

# 1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과

## 자주 · 통일외교의 모색\*

김 현 철\*\*

- |                              |                            |
|------------------------------|----------------------------|
| I. 서론                        | III. 7·4 남북공동성명의 前史와 한·미관계 |
| II. 박정희의 외교정책 구상과 대북한 정책의 전환 | IV. 맺음말                    |

### Abstract

#### **President Jung-hee Park's Diplomacy and Initiatives for the Peace-Building on the Korean Peninsula and the South-North Korea Relations in the early 1970s**

This article analyzes, from the late 1960s to the early 1970s, the specific process made in relation to President Jung-hee Park's perception on the change of international affairs surrounding the North East Asia. Furthermore, it tries to reveal the changing attitude of the Korean government toward the North Korean counterpart at this time, aiming at building a peace mechanism in the Korean Peninsula and improving the relations between the two Koreas.

In addition to the remarkable development achieved and the serial epochal measures taken with regard to the South Korean government's foreign and unification policies at this period, it can be greatly estimated that South Korea made efforts and finally began to open wide relations with the Non-Alignment countries as well as the Communist Blocs, putting an end to the hostility with them and establishing mutual

recognition as part of enlarging South Korea's independent diplomatic autonomy.

In his speeches given in the early 1970s, President Park showed a willingness to abandon the Hallstein Doctrine and hinted an intention to change his government's policy toward North Korea -- a policy to reduce tension and keep peace around the Korean Peninsula. Though South Korean authorities discussed in advance with the U.S. government the matter about the direction of South-North dialogue, it turns out that President Park and South Korean officials played a key role in accomplishing the detente in the Korean Peninsula, in particular in producing the Joint Statement between the two Koreas on the 4th, July, 1972.

#### **Key Words:**

The dialogues between South-North Korea in early 1970s  
Peace-Building in the Korean Peninsula  
South Korea's Diplomatic activities with the Communist countries  
President Jung-hee Park

\* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-005-B00021).

\*\* 고려대 평화연구소 연구조교수

## I. 서론

북한 핵문제로 한반도의 전쟁 위기가 고조되고 남·북한 간, 그리고 미·북한 간 협의가 진행되는 현 시점에서 볼 때, 한반도에서 전쟁을 억제하고 남북한간 화해, 교류와 협력을 증대시키는 소위 ‘한반도 평화체제’의 실현은 매우 시급한 과제이다. 역사를 거슬러 올라가서 1970년대 초 7·4 남북공동성명의 발표 등 일련의 남·북한 간 대화와 화해의 모색 시도는 현재까지 한반도 평화체제 구축과 남북관계 개선 방향에 대해 남북한이 사실상 최초로 합의한 매우 극적인 사건이었다.<sup>1)</sup>

1945년 이후 한국외교정책의 전개과정에서 한국정부가 비동맹중립국 및 공산권과의 관계개선을 시도함으로써 외교적 자율성의 영역이 확대되는 측면을 ‘자주외교’의 모색으로, 그리고 남북한간 분단과 대립 상황에서 대화와 협력을 모색하는 측면을 ‘통일외교’의 모색으로 바라본다면, 1970년대 초 한국의 외교정책 및 통일정책은 커다란 전환기를 맞은 것으로 볼 수 있다. 30여년이 지난 현재의 시점에서 이러한 전환기를 좀더 구체적으로 살펴 보기 위해서는 1970년대 초 한국정부가 중립국들과의 관계를 개선하고 7·4 남북공동성명을 추진하는 과정이 한반도 평화체제 구축에 어떠한 의미를 지니며, 당시 상황 하에서 한국의 대외관계에 어떤 영향을 끼쳤는가를 재조명할 필요가 있다.

1970년대 초 남북한 관계의 개선에 대한 기존의 평가를 보면, 박정희에 대한 다양한 평가와 연계되어 있다. 박정희 대통령을 민족주의자, 근대화를 이룩한 지도자라고 바라보는 예찬론자들의 경우 당시 한국의 대북한, 그리고 대사회주의권 국가들과의 관계 개선 시도를 박정희 대통령의 자주외교, 통일외교의 대표적 치적으로서 거론하고 있다.<sup>2)</sup> 한편, 유신체제의 출범에 대해 비판적인 시각에서는 당시 7·4 공동 성명이 이를 정당화하는 명

1) 지난 2000년 남북정상회담과 7·4 남북공동성명을 비교한 기존 연구로서 정해구, “남북대화의 가능성조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로,” 평화문제연구소, 『통일문제연구』, 10권 2호 (제30호), 1998을 들 수 있음. 그리고 한반도의 평화체제 구축에 관한 기존 연구로서, 박건영 외 4인 공저, 『한반도 평화보고서』 (서울: 도서출판 한울, 2003); 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998)을 들 수 있다. 특히 송대성, 위 책의 경우 한반도 평화 구상의 제1단계로서 남북대화를 강조함.

2) 김성진 편저, 『박정희시대-그것은 우리에게 무엇이었는가』 (서울: 조선일보사, 1994), pp. 123-163; 정재경, 『한민족의 중흥사상- 박정희 대통령의 정치철학』 (서울: 신라출판사, 1979).

분으로 활용하는 등 1970년대 초 남북 대화는 남북한 각각이 자신의 정치체제를 공고화하는 계기가 되었다고 평가하고 있다.<sup>3)</sup> 당시 박정희의 측근 인사의 회고록이나 일부 연구에서는 미국의 권유와 국내의 정책자문 지식인그룹의 건의를 받아들여 박정희가 남북한 관계의 개선을 위한 주도권을 잡으려고 시도한 것으로 보고 있다.<sup>4)</sup>

기존 연구의 이러한 설명에도 불구하고, 아직까지 자세히 밝혀지지 못한 부분, 즉 1970년부터 한국정부가 비밀리에 사회주의권과의 관계개선을 시도하면서 남북대화를 준비해 나가는 과정에서 당시 박정희 대통령의 구상이나 미국과의 협의여부에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다. 최근 한·미간에 관련 사항을 보여주는 미국 문서들에 대한 접근이 가능함에 따라, 남북관계 개선에 대한 박정희 등 한국정부와 미국 정부 간의 입장을 좀더 구체적으로 살펴보는 것이 가능하게 되었다.

이와 관련, 당시 한국의 최고정책결정권자인 박정희는 당시 국제정세의 변화 및 북한을 어떻게 인식하였으며, 대사회주의권 접근과 남북대화를 준비하는 과정에서 미국과 어느 정도로 협의하였는가 라는 질문을 제기할 수 있다. 이를 위해 본 논문에서는 1960년대 후반부터 70년대 초까지 박정희의 관련 연설문·담화문, 관련 인물의 회고록, 그리고 주한 미국대사관, 미국무성, 백악관 등의 입장에 관련되는 보고서를 중심으로 당시 박정희의 국제정세인식과 통일관의 전환, 이에 기반한 한반도 평화체제 구상, 그리고 남북관계 개선의 구체적 전개과정에 대한 한·미간 협의의 측면을 살펴보고자 한다.

3) 전재호, “박정희 체제의 민족주의: 담론의 변화와 그 원인,” 한국정치학회 『98년 연례학술회의 논문집(한국정치연구위원회 1)』, 1998; 이종석, “유신체제의 형성과 분단구조,” 이병천 편, 『개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』 (서울: 창비, 2003), pp. 247-286. 이종석, 위의 논문, pp. 251-255에서는 1971년 초반까지만 해도 남북한 양측이 대화의지를 가지지 않은 것으로 보았으며, 미국은 한반도에서 닉슨독트린을 위태롭게 할 돌발적인 불상사를 우려하여 한국정부에 북한과 대화할 것을 강력히 요구한 것으로 여겨진다고 설명하고 있다.

4) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』 (서울: 중앙 M&B, 1997).

## II. 박정희의 외교정책 구상과 대북한 정책의 전환

### 1. 1960년대 말 박정희의 국제정치관과 대사회주의권 접근

5·16 쿠데타를 주도한 세력의 정치 이념은 5·16 혁명공약으로 표출되었으며, 이는 크게 자유민주주의의 재건, 반공태세의 확립, 그리고 자립경제 건설과 경제개발정책의 시행 등을 통한 ‘조국 근대화’의 실현으로 표방되었다.<sup>5)</sup> 5·16 주도세력이 주창한 이러한 개혁이념은 이후 제3, 4공화국 시절 한국의 외교안보 및 통일문제에 대해 반공안보 논리의 강화와 민족주의의 고취로 특징지어진다. 이는 박정희가 민족의 수난을 극복할 것을 여러 차례 강조하는 데서 나타났다.<sup>6)</sup>

1960년대 후반 박정희는 국제정치현실을 약육강식의 세계로 바라보면서, 한국이 살아남기 위해서는 자국의 국력을 길러야 한다는 일종의 사회진화론의 측면을 다음과 같이 설명하였다. 즉 “실로 우리는 지금 우승열패(優勝劣敗)하고, 적자생존(適者生存)하는 생존 경쟁이 그 어느 때보다도 준엄한 국제환경 속에 살고 있는 것이다” 이러한 인식을 바탕으로 그는 북한과의 체제경쟁에서 이기기 위해서 자주국방, 자립경제의 기치 하에 근대화 과제를 먼저 수행할 것을 강조하였다. 그 연장선상에서 박정희는 한국정부가 취해야 할 정책의 기본 바탕은 우선 국내체제를 강화하고 국론을 통일하며 이를 배경으로 주체의식을 가지고 국내외의 정세에 능동적으로 대처하는 데 있다고 보았다.<sup>7)</sup>

5) 대통령 비서실, 『박정희대통령 연설문집』 (서울: 대한공문사, 1973) (이하 『박정희대통령 연설문집』으로 약칭함), 제1권(최고회의편), pp. 31-33, 1961년 8월 15일, 재일 한국동포에게 보내는 메시지, pp. 239-244, 1962년 5월 16일, 5·16 군사혁명 1주년기념식 기념사, 제3공화국시기 국내 정치상황에 대한 개괄적 설명은 이달순, 『한국정치사의 재평가』 (수원: 수원대학교 출판부, 1995); 장달중, “제3공화국과 권위주의적 근대화,” 한국정치학회 편, 『현대한국정치론』 (서울: 법문사, 1986)을 참조하기 바람.

6) 1960년대 초부터 70년대 초까지 제3공화국정부의 외교정책의 구체적 전개양상에 관한 개괄적 설명과 평가에 대해서는 김정원, “제7장 제3공화국의 외교정책: 1961-1972,” 『한국외교발전론』 (서울: 집문당, 1996), pp. 135-191; 김창훈, “제4장 박정희 정부의 외교 1961-1979,” 『한국 외교 어제와 오늘』 (서울: 다락원, 2002), pp. 83-141; 강성학, “한국외교정책의 특성: 편승에서 쿠오바디스르?,” 『IRI 리뷰』, 제2권 제2호 (통권 6호), 1997년 여름; 김계동, “외교사적 측면에서 본 한국외교정책,” 김달중 편저, 『한국의 외교정책』 (서울: 도서출판 오름, 1998)을 참조하기 바람.

7) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 937-938, 1967년 2월 2일 대통령후보 지명수락연설;

1960년대 후반이후 박정희는 대외정책의 주요 방향으로서 한반도 분단, 경제건설, 그리고 북한으로부터의 침략 위협 등에 대처하기 위한 외교적 노력으로서 지역 국가간 협력과 유대강화에 중점을 두었다. 이에 따라 1960년대 후반이후 한국 외교의 주요 방향은 통일을 추구하는 유대외교(紐帶外交), 안전보장을 추구하는 동맹외교(同盟外交), 그리고 번영을 추구하는 경제실리외교(經濟實利外交)를 추구하였다.<sup>8)</sup>

1969년 7월 닉슨 독트린의 발표에 커다란 충격을 받은 박정희는 ‘아시아인의 문제는 일차적으로 아시아인의 손으로’를 기조로 하는 닉슨 독트린이 월남전의 월남화 계획을 통해 구체적으로 실행되어감에 주목하게 되었다. 또한 한국정부로서는 미·중국(중공)간 관계 개선, 중공 승인국의 증대와 중국의 국제사회 진출, 그리고 국제통화의 불안 등으로 한반도를 둘러싼 동북아 국제정세가 크게 변화하였음을 주시하지 않을 수 없었다.<sup>9)</sup>

박정희는 1970년 1월 9일 기자회견에서 당시 국제정세의 특징으로서 다음 측면을 지적하였다. 즉 1960년대 후반이후 미·소간 양극화에서 다극화로 변모되어가며, 중·소 이념분쟁 등 사회주의권 내부의 분열현상이 초래되었으며, 동유럽 공산국가내에서 자유화 운동이 증대되어갔다. 박정희는 이러한 국제정세의 변화를 기반으로 1970년대의 국제정세를 힘의 다원화 현상이 나타나고 각국이 이데올로기보다는 자국의 실리를 추구하는 경향이 고조되며, 지역 국가들끼리 서로 협력 체제를 강화하려는 경향이 점차 농후해 질 것으로 전망하였다.<sup>10)</sup>

이러한 국제정세의 변화에 대응하기 위하여 박정희는 1970년 7월 10일 국회의원들의 질문서에 대한 답변서에서 1970년대 한국의 국가안보를 확보하기 위한 한국정부의 외교

『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 102-124, 1972년 1월 11일 연두기자회견. 박정희의 연설문에 대한 분석을 통해 그의 정치이념을 분석한 것으로서 구경서, “박정희 정치연설 연구: 연설문의 내용 분석을 중심으로,” 건국대학교 박사학위논문(1998); 이우영, “박정희 통치이념의 지식사회학적 연구,” 연세대 박사학위 논문(1991.6)을 들 수 있음.

8) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 579-585, 1966년 1월 18일 연두교서, pp. 913-920, 1967년 1월 17일 연두교서.

9) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 39-45, 1971년 9월 2일 “1972년도 예산안 제출에 즈음한 시정연설,” 한편, 닉슨독트린과 주한미군의 철수라는 충격에 대한 당시 박정희의 대응으로서 1970년대 초 군사적으로 자주국방과 핵개발로 나가는 측면에 대해서는 조철호, “1970년대 초반 박정희의 독자적 핵무기 개발과 한미관계,” 『평화연구』, 제9호 (서울: 고려대 평화연구소, 2000) 참조.

10) 심용택 편, 『자립에의 의지: 박정희대통령어록』 (서울: 한림출판사, 1972), pp. 319-321.

정책의 기본 과제로서 다음 사항들을 제시하였다. 즉 첫째, 한·미간 상호방위조약에 기반하여 국가방위체제를 효율적으로 유지하며, 둘째, 한반도문제에 대한 유엔안보리 결의안이 채택되도록 하며, 셋째, 자유진영 내 한국안보에 유리한 기반과 조건을 형성하며, 넷째, 북한의 도발과 침략에 대처할 수 있게끔 자주국방태세를 강화하며, 그리고 다섯째, 세계 각국으로부터 지원을 확보한다는 것이었다. 그리고 한·미·일간 집단 방위기구의 수립과 관련, 한국의 입장에서는 일본이 아시아의 평화와 번영에 기여해야 하며, 당시로서는 한·미·일간 집단안전보장체제의 수립에 유보적인 태도를 보였다.<sup>11)</sup>

그리고 1971년 1월 11일 연두기자회견에서 박정희는 평화는 상대적 힘이 서로 균형을 이루고 있을 때 유지되는 것이라고 강조하였다. 그동안 아시아에서 자유 진영측이 힘의 우위의 입장 또는 균형된 입장을 고수해왔기 때문에 평화를 유지해 왔으나, 앞으로는 이러한 균형을 붕괴 시 새로운 불안이 조성될 것으로 우려되었다. 이날(1971.1.11) 기자회견 석상에서 미·중공간 관계 개선 추세에 대해 박정희는 중공이 국제사회에서 그 지위와 영향력이 커져가며, 미국의 닉슨 독트린과 이에 따른 아시아지역에 대한 불개입정책으로 인해 아시아에서 힘의 공백이 초래되었다고 설명하였다. 그러나 그는 이를 당장 대체할만한 어떠한 대안도 없으며, 아시아 지역 국가들이 자체의 힘으로 자국의 국방과 안보를 담당할 힘이 갖추어지지 못해 불안정 요소가 증대하고 있다고 전망하였다.<sup>12)</sup>

한편, 박정희는 1960년대부터 여러 차례 한반도 문제를 외세에 의존할 것이 아니라, 사대사상과 배외 관념을 배제하고 한국민의 자주적 노력에 의해 ‘자주, 자립, 자존의식’을 보여주면서 해결해 나갈 것을 언급하였다.<sup>13)</sup> 이러한 한반도 문제의 ‘자주’적 해결의 모색은 1971년 8월 15일 광복절 경축사에서 다음과 같이 국내외에 표명되었다.

“여기서 우리가 다시 한번 다짐하고 넘어가야 할 것은, 우리 한반도의 장래에 관한 문제는 열강이나 국제 조류가 해결해주는 것이 아니라, 우리의 주체적인 노력과 자주적인 결단에 있다는 사실입니다. 따라서 우리는 어떠한 경우라 할지라도 민족의 주체

11) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, “President Park’s Statement on Security Problem and Relations With North,” July 28, 1970, p. 1.

12) 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 916-924, 1971년 1월 11일 연두기자회견.

13) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 195-196, 1964년 10월 3일 개천절 경축사.

성을 견지하고, 변천하는 세계 조류에 능동적이고도 신축성 있게 대처해 나가면서, 평화적인 국토통일의 길을 다져 나가야 하겠습니다.”<sup>14)</sup>

이러한 인식하에 한국정부는 중립국을 비롯한 미수교국과의 적극적인 수교외교 노력을 전개하였다. 박정희는 1970년 7월 10일 국회의원들의 질문서에 대한 답변서를 통해 그해 1970년 제25차 유엔총회에서 한국 정부가 중립국과의 외교관계를 강화하기 위한 정책의 일환으로서, 아프리카의 중립국 및 비동맹국가들에 의료진과 의약품을 파견하고 있다고 밝혔다. 박정희의 이러한 답변서를 입수한 미국은 한국의 대북한 정책의 변화 가능성을 인지하였으며, 박정희가 얼마 후 8·15 광복절 경축사에서 통일문제에 대한 중요 성명을 발표할 것으로 사전에 파악하였다.<sup>15)</sup>

그리하여 한국정부는 공식적으로 공산국가와의 관계 개선 의사를 표명하였다. 그 예로서 1971년 1월 1일 신년사에서 박정희는 “우방과는 동맹 외교를 추구하고, 중립국과는 유대 외교를 강화하며, 경우에 따라서는 적성국(敵性國)이 아닌 공산 국가와도 실리 외교를 전개하여 되도록 많은 국가를 우리의 우호세력으로 만들어야 하겠다”라고 밝혔다.<sup>16)</sup> 몇 개월 후 1971년 8월 15일 광복절 경축사에서 박정희는 한국을 해치지 않는 국가에 대해서는 언제나 우리의 친구로 맞아들일 것이라고 하면서 다음과 같이 이념의 구별을 떠나 세계 모든 국가와 교류 및 협력할 것을 제의하였다.

“나는 앞으로 정치체제나 이념에 구애됨이 없이 우리의 自主性을 존중하고, 우리에게 적대행위를 하지 않는 나라들과는 가능한 모든 분야에 있어서 상호 유대와 협력 관계를 촉진할 것입니다. 우리의 이러한 자세는 조국의 평화통일뿐 아니라, 세계평화와 인류의 공영에도 크게 이바지하는 길이라고 확신하는 바입니다.”<sup>17)</sup>

14) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 34-35.

15) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, “President Park’s Statement on Security Problem and Relations With North,” July 28, 1970; DOS, Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, “President Park’s Statement on Security Problem and Relations With North” (Confidential Seoul 3599), Jul, 1970, pp. 1-2.

16) 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 896-897.

나아가 한국정부는 기존의 할슈타인 원칙을 포기할 것을 시사하였다. 그동안 한국 정부는 1945년 해방 이후 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라는 입장을 견지하면서, 북한의 유엔가입에 반대하였다. 그리고 북한이 유엔기구에 참여하거나 유엔총회에서 한국문제의 토의 시 남북대표의 동시 초청안에 대해 이를 봉쇄한다는 입장을 취하였다. 이러한 소위 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)’에 기초하여 한국정부는 ‘1민족 1국가 1정부’론을 내세우면서 북한을 인정하지 않았다.

그러나 1973년 6·23 선언을 통해 한국의 대북한 정책은 북한의 국제기구 참여와 남북한 동시 유엔가입에 반대하지 않겠다는 입장을 표명하는 방향으로 크게 바뀌었다. 즉 “한국은 호혜평등의 원칙 하에 모든 국가에게 문호를 개방할 것이며 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들도 우리에게 문호를 개방할 것”을 촉구하였다. 이러한 입장표명은 그동안 북한 승인국과의 단교 상태에서 탈피하며 북한과 수교한 사회주의 국가들과도 외교관계를 수립할 의사가 있음을 표명한 것이다.<sup>17)</sup>

## 2. 박정희의 통일관과 한반도 평화의 모색

1960년대에 박정희는 남북통일에 대해 한반도에서 분단 상태가 해소되지 않는 한, 진정한 평화는 보장되지 않으며, 한국정부의 과제는 북한의 실지를 회복하고 남북한 통일을 이룩하는데 있음을 강조하였다. 박정희는 남북한 통일의 가능성에 대해 자립(自立)과 근대화(近代化)라는 중간 목표가 달성된 이후에 비로소 국토통일이 가능하다고 보았다. 그리하여 박정희는 이미 1960년대부터 여러 차례 통일이전에 한국만의 자주국방, 자립경제 및 근대화를 달성해야 한다는 입장을 보여주었다.

1960년대 후반까지만 하여도 한국정부가 북한 정권을 인정하는 것은 있을 수 없으며, 사회주의식 통일이나 이들과의 교류는 받아들일 수 없는 것이었다. 이러한 분위기하에서 한반도의 통일은 ‘전국토의 민주화, 북한 지역에 대한 자유의 선포’라는 표현으로서 상징되었다. 이에 따라 제3공화국이 공식 표명한 통일방안은 “유엔 결의에 따른 남북한 자유

17) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, p. 35.

18) 김정렬, 『김정렬 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 220-221.

총선거에 의한 평화적 통일”이었다. 그리고 박정희는 한국전쟁직전인 1950년 6월초 북한의 김일성이 ‘남북한 총선거’, ‘남북대표자 협의회’ 등을 제의하였던 점을 상기시키면서, 북한의 남북간 교류 제의 및 통일방안을 한국 내 내부 붕괴와 분열을 조장하는 위장평화 공세로 파악하여 이를 거절하였다. 당시 한국 정부는 평화통일로 가는 첫 단계는 한반도에서 전쟁발발을 억지하는 데 있으며, 이를 위해서는 북한이 무력통일 의지를 포기하며 한국이 북한의 군사적 위협을 억지할 만큼 충분한 국력을 배양하는 데 있다고 여겼다.<sup>19)</sup>

1960년대 후반까지 남북한간 체제경쟁에서 북한이 실질적으로 군사력이나 중화학 공업 등에서 한국보다 앞서 있는 상황에서, 박정희는 북한이 한국에 대해 군사적 공격을 감행하지 못하도록 국방력을 강화하는 한편, 한국의 경제력을 발전시켜 북한체제보다 우위에 서는 것을 주요 정책목표로 삼았다. 반면 북한은 남북정당사회단체회의의 개최를 주장하고 유엔군 사령부 해체, 미군철수 및 평화협정 체결, 반공법 및 보안법의 철폐 등을 주장하였다. 이러한 북한의 요구조건은 당시 박대통령에게 북한이 남북간의 대화를 원하기보다는 체제전복을 노리는 것이라고 판단되어 수용될 수 없었다.<sup>20)</sup>

그러나 1970년대에 들어서면서 박정희의 통일관은 점차 변화의 모습을 보여주었다. 그 예로서 1970년 초 신년사에서 박정희는 한반도의 통일을 적극 모색해야 하며, 북한에 대해 절대 우위의 힘을 확보하기 위해 자주국방력을 확보해야 한다고 천명하였다.<sup>21)</sup>

이로부터 몇 개월 후인 1970년 8·15 선언에서 박정희는 한반도의 통일이 무력에 의한 공산화나 폭력혁명에 의한 한국정권의 전복 등과 같은 방법으로 달성되어서는 안되며, 평화적인 방법에 의해 이루어져야 함을 천명하였다. 그리고 평화통일의 전제조건으로서 한

19) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 130-135, 1964년 6월 26일 시국수습에 관한 대통령 교서, pp. 238-239, 1964년 12월 9일 방독시 교포 조찬회에서의 인사, pp. 579-585, 1966년 1월 18일 연두 교서; 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, p. 25, 1967년 8월 15일 광복절 경축사, p. 157, 1968년 2월 1일 서울-수원간 고속도로 기공식 치사, pp. 174-175, 1968년 2월 26일 서울대 졸업식 치사, pp. 837-839, 1970년 10월 1일 국군의 날 치사, pp. 1033-1034, 1971년 4월 13일 칠백의총 보수 정화 준공식 치사, pp. 571-575, 1969년 9월 25일 저축의 날 치사 및 1969년 10월 1일 국군의 날 치사; 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 117-124, 1972년 1월 11일 기자회견.

20) 이러한 북한의 입장은 1970년대 초 북한의 박성철이 서울에 와서 박정희 대통령을 만났을 때 전달 및 확인되었다. 김성진 편저, 『박정희 시대, 그것은 우리에게 무엇이었는가?』 (서울: 조선일보사, 1994), pp. 43-53.

21) 1970년 1월 1일 신년사, 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 652-653.

국이 국내적으로 경제성장을 통해 국력을 배양하는 한편, 북한에게 한반도에 대한 무력통일 또는 공산화의 포기를 대내외적으로 공식선언할 것을 요구하였다. 이를 바탕으로 한국 정부는 북한이 한반도문제의 평화적 해결을 위한 유엔의 권위와 권능을 인정할 경우 유엔에서의 한국문제 논의에 북한의 참석을 반대하지 않는다는 태도를 표명하였다. 그리고 이날 8·15 선언을 통해 박정희는 남북한간 체제경쟁을 통해 민주주의와 공산주의 체제 중 어느 체제가 국민들을 잘 살게 하는가를 입증해보자고 제의하는 등 북한과의 무력대치 상황 하에서 잠정적인 화해와 상호인정의 분위기를 조성할 것을 시사하였다.<sup>22)</sup>

또한 1년 후 1971년 8·15 경축사에서 박정희는 북한에 무력과 폭력을 포기하고 한국의 평화통일 제의를 수락할 것을 촉구하였다. 나아가 박정희는 한반도에서 항구적 평화를 달성하기 위해서는 북한이 평화공세를 그만두고 북한의 인민해방전쟁노선을 뒷받침해 온 체제를 변화시킬 것을 촉구함으로써, 사실상 북한 정권의 교체가 한반도 평화의 전제조건임을 시사하였다.<sup>23)</sup>

그리고 1972년 초 한국정부로서는 남북한 통일과정에서 유엔과의 유대를 중시하였으며, 당시 분단국가의 유엔동시가입에 대해 다음과 같은 유보적 태도를 취하였다. 즉 박정희는 같은 분단국가라도 독일, 월남, 중국 및 한국의 역사적 배경과 사정이 다름을 전제로 인정하였으며, 특히 독일과 한반도의 분단 상태를 동일시하는 것은 잘못된 것이라고 보았다. 그리고 중공의 유엔가입 당시 거론된 보편성의 원칙도 이념상 분단된 국가에 두 개 정권을 인정하며, 유엔에 동시 가입함으로써 상호 인정을 추구하는 것이었다. 그러나 국제사회, 특히 유엔에서 자유중국이 쫓겨남으로써 보편성의 원칙도 사실상 지켜지지 못하였다. 그리하여 한국 정부는 남북 교류 및 대화의 좀더 구체적인 전제조건으로 다음 사항들을 제시함으로써 북한의 대남정책의 전면 전환을 요구하였다. 즉 첫째, 4대 군사노선 등 무력적화통일노선의 즉각 포기, 둘째, 비무장지대 내 군사기지와 무장군인 및 무기의 즉각

22) 8·15 선언의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북한이 무력적화통일 기도를 포기하면 남북간의 인위적 장벽을 단계적으로 제거하며, 둘째, 북한이 유엔의 권위와 권능을 수락하면 유엔의 동시초청을 반대하지 않는다. 그리고 셋째, 남북이 어느 체제가 더 잘 수 있느냐를 보여주는 '선의의 경쟁' 을 하자고 제안하였다. 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 807-811, 1970년 8월 15일 광복절 경축사.

23) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, p. 35, 1971년 8월 15일 경축사. pp. 136-137, 1972년 1월 21일 1972년도 치안 및 예비군 관계관 중앙회의 유시.

철수, 셋째, 무장간첩의 남파 중지, 비정규 특수부대의 해체, 넷째, 남북 항공기의 승무원 및 어부들의 즉각 송환, 그리고 다섯째, 한국측 적십자사의 제의 수락 등이었다.<sup>24)</sup>

### Ⅲ. 7·4 남북공동성명의 前史와 한·미관계

#### 1. 미국의 대한반도 현상유지 정책과 남북 관계 개선

1970년 초까지만 하여도 미국은 한국정부가 북한과 관계 개선을 위해 적극적인 노력을 주도적으로 할 것이라고 전망하지 않았다. 그 전 해인 1969년 미국은 한국 정부에 통일문제에 대해 좀더 전진적인 정책을 펼치기를 희망한다는 점을 전달하였으나, 1971년 한국의 대통령 선거전까지는 한국의 대북정책의 전환이 이루어지지 않을 것으로 전망하였다. 실제로 미국은 한국정부가 고수해온 ‘유엔 감시하의 한국민의 자유로운 투표에 의한 남북통일’ 방안이 현실적이지 못한 것으로 판단하였다.<sup>25)</sup>

1970년 6월 주한 미국대사관은 미국무성에 보내는 비밀전문에서, 한반도에서의 통일이 미국의 국익에 도움이 안되며, 미국은 현상 유지를 보존하는 정책을 사실상 추구해왔다고 밝히고 있다. 미국의 대한반도 통일 정책은 공개적으로는 자유선거에 기반한 통일 구상을 지지해왔으나, 한국이 북진에 대한 유혹을 느낄 만큼 강해지는 것은 미국에 이익이 되지

24) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 114-121, 1972년 1월 11일 연두기자회견, p. 187, 1972년 3월 30일 육군 사관학교 졸업식 유시.

25) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, “U.S. Policy Assessment—Republic of Korea 1970,” March 11, 1970, pp. 2-10. 본 논문에서 자세히 설명하지 않고 있는 1960년대 초, 중반까지의 한·미관계에 대해서는 趙眞九, “朴政權의 登場と60年代の韓美關係—國家的自立追求と構造的脆弱性,” 東京大學大學院 博士論文(2002.3); 마상윤, “근대화 이데올로기와 미국의 대한 정책: 케네디 행정부와 5·16 쿠데타,” 『국제정치논총』, vol. 42, no. 3 (서울: 한국국제정치학회, 2002)를 참조하기 바람. 그리고 7·4 남북공동성명 이후 한미관계의 주요 양상에 대해서는 김용직, “박정희 정권과 동맹체제: 인권분쟁과 한·미 동맹의 위기, 1974-1979,” 『한국정치사 기획학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제』 (서울: 한국정치학회, 2000.4); 신옥희·김영호, “박정희 정권과 동맹체제: 전환기의 동맹-대탕트 시기의 한·미안보관계,” 『한국정치사 기획학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제』 (서울: 한국정치학회, 2000.4)를 참조하기 바람.

못한다고 보았다. 당시 미국으로서는 남북한 문제를 무력으로 해결하려는 경향을 감소시키는데 도움을 주는 방향으로 한국이 성장하고 있다고 평가하면서도, 한반도의 상황이 남북한 중 어느 한쪽에 명확한 승리를 가져오는 통일로 이어지지는 않을 것이라고 보았다.

이러한 남북한간 경쟁 상황에서 미국은 그동안 북한에 의해 선호되어온 ‘남북한 직접 협상에 의한 통일’ 방안을 하나의 접근 방안으로 보고, 한국측에 가족방문, 편지교환 등과 같은 제안을 고려하게끔 권고하였다. 그리고 미국은 국제 감시하의 자유투표 실시에 의한 ‘유엔의 틀 하에서의 통일’ 방안이 1970년 당시 시점에서 실현 가능성이 매우 작은 것으로 판단하였다. 설사 이 방안에 따르더라도 미국은 남한의 인구수가 많기 때문에 자유선거를 치를 경우 반공주의자들이 승리하며, 주된 수혜자는 한국 정부가 되며, 이 정책을 옹호하는 것이 당분간 현상유지를 희망하는 것이라고 파악하였다. 그리고 당시의 남북한 국력의 추세로 보아, 미국의 직접적 지원이 없는 한 한국의 북진 통일은 이루어지기 힘들며, 오히려 북한이 무력을 행사하여 남북한 통일을 추진할 가능성이 있다고 보았다. 미국으로서는 북한이 평화통일 방안을 내세웠지만, 김일성이 제거되지 않는 한 북한의 대남 정책의 변화는 오기 어렵다고 판단하였다. 이런 상황에서 한반도에서 미군의 철수는 바로 북한에게 베트남식 통일의 추구를 검토하게끔 유도하는 상황이 전개되리라고 전망되었다.<sup>26)</sup>

당시 미국은 중국, 러시아, 미국 및 일본 등 한반도의 주변 강대국 간에 상호 수용할 만한 것 또는 남북한에 부과된 것을 기반으로 한반도의 통일 문제에 관한 협상이 전개될 가능성이 없다고 파악하였다. 미국으로서는 공산주의자들의 통일 조건을 수용하지 않는 한 다가오는 몇 년 사이에 한국에 의한 통일이 이루어지기 어려운 것으로 판단하였다. 이러한 현실에 대한 대안으로서 남북한의 현상유지 방안이 제시되었다. 그리고 미국이 취할 수 있는 최선의 방안은 한국의 발전을 고무하기 위해 한국측에 유리하도록 상황을 유도하는 것이라고 보았다. 이르기 위해서는 상당한 기간동안 최소한 미국의 군사적 관여가 지속되는 것이 요청되었다.

그럴 경우 한국과 북한의 집권층은 한반도의 현상 유지를 받아들이게 되며, 미국으로서도 직접 영향력을 행사할 사안이 없게 될 것으로 전망되었다. 또한 이러한 한반도의 현상

26) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, “Some Thoughts on Reunification,” June 9, 1970, pp. 1-5.

유지의 보존 필요성에 대해 소련과 중국(중공)이 적어도 제한된 의미로나마 이해할 가능성이 고려되었다. 그렇지만 미국은 통일문제에 대해 한국정부가 소극적 태도를 보이는 것은 이 지역의 긴장 완화에 도움이 안 되며, 한국의 대외 이미지에도 부정적으로 작용하고 있다고 판단하였다. 이러한 측면을 해소하기 위하여 미국은 한국정부가 통일문제에 대해 다음과 같은 방향으로 태도를 변화시킬 것을 고려하였다.

첫째, 한국 내에서 남북한간 통일문제에 대한 공개 토론을 좀더 확대하며, 이러한 변화는 일부 대중의 잘못된 인식을 불식시키는데 도움이 될 것이다. 둘째, 한국이 가능하면 유고슬라비아 등 동유럽 국가들과 영사관계를 개설한다. 그리고 셋째, 박정희 대통령이 통일문제에 대한 한국의 평화적 의도와 점진적 통일에 대한 바람을 강조하는 성명을 발표하며, 나아가 이러한 성명발표가 남북한간 직접 협상을 제안하는 것에서 멈추지 않음을 표명하는 것이었다.<sup>27)</sup>

## 2. 1970년대 초 남북대화의 준비와 한·미간 협의

박정희는 1970년대 들어 브란트 서독 수상이 동독을 비롯하여 소련, 폴란드와 관계 개선 교섭 등 과감하게 동방정책을 추진하고 특히 동독과 협상하는 모습에 커다란 관심을 표명하였다. 이에 따라 이러한 서독의 정책과 동·서독간 협상을 남북관계 개선에 참조하기 위해 청와대 비서실에 관련 정보를 수집·보고할 것이 지시되었다. 당시 김정렴 비서실장의 회고에 의하면, 청와대 공보수석비서관, 대학교수 및 주요 언론사의 논설위원 등으로 구성된 자문기구인 '수요회'가 중심이 되어 당시 국제정세의 변화에 관련된 외신과 외교논문들을 수집, 번역하여 박정희 대통령에게 보고하였다.

당시 수요회는 브란트의 동방정책 및 동·서독간 교섭에 큰 관심을 보이면서, 남북관계의 구체적인 개선방안을 모색하였다. 그 결과 수요회는 박정희에게 한국이 국제적인 테탕트 분위기를 활용하여 장차 남북통일을 전망하고 북한과의 긴장완화와 관계개선을 도모하기 위해 남북간 인적, 경제적 교류 분야에서 주도권을 잡을 필요가 있다는 의견을 제시

27) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "Some Thoughts on Reunification," June 9, 1970, pp. 5-6.

하였다. 그중 남북이산가족찾기 제안은 인도적 견지에서 국제사회와 북한의 호응을 얻을 것이라고 예상되었다. 이러한 건의사항은 박정희 대통령에게 보고되었으며, 박정희는 이를 중앙정보부, 외무부 및 통일원 등 관련 기관으로 하여금 그 실현가능성을 검토하라고 지시하였다.<sup>28)</sup>

당시 박정희가 염두에 둔 것은 서독정부가 동·서독 유엔 동시 가입의 전제조건으로서 제시한 20여개의 조건 중 ‘무력 사용 또는 위협의 상호 포기’ 조항이었다. 즉 동·서독 양측의 전쟁부인 동시선언, 또는 양측이 평화공존을 저해하는 행위를 포기하지는 조항들이었다. 박정희는 동·서독이 전제 조건 없이 유엔동시 가입을 추진하지 않았음을 상기시키면서, 독일의 현실에 비해 한국의 상황은 먼저 해결해야 할 과제가 많다고 보았다.<sup>29)</sup>

이와 같이 박정희 대통령의 주변에는 대학 교수들이 자문그룹으로 임명되어, 한국의 중장기 외교정책을 기획하는 일에 관여하였다. 이들은 주한 미대사관측 인사와 만나는 자리에서, 자신들이 한·중간 및 남북한간 관계 개선에 관심을 보이고 있으며, 이점을 박정희 대통령에게 건의하였다고 밝혔다. 이들은 한국 정부가 장차 소련을 포함하여 동유럽 국가들과의 관계 개선을 추구하는 것을 고려 중에 있음을 미국측에 간접적으로 전달하였다.<sup>30)</sup>

그리고 중앙정보부 등 관계기관은 남북간의 ‘천만 이산가족 찾기 운동’을 건의하였으며, 박정희는 이를 받아들여서 당시 최두선 대한적십자사 총재로 하여금 북한 적십자사에 제안하도록 하였다. 그 후 남북한 협상의 정치적 타결을 위해 박정희는 당시 이후락 중앙정보부 부장을 평양에 파견하면서, 만일의 경우에 대비하여 처음부터 끝까지 주한 미CIA 책임자에게 알리도록 지시하였다. 이후락 부장도 이를 미국측에 통보하였다. 당시 남북간 대화를 제안하면서도 박정희는 남북통일문제가 논의될 때 주변 측근에게 자주 “김일성이 살아있는 한 통일은 어렵다”라고 언급한 점으로 미루어 볼 때, 단기간 내 통일이 가능하리라고 보지 않았다.<sup>31)</sup>

28) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 150-154.

29) 1972년 1월 11일 연두기자회견, 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 114-117.

30) DOS, Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, “President Park’s Foreign Policy Brain Trustee” (Confidential Seoul 6605), Dec. 1970, pp. 1-2.

31) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 156-163. 당시 남북대화의 구체적 전개과정에 대한 개괄적 설명은 돈 오버더퍼 저, 이종길 역, 『두 개의 한국(The Two Koreas)』 (서울: 도서출판 길산, 2002); 국토통일원 남북대화사무국, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1988); 최상

그리고 1970년 2월 주미한국대사관의 황호을과 미 국무성의 피터스(Richard B. Peters) 한국담당과장간의 면담에서, 한국의 대북한 정책의 변화 징후가 사전에 미국측에 통보되었다. 한국은 기존의 할슈타인 원칙을 고수하던 입장을 바꾸어 북한을 승인한 국가들, 예를 들면 당시 가나(Ghana)와 외교관계의 수립을 고려하고 있었으며, 미국측도 이점을 파악하였다. 한국은 이러한 결정 후 공산권 국가들과의 접촉을 허용하는 예비 단계로, 한국에서 국제회의 개최 시 공산권 국가들의 입국 허용을 구상하였다. 그 예로서 한국은 서울에서 ECAFE를 개최하기 위해 노력중이며 이 회의에 소련측 대표의 참가를 허용하겠다는 의향을 미국측에도 전달하였다. 그리고 황호을이 전한 바에 의하면, 한국정부가 1~2년 내로 북한에 통일 관련 제안을 할 것으로 예상되었다. 미국측은 이러한 한국측의 통일제안의 주도가 북한 정권에 정치적 어려움을 가져다 줄 것으로 보았다. 한편, 주미한국대사관측은 한국 정부도 동·서독간의 협상 경험과 진전과정을 신중하게 관찰 및 연구하고 있음을 여러 차례에 걸쳐 미국측에 전달하였다.<sup>32)</sup>

이러한 대북 정책의 변화를 암시하는 것으로서, 박정희는 1970년 7월 10일 국회의 야당 의원들의 질문서에 답하면서, 북한이 한국에 대해 현재의 침략정책을 포기할 경우 한국정부가 북한과 정치협상을 할 용의가 있다고 답변하였다. 비록 조건이 전제되었지만, 박정희의 이러한 답변 내용에 대해 미국은 이후 한국의 대북한 정책의 변화 가능성을 인정한 것으로 보여진다.<sup>33)</sup>

이와 같이 1970년 박정희가 한국이 북한과 정치적 협상을 할 용의를 시사한 변화에 대해 미국은 박정희가 북한과 직접 얼굴을 맞대고 하는 대화로까지 문호를 명확히 개방하지 않았으나, 그 가능성을 배제하지 않은 것으로 파악하였다.<sup>34)</sup> 이러한 주한 미국대사관의

완, “7·4 남북공동성명이 작성·발표되기까지 1972년,” 『북한』, 제164호 (서울: 북한연구소, 1985), pp. 118-123; 김달술, “남북대화: 과거, 현재 그리고 미래-서울의 시각,” 『한국과 국제정치』, vol. 3, no. 1 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1987), pp. 199-218을 참조하기 바람.

32) Department of State, Memorandum of Conversation, “Loosening Up, Reunification, Trilateral Discussions on North Korea,” Feb. 2, 1970, pp. 1-2.

33) DOS, Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, “President Park’s Statement on Security Problem and Relations With North” (Confidential Seoul 3599), Jul. 1970.

34) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, “President Park’s Statement on Security Problem and Relations With North,” July 28, 1970.

보고로 미루어 볼 때, 미국은 1970년 8·15 선언에 대해 사전에 그 시기와 내용을 어느 정도 파악하거나 통보받은 것으로 추정해 볼 수 있다.

한편, 남북간 상호 경쟁과 평화공존 제의가 과연 빠른 시일 내에 이루어질 것인가에 대해 박정희는 그 실현가능성에 대해서 의구심을 가졌던 것으로 보인다. 이 시점에서 박정희는 대국민 연설에서 여전히 북한 정권을 신뢰하지 않으며 북한의 무력 도발에는 무력으로 대응하기 위해서 국력을 배양할 것을 강조하였다. 그 다음해인 1971년도 초까지도 박정희는 공식석상에서 북한의 무력포기에 대한 확증이 서지 않는 한 남북교류 및 서신 교환 등 교류 논의는 실현가능성이 없다고 언급하는 등 대북 강경태세를 보여주었다.<sup>35)</sup>

미국이 보기에 1970년대 초 남북간 직접 협상은 나중에는 통일을 위한 직접 협상으로 발전될 것으로 기대되었지만, 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 첫째, 한국측의 입장에서 보면 남북협상은 현재의 분단 상태를 인정하게 되는 것이 되며, 이러한 한국측의 태도는 미국측에서 보기에 시간이 경과하면서 변하겠지만 가까운 몇 년 내에는 변하지 않을 것으로 전망되었다. 둘째, 남북한 모두 이러한 직접 협상에 대해 상당한 신뢰를 가지고 임할 것으로 기대되지 않았다. 남북한 모두 각자 자신들의 목적을 위해 우편 교류 및 상호 방문을 활용하려고 하기 때문에, 그 결과 오히려 남북한간 긴장이 증가될 것으로 예측되었다. 당시 동·서독간 교섭과정과 유사한 과정이 한반도에도 전개될 것으로 예상되지만, 한국이 독일을 따라 잡을 수 있을지의 여부는 논쟁의 여지가 많았다.<sup>36)</sup>

그리고 1971년 7월 당시 이후락 중앙정보부장과 미국의 브라운(Winthrop G. Brown) 동아시아담당 부차관보간 면담 내용을 보면, 이후락 중앙정보부장은 미국측에 북한이 제의한 군축제외의 실현가능성에 대해 의구심을 표명하면서, 남북한간 관계 개선을 위해 인도적 차원에서 접근하는 것이 최선의 방법이라고 설명하였다.

남북관계의 구체적 개선 방법으로서 이후락 중앙정보부장은 첫째, 한국측이 먼저 국제적십자사 등을 통해 남북 이산가족의 생사여부를 확인하는 것을 북측에 제의한다. 둘째, 서신 교환을 제의하며, 이것이 수락되면 가족 방문을 허용할 것을 제의한다. 그리고 셋째,

35) 1970년 10월 1일 국군의 날 치사, 1971년 4월 25일 4.27 대통령선거 서울 유세 연설, 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 836-839, 1110-1111.

36) DOS, Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "Some Thoughts on Reunification," June 9, 1970, pp. 2-3.

가족방문이 허용되면 스포츠팀 등의 교류를 허용할 것을 제의한다. 이러한 일련의 노력은 정부 차원보다는 민간 차원에서 이루어질 경우 그 성사 가능성이 좀더 큰 것으로 전망되었다. 이날 이후락은 그동안 김일성의 제의뿐만 아니라 박정희의 제의들이 상대방측에서 전혀 받아들일 수 없는 조건들을 포함한 점을 인정하면서, 이러한 상황은 변화되어야 한다는 견해를 피력하였다. 이후락 중앙정보부장은 이러한 구상이 그 자신의 개인적인 견해라고 하면서도 이를 최근 박정희 대통령에게 제의하였으며, 박정희 대통령도 승낙하였다고 덧붙였다. 이후락의 설명에 대해 브라운 대사는 이러한 구상들이 매우 전망 있는 것으로 평가하면서, 한국정부의 자신감을 표현하는 것이라고 보았다.<sup>37)</sup>

이후락 중앙정보부장은 북한과 접촉하는 과정에서 그 사실을 미국측에 통보하면서 미국측의 입장을 문의하였다. 1971년 12월 그는 주한 미대사관측 인사와 만난 자리에서, 한국이 판문점 등을 통해 비정기적으로 북한측과 비밀리에 접촉하고 있으며, 향후 대화채널을 고위급 관리 레벨로 격상시켜 좀더 진지하게 협의할 의향임을 밝혔다. 이후락은 판문점에서 남북 회담을 통해 한국측은 북한의 생각을 파악할 수 있었으며, 장기적으로는 적십자회담의 수준을 넘어서 좀더 주요한 정치적 문제에 대해 남북한간 회담이 전개될 것이라고 자신의 전망을 밝혔다.<sup>38)</sup>

당시 이후락 중앙정보부장은 주한 미국 대사관측에 남북회담이 다음과 같은 파급효과를 가져올 것으로 예측하면서 이에 대한 미국측의 반응을 타진하였다. 즉 남북한간 회담이 순조롭게 진행될 경우, 남북한 양측은 상대 진영에 대해 어떠한 적대적 조치를 취하지 않겠다는, 일종의 불가침 선언을 선포한다. 그리고 남북한간 커뮤니케이션을 위한 조치들이 취해지며, 군사력의 상호감축에 대한 동의를 이루어지게 된다. 결국 남북한 양측은 한반도 문제 해결을 위한 주변 강대국 간의 합의 및 보장을 받아들일게 될 것이다. 만약 남북이 이러한 사항들에 합의할 경우 미국이 지지할 것인가? 라는 질문에 대해, 주한 미대사관측은 직접적인 답변을 피하면서도 만약 남북한이 협상을 통해 상호 수용할만한 합의점에 도달한다면 미국으로서 그러한 사태진전을 환영할 것이라고 간접적으로 답변하였다.

37) Department of State, Memorandum of Conversation (Participants: Lee Hu Raek & Ambassador Winthrop G. Brown), July 14, 1971, p. 4.

38) DOS, Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC (Secret Section Seoul 7289), Dec. 1971, pp. 2-3.

한국측(이후락 중앙정보부장)은 이후 한국의 대북한 접촉과 회담이 미국측의 입장에 배치되지 않는 방향으로 접근하고자 한다는 점을 미국측에 확인시켜줌으로써, 남북관계 진전에 따른 미국의 우려를 불식하고 미국측의 지지를 얻고자 하였다.<sup>39)</sup>

#### IV. 맺음말

이상 본문에서 살펴본 바와 같이 한국 정부는 1970년대 초 국내외 정세의 변화에 대응하기 위해 한편으로는 북한의 위협에 대처할 수 있는 자주국방과 한·미 안보관계의 지속을 추구하였으며, 다른 한편으로는 북한과의 직접 대화 및 공산권 국가들과의 관계 개선을 통해 한반도의 평화와 통일의 기반을 조성하려고 하였다.

박정희 대통령이 이러한 이중적 접근을 취하게 된 배경을 보면, 1960년대 말 이후 국제정치적으로 미·소간, 미·중간 데탕트 추세와 동·서독간 관계개선 추세에 자극받았으며, 지역적으로는 닉슨독트린에 따른 주한미군의 철수와 미국의 대한반도 정책의 변화에 대응하기 위해서였다. 그리고 남북한이 기존의 대결양상에서 벗어나 상호 인정과 체제경쟁을 시도하려는 정치적 의도가 크게 작용하였다.

박정희의 이러한 한반도 평화 체제 구상은 1960년대 이후 한국정부가 중립국과의 국교 개설 등 일련의 다변외교를 전개한 것을 기반으로 하였다. 동시에 박정희는 1971년 8·15 광복절 경축사 등을 통해 한국에 적대적이지 않은 중립국 또는 동구 사회주의국가들과 관계를 개선함으로써 유엔총회 등 국제사회에서 한국의 지위와 발언권을 높이려는 태도를 보여주었다.

본문에서 살펴보았듯이 박정희와 남북관계 개선에 적극적인 한국 관리들은 기존 연구에서 설명한 시점보다 더 빠른 1970년에 북한과의 접근을 비밀리에 추진하면서, 그 방향과 내용에 대해 당시 주한미국대사관측과 협의하면서 미국측의 반응을 탐색하였다. 그러

39) DOS, Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC (Secret Section Seoul 7289), Dec. 1971, pp. 4-5.

나 당시 남북관계의 구체적 방향과 내용에 대해 1971년 말까지 한·미 양국은 구체적 합의를 본 것은 아니었으며, 한국측이 주로 미국의 반응을 탐색하고 지지를 호소하는 정도에 그쳤다. 당시 미국으로서도 단시일 내에 한반도의 통일이 이루어지리라고는 예상하지 않았다. 이러한 남북대화가 진전되는 과정에서도 한국측은 북한의 군사적 도발 가능성에 대응하기 위해 국내정치적으로 유신체제라는 비상사태를 선포하였다. 그럼에도 1970년대 초 박정희와 한국정부의 한반도 평화구상과 남북관계 개선 시도는 당시 주한미군철수문제를 둘러싸고 한·미간 이견과 갈등이 심화되는 가운데, 자주국방 추진의 현실적 한계를 보완하며 한반도의 긴장을 완화시키려는 외교적 노력의 일환으로 전개되었다.

결국 1970년대 초 한국의 남북관계 개선 구상과 7·4 남북공동성명에 이르기까지 한국정부의 대북한 접촉 및 대미 외교활동을 돌이켜 볼 때, 그 과정에서 비록 미국측에 관련 사항을 통보하고 지지를 부탁하였으나, 구체적인 사항에 대해서 한국정부가 자율성을 가지고 주도한 자주·통일 외교의 양상을 띤 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 약 30여년이 지난 현재 시점에서 북한의 위협에 대한 인식, 그리고 주한미군의 감축논의와 한반도를 둘러싼 국제관계의 변화 등에 기인하여 한국의 안보를 위협하는 측면들은 그 형태와 정도의 차이는 있지만 남북한간 교류와 협력을 제약하는 주요 요인으로 크게 작용해왔다. 1970년대 초 박정희 대통령을 비롯한 한국정부가 남북대화와 구사회주의권과의 관계개선을 모색하는 과정에서 한편으로는 남북한간 정치적 타결을 통해, 그리고 다른 한편으로는 한·미간 협의를 통해 미국의 지지를 호소하는 가운데 그 성과를 거둔 점은 향후 한국이 남북한간 교류와 협력을 증대하고 한반도의 평화체제를 구축하는데 시사하는 바가 크다.