

일반 논문

## 사이공 함락 이후 미 의회 한국 안보·인권 논쟁과 냉전 자유주의 접근

- 1975년 미 하원 “한국 인권 청문회”를 중심으로 -

고지수 (성균관대)

### 국문요약

이 연구는 1975년 4월 미 하원 국제관계위원회 국제기구소위원회 주최로 열린 ‘한국·필리핀 인권문제와 미국정책’ 청문회를 통해 사이공 함락 직후 미국 사회에 형성된 동아시아 안보 인식 총위들을 확인하고자 했다. 사이공 함락 직후 ‘다음은 한반도가 될 것’이란 안보 불안은 한국 관련 여론을 분열시켰고 미국의 아시아, 대한정책에 대한 회의와 우려, 재검토를 촉구하는 여론을 확산시켰다. 베트남 붕괴 이후 미 의회는 남베트남 붕괴 원인을 권위주의 통치, 인권억압, 부패 권력이 국가 분열을 초래한 것으로 진단하고 정치적 자유 요인을 유도함으로써 국민통합과 지역 안정을 이루는 자유주의 논리를 강조하였다. 한국의 경우 청문회 증언들은 주한미군 감축, 군사원조 축소 등 유신 정부 ‘훈내주기’ 방법들을 제시했으나 미국의 동아시아 지역목표인 전쟁 재발 방지와 안보 균형 전략의 재확인으로 귀결되었다. 냉전기 미국 대외정책에서 민주주의 이상과 지역 안보이해가 상충할 때 현실주의적 현상 유지 전략의 귀결을 확인할 수 있다.

주제어: 냉전 자유주의, 한미동맹, 데탕트, 미 하원 국제관계위원회, 도널드 프레이저, 베트남전쟁, 동아시아 지역 냉전, 포드 행정부, 유신체제, 긴급조치 9호, 한국 인권청문회, 필립 하비브.

## I. 머리말

①1975년 인도차이나 사태로 한국 문제에 집중해야 한다는 미국 내 여론이 많은 공감대를 얻고 있다. 한국전쟁 그리고 맥아더 청문회 이후 미국 내에서 한국이 이토록 국민적 여론과 관심, 논쟁의 대상이 된 적은 없다.<sup>1)</sup>

②1950년 딘 애치슨 국무장관은 주한 미 대사(존 무초·역자)에게 보낸 편지에서 “미국이 한국을 군사·경제적으로 지원하는 목적은 대한민국의 민주제도 유지와 성장을 전제로 한 것”임을 밝혔다. 최근 몇 년 동안 한국 내 억압정책의 증가는 그 자체로 한국 방어력에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 지금은 한국에 대한 우리의 공약을 재평가해야 한다.<sup>2)</sup>

위 인용문은 사이공 함락 직후 미 하원 국제관계위원회 국제기구소위원회(Subcommittee on International Organizations) 주최로 열린 「한국과 필리핀 인권문제와 미국정책」(Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy)청문회에서 언급된 표현들이다. 인용문 ①은 6월 12일 3차 청문회 증인으로 출석한 펜실베니아대 이정식 교수의 증언으로 사이공 함락 이후 미국 내 한국 관련 여론의 추이를 확인할 수 있다. 한반도 분단형성의 중요 기획자 딘 애치슨의 서한이 소환된 ②는 청문회를 주도한 도널드 프레이저(Donald M. Fraser, 민주당) 의원의 개회 연설 일부분으로 미국의 한국 원조 목적이 민주제도 유지와

---

1) Statement of Chong-Sik Lee, Professor of Political Science, University of Pennsylvania, (B4 2) *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy. Hearings before Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives*, p. 235.

2) “Opening Statement of Donald M. Fraser,” May 20, 1975, *ibid.*, p. 2.

한국 방어에 있음을 확인시켜 준다. 냉전기 미국의 국제주의와 보편적 개입주의의 단초가 된 1947년 트루먼 독트린 이후 미국의 공산주의 봉쇄 전략은 제3세계 전반으로 확대 적용되었고 한국전쟁과 베트남전쟁은 이 전략의 필연적인 귀결로 설명된다.<sup>3)</sup> 인용문들은 아시아 공산 봉쇄전략 하에 치러진 베트남전쟁 실패 결과 ‘다음은 한반도가 될 것’이란 안보 논리 속에 제기된 미국의 한반도 정책 재평가란 점에서 논쟁적이고 분석적인 해석이 요구된다.

이 연구는 사이공 함락 직후 1975년 5월~6월 미 하원에서 진행된 ‘한국 인권 청문회’를 통해 사이공 함락 직후 미 정계의 한반도 안보·인권 논쟁을 실증적으로 검토하고자 한다. 1975년 미 하원 한국 청문회는 긴급 조치 국면의 인권문제를 다룬 1974년 1차 청문회에 이어 한반도 안보 쟁점으로 확장된 논란의 관점에서 베트남전쟁 이후 미 행정부 및 의회의 동아시아 인식을 확인하는데 유의미하다. 청문회의 쟁점은 1970년대 미 행정부의 동아시아 접근 즉 전반적인 데탕트 기조 하에 군사 안보 유지 전략과 제3세계 인권 강화를 주장하는 의회의 자유주의 접근 간에 충돌 요인이 작용하고 있었다. 본 연구는 의회의 자유주의 접근을 1970년대 냉전 다변화 흐름 중 동아시아 반공 블록에 조용한 ‘냉전 자유주의’로 접근하였다. 본 연구의 ‘냉전 자유주의’는 다음의 세 가지 의미로 제시될 수 있다. 첫째, 2차 대전 종식 후 자유주의는 반파시즘(반전체주의), 반공주의, 반공 자유민주주의 등의 공산주의 대항이념으로 확산되었다. 인간 본연의 자유에서 출발한 고전 자유주의가 현대 냉전 체제 안에서 반공 블록 강화 이념으로 기능한 점에서 ‘냉전 자유주의’로 접근할 수 있다.<sup>4)</sup>

3) 미국의 초당적 합의구조에 의한 냉전 국제주의가 베트남 전쟁 및 제3세계에 미친 영향은 이삼성, 『세계와 미국-20세기의 반성과 21세기의 전망』 (서울: 한길사, 2001), 234~240쪽 참조.

4) 서구 자유주의 사상을 통사로 접근한 앤서니 아블라스터는 2차대전 이후 미국

둘째, 동아시아 지역 냉전과 자유민주주의 제도화 관계이다. 2차 대전 후 미국은 군사원조와 상호안보조약의 동맹외교, 역내 자유민주주의 이식과 경제개발을 통해 동아시아 지역 냉전을 구조화시켰다.<sup>5)</sup> 미 태평양 사령부 권역에 속한 동아시아 국가들의 식민주의 해체와 국민국가 수립은 미국의 군사·경제원조에 의존된 권위주의 정치, 경제 근대화·산업화로 편재된다. 이 경우 역내 자유민주주의 제도화 또는 정치 자유화는 미국의 군사원조에 의존된 권위주의 정치문화의 해체 속도와 관련된다. 한국의 경우 근대화 산업화 효과가 나타나기 시작하는 1970년대 이후 보편인권운동의 형태로 관찰되기 시작한다. 셋째, 1970년대 데탕트 흐름과 글로벌 인권의 발흥을 제3세계 정치적 자유주의 확대과정으로 접근할 수 있다.<sup>6)</sup> 서구 개발국들의 관찰에 의하면 1960년대 유엔의 ‘개발 10년(Development Decade)’ 이후 지속적으로 관찰되는 저개발국들의 부의 불평등, 빈부 격차, 저개발·빈곤의 지속 배경에는 언어·종교·정치 등 정치적 불안전성의 영향이 컸다.<sup>7)</sup> 동아시아 지역의 경우 베트남전쟁 이후 세계교회 개발 선교기구들과 미 의회 자유주의들의 역내 권위주의 정치 비판 배경에는 인권요인 개선을 통한 정치 자유화를 유도함으로써 국가 분열 방지 및 역내 지역 안보 유지 이해가 동시에 작용한 것으로 이해할

---

의 매카시즘·반공주의를 자유주의와 연결해 냉전자유주의 이론을 구체화시킨 바 있다. 앤서니 아블라스터 지음/조기제 옮김, 『서구 자유주의의 융성과 쇠퇴』(파주: 나남, 2007), 589쪽 이하 참조.

- 5) 정병준, 『샌프란시스코평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응』(서울: 국립외교원외교안보연구소, 2019); 서울대학교 국제문제연구소편, 「글로벌 냉전의 지역적 특성」 『세계정치』 22 (서울: 사회평론, 2015) 등.
- 6) 이주영, 「국제 인권정치와 냉전의 균열 -트랜스내셔널 인권단체들의 활동을 중심으로」 『서양사론』 135 (2017), 72~107쪽 참조.
- 7) R. 디킨슨, 「開發運動의 意義와 그 實際」 『基督教思想』 14-2 (1970), 84~85쪽; 고지수, 「1970년대 한국기독교수협의회연구-에큐메니컬 개발신학과 ‘한국민중론’을 중심으로」 『사학연구』 142 (2021), 208쪽 참조.

수 있다.

포드 정부기 한미관계 연구는 정치·외교 분야에서 냉전의 데탕트, 한미동맹 관계로 적지 않게 진행되어 왔다.<sup>8)</sup> 본 연구는 선행연구 전반을 분석할 만큼 역량이 미치지 못할뿐더러 베트남전쟁이 미국 대외정책에 미친 영향을 다루는 것에 연구 목적을 두지 않았음을 밝힌다. 한국 정치 사상에서 ‘냉전 자유주의’는 미군정기 자유민주주의 이식과 분단국가 형성 이념으로 설명되어 왔다.<sup>9)</sup> 이 경우 ‘냉전 자유주의’는 민주주의와 자유주의 모두를 제한하는 냉전 반공주의와 동일시된다. 본 연구는 1970년대로 시기를 확장해 냉전의 데탕트 흐름에서 자유주의 확대 요인과 동아시아 지역 냉전의 특징으로 접근할 필요성을 제기하고자 한다. 이삼성은 베트남전쟁 이후 미국 정치엘리트(미 의회/행정관료/정부통령)의 외교이념을 ‘보수화’ 경향으로 분석한 바 있다.<sup>10)</sup> 그는 1975~1983년 미국 외교엘리트들을 ‘우익 냉전주의, 냉전주의, 자유주의적 냉전주의, 자유주의적 반 냉전주의, 반 냉전주의, 좌익 반냉전주의’로 유형화하고 베트남전쟁

8) 김수광, 『닉슨-포드행정부의 대 한반도 안보정책 연구』, 서울대학교 박사학위 논문 (2008); 차상철, 「박정희와 1970년대의 한미동맹」 『軍史』 75 (2010); 박원곤, 「미국의 대한정책 1974~1975-포드 행정부의 동맹정책 전환」 『세계정치』 14 (2014); 엄정식, 「닉슨-포드 행정부 시기 대한군사원조 변화와 박정희 정부의 대응」 『한국군사학논집』 69 (2013); 서정경, 「미중관계의 맥락에서 본 한국안보:1970년대 미중 데탕트 시기를 중심으로」 『현대중국연구』 13-1 (2011); 조원선, 「주한미군 철수압박에 대한 한국의 대응연구:포드 행정부 시기 한국의 대미외교로비 전략」 『동북아연구』 35-1 (2020) 등.

9) 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의』 (서울: 후마니타스, 2007); 권현규, 『미군정과 냉전자유주의 사회형성에 관한 연구: 남한과 일본에서 사회주의 정치세력 배제과정을 중심으로』, 고려대학교 석사학위논문 (2016); 최민석, 『한국 자유주의 담론에 대한 비판적 연구, 1945~1970 『사상계』를 중심으로』, 서울대학교 박사학위논문 (2021) 등.

10) 이삼성, 『미국외교이념과 베트남전쟁-베트남전쟁 이후 미국 외교이념의 보수화』 (서울: 법문사, 1991).

이후 미 정계에 형성된 외교이념 변화 요구를 전반적 ‘보수화’ 경향으로 분석해 본 연구에 유의미한 선행연구가 되었다. 냉전의 예외와 규칙성을 한반도 냉전사에 적용한 홍석률의 연구는 본 연구의 문제의식을 세우는데 중요했다. 그가 접근한 미국 외교의 자유주의적 이상과 냉전의 동맹 외교, 국가주의 규칙은 1970년대 동아시아 지역 냉전의 특징을 자유주의적 관점에서 설명하는데 매우 유효하다.<sup>11)</sup> 필자는 최근 선행연구에서 베트남전쟁 종결 후 미 의회 대외원조법 인권 수정안 입법 과정과 1974년 하원 한국 인권청문회를 1차 문헌 중심으로 검토한 바 있다.<sup>12)</sup> 따라서 이 연구는 필자의 선행연구에 이어 한반도 안보 쟁점으로 확장한 2차 연구로 볼 수 있다. 1차 청문회가 유신정부 긴급조치 국면의 인권억압에 집중했다면 1975년 2차 청문회는 사이공 함락 이후 분단 한반도 안보 변수에 대한 의회 및 행정부 접근으로 검토하였다. 1970년대 세계교회 및 비정부 인권기구들의 인권 활동에 조용한 국내 반유신 민주화·인권운동의 자유주의적 요인은 향후 진전된 연구로 보완하고자 한다.

## II. 사이공 함락 직후 긴급조치 9호와 국무부 비망록, 그리고 한국 인권문제

1973년 베트남전쟁 종결로 미 의회는 행정부 대외정책 전반을 비판함과 동시에 실질적인 입법활동을 통해 제한을 가했다. 의회가 피원조국

11) 홍석률, 「냉전의 예외와 규칙: 냉전사를 통해 본 한국현대사」 『역사비평』 110 (2015), 112~135쪽 참조.

12) 고지수, 「포드정부기 미 의회 한국 인권문제 논쟁과 냉전 자유주의(1974~1975)」 『한국학논총』 55 (2021), 431~471쪽 참조.

인권문제를 조건으로 대외원조법 (Foreign Assistance Acts, 이하 FAA) 수정안을 성문화한 것은 1973년 1월 파리평화협정 직후이다.<sup>13)</sup> 1973년에 미 의회는 대외원조법(FAA)에 ‘정치범’ 조항을 삽입한 ‘Sec.32’ 수정안 (Amendment no. 1552, Sec.32 수정안)에 이어 1974년에는 소위 ‘인권조항 (Human Rights)’인 ‘Sec.502B 수정안’을 발의·제정했다. 예산 의결권을 가진 의회의 인권 관련 입법활동은 행정부의 대외 원조정책에 직접 제한을 가할 수 있는 수단이란 점에서, 더 나아가 피원조국의 인권개선 문제에 직접 개입할 수 있는 법적 근거란 점에서 1970년대 제3세계 정치 자유화 문제와 직결된다.<sup>14)</sup> 더욱이 이 변화의 직접 계기가 베트남 전쟁 종결 직후란 점에서 동아시아 지역 냉전 및 안보 이해와 밀접히 연관되어 있다.

‘Sec.32 수정안’의 핵심 내용은 정치범 조항으로 “정치적인 목적으로 자국 국민을 억류하거나 수감하는 외국 정부에 대해 미 대통령은 경제적 또는 군사적 지원을 거부해야 한다”는 내용이다. 1974년 제정된 ‘Sec.502B 수정안’은 확장된 인권조항으로 구체적인 내용은 다음과 같다. “(a) 특별한 상황(in extraordinary circumstances)을 제외하고 미 대통령은 고문이나 잔인한 그리고 비인도적이거나 굴욕적인 대우를 포함해 국제적으로 인정된 인권에 대해 일관된 패턴으로 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 기소 없는 장기 구금 또는 생명권, 자유 및 개인의 안전에 대한 기타 명백한 거부 등 중대 위반을 계속하는 모든 정부에 대해 안보지원을 실질적으로 줄이거나 종료해야 한다. (b) (a)항의 규정에 해당하는 정부에 안보지원을 제공해야 할 경우 대통령은 특별 상황에 대해 의회에

13) “Amendment of the Foreign Assistance Act-Amendment No. 1552,” *Congressional Record-Proceedings and Debates of the 93th Congress, Second Session*(no.104), July 15, 1974.

14) 1973~1974년 미 의회 대외원조법 인권 관련 입법활동과 ‘Sec.32 수정안’, ‘Sec.502 수정안’의 구체적인 내용은 고지수, 「포드정부기 미 의회 한국 인권문제 논쟁과 냉전 자유주의(1974~1975)」, 437~441쪽 참조.

설명해야 한다”고 하여 행정부의 원조 수행에서 인권(기본권) 준수 조건을 성문화했다.<sup>15)</sup> ‘Sec.502B 수정안’이 행정부 의회보고 의무 절차를 명시함으로써 행정부의 원조 수행에서 의회 견제장치가 마련되었다. 반면에 ‘Sec.502B’ 수정안의 (a)항인 ‘특별상황’은 동 수정안 (d)항의 “안보지원(security assistance)” 규정에서 확인할 수 있다. 해당 조항은 “군사원조(part 2), 안보 지원(part 4), 인도차이나 전후 재건(part 5), 중동평화(part 6)” 쟁점에 관한 안보 목적의 군사원조로 “외국군 판매법에 따른 판매, 공공 안전을 위한 지원”조건을 별도로 규정해 인권조항의 타협 또는 해석의 공방 여지를 남겼다.<sup>16)</sup>

1975년 2월 13일 시작된 남베트남에 대한 총공격은 4월 30일 사이공 함락과 인도차이나 반도 공산화로 종결된다. 그리고 정확히 같은 시기인 4월 말~5월 초 김일성 주석은 베이징을 포함해 루마니아, 불가리아, 알제리 등 동유럽을 순방해 동맹외교를 과시하고 서방세계로부터 “위대한 지도자 김일성이 하노이 동지들의 성공을 모방하려 할지도 모른다”는 우려를 불러일으켰다.<sup>17)</sup> 1974년 11월 포드 대통령 방한 직전 발견된 제1 땅굴에 이어 1975년 3월 19일 철원 DMZ 부근에서 발견된 제2 땅굴은 한국 정부의 안보 불안요인을 가중시켰다. 이 시기 미국 언론은 한국의 안보 불안 원인으로 북한 납침 시 미국의 방위공약 준수 의지의 불확실성, 아시아에서 또 다른 육상전쟁에 미 의회와 여론의 지원 가능성에 대한 의구심이 작용한 것으로 파악했다.<sup>18)</sup> 1975년 2월 12일 유신헌법 찬반 국민투표에 이은 긴급조치 7호(1975. 4. 8), 9호(1975. 5. 13)로 이어지는 국내

15) Security Assistance and Human Rights, RG 59 General Records of The Department of State, Human Rights Subject Files, 1975, Box,3, pp. 98-99.

16) *Ibid.*

17) “Korea:Time of Tension,” *Newsweek*, June 30, 1975, p. 6

18) *Ibid.*

안보정국은 인도차이나반도에서 미군 철수 이후 유신 정부의 안보 불안과 무관하지 않았다.

인도차이나 사태 직후 한국 정부는 주한 미 대사관을 통해 미국의 안보공약 재확인을 목적으로 정일권 국회의장의 워싱턴 방문을 요청했다.<sup>19)</sup> 1975년 5월 5일~8일까지 워싱턴을 방문한 정일권은 7일 포드 대통령과 만나 인도차이나 사태 이후 ‘미국의 안보공약 재의지를 수차례 확인’ 받았다.<sup>20)</sup> 그리고 정일권의 워싱턴 방문과 거의 같은 시기인 5월 13일 긴급조치 9호가 발표된다. 같은 날 백악관 언론 브리핑은 한국 정부로부터 발표 하루 전날인 12일 주한 미대사관을 통해 긴급조치 사항을 알려왔으며 사전 협의는 없었던 것으로 발표했다.<sup>21)</sup> 긴급조치 배경을 묻는 질문에 “한국 대통령이 국제상황을 자국의 안보위협으로 판단하고 있는 것”으로 설명했다. 이어 1975년 5월 13일 현재 한국 안보 상황 변화 질문에 ‘현재 어떤 변화도 없고 최근 미국은 한국에 방위공약 재확인을 거듭해 왔음’을 강조했다.<sup>22)</sup>

사이공 함락 직후 국내 반응으로 1975년 5월 20일 대한민국 국회는 “안보상의 위기에 직면해 여야가 따로 있을 수 없다”, “미국이 인도차이나 반도와 같은 실패를 한반도에서 똑같이 반복하지 않겠다는 확고한 결의를 행동으로 보여주길 바란다”, “국난 극복을 위해 모든 국민이 단결해

19) “전문: 남한 국회의원 정일권의 예방(1975. 5. 5)”, 『1970년대 한미관계』 (하) (대전: 행정안전부 국가기록원 기록편찬문화과, 2008), 365쪽.

20) “Meeting with the Speaker of the South Korean National Assembly Chung Il-Kwon,” May 8, 1975, *Documents of Ford Library Relating to Korea, 1974.8-1977*①, pp. 135-137. 정일권은 워싱턴 방문에서 포드 대통령 외에도 키신저 국무장관, 앨버트 하원의장, 휴 스코트 상원의원, 존 스파크맨 상원의원 등과 면담이 예정되어 있었다. 이 내용은 5월 8일 백악관 언론 브리핑에서 확인된다.

21) “South Korean New Emergency Measures,” May 13, 1975, *Documents of Ford Library Relating to Korea, 1974.8-1977.1*①, pp. 139-140.

22) *Ibid.*

서 총력 안보태세를 갖추어야 한다”는 내용의 「국가안보에 관한 결의안」을 채택했다.<sup>23)</sup> 이에 대한 반응으로 5월 21일 백악관 언론 브리핑은 포드 대통령이 대한민국 국회 결의안을 확인했으며 한미동맹에 의한 안보공약 이행을 재확인했다.<sup>24)</sup> 대변인은 포드 대통령의 언론 인터뷰 기사를 인용해 “한국은 경제성장과 군사력에서 탁월한 성과를 이룬 미국의 충성스러운 동맹국으로 미국 정부는 동맹의무를 성실히 이행할 것”을 강조했다. 덧붙여 “미 의회가 (행정부와-논자) 다른 입장이라면 전 세계 앞에 미국의 공약 불이행이란 오명을 받게 될 것”이라 하여 안보공약 이행에서 의회 협조를 재차 강조했다.<sup>25)</sup>

긴급조치 9호 직후 백악관의 언론 브리핑은 미국의 한국 안보공약 재확인의 언론 대응 측면이 강했고 이면에는 사이공 함락의 안보요인과 긴급조치 9호의 인권 쟁점을 둘러싼 의회와 행정부 접근의 온도 차가 반영되고 있었다. 국무부 동아시아 담당 차관보 제이 오웬 주렐렌 주니어(J. Owen Zurhellen Jr.)와 국무부 의회 담당 로버트 맥클로스키(Robert McCloskey)가 키신저 국무장관에게 보낸 5월 22일자 비망록에는 스나이더 주한 미 대사를 통해 긴급조치 9호가 한미 양국 안보이익에 미칠 부정적 영향을 박정희 대통령에게 전달해야 한다는 내용이 담겨 있다.<sup>26)</sup>

23) 제9대국회사료편, 『國會史』 (서울: 국회사무처, 1984), 500쪽.

24) “South Korean Resolution,” May 21, 1975, *Documents of Ford Library Relating to Korea, 1974, 8-1977, 1*①, p. 143.

25) 백악관 대변인이 인용한 포드 대통령의 기사는 뉴욕 데일리뉴스(Daily News) 편집자와의 인터뷰기사이다. *Ibid*, p. 144.

26) Memorandum from J. Owen Zurhellen · Paul J. McCloskey to Secretary, “Korean Situation and Congressman Fraser,” RG 59 General Records of the Department of State, Office of the Deputy Secretary, Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs, Human Rights Subject Files, 1975. Box3. 스나이더에게 보내는 전보에는 한국 정부가 긴급조치를 신속히 폐지하는 것이 한미관계 상호 이익에 중요하며, 김지하 사건, 교회관계자들의 구속(수도권 선교자금 사건 등) 등 반정부그

비망록은 박정희의 긴급조치 9호 발동 동기를 외부 위협요인이 아닌 ‘**자국 내 증가하는 고립감과 불안감이 원인이며 장기적으로는 개인통치 정당화를 위한 억압 조치**’로 분석했다.<sup>27)</sup> 비망록은 베트남 효과가 지난 후 긴급조치 국면이 한국 내 야당과 반정부 그룹의 정치 자유화 요구를 가속시켜 오히려 장기적으로 국가안보를 위협하는 불안요인이 될 것으로 전망했다. 그리고 비망록은 한국 내 반정부 진영의 이념 성향을 투철한 반공·반북, 친미주의 분석해 미국의 대한정책에 우호적인 그룹으로 파악했다. 비망록은 장기적인 관점에서 긴급조치가 한국 내부의 불안요인을 가중시켜 오히려 북한의 군사행동을 자극할 수 있으며 이 경우 주한 미군 유지 및 한미방위조약 준수에 필요한 의회와 미국 여론의 지지를 심각하게 훼손시킬 것으로 결론 내렸다.<sup>28)</sup> 이 비망록에는 키신저 국무장관이 박정희 대통령에게 보내는 서신이 첨부되어 있는데 긴급조치가 지속될 경우 미국의 방위 공약 이행에 필요한 의회 및 미국 여론의 지지를 얻지 못할 것을 확인하는 내용으로 비망록의 결론과 동일하다.<sup>29)</sup>

포드 대통령의 언론 인터뷰, 백악관 언론 브리핑, 국무부 비망록 등은 사이공 함락과 긴급조치 국면에서 미국의 한국 방위공약 이행에 의회 비협조 가능성을 우려하는 행정부 입장이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이 시기 국무부는 의회 내 대표적인 인권주의자들로 도널드 프레이저(D. M. Fraser, 하원, 민주당), 앨런 크렌스틴(Alan Cranston, 상원, 민주당), 에드워드 케네디(Edward M. Kennedy, 상원, 민주당) 등을 꼽았는데 이 가운데 도널드 프레이저 의원을 양원 다수 의원들로부터 공감을 얻는 핵심

---

룹에 대한 강압조치는 양국관계에 심각한 영향을 미칠 것이란 내용이 포함되어 있다. *Ibid*, pp. 76-77.

27) *Ibid*, p. 68.

28) *Ibid*, p. 70.

29) “Letter from Secretary to President Park,” *Ibid*, pp. 76-77.

인물(Key Spokeman)'로 파악하고 있었다.<sup>30)</sup> 국무부 우려대로 5월 23일 도널드 프레이저 의원은 국무부 의회 담당 차관보 로버트 맥클로스키(R. McCloskey)에게 보낸 편지에서 대외원조법 '502B 수정조항'을 근거로 현재 한국 인권상황의 심각성을 상기시키고 인권억압 기조가 계속될 경우 미국의 원조정책에 근본적 변화가 있을 것임을 국무부가 한국 정부에 경고해야 할 것을 강조했다.<sup>31)</sup> 하원 국제관계위원회 국제기구 소위원회(Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives) 위원장이기도 한 프레이저는 긴급조치 9호 전인 4월 초 한국 방문에서 인권상황을 직접 파악한 뒤로 편지의 무게가 더 실렸다. 프레이저는 'Sec. 502B 수정안'과 다수 전문가들의 현장 증언을 토대로 한국 내 반정부 운동 억압정책이 장기적으로는 국가통합을 불식·침식시키는 불안요인임을 강조했다.<sup>32)</sup> 자신의 동료 의원들의 공통 견해를 전제로 프레이저는 현 상황이 지속될 경우 미국 정부는 한국 원조정책의 근본적인 변화 가능성을 박정희 대통령에게 경고할 것을 주문해 앞서 국무부 비망록과 다르지 않은 입장이 확인된다. 흥미로운 점은 박정희 대통령에게 보내는 경고 경로로 프레이저는 행정부 고위 관료를 통한 사적 채널을 권고했는데, 이는 두 가지 이유에서 설명될 수 있다. 첫째, 한국 정치 사안에 대한 미국 정부의 공개적인 언급이 내정간섭의 근거가 될 수 있고, 둘째, 행정부 고위 관료에 의한

30) Memorandum from J. Owen Zurhellen · Paul J. McCloskey to Secretary, "Korean Situation and Congressman Fraser," *Ibid*, p. 6.

31) "Letter from Donald M. Fraser to Honorable Robert McCloskey," May 23, 1975, RG 59 General Records of the Department of State, Office of the Deputy Secretary, Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs, Human Rights Subject Files, 1975. Box3, pp. 82-83.

32) *Ibid*. 프레이저가 말하는 '다수 전문가들'이란 한국 방문 중 면담한 주한 외국인 선교사 그룹 '월요모임'과 NCKK 김관석 총무, 구속자가족협의회 등 개신교 인권운동 그룹들로 추정된다.

비공개 메시지가 직접적인 압력 효과를 낼 수 있기 때문이다. 프레이저는 미국의 대한정책 변화가 가능하다면 의회 원조수단은 그에 상응할 것이고 만약 미국의 대한정책이 기존과 동일하게 유지된다면 의회의 군사 원조, 주둔군 문제 등은 한국 정부를 압박하는 강제 수단이 될 것이라는 강경 입장을 표출했다.<sup>33)</sup> 편지 결론에서 프레이저는 의회와 행정부 간 합의 부재 상황에서 의회는 원조 규모 ‘검토 중’의 지연책으로 행정부와 합의 레이스 가능성을 시사했다.<sup>34)</sup> 앞서 국무부 비망록과 프레이저의 편지는 사이공 함락 이후 동아시아 권위주의 국가로 대표되는 한국의 인권문제를 ‘국가통합’ 관점에서 접근하는 행정부와 의회의 인식, 그리고 원조 수단 이외 구체적인 정책 대안 부재를 확인할 수 있다.

### Ⅲ. 1975년 미 하원 한국 인권 청문회와 증언자들

사이공 함락 이후 미 하원 국제관계위원회는 1973~1974년에 이어 1975년 5월 20일부터 6월 24일까지 한국과 필리핀의 인권 청문회를 미국정책의 재검토 방향에서 개최했다.<sup>35)</sup> 1차 청문회가 한국 인권상황만을 다뤘다면 2차 청문회는 안보 쟁점으로 확장해 진행되었다. 2차 청문회 공식

33) 프레이저는 미국의 현실적인 안보공약에서 강제 수단의 실현가능성이 현실적으로 크지 않을 것으로 보았다. 그럼에도 미국의 한국 방위공약 유지의 실효성을 전제로 대한정책 변화를 거듭 강조했다.

34) *Ibid.* 프레이저의 편지는 Carlyle Maw, James Wilson, Robert Ingersoll, Philip Habib, Monroe Leigh, William Richardson, Owen Zurhellen 등 국무부 동아시아, 인권담당 관료들을 공동수신자로 발송했다.

35) 이 연구는 1974년의 청문회를 ‘1차 청문회’로, 1975년의 청문회를 2차 청문회로 지칭하였다.

명칭이 “한국과 필리핀의 인권: 미국 정책 검토(Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy)”인 것으로 볼 때, 사 이공 합락 이후 동아시아 권위주의 국가들의 인권문제가 국가안보 및 지역 안보에 미칠 영향을 미국의 대외정책 관점에서 검토하려는 목적으로 추정된다. 1975년 2차 청문회 개최 현황은 아래 표에서 확인할 수 있다.

(94th 미 하원 국제관계위원회 한국 인권 청문회 개최 현황(1975년))<sup>36)</sup>

주제: <b>Human Rights in South Korea and Philippine: Implications for U.S. Policy</b>		
주최 위원회	개최일자	증언자
하원 국제관계위원회 국제기구 소위원회 청문회 (the Subcommittees on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives)	1차 -1975. 5.20(화)	-제롬 코헨 하버드 법대 동아시아법률연구소장(Jerome Alan Cohen, Director of East Asia Legal Studies, Harvard Law School) -게리 레디야드 컬럼비아대 한국학 교수(Ledyard, Gari, professor of Korean Language and History, Columbia University)
	2차 -1975. 5.22(목)	-마이클 프란츠 조지 워싱턴 대 중소연구소(Franz Michael, Professor, the Institute for Sino-Soviet Studies, George Washington University) -제임스 시노트 메리놀회 신부(James Sinnott, the Reverend, Maryknoll Order, Catholic Foreign Mission Society of America) -브라이언 브로벨(Wrobel, Brian, Amnesty International, London)
	3차 -1975. 6.10(화)	-이재현 언론학 교수(associate professor of journalism, Western Illinois University) -윌리엄 톰슨 미 연합장로교 총회 서기(William Thompson Stated Clerk of the General Assembly of the Presbyterian Church, United States of America) -리처드 워커 사우스캐롤라이나대 국제연구소 소장(Walker, Richard, director, Institute of International Studies, University of South Carolina)
	4차 -1975. 6.12(목)	-이정식 펜실베이니아 정치학 교수 -마이클 맥파든 목사(Michael McFadden, member St. Columban's Foreign Mission Society, Diocese of Wonju, South Korea)

주제: <b>Human Rights in South Korea and Philippine: Implications for U.S. Policy</b>		
주최 위원회	개최일자	증언자
		-레오나드 미커 전 국무부 법률자문(Leonard Meeker, former legal adviser, Department of State) -도널드 레너드 전 국무부 한국문제과장(Donald Ranard former director, Office of Korean Affairs, Department of State)
	5차 -1975. 6,24(화)	-필립 하비브 미 국무부 동아시아태평양차관보(Philip Habib, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, Department of State)

1975년의 2차 청문회는 하원 국제관계위원회 국제기구 소위원회가 주관했고 위원장 도널드 프레이저 의원이 청문회를 이끌었다.<sup>37)</sup> 앞서 언급했듯이 프레이저 의원은 4월 2일~6일까지 한국을 방문해 김종필 국무총리, 여야 정치인, 재야인사, 개신교 인권기구들, 선교사 모임 ‘월요모임’ 등 다양한 인사들과 만나 한국 인권상황을 구체적으로 확인한 바 있다.<sup>38)</sup> 2차 청문회 증언자 13명을 주요 경력 중심으로 분류하면 세 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 동아시아·한국학 관련 전문 학자그룹이다. 제롬 코헨 교수(하버드대), 게리 레디야드 교수(콜럼비아대), 마이클 프란츠 교수(조지 워싱턴대 중소문제연구소), 리처드 워커 교수(사우스캐롤라이나대 국제연

36) (B4 2) *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy*. Hearings before the Subcommittees on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, p. 3. 필리핀 청문회는 6.3/6.5/6.17일 3차에 걸쳐 개최되었으나 표 구성에서는 제외했다.

37) 하원 국제관계 위원회는 토머스 모건(Thomas Morgan, 펜실베니아, 민주당) 의장을 포함해 민주당 22명, 공화당 18명 등 40명으로 구성되었고 이 가운데 국제기구 소위원회는 민주당 10명, 공화당 10명으로 구성되었다. 위원회 소속 의원 명단은 고지수, 「포드정부기 미 의회 한국 인권문제 논쟁과 냉전 자유주의(1974~1975)」, 453쪽 참조.

38) “Congressman Fraser visits political prisoners in South Korea,” The Sixth of April 1975.

구소), 이정식 교수(펜실베이니아 정치학), 이재현 교수(웨스트일리노이주립대학교 언론학) 등이다. 제롬 알란 코헨(Jerome Alan Cohen, 1930~) 하버드대 동북아시아 법률문제연구소장은 미국 내 대표적인 중국 전문가로 한국에도 잘 알려진 인물이다. 1960년대 후반 중국법, 중국정치 연구를 시작으로 닉슨행정부에서 미중 관계개선 및 아시아 데탕트를 주장했다. 1970년대 초부터 한국을 수차례 방문했고 김대중의 미국 방문 이후 인연을 맺은 뒤 1973년 8월 도쿄 납치 당시 구명 활동을 전개했다.<sup>39)</sup> 1972년 북미 간 문화교류 형식으로 방북 경험이 있다.<sup>40)</sup> 게리 레디야드(Gari Ledyard, 1932~2021) 콜럼비아대 교수는 한국전쟁기인 1954년 미 육군 어학원에서 단기 한국어를 습득한 뒤 한국과 일본 등에서 복무한 경험이 있다.<sup>41)</sup> 이 인연으로 1950년대 후반 한국-몽골관계사, 한국어 연구를 지속했고 1966년 콜럼비아대에서 박사학위 취득 후 교수로 재직했다. 동 대학 세종 연구소 소장으로 활동 중이며 수차례 한국 방문 경험이 있다.<sup>42)</sup> 마이클 프란츠(Franz Michael, 1907~1992) 조지워싱턴대 교수는 독일태생 중국학자로 중국 근현대 민족주의, 공산혁명, 동아시아 관계 등을 연구했다. 1964년 조지워싱턴대 재직을 시작으로 은퇴까지 중소연구

---

<sup>39)</sup> Statement of Jerome Allan Cohen, Director of East Asian Legal Studies, Harvard Law School, Harvard University, (B4 2) *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy*. Hearings before the Subcommittees on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, p. 5. 납치사건 이후 코헨 교수는 1974년 4월 12일 서울대 부설 법학연구소 주최 세미나 참석 차 내한해 김대중과 면담한 바 있다. <https://www.kdjllibrary.org/president/yearbook/?fullScreen=true&id=19740412>(검색일 2021.10.7)

<sup>40)</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>41)</sup> Statement of Gari Ledyard, Professor of Korean Language and History, Columbia University, *Ibid*, pp. 13-14.

<sup>42)</sup> *Ibid*, p. 13.

소를 맡았다. 동아시아 국방·안보 관련 전문가이다. 한국인 학자로는 이재현과 이정식이 포함되었다. 이재현 교수는 워싱턴 주재 주미공보관 재임 중 1973년 6월 6일 미국 망명 신청 후 웨스트 일리노이주립대 언론학 교수로 활동하면서 김대중의 미국 활동 거점인 ‘한국민주회복통일촉진국민회의 미주본부’를 중심으로 반유신 운동을 전개했다.<sup>43)</sup> 이정식(李庭植, 1931~2021)은 펜실베이니아대 정치학 교수로 로버트 스칼라피노와 공동 저술한 『한국 공산주의운동사』로 잘 알려진 학자이다. 1960년대 이정식의 아시아·북한 공산주의 혁명 관련 연구 성과들에서 청문회 증인 출석 배경이 설명된다.<sup>44)</sup>

둘째, 세계교회 및 인권 관련 비정부 기구 관계자이다. 윌리엄 톰슨 목사, 마이클 맥파든 목사, 제임스 시노트 메리놀회 신부, 브라이언 브로벨 등이다. 윌리엄 톰슨(William P. Thompson, 1918~2006)은 미연합장로교 총회 회장이자 세계개혁교회연맹(the President of the World Alliance of Reformed Churches)총무, 세계교회협의회(World Councils of Churches, WCC) 중앙위원, 미국교회협의회 실행이사이자 20년 이상 현직 변호사로 활동 중인 인물이다. 2차대전 극독군사재판(the International Military Tribunal for the Far East in Tokyo) 검찰국 참모로 참가했던 이력의 소유자로 1975년 현재 미국 개신교 인물 중 유진 칼슨 블레이크((Eugene C. Blake)의 뒤를 잇는 지도급 인사이다.<sup>45)</sup>

43) 「이재현 공보관 사임 후 행방 감추고 망명 요청」, 『해외한민보』 7 (1973), 1쪽.

44) 「Human Rights in The Philippines and South Korea: Implications for U.S. Policy」, June 12, 1975, *Ibid*, p.225. 1960년대 이정식은 캘리포니아대 지도교수 스칼라피노와 아시아 공산주의 기원과 속성을 비교정치학 관점에서 연구하는 것에 집중했고 대표적인 성과로 Robert A. Scalapino ed., *The Communist Revolution in Asia*(Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969)를 출판했다. 이정식의 학문 세계에 대한 최근 연구로 옥창준·최규진, 「이정식과 브루스 커밍스 저술에 대한 대위법(對位法)적 독해」 『사림』 74 (2020) 참조.

45) Human Rights in The Philippines and South Korea: Implications for U.S. Policy,

메리놀 외방 선교부 소속 제임스 시노트 신부는 1960년 6월 사제서품을 받은 직후 한국 인천교구에 파송되어 활동했다. 유신정부의 긴급조치와 인혁당 사건 비판으로 체류 기간 연장신청이 불허되어 1975년 4월 미국으로 추방된 뒤 미국 내에서 반유신 활동을 전개한다.<sup>46)</sup> 브라이언 브로벨(Brian Wrobel)은 국제사면위원회(Amnesty International)에서 한국 긴급조치 상황 조사 차 네덜란드인 에릭 카럽(Eric Karup)과 함께 파견된 인물이다. 1975년 3월 25일부터 4월 9일까지 한국에 체류했고 주로 재판 관련 고문, 구금실태, 재판 소송과정 등을 조사한 결과보고서를 청문회 증거자료로 제출했다.<sup>47)</sup>

셋째 그룹은 전현직 국무부 관료 출신들로 도널드 레너드 전 국무부 한국문제 과장, 레오나드 미커 전 국무부 법률자문, 필립 하비브 현 국무부 동아시아태평양차관보 등이다. 도널드 레너드(Donald Ranard, 1918~1990) 1970년부터 1974년까지 국무부 한국문제과장(Director of the Office of Korean Affairs for Department of State)을 지낸 뒤 은퇴했다. 1959년 서울주재 미 대사관 정치고문으로 한국과 인연을 맺은 뒤 1962년까지 이승만, 장면, 윤보선, 박정희 등 현대 한국의 정치지도자를 모두 경험한 외교관이다. 4월혁명을 지지했으며 1961년 쿠데타에 반감이 컸고 1970년 워싱턴으로 복귀한 뒤 1973년 김대중 납치사건 당시 하비브 주한 미 대사와 워싱턴 간에 소통 역할을 맡았고 은퇴 후 워싱턴 소재 'Center for International Policy, CIP'의 소장으로 활동을 전개했다.<sup>48)</sup> 레오나드 미커

---

*Ibid*, pp. 192-193.

46) Statement of the Reverend James P. Sinnott, Maryynoll Order, *Ibid*, p. 44.

47) Statement of the Brian Wrobel, Amnesty International, London, *Ibid*, pp. 40~67.

48) Statement of Donald L. Ranard, Former Director, Office of Korean Affairs, Department of State, *Ibid*, p. 226; Glenn Fowler, 「Donald L. Ranard, 73, U.S. Aide Who Disclosed Seoul's Lobbying」, *The New York Times*, Aug. 1, 1990; Donald L. Ranard, 「Japan's Responsibility in Kim Affair」, 국사편찬위원회 CDM006\_02\_

(Leonard C. Meeker, 1914~2014) 전 국무부 법률자문은 하버드 법대 출신으로 2차대전에 2년간 참전했고, 케네디 행정부에서 딘 러스크 국무장관의 법률 자문, 닉슨 행정부에서 루마니아 대사를 역임하기까지 국무부 법률자문으로 유엔 관련 업무를 맡았다. 은퇴 후 워싱턴 소재 'Center for Law and Social Policy' 회원으로 공익법 관련 활동을 전개하던 중 청문회 증인으로 출석했다.<sup>49)</sup> 마지막으로 필립 하비브(Philip C. Habib, 1920~1992) 국무부 동아시아태평양차관보는 1971년 10월부터 1974년 8월까지 주한 미 대사를 역임했고 워싱턴으로 옮긴 뒤 국무부 동아시아태평양담당 차관보로 청문회에 출석하였다. 이상에서 1974년 1차 청문회 증언자 구성과 비교할 때 최근 남북 방문 경험이 있거나 동아시아·한국 관련 전문 학자, 관료들의 비중이 커졌다. 이 변화에서 2차 청문회는 한반도 분단 성격 및 동아시아 지역 냉전의 특징을 안보 관계로 청취할 가능성이 상대적으로 높아졌음을 알 수 있다.

#### IV. 사이공 함락 직후 미국의 분단 한반도 안보·인권 딜레마

1975년 5월 20일부터 6월 24일까지 5차례 진행된 하원 한국 청문회는

---

00C1267\_051; Donald A. Ranard, 「Kim Dae Jung's Close Call: A Tale of Three Dissidents」 *Washington Post*, Feb. 23, 2003.

<sup>49)</sup> Statement of Leonard C. Meeker, Former Legal Adviser, Department of State, (B4 2) *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy*, Hearings before the Subcommittees on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, pp. 241-242.

사이공 함락 직후 미 의회 및 국무부, 한국 문제 전문가들의 한반도 안보 정세 인식, 북한의 현실적 위협 이해, 남베트남 붕괴와 한국 비교, 유신 정부의 인권억압과 미국의 원조 유지, 한미상호방위조약 이해 등 미국의 대한정책 고려 요인들이 포괄적으로 다루어졌다. 증언자들은 출신 배경, 경력에 따라 박정희 정부 비판 강도, 한국 정치 자유화 정도, 군사원조 유지문제 등에 관점을 달리했다. 청문회 마지막 일정인 6월 24일 출석한 필립 하버브의 증언은 국무부의 공식 입장을 대변한 것으로 중요하다. 중요 인물들의 증언을 토대로 한반도 안보 및 인권문제 접근의 편차를 확인하고자 한다.

5월 20일 1차 청문회 첫 증언자로 나온 제롬 코헨 하버드대 교수는 1971년 10월 한국 방문 당시 박정희 정권의 전체주의 강화 흐름을 직시하고 남베트남 정권과 비교했던 점을 상기시키고 한국의 경제 성장과 통일 전망에서 국민통합의 중요성을 강조했다.<sup>50)</sup> 코헨은 장기적 국가안보 측면에서 국민들의 충성심, 지지는 인권보장에서 얻을 수 있으며 남북 체제 경쟁에서도 민주주의 강화를 강조해 이 시기 한국 반유신 그룹의 자유민주주의 저항논리와 동일 이해를 보였다. 데탕트 이후 반공주의는 국가통합 이념으로 기능하기 어려운 점, 그럼에도 한국의 경우 새로운 국가통합 이념의 부재를 진단했다.<sup>51)</sup> 코헨의 자유민주주의 인식은 박정희에 대한 부정 평가에도 반영된다. 박정희는 식민시대 만주군 장교로 조선인 독립운동가 토벌에 앞장섰던 인물로 프랑스 제국주의에 복무했던 티우 대통령과 동일한 핸디캡을 가진 인물이다. 해방 후 미국이 만든 군 엘리트 조직에 편입된 뒤 1961년 불법으로 권력을 잡고 미국의 대량 군사원조에 의존해 권력을 유지해 오고 있다.<sup>52)</sup> 유신정부에 매우 비판적

50) *Ibid*, p. 5.

51) *Ibid*, p. 6.

52) *Ibid*, p. 8.

인 코헨은 다음과 같이 미국의 대한정책 변화를 제안했다. 첫째, 장기적으로 미국의 대한정책은 아시아, 국제정책의 일부로 접근해야 한다. 아시아의 경우 태국에서의 미군 철수계획, 필리핀에서의 방위조약 재협상, 중국 관계 정상화와 대만관계 등을 고려해 대한정책 변화도 조정되어야 할 것이다. 이 경우 일본, 소련 등 동북아시아 강대국들과의 논의를 통한 긴장 완화를 고려해야 한다. 한국의 인권문제 접근도 군사·경제정책과 마찬가지로 미국 대외정책 일부분으로 다뤄져야 한다.<sup>53)</sup> 단기 정책으로는 1977년 미국의 새 행정부 가정하에, 인도차이나 붕괴를 교훈 삼아 새로운 아시아 정책을 수립할 것을 제안했다. 새로운 아시아 전략의 핵심은 일본방위로 이를 위해 한국 방위공약 재확인과 주한미군의 점진적 철수로 일본의 안보 충격을 완화시켜 갈 수 있을 것으로 보았다.<sup>54)</sup> 한미 양국의 유대관계는 지속하되 미국식 자유민주주의의 교육을 받은 엘리트(이들 중 상당수가 현재 유신정부 하에 미국이 제공한 수갑을 차고 있는 신세대)와의 관계유지를 강조했다. 의회는 행정부와 협의 하에 동맹국 방위공약 신뢰를 재확인해야 하며 행정부는 국가를 벼랑 끝으로 몰고 가는 박정희 대통령의 침묵의 파트너가 아님을 공개·비공개 채널로 경고할 것을 주문했다.<sup>55)</sup> 코헨의 한반도 분단유지를 전제로 한 일본 방어 중심의 아시아 안보전략은 냉전기 자유민주제도에 기반한 미국의 자유주의 접근으로 볼 수 있는데 주한미군의 점진적 철수 이후 한반도 안보 환경에 대한 해법은 제시하지 않은 특징이 있다.

같은 날 출석한 게리 레디야드 콜럼비아대 교수는 한국 정부의 인권역

<sup>53)</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>54)</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>55)</sup> *Ibid.*, pp. 12-13. 코헨은 이를 위해 현 군사원조 규모의 50%를 삭감하고 차액으로 서울대 캠퍼스 학생회관을 짓는데 충당할 것을 제안했다. 이러한 상징적인 조치가 한국 국민들에게 신뢰를 줄 수 있을 것으로 보았다.

압에 미 의회가 원조 수단으로 압박하는 것에 회의적인데, 이유는 인도 차이나 사태 이후 박정희 정권이 내부단속 수단으로 인권문제를 악용해 오하려 민주주의를 후퇴시키고 있기 때문이다. 한국에서 인권과 민주주의 문제는 구조적인 문제로 1972년 계엄령 이후 민주주의 구조는 이전보다 훨씬 후퇴한 상태이다.<sup>56)</sup> 사이공 함락 이후 미국의 대한정책은 두 가지 면에서 모순에 직면해 있는데, 첫째, 베트남과 캄보디아에서 미군 철수가 박정희로 하여금 국가 자위력 강화 논리를 갖게 해 국내 정치 억압을 정당화하고 있다. 이것이 장기적으로 그리고 점진적으로 주한미군을 철수해야 하는 미국으로서는 딜레마에 해당한다.<sup>57)</sup> 다른 하나는 보다 본질적인 문제로 분단 한국 자체 모순이다. 게리 레디야드는 현재 한반도 분단이 현재 한국이 처한 모든 문제의 근원이자 미국의 동북아시아 데탕트 전략에도 위협 요인이다.<sup>58)</sup> 따라서 미국은 독일 데탕트와 같은 형태로 남북 화해를 고무시키는 정책으로 변화해야 한다. 구체적으로는 남북한의 외교적 상호 인정과 주변 4강의 한반도 긴장 완화 지지 등이다. 이 지점에서 게리 레디야드는 현재 주변 4강의 '두 개의 남북'정책에서 각각의 상대국들에 대한 점진적 접근을 동시에 취할 것을 제안했다.<sup>59)</sup> 게리 레디야드의 한반도 분단문제 인식은 매우 구체적이데, 특히 남북 적대감 해소와 한국 민주주의 발전을 위한 본원적 해법으로 한반도 분단문제 해결을 제시해 앞서 제롬 코헨의 분단유지 인식과 편차를 보였다.

6월 10일 3차 청문회에 출석한 미국 및 세계교회 지도자 윌리엄 톰슨의 증언은 이 시기 국내 개신교 민주화·인권운동과 직접 연대한 인적·물적 네트워크란 점에서 중요하다. 특히 톰슨의 청문회 출석은 두 가지

<sup>56)</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>57)</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>58)</sup> *Ibid*.

<sup>59)</sup> *Ibid*, p. 18.

점에서 무게감을 더했는데, 하나는 1975년 4월 서울에서 발생한 ‘수도권 선교자금사건’ 경위 조사 차 세계교회협의회(WCC) 임원단에 포함되어 한국 방문을 마친 직후로 현장증언의 성격을 띠었다.<sup>60)</sup> 다른 하나는 2차 청문회 개최 하루 전인 5월 19일 미연합장로교 총회가 결의한 「한국문제 결의안」이 청문회 증거자료로 채택되었다.<sup>61)</sup> 윌리엄 톰슨이 회장인 미연합장로교회의 “한국결의안”은 「한국 인권제정 및 인권준수를 위한 평가기준」(criteria for assessing progress in the Establishment and Safeguarding of Human Rights in the Republic of Korea)으로 피원조국 대상 일종의 인권 조례에 해당했다.<sup>62)</sup> 청문회 증언자 중 유신 정부에 가장 비판적인 톰슨은 티우정권의 인권억압, 부정부패가 국민지지 상실과 국가 분열, 그리고 남베트남 붕괴를 초래한 것으로 단언했다. 여기에 미국의 추가 군사원조 액수는 중요 변수가 될 수 없다. 베트남의 교훈은 단기적인 안보공약 재확인보다 인권보장 등 정치적 안정이 장기적 국가안보에 효과적임을 강조했다. 이 연장에서 톰슨은 네 가지 ‘의회 해법’을 제시했다.<sup>63)</sup> 첫

<sup>60)</sup> *Ibid.*, p. 193; 수도권 선교자금사건에 대해서는 손승호, 『유신체제와 한국기독교 인권운동』 (서울: 한국기독교역사연구소, 2017), 136~148쪽 참조.

<sup>61)</sup> Statement of William P. Thompson, Clerk of the General Assembly of the United Presbyterian Church, United States of America, *Ibid.*, p. 196.

<sup>62)</sup> 「평가기준」은 「세계인권선언」을 근거로 제5조(고문조항), 제9조(임의 구금, 체포 금지 조항), 제10조(공정하고 평등한 공개재판의 권리), 제11조(형사소송 방어 보장권리/무죄추정원리), 제12조(사생활, 가족, 통신 등의 자의적 간섭으로부터 보호받을 권리), 제13조(이동/거주의 자유·출국 자유 권리) 등에 대한 한국의 억압·위반 사례들을 구체적으로 제시하였다. 「Criteria for assessing progress in the Establishment and Safeguarding of Human Rights in the Republic of Korea」, *RG 59 General Records of the Department of State, Office of the Deputy Secretary, Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs, Human Rights Subject Files*, 1975. Box3, pp. 200-202.

<sup>63)</sup> *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy*, *Ibid.*, pp. 197-198.

째, 의회는 대한민국 국민의 자유 보전을 위해 한미상호방위조약의 재확인과 박정희 정부의 인권유린을 규탄하는 결의안을 채택해야 한다. 결의안은 외부공격 시 미국의 군사행동 개시에 의회의 결정적인 역할을 강조해야 한다. 둘째, 의회는 교전 발생시 휴전선에 배치된 주한미군의 ‘즉각 개입’이 불가능하도록 후방 재배치를 국방부에 건의해야 한다. 이 조치는 현재 한미 양군 지휘계통 분리를 위해서도 필요한 조치이다. 셋째, 하원 국제기구 소위원회는 원조 관련 미국의 대한정책을 구체적으로 검토해야 한다. 위원회 관할 범위 내에서 세계은행 개발자금 대부 등 기존의 정책 관행을 전면 조사해야 한다. 넷째, 1976년 회계연도에 한국 인권문제를 조건부로 경제원조를 축소해야 한다. 이 조치로 미국의 경제·군사원조가 피원조국 국민들의 삶에 도덕적으로 개입할 의무가 있음을 밝혀야 한다.<sup>64)</sup> 세계교회 지도자로서 인권외교에 집중된 톰슨의 증언은 1970년대 국내 반유신 정치 자유화 운동을 이해하는 데 중요하다.

6월 12일 4차 청문회에 출석한 도널드 레너드의 증언은 30년 가까운 국무부 경력 중 대부분을 한국 관련 이력으로 채운 인물이다. 레너드는 미국이 3년 전쟁에서 진력으로 쏟아부은 결과 최악의 인권억압 국가를 지원해 온 것으로 진단했다.<sup>65)</sup> 그는 사이공 함락 직후 한반도 안보위협론이 증가하지만 북한의 침략 가능성은 없는 것으로 보았다. 근거로는 1953년 중소분쟁 이후 냉전의 변화, 남한의 경제·군사 우위, 미국의 확고한 방위공약이 북한의 모험주의를 통제할 수 있을 것으로 분석했다. 오히려 위협은 베트남 사태 이후 아시아에서의 미국 역할론에 대한 회의를 박정희 정권이 이용하려는 데 있다. 레너드는 유신 정부 인권문제에 대한 의회 접근, 즉 주한미군 철수, 군사원조 중단 수단에는 동의하지 않

64) *Ibid.*

65) Statement of Donald L. Ranard, Former Director, Office of Korean Affairs, Department of State, *Ibid.*, pp. 226-227.

았다. 그는 미국의 한국 문제 접근에서 최우선 고려사항은 일본 안보와 아시아 지역 안정, 그리고 개발선교 부문의 투자 등 미국의 국가 이해에 있음을 강조했다.<sup>66)</sup> 베트남전쟁 이후 한국 방위를 둘러싼 회의론들에 대해 한국전쟁에서 출발한 한미 방위공약은 미국 헌법정신에 부합할 뿐만 아니라 의회 비준을 거친 조약으로 재론의 여지가 있을 수 없다. 이 부분에서 레너드 동남아시아에서 의무감에 말려들었던 것과 미국의 안보이해와 직결된 동북아 상황의 근본적 차이를 강조했다. 주한미군의 경우 단계적 철수가 타당한데 이 경우 미 공군력이 지상군 대체효과를 줄 수 있을 것으로 보았다. 다만 미 지상군 철수는 한국의 방어력 증강을 위한 조치일 뿐 방위공약 포기야 아님을 강조했다. 한국 인권문제에 있어서 레너드는 미국 정부의 묵인정책을 비판한다.<sup>67)</sup> 미국의 오랜 전통인 '내정 불간섭주의'가 명예로운 처사이긴 하나 4만 명의 미군이 주둔하고 연간 약 1억 5천만 달러의 군사원조를 제공하는 특수 관계에서 인권문제를 묵인하는 것은 미국의 책임을 방기하는 것이다. 분명한 사실은 국민 기본권을 위협하는 정부를 국민들이 언제까지 용납하겠는가 하는 점이다. 레너드의 다음 증언은 아시아에서 미국이 처한 딜레마를 잘 설명해 준다.

내 입장을 모순이라 문제제기 할 수 있다. 그럼에도 한국 정부를 비난하면서도 미국의 군사원조와 방위공약 이행을 계속 이어가야 한다. 이것이 우리가 아시아에서 직면한 현실이다.<sup>68)</sup>

레너드에 이은 증언자는 펜실베니아대 이정식 교수이다. 냉전 전통주의자이면서 아시아, 중국, 북한 공산체제 전문가인 그는 한국 인권문제

<sup>66)</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>67)</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>68)</sup> *Ibid.*

근본 원인을 동아시아 냉전 지정학에서 접근했다. 이정식은 한국 정부의 인권억압이 국가 시스템을 분열시킬 위험성이 높고 이것이 북한의 인민민주주의 혁명목표를 자극할 가능성이 있는 것으로 보았다.<sup>69)</sup> 그는 미 의회의 유신 정부 ‘흔내주기’ 접근에 심정적으로 동의하면서도 이것이 박정권 퇴진과 한국 민주주의의 회복, 더 나아가 한미 안보 관계에 이로울지 의문을 제기했다. 이정식의 진단으로 ‘표면적인’ 인권문제 이면에는 1971년 비상계엄 선포, 1972년 유신헌법, 1974년 긴급조치로 이어지는 권력 집중에 본질적인 원인이 있다. 권력 유지가 목적이라면 임기 만료 시점인 1975년도 가능한데 1971년에 의문을 제기한다. 현실주의자 박정희가 유신헌법에 가해지는 국내외 비판을 예측하지 못했을 리 없기 때문이다.<sup>70)</sup> 한가지 가능한 추정은 국제환경 변화에서 오는 위협 요인이다. 1969년 괌 독트린, 1970~1971년 주한미군 2만 명 철수, 미중 데탕트 등 일련의 상황은 아시아에 대한 미국 안보공약 완화를 의미했다. 1968년 1월 푸에블로호사건, 1969년 4월 EC-121 격추 사건 등 극도로 호전 상태에 있는 북한과 미중 데탕트 사이에 낀 박정희 정부로는 내심 안보 우려가 가장 컸고 외부 비판에는 불편한 심기로 반응하고 있을 것이란 분석이다.<sup>71)</sup> 이정식의 판단에 1969에서 1975년 사이 미국의 동아시아 정책 변화를 고려할 때 박정희의 안보 우려는 정당한 측면이 있다. 그만큼 미국 정책에 불확실성이 컸고 미국 내 여론은 분열되어 있었다.<sup>72)</sup> 3천 2백만의 역동적인 한국 국민을 대상으로 미국은 어떤 정책을 펼쳐야 하는가. 첫째, 장기 관점에서 가능한 한 포괄적인 의견수렴을 반영해 실현 가능

<sup>69)</sup> Statement of Chong-Sik Lee, Professor of Political Science, University of Pennsylvania, *Ibid*, pp. 232-233.

<sup>70)</sup> *Ibid*, p. 234.

<sup>71)</sup> *Ibid*.

<sup>72)</sup> *Ibid*, p. 235.

한 정치시스템을 고려해야 한다. 둘째, 한국 정책에서 미국은 경제성장과 사회정의 간에 균형을 맞춰야 한다. 이 방향은 필연적으로 인권문제 접근을 요구한다. 박정희와 같이 고집스러운 정치가를 혼내거나 위협하는 방법은 오히려 저항 의지를 강화시켜 미국이 원하는 목표를 이룰 수 없게 한다.<sup>73)</sup> 분명한 점은 박정희의 인권억압의 댓가를 한국 국민들이 지불해야 한다는 점이다. 따라서 미국은 가능한 한 한국에 민주정부가 들어설 수 있는 국제환경을 조성해야 한다. 그리고 박 대통령의 안보 불안을 상호 이해와 소통 채널을 통해 해소시켜야 한다. 미국의 대한정책에 전향적인 변화가 있다면 미국 여론도 분열되지 않을 것이고, 박 대통령의 두려움도 안전하게 해소될 것이다.<sup>74)</sup> 미국에서 활동하는 한국인 학자로 한국 문제에 대한 미국 여론 분열에 민감했고, 미국 정부가 박정희의 안보 불안을 해소시켜 줌으로써 양국 신뢰 회복에 초점을 맞춘 이정식의 증언은 의회 방향과 대조를 이루었다.

존슨·닉슨 행정부에서 국무부 법률자문을 지낸 레오나드 미커(L. Meeker)의 증언을 보자. 한국전쟁 이후 서구로부터 대량 군사·경제지원을 받은 한국이 민주국가가 되는 것이 자유세계 희망있음에도 박정희 정부에서 이 기대는 충족되기 어려운 현실이다. 북한의 호전성은 한미 양국 정부가 안보수단을 강화하는 근거가 되어왔다. 한반도 문제에서 군사 신중론은 타당하나 현재 세계가 목격하는 한국은 ‘경찰국가’에 가까운 나라가 되어 있다. 미국이 제공해 온 경제·군사원조는 한국 안보를 위한 방어조치이자 경제성장 목적이었으나 결과적으로 자국 국민을 탄압하는 수단으로 변질되어 반정부 저항세력을 강화하는 결과를 낳고 있다.<sup>75)</sup> 미

73) 이정식은 후르시초프가 김일성을 길들이기 위해 원조를 삭감했었지만 효과적이지 않았던 사례를 들어 박정희 혼내기에 찬성하지 않았다.

74) *Ibid.*, pp. 235-236.

75) *Ibid.*, p. 233.

커의 분석에서 한국인들의 반정부 저항은 국가 분열로, 베트남식 내전으로 발전할 가능성이 있고 결국엔 북한을 끌어들이게 될 가능성이 있다. 이 부분에서 미키는 국민 지지를 상실한 한국 문제에 미국의 개입을 반대했는데 미국의 전통에 부합하지 않는 독재국가 지원하는 한 효과적인 대외정책 수행이 제한될 수밖에 없기 때문이다. 인도차이나 사태 이후 ‘다음은 한반도가 될 것’이란 여론 추이에 미키는 동북아시아 4국 협의를 통한 한반도 문제 접근을 제시한다. 4국 공동협약에는 다음의 내용들이 포함될 수 있다. ① 첫째, 남북한의 상호 무력행사 포기, ② 남북한의 완전한 비무장 정책을 수용하도록 주변 4국이 최대한 영향력을 발휘할 것, ③ 4국 협의 하에 남북한 군비제한과 무력 균형 유지, ④ 한반도 외국군 주둔 불가 및 현 주둔군의 단계적 철수, ⑤ 남북 간 선린관계 형성 및 평화적 방법에 의한 통일 접근에 영향력 행사, ⑥ 미, 중, 소, 일 등 4국은 남북 공동 노력을 유엔안보리에 보고하고 남북한의 유엔가입 제안, ⑦ 미국 정부는 4국 협의를 시작함과 동시에 새로운 동북아시아 안보정책을 한국 정부에 설명할 것, ⑧ 4국협약이 성공할 경우 주한미군의 단계적 철수 등이다.<sup>76)</sup> 한미관계 권고에서 미키는 1) 한미상호방위조약은 북한 도발에 대해서만 미국 지원 의무가 있으며 전쟁이 발발 시 의회 승인 없는 군사개입은 불가능함을 재확인 할 것 2) 미국의 한국 원조와 지지 조건에 민주주의 확립이 필수임을 한국 정부에 확인할 것, 3) 한국은 경제발전과 함께 정치·사회 발전에서도 성공한 쇼케이스가 되어야 한다. 베트남의 실패를 반복해선 안 되며 동독에 비교되는 서독 같은 국가가 되어야 한다.<sup>77)</sup> 오랜 국무부 정책 자문 경력을 토대로 미키는 한반도 주변 4강 협의체에 의한 남북 평화공존 노선, 아시아에서 성공한 서독 케

<sup>76)</sup> *Ibid.*, pp. 244-245.

<sup>77)</sup> *Ibid.*, p. 246.

이므로 한국 민주주의 모델 등을 제시해 매우 구체적이다.

6월 24일 재개된 5차 청문회는 국무부 동아시아태평양담당 차관보 필립 하비브(Philip C. Habib)의 증언으로 진행되었다. 청문회 마지막 일정인 이날 개회사에서 프레이저 위원장은 미국의 대외정책에서 미국식 민주주의 전통과의 일치, 특히 통상적인 외교관계 이상의 관계를 맺는 국가인 경우 미국 국민을 대하는 방식의 관계를 강조했다.<sup>78)</sup> 프레이저는 1975년 6월 18일 뉴욕의 ‘재팬 소사이어티(Japan Society)’에서 행한 키신저 연설 중 “체제전복과 외부 도전을 막는 본질적 힘은 국민의 지지와 사회정의라는 데 의심의 여지가 없다”는 내용을 인용해 북한이 공격해 올 경우 유신 정부가 국민들로부터 지지를 얻을 수 있을 것인지, 분열된 국가 방어를 위해 미국이 또 다시 아시아 전쟁에 개입해야 할 것인지에 의문을 제기하고 하비브 증언에 앞서 독재국가를 지원하는 원조정책의 전면 전환을 촉구했다.<sup>79)</sup>

하비브는 국무부의 대외정책 실행과정에서 인권문제를 제기하는 의회 입장을 명확히 이해하고 있으며 자국 또는 타국민을 억압하는 정부들에 대해 묵인하거나 지지하지 않는다는 원칙적인 입장을 표명했다.<sup>80)</sup> 하비브는 미국 대외정책의 기본은 정치경제 성장과 함께 민주제도 보장을 위한 국제환경 조성을 목표로 기획되는 점을 설명하고, 인권문제 국가들과 관계에서도 미 의회 및 미국 여론의 우려를 충분히 전달하고 있음을 밝혔다. 한국과 필리핀의 경우도 동일하게 적용할 수 있다. 그럼에도 미국은 서로 다른 정치체제를 가진 주권국들과 외교관계를 맺고 있음을 인식

78) Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy, June 24, 1975, *Ibid*, p. 309.

79) *The Department of State Bulletin*, no.1880, July 7, 1975, pp.1~8; Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy, *Ibid*, p. 309.

80) Statement of Hon. Philip C. Habib, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Department of State, *Ibid*, p. 310.

해야 한다. 주권국 내부의 변화 과정을 미국이 결정할 수 없으며 내부 긴장이 어떤 결과를 초래할지 확신하기란 더더욱 불가능하다. 개별 국가들에 대한 미국의 정책은 대부분 상황에 따라 변하는 이해관계, 목표, 관계들이 복합적으로 작용한 결과임을 알아야 한다.<sup>81)</sup>

한반도 안보이해에서 베트남전쟁 후 한국 정부가 북한 위협을 긴급조치 수단으로 이용하고 있고, 땅굴 등 실제 안보위협 요인이 있는 것이 사실이다. 한국 정부도 긴급조치가 한국인들의 정치적 자유를 억제하는 수단임을 알면서도 현실적으로는 한국이 북한보다 자유로운 것으로 간주한다. 하비브는 긴급조치 초기 한국 국민들의 강한 반발이 베트남 사태 이후 다소 잠재워진 데에는 외부 위협에 국가통합의 필요성을 국민들이 더 인식하기 때문으로 보았다. 그리고 미국 정부는 한국 내부 문제에 관여하지 않을뿐더러 한국 정부도 국내 문제를 다른 정부와 협의 대상으로 삼지 않는 점을 강조했다.<sup>82)</sup> 대한민국 탄생 이후 한미 양국은 긴밀히 유대해 왔고 이 관계 안에는 인권 증진을 위한 대의제의 발전도 포함되어 있다. 마찬가지로 한반도 안보와 평화 유지에서도 미국은 상호방위조약으로 직접적인 이해관계를 갖고 있다. 동북아시아 평화와 안보는 한국뿐만 아니라 미국의 직접적인 이해관계이며 일본을 포함한 동맹국들의 이해관계이기도 하다.<sup>83)</sup> 이 지점에서 하비브는 베트남 사태 이후 박정희 반대파들과 비판자 모두 미국과의 안보동맹을 필수적인 요소로 인식한다는 점을 강조했다. 미국은 북한침략에 대응해야 한다는 한국 국민들의 의지에 관한 한 내부 단결을 잘못 판단해서는 안된다. 한국인들에게 가장 중요한 것은 정부비판 보다 군사 안보와 국가보전이다. 한미관계의 지속은 이 목표에서 본질적이다. 인권 쟁점에 있어서 하비브는 의회의

<sup>81)</sup> *Ibid*, p. 311.

<sup>82)</sup> *Ibid*, p. 324.

<sup>83)</sup> *Ibid*.

비판에 공감하면서도 타국 내부 문제에 관여 또한 정당하지 않은 점을 재차 확인했다. 외교관계에서 미국의 이해관계와 목표 사이의 균형이 깨질 수 있음을 상기시키고 한국 문제에 미국 정부의 직접 개입은 적절치 않은 입장임을 밝혔다. 끝으로 하비브는 인도차이나 비극 직후 동아시아 안보에서 미국의 이해관계는 매우 명확하며 특히 안보위협을 마주한 한국의 경우 전쟁과 평화 간의 균형을 유지하는 것에 한국민들의 광범위한 동의가 있는 것으로 확인해 의회의 국가 분열관점과 다른 입장을 견지했다.

국무부를 대변한 하비브 증언에 이어 프레이저 위원장과 인권문제를 둘러싼 공방이 이어졌다. 프레이저는 6월 12일 3차 청문회 증언자인 도널드 레너드의 진술 한국 인권상황이 1945년 이후 최악의 상태-을 상기시키고 전 국무부 한국과장의 견해에 현 국무부 관리의 합리적 설명을 요구했다.<sup>84)</sup> 이에 대해 하비브는 “그것은 그(도널드 레너드-역자)의 견해일 뿐이다. 과거 어느 시점에 한국의 인권이 지금보다 나았거나 더 나쁜 시기도 있었을 것이며 그것은 판단의 문제이다. 어느 시기가 더 좋은가 논쟁을 할 때는 아니다. 우리가 민주주의 전통이라 부르는 것과 비교해 한국 인권 상황이 좋지 않은 것은 사실이고 한국인들도 그렇게 말하고 있다”라고 하여 한국 인권상황은 한국 국내 문제로 제한했다.<sup>85)</sup> 다시 프레이저가 하비브의 진술 중 긴급조치 9호에 대한 초기 한국 국민 저항이 베트남 사태 이후 완화된 배경을 ‘긴급조치 9호가 비판을 허용하지 않기 때문’으로 되묻자 하비브는 “어떤 것이 불법이기 때문에 한국인들의 견해가 그렇게 된 것은 아닐 것이다. 보고 받는 대로라면 현재 안보 상황에 대한 한국인들의 우려가 저항 완화로 이어진 것으로 볼 수 있다. 특히 대한민국 국회 논의가 그렇다.”라고 하여 베트남 사태가 한국의 안보 불안

<sup>84)</sup> *Ibid.*, p. 325.

<sup>85)</sup> *Ibid.*

을 강화시킨 것으로 재확인했다.<sup>86)</sup> 한미상호방위공약, 주한미군, 미국 정부의 안보공약 재확인에도 북한의 실질적인 침략 가능성 여부를 묻는 질문에는 “안보공약의 타당성, 미국 정부의 방위공약 준수 의지를 고려할 때 북한의 공격이 문턱에 와 있다고 생각하진 않는다.”고 대답해 미국의 방위공약 준수 의지의 중요성을 재차 강조했다.

프레이저와 하비브 간의 논쟁은 한국 인권문제에서 마무리된다. 프레이저는 “한국 정부가 국민의 권리를 심각하게 제한하는 현 정책을 계속 이어간다면 가까운 장래에 한국에 위협요소가 될 수 있는가?”라는 질문에 하비브는 “미국은 그런 방식으로 통치하는 정부를 선호하지 않는다는 사실을 위원장도 잘 알 것이다. 키신저 국무장관도 그런 표현을 강조한 적이 있다. 그럼에도 우리는 미국의 이해관계를 추구해야 한다는 것에 당신도 동의할 것이다. 한국 내에 반정부 운동이 있다는 것은 잘 알려진 사실이고 미국 정부도 인정하고 있다. 그러나 재차 강조하지만 우리의 관심은 미국이 추구하는 목표에 있으며 현재 우리의 최우선 목표는 동아시아 전체, 특히 한반도에 대한 방위공약 의무에 있다. 미국은 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 헌법 절차에 따라 조약 의무를 이행해야 한다. 최근 대통령과 국무장관이 계속 언급했듯이, 한반도의 전쟁 발발은 미국이 관계되는 한 매우 심각한 상황이 될 것이기 때문에 미국의 정책은 한반도 전쟁 발발을 막는 것에 있다.”<sup>87)</sup>

프레이저와의 공방에 이어 하비브는 필리핀의 인권 상황, 주한미군 감축 가능성 등에 대한 의원들의 질의에 대응했고 미국 정부의 동아시아 안보공약 준수 재확인으로 ‘한국·필리핀 인권청문회’는 종결된다. 소위원회는 청문회 결과 보고서 또는 톰슨이 제안했던 ‘인권 결의안’등의 추

<sup>86)</sup> *Ibid.*

<sup>87)</sup> *Ibid.*, pp. 326-327.

가 조치를 취하지 않은 대신 1975년 8월 1일부터 13일까지 한국, 필리핀, 괌과 일본을 경유하는 아시아 현지조사팀을 직접 파견해 현장 조사를 거친 결과보고서를 국제관계위원회 토마스 모건(Thomas E. Morgan) 위원장에게 제출하였다.<sup>88)</sup> 인도차이나 공산화 이후 미국의 아시아 안보 공백의 우려를 잠재우기 위해 제럴드 포드 대통령은 1975년 11월 29일부터 12월 8일까지 중공, 도쿄, 베이징, 자카르타, 마닐라, 하와이 호놀룰루를 거쳐 백악관으로 귀환하는 아시아 순방에 나서 인도차이나반도에서 미국의 철수가 태평양지역에서의 후퇴를 의미하는 것이 아님을 강조했다. 그리고 12월 7일 마지막 경유지인 호놀룰루에서 포드 대통령은 아시아 안보공약 의구심을 일소하기 위해 ‘신 태평양 독트린-하와이 선언’을 발표했다. 선언은 ① 미 군사력 바탕의 한미일 동맹 강화 ③미·중 관계개선 ④동아시아 안정 및 안보 유지 ⑤ 한반도를 포함한 정치문제의 해결 ⑥ 아시아 경제협력 등이 포함되었다.<sup>89)</sup> 같은 시기 미 하원 국제관계위원회 소속 프레이저와 스테판 솔라즈(Stephen J. Solarz, 민주당) 의원은 주한미군 감축을 골자로 한 군사원조 개정안을 제출해 재차 여론을 환기시켰다.<sup>90)</sup> ‘솔라즈-프레이저 수정안’의 핵심은 1977년 완료 예정인 한국군 현대화계획 이후 1978년 회계연도부터 주한미군의 단계적 감축을 골자로 한 것이다. 수정안에 대해 동아시아 전문가 에드윈 라이샤워는 12

88) 현지조사팀의 결과보고서는 『Asia in a New Era: Implications for future U.S. Policy-Report of a Study Mission to Asia』 (U.S. Government Printing Office, Washington, Dec 8, 1975) 이며 구체적인 내용은 향후 연구에서 보완하고자 한다.

89) 태평양 독트린에 대해서는 조원선, 「주한미군 철수압박에 대한 한국의 대응연구: 포드 행정부 시기 한국의 대미의회로비 전략」 『동북아연구』 35-1 (2020), 151~152쪽 참조.

90) 「Solarz-Fraser Amendment to Withdraw U. S. Troops from South(1975.12.) Korea」, 국사편찬위원회 CDM006\_01\_00C0379\_005.

월 12일 프레이저에게 보낸 편지에서 주한미군 감축 구상에 ‘매우 적절  
한’ 제안으로 적극 찬성 의사를 표명했다. 1974년 1차 청문회 증인으로  
출석했던 라이샤워는 오랜 일본 경험을 바탕으로 북한의 호전적 태도,  
한미간의 적대감, 김일성의 모험주의 경향 등 한반도 긴장 요인은 여전  
히 위협적임에도 불구하고 미 지상군의 존재가 한반도 방위 방정식에 필  
수 요인이 아님을 강조했다.<sup>91)</sup> 오히려 미 지상군의 존재는 미국이 한반  
도 문제에 말려드는 ‘채무감’을 갖게 해 한반도 유사시 미군이 자동 개입  
할 경우 미국 국민들의 지지를 받을 수 없는 최대 재앙이 될 수 있을 것  
으로 보았다. 이 경우 일본의 신뢰상실은 물론 일본 중립화, 재무장화로  
이어져 미국이 입을 타격이 더 클 수 있음을 강조했다.<sup>92)</sup>

이공 함락 이후 긴급조치 9호 국면에서 미 하원의 청문회 개최 목적은  
미 행정부의 대한정책 재검토를 촉구하는 것이었다. 그러나 위에서 확인  
되듯이 청문회는 한반도 안보 불안요인을 확인하는 증언들로 넘쳤고 미  
국무부 현직 관료의 안보공약 재확인으로 마무리된다.

## V. 맺음말

이 연구는 1975년 4월 30일 사이공 함락 직후 미 하원 국제관계위원회  
국제기구소위원회가 주최한 ‘한국·필리핀 인권문제와 미국정책’ 청문회  
내용을 1차 자료를 통해 검토한 것이다. 이를 통해 베트남전쟁 종결과  
사이공 함락 시기 미국 내 ‘동아시아 안보 인식’의 단면들을 확인하고자

91) “A Letter from Edwin O. Reischauer to Honorable Donald M. Fraser,” Dec. 12, 1975.

92) *Ibid.*

했다. 사이공 함락 직후 ‘다음은 한반도가 될 것’이란 안보 불안은 미국 내 여론을 분열시켰고 미국의 아시아, 대한정책에 대한 회의와 우려, 재검토를 촉구하는 여론을 확산시켰다. 베트남전쟁 종결 직후 미 의회는 대통령의 전쟁 수행 권한을 제한하는 ‘전쟁권한법 War Powers Act’과 대외원조법(FAA) 인권 수정안(Sec.32/Sec.502B 등)을 연달아 제정해 행정부의 군사원조 위주 안보전략에 변화를 촉구했다. 1974년에 이어 1975년 개최된 미 하원 인권청문회 개최 목적은 남베트남을 포함해 한국, 필리핀 등 동아시아 권위주의 국가들에 대한 미국의 군사원조 실효성에 의문을 제기하고 아시아 정책 재검토를 촉구하는 것이었다. 베트남 붕괴 이후 미 의회는 남베트남 붕괴 원인을 권위주의 통치, 인권억압, 부패 권력이 국가 분열을 초래한 것으로 따라서 정치적 자유 요인을 강화시켜 국민통합과 지역 안정을 이룰 수 있을 것으로 진단했다. 한국의 경우 청문회 증언들은 주한미군 감축, 군사원조 축소 등 유신 정부 ‘혼내주기’방법들을 제시했으나 미국의 동아시아 지역목표인 전쟁 재발 방지와 안보 균형 전략의 재확인으로 귀결되었다. 1972년 유신선포 이후 한국 인권억압에 대한 미 의회의 자유주의 접근과 행정부의 안보공약 강조는 표면적으로는 갈등·충돌관계로 보이나 한국의 국가분열이 북한의 모험주의를 자극할 경우 발생할 수 있는 한반도 전쟁 가능성을 차단해야 한다는 냉전기 지역 안보 논리에서 동일했다. 미국 대외정책에서 민주주의 이상과 냉전기 지역 안보이해가 상충할 때 현실주의적 현상 유지 전략의 귀결을 확인할 수 있었다.

■ 접수: 2021년 10월 31일 / 심사: 2021년 12월 6일 / 게재 확정: 2021년 12월 7일

## 【참고문헌】

- 권헌규, 『미군정과 냉전자유주의 사회형성에 관한 연구: 남한과 일본에서 사회주의 정치세력 배제과정을 중심으로』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2016.
- 김수광, 『닉슨-포드행정부의 대 한반도 안보정책 연구』, 서울대학교박사학위논문, 2008.
- 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의』, 서울: 후마니타스, 2007.
- 서울대학교 국제문제연구소편, 「글로벌 냉전의 지역적 특성」 『세계정치』 22, 서울: 사회평론, 2015.
- 손승호, 『유신체제와 한국기독교 인권운동』, 서울: 한국기독교역사연구소, 2017.
- 앤서니 아블라스터 지음 · 조기제 옮김, 『서구 자유주의의 융성과 쇠퇴』, 파주: 나남, 2007.
- 이삼성, 『미국外交理念과 베트남戰爭-베트남전쟁 이후 미국 외교이념의 보수화-』, 서울: 법문사, 1991.
- , 『세계와 미국-20세기의 반성과 21세기의 전망』, 서울: 한길사, 2001.
- 정병준, 『샌프란시스코평화조약의 한반도 관련 조항과 한국정부의 대응』, 서울: 국립외교원외교안보연구소, 2019.
- 제9대국회사료편, 『國會史』, 서울: 국회사무처, 1984.
- 제임스 E.도거티 · 로버트L팔츠그라프 지음 · 이수형 옮김, 『미국외교정책사-루스벨트에서 레이건까지』, 서울: 한올아카데미, 2020.

The Committee on International Relations, House of Representatives, *Asia in a New Era: Implications for future U.S. Policy-Report of a Study Mission to Asia*, U.S. Government Printing Office, Washington, Dec 8, 1975.

The Committee on International Relations, House of Representatives, *Human Rights in South Korea and the Philippines: Implications for U.S. Policy*, Hearings before the Subcommittees on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, Ninety-Fourth Congress, Washington, 1975.

Congressional Record Online through the Government Publishing Office,

*Congressional Record-Proceedings and Debates of the 93th Congress, Second Session(no. 104), July 15, 1974.*

Gerald R. Ford Presidential Library, *Documents of Ford Library Relating to Korea, 1974.8-1977*①, 국사편찬위원회 AUS098\_00\_00C0001.

The National Archives, *Record Group 59, General Records of the Department of State, Office of the Deputy Secretary, Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs, Human Rights Subject Files, 1975, Box3.*

The Department of State, *The Department of state Bulletin*, no.1880, July 7, 1975.

고지수, 「포드정부기 미 의회 한국 인권문제 논쟁과 냉전 자유주의(1974~1975)」 『한국학논총』 55집, 2021, 431~471쪽.

———, 「1970년대 한국기독교수협의회연구-에큐메니컬 개발신학과 ‘한국민중론’을 중심으로」 『사학연구』 제142호, 2021, 205~243쪽.

박원근, 「미국의 대한정책 1974~1975-포드 행정부의 동맹정책 전환」, 서울대학교 국제문제연구소 편, 『세계정치』 14, 2014, 69~100쪽.

서정경, 「미중관계의 맥락에서 본 한국안보:1970년대 미중 데탕트 시기를 중심으로」 『현대중국연구』 제13집 1호, 2011, 159~196쪽.

엄정식, 「닉슨-포드 행정부 시기 대한군사원조 변화와 박정희 정부의 대응」 『한국군사학논집』 69집, 2013, 55~74쪽.

옥창준·최규진, 「이정식과 브루스 커밍스 저술에 대한 대위법(對位法)적 독해」 『사림』 74, 350~351쪽.

이주영, 「국제 인권정치와 냉전의 균열 -트랜스내셔널 인권단체들의 활동을 중심으로」 『서양사론』 135, 2017, 72~107쪽.

조원선, 「주한미군 철수압박에 대한 한국의 대응연구: 포드 행정부 시기 한국의 대미의회로비 전략」 『동북아연구』 35권 1호, 2020, 151~152쪽.

차상철, 「박정희와 1970년대의 한미동맹」 『軍史』 75호, 2010, 331~356쪽.

최민석, 「한국 자유주의 담론에 대한 비판적 연구, 1945~1970」 『사상계』를 중심으로, 서울대학교 박사학위논문, 2021.

홍석률, 「냉전의 예외와 규칙: 냉전사를 통해 본 한국현대사」 『역사비평』 110, 2015, 112~135쪽.

R.디킨슨, 「開發運動의 意義와 그 實際」 『基督教思想』 제14권 2호, 1970, 84~85쪽.

Donald L. Ranard, 「Japan's Responsibility in Kim Affair」, 국사편찬위원회  
CDM006\_02\_00C1267\_051.

Solarz-Fraser Amendment to Withdraw U. S. Troops from South(1975.12.) Korea, 국사  
편찬위원회 CDM006\_01\_00C0379\_005.

<https://www.kdjlilibrary.org/president/yearbook/?fullScreen=true&id=19740412>.

*The New York Times*, *The Washington Post*, Newsweek, 해외한민보.

US Congress's Debate on Security and Human Rights in Korea  
and the Cold War Liberalism Approach After the Fall of Saigon:  
Focusing on the 1975 "Korean Human Rights Hearing"

Koh, Ji-Soo (Sungkyunkwan University)

Abstract

This study aims to identify the levels of "East Asian security awareness" formed in American society immediately after the fall of Saigon through a hearing titled "Korea-Philippines Human Rights Issues and US Policy" held by the US House International Relations Committee's International Organizations, Human Rights and Oversight Subcommittee in April 1975. Immediately after the fall of Saigon, security concerns that the Korean Peninsula would be the next to fall divided public opinion in the US and kindled calls for a review of US skepticism and concerns about its policies on Asia and Korea. After the collapse of Vietnam, the US Congress diagnosed authoritarian rule, human rights suppression, and corruption power as causing national division, and emphasized liberal approaches to achieve national unity and regional stability by strengthening political freedom factors. In the case of South Korea, testimony at the hearing suggested a strategy of "reproach," such as reduction of US forces in Korea and reduction of military aid to Yushin government, but it resulted in the re-confirmation of the US' East Asian goals of deterrence and a strategic

security balance. In US foreign policy, when the ideal of democracy and the Cold War regional security strategy conflict, one can identify the dilemma that results in the realism of maintaining the status quo.

Keywords: Cold War liberalism, Korea-US Alliance, detente, US House Committee on International Relations, Donald M. Fraser, Vietnam War, Cold War in East Asia, The Ford Administration, Yushin system, Emergency Measure No. 9, Human Rights Hearing on Korea, Philip C. Habib

고지수(Koh, Ji-Soo)

---

성균관대학교 사학과 겸임교수로 재직 중이다. 한국 현대사를 전공했고 최근에는 냉전기 한국 민주화 이행의 외연과 제약 요인을 한미관계 흐름에서 연구하고 있다. 대표 논저로 『김재준과 개신교 민주화운동의 기원』, 「1970년대 한국기독교수협의회연구」, 「포드 정부기 미의회 한국 인권문제 논쟁과 냉전 자유주의(1974-1975)」 등이 있다.