

카터 행정부의 주한미지상군 철수결정 시 북한 군사력 평가에 관한 연구: 국방부 및 군부의 평가 변화를 중심으로*

조 관 행

1. 서 론
2. 카터 행정부의 주한미군 철수결정과 국방부의 철수주장
3. 합참/육군의 군사력 평가: 제한적 철수에서 보완조치 조건 철수 인정
4. 태평양 사령부의 군사력 평가: 철수 반대
5. 주한미군의 군사력 평가: 철수 반대
6. 결 론

1. 서 론

주한미군 철수정책은 1977년 1월 20일 카터 대통령이 취임한 후 1주일 만에 검토를 지시하고 계획한 정책이었다. 이 정책은 행정부를 중심으로 논의되고

* 이 논문은 저자의 국방대학교 군사학 박사논문인 “카터 행정부의 대한반도 군사안보정책에 관한 연구” 중 3장 주한미군 철수 결정: 1977. 1~7의 일부내용이며, 이를 부분수정 및 보완하였습니다. 그리고 이 논문에서 주한미군은 주한미지상군을 의미합니다.

결정되었다. 이 정책의 추진 과정에서 의회와의 협조와 군부(military authorities)의 군사적 평가보다는 대통령의 지시와 행정부의 논의가 우선시 되었다. 카터 대통령 이전의 정부에서는 주한미군 주둔의 중요성을 인식하였으며, 국방부 및 군부 모두 이에 대한 군사적 중요성을 인식하고 있었다.¹⁾

미 국방부는 카터 행정부 취임 이전과 취임 초반에는 주한미지상군이 한반도에서 역지를 유지하고 안정을 유지하기 위해 중요하다고 인식하였으며, 매년 초반에 발간되는 연례국방보고서를 통해 주한미군의 주둔 필요성에 대해 강조해왔다. 1977년 1월 10일 『유에스 뉴스 앤드 월드 리포트(US News and World Report)』는 “미 국방부가 어떠한 주한미군 철수나 재배치 계획을 갖고 있지 않으며, 카터 차기 대통령의 철수 계획에 반대의사를 표시하였다”고 보도하였다. 국방부는 “주한미군이 미국의 결의를 보여주고 침략을 저지하는 임무를 띠고 있으며 미 본토에 지원기지를 갖는 것보다 더 많은 경비가 소요되는 것이 아니다. 어떤 철수계획이나 한강 이남으로의 재배치 계획을 갖고 있지 않다”고 강조하였다.²⁾

정치적 판단이 아니라 군사적 측면으로 평가하였던 군부도 철수에 대해 반대하는 입장이었다. 주한미군의 입장은 1977년 초반의 국방부 입장과 동일하였다. 1977년 1월 10일 베시(John William Vessey Jr.) 주한미군사령관은 『워싱턴 포스트』에 “남침 회랑에 배치된 2사단이 철수하면 전쟁재발의 위험성이 커진다”고 경고하였으며, 1월 11일 웨이즈너(Maurice Weisner) 태평양 사령관은 “한국군의 전투력 증강에도 불구하고 미군의 계속 주둔은 필요하다”고 주장하였다.³⁾ 이와 같이 베시 주한미군사령관과 웨이즈너 태평양사령관은 언론과의 인터뷰를 통해, 미2사단이 한국방위의 필수적인 군사력임을 역설하였으며, 주한미군 철수에 반대하는 입장을 분명하게 밝혔다.⁴⁾ 그리고 1977년 1월 25일 상원군사위 증언에서 브라운 합참의장은 “주

1) 국방부가 행정부의 입장에서 정치적 입장을 강조하였지만, 군부는 합참이하의 군 조직으로 정치적 입장보다는 객관적인 군사적 평가를 강조하였기에 국방부와 군부로 구분하였음.

2) 『경향신문』 (1977. 1. 10).

3) 『중앙일보』 (1977. 3. 15).

4) 『경향신문』 (1977. 3. 10).

한미지상군의 철수에 찬성하고 있지 않다”고 발언하였다.⁵⁾ 이처럼 카터 행정부 이전과 취임 초반에는 행정부 입장인 국방부와 군사적 측면에서 평가 하였던 군부가 동일하게 주한미군의 중요성에 대해 강조하는 입장이었다.

하지만 카터 행정부가 시작되고 철수정책을 논의하는 과정에서 국방부와 합참은 카터 행정부의 정책에 순응하는 것으로 입장을 바꾸었다. 특히 국방부는 군사적인 평가를 강조하는 군부의 입장을 수용하기보다는 미 행정부의 입장에서 정치적인 평가에 집중하고 카터 대통령의 의견에 조율하였다.

합참도 군사적 측면의 평가를 주장하였지만, 결과적으로는 카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 순응하였다. 합참은 적정한 철수 규모를 7,000명 수준으로 보며 군사적인 평가를 하였으나, 결국 주한미지상군 철수에 대해, 미 공군과 해군 및 병참지원이 이루어지는 것을 조건으로 하는 감당할 만한 위험(Acceptable Risk)으로 인식하며 미 행정부의 결정을 따르게 되었다. 국방부와 합참의 입장은 다르게 태평양사령부와 주한미군사령부는 정치적 입장을 고려하지 않고 지속적으로 객관적인 군사적 평가를 통해 주한미군 철수의 문제점에 대해 지적을 하며, 주한미군 철수 반대 의견을 밝혔다. 즉, 군부의 최상위 기관인 합참과 다르게 지역사령부의 입장에서 태평양사령부와 주한미군사령부는 북한의 군사적 능력이 갖고 있는 위험성을 강조하며 주한미군의 지속적인 주둔을 강조하였다. 이와 같이 미 군부 내에 주한미군 주둔에 대한 다양한 의견이 있었다. 하지만 미 군부의 최상위 기관인 합참의 결정에 따라, 미 군부는 결국 철수에 따른 보완조치 확보를 전제로 주한미군의 철수를 수용하게 되었다.

이 논문의 목적은 카터 행정부가 1977년 주한미군철수 결정을 하면서 검토하였던 북한 군사력 평가에 대해 전반적으로 분석하는 것이며, 이러한 군사력 평가가 주한미군 철수결정이라는 정치적 목적에 따라 변화되어가는 것을 규명할 것이다.⁶⁾

5) 『경향신문』 (1977. 1. 29).

6) 주한미군철수와 관련하여 카터 행정부의 북한군사력 재평가가 중요한 요인이었다고 주장한 많은 연구물들이 있었다. 하지만 이 논문은 기존의 논문들에서 다루지 못하였던, 보다 최근에 비밀해제 된 한미 외교사료 등을 중심으로 국방부와 군부를 세부적으로 구분하여 북한 군사력에 대해 평가하였다.

2. 카터 행정부의 주한미군 철수결정과 국방부의 철수주장

1) 카터 행정부의 철수배경과 철수결정

카터 행정부의 주한미군 철수정책은 닉슨 독트린의 연장선에서 볼 수 있다. 닉슨 행정부는 베트남전을 수행하는 과정에서, 냉전 수행의 두 축인 유럽과 아시아에서 미국이 더 이상 이전과 같은 적극적인 역할을 할 수 없다고 판단하였다. 그래서 닉슨 행정부의 대아시아정책은 동아시아 동맹국의 방위에 대한 미국의 역할 축소를 의미하는 것이었다. 미국은 핵에 의한 위협을 제외하고 아시아 국가들이 스스로 협력해서 대처해야 하며, 미국은 차후에 베트남전과 같은 군사적 개입을 피하려고 한다는 닉슨 독트린을 1969년 7월 25일 팜에서 발표하였다. 미국은 남베트남의 국방력을 강화시키면서 베트남으로부터 미 지상군을 철수시키는 정책을 추진하였으며, 주한미군의 철수와 함께 한국군의 국방력 강화를 추진하였다. 이로 인해 주한미군 철수문제는 닉슨 독트린 이후 한미 간의 중요한 이슈가 되었다.⁷⁾

카터 대통령은 유럽을 아시아보다 중요하다고 판단하며, 주한미군 철수를 결정하였다. 즉, 미 지상군의 직접적인 투입보다 미 해군과 미 공군 등의 지원을 통해 미국이 아시아에서의 무력분쟁에 대처할 수 있다고 보았으며, 무엇보다도 소련에 대한 유럽방위를 전략적으로 우선시하였다. 그리고 외국에 대한 군사개입을 반대하였던 맥가번 의원의 고립주의적 경향을 추종함으로써, 카터는 보다 광범위한 지지 기반을 얻으려고 하였다.⁸⁾

카터는 워싱턴 베트남전과 워터게이트 사건으로 요약할 수 있는 기존의 정치를 청산하려 했다. 카터는 워싱턴의 외부에서 대통령이 된 첫 번째 인

7) <http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?sessionId=1LXC>
국가기록원 나라기록 검색, “닉슨 대통령의 판독트린 선언”(검색일: 2011. 5. 22).

8) 김용식, 『희망과 도전』, (서울: 동아일보사, 1987), p.417.

물로 정치적인 지지자가 거의 없었음에도 불구하고, 그의 출현은 특히 진보 분야의 대중들에게 미래에 대한 기대와 희망을 주었다.⁹⁾ 카터 행정부 이전 닉슨-포드-키신저의 외교정책이 현실정치를 강조하고 세력균형을 고려한 반면, 카터 대통령은 기본적 가치에 기초한 민주주의를 기대하며 인권신장을 외교정책의 중심으로 맞추었다.¹⁰⁾

카터는 이상주의와 도덕성을 강조하였으며 인권의 향변을 외교정책의 중심으로 삼았으며, 분쟁의 평화로운 해결의 필요성을 강조하였다.¹¹⁾ 카터 대통령은 혼란을 겪고 있는 미국사회에 인권과 평화에 대한 공약으로 이상주의를 실현하고자 했으며 국제공동체를 확대시키고자 노력하였다.¹²⁾ 그리고 세계를 상호의존의 관계로 보았으며 미국이 협력적인 국제공동체를 만들기 위해 주도해야 한다고 보았다. 이를 위해 무력의 사용보다는 인권과 협상이 중요하며 윤리적인 리더십과 예방외교에 기반을 둔 외교정책으로 변화시켜 국제적인 변화를 추구하고자 했다.¹³⁾ 카터 대통령은 1977년 6월 노트르담(Notre Dame) 대학 졸업식에서 인권과 외교정책(Human Rights and Foreign Policy)에 대해 연설하면서 미국의 정책이 변하지 않는 도덕적 가치에 기반을 두고 인류에 봉사하기 위한 정책임을 강조하였다.¹⁴⁾

카터는 1975년 1월 16일 대통령 입후보를 선언한 지 1개월 만에 『워싱턴

9) Jerel A. Rosati, *The politics of United States Foreign Policy* (Holt, Rinehart and Winston: Harcourt Brace College Publishers, 1999), p.102.

10) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy, Past, Present, Future* (New Jersey: Pearson Education, Inc., 2006), p.59.

11) Daniel S. Papp, Loch K. Johnson, and John E. Endicott, *American Foreign Policy: History, Politics and Policy* (New York: Pearson Education, Inc., 2005), p.174.

12) Jerel A. Rosati(1999), p.89.

13) Jerel A. Rosati(1999), p.35.

14) Jimmy Carter, "Human Rights and Foreign Policy," Commencement Speech Given at Notre Dame University (June, 1977) 결론 부분의 원문은 다음과 같다. "Our policy is based on an historical vision of America's role. Our policy is derived from a larger view of global change. Our policy is rooted in our moral values, which never change. Our policy is reinforced by our material wealth and by our military power. Our policy is designed to serve mankind. And it is a policy that I hope will make you proud to be Americans."

포스트』를 통해 주한미군 철수를 희망하고 있으며, 자신이 대통령에 당선 될 경우 주한미군 철수를 즉각적으로 시행하겠다고 선언하였다. 이러한 카터의 주한미군 철수계획은 1975년 1월 28일 브루킹스 연구소에서의 오찬과 1975년 동경을 방문한 이후에, 결국 주한미지상군의 단계적인 철수로 한정 되어졌다.¹⁵⁾ 1976년 3월 17일 카터 대통령은 『워싱턴 포스트』와의 인터뷰를 통해서도, “한국에서 핵무기를 완전히 철수하고 4~5년 내 주한미군을 단계적으로 철수할 것이다”라고 밝혔다.¹⁶⁾

카터는 대통령으로 취임하기 직전에 비공식적인 국가안보회의를 통해 한국문제를 새로운 정부의 최우선적인 과제 중 하나로 설정하였다.¹⁷⁾ 카터는 이러한 인식하에 대통령 취임 이후, 주한미군 철수를 포함한 선거공약을 바인더 형식으로 작성하여 카터 행정부의 정책 결정 지침으로 국무부와 국가안보회의에 배포하였다. 그리고 행정부는 정책 결정 지침들이 배포된 이후 수개월간 선거공약의 범위 내에서 정책적 문제들을 다루었다.¹⁸⁾

카터 대통령은 1977년 1월 26일 대통령검토각서 13호(Korea)를 통해 한반도에 배치된 미국의 재래식 전력을 감축하기 위해 가능한 방안들을 3월 7일까지 검토 완료하라고 지시하였다. 이러한 지시를 통해 주한미군 철수 방안에 대해 정부 각 부처 간에 논의가 진행되는 과정 중이었던 1977년 2월 1일 카터대통령의 선거공약인 주한미군 철수문제가 몬데일(Walter Mondale) 부통령의 동경 기자회견을 통해 미국의 정책으로서 처음으로 공식화되었다. 몬데일 부통령은 일본 수상 후쿠다(Takeo Fukuda)와의 회담에서 “한국문제를 다룸에 있어 한반도의 안정을 강조하였으며, 미 지상군의 단계적인

15) Hubert H. Humphrey and John Glenn, *U. S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea: A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1978), p.19.

16) “주한미군 철수정책에 관한 주요 일지,” 『주한미군 철수(감축)문제, 1979 전5권』 등록번호 13101. Roll No. 2009-39-13, p.152. (외교통상부 외교사료관).

17) 황정일(역), 『알려지지 않은 역사』 (서울: 중앙 M&B, 1999) p.49. 특히, 이 당시에는 박동선게이트 등으로 인해 미국 내에서의 반한 감정이 어느 때보다 심각한 상황이었다.

18) Hubert H. Humphrey and John Glenn, *U. S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea: A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1978), p.19.

철수는 일본정부와 한국정부와의 긴밀한 협의 이후이며, 주한미공군의 계속적인 한국주둔과 한국군의 자주국방능력 증강을 지속적으로 지원할 것이다”라고 발표하였다.¹⁹⁾

대통령검토각서 13호(Korea)에서 강조된 것은 감축에 대해 가능한 방안들이 무엇인지 검토하는 것이었다. 1977년 1월 미 합참은 대통령 당선자였던 카터와의 면담을 통해 주한미지상군 철수를 고려하고 있다는 것을 알게 되었다. 하지만 카터는 합참에 주한미군 철수 결정이 미치게 될 군사적 평가에 대해서는 요청하지 않았다.

대통령검토지시 13호 실행과 관련하여 각 기관에서 올라온 건의들을 조정하기 위해 정책검토위원회(Policy Review Committee: PRC)가 1977년 4월 21일에 개최되었다. 그리고 1977년 4월 27일에 카터 대통령이 주재했던 국가안보회의가 열렸다. 이러한 과정을 통해 1977년 5월 5일에 대통령의 주한미군 철수 결정이 발표되었다. 카터가 결정한 철수계획은 합참이 제안하였던 1982년까지 7천 명의 병력을 철수하는 것과는 다른 것이었다. 카터 대통령은 5월 26일 기자회견을 통해 “앞으로 4~5년에 걸쳐 신중하게 미 지상군을 철수할 수 있는 시기가 되었다”라고 공표하였다.²⁰⁾

2) 국방부의 군사력 평가: 행정부 입장에서 철수 주장

카터 행정부 이전의 미 국방부 문서에 따르면, 주한미군의 한반도 주둔은 북한에 대한 강력한 억지책과 함께 한반도 평화에 중요한 요소임을 밝히고 있다. 카터가 대통령으로 당선되기 이전인 1976년 1월 27일에 보고된 미 국방부의 연례보고서(Annual Defense Department Report, FY 1977)에서 분석된 “동북아의 상황”에 따르면, 주한미군 주둔의 중요성에 대해 동

19) “주한미군 철수정책에 관한 주요 일지,” 『주한미군 철수(감축)문제, 1979 전 5권』 등록번호 13101. MF Roll No. 2009-39-13, p.152(외교통상부 외교사료관).

20) Samuel S. Stratton, *Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1978), pp.7~8.

북아와 한반도의 안정성을 유지하고 북한에 대한 억지를 가능하게 하는 정치적 측면에서 강조하고 있다. 그리고 남북한의 군사력 불균형 측면에서 북한의 군비증강을 강조하고 있으며, 북한의 공격 시 한국은 미군의 지원을 통해서 방어할 수 있으며, 미2사단과 미 공군의 지원이 필요하다는 군사적인 평가도 강조하고 있다.

“미 지상군은 남북한 군사력 균형의 억지와 안정 효과를 갖고 있으며, 한반도에서 주한미군을 철수하는 것은 분별이 없는 것이고, 지난 20여 년간 동북아에서 미국이 가져온 안정성을 위태롭게 할 것이다.”²¹⁾ (중략) “미국은 우리의 전력을 배치함으로써 한반도의 평화와 안보를 유지하기 위해 전념할 것이다. 미국은 한국에 대한 공약을 유지할 것이며 한반도의 평화를 도울 것이고, 주한미지상군의 주둔은 한국을 지원하고 북한의 공격에 대한 강력한 억지책이 될 것이다.”²²⁾

“동북아에서, 미국은 한반도의 군사력 균형에 주로 관심을 갖고 있으며, 북한은 군사력증강에 매진하였으며, 대략 GNP의 15%를 충당하고 있다. 그리고 현대식 소련의 공군무기와 지상군 장비를 갖추었고, 탱크와 대공포와 항공기의 수적인 면에서 우위를 점하고 있다. 만약 북한이 공격한다면, 한국은 방어적인 위치에서 미국의 적절한 지원이 이루어질 때 북한에 대해 방어할 것이다. 그리고 한국과 미국 간의 상호방위조약에 따라 미국은 2사단과 주한미공군을 주둔시키고 있으며, 이러한 미군 전력들은 동북아의 안정을 유지하는 중요한 요소이다.”²³⁾

이러한 국방부의 평가는 카터 대통령의 당선 이후에 변화되었음을 확인할 수 있었다. 카터대통령의 당선 직후 발표된 미 국방부의 보고서에도

21) Statement of The Honorable Donald H. Rumsfeld Secretary of Defense, *Annual Defense Department Report FY 1977* (Washington: Secretary of Defense, 1976), p. V.

22) Secretary of Defense, *Annual Defense Department Report FY 1977* (Washington: Secretary of Defense, 1976), p.9.

23) Secretary of Defense(1976), pp.16~17.

1976년에 언급되지 않았던 한국군의 지속적인 전력증강을 통해 주한미군을 추가적으로 감축할 수 있는 가능성에 대해 언급하고 있다. 1977년 1월 17일 보고된 미 국방부의 연례보고서(FY 1978)에 따르면, 한국에 대한 미국의 안보목표는 한반도문제의 정치적 해결을 추진함과 함께 한국에서의 분쟁방지, 한국에 대한 경제적·군사적 능력과 자신감 증진을 통해 한국이 역지력을 강화할 수 있도록 도와주는 것임을 명시하고 있다.

한국은 5개년 군사력증강계획을 계획하고 있으며, 이러한 한국군의 지속적인 전력증강이 주한미군의 추가적인 감축 방안을 가능하게 할 것이라고 보았다. 하지만 적절한 수준의 미군 전력이 북한의 위협에 대해 중요하고 본질적인 역할을 할 것으로 분석하였다.²⁴⁾ 이와 같이 카터 행정부 이전에 작성된 연례국방보고서에서는 주한미군을 북한의 위협에 대해 대처하고 전쟁을 억제할 수 있는 중요한 요소라고 분석하였다.

하지만 카터 행정부가 시작되면서 국방부의 시각은 변화되었으며, 이는 브라운(Harold Brown) 국방장관의 청문회 증언을 통해서도 파악할 수 있었다. 브라운 장관은 북한의 군사력에 대해 한국이 대응할 수 있는 능력의 부분에 대한 답변에서 미 공군과 미군의 병참지원이 있으면 한국 지상군이 북한에 대해 대처할 수 있음을 나타내고 있다. 1977년 2월 22일 브라운 국방장관은 FY 1978년 예산 수정안·FY 1979년 인가요구와 관련하여 의회에서 미 지상군보다 미 공군과 군수지원이 더욱 필요함을 언급하였다.

“한반도에서의 새로운 전쟁 가능성을 무시할 수 없으며, 북한이 공격할 경우 한국을 지원해야 하며, 한국의 지상군은 북한 지상군의 병력과 능력과 동등하지만 성공적인 전방방어를 유지하기 위해서는 군수지원과 전술공군이 필요하다.”²⁵⁾

24) Secretary of Defense(1976), p.40.

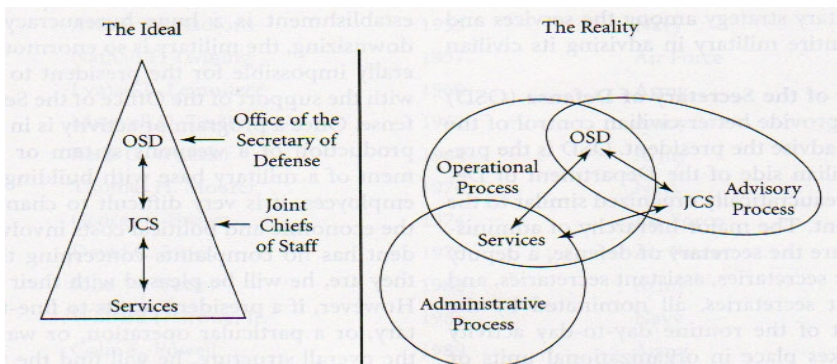
25) “미국 주요 인사들의 한국안보관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975~’78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, p.276. (외교통상부 외교사료관).

즉, 국방부는 이전의 미 행정부의 입장과 다르게 한국 지상군이 미군의 적절한 지원이 있으면 북한에 대처할 수 있다고 주장하였다. 이와 같이 국방부는 카터 행정부가 시작되자 기존의 군사적인 평가보다는 주한미군 철수를 위한 정치적인 입장에서 북한 군사력에 대해 판단하였다.

3. 합참/육군의 군사력 평가: 제한적 철수에서 보완조치 조건 철수 인정

3장에서 5장까지는 주한미군철수 결정 시 이루어진 북한 군사력 평가에 대해 행정부의 입장이었던 국방부와 구별하여 합참이하의 조직인 군부(Military Authorities)로 구분하여 분석할 것이다. 《그림 3-1》의 왼쪽에서 보는 바와 같이 계선상으로 미 합참(JCS: Joint Chiefs of Staff)은 국방부(OSD: Office of the Secretary of Defense)의 지시를 받게 되어 있지만, 미 국방부와 미 합참은 일방적인 지시 및 수용관계임과 동시에 일정 부분 서로 독립적인 기관으로 작용해왔다.

《그림 3-1》 미 국방부의 정책 프로세스



Jeral A. Rosati, (1999), p.179 그림 참조.

특히 국방부와 군부를 구분하여 북한 군사력 평가에 대해 다루는 것은, 국방부는 정치적인 측면을 강조한 반면, 합참을 포함하여 합참이하의 조직인 태평양사령부와 주한미군사령부 등은 군사적 측면에서 북한의 군사력을 평가하였기 때문이다. 결국 행정부 입장이었던 국방부와 합참 이하의 군부가 갖는 평가의 잣대와 기준이 상이하였다.

주한미군 철수 결정에 대한 정책적인 검토가 시작되는 단계에서부터 국방부와 합참은 철수정책에 대해 각각 다르게 인식하였다. 합참이 주한미군 철수문제와 관련해서 국방부와 의견 차이를 보이고 있는 것은 정책결정이 논의되기 시작한 시점의 의회증언을 통해서도 확인할 수 있었다. 1977년 1월 25일 상원군사위원회에서 FY 78 국방예산 관련 증언에서 브라운(Harold Brown) 국방장관과 조지 브라운(George Brown) 합참의장은 주한미군문제에 대해 다음과 같이 답변하였다.

(브라운 국방장관) “미국은 대한방위공약을 실시하고 있으며, 주한미군문제는 검토되어야 하며, 한국의 공군보다 북한의 공군이 강하기 때문에 미 공군이 지속적으로 주둔해야 한다.”

스테니스(Stennis) 위원장이 주한미군 철수에 찬성하는가 질문을 하였고, 이에 대한 답변으로 (브라운 합참의장)은 “주한미군 철수를 지지하지 않는다.”²⁶⁾ 그리고 “한반도에서 미 전투부대의 주둔이 북한의 공격을 억지할 수 있으며, 이로 인해 안정성이 증대된다.”²⁷⁾

이와 같이 합참의 북한 군사력 평가는 국방부의 입장과는 다른 것이었다. 국방부가 미 지상군의 주둔 없이 미 공군과 병참지원을 통해 한국이 전방

26) “77. 1. 25. FY 78 국방예산에 대한 해롤드 브라운 국방장관과 조지 브라운 합참의장의 상원 군사위 증언(요지),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.28. (외교통상부 외교사료관).

27) “미국 주요 인사들의 한국안보관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975~'78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, pp.274~275. (외교통상부 외교사료관).

방어(forward defense)²⁸⁾를 수행할 수 있다고 본 반면, 합참은 미 지상군 전투부대의 중요성에 대해 강조하는 입장이었다. 하지만 합참은 한국군에 대한 보완조치가 이루어지는 조건으로 철수를 수용하는 입장으로 변화하게 되었다.

1977년 1월 26일 카터 대통령은 대통령검토각서 13호를 통해 주한미군 철수 방안에 대해 검토해줄 것을 합참에 요청하였다. 대통령 검토각서를 통해 군부에게 요구한 것은 철수로 인한 군사적 영향이 무엇인가에 대한 평가가 아니라 가능한 철수 방안이 무엇인가로 한정되었다. 로저스(Bernade Rogers) 육군 참모총장은 “합참의 참모들은 주한미군이 철수해야 될 것인지에 대한 검토요청을 받은 적이 없고 주한미군 철수의 가능성에 대해서만 요청을 받았다. 그리고 주한미지상군을 감축시키기 위해 가능한 방안이 무엇인지 합참이 검토하라”는 지침을 받았다고 증언하였다.²⁹⁾

육군도 주한미군이 중요하다는 입장을 피력하였다. 1977년 3월 4일, 미 육군장관 클리포드 알렉산더(Clifford Alexander)와 육군 참모총장 로저스(Bernade Rogers)는 FY 1978 육군의 상황에 대한 진술문에서 미 육군의 중요성에 대해 강조하였다.

“한반도에서 미 육군의 주둔은 동북아의 지역균형에 필수적이며 지역안정성을 증진시킬 수 있고, 북한에 군사지원을 하는 소련과 중국에 억지책을 제공한다.”³⁰⁾

28) Comptroller General of the United States, *Factors Affecting The Withdrawal of U.S. Ground Combat Forces from The Republic of Korea*, 1979, 6. 1. (Washington: Comptroller General of The United States, 1979), p.6. 한국방어에 대한 연합계획은 1974년 유엔사령관에 의해 개발된 전방방어개념에 기초하고 있으며, 1977년 6월에 합참에 의해 승인되었다. 그 개념은 한국방어계획의 기초이며 두 가지 전제조건에 기초한다. ①서울의 방어는 한국방어에서 중추적인 고려요소가 되어야 한다. 서울의 손실은 서울에 대한 심각한 정치적, 경제적 그리고 심리적 충격을 줄 것이고, 한국 육군의 붕괴를 촉진시킬 것이다. ②북한의 중요한 목표는 서울의 고립 또는 빠르게 서울을 획득하는 것이라고 가정할 수 있다. 전방방어 개념은 가용한 모든 지상군 화력과 집중적인 공중지원을 대량으로 사용하며 북한군을 최대한 파괴하여 서울의 북쪽에서 적을 멈추게 하는 것으로 구상됨.

29) Samuel S. Stratton(1978), pp.7~8.

30) “미국 주요 인사들의 한국 안보 관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료,

1977년 3월 4일 미 육군성 보고 내용 중 한국관련 부분에 대한 분석 내용은 다음과 같다.

“주한 미 육군은 동북아 지역균형에 긴요하며, 북한은 거의 경고 없이 한국에 대한 무력공격이 가능하며, 주한미군은 중국과 소련의 북한 군사지원을 방지할 수 있으며, 균형을 이루고 있는 군사력과 관련하여 주한미군을 조급하게 변화시키면 혼란을 초래할 가능성이 있다.”³¹⁾

이처럼 카터 행정부 초반에 미 육군은 주한미군의 주둔을 동북아지역 균형에 필수적인 요소로 보았으며, 이는 국방부의 입장과는 다른 것이었다. 또한 합참도 주한미지상군을 전부 철수시키지 말고 제한적인 철수를 해야 한다고 주장하였다. 합참은 1977년 3월 7일 국방장관에게 약 7천 명의 미지상군을 1982년 10월까지 단계적으로 감축해야 한다고 건의하였다. 합참의 건의 이후인 1977년 3월 9일 카터 대통령은 기자회견을 통해 “주한미군 철수에 대한 나의 공약은 변함이 없다”고 말하였다. 그리고 정책검토위원회, 국가안보회의의 모임을 거쳐 1977년 5월 5일에 대통령의 철수 결정이 발표되었다. 이후, 1982년까지 7천 명 이하로 제한하여 주한미지상군을 감축하자는 합참의 제안은 거부되었으며, 이에 대한 설명은 이루어지지 않았다.³²⁾

결국, 주한미군의 주둔이 중요하며 제한적인 철수가 이루어져야 한다는 합참과 육군의 입장은 보완조치를 통해 주한미지상군의 철수를 인정하는 태도로 변화하게 되었다. 이러한 합참과 육군의 입장 변화는 합참의 참모였던 로저스 육군 총장의 1977년 7월 13일 증언을 통해서 확인할 수 있다.

1975~78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, p.277. (외교통상부 외교사료관).

31) “77. 3. 4. 육군성 보고 중 한국관계 요약,” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.58. (외교통상부 외교사료관).

32) Samuel S. Stratton(1978), p.8.

(로저스 육군 참모총장) “합참이 카터 대통령의 4~5년 기간 중의 철군 주장에 정면으로 반대하고, 1978년 9월까지 7천명만을 철수하고 그 이후의 추가적인 철수는 그 때 가서 한반도의 군사정세를 보아 결정하자는 대안을 제시하였다.”³³⁾

“1977년 1월 중순에 대통령 당선자 카터가 합참 멤버를 면담할 때, 철수에 대한 위험을 논의하면서 합참은 1) 한국이 경제 및 정치적으로 자력방위가 가능하게 되고 2) 한일에 대한 방위공약 지속, 3) 미국이 계속 태평양 세력으로 잔존하고 한국을 방위하는 것이 전제되어야 했으며 '82년 말까지 7,000명 정도를 한국방위에 지장 없이 철수시킬 수 있다고 판단하였다. 그리고 1982년 9월에 가서 다시 정세판단을 하며, 그 이전에도 계속 검토한다는 생각이었다. 하지만 최종적으로 5월 5일에 PD-12호를 통해 철수결정이 구체화되었으며, 합참의 건의와는 다른 것이었다. 그 내용은 합참의 건의보다 철수규모가 크고 기간이 짧은 것이었다.”³⁴⁾

“(철수에 대한) 이론적 근거(Rationale)는 설명된 바 없다. 철수에 따른 전쟁재발 가능성에 대해 현 상태보다는 전쟁위험이 증가될 것이나 우리가 말한 대로 태평양 세력으로 잔존하고 방위조약 의무에 따라 한국에게 신빙성 있는 방위공약을 지속하고 한국군의 군사능력을 제고할 보완조치를 철군 완료 전에 취한다면 4~5년 내의 철군 계획은 해볼 만한 것이다. 1976년 후반에 북한 전력에 대한 재평가가 있었으며 세부적인 내용은 비공개 회의에서 밝힐 것이다. 5월 6일 주한미군사는 철군 계획 집행 제출지시를 받고 집행계획을 발전시키고 있으며, 계획 집행 시기는 금번의 SCM에서 결정될 수 있다. (중략) 속이 상하는 일은 이 문제 전체가 비밀에 싸여 있고 대통령과 국방장관만 알고 있는 것 같다는 점이다. 대통령과 군사지도자들 간 지극처럼 간격이 있는 예는 없었다. 국방장관은 국가이익보다는 자기자리 보전에 더 마음을 쓴다. 한국문제나 B-1문제에서 그렇다. 합참의장의 생각은 보완조치가 완결되지

33) 『중앙일보』 (1977. 7. 14).

34) “착신전보(USW-07264),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp.263~265. (외교통상부 외교자료관).

아니하는 한 최종철군 집행은 어렵다는 입장이다. 북한의 무책임한 도발가능성에 대해 미군 철수 이전은 물론이고 그 이후로도 한국군은 증강되고 미국 안보공약이 있으므로 북괴의 남침은 어리석은 짓일 것이다. 지금이 철수해야 될 때로 판단하는 근거에 대해서는 1) 미군을 영구주둔시킬 생각이 없다는 점, 2) 한국의 경제발전 및 자위능력, 3) 미국의 방위공약 준수 결의, 4) 한국의 방위능력을 약화시키지 아니하겠다는 점에서의 의회 지원이 가능하다고 보는 점, 5) 미중공관계와 중소관계 변화 등 주변정세의 변화 등이다. 그리고 미국에 대한 제1의 위협은 구주에 있으므로 구라과 주둔과 한국 주둔군을 비교하기는 곤란하다.”³⁵⁾

로저스 육군 참모총장은 “합참이 카터 대통령의 주한미군 철수 구상에 대해 반대하고 그 대신 미 지상군의 20%와 미사일 부대만을 5년에 걸쳐 철수할 것을 건의하였다”고 말했다.³⁶⁾ 로저스 육군 총장은 “1982년까지 7천 명의 미 지상군 병력을 단계적으로 철수하자는 감축안을 제출하였으나 수락되지 않았다. 미국이 한국에 대한 지원다짐과 한국군의 전투력 증강도모가 이룩되고 미국이 계속 아시아·태평양 세력으로 존재한다면 북괴의 남침 위협은 감당할 수 있는 것이다”라고 언급하였다.³⁷⁾

카터 행정부 내에서 주한미군 철수에 대한 정책적 결정이 이루어지고, 한국과의 한미연례안보회의가 개최되기 며칠 전 합참의장의 증언을 통해 합참의 입장이 변화되었음을 확인할 수 있다. 즉, 주한미군의 제한적 철수 입장에서 철수로 인한 공백해소를 위해 한국군에게 보완조치가 이루어져야 한다는 입장으로 변화되었다. 이러한 합참의 입장은 1977년 7월 14일 하원군사위원회 청문회에서 브라운 합참의장의 증언을 통해서도 확인할 수 있다.

35) “착신전보(USW-07264),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp.266~269. (외교통상부 외교사료관).

36) 『중앙일보』 (1977. 7. 14).

37) 『경향신문』 (1977. 7. 14).

“미 의회가 한국군 전투력 증강을 승인하지 않고 주한미군 철수에 따른 보상이 이루어지지 않는 경우 주한미군 철수를 반대한다는 것이 합참본부의 견해이며, 그럴 경우 합참본부는 주한미군 철수를 분명히 반대할 것이다. 주한미군 철수가 결코 전쟁을 유발할 것으로 보지는 않지만 미군이 한국에 주둔할 때보다는 위험이 다소 가중될 것으로 본다. 합참본부는 카터 대통령에게 주한미군 철수정책 추진에 있어 여러 방안을 권고했으며 카터 대통령은 이 가운데 신중하게 감군한다는 방안을 받아들였다.”³⁸⁾

“주한미지상군 철군 계획은 합참이 카터 대통령에게 건의했던 것과는 근본적으로 배치된다. 그러나 카터 대통령의 철군 계획에는 자신의 경고가 참작되어 있다. 미국은 여전히 필리핀, 일본 및 서태평양 해상에서 주요 군사력을 유지할 것이기 때문에 이 지역의 전쟁을 저지할 수 있는 태평양 세력으로 남을 것이다. 그리고 지난 4월 26일 국가안보위원회(NSC) 회의에서 합참의 견해를 대통령에게 충분히 밝힐 기회를 가졌다.”³⁹⁾

1977년 1월 25일 상원 군사위원회에서 브라운 합참의장이 한반도에서 미 전투부대의 주둔이 북한의 공격을 억지할 수 있으며, 이로 인해 안정성이 증대된다고 증언한 것⁴⁰⁾과 7월 14일 하원 군사위원회의 증언을 비교하였을 때, 합참의 입장이 변화된 것을 확인할 수 있다. 미 지상군 전투부대의 역할을 강조하여 철수의 규모를 7,000명으로 제한해야 한다는 입장에서 보완 조치를 통해 주한미지상군의 전체철수를 인정하는 입장으로 변화하였다. 합참의 이러한 인식은 1977년 6월 9일 브라운 합참의장의 의회증언을 통해서도 이미 나타났다.

38) 『경향신문』 (1977. 7. 15).

39) 『경향신문』 (1977. 7. 16).

40) “미국 주요 인사들의 한국안보관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975~78』, 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, pp.274~275. (외교통상부 외교사료관).

“합참의 의견은 싱글로브 장군의 견해와 다르다. 합참은 카터 대통령이 말한 계획대로 하면 미국은 한국에 대한 공약을 계속 유지하고 태평양 세력으로 남으면서 한반도의 안정을 파괴하지 않고 지상군을 철수할 수 있다고 생각한다.”⁴¹⁾

주한미군 철수에 대한 합참의 입장은 이와 같이 브라운 합참의장과 로저스 육군 참모총장을 통해 확인할 수 있었다. 합참은 카터 행정부 이전과 초반에는 주한미지상군 철수를 지지하지 않고 부분적인 철수만을 제안하는 입장이었다. 하지만 합참의 입장은 철수로 인한 보완조치가 이루어진다면 주한미군 철수가 가능한 것으로 변화되었다.

4. 태평양 사령부의 군사력 평가: 철수 반대

태평양사령부는 철수에 대한 논의가 통보되기 전부터 일관성 있게 주한미군철수에 대해 지속적인 반대를 주장하였다. 1977년 1월 27일 태평양사령관 모리스 웨이즈너 제독은 주한미군의 중요성에 대해 다음과 같이 강조하였다.

“북한은 현재 심각한 경제난에 허덕이고 있으며, 한국과의 분쟁을 일으킬 위험을 가진 예측 불가능한 존재로, 한국이 독자적으로 북괴의 남침을 저지할 수 있게 되더라도 전쟁을 억지하기 위해 미군은 계속 한국에 주둔할 것이다.”⁴²⁾

태평양사령부는 철수에 대해 1977년 2월 2일에 처음으로 통보를 받았다. 이 당시 합참의 철수 관련 계획위원회(Plans Directorate)가 PRM-13호에 대한 연구를 수행하면서 태평양사령부의 계획위원회에게 알려준 것이었다. 1977년 3월 10일에서 4월 26일까지 여러 가지 방안이 검토되었으나 주한미

41) 『중앙일보』 (1977. 6. 11).

42) 『중앙일보』 (1977. 1. 29).

군의 현상유지는 방안으로 검토되지 않았다. 태평양사령부는 세 개의 방안 1980년 12월, 1981년 7월, 1982년 6월을 철수의 목표시점으로 검토하였으며, 이 세 가지 방안 중 가장 먼 시점인 1982년 6월보다 한 달 뒤인 7월에 철수가 완료되는 것을 최소의 위험으로 분석하였다.⁴³⁾

1977년 3월 11일, 웨이즈너 태평양사령관은 상원 군사위원회를 통해서도 주한미군 철수에 대해 반대하였으며, 북한의 공격을 효율적으로 억지하기 위해서는 주한미군이 주둔해야 한다는 점을 강조하였다.

“한국의 군사력 증강계획에도 불구하고, 북한의 군사력 증강에 뒤지지 않기 위해 미국의 지속적인 지원이 필요하며, 북한 공군이 극동지역에서 가장 커다란 규모의 공군력의 하나이며, 주한미군의 주둔을 통해 북한의 공격을 효율적으로 억지할 수 있다.”⁴⁴⁾ 또한 “8·18사건과 마야게즈(Mayaguez) 사건⁴⁵⁾의 교훈처럼 소련과의 대결에서 전진배치군(Forward deployed forces)은 매우 중요하며, 2사단의 서울이남 배치는 경비의 증가와 함께 훈련장소를 잃게 되는 결과를 초래한다.”⁴⁶⁾

태평양사령부는 주한미군 철수에 대해 부정적인 의견을 합참에 보고하였다. 우선, 1977년 5월 2일, 1978년 말에 한국으로부터 10,000명의 주한미군을 철수하는 검토(안)은 바람직한 방안이 아니라고 합참에 보고하였다. 미 지상군과 한국 지상군은 서로 보완적인 지원 역할을 수행하는데, 10,000명의 미 지상군이 급격하게 철수하는 것은 억지능력에 차이를 만들 것이고

43) CINCPAC of 1977, *Commander In Chief Pacific Command History*, Vol I 1977 (Hawaii, Camp H. M. Smith, 1978), p.42.

44) “미국 주요 인사들의 한국 안보 관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975~78』, 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, p.278. (외교통상부 외교사료관).

45) 1975년 5월 12일에서 15일까지 미국과 크메르 루즈(Khmer Rouge) 사이에 벌어진 베트남전의 마지막 전투.

46) “77. 3. 11. 미 태평양사령관 Weisner 제독의 상원 국방위 증언 중 한국관계 부분(요약),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.64. (외교통상부 외교사료관).

비효율적인 것으로 판단하였다. 이와 함께 북한이 공격할 위험성을 증가시킬 것으로 보았다.

주한미지상군이 철수하게 될 경우, 한국군이 보유해야 할 탱크 및 대전차 능력, 공중기동, 감시, 목표 획득과 정찰, 지휘통제 및 전쟁비축물자의 중요성에 대해 언급하였다. 그리고 한국군이 성공적인 방어 임무를 수행하기 위해서는 지휘통제 능력, 근접항공지원 및 항공차단 능력, 전시비축물자 확보, 공대공 능력 증대, 군사력 현대화 등이 필요함에 대해서도 제시하였다. 또한 한미 간의 지휘체계에 대해서는 현재의 유엔사 체제와 함께 한미 연합방위체제가 유리한 것으로 판단하였다.⁴⁷⁾

1977년 5월 5일 한국으로부터 10,000명의 주한미지상군 철수 계획에 대하여 태평양사령부가 합참에 보고한 또 다른 자료에 따르면, 1978년 말까지 10,000명의 미 지상군 병력을 철수하는 매우 비용이 많이 드는 방안이며, 짧은 기간 내에 한국군이 장비를 사용하고 훈련을 받을 수 없다고 보았다. 그리고 이 방안을 선택할 경우 남북한 간 전쟁발발의 위험이 증가할 것으로 분석하였다. 이 보고에 따르면, 1975년에 제시된 한국군전력증강계획은 1980년에 완성될 것으로 전망되었지만, 주로 구형 장비가 이양될 것으로 판단되었다. 그리고 이미 한국군전력증강계획 중 83%가 시작되었지만, 단지 8~10%의 외형적인 장비만이 전달되었을 뿐이라고 분석되었다.⁴⁸⁾

1977년 5월 11일 태평양사령부는 합참에 주한미군 철수를 결정하고 시기를 조절하기 위한 정치적·군사적 판단을 하려면 한국과 일본과의 사전협의가 필요하고, 이러한 논의를 위해서는 일정 기간의 시간이 필요하다고 보고하였다. 주한미군 철수 시기를 분석함에 있어서 1980년 12월까지 주한

47) Cable to JCS from CINCPAC, "Planning Options for Korea," May 2, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 1978년 말까지 주한미군 10,000명을 줄이는 것과 관련된 합참 전신 내용(Joint Chiefs of Staff cable).

48) Cable to JCS from CINCPAC, "Planning Options for Korea," May 5, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 주한미군 10,000명 감축에 대한 합참 전신 내용.

미지상군 전체를 철수시키는 첫째 방안은 한반도 평화에 심각한 위협을 초래할 것으로 보았다. 또한 1980년 6월에 남아 있는 지상군 전력을 독립된 여단으로 재구성하여 단지 6개월 후에 철수시키는 것은 매우 비효율적이라고 분석하였다. 무엇보다도 한국군은 이러한 시간에 보완할 수 있는 능력을 달성할 수도 없고 유지할 수도 없다는 단점을 강조하였다.

두 번째로 1982년 7월까지 철수하는 방안은 한국군이 요구하는 훈련수준을 달성하려고 노력하지만, 한국군 능력을 고려해보았을 때 심각한 문제를 일으킬 수 있다고 분석하였다. 또한 미군의 철수가 짧은 기간 내에 이루어지는 방안은 한국에게 심각한 훈련문제를 나타낼 수 있다고 보았다. 미 지상군 전력을 신속하게 감축시키는 것은 한국군의 능력을 고려하였을 때 매우 민감한 사항이라고 분석하였다. 그래도 첫 번째 방안인 1980년 12월까지 철수하는 것보다 1982년 7월까지 철수하는 방안이 위협을 최소화할 수 있다고 분석하였다. 그래서 한국이 스스로 방어할 수 있는 자신감과 능력을 갖고 있음을 확신시키기 위해 최대한의 융통성 있는 범위 내에서 철수 스케줄을 조절해야 한다고 보았다. 그리고 철수에 대한 정치적 그리고 군사적 조절을 하기 위해 한국과 일본과 사전 협의하고 논의할 수 있는 시간이 필요하다고 제시하였다.⁴⁹⁾

1977년 5월 14일 웨이즈너 태평양사령관은 상원의 비밀 청문회에서 주한 미지상군 철수는 북한에 미국의 대한지원결의가 약화되었다는 오판을 주어 그들의 대남 도발 가능성을 증대시킬 수 있다고 경고하면서 전술핵무기 철수에 강력히 반대하였다.⁵⁰⁾ 이처럼 태평양사령관은 의회의 청문회를 통해서 그리고 지속적으로 계선상의 보고를 통해 주한미군 철수에 대한 반대를 강조하였다. 하지만 만약 철수하게 된다면 중요한 보완조치들을 통해 철수로 인한 악역향을 감소시킬 것이라고 분석하였다.

49) Cable to JCS from CINCPAC, "Planning Options for Korea," May 11, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 한국과 관련하여 태평양사령관이 합참에 보고한 전신으로 주한미군 철수에 대한 방안과 시점, 한국과 일본에 의해 취해질 정치적이고 군사적인 조절 등이 포함됨.

50) 『중앙일보』 (1977. 5. 14).

1977년 5월 17일 태평양사령부는 합참에 주한미군 철수의 효과에 대한 보고서에서 주한미지상군 철수가 태평양에 있는 우방국과 적국에 대해 커다란 영향을 미칠 것으로 보았다. 이러한 철수는 아시아에서 결정적인 역할을 하고 있던 미국의 결의를 약하게 만드는 증거로 인식될 것으로 보았다. 어떠한 행동도 철수에 대한 심리학적·정치적·경제적·군사적 효과를 상쇄할 수 없을 것으로 보았다. 그러나 군사연습(Military Exercises), 임시방편적 해결책(Quick Fixes), 한미 간의 지속적인 관계증진(Permanent Improvement), 군사영역 이외에서의 조치 등 네 가지 영역에서의 조치들이 주한미군 철수로 인한 악영향을 완화시킬 수 있는 것으로 분석하였다.

“첫째, 중요한 군사연습의 증대 측면으로, 한국에서의 중요한 군사연습에 있어서 지지를 증대하고자 하였다. 한반도 전구에서 매년 52개의 연례연습이 실행되고 있는데 5개의 연습(Team Spirit, Foal Eagle, Ulchi-Focus Lens and two Bltex's)은 규모가 있는 연습이었고, 나머지 47개는 한국에서의 통상적인 연습이다. 1) Team Spirit와 유사한 거대 규모의 연례 FTX를 추가하며, 매년 본토나 하와이에서 미 육군 1개 여단 또는 사단 규모가 전개되어야 하며, 3단계에 걸쳐 주한미군이 철수한다면, 이러한 전개는 두 번째 또는 세 번째의 철수와 함께 동시에 일어나야 한다고 보았다. 2) 47개의 일상적인 연습 중, 35개는 발전시킬 수 있는 것으로 보았으며, 3) Team Spirit 연습과 두 개의 계획된 연합연습에 적어도 한 개의 추가적인 연합상륙연습을 고려, 4) 미 본토의 미 해군과 해병대의 전개를 고려해야 한다고 분석하였다. 이러한 연합연습에서는 한국군의 능력증강보다는 임무완수에 중점을 두어야 함을 강조하였으며, 중요한 연습의 공개적인 공표를 통해 동맹국과 적대국에게 한국에서의 방위공약을 강조하며, 이를 통해 미국의 억지책을 증명할 수 있다고 보았다.

둘째, 본토와 태평양사령부 주둔 부대가 한국으로 일시적 전개를 하는 방안으로 1) 전천후 공격을 위해 F-111 전투기는 한국전개에서 우선순위로 보았다. 2) 한국으로 전술항공통제체제 전력들의 주기적인 전개를 추천하고 있다. 한국은 전방 항공통제 포스트가 부족, 이동 레이더와 TACP 능력이 부족한데, 이를 통해 보완할 수 있을 것으로 보았다. 3) 모든 가능한 7함대 전력

과 함께 팀스피리트 연습에 참가하는 것을 포함하여 한반도 지역에서 TG 작전 및 연습 능력을 추천하고 있다. 또한 EASTPAC으로부터의 전력증강은 우발계획의 일부에 대해 시험할 수 있고, 일본에서의 지원시설을 요구할 수 있을 것으로 보았다. 4) 한국으로 해병상륙부대 전개를 추천하였다. 이 전력은 독자적으로 중요한 연습을 시행할 수 있을 것으로 보았다. 5) 한국의 포항과 예천을 통해 미 해병대와 미 전술공군의 전개하는 것은 연습의 지원과 훈련에 도움이 될 것으로 보았다. 6) 한국에 B-52가 증강하는 것을 추천하였다. 셋째, 실제적인 보완조치 측면으로 군수지원의 증강, 안보지원의 증진, 추가적인 공중전력 제공, 쌍무적인 기획, 해군력 증강, 태평양사령부의 지상대응 전력으로 한국지상군에 유용성 등을 강조하였다.

넷째, 군사영역 이외에서 미국의 조치로 이러한 추가적인 미국의 조치는 지상군 철수를 보완할 것으로 보았다. 1) 한국에 대한 방위공약을 전 세계에 천명하는 국가지도자의 명확한 선언, 2) 한·미안보공약이 손상되지 않고 남아있음을 강조, 3) 미국은 북한의 공격에 대한 봉쇄를 결코 포기하지 않을 것이라는 합의와 함께 한국에서의 미국의 경제적 이해관계를 강조, 4) 한국 경제와 군사에 대한 신뢰할 만한 선언을 통해 중요한 국가권력의 이미지를 건설, 5) 일본에게 한국정부와의 정치적·경제적·기술적 활동을 통해 한국과 함께 일본의 이익이 되며 한국과의 상호작용을 보여줄을 강조하였다.”⁵¹⁾

태평양사령부는 이러한 조치들을 통해 미국이 한국에게 공약의 증거를 보여주어야 한다고 강조하였다. 그리고 1977년 6월 21일 웨이즈너 태평양사령관은 미6군사령부에서 개최된 오찬에서 “태평양의 도전”에 대한 연설을 통해, 주한미군 주둔의 중요성에 대해 강조하였다.

“소련은 극동에 50만 명의 병력과 1,200기의 공군력과 500척의 함정세력을 유지하고 있으며, 중공은 1,100척의 함정과 80척의 잠수함을 보유하고 있기 때문에 태평양 안보에 위협이 되고 있고, 북한의 전투력은 위협 수준이며, 김

51) Cable to JCS from CINCPAC, “Withdrawal Offset Measures-Korea,” May 17, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 주한미군 철수 효과와 관련하여 태평양사령관이 합참에 보고한 전신내용.

일성이 남한적화를 공언하고 있어 한반도 정세는 불안하다. 또한 한국의 경제성장은 미국의 국익에 부합하며, 태평양의 평화를 위해서도 필요하며, 4~5년 내에 한국군 현대화를 위해 미국의 공약과 원조지원을 명백하게 할 필요가 있으며, 눈에 보이는 방위태세만이 미국의 방위의지를 증명하는 역지력이 될 수 있다”⁵²⁾

이처럼 태평양사령부는 카터 행정부가 들어선 이래 주한미군 철수 계획이 통보되기 전부터 주한미군 주둔의 필요성을 강조하였으며, 군사위원회의 청문회 등을 통해 철수 반대를 증언하였다. 그리고 합참으로 보낸 군사력 판단 보고서를 통해서도 주한미군 철수 반대 의사를 피력하였다. 그리고 북한의 군사위협이 심각함을 강조하며, 실질적인 미군의 주둔이 억지책이 될 수 있다고 판단하였다. 결국 태평양사령부의 입장은 합참처럼 보완조치의 중요성에 대해 강조하였지만, 철수에 대해 수용할 만한 위협으로 인정하기보다는 철수를 반대하는 입장이었다.

5. 주한미군의 군사력 평가: 철수 반대

베시 주한미군사령관은 북한 군사력 위협의 실체에 대해 객관적으로 정확하게 인식하였기 때문에, 카터 대통령의 주한미군 철수정책이 위험하며 비현실적이라고 결론을 내렸다.⁵³⁾ 주한미군사령부는 1976년 말에도 여전히 북한의 군사력이 한국에 위협적인 존재라고 평가하고 있었다. 주한미군사령부의 싱글로브 장군은 1976년 12월, 북한이 한국을 공격할 경우 예상되는 경고시간과 관련된 정보평가를 받게 되었다. 이전의 평가에 따르면 공격을 준비하기 위해서는 며칠 또는 일주일정도 소요되는 것임에 반해, 북한 대

52) “착신전보(SFW-0620),” 『주한미군 철수(감축): 한·미국(행정부) 간 협의, 1977, 전7권』 등록번호 10577, MF Roll No. 2007-27-9, p.77. (외교통상부 외교사료관).

53) 김용식, 『희망과 도전』 (서울: 동아출판사, 1993), p.435.

공포와 전차부대의 전방전개, 그리고 전투기의 지하 갱도화된 배치 등이 이루어졌으며, 미중앙정보부와 국방정보국의 새로운 북한 군사력 평가에 따르면 북한이 공격을 준비하는 데에는 12시간이 걸리지 않는 것으로 파악되었다.⁵⁴⁾

이와 같은 정보를 토대로, 주한미군사령부는 주한미군 철수에 대해 반대하는 입장이었다. 특히 주한미군 참모장인 싱글로브 장군은 “1977년 4월 27일에서 30일 사이에 주한미지상군 모두를 철수하기로 한 방안을 통보받았으며, 주한미군사령부는 여러 철수 계획에 대해 평가해줄 것만을 요청받았다. 그리고 제안된 주한미군 철수정책이 어떠한 영향을 줄 것인지에 대한 평가는 요청받지 않았다”고 증언하였다. 싱글로브 장군은 “주한미군사령부가 주한미군 철수로 인해 야기될 심각하고 불리한 영향을 지적하였으며 주한미군 철수 결정에 대한 합리적 근거가 무엇인지 요구하였지만 이에 대한 설명을 듣지 못하였다”고 증언하였다.⁵⁵⁾

이에 앞서 베시 주한미군사령관은 1977년 초 카터대통령과의 만남에서, 계획된 주한미군철수는 한반도에서 전쟁의 위협을 심각하게 가중시킬 것이라는 자신의 견해를 밝혔다.⁵⁶⁾ 베시 주한미군사령관은 3월 워싱턴을 방문하여 중요한 모임에 참석하였으며, 주한미군 철수안에 대해 카터 대통령과 논의할 기회가 있었다. 백악관의 모임에서 베시 장군은 최근의 북한 정보 판단에 대해 신중하게 설명하였으며 북한의 명백한 공격적인 의도에 대한 증거를 강조하였다. 하지만 카터 대통령은 베시 사령관이 설명하는 동안 무표정하게 대응하였다.⁵⁷⁾ 이처럼 주한미군사령부는 북한의 군사적 위협에 대해 심각하게 인식하고 있었으나 주한미군 철수 결정에는 참여하지 못하였다. 즉, 철수에 대한 결정이 거의 이루어진 시점에 통보를 받았으며, 주한미군 철수 결정 과정에는 영향을 끼치지 못하였다.

54) John K. Singlaub(1991), p.382.

55) Samuel S. Stratton(1978) p.8.

56) Samuel S. Stratton(1978) p.8.

57) John K. Singlaub(1991), p.383.

주한미군사령부는 1977년 미 8군 연례보고서(USFK/EUSA Annual historical report)의 정보판단을 통해 북한의 군사적 위협을 다음과 같이 분석하였다.

“무엇보다 한국에 위협이 되는 요소는 북한 육군(North Korean Army)으로 451,000명의 현역 병력과 함께 효율적이며, 잘 훈련받고 지속적인 현대화 과정을 겪은 매우 통제된 군으로 8개의 군단과 20개의 사단과 3개의 기동사단과 5개의 기갑사단과 4개의 보병여단과 5개의 증원사단과 5개의 기갑여단과 전투 지원부대들로 구성되었다. 14개의 보병사단과 1개의 보병여단과 2개의 기갑여단으로 구성된 3개의 군단은 비무장지대 근처에 전개되어 있으며, 2개의 전통적인 축선인 철원 축선과 개성-문산 축선에 쉽게 접근할 수 있게 기갑사단이 비무장지대 근처에 전개되었다. 4개의 군단은 예비와 해안방어를 목적으로 동·서해에 각각 2개씩 배치되었으며, 특공대와 게릴라로 구성된 특수 8군단은 지역이 할당되지 않았으며, 지·해상을 통해 한국으로 침투하여 공격하도록 되어 있었다.

북한은 1971년 이래 기계화와 기동성과 화력 측면에서 전력증강을 강조하였다. 북한은 2,025대의 탱크 등을 보유하여 한국보다 2.3배, 포병 면에서는 2배 정도의 전력우세를 보유하였다. 북한은 국내기술로 소련 또는 중국모델의 탱크와 포, 다련장 로켓과 대형차량과 대공포와 총류 등을 생산하며 이러한 자산들을 보호하기 위한 노력을 경주하고 있었다.

북한군은 전력증강과 예비기동 능력 면에서 우수하고, 후방지역에 주둔하고 있는 모든 사단이 전쟁발발 48시간 이내에 비무장지대에 도달할 수 있으며, 120만에서 210만의 준군사조직이 동원될 수 있을 것으로 평가되었다. 북한 육군의 능력과 병력이 매우 위협적임과 함께 한국에 가장 위협이 되는 것이 47,000명의 북한 공군으로 비무장지대에 가깝게 전개되어 여러 종류의 다수 전투기가 기습공격을 할 수 있으며 북한 공군은 609대의 전투기를 보유하여, 수적인 면에서 한국 공군보다 월등하였다. 북한은 21개의 주 활주로를 포함하여 63개의 활주로를 보유하였으며, 이중 15개가 전투기와 폭격기 기지용으로 지하에 항공기를 보관할 수 있게 설계되어 유사시에 보호될 수 있도록 만들어졌다고 평가되었다.

이러한 북한의 전체적인 위협을 평가해보면, 북한이 보유한 군사력은 방어적

인 측면을 벗어나 공격적인 특성을 반영한다고 볼 수 있다. 이에 반해 한국의 군사적 능력은 방어적인 측면에 머물러 있다. 북한이 보유한 지해공군의 장비와 화력자산은 한국에 비해 월등하다. 한국의 정치적 또는 경제적 불안정이 야기되거나 미국의 한국에 대한 공약 약화, 중국 또는 소련으로부터 새로운 지원을 받게 될 때 북한은 공격을 개시할 수 있고 90일간 외부의 지원 없이 전투작전을 지속할 수 있다.”⁵⁸⁾

이 정보보고서의 핵심적인 주장은 북한의 전력의 공세적이며, 한국보다 우월한 전력을 보유하고 있어 90일간 중국과 소련의 지원 없이 전쟁을 지속할 수 있다는 것이며 북한의 지상군이 가장 커다란 위협이라고 판단한 것이다.

주한미군사령부의 보고서와 유사한 북한 군사력에 대한 평가는 베시 사령관을 통해서도 강조되었다. 1977년 4월 28일 베시(Vessey) 사령관은 한국전 관련 특파원들과의 인터뷰에서, 주한미군 철수로 인한 전쟁위험이 증가할 수 있다는 의견을 제시하였다.

“5년 이내 한국으로부터 미 지상군 33,000명의 철수는 한반도에 전쟁의 위험을 증가시킬 수 있으며, 김일성으로 하여금 27년 전에 일으켰던 것과 같이 2번째 전쟁 개시를 부추길 수 있으며, 북한이 1970년 이래 지상군 탱크전력을 3배 그리고 공군력의 크기를 1/3정도 증가시켰고 이러한 증강이 무엇을 의미하는가에 대해 의문을 제기한다.”⁵⁹⁾

1977년 4월 29일에도 베시 사령관은 유엔군사령부에서 가진 기자회견에서 앞으로 4~5년에 걸쳐 주한미지상군을 철수하기로 한 카터 대통령의 정책에 강력한 반대의사를 표시하였다.

58) “U.S. 8th Army Intelligence Portions of Annual Report, 1972~87, 78. Ch. IV: Intelligence,” Don Oberdofer Files, Box No 3, pp.34~39. (국사편찬위원회).

59) “미국 주요 인사들의 한국안보관계 발언,” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975~78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, pp.279~280. (외교통상부 외교사료관).

“내 지휘 하에 있는 3만 3천 명의 미군이 철수할 경우 전쟁발발 가능성이 높아지며, 나의 이러한 견해를 상관들에게 이미 전달했다.”⁶⁰⁾

주한미군사령관의 이러한 인식은 태평양사령부에 보낸 전신을 통해서도 확인되었다. 1977년 4월 29일 주한미군 철수와 관련된 안보위협과 한국군의 전력이 갖고 있는 취약점에 대해 평가한 내용을 태평양사령부에 보고하였다. 특히, 1978년 말까지 4,300명의 병력 또는 10,000명의 병력을 감축하는 방안에 대해 언급하였는데, 10,000명을 감축하는 방안에 대해서는 매우 심각한 위협을 감수하지 않고서는 이루어질 수 없다고 보았다. 그리고 한국의 전력이 갖고 있는 취약요소에 대해 다음과 같이 분석하였다.

“한국군 전력의 취약점으로 현재 한국 지상군의 탱크 전력은 노후되어 있으며, 공격용 헬기 전력도 부족한 것으로 판단하였다. 또한 공중 기동 전력도 매우 심각한 부족상태임을 나타내며 지금 이루어지고 있는 500MD 공동생산 프로그램도 최대로 요구하는 수치인 415대를 기준으로 하였을 때 100대밖에 생산하지 못함을 언급하고 있다. 그리고 한국군의 전력증강프로그램은 190대가 필요한 UH-1H에 대해서도 85대밖에 생산하지 못하는 한계를 갖고 있으며, 북의 공격을 조기에 탐지하기 위한 감시 레이더의 배치가 필요하며, 서울 접근로의 탐지를 위해서는 2개가 필요한데, 군사력 증강계획에는 아무 것도 반영되어 있지 않고 있다. 또한 지휘통제 능력의 부족으로 한국군의 지휘통제를 곤란하게 만들고 있으며, 탄약 및 비축물자가 미 군수지원이 이루어질 때까지 방어임무를 수행하기 위해 일정수준까지 갖추어져야 함에 대해 강조하고 있다. 그리고 지휘구조에 있어서 3가지 방안(단일 국가의 지휘로 분리, 현재의 지휘구조 유지, 한미연합지휘체계) 등을 언급하고 있으며, 이 중 한미연합지휘구조를 합참이 승인할 것이며, 이 지휘구조가 가장 합리적인 대안구조이다.”⁶¹⁾

60) 『중앙일보』 (1977. 4. 29).

61) Cable to CINCPAC from COMUSK “Planning Options for Korea,” Apr 29, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret, DDRS. 주한미군 철수와 관련된 안보적 위협에 대해 주한미군사령부에서 태평양사령부로 보낸 보고 전신(Cable).

1977년 5월 5일 북한에 대하여 한국이 스스로 방어할 수 있는가에 대해 주한미군사령부에서 합참에 보고하였는데, 남북한 간의 포병전력 비교를 통해 한국군이 갖고 있는 능력과 취약점에 관해 분석하였다.

“한국이 보유한 155mm 곡사포의 발사범위는 14,600m로 105mm의 11,500m 보다 길며 강력한 보복발사능력을 갖추고 있으며 그리고 북한의 122mm가 갖는 15,300m와 152mm가 갖는 12,400m에 필적할 수 있다고 분석하고 있다. 또한 50m 폭의 살상반경은 북한의 주요 목표물을 공격함에 있어 중요한 화력으로 피해를 줄 수 있다고 분석하였다. 한국 육군은 수리와 교체가 용이한 새로운 체제의 155mm를 만들 수 있으며 로켓보조추진장비를 통해 거의 20km의 발사범위를 확보할 수 있다. 하지만 한국 육군이 보유한 군단포병자산이 부족한 단점을 들고 있는데, 통상적으로 미국의 5개 군단이 80개 포병대대를 갖고 있음에 반해 한국은 29개의 포병대대만을 갖고 있다.”⁶²⁾

이는 주한미군의 전력에 비해 한국군의 전력이 매우 부족하다는 주장과, 주한미군 철수 시에 한국군에게 남게 될 취약한 부분에 대한 보고였다. 그리고 며칠 후인 1977년 5월 9일, 주한미군 철수 시기와 관련하여 주한미군사령부가 태평양사령부에 4단계의 일괄적인 계획에 대해 보고하였다. 이 보고에서 궁극적으로 잔류하는 병력을 제외하고 최종적으로 철수하는 시기를 1980년 12월로 설정하는 것은 심각한 위험을 초래할 것이라고 분석하였다.

“1단계는 78년 12월 31일까지 6,000명의 병력이 철수하는 것이었으며, 2단계에서는 80년 7월 31일까지 추가적으로 9,000명이 철수하는 것이었다. 3단계에서는 1단계와 2단계 철수 이후 남아 있는 전력이 80년 12월이나 81년 7월 또는 82년 6월까지 철수하는 것이며, 4단계 전력은 궁극적으로 잔류하는 전

62) Cable to CINCPAC from COMUSK “Firepower capability of South Korea,” May 5, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 한국이 북한에 대해 스스로 방어할 수 있는 화력을 갖추었는가에 관해 주한미군사령부에서 태평양사령부로 보낸 전신(Cable).

력으로 분류하였다. 3단계 철수의 시기에 대해 분석하면서 80년 12월에 철수하는 방안은 매우 심각한 위험과 혼란을 초래할 것이다.”⁶³⁾

1977년 5월 15일 주한미지상군 철수에 대한 보완조치와 관련하여 주한미군사령부는 태평양사령부에 어떠한 것도 주한미지상군 철수를 완전하게 상쇄할 수는 없다고 보고하였다. 하지만 부분적으로 주한미군 철수를 상쇄할 수 있는 여러 가지 조치들이 있으며, 이를 위해 주한미지상군 전력이 보유하고 있는 여지와 필요한 전투능력을 한국군이 보유해야 한다고 분석하였다.

“한국에 필요한 것으로 탱크 전력의 현대화, 대전차 능력 증강, 지상탐지레이더와 탱크 획득, 한미연합능력과 동일한 수준의 헬기공수능력, 한국 대공포의 실제적 증가, 전실탄약비축 등의 지상군 능력증강에 대해 강조하고 있다. 이와 함께 미군의 억지능력과 미국의 결의를 보여주는 가장 최선의 보완조치로 적어도 매년 여단규모의 미 육군이 하와이 또는 미 본토로부터 한국에서의 연합연습에 참여하기 위해 오는 것이다. 예를 들면, 울지 포커스나 팀스피리트와 포 이글 등이 있는데, 특히 팀스피리트는 중요한 증원전력을 실제적으로 전개시키고 있다. 그리고 미 육군 전투부대를 포함하여 규모 면에서 확대될 수 있다. 또한 지난 2년간 작은 규모의 한미연합연습⁶⁴⁾ 등이 이루어져 왔는데, 지속적으로 이루어질 것이다.

또한 의회의 승인을 요구함에 있어서, 나토에게 주어진 것과 같이 SEC 514 FAA에 대한 똑같은 예외조항을 한국에게 허용할 필요성이 있다. 그리고 국방부에 의해 수행되어야 하는 조치로 1) A-10, F-15, F-16, F-111과 AWACS와 같은 최첨단 시스템을 한국에 전략적으로 배치하며, 공동으로 계획된 연습 또는 부대 훈련의 실시, 2) 한국에서 B-52 임무수준을 증가시키고 서해에서 7함대 작전수행 증가, 3) 오키나와에서 전개하고 있는 미 해병의 훈련주

63) Cable to CINCPAC from COMUSK “Plannign Options for Korea,” May 9, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret. DDRS. 구체적인 주한미군 철수 일정과 관련하여 철수 패키지와 관련된 주한미군사령부에서 태평양사령부로 보낸 전신 내용.

64) ASWEX, MIMEX, 상륙 연습, COPE JADE, COPE STRIKE, CAPSTAN BRAGON 등의 연합연습이 행해졌다.

기와 규모 확대, 4) 첨단무기 시스템과 탄약과 하드웨어 등이 판매되고 배달될 수 있도록 현재 한국에 적용되고 있는 최첨단 기술발표 정책이 수정되어야 한다.”⁶⁵⁾

태평양사령부에서 함참에 보고한 것과 마찬가지로, 주한미군사령부의 보고서는 주한미군 철수로 인해 생기는 부족분을 상쇄할 수 있는 구체적인 조치들을 언급하고 있다. 하지만 여전히 주한미군 철수로 인해 유발되는 문제점은 이러한 보완조치들로도 해결될 수 없다고 분석하였다. 특히 한국군의 현대화 계획이 주한미지상군의 주둔을 전제로 한 것이기 때문에 이 계획이 완료되어도 한국군은 북한군에 비해 여전히 열세라고 판단하였다.

1977년 5월 25일 싱글로브 소장은 미 하원 군사소위원회에서 주한미군 철수의 타당성 여부에 대해 증언하면서 북한의 군사적 우위로 인해 남북한의 군사력 균형이 이루어지지 못하였고, 철수의 이유와 목적에 대해 설명을 받지 못하였다고 증언하였다.

“최근 수년 동안 북한의 전투력이 크게 강화되었기 때문에 미군이 철수하면 한국군 현대화 계획이 완료된다 해도 남북한의 군사력 균형은 이루어질 수 없다. 한국군의 현대화 계획은 미 지상군의 계속 주둔을 전제로 한 것이기 때문에 8년으로 연장된 이 계획이 완료되어도 북한의 군사적 우위는 지속될 것이다. 북한의 증강된 군사력에 대한 정확한 평가는 76년 8월에 내려졌다고 말하였으며, 그 이전에는 철수에 찬성하였던 주한미군 장교와 관리들이 그 이후 미군 철수 반대로 입장을 바꾸었다. 북한은 탱크를 지난 수년 동안 5백대에서 2천 대로 늘리고 수송기를 60% 증강하고 야포를 3배로 증강시켰다.”⁶⁶⁾

“북한이 미그 19기 등의 항공기를 소련에서 지원받고 있으며, 이러한 북한의

65) Cable to CINCPAC from COMUSK “Withdrawal Offset Measures-Korea,” May 15, 1977. Department of Defense Joint Chief of Staff Message Center, Secret, DDRS. 주한미군 철수를 보완하기 위한 조치들과 관련하여 주한미군사령부에서 태평양사령부로 보낸 전신.

66) 『중앙일보』 (1977. 5. 26).

무력증강은 주한미군이 철수할 경우 김일성의 대남침략을 자극할 것으로 우려된다. 한국군의 전투력 증강이 복귀와 대등하게 되려면 앞으로 적어도 8년이 소요될 것이다.

(주한미군 철수의 목적과 이유에 대해 설명을 들었는가라는 로빈 비어드 하원의원의 질문에 대해) “주한미군이 4~5년에 걸쳐 철수할 것이라는 통보를 지난 4월 방한한 로저스 육군참모총장에게 들었으며, 그 때에 철수 이유와 목적에 대해 설명을 받지 못했다.”⁶⁷⁾

주한미군사령관으로 근무했던 스틸웰 장군도 현재의 주한미군사령부의 입장과 동일한 의견을 나타냈다. 1977년 5월 20일 스틸웰 전 주한미군사령관은 주한미지상군의 중요성에 대해 강조하며, 철수에 대한 반대 의견을 피력하였다.

“주한미군 철수가 한국에서 군사적인 충동 가능성을 재고시킨다는 싱글러브 소장의 견해에 일반적으로 동의한다. 주한미군 철수가 남북한의 무력대결 가능성을 크게 증가시킬 것으로 믿는다. 미 공군이나 해군이 지상군의 북한 남침 억지력을 대신할 수 있을 것으로 믿지 않는다.”⁶⁸⁾

6. 결 론

카터 행정부 초기에 이루어진 주한미군 철수정책은 군부의 의견, 즉 군사적 평가가 충분히 반영되지 않은 카터 행정부의 일방적인 결정의 산물이었다. 합참을 포함하여 군부는 일반적으로 주한미지상군 주둔의 중요성을 강조하는 입장이었다. 하지만 합참은 철군으로 인한 부족분에 대한 보완조치가 이루어진다면 철수가 가능하다는 논리로 행정부의 입장이었던 주한미지상군의 철수를 수용하게 되었다.

67) 『경향신문』 (1977. 5. 26).

68) 『경향신문』 (1977. 5. 21).

《표 6-1》 국방부 및 군부의 주한미군 철수 입장

구 분	국방부	합참/육군	태평양사령부	주한미군사령부
카터 행정부 이전	주한미군 주둔 필요	주한미군 철수 반대	주한미군 철수 반대	주한미군 철수 반대
카터 행정부 철수 결정 시	주한미군 철수 찬성	주한미군 철수 수용 (보완조치 조건)	주한미군 철수 반대	주한미군 철수 반대

《표 6-1》에서 보는 바와 같이 카터 행정부 이전 국방부를 비롯한 모든 부서들이 주한미군의 주둔이 필요하거나 주한미군 철수를 반대하는 입장이었지만, 카터 행정부의 집권 이후, 국방부는 군부의 군사적 평가보다는 행정부의 정치적 입장에서 판단하였으며, 합참/육군도 행정부의 입장을 부분적으로 수용하여 보완조치를 조건으로 하는 주한미군 철수를 수용하였다.

국방부는 미 행정부의 국방정책을 책임지는 중요 국가기관으로 이러한 국방정책은 행정부의 정치적 목적에 따라 변화될 수 있다. 따라서 국방부는 카터 행정부가 정권시작부터 추진하였던 주한미군철수라는 정치적 목적에 순응할 수밖에 없었으며, 결국 국방부는 기존의 철수반대라는 입장을 변화시켰다. 또한 국방부와 함께 워싱턴에 위치하였던 합참과 육군의 지휘부도 이러한 카터 행정부의 정치적 입장을 수용할 수밖에 없었을 것이라고 판단된다.

하지만 태평양사령부와 주한미군사령부는 주한미군을 철수시키려는 카터 행정부의 정치적인 목적달성보다는 지역사령부로서 객관적인 군사적 판단을 우선시 하였고 이를 통해 주한미군 철수에 대해 반대하였다. 그리고 이러한 객관적이고 지속적인 철수반대는 2년 후에 이루어진 철수중지에 결정적인 역할을 하게 되었다.

결론적으로 카터 행정부의 주한미군 철수에 대한 정치적 의지가 주한미군 철수의 1차적인 원인이 되었다. 그리고 여러 정보기관에서 평가한 북한의 군사적 능력, 즉 주한미지상군이 철수해도 미 공군 등의 적절한 지원이

이루어진다면 한국지상군이 북한군을 격퇴할 수 있다는 군사적 평가는 카터 행정부로 하여금 의회와 군부를 설득하고 주도적으로 정책을 전개할 수 있게끔 하는 2차적 원인이 되었다고 할 수 있다. 즉, 국방부의 주한미군철수정책 수용과 미 합참과 육군 등 미군부의 북한 군사력 평가 변화⁶⁹⁾가 미 행정부의 철수정책 의지와 함께 주한미군철수 결정 시 중요한 요소로 작용하였음을 확인할 수 있었다.

(원고투고일 : 2011. 9. 29, 심사수정일 : 2011. 11. 10, 게재확정일 : 2011. 11. 18)

주제어 : 카터 행정부, 주한미군, 철수, 북한 군사력 평가, 국방부, 군부

69) 태평양사령부와 주한미군사령부는 지속적으로 주한미군철수를 반대하였다. 하지만 주한미지상군철수에 있어서, 군부의 최상위 기관인 합참과 육군이 제한적인 철수입장에서 보완조치를 전제로 한 철수수용으로 입장을 변화하였기 때문에 군부의 군사적 평가가 변화되었다고 평가하였다.

<ABSTRACT>

A Study on North Korea Military Evaluation During Carter Administration Decision Making towards the US Troops Withdrawal Policy

- Focused on Evaluation Change of DoD and Military Authorities -

Cho, Kwan-haeng

The US troops in the Carter administration withdrawal policy was examined and executed just week after the presidential inauguration. Although most government organizations including the Department of Defense had regarded the station of USFK necessary, the Department of Defense admitted the withdrawal policy from the political perspective in the Carter Administration. However, military authorities had various thought on the evaluation on North Korea's military capability. Meanwhile, CINCPAC and USFK continued to oppose the withdrawal but JCS and the US Army had opposed the withdrawal before the Carter Administration, changed their position to admit the withdrawal on the condition that there should be compensatory measures for the USFK withdrawal.

In conclusion, the primary factor for the withdrawal policy was the Carter Administration's political volition, and the secondary factor was the military evaluation that the ROK Army can defeat North Korean Army without the USFK's Ground force if US Air Force's support is pertinent. Here we can find out that the Carter administration's political volition and the military's evaluation alteration on North Korean military capability played a key role in deciding the USFK withdrawal policy.

Key Words : Carter Administration, US Troops, Withdrawal, North Korea, Military Evaluations, Department of Defense (DoD), Military Authorities