

01

박정희 정부 시기 한국 주도의 동아시아 지역 집단 안전보장 체제 구상과 좌절

■ 박태균 ■

Contents

1. 들어가며
2. 박정희의 초기 대외관계 인식과 동아시아 집단 안보체제 구상
3. 지역 집단 안전보장 체제 구상
4. 지역 집단 안전보장 체제 구상의 좌절
5. 글을 나오며

한국군의 베트남 파병은 경제적인 측면 이외에도 한국 정부에게 중요한 기회를 제공하였다. 먼저 대미관계에서 변화를 가져올 수 있는 기회가 되었다. 둘째로 아시아·태평양 지역 각료회의(ASPAC)의 개최와 베트남 참전국 회의를 통해서 동남아시아 국가들과 교류의 폭을 넓힐 수 있었다. 셋째로 한국이 처음으로 국제 무대에서 일정한 역할을 할 수 있는 기회를 제공하였다.

이러한 상황에서 박정희는 집단 안전보장 체제를 구상하였다. 베트남 파병으로 얻은 자신감을 바탕으로 해서 동남아시아와 동아시아를 포괄하는 지역 안보체제 구상이었다. 예상했던 것보다 빨리 미국의 베트남 전쟁 정책이 전환되면서 구상이 보다 구체화되지는 못했지만, 닉슨 행정부가 들어선 직후까지도 이 구상이 계속되었다.

박정희의 집단 안전보장 체제 구상은 베트남 파병으로 시작되었기 때문에 미국의 베트남 전쟁 정책이 바뀌는 시점에서 더 이상 구체화될 수 없었다. 그러나 이러한 박정희의 생각은 이승만의 생각과 공통점이 있었다. 이는 정책결정자들의 생각 이전에 이들의 생각을 규정하고 있는 한반도의 특수한 구조적 상황이 국제정치에서 더 결정적인 변수로서 작동하고 있었을 가능성을 보여주고 있다.

주제어

박정희, 베트남 전쟁, 닉슨 행정부, 아시아·태평양지역각료회의, 집단 안전보장 체제

1. 들어가며

지역 안보공동체에 대한 구상은 이미 이승만 정부 시기에 시작되었다.¹⁾ 이승만 대통령은 미국 중심의 동아시아 체제하에서 일본의 역할을 한국이 맡아야 한다는 것이었으며, 이것이 안 될 경우 지역 안보 기구의 구성을 통해 한국이 이니셔티브를 잡아야 한다고 생각했다. 이는 한국전쟁을 거치면서 강화된 한국군의 전투력과 위상 그리고 그 규모를 바탕으로 한 것이었으며, 동아시아 지역에 대한 파병 요청으로 연결되었다.

당시 미국은 인도네시아와 베트남 그리고 레바논에서 지속적으로 위기를 맞이했고, 미군이 아니면 동맹군이라도 파견해야 하는 상황이었다. 그러나 미국은 이승만 정부 시기 한국 정부의 파병 제안을 수용하지 않았다. 이는 1950년대 한미관계를 고려한 것이면서 동시에 한국 정부의 파병계획이 갖고 있는 목적이 미국의 정책과 부합하지 않는다고 판단했던 것으로 보인다.²⁾

1) 줄고, 「반일을 통한 또 다른 일본 되기: 이승만 대통령의 대일인식」, 『일본비평』(2010) 3호; 신우희, 「이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계」, 『한국정치외교사논총』(2004) 26집 1호.

2) 당시 미국은 주한미군뿐만 아니라 한국군 감축을 지속적으로 추진하였고, 이승만 정부는 이에 대해 반대하면서 오히려 미국의 정책과는 달리 지원율 정책을 고수하려고 했다.

한국군의 해외 파병에 대한 '열망'은 박정희 정부시기에 가서 빛을 보았다. 한국 정부는 이승만 정부 시기 이래 한국군 파병을 통해 '숙원'을 풀 것이었다. 또한 한국군의 베트남 파병은 짧은 기간이나마 한미 관계에서 가장 좋은 관계를 형성했던 시기였다. 박정희 정부는 미국의 파병 요청을 받아들이며, 협상과정을 통해 1945년 이후 처음으로 한미관계를 대등하게 바꿀 수 있는 기회를 맞을 수 있었다.³⁾

그렇다면 박정희 정부는 왜 1961년 말 스스로 베트남 파병을 제안하였고, 1964년 미국의 요청에 따라 파병을 결정했을까? 지금까지 대부분의 연구들은 박정희 정부가 베트남 파병을 통해서 안보적 공백에서 벗어나려 했으며, 경제적 이득을 얻고자 했다는 점을 밝히고 있다. 특히 당시 미국이 추진하고 있었던 한국군 및 주한미군 감축뿐만 아니라 주한미군의 일부를 베트남으로 이동함에 따라 발생할 수 있는 안보적 공백을 막을 수 있었다는 점에 주목하고 있다.⁴⁾

베트남 전쟁이 한국뿐만 아니라 일본과 타이완에 전쟁특수를 발생시켰고, 그러한 전쟁특수가 당시 동아시아에서 급속한 경제성장에 도움이 되었다는 사실에 대해서는 이견이 없다. 그러나 후자에 대해서는 좀 더 신중히 고려가 필요하다. 즉, 1966년 말부터 남북 간의 충돌이 급격하게 증가했고, 그 원인이 베트남 파병에 있었다는 점을 감안한다면, 안보 공백으로부터 벗어나야 한다는 박정희 정부의 논리는 단지 명분이었을 가능성을 배제할 수

이로 인해 1950년대 한국과 미국 사이에는 끊임없이 갈등이 발생했다. 줄고, 「잘못끼운 첫 단추」, 『역사비평』 참조. 아이젠하워 행정부는 이승만 정부의 파병 제안을 미국의 대한 원조 감축 및 주한미군과 한국군 감축 계획을 연기시키기 위한 목적을 갖고 제안한 것으로 판단했을 가능성이 크다.

3) 줄고, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』(창비, 2006), 6장 참조.

4) 마상윤, 「미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군 철수논의」, 『한국과 국제정치』(2003), 19권 2호.

없다. 게다가 베트남 전쟁 기간을 통해 주한미군의 규모 또한 지속적으로 감소했다. 이는 단지 닉슨 행정부에서만 아니라 박정희 정부와의 친밀한 관계를 유지했던 존슨 행정부에서도 역시 나타났던 현상이었다.⁵⁾ 따라서 한국군의 베트남 파병을 통해 얻고자 한 안보적 측면에서의 이득에 대해서는 또 다른 고려가 필요하다.

그렇다면 박정희 대통령, 또는 박정희 정부가 베트남 전쟁을 통해서 구상하고 있었던 안보적 대안은 무엇이였을까? 한국군의 파병을 통한 안보 공백뿐만 아니라 한반도에서의 안보위기를 초래하면서까지 박정희 정부가 추구하려고 했던 것은 무엇이였을까? 이 논문은 1960년대 후반에서부터 1970년대 초까지 한국군이 베트남에 파병되어 있었던 박정희 정부의 대외정책에서의 구상을 분석한다.

2. 박정희의 초기 대외관계 인식과 동아시아 집단 안보체제 구상

1) 쿠데타 직후 박정희의 대외정책 구상

5.16 쿠데타가 처음 일어났을 때 한국과 미국에서는 다양한 반응이 나타났다. 무엇보다도 쿠데타를 주도한 세력들이 사회적으로 알려지지 않은 장교들이었기 때문에 이들의 성향에 대해 파악하기가 쉽지 않기 때문이었다. 한국의 일부 지식인들은 쿠데타 주도세력들을 나세르나 네루와 같은 제3세계 지도자와 유사한 성향의 지도자들로 판단하고 있었으며, 미국 역시 이들이 급진적 성향의 젊은 지도자들로 공산주의에 친화적인 가능성에 대해 염

5) Tae Gyun Park, "Beyond the Myth," *Pacific Affairs* Vol. 82 (spring 2009).

려하였다.

초기 박정희의 저작을 보면 한국뿐만 아니라 미국에서의 이러한 평가가 아무런 근거가 없는 것이 아니었음을 알 수 있다. 특히 박정희의 저작에서는 미국 주도의 한미관계 및 미국의 대한정책에 대한 박정희의 불만이 잘 드러나고 있다.

미국이 한국을 위하여 싸워주고 도와주는 것은 백 번 고맙지만, 이러한 결과를 한국이 면치 못하게 됨으로써 입는 우리의 고난은 세계사에서도 찾아보기 힘들 만큼 심대하다는 것이다. ...

이것(국토분단)은 물론, 미국의 단독행위가 아닌 것을 모르는 바 아니나, 적어도 그 일단의 책임이 그 사람들에게 있는 것만은 사실이다. ...

첫째, 미국은 서구식 민주주의가 우리의 실정에는 알맞지 않는다는 것을 이해하여야 한다는 것이다. ...

둘째, 민주주의의 이상과 경제원조의 정신적인 의욕은 높이 사는 바이나, 그렇다고 이를 통하여 한국사회로 하여금 일률적인 미국화를 기대하여서는 안 된다는 것이다. ...

셋째, 군사, 경제면에 걸친 미국의 원조는, 이왕에 줄 바에야 우리의 뜻에 맞도록 하여 달라는 것이다.⁶⁾

『국가와 혁명과 나』에 나타난 박정희의 생각은 당시 한국의 지식인들이 공통적으로 가지고 있었던 인식이었던 것으로 보인다. 한국전쟁을 경험했기 때문에 공개적으로 주장하기는 어려웠지만, 1960년과 1961년에 있었던 ‘양민학살사건’ 진상 규명에 대한 요구, 한미기술행정협정 반대 시위 그리고 주둔군지위협정(SOFA) 개정 요구 등은 모두 4.19 혁명 이후의 열린 공간에서 미국에 대한 불만이 한꺼번에 터져 나온 것이었다. 즉, 박정희의 생각은

6) 박정희, 『국가와 혁명과 나』(1963), pp. 229-230(본고에서는 1993년에 도서출판 지구촌에서 재출간된 책의 페이지수를 따랐다).

일방적으로 미국에 의해 주도되고 있는 한미관계에 대해 사회적 불만을 반영하는 것이었다.

다른 한편으로 이러한 박정희의 불만은 초기 경제개발계획 및 통화개혁의 좌절 과정에서 나온 것일 가능성도 크다. 『국가와 혁명과 나』가 쓰인 시점이 1963년이었고, 이미 이 시점에서 박정희는 미국과의 관계에서 많은 어려움을 겪었다. 특히 1962년에 있었던 경제개발계획, 통화개혁을 둘러싼 갈등 그리고 1963년에 있었던 민주공화당 창당과 민정이양을 둘러싼 미국과의 갈등 그리고 미국의 강력한 압박과 개입 등은 박정희의 미국에 대한 부정적 인식을 뒷받침했을 것이다.⁷⁾

그렇다면 박정희는 미국과의 관계에 대한 대안을 갖고 있었을까?

② 거센 물결과 같이 흠뻑거리는 내외정세에 발맞추어 따라갈 수 있는 외교체제를 완전히 갖추어서 우리도 능히 우리의 힘으로써 우리의 문제를 처리할 수 있는 자주외교의 터전을 뚜렷이 세울 것이며, 지난날 모양 죽대없이 갈팡질팡하는 것과 같은 태도를 버리고, 특히 유엔 및 공산주의 나라가 아닌 국가들에 대한 외교활동을 적극적으로 펼치도록 할 것입니다. (중략)

④ 우리나라와 일본과의 사이의 교섭은 계속해서 추진을 하되 지금까지 걸쳐 있는 여러 가지 문제와 조건들이 일단 타협과 해결로서 끝장을 보고 난 다음에야 이웃나라로의 교제와 거래를 제대로 하게 되는 것이오, 그보다 앞선 경제협력문제 따위는 그 순서가 당치않은 만큼, 현안문제가 원만히 해결된 연후에 검토하고 의론한다는 우리의 방침에는 변함이 없습니다.⁸⁾

위의 인용문은 쿠데타 직후인 1962년 1월에 발표한 ‘시정방침’의 외교부분에 관한 네 가지 공약 중 2항과 4항이다. 여기에서 박정희는 ‘자주외교’와

7) 『우방과 제국』(2006), 4장 참조.

8) 공보부, 『혁명과업완수를 위한 지도자의 길, 국민의 길: 1962년도 시정방침』(삼화인쇄주식회사, 1962), p. 23.

‘한일관계’에 방점을 찍고 있다. ‘자주의교’와 관련해서는 ‘유엔 및 공산주의 나라가 아닌 국가’에 초점을 맞추고 있는데, 이는 1950년대 형성된 비동맹 국가들, 특히 제3세계를 겨냥하고 있는 것으로 보인다. 이러한 외교방향은 당시 한국과 미국에서 평가하고 있었던 박정희를 포함한 쿠데타 주도세력의 생각과 일치하는 것이었다.

둘째로 일본과의 관계를 강조하고 있다는 점이다. 1951년 샌프란시스코 협약 직후부터 한일관계 정상화를 위한 회담이 시작되었지만, 한국과 일본 사이의 협상은 결코 쉽게 진행되지 않았다. 주지하듯이 이승만 대통령의 부정적인 대일인식과 미국의 대일정책에 대한 불만은 1950년대를 통해 한일 관계를 어렵게 만들었다.⁹⁾ 그러나 1960년 이후 사회적 분위기가 변화되었다. 사회적으로 한국전쟁을 통해 경제부흥에 성공했던 일본과의 경제관계 강화를 통해 한국 역시 부흥을 이룩해야 한다는 여론이 나타나기 시작했으며, 민주당 정부 시기에는 이미 일본의 재계 인사들이 한국을 방문하기 시작했다. 쿠데타 주도세력들 역시 이러한 사회적 분위기를 읽고 있었던 것으로 보이며, 민주당 정부에 이어 ‘경제제일주의’를 내세웠던 상황에서 일본과의 관계정상화는 매우 중요한 임무였다.

결국 이러한 외교방침은 미국과의 관계에만 집중되었던 한국 정부의 외교노선을 다변화하겠다는 것을 의미했다. 그리고 외교 다변화의 대상에는 공산주의 국가가 아닌 일본을 포함한 아시아 국가들이 그 중심에 있었다. 서독과의 차관 교섭에서 나타나듯이 일부 유럽국가에 대한 접근도 있었지만, 외교다변화에 대한 박정희의 구상은 아시아 국가들을 중심에 두고 있었던 것으로 보인다.

9) 즐고, 「반일을 통한 또 다른 일본 되기: 이승만 대통령의 대일인식」(2010) 참조.

2) 아시아·태평양 지역 각료회의와 ‘위대한 아시아·태평양 공동사회’

베트남 전쟁은 박정희에게 외교 다변화를 본격적으로 추진할 수 있는 기회를 주었다. 박정희의 새로운 구상은 ‘평화, 자유, 균형된 번영의 위대한 아시아·태평양 공동사회의 건설’이었다.¹⁰⁾ 그의 이러한 구상은 1966년에 서울에서 개최된 제1회 아시아·태평양 지역 각료회의에서 천명되었다.

아시아·태평양 지역 각료회의는 1965년 한국 정부가 미국 정부에 제안하면서 구상되었다. 처음 한국 정부가 제안할 때 미 국무부는 서울에서 열리는 아시아·태평양 각료회의가 제대로 개최될 것인가에 대해 회의적인 시각을 갖고 있었다. 그러나 미국이 베트남에 한국의 전투부대 파병을 독려하게 되면서 상황이 바뀌게 되었다. 미국은 태국 및 필리핀 등 미국의 동맹국들로 하여금 서울에서 열리는 이 회의에 적극 참여하도록 독려하는 것으로 정책을 선회하였으며,¹¹⁾ 그 결과 1966년 6월 14일부터 16일까지 제1차 아시아·태평양 각료회의가 개최된 것이었다. 이 회의는 1948년 대한민국 정부 수립 이후 한국에서 열린 가장 고위급의 국제회의로 중앙청의 중앙홀에서 회의가 개최되었다.

이 회의의 개최가 가능했던 것은 한국 정부가 미국의 한국군 전투부대의 파병에 동의했기 때문이었다. 한국 정부는 1965년 한일협정이 마무리된 직후부터 본격적으로 전투부대의 파병에 들어가 1965년 말 맹호부대를 새로 창설하여 베트남에 파병하였다. 동맹국 중에 유일하게 베트남에 대규모 전

10) 「아시아 태평양 지역 각료회의 치사」, 1966년 6월 14일, 대통령 비서실, 『박정희 대통령 연설문집 제3집』.

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

투부대를 파병했던 한국은 미국과의 관계에서 자신감을 갖기 시작했다. 특히 맹호부대가 파병을 논의하는 과정에서부터 미국은 한국군의 임금인상 문제, 사상자에 대한 보상 문제에 대한 한국 측의 논의를 전격적으로 수용하기 시작했던 것이다.¹²⁾ 여기에 더하여 1966년에 '브라운 각서'가 한국 정부에 전달되면서 한국군 참전에 대한 미국의 보상이 본격화되기 시작하였다.

협상과정에서 자신을 얻은 한국 정부는 아시아·태평양 각료회의를 추진하여 서울에서 1차 회의를 개최하는 데 성공하였다. 그리고 이러한 한미 관계에서의 자신감은 아시아·태평양 지역, 특히 동남아시아 지역에서 한국이 미국의 가장 중요한 동맹국으로 자리매김할 수 있다는 가능성으로 확대되었고, 이것이 곧 박정희의 '위대한 아시아·태평양 공동사회' 구상으로 연결되었다. 박정희는 회의를 성공적으로 개최했다고 판단하고, 1966년 10월 마닐라에서 개최된 월남참전 7개국 정상회담에 참여했다. 박정희는 1966년 신년기자회견을 통해 베트남 파병을 계기로 해서 동남아시아를 한반도의 제1안전권으로 설정하고자 했던 것이다.¹³⁾

이러한 구상은 다른 한편으로 1965년 일본과의 관계정상화를 통해 가능할 수 있었던 것으로 보인다. 미국과의 동맹을 유지하면서도 일본과의 관계 정상화가 이루어지지 못했던 한국의 위치는 불안할 수밖에 없었다. 미국은 1950년대부터 한일관계 정상화를 적극적으로 추진했지만, 한국 내의 정치적, 사회적 상황은 한일관계 개선을 가로막고 있었다. 그러나 미국의 대한정책에서 아시아의 가장 중요한 주축국가였던 일본과의 관계 개선 없이 아시

12) 졸고, 『한국군의 베트남전 참전과 관련된 한미간의 협상과정』, 『역사비평』(2005), 가을호 참조.

13) 『1966년 대통령 연두교서』, 1966년 1월 18일, 『박정희대통령 연설문집 제3집』, p. 31. 여기에서 제1안전권이 갖는 정확한 의미를 파악하기는 쉽지 않다. 베트남 파병을 통해 동남아시아와의 군사적, 외교적 관계를 강화해나가겠다는 '선연적' 의미로 추측된다.

아에서 주도적인 역할을 하는 것은 어려웠다. 일본은 이미 1957년 이후 동남아시아 지역을 중심으로 보상 및 기술원조에 적극적으로 나서고 있었으며, 1964년 도쿄 올림픽을 계기로 해서 세계 정상 국가의 하나로 발돋움하고 있었다.¹⁴⁾ 따라서 1965년의 한일관계 정상화는 한국이 아시아에서 미국을 축으로 하는 자본주의 진영에 본격적으로 하나의 성원이 되었다는 것을 의미하는 것이기도 했다.

이것은 다른 한편으로 일본이 군사적으로 베트남 전쟁에 참전할 수 없었다는 사실과도 관련을 맺고 있었던 것으로 보인다.¹⁵⁾ 박정희가 저술한 책이나 연설문 속에 구체적으로 이와 같은 사실들이 나타나는 것은 아니지만, 미일동맹이 경제적 측면에서 전개되고 있는 상황에서 한국군의 베트남 파병이 군사적인 측면에서 미일동맹을 능가하는 새로운 차원의 한미 간의 동맹 관계를 형성할 수도 있다고 보았을 가능성이 크다. 이 문제는 태평양 전쟁 시기의 동남아시아 지역을 점령했던 일본에 대한 부정적 인식과도 관련되는 문제였다. 일본이 적극적 기술 원조를 통해 동남아시아에서의 경제적 역할을 확대해가고 있었지만, 일본의 군사적 역할은 어려운 상황이었다.¹⁶⁾ 이

14) 박태호·박태균, 「1960년대 아시아 개발은행의 창립과정에 대한 연구」, 『국제지역연구』(2004), 제13권 제2호 참조.

15) 한국 정부는 베트남전 파병을 둘러싼 존슨 행정부와와의 협상과정에서 베트남에 파병하지 않은 일본이 한국보다 더 많은 경제적 이득을 보고 있다는 점을 지적했다. 이는 더 많은 경제적 이익이 필요하다는 것을 강조하기 위한 것이기도 했지만, 동시에 일본과 달리 한국이 파병을 했다는 점을 미국 측에 더 부각시키는 효과를 가져올 수 있다고 보았기 때문이라고 생각된다.

16) 실제 존슨 행정부에서도 한국의 '군사적' 역할에 대해 상당한 기대를 하고 있었다. 예컨대 존슨 행정부는 미국이 전체 인구 중 베트남에 파병된 군인의 비율을 제시하면서 한국 역시 전체 인구에 대한 비율로 군대를 파견해야 한다는 견해를 내놓았다. 2개 사단은 너무 낮은 비율이며 최소한 8-10만 명 정도가 파병되어야 한다는 것이었다. 이는 당시 미국이 한국 정부에게 지속적으로 한국군의 추가 파병을 요구하는 논리 중 하나였다. 그러나 베트남 전쟁이 '베트남에서 전개된 미국의 전쟁'이었지 '한국의 전쟁'이 아니었음을 감안한다면, 이러한 존슨 행정부의 구상은 당시 미국의 조급함을 잘 보여준다. 웨스트모어주베트남 미군사령관은 한국이 전투부대를 조금만 더 파병해 준다면 베트남전을 승리로

러한 상황에서 동남아시아를 포괄하는 집단 안보체제 내에서 한국이 일정한 역할을 할 수 있다는 설정이 가능했다. 이는 미국 중심의 세계체제 내에서 한국의 안보적 '역할'에 대한 스스로의 규정이기도 했다.

3. 지역 집단 안전보장 체제 구상

박정희는 베트남 전쟁을 통해 동아시아에서 미국의 안보 동맹국으로서 한국의 위치가 확고한 것으로 판단했고, 아시아·태평양 지역에서 한국이 '선도적 역할'을 하고 있으며, 또 할 수 있다고 판단했다. 그는 베트남과 인도차이나의 상황이 동아시아의 미래를 결정하는 가장 중요한 일이며, 그곳에 개입하고 있는 한국이 미국의 동맹국으로서 동아시아의 미래를 주도할 것이라고 보았던 것이다.¹⁷⁾

나는 동남아를 순방하여 자유인민의 단결을 호소하였으며, 미국을 방문하여 태평양 시대의 도래를 강조하였고, 아시아 태평양 지역자료회의를 개최하여 지역적 협력을 추구하였으며, 우리가 일찍이 제창하였던 마닐라 정상회담에 참석하여 아시아태평양 공동사회건설을 위한 우리의 공동 노력을 다짐하였습니다.

이제 우리가 살고 있는 이 지역에는 아시아태평양시대라는 새로운 시대가 전개되고 있습니다. 우리는 이 역사적인 신 기운을 조성함에 있어 선도적 역할을 담당했습니다.

이제 우리는 세계사에 객체적 위치에서 그 주체적 위치로 올랐다는 사실을 인식

끝낼 수 있다고 보고하기도 했다. 이는 존슨 행정부가 일본에 대해서는 '아시아개발은행'에서의 역할을 강조했다면 한국에 대해서는 군사적 역할을 강조했던 사실을 잘 알 수 있다. 한국의 군사적 역할의 범위를 어디까지 설정했는가에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 베트남 전쟁을 계기로 하여 동남아시아 지역을 포함한 지역 안보까지 상정하고 있을 가능성도 있다.

17) 박정희, 『민족의 저력』(광명출판사, 1971), p. 186.

해야 하겠습니까. 서구와 접촉하기 시작한 지 백년, 은둔과 쇠국을 고집하여 역사의 권외에 떨어져서 아시아적 정체와 후진의 구관을 탈피하지 못했던 우리 민족이 이제 국제사회의 새로운 기운을 조성하여, 이 아시아태평양 지역에 방향과 질서를 주는 길잡이가 되었다는 사실에 대하여 민족적인 긍지를 가져야 할 것입니다.¹⁸⁾

이 시점에서 박정희는 아시아·태평양 공동사회를 논의하면서 '평화혁명'이라는 새로운 용어를 사용하였다. 박정희에게 있어서 '평화혁명'은 군사력을 통한 '억지'(deterrence)를 통해 평화를 보장한다는 것이었다. 그가 구상하고 있었던 것은 집단 안전보장 체제의 구축을 통해서 '억지력'을 확보한다는 것이었다. 특히 그는 일본을 포함하여 동남아시아의 국가들, 더 크게는 호주를 포함하는 아시아 태평양 지역에서의 집단 안전보장 체제를 형성하고, 여기에서 한국이 핵심적인 역할을 하는 밑그림을 그리고 있었던 것이다.¹⁹⁾

아시아 태평양 지역을 배경으로 한 집단 안보체제 구상이 실제로 어떤 그림으로 나타났는지를 판단할 수 있는 자료는 없다. 그러나 여기에는 다음과 같은 몇 가지 내용을 담고 있었던 것으로 보인다. 첫째로 지역적으로 '아시아 태평양'을 대상으로 하고 있었지만, 그 구체적 내용에 있어서는 동아시아와 동남아시아 지역을 주 대상으로 했던 것으로 보인다. 박정희가 동남아시아 조약 기구(SEATO)와 태평양 안전 보장 조약(ANZUS)에 대해서 모두 관심을 갖고 있었던 것은 사실이지만, 보다 주목했던 것은 동남아시아 조약 기구였다. 오세아니아 지역이나 북미 지역과의 관계 속에서 집단안보를 거론한 경우는 없었다.

이러한 집단안보의 구상에서 한국의 '역할' 개념은 이승만 정부 시기의 아

18) 대통령 비서실, 『박정희대통령 연설문집 제4집』(동아출판사 공무부, 1968), p. 41.

19) 박정희, 『민족의 저력』(1971), p. 195.

시아 지역 안보공동체 논의와 크게 다르지 않다. 단지 이승만 시대와는 달리 ‘일본’을 포괄하고 있었을 가능성은 크다. 후술하겠지만, 1970년 이후 닉슨 행정부의 주한미군 철군정책으로 인한 충격 이후의 정책 속에서는 일본에 대한 견제가 매우 중요한 내용으로 나오고 있지만, 베트남에 대한 미국과 한국의 정책이 일치하는 시기에 있어서는 일본에 대한 배척보다는 일본이 경제적 역량에 걸맞는 역할을 해주어야 한다는 것이 박정희 정부의 생각이었다. 즉, 일본에 대한 재무장에 대한 염려보다는 일본이 아시아 지역의 안전보장에서 큰 역할을 하지 못하기 때문에 지역적인 집단 안전보장 체제가 성립할 경우 일본이 재정적으로 중요한 역할을 수행해야 한다는 것이었다.

둘째로 초기 박정희의 대미인식과는 달리 아시아 지역에서 미국의 주도적 역할을 인정하면서 집단 안전보장을 위한 체제가 형성되어야 한다고 보았던 것 같다.²⁰⁾ 이는 박정희의 구상이 베트남 전쟁에 참전한 국가들을 위한 정상회담을 통해서 주로 제기되었다는 사실에서 잘 드러난다. 현실적으로 베트남에 파병되어 있는 한국군에 대한 모든 재정적 부담을 미국이 담당하고 있었기 때문에 미국의 주도적 역할을 제외하고 지역적인 집단 안전보장 체제를 구상하는 것은 불가능했다.

20) 박정희의 대미인식이 왜 변화되었는가에 대해서는 정확히 파악할 수 있는 자료가 없다. 단지 그가 군사정부와 민정이양 그리고 한일관계 정상화의 과정을 통해서 ‘현실’ 정치에서 미국이 갖고 있는 실질적 힘을 느꼈을 가능성이 크다. 특히 한일관계 정상화 시기 한일회담 반대 시위는 박정희 정부에게 최대의 위기였고, 이 과정에서 미국의 도움을 통해 위기를 극복하면서 미국에 대한 견제보다는 이에 대한 의존이 더 중요하다는 사고로의 변화가 나타났을 것으로 판단된다. 이는 대외정책에서 ‘힘의 균형’(balance of power)의 정책에서 ‘편승’(bandwagon)으로 전환했음을 의미한다. 특히 박정희와 브라운 주한미국대사와의 부드러운 관계 속에서도 잘 드러난다. 버거 대사는 박정희의 후원자라고 할 정도로 그를 지지하였지만, 박정희와의 관계에 있어서는 브라운과의 관계만큼 원만하지는 않았다. 이는 특히 버거의 김종필에 대한 인식과 관련이 있는 것이지만, 당시 한국 사회에서 버거를 ‘총독’이라고 불렀다는 사실은 그와의 관계가 쉽지 않았다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 이는 1961년부터 1964년까지 한미관계에 나타난 다양한 갈등과 미국의 압력에 기인한 것으로 보인다.

따라서 미국에 의존하는 집단안보 구상은 미국의 대아시아 정책이나 대베트남 전쟁 정책이 존슨 행정부하에서의 정책이 계속된다는 전제하에서만 가능한 것일 수밖에 없었다. 이는 곧 존슨 행정부의 베트남 전쟁 정책이 변화할 경우 더 이상 현실성이 없어지는 한시적인 계획이 될 수밖에 없었음을 의미하는 것이기도 하다. 결국 집단 안전보장 체제를 위한 박정희의 구상이 전술한 바와 같이 외교 다원화의 필요성에 대한 인식의 연장선상에서 인식될 수도 있지만, 다른 한편으로 미국에 대한 인식의 일정한 변화 위에서 나타난 구상이면서, 동시에 그로 인하여 자체적으로 한계를 가질 수밖에 없었다.

셋째로 집단 안전보장 구상에서의 핵심 중 하나는 한국이 주도해야 한다는 것이었다. 이는 당시 한국 정부가 베트남에서의 한국군의 역할에 대해 긍정적으로 평가하고 있었으며, 또한 베트남 현지에서의 전투를 통해 한국군의 전투력에 대한 자신감이 있었기 때문이었다. 이는 후술하는 바와 같이 1969년을 통해 나타나는 미국의 베트남 주둔 한국군에 대한 부정적 평가와는 상반되는 것이었지만, 한국군이 지역안보를 책임질 수 있는 능력을 갖고 있다는 생각 위에서 가능한 것이었다.

이 점은 미군이 베트남에서 철수를 결정하면서 집단안보 구상이 더 이상 현실성이 없어진 시점에서도 동남아시아에 대한 군사적 지원을 통해서 자신의 주도적 역할을 지속하려고 했던 박정희 정부의 정책에서 잘 드러난다. 1973년 6월 한국 정부의 국방부 군수국장이 일본 및 하와이에 파견되었을 때의 보고서를 보면 닉슨 행정부하에서 오키나와가 반환되면서 주일미군의 역할과 기능이 축소될 것으로 예상하고 있었고, 이에 따라 한국의 필리핀과 태국에 대한 지원이 중요하다는 점이 고려되고 있었다는 사실에서 잘 드러난다. 박정희 정부는 베트남에서 한국군이 철수하더라도 태국에 한국군이

주둔해야 할 필요성에 대해서도 고려하고 있었다.²¹⁾

결국 박정희 정부는 파병 초기에는 ‘공동사회’라는 애매한 용어를 내놓았지만, 1966년 이후에는 ‘지역 집단 안전보장 체제’로 성격을 특화하였으며, 이는 군사적 자신감으로부터 나타나고 있는 것으로 판단된다. 이러한 구상은 닉슨 독트린이 발표된 이후에도 계속되고 있으며, 닉슨 행정부가 주한미군 철군 관련 계획을 박정희 정부에 통보하는 시기까지 박정희의 이러한 구상이 계속되고 있었다. 그러나 대베트남 정책과 대한정책에서의 변화가 나타나면서 이러한 구상은 그 현실성이 점차 결여될 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 그의 구상을 통해서 알 수 있는 것은 그가 이승만과 마찬가지로 미국이 주도하는 아시아에서 한국이 일정한 역할을 해야 한다는 생각을 하고 있었다는 사실이다. 즉, 일본이 경제적으로 미국의 파트너 역할을 한다면, 한국은 군사 안보적으로 미국의 가장 중요한 파트너의 역할을 해야 한다는 것이었다. 박정희 정부는 미국 외에 가장 큰 규모의 군대를 베트남에 파병했다는 사실 역시 한국의 군사안보적 역할의 중요성을 보여주는 것이라고 판단했고, 그로 인해 한국이 주도하는 집단 안전보장 체제를 구상했던 것으로 보인다. 이러한 박정희의 역할 인식이 존슨 행정부 시기 어느 정도 현실성을 갖고 있었는가에 대해서는 분명하지 않다. 그러나 존슨 행정부가 보여주었던 자세는 박정희의 구상이 결코 무리가 아니었음을 보여주기도 한다. 존슨 행정부는 1968년의 안보위기 이후에도 한국 정부가 더 많은 전투부대를 베트남에 파병해줄 것을 요청하였다. 안보위기 직후 미국과 일정한 갈등을 겪은 이후에도 하와이에서의 한미정상회담 역시 박정희

21) 비공개 국가기록원 문서.

에게 일정한 만족을 주는 것이었다.²²⁾ 그런 측면에서 보면 박정희의 구상은 이승만의 구상과 달리 현실적으로 조성된 일정한 조건 속에서 추진되었다는 점을 알 수 있다.

4. 지역 집단 안전보장 체제 구상의 좌절

1) 닉슨 행정부 하대 베트남, 대한정책의 변화: 박정희의 기대와 실망

전술한 바와 같이 박정희의 지역 안전보장 체제 구상은 베트남 전쟁을 통해 나타났기 때문에 미국의 전폭적인 지지를 떠나서는 구체화되기 어려운 조건을 갖고 있었다. 아시아·태평양 각료회의의 개최과정에서 나타나는 바와 같이 미국의 지원이 없다면, 또한 베트남에 한국군이 파병되지 않았다면, 이러한 주장은 결코 나올 수 없었던 것이었다. 이것은 다시 말하면 미국의 적극적인 지원이 없다면 그리고 한국군이 베트남에서 철수한다면 결코 한국의 제안이 동남아시아에서 설득력을 얻을 수 없다는 점을 의미하기도 한다. 오히려 베트남에 파병했던 태국이나 필리핀을 제외한 다른 아시아 국가들로부터 한국의 베트남 전쟁에 대한 개입에 대해 곱지 않은 시선을 받고 있었을 가능성이 크다.²³⁾

22) 홍석률, 「1968년 푸에블로 호 사건과 남한, 북한, 미국의 삼각관계」, 『한국사연구』 (2001), 113집 참조.

23) 모든 아시아 국가들이 참가한 것은 아니었지만, 한국은 1970년대 중반 제3세계 국가들의 모임에서 냉대를 받았다. 예컨대 1975년 페루 리마에서 열린 비동맹국 외상회의에는 외무부장관이 파견되었지만, 회의장에도 들어가 보지 못한 채 귀국해야 했다. 참고, 「박정희의 동아시아 인식과 박정희 정부의 외교정책」 참조. 참전국이었던 필리핀이나 태국의 경우에도 한국의 군사안보 역할에서의 이니셔티브를 인정했는가의 여부는 좀 더 세밀한 검토가 필요하다.

또한 그가 아시아 그리고 좀 더 구체적으로는 동남아시아로 시야를 돌린 것은 당시의 상황에 대한 비현실적 인식에 근거한 것이었다. 비록 미국의 동맹국으로서 한국의 역할이 제고되었다고 하더라도 미일동맹은 건재했다. 오히려 로스토우의 등장 이후 미국은 일본에게 더 큰 역할을 기대했다.²⁴⁾ 일본은 1957년 이후 동남아시아 국가들에 대한 배상을 본격화하였고, 경제개발 원조와 기술 원조를 통해 점차 입지를 넓혀가고 있었다. 아시아개발은행의 설립은 일본의 적극적인 동남아시아에 대한 정책의 결실이었으며, 아시아개발은행에 대해 부정적인 입장을 갖고 있었던 일본정부를 설득한 것은 존슨 행정부였다.²⁵⁾ 이러한 상황에서 미국이 한국에게 아시아 태평양 공동체 구상을 주도적으로 실행하도록 맡길 가능성은 크지 않았다.

그럼에도 불구하고 박정희는 닉슨 행정부에 대해서도 기대를 갖고 있었다. 1969년 1월의 연두기자회견을 보면 닉슨 행정부에 대한 박정희의 기대를 짐작할 수 있다. 박정희는 연두기자회견에서 닉슨 미 대통령 당선자가 반공의 신념을 갖고 있기 때문에 아시아 정책에 큰 변화가 없을 것이라는 사건을 피력하였다.²⁶⁾ 오히려 존슨 행정부보다 더 적극적으로 베트남 문제에 대처할 것이라는 희망을 갖고 있었던 것으로 보인다.

이러한 희망은 1969년 8월 21일에 샌프란시스코에서 있었던 협의를 통해 잘 드러난다.

닉슨: 공산 중국에 대한 미국의 정책은 변함이 없으며 우리는 중국의 유엔가입을 허용하지 않을 것이다 ... 주지하듯이 11월 1일은 우리가 폭격을 중단한 지 1

24) 줄고, 「로스토우의 제3세계 근대화론과 한국」, 『역사비평』(2004), 봄호.

25) 박태호·박태균, 앞의 글 참조.

26) 「1969년 1월 10일 연두기자회견」, 신법식 엮음, 『박정희대통령 선집』(지문각, 1969), pp. 354-355.

주년이 되는 날이다. 지난 11월에 내가 대통령이었다면 폭격을 중단하지 않았을 것이다. 우리 사이에서만 하는 이야기지만, 파리 회담에서 진전이 없으면 10월 15일 경 상황을 재평가하려고 한다.²⁷⁾

박정희는 닉슨에게 북한의 계속적인 침략행위로 인한 안보에 대해서 강조했다. 이에 양국 대통령은 대한민국 국군과 주한미군이 한미상호방위조약에 의거해서 강력하게 경계태세를 지속해야 한다는 데 합의하였다. 또한 새로 편성된 향토예비군이 한국의 안전과 안정에 이바지하고 있다는 사실에 대해서도 동의하였다. 그러나 박정희는 끊임없이 안보를 외치고 있었고, 닉슨은 위기를 감소시키기 위한 유화정책의 필요성을 강조하였다. 견해의 차이는 분명하였지만, 공동성명서는 애매한 선에서 마무리되었다.²⁸⁾ 따라서 당시 한국의 신문들은 닉슨 독트린이 아시아에 대한 미국의 개입 약화를 의미하고 있지만, 실상 한국과 관련해서는 정책 변화가 없을 것이라고 보도했다.

그러나 공동성명서가 발효된 지 1년이 채 지나지 않은 1970년 3월 20일, 닉슨 행정부는 한국 내 주둔 중인 2개 사단 중 하나를 철수시킨다는 정책을 결정하였다. 기본적으로는 현상 유지 정책을 통해서 평화적인 상태를 유지하지만 1971년 3월까지 2사단 병력 2만 명을 한반도에서 철수시킨다는 것이었다.²⁹⁾ 박정희의 기대가 무너진 것이었다.

27) 대화비망록 1969년 8월 21일, *FRUS 1969-1976, Vol. XIX, Part 1*, p.

28) 공동성명서에서 한미상호조약이 언급되었지만, '장기적'으로 한반도의 긴장 요인을 완화시킬 노력이 필요하다는 점과 함께 베트남이 외부의 간섭이나 위협 없이 자신의 장래를 결정할 수 있도록 한다는 내용이 포함되었다. 김용직 외, 「박정희 대한민국 대통령과 닉슨 미합중국 대통령의 공동성명 (1969년 8월 22일)」, 『사료로 본 한국의 정치와 외교』(성신여대 출판부, 2005), pp. 412-413.

29) NSDM 48을 통해 한국 내 주둔 중인 2개 사단 중 하나를 철수하라고 지시하였다. 김용직 편, 『사료로 본 한국의 정치와 외교, 1945-1979』(성신여자대학교 출판부, 2005). 이때의 지시는 제2사단을 지목한 것이었지만, 실제로는 7사단이 철수하였다. 박건영, 박선원, 우승지, 「제3공화국 시기 국제정치와 남북관계」, 『국가전략』(2003), 9권 4호, p. 70.

닉슨 행정부는 1969년 하반기에 주한미군의 감축 계획을 진행하고 있었다. 갑작스러운 주한미군의 감축이 1971년의 대통령 선거에서 박정희에게 불리하게 작용할 것이라는 점을 예측하지 못했던 것은 아니지만, 베트남 전쟁으로 악화된 재정적자를 정상화하기 위해서 주한미군 감축은 닉슨 행정부의 중요한 과제 중 하나였다. 주한미군 감축에 대해 박정희 정부의 반발을 예상하고 있었기 때문에 이와 관련된 논의는 한국 정부와 사전 협의가 전혀 이루어지지 않았다. 닉슨 대통령은 1969년 11월 24일 키신저(Henry Alfred Kissinger)에게 보내는 문서에서 “한국에서 미군을 감축할 시기”가 왔으며, “보복공격 작전에 필요한 공군과 해군은 유지”해야 하지만 “미군을 1/2로 감축할 시기가 되었다”고 밝혔다. 그리고 EC 121 사건 때문에 미뤄졌던 이 계획이 “올해(1969년: 필자 주)를 넘기기 전에 수행되기를 희망”하며, “적당한 근거”를 동원해서라도 한국인들을 설득해야 할 필요성을 키신저에게 전달했다.³⁰⁾ 시기적으로 볼 때 주한미군 감축 논의가 본격적으로 이루어진 것이 정상회담 이후였기 때문에 닉슨은 정상회담에서 이 내용을 박정희에게 전달하지 않았으며, 박정희로서도 이를 예상하는 것이 쉽지 않았다.

닉슨 행정부가 주한미군 감축 방안을 전달했을 때 박정희는 매우 당황했다. 주한미군 감축 가능성에 대한 보고를 접한 박정희는 “무시했고”, 그러한 일이 일어나지 않을 것이라는 “확신에 차 있었으며”, “엄청난 충격을 받았다.”³¹⁾ 1970년이 시작되는 시점에서도 주한미군 감축에 대한 방침은 한국 정부에 전달되지 않았으며, 박정희는 1969년 샌프란시스코에서 닉슨과 만난 이후 닉슨 독트린이 한국에는 적용되지 않을 것이라고 믿고 있었다. 물론

30) FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1, p. 117.

31) FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1, pp. 150~152.

1969년 12월 30일 애그뉴(Spiro Theodore Agnew) 부통령을 통해 최규하 외무부 장관에게 주한미군 규모에 대한 문의가 있었기 때문에, 미국이 주한미군 감축을 추진하고 있었다는 사실을 어느 정도 파악하고 있었을 가능성은 있다.³²⁾

박정희는 자신의 정치적 목적을 위해서는 모택동도 만나고 워터게이트도 불사했던 닉슨의 성격을 제대로 파악하지 못했을 가능성도 배제할 수 없다.³³⁾ 현재까지 공개된 문서에서 나타나는 1969년 한미정상회담에서의 닉슨의 언급은 1970년 미국의 대한정책을 고려할 때 명백한 ‘말바꾸기’였다. 닉슨 대통령은 1970년에 가서야 박정희 대통령과의 사전협의를 통해 주한미군 철수의 시기와 조건을 정하라고 했지만, 이는 미국의 주한미군 철군 또는 감축정책이 모두 결정된 이후였다.³⁴⁾

이로 인해 박정희는 크게 실망했고, 집단 안전보장 구상 역시 더 이상 현실화되기 어려웠다. 미군이 베트남으로부터 철군하기로 결정했고, 한국 정부 역시 우여곡절 끝에 철군을 결정하였기 때문이었다. 미국의 베트남 전쟁 개입을 중요한 전제로 했던 아시아 지역에서의 집단 안전보장 체제를 위한 구상은 미국의 베트남에 대한 지원 그리고 한국군에 대한 지원이 중단되는 순간 무효화될 수밖에 없었던 것이다.

또한 주한미군의 철수 내지 감축 정책은 한미관계에서도 중요한 변화를 야기했다. 한국 측의 입장에서 볼 때 주한미군의 변화에 대한 사전협의의 부재로 인해 미국에 대한 신뢰에 중요한 손상이 갔지만, 다른 한편으로 한미관

32) FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1, pp. 142~147.

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

34) NSDM 48, FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1, pp. 148~150.

계에 한국 정부의 자율성이 어느 정도 신장되는 계기가 되었다.³⁵⁾

또 하나 중요한 점은 미군의 베트남에서 철수와 대한정책 변화에 따라 집단 안전보장 체제 구상이 무효화되었지만, 그것으로서 완전히 끝난 것은 아니었다는 점이다. 박정희 정부는 미국의 아시아 정책 변화에도 불구하고, 베트남 전쟁의 끈을 안 놓으려고 했다. 박정희 정부는 끊임없이 베트남에서 미군의 철군 정책에 대한 정보를 요구했고, 완전한 철군이 아니라면 오히려 한국군의 규모를 증대시키는 방안을 추진하였다. 베트남 정부가 요청하는 방식으로 계속 주둔하는 것 역시 고려되었던 것으로 보인다.³⁶⁾ 또한 전술한 바와 같이 한국군이 베트남에서 철군한 이후에도 태국과 필리핀을 끈으로 하여 아시아 지역의 안보적 측면에서 한국의 역할을 포기하지 않으려 했다. 주한미국 대사의 지적대로 베트남의 한국군이 한국 정부에게 ‘알라딘의 램프’였다면, 한국 정부에게는 그 램프를 포기할 이유가 없었다.

2) 집단 안보체제 구상의 좌절과 대안

닉슨 행정부의 정책은 박정희 정부의 구상을 어렵게 했다. 이는 특히 이러한 구상이 미군이 베트남에서 철수하고, 이에 따라 한국군도 철수하게 되었기 때문이다. 또한 아시아·태평양 지역 각료회의와 마찬가지로 한국이 주도하는 집단 안보체제 구상이 미국의 지원하에서만 가능한 것이었기 때문에 한미관계에서의 갈등은 더 이상 그러한 구상이 유효하지 않게 되었음을 의미했다.

이는 또한 베트남에 있는 한국군 전투부대가 더 이상 한국 정부의 지렛대

35) 줄고, 「현대사의 또 다른 분수령, 1970년」, 『역사비평』(2010), 겨울호 참조.

36) 실제로 베트남 정부에서는 한국군의 철수를 최대한 늦출 것을 제안했을 뿐만 아니라 1972년의 시점에서는 캄보디아에 대한 파병 역시 요청하였다.

로 이용될 수 없음을 의미하는 것이었다. 이와 관련해서 이 시기 미국의 문서에서 나타나는 흥미로운 점은 베트남에 있는 한국군에 대한 평가가 1968년 이전과는 판이하게 다르게 나타나고 있다는 점이다.

에이브람스 장군은 지난 1월 저에게 직설적이고 강력한 어조로 한국군이 “제 몫을 해내지 못하고 있다”고 보고했습니다. 벙커 대사 역시 그 의견에 동의했습니다. 에이브람스와 벙커는 지난 1월부터 지속적으로 그 의견을 반복해 왔으며 그들의 신념은 그간 더욱 확고해졌습니다. 한국군의 남베트남 주둔으로 인한 이득은 긍정적일 수 있으나, 그것이 보잘 것 없다는 것만은 거의 확실합니다. 이는 상대적으로 현재 자원의 상당한 부분을 차지합니다. 이러한 자원을 소요한 한국군의 추가적 활약은 그러한 자원 혹은 그 비용의 상당 부분이 다른 부대 - 특히 베트남 공군 - 에 투입되었을 경우 거둘 수 있는 추가적 활약에 훨씬 못 미친다는 것은 자명합니다.

가끔 한국군의 일부라도 유지하거나 재배치하는 전략이 “아무것도 안하는 것보단 낫다”는 전제하에 추진된 적도 있습니다. 이 전제는 제가 볼 때 사실을 호도하고 있습니다. 우리가 가진 선택은 “아무 것” 혹은 “안 하는 것”이 아닙니다. 자원 감소와 최대효율성 추구에 있어 우리의 선택은 “작은 것”과 “큰 것” 중 하나입니다. 한국군은 현재 “작은 것”을 대표합니다.³⁷⁾

여기에 더하여 한국군의 베트남 주둔에 대해서 1972 회계연도 이후에는 더 이상 재정적 지원을 하지 않을 것임을 분명히 했다.³⁸⁾ 베트남으로부터 한국군을 철수시키는 방안은 이미 닉슨과 박정희 사이의 한미정상회담 이전부터 고려되었다.³⁹⁾ 한국군의 베트남으로부터의 철수는 지역 집단 안보체제

37) 레어드 국방장관이 닉슨 대통령에게 보내는 메모, 1971년 6월 26일자, FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1.

38) NSDM 113, 1971년 6월 23일자, FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1.

39) NSC meeting records 1969년 8월 14일, FRUS 1969~1976, Vol. XIX, Part 1. 베트남에서 한국군의 철군 관련 부분은 앞으로 좀 더 구체적인 연구가 진행되어야 할 부분이다. 철군을 결정하는 과정은 한국이 베트남에 파병하는 과정만큼 상당히 복잡하게 진행되었다. 철군의 이유와 결정과정은 베트남 파병의 성격과 성과를 동시에 보여줄 수 있는 중요한 이슈라고 할 수 있다.

구상을 위한 기본 전제가 사라지는 것을 의미한다.

여기에 더 하나 큰 변수가 된 것은 미일관계의 변화이다. 1969년 말 닉슨-사토 회담은 미국의 아시아 정책에서 일본의 역할을 더 강화하는 방안으로 나아가는 것처럼 보였다. 일본이 안보적인 측면에서 그 역할을 더 강화하는 방향으로 나아가는 것이었다. 닉슨-사토회담의 공동성명서에서 나타난 한국 관련 조항은 그 대표적인 예였다.

박정희가 걱정하고 있었던 것은 아시아에서 일본의 안보적 역할이 확대 되는 것이었다. 베트남 전쟁을 계기로 해서 한국이 미국의 가장 중요한 안보 동맹의 축이 될 것이라는 기대가 무너져 버린 것이었다. 그는 일본의 안보적 역할의 확대가 닉슨 독트린의 기본 전제가 되는 것으로 판단했을 가능성이 크다. 즉, 닉슨 독트린 직후 닉슨-사토회담의 내용은 미국이 아시아에 대한 '연루'를 최소화하면서 일본에게 그 책임을 넘기려 하는 것으로 보였을 가능성이 크다. 그리고 이로 인해 박정희는 닉슨 행정부의 새로운 정책이 아시아 지역에서 '힘의 공백'을 가져올 것으로 보았다.⁴⁰⁾

주목되는 점은 이러한 일본의 역할 강화가 궁극적으로 일본의 재무장을 강화하고 핵 무장을 가져올 가능성이 크다고 보았다는 점이다. 청와대는 닉슨 독트린과 주한미군 감축 그리고 미국의 중국에 대한 접근을 보면서 1971년을 통해 전반적인 동북아 정세에 대한 점검에 들어갔다. 여기에서 점검된 내용들은 미국이 '중공'과의 세력균형을 위해 일본의 재무장을 묵인할 것이며, 경우에 따라 핵무기를 포함한 일본의 재무장이 가속화될 경우 한반도와 일본 주변에서 미군 철수가 이루어질 것이라고 예상했다.⁴¹⁾ 결

40) 박정희, 『민족의 저력』(1971), p. 192.

41) 당시 청와대에서는 일본 내에서 핵에 대한 알레르기가 점차 줄어들고 있으며, 자민당 내에서 핵무장을 통해 드골의 프랑스처럼 국제무대에서 발언권을 높여야 한다는 견해가

국 미국은 한국전쟁 직전과 같은 전략도서연쇄개념(strategic island chain concept)을 다시 채용할 것이며, 한국에서 전쟁이 나도 즉각 개입하지 않을 것으로 예상했다.⁴²⁾

상황은 한국에게 불리하게 돌아가고 있었다. 1971년 12월 6일 발표된 「국가비상사태 선언에 즈음한 특별담화문」은 닉슨 독트린과 데탕트 그리고 그에 따라 더 이상 한미동맹과 일본에 의지하는 외교정책을 추진할 수 없음을 주요 내용으로 하고 있다.

최근 급변하는 국제정세는 우리의 안전보장에 중대한 영향을 미치고 있습니다. 국제사회의 일반적인 조류는 확실히 대결에서 협상으로, 이른바 평화지향적인 경향으로 흐르고 있다고 하겠습니다. ... 오히려 한반도의 국지적 사정은 핵의 교착상태로 인해 강대국들의 행동이 제약받게 되는 일반적 경향을 역이용하여 침략적인 책동을 멈추지 않고 있는 북괴의 적화통일야욕 때문에 긴장은 더욱 고조되고 있다는 사실을 우리는 똑똑히 인식해야 하겠습니다. ...

또 우리 우방 미국의 사정을 살펴볼 때 미국도 우리가 언제까지나 우리의 안보를 종전과 같이 의지하거나 부탁하기에는 어려운 실정에 있는 것입니다. 미국 의회에 의원법안을 둘러싸고 거듭된 논란은 수원국가들의 자주안보를 촉구하는 신호라 아니할 수 없으며 주한미군의 추가감군 문제도 이 논의 중에 있는 것으로 보입니다.

안전우방 일본도 중공 및 북괴와의 접촉을 더욱 잦게 하기 시작했으며 아세아에서의 공산주의 위협이 얼마나 심각한 것인가 하는 것은 직접 경험해본 우리들이 아니고서는 역시 실감있게 느끼지 못하는 것 같습니다.⁴³⁾

커지고 있으며, 미국 역시 일본의 핵무장을 굳이 막지 않을 것이라고 예상했다. 또한 당시 청와대는 북한의 핵무장 가능성까지도 상정하고 있었다.

42) 이러한 상황 속에서 국제적으로 두 개의 한국이 엄연히 존재하고 있다는 현실을 대부분 인정하는 방향으로 나아가고 있다고 진단했다. 이러한 진단은 1972년의 7·4 공동성명 및 1973년의 6·23 선언을 뒷받침하는 중요한 근거가 되었을 것으로 보인다.

43) 『경향신문』 1971년 12월 6일자.

그러나 박정희 정부는 이러한 상황에서 또 다른 정책을 추진하였다. 미일관계가 '연루'(entrapment)의 관계로 가면서 한미관계가 '방기'(abandonment)로 갈 가능성이 커지는 것 같았지만, 박정희 정부가 주목한 것은 오키나와의 반환이었다. 오키나와가 일본에 반환될 경우 일본에 있는 아시아 내 미국의 주력부대가 괌이나 하와이로 철수하거나 또 다른 주둔지를 찾을 가능성도 있었기 때문이다.

이 시점에서 박정희 정부는 오키나와에 있는 미군 부대를 제주도로 옮길 수 있다는 점을 미국에 제안했다. 그 시점은 1970년 말이었는데, 오키나와에 있는 미군부대뿐만 아니라 주일미군이 보유하고 있었던 핵무기도 옮기는 방안을 제안했던 것으로 보인다. 제주도로의 주한미군 이전 제안은 미국에 의해서 받아들여지지 않았다. 오키나와를 일본에게 반환하지만 주한미군 기지를 그대로 유지하는 것으로 결정되었기 때문이었던 것으로 보인다.⁴⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 박정희 정부는 닉슨 독트린과 미국의 베트남 정책 변화로 인해 집단 안전보장 체제 구상이 실패하였지만, 미국의 오키나와 반환을 계기로 하여 미국에 더욱 '연루'될 수 있는 방안을 구상했던 것으로 보인다. 그러나 이 역시 오키나와에 기지를 지속적으로 유지하고, 일본을 중심으로 하는 미국의 정책이 계속되는 한 성공적이지 못했다. 이후 포드 행정부 시기를 통해 한미관계는 이전에 비하여 호전되지만, 박정희 정부는 제3세계에 대한 접근을 강화해 나가면서 또 다른 방향을 외교 다변화를 추진하였다.

44) 그 이외에도 다른 이유들이 있었을 것으로 보이는데, 그와 관련된 구체적인 문서는 아직 찾을 수 없다.

5. 글을 나오며

한국군의 베트남 파병은 경제적인 측면 이외에도 한국 정부에게 중요한 기회를 제공하였다. 먼저 대미관계에서 변화를 가져올 수 있는 기회가 되었다. 둘째로 아시아·태평양 지역 각료회의의 개최와 베트남 참전국 회의를 통해서 동남아시아 국가들과 교류의 폭을 넓힐 수 있었다. 셋째로 한국이 처음으로 국제무대에서 일정한 역할을 할 수 있는 기회를 제공하였다.

이러한 상황에서 박정희는 집단 안전보장 체제를 구상하였다. 베트남 파병으로 얻은 자신감을 바탕으로 해서 동남아시아와 동아시아를 포괄하는 지역 안보체제 구상이었다. 예상했던 것보다 빨리 미국의 베트남 전쟁 정책이 전환되면서 구상이 보다 구체화되지는 못했지만, 닉슨 행정부가 들어선 직후까지도 이 구상이 계속되었다.

이승만 정부 시기에도 이러한 구상이 있었지만, 몇 가지 점에서 차이가 있었다. 첫째로 박정희는 이미 쿠데타 직후부터 외교노선의 다원화를 추진하고 있었고, 아시아 지역에 대한 강조는 그러한 생각의 연장선상에서 이해할 수 있다. 둘째로 이승만 정부 시기의 구상이 비현실적이었다면, 박정희 정부 시기에는 베트남 파병으로 인해 미국이 어느 정도 지원할 것이라는 예측이 가능했다. 물론 이 구상이 실제로 진행되었을 때 미국이 적극적으로 찬성했을 것인가에 대해서는 좀 더 신중히 판단해 보아야 한다. 셋째로 일본을 포괄하는 집단안보를 설정하고 있었다. 이승만 정부 시기의 구상은 일본을 제외한 것이었다. 그럼에도 불구하고 일본이 미국의 경제적 축이라면 한국이 안보적 축이 되어야 한다는 생각에서는 공통점을 보이고 있었다.

박정희의 집단 안전보장 체제 구상은 한국군의 베트남 파병을 통해 시작

되었기 때문에 미국의 베트남 전쟁 정책이 바뀌고, 한국군이 베트남으로부터 철수해야 하는 시점에서 더 이상 구체화될 수 없었다. 특히 닉슨 행정부에서 베트남뿐만 아니라 한국에 대한 정책 전환은 박정희의 구상이 현실화될 수 없는 중요한 조건을 조성하였다. 물론 베트남으로부터 한국군의 철수가 이루어진 이후에도 박정희는 일정한 대안을 갖고 있었다. 즉, 역할이 줄어들 것으로 예상되고 있었던 오키나와의 미군 기지를 제주도로 옮기는 것이었다. '편승'을 통해 한국의 지역적 리더십을 강화하는 방안이었던 것이다. 그러나 오키나와의 반환 이후에도 미일관계나 오키나와 내 미군 기지에 변화가 없었기 때문에 이 구상 역시 실현되지 못했다.

지금까지의 분석을 통해 베트남 전쟁 시기 박정희의 구상은 단지 경제적인 문제에만 머물러 있었던 것이 아니라는 사실을 알 수 있었다. 특히 그가 설정하고 있었던 한국의 역할 그리고 그러한 역할 상정이 한미관계, 베트남 전쟁 그리고 미일관계와 관련해서 어떠한 방식으로 작동했는가를 파악할 수 있었다. 그의 안보에 대한 구상 속에는 일본과 북한의 핵무장에 대한 설정이 포함되어 있었으며, 베트남 전쟁 이후에도 태국이나 필리핀에 대한 파병을 생각할 정도로 그는 매우 심각하게 집단 안보체제를 구상하고 있었다. 그리고 이러한 제반 구상들이 실패한 시점에서 박정희 정부는 중립국이나 비동맹에 대한 외교정책을 강화해 나갔다. 물론 중립국과 비동맹에 대한 외교 노력은 성공적일 수 없었다. 제1세계에 대한 '편승' 전략이 어느 쪽에도 '편승'을 거부하고 있었던 세력들에 의해 수용되기 어려웠기 때문이었다.

그런데 이 지점에서 또 다른 해결해야 할 질문들을 제기할 수 있다. 왜 이승만과 박정희 사이에서 공통의 구상, 공통의 역할 인식이 나타났던 것일까? 어쩌면 이러한 공통점이 개인적 특수성보다는 냉전 시기 한반도의 특수

성으로부터 규정된 것일 가능성도 있을까? 만약 닉슨 행정부가 베트남 정책을 바꾸지 않고 존슨 행정부 시기의 정책을 그대로 지속했다면, 박정희는 집단 안전보장 체제 구상을 더 구체화했을까? 또한 더 구체화했다면 미국이 한국이 주도하는 박정희의 구상을 지지했을 가능성이 있을까?

이러한 문제들은 한국 정부의 대외정책 및 역할과 관련해서 반드시 해명되어야 할 문제이다. 특히 첫 번째 문제는 한반도가 처하고 있는 조건으로 인해 나타날 수 있는, 또는 나타날 수밖에 없는 특징들이 존재하는가의 문제이기 때문에 박정희 시기뿐만 아니라 냉전체제하에서 한국 정부의 대외정책에 대한 전반적인 분석 속에서 고찰될 필요가 있다. 서로 다른 성향의 지도자가 동일한 성격의 대외정책을 추구하는 원인에 대한 분석은 이론적으로도 행위자(agent/actor)와 구조(structure) 사이의 관계를 밝히는 중요한 근거를 제시할 수 있을 것이다.

An Idea of the East Asian Collective System for Security in the Era of Park Chung Hee

Park, Tae-Gyun

Graduate School of International Studies, Seoul National University

Sending Korea's combat troops to Vietnam provided very crucial opportunity to Korean government. First of all, US-Korean relationship was changed due to the sending because it was strongly and continuously requested by US. At second, Korean government could broaden its foreign relation, in particular to Southeast Asia, as the ASPAC was held in Seoul, 1966. Thirdly, Korean government was able to play a certain role in international arena.

President Park Chung Hee had a idea on regional collective system for security. His idea covered not only Northeast Asia, but Southeast Asia, which was derived from his confidence triggered by participation in the Vietnam War. Although his design was not realized because the US policy toward the Vietnam War was changed under the Nixon administration, he seriously tried to put the idea into practice even after the Nixon Doctrine and withdrawal of Korea's combat troops from Vietnam.

His idea of a regional collective system for security could not be realistic at the moment when both American and Korean troops withdrew from Vietnam because the idea relied on Korea's position in Asia during the Vietnam War. However, it deserves attention that Park idea was very similar to that of former president Rhee Syng Man. This similarity between them would show that international structure formed from the Cold War(the unique characteristic of the Korean Peninsula) possibly played more critical role than idea of agent or actor.

- Keywords

Park Chung Hee, Vietnam War, Nixon administration, ASPAC, collective system for security