

# 미국 무기이전 정책의 한국 적용: 카터 행정부 시기 주한미지상군 철수에 따른 장비이전(1977~1978)

엄 정 식\*

1. 서 론
2. 무기이전 억제정책의 수립과 내용
3. 철군계획과 대한무기이전의 상충성
4. 미 의회의 장비이전에 대한 비협조와 카터 행정부의 대응
5. 결 론

## 1. 서 론

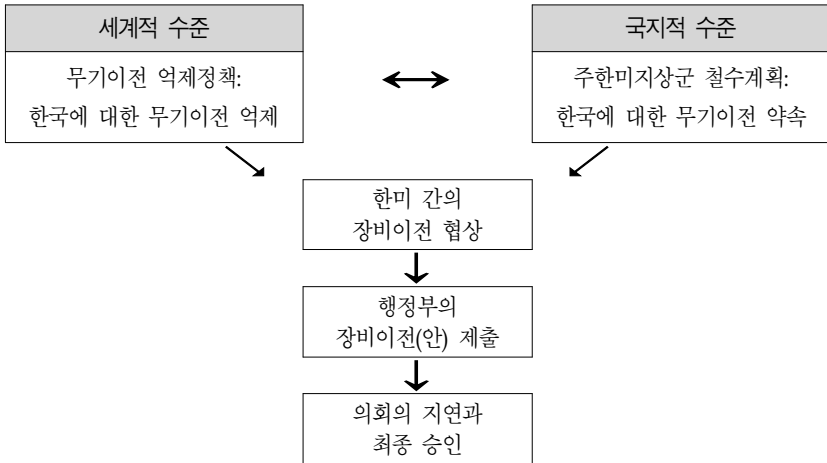
국제관계에서 강대국은 약소국에 영향력을 행사하는 수단으로 무기이전을 활용해왔다.<sup>1)</sup> 비대칭적 관계인 한국과 미국 사이에 무기이전도 예외는 아니

\* 공군사관학교 군사전략학과 전임강사.

1) 무기이전(무기수출 및 수입)은 전쟁무기, 그 부품, 탄약, 지원장비, 기타 군사목적의 용역들을 포함하는 “재래식” 군사 장비의 국제적 이전(무상, 신용, 교환, 혹은 현금거래)을 의미한다. 이중용도(dual use) 장비는 일차적 목적이 군사용이면 포함되고 방위산업 설비 및 면허생산도 군사이전 계약에 속한 것이면 무기이전에 포함된다. Arms Control and Disarmament Agency(이하 ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987), p.144.

었다. 미국의 대한무기이전 정책은 자국의 세계전략이나 대한정책, 무기이전 대상이 갖는 성격에 따라 변화를 겪어왔다. 그중에서도 카터(Jimmy Carter) 행정부 시기 대한무기이전 정책은 전세계 무기이전을 억제하려는 대통령의 도덕적 원칙과 동맹국(한국)의 현실적 상황이 갈등하는 문제를 잘 보여준다. 특히 카터 행정부의 무기이전 억제정책은 당시 대한정책의 일환으로 계획되고 있었던 주한미지상군 철수와 상충될 수 있었다.<sup>2)</sup> 즉 카터 행정부는 세계적 수준에서 한국과 같은 제3세계에 무기이전을 줄이고자 했으며 동시에 국지적 수준에서 주한미지상군을 철수하려고 계획했다. 그런데 카터 행정부는 철군계획을 추진하면서 보완조치로서 무기이전을 약속했다는 점에서 세계적 전략과 국지적 정책은 상충될 수 있었다. 그렇다면 카터 행정부는 철군계획과의 상충성 속에서 무기이전 억제정책을 어떻게 한국에 적용했을까? 이 글은 이러한 문제의식에서 최근 비밀 해제된 1차 자료를 분석하여 역사적으로 규명하는데 목적이 있다.

〈그림 1〉 무기이전 억제정책과 대한정책(철군계획)의 상충성과 전개



2) 카터 행정부의 재래식 무기이전 정책은 무기이전의 억제를 근본적인 목적으로 했기 때문에 억제정책(restrain policy)으로도 불린다. 이 글에서는 이해를 돕고자 '무기이전 억제 정책'이라는 용어로 카터 행정부의 정책을 표기했다.

카터 대통령은 양적인 증가와 질적으로 첨단화된 무기이전으로 인해 세계 평화에 위협받을 것으로 믿고 있었다.<sup>3)</sup> 특히 1970년대 급증하던 무기이전 추세에서 최대 무기판매 국가인 미국의 책임이 크다고 인정하면서, 닉슨(Nixon)과 포드(Ford) 행정부의 무기판매가 외교정책 수단으로서 활용됨을 비판했다.<sup>4)</sup> 카터 행정부는 무기이전에 대한 높은 의존도 자체가 장기적으로 미국의 국가안보를 침해한다고 인식했다. 그래서 전세계 무기이전을 억제하고 국가안보와 관련된 예외적인 경우에만 외교정책 수단으로 활용한다는 원칙을 세웠다. 이로 인해 미국 내에서는 경제적 손실, 외교정책 수단의 제한, 미국의 일방적 억제와 다자적 협상의 가능성<sup>5)</sup> 등 다양한 논란이 일어났다.<sup>6)</sup>

그런데 카터 행정부는 무기이전 억제정책(PD-13)<sup>7)</sup>을 적용하면서 A그룹과 B그룹으로 수요국을 구분했다. 이러한 기준은 수요국의 전략적, 정치적 중요성에 따라 이루어졌으며 A그룹에는 주요 방위조약국인 NATO, 일본, 호주, 뉴질랜드가 편성된 반면 한국은 나머지 국가들과 함께 B그룹에 포함되었다.<sup>8)</sup> A그룹은 PD-13의 예외국가들로 첨단무기, 기술, 무기의 수출에

3) 벤슨은 카터 대통령의 선거공약이었던 무기이전 억제정책이 수립된 것은 당시 국내의 상황이 반영되었기 때문이라고 설명한다. 첫째, 1970년대 중반 무기시장이 급격히 성장했는데 이는 1970~71년 수에즈 동쪽에서 영국의 철수, 아랍-이스라엘 전쟁, 석유가격 인상 등 국제적 상황, 둘째, 무기시장에서 차지하는 미국의 압도적 위치에 대해 국내에서 일어난 상당한 우려와 논쟁, Lucy Wilson Benson, "Turning the Supertanker: Arms Transfer Restraint", *International Security*, Vol. 3, No. 4 (Spring, 1979), p.4.

4) 2차 대전 이후 미국의 무기이전은 다른 국가에 대한 영향력 행사의 수단으로 활용되어왔다. Benson, 1979, p.12.

5) 무기이전 억제의 다자적 협상은 다음을 참고. Graham Kearns, "CAT and dogma: The future of multilateral arms transfer restraint", *Contemporary Security Policy*, Vol. 2, No. 1, (1981), pp.3~24; Barry M. Blechman, Janne E. Nolan and Alan Platt, "Pushing Arms", *Foreign Policy*, No. 46 (Spring, 1982) pp.138~154.

6) The Subcommittee on Foreign Assistance, "Implication of President Carter's Conventional Arms Transfer Policy", Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate, (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977).

7) 무기이전 억제정책은 대통령령지시(PD: Presidential Directive) 13호(이하 PD-13)로 확정되었다.

8) U.S. Department of State, "President Carter Announce Policy Transfers of Conventional Arms", Department of State Bulletin, No. 1981, June 13, (1977), p.625:

서 통제를 받지 않았다. 반면 B그룹은 무기이전 억제정책에 적용을 받았는데 이는 동아시아에서 일본에 비해 한국의 전략적 가치가 낮게 평가된 결과였다.

한편, 카터 행정부는 같은 시기 대한정책으로 주한미지상군 철수를 추진하고 있었다. 초기 대한정책은 동아시아 지역안정과 남북한 군사균형에 대한 낙관적 인식 위에서 수립되었으며 주한미지상군의 단계적 철수가 가능하다고 봤다. 철군계획은 1976년 카터가 대통령 후보로서 제시한 선거공약이었다. 비록 포드 대통령과의 선거 캠페인 동안 철군공약이 중요한 쟁점은 아니었지만 카터는 취임 직후부터 신속하게 철군계획을 추진했다. 카터 행정부도 너스 행정부와 마찬가지로 주한미지상군 철수로 한반도 안보환경이 불안정해지는 것을 원하지 않았기 때문에<sup>9)</sup> 철수하는 미2사단의 장비이전을 한국과 협의할 수밖에 없었다. 이처럼 카터 행정부의 무기이전 억제정책은 대한정책의 일환으로 추진했던 철군계획으로 인해 한국과 갈등을 피할 수 없었다. 실제로 미국도 철군계획에 따른 한국의 지원요구가 미국이 의도하는 억제수준을 넘을 것으로 예상했다.<sup>10)</sup> 다시 말해 카터 행정부는 무기이전 억제정책을 한국에 적용하려면 장비이전을 억제할 필요가 있었지만 다른 한편 철군계획을 추진하려면 장비이전을 억제하기 어려웠다.<sup>11)</sup> 그럼에도 카터 대통령은 한국에서 무기이전 억제정책과 철군계획을 모두 실행하고자 했다.

최종철, “미국의 패권변형과 무기이전 정책”, 『국제정치논총』 제33집 1호, (1993), p.71.

9) 카터 행정부의 외교정책은 데탕트 정책의 연속으로 볼 수 있다. John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 1982), p. 347; Erwin C. Hargrove, *Jimmy Carter as President* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988).

10) Telegram from Amembassy Seoul to SECSTATE, “Compensatory Measure”, 1977.6.17, Box 1, Oberdorfer Korea Collection, National Security Archives(이하 NSA), George Washington University(이하 GWU).

11) 1977년 7월 25일 크리스찬 사이언스 모니터(Christian Science Monitor)는 한국을 방문한 국방부 고위관료가 발언한 내용을 보도했는데 카터 행정부가 향후 5년 동안 의회에 18억 달러 대한무기이전 승인을 요청할 것이라는 내용이었다. 이 제안에 포함된 무기체계는 F-16, A-10와 TOW 대전차 미사일 등이었다.

그렇다면 카터 행정부는 이러한 상충성 속에서도 장비이전을 어떻게 추진했을까? 철군계획을 우선하여 무기이전 억제정책을 한국에 적용하지 않았을까? 아니면 세계적 전략이었던 무기이전 억제정책을 우선하여 장비이전을 억제했을까? 결과적으로 카터 행정부가 무기이전 억제정책의 예외국가가 아니었던 한국과 장비이전에 합의한 과정은 어떻게 평가할 수 있을까? 이 글은 이러한 질문에 답하기 위해 무기이전 억제정책과 철군계획에 직접적으로 연관된 장비이전 사례를 분석했으며, 그에 따른 연구 범위로 장비이전이 의회에서 최종적으로 승인된 1977~1978년 9월 기간을 살펴봤다.

카터 시기 한미관계에 대한 기존 연구들은 주로 철군계획과 인권문제에 관한 갈등에 초점을 두면서 대한무기이전은 구체적으로 분석하지 않았다.<sup>12)</sup> 그 이유는 대한무기이전이 미국에 의해 일방적으로 이루어졌거나 철군계획의 일부일 뿐이라는 인식 때문인 것으로 보인다. 그러나 1970년대 후반 박정희 대통령은 빠른 경제발전과 방위산업의 육성에 따른 성과를 바탕으로 무기이전의 대의미존성을 벗어나고자 노력했으며 1978년 9월 지대지 유도미사일(일명 백곰)을 세계에서 7번째로 시험 발사하는데 성공했다. 또한 기존 연구들은 대한무기이전에 대한 구체적인 사례를 분석하지 않았다. 여기에는 대한무기이전에 대한 독립적인 문제제기가 이루어지지 않았던 이유도 있었지만 대부분 현지조사의 어려움이나 비밀 해제의 제약으로 1차 자료를 충분히 활용할 수 없었기 때문이었다. 이와 달리 이 글은 대한무기이전 정책에 관해 한국과 미국에서 최근 비밀 해제된 1차 자료를 활용할 수 있었다. 한국 측 자료의 경우 국가기록원 대통령기록관, 외교통상부 외

12) Taehwan Ok, *President Carter's Korean Withdrawal Policy*, Ph. D. Dissertation, Loyola University of Chicago, 1990; 최규장, 『외교정책결정과정론: 카터의 주한미군 철수과정 백지화 과정 연구』, 을유문화사, 1992; 박원근, 『카터 행정부의 대한정책 1977~1980: 도덕외교의 적용과 타협』, (서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2008); 김봉중, 『카터 인권외교에 대한 재조명』, 『미국사연구』, 제10집, 1999; 조철호, 『박정희 핵외교와 한미관계 변화』, (고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2001); Yong-Jick Kim, "The Security, Political, and Human Rights Conundrum, 1974~1979", *The Park Chung Hee Era, The Transformation of South Korea*, (Cambridge: Harvard University Press, 2011).

교사료관에서 '30년 규칙'에 따라 공개하는 사료들을 중점적으로 수집했다. 미국 측 자료의 경우 메릴랜드(Maryland)주 칼리지파크(College Park)에 위치한 국립문서고(National Archives and Records Administration II), 조지아(Georgia)주 애틀랜타(Atlanta)에 위치한 카터 대통령 도서관(Jimmy Carter Library)에서 수집했으며, 게일(Gale)사가 제공하는 데이터베이스(Declassified Document Reference System)도 활용했다.<sup>13)</sup> 끝으로 이 글은 당시 정책결정 과정의 문서를 활용한 문헌연구(documentary research)를 수행했으며 이러한 연구 방법은 대한무기이전 정책과 같이 역사적 사실 자체가 충분히 밝혀지지 않은 연구에 유용하다.<sup>14)</sup>

## 2. 무기이전 억제정책의 수립과 내용

카터 행정부는 국제체제가 다극화되고 상호의존성이 심화되고 있었던 1970년대 새로운 국제질서 위에서 출범했다. 카터 대통령의 외교정책은 도덕적 원칙을 강조했다라는 점에서 현실주의 외교정책을 표방한 닉슨-키신저(Henry Kissinger)와 달랐다.<sup>15)</sup> 카터 대통령은 힘과 도덕적 원칙 사이에 관계를 새롭게 정립하여 미국 외교정책에 반영하고자 했다. 이런 점에서 카터 행정부는 군비경쟁을 당면한 과제로 인식하면서 핵무기 경쟁, 핵확산과 함께 재래식 무기이전에 대한 정책을 구체화했다. 특히 카터 대통령은

13) 이 글에서 활용된 1차 자료는 2010년 11월 7일부터 2011년 1월 10일 사이 이루어진 현지조사(fieldwork)를 통해 수집되었다.

14) Moses, Jonathon and Knutsen, Torbjørn, 신육희 외 (공역), 『정치학 연구방법론: 자연주의와 구성주의』, 을유문화사, 2011, p.238.

15) 카터 대통령은 기독교(christianity)에 대한 강한 믿음에서 다른 대통령과 구분되기도 한다. 김명섭, "1970년대 후반기의 국제환경변화와 한미관계: 카터의 외교정책을 중심으로," 『한국정신문화연구원 편, 1970년대 후반기 정치사회변동』, 백산서당, 1999, p.16; Alan C. Lamborn, "Risk and Foreign Policy Choice", *International Studies Quarterly*, Vol 29, (December 1985), pp.385~410.

최대 무기생산국인 미국이 재래식 무기이전에 책임이 있으며 제3세계에 대한 과도한 무기이전을 억제해야 한다고 강조했다.<sup>16)</sup> 카터 대통령의 이러한 인식은 재래식 무기이전에 대한 네 가지 선거공약으로 제시되었다.<sup>17)</sup>

1. 공급국과 수요국 사이에 이루어지는 국제적 군비통제 의제로서 재래식 무기이전 억제를 추진하겠다.
2. 미국의 무기이전을 이전보다 더 많이 억제하겠다.
3. 무기판매를 촉진하지 않도록 서구 공급국 뿐 아니라 소련과도 협력하겠다.
4. 무기 생산력을 제한하기 위해 지역적으로 이루어지는 무기억제 노력을 지지하겠다.

또한, 무기이전 억제정책은 당시 카터 행정부가 처한 국내외 현실에 적응하려는 노력이기도 했다.<sup>18)</sup> 카터 행정부의 벤슨(Benson) 국무차관은 무기이전 억제가 카터 대통령의 선거공약이 된 배경을 다음과 같이 설명했다.<sup>19)</sup> 첫째, 1970년대 세계적 무기이전 추세는 급격히 증가하는 무기이전 총액, 첨단무기 확산의 가속화, 공급국의 과점상황 지속, 중진국의 무기수요 증가, 일부 수요국에 대한 무기이전 다양화, 제3세계 국가들의 무기생산 증가를 특징으로 했다. 이러한 특징은 상대적으로 눈에 띄는 제3세계 국가들의 경제발전과 서유럽, 일본 등 선진 공업국이 미국과 어깨를 나란히 할

16) Lecture at the NATO Defense College by Richard N. Gardner, United States Ambassador to Italy, "A Decent Respect for Future Generations: Reflections on the First Ninety Days of the Foreign Policy of President Carter", April 15, 1977, Four Year Goals -(4/77), Donated Historical Material(33), Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 23, Jimmy Carter Library(이하 JCL).

17) "Arms Control and the 1976 Presidential Election", *Arms Control Today*, (October 1976), p.5.

18) 무스(Moose)도 당시 군사력의 유용성에 대한 불신, 도덕성, 윤리와 국내적 필요나 해외의 인도주의를 향한 희망 등이 무기이전 정책의 형성에 도움이 되었다고 평가한다. Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (Princeton: Princeton University Press, 1982), p.235.

19) "Carter Picks Woman as State Department Aide to Direct Arms Sales,(New York Times)" Inderfurth Chron: 1/77, National Security Affairs(11), Brzezinski Material, Inderfurth and Gates Chron File, Box 1, JCL.

정도로 국력이 신장되었기 때문이었다. 그 결과 세계적 무기이전의 규모와 복잡성도 현저히 증가했다. 특히 1970년대 중반 무기시장이 급격하게 성장한 데에는 아랍-이스라엘 전쟁, 석유가격 인상 등 국제적 상황이 적지 않은 영향을 끼쳤다.

둘째, 미국 내에서도 국제 무기시장에서 차지하는 미국의 압도적 위치에 대한 상당한 우려와 논쟁이 있었다. 1970년대 급증하던 무기이전에 대해 최대 무기판매 국가인 미국의 책임론이 제기되면서 미국 내에서 군비통제의 필요성이 설득력을 얻게 되었다. 이에 따라 닉슨-포드 행정부의 무기이전도 비판을 받았다. 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)에 따르면 무기이전은 미국의 국가안보뿐 아니라 동맹국들의 자기방어와 지역적 주도권을 강화시킬 수 있는 수단이었다. 반면 군비통제 지지자들은 무기이전이 근본적으로 해로운 행위라고 전제했다. 무기이전은 수요국의 지역적 긴장을 심화하고 개발도상국의 경제발전에도 부정적인 영향을 끼치기 때문이었다. 또한 수요국 정치체제 내에서 군부의 영향력을 강화하고 심지어 국가안보와 관련이 없지만 국가위신을 위해 과도하게 무기수입에 투자하도록 만들기도 했다.<sup>20)</sup>

이에 따라 카터 대통령은 1977년 1월 23일 첫 번째 국가안보회의(National Security Council, 이하 NSC)에서 무기이전을 감소시킬 필요성과 무기를 판매하려는 노력을 최소화하는 조치에 대해 강조했다.<sup>21)</sup> 카터 행정부의 무기이전 억제목표는 <표 1>과 같이 크게 3단계로 추진되었다. 우선 행정부가 스스로 억제할 수 있는 노력, 즉 일방적 억제가 1977년부터 추진되었다. 다음으로 다른 공급국의 협력을 얻기 위한 노력, 즉 다자적 협력이 1978년 이후 본격적으로 추진하고자 했다. 끝으로 이러한 성과들을 바탕으로 1980년 무렵 수요국들의 지역적 합의를 추진할 예정이었다.<sup>22)</sup>

20) Benson, 1979, p.4.

21) U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Report to Congress on Arms Transfer Policy pursuant to sections 202(b) and 218 of the International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976 95th Cong, 1st sess. (US GPO Washington D.C. 1977), p.106.

22) 무기구입 감축을 위한 지역적 합의로서 ① 중동국가들 간의 협정에 무기제한을 포함 ② 공격무기 획득을 제한하는 남미 8개국 합의 ③ 아프리카 내 3개 하위지역(서해안, 남

〈표 1〉 연도별 무기이전 억제목표

목 표 연 도		1977	1978	1979	1980
무기 이전 억제 목표	무기이전 정책의 세부지침을 수립				
	미국보다 먼저 첨단무기를 이전하는 공약 금지				
	공동생산과 수출용 무기개발에 대한 엄격한 통제				
	무기류와 비군사 품목의 분류체계 수립				
	무기이전 총액을 15% 감축				
	관련법들에 공통되는 조항을 통합				
	다른 공급국들과 억제원칙에 다자적 합의				
	미국 군수산업체의 해외 판매를 완화				
	주요 공급국 그룹(소련, 영국, 프랑스, 서독) 사이에 무기수량과 종류의 제한을 합의		a		b
	수요국들의 지역적 합의				

주 1: 음영은 억제목표의 해당연도임.

주 2: a. 첨단 항공기 개발에 대한 초기 합의

b. 중동의 무기수준 동결, 남미와 아프리카에 첨단 항공기의 판매를 제한

출처: Memorandum from Rich Hutcheson to Vice President, ZB, Midge Costanza, Stu Eizenstat, Hamilton Jordan, Jody Powell, Jim Fallows, Greg Schneiders. Re: Public Understanding of the President's Foreign Policy, Four Year Goals-[4/77], Donated Historical Material(33), Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 23. JCL.

이에 따라 카터 행정부는 가장 먼저 대통령검토각서(PRM: Presidential Review Memorandum) 12호로 일방적 억제를 위한 지침을 검토했다. 최종적으로 1977년 5월 카터 대통령은 이러한 지침을 담은 PD-13을 승인하고 재래식 무기이전 정책에 대해 다음과 같은 성명을 발표했다.

최근 무기판매 총액은 200억 달러에 육박할 정도로 증가했으며, 이 중 절반 이상은 미국에 의해 이루어졌습니다. 매년 이전되는 무기들은 증가하고 있으

아프리카, 동아프리카) 무기제한이 검토되었다.

며, 파괴력도 더욱 강해지고 첨단화되고 있습니다. 무기거래의 악순환은 세계 평화를 위협하며, 미국은 세계 최대 무기판매 국가로서 특별한 책임을 갖기 때문에, 나는 미국이 무기이전을 억제하기 위한 조치를 취해야 한다고 믿습니다. ...(중략)... 나는 무기이전을 우리의 국가안보 이익에 기여할 경우에만 사용하는 예외적인(exceptional) 외교정책 수단으로 간주하겠다는 결론을 내렸습니다.<sup>23)</sup>

이처럼 카터 대통령의 도덕적 신념이 외교정책이 반영된 대표적 사례였던 무기이전 억제정책은 외교정책 수단이라는 무기이전의 본질을 제한하려는 세계적인 시도였다. 카터 대통령은 1977년 3월 연설에서 한국뿐 아니라 이란, 이집트, 사우디아라비아, 시리아, 이스라엘, 요르단의 무기구입 수량을 줄이도록 유도해야 한다고 강조했다.<sup>24)</sup> 문제는 이러한 시도가 한반도와 같은 안보적 불안정 속에서 동맹국인 한국과 갈등을 초래할 수 있다는 점이었다. 다음에서 살펴보듯이 무기이전 억제정책이 한국에 적용되는 과정은 철군계획과 직접적으로 상충되는 양상이었다.

### 3. 철군계획과 대한무기이전의 상충성

카터 행정부 출범에 따른 한미관계에 대한 전망은 처음부터 밝지 않았다. 취임 직후 먼데일(Walter Mondale) 부통령은 일본을 방문해서 미국의 아시아 공약을 강조하면서도 한국 방문은 거부했다.<sup>25)</sup> 카터 행정부는 동아시아

23) The Office of the White House Press Secretary, "Statement by the President on Conventional Arms Transfers Policy", (1977.5.19).

24) Department of State, "Foreign Arms Sales: Reply by the President (Carter) to a Question Asked at a News Conference", Washington D.C., March 4, 1977 (Excerpt), *American Foreign Policy Basic Documents, 1977~1980* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983), p.106.

25) Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy Toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship* (New York: Praeger, 1982), p.108.

아에서 일본을 중시하고 중국과의 관계개선에도 적극적이었지만, 주한미지상군 철수를 추진하고 한국에 대한 정치적, 군사적 지원을 줄일 것으로 전망되었다.<sup>26)</sup> 실제로 카터 대통령은 처음부터 철군계획을 우선하면서 그와 연계된 외교적 전략, 대한안보지원 등을 논의하고자 했다.<sup>27)</sup> 이러한 논의의 결과는 동아시아와 한반도 안보상황에 대한 낙관적 인식 속에서 1977년 5월 대한정책으로 확정되었다.<sup>28)</sup>

이후 카터 행정부는 본격적으로 박정희 정부 및 의회와 협의에 들어갔다. 그런데 철군계획에 대한 국내외의 반응은 부정적이었다. 카터 행정부의 대한정책은 한반도의 억지력을 유지하면서 안보비용과 개입위험을 감소시키는데 목적이 있었지만, 철군계획만 부각될 경우 동맹국들의 대미신뢰성이 약화될 수 있었다. 대미신뢰성 문제는 철군계획이 카터의 국내정치적 이해관계 때문이라는 평가에서부터 박정희 정부의 인권 문제에 대한 처벌이라는 평가까지 다양하게 나타났다. 특히 우려되었던 점은 철군계획이 박정희 대통령의 민족주의 성향을 자극하거나 포기했던 핵개발을 재개시킬 수 있다는 예상이었다.<sup>29)</sup>

이처럼 철군계획으로 대미신뢰성이 문제되자 카터 행정부는 불필요한 억측을 줄이기 위해 노력하면서 대한안보지원을 강조했다. 국무부는 1977년 6월 예정된 밴스(Cyrus Vance) 국무장관의 Asia Society 연설에 이런 의

26) *New York Times*, March 10, 1977.

27) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "PRM-13(Korea)", 1977.3.16, NSC, Declassified Documents Reference System (이하 DDRS).

28) Presidential Directive/NSC-12, 1977, "U.S. Policy in Korea", May 5, the White House. National Archives and Records Administration II(이하 NARA II): Presidential Review Memorandum/NSC-13, 1977, "Korea", January 26, the White House, NARA II.

29) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "NSC Meeting on Korea", NSC, April 26, 1977, DDRS: 특히 대한안보지원과 철군중지의 원인이 한국의 핵개발 우려 때문이라는 주장은 조철호를 참고할 것. 그러나 카터 행정부 시기와 관련된 조철호의 주장은 충분한 1차 자료에 근거하고 있지 않다. 조철호, 『박정희 핵외교와 한미관계 변화』, (고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2001), pp.157~166.

도를 반영했다.<sup>30)</sup> 이 연설에서 밴스 장관은 아시아 태평양 국가로서 미국의 역할을 강조하고 철군에 따른 대한안보지원을 약속했다.<sup>31)</sup> 미국은 힘의 공백을 상쇄하기 위해 다른 병력구조의 개편이나 철수하는 2사단의 무기와 장비를 한국군에 이전하는 방안을 본격적으로 검토했다. 미 의회 예산국도 아래 옵션과 같이 한미 간 공식협상 이전에 유상으로 장비이전을 고려했고, 행정부의 무기이전 억제정책에도 불구하고 첨단무기 이전까지 논의했다.<sup>32)</sup>

반면 행정부 내에서는 무기이전 억제 공약에 따라 대한안보지원을 고려하고 있었다. 카터 대통령은 대한안보지원으로서 장비이전에 관심을 보였고 브라운(Harold Brown) 국방장관도 주한미2사단을 중무장하는 과정에서 새로운 무기와 장비가 필요하기 때문에 장비이전에 동의했다.<sup>33)</sup> 장비이전은 주한미지상군 철수로 약화될 수 있는 한국의 방어능력을 최소화하고 철군에 따른 한국 국민들의 불안을 완화하려는 한국 정부의 노력에도 도움이 될 것으로 판단되었다. 또한, 북한의 도발을 억제할 것으로도 기대되었다. 비록 장비이전은 다른 대한안보지원(단계적 시행, 미 공군 증강, 사령부 개편 등)과 달리 의회의 승인이 필요했지만, 새로운 지출법안은 필요 없었기 때문에 부담이 적었다.<sup>34)</sup> 다만, 철군계획이 한국의 핵무기와 장거리 미사일 개발을 자극할 수 있었으며, 한국군 증강으로 군비경쟁이 일어날 수 있다는 우려가 제기되고 있었다.<sup>35)</sup> 그러므로 철군계획에 따른 대한안보지원은 한국군이 북한군에 비해 열세에 놓이지 않으면서도 한반도 세력균형이

30) 1977년 6월 10일 Memorandum of Conversation, June 10, 1977, The White House, DDRS.

31) Address by the Honorable Cyrus R. Vance, Secretary of State before The Asia Society, New York, June 29, 1977, 6/28-30/77, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

32) 서울신문 1977년 5월 19일.

33) Memo, Summary of National Security Council Meeting, April 27, 1977, "Korea", NSC DDRS.

34) "U.S Troop Withdrawal from the Republic of Korea", A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate by Senator Hubert Humphrey and John Glenn, January 9, 1978. (US Government Printing Office, 1978), p.47.

35) "Task for the CIA From PRM On Korea", April 28, 1977, CIA-RDP79R00603A002500020022-2, (Declassified 2008/02/27), NARA II.

유지되도록 추진될 필요가 있었으며 장비이전도 이런 맥락에서 추진되었다.

카터 대통령은 초기 철군계획을 제시하면서 한국과의 철군협상 이전에 국방부가 대한안보지원 방안을 준비하도록 지시했다. 이에 국방부는 대한안보지원으로 주한미2사단 장비이전과 한국의 육군 증강을 위한 무기구입 지원을 계획했다. 여기에는 1975년 중반부터 시작된 5개년 한국군 전력증강 계획(Force Improvement Program)에 대한 지원도 고려되었다. 박정희 대통령은 1977년 들어 철군계획이 본격화되자 이러한 전력증강계획을 2년 연장함으로써 대한안보지원을 강화하려고 했다.<sup>36)</sup> 이 과정에서 미 국방부는 한국에 무상으로 이뤄지는 장비이전에도 유지자금이 적지 않게 필요하다는 점과 한국 방어를 위한 대한안보지원이 카터 행정부의 무기이전 억제 범위 내에서 이루어져야 한다는 점을 강조했다.<sup>37)</sup> 카터 행정부의 이러한 의도는 한미 간의 실질적인 대한안보지원 협상이 이루어진 하비브(Philip Habib) 특사 일행에 의해 한국 정부에도 전달되었다. 카터 대통령은 특사 일행에게 철군계획에 대한 박정희 대통령의 인식을 파악하고 대한안보지원 요구를 확인하도록 지시했다.

1977년 5월 25~26일 일정으로 한국을 방문한 하비브 특사 일행은 박정희 대통령을 면담했다. 당시 박정희 대통령을 비롯한 정책결정자들은 철군계획을 크게 우려하지 않았다.<sup>38)</sup> 박 대통령의 언급을 바탕으로 작성된 보

36) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Security Assistance Report on Korea", December 1, 1977, NSC, 12/77, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 5, JCL; 국방군사연구소, 『국방정책변천사 1945~1994』 (서울: 국방군사연구소, 1995), pp.206~208.

37) Memorandum for the President from Deputy Secretary of Defense, "U.S. Policy in Korea", May 16, 1977, DDRS.

38) 카터 대통령의 철군계획에 대해 박정희 대통령의 반응에 논란이 없지는 않다. 크게 우려하지 않았다는 주장으로는 다음을 참고.. 노재현 전 국방장관의 미출간 회고록, p.193: 박정희 대통령은 다음과 같이 언급했다. "주한미군 철수한다고 할 때는 말리지 마라. 철수하겠다면 그대로 철수시켜라." 류병현 전 합동참모본부 본부장 인터뷰 파일(2011년 7월 4일 조관행 박사): "President Sends Message to Assembly as Interpellation Begins", 1977.6.22, Carter Withdrawal of US Troops from Korea - Dep. of State Documents, Box 1, Don Oberdorfer Collection, NSA. 다만, 자주국방 능력이 충분하지 않았던 상황에서, 박대통령이 철군계획에 대해 전혀 우려하지 않았다고 보기는 어렵다.

고서에 따르면 한국 정부는 주한미군 철수를 닉슨 독트린 이후 미국 정부의 일관된 정책으로 인식했으며 선거공약을 이행하려는 국내정치적 고려에 가깝지 한미관계나 한국의 국내정치와 무관하다고 봤다. 따라서 주한미군 철수를 반대하는 데모나 쫓기대회도 효과가 없을 것이라며 자제시키는 등 철군계획을 기정사실로 받아들이면서 다음과 같은 입장을 취했다.

카터 대통령은 동 철수기간을 4년 내지 5년이라고 발표했는데, 이 4~5년은 바로 우리가 앞으로 자주국방력을 완비하는데 소요될 4~5년이라는 기간과 맞아떨어지는 기간이므로 우리가 이 기간을 최대한으로 활용한다면 미 지상군이 철수하더라도 우리의 능력만으로 북괴의 침략을 저지격멸할 수 있는 자주국방 능력을 확보할 수 있다.<sup>39)</sup>

이미 박정희 대통령도 주한미군이 미국의 이해관계에 따라 언젠가는 철수할 것이라는 생각에서 1970년대 초부터 자주국방을 추진해왔다. 하비브 특사 일행에게도 대한안보지원에 주력해 줄 것을 요청하면서 최종 철군 이전에 한국군이 미 지상군의 개입 없이도 북한을 억제할 수 있도록 한국 육군과 자주국방 능력이 강화되어야 한다고 강조했다. 또한, 의회의 승인이 필요한 대한안보지원에 대해서는 행정부의 적극적인 노력을 당부했다.<sup>40)</sup>

이런 맥락에서 박정희 대통령은 대한안보지원에 제약이 될 수 있는 카터 행정부의 무기이전 억제정책에 불만을 가질 수밖에 없었다. 1977년 5월 25일 주한 미 대사관 보고에 따르면 박 대통령은 철군 이후 한국의 자주국방 능력과 기동력 향상을 위한 미국의 지원에 관심을 갖고 있으며 한국이 PD-13의 예외국가로 포함되지 않았다는 점을 비판했다.<sup>41)</sup> 반면 카터 행정

39) 대통령 보고, “주한미군 철수문제에 관한 우리의 견해”, 1977.3.16, EA0003661, 국가기록원 대통령기록관.

40) Telegram from Amembassy Seoul to SECSTATE, “Brown/Habib Meeting with Ministry of Foreign Affairs”, May 27, 1977, Brzezinski Material Country File, Box 43, JCL.

41) Telegram From Amembassy Seoul to SECSTATE, “U.S. Ground Force Withdrawal: Consultations with President Park”, May 25, 1977, Brzezinski Material Country

부는 철군에 따른 대북 억지력과 한국의 방위력을 어떻게 증강시킬 것인지 논의하면서 최종 합의보다는 대한무기이전(장비이전)이 무기이전 억제정책 내에서 이루어질 것이라는 사실을 한국 정부에 전달했다. 하비브 국무차관도 박정희 대통령에게 미국의 안보지원은 무기이전 억제정책과 일관성을 가져야 한다고 언급했다.

결과적으로 5월 협상에서 한국의 요구사항은 한국군의 억제력과 자주적 방어능력, 중소는 물론 북한에 대한 외교적 협력, 연합지휘체계와 작전통제권의 전환 등에서 미국과 대한안보지원이 논의되기 바란다는 점이었다. 다만, 박 대통령은 한국 국민과 북한에 미치는 심리적 영향을 고려하여 핵무기 철수는 재검토해 달라고 요청했다.<sup>42)</sup> 카터 대통령은 5월 협상 결과에 대해 한국이 요구한 대한안보지원 부담이 지나치고, 두 번째 철군 일정이 너무 늦다는 이유로 불만을 표시했다.<sup>43)</sup> 반면 행정부 관료들은 한국의 요구를 수용해도 원래 철군계획이 크게 달라지지 않고, 의회와 협의하는 데에도 효과적이라며 카터 대통령을 설득했다.

국방부와 국무부는 5월 협상에 대한 논의 끝에 7월 초 특별 안보지원 프로그램을 카터 대통령에게 보고했다. 7월 말 예정된 한미 안보협의회의(Security Consultative Meeting, 이하 SCM)에서 대한안보지원을 협상하기 위해서였다. 여기서 단기적인 안보지원과 장기적인 안보지원으로 19억 달러에 이르는 특별 안보지원 프로그램이 논의되었다. 단기적인 안보지원은 총 8억 달러 내에서 주한미2사단과 지원부대의 장비를 무상으로 이전하는

File, Box 43, JCL.

42) Memorandum, May 26, 1977, The White House, NLC-1-2-7-31-7, JCL: 카터 대통령은 1977년 1월 26일 주한미2사단과 함께 한국의 핵무기를 철수하라고 지시했다. Memorandum of Conversation, "Secure Telephone Conversation with Secretary Harold Brown on Wednesday, January 26, 1977 re the President's Reactions to my Memo entitled", JCS Briefing: NSC Action Implications, 날짜미상, the White House, Carter, Jimmy-Sensitive: [1/77-9/78], Donated Historical Material(33), Zbigniew Brzezinski Collection, Subject File, Box 21, JCL.

43) Memorandum for the Secretary of State and Secretary of Defense, "Troop Withdrawals from Korea", May 31, 1977, the White House, 6/1-10/77, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 3, JCL.

것과 한국 육군이 요구하는 장비구입을 위해 추가로 특별 대외군사판매 (Foreign Military Sales, 이하 FMS) 차관을 1회 제공하는 방안이었다. 단기적인 안보지원에서 특별 FMS 차관이 포함된 이유는 의회에서 더 쉽게 승인될 것으로 예상했기 때문이었다. 1회성 지원인 특별 FMS 차관은 철군 계획 첫해에 대한안보지원을 강조하는 효과도 거둘 수 있었다. 미 태평양 사령부도 8억 달러 안보지원이 군사적 차원에서 적절하다고 판단했다.<sup>44)</sup> 장기적인 안보지원은 총액 11억 달러가 소요되며 한국군 전력증강계획을 지원하는데 FY81까지 연간 2억 7천5백만 달러의 FMS 차관은 제공하는 방안이었다. 단기적인 안보지원에서 무상 장비이전과 특별 FMS 차관의 비율은 <표 2>와 같이 검토되었다.

<표 2> 대한안보지원 프로그램(안)

옵 션	단기 안보지원		장기 안보지원	총액
	장비이전(무상)	특별 FMS 차관(유상)	FMS 연례 차관	
A	2억 달러	6억 달러	11억 달러 (매년 2억 7천5백만 달러씩 총 4년)	19억 달러
B	4억 달러	4억 달러		
C	6억 달러	2억 달러		
D	8억 달러	0		

출처 : Memorandum for the President from Harold Brown, “New Security Assistance Program for South Korea,” The Secretary of State, July 13, 1977, DDRS.

국무부와 국방부는 옵션 B를 지지했지만 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 국가안보보좌관은 특별 안보지원 프로그램에 대한 백악관 예산관리국의 제안을 지지했다. 백악관 예산관리국은 주한미2사단 장비이전에서 충분한 유

44) Commander In Chief Pacific Command History, Vol I 1978 (Prepared by the Command History Branch Office of the Joint Secretary Headquarters Commander In Chief Pacific Command(이하 CINCPAC)), 1979, p.426.

연성을 갖기 위해 의회에 무상 장비이전을 8억 달러까지 요구하자고 제안했다. 덧붙여 특별 FMS 차관으로 5천만~7천5백만 달러를 추가하는 방안이었다. 이러한 제원을 확보하기 위해 예산관리국은 FY77, FY78에서 한국에 대한 FMS 예산을 재조정하도록 요구했다. 브레진스키는 총 11억 달러의 FMS 연례 차관에는 찬성했지만, 국무부와 국방부가 지지하는 특별 FMS 차관 4억 달러는 대한안보공약에 대한 우려를 높일 수 있다며 반대했다. 그리고 이 문제는 의회의 승인이 필요하기 때문에 지금보다 의회 분위기가 나아질 때까지 최종 결정을 연기하자고 제안했다. 끝으로 브레진스키도 PD-13을 대한안보지원에 적용하는데 동의했으며, 제10차 한미 SCM에서 이 사항을 한국 정부에 전달하는데 찬성했다.<sup>45)</sup> 결국 제10차 SCM 공동성명에는 무기이전 억제정책 범위 내에서 장비이전을 포함한 대한무기이전 공약이 명시되었다.<sup>46)</sup>

이처럼 대한안보지원이 무기이전 억제정책의 차원에서 강조된 배경에는 지역 군비경쟁과 한국의 공격력에 대한 우려도 영향을 끼쳤다. 1977년 9월 NSC 아마크로스트(M. Armacost)는 대한안보지원이 지역 군비경쟁을 촉진할 수 있다는 문제가 제기되자 다음과 같이 대응했다.<sup>47)</sup>

1. 대한안보지원은 한국에 군사적 우위를 제공하려는 목적이 아니라 세력균형을 위한 조치다. 한반도의 군비경쟁은 1970년대 초부터 북한이 경제자원을 국방비에 집중하면서 진행되어 왔으며, 카터 행정부의 장비이전과 FMS 차관은 지역 군사균형을 유지하고 주한미지상군 철수를 보완하려는 것이다.
2. 대한무기이전(장비이전)은 미국에 대한 의존도가 높기 때문에 미국의 무

45) Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, "Your Appointment with Harold Brown to Discuss Korea", July 14, 1977, The White House, DDRS.

46) 국방군사연구소, 『국방정책변천사(1945~1994)』, 국방군사연구소, 1995, p.208.

47) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Korea: Claim that our Assistance Package Will Feed a Local Arms Race", September 21, 1977, NSC, 9/15-23/77, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 4, JCL.

기이전 억제 속에서 이루어진다. 한반도 군비경쟁은 북한이 국내산 방어 무기에 의존하고 있고 한국이 미국에 의존하는 동안 통제될 수 있다고 주장했다. 미국은 제한 없는 한국의 무기도입이 한국 방어에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 평가했다.

3. 대한안보지원은 한국의 방어력을 강화할 뿐 공격력을 강화하진 않는다. 이런 점에서 아마코스트는 장비이전에 적극적으로 협력하되 성능은 방어력 강화가 중심이 되어야 한다고 밝혔다. 예를 들어 장비이전 품목들은 대공미사일, 대탱크 무기 등 방어적 무기들이라고 주장했다.<sup>48)</sup> [괄호는 저자가 첨부]

다만, 아마코스트는 이러한 문제를 ‘공개적으로’ 강조하는 데에는 부담을 느꼈다. 비록 카터 행정부는 무기이전 억제정책이 대한안보지원에 적용된다고 홍보할 수도 있었지만, 이런 내용이 지나치게 강조될 경우 박정희 정부의 군사력이 제한적이라는 우려를 야기할 수 있었다. 따라서 아마코스트는 미리 기자회견 질문을 만들어서 행정부가 원하는 답변을 제시하는 방법으로 무기이전 억제 의도를 언급했다. 같은 의도에서 밴스나 브라운 등 주요 관료들도 기회가 있을 때마다 연설을 통해서 간접적으로 행정부의 의도를 강조하도록 했다.

여기서 중요한 것은 카터 행정부가 기본적으로 PD-13 내에서 장비이전을 지원했으며, 한국의 요구에는 적절한 억제 내에서 지원하도록 입장을 정했다는 점이다. 따라서 장비이전은 질적 통제에 문제가 될 수 있는 첨단무기의 이전이나 한국군의 공격력 강화를 억제하는 가운데 이루어졌고, 양적 통제의 경우에도 무상지원과 유상지원 비율이 논의되었을 뿐 정책결정 과정에서 문제가 제기되진 않았다. 이런 점에서 1977년 한미 SCM에서 철군 계획에 따른 대한안보지원이 합의되는 과정에는 PD-13의 질적, 양적 통제가 적용되었음을 확인할 수 있었다.

48) “주한미군 철수 협의문제에 관한 백악관 국가안보회의의 아마코스트 동아국장의 발언”, 1977.5.16, EA 0003672, 국가기록원 대통령기록관.

#### 4. 미 의회의 장비이전에 대한 비협조와 카터 행정부의 대응

한미 양국이 협의한 장비이전은 한국의 안보와 심리적 자신감은 물론 적 대국과의 협상에 진지하게 참여하려는 의지를 향상시킬 것으로 기대되었다.<sup>49)</sup> 카터 행정부도 장비이전과 특별 FMS 차관에 대한 내부적인 조율에 들어갔다. 그런데 1977년 중반 이후 한국에 대한 미 의회와 카터 행정부의 관계는 코리아게이트(Koreagate), 인권문제 등으로 복잡하게 전개되었다.<sup>50)</sup> 특히 코리아게이트는 의회 내 팽배한 박정희 정부에 대한 불신을 더욱 부채질하면서 카터 행정부가 약속한 장비이전 승인에 장애가 되었다. 앞서 언급했듯이 브레진스키도 의회 분위기를 이유로 최종 결정을 연기하자고 권고한 것처럼 장비이전과 특별 FMS 차관은 한미 SCM 이전에도 의회의 승인을 받을 수 있을지 낙관하기 힘들었다. 우선 카터 대통령은 의회 분위기를 파악하도록 지시했다. 당시 의회는 철군계획에도 반대하고 있었는데 이러한 움직임에는 전 주한미군사령부 참모장인 싱글로브(John Singlaub) 장군의 1977년 5월 의회 증언도 영향을 끼쳤다. 또한, 6월 상원 결의안은 철군계획이 행정부의 일방적인 정책이 아니라 의회와 협의해야 할 문제로 인식시키는 계기가 되었다.<sup>51)</sup> 이에 카터 대통령은 코리아게이트로

49) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from STU Eizenstat, Bob Lipshutz, "Arms Sales", March 11, 1978, the White House, Arms Sales, 1977~1978, Donated Historical Material(91), Staff Offices Counsel Lipshutz, Box 3, JCL.

50) 인권문제는 한미관계 뿐 아니라 미 의회와 행정부의 관계에도 복합적인 영향을 끼쳤다. 다만 본 연구는 당시 인권문제가 안보문제 보다 우선되지 않았다는 평가에 기반하고 있으며, 핵심주제와 연구범위 또한 장비이전이 승인된 1978년 9월까지 다루고 있기 때문에 인권문제의 영향을 제한적으로 다루었음을 밝힌다. 카터 행정부 시기 인권문제로 인한 한미관계는 다음을 참고. 문창극, 『한미갈등의 해부』, 나남, 1994, pp.301~317; 김용직, "인권분쟁과 한미동맹의 위기, 1974~1979", 한국정치학회 기획학술회의(2000.4.7~8), pp.1~29; 글라이스틴 주한 미 대사도 카터 대통령이 한국의 인권문제에 개입하려던 점을 비판적으로 기술했다. William H. Gleysteen JR. 황정일 (역), 『알려지지 않은 역사』, 중앙 M&B, 1999, pp.60~69; 카터 행정부의 대한인권정책이 기존에 밝혀진 것 보다 중시되었다는 새로운 주장은 다음을 참고. 박원근, 『카터 행정부의 대한정책 1977~1980: 도덕외교의 적용과 타협』 (서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2008).

51) 버드(Byrd) 수정안에 따른 상원 결의안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 대한정책은

의회 내 한국 지원이 이루어지려면 시간이 필요하다고 판단했다. 브라운 국방장관도 직접 의회 지도자들에게 대한안보지원의 필요성을 이해시켰지만 철군에 반대하는 입장은 크게 달라지지 않았다.<sup>52)</sup>

이러한 상황에서 8월 브라운 장관은 한국 정부와 협의한 내용을 일부 수정하여 의회에 제출할 대한안보지원 프로그램을 카터 대통령에게 보고했다. 국방부 안에는 토우(TOW) 대전차미사일, 탱크, 헬기, 호크(HAWK) 미사일 대대와 기타 중요 장비들을 포함한 장비이전에 6억 달러가 우선 책정되었고, 추가로 한국 육군에 필요한 장비까지 포함하면 8억 달러가 소요될 것으로 예상되었다. 또한, 특별 FMS 차관 2억 달러는 한국이 요구하는 첨단무기와 장비를 도입하는데 도움이 될 것으로 봤다. 이외에 한국군 전력증강계획을 위해 FY81까지 매년 2억 7천5백만 달러, 총 11억 달러의 FMS 연례 차관을 책정했다.<sup>53)</sup>

그러나 카터 행정부는 최종적으로 무상 장비이전으로만 8억 달러를 의회에 요청했다. 이 액수는 한국 정부와 협의한 무상 장비이전 5억 달러를 3억 달러 증액한 것으로 특별 FMS 차관 3억 달러가 무상으로 전환된 내용이었다.<sup>54)</sup> 또한 장비이전은 1982년 말까지 완료하고 대통령이 장비이전 상황을 매년 1회 의회에 보고하는 내용도 포함되었다.<sup>55)</sup> 여기서 행정부가 무

---

대통령과 의회가 합의하여 결정한다. 둘째, 철군시한을 4~5년 이내로 명시하지 않는다. 셋째, 지상군 철수 대신에 감축이라고 표현한다. 넷째, 행정부는 철군계획이 완료될 때까지 대한정책 상황을 매년 2월 15일까지 의회에 보고한다. USW-06350, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977』, MF, 2007-26-13, 외교통상부 외교사료관.

52) Memorandum of Conversation, "Security Consultative Meeting in Korea", July 14, 1977, The White House, DDRS: Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, "Congressional Reactions to Our Korean Policy", 1977.7.21, The White House, DDRS: USW-07448, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977』, MF, 2007-26-13, 외교통상부 외교사료관.

53) Memorandum for The President from The Secretary of Defense, "Proposed Legislation on Korean Assistance", August, 26, 1977, The White House, DDRS.

54) "FY79 미국의 대한 군사차관 심의에 관한 종합보고(1)", 『FY79 미국의 국제안보원조법, 1978 전2권』, MF, 2008-32-7, 외교통상부 외교사료관.

55) 중요전문보고, "이양장비 및 추가군사 차관 액수에 관한 미행정부 입장", 1977.11.9, EA0003706, 국가기록원 대통령기록관; "장관님 방미자료(8억불 장비이양 법안 내용 및 심의 현황)", 『박동진 외무장관 미국방문, 1978.3.2-8』, MF, 2009-28-10, 외교통상부

상 장비이전과 특별 FMS 차관을 구분하지 않고 의회에 무상 장비이전으로 묶어서 제출한 이유는 대한안보지원의 유연성을 확보하기 위해서였다. 따라서 이 법안에는 장비이전에 포함될 내역과 금액 등은 포함하지 않았다.<sup>56)</sup>

이렇게 행정부가 요청한 장비이전 승인은 코리아게이트로 인해 하원에서 초기부터 어려운 상황을 맞이했다. 1977년 10월 하원 국제관계위원장인 자블로키(Clement J. Zablocki)는 박동선을 조사하는 것에 대해 한국 정부가 협조하지 않는다면 카터 행정부가 요청한 8억 달러의 장비이전 법안을 하원에 상정되지 않을 것이라고 언급하기도 했다.<sup>57)</sup> 실제로 한국 정부의 협조를 요구하는 하원 결의안이 통과되면서 행정부의 우려도 깊어졌다. 우선 철군계획에 따른 첫 번째 철수를 위해서 1977년 가을에 의회의 승인이 필요했던 카터 행정부는 10월 19일 의회에 장비이전이 포함된 안보지원 프로그램을 제출했다.<sup>58)</sup> 만약 이때 승인을 얻지 못할 경우 철군계획에 대한 반대세력이 더욱 강화될 수 있었다. 행정부 내에서는 코리아게이트의 해결을 위해 내부적인 논의도 있었다. 행정부는 가능한 한국 정부와 대결을 피하면서 의회가 만족할 수 있도록 사건을 해결하고자 했다.<sup>59)</sup>

행정부의 요청은 의회에서 FY79 특별 국제안보지원 법안으로 심의되었다. 여기에는 앞서 NSC 아마코스트의 주장과 같은 맥락에서 의회가 대한안보지원으로 인해 군비경쟁을 우려하지 않도록 하는 내용들이 포함되었다. 이 법안에는 미국이 이전하는 무기와 장비 중에서 PD-13에 위반될 수 있는 품목은 다른 품목으로 대체하도록 했다. 법안에서 명시된 대체 가능한 경우는 다음과 같다.

---

외교사료관.

56) USW-10251, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의 1977, 전3권』, MF, 2007-26-14. 외교통상부 외교사료관.

57) USW-1114, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의 1977, 전3권』, MF, 2007-26-14. 외교통상부 외교사료관.

58) USW-10162, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의 1977, 전3권』, MF, 2007-26-14. 외교통상부 외교사료관.

59) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "The Tongsun Park Case", 1977.11.2, NSC. DDRS.

1. 이전되는 장비가 미군의 대비태세에 부정적인 영향을 끼칠 경우
2. 한반도 군사균형을 위해 한국군에 필요한 방어용 장비라고 판단되는 경우
3. 최신 장비는 제한하되 유사한 방어능력을 제공할 수 있는 장비가 있는 경우

또한, 이 법안에는 카터 대통령은 매년 의회에 위 사항을 보고하도록 명시했다.<sup>60)</sup> 의회에서도 장비이전으로 한국군이 북한에 대한 충분한 공격력을 갖지는 않을 것으로 평가했다.<sup>61)</sup> 그러나 행정부가 장비이전 입법에 노력했음에도 불구하고 법안이 제출되고 심의가 지연되는 동안 의회(상원)는 1977년 의사일정을 종료하고 휴회기에 들어갔다. 이로 인해 청문회 등의 심의일정은 1978년으로 연기되었다.

1978년 초에도 장비이전의 지연과 철군계획에 대해 아시아 동맹국들의 우려와 국내의 비판이 계속되었다.<sup>62)</sup> 이에 카터 행정부는 공개적으로 아시아 방위공약 및 대한안보지원을 반복해서 강조했지만, 내부적으로는 장비이전 승인이 지연되면서 조심스럽게 철군계획의 수정이 논의되기 시작했다. 이미 NSC는 1977년 12월 박동선의 증언 문제와 대한안보지원 심의를 위해 주한미지상군 철수 일정을 조정하기로 의회와 협의하고 있었다.<sup>63)</sup> 의회가 장비이전을 승인하지 않을 경우 철군계획을 실행할 수 없다는 공감대가 행정부 내에 형성되기 시작한 것이었다.<sup>64)</sup> 동시에 대한안보

60) USW-10095, 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의 1977 전3권』, MF, 2007-26-14, 외교통상부 외교사료관.

61) "U.S Troop Withdrawal from the Republic of Korea", A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate by Senator Hubert Humphrey and John Glenn, January 9, 1978. (US GPO, 1978), p.46.

62) Memorandum for the President from Brzezinski, "Mansfield's Thoughts on Asia and the Pacific", February 16, 1978, NLC-6-22-3-2-6, JCL.

63) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Michel Oksenberg, "December 15 Congressional Staffers Briefing on East Asia", December 6, 1977, NSC, 12/77, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 5, JCL.

64) 브라운 국방장관은 의회가 장비이전 입법을 거부할 경우에 대비하여 철군계획의 수정을 논의할 필요가 있다고 제안했다. 행정부의 정책적 유연성을 확보하기 위해서였다. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Harold Brown's Meeting with the President", February 27, 1978, NSC, 2/23-28/78, National

지원을 강조하는 차원에서 장비이전 승인은 더욱 중요해졌다. 1978년에 들어 카터 행정부는 관료들의 의회 증언과 의원들과의 개별접촉을 통해서 장비이전 입법이 통과되도록 노력했다.<sup>65)</sup> NSC도 주한미2사단 철수가 NATO 공약을 지원하려는 의도라고 언론의 주장을 반박하고 철군하는 주한미2사단은 아시아 위기상황에 활용할 것이라고 주장했다. 그리고 장비이전과 같은 대한안보지원 노력을 강조했다.<sup>66)</sup> 같은 맥락에서 브레진스키도 주한미2사단은 철수한 이후에도 유사시 아시아에 빠르게 재개입하도록 계획되어 있다고 밝혔다.<sup>67)</sup>

브라운 국방장관은 1978년 2월 20일 LA에서 있었던 World Affairs Council에서 아시아 방위정책에 대해 연설하면서 유럽에 비해 아시아의 방위정책이 약하다는 주장을 반박했다. 브라운 장관은 미국의 아시아 방위정책은 유럽 방위정책과 마찬가지로 중요하며 '동전의 양면'과 같으면서 미국이 NATO만 중시한다는 인식은 잘못이라고 언급했다. 오히려 주한미지상군 철수를 예외로 하면 미국의 태평양 방어능력은 증가했거나 유지되고 있다면서 구체적인 미국의 노력을 다음의 네 가지로 제시했다.<sup>68)</sup>

---

Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

- 65) 브라운 국방장관은 1978년 2월 22일 하원 국제관계위원회에서 장비이전을 강조하며 한국군의 자주적인 방어능력 강화를 지원하려는 목적을 전달했다.: USW-04302, 『주한미군 철수(감축)문제, 1978』, MF, 2008-33-5, 외교통상부 외교사료관.
- 66) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Far East, "Weekly Report", January 19, 1978, NSC, 1-2/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Evening and Weekly Reports File/Chron File, Box 1, JCL.
- 67) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Japan Society Speech", February 10, 1978, NSC, 2/1-12/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.
- 68) Department of State, "United States Defense Posture in Asia: Address by the Secretary of Defense(Brown) Before the Los Angeles World Affairs Council", February 20, 1978, *American Foreign Policy Basic Documents, 1977~1980* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1983), p. 911; Aviation Week & Space Technology, February 27, 1978, p. 18; Minutes of the Cabinet Meeting, the White House, February 27, 1977, Cabinet Meeting Minutes: 11/77-2/78, National Security Affairs(7), Brzezinski Material, Subject File, Box 11, JCL.

1. 미국은 주한미군 철수에 대한 보완조치로서 군사장비 구입을 위한 FMS 차관을 확대하고 있으며 장비이전 승인을 의회에 요청했다.
2. 필리핀 클라크 공군기지와 수빅만 해군기지에서 미국의 작전이 지속될 수 있도록 협정을 추진하고 있다.
3. 일본 정부와 한미 상호방위조약의 틀 내에서 국가 방어문제를 협의하고 있다.
4. 한국에 주둔하는 미국 공군력을 무기한 유지할 뿐 아니라 연내에 증강시킬 계획이다. 특히 브라운 장관은 대한안보지원 차원에서 한국에 대한 장비이전을 카터 대통령에게 강조했다.<sup>69)</sup>

당시 어려운 상황은 브레진스키의 보고에도 잘 나타난다. 브레진스키에 따르면 합참은 장비이전이 의회에서 승인되어야 주한미지상군 철수를 지지한다는 입장이었는데, 의회는 코리아게이트로 한국에 대한 어떠한 지원도 꺼렸기 때문에 장비이전의 지연은 합참의 반대를 강화시킬 수 있었다.<sup>70)</sup> 게다가 박정희 대통령도 김동조 전 대사의 증언에 합의하지 않겠다는 단호한 입장과 함께 행정부가 약속한 장비이전을 승인받도록 압박했다.<sup>71)</sup> 글렌(John Glenn) 상원의원도 장비이전 입법의 통과가 불확실하다고 평가하면서 장비이전 없이 철군이 이루어진다면 남북한 군사균형을 위협하게 만들고 동북아시아 지역에 정치적 안정도 위협에 빠뜨릴 것으로 봤다.<sup>72)</sup>

결국, 1978년 4월에 이르러 행정부 내부에서도 대한정책에 대한 인식에서

69) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Harold Brown's Meeting with the President", February 27, 1978, NSC, 2/23-28/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

70) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Armacost and Mike Oksenberg, "Proposal for Adjustments in Asian Policy", March 13, 1978, NSC, 3/10-21/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

71) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Far East, "Evening Report", March 15, 1978, NSC,3-4/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Evening and Weekly Reports File/Chron File, Box 1, JCL.

72) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "Senator Glenn's Letter on Korean Withdrawals", April 10, 1978, NSC, 4/1-10/78, National Security Affairs(26), Staff Material-Far East, Armacost-Chron File, Box 6, JCL.

변화가 나타나기 시작했다. 역시 핵심적인 문제는 장비이전 법안이 의회에서 통과되지 않을 것이라는 예상이었다.<sup>73)</sup> 만약 이런 상황에서 장비이전 법안이 처리되려면 행정부의 정치력이 동원해야 하는데 성공할 확신도 없을 뿐 아니라 실패할 경우 한국과 일본에 대한 대미신뢰성이 떨어지고 철군정책에 대한 합참의 지지도 잃을 수 있었다. 의회 의사일정을 고려할 때 2주 내에서 행정부의 입장이 결정되어야 했기 때문에, 결국 카터 행정부는 철군계획을 수정하기로 했다. 행정부 내에서는 일부만 장비이전을 승인받는 방안도 논의되었지만 1978년 4월 21일 카터 대통령은 철군계획의 수정을 발표했다.<sup>74)</sup>

카터 대통령이 철군계획을 수정한 이후 의회는 장비이전 법안에 이전보다 적극성을 보였다. 이런 점에서 철군계획의 수정은 의회와의 정치적 타협일 가능성이 높다. 1978년 5월 중 상하원은 거의 비슷한 내용의 국제안 보지원 수정안을 통과시켰다. 다만, 글랜 의원이 제안한 상원 수정안에는 철수 단계별 120일 전에 대통령이 의회에 철수계획을 보고하도록 명시되었다.<sup>75)</sup> 행정부도 의회의 장비이전 법안 심의가 속도를 내자 카터 대통령이 서한을 보내는 등 1978년 안에 법안 통과를 위해 노력했다. 또한, 한국 정부와도 코리아게이트에 대해 하원에서 요구하는 사항을 매끄럽게 처리하기

73) Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, Chairman Joint Chiefs of Staff, Director of Central Intelligence from Chistine Dodson(NSC Staff Secretary), "Korean Equipment Transfer Legislation: Arms Sales to Taiwan", April 14, 1978, NSC, DDRS.

74) 수정된 철군계획의 핵심은 첫 번째 철군일정을 다시 2단계로 나누는 것이었다. 1단계로 78년 말까지 3,400명(전투요원 800, 지원부대 2,600)과 2단계로 79년 말까지 2,600명을 철수하고 계획된 두 번째 철군과 최종 철군은 예정대로 진행하겠다고 발표했다.: Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Michel Oksenberg and Michael Armacost, "Recommendations for Your Monday Meeting on Asia Policy", April 7, 1978, NSC, DDRS; Memorandum of Conversation, Brzezinski, Vance, Harold Brown, Richard Holbrooke, David Aaron, Morton Abramowitz, Michael Armacost, Michel Oksenberg, "Summary Minutes of the April 11, 1978 Meeting on Korea and China," 날짜미상, the White House, DDRS.

75) "8억불 장비이양 법안의 미 의회 심의현황 종합보고", 『주한미군 철수(감축) 문제, 1978. 전4권』, MF, 2008-33-06 외교통상부 외교사료관; "철군, 보완조치 및 군사차관법안 심의 종합보고(대통령 보고자료)", 『FY 79 미국의 국제안보원조법, 1978. 전2권』, MF, 2008-32-7, 외교통상부 외교사료관.

위해 협의했다. 결국, 1978년 9월 26일 카터 대통령은 한국에 대한 장비이전이 포함된 FY79 국제안보지원 법안에 서명했다.<sup>76)</sup> 이 법안에는 8억 달러 규모의 장비이전 이외에도 FMS 2억 7천5백만 달러, 군사훈련비 2백만 달러와 탄약 비축 9천만 달러 등 총 11억 6천7백만 달러의 대한안보지원이 포함되었다.<sup>77)</sup> 이로써 한국에 대한 장비이전은 1977년 한국 정부와의 두 차례 협상과정에서 구체화되었지만, 최종적으로는 의회의 승인을 받은 1978년 9월에서야 종결되었다.

정리하면 카터 행정부의 무기이전 억제정책은 장비이전의 범위와 성격을 규정하는데 중요한 역할을 했다. 구체적으로 카터 행정부는 한국 정부에게 장비이전이 무기이전 억제정책 내에서 추진될 것임을 강조했으며, 의회의 승인을 받는 과정에서도 지역 군비경쟁과 한국의 공격력을 억제하기 위해 무기이전 억제정책을 중시했다. 비록 박정희 정부는 PD-13의 예외국가로 인정받지 못한 것에 불만을 가졌지만 대한안보지원을 우선해달라는 요구에 대해 미국이 수용하는 입장을 취하자 더 이상 갈등을 초래하지 않았다.

## 5. 결 론

이 글은 카터 행정부의 무기이전 억제정책이 한국에 적용되는 과정에서 세계적 전략과 대한정책이 상충되고 도덕적 원칙과 현실주의적 고려가 갈등을 일으켰던 이슈로 장비이전 사례를 분석했다. 이를 통해 카터 행정부의 무기이전 억제정책이 어떤 맥락에서 수립되었으며 구체적으로 한국에 어떻게 적용되었는지 살펴봤다. 이러한 문제의식은 카터 행정부의 외교정책을 비판적으로 언급한 호프만(Stanley Hoffman)에 의해서도 제기된 적이 있었

76) USW-09414, 『FY79 미국의 국제안보원조법, 1978. 전2권』, MF, 2008-32-8, 외교통상부 외교사료관.

77) “대한안보지원법안 미 의회 심의결과 종합보고(대통령 보고 자료)”, 『FY79 미국의 국제안보원조법, 1978. 전2권』, MF, 2008-32-8, 외교통상부 외교사료관.

다. 호프만은 카터 대통령의 외교정책이 실패한 원인으로 정책 간 모순을 지적하면서 그 중에서 무기이전 억제정책과 대한안보지원의 모순, 철군계획과 대일관계의 모순, 철군계획과 인권정책의 모순 등을 언급했다.<sup>78)</sup> 그러나 지금까지 호프만의 주장은 카터 행정부의 정책결정 문서가 비밀로 규제되면서 실증적으로 규명될 수 없었다. 그러나 이 글은 미국 현지조사와 외교통상부 외교사료관에서 비밀 해제된 1차 자료를 분석하여 이를 규명했다. 또한, 기존의 대한정책 연구가 철군계획에만 치중했던 것과 달리 이 글은 무기이전 억제정책이라는 미국의 세계적 전략에서 철군계획을 재조명했다는 점에서 차별화된다. 다시 말해, 카터 행정부의 장비이전은 철군계획에 따른 보완조치로만 주어진 것이 아니라 세계적 전략이었던 무기이전 억제정책이 함께 적용된 결과였다. 한국에 대한 장비이전에서 무기이전 억제정책이 적용된 것은 카터 대통령의 도덕적 원칙이 1978년까지 대한정책의 일부로 작동했다는 점을 보여준다. 동시에 한국에 대한 장비이전에 무기이전 억제정책을 적용한 것은 한반도 군비경쟁을 억제한다는 측면에서 미국 국내정치적 고려(의회와의 관계)에도 부합했다. 이러한 연구는 냉전기 한미관계 연구에서 주목받지 못했던 카터 시기 대한무기이전을 역사적으로 규명했으며, 장비이전이라는 구체적인 사례로서 세계적 전략과 대한정책의 연계를 실증적으로 밝혔다는데 의의가 있다.

(원고투고일 : 2011. 12. 28, 심사수정일 : 2012. 2. 10, 게재확정일 : 2012. 2. 21)

주제어 : 무기이전 억제정책, 주한미군 철수계획, 장비이전, 카터 행정부, 박정희 정부, 안보협의회의(SCM), 보완조치, 적용, 억제, 상충

78) Stanley Hoffman, "Requiem", *Foreign Policy* (Spring, 1981) p.9.

<ABSTRACT>

US Arms Transfer Policies' Application of Korea  
- Equipment Transfer based on Carter's Withdrawal Plan of  
US Forces in Korea(1977~1978) -

Um, Jung-sik

President Carter had moral convictions that arms transfer should be restrained for world peace. As a result, Carter Administration established arms transfer restraint policies, so it hard to avoid a conflict with the Republic of Korea (ROK) as an alliance. Moreover, arms transfer restraint policies could be clashed with withdrawal plan of the United States (US) Forces in Korea which was parts of policy toward the ROK. If so, how could Carter Administration apply arms transfer restraint policies to the ROK in the conflict between the ROK and withdrawal plan of US Forces in Korea. Didn't Carter Administration apply arms transfer restraint policies to the ROK? Or did Carter Administration restrain equipment transfer toward the ROK? This article analyzed these questions based on recent first-hand documents that I had collected through field works in the US.

As a result, Carter Administration's equipment transfer toward the ROK was not a natural complementary measure but an application of arms transfer restraint policies as a global policy of Carter Administration. Concretely, Carter Administration emphasized arms transfer restraint policies for giving equipment transfer to the ROK and for restraining the ROK's offensive ability and regional arms races during receipt the sanction of congress. Although *Park Jung-hee* Administration had a dissatisfaction with PD-13 but did not want to clash with the US because they had accepted with a priority of military assistance toward the ROK. Application

of arms transfer restraint policies for equipment transfer to the ROK showed that President Carter's moral principle had been realized at the part of policies toward the ROK until 1978. At the same time, this phenomenon showed that restraining Korean Peninsula's arms races would correspond with Congress' interests. There is significance of analyzing a linkage which had been not focused at the study of Cold War between global strategies and policies toward the ROK in this article.

Key Words : Arms Transfer Restrain Policies, Withdrawal Plan of the US Forces in Korea, Equipment Transfer, Carter Administration, *Park Chung-hee* Administration, Security Consultative Meeting, Compensational Measure, Application, Restraint, Contradiction