

〈일반논문〉

## 미국의 베트남 정책에 대한 영국 윌슨 수상의 대응\* -전쟁회피를 위한 외로운 노력-

장 준 갑 \*\*

〈목차〉

- I. 들어가는 말
- II. 1964년 베트남 상황에 대한 영국의 평가
- III. 확전을 막기 위한 윌슨의 노력
- IV. 윌슨에 대한 국내의 비난
- V. 미국에 대한 스트워드(Stewart)의 임무
- VI. 윌슨의 공통 노선을 위한 역할분담 전술
- VII. 공통 노선을 위한 노력의 실패
- VIII. 나가며

[국문초록]

본 논문은 1964년 베트남 전쟁 초기 미국 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령 무력개입 정책에 대한 영국 윌슨(Harold Wilson) 수상의 정책과 대응을 논한다. 이 시기는 국제적으로 미·소간의 냉전이 치열했던 시기로서 영국으로서

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B8099507)

이 논문은 2020년도 전북대학교 연구기반조성비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 전북대학교 인문대학 사학과/기록관리학과 교수, 전북대학교 고려인연구센터 연구위원

는 두 강대국 사이에서 영국의 국제적 위상을 정립하기 위한 노력이 절실한 때였다. 영국은 한 때 국제정치를 좌지우지 했던 강대국으로서 독자적인 외교정책을 유지하고 싶어 했다. 따라서 월슨 내각은 유럽에서 적극적인 역할을 추구하고, 서독과의 긴밀한 유대를 갖기 위해 노력했다. 프랑스는 항상 꺾히려는 상대였지만 라틴아메리카와 동남아시아 정책에 있어서는 공동전선을 펴기 위해 노력했다.

이러한 대내외적인 환경 속에서 월슨은 미국의 존슨(Lyndon B. Johnson)대통령의 베트남 분쟁 개입과 전쟁의 확대라는 상황에 직면하게 되었다. 월슨은 미국이 전략적으로 덜 중요한 동남아시아에 국력을 소모하는 것보다 유럽, 특히 영국에 더 많은 경제적, 군사적 원조를 집중하는 것이 바람직하다는 생각을 갖고 있었다. 따라서 월슨은 미국의 베트남 분쟁 개입과 확대를 극도로 경계하면서 어떻게 해서든지 외교적 협상으로 이 문제를 풀어나감으로써 미국의 집중력을 영국과 유럽에 고정시키려는 노력을 해야 하는 입장이었다. 본 논문은 월슨이 미국의 존슨 대통령을 상대로 이러한 영국의 입장을 얼마나 치밀하게 외교적으로 풀어나갔는지 평가하는 것이 그 목적이다. 결론적으로 베트남에 대한 미국의 무력개입에 대한 월슨의 협상에 의한 해결 노력은 실패로 끝났다. 그렇지만 그의 정책과 노력은 자국의 이익을 위한 배려 이외에도 국제정치에서 전쟁을 회피하려는 노력이 얼마나 중요한 것인지를 다시 한 번 일깨워준다는 의미에서 중요한 교훈이다.

#### □ 주제어

린든 존슨, 베트남전쟁, 미국 베트남 정책, 해롤드 월슨, 영국 베트남 정책

## I. 들어가는 말

1964년 10월 영국 노동당(Labour Party)은 의회 선거에서 13석의 근

소한 차이로 승리함으로써 13년간 지속된 토리당(Tory Party)의 집권에 종지부를 찍었다. 당수였던 헤럴드 윌슨(Harold Wilson, 1916-1995)<sup>1)</sup>은 내각을 구성하여 수상으로서 1970년까지 영국 정부를 이끌었다. 이 시기는 국제적으로 미·소간의 냉전이 치열했던 시기로서 영국으로서는 두 강대국 사이에서 영국의 국제적 위상을 정립하기 위한 노력이 절실한 때였다. 특히 미국에 이어 자본주의 진영의 제2인자를 자처했던 영국이었기에 나름 독자적인 외교정책을 갖고 미국을 상대해야 한다는 국내적인 요구를 무시할 수 없었다.

그러나 영국 정부는 보수당이나 노동당이나 할 것 없이 외교정책에 있어서 미국과 다른 목소리를 낸다는 것 자체가 실질적으로 쉽지 않은 상황이었다. 제2차 세계대전 이후에 마셜플랜(Marshall Plan)으로 대표되는 미국에 의한 유럽 원조계획의 최대 수혜국이었던 영국은 여전히 경제적으로 상당부분 미국의 지원에 의존하고 있었을 뿐만 아니라 공산주의 진영과의 대결 국면에서 자본주의 진영의 결속을 강화해야 한다는 진영 논리 때문에 진영의 수장인 미국의 외교정책에 순응해야 하는 현실적 압박도 있었다.

이러한 상황에서 비록 진보정당인 노동당이 정권교체를 달성했지만, 외교정책에 있어서 윌슨 내각이 미국의 영향력에서 자유로울 수 없었다는 점은 충분히 예측 가능한 상황이었다. 따라서 야당 당수 시절 윌슨은 집권 토리당에 대해 미국의 정책에 무비판적으로 끌려 다닌다고 비판했지만, 막상 집권하고 난 이후 그 역시 긴밀한 영-미관계의 중요성을 강조할 수밖에 없었다.<sup>2)</sup> 즉 윌슨 내각 역시 국제정치에서 경제력이 뒷받침 되지 않

1) 윌슨은 1916년 요크셔에서 출생하여 옥스퍼드대학교에서 경제학을 공부했다. 그는 노동당원으로서 애틀리(Clement Attlee) 내각 집권 시기(1945-1951)에 통상장관(Minister for Trade)을 역임했고, 1963년 노동당 당수로 선출되어 이듬해 선거에서 집권 보수당인 토리당을 누르고 승리했다.

은 정치적 자율성은 존재할 수 없다는 점을 잘 알고 있었다. 월슨 내각의 첫 번째 외무장관인 워커(Patrick Gordon Walker)는 영국은 “충분한 핵 무기”를 갖출 형편이 못되므로 미국의 보호에 의지해야 하며 이것은 영국 의 정책이 미국과의 동맹에 그 바탕을 둘 필요가 있다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup> 고 집권 노동당 외교정책의 대강을 밝힌 대목만 보더라도 영국의 외교정책의 자율성이 어느 정도인지 잘 드러난다. <sup>4)</sup>

영국은 한 때 국제정치를 좌지우지 했던 강대국으로서 독자적인 외교 정책을 유지하고 싶어 했다. 따라서 월슨 내각은 유럽에서 적극적인 역할을 추구했고, 서독과의 긴밀한 유대를 갖기 위해 노력했다. 프랑스는 항상 꺾끄러운 상대였지만 라틴아메리카와 동남아시아 정책에 있어서는 공동 전선을 펴기 위해 노력했다. 또한 워커 외무장관은 중·소 분쟁에 대하여 미국과 긴밀히 논의하여 새로운 환경에 처한 공산주의의 특징에 대한 공동의 입장을 갖고자 하였다. 워커는 동남아시아에서 미국의 입장을 지지 했지만 그 지역의 국민들에게 해결책을 남겨둔 채 미국이 그 지역에서 빠져나오게 할 정책을 내놓겠다고 제안했다.<sup>5)</sup> 사실 영국은 미국의 핵우산에 의지하고 있었기 때문에 영·미관계를 해치지 않는 선에서 자신의 이익을 극대화하는 외교정책을 추구해야만 했다. 따라서 영국의 외교정책은 그 어느 때보다도 정교하고 설득력을 갖추어야 미국을 비롯한 자본주의 진영의 지지를 받을 수 있었다.

이러한 대내외적인 환경 속에서 월슨 내각은 미국의 존슨(Lyndon B.

2) Sylvia Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War* (Westport, Conn.: Praeger, 2004), 14-15.

3) Patrick Gordon Walker, *Political Diaries, 1932-1971*, edited with an introduction by Robert Pearce (London: Basic Books, 1991), 298-99.

4) Sylvia Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War* (Westport, Conn.: Praeger, 2004), 14-15.

5) *Ibid.*, 299-302.

Johnson)대통령의 베트남 분쟁 개입과 전쟁의 확대라는 상황에 직면하게 되었다. 윌슨은 미국이 전략적으로 덜 중요한 동남아시아에 국력을 소모하는 것보다 유럽, 특히 영국에 더 많은 경제적, 군사적 원조를 집중하는 것이 바람직하다는 생각을 갖고 있었다. 따라서 윌슨은 미국의 베트남 분쟁 개입과 확대를 극도로 경계하면서 어떻게 해서든지 외교적 협상으로 이 문제를 풀어나감으로써 미국의 집중력을 영국과 유럽에 고정시키려는 노력을 해야 하는 입장이었다. 본 논문은 윌슨이 미국의 존슨 대통령을 상대로 이러한 영국의 입장을 얼마나 치밀하게 외교적으로 풀어나갔는지 평가하는 것이 일차적인 목적이다. 지금까지 베트남 분쟁에 대한 논의에서 영국의 역할에 대한 국내적 연구는 상대적으로 거의 없는 형편이다. 그 이유는 영국이 분쟁의 당사자가 아니었고, 미국의 강경 노선에 대하여 줄곧 비협조적인 자세를 취했기 때문이 아닌가 추측한다.

## II. 1964년 베트남 상황에 대한 영국의 평가

윌슨은 베트남에서의 상황 악화를 염려하고 있었다. 만일 미국이 유럽이 아닌 베트남에서 국력을 소모한다면 영국을 비롯한 유럽에 대한 경제 원조 및 지원에 차질을 빚을 수 있다고 보았다. 그런데 미국의 존슨 대통령은 쿠바에 대한 미국의 통상금지령을 윌슨 직전의 집권 보수당 수상이었던 더글라스 홈(Alec Douglas-Home)이 따르기를 거부했기 때문에 영국에 대해 매우 화가 나있었다. 1964년 봄 존슨 대통령은 아직 야당 당수였던 윌슨에게 자신은 결코 다시는 영국 수상을 신뢰하지 않을 것이라고 천명하였다.<sup>6)</sup> 수상이 된 윌슨은 상당히 복잡한 도전에 직면한 셈이었다. 그는 미국과 긴밀한 관계를 유지하여 베트남에 대한 미국의 정책 결정에

영향력을 행사해야만 했다.

월슨 수상은 또한 국내적인 비판도 막아내야만 했다. 미국의 베트남 정책에 대한 영국의 지지를 못마땅해 하는 집권 노동당 간부들의 비판뿐만 아니라 베트남에서 활약하는 공산-민족주의 베트남인들에 대해 우호적인 영 연방 회원국들과의 갈등도 월슨 수상에게는 힘겨운 숙제였다. 월슨의 해결책은 베트남 문제에 대하여 중재인 역할을 자처하여 정치적 해결책을 모색하는 것이었다. 월슨의 목표는 동남아시아에서 추가적인 확전을 방지하여 미국과의 긴밀한 유대를 유지함으로써 유럽에서 영국의 안전을 도모하는 것이었다.

1964년 10월 미국 국무장관 러스크(Dean Rusk)는 영국 외무장관 워커에게 미국은 베트남에서 물러설 생각이 없으며 오히려 미국의 책무를 강화할 것이라고 강조하였다. 이러한 대화가 있는 직후 워커는 사이공 주재 영국 대사인 에더링턴 스미스(Sir Gordon Etherington-Smith)로부터 남베트남의 상황에 대한 평가를 보고받았다. 그 대사의 보고서는 미국의 베트남에 대한 경제 원조가 통제되지도 않고 심지어 잘못 사용되고 있다는 내용을 담고 있었다. 미국이 베트남에 쏟아 붓고 있는 엄청난 자금이 일반 국민들에게는 거의 흘러들어가지 않는 반면 대부분의 자금이 쓸모없는 4차선 고속도로 건설과 같은 남베트남 지도층 인사들이 선호하는 사업에 쓰이고 있다는 것이었다. 영국의 베트남 전문가들은 대체로 미국의 노력에도 불구하고 남베트남에서 미국이 베트남을 물리칠 수 없을 것으로 판단했고 따라서 베트남 공산주의자들이 결국 승리할 것으로 내다보았다.<sup>7)</sup>

월슨 정부는 미국이 역경을 딛고 흐름을 반전시켜 남베트남에서 공산

6) Harold Wilson, *The Labour Government, 1964-1970: A Personal Record* (London: Weidenfeld & Nicholson, 1971), 46.

7) Walker, *Political Diaries*, 305.

주의자들을 압도할 수 있기를 희망하였다. 그러나 만일 미국의 노력이 실패하여 남베트남을 상실한다고 하더라도 영국의 손해는 심각하지 않을 것이라는 것이 영국 정부의 판단이었다. 영국은 이미 1954년 남베트남의 생존에 대하여 매우 비관적인 평가를 한 적이 있었다. 1964년 시점에 남베트남 정부가 얼마나 오래 생존할지 아무도 예단할 수 없었다. 만일 사이공 정부가 몰락하여 자본주의 진영의 주요 방어선이 태국으로 물러난다고 하더라도 이것이 치명적인 재앙으로 이어지지 않을 것이라는 것이 영국 정부의 평가였다. 그럼에도 불구하고 미국이 남베트남을 구하는 데 실패하여 국제적 위신에 손상을 입는다면 이것은 자본주의 진영에 이롭지 않을 것이라고 월슨 정부는 판단했다. 왜냐하면 베트남의 공산화는 캄보디아와 라오스의 중립국화에 악영향을 미칠 수도 있을 것이기 때문이었다.<sup>8)</sup>

베트남에서 미국의 전방에 대한 좀 더 상세한 정보를 얻기 위해 영국 정부는 사이공에 주재하는 영국고문단(British Advisory Mission, BRI-AM)의 책임자인 로버트 톰슨(Robert Thompson)에게 보고를 요청하였다. 톰슨은 1950년대 이래 말레이시아를 비롯한 동남아시아 지역에 근무했기 때문에 베트남 지역과 게릴라 전쟁에 대하여 매우 풍부한 경험과 지식을 갖고 있는 영국인 전문가였다. 그의 평가는 미국의 존슨 대통령이 그의 참모들로부터 받은 보고 내용과 유사한 내용이 많았으나, 이 영국인 전문가의 결론은 미국인 전문가들의 그것과는 사뭇 달랐다. 톰슨은 미국이 취할 수 있는 세 가지 선택 사항에 대하여 논의하였다. 첫째, 현재의 노선에 따라 전쟁을 계속하는 것, 둘째, 북베트남과 남베트남 보급로를 폭격하는 것, 셋째, 남베트남에서 철수함으로써 남베트남을 상실하는 것 등이었다.<sup>9)</sup> 세 가지 선택 사항 중 앞의 두 개는 매우 비관적인 것들이었다. 현재

8) *Ibid.*, 306.

9) Robert Thompson, *No Exit from Vietnam* (New York: David McKay, 1970), 119. 톰슨은 미국인들은 베트남의 상황과 갈등의 본질을 잘못 이해하고 있다고 주

미국이 취하고 있는 노선은 남베트남에서의 상황을 더욱 악화시키는 쪽으로 작용하고 있으며, 폭격은 북베트남의 공격을 멈추게 할 수도 없을 뿐만 아니라 침략에 저항하려는 남베트남의 의지만 약화시킬 뿐이다. 왜냐하면 남베트남인들의 입장에서 보면 외부 세력이 그들 자신들의 동족을 살해하고 있었기 때문이다. 더구나 폭격은 북베트남이 남베트남으로 장비 및 인원을 침투시키는 것을 저지할 수 없으며 오히려 중국과 소련의 개입만 초래할 위험이 있었다.<sup>10)</sup> 베트남에서의 철수가 달가운 대안은 아니었지만 패배를 수용하고 상황을 개선하는 것이 모든 것을 잃는 것보다는 더 낫다고 톰슨은 보았다. 결론적으로 미국이 선택할 수 있는 가장 좋은 해결책은 민족해방전선(National Liberation Front, NLF)과 협상하여 미군 병력을 철수하고 북베트남과 정치적 타협을 이루는 것이었다. 톰슨은 또한 미국이 어떤 결정을 내리는가에 관계없이 베트남은 궁극적으로 공산주의의 지배하에 통일될 것이라고 주장했다.<sup>11)</sup>

영국 외무부는 톰슨의 분석과 평가에 전적으로 동의했다. 따라서 이제 남은 숙제는 갈등의 증폭을 막기 위하여 타협이 최상의 선택이라는 점을 미국으로 하여금 인식하게 하는 전략을 수립하는 것이었다. 즉 베트남에서 사태가 악화되어 미국이 철수할 수 없는 상황으로 치닫기 전에 수용 가능한 해결책을 제시하는 것이 급선무였다. 사실 영국은 동남아시아에서 말레이시아나 싱가포르의 안전보장에 대해 염려하는 것만큼 베트남에서 서구 자본주의 진영의 영향력을 유지하는 것에 크게 관심이 없었다. 문제

---

장했다. 그는 미국은 베트남 갈등을 그 지역 고유의 문제로 인식하고 대응하기보다 그 갈등을 온전히 공산주의의 봉쇄라는 관점에서 이해했고 따라서 한결음씩 빠져나오기 힘든 개입 속으로 들어갔다고 평가했다.

10) *Ibid.*, 120. 톰슨은 미국이 매우 제한적인 개입에 머물러야 한다고 주장했다. 왜냐하면 만일 베트남에서 패배할 경우에 명예롭게 물러날 수 있는 명분을 갖고 있어야 하기 때문이었다.

11) *Ibid.*, 121.

는 영·미관계를 해치지 않으면서 베트남에 대한 자신들의 평가를 미국으로 하여금 받아들이게 하는 것이었다.

1964년 12월 윌슨 수상이 처음으로 워싱턴을 방문했을 때 베트남 문제에 대한 양측의 의증과 탐색전이 이루어졌다. 윌슨은 미국의 국제정치 노선에 대하여 전적으로 신뢰한다는 점을 존슨에게 피력하였다. 이에 대해 존슨 대통령은 미국은 “세계의 모든 문제를 홀로 해결하는 것이 미국의 임무”라는 소리를 들을 때마다 지치고 피곤하다고 불평하면서 현 상황에서 필요한 것은 충고가 아니라 행동이라고 강조했다.<sup>12)</sup> 미국 국무장관 러스크도 윌슨 수상과 회담한 자리에서 베트남에서 영국의 협조를 요청하였다. 러스크는 윌슨에게 미국은 북베트남과 중국에게 자유세계의 굳건한 결속을 보여주기 위해 여러 동맹국들에게 정치적 실질적 도움을 요청했다고 피력하면서 영국도 베트남에 민간인과 군인으로 구성된 고문단을 파견해 줄 것을 요청하였다. 이러한 요청에 대하여 윌슨은 제네바 회담(Geneva Conference) 공동 의장국으로서 베트남 문제에 대한 평화적 해결책을 모색할 의무를 지고 있다면서 거절 의사를 표명하였다. 또한 영국은 이미 말레이시아에 4만 5천명의 군병력을 파견했기 때문에 베트남에 추가로 병력을 파견할 여력이 없다고 했다.<sup>13)</sup>

윌슨이 미국의 베트남에 대한 무력 개입을 반대한 이유는 중화인민공

12) Wilson, *The Labour Government*, 47; *Foreign Relations of the United States (FRUS), Western Europe Region, 1964-1968*, vol. 13 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1992-1999), 137. 존슨 대통령은 1937년에 전체주의가 흥기하였으나 미국민들과 의회가 적극적인 외교정책을 반대하여 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 발목을 잡혔던 전철을 자신은 밟고 싶지 않다고 강조하였다.

13) Harold Wilson and Dean Rusk, Memorandum of conversation, Washington, D.C., December 8, 1964, in *FRUS, Vietnam, 1964-1968*, vol. 1, 985-87; Wilson, *Labour Government*, 48; Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 25-31.

화국(People's Republic of China, PRC)과 소련과의 대규모 충돌로 이어질 수도 있고 그것은 영국의 아시아 이해관계와 유럽에서의 안전보장에 있어서 영국 자체 이익을 직접적으로 해칠 수 있기 때문이었다.<sup>14)</sup> 윌슨은 영국의 이익이 침해되지 않는다면 영국의 주요 동맹인 미국을 비난할 의도가 없었다. 윌슨 정부의 정책은 1954년 제네바 협정을 위반하면서 하노이 정부의 도움을 받아 남베트남을 공산화하려는 반란을 제압하기 위해 노력하는 남베트남 정부를 지지하는 것이었다.<sup>15)</sup> 따라서 윌슨 정부는 남베트남을 원조하는 미국의 노력을 지지했고 당연한 것으로 받아들였다. 그러나 집권 노동당원인 코니 질리어쿠스(Konni Zilliacus) 의원은 영국 정부의 견해에 동의하지 않았고 미국에 대하여 제네바 협정을 위반하고 있다고 비난했고 윌슨에 대해서도 미국의 협정 위반을 더욱 부채질하고 있다고 비난했다.<sup>16)</sup>

윌슨은 집권당 내부의 이러한 분열적인 언사들을 진정시킬 필요가 있었다. 만일 그가 베트남에 대한 노동당의 이러한 급진적인 견해에 동조한다면 영·미관계에 심각한 위기를 초래할 수 있었다. 또 만일 그가 미국의 베트남 정책을 옹호한다면 자칫 간신히 유지하고 있는 다수당의 지위를 잃을 수도 있었다. 윌슨 수상은 워싱턴과의 긴장관계를 초래하지 않기 위하여 집권당의 동료 의원들의 반대 목소리를 잠재울 대책을 마련해야만 했다.<sup>17)</sup> 즉 윌슨은 국내의 압력을 해소하기 위해 미국에게 정치적 해결, 즉

14) Wilson, *Labour Government*, 50.

15) Great Britain, Parliament, Houses of Commons, *Parliamentary Records* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1965), December 14, 1964, 7-10.

16) Great Britain, *Parliamentary Records*, December 14, 1964, 10.

17) Great Britain, *Parliamentary Records*, December 22, 1964, 1049-50. 질리어쿠스는 윌슨에게 이전에 야당 당수로서 베트남에 관하여 행했던 발언을 상기시켰다. 윌슨은 자신이 과거에 했던 발언을 인정했으나 현직 수상으로서 미국의 베트남 정책에 대한 노골적인 공격은 더 이상 선택 사항이 아님을 분명히 했다.

협상과 남베트남에서의 군대의 철수를 고려할 것을 요구해야 할 상황이었다. 그러나 영·미관계가 더욱 중요하기 때문에 베트남 문제에 대하여 미국과 대결 구도를 갖기보다는 우호적인 관계를 유지하면서 미국에게 정치적 해결을 모색하도록 설득하는 것은 어려운 과제였다.

### III. 확전을 막기 위한 윌슨의 노력

윌슨 수상은 미국 정부에 자신의 견해를 전달하기 위해 좀 더 나은 기회를 엿보고 있었다. 그러나 남베트남에서의 갈등은 다시 격화되고 있었다. 1965년 1월 군사쿠데타로 집권했던 응웬 칸(Nguyen Khanh)<sup>18)</sup> 장군이 사퇴하고 민간 정부가 수립되었으나 며칠 지나지 않아 또 다른 정치군인들이 민간 정부를 탄압하는 등 정국이 극도로 혼란한 상황이었다. 남베트남에서 활동하고 있는 미국인들과 사이공 정부를 싸잡아 공격했던 불교 승려들의 광범위한 저항으로 인하여 남베트남 군부는 결국 민간정부와 협력하는데 동의했다. 미국인들이 두려워했던 바는 새로운 민간정부가 베트콩과 타협하여 미국의 철수를 옹호하지 않을까 하는 점이었다. 왜냐하면 끊임없이 그러한 음모와 소문들이 지속적으로 생산되었기 때문이었다. 워싱턴에서는 더 큰 규모의 군사적 개입을 지지하는 자들이 우위를 점했으며 그들은 공중전과 지상전을 강화시킬 명분으로 삼을 수 있는 핏계거리를 기다리고 있었다. 1965년 2월 6일 베트남 중남부의 플레이쿠(Pleiku)에

18) 칸 장군은 1963년 Ngo Din Diem 정권을 무너뜨린 군사쿠데타에 참여하여 공을 세웠으나 군사정부의 푸대접에 불만을 품고 1964년 1월 자신이 직접 군사쿠데타를 일으켜 집권에 성공하였으나 1965년 1월에 강제로 사퇴당해 미국으로 망명을 떠난 인물이다.

주둔하고 있었던 미군에 대한 공격은 미국이 북베트남을 무력으로 공격할 명분을 주었다.<sup>19)</sup>

또 플레이쿠 공격 이후에 감행된 퀴논(Qui Nhon) 주둔 미국인에 대한 공격은 월슨을 매우 불안하게 하였다. 왜냐하면 그는 존슨 대통령이 강경주의자들의 요구에 굴복하여 베트남에서의 전쟁을 확대시킬 것을 두려워했기 때문이었다.<sup>20)</sup> 미국의 공중폭격에 대한 영국 의회의 비난과 압력에 직면한 월슨은 존슨과의 접촉을 시도했다. 영국의 염려와 관심을 전달하는 것이 매우 중요하다고 판단한 월슨은 2월 10일 저녁 월슨과 전화로 대화하였다. 그러나 대화는 매우 실망스러운 결과를 낳았다. 존슨은 월슨이 지나치게 흥분하고 있다고 책망하면서 월슨이 다음 날 워싱턴으로 가겠다는 제안에 대하여 다음과 같은 말로 냉정하게 거절했다.

본인은 이러한 상황에서 수상님의 방문이 상당한 오해를 낳을 수 있다고 생각합니다. 따라서 본인은 좋은 결과를 얻기가 쉽지 않다고 여깁니다. 만일 우리 둘 중 하나가 심각한 상황이 발생할 때마다 대서양을 건넌다면 다음 주에 수카르노가 수상께 덤비게 되면 본인이 대서양을 건너 수상께 조언을 하게 될 것입니다.... 본인의 베트남 문제에 관한한 우리는 공유해야 할 모든 사람들에게 자문을 구하고 있습니다. 그들은 책임이 아니라 조언을 공유하려고 합니다. 본인은 귀하께 말레이시아를 운영하는 방법에 대하여 언급하지 않을 것입니

19) George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: McGraw-Hill, 1986), 127-31.

20) 1965년 2월 10일 해안도시 퀴논(Qui Nhon)에서 폭탄이 터져 23명의 미국인이 사망했고 30명 이상이 부상을 당했다. David Bruce, ambassador to the United Kingdom, diary entry, Washington, D.C., February 10, 1964, in *FRUS, Vietnam, 1964-1968*, vol. 2 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996), 213. 브루스 대사는 당시 존슨 대통령이 베트남 문제에 완전히 사로잡혀 있었다고 보고했다.

다. 따라서 귀하께서도 베트남을 다루는 방법에 대하여 말하지 마십시오.... 만일 수상께서 베트남 문제에 대하여 우리를 돕고자 한다면 병사들을 보내주시고 게릴라들을 처리할 인력을 보내주십시오. 그리고 언론에 귀하께서 우리를 도울 것이라고 발표해 주십시오.<sup>21)</sup>

월슨이 당황하여 하원(House of Commons)에게 어떻게 설명해야 될지 모르겠다고 하자 존슨은 자신에게 전화를 한 사람은 월슨이라고 맞아 아꼈다. 월슨은 무엇인가 해야 한다는 국내적인 압력 때문에 존슨에게 베트남에 관한 회담을 제안했으나 존슨은 베트남 문제를 정치적으로 해결할 의사가 별로 없었다. 대신에 그는 공산주의자들의 공격으로 미국 국민이 살해당한 상황에서 그가 택할 수 있는 유일하고 즉각적인 대응은 자위권의 발동이라고 주장했다. 만일 이와 비슷한 상황에 직면한다면 월슨도 동일한 강경반응을 할 것이라고 예상하며 그렇게 되면 존슨은 “전적으로” 월슨을 지지할 것이라고 말했다.<sup>22)</sup>

존슨은 평화회담에 관하여 냉담한 태도를 보였을 뿐만 아니라 월슨에게 영국군대가 베트남에 참전하는 것을 고려해 줄 것을 요청하였다. 월슨 으로서는 영국군대의 베트남 참전은 전혀 고려할 수 없는 제안이었다. 존슨으로부터 이러한 부정적인 반응에도 불구하고 월슨은 베트남에 문제에 대한 협상을 주도하기로 결심하였다. 월슨의 입장에서 베트남 갈등에 대한 평화협상 노력은 성공 여부를 떠나서 국내외적으로 손해 볼 것이 없는 장사였다. 평화협상가로서의 역할을 수행함으로써 월슨은 의회에서 비난을 일삼고 있는 자신이 속한 집권여당인 노동당 의원들의 목소리를 잠재울 수 있었다. 워싱턴과 협의 후 월슨은 1965년 2월 20일 제네바 협상에

21) Wilson, *The Labour Government*, 79-80.

22) Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 53-55.

참여했던 국가들을 접촉하여 평화적인 협상타결을 성취하기 위한 상황의 조성에 대하여 문의하도록 요청하는 메시지를 모스크바에 보냈다.<sup>23)</sup> 동시에 미국에게는 북베트남에 대한 추가적인 공격을 늦추어 소련이 하노이를 접촉하여 영국의 평화협상 제안을 논의할 충분한 시간을 허락하라고 요구했다. 미국 국무장관 리스크는 이에 동의했으나 북베트남에 대한 보복 공격을 오래 동안 늦출 수는 없을 것이라고 말했다. 사실 미국과 마찬가지로 소련도 영국의 회담 제안에 큰 관심이 없었다. 소련의 지도부는 미국의 베트남 정책을 비난하면서 베트남에서 미국의 병력과 장비를 철수시킬 것을 요구함으로써 월슨의 제안에 응수하였다.<sup>24)</sup>

심지어 소련이 영국의 제안에 반응하기도 전인 1965년 3월 2일 미국은 북베트남에 대하여 공중 공격인 롤링 썬더 작전(Operation Rolling Thunder)을 감행했고 남베트남에 3천 5백 명의 미국 해병대를 배치하였다. 미국은 군사적인 수단으로 베트남 갈등을 해결하기로 결정했던 것이다. 협상은 차선책으로 취급되었다. 미국은 월슨을 달래고 그의 체면을 세워주기 위하여 평화적인 해결책에 대한 열망을 계속 표출하기도 하였다. 1965년 3월 6일 영국의 전 외무장관 워커가 국무장관 리스크를 면담했을 때 리스크는 존슨 대통령은 영국 월슨 수상이 베트남 문제에 대한 주도적인 역할을 하고 있는 것에 대하여 감사한 마음을 갖고 있다고 전하면서 자신은 두 가지 가능성을 염두에 두고 있다고 말했다. 첫 번째는 베트남 갈등이 비공식적으로 논의될 수 있는 라오스 문제에 대한 후속 회담의 개최와 두 번째는 소련과의 직접적인 협상이 그것들이었다.<sup>25)</sup> 리스크도 소련을 접촉하여 베트남 문제에 대하여 생산적인 대화를 희망했다. 소련이 비

23) Wilson, *The Labour Government*, 80-88.

24) Harold Wilson and Lyndon B. Johnson, conversation, Washington, D.C., February 21, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 343-45.

25) Walker, *Political Diaries*, 302-3.

협조적이었음에도 불구하고 영국은 제네바 회담의 공동의장으로서 자신의 역할을 수행해야 했기 때문에 해결을 위한 가능한 대책을 강구하기 위하여 다양한 국가들의 의견을 들어야만 했다.

워커는 미국이 영국의 말레이시아 정책을 전적으로 지지한다는 것을 보여주기 위해 인도네시아에 대한 전쟁도 불사하겠다는 존슨의 의지를 러스크로부터 전달받았을 때 미국이 베트남에서 영국의 군사적인 기여를 갈망하고 있다는 것을 쉽게 알아차렸다. 워커는 베트남에 대한 미국의 이러한 의도에 대해 아무런 언질도 주지 않으면서 영국 정부는 진정으로 베트남 문제를 해결하기 위해 노력할 것이라는 점을 분명히 했다. 그는 영국은 미국과 소련 사이에서 중립적인 협상자 역할을 원하는 것이 아니라는 점을 강조했다. 즉 미국이 베트남 문제를 해결하려는 적극적인 의지를 표명한다면 월슨은 영국 의회에서 노동당에 대한 지배력을 강화시킬 수 있을 것이라고 생각했다.<sup>26)</sup> 영국은 말레이시아 때문에 전쟁을 원하지 않았을 뿐만 아니라 베트남에 개입하도록 강요받는 것도 원하지 않았다. 의회에서 간신히 이루어진 과반수를 유지하기 위해 월슨은 베트남에서 확전이 아니라 협상을 원했던 것이다.

#### IV. 월슨에 대한 국내의 비난

월슨의 국내적인 어려움은 플레이쿠(Pleiku) 공격 이후에 증대되었다.

26) Walker, *Political Diaries*, 303-4. 워커는 러스크의 협상에 대한 준비태세가 정책적으로 결정된 것이 아니라는 점을 알아차리고 베트남에 대한 영국의 가담을 거절했을 뿐만 아니라 미국과 소련 사이의 중재역할도 무익하다고 생각하게 되었다.

1965년 3월 여러 번의 의회 토론에서 야당인 토리당 의원들은 대부분 베트남 갈등에 대하여 미국의 전략을 지지했고 수상의 평화협상 주도를 “유화정책”이라고 비난했다. 윌슨에게 정치적으로 더욱 난감했던 것은 미국의 베트남 개입에 대한 노동당의 반대였다. 노동당 의원들은 존슨에게 좀 더 압력을 가하여 존슨이 협상을 수용하도록 해야 한다고 윌슨에게 요구했고, 베트남의 중립화를 향한 영국과 프랑스의 공동 노력을 제안하기까지 했다. 그러나 윌슨은 베트남을 중립국화하려는 정책을 추진했던 프랑스의 드골(Charles de Gaulle) 대통령과 협업할 생각이 없었고 미국의 공중폭격을 옹호했다. 그가 보기에 잘못을 범한 집단은 미국이 아니라 북베트남이었던 것이다.<sup>27)</sup> 복잡한 베트남 문제와 자신의 국내 문제에 대한 윌슨의 해결책은 전쟁이 아닌 협상이었다. 윌슨은 건설적인 중재자 노릇을 함으로써 급진적인 노동당 의원들과 비판적인 보수주의자들을 침묵시키기를 원했다. 이러한 접근방식은 미국과도 좋은 관계를 유지하는 데 도움이 될 것이었다. 윌슨은 영국의회의는 협상에 의한 타결이라는 자신의 정책을 지지해야 하며 자신의 정부와 미국에 대한 편협하고 파괴적인 비난을 삼가야 한다고 주장하면서 다음과 같이 말했다. “지난 수주일 동안 나는 베트남의 상황에 대한 우리들의 입장을 매우 분명하게 표명했다. 나는 외교적 채널을 통하여 이 문제의 해결을 추구해야 한다고 말해왔다. 나는 올바른 선언보다 올바른 해법을 얻는 것에 더 많은 관심이 있다.”<sup>28)</sup>

상당수의 영국 의회 의원들은 미국의 베트남 개입을 문제 삼기 훨씬 이전부터 베트남의 갈등에 대하여 지속적인 염려를 표명하였다. 많은 의

27) Wilson, *The Labour Government*, 83.

28) Great Britain, *Parliamentary Records*, March 16, 1965, 1069-70; Great Britain, *Parliamentary Records*, March 9, 1965, 239-41. 윌슨 수상은 주로 자신의 소속정당인 노동당과 싸워야만 했다. 그는 노동당 의원들에게 자신의 임무수행을 매우 어렵게 하는 독선적인 태도를 버릴 것을 강하게 요구했다.

원들이 미국을 지지했던 것은 확실하지만 또 다른 많은 의원들은 봉쇄이론을 따르기를 거부하면서 미국이 내전을 격화시켜 세계평화를 위협하고 있다고 미국을 정면으로 비난하였다. 이들 의원들은 월슨에게 평화로운 타결을 위해 행동에 나설 것을 주문하였다. 이들 정치인들은 베트남에 단 한명의 영국 병사도 파견할 의사가 전혀 없었다.

월슨의 진퇴양난적 고민을 잘 알고 있었던 전임 수상인 홈(Douglas-Home)은 월슨의 노선을 지지했고 미국에 대한 지지도 표명해 주었다. 다시 한 번 월슨은 미국을 소외시키지 않고 협상을 추구했던 자신의 노력에 힘을 받았는데 이것은 아이러니하게도 자신의 소속정당인 노동당으로부터가 아니라 야당인 토리당으로부터였다. 베트남에서 평화를 회복하기 위한 수단에 관한 하원에서의 토론에 관계없이 월슨은 외교적 해법을 찾았던 자신의 방식이 “유일한 방법”이었음을 확신하게 되었다.<sup>29)</sup>

제네바 회담을 다시 소집하는 것에 관하여 영국과 협력하기를 거부했던 소련의 태도는 월슨을 좌절시키지는 못했으나 베트남 문제에 대한 국제 회담을 소집하려는 그의 노력에 대한 성사 가능성은 점점 희박해졌다. 1965년 3월 소련 외무장관 그로미코(Andrei Gromyko)가 런던을 방문하였으나 베트남에 관해서는 어떠한 생산적인 결과도 도출하지 못했다. 그로미코는 소련은 제네바 회담을 다시 소집하는 것에 아무 관심이 없으며 베트남으로부터 미국의 즉각적인 철수를 요구하는 하노이의 정책을 지지한다고 밝혔다. 소련이 당장 제네바 회담의 재소집을 반대했던 반면 장래에는 마음을 바꿀 수도 있다는 점을 암시하였다. 따라서 영국은 미국에게 영향력을 행사하기 위한 추가적인 방법을 강구하는 한편 소련과도 접촉을 유지하는 것이 매우 중요한 일이었다. 월슨은 미국과 소련이 서로를 비난하는 정치적 상황에서 신뢰의 분위기를 도출한다는 것이 쉽지 않다는 것

29) Great Britain, *Parliamentary Records*, March 16, 1965, 1071.

을 알고 있었지만 계속해서 정치적인 해결책을 모색하는 것 이외에 별다른 대안이 없다는 것도 잘 알고 있었다.<sup>30)</sup> 미국은 월슨에게 동의하지 않았고 군사적인 성공이 베트남에서의 사태를 해결할 수 있기를 희망했다.

## V. 미국에 대한 스트워트(Stewart)의 임무

1965년 3월 존슨 대통령에게 제출된 한 보고서는 “베트남에서 시간이 빠르게 만료되고 있으며 편의적이거나 임시변통적인 조치들은 충분하지 않다”고 요약했다. 모종의 협상이 시작되기 전에 미국은 하노이에 대하여 단계적인 보복 조치를 주장했다.<sup>31)</sup> 1965년 3월 2일 사이공 주재 미국 대사인 타일러(Maxwell Tylor)는 베트남에서 추가적으로 전쟁을 확대해야 한다고 주장했다. 같은 날 미국 국방부는 미국 군대가 베트남에서 “다양한 가스”를 사용하고 있다고 인정했다. 월슨의 노동당은 분노했고 영국 대중들은 충격을 받았다. 월슨은 의회로부터 미국에 대한 무조건적인 지지를 철회하고 영국에서의 분노와 공포를 언명함으로써 미국의 행동들에 대해 스스로 분리할 것을 요청받았다.

이러한 격앙된 분위기 속에서 영국의 외무장관 스트워트는 워싱턴에

30) Wilson, *The Labour Government*, 85; Ralph B. Smith, *An International History of the Vietnam War*, vol. 3: *The Making of a Limited War, 1965-1966* (New York: St. Martins Press, 1991), 59.

31) Johnson report outline, March 14, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 438; Joint Chiefs of Staff, memorandum to Robert McNamara, secretary of defense, March 15, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 440-41. 미국은 회답이 시작되기 전에 북베트남은 남베트남에 대한 침투행위를 멈추어야 한다고 주장했다.

도착하여 존슨 행정부가 정치적 타결을 위한 노력에 동참할 것인지 혹은 하노이에게 항복을 강요할 계획인지 여부를 탐색하였다. 노동당 소속 의원인 푸트(Michael Foot)와 노엘-베이커(Philip Noel-Baker)의 주도하에 몇몇 의원들은 워싱턴에 있는 스트워트에게 보낸 통신문에서 최근 미국의 전쟁확대는 한마디로 간담을 서늘하게 만든 것이었다고 피력했다. 이들 의원들은 또한 월슨에게 보낸 서신에서도 만일 영국이 미국의 베트남 노선을 용납한다면 노동당의 강령이 위협에 처할 것이라고 경고했다. 그들은 만일 영국이 강력한 항의를 발표하지 않는다면 노동당과 월슨 정부는 심각한 위기에 봉착할 것이라고 결론지었다.<sup>32)</sup> 베트남은 노동당의 단합을 위협하고 있었다. 스트워트는 베트남에 대한 미국의 노력에 공감을 표하면서도 국내에서 일어나고 있는 폭풍우를 잠재우기 위해 러스크와 존슨에게 맞서기로 결심했다.

미국인들은 영국의 비난을 대비하고 있었다. 국가안보 보좌관 번디(McGeorge Bundy)가 존슨 대통령에게 보낸 보고서에 의하면 워싱턴은 월슨에게 가해지고 있는 국내적인 압력을 잘 이해하고 있었다. 월슨은 점점 방어하기 힘들어지는 국내의 상황에서 벗어나기 위하여 일정부분 존슨의 협력을 필요로 했다. 워싱턴의 고민은 미국이 월슨이 그러한 딜레마에서 나올 수 있도록 도움을 줄 것인지 여부였으나 번디는 그렇게 하지 않기로 했다.<sup>33)</sup> 번디에 따르면 월슨은 그가 겪고 있는 문제에 대하여 책임이 있으며 모든 영국인들은 베트남 상황을 잘못 알고 있다. 분명히 월슨은 미국을 돕는 것보다 자신의 정치 생명을 보호하는 것에 더 관심이 있었다. 2

32) Wilson, *The Labour Government*, 85.

33) McGeorge Bundy, president's special assistant for National Security Affairs, memorandum to President Lyndon B. Johnson, Washington, D.C., March 22, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 468. 주영 미국 대사였던 브루스(David Bruce)는 노동당 내에서 월슨이 처했던 비난에 대하여 충분히 보고했다.

월에 존슨 대통령에게 했던 “분노에 찬 전화 통화”를 고려해 본다면 월슨 스스로 자신의 문제를 해결하도록 방관하는 유혹을 가질 수도 있었다. 그러나 장기적인 관점에서 볼 때 번디는 “영국 수상과 같이 몰락”하는 것은 현명하지 않다고 판단했다. 왜냐하면 그 비난이 결국 미국에게 떨어질 것이었기 때문이다. 더구나 미국의 강력한 반발은 월슨에게 “우리를 비난하는 목소리를 높이는 명분을 제공할 것이고 따라서 노동당과 수많은 독립적인 영국인들의 애국심에 호소”하는 상황을 만들 수도 있다고 번디는 진단하였다.<sup>34)</sup> 베트남에 대한 완고한 프랑스의 태도에 견주어 볼 때 미국이 또 하나의 중요한 서방의 동맹을 외면함으로써 미국의 동남아시아 정책에 대하여 더 많은 비난을 감수한다는 것은 현명한 처사가 아니었다. 그렇다면 미국이 취할 수 있는 가장 좋은 방책은 무엇이였을까? 그것은 서로 주고받는 방식이었다. 미국은 공개적으로 베트남 문제에 관하여 영국과 충분하고도 긴밀한 의견 교환을 했다고 발표하여 월슨의 체면을 세워주고 영국이 미국에게 중요한 파트너라는 감정을 갖게 하는 것이었다.

월슨은 미국의 이러한 방식에 기뻐하지는 않았지만 친밀한 언어 표현과 상호 이해는 미국과의 공개적인 불화보다 낫다고 여겼다. 드골 대통령의 베트남 중립화 주장과 미국의 베트남 정책에 대한 서독의 충분한 지지가 없는 상황에서 미국은 영국의 협상 제안의 동기보다도 그것이 유럽 여러 국가에 미칠 영향력에 더 많은 관심과 염려를 갖고 있었다. 영국의 협상 주장은 유럽과 세계의 여론에 영향을 주어 베트남에서 공산주의자들을 진압하려는 미국의 노력에 찬물을 끼얹는 또 하나의 방해 행위였다. 베트남에서 치명적인 독가스를 살포하고 있다는 비난을 잠재우기 위하여 번디는 대통령에게 또 하나의 메모를 보내 독가스를 사용하지 않았으며 사용된 것은 전 세계적으로 경찰들이 사용하는 “취 박멸 가스”라고 설명하였

34) Bundy, memorandum, March 22, 1965, 468.

다.<sup>35)</sup>

외교전 준비를 마친 양측은 1965년 3월 23일 회담을 개최했다. 리스크 국무장관은 타결을 위한 가능한 외교적 채널이 있겠느냐는 식으로 스트위트의 맥을 빠지게 했다. 스트위트는 중간에 말을 끊고 리스크가 부인했던 “독가스”의 사용을 거론하였다. 스트위트는 독가스의 사용은 네이팜탄과 마찬가지로 민간인들에게 불필요한 고통을 줄 뿐만 아니라 극히 제한적인 군사적 이득만 있다고 주장했다. 리스크는 강력히 반박하면서 네이팜탄은 군사적 목적에 엄청난 가치를 갖고 있다고 강조하였다. 그는 미국은 군사적인 목표물에 대해서만 네이팜을 제한적으로 사용하고 있다고 주장하면서 영국도 과거에 네이팜을 사용한 적이 있다고 응수했다. 그는 이번 전쟁은 “선데이스쿨 파티”가 아니라 “어려운 임무”라고 덧붙였다.<sup>36)</sup> 리스크는 제네바 회담의 공동 의장국으로서 영국이 분쟁에 대하여 외교적 해결하려는 노력에 반대하는 것이 아니라 베트남 분쟁에 대한 영국의 중재자 혹은 조정자 역할을 반대하고 있는 것이라는 점을 분명히 했다.

존슨 대통령도 독가스가 결코 사용되지 않았다고 설명함으로써 스트위트의 “야만적이고 무시무시한 무기”를 사용했다는 비난을 피해갔다. 동시에 존슨은 영국의 공감을 얻기 위해서 상당한 노력을 기울였다. 한 시간 동안 존슨은 자신이 직면한 국내적인 압력을 설명하면서 자신의 희망과 공포를 피력하였다. 그는 스트위트에게 강한 인상을 주기 위해 “만일 누구라도 성공 가능한 합리적인 제안을 한다면” 협상에 임하겠다고 한 발 양보하는 발언도 서슴지 않았다.<sup>37)</sup> 또 한편으로 그는 베트남의 미국에 대한 공

35) McGeorge Bundy, president's special assistant for National Security Affairs, memorandum to President Lyndon B. Johnson, Washington, D.C., March 23, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 470.

36) Wilson, *The Labour Government*, 87.

37) David Bruce, ambassador to the United Kingdom, diary entry, Washington, D.C., March 23, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 471-72.

격에 상응하는 “적절하고도 신중한 대응”이라는 정책을 추구해야만 했다. 아무도 미국이 남베트남을 포기할 것이라고 예상하지 않았으므로 미국의 철수는 동남아시아와 심지어 인도까지도 공산화의 길로 가게 될 것이라고 두려워했다. 존슨은 스트워트를 면담한 이후에 주영 미국 대사인 브루스(David Bruce)에게 스트워트는 “단 하나의 실질적이고 도움이 되는 제안”도 하지 않았다고 말했다. 프랑스와 마찬가지로 영국도 비난과 불평은 많이 했지만 미국이 진정으로 원했던 베트남 정책에 대한 분명한 지지를 표명하지 않았던 것이다.

비록 윌슨은 협상에 대한 존슨의 마음을 돌리는 데는 실패했지만 스트워트의 방문이 성공적이었다고 주장했다. 그의 외무장관은 미국의 베트남 정책에 대하여 심각한 우려와 반대를 표명했다. 그는 외무장관이 존슨 대통령과 회담한 이후에 행한 발언에 매우 만족하였다. 그 발언은 노동당 정부의 입장을 반영하고 윌슨에게 가해진 국내 비판을 완화시키기 위해 행해진 것이었다. 스트워트는 워싱턴의 내셔널프레스클럽(National Press Club)에서 가진 기자회견에서 “수단을 선택하는 데 있어서 책임이 있는 모든 사람들은 현재 하고 있는 일에 대하여 군사적으로 적절한 것이 무엇인가에 대한 고민뿐만 아니라 전 세계의 사람들에게 미칠 영향도 고려해야 합니다. 사실 본인이 미국에게 드러내 보이기를 요청하는 바는 귀하의 독립선언문에 나와 있는 ‘인류의 의견에 대한 신실한 신뢰(a decent respect for the opinions of mankind)’라고 부르는 것입니다.”라고 말하였다.<sup>38)</sup>

프랑스의 드골 대통령도 1년 후 프놈펜(Phnom Penh)에서 행한 연설에서 똑같은 주장을 했다. 유럽 국가들의 어떠한 주장도 미국에게 깊은 영향력을 행사하지는 못했으나 영국의 주장보다 드골의 지속적인 비난이 동

38) Wilson, *The Labour Government*, 85-86.

남아시아와 제3세계의 여론에 훨씬 더 깊은 영향력을 행사했다. 존슨 대통령은 유럽 국가들의 지지가 없는 것에 대하여 매우 신랄하게 불평했다. 그는 자신의 전임자들의 책무를 계속 수행하기로 결심하였고 따라서 북베트남의 공격이 멈출 때까지 대응하기로 했다. 존슨은 이들 유럽의 지도자들이 미국의 어려움에 대하여 실질적인 해결책도 없으면서 순전히 자신들의 국내 정치적 목적을 위하여 미국에 와서 자신과 회담을 하고 그것을 활용하는 것에 대해 “모욕”을 느낀다고 토로했다.<sup>39)</sup> 스트워트가 방문했던 바로 그 날 존슨은 협상에 임하지 않을 것이라고 강조하면서 자신의 메시지가 유럽과 하노이에 전해졌을 것이라고 덧붙였다.

존슨의 이러한 태도는 윌슨에게 실망스러운 것이었지만 그의 평화 협상 주도권은 과감한 시도로서 추가적인 군사적 확전보다 훨씬 더 좋은 제안으로 평가되어 영국 국내에서 정치적 반대파들의 목소리를 잠재우는 데 도움이 되었다. 윌슨은 또한 러스크 국무장관이 스트워트 외무장관에게 약속했던 미국의 베트남 정책을 설명하는 정책 메모를 고대하고 있었다. 윌슨은 미국으로부터 좀 더 자세하고 고무적인 정책 메모가 전달되면 의회의 비판을 잠재우는 유용한 자료가 될 것으로 기대했다. 그러나 그러한 정책 메모는 전달되지 않았고 따라서 윌슨은 다시 한 번 회담을 개최하자는 1965년 2월의 제안을 공개적으로 재차 확인하는 입장을 밝혔다.<sup>40)</sup> 미국이 윌슨의 제안에 대하여 아무런 반응을 하지 않았기 때문에 그의 회담 제의는 단순한 체면 살리기 용도로 남겨졌다.

4월 초에 윌슨은 파리에서 드골을 만나 베트남 위기에 대하여 논의했다. 드골 대통령은 공개적으로 반미국적이었고 베트남에 대하여 중립국화 정책을 수정할 의도가 없었다.<sup>41)</sup> 윌슨은 미국을 옹호하는 입장이었지만

39) Bruce, diary entry, March 23, 1965, 472.

40) Wilson, *The Labour Government*, 92-93.

41) *Ibid.*

베트남에 관하여 드골의 비타협적인 태도를 극복할 수 없었다. 윌슨은 드골에게 영국의 평화 협상 주도권에 대하여 설명했고 전반적으로 북베트남과 중국의 의중을 정확히 파악하는 데 어려움이 있다고 토로했다. 미국의 철수를 요구하는 북베트남과 북베트남의 침략의 증지를 요구하는 미국의 전제 조건은 어떠한 협상도 불가능하게 하고 있었다.<sup>42)</sup>

베트남에 대한 접근 방식에 있어서 영국과 프랑스의 차이는 영국의 스트워트 외무장관과 프랑스의 외무장관인 모리스 쿠브 드 뮈르빌르(Maurice Couve de Murville)의 회담에서 더욱 분명해졌다. 쿠브 드 뮈르빌르는 베트남에서의 갈등은 근본적으로 내전이기 때문에 미국이 간섭할 권리가 없다고 강조했다. 미국의 개입은 이미 악화된 상황을 더욱 악화시키고 있었다. 스트워트는 이러한 견해에 강하게 반대하면서 미국의 남베트남으로부터의 철수는 중국의 직접적인 개입을 공개적으로 유도하는 것이라고 주장했다. 궁극적으로 협상만이 분쟁을 해결할 수 있는 유일한 방법이므로 영국은 회담을 열기 위한 주도권을 계속 행사할 것임을 밝혔다. 이러한 영국의 정책에 대하여 프랑스 외무장관은 프랑스는 소미국의 북베트남에 대한 공중폭격을 중지한다는 전제 하에 회담의 개최를 제의했던 소련의 협상안에 대하여 최근에 검토했었다고 대답했다. 공산주의자들도 협상할 용의가 분명히 있었지만, 미국이 북베트남에 대한 공격을 멈추기를 거부했기 때문에 정치적 해결의 가능성이 희박했다는 점에 있어서는 양측이 견해를 같이 했다.<sup>43)</sup> 전반적인 회담의 분위기는 양국이 서로의 차이를 좁혀 공동의 목표를 추구하는 데는 역부족이었다.

베트남 문제에 대한 비슷한 대화가 프랑스와 서독 사이에서도 있었고 영국과 서독 사이에서도 있었다. 프랑스는 점차 미국에 대한 비판의 수위

---

42) *Ibid.*

43) Wilson, *The Labour Government*, 94.

를 높여갔고 미국이 북베트남에 폭탄을 떨어뜨릴 때마다 협상에 의한 해결 기회는 점차 줄어들고 있다고 주장했다. 분명히 월슨 수상과 독일의 에르하르트(Ludwig Erhard) 수상도 미국의 베트남 정책 성공 가능성에 대한 프랑스의 회의주의를 공유했다. 이들 유럽의 세 주요 국가들은 베트남에서의 추가적인 전쟁 확대를 깊이 염려하고 있었고 결과적인 중국과의 대규모 전쟁 가능성을 우려했다. 대규모 분쟁은 서유럽에서의 미국 군대의 감소로 이어질 것이고 이것은 유럽 안보에 영향을 미칠 수밖에 없다고 그들은 판단했다. 그러나 미국과의 관계 악화를 무릅쓸 수 없었기 때문에 에르하르트뿐만 아니라 월슨도 프랑스의 입장에 동참할 생각은 없었다.

월슨은 드골과 공동보조를 맞춤으로써 미국과 긴장관계에 놓이는 것보다 미국과 좋은 관계를 갖는 것이 훨씬 더 중요하다고 판단했다. 월슨은 드골이 미국과 각을 세움으로써 유럽에서 지도력을 장악하려는 의도가 있다고 판단했기 때문에 영국은 프랑스를 위해 국제 문제에 있어서 목소를 낮추거나 포기할 수 없었고 그래서도 안 된다고 판단했다. 미국의 베트남 개입에 대하여 영국, 프랑스, 독일이 통일된 정책을 갖는다면 미국에 대하여 더욱 강한 영향력을 줄 수 있을 것임은 분명하지만 이들 세 국가는 결코 공동된 전략을 가질 수 없는 한계를 드러냈다. 따라서 월슨은 베트남에서 미국의 역할을 공개적으로 비판하는 것을 삼가면서 협상 노력이라는 자신의 노선을 지속하기로 결정했다.

## VI. 월슨의 공통 노선을 위한 역할분담 전술

1965년 4월 중순 월슨이 워싱턴을 다시 방문했을 때 그는 베트남 문제에 대한 자신만의 접근 방식을 갖고 있었다. 월슨이 도착하기 며칠 전에

존슨 대통령은 존스홉킨스대학(Johns Hopkins University)에서 베트남에 대한 자신의 목표를 분명하게 밝혔다. 그것은 전제조건 없이 북베트남과 협상에 임하겠다는 것이었다. 윌슨은 그 연설을 희망적인 징조로 보았고 영국이 협력을 제공함으로써 협상 과정을 촉진시킬 수 있을 것이라고 생각했다. 윌슨과의 오찬 자리에서 존슨은 2월에 전화 통화할 때보다도 훨씬 더 밝은 기분이었다.<sup>44)</sup> 그 이유는 회담을 준비했던 볼(George Ball) 국무차관이 존슨 대통령에게 영국이 유럽의 주요 동맹국들 중에서 미국의 베트남 정책을 가장 강력하게 지지하고 있으며 윌슨 수상은 전쟁 반대라는 국내적 압력에도 불구하고 확고하게 미국의 노선과 함께 하고 있다고 보고했기 때문이었다. 존슨은 영국의 충성심에 대해 고마움을 표했다.<sup>45)</sup> 그래서 그는 볼 차관의 조언에 따라 윌슨과 베트남 문제에 대하여 비교적 솔직하고 건설적인 회담을 결심했던 것이었다. 그럼에도 불구하고 존슨은 협상에 대하여 언급하기를 꺼렸고, 그 대신에 세 가지 D, 즉 결의(determination), 전개(development), 그리고 토론(discussion)를 강조했다. 존슨은 다시 한 번 영국의 군사적 기여 여부를 타진했고, 윌슨 이를 정중히 거절했다. 존슨은 자신이 생각하고 있는 토론이라는 것에 대하여 자세히 설명하는 과정에서 윌슨에게 미국도 최소한 정치적 해결을 염두에 두고 있음을 확인시켜주었다. 윌슨도 존슨의 이러한 태도를 감지하고 제네바 회담과 같은 과정에 참여하도록 소련을 설득하여 미국의 새로운 의지에 입각하여 회담 테이블에서 타결이 이루어지도록 최선의 노력을 다하겠다고 화답했다.<sup>46)</sup> 윌슨은 워싱턴의 새로운 태도와 베트남 문제를 정치적

44) Wilson, *The Labour Government*, 94-95; Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 76-80.

45) Harold Wilson and Lyndon B. Johnson, conversation, April 15, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 557.

46) Wilson, *The Labour Government*, 95.

으로 해결하려는 자신의 노력에 감사해하는 존슨의 언급에 기쁨을 감추지 못했다. 그는 존슨의 표현을 두 나라 사이에 역할의 분할이라는 방식으로 해석했다. 즉 “미국 정부는 군사적 개입으로부터 방향 전환이 어려울 것이므로 평화회담을 가질 기회를 높이는 영국의 주도권에 전폭적인 지지를 하는 것”으로 판단하였다.<sup>47)</sup>

월슨은 존슨 대통령을 만나기도 전에 전임 외무장관인 워커를 베트남 문제를 토론하기 위한 개인 특사로 동남아시아 순방에 파견함으로써 주도권을 잡기 시작했다. 워커는 몇 가지 의미 있는 보고서를 작성했지만 하노이와 베이징의 지도자들을 면담하는 데 실패하였다.<sup>48)</sup> 이러한 실패에도 불구하고 월슨은 실망하지 않았다. 그는 골치아픈 인도차이나의 모든 문제에 관한 토론을 열기 위해 캄보디아 지도자였던 시아누크공(Prince Norodom Sihanouk)이 제안한 회담을 열기를 희망했다. 소련과 중국은 이러한 회담에 대하여 긍정적인 신호를 보냈다. 이제 모든 것은 미국의 태도에 달려있었다. 월슨은 1965년 4월 15일 이러한 제안에 대하여 러스크 국무장관과 논의하는 자리에서 모스크바로부터의 호의적인 신호를 하노이와 베이징도 실제로 회담을 고려하고 있다는 신호로 해석하였다. 러스크는 회의적인 반응을 보이면서 회담이 결실을 맺기 위해서는 잘 짜여진 계획이 있어야 한다면서 좀 더 구체적인 내용을 원했다. 워싱턴은 그 제안을 평가하기 위해 좀 더 시간이 필요했지만, 대체로 미국도 소련의 회담 제안에 대하여 관심이 있었다.<sup>49)</sup>

47) Wilson, *The Labour Government*, 96.

48) Wilson, *The Labour Government*, 96; Walker, *Political Diaries*, 302. 워커는 그 지역을 4월 14일부터 5월 4일까지 순방하였고 사이공, 프놈펜, 도쿄, 델리 등을 방문하였다. Smith, *International History of Vietnam War*, 61.

49) Smith, *International History of Vietnam War*, 61-62, 108-9. 중국은 동남아시아에서 자신의 지위를 높이고 라오스와 캄보디아에서 북베트남의 영향력을 줄이기 위해 회담에 관심이 있었다. 미국은 시아누크공이 미국과의 관계를 단절하

월슨의 워싱턴 방문 직후에 스트워트 외무장관은 워싱턴으로부터 대담을 들었는데 그 내용은 미국은 회담 개최에 대하여 좀 더 검토할 시간이 필요하며 그러는 동안 동남아시아 지역에서 워커의 사실 확인 임무를 지지한다는 것이었다. 스트워트는 미국의 반응에 당황하였다. 그는 존슨 대통령이 존스홉킨스 대학에서 행한 연설에서 제안했던 정치적 해결을 시작하자는 움직임에 대하여 미국이 주저하는 이유를 이해할 수 없었다. 스트워트는 미국이 회담 제안에 대하여 행동하지 않는 것은 베트남 문제에 대하여 협상으로 해결하려는 의지가 부족하다는 해석을 불러올 수 있다고 주장했다. 그는 워싱턴 주재 영국 대사인 딘(Sir Patrick Dean)에게 미국의 신속한 반응을 끌어 내기 위해 할 수 있는 모든 것을 다하도록 지시했다.<sup>50)</sup> 그러나 워싱턴 정부는 느긋했다. 러스크는 최고위급의 평가를 기다리고 있었다. 그는 더 나아가 남베트남으로 하여금 회담을 받아들일도록 강제할 수 없다고도 했다. 런던 정부는 미국의 망설임을 회담을 방해하려는 계산된 정책이라고 간주했다. 월슨은 타이밍이 가장 중요한 요소이기 때문에 워싱턴이 회담의 개최에 동의하는 시간이 길어지면 길어질수록 외교적 타결의 성공 가능성은 그만큼 희박해진다고 생각했다.<sup>51)</sup>

다시 한 번 월슨은 절망을 맛봐야 했다. 시아누크공은 자신이 제안했던 회담에 별 관심을 보이지 않았고, 미국의 정책 결정자들은 북베트남에

---

고 공산주의 진영에 가담할 것을 두려워하여 캄보디아에 관한 회담을 전면적으로 거부할 의도가 없었다.

50) Michael Stewart, letter to embassy in Washington, April 18, 1965, Public Records Office, in Rolf Steininger, "Grossbritannien und der Vietnamkrieg," *Viertelsjahreshfte für Zeitgeschichte* 45, no. 4 (October 1997), 619.

51) *Ibid.*, 619-20. 미·영 정부는 모두 회담의 형태에 대해서도 의견을 달리했다. 영국은 하노이와 베이징 두 정부에게 진지한 논의를 할 시간을 주기 위해 끝장 토론을 희망했던 반면 미국은 회담은 단지 이미 상세하게 논의된 사항들에 대한 정식 승인절차만을 위한 것이 되어야 한다고 주장했다.

대한 계속적인 공중폭격과 미국 지상군의 추가적인 증원을 요구했다. 존슨과의 회담 이후에 구상했던 월슨의 역할분담은 실현 가능성이 거의 없어 보였다. 사실 워싱턴은 베트남 분쟁에서 군사적인 측면에 집중함으로써 자신의 역할에 충실하고 있었지만 영국에게 중재자 역할을 맡길 의사가 별로 없었다. 워싱턴의 비타협적 태도를 하노이의 조건 없는 타협 의사를 꺾어버리는 결과를 초래했다. 하노이는 미군의 철수, 공중폭격의 중지, 외세의 간섭 금지, 사이공 정부의 인민해방전선(National Liberation Front, NLF) 승인, 그리고 베트남의 평화 통일을 주장했다. 이러한 조건들이 충족된 이후에만 하노이는 제네바 회담에 관심을 가질 것이라고 언명했었다.<sup>52)</sup>

워싱턴은 해결책의 실마리는 남베트남의 독립이라고 강조했다. 그럼에도 불구하고 볼 국무차관은 워싱턴 정부는 북베트남과 공통점을 찾아야 한다고 주장했다. 만일 베트남 국민들의 진정한 의지가 반영되는 자유로운 선거가 전제된다면 베트남의 평화로운 통일은 달성될 수 있다고 볼은 주장했다.<sup>53)</sup> 존슨은 볼의 제안에 대하여 그 진위를 확인할 필요가 있다고

52) Danny, deputy director, Bureau of Intelligence and Research, intelligence memorandum to secretary of state Dean Rusk, April 15, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 558-59; Smith, *International History of the Vietnam War*, 109-10. 시아누크는 미국이 받아들이지 않을 것을 뻔히 알면서도 회담에 사이공이 대표를 파견해서는 안 된다고 요구했다. 그는 본래 캄보디아 문제를 해결하는 데 관심을 보였기 때문에 베트남 문제는 그의 본질적인 관심사가 아니었다. 특히 뉴스위크지의 기사에서 자신의 아내가 모욕을 당하고 미국이 캄보디아의 마을들을 폭격하자 매우 화가 난 상태에 있었다.

53) George Ball, undersecretary of state, memorandum to President Lyndon B. Johnson, April 18, 1965, in *FRUS*, Vietnam, 1964-1968, vol. 2, 586-89. 볼은 초기부터 베트남에 대한 미국의 개입 증가를 비판했기 때문에 존슨 행정부 기간 동안 '악마의 옹호자'라는 별명을 얻었다. 볼의 입장에 관한 자세한 사항은 장준갑, "존슨 대통령의 베트남 정책: 신념과 리더십의 부재가 부른 참화," 『세계역사와 문화연구』 제53집(2019), 147-48을 참조할 것.

생각하여 1965년 5월에 잠시 동안 폭격 중지 명령을 내렸다. 또한 그는 외교적인 노력을 해볼 심산으로 모스크바 주재 북베트남 대사에게 서한을 전하도록 했으나 북베트남 측은 어떤 소통도 거부했기 때문에 서한뿐만 아니라 소련의 채널을 통하여 구두 메시지를 전하러는 노력도 실패하였다.<sup>54)</sup>

시아누크의 소극적 태도에 실망했던 월슨은 폭격의 중지와 하노이와 직접 접촉하려는 미국의 노력에 고무되었다. 다시 한 번 그는 조정자로서 행동하여 국내의 비난을 잠재울 기회를 포착하였다. 그러나 이러한 그의 꿈은 하노이의 무관심과 미국의 공중폭격의 재개로 무산되었다. 소련도 이러한 최근의 차질 이후에 회담에 대한 검토를 접었다. 월슨 수상은 악화되는 베트남 상황을 매우 염려했고 그의 내각도 영국을 전투에 끌어들이 수도 있는 전쟁의 확대를 두려워했다. 또한 월슨의 외교적 노력의 실패는 국내와 영연방에서 월슨에 대한 신뢰와 지도력의 약화를 초래할 가능성이 있었다. 이에 대한 그의 해결책은 영연방으로 하여금 평화제의를 하도록 하는 것이었다. 영연방은 유엔 회원국의 약 6분의 1일 차지하고 있으며 정치적 색깔은 오스트레일리아와 뉴질랜드처럼 친미적인 국가부터 중립적이거나 반미적인 국가까지 다양했다. 만일 모든 영연방 국가들이 단일한 정책에 동의한다면 그것은 월슨이 워싱턴을 상대하는 데 있어서 강력한 지지기반이 될 것이고, 영연방의 분열을 막을 수 있으며 의회에도 상당히 긍정적인 요소로 작용할 것이 분명했다.

영연방의 지도자들이 런던에 도착하자마자 월슨은 자신의 의도대로

---

54) McGeorge Bundy, president's special assistant for National Security Affairs, memorandum to President Lyndon B. Johnson, May 13, 1966, in *FRUS, Vietnam, 1964-1968*, vol. 2, 651-52. 1965년 6월 존슨은 하노이를 회담에 나오도록 하기 위해 다시 한 번 국제적인 압력을 요청하였다. Smith, *International History of the Vietnam War*, 154.

그들의 지지를 확보했다. 영연방의 지도자들은 미국의 북베트남에 대한 폭격과 북베트남 군대의 남베트남에 대한 침투를 동시에 중지하자는 제안을 했다. 그 다음 단계는 종전과 국제 회담을 열어 남베트남으로부터 모든 외국 군대를 철수하는 것이었다. 베트남은 최종적으로 중립국이 되며, 다국적 군대가 평화를 보장하는 것이었다. 미국도 이러한 제안에 “호의적인 지지”를 보냈기 때문에 월슨은 존슨에게 “전투에” 참가할 것과 영연방의 지지를 얻어 낼 것을 약속했다.<sup>55)</sup>

국내적으로도 월슨의 주도적 역할은 원하는 보상을 수반했다. 보수당의 더글러스 홈(Douglas-Home)과 노동당의 급진파인 조 그리몬드(Jo Grimond)는 월슨 수상의 전략에 찬성했다. 언론도 영연방의 주도적 역할을 “과감하고 상상력이 풍부한 시도”라고 부르면서 격찬했다. 존슨 대통령과 남베트남 정부도 호의적으로 반응했다. 1965년 6월 23일 4개국의 영연방 대사들이 소련 수상인 고시긴(Aleksey Nikolayevich Kosygin)에게 합동 메시지를 전달하면서 지지를 요청하였다.<sup>56)</sup>

그러나 월슨은 다시 한 번 좌절을 경험했다. 워싱턴 정부는 만일 북베트남이 남베트남에 대한 공격을 멈추지 않는다면 영연방의 주도적 역할 기간 동안 폭격중지에 동의하지 않을 것임을 분명히 하였다. 모스크바, 베이징, 하노이의 반응도 결코 희망적이지 않았다. 베이징 심지어 런던이 미국의 베트남 공격을 지지하고 있다고 비난하였다. 하노이는 그 제의를 거절하면서 평화는 미국의 철수와 “공격적인 전쟁”의 중지 이후에만 회복될 수 있다고 언명하였다.<sup>57)</sup> 하노이와 친분관계에 있었던 영국의 의회의 데

55) Wilson, *Labour Government*, 108-10; Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 101-6; Steininger, “Grossbritannien und der Vietnamkrieg,” 625; Smith, *International History of the Vietnam War*, 154.

56) Wilson, *Labour Government*, 111-13.

57) 21-22; Smith, *International History of the Vietnam War*, 154.

이비스(Harold Davies) 의원이 개인적으로 전달한 최종적인 평화제기도 성공하지 못했다.<sup>58)</sup> 윌슨의 노력은 또 다시 실패였다. 국내적으로 그는 이제 “당신이 성공할 것이라고 확신하지 않는다” 아무것도 시도하지 말라는 토리당의 권고를 받을 만큼 시련을 겪고 있었다. 그러나 윌슨에게 가해진 국내외적 제약을 감안한다면 그밖에 그가 무엇을 할 수 있었을까 하는 의문이 남는다.

영국은 자신의 안보이익을 위협하는 베트남 전쟁을 원하지 않았다. 동남아시아조약기구(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)의 회원국으로서 영국은 자국의 병사들을 동원하도록 강요받을 가능성에 직면해 있었다.<sup>59)</sup> 윌슨은 자신의 노동당으로부터 더 격렬한 반대에 직면했기 때문에 의회에서 근소하게 다수당의 지위를 잃을 수도 있었다. 영국 군대의 지나친 확대를 감안하면 베트남 개입은 매우 과도한 희생이었다. 그것은 또한 유럽에서 영국의 안보이익 관점에서 매우 과도한 비용 지불이었다. 평화 중재자 역할이 영국이 택할 수 있는 유일한 대안이었던 것이다. 그러나 베트남으로 파견되는 미군 병사들의 숫자가 증가함에 따라 타협적 해결책에 이를 기회는 빠르게 소진되고 있었다.

1965년 7월 국방부 장관인 맥나마라(Robert McNamara)는 워커에게 미국이 베트남에서 성공할 확률은 상대적으로 적다고 털어 놓았다. 미국과 남베트남 연합군은 우세를 점하지 못하고 있었다. 심지어 추가적인 미국 군대로도 베트남과 같은 제한 전쟁에서 성공할 가능성이 없었던 것이다. 맥나마라는 소련이 하노이 정부에 압력을 가해서 타협적 해결책에 이

58) Wilson, *Labour Government*, 122. 데이비스 의원은 요지부동의 호치민(Ho Chi Minh)을 만났으나 빈손으로 런던으로 복귀했다. Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 109-11.

59) Smith, *International History of the Vietnam War*, 154-55. 영국은 말레이시의 방어가 이미 자신의 자원을 고갈시켰기 때문에 베트남에 전투병을 보낼 수 없다고 언명했다.

를 수 있기를 희망했다. 동시에 그는 대통령에게 베트남에 추가적인 병력을 증강시킬 것을 요청하는 메모를 전달했다. 3주 후에 존슨은 맥나마라가 제안했던 바를 정확히 행동으로 옮겨 베트남에 8만 명의 병사를 파병하였다.<sup>60)</sup>

베트남에서 점증하는 역경과 미군 병사들의 증가에도 불구하고 월슨은 여전히 협상에 의한 해결이라는 희망을 포기하지 않았다. 1965년 12월 월슨은 다시 존슨 대통령을 만나서 한 번 더 그 의제를 최우선 논의사항으로 꺼내들었다. 워싱턴에 도착한 월슨은 68명의 영국 노동당 의원들로부터 미국은 북베트남에 대한 폭격을 중지해야한다고 주장하는 전보통지문을 받았다. 그 의원들은 미국의 폭격이 점점 더 하이퐁(Haiphong)과 같은 인구 밀집 지역 인근을 겨냥했다는 것에 충격을 받았다. 그들은 또한 “중국과의 전쟁이 거의 확실”이라는 국방장관 맥나마라의 최근 발언에 커다란 우려를 나타냈다. 월슨은 존슨에게 하노이가 실질적으로 협상을 시작할 의지가 있다는 최근의 암시를 평가하기 위하여 공중 폭격을 중지할 것을 강하게 요청했다. 일단 존슨은 영국의 요청을 대놓고 거절하지는 않았으며 북베트남과의 협상을 위한 장소 등을 월슨과 논의했다. 월슨은 만일 미국의 항공기가 하노이와 하이퐁 등을 직접 공격한다면 자신은 국민들로부터 그러한 공격을 공개적으로 비난하도록 압력을 받게 될 것임을 강조했다.<sup>61)</sup> 회당 당일 늦게 존슨은 공개적으로 영국이 제네바 회담의 공동의 장으로서 모든 당사국들을 회담 테이블에 불러 모으는 데 핵심적인 역할을 한 데 대하여 감사한다는 외교적 언사를 하였다. 또한 존슨은 베트남에 대한 협상에 있어서 주도적인 역할을 하려는 영국의 모든 노력을 지지할

60) Steininger, “Grossbritannien und der Vietnamkrieg,” 628; Robert S. McNamara, *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam* (New York: Simon & Schuster, 1995), 192-200.

61) Wilson, *Labour Government*, 187.

것을 약속했다. 영국 언론들은 월슨의 방문에 대하여 호의적으로 보도했다. 특히 존슨이 베트남에 영국의 군대 파견을 요구하지 않았으며 미국 대통령도 베트남 문제의 해결에 대한 월슨의 접근방식에 환영의 뜻을 표했다는 점을 부각시켰다.<sup>62)</sup>

## VII. 공통 노선을 위한 노력의 실패

월슨의 워싱턴 방문은 성공적인 것처럼 보였으나, 사실 큰 성과는 없었다. 월슨의 방문 당시 미국은 이미 베트남에 18만 명 이상의 병력을 파견했고 그 숫자를 계속 증가시키고 있는 상황이었다. 존슨 대통령을 비롯한 미국 정치 지도자들과의 우호적이고 긍정적인 의견 교환을 했다고 해서 그들이 베트남 문제를 월슨이 제안한 협상으로 해결할 의사가 있다고 생각해서는 안 된다. 월슨이 협상에 의한 해결을 위해 열심히 노력하는 동안에도 미국은 베트남에서 분쟁을 격화시키고 있었다. 영국 외무성도 협상에 의한 해결에 회의적 입장이었다. 월슨 수상이 미국을 방문하기 전부터 그의 참모들은 협상 성공 가능성에 대하여 매우 회의적이었다. 현 상황에서 “협상은 아무것도 성취하지 못할 것이다.”<sup>63)</sup> 그러나 월슨은 협상에 의한 해결이라는 정책을 결코 포기할 수 없었다. 미국의 베트남 정책에 대하여 저항하는 영국 의회 의원들이 점점 증가하는 상황에서 미국의 베트남 확전은 국내적 어려움을 가중시켰다. 1965년 말 크리스마스 시기의 폭격 중지 기간이 연장되자 월슨은 또 한 번의 외교적 기회가 좋은 결과를 도출

62) Wilson, *Labour Government*, 188; Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 132-34.

63) Steininger, “Grossbritannien und der Vietnamkrieg,” 628.

할 수 있을 것이라는 희망을 품었다. 그러나 1966년 1월 말에 존슨은 북베트남에 대한 공중 폭격의 재개를 명령했다. 영국 외무성은 윌슨의 허락도 받지 않고 존슨의 결정을 환영한다는 성명을 발표하였다. 그 결과는 베트남 문제로 인한 노동당 내부의 위기로 발전했다.<sup>64)</sup>

의회에서 윌슨은 협상을 추진하는 자신의 노력을 정당화하면서도 미국의 입장도 이해한다는 입장을 발표했다. 하노이와 베이징은 평화협상에 임하려는 아무런 욕구도 드러내지 않았다. 윌슨은 미국을 맹비난하는 자신의 동료들이 하노이와 베이징에게는 협상 테이블로 나오도록 적극 요구하지 않는 데 대하여 개탄을 금치 못했다.<sup>65)</sup> 그러나 국내의 반대, 특히 노동당의 반대가 상당히 거셌기 때문에 윌슨은 노동당을 통합하고 베트남에 대하여 좋은 결과를 약속하는 접근 방안을 찾아야만 했다. 또 다시 외교적 노력이 최선의 방법일 수밖에 없었다. 왜냐하면 미국 정책에 대한 지나친 비난은 자기 패배적인 모순에 빠지기 때문이었다.

윌슨은 노동당과 토리당 모두에게 베트남에서의 전쟁이 영국과 미국에 미칠 결과에 대하여 숙고해줄 것을 요청했다. 베트남 전쟁이 베트남인들에게 비극임에는 두말할 필요도 없지만 아시아에서 “전면적인 지상전”으로 확대될 가능성이 더욱 더 큰 위협이었다. 베트남에서의 전투는 동서간의 긴장을 낮추는 데 장애가 되기 때문에 윌슨은 영국의 이익을 추구하는 입장에서도 정치적 타협을 추가하는 것 이외에 다른 대안이 없었다. 그러나 그는 자신의 동료들에게 미국의 일방적인 철수는 양날의 칼처럼 위협할 수도 있음을 상기시켰다. 미국의 동맹들은 미국의 말을 신뢰하지 않을 수도 있으나 미국의 철수는 미국을 “비타협적인 고립”의 위치로 내몰 수도 있는 “굴욕적인 패배”로 인식될 수 있었다.<sup>66)</sup> 다시 한 번 윌슨은 외출

64) Wilson, *Labour Government*, 204-5.

65) Wilson, *Labour Government*, 205-6.

66) Great Britain, *Parliamentary Records*, February 8, 1966, 250-52.

을 타면서 당장의 국내적 현안들을 대영제국의 장기적 이해와 일치시키려는 노력을 해에만 했고, 그에게 베트남 문제에 대한 유일한 해결책은 외교적 해법에 있었던 것이다.

1966년 2월 윌슨은 소련을 방문했으나 베트남 문제에 대해서는 아무런 진전도 이루지 못했다. 그러나 윌슨은 하노이와 개인적인 접촉점을 유지하고 있었으나, 곧 이러한 가능성도 사라져버렸다.<sup>67)</sup> 소련과 북베트남은 윌슨의 노력에 대하여 수용적이지 않았다. 윌슨은 공식 기자회견에서 “베트남 인민들의 이해에 부합하는 군사적 해결책은 있을 수 없다”는 점에 대하여 모스크바와 의견을 같이 했다. 그는 서둘러 자신의 최우선적인 충성심은 영국의 동맹들과 우방국들에게 있다는 점을 분명히 함으로써 미국에 대한 그의 충성심을 확고히 했다. 동서의 분열에도 불구하고 양측은 베트남 문제를 해결하기 위해 노력해야만 했다.<sup>68)</sup>

영국의회 의원들은 만족할 수 없었다. 그들은 1966년 6월 윌슨에게 존슨 대통령을 만나서 베트남 전쟁을 중지하도록 요구하라고 주장했다. 데이비드 위닉(David Winnick) 의원은 윌슨에게 “수상은 1950년에 애틀리(Attlee) 수상이 미국인들에게 상식적으로 행동하도록 요구했던 것과 똑같은 것을 요구하라는 우리나라 대다수 국민들의 여망을 깨닫고 있는가? 수상은 절대 다수의 영국인들이 미국인들이 벌이고 있는 이러한 식민지 전쟁을 싫어한다고 존슨 대통령에게 말할 의지가 있는가?”라고 말함으로써 존슨 대통령에게 영국 국민들의 의견을 피력하라고 압박했다.<sup>69)</sup> 이것은 이전 식민지 제국으로부터 나온 놀랄만한 발언이었다. 그것은 대영제국의

67) Wilson, *Labour Government*, 213-14; Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 154-55.

68) Wilson, *Labour Government*, 214.

69) Great Britain, Parliament, Houses of Commons, *The Parliamentary Debate: House of Commons Official Report* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1966), June 21, 1966, 282.

과거와 현재에 대하여 애매모호한 심리를 요약적으로 나타냈다고 할 수 있다. 제국의 상실로 과거의 잘못을 깨달은 영국만이 오직 그 자신의 이전 실수에 대하여 충고를 할 수 있었다. 이러한 충고는 영국의 이익이 반영된 것이었다. 월슨은 1950년 한국에 대한 애틀리의 임무와 비교되는 것을 거부했다. 1950년과 달리 영국은 베트남 전선에 전투병을 파견하지 않았다. 월슨은 미국인들에게 반복해서 베트남에 대한 영국의 견해를 설명했다. 그는 자신의 노력을 소련이 평화적 해결책을 발견하는 과정에 동참하도록 하는 것과 연계시켰다. 그러나 모스크바나 베이징 모두 영국의 주도적 노력에 부정적이었다. 워싱턴도 역시 하노이와 하이퐁 근처의 유류 저장 시설을 폭격하는 계획에 관한 월슨의 염려를 무시했다. 1966년 6월 미국의 폭격을 감행했을 때 월슨은 자신은 그 공격과 전혀 관련이 없음을 선언했지만 한편으로는 “미국이 공산주의 치하에서 살기를 원하지 않는 남베트남인들을 돕는 것은 당연하다”고 주장했다.<sup>70)</sup>

거의 비현실적인 시도 끝에 월슨은 빠르게 그의 전임자들이 취했던 접근방식을 택했다. 베트남 분쟁에 영국을 개입시킬 능력도 의지도 없었기 때문에 그는 거듭 협상에 의한 해결책을 모색했다. 1967년 초에 월슨은 다시 한 번 미국이 진심으로 베트남에서의 전쟁을 종결시킬 방법에 관심이 있다고 확신했다. 존슨은 자신의 개인 특사인 체스터 쿠퍼(Chester Cooper)를 런던으로 파견하여 하노이와 접촉을 확보하기를 진정으로 희망한다는 견해를 피력하였다. 그에 따라 워싱턴은 북베트남에 폭격을 중지할 것을 제안했다. 그렇게 되면 하노이는 단계적인 전쟁규모의 축소를 의미하는 남베트남에서의 병력을 감축하는 쪽으로 움직일 것이 분명했다. 월슨은 미국이 새로운 방법에 매우 진지하다는 점을 소련에게 확신시키려고 노력했다. 월슨이 희망하기에 소련이 하노이에게 협상을 진지하게 고려하

70) Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 160-62, 172-75.

도록 압력을 가하는 것이었다.<sup>71)</sup>

월슨은 열심히 노력했고, 1967년 2월 소련 수상 코시킨(Kosygin)이 영국을 방문했을 때 월슨의 노력에 대하여 상당한 관심을 표명하였다. 월슨은 소위 플랜 A와 플랜 B를 코시킨에게 설명했고 소련이 하노이로 하여금 협상 테이블에 나오도록 압박하기를 희망했다. 코시킨은 긍정적으로 반응했으며 제네바 회담의 두 의장국들이 미국과 북베트남이 협상 테이블에서 만나 문제를 토론하도록 조언하고 돕는 역할을 할 수 있다고 제안했다. 월슨은 즉시 미국 대사인 브루스(Bruce)와 쿠퍼에게 전화를 걸었고 코시킨도 하노이를 접촉했다. 월슨은 워싱턴과 정확한 용어를 정리한 후에 미국의 제안서를 코시킨에게 전달했다. 브루스는 코시킨이 미국의 제안을 진지하게 받아들였을 뿐만 아니라 하노이도 미국의 제안을 수용할 수 있을 것이라는 희망을 표하자 매우 고무되어 월슨 수상에게 “당신이 드디어 해냈습니다. 이것은 금세기에 가장 빛나는 외교적 성공입니다.” 라고 칭찬하였다.<sup>72)</sup>

그러나 상황은 정반대로 급변하였다. 몇 시간 후 월슨은 워싱턴으로부터 미국의 제안이 변경되었다는 통보를 받았다. 존슨은 협상의 전제조건으로 하노이가 남베트남에 대한 침투행위를 즉각 중지할 것을 주장하였다. 워싱턴은 침투행위가 중지될 것이라는 확신이 들 때에만 북베트남에 대한 폭격을 멈출 것이라고 제안하였다. 월슨은 분개하였지만 미국을 막을 아무런 수단도 없었다. 월슨에게 워싱턴의 행동은 자신의 정책에 대한 전반적인 반대였고 해결의 실마리가 잡히는 순간에 의도적으로 취해진 행동으로 해석되었다. 그러나 월슨은 백악관이 의도적으로 자신과 코시킨을 속였다고 믿지 않았다. 왜냐하면 강경파들이 득세해서 존슨의 마음을 바

71) Wilson, *Labour Government*, 345-46.

72) Wilson, *Labour Government*, 356.

꾸었다고 추측했기 때문이었다.<sup>73)</sup>

월슨은 이제 자신의 정부의 명예를 회복시켜야 할 상황에 처하게 되었고 홀로 행동하기로 결정했다. 얼마 후 그는 영국 정부의 입장은 본래의 2단계 제안이었다고 주장함으로써 영국 정부의 존재감을 과시하는 것처럼 행동했으나 워싱턴과의 접촉을 유지하면서 존슨이 협조하기를 바라는 이중적인 모습을 보였다. 궁극적으로 미국의 반응은 양쪽의 제안들 사이의 중간쯤에 해당하는 것으로서 하노이가 즉각 응답할 것을 요구했다. 코시킨은 영국의 딜레마를 이해하고 하노이에 새로운 미국의 제안을 전달했다. 하노이로부터 아무런 응답도 없었고 수 일 후에 미국은 북베트남에 대한 폭격을 재개했다.<sup>74)</sup>

월슨의 입장에서 본다면 베트남 전쟁을 조기에 종결시킬 수 있는 역사적인 기회가 미국의 변덕스러운 제안 변경에 의해 무산되었고 자신의 외교적 접근이 형편없는 것으로 평가받게 된 것이었다. 윈스턴 처칠(Winston Churchill)부터 월슨까지 영국의 지도자들은 어떠한 대가를 치르더라도 남베트남을 사수해야 한다는 미국의 평가에 동의하지 않았다. 미국의 군사보호에 의지하는 영국의 상황과 “특별한 동맹”으로 남고자 하는 런던의 욕구는 베트남에 대한 미국의 정책에 대한 노골적인 비판을 방지하는 역할을 했다. 망설이면서 충성스러운 동맹인 영국은 베트남 분쟁에 대한 외교적 해결책을 주도하는 정책을 선택했고 미국의 비협조로 인하여 실패를 맛보아야 했다. 미국과의 “특별한 관계” 또한 영국이 유럽 국가들과 공동의 전선을 펴지 못하도록 하는 요인이 되었다. 1963년 드폴이 영국

73) Wilson, *Labour Government*, 357-59; Young, *Vietnam Wars*, 181-82, 코시킨도 월슨만큼이나 실망감을 표하였다. 그는 워싱턴이 협상을 시작할 진정한 기회를 날려버렸다고 아쉬워했다. Ellis, *Britain, America, and the Vietnam War*, 216-32.

74) Wilson, *Labour Government*, 363-65.

의 유럽경제공동체(Common Market) 가입을 반대한 이후 런던은 미국과의 긴밀한 관계에 더욱 의존해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 프랑스와 독일처럼 영국도 스스로의 이해관계에 얽매어 베트남에 대한 미국의 정책 결정에 어떠한 역할도 할 수 없는 상황이었던 것이다.

## VIII. 나가며

미국에 의해 장기적으로 수행된 베트남전쟁은 종전 반세기 가까운 시간이 지난 지금도 치유되지 않은 기억과 상처를 안고 있다. 특히 전쟁에 직접 참여했던 미국, 한국 등은 말할 것도 없고, 베트남 사람들에게는 강대국의 이해관계에 의해 국토와 인명이 처참하게 피해를 입은 아픈 기억을 지금도 어루만지면서 살아가고 있다.

전쟁 초기에 그러한 참혹한 전쟁을 피할 수 있는 기회가 없었던 것은 아니었다. 본문에서 언급했듯이 영국의 월슨 수상은 비록 자국의 이익을 위해 전쟁이 아닌 타협에 의한 해결을 추구했지만 상당히 합리적이고 적극적인 해결책을 제시하기 위해 동분서주하였다. 미국에 이어 제2인자로서 국제사회에서 그 이전만큼 영향력을 없었지만 한 때 세계를 주름잡았던 외교력을 동원하여 미국, 소련, 중국, 북베트남 등을 상대로 전쟁을 회피하기 위해 상당한 노력을 기울였던 것이다.

그러나 존슨 대통령과 호전적인 참모들에 의하여 월슨의 타협에 의한 해결 노력이 물거품이 되었는데, 그 근본적인 원인은 물론 냉전 논리에 기반한 미국의 호전성에 있었지만, 또 한편으로 월슨이 기본적으로 미국의 입장을 지지하면서 북베트남과 소련, 중국을 설득하려고 했다는 데에 적지 않은 실패 원인이 있었다.

오직 힘의 논리와 자국의 이해관계가 협상의 성패를 좌우하는 국제 사회에서 영국 월슨 수상의 노력을 단지 국내외의 입지 강화를 위한 제스처로 해석할 수도 있지만, 오랫동안 식민지를 경영해 본 제국으로서 미국의 호전성이 가져올 처참한 결과를 미리 예측하고 취한 행동이라고 볼 여지도 있다. 자신이 속한 영국 노동당의 강령과 진보적인 이념의 소유자로서 월슨은 정치적 고려 이외에 진심으로 베트남에서 전쟁을 회피하고 협상과 외교력으로 분쟁을 해결하기를 원했던 당시의 몇 안 되는 정치가 중 한 명이었다. 그의 이러한 노력은 국제정치에서 평화를 담보하기 위하여 매우 중요한 자산으로 기록되어야 한다.

(2020.12.09. 투고 / 2020.12.10. 심사완료 / 2020.12.10. 게재확정)

[Abstract]

Wilson's Response to Johnson's Vietnam Policy:  
Lonesome Efforts toward Peace

Chang, Jun-Kab

The paper examines how Harold Wilson had behaved to get settlements on Vietnam conflicts by negotiation among U.S, North Vietnam, Soviet Union and China during the early period, 1964. When Johnson came into the office, the Vietnam situation waited for his decision on whether the United States would go deep inside the Vietnam including military intervention or just take modest steps of economic and political support to the South Vietnamese government.

Johnson who trusted the advisors of Kennedy strongly accepted that the United States should support South Vietnam including military aid, if necessary, as well as economic and political support. He believed in "domino theory" as he considered Southeast Asia strategies to contain Communism. Most of his advisers also thought same as Johnson.

Wilson who thought about the Cold War like Johnson, however, did not want the U.S. to get deeply involved in Indochina problem because he wanted the U.S. to concentrate on European matters. Wilson's strategy was to lead Johnson sitting on the negotiation table with the counterparts: settlements by negotiations not by military actions.

Wilson's efforts wast not enough to satisfy both sides because of

his political positions in which he took side for the U.S. and the West. Even though his efforts for getting settlements by negotiation was failed by military adventures of Johnson, his lonesome struggle for peaceful settlements on Vietnam should be remembered for future settlements on international conflicts.

□ Keyword

Lyndon B. Johnson, Vietnam War, American Vietnam Policy, Harold Wilson, British Vietnam Policy

[참고문헌]

1. 1차 문헌

Ball, George W. Oral history interview by Joseph Kraft. April 12 and 16, 1965. John F. Kennedy Library, Boston.

Great Britain, Parliament, Houses of Commons, *Parliamentary Records*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1965.

Johnson, Lyndon B. National Security Council Meetings. Vols. 1-4, 1963-1965. Lyndon B. Johnson Library, Austin, Tex.

Public Records Office, in Rolf Steininger, "Grossbritannien und der Vietnamkrieg," *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 45, no. 4. October 1997.

*The Pentagon Papers: The Defense Department History of United States Decisionmaking on Vietnam*, vol. 3, Senator Gravel, ed. Boston: Beacon, 1971.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, Western Europe Region, 1964-1968*, vol. 13. Washington, DC: Government Printing Office, 1992-1999.

\_\_\_\_\_, *Foreign Relations of the United States, Vietnam, 1964-1968*, vol. 1. Washington, DC: Government Printing Office, 1992-1999.

2. 연구문헌

Ellis, Sylvia. *Britain, America, and the Vietnam War*. Westport, Conn: Praeger, 2004.

Herring, George C. *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 1986.

- McNamara, Robert S. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Simon & Schuster, 1995.
- Smith, Ralph B. *An International History of the Vietnam War*, vol. 3: The Making of a Limited War, 1965-1966. New York: St. Martins Press, 1991.
- Walker, Gordon Patrick. *Political Diaries, 1932-1971*, edited with an introduction by Robert Pearce. London: Basic Books, 1991.
- Wilson, Harold. *The Labour Government, 1964-1970: A Personal Record*. London: Weidenfeld & Nicholson, 1971.
- Thompson, Robert. *No Exit from Vietnam*. New York: David McKay, 1970.

