

## 데탕트 체제 전환기의 한일관계:

### 오키나와(沖繩) 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로\*

조양현 | 외교안보연구원 조교수

---

본 연구는 1960년대 말부터 시작된 동아시아 냉전체제의 구조적 전환기의 한일관계의 전개 양상을 오키나와 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로 하여 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

본 연구를 통해 첫째, 이른바 한국조항이 미일의 이해관계가 반영된 타협의 산물임과 동시에, 오키나와 기지가 아시아 전체의 안보와 직결된 문제라는 한국의 문제 제기가 고려된 결과였음을 사료를 통해 밝힐 수 있었다. 둘째, 주한미군 철수 문제와 관련하여 한국 정부는 한편으로는 일본 정부의 측면지원을 활용하여 미국의 의도를 저지하고자 하면서도, 다른 한편으로는 한국의 의사와 관계없이 강대국들에 의해 한반도 문제가 결정되는 상황을 우려하였다는 사실을 통해 국제체제 전환기에 적응해 나가는 약소국 외교의 딜레마를 들여다 볼 수 있었다. 셋째, 데탕트 체제 전환기의 한일관계를 상호 경계기, 안보인식 접근기, 상호 갈등기로 구분하여 분석함으로써, 데탕트 초기의 국제정세 변화가 한일간의 안보인식을 접근시키는 계기로 작용하였지만, 데탕트 체제의 정착이 가시화되면서 아이러니하게도 한일관계의 갈등 양상이 부각되는 과정을 동태적으로 그려낼 수 있었다.

주제어: 오키나와(沖繩) 반환, 주한미군 철수, 한국조항, 한일관계, 데탕트

---

\* 본고는 국민대 일본학연구소와 현대일본학회가 공동주최한 국제학술회의 <새로운 100년을 위한 2010년의 검증>(2010. 11. 19)에서 발표된 것으로, 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 중점연구소사업(KRF-2008-005-J02001)을 밝혀둔다. 본고의 집필에 있어서 참신하고 건설적인 의견을 주신 현대승 교수님을 비롯한 여러 선생님들과 논문심사위원께 감사를 드린다.

## I. 서 론

본 연구는 1960년대 말부터 시작된 동아시아 냉전체제의 구조적 전환기에 있어서의 한일관계의 전개 양상을 오키나와(沖繩) 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로 하여 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

1960년대 말부터 세계질서는 중요한 구조변동을 겪는다. 1969년에 출범한 미국의 닉슨 정권은 중국에의 접근과 소련과의 관계개선을 통한 동아시아의 전략구도의 재편을 추진하였던바, 이는 한국전쟁 이래 유지되었던 동아시아 냉전체제에 대한 근본적인 수정을 의미하였다(Yahuda, 2004: 77). 흔히 닉슨 독트린으로 불리는 미국의 ‘신아시아 정책’은 한편으로는 중소분쟁의 격화, 미소 간의 핵의 균형 등의 새로운 국제정세를 반영하여 미·중·소 3국 간의 긴장완화를 통한 아시아의 전략적 안정을 도모하고, 다른 한편으로는 지역 동맹국들의 역할 확대를 통해 아시아 방위에 대한 미국의 부담을 경감하고자 한 것이었다.

제2차 세계대전 이후 한국과 일본은 세계적 차원의 미소간의 냉전체제와 그 하부의 동아시아 냉전체제라는 2중 구조 속에서 미국의 동맹국으로서 각각 ‘전장국가’와 ‘기지국가’의 역할을 수행해 왔다(남기정, 2006). 상기의 닉슨 독트린은 한일 양국의 외교안보정책에 직접적인 영향을 초래하였는데, 그 대표적인 사례가 오키나와 반환과 주한미군 감축 문제였다. 닉슨 정권 출범 이후 미일관계의 최대 쟁점으로 부상했던 오키나와 반환은 사실은 한일관계 및 한미관계에 있어서도 주요 사안으로 다루어졌다. 또한 종래에는 주로 한미관계의 시각에서 논의되었던 주한미군 철수 문제 역시 실제로는 한일관계와 미일관계 속에서도 증시되었던 현안이다.

제2차 세계대전 중에 오키나와를 점령한 미국은 한국전쟁을 계기로 오키나와 내에 대규모의 군사시설을 건설하였다. 샌프란시스코 강화조약으로 일본의 주권이 회복된 후에도 미국은 오키나와의 시정권(施政權)을 반환하지 않은 채 공산주의 봉쇄정책의 전초기지로 운용하고자 하였던바, 오키나와는

미국의 대아시아 군사전략의 중심 기지가 되었다. 그런데 베트남 전쟁에 대한 반전(反戰) 여론을 배경으로 아시아에 대한 군사적 관여의 축소를 공약으로 내걸었던 닉슨 정권이 출범하면서 미일 간에는 오키나와의 시정권 반환에 관한 접촉이 시작되었다.

오키나와 기지는 한국전쟁 이래 한국의 안전보장에 중요한 역할을 담당해 왔다. 남북 분단의 군사적 대치 상황 하에서 북한에 대한 전쟁억지 기능은 물론, 한반도에서 유사사태 발생 시의 즉각적인 대응과 미국 본토로부터의 물자 및 병력을 투입하기 위한 중계지로서의 역할이 상정되었다. 따라서 오키나와 시정권의 일본으로의 반환은 한반도 유사시에 미군에 의한 오키나와 기지의 자유로운 사용이 제약될 수 있음을 의미했다. 당시 일본의 사토(佐藤) 정권은 ‘핵무기가 없이 본토와 같은 수준의(核抜き・本土並み) 반환’을 목표로 하였던 만큼, 반환 후의 오키나와가 일본 본토와 같이 미일안보조약에 근거한 ‘사전협의(事前協議)’의 대상이 될 경우 미군의 기지 운용은 제한될 수밖에 없었다(한영구·윤덕민, 2003: 101-102).<sup>1</sup>

1969년 11월의 미일 정상회담에서 양국은 향후 3년 이내에 오키나와 반환을 실현한다는 원칙에 합의하였다(Schaller, 1997: 213-218). 그런데 동 회담에서 발표된 닉슨-사토 공동성명에는 “한국의 안전은 일본의 자신의 안전에 긴요하다(essential)”라는 ‘한국조항’이 포함되어 있었다. 국제적인 정치·안보문제에 대해서는 신중한 태도를 견지했던 전후의 일본 외교의 전통에서 보자면, 일본 정부가 한반도의 안전보장에 적극적으로 관여한 것은 이례적인 사건이었다. 따라서 오키나와 반환교섭 과정에서 한국조항이 포함된 이유는 무엇인지, 만약 당시 박정희 정권이 오키나와 반환이 한반도 안보에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 미일 양국을 상대로 적극적인 외교를 전개하였다면 그것은 어떤 과정을 거친 것인가, 그리고 한국조항은 한일관계의 전

1. 닉슨 정권과 사토 내각은 1969년 봄부터 오키나와 반환 교섭을 개시하여 동년 11월의 미일 정상회담에서 ‘3년 이내의 반환’에 합의하였다. 1971년 6월에 반환협정이 조인되었고, 이듬해 5월에 오키나와의 시정권이 일본에 반환되었다. 당시 사토 정권은 ‘핵무기가 없이 본토와 같은 수준의 반환’을 달성했다고 공언했지만, 언론, 전문가들 사이에서는 핵 반입 등에 대한 사전협의의 예외 조항에 관해 미일간의 ‘밀약’이 존재할 가능성이 제기되어 왔다(若泉, 1994; 我部, 2000). 최근 일본 외무성은 그 조사 결과를 발표했는데, 이에 대해서는 이동준(2010)을 참조.

개에 어떠한 영향을 미쳤는가, 등의 물음이 제기될 수 있지만 이에 대한 실증 분석은 부족하다.<sup>2</sup>

한편 지역 동맹국의 자조 노력의 확대를 추구한 닉슨 독트린은 아시아태평양에 주둔하는 미군의 대폭적인 삭감으로 구체화되었다. 전후 역대 미국 정권은 지구상에서 두개의 전면전쟁과 하나의 국지전의 동시 발발을 상정한 이른바 ‘2·5 전략’ 개념을 기본으로 병력규모를 운영해 왔다. 이에 대해 닉슨 정권은 중국과의 관계개선을 통해 아시아에서의 전면전쟁의 가능성을 낮춤으로써 ‘1·5 전략’ 개념에 필요한 수준으로 병력을 감축하고자 하였는데, 그 주요 대상에는 주한미군이 포함되었다.

1960년대 중반에 한국 정부가 미국에 이어 두 번째로 많은 전투 병력을 파병하여 미국의 베트남 정책을 지원했던 데는 한국 안보에 대한 미국의 관여를 유지하고 주한미군의 베트남으로의 이동을 막기 위한 의도가 있었다(木宮, 2001; 정수용, 2001). 하지만 1968년 들어 존슨 정권이 베트남에서 공산 세력과의 평화회담을 본격적으로 추진하게 되면서 한국의 대미 교섭력은 상대적으로 약화되었다. 그리고 닉슨 정권의 출범 이후 주한미군 감축 문제가 가시화되면, 그의 저지가 한국 외교의 최대 관심사가 되었다(木宮, 2005).

이 과정에서 주목되는 것은 한국 정부가 주한미군의 감축 저지를 위해 일본 정부에 협조를 요청하였고, 사토 정권은 닉슨 정권에 대해 그 재고를 요망하였다는 점이다. 존슨 정권기를 통해서 한일 간에는 동아시아 안보 상황에 대한 인식 및 대북한 정책을 둘러싸고 상당한 인식 차이가 있었다. 그런데 닉슨 정권 출범 후 일본 정부가 한반도 안보 상황에 대한 한국의 입장에 공감하고, 한국의 이해관계를 반영시키기 위해 미국을 상대로 움직이게 된

2. 오키나와 반환에 대한 대부분의 선행 연구는 (1) 오키나와 기지 문제 혹은 오키나와 주민의 본토복귀운동, (2) 미일 간의 오키나와 반환교섭, (3) 오키나와 반환을 둘러싼 일본 내 정치과정 등에 대한 것이었다(河野, 1994; 我部, 2000; 新崎, 2005). 오키나와 반환이 형식상으로는 미일 간의 양자 현안이었지만, 오키나와 반환 교섭의 결과가 동아시아 안보질서에 미치는 전략적 영향을 고려한다면 이 문제의 실제적 의미는 한국, 대만, 중국, 북한 등도 이해관계가 걸린 지역적 안보 현안이었다고 할 수 있는바, 오키나와 반환의 동아시아 국제질서에의 영향이야말로 선행연구의 공백에 해당한다.尹德敏(1990)은 한미일 3국관계의 시각에서 오키나와 반환의 동북아 국제관계에의 영향을 분석한 대표적인 연구로서 본 연구에 많은 시사를 주었다.

이유는 무엇인가? 이러한 한일관계의 변화는 미국의 아시아정책과 어떻게 연동되고 있었으며, 아시아 지역질서에 어떠한 영향을 미쳤을까? 이와 같은 중요한 물음에 대한 실증 연구를 찾는 것은 쉽지 않다.<sup>3</sup>

이러한 문제의식에서 본 연구는 종래에는 주로 미일관계 혹은 한미관계의 시각에서 다루어져 왔던 오키나와 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로 하여 한·미·일 3국관계의 시각에서 데탕트 체제로의 전환기의 한일관계를 동태적으로 재구성함으로써 전후 한일관계사 및 동아시아 국제관계사 연구의 지평 확대에 기여하고자 한다.<sup>4</sup> 본 연구는 특별한 이론적 틀의 적용 내지는 제시를 목표로 한 것은 아니며, 사실관계에 대한 기존 가설의 검증과 선행연구의 공백을 채우는 것에 주력하고자 하는바, 이를 위해 특히 2000년 이후 공개된 한국 외교문서를 이용하는 역사적 방법을 취하고자 한다.

## II. 오키나와 반환 교섭과 한국조항

### 1. 전후 미일관계 속에서의 오키나와 문제

한국전쟁 이래 미국은 중국을 극동지역에서의 최대 안보위협으로 간주하고 그 견제에 주력해 왔는데, 오키나와 기지는 이를 위한 주요 군사 거점이었다. 미국은 오키나와에 병력을 주둔시킴으로써 일본 본토의 기지에 의존하지 않고도 아시아 대륙으로부터의 공산 침략을 효과적으로 억제·봉쇄할 수

3. 주한미군 철수에 관한 선행 연구는 주로 한국과 미국의 외교정책 혹은 한미관계의 시각에서 접근한 것이 대부분이다. 닉슨 정권기의 주한미군 철수 문제에 대해서는 木宮(2005); 정수용(2001).

4. 데탕트 전환기의 한일관계에 관한 선행연구 중에서 본 연구에 많은 시사를 준 것은 Lee(1985: ch. 4)와 Cha(1999: ch. 3, ch. 4)이다. 전자는 암묵적이거나 당시의 한일관계를 1969~1971년과 1972~1974년으로 시기 구분하여 분석하고 있다. 후자는 한·미·일 3국 관계의 시각에서 당시 미국과의 동맹관계 설정에 나타난 한국과 일본의 입장 차이를 Snyder(1997: 181) 등의 동맹이론에서 제시된 ‘방기(abandonment)의 공포’와 ‘연루(entrapment)의 공포’라는 개념을 이용하여 분석하고 있다. Cha의 이론적 틀에 대한 비판적 검토로는 Yoon(2007).

있었다(尹德敏, 1990: 71). 미국의 베트남 군사 개입이 확대되던 케네디 및 존슨 정권 시기에는 중국과의 전면전쟁을 상정하여 오키나와 기지의 기능이 강화되었다.

한편 일본 사회에서 오키나와는 오랫동안 ‘전후(戰後)’의 상징이었다. 1952년 4월 샌프란시스코 강화조약의 발효로 연합국의 점령 통치는 종료되었지만, 오키나와 등의 일부 도서는 미군의 시정권 하에 놓였다. 제2차 대전 당시 20여만 명의 군민 피해자가 발생한 오키나와는 미군정 하에서 군사 기지로 거듭났는데, 이에 대한 주민의 불만이 누적되면서 오키나와 반환 운동이 전개되었다. 1960년대 들어 이케다(池田) 내각 하에서 일본의 경제력 증대에 따른 국제적 지위가 상승하면서 오키나와 반환에 대한 국민적 관심이 고조되었다(安原·山本, 1984). 1964년에 출범한 사토 내각은 “오키나와 문제의 해결 없이는 전후는 끝나지 않는다”라는 슬로건 하에 오키나와 반환에 강한 의욕을 보였는데, 이로써 오키나와 문제가 미일관계의 주요 현안으로 부상하였다(若泉, 1994: 47).

그렇지만 오키나와의 반환을 위한 본격적인 움직임은 닉슨 정권의 출범 이후에 가시화되었다. 1960년대 중반 이후 베트남 전쟁의 장기화에 따른 반전 분위기의 확산 및 재정적자의 확대는 미국 사회의 고립주의 정서를 자극하였다. 베트남 전쟁으로부터의 ‘명예로운 철수’를 공약으로 대통령에 당선된 닉슨은 취임 직후인 1969년 1월, 대일정책 및 오키나와 반환문제의 검토를 지시하였다(我部, 2000: 66). ‘신아시아 외교’의 맥락에서 보자면, 오키나와 반환은 1970년에 예정된 미일안보조약의 연장 문제뿐만 아니라 아시아에 대한 미국의 관여 축소를 위한 극동 주둔 미군의 재배치와 관련된 사안이었다. 수개월간의 검토 작업의 결과, 닉슨 정권은 오키나와의 시정권을 반환하더라도 핵무기의 철수를 포함한 군사기지 사용의 제한을 최소화한다는 방침을 정하고 일본 정부와 교섭을 개시하였다.

사토 정권은 ‘핵무기가 없이 본토와 같은 수준의 반환’, 즉 비핵 3원칙과 1960년 개정된 미일안보조약 제6조의 ‘사전협의’ 규정이 적용되는 반환을 주장하였다. 이는 미국 정부가 오키나와에 핵무기 등을 반입하고자 할 경우에는 일본 정부와 사전에 협의해야 한다는 것을 의미하였다. 따라서 반환 교

섭의 핵심은 오키나와에 존속할 미군 군사기지의 형태에 관한 것이었다. 즉, 본토와 같은 조건 하의 반환을 바라는 일본 측의 정치적 요구와 극동의 안전 보장을 위한 미국 측의 군사적 필요를 어떻게 조화시키느냐가 최대의 관건이었다(尹德敏, 1990: 69).

## 2. 미일 교섭과 한국 외교의 복합 산물로서의 한국조항

오키나와 반환에 대한 한국 정부의 기본입장은 한국 및 아시아 국가의 방위와 관련된 오키나와 기지의 역할 및 중요성이 커지고 있는 현실에 비추어 볼 때, 반환으로 인해 동 기지의 전략적 가치가 저하되어서는 안 되며, 종래와 같은 신속하고 효율적인 사용이 보장되어야 한다는 것이었다.

1969년 봄에 미일 간의 오키나와 반환 교섭이 가시화되자, 한국 정부는 동 반환이 한국의 안보에 미칠 영향을 검토하였다. 그 결과, 오키나와 기지 내의 핵무기 존속 여부가 중국 및 북한에 대한 미국의 핵 억지력에 영향을 미칠 것인바, 부분적이나마 미국이 군사적으로 철수하려는 경향을 보일 경우에는 북한의 대남 도발 가능성을 증대시킬 것이며, 한반도 유사시의 미군의 지원 작전에 제약을 가져올 수 있다고 우려하였다. 따라서 한국 정부는 오키나와 반환이 미일 양국만의 문제가 아니라 아시아 전체의 안보문제라는 입장에서 동 문제에 적극적으로 개입함으로써 한국 안보에 대한 부정적인 영향을 최소화한다는 방침을 세웠다.<sup>5</sup>

동년 4월 한국 정부는 주한 미국대사와 주한 일본대사에게 비망록을 전달하여 오키나와 반환 문제가 미일 양국에 국한되지 않고 아시아 전체의 안보와 직결되는 사안임을 지적하고, 미일 양국이 사전에 한국 정부와 충분히 협의하여 처리할 것을 요구하였다.<sup>6</sup> 한국 정부는 동년 11월의 닉슨-사토 정상

5. 외무부 아주국 「琉球(沖繩)問題－問題点과 政府立場」 1969. 3. 17, 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.1 1969. 1~6월』.

6. 외무부장관의 대통령보고서 「유구(오키나와) 문제에 관한 외교적 조치」 1969. 4. 9, *ibid.*

회담이 개최되기 직전에도 한국의 입장에 반하는 어떠한 형태의 조치에도 반대한다는 구술서를 미일 양국에 전달하였다.<sup>7</sup>

박정희 정권은 오키나와 문제에 대한 한국의 입장을 복수의 외교 채널을 통해 사토 내각에 전달하였다. 1969년 4월의 한일 외무장관회의에서 동 문제가 논의되었고, 같은 날 주일 한국대사는 아이치(愛知) 외상과 면담하여 한국 정부의 입장을 전달하였다.<sup>8</sup> 박 대통령은 6월 1일의 기자회견에서 일본이 아시아 안보와 관련하여 역할을 확대해야 한다고 역설하고, 한국이 미국에게 새로운 해공군 기지를 제공할 용의가 있음을 밝혔다. 동년 8월에 동경에서 개최된 제3차 한일정기각료회의에서 한국 측은 오키나와 미군 기지의 신속하고 효율적인 사용이 보장되어야 한다는 입장을 강력히 표명하였다. 이에 대해 일본 측은 오키나와 문제로 인해 극동 지역의 안보에 지장이 초래하지 않도록 처리해 나갈 것을 약속했다.<sup>9</sup>

한국은 기타 역내 국가들에 대해서도 오키나와 반환 문제가 아시아 지역 차원의 중대한 안보문제라는 입장에서 그에 대한 관심을 촉구하였다. 특히 자유진영 우방국들과의 연대를 중시하여 대만, 필리핀, 호주, 태국, 월남 정부에 대해 동 문제에 대한 긴밀한 협조를 요청하였다.<sup>10</sup>

오키나와 반환을 위한 미일 간의 비밀 교섭은 우여곡절 끝에 1969년 11월의 닉슨-사토 정상회담을 통해 '3년 내의 반환' 및 본격적인 반환 교섭의 개시에 합의하였다.<sup>11</sup> 동 회담의 공동성명에는 미일 양국이 1972년까지 오키나와 반환이 달성되도록 협력할 것과 오키나와 미군 기지를 미일안보조약에 근거하여 계속 유지하며, 오키나와의 시정권 반환이 극동 지역의 안전보장을

- 
7. 외무부장관의 대통령보고서 「오키나와 문제에 관한 외교적 조치」 1969. 11. 18, 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.2 1969. 7~12월』.
  8. 주일대사발 외무부장관 앞 전문(JAW-04177) 1969. 3. 17, 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.1 1969. 1~6월』.
  9. 「회의록」, 『한·일본 정기각료회의, 제3차. 동경, 1969. 8. 26~28. 전 5권 V.3 결과보고』.
  10. 「오키나와 문제에 대한 아국이 각국에 취한 외교 조치의 연표」, 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.2 1969. 7~12월』.
  11. 외무부 아주국 「米·日間の沖繩返還交渉—그 간의 經過 및 닉슨-사토 會談」 1969. 11. 20, *ibid.*



위한 미국의 국제적 의무의 효과적인 수행을 해치지 않아야 한다는 내용이 포함되었다.<sup>12</sup> 핵무기와 관련해서는 일본의 국민감정 및 정부 정책에 대한 미국 측의 이해와 함께 미일안보조약 상의 사전협의제도에 관한 미국 정부의 입장이 저해되지 않아야 한다는 내용이 병기되었는데(제8항), 이는 기지 내에 핵무기가 없는 상태로 시정권을 반환하되 유사시에는 핵무기의 반입을 가능하게 하기 위한 조치로 이해되었다.<sup>13</sup>

상기 공동성명에서 사토 수상은 “한국의 안전은 일본의 자신의 안전에 긴요하다”(제4항)라고 하여 한국의 안전이 일본 본토의 안전을 위해 절대적이라는 입장을 표명하였고, 닉슨 대통령은 아시아 동맹국들의 안보에 대한 조약상의 의무를 준수할 것임을 확인하였다. 또한 사토 수상은 정상회담 후에 내셔널프레스 클럽에서 행한 연설에서 한국이나 대만이 공격을 받을 경우 미국이 일본 내의 군사기지와 시설을 사용할 수 있도록 일본 정부는 신속하고 적극적인 조치를 취할 것임을 밝혔다(楠田, 1983: 84-85; 한영구·윤덕민, 2003: 109). 이는 한반도 유사시에 미국이 미일안보조약에서 정한 ‘사전협의’에 의거하여 미군의 발진을 위해 기지 사용을 요청할 경우 일본이 수락할 것임을 의미하였다.<sup>14</sup>

한국 정부는 닉슨 사토 정상회담의 결과, 오키나와 반환 이후의 한반도 유사시에 오키나와 기지로부터의 발진(發進)은 형식상 사전협의를 필요로 하지 만, 실질적으로는 기지의 자유로운 사용이 보장되었다고 판단하였다.<sup>15</sup> 박 대통령은 가나야마(金山) 주한 일본대사와의 면담에서, 한국 정부는 오키나와 반환 이후에도 핵을 보유한 군사기지가 확보되기를 희망하였던 만큼 미일 정상이 핵무기를 철수한 상태의 기지 반환에 합의한 것은 한국 입장에서 보자

12. “Joint Communique Between President Richard M. Nixon and Prime Minister Eisaku Sato, Washington, 21th November 1969,” 『일본·미국 관계』; 「리처드 닉슨 대통령과 사토 에이사쿠 총리대신 간의 공동성명」 1969. 11. 21, 『미국·일본 간 오키나와의(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.2 1969. 7~12월』; 한영구·윤덕민(2003: 103-107).
13. 주미대사보고 「미·일공동성명에 대한 미국의 견해」, 『일본·미국 관계』 FN 78-80.
14. *Ibid.*
15. 주미대사보고 「오키나와 반환에 관한 미일회담」 1969. 11. 22, 『미국·일본 간 오키나와의(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.2 1969. 7~12월』.

면 미흡한 것이라고 평가하고, 향후에도 한국 정부는 미일 간의 구체적인 결정사항을 계속 주시해 나가겠다는 의사를 전달하였다.<sup>16</sup>

한반도 유사시에 미군의 오키나와 기지의 사용에 관한 일본 정부의 입장은 이듬해 2월 일본 국회의 대정부 질의 과정에서 구체적으로 제시되었다. 한반도 유사시 주일미군의 출격에 관한 미일 간의 사전협의를 대해서 사토 수상은 일본 정부가 허가 혹은 불허 어느 쪽도 선택할 수 있다고 전제한 후, 유엔이 침략이라고 인정하기 전이라도 한국에 대한 침략사태가 발생할 경우에는 적절한 시기에 이에 대처할 필요가 있다고 답하였다.<sup>17</sup> 한편 아이치 외상은 주일미군이 발전할 경우 일본에 대한 침략국의 보복공격의 가능성이 크다고 보고, 이 경우에는 이를 제2의 침략으로 간주하여 일본 헌법 제1조의 자위권과 미일안보조약 제5조의 의무가 발생한다는 입장을 밝혔다.<sup>18</sup> 그리고 사토 수상은 일본 자위대가 한국 영해에서 군사행동을 취하거나 한국 혹은 미국의 군대와 함께 전투에 참가할 가능성은 없지만, 일본 내의 기지로부터의 미군의 발전에 대해서 외부로부터의 보복 공격을 받으면 일본은 자신을 방어할 것이라고 언급하였다.<sup>19</sup>

1970년 7월에 개최된 제4차 한일정기각료회의에서는 오키나와 반환과 관련된 논의가 있었다. 한국 정부는 각료회의 개최 전날 청와대에서 각 부처장관 및 실무자의 참석 하에 각료회의의 의제 및 교섭지침에 관한 대책회의를 갖고, 국제정세의 평가에 있어서 북한 및 중국의 침략성을 지적하여 한국 입장에 대한 일본의 협력 및 지역협력을 위한 일본의 대응 강화를 요구한다는 방침을 정했다.<sup>20</sup> 동 각료회의에서는 최규하 외무부장관이 국제정세 및 한일

16. 「대통령 각하의 “가나야마” 일본 대사와의 면담요록」 1969. 11. 24, *ibid.* 미일정상회담의 다음날 한국 외무부는 한국의 평화와 안전이 한반도뿐만 아니라 아시아·태평양 지역 전체를 위해 매우 중요하며, 미일 양국이 오키나와 반환 교섭에 있어서 한국의 입장을 충분히 반영하여야 한다는 논평을 발표하였다. 외무부 대변인의 논평, 1969. 11. 22, *ibid.*

17. 「일본 국회에서의 한국에 관한 토의」 1970. 2. 26, 『한국 안보에 대한 일본의 견해』.

18. 동북아주과 「한국 문제에 관련한 사토 수상의 국회답변」 1969. 11. 25, *ibid.*

19. *Ibid.*

20. 「제4차 한·일 정기각료회의 의제 및 교섭지침」 1970. 7. 20, 『한·일본 정기각료회의, 제4차. 서울, 1970. 7. 21~23. 전 5권 V.1 사전준비철』.

안보문제와 관련하여 극동지역 자유주의 국가들의 안전을 위하여 오키나와 군사기지의 가치가 저하되거나 신속하고 효율적인 사용이 저해되지 않도록 미일 교섭을 통해 제도적 장치가 확보되기를 희망한다고 발언하였다.<sup>21</sup> 이에 대해 아이치 외상은 미일안보체제는 일본의 안전뿐만 아니라 아시아의 평화에 공헌하는 바가 크며, 한국의 안전은 일본 자신의 안전에 긴요하다는 점을 재확인하였다.

### III. 주한미군 철수 문제와 한일관계

#### 1. 닉슨 독트린과 주한미군 철수

한국전쟁 당시 미군은 유엔군의 주력을 구성하였고, 이후 한미상호방위조약에 근거하여 공산세력에 대한 전쟁 억지력을 제공한 것은 주한미군이었다 (MacDonald, 1992: 66). 미국 정부는 일련의 성명, 한미공동성명, 서한, 연설 등 다양한 형태로 한국에 대한 미국의 방위공약을 확인하였다.

이와 같이 한국 안보에 있어서 미국이 절대적인 역할을 담당하고 있었음에도 불구하고, 양국 간에는 주한미군의 병력 규모를 둘러싸고 입장 차이가 있었다. 미국 내에서는 주한미군을 감축하자는 주장이 반복적으로 제기된 반면, 한국 정부는 북한과 대치하고 있는 안보현실을 감안하여 주한미군 규모의 안정적 유지를 희망하였다. 한국 정부는 북한의 도발에 대한 억지력의 핵심은 미국의 방위공약에 있다고 보고, 특히 주한미군의 병력 규모의 유지를 최대의 안보 과제로 삼고 있었다.

존슨 정권은 한때 주한미군의 감축을 심각히 고려하였으나, 한국 정부의 강력한 반대와 한국군의 베트남 파병 등으로 주한미군의 병력 규모는 유지되었다. 이미 지적인 바와 같이 한국이 베트남 전쟁에 연인원 최대 5만 4천 명

21. 「제4차 한·일 각료회의 회의록」, 『한·일본 정기각료회의, 제4차. 서울, 1970. 7. 21~23. 전 5권 V.3 본회의철』.

규모의 전투 병력을 파견한 것은 미국의 안보 공약과 주한미군의 안정적인 유지를 확보하기 위한 고육책으로서의 성격이 있었다(木宮, 2001).

그 후 닉슨 정권이 들어서면서 주한미군 철수 문제가 한미관계의 현안으로 다시 부상하였다. 아시아 국가들의 자주방위 노력을 강화함으로써 미국의 부담을 경감하겠다는 취지의 닉슨 독트린은 안보를 미국의 군사력과 원조에 절대적으로 의존하고 있는 한국에게는 경계의 대상이었다. 이러한 상황에서 한국 정부에게 남겨진 선택은 대미 외교를 통해 주한미군 철수를 최대한 저지하면서 한국군의 현대화 및 방위산업 육성을 통해 자주국방 능력을 강화하는 것이었다.

1969년 8월의 한미 정상회담에서 닉슨 대통령은 현재로서는 주한미군을 철수할 생각이 전혀 없음을 밝히고, 한국 방위의 효율적인 실천을 위한 양국 간의 상호협조의 중요성을 강조하였다. 이에 대해 박 대통령은 북한의 적화통일 야욕을 저지하기 위해서는 주한미군의 증강이나 강화보다는 한국군의 전투력 강화가 바람직하며, 한국이 북한의 단독 침공을 방어할 수 있는 능력을 강화하면 미국의 우려와 부담도 줄어들 것이라는 의견을 피력하고 한국군 현대화 및 전력 증강을 위한 미국의 지원을 요청하였다.<sup>22</sup>

그런데 이듬해 3월 미국 정부는 주한미군 감축에 관한 교섭을 한국 정부에 제의해 왔다. 1970년 말에 예정된 미국 중간선거에서 공화당이 승리하기 위해서는 약 2만여 명의 주한미군의 감축이 불가피하다고 전제하고, 만약 한국 정부가 이를 받아들인다면 미국은 한국군의 현대화 계획을 지원하겠다는 의사를 통보해온 것이다.

이에 대해 한국 정부는 북한이 무력에 의한 적화통일을 추진 중에 있고 중국이 이를 지지하고 있는 상황에서 주한미군의 감축은 받아들일 수 없다는 입장을 전달했다.<sup>23</sup> 박 대통령은 주한 미국대사와의 면담에서 전년 8월에 닉슨 대통령이 주한미군을 감축하지 않겠다고 약속했음을 지적하고, 4~5년 후

22. 「한·미 정상 간 제1차 단독회담 요약」 1969. 8. 21, 『박정희 대통령 미국 방문, 1969. 8. 20~25 전 3권 V.1 기본문서철』.

23. 박 대통령의 닉슨 미대통령 앞 친서, 1970. 4. 20, 『한국안보에 관한 한·미 간 협의(국군 현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 전 8권 V.1 기본문서, 1970. 4~8』.

에는 한국이 자주경제를 이룩할 수 있음을 근거로 1975년까지는 주한미군이 감축되어서는 안 된다는 입장을 명백히 했다.<sup>24</sup>

## 2. 공조(共助)와 경계(警戒)의 이중적인 대일 접근

박정희 정권은 미국이 추진하는 주한미군 철수 계획을 저지하기 위해 독자적인 대미외교와 병행하여 일본 정부의 측면지원을 활용하고자 하였다. 1970년 7월, 한국 정부는 로저스 미국 국무장관의 방일 시에 미국 정부가 주한미군 철수 계획을 재고하도록 설득해 줄 것을 일본 정부에 요청하였다.<sup>25</sup> 이에 사토 수상과 아이치 외상은 로저스 장관과의 면담에서 주한미군 철수 문제에 대한 한국 정부의 입장을 전달하고, 미국 정부의 재고를 요망하였다. 이에 대해 로저스 장관은 주한미군의 일부 감축이 불가피함을 설명하고, 그 대처방안에 관해서 사전에 한국 정부와 충분히 협의할 것임을 밝혔다.<sup>26</sup>

같은 해 10월, 한국 정부는 사토 수상의 유엔 25주년 기념식 참석에 맞추어 예정된 닉슨 대통령을 비롯한 미 정부 수뇌부와의 의견 교환 시에도 일본 정부가 한국의 입장을 전달해 줄 것을 희망하였다. 즉, 한국의 안전보장이 일본 등 동북아 안보에 긴요한바 주한미군의 조기 철군보다는 한국군 현대화가 실현된 이후의 단계적 감축이 바람직하며, 경제발전이 국방력 강화에 필수적 이므로 과도한 국방비 부담으로 한국의 경제발전이 저해되는 일이 없도록 미국을 설득하여 줄 것을 일본 측에 요청하였다.<sup>27</sup> 이에 사토 수상은 한국 측의 입장을 미국 측에 전달할 것을 약속하였다.<sup>28</sup>

24. 「박 대통령과 Porter 주한미대사 간의 면담록」 1969. 4. 21, *ibid.*

25. 외무부장관발 대통령 앞 전문(VNW-0743), 1970. 7. 6, 『한국 안보에 대한 일본의 견해』.

26. 주미대사대리발 외무부장관 앞 전문(USW-07216), 1970. 7. 20, *ibid.* 미일 양국은 7월 하순에(27~28일) 안보관계협의회에서 주한미군 철수와 관련된 문제에 대해 의견교환을 하였다.

27. 「면담요록」 1970. 10. 8, *ibid.*

28. 주일대사발 외무부장관 앞 전문(JAW-10174), 1970. 10. 14, *ibid.*

이러한 한일 양국의 노력에도 불구하고, 미국은 1971년 3월에 주한미군 2개 사단 중에서 1개 사단을 철수시키기에 이른다(Lee and Sato, 1982: 102).<sup>29</sup> 그 후 주한미군 철수와 관련한 한국의 대일 외교에는 변화가 나타났다. 즉, 주한미군 철수 저지를 위한 일본 정부의 측면 지원을 요청하는 대신, 미일 양국간 협의에서 한반도 문제를 거론하지 말아 달라고 요구하기에 이른 것이다. 1971년 12월, 일본 정부는 사토 수상에 방미를 앞두고 아세아 및 국제 정세에 대한 한국 정부의 입장 및 최근 한국 내의 사정에 대한 한국 정부의 설명을 요청하였다.<sup>30</sup> 이에 대해 한국 정부는 주일 대사에 훈령을 보내어 1972년 1월 초에 예정된 미일 정상회담에서 일본 정부가 한반도 문제를 거론하지 않도록 요청하도록 지시하였다.<sup>31</sup>

이러한 한국 정부의 입장 변화에는 두 가지 요인이 고려된 것으로 보인다. 하나는 주한미군의 일부 철수가 완료된 상황에서 일본 정부를 통해 미국의 결정을 재고시키고자 하는 전략은 비현실적이라는 판단이었다. 다른 하나는 한반도 문제가 한국의 의사와 관계없이 미일 양국에 의해 결정될 수 있다는 우려였다. 중국의 개방화와 미중관계의 개선 움직임에 따라 양국체제에서 다극체제로의 국제질서 전환이 기정사실화된 상황에서 한국 정부는 한반도 정세에 대한 미일 양국의 논의가 자칫 주변 강대국들에 의한 한반도 문제의 결정 혹은 한국에 대한 내정 간섭을 초래할 수 있음을 경계하였던 것이다.<sup>32</sup>

후술하듯이 1971년에 들어서면 한일 간에는 공산국가와의 관계설정이나 역내의 안보문제에 대한 인식 차이가 두드러지기 시작하였다. 동년 7월에 닉슨의 중국 방문이 결정되자 일본에서는 중국, 북한 등 공산권과의 관계개선의 움직임이 활발해졌다. 반면 북한과 체제 경쟁을 벌이고 있던 한국 정부는 대외적으로는 반공국가들의 외교적 입지가 좁아지고 있는 국제사회의 현실을 감안하여 북한과의 긴장완화를 시도하고, 대내적으로는 자주 국방력의 강

29. 1971년 2월 6일, 최규하 외무장관과 포터 주한 미국 대사의 공동성명을 발표한 후, 미국은 3월 7보병사단 2만 명을 한국으로부터 철수했다.

30. 주일대사발 외무부장관 앞 전문(JAW-11367), 1971. 11. 29, 『사토 에이사쿠(佐藤宋作) 일본 수상 미국 방문, 1972. 1. 6~7』.

31. 외무부장관발 주일대사 앞 전문(WJA-1274), 1971. 12. 6, *ibid*.

32. 외무부장관발 주일대사 앞 전문(WJA-12135), 1971. 12. 8, *ibid*.

화 및 체제 결속을 통해 미국에의 안보의존을 줄여 나가고자 했다(정수용, 2001: 323). 박 정권은 동년 12월 국가비상사태를 선언하고 이듬해 말 유신 헌법을 선포하여 이른바 유신체제를 확립시켰다(Cha, 1999: 114; 添谷, 2005: 65-66).

이후 한국은 미군 철수를 위해서는 한국군의 현대화에 대한 보장이 우선 되어야 한다는 주장을 계속하면서 한국군의 자체 방위력 증강에 집중하였다. 이와 함께 한국의 대일 외교도 주한미군의 철수를 저지하기 위해 일본의 협조를 요청하던 행태를 지양하고, 한국의 방위산업 육성에 대한 기술지원의 요청 등으로 비중이 옮겨갔다.<sup>33</sup> 이처럼 한국의 대일 외교가 자국의 안보문제와 관련하여 공조(共助)와 경계(警戒)의 이중적인 모습을 보인 것은 국제 체제 전환기에 적응해 나가려는 약소국 외교의 전형적인 딜레마였다고 할 수 있다.

#### IV. 데탕트 체제 전환기의 한일관계

##### 1. 상호 경계기(1965~1968년)

1960년대 중반 동아시아에서 동서대립이 격화되자 ‘반공의 교두보’였던 한국은 공산침략의 위협에 대해 심각한 불안을 느끼게 되었고(曹良鉉, 2009: 172-174), 이를 타개하기 위해 미국의 대한 방위공약의 확보와 함께 지역적 집단방위체제의 강화를 모색하였다. 박정희 정권은 베트남 파병과 병행하여 미국에 대해 새로운 지역 방위체제의 구축을 제안하는 등 반공의 조직화에 적극적으로 나섰다.<sup>34</sup>

33. 외무부장관발 주일대사 앞 전문(WJA-12220), 1971. 12. 15, *ibid*.

34. 1965년 11월, 한국 정부는 새로운 지역방위기구의 설립 문제를 미국에 타진했다. Memorandum of Conversation, “ROK Inquiry Concerning U.S. Position on Pacific Defense Pacts,” 11/22/65, Central Files, Subject and Numeric Files, RECORD GROUP 59, National Archives.

한편 일본은 비록 자유진영의 일원이기는 하지만, 한국, 대만 및 월남 등과 같이 강력한 반공정책을 취하는 국가들과는 달리 자국의 안보와 직접적인 관련이 없는 군사 행동에 가담하지 않고, 가능한 한 이념과 체제를 초월하여 유연한 외교정책을 기본으로 한다는 대외 태도를 취했다.<sup>35</sup> 전후의 일본 외교는 ‘평화주의’를 표방하는 ‘비무장 중립노선’의 혁신세력과 미일동맹하의 ‘경무장 경제우선 전략’을 추구하는 ‘보수본류(保守本流)’ 간의 이념대결을 중심으로 전개되었다(조양현, 2007: 478-480). 즉, 냉전기 일본의 외교안보정책은 평화주의와 미일안보체제의 공존을 특징으로 한 것이었다(김지연, 2005: 101-104).

따라서 일본은 미일안보조약을 통해 자국의 안보를 미국에 절대적으로 의존하고 있었음에도 불구하고, 평화헌법으로 상징되는 제도적 제약과 여론의 감시 속에서 미국 주도의 냉전 전략에 깊숙이 개입하는 것에는 한계가 있었다(조양현, 2007: 480-482). 당시 사토 정권이 미국의 베트남 전쟁 전략에 협조적인 태도를 취하고 있었지만, 그것은 한국의 경우에 비해 극히 제한적인 것이었다.<sup>36</sup>

이와 같이 존슨 정권 시기에는 아시아의 안보 상황에 대한 한일의 인식은 대조적이었다(조양현, 2010). 한국은 일본과의 식민관계를 청산한지 20년 만에 정상적인 외교관계를 수립했지만, 국력 면에서 절대적으로 열세였다. 한국 정부는 국교정상화 후에 우려되는 일본으로의 정치, 경제, 외교적 종속을 경계하였고, 미국의 베트남 군사 전략에 적극적으로 가담함으로써 미국과의 협력관계 강화를 통해 일본의 영향력을 견제하고자 하였다.

반면 일본의 베트남 정책은 평화적 해결에 중점이 두어졌고, 군사적 해결을 우선하던 미국 및 한국의 입장과는 거리가 있었다. 또한 일본은 1965년 한일국교정상화를 통해 한국을 “한반도의 유일한 합법정부”로 인정한 이후에도 이른바 ‘두 개의 한국’ 정책의 입장에서 한반도 이북을 지배하는 정치

35. 주일대사발 외무부장관 앞 전문(JAW-11317), 1964. 11. 14, 『아시아태평양이사회(ASPAC) 창설계획, 1963~65』.

36. 베트남 전쟁을 둘러싼 미일 간의 인식차이 및 그 긴장관계에 대해서는 황(1997: 82-86쪽); Schaller(1997: ch. 11).



세력으로서의 북한의 존재를 인정하고, 북한과의 경제교류, 재일교포 복송 문제 등으로 한국 정부와 대립하고 있었다(신정화, 2004). 일본 정부는 당시 한국이 추진했던 반공적인 이념성향이 강한 아시아태평양이사회(ASPAC)의 참가에 신중한 입장을 취했던바, 이는 사토 정권이 이러한 지역기구가 군사동맹으로 발전할 가능성을 경계하였기 때문이다(조양현, 2008).

## 2. 안보인식 접근기(1969~1970년)

1968년 3월 31일, 존슨 대통령은 대통령 선거 불출마 선언과 함께 북베트남에 대한 폭격 중지 등을 포함한 베트남 관련 군사 활동의 축소 조치를 발표하고, 월남 정부의 의사와 관계없이 북베트남에 평화회담을 제안하였다. 북베트남이 이를 수용함으로써 베트남 전쟁의 평화적 해결을 위한 파리평화회담이 개최되기에 이른다.

한국은 파리회담을 불안한 눈으로 지켜보고 있었다. 반공국가 한국으로서의 파리회담에서 논의되고 있는 공산세력과의 연립정부 구성 및 중립화 방안은 월남 정부의 입장을 무시한 것으로 수용할 수 없다는 입장이었다. 미국이 이러한 방식으로 베트남 문제를 해결할 경우, 북한으로 하여금 남한 내의 게릴라전을 통한 무력혁명전략을 조장하는 결과를 초래할 수 있다고 보았기 때문이다. 더욱이 존슨 정권은 미국에 이어 두 번째로 많은 전투 병력을 베트남에 파견한 한국에 대해 베트남에서 공산세력과의 연립정부를 구성하지 않겠다는 약속을 하였던 만큼, 한국은 미국의 파리회담 참가를 약속의 파기로 간주하였다. 한국은 이러한 미국의 태도에 나타난 고립주의적 성향을 우려하였지만, 존슨 정권 하에서는 한미 간의 이해관계의 충돌이 표면화되지 않았다.

그러나 베트남으로부터의 철수를 공약한 닉슨 정권이 등장하면서 한국의 대미 불신과 안보 불안은 증대되었고, 1969년 7월에 닉슨 독트린이 발표되자 한국의 불안은 현실화되었다. 그리고 닉슨 정권에 의한 중국 및 소련과의 관계개선 및 아시아에서의 군사적 개입 축소 그리고 지역 동맹국에 대한 안

보부담 확대 요구가 결과적으로 한일 간의 안보인식을 접근시키는 계기로 작용하였다.

1969년 8월에 동경에서 개최된 제3차 한일정기각료회의에서 양국 각료들은 아시아태평양 지역 내에서 긴장이 존속되고 있다는 사실에 유감을 표명하고, 이 지역의 긴장완화를 위한 노력을 경주하자는 데 의견 일치를 보았으며, ASPAC을 통한 지역협력체제의 발전·강화를 위하여 양국이 협력해 나갈 것에 합의하였다.<sup>37</sup> 이듬해 7월의 제4차 정기각료회의에서는 한일 양국의 안전과 번영이 상호 밀접한 관계에 있으며 아시아의 평화와 번영이 양국의 공동목표임을 확인하였다. 특히 한국 측이 오키나와의 군사적 기능과 기지의 신속한 사용이 저해되지 않기를 희망한 데 대해서 일본 측은 같은 입장임을 강조하였다.<sup>38</sup>

전술한 대로 한국은 오키나와 반환이 한국 안보에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고자 미일 양국을 상대로 적극적인 외교를 전개하여 1969년 11월의 한국조항을 이끌어내는 데 일조하였다. 한국조항은 오키나와 반환 이후에도 기지의 자유로운 사용 권한을 보장받고자 했던 미국과 ‘핵무기 없이 본토와 같은 수준의 반환’을 실현하고자 하였던 일본의 이해관계가 반영된 타협의 산물이었다. 그리고 그 교섭 과정에서 오키나와 기지가 미일 양국만의 문제가 아닌 아시아 전체의 안보와 직결된 문제라는 한국의 문제 제기가 고려되었다.

1970년부터 한미 간의 안보현안으로 부상한 주한미군 철수 문제와 관련해서도 한국은 사토 내각에 대하여 그 저지를 위한 협조를 요청하였고, 일본은 한국 정부의 요청에 적극적으로 대응하여 한국의 입장을 미국에 전달하였다. 비록 일본의 측면 지원이 한국 정부가 기대한 만큼의 성과를 내지는 못했지만, 한일 양국은 극동 지역에서의 군사적 억지력인 미군의 존재와 자체적인 방위력 강화의 필요성에 대해서 일치된 이해관계 하에 공동의 보조를 취했

37. 「회의록」, 『한·일본 정기각료회의, 제3차. 동경, 1969. 8. 26~28. 전 5권 V.3 결과보고』.

38. 「제4차 한·일 각료회의 회의록」, 『한·일본 정기각료회의, 제4차. 서울, 1970. 7. 21~23. 전 5권 V.3 본회의절』.

다. 앞서 지적한 대로 정치·안보 분야의 국제 문제에 대해서는 적극적인 발언을 자제해 왔던 전후 일본 외교의 전통에서 보자면, 사토 정권의 이러한 대응은 이례적인 것이었다.

사토 정권은 지역안보와 관련한 자국의 역할 확대에도 적극적인 입장으로 전환하였는데, 이는 오키나와 반환교섭 과정을 유리하게 진행시키기 위한 전략임과 동시에 미국을 비롯한 국제사회의 요구에 대한 대응이었다. 1960년대 들어 연평균 10%의 성장률을 기록한 일본은 1960년대 말에는 세계 제2위의 경제대국으로 부상하였다(中村, 1993: 527-538). 이에 상응하여 일본의 국제적 역할 확대에 대한 미국 등 자유주의 국가들의 기대 역시 커졌으며(河野, 1997: 122),<sup>39</sup> 일본 정부는 1969년 11월의 닉슨-사토 공동성명을 통해 지역안보에 대한 관심을 확대해 나가겠다는 의사를 표명하였다.

이후에도 닉슨 정권은 일본에 대해서 아시아 지역에 대한 경제원조 및 안보문제에 있어서의 역할분담의 확대를 요구하였다.<sup>40</sup> 일본은 이러한 요구에 대해서 과거보다 적극적으로 대응하였는데, 나카소네(中曾根) 방위청장관을 중심으로 추진된 방위력 강화의 노력이 제4차 방위력정비계획(1972~1976년)으로 구체화되었다(Lee, 1985: 72-73).

이와 같이 오키나와 반환 및 주한미군 철수 사례에서 보건대, 닉슨 정권 등장 이후 한일 양국의 안보인식은 공유하는 부분이 커지고 상호 협력이 증가했음을 알 수 있다. 비록 베트남 전쟁의 해결 방안 등과 관련해서 한일 양국의 기본적인 입장 차이는 남아 있었지만, 한반도 유사시 오키나와를 포함한 주일미군 시설의 사용 보장, 주한미군 철수에 대한 미국의 재고 촉구, 미군 철수에 따른 대응책으로 한국에 대한 미국의 군수산업 육성 지원, 중화학공업 분야 등에서의 한국에 대한 일본의 경제협력 확대 등에 있어서는 사토

39. 1969년 8월 21일 열린 한미정상회담에서 닉슨 대통령은 일본의 GNP 1% 내의 국방비 지출은 부적절하다고 발언하였고, 박 대통령은 일본의 '안보무임승차'를 지적하고 응분의 방위부담을 맡았다는 화약 후에 오키나와를 반환하도록 조언하였다. 「한·미 정상 간 제1차 단독회담 요약」 1969. 8. 21, 『박정희 대통령 미국 방문, 1969. 8. 20~25 전 3권 V.1 기본문서철』.

40. 닉슨 대통령은 1971년의 외교교서에서 일본을 '아시아 태평양의 4대 세력'으로 평가하고, 미국의 역할 감소에 따른 힘의 공백을 채워줄 것을 기대하였다.

정권의 인식이 한국의 입장에 접근하였고, 그 태도에 있어서도 친한(親韓)적인 성향이 두드러졌다.

### 3. 상호 갈등기(1971~1972년)

1971년 2월 닉슨 대통령은 의회에 제출한 외교정책보고서를 통해 중국과의 관계개선 의사를 표명하고 7월에는 중국 방문을 결정했던바, 이는 1969년의 닉슨 독트린과 함께 세계정세를 바꾸는 결정적인 사건으로 일본 내에서 ‘중국 붐’을 일으켰다. 중국과의 관계개선을 요구하는 주장이 기존에는 사회당, 공산당 등의 야당과 일부 지식인들 사이에 국한되어 있었다면, 닉슨 대통령의 방중 결정, 캐나다 등 서방 국가들의 중국 승인, 중국의 유엔 가입 등 일련의 정세 변화는 일본 자민당 정권 내부에까지 중국 붐을 확산시켰다. 이와 함께 일본의 대북 태도에도 변화가 나타났는데, 재일교포의 복송 재개, 북일 간의 기자교류, 일조의원연맹, 미노베(美濃部) 동경도지사의 방북 등에서 보듯이 북일 간에는 관계개선의 움직임이 활발해졌다(Lee, 1985: 76-80; Cha, 1999: 119-122).

반면 공산세력과의 관계개선에 있어서 한국의 입장은 미국이나 일본과는 대조적인 것이었다. 한국 정부는 닉슨 독트린과 중국의 개방화에 따른 주한 미군의 일부 철수, 북한의 전력 증강 등으로 한반도의 긴장은 오히려 증가하였다고 판단하였다. 중국 붐에 편승한 북한의 대일 접근은 국제사회에서 북한과 체제경쟁을 하고 있는 한국에게는 불리한 상황 전개였다. 이에 한국 정부의 대일외교는 두 방향으로 전개되었다. 우선 한반도에서의 전쟁 방지를 위해 일본과 안보인식의 공유를 확대하고, 한반도 유사시 오키나와를 비롯한 일본 내의 미군시설의 신속하고 효율적인 사용 보장과 함께 한국의 국방력 강화에 필요한 일본의 기술지원을 확보하고자 하였다. 다음으로 북일 간의 접근, 북한의 국제사회 진출 내지는 국제적 지위향상을 저지하기 위해 일본의 협력을 요청하였다.<sup>41</sup>

1971년 8월에 개최된 제5차 한일정기각료회의에서 양국은 미중 간의 관계

개선의 움직임에 대한 관심의 표명과 함께 이러한 노력이 국제관계의 긴장완화에 도움이 될 것을 희망하였다. 그리고 아시아의 평화로운 번영이 한일 양국의 공동의 목표임을 확인하고, 긴장 완화를 위한 노력과 상호협력을 약속하였다.<sup>42</sup> 그렇지만 한일 양국의 안전과 번영의 상호 밀접한 관계 즉, 한국조항에 대한 언급은 보이지 않았다. 이는 일본 정부가 한국의 안보에 대한 종래의 적극적인 관여로부터의 이탈을 시도한 것이라고 할 수 있다(Cha, 1999: 115-119).

이처럼 미중관계의 개선에 따른 냉전체제의 변용은 국제질서 및 지역안보에 대한 한일 간의 인식 차이를 키우는 계기로 작용하였다. 일본에서는 1972년 2월의 ‘닉슨 쇼크’의 후유증 속에서 사토 정권이 퇴진하였고, 후속의 다니카(田中) 내각은 동년 9월에 중국과의 국교정상화를 실현하였다(添谷, 1995: 206-208). 일본의 대한반도 정책에 있어서도 친한적인 성향이 줄어들 대신, 북한과의 관계개선의 움직임이 활발해졌다. 전술한 대로 일본 정부는 한국 측의 반대를 무릅쓰고 재일교포의 복송 재개, 기자교류, 일조의원연맹, 조총련 간부들의 방북 문제 등을 자국의 의사대로 추진하였다.

한국 정부 역시 데탕트라는 당시의 국제정세를 거스를 수 없었기에 1972년에 들어서서 남북적십자회담을 개최하고 7·4 남북공동성명을 발표하는 등 한반도의 긴장완화를 시도하였다. 그러나 이러한 움직임은 외부의 환경 변화에 의해 시작된 것이었던 만큼, 남북한 상호신뢰가 형성되지 않는 한 진정한 화해로 발전하지는 못했다(木宮, 2005: 44). 이에 비해 일본은 미국이 주도한 국제적 긴장 완화에 추수(追隨)하여 서둘러 대외정책을 전환하였다. 그 결과 베트남 정책 및 공산세력과의 관계개선 특히, 대북한 정책 등을 둘러싸고 한일 간의 입장 차이는 한층 선명해졌다.

41. 「제5차 한·일 정기각료회의의 외상개별회의에서의 아축 입장」 1971. 8. 3, 『한·일본 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971. 8. 10~11. 전 3권 V.1 사전준비철』.

42. 「제5차 한·일 정기각료회의의 공동성명서」, 『한·일본 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971. 8. 10~11. 전 3권 V.2 결과보고』.

## V. 결 론

베트남 전쟁의 종식을 위해 ‘신아시아 정책’을 제시했던 닉슨 정권에게 있어서 오키나와 반환은 중국과의 관계개선을 염두에 둔 극동주둔 미군의 재배치 작업의 일환이었으며, 미국은 이를 한반도 안보와 연결시켜 일본으로 하여금 한국조항을 받아들이도록 유도하였다. 당시 박정희 정권은 닉슨 정권에 대해서 오키나와 반환 문제와 지역안보와의 관련성을 지적하고 한국과의 사전 협의를 요구하는 한편, 사토 정권에 대해서는 한반도 유사시의 오키나와 기지의 사용 보장, 한국 안보에 대한 일본의 지지 및 일본의 지역적 안보역할의 확대 등을 요구하였다. 이러한 한국 정부의 적극적인 외교는 한국조항의 성립에 일조하였다.

1970년 들어 주한미군의 감축 논의가 본격화되자 한국 정부는 미국에 대해 대한(對韓) 방위공약의 준수, 한국군 현대화의 지원 및 주한미군의 철수 연기를 요구하는 한편, 닉슨 정권의 감축안을 저지하기 위한 협조 및 방위산업의 발전을 위한 협력을 사토 내각에 요청하였고, 이에 일본 정부는 우호적으로 대응하였다. 이는 극동 지역의 군사적 역지력으로서의 미군의 존재와 한국의 자체 방위력 강화 필요성에 대해서 일시적이지만 한일 양국의 인식이 접근했음을 의미한다.

전후 미국의 동맹국으로서 동아시아 냉전체제의 일익을 담당해 왔던 한일 양국은 1965년 국교정상화에 이르지만, 존슨 정권기를 통해 지역안보에 대한 양국의 인식은 상이한 것이었다. 일본은 전통적으로 평화헌법의 제도적 제약과 여론의 감시 속에서 자국의 안보와 직접적인 관련이 없는 사안에 대해서는 불관여의 입장을 취했고, 베트남 전쟁과 관련해서도 사토 정권은 평화적 해결을 우선했던바, 이는 군사적 해결을 우선하던 미국 및 한국 정부의 입장과는 다른 것이었다. 한편 박정희 정권은 한일 국교정상화를 추구하면서도 일본으로의 정치, 경제, 외교적 종속을 경계하였고, 존슨 정권의 베트남 군사전략에 적극 가담함으로써 미국과의 협력관계 강화를 통해 동아시아에서의

일본의 영향력을 견제하고자 하였다.

닉슨 정권의 등장 이후 미국의 신아시아 외교에 대한 한일 양국의 초기 대응은 그 방향성이 일치하여, 존슨 정권기에 비해서 양국의 지역안보에 대한 인식의 공유 폭과 협력의 정도가 확대되었다. 비록 베트남 문제에 대한 양국의 기본적인 입장 차이는 존재했지만, 오키나와 기지의 사용, 주한미군의 철수, 일본의 지역적 안보역할 확대, 대북한 정책 등에 있어서 사토 정권의 대응은 친한적인 성향이 두드러졌다. 그 배경에는 오키나와 반환의 실현을 위한 반대급부로서 지역안보에 대한 일본의 안보역할 확대라는 측면과 함께, 냉전체제의 전망이 불투명한 상황 하에서 미국 내의 고립주의적 주장의 확산 및 극동에서의 미국의 역할 축소에 따른 지역안보질서의 유동화에 대한 우려가 있었다.

그러나 1971년 여름 닉슨의 방중 결정을 직접적인 계기로 하여 냉전체제의 구조적 변화가 가시화되면서 안보인식 및 대외 태도에 있어서 한일 간의 입장 차이가 선명해졌고, 특히 대북한 정책을 둘러싸고 한일 간의 마찰이 심화되었다. 일본은 중국, 북한 등 공산권과의 관계개선을 서두르는 한편, 한국의 안보에 대한 관여는 줄이고자 하였다. 반면 한반도 분단 상황 하에서 여전히 공산화의 위협에 노출되어 있던 한국으로서는 북한과 동맹관계에 있는 중국 등 공산권 국가들과의 관계개선은 현실적으로 어려웠다. 남북한 정부는 평화공존을 위한 긴장완화에 나섰지만, 상호신뢰가 결여된 채 외부적인 환경 변화에 의해 동기 부여된 시도는 오래가지 않았다.

닉슨 정권의 등장 이후 한일관계에는 일시적으로 협조 분위기가 형성되었지만, 데탕트 체제의 정착이 가시화되면서 한일관계는 갈등 국면으로 접어들었다. 이와 같이 국제체제의 전환기에 나타난 한일 간의 상이한 대외 인식 및 대응은, 분단 및 북한과의 대치라는 한국의 특수한 안보 상황과 평화주의와 미일안보체제의 공존이라는 일본의 안보 특수성으로 설명되는 부분이 크다고 하겠다.

## 참고문헌

## 1. 1차 자료

〈한국 외교문서(등록번호, 분류번호, 문서철명 순)〉

- |      |              |                                                                       |
|------|--------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1444 | 722          | 『아시아태평양이사회(ASPAC) 창설계획, 1963-65』                                      |
| 2958 | 722.12JA/US  | 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.1 1969. 1~6월』                          |
| 2959 | 722.12JA/US  | 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제, 전 2권 V.2 1969. 7~12월』                         |
| 2960 | 722.12 JA/US | 『일본·미국 관계』                                                            |
| 3008 | 723.1JA      | 『한·일본 정기각료회의, 제3차. 동경, 1969. 8. 26~28. 전 5권 V.3 결과보고』                 |
| 3017 | 724.11US     | 『박정희 대통령 미국 방문, 1969. 8. 20~25 전 3권 V.1 기본문서철』                        |
| 3451 | 722.12JA/US  | 『미국·일본 간 오키나와(沖繩) 반환문제』                                               |
| 3505 | 723.1JA      | 『한·일본 정기각료회의, 제4차. 서울, 1970. 7. 21~23. 전 5권 V.1 사전준비철』                |
| 3507 | 723.1JA      | 『한·일본 정기각료회의, 제4차. 서울, 1970. 7. 21~23. 전 5권 V.3 본회의철』                 |
| 3628 | 729.13JA     | 『한국 안보에 대한 일본의 견해』                                                    |
| 4171 | 723.1JA      | 『한·일본 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971. 8. 10~11. 전 3권 V.1 사전준비철』                |
| 4172 | 723.1JA      | 『한·일본 정기각료회의, 제5차. 동경, 1971. 8. 10~11. 전 3권 V.2 결과보고』                 |
| 4308 | 729.11       | 『한국안보에 관한 한·미 간 협의(국군 현대화 5개년 계획 및 주한미군 감축) 전 8권 V.1 기본문서, 1970. 4~8』 |
| 4895 | 722.12JA/US  | 『사토 에이사꾸(佐藤宋作) 일본 수상 미국 방문, 1972. 1. 6~7』                             |

〈미국 외교문서〉

General Record of the Department of State, RECORD GROUP 59, National Archives and Records Administration II.

United States. Department of State. *Foreign Relations of the United States 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1, Korea.*



## 2. 2차 자료

- 김지연. 2005. 「일본 평화주의의 전개 과정: 헌법 제9조와 재군비의 갈등」. 한상일·김영작 외. 『일본형 시스템: 위기와 변화』. 일조각.
- 남기정. 2006. 「한국전쟁 휴전체제하 동아시아형 냉전국가의 탄생: 한국과 일본의 경우」. 김영작·이원덕 편. 『일본은 한국에게 무엇인가』. 한울아카데미.
- 다나카 아키히코. 이원덕 역. 2002. 『전후 일본의 안보정책』. 중심.
- 신정화. 2004. 『일본의 대북정책 1945~1992년』. 오름.
- 이동준. 2010. 「1960년 미일 ‘한국 밀약’의 성립과 전개」. 『외교안보연구』 6권 2호. pp. 137-166.
- 정수용. 2001. 「한국의 베트남전 파병과 한·미 동맹체제의 변화」. 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.
- 조양현. 2007. 「일본의 외교정책」. 김계동 외. 『현대외교정책론』. 명인문화사.
- 조양현. 2008. 「냉전기 한국의 지역주의 외교: 아스팍(ASPAC) 설립의 역사적 분석」. 『한국정치학회보』 42권 1호. pp. 247-276.
- 조양현. 2010. 「한일회담과 아시아 지역주의: 지역주의 구상의 한일간 상호 비대칭성」. 『외교안보연구』 6권 1호. pp. 161-186.
- 한영구·윤덕민. 2003. 『현대 한일관계 자료집 I 1965~1979년』. 오름.
- 新崎盛暉. 2005. 『未完の沖縄闘争』. 凱風社.
- 我部政明. 2000. 『沖縄返還とは何だったのか』. 日本放送出版協会.
- 菅英輝. 1997. 「베트남 전쟁과 日米安保体制」. 『국제정치』 115. pp. 75-93.
- 木宮正史. 2001. 「一九六〇年代韓国における冷戦外交の三類型—日韓国交正常化, 베트남派兵, ASPAC」. 小此木政夫·文正仁 編. 『国家·市場·国際体制』. 慶應義塾大学出版会.
- 木宮正史. 2005. 「韓国外交のダイナミズム—特に一九七〇年代初頭の変化を中心に」. 小此木政夫·張達重 編. 『戦後日韓関係の展開』. 慶應義塾大学出版会.
- 楠田實. 1983. 『佐藤政権·二七九七日』(下) 行研出版局.
- 河野康子. 1994. 『沖縄返還をめぐる政治と外交—日米関係史の文脈』. 東京大学出版会.
- 河野康子. 1997. 「日本外交と地域主義—アジア太平洋地域概念の形成」. 『年報政治学1997年·危機の日本外交—70年代』 岩波書店.
- 曹良鉉. 2007. 「戦後日本のアジア外交におけるアメリカファクター—『東南アジア開発閣僚会議』設立を事例に」. 현대일본학회. 『일본연구논총』 26호. pp. 113-150.
- 曹良鉉. 2009. 『아시아地域主義とアメリカ—베트남전쟁期の아시아太平洋国際関係』. 東京大学出版会.
- 添谷芳秀. 1995. 『日本外交と中国—1945~1972』. 慶應通信.

- 添谷芳秀. 2005. 「対中外交の日韓比較—日韓安全保障協力の可能性」. 大島英樹・文正仁. 『日韓国際政治学の新天地』. 慶應義塾大学出版会.
- 中村隆英. 1993. 『昭和史Ⅱ—1945~89』. 東洋経済新報社.
- 安原和雄・山本剛士. 1984. 『戦後日本外交史Ⅳ—先進国への道程』. 三省堂.
- 尹徳敏. 1990. 「日米沖繩返還交渉と韓国外交」(慶應大学大学院法学研究科白紙論文).
- 李庭植. 小此木政夫・古田博司 訳. 1989. 『戦後日韓関係史』. 中央公論社.
- 若泉敬. 1994. 『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』. 文藝春秋.
- Cha, Victor D. 1999. *Alignment Despite Antagonism: the United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press.
- Lee, Chae-Jin and Hideo Sato. 1982. *U.S. Policy Toward Japan and Korea: a Changing Influence Relationship*. New York: Praeger Publishers.
- Lee, Chong-Sik. 1985. *Japan and Korea: The Political Dimension*. Stanford: Hoover Institution Press.
- MacDonald, Donald S. 1992. *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-reliance: the Twenty Years Record*. Westview Press.
- Schaller, Michael. 1997. *Altered States: the United States and Japan Since the Occupation*. New York: Oxford University Press.
- Snyder, Glenn. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yahuda, Michael. 2004. *The International Politics of the Asia-Pacific*. Routledge.
- Yi, Kil J. 2000. “The U.S.-Korean Alliance in the Vietnam War: The Years of Escalation, 1964-68.” Lloyd C. Gardner and Ted Gittinger. eds. *International Perspectives on Vietnam*. College Station: Texas A&M University Press.
- Yoon, Tae-Ryong. 2007. “Searching for a New Paradigm for Korea-Japan Relations.” 『국제관계연구: IRI review』 12권 2호. pp. 169-205.

## The Korea-Japan Relationship within the Structural Change of the Cold War System in East Asia:

Focusing on the Case of Okinawa Reversion and the U. S. Troop Withdrawal  
from Korea

Jo, Yanghyeon

Assistant Professor, Department of Asian and Pacific Studies,  
Institute of Foreign Affairs and National Security

The purpose of this paper is to historically analyze the developmental aspect of the Korea-Japan relationship within the structural change of the Cold War system in East Asia at the end of the 1960's. Specifically, it focuses on the case of Okinawa reversion and the U. S. troop withdrawal from Korea.

Following are the important findings: first, the 'Korea clause' was not only the product of compromise between the interests of U. S. and Japan, but also the results from Korea's claim that the Okinawa issue is directly related to the regional security in Asia; second, it shows the dilemma of small nations' diplomacy in that, the Korean government utilized the Japanese support to prevent U. S. government's plan to withdraw its troops from Korea, while at the same time Korea was concerned about the situation where the Korean peninsula issue would be decided by great powers regardless of Korea's intention; third, by dividing the Korea-Japan relationship into three period of mutual hostility, mutual convergence of security perception and mutual conflict, we find the dynamic changes of security perception gap between two countries within international environment.

Key Words: Okinawa reversion, U. S. troop withdrawal from Korea, the Korea Clause, Korea-Japan relationship, detente

