

미국의 대한(對韓) 군원정책(1950-1975) 변화과정 연구

田 浩 烜*

1. 머 리 말
2. 미국의 대한(對韓) 군원정책 배경
3. 무상, 유상 군원정책의 변화과정
4. 맺 음 말

1. 머 리 말

미국은 제2차 세계대전 후 한반도에 진주하여 일본군을 무장해제 시킨 뒤 미군정을 실시할 때에도 한반도의 지정학적 이해관계를 그다지 느끼지 못했다.¹⁾ 그러나 1945~1950년까지 미국의 한반도 개입약화가 결과적으로 한국동란을 유발시키자, 미국은 6·25전쟁 이후 한반도의 전략적 중요성을

깊이 인식하면서 주한미군을 주둔시켜 북한의 대남무력남침 가능성을 억제 하였고 경제원조와 전후 복구사업을 적극 지원하였다. 이러한 미국의 경제 원조는 6·25전쟁 이후 1961년 초까지 한국경제에 거의 절대적인 비중을 차지했다.²⁾ 그 결과 한국은 전 세계적으로 이스라엘과 더불어 미국의 원조를 가장 많이 받은 나라 중의 하나가 되었다.

비록 한미 관계가 1960년대 5·16 군사혁명으로 한때 긴장관계를 맞기도 했으나 미국의 역대 행정부들은 한국에 대한 안보후원국으로, 한반도 공산화 방지를 위해 한미 군사동맹을 제도화하고 군사원조를 증가시켜왔다. 특히 1970년대 중반 월남, 캄보디아, 라오스의 연쇄적인 공산화 과정에 충격을 받은 한국 국민들이 북한의 무력남침 가능성에 대한 심리적 공황을 나타내자, 미국은 한반도 안보공약과 한미 연합사령부 창설 그리고 FMS 군사지원의 제도화를 통해 동맹관계를 더욱 강화시켜 나갔다. 현 시점에서 평가해 볼 때 미국의 군사원조는 한국의 안정과 국력을 성장하도록 지원하는 요인이 되어 왔으므로 미국의 해외개입에 대한 모범사례로 평가받을 만 하다.

그럼에도 불구하고 지금까지 미국의 군사지원에 관한 연구는 대부분 경제적 관점에서 특정기간을 대상으로 연구되었거나 포괄적으로 다루지 못하고 단편적으로 취급되어 왔다.³⁾ 그러므로 본 논문에서 미국의 대한(對韓) 군원정책에 대한 역사적 사례를 국제정치적 시각에서 재해석하고 그 원인들을 규명하려는 것은 앞으로 미국의 대외정책 결정과정을 이해하는 데 하나의 준거로 삼기 위해서이다.

구체적으로 본 논문의 의도는 군사원조가 지원되었던 당시 시대적 환경

2) 1980년 미국 국제개발처(AID) 발표에 따르면 미국은 1946~79년간 146억 810만 달러의 경제원조와 1960년대까지 무상원조 47억원을 제공했다. <http://100.empas.com/dicsearch>.

3) 본 논문 주제와 유사한 선행연구는 “미국의 한국에 대한 원조정책 연구”와 “미국의 대한 군사원조정책”(1948~1950) 정도이다. 그러나 이것도 실체는 경제적 분석이거나 특정기간의 연구로 간주된다. www.reportworld.co.kr/report/data/view.html?no=333787; http://www.koreanhistory.org/publish/pub21_30.php

* 한밭대학교 교수.

1) 박관숙, 『세계외교사』(서울: 박영사, 1983), pp. 126-157; 조순승, 『한국분단사』(서울: 형성사, 1982), pp. 19-39.

에서 미국과 한국의 입장을 재조명하고 군원정책결정에 영향을 주었던 환경요인이 어떻게 작용하였는지에 대해 설명하려는 것이다. 이를 위해 본 논문의 전개는 우선 군원목표에 관한 이론적 배경을 고찰한 후 미국이 군원정책을 결정할 당시의 국제적, 국내적 역사적 주요사건에 따라 변화되어 왔던 군원정책의 계량적 시행결과를 토대로 군원정책의 변화원인과 정책결정과정에 대한 인과관계를 설명하고자 한다.

그럼에도 미국의 군원정책은 비밀적인 요소가 너무 많고 아직 공개되지 않은 1차 자료가 대부분으로 정책결정과정인 블랙박스를 설명하기에는 매우 제한적이다. 따라서 본 논문 “미국의 대한 군원정책 연구”는 로즈노우 (James N., Rosenau)의 다차원적 분석단위를 상정하여 어떠한 국내외 영향변수가 군원정책에 영향을 끼쳤으며 변화추세는 어떠한지를 규명하기 위해 외교정책분석론 접근방식을 취하고자 한다.⁴⁾ 특히 군사원조가 미국의 외교정책과 전략의 범주 내에서 결정되어 왔다고 볼 때 다음과 같은 국내외 정책결정의 영향요인 즉, 미국의 대외정책 및 안보전략에 따른 한국의 역할, 한반도 안정 및 군사력 균형, 미 행정부의 정책결정자, 미 관료 및 의회, 미국 내 여론 등에 대한 면밀한 고찰이 필요할 것이다.⁵⁾

그리고 미국의 대한(對韓) 군사원조는 대단히 오랜 기간에 걸쳐 지원되어 왔으므로 본 연구의 한정된 지면에서 이를 모두 망라하기란 사실상 대단히 어렵다. 따라서 본 논문은 군원의 시기를 다음과 같이 구분하였다. 즉 한국전쟁 이후부터 포드 행정부까지를 거시적으로 설명하는 제1부 미국의 대한 군원정책(1950~1975) 변화과정 연구와 카터 행정부 기간을 미시적으

4) 외교정책분석론은 외교정책행태를 분석하는 이론 정립을 목표로 하여 정책결정에 영향을 미치는 국내외적 변수를 찾아내고 변수간 상관관계와 변수 및 정책결정 행태간의 인과관계를 제시하는 가설, 모델 및 분석 틀을 개발하는 연구다. 한편 역사적 접근법, 국제정치이론적 접근법에 관한 논의는 다음을 참조, 김현, “외교정책연구의 현황과 과제,” 한국정치학회 편, 『21C 국제관계연구의 쟁점과 과제』(서울: 박영사, 2003), pp. 3-4.

5) Richard G. Head & Ervin J. Rokke (eds.), *American Defense Policy*, pp. 83-6; Kalevi J. Holsti, *International Politics-A Framework for Analysis*-3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice-Hall, 1977), pp. 366-373.

로 분석하는 제2부 미국의 대한 군원정책(1976~1980) 변화과정 연구로 구분하였다. 특히 본 논문에서 다루게 되는 제1부 1950~1975년까지 군원정책 연구는 주로 군원정책 변화 추세(pattern)를 설명하는 과정에서 군원정책 영향변수의 상대적 중요성과 변수들 간의 상호작용과정에 대한 고찰을 시도해 나갈 것이다.

2. 미국의 대한(對韓) 군원정책 배경

(1) 미 군원정책의 동기와 목표

국제정치를 좁은 의미에서 “국가간의 정치적 대립, 항쟁, 협력, 등의 관계를 뜻한다”고 하는 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 견해에 따른다면 국제사회는 국내정치와 달리 권력과 가치가 분산되어 어떠한 권위적인 정통성을 찾지 못하므로 각 국가는 자신의 힘에 의존하면서 타국의 힘을 경계하고 자신의 안전을 도모해야 하는 입장에 있다고 볼 수 있다.⁶⁾

“국가들은 독자적 실체로서 ... 전체의 복지가 바로 한 국가와 다른 국가와의 관계를 지배하는 최고의 목표가 된다”고 보는 헤겔(Georg Wilhelm Friedrich Hegel)과 “국제정치에서 ... 힘은 항시 직접적인 목표가 되어 왔으며 국가의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 수단이 되었다”고 보는 모겐소(Morgenthau) 등은 국가안보를 최고의 목표로 보는 점에서 공통된다.⁷⁾ 그러나 국가안보는 점차 물리적 방위 이상인 국가핵심가치를 보호하는 개

6) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, 5th. (New York: Algrid A. Knopf, 1973), pp.27-28.

7) James E. Dougherty & Robert L. Phaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* 2nd ed.(New York: Harper & Row, Publishers, 1981), p. 93.

념으로 확대되어 안보정책과 외교정책 간에 그 영역이 점차 중첩되어 가는 추세에 있다고 하겠다.

특히 미국은 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하는 국제질서를 조성하기 위하여 국제주의, 반공주의, 반소 팽창주의를 특징으로 하는 대외정책을 적극 추구해 왔다.⁸⁾ 그리고 대외원조는 소련의 팽창에 맞서 자유진영에 대한 영향력을 유지하기 위한 영향력 행사의 수단으로 활용되었다. 그러나 피원조국 역시 그들의 정치, 경제안정과 군사력 건설에 필요한 자금, 물자, 지식을 공급받았기 때문에 쌍방에 유익한 것이었다고 볼 수 있다.

당시 대외원조는 인도적 원조, 생계원조, 군사원조, 경제개발원조 등의 형태로 제공되었고 군사원조는 안보원조의 일환으로 제공되어 왔다. 이러한 군사원조를 지원하기 위해 미국은 '무기대여법'에서 '상호방위원조법'과 '대외원조법'으로 변경하였다. 그리고 이들 법안들은 "외교정책 목적을 위한 수단"으로 활용하려는 근본 목적을 원활히 수행하기 위한 제반 환경을 반영한 것에 지나지 않았다. 이것은 대외원조법 502절 "미국의 안보는 다른 자유 독립 제국의 안보를 통해 강화된다. …… 그들의 안보 및 안정을 위한 제반 환경을 조성함으로써 …… 미국의 대외정책, 안보, 전체 복지를 증진시키기 위하여"라는 점을 통해 미 군원의 동기를 확인할 수 있다.

한편, 미국의 무상군원이 미 경제력의 상대적인 약화와 '오일쇼크'로 인한 재정적자 등으로 유상 군원방식으로 변하자 미 의회는 '무기수출관리법'을 통과시켰다. 그러나 이 역시 "... 자료의 연구개발, 생산, 조달, 군사지원 등의 상호협력 교류를 위한 ... 공동방위를 더욱 증진시키기 위하여"라고 그 정치적 동기를 밝히고 있었다. 그럼에도 이런 원조관계법 이면에 내포된 정치적 목적 역시 고려할 필요가 있다.

미국은 미국 주도의 패권적 국제질서(Pax-Americana)를 지속시킨다는 기본 목적을 위해 군원을 영향력 행사수단으로 활용해 왔다. 특히 1960년

8) Charles W. Kegley, Jr., & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy -Pattern and Process*(New York : St. Martin's Press, 1979), p. 30.

대까지 기지공급국이나 전방 방위국가에 미국의 구식 잉여 무기체계를 수출함으로써 우방국의 군 구조를 미국과 연계시키며 상호 운용성을 향상시켰다.

홀스티(K. J. Holsti)는 이러한 원조의 속성을 다음과 같이 설명했다.⁹⁾

$$\begin{aligned} & \text{A국의 동원가능 국력} + \text{B국의 A국 의존정도} + \text{B국의 A국에 대한 반응} \\ & = \text{A국의 영향력 성취율} \end{aligned}$$

그러므로 군원은 미국의 국제주의에 대해 순기능 역할을 했지만 피원조국에 대해선 미국의 정치적 영향력을 받을 수밖에 없도록 만드는 역기능도 가지고 있었다. 그리고 이러한 군원은 시대적 상황에 따라 대외정책 및 국가안보전략의 변화에 따라 구체적인 추구목표가 변화되어 왔다.

이에 대해 루이스(William H. Lewis)는 냉전 당시 군원의 목표를 ① 효과적인 방위태세를 위한 동맹국 지원, 공동방위 노력에 기여, 국제법 범위 내에서 무기교환, 해외 미군 철수 용이화, ② 외교목표 조정수단으로 이용, ③ 기지권 및 전·평시 지역시설에 대한 통로 획득, ④ 피원조국 안보에 대한 관심표시, 미 공약의 상징, ⑤ 정치, 전략적 중요 지역에서 타국의 영향을 배제시키기 위한 친미 입장 지원, ⑥ 피원조국 지도자나 집단에 대한 영향력 유지, ⑦ 친미 정부나 특정정권 지지 등을 열거했다.¹⁰⁾

반면, 겔브(Leslie H. Gelb)는 1980년대에 증가한 유상군원의 목표를 ① 핵확산 방지, ② 우방 자위력 강화, ③ 피원조국 내부 안정 및 인권, ④ 선진국과 동맹관계, ⑤ 전략적 세력균형, ⑥ 지역적 세력균형, ⑦ 분쟁해결, ⑧ 기지 및 통행권, ⑨ 정치적 영향력 등을 군원의 동기로 제시했다.¹¹⁾ 그러나 이러한 제 요소는 미국의 국익 특히 핵심가치의 수준에 따라 군원의 성격

9) Kalevi J. Holsti, *op. cit.*, p. 258.

10) S. G. Neuman & R. E. Harkavy (eds.), *Arms Transfer in the Modern World*(N. Y. : Praeger Publishers, 1980), pp. 189-90.

11) Leslie H. Gelb, "Arms Sales", *Foreign Policy*(76-77 Winter), pp. 11-20.

이나 수준을 결정 지우게 되었다.

(2) 미 군원정책의 역사적 배경

제2차 세계대전 이후 냉전 초기에 미국은 자유민주주의를 확대하고 소련의 팽창에 대항하기 위해 적극적인 외교정책을 추구하였고 그 결과 많은 우방을 확보했다. 제2차 세계대전 직후 서유럽의 경제적 현실은 소련의 공산주의 확대 과정에서 대단히 취약했기 때문에 1947년 미국 국무장관 조지 마셜(Gorge Marshal)은 유럽지역의 경제복구에 중점을 두는 유럽 부흥원 조계획의 필요함을 역설했다.¹²⁾ 이러한 배경에는 미국이 전후 국제질서를 구축해 나가려는 패권적 입장에서 우방의 안전을 통해 자국의 안보를 도모하려는 정치적 동기에서 비롯된 것이다. 이후 미국은 소련과 대항하는 냉전 과정에서 국제주의, 반공주의, 반소 팽창주의를 특징으로 하는 대외정책을 적극 추구하였다.¹³⁾

미국은 아시아 지역에서도 일본 외에 다수의 우방국을 획득하려 노력했다. 미국은 소련과 함께 일본군의 무장해제를 위해 한반도에 진주하였고 이후 남한지역의 군정을 실시하면서 민주 정부 수립을 위해 지원하였다. 그러나 소련 역시 북한지역을 공산주의 위성국으로 체제변환을 시도했다. 1945년 9월 스탈린은 한반도 단일 정부 수립이 어려웠다고 인식하여 북한 지역만이라도 획득하기 위해 소련점령군사령부 정치부에게 북한지역만의 단독정권을 수립하도록 지시했다. 이에 따라 모스크바의 소련군 군사평의회는 평양에 독자적인 조선공산당을 발족시켜 조선 전체의 공산주의운동을 지도하고 통제하기 시작했다.¹⁴⁾ 이후 소련은 북한에서 소련군을 철수하면

서 경제문화협조에 관한 협정, 교역 및 지불에 관한 협정 등 일련의 협정을 체결한 뒤 북한에 대규모 무기 및 군사장비를 공급하였다. 그러나 소련의 본격적인 군사지원은 김일성의 남침 지원요구에 스탈린이 동의하고 난 뒤에 이루어졌다. 스탈린은 비록 중소 동맹조약의 체결과 소련이 원자폭탄을 보유하게 되었지만 미국의 개입 가능성을 우려하면서 중국지도부가 한국전을 지지할 때만 시작할 수 있다고 언급했다. 이후 김일성은 북경을 방문하여 모택동에게 스탈린과의 회담 내용을 설명하자, 모택동은 만일 미국이 참전한다면 북한을 돕기 위해 무력을 파견하겠다고 동의했다.¹⁵⁾

1950년 3월 김일성은 소련에 1억 3,000만 루블의 군사장비를 제공해줄 것을 요청하였고 스탈린은 이를 적극 지원했다. 1950년 소련에서 제공된 무기 및 군사장비의 공급은 8억 7,100만 루블로 전년에 비해 5배 이상 증가된 것이다. 중국도 과거 실전경험이 있는 조선인 전투부대를 북한 인민군에 편입하도록 지원하였다. 중공군 출신의 북한군 제6사단은 6·25전쟁 당시 서울을 점령하는 인민군 제4사단을 지원하면서, 수원을 거쳐 충청도 전라도 등지를 점령하는 주력부대가 되었다.

그러나 한국은 이러한 북한군의 전투력과 비교했을 때 매우 저조한 수준이었다. 북한은 소련의 원조로 탱크, 대포와 같은 중장비를 제공받고 있었으나 한국군은 치안경비 수준의 미약한 장비로 무장되었다. 대한민국 수립 직후 1948년 10월 5일 이승만 대통령은 트루먼 대통령에게 군사·경제원조와 주한미군의 계속주둔을 요구했으나 당시 애치슨 국무장관은 극동방위선에서 한국과 대만이 제외되었다고 발표했고 미 합참도 한반도에서 지상군의 주둔이 소련의 공격에 취약할 것으로 우려하여 1949년 6월까지 주한미군 철수를 승인했다.¹⁶⁾ 이에 이승만 대통령은 1949년 8월 20일 트루먼 대

12) “마셜플랜” 4년 동안 서유럽은 미국 정부로부터 120억 달러에 달하는 원조를 받았다.

13) Charles W. Kegley, Jr., & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy-Pattern and Process*(New York : St. Martin's Press, 1979), p. 30.

14) 최근 러시아의 문서보관소 자료 공개로 밝혀진 1945년 9월 14일 소련점령군사령부 정치

부가 작성한 ‘독립조선의 인민정부 수립요강’ 문서는 당시 스탈린이 북한정책에 대한 구체적인 지침을 담은 비밀지령이다. 구소련은 한반도 분단 고착화에 앞장섰다는 비난을 피하기 위해, 북한에 단독정권을 수립하라는 뜻을 담고 있다. 『6·25 전쟁사』 제1권, (국방부군사편찬연구소), pp. 19-20.

15) 상계서, p. 87.

통령에게 북한으로부터의 '임박한 남침위협'을 강조하면서 미국의 군사원조를 강력하게 요청하였다. 미 의회는 1949년 10월 한국에 군사원조를 허용하는 상호군사협조법안(the Mutual Defense Assistance Act)을 통과시켰고 1950년 1월 한·미간에 한미상호방위원조협정(Mutual Defense Assistance Agreement)이 체결되었다. 그러나 이후 미국이 중공군 참전을 계기로 휴전을 성립시키려 하자 이승만 대통령은 반공포로를 석방하였고 이에 미국은 휴전을 묵인하는 대가로 상호방위원조협정을 체결하겠다고 약속했다.

이와 같이 미국이 한국에 대해 군사원조를 적극적으로 제공하게 된 배경은 지정학적 인식의 변화에서 비롯된 것이었다. 한반도를 지정학적 시각에서 볼 때 한반도는 미·일·중·러의 중앙적 위치에 있으면서 해양세력과 대륙세력의 첨단에 위치하고 있어 주변적 위치에 있다. 스파이크맨(N. J. Spykman)의 주변 지대론에서 볼 때 한반도는 유라시아심장부를 둘러싸고 있는 극동에서의 주변지역으로 간주되어 한국은 대소 봉쇄기지가 되었다. 동아시아는 유럽 중동지역과 같이 미국에 사활적으로 중요한 전략적 지대로 등장했으며 각 지역의 안전은 다른 두 지역에 상호 관련된다고 보기 때문에 한국의 지정학적 가치는 더욱 중요시 되었다. 이후 1980년대까지 미국은 동아시아 지역에서 군사적으로 동북아 군사력 균형, 아시아 대륙에서 지상전 회피, 일본의 군사적 책임 증대 등을 추구했다.

이 당시 미국은 만일 한반도가 적화될 경우 완충지대 없이 중·소와 직접 충돌하고 한반도 장악세력을 견제하려면 막대한 태평양 함대, 항공력, 핵 잠수함 등을 배치해야 할 것으로 인식했다. "한반도는 일본본토와 남쪽으로 향하는 ... 공격의 발판"이라고 본 무어(T. Moorer) 미 합참의장이나 한반도를 거점으로 택한 쉘레진저(A. M. Schlesinger, Jr.) 미 국방장관의

16) 미국은 아시아 지역에서 소련과 전면전을 실시할 경우 알류산 열도와 일본, 필리핀을 연결하는 도서방위선에 이르는 해·공군기지를 활용하여 해군, 전략공군, 핵무기로 반격한다는 것이었다. 이 방위전략에서 한국과 타이완은 제외됐다. 미국은 이러한 전략을 수행하기 위해 해외미군 재배치를 착수했다. 상게서, pp. 23-24.

견해는 한반도가 중·소의 견제기지로서 역할이 지대하다는 것을 보여준 것이다.¹⁷⁾

이와 같이 미국은 한반도에서 일본과 동맹관계, 중국과 비적대 관계를 가진다는 정치적 목적을 추구했기 때문에 한국의 가치는 주로 국제정치적 시각에서 고려되어 왔다고 볼 수 있다. 특히 "한국을 포기한다면 일본과 아시아 전체에 영향을 미친다"는 포드(Gerald R. Ford) 대통령이나 "한국에 대한 공약은 일본의 안전이 한국과 직결된다는 인식에서 나온다"고 보는 키신저(Henry Kissinger)의 견해는 모두 일본과 한국을 동시에 평가함으로써 한국의 가치를 국제정치적 측면에서 찾으려 했음을 보여주는 것이다.

그러나 이와 같이 한국이 일본에서 파생된 이익이라 보는 견해는 미래 한반도의 지정학적 가치를 충분히 고려하지 못한 것이었다. 현재 한국의 정치 전략적 가치는 과거 냉전시대와는 상당한 변화가 있으며 중국이 잠재적 패권국으로 부상하는 과정에서 한국의 역할과 가치는 더욱 강조되고 있다. 예컨대, 아트(Robert Art)는 탈냉전 이후 미국의 국가 이익을 재설정할 것을 주장한 바 있다.¹⁸⁾ 즉 그는 미국의 국익에 대해 미 본토 보호, 개방적 세계경제지속, 중동지역 원유, 유럽과 극동에서 전쟁방지와 함께 이스라엘 및 한국의 보호, 민주정부 도모, 독재정권 전복 등을 제시했다. 미국의 해외 개입방식에 대한 논란 역시 고립주의와 국제주의 등 다양한 정책을 논의한 끝에 선택적 개입주의가 적절한 것으로 합의되었다.¹⁹⁾ 그리고 이는 클린턴 행정부의 '개입-확대' 국가안보전략으로 구체화된다.²⁰⁾

17) Se-Jin Kim(ed.), *Documents on Korean-American Relations, 1943-1976*, 구영록 외 편, 『한국과 미국』(과거, 현재, 미래)(서울: 박영사, 1983), pp. 113-14.

18) Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War," *International Security*(Spring 1991), p. 9.

19) Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment," *Foreign Affairs*(Fall 1991), pp. 1-20.

20) '개입-확대' 전략 요지는 탈냉전 이후 미국의 군사적 역할축소에 대한 우방의 우려를 불식하고 전진배치를 통해 지역문제에 계속 개입한다는 것과 미국이 국제질서안정을 위해 균형자 역할을 자임한다는 것이다. Warren Christopher, "America's Leadership,

이와 같이 미국은 그 동안 지속적으로 한국의 지정학적 가치를 평가해 왔음에도 미국의 개입주의 수준에 따라 한국에서 개입 지속이냐? 철수냐? 하는 와중에서 고심해 왔다. 그러나 이러한 과정은 대한(對韓) 공약을 애매하게 인식하게 만들기도 했고 모호한 개입전략은 한국에서 군원을 통해 얻고자 했던 정치적 목표 역시 변화시켜야만 했다.

3. 무상, 유상 군원정책의 변화과정

(1) 무상 군원정책의 정치적 목적과 군원의 변화

제2차 세계대전 후 미국의 전략개념은 대소 방위전략이 중요한 요소였다. 미국은 우세한 공군력으로 제공권을 달성할 수 있고 전략핵으로 언제 어디서나 소련을 봉쇄할 수 있다고 믿었기 때문에 군부와 국가안전회의는 트루먼 대통령에게 한국에서 미군 철수를 건의했다. 이로써 미국의 군정 당시 군원의 목적은 국내치안과 경비에 집중되었다. 그러나 미국은 주한미군의 철군이 결정되자 한국군을 북한군에 대한 저지력으로 인식하면서 원조의 성격도 군사원조의 성격을 띠게 되었다.²¹⁾ 따라서 이 당시 군사원조에 가장 크게 영향을 준 영향요인은 한반도의 전략적 역할이었다.

미국은 철군 후에도 지속적인 정치적 영향력을 유지하면서 한국의 붕괴를 막기 위한 대책의 일환으로서 군사원조를 제공하면서 한반도 군사력 균형을 위해 한국 국방경비대를 창설하였다. 이로써 일본군 무장해제라는 미군의 초기 임무는 공산주의 팽창을 저지하는 임무로 바뀌었고, 극동에서

America's Opportunity," *Foreign Policy*(Spring 1995), p. 6.

21) 미 국무성, 『해방 3년과 미국 I』(미국무성 비밀외교문서), 김국태 역(서울: 돌베개, 1984), p. 158.

미소관계의 변화는 군정으로 이식된 민주체제를 정착하고 동북아의 반소봉쇄기지를 확보하려는 것으로 변했다.

한편 소련이 북한 인민군에 대한 군사력을 은밀히 증강시킨 후 한반도에서 철군을 완료한 후 주한 미군철수를 요구하자, 미국은 군사력 균형에서 열세한 한국군을 방치한 채 미군의 조기철군은 극동에서의 봉쇄정책과 모순되었으므로 한반도 안보정책을 재검토하는 계기가 되었다.

그러나 미국은 당시 한국의 군사력을 내란 진압, 38선 경계, 부분적인 북한 도발에 대처하는 정도에서 그쳐야 한다는 정치적 고려 때문에 군사원조의 규모는 한계를 가질 수밖에 없게 된다. 당시 주한미군사고문단(KMAG) 로버츠(W. L. Roberts) 준장은 1950년 3월 8일 미 육군부 작전국장 볼트(C. L. Bolt) 소장에게 “북한이 100대 가량의 러시아제 항공기를 획득했으며 ... 북한이 남침한다면 ... 남한은 공산국의 하나로 전략할 것입니다 ... 남한은 전략적으로 일본의 심장부를 위협하고 있으며 적의 손에 떨어질 경우 서방세계의 보루인 일본의 방어를 위태롭게 할 것”이라고 우려하면서 북한의 공군력 증강에 대응하기 위해 주일 미 공군의 잉여 장비인 P-51 또는 P-47 중 50대를 한국군에 양도해 줄 것을 요청했다.²²⁾ 그러나 이러한 로버츠 장군의 요구에 대한 미 국방부의 회신은 “현재의 상호방위원조계획(MDAP: Mutual Defense Assistance Program)은 최종 승인을 위해 국무부에 제출됐으나 ... MDAP와 함께 한국에 대한 다른 원조 계획도 정치적 문제로 아직 국무부의 결정이 나지 않았소 ... 군사고문단의 요청이 타당하다고 생각하지만 한국 육군의 증강은 NSC의 정책결정사항에 위배되며 ... 한국 해군에 대한 지원을 금지하고 공군 창설에 대해서도 부정적 ... 본인은 국무부의 승인이 없는 상태에서는 어떤 형태의 추가적인 원조도 있어서는 안 된다 ... 현재 합참은 전 세계적인 관점에서 각지의 고문단 감축을 검토 중이며 ... 귀하의 의견은 무초(John Muccio) 주한미대사의 승인을 받은 뒤 육군성에

22) 로버츠 준장의 1950년 3월 8일자 보고서와 미 국방부의 회신내용은 다음을 참고, <http://panzerbear.blogspot.com/search/label/%ED%95%9C%EA%B5%AD>

제출할 것”이라고 회신한바 있다.

이와 같이 6·25전쟁 이전에는 군사원조가 국무부의 정치적 통제를 받고 있어 쉽게 반영되기 어려웠다. 이는 수시로 북진통일을 주장하던 이승만정권의 예측불가능성 때문에 1950년 초 국무장관 딘 애치슨(Dean Acheson)은 내전 억제라는 정책목표를 마련했다. 즉 미국은 북한을 봉쇄하고(contain) 남한을 억제해야(constrain) 한다는 것이다. 그가 1950년 1월 “프레스클럽” 연설에서 말하고자 했던 바의 핵심 내용은 미 정부 내부문서에 보다 분명하게 드러나 있다.²³⁾

이와 같은 측면에서 한국전쟁 이전에 제공된 원조의 성격은 자연 군사원조보다 경제원조에 중점을 두었는데 이는 과거 중국대륙의 공산화 과정이 내부 불안정에서 기인되었다는 데에서 비롯되었다는 경험적 교훈 때문에 더욱 그러하였다.²⁴⁾

1950년 1월에 체결된 한미상호방위원조협정에 의해 제공된 군원도 생산 중단된 구식무기였는데 그것도 대부분 한국전쟁 전까지 수령하지 못하고 있었다. 이러한 모순은 미 군부와 행정부 관료들 간의 정책적 합의의 인식 부족에서 비롯된 것이었다. 당시 미 국무성은 대한 정치적 영향력 유지와 민주주의의 시험대로서 한국의 중요성을 인식하여 군사개입이 필요하다고 주장하였다. 그러나 국방성, 육군성, 합참 등은 대소 봉쇄전략에 따른 한국의 전략적 역할이 미약하다고 판단하는 등 의견이 대립하였다.²⁵⁾ 이러한

23) 무초 대사는 “한국인에게 자신을 방어할 수 있게 하면서 북진 의욕을 불태우지 않도록 지지할 수 있을 만큼” 군사적 지원을 해야 한다. “우리는 매우 어려운, 미묘한 입장에 처해 있다. 우리가 이승만 및 그 추종자들에게 그들이 원하는 것을 모두 준다면 그들은 북진을 할 가능성이 있다. 그리고 그 짐은 우리 모두가 져야 할 것이다...” 국무부 895.00 file, box 946, Muccio to Butterworth, 1949. 11. 1; Truman Library, Muccio oral history interview no. 177, 1973. 12. 27. 또한 애치슨 국무장관도 1950년 6월 몇 차례에 걸쳐 탱크나 공군력 등 공격용 무기들을 남한에 공급할 경우의 문제점을 직접 언급했다.

24) John Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, 8th ed. (N. Y. : Holt, Rinehart and Winston, 1980), pp. 50-59.

25) Forestal 국방장관은 “군사적 안전의 견지에서 볼 때 미국이 한국에 현존 군사력을 유지

양자의 대립은 결국 조정되지 않은 채 집행을 하게 되었고 이러한 정책 집행결과는 애매모호한 상태를 초래하였다.

한편 북한은 소련과 1949년 3월 조·소 경제·문화, 군사비밀협정을 맺은 뒤 받은 각종 군원으로 남침준비를 서둘렀다. 이후 김일성은 스탈린과 모택동의 연속 정상회담을 통해 중·소의 지원을 보장받은 후 한국전쟁을 감행하게 된다. 이후 트루먼 대통령은 한국전쟁이 발발하자 대소 봉쇄정책 측면에서 미군의 개입을 결정하였다. 당시 미군의 참전 배경에는 소련의 팽창을 저지해야 한다는 인식이 중요하게 작용했다. 미국은 서유럽에서 소련의 재래식 군사력을 우려했다고 서유럽에서 민주주의를 유지하기 위해서 경제부흥 정책을 취했다. 그러나 소련 역시 미국의 반공주의를 소련의 위협으로 인식하면서 소련이 생존할 수 있는 길은 친소적인 완충국의 필요성을 느끼게 하여 지중해로 진출하였는데 이번에는 이것이 미국에게 위협이 되었다.

그리고 미국은 아시아에서 소련과의 지상전을 불리하게 인식하여 주한미군을 철수시키게 된다. 남북한에 단독정부가 수립되던 당시 한반도 상황은 소련군이 그해 12월 북한에서 철수했으며 미군은 이듬해 6월말 남한에서 철수했다. 그러나 1950년 6월 한국전쟁이 발발하자, 미국은 ‘트루먼 독트린’을 선언하고 한국전쟁에 참전하였다. 이는 군부의 전략적 사고가 변화되었다기보다 국무성의 정치적 개입 주장이 강력했기 때문에 취해진 결과였다.²⁶⁾ 당시 미국 관리들은 한국전쟁 이전에 트루먼의 지시로 한국전이 발생할 경우 유엔안보리에서 국제문제화 한다는 대비책을 검토한 바 있었다.²⁷⁾

할 전략적 이해관계가 희박하다”고 하였으며, Peterson 육군장관 역시 “미국이 취할 수 있는 조치는 조기철수밖에 없다고 믿는다”고 이의를 제기했다.

26) Louis A. Johnson 국방장관은 “한국전 참전과 군사원조는 국방장관이나 군부, 어느 누구의 건의에 의한 것이 아니었고 바로 국무장관의 건의에 의해서였다”고 증언했다.

27) 현재 공개된 1950년 6월 27일자 미국외교문서(FRUS 1949, VII, Pt. 2, 1046-1057)의 관련 부분은 다음과 같다. ① 북한 남침시 미국의 개입이 없으면 남한은 붕괴되고 한반도는 공산화될 것이다. ② 북한이 남침하면 미국은 유엔안보리 긴급회의를 소집하여 문제를 ‘국제화’한다. ③ 미국 단독이 아니라 여타 회원국들의 참여를 얻어 ‘평화유지행동

이와 같이 한반도 변화는 동아시아 안정과 현상유지를 깨뜨려 미국의 대소전략에 영향을 줄 것이란 국무성의 정치적 고려 때문에 군사적 개입을 취했고 따라서 군원의 목표도 여기에 종속되었다. 미국은 상호방위원조계획의 규정을 무시하면서까지 무기와 탄약을 긴급 공수하였다. 그 후 중국의 개입으로 한국전이 고착되자 미국은 휴전을 시도하였고 한국의 중립화 통일방안도 모색하였다. 그럼에도 미국은 휴전을 반대한 이 대통령이 한국군 단독으로 북진을 시도할 가능성에 대비해야 했다. 그리하여 미국은 소련, 중국 등과 한국전쟁을 휴전하려는 협상을 진행하면서 이를 반대하던 한국의 이승만 대통령에게 휴전에 대한 보상으로 한·미 방위조약 체결과 군원을 약속하지 않을 수 없었다.

이후 주한 미군 철수로 한반도에서 군사적 영향력이 감소되자 미국은 경제원조로서 정치적 영향력을 유지하려 하였다. 당시 미 국무성은 미군철수가 미국의 대한 이해관계를 축소시킨다는 것을 의미하지 않으며 오히려 한·미 관계를 보다 정상화하기 위한 조치라고 강조했다. 미국의 한반도에 대한 정치적 목적은 “아시아에서 영구적인 평화를 달성하기 위한 가장 중요한 대책중의 하나”로 인식되었으나 철군 당시에는 한국이 북한에게 넘어가지 않도록 임시 조치로만 한정되었다. 따라서 군원도 철군하는 미군 장비만을 이양하는 수준에서 결정되었다. 즉 주한 미군 철수 대가로 지불된 군원은 대부분 장비유지나 탄약 보충에 불과했다. 1950년 6·25전쟁 발발 시점까지 미국의 실질적인 군사원조는 10대의 AT-6 훈련용 비행기 구입을 허락하는 정도에 그쳤으며 병력규모도 북한 인민군 병력의 약 1/2에 해당하는 10만 명 수준에 머물렀다. 그 결과 한국군이 6·25전쟁 초기에 조기 와해되어 후퇴했던 것은 예정된 결과에 지나지 않았다.

6·25전쟁이 발발하자, 이승만 대통령은 트루먼 대통령과 맥아더(Douglas MacArthur) 극동군사령관에게 즉각적인 군사개입을 요청하여 미군의 참전을 실현시켰다. 전쟁 중 이대통령은 미국으로 하여금 국군의 병력 증강, 장

비의 현대화 및 훈련 등에 대한 지원을 촉구하였고 그 결과 6·25전쟁 발발 당시 10만 명(8개 사단)에 불과했던 국군의 총병력은 1954년까지 65만 명(20개 사단)으로 증원되었다. 결국 북한군은 유엔군의 인천상륙작전으로 패주했고 이에 고무된 미 국무부 정책기획실은 한국통일 달성을 위해 38도선 이북으로 전투를 확대해야 한다는 보고서를 제출했다. 한국 역시 장면 주미대사를 통해 38도선 북진과 한국통일을 요구하는 서한을 애치슨 국무장관에게 발송했다.²⁸⁾

그러나 이후 미국이 중공군 참전을 계기로 미국이 한국정부의 입장을 무시하고 휴전을 성립시키려 하자 이승만 대통령은 반공포로 2만 7,000여 명을 독단적으로 석방함으로써 미국으로 하여금 한국측 요구를 수용하도록 촉구하였다. 결국 이대통령은 미국이 추구하는 휴전을 묵인하는 대가로 미국으로부터 상호방위원조협정을 체결하겠다는 약속을 받아내는데 성공하였다. 이와 같이 우여곡절 가운데 체결된 한미상호방위원조협정 제2조는 미국 측이 한국에 대한 방위를 공약하고 군원을 하나의 의무로 또 한국 측이 미국에 대해 군원을 요구할 수 있는 권리를 제도적으로 보장하는 성격을 지니고 있다. 그럼에도 미국은 여기에 단서를 달음으로써 한국에 대한 계속적인 정치적 영향력을 갖되 그 행동에 대해선 미국이 융통성을 갖도록 하는 조치를 취했다.

따라서 한미상호방위원조협정은 군사적인 면보다 정치적인 성격이 강하다고 볼 수 있다. 즉 미국의 한국에 대한 안전보장 정책은 과거 군사적 관점에서 군부의 영향이 컸던 것이 이제는 점차 정치적인 관점에서 국무성이 주도권을 가짐으로써 집단안보의 성격으로 변하게 되었다. 미국은 이제 한국의 안전이 태평양의 안보와 직결된다는 정치적 이유 때문에 한반도에서 현상유지를 추구하려 했다.

미국은 휴전 이후 한국군에 대한 작전통제권을 통해 한반도에서 전쟁의 재발 방지와 함께 북한군의 남침을 억제해 왔다. 즉 미국은 한국의 전략

(police action)을 취한다. ④ 중국이 개입하면 희생이 큰 장기전이 될 것이다.

28) 미 국무부 정책기획실문서 Working Papers I : FRUS 1950, pp. 748-750.

비축유류와 탄약 등을 통제하고 미 군사고문관들이 한국군 내에 산재해 있으면서 유류, 탄약, 군사예산 등의 규모를 결정하고 한국군의 훈련방법, 교리, 편성, 무기체계와 군 구조 등을 미군 교리에 연계하여 훈련시켰다. 이러한 무기체계, 전략전술, 교리와 같은 군사적 상호운용성은 한·미간 상호 의존 관계를 강화시키는 계기가 되었다.²⁹⁾ 그리고 이것은 전시 작전 효율성을 향상시키는 순기능의 역할도 해왔다.

한편 미국은 이 과정에서 주한미군의 감축과 한국군의 감소로 약화된 한반도 군사력 균형을 유지코자 제반 조치를 취했다. 이러한 조치에는 미국이 중국과의 재교전에 대비하여 미군 핵편제 ‘팬토믹(Pentomic)’ 사단과 ‘어네스트 존(Honest John)’, ‘나이키 허큘리스(Nike Hercules)’ 미사일을 배치하여 미국의 주변 전진방위기지 확보를 포함하고 있었다.³⁰⁾ 당시 미국은 주한미군의 완전철수 대신 감축만을 시도했으며 그 감축도 미군 전술핵과 한국에 대한 군사원조로 보완시켰던 것이다. 이 기간 중 미국의 대한 군원 규모는 1950년 1,097만 달러에서 1955년에는 3.3억 달러로 초기 군원에 비해 엄청나게 증가되었다. 이러한 군원은 1954년까지 공식적인 군원계획 없이 한국에 군사 장비를 제공한 것도 포함하고 있다. 비록 한국도 국방비를 급격히 증강시켰지만 이 기간 동안 미국의 250~260억 달러의 군원

29) 군사장비가 최신무기이거나 정비, 수리부속품 및 대체장비가 후속지원 문제(Back-End Problem)가 발생된다면 원조국은 수원국의 무기 사용에 통제를 가할 수 있다. 수원국이 공급국을 바꾼다는 것은 내부 군 구조와 재고통제 상의 문제가 발생하며 운영, 정비요원의 재교육, 군수지원 상의 비효율 문제가 발생하므로 거의 불가능하다. Geoffrey Kemp는 이러한 Back-End Problem 때문에 원조국의 무기가전이 증가할수록 원조국은 수원국의 분쟁에 불가피하게 개입하는 상호 의존성이 증가한다고 주장했다. 자세한 내용은 S. G. Neuman & R. E. Harkavy, pp. 264-275 참조.

30) 미국은 재래식 전쟁으로 공산권국가와 대결하는 것이 미국에 유리하지 않다는 판단 하에 전술핵을 사용할 수 있는 팬토믹 사단을 개편했다. 팬토믹 사단은 전술핵무기 발사가 가능했던 어네스트 존 포대를 편성했다. 한국내 전술 핵무기 배치는 덜러스(Dulles) 미 국방장관의 시사 이후 1958. 2. 3 Twining 합참의장이 의회증언에서 시인한바 있다. "Review of foreign Policy" in Foreign Policy, Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, 85th Cong. 2nd session part I (1958. 2. 3), p. 15.

은 한국 국방비와 비교할 경우 대규모적인 것이었다. 더구나 미국은 1955년부터는 상호방위조약과 합의 의사록에 따라서 직접 및 간접적으로 군원을 제공하기 시작했는데, 1955~1960년 기간 중 년 평균 한국에 대한 직접 군원 58.7%, 간접군원 17.9%로 한국의 국방비 중 76.6%를 담당하는 것이었다.³¹⁾

그리고 이것은 미국으로 하여금 매년 미국으로부터 군원에 의존하고 있는 한국군을 구조적으로 통제할 수 있게 하는 수준이었다. 미국은 이러한 군원을 통해 한국이 전략적으로 대소 전진기지 역할을 수행할 수 있기를 기대하였다. 즉 미국은 우선 첫째 한국이 상호방위조약의 체결을 통해 소련, 중국에게 미국의 극동방위에 대한 결의를 천명하는 전략적 핵심지역으로 간주되기를 바랐다. 둘째 한국군은 미국이 핵무기 사용을 피하면서 전략적 대안을 준비하는 시간을 벌도록 할 수 있으며 적의 공격징후와 규모를 탐지하는 1차 수단으로 인식했다. 셋째 한국은 미 군사전략을 위한 완충지대 역할과 지상군 제2 타격전력으로서 대소, 대중국 반격을 위한 예비전력을 기대하였다. 넷째 동북아시아에서 미군 감축을 보완하는 재래 전력으로써 미국의 해외주둔 비용을 감소해 주는 역할을 기대했다.³²⁾ 그러므로 이 당시 군원정책에 영향을 미친 중요한 변수는 미 군사전략의 변화와 한반도에서의 군사력 균형이었다고 볼 수 있다.

이와 같은 배경 때문에 아이젠하워 행정부는 한반도에서 미군을 감축시켰지만 한편으로는 한국군 증강으로 보완하지 않을 수 없었다. 즉 한국군의 대소, 대중국 견제역할은 미국으로 하여금 군원을 제공케 하는 동기를 부여해 주었다. 이후 1958년 주한 미군의 감축과 병행하여 중국군이 완전 철수함으로써 미국은 한반도 군사력균형을 위해 한국군 감축을 착수하면서 그 보상으로 군원을 증가시켰다. 이와 같이 당시 미국의 군사원조는 주한

31) 구영록 외 편, 전계서, p. 195.

32) Yong Soon Yim & Eun Ho Lee, *Arms and Politics on the Korean Peninsula* (Cheongju : Cheongju Univ. Press, 1983), pp. 250-51.

미군 철군으로 발생된 군사력 불균형을 군원으로 보완하려 한 것이었다. 그러나 그 목적이 오직 군사적 목적에 국한되는 것이 아니었고 철수를 반대하는 한국의 정치인, 군부를 불만에서 해소시킨다는 정치적 목적도 포함하고 있었다. 왜냐면 당시의 군원이 국가 예산의 40% 이상을 점하고 있어 군원의 파급효과는 개발도상국 수준에 머물던 한국의 경제에 충격을 줄 정도였기 때문이었다.

한편 일단 한국군의 10만 감축을 성공시킨 미국은 한반도 정책을 재고하게 되었다. 당시 미국은 이승만 정부에게 중국군 철수시 한국군의 병력을 감축하도록 요구했다. 또한 한국 경제를 안정시키기 위해 환율도 현실화시키라고 요구하고 있었다. 그럼에도 이승만 대통령은 이에 대한 협조적인 조치를 취하지 않았다. 미국은 이러한 압박이 성과도 없었을 뿐 아니라 한국정부에게 아무런 정책변화를 주지 못했다고 불만을 느끼고 있었다. 더구나 이 과정에서 미국내 여론이 한국의 정치탄압에 불만족한 것을 기회로 한국 정치 사태에 개입을 시도하였다.

미국은 경제 원조를 1960년대까지 무상으로 제공하였고 특히 1956~57년에는 GNP의 11~12%까지 이르게 되자, 미국은 한국에 정치·경제적으로 막중한 영향력을 가질 수 있었다. 이러한 상황에서 미국의 정치적 개입(1959년 경제원조 감축과 일방적 환율 변경)은 이승만 정권에 치명상을 입힐 수 있는 것이었다.³³⁾ 그리고 이러한 미국의 경제원조 감축은 불경기과 실업자의 증가를 발생시켰다. 그럼에도 이승만 정권은 미국의 압력이 가중될수록 오히려 단호하게 대처함으로써 한·미간에는 정치적으로 불편한 관계에 처하게 되었다.

특히 1956년부터 군원이 2.26억 달러로 급상승했던 이유는 ① 1950~59년 사이 미국의 여론이 국방비 증가를 동의했던 점, ② 덜레스 국무장관과

같은 주요 정책결정자의 대소 봉쇄에 대한 신념, ③ 미·소 냉전과정에서 보인 월등한 미국의 대소 군사비, ④ 한국의 전략적 가치가 중시됨으로써 군원 할당이 1953~57년간 21.9% 1958년 52.7% 1959년 31.4% 등으로 높았던 점,³⁴⁾ ⑤ 소련이 북한을 경제, 군사적으로 예측상태로 통제하면서 1954~60년 사이 13억 루블의 전후 복구지원을 제공하였던 점이 주요하게 영향을 미친 결과였다.

특히 1958년도에 3.3억 달러로 급증한 것은 이러한 요인 외에도 중국군 감축에 따른 한국군 감축에 대한 보상이 크게 작용하였다. 그러나 미국의 군원이 1959년부터 대량 감소된 것은 미국의 한국내 정치개입과 압력 등의 요인이 작용했기 때문이다. 한편 1950년대 말 소련이 ICBM 실험을 성공시키자 미국은 미사일 갭(MSL-GAP)을 느껴 미 본토가 핵무기 공격으로부터 성역이라는 인식을 더 이상 가질 수 없었다. 이에 따라 한반도는 미국의 대소 전진기지로서 역할이 더욱 중요하게 인식되었다. 즉 방어를 위한 군대보다는 세력권 통제를 위한 해외기지들이 기본적으로 요구되었다. 이러한 미국의 대소 전략이 변전하는 와중에서 한국에서 부정선거로 인한 시위가 폭력적 양상을 띄우게 되자 미국은 재빨리 이러한 책임이 이승만에게 있다고 비난하면서 그의 퇴진을 요구하였다. 이러한 미 국무성의 개입성명은 자유당 집권층의 체제유지 노력을 약화시키게 되었다.³⁵⁾

결국 미국의 지원으로 민주당 정권은 탄생할 수 있었다. 이후 미국은 한국에서 민주체제로서 정치발전을 기대하면서 이승만 대통령 말기에 약화된 미국의 약화된 영향력이 회복되길 바랐다. 그리고 민주당 정권에게는 미국의 원조자금 지출에 대한 감독권을 인정하도록 요구했다. 이미 이승만 정권 당시 미국의 원조가 갖는 영향력을 목격한 바 있는 민주당 정권은 결국 이를 수용하고, 환율변경과 원조자금 지출에 관한 미국의 감독도 받아 들

33) 아이젠하워 미 대통령은 이승만 대통령에게 한국 내정에 대한 미국 정부의 심각한 우려를 표명하는 서한을 보냈다. *New York Times* 21 Jan. 1959; 허버트 p. 빅스 외 편, 『1960년대』(서울: 거름신서, 1983), pp. 66-67.

34) Norman D. Levin & Richard L. Sneider, *Korea in Post War U. S. Security Policy*, 이선호 역(국방대학원, 1982), p. 28.

35) *The Western Political Quarterly*(1964. 3), pp. 83-92.

였다. 그리하여 민주당 정부는 모든 원조계획과 관계기록에 대해 미국이 감독, 검사하는 것을 인정하는 협정을 미국과 체결하게 된다.³⁶⁾

한편 미국은 당시 한국군 내 친미 성향의 고위장성이 정군운동으로 전역 되기에 이르게 되자 국방성 군원국장 윌리스턴 파머(Wilesterm Palmer)대장은 한국군부에 대해서 영향력을 미치려는 시도를 취하기도 했다. 그러나 이러한 시도가 내정간섭이라는 비난을 받음으로써 별반 성과를 얻지 못하였다.³⁷⁾ 그럼에도 불구하고 대체로 한·미간 정치적 관계가 만족스런 상태로 접하게 되자, 미국은 당시 유연반응전략 하에서 한국의 대소 봉쇄기지라는 지정학적 중요성을 인식하였다. 그리하여 한국은 미국안보를 위한 완충지로서 전략적 불균형을 극복하는 역할을 맡으며 아시아의 반공보루로서 베트남에서 미국을 지원해 주며 일본 방위공약에 대한 구체적 증거로 간주되기를 기대했던 것이다. 그 결과 미국은 자신의 안보 목적상 이유 때문에 서라도 대한(對韓) 군원을 재개할 필요를 느끼게 되었고 이것은 1961년도의 경제원조와 군사원조 모두를 증가하도록 유인하는 요인이 되었다.

한편 1960년 초 민주당 정권은 국내외적 상황에 대처할 수 있는 정치체제의 총체적 역량 부족으로 붕괴될 운명에 직면해 있었다. 즉, 권력기반 조성에 대한 리더십과 이데올로기적 결속력 결여, 효과적인 체제 가동력 및 확고한 정치 사회화와 대중 동원에서의 실패, 그리고 군부에 대한 통제력 상실 등으로 이미 불안정한 상태에 빠져 있었다.

그리고 결국 한국은 5·16군사혁명으로 재차 정치적 변혁을 겪게 되었다. 그러나 미국은 민주당 정권하에서 그들의 정치적 영향력이 그 어떤 정권만큼 충실히 잘 받아들여진 적이 없었기 때문에 군사 혁명 초기에는 그들의 한반도에서의 국가이익이 위태롭게 되지 않을까 우려하였다.³⁸⁾ 그리하여 미국은 군사정권에 대하여 경제 및 군사원조라는 수단을 사용하여 한

36) 허버트 p. 빅스 외 편, 전게서, pp. 83-84.

37) 상게서, p. 131.

38) 『한국군사혁명사 I』(국가재건최고회의 편, 1963), pp. 140-41.

국 내 정치발전 문제와 연관시켜 영향력을 미치려고 시도하였다.

1991년 7월 한국 군사정부가 미국과 경제 및 군사원조를 토의하기 시작했을 때 미국은 ① 체포된 정치지도자 석방, ② 정부를 민간통제 하에 둘 것을 공약할 것 등 조건을 제시했다. 결국 1961년 8월 박정희 의장은 1963년 여름까지 정권을 민정에 이양하겠다고 공언하였고 장면 내각요원에 대해서도 기소 취하와 석방을 조치하였다. 이에 따라 1961년 11월 케네디 대통령은 박정희 의장의 “가능한 빠른 시일내에 정권을 민정에 이양하겠다”는 서약에 만족을 표시하면서 가능한 모든 원조를 제공하겠다고 약속하기도 했다.³⁹⁾

그러나 한국 군사정권의 군정 연장발표와 북한의 위장평화 제의, 1962년부터 소련의 북한에 대한 원조 중단, 그리고 한국군 전력 개선에 대한 인식 등이 영향을 미친 결과 1962년부터 미국의 군원 규모는 점차 감소되기에 이른다. 특히 베트남 전쟁의 확대와 더불어 미국의 지원은 계속 저조하였으나 1966년 한국군의 베트남 파병은 미국의 보상을 유인하였으며, 한국 파병으로 발생한 한반도 군사력 불균형에 대처할 필요성 때문에 한국군의 전력증강 요구도 받아 들였다. 당시 미국은 유연반응전략을 위해 동아시아 지역분쟁 해결에 필요한 재래식 전력 때문에 군원을 증가시킬 필요를 느끼고 있었기 때문에 이러한 군원 증가는 가능했다.

한편 이 시기에 북한은 1965년부터 코시긴의 평양방문이 있는 후 대소 외교를 적극 시도하고 군원도 재개 받게 되자 미국은 1966년부터 한국에 대한 군원을 증가시키게 되었다.⁴⁰⁾ 그럼에도 군원의 질에 있어서는 아직도 90%이상이 훈련과 장비유지에 사용되었으므로 한국은 1966년부터 전투장비의 개선을 요구하였다. 특히 한국군의 베트남파병은 이러한 미국의 군원 정책 목표를 부분적으로 변화시키는 계기가 되었다. 즉, 미국은 한국군 병력감소를 장비현대화로 보완시켜줄 필요가 있었기 때문에 차후 한국군 장

39) *New York Times*, nov. 1961.

40) 북한은 소련과 1965년 군사원조협정, 1966년 경제기술협정을 맺었다. 북한은 이들 협정으로 4년간 17,000만 달러의 군원과 8,900달러의 기술원조를 받았다.

비현대화의 전환점이 되었다.⁴¹⁾

1960년대 말에 이르러 한국의 국방정책에 커다란 변화를 준 것은 1968년 청와대 기습사건이었다. 한국의 베트남파병, 한·일 국교 정상화, 미국의 아시아대륙에 대한 개입확대, 한국 내부안정 및 경제발전 등은 북한으로 하여금 초조감을 가져와 한국의 사회불안과 정치 불안정을 위한 호전적인 대남 도발을 추구하게 하였다. 그리고 이러한 호전적인 대남 도발은 '프에블로'호 납치, EC-121 격추사건으로 한반도 긴장을 고조시켜 위기를 고조시키기도 하였다. 반면 소련과 중국은 당시 국제적 데탕트 조류 하에서 한반도에서 미국과 직접대결을 원하지 않았다. 그리하여 소련과 중국은 북한에 대한 군원을 중단 혹은 절반 이하로 급감시키고 북한에 대한 최신무기와 기술제공에도 자제를 보여 주었다.

한편 한국은 북한의 호전적인 도발로 인해 미국에 강력히 군원을 요구하게 되었고 그 결과로 특별 군원까지 약속받았다. 과거에 미국은 방어용 무기체계인 지대공 유도탄 등은 북한보다 우수한 최신무기를 제공하였으나 공격용 무기는 통제하는 경향을 보였다. 그러나 한국은 추가 군원 1억 달러 규모에서 공격 전폭기 펜텀 18대를 제공받음으로써 군사력 회복에 크게 도움을 받기에 이르렀다.

그럼에도 한국은 1968년 이후 자주국방의 필요성을 절감하면서 국방비를 점차 증가시켜 장비현대화를 추진함으로써 남북한 군사비 지출경쟁은 계속 늘어나게 되었다. 이러한 안전에 대한 심리적 욕구는 결국 군사비 지출로 나타났고 남북한은 한반도에서 군사적 균형을 지향하게 되었다. 비록 한국은 비록 자주국방 정책을 표방하면서 군사비 지출을 증가시키고 있었으나 1968년의 미국의 직접군원 52.8%, 국방예산 지원 16.2%로 미국의 군사적 지원 규모는 총 비율 69%를 점유하고 있어 아직도 미국에 적극 의존하는 형편이었다.⁴²⁾

41) 사이명턴 위원회 청문록(입법참고자료 140호), (국회도서관 입법조사국, 1971), p. 162, p. 334.

42) F. Bunge, *North Korea*(Washington D. C. : American Univ. Press, 1981), p. 241.

<표 1> U.S. Military Aids to South Korea

(Unit : 10*\$ (rounded figures))

year	1950 ~70	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1950 ~80
MAP (무상군원)	3,452	412	481	265	93	134	176	15	19	18	40	5,103
IMET (군원교육)	135	5	5	1	1	1	3	2	1	2	1	157
EDA (잉여방위비)	480	51	25	37	35	17	7	7	2	1	0	663
FMS (credit)	0	15	17	24	57	59	260	152	275	225	129	1,213
FMS (cash)	4	0.01	0.01	2	13	71	160	177	414	404	300	1,546
G. S.	0	0.01	1	0.01	1	4	20	77	75	61	41	280
계	4,071	483	529	330	199	285	625	431	785	710	512	8,961

(Source: Foreign Military Sales and Military Assistance Facts.)

(2) 유상(FMS) 군원정책의 정치적 목적과 군원의 변화

1968년 닉슨 대통령은 미국내 반전 사조의 심각성을 치유하기 위해 해외 군사개입을 줄이고 베트남전을 종식시키려고 하였다. 이리하여 닉슨 대통령은 중국, 소련과 화해를 요청하면서 미국의 대외정책을 전반적으로 재검토 하기에 이른다. 그리고 닉슨 대통령의 이러한 재검토는 당시 미국의 약화된 실제 국력 수준에 맞도록 미국의 공약을 지켜 나가도록 조정한다는 필요에서 착수된 것이다. 닉슨 대통령의 전반적 재검토 결과 기존의 2 ½전략에서 유럽중심의 1 ½전략으로 수정할 것과 아시아에서 미 개입의 감소와 공약의 재평가를 요구하였다.

그러나 닉슨 대통령은 미국이 기본적으로 태평양 국가임을 강조하여 루즈벨트 대통령 이래의 기본 노선에 변화가 없음을 천명했다. 이를 통해 볼 때 '닉슨 독트린'은 미국의 부담을 덜기 위해 아시아의 자위분담을 요구하는 것이었으나 미국의 국방비가 소련에 비해 감소되는 상황 하에서도 태평양의 안보가 저해되어도 무관하다는 의미는 결코 아니었다. 비록 미국은 이제 핵 우세가 아닌 핵 억제에 주안점을 둔 충분성의 원칙과 '닉슨 닥트린'을 추구하고 있었지만 한국에 대해선 계속 동북아에서 공산 팽창을 막는 전략적 역할을 담당해 주길 기대했다.⁴³⁾ 그럼에도 미국은 1969년부터 직접 군원 32.3%, 한국 국방예산 지원 14.2%로 전체 46.5%를 지원하였고, 이러한 감소추세는 계속 악화되어 갔다.⁴⁴⁾

한편 북한은 자력갱생의 경제정책과 4대 군사노선을 지원하는 군수중공업 우선 정책으로 1967년부터 실질 군사비를 GNP 20%, 국가예산 30%까지 증가시켰다. 그럼에도 미국은 국방비 삭감으로 한국에 대한 군원정책을 무상군원에서 유상군원정책으로 전환하기에 이르렀다. 미국은 70년대 한국의 경제적 성장이 미국의 방위부담을 덜면서 주한 미군의 규모도 축소할 수 있는 능력을 가졌다고 보고 미 제7사단 철수를 한국 정부와 협의하였다.

한국은 '브라운'각서, 북한의 군비확장을 이유로 주한 미군 철수의 대가로 한국군 현대화 5개년 계획을 위한 30억 달러의 군원을 요구하였으나 미국은 15억 달러를 제공기로 약속했다. 이 당시 1971년도 한국 국방비 부담률 50.3%는 미국의 대한 직접군원이 철군의 보완으로 1970년보다 오히려 15% 정도 증가했기 때문이다. 그러므로 1970년대 초반 닉슨 행정부의 한국에 대한 군원정책 목표는 주한 미군 철수로 인한 힘의 공백을 보상하며 한국의 내부 안정을 정착시킨다는 것으로 수정되었다. 그리고 닉슨 행정부 역시 한반도에서 개입정책을 지속하기 위해 군원을 주요 대외정책 수단으

43) Yong Soon Yim & Eum Ho Lee, 전거서, pp. 264-67.

44) 하영선, "한국의 군사비지출의 추세와 전망", 『서울대학교 국제문제연구소 논문집』, Vol. 7(1982), p. 192.

로서 계속 활용하였다.

한편 한국은 주한미군 감축, 닉슨 독트린으로 인한 대미 불신 때문에 국제정치의 희생물이 되지 않기 위해 유신헌법을 공포하였다. 그리고 그 결과 미국 의회는 미국의 군원과 인권을 연계시키기 위해 1973년 해외원조법 32조를 통과시켰다. 그럼에도 미 행정부는 의회와는 달리 한국의 사회적 혼란보다는 정치 질서를 우선시하였고 한국 정부와 마찰하기보다는 원만한 유대관계를 희망함으로써 의회의 군원 연계에 대해 반대 의견을 보였다.

이후 닉슨 대통령의 사임으로 등장한 포드 행정부 역시 캄보디아, 베트남 등의 공산화 여파로 일어난 한국의 대미 불신감을 예의 주시하였다. 그리고 당시 베트남 공산화에 고무된 김일성이 남침지원을 요청하러 중국, 동구 공산국가들을 방문한 사실을 경계하였다.⁴⁵⁾ 그리하여 미국은 북한이 오만하지 않도록 한국 방위에 대한 의지를 재천명했으며 미 군부 역시 베트남, 라오스, 캄보디아의 연쇄 적화로 고조된 한반도 긴장과 전쟁억제를 위해 무력사용 의지를 강력히 천명하였다.⁴⁶⁾

특히 포드 대통령은 베트남지역의 적화 이후 미국의 개입전략이 고립주의로 후퇴하고 아시아에서 반팽창주의, 반공주의가 쇠퇴한다는 인식을 방지하기 위해 '태평양 독트린'을 선언했다. 그러나 이는 닉슨 이전 대통령들이 취해온 개입전략의 연장선에 불과했다. 다만, '닉슨 독트린' 과의 차이점은 미국이 베트남지역에서는 물러났지만 동남아시아와 동아시아에서는 결코 퇴각하지 않을 것이란 점을 강조한 점이다.

그리고 포드 행정부는 당시 미국 의회가 한국의 인권문제 개선을 위해 군원을 이용해 압력을 가하려 했으나 안보목적을 우선시 하였다. 의회가 비록 한국의 인권상황이 개선될 때까지 1975년도 인가된 1억 6,500만 달러

45) Colby 전 CIA국장은 김일성이 북경을 방문, 남침의 지지를 받아내려 했으나 중국이 이를 만류했다고 밝혔다. 『동아일보』, 1984년 3월 2일.

46) Schlesinger 국방장관은 북한이 남침시 전술 핵무기 사용도 고려될 수 있다고 경고하였으며 Hollingsworth 한미 1군단장은 9일 속전을 주장하기도 했다.

가운데 마지막 2,000만 달러의 수정요구를 유보시켰다고 하나, 이는 의회의 표면적 목적 외에도 소련의 북한 군원에 혹시 영향을 주지 않을까 하는 우려 때문에도 영향을 받은 것으로 보인다. 이는 미국이 1971~75년까지 군원공약의 69%만 제공한 점을 통해 유추해 볼 수 있는 것이다.⁴⁷⁾

결국 1971년에 이르러 한국이 FMS 계획 하에 방위장비를 도입하기 시작하면서 운영비 명목하의 무상군원은 1974년에 종결되었다. 그리고 이러한 미국의 무상 지원 성격의 중단 추세는 경제 분야에도 적용되어 차관이 원조의 주종을 이루었다. 전후 10년간 한국이 받은 해외 경제원조의 95%가 미국이 제공한 것과 또 이의 대부분이 무상 원조였다는 것을 통해 볼 때 좋은 대조를 이룬다.⁴⁸⁾

한편 미국의 전반적인 대외 무상군원의 감소는 한국도 영향을 받게 된다. 한국은 1973년부터 FMS가 점차 증가됨으로써 군원으로 정치적 영향력을 구속받지 않게 되었다. 미국은 무상 군원기에 정치적 영향력 획득을 주로 고려했으나 유상 군원기에 이르게 되자, 이젠 점차 안보, 전략적 목적이 주로 영향을 미치게 되었다. 이와 같이 미국은 1973년까지 유, 무상 군원을 통해 한국의 자주 국방을 지원하였다. 그러나 한국은 주한 미 7사단 철군 당시 공약한 추가 군원의 차질과 '닉슨 독트린' 자체에 대한 불신, 베트남의 공산화 등 때문에 점차 대미 의존도를 줄여 나갔다. 또한 한국은 발전된 경제력을 활용하여 자주 방위를 위한 국방비 증가, 방위산업 육성과 무기 체계 개발 등의 조치를 취하기에 이른다.

미국 역시 1974년부터 더욱 무상 군원의 규모를 감소시키면서 FMS를 급증시키게 되었다. 당시 이러한 군원정책의 배경에는 ① 미국내 여론이 1969년부터 점차 국방비 감소를 요구했던 점, ② 미·중·소 관계의 변화에 따라 미국이 개입을 축소하면서 방위비 부담을 줄이기 위해 FMS를 활용하였던 점, ③ 한국의 경제발전과 자주방위 노력, ④ 북한의 군사비 지출증가로

발생한 한반도 군사력 균형을 회복하려는 노력 등이 복합적으로 작용하였기 때문이었다.

4. 맺 음 말

미국은 6·25전쟁 이후 한국에 대해 전후 복구와 군사력 건설을 위해 경제원조와 군사원조를 제공하였다. 그리고 한국은 전 세계적으로 이스라엘과 더불어 미국의 원조를 가장 많이 받은 나라 중의 하나가 되었다. 비록 한미 관계가 1960년대 5·16군사혁명으로 한때 긴장관계를 맞기도 했으나 미국의 역대 행정부들은 한국에 대한 안보후원국으로, 한반도 공산화 방지를 위해 군사원조를 증가시켜왔다.

현 시점에서 평가해 볼 때 미국의 군사원조는 그동안 한국이 상당한 국력성장을 달성하도록 지원하는 요인이 되어 왔으므로 미국의 해외개입에 대한 모범사례로 평가받을 만하다. 그럼에도 지금까지 미국의 한국에 대한 군사지원 연구는 대부분 경제적 관점에서 연구되었거나 편향된 시각에서 혹은 단편적으로 연구되어 왔다. 이에 본 논문에서 미국의 군원 사례를 국제정치적 시각에서 재해석하고 그 원인들을 규명하려는 것은 앞으로 미국의 군원정책과 유사한 정책들을 이해하는 데 하나의 준거로 삼기 위해서였다.

본 논문에서 분석의 대상으로 삼았던 1950~75년까지의 군원은 비교적 장기간에 해당되어 주로 거시적인 차원에서 군원의 변화 패턴과 정책영향 변수들의 상대적인 중요성 그리고 영향변수간의 상호작용과정에 비중을 두어 고찰하였다. 그리고 본 논문의 고찰 결과는 미국이 한국전쟁 이후 기본적인 대외목표를 위해 지속적으로 개입해 왔다는 점과 비록 미국은 대외정책의 목적과 국가안보전략의 변화에 따라 그 개입 정도와 형태에서 변화를 보여 왔지만 그 기본전략은 항상 일관성을 보여 왔다는 점을 확인하였다.

47) 『주한미군철수에 관한 미 의회보고서』(1979), 국방대학원 역, p. 65.

48) Norman D. Levin & Richard L. Sneider, *op. cit.*, pp. 48-51.

구체적으로 상술한다면, 미국은 1960년대까지 무상 군원을 활용하여 군원 정책의 정치적 목표를 추구해 왔다. 그리고 군원정책의 변화추세(pattern)는 비록 단기간의 예외는 보였지만 대체로 다음과 같은 일반적인 특징을 보였다. 우선 국내의 영향변수 중 미국 국내변수는 군원의 초기보다 점차 영향력이 증대되었다. 군원 초기에는 한국의 지정학적 가치에 대한 대가와 대공방위기지를 위한 안보적 동기가 중요했으나 한국의 경제력이 증대되면서 한국 국내정치에 대한 개입수단으로서의 정치적 동기는 점차 감소되었다. 그럼에도 한국군이 미군의 편성, 무기체계, 군수지원, 작전훈련 및 교리 면에서 상호 의존성이 증가되면서 한국군을 통제하려는 군사적 동기는 지속적으로 큰 비중을 보여 왔고 한국군 장비개선을 통한 기술적 연계관계는 점차 증대되었다.

한편 미국의 한국에 대한 군원은 한국의 경제력이 미약한 환경에서 미 외교정책을 행사할 수 있는 수단으로 활용되었다. 미국의 군원은 한·미 관계가 불편했을 때 압력수단으로 활용되었던 반면 우호관계가 지속되거나 미국의 정치적 필요에 의해 군원이 제공되었을 때는 보상 및 설득의 수단으로 활용되었다.

그러나 '닉슨 독트린' 이후 무상 군원이 점차 유상 군원으로 변하면서 미국의 정책결정 내부의 갈등과정은 증대되었고 군원의 추구 목표간에는 마찰이 생기게 되었다. 예컨대 최초 무상 군원은 이념적 도덕적 동기에서 제공되어 목적, 수단간에 합치점이 있어 상호보완적이었다. 그러나 미 국력의 약화와 재정적자로 인해 원조방식이 유상 군원으로 변하게 되면서 안보, 전략적 목표 외에 경제적 목표도 혼합하게 되자, 그 추구목표 간에는 선택상의 문제가 발생하게 되었던 것이다. 그럼에도 불구하고 미국이 '닉슨 독트린'으로 비록 국력의 수준에 맞도록 대외 개입주의를 변화시켰으나 한국에서는 반공주의를 포기하면서까지 경제이익만을 추구하지는 않았다.

이와 같이 미국의 한국에 대한 군원정책의 분석결과는 한·미 관계가 상호 공동이익에 기초를 두고 있으므로 쉽사리 변화되지 않을 것이란 점을

보여 주고 있다. 그리고 이러한 한·미간의 상호 공동이익은 한국의 국력 성장과 함께 더욱 증대될 것이므로 미국은 앞으로도 한국에 대한 지원을 약화시키려 하지는 않을 것 같다.

더욱이 한국은 다가오는 21세기 아시아·태평양 시대에서 미국과 함께 포괄적 안보동반자 역할을 담당하게 될 전망이다. 그리고 미국은 동북아 지역에서 미국이 주도하는 국제질서에 도전하려는 잠재 패권국에 대응하기 위해 우방국인 한국과 상호의존적 관계를 확대해 나갈 필요가 있다. 따라서 한국을 계속 지원해야 한다는 개입론은 당분간 계속 유지될 것으로 전망된다.

(원고투고일 : 2007. 9. 3, 심사완료일 : 2007. 11. 16)

주제어 : 군원정책 목표, 상호의존, 정치적 개입, 군원방식, 갈등과 선택

<ABSTRACT>

A Study on the U.S. Military Assistance Policies toward the Republic of Korea

Jeon, Ho-hwon

This is an abstract on the U.S. military aid and sales to the Republic of Korea (the ROK) from perspectives of International Relations

Since the U.S. favored foreign policy for intervention, anti-communism, and envelopment against U.S.S.R. within the framework of the U.S. global strategy, military assistance has been persuasive instrument to influence foreign policy. Military aids to the ROK utilized as political leverage rather than military purposes during pre-war period. However military purposes were empathized after the Korean War.

Military assistance in earlier times were provided in view of the Korean Peninsula's military power balance within global strategy. And U.S. programs have been moderated political, military objectives through military aides in accordance with intervention level. However, as U.S. changed foreign policies to require friend country responsibilities during the Vietnam War due to the decline of U.S. national power, the political, military incentives of military assistance also changed.

As the U.S. persuaded foreign policy objectives through grant-in-aid during 1960's, the ROK Armed Forces has been closely linked with American military structure, weaponry, logistics, military doctrine. Especially grant-in-aid were used as the U.S. foreign policy instruments to cue the ROK under weak economic circumstances in 1960's. Therefore, at those times

military assistance exposed favorable role to the U.S. political purposes, but rationale behind military aids adversed role to Korea.

The U.S. modified involvement style and strength accordingly with foreign policy incentives and military strategy change. And the U.S. have changed political objectives through military assistance. Even though the U.S. modified overseas intervention under Nixon doctrine, the U.S. never sacrificed anti-communism as results of economic interest abandonment.

The U.S. foreign policy objectives and basic patterns to the Korean Peninsula have shaped relatively continuity. However, as military aid program (MAP) mode changed to foreign military sales (FMS), conflicting objectives between MAP and FMS inevitably diffused. At first MAP provided for ideological incentives has high correlation with the objectives and instruments. But when the mode of assistance changed to FMS, and political and military objectives mixed with economic interest, discrepancy of policy objectives had negative affects on military assistance policy.

The above-mentioned assertion verified by empirical data and analytical explanations are as follows: affecting factors on the U.S. military assistance policy are the ROK's role with the U.S. foreign policy, security strategy, the Korean Peninsula's stability and military balance, the U.S. decision making group including President, the U.S. bureaucrat and congress, civilian interest group and public opinions.

Key Words : Military Aid, Military Assistance Policy, Aid Mode, MAP, FMS