구하는 미국의 아시아 전략에 위협이 될 수도 있다고 논평하고 있다. *Washington Post*, 1968. 3. 4.

54) 임혁백, 「유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(상)」, 『한국정치연구』 (2004), 13(2)를 볼 것.

리고 사회적 갈등의 분출은 적절한 수준의 긴장과 위기의식을 조성해 유신체제의 수립을 위해 필요한 행운을 박정희에게 안겨주었다.⁵⁵⁾

하지만 데탕트 시기의 박정희의 대응 양식은 궁극적으로 대외적, 대내적 합의를 도출할 수 있는 것은 아니었으며, 이는 미국과의 갈등과 국내정치적 저항으로 표출되었고 결국 박정희는 이러한 구조적 한계를 극복할 수 없었다. 이와 같은 점에서 박정희의 마키아벨리적 선택은 그람시적 동의를 획득할 수는 없었다고 해석해볼 수 있을 것이다.⁵⁶⁾ 기든스(Giddens)는 인간 행위자의 이론을 논의하면서 일련의 행동의 흐름과 그것과 구조와의 상호작용에 대한 성찰적인 검토(reflective monitoring)를 강조한다. 여기서 중요한 것은 행위자에 의해 인지되지 못한 행동의 조건(unacknowledged conditions of action)과 그와 연관된 행동의 의도하지 않은 결과(unintended consequences of action)의 문제이다.⁵⁷⁾ 데탕트라는 체제적인 전환의 시기에서의 박정희의 전략적 대응과 그 결과는 이와 같은 맥락에서 검토될 수 있다. 즉 박정희가 미국의 영향력과 국내정치적 환경이라는 조건과 전략무기의 개발과 유신체제가 가져 올 결과에 대하여 충분한 성찰을 하고 있었는가라는 질문이 가능한 것이다.

55) 임혁백, 「유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(하)」, 『한국정치연구』 (2005), 14(1)를 볼 것.

56) 그람시는 국가와 지배는 강압에만 의존하는 것이 아니라, 시민사회를 통한 헤게모니의 창출을 통해서 강압적 국가로부터 윤리적 국가로 자기확장을 하게 된다고 보았다. 하지만 조희연은 강압과 동의를 상호배제적으로 본 그람시의 견해를 비판하면서, 유신체제를 강압을 전면화한 지배의 재구성으로 파악하고 1970년대를 지배의 강압성을 정당화하고 수동적 동의를 능동화할 근거가 부족했던 시기로 간주한다. 조희연, 『동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』(후마니타스, 2010), 4장을 볼 것.

57) A. Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, The Macmillan Press, 1979, ch. 2를 참조할 것.

5. 결론

‘데탕트와 박정희’라는 연구주제는 주체-구조의 문제를 통한 한국외교정책의 분석에 좋은 사례를 제공한다. 체제적 전환의 요인과 그에 대한 행위자의 인식과 대응 그리고 그것이 가져오는 구조적인 결과를 함께 살펴볼 수 있는 것이다. 하지만 박정희의 독자적인 군사력 증강의 시도가 공격적 현실주의의 입장인지 아니면 방어적 현실주의의 입장인지를 판단하는 것은 용이하지 않은 것으로 보인다. 일차적으로는 핵과 전략무기 개발로 대표되는 데탕트 시기 박정희의 선택을 권력의 극대화과 그를 통한 현상변경, 혹은 패권의 추구라는 공격적 현실주의의 예로 해석하기에는 난점이 존재한다. 이 사례의 분석을 위해서는 하부적인 분석수준이 갖는 차별성, 즉 동아시아와 한반도의 지역적/쌍무적인 균형의 문제 그리고 지리적으로 인접한 공격적인 국가의 존재라는 요인들이 고려되어야 하는 것이다. 이는 미중관계의 변화, 남북한 사이의 군사적 격차 그리고 방기와 연루라는 동맹게임의 딜레마에 대한 분석을 필요로 하는데,⁵⁸⁾ 이는 물질적인 차원의 균형과 함께 인식적인 차원, 즉 위협의 균형 문제를 수반하게 된다. 이러한 맥락에서 볼 때 박정희 정부의 정책은 방어적 현실주의가 지적하는 ‘특수한 조건’하에서의 공격적 행태로 보는 것이 적절할 수 있을 것이다.

체제전환의 시기에서 박정희의 우선적인 목표는 주한미군의 철수 저지와 북한의 다양한 위협으로부터의 억제였으며, 이는 외부적 균형과 내부적 균형의 모색이라는 현상유지적인 것이었다. 하지만 그러한 노력이 미국과

58) 스나이더는 미어샤이머(Measheimer)가 자신의 이론에서 방지될 수 있는 위협과 동맹에 의해 연루될 수 있는 위협 사이의 긴장으로 특징 지워지는 ‘동맹 안보딜레마’를 거의 고려하지 않는다고 비판한다. Snyder(2002), p. 165.

주변국에게 공격적으로 인식되었거나, 대내적으로 저항을 초래할 수 있었던 개연성 또한 배제할 수 없는 측면이 존재한다. 박정희의 전략무기 개발은 그 성패와 상황의 변화에 따라 공격적 현실주의로의 가변적 혹은 양면적인 성격을 가질 수도 있었으며, 박정희의 반공주의와 ‘선건설, 후통일’의 논리는 그가 장기적으로 현상변경의 목표를 갖고 있었다고 해석할 수 있는 여지를 주는 것이다. 그와 함께 대내적인 동의구조의 부재가 박정희의 안보적 고려가 갖는 정당성을 위협하게 된 것도 사실이다. 따라서 ‘대외적 양립성과 대내적 합의 사이의 조화’를 적절한 외교정책의 조건으로 간주하는 핸리더(Hanrieder)의 주장에 비추어 볼 때 데탕트 시기 박정희 정부의 정책이 갖는 한계점이 지적될 수 있는 것이다.

Détente and Park Chung Hee's Strategic Response: Is He a Offensive Realist?

Shin, Wookhee

Department of Political Science and International Relations, Seoul National University

The subject of 'détente and Park Chung Hee' is providing a relevant case for the analysis of Korean foreign policy with the framework of agent-structure problem. We can examine the factors of systemic changes, actor's perception and response towards them, and structural consequences of the agent's reaction. In this article, Park Chung Hee's strategic choices in the détente period will be analyzed in the context of theoretical debates between offensive and defensive realism. Firstly, it examines the content of theoretical debates, the origins and evolving process of détente and realistic aspects of them. Secondly, it answers the theoretical question through the analysis of Park Chung Hee's responses and their consequences.

It is not easy to determine whether Park's attempt to increase military capabilities through the development of strategic weapons was the posture of offensive realism or that of defensive realism. Park's imminent objective in the era of systemic transition was to stop the US troop withdrawal and to deter various types of security threat from North Korea. Basically, it had 'status quo' orientation through the maintenance of internal and external balances. From this point of view, it is correct to argue that Park's policies was the state behavior under 'special conditions' as defensive realism points out. However, it was also possible for the attempt to be perceived offensively to the United States and to be a cause of domestic instability.

•Keywords

détente, Park Chung Hee, offensive realism, defensive realism, threat perception, US troop withdrawal, strategic weapon development