

# 주한미군의 군사력 변화와 한국의 군사력 건설 사이의 상관관계

— 한국의 국방예산의 변화와 그 추이를 중심으로 —

李 必 重\*

金 龍 輝\*\*

1. 문제제기와 연구목적
2. 주한미군의 감축과 한국의 군사력 건설
3. 연구의 함의

## 1. 문제제기와 연구목적

한국군 창군 이래로 주한미군은 대북 억제수단의 핵심적 요소가 되어왔다.<sup>1)</sup> 6·25전쟁 이후, 주한미군의 철군이 네 차례 있었으나, 현재에도 미

\* 국방대학교 교수

\*\* 육군보병학교

- 1) 한미상호방위조약 '4조'는 미국의 대한(對韓) 안보공약의 구체적 수단을 실체화하고 있으며, 주한미군 주둔의 근거를 제공하고 있다. 이후 양국은 한미상호방위조약에 따라 한미

2사단과 미 7공군을 포함하여 2만 9천여 명의 미군이 한국에 주둔 중에 있다. 또한 북한의 군사적 도발이 감행될 경우, 미국은 각종 첨단 무기체계를 비롯하여 69만 여명의 증원전력을 한반도에 투입할 예정이다.<sup>2)</sup> 이는 한·미 연합작전계획의 핵심적인 가정사항이며, 한국의 군사전략 구상에 있어서 가장 기본적인 전제조건이기도 하다.<sup>3)</sup> 또한 현재 한·미간에 논의가 진행 중인 전시작전통제권이양에 관한 이슈를 고려할 때도 과거 주한미군의 군사력변화와 한국의 군사력 건설정책의 상관관계를 찾는다는 것도 매우 의미가 있다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 한국의 군사능력의 발전과정과 군사력 건설정책의 역사적 분석에 있어서 주한미군의 군사력 변화는 가장 비중있게 다루어야 할 사안이라고 할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 지금까지 주한미군의 군사력 변화가 한국의 군사발전에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 사실상 미흡했던 것이 현실이다. 본 연구와 유사한 주제를 다루고 있는 선행연구는 다음의 몇 가지 유형으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 역사적 사실에 대한 나열식 연구이다. 김일영, 이상현, 조성렬 등의 연구는 대체로 미국의 국방정책 변화와 한국의 대응이라는 측면에서의 '서술'에 치중하는 경향이 강하다.<sup>4)</sup>

둘째, 동맹이론과 동맹전략에 기반을 둔 설명식 연구이다. 김우상은 '합리적 선택이론'을 통해 한국과 미국 사이의 동맹전략이 중요함을 강조하였

안보협의회의(SCM) 및 한미군사위원회회의(MCM)를 설치하여, 실질적인 안보협력관계를 형성하게 되었다. 온창일, "한국전쟁과 한미상호방위조약," 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000), p. 136.

2) IJSS, The Military Balance 2005-2006(London: Routledge Publishment, 2005), p. 287.

3) 2004년도 한국의 국방백서에 따르면, 한국은 한·미 연합방위체제를 군사력 운용의 기본 개념으로 삼고 있으며, 특히 한국군은 유사시 한국으로 투입되는 미 증원전력(병력 69만 여 명, 함정 160여 척, 항공기 2,000여 대)에 대하여 한반도 전쟁억제를 위한 핵심적 기능으로 인식하고 있다. 국방부, 『2004 국방백서』(서울: 국방부, 2004), pp. 54-61 참조.

4) 한용섭 편, 『자주나 동맹이냐』(서울: 도서출판 오름, 2004), pp. 11-12 참조.

고,<sup>5)</sup> 전재성 역시 비교정치학적 관점에서 탈냉전 이후 한국과 미국의 동맹 관리에 대해 연구하였다. 그러나 이러한 연구 역시 선형적 '논리'에 의존하는 경향이 강하다.

셋째, 객관화 되어진 수치를 통한 연구이다. 이필중은 국방경제학에 바탕을 두어 미국의 군사전략과 한국의 국방정책에 대한 산술적 접근을 실시한 바 있으며, 한용섭 역시 군비통제를 바탕으로 동아시아 지역안보에 관한 연구를 시도하였다.<sup>6)</sup>

이중 세 번째 경우를 제외하면, 한국내 안보전문가들에 의한 선행연구들은 대다수가 주한미군의 군사력 변화가 한국군 군사발전에 어떠한 영향을 주었는지에 대하여 '개념적 설명' 외에 다른 접근을 시도하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

본 연구의 목적은 주한미군의 군사력 변화와 한국군 군사력 건설 사이의 상관관계를 실증적인 자료의 분석을 통하여 찾고자 한다. 이를 위해 과거로부터 현재에 이르는 미국의 개략적 군사전략, 주한미군의 주둔정책에 따른 군사력의 변화, 즉 시기별 주한미군 감축과 한국의 국방정책, 국방재원과 군사력 건설 정책을 분석하겠다.

5) 김우상, 『신한국책략 : 동아시아 국제관계』(서울 : 나남출판, 2002), pp. 60-67 참조.

6) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울 : 박영사, 2004), pp. 128-131.

## 2. 주한미군 감축과 한국의 군사력 건설

### (1) 제2차 주한미군 감축(1954~1965)과 한국의 군사력 건설

#### 1) 미국의 군사전략과 주한미군의 주둔정책

제2차 세계대전 이후 소련과 중국이 핵실험에 성공하기까지, 미국은 압도적인 '핵전력 우위'를 점하고 있었다. 이는 미국으로 하여금 세계전략에 대한 자신감을 갖게 하기에 충분한 것이었다. 1950년대 초반, 트루먼(Truman) 행정부의 봉쇄정책(Containment Policy)이나, 아이젠하워(Eisenhower) 행정부의 대량보복전략(Massive Retaliation Strategy) 등은 세계전략에 대한 미국의 자신감을 엿보기에 충분한 것들이었다.<sup>7)</sup>

이러한 미국의 전략변화는 주한미군의 주둔정책에도 그대로 적용되었다. 미국내 상원의원들과 한국정부의 공식적인 반대에도 불구하고, 아이젠하워 대통령은 1954년부터 1955년까지 단 1년의 기간 동안 주한미군의 규모를 무려 1/3수준으로 감축했다. 이는 기본적으로 미국의 '대 소련 핵전력 우위'에서 나온 결정이라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 주한미군 2차 철군시기의 주한미군 주둔정책을 살펴보면, 주한미군 2차 철군이 단순히 미국의 '핵전력 우위'에 기반을 둔 '해외주둔 미군의 일방적 감축'이었던지는 의심스럽다. 여기에는 몇 가지 이유가 존재한다. 첫째, 주한미군 감축에 대한 아이젠하워 대통령의 최초계획 중 '주한미군, 그 중에서도 지상군에 대한 지속적인 감축'이 핵심적 내용으로 포함되어 있

7) 이 같은 전략은 '절대위협'으로써의 핵무기가 지닌 '억제의 최종성'에 기인한 것이었으며, 이는 핵무기를 전제로 수립된 미국의 초기 행정책으로 수립되어졌다. 남정욱, "미국 군사전략의 발전적 분석 고찰," 『군사연구』 제114집(육군본부 군사연구실, 1994), pp. 77-81 참조.

있음에도 불구하고, 1954년부터 1956년까지 22만 3천명 규모의 주한미군이 7만 5천명 선으로 급격히 감축한 이후 1971년까지 무려 15년간 연평균 6만 여 명의 미 지상군이 한국에 지속적으로 주둔해 있었음에 주목할 필요가 있다.

둘째, 주한미군 2차 철군 이후 미국은, 1957년 일본에 있던 유엔사령부를 한국으로 이전하였고, 1954년부터는 한·미 연합훈련을 실시하게 되었다. 이는 당시 미국의 동아시아 전략구상에 있어서 한국의 가치가 비교적 높게 평가되었음을 의미하는 부분이다.<sup>8)</sup>

이러한 사실들을 통해 주한미군 2차 철군시기의 주한미군 주둔정책은 한국에 대한 전략적 협력 가능성 증대와 주한미군의 장기주둔을 염두했던 정책으로 특징지을 수 있다.

## 2) 한국의 국방정책과 군사력 건설

6·25전쟁 이후 1965년까지, 한국의 국방정책은 미국의 주한미군 주둔정책과 크게 다르지 않았다. 이에 대한 근거는 다음의 세 가지 사항으로 요약된다. 첫째, 세계적 양극체제와 한반도의 양극체제가 서로 중첩됨으로써 한국의 정책적 선택은 매우 단순하고도 분명했다는 점이다.<sup>9)</sup>

둘째, 당시 한국은 자력으로 국가를 방위할만한 군사력을 가지고 있지 못하였다. 따라서 한반도에서 분쟁이 발생할 경우, 한국은 미국을 자동적으로 개입하도록 유도하기 위한 일종의 '인계철선'이 필요했다. 당시 휴전선으로 전진 배치되어 있던 미 2사단은 그러한 역할을 담당하기에 충분한 조건을 갖추고 있었다.

8) 이와 함께 오산에 위치해 있던 제5공군사령부를 일본 나고야로 옮겨 한반도에서의 전투 반경을 확장시킨 것은 '주한미군 2차 철군'에 따른 한반도 내(內) 미국의 억제력 감소가 실제로 존재하지 않았음을 의미하는 부분이다.

9) Kang, Sung-Hack, "Crisis Management under Armistice Structure in the Korean Peninsula," Korea Journal, Vol. 31, No. 4(Winter 1991), pp. 24-25 참조.

셋째, 주한미군의 운용은 미국의 주한미군 주둔정책에 절대적으로 의지하고 있었다. 특히, 당시의 주한미군 주둔정책은 대 소련 핵전력 우위를 기반으로 주한미군 2차 철군과 원시적·일방적 연합방위태세 유지에 초점이 맞추어져 있었음으로, 1950년부터 1965년까지의 한국의 군사력 건설은 대부분 미국의 무상원조에 의한 것이라고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

이후에도 한국의 군사전략은 미국에 대한 '의존적 연합방위전략'이었다.<sup>11)</sup> 당시 한국의 군사적 능력과 의지는 독자적 군사전략을 구사하기에 대단히 제한적이었기 때문이다. 이 같은 현상유지 상황에 변화가 일기 시작한 것은, 1961년 5·16혁명에 의해서 탄생된 제3공화국의 '한국군 현대화 계획'부터라고 할 수 있다.<sup>12)</sup>

냉전기 자유진영의 범세계적 기치는 반공이었다. 박정희 정부는 철저한 반공 중심의 혁명정부였다. 미국이 추구하는 이데올로기에 반하지도 않았으며, 또한 미국의 국가이익에 손해도 끼치지 않는 박정희 혁명정부는 한국 내부의 거센 민주화 요구에도 불구하고 미국으로부터의 암묵적인 용인을 얻는데 성공하였다.<sup>13)</sup>

10) 특히, 1953년부터 1961년까지는 한국의 '전후복구기'로서, 국방소요의 대부분을 미국의 유·무상 원조에 전적으로 의존하였으므로 한국은 단년도 중심의 예산과 자원의 배분에만 관심이 있었다. 따라서 당시의 한국은 중기 및 장기 차원의 목표에 의한 계획수립 필요성 자체를 인식하지 못하였다. 박기철, "국방기획관리제도의 혁신방안에 관한 연구" (석사학위논문, 국방대학교, 2005), p. 4 참조.

11) 장문석·김현기, "한국의 군사전략의 변천과 미래 전략 선택방향: 1945년 이후," 정책연구보고서 97-9(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 1997), p. 63 참조.

12) 그러나 박정희 정부 이전에 한국군의 재정비 노력이 없었던 것은 아니다. 1960년 8월, 장면 정부(제2공화국)가 출범하면서 한국군에 대한 감군(減軍)정책과 함께 정군(整軍)정책이 추진되었다. 다만 장면 정부의 정군정책은 정책결정 및 집행과정에서 미국정부와 한국군내 정군 대상자들의 조직적 반발 그리고 장면 총리를 비롯한 정책결정권자들의 정책 의지 저하 등의 이유로 제대로 된 정책결과를 도출하지는 못하였다. 홍준기, "제2공화국의 국방정책 평가," 『軍史』, 제58호(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006), pp. 276-280.

13) 박정희 정부의 대미 공조 의지 및 안보성향은 5·16혁명의 목적과 목표가 내포된 혁명공약을 통해서도 확인할 수 있다. 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책 변천사』(서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 125-126 참조.

<표 1> 한국군 현대화와 브라운 각서

구 분	브라운 각서의 주요내용
한국군 현대화지원 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 향후 수년에 걸친 상당량의 장비의 제공</li> <li>• 월남파견 증파병력에 대한 대치 및 보충 병력의 장비와 훈련 소요재원(재정) 부담</li> <li>• 한국 내 탄약생산 증가를 위한 병기장 확장시설 제공</li> <li>• '67 회계연도에 계획된 품목 중 가능한 품목을 한국에 조달</li> </ul>

출처 : 국방부, 『육군사업의 어제와 오늘 그리고 내일』(서울 : 국방부 전력계획관실, 1994), pp. 17-18 내용을 표로 재구성.

이러한 양국 간의 밀월관계는 1960년대 초 베트남 전쟁을 계기로 양국이 안보협력의 필요성을 공감하면서부터 더욱 공고해지기 시작하였다.<sup>14)</sup> 1965년 7월 2일, 박정희 대통령은 한국군 전투부대의 베트남전 파병을 전격 결정하였으며, 이후 1973년 3월 완전철군까지 8여 년 동안 총 34만여 명의 한국군을 베트남으로 파병하였다. 1960년대 한국의 대미 안보의존도를 고려할 때, 이 같은 한·미 안보관계의 변화는 사실상 한국에 대한 미국의 일방적인 태도변화라고 말할 수 있을 것이다. 미국의 태도변화가 단적으로 드러난 예는, 한국군 베트남파병 중 미국이 제시한 '브라운 각서'에서 찾을 수 있다.

1965년 이후 한국군 군사력 건설은 전적으로 미국의 재정적 원조를 근간으로 하였다. <표 1>에서와 같이, 당시 한국의 군사력 건설은 '브라운 각서'를 기초로 한 노후 장비의 교체 및 향후 수년에 걸친 상당량의 장비 획득이 주를 이루었다.

14) 최초의 한국군의 베트남파병은, 1964년 9월에 제1이동외파병원 병력 130명과 태권도 교관 10명의 파견으로 시작되었으나, 이후 사단 규모의 전투부대를 추가 파병함으로써 베트남파병은 본격화 되었다. 앞의 책, pp. 128-129 참조.

따라서 초기 한국군 군사력 건설의 특징은 미국으로부터의 무상원조를 통한 한국군 현대화 사업의 기반조성이라고 요약할 수 있을 것이다.

### 3) 한국의 국방재원과 군사력 건설

한국의 초기 군사력 건설기간 중, 국방재원의 부족은 군 장비의 현대화가 한계에 봉착하게 했다.<sup>15)</sup> 그러나 1963년부터 1970년까지의 정부재정 대비 국방예산과 GDP 대비 국방예산은 각각 평균 26%와 3.9%로, 이는 한국과 비슷한 안보환경을 가진 당시의 여느 국가들과 비교해 보아도 절대로 낮은 수준은 아니었다.<sup>16)</sup> 같은 기간 한국의 경제성장률이 평균 8% 이상이었던 점을 감안하더라도, 한국의 군사력 건설이 국방재원의 부족으로 한계에 부딪혔다는 것은 의문의 여지가 존재한다.

이러한 의문을 해결함에 있어서, 우선 1960년대 한국의 안보상황을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 당시 한국의 군사력은 병력과 무기체계의 수준에 있어서 주적 북한의 군사력에 비해 겨우 50%를 초과하는 수준이었다.<sup>17)</sup> 더욱이 한국과 북한은 평화협정이 아닌 휴전협정(정전협정)을 통하여 겨우 몇 킬로미터(4km) 폭의 비무장지대를 사이에 두고 대치하고 있는 상황이었다. 세계 어디에도 유래를 찾을 수 없는 긴장상태 속에서 한국의 안보는 극히 불안정할 수밖에 없었다.

이러한 상황을 타개하고자 했던 한국의 노력은 '한국군 현대화 계획'으로 집약되어졌다. 실제로 1966년부터 1971년까지, 한국은 상당량의 무기체계를 미국으로부터 도입하였다. 그러나 해당연도의 국방예산을 살펴보면,

15) 앞의 책, pp. 147-148 참조.

16) 앞의 책, p. 52, p. 431 참조.

17) 더욱이 북한의 '독자적 군사 전략기(戰略期)'라고 할 수 있는 1960년대부터 1970년 초까지, 북한은 '남조선 혁명 전략'을 앞세워 군사력 증강에 힘쓰고 있었다. 정병호, "북한의 군사전략," 안보문제연구소 편, 『2005년 한반도 전략평가 : 김정일 '선군정치' 10년의 평가와 전망』(서울 : 국방대학교 안보문제연구소, 2005), pp. 64-65 참조.

당시 도입되었던 무기체계들을 구매하거나 대여하기에는 그 규모가 턱없이 부족했음을 알 수 있다. 결국 이에 대한 해답은 <표 2>로 제시된 미국의 군사원조 규모에서 찾을 수가 있다.<sup>18)</sup>

<표 2> 미국의 군사원조와 한국군 현대화계획 성과(1966~1971)  
(단위 : 억 원)

구분	한국의 국방예산	군사 현대화	국내재원	미국의 군사원조			
				소계	대총지원	파월지원	직접지원
1966년	405.4	15.8	146.2	575.4	259.1	·	316.2
1967년	495.5	35.6	221.8	669.5	245.7	28.0	395.8
1968년	647.0	65.3	425.0	983.6	194.3	27.6	761.6
1969년	843.8	111.3	666.4	515.5	157.0	20.3	338.2
1970년	1,023.5	103.3	897.0	858.4	126.5	62.0	669.9
소 계	3,415.2	331.3	2,356.4	3,602.4	982.6	137.9	2,481.7
1971년	1,348.5	146.9	1,323.5	1,183.5	25.0	71.0	1,087.5
총 계	4,763.7	478.2	3,679.9	4,785.9	1,007.6	208.9	3,569.2
1971년 획득된 장비 및 자금사용내역				장 비	신규장비금액	초과품장비금액	총계
				항공기 6개 중, 해상장비 3개 중, 화력장비 9개 중, 기동장비 10개 중, 공병장비 17개 중, 통신장비 8개 중, 기타장비 18개 중	15,854만 달러 ≒ 466억 원	5,600만 달러 ≒ 164억 원	21,454만 달러 ≒ 630억 원
				1966~1971년 평균 원/달러 환율=294.3			

출처 : 국방부 재정국, 『국방예산통계』(서울 : 국방부, 1972), pp. 316-317; 윤석환·이필중, “21세기 한국의 적정 군사비”(서울 : 국방대학교, 2000), p. 64; 국방부, 『국방사 3』(서울 : 국방부, 1900), p. 293; 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>(검색일 2006. 3. 30) 내용을 참고하여 표로 재구성.

18) 1966년부터 1970년까지의 ‘한국군 현대화계획’ 비용은 331억 원 규모로써 당시의 ‘군 현대화계획’이 100% 무기구입 비용임을 감안할 때, 1971년 기준 장비획득 자금 약 630억 원(21,454만 달러)과 비교하여 턱없이 부족함을 알 수 있다. 차상철, 『한미동맹 50년』(서울 : 생각의 나무, 2004), p. 133 참조.

1953년부터 1962년까지의 전후복구기에 GDP 대비 6% 이상의 정부재정이 국방부문에 투입됨으로 군사력 건설 우선정책이 적극 추진되었던 반면, 1960년대 중반 이후 국방예산은 그 추이에서도 알 수 있다시피, 국방정책은 ‘선 경제성장, 후 군사력 건설전략’으로 인하여 정부정책의 우선순위에서 확연히 벗어나 있었다.<sup>19)</sup>

<표 2>에서 볼 수 있는 것과 같이, 1966년부터 1970년까지의 국방예산 누계는 총 3,415억 원으로, 같은 기간 정부재정 누계 대비 24.5%, GDP 누계 대비 3.8% 수준이었다. 또한 같은 기간 군사현대화에 소요된 비용은 331억 원으로, 국방예산 대비 9.7%에 그쳤다. 국가 경제성장률 상승에 따른 국내재원 증가를 고려하더라도, 순수 국내재원 대비 군사현대화 비용은 약 14.1% 정도에 머물러 있었다. 이 같은 수치를 1971년 획득된 장비 및 자금사용내역과 비교하면, 사용금액 총계 630억 원은 한국의 한해 국방예산 총액으로도 감당하기 어려운 규모이었음을 알 수 있다.

결국 초기 군사력건설 단계의 국방재원은, 미국의 군사원조에 대한 의존율이 높은 반면, 한국의 자체 군사력 건설투자비용은 큰 변화가 없었음을 알 수 있다.

## (2) 3차 주한미군 감축(1969~1971)과 한국의 군사력 건설

### 1) 미국의 군사전략과 주한미군 주둔정책

1960년대 후반, 닉슨 행정부가 들어서면서 미·소간의 냉전구도는 일대 변환의 시기를 맞이하게 된다. 대통령으로 취임할 당시, 닉슨은 이미 이데

19) 1963년 이전까지 한국의 재정정책은 중앙정부재정의 30%를 국방부문에, 20%를 사회개발에, 30% 정도를 경제개발 부문에 배분하였다. 그러나 1963년부터 약 28%가 사회개발에, 그리고 30% 이상이 경제개발부문에 투자되었으며, 이는 결국 정부의 ‘선 경제개발정책’ 의지를 나타낸다고 볼 수 있다. 윤석환·이필중, “21세기 한국의 적정 군사비”(서울 : 국방대학교, 2000), pp. 61-62 참조.

올로기적 경직성 탈피와 실용주의적 외교노선을 구상하고 있었다.<sup>20)</sup> 이러한 그의 정책노선은 대통령 당선 이듬해인 1969년 중국 방문과 ‘괌 독트린(Guam Doctrine)’ 발표를 통해서도 짐작할 수 있는 부분이다. 그러나 ‘닉슨 독트린(괌 독트린)’은 단순히 닉슨 대통령 개인의 선언적 군사전략만은 아니었다. 왜냐하면 ‘닉슨 독트린’이 발표되기까지의 국제정치현실은 미국으로 하여금 다극체제를 수용하도록 종용하고 있었기 때문이다.

특히, 베트남 전쟁은 미국에게 득보다는 실이 많았던 전쟁이었다.<sup>21)</sup> 세계대전 이후, 실질적으로 미국과 소련의 갈등이 핵무기 딜레마에 의하여 현상유지가 이루어지면서 재래식 무기체계에 의존하고 있던 해외주둔 미군의 역할은 그다지 효과적이지 못하였다. 뿐만 아니라 베트남 전쟁기간 중 추진되어졌던 케네디 행정부의 사회보장제도 확충 정책은, 당시 석유산유국들의 담합으로 인한 석유과동 전초전과 함께 미국의 경제를 불안하게 만드는 주요 요인이 되었다. 여기에 국내 반전여론과 고질적인 정부 재정적자는 결국 미국으로 하여금 해외주둔 미군에 대한 전격적 감축을 결정하게 하였다.<sup>22)</sup>

그러나 무엇보다도 미국이 해외주둔 미군에 대한 감축을 단호하게 결정할 수 있었던 배경은 중국과의 관계개선에 있었다. 10년 넘게 계속되어오던 소련과 중국의 마찰이 1969년에는 무력충돌(우수리강 국경분쟁)로까지

20) 유찬열, “냉전기 미국 외교정책의 전개,” 이범준 편, 『미국외교정책』(서울: 박영사, 1998), p. 81.

21) 유찬열은 베트남전쟁을 ‘닉슨 독트린’ 조성의 정치적·재정적 요인으로 지적하고 있다. 앞의 책, 82-83 참조.

22) 이 기간(1969~1971) 동안 아시아에 주둔 중이던 미군은 총 44만 3,300명이 감축되었으며, 그중 주한미군은 주(駐)베트남미군 다음으로 많은 2만 명의 병력이 감축되었다. 비록 미국의 국방예산은 베트남 전쟁의 영향으로 ‘1968년 기준 GDP 대비’ 9.4%로 최고치를 보였으나, 이후 미국과 소련의 상호 ‘데탕트 정책’으로 인하여 1970년대 중반까지는 급격한 하락세를 보였다. Tatsuuro Yada, “Recalibrating Alliance Contributions: Changing Policy Environment and Military Alliances,” *Graduate School dissertation series*(Santa Monica: CA: RAND Corp., 2005), p. 113 참조.

격화되자, 미국이 이를 계기로 세력균형의 변화를 피하고자 했던 것이다. 급기야 미국은 1972년에 중국과의 수교를 공식화함으로써 기존의 ‘2와 1/2 전략’에서, 소련과의 전면전쟁인 ‘1’과 동북아 지역 및 중동 지역에 대한 ‘1/2’을 합친 ‘1과 1/2 전략’으로 군사전략의 대변혁을 꾀하게 되었다. 이는 다극화 시대의 데탕트 체제에서 미국의 역할이 대폭 축소되었음을 의미하는 것이기도 하다.

미국의 전략변화는 주한미군의 주둔정책에도 그대로 적용되었다. 주한미군에 대한 ‘닉슨 독트린’ 구현은 미 국방장관의 철군계획발표와 주한미국대사의 철군계획통보로 이어졌으며, 한국의 반대에도 불구하고 철군은 계획대로 추진되어졌다. 이후 주한미군 철군에 대한 한·미 양측의 최종 합의가 반년 넘게 진행되었으나, 철군 규모에는 별다른 변화가 없었다. 다만 미국은 1969년 3월 ‘포커스 레티나 훈련’, 1971년 3월 ‘프리덤 볼트 훈련’과 같은 대규모 공수작전을 실시함으로써, 한반도 안보 대응태세의 불변과 한반도에서의 억제력 상존을 과시할 뿐이었다.<sup>23)</sup>

## 2) 한국의 국방정책과 군사력 건설

‘한국군현대화 5개년계획’은 그 대상 기간을 1971년에서부터 1975년으로 하고 있다. 이는 한국의 초기 군사력 건설과 육곡사업이 맞물리는 기간으로써, 한국의 군사력 건설에 있어서 획기적 도약을 위한 발판으로 평가될

23) 1973년 한·미 1군단 사령관으로 임명된 홀링스워스는 한국방위에 있어서 주한미군에게 부여된 기존의 기본적인 작전개념을 ‘방어’에서 ‘공세’로 변환시켰으며, 105mm 곡사포를 포함한 대규모 야포부대를 비무장지대 남쪽 최전방으로 이동 배치하는 등 ‘전진방어전략’을 구사하였다. 이러한 공격적인 전략은 상당한 심리적 효과를 발휘해 당시 불안에 떨던 한국인을 안심시키는 효과를 가져왔으나, 이러한 전략변화는 오히려 북한을 자극하여 북한의 야포를 비무장지대로 전진 배치시키는 계기가 되었다. Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*, *Lexington, Mass*; Lexington Books, 1991; 고대승·고경은 역, 『핵 딜레마: 미국의 한반도 행정책의 뿌리와 전개과정』, 한울, 1993, pp. 198-200 재인용.

만하다. 때문에 이 시기 군사력 건설의 특징이라고 한다면, '한국안보의 한국화'를 들 수 있을 것이다.

한국군 현대화 5개년계획의 시발점은 1960년대 후반, 북한도발에 대한 한국과 미군의 인식차이와 미국이 보여준 대응태도의 양면성에서 비롯되었다고 할 수 있다. 1968년도에 일어난 1·21사태의 경우, 동맹국가의 국가 지도자에 대한 시해미수사건이었음에도 불구하고, 미국은 미온적인 태도로 사태를 무마하려 하였다. 반면 자국 국민과 관련된 푸에블로호 납치사건의 경우 즉각적이고 직접적인 대북협상을 통하여 조기에 문제를 해결하는 등 적극적 태도를 보여주었다.<sup>24)</sup>

존슨에 이은 닉슨 행정부 역시 한반도 안보에 있어서 미국의 역할을 축소하고자 하는 정책기조(닉슨 독트린)를 보임으로써, 박정희 정부는 자주국방의 필요성을 절실히 절감하게 되었다. 이후 박정희 대통령의 자주국방 행보는 발 빠르게 진행되어졌다. 특히, 1968년도 방위산업 육성목표 하에 진행되어진 기본병기 국산화 사업은 한국군 현대화 5개년계획의 1차 목표로 추진되었다. 1972년, 한국은 미국으로부터 제공받은 4,200만 달러의 군사원조를 투자하여 M-16 소총공장을 완공하게 된다. 이로써 한국은 자주국방력 배양을 위한 방위산업의 태동기를 맞이하게 되었다.<sup>25)</sup>

이 같은 한국군 현대화 진행과정을 볼 때, 1960년 후반 한국 국방정책의 특징은 자국의 경제개발 5개년계획을 바탕으로 한 자주국방정책으로의 전환이라고 할 수 있을 것이다.

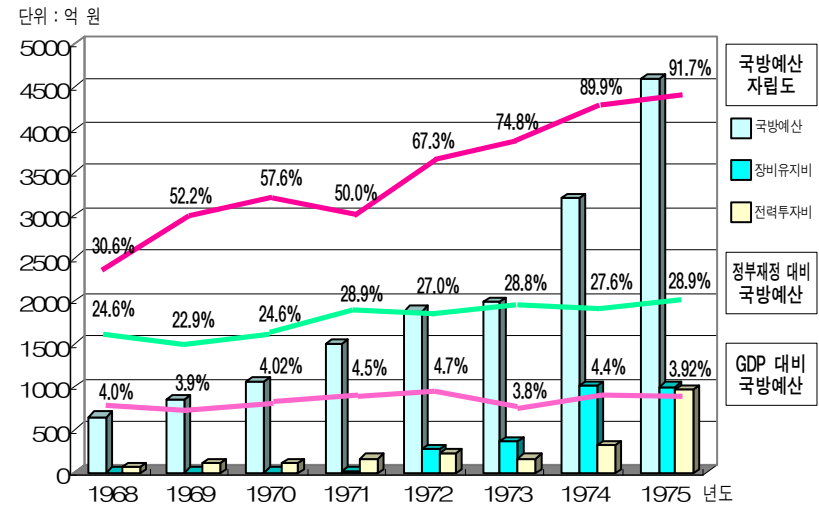
### 3) 한국의 국방재원과 군사력 건설

박정희 정부의 '한국안보의 한국화 정책'은 1970년대의 정치, 경제, 문화 등 모든 정책에 앞선 최우선 정책이었다.<sup>26)</sup> 한국안보의 한국화라는 모토가

24) 이영찬, "한·미의 위기인식과 정책결정"(석사학위논문, 국방대학교, 1998), pp. 103-108.  
 25) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책 변천사』(서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 136-138 참조.

말해주듯, 당시의 국방정책은 정부정책의 우선순위를 점하고 있었다. 특히, 1968년 '방위산업 육성목표'에 따른 '한국군 현대화 5개년계획'은 <그림 1>에서와 같이 국방예산 중 전력투자비의 비중을 급격히 향상시켰다.<sup>27)</sup> 또한 이 시기를 기점으로 한국의 국방예산 중 30%가 전력증강에 투자됨으로써, 1970년대 중반부터 한국의 국방예산 자립도는 90%를 상회하게 되었다.

<그림 1> 한국군 현대화 5개년계획 기간 중 국방예산추이



출처: 국방부 재정국, 『국방예산통계』(서울: 국방부, 1972), pp. 316-317; 윤석완·이필중, "21세기 한국의 적정 군사비"(서울: 국방대학교, 2000), pp. 52-64; 국방부, 『국방사 3』(서울: 국방부, 1900), p. 293 내용을 참고하여 표로 재구성.

26) 앞의 책, p. 201 참조.  
 27) 이 기간 중 전력투자비의 90% 이상이 무기 및 장비의 구입에 소요되었으므로 1972년부터 급속하게 증가하기 시작한 장비유지비는 한국군 현대화의 일환이라고 볼 수 있다.

당시 국군현대화 5개년계획에 대한 미국의 재원지원은 신규 군사원조가 8억 4,190만 달러, 초과품 장비비가 1억 4,610만 달러, 대외군사 판매차관이 5억 2,820만 달러 등 총 15억 1,620만 달러에 달하였다. 특히, 신규 군사원조의 경우 전체 8억 4,190만 달러 중 3억 7,000만 달러가 정상 군사원조(부대 운영비, 훈련비 기타 등)임을 감안할 때, 총 11억 4,100만 달러가 국군현대화 계획에 배정된 실질 금액이라고 볼 수 있다. 이는 1970년부터 1975년까지의 한국 국방예산 중 평균 25.4%(해외 군사판매 4.8% 포함)를 차지하는 금액으로써, 미국의 무상지원이 1981년도에 중단된 것을 감안할 때, 이미 1960년대 후반부터 미국의 대 한국 군사원조정책에 명백한 변화가 있었음을 알 수 있다.

이 같은 미국의 대 한국 지원정책의 변화는 주한미군 주둔정책의 변화로 이어졌다. 이는 해외주둔 미군의 감축을 야기시켰던 미국 정부의 재정적 부담이 결국 동맹국에 대한 군사지원 역시 감소시켰음에 기인하는 것이다. 중요한 것은 한국 정부가 이러한 주한미군의 주둔정책 변화에 비교적 능동적으로 대처했다는 사실이다. 한국경제의 고도성장 시발점이 되었던 1970년대 초반의 경제성장률을 고려할 때, GDP 대비 국방예산과 정부재정 대비 국방예산 규모가 비교적 일정한 수준(또는 5% 미만의 상승)을 유지하였다는 점은 매우 의미 있는 일이다. 이 같은 현상은 한국경제의 고도성장에 따른 국방예산의 동반증가로 볼 수 있으며, 상대적으로 국방정책의 우선순위가 높아졌음을 의미하기도 한다.

또한 이 기간 중 국방예산의 비중이 전후복구기의 그것과 비슷한 수준으로 증가해 나가는 것 역시 '한국군 현대화 5개년계획'이 전후복구기의 국가 목표만큼이나 우선순위가 높은 정책으로 인식되었음을 의미한다. 따라서 한국군 현대화 5개년계획은 미국의 주한미군 주둔정책 변화에 대한 한국의 대응정책으로 평가될 만하며, 전력투자의 증가와 국방예산 자립도 향상은 한국군 현대화 5개년계획의 주요 성과라고 할 수 있다.

### (3) 4차 주한미군 감축(1977~1978)과 한국의 군사력 건설

#### 1) 미국의 군사전략과 주한미군 주둔정책

1977년에 들어선 카터 행정부의 집권 초기 외교정책은 인권정책을 통한 국제환경의 평화분위기(테탕트) 유지에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 이러한 미국의 유화정책은 우방국에 대한 군사정책의 후퇴로 이어졌으며, 이와 함께 제3세계에 대한 소련의 세력 팽창은 급속히 진행되어 나갔다.

이에 위협을 느낀 카터(Jimmy Carter) 대통령은 1980년 대통령지시 제59호를 통해 유연반응전략에 기반을 둔 '상쇄전략(Countervailing Strategy)'과 아시아 지역의 '해외주둔 미군전력에 대한 유럽지역으로의 전환전략, 즉 '스윙(Swing Strategy)전략'을 미국의 세계전략으로 채택하였다.<sup>28)</sup>

1977년 3월 9일, 카터 대통령은 공식기자회견을 통해 1978년부터 4~5년에 걸쳐 주한미군의 대규모 철군이 단계적으로 진행될 것이라고 발표한다. 이는 공군을 제외한 주한 미 지상군의 단계적 철군을 의미하는 것이었다.

당시 주한미군 4차 철군계획의 주요 대상이 되었던 미 2사단은 주한미군 지상전력의 실질적인 주력이었다. 더욱이 1970년대 후반, 북한의 포병전력이 이미 비무장지대로의 전진배치를 완료한 상태였음으로 미국이 미 2사단을 완전히 철군시키게 된다면 이는 북한으로 하여금 전승 가능성을 오판하게 하는 계기가 될 수 있었다. 또한 한·미 연합전력의 대북 억제력에도 치명적인 손실이 발생했을지 모른다.

이후 한국정부는 적극적인 태도로 철군취소를 호소하였고, 미국 내 주한미군 철군 반대여론도 급속히 확산되었다. 1979년 2월 9일, 카터 대통령은 철군계획을 잠정적으로 보류하였으며, 1981년에는 주한미군 철군중지를 발표하기에 이른다.<sup>29)</sup> 결국 주한미군 4차 철군계획은 제1진인 3,400명의 지

28) 윤덕민, "신 세계질서와 미국의 핵 정책," 『국방논집』 17호(한국국방연구원, 1992년 봄), pp. 7-9 참조.

상군이 철군하는 것으로 사실상 종결되었다. 이로써 주한미군 4차 철군은 주한미군의 전체적인 구조나 군사적 능력에 직접적인 영향을 미치지 못하고 상징적인 철군으로 남게 되었다.

중요한 것은 카터 대통령의 주한 미 지상군 완전 철군계획이 한·미 연합사령부의 창설에 직접적인 원인이 되었다는 점이다.<sup>30)</sup> 최초 한·미 연합사령부의 창설은 주한미군 4차 철군계획에 따른 전력공백을 보충하기 위한 보완책으로써 계획되어졌으나, 철군계획이 철회된 이후에도 한·미 연합사령부의 창설은 계속적으로 진행되었다.

그러던 중, 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 인하여 소련과 맺었던 전략무기제한회담Ⅱ(SALTⅡ)의 조약 비준이 미 상원에서 철회되어졌다. 이 때문에 베트남전 이후 양분되었던 미국 내 군비감축론자와 군비증강론자 사이의 대립에서 군비증강론자의 입장이 힘을 얻기 시작하였다.<sup>31)</sup> 바야흐로 미·소 관계는 신 냉전기를 맞이하게 된 것이다.

이 같은 일련의 사태들은 주한미군 4차 철군계획의 전면철회가 완전히 다른 평가를 받게 되는 계기되었다. 당시 소련은, 1970년대 데탕트 정책으로 국방비의 제한을 받던 미국과는 달리 재래식 군사력의 지속적인 증가로 1970년대 후반에는 이미 미국의 재래식 군사력을 능가하고 있었다. 결국 이 같은 재래식 군사력의 불균형은 해외주둔 미군기지의 신뢰성에도 악영향을 주게 되었다. 그러나 적어도 한반도에서 만큼은 해외주둔 미군의 영향력, 즉 대북 억제력의 변화가 크지 않았다고 할 수 있다. 주한미군 4차 철군의 전격적인 철회와 한·미 연합사령부의 창설로 주한미군의 대북 억제력은 오히려 강화되었기 때문이다.

29) 김일영·조성렬, 『주한미군 역사, 쟁점, 전망』(서울: 한울아카데미, 2003), p. 95.  
 30) 1977년 5월부터 미국은 한국과의 '주한미군 철군협약'을 진행하였다. 이러한 협의 과정에서 '연합사령부'의 창설 또한 논의되었다. 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사(1871-2002)』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 594 참조.  
 31) 지효근, "한미동맹결속력 변화에 관한 연구," 『학술교류세미나 논문집』(서울: 국방대학교, 2005), p. 50 참조.

이후 1980년에 레이건 행정부가 들어서면서 미국의 대 소련 억제력 강화 노력은 한층 심화되기 시작하였다.<sup>32)</sup> 특히, 레이건 정부의 등장과 함께 시작된 동북아시아·태평양의 전진전력배치계획에는 한·미·일의 통상전력 강화와 미국의 핵우산 전략이 포함되어 있었다.<sup>33)</sup>

결국 주한미군 4차 철군계획의 철회 이후, 레이건 정부의 등장과 신 냉전체제의 도래는, 미국의 군사전략으로 하여금 우방국들에 대한 군사정책의 강화로 돌아서게 하였다. 이로써 카터 행정부 초기의 축소 지향적 주한미군 주둔정책은 레이건 행정부의 주한미군 군사력 현상유지 결정과 전략적 무기체계의 추가배치 가능성 등으로 오히려 강화되었다고 할 수 있다.

## 2) 한국의 국방정책과 군사력 건설

1차 율곡사업의 시작은 실제로 1970년대 초반부터 시작되었다고 하여도 과언이 아니다. 1970년, 국방과학연구소(ADD) 창설과 탄약공장의 건설, 그리고 지상군 장비의 한정적 조립생산과 소형 해군함정 및 항공장비 생산 시설 착공 등은 이후 1, 2차 율곡사업의 기술적 원동력으로 평가될 만하다.<sup>34)</sup> 그러나 1970년대 초, 국군 현대화 5개년계획에도 불구하고 한국군의 군사력은 당시 북한 군사력의 50% 내외로 평가되는 수준이었다. 또한 1970년대 한국경제의 고도성장률 역시 향후 한국군 군사력 건설의 청신호

32) 레이건 대통령은 '힘을 통한 평화(peace through strength)'라는 기치 아래, 대(對) 소련 군사력 우위 확보를 국가정책의 우선순위로 삼고, 국방예산의 엄청난 증액을 통한 군비 증강을 실천에 옮겼다. 레이건 대통령 취임 후 첫 4년 동안 국방비 지출은 약 2,000억 달러에서 2,640억 달러로 무려 30%가 증가하였으며, 이는 당시 미국 GDP의 1.4%에 해당하는 것이었다. 차상철, 『한미동맹 50년』(서울: 생각의 나무, 2004), p. 190 참조.  
 33) 뿐만 아니라 레이건 정부는 주한미군의 병력수를 카터 대통령이 철군정책을 실시할 때의 규모보다 3,000명 더 많은 4만 3,000명으로 증가시켰으며, 이는 1972년 이래 최대의 병력규모였다. 미·소간 한반도에서의 군비경쟁은 과히 대리전의 양상을 띠었으며, 한·미 연합전력의 대북(對北) 억제력은 그 어느 때보다 안정적이었다고 할 수 있다. 윤준하, 편집실 편역, 『레이건 정부의 환태평양 정책』(서울: 인간사, 1985), pp. 236-239 참조.  
 34) 윤석완·이필중, "21세기 한국의 적정 군사비"(서울: 국방대학교, 2000), pp. 62-63 참조.

일 뿐이었다. 결국 주한미군의 전략무기에 의한 대북 억제력 유지는 계속 되었고, 1974년부터 한국은 연합전비태세 강화와 한반도 전쟁억제력 제고를 위한 '연합방위 증강사업(CDIP: Combined Defense Improvement Project)'을 시작하게 되었다.<sup>35)</sup>

이와 함께 전략무기에 대한 한국의 관심 역시 계속되어졌다. 특히 비밀리에 추진되어진 박정희 대통령의 핵무기개발 계획과 북한의 FROG 미사일에 대응하기 위한 탄도미사일개발 계획은 국군 현대화 5개년계획의 중요한 성과라고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

여기에 1976년 카터 대통령의 취임은 한국정부의 군사력 건설 의지에 또 다른 기폭제가 되었다. 한국정부와의 사전협조 없이 발표된 카터 대통령의 주한미군 완전철군계획은 박정희 대통령으로 하여금 전략무기 개발에 대한 필요성을 가중시켰으며, 이와 함께 카터 정부의 주한미군 완전철군계획은 미국의 대 중국 화해정책 수단으로 규정되어졌다. 특히, 1974년 5월 예기치 못한 인도의 핵실험 성공으로 핵무기확산에 대한 미국의 불안감이 가중되면서, 이때부터 박정희 대통령의 핵무기개발 계획에 대한 미국의 적극적 저지공작이 시작되었다. 결국, 1977년 1월 28일 박정희 대통령은 핵무기 개발에 대한 포기성명을 발표하였으며, 핵무기 개발을 통한 한국의 자주국방 달성은 물거품이 되어버렸다. 그럼에도 불구하고, 1978년 4월 한국은 유도탄 개발에 성공하게 되었으며, 같은 해 9월 26일에는 국산 유도탄 '백곰'이 시험발사에 성공하게 된다. 이로써 한국은 세계에서 일곱 번째로 미사일을 발사할 수 있는 국가가 되었다. 이는 실로 한국 군사력 건설의 한 획을 긋는 중대사건이라 할 것이다.

35) 1974년부터 시작된 '연합방위증강사업'은 한국이 주한미군에게 토지와 시설을 제공하고, 미국은 무기체계, 장비, 기술 등을 제공하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 당시만 하더라도 한국과 미국 모두 '한·미 연합사령부'와 같은 조직의 마련에 대해서는 그 필요성을 인식하지 못하고 있었다. 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사(1871-2002)』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 645 참조.

36) 차상철, 『한미동맹 50년』(서울: 생각의 나무, 2004), p. 154.

1970년대 초, 박정희 대통령은 전략무기 확보의 필요성과 함께, 소총과 탄약 생산의 한국화를 기반으로 획기적 수준의 전력증강사업을 구상하고 있었다. 따라서 카터 대통령의 주한미군 완전철군계획은, 한국군 1차 전력증강사업의 효시라고 할 수 있는 '1차 율곡사업'이 이미 중반에 접어든 시점에서 발표된 것이라고 말할 수 있다. 다만 카터 대통령의 주한미군 완전철군 계획 발표 이후 율곡사업의 발전은 전략무기 확보 노력과 2차 율곡사업의 구상 정도라고 할 수 있을 것이다. 특히, 박정희 대통령은 북한의 FROG미사일에 대응하기 위해 탄도미사일 개발에 관심이 많았으며, 1972년에는 국방과학연구소의 주도하에 독자적인 미사일 체계의 개발이 추진되었다.<sup>37)</sup>

그러나 1979년, 10.26사건과 12.12사태로 한국군 현대화 계획의 지속에 문제가 발생하게 되면서, 당시 정통성이 미약했던 전두환 정부는 대미 관계개선을 국가정책의 최우선 목표로 삼았다. 이로써 1970년대 후반까지 강도 높게 진행되어 오던 한국의 자주국방 정책은 한·미 연합전력의 테두리 안에서 하향조정 되고 말았다. 전두환 정부의 이 같은 의지는 1980년대 초, 제2차 율곡사업의 특징에서도 잘 나타난다.

제2차 율곡사업은 F-5 전투기의 기술도입·생산과 한국형 구축함의 건조, 야포 및 한국형 전차·장갑차의 개발 등에 집중함으로써,<sup>38)</sup> 무기체계에 대한 자체연구개발보다는 고도정밀병기의 수입과 선별적 개발에 치중하는 경향이 두드러졌다. 특히, 1979년 11월 한·미 미사일 각서로 대북 공격용 미사일 개발능력을 사실상 포기하게 됨으로써, 1차 율곡사업 중 진행되어온 전략무기 확보사업은 일시에 무효화 되어버렸다.<sup>39)</sup> 이로써 남·북

37) 1976년, 한국은 사정거리 200km의 지대지미사일을 개발하였으며, 이는 한국군 미사일 개발의 효시라고 할 수 있다. 당시 박정희 정부는 1979년까지 장거리미사일을 개발하겠다는 계획까지 세운 상태였다. 차상철, 『한미동맹 50년』(서울: 생각의 나무, 2004), p. 154 참조.

38) 현재 한국군이 보유하고 있는 장비와 무기체계의 상당수는 제2차 율곡사업을 통해 획득된 것들이다. 그러나 2차 율곡사업으로부터 20여년이 지난 지금, 한국군은 노후한 무기체계의 교체소요와 차기(次期) 무기체계 개발을 위한 독자적 무기체계 개발소요의 증가로 고심하고 있다. 국방부, 『율곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, p. 37 참조.

한 미사일 능력의 격차가 현격해지기 시작했으며, 무기체계의 도입을 비롯한 관련기술 전반에 걸쳐서 대미 의존도는 다시금 높아지게 되었다.

여기서 중요한 것은 1980년대 초 주한미군 주둔정책의 변화이다. 제4차 주한미군 철군 당시 주한미군의 병력은 3만 9,000명 정도였으나, 레이건 정부 집권 1기를 거치면서 주한미군의 규모는 4만 3,000명으로 약 4,000명 정도가 늘어나게 되었다.<sup>40)</sup> 뿐만 아니라 전두환 대통령의 지속적인 대미 관계개선 노력으로 주한미군 군사력의 현상유지가 보장됨으로써, 주한미군은 대북 억제력의 핵심으로 다시금 부상하였다. 이로 인하여 한국의 군사력 건설은 결국, 독자적 전략무기 확보를 통한 자주국방의 달성이라는 율곡사업 고유의 목표를 상실하게 되었다.

### 3) 한국의 국방재원과 군사력 건설

율곡사업이 한창이던 1970년대 중반, 한국의 경제는 평균 10%의 경제성장률을 기록하면서 급성장을 거듭하고 있었다. 특히, 제1차 율곡사업이 본격적으로 진행되던 1976년에는 한국의 국방예산 자립도가 90%를 상회하게 되었으며, 국방비 역시 급증하게 되었다. 1976년 시작된 방위세 신설을 포함하여 1974년부터 1981년까지 제1차 율곡사업에 투자된 금액은 3조 1,402억 원으로 이는 국방비 대비 31.2%에 해당하는 규모였다. 닉슨 독트린 이후 고조되어진 한국의 안보불안은 한국군 현대화 5개년계획 수립의 계기를 마련하였고, 이를 통하여 한국의 국방정책은 정부정책 우선순위에서 높은 위치를 차지하게 되었다. 바야흐로 한국은 '자주국방 추진기'를 맞이하게 된

39) 1979년, 한국정부는 나이키 호크 미사일 개량사업을 하면서 미국의 기술을 도입하기 위하여 미사일 사거리를 180km 이내로 제한하는데 합의한다. 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울: 박영사, 2004), p. 357 참조.

40) 당시 레이건 정부의 군사전략은 소위 '동시다발 보복전략'으로써, 구소련의 대전구 동시다발 분쟁 가능성에 대비한 전략구상이었다. 이 기간 중 레이건 정부의 정부재정 대비 국방예산은 매년 14% 이상이었으며, 두 개 이상의 전역에서 전쟁이 발생할 경우 모두 압도적 승리를 확보하겠다는 전략을 구상하였다.

것이다.

이후 제1차 한국군 현대화 5개년계획에 이어서 본격적인 전력증강사업(1차 율곡사업: 제2차 한국군 현대화 5개년계획)이 시작되었고, 마침내 1979년 한국은 세계에서 7번째로 탄도미사일을 개발하는데 성공하게 되었다.<sup>41)</sup> 그러나 이 같은 전력증강사업의 성과에도 불구하고, 투자의 분산과 무기체계 선정의 착오 등으로 대북 전력격차는 1973년 49.2%에서 1981년 45.8%로 약 3.4% 줄어드는데 그쳤다.<sup>42)</sup> 이와 더불어 1970년대 후반 카터 대통령의 주한미군 4차 철군계획이 발표되면서 한국에게 있어서 독자적 전력개발은 절실한 사업이 되었다.

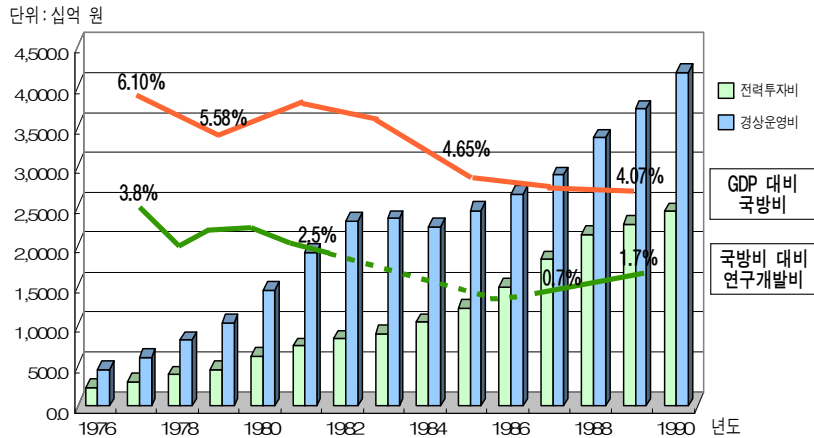
1982년부터 1986년 기간의 제2차 율곡계획은 1983년 예산개혁 작업이 진행되면서 기존의 목표지향형 고정계획에서 수정·보완이 가능한 연동계획으로 변경되었다. 2차 율곡계획이라는 명칭이 사라진 것도 이때부터였으며,<sup>43)</sup> 율곡사업 본연의 자주국방 목표는 주변환경에 따라서 얼마든지 수정·보완이 가능한 목표가 되었다. 전두환 정부가 자주국방의 의지가 저하되었던 정부로 평가 받는 이유가 바로 여기에 있다. 이 같은 성향은 한국군의 연구개발 투자비 추이에서도 잘 나타난다. <그림 2>에서와 같이, 1981년 2.5%이던 연구개발 투자비는 전두환 정부가 마감되던 1987년에는 0.7%(약 330억 원)로 줄어들면서, K-II 유도탄 개발을 비롯한 한국의 자주적 국방 연구개발 사업 역시 1979년 한·미 미사일 각서와 함께 사실상 불가능하게 되었다.

41) 박정희 대통령은 1972년 4월 14일, 「항공공업 육성계획 수립지시」의 제목으로 극비리에 미사일 개발을 추진할 것을 ADD에 지시하였으며, 유도탄 개발은 '1차 율곡사업'으로 확정되어 자금을 사용할 수 있게 되었다. 이현명, "한국의 미사일 정책 결정요인 분석"(서울: 국방대학교 석사논문, 1999), p. 57 참조.

42) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책 변천사』(서울: 국방군사연구소, 1995), p. 169 참조.

43) 당시, 국방중기5개년계획의 '고정계획'이 '연동계획'으로의 변환된 것은 율곡계획 시행 중 발생하는 제반 변화요인을 매년 수정·보완하기 위한 조치였으며, 계획의 일관성과 효율성 제고를 그 목표로 하고 있었다. 앞의 책, p. 269 참조.

<그림 2> 자주국방기 국방예산의 구성과 추이(1976~1990)



또한 2차 율곡사업 기간(1982~1986) 중 GDP 대비 국방예산은 1.5% 줄어들었다. 이중 전력증강 투자비는 1983년 28%에서 1987년 38.8%로 증가되었으나, 당시의 전력투자비 증가가 대부분 무기의 도입에 소요되었다는 점을 감안할 때, 당시의 군사력 건설은 선별적 무기체계의 직수입으로 볼 수 있다. 이로써 율곡사업 고유의 독자적 무기체계 개발은 부진할 수밖에 없었던 것이다.

#### (4) 5차 주한미군 감축(1990~1992)과 한국의 군사력 건설

##### 1) 미국의 군사전략과 주한미군 주둔정책

1980년대 말, 지난 40년간 국제정치의 근간이 되어왔던 '냉전체제'가 붕괴되면서, 미국은 새 시대에 걸맞은 세계전략을 구상해야 했다. 이를 반영하듯 당시의 미국의 전략보고서들은, 천편일률적이었던 냉전기의 전략보고서들과는 달리 빈번한 수정의 과정을 거쳐야 했다. 전략구상에 대한 미

국의 노력은 1989년 3월 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부가 출범하면서부터 더욱 활발해지기 시작하였으며, 미국 내 조야를 중심으로 한·미 군사관계에 대한 재조정 논의가 활발히 진행되었다. 그리고 1989년 7월 31일, 민주당의 년 의원과 공화당의 워너 의원을 포함한 미 상원 군사위원회 소속의원 13명의 공동발의로, 주한미군의 단계적 철군을 골자로 한 '년 워너 수정안'이 미 상원 본회의에 제출되게 되었다.<sup>44)</sup> 일명 '이지(EASI-I: East Asia Strategy Initiative)'라고 불리는 동아시아 전략구상은 바로 이 같은 수정안을 바탕으로 작성된 대통령 보고서인 것이다.

그러나 EASI-I의 실행은 순조롭지 않았다. EASI-I는 처음 출발부터 탈냉전이라는 국제환경의 평화분위기를 기반으로 구상되었던 전략이었으므로, 결국 국제환경의 변화에 민감할 수밖에 없었다. 특히, 1990년대 초 북한의 핵개발 의혹과 1991년 이라크 전쟁 등으로 국제환경에 묵과할 수 없는 이변들이 속출하면서, EASI-I 역시 수정과 보완을 거듭하게 되었다.<sup>45)</sup>

결국, EASI-I은 EASI-II와 EASR(East Asia Strategy Report)의 동아시아 정책구상들로 대체되어졌으며, 이는 주한미군 주둔정책의 변화로 이어지게 되었다. 비록, 미국의 동아시아 전략구상 변화로 EASI-I 계획은 그 중 일부(1단계 주한미군 철군)만이 실행되는데 그쳤으나,<sup>46)</sup> 남한에 배치되어 있던 전술핵무기의 철수가 이루어짐으로써, 주한미군의 군사력 면에서는 심대한 변화가 초래되었다.

이는 소련의 급속한 붕괴에 따른 상응조치로 전 세계에 배치된 지상 및

44) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사(1871-2002)』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 711 참조.

45) 이춘근, "미국의 신동아시아 전략과 주한미군," 백종천 편, 『분석과 정책: 한미동맹 50년』(서울: 세종연구소, 2003), pp. 247-252 참조.

46) EASI-I 이후 발표된 미국의 동아시아 전략구상 중, 1995년 2월 27일 발표된 EASR은 EASI-I의 전면적인 수정을 요하는 것이었다. 이후 동아시아에 주둔중인 미군의 규모를 10만 명 수준으로 유지한다는 내용을 골자로 하는 '신동아시아·태평양 전략'이 발표됨으로써 동북아에서 담당해 왔던 미군의 군사적 역할은 한층 더 강화되었다. 차상철, 『한미동맹 50년』(서울: 생각의 나무, 2004), p. 222 참조.

해상발사 핵무기를 전면 철군하기로 결정한 미국의 세계전략에 전적으로 기인한 것이었다. 이미 1980년대 후반, 북한의 핵개발을 저지하기 위하여 협상의 수단으로써 주한미군의 전술핵무기를 철군해야 한다는 의견이 미국 정부 일각에서 대두된 바 있으나, 이것이 실제로 전술핵무기의 철수로 이어질지에 대해서는 누구도 확신할 수 없는 상황이었다. 결국, 1991년 12월 31일 북한이 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에 합의함으로써 공식적으로 한반도에는 핵무기가 존재하지 못하게 되었다. 이로써 주한미군이 보유하고 있는 군사력 중 가장 직접적인 대북 억제수단이라고 할 수 있는 전술핵무기가 한반도에서 철수하게 되었다.

그러나 1991년 비핵화 선언 이후에도 북한의 핵무기 개발 의혹은 끊임없이 제기되어졌으며, 이에 대한 한·미 양국의 대응은 그다지 효과적이지 못하였다.<sup>47)</sup> 1990년대 초 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위한 협상수단으로서의 주한미군 전술핵무기 철수와 한국의 비핵화 선언 등은, 이후 한·미의 대북 억제전략 구상과 대북 협상력 제고에 걸림돌이 되었다.

이를 고려할 때, 5차 주한미군 철군기간의 주한미군 주둔정책은 한반도 평화체제 정착은 물론 지역안보 증진을 위한 미래 안보환경 조성에 전략적 접근을 하지 못했다는 점에서 그 의미를 다시금 되새길 필요가 있다.

## 2) 한국의 국방정책과 군사력 건설

2차 울곡사업 이후부터 1990년대 중반까지의 한국군 군사력 건설사업은 대체로 1, 2차 울곡사업에 대한 보완적 성격이 강한 전력보강사업이었다. 1980년대 중반, 한국군 군사력 건설의 중점과제는 88서울올림픽에 대비한 전력보강과 대북 방위전력 확보였다.<sup>48)</sup> 그러나 1990년대 초 독일 통일과

47) Daniel A. Pinkston, "Nuclear Program's Impact on International Nonproliferation Regimes," *KNDU Review*, Vol. 8, No. 2, December 2003, p. 5 참조.

48) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』(서울: 국방부 전력계획관실, 1994), p. 40 참조.

구소련의 붕괴 등으로 국제환경에 변화가 일면서 이에 대한 수정은 불가피하게 되어졌다. 특히, 탈냉전 이후 포괄적 안보 및 군비통제의 중요성이 부각되면서, 한국과 북한 사이의 대결구도 역시 변화되었다. 1990년 초반 한국은 심각한 경제난을 겪고 있던 북한에 대하여 인도적 지원을 시작하였으며, 북한에 대한 경제교류 가능성을 높여나갔다.<sup>49)</sup> 또한 1994년 제네바협정으로 북한의 핵개발 사태가 해결국면에 들어서면서, 군사력 건설에 대한 한국정부의 관심도 점차 줄어들기 시작하였다.

그러나 북한은 여전히 한국의 직접적인 위협이었으며, 1992년까지의 북한대비 한국의 군사력 규모 역시 겨우 71%에 불과하였다. 박춘삼의 '북한 군사비규모 판단에 관한 연구'에 따르면, 1960년부터 1990년까지의 한국의 군사비 누계는 북한의 군사비 누계 대비 약 9%를 상회하고 있었으며, 같은 시기 공산권 국가의 전력투자비 비율을 고려할 때 북한의 전력투자비는 한국의 전력투자비에 1.6~2배 정도로 평가된 바 있다.<sup>50)</sup> 이 같은 연구결과를 고려할 때, 1970년대와 1980년대 한국경제의 고도성장에도 불구하고 1990년대에도 여전히 주한미군의 군사력은 대북 억제력의 핵심이었음을 알 수 있다.

이러한 가운데 1990년대 초, 미국은 3단계 주한미군 철군계획을 골자로 한 동아시아 전략구상(EASI-I)을 발표하게 되면서, 주한미군 감축에 따른 한반도의 안보공백은 기정사실처럼 인식되어졌다. 그러나 주한미군 감축에 대한 한국정부의 태도는 과거와는 달랐다. 1989년 한·미간 주한미군의 감

49) 1984년 북한의 수해물자 제공에 뒤이은 남북한 경제회담 개최로 남북한간 경제·교육협력이 시작되었다. 이상목, "안보전략과 남북한 경제교류·협력의 상관성 증진 방안," 『남북교류시대의 북한군사력과 북한정세』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2005), pp. 124-125 참조.

50) 박춘삼은 1960년부터 1990년까지의 남·북한 군사비 누계 대비에 대하여 1977년도 불변 달러화를 적용하였다. 또한 북한의 무기구입비, 건설비, 연구개발비 등에 대한 가격이 한국을 포함한 자유권국가들과 상이했으므로 높은 수준의 군사력 증가율을 기록하였을 것으로 추정하였다. 박춘삼, "북한 군사비규모 판단," 『국방논집』 제15호(서울: 한국국방연구원, 1991), pp. 94-99 참조.

축계획에 대한 협의과정에서, 한국은 주한미군 주둔경비에 대한 지나친 부담보다는 주한미군의 감축을 받아들이는 쪽으로 결정하게 되었다.<sup>51)</sup> 주한미군 5차 철군에 대한 협의는 과거 주한미군 철군협상과는 달리, 주한미군에 대한 방위비 분담이라는 새로운 이슈가 등장하게 된 것이다.

주한미군의 감축과 방위비 분담이라는 이슈는 한국의 국방정책 결정에 있어서 새로운 장애요인으로 대두되었다. 노태우 정부 당시 한국의 군사력 건설정책은 자주적 방위전력과 억제전력의 단계적 확보를 그 기본개념으로 하고 있었으며, 이를 위해 high-low mix개념의 무기체계 배합과 해·공군의 군사력건설이 상대적으로 상향조정되었다.<sup>52)</sup> 무엇보다 주한미군 감축에 따른 전력보전에 군사력 건설정책의 우선순위가 부여되면서, 주한미군의 방위비 분담에 대한 한·미간 갈등과 함께 한국 국방비의 증액은 불가피한 것으로 인식되어졌다.

그러나 노태우 정부에서 김영삼 정부로 정권이 이양되면서 국방정책에 대한 전면적인 재평가가 이루어졌다. 군사력 건설정책은 정부정책의 최우선 순위에서 벗어나게 된 것이다. 이로써 노태우 정부 기간 중 추진되어졌던 장기국방태세발전방향연구(일명 818계획)는 유명무실화 되었으며,<sup>53)</sup> 이를 토대로 계획되었던 군사력 건설계획들은 물론 자주국방정책 자체가 유보되는 상황에 도달하게 되었다.

### 3) 한국의 국방재원과 군사력 건설

1980년대 후반, 1986년도 아미타지 보고서 이후 우려되어왔던 주한미군

51) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책 변천사』(서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 146-149 참조.  
 52) 당시 한국군은 작전효율성과 군비통제 상황 등을 고려하여 고가의 고성능 무기와 저가의 저성능 무기를 배합한 'high-low mix' 개념으로 무기체계의 발전을 꾀하였다. 앞의 책, pp. 316-317 참조.  
 53) 국방부, 『정보·지식 기반 국방력 창출을 위한 한국적 군사혁신의 비전과 방책』(서울: 군인공제회, 2003), p. 286.

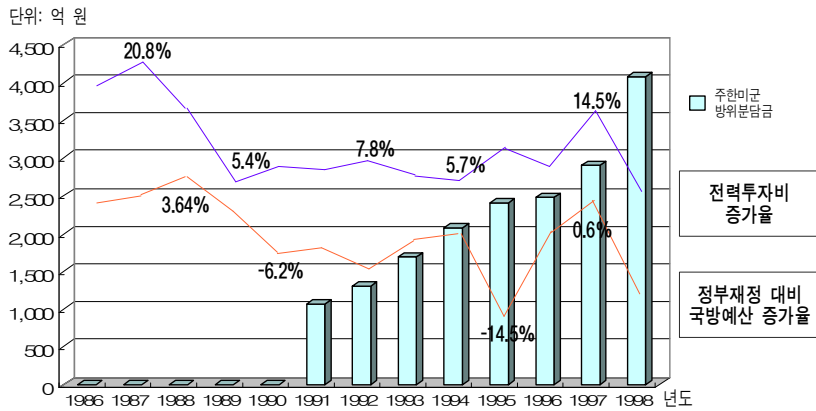
감축 논의가 급물살을 타게 되면서, 1987년 FMS(Foreign Military Sales) 차관마저 중단되었다. 당시 미국은 1억 6,300만 달러의 군사판매 차관을 제공하기로 합의하였으나, 주한미군 주둔정책의 방향은 한국군 장비현대화를 통한 한국군의 방위분담 증가 쪽으로 선회하였다.

이는 한국에게 있어서도 지금까지의 일방적인 수혜국 위치에서 탈피할 수 있는 좋은 기회였다. 주한미군 5차 철군계획 중 안보공백을 고려한 미국의 주한미군전력의 강화에 대한 한·미간의 군사협력이 미약했던 점과, 노태우 대통령이 자주국방의 기치를 다시 올리게 된 것 역시 이 같은 주둔정책의 변화에 기여한 것이었다. <그림 3>은 방위비 분담기의 국방예산 구성 및 추이를 보여준다.

특히, 1990년대 미국의 동아시아 전략구상 변화와 주한미군 현상유지 결정은 한국의 전력투자 면에서 다음의 두 가지 의미를 내포한다. 첫째, 주한미군의 지속적인 주둔으로 한국은 여전히 압도적인 대북 억제력을 유지할 수 있게 되었으며, 국방정책에 대한 정부의 정책적 우선순위는 울곡사업 추진 당시보다 낮아졌다는 사실이다.<sup>54)</sup> 둘째로는 1991년 체결된 제1차 방위비특별협정(SOFA-Status of Forces Agreement의 특별협정)에서 주한미군의 총 주둔비용 중 미국인 인건비를 제외한 나머지 비용의 1/3을 한국이 분담하게 됨으로써, 한국은 군사력건설 외에 추가적인 국방예산 지출항목을 가지게 되었다.<sup>55)</sup> 이는 1990년대 한국경제의 침체와 더불어 군사력 건설을 위한 국방재원 운용의 유연성(flexibility)을 저하시키는 계기가 되었다.

54) 1990년대 초반, 한국의 GNP성장률은 13.7%이었고 정부재정 증가율은 15.9%이었으나, 국방비는 정부의 타부서 예산증가율에 미치지 못함으로써 한국군은 계획된 전력확보에 큰 어려움을 겪고 있었다. 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책 변천사』(서울: 국방군사연구소, 1995), p. 308 참조.  
 55) 당시 한·미 양국은 1995년까지 1991년의 주한미군 현지발생비용(WBC: Won-Based Costs)이 개략적으로 유지된다는 전제하에 WBC의 1/3 수준까지 연차적으로 증액 부담하기로 합의하였다. 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사(1871-2002)』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 571 참조.

<그림 3> 방위분담기 국방예산의 구성과 추이(1986-1998)



### (5) 부시 행정부의 주한미군 재배치(2006~2012)와 한국의 군사력 건설

#### 1) 미국의 군사전략과 주한미군의 주둔정책

부시 행정부의 국가안보전략은 다분히 미국 우선주의적 시각을 근본으로 하고 있었다.<sup>56)</sup> 클린턴 행정부의 세계전략이 '포용'과 '확대'에 기반을 두고 있었다면, 부시 행정부는 미국의 압도적 힘에 근거한 미국 우선주의와 일방주의적 외교정책에 중점을 두고 있다. 즉, 부시 행정부의 등장으로 말미

56) 이는 부시 행정부의 전략적 사고를 지배하는 신보수주의자들의 정치적 성향에서도 알 수 있다. 특히, 부시 행정부에서 고위직에 진출한 신보수주의자 중 상당수가 '새 미국 세기(世紀)를 위한 프로젝트(PNAC: Project for a New American Century)'의 회원들이라는 점에 주목할 필요가 있다. PNAC의 강령을 살펴보면 다음과 같다. "강력한 군사력을 바탕으로 미국적 원칙을 전 세계에 소신 있게 펼쳐야 한다." 즉, 이것이 미국의 비전이 되어야 한다는 것이 이들의 주장인 것이다. 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단문화사, 2005), p. 172 참조.

암아 미국의 국가안보전략의 성격이 '방어와 반격'에서 '공격'으로 전환되었음을 의미하는 것이다.<sup>57)</sup>

이러한 미국의 국가안보전략 변화는 2001년 '9·11테러'가 직접적인 요인으로 작용하였다. 이후 부시 행정부의 안보전략은 '본토방위'와 '테러방지'에 대한 내용들이 그 핵심개념을 이루고 있으며, 이와 함께 '적극적 선제공격', '예방적 개입', '핵무기 사용 불사', '불량국가에 대한 적극적 정권교체' 등이 외교정책의 우선순위를 점하게 되었다.<sup>58)</sup> '9·11테러'의 충격속에서 만들어진 2001년 QDR(Quadrennial Defense Review Report)의 경우, 이제는 더 이상 지정학적 '거리의 횡포(tyranny of distance)'가 미국의 안전을 보장해 줄 수 없음을 강조하고 있다. 특히, 이 보고서에서는 중국의 부상, 우방동맹국들의 중요성 부각, 동북아 지역 주둔 미군의 접근성 제고, 전진 배치된 군사력의 유지 등이 두드러지게 나타나고 있다. 이는 미국의 국가안보전략의 중심 역시 경제에서 군사로 전환되어가고 있음을 의미하는 것이다.<sup>59)</sup>

이 같은 미국의 안보전략기조는 2006년도 4년 주기 국방검토보고서(QDR)에서도 다시 한번 강조되고 있다. 특히, 이 보고서에서는 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 이동과, 테러리스트들과의 연계성을 미국과 미국의 동맹국에 대한 직·간접적 위협으로 규정하고 있으며, 예방적 차원에서의 선제공격 역시 정당화 되고 있다.<sup>60)</sup> 뿐만 아니라 미국에 대하여 적대적이지 않은 국가일지라도 자국의 군사력에 대한 제어능력이 부족한 정부나,

57) 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단문화사, 2005), pp. 233-234 참조.

58) 앞의 책, p. 175 참조.

59) 부시행정부 등장 이후, 미국은 주요전쟁 대비 전략으로써 이른바 '1-4-2-1 전략'을 채택하고 있으며, 실패한 국가와 비대칭 위협, 그리고 미래 잠재적 경쟁자 등장저지에 상당히 주력하고 있는 모습을 보이고 있다. 앞의 책, p. 265 참조.

60) 이와 함께 2006년도 QDR에서는, 예상되는 대량살상무기 보관소 및 시설물에 대해서도 사찰과 감시가 필수적임을 강조하고 있으며, 이들에 대한 선제공격의 실행가능성을 높이 평가하고 있다. U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington D.C.: Pentagon, 2001), p. 31.

국내 상황이 불안정한 국가들 또한 미국과 미국의 동맹국에 대한 위협가능 세력으로 규정하고 있다. 결국, 미국으로서는 광범위한 지역에서의 선제공격력 구비가 긴요하게 되었으며, 이는 해외 주둔 미군에 대한 주둔정책으로 이어지게 되었다.

이러한 미국의 군사전략 변화가 실질적인 군사력 변화로 나타나기 시작한 것은 2003년부터이다. 2003년 6월, 린스펠드 국방장관은 『군사변혁계획 지침』이라는 보고서를 제시함으로써, 1990년대 초반부터 미국이 추구해온 군사혁신(RMA)의 개념을 소위 군사변혁(Military Transformation)의 구상으로 구체화하였다. 이와 함께 2003년 11월 25일, 부시 대통령은 해외 미군병력의 감축 및 재배치와 지역 및 국가별 동맹우선순위의 조정 필요성 등을 중심으로 한 「해외주둔 미군 재배치 검토(GPR: Global Defense Posture Review)」를 발표함으로써 해외에 주둔중인 미군의 재조정 계획을 구체화하기 시작하였다. 이로써 미국은 능력을 기초로 한 군사력 운용을 실행할 수 있는 기반을 마련하게 되었으며, 앞으로 남은 것은 그 실행뿐이라고 할 수 있다.

이를 고려할 때, 2006년도 GPR 발표 이후, 부시 행정부의 주한미군 주둔정책이 가지는 특징으로는 무엇보다도 미국의 군사변혁에 부흥하기 위한 주한미군의 전략적 유연성 달성과, 지역안보 및 범세계적 테러방지를 위한 한·미 동맹의 유지를 들 수 있을 것이다. 이 같은 특징은 주한미군의 신속기동군화라는 논쟁의 여지를 제공함으로써, 한반도에서 대북 억제전력으로써의 주한미군 역할에 대한 근본적인 변화 가능성을 암시하고 있다. 결국, 주한미군의 기지통합과 증원체제의 정비 등은 미국의 동아시아 전략구상에 기인한 것이며, 2006년 초반부터 진행 중인 주한미군의 '평택 이전사업'은 주한미군 재배치의 실질적인 진척사항이라고 볼 수 있는 것이다.

그러나 “주한미군의 전략적 유연성이 곧바로 대북 억제전력의 저하로 이어지는가?”라는 문제는 별개의 것이다. 주한 미 2사단의 부대 구조변화를 보더라도 병력규모 면에서는 축소가, 기능과 전력 면에서는 보강이 동시에

이루어짐으로써, 대북 억제전력의 수준에는 그다지 주목할 만한 변화가 없을 것으로 평가되어지기 때문이다.<sup>61)</sup> 이와 함께 미국은 주한미군 재배치에 따른 한·미간 전력공백을 방지하기 위하여 110억 달러 규모의 전력증강 투자를 이미 약속한 바 있다.<sup>62)</sup>

이러한 상황 속에서 오히려 주목해야 할 것은 주한미군 역할 자체보다는 한·미 연합전력의 구심점이 되어온 한·미 연합사령부의 변화 가능성이어야 할 것이다.<sup>63)</sup> 주한 미군기지의 이전과 전략적 유연성 확대가 가속화되면서 한국의 작전통제권 환수 및 연합사령부의 해체와 같은 문제들이 한·미 군사현안으로 떠오른 것 역시 이와 무관하지 않다. 미국 또한 한·미 연합사령부의 해체와 한·미의 2개 독자 사령부 구성이 검토되어질 수 있음을 시사한 상태임으로 이 같은 가능성은 더욱 설득력을 가진다고 할 수 있다.<sup>64)</sup>

결국, 한국군 창군과정부터 자주국방기에 이르기까지 주한미군이 한국군 군사력 건설에 미쳐온 영향과 자금의 한·미 연합지원체계 등을 고려할 때, 한·미 연합전력체계의 변화는 향후 주한미군 주둔정책의 핵심을 이루게 될 것임이 분명하다.

61) “주한미군 2사단 미래형 사단 개편 … ‘몸집’ 줄였지만 전력은 그대로,” 『중앙일보』, 2005. 7. 7.

62) “盧정부 국책사업 비용분석: 자주국방·수도이전,” 『조선일보』, 2004. 5. 24.

63) 한국정부(참여정부) 역시 이 같은 문제의식을 바탕으로 현실적으로 실현가능한 선진·자주국방을 모색하기 위하여 ‘한미동맹의 미래지향적 발전’을 핵심적 국방비전으로 제시하고 있다. 이 중 주목할 점은 ‘미래지향(未來指向)적’이라는 부분이다. 즉, 한미동맹 및 미국과의 전략적 파트너십이 유지된 상태에서 전략적 수준의 군사발전을 도모하기 위해 결국 한·미 연합사령부의 전력구조가 변화될 수 있음을 시사하는 것이다. 정옥임, “21세기 한국 군비 효율화: 한계와 과제,” 『국방연구』, 제49권 제1호(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2006), p. 10 참조.

64) “美 ‘작전통제권 4년내 반환,’” 『조선일보』, 2006. 7. 19; “한국 독자능력 갖출 때까지 한미연합사 존속 바람직,” 『조선일보』, 2006. 7. 24.

2) 한국의 국방정책과 군사력 건설

한·미 연합전력체계의 변화를 통한 주한미군의 전략적 유연성 확보, 이를 통한 주한미군 주둔정책 변화 가능성 등은 한국군의 군 구조 변화 가능성 및 군사력 건설정책 변화와 무관하지 않다. 즉, 9·11테러 이후 새롭게 변모한 미국의 세계전략과 이를 둘러싼 안보환경 속에서 출범한 한국의 참여정부가 국방개혁의 필요성을 역설한 데에는 그만한 안보여건 변화가 감지되었음을 의미하는 것이다.

사실 한국사회에서의 국방개혁은 민주화와 함께 새로운 군의 역할정립이 모색되기 시작한 1990년대 이후 끊임없는 화두로 등장하여 왔다.<sup>65)</sup> 과거 문민정부와 국민의 정부 시절부터 그 용어의 상이성이 존재하기는 하였으나, “국방분야에 대한 과거와 다른 접근이 있어야 한다”는 공감대만큼은 형성되었던 것이다.<sup>66)</sup>

그럼에도 불구하고 참여정부의 국방개혁이 이전의 개혁들과 달리 보다 적극성을 띠고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 무엇보다 참여정부는 국방정책 목표의 달성을 위하여 범정부차원의 혁신과제로써 ‘국방개혁 2020’을 추진하고 있으며, 이를 법제화하여 중·장기적인 계획 하에 일관되게 추진하려 하고 있다.<sup>67)</sup> 즉, 참여정부는 개혁과제의 실천에 있어서 그 어느 정부보다 적극적이라고 할 수 있는 것이다. 따라서 참여정부가 구상하고 있는 군사력 건설 역시 이러한 국방정책의 정책적 우선순위 상향조정을 반영할 것으로 보인다.

65) ‘국방개혁’이라는 것이 포괄적 개념에서의 ‘군의 변화’를 의미하는 것은 분명하나, 본질적이고 실질적인 부분에 있어서는 한국군 ‘군사력 건설 변천사’의 일부(一部)임을 주지하는 바이다. 따라서 ‘국방개혁 2020’을 일컬어 ‘참여정부의 군사력 건설정책’ 또는 ‘참여정부의 군사력 건설방향’이라고 하는 것은 틀린 것이 아니다.

66) 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단문화사, 2005), p. 322.

67) 김종하, “미래 전장환경에 대비한 국방조직 발전방향: 상부구조를 중심으로,” 『세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택』 제8회 공군력 국제 학술회의 자료(2005. 9. 8), p. 122 참조.

3) 한국의 국방재원과 군사력 건설

안보여건 변화에 따른 실질적인 군사력 건설이 이루어지기 위해서는 그만큼의 자원투자가 필수적이다. 바꾸어 말하면 적정 국방재원의 확보가 불가능할 경우 안보여건 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 군사력의 확보 역시 기대할 수 없다는 것이다. 한국의 경우 지난 1990년대 이후 군사력 건설 수요가 지속적으로 증가하여 왔으나, 국방재원 확보 여건 부문에 있어서는 오히려 악화되어지는 모순적 현상이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도에서 대규모 군사도발과 같은 군사적 긴장상태가 조성되지 않았던 것은, 결국 주한미군이 보유하고 있는 억제전력에 기인한다고 보아야 할 것이다.<sup>68)</sup>

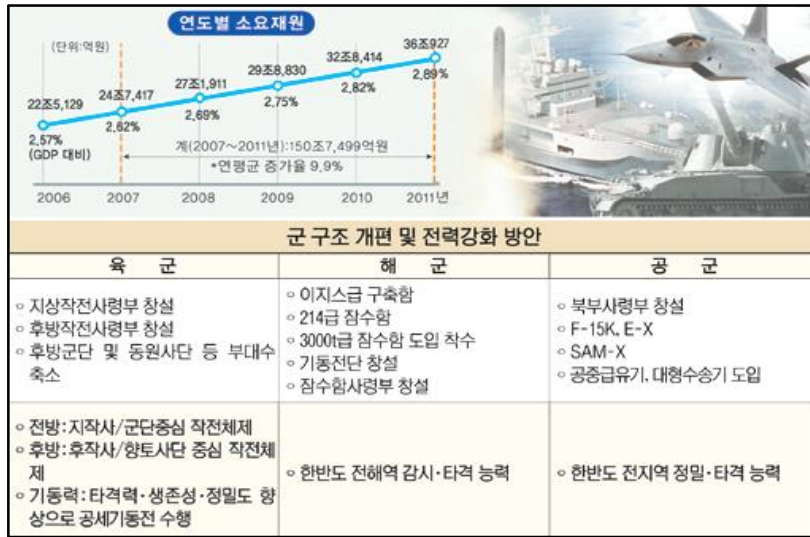
그러나 9·11테러 이후 미국의 군사변환이 가속화됨에 따라서 주한미군 재조정 논의와 함께 한·미동맹의 향후 발전방향이 급속히 변화하기 시작하였다. 한국 역시 주한미군의 전략적 유연성 증대에 대한 원칙적 합의를 표명한 상태이며,<sup>69)</sup> 주한미군의 지역기동군화 노력은 이미 LPP와 함께 진행되어지고 있다. 결국, 한국으로서는 주한미군의 성격변화에 따른 군사력 수요 발생에 대하여 연구와 대비가 불가피하게 된 것이다.

실제로 <그림 4>의 ‘2007~2011년 국방중기계획’(2006년 7월 11일 발표)은, 향후 5년간의 방위력 개선내용과 재원소요를 제시하였다는 점에서 ‘국방개혁 2020’의 도입단계라고 할 수 있다. 비록 이러한 중기계획이 연평균 9.9%라는 국방예산 증가를 충족시켜야만 가능한 것이기는 하지만, 기획예산처에서도 9.4% 정도의 예산증액을 고려하고 있고, 정부 역시 국방예산의 중요성을 인식하고 있는 만큼 국방부에서는 재원확보 가능성을 높이 보고 있다.<sup>70)</sup>

68) 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단문화사, 2005), p. 329.

69) 2006년 2월 19일, 워싱턴에서 열린 한·미 양국 간 첫 고위전략대화에서 한국의 반기문 외교통상부 장관은 “한국이 주한미군의 전략적 유연성 개념에 대해 원칙적으로 동의한다”는 내용의 공동성명을 발표하였다. “한미(韓美), 주한미군 전략적 유연성 합의,” 『동아일보』, 2006. 2. 20.

<그림 4> 2006년도 국방부 중기계획 소요재원과 전력강화 방안



출처: "국방부 중기계획 5년간 151조 투입 방위력 증강," 『국민일보』 2005. 7. 12.

### 3. 연구의 함의

1945년, 일본군의 무장해체를 위해 한반도에 미군이 진주하면서부터 시작된 주한미군의 역사는 6·25전쟁을 통하여 한·미 안보동맹 관계로 발전하였다. 이후 한·미 안보동맹은 수차례에 걸친 안보위기 속에서 현재의 한·미 연합사령부 체제로 성숙하게 된다. 따라서 주한미군은 한·미 동맹의 근간인 동시에 안보동맹의 상징이라고 할 수 있다.

그러나 한국과 미국 사이에 주한미군과 관련된 갈등이 전혀 없었던 것은 아니다. 한·미간의 갈등은 오히려 국가이익의 차원을 넘어서, 안보관계의

70) "국방부 중기계획 5년간 151조 투입 방위력 증강," 『국민일보』, 2005. 7. 12.

미묘한 변화를 수반하는 독특한 형태의 갈등구조로 얽혀져 왔다.<sup>71)</sup> 무엇보다 주한미군의 감축과 관련된 한·미간의 안보갈등은 북한과의 전력비교에 있어서 상대적으로 열세에 있는 한국에게 불리하게 작용되었다. 뿐만 아니라 주한미군의 주둔정책 결정이 대부분 미국의 선언적 군사전략에 기인한 것이었으므로, 주한미군 철군에 따른 안보불안은 한국에게는 국가의 위기로 인식되어졌다. 그때마다 한국의 국방정책은 정부정책 중 최우선순위를 차지하였으며, 이와 함께 군사력 건설정책 역시 강화되었다. 이렇듯 주한미군의 감축은 한국군 군사력 건설에 있어서 중요한 동인으로 작용하였으며, 1960년대와 1970년대 한국경제의 고도성장과 함께 군 현대화의 상승효과를 창출해냈다.

이러한 사실들이 국방재원의 측면에서 가지는 함의는 다음과 같다. 첫째, 주한미군 군사력 변화는 한국 국방정책의 정책적 우선순위 변화의 직접적인 원인이었다. 이는 한국의 정부재정 증가율 대 국방예산 증가율의 비율을 통해 확인할 수 있다. 특히, 3차 주한미군 철군이 이루어지던 1970년대의 한국의 정부재정 증가율 대 국방예산의 증가율은 평균 1.5배로, 당시의 여타 정부정책들보다 국방부문이 차지하는 정책적 우선순위가 높았음을 보여주고 있다. 반면 미국의 5차 주한미군 철군 철회결정은 주한미군의 장기 주둔이 예상되던 1990년대 정부재정 증가율 대 국방예산의 증가율이 1.0 이하인 0.65를 기록하면서, 국방부문의 정책적 우선순위가 하락하였음을 알 수 있다.<sup>72)</sup>

둘째, 주한미군 군사력 변화는 한국 국방재원의 배분정책 변화를 유발시

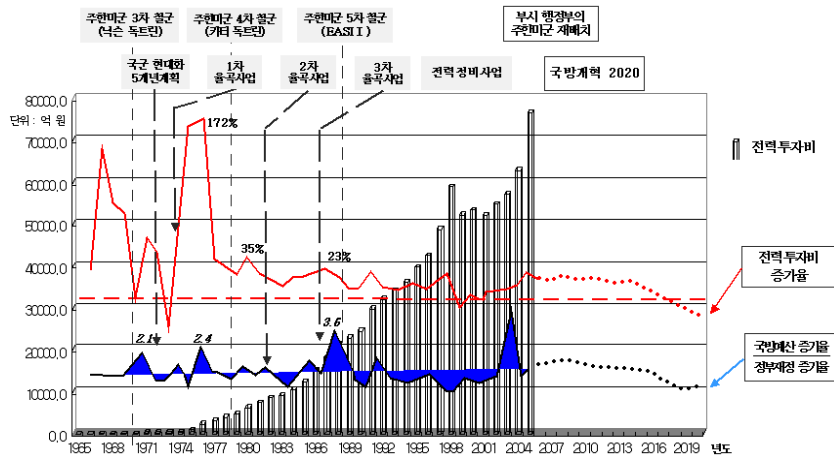
71) 문창극의 책, pp. 9-10 참조.

72) 예외적으로 1980년대 후반 '정부재정 증가율 대 국방예산 증가율' 비가 '3.6'으로 상승한 것은 당시의 국내상황과 밀접한 관련이 있다. 3차 울곡사업(1987~1992) 기간 중, 한국의 군사력 건설은 최초 '88서울올림픽'의 성공적 개최를 위한 '88안보대비 전력보강' 및 '대북 방위전력의 조기확보'에 중점을 두고 추진되어 국방정책의 '정책적 우선순위'가 상향조정되었던 것이다. 그러나 88서울올림픽이 성공적으로 마무리되고 냉전이 붕괴되면서 1990년대 국방정책은 전체적으로 '정책적 우선순위'가 낮게 평가되었다. 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』(서울: 국방부, 1994), pp. 40-41 참조.

켰다고 볼 수 있겠다. <그림 5>에서 보는 바와 같이, 주한미군의 철군은 한국군 군사력 증강사업의 계기를 마련하였으며, 이는 국방예산 중 전력투자비의 비중이 높게 나타나고 있다. 특히, 군사력이 급격히 감소했던 3차 주한미군 철군계획에 따른 감축의 경우, 한국의 국방예산중 군사력 건설을 위한 전력투자비의 비중이 현저하게 증가했음을 볼 수 있다. 반면 궁극적으로 철군철회로 귀결되었던 4차 주한미군의 철군과 5차 철군의 경우, 한국의 국방예산중 전력투자비의 증가율은 평균 20~30% 내외였음을 알 수 있다.

셋째, 주한미군전력과 한국군의 군사력 구성이다. 주한미군의 장비자산 스톡은 1975년 이후 비교적 일정한 수준을 유지하여 왔던 반면, 한국군의 장비자산 스톡은 전력투자비 증가와 비례하여 꾸준히 증가하여 왔다. 또한 1990년대를 기점으로 한국의 장비자산 스톡은 주한미군의 장비자산 스톡을 능가하였으며, 현재에는 한·미 연합장비자산 스톡 중 한국군의 장비자산 스톡이 차지하는 비중이 약 75%에 이른다.<sup>73)</sup>

<그림 5> 주한미군 철군시기와 한국의 군사력 건설사업



73) 백재욱 외, 『한미동맹의 경제적 역할 평가 및 정책방향』(서울 : 한국국방연구원, 2005), p. 47.

그러나 지난 반세기 동안 주한미군 군사력의 대북 억제력을 고려할 때 주한미군의 장비자산 스톡은 전략적인 의미를 가지고 있음이 분명하다.<sup>74)</sup> 즉, 지금까지 한국에 주둔하여 왔던 주한미군의 장비자산은 대북 억제력의 실체이며, 만약 주한미군 철군이 이 같은 대북 억제력의 실체와 연계된다면 이로 인한 안보불안과 군사력 건설 수요의 증가는 당연한 결과라고 볼 수 있을 것이다.<sup>75)</sup> 즉 종합적으로 살펴볼 때, 주한미군의 주둔정책의 변화에 따른 군사력의 감축은 한국의 군사력 건설과 직접적인 관계가 성립되었음을 본 연구를 통해서 알 수 있다는 사실이다.

이러한 함의를 감안할 때, 한국이 미래의 군사력 건설과 군사전략을 구상함에 있어, 주한미군 재배치와 이를 추진하기 위한 주한미군 주둔정책에 주목할 필요가 있다. 즉, 변화가 예상되고 있는 주한미군 군사력의 성격과 역할이 향후 작전통제권의 이전과, 지휘체계의 협상 그리고 한국의 군사전략 기획과 군사력 건설 목표를 설정하는데 중요 고려사항이라고 할 수 있겠다.

(원고투고일 : 2007. 2. 22, 심사완료일 : 2007. 3. 20)

주제어 : 주한미군, 군사력 건설, 한·미 연합사령부, 재배치

- 74) 장비스톡 추계를 이용한 비교는 분명한 한계를 가진다. 이는 한국군과 주한미군의 전력을 하나의 방법, 즉 '장비스톡'으로 단순히 비교한 것임으로 엄밀한 의미에서 전투력을 정확히 나타내는 '대리변수'라고는 할 수 없다. 그러나 전투력을 구성하는 중요요소로서의 장비스톡은 분명 유의미한 것이며, 말 그대로 전투력의 단순비교에 있어서는 단연 유용하다고 할 수 있다. 백재욱 외, 『한미동맹의 경제적 역할 평가 및 정책방향』(서울 : 한국국방연구원, 2005), p. 48 참조.
- 75) 1990년대 이후 한국의 군사력 건설수요가 지속적으로 증가해 왔음에도 불구하고, 국방비 확보 여건은 오히려 악화되는 등의 모순적 현상은 지속되어 왔다. 이 같은 현상이 안보의 공백으로 연결되지 않았던 것은 바로 미국과의 동맹관계에 기인한다고 할 것이다. 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울 : 평단문화사, 2005), p. 329 참조.

<ABSTRACT>

A Study on the Correlation between The US Forces Changes in  
The ROK and The ROK's Military Building-Up  
- Focussing on the Changes and Trends of the ROK's Defense Budget -

Lee, Pil-jung  
Kim, Yong-hui

The history of United States Forces in Korea (hereafter it will be called 'USFK') had begun in 1945, when the independence of Korea. At the aftermath of the Korean War, the United States had made to relief the Korean's survival and economy from the war. Through such assistance for the Korea could boost up its economy, and eventually became 10th ranking nation in the world at present.

However, there has been several conflicts on the military and foreign affairs between the US and the ROK, because of the four times' withdrawal of USFK. In fact, the ROK has achieved several military building-up measures like 'Yulgok Project' as self-defense measures. Technically both USFK's re-deployment of Bush's Administration and 'the Reform of Defense 2020' of the ROK can be understood with those historical backgrounds and trends.

The purpose of this study is to discover how the changes of the US Forces have influenced to the ROK's military building-up not only through conceptual methods but also empirical ones, which are established to analyze the interrelation between the political preference of the ROK

Government and the changes of defense budgeting.

Key Words : The US Forces in Korea (USFK), Military Building-up, ROK-US Combined Forces Command, Re-deployment