

# 1970년대 초 한국외교와 국가이익: 모건소의 국익론을 통한 평가\*

마상윤 | 가톨릭대학교 국제학부 부교수

1970년대 초 데탕트의 국제정세를 어떻게 이해하고 대응할 것인가의 문제를 놓고 벌어진 박정희 정부와 김대중의 논쟁은 국가이익의 내용을 어떻게 정의할 것인가를 둘러싸고 펼쳐진 경쟁의 좋은 사례이다. 본 논문은 모건소가 발전시킨 국익개념을 재검토함으로써 '경쟁하는 국익'의 상황에서 국익은 과연 어떻게 무엇이라고 판단해야 하는지에 대한 시사점을 얻고자 했다. 모건소의 국익논의를 기준으로 했을 때, 1970년대 초 박정희 정부의 정책은 부분적으로 긍정적 평가를 받을 수 있을 것이다. 주한미군철수와 미중접근에 따른 대외정세변화를 박정희는 안보위기의 상황으로 규정하였고, 데탕트에 따른 강대국간 긴장완화는 단지 일시적인 것이므로 여기에 한국의 안보를 의지해서는 안 된다고 믿었다. 이는 데탕트가 냉전대립에 있어서의 근본적 변화라기 보다는 적대적 경쟁이 잠깐 숨고르기에 들어간 전술적 변화국면에 불과하다는 모건소의 인식과 일치하는 것이었다. 그러나 소수의 견에 대한 보호, 논쟁을 통하여 사회적 합의가 형성되는 과정을 중시한 모건소의 시각에서 보면, 박정희가 국익을 위한 사회적 합의를 창출해내는 데 필요한 리더십을 제대로 행사하지 못하고 억압체제를 강화했다는 점은 결코 긍정적으로 평가될 수 없는 문제이다.

주제어: 국가이익, 김대중, 데탕트, 모건소, 박정희

\* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-330-B00027).

## I. 들어가며

1970년대 초 한반도 정세는 데탕트의 전개와 함께 요동쳤다. 브란트(Willy Brandt) 총리가 이끄는 서독의 사민당 정부는 동방정책을 추진하며 소련 및 동유럽 국가들과의 긴장완화를 추진하였는데 이는 같은 분단국인 한국에서도 주요 관심사가 되었다. 더욱 중요한 변화는 미국의 동아시아 정책변화와 함께 시작되었다. 닉슨(Richard M. Nixon) 행정부가 베트남전쟁의 종전을 모색하면서 나온 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)이 미국의 대한(對韓) 정책에 적용되면서 1971년 주한미군 병력 2만 명이 철수했다. 또한 미국과 중국의 상호접근과 관계개선이 이루어졌으며, 이에 발맞추어 남북대화도 시작되었다. 1972년 7월 4일 발표된 남북공동성명은 한반도 데탕트의 극적인 순간이었다. 그러나 남북대화는 1973년 이후 동력을 잃고 한반도의 긴장은 다시 고조되었다.

한반도에서의 데탕트는 짧은 기간 스쳐 지나간 현상이었다는 점에서 데탕트의 근본적 한계를 선명하게 보여준다. 하지만 국제적으로 또 동북아 지역적 차원에서 데탕트의 기류가 조성되던 흐름을 어떻게 읽고 대응해야 할 것인가 하는 문제는 한국의 입장에서 심각한 외교사안이 아닐 수 없었다. 박정희는 데탕트 시기의 요동치는 국제정세 속에서 한국의 안보가 심각한 위기에 처하게 되었다고 인식하고, 그러한 위기에서 한국의 국가이익을 지키는 방법에 대해 고민했다. 그는 “국제정치라는 것은 ... 냉혹하기가 짝이 없습니다. 자기 나라의 국가 이익과 자기 민족의 이익을 위해서는 피도 눈물도 없는 것이 바로 오늘날 국제 사회의 생리입니다. 믿을 사람은 아무도 없습니다. ... 우리들의 축적된 힘을 믿어야 합니다”라고 강조했다(박정희, 1971b).

박정희의 상황인식에 모두가 동의했던 것은 아니다. 당시 가장 주목 받는 야당 지도자였던 김대중은 오히려 데탕트가 지닌 기회의 측면을 포착했다. 그는 세계적 긴장완화가 남북관계의 개선과 한반도 평화구조의 형성을 위한 기회를 제공한다고 보고, 데탕트 기운에 적극 동참하고자 했다. 그러면서도

김대중은 “국제관계에는 영원한 적도 없고 영원한 내 편도 없습니다. … 오직 국제 간에서는 서로 자기 나라 이익을 제일 의도하는 내셔널 인터레스트가 있을 뿐입니다”라며 자신의 안보인식과 논리가 바로 한국의 국가이익을 위한 것임을 강조했다(김대중, 1970c).

이와 같이 박정희와 김대중은 데탕트라는 국제적 안보환경의 변화에 직면하여 상이한 정세 인식과 정책적 입장을 나타냈다. 하지만 그러면서도 이들은 국가이익의 추구라고 하는 데에 있어서는 거의 동일한 발언을 거의 같은 시기에 내놓고 있었다. 우리는 물론 박정희와 김대중이 국가이익이라는 말을 그 개념적 내용에 대한 깊은 고려 없이 단순한 정치적 수사로 사용했다는 의심을 가질 수 있다. 또 그렇기 때문에 국가이익이라는 개념은 국가라는 집단 전체를 대변하는 이익이 아니라 사실상 개별 정치인의 사적 이익을 그럴싸하게 포장하는 수사적 도구에 불과하다는 냉소적 관찰이 가능할 지도 모른다. 이렇게 이해한다면 사실상 국가이익은 존재하지 않는 것이나 마찬가지일 수 있다. 존재하는 것은 국가이익이라고 주장되고 포장된 사적 이익 내지 사적 견해일 뿐이기 때문이다. 그러나 과연 그러한가? 객관적 국가이익은 실재하지 않는가? 1970년대 초의 상황에서 과연 진정한 한국의 국가이익은 무엇이었는가?

본 논문은 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 국가이익에 대한 논의를 검토함으로써 이상의 질문에 답할 수 있는 실마리를 찾아보고자 한다. 제2차 세계대전 이후 미국 현실주의 국제정치학 발전의 기틀을 닦은 모겐소는 한 국가의 외교정책이 “권력에 의해 정의된 국가이익”을 따라야 한다고 주장하며, 국익 추구의 기준을 제공하고자 했다. 국가이익이라는 개념은 모겐소에 의해 만들어지고 또 널리 유포되었다 해도 과언이 아닐 것이다(Scheuerman, 2009: 78). 1970년대 초 박정희와 김대중 같은 한국의 지도자들이 국가이익을 언급한 사실 역시도 미국 국제정치학의 개념이 한국으로 전파되는 과정과 무관치 않을 것이다. 그리고 이러한 측면에서 당시 한국의 안보에 대한 한국 정치지도자들의 인식과 처방이 모겐소가 제시했던 국가이익 개념에 얼마나 충실했었는지를 따져볼 수 있을 것이다.

모겐소는 제2차 세계대전 이후 현대적 국제정치학을 정립하는 데 가장 크

게 공헌한 학자이지만, 그의 현실주의국제정치이론은 신현실주의의 등장 이후 흘러간 구식 이론으로 취급되곤 했다. 그러나 모겐소의 이론과 사상은 최근 다시 구미학계의 주목을 받고 있다(Williams, 2007: 5-9). 특히 미국의 이라크침공 이후 모겐소 연구의 르네상스가 일어나고 있다는 점이 우연의 일치만은 아니라는 지적이 있기도 하다(Cox, 2007: 188). 신현실주의 이론을 소개한 왈츠의 설명에 따라 오늘날 모겐소는 인간본성에 따른 권력정치를 강조한 국제정치이론가로 주로 알려져 있지만(Waltz, 1959, 1979), 그의 이론과 사상은 훨씬 깊고 복잡하다. 그가 국제정치를 포함한 정치현상일반의 권력정치적 속성을 강조하였지만 그렇다고 규범이나 도덕의 역할을 전적으로 무시한 것은 아니었으며, 그의 권력정치론은 아이러니하게도 권력정치를 초월하고자 하는 열망의 산물이었다. 모겐소의 이러한 측면에 대한 재조명은 분석적 엄밀성을 강조하는 최근 현실주의 이론의 지나친 과학화 경향에 대한 반성, 그리고 구성주의 이론의 부상과도 맥이 닿아있다.

또한 모겐소는 국제정치이론가로만 주로 알려져 있지만 그의 이론은 국제정치뿐 아니라 서양정치 고금의 역사와 사상에 대한 풍부한 이해를 바탕으로 했다. 나아가 모겐소는 국제정치의 이론적 논의에 그치지 않고 현실의 정치와 외교에 대한 발언을 계속해온 실천가이기도 했다. 그는 미국외교에 대한 신랄한 비판을 이어왔다. 특히 그는 베트남전쟁에 대해 가장 먼저 또 가장 지속적으로 반대 입장을 공개적으로 표명해온 지식인이었다(See, 2001). 아마 모겐소의 이러한 실천가로서의 이력은 (국제)정치를 기본적으로 권력현상으로 파악하는 그의 이론에 비추어보면 의외라고 여겨질지도 모른다. 하지만 이는 모겐소의 현실주의가 단순한 힘의 추구 또는 대외강경책과는 구분됨을 단적으로 보여준다. 사실 현실주의와 냉전의 관계는 일반적으로 생각되는 것보다 훨씬 복잡하다(Cox, 2007: 168; Gilbert, 1999: 68). 마찬가지로 본 논문에서 다루고자 하는 1970년대 초 한국의 외교안보와 관련해서도, 모겐소가 제시하는 국가이익 개념이 아마도 한국의 대외적 강경책에 보다 부합했으리라는 선입견이 있다면 이는 일단 잠시나마 접어두어야 할 것이다.

아래에서는 우선 국제적 테탕트에 대한 박정희 정부의 정책 대응을 살펴보고 이에 대한 김대중의 비판도 함께 검토할 것이다. 다음으로 모겐소의 국

가이익에 대한 논의를 정리하고, 이어서 그것이 어떻게 현실의 국제정치에 대한 입장으로 투영되었는지를 살펴볼 것이다. 특히 당시 한국정부의 정책과 논리를 모겐소의 국익론이 제기하는 몇 가지 관점을 통해 평가할 것이다. 하지만 모겐소가 제시하는 국가이익의 기준이 시공을 초월하여 반드시 옳다고 볼 수만은 없다는 가능성에도 유의할 것이다. 모겐소의 국가이익 개념은 분석적 모호성으로 인해 실제 정책에의 적용이 어렵다는 비판을 오래 전부터 받아왔다(Herz, 1981; Jervis, 1994; Smith, 1981). 또한 탈냉전 이후, 국가이익의 개념적 확대에 대한 설득력 있는 주장이 제기되고 있기도 하다(Finnemore, 1996; Weldes, 1996). 더욱이 서구근대국제정치의 경험을 바탕으로 개념화된 모겐소의 이론이 1970년대 초 한국과 같은 발전도상의 비서구 국가의 안보문제를 이해하는 데 적실성을 가질 수 있는지에 대한 의문도 정당하게 제기될 수 있다. 따라서 본 논문은 모겐소의 국가이익이 안고 있는 이러한 개념적 한계에도 충분히 유념하고자 한다. 즉 모겐소가 제시하는 국가이익을 잣대로 삼아 1970년대 초 한국의 안보정책에 대한 평가를 시도하고, 동시에 한국의 경험을 통해 모겐소의 국익론을 평가하는 기회로 삼고자 하는 것이다.

## II. 데탕트와 한국의 안보논쟁<sup>1</sup>

1970년대 초 국제정세의 키워드는 데탕트였다. 유럽에서 서독 사민당 정부의 동방정책이 추진되기 시작했고, 미국의 닉슨 행정부는 중국과의 관계개선을 모색하면서 이를 통해 궁극적으로 소련과의 긴장완화도 이루고자 했다. 특히 중소분쟁이 1969년 3월 국경지대에서의 소규모 무력충돌로 비화하는 등 더욱 심각해지고 가시화되고 있었는데, 미국은 공산진영의 분열을 활용하여 자신의 전략적 목표를 달성하고자 중국과의 관계개선을 추진했다. 미중관

---

1. 이 장은 마상윤(2011)을 축약정리하고 새로운 일차자료와 논지를 보완하여 작성했음을 밝힌다.

계개선을 베트남전쟁으로부터의 명예로운 탈출을 위해 활용하고, 동시에 소련과의 관계개선을 위한 삼각외교의 지렛대로 삼으려 했던 것이다.

데탕트의 국제적 조류는 한국의 대외정책환경에도 중요한 변화를 가져오고 있었다. 무엇보다도 1969년 7월 발표된 닉슨 독트린은 한반도 주변 국제정세 변화의 서막을 알리는 것이었다. 베트남전쟁으로부터의 출구전략을 모색하던 닉슨 행정부는 ‘아시아인에 의한 아시아’를 강조하며 아시아로부터의 불개입(disengagement) 정책을 취하기 시작했다. 아시아 동맹국에 대한 미국의 군사적 보호는 계속 제공되겠지만 대규모 군사주둔과 같은 개입전략은 철회하겠다는 것이었다. 한국은 닉슨 독트린의 우선적 적용대상이 되어 주한미군철수가 정책적으로 고려되기 시작했다.

닉슨 독트린 발표 후 한국정부도 미국이 주한미군철수를 추진할 가능성에 촉각을 곤두세우고 있었다. 박정희 정부는 주한미군 철수가 안보에 큰 문제를 야기할 것이라는 판단 하에 미국정부의 의중을 확인하고 그것이 현실화되는 것을 막고자 했다. 박정희 대통령은 미국 샌프란시스코를 방문하여 1969년 8월 21일 닉슨대통령과 회담을 가졌다. 박정희는 북한으로부터의 군사적 위협을 거론하며 주한미군철수의 위험성을 강조했다. 닉슨은 박정희에게 해외주둔 미군 감축을 주장하는 여론이 미국에 있지만 자신은 주한미군을 줄이자는 생각에 반대라고 말했다.<sup>2</sup> 귀국길의 박정희에게 이는 큰 선물이었다. 박정희는 8월 25일 귀국연설에서 “앞으로 미국의 대 아시아정책에 어떤 변화가 있더라도 한국에 대한 미국의 기본정책에는 추호의 변화도 없다는 것을 이번 회담을 통해 확인했다”고 말했다(동아일보, 1969/08/26). 그러나 사실 닉슨 행정부는 주한미군철수를 위한 내부 검토를 계속 진행했다. 그리고 1970년 3월 27일 주한미국대사를 통해 한국정부에 주한미군철수를 위한 협의를 제안했다. 주한미군철수는 가까운 현실로 다가와 있었다.

주한미군철수가 없을 것이라던 말을 뒤집고 철군을 추진한 닉슨 행정부에 대한 박정희 정부의 불신감은 컸다. 미국의 중국과의 관계개선추진 움직임은 이러한 불신감을 가중시켰다. 1971년 7월 15일 닉슨대통령은 키신저(Henry

2. Memorandum of Conversation, “Talks Between President Nixon and President Pak,” August 21, 1969 (U.S. Department of State, 2010: 101).

A. Kissinger) 국가안보보좌관의 중국과의 비밀회담 사실과 함께 이듬해 2월로 예정된 자신의 중국방문계획을 발표했다. 박정희는 “냉혹하기가 짝이 없”는 국제정치 속에서 “모든 나라들이 국가 이익을 위해서는 어제의 적국을 오늘 의 우방으로 삼고” 있으며, “이른바 강대국들이 제각기 자기들의 국가 이익만을 추구”하고 있다고 인식하고 있었다(박정희, 1971a, 1971b, 1972). 미국도 예외가 아니었으며, 미중접근은 이러한 인식이 옳았음을 확인해줄 뿐이었다. 이런 가운데 박정희는 미국이 중국의 압력 하에 주한미군의 추가철수를 추진하지 않을까 우려했다. 1971년 말까지 주한미군 1개 사단 병력 2만 명이 철수하였으나 추가철수의 가능성은 남아 있었다. 실제로 키신저는 1971년 7월 중국을 비밀방문하여 저우언라이(周恩來)를 만난 자리에서 “인도차이나에서의 전쟁이 끝나고 미중관계가 잘 진전되면 베트남에 파병된 한국군이 돌아올 것이고, 그렇다면 당신의 다음 임기가 끝나기 전에 대부분의 미군을 한국으로부터 철수하는 것을 생각해볼 수 있을 것이다”라고 말했다.<sup>3</sup> 이러한 배경에서 박정희는 닉슨에게 1971년 9월 16일자로 극비서신을 보내 “한국으로부터의 이른바 외군 철수를 주장하는 중공의 요구는 결코 수락되어서는 안 될 것”이라고 강조했다.<sup>4</sup> 1971년 11월 중국이 대만을 대신하여 유엔안보리 상임이사국이 되면서 박정희의 우려는 더욱 커졌다. 유엔에서의 중국의 확대된 영향력으로 인해 유엔군의 이름으로 주둔하던 주한미군의 철수가 촉진될 가능성이 있다고 보았던 것이다.<sup>5</sup>

박정희 정부의 대미불신감은 안보위기의식의 중요한 요인이 되었다. 물론 이러한 인식의 배경에는 북한으로부터의 안보위협이 줄어들지 않았다는 판단도 깔려있었다. 박정희는 북한의 대남전략이 기본적으로 대남침투를 통해 한국의 내부적 혼란을 야기한 이후 전면전을 도발하여 적화통일을 이루려는 것이라고 보았다. 사실 북한의 대남전략은 1969년을 기점으로 그 양상이 변화하고 있었다. 1965년부터 1968년까지 북한은 무장 게릴라의 침투를 통한

3. Kissinger to Nixon, “My Talks with Chou En-lai,” July 14, 1971, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66/ch-40.pdf> (accessed on 19 March 2012).

4. POL 7 KOR S, Central Files 1969-73, RG 59, NARA.

5. Telegram 7507 from American Embassy Seoul, December 13, 1971 (U.S. Department of State, 2010: 303).

후방교란을 중점적으로 시도했으나, 1969년 이후에는 게릴라침투가 그 빈도에 있어서 뚜렷한 하락세를 그리고 있었다. 대신 북한은 대남평화공세를 강화하기 시작했다. 그러나 박정희의 시각에서는 평화공세가 “작금의 급변하는 국제정세를 교묘하게 이용하여 기습적인 남침을 노리는 침략야욕”을 품고 있다는 점에서 위협하기는 마찬가지였다. 평화공세의 목적이 평화 자체에 있다기보다는 한국의 긴장이완과 내부적 혼란을 부추기는 데 있다고 인식했던 것이다(마상윤, 2003).

북한의 평화공세에 직면하여 박정희는 데탕트 기류 속의 국제적 긴장완화가 대내적 사회기강의 이완을 가져올 가능성에 대해서도 걱정했다. 이미 주한미군 1개 사단철수와 추가철수 가능성을 직면한 상태에서 박정희 정부는 안보를 미국에 전적으로 의존할 수 없으며, 스스로 안보를 책임지기 위한 노력을 기울여야한다는 인식을 강화하고 있었다. 물론 자주적 안보 기반을 하루아침에 확보할 수는 없었으므로 그런 만큼 위기 돌파를 위한 국민 전체의 단결된 노력이 필요하다고 보았다. 그런데 이런 시각의 연장선상에서 박정희는 국제적 긴장완화를 이유로 대내적 긴장이완을 부추기는 행위를 매우 위험스러운 것으로 보았으며, 이 점에서 김대중은 눈엣가시 같은 요주의 인물이었다.

1970년 9월 당내경선을 통해 신민당 대통령후보로 선출되는 등 야당의 젊은 지도자로 등장한 김대중은 국내정치뿐 아니라 외교 및 통일문제에 대해서도 적극적으로 의견을 개진해오고 있었다. 그의 견해는 국내외의 주목을 받았는데, 특히 미 행정부 관리들로부터 호평을 받고 있었다. 미국 관리들은 신민당의 유력한 대통령선거 후보인 그가 “진지하고, 온건하며 사려 깊은 정치인”으로서 “일관되게 합리적이고 온건한 입장을 취해왔다”고 평가하면서 “그의 견해에 관심을 가질만한 가치가 있다”고 보았다.<sup>6</sup>

6. Memorandum of conversation, “Calls in the Department by Kim Tae Chung, National Assemblyman, New Democratic Party, February 27 and March 3, 1970,” March 3, 1970, POL KOR S, Central Files 1969-73, RG 59, NARA; Memorandum for Mr. Kent Crane, Office of the Vice President, “Reply to Letter from Kim Dae Jung, Republic of Korea National Assembly, Seoul, Korea,” April 23, 1970, POL KOR-US, Central Files 1969-73, RG 59, NARA; A-506 from American Embassy Seoul to Department of State, “Biography of Kim Tae-chung,”



김대중은 당시로서는 매우 파격적인 통일론을 펼쳤다. 그는 이미 1960년대 중반부터 통일논의의 필요성을 적극적으로 제기해오면서 정부가 통일논의를 용공시하며 억누르고 있다고 비판했다. 서독 브란트정부의 동방정책은 김대중에게 자극을 주었다. 그는 독일의 경우를 모범으로 삼아 한국도 통일정책을 적극적으로 추구해야한다고 주문했다. 김대중은 동방정책이 교류확대를 통해 동서독 간 동질성을 형성하고 궁극적으로는 민족통일이라는 결과를 가져올 것이라고 보았다. 그리고 같은 논리를 한반도에 적용하여 남북한 상호인정에 기초한 평화적 교류를 주장했다. 교류가 시작되고 확대되다가 어느 시기에 가서 “민족자주적으로” 통일을 추진하게 되면 주변국들도 이를 인정하지 않을 수 없을 것이라고 주장했다(김대중, 1966, 1970a).

데탕트에 대해서도 김대중의 인식은 박정희와 대조적이었다. 박정희가 데탕트 기류 속에서 한국이 안보위기에 처하게 되었다고 본 반면 김대중은 데탕트가 한반도 긴장완화 그리고 나아가 통일의 가능성을 높이는 기회를 제공한다고 판단했다. 특히 주한미군철수와 관련해서 김대중은 “미국이 우리 한국의 방위에 대한 공약을 그 의무를 지키겠다고 누누이 다짐하고” 있고, “우리 국군의 사기나 능력이나 우리 국민의 반공의식이 김일성이를 그렇게 두려워할 정도도 아닙니다”라고 주장하며 위기론을 일축했다(김대중, 1970c). 미중관계개선에 대해서도 김대중은 한국이 강대국 간 흥정의 희생양이 될 수도 있다는 박정희의 우려에 동의하지 않고, 오히려 미중접근이 아시아에서의 긴장을 제거함으로써 한반도에서 “현상을 유지하면서 평화를 유지할” 수 있는 여건 조성에 기여할 것이라고 주장했다(김대중, 1972a).

더욱이 김대중은 박정희 정부가 강조하는 북한위협이나 안보위기가 사실은 정권안보를 위해 과장된 것이라고 주장했다. 그는 데탕트가 주는 기회의 측면을 강조하면서 “미소의 협조, 중국의 자중 경향으로 보아 북괴 전면 남침 가능성은 희박하다”고 인식했다. 그럼에도 박정희 정부가 북한 위협을 강조하는 것은 이를 빌미로 장기독재를 피하려하기 때문이라고 했다. 김대중은 1969년 3선개헌에 반대하면서 박정희가 헌법을 고쳐 “3선에 성공하면 아마

박 정권은 2, 3년 내에 틀림없이 북괴를 병자하거나 통일의 성취를 운운하면서 나치스 독일이나 대만 같은 총통제를 들고 나올 것”이라고 했다(김대중, 1970a). 김대중의 예견대로 박정희는 1972년 10월 유신선포를 통해 독재체제를 한층 강화했다.

김대중은 한국의 안보상 취약점이 민주주의의 결핍에서 비롯된다고 인식했다. “박 정권의 독재정치, 특권경제, 부패, 절망사회 조성의 비정, 특히 게릴라 침투의 대상지인 농촌경제의 총파탄은 북괴의 야욕 달성을 위해 절호의 비무장지대를 조성”한다는 것이었다(김대중, 1970a). 이러한 논리의 연장선상에서 그는 “진정한 반공”은 “국민 자유의 신장, 경제적 분배의 균형, 부패 없는 정부 등 자기체질의 강화를 통해서만 성공”할 수 있다고 주장했다. “공산당과 싸우는 것은 근본적으로 내전이요, 내전은 정치의 싸움이요, 정신의 싸움”이라는 것이다(김대중, 1970b).

한편 김대중은 국제적 데탕트의 물결을 타면서 한반도 긴장완화를 실현하기 위한 적극적 정책대응을 제안했다(김대중·박명림, 2008: 43). 그는 자신의 정책을 “민족의 명예와 이익을 증진”한다는 차원에서 민족외교라고 일컬으며 1971년 4·27 대통령 선거 유세를 통해 국민들에게 광범위하게 알렸다. 우선 김대중은 남북한관계의 발전을 위해 “서신교환, 기자교류, 체육경기 등 비정치적인 직접 접촉”을 제안하고, 평화유지 및 안전보장을 위해 “서로 전쟁에 의한 통일을 완전히 포기해야 하며 간첩과 테러분자를 침투시키는 것을 일절 지양”할 것을 북한에 요구했다. 동시에 그는 “미·소·일·중공 등 4대 국가에 대해서 한반도에서의 전쟁억제를 공동으로 보장하도록 요구”하자는 내용의 4대국 안전보장론을 제시했으며, “우리와 직접 적대관계에 있지 않는 공산권”과의 외교관계 모색도 주문했다. 아울러 그는 1968년 북한의 대남무력도발에 대응하는 목적에서 조직된 향토예비군의 폐지를 주장했다. “국민의 생업에 막대한 지장”을 줄 뿐 아니라 선거에 동원되는 등 “정치에까지 악용”되고 있다는 것이었다(김대중, 1970d, 1970e, 1971).

박정희는 김대중의 외교안보정책제안이 무책임하고 위험하다고 보았다. 향토예비군폐지 주장은 후방교란으로 전방 방어태세가 허술해지면 대남전면공격을 감행하려는 북한의 의도를 고려치 않은 “잠꼬대 같은 소리”에 불과하다

고 비판했다. 김대중의 4대국 안전보장론에 대해서도 박정희는 “우리의 운명을 이웃나라에 맡기고 의존해 살아보겠다는 무기력하고도 비굴한 자세”이며, 역사적으로도 “침략의 기회를 노리는 자에게는 이른바 열강의 보장이나 공약이 아무런 실효가 없다”며 강하게 비판했다. 사실 박정희는 김대중이 “국가안보상의 중대 문제를 당리당락으로 악용”하여 무책임한 안보론으로 민심혼란을 가중시키고 있으며, 이는 결국 “북괴의 허위 선전에 말려드는” 일이라고 보았다(박정희, 1971c, 1971d, 1971e, 1971f).

박정희는 안보위기를 세 방면에서 돌파하고자 했다. 첫째, 자주국방 모색이다. 박정희는 그 일환으로 근현대화사업과 방위산업육성을 추진했으며(김정렴, 1995: 320-324), 극비리에 핵개발도 시작했다(CIA, 1978). 둘째, 남북대화이다. 박정희는 어느 정도의 자주적 국방력을 확보하는 데 필요한 시간을 최소 5년으로 잡고, 그 시간을 벌기 위해 북한과의 대화에 나섰다. “상대방의 한쪽 손을 맞대고 있으면 그들이 우리를 치려고 할 때 금새 알아차릴 수 있다”는 판단에서였다(김성진, 2006: 121). 셋째, 권위주의적 억압과 통제의 강화이다. 1971년 12월 6일 국가비상사태선언 및 1972년 10월 17일 유신헌법선포로 박정희의 독재는 한층 강화되었다. 국내정치비용을 제거하여 안보위기극복을 위해 총력을 기울이겠다는 것이었다. 데탕트 국면에서 대내적 긴장이완에 대한 박정희의 우려, 그리고 야당이 그러한 긴장이완을 방조 및 조장하고 있다는 박정희의 인식은 전술한 바와 같다.

김대중은 박정희의 이러한 정책에 부정적으로 반응했다. 남북대화에 대해 김대중은 “원칙적으로는” 환영하면서도 박정희가 이를 “영구집권에 악용”하고 있다는 의혹을 제기했다. 남북 대화에 임하는 정부의 근본목적이 “정치·경제·외교의 모든 부분에서 벽에 부딪힌 곤경을 모면하고 국내에서의 독재 체제 강화 및 박정희 씨의 영구집권에 악용하려는” 데 있음을 보여준다고 주장했다(김대중, 1972b). 박정희가 국가비상조치선포에 이어 유신체제수립까지 나아감으로써 김대중의 예견은 적중했다고 볼 수 있다. 그리고 김대중의 설명은 오늘까지도 유신체제의 수립원인에 대한 유력한 설명으로 제시되고 있다.

### III. 모겐소의 국익론

국가이익은 모겐소가 구축한 현실주의 국제정치이론의 핵심개념이다. 모겐소는 국가이익 개념을 통해 한 나라의 외교가 무엇을 어떻게 추구해야할지에 대한 합리적이고 객관적인 가이드를 제시하고자 했다. “이익은 정치적 현실주의가 국제정치의 장에서 길을 찾아가는 것을 돕는 이정표”이며 (Morgenthau, 1954a: 5), “국익을 가이드로 받아들이지 않고서는 어떤 나라도 외교정책에서 무엇을 해야 하고 무엇이 불필요한지에 대한 분명한 지침을 가질 수 없다”는 것이었다(Morgenthau, 1952a: 6).

모겐소는 이익이 무엇보다도 힘에 의해서 규정된다고 했다. 정치는 국내정치이건 국제정치이건 권력의 추구라는 측면에서 다른 현상과 구별되는 독특성을 지닌다. 그런데 국내정치에 비해 국제정치에서는 질서를 최종적으로 규율할 수 있는 권위체가 존재하지 않는다는 점에서 폭력의 역할과 중요성이 더욱 적나라하게 드러난다. 이러한 국제정치의 세계에서 국가 자신의 생존은 무엇보다도 우선시되는 국익이며, 이러한 국익을 추구하기 위해서는 힘이 필요하다. 즉 국익추구는 기본적으로는 국력을 기르는 일에서 출발한다고 볼 수 있다.

단, 모겐소의 설명에 따르면 국력의 구성 요인은 다양하다. 여기에는 지리적 요인, 천연자원, 산업능력, 군사력, 인구와 같은 물질적 요인뿐 아니라 민족성, 국민적 모랄, 외교의 질적 수준, 정부의 질적 수준과 같은 비물질적 요인도 포함된다(Morgenthau, 1954a: 102-152). 또한 모겐소는 국력을 기르는 일뿐 아니라 국력의 한계를 명백히 인식하는 것도 대단히 중요하다고 보았다. 그리고 국력의 한계 때문에 핵심적 이익과 주변적 이익을 냉철하게 잘 분별하는 것이 필요하다고 했다. 핵심이익은 철저히 추구해야 하지만, 상대적으로 덜 중요한 이익은 경우에 따라서는 버릴 수 있어야 하며, 그렇게 하는 것이 오히려 전반적인 국익에 도움이 된다는 것이다(Morgenthau, 1952b: 973).

일견 명쾌해 보이는 모겐소의 국익론은 그러나 적어도 세 가지 측면에서 오해의 대상이 되어왔다. 첫째, 도덕과 국익의 관계와 관련해 모겐소는 국익을 도덕보다 우선시했던 것으로 종종 잘못 이해되고 있다. 물론 모겐소는 도덕주의, 감상주의, 법률주의는 냉철한 국익추구를 저해하는 요인이라고 강조한다. 외교정책은 선과 악의 대결이 펼쳐지는 세계에서 선의 승리를 위해 노력하는 일이 아니며, 권력정치의 요인을 제거하면 항구적 평화가 도래할 것이라는 생각도 환상에 불과하다고 했다. 자신의 이미지에 따라 세상을 바꾸어놓겠다는 선교사적 또는 십자군적 사명의식도 국익 추구를 위한 외교정책에는 적합하지 않으며, 외교정책이 지나치게 여론에 영향을 받을 경우에 일관된 국익 추구는 어려워진다고 보았다.

그러나 모겐소에 따르면 도덕과 국익이 서로 배치되는 것은 아니다. 정치적 현실주의에 따른 국익추구가 꼭 도덕에 반하는 것은 아니라는 말이다. 모겐소는 힘의 분배 상태에서 비롯되는 현실적 조건을 무시한 채 도덕적 가치를 직접적으로 추구하는 정책은 성공할 수 없으며, 따라서 이러한 정책보다는 오히려 국익추구가 도덕적이라고 주장했다. 문제는 도덕이나 국익이냐의 선택이 아니라 “정치현실과 유리된 도덕원칙과 정치현실에서 나온 도덕원칙” 중에서 무엇을 택하느냐라는 것이다(Morgenthau, 1951: 33-39).

모겐소의 입장은 맹목적인 도덕주의와 구별되는 의미에서의 도덕에 대한 신중한 고려가 필요하다는 것이었다. 물론 둘 사이의 구별이 쉽지 않다는 것은 충분히 예상될 수 있는 문제점이다. 더욱이 현실의 외교정책결정 및 실행 과정에서 그러한 구별은 사실상 불가능하거나 따라서 무의미할 수도 있다. 하지만 도덕주의와 도덕에 대한 고려라는 구분을 통해 적어도 모겐소는 정책결정자가 선협적으로 도덕주의적 동기에 휩싸이는 입장을 취한다거나 역으로 정책결정에서 도덕의 요인을 아예 배제해버리는 자세를 취해서는 안 된다고 강조했다. 여기서 모겐소가 함께 강조하는 덕목은 신중(prudence)이다(Nobel, 1995: 64; Russell, 1994: 81; Scheuerman, 2009: 87-100).

사실 모겐소는 국제정치를 항구적 권력투쟁의 장으로 인식하였지만 그가 국제정치의 이론화 작업을 통해 추구한 궁극적 목적은 힘의 무제한적 축적을 통한 지배에 있지 않았다. 그보다는 권력정치의 현실을 있는 그대로 인정한

가운데에서 어떻게 하면 조금이라도 평화에 가까운 상황을 창출할 것인가에 모겐소의 관심이 있었다. 그는 이를 위해 필요한 것이 외교라고 보았다. 외교는 전쟁이 초래할 파괴를 피하고, 평화적으로 국익을 증진시키는 데 우선적인 목적을 둔다. 그런데 외교의 임무는 자국이 추구하는 목표뿐 아니라 다른 국가의 목표가 무엇인지를 판단하는 데에서 출발한다. 그리고 자국의 목표와 타국의 목표가 어느 정도로 서로 병립가능한지를 판단하고, 설득, 타협 및 위협과 같은 외교술을 동원하여 자신의 목적을 달성하고자 한다. 만약 국가들이 자신의 힘의 한계를 인식함은 물론 다른 국가들이 추구하는 국익까지 고려하는 상태에서 절제되고 신중한 외교적 목적을 추구한다면, 이는 “계몽된 자기이익” 추구라고 말할 수 있을 것이다(Morgenthau, 1952b: 977-978). 그리고 모겐소는 이러한 계몽된 이익추구가 반드시 평화를 보장하는 것은 아니지만 적어도 불필요한 전쟁을 방지함으로써 보다 평화로운 환경을 조성하는 데 도움이 될 것이라고 보았다.

모겐소에 대한 두 번째 오해는 현실주의 국제정치이론에서 논하는 생존(survival)의 의미에 관한 것이다. 일반적 이해에 따르면 현실주의자들은 물리적 생존을 국가의 가장 기본적 목표로 삼는다. 하지만 모겐소는 생존 자체가 아니라 어떤 가치와 목적을 지키는 생존인지가 중요하다고 보았다. 그는 생존을 “다른 국가의 침략로부터 자신의 물리적, 정치적 그리고 문화적 정체성을 지키는 것”으로 이해했던 것이다(Morgenthau, 1952b: 972). 한걸음 더 나아가 그는 미국의 경우를 거론하면서 외교정책의 주된 목적은 “국내적 목적을 안전하게 추구할 수 있는” 국제적 환경을 만드는 데 있다고 지적한다(Morgenthau, 1952a: 1). 모겐소는 국가이익의 추구도 국가적 목적을 달성하기 위한 하나의 수단이라고 보았다. 즉 국가가 추구해야 하는 것은 이익 그 자체라기보다는 그 이익을 통해 달성하고자 하는 보다 높은 차원의 목적이라는 인식이었다(Morgenthau, 1960a: 8).

그런데 모겐소가 보기에 국가적 목적은 인위적으로 단기간에 만들어지는 것은 아니고, 역사적 경험을 통해 조성되고 그러다가 발견되는 것이다. 여기서 중요한 것은 국가적 목적이 진공상태에서 만들어지지 않고 해당 국가의 특정한 정치적 문화적 상황을 배경으로 한다는 점이다. 그리고 그렇게 만들

어진 목적을 위해 이익이 정의된다는 것이 모겐소의 논리이다. 즉 모겐소는 이익이 그 자체로 독립적으로 존재한다기보다는 오랜 기간에 걸쳐 형성된 국가의 목적에 부합하는 차원에서 정의되는 것으로 보았다.

이러한 논리는 국제정치학의 고전으로 가장 널리 읽히는 모겐소의 저작인 *Politics among Nations*에서도 잘 드러난다. 잘 알려진 바와 같이 모겐소는 정치적 현실주의의 원칙을 논하면서 “힘에 의해 정의되는 이익”을 국제정치를 이해하는 데 있어서 가장 핵심적인 개념으로 제시한다. 역사적으로 국가지도자들은 이익을 중심으로 국제관계를 사고해왔고 또 그래야만 한다는 것이다 (Morgenthau, 1954a: 5). 그런데 다른 한편으로 모겐소는 이익이 절대적이거나 고정되어있는 것은 아니라고 지적한다. 상황에 따라, 특히 외교정책이 형성되는 정치적 및 문화적 맥락에 따라, 이익의 내용이 다르게 정의될 수 있다는 것이다(Morgenthau, 1954a: 8). 이러한 지적은 권력 및 이익을 일종의 상수로 간주한 상태에서 전개되는 오늘날 현실주의 이론의 일반적 논리와 분명한 차이를 보여준다. 그리고 이러한 차이는 정형화된 현실주의자라는 틀로써만 모겐소를 이해하는 것을 어렵게 한다.

모겐소는 특히 미국을 염두에 두고 국익논의를 전개했다. 그는 미국의 목적을 “자유 속의 평등(equality in freedom)”이 미국 안에서 유지될 뿐 아니라 세계적으로 확산되는 것이라고 파악했다. 이러한 지적은 사뭇 놀랍다. 일반적으로 현실주의자들은 민주주의의 확산 같은 비본질적 문제에 대해서 외교정책적 관심을 두지 말아야 한다고 주장하기 때문이다. 단, 모겐소는 민주주의 확산을 위해서 미국이 국력의 범위를 넘어서는 안 된다고 보았다. 그보다는 미국 스스로의 사회를 보다 매력적으로 가꿈으로써 다른 국가들이 미국을 모델로 삼아 따르도록 해야 한다고 생각했다. 모겐소는 *The Purpose of American Politics*라는 저서를 통해 자유 속의 평등이라는 미국의 가치와 목적이 어떻게 대내적으로 또 대외적으로 구현되어야 하는지에 대해 논하고 있는데, 흥미롭게도 그는 이 저서에서 윌슨의 말을 인용하면서 시작하고 있다. 물론 모겐소는 윌슨을 이상주의자로 판단하며, 그의 자유주의 프로젝트는 실패했다고 본다. 그 이유는 미국의 능력범위를 벗어난 일을 하고자 했다는 것이다. 그러나 여기서 우리는 모겐소가 윌슨이 생각한 미국의 목적에는 동의

하고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉 미국의 목적은 자유 속의 평등의 구현에 있으며 그 목적은 대내적으로 우선 달성되어야 하지만 궁극적으로는 대외적으로도 실현되어야 한다는 것이다(Morgenthau, 1960a).

미국의 국익은 자유 속의 평등이라는 목적을 어떻게 실현할 것이냐의 차원에서 도출된다. 예를 들어 미국 건국 초의 연방주의자들이 추구했던 궁극적 목적은 “미국의 실험”을 온전한 상태로 유지하는 데 있었으며, 이를 위한 방법으로 대외적 고립을 택했다는 것이다. 물론 미국이 처한 환경과 조건이 변하면 목적을 위한 수단도 바뀔 수 있다. 그런데 20세기의 고립주의자들이 이러한 목적과 수단의 관계를 제대로 이해하지 못하고 고립 자체를 외교적 원칙인양 여기는 잘못을 범했다고 모겐소는 지적한다(Morgenthau, 1952a: 2-3). 또한 모겐소는 군사력이 목적 달성을 위한 수단에 불과한데 이를 깨닫지 못하고 물리적 생존에만 집착하게 되면 미국이 애초에 지녔던 목적에 대한 비전을 잃고 과도하게 군사화된 요새국가로 전락할 수 있다고 경고한다(Morgenthau, 1960b: 4). 국익추구라는 이름 아래 이러한 근본적 목적이 훼손된다면 이는 본말전도라고 보았다. 예를 들어 소련과의 냉전 대결에 임하면서 미국이 소련의 전체주의 사회와 같은 모습을 띠게 되어서는 곤란하다는 것이다.

셋째, 모겐소의 국익에 대한 논의는 대외적 차원뿐만 아니라 대내적 차원을 동시에 지니고 있는데, 이 중 대내적 차원은 제대로 주목을 받지 못해왔으며, 그로 인해 모겐소가 생각하는 국익은 단지 대외관계에만 관련되는 것으로 잘못 이해되는 경향이 있다(Williams, 2007: 231). 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 모겐소는 국가이익을 국가공동체가 추구하는 가치와 목적의 실현이라는 차원에서 사고했다는 점에서 그의 국익론은 안과 밖의 차원을 모두 지닌다. 더욱이 모겐소는 대내적으로 국익이 어떻게 만들어지는가, 즉 어떻게 국익에 대한 사회적 합의를 창출하는가의 문제에 대해서도 비중있게 논하고 있다.

사실 국익을 어떻게 정의하느냐의 문제가 그리 간단하지만은 않다. 국익추구가 국가의 대외외정책의 중심이 되어야 한다는 데에는 모두 쉽게 동의한다 하더라도 국익의 구체적 내용이 무엇이 되어야 하는가에 대해서는 경쟁 또는



상충하는 여러 견해와 주장이 있을 수 있기 때문이다. 게다가 사적 이익과 공적 이익을 어떻게 가려낼 것이며, 다수의 의견과 소수의 의견을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제도 있다.

국익은 사회의 다수를 차지하는 집단의 의견이 반영 내지 채택되는 것이라고 종종 이해되기도 하지만 모겐소는 이러한 견해에 동의하지 않는다. 그는 사적 이익이나 부분적 이익을 전체로서의 국가이익과 분명하게 구별하며, 이와 관련된 도덕적 상대주의도 배격한다. 즉 권력을 차지한 다수집단의 이익이 결국은 국익으로 포장되는 것이라는 입장을 경계하고, 이러한 잘못이 실제로 일어나서는 안 된다고 주장한다. 모겐소에게 있어서 도덕적 상대주의는 이론적으로뿐만 아니라 규범적으로도 잘못된 것이다. 국익은 객관적으로 존재하며, 또한 그것은 부분적이고 편협한 이익을 넘어서는 사회 전체의 이익, 즉 공동선이어야 한다는 것이다(Klusmeyer, 2010; Morgenthau, 1960a: 252-253).

그렇다면 어떻게 그러한 공동선으로서의 국가이익을 만들고 합의할 수 있는 것인가? 사실 이 문제에 대해 모겐소가 직접적이고 구체적인 대답을 제시하고 있지는 않다. 모겐소의 국익개념에서 국익을 어떻게 또 무엇이라고 정의하느냐와 관련된 모호성이 문제점으로 지적되어왔으며, 이러한 지적에 대한 모겐소 대답은 미국의 경우 다양한 부문이익들 간의 경쟁과 타협을 통해 국가이익이 나타나게 된다는 다소 상식적인 것이었다(Morgenthau, 1952b: 974, 985). 그러나 *The Purpose of American Politics*에서 모겐소는 이 문제와 관련하여 좀 더 상세한 설명을 제공하고 있다(Morgenthau, 1960a).

모겐소가 생각하는 경쟁과 타협의 과정은 그 속에서 미국의 목적이 사회적으로 새롭게 활력을 얻어가는 “영웅적 투쟁(heroic struggles)”의 역동적 과정이다. 그것이 영웅적인 까닭은 편협한 이익집단을 대변하는 정치전문가들이나 관료들이 주고받기 식으로 자신들의 몫을 챙기면서 이루어내는 기계적이고 피상적인 타협에 그치는 것이 아니라, 공적 영역에서의 열정적 토론과 경쟁 및 갈등을 통해 사회적 목적을 재확인하고 또 그것을 어떻게 달성할 것인가에 대한 사회전반의 합의를 이끌어내는 진정한 합의의 과정이기 때문이다(Morgenthau, 1960a: 200-201, 214).

모겐소는 건국초기의 건강했던 미국의 민주주의가 20세기 후반에 이르러 생동력을 잃은 다원주의로 대체되어가고 있다고 보고 우려했다. 활력을 잃은 다원주의사회에서는 국가공동체의 목적을 새롭게 재발견하기 위해 필요한 위대한 정치적 열정이 시들어가며, 공적 영역도 약화된다. 정치인과 관료는 사적 이익의 대변자로서만 역할하게 되기 때문에 공동체 전체가 공감하고 합의하는 목적이 아니라 사적 이익집단의 이해와 입장이 전체 공동체의 이름으로 추구된다. 사익 추구, 그리고 이를 위한 무분별한 자유와 권리의 주장은 공동체 자체의 약화로 귀결될 수밖에 없다. 이익집단에 포획된 정부도 파편화 및 공동화되어, 공정한 심판관으로 인식되지 못하게 된다. 이런 상태에서 국가적 목적에 복무하기 위한 차원에서의 국가이익은 더 이상 의미를 가질 수 없게 된다(Morgenthau, 1960a: 275).

다른 한편으로 모겐소는 “다수의 폭정(tyranny of majority)”에 대해서도 비판적 입장을 견지한다. 그는 “민주주의에서는 인민의 의지가 정부의 자유를 제한할 수 있어야 하지만 인민의지의 자유도 제한되어야 한다”고 지적한다. 다수는 자신들이 생각과 행동의 궁극적 기준이라고 여기며 절대적 지배자가 되어가는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향 속에서는 새로운 질문을 던지고 이니셔티브를 취하는 창의적 활력의 정신이 질식해간다. 모겐소의 입장은 소수 의견이 묵살되지 않는, 즉 다수의견에의 순응(conformity)이 강요되지 않는 사회적 조건이 유지되어야 한다는 것이다. 소수 의견이 묵살되는 사회는 생동력을 잃은 죽은 사회나 마찬가지이다. 반면 건강한 사회에서는 소수의견이 종종 야기하는 사회적 논란(controversy)을 국가가 무엇을 추구해야 하는가에 대한 합의를 이루어나가는 계기로 삼는다(Morgenthau, 1957: 718-719).

모겐소는 사회적 합의를 이루어가는 과정에서 리더십의 중요성을 강조한다. 그는 현대사회의 딜레마가 한편으로는 정부가 약해서 공적 영역이 이익집단에 포획되어서도 안 되고, 다른 한편으로는 정부가 너무 강해서 개인의 자유를 침해하게 되어서도 안 된다는 데에 있다고 지적하면서(Morgenthau, 1957: 722; Morgenthau, 1960a: 286, 319), 지도자는 양 극단 사이에서 균형을 잘 유지하는 역할을 해야 한다고 보았다. 이를 위해서는 지도자가 무엇

보다도 다스리려는 의지(will to govern)를 회복해야 한다. 즉 지도자가 여론을 따라가서는 곤란하고 정책적 이니셔티브를 통해 여론을 적극적으로 선도하는 역할을 담당해야 한다는 것이다. 만약 이러한 리더십이 제대로 작동하지 않는다면 선동가들이 그 자리를 차지하여 국민들의 감정과 편견을 자극하면서 여론을 불건전하고 위협한 정책을 지지하는 방향으로 유도하게 된다. 모겐소는 정치지도자가 “폭력적 억압”의 방법보다는 적극적 정책홍보와 논리로써 선동에 대응해야 하며 이 과정에서 국가의 목적과 시대적 사명에 대한 합의창출을 위해 노력해야 한다고 보았다(Morgenthau, 1960a: 264-265, 317). 그가 이러한 노력을 “재구축을 위한 창조적 노력”이라고 칭한 이유이다(Morgenthau, 1970: 37).

#### IV. 국익론의 적용: 냉전, 데탕트 그리고 1970년대 초의 한반도

모겐소는 자신의 국익론이 전후 미국외교의 지침이 되기를 바랐다. 사실 그가 미국 국제정치학의 가장 중요한 텍스트가 된 *Politics among Nations*를 집필한 기본 목적도 여기에 있었다. 또한 모겐소는 *In Defense of National Interest*라는 저서를 통해 본격적으로 냉전 초기 단계의 국제환경에 처한 미국이 철저히 국익에 입각한 외교를 추진할 것을 주문하기도 했다.

모겐소는 미국의 생존을 위해서는 미주지역에 대한 미국의 우월한 지위가 확보되어야 하고, 유럽과 아시아 각각에서의 세력균형이 유지되어야 하는데, 이러한 목표를 달성하는 데에 미국의 국익이 있다고 파악했다. 그런데 흥미롭게도 모겐소는 소련을 이데올로기적 적대세력으로 인식하기보다는 공산주의의 이데올로기에 의해 강화된 러시아로 파악했다. 즉 소련의 이데올로기가 문제라기보다는 러시아가 공산주의에 의해 강해졌다는 데에 문제가 있다는 인식이었다. 따라서 소련의 팽창주의도 이데올로기적 팽창이 아니라 러시아의 전통적 국가이익을 추구하기 위한 현상타파적 팽창이라고 보고, 그런 의

미에서 소련을 “제국주의” 세력으로 파악했다. 그리고 이러한 소련을 상대하기 위해서는 미국 역시 철저하게 국익에 입각해야 한다고 주장했다. 예를 들어 루즈벨트 행정부가 제2차 대전 당시 유럽에서 제2전선을 만들기 위해 프랑스 노르망디 지역으로 상륙한 것은 소련과의 협력이 지속될 것이라는 전제 하에서 이루어진 것인데 이는 심각한 잘못이라고 지적한다. 그로 인해 중부 및 동부유럽이 소련 ‘붉은 군대’의 지배하에 고스란히 안겨지게 되었기 때문이다. 만약 소련과의 협조적 관계가 전후에도 지속될 것이라는 환상을 가지지 않았더라면 미국은 프랑스가 아니라 발칸지역에 제2전선을 만들었어야 했다는 것이다.

모겐소는 소련을 상대함에 있어서 기본적으로 힘의 우위를 확보하는 것이 중요하다고 생각했지만 힘의 확보 그 자체가 목표는 아니었다. 시간이 자신의 편에 있기를 희망하면서 군비경쟁에만 몰두하는 것은 결코 국가지도자가 취해야 할 건설적 자세가 아니라고 보았던 것이다. 지도자는 자국의 이익과 타국의 이익이 서로 타협 가능한지를 정확히 판단하고, 상호조정과 타협에 의해 전쟁을 회피할 수 있는 기회를 포착하여 이용하여야 한다(Morgenthau, 1951: 149-150). 물론 그는 만약 소련이 보다 근본적인 세계혁명을 추구하는 세력이라면 미국의 대응은 달라야 한다고 생각했다. 이 경우의 문제는 어떻게 평화를 유지할 것인가가 아니라 언제 전쟁을 하느냐 하는 것이며, 예방전쟁이 정당하게 고려될 수 있다. 하지만 모겐소는 소련을 공산주의 세계혁명을 기도하는 세력이라기보다는 전통적 의미의 제국주의적 팽창세력에 가깝다고 보았고, 이 경우에는 미국이 힘의 우위가 확보된 상태에서 소련과 모종의 외교적 타협을 시도해야 한다고 보았다. 군사적 대비와 외교를 결합함으로써 평화적 해결을 시도하는 가운데 최악의 상황에도 대비해야 한다는 것이다(Morgenthau, 1951: 70). 이 경우 외교적 타결은 각자의 세력권을 인정하는 상태에서 그 경계를 설정하는 것을 의미했다.

모겐소는 유럽에서의 세력균형을 위해 소련과 힘의 우위에 입각한 외교적 타결을 모색해야 한다고 주장하였는데, 아시아에 대해서는 사뭇 다른 진단과 처방을 내렸다. 아시아에서의 투쟁은 기본적으로 정치전 및 사상전의 성격을 띤다는 것이었다. 그는 아시아의 도처에 혁명의 기운이 잠재해 있으며, 이 지

역에서의 투쟁은 기본적으로 “사람들의 마음을 사로잡기 위한 투쟁”이라고 파악했다(Morgenthau, 1951: 209). 그는 아시아의 이러한 상황을 소련이 활용하도록 내버려두어서는 안 된다고 했다. 그런데 이러한 종류의 투쟁에서는 유럽에서와 같이 영토적 방어를 근간으로 하는 봉쇄 방식은 통하기 힘들며, 그렇다고 선전전 차원에서 문제에 접근해서도 안 된다고 보았다. 선전(propaganda)이 불필요하다는 것이 아니라 선전이 통할 수 있는 기본 조건이 사전에 마련되어야 한다는 의미에서이다. 모겐소에 따르면 그러한 사전 조건은 “정치정책(political policy)”에 의해 조성되어야 한다. 사람들이 직접 미국의 정책을 통해 미국의 반제국주의적, 민주주의적 성격을 체험하여야 민주주의의 우월성에 대한 미국의 선전이 효과를 볼 수 있다는 것이다(Morgenthau, 1951: 219-220, 1962a: 275).

외교에 있어서 이데올로기적 접근보다는 국익에 따른 실용적 접근을 중시했던 모겐소가 1970년대 초 미국의 데탕트 정책에 대체로 긍정적 평가를 내렸으리라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 데탕트와 관련해서 모겐소는 특히 닉슨·키신저 외교팀이 추진했던 중국과의 관계개선을 “잘 숙고된 정책”이라며 높게 평가했다. 그는 중국과의 대결적 관계는 이미 50년대 초에 청산되었어야 했으며 중국과의 외교적 관계 모색의 중요성을 강조했다(Morgenthau, 1969: 199, Morgenthau, 1976: 9). 1976년 발간된 한 인터뷰 기사에서 모겐소는 당시 국무장관을 지내고 있던 키신저를 애치슨 이후 가장 뛰어난 국무장관이며, 그 어떤 누구보다도 충실한 비스마르크의 ‘제자’라고 평가하기도 했다(Morgenthau, 1976: 9, 13). 모겐소 자신이 충실한 현실주의자였음에 비추어볼 때 이러한 평가는 대단히 호의적인 것이라고 볼 수 있다. 모겐소는 인도주의적 고려가 외교정책추진을 방해해서는 안 된다는 키신저의 생각에 동의했다. 그리고 키신저가 이념에 얽매이지 않고 소련이나 중국 같은 강대국들과의 관계에 있어서 실리위주의 유연한 외교를 추구한 데 대해 긍정적으로 평가했다.

하지만 모겐소는 키신저의 외교전략의 한 가지 중요한 맹점에 대해서도 지적한다. 그것은 바로 도덕에 대한 고려가 부족하다는 것이었다(Morgenthau, 1976: 13). 현실주의자인 모겐소는 분명히 미국외교가 도덕주의적(moralistic)

이고 성전을 펼치려는(crusading) 경향을 지니고 있다며 이에 대해 매우 비판적 입장을 취해오고 있었다. 하지만 도덕주의에 대한 비판에도 불구하고 그는 두 가지 이유에서 미국 외교가 도덕을 전적으로 무시할 수는 없다고 지적한다.

첫째, 미국의 특수성이다. 모겐소는 미국의 외교정책은 미국이라는 나라가 근거하고 있고 또 미국국내정치에 반영되고 있는 도덕적 원칙을 고려하지 않은 채 추구될 수 없다고 강조했다. 이는 영국이나 프랑스 등 다른 나라들과 구별되는 미국의 특징이며, 미국외교가 이런 특수성을 감안하지 않아서는 곤란하다는 것이다(Morgenthau, 1976: 13).

둘째, 모겐소가 보다 강조해서 설명한 이유인데, 그는 국제적 세력균형이 제대로 작동하고 더 나아가 진정한 데탕트가 이루어지려면, 국가들 간에 일정한 수준의 도덕적 공통분모, 즉 공동의 도덕적 프레임워크와 기본적인 도덕원칙에 대한 동의가 있어야 한다고 지적한다. 그가 모든 국가들이 정치적으로 반드시 민주주의를 따라야만 그런 도덕적 공통분모가 마련된다고 주장했던 것은 아니다. 하지만 그는 국가들이 “삶과 인간에 대한 기본적인 전망”을 공유하고 있어야 진정한 데탕트가 가능하다고 강조했다(Morgenthau, 1974b: 154). 그리고 만약 그러한 공통분모가 없다면 데탕트는 단지 “숨을 쉬기 위해 잠깐 투쟁을 멈춘 상태”에 불과하다고 보았다(Morgenthau, 1973).

모겐소는 미·중·소 삼각외교의 전개에 따른 국제적 긴장완화에도 불구하고 사실 전체주의 소련의 대내적 폭력성에는 전혀 변화가 없음을 지적한다. 모겐소는 전체주의 정권은 생각과 양심의 모든 자유를 말살하는 지극히 야만적이고 파괴적인 정권이며, 레닌에서 브레즈네프에 이르기까지 정권의 기본 성격은 변함없이 유지되고 있다고 보았다. 모겐소는 소련정권이 본질적으로 취약하기 때문에 기만과 테러에 의존하고 있으며, 표현과 사상의 자유를 제약한다고 이해했다. 그리고 이러한 소련의 특징은 비단 당대에만 나타나는 현상이 아니고 러시아의 오랜 역사에 걸쳐 지속적으로 나타났던 것이라고 인식했다(Morgenthau, 1974b: 151, 155).

모겐소는 이러한 이유에서 당시 키신저가 추진하던 미국 데탕트 외교의 “위협”에 대해서도 역설한다. 문제는 소련의 전체주의적 대내특성이 대외관

계에도 영향을 미친다는 점이다. 간단히 말해서 서방 “문명 체제”에 속한 국가들이 소련 같은 전체주의적 정권과 정상적인 관계를 맺고 유지하기가 힘들다는 것이다. 즉 미소관계에 있어서 안정적 세력균형, 더 나아가 진정한 데탕트를 위한 도덕적 공통분모가 여전히 존재하지 않고 있으며, 비록 데탕트의 조류가 나타나고 있다고 하지만 현실의 데탕트는 제한적이며 쉽게 변할 수 있는 것일 뿐이라고 인식했다. 모겐소는 소련과의 대화를 자체를 반대하지 않았지만, 데탕트의 한계를 보지 못하고 표면적인 긴장완화 분위기에 취해서는 곤란하다는 점을 강조했다. 모겐소는 특히 미국이 이상주의적 특성으로 인해 데탕트에 대해 어떤 환상을 가질 가능성이 높다는 점, 그리고 동서 긴장완화의 조류 속에서 유럽에서 나토의 분열적 경향이 강해진 점을 우려할만한 일로 꼽았다(Morgenthau, 1973, 1974a, 1974b: 147-148).

잘 알려져 있지 않은 사실이지만 이와 같은 견해에 입각하여 모겐소는 미 의회의 잭슨 개정안(Jackson Amendment)을 지지했다. 잭슨 개정안은 이주의 자유와 인권이 침해 받는 공산권 국가들과의 교역을 제한하는 1974년 무역법안의 한 부분으로서 헨리 잭슨 상원의원이 발의하여 의회를 통과하고 대통령의 재가를 거쳤다. 모겐소는 압력의 완화로서는 소련을 변화시킬 수 없다고 보고 소련에 대한 일관되고 강력한 압박을 주문했다. 그러나 그러한 압박은 소련의 민주화를 목표로 하는 것은 아니고, 다만 소련이 일정한 기본적 도덕 원칙을 인정하도록 하려는 것이었다. 그래야만 소련과의 지극히 변덕스럽고 위험한 관계를 피하고 안정적 세력균형을 이룰 수 있다는 것이다(Morgenthau, 1974a, 1974b: 141-143).

모겐소가 1970년대 초 한국외교에 대해 깊은 관심을 기울였다고 말하기는 힘들다. 그의 주관심사는 미국을 중심으로 한 강대국 권력정치에 있었음은 부인할 수 없는 사실일 것이다. 물론 모겐소는 키신저가 주도한 데탕트 외교의 또 다른 한계로서 칠레, 그리스, 쿠바, 인도차이나 등 약소국들에 대한 미국외교가 여전히 실용적이지 못하고 도덕주의적임을 지적했으며(Morgenthau, 1976: 8), 한국과 관련해서도 북한의 위협이 여전히 존재하고 있다고 보았다. 북한이 전면전 도발을 기도하는 것은 아니지만 남한의 해체를 노리는 전복의 노력을 기울이고 있다고 언급했던 것이다(Morgenthau, 1975: 39). 하지만

이런 단편적 언급에만 근거해서는 모겐소의 한국외교에 대한 입장을 평가하기 어렵다. 그 보다는 그의 국익논의를 관통하는 논리를 한국외교에 적용할 경우 어떤 평가가 가능할지를 따져보아야 할 것이다.

우선 거론할 수 있는 문제는 남북대화에 대한 평가이다. 모겐소는 미국이 소련에 대한 힘의 우위를 확보한 상태에서 대화를 통한 외교적 타결을 추구해야 한다고 주장했다. 미국의 대소련 정책에 대한 이러한 입장을 한반도에 그대로 적용한다면 한국도 북한에 대해 힘의 우위를 확보하고자 노력하면서 동시에 대화를 통해 상호간에 핵심국익이 보장될 수 있는 선에서의 외교적 타협점을 찾기자 노력해야 한다고 말할 수 있다. 그리고 이러한 측면에서 보자면 김대중의 남북대화 주장, 그리고 상당부분 김대중의 정치적 압박에 의해 시작된 박정희 정부의 실제 남북대화 시도와 접촉은 타당성을 갖는 정책으로 평가될 수 있을 것이다.

그러나 모겐소의 입장은 어디까지나 힘의 우위가 확보된 상태에서의 협상이었음을 상기할 필요가 있다. 소련과의 대화는 가능하고 또 군비통제도 어느 정도 필요하지만 대화를 통해 안전이 보장되었다는 잘못된 믿음에 빠지면 곤란하다는 입장이었다. 따라서 이러한 입장에서 보자면 한국이 북한에 대한 힘의 우위를 확보하려는 노력이 어느 정도였는지 또 얼마나 성공적이었는지를 평가해야 할 것이다. 이 경우 북한에 대한 압도적 힘의 우위를 확보하고자 지속적으로 노력했던 박정희의 기본정책은 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 박정희는 닉슨 행정부의 주한미군 철수 정책에 강하게 반대하였고, 철군에 대한 보상으로 한국군 현대화를 위한 미국의 지원을 확보하고자 했다.

반면 김대중은 국제적 데탕트를 일종의 기회로 보고, 한반도 긴장완화와 궁극적인 통일을 위해 이를 적극 활용할 것을 주장했다. 주한미군의 철수도 한반도 긴장완화에 긍정적으로 기여할 수 있다는 측면에서 적극적으로 반대하지는 않았다. 그러면서 그는 또한 향토예비군 폐지와 4대국 평화보장론을 제기하며 박정희 정부의 안보정책에 강한 의문을 제기했다. 이러한 김대중의 입장을 모겐소의 시각에서는 긍정적으로 평가하기 어려울 것이다. 북한에 대한 외교적 접근은 어디까지나 힘의 우위를 바탕으로 해야 하는데, 1970년대 초의 한반도 상황에서는 그 전제가 제대로 충족되었다고 볼 수 없기 때문이



다. 모겐소는 닉슨 행정부의 대중국 외교적 접근을 높이 평가하는 등 데탕트에 대해 반대하지 않았다. 하지만 데탕트 국면에서도 그에 따르는 위험을 지적하는 등 미국이 결코 긴장 재발 가능성에 대한 경계의 끈을 놓아서는 안 된다고 생각했다(Cox, 2007: 175). 특히 모겐소는 소련의 전체주의정권이 변화할 가능성이 거의 없는 가운데 소련과의 진정한 데탕트는 불가능하다고 보았다(Morgenthau, 1974b: 147). 모겐소는 또한 독일통일에 관해서 논하면서 서방의 서베를린 점유는 절대로 타협과 양보의 대상이 될 수 없다는 점을 분명히 했다(Morgenthau, 1960c: 127-128).

이러한 시각에서 보면 김대중이 주창한 4대국 평화보장론은 특히 비판적으로 평가될 법하다. 모겐소는 국제정치에서 약속과 합의가 반드시 지켜진다는 보장이 있을 수 없다고 강조했다. 국제정치의 기본법칙은 국가들이 법률적 의무가 아니라 자신의 국가이익을 따른다는 것으로서 국제정치의 역사에는 국가들의 합의와 엄숙한 약속들이 휴지조각이 되어버린 사례들이 즐비하다는 것이다(Morgenthau, 1951: 143-144). 모겐소는 미국외교의 문제점 중의 하나로 법률주의(legalism) 경향을 지적하고 있으며, 국제연합을 통한 집단안보 역시도 실체를 갖기 힘든 수사에 불과한 것으로 여겼다. 따라서 모겐소의 이러한 시각에 입각해서 본다면 한반도 주변 강대국들 간의 일괄 합의에 의해 상호평화보장이 이루어진다고 하더라도 그것이 파기될 가능성은 언제나 존재하는 것이므로 이것만을 근거로 한반도 평화를 구축할 수는 없다고 평가하게 될 것이다.

그런데 보다 본질적 차원에서 북한 대외정책의 성격 그리고 북한위협외의 성격을 어떻게 파악하느냐의 문제가 존재한다. 분명 1970년대 초의 북한을 현상타파적 세력으로 볼 수 있겠으나, 어떤 종류의 현상타파 세력으로 보아야 하는지의 문제가 남는 것이다. 앞에서 우리는 북한이 소련과 마찬가지로 전통적 차원의 팽창주의 세력이라고 본다는 전제 하에 이에 대한 대응책을 논의했다. 그런데 과연 남한과 북한 각각의 핵심 국익 간 상호타협이 가능했을 것인가? 만약 북한의 위협이 공산주의 이데올로기에 입각한 보다 근본적인 것이라면 북한과의 외교적 타협의 가능성은 사실상 거의 없다고 볼 수 있을 것이다.

모겐소의 논의를 통해서 과연 북한의 정책을 이데올로기적 팽창인지 아니면 전통적 팽창인지를 구별해낼 수 있는 실마리를 쉽게 찾을 수는 없다. 하지만 그가 아시아 냉전의 특징을 정치전 사상전의 차원에서 발견한 점은 한반도 냉전의 성격을 이해하는 데에도 매우 중요하다. 박정희와 김대중 역시 1970년대 초의 한반도 맥락에서 정치전 사상전의 중요성을 잘 인식하고 있었으나, 두 정치지도자가 정치전 및 사상전 차원에서 제기되는 북한의 위협에 대응한 방식은 큰 차이를 보였다. 박정희가 북한의 군사적 위협을 강조하며 대내적 통제를 강화하였던 반면, 김대중은 오히려 보다 많은 자유와 민주주의가 보장되어야 북한의 평화공세에 의연하게 대처할 수 있다고 보았다.

모겐소의 국익논의를 평가기준으로 놓고 볼 때, 박정희와 김대중의 입장은 모두 부분적으로 일리가 있다. 당시 한반도 안보상황에 대한 김대중의 인식은 순진했으며, 이를 바탕으로 박정희의 안보정책을 주로 정권안보의 차원에서 이해하고자 했던 시각은 편협했다. 박정희는 북한의 평화공세가 제기하는 위협의 심각성을 정확히 인식했다. 그러나 박정희는 위기를 대내적 통제체제를 강화함으로써 대응하고자 했던 바, 이에 대한 김대중의 비판은 정당하다고 평가할 수 있을 것이다.

사실 박정희의 위협인식은 대내적 자신감 결여에서 비롯된 측면이 있다. 국제정세의 긴장완화 조류 속에서 국민들이 북한의 평화공세와 정치적 선동에 쉽게 넘어갈지 모른다는 불안감이 그로 하여금 대내적 통제강화에 나서게 만든 하나의 중요한 원인이 되었던 것이다. 모겐소의 국익론, 특히 국익의 대내적 차원의 논의에 동의한다면, 우리는 박정희가 안보위기를 극복하려는 과정에서 국민에 대한 정치적 설득에 보다 적극적 노력을 기울이기를 기대했을 것이다. 물론 이런 기대와 달리 박정희는 김대중으로 대표되는 야당세력이 당리당락에 따라 국민들을 무책임하게 선동한다고 인식하고 이들에 대한 거부감을 표출하며 억압했다. 하지만 모겐소가 제시하는 지도자의 역할에 따른다면 박정희는 자신과 견해를 달리하는 정치적 의견에 대해서도 그것을 폭력적으로 억압하기보다는 소수의견이 야기하는 논란을 오히려 기회로 활용하여 국가이익에 대한 사회적 합의를 창출하고자 노력했어야 했을 것이다.

박정희는 안보위기에 대처하면서 북한의 정치적 위협이 아닌 군사적 위협

을 주로 강조했다. 그리고 북한의 군사적 위협에 대응한다면서 대내정치적 통제를 강화했다. 이러한 대응은 당장은 안보위기의식을 고조시켜 국민들로부터의 동의를 구하는 데 요긴하였을지 모른다. 하지만 북한의 군사위협이 가시적으로 나타나지 않는 경우 정부의 정책에 대한 국민의 신뢰를 저하시킴으로써 중장기적 차원에서는 오히려 국익에 입각한 대외정책 추진에 있어서의 문제점을 배태시킨다. 특히 광범위한 국민적 지지를 배경으로 하지 못한 상태에서의 국가정책은 국가이익이 아닌 정권이익을 추구하는 것으로 비춰 지기가 쉽다. 이는 사회적 합의에 기초한 객관적 국익의 추구를 강조한 모겐 소의 주장과는 배치되는 결과이다.

## V. 나가며

오늘날에도 국익추구는 외교안보정책의 기본이자 필수로 거론된다. 최근 우리 외교통상부는 “국익 최우선”을 핵심가치로 선포하기도 했다(외교통상부, 2012). 그러나 국익이 정작 무엇이며 또 그것은 어떤 과정을 통해 정의 되는지에 대해서는 별다른 논의가 없는 형편이다. 일반적으로 국익을 추구한다고 할 때에는 사사로운 이해관계에 얽매이지 않고 공평무사하게 국가의 생존과 번영을 위해 노력한다는 의미로 이해된다. 하지만 과연 무엇이 국가의 생존과 번영을 위한 정책인지에 대한 각론에 들어가면 국익의 내용을 쉽게 정의하기 어려운 것인 사실이다. 특히 여러 서로 다른 내용의 정책비전이 국익이라는 동일한 이름하에 주장되는 경우, 국익이란 무엇인가하는 질문에 쉽게 답을 내리기 힘들어진다. 그리고 국익이라는 개념 자체에 관해 회의적인 또는 상대주의적인 견해를 갖게 되기도 한다. 권력을 지닌 집단의 이익이 국익으로 포장된다는 견해가 바로 그것이다.

1970년대 초 테탕트시기 한반도 국제정세를 어떻게 이해하고 대응할 것인가의 문제를 놓고 벌어진 박정희 정부와 김대중의 논쟁은 국가이익의 내용을 어떻게 정의할 것인가를 둘러싸고 펼쳐진 경쟁의 좋은 사례이다. 박정희는

데탕트의 국제조류 속에서 한국의 안보가 위기에 처했다는 판단 아래 자주국방에 매진하는 한편 대내통제체제를 강화했다. 반면 김대중은 데탕트가 한반도 주변국가들 간의 긴장을 완화시킴으로써 한반도의 평화와 통일에도 좋은 기회가 찾아왔다고 인식했다. 그리고 박정희정부의 외교안보정책이 정권연장의 목적을 위해 기획되었다고 의심하면서 독재체제의 강화에 대해 비판의 목소리를 높였다. 박정희와 김대중이 국가이익이라는 말을 얼마나 개념적으로 숙고해서 사용했는지는 알 수 없으나, 국익추구를 자신의 외교정책비전으로 삼고자한다는 데에 있어서 두 정치지도자의 차이는 없었다. 국익추구라는 동일한 명목 아래 사실상 매우 다른 내용의 국익이 경쟁하는 구도가 펼쳐졌던 것이다.

이 논문은 국가이익이라는 개념을 매개로 박정희, 김대중과 한스 모겐소 간의 일종의 삼자대면을 시도해보았다. 모겐소는 국익개념을 현대국제정치학에 도입하고 또 대중화시킨 학자이지만 그의 국익논의는 오늘날에는 거의 잊혀져있는 상태이다. 따라서 본 논문은 모겐소가 발전시킨 국익개념을 재검토함으로써 ‘경쟁하는 국익’의 상황에서 국익을 어떻게 정의하고 판단해야 하는지에 대한 시사점을 얻고자 했다. 모겐소는 국익은 상대적이지 않고 객관적으로 존재한다고 강조하면서 국익 판단의 잣대(yardstick)를 제공하고자 했다(Morgenthau, 1954b). 일반적으로 국익을 추구한다 함은 생존과 번영을 추구함이며, 이는 도덕적 요소나 국내정치와는 별개로 취급되는 경향이 있다. 하지만 모겐소가 생각하는 국익에는 도덕에 대한 고려가 배제되지 않는다. 그는 권력현상으로서의 국제정치를 강조하며 대외정책에서의 도덕주의적 법률주의적 접근을 비판했지만 동시에 외교가 도덕의 요인을 도외시해서도 곤란하다고 주장했다. 그리고 모겐소는 단지 대외정책의 가이드로서의 국익만을 논하지 않고 대내적 차원에서 국익이 정의되는 과정에 대해서도 많은 관심을 기울였다.

모겐소의 국익론을 기준으로 했을 때, 1970년대 초 박정희 정부의 정책은 부분적으로 긍정적 평가를 받을 수 있을 것이다. 주한미군철수와 미중접근에 따른 대외정세변화를 박정희는 안보위기의 상황으로 규정했고, 데탕트에 따른 강대국간 긴장완화는 단지 일시적인 것이므로 여기에 한국의 안보를 의지

해서는 안 된다고 믿었다. 데탕트가 냉전대립을 근본적으로 바꾸는 전략적 변화라기보다는 적대적 경쟁이 잠깐 숨 고르기에 들어간 전술적 변화국면에 불과하다는 모겐소의 인식을 박정희가 공유하고 있었던 것이다. 하지만 소수의견 보호, 그리고 논쟁을 통해 사회적 합의가 형성되는 과정을 중시한 모겐소의 시각에서 보면, 박정희가 국익을 위한 사회적 합의를 창출해내는 데 필요한 리더십을 발휘하는 대신 억압체제를 강화했다는 점은 결코 긍정적으로 평가될 수 없는 문제이다.

모겐소의 국익이론의 한계에 대해서도 지적할 필요가 있을 것이다. 그의 국익 개념 자체가 지닌 모호성에서 대해서는 이미 많은 지적이 있었다. 더욱이 모겐소의 실천적 관심이 미국외교에 집중되었으며, 그의 국익논의도 주로 미국의 정치와 외교를 염두에 두고 이루어졌다는 데에 따르는 한계도 분명히 인식할 필요가 있다. 미국을 위주로 전개된 국익론이 한국의 실정, 특히 민주화 이전인 1970년대 초의 상황에 정확히 부합할 수는 없다. 박정희는 안보위기를 헤쳐나가고 특히 자주국방의 기틀을 빠른 시간 내에 닦고자 했으며, 이를 위해서는 자신의 지도 아래 전 국민이 ‘총화단결’하여 ‘총력’을 기울여야 한다고 생각했다. 리더십의 교체를 비롯한 민주주의의 절차와 제도는 이러한 목표 달성에 있어서 시간적 지체만 발생시키는 요소라고 여겼다. 국민과 반대세력을 설득하여야 하는 정치는 결국 행정적 효율성 극대화를 위해 사실상 작동을 멈춰야 했다. 이러한 당시 한국의 사회적 맥락은 민주주의가 뿌리내리고 또 그 제도가 당연시되던 미국과는 큰 차이가 있다. 그리고 모겐소가 국익을 논하면서 주안점을 두었던 부분은 어떻게 하면 “타락한 민주주의(decadent democracy)”를 활력이 넘치는 민주주의로 바꿀 수 있는가의 문제였다(Morgenthau, 1960a: 3, 251; Williams, 2007: 229, 231). 절대적 독재의 상황을 민주주의로 바꾸는 문제가 아니었던 것이다. 그런 점에서 모겐소의 국익론을 1970년대 당시 한국을 위한 가이드로 전면적으로 받아들일 수는 없다.

이러한 한계에도 불구하고 모겐소의 국익논의가 시사하는 바가 결코 작지는 않다. 국익을 어떻게 쥔 것인가에 대한 객관적 잣대를 기대한다면 모겐소의 논의는 결코 만족스럽지 못하다. 하지만 국익을 추구하는 국가지도자 특

히 대외정책을 담당하는 최고결정자들이 실천윤리의 차원에서 어떠한 자세를 지녀야 하는지의 각도에서 본다면, 즉 국익을 분석적 개념이 아니라 규범적 개념으로 본다면, 그의 국익논의는 오늘날에도 유용성을 갖는다(Chun, 2001: 31-34; Lang, 2007: 26-33; Morgenthau, 1971). 특히 한국은 독재와 민주화의 단계를 지나 이제 “민주화 이후의 민주주의”의 과제를 맞이하고 있는 바, 어떤 국익을 어떻게 창출하고 추구할 것인가의 문제에 대한 모겐소의 대답은 결코 충분하거나 완전하지 않지만 그럼에도 불구하고 여전히 가볍지 않은 시사점을 우리에게 던지고 있다.

## 참고문헌

- 김대중. 1993. 『후광 김대중 대전집』. 서울: 중심서원.
- 김대중. 1966. 「통일논의를 용공으로 몰지 마라」. 제57회 제13차 국회본회의 발언, 7월 1일. 『후광 김대중 대전집』 3권.
- 김대중. 1970a. 「70년대의 국내정국: 3선개헌은 헌정의 최저약속을 짓밟은 짓」. 『대한일보』 1월 10일. 『후광 김대중 대전집』 7권.
- 김대중. 1970b. 「내가 걷는 70년대」. 서울 외신기자 구락부에서의 연설, 5월 12일. 『후광 김대중 대전집』 9권.
- 김대중. 1970c. 「국가 안전보장에 관한 질문」. 제74회 제4차 국회 본회의 발언, 7월 13일. 『후광 김대중 대전집』 14권.
- 김대중. 1970d. 「신민당 대통령 후보로서의 포부」. 10월 16일. 『후광 김대중 대전집』 15권.
- 김대중. 1970e. 「개발독재에서 대중시대로」. 효창운동장 대통령 선거유세, 11월 14일. 『후광 김대중 대전집』 11권.
- 김대중. 1971. 「공화당 정권 10년의 실정(失政)을 통박하며」. 기자회견, 1월 23일. 『후광 김대중 대전집』 15권.
- 김대중. 1972a. 「변화하는 세계와 한반도」. 3월 11일. 『후광 김대중 대전집』 3권.
- 김대중. 1972b. 「7·4 남북공동성명을 어떻게 볼 것인가」. 서울외신기자클럽에서의 외신 기자회견 회견문, 7월 13일. 『나의 길 나의 사상』(1994년 재수록). 서울: 한길사.
- 김대중·박명림. 2008. 「민주적 시장경제와 평화공존에의 여정: 대한민국정부수립 60주년 김대중 전대통령 인터뷰」. 『역사비평』 통권 84호 pp. 17-66.
- 김성진. 2006. 『박정희를 말하다: 그의 개혁 정치, 그리고 과잉충성』. 서울: 삶과 꿈.
- 김정렴. 1995. 『한국경제정책 30년사: 김정렴회고록』. 서울: 중앙일보사.

- 동아일보. 1969. 「귀국인사」. 8월 26일.
- 마상윤. 2003. 「안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고」. 『국제정치논총』 43권 4호 pp. 171-196.
- 마상윤. 2011. 「데탕트의 위험과 기회: 1970년대 초 박정희와 김대중의 안보인식과 논리」, 『세계정치』 통권 14호 pp. 101-134.
- 박정희. 1971a. 신년사. 1월 1일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306217\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306217_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1971b. 4.27 대통령선거 대전 유세 연설. 4월 10일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306252\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306252_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1971c. 4.27 대통령선거 대구 유세 연설. 4월 17일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306258\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306258_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1971d. 4.27 대통령선거 청주 유세 연설. 4월 21일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306260\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306260_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1971e. 4.27 대통령선거 광주 유세 연설. 4월 22일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306261\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306261_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1971f. 제23회 국군의 날 유시. 10월 1일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306292\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306292_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 박정희. 1972. 육군사관학교 졸업식 유시. 3월 30일. [http://www.pa.go.kr/online\\_contents/speech/speech02/1306323\\_4248.html](http://www.pa.go.kr/online_contents/speech/speech02/1306323_4248.html)(검색일: 2012. 4. 2).
- 외교통상부. 2012. 국의 최우선, 국민의 생명과 권익 보호, 인류 공헌, 최고 지향: 외교 통상부, 핵심가치 선포. 보도자료 제12-222호. 3월 16일. <http://m.mofat.go.kr/board/newsView.jsp>(검색일: 2012. 4. 27).
- Central Intelligence Agency. 1978. “South Korea: Nuclear Developments and Strategic Decisionmaking,” June, [http://www.foia.cia.gov/docs/DOC\\_0001254259/DOC\\_0001254259.pdf](http://www.foia.cia.gov/docs/DOC_0001254259/DOC_0001254259.pdf) (accessed on 24 October 2011).
- Chun, C. S. 2001. “Hans Morgenthau on Realist Normative Theory, Cold War Structure and Some Implications on Inter-Korean Relations.” *Global Economic Review: Perspectives on East Asian Economies and Industries*, 30(1): 24-44.
- Cox, M. 2007. “Hans J. Morgenthau, Realism, and the Rise and Fall of the Cold War.” In M. C. Williams (Ed.), *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, M. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gilbert, A. 1999. *Must Global Politics Constrain Democracy?: Great-Power Realism, Democratic Peace, and Democratic Internationalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Herz, J. H. 1981. “Political Realism Revisited.” *International Studies Quarterly*, 25(2): 182-197.
- Jervis, R. 1994. “Hans Morgenthau, Realism and the Study of International Politics.” *Social Research*, 61(4): 853-876.

- Klusmeyer, D. B. 2010. "Hans Morgenthau and Republicanism." *International Relations*, 24(4): 389-413.
- Lang, A. F. 2007. "Morgenthau, Agency, and Aristotle." In M. C. Williams (Ed.), *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. J. 1951. *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J. 1952a. "What Is the National Interest of the United States?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 282: 1-7.
- Morgenthau, H. J. 1952b. "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States." *The American Political Science Review*, 46(4): 961-988.
- Morgenthau, H. J. 1954a. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (2<sup>nd</sup> edition). New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J. 1954b. "The Yardstick of National Interest." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 296: 77-84.
- Morgenthau, H. J. 1957. "The Dilemmas of Freedom." *The American Political Science Review*, 51(3): 714-723.
- Morgenthau, H. J. 1960a. *The Purpose of American Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J. 1960b. "America: Its Purpose and Its Power – Our Difficulty Is That We Have Tended to Equate the Two." *Worldview*, 3(11): 3-7.
- Morgenthau, H. J. 1960c. "The Problem of German Reunification." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 330: 124-132.
- Morgenthau, H. J. 1962a. "The Immaturity of Our Asian Policy." Reprinted in H. J. Morgenthau, *Politics in the Twentieth Century Volume II: The Impasse of American Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Morgenthau, H. J. 1962b. "The Roots of America's China Policy." *The China Quarterly*, 10(April-June): 45-50.
- Morgenthau, H. J. 1969. "The United States and China." Reprinted in H. J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*. New York: Praeger.
- Morgenthau, H. J. 1970. *Truth and Power: Essays of a Decade, 1960-1970*. New York: Praeger.
- Morgenthau, H. J. 1971. "Thought and Action in Politics." *Social Research*, 38(4): 611-632.
- Morgenthau, H. J. 1973. "The Danger of Détente." *New Leader*, 56: 5-7.
- Morgenthau, H. J. 1974a. "Détente: The Balance Sheet." *Congressional Record: Senate*, April 1: 9018.
- Morgenthau, H. J. 1974b. Testimony at Hearing before US Congress, House of Representative, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Europe. "Détente: Emigration and the President's U.S.S.R. Visit," June 10: 137-161.



- Morgenthau, H. J. 1975. Testimony at Hearing before US Congress, House of Representative, Committee on International Relations, Subcommittee on Future Foreign Policy Research and Development. "Reassessment of U.S. Foreign Policy," July 15: 26-41.
- Morgenthau, H. J. 1976. "The Question of Détente." *Worldview*, March: 7-13.
- Nobel, J. W. 1995. "Morgenthau's Struggle with Power: The Theory of Power Politics and the Cold War." *Review of International Studies*, 21(1): 61-85.
- Russell, G. 1990. *Hans J. Morgenthau and the Ethics of American Statecraft*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Russell, G. 1994. "Hans J. Morgenthau and the National Interest." *Society*, 31(2): 80-84.
- Scheuerman, W. E. 2009. *Morgenthau*. Cambridge: Polity Press.
- See, J. W. 2001. "A Prophet without Honor: Hans Morgenthau and the War in Vietnam, 1955-1965." *Pacific Historical Review*, 70(3): 419-447.
- Smith, M. J. 1981. "Hans Morgenthau and the American National Interest in the Early Cold War." *Social Research*, 48(4): 766-785.
- U.S. Department of State. 2010. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XIX, Part 1, Korea, 1969-1972*. Washington: United States Government Printing Office.
- Waltz, K. 1959. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Weldes, J. 1996. "Constructing National Interests." *European Journal of International Relations*, 2(3): 275-318.
- Williams, M. C. 2007. "Morgenthau Now: Neoconservatism, National Greatness, and Realism." In M. C. Williams (Ed.), *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

**South Korea's Diplomacy and National Interest  
in the Early 1970s:  
An Appraisal Based on Morgenthau's Discussions of National Interest**

**Sang-Yoon Ma**

Associate Professor, School of International Studies  
The Catholic University of Korea

In the early 1970s, President Park Chung Hee and the most prominent opposition leader Kim Dae Jung engaged in a heated dispute over the questions of how to understand international détente and how to respond to it. Each leader had different understandings of the international circumstances and policy prescription from the other and claimed that his policy served the national interest. This article reexamines Morgenthau's discussions of the concept of national interest and pays particular attention to the question of how to define national interest in the situation of competing claims of national interest. When judged against the yardstick of national interest as discussed by Morgenthau, some parts of the Park government's policy in the early 1970s can be positively appraised. President Park believed that the withdrawal of the U.S. forces from Korea and the Sino-US rapprochement created a security crisis in Korea. He did not believe that South Korea's national security should rely on temporary and precarious détente between great powers. This belief was in line with Morgenthau's own understanding that détente was a phase of tactical – rather than fundamental – change with which great powers allowed themselves a breathing space in the continuing Cold War confrontation. On the other hand, given Morgenthau's emphasis on the protection of minority opinions and the process of consensus building with regard to national interest, Park Chung Hee's record cannot be positively appraised, because rather than making a good effort to play a leadership role for consensus-building Park opted to reinforce repression.

Key Words: Détente, Kim Dae Jung, Morgenthau, National Interest, Park Chung Hee