

박정희 정부의 전력증강 정책 추진에 대한 미국의 대응 분석 - 미국의 동맹 관리와 통제를 중심으로*

최정준 ■ 국방부 군사편찬연구소**

〈국문요약〉

1953년 정전협정 체결 이후 한국과 미국은 한미상호방위조약을 통해 70여 년 동안 동맹관계를 유지해 오고 있다. 이 글에서는 한국 정부의 전력증강 정책 추진 시 미국의 대응을 살펴보는 데 있다. 비대칭 동맹관계에서 약소국인 한국의 전력증강 정책에 대해 미국은 동맹을 통제하고 관리하기 위해 이중적인 접근법을 추구하였다. 1960년대 말부터 북한의 도발 증대와 1970년대 초 안보 환경의 변화로 한국은 한미동맹의 신뢰성에 대한 의구심을 갖게 되었다. 이에 따라 박정희 정부는 안보 불안감을 해소하기 위한 자주국방 정책으로 재래식전력 증강 정책과 핵무기 개발 정책을 병행한 이중경로전략을 추진하였다. 미국은 한국의 전력증강 정책에 대해 이중적인 모습을 보였다. 재래식 전력증강 정책에 대해 미국은 자국의 군사원조 비용 감소, 재래식 무기의 신형 무기로 교체, 제3국에 대한 수리·정비지원 차원에서 우호적인 입장을 보였다. 그러나 한국의 핵무기 개발에 대해 미국은 견제와 방해를 통해 이를 무산시켰다. 한국이 핵무기를 보유할 시 동맹체제 관리와 통제가 곤란하게 된다는 우려 때문이었다. 이 연구를 통해 비대칭 동맹관계에서 약소국의 전력증강을 통한 힘의 변화 추구는 강대국의 이해관계에 따라 성패가 결정된다는 것을 확인할 수 있다. 특히 강대국이 약소국을 통제하고 관리하기 위해 체결한 동맹관계의 경우 이러한 경향은 더욱 강해진다. 따라서 약소국은 동맹관계의 불균형을 해소하기 위한 힘을 증가하기 위해서는 강대국의 이해관계를 고려하고, 설득하는 노력이 선행되어야 한다.

*주제어: 한미상호방위조약, 한미동맹, 자주국방, 핵무기, 이중경로전략

* 논문을 완성하는 데 큰 도움을 주신 익명의 세 분 심사자에게 감사드립니다.

** 국방부 군사편찬연구소 선임연구원(E-mail: choijj4801@hanmail.net)

I. 서론

오늘날 국제정세의 불확실성은 그 어느 때보다 증대되고 있다. 지구촌 곳곳에서는 크고 작은 분쟁이 지속되고 있으며, 이러한 분쟁을 조정해야 할 강대국들은 자신의 이해관계에 따라 이합집산을 반복하고 있다. 유럽과 중동지역에서 진행 중인 전쟁은 상호의존성의 강화에 따라 전 세계적으로 영향을 미치고 있다. 분쟁의 일상화와 이해관계에 의한 다자주의화 현상에 따라 자국의 안보에 대한 불안감이 증대하여 세계 각국을 군비경쟁(arms race)으로 몰아 넣고 있다.

이러한 세계 안보 정세는 역설적으로 우리나라에 무기 수출이라는 새로운 기회의 창을 제공하고 있다. 스웨덴의 스톡홀름국제평화문제연구소(SIPRI)에 따르면 우리나라가 2012~2016년에 수출한 무기가 세계 시장에서 차지하는 비중은 1.0%였으나 2017~2021년에는 2.8%로 상승함으로써 세계 8위 무기 수출국 지위에 올랐다. 수출시장은 아시아와 북미 중심에서 최근 중동, 유럽, 중남미, 오세아니아, 아프리카 등으로 확대되고 있고, 무기의 종류도 탄약, 함정 중심에서 전투기, 자주포 등으로 다양해지고 있다(장원준 외 2022, 20-27).

다수의 국민은 우리나라가 핵무기를 개발할 수 있는 능력을 충분히 보유하고 있으며 단시간에 핵무기를 개발할 수 있는 것으로 인식한다(윤상호 2023). 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 따라 자체 핵무기 개발 및 보유를 원하는 국민 여론이 70%를 넘을 정도로 비등하기도 하였다(이민석 2023). 2023년 워싱턴선언 이후 자체 핵무기 개발에 대한 여론은 다소 약화하였으나 여전히 다수의 국민은 자체 핵 개발과 보유를 원하고 있다.

오늘날 방위산업의 비약적인 발전과 자체 핵무기 개발 가능성이 언급되고 있는 것은 과거부터 우리 정부가 추진해 온 자주국방 정책과 무관하지 않다. 우리 정부는 1960년대 말부터 방위산업 육성정책과 독자적인 핵무기 개발을 시도한 바 있다. 전자는 오늘날까지 지속되어 비약적인 성장을 이루었으나, 후자는 중단되었다.

박정희 정부는 ‘자주국방’의 기치 아래 국가 주도로 전력증강 정책을 추진하였다. 자주국방은 군의 현대화, 과학화와 경제화를 포괄한다. 일반적으로 일개 국가가 방위산업을 육성하는 방법으로는 독자적인 능력으로 추진하거나, 연구개발 및 생산에 있어 2개국 이상의 공동참여, 선진국의 지원에 힘입어 추진하는 3가지 경우로 대별할 수 있다(한용원 1976, 34).

박정희 정부 시기 추진되었던 전력증강 정책에 대한 선행연구는 다음과 같다.

첫째, 박정희 정부에서 추진했던 자주국방 정책을 달성하기 위한 수단으로서 전력증강 정책이 추진되었다고 본다. 이러한 연구들은 ‘올곡사업’으로 대별되는 박정희 정부의 전력증강 정책의 추진 배경, 경과 그리고 성과를 논하고 있다(국방부 1994a; 국방부 1994b; 국방부 1994c; 서규화 2015; 오원철 1995, 468-493).

둘째, 박정희 정부의 전력증강 정책을 대미 외교 측면에서 분석하고 있다. 박정희 정부는 대미 외교에서 자율성을 확보하기 위한 수단으로 전력증강 정책 특히, 핵무기 보유 정책을 추진하였다고 본다(김광모 2018, 118-137; 김지일 2020, 81-104; 이경서 2023; 이상훈 2017, 476-488; 조철호 2007, 356-373).

셋째, 박정희 정부의 자주국방정책이 대북억제력과 한미관계의 결속력을 강화하는 긍정적 효과를 가져왔다고 본다. 한국 정부의 전력증강 정책은 대북억제력을 강화하기 위한 기반을 마련하고 외부적으로는 핵개발의 진행을 유보하면서 미국으로부터 핵우산 제공과 한미연합군사령부(CFC : ROK/US Combined Forces Command)를 창설하는 등 긍정적인 효과도 있었다(이성우 2007).

넷째, 군사력 증강 정책과 경제의 상관관계 분석을 통해 한국의 경제 성장이 자주국방 정책 수립과 전력증강 정책 추진의 토대가 되었다고 본다(박민형 2017, 141-173).

이처럼 선행연구는 박정희 정부 시기에 추진되었던 전력증강 정책을 자주국방을 실현하기 위한 한국군 현대화의 한 수단과 한미관계에서 한국의 입지를 확장하고자 하는 자율성 증대 차원에서 분석하였다. 또한 군사력 증강과 경제력의 상관관계를 분석하여 경제성장이 군사력 증강으로 이어지는 순기능 역할을 하고 있다는 점에 주목하고 있다.

이 글에서는 선행연구에서 다루지 않았던 한국의 전력증강 정책에 대한 미국의 이중적인 대응을 분석하고자 한다. 1953년 체결된 한미동맹은 비대칭동맹으로 강대국과 약소국 간에 체결된 동맹관계이다. 일반적으로 비대칭 동맹관계에서 약소국은 강대국의 대내외 정책에 직간접적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 반대로 약소국이 자주와 자립을 위한 정책을 추진 시 강대국은 동맹국을 관리하고 통제하기 위한 다양한 수단과 방법을 활용한다.

미국은 박정희 정부의 재래식 전력증강 정책에는 일정 부분 개입하여 지원자 역할을 수행하였으나, 핵무기 개발 정책에 대해서는 철저하게 통제자 역할을 하였다. 비대칭동맹 관계에서 약소국은 강대국의 동맹 관리와 통제 전략에 따라 전력증강 정책도 제한받을 수 있다는 사실을 입증하고자 한다.

연구를 위한 시간적 범위는 박정희 정부가 전력 증강 사업을 시작하였던

1960년대 후반부터 제1차 울곡사업이 종료되었던 1981년까지를 분석 대상으로 삼았다. 연구를 위해 박정희 정부 시기에 발간되었던 공간사, 박정희 정부 시기 두 개의 사업에 참여했던 관료와 과학자들의 증언록, 회고록과 연구서, 미국의 외교문서, 국내외 연구 문헌을 중심으로 연구를 진행하였다. 연구를 통해 박정희 정부에서 추진하였던 자주국방을 추진하기 위한 전력증강 정책은 미국의 동맹 관리 전략에 의해 영향을 받았다는 것을 확인할 수 있었다.

연구의 구성은 제2장에서는 이론적 논의와 분석의 틀을 제시하고, 제3장에서는 전력증강 정책 추진의 동인이 되었던 안보 환경의 변화, 제4장에서는 전력증강 정책 추진과 미국의 대응을 살펴본 후 5장에서는 결론을 도출하였다.

II. 이론적 논의와 분석의 틀

1. 동맹의 딜레마

동맹은 동맹참여국 상호 간의 문제에 관한 일정한 기간 협조를 전제로 국제문제, 특히 안보 문제에 함께 참여하기 위해 능력을 집결하는 행위를 말한다. 동맹은 상대국에 대한 군사적 원조의 약속, 이를 둘러싼 다양한 문제에 대해 상호간 원조를 약속하는 행위로 잠재적 적국에 대한 군사적 개입과 전쟁위험을 가정하고 있다. 각국은 동맹을 군사적 영역과 국가를 행위 주체로 한정시키고 있다(전재성 2004, 63-65). 즉 동맹은 국가 안보 위협에 대응하기 위해 자력만으로 부족한 상황에서 다른 국가와 조약을 통해 동맹을 맺고 공동으로 위협에 대응하는 것이다.

동맹이 형성된 이후 동맹국 간에는 다양한 이슈들로 인해 동맹을 유지 및 관리하기 위한 노력이 요구된다. 우선 동맹국 간 국력의 차이로 자율성-안보 교환의 딜레마(*autonomy-security trade-off dilemma*)가 발생하게 된다. 이것은 동맹국 간 국력 차이가 현격한 비대칭동맹의 경우에 주로 발생하는 것으로 힘이 약한 국가가 강대국과 동맹관계 형성을 통해 안보를 얻는 대신 자율성을 잃게 되는 것을 말한다(Morrow 1991, 904-933). 비대칭 동맹관계에서 자율성 문제가 발생하더라도 약한 국가의 입장에서는 동맹을 통해 안보 이익을 얻는 것이 더 크기 때문에 정치적 자율성을 일정 부분 상실하더라도 안보를 유지하기 위해서 동맹관계를 지속 유지하게 된다(Altfeld 1984, 523-544).

두 번째로 동맹국과의 안보 결속력 차이에 따라 방기-연루의 동맹 딜레마(abandonment and entrapment alliance dilemma)에 직면하게 된다(Snyder 1997). 방기는 적과 새로운 동맹 결성, 동맹의 책임을 회피(방기)하고 동맹으로부터 탈퇴, 명백한 책임을 이행하지 않는 경우, 동맹상대국의 지원이 필요할 때 이를 제공하지 않는 경우 등이다. 연루는 자국의 국가이익과 무관하거나 중요성이 크지 않은 동맹상대국의 이익을 위해 원하지 않는 갈등에 끌려 들어가는 것을 말한다(이수형 1999, 21-38; Morrow 1993, 207-233). 예를 들어, 강대국이 약소국에 대해 강한 지원과 공약을 제공하면 양국의 관계는 안정적으로 유지될 수 있으나 강대국은 약소국에 대한 공약의 실천으로 연루의 위험성이 증가할 가능성이 있다. 반대로 강대국이 동맹상대국에 대해 약한 지원과 공약을 하면 약소국은 강대국으로부터 방기의 위험성을 느끼게 되며, 강대국은 동맹국에 대한 공약 실천 의지가 약하다는 평가를 받게 된다.

동맹관계는 상호방위를 위해 조약을 통해 쌍방 혹은 다자간 약속한 것이지만 국제관계에서는 이를 무시하고 언제든지 포기하는 상황이 발생하기도 한다. 반대로 자신의 의도와는 무관하게 연루되는 상황에 직면하기도 한다. 연루와 포기가 발생하는 것을 방지하기 위해 동맹 체결국 간에는 지원과 공약을 통해 이러한 위험성을 줄이고자 한다. 즉 동맹국에 많은 공약을 약속하고 지원하는 경우 상대의 포기를 막을 수 있고, 공약과 지원을 조절함으로써 동맹 상대를 압박하여 연루를 막을 수도 있다.

2. 동맹의 통제와 관리

전통적으로 동맹은 능력을 결집하기 위한 모델로서, 종종 우세한 힘과 외부 위협에 대항하기 위해 형성되고 지속 유지된다(Morgenthau 1973; Waltz 1979). 이러한 힘의 증대와는 달리 강대국은 약소국의 행동을 통제하거나 관리하기 위한 수단으로 동맹을 체결하기도 한다. 즉 강대국은 자신의 이해관계에 해를 미칠 우려가 발생할 것에 대비하기 위해 약소국과 동맹국을 체결하기도 한다(Cha 2009/2010, 158-196).

일례로 1951년 9월 체결된 미·일동맹은 아시아·태평양전쟁의 승전국으로서 패전국 일본을 통제하고, 아시아에서 소련, 중국 등 공산세력의 확산을 저지하기 위한 수단이었다(Cha 2009/2010, 162). 이것은 아시아 국가들과 양자 동맹을 체결함으로써 분할통치를 하기 위한 미국의 정책이었다.

한미는 1953년 한미상호방위조약과 1954년 한미합의사록 체결을 통해서 동맹관계를 유지해 오고 있다. 한국은 미국과 동맹관계를 체결함으로써 미국의 안보우산을 제공받아 비약적인 경제발전을 이룩하였다. 미국은 한국군에 대한 작전통제권을 행사함으로써 한국의 북한에 대한 도발을 억제하여 한반도를 안정적으로 관리할 수 있게 되었다. 이러한 측면에서 한미동맹은 안보-자율성 교환의 비대칭 모델(Morrow 1994, 270-297)로 미국이 원하는 바대로 한국의 정책을 통제하고 변화를 유도할 수 있게 되었다. 이승만 정부는 대북정책으로 북진통일을 추진하였고, 박정희 정부 시기 1·21 청와대 무장공비 기습미수사건 시대북 보복 의지를 표명하였으나 실제 행동으로 옮기지는 못하였다. 이것은 미국에 의해 한국과 북한의 분쟁이 억제되었고(Krause 2004, 349-371), 미국은 동맹 안보 딜레마 측면에서 한반도 상황에 개입될 것을 우려했기 때문이었다(Synder 1997, 194).

미국이 동맹국을 힘의 결집 목적이 아닌 통제 수단으로 활용한 사례로 한국, 이집트, 일본, 대만의 사례를 들 수 있다. 미국은 이들 국가와 비대칭 양자 동맹을 체결함으로써 예측 불가능한 권위주의적인 지도자를 통제하고 동맹국의 국내문제를 해결하기 위한 수단으로 활용하였다. 이러한 국가들은 자국의 안보를 보호받는 대신 미국에 군사적으로 종속되었다(Cha 2009/2010, 158-196; Pressman 2008).

강대국은 동맹을 약소국을 관리하기 위한 도구로 활용할 수 있으며, 평화를 유지하고 반대로 전쟁을 촉진하는 역할을 수행할 수 있다. 강대국이 동맹을 통제 수단으로 활용할 때 동맹국에 군사행동을 자제하거나 분쟁을 피하려고 양보할 것을 요구한다(Synder 1997, 321). 강대국들은 이러한 목적을 달성하기 위해 동맹 포기(방기), 군사적 불개입, 외교적 지원 철회, 혹은 협의 주장 등을 요구하기도 한다(Synder 1997, 320).

한국의 안보에서 한미동맹은 다른 무엇보다 북한의 위협을 억제하는 수단으로서 역할을 충실하게 수행해 왔다. 그러나 1970년대 들어 한미동맹 관계는 한국에 있어 미국에 대한 절대적 의존 관계에 대한 문제점을 인식하는 일들이 발생하였다. 특히, 남북한 간의 갈등이 고조되고 있는 가운데 미국의 주한미군 철수 정책은 한국에 미국의 방위공약에 대한 의구심을 가지게 하였다.

이러한 괴리가 발생하게 된 것은 비대칭 동맹관계에서 한국은 미국의 안보제공 공약을 절대적이고 최우선적인 것으로 인식했던 것에 비해 미국은 세계적으로 다른 국가들과 동맹관계를 맺고 있었기 때문에 동맹을 관리하는 차원에서 우선순위가 달랐기 때문이었다. 미국은 유럽을 제외한 지역에서는 양자 동맹을

체결하여 중심 국가(hub)와 주변 국가(spoke)를 구분하여 동맹을 관리하였다. 이러한 차원에서 미국은 세계 전략(국익)에 따라 한반도에서 미군 철수, 베트남 전쟁에서 철수, 중국과 외교관계 개선 등의 정책을 결정하고 시행하였다.

3. 분석의 틀

박정희 정부 시기에 율곡사업으로 불리는 전력증강 정책을 추진하게 된 직접적인 동인이 되었던 대내외 안보 환경 변화를 살펴보기로 한다. 박정희 정부는 한반도 외부의 대외환경 변화에도 불구하고 미국의 대한안보공약이 변함없이 유지되기를 희망하였으나 미국은 한국의 기대치를 충족시키지 못하였다. 이에 따라 한국 정부는 미국의 대한방위공약 신뢰성을 의심하기 시작하였고, 이는 곧 동맹의 방기에 대한 우려로 이어졌다. 이러한 가운데 북한의 급격한 도발 증가는 한국 스스로 대북 억제력을 증강할 필요성을 인식하게 하였다(국방부 2023, 352).

박정희 정부는 안보 환경의 변화를 안보 위기 상황으로 인식하고 1970년대 들어 ‘자주국방정책’을 추진하기 시작하였다. 자주국방정책은 전력증강 정책을 통해 대북억제력을 증강하고 미국의 대한안보공약의 약화를 상쇄하고자 하는 것에 중점을 두고 추진되었다. 박정희 정부는 직접적인 북한의 위협에 대응하기 위해 재래식 전력증강 정책을 추진하고 핵무기 개발을 통해 미국이 제공하는 안보 우산의 불확실성을 제거하고자 하였다. 이러한 박정희 정부의 노력은 안보 환경 변화에 따른 약소국인 한국의 균형(복원) 정책으로 볼 수 있다.

일반적으로 약소국은 단기간의 전력증강 정책 수단으로 해외 무기 구매, 동맹국으로부터 지원을 받는 정책을 추진한다. 그러나 박정희 정부는 북한의 직접적인 위협에 직면하고 있었음에도 장기간이 소요되는 방위사업 육성 정책을 수립하여 시행하였다. 이 과정에서 한국은 동맹국인 미국과 협의하지 않고 핵무기 개발 정책을 비밀리에 추진하였다(한용원 1976, 34-39). 미국과 협의하지 않고 비밀리에 추진한 것은 박정희 정부가 가진 미국의 안보 우산 제공에 대한 불신과 핵무기가 가진 절대성에 대한 신뢰에 기인하고 있다. 박정희 정부는 재래식 전력 증강과 핵무기 개발 정책을 병행하여 추진함으로써 국정 목표인 ‘자주국방 정책’을 달성하고자 하였다.

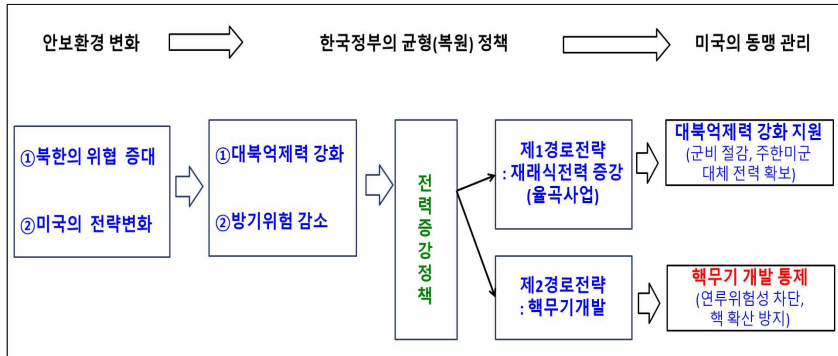
박정희 정부의 재래식전력 증강 정책을 제1경로전략으로, 핵무기 개발 정책을 제2경로전략으로 구분하여 살펴보았다. 제1경로전략은 1960년대 말부터 사업을 추진하기 시작하여 1970년대 들어 본격화되었다. 이 시기의 재래식전력 증강 사업은 일반적으로 ‘율곡사업’으로 일컬어지고 있다. 제2경로전략인 핵무

기 독자개발 사업은 1970년대 초부터 추진되었다.

제1경로전략은 미국의 원조와 지원을 받아 성공적으로 이루어져 성과를 거두었다. 또한 전력 증강 정책을 뒷받침하기 위한 연구시설 건립, 인력양성, 중화학 공업단지 조성 등은 오늘날 한국의 방위산업이 세계적 경쟁력을 갖추는 기반이 되었다. 제2경로전략은 미국의 방해와 견제로 무산되었으나 핵 연구시설, 핵발전소 건립과 핵 관련 기술 축적과 연구 인력양성은 일정한 성과로 평가할 수 있다.

박정희 정부가 추진했던 전력증강 정책인 제1경로전략과 제2경로전략에 대한 미국 정부의 대응은 다르게 나타났다. 미국은 한국의 전력증강 정책에 대해 동맹 관리와 통제 측면에서 접근하였다. 특히, 한국의 핵무기 개발 사업에 대해 철저하게 통제하는 전략을 추진하였다. 이상의 논의를 종합하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



* 출처 : 필자 작성

Ⅲ. 북한 위협 증대와 미국의 동맹 정책 변화

1. 북한의 위협 증대

1968년 1월 21일 무장 공비에 의한 청와대 기습미수사건은 북한의 민족보위성 경찰국의 124부대 소속 특수부대원 31명이 박정희 대통령을 암살하려는 지령을 받고 침투하다 실패한 작전이었다. 정전협정 체결 이후 북한은 수백 회에

걸쳐 남한에 무장간첩을 침투시켰으나 청와대를 목표로 한 사례는 없었다(국방부 군사편찬연구소 2012, 104-130).

청와대 무장 공비 기습미수사건이 발생한 2일 후인 1월 23일, 미국의 해군 정보함 푸에블로(Pueblo)호가 동해상에서 북한 초계정과 미그기에 의해 나포된 사건이 발생하였다. 1968년 11월 30일부터 12월 2일까지 3차례에 걸쳐 북한의 무장 공비 120여 명이 동해안 울진·삼척 지역에 침투하여 게릴라전을 벌이는 사건이 발생하였다(육군본부 2014, 455-456).

1·21청와대 기습미수사건과 푸에블로호 피랍사건 이후 박정희 대통령은 윌리엄 포터(William James Porter) 주한미국 대사를 불러 북한을 공격하겠다고 의지를 표명하였다. 이후 밴스(Cyrus R. Vance) 특사의 군사원조 약속에 대한 대가로 박 대통령은 한국 단독의 북한 공격 의지를 철회하였다(국방부 군사편찬연구소 2012, 214-215). 그러나 유엔군사령부에서는 한국이 단독으로 북한을 공격할 것에 대한 선제 조치로 유류 공급을 제한하였다. 1960년대 후반에 발생한 일련의 사건들을 겪으면서 한국 정부는 위기 사태 발생 시 미국의 대한방위공약이 정상적으로 작동할 것인가에 대한 의구심을 갖기 시작하였다. 이에 따라 박 대통령은 ‘자주국방’ 확립을 위한 결심을 하게 되었다.

1969년 4월 14일, 미국의 E-121 전자첩보기가 동해의 공해상에서 북한 미그 전투기에 의해 격추되어 승무원 31명이 전원 사망하는 사건이 일어났다. 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령과 키신저(Henry A. Kissinger) 안보담당 특별보좌관은 무력 보복을 생각하였다(FRUS 1969-1976, 20-21). 그러나 레이드(Melvin Laird) 국방장관과 헬름즈(Richard M. Helms) CIA 국장은 외교적으로 대응할 것을 주장하였다(FRUS 1969-1976, 38-42). 결국 미국이 베트남전쟁에 발이 묶인 상황이었으므로 동해에서 미 해군이 무력시위를 벌이는 이상의 조치를 하지 못하였다. 이러한 미국의 유화적 태도에 박 대통령의 미국에 대한 불신감은 더욱 커지게 되었다(이윤섭 2019, 122-123).

북한의 도발은 1970년대 들어서도 지속되었다. 북한은 1970년대를 ‘적화통일의 연대’로 선포하고 ‘김일성 환갑잔치는 서울에서 하자’고 인민을 선동하였다. 휴전선 일대에 대부분 군사력을 전진 배치하여 기습공격을 감행할 수 있는 태세를 갖추고 있었다. 1970년 6월 5일 해군 방송정 남북사건에 이어, 1970년 6월 22일 일어난 국립현충문 폭파사건은 1968년 1·21 청와대 무장 공비 기습미수사건에 이어 일어난 박 대통령과 요인을 암살하기 위한 무력도발이었다. 1974년 11월 제1땅굴이 발견된 후 땅굴이 추가로 있을 것으로 확신하고 한미는 땅굴 탐색작업을 대대적으로 실시하여 1975년 3월 제2땅굴을 발견하였다(김

정령 1990, 340-341). 1976년에는 판문점 도끼만행 사건이 발생하여 한미가 공동으로 대응하였고, 1978년 10월에는 제3땅굴을 발견하였다. 북한은 정전협정이 체결된 이후 1970년대까지 4만여 건에 달하는 정전협정을 위반하였다(대통령비서실 1978, 157-159). 남북이 대치하면서 체제경쟁을 벌이던 시기에 북한의 도발 행위는 한국 안보에 큰 위협으로 인식되었으나 한미동맹에 의해 안보공약을 약속한 미국은 미온적으로 대처하였다.

2. 미국의 동맹 정책 변화와 주한미군 철수

닉슨 행정부(1969~1974)의 세계 전략 변화와 카터(James E. Carter Jr.) 행정부(1977~1981)의 동맹 정책 변화는 한미동맹에 직접적으로 영향을 미쳤다. 미국은 주한미군 감축 정책을 추진하면서 한국 정부와 사전에 협의하지 않고 일방적으로 감축 계획을 통보함으로써 한국 정부는 미국이 약속한 대한방위공약의 신뢰성을 의심하게 되었다.

1969년 7월 25일 닉슨 대통령은 미국의 대아시아 외교정책의 근본적인 변화를 알리는 닉슨독트린(Nixon Doctrine)을 발표하였다. 닉슨독트린의 핵심은 방위의 1차 책임은 자국이 담당해야 하며 미국은 다시는 아시아 대륙에 지상군을 투입하지 않겠다는 것이었다. 이것은 동맹국에 자조와 책임분담을 요구한 것으로 한국을 비롯한 동맹국에게 미국의 방위공약 실행 가능성에 대해 더욱 의구심을 갖게 하였다. 미국은 더 이상 자신의 국익에 사활적 중요성을 갖지 않는 지역에 대해서 안전보장상의 약속을 정리해야 한다고 보았다.

미국은 1970년 3월 27일 윌리엄 포터 주한미국대사를 통해 한국 정부와는 협의도 없이 일방적으로 주한미군 철수 계획을 통보하였다. 당시 한반도에 주둔하고 있던 주한미군 제2사단과 제7사단은 한반도 유사시 미군의 자동개입을 보장하는 인계철선(tripwire) 역할을 하고 있었다. 한국 정부는 2개 사단 중 한 개 사단을 철수하려는 미국 정부의 의도는 대한방위공약이 약화된 것으로 인식하였다. 즉 미국이 한반도 문제에 더 이상 연루(entrapment)되지 않고 방기(abandonment)하려는 것으로 인식하였다.

박정희 정부는 국군이 현대화되기 이전에 주한미군 감축 계획이 실행되는 것은 심리적, 정치적으로 영향을 미칠 것이므로 주한미군 감축 계획을 보류할 것을 요청하였다. 그러나 미국은 한국으로부터 완전 철수나 한국을 포기하는 것이 아니라는 태도를 고수하며 주한미군 감축 계획을 실행하였다(FRUS 1969-1976,

96-102, 150-152).

박 대통령은 애그뉴(Spiro Theodore Agnew) 부통령과 2차례 회담하여 주한 미군 철수에 따른 보완책을 협의하였다. 그러나 미국이 주한미군을 철수하겠다는 의지가 확고한 것을 확인한 박 대통령은 “미국의 방침에 일희일비하는 처지를 빨리 넘어서야 하며 자주국방만이 우리가 살 길”이라고 말했다(이운섭 2019, 137).

박 대통령과 애그뉴 부통령과의 회담 이후 한미 양국은 여러 차례 군사회담을 개최하여 한국군에 의한 휴전선 방어 전담, 한국군 현대화 5개년 계획 추진, 15억 달러 규모의 군사원조와 군사차관 제공, 외무·국방 관계 고위 관리가 참석하는 한미안보협의회의(SCM : Security Consultative Meeting)를 개최(김정렴 1990, 318-319)하기로 합의하였다. 그러나 1968년 창설된 250만 명에 달하는 예비군을 무장시키기에는 부족한 액수였다(오원철 2006, 658).

1971년 3월 주한미군 제7사단이 철수하였으며, 미국의 대한방위공약에 대한 불신감과 안보불안감은 더욱 높아지게 되었다. 한국 정부는 이러한 안보 환경의 변화를 한국의 안정적인 안보 환경 유지를 저해하는 요소로 인식하고 자주국방 정책을 통해 불안감을 해소하고자 하였다.

1977년 카터 대통령이 취임하면서 1958년 주한미군의 무기 현대화계획에 따라 1959년 한반도에 배치하였던 전술 핵탄두와 미사일 부대를 철수시키기 시작했다. 한국 정부는 ‘전쟁 억제력의 보존’이란 측면에서 전술핵의 잔류를 요청하였으나 미국의 미사일 부대는 1977년 4월부터 철수를 시작하였다(이운섭 2019, 249). 또한 카터 행정부는 주한미군 제2사단을 한국 정부와 협의하지 않고 철수하려는 계획을 수립하였다. 카터 대통령은 하비브(Philip Charles Habib) 국무차관과 브라운(George S. Brown) 합참의장을 미 대통령 특사로 한국에 보내 주한미군 철군 정책을 설명하였다.

한국 정부는 지속해서 주한미군 철수 정책이 한미 안보협력 상에 바람직하지 못한 영향을 미칠 것이라는 우려를 미 측에 전달하였다. 그러나 미 측은 한국이 중화학공업과 방위산업이 급속하게 발전하고 있으므로 미국이 한국에 대한 중요성을 인식하고 있어 절대 대한방위공약을 포기하지 않을 것이라고 강조하였다(김정렴 1990, 359).

한미는 1977년 7월 개최된 제10차 SCM에서 철군 보완책으로 주한미군이 보유한 장비 무상이양, 대외군사차관 추가 제공, 한국군 전력 증강을 위한 지원 계속, 방위산업 분야에 대한 특별한 노력 경주, 그리고 한미연합훈련 실시 등을 합의하였다(국방부 군사편찬연구소 2002, 750-753). 다음 해 개최된 제11차

SCM에서 미국은 한국 안보를 위해서 핵우산을 변함없이 제공할 것임을 밝혔다 (국방부 군사편찬연구소 2002, 753-755).

3. 미·중관계 개선(데탕트)과 베트남 공산화

1971년 중국의 유엔 가입 이후 1972년 미국과 중국 사이에 ‘미합중국과 중화인민공화국의 공동성명’(Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China)이 발표되었다. 중국은 미·중 정상회담의 내용을 김일성에게 전달해 주었으나 미국은 한국 정부에 사전협의나 사후에도 제대로 통보해 주지 않았다. 박 대통령은 미·중관계가 변화하고 있음을 감지하고 한미 정상회담을 요청하였으나 미국으로부터 거절당했다. 이처럼 미국과 중국의 관계 개선 과정에서 한미 간에는 동맹국으로서 정보교환이나 협의가 존재하지 않았으며, 이에 따라 박정희 정부의 미국에 대한 의구심은 더욱 증가하였다.

1975년 4월 23일 미국의 포드(Gerald R. Ford Jr.) 대통령은 베트남전 종전을 선언했고 4월 30일 남베트남이 무조건 항복 선언을 했다. 자유 베트남 패망이 임박했다는 뉴스에 민심이 동요하자 박정희 대통령은 4월 29일 「국가 안보와 시국에 관한 특별담화」를 발표하였다(대통령비서실 1975, 114-124). 4월 30일 베트남이 공산화되자 민심은 크게 동요하였고 불안에 휩싸여 해외 이민 신청자가 급증하였다. 주한 미국 대사는 한국 정부가 미국의 대한방위공약에 대한 신뢰를 잃어가는 상황이므로 미국 정부가 대책을 수립해야 한다고 제의하였다(이운섭 2019, 232).

한미는 1975년 8월 열린 제8차 SCM에서 미국 정부는 한미상호방위조약에 따라 대한민국에 대한 무력 공격이 있으면 즉각 대응하겠다는 것을 약속하였다. 또한 한국의 방위산업 육성을 위한 양국 간의 공동협력을 증진하고 적절한 지원과 협조 등을 약속하는 13개 항의 공동성명을 채택하였다(국방부 군사편찬연구소 2002, 747-748).

이처럼 1970년대 들어 한미관계는 1953년 한미상호방위조약이 체결된 이래 가장 불안정한 관계를 유발할 수 있는 안보 환경의 변화가 일어났다. 닉슨-카터 행정부에서는 주한미군철수정책을 추진하였는데 이것은 한국 정부가 자주적 방위 정책 수립을 통해 균형(복원) 전략을 추진하는 직접적인 동기요인으로 작용하였다. 즉 한미동맹 체제에서 미국의 지원에 안주해 왔던 한국 정부는 주한미

군을 대체할 수 있는 전력의 구축과 미국의 세계 전략 변화가 한국의 안보 환경에 미칠 수 있는 부정적인 영향 요인을 최소화하기 위한 균형(복원) 정책을 추진하였다. 이러한 한국 정부의 정책 변화는 미국으로서도 동맹국 한국을 어떻게 관리할 것인가에 대한 정책 수립이 필요하게 되었다.

IV. 한국의 전력증강 정책 추진과 미국의 대응

1. 제1경로전략(재래식전력 증강 정책) 추진과 미국의 지원

1) 재래식 전력증강과 유도탄 개발

박정희 정부는 북한의 도발이 지속되고 있고, 미국이 주한미군을 지속해서 감축하는 상황에서 조기에 전력을 증강하고자 하였다. 이에 따라 1970년 11월 국방과학연구소(ADD)에서는 ‘번개사업’인 무기 국산화 프로젝트를 추진하여 소총, 기관총, 박격포 등을 제작하였다. 번개사업 이후 2차 번개사업(1972.1~3.)을 통해 야전에서 쓸 수 있는 제품을 개발하였고, 3차 번개사업(1972.4~6.)을 통해 통신장비와 개인 장구류 11개 품목 개발을 추진하였다(국방과학연구소 1989, 90-92).

1972년 박 대통령은 신년사에서 북한의 도발을 일격에 분쇄할 수 있는 철저한 방위 태세를 확립하며 우리 손으로 총을 만들고 국군의 장비를 현대화해야겠다고 밝혔다(대통령비서실 1972, 11-12). 같은 해 1월 11일 연두 기자회견에서 자주국방의 개념을 설명하고 미국에 전적으로 의존하는 방위체제에서 벗어날 필요성을 강조하였다(대통령비서실 1972, 52-53).

1973년 1월 12일 박 대통령은 연두 기자회견에서 「중화학공업정책」을 발표하였다(대통령비서실 1973, 58-59). 이후 국방부는 같은 해 4월 우리 군 최초의 자주적 전력증강 사업인 「국방 8개년계획」인 울곡사업을 수립하였다. 이 계획의 대상 기간은 1974년부터 1981년까지 8년간으로 방위산업을 육성하여 자주 생산 기반을 구축하는 것이었다. 울곡사업은 1977년 카터 행정부의 주한미군 철수정책에 따라 주한미군 철수로 생긴 공백을 보완하기 위해 각 군에서 제기된 수요를 종합하여 「30계획」으로 수정·추진하였다(국방부 1994a, 22-29).

박정희 정부는 재래식 무기 생산 사업 추진과 함께 유도탄 개발을 추진하였다. 1972년 2월 14일 국방부는 ADD에 「로켓 연구개발 작성 지침」을 하였고,

1972년 4월 14일 유도탄 개발 계획인 「항공공업 육성계획 수립 지시」를 통해 본격적으로 유도탄 개발에 착수하였다. 1977년 카터 행정부에서 주한미군 철수 정책을 시행하자 유도탄 개발 계획을 1978년 국군의 날 이전으로 앞당겨 시행하였다(홍재학 2010, 201). 이에 따라 1978년 9월 26일 ‘백곰’ 미사일 시험발사가 성공적으로 이루어졌다. 백곰 미사일은 미국의 양해하에 사거리 180km와 탄두 중량 454kg 이내로 제한하여 이루어졌다. 시험발사의 성공으로 한국은 세계 7번째 미사일을 개발한 나라가 되었다. 백곰 미사일의 국산화율은 90% 정도였으나 고도 정밀 과학병기까지 만들어 낼 수 있는 우리의 방위산업 능력을 입증하였다(오원철 2006, 362).

2) 미국의 대응

미국은 한국의 재래식 전력증강 정책에 대해 초기에는 부정적인 시각을 견지하였으나 점차 박정희 정부의 정책을 지원하는 것으로 입장을 선회하였다. 한국의 재래식 전력증강 정책에 대해 미국 정부의 각 부처는 이견을 보였다. 박정희 정부가 미국에 미사일 개발을 포함한 협조를 요청하였을 때 미국 대사와 국무부의 입장은 미국의 국익과 동북아 안정에 도움이 되지 않는다고 판단하여 냉담한 반응을 보였다. 그러나 미 국방부는 한국도 기본적인 병기는 직접 생산할 수 있는 능력을 갖추어야 한다고 보았다. 미 국방부는 한국군이 사용하는 재래식 무기가 미국에서 더 이상 생산되지 않고, 그 부품도 생산되지 않기 때문에 한국이 자체적인 생산기술과 능력을 갖추면 수리와 보수가 가능하다고 보았다. 또한 우방 후진국에 한국에서 생산한 수리 부품을 공급하게 되면 미국에 이익이 되고 한국이 기본 병기들을 생산하게 되면 미국의 군사원조 비용을 절감할 수 있다고 보았다(오원철 1996, 49). 결국 미 국방부의 지지에 따라 미국 정부는 미 태평양사령부 과학고문 깁슨(Gibson)을 단장으로 하는 7명의 기술지원단(일명 하딘 팀 혹은 ARPA팀)을 1972년 1월부터 6개월에서 2년 기간으로 ADD에 파견하여 각종 병기의 설계 도면을 포함한 여러 가지 기술을 ADD 연구원들에게 제공하였다(안동만 외 2016, 114-116).

재래식 전력증강 정책과는 달리 한국의 유도탄 개발에 대해 미국은 민감하게 대응하였다. 유도탄 개발 관련하여 한국 정부가 휴전선 인근에 배치되어 서울을 위협하고 있던 북한의 사거리 50km의 소련제 프로그-5와 사거리 60~100km인 프로그-7의 위협에 대응하기 위해 미사일 개발을 위한 군사 차관을 요청하였으나 미국은 절대 응할 수 없다는 반응을 보였다(김정렴 1990, 363). 미국은 한국

이 평양을 타격할 수 있는 유도탄 개발 기술을 보유하면 남북한 긴장고조와 한국군에 대한 통제가 어려워질 것으로 판단한 것이다. 즉 미국으로서는 동맹국인 한국의 중장거리 유도탄 개발을 통제할 필요성을 인식하였다.

미국의 기술지원을 받을 수 없게 됨에 따라 ADD에서는 단기간에 국산 지대지 유도탄을 개발하기 위해 주한 미 제7사단이 철수하면서 국군에게 이관하였던 나이키 허큘리스(NH : Nike Hercules) 미사일을 개조하여 개발하는 방식을 채택하였다(국방과학연구소 1989, 146). 당시 미국은 핵 확산 방지에 총력을 기울이고 있었는데 한국 정부가 유도탄 관련 기술과 장비를 도입하려 하자 민감하게 반응하였다. 미국은 데탕트 분위기를 조성하는데 한국이 첨단무기를 개발하는 것은 지역 내 긴장을 유발하는 것으로 보고 용인하려 하지 않았다.

한국이 미사일 추진체 제조 기술과 장비를 확보하자 주한미군사령관, 주한미국대사, 미 국방부 안보담당 차관보가 ADD를 방문해 미사일 개발 중단을 요구하였다(안동만 외 2016, 211). 이러한 미국의 견제에 대해 우리 정부는 NH의 유지관리를 위해서는 기초 기술과 시설이 필요하다는 명분을 내세워 미국의 의심을 무마하려 하였다(이경서 2023, 158).

1970년대 중반 미·소 간 핵무기 감축 협정 등 데탕트 분위기에 따라 미국의 방위산업이 침체를 겪게 되자 1975년 NH 미사일 개발자인 맥도널드 더글러스사가 우리 정부에 지대공 미사일을 지대지 미사일로 개조해 주고, 사거리도 240km까지 연장해 주겠다는 제안을 해왔다. 더글러스 사는 자국의 방침에 따라 기술이전 등에 관해서는 완고한 입장이었기 때문에 우리 정부에서는 협상을 통해 예비설계에 ADD 연구원들이 참여할 수 있도록 하였다. 이렇게 하여 우리 기술진은 미사일 구조 설계와 개발에 필요한 전반적인 기술을 확보할 수 있었다.

미국은 동맹국 한국이 자체 개발하려는 무기체계에 대해 자국의 국익 차원에서 지원 여부를 판단하였다. 재래식 무기의 유지와 관리 비용 문제, 군사원조 절감, 제3국에 대한 정비지원 등을 고려하여 한국에 기술원조를 하는 것으로 결정하였다. 중장거리 유도탄 개발 사업은 미국의 데탕트 전략에 반하는 정책으로 인식하고 견제하고자 하였다. 이를 통해 볼 때 미국은 자국의 국가이익, 안보전략과 동맹국인 한국을 통제가 가능한 범위 내(사거리, 탄두 중량)에서 전력증강을 추진하는 것을 지원하였다고 볼 수 있다.

2. 제2경로전략(핵무기 개발 프로그램 추진)과 미국의 반대

1) 핵무기 개발

박정희 정부는 1972년 초부터 독자적인 핵무기 개발 사업을 추진하였다. 핵무기 개발을 추진하게 된 것은 주한미군의 철수로 한국의 안보가 대단히 불안해졌으며, 미국의 안보 우산에서 벗어나기 위해서는 인도와 파키스탄같이 핵무기를 보유하여 약소국가도 강대국 미국에 당당하게 대응하는 것이 필요하다고 인식하였기 때문이었다(중앙일보실록박정희시대특별취재팀 1998, 260-261). 즉 독자적인 핵 개발을 통해 미국의 대한방위공약에 대한 불신감과 미국의 영향력을 줄이려는 방안이었다.

정부는 1972년 핵 개발 프로그램 계획인 「원자력발전 15년 계획」을 수립하여 ‘사용 후 핵연료’의 재처리시설 도입을 위해 프랑스를 교섭 상대로 선정했고, 연구용 원자로(NRX)는 캐나다로부터 도입을 시도하였다(오인환 2023, 326-327; 조영길 2019, 102-106). 핵무기를 개발하기 위한 인력을 확보하기 위해 미국의 감시망을 피해 1973년 말까지 약 100명의 핵무기 제조 관련 분야 과학자를 유치했다.

1973년 후반 박정희 대통령에게 보고된 핵무기 개발 계획서에 따르면 개발 비용은 15~20억 달러, 개발 완료 예상 기간은 6~10년, 핵폭탄 위력은 20kt로 플루토늄으로 제조하고 투하 방식은 폭격기에서 공중투하 방식이었다(이운섭 2019, 195).

한국이 핵무기를 개발하고 있는 것이 알려지자, 미국은 집요하게 방해공작과 감시를 강화하였다. 한국은 미국의 감시망을 피하고자 1976년 1월 핵연료 재처리 사업을 「화학 처리 대체 사업」으로 명칭을 변경하였고, 미국의 방해로 외국에서 원자로 수입이 제한되므로 연구용 원자로는 자체 개발하는 것으로 전환하였다. 이어서 1976년 10월 한국원자력기술공사를 설립하였고, 12월에는 한국핵연료개발공단을 창설하였다. 1977년 대전 대덕지역에 대규모로 연구단지를 조성하여 원자력기술 개발을 위한 연구시설을 건설하여 실험용 원자로를 이용한 플루토늄의 생산과 핵탄두의 운반체(미사일) 개발을 추진하였다. 정부는 미국의 감시에도 불구하고 프랑스와 협력하여 재처리시설을 도입하려는 시도를 계속 전개하였다. 또한 연구용 원자로(NRX) 개발을 위해 「기기장치 개발 사업」으로 사업 명칭을 위장하여 추진하였다(이운섭 2019, 239-251). 1978년 9월 26일 백곰 미사일 시험발사에 성공함으로써 원자폭탄의 운반 방식을 공중투하에서 미

사일 탑재 방식으로 변경하였다.

한국 정부는 미국의 반대에도 불구하고 지속해서 핵 프로그램을 추진하였으며 1979년 5월에는 우라늄 정련, 전환 공장 건설이 시작되었다. 그러나 1979년 10월 박정희 대통령의 서거로 한국의 핵무장을 위한 모든 노력은 중단되었다. 이어 출범한 전두환 정부는 1981년 핵연료개발공단을 원자력연구소와 통합해 에너지연구소로 변경하고, 핵연료 개발 연구를 금지했다. 또한 1982년 ADD에서 핵 개발에 참여했던 연구자들을 해고하고 연구소의 규모를 대폭 축소했다(오인환 2023, 331). 이러한 조치는 한국의 독자적인 핵 개발을 포기하는 조치였다.

2) 미국의 대응

한국이 핵무기 개발을 추진하고 있다는 것을 미국이 인지하게 된 시점은 1974년 5월 인도가 핵실험에 성공하고 난 이후였다. 미국은 인도가 핵실험에 성공하자 각국의 핵무기 개발 여부를 파악하기 시작하였는데, 핵무기 개발 관련 된 많은 물자가 한국으로 들어간 것을 알아냈다. 1974년 11월 주한 미 대사(Richard Sneider)는 한국이 핵 개발 제1단계를 추진하고 있다고 본국에 보고하였다(조영길 2019, 108). 미국은 한국의 전략적 위치로 볼 때 핵 개발이 주변 국가에 미칠 부정적인 영향을 우려하였는데, 한국이 핵을 개발하게 되면 전쟁이 일어날 때 소련과 중국이 북한에 핵무기를 지원해 준다는 약속으로 이어질 수 있다고 보았다. 또한 한국의 핵 개발 추진은 남한 정부가 미국의 안보 공약을 전보다 덜 믿게 된 것과 미국에 대한 군사적 의존도를 줄이려는 박 대통령의 염원을 반영하고 있다고 분석하였다(오버도퍼 돈 2002, 116). 이러한 미국의 시각은 핵무기 확산을 방지하는 것과 아울러 동맹국 한국이 핵개발을 통해 주변국과 분쟁이 발생 시 자신이 연루될 수도 있다는 두려움도 작용하였다.

1975년 미 국무부는 대통령 안보 보좌관에게 한국의 ADD가 미사일뿐만 아니라 핵무기 생산을 목표로 하고 있다는 사실을 파악하였고, 핵 개발이 한반도 정세에 심각하게 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보고하였다(이운섭 2019, 227).

미국 정부는 한국의 핵 개발을 막기 위해 한국 정부를 압박하여 핵무기 확산 금지조약(NPT : Nuclear Nonproliferation Treaty)에 가입하게 하고 주한미군 철수 압력과 함께 상업, 재정 차관 제공을 중단하였다(이운섭 2019, 230). 1975년 미국은 슬레진저(James Schlesinger) 국방장관, 하비브(Philip Habib) 동아시

아태평양 담당 국무차관보를 통해 한국이 핵 개발을 강행하면 한미 안보 관계가 심하게 훼손될 것이라는 우려를 전달하였다(오버도퍼 돈 2002, 118). 슬레진저 국방장관은 1975년 8월 제8차 SCM에 참가하기 위해 내한했을 때 박정희 대통령을 협박하여 핵무기 개발 포기 각서를 받아냈다. 슬레진저는 각서의 대가로 ‘북한전쟁 도발 시 선제 핵 사용’, ‘한국 수도권 방위 9일 속결전’ 등의 강력한 대한방위공약을 제시했다(조영길 2019, 56-59).

한국 정부가 재처리시설 도입을 포기하지 않자, 1976년 1월 미국 정부는 최후통첩을 전하기 위해 국무부 관리들을 보냈다. 마이런 크런치(Myron H. Crunch)를 단장으로 하는 미국 교섭단 일행은 1월 22~23일 최형섭 과기처 장관을 대표로 한 한국 측 관계자들과 만나 재처리시설 도입을 포기하지 않으면 고리 1호 원자력발전소에 대한 핵연료 공급을 중단하고 핵우산도 철거하겠다고 협박했다. 이들은 회담에 앞서 박 대통령에게 ‘재처리시설 도입 강행 시 군사원조 중단’ 방침을 통고하였다(이운섭 2019, 238).

1976년 새로 부임한 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 국방장관도 핵 개발 계획을 추진하고 있는 한국 정부에 남한과의 모든 관계를 재검토할 것이라고 경고(오버도퍼 돈 2002, 120)하였고, 미국 정부는 프랑스 정부에도 압력을 가해 한국에 핵연료 재처리시설 판매 계획을 취소시켰다. 1976년 1월 23일 한국과 프랑스와의 계약은 공식 파기되었다. 벨기에와 함께 추진 중이던 혼합 핵연료 사업도 1977년 11월 11일 공식 중단되었다.

1978년 9월 한국이 미사일 시험발사에 성공하자 미국의 불안감은 증대되었다. 대전 기계창 상공은 비행금지구역으로 설정되어 있었음에도 미사일 시험발사 이후 미군 비행기가 수시로 날아와 항공사진 촬영을 하며 감시하기 시작했고, 미국은 한국의 핵 개발을 차단하기 위한 모든 수단을 마련하기 시작하였다. 한국 정부가 프랑스 정부와 다시 핵연료 재처리 시설에 관한 협의를 재개하자 지미 카터 대통령이 직접 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 프랑스 대통령과 담판을 통해 협의 재개를 무산시켰다(김형아 2005, 325).

한국의 핵무기 개발을 차단하는 대가로 1978년 7월 제11차 SCM에서 미국의 브라운(Harold Brown) 국방장관은 한국이 미국의 핵우산 하에 있으며 앞으로도 계속 있을 것이라고 재확인하였다(국방부 군사편찬연구소 2002, 753-755). 미국은 주한미군 철수에 따른 한국의 안보 불안감을 해소하기 위해 ‘핵우산’이라는 표현을 처음으로 언급하였다. 이것은 동맹국으로서 안보 공약에 대한 신뢰성을 높이려는 조치였다.

한국 정부가 추진하던 핵무기 개발 계획에 대해 미국의 CIA, 의회 그리고

민간 연구기관은 성공 가능성을 높게 보고 있었다. 1978년 10월 31일 발간된 미 하원 국제관계위원회의 국제기구소위원회가 발간한 「한미관계 조사보고서 (Investigation of Korean-American Relations)」(일명, 「프레이지 보고서」)에는 한국 정부가 주한미군의 철군 정책에 따라 한국이 핵 개발을 시작했다는 내용이 포함되어 있다. 미국은 한국이 핵무기 개발을 위하여 미국과 논의하거나 통고하지 않고 일방적인 노력을 수행하고 있으며 이를 차단하기 위해 관련 국가에 압력을 가했다는 것을 밝히고 있다(Fraser 1978, 79-81).

한국의 핵무장 시도에 대해 브루킹스연구소는 「제3세계에서의 핵무장-미국의 정책적 딜레마」라는 제목의 보고서에서 한국의 핵무장 동기 중의 하나로 미국이 안보 지원을 감소하거나 아예 포기해 버릴지로 모른다는 이른바 포기(abandonment)의 공포를 들고 있다. 즉 한국은 미국의 대한 방위 결의를 확고하게 신뢰하지 않기 때문에 장래를 위해 핵무기를 개발하고자 한다고 보았다. 보고서는 카터 행정부가 주한미군 철수정책을 지속 추진하게 된다면 한국의 독자적인 핵무장 능력을 더욱 강화하게 될 것이라고 분석하였다. 또한 현재 한국이 보유하고 있는 F-4전투기나 어네스트 존(Honest John)의 미사일에 핵무기를 장착할 수 있으며 이것은 북한에 강력한 억제력이 될 것으로 보았다(Lefever 1979).

한국의 핵무기 개발에 대해 미국이 민감하게 반응한 것은 한국이 핵무기를 보유하게 되면 미국의 한국에 대한 통제력이 약화하며, 일본도 미국의 핵우산에서 벗어나 핵무장을 하게 되기 때문에 한국의 핵무장을 막으려 했다. 미국의 군수산업도 한국이 핵무기를 개발하게 되면 고가의 재래식 무기를 구매할 필요성이 사라지게 되므로 한국이 핵무기를 보유하려는 노력을 차단해야 했다. 무엇보다도 동맹국인 한국이 핵무장을 하게 되면 비대칭 동맹관계에서 벗어나게 되므로 미국으로서는 한국을 통제하고 관리할 필요성이 있었다.

V. 결 론

정전협정 체결 이후 국군은 한미상호방위조약과 한미합의의사록에 따라 미국으로부터 군사원조를 받아 유지되었다. 1970년대 초 국군의 전력 수준은 북한의 50.8%에 불과하였다. 1960년대 말부터 확연히 늘어난 북한군의 도발, 미·중 데탕트 조성, 베트남 공산화와 1970년대 미국의 주한미군 철수 정책은 한국의

안보 불안감을 증대시켰다. 북한의 위협이 증대하는 시점에 미국의 주한미군 철수정책 추진으로 대한방위공약에 대한 신뢰도가 낮아짐에 따라 박정희 정부에서는 이를 보완하기 위해 자주적인 방위력을 구축하기 위한 전력증강정책을 추진하였다. 주한미군이 인계철선으로서 주둔하는 것 자체가 전쟁 억제력을 보장하던 상황에서 미국의 주한미군 철수정책은 미국이 동맹국으로서 한미상호방위조약에 따른 대한안보공약을 제대로 실천할 의지가 있는지 의구심을 갖게 하였다. 즉 비대칭 동맹체계에서 미국으로부터 방기의 두려움이 작용한 것이었다.

박정희 정부의 전력증강 정책은 제1경로전략인 재래식 전력증강과 제2경로전략인 핵무기 개발의 이중경로전략으로 추진되었다. 재래식전력 증강은 개인 무기체계, 155mm 포 등 화력장비, 백곰사업으로 불린 유도탄 개발 사업이 추진되었다. 그러나 핵무기 개발은 미국의 간섭과 방해로 이루어지지 못했다.

박정희 정부 시기 추진했던 전력증강 정책에 대해 미국은 다음과 같이 대응하였다. 첫째, 한국의 재래식 전력증강 정책에 대해 우호적인 입장과 지원 정책을 유지하였다. 미국은 주한미군 철수정책에 따라 재래식 전력증강을 통해 한국의 방위력을 보완할 필요성이 있었는데 한국 정부가 전력증강 정책을 추진하자 기술원조, 현대화계획을 통해 적극 지원하였다. 또한 한국군이 사용하고 있던 구형 무기를 신형으로 교체함으로써 보수·유지 비용을 줄여 한국에 대한 군사원조 비용을 절감할 수 있는 현실적인 이점이 있었다. 그러나 한국 정부의 유도탄 개발 사업에 대해서 미국 정부는 반대 견해를 피력하였다. 미국은 한국이 유도탄을 개발하면 핵무기 운반체로 활용될 가능성을 우려하였고, 공격용 무기에 대한 미국의 통제권을 지속 유지하고자 하였다. 결국 장거리 유도탄 개발은 미국의 양해하에 사거리 180km와 탄두 중량 454kg 이내로 제한하여 이루어졌다. 즉 한국이 추진했던 재래식 전력증강 정책은 미국의 이해관계와 동맹국의 독단적인 행동을 차단하기 위한 미국의 동맹 관리와 통제 전략에 영향을 받았다.

둘째, 한국의 핵무기 개발에 대해 미국은 지역 안보 정세가 불안정하게 될 것을 우려해 견제하고 방해하였다. 한국의 핵 개발이 초래할 핵 군비경쟁과 지역 분쟁에 자신이 연루될 것을 우려하였기 때문이었다. 미국은 한국의 핵 개발을 포기시키기 위해 정치·경제·군사적인 측면에서 압력을 가하였고 한국이 우방국과 체결한 계약을 무력화시켰다. 이러한 미국의 행위는 동맹관계에 있는 강대국이 약소국에 대해 자기 영향력을 지속 유지하기 위해 동맹국을 통제하는 행위였다.

박정희 정부에서 추진하였던 전력 증강 정책은 비대칭 동맹관계에서 약소국이 추진하고자 하는 바가 강대국의 국익과 전략에 따라 직접적으로 영향을 받

는다는 것을 보여 주었다. 즉 동맹관계를 맺고 있는 국가라 할지라도 강대국의 이해관계와 힘의 비대칭성에 따라 약소국의 정책 선택의 폭은 좁아지고 제한될 수 있다. 특히 비대칭 동맹체제에서 약소국의 전력증강 사업은 비대칭 국가가 자신의 역량을 신장하여 강대국과의 격차를 줄이려는 노력으로 평가할 수 있다. 그러나 약소국의 노력은 강대국의 이해관계와 전략에 부합되지 않을 시 상호간 마찰과 갈등을 유발할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 향후 전력증강 사업을 추진할 때 한미동맹 관계를 고려한 사업 설정과 갈등 유발 요인에 대해서는 미국을 설득하기 위한 노력이 필요하다는 것을 보여 주고 있다.

참고문헌

1차 사료

FRUS. 1969-1976. Vol. XIX. Part I Korea.

국문 자료

- 국방과학연구소. 1989. 『국방과학연구소약사』. 대전: 국방과학연구소.
- 국방부. 1994a. 『올곡사업의 어제와 오늘, 그리고 내일』. 서울: 국방부.
- _____. 1994b. 『감사백서: 개혁차원의 4부 합동올곡특별감사결과』. 서울: 국방부.
- _____. 1994c. 『올곡사업 집행방침 및 절차』. 서울: 국방부.
- _____. 2023. 『2022 국방백서』. 서울: 국방부.
- 국방부 군사편찬연구소. 2002. 『한미 군사 관계사』. 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- _____. 2012. 『국방사건사』. 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 김광모. 2018. “박정희는 왜 핵개발을 시도했는가?: 박정희 정부 핵개발 당파의 기고.” 『박정희정신』 10, 118-137.
- 김정렴. 1990. 『한국경제정책 30년사』. 서울: 중앙일보사·중앙경제신문.
- 김지일. 2020. “박정희 대통령의 자주국방 표방과 주한미군 철수 문제 간 연계성에 관한 소고.” 『평화학 연구』 21(2), 81-104.
- 김형아 저, 신명주 역. 2005. 『박정희의 양날의 선택』. 서울: 일조각.
- 대통령비서실. 1972. 『박정희대통령연설문집』 제9집. 서울: 대통령비서실.
- _____. 1973. 『박정희대통령연설문집』 제10집. 서울: 대통령비서실.
- _____. 1975. 『박정희대통령연설문집』 제12집. 서울: 대통령비서실.
- _____. 1978. 『박정희대통령연설문집』 제15집. 서울: 대통령비서실.
- 박민형. 2017. “자주국방과 안보경제: 박정희, 노무현정부를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 38(2), 141-173.
- 서규화. 2015. “박정희 정부의 자주국방정책 수립과정 연구.” 경남대학교 박사학위 논문.
- 안동만, 김병교, 조태환. 2016. 『백곰, 도전과 승리의 기록』. 서울: 플래닛 미디어.
- 오버도퍼 돈 저, 이종길 역. 2002. 『두개의 한국』. 서울: 길산.

- 오원철. 1995. “울곡사업 출발 박정희·김일성 오기싸움.” 『신동아』 429, 468-493.
- _____. 1996. 『한국형 경제건설 제5권』. 서울: 한국형경제정책연구소.
- _____. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국을 만들었나』. 서울: 동서문화사.
- 오인환. 2023. 『박정희의 시간들』. 서울: 나남.
- 육군본부. 2014. 『대침투작전사(1961년~1970년), 하』. 계룡: 육군본부.
- 윤상호. 2023. “전문가 한, 핵 개발 결단 땐 6개월 이내 시제품 가능... 핵무장 현실성은 낮아.” 『동아일보』 (1월 3일).
- 이경서. 2023. 『박정희의 자주국방』. 서울: 이른아침.
- 이민석. 2023. “한국인 70%가 핵무장 찬성... 여론조사에 깜짝 놀랐다.” 『조선일보』 (1월 21일).
- 이상훈. 2017. “자주국방과 핵개발 시도... 박정희가 뿌린 핵무기 개발의 씨앗 ‘원자력발전소’.” 『월간조선』 442, 476-488.
- 이성우. 2007. “한국정부의 자주국방 정책이 한미동맹 결속도에 미친 영향 분석: 박정희·노무현정부를 중심으로.” 연세대학교 석사학위 논문.
- 이수형. 1999. “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로.” 『국제정치논총』 39(1), 21-38.
- 이운섭. 2019. 『박정희 정권의 핵무기 개발 비사』. 서울: 출판시대.
- 장원준, 송재필, 김미정. 2022. “글로벌 방산수출 Big 4 진입을 위한 K-방산 수출지원제도 분석과 향후 과제.” 『KIET 산업경제』 288, 20-27.
- 전재성. 2004. “동맹이론과 한국의 동맹정책.” 『국방연구』 47(2), 63-65.
- 조영길. 2019. 『자주국방의 길』. 서울: 플래닛미디어.
- 조철호. 2007. “박정희의 자주국방과 핵개발.” 『역사비평』 80, 356-373.
- 중앙일보실록박정희시대특별취재팀. 1998. 『실록 박정희: 한 권으로 읽는 제3공화국』. 서울: 중앙일보.
- 한용원. 1976. “자주국방과 방위산업.” 『해군』 261, 34-39.
- 홍재학. 2010. 『과학 대통령 박정희와 리더십』. 서울: MSD 미디어.

영문 자료

- Altfeld, Michael T. 1984. “The Decision to Ally.” *Western Political Quarterly* 37(4), 523-544.
- Cha, Victor. 2009/2010. “Powerplay: Origins of the U.S. Alliances System in

- Asia.” *International Security* 34(3), 58-196.
- Fraser, Donald M. 1978. *Investigation of Korean-American Relations*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Krause, Volker. 2004. “Hazardous Weapons.” *International Interactions* 30(4), 349-371.
- Lefever, Ernest W. 1979. *Nuclear Arms in the Third World: U.S. Policy Dilemma*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Morgenthau, Hans J. 1973. *Politics among Nations*. NY: Alfred A. Knopf, Inc.
- Morrow, James D. 1991. “Alliances and Asymmetry : An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliances.” *American Journal of Political Science* 35(4), 904-933.
- _____. 1993. “Arms versus Allies : Trade-offs in the Search for Security.” *International Organization* 47(2), 207-233.
- _____. 1994. “Alliances, Credibility and Peacetime Costs.” *Journal of Conflict Resolution* 38(2), 270-297.
- Pressman, Jeremy. 2008. *Warring Friends*. NY: Cornell University Press.
- Synder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. MA: Addison Wesley.

Abstract

**An Analysis of the U.S. Response to the Park
Government's Military Power Enhancement Policy :
Focusing on the U.S.'s Alliance Management and Control**

Jung Joon Choi ■ Institute for Military History, MND

This article examines the response of the U.S. to the Korean government's power enhancement project in terms of alliance management. The Park Chung-hee administration resolved security concerns caused by increased threats from North Korea and the withdrawal of U.S. troops from Korea, and promoted a policy to increase power for self-defense. A dual-path strategy was implemented by the Park Chung-hee administration's power enhancement policy, which combined the conventional power enhancement policy and the nuclear weapons development policy. The U.S. showed double-faced strategy to the Korea's power enhancement policy. First, the U.S. was in a favorable position to Korea's conventional power enhancement policy. Second, the U.S. thwarted Korea's nuclear weapons development by checking and obstructing it. Through this study, it can be confirmed that the success or failure of an attempt to change power through the power enhancement of a weaker country in an asymmetric alliance system depends on the interests of the powerful countries. Therefore, in order to resolve the imbalance in alliance relations through the increase of its own power, weaker countries must consider and persuade the interests of powerful countries.

Key Words: Korea-U.S. Mutual Defense Treaty, ROK-US Alliance, Self-Defense Project, Nuclear Weapon, Dual Path Strategy

□ 논문접수일: 2024년 1월 20일, 심사완료일: 2024년 2월 18일, 게재확정일: 2024년 2월 29일

