

한국군 베트남 파병결정과 국회의 역할*

마상윤 | 가톨릭대학교 국제학부 부교수

본 논문은 1960년대 한국군의 베트남 파병과 관련한 국내적 논의를 전투부대 파병동의안을 둘러싼 국회에서의 심의 및 결정 과정을 중심으로 검토한다. 베트남 파병은 사회적 합의와는 크게 관계 없이 이루어졌다. 야당은 파병과 관련하여 종종 정략적 입장으로 각색된 국가이익을 추구했다. 일부 강경파는 선명야당의 기치 아래 파병을 강력히 반대했다. 여기에는 박정희 정권에 대한 극심한 불신이 반영되어 있었으며, 부분적으로는 분열된 야권 내부의 주도권 경쟁도 원인으로 작용하였다. 한편 정부와 여당은 처음에는 주한미군의 철수를 막겠다는 동기에서, 그리고 미국의 파병요청이 반복됨에 따라 이후 점차적으로 군사적 경제적 실리를 확보하겠다는 계산 하에 파병을 밀어붙이듯 추진했다. 이 과정에서 야당과의 대화나 사회 각계 의견수렴을 통해 대규모 해외파병이라는 중대한 정책에 대한 사회적 합의기반을 형성해가려는 노력은 기울여지지 않았다.

주제어: 국익, 국회, 미국, 박정희, 베트남전쟁, 윤보선, 외교정책, 파병

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF2010-330-B00027).

I. 머리말

1960년대 박정희 정부의 베트남 파병은 한국의 대외정책에 있어서 획기적인 사건이다. 한국의 군대가 국외로 파견되어 실제 전투에 참여한 최초의 일이었을 뿐만 아니라 그것이 이후 한국의 국내정치와 경제에 막대한 영향을 미쳤기 때문이다. 한국은 1964년 9월 의료부대 및 태권도교관 130명 파병으로 참전을 시작하였다. 참전의 규모는 점차적으로 확대되어 1965년 3월 제2차 파병을 통해 공병 및 수송부대 950명으로 구성된 건설지원단이 파견되었고, 같은 해 10월에 육군 1개 사단 및 해병 1개 여단, 총 18,000여 병력의 전투부대 파견이 이루어졌다. 이어 1966년 9월 제4차 파병으로 다시 전투병력 1개 사단의 증파가 이루어졌다. 한국군은 1972년에 베트남으로부터의 철수를 개시하여 1973년까지 철수를 완료하게 되는데, 그 때까지 한국은 연인원 최대 5만 가까이 병력을 베트남에 주둔시켰다. 이는 베트남전쟁에 참여한 외국군으로는 미군에 이어 두 번째로 큰 규모였다.

한국군의 베트남 파병과 관련한 기존의 논의는 주로 상호 밀접하게 연관된 두 가지 문제에 초점을 맞추어 왔다. 첫째, 한국군의 파병으로 인한 경제적 이득에 초점을 맞추는 논의이다. 1960년대 한국의 고속경제성장의 배경에 베트남 파병으로 인한 직간접적인 경제적 이득이 큰 역할을 차지했다는 것이다(최동주, 1996, 2010). 둘째, 이와 같은 논의의 연속선상에서 베트남 파병은 용병 논란의 대상이 되어왔다. 용병론의 핵심은 박정희 정부가 베트남에 파병을 결정한 기본적인 목적이 전쟁특수를 통한 경제적 이득을 얻는 데 있었다는 전제 하에서 한국군은 미국의 요청에 의해 용병으로 참전하였다고 파병의 성격을 규정하는 것이다. 이에 대해 용병론을 부정하는 입장에서는 한국군의 참전이 스스로의 국가이익에 따라 이루어진 결정임을 강조한다(Sarantakes, 1999).

이상과 같이 박정희 정부의 파병 의도 및 파병의 경제적 효과에 초점을 맞춘 기존의 논의는 파병의 성격규정과 관련하여 나름대로의 중요한 의미를

지닌다. 하지만 파병이 한국 민주주의에 미친 영향을 포함한 파병의 정치적 효과, 그리고 파병결정이 이루어지는 과정에 있어서의 국회의 역할 등 외교정책과 민주주의의 상호관련성 문제에 대해서는 아직 충분한 연구가 이루어지지 못하고 있는 형편이다. 물론 파병이라는 대외정책적 행위가 국내정치와 긴밀히 연결되어 있음을 제시하는 예외적인 연구도 있다. 박태균(2007, 2013)은 박정희 정권이 베트남 파병을 통해 1965년 한일국교정상화를 둘러싼 정치적 위기를 넘어서기 위하여 삼으려 했다고 주장한다. 그러나 박정희가 파병에 나선 의도에 국내정치적 위기탈출이 포함되어 있었다는 주장은 선뜻 이해하기 어렵다. 파병은 반대세력을 확대하고 결집시킬 수 있으며, 이 경우 오히려 국내정치적 곤란을 심화시킬 수 있기 때문이다.

사실 첫 파병 이후 50년 가까이 지난 오늘날 우리는 베트남 파병과 관련하여 당시 국민들의 여론이 어떠하였으며 국회에서의 논의와 반응은 어떠하였는지를 잘 알지 못한다. 그리고 이러한 역사적 망각은 베트남 파병이라는 중대한 정책결정, 그리고 더 나아가 박정희 정부의 대외정책 전반에 대한 평가와 판단을 어렵게 한다. 이러한 차원에서 본 논문은 베트남 파병과 관련하여 국내적 논의가 어떻게 진행되었는지 특히 행정부의 전투부대 파병결정을 비준한 국회에서의 논의과정과 내용을 살펴보고자 한다. 한국군의 베트남 파병과 관련하여 외교정책과 국내정치의 관계에 주목하고 또한 파병과정에서 이루어진 국회의 역할에 대한 평가에 초점을 맞춘다는 측면에서 이 논문은 기존 연구 성과와 구별되는 새로운 시도라 할 수 있을 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 베트남전쟁의 국제정치적 맥락과 이에 대한 한국의 대응을 살핍으로써 박정희 정부의 베트남 파병 의도를 심층적으로 검토할 것이다. 다음으로 1965년과 1966년의 전투부대 파병결정을 중심으로 박정희 정부의 파병동의안을 심의하는 과정에서의 국회역할에 대해 분석한다. 마지막으로 맺음말에서는 한국의 베트남 파병사례를 통해 나타난 외교정책과 민주주의의 상호관계에 대해 토론할 것이다.

II. 미국의 베트남 개입 확대와 한국의 대응

한국군의 베트남 파병의 배경을 이해하기 위해서는 먼저 베트남전쟁의 미국화라는 현상이 검토되어야 한다. 한국군의 파병은 미국의 동아시아정책 변화라는 배경 하에서 이루어졌기 때문이다. 사실 1960년대 미국의 대외전략에 있어서 베트남은 사활적 이해가 걸려 있는 지역이 아니었다. 미국의 베트남 개입은 도미노이론(domino theory)이라고 불리는 상황인식에 기인한 바가 크다. 베트남이 공산화될 경우 아시아지역의 연쇄적 공산화라는 도미노현상이 촉발될 수 있다는 인식이었다. 즉 베트남 공산화가 인도차이나반도 전체의 공산화로 확산되고, 이는 일본처럼 그 자체로 전략적 중요성을 갖는 지역에서 공산세력과의 타협을 요구하는 정치적 압력 가중을 가져올 수 있다고 보았다. 그리고 이는 결국 세계적 차원의 냉전에서 반공진영의 약화로 이어질 수 있다고 우려하였다. 이렇듯 미국이 베트남에서 갖는 이해는 베트남 자체에 대한 관심에서 비롯된 것이라기보다는 냉전의 맥락에서 파생된 것이었다(마상윤, 2005: 69).

미국의 베트남 개입은 점진적으로 확대되었다.¹ 본래 전쟁은 제2차 세계대전 이후 탈식민화(de-colonization)의 움직임 속에서 발생하였다. 즉 1946년부터 공산주의세력이 주도하는 북베트남은 프랑스의 식민지배로부터 벗어나려는 운동의 일환으로서 프랑스에 대한 전쟁을 시작했다. 미국은 이때만해도 프랑스와 전쟁을 벌이고 있는 북베트남의 지도자 호치민(Hồ Chí Minh 胡志明)에 대해 지지도 반대도 아닌 태도를 취하였다. “호치민의 민족주의적 성향과 공산주의적 측면을 저울질”하고 있었던 것이다(유인선, 2002: 377-378). 그러나 공산진영과의 냉전대결이 미국의 동아시아 정책에도 본격적으로 반영되기 시작하면서 미국은 호치민의 민족주의 성향과 공산주의적 측면 중 후자에 보다 무게를 두기 시작하였다(Jentleson, 2004: 125). 1950년 1월

1. 미국의 베트남전쟁 개입 원인과 과정에 대해서는 Logevall(2001) 참조.

중국과 소련이 북베트남과 공식외교관계를 맺자 미국의 트루먼(Harry Truman) 행정부는 프랑스가 지원하던 남베트남의 바오 다이(Bảo Đại 保大) 정부를 승인했다. 1954년 5월 디엔비엔푸(Điên Biên Phủ) 전투에서 북베트남이 프랑스군에 결정적 승리를 거둠으로써 전쟁은 일단 프랑스의 패배로 종결되었다.

1954년 7월 제네바협정이 체결되었다. 이에 따라 베트남은 북위 17도선을 경계로 잠정 분할되었다. 협정에는 1956년 7월 이전에 총선거를 실시하여 정치적 통일을 이룬다는 내용도 포함되어있었다. 그러나 통일은 지연되었다. 미국은 제네바 협정에 불만을 품고 서명조차 하지 않았을 뿐 아니라 프랑스의 뒤를 이어 남베트남의 응오 딘 지엠(Ngô Đình Diêm 吳廷琰) 정권을 군사 및 경제적으로 지원하기 시작했다. 냉전에 대한 고려 때문이었다.

1960년 말부터 북베트남의 지원 아래 조직된 남베트남민족해방전선이 남베트남을 상대로 게릴라전을 개시하면서 베트남전쟁은 새로운 국면을 맞이했다. 게릴라전에 대응하여 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 1961년 1월 취임직후 남베트남에 대한 군사 및 경제지원을 확대하였다. 하지만 폭정에 따른 민심이반으로 남베트남의 정정불안은 계속되었다. 미국은 사이공정부에 정치 및 경제개혁을 요구하였으나 효과를 거두지 못했다. 사이공 정부의 리더십에 실망한 케네디는 응오 딘 지엠을 제거하기 위한 베트남 군부의 쿠데타를 묵시적으로 승인했고, 1963년 11월 1일 쿠데타 과정에서 응오는 살해되었다. 우연히도 같은 달에 케네디 역시 암살로 생을 마치고 말았다.

베트남 정세는 군사쿠데타의 악순환 속에 더욱 혼미해져만 갔다. 대통령직을 승계한 존슨(Lyndon B. Johnson)은 케네디의 베트남 정책방향을 대체로 유지하면서도 남베트남 정부의 사기 진작과 국내적 안정을 도모하고자 군사 및 경제지원을 확대했다. 또한 1964년 4월부터는 ‘더 많은 깃발(More Flags)’ 캠페인을 전개함으로써 남베트남에 대한 제3국의 군사적 지원을 얻고자 노력하였다. 그러나 미국은 1964년 말까지 베트남에 대한 본격적 군사개입은 꺼리고 있었으며, 제3국으로부터 구하려 했던 군사지원도 비전투병력에 국한되어 있었다.

베트남정세의 악화는 미국의 동아시아정책 우선순위에도 변화를 가져오고

있었다. 베트남문제는 미국의 동아시아 정책에 있어서 가장 중요한 사안이 되었으며 여타 국가에 대한 정책에도 변화를 요구하였다(Tucker, 1994; 마상윤, 2005). 특히 베트남에서의 부담 증가에 비례해서 미 행정부는 한국에 투입되는 자원을 줄이려 하였다. 한국에 대한 군사 및 경제원조를 감축하고 또 주한미군의 병력수준을 낮추기 위한 정책검토가 이루어졌다(마상윤, 2003: 21-28). 존슨의 백악관 참모들은 한국군 감축과 주한미군 철수를 동시에 추진하고자 했다. 이들은 베트남 정세가 날로 악화되는 상황에서 보다 “큰 위험지역은 동북아시아가 아니라 동남아시아”라고 인식하고, 한국에서 철수한 미군 병력이 “동남아시아 투입을 위한 전략적 예비 병력으로 재편성될 수 있다”고 보았다.² 이런 의견이 제시되는 가운데 존슨 대통령은 1963년 12월 국무부와 국방부에 주한미군 1개 사단 철수와 한국군 감축을 동시에 추진하기 위한 계획 수립을 지시하였다. 존슨은 1964년 5월에 다시 국가안보행동비망록(NSAM) 298을 하달하여 주한미군 1개 사단 재배치와 대한군사원조의 감축에 대한 세부계획 마련을 위해 관련부처간 합동연구를 지시하였다.³

박정희 정부는 미 행정부가 대한군사원조와 주한미군의 감축을 고려하고 있음을 감지하고 1964년 초부터 베트남파병을 전략적인 견지에서 적극 고려하기 시작하였다. 예를 들어 1964년 1월 6일자로 작성된 「‘월남파병문제’에서 고려되어야 할 문제점」이라는 제목의 대통령 비서실 문서는 베트남 파병시 예상되는 이점과 단점을 다음과 같이 정리하고 있다.

(1) 파병하는 경우의 이점

- ① 미국이 원하는 대로 무조건 순종하기 때문에 미국의 호감을 살 수

2. Untitled Memorandum, December 7, 1963, Korea: Memos I, Box 254, NSF, LBJL; Komer to McGeorge Bundy, December 9, 1963, Korea, Box 256, NSF, LBJL; Komer to President Johnson, January 22, 1964, *FRUS*, 1964-68, vol.29, document 2.

3. McGeorge Bundy to Forrestal, December 10, 1963, Box 256, NSF, LBJL; McGeorge Bundy to Alex Johnson, December 20, 1963, *FRUS*, 1961-63, vol.22, p. 672; NSAM 298, “Study of Possible Redeployment of U.S. Division Now Stationed in Korea,” May 5, 1964, *FRUS*, 1964-68, vol.29, document 9.

있음.

- ② 월남수호문제를 한국의 국방과 결부시킬 수 있음. 만약에 미국이 월남을 포기하는 경우, 미국의 아세아전략에 변경을 초래하여 한국수호의 의욕이 감퇴될 우려가 있음.
- ③ 국내적으로 반공의식이 약화되고 반공구호가 실감을 잃고 있는 현재, 월남에 파병한다는 것은 공산주의를 구체적인 적으로 설정하는데 도움이 될 것이며, 국내적 단결과 반공의식 강화에 도움이 될 것임.
- ④ 파병은 아세아의 반공국가의 결속에 박차를 가하게 될 것임.

(2) 파병하는 경우의 단점

- ① 미국의 요청에 무조건 순종하기 때문에 순간적으로 호감은 사지만, 장기적인 안목에서 보면 “한국은 어떻게 말해도 무조건 잘 듣는다”고 무시감이 존재될 수도 있음.
- ② UN의 회원국도 아니고, SEATO(동남아 조약기구)의 회원국도 아닌 한국이 월남에 파병함으로써 아아(阿亞) 중립제국의 지지확대에 절대적인 타격이 될 것임.
- ③ 중공을 자극하여, 중공의용군의 월남전선 투입의 구실을 주게 될 것이며, 동시에 한국전선에도 긴장을 초래할 수 있음.
- ④ 각하 방독(訪獨)으로 얻게 된 다원외교의 효과가 상실 될 가능성이 있음(구라파 제국이나 아아국가들은 미국의 월남전쟁을 대단히 비판하고 있으며, 이로 인해서 미국의 인기는 대단히 저조를 보이고 있음).
- ⑤ 월남에 파병했을 때, 결과적으로 소기의 목적을 달성 못하거나, 또는 한국군의 사상자가 많이 발생하면, 국내정치상 문제가 초래될 것임.⁴

위의 대통령비서실 문서는 미 국무부의 번디(William Bundy) 동아시아 및 태평양지역 담당차관보가 “1월 15일까지 한국군이 월남에 도착하면 미국 정부에 큰 도움이 되겠다”는 파병요청을 해움에 따라 작성된 것이다. 이 당시의 미국의 요청은 비전투부대에 국한된 것이었지만 박정희 정부는 전투병력 파견을 이미 적극적으로 고려하고 있었다(박태균, 2006: 153, 181).

4. 대통령비서실 문서, 보고번호 65, 제7호, 1964년 1월 6일, 박태균(2000: 47)에서 재인용.

이 문서는 한국군의 파병 동기에 대한 해석과 관련하여서도 두 가지 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 1964년 1월 당시 박정희 정부가 파병에 따르는 이점을 주로 미국과의 관계, 그리고 그것이 한국의 국방에 미치는 효과의 측면에서 고려하였음을 보여준다. 파병이 가져올 경제적 이득에 대해서는 전혀 언급이 없었는데, 이는 한국이 주로 경제적 이익에 대한 계산 속에서 베트남 파병을 고려했다는 해석이 사실상 성립하기 어려움을 보여준다. 둘째, “파병하는 경우의 단점”에서 사상자 발생으로 파병이 자칫 국내정치적 부담을 가중시킬 수 있다는 점이 지적되고 있다는 점도 주목을 요한다. 따라서 적어도 이 문서에 근거해 본다면 박정희 정부가 국내정치적 위기 탈출의 목적에서 베트남 파병을 활용하였다는 주장은 성립하기 어렵다.

아무튼 1964년 봄부터 박정희 정부는 파병의 단점보다는 이점이 크다는 계산 하에 미 행정부에 접근하여 베트남에서의 미국의 군사적 노력을 돕겠다는 의사를 알리고 전투부대 파병 가능성을 적극적으로 타진하기 시작하였다.⁵ 베트남 파병 구상을 통해 박정희 정부가 궁극적으로 의도했던 바는 동맹국 미국으로부터의 방기 위협이 현실화되는 것을 막는 데 있었다. 당시 주미한국대사였던 김정렬은 “1964년 초봄 무렵”의 일을 다음과 같이 회고하고 있다.

그 때 나는 주미 대사로 워싱턴에 근무하고 있었는데 하루는 대통령으로부터 밀서가 날아왔다. “월남 사정을 잘 아는 최덕신 주독 대사를 귀지에 보낼 터이니 소기에 월남에 관계하는 사람과 접촉시켜 월남의 중요성을 역설케 하도록 알선하시오.”라는 내용이였다. ... 미국은 이때까지만 하더라도 월남을

5. Memorandum of Conversation, July 9, 1964, POL 18 KOR S-Ger W, RG 59, NARA. 사실 한국의 지도자들은 베트남 파병이 미국의 대한정책에 영향을 미칠 수 있는 효과적인 지렛대가 될 수 있으리라고 오랫동안 생각해왔다. 예를 들어 5.16 군사쿠데타 7개월 후인 1961년 12월, 당시 국가재건회의의장 자격으로 미국을 방문하여 케네디 대통령을 만난 자리에서 박정희는 한국군 전투 병력의 베트남 파견을 제안한 바 있었다. 물론 케네디는 박정희의 제안을 받아들이지 않았다. 이 당시까지만 하여도 미국의 베트남전 개입은 지상군 병력 투입의 단계에까지 이르지 않고 있었던 상황이었기 때문에 한국을 비롯한 제3국의 전투병력지원은 필요치 않았던 것이다. 또한 미 행정부의 관리들은 박정희의 제안이 쿠데타로 집권한 군사정부에 대한 미국의 정치적 경제적 지원을 이끌어내려는 의도에서 나온 것으로 파악하였다. Memorandum of Conversation, November 15, 1961, 033.95B11, RG 59, NARA.

적극적으로 도울 생각을 안 하고 엉거주춤한 상태였다. ... 밀서가 도착한 지 얼마 되지 않아서 최덕신 주독 대사가 워싱턴으로 왔다. 최덕신 대사는 원래 월남 대사로 무려 7~8년간 근무했기 때문에 월남사정에 정통해 있었다. ... 최덕신 대사는 나에게 박 대통령의 밀명을 전해 주었다. 그것은 한마디로 말하자면 월남 방어의 중요성을 미국 정부에 역설하고, 미국이 여기에 적극적으로 개입한다면 한국군을 파병해 줄 것이라고 제의하라는 것이었다. ... 대통령이 파병을 제안하게 된 이유는 다음과 같은 것이었다. 첫째로, 월남이 공산화 되면 한국의 안보에도 커다란 영향이 미칠 것이기 때문이다. 한 나라가 공산화되면 도미도 현상에 따라 주변의 나라가 급속히 공산화되기 마련이다. ... 두 번째 이유는 ... 주한 미군의 철수를 막기 위함이다. 이것이 바로 박 대통령의 가장 중차대한 관심사이자 가장 핵심적인 파병 이유였다. 당시 미국은 2개 사단 규모였던 주한 미군을 빼어가려는 움직임을 보이고 있었다. ... 때문에 대통령은 주한 미군 대신 한국군 몇 개 사단을 월남에 보내어 미군을 도와 주고, 주한 미군은 한국 내에 그대로 붙들어 두어야 한다고 생각하였던 것이다(김정렬, 1993: 321-325).

1964년 9월 22일 의료단과 태권도 교관요원으로 구성된 140명의 소규모 한국군 군사지원단이 베트남에 파견되었다. 존슨 행정부의 ‘더 많은 것발’ 캠페인에 따른 것이었다. 1964년 5월 9일 미국은 한국을 포함한 25개국 정부에 베트남전 지원을 요청하였고, 이어 7월 15일 베트남 군사혁명위원회 의장 겸 수상 구옌 칸 장군은 정일권 국무총리에게 공한을 보내 한국의 지원을 공식 요청하였다. 이 요청에 따라 제1차 파병으로서 비전투부대 파병이 이루어진 것이다.

박정희 정부가 베트남에 전투부대를 파견하겠다는 제안은 당장은 별 효과가 없었다. 1964년 말 이전까지 존슨 행정부는 여전히 베트남에 대한 군사개입의 확대를 꺼리고 있었으며, 따라서 한국의 전투병 파병 제안에 대해서도 큰 흥미를 느끼지는 않았던 것이다. 예를 들어 미 국무부는 “현재의 게릴라전의 상황에서 지상군을 전투에 투입하는 것은 적절하지 않다”는 입장을 고수하였다.⁶ 즉 전쟁의 성격 상 전투부대의 파견은 바람직하지 않다는 것이었다.

6. Telegram 12 from State Department to American Embassy in Seoul, July 3,

1964년 8월 미 의회의 통킨만 결의안 통과로 존슨 행정부는 강력한 전쟁 수행권한을 확보했다. 1965년 3월에는 북베트남에 대한 공습이 개시되었다. 존슨 행정부가 북베트남에 대한 공습을 심각하게 고려하던 시점인 1964년 12월 19일, 브라운(Winthrop Brown) 주한미국대사는 한국의 공병부대를 베트남에 보내줄 것을 요청하는 존슨 대통령의 구두메시지를 박정희 대통령에게 전달하였다. 박 대통령은 이 요청을 수락하면서 한국군 전투부대 파병 의사도 재차 강조하였다. 하지만 브라운 대사는 전투부대까지 요청하는 것은 아니며 거절의 뜻을 분명히 밝혔다.⁷ 1965년 1월 2일 남베트남 정부는 이 동원 외무장관에게 공식 서한을 통해서 공병단 수송부대의 파견을 요청하였다. 이에 따라 1965년 3월에 한국군의 제2차 베트남 파병이 이루어졌다.

미국의 베트남전 개입이 심화되어감에 따라 한국정부의 전투부대 파견 제의에 대한 존슨 행정부의 생각도 변화하였다. 존슨 행정부는 1965년 4월 미 지상군의 베트남 투입이라는 중대한 결정을 내리고 전쟁의 확대를 피하게 된다. 미국의 전략은 대규모 화력 및 병력 투입으로 북베트남의 전쟁수행의지를 꺾고, 그리하여 남베트남의 생존을 보장하는 선에서 정치적 타협을 이루고자 하는 것이었다(마상윤, 2005: 76-77). 이러한 전략 변화와 함께 미국은 한국을 비롯한 제3국의 전투병력지원을 요청한다는 결정에 이른다. 동년 4월 27일 롯지(Henry Cabot Lodge) 주베트남 미국대사는 존슨 대통령의 특사 자격으로 한국을 방문하여 박정희 대통령을 면담하였다. 이 자리에서 롯지는 존슨 대통령이 한국이 연대규모의 전투병력을 베트남에 파견하는 문제에 큰 관심을 가지고 있으며, 남베트남 정부로부터 공식 파병 요청이 곧 있을 것이라고 언급하였다.⁸ 박정희 정부는 미국이 요청해오기 이전부터 전투병력 파

1964, DEF 19 KOR S-Viet S, RG 59, NARA; Memorandum of Conversation, September 14, 1964, POL 2 Kor S, RG 59, NARA.

7. Telegram 531 from State Department to American Embassy in Seoul, December 17, 1964, Korea: Cables II, Box 254, NSF, LBJL; Airgram 296 from American Embassy in Seoul to State Department, December 21, 1964, DEF 19-2 Kor S-Viet S, RG 59, NARA.
8. Telegram 1082 from American Embassy in Seoul to State Department, April 29, 1965, Box 12, Formerly Top Secret Central Policy Files, 1964-1965, RG 59, NARA.

병을 제안하고 있었던 만큼 전투병력 파병에 적극적으로 임하였다.

1965년 5월 16일 박정희는 10일간의 일정으로 미국 방문길에 올랐다. 이튿날 열린 한미정상회담에서 한국군의 베트남 파병은 회담의 가장 중심적인 의제로 다루어졌다. 존슨 대통령은 한국에 대해 가능한 최대의 원조를 제공할 계획이며, 주한미군의 감축 및 철수는 고려치 않고 있다고 언급하면서 한국군 1개 사단규모 전투병력의 파병을 요청하였다. 실제로 존슨 행정부는 주한미군감축 및 철수를 위한 검토를 중지해 놓은 상태였다.⁹ 이에 대해 박정희는 “개인적으로는 보다 많은 군대를 보내고 싶지만” 대규모 병력의 파견으로 한국 자체의 안보가 악화될 수 있다는 국내여론이 있으므로 이 문제에 대해서는 좀 더 검토할 필요가 있다며 즉답을 회피하였다. 존슨의 대한안보공약 확인에도 불구하고 박정희는 존슨으로부터 한국의 안보에 대한 보다 구체적인 지원약속을 받아두고, 파병을 위한 향후 대미교섭에서 보다 유리한 위치를 차지하고자 했던 것이다. 5월 18일 두 번째로 열린 정상회담에서 박정희는 한국군의 파병과 미국의 군사지원문제를 연결시키면서 한국군은 공산주의와의 싸움에서 미군과 함께 할 준비가 되어있으나 이를 위해서는 미국의 지원에 달려있다고 언급하였다. 존슨은 이에 대해 분명한 답은 하지 않은 채 다만 한국군의 베트남파병이 이루어질 경우 이는 미 의회가 한국에 대해 보다 많은 원조액을 배정하는 데 도움이 될 것이라고 대답하였다.¹⁰

정상회담을 마치고 양국 대통령은 한미우호관계의 증진, 베트남 지원을 위한 긴밀한 협조, 대한원조의 계속, 한일국교정상화의 조속한 타결, 한국경제개발을 위한 1억 5천만 달러의 장기개발차관 공여, 주한미주둔군 지위협정의 조기타결 등의 사항에 대하여 합의한 14개항의 공동 성명서를 발표했다. 특히 공동성명서의 제5항에서 미국은 “대한민국에 대한 군사적 침략으로 인해서 발생하는 공동위협에 대처하기 위해서 1954년의 한미방위조약에 의거 군사력의 행사를 포함한 모든 가능한 원조를 즉시, 효과적으로 제공할 것이며

9. Telegram 1147 from American Embassy in Seoul to State Department, May 8, 1965, DEF 19-2 Kor S-US, RG 59, NARA.

10. Memoranda of Conversation, May 17 and 18, 1965, Korea: Memos II, Box 254, NSF, LBJL.

한국정부의 요청에 의하여 계속하여 한국 내에 강력한 군사력을 유지할 것”이라고 지적하였다. 또한 제7항에서는 미국의 대한군사경제원조가 “한일국교 정상화 이후에도 계속될 것”이라고 밝혔다(구영록·배영수, 1982: 151).

정상회담에서 공식 합의된 사항은 아니지만 회담 이후 한국군 전투부대의 베트남 파병 추진은 가속화되었다. 1965년 6월 남베트남 정부는 정일권 국무총리 앞으로 1개 전투사단의 파견을 공식 요청하는 서한을 보냈다. 박정희 정부는 7월 1일 국가안전보장회의를 소집하였고, 7월 2일 국무회의에서 “월남공화국을 지원하기 위하여 국군 일개전투사단을 증파할 것을 의결하였다. 열흘 뒤 박정희 정부는 한국군 전투부대의 베트남에 파병에 관한 동의안을 국회에 제출하였다(구영록·배영수, 1982: 152-153). 이와 같은 경과를 거쳐 같은 해 10월 최초로 한국군 전투부대(육군 1개 사단 및 해병 1개 여단)가 베트남에 파견되는 제3차 파병이 이루어졌다.

1965년 전투부대 파병 이후에도 미국의 한국군 파병 요청은 계속되었다. 베트남 전황이 악화되는 가운데 존슨 행정부는 더 많은 병력과 화력을 투입해야 승기를 잡을 수 있다는 생각했으며, 이를 위해 한국이 전투병력을 추가로 보내줄 것을 강력히 희망하기에 이르렀다. 1966년 1월 1일과 2월 22일 험프리(Hubert H. Humphrey, Jr.) 부통령이 이례적으로 한국을 짧은 기간 내에 두 번이나 연거푸 방문한 것은 이를 위한 것이었다.

박정희 정부는 미국과의 협상에서 파병의 조건으로 한국군 현대화 지원 등을 비롯한 요구조건을 내걸었는데, 존슨 행정부는 이를 상당부분 받아들였다. 그리고 미국은 한국정부의 요청에 따라 소위 “브라운 각서”를 통해 한국군 추가파병의 반대급부로 한국에 대해 국방 및 경제적 지원을 제공한다는 내용을 서면으로 약속하였다. 박정희 정부가 한국군을 베트남에 파병하고자 했던 주된 동기가 애초에는 주한미군철수를 막겠다는 차원에 있었지만, 시간이 흐르면서 점차 국방 및 경제적 차원에서의 실리추구도 파병정책의 중요한 부분을 차지하게 되었던 것이다. 미국의 군사 및 경제지원이라는 실리를 챙긴 박정희 정부는 전투병 증파를 추진하여 1966년 9월 육군 1개 사단 병력을 제4차로 베트남에 보냈다.

III. 베트남 파병결정과 국회

앞에서 설명하였듯이 한국군의 베트남파병은 미국의 개입확대에 따라 단계적으로 이루어졌으며, 파병을 위한 미국과의 교섭과 정책결정은 박정희 정부에 의해 주도되었다. 그러나 적어도 형식적으로라도 정부의 파병결정은 국회의 동의를 구해야만 했다. 물론 1960년대 당시의 한국은 권위주의가 강하게 작동하고 있었지만 민주주의 제도의 외양이 유지되고 있었던 것 또한 사실이다. 일반적으로 우리는 민주주의 하에서 국회가 해외 파병과 같은 중요한 대외정책을 심의하고 그 실행여부를 결정하는 역할을 수행할 것으로 기대한다. 또한 국회는 사회적 여론을 형성하고 수렴함으로써 국가이익에 대한 합의를 창출하는 기능 또한 수행할 수 있다. 과연 1960년대의 베트남 파병문제와 관련하여 국회는 이와 같은 기능과 역할을 얼마나 제대로 수행하였던 것일까?

1964년 9월의 제1차 파병은 1964년 7월 23일 정부가 국회에 제출한 ‘월남공화국 지원을 위한 국군부대의 해외파견에 관한 동의안’이 국방위원회와 외무위원회의 심의를 거쳐 7월 31일 본 회의에서 정부원안대로 통과됨으로써 이루어질 수 있었다. 파병동의안의 국회 통과를 비교적 쉽게 이루어졌다. 당시는 5·16 이후 군정이 3년간 계속된 뒤 민간정부(사실상 군정의 연장이었다)가 갖 출범한 시점이었고 6·25 참전국에 대한 ‘부채심리’ 등도 있어 야당도 ‘1개 의무중대’에 불과한 군 의료진 파견에 크게 반대하지 않았기 때문이었다(동아일보, 1991/1/19, 5).

박정희 정부는 제1차 파병이 이루어진 지 4개월도 채 못 된 시점인 1965년 1월 8일 국무회의에서 공병 및 수송부대 파병을 의결하고, 1965년 1월 15일 소집된 제6대 국회 제47차 회의에서 이에 대한 동의안을 통과시켜 줄 것을 요청하였다. 제1차 파병과 달리 제2차 파병 동의안 처리부터는 국회에서 찬성과 반대의 의견이 엇갈리기 시작했다. 국회의 의견은 대체로 “반대도 찬성도 아닌 애매한 태도”를 보이고 있었던 것이다. 엇갈리는 의견이 여야

구분에 따른 것은 아니었다. 공화당 내에서 소장파 의원들의 추가파병 반대 주장이 제기되는 가운데 야당인 민정당과 민주당의 의견도 찬반으로 나뉘었다. 이중 윤보선이 선명야당의 기치를 내세우며 이끌던 민정당은 파병반대의 입장으로 당론을 정했다.¹¹ 하지만 민정당에서도 처음에는 오히려 “미국과의 관계를 고려하여” 찬성해야 한다는 의견이 더 강했다(경향신문, 1965/1/15 및 16).

민정당 당론이 파병반대로 기울어진 데에는 당 리더인 윤보선의 정치적 우려가 강하게 작용했다. 그는 박정희 정부가 제2차 파병으로 “국민의 관심을 국내문제에서 국외문제로 돌려 한일회담 등 중대문제를 슬쩍 넘기려는 불순한 저의”를 가지고 있다고 의심했을 뿐만 아니라 “파병의 부산물로 휴전선에 긴장이 생길 경우 계엄령을 선포해서 정치활동을 금지하고 정치인을 구금하는 등 또 하나의 헌정중단을 초래할 가능성이 숨어 있다”고 주장했다(동아일보, 1965/1/21, 2; 경향신문, 1965/1/23, 2). 이와 관련하여 주한미국대사관은 윤보선이 파병을 반대하고 나선 이유를 두 가지로 판단했다. 첫째, 파병이 한국 자체의 안보에 악영향을 미칠 수 있다는 것이고, 둘째, 박정희 정부가 국익보다는 정권차원의 이익을 위해 파병을 이용하려 한다는 강한 의구심이 었다.¹²

정부의 제2차 파병 요청이 국회에서 받아들여질 전망은 밝은 편이었다. 여당인 공화당이 국회의석 175석 중 과반 이상인 108석을 차지하고 있었고, 야당의 의견이 여전히 찬반으로 엇갈려 있었기 때문이었다. 다만 야당 일부의 반대로 만장일치 통과는 어려울 것으로 판단되는 가운데 브라운 주한미국 대사는 1월 22일 야당 지도자인 윤보선 민정당 대표최고위원, 그리고 민주당의 박순천, 정일형 의원과 접촉하여 파병반대 당론의 재고를 촉구하였다.

결국 1월 26일 국회는 찬성 106, 반대 11, 기권 8표로 정부가 제출한 ‘월남공화국지원을 위한 국군부대의 해외추가파견에 관한 동의안’을 통과시켰

11. 민정당은 1월 21일 무기명투표를 통해 당론을 정했는데 파병 찬성 16, 반대 21, 기권 1표로 찬성 의견도 여전히 강하게 나타났다.

12. A-324 from AmEmbassy Seoul to State Department, January 6, 1965, POL 15-2 KOR S, RG 59, NARA.

다. 표결 과정에서 민정당 소속 의원 30여 명은 “책임을 명백히 남기기 위해” 투표에 참여하지 않고 퇴장하였다. 하지만 민주당 의원 13명 전원과 민정당 의원 9명이 이탈하여 투표에 참여했고, 이 중 최소한 10여 명이 찬성표를 던졌다. 이에 대해 한 일간지는 “전례 없는 공화당의 행동통일과 야당의 지리멸렬 상”을 파병동의안의 국회통과가 가능했던 사정으로 꼽았다(경향신문, 1965/1/26, 1). 이 동의안이 국회를 통과함에 따라 2월 25일 주베트남 한국군사원조단(비둘기부대) 제1진 500명이 월남에 도착하였으며, 이어 3월 16 일에는 2진 1,400명이 파월되었다(구영록·배영수, 1982: 150-151).

1965년 10월의 제3차 파병을 위해 박정희 정부는 7월 2일 국무회의에서 국군 1개 전투사단 파병을 의결하였고 열흘 뒤 파병동의안을 국회에 제출하였다. 파병동의안 처리에 대한 미 행정부의 관심은 지대했다. 예컨대 7월 25 일에는 한국군 전투부대의 파견에 관한 존슨 대통령의 친서가 박정희 대통령에게 전달되었다. 이 친서에서 존슨은 “현재 월남에 있는 병력 8만을 배 이상 증가해야 한다는 것이 불가피하다”고 언급했다. 이에 대해 박 대통령은 7월 29일자 회신에서 “한국정부는 이미 사단규모의 전투병력을 월남에 증파할 계획을 추진 중에 있으며 늦어도 내달 중에는 국회의 승인을 얻게 될 것이 확실하다”고 답하였다(구영록·배영수, 1982: 152-153).

물론 한국이 전투부대를 해외에 파병함으로써 사실상 다른 지역에서의 전쟁에 직접적으로 군사 개입한다는 일은 사안의 중대성의 측면에서 이전의 지원부대 파병과는 분명히 궤를 달리하였다. 그만큼 파병동의안을 처리해야 하는 국회의 역할도 막중한 것이었다. 한편 민정당과 민주당으로 나뉘어 있던 야당이 1965년 5월 3일 민중당을 창당하여 통합하였다(동아일보, 1965/5/3, 1). 민중당의 의석은 여전히 공화당에 비해 50석가량 못 미치는 수준이었지만 통합야당으로서 발휘할 수 있는 정치적 영향력은 분명 확대되어 있었다. 전투부대 파병은 이전의 지원부대 파병에 비해 훨씬 중대한 사안이었음을 감안하여 아래에서는 국회회의록을 통해 이 문제가 국회에서 어떻게 토의되었는지 보다 자세히 검토하기로 한다.

파병동의안은 7월 15일 국방위원회에 회부되어 8월 3일부터 7일까지 국방장관의 제안 설명과 주월남대사의 현지정세보고 등을 청취하고 대정부 질의

와 토의가 이루어졌다. 8월 3일 민주당의 의원총회로 인해 여당의원만이 참석한 가운데 열린 국방위 제2차 회의에서 정부의 제안 설명에 나선 김성은 국방장관은 전투병력을 파견하려는 이유를 다섯 가지로 설명하였다. 첫째, 한국의 안보는 “극동의 안전과 직결되어있으며 극동의 안전은 미국을 주축으로 하는 자유제국의 결속된 집단안전보장노력에 의해서만이 보장될 수 있는 것”이므로 “우리에게 닥쳐 올 화를 미연에 방지하기 위해서는 초국가적인 집단안전보장노력이 있어야” 한다는 것이었다. 즉 한국의 파병은 미국이 주도 하는 자유진영의 결속을 다짐으로써 궁극적으로 한국의 안보에도 도움이 된다는 것이었다. 둘째, 베트남 전세가 “더욱 악화”되어 미국을 비롯한 “우방군은 고전을 면치 못하고” 있는 상황을 한국은 “비전투부대의 지원만”을 제공한 채 “좌시할 수 없다”는 것이었다. 셋째 이유는 바로 베트남전황의 악화로 미국이 주한미군병력을 빼내갈 수 있다는 우려와 관련된 것이었다. 즉 “우리의 전투부대를 월남에 증파한다면 한국방위를 다짐하고 주한미군병력을 계속 한국에 유지한다는 지금까지의 미국의 대한정책을 더욱 확고히 하게 될 뿐만 아니라 앞으로 월남에서 긴급사태가 도래한다 하여도 결코 주한미군 사력에는 아무런 변동을 가져오지 못할 것”이라는 주장이었다. 넷째, 한국이 “6.25의 구은을 망각치 않은 신의”를 보여줌으로써 “한미월간의 유대를 크게 증진”할 수 있다는 이유였다. 마지막으로 다섯 번째 이유는 한국군의 “위용을 과시”함으로써 “국위를 선양하고 아세아에 있어서 집단대공방위를 위한 주도적 역할을 강화”한다는 것이었다.¹³

8월 5일 열린 국방위원회 제3차 회의는 파병에 따른 정부의 대책에 대한 국방장관의 보충설명으로부터 시작되었다. 김성은 국방장관의 설명요지는 “우호적인 미국의 태도” 덕분에 군원이관 중단문제, 국군장병 처우개선문제, 미국의 베트남 군수물자 조달에 한국기업이 참여하는 문제 등에 대한 한미양국간의 교섭이 원만하게 진행되고 있다는 것이었다. 그리고 파병으로 인한 한국의 방위력 약화 우려에 대해서 김 국방장관은 미국의 대한방위공약 확인과 한국군에 대한 장비 지원 약속이 있었으며, 또한 “만부득이한 경우에 있

13. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제2호, pp. 2-3.

어서 미군을 한국으로부터 감소시키지 않고서는 안 될 경우에는 과거에는 미국이 일방적으로 해 왔지만 이번에는 반드시 한국정부와 사전에 협의를 하도록 하겠다고 하는 하나의 새로운 보장이 부수적으로 왔다”고 설명하였다.¹⁴

야당인 민주당은 8월 3일 열린 의원총회에서 정부의 전투병 파병제안에 대해 “반대하지는 것으로 결론”을 내렸다. 그러나 정작 국방위 회의에 참석한 야당의원들은 반대의 이유에 대해 침묵했다. 대부분의 야당의원들은 베트남에 파병한다는 원칙에 대해서는 심각하게 이의를 제기하지 않았고, 파병을 통해 과연 한국이 물질적으로 어떠한 이득을 얻을 수 있을 것인가에 보다 관심을 보였다. 오히려 민주당 소속의 조윤형 의원은 “38선의 연장이 월남의 17도선”이고, “반공체제의 확립과 동시에 이 모든 파란의 원인을 조성하고 있는 중공을 격멸하는 한가지의 방법이라고 생각이 되기 때문에 … 월남파병에 찬성한다”는 개인적 소신을 밝혔다.¹⁵

주요 여당의원들도 야당의원과 대체로 비슷한 관심을 나타냈다. 국회 소집 이전에 미국정부가 베트남 군수물자 조달정책과 관련하여 한국보다 일본을 우선 배려한다는 내용의 기사가 신문에 보도되었는데, 이는 특히 공화당 내에서 매우 좋지 않은 반향을 일으키고 있었다.¹⁶ 그러나 미국정부가 군원이 관계획을 1년 연기하고, 한국군 3개 예비사단병력의 완전무장을 지원하며, 베트남에서의 미국군수조달과 관련하여 한국에 많은 기회를 제공할 것이라는 정부의 설명이 제시되자 파병에 대한 반대의견은 거의 제기되지 않았다.¹⁷

물론 반대의견이 전혀 없었던 것은 아니다. 아이러니하게도 전투부대 파병안에 대한 강력한 비판은 여당 소속의원으로부터 제기되었다. 공화당의 박종태 의원은 “은 국민의 신경이 [한일협정체결문제] 쪽으로 쏠리고 있습니다만 … 한일문제보다는 오히려 이 월남파병문제가 더 본질적으로 중요한 여러

14. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제3호, pp. 1-4.

15. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제3호, pp. 7, 16.

16. Telegram 38 from AmEmbassy Seoul to State Department, July 10, 1965, POL 15-2 KOR S, RG59, NARA.

17. A-130 from AmEmbassy Seoul to State Department, October 4, 1965, POL 15-2 Kor S, RG 59, NARA.

가지 문제를 내포하고 있다'라고 전제한 후, 몇 가지 날카로운 질문을 제기하였다. 그는 첫째, “미국 자체 내에서도 월남문제를 가지고서 서로 상반된 견해가 표면화되고 있는” 상황임을 지적하고, 둘째, 미국의 베트남군사개입은 “미국의 후진국에 대한 자세에 있어서 ‘휴머니즘’이 결여되어 있다는 그러한 문제점”을 보여주며, “세계의 여론은 미국에서 이탈해 가는 감이 있다”라고 주장하였다. 셋째, 그는 또한 “‘베트콩’이 무장하고 있는 … 사기는 … 반미사상 미국사람에 대한 중요감 이러한 민족주의 민족적인 대립감이 배후에 흐르고 있다”라며 베트남 민족주의운동의 맥락에서 전쟁을 이해해야 한다고 주장하였다. 넷째, 그는 전투병 파병으로 인해 베트남전은 한국의 국내정치문제가 될 것이며, 한국이 군사적 정치적으로 공산세력에 노출됨으로써 “호지명의 … 결정이 대한민국 국운에 영향을 미칠” 수 있게 되는 사태를 우려하였다. 다섯째, “월남전이 본질적으로 어떤 승리를 기대할 수 있는 전쟁이 아”니기 때문에 그러한 전쟁의 계속이 초래할 결과에 대해 우려하지 않을 수 없다고 지적하였다.¹⁸

박중태 의원의 파병을 반대하는 내용의 질의에 응답하여 김성은 장관은 정부가 내리고 있던 몇 가지 주목할 만한 정세판단의 일단을 밝혔다. 우선 김 장관은 베트남 정세 전망이 결코 밝지는 않다는 점과 미국의 “월남정책이 중립국가를 많이 이탈시키고 있다”는 지적에 대해서는 어느 정도 인정하면서도 파병은 필요하다고 주장하였다. “월남에 파병한다고 하는 것이 보내면 죽어가는 환자가 병세가 호전될 가능성이 있기 때문에 보내려고 하는 것이 아니라 우리가 보내지 않고서는 우리 우방이 죽기 때문에 … 환자가 죽는 것을 우선 방지하고 응급조치라도 해가면서 거기에 대한 특효약이 무엇이 있는가 하는 것을 발견하는 시간적인 여유”라도 얻을 필요가 있다는 것이었다. 또한 현대전쟁에서의 승리는 “보다 나은 조건에 의해서 휴전을 하는 것”이라고 정의한 후, “월남에서 명예로운 보다 유리한 조건에서 휴전에 들어가는 것 이것이 우선 자유진영에서 생각하는 제일단계 목표”라고 덧붙였다.

김성은 장관은 “중공이나 북괴가 전쟁을 도발해올” 가능성은 희박하다는

18. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제3호, pp. 8-10, 13.

보충설명도 하였다. 북한의 도발은 소련이나 중국의 지지가 없이는 매우 어려운데 “소련이 현 단계에 있어서 북괴로 하여금 한국을 침략케 할 그런 가능성은 현재로는 보이지 않고 중공 역시 그들의 정예부대를 대만해협에 배치해야 하겠고 … 월남과 중공국경에 정예부대를 두지 않을 수 없고 또 인도와의 국경을 소홀히 할 수 없을 뿐만 아니라 소·중공 국경에 배치 안 할 수 없으며 국내적인 문제 … 등으로 인해서 중공자체도 한국에 있어서 새로운 전쟁을 벌이리라고는” 판단하지 않는다는 것이었다.¹⁹

8월 6일에 열린 국방위원회 제4차 회의에서야 비로소 야당의원의 전투부대 파병 반대 의견이 제기되었다. 민중당의 손창규 의원은 장시간의 발언을 통해 대외“교섭을 잘했더라면” 베트남전 파병을 통해 “몇십 억 불이라는 돈과는 비교할 수 없으리만큼 이 나라 이 겨레에 커다란 이익을 가져올 수도 있었다”고 주장하였다. 파병을 통해 일본을 “반공국가로 묶”고, 한국의 유엔 가입을 보장받고, 제3세계권에서 북한에 대한 우위를 차지할 수 있었어야 했는데 그러지 못했다는 것이었다. 손 의원은 “대한민국이 월남에서의 전쟁은 정당한 집행전쟁도 아니며 새로운 개념으로 인한 정당한 전쟁도 못되며 그렇다 해서 정당방위도 못되는 것입니다. … 그리고 타국의 체면 및 타국가의 이익에 따라 행하는 것이지 우리 … 국가이익추구에 따라서가 아닌 것으로 용병에 불과”하다는 보다 본질적인 파병반대이유를 제시하기도 하였다. 그런데 이러한 용병론은 파병의 정당성 자체를 부정한다는 점에서 파병을 위한 대외교섭을 통해 큰 외교적 소득을 얻지 못했다는 지적과는 논리적으로 서로 잘 맞지 않았다.²⁰

8월 7일 국방위원회 제5차 회의에서도 야당은 치밀하고 설득력 있는 파병 반대이유를 제시하지 못했다. 오히려 조순형과 마찬가지로 민중당 소속인 김준연 의원은 “지금 미국은 수렁에 빠져서 허덕이고 있는 사람” 같으며, “이때 손을 잡아서 들어주어야 빠져나올 수 있지 않겠는가?”라고 반문하며 전투부대 파병에 찬성하는 입장을 밝혔다. 결국 이 회의에서 국방위원회는 정부의 전투병 파병 요청안을 찬성 12, 반대 2표로 원안대로 가결하였다.²¹

19. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제3호, p. 12.

20. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제4호, p. 3.

국방위원회를 통과한 “월남지원을 위한 국군부대 증파에 관한 동의안”은 8월 13일 제52회 국회 제11차 본회의에 회부되었다. 그러나 8월 11일 한일 협정비준동의안이 국회의 특별위원회를 통과한 데 대해 반발한 야당 국회의 원 61명 전원은 사퇴서를 제출하였으며, 8월 13일 회의도 야당위원이 전원 불참한 가운데 열렸다. 사실 야당지도자들은 국회 소집 이전부터 기본적으로 파병에 반대하는 입장이었지만 전투부대 파병문제 보다는 한일국교정상화 반대에 더 많은 관심과 노력을 기울일 계획을 가지고 있었다.²² 게다가 통합에도 불구하고 계속된 야당 내부의 분열상은 야당이 효과적인 의정활동을 펼 수 없게 만드는 장애물로 작용했다. 민중당 내 20명의 강경파 의원들은 민중당 소속 의원 전원의 의원사퇴에 그치지 않고 전원 탈당과 신당 창당을 주장했다. 반면 온건파는 당을 고수한다는 방침 하에 탈당계는 제출하지 않되 국회에는 출석하지 않는다는 데 행동통일을 했다(경향신문, 1965/8/13). 야당은 전투부대의 베트남파병에 반대하기로 당론을 정했지만 사실상 파병문제는 야당의 즉각적인 관심사에서 멀어져 있었던 것이다.

8월 13일 공화당 단독으로 열린 국회 제11차 본 회의에서 일부 여당 의원은 전투병파병에 대한 근본적인 차원의 비판을 가하였다. 특히 공화당의 서인석 의원의 질의는 날카로웠다. 첫째, 그는 “전투부대를 파견한다는 것은 파병이 아니고 참전”이라며 사안의 중대성을 강조하고, 전쟁 참여는 “어떠한 부득이한 불가피한 사태 하에서 우리 국가의 안위에 직접적으로 관계”되는 상황 하에서만 이루어져야지 “어떠한 도덕적인 목적만 가지고” 전쟁에 참여할 수는 없다고 강조하였다. 둘째, 그는 “친미를 부르짖으면서 파병안을 비판할 수가 있다”면서 한국의 참전이 1954년 제네바 협정의 “회복에 기여하는” 것인지 아니면 “제네바협정의 정신에 위배되는 행동”인지를, 그리고 “우리 파병의 결정이 유엔현장에 의한 분규해결의 원리 그 정신에 순응하는 행동이냐 아니냐”를 따졌다. 셋째, 베트남의 반복되는 쿠데타와 정정불안 및 정부에 대한 민심이반 현상을 지적하면서 과연 한국이 파병하여 궁극적으로

21. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회회의록 제5호, pp. 1-2.

22. Telegram 38 from AmEmbassy Seoul to State Department, July 10, 1965, POL 15-2 Kor S, RG 59, NARA.

“돕고자하는 사람이 누구냐? 구엔 카오 키의 군사정부냐? 혹은 월남의 국민 이냐?”하고 물었다. 넷째, 베트남전쟁에서 최종의 승리를 위해 필요한 병력은 얼마나 되는지, 또는 파병의 목적이 “승리를 거두는 것”이 아니고 휴전협상에서의 유리한 위치를 획득하기 위한 것이라면 “협상의 조건은 무엇인가?”를 질의하였다.²³

그러나 회의에 참석한 대부분의 여당의원들은 베트남전쟁의 의미와 파병 또는 참전 자체의 정당성에 대해 회의적으로 평가한다기보다는 한국전쟁 당시 미국의 도움에 대한 보은의 차원에서 파병해야하며 또한 파병으로 인한 부수적인 경제적 이익도 거둘 수 있다는 입장이었다. 특히 후자의 경우와 관련하여 이승춘 의원은 일본이 미군의 군수조달에 참여하여 이익을 본다든 내용의 보도와 관련하여 “[우리가] 피 흘려서 전쟁을 하고 이익은 제3국이 본다 이런 것이 있을 수 없지 않느냐”고 강조하며, “한국에 군수기지를 갖고 미국에서 원조를 받는 것을 갖고 ... 우리 군인들이 소비할 수 있는 물자를 조달하고 또 모든 중장비를 다시 우리 국내에서 재생하면 그만큼 우리나라에 이익”이 될 것이라고 지적하였다.²⁴

본회의는 전투사단 파월안을 찬성 101, 반대 1, 기권 2로 가결하였다. 여당 단독으로 열린 회의였던 만큼 긴장감 있는 토론과 표결을 기대하기는 사실 어려웠다. 그런데 공화당 단독으로 동의안의 통과가 가능했다는 점을 감안해보면 야당은 “가장 강한 반대를 하는 척하며 여당 단독처리라는 편한 방법으로 통과시켜 준 셈”이었다(동아일보, 1991/1/9, 3). 동의안 통과 이후 1965년 9월 6일 전투사단의 파월에 앞서 사이공에서 주월 한미군사실무약정과 한월군사실무약정이 체결되었고, 9월 25일에는 주월 한국군사령부가 창설되었다. 그리고 육군 수도사단(맹호부대)과 해병 제2여단(청룡부대)이 베트남에 파견되었다.

1965년 10월의 한국군 전투부대 파병이 이루어지고 불과 2~3개월 후부터 존슨 행정부는 한국정부에 전투병 증파를 요청해왔다. 박정희 정부는 미국과의 정부간 교섭을 거쳐 2월 28일 국무회의에서 추가파병을 의결했다.

23. 제6대 국회 제52차 회의 제11차 본회의 회의록, pp. 8-11.

24. 제6대 국회 제52차 회의 제11차 본회의 회의록, p. 25.

‘월남지원을 위한 국군부대 증파에 관한 동의안’은 1966년 3월 2일 국회에 제안되어 예비심의회가 시작되었고, 3월 8일부터 분과위원회에서의 정책질의가 이루어졌다. 이어 3월 18일 본회의로 넘겨져서 20일 오전에 표결에 부쳐졌다. 본 회의 표결에서 동의안은 찬성 95표, 반대 27표, 기권 3표로 통과되었다.

“분과위의 심의과정은 여야 대부분의 의원이 정책질의에 참여했고 질의 회수와 시간을 충분히 보장하는 등 비교적 진지한 편”이었다. 그러나 본 회의 심의에서 공화당은 “기정방침에 따라 ‘불도저’식으로” 밀어붙였다. 공화당의 동의안 본 회의 통과 강행을 민주당은 필리버스터 전술로 지연시키고자 했다. 그러나 19일 시작된 회의가 철야로 이어지며 야당 의원들이 기진한 틈을 타 이튿날 아침 공화당의 기습표결이 실시되었다(경향신문, 1966/3/20, 1). 야당은 국운에 관계되는 중요한 문제인 만큼 “원내에서 충분한 질의와 토론을 벌이는 것은 물론, 이 문제를 원외로 끌어내어 공청회, 토론회, 강연회 등을 갖고 국론의 방향을 통일하자”고 제의했으나 정부와 여당은 “증파 스케줄을 짜놓고 불가피하지만 그러나 극히 형식적인 절차를 밟는 기분으로 기일 내의 통과를 강요한 것이다”(경향신문, 1966/3/19, 1).

국회에서의 정책질의 및 심의 내용도 만족스러운 것은 아니었다. 여야 각각에는 소수의견으로 증파찬성 및 반대 의견이 존재했지만 “의원총회 등을 통해 일단 당론이 결정된 뒤에는 대체로 여는 찬성, 야는 반대로 선이 그어지고 그 선의 안팎에서 서로 자기들의 입장을 합리화시키는데 주력했다.”²⁵ 그리하여 질의 및 심의에 참여한 의원들은 “원칙과 핵심을 건드리지 못한 채

25. 예컨대 민주당은 전투부대 증파반대를 당론으로 결정하면서 그 이유는 첫째, 정부가 상대국과 비밀리에 교섭해오는 가운데 국내적으로 의회지도자 및 각계대표와 충분히 사전 협의하지 않았고, 둘째, 1965년의 전투부대 파병 당시 더 이상의 증파는 없을 것이라고 약속했던 데 위배되며, 셋째, 기존의 파병을 통해 한국은 이미 국제신의를 다했고 우리의 국력 규모에 비추어 더 이상의 증파는 곤란하기 때문이라고 했다. 또한 민주당은 한미상호방위조약을 수정하여 공산남침이 있을 경우 미군이 자동적으로 개입하도록 법적 보장이 한국군 증파에 선행되어야 한다는 조건도 제시했다(경향신문, 1966/3/8, 1). 이에 대해 정부와 여당은 증파에도 불구하고 미국의 대한군사 및 경제지원이 강화됨으로써 한국의 국방과 경제가 오히려 강화될 것임을 강조하였다. 또한 베트남 파병이 중국의 팽창을 막는 데 기여함으로써 궁극적으로 한국 스스로의 안보에 기여하고자 하는 것이기 때문에 결코 과도한 수준의 파병이 아니라는 입장을 취하였다(제6대 국회 제55차 회의 제13차 및 14차 본회의 회의록).

증파에 따르는 조건을 장황하게 나열하는데 그치고” 말했다. 그리하여 국회의 심의는 마치 타자가 없는 야구경기같이 “투수와 포수만의 공놀이처럼 천편일률로 싱겁게 넘어가버렸다”(경향신문, 1966/3/19, 1).

IV. 맺음말

1965년 11월 문공부에서 실시한 여론조사 결과에 따르면 베트남 파병에 대한 물음에 대해 총 응답자 1,513명 중 57.6%가 잘했다, 11.7%가 잘못했다고 답변하여 파병에 대해 긍정적 의견이 우세한 것으로 나타났다. 파병을 지지하는 이유로는 동맹국과의 협력(53.7%), 반공(19.1%), UN의 도움에 대한 보은(12.7%), 경제적 이득(4.6%), 국가 위신 제고(4.0%) 등이 꼽혔다.²⁶ 미국 공보처(USIA)가 1965년 서울시민을 대상으로 조사한 여론도 이와 크게 다르지 않았다. 한국이 남베트남 정부를 도와야 하는가하는 질문에 대해 55%가 그렇다고 대답하였고, 그렇지 않다는 응답과 모르겠다는 응답은 각각 16%와 29%를 차지하였다.²⁷

이와 같은 여론조사결과를 얼마나 신뢰해야 할지에 대해 확실한 답을 내놓기는 어렵다. 주기적으로 실시된 여론조사자료가 발견되지 않고 있어서 여론의 추이가 어떻게 변화했는지 확인이 어려운 상태이며, 사회계층별로 어떤 인식 차이를 보이는지도 확인할 방법이 없다. 하지만 이상의 여론조사결과가 실제에 부합하는 것이라면 오늘날의 현재적 관점에서 박정희 정부의 베트남 파병을 평가하려 해서는 곤란하다는 점을 암시한다. 예컨대 2003년의 이라크 파병 경우와 같이 보다 최근의 해외파병에 대해 한국의 여론은 대체로 부정적 인식을 보여주는 데 그렇다고 해서 1960년대의 베트남 파병을 같은 시각

26. A-262 from AmEmbassy Seoul, January 11, 1966, DEF 19 KOR S-VIET S, RG 59, NARA.

27. United States Information Agency, Research and Reference Service, “The Standing of the U.S. in Korean (Seoul) Public Opinion 1965” R-41-66, March 1966, 국립중앙도서관 전자도서관 해외수집자료.

에서 바라봐서는 안 된다는 것이다. 또한 일반여론과 지식계층의 여론에는 일정한 차이가 존재했다고 볼 수도 있을 것이다. 예컨대 1968년 3월 12일자로 작성된 미국 공보처의 “한국의 엘리트 학생들”이라는 제목의 보고서에 따르면 인터뷰 대상 학생 중 약 30%를 차지하는 사회과학전공 대학생들은 미국의 베트남정책과 한국의 참전에 대해 보다 비판적이라고 적혀 있다.²⁸ 이는 역으로 지식인들이 남겨놓은 저술에만 근거해 당시의 일반여론을 판단하려 해서도 곤란함을 시사한다(부완혁, 1966).

1960년대 중반 국회에서의 베트남 파병동의안에 대한 토의과정을 살펴보면 더라도 의원 개개인의 의견은 대체로 찬성과 반대 사이에서 애매한 상태에 놓여있는 경우가 많았음을 알 수 있다. 여당의원 중에도 파병에 반대하는 경우가 있었다. 또 반대로 많은 야당의원들이 미국과의 관계를 생각하여 미국의 파병요청을 거부할 수 없다는 인식을 갖고 있었으며, 그 중 일부는 반공논리에 따라 파병에 적극 찬성하는 입장을 취하기도 했다. 한반도 냉전이 절정에 달해 있던 시기 한국야당의 보수적 이념 좌표를 고려한다면 이는 크게 놀랄 만한 일이 아니다.

위와 같은 국회에서의 의견 분포와 교차를 감안하면 국가가 건설적 토론을 통해 국가이익에 부합하는 합리적 결정에 도달할 수 있었을 것으로 기대할 만도 하다. 그러나 이와 같은 가능성이 현실화되지는 않았다. 베트남 파병은 “처음부터 국론의 통일이나 여론의 총화가 있었기 때문에 이루어진 일은 아니었다”(동아일보, 1969/9/27, 3).

야당의 경우 베트남 파병과 관련하여 종종 정략적 입장으로 각색된 국가이익을 추구했다. 예컨대 윤보선이 이끄는 야당 세력은 선명야당의 기치 아래 파병을 강력히 반대했다. 이러한 비타협적 파병반대 입장은 분열된 야권 내부의 주도권 경쟁에서 비롯된 측면도 있었고, 박정희 정권에 대한 극심한 불신이 반영된 것이기도 했다. 1966년 5월 윤보선은 기자회견을 갖고 “박정희 씨의 민족적 민주주의는 결국 월남전쟁의 청부행위에 그치고 말았다. 월

28. United States Information Agency, Office of Policy and Research, Program Action Memorandum, “The Korean Student Elite,” R-6-68, March 12, 1968, 국립중앙도서관 전자도서관 해외수집자료.

남파병이 미국의 뜻을 승인한 것도 아니고 민주주의를 신봉하기 때문인 것도 아닌, 어디까지나 우리 청장년들의 피를 팔아 정권을 유지하고 정치자금을 마련하기 위한 행동으로 밖에 볼 수 없다”며 소위 청부전쟁론을 주장했다. 이렇듯 그는 박정희 정권이 “월남전에서 벌어들이는 자금을 정권유지비로 사용하려 한다”는 파병의 전략적 계산에 신경을 곤두세우고 있었다(윤보선, 1989).

다른 한편으로 정부와 여당은 처음에는 주한미군의 철수를 막겠다는 동기에서, 그리고 미국의 파병요청이 반복됨에 따라 이후 점차적으로 군사적 경제적 실리를 확보하겠다는 계산하에 파병을 밀어붙였다. 이 과정에서 야당과의 대화나 사회 각계 의견수렴을 통해 대규모 해외파병이라는 중대한 정책에 대한 사회적 합의기반을 형성해가려는 노력이 기울여지지는 않았다.

오늘날 민주주의가 자리 잡은 한국사회에서 우리는 “민주화된 한국외교는 한국의 국가이익을 추구하는 데에 더 적합한가”라는 질문에 직면해있다(장훈, 2007: 3). 대북정책이나 대미관계를 둘러싸고 벌어지는 남남갈등과 보수와 진보를 오가는 정책변화와 같은 문제들은 이와 같은 질문의 적실성을 보여준다. 그런데 아직 민주화를 맞이하지 못했던 1960년대 중후반의 한국외교를 검토하면서 우리는 앞의 질문을 뒤집어 과거 권위주의하의 한국외교의 경우는 과연 “‘좋은 외교정책’과 친화적”이었는지를 물을 수 있을 것이다.

베트남파병이 과연 ‘좋은 정책’이었는지 아니었는지에 대한 평가는 1960년대 국회에서의 논란과 마찬가지로 오늘날도 정치적 입장과 시각에 따라 크게 갈리고 있다. 당시 야당은 박정희 정권이 파병문제를 전략적으로 이용하려는 것 아닌가 하는 의구심을 지니고 있었으며, 이는 곧 야당의 반대에도 마찬가지로 전략적 계산이 포함되어 있었음을 암시한다. 물론 권위주의 정권 하에서 야당의 반대는 실제 정책에 큰 영향을 미치지 못하였다. 하지만 박정희 정권에 대한 불신과 민주주의에 대한 요구가 동일시됨으로써 나타난 당대 이후의 정치적 효과에 주목할 필요가 있다. 사회적 합의를 형성하려는 노력 없이 파병을 추진한 결과 오늘날에는 박정희 정부의 베트남 파병 추진이 도덕적으로 잘못된 정책이었다는 의견이 ‘정치적으로 올바른’ 의견으로 광범위하게 받아들여지게 되었다. 권위주의 정부에 의한 파병이 정책의 효율성의

측면에서 국익을 신장시키는 데에는 어느 정도 성공했는지 모르지만 민주화 이후 외교정책사안을 둘러싸고 종종 벌어지는 정치적 극한대립의 토양을 만드는데 기여했다는 평가가 가능할 지도 모른다.

투고일자: 2013-06-11 심사일자: 2013-06-15 게재확정: 2013-06-21

참고문헌

- 『경향신문』. 네이버 뉴스 라이브러리. <http://newslibrary.naver.com>.
- 『동아일보』. 네이버 뉴스 라이브러리. <http://newslibrary.naver.com>.
- 구영록·배영수. 1982. 『한미관계 1882-1982』. 서울: 서울대학교 미국학연구소.
- 국회의회록. 제6대 국회 제52차 회의 국방위원회 회의록 제2~5호.
- _____. 제6대 국회 제52차 회의 제11차 본회의 회의록.
- _____. 제6대 국회 제55차 회의 제13~14차 본회의 회의록.
- 김정렬. 1993. 『김정렬 회고록』. 서울: 을유문화사.
- 마상윤. 2003. 「미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수논의」. 『한국과 국제정치』 제19권 2호, pp. 1-36.
- _____. 2005. 「전쟁의 그늘: 베트남전쟁과 미국의 동아시아정책」. 『한국과 국제정치』 제21권 3호, pp. 65-95.
- 박태균. 2000. 「1950·60년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응」. 『국제·지역연구』(서울대학교 국제대학원) 9권 3호, pp. 31-53.
- _____. 2006. 「베트남 파병을 둘러싼 한미 협상 과정: 미국 문서를 중심으로」. 『역사비평』 통권 74호, pp. 144-189.
- _____. 2007. 「한국군의 베트남전 참전」. 『역사비평』 통권 80호, pp. 288-311.
- _____. 2013. 「베트남 전쟁과 베트남에 파병한 아시아 국가들의 정치적 변화」. 『한국학연구』(인하대학교 한국학연구소) 제29집, pp. 188-622.
- 부완혁. 1966. 「월남에 일개군단을 꼭 보내야 하나?」. 『사상계』 제14권 4호, pp. 59-63.
- 유인선. 2002. 『새로 쓴 베트남의 역사』. 서울: 이산.
- 윤보선. 1989. 「윤보선 회고록: 외로운 선택의 나날(23): 강권통치에의 도전과 좌절(1)」. 『동아일보』, 8월 25일, 5.
- 장훈. 2007. 「한국의 민주화와 외교정책: 위임형 외교정책결정의 등장과 구조」. 『한국과 국제정치』 제23권 4호, pp. 1-32.
- 최동주. 1996. 「한국의 베트남 전쟁 참전 동기에 대한 재고찰」. 『한국정치학회보』 제30집 2호, pp. 267-287.
- _____. 2010. 「박정희 정부의 한일국교정상화와 베트남 파병」. 함택영·남궁근(편). 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, pp. 226-277.

- 홍규덕. 1999. 「베트남전 참전 결정과정과 그 영향」. 한국정신문화연구원(편). 『1960년대의 대외관계와 남북문제』. 서울: 백산서당. pp. 51-103.
- Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1961-63*, vol. 22.
- _____. *Foreign Relations of the United States, 1964-68*, vol. 29.
- Jentleson, B. W. 2004. *American Foreign Policy: Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2nd edition. New York: W. W. Norton.
- National Security Files. Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas, U.S.A.
- Logevall, F. 2001. *The Origins of the Vietnam War*. Essex: Pearson Education Ltd.
- Record Group 59. Records of US Department of State. National Archives and Records Administration, U.S.A.
- Record Group 306. Records of United States Information Agency. 국립중앙도서관 전자도서관 해외수집자료.
- Sarantakes, N. E. 1999. "In the Service of Pharaoh? The United States and the Deployment of Korean Troops in Vietnam, 1965-1968." *Pacific Historical Review*, 68(3): 425-449.
- Tucker, N. B. 1994. Threats, Opportunities, and Frustrations in East Asia. In W. I. Cohen and N. B. Tucker (Eds.), *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy 1963-1968*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Deployment of South Korean Troops to Vietnam and the Role of the National Assembly

Sang-Yoon Ma

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

This article examines domestic political discussions about the deployment of South Korean armed forces to Vietnam during the 1960s, focusing especially on the role of the National Assembly. A series of deployment were decided and carried out, without significant efforts to build social consensus. The oppositions pursued national interest which was often defined according to their own political interests. Some hardliners, in particular, strongly opposed the deployment under the banner of clear-cut opposition. This attitude reflected deep-seated suspicions about the Park Chung Hee government. The rivalry among the opposition groups vying for a superior position also constituted another reason. The government and the ruling party, on the other hand, pushed ahead with the plan to send troops to Vietnam. Their original motive was to prevent withdrawal of US forces from Korea. As the Johnson administration repeated the request for more Korean troops, however, the Korean government began to try to reap more practical benefits of deployment including both military and economic benefits. In this process, however, the government made little effort to build social consensus through dialogues with the opposition and various social groups.

Keywords: Foreign Policy, National Assembly, National Interest, Park Chung Hee, Troop Deployment, the United States, Yun Bo Sun, Vietnam War