

## 미국의 대한(對韓) 군원정책(1976-1980) 연구

- 카터행정부의 특징적인 정책내용을 중심으로 -

田 浩 烜\*

1. 머 리 말
2. 미 군원정책결정의 영향요인
3. FMS 군원정책의 변화과정
4. 군원정책에 대한 평가
5. 맺 음 말

### 1. 머 리 말

미국이 한국에 대해 군사원조를 본격적으로 제공하게 된 배경은 지정학적 인식의 변화에서 비롯된 것이었다. 미국은 제2차 세계대전 이후 한반도에 진주하여 미군정을 실시하던 당시에 한반도의 지정학적 이해관계를 그다지 느끼지 못했다. 그러나 이러한 인식이 결과적으로 한국전쟁을 야기하자, 미국은 한반도의 지정학적 가치를 깊이 인식하여 주한미군을 활용하

여 북한의 무력남침을 억제하였고 전후 복구사업을 적극 지원하였다.

이 당시 미국은 1950년대부터 냉전 초기에 자유민주주의를 확대하고 소련의 팽창에 대항하기 위해 적극적인 외교정책을 추구했다. 비록 한미 관계가 1960년대에 5·16 군사혁명으로 한때 긴장관계를 맞기도 했으나 미국의 역대 행정부들은 한국에 대한 안보후원국으로, 한반도 공산화 방지를 위해 한미 군사동맹을 제도화하고 군사원조를 증가시켜왔다.

현 시점에서 평가해 볼 때 미국의 군사원조는 한국의 안정과 국력을 성장하도록 지원하는 요인이 되어 왔으므로 미국의 해외개입에 대한 모범사례로 평가받을 만하다. 그럼에도 아직까지 미국의 군사원조에 관한 학문적 차원의 연구는 다른 분야에 비해 활발하지 못했다. 예컨대, 본 논문과 유사한 선행연구는 “미국의 한국에 대한 원조정책 연구”와 “미국의 대한 군사원조정책”(1948~1950) 등을 열거할 수 있으나 이들은 경제적 관점에 국한된 연구이거나 군원의 초기를 대상으로 연구했던 것들이다.<sup>1)</sup>

따라서 본 연구는 기존의 단편적인 연구와 달리 미국이 한국에 지원해 왔던 군사원조의 역사적 사건과 군사원조의 진행과정을 국제정치적 관점에서 조명하여 설명하고자 했다. 그럼에도 미국의 군사원조가 정부 수립 당시부터 현재까지 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔다는 것을 감안할 때, 이를 모두 망라하여 연구하기란 사실상 대단히 어렵다. 그러므로 본 연구는 한국전쟁 이후부터 포드 행정부까지를 거시적으로 설명하는 제1부 미국의 대한 군원정책(1950~1975) 연구와 카터 행정부의 군원을 미시적으로 심층 분석하는 제2부 미국의 대한 군원정책(1976~1980) 연구로 구분하였다.

이미 제1부 미국의 군원정책(1950~1975) 연구는 군사(軍史) 제65호에서 상세히 설명된 바 있다.<sup>2)</sup> 이러한 분석결과는 한미관계가 상호 공동이익에

1) [www.report-world.co.kr/report/data/view.html?no=333787](http://www.report-world.co.kr/report/data/view.html?no=333787); [http://www.koreanhistory.org/publish/pub21\\_30.php](http://www.koreanhistory.org/publish/pub21_30.php)

2) 미국의 대한반도 정책은 지금까지 비록 안보전략의 변화에 따라 개입수준이 변화했을 지라도 기본전략은 항상 일관성을 보여 왔다는 점을 확인하였다. 그리고 군원 초기에는 한국의 지정학적 가치에 대한 대가와 대공방위기지를 위한 안보적 동기가 중요했으나 한국

\* 한밭대학교 교수

기초를 두고 있으므로 쉽사리 변화되지 않을 것이란 점을 보여 주고 있다. 그리고 미국은 향후 동북아 지역의 잠재적 도전세력에 대응하기 위해 우방국인 한국과 상호의존 관계를 지속해 나갈 필요 때문에 한국을 지원해야 한다는 개입론은 계속 유지될 것으로 전망된다.

이와 같이 군사(軍史) 제65호의 제1부 군원정책(1950~1975) 연구는 주로 군원정책의 변화추세(pattern)를 설명한 것이나 군사(軍史) 제66호의 제2부 군원정책(1976~1980) 연구는 카터 행정부 당시의 특징적인 군원정책을 미시적으로 설명하는 후속논문의 성격이라 할 수 있을 것이다.

특히 카터 행정부가 제공해 왔던 1976~1980년까지의 군사원조는 월남, 캄보디아, 라오스의 연쇄적인 공산화 과정에서도 북한의 무력남침을 억제하는 중요한 역할을 해왔고 한국의 안정과 경제력을 성장시키는 요인이 되어 왔던 것이 사실이다. 다만 1976~1980년까지의 군사원조에 관한 정책결정 관련 자료는 아직까지 공개된 자료가 충분하지 않아 기존의 실증자료에 의존하여 이를 설명하기에는 매우 제한된다. 따라서 본 논문 「미국의 대한(對韓) 군원정책(1976~1980) 변화과정 연구」는 로즈노우(James N., Rosenau)의 다차원 분석단위를 상정하여 군사원조의 계량적 결과를 토대로 외교정책 분석방법론을 고려하여 인과관계를 규명하고자 한다.<sup>3)</sup> 이러한 역사적 사례의 인과관계 규명은 향후 미국의 대한반도 정책결정과정을 이해하는 데 하

의 경제력이 증대되면서 한국 국내정치에 대한 개입수단으로서의 정치적 동기는 감소된 반면 한국군과 미군의 상호의존성이 증가되면서 한국군을 통제하려는 군사적 동기와 기술적 연계관계는 점차 증대되었다. 다만 '닉슨 독트린' 이후 무상군원이 점차 유상군원으로 변하면서 안보, 전략적 목표 외에 경제 목표가 혼합하게 되자, 추구목표 간에 선택상의 문제가 발생하게 되었다. 그럼에도 미국은 반공주의를 포기하면서까지 경제이익만을 추구하지는 않았다.

- 3) 외교정책분석론 접근방식은 외교정책행태를 분석하는 이론 정립을 목표로 하여 정책결정에 영향을 미치는 국내외적 변수를 찾아내고 변수간 상관관계와 변수 및 정책결정 행태 간의 인과관계를 제시하는 가설, 모델 및 분석 틀을 개발하는 연구다. 이러한 접근법 외에 역사적 접근법, 국제정치이론적 접근법에 관한 논의는 다음을 참조. 김현, "외교정책 연구의 현황과 과제," 한국정치학회 편, 『21C 국제관계연구의 쟁점과 과제』(서울: 박영사, 2003), pp. 3-4.

나의 준거를 얻기 위해서이다.

이와 같이 본 논문의 의도는 군사원조가 제공되었던 당시 시대적 환경과 군원정책결정에 영향을 주었던 환경요인이 어떻게 작용하였는지에 관심을 두고 있다. 그러므로 논문의 전개는 군원정책의 영향변수를 먼저 확인한 후 이들 영향변수간의 상호작용 관계와 정책결정과정(process)을 설명해 나갈 것이다. 본래 군사원조란 그것이 갖는 정치적 특성상 이를 제공하는 한 국가의 외교정책과 전략의 범주 내에서 결정되는 경향이 있다. 따라서 군원정책결정 과정에서 영향을 주는 국내외 영향변수들은 미국의 대외정책 및 안보전략에 따른 한국의 역할, 한반도 안정 및 군사력 균형, 미 행정부의 핵심 정책결정그룹, 미 관료 및 의회, 미국 내 여론 등에 대한 면밀한 고찰이 필요할 것이다.<sup>4)</sup>

특히 1976~1980년까지의 군원정책은 카터 행정부에서 주한미군 철수문제를 반영했으므로 이 과정에서의 정책적 함의는 주한미군의 전략적 유용성 문제가 논의되는 현 시점에도 유용한 시사점을 줄 것으로 기대된다.

## 2. 미 군원정책결정의 영향요인

과거 미국의 군사원조는 이를 통해 추구하고자 했던 정치적 목적을 달성하려는 수단적 성격이 강했으므로 당시 미 행정부가 처해 있던 국내외 안보 환경적 요인을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 1976~1980년까지의 한국에 대한 군원정책을 결정할 당시의 정책결정은 다음 영향변수를 중심으로 설명을 진행하고자 한다.

4) 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; Arnold Kanter, *Defense Politics*(Chicago & London: Univ. of Chicago Press, 1979), pp. 24-58.

우선 미국의 대외정책 및 핵전략에 따른 한국의 역할변화는 대한 군원정책결정과정에서 중요하게 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

1970년대 중반 소련의 극동 군사력 증강으로부터 야기된 동북아 세력구조의 변화는 미국에게 아시아에서 철군, 연합, 균형이라는 3개 전략유형 중 하나를 선택하도록 강요하였다. 이중 철군론은 미국에 대한 1차적 위협은 소련이며 위협의 장소는 아시아가 아니라 유럽, 중동이므로 미국은 아시아가 독자적으로 전략적 균형을 모색하도록 철수해야 한다는 주장이다. 한편 연합론은 미국이 소련의 팽창에 대항하여 일본, 중국과 동맹관계를 형성하여 이를 억제시켜야 한다는 주장이다.<sup>5)</sup> 이들은 소련의 위협이 유럽뿐 아니라 아시아에서 상존한다고 보고 동북아 3국 관계를 유럽의 나토(NATO)와 같이 보완할 것을 강조하였다. 그리고 이들은 미국을 위시한 중국, 일본 등 동북아 3강이 한국문제를 평화적으로 해결할 수 있으므로 전통적인 동맹구조에 중점을 둘 필요가 없다고 주장하였다. 반면 균형론은 중소 어느 일방에 대한 지속적인 경사를 회피하면서 동맹의 이익을 바탕으로 현실적인 협상을 통해 중소간의 균형을 추구하려 했다. 이들은 아시아에서 점차 미국의 정치, 경제적 이익 때문에 아시아의 중요성은 인식하고 있으나 중국과의 동맹관계는 소련의 반발로 위기를 조성시키며 중국의 패권을 허용할 것이므로 미국과 중국 그리고 소련은 상호 균형을 유지해야 한다고 주장했다.<sup>6)</sup>

이와 같은 3개 유형의 전략적 사고가 쟁점을 보이던 와중에서 카터 행정부의 초기 동아시아 정책은 의회와 정치권 차원에서 합의가 부족하게 되었다. 그리고 이는 결과적으로 한반도에서의 개입 정도와 안보지원 문제를

5) 연합론자들은 미국과 일본, 그리고 중국 간에 비공식적인 3국 협상을 맺어 아시아의 NATO 역할을 하기 위해선 미국의 대중국 군원과 군사, 공업 근대화를 위한 제반 협정, 그리고 일본의 중국 접근을 미국이 지지하는 등 광범위한 정치, 경제, 전략상의 제반 정책과 협정에 호감을 가지고 있다.

6) A. Scalapino, "미국의 대동아시아 정책," Peter Duignan: Alvin Rabushka(eds.), *The United States in the 1980*, 국방대학원(역)(1981), pp. 161-67.

어렵게 만드는 요인이 되었다.

한편 카터 행정부는 키신저 방식의 현실주의적 접근에서 탈피하여 국제질서를 새로운 시각에서 재정립하고자 노력했다. 특히 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 안보보좌관은 세계가 아직 양극체제가 유지되고 있으므로 유럽 산업선진국은 미국, 중국, 소련에 의해 유지되는 3강 구도에 효과적으로 대처하면서 결속해야 한다고 강조했다. 그는 공산국가들이 유럽기술에 의존하면 할수록 동서 유럽은 점차 밀접해지고 동구가 개방되면서 공산권은 분열될 것이기 때문에 공산권에 대한 공세전략은 무기 아닌 기술로 대항해야 한다고 주장했다.<sup>7)</sup>

이와 같이 카터 행정부 초기의 중국 경시현상은 미국이 태평양 세력으로서 공약 선언을 강조했지만 동아시아에서 미 군사력을 전환시켜 유럽을 증강코자 했던 유럽중시 개념의 이론적 배경을 제공했다.<sup>8)</sup> 카터 대통령은 유럽중시 개념을 위해 1980년 대통령지시 제59호를 통해 유연반응전략에 기초를 둔 상쇄전략(Countervailing Strategy)과 아시아지역의 해외주둔 미군전력에 대한 유럽지역으로의 전환, 즉 스윙(Swing Strategy) 전략을 미국의 세계전략으로 채택하였다.<sup>9)</sup>

또한 핵전략에서도 사전 억제(Pre Deterrence) 전략이 점차 전쟁수행 억제(War Fighting Deterrence) 전략으로 변화된 추세 역시 모두 기술을 중시한 점에서 같은 맥락에 있었다. 이와 같이 미국이 과거 우방국의 재래전력을 중요시한 입장에서부터 첨단 기술집약적 무기체계를 의존하면서 한국의 지정학적 역할은 점차 약해졌다.

7) Yong Soon Yim & Eun Ho Lee, *Arms and Politics on the Korean Peninsula* (Cheong-Ju: Cheongju Univ. Press), pp. 268-77.

8) 사전 억제(Pre War Deterrence) 전략은 대(對) 도시 무차별 공격의 위협으로 전면 핵전쟁을 억제시키는 전략이나 전쟁수행 억제(War Fighting Deterrence) 전략은 대 군사기지 정밀 공격의 신뢰성으로 전면 핵전쟁을 억제시키는 전략이다.

9) 윤덕민, "신세계질서와 미국의 핵정책," 『국방논집』 17호(한국국방연구원, 1992년, 봄), pp. 7-9 참조.

둘째, 카터 행정부 당시 군원정책에 영향을 미친 중요한 변수는 한반도 안정 및 군사력 균형을 들 수 있다.

미국은 한반도에서 현상유지를 추구한다는 정치적 동기와 병행하여 지상군 철수 이후에도 영향력을 유지하기 위해서는 군사력을 지원해야 하는 딜레마에 빠져 있었다. 즉 힘의 공백은 필연적으로 한국 자체의 군사력 증강을 위한 미군의 무기이전을 불가피하게 만들었다. 그럼에도 불구하고 한국의 대북한 군사력 우위는 한반도 안정을 저해할 소지가 있을 것으로 인식하여 미국의 한국에 대한 무기이전은 통제될 필요가 있었다. 그러므로 한국군 단독예산으로 추진될 한국군 증강 5개년 계획은 미국의 정치 전략적 목표와 개입전략 관점에서 고려된 것이 아니었기 때문에 최초부터 그 실현은 의문시되었다.<sup>10)</sup>

한편 한반도에 있어서 군사력 균형에 대한 전망은 한미 어느 편도 실제의 정보에 의존한 것이 아니었기 때문에 정확하지 못하였다. 1975년 당시 박정희 대통령은 만일 북한의 단독 남침의 경우 이에 대한 준비를 위해서는 5년 이내에는 미국의 육·해·공군 및 군수지원을 필요로 하지 않게 될 것으로 판단했다.<sup>11)</sup> 이에 비해 카터 대통령은 후보시절 한국 공군을 강화시키면서 미소의 협조를 보장받는다면 5년에 걸쳐 미군은 철수할 수 있을 것으로 판단하기도 했다.<sup>12)</sup> 후에 카터 대통령은 이러한 판단 일부를 수정했으나 남북한 군사력 균형은 미군 철수시 일부를 보완한다면 충분히 달성될 수 있는 것이라고 보았던 것이다.

카터 행정부가 정책 판단시 참고로 한 클라프(Ralph N. Clough)의 남북

10) 주한미군 고위 소식통은 1981년까지 한국이 요구하는 전력증강 소요를 충족시킬 수 있는 가능성은 50%라고 하였다. 高稿公夫, 各國の國防政策(東京: 防衛弘濟會, 1980), p. 189.

11) 박정희 대통령은 R. Halloran 기자와의 인터뷰(New York Times)에서 "한국은 5년 이내에 자체방위가 가능하므로 한국군 장비 현대화 완료 이전까지는 주한미군이 현 수준에서 유지되어야 한다"고 말했다. Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea*(Hoover Institution Press, 1982), p. 144.

12) *Ibid.*, p. 148.

한 능력비교에서 한국군의 기갑력이 열세함에도 북한은 T-34 구형 전차를 보유하므로 비등한 것으로 보였는가 하면 북한 해군력이 우세해도 한미 수송로의 차단은 미 개입을 유도할 것이므로 북한이 봉쇄를 시도하지 않을 것으로 판단했었다. 공군력 능력비교에 있어서도 클라프는 한국 조종사의 능력과 항공기 성능 때문에 남북한 공군력은 대등할 것으로 평가했다.<sup>13)</sup> 그 결과 미국은 주한미군을 철수해도 한반도와 동북아 안정에 저해가 되지 않을 것으로 인식했고 그 대신 부족한 군사력은 미국의 군사지원으로 보충이 가능할 것으로 판단했다. 이러한 한반도에 대한 인지상의 차이(Cognitive Dissonance)는 미국의 대한 군원정책에 영향을 미치게 되었다.

셋째, 카터 대통령을 포함한 행정부의 핵심 정책결정자와 행정부 관료, 의회도 군원정책에 많은 영향을 미치게 되었다.

우선 카터 대통령은 과거 행정부의 FMS 정책을 비판하면서 무기이전을 제한하고자 했다. 그는 6개 지침과 3개 대외조치 사항을 수립했을 바, 한국은 이러한 지침 하에서 억제 대상국이 되지 못함으로써 미국으로부터 FMS 규제 방침 하에서 매우 불리한 위치에 서게 되었다.<sup>14)</sup> 그럼에도 불구하고 한국이 미국으로부터 계속 지원받을 수 있었던 것은 카터 대통령의 주한미군 철수에 대한 보완조치 때문이었다. 특히 카터 대통령의 능동적, 긍정적 인 개성으로 말미암아 군원정책은 주한미군 철군정책과 함께 연관되어 구상되었다.

뿐만 아니라 행정부의 관료 및 의회의 역할도 중요한 영향변수였다. 미

13) Ralph N. Clough, *Deterrence and Defense in Korea-The Role of U.S. Forces* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976), pp. 23-30.

14) 6개의 무기판매 지침은 ① 무기판매 상한선 설정 ② 어떤 지역에서든지 전투능력을 향상시키는 최초의 무기 공급국가 불원 ③ 수출 목적의 고성능 무기개발 및 개조 불허 ④ 타국과의 합작생산 불허 ⑤ 제3국에 대한 미국 무기의 재 이전 불허 ⑥ 무기판매 촉진행위 금지였으며, 3개 예외조치 사항은 ① NATO 회원국, 일본, 호주, 뉴질랜드는 대상에서 제외하며 이스라엘 안보를 위한 미국의 책임 강조 ② 비상사태와 지역균형 유지 필요시 무기판매 허용 ③ 세계 무기거래의 실질 감축은 공급국간의 다변적 협조가 요구된다고 밝혔다.

국이 한국에 대한 군원정책을 결정할 경우 여기에 참여하게 되는 기관은 주한미 대사관을 필두로 군사고문단, 국무성의 한국분과, 동아시아분과, 정치군사 분과 등으로서 이들 기관은 대안을 검토하고 논쟁에 참여한다. 이들은 이때 국방성이나 재무성, 기타 산업체로부터 지원을 받아 수많은 검토과정을 거친다. 이 과정에서 국방성이나 군부는 표면적으로는 군원정책에 참여하지 않고 다만 국무성이나 의회로부터 결정된 사항을 시행하는 것으로 되어 있으나 국무성의 각 분과가 사전에 국방성의 자문을 받아 정책에 반영하므로 간접적인 영향력을 행사하기도 한다.<sup>15)</sup>

넷째, 미국 여론 역시 한국에 대한 군원정책에 많은 영향을 주었다. 미국의 개입 축소 정책 결과로 월남이 공산화되자, 한국은 자주방위를 위해 유신 체제를 공포하는 등 정치체제의 변혁기를 맞이하게 되었다. 실제로 미국의 불확실한 한국에 대한 공약과 개입의지는 유신 체제의 배경이 되었음에도 미국내 여론은 한국의 유신체제를 군부 독재체제로만 인식하고 이를 비판하고 있었다.

과거 한국의 국내정치는 70년대 냉전시대만 해도 대외관계에 있어 중요한 영향요인이 되지 못했으나 진보주의적 미국내 여론 하에서는 민감하게 영향을 미치고 있었다. 특히 신학적 윤리학자 니버(Reinhold Neibur)에 심취한 카터 대통령이 도덕과 인권을 들고 나왔을 때 한국의 유신체제는 대미 관계에 있어서 시련을 겪을 수밖에 없었다. 또한 당시의 사회적인 한국에 대한 이미지는 한국정치 체제와 코리아게이트(Koreagate)와 같은 외교 행태를 응징하도록 요구했기 때문에 주한미군 철군 공약을 제기하게 된 원인 중 하나는 언론과 여론의 영향이었다고 볼 수 있다.

15) Stephanie G. Neuman, 『미국의 무기이전정책』(안보정책자료 시리즈 83-11, 제32호), 이강석 역(국방대학원, 1983), pp. 28-34.

### 3. FMS 군원정책의 변화과정

#### (1) 카터 행정부의 철군정책

1976년 카터 대통령은 주한미군 철수 문제를 본격적으로 검토하기 위해 1977년 1월 26일 PRM-13호를 합참에 하달하여 철수방안을 검토할 것을 지시했다. 카터 대통령은 이미 1976년 12월과 1977년 1월 합참 주요 인물과의 면담에서 주한미군 철수를 고려중이라고 말했으나 철군 결정이 군사적으로 미칠 영향에 대해 평가해 달라고 요청하지는 않았다. 당시 카터 대통령은 Brookings 연구소와 그 자신 2년여에 걸쳐 구상된 사항이었으므로 취임 후 행정부 내에서는 그의 철군계획에 대해 협의를 거치지 않고 있었다.<sup>16)</sup>

그리하여 합참은 철군정책 자체에 대한 검토보다 철수를 위한 방안을 검토하라는 지시를 받고서 1982년 10월까지 약 7,000명의 미군을 단계적으로 감축을 한다는 철군계획을 제출했는데 이는 한반도에 있어서 전쟁 역지력의 유지와 군사력 균형 및 지역안정 유지, 철군시의 영향에 대한 평가를 고려한 후 건의되었다. 그러나 카터 대통령은 합참의 건의를 무시하고 1977년 3월 9일 백악관 기자회견에서 이를 발표함으로써 철군정책을 기정 사실화 하였다. 또한 카터 대통령은 한국과 일본정부와 사전에 긴밀한 협의를 거쳐 단계적으로 수행할 것을 약속했으나 강한 반발을 염려하여 협의의 협식을 거치지 않고 이미 결정된 사실을 통보하는 조치로 대신하였다.

당시 철군정책은 한국내의 인권문제나 코리아게이트(Koreagate) 사건 때문에 행정부나 의회 내에서는 충분한 검토 요구를 받지 못하였다. 다만 포드 전 대통령, 퍼시(Percy Williams Bridgman) 상원의원, 스파크만(John

16) D. Zagoria, Why we can't leave Korea(*New York Times magazine* Oct. 2, 1977).

J. Sparkman) 상원외교분과 위원장, 스틸웰(Richard G. Stilwell), 무어(Thomas Hinman Moorer) 등 퇴역장군으로부터 비판을 받았지만 싱글러브(John K. Singlaub) 장군의 워싱턴포스트 기자회견은 군부의 강한 반발을 나타낸 것이었다.<sup>17)</sup>

이러한 비판에 직면한 카터는 브라운(Geroge Braun) 합참의장과 하비브(Philip Habib) 국무차관을 한국에 보내 PD/NSC-12 철군 예비계획을 협의하게 되었는데 이는 철군정책이 타협이 불가능한 미 행정부의 의도임을 알려 박정희 대통령으로 하여금 기정사실로 받아들여도록 설득하기 위해서였다. 이에 한국은 자주방위 능력과 해외 군사장비 구매 능력을 갖고 있다고 공표하면서 미국은 대한 공약의 재확인, 1차 철군에 앞서 적절한 보완책의 강구, 최종단계까지 미2사단 지휘부의 존속, 전술핵무기 잔류를 보장해야 한다고 하였다.

그러나 미국은 이를 한국의 동의로 해석하여 강행하였는데 이는 카터의 특유한 개성과 철군정책에 대한 집착 때문이었다. 이 당시 카터는 자신의 당선이 미국 국민의 여론에 의해 이루어진 것으로 이해하여 여론을 민감하게 의식했으며 취임 이후 자신의 정책 중에 많은 것들이 좌절당한 상태에서 그의 철군정책만은 관철되기를 희망했다. 그럼에도 군부는 북한의 군사력이 기존의 정보보다 더 강력해졌다는 사실을 알고 나서 철군정책을 반대하기 시작했다. 이러한 새로운 정보는 월남전 이후 미국이 한국에 정보 활동을 강화한 결과 북한 기갑력 규모를 정확히 파악한 점도 있었다.<sup>18)</sup> 그

17) 싱글러브(Singlaub) 장군은 “만일 미군이 철수한다면 전쟁으로 발전될 것이다. 카터의 결정은 북한 군사력에 관해 낡은 정보에 기초하고 있다”고 반박했다. *Washington Post*, 19 May 1977; 이외에도 카터 철군 계획의 운명에 관한 내부 인물의 증언에 관해서는 다음을 참조. Robert G. Rich, U.S. Ground Force Withdrawal from Korea: A Case Study in National Security Decision Making, Executive Seminar in National and International Affairs, 24th Session(1981-82), Foreign Service Institute, U.S. Department of State.

18) 종전의 북한전력은 보병 25개 사단, 탱크 2,000대였으나 실체는 39-42 전투사단과 탱크 2,500대를 보유했던 것으로 나타났다. Franklin B. Weinstein & Fuji Kamiya(eds.),

렇지만 한국에 미군을 유지시키는데 군부의 제도적 이익을 고려하지 않고는 이해될 수 없다고 사적으로 강조한 미군 고위인사의 견해를 고려한다면 주한미군이라는 관료적 이익을 보호하려는 동기도 중요한 요인이라고 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

의회 역시 카터의 철군정책에 영향을 미쳤다. 1978년 4월 미 하원 군사위원회는 의회가 철군에 대한 군원의 보완 법안을 승인할 때까지 그리고 남북한이 평화협정을 비준할 때까지 최소 26,000명을 주둔시키도록 하는 스트래튼(Stratton) 수정안을 채택했다.<sup>20)</sup> 또한 상원 군사위원회의 보고 역시 철군 전에 6개 분석을 제출하도록 요구했다. 이에 카터는 오닐(Thomas Philip O'Neil Jr.) 하원의장과 버어드(Robert C. Byrd) 상원 다수와 지도자들에게 한반도 균형에 영향을 줄 상황이 발생시 의회와 한국 그리고 일본 등 우방국과 협의하여 계획을 조정하겠다고 타협하게 되었다.<sup>21)</sup> 이에 상원은 카터의 철군계획과 대한 안보지원 법안을 통과시켰고 하원 역시 스트래튼 수정안을 부결시킴으로써 철군의 법적 제약은 극복되었다.

1978년 11월 7일 한미 양국은 한미연합군사령부(CFC)의 창설로 한미 간의 작전 책임을 분담하는 제도적 기구를 발족시킴으로써 철군에 필요한 모든 법적, 제도적, 재정적 준비를 마치게 되었다.

아울러 1977년의 싱글러브 파동 역시 주한미군의 철군론에 대한 미국내 반대 여론을 광범위하게 확산시켰다. 싱글러브는 주한 미군사령부 참모장으로 1977년초 카터 행정부의 주한미군 철수 계획에 대해 반대하는 입장을 천명했다. 카터 대통령은 싱글러브를 해임하고 동년 5월 27일 미 중앙정보

*The Security of Korea: U.S. and Japanese perspective in the 1980* (boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p. 27, pp. 87-88.

19) *Ibid.*, p. 32.

20) *New York Times*, 27 Apr. 1978.

21) Chae-Jin Lee & Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea* (N. Y., Praeger Publishers, 1982), p. 120.

부에 주한 미 지상군철수를 반대하는 장성을 조사할 것을 지시하는 등 강경하게 대응했다. 미 의회는 청문회를 개최하여 1977년 5월 25일부터 78년 1월 14일까지 싱글러브를 포함하여 고위 장성과 군사전략 전문가들을 동원하여 주한미군 철수의 적절성 여부를 심의했다. 이 과정에서 북한이 1970년대 중반 이후 군대를 이전에 비해 더욱 증강시키고 있다는 점이 강조되었고, 주한미군 철수론을 재고해야 한다는 견해가 군부와 전문가 사이에 팽배했다.

이 무렵 중앙정보부(CIA)와 국방정보본부(DIA) 역시 과거에는 북한군의 전력으로 보지 않던 국가보위부 소속 20만명의 국경수비대를 중요 군사력으로 봐야 한다며 '북한군의 군사력은 120만명에 이른다'는 보고서를 제출했다. 이 보고서를 받은 후 카터 대통령은 2·3단계의 추가 철군 계획을 보류할 것을 고려하기 시작했다.

더구나 미국 내에서는 이미 1978년 12월부터 카터에 대한 미 국민의 지지도가 하락하면서 그의 철군정책은 자신감을 상실하고 있었다. 1979년 1월 Army Times와 기타 신문에 유출된 새 자료에 의하여 국내 정치적 압박을 받게 되자 그해 2월 카터는 철군문제를 일단 유보한다고 발표하였으며 그 후 합참과 정보기관의 재차 철군 중지건의와 한국 방문시 박정희 대통령의 강한 요구에 철군 정책을 철회하게 되었다.

1970년대 후반 북한의 군사력 강화가 실제 상황을 반영한 것인지, 아니면 주한미군 철수론에 대한 군부의 반대 입장을 뒷받침한 논의였는지는 아직 확실하게 판단할 수 없다. 그러나 분명한 점은 이로 인해 1979년 1월 미 국무부는 미 육군의 재평가로 인해 주한미군 철수 결정을 재검토할 것이라는 계획을 발표했고, 동년 7월 20일 카터 대통령은 1981년까지 주한미군철수를 중지한다고 발표했다.

한편 이러한 미국내 요구 못지않게 동아시아 우방 특히 일본 역시 주한미군 철군정책에 강한 불만을 제기했다. 이는 카터가 주한미군 철군정책을 우방과 협의해 실시하겠다는 당초 언급에도 불구하고 한국 및 일본 정부

어느 쪽과 협의하지 않았기 때문에 아시아 우방의 중요성을 격하한데서 비롯된 것이었다.<sup>22)</sup>

철군정책을 철회하게 된 배경에서 중요한 영향변수는 한국 정부였다. 경제개발과 미국의 입장 때문에 10만 감군을 스스로 주장했던 민주당 정권을 제외하고는 어떠한 한국정부도 감군정책에 찬성한 경우는 없었다. 과거 1960년대 초반에 제기되었던 주한미군 감축은 한국군의 월남 파병으로 인해 추가적인 논의가 이루어지지 못했다.

더구나 주한미군의 철수를 어렵게 한 것은 1968년 1월의 1·21 청와대 습격사건과 북한의 '푸에블로'호 나포 사건이었다. 미국은 '푸에블로'호를 반환받지 못한 상황에서 보복계획을 검토했으나 이를 포기하고 북한과의 직접 협상에 들어갔다. 이 당시 한국정부는 미국과 북한의 비밀접촉에 대하여 한국의 영토 내에서 한국의 주권을 무시한 처사라고 비난하는 한편, 미국이 북한을 공격하지 않는다면 한국이 단독으로 북한을 공격하기 위한 작전권 반환을 요구하기도 했다.

이로 인해 미 대통령 특사인 밴스(Cyrus Roberts Vance)가 한국을 방문하여 박정희 대통령을 설득했고, 미국은 한국정부의 요구를 일부 수용하여 한미군장관회담을 설치했다. 미국은 이승만 정권기와 마찬가지로 한국 정부의 도발적 행동으로 미국의 입장이 곤란해지는 것을 방지하기 위한 작전권 통제의 중요성을 절감했다. 주한미군 철수를 제창했던 카터 정권이 1975년 유엔군사령부를 대신하여 한미연합사를 설치한 것은 한국 정부의 독자적 움직임에 대한 통제의 의미를 갖는 것이기도 했다.

이후 닉슨 독트린 직후 진행된 주한미군 철군 논의는 이전과 달리 한국 정부와 긴밀한 협의 하에 진행하여 1971년 2월 6일 한·미 양국 정부는 최종 합의했다. 그리고 포드 행정부도 박정희 정부와 우호적 관계 유지에 많은 노력을 기울였다.

22) 카터 대통령은 1976년 12월 기자회견에서 주한미군 철수는 한일 정부와 사전 협의를 가질 것이라고 말한 바 있다. *Washington Post*, 21 Dec. 1976.

그럼에도 카터 대통령후보는 대통령선거를 통해 주한미군의 철수를 공약으로 제시했다. 특히 카터 행정부의 철군론은 이전의 논의에 인권문제를 추가하였다. 인권정책에 문제가 있는 정부에는 군사원조를 시행하지 않겠다는 것이었다. 카터 행정부의 주한미군 철수정책은 1976년 이후 한국정부의 도덕성에 치명타를 준 '코리아게이트' 사건과 맞물리면서 미국내 여론의 상당한 지지를 받았다. 그러나 이 당시 1976년 8월18일 판문점 공동경비구역에서 일어난 '도끼만행 사건'은 미국 내에서는 주한미군 철수에 대한 긍정적인 여론이 환기되는 계기를 마련하기도 했다.

이와 같이 카터 행정부는 철군정책을 검토하였던 당시의 북한군에 대한 부정확한 정보, 한반도 긴장완화 지연, 소련 극동군의 증강, 중국의 북한에 대한 영향력의 한계가 노출되자, 1979년 7월 20일 카터대통령은 철군정책을 철회하게 되었다.<sup>23)</sup> 이로써 카터 행정부의 주한미군 철수정책은 주한미군의 전체적인 구조나 군사력에 직접적인 영향을 미치지 못하고 상징적인 철군으로 남게 되었다. 그러나 여기서 중요한 것은 카터 대통령의 철군계획이 한미연합사 창설에 직접적인 원인이 되었다는 점이다.<sup>24)</sup> 최초 한미연합사 창설은 주한미군 철군에 대한 보완책으로 계획되었으나 철군계획이 철회된 이후에도 한미연합사 창설은 계속적으로 진행되었다.

## (2) FMS 군원정책의 변화과정

한국은 카터의 주한미군 철수정책이 발표되기 전부터 이미 미국의 개입 축소 경향에 불안감을 가져 1976년부터 1981년간 총 76억불 규모의 한국군 전력 증강계획을 추진하고 있었다.

한편 카터 대통령은 대외 FMS 규제 조치에도 불구하고 철군에 대한 보

23) 백악관 성명(브레진스키 안보보좌관 발표문 1979. 7. 20 외무부 역) 참고.

24) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사관계사(1871-2002)』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p. 594.

완 때문에 대한 FMS 지원은 별 다른 제약 없이 8억불의 미군 장비이양과 12억불의 잉여 군사장비를 1977년 의회에 제출했다.

이것은 7월 제10차 한미 연례안보협의회에서 한국이 미군 장비의 무상이양, FMS 지원의 확대, 한미연합훈련의 강화, 주한미 공군 증강, 한국군 전력 증강 지원, 방산기술 지원, 군수지원체제의 개선, 지휘체제의 향상 등을 요구한 결과 미측이 합의함으로써 이루어진 것이다. 그리고 브라운(Geroge Broun) 장관은 핵우산을 지속시킨다는 공약을 하였으며 그 외에도 7억불 규모의 비축용 WRSA 탄약을 도입하여 군수지원체제를 향상시키겠다고 언급했다.

<표 1> 미국의 대한(對韓) 군원 현황

(단위 : 10<sup>6</sup> \$)

년 도	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 (신용)	0	15	17	24	57	59	260	152	275	225	129	1,213
FMS (현금)	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	0625	431	785	710	512	8,961

출처 : 대외군사판매 및 군사지원 자료 *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts* published by Data Management Division, Comptroller, Defence Security Assistance Agency.



1977년 철군계획이 집행됨에 따라 미군 장비는 신품가격의 1/3로 양도되었으나 최신형 무기나 공격형 무기는 제외되었다.<sup>25)</sup> 이 당시 한국은 1976년에 20억불, 1977년에 28억불의 군사비를 투자하였는데 이 계획의 일환으로 1977~78년간은 10억불의 FMS를 구입하게 되었다. 미국은 이러한 한국군 증강계획에 대처하기 위하여 신설된 국방 야전처로 하여금 FMS 처리와 장비의 인도실태, 그리고 한국군 전력보강에 조력하는 임무를 맡게 되었다. 이로써 한국은 FMS 급증으로 미국의 4번째 고객으로 등장했을 뿐 아니라 미국의 직접 판매도 증가되어 토우(TOW), 사이드와인더(AIM-9), 스페로우(AIM-7) 유도탄과 F-4, F-5 전투기, C-130 수송기, APC 및 레다 통신장비 등이 판매되었다.<sup>26)</sup>

한편 카터 행정부는 1978년 7월 제11차 한미안보협의회의에서 한국측과 구체적인 보완조치에 대해 합의를 본 후 이를 의회에 요구하자, 의회는 논란 끝에 8억불의 무기이전, 2.75억불의 FMS지원, 2백만불의 군사훈련비, 9천만불의 탄약, 수리부속, 기타 전투 예비량 등 총 11.67억불의 안보지원 계획을 승인함으로써 1978년까지는 군원이 계획대로 제공되었다.

1979년에도 미군의 철수가 진행되자, 한국은 어네스트존(Honest John), 나이키 허큘리스(Nike-Hercules), 호크(Ha자), 토우(TOW) 등을 제공받았다. 그러나 핵 투발무기인 써전트(Sergeant)는 판매에서 제외되었는데 이는 북한과 군비경쟁을 자극시키지 않으며 한국군에 북한 심장부에 대한 타격력을 제공치 않으려는 정치적 고려에서 기인된 것이었다. 이것은 카터 후보가 초기에 주한미군의 완전철수를 고려했으나 곧 증강된 한국 공군이 북한에 대해 선제공격 가능성을 우려하여 지상군만 철수하도록 변경한 동기와 유사한 맥락이다.<sup>27)</sup>

25) 한국은 미 2사단 장비 중 북한군 전차보다 우수한 M-60 전차와 Lance 미사일 2개 대대를 요구했으나 거부당하고 대신 M-48 전차는 요구량보다 더 많이 받았다. F. Weinstein & Kamiya, *Op. cit.*, p. 159.

26) DMS, *Foreign Military Markets*, 1979, pp. 10-14.

27) F. Weinstein & F. Kamiya, *Op. cit.*, p. 82.

또한 험프리(Hubert Horatio Humphrey II.)와 글렌(John Glenn) 상원의원 역시 미2사단의 장비이양은 북한에 대한 공격능력을 주는 것이 아니고 단지 한국군의 방어를 위한 역할에만 허용되어야 한다고 주장하면서 한국이 60대의 F-16을 구매하려 하자 북한이 MIG-23을 도입할 가능성을 우려하여 이를 반대하였다. 의회와 국무성 관료 역시 항상 한국에 공격용 무기보다 방어용 무기에 더 큰 관심을 보여 주었던 점은 모두 한국의 군사력을 미군의 통제 하에 두고자 하는 정치적 목적에서 비롯된 것이었다.<sup>28)</sup>

그러나 철수가 진행되면서 미국은 1978년 10월에 12대 F-4를 한국에 추가로 배치하여 약화된 지상군을 공군으로 보완했을 뿐 아니라, 11월에는 한미연합사를 창설하여 한국군과 함께 작전통제권을 행사하기도 하였다. 그러나 1979년 1월부터 카터 행정부에서 철군계획이 연장되자, 보완조치로서의 군원은 그 의미를 상실하게 되어 1979년에는 2.75억불에서 2.25억불로 감소되었다.<sup>29)</sup>

한편 한국은 미국이 FMS를 감소시킬 경우 상업구매 방식으로 전환하여 획득하거나 미국이 아닌 타국으로 전환시킬 수 있었으므로 미국은 안보와 경제적 이익 때문에 무기 이전에 대한 통제는 효과가 미약할 수밖에 없었다. 결국 1980년에는 철군정책이 철회되면서 FMS 규모는 1.29억불로 감소되어 평균 수준으로 환원되었다. 그러나 미국은 이제 주한 미군 지휘시설 건립을 위해 1.1억불을 투자함으로써 미국의 한국에 대한 군원과 안보지원이 확고하다는 것을 보여 주었다.

지금까지 논의된 바와 같이 카터 행정부 기간 중 군원을 종합적으로 평가해 볼 때 1976-81년까지 FMS 총액은 15억불에 이르렀고 이 기간 동안 군원은 양과 질적인 면에서 그 이전보다 모두 획기적으로 개선된 것이므로

28) 미국무성 관리들은 “우리는 한국이 원하는 만큼의 탱크를 주지 않을 것이다. 대신 TOW 대전차 미사일은 더 많이 줄 예정이다”라고 말했다. *Asian Wall Street Journal* (1979. 4. 11).

29) *Ibid.*, p. 160.

결과적으로 철군 논의가 한국군 전력 증강에 도움이 되었다는 것을 부인할 수 없을 것이다.

카터 행정부는 주한 미군 철군정책과는 달리 군원정책에 대해서만큼은 안보적 관점에서 적극적으로 지원하려고 노력했다. 구체적으로 카터 행정부는 철군의 진행과 함께 FMS 이양 장비의 양과 질을 조정하였으며 한국 경제력과 군사비 수준을 고려하여 미국이 통제할 수 있는 범위 내에서 군원정책을 지원해 왔다. 따라서 이 기간 카터 행정부가 제공한 무기의 질은 이전의 FMS보다 월등했다. 그리고 카터 행정부는 철군이 예정된 주한 미군의 전투력 공백을 화력으로 보완하기 위해 공군 전투기와 무장 헬기의 한국내 생산을 허한 결과, 이후 F-5E와 500MD가 한국 방산업체와 합작 혹은 면허생산을 하게 되었다.<sup>30)</sup>

이와 같이 한국에 대한 군사원조는 특히 1976년에 급증하였다. 그 이유는 우선 첫째, 철군에 대한 보상적 성격으로 진행되었다. 당시 미국은 냉전기간 동안 반공주의, 반소 팽창주의 기조위에서 대외정책을 구사해 왔다.<sup>31)</sup> 그리고 당시 카터행정부의 채택하였던 스윙(Swing) 전략에 의하면 동북아에서 힘의 공백이 생길 때 소련의 위협을 저지할 일본의 군사력은 아직까지 미국의 보완적 역할을 기대할 수 없었다. 이러한 상황에서 이미 한국군 60만은 동북아 지역에서 미군의 보완적 역할을 제공하였기 때문에 한국군에 대한 군사원조는 동맹군에 대한 보강적 성격을 반영한 결과였다.

둘째, 한반도 군사력균형은 한국군이 북한군에 대한 열세를 보완할 때 달성될 수 있을 것으로 보았다. 과거 미국은 한반도에서 군비경쟁을 감소시키면서 전쟁재발을 위해 한국군을 통제하고 북한군을 억제하기 위해 정치적으로는 한국에 대한 개입공약과 함께 군사적으로는 전술핵과 미공군력

으로 이를 실현해 왔다. 그러나 점차 미국이 직접개입을 감소해 갈 때 한국군의 전력보장은 한반도 균형을 위해 필수적이었으므로 FMS 증가는 불가피하였다.

셋째, 이 당시의 FMS 증가는 미국과 중국 그리고 소련과의 관계 변화에서 영향을 받았다. 미국은 소련 극동군의 증강으로 항공모함을 제외하고는 모든 분야에서 열세한 위치에 있었다. 항공력도 마찬가지로 1965년 1,430대였던 것이 1975년 2,010대로 소련은 증가되었으나 미국은 태평양 지역에 대규모 군사력을 유지하기가 어려워 한국군을 증강시켜 이런 결함을 극복하려고 FMS를 활용했다.

넷째, 미국의 경제적 이익추구도 하나의 동기가 되었다.

미국은 닉슨 독트린 이후 무상군원으로 정치적 영향력을 달성할 수 없는 상태였으므로 신형무기 공급으로 대외정책의 목표를 추구하면서 경제적 결손도 메우려는 이중 목적을 추진했다. 즉 미국은 동북아 지역에서 패권을 유지와 안보적 차원에서 억제위주의 군사전략을 지속하는 한편 미국내 군수산업 보호정책을 위해 무기이전의 형태를 변화시켰던 것이다. 당시 군수산업체의 경제적 이익추구는 한국에 대한 76억불 규모의 군사장비 구매를 미국 아닌 타국에서 구입하려는 것을 적극 저지하려고 노력해 왔다.<sup>32)</sup>

이후 FMS 증가는 1979년에 어느 정도 감소되었다가 1980년에 더욱 감소되어 카터 행정부 이전 수준으로 복귀하게 된다. 이러한 원인은 다음과 같은 요인이 영향을 미친 결과였다.

우선 첫째, 철군에 대한 보완대책으로서 의미가 감소되었기 때문이다. 철군은 한반도에서 군사력 균형을 위해 FMS가 증가될 수 있었으나 철군정책이 철회되면서 점차 본래의 중요성을 상실하게 되었다.

둘째, 미 전략에 따른 한국의 전략적 역할과 중요성이 재차 인식되었기

30) World Armament and Disarmament, Yearbook (Stockholm: SIPRI, 1981).

31) S. G. Neuman & R. E. Harkavy (eds.), *Arms Transfer in the Modern World* (N. Y.: Praeger Publishers, 1980), pp. 189-90; Leslie H. Gelb, "Arms Sales" *Foreign Policy* (76-77 Winter), pp. 11-20.

32) Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics* (San Francisco: W. H. Freedman and Company, 1981), pp. 221-23; Sampson, Anthony, *The Arms Bazaar: From Lebanon to Lockheed* (N. Y.: Norton, 1977) 참고.

때문이다. 카터 행정부는 철군정책을 결정할 당시만 해도 미·중·소 관계에 대해 낙관을 가질 수 있었으나 철군론이 고려되면서 이러한 전제가 수정되자, 연합전선전략으로 전환되었고 그 결과 미국은 한국의 역할과 중요성을 재인식하여 한반도에 대한 직접 개입을 지속하였다. 이러한 추세는 한국군 보장을 위한 FMS 지원 필요성을 경감시켰다.

셋째, 미국의 한반도 군비통제에 대한 인식에서 비롯되었다. 한국의 경제 발전은 국방비 증가를 가져왔고 철군에 대비한 자위전력을 향상시키게 되었으나 미국은 한반도에서 전쟁재발을 막기 위해 한국군을 일정수준에 유지시키며 통제한다는 정책과 상충되었다. 특히 한국군의 전력증강이 북한의 도발을 자극하지 않을 지 우려하였고, 북한이 미국의 군원에 반발하여 중소에게 군원을 요구하여 한반도에서 군비경쟁이 확산되지나 않을 지 염려하였다.

한편 미국의 대외 FMS 총액이 이 당시 전반적으로 감소함으로써 한국에 대한 군원도 적게 할당이 되었던 사실과 미국의 무상군원 형태의 지원이 <표 1> 미국의 대한(對韓) 군원 현황에서 보듯이 소규모나마 지원되었던 점, 그리고 한국의 전력증강 사업자금 76억불이 1977~78년 사이에 대부분 사용되고 1/3 규모만 남아 구매능력이 점차 감소한 점, 한국의 방위산업이 미국의 지원으로 크게 성장하여 국내개발 및 조달이 가능하게 된 점 등의 요인 때문에 영향을 받게 되었다.

#### 4. 군원정책에 대한 평가

카터 행정부의 1976~1980년까지 군사원조는 앞에서 상술한 바와 같이 역사적 사건과 계량적 결과를 통해 인과관계와 실체가 규명되었다. 우리는 이를 토대로 하나의 일반화된 특징적 성향을 도출할 수 있다. 비록 이러한

일반화는 앞으로 새로이 공개되는 역사적 실증 자료를 통해 검증이 요구되는 부분이기도 하다. 그럼에도 현 시점에서 앞으로 미국의 대한반도 정책 결정과정을 이해하는 데 하나의 유용한 자료로 활용될 수 있도록 평가를 시도해 본다면 다음과 같다.

[평가 1] 카터 행정부는 이전의 행정부와 전략적 사고가 매우 상이하여 초기에는 행정부 핵심 그룹과 군부 간에 명확한 개념이 정착되지 못했다.

앞에서 상술한 바와 같이 본래 미국의 대외 FMS 정책에 의하면 한국은 본래 규제 대상국의 입장이었다. 그러나 카터 대통령이 미국의 개입 축소로 발생하는 힘의 공백을 FMS로 보완하려는 입장을 지지했기 때문에 한국에 대한 군원정책은 카터 대통령의 개인적 역할이 컸다고 평가될 수 있다. 특히 신학적 윤리학자 니버(Reinhold Neibur)에 심취한 카터 대통령은 도덕적 이상주의 뿐 아니라 당시 박정희 대통령의 유신체제에 대한 미국내 비판, 그리고 코리아게이트(Koreagate)에서 발생한 반한 분위기, 그리고 통일교에 대한 비판적 여론으로 인해 한국에 징계를 가해야 한다는 개인적 충동도 영향을 미쳤다고 보여진다. 그리고 카터 대통령은 차후 본인의 재선을 위해서도 자신의 선거공약들이 지켜진다는 신뢰감을 확인할 필요도 있었다.

이미 카터 행정부는 키신저 방식의 비밀외교가 국내외에서 비판에 직면하자, 국제질서를 새로운 시각에서 재정립하고자 브레진스키 안보보좌관을 기용하면서 유럽 산업선진국을 우선적으로 결속한다는 태도로 선회를 모색하고 있던 중이었다. 따라서 아시아에서 닉슨 독트린의 결과로 진전을 보았던 미중 관계개선은 점차 중요성이 적어져 갔다. 그리하여 카터 행정부 초기 대외정책은 현상유지라는 맥락 속에서 부분적인 정책수정을 모색하였다. 그럼에도 아직 카터나 브레진스키의 안보전략 개념은 구체화되지 못한 채 향후 정책 진로에 대한 모색정도에 그치고 있었다. 그 결과 미 행

정부 정책결정그룹 간에는 아직 명확한 전략적 합의가 부족했다. 따라서 동북아 정책은 개입의 지속이나 아니면 철수냐 하는 선택의 기로에 처해지게 되었다.

이러한 원인은 주로 주한미군의 철군계획 자체가 미 행정부에서 제기된 정책이 아니었고 단지 카터 대통령 자신의 선거 공약에서 출발된 것이기 때문이었다. 특히 행정부는 철군계획에 대한 정책결정보다 단지 집행하는 역할에 머물러 지속적인 정책 추진에 대한 합의가 매우 부족했었다. 그럼에도 카터 대통령은 그의 선거 공약 대부분이 초기부터 좌절을 당한 상태에서 철군정책이라도 관철되길 바랐다. 따라서 주한미군 철군정책은 카터 대통령 개인의 신념과 개성이 영향을 미친 것으로 평가된다.

[평가 II] 철군정책의 수정과정은 대통령과 행정관료, 군부, 의회 등의 관료적·제도적 이익이 대립되는 과정이었다. 당시 카터 행정부는 초기에 동아시아 개입축소 성향을 보였으나 점차 연합전선전략으로 변하였다.

위에서 고찰한 바와 같이 카터의 철군정책은 행정부, 의회 등의 제반 조직들의 입장을 반영한 정책이 되지 못했기 때문에 전통적인 보수집단으로부터 도전을 받게 되었다. 당시 카터 행정부는 한국의 전략적 가치를 단지 일본으로부터 파생된 이익 정도로 인식하고 있었으나 군부는 만약 한국에서 전쟁이 재발할 경우 한국의 지정학적 가치로 보아 미국을 위시한 주변 강대국들의 개입이 불가피할 것으로 보고 철군에 반대했다.

특히 군부는 철군을 강행할 경우 초래될 군부 조직의 축소와 한반도 기지의 상실, 군사 전문가의 자율성 훼손을 우려함으로써 의회 보수파 의원, 언론인, 학자, 관료와 연합그룹을 형성하여 철군을 반대하였다. 이러한 점에서 카터 행정부 철군정책의 수정과정은 군부가 사실상 주도했으므로 이는 미국 정치체제에서 해묵은 대통령과 군부간의 제도적 이해관계의 대립 관계였다고 부를만한 것이었다.

카터 행정부내 주요 정책결정그룹의 전략적 사고개념도 군원정책에 영향을 미친 요인이었다. 이들은 정권 초기에 신고립주의적 대외정책을 추구하여 동북아에서 개입을 축소하려 했으나, 이는 기존의 현실주의적 경향과 차이를 보임으로써 전략적 사고에 합의를 보지 못하였다. 그러나 이러한 경향은 이란 사태와 소련의 아프카니스탄 침공으로 카터 행정부의 대외정책이 모순을 보이자, 이에 자극받은 동북아 주변국들은 주한미군 철수에 강하게 반발했다.

특히 한국과 일본 등 전통적인 우방으로부터 대미 불신감, 미국의 반중국 경시 태도에 대한 중국의 반발 등으로 인해 미국의 개입 축소전략은 결국 국 연합전선 전략으로 전환되는 계기가 된다. 더구나 당시 미국내 여론 역시 해외 직접개입을 반대하는 분위기였으나 점차 반대 여론이 진정되면서 이러한 전환을 가능하게 하였다. 이때 한반도에서 남북한 군사력 규모는 철군론자와 개입주의론자들이 서로 자신들의 논리적 타당성을 위해 상대를 설득하는 수단으로 활용하려 했다. 그러나 이러한 남북한 군사력 규모의 비교 개념 자체는 사실상 모호한 성질을 가진 것이었다. 즉 상대방 군 구조의 특성과 무기별 용도, 그리고 지형을 이용한 축성지대 등은 내용을 객관적으로 비교하기 어려운 개념인 것이다. 그럼에도 크라프(Ralpf Clough)의 남북한 군사력 비교는 우선 철군이 가능하다는 인식에서 출발함으로써 철군론자에게 유리한 방향으로 판단했다.

반면 싱글러브(John K. Singlaub)와 베시(John W. Vessey Jr.) 등 군 지휘관들은 정보의 불확실을 이유로 들어 남북한 군사력 비교 자체를 철군에 불리한 방향에서 접근하려는 경향을 보이기도 했다. 그러나 만약 이러한 정보판단이 한국 전쟁 이전에 군부가 주도했던 철군 결정이거나 혹은 군부의 광범위한 호응과 참여가 있었다라면 브라운 국방장관이 하원 청문회에서 말한 바와 같이 “받아들일 수 있는 위험” 정도로 간주되었을지 모르는 것이었다.<sup>33)</sup>

33) *New York Times*, June 11, 1977.

[평가 III] 카터 행정부의 철군정책은 군원정책에 결정적으로 영향을 미쳤다.

주한미군 철수 논의는 많은 논의와 검토 끝에 결국 철회되고 말았지만 이 과정에서 보였던 카터 행정부의 조치는 결정적으로 군원정책에 영향을 미치게 되었다. 미국이 한국의 군사력을 통제해 왔던 것은 한국군의 군사력이 미국의 통제 범위를 벗어나 한반도에서 분쟁을 야기하지나 않을 지 우려했던 점도 간과할 수 없다(예컨대 이승만 대통령은 북진통일을 주장하고 휴전을 반대하던 당시에는 유엔군을 배제한 채 한국군에게 단독으로 공격명령을 내린 적이 있다).

따라서 이러한 가능성을 차단하면서 미국의 정치적 영향력과 개입을 지속적으로 가능케 하기 위해선 한국에 대한 지원 수위를 조정할 필요가 있었다. 그리고 한미 연합전력 구조는 한국군의 현지 인력과 미군 첨단전투력과 전술핵 등으로 구성되어 있었으므로 주한미군의 철수가 한반도 현상을 파괴할 가능성이 높아지자, 카터 대통령은 철수 시점에 즈음하여 미군 전투력을 대신하여 한국군 전력을 보완시키고자 했다. 이리하여 카터 행정부는 일반적인 FMS 규제방침에도 불구하고 한국에 대해서는 특별 군원으로 철수부대장비를 이양해 주는 한편, 한국에 대한 FMS 지원도 남북한 군사력 균형 관계를 고려하여 확대되었다. 따라서 카터 행정부의 철군정책은 군원정책의 매개변수 역할을 해 왔으며 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

[평가 IV] 카터 행정부는 한반도에서 직접개입 대신 FMS 지원을 확대시킨 결과 FMS 정책은 주로 정치적, 안보적 목표를 위해 활용되었고 점진적 적응주의 성격으로 변화되었다.

카터 행정부가 직접개입 대신 FMS 지원 방식으로 간접개입을 확대한 것

은 미국이 한반도에서 정치적 영향력과 개입전략을 지속시키려는 필요 때문이었다. 비록 미국의 신고립주의가 해외 직접개입을 반대하는 여론의 영향 때문에 이를 고려하지 않을 수 없었으나 개입의 지속으로 동북아 전체에 관련되어 있는 기존의 국가적 이익을 수호할 필요가 있었다. 따라서 카터 행정부는 기존의 일관성을 유지하면서 부분적인 수정 조치를 모색하지 않을 수 없었다. 이로써 카터 행정부의 대외 FMS 규제조치는 한국에 대해 엄격히 적용되지 못했고 예외가 되었다.

또한 카터 행정부의 한국에 대한 FMS 정책은 비록 경제적인 목표도 중요한 요인으로 고려되기도 했으나 주로 정치 안보적 목표가 우선시 되었고 그 결과 FMS 정책 변화도 점차 점진적 적응의 성격을 보였다. 원래 카터 행정부는 집권 초기에 인권 개선을 위한 도덕외교를 추구했다. 그리고 한반도에서 군비를 억제시킨다는 군비통제의 목표도 제기되었고 무기이전을 통해 경제적 이익도 달성하려는 목표도 중요한 고려 요소였다. 그럼에도 이러한 인권 조항의 단서와 일반적인 대외 FMS 규제조치에도 불구하고 한국의 안보를 보다 강화할 필요가 있자, 이러한 제반 목표 간에는 상호 갈등이 야기되었다. 이리하여 카터 행정부는 어느 한 가지 목표에 집착하기보다 체계적으로 FMS 정책을 면밀히 재검토한 결과 정치 안보적 목표를 우선시하였고 부수적으로 경제적 목표와 군비통제의 목표를 추구하고자 했다.

특히 철군정책이 현실적인 요인에 의해 수정과정을 거쳐 가면서 한국 측에 군사력균형을 상실하지 않도록 중소의 대북한 지원을 고려하여 결정하였으며 한국에 대한 지원 범위도 이들에 의해 묵시적으로 용인될 수준에서 지원되었다. 특히 카터 행정부는 당시의 상황으로 보아 한반도에서의 급격한 현상 타파는 주변 4강이 현실적으로 용인할 정도로 성숙되지 않았으므로 그들은 한반도에서의 급격한 군사력 불균형을 원치 않았던 것이다. 즉 미국은 이제까지 중소가 북한에 대해 신중하게 군사원조를 제공했다고 인식함으로써 미국 역시 한국에 대한 FMS 지원을 대미 의존체제로 지속시켜

나가는 한편 북한에 대해서는 미국 자신이 직접 한국 군사력 부족분을 담당함으로써 전쟁을 억제해 나가려고 하였다.

따라서 카터 행정부 당시의 철군 논의 이후 요구된 보완대책으로서 한국군의 전력증강이 불가피하였음에도 그 한계는 정치적 고려에 의해 조정되어 왔다. 그리고 이는 군원정책 결정시 군비통제국과 같은 부서에서 신중히 검토되었으며 기타 행정부 관련부서와 의회에서도 한국이 요청한 구매량이나 일부 최신무기는 허용되지 않았다. 닉슨 행정부 이후 점차 FMS 군원이 확대되어 한반도에서 군비경쟁이 포화상태에 이르러 이미 한반도에서 군비통제가 시도되어야겠다는 필요성은 미국, 중국, 소련으로부터 제기되었으므로 그들은 표면적인 군비통제 단계 이전에 어떤 형태로든 군비통제 신호(signal)를 묵시적으로 교환하여 왔다고 인식된다.

또한 카터 행정부는 집권 초기 인권 조항의 단서와 일반적인 대외 FMS 규제조치에도 불구하고 안국의 안보를 지원할 필요가 있자, 카터 행정부는 무기판매로 국제수지를 개선시키는 경제적 목표와 정치적 영향력을 지속시키면서 동북아 지역 안정을 달성하려는 정치 안보적 목표, 인권개선을 위한 도덕 외교적 목표, 한반도 군비를 억제한다는 군비통제의 목표 간에 상호 갈등을 야기시켰다. 또한 철군정책의 수정과정에 따라 FMS 지원정책도 한국이 급격하게 군사력을 상실하지 않도록 제공되었고 북한을 자극하지 않는 범위 내에서 통제되었기 때문에 점진적인 적응주의적 성격을 띠었다.

한편 이러한 카터 행정부의 FMS 정책은 FMS 지원 규모와 상당한 액수 때문에 미국내 유력한 군수산업체와 이익단체의 영향을 받기도 했다. 그럼에도 소위 군산복합체의 이해와 갈등관계는 거의가 총괄 역할을 맡는 대행업체나 행정부의 정책입안부서를 통해 가능한 일이었다. 그리고 한국에 대한 FMS 지원만큼은 어느 방위산업체에 집중되지 않고 분야별로 구매량이 분산됨으로써 카터 행정부의 군원정책 자체에 영향을 미치지 못했다. 이는 카터 행정부가 대외정책 목적을 기초로 비교적 합리적인 결정을 해 왔다는 사실을 입증한 것이기도 했다.

## 5. 맺 음 말

지금까지 본 논문에서 1976~1980년까지의 군사원조의 진행과 변화과정을 고찰한바, 미국이 대외목표를 위해 군사원조를 적절히 운용해 왔다는 사실을 확인할 수 있었다. 그리고 비록 미국은 과거부터 외교정책 목적과 군사전략 변화에 따라 그 개입정도와 형태에서 변화를 보였지만 기본 전략은 항상 일관성을 보여 왔다. 즉 한반도에서 미국의 국익을 위해 정치적, 군사적으로 영향력을 유지코자 노력해 왔으며 동아시아에서 미국의 핵심가치를 수호코자 한국에 적극 개입해 왔다는 사실이다. 그러나 이러한 개입전략은 미국의 국내외적 환경요인에 의해 일부 수정이 불가피하여 군원의 목표도 역시 변화되어 왔다.

또한 국내외 영향요인, 즉 미 대외정책, 핵전략에 따른 한국의 역할변화, 한반도 안정 및 군사력 균형변화, 주요 정책결정자의 역할, 미 관료 및 의회, 미 국민의 여론 등은 미국이 한국에 군사원조를 지원하는 과정에서 크게 영향을 미쳐왔다는 것을 확인할 수 있었다.

그럼에도 한국의 경제력의 비중이 점차 증대되면서 대공방위기지에 대한 대가와 한국 국내정치에 대한 개입수단으로서의 동기와 역할은 감소된 반면 유상군원이 증대될수록 한국군과의 기술적 연계관계는 높아져 갔고 그 결과 한미 양국은 연합작전을 효율적으로 증대시키고자 하는 상호 운용성 측면의 군사, 기술적 목표는 더욱 증대되었다.

과거 미국이 1950년대까지 무상군원은 한국이 경제력이 미약한 시기에 미 외교정책을 행사할 수 있는 수단이 될 수 있었다. 그러나 60년대 이후 무상 군원이 유상 군원으로 변하면서 추구 목표 간에 마찰이 불가피하게 되었다. 즉 무상 군원은 이념적, 도덕적 동기에서 제공되어 목적, 수단 간에 합치점이 있었으나 점차 유상군원 방식으로 변하면서 경제적 목표도 혼합하게 되어 목표 간에 갈등문제가 발생하게 되었다.

더욱이 도덕외교를 표방한 카터 행정부가 해외개입을 축소해야 한다는 여론을 민감하게 의식하여 주한미군의 철수정책을 천명하게 되자 군사원조를 통한 대외정책 목표는 더욱 갈등적 결과를 초래하였다. 이후 카터 행정부는 안보적 관점에서 철군의 진행과 함께 FMS 규모를 증감시켰으나 1978년 12월부터 카터에 대한 미 국민의 지지도가 하락하면서 그의 철군정책은 자신감을 상실하게 되었다. 결국 카터 행정부는 철군을 반대했던 군부와 여론의 압박을 받게 되어 철군계획을 철회하게 되었으나 이러한 철군정책의 이행과정에서 군사원조는 밀접하게 영향을 받게 되었다.

결국 상기 본문에서 이미 상술한 바와 같이 카터 행정부의 1976~1980년까지 군사원조는 역사적 사건과 계량적 결과를 통해 인과관계와 실체가 규명되었다. 우리는 이를 토대로 하나의 일반화된 특징적 성향을 도출할 수 있게 되었다. 그리고 이러한 평가들은 앞으로 미국의 대한반도 정책결정과정을 이해하는 데 하나의 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

- 카터 행정부는 이전의 행정부와 전략적 사고가 매우 상이하여 초기에는 행정부 핵심 그룹과 군부 간에 명확한 개념이 정착되지 못했다.
- 철군정책의 수정과정은 대통령과 행정관료, 군부, 의회 등의 관료적·제도적 이익이 대립되는 과정이었다. 당시 카터 행정부는 초기에 동아시아 개입축소 성향을 보였으나 점차 연합전선전략으로 변화하였다.
- 카터 행정부의 철군정책은 군원정책에 결정적으로 영향을 미쳤다.
- 카터 행정부는 한반도에서 직접개입 대신 FMS 지원을 확대시킨 결과 FMS 정책은 주로 정치적, 안보적 목표를 위해 활용되었고 점진적 적응주의 성격으로 변화되었다.

위와 같은 사실은 군원의 기본적 목적이 항상 일관성을 가지나, 현실적인 추구목표는 국내외 환경변화에 따라 수정되어 왔음을 보여 주고 있다. 과거 군원은 한국전쟁이후 한국의 국력이 취약했을 때 미국의 정치적 목적을 반영하기 위한 압력수단이나 보상, 설득 수단으로 활용되었으나 유상군

원으로 변화되고 정치적 영향력을 획득하려는 목표가 현실조건과 격차가 발생할수록 미국내 정책결정그룹 내부의 추구목표 간에는 갈등이 증대되어 왔다. 그리고 한국에 대한 정책결정에 있어서만큼은 적어도 대통령 혹은 핵심 정책결정그룹의 개인적 신념이나 역할보다는 정책결정기구의 제도적 과정(process)에 의해 결정되는 경향이 증가되어 왔다.

결론적으로 지금까지 논의된 미국의 군원정책(1976~1980)을 평가해 볼 때 한미 간의 안보, 군사적 유대관계는 상호공동이익에 기반을 두고 있다는 점을 보여 주고 있다. 이러한 한미 간의 상호공동이익으로 인해 미국은 한국의 경제적 능력이 성장할수록 그리고 동북아의 경제적 역동성이 증대될수록 한국에 대한 미국의 가치를 높게 평가할 것으로 보인다.

다만 최근 급속히 부상하고 있는 21세기 잠재적 패권국인 중국이 향후 동아시아에서 패권국으로 부상할 시점에 이르게 될 경우 미 행정부와 의회는 중국과의 직접적인 충돌을 피하고자 한반도 개입 형태와 방식을 놓고 다양한 논쟁이 전개할 가능성이 높다. 그럼에도 미국은 과거의 대외정책 성향으로 볼 때 중국으로 인해 야기되는 국제적 갈등 때문에 한국에 대한 미국의 가치를 결코 쉽게 포기할 것 같지는 않을 것 같다. 그리고 미국의 한국에 대한 개입은 미래의 정책 의지에 따라 그 수준을 조정해 나갈 것으로 전망된다.

(원고투고일 : 2008. 1. 29, 심사완료일 : 2008. 3. 24)

주제어 : 군원정책, 유상군원, 정치적 영향력, 군원정책 목표상의 갈등, 철군정책, 정치적 목표, 군사원조, 개입, 주한미군 철군, 정치적 통제

<ABSTRACT>

## A study on U.S. military assistance policy toward Korea

Jeon, Ho-hwon

This is an abstract on U.S. military aid and sales to Korea from perspectives of International Relations.

U.S. military assistance toward Korea during 1976~1980 years were provided, considering U.S. troops withdrawal policy from Korea in president Carter's administrative. And U.S. programs have been moderated political, military objectives through military aides in accordance with intervention level. president Carter's administrative had adjusted size of FMS sales toward Korea in order to smooth troops withdrawal execution from perspectives of international security. Therefore military sales policy to Korea was changed accordingly with international and domestic circumstances & military strategic changes. but military sales policy and objectives had showed consistency generally.

Key Words: Policy of a Military Assistance, FMS, Political Influence, Conflict on Objective of Military Assistance's Policy, Policy of Military Withdrawal, Political Objective, Military Sales, Intervention, U.S. Troops Withdrawal, Political Control