

# 데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택

---

조동준  
서울대학교


2014년 7월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-86-1 95340

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax. 02 2277 1684



## 데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택

조동준  
서울대학교

### I. 들어가며

1970년대 데탕트 국면에서 박정희 행정부의 국내정책과 대외정책은 선명하게 대비된다. 대외적으로 보면, 박정희 행정부는 북한은 물론 공산권과의 관계에서 유화국면을 조성하려고 노력했다. 한국 정부는 남북 사이의 무한경쟁에서 벗어나 통일을 염두에 둔 남북대화를 시도했고, 북한의 국제기구 가입을 막지 않았으며, 심지어 공산권과 관계 개선을 도모했다. 반면, 국내적으로 한국 정부는 남북대결이 임박하며 국가의 생존이 위협에 처한 듯이 행동했다. 국군현대화계획, 자주국방의 경제적 토대를 마련하기 위한 중화학공업 육성, 핵무기 개발 시도 등이 그 예이다. 더 나아가 “남북 대화의 적극적인 전개와 주변 정세의 급변하는 사태에 대처”해야 한다는 명분으로 선포된 10월 유신으로 인해 한국의 민주주의는 암흑기를 맞이하였다.

한국이 데탕트 국면에서 국내외적으로 상이한 행보를 보인 원인에 대한 논쟁은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 첫째, 전통적인 견해와 공개된 사료에 토대를 둔 연구에 따르면, 박정희 행정부는 미군 철수와 북한의 도발로 인한 안보불안에 대처하기 위하여 국내적 통합과 자주국방을 모색하였고(e.g. 김형아 2005; 마상운 2003, 176-184) 이를 위한 시간을 벌고자 남북대화와 주변국과의 긴장완화를 모색하였다(e.g. 윤홍석 2004, 78; 중앙일보 특별취재팀 1998). 둘째, 박정희 행정부의 장기집권에 초점을 맞추는 연구는 데탕트 국면에서 존재했던 안보불안이 과장되었으며, 거대 성장한 군부세력이 안보불안을 활용하여 장기집권을 모색하였다고 해석한다(e.g. 김정주 2008, 483-48; 김지형 2008, 34-36; 임혁백 2004, 235-238; 홍석률 2010, 305-311). 셋째, 한국 내부의 사회적 모순과 경제성장 경로에 초점을 맞추는 연구는 유신체제를 중화학공업을 육성하기 위한 강제적 자본집중과 동원의 기제로 파악한다(e.g. 강민 1983, 353-360; 한상진 1988).

이 글은 1960년대 남북한 집권세력의 국가전략에 초점에 맞추어 데탕트 국면에서 남북한의 선택을 조망한다. 이 글은 세 부분으로 구성된다. 첫째, 한국전쟁 이후 남북한의 국가전략이 엇박자를 보이는 현상을 기술한다. 1950년대 이승만 행정부는 실체가 없는 북진통일론을 내세우면서 군비보강에 국력을 투여하였다. 반면, 북한은 ‘민주기지노선’을 내세우면서 전후 복구에 초점을 맞추었다. 그러나 1960년대에는 남북한의 중점 영역이 뒤바뀌었다. 군사 쿠데타로 등장한 박정희 행정부는 “조국 근대화”를 국가 목표로 정립한 후, 경제성장에 국가 재원을 투자하였다. 반면, 북한은 “병진노선”을 채택하여 국가 재원을 국방비에 집중하기 시작하였다. 남북한의 국가전략이 엇박자를 보이면서, 남북한은 진실된 화해를 위한 접



점을 찾지 못했다. 둘째, 데탕트 국면에서 박정희 행정부의 위기 인식을 검토한다. 북한과의 대결, 국내 경제성장전략의 단점, 국내정치적 취약성으로 인하여 이미 잠재적 위기의식을 가지고 있었던 박정희 행정부는 주한미군의 철수 상황에서 심각한 위기감을 가졌다. 셋째, 데탕트 국면에서 박정희 행정부의 생존전략을 항목별로 검토한다. 박정희 행정부는 미국으로부터 버림을 받을 위험성, 북한의 도발 가능성, 경제성장의 지체, 국내 정치세력의 반발에 대처하기 위하여, 자주국방, 중화학공업 육성, 외교 공세 등을 시행하였다. 또한, 대화를 진행하는 동안 북한이 도발하지 않으리라 기대하면서, 중화학공업을 육성할 시간을 벌고자 하였다(박정희 1975/1/14 국가기록원; 국토통일원 1985; 국토통일원, 670). 마지막으로 박정희 행정부의 위기 요인과 대처 방식, 박정희 행정부의 대응책이 남긴 유산을 검토한 후, 현재 한국의 정치세력에 주는 교훈을 정리한다.

## II. 민주기지 vs. 북진 통일

이 절은 1950-1960년대 초반 엇박자를 보인 남북한의 국가전략을 기술한다. 1950년대 북한은 중국과 소련의 후원 아래서 전후 복구에 초점을 맞추는 정책을 추진한 반면, 한국은 북진통일론을 채택하였다. 이 시기 북한은 성공적 전후복구와 한국의 경제문제로 인하여 상황을 통제하고 있다는 자신감을 가졌다. 한국은 북진통일을 구호로 외쳤지만 분단상황을 관리하는 데에서 열세에 놓였다.

### (1) 북한의 선경(先經) vs. 한국의 북진통일

1953년 6.25 전쟁이 멈춘 후, 남북한은 상이한 국가전략을 채택하였다. 북한은 ‘민주기지노선’을 천명하면서, 전후 복구에 집중했다.<sup>1</sup> 1954년 11월 3일 조선노동당 중앙위원회 전원회에서 김일성은 통일과 관련하여 다음과 같이 결론을 내렸다(국토통일원 1985a, 261).

조국통일을 위하여 우리는 두 가지 방면에서 일을 잘 해야 하겠습니까. 한 방면으로서는 남조선 인민들에게 꾸준히 우리 당의 영향을 주어 그들로 하여금 미제와 리승만 역도를 반대하여 쫓기 하도록 해야 하며 다른 방면으로는 북반부 민주기지를 더욱 철용성같이 강화해야 합니다.

민주기지 노선은 북한의 경제건설에 초점을 맞춘다. 김일성은 (1) 북한을 “낙원”으로 만들 정도로 민주기지를 경제적으로 강화하면, (2) 남한 주민이 북한을 동경하고 남한에서 혁명기세를 높일 수 있고, (3) 북한의 물질적 토대와 남한의 노동운동이 결합되면 통일에 이른다는 논리를 전개하였다(김일성 1957/8/25 국토통일원 1985a, 341). 즉, 민주기지 건설은 한반도에서 “모든 정세변화의 기본적 요인”으로서 가장 중요한 과제였다(김일성 1957/9/20 국토통일원 1985a, 345). 북한은 민주기지에서 통일로 이어지는 3단계 논리 아래에서 경제건설에 집중했다. 북한은 1954년부터 1956년까지 “전후복구 3개년 계획”을 성공적으로 실시하였다. 이 시기 북한은 구소련으로부터 10억 루블의 경제원조, 중국으로부터의 식량원조, 그리고 북한 주민의 동원을 통하여 괄목할 만한 전후 복구를 이루어냈다. 1955년에는 6.25 전쟁 이전의 경제생산능력을 회복하였다(강인덕 1974상, 468).<sup>2</sup>

북한은 1957년부터 1961년까지 인민경제발전 5개년계획을 실시하였다. 김일성은 1차 5개년계획의 중심과업을 “사회주의적 공업화의 토대를 닦으며 인민들의 의식주를 기본적으로 해결하는 것”으로 규정



하였다. 즉, 사회주의적 경제발전을 위한 중공업과 주민들의 소비품을 공급하는 경공업을 균형적으로 발전시켜 “자급자족할 수 있는 나라”를 만들겠다고 천명한 것이다(김일성 1981a, 106-107). 북한의 1차 경제계획은 외형상 성공을 거두었다. 공업부분의 연평균 성장률은 36.6%였고, 농업부분에서도 수리화, 전기화, 기계화가 진행되었다. 식량문제와 의식주 문제가 기본적으로 해결되었다고 선언할 정도였다(김일성 1981b, 157-184).

[표 1] 남북한 국력차이

연도	한국				북한			
	철강	군비	군인수	에너지	철강	군비	군인수	에너지
1948					115	n.a.	20	1,204
1949	8	12,245	69	1,147	144	n.a.	60	2,830
1950	4	32,000	109	631	38	n.a.	120	170
1951	1	39,048	196	874	0	n.a.	100	230
1952	1	47,860	335	998	0	na.	211	231
1953	1	82,544	504	1,417	4	n.a.	260	547
1954	1	58,797	630	1,534	56	n.a.	280	1,735
1955	11	80,684	730	1,996	137	n.a.	300	2,806
1956	12	79,738	650	2,298	189	n.a.	320	3,387
1957	17	111,330	650	2,523	277	n.a.	340	4,281
1958	20	109,371	650	2,701	365	221,054	360	5,908
1959	38	111,332	650	3,346	451	n.a.	380	7,529
1960	50	98,612	650	3,852	641	200000	400	9,079

\* 철강의 단위는 천 톤; 군비의 단위는 백만 달러; 군인수의 단위는 천명; 화석연료 사용량의 단위는 천 석탄톤(thousands of coal-ton)

자료: Correlates of War Project 2010.

북한은 우세한 경제력에 기반하여 한국을 압박했다. 북한은 1955년 11월 8일 남한에 기업과 가정용 전기를 보낼 의향이 있다고 밝혔고, 1956년 내각결정 43호에 따라 절량농민에게 구호품 10만석을 무상으로 제공하겠다고 밝혔으며, 1957년 한국 수해 이재민에게 24만원의 구호물자를 제공할 의사를 밝혔다. 1957년 10월 9일 북한은 한국이 북한산 물품을 수입할 수 있도록 공동시장을 설치하자고 제안했고, 1959년 10월 27일 북한은 최고인민회의 제2기 제6차 대회에서 “항폐화된 남조선 농촌”을 위해 화학비료와 관개공사에 필요한 기재와 설비를 공급할 의사를 밝혔고, 남북조선 경제 발전 및 교류상설위원회를 조직하자고 제안하였다(국토통일원 1985a, 403).

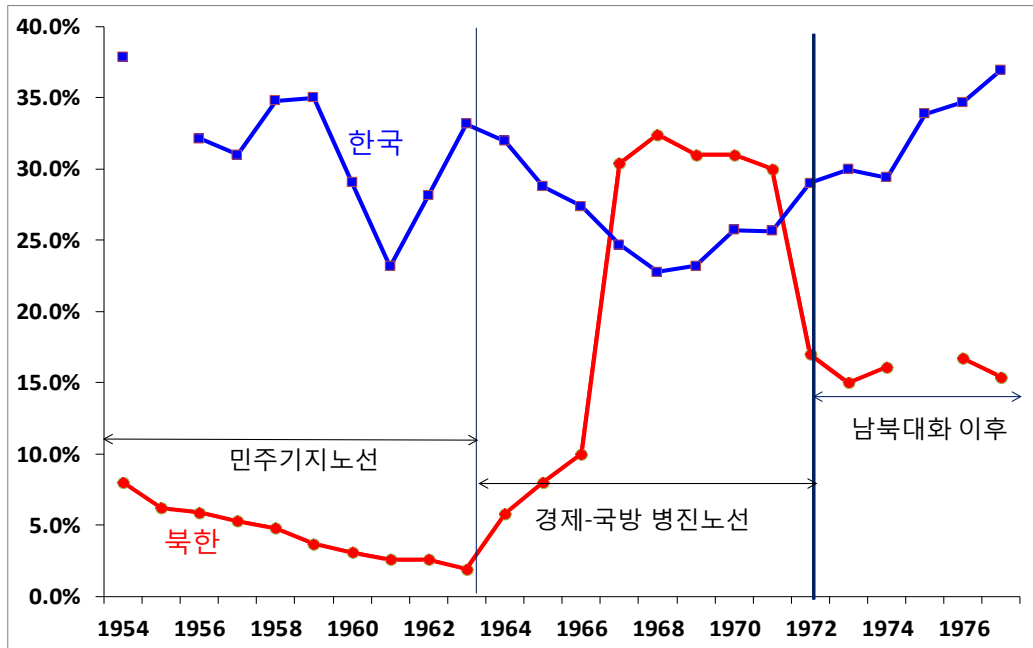
경제 성장에 대한 자신감은 평화공세로 이어졌다. 1954년 10월 30일 북한 최고인민회의 제1기 8차 회의에서 남북한의 경제 및 문화교류·통상·통행·서신거래 문제를 논의하자는 호소문이 있었고, 1955년 8월 14일 김일성은 8.15 해방 10주년 경축대회 연설에서 남북교류를 제안하였다(국토통일원 1985a, 288-290). 1956년 4월 28일 조선노동당은 정전협정을 평화협정으로 전환하자고 제안하였다. 구체적으로 (1) 미국과 한국의 군사물자 반입 중지, (2) 미국과 한국의 군비확장 중지, (3) 미국과 한국의 군사분계선에서의 도발행위 중지, (4) 남북한 간 무력불행사 선포 등을 언급하였다(국토통일원 1985a, 298-302). 심지어, 1956년 북한은 북한군 8만 명을 일방적으로 감축하겠다고 선언하면서, 한국도 상응하는 조치를 취하라고 촉구하였다(국토통일원 1985a, 308-309). 이 시기 북한은 통일의 3원칙으로 평화, 외국의 간섭이





배제된 자주, 민주주의적 의사를 내세웠다. 구체적으로 한반도 전역에서 “모든 정당들이 자유로운 활동이 보장되는 조건 하에서 어떠한 외부적 압력과 구속도 없이 일반적, 평화적, 직접적, 비밀 투표의 방법으로 전국적인 선거를 실시함으로써” 통일을 달성하고자 한다고 공식적으로 천명하였다(국토통일원 1985a, 344).

[그림 1] 전체 예산에서 국방비가 차지하는 비중



자료: 한국재정40년사 편찬위원회 1991, 132-133; 강인덕 1974(중), 51.

반면, 한국의 전후 복구는 매우 느리게 진행되었다. 일본 식민지배 시기 근대 산업시설이 북한에 편중되어 있었기 때문에, 한국은 일본 제국주의의 경제적 자산을 상속받지 못했다. 이 상황에서 이승만 행정부는 경제생산에 초점을 맞추기 보다는 기형적으로 원화의 가치를 높게 평가하는 환율정책을 펼쳤다. 이는 6.25 전쟁 중 국제연합군에 대여한 금액을 높은 가치로 환수하고, 달러로 표시된 해외원조의 총량을 낮게 보이도록 함으로써 해외원조를 더 많이 받기 위한 것이었다. 당시 정부 재정의 50-60%를 현물 원조품을 판매한 대충자금으로 충당하는 상황에서(한국재정40년사편찬위원회 1991, 132-133), 이승만 행정부는 인위적으로 저환율정책을 고수하였다.

한국이 6.25 전쟁의 상처를 회복하지 못한 상태에서 이승만 정권은 전쟁 이전부터 주장한 북진통일론을 사실상 통일방안으로 삼았다. 비록 국제연합 감시 아래 자유선거를 통한 통일이 공식 방침이었지만(국회 국토통일연구 특별위원회 1967, 77-78),<sup>3</sup> 이승만 대통령은 제네바 회의 이전 “평화적인 노력(제네바 회의를 의미)이 실패한다면, 군사적으로 한국을 통일하도록 허용될 것을 원한다”고 하였다(경향신문 1953/3/26). 제네바 회의의 실패 이후 이승만 대통령은 “북진통일이 대한민국의 변함없는 지상명령이며 정의와 자유의 대의에 입각한 민족적 숙원”이라고 정의하며, “미국을 비롯한 연합국이 한국에게 북진통일을 허용하는 날에는 촌각의 유예 없이 연래의 통일계획을 실천할 것”이라고 단언하였다(경향신문 1955/3/27). “유엔군이 우리에게 허락해 우리 국군이 나가서 싸울 기회를 주고 자기들은 뒤에 앉아서 물자와 도의상 원조만 해주면 우리나라의 통일은 머지않아 성취된다”는 생각을 가지고 있었다(공보실 1956, 559).

이승만 정권의 북진통일론은 1956년 하반기부터 상대적으로 수그러졌다. 이는 당시 국내정치지형



의 변화를 반영하다. 1956년 5월 15일 제3대 대통령선거에서 이승만 대통령이 승리함에 따라 더 이상 북진통일론을 내세워 정권의 안정을 도모할 필요가 없어졌기 때문이다. 1957년부터 이승만 대통령은 외국 언론사와의 면담에서는 무력통일론이 현실적으로 어렵다는 입장을 밝혔다. 공식적으로는 국제연합 감시 아래 북한 지역에서 자유선거가 통일 방안으로 수렴되었다. 하지만, 국내정치 담론에서 북진통일은 이승만 대통령 재임기 동안 지속되었다.<sup>4</sup>

## (2) 상층 통일전선전략 vs. ‘선건설 후통일’

4.19 혁명에서 5.16으로 이어지는 시기 한국 내 정치적 변화는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 이승만 행정부의 몰락과 민주당의 집권이다. 3.15 부정선거에 대한 항거에서 시작된 시민운동은 경찰의 무력진압으로 증폭되어 결국 이승만 대통령의 퇴진과 자유당의 해체로 이어졌다. 4.19 혁명의 주력이 정치세력으로 성장하지 못하는 상황에서 당시 최대 야당이었던 민주당은 7.29 총선에서 민의원 233석 가운데 175석을 차지하면서 최대 수혜자가 되었다(중앙선거관리위원회 1981, 248). 의원내각제를 채택한 새로운 헌정 질서 아래서 민주당은 집권세력이 되었다.

둘째, 4.19 혁명 후 혁신계열이 제도권으로 재진입하였다. 1958년 진보당 해산 후 제도권에서 사라졌던 중도세력이 사회대중당, 한국사회당, 혁신동지총연맹, 사회혁신당 등으로 분화되어 재등장하였다. 1960년 7월 29일 총선거 당시 혁신 계열은 통일 쟁점으로 보혁 대결구도를 만들었고 총 9명의 당선자를 배출하였다(중앙선거관리위원회 1973, 498-499). 혁신세력은 4.19 혁명의 주축도 아니면서 4.19 혁명 후 정치공간에서 수혜자가 되어 7.29 총선을 통하여 제도권으로 진출하였다. 한국 안에서 제도권 정치의 이념 범위가 넓어졌고, 통일을 바라보는 시각도 다양해졌다.

셋째, 반미운동의 성장이다. 한국 내 반미운동은 두 사건을 계기로 나타났다. 먼저, 2.8 한미경제협정이다. 이 협정은 1961년 2월 8일 주한 미국대사 매카나기(Walter P. McConaughy)와 외무장관 정일형이 맺은 각서로 미국 대외원조법에 따라 원조 사용에 대한 감독을 명시하였다.<sup>5</sup> 더욱이 이 각서가 주한 미국인에 대한 면세특권과 면책특권까지 담고 있어, 한국인의 민족주의적 성향과 부합하지 않았다(참의원 사무처 1961, 3-5; 2.8 한미경제협정 반대 공동투쟁위원회 1961). 2.8 한미행정협정에 반대하여 서울 시내 11개 대학 총학생회가 2월 13일 한미경제협정반대 전국학생공동투쟁위원회를 결성하고, 2월 14일 16개 혁신계 정당·사회단체도 2.8 한미경제협정반대 공동투쟁위원회를 결성하여 대규모 반미 시위를 전개하였다. 또한, 주한미군에 의한 범죄도 반미감정을 촉발하였다.<sup>6</sup> 한국과 미국은 한미상호방위조약을 체결할 당시 주한미군의 지위에 관한 협정을 맺을 것을 약속하였지만, 미국은 주둔군지위협정의 체결을 회피하였다. 이 상황에서 주한미군에 의한 범죄가 민족 자존심과 연결되어 반미감정으로 표출되었다.

북한은 4.19 혁명 후 유동적인 정국에서 적극적으로 상층 통일전선구축을 시도하였다. 즉, 북한은 경제성장에 기반하여 한국을 북한으로 끌어들이겠다는 소극적 민주기지노선에서 벗어나, 제도권으로 진출한 혁신세력, 통일담론을 생산하던 사회세력, 심지어 민주당과 연합하여 북한식 통일에 유리한 환경을 조성하려고 했다. 1960년 4월 21일 조선노동당중앙위원회는 평화적 통일을 원하는 사람이면 “과거를 묻지 않고” 협의할 용의를 밝혔다(국토통일원 1985a, 432). 1960년 4월 27일 북한은 제 정당·사회단체지도자 연석회의를 제안하면서, 남북한 간 장벽을 제거하고, 남북한 간 자유로운 내왕과 서신거래를 허용하며, 한국 경제를 복구하고, 한국 민생을 안정하기 위한 대책을 강구하자고 촉구하였다. 김일성은 1960년 8.14 일 8.15 경축사에서 “남조선은 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 견잡을 수 없는 파국에 놓여 있다”며, “북반부의 강력한 경제도태에 의거하여야만 남조선에서 원료와 자재와 자금의 곤란을 해결할 수”있다고 하였다. 이 자리에서 남북한 경제교류로 남한 인민 생활 수준을 높이며 민족문화의 순수성을 유지하기 위



하여 남북한 문화교류를 제의하였다. 궁극적으로 외세의 간섭을 배제한 상태에서 자유로운 총선거에 의하여 통일 정부를 세우자는 종래 주장을 되풀이하였지만, 한국이 적화를 두려워하여 총선거를 수용하지 못하였다면 과도적 대책으로 연방제를 수용하라고 압박하였다(국토통일원 1985a, 439-448). 김일성의 8.15 연방제 제의 이후 북한은 남북협상을 연속적으로 제안하였다. 1961년 1월 7일 조국통일민주주의전선 중앙위원회 서기국장 한철은 남북협상 용의를 밝혔고, 조국통일민주주의 중앙위원회는 1월 18일 “남조선 각 계층 속에서 자주적인 통일에 대한 기운이 태동”하고 있음을 지적하며 통일을 위한 남북한 교류를 제안하였다. 북한 내무성은 남북대학생이 모여 통일문제를 협의하자는 남북대학생 단체의 제안이 실현되기 위한 편의를 제공하겠다고 하였으며, 1961년 5월 13일 북한 내 통일세력은 조국평화통일위원회를 결성하였다.

북한은 장면 행정부를 남북협상의 상대자로 간주하였다. 북한은 한반도 통일과 관련된 여러 쟁점을 논의하기 위하여 남북대표 회담을 제안하면서, 한국 정부, 정당, 사회단체, 개별적 인사를 참여대상으로 하였다. 당시 북한은 장면 정부가 미국의 꼭두각시가 아닐 수 있으며, 미제국주의에 반대하는 한국 내 사회세력의 압박으로 장면 정부가 남북협상으로 이끌려 들어올 수 있다는 기대감을 가지고 있었다. 북한은 남북협상이 진행된다면 한국 내 사회단체와 통일전선을 구축하여 장면 정부가 공산주의 세력을 탄압하지 못하는 상황을 만들고자 하였다(국토통일원 1985a, 443). 1960년 11월 22일 북한 최고인민회의는 대한민국 민의원, 참의원, 여러 정당과 사회단체, 시민들에게 평화적 통일을 달성하기 위한 협의를 진행하자고 제의하였고, 만약 연방제를 수용할 수 없다면 남북한 경제계 인사로 구성되는 경제위원회를 만들어 한국 경제를 희생시키자고 제안하였다. 이처럼 북한은 통일을 연결고리로 상층 통일전선구축을 시도하였다.

북한의 상층 통일전선구축은 주한미군 철수를 목표로 하였다. 통일의 가장 큰 걸림돌인 주한미군만 제거되면, 한국 내 혼란으로 인해 한국 내 혁명역량이 제압될 수 없을 것이라고 판단했다. 6.25 전쟁에서 미군의 무력을 경험했던 북한에게 주한미군 철수는 북한의 민주기지 건설과 한국 내 혁명세력의 성장과 더불어 북한식 통일의 필수요건이었다. 김일성은 북한식 통일 경로를 아래와 같이 표현했다(국토통일원 1985a, 449).

공화국 북반부의 사회주의 력량이 더욱 더 강화되고 남조선의 모든 애국적 력량이 굳데 뭉쳐 미제와 그 앞잡이들을 반대하는 결정적 투쟁에 나설 때에 우리는 미제침략자를 남조선에서 몰아내고 평화적 조국통일의 역사적 위업을 완수하게 될 것이다.

반면, 4.19 혁명 후 등장한 과도내각은 북진통일론을 폐기하고 국제연합 감시 아래 자유선거를 통한 통일을 공개적으로 표명하였다. 1960년 5월 3일 허정 과도정부 수반은 국가시책에 대한 근본방침을 밝히면서 “허장성세하는 반공의 물질적 정신적 낭비를 없애고 이것을 유효하고 구체적인 대공방위태세를 확립하는데 돌려야 할 것”이라며, 북진통일론 폐기를 암시하였다(경향신문 1960/5/3). 과도정부는 북진통일론의 실행 조직이었던 학도호국단을 해산하였고, 다음날 반공청년단의 해산도 권고했다. 6월 20일 허정-아이젠하워 공동성명은 한반도의 비극이 “유엔 결의에 규정된 제원칙에 의거하여 ..... 평화적 종결”을 언급함으로써 북진통일론의 폐기를 한미동맹 차원에서 확인하였다(동아일보 1960/6/21).

민주당도 7.29 총선 국면에서 혁신세력의 통일담론 도전에 대응하여 국제연합 감시 아래 자유선거를 통한 통일을 재확인하였다. 7.29 총선을 앞둔 상태에서 7월 26일 민주당은 통일과 관련된 5개 방침을 밝히면서 국제연합 감시 아래서 자유선거를 통일방안으로 밝혔다.<sup>7</sup> 집권 후 장면 정부는 7개 외교정책을 밝히면서 “북진통일과 같은 무모하고 무계획적인 통일정책을 지양하고 유엔의 결의를 존중하여 유엔감시 하에 남북한을 통한 자유선거”를 거쳐 통일을 이룬다고 밝혔다(외무부 외교연구원 1966, 321). 장면





내각의 통일방안은, 국제연합 감시 아래라는 조건을 제외하면, 외형상 북한의 통일방안과 유사했다.

민주당 행정부는 ‘선건설 후통일’ 노선으로 통일전략을 확정하였다. 윤보선 대통령은 8월 13일 대통령 취임식사에서 탕진된 재정으로 국가가 “누란의 위기”를 맞이해 경제위기 극복에 국가의 운명이 달렸을 정도라고 고백한 후, 정부 시책으로 “경제제일주의”를 밝혔다(동아일보 1960/8/14). 윤보선 대통령은 8.15 광복절 기념식사에서 “부강만이 공산주의를 막는 길”이라고 하면서 경제건설을 국가목표 1순위로 지목하였다(동아일보 1960/8/16). 장면 총리도 경제건설 후 통일을 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다. 1960년 8월 20일 취임식에서 장면 총리는 국민경제건설을 제2공화국의 가장 중요한 과업으로 꼽았고, 8월 27일 당면한 민족적 과업으로서 ‘경제적 건설’을 기본정책 중 하나로 밝히면서 군비축소를 공개적으로 언급하였다(윤석선생 기념출판위원회 1967, 74; 국토통일원 1987, 237). 1954년 북한이 채택한 민주기지 노선과 유사한 정책이 한국에서도 채택된 것이다.

### (3) 5.16의 충격

1961년 5.16 군사쿠데타는 북한에게 큰 충격이었다. 4.19 혁명을 통하여 조성된 상층 통일전선구축의 환경이 한 순간에 사라졌기 때문이다. 먼저, 혁신세력이 사라졌다. 군사쿠데타 직후 군사혁명위원회는 “위험인물 예비검속 계획”을 마련하여 5월 19일까지 18개 혁신정당과 사회단체에 소속된 938명을 “용공 및 혁신을 빙자한 친용공분자”라는 이유로 체포하였다(경향신문1961/5/19; 육군방첩대 2009, 1-4). 1961년 6월 22일 공포된 ‘특수범죄처벌에 관한 특별법’에 따라 약 10만 명이 용공분자 명목으로 구속되었다. 1961년 7월 3일 만들어진 반공법은 친(親)공산 세력을 체계적으로 무력화 시켰다. 4.19 혁명 이후 등장했던 혁신세력은 지하로 숨을 수밖에 없었다.

민주당도 해체되었다. 1961년 5월 23일 군사혁명위원회는 모든 정당 및 사회단체를 해체한다는 포고령 6호를 발표하여, 기존 정치세력을 무력화시켰다. 민주당 소속 정치인은 부패 또는 용공 혐의로 정치활동이 금지되었다. 군사정부는 정치활동 적격자 여부에 대한 심사를 신청하고 심사를 통과한 정치인에게만 정치활동을 허용했다(동아일보 1962b/5/31). 더 나아가 군사정부는 새로운 정치세력을 규합하여 민주공화당을 만들었다. 민주공화당의 등장으로 한국 국내정치의 이념지형은 우경화되었다. 결국 5.16 군사쿠데타 이후 북한이 상층 통일전선을 구축할 상대편 정치세력이 사라졌다.

군사정부는 반공을 국시로 하면서, 북한과 대화조차 거부하였다. 군사혁명위원회는 반공을 제1 국시로 천명했고, 한국 내 공산세력의 척결을 공약했다. 쿠데타 성공 이후 군사혁명위원회는 남북협상론과 중립화통일론을 불법화시켰다. 더 나아가 박정희 의장은 1961년 10월 3일 ‘북한 동포에게 보내는 멧세지’를 발표하면서 북한 동포와 인민군장병이 반김일성·반소·반중공(反金日成·反蘇·反中共) 해방투쟁을 전개해야 통일을 이룰 수 있다고 하였다(동아일보 1961/10/4). 1962년 상반기까지 박정희 의장은 북한 주민이 “민족정신에 입각하여 쫓기”하라고 촉구하였다(동아일보 1962/5/14). 이로써 군사정부는 4.19 혁명 후 북한 정권이 우호적으로 파악했던 모든 정치 환경을 제거하였다.

5.16 사건을 통한 군부의 등장은 북한 ‘민주기지’ 노선의 한계를 드러냈다. 북한이 경제적으로 한국보다 우위를 차지했고 심지어 한국 내 사회변혁운동으로 인하여 정권이 넘어가는 상황이 도래하였음에도 불구하고, 한국 안에서 북한이 기대한 혁명은 나타나지 않고 반공정권이 등장했기 때문이다. 북한에서 ‘민주기지’가 만들어지면, 북한의 체제경쟁 승리, 한국 내 인민정권 등장, 통일로 이어진다는 북한의 국가전략이 현실에 부합하지 않는다는 점이 명확해졌다.

김일성은 1961년 9월 11일 조선노동당 제4차 중앙위원회에서 사업총화보고를 하면서 기존 민주기지노선과 상층 통일전선형성보다 더 적극적인 방식을 모색해야 한다고 하였다. 김일성의 상황 판단은 크



계 두 가지로 요약된다. 첫째, 한국 안에서 “제국주의에 반대하는 민족해방 혁명”과 봉건 세력을 반대하는 “민주의 혁명”을 거쳐야 통일을 이룰 수 있다고 하였다(국토통일원 1985a, 632). 김일성은 5.16 군사쿠데타를 미국의 지배를 유지하기 위한 “파쇼적 군사 독재를 수립하는 모험”이라고 규정하고(국토통일원 1985a, 628), 한국 내 권력과 경제를 장악한 미국이 혁명의 최대 걸림돌이라고 하였다. 또한, 한국 경제는 미국의 독점자본에 예속된 군사산업과 봉건적 지주제도로 성장하지 못하고 있으며, 영세 민족자본과 소작인들은 파산상태에 있다고 평가하였다. 따라서 미국의 영향력을 축출하고 봉건적 지주제도를 극복하는 것이 혁명의 최대 목표라고 하였다.

둘째, 통일전선을 형성하기 위한 지하당이 필요하다고 하였다. 김일성은 4.19 혁명에서 드러난 사회 변혁 열망이 허무하게 5.16 군사쿠데타로 이어진 것은 노동계급의 혁명적 이해에 기반을 둔 정당이 부재하였기 때문이라고 파악하였다. 1950년대 진보당과 4.19 직후 혁신계열은 반제국주의·반봉건 투쟁을 전개할 수 있는 역량을 구비하지 못했기 때문에 사회변혁의 욕구를 조직화하지 못했다고 판단하였다. 김일성은 아래와 같은 처방을 내렸다(국토통일원 1985a, 632).

남조선 인민들이 반제 반봉건투쟁을 성과적으로 진행하며 이 투쟁에서 승리를 쟁취하기 위해서는 맑스-레닌주의를 지침으로 하여 노동자, 농민을 비롯한 광범한 인민대중의 이익을 대표하는 혁명적 당을 가져야 합니다. 이러한 정당이 없이는 인민 대중에게 명확한 투쟁 강령을 줄 수 없으며 혁명 군중을 굳게 결속할 수 없으며 군중투쟁을 조직적으로 전개할 수 없습니다. 혁명적 당이 없었고 명확한 투쟁 강령이 없었으며 따라서 기본 군중인 노동자 농민이 항쟁에 광범히 참여하지 못하였기 때문에 4월 봉기는 철저히 조직적으로 전개되지 못하였으며 남조선 인민들은 피의 땀을 미제의 다른 투구들의 손에 빼앗기지 않을 수 없었습니다. …… 남조선 인민들은 이 쓰라린 경험에서 반드시 교훈을 찾아야 합니다. 남조선 인민들은 광범한 군중 속에 깊이 뿌리박은 노동자 농민의 독자적 당을 가져야 하며, 그 합법적인 지위를 쟁취하여야 합니다.

이제 북한은 민주기지건설이 평화적으로 점진적으로 한국 내 변화를 이끌어낼 수 있다는 논리를 수정하면서, 한국 내 변혁을 북한에게 유리한 방향으로 이끌기 위하여 지하당 건설에 집중하게 되었다. 또한, 북한은 한국 내 변혁의 조건이 한국 안에서 자연스럽게 조성되기를 기다리기보다는 직접적인 개입을 모색하였다. 북한의 군사적 공세가 예견되는 대목이다.

### III. 조국근대화 vs. 3대혁명역량강화

이 절은 1960년대 남북한의 국가전략을 기술한다. 박정희 행정부 등장 이후 한국은 경제성장으로 공산주의를 막는다는 논리로 경제건설에 집중하였다. 반면, 북한은 국제상황의 변화에 대처하기 위하여 군사력 증강에 초점을 맞추며 한국 내 혁명세력 성장에 초점을 맞추었다. 1960년대 남북한의 엇박자는 데탕트 국면에서 남북한의 선택을 설명하는 배경 요인이다.

#### (1) 경제적 반공정책으로써 조국근대화

한국은 조국근대화를 국가전략으로 확정했다.<sup>8</sup> 1963년 10월 15일 제5대 대통령선거에서 박정희 후보가



신승을 거둬으로써 군사정부가 내세운 선(先)건설 후(後)통일 전략은 본궤도에 오르게 되었다. 선(先)경제건설은 민주당 행정부부터 시작되었지만, 박정희 행정부가 이를 실현하기 위한 구체적 조치를 마련하면서 본격화되었다. 반공을 제1 국시로 내세운 박정희 행정부는 아래와 같은 가정에 따라 군사적 반공정책이 아닌 경제적 반공 정책을 전개하였다(대한민국 정부 1962, 15).

1. 소련 등 공산제국의 세계정복이라는 기본목표에는 앞으로 변함이 없을 것이며, 그 강대한 군비를 계속 유지하고 공업화에 의한 경제발전에 힘쓰는 한편 주로 간접침략의 방법을 통해 자유진영 제국의 정복을 꾀할 것이다.
2. 북한괴뢰도 이와 같은 공산전략의 일환으로서 한국에 대한 경제적 우위의 확보에 힘쓰는 한편 간접적인 수단을 통한 남한의 적화에 광분할 것이다.
3. 미국은 한국을 계속 지원하고 한국의 경제적 자립과 방위력의 강화를 돕기 위하여 형식과 방법에는 약간의 변경이 있을 것이나 앞으로 적어도 현재 수준 이상의 경제 및 군사지원을 제공할 것이다.
4. 그 밖의 자유진영 제국도 계속 한국을 지지하고 한국과의 경제협조에 보다 적극적인 움직임을 보일 것이다.

박정희 행정부는 북한을 포함한 공산세력이 직접 무력을 사용할 개연성이 낮다는 판단 아래 경제성장을 통하여 공산주의 확산을 막고자 하였다. 전후 복구에서 북한보다 뒤쳐진 한국이 북한과의 장기적 경쟁에서 우위를 차지하는 방법은 경제적 성장 밖에 없다고 판단하였다. 5.16 군사쿠데타의 주역은 민족주의적 성향에도 불구하고 외자도입을 시도하고, “국방비는 불가피한 자연증액만을 인정”하기로 하였다(대한민국 정부 1962, 15). 박정희 행정부는 1964년 수출주도 경제성장전략을 채택하면서 가용한 모든 재원을 경제성장에 투입하였다. ‘아시아의 용’이 꿈틀거리기 시작한 것이다.

박정희 행정부는 경제개발을 미래 시점의 통일을 위한 전제조건으로 삼고, 현재 시점에서 통일 논의를 막았다. 1966년 박정희 대통령은 국회에서 발표한 연두교서에서 통일을 최종목표, ‘조국근대화’를 “남북통일을 위한 대전제”이자 “중간목표” 경제자립을 “근대화의 길”로 묘사하였다(박정희 1966/1/18). 박정희 대통령은 경제자립, 조국근대화, 통일로 이어지는 3단계 국가발전전략을 구상하고 있었기 때문에, 당시 시점에서 불필요한 통일 논의를 지양하고 자립을 위한 경제건설에 집중해야 한다고 주장하였다. 박정희 대통령의 통일관은 1967년 신년 연두교서기자회견에서 잘 드러난다(박정희 1967/1/17).<sup>9</sup>

공업입국의 조국근대화가 이루어질 70년대에는 국토통일의 전망이 보다 밝아올 것이다. 이때에 이르면 우리를 둘러싼 통일에 대한 우리의 자주적인 기반과 기회가 마련되어 국제정세도 크게 변동될 것으로 본다. …… 확실하고 꾸준한 통일의 노력은 통일을 위한 과정에 있어서 수많은 정치적, 경제적, 문화적 과업을 충실하는 데서 소기의 성과를 쟁취할 수 있다. 결국 이 단계에서 통일의 길은 경제건설이며 민주역량의 배양이다. 우리의 경제, 우리의 자유, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐 흐를 때 그것은 곧 통일의 길이다.

## (2) 북한의 3중 도전: 3대혁명역량강화

북한은 1962-1964년 ‘민주기지’ 노선에 기반한 점진적 국가건설 노선에서 군사적, 혁명적 수단을 사용한 국가전략을 모색하기 시작하였다. 북한의 정책 변화는 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회



의에서 채택된 국방·경제병진노선과 4대군사노선을 통하여 드러났고, 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 김일성이 언급한 3대혁명역량강화로 명확하게 드러났다.<sup>10</sup> 북한의 국가전략 변경은 크게 군사능력강화, 호전적 대남정책, 외교 공세로 나타났다. 북한의 국가전략 변화를 세부적으로 검토하면 아래와 같다.

첫째, 북한은 군사적 측면에서 혁명역량 강화를 도모하였다. 북한은 1962년 12월 전쟁준비안을 채택한 후, 1964년부터 본격적으로 군사비 지출을 늘리기 시작하였다.<sup>11</sup> 북한군 군사비가 정부 재정에서 차지하는 비중은 1963년 최저 1.9%를 기록한 후, 1964년부터 급증했다. 1964년에는 전년 대비 2.4배 증가, 1967년에도 전년 대비 2.3배 증가를 기록할 정도로 북한의 군비가 급증하였다(강인덕 1974중, 51). 1968년 북한 군비가 북한 총 예산에서 차지하는 비중이 32.4%로 최고치를 기록한 후, 1971년까지 30%를 항상 초과하였다. 전후복구와 경제성장에 주력했던 북한이 1960년대 중반 군사노선으로 선회한 것이다(그림 1 참조). 또한, 경제에서 중공업 분야에 대한 투자가 급증하였다. 북한은 중공업 발전에 대하여 전후 복구기부터 관심을 가지고 있었는데,<sup>12</sup> 1962년 쿠바 미사일 위기 이후 공업투자액의 80% 이상을 중공업에 투자하였다(강인덕 1974상, 434-441).<sup>13</sup> 1960년대 중반부터 북한 경제의 군사화가 시작된 것이다.<sup>14</sup>

둘째, 북한은 한국 내 혁명세력 강화를 위한 직접적인 지원 방안을 모색하기 시작하였다. 1963년까지 북한은 북한 내 혁명세력 강화가 한국 내 혁명세력의 성장에 우호적 환경을 조성한다며, 북한 경제건설에 초점을 맞추었다(국토통일원 1985a, 341; 344-345). 반면, 1964년부터 북한은 한국 내 혁명세력을 직접 지원하고, 북한 내 혁명세력을 한국에 이식하고자 했다. 김일성은 1964년 2월 조선노동당 4기 8차회의에서 북한이 한국 내 혁명을 대신 수행할 수 없지만, “북한이 한국 내 혁명을 지원”하기 위하여 한국 출신 공산주의자들을 대량 훈련시켜 남파해야 한다는 입장을 밝혔다. 1964년 2월 조선노동당 4기 8차회의 이후 북한은 북한으로부터 혁명세력을 한국으로 남파하고, 한국 내 존재하던 지하조직을 당조직으로 발전시키기 위하여 노력했다

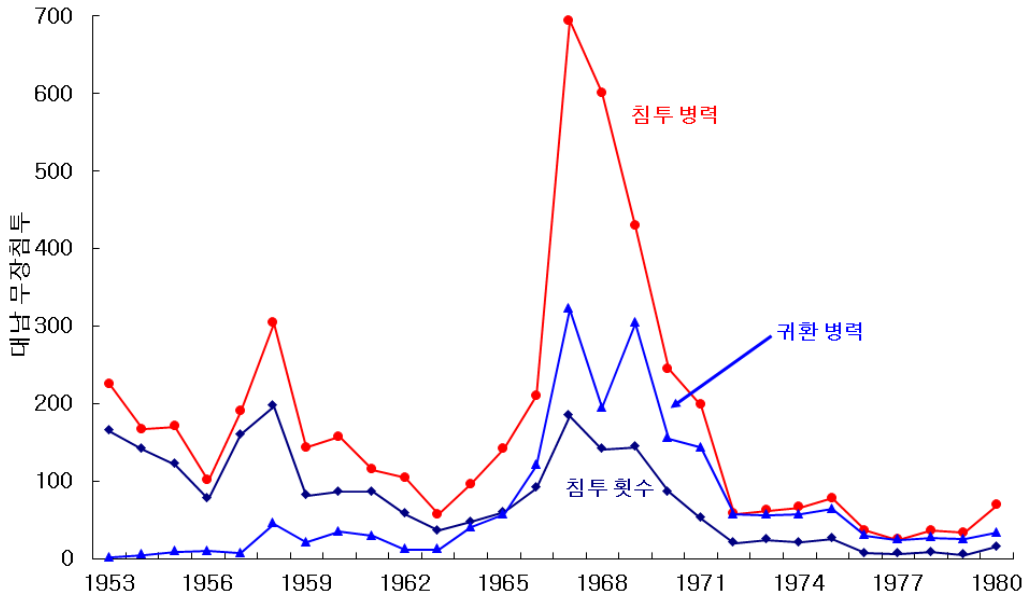
1965년 4월 14일 김일성은 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서 아래와 같은 연설을 하면서, 한국 내 혁명세력의 지원을 언급하였다(국토통일원 1985a, 842).

남조선혁명가들은 노동자, 농민들의 투쟁과 청년, 학생, 지식인들의 투쟁을 결합시키는데 특별한 관심을 돌리고 있으며, 이와 같이 각계각층을 망라하는 광범한 반미구국통일전선을 이루기 위하여 노력하고 있다. 혁명혁량의 장성강화, 반미구국통일전선의 형성과 공고화는 광범한 대중적 투쟁이 벌어지는 조건에서만 성과적으로 실현될 수 있는 것이다. 우리 당은 남조선에서 일어나는 진보적이고 애국적인 모든 형태의 대중운동을 적극 지지성원하며 고무하고 있다. …… 우리 당의 임무는 모든 힘을 다하여 남조선에서 혁명역량을 빨리 장성시키고 남조선인민들의 혁명투쟁을 돕는 것이다.





[그림 2] 북한의 대남 도발



자료: 국방부 전사편찬연구소 1998, 359-360.

구체적으로 북한은 두 가지 방식으로 한국 내 공산혁명세력의 확산을 모색하였다. 먼저, 북한은 남파 공작원의 도서지방 연고지에서 공작 거점을 마련하고 지하당으로 확대시키려고 노력했다.<sup>15</sup> 1950년대 남파 공작원의 활동이 주로 정보 수집 또는 테러 활동에 집중된 반면, 1960년대 중반 남파 공작원은 간첩 활동이 아니라 지하당 구축에 초점을 맞추었다. 북한은 4.19와 같은 정치격변을 인민정권의 등장으로 추동할 잠재적 행위자를 빠르게 성장시키기 위하여 적극적으로 개입하기 시작했다. 1964년부터 본격화된 북한은 북한의 지하당 구축 사업은 통일혁명당 창당으로까지 이어졌다.<sup>16</sup>

무장공작소조 파견도 한국 내 혁명세력을 신속하게 질적으로 성장시키기 위한 선택이었다. 북한은 1967년부터 1969년 초반까지 대규모 무장공작소조를 직접 파견하여 한국 내 공산혁명에 필요한 환경을 조성하려고 하였다. 인민무력부장 김창봉, 대남총정치국장 허봉학, 인민무력부부장 김정태를 중심으로 하는 군부 세력은 “남조선해방과 통일전략계획”을 입안하고 실행하였다.<sup>17</sup> 이 계획에 따라 1967년 7~8월 6~8명으로 구성된 무장공작조 100개가 남파되었고, 1.21 청와대 기습사건이 발생하였으며, 1968년 9월 대규모 철도파괴공작이 진행되었고, 1968년 10~11월 울진과 삼척에 대규모 무장 게릴라가 남파되었다(황일호 1993, 631-646). 북한이 파견한 무장공작소조는 농촌, 도심 근처 산악지대, 산간 오지 등에 소규모 거점을 만든 후, 사회변혁의 여건을 인위적으로 조성하려고 하였다. 1967~1969년 한국에서는 사실상 비정규전이 전개되고 있었다.

셋째, 1960년대 중반 북한은 해외 혁명역량과의 단결을 강조하며 제3세계에 있는 반국가 단체, 공산국, 반제국주의를 표방하는 국가에게 지원하고, 체제전복 활동에 관여하기 시작하였다. 1965년 4월 15일 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서 김일성이 해외 혁명역량과 단결을 천명한 이후,<sup>18</sup> 북한은 1966년부터 해외에서 반제국주의를 표방하는 세력을 지원하기 시작하였다. 북한의 해외공작은 1966년 우루과이에서 북한 통상대표 요원이 쿠데타에 가담했다는 혐의로 추방된 사건을 계기로 수면 위로 드러났다.<sup>19</sup> 1966년부터 북한은 해외 공산게릴라를 북한에서 훈련하고, 반제국주의 성향의 국가에 군사요원을 파견하였으며, 반식민지 해방투쟁을 벌이는 단체에 자금과 무기를 지원하였다. 1968년에는 조선노동당 대외연락부에 해외공작반을 설치하여 반식민·반제국주의 성향의 세력과 연대를 모색하였다(국토통일원 1984, 62-78).

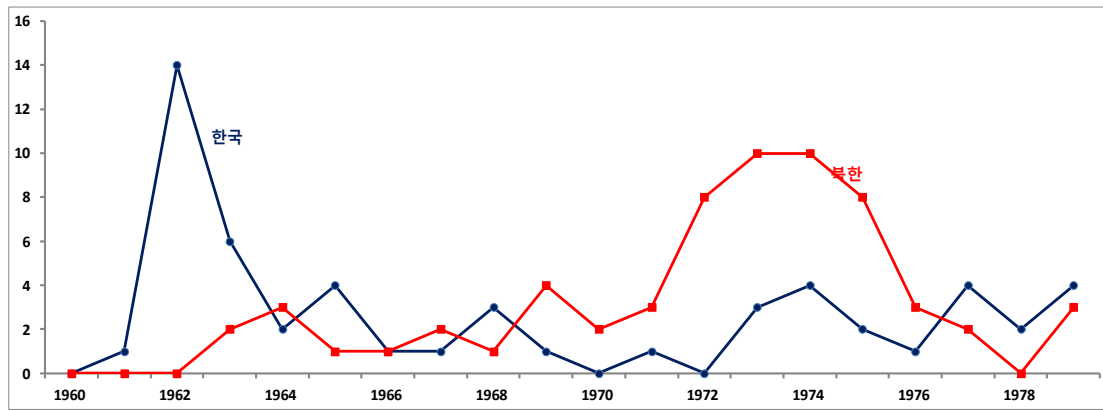


[표 2] 북한으로부터 지원을 받은 해외혁명단체 · 국가

		1966-68	1969-71	1972-74	1975-77	1978-80
전북활동	선동	0	3	4	3	0
	직접 참가	1	1	2	3	1
게릴라 훈련	방북 훈련	13	16	4	9	7
	해외 파견	3	3	6	11	6
자금·무기지원	자금 지원	1	4	4	1	2
	무기 지원	0	5	5	9	4
계		18	32	25	36	20

자료: 국토통일원 1984, 80.

[그림 3] 남북한의 비동맹 수교 경쟁

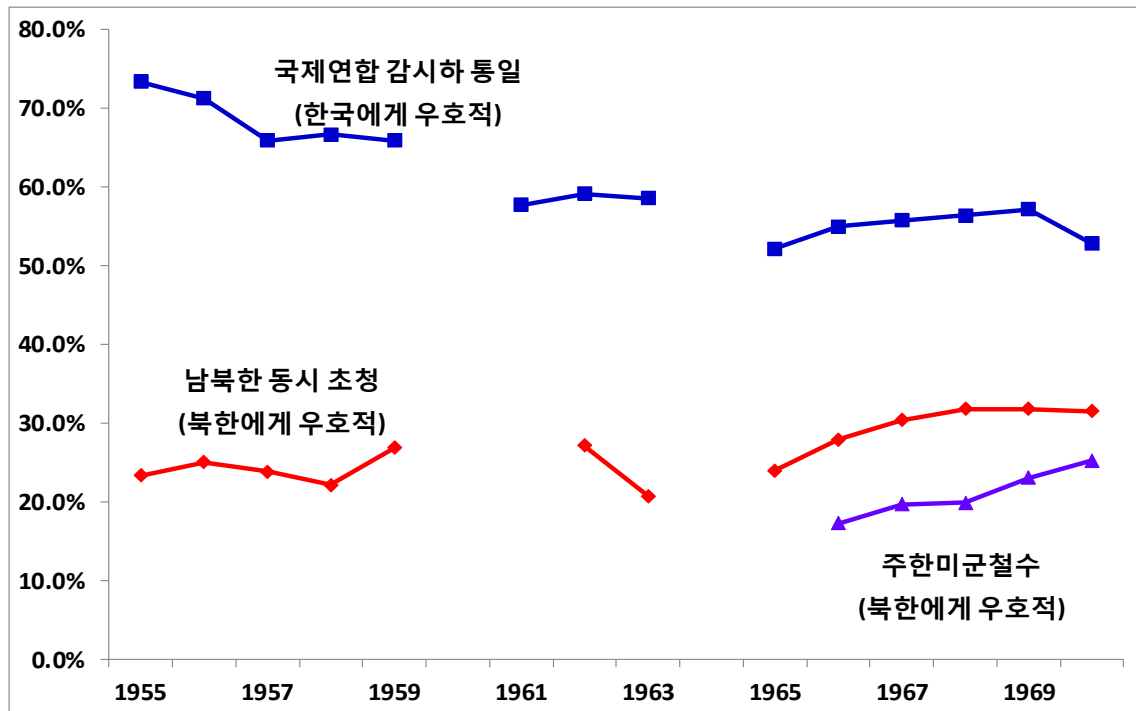


자료: 통계청 2014.

북한은 1960년대 중반부터 한국 정부의 정통성에 간접적으로 도전하기 위하여 제3세계 국가와 외교 관계를 모색하였다. 북한의 수교 노력은 1963년부터 결실을 맺기 시작하였다. 1963년 예멘과 이집트, 1964년 인도네시아, 모리타니아, 콩고, 가나, 1965년 탄자니아, 1966년 팔레스타인 해방기구와 시리아, 1967년 부룬디와 소말리아, 1968년 이라크와 남예멘이 북한과 외교관계를 맺었다. 북한의 수교활동은 한국만이 한반도의 유일한 합법 정부라는 주장을 무력화시키는 함의를 가지는 동시에 국제무대에서 북한에게 우호적인 세력을 모으는 효과를 가졌다.<sup>20</sup> 1968년까지 제3세계에서 한국과 수교한 국가가 36개국, 북한과 수교한 국가가 16개국으로 한국에게 유리했지만, 북한에게 우호적인 신생독립국의 등장은 1970년대 험난한 외교경쟁을 예고했다.



[그림 4] 국제연합에서 남북한 외교경쟁



자료: Schopen et al. 1975.

북한은 1960년대 중반 한국과 관련된 국제연합의 권위를 부정하기 위한 활동을 전개하기 시작하였는데, 국제연합한국부흥위원회(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)를 해체하는데 초점을 맞추었다.<sup>21</sup> 북한은 1953년 12월 11일 (1) 상기 위원회가 미국의 식민지정책 도구이며, (2) 한국문제의 평화적 조정을 위해 관계국가회의를 소집하고, (3) 국제연합의 한국문제를 평화적 방법으로 공정하게 처리할 수 있는 권위와 능력을 상실했다고 주장하며 상기 위원회의 권위를 부정했다. 1960년대 신생독립국이 대규모로 등장하면서 한국문제에 관한 토의에서 남북한을 동시에 초청하고, 주한 국제연합군이 해체되고 외국군이 철수되어야 한다는 북한 주장이 힘을 얻기 시작하였다. 1960년대 말까지 국제연합에서 북한의 도전은 성공적이지 못했지만, 북한에게 동조하는 국가는 증가하고 있었다. 1968년 한국은 우호국과 협의를 거쳐 상기 위원회의 보고서를 재량에 따라 국제연합총회에 제출하는 방안을 채택하였다(강인덕 1974상, 378-382).

#### IV. 데탕트 시기 박정희 대통령의 위협 인식

이 절은 데탕트 시기 미국과 중국이 한반도와 관련하여 상호 양해한 내용을 먼저 검토한다. 이후 한반도와 관련된 미중 양해에 따라 한국에서 주한미군이 철수되는 과정을 기술한다. 주한미군의 철수를 비롯한 주변 정세의 변화에 따라 박정희 대통령의 위협 인식이 변화하는 양상을 기술한다.



### (1) 데탕트와 한국문제<sup>22</sup>

동아시아에서 데탕트는 미국과 중국의 국가전략이 일시적으로 합치된 상황에서 유래한다. 미국이 중국과 화해를 모색한 주요 원인은 월남전으로부터 받을 뺄 수 있는 환경을 조성하기 위함이었다. 1968년 최대 54만 명에 달하는 미군이 월남에 진주했지만, 미국은 월남인의 마음을 얻지 못하고 있었다. 1969년 출범한 닉슨(Richard Nixon) 행정부는 월남으로부터 철수하기 위하여 북월남과 비밀접촉을 시도했지만, 북월남은 미국의 무조건 철수를 주장했다. 미국은 중국과 화해함으로써 구소련의 군수지원품이 북월남으로 가는 길목을 막아 궁극적으로 북월남이 미국의 철수조건을 수용하는 데 우호적인 환경을 조성하려고 했다.<sup>23</sup> 또한, 한반도 갈등에 연루될 위험을 피하고자 하였다. 일례로, 1968년 일련의 북한 도발에 대하여 한국이 보복 의사를 밝히자, 미국은 한국의 강경책을 무마시키고자 하였다(이문항 2001, 32-41; 홍석률 2001, 181-185).

중국이 미국과 화해를 모색한 원인은 세 가지로 요약된다. 첫째, 중-소 갈등이다. 1950년대 중반부터 시작된 중-소 갈등은 1969년 보문도 무력충돌로까지 악화되면서, 소련의 ‘제국주의’가 중국에게 가장 큰 대외 안보위협 요인이 되었다. 둘째, 중국의 포위의식이다. 북월남의 친소정책, 대사를 소환할 정도까지 악화된 북중관계, 방글라데시 독립과정에서 인도와 갈등, 구소련 영향권 아래에 있는 몽고, 미국 영향권 아래에 있는 대만으로 중국이 포위되어 있다는 위기감이 조성되었다. 셋째, 중국은 월남사태와 한국사태로 인하여 전쟁에 연루될 위험성을 우려했다. 중국은 당시 문화혁명으로 인한 정치적 격변을 치르고 있는 상황에서 외부 안정이 필요했다.

미중화해를 모색하는 과정에서 한국문제와 관련하여 양국은 세 가지 합의에 도달하였다.<sup>24</sup> 첫째, 양국은 한반도에서 남북한을 상호 자제시키기로 합의하였다. 한반도의 안정을 위하여 미국과 중국의 ‘동맹국이 군사적 모험을 하지 못하도록 우리(미국과 중국)가 개입해야 한다’고 키신저(Henry Kissinger)는 주은래(周恩來) 총리에게 제의하였고, 닉슨 대통령도 미중 양국이 동맹국에게 영향력을 행사하여 “자제”시켜야 한다고 제안하였다(Memorandum of Conversation 1971/10/22; Memorandum of Conversation 1972/2/23). 이런 제안에 대하여 주은래 총리는 정전위원회에 중국 대표가 참여하고 있음을 상기시키며, 중국이 북한에게 영향력을 행사할 수 있다고 하였다. 둘째, 남북대화가 지속되도록 지원한다는 데 의견을 같이 하였다. 미국과 중국은 화해를 모색하면서 한반도에서 남북화해를 후원하였다. 셋째, 한국으로부터 미군이 점진적으로 철수하고 일본군이 미군을 대체하지 않는 데 합의하였다. 1971년 7월 키신저-주은래 1차회담에서 미국은 닉슨행정부 2기 중 주한미군의 대부분을 철수시킬 의사가 있음을 밝혔고, 중국은 일본 군국주의 부활에 대한 경계심을 드러냈다.

반면, 미국과 중국은 한국문제와 관련된 세 가지 쟁점에서 합의에 도달하지 못했다.<sup>25</sup> 첫째, 미국의 대한(對韓) 공약 수준이다. 미국은 한반도 상황이 안정되면 주한미군을 점진적으로 철수할 의사를 밝혔지만, 철수 규모를 명확히 언급하지 않았다. 또한, 한국과 긴밀한 유대관계를 유지할 의사를 밝혔다. 이는 북한이 요구한 한-미-일 연합군사훈련 중지, 한국에 대한 무기 제공 금지에 대한 반대 의사였다. 둘째, 한국문제에 관한 국제연합의 결의안에 기반을 둔 활동에 대해 양국은 의견을 달리했다. 중국은 국제연합군 해체, 한국의 통일을 관리하는 기구로서 국제연합한국부흥위원회 해체, 국제연합에서 한국문제 토의과정에서 북한의 참여를 직·간접적으로 요구했지만, 미국은 명확한 입장을 밝히지 않았다. 셋째, 한국의 통일방안에 대하여 미국은 한국의 점진적 통일방안을, 중국은 외세를 배제한 자주통일과 연방제를 핵심으로 하는 북한의 통일방안을 각각 지지하였다.





## (2) 주한미군 철수와 군사원조

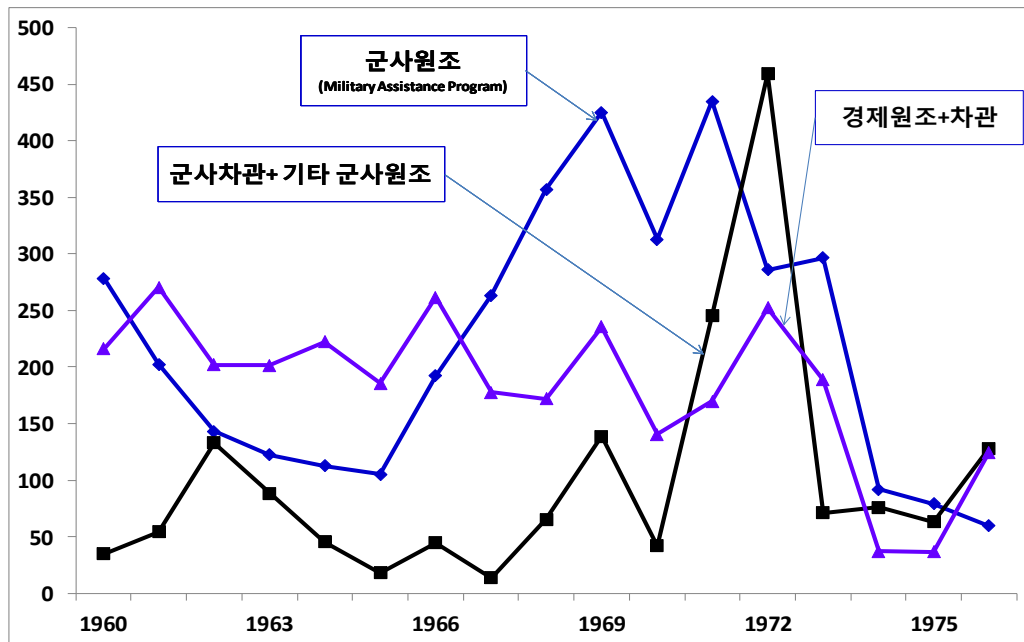
1969년 7월 25일 닉슨 대통령이 꿈에서 밝힌 미국의 아시아 정책은 한국에서 험난한 미래를 예고했다. 닉슨 대통령은 미국이 아시아 국가들과의 동맹을 준수하겠지만, 내부 안보 문제와 군사적 방어 문제에서 아시아 국가들이 스스로 해결할 것을 기대한다고 밝혔다. 미국의 직접 개입은 강대국의 핵위협에 제한될 것이며, 미국은 아시아 국가들을 위해 전쟁을 수행하는 역할이 아니라 아시아 국가들로 하여금 전쟁을 수행할 수 있도록 돕는 역할을 맡겠다고 하였다. 즉, 미국이 더 이상 아시아 국가에 병력을 주둔하면서 직접 전투에 참여하지 않겠다는 의사를 밝힌 것이다(President Richard Nixon 1969/7/25). 닉슨 대통령의 선언은 당시 6만 3천명에 달하던 주한미군의 감축을 암시하였다.

닉슨 행정부는 1969년 2월부터 주한미군 철수를 준비하였다. 닉슨 대통령은 1969년 11월 24일 주한미군 50% 감축안을 만들라고 지시하였고, 닉슨 행정부는 1969년 12월 말 주한미군의 단계적 철수가 검토되고 있다는 것을 김동조 주미대사에게 알렸다. 단계적 철수안이 마련되자, 1970년 3월 4일 닉슨 행정부의 주요 각료들은 주한미군 감축방안을 토의하였다. 토의 결과, 1971년 6월까지 주한미군 2만명을 감축하기로 결정했으며 감축 환경을 조성하기 위하여 1971년 회계연도부터 1975년 회계연도까지 매년 2억 달러 상당의 군사원조와 5천만달러 상당의 추가 경제원조가 유인책으로 마련되었다. 파월장병의 귀환과 한국군의 전력증강 이후 주한미군이 추가로 감축될 수 있다는 미래의 위험 요인도 자리를 잡았다(Lawler·Mahan·Keefer 2010)

1970년 3월부터 1971년 2월 5일까지 한국과 미국은 주한미군 철수 조건을 두고 지루한 공방을 벌였다. 1970년 3월 22일 포터 주한미대사가 박정희 대통령을 만나 주한미군 2만명 감축안을 언급했다. 박정희 대통령은 1970년 4월 20일 닉슨대통령에게 보내는 편지를 통하여 주한미군 감축에 반대한다는 의사를 밝혔고, 5월 29일 포터 주한미대사에게 국군 현대화의 성격과 정도가 명확해지지 않는 한 철수에 동의할 수 없다고 밝혔다(Lawler·Mahan·Keefer 2010). 6월 15일 박정희 대통령은 닉슨 대통령에게 보내는 서한을 통하여 주한미군의 철수 조건으로, 한국군의 현대화와 유사시 미국의 파병을 재확인하는 외교적 약속을 제시하였다(Lawler·Mahan·Keefer 2010). 하지만, 박정희 대통령의 반대는 미국의 일방적 철수와 기지 폐쇄 앞에 무력했다.<sup>26</sup> 박정희 행정부는 주한미군 감축의 부정적 효과를 상쇄하는 조건을 1971년 4월로 예정된 제7대 대통령 선거 이전에 받아내야 한다는 시간적 압박과 군사원조에 관한 미국 의회의 반대 속에서 주한미군 철수를 수용할 수밖에 없었다(Lawler·Mahan·Keefer 2010). 이후 박정희 대통령은 주한미군 감축의 효과를 상쇄하는 외교적 약속에 대한 주장을 철회하였고(Lawler·Mahan·Keefer 2010), 한국군 현대화에 필요한 자원 확보에 집중하였다.



[그림 5] 미국의 대한(對韓) 원조 (단위: 백만달러)



자료: U.S. Agency for International Development (USAID) 2014.

한미 간의 협상은 미 7사단 철수와 한국군 현대화를 위한 군사지원을 주고받는 형태로 종결되었다. 한미 양국은 1971년 2월 6일 미 7사단을 철수를 포함한 주한미군 1만 8000여명 감축 (철수 시한은 1971년 6월), 미 2사단의 후방배치, 15억달러에 상응하는 군사원조와 차관 제공에 합의하였다(김정림 1995, 316-319). 한미합의에 따라 미 7사단은 1971년 3월 27일 철수를 시작하였고, 1965년부터 판문점을 포함한 문산 일대의 방어를 담당하는 2사단은 의정부 방면으로 이동하였다. 미 2사단이 담당했던 방어선은 28.8Km 밖에 되지 않았지만, 미 2사단의 후방 배치는 더 이상 주한미군이 미국의 자동개입으로 이어지는 인계철선이 아니라는 상징성을 가졌다. 후방 지역으로 이동한 미 2사단도 한국에 계속 남아 있다는 보장도 없었다. 미국이 주한미군 철수 한도를 정하지 않았기 때문에, 추가철수의 여지 또한 남아 있었다.<sup>27</sup>

### (3) 박정희 대통령의 위협인식

데탕트 시기 박정희 대통령의 위협인식으로부터 남북대화 가능성은 변곡점을 지나게 된다. 남북대화 시작 이전 박정희 대통령의 위기감은 계속 심화됐다.<sup>28</sup> 1969년 전반기까지 박정희 대통령은 북한발 위협을 비정규전 수준으로 보았다(박정희 1968/1/6; 박정희 1968/2/28; 박정희 1968/4/1; 박정희 1968/6/25; 박정희 1968/10/1). 1968년 청와대 근처까지 북한군 특수부대가 침투하고 울진과 삼척에 대규모 무장공작 소조가 침투했지만 소련과 중국의 갈등에 소련이 연루되지 않기 위하여 북한이 등거리외교를 쓰고 있었기 때문에 무작정 전면전을 벌일 수는 없다고 판단했으며(박정희 1968/4/1; 박정희 1969/1/10; 박정희 1969/2/20) 전방 또는 해안에 있는 제한된 목표에 대한 기습공격 또는 후방에서의 유격전이 북한의 최대 도발능력 범위라고 판단하였다. 1969년 박정희 대통령의 신년사는 북한의 전면 남침이 아니라 비정규전에 초점을 맞추었다(박정희 1969/1/1).<sup>29</sup>

적이 지금 노리는 것은, 당장에 전면전쟁을 도발하겠다는 생각보다도, 훈련된 간첩과 무장계렬



라 부대를 계속 남파시켜서, 남한의 치안을 교란하고 파괴와 살인을 자행함으로써 사회와 민심을 불안케 하여, 현재 우리가 추진하고 있는 국가 건설의 속도를 둔화시키고, 나아가서는 대외적으로도 대한민국이 점차 제2의 월남과 같은 불안한 지역이 되어간다는 인상을 주자는 것이고, 그들의 이러한 전략이 어느 정도 성공을 거두었다고 확신할만한 시기가 온다면, 결정적인 시기를 선택해서 결정적인 무력 침략을 감행하자는 것이 분명합니다.

박정희 대통령의 위기감은 1969년 후반부터 급격히 심화되었다.<sup>30</sup> 1969년 8월 17일 미국 <U.S. News & World Report> 는 북한이 남침준비를 끝내고 남침 기회를 노린다는 박정희 대통령의 기자회견 전문을 게재하였다. 이 기자회견에서 박정희 대통령은 1970년까지 무력통일을 원한다는 김일성의 발언, 아시아에 주둔하던 영국군 철수, 미일안보조약의 갱신을 둘러싼 불투명성, 오키나와 반환과 주일미군 기지 폐쇄 등이 북한의 남침 위협설을 뒷받침한다고 하였다(동아일보 1969/8/18). 박정희 대통령은 닉슨 대통령과 정상회담을 마치고 교포들을 만난 자리에서 북한이 “70년대 초기를 남한에 대한 무력통일의 시기로 결정하고, 지난 10여년 동안 전쟁 준비를 하고 있다는 것”을 인지하고 있음을 밝혔다(박정희 1969/8/22).<sup>31</sup> 1960년대 북한의 도발을 “70년대 초반에 무력남침계획과 직접적으로 관련이 있는 행동”이며, “(남침)여건 조성을 위한 준비공작”으로 이해하기 시작하였다(박정희 1969/10/1). 더 나아가 결정적 시기를 조성하기 위하여 북한이 도발이 더욱 심해질 것으로 예상하였다. 이때까지 박정희 대통령은 북한 위협을 북한의 남침 준비 완료, 남침 여건을 조성하기 위한 도발, 오산에 의한 전면 남침의 가능성으로 인식하였다(박정희 1970/1/9).<sup>32</sup>

주한미군 철수를 둘러싸고 한미 간 물밑대치가 진행되던 1971년 초반 박정희 대통령은 북한의 전면 남침을 오판에 의한 선택이 아니라 합리적 선택으로 표현하기 시작했다. 아시아에서 닉슨 대통령의 불개입 정책으로 힘의 불균형이 발생하였는데, 북한이 이러한 정세 변화를 적극적으로 활용하여 남침을 시도할 가능성이 있다고 생각한 것이다. 북한의 남침 의사가 상수라면, 북한 도발이 전쟁으로 비화되는 것을 막던 국제연합군과 미군의 철수는 북한에 유리한 변인이었기 때문이다.<sup>33</sup> 만약 북한이 닉슨 대통령의 불개입 정책으로 “힘의 공백”이 초래되었다고 생각하거나 한국에 “허점”이 생겼다고 오판할 가능성을 더하면, 북한이 전쟁을 감행할 위험이 더 크다고 보았다(박정희 1971/1/11). 박정희 대통령의 인식 세계에서 북한의 전쟁 도발이 이제 개연성이 높은 예상 경로가 되었다.

1971년 12월 6일 국가비상사태 선언은 박정희의 위협인식에서 최고점이다. 국제연합에서 중국과 대만의 자리 바뀔, 월남과 한국에서 미군의 철수, 북한의 남침준비 상황을 언급하며, 박정희 대통령은 북한 발 위협이 임박한 것 같은 표현을 사용하기 시작했다(박정희 1971/12/6).<sup>34</sup> 1968년부터 1971년까지 경제 건설과 국방을 병립시키던 입장에서 벗어나, 이제부터는 국방을 최우선적으로 고려하기 시작하였다. 1972년 초 박정희 대통령은 북한의 전쟁 도발이 더 이상 논쟁의 대상이 아니라 생존 위협의 요인으로 고려되어야 한다고 하였다.<sup>35</sup> 아래 1972년 신년 기자회견은 박정희 대통령의 위협 인식을 잘 드러낸다(박정희 1972/1/11).

김일성이 배 속을 들어가 보기 전에는 김일성이가 꼭 쳐내려올는지 안 내려올는지 아무도 모릅니다. 그러나 쳐내려 올 그런 가능성도 충분히 있다. 안 올지도 모른다? 안 오면 다행입니다. 도발할 가능성에 대해서 우리는 만반의 준비를 해야 되겠다는 것입니다. …… 우리도 이제 와서는 새로운 결심을 할 단계에 왔다고 봅니다. 북한 괴뢰가 끝내 전쟁을 포기하지 않고 무력 적화통일 야욕을 끝내 버리지 않는다면 이제 우리도 도리가 없습니다. 우리도 살아야 됩니다. 우리의 생명과 자유를 위해서 우리도 여기에 대한 모든 대비책을 지금부터라도 강구해 나가야 되겠습



니다. …… 이제부터라도 우리는 우리의 현 체제 하에서 가능한 우리의 모든 국력을 총동원해서 국가 안보 체제를 확립하는데 정부와 국민이 혼연일체가 되어야 되겠다는 것입니다.

박정희 대통령의 위기감은 남북한 비밀접촉이 본격적 남북대화로 진전되면서 완화된 듯해 보인다. 1972년 5월 중순 박정희 대통령의 위협인식이 바뀌고 있다는 조짐이 나타났다. 통상적으로 박정희 대통령은 5.16 군사 쿠데타와 6.25 전쟁에 맞추어 발표하던 담화문에서 북한의 전쟁 위협을 과장하곤 하였는데, 1972년 5월 16일에는 북한발 위협을 직접적으로 언급하지 않고 “갓가지 도전”으로 당시 상황을 표현했다. 또한, 남북적십자회담을 평화적 통일을 위한 “가장 현실적이며 착실한 접근 방법”으로도 표현하였다(박정희 1972/5/16). 1972년 6월 25일 박정희 대통령은 북한의 위협을 “만일”로 표현하였다. 또한, 도발 양상도 전면전으로 표현하기보다는 “무도한 무력도발”로 표현했다(박정희 1972/6/25). 남북한 밀사가 오가고 남북공동성명의 문구를 협의하는 정도까지 남북대화가 진행되자, 박정희 대통령은 급한 불을 잠시 껐다는 안도감을 암묵적으로 보여준 것이다.

1973년 8월 28일 북한의 남북대화 중단 선언 이후, 박정희 대통령의 위기감은 소폭 악화되었다. 박정희 대통령은 북한의 남북대화 중단과 한국에 대한 비방과 선전 공세를 “한반도의 긴장 완화에 역행하는 행위”로 표현하였다(박정희 1973/10/1). 6.25 전쟁에 대한 묘사도 “북한 공산 집단의 무력 남침”에서 “불의의 기습 공격” 또는 “기습적인 무력 남침”으로 바뀌었다(박정희 1973/10/1; 박정희 1973/10/3). 1950년 평화공세 이후 북한이 남침을 했던 경험을 반복적으로 언급함으로써, 북한의 기습에 대한 우려를 드러냈다. 박정희 대통령은 1974년 초 당시 상황을 “전쟁을 하다가 휴전협정으로 인해서 일시 전쟁이 중단 상태에 있는 그러한 휴전상태,” 즉 “시련과 도전의 연속”인 “준전시체제”라고 규정하였다(박정희 1974/1/1). 북한 위협은 전면 남침의 행태에서 진행되기 보다는 “군사적 도발과 간접 침략,” 특히 통일전선 구축으로 진행된다고 파악하였다(박정희 1974/4/3; 박정희 1974/4/18; 박정희 1974/7/17).<sup>36</sup> 따라서 국가안보는 국민총화와 국력배양에 밀려 국정 우선순위에서 세 번째에 위치하게 됐다.

1975년부터 박정희 대통령의 인식체계에서 국방에 대한 자신감은 위기의식을 일부 상쇄시켜 주기도 하였다. 국군 현대화 5개년 계획이 진행되면서 강화된 국군, 추가로 철군하지 않고 있는 미군, 270만 향토예비군으로 충분히 북한의 도발을 대처할 수 있다는 자신감을 가졌기 때문에(박정희 1975/4/29), 북한도 쉽게 전쟁을 일으키지 않을 것이라고 예상했다. 박정희 대통령은 북한의 남침 가능성에 대하여 아래와 같은 경고를 하였다(박정희 1975/6/25).

만일, 정세를 오판하여 무모하게도 또 다시 남침을 해 온다면, 그들 스스로 묘혈을 파고 자멸의 길을 걷는 것 외에는 아무것도 얻는 것이 없다는 것을 명심해야 할 것입니다. 그리고 겨레의 발전과 번영의 터전을 파괴한 반민족적 범죄에 대해 역사의 준엄한 심판을 결코 면치 못할 것입니다.

1975년 8월 이후 박정희 대통령은 북한의 도발에 대처하는 한국군의 능력을 자랑하기 시작하였다. 박정희 대통령은 1975년 6월 30일 국군 현대화 5개년 계획을 예정대로 완료하지 못했지만, 계획은 계속 진행되고 있었으며 미국도 1977년까지 국군현대화 5개년 계획에 명시된 약속을 이행하겠다고 하였다.<sup>37</sup> 또한, 1975년 8월 한국 스스로 방위세를 신설하여 40억달러가 소요되는 5개년 국군개선계획에 필요한 재원을 충당하는 방안에 대해서도 미국의 동의를 이끌어 냈다. 이에 박정희 대통령은 우리의 군 방위 능력 향상으로 인해 남북관계에서 우위를 점했다는 생각을 가지게 되었다. 박정희 대통령은 북한에 대한 자신감을 아래와 같이 표현하였다.





솔직히 그들에게 충고를 하고 싶은 것은 그들의 허황된 망상은 도저히 현실 불가능한 망상이라는 것을 지금이라도 깨달아야 한다는 것입니다. 소위 그들이 말하는 남조선 혁명이니 적화통일이니 하는 잡꼬대 같은 소리는 이제 깨끗이 집어치우는 것이 좋겠다, 그러한 무모한 모험이 성공할 수 있는 기회는 내가 보기에는 이미 지나갔다. 때는 이미 늦었다는 것입니다(박정희 1976/1/15).

북한 공산주의자들은 아마 남한에서 미군만 철수한다면, 당장 하루 아침에 모든 것이 자기들 뜻대로 척척 간단히 될 것처럼 착각하고 있는 것 같은데, 그것은 그들의 큰 오산이요, 환상이라는 것을 이제는 알아야 할 것입니다. 이것은 결코 우리가 무슨 허세를 부리는 것이 아닙니다. 그동안 우리도 우리의 생존을 위해서, 우리가 살기 위해서 지난 10여 년 동안 참기 어려운 것을 참아가면서 그야말로 와신상담, 피나는 노력으로 우리의 힘을 기르고 국력을 배양해 왔습니다. 이것은 우리가 살기 위해서는 이 길밖에 없다고 믿기 때문입니다. 적화통일에 혈안이 되어있는 북한 공산주의자들도 이 사실만은 똑똑히 알고, 만의 일이라도 오산이 없기를 바랄 따름입니다(박정희 1977/1/12).

자주국방의 기틀이 잡히면서, 박정희 대통령은 북한의 통일전선구축 시도에 초점을 맞추었다. 국민총화만 확보된다면 북한의 남침 오판을 막을 수 있고, 북한의 남침만 없다면 국력을 배양할 수 있다는 자신감을 가졌다. 국력배양을 이루면, 북한과의 통일 경쟁에서 전쟁을 치르지 않고도 승리할 수 있다는 기대감을 내비치기 시작하였다. 심지어 주한미군철수를 공약한 카터 행정부가 출범하고 실제 주한미군 철수가 진행되었지만, 국민총화, 국력배양, 국방능력으로 이어지는 정책 우선 순위는 박정희 대통령의 서거까지 지속되었다(박정희 1978/1/18; 박정희 1979/1/19). 박정희 대통령이 직면한 위협은 북한발 전면남침이 아니라 국내적 반발이었고, 그러한 국내적 반발에 대하여 긴급조치로 대응하였다. 국민총화를 위하여 긴급조치가 취해졌지만, 국민총화는 더 나빠지고 미국과 관계도 악화되었다. 이는 결국 박정희 행정부의 내부 분열과 붕괴로 이어졌다.

## V. 장기적 삼중 생존전략 vs. 단기적 남북대화

북한의 3대혁명역량강화는 데탕트 시기 한국 내 혁명역량을 강화하는 방식에서 전술적 변화를 겪었지만, 북한 내 혁명역량과 국제혁명세력과 단결 강화는 변함없이 추진되었다. 박정희 행정부는 북한의 3대혁명역량강화에 맞서 한국의 생존과 번영을 이루기 위한 정책을 선택하였다. 북한의 혁명역량강화에 맞서 자주국방과 중화학공업을 통한 국력배양, 북한의 한국 내 혁명역량강화에 맞서 강제적 국내통합, 국제혁명세력과 북한의 연계를 막기 위하여 다변외교와 공산권과의 관계개선을 추진하였다. 동시에, 3중 생존전략을 수행할 시간을 벌기 위해 남북대화에 참여하였다. 이 절은 데탕트 시기 한국의 국가전략과 남북대화의 변모를 기술한다.



## (1) 자주국방

북한의 3대혁명역량강화에 맞선 박정희 행정부의 대응은 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 자주국방과 중화학공업 육성을 통한 국력배양이다. 1960년대 후반 북한의 군사적 도발이 거세지자, 박정희 행정부는 경제성장이 자연스럽게 국력증대로 이어진다는 가정을 다시금 생각할 수밖에 없었다. 특히 1968년 1.21 청와대 기습사건에 대하여 미국이 한국의 보복 공격을 지지하지 않자, 박정희 행정부는 미국에 대한 안보 의존이 가져오는 전략적 한계를 경험하게 되었다(윤민재 2010, 244-245; 홍석률 2009, 232-235). 박정희 행정부는 북한의 도발에 자체적으로 대응하기 위하여 한국군에 대한 작전통제권 일부를 한국에 넘겨 달라고 요청했지만, 미국은 이를 수용하지 않았다(경향신문 1968/2/13). 북한의 군사적 도발을 대처하는 과정에서 미국의 강력한 지원을 확보하지 못했고 자체 대응능력도 갖추지 못했던 박정희 행정부는 자주국방과 경제성장을 병진시키는 방향으로 서서히 선회하였다.

1.21 청와대 기습사건과 푸에블로호 피랍사건이 아직 진행되던 1968년 상반기 박정희 대통령은 후일 자주국방으로 구체화된 정책의 맹아를 언급하였다. 박정희 대통령은 “우리가 살기 위해서는 이 나라를 우리의 힘으로 지켜야 한다”며 “국방주체성”을 천명하였고(박정희 1968/2/26), 북한의 대남도발에 맞서기 위한 전력 증강을 “제일의적 국방이며 평화의 유지책”이라고 언급하였다(박정희 1968/2/28). 1968년 4월 1일 예비군 창설식에서 박정희 대통령은 북한의 도발에 대처하는 과정에서 미국의 도움에 기대하기보다는 국방의 1차적 책임이 우리에게 있다는 “자주국방태세”를 언급하였다(박정희 1968/4/1). 1969년 전반기까지만 해도 박정희 대통령에게 자주국방은 “우리 국토는 우리 힘으로 지켜야 한다”는 당위적 마음가짐이었다. 박정희 대통령은 자주국방 개념을 설명하면서 “우리 힘이 모자라는 경우에는 이웃의 도움을 받아야 하는 것은 당연한 것”이라며, 자주국방이 자체방위능력과 동일하지 않다는 점을 분명히 하였다(박정희 1969/1/10).

주한미군의 철수 소식이 공식적으로 박정희 행정부에 알려진 후, 박정희 행정부의 “자주국방”은 단순한 마음가짐을 넘어 자체방어능력을 일컫게 되었다. 주한미군의 전면 철수를 배제할 수 없는 상황이 도래하면서 자주국방의 중요성은 더욱 증대되었다. 1970년 1월 9일 연초 기자회견에서 박정희 대통령은 아래와 같이 자주국방을 정의했다.

우리는 적어도 북괴가 단독으로 무력침공을 해왔을 때에는 우리 대한민국 국군의 단독의 힘으로도 충분히 이것을 제지하고 분쇄할 수 있는 정도의 강한 힘을 빨리 갖추어야 되겠다 하는 것입니다. 이것이 바로 내가 주장하는 자주국방에 대한 개념입니다.

1970년대 박정희 행정부는 국방을 경제건설과 최소한 동급으로 표현되거나 경제건설보다 우선해야 할 정책목표로 묘사하였다. “싸우면서 건설하고 건설하며 싸우자”라는 구호로 표현된 국방과 경제성장을 병진시키는 정책적 결정이 이루어졌다. 1972년 7.4 남북공동성명을 전후하여 전개되었던 유화국면에서도 자주국방은 여전히 경제건설과 동급의 정책목표였다. 박정희 대통령은 남북대화 국면에서 국방과 경제성장의 관계를 아래와 같이 표현하였다(박정희 1973/1/24).

다시 한 번 재강조할 것은 우리가 남북대화를 열어놓고 지금 공산주의자들과 대결하는 것이 과거보다도 훨씬 더 어려운 대결이라는 것과 이 때야말로 우리가 국방력을 더욱 튼튼히 하고 대공태세를 더욱 강화해야 하며, 경제개발에 더욱 박차를 가하여 국력배양에 총력을 경주해 나가야 하겠다는 것입니다.



박정희 행정부의 자주국방정책은 통상전력의 강화로 이어졌다. 1970년 8월6일 창설된 국방과학연구소(ADD)가 무기 국산화를 담당하였고<sup>38</sup>, ‘전력증강 8개년 계획’(암호명 울곡계획)으로 한국군의 장비 현대화를 모색하였으며<sup>39</sup>, 주한미군이 빠진 공백을 메우기 위하여 경기도 지역의 방어를 담당하는 제3야전군을 창설하는 등 신규 부대를 창설하였고<sup>40</sup>, 예비군 전력을 강화하였다. 이러한 1970년대 자주국방노력으로 북한과의 누적 전략차이가 해소되기 시작하였다. 한국의 경제력이 북한을 앞서게 되면서 한국이 더 많은 자원을 국방에 투자함에 따라 남북한 통상전력 격차는 점차 줄어들었다.

박정희 행정부는 핵무기 개발을 모색하였다. 정황 증거로 보면, 박정희 행정부가 핵무기 개발을 시작한 시점은 1971년 말이다. 박정희 대통령은 중화학공업의 육성을 맡은 오원철 경제 제2수석비서관에게 핵무기 개발 필요성을 언급하였고(중앙일보특별취재팀 1998, 261-262), 오원철 경제수석은 국방과학연구소에 설치된 무기개발위원회에게 무기국산화 사업(‘번개사업’)을 맡기면서 동시에 핵무기 개발을 탐색하는 임무도 맡겼다. 오원철 수석은 핵무기 개발계획을 입안하여 1972년 9월 8일 ‘보고번호 제48호’로 박정희 대통령에게 보고하였다(오동룡 2003, 190-192). 이후 박정희 행정부는 프랑스로부터 재처리 시설을 도입, 해외 핵 과학자의 귀국을 기획하고, 핵무기 개발에 필요한 장비를 구입하기 시작하였다. 그러나 박정희 행정부의 핵무기 개발 시도는 미국의 정보망에 포착되었고, 1974-1975년 미국의 경제지원 철회 압박과 핵우산 제공 약속으로 인하여 수면 아래로 내려갔다.<sup>41</sup> 카터 대통령의 철군정책으로 1976년 핵무기 개발안이 다시 부상했지만, 핵확산금지조약 가입에 따른 제약으로 한국 정부의 핵무기 개발은 답보 상태였다.

## (2) 중화학공업 육성

데탕트 시기 박정희 행정부는 두 가지 중화학공업 육성안을 준비하고 있었다. 첫째, 경제기획원은 국가주도 수출지향 경제성장전략의 한계를 극복하기 위하여 중화학공업 육성을 3차 경제개발5개년계획의 핵심 사항으로 기획하였다. 2차 경제개발5개년이 종료되는 1970년 한국 경제는 물가상승, 무역수지 적자, 실업률 측면에서 위기를 겪고 있었다. 자본축적, 원자재 확보, 기술 발전이 이루어지지 않은 상태에서 국가주도 수출지향 경제성장전략을 추진하는 동안, 한국은 수출품에 들어가는 원료와 수출품을 제조하기 위한 기계를 수입해야만 했다. 수입이 수출보다 많아지면서, 한국 경제는 심각한 국제수지 적자를 경험했다(중화학공업추진위원회 기획단 1979, 182-183). 실업률은 박정희 행정부 등장 이후 점차 줄어들었지만, 인구 증가로 인하여 실업자 숫자는 완만하게 감소했다. 물가상승률은 해외원자재 가격 상승과 국내 수요 증가로 매우 높았다. 한국 경제가 삼중고에 처해있는 상황에서, 경제계, 노동계, 정계가 공통적으로 국가주도 수출지향경제성장에 도전하기 시작하였다(전국경제인연합회 1982, 461-462; 박기호 1984).



[표 3] 한국의 경제지표, 1960-1970

연도	수입	수출	무역수지	실질경제성장률	실업률	도매물가상승률
1960	343.5	32.5	-272.5	1.1%		10.6%
1961	316.1	40.9	-242.2	5.6%		13.3%
1962	421.8	54.8	-335.3	2.2%		9.4%
1963	560.3	86.8	-410.0	9.1%	8.2%	20.6%
1964	404.4	119.1	-244.9	9.6%	7.7%	34.6%
1965	463.4	175.1	-240.3	5.8%	7.4%	10.0%
1966	716.4	250.3	-429.5	12.7%	7.1%	8.8%
1967	996.2	455.4	-574.2	6.6%	6.2%	0.5%
1968	1462.9	455.4	-835.7	11.3%	5.1%	10.8%
1969	1823.6	622.5	-991.7	13.8%	4.8%	12.4%
1970	1984.0	835.2	-922.0	7.6%	4.4%	15.8%

자료: 한국재정40년사 편찬위원회 1991, 4-12.

경제기획원은 3차 경제개발5개년계획에 중화학공업 육성과 함께 국제수지 적자 해소를 위한 중간재, 자본재, 생산재의 국산화도 시도하였다. 구체적으로 철강과 기계 산업을 육성하여 수입대체효과를 가져와 국제수지 적자를 줄이고자 하였다. 동시에, 노동집약적인 조선 산업을 육성하여 중화학공업이 수출로 이어질 수 있도록 계획했다(대한민국 정부 1971, 106-107; 중화학공업추진위원회 기획단 1979, 153-154). 이 과정에서 국가주도 수출지향전략의 한계를 극복하고자 민간이 중화학공업을 주도하도록 유도하였다(백두진 1975, 448-457; 매일경제 1970/12/26; 동아일보 1971/2/22). 경제기획원이 마련한 중화학공업 육성책은 박정희 행정부의 3차 5개년경제개발계획에서 농촌 개발, 4대강유역개발과 함께 중요한 기둥이 되었다.<sup>42</sup>

둘째, 병기생산과 관련된 중화학공업 육성안을 마련하였다. 1969년 11월 박정희 대통령의 지시로 중공업건설의 타당성 조사가 시작되었다. 한국과학기술연구소와 해리 최(Harry Choi)가 실시한 중공업건설 타당성 조사 결과, 기계소재, 중기계, 조선, 자동차, 농업기계, 전기기계가 필요하다는 결과 보고서(‘기계공업 육성방안 용역 보고서’)가 만들어졌고, 박정희 대통령의 재가를 거쳐 1970년 7월 군수공업 발전을 위한 4대핵심공장 건설계획이 만들어졌다(박영구 2007).<sup>43</sup> 그러나 박정희 행정부의 4대핵심공장 건설계획은 사업대상자로 선정된 기업의 내부적 한계와 자금조달 문제로 인하여 1971년 11월까지 진척되지 못했다(김정렴 1995, 321-322). 병기 생산을 위한 중공업건설은 좌초 위기에 빠진 것이다(중화학공업추진위원회 기획단 1979, 322; 조인원 1996, 176-177).

박정희 행정부는 방위산업을 “중화학공업화의 일환”으로 추진하는 방향으로 두 안을 융합시켰다. 1971년 11월 9일 박정희 대통령, 김정렴 비서실장, 오원철 상공부 차관보는 심야회동을 통해 중화학공업의 국제경쟁력 양성에 초점을 맞추지만, 중화학공업을 통하여 무기생산에 필요한 부품을 생산할 수 있도록 조정하여 비경제성을 극복하기로 합의하였다. 군수용으로 전환 가능한 민수용 중화학공업, 민수용으로 전환 가능한 군수산업을 발전시키는 안이었다. 즉, 철강산업은 경제 성장의 기본 요소인 동시에 방위산업의 기본 소재로, 기계공업은 생산재 제작을 위한 기초인 동시에 정밀무기제작으로, 전자공업은 전자 무기 생산으로 활용될 수 있도록 중화학공업과 방위산업을 결합하였다(김정렴 1995, 322-324).

1973년 6월 박정희 행정부는 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자, 석유화학을 전략수출산업으로 지정





하고, 남동연해 지역에 대규모 중화학공업지대를 건설하는 ‘중화학공업육성계획’을 발표하였다. 이로써 중화학공업은 처음부터 수입대체를 넘어 국제시장 경쟁과 6개 산업간 연계가 가능할 수 있도록 민간기업 참여 및 특정 지역에 집중 발전시키는 형태로 시작되었다(중화학공업추진위원회 기획단 1973, 3-31). 경제기획원이 최초로 구상했던 민간주도형 점진적 중공업육성책이 관민협조형 급진적 중화학공업으로 변경된 것이다. 박정희 대통령은 오원철을 청와대 경제 제2수석비서관으로 임명하여 중화학공업육성을 직접 관리하게 된다(오원철 1994; 김광모 1988, 212).

### (3) 방어와 공세가 결합된 동심원적 외교

박정희 행정부는 북한의 해외 혁명역량강화에 맞서 총력 외교전을 전개하였다. 박정희 행정부는 냉전체제의 해체 과정에서 외교의 우선 순위를 미국, 자유 우방, 중립국, 공산권으로 정했다. 미국의 안보공약이 약화되고 있었지만 주한미군이 주둔하고 미국의 핵우산이 제공되던 상황에서, 박정희 행정부는 미국의 안보공약이 유지될 수 있도록 총력을 기울였다. 자유 우방은 수출 대상국이자 대(對) 북한 외교경쟁 자산으로서 가치를 가졌다. 중립국, 특히 비동맹국은 국제사회가 남북한 외교경쟁에서 한국을 지지하는 모양새를 갖추기 위해서 필수적인 협력 대상자였다. 마지막으로 공산권이 북한의 적극적 해외 지지세력이기 때문에, 공산권과의 수교는 북한으로 유입되는 지원을 차단하거나 줄이는 효과를 가질 수 있었다. 1971년 박정희 대통령은 한국 외교의 방향을 아래와 같이 천명했다(박정희 1971/1/11).<sup>44</sup>

미국을 위시한 우리 자유 우방들과 굳건한 유대를 갖는 것을 더 강화하는 것은 물론이지만, 중립국과도 보다 더 우리가 유대를 강화해야 되겠고, 가능하다면 우리에게 적대 행위를 하지 않는 공산 국가들과도 될 수만 있다면, 우리하고 손을 잡아 우리의 좋은 친구로 만들어 둔다는 것이 우리의 국력배양의 길입니다.

박정희 행정부의 동심원적 외교노선과 북한의 해외 혁명역량강화는 두 지점에서 첨예하게 대치했다. 첫째, 남북한은 국제연합에서 정당성 경쟁을 벌였다. 한국은 우호국과 협조를 통하여 국제연합에서 진행되는 한국 관련 토의에 대한민국 정부만이 초청을 받을 수 있도록 하며, 한반도 통일 쟁점에서 국제연합한국부흥위원회 권위를 유지하며, 국제연합사령부의 정당성을 지키려 노력했다. 반면, 북한은 비동맹 회원국의 도움을 얻어 국제연합에서 진행되는 한국 관련 토의에 무조건 남북한을 동시 초청해야 하고, 국제연합한국부흥위원회가 한반도 통일과정에 관여할 수 없으며, 국제연합사령부는 평화 유지에 도움이 되지 않는다고 주장하였다.

1970년까지 박정희 행정부는 국제연합에서 진행되는 남북대결에서 우위를 차지했다. 예를 들어, 1970년 국제연합 제1위원회에서 북한에게 유리한 남북한 동시 초청안이 찬성 40, 반대 54, 기권 33으로 부결되었고, 한반도 통일과정에 국제연합한국부흥위원회의 권위를 명시하는 결의안이 찬성 67, 반대 28, 기권 32로 통과되었으며, 국제연합사령부 해체안이 찬성 32, 반대 60, 기권 35로 부결되었다(강인덕 1974 상, 385-386). 국제연합 본회의에서 한국에게 유리한 ‘한국문제에 관한 결의안’ 2668<A/Res/2668(XXV), 1970.12.7>은 찬성 68, 반대 28, 기권 22로 통과되었다. 1960년대 신생독립국가가 국제연합체제로 들어왔지만, 한국은 우호국의 도움으로 국제연합에서 진행된 외교전을 버틸 수 있었다.

1971년부터 박정희 행정부는 한국문제가 국제연합에서 토의되지 않는 것을 선호하기 시작했다. 이 시기 박정희 행정부가 국제연합에서 남북대결을 피한 이유는 두 가지로 나뉜다. 첫째, 미국의 입장 변화다. 미국은 미·중 화해국면을 유지하기 위하여 국제연합에서 중국의 국제연합 진출을 용인하고 “소모적



인” 한국문제를 가능한 피하려고 했으며(Memorandum of Conversation 1972/6/22), 박정희 행정부에 게 국제연합에서 남북대결을 피하라고 주문하였다. 둘째, 신생독립국이 대거 국제연합에 진입하면서 박정희 행정부가 표 대결에서 부담을 가지게 되었다. 신생독립국 대부분이 북한에 우호적인 비동맹운동의 영향을 받았기 때문에 한국이 국제연합에서 누렸던 우위가 점차 사라졌다. 그럼에도 한국은 1971년과 1972년 국제연합 운영위원회와 총회 본회의에서 의제로서 한국문제를 연기하자는 안이 통과되도록 한다(외무부 1979, 197-198). 1973년에는 미국과 중국의 직접 개입으로 한국문제에 대한 토의 자체를 연기하는 ‘합의성명’이 만들어지기도 했다(United Nations General Assembly 1973, 24).<sup>45</sup>

1974년부터 1975년 국제연합에서 진행된 남북대결에서 한국은 패배와 직면하게 된다. 1974년 12월 9일 한반도에서 외국군 철수와 국제연합사령부 해체를 요구하는 결의안 초안이 국제연합 제1위원회에서 찬성 48, 반대 48, 기권 38이라는 표결 결과를 얻었다. 가부동수일 경우 부결이라는 절차상 이유로 북한에게 유리한 결의안 초안이 국제연합 제1위원회를 통과하지 못했지만 북한이 국제연합에서 표 대결에서 이길 조짐이 나타난 것이다. 1975년 11월 17일 국제연합 제1위원회에서 국제연합사령부 해체, 주한외국군 철수, 휴전협정을 평화협정으로 대체, 남북한 군비축소를 담은 결의안이 찬성 51, 반대 38, 기권 50으로 통과되었고, 다음날 총회 본회의에서 찬성 54, 반대 43, 기권 42로 통과되었다(UNGA/A/Res/3390B). 비록 한국군과 주한미군이 국제연합사령부의 책임을 승계한다는 한국측 결의안이 통과되긴 했지만(UNGA/A/Res/3390A), 한국 외교정책은 국제연합에서 더 이상 정당성을 부여 받을 수 없게 되었다.

둘째, 남북한은 수교경쟁을 벌였다. 데탕트 국면에서 박정희 행정부는 비동맹국과 신생독립국을 향한 북한의 외교 공세에 맞서 힘겨운 방어전을 치렀다. 북한은 반공 세력이 집권한 신생독립국에 활동하던 테러 세력을 지원하는 동시에 비동맹에 가입한 신생독립국을 대상으로 경제원조, 정치적 선전, 방문 및 초청 외교를 전개하였다. 1971년부터 한국과 외교관계를 이미 수립한 국가에 대해서는 “외교적 침투공작”을 벌였다. 북한의 외교공세에 맞서, 박정희 행정부는 통상확대, 경제 및 기술협력, 의료진 파견, 의약품 지원, 태권도 교관과 유도 사범의 파견, 친선사절단 파견, 해외상주공관 유지 등 방어외교를 전개하였다.<sup>46</sup> 남북한이 진행한 “명분적 친선외교” 경쟁으로 인하여, 남북한은 국력에 비하여 과도하게 외교에 재원을 투입했다.

남북한 수교경쟁에서도 박정희 행정부는 북한에게 밀리기 시작하였다. 신생독립국이 비동맹에 속하고 비동맹이 북한에 우호적인 입장을 취하였기 때문이다. 1969년에서 1975년 사이 박정희 행정부는 11개국과 새롭게 수교한 반면, 북한은 45개국과 수교했다. 시간이 흐르면서, 수교국 측면에서 한국의 우위는 점차 약화되었다(그림 3 참조). 또한, 박정희 행정부는 수교국 숫자에 기반하여 한국만이 한반도에 세워진 유일한 합법 정부라는 주장을 전개하기 어렵게 되었다. 1969년부터 박정희 행정부는 할슈타인 정책을 더 이상 고수하지 않아 남북한 동시수교를 허용할 수밖에 없게 된다.<sup>47</sup>

박정희 행정부의 공산권 접촉은 큰 성과를 거두지 못하였다. 박정희 행정부는 동유럽 국가에게 경제 조사단과 통상사절단을 파견하고 직접 교역을 타진했으나 성과를 거두지 못하였다. 또한, 공산권과의 교류를 강화하기 위하여, 일부 공산권 국가들에 대한 일반관세무역협정 적용(1971.8.31), 외교, 적십자, 체육, 문화 관련 우편수발 허용(1971), 공산권과 교역을 허용하기 위한 무역거래법 개정(1972.12.30), 공산 국가의 선박 기항 허용(1973.8.29.), 공산권 상사의 입찰 허용(1974.4.12), 월남과 북한을 제외한 모든 공산국가와 국제우편 교환 허용(1974.9.1) 등 국내 조치를 취하였다. 모든 국가에게 문호를 개방하겠다는 ‘6.23 선언’ 이후 공산권과 운동경기교류도 활발히 진행되었다. 하지만, 박정희 행정부가 추구했던 공산권 수교는 이루어지지 않았고, 경제교류도 간접교류 형태로만 유지됐다. 특히, 중국과 접촉면을 넓히고자 대륙붕 경제획정, 어업협정, 신안 해저유물 공동조사를 위한 협상을 제안하고, 중국과 관계개선을 원한다는 의중을 여러 경로를 통하여 전달하였지만, 실질적 성과는 조난 어민의 인도적 교환 수준에 머물렀다



(외무부 1978, 242-246).

#### (4) 국내체제정비

1969년 박정희 대통령을 중심으로 하는 정치세력은 3선 개헌을 통해 박정희 대통령이 1975년까지 합법적으로 집권할 수 있는 길을 열었다. 1967년 5월 3일 박정희 대통령이 재선되었으나 4년 중임제(헌법 69조 3항)로 인하여 대통령 당선 직후부터 후계를 둘러싼 내용이 물밑에서 진행되었다. 1969년 1월 7일 윤치영 공화당 의장서리의 기자회견은 물밑 후계경쟁과 개헌 논의를 공론장으로 드러냈다.<sup>48</sup> 이후 전개된 개헌 국면에서 박정희 대통령은 개헌론이 “개인의 영화를 위한 독재”와 무관하다고 주장하면서, 개헌안에 대한 국민투표를 박정희 자신과 박정희 행정부에 대한 신임을 묻는 기회로 삼겠다고 입장을 밝혔다(박정희 1969/7/25). 박정희 대통령의 장기집권을 추진하던 세력은 1969년 8월 7일 3선 개헌안을 공화당 당론으로 확정토록 하였고, 1969년 9월 14일 3선 개헌안을 국회에서 통과시켰다. 3선 개헌안은 1969년 10월 17일 국민투표를 통하여 확정되었다.

박정희 대통령을 중심으로 하는 정치세력은 왜 3선 개헌을 추진했는가? 박정희 대통령은 “국제 정세의 변동과 국가 안보상의 긴박성, 그리고 성장해가는 경제 규모와 사회적 변천”을 헌법 개정의 공식적 이유로 언급했다(박정희 1969/10/10). 즉, 외부환경의 변화에 대처하기 위하여 3선 개헌이 필요하다는 입장이었다. 하지만, 박정희 대통령은 아래와 같이 속내를 밝혔다(박정희 1969/8/22).

우리가 처해 있는 오늘의 입장은 남과 달라서 북쪽에 도사리고 있는 공산주의의 위협을 막아 가면서, 다른 한편으로는 낙후된 우리 조국을 재건하고 하루빨리 근대화해야 하는 두 가지 어려운 문제에 봉착하고 있는 것입니다. 우리나라 입장에 있어서는 이 70년대 초입은 대단히 중요한 시기이며, 우리가 대처하고 있는 북한 공산주의자들이 70년대의 초기를 남한에 대한 무력통일의 시기로 결정하고, 지난 10여 년 동안 전쟁을 준비를 하고 있다는 것을 우리는 알고 있습니다. ... 이런 어려운 시기에 정권이 바뀐다거나, 현재 우리가 밀고 나가는 체제의 어떤 변화를 가져와서는 어렵지 않겠느냐? 될 수 있으면 현 체제로 그대로 밀고 나가서, 하나의 국가적인 위기라고 예측을 하고 있는 70년대 초기에 대비를 해야 하는 것이며, 이를 위하여 가장 중요한 것은 정치적인 안정이다. 이렇게 생각하는 분들이 상당히 있는 것 같습니다.

박정희 대통령의 상기 연설을 정리하면 3선 개헌의 필요성은 두 가지로 요약된다. 첫째, 경제성장과 북한의 도발에 대처하는 장기 목적을 달성하기 위해서이다. 박정희 대통령은 집권 초기부터 경제성장이 공산주의와 대결에서 승리할 수 있는 바탕임을 강조하면서 “공업입국”을 통한 조국근대화의 시점을 1970년대 후반으로 잡고 있었다. 1970년대 후반까지 안정적으로 경제성장을 추진할 수 있는 기회가 필요하다는 논리를 내세웠다. 둘째, 상황적 요인으로 1970년대 전반기에 예상되는 북한의 결정적 도발을 대처하기 위함이었다. 박정희 대통령은 1960년대 중반 북한의 대남전략변경과 대남도발을 보면서, 북한이 1970년대 전반기 전쟁을 도발할 위험이 크다고 판단하였다. 예상되는 북한의 도발을 막기 위해서는 박정희 행정부의 연속적 집권이 필요하다고 주장하였다.

박정희 대통령을 중심으로 하는 정치세력은 1971년 7대 대통령선거 후 장기집권을 모색하였다.<sup>49</sup> 제 7대 대통령선거에서 저조한 득표로 대통령에 당선되었지만, 또 한 차례 헌법개정이 없다면 박정희 대통령의 임기는 1975년 4월 종료되어야만 했다. 최소 1980년대 초까지 국정운영을 염두에 두었던 박정희 대통령에게 장기 집권의 논리가 필요했다.<sup>50</sup> 1970년대 박정희 대통령을 중심으로 하는 정치세력은 남북대



화를 진행하면서 장기 집권을 정당화시키는 논리를 찾았다. 김일성을 중심으로 일사 분란하게 움직이며 정권교체를 고려하지 않는 북한을 상대하기 위해서는 한국에서도 다양한 의견보다는 통일이 필요하며 장기집권이 필요하다는 생각이 중앙정보부로부터 제기되었다. 중앙정보부는 1972년 5월부터 중앙정보부 안에 장기집권을 위한 준비작업(암호명: 풍년사업)을 시작하였다.<sup>51</sup> 경제성장을 위해서 장기집권을 원하는 박정희 대통령의 희망과 남북대화를 주도하고 싶은 중앙정보부의 부처 이익이 맞아 떨어졌다.

1972년 10월 17일 박정희 대통령은 특별선언으로 초헌법적 유신을 선포하였다. 냉전체제 해체 과정에서 촉발된 국제정세 변화와 남북대화를 적극적으로 추진하기 위하여 “유신적 개혁”을 천명하였다.<sup>52</sup> 이번에는 헌법개정안의 통과를 남북대화의 중단 여부와 결부시킴으로써, 국민들이 국민투표에서 반대표를 던질 수 없게 만들었다. 유신 선포 이후 정치일정은 매우 빠르게 진행되었다. 1972년 10월 27일 헌법개정안은 국회의 역할을 대신하는 비상국무회의에서 의결되었고, 1972년 11월 21일 국민투표를 통해 확정되었다(투표율 91.9%, 찬성 91.5%). 새로운 헌법은 1972년 12월 27일 공포·시행되었다. 5달에 걸친 준비작업이 70여일 만에 현실 정치로 구현된 것이다.

10월 유신을 통하여 박정희 행정부는 세 가지 목표를 동시에 달성하였다. 첫째, 박정희를 중심으로 하는 정치세력의 장기집권이 가능해졌다. 박정희 대통령을 중심으로 하는 정치세력은 분명히 장기집권을 원하고 있었다. 둘째, 최소 1980년대 초반까지 중화학공업 육성과 자주국방이라는 장기 목표를 추진할 수 있는 연속성을 확보하였다. 1973년부터 박정희 행정부는 중화학공업과 자주국방을 본격적으로 추진했다. 셋째, 북한이 상부 통일전선을 구축할 영역을 줄였다. 강력한 정치규제를 강제함으로써 국내정치에서 야권의 주장과 북한의 주장이 중첩될 개연성이 줄었다. 유신 체제 아래서는 북한이 주장하던 ‘전민족회의’가 일어날 수 없었다. 이제는 남북한 당국 간 협의 외에 다른 정치세력이 남북대화에 관여할 수 있는 가능성이 사라진 것이다.<sup>53</sup>

#### (5) 남북대화

박정희 행정부는 데탕트 국면에서 북한의 전면적 도발을 늦추는 수순으로써 남북대화를 추진하였다(박정희 1974/1/1; 박정희 1973/1/12; 국토통일원 1985a, 300-301).<sup>54</sup> 1969년 북한이 대규모 무장세력을 침투시키는 정책을 지양하고 평화공세로 전환하자, 박정희 행정부는 북한이 1970년대 초 전면 남침을 계획하고 있다고 의심하였다.<sup>55</sup> 6.25 전쟁을 겪었던 박정희 정부 주역들은 1960년대 후반 북한의 행보가 6.25 남침 전 북한의 행보와 유사하다는 점에 주목했다. 즉, 1968년 무장간첩의 대규모 침투 이후 북한이 평화공세를 취하는 수순이 1949년 38선에서의 남북한 무력충돌, 1950년 북한의 평화공세, 6.25 남침으로 이어지는 수순과 유사해 보였기 때문이다. 박정희 행정부는 1970년대 초 북한의 전면 남침 가능성에 대비하는 여러 수순 가운데 하나로 남북대화를 고려하였다. 남북대화를 하는 동안 북한이 전면 남침의 구실을 찾기 어렵다는 생각에서다. 박정희 대통령은 남북대화가 진행되는 과정에서도 남침 대비를 추진한 이유를 아래와 같이 솔직하게 언급하였다(박정희 1973/1/12; 박정희 1974/6/23; 박정희 1975/10/1).

이러한 도발행위가 계속되고 긴장이 증대되어 간다면 언젠가는 예기치 않던 전쟁이 재발할지도 알 수 없다. …… 그러나 그렇게 되어서는 안 되겠다는 것입니다. 또다시 동족상잔의 비극을 되풀이해서는 안 되겠다, 만일 그렇게 되었을 때에는 누가 이기고 지고가 문제가 아니라, 남한도 이로울 것이 없고 북한도 이로울 것이 없고 결과적으로는 우리 민족 전체의 하나의 수치다, 비극이다, 그래서 안 되겠다, 무슨 방법을 써서라도 전쟁 재발만은 막아야 하겠다 하는 것이 나의 결심이었습니다. …… 그래서 작년 5월 달에 이후락 중앙정보부장을 비밀리에 평양에 파견





을 했던 것입니다. 이것은 두말한 것도 없이, 지금 말씀 드린 것과 같이 전쟁을 미연에 막고, 평화 통일의 길을 우리가 모색해 보자고 하는 이러한 전 민족의 염원을 한번 실질적인 행동으로 추진해 보자 하는 뜻에서 이루어진 것입니다.

박정희 행정부의 남북대화는 닉슨 독트린의 맥락과 관련되어 있다.<sup>56</sup> 미국이 아시아로부터 철수하려 면 아시아에서 긴장 완화가 필수적이었기 때문이다. 1969년 12월 29일 포터 미국대사가 김형욱 정보부장과 면담을 하면서 북한이 제의한 남북대화에 응하라는 의사를 우회적으로 전달하였다. 미국이 접촉한 한국측 인사가 누구였는지 분명하지 않지만, 1970년 2월 미국 상원 외교위원회 한국문제청문회에서 포터 대사는 한국측에 남북대화를 종용하고 있음을 밝혔다. 1971년 4월 7대 대통령선거가 종료된 후, 미국이 한국에게 적극적 자세를 주문해야 한다는 정책 제안을 덧붙였다(Telegram from Embassy 1969/3/11). 그때 이미 이산가족 상봉에서 시작하여 경제·문화교류로 확대해야 한다는 일정표를 밝혔다라는 점에서 보아, 미국의 남북대화 종용은 수순까지 갖추어진 상태였다고 해석된다.

박정희 대통령은 미국의 종용보다는 느린 시점인 1970년 3월부터 남북대화를 준비하기 시작하였다. 이런 움직임은 1970년 8월 8.15 평화통일구상 선언으로 구체화되었다. 박정희 대통령은 북한의 평화공세에 대한 방어적 입장을 아래와 같이 표명하였다(박정희 1970/8/15).

북한 공산집단이 지금과 같은 침략적이며 도전적인 행위를 계속하고 있는 한, 그들이 무슨 소리를 하든 그것은 가면이요, 위장이요, 기만이라고밖에 볼 수 없는 것입니다. 따라서 긴장상태의 완화 없이는 평화적 방법에 의한 통일에의 접근은 불가능한 것이므로, 무엇보다도 먼저 이를 보장하는 북한공산집단의 명확한 태도표시와 그 실천이 선행되어야 하겠다는 것입니다. 따라서 북한공산주의자들은 무장공비 남파 등의 모든 전쟁도발행위를 즉각 중지하고 소위 “무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복을 기도해 온 응전의 태도를 완전히 폐기하겠다”하는 점을 명백하게 내외에 선언하고, 또한 이를 행동으로 실천해야 합니다.

박정희 대통령의 8.15 평화통일선언 구상 가운데 크게 주목을 받았던 체제경쟁선언 북한의 평화공세에 대한 비난과 대응을 담고 있었다. 북한이 무력혁명을 포기한다는 점이 “우리가 확실히 인정할 수 있고 또한 유엔에 의해도 명백하게 확인될 경우”라는 단서 조항을 둠으로써, 북한으로서는 도저히 수용할 수 없는 조건을 몇 겹 둘러쌌다. 정확히 말하면, 8.15 평화통일선언 구상은 평화통일 안을 제시하지 않고, 평화통일 구상이 밝혀질 수 있는 조건을 명시한 것이다. 이는 북한의 평화공세에 대한 역평화공세였다(윤홍석 2004, 79).

1971년 8월 12일 이산가족상봉을 위한 적십자 회담은 중앙정보부의 작품이었다. 1970년 12월 중앙정보부장으로 임명된 이후락은 강인덕 북한국장에게 새로운 대북정책을 주문했고, 1971년 3월 여러 대안 가운데 안전보장 문제가 없는 적십자회담 안이 채택되었다. 중앙정보부는 6월에 초안을 마련하였고, 대통령 보고 이후 공식화 과정을 거쳤다. 원래 계획에 따르면 8월 15일 발표 예정이었으나, 정보 유출로 인하여 1971년 7월 26일 일본 요미우리 신문이 적십자회담 안을 보도하였다. 이에 박정희 행정부는 북한이 한국의 의중을 알고 먼저 적십자회담을 제의할까 두려워 1971년 8월 12일 한국적십자 최두선 총재 명의로 제안하기로 결정했다. 중앙정보부가 최종 문안을 8월 9일 무렵 최두선 총재에게 전달했고, 최두선 총재는 제안서를 낭독하는 역할을 수행했다(강인덕·송종환 외 2004, 462-463).

남북적십자회담은 매우 느리게 진행되었다. 1971년 8월 14일 북한 적십자 손성필 위원장이 적십자회담 제의를 수락했고, 남북적십자는 1971년 8월 20일부터 1971년 9월 16일까지 총 5차에 걸친 파견원





접촉을 통하여 예비회담이 진행될 수 있는 환경을 마련했다. 예비회담은 1971년 9월 20일 시작되었지만, 본 회담 시점을 늦추려는 북한과 본 회담을 빠르게 진행하려는 한국의 입장 차이로 1972년 8월 11일에서야 본 회담 일정에 합의할 수 있었다. 본 회담은 1972년 8월 30일 시작되어 1974년 5월 29일 7차 회담까지 진행되었지만, 이산가족상봉에 초점을 맞추는 한국과 이산가족상봉에 상응하는 환경(반공법 철폐, 반공 활동 중단 등)에 초점을 맞추는 북한 간 입장 차이가 좁혀지지 않았다. 1975년 8월 22일 8차 본회담을 열기로 합의하고 8차 본회의를 열기 위한 실무회담을 진행하였지만, 1977년 12월 9일 25차 실무회담을 끝으로 사실상 종결되었다(송중환 1976, 63-128). 이산가족 상봉에 초점을 맞추는 한국과 이산가족 상봉을 반공법 폐지 등을 포함한 정치회담으로 격상시키려는 북한은 접점을 찾지 못했다(강인덕·송중환 외 2004, 464-465; 정기웅 2004, 136-142).

남북한의 본격적 정치회담은 ‘7.4 남북공동성명’을 만들어내는 외형적 성공을 거두었지만 곧 파국을 맞이하였다. 남북적십자회담에서 북한이 정치쟁점을 의제로 넣으려 하자, 중앙정보부는 북한의 진의를 파악하고 전쟁방지에 도움을 얻을 목적으로 1971년 11월 19일 비밀접촉을 제의하였다. 남북 협상단은 1971년 11월 20일부터 1972년 3월 22일까지 11차례 실무 회담과 실무단의 상호방문(1972.3.28-31, 1972.4.19-21)을 통하여 이후락 중앙정보부장과 박성철 제2 수상의 상호방문(1972.5.2-5, 5.29-6.1)을 성사시켰다. 이후락과 박성철 간 협의 결과, 1972년 7월 4일 7.4 남북공동성명이 나오게 되었다(강인덕·송중환 2004, 148-149; 송중환 1976, 8-11). 하지만, 7.4 남북공동성명에서 합의된 사항을 이행하기 위한 남북조절위원회는 남북한 이견으로 난항을 거듭하다가 1973년 8월 28일 북한의 대화 중단 선언으로 사실상 끝났다.

남북조절위원회가 성과를 거두지 못한 이유는 남북한의 협상 목표가 상이하여 접점을 찾을 수 없었기 때문이다. 박정희 행정부는 인적·물적·통신적 교류에서 시작하여 서서히 통일문제로 이어지는 아래로부터의 점진적 통합을 선호한 반면, 북한은 군축과 연방제 선언 등 위로부터의 급속한 통합을 선호했다. 남북한 고위급 인사의 상호방문부터 드러났던 남북한의 입장 차이는 1차 남북조절위원회 회의에서부터 선명해졌다. 북한은 군비경쟁과 무력증강을 중지하고 병력을 축소하고 남북한 합작 추진(한국어와 역사에 대한 공동연구, 무대예술단의 교환공연, 영화의 공동제작과 영상 교환, 공동 전람회 개최, 단일 민족예술단 구성과 해외 공연, 단일 체육팀 구성 등 포함), 경제합작 등을 언급했다. 즉, 군사, 정치, 경제, 문화 등 복수 쟁점에서 병렬적으로 남북협력을 추진하려 한 것이다. 반면, 박정희 행정부는 상호체제 인정, 내부 문제 불간섭, 평화적 체제경쟁, 민족 동질성 회복을 위한 경제와 문화 영역에서 협력 등을 선호했다(강인덕·송중환 2004, 153-200; 송중환 1976, 16-38).

박정희 행정부는 남북대화 중단 이후 1976년 전반기까지 북한에 대한 평화공세를 벌였다. 박정희 행정부는 남북대화 기간 중 북한의 군비축소와 무장병력침투 감소에 주목했다. 북한의 행동변화는 북한 내부의 경제상황, 상층 통일전선구축, 북한 내 권력투쟁의 결과 등을 반영했지만, 박정희 행정부는 남북대화가 북한의 도발을 막는 효과를 가져왔다고 평가하였다.<sup>57</sup> 그리고 남북대화를 재개하기 위한 일련의 제의와 함께 북한에게 남북불가침조약의 체결을 압박하였다(박정희 1974/1/18; 박정희 1976/1/1; 박정희 1976/1/15). 한반도에 평화 정착, 상호불가침협정 체결, 남북간 상호 문화 개방·신뢰 회복은 박정희 행정부의 평화통일3대원칙이 되었다(박정희 1974/8/15).<sup>58</sup>

## VI. 나가며

이 절은 데탕트 국면에서 박정희 행정부가 가졌던 위기의식을 정리하고, 박정희 행정부가 위기를 벗어나



기 위하여 선택한 대응책과 남북대화를 순차적으로 정리한다. 또한, 데탕트 국면에서 한국이 취한 대응책이 남긴 정치적 영향력을 검토함으로써 현재 한국이 국제관계를 운영하는데 있어 함의를 도출한다.

### (1) 박정희 행정부의 위기감과 대응책

데탕트 초기 박정희 행정부는 네 가지 난제를 가지고 있었다. 첫째, 박정희 행정부가 채택한 수출주도 경제성장전략이 경제적 자립으로 이어지지 않고 오히려 경제적 의존을 심화시키고 있었다. 박정희 행정부는 경제성장을 통하여 공산주의를 퇴치할 수 있다는 신념을 가지고 있었고(박정희 1961/5/16; 박정희 1965/1/23; 박정희 1967/4/17), 북한이 도발 수준을 높이지 않는다는 예상 하에 수출주도 경제성장전략을 채택하였다. 박정희 행정부의 수출주도경제성장은 한국 경제를 세계시장에 노출시킴으로써 국제사회의 기준을 익히는데 도움을 주었지만 수출을 위하여 수입을 더 해야 하는 자기모순 상황에 빠졌다. 수출이 늘었지만 수입이 더 늘어, 무역수지 적자가 증가한 것이다. 생산재를 국내에서 조달하는 경제구조로 전환해야 할 상황에 처해 있었다.

둘째, 박정희 행정부는 북한발 위협이 증대되었다고 인식하였다. 북한이 4대군사노선과 3대혁명역량강화를 천명한 후, 북한은 무력증강을 모색했고 북한의 무장요원을 한국으로 침투시켜 한국 내 반정부 세력으로 이식시키려 하였다. 1968년 북한이 무장세력을 한국 내 게릴라로 이식시키려는 시도를 하면서, 박정희 행정부의 위기감이 증대됐다. 1968-1969년 북한 내 권력투쟁과정에서 ‘좌경맹동주의’ 세력이 약화된 후 북한이 무장침투를 줄이고 평화공세를 벌였지만, 박정희 행정부의 위기감은 오히려 악화되었다. 1969-1970년 북한의 평화공세가 박정희 행정부에게는 1950년 북한의 평화공세를 연상시켰기 때문이다. 박정희 행정부는 북한이 전면 남침을 시도할 개연성이 높다고 판단하였다.

셋째, 동맹국 미국으로부터 버림받을 위험성이 커졌다. 닉슨 행정부는 미국의 해외 관여를 줄이려고 했기 때문이다. 미국이 주한미군 전투병력을 실제로 철수하면서 박정희 행정부의 방기 두려움은 현실화되었다. 더 나아가, 미국이 중국과 화해를 모색하는 것을 본 박정희 행정부는 월남에서 철수하겠다는 미국의 이익을 위해 남월남의 이익이 희생되는 상황이 한반도에서도 일어날 수 있는 개연성을 인지하였다. 미국으로부터 원조와 공약은 박정희 행정부의 안보불안을 해소하지 못했다.

넷째, 국내 정치에서 권력을 잃게 될지도 모른다는 두려움이 커졌다. 박정희 행정부는 1963년 기사 회생했다. 5대 대통령선거에서 막판 호남 몰표에 의하여 박정희 후보가 당선되었고, 6대 국회의원 선거에서 공화당의 득표율은 경우 33.5%였다. 대통령 중임제를 3선 중임제로 바꾸는 과정에서 박정희 행정부는 압도적 지지를 얻지 못하였고, 1971년 박정희 대통령의 3선 도전은 관권선거의 도움에도 불구하고 험난했다. 이어 벌어진 8대 국회의원 선거에서 집권당인 공화당은 신민당을 조금 앞설 뿐이었다.

박정희 행정부는 다섯 가지 방책으로 위의 네 가지 위기에 대처했다. 첫째, 자주국방은 미국으로부터 버림받을 위험성과 북한발 위협에 대처하기 위한 것이었다. 미국의 방위공약 약화와 북한의 도발을 막기 위해서는 군비증강을 해야 한다는 판단 아래, 박정희 행정부는 방위산업을 발전시키고, 유휴 자원을 전시에 동원할 수 있는 제도를 구비하며, 한국군의 방어 능력을 키우고, 심지어 핵무기 개발을 모색하기 까지 하였다. 또한, 국내적으로 국민총화를 강제하여 자주국방에 필요한 환경을 조성하려고 하였다.

둘째, 국가가 주도한 중화학공업은 수출주도 경제성장전략이 가진 내부 모순을 극복하며 동시에 북한발 위협에 대처하기 위함이었다. 생산재를 만드는데 필요한 기초산업을 국가가 주도하여 육성하며, 동시에 중화학공업을 군수산업으로 전용 가능할 수 있도록 준비하였다. 그리고 이 과정에서 중공업산업의 수출을 강조함으로써, 군사논리가 경제논리를 압도하지 않도록 하였다. 중화학공업은 경제성장과 국방에 동시에 기여하는 바탕이 되었다. 1970년대 경제불황을 겪으면서 중화학공업에 과도한 자본이 투자되



었다는 비판이 있었지만, 이는 궁극적으로 1980 중반 이후 한국 경제 성장의 초석이 되었다.

셋째, 동심원적 외교는 북한의 해외 혁명역량강화에 대처하기 위함이었다. 북한의 외교공세와 한국의 방외외교는 수교경쟁과 국제연합에서 남북대결로 이어졌는데, 박정희 행정부는 사실상 패배하였다. 북한에게 우호적인 신생독립국가와 비동맹국이 증가하면서, 박정희 행정부에게 우호적인 세력이 국제사회에서 소수가 되었기 때문이다. 박정희 행정부는 미국 및 우방국과 유대, 중립국과 협력, 심지어 공산권과 접촉을 시도하였다. 특히 공산권과 접촉은 공산권으로부터 북한 지원을 줄이거나 차단하는 효과를 가졌기 때문에, 북한에 대한 평화공세 성격을 가졌다.

넷째, 국내 체제정비는 박정희 정권의 국내정치적 한계와 북한의 한국 내 혁명역량강화에 대처하기 위함이었다. 박정희 행정부에게 1971년 대통령 선거와 국회의원 선거는 1963년에 버금갈 만큼 어려웠다. 많은 국민들은 3선개헌이 장기 독재로 이어질 개연성을 걱정했으며 국회의원 선거에서 제1야당 신민당의 지지도가 급상승하였다. 박정희 대통령의 4선을 위한 개헌이 성공할지 의문이었다. 또한, 북한의 상층 통일전선전술에 일부 부합하는 정치세력이 등장할 위험성이 있었다. 박정희 행정부는 효율성을 높이고 남북대화에서 주도권을 행사한다는 명분으로 체제정비를 시도하였다.

다섯째, 남북대화는 박정희 행정부가 대응책을 마련하는데 필요한 시간을 벌기 위함이었다. 박정희 행정부는 북한의 무력도발을 막는 동안 자주국방을 완비하고 경제성장을 지속하기 위한 재원을 확보하는데 집중했다. 이는 경제력에서 이미 북한을 압도한 상황에서 시간이 지날수록 한국에게 유리하다는 판단에 기인했다. 실제 남북대화 기간 중 북한이 군사비 지출과 무장침투를 줄이자, 박정희 행정부는 북한에 대한 평화공세를 벌였다. 박정희 행정부는 3차 5개년 경제개발계획의 실행을 통해 자주국방과 중화학공업의 기초를 확보한 후, 적극적 대북 평화공세를 진행한 것이다(박정희 1977/1/12; 박정희 1978/1/18). 남북대화 기간과 겹친 긴장완화기는 박정희 행정부로 하여금 생존을 모색하는데 필요한 시간이었다.

## (2) 데탕트의 교훈

데탕트 시기 박정희 행정부가 추진했던 정책의 성과와 한계로부터 몇 가지 교훈을 도출할 수 있다. 첫째, 국제체제 차원의 긴장완화가 한반도의 긴장완화로 이어지지 않을 수 있다는 점이다. 미국은 중국, 소련과 관계개선을 모색하여 냉전체제에서 벗어나려 하였고, 이는 국제체제 차원에서 긴장을 완화시켰다. 미-중 화해는 약 2년 간에 걸쳐 한반도의 긴장완화에 기여했지만, 남북은 대결국면으로 진입하였다. 냉전종식 후에도 동일한 현상이 나타났다. 남북이 국제체제 차원의 변화에 대처하는 과정에서 국제체제 차원의 긴장완화가 한반도 차원에서는 긴장악화로 이어졌다. 이 점은 국제체제 차원의 외생적 변수보다는 남북한의 대응이라는 매개변수가 남북관계를 설명하는 데 더 중요한 요인이라는 점을 의미한다.

둘째, 일방적 자주국방이 안보증진이 아니라 안보불안으로 이어질 수 있다는 고전적 안보모순의 개연성이다. 1962년 북한이 시작한 군비증강은 한국의 군비증강으로 이어졌고, 1970년대 한국의 자주국방은 1980년대 북한이 핵무기를 개발하는 요인 중 하나가 되었다(조동준 2004, 39-42). 북한의 핵무기는 현재 한국의 안보불안을 구성하는 가장 중요한 요소이다. 이처럼 남북이 일방만의 안보를 추구하는 행위는 양자관계에서 부정적 결과를 초래하였다. 자주국방을 둘러싼 자가당착적 현상은 남북관계는 물론 국제관계를 양자관계의 틀 속에서 운영해야 한다는 교훈을 남긴다. 특히, 상대방의 반응을 고려하지 않고 국내정치적 맥락 속에서 시작된 대외정책은 부메랑이 되어 돌아올 수 있다.

셋째, 북한을 상대하는 데 한국의 장점을 적극 활용해야 한다는 점이다. 박정희 행정부는 북한을 상대하기 위해 북한의 장점으로 보이던 체제적 특성 일부를 수용하고자 하였다. 최고권력자에게 권력집중, 다양성보다는 ‘국민총화’라는 이름으로 강제된 통일성, 효율적인 동원체제 등 1960-1970년대 북한의 장



점을 수용하려 하였다. 이런 시도는 오히려 국민통합을 저해하는 결과를 초래했다. 박정희 행정부는 북한과 국제사회의 압박보다는 국내적 반발을 대처하기 위하여 많은 자원을 사용해야만 했다. 박정희 행정부와 국내 사회세력 간 마찰이 결국 박정희 행정부 붕괴로 이어지는 환경적 배경이 되었다. 박정희 행정부 붕괴 이후에도 박정희 행정부가 남긴 권위주의 체제를 극복하는데 10년 넘게 소요되었으며, 이 과정에서 정치적 격변과 아픔을 겪어야 했다. 이는 자유민주주의 체제의 특징이 북한을 상대하는 데 유용한 자산임을 의미한다.

넷째, 국제기준 충족이 중요하다는 점이다. 남북한은 시차를 두고 중화학공업을 육성했지만, 그 결과는 상이했다. 북한의 중화학공업은 북한 경제에 부담이 된 반면, 한국의 중화학공업은 번영의 바탕이다. 양자 간 차이는 국제기준의 충족 여부였다. 북한은 자립, 수입대체, 병기생산에 초점을 맞춘 중화학공업을 육성한 반면, 박정희 행정부는 초기에 국제시장에서 경쟁력을 가진 중화학공업을 육성했다. 한국의 중화학공업은 군수산업으로 전용될 수 있는 유연성과 더불어 세계시장의 기준을 충족하게 되면서 한국 경제 성장에 크게 기여했다. ■





## 주(註)

- <sup>1</sup> 김일성은 1955년 12월 당선 전 일꾼 앞에서의 연설에서 “만약 우리가 5년 내지 10년만 평화를 유지하는 데 성공한다면, 소련 및 중국의 위력은 강대해지고 …… 식민지 해방운동도 발전”하게 될 것이며, 과도기적 평화유지의 필요성을 언급했다(강인덕 1974 상, 379). 북한의 민주기지 노선은 과도기적 평화공존 기간 중 사회주의가 자본주의를 압도하게 된다는 소련의 평화공존론과 일맥상통한다.
- <sup>2</sup> 반면, 김일성 정권은 국방에 많은 재원을 투자하지 않았다. 민주기지 건설을 위하여 “인민군대의 강화”를 네 번째로 천명했지만, 1954년 이후 북한의 국방예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 1963년까지 점차 감소했다(강인덕 1974 중, 51). 구(舊)소련이 추진했던 평화공존정책으로 서방과 무력충돌을 겪을 위험성이 감소하였고 1958년 10월까지 중국인민지원군이 북한에 주둔하였기 때문에, 국방 부분에 시급히 투자할 필요가 없었다. 북한은 1950년대 후반 “국제관계에서 긴장상태가 현저히 완화되었다”고 평가할 정도로 대외적 안보를 걱정하지 않았다(국토통일원 1985a, 307).
- <sup>3</sup> 변영태 외무장관은 진보당과의 통일논쟁에서 ‘유엔 감시 하의 남북총선’을 부인했다(한국일보 1956/4/17).
- <sup>4</sup> 1954년 경향신문은 북진통일과 관련된 기사를 총 92회, 동아일보는 63회 게재하였다. 이후 빈도수가 조금씩 줄었지만, 북진통일 찬성론은 4.19 혁명 이전까지 지속적으로 등장한다(Naver 뉴스라이브러리 검색).
- <sup>5</sup> 1948년 미국 대외원조법은 증여물자를 받은 수혜국이 증여물자에 상당하는 통화를 중앙은행에 예치하고 미국의 승인 아래 통화안정과 경제성장에 사용할 수 있도록 하였지만, 미국은 이승만 정부의 반대로 인하여 원조자금의 사용을 감독하지 못했다. 1961년 미국 의회는 부패 퇴치, 투명성과 책임성 제고를 통하여 선한 통치를 도모한다는 이유로 원조사용에서 미국의 감독을 강화하려고 하였다. 미국 증여물품의 매각을 통하여 조성된 자금이 국가 재정의 50%를 넘었기 때문에 원조자금 사용에 대한 감독은 한국 경제정책 전반에 대한 미국의 과도한 영향력을 의미했다. 이 상황에서 미국의 일방적 원조계획 중단을 인정한다는 조항은 내정간섭으로 이어질 가능성이 매우 높았다.
- <sup>6</sup> 1960년 1월 성매매 여성에 대한 강제식발사건과 한국 소년에게 콜타르를 씌운 사건이 발생했고, 1960년 3월 왜관에서 한국인에 대한 사형(私刑)이 발생했다(동아일보 1960/1/7; 동아일보 1960b/3/5).
- <sup>7</sup> 민주당은 국제연합의 선거감시단에는 “진정한 자유선거를 실시하는 회원국가”만이 선임되어야 하며, 대한민국만이 한반도에서 유일한 합법정부이기 때문에 남북연합위원회구성을 반대하며, 통일이 되기 전까지는 공산과괴공작이 진정하게 정지되리라는 보장이 없기 때문에 남북교류를 반대하며, 통일 한국은 민주주의와 민권자유를 보장하는 국가가 되어야 한다는 부가 사항을 덧붙였다(중앙정보부 1979, 23-25). 북한이 민주당의 통일방안을 수용할 가능성이 전혀 없었고 민주당이 남북 교류를 반대하였다는 점을 고려하면, 민주당의 통일정책은 현상유지를 목표로 하고 있었다.



- <sup>8</sup> 1962년 군사정부가 1차 경제개발 5개년계획을 시작함으로써 경제성장에 집중하는 노선을 채택하였지만, 1963년 말까지 한국의 국가전략은 안개 속에 있었다. 1차 경제개발 5개년계획은 수입대체 발전에 초점을 맞추었고, 공업과 공업 사이에서 성장 동력을 확정하지 못했고, 경제성장에 필요한 재원을 조달하는 방법도 외자유치와 국내자본 동원 사이에서 불명확하였다(대한민국 정부 1962, 16-17). 1962년 6월 10일 화폐개혁이 1차 경제개발 5개년계획의 모호성을 보여주는 대표적 예이다. 당시 군사쿠데타 세력은 민족주의적 성향을 가졌고 부정부패를 통하여 축적된 자본과 화교의 자본이 금융시장 밖에 있다고 잘못 판단하였다. 이들은 시장 밖에 있는 자본을 화폐개혁으로 강제적으로 시장 안으로 들여와 경제성장에 필요한 재원을 조달하려고 하였다. 하지만 실제 화폐개혁 후 국내 자본이 충분하지 않다는 학습을 하면서 수출주도와 외자유치로 선회하였다.
- <sup>9</sup> 1960년대 박정희 대통령의 조국근대화론은 1950년대 북한의 ‘민주기지’ 노선과 유사점을 가진다. 양자는 공통적으로 경제 성장이 상대편 안에 있는 반대 세력의 마음을 움직여 자연스럽게 통일의 환경이 조성된다는 논리에 기반을 두었다.
- <sup>10</sup> 김일성은 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 “조선혁명의 전국적 승리”는 3대혁명역량의 강화에 달려있다고 보고하였는데, 3대혁명역량은 북한 내 혁명역량, 한국 내 공산혁명을 달성하기 위한 역량, 한반도 내 공산혁명세력과 해외 우호세력과의 연대강화로 구분된다. 3대혁명역량은 북한이 그동안 추진했던 한반도의 공산화라는 가장 큰 정책목표를 달성하기 위하여 중범위 정책목표를 세분화시킨 것으로, 3대혁명역량 강화 정책의 원형은 1957년 8월 25일 김일성이 송동정치경제대학 졸업식 축사에서 나타났었다(국토통일원 1985a, 335-336). 1964년 2월 27일 김일성의 총화보고는 새로운 정책목표를 제시하였다기보다는 정책목표를 달성하기 위한 새로운 수단을 언급하였다는 점에서 큰 의미를 가진다.
- <sup>11</sup> 북한은 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 국방·경제병진노선과 4대군사노선을 채택하였다. 1963년도 예산이 이미 1962년 12월에는 확정단계였기 때문에, 실질적 군비증강은 1964년부터 본격화된다.
- <sup>12</sup> 북한에서는 중공업 우선 발전을 주장하는 김일성, 농업을 중시하는 연안파, 소비재 공업을 중시하는 소련파가 1953년부터 1955년 5월까지 병립했다. 1955년 6월에 개최된 조선노동당 중앙위원회 상무위 제5차 회의에서 “공업에 그 중점을 두고 농촌정리를 급속히 복구 발전시키기 위한 일련의 조직 경제적 대책들을 취했다”(조선노동당 결정집 1955, 149).
- <sup>13</sup> 김일성은 1962년 12월 조선노동당 중앙위 4기 5차 회의에서 “인민경제건설에서 일정한 제약을 받는 한이 있더라도 군사력을 강화하지 않으면 안 된다”고 발언하며, 국방과 경제의 병진 전략과 4대군사노선을 제기하였다.
- <sup>14</sup> 북한이 과도하게 중공업에 투자하고 군사력강화에 재원을 돌리자, 북한의 7개년계획은 예상대로 진행되지 못했다. 조선노동당은 1966년 10월 당 대표자회의에서 7개년계획을 3개년 더 연장하여 경제건설과 국방건설을 병진시키기로 결정하였다. 7개년계획의 연장에도 불구하고, 경제성과는 계획에



- 미치지 못하였다. 중공업부분에 공업부분 총 투자액의 80% 이상 투자되는 불균형 성장으로 인하여 경공업 부분과 농업 부분의 성장이 늦었다(강인덕 1974 상, 440).
- <sup>15</sup> 1964년 중앙정보부는 ‘인민혁명당’을 지하당으로 발표하였지만, 사후 진실공방에서 ‘인민혁명당’은 공식적인 당명과 강령, 규약을 채택하고 국가 변란을 기도한 당 수준의 반국가단체가 아니라 시국관을 공유하는 친교 모임이었다(국정원 과거 사건 진실규명을 통한 발전위원회 2005, 22-23; 전명혁 2011, 311-312).
- <sup>16</sup> 통일혁명당의 모체는 북한 공작원이 연안에 구축해 놓은 공작거점이다. 1961년 12월 전남 무안 출신 남파 공작원 김송무가 임자도에 침투하여 외삼촌 최영도를 포섭하였다. 최영도는 과거 남로당 전남도당위원장을 맡았던 정태묵과 접촉하여 지하당의 모체를 형성하였다. 김송무는 1950년대 말부터 알고 지내던 김종태와 접촉하였고 김종태는 김질락을 매개로 서울대 문리대 출신 사회운동가를 중심으로 지하당 모체를 구축하였다. 이들은 1965년 11월 통일혁명당을 창당하였다(김질락 2011, 41-43).
- <sup>17</sup> 1967~1969년 북한의 무장공작소조의 활동이 김일성의 지시에 의하여 이루어졌는지 명확하지 않다. 김창봉과 허봉학 등 주요 인사가 1969년 1월 숙청되었고, 김창봉과 허봉학 등이 만든 특수부대가 8군단으로 흡수되었고, 김일성이 이후락 중앙정보부장에게 1.21 사건이 북한내 “좌경맹동분자들이 한 짓”이라고 발언하였다는 점들을 고려하면(경향신문 1972/1/21; 동아일보 1991/8/2), 1960년대 후반 북한의 군사도발은 김일성의 대남공작 발언을 과대 해석한 북한군 일부 세력의 독자적 활동으로 해석될 수 있다.
- <sup>18</sup> 국제혁명역량은 제국주의의 침략을 반대하는 신생독립국, 제국주의의 예속을 벗어나기 위하여 싸우고 있는 아시아, 아프리카, 라틴 아메리카의 국가·인민을 의미한다. 북한은 국제혁명역량과의 단결로 미국을 국제적으로 고립시키고 아시아에서 몰아내려고 하였다(국토통일원 1985a, 852).
- <sup>19</sup> 1960년대 우루과이의 정정이 심각한 경제위기로 인하여 매우 불안정했기 때문에 쿠데타 시도가 종종 있었다. 또한, 반체제 도시 게릴라(Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros)가 활동 반경을 넓히고 있었다.
- <sup>20</sup> 국제연합총회는 1948년 12월 12일 결의안 195호를 통하여 대한민국 정부를 “[한국]임시위원회가 선거 업무를 감독한 지역을 통치하고 관할하는 적법 정부”(a lawful government having effective control and jurisdiction over that part of Korea where the Temporary Commission was able to observe and consult)로 인정했다. 한국과 서방 국가는 상기 결의안에 기반을 두고 한국만이 한반도에서 유일한 적법 국가이며, 국제연합 감시 아래서 총선거를 통하여 통일정부를 구성해야 한다는 입장을 취했다.
- <sup>21</sup> 1950년 10월 7일 국제연합총회는 결의안 376호를 통과시켜, 국제연합한국부흥위원가 한국의 통일과 전후복구를 관리하는 임무를 수행하도록 하였다. 북한 지역에서 총선거를 거쳐 통일정부가 구성 되도록 명시한 총회 결의안 376은 북한에서 수립된 정권이 비합법적이라는 함의를 가졌다.



- <sup>22</sup> 데탕트는 미중 화해, 미소 화해, 서유럽과 구소련 간 화해를 포함하므로 “여러 개의 데탕트”로 표현될 수 있지만, 이 글에서 데탕트는 미중 화해와 이후 완화된 국제관계를 의미한다(전재성 2005, 51). 이 부분은 줄고를 요약하고 수정한 것이다(조동준 2005, 62-67).
- <sup>23</sup> 닉슨 행정부는 북월남으로 보내는 군수지원품을 줄이기 위하여 구소련과 직접 접촉을 시도하였지만, 소기의 성과를 거두지 못했다(President Richard Nixon 1969/11/3).
- <sup>24</sup> 한반도 문제에 관하여 미국과 중국의 합의가 도출되는 과정에서 북한은 중국과 긴밀한 협조로 북한의 의제를 투영할 수 있었다. 1971년 7월 키신저-주은래 1차 회담 후 주은래 총리의 북한 방문, 김일제 1부수상의 중국 방문, 1971년 10월 키신저-주은래 2차 회담 후 김일성의 중국 방문, 닉슨의 방중 이전 1972년 1월 박성철 제2부수상의 중국 방문, 닉슨의 방중 이후 1972년 3월 주은래의 북한 방문으로 북한은 한국문제에 관한 북한의 의견을 전달하고 미중대화에 관한 정보를 얻을 수 있었다. 특히 북한은 내부토론을 거쳐 미·중회담에 투영할 북한의 의제를 8개항으로 정리하여 중국에 전달하였는데, 이는 키신저-주은래 2차 회담에서 정식 의제였다. 8개항은 (1) 한국에서 미군의 완전철수, (2) 미국의 대한(對韓) 핵무기, 미사일, 각종 무기제공 즉각 중단, (3) 미국의 대한(對北) 침범, 각종 정탐, 및 정찰행위 중지, (4) 한·미·일 군사공동훈련 중지 및 한·미연합군 해산, (5) 일본 군국주의 부활 방지와 한국에서 외국군 철수 후 일본군 주둔 금지에 관한 미국의 보증, (6) 국제연합한국부흥위원단 해체, (7) 남북협상과 조선문제의 자체 해결에 대한 미국의 개입 금지, (8) 국제연합에서 한국문제 토의에 남북한 동시 참여를 포함했다(王泰平 1990, 40).
- <sup>25</sup> 미국과 중국은 양국간 관계 정상화에 대하여 의견 일치를 이룬 반면 다수 현안에 대하여 의견 일치를 도출하지 못하였다. 양국은 대화의 전개, 의견 교환, 양국 관계정상화의 필요성을 공동으로 언급한 후, 각국의 의견을 피력하는 형태로 공동성명을 발표하였다. 미국은 한국과 긴밀한 유대 유지, 한반도 긴장완화를 위한 한국의 노력에 대한 지지를 언급하였고, 중국은 1971년 4월 12일 북한이 제안한 평화통일 8개항과 국제연합한국부흥위원회 해체를 지지한다고 발표하였다(Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People's Republic of China 1972/2/27, Phillips·Keefer 2006).
- <sup>26</sup> 1970년 10월 15일 주한미군 사령부는 미 7사단 1여단 주둔지인 캠프 카이저를 11월 15일까지 폐쇄하겠다고 일방적으로 발표하였다. 철수 발표 당시 미 7사단 병력은 이미 철수를 시작했다.
- <sup>27</sup> 박정희 대통령은 1971년 12월 6일 국가 비상사태를 선언하면서, “주한미군의 추가감군 문제도 이미 논의 중에 있는 것으로 보입니다”라고 언급하였다(박정희 1971/12/6). 주한미군의 추가 철군은 카터 행정부에 의하여 일부 추진되었다.
- <sup>28</sup> 1968년 1월 청와대 기습사건과 푸에블로호 사건은 박정희 대통령의 위기감을 두 측면에서 악화시켰다. 첫째, 북한이 한국에서 무력혁명을 일으키기 위하여 무장세력을 조직적으로 남파한다고 판단하였다(박정희 1968/02/27). 둘째, 미국의 지원을 신뢰할 수 없다는 불안감을 가지게 되었다. 미국은 푸에블로호 사건을 처리하는 과정에서 북한에 대한 무력응징을 선택하지 않고 북한과의 협상을





통하여 문제를 해결하려고 하였다. 한미간 이견을 조정하기 위하여 방한했던 밴스(Cyrus Vance) 대통령 특사는 한국군 1 개 사단의 추가 월남 파병을 요청하며 1 억 달러 어치 군사원조 증액과 F-4 18 대 제공 등의 유인책을 제시할 뿐이었다.

- <sup>29</sup> 북한의 비정규전에 대한 한국의 대응은 향토예비군 창설과 엄격한 주민등록제였다. 향토예비군은 북한의 비정규전을 막기 위한 “전시 또는 평시에 후방 경비와 적의 간접 침략”에 대응하는 방안이었다(박정희 1968/4/1; 박정희 1973/1/24). 주민등록법 개정은 미등록자와 이중등록자를 정리하고 기존 주민등록의 진위 여부를 확인함으로써 국가의 장악능력을 강화하는데 초점을 맞추었다(주민등록법 일부 개정 1968/5/29, 부칙 2 항, 4 항, 5 항). 개정된 주민등록법은 남과 공작원이 활동하는 공간을 줄이며 한국 사회에 정착할 가능성을 줄이는 효과를 가졌다.
- <sup>30</sup> 박정희 대통령은 1969 년 9 월 23 일 대구의 2 군사령부를 방문한 자리에서 “언제나 미국이 한국에 주둔하는 것을 바랄 수는 없다”며 “우리는 언젠가 미군 철수에 대비해 국군의 정예화를 위한 장기대책을 세워야 할 것”이라고 말했다(국방일보 2013/8/25). 박정희 대통령은 이미 1969 년 후반기 주한미군철수의 가능성을 인지하고 있었다고 추정된다.
- <sup>31</sup> 박정희 대통령이 8 월 21-22 일 한미정상회담을 통하여 미국의 방위공약을 확보했지만 재미교포와의 만남에서 북한의 남침 준비설을 다시 언급했다. 이러한 점은 남침 준비설이 8 월 21-22 일 한미정상회담에서 미국의 방위공약을 확보하기 위한 단순한 조치가 아닐 수 있다는 해석을 가능하게 한다.
- <sup>32</sup> 박정희 대통령은 1970 년대를 “국가 안보에 있어 큰 시련기가 될 것이 틀림없다”라고 한 반면, 북한의 전면 남침에 대해서는 “만약”이라는 가정적 상황으로 표현했다. 즉, 북한의 도발이 예상되지만 아직 전면 남침을 심각하게 우려하지 않았다고 추정된다.
- <sup>33</sup> 박정희 대통령은 1960 년대 후반 북한의 도발이 전쟁으로 비화되지 않는 원인으로 한국의 자제와 국제연합군/미군의 주둔을 꼽았다(박정희 1970/1/9).
- <sup>34</sup> 1971 년 11 월 9 일 오원철 상공부 차관보가 군수로 전용 가능한 중화학공업의 육성안을 보고할 때, 박정희 대통령은 2~3 년 안에 병기를 생산하지 못한다는 점에 대하여 아쉬움을 나타냈다(김정림 1995, 323).
- <sup>35</sup> 박정희 대통령의 위기감은 1972 년 5 월 초순까지 유지되었다. 박정희 대통령은 당시 상황을 “중대한 시련과 도전”으로 표현하였고, 특히 북한의 평화공세를 전쟁준비를 “은폐”하는 “잔재주”로 표현 하였다(박정희 1972/5/8; 박정희 1972/4/6).
- <sup>36</sup> 심지어 1974 년 광복절 저격 사건 이후에도 박정희 대통령은 북한의 위협을 전면 남침이 아니라 무장 간첩 침투, 지하당 구축, 통일전선 구축으로 파악했다(박정희 1974/8/23). 1974 년 7 월 16 일 박정희 대통령은 국방대학원에서 당시 상태를 “전쟁을 하고 있는 상황”이라고 표현하며 북한의 “오산” 가능성을 언급하였는데, 이는 1973 년 말부터 진행된 해상 도발을 반영한 돌발성 발언으로 추정된다(박정희 1974/7/16).



- <sup>37</sup> 국군 현대화 계획의 시한을 한 달 남겨둔 1975년 5월 31일 국군 현대화 계획은 약 70% 정도 달성되었다. 이때까지 총 8억 8690만 달러어치 군사장비 1억 4470억 달러어치 잉여장비가 한국군에 제공되었다. 미 집행된 3억 6310만 달러에 달하는 장비는 1977년 말까지 인도될 예정이었다(경향신문 1975/5/31; 동아일보 1975/8/28).
- <sup>38</sup> 국방과학연구소는 소총, 기관총, 박격포 등 기본병기를 국산화하기 위한 ‘긴급병기개발사업’(암호명 ‘번개사업’)을 수행하였다. 1980년 말까지 국방과학연구소는 총 220개 장비의 개발에 착수하여 155개를 완료하였다. 1978년 9월 26일 실험 발사했던 한국형 장거리 지대지 백곰도 국방과학연구소의 연구 성과이다.
- <sup>39</sup> 박정희 대통령은 1973년 4월 19일 합동참모본부에 자주국방을 구현하기 위한 전력증강계획을 세우라고 지시하였다. 합참은 1973년 7월 27일 ‘합동기본군사전략’을 마련한 후, 육·해·공군의 제안을 수렴하여 ‘군장비 현대화 계획’을 마련하였다. 박정희 대통령은 1974년 3월 15일 합참의 전력증강안을 재가하였고, 1차 율곡사업은 1974년부터 1981년까지 진행되었다. 1차 율곡사업에는 3조 1,402억원이 소요되었는데(전체 국방비의 31.2%), 노후장비 교체, 전방지역 철책선과 진지구축, 고속정 건조, 항공기(F-4) 구매에 사용되었다(국방부 2008, 160-163).
- <sup>40</sup> 이 시기 창설된 부대는 제 7, 제 9 공수특전여단(1974.10.1), 수도기계화사령부(1973.7.1), 육군 제 1 항공단(1973.9.1), 공군 제 15 전투비행단(1974.5.1) 등이다.
- <sup>41</sup> 국방과학연구소가 1977년부터 1979년까지 핵무기 개발을 재개하여 핵무기 개발의 전 단계까지 이르렀다는 주장이 일부에서 제기되지만, 당시 핵무기 개발에 직접 관여했던 기술자들은 설계도면을 탐구하는 수준이었다(동아일보 1995/10/6; 이은영 2006, 284-285; Sung Gul Hong 2011, 506-510). 핵무기 개발 가능성에 대한 긍정적 평가는 미국으로부터 더 많은 양보를 얻기 위한 의도적 선택이거나 핵무기 개발 관련 관리자의 과장된 해석으로 보인다.
- <sup>42</sup> 1971년 전반기까지 박정희 대통령은 민간이 주도하여 중화학공업을 육성해야 한다는 경제기획원의 논리를 공유했다. 박정희 대통령은 중화학공업 육성책을 발표하면서, “민간기업으로 하여금 개발의 주역을 담당할 수 있도록 그 체질을 능동적으로 강화하는 노력을 권장 지원할 것”을 천명하였다(박정희 1971/1/1).
- <sup>43</sup> ‘4대 핵심’은 주물철(강원산업에 지정), 특수강(대한중기에 지정), 중기계(한국기계에 지정), 조선(현대 건설에 지정)이었다.
- <sup>44</sup> 박정희 행정부의 외교노선 변화는 “국제사회에서 공산권에서 북한을 고립시키고 평화통일의 주도권을 잡기 위한 것”으로 북한과의 체제 경쟁 및 외교 전쟁에서 우위를 점하기 위한 변화였다(경향신문 1971/8/7).
- <sup>45</sup> 1973년 ‘합의성명’은 한국문제 토의를 연기하며 남북대화의 재개 필요성을 언급하는 동시에 국제연합한국부흥위원회의 즉각적 해체도 언급하였다. 국제연합한국부흥위원회는 1973년 11월 29일 해체 성명서를 발표하고 활동을 중단하였다.



- <sup>46</sup> 박정희 행정부가 1970 년 총 24 개국에 친선사절단을 파견했던 것을 필두로, 1970 년대 아시아, 아프리카, 중남미로 대규모 친선사절단을 파견했다. 1974 년에는 총 88 개국에 친선사절단을 파견했다(외무부 1979, 233-242).
- <sup>47</sup> 외무부는 1966 년부터 할슈타인 원칙이 기본 원칙이지만, 한국과 이미 수교한 국가가 북한과도 수교할 경우 즉각 단교하지 않는다는 방침을 세웠다(경향신문 1969/12/1).
- <sup>48</sup> 윤치영 공화당 의장서리는 “조국근대화와 조국중흥”을 이루기 위해서는 “대통령 연임금지조항을 포함해서 강력한 리더십을 계속 유지해야 한다는 지상명령에 차질이 없어야 하며... 현행 헌법상에 문제점이 있다면 검토 연구될 수 있다”고 하였다(동아일보 1969/1/7).
- <sup>49</sup> 1971 년 4 월 대선국면에서 박정희 대통령의 장기 집권을 위한 개헌 구상이 이미 있었다는 추측성 증언이 있다. 장기집권 의혹으로 인하여 대통령 선거에서 패배할 개연성이 높아지자, 박정희 대통령의 선거 참모들은 세 번째 임기를 마지막으로 대통령직에서 물러날 것을 공약하라고 조언했다. 1971 년 4 월 25 일 박정희 후보는 장기집권 의혹을 해소하고 열세 국면을 타개하기 위하여 “내가 이런 자리에 나와서 여러분에게 ‘나를 한 번 더 뽑아 주시오’라는 정치 연설은 이것이 마지막이라는 것”이라고 말했다. 박정희, “4.27 대통령선거 서울유세”(1971.4.25). 박정희 대통령이 ‘마지막 출마’ 선언을 하지 않고 “이런 자리에 나와” 표를 달라고 하지 않겠다고 하였는데, 이미 장기집권을 위한 개헌안을 염두에 두고 있었기 때문이었다(조갑제 2007, 186-187).
- <sup>50</sup> 박정희 대통령은 “(19)80 년대 초에 중화학 공업의 꽃을 만개”시키는 꿈을 언급하였다(박정희 1973/2/26). 또한 박정희 대통령은 사석에서 1980 년대 초 해야 계획을 종종 언급하곤 했다.
- <sup>51</sup> 이후락 중앙정보부장은 경제성장을 효율적으로 추진하고 북한과의 대화에서 장기적 대응책을 마련하고, 국제사회의 변화에 효율적으로 대처한다는 명목으로 체제정비를 추진하였다(김충식 2012, 379-381; 오효진 1986, 310-311).
- <sup>52</sup> 1972 년 10 월 16 일 박정희 행정부가 미국과 일본에게 사전에 알린 선언문은 미·중 화해와 일·중 접근으로 인한 국제정세의 변화가 체제정비의 원인이라고 언급하였지만, 미국과 중국의 반발로 인하여 “국제정세의 거센 도전”으로 불분명하게 언급하였다(김충식 2012, 389-392; 조갑제 2007, 240-242). 1972 년 10 월 23 일 박정희 대통령은 유양수 주월대사와 만난 자리에서 경제성장, 자주 국방, 중화학공업을 추진하는 과정에서 “효율의 극대화, 국력의 조직화”가 필요하기 때문에 체제정비가 필요하다고 말했다(조갑제 2007, 243).
- <sup>53</sup> 10 월 유신은 궁극적으로 박정희 행정부의 몰락을 재촉했다. 박정희 행정부는 ‘총화’를 국민들에게 요구했지만, 박정희 행정부의 장기집권에 반대하는 반정부활동은 점차 격화되었다. ‘체제정비’로 북한의 상부 통일전선구축 시도를 막았지만, 반정부의 폭발적 에너지는 축척 되어갔다.
- <sup>54</sup> 박정희 행정부에서 남북대화를 직접 진행한 인사들은 공통적으로 북한의 남침을 막기 위하여 남북 대화를 구상하였다는 증언을 한다(강인덕·송종환 외 2004, 455; 윤홍석 2004, 78). 북한은 남북대화를 상층 통일전선구축의 통로로 활용하려 하였다. 김일성은 1972 년 남북적십자회담 대표에게 아래와



같이 말하였다. “…… 이산가족 찾기라는 그 자체로서는 흥미가 없습니다. 그러니까 적십자회담을 통하여 합법적 외피를 쓰고 남조선으로 뚫고 들어갈 수 있는 길이 트일 것 같으면 회담을 좀 끌어보고 그럴 가능성이 보이지 않을 것 같으면 남조선 측에서 당장 받아들일 수 없는 ‘반공법 철폐,’ ‘자유왕래’와 같은 높은 요구조건을 내걸고 회담을 미련 없이 거둬 치워야 합니다. 그리고 회담이 진행되는 기간에는 이 회담장을 우리의 선전문대로 이용해야 합니다”(김용규 2011, 82).

- <sup>55</sup> 북한의 노선 변경은 과도한 국방비 지출로 인한 경제발전 지체와 내부 권력투쟁의 결과였다. 박정희 행정부는 북한의 과도한 국방비 지출로 인한 경제적 어려움과 내부 정치갈등이 무력도발로 이어질 위험성에 주목했다(박정희 1968/6/25; 박정희 1968/12/20).
- <sup>56</sup> 남북대화의 시작을 미-중화해와 직접 연결시키는 해석은 시간적으로 약점을 가지고 있다. 1970년 12월에서야 미국은 파키스탄을 경유하여 중국과 협의 통로를 구축했다(Memorandum for President 1970/12). 박정희 대통령은 이 시기 박정희 행정부는 이미 북한과의 대화를 모색하고 있었다.
- <sup>57</sup> 남북대화는 북한에게 네 가지 이유로 만족스럽지 않았다. 첫째, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화는 주한미군의 완전 철수로 이어지지 않았다. 둘째, 박정희 행정부는 군축제외에 반응하지 않고 오히려 “대화를 통한 대결”을 추진하여 병력감축보다는 군비증강을 모색했다. 셋째, 박정희 행정부는 사회단체를 남북대화에서 배제하였기 때문에, 북한이 남북대화를 매개로 상층통일전선을 구축할 수 없었다. 넷째, 박정희 행정부는 남북대화를 효율적으로 추진하겠다는 명분으로 체제정비를 실시하여, ‘남한 내 혁명역량’이 성장할 환경을 없애려고 하였다. 북한은 공식적으로 “단결과 합작과 통일 대신에 대결과 경쟁과 분열을 끊임없이 추진하는” “양면전술”과 김대중 납치 사건을 이유로 남북조절위원회 활동을 중단하겠다고 하였다(국토통일원 1985a, 1415-1419).
- <sup>58</sup> 평화통일 3대원칙을 천명한 광복절 경축사에서 육영수 여사가 피격 당하는 사건이 발생했지만, 박정희 행정부는 평화통일 3대원칙을 계속 천명했다.





## 참고문헌

- 강민. 1983. “관료적 권위주의의 한국적 생성.” 한국정치학회. 제 17호. 341-362.
- 강인덕 편. 1974. 《북한전서》 상, 중, 하. 서울: 극동문제연구소.
- 강인덕·송종환. “7.4 남북공동성명과 남북조절위원회 회의.” 강인덕 송종환 외. 2004. 《남북회담: 7.4에서 6.15까지》. 서울: 극동문제연구소.
- 공보실. 1956. 《대통령이승만박사 답화집》. 제2집. 서울: 공보실.
- 국방부 군사편찬연구소. 1998. 《대비정규전사 3 (1961-1980)》. 서울: 신오성기획인쇄사.
- 국방부. 2008. 《국군 50년사》. 서울: 국방부.
- 국정원 과거 사건 진실규명을 통한 발전위원회. 2005. “인혁당 및 민청학련사건(2005/12/7)”
- 국토통일원. 1985. 《남북한통일제의자료총람》. 제1-3권. 서울: 국토통일원.
- \_\_\_\_\_. 1984. 《38선에서 아웅산묘소까지: 북한의 폭력혁명수출과 대남도발사례》. 서울: 국토통일원.
- \_\_\_\_\_. 1987. 《통일문제 관련 자료집: 대한민국의 제의 및 주장》. 서울: 국토통일원.
- 국회 국토통일연구 특별위원회. 1967. 《통일백서》. 서울: 국회.
- 김광모. 1988. 《한국의 산업발전과 중화학공업화 정책》. 서울: 지구문화사.
- 김용규. 2001. “대남사업 김일성 비밀교시, 중.” 북한. 제359호
- 김일성. 1981a. “제1차 5개년계획을 성공적으로 수행하기 위하여.” 《김일성 저작집》. 12권. 평양: 조선노동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1981b. “조선노동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 《김일성 저작집》. 15권. 평양: 조선노동당출판사.
- 김정렴. 1995. 《한국경제정책 30년사》. 서울: 중앙일보사.
- 김정주. 2008. “선택받지 못한 박정희의 선택.” 역사비평. 제83호. 479-488.
- 김지형. 2008. “7.4 공동성명 전후의 남북대화.” 사림. 제30호. 27-49.
- 김질락. 2011. 《어느 지식인의 죽음》. 서울: 행림서원.
- 김충식. 2012. 《남산의 부장들》. 서울: 폴리티쿠스.
- 김형아. 2005. 《박정희의 양날의 선택: 유신과 중화학공업》. 서울: 일조각.
- 대한민국 정부. 1962. 《제1차 경제개발5개년계획》. 서울: 대한민국 정부.
- \_\_\_\_\_. 1972. 《제3차 경제개발 5개년 계획》. 서울: 대한민국 정부.
- 마상윤. 2003. “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고.” 국제정치논총. 제43집 4호. 171-196.
- 박기호. 1984. “한국의 노동쟁의 1.” 박현재. 《한국자본주의와 임금노동》. 서울: 화다.
- 박영구. 2007. “4대 핵심공장 건설 계획 (1970).” 국가기록원.
- 백두진. 1975. 《백두진회고록》. 서울: 대한공론사.
- 송종환 외. 2003. 《남북한체제경쟁선언-8·15 평화통일구상선언 祕話》. 월간조선 2003년 8월호.
- 송종환. 1976. 《남북회담종합평가》. 서울: 국토통일원 정책기획실.
- 오원철. 1994. “오원철 회고록: 제1편 방위산업의 건설.” 조선일보 1994년 6월.
- 오효진. “비밀의 주인공 이후락.” 월간조선 1986년 12월호.
- 외무부 외교연구원. 1966. 《통일문제연구》. 제1집. 서울: 외무부 외교연구원.
- 외무부. 1979. 《한국외교 30년》. 서울: 외무부.



- 윤석선생 기념출판위원회. 1967. 《한 알의 밀이 죽지 않고는: 장면 박사 회고록》. 서울:가톨릭출판사.
- 육군방첩대. 2009. “위험인물예비검속계획” 《5.16 쿠데타 직후의 인권침해사건》. 서울: 진실화해위원회.
- 윤민재. 2010. “푸에블로호 사건과 한미관계.” 사회와 역사. 제85호. 239-270.
- 윤홍석. 2004. “8.15 평화통일구상 선언.” 강인덕 송종환 외. 2004. 《남북회담: 7.4에서 6.15까지》. 서울: 극동문제연구소.
- 이문항. 2001. 《JSA-판문점(1953~1994)》. 서울: 소화.
- 2.8 한미경제협정 반대 공동투쟁위원회. 1961. “회의원에게 보내는 한미경제협정 비준거부 촉구 공개장” 민족일보(1961/2/22)
- 임혁백. 2004. “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간, 상.” 한국정치연구. 제13집 2호. 223-258.
- 전국경제인연합회. 1982. 《전경련 20년사》. 서울: 전국경제인연합회.
- 전명혁. 2011. “1960년대 '1차 인혁당' 연구.” 역비논단. 제95호. 289-322.
- 전재성. 2005. “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석.” 국제정치논총. 제45집 3호. 33-56.
- 정기웅. “남북적십자회담.” 강인덕 송종환 외. 2004. 《남북회담: 7.4에서 6.15까지》. 서울: 극동문제연구소.
- 조갑제. 2007. 《박정희 10권(10월의 결단)》. 서울: 조갑제닷컴.
- 조동준. 2004. “‘자주’의 자가당착: 한반도 국제관계에서 나타난 안보모순과 동맹모순.” 국제정치논총. 제44집 3호. 25-49.
- \_\_\_\_\_. 2005. “미-중대화에서 나타난 적수게임과 동맹게임: 한반도 사례와 월남 사례 비교 연구.” 국제정치논총. 제45집 3호. 57-79.
- 조선노동당 결정집. 1955. 《농촌경리의 금후 발전강화를 위하여》. 1955년도 전원회의. 정치조직·상무위원회. 평양: 조선노동당 중앙위원회.
- 조인원. 1996. 《국가와 선택》. 서울: 경희대학교 출판부.
- 중앙선거관리위원회. 1973. 《대한민국선거사》. 제1집. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙일보 특별취재팀 1998. 《실록 박정희》. 서울: 중앙 M&B.
- 중앙정보부. 1979. 《통한(統韓)제의 자료총람》. 서울: 중앙정보부.
- 중화학공업추진위원회 기획단. 1973. 《중화학공업육성계획》.
- \_\_\_\_\_. 1979. 《한국공업화발전에 관한 조사연구 3: 정책결정과정의 이면사》. 참의원 사무처. 1961. 《제38회 참의원회의록》. 제 22호 부록. 서울: 참의원.
- 한국재정 40년사 편찬위원회. 1991a. 《한국재정 40년사》. 제 4권. 재정통계 1. 서울: 한국개발연구원.
- 한상진. 1988. 《한국 사회와 관료적 권위주의》. 서울: 문학과 지성사.
- 홍석률. 2001. “1968년 푸에블로 사건과 남한-북한-미국의 삼각 관계.” 한국사연구. 제113호. 179-208.
- \_\_\_\_\_. 2009. “위험한 밀월: 박정희 존슨 행정부기 한미관계와 베트남 전쟁.” 역사비평. 제88호. 232-235.
- \_\_\_\_\_. 2010. “1970년대 초 남북대화의 종합적 분석: 남북관계와 미중관계, 남북한 내부 정치의 교차점에서.” 이화사학연구. 제40호. 289-330.
- 황일호. 1993. 《68년부터 추진했던 제2의 6.25 작전》. 월간중앙 1993년 4월호.
- 박정희 대통령 연설문 및 기자회견  
 “혁명공약”(1961.5.16)  
 “자유의 날에 즈음한 담화문”(1965.1.23)



- “1966년 연두교서”(1966.1.18)
- “1967년 연두교서”(1967.1.17)
- “5.3 대통령선거 대전 유세 연설”(1967.4.17)
- “원주 치안 회의 유시”(1968.1.6)
- “서울대학교 졸업식 치사”(1968.2.26)
- “1968년도 육군사관학교 졸업식 유시”(1968.2.27)
- “육군사관학교 졸업식 치사”(1968.2.28)
- “향군 제9차 전국 총회에서 행한 유시”(1968.2.28)
- “예비군 창설식 유시”(1968.4.1)
- “6.25 동란 제18주년에 즈음한 담화문”(1968.6.25)
- “국군의 날 유시(건군 제20주년 기념)”(1968.10.1)
- “서울 치안회의 유시”(1968.12.20)
- “신년사”(1969.1.1)
- “신년 기자회견”(1969.1.10)
- “제7기 학도 군사 훈련단 임관식 유시”(1969.2.20)
- “특별담화문”(1969.7.25)
- “교포를 위한 조찬회에서 연설”(1969.8.22)
- “제 21회 국군의 날 유시”(1969.10.1)
- “국민 투표 실시에 즈음한 특별 담화문”(1969.10.10)
- “신년 기자회견”(1970.1.9)
- “1971년 신년사”(1971.1.1)
- “신년 기자회견”(1971.1.11)
- “국가비상사태 선언”(1971.12.6)
- “연두 기자회견”(1972.1.11)
- “해군사관학교 졸업식 유시”(1972.4.6)
- “해외 공보관회의 유시”(1972.5.8)
- “5.16혁명 제11주년 및 제7회 5.16민족상 시상식 치사”(1972.5.16)
- “6.25동란 22주년에 즈음한 담화문”(1972.6.25)
- “1973년 연두 기자회견”(1973.1.12)
- “1973년도 전국 치안 및 예비군 관계관 중앙 회의 유시”(1973.1.24)
- “1973년도 서울 대학교 졸업식 치사”(1973.2.26)
- “제25주년 국군의 날 유시”(1973.10.1)
- “제4305주년 개천절 경축사”(1973.10.3)
- “신년 기자회견”(1974.1.1)
- “전국 치안 및 예비군 관계관 중앙 회의 유시”(1974.1.1)
- “1974년 연두기자회견”(1974.1.18)
- “긴급조치 4호 선포에 즈음한 특별 담화”(1974.4.3)
- “1974년도 육군사관학교 졸업식 유시”(1974.4.18)
- “6.23 평화통일외교정책선언 1주년 담화”(1974.6.23)
- “1974년도 국방대학원 졸업식 및 제22기 합동 참모대학 졸업식”(1974.7.16)



- “제26주년 제헌절 경축사”(1974.7.17)
- “제29회 광복절 경축사”(1974.8.15)
- “긴급조치 제1호 및 제 4호 해제에 즈음한 특별 담화”(1974.8.23)
- “1975년 연두 기자회견”(1975.1.14)
- “국가 안보와 시국에 관한 특별 담화”(1975.4.29)
- “6.25 동란 제25주년에 즈음한 특별 담화문”(1975.6.25)
- “제27회 국군의 날 유시”(1975.10.1)
- “1976년 신년사”(1976.1.1)
- “1976년 연두기자회견”(1976.1.15)
- “1977년 연두기자회견”(1977.1.12)
- “1978년 연두기자회견”(1978.1.18)
- “1979년 연두기자회견”(1979.1.19)

## 신문자료

### 한국일보

한국일보, “선거공세의 목적, 이대통령담화에 신익희씨 반박,” 한국일보(1956.4.17)

### 경향신문

- “북진통일 군사원조하라,” 경향신문(1953.3.26)
- “북진통일은 지상명령,” 경향신문(1955.3.27)
- “반공노선 더욱 강화,” 경향신문(1960.5.3)
- “친용공행동 엄중 처벌할 터 한미간 유대 우려 할 것 없다,” 경향신문(1961.5.19)
- “美, 작전권 요구에 냉담,” 경향신문(1968.2.13)
- “할슈타인原則 적용범위 再調整,” 경향신문(1969.12.1)
- “할슈타인原則 폐기 國際社會서 北傀孤立시키게,” 경향신문(1971.8.7)
- “1.21사태 4돌 .... 급선회한 새 붉은 전략은 이렇다,” 경향신문 북한부(1972.1.21)
- “5개년계획 시한 한 달 앞두고 한국군 현대화 70%,” 경향신문(1975.5.31)

### 국방일보

김병륜. “1971년 美 7사단 철수·2사단 휴전선 후방 이동,” 국방일보(2013.8.25)

### 동아일보

- “주한미군 신분협정요구할 듯,” 동아일보(1960.1.7)
- “왜관 린치사건 미측에 항의문,” 동아일보(1960b.3.5)
- “평화적으로 대의제도하에 통한,” 동아일보(1960.6.21)
- “경제안정제일주의를 지향,” 동아일보(1960.8.14)
- “부강만이 공산주의 막는 길,” 동아일보(1960.8.16)
- “박의장 북한동포에 멧세지,” 동아일보(1961.10.4)
- “최고회의 정치활동적격자명단 공고,” 동아일보(1962b.5.31)
- “박의장, 북한동포에 5.16 멧세지,” 동아일보(1962.5.14)
- “大統領 連任禁止 등 問題點있다면 現行憲法 개정 필요,” 동아일보(1969.1.7)
- “북괴서 재침노려,” 동아일보(1969.8.18)
- “백총리 첫회견, 경제체제 민간주도로 전환,” 동아일보(1971.2.22)





“한미국방회견 한국군 현대화 77년까지 완료,” 동아일보(1975.8.28)  
김충식. “남산의 부장들 51: HR-김일성 105분 회담.” 동아일보(1991.8.2)  
“핵무기 79년 거의 완성,” 동아일보(1995.10.6)

매일경제

“경제정책방향: 국무총리 백두진씨 안정정책에 신축성 민간주도형으로 전환,” 매일경제  
(1970.12.26)

王泰平 主編. 1999. 《中華人民共和國外交史 1970-1978》. 第三卷. 北京: 世界知識出版社.

Correlates of War Project. 2010. “National Material Capabilities” (v3.02).

<http://www.correlatesofwar.org>.

Hong, Sung Gul. 2011. “The Search for Deterrence: Park's Nuclear Option.” Byung-Kook Kim and Ezra F. Vogel eds. *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*. Boston, MA: Harvard University Press.

Lawler, Daniel J., Erin R. Mahan and Edward C. Keefer. eds. 2010. *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, vol.14. Part 1, Korea, 1969-1972. Washington, D.C.: Government Printing Office.

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d1>.

Phillips, Steven E. and Edward C. Keefer. eds. 2006. *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, vol.17. China, 1969–1972. Washington, D.C.: Government Printing Office.

<https://history.state.gov/>.

Schopen, Lynn, Hanna Newcombe, Chris Young, and James Wert. 1975. *Nations on Record : United Nations General Assembly Roll-Call Votes, 1946-1973*. Oakville-Dundas, Canada: Peace Research Institute.

U.S. Agency for International Development (USAID). *U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations* (Green Book, 2014/3/28)

<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>.



## 필자약력

서울대학교 정치외교학부 부교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 동 대학원에서 정치학 석사학위를, 미국 펜실베이니아주립대학교(Pennsylvania State University)에서 정치학 박사학위를 받았다. 서울대학교 사회과학대학 국제문제연구소 선임연구원, 서울시립대학교 국제관계학과 조교수 및 부교수 등을 역임했으며 주요 연구분야로는 국제기구, 한반도와 국제정치 등이 있다. 주요 논저로는 “안보위협을 대처하는 중소국의 선택” (2010), “Bargaining, Nuclear Proliferation, and Inter-state Dispute” (2009, 공저), 《고위관료들, ‘북핵위기’를 말하다》 (2009, 편저) 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더 재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받았습니다.
- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
유재승 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [jryu01@eai.or.kr](mailto:jryu01@eai.or.kr)

