케네디·존슨과 박정희 그리고 1960년대의 한미동맹*

車 相 哲
(충남대 사학과 교수)

1. 머 리 말
2. 5·16 군사정변과 동맹의 확인
3. 베트남 파병과 동맹의 강화
4. 북한의 도전과 동맹의 긴장
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

1947년 트루먼 독트린(Truman Doctrine)이 선포된 이후부터 1991년 소련이 해체될 때까지 미국의 국가안보정책의 핵심은 공산주의 세력의 확산을 '봉쇄'(containment)하는 것이었다.[1] 6·25전쟁을 계기로 미국과 소련

* 이 논문은 2004년도 충남대학교 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

을 정점으로 하는 동서 양대 진영의 이념대결이 노골화되었고, 1960년대는 냉전의 '세계화'와 '군사화'가 더욱 가속화되었던 시기였다. 1960년대 미국의 냉전정책에서 가장 중요한 전략적 의미와 상징성을 지닌 국가는 남베트남(Republic of Vietnam)이었다. 베트남은 첨예한 이념대결의 '시험장'(testing ground)이 되었다.[2] 따라서 베트남의 공산화를 저지하기 위한 미국의 군사적 개입의 정도와 규모도 급속도로 증가되어 갔다. 이는 베트남전쟁의 '미국화'(Americanization)를 의미하는 것이었다.[3]

미국의 1960년대는 존 케네디(John F. Kennedy) 상원의원의 대통령 당선과 취임으로 시작되어, 대규모의 미군을 투입하여 베트남전쟁을 미국의 전쟁으로 만든 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령을 거쳐, 여론의 지지를 이미 상실한 베트남전쟁의 종식을 주도한 리차드 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령의 등장과 함께 마감되었다. 한국의 1960년대는 4·19 민주혁명에 따른 제2공화국의 출범과 5·16 군사정변에 의한 박정희(朴正熙) 장군의 집권으로 시작되었고, 1970년대 말까지 박정희는 대통령으로 재임했다. 1960년대 박정희의 대미외교는 확고한 한미동맹체제의 확립이라는 정책목표아래 한국군의 베트남 파병문제를 중심으로 전개되었다. 일본이

---

1) Mark A. Stoler, "War and Diplomacy: Or, Clausewitz for Diplomatic Historians," *Diplomatic History* 29(January 2005), p. 23. 봉쇄정책을 수행하기 위한 미국의 다양한 '전략'에 관해서는, John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*(New York: Oxford University Press, 1982) 참조.

2) Jeremi Suri, *Power and Protest: Global Revolution and the Rise of Detente* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 137.

3) 베트남전쟁의 기원과 전개 그리고 종식에 관한 심층적인 연구로서는, George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 1996); Michael H. Hunt, *Lyndon Johnson's War: America's Cold War in Vietnam, 1945-1968*(New York: Hill and Wang, 1996); Jeffrey P. Kimball, *Nixon's Vietnam War*(Lawrence; University of Kansas Press, 1998); Lloyd C. Gardner and Ted Gittinger, eds., *The Search for Peace in Vietnam, 1964-1968*(College Station: Texas A&M University Press, 2004) 참조.

6·25전쟁을 자국의 경제적 도약을 위한 발판으로 삼았다고 인식한 박대통령은 베트남전쟁을 '조국근대화'를 통한 산업화의 달성과 한국군의 현대화, 그리고 주한미군의 철수저지를 위한 절호의 기회로 간주했다.

1953년 6·25전쟁의 휴전과 더불어 미국과 한국은 한미상호방위조약을 체결했다. 이는 이승만(李承晩) 대통령의 끈질긴 집념과 치밀한 협상전략의 산물이었다. 한미상호방위조약으로 성립된 한미동맹은 6·25전쟁이 휴전된 이후 반세기 동안 한국의 생존을 확보하고, 한반도에 '긴장속의 평화'를 유지하는데 결정적인 역할을 담당해 왔다.[4] 50년이 넘는 한미동맹의 역사를 본격적으로 다룬 연구업적도 많지 않고, 특히 1960년대의 한미동맹을 심층적으로 분석한 연구는 매우 적은 실정이다.[5] 한미동맹의 역사에서 박정희시대의 전반부는 동맹이 강화되었고, 후반부에는 동맹의 갈등이 노정되었다.

이 논문의 중요한 목적은 박정희의 군사혁명정부에 대한 미국의 조속한 승인을 통한 한미동맹의 재확인 배경과 과정, 한국군의 베트남 파병의 배경과 결정을 통한 한미동맹의 강화, 그리고 1968년 1월 북한의 무장 특수

---

4) 차상철, 「이승만과 한미상호방위조약」, 유영익·이채진 편, 『한국과 6·25전쟁』(연세대학교출판부, 2002), pp. 255-297; 유영익, 「한미동맹 성립의 역사적 의의: 1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로」, 『한국사 시민강좌』 제36집(2005), pp. 140-180; 차상철, 「아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계」, 『미국사연구』 제13집(2001), pp. 121-167; 차상철, 「이승만과 1950년대의 한미동맹」, 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』(선인, 2004), pp. 343-369; 차상철, 「외교가로서의 이승만 대통령」, 유영익 편, 『이승만 대통령의 역사적 재평가』(연세대학교 출판부, 2006) 참조.

5) 심지연·김일영 편, 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』(백산서당, 2004); 차상철, 『한미동맹 50년』(생각의 나무, 2004); 한용섭 편, 『자주냐 동맹이냐: 21세기 한국안보의 진로』(오름, 2004); Charles M. Perry, Jacquelyn K. Davis, James L. Schoff, and Toshi Yoshihara, *Alliance Diversification & the Future of U. S.-Korean Security Relationship* (Everett, Mass.: Merrill/Daniels Press, 2004). 1960년대에 관한 연구로는 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』(선인, 2005); 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 대외관계와 남북문제』(백산서당, 1999); 한국정신문화연구원 편, 『박정희시대연구』(백산서당, 2002) 참조.

부대의 청와대 기습사건과 미 해군 정보 수집함 푸에블로(Pueblo) 호 나포 사건에 대한 대처 방안을 둘러싼 한미 양국의 대립으로 인한 긴장과 갈등이 한미동맹과 박정희 정권의 안보정책에 미친 영향 등을 분석·평가함으로서, 1960년대 한미동맹의 역사적 성격을 규명하는 것이다. 이 작업을 위해 공간된 미 국무부의 자료들과 관련 당사자들의 회고록을 검토하고, 동시에 국내외에서 발표된 최근의 연구업적들을 참고했다.

2. 5·16 군사정변과 동맹의 확인

1961년 5월 16일 새벽 박정희 장군이 주도한 군사정변이 발생했다. 박정희의 행동은 대한민국의 헌정질서를 파괴했을 뿐만 아니라 한미상호방위조약의 법적 효력을 발생시킨 '한미합의의사록'(Agreed Minutes of Understanding between the United States and Korea)에 규정된 한국군에 대한 유엔군사령부의 작전 지휘권을 무시한 처사였다.[6] 한국에서 군사정변이 발생한 시점은 케네디가 대통령으로 취임한 후 카스트로(Fidel Castro) 정권을 제거하기 위해 감행된 쿠바 침공 작전이 실패로 돌아간 직후였다.[7] 또한 그 당시는 케네디 행정부가 동남아시아에서의 공산주의 세력의 확장

6) '한미합의의사록'의 성립과정과 내용에 관해서는, U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*(이후 *FRUS*로 줄임), *1952-1954, Vol. XV: Korea, Part 2*(Washington: Government Printing Office, 1984), pp. 1839-1923과 차상철, 『한미동맹 50년』, pp. 77-79 참조.

7) 케네디 행정부의 쿠바정책에 관해서는, Thomas G. Paterson, "Fixation with Cuba: The Bay of Pigs, Missile Crisis, and Covert War Against Fidel Castro," in Thomas G. Paterson, ed., *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*(New York: Oxford University Press, 1989), pp. 123-155와 Peter Kornbluh, *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*(New York: New Press, 1998) 참조.

을 저기 하기 위한 구체적 방안과 전략을 마련하기 분주했던 시점이기도 했다. 전임자인 해리 트루먼(Harry S. Truman)과 드와이트 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령과 마찬가지로, 케네디 대통령도 동남아시아에서 미국의 중요한 이해관계가 심각하게 위협받고 있다고 인식하고 있었다. 1947년 연방하원의원으로서 '트루먼 독트린'을 적극적으로 지지한 바 있었던 케네디는[8] 1960년 민주당 대통령 후보로서 아이젠하워 행정부가 제3세계를 공산주의 세력이 장악하도록 내버려두었다고 신랄하게 비난했었다. 1961년 대통령 케네디는 냉전적 사고와 논리의 핵심 개념들인 봉쇄정책, '도미노 이론'(domino theory), '제로 섬 게임'(zero-sum game), 그리고 반공주의로 이미 철저하게 무장되어 있었다. 따라서 케네디는 국제체제에서 세력균형이 아닌 미국의 '패권'(supremacy)을 강력하게 추구했다.[9]

아이젠하워 대통령은 퇴임 하루 전, 신임 대통령 케네디에게 라오스의 상황이 매우 위태로우며, 라오스가 무너지면 동남아시아의 나머지 모든 국가들도 공산화될 수밖에 없을 것이라고 강조했다. 아이젠하워는 만약 소련과 북베트남(Democratic Republic of Vietnam)의 군사적 지원을 받고 있는 라오스 공산주의자들이 메콩강 유역으로 침투한다면, 동남아조약기구(SEATO)의 동맹국인 타이랜드가 위협을 받게 될 것이라고 경고하기도 했다. 초강대국으로서의 미국의 신뢰성이 훼손되어서는 안 된다고 믿고 있었

---

8) Thomas G Paterson, J. Garry Clifford, and Kenneth J. Hagan, *American Foreign Relations: A History Since 1895*, 4th ed. (Lexington, MA: D. C. Heath, 1995), p. 382.

9) Thomas G. Paterson, "Introduction: John F. Kennedy's Quest for Victory and Global Crisis," Paterson, *Kennedy's Quest for Victory*, pp. 22-23. 1960년 9월 대통령 선거 유세에서, 케네디는 "〔인류의〕 적은 무자비하게, 끊임없이 이 세계를 지배하려는 공산주의 체제 그 자체이다"라고 역설했다〔Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*(New York: Oxford University Press, 1988), p. 199에서 재인용〕. 20세기 미국역사에서의 '도미노 이론'의 적용과 의미에 관해서는, Frank Ninkovich, *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994) 참조.

던 케네디는 특별히 공산주의 세력의 심각한 도전에 직면하고 있는 라오스와 베트남, 그리고 인도네시아의 상황을 우려했다. 그는 인도차이나에서 미국의 단호한 결의를 보여 줌으로서 공산주의 세력이 제3세계 전반으로 확산되는 것을 사전에 봉쇄함과 동시에 미국의 동맹국과 적대국에게 미국의 힘과 강력한 의지를 과시해야 한다고 결심했다. 남베트남은 미국에게 전략적으로 '너무나 중요한' 지역이라고 간주했던 케네디는 "나는 한 조각의 땅도 공산주의자들에게 포기할 수 없다"고 말하기도 했다.[10] 이는 베트남 내전에 대한 미국의 본격적인 군사적 개입이 불가피함을 예고하는 것이었다. 이렇듯 케네디 행정부가 인도차이나 사태에 골몰하고 있었던 때에 한국에서 군사정변이라는 긴급 상황이 발생했다. 아시아에서 공산주의의 확산을 저지해야 한다는 미국의 단호한 결의와 봉쇄정책은 냉전의 전초기지로서의 한국의 군사전략적 가치를 상승시키는 방향으로 작용했다.

군사정변이 발생한 당일 군사혁명위원회는 6개 항목의 혁명공약을 담은 대국민 성명을 발표했다. 성명서는 "반공을 국시(國是)의 제1의(義)로 삼고" 반공체제를 더욱 강화할 것이며, 미국과의 유대를 한층 공고히 할 것이며, '국가 자주경제 재건'에 매진할 것이며, 공산주의와의 대결에서 승리할 수 있는 힘의 배양에 매진할 것이며, 이상의 혁명과업이 완수되면 혁명군 본연의 임무로 복귀할 것이라고 선언했다.[11] 혁명공약은 반공과 승공(勝共)의 기치아래 자립경제의 달성이라는 목표를 내세웠다. 이는 4·19 혁명

---

10) Hunt, *Lyndon Johnson's War*, p. 55; Donald E. Nuechterlein, *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World* (Lexinton: The University Press of Kentucky, 2001), pp. 51-52; Robert J. McMahon, *The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II* (New York: Columbia University Press, 1999), pp. 105-106; Lawrence J. Bassett and Stephen E. Pelz, "The Failed Search for Victory: Vietnam and the Politics of War," in Paterson, *Kennedy's Quest for Victory*, p. 223; Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century: U. S. Foreign Policy Since 1900* (Chicago: The University of Chicago Press, 1999), p. 216.

11) 이종범과 최원규 편, 『자료 한국근현대사 입문』(혜안, 1995), p. 420.

이래 한국사회 내부에서 전개되고 있었던 진보적이고 혁신적인 통일논의를 차단하고, 치열한 냉전구도에서 미국의 철저한 반공·봉쇄정책에 적극 동참하겠다는 강력한 의지를 천명함으로써, 군사정변에 대한 미국의 조속한 동의를 확보하려는 박정희의 현실적인 계산과 전략을 반영하는 것이었다. 건국 이래, 특히 6·25전쟁 발발 이후 막대한 군사·경제 원조의 수혜국인 한국의 대외정책에 미친 미국의 지대한 영향력을 고려할 때, 불과 3,600여 명의 병력으로 감행된 군사정변의 성공여부는 거의 전적으로 미국의 태도에 달려 있었다.[12]

군사정변이 발생한 직후인 오전 10시 18분경 카터 매그루더(Carter B. Magruder) 유엔군사령관은 모든 한국군대는 장면(張勉) 총리를 수반으로 하는 합법적인 한국정부를 지지할 것을 요청하는 성명을 발표했다. 또한 거의 동시에 마샬 그린(Marshall Green) 주한 미국대리대사도 미국은 헌법절차에 따라 정당하게 선출된 한국정부를 지지한다는 성명을 발표했다. 그러나 이들의 성명서는 국무부의 사전 승인을 받지 않은 것이었다.[13] 국무부는 긴박하게 전개되고 있는 한국 사태에 대해 보다 신중하게 '관망'하는 입장을 갖고 있었다. 5월 16일 오후(미국 시간) 체스터 보울즈(Chester A. Bowles) 국무차관은 캐나다를 국빈 방문하고 있었던 케네디 대통령에게 서울의 미국 관리들은 군사정변이 성공했다고 판단하고 있다고 보고했다.[14]

---

12) 1953년부터 1961년까지 한국은 미국으로부터 18억 달러 상당의 군사원조와 26억 달러 상당의 경제원조를 지원받았다. 1955년부터 1960년까지 미국의 군사원조는 한국의 총 군사비의 60%를 차지했다.

13) Magruder to Joint Chiefs of Staff, 16 May 1961, *FRUS, 1961-1963, Vol. XXII: Northeast* (Washington: Government Printing Office, 1996), pp. 450-451; Memorandum from Acting Secretary of State (Bowles) to President Kennedy, ibid., p. 463.

14) Ibid., pp. 452, 455; Donald Stone Macdonald, *U. S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record: An Interpretative Summary of the Archives of the U. S. Department of State for the Period 1945 to 1965* (San

5월 18일(미국시간) 미 중앙정보국(CIA)은 케네디에게 제출한 보고서에서, 군사정변의 핵심 인물인 박정희 장군이 "1948년 이후에는 북한 공산주의자들과 연루되었거나 한국의 좌익세력과 연계된 사실이 전혀 알려져 있지 않다"고 지적하면서, "혁명정부는 공산주의자를 제거하는 프로그램에 박차를 가하고 있다"는 점을 강조했다.[15] CIA는 군사정변의 핵심인물인 박정희의 반공사상을 의심할 만한 특별한 의혹이 없다고 판단했다. 그린과 매그루더의 현지 정세보고와 CIA의 판단은 케네디 행정부가 군사정변을 기정사실화하고, 나아가 박정희의 혁명정부를 승인하는데 긍정적으로 작용했다. 5월 18일 보울즈 국무차관은 박정희는 반공적이며, 친미적인 인물이라고 평가했다. 다음날 국무부는 군사정변을 인정하면서, 민정이양의 조속한 이행을 촉구하는 공식성명을 발표했다. 물론 군사정변이 성공할 수 있었던 것은 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 결과였다. 장면 총리의 우유부단한 태도, 윤보선(尹潽善) 대통령의 암묵적 동의와 진압반대, 군사정변에 반대하는 한국군 내부의 조직적인 저항의 부재, 그리고 장면정권에 대한 국민의 지지 상실 등은 군사정변의 성공을 초래한 중요한 요인들이었다. 그러나 미국의 묵인과 승인은 군사정변의 최종적인 성공을 위한 핵심적인 요건이었다.[16]

군사혁명정부의 미국과의 유대강화를 천명한 반공적인 혁명공약들, 반공정책의 실시, 민정이양 약속, 그리고 박정희의 반공사상은 한국내의 여러

Francisco: Westview Press, 1992), p. 211.

15) CIA's Memorandum for President Kennedy, "Current Situation in South Korea," 18 May 1961, Country File: Korea, box 128, NSF, John F. Kennedy Library, 이완범, "박정희와 미국: 쿠데타와 민정이양 문제를 중심으로, 1961-1963", 한국정신문화연구원 편, 『박정희시대 연구』, p. 134에서 재인용; 중앙일보 현대사 연구팀, 『발굴자료로 쓴 한국현대사』(중앙일보사, 1996), pp. 385-386.

16) 5·16 군사쿠데타 발생 이후 미국의 대응과 승인에 관한 상세한 검토와 분석은, 이완범, 「박정희와 미국」, pp. 109-137; 장준갑, 「케네디 행정부의 초기 대한정책: 대미 우호적 국가발전전략」, 『미국사연구』 제17집(2003), pp. 185-210; 김일영, 『건국과 부국: 현대 한국정치사 강의』(생각의 나무, 2004), pp. 322-331 참조.

정황을 함께 고려한 케네디 행정부로 하여금 군사정변을 현실적으로 인정할 수밖에 없는 상황으로 몰고 갔다고 말할 수 있다. 또한 쿠바 침공 작전의 참담한 실패를 경험했고, 동남아시아에서 공산주의 세력의 팽창과 위협을 목격하고 있었던 미국은 '봉쇄'를 핵심으로 하는 냉전논리와 냉전정책에 따라 철저한 '반공'을 표방한 군사정변 세력을 현실적으로 인정하는 것이 최선의 선택이라고 판단했던 것이다.

5월 20일 케네디는 국가혁명위원회의 후신인 국가재건최고회의에 한·미 간의 우호와 협력을 강조하는 서한을 보냈다.[17] 이로서 미국은 철저한 반공주의와 경제재건을 앞세운 군사정변을 추인했고, 박정희는 정권 유지를 위한 안전판을 확보했다. 군사혁명정부를 사실상 승인한 미국은 군사정변 세력이 유엔군사령관의 사전 승인도 없이 한국군의 일부를 동원했기 때문에 유엔군 사령관의 작전통제권의 범위와 행사요건을 명확하게 규정할 필요성이 있다고 판단했다. 5월 26일 한미 양국은 "국가재건최고회의는 모든 한국군에 대한 작전통제권(operational control)을 유엔군 사령관에게 귀속시키며, 유엔군 사령관은 그 작전통제권을 공산침략으로부터 한국을 방위하는 데만 행사한다"는 내용을 담은, '작전지휘권의 유엔군 사령관 복귀'에 관한 공동성명을 발표했다.[18] 1954년의 '한미합의의사록'은 유엔군사령관의 한국군에 대한 작전통제권의 행사범위를 "대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안"이라고 포괄적으로 규정했지만, 이 공동성명서에서는 북한을 포함한 외부의 공산침략에 대한 방위에만 국한시켰다. 이로서 유엔군 사령관은 앞으로 한국의 국내문제로 인해 한국군을 동원할 수 없게 되었다.

케네디 행정부의 냉전전략인 봉쇄정책은 철저한 반공주의를 앞세운 박정희의 군사혁명정부에 대한 조기 승인을 가능하게 만들었다. 그리고 한미공

17) 김형아 지음·신명주 옮김, 『박정희의 양날의 선택: 유신과 중화학공업』[Hyung-A Kim, *Korea's Development Under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-1979*] (일조각, 2005), p. 125.

18) 남정옥, 『한미군사관계사, 1871-2002』(국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 632.

동성명은 쿠데타 기간 동안 일시적으로 나타났던 한미동맹의 '이상'(異狀)을 정상화시키고, 동맹을 '재확인'했다.

3. 베트남 파병과 동맹의 강화

케네디 행정부가 박정희 정권을 승인한 후 한미 간의 중요한 현안은 한일국교 정상화 문제였다. 미국은 이승만 대통령에게도 끈질기게 한일관계의 정상화를 촉구했지만, 일본의 팽창주의적 위협을 우려한 이승만의 철저한 반일(反日)인식과 미국의 일본재건정책에 대한 이승만의 노골적인 불만으로 인해 한일관계는 거의 개선되지 못했다.[19] 미국은 냉전이 더욱 심화되어 가는 상황 속에서 한일국교 정상화는 군사전략적 측면에서도 조속히 달성되어야 한다고 믿고 있었다. 미국은 한국·일본·미국의 3각 동맹 체제를 결성하여, 소련·중국·북한의 공산주의 세력의 위협을 차단하는 동시에 한국에 대한 미국의 재정부담의 일부를 일본에게 부담시킨다는 장기적 정책목표를 갖고 있었다. 그리하여 국무부는 6월 중순 사무엘 버거(Samuel D. Burger) 신임 주한 미국대사에게 박정희 최고회의 의장의 비공식 실무방미를 추진하라고 지시했다.[20]

한편, 박정희도 '조국 근대화'의 조기 달성을 위한 경제개발에 필요한 막

---

19) 차상철, 「아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계」, pp. 144-150. 한일회담의 전개과정과 미국의 역할에 대한 자세한 분석에 관해서는, Junkab Chang, "United States Mediation in South Korean-Japanese Negotiations, 1951-1965: A Case Study in the Limitations of Embassy Diplomacy," (Ph. D. dissertation, Mississippi State University, 1998); MacDonald, *U. S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance*, pp. 116-135; 박태균, 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 『한국사연구』 제131집(2005년 12월), pp. 35-57 참조.

20) Records of National Security Council Action No. 2430, 13 June 1961, *FRUS, 1961-1963, Vol. XXII: Northeast Asia*, p. 483.

대한 재원을 조달하기 위하여 일본과의 관계정상화가 필요하다고 인식하고 있었다. 국가 최고 지도자로서 박정희는 정치적 안정과 정권의 국내외적 정당성의 조속한 확보라는 당면 과제도 물론 안고 있었지만, 경제발전을 통한 '산업화'와 한국군의 현대화를 통한 '자주국방'의 조기 달성이라는 장기적 국가정책목표를 설정해 놓고 있었다. 박정희는 이 두 가지 목표는 동전의 양면처럼 상호 불가분의 관계에 있다고 믿고 있었다. '머릿속의 사상'이 아니라 "피와 땀과 눈물로만 자라는 경제의 재건"이 공산주의를 이기는 지름길이라고 역설한 박정희는, "우리는 공산위협으로부터 자유를 수호하기 위해 절대적인 방위력이 필요하거니와 그 자유를 향유하기 위해 또한 경제재건이 이루어져야 하는 것"이라고 강조했다. 나아가 박정희는 경제적 기반이 구축되어야만 민주화도 실현될 수 있다고 거듭 주장했다.[21] 1960년대 초반 한국은 '민주주의'와 '경제발전' 중에서 하나를 선택해야만 하는 상황에 직면하고 있었다. 박정희는 경제발전이 우선되어야만 한다고 믿었다.[22] 박정희의 선택과 신념은 결과적으로 한국의 민주주의 발전을 저해하고 지연시킨 중요한 요인으로 작용했던 것도 사실이었다. 그러나 제2차 세계대전 직후 경제적 안정과 번영이 공산주의의 위협과 확산에 대처할 수 있는 가장 효과적인 방책이며, 동시에 정치적 민주주의의 발전도 기약할 수 있다는 전제아래 추진되어, 서유럽의 경제재건과 번영을 위한 원동력이 되었던 미국의 '마샬 플랜'(Marshall Plan)을 상기할 때, 1960년대 초반 박정희의 신념과 구상은 '한국판 마샬 플랜'이라고 비유할 수 있을 것이다.[23]

---

21) 박정희, 『나라가 위급할 때 어찌 목숨을 아끼리: 민족의 저력! 민족중흥의 길!』(동서문화사, 2005), p. 36; 박정희, 『하면된다! 떨쳐 일어나자: 우리 민족의 나아갈 길! 국가와 혁명과 나』(동서문화사, 2005), p. 372; 박정희, 『한국국민에게 고함』(동서문화사, 2005), p. 33. 1970년 박정희는 '경제우선주의'에 대한 자신의 신념을 다음과 같이 피력했다. "군사혁명의 기본적 요소는 한국의 산업혁명을 단행하는 것이었다. 나의 주 관심은 경제혁명이었다. 인간은 우선 먹고, 숨 쉬고 나서 비로소 정치, 사회, 문화에 관심을 가질 수 있다"(조이제, 「한국의 근대화」, 조이제·카터 에커트 편저, 『한국의 근대화, 기적의 과정』(월간 조선사, 2005), p. 46에서 재인용).

22) 김일영, 「박정희시대 연구의 쟁점과 과제」, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』, pp. 35-36.

이승만 대통령이 한국의 정치적 민주주의 발전보다도 국가적 생존 확보가 급선무라고 믿었던 반면에, 박정희는 정치적 민주주의보다도 조속한 경제적 자립과 번영을 통한 '조국 근대화'의 달성이 우선되어야 한다고 믿었던 인물이었다고 평가할 수 있다. 박정희는 1950년대 아데나워(Konrad Adenauer) 수상에 의해 주도된 서독의 '라인(Rhine) 강의 기적'과 6·25전쟁이 제공한 특수(特需) 붐(boom)을 경제적 도약의 발판으로 삼았던 일본의 사례를 항상 염두에 두고 있었다. 박정희는 한국이 가능한 빨리 '제2의 서독'이나 '제2의 일본'으로 변모되기를 희망했다. 박정희는 중차대한 국가적 현안이었던 국교정상화를 위한 한일협상과 한국군의 베트남 파병을 '한강의 기적'을 통한 한국의 근대화를 달성할 수 있는 절호의 기회라고 간주했다.

박정희 최고회의 의장은 비공식적 실무방문을 위해 미국에 도착했다. 1961년 11월 14일 오전 딘 러스크(Dean Rusk) 국무장관과의 회동에서, 박정희는 공산주의의 위협을 받고 있는 한국은 60만의 한국군을 유지해야만 하고, 동시에 한국은 경제적으로도 발전되어야만 한다고 거듭 역설했다. 한국군의 베트남 파병문제는 이날 오후 백악관에서 개최된 박정희와 케네디 대통령의 정상회담에서 공식적으로 논의되었다. 동갑내기(1917년 생)의 젊은 두 정상은 동아시아의 정세와 한미 간의 현안에 대해 의견을 교환했다. 먼저 케네디는 베트남의 붕괴를 막기 위한 최후의 방법은 미군의 파병이겠지만, 베트남은 미국 혼자만이 아닌 공동의 문제라고 말했다. 이에 대해, 박정희는 북베트남이 잘 훈련된 게릴라부대를 보유하고 있지만, 한국도 게릴라전에 익숙한 100만 명의 병사를 확보하고 있다고 지적하면서, 미국

---

23) '마샬 플랜'이라고 불린 '유럽재건 프로그램'(European Recover Program)의 수립배경과 이행과정 그리고 영향에 관한 심층적인 연구로서는, Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952* (New York: Cambridge University Press, 1987)와 Charles A. Maier, ed., *The Marshall Plan and Germany: West German Development within the Framework of the European Recovery Program* (New York: St. Martin's Press, 1991) 참조.

이 동의하고 지원한다면 한국은 정규군이나 혹은 지원병을 모집해서 베트남에 파병할 수 있다고 제의했다. 케네디는 박정희의 제안에 감사를 표시했다. 이어서 박정희는 한국은 북한보다 경제적·군사적으로 열세하기 때문에 현재 수준의 한국 군사력을 유지하는 동시에 한국의 경제적 개혁과 재건을 달성하기 위하여 미국의 적극적인 지원이 긴요하다고 강조했다. 케네디는 한국의 안전과 안보는 미국에게 '지극히 중요'(vital)하다는 점을 강조하면서, 한국에 대한 가능한 최대의 지원을 약속했다.[24] 뒤이어 발표된 공동성명서에서, 케네디는 극동의 평화와 안전보장의 유지에 중요한 역할을 담당할 한국의 경제개발 5개년계획이 성공적으로 달성되기 위하여 미국은 최대한의 경제원조를 제공하겠다고 다짐하고, 동시에 한국이 외부로부터 무력공격을 받을 경우, 미국은 한미상호방위조약에 의거하여 군사력의 사용을 포함한 모든 지원을 '즉각적으로' 제공한다는 결의를 재확인했다.[25]

박정희 의장의 미국방문은 많은 성과를 가져왔다. 무엇보다도 한미동맹관계가 '재확인'되고, 나아가 더욱 '강화'되는 중요한 계기로 작용했다. 한국에 대한 미국의 지속적인 군사·경제적 지원 약속은 대내외적으로 군사정부의 정치적 안전판을 공고하게 만들었을 뿐만 아니라 한국의 경제개발을 위한 기반을 마련해 주었다. 또한 박정희는 자신의 '베트남 파병' 제의가 성

---

24) Memorandum of Conversation, 14 November 1961, 10 a.m., 3:30-4:50 p.m., *FRUS, 1961, XXII: Northeast Asia*, pp. 529-539. 1950년대 이승만 대통령은 한국군의 베트남 파병을 두 번 제의했지만, 성사되지 못했다. 1954년 2월 이승만은 미국에게 한국군 1개 사단을 디엔비엔푸(Dienbienphu)에서 고전하고 있던 프랑스군을 지원하기 위해 제의했고, 또 1957년 디엠(Ngo Dinh Diem) 대통령이 한국을 방문했을 때 제의한 바 있다(Syngman Rhee to Ambassador You Chan Yang, 6 and 15 February 1954, Syngman Rhee Papers〔연세대학교 중앙도서관 우남 사료실 소장〕과 홍규덕, "베트남전 참전 결정과정과 그 영향", 한국정신문화연구원 편, 『1960년대의 대외관계와 남북문제』, pp. 56-57 참조). '이승만 대통령 영문문서'에 대한 주제별 내용과 분류에 관해서는, Young Ick Lew and Sangchul Cha, eds., *The Syngman Rhee Presidential Papers: A Catalogue* (Seoul: Yonsei University Press, 2005) 참조.

25) 동아일보사 안보통일문제 조사연구회, 『안보통일문제 기본자료집』(동아일보사, 1971), pp. 154-156.

사되었을 때 한국이 누리게 될 엄청난 '베트남 특수'를 기대했다. 반면에, 미국은 한국의 베트남 파병제의를 후일 한국군의 참전이 필요할 경우 적절하게 이용할 수 있는 외교적 기득권을 확보한 셈이었다.

박정희가 귀국한 후에도 군사정부는 케네디 행정부에 한국군의 파병을 지속적으로 제의했다. 1962년 3월 중순 서울을 방문한 애버럴 해리만(W. Averell Harriman) 극동담당 국무차관보에게 파병을 제의했지만, 해리만은 베트남의 공산화를 저지하기 위한 케네디 대통령의 결심은 단호하다는 말로 답변을 대신했다.[26] 베트남에 대한 미국의 군사적 개입의 규모도 증가되어 갔다. 1963년에 들어서면서 베트남의 상황은 더욱 악화되었다. 1961년과 1962년 사이 남베트남에 대한 미국의 군사지원은 2배로 증가되었다. 군사고문단의 규모도 1961년의 3,205명에서, 1962년에는 9,000명 이상, 1963년에는 거의 17,000명으로 대폭 증가되었다.[27] 미국의 개혁 요구를 계속 외면했던 디엠(Ngo Dinh Diem) 정권의 심각한 부정과 부패에 대한 국민들의 지지도가 급속도로 하락하게 되자, 미국의 지원과 동조 아래 행해진 군사쿠데타로 디엠은 1963년 11월 1일 암살되었다. 베트남의 정치적 불안이 계속되는 상황에서, 3주 후인 11월 22일 케네디 대통령도 암살당했다.

케네디의 뒤를 이어 존슨 부통령이 제36대 대통령에 취임했다. 케네디와 같은 뉴잉글랜드(New England) 출신과 존슨과 같은 택사스(Texas) 출신은 기질적으로 자존심이 강하고, 전통을 존중하며, 그리고 '용감무쌍'하다는 점에서 공통점이 있었다. 그러나 두 사람의 출신배경은 너무나 대조적이었다. 부유한 명문가문 출신인 케네디와는 달리 존슨은 가난한 농촌 출신의

---

26) Berger to Secretary of State, 17 March 1962, 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 『5·16과 박정희 정부의 성립(전문철)』(한국정신문화연구원 현대사연구소, 1999), pp. 461-462.

27) Fraser J. Harbutt, *The Cold War Era* (Malden, MA: Blackwell Publishers, 2002), p. 176; Richard Crockatt, "The Vietnam War and the Superpower Triangle," in Klaus Larres and Ann Lane, eds., *The Cold War* (Malden, MA: Blackwell Publishers, 2001), p. 141; Herring, *America's Longest War*, p. 86. 1968년에는 500,000명이 넘는 전투 병력이 베트남에 주둔했다.

'자수성가'한 인물이었다.[28] 존슨은 러스크 국무장관과 로버트 맥나마라(Robert S. McNamara) 국방장관을 포함한 케네디행정부의 고위 외교안보팀을 모두 유임시킴으로서, 전임자의 베트남정책의 골격을 그대로 유지했다. 취임 직후 존슨 대통령은 중국이 공산화되었던 방식으로 동남아시아도 공산화되는 것을 쳐다보는 대통령이 결코 되지 않을 것이라고 천명했다. 미국의회와 국민에게 보낸 메시지에서, 존슨은 '남베트남에서 서베를린에 걸친' 미국의 공약을 반드시 지켜낼 것이라고 강조했다.[29] 제3세계에서 발생하고 있는 대부분의 혁명은 공산주의 세력과 긴밀하게 연계되어 있다고 확신한 존슨은 공산주의의 위협이 존재하는 곳에는 미국의 핵심적인 이해관계가 걸려 있기 때문에 세계적 차원의 '봉쇄'가 필수적이라고 강조했다.[30] 존슨은 상당한 규모의 전투부대를 파병해서라도, 베트남전에서 승리해야만 한다고 결심했다. 1964년 3월 존슨은 남베트남의 공산화를 막지 못한다면, 베트남과 라오스, 그리고 캄보디아를 포함한 거의 대부분의 동남아시아는 아마도 공산주의의 지배를 받게 될 것이며, 나아가 타이랜드, 필리핀, 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 타이완, 한국, 그리고 일본도 심각한 위협에 직면하게 될 것이라는 새로운 베트남 정책을 승인했다.[31]

---

28) Robert Dallek, *Lyndon B. Johnson: Portrait of A President* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 118; Suri, *Power and Protest*, 146.

29) S. J. Ball, *The Cold War: An International History, 1947-1991* (London: Arnold, 2004), p. 130; Randall B. Woods, "Beyond Vietnam: The Foreign Policies of the Kennedy-Johnson Administrations," in Robert D. Schulzinger, ed., *A Companion to American Foreign Relations* (Malden, MA: Blackwell Publishing, 2003), pp. 348-349.

30) Howard Jones, *Crucible of Power: A History of U. S. Foreign Relations Since 1897* (Wilmington: A Scholarly Resources, 2001), pp. 354-355. 1964년 존슨도 개인적으로는 중국의 군사적 개입으로 베트남이 '제2의 한국'이 될 수 있다는 우려를 여러 차례 측근에게 표명하기도 했다(Marilyn Young, "Fighting While Negotiating," Gardner and Gittinger, *The Search for Peace in Vietnam*, pp. 26-28과 Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Clinton* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 88] 참조.

31) National Security Action Memorandum 288, 17 March 1964, *The Pentagon Papers:*

마침내 존슨 행정부는 군사적 개입만이 베트남의 공산화를 확실하게 막는 유일한 방법이라고 결정했다. 그리하여 군사고문단의 규모도 대폭 확대되었고, 라오스에 대한 공중폭격도 실시되었다. 나아가 존슨은 '다국적 군사지원'(More Flags in Vietnam)을 확보하여, 베트남전쟁의 '국제화'를 추진했다. 1964년 4월 하순 존슨은 '도미노 이론'을 적극 활용하면서, 동남아시아 조약기구(SEATO)뿐만 아니라 북대서양 조약기구(NATO)의 회원국들의 동참을 적극 종용했다. 한국을 포함한 25개국이 미국의 요청을 받았지만, 대부분 국가들은 난색을 표명했다.[32] 물론 박정희정부는 미국의 요청을 적극 수용하여, 5월 하순 베트남에 130명의 의무병과 10명의 태권도 교관을 파견하기로 결정했다.

1964년 8월 초 미국이 베트남에 대규모의 전투 병력을 투입할 수 있는 명분을 얻게 만든 사건이 발생했다. 존슨은 통킹 만(Gulf of Tonkin)에서 작전 중이던 미 해군 구축함에 대한 북베트남의 포격행위를 북베트남에 대한 군사적 보복 허용과 의회의 확고한 지지, 나아가 베트남전쟁의 확대를 위한 법적 근거를 얻는데 적극 이용했다. 8월 7일 미국 의회는 존슨 대통령에게 동남아시아에서, "미군에 대한 어떠한 무력공격도 격퇴하고, 더 이상의 공격을 사전에 차단하기 위하여 필요한 모든 조처"를 취할 수 있는 권한을 부여한 '통킹만 결의안'을 거의 만장일치로 가결했다.[33] 의회가 존

Abridged Edition in McMahon, *The Limits of Empire*, pp. 113-114; Hunt, *Lyndon Johnson's War*, p. 78.

32) 홍규덕, 「베트남전 참전 결정과정과 그 영향」, p. 62. 한국을 포함하여 오스트레일리아, 뉴질랜드, 타이랜드, 그리고 필리핀만이 미국의 요청에 부응했다.

33) Herring, *America's Longest War*, pp. 119-123; Paterson, *American Foreign Relations Since 1895*, pp. 409-410; H. W. Brands, *The Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 226-228; McMahon, *Limits of Empire*, pp. 116-117; Suri, *Power and Protest*, pp. 154-157. 미국은 8월 2일과 4일 두 차례 북베트남의 포격이 있었다고 당시 주장했지만, 4일의 포격은 실제로는 없었다는 것이 대부분의 전문가들의 견해이다. '통킹만사건'이 베트남전쟁에 미친 영향에 관해서는, Edwin E. Moise, *Tonkin Gulf and the Escalation of the Vietnam War* (Chapel Hill: University of North Carolina

슨에게 '백지수표'를 준 것이나 다름이 없었다. 선전포고도 없는 베트남전쟁의 확대와 '미국화'는 단지 시간문제였다. 동시에 한국군 전투부대의 베트남 파병도 머지않아 현실로 나타났다.

10월 초 박정희는 한일국교 정상화를 촉구하기 위해 서울을 방문했던 윌리엄 번디(William P. Bundy) 아시아 태평양 담당 국무차관보에게, 미국이 원하면 한국은 전투 병력을 포함한 어떠한 군사적 지원도 '당장이라도' 제공할 용의와 준비가 되어 있다고 말했다. 그리고 12월 중순 윈드롭 브라운(Winthrop G. Brown) 주한미국대사는 한국정부가 공병 1개 대대와 의무지원단을 추가로 파병해 줄 것을 요청한 존슨의 친서를 전달했다. 박정희는 브라운에게 "필요하다면 한국은 2개 전투사단을 파병할 용의도 있다"고 제의했다. 브라운은 "아직은 때가 아닌 것" 같다고 답변했다. 어쨌든, 한국정부는 비전투부대를 2,000명 내의 범위에서 파병하기로 결정했다. 한편, 한국, 미국, 남베트남 3국 정부는 "파월 한국군에 대한 지휘권은 한국 군사지원 단장에게 있으며, 한국군에 대한 정책적인 문제는 한·미·월 3자 합의에 의하여 결정"하는데 합의했다.[34] 한국은 미국에게 베트남 파병 조건으로, 한미주둔군지위협정의 조속한 체결과 군사원조의 이관연기, 그리고 미국의 특별원조 제공을 요구했다. 또한 박정희 정부는 기존의 한미상호방위조약을 NATO와 같이 미국의 군사적 '자동개입'이 보장되게 개정할 것과 주한미군 철수문제에 대한 사전협의 약속을 요구했다. 존슨행정부는 조약의 개정을 제외하고는 대부분 한국의 요구를 수용했다. 특히 박정희의 파병결정은 주한미군의 감축을 상당기간 유보시키는데 중요한 역할을 담당

Press, 1996) 참조. '통킹만 결의안'은 하원에서는 416 대 0, 상원에서는 88 대 2로 통과되었다. 1970년 상원은 대통령의 권한 남용을 초래하게 만든 이 결의안을 폐기했다.

34) Memorandum of Conversation, 19 December 1964, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1 Korea* (Washington: Government Printing Office, 2000), p. 54; 나종삼, 『월남파병과 국가발전』(국방군사연구소, 1996), pp. 167-170; 정수용, "한국군의 베트남 파병이 한국의 국방력 증강에 미친 영향", 국방부 군사편찬연구소 편, 『베트남전쟁 연구총서 2』(국방부 군사편찬연구소, 2003), pp. 36-37; 양찬식, "베트남 파병정책 결정배경 및 과정", 국방부 군사편찬연구소 편, 『베트남전쟁 연구총서 1』, pp. 116-118.

했다.[35]

1965년에 들어서면서부터 베트남의 상황은 더욱 악화되었다. 2월 초 남베트남 민족해방전선 베트공(Viet Cong)이 플레이쿠(Pleiku)에 주둔한 미군 기지를 기습 공격함에 따라, 존슨은 북베트남에 대한 즉각적인 공습을 명령했다. 이후 베트공의 보복 공격과 미국의 북폭(北暴)이 계속되어, 마침내 7월 하순 존슨은 베트남전의 확전을 결정했다. 베트남전쟁의 '미국화'가 시작되었다. 박정희 대통령은 미국의 지속적인 군사·경제 원조를 확보하여 국가안보를 강화하는 동시에 '조국 근대화'의 조기 달성에 필요한 막대한 재원을 조달한다는 차원에서 전투병 파병을 오래 전부터 결심하고 있었다.

4월 27일 존슨의 특사로 서울에 온 헨리 롯지(Henry Cabot Lodge)는 박정희에게 조만간 미국이 한국군 4,000명 정도의 연대규모 전투 병력의 베트남 파병을 요청할 것이라고 말했다. 이에 대해, 박정희는 한국군의 추가 파병에 대한 미국의 어떠한 요구도 진지하게 고려하겠다고 답변했고, 나아가 일본과의 관계정상화도 반드시 실현시킬 것이라고 말했다.[36] 박정희의 목표는 미국의 파병요구를 수락하는 대가로 최대한의 군사·경제 원조를 받아 내는 것이었다. 5월 16일 존슨의 초청으로 방미 길에 오르면서, 박정희는 정일권(丁一權) 국무총리에게 자신의 속마음을 다음과 같이 털어놓았다.

> "이번에 가면 〔미국은〕 전투부대를 보내달라고 할 것입니다. 나는 기꺼이 OK할 작정인데, 어떻게 생각하십니까? 야당과 학생들이 또 들고 일어나겠지요. 각오하고 있습니다. 그러나 전투부대는 보내야겠습니다. 정형도 아시다시피 월남전이 격화되면 미국으로서는 증원 병력을 보내야 되는데, 어디서 뽑아 보낼 것 같습니까? 주한미군 2개 사단일 것입니다. 설사 1개 사단

35) 나종삼, 『월남파병과 국가발전』, pp. 170-171; 양찬식, 「베트남 파병정책과 결정배경 및 과정」, pp. 118-120. 1966년 7월 9일 한미 양국은 '한미주둔군 지위협정'을 체결했다.

36) Telegram from Embassy in Korea to Department of State, 27 April 1965, *FRUS, 1964-1968, XXIX, Part 1 Korea*, pp. 79-80.

만이라도 뽑아 간다면 휴전선이 어떻게 되겠습니까? 김일성이 좋아 하겠지요. 이것을 막자는 것입니다. 존슨이 어느 정도 요청할지 모르겠으나, 최대한 2개 사단으로 협상을 할 것입니다. 주한미군 2개 사단 대신 싸워주는 거지요. 우리의 안보를 위해 불가피한 일입니다."

이승만과 마찬가지로, 박정희도 철저한 현실주의자였다. 주한미군을 휴전선에 묶어두어 한국의 안보에 공백이 없도록 하면서, 동시에 미국의 대한(對韓)지원을 최대한 보장받아 최대한의 실익을 얻겠다는 치밀한 계산을 하고 있었다. 나아가 박대통령은 '베트남 특수'에 대한 높은 기대를 갖고 있었다. 그는 정일권에게 계속 말했다.

"파병의 대의명분은 그렇다 치고, 6·25때 일본이 재미 본 특수 붐 비슷한 것을 생각하고 있습니다. 군 장비의 재생공급은 물론 수송용역, 일용 소모품의 수주(受注) 등 우리의 생산능력으로 해낼 수 있는 모든 용역도 따올 것입니다. 이 기회에 우리 국군의 장비 현대화도 적극 타진해 볼 것입니다. 휴전에서 정예부대를 뽑아내는 대가로 당연하지요. 우리에게 닥쳐온 기회를 선용해야 합니다."[37]

5월 17일 한미정상회담에 임하는 박정희의 결의와 목적은 이처럼 뚜렷했다. 존슨은 미국을 국빈 방문한 박정희를 극진히 예우했다. 미국의 베트남 정책을 누구보다도 적극 지지해온 박대통령의 요구사항의 대부분을 존슨은 수용했다. 존슨은 박정희에게 미국은 한국에 대한 지원을 대폭 확대할 것이며, 주한미군을 감축할 계획은 없다고 말하면서, 만약 감축할 필요가 있을 경우에는 반드시 한국정부와 사전에 '충분히' 협의하겠다고 약속했다. 그리고 존슨은 한국군 1개 전투사단의 파병을 정식으로 요청했다. 박정희는 한국정부가 검토하겠다고 답변하면서, 즉답을 피했다.[38] 존슨의 거듭된 요

37) 정일권, 『정일권 회고록』(고려서적, 1996), pp. 501-502.

38) Memorandum of Conversation, 17 May 1965, 1 *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part*

청에 박정희가 즉답을 피한 이유는, 물론 미국으로부터 보다 많은 지원을 확보하기 위한 계산된 협상전략이었다. 5월 19일 한국이 군사적 침략을 받을 경우, 미국은 즉각적인 군사적 개입과 지원, 그리고 주한미군의 유지를 재확인하는 공동성명이 발표되었다.[39] 또한 맥나마라 국방장관은 파병되는 한국군 장병들의 수당도 인상하겠다고 약속했다. 박대통령은 방미성과에 만족했다. 그 후 양국의 실무협상에서, 미국은 3개 예비사단의 전투사단화와 한국군의 조속한 장비현대화를 다짐했다. 8월 13일 국회는 한일협정 비준안과 베트남 파병 안을 가결했다.

한국군 전투부대의 베트남파병 실현은 한미동맹을 더욱 강화시키는 중요한 계기가 되었을 뿐만 아니라 한미관계 전반이 우호적으로 발전되는 동시에 박정희 정권의 정치적 입지를 강화시키는 결과를 초래했다. 냉전의 심화가 1950년대 이승만과 아이젠하워에게 '상호의존적' 동반자 관계의 유지를 강요했듯이,[40] 박정희와 존슨은 공산주의 세력의 팽창 위협과 '도미노 이론'에 대한 확신을 철저하게 공유했기 때문에 한미동맹은 '밀월'의 관계를 유지할 수 있었다.

베트남전쟁의 '미국화'가 본격적으로 진행됨으로서 존슨 행정부는 엄청난 추가병력의 투입이 필요해짐에 따라, 한국정부에 또다시 한국군의 추가 파병을 요구했다. 12월 16일 브라운 대사는 박대통령에게, 1966년 7월까지 한국군 1개 사단과 10월까지 1개 여단을 추가로 파병해 줄 수 있는지 물었다. 박정희는 국회와 여론을 참작하여 심사숙고하겠다고 답변했다.[41] 전투병력(맹호부대와 청룡부대)을 파병한지 얼마 지나지 않은 시점에서 추가병력의 파병은 국내여론상 어려움이 많았고, 또한 파병 장병의 희생도 증가할 수밖에 없었지만, 박정희는 추가 파병이 가져올 엄청난 경제적·군사

---

1 Korea, pp. 97-99.

39) 동아일보사, 『안보통일문제 기본자료집』, pp. 156-159.

40) 차상철, 「이승만과 1950년대의 한미동맹」, p. 368.

41) Telegram from Embassy in Korea to Department of State, 16 December 1965, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1 Korea*, p. 131.

적 대가도 결코 외면할 수 없었다. 박정희에게 있어서, 베트남은 희생을 강요하는 전쟁터이기도 했지만, 동시에 노칠 수 없는 '시장'이었다. 1966년 2월 23일 박정희는 서울에 온 허버트 험프리(Herbert H. Humphrey) 부통령에게 추가 파병을 약속했다. 험프리는 북한이 남침할 경우, 한국의 안보를 책임진다는 미국의 확고한 공약을 재확인했다.[42]

3월 7일 미국은 파병조건이 담긴 '브라운 각서'(Brown Memorandum)를 한국정부에 전달했다. 미국이 약속한 주요 내용은, 한국군의 장비현대화 촉진, 추가 파병에 따른 일체의 경비와 장비 제공, 군원이관의 중단, 그리고 한국의 경제발전을 위한 추가 차관의 제공과 기술원조의 확대 등이었다. 3월 20일 한국 국회는 추가 파병 안을 승인했고, 파병부대인 백마부대는 8월 초 베트남 전선으로 향했다. '브라운 각서'는 후일 한국군의 베트남 파병이 피의 대가를 노린 '용병'이었다는 근거로 비판받기도 했지만, 한국의 경제개발의 성공적인 이행에 지대한 기여를 했던 것도 부인할 수 없다.[43]

1966년 11월 1일 서울에서 개최된 한미정상회담에서, 한미관계를 '형제관계'로 묘사했던 존슨 대통령은 주한미군의 감축 계획은 없다고 밝히면서, 또 다시 한국군의 증파(增派)를 은근히 희망했지만, 박정희는 45,000명 이상의 추가 파병은 현실적으로 어렵다고 말했다. 다만, 박대통령은 1967년 7월 베트남에 주둔하고 있는 한국군의 교체병력 보충을 위해 약 3,000명을 추가로 파병했다. 미국의 추가 파병 요청은 계속되었고, 결국 12월 초 한국정부는 미국으로부터 구축함을 포함한 대규모의 군사·경제 원조를 제공받는 조건으로 1968년 상반기에 1개 경(輕) 보병사단을 파병하기로 결정했다. 그러나 1968년 1월 북한에 의해 발생된 1·21사태와 푸에블로(Pueblo)

---

42) Telegram from Embassy in Korea to the White House, 23 February 1966, ibid., pp. 169-171.

43) 양창식, 「베트남 파병정책 결정배경 및 과정」, pp. 138-141; 나종삼, 「월남파병과 국가발전」, pp. 194-198. '브라운 각서'는 10개항의 군사원조와 6개항의 경제원조로 구성되었고, 그 중에서 미국은 베트남에 파병된 모든 한국군에게 해외근무수당을 지급하며, 한국군의 전사자와 부상자에게 한미 간에 합의된 보상금의 두 배를 지불한다고 명시했다.

호 나포(拿捕) 사건으로 인하여 추가 파병은 성사되지 못했다.[44]

박·케네디 정상회담과 한국정부의 적극적인 베트남 파병제의는 한미동맹이 재확인 되는 계기로 작용했다. 그 후 한국군 전투부대의 파병과 한국의 안보에 대한 존슨행정부의 공약이행과 주한미군의 현상유지 약속으로 한미동맹은 더욱 강화되었다. 나아가 전반적인 한미관계도 밀월기를 맞이하게 되었으며, 동시에 한국의 대미 발언권도 높아지게 되었다.

4. 북한의 도전과 동맹의 긴장

1968년은 세계사적인 측면에서 뿐만 아니라 미국과 한국, 그리고 한미동맹관계에도 중요한 역사적 의미를 지니는 특별한 해이다. 1968년은 유럽과 아시아 그리고 북미대륙에서 국가 권력과 권위에 대한 사회적 저항과 도전이 동시다발적으로 발생했다. 1968년의 '혼란'(disruption)과 '혁명들'(revolutions)이 세계적인 현상으로서 전개되었던 배경에는 베트남전쟁의 '잔혹함'이 크게 작용하고 있었다.[45] 존슨대통령에게 있어서, 1968년은 과거 그 어떤 대통령도 경험하지 않았던 '위기와 비극과 실망'으로 점철된 고통의 한 해였다. '푸에블로 호 나포 사건'은 그것의 시작이었다. 뒤이어, 베트공의 구정공세(Tet Offensive), 존슨의 대통령 출마포기 선언, 국제수지의

---

44) Memorandum of Conversation Between Johnson and Park, 1 November 1966, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1 Korea*, p. 207; 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, pp. 180-181; Nancy Bernkopf Tucker, "Threats, Opportunities, and Frustrations in East Asia," in Warren I. Cohen and Nancy Bernkopf Tucker, eds., *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963-1968* (New York: Cambridge University Press, 1994), p. 131; 나종삼, 「월남파병과 국가발전」, pp. 204-209. 베트남 주둔 한국군의 규모는 48,000명 수준으로 유지되었고, 1965년부터 1972년까지 총 300,000명이 참전했으며, 미국이 부담한 총액은 약 100억 달러에 달했다.

45) Suri, *Power and Protest*, chap. 5 'Global Disruption of 1968' 참조.

위기, 서베를린 사태, 소련의 체코 침공, 마틴 킹(Martin Luther King Jr.) 목사와 로버트 케네디(Robert F. Kennedy) 상원의원의 암살 등이 연달아 발생했다.[46] 또한, 박정희 대통령에게 있어서 1968년은 '한국방위의 한국화'를 위한 자주국방체제의 조속한 확립이 절실함을 인식하게 만든 해였다. 이로 인해 한미동맹관계에도 긴장과 갈등이 조성되기 시작했다.

1968년 1월 한반도에서 충격적인 2개의 사건이 거의 동시에 발생했다. 1월 21일 북한이 무장 특수부대를 서울에 침투시켜 박정희를 암살하기 위해 청와대 습격을 시도했다. 그리고 이틀 뒤, 북한은 동해안 원산(元山) 앞바다에서 정보수집 활동을 하고 있었던 미 해군 푸에블로 호를 나포했다. 북한의 도전에 대한 대응 방안을 둘러싸고 한미 양국은 심각한 의견을 보였고, 그로 인해 한미동맹은 '밀월'의 관계에서 '긴장'의 관계로 돌입하게 되었다.

북한의 청와대 기습에 분노한 박대통령은 미국에게 즉각적인 군사적 보복을 촉구했지만, 윌리엄 포터(William J. Porter) 주한미국대사는 "만약 보복을 원한다면, 혼자서 해야 할 것"이라고 말했다. 미국은 무엇보다도 푸에블로 호의 승무원의 안전한 석방과 송환을 위해 전념했던 반면에, 한국은 승무원의 신변문제 보다는 북한의 기습공격의 재발을 방지하기 위하여 특별한 보복조치들을 취해야만 한다고 주장했다. 베트남 전쟁의 장기화로 지쳐갔던 미국은 북한에 대한 군사적 응징으로 한반도에 '제2전선'이 형성되는 것을 결코 원하지 않았다. 존슨 행정부는 1·21사태와 '푸에블로 호 나포' 사건을 반드시 연계해야 한다고 주장한 한국정부와는 사전 협의도 없이, 비밀리에 북한과의 직접 협상을 통한 외교적 방법으로 '푸에블로 호' 사건을 해결하기로 결정했다. 이러한 미국의 결정은 박정희와 한국정부에게는 커다란 충격이었다. 2월 1일 최규하 외무부 장관은 한국은 "청와대 습격 사건보다 푸에블로 호 사건을 훨씬 우선하는 미국의 정책에 절대적으로 반대한다"는 성명을 발표하기도 했다.[47]

---

46) Tucker, "Threats, Opportunities, and Frustratons," pp. 132-133.

47) Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U. S. Policy Toward Japan and Korea: A Changing*

동맹의 결속을 유지·강화하기 위한 가장 중요한 전제조건은 상호 간의 신뢰를 확인하고, 고양하는 것이다. 1·12사태와 푸에블로 호 나포사건에 대한 한미 양국의 인식과 해결방안을 둘러싸고 심각한 의견 차이가 표면화되었고, 그로 인해 '맹방' 미국에 대한 박정희와 한국정부의 신뢰도 점차 무너지기 시작했다. 존슨 대통령은 2월 3일과 5일, 두 차례 박대통령에게 군사원조를 즉각 대폭 증가하겠다는 전문을 보냈지만, 박정희의 불만을 달래기에는 미흡했다. 북한에 대한 군사적 공격도 불사하며, 베트남 주둔 한국군을 철수시키겠다고 반발한 박대통령을 무마하기 위하여, 존슨은 2월 12일 국방차관을 역임했던 사이러스 밴스(Cyrus R. Vance)를 특사자격으로 서울에 파견했다. 북한에 억류중인 푸에블로 호 승무원의 안전과 석방이 미국으로서는 가장 중요한 문제였다. 따라서 밴스는 박정희로부터 북한에 대한 독자적인 무력 보복을 하지 않겠다는 확답을 얻어 내는 것이 급선무였다.[48]

10시간 가까이 진행된 3번의 회담에서, 밴스는 박정희와 한국정부 고위관리들과 격렬한 논쟁을 벌였다. 박정희는 북한의 거듭된 도전은 '전쟁행위'라고 규정하고, 북한의 도발이 재개될 경우 '즉각적 보복'이 이루어져야 한다고 강조했다. 밴스는 한미 양국의 결속을 내세우며, 한국의 독자적인 행동이 초래할 위험성을 경고했다. 한국 국회의 압력이 베트남 주둔 한국군의 철수를 강요할지도 모른다는 정일권 국무총리의 말에, 밴스는 그럴 경우 미국은 주한미군을 철수할 것이라고 응수했다. 결국 박정희도 미국이 자신의 '보복' 주장에 끝까지 동의하지 않을 것임을 결국 인정할 수밖에 없었다. 박대통령은 한국군의 전투력 강화와 장비현대화를 위해 약 15억 달러에 달하는 미국의 군사원조를 요구했다. 밴스는 한국에 대한 미국의 안

Influence Relationship (New York: Praeger Publishers, 1982), p. 44; 중앙일보 현대사 연구팀, 『발굴자료로 쓴 한국현대사』, pp. 407-410; 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, pp. 182-183.

48) 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, pp, 183-184; 나종삼, 『월남파병과 국가발전』, pp. 242-243.

보 공약을 재천명하고, 한국군의 현대화를 위한 추가 군사원조로 1억 달러를 제공하겠다고 약속했다. 이승만을 상대해야 했던 1950년대의 아이젠하워 행정부도 그러했듯이, 존슨 행정부에게도 남북한의 첨예한 군사적 대치가 계속되는 있는 상황에서, 한국군의 공격력이 어느 정도가 적절한 수준인지를 판단하는 것이 여전히 어려운 문제였다. 미국은 이승만과 마찬가지로, 박정희도 매우 '위험한 인물'이라고 간주했기 때문이었다.[49]

그리고 2월 15일 발표된 공동성명에서, 한미 양국은 한국의 안전이 위태롭게 될 경우에는 '언제나, 즉각적인' 협의를 하며, 또한 공동관심사인 방위와 안전에 관한 문제를 협의하기 위하여 양국의 국방장관 회담을 매년 개최하기로 합의했다.[50] 4월 중순 하와이에서 개최된 한미정상회담에서, 박정희는 존슨의 북베트남에 대한 폭격 중지 결정과 베트남전쟁의 종식을 위한 북베트남과의 협상을 통한 해결 방침을 강하게 반대했다. 또한 박대통령은 북한이 남한에 '제2의 베트남'(a second Vietnam)전을 획책하고 있다고 주장하면서, 미국의 군사원조도 대폭 증가될 필요가 있다고 강조했다. 존슨은 한국의 안보와 한국군의 현대화를 위한 미국의 약속을 재확인했다. 그러나 한미 간의 상호신뢰는 완전히 회복되지 못했다. 한미동맹의 긴장도 여전히 계속되었다.[51]

대한민국의 생존과 안보를 영원히, 그리고 전적으로 미국에게 의존할 수만은 없다고 판단한 박정희는 독자적인 자주국방체제의 조속한 확립을 적극적으로 모색하기 시작했다. 1·21사태와 푸에블로 호 나포사건 직후 박대통령은 서울대학교와 육군사관학교의 졸업식에서 행한 연설에서, "살기

---

49) Telegram from Embassy in Korea to Department of State, 12, 14 February 1968, *FRUS, 1964-1968, Vol. XXIX, Part 1 Korea*, pp. 369-371, 375; Notes of the President's Meeting with Cyrus R. Vance, 15 February 1968, ibid., pp. 376-383.

50) 동아일보사, 『안보통일문제 기본자료집』, pp. 163-165

51) Summary of Conversation between President Johnson and President Park, 17 April 1968, *FRUS, 1964-1968, XXIX, Part 1 Korea*, pp. 419-421; ibid., p. 166; Lee and Sato, *U. S. Policy Toward Japan and Korea*, p. 44.

위해서는 우리나라를 우리의 힘으로 지켜야 하며, 이것을 자주국방이라고 하고, 다른 국가들로부터의 도움은 단지 도움일 뿐이며 그들이 한국을 대신해서 지켜줄 것이라고 믿어서는 안 된다"고 역설하고, "모든 국민이 스스로와 자손의 안전을 위해 자기 나라를 지키는 책임을 가지고 있다"고 강조했다.[52] 1969년 4월 15일 동해에서 북한에 의한 미국 첩보기 EC-121 격추사건과 7월 25일 베트남전쟁의 '명예로운' 종식을 선언한 리차드 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령의 '아시아 방위의 아시아화'를 핵심으로 하고 있는 '괌 독트린'(Guam Doctrine) 선포는 장기적으로 한미동맹의 갈등을 표출·심화시키는 중요한 계기로 작용했다.[53]

1968년 1월의 '한반도 사태'에 대한 인식과 대응방안을 둘러싼 한미양국의 심각한 견해 차이는 미국에 대한 한국의 신뢰를 약화시켰다. 동맹유지의 필수조건인 상호신뢰의 이상(異狀)현상은 박대통령으로 하여금 250만 명에 달하는 향토예비군을 창설하게 만들었고, 군수산업의 획기적인 육성뿐만 아니라 나아가 '한국방위의 한국화'를 최종적으로 담보할 수 있는 미사일과 핵무기의 개발의 필요성을 절감하게 만든 근본적인 계기로 작용했던 것이다.

5. 맺 음 말

1960년대 한미 양국의 최대의 현안은 베트남 전쟁이었다. 치열하게 전개

---

52) 정수용, 「한국군의 베트남 파병이 한국의 국방력 증강에 미친 영향」, pp. 58-59에서 재인용.

53) '닉슨 독트린'으로 명명된 '괌 독트린'이 미국의 대외정책 전반과 베트남전쟁의 종식과정에 관한 심층적인 연구로는, Robert S. Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*(Cambridge: Cambridge University Press, 1984)과 Kimball, *Nixon's Vietnam War* 참조.

되었던 냉전의 전장(戰場)에서, 남베트남의 공산화는 필연코 동아시아 전체의 공산화를 초래한다는 '도미노 이론'에 입각한 미국의 고정관념과 봉쇄정책은 베트남에 대한 군사적 개입 규모를 확대시켰을 뿐만 아니라, 나아가 베트남전쟁의 '미국화'를 불가피하게 만들었다.

동남아시아에서 공산주의 세력의 위협과 팽창을 목격해야만 했던 케네디 행정부가 박정희의 군사혁명정부를 조속하게 승인하게 된 것도 철저한 '반공'을 내세웠던 군사정변 세력을 인정하는 것이 현실적으로 최선의 선택이라고 판단했기 때문이었다. '작전지휘권의 유엔군 사령관 복귀'에 관한 한미 양국의 공동성명은 일시적으로 표출되었던 한미동맹의 '이상'(異狀) 상태를 정상화시키고, 동맹을 '재확인'하는 계기로 작용했다.

이승만 대통령이 정치적 민주주의 발전보다는 국가적 생존 확보가 신생 독립국가 대한민국에게 가장 시급한 문제라고 확신했던 반면에, 박정희 대통령은 정치적 민주주의보다도 경제적 자립과 번영을 통한 '조국 근대화'의 조속한 달성이 우선되어야 한다고 믿었던 인물이었다. 박정희에게 있어서, 한국군의 베트남 파병은 그것을 달성하는데 필요한 기반을 마련할 수 있는 절호의 기회로 간주되었다. 미국이 베트남에 대한 군사적 개입을 본격화하자, 박대통령은 한미동맹의 강화와 한국경제의 발전에 크게 기여할 것으로 믿고 있었던 한국군의 베트남 파병을 존슨 행정부에 지속적으로 제의했다. 박정희는 베트남 파병으로 누리게 될 엄청난 '베트남 특수'를 '조국 근대화'의 조기 달성을 위한 절호의 기회로 활용해야 한다고 믿었다.

박정희에 의한 '국익수호 차원'의 결단이었던, 한국군의 베트남 파병은 한국의 군사력 강화와 경제적 발전, 그리고 한국사회의 활성화를 가능하게 만든 결정적인 계기로 작용했다.[54] 베트남전쟁은 궁극적으로 한국의 경제개발 속도를 크게 촉진시킨 '경제적 노다지'(an economic bonanza)로서의

54) 최용호, 「한국군 베트남파병과 박정희」, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』, p. 393. 베트남 파병이 한국사회 전반에 미친 영향에 대해서는, 최용호, 『베트남 전쟁과 한국군』(국방부 군사편찬연구소, 2004), pp. 395-445 참조.

역할을 담당했다.[55] 또한, 전투병 파병을 계기로 한미동맹이 더욱 강화되었을 뿐만 아니라 미국에 대한 한국의 발언권도 강화되었다.

공산주의 세력의 팽창주의에 대한 위협 인식을 한미 양국이 철저하게 공유했기 때문에 1960년대의 한미동맹은 동맹의 '재확인' 과정을 거친 후, 동맹의 '강화'를 통한 '밀월'의 시기를 유지했다. 그러나 1968년 1월의 '한반도 사태'에 대한 대처 방안을 놓고 표출된 한미 간의 의견 대립은 한국군의 추가파병 계획을 취소시켰을 뿐만 아니라 동맹의 긴장을 초래했다. 한미동맹의 긴장과 갈등은 '닉슨 독트린' 선언 이후 1970년대 말까지 지속되었다.

(원고투고일 : 2006. 2. 2, 심사완료일 : 2006. 3. 9)

주제어 : 케네디, 존슨, 박정희, 한미동맹, 베트남전쟁

55) Gregg Andrew Brazinsky, "From Pupil to Model: South Korea and American Development Policy during the Early Park Chung Hee Era," *Diplomatic History*, 29(January 2005), p. 109.

<ABSTRACT>

Kennedy, Johnson, *Park Chung-hee* and the ROK-US Alliance in the 1960s

Cha, Sang-chul

The principal purpose of this paper is to examine and evaluate the nature of the Republic of Korea(ROK)-United States(US) alliance in the 1960s. The Vietnam War was the most important issue pending between the ROK and US. The US's containment policy based on "domino theory" led to a massive military involvement in Vietnam and resulted in the "Americanization" of the Vietnam War.

The Kennedy administration's early recognition of *Park's* anti-communist military government in 1961 meant to return to normalcy of the alliance system, which was established in 1953, between Seoul and Washington. To President *Park*, the Vietnam conflict was a golden opportunity for the ROK to obtain the economic and military benefits from the US. Thus, *Park* continuously proposed the dispatch of the ROK Armed Forces to Vietnam. In fact, the military expedition in the 1960s not only served as an important basis for the early accomplishment of economic modernization in Korea but also strengthened the ROK-US security alliance. The Johnson administration promised not to reduce US troops stationed in Korea without prior consultation with the ROK government.

The Vietnam conflict ultimately became "an economic bonanza" for the Korean people that greatly facilitated the ROK's economic stability and development. In addition, the ROK military involvement in the Vietnam War

also contributed to the enhancement of political position of the Park regime.

In January 1968, North Korea attempted to assassinate President Park and seized the USS *Pueblo*. *Park* urged Washington to launch immediate military reprisals against North Korea, but the US refused. The Johnson administration decided not to escalate the incidents. The growing tension between the two countries in 1968 was an ominous indications of confrontation and discord of the ROK-US alliance in the 1970s.

Key Words : Kennedy, Johnson, *Park Chung-hee*, ROK-US Alliance, Vietnam War