

카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 연구*

- 정책검토위원회와 국가안보회의의 논의를 중심으로 -

조 관 행**

1. 서론
2. 철수결정 시 정책검토기구, 포괄적 평가와 군사력 태세 검토:
대통령검토각서(PRM)-10호
3. 한반도에서 미 재래식 전력 감축 논의: 대통령검토각서(PRM)-13호
4. 주한미군 철수 관련 4월 정책검토위원회의 논의
5. 주한미군 철수 관련 4월 국가안보회의의 논의
6. 주한미지상군 철수 결정: 대통령지시(PD)-12호
7. 결론: 한국과의 사전논의와 철수에 따른 보완조치 협의

1. 서론

한국전쟁 이후 주한미군은 한반도 안보유지에 핵심적인 역할을

* 이 논문의 내용은 연구자 개인의 의견이며, 소속기관의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다. 그리고 이 논문은 저자의 국방대학교 군사학(군사전략 전공) 박사논문인 “카터 행정부의 대한민국 군사안보정책에 관한 연구” 중 일부내용이며, 이를 부분수정 및 보완하였습니다. 그리고 이 논문에서 논의되는 주한미군은 주한미지상군을 의미한다.

** 공군사관학교 군사학과 조교수

해왔으며, 현재에도 한반도의 전쟁억지와 평화유지에 기여하고 있다.

그리고 주한미군 철수문제는 한미 간의 관계에 있어서 가장 중요한 이슈로 논의되어 왔다. 특히, 북한이 군사적인 측면에서 우위를 보이던 1970년대에 추진되었던 주한미군 철수문제는 한국에게 자주국방의 중요성을 일깨워주었다. 이러한 1970년대의 주한미군 감축문제는 미국의 대아시아 및 세계전략의 일환으로 거론되었다. 주한미군은 1971년 2월에 열린 한미 협의에 따라 미 7사단이 철수하여 병력수준이 6만여 명에서 4만여 명으로 감소하였다. 이후 카터는 1976년 3월 17일에 대통령후보자의 자격으로 『워싱턴 포스트』와의 인터뷰에서 “핵무기를 한국에서 완전철수하고, 4~5년 내에 주한미군을 단계적으로 철수하겠다”라고 밝혔다.¹⁾ 카터 대통령은 <표 1>과 같이 대통령 후보 선거 캠페인 당시부터 주한미군 철수 등의 한국문제를 중요한 선거공약으로 설정하고 대통령에 당선되기 직전까지 지속적으로 강조하였다.

<표 1> 카터 후보의 한국관계 언급 내용

일자	내 용	비고
'76. 3. 17	한국에서 핵무기 완전철수 및 4~5년 내 주한미군 단계적 철수	Washington Post
'76. 5. 10	미국의 한국개입은 한국국민을 위한 것이지 한국의 한 정권을 위한 것은 아니다.	Newsweek
'76. 5. 24	우방국을 저버리지 않을 것이다. 소련에게 협조를 구할 것이며, 양보는 하지 않을 것임.	U.S. News and World Report
'76. 6. 16	미국의 국가이익에서 볼 때 일본은 아시아지역의 핵심이다. 한국방위 및 일본방위를 위해 미국은 개입할 것이다. 전술 공군 및 해군세력을 강력히 유지하는 범위 내에서 핵무기는 한국에서 철수할 것이다. 한국 내에서의 인권탄압은 개탄할 일이다.	전당대회에서 채택된 민주당 정강
'76. 6. 23	한일 양국과 의논하여 주한미군을 단계적으로 철수할 수 있을 것이다.	Foreign Policy Association

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

'76. 6. 30	한국안보에 대한 보장을 소련으로부터 받고자 한다.	Sunday Times
'76. 9. 8	한국에서는 공개적으로 인권을 탄압하고 있다. 그들은 공산주의자로부터 위협을 받고 있기 때문이라고 하나, 한국정부 자체가 공산주의자보다 더 인권을 탄압하고 있다. 우리는 이러한 탄압과 인권부정을 용서해서는 안 되며, 오히려 인권을 신장하도록 영향력을 사용해야 한다.	B'NAI B'RICH 회의에서 연설
'76. 9. 13	북한이 남침하지 않도록 북한을 제지하도록 소련에게 요구하겠다.	U.S. News and World Report
'76. 10. 16	한국에서의 핵무기 철수와 주한미군의 단계적 철수 주장	Kansas City

카터는 대통령 당선 직후, 12월 21일 기자회견을 통해 한국·일본과 협의 후 서서히, 질서 있게, 그리고 조심스럽게 철수하겠다고 밝혔다.²⁾ 카터 대통령은 취임 후 1주일 만에 한반도 문제에 대해 검토를 지시하고 주한미군 철수정책을 본격적으로 다루기 시작하였다. 미국민들은 베트남전 이후 도덕과 인권을 기치로 한 카터 대통령의 정책에 커다란 기대를 하였고, 카터 대통령도 이러한 국민의 기대와 행정부의 지지 가운데 적극적으로 주한미군 철수정책을 추진할 수 있었다. 반면 대상국인 한국은 박동선 사건 등으로 인해 한미관계 역사상 최악의 관계로 평가되는 어려운 상황에 처해 있었다. 카터 대통령은 집권 초반에 국민의 지지와 기대, 상하원의 다수를 차지하는 민주당의 지원 등 유리한 조건하에서 닉슨 행정부에서도 부분적으로 이루어졌던 주한미군 철수를 추진했다. 결국, 1977년 7월에 개최된 제10차 한미연례안보협의회에서 주한미군 철수가 한미 간의 합의를 통해 결정되었다.

한미 간의 한미안보연례회의를 통해 합의되었음에도 불구하고,

“Carter 후보의 대한안보정책 전망과 영향”, 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975-78』, 등록번호 11788, Roll No. 2008-33-09, 105~107쪽 내용 표로 재구성.

2) “미국 주요 인사들의 한국안보관계 발언”, 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975-78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, 263쪽(외교통상부 외교 사료관).

주한미군 철수결정은 미국의 일방적인 정책결정의 산물이라고 평가할 수 있다. 주한미군 철수를 논의하면서 북한의 군사적 위협에 대한 한국의 안보적 입장을 고려하기 보다는 미국의 정치적 판단을 우선시하였기 때문이다.

2015년 현재에도, 해외주둔 미군정책은 주로 미국의 국제안보 환경 평가와 전략적인 판단에 따라 이루어지고 있으며, 차후의 주한미군 부분철수 또는 철수도 한국의 국익이나 의지와는 관계없이 이루어질 수도 있을 것이다. 실제로 1971년 미국은 한국이 적극적인 반대를 표명하였지만 한국의 입장을 고려하지 않고 일방적으로 미 7사단을 철수시켰다. 1970년대 초반, 미국의 일방적인 부분철수 후, 1970년대 후반에 주한미지상군을 철수시키려 했던 카터 행정부의 주한미군 철수정책을 검토하여 미국의 국방정책 / 군사전략 및 해외주둔 미군정책에 대해 재인식하는 것은 한미 군사관계에 대한 미래 예측과 대비 측면에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 거의 40여 년에 가까운 시간적 차이가 존재함에도 불구하고, 여전히 주한미군은 한국안보의 핵심적인 축 가운데 하나로 존재하고 있기 때문에, 미국의 과거 주한미지상군 철수정책에 대한 연구는 우리에게 안보현실을 재인식하고 준비할 수 있는 역사적 교훈을 제공할 것이다. 즉, 카터 행정부의 주한미군 철수정책에 대한 연구는 향후의 주한미군 정책을 전망하여 한국의 안보에 미치는 영향을 평가하고 예측하며 준비할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

따라서 이 논문의 목적은 비밀해제된 한국외교문서와 미국외교문서³⁾에 명시된 내용을 중심으로 카터 행정부의 주한미군 철수 결정

3) 이 논문에서 인용한 한국외교문서는 외교사료관에서 비밀해제된 자료이다. 그리고 미국외교문서는 미국 Gale사 프로그램을 통해 비밀해제된 문서자료(DDRS: Declassified Documents Reference Systems)와 국사편찬위원회 및 연세대 국가관리연구원의 해외 수집자료 중의 일부이다. 또한, 연구자가 2009년 7월 미국립문서보관서(NARA)를 방문하여 수집한 CIA D/B자료를 일부 인용하였다.

과정을 기술하며 분석하는 것이다. 즉, 대통령검토각서를 통한 논의, 정책검토위원회와 국가안보회의를 통한 다양한 방안들에 대한 평가, 대통령지시를 통해 공표되는 과정을 분석하는 것이다. 2장은 카터 행정부의 주한미군 철수와 관련된 정책검토기구 및 주요 검토지침과 대통령검토각서 10호를 중심으로 살펴볼 것이다. 3장은 대통령검토각서 13호를 통해 한반도에서의 미 재래식 전력 감축 논의를 추적할 것이다. 4장과 5장은 대통령검토각서 13호가 하달된 후, 주한미군 철수와 관련된 정책검토위원회(Policy Review Committee: PRC)와 국가안보회의(National Security Council: NSC)에서 각각 논의되었던 구체적인 주한미군 철수방안과 평가가 무엇이었는지 살펴볼 것이다. 6장은 대통령지시 12호를 통해 철수결정이 공표되어지는 과정을 살펴볼 것이다. 그리고 마지막 결론 7장에서는 한국과의 사전논의 과정 및 한미안보연례회의를 통해 한미 간에 철수가 합의되고 보완조치가 논의되는 과정과 이 논문의 함의에 대해 살펴볼 것이다.

2. 철수결정 시 정책검토기구, 포괄적 평가와 군사력 태세 검토: 대통령검토각서(PRM)-10호

카터는 대통령에 취임 후 기존의 정책결정기구들을 국가안보회의에 통합하고 기능을 확대하여 국가안보회의와 그 예하의 위원회들을 통해 정책결정을 검토하고 결정하였다. 카터 행정부는, 국가안보회의와 그 직속기구로 정책검토위원회와 특별조정위원회(Special Coordinating Committee: SCC)를 구성하였다.⁴⁾ 정책검토위원

4) Lawrence J. Korb, 국가안전보장회의 사무국(역), 『미국국가안보회의의 구조와 운영』

회는 대통령이 지정한 부처의 장관수준에서 정책을 발전시키는 역할을 하였다. 브라운 국방장관과 밴스 국무장관은 각각 군사 이슈와 정치군사 이슈와 관련된 정책검토위원회 의장으로 지명되었다. 그리고 브레진스키 국가안보보좌관이 의장인 특별조정위원회는 군비통제와 위기관리와 같은 이슈를 다루었다.⁵⁾

그리고 카터 행정부 이전에 이루어졌던 국가안보연구각서(National Security Study Memoranda: NSSM)와 국가안보결정각서(National Security Decision Memoranda: NSDM)는 폐기되고 각각 대통령검토각서(Presidential Review Memoranda: PRM)와 대통령지시(Presidential Directives: PD)로 대체되었다. 카터 대통령은 대통령검토각서를 통해 국가안보회의에 의해 연구될 주제를 판단하였다. 그리고 분석될 문제가 무엇인지 정의하고 연구완료 시점을 설정하여 두 개의 국가안보회의 위원회 중 하나에 검토할 것을 지시하였다. 이처럼 카터 행정부는 대통령검토각서와 대통령지시의 확립을 통해 국가안보회의와 정부부처 및 관련 기관에 대통령의 지시를 하였다. 우선 대통령검토각서는 정부와 기관에 의해 취해질 검토와 분석을 위한 것이었으며, 대통령지시는 국가안보문제에 대한 대통령의 결정을 공표하기 위한 것이었다.⁶⁾

카터 대통령은 주한미군 철수에 관한 검토와 결정을 함에 있어서도 대통령검토각서 PRM-10호(Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review), PRM-13호(Korea)를 통해 분석하며, 대통령지시 PD-12호(US Policy in Korea)를 통해 주한미군 철수결정을 공표하였다. 그리고 1979년 주한미군

(카터 행정부 출범 1주년을 중심으로)」(서울: 국회도서관, 1978), p.8.

5) Jerel A. Rosati, *The politics of United States Foreign Policy*(Holt, Reinhart and Winston: Harcourt Brace College Publishers, 1999), p.135.

6) PD/NSC-1 "Establishment of Presidential Review and Directive Series/NSC", 20, Jan, 1977.

철수 중지예 관한 검토도 PRM-45호(US Policy Toward Korea)를 통해 분석하였다. 이와 같이 카터 대통령은 1977년 1월 20일에 취임하자마자 대통령지시 1호를 통해 대통령검토각서와 대통령지시의 처리절차를 확립하고, 같은 날 대통령지시 2호를 통해 이러한 문서들을 검토하고 결정할 수 있는 체제를 정비하였다. 즉, 국가안보문제를 수행함에 있어서 대통령에게 조언할 수 있도록 국가안보체제(National Security System)의 재편을 지시하였고 이를 통해 외교정책 결정과 국방정책 결정을 통합적으로 수행하고자 했다.⁷⁾

카터 대통령은 취임 이전부터 한반도와 주한미군 철수에 관심을 갖고 있었다. 카터 대통령은 취임하자마자 PRM-13호를 비롯하여 PRM-12호(Arms Transfer Policy Review) 및 PRM-10호 등의 검토를 지시하였다. 카터는 1977년 1월 20일 39대 미국 대통령에 취임한 후, 6일 만인 1월 26일에 PRM-13호에 대해 국무부 장관의 지침을 받는 정책검토위원회에 3월 7일까지 검토할 것을 지시하였다. 검토해야 할 주요내용은 “1) 일본과의 관계를 통해 얻게 되는 이익을 포함하여, 한반도에서 미국의 이익과 목표에 대한 식별, 2) 현재와 미래의 남북 군사력균형과 외교적인 경쟁과 한반도에 대한 기타 강대국들의 정책과 한미관계를 포함하여 한반도에 관련된 현재의 발전 상태와 미래의 동향에 대한 분석, 3A) 한반도에서 미국의 재래식 전력수준 감소, 3B) 한반도 내에서 미군의 남쪽으로의 전개, 3C) 한국에 대한 미래 미 군사력 지원수준, 3D) 한국의 핵개발의도와 개선된 미사일 기술을 얻기 위한 노력, 3E) 한반도에서 긴장을 감소시키기 위한 외교적 주도권, 3F) 미국의 북한관계, 3G) 한반도에서 인권문제 및 미국에서 한국정부 활동에 대한 미 법무부의 조사 등을 다루기 위한 가능한 조치사항들이 무엇인가”에

7) PD/NSC-2 “The National Security Council System”, Jan, 20, 1977.

관한 것이었다.⁸⁾

이처럼 PRM-13호가 주로 한반도의 관점에서 한반도의 안보에 대해 검토하고 강조한 것인 반면, PRM-10호는 동아시아 체제 수준에서 한반도의 안보에 대해 검토하는 것이었다. 1977년 2월 18일 카터 대통령은 PRM-10호를 통해 총체적인 미국의 국가전략과 능력에 대한 포괄적인 검토를 지시하였다. 이 검토는 두 가지 부분이 동시에 이루어졌다. 한 부분은 국방장관의 지침 하에 정책검토 위원회에 의해, 나머지 다른 한 부분은 국가안보보좌관의 지침 하에 특별조정위원회를 통해 수행되었다. 국방장관 중심의 정책검토 위원회는 포괄적으로 대안적인 군사전략의 정의와 대안적인 군사력 태세 및 프로그램을 연구하는 것이었으며, 안보보좌관 중심의 특별조정위원회는 미국의 동맹국과 적대국의 정치·외교·경제·기술 및 군사적 능력에서의 전체적인 동향에 대한 비교와 검토를 하는 것이었다.⁹⁾

PRM-10호에서 지시받은 연구를 수행하기 위해 브라운(Harold Brown) 국방장관은 전력태세연구(Force Posture Study)와 관련하여 국무부·예산담당국장·안보보좌관·군비통제 및 군축국장·합참의장·중앙정보국장 등에게 각서를 보내어 향후 수십 년간 여러 가지 중요한 군사전략 이슈에서 제기될 수 있는 군사력의 발전을 가이드하기 위하여 전략을 발전시키려 하였다. 이 각서에서 언급된 개념적인 대안전략(Alternative Integrated Military Strategies: AIMS)들이 미국의 전략적 선택을 정교화하고 중요한 군사전략적 이슈에 대한 초기의 대통령 정책지침을 도출하는 첫 번째 단계로서 분석되었다.¹⁰⁾

8) PRM-13 “Korea”, Jan, 26, 1977. C항은 2011년 7월 현재 기준 비밀해제되지 않았음.

9) PRM-10 “Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review”, Feb, 18, 1977.

10) PRM-10 “Force Posture Study”, p.1.

PRM-10의 목적은 국가 군사전략에 관련된 중요한 이슈에 대해 대통령으로부터 정책적 지침을 도출하기 위한 것으로, 이것은 8가지 대안전략과 5개의 지역¹¹⁾으로 구분되어 분석되었다.¹²⁾ 1977년 6월 6일 완성된 PRM-10호의 최종보고서에서 6개의 질문들이 제시되고 있는데, 이 보고서에서 동아시아에서의 미국의 군사전략이 5번째로 분석되었다. 특히, 이 보고서를 통해 한반도에서 미군 전력을 추가적으로 조정해야 하는가 아니면 현재의 군사력을 유지해야 하는가에 대한 문제가 제기되었다.¹³⁾ 그리고 이 문제제기를 통해 한국전쟁 이후의 상황 변화에 대해 분석되었다. 즉, 한국전쟁 이후에 미국은 일본·대만·한국·동남아시아 국가들을 대상으로 한 중공과 소련의 공격에 대비하기 위하여 서태평양에서 강력한 해군과 지상군을 유지하여 왔으나 현재의 상황은 매우 변화되었음을 지적하고 있다. 이전에 동맹이었던 중공과 소련과의 관계가 군사적으로 적대관계로 변화되었으며, 소련에 대하여 미중 간의 안보적 유사성이 증대되었음을 강조하고 있다. 그리고 일본은 세계에서 3위의 경제력과 산업능력을 갖춘 나라가 되었으며, 한국은 경제적·군사적 능력을 발전시켰으며, 기존에 비해 안보적 측면에서 미국에게 덜 의존하게 되었다고 분석하였다.¹⁴⁾

하지만 여전히 동아시아에서 미군이 주둔하는 것은 확실한 군사력을 통한 안보공약을 우방국에게도 제공하는 것이었다. 미군이 주둔함으로써 지역안보문제에 미국이 적극적으로 개입할 수 있고,

11) ① 유럽에서 나토/바르샤바 간 전쟁, ② 미소 간 전쟁 중 유럽 이외의 지역에서 전쟁의 관점, ③ 동아시아, ④ 평화유지 활동과 잠재적 지역 분쟁, ⑤ 미소 간 핵전쟁 등이다.

12) PRM-10 “Force Posture Study”, Executive summary pp.1-2.

13) PRC Meeting on PRM/NSC-10 Military Strategy and Force Posture Review, p.2.

14) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.IV-20.

이러한 개입은 외부 세력의 공격과 도발과 강압을 방지할 수 있으며, 핵확산을 억지할 수 있다고 분석하였다. 그리고 미군 전력이 평시에 동아시아에 전개하는 것에 대한 근거는 1) 소련에 대한 초기 전시 임무 완수, 2) 미국의 이익 보호, 3) 지역적 안정성 증대, 4) 핵확산 억지, 5) 미국의 영향력 증대 등이라고 분석되었다.

미국이 동아시아에 개입할 수 있는 가능성은 미군의 주둔을 줄이는 것보다 미군의 주둔을 확대할 때 높아진다고 분석하였다. 예를 들면, 필리핀에서 미군을 철수시키는 것은 동남아시아에 걸쳐 전투 임무를 수행하고 미국의 지역적인 이익을 지원하기 위해 미군 전력을 인도양으로 투사할 수 있는 미군의 능력을 매우 감소시키는 것으로 보았으며, 한국에서 철수하는 것은 한국에서의 전투 임무를 지원하는 데 중요한 장애가 될 것으로 보았다.¹⁵⁾

미국은 PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”를 통해 소련·유럽·중동·핵전쟁·서사하라·한반도 등을 대상으로 8개의 전쟁시나리오¹⁶⁾를 상정하였다. 미국이 상정한 8개의 전쟁시나리오 중 8번째로 소련과 중공의 개입 없이 한반도 분쟁에서 미국의 개입 등을 분석하고 있다. 이 시나리오는 동아시아에서 미군의 주둔을 강조함에도 불구하고, 북한이 한국에 대해 전략적 기습을 할 경우 한국 지상군의 능력이 어느 정도인지에

15) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.IV-21.

16) 미국이 선택된 8개의 전쟁을 수행할 수 있는 현재의 능력에 대한 분석을 제공하고 있다. 이러한 전쟁 상황은 두 개의 범주로 구분된다. 첫째 범주는 ① 소련과의 전 세계적인 전쟁, ② 중앙유럽에서의 분쟁, ③ 나토의 측면(flanks), ④ 유럽 외부, ⑤ 전략적인 핵전쟁 등으로 구분하고 있다.

둘째 범주는 보다 낮은 수준의 전쟁으로, ⑥ 중동에서의 미소분쟁, ⑦ 서사하라 아프리카에서의 미소분쟁, ⑧ 소련과 중공의 개입 없이 한반도 분쟁에서 미국의 개입 등으로 구분하고 있다. 이러한 평가는 미국과 미국의 동맹국들이 현재의 전쟁시나리오에서 어떻게 해야 하는가의 지침을 제공하고 있으며, 미 군사력의 전쟁수행능력에 초점을 맞추고 있다. PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.II-1.

대해 역점을 두어 분석되었다. 그리고 미 공군과 미 해군의 지원만으로 북한의 기습을 격퇴할 수 있는 것으로 분석되었다. 즉, 북한이 한국에 대한 전략적 기습 시 중요한 목표인 서울을 일시적으로는 점유할 수 있지만, 북한이 계속된 전투에서 한국을 파괴하거나 돌파구를 유지하지는 못할 것이며, 미 공군과 군수지원을 통해, 미국과 한국이 장기적으로는 북한보다 우세할 것으로 분석되었다.¹⁷⁾

미국은 전쟁이 발발한 후 7일까지는 미공군과 해군의 지원 및 자기방어임무만을 실행할 것이라고 검토하였다. 그리고 소련과 중공은 북한에게 군수지원을 제공할 것으로 보았으며, 동북아로 군사력을 투사하는 미군의 능력이 가장 중요한 요소라고 판단하였다. 북한군 예비전력이 비무장지대에 도달하지 못하게 된다면, 한국과 미국은 서울에 대한 북한의 초기 공격을 지연시킬 수 있을 것이며, 미 지상군과 항공모함에 탑재된 전술적 수준의 항공자산과 군수지원을 통해 장기적인 관점에서 북한보다 우세할 것이라고 평가하였다.¹⁸⁾ 이와 같이 북한은 한국을 공격하기 위한 결정을 내릴 때 강력한 미 공군과 미 해군의 능력을 고려하게 될 것임을 강조하고 있다.¹⁹⁾

전쟁발발 당일에 북한이 한국보다 유리한 상황이 되어 주도권을 확보하게 되겠지만, 결국 미국의 지원을 받은 한국군은 대략 전쟁발발 1주 이후에 전술항공기의 수적인 우세와 전체적인 탑재능력이 증대될 것으로 판단하였다. 그리고 월등한 한미의 해군력과 함께 일본을 전개 지지로 운용하여 방어적 입장, 인적자원유지, 경제적인 우세, 이동기지, 보다 유용한 전천후 항공기, 정밀 유도 무기, 미해병대의 운용, 장기간의 생존가능성 등의 장점을 강조하였다.

17) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.9.

18) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.II-8-9.

19) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p.IV-23.

이 보고서에서는 한국이 군사력을 강화함에 있어 지속적인 발전을 이루었음에도 불구하고, 성공적인 한국방어를 위해서는 일정한 형태의 미국의 군사지원이 필요함을 강조하고 있다. 이러한 군사지원에 있어서, 한국은 미공군의 전술적 공격과 대공방어, 해군력, 군수, 지휘통제, 정보 및 통신지원이 필요하지만 한국 육군은 미지상군의 대규모 지원 없이도 스스로 방어할 수 있는 능력을 갖추었다고 분석되었다.²⁰⁾

이러한 분석은 카터 행정부가 주한미군을 철수할 수 있는 군사적 평가의 정당성을 제공할 수 있게 되었다고 볼 수 있다. 이 당시 미국은 북한 군사력이 한국보다는 우월하다는 인식이었지만, 심각한 수준으로 인식하지 않았으며, 미공군과 미해군 및 병참지원을 통해 억지할 수 있다고 인식하였다. 이 보고서에서는 주한미지상군을 철수해도 결국 미공군과 미해군 및 병참지원을 통해 한국지상군이 북한 지상군을 격퇴할 것이라고 결론을 내렸다.

3. 한반도에서 미 재래식 전력 감축 논의: 대통령 검토각서-13호

카터 행정부는 대통령검토각서 13호를 통해 합참에 한반도에서 미국의 재래식 전력의 감축 검토를 지시하였다. 합참이 검토 중이었던 1977년 2월 초에, 베시(Vessey) 주한미군사령관은 조지 브라운(George S. Brown) 합참의장으로부터 비밀채널의 메시지를 받았다. 그 비밀채널의 내용은 대통령이 합참에 대통령검토각서를

20) PRM/NSC-10 “Military Strategy and Force Posture Review Final Report”, p. II-9.

발송하였는데, 3개의 방안 중 바람직한 것이 무엇인지 합참에게 묻는 것이었다. 카터 대통령은 대통령검토각서를 이슈화하기 전에 북한 군사력 증강과 관련된 민감한 새로운 정보를 충분히 검토할 시간을 갖지 못하였다. 첫 번째 방안은 즉각적인 철수였고, 두 번째 방안은 2년에 걸쳐 전부 철수하는 것으로 2개월마다 1개 대대를 철수하는 것이었다. 세 번째 방안은 4~5년에 걸쳐 단계적인 철수를 하는 것이었으며, 한국군에게 주한미군이 사용하던 장비를 이양하는 것이었다. 합참은 카터 대통령에게 모든 방안들이 심각한 위협을 초래할 것이라며 북한 군사력 증강이 이루어진 한 이러한 방안들은 수용할 수 없다는 의견을 제기하였다. 결국 합참은 3번째 방안이 가장 반대가 적을 것이라고 판단하였다.²¹⁾

행정부는 이 각서에 대한 검토의 기간 중인 2월 27일에 베시 주한미군사령관이 하원 군사위원회에서 한반도에서의 미군 전력 수준에 대한 증언을 계획하고 있다는 것을 알게 되자 베시의 증언을 연기시켰다. 베시 사령관이 주한미군의 감축을 반대한다고 1976년 12월에 공개적으로 언급한 것으로 미루어 그의 증언이 의원들에게 영향을 미칠 수 있는 것으로 보았다.²²⁾

북한의 위협이 심각하다는 군사 지휘부의 평가와는 달리, 행정부 내에서는 한국의 군사력이 북한에 비해 부족하지 않다는 의견이 제기되었다. 아마코스트 NSC 동아시아 담당은 주한미군 철수와 관련하여 북한 군사력 평가에 대한 논의에서 한국의 군사력이 북한보다 부족하지 않으며 객관적인 검토가 이루어져야 한다고 주장하였다. 대통령검토각서 13호의 검토가 이루어지는 가운데, 2월 9일 아마

21) John K. Singlaub, *Hazardous Duty*(New York: Simon & Schuster, 1991), pp.382-383.

22) Memo for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, General Vessey's Testimony on Korean Troop Withdrawals, JCL National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File(Kampuchea: January 1980-January 1981) through(ROK: October 1977-December 1978), p.11(국사편찬위원회).

코스트는 브레진스키에게 북한군의 전력 평가에 대해 다음과 같이 보고하였다.

“즉 정보기관에서 지난 6개월간의 연구결과는 북한군은 주한미군을 제외한 한국군 단독전력보다 우세하며 1982년까지 현재의 군사력 증강계획대로라면 북한이 우세를 유지할 것으로 분석하였다. CIA/DIA는 북한이 1970년도 이래 국내 무기생산과 무기수입을 강화하고 상대적 우세를 달성하였으며, 특히 기갑·화력·지상군 기동력에서 기본적으로 앞서며, 항공기와 해군 전력의 숫자와 방공능력에서도 우위에 있다고 분석하였다. 반대로 한국군은 미국의 공군, 해군, 그리고 군수지원에 의존하는 것이 한국군의 능력에 결함이 되고 있으며 DMZ로부터 서울이 근접하여 종심방어와 기동공간을 제한하고 한국군의 병력 우위는 무장병력의 숫자 면에서는 감소하고 있다. 명확한 점은 남북한 능력에 대한 이 평가가 지상군 감축 결정을 복잡하게 할 수 있다는 점이다.”

“빌 글라이스틴과 아마코스트는 세 가지 핵심적인 문제점을 제시하였다. 첫째, 전투력 평가는 한국군의 취약점이 복구될 수 있다는 점을 과소평가하고 있다. 한국의 약점은 지휘통제, 전술정보, 항공지원, 그리고 군사지원을 미국에 의존하는 것이다. 그러나 이제는 한국이 스스로 그 부분을 담당하도록 해야 한다. 한국이 원래 약한 것이 아니기 때문에 1982년까지 이러한 문제점을 극복할 수 있을 것이다. 둘째, CIA/DIA 분석은 단순히 콩알세기식 계산(Bean counts)에 의존하고 있다. 즉, 남북한 군사력은 단순히 북한이 명확하게 우세한 전차, 항공지원체제 등만을 취급한다. 한국의 대전차방어능력은 북한의 전차 공격을 휴전선에서 저지할 수 있다. 이러한 질문은 체계적으로 분석되지 않고 있다. 셋째, 분석의 중점은 양국의 잠재적인 경제력보다는 현존 군사력에 집중되어 있다. 미국에 과도하게 의존하고 있는 한국은 경제기반을 발전시키려다보니 군사력 능력의 투자에는 제한적이었다.

이 결과 한국의 경제능력은 북한에 비하여 3.5배 규모이고 서구의 민간 및 군수시설에 접근이 가능하다. 그리고 산업개발계획은 철강, 선박, 전자, 석유 화학에 집중되어 있으며 이는 실제적인 군사적 잠재능력을 반영한다. 북한은 반대로 경제적으로 어렵고 부채에 시달리고 중국, 소련도 고성능 군사장비의 제공에는 인색하다. 이 요소들을 통하여 남북한의 장단점이 명확하며 전체적인 국력의 관점에서 한국은 상대적으로 절대적 우위에 있다. 남북한 군사력에

대한 보다 균형 잡힌 평가가 PRM을 통해 이루어져야 한다고 생각한다. 그러나 랜드 연구소, 브루킹스 연구소 등과 같은 외부기관에서 CIA/DIA가 분석한 것에 대해 독립적으로 평가해야 한다.”²³⁾

아마코스트는 브레진스키에게 이와 같은 보고를 통해 세 가지 측면에서 한국이 군사적으로 취약하다는 것은 정확한 평가가 아니며 객관적인 평가가 필요함을 강조하였다. 이러한 아마코스트의 평가는 앞에서 언급한 PRM-10의 내용, 즉 미지상군 없이도 북한에 대한 역지가 가능하다는 논리와도 일맥상통한다고 볼 수 있다. 북한 군사력이 수치상으로는 우세하지만 노후화된 전력도 다수 있으며, 한국이 갖고 있는 약점이 강조되었다는 것으로도 볼 수 있다. 결국, 한국의 전력은 저평가되어 있으며, 객관적인 평가가 이루어져야 함을 주장하는 것이었다. 이처럼 행정부와 군사 지휘부의 북한 군사력 평가는 매우 상이했다. 군사 지휘부가 북한 군사력의 위협을 강조한 것에 반해, 행정부는 기존의 평가는 중요한 결함이 있기 때문에 균형 잡힌 평가가 이루어져야 한다는 주장을 하였다.

이후에 논의되는 정책검토위원회 등 정책 결정과 관련된 주요회의에서는 국제체제적 수준의 논의, 즉 미중관계·미소관계·미일관계·중소관계 수준에서 바라보는 한국에 대한 시각보다는 한국과 주한미군이라는 주제로 한정된 논의가 이루어졌다. 1977년 3월 16일에 아마코스트는 브레진스키에게 3월 17일 정책검토위원회에서 결정될 주한미군 철수와 관련된 “PRM-13(Korea)”를 보고하였다. 정책검토위원회에서는 “1) 주한미지상군 철수의 시점과 양상, 2) 주한미지상군 철수 계획에 대한 조정, 3) 한국에게 제공해야 할 보완조치(Compensatory measures), 4) 한반도의 현상을 안정화시키기

23) Memo, Intelligence Community Evaluation of the Military Balance in Korea, Armacost to Brzezinski, 2/9/77, “Armacost Chron File, 3/16-31/77” folder, Box 2, Staff Offices: National Security Affairs-Staff Material Far East, JCL, 1977년 2월 9일(연세대 국가관리연구원).

위해 외교적으로 미군 전력을 어떻게 조절해야 하는가” 등에 대한 것들이 논의될 예정이었다. 그리고 이 모임에서 주한미군 철수와 관련된 포괄적인 정책적 지침이 필요하며, 이와 함께 철수의 시점과 양상에 대해 <표 2>와 같이 다양한 방안들이 제시되었다.

<표 2> '77년 3월 17일 정책검토위원회에서 논의된 철수 방안

구 분	주 요 내 용
1방안	한국의 기대보다 빠르게 철군
2방안 ²⁴⁾	.
3방안	대통령 후반부 임기까지 감축 연기
4방안	2년에 걸쳐 2개의 여단 철수
5방안	합참이 제안

출처: Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, “PRM-13(Korea)”, Mar 16, 1977. National Security Council, Secret. DDRS.

정책검토위원회는 2년에 걸쳐 2개의 여단을 철수시키는 4번째 방안이 위험을 최소화하고 이익을 최대화하는 것으로 판단하였다. 이 방안은 주한미지상군을 철수하려는 카터 행정부의 의도를 충분히 표명할 수 있으며 의회의 지원을 충분히 받을 수 있는 것으로 평가되었다. 그리고 한국이 기대하는 것보다 빠르게 철수하는 1방안은 주한미군의 전략적 역할에 대해 중국이 확신하지 못할 수 있으며 한국이 재정적인 요구를 최대화할 수 있기 때문에 기각되었다. 또한 합참이 제안한 5방안도 대통령의 공식적인 입장을 난처하게 만들 수 있다는 이유로 기각되었으며, 대통령 후반부 임기까지 감축을 미루려는 3방안은 대통령이 이에 대해 중요하지 않게 여길 것으로 판단되었기 때문에 기각되었다.

24) 2방안에 대해서는 이 문서에서 기술되지 않았음.

3월 17일 이루어진 정책검토위원회에서 주한미지상군 철수로 인한 보완조치와 관련하여, 미국은 실질적인 수준의 FMS 차관을 1981년까지 제공하여 한국의 군사력 증강계획을 지원하기로 결정하였다. 주한미군 철수로 인한 공백을 보완하고 한국을 지원하기 위해 미군이 철수할 때 미 2사단으로부터 한국군으로 장비를 이양하는 것이 논의되었고, 이 경우 국방부가 처하게 될 어려움이 무엇인지 브라운 장관을 통해 문의할 것을 권고하였다.²⁵⁾

정책검토위원회를 통해 주로 논의된 것은 북한 군사력이 한국의 안보에 미치는 것에 대한 평가가 아니라 미국의 정치적 입장에서 각 방안의 장·단점에 대한 것이었다. 특히, 카터 행정부의 의도에 수렴되어 도출된 방안을 강조한 것으로 볼 때, 북한 군사력에 대한 객관적인 군사적 판단보다는 선거공약으로 내세워진 것을 지키기 위한 방안이 최선으로 강조되었다고 평가할 수 있다.

25) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "PRM-13(Korea)", Mar 16, 1977. National Security Council, Secret. DDRS. 주한미군 철수와 관련하여 77년 3월 17일 결정하게 될 이슈에 대한 보고서 내용. 이와 함께 다음과 같은 질문들이 제기되었다. "첫째, 한국에서 철수되는 전력이 어디로 재배치될 것인가? 만약 서태평양에서 이동한다면, 아시아전략에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 둘째, 보상 또는 보완조치와 관련하여, 필요로 하는 특정시간의 틀에 맞추어 장비와 전시비축물재(WRSA)가 제공될 수 있는가? 만약 그렇지 않다면, 미군 장비가 철수로 인한 공백을 해소하도록 사용될 것인가? 그리고 이미 어려운 상황에 처한 육군문제를 악화시키지는 않을 것인가? 연습을 증대시키는 것은 가능한가? 추가적인 비용은 얼마인가? 셋째, 주한미지상군의 철수에 이어 주기적인 훈련연습을 위해 일본에서 한국으로 전개되는 해병대 전력에 대한 국방부와 국무부의 관점은 무엇인가? 넷째, 한국군에 대하여 작전통제권(operational control)을 유지하는 것이 중요한가? 그리고 미국이 기계화된 철수 프로그램을 변경하지 않고 시작한다면 작전통제권을 지속할 수 있을 것인가? 국방부가 구상하는 대안적인 지휘조절은 무엇인가?" 등에 대한 것이었다.

4. 주한미군 철수 관련 4월 정책검토위원회의 논의

주한미군 철수정책을 담당했던 실무 그룹은 상징적 규모의 전투 병력과 대규모의 비전투 병력을 철수시키는 방안을 카터 대통령이 수용할 수 있도록 설득하려 했다. 밴스(Cyrus Vance) 국무장관은 이러한 입장을 전폭적으로 지지했으며, 아브라모위츠(Abramowitz) 국방차관을 통해 국방부와 합참도 같은 입장임을 확인했다. 또한, 아마코스트 국가안보회의 동아시아 담당위원도 동조했으며, 브레진스키 국가안보보좌관도 같은 입장일 것이라고 생각했다.²⁶⁾ 밴스 국무장관은 한국에서 미지상군을 철수하려는 대통령 선거캠프의 공약이 아시아정책에 있어서 특별한 문제가 될 것이라고 인식하였으며, 한국과 일본과 긴밀한 협의 없이 아무것도 하지 말 것을 강조하였다. 그리고 어떠한 경우든 주한미지상군 철수는 신중한 단계를 거쳐 이루어져야 함을 강조하였다.²⁷⁾

밴스 국무장관은 홀브르크(Richard Holbrooke) 차관보에게 PRM을 신중하게 검토하라고 지시하였다. 그러나 철수를 실행하지 않는 방안은 허용되지 않았다. 홀브르크는 정부 대부분의 부처 의견을 고려하여, 보다 천천히 진행되는 신중한 철수를 추천하였다. 그리고 주한미군의 철수는 지상군으로 제한되며, 주한미공군을 증강시키는 방안에 대해 보고하였다. 이와 함께 행정부는 8억 달러의 주한미지상군 장비를 한국에 이양하는 것에 대해 의회에 요청할 방안을 갖고 있었다. 그럼에도 주한미군 철수에 대한 반대의견을 잠재우지는 못하였다. 행정부의 동아시아정책의 대부분에 대해

26) William H. Gleysteen Jr., *Massive Entanglement, Marginal Influence: Carter and Korea in Crisis*(Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1999), pp.23~24.

27) Cyrus Vance, *Hard Choice*(New York: Simon & Schuster, 1983), p.32.

강력한 지원자였던 공화당 상원의원 찰스 퍼시(Charles Percy)도 철수에 대해 반대하였다. 그는 동아시아 소위원회회의 새로운 의장인 존 글렌(John Glenn) 민주당 상원의원과 같은 핵심민주당원과 군사위원회의 샘 님(Sam Nunn) 등과도 연합하였다. 상원의원인 헨리 잭슨(Henry Jackson)과 다이엘 이노우에(Daniel Inouye)와 상원의원 게리 하트(Gary Hart)도 반대에 참여하였다.

그리고 행정부의 여러 부서들도 철수에 대해 강력하게 반대하였다. 특히 국방부에 근무하는 민간전문가와 장군들 모두를 포함하여 동아시아 담당자인 홀브르크 차관보까지도 반대하였다. 이러한 분위기 가운데, 브라운 국방장관과 밴스 국무장관은 대통령에게 주한미군 철수 이슈를 제기하려고 할 때마다, 주한미군을 철수시키려는 카터 대통령의 생각이 확고함을 인식하게 되었다. 대통령 주변의 고위 관료들 중에 브레진스키만이 주한미군 철수를 찬성하였다.²⁸⁾ 하지만 4월 14일 국가안보회의에서 카터 대통령은 국무장관과 국방장관이 함께 건의했던 상징적인 규모의 전투병력 철수 계획을 거부하고, 자신이 설정한 최초의 철수계획을 재차 단언하였다.²⁹⁾

이후에 보다 세부적인 토의가 정책검토위원회를 통해 이루어졌다. 정책검토위원회가 개최되기 하루 전인 4월 20일에 아마코스트는 브레진스키 보좌관에게 PRM-13과 관련하여 철수의 시기와 양상 및 이와 관련된 한국·일본과의 협상, 북한 군사력에 대한 터너(Stansfield Turner) CIA국장의 평가에 대해서도 보고하였다. 터너 CIA국장은 한국에게 미국의 적절한 지원이 제공된다면 미지상군의 개입 없이도 한국이 북한의 공격을 방어할 수 있다는 전제를 받아들이고 있었다. 따라서 한국군의 부족한 부분에 대해 보완할 수 있는 보완조치를 제공해준다면 한반도의 안보위협을 없애면서

28) Cyrus Vance(1983), pp.128~129.

29) William H. Gleysteen Jr.(1999), pp.23~24.

미지상군을 철수할 수 있다는 입장이었다.³⁰⁾ 정책검토위원회에서 사전에 보고된 바와 같이 미지상군 철수의 당위성은 그대로 적용되었다. 즉, 1977년 4월 21일 열린 백악관 정책검토위원회³¹⁾에서 남북한 군사력 평가는 다음과 같이 그대로 승인되었다.

“CIA와 DIA는 한국이 북한의 공격에 대해 적시에 미공군과 미해군 및 군수지원이 이루어진다면 미지상군의 개입 없이도 스스로 방어할 수 있다고 생각하고 있다. 그래서 미지상군의 철수는 미 공군 전력을 한국에 유지하게 하며 부족한 한국의 전력을 극복할 수 있도록 도와주고 전술정보와 지휘통제를 제공하는 한 한국의 안보를 위태롭지 않게 처리할 수 있을 것으로 보았다.”³²⁾

“정보기관의 평가내용에 대해서 북한이 현 전력에서 한국 단독만을 고려시 훨씬 우세하다는 데에는 일반적으로 동의했다. 미군전력이 천천히 철수하고, 미국이 화력과 한국군의 방어능력에서 부족한 부분을 극복하게 하고, 화력증강측면에서 한국을 지원하고, 가까운 미래에 공군·해군 군수지원을 준비하기 위해 잔류해 있고, 한국과 일본과 함께 주한미군 철수 이슈에 대해 논의한다면 주한미군은 억지력을 감소시키지 않고 한국으로부터 철수할 수 있다고 논의되었다.”³³⁾

정책검토위원회는 CIA와 DIA의 군사력 판단을 전제로 남·북한

30) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, “PRC Meeting on PRM-13, Thursday, April 21, 1977”, April 20, 1977. National Security Council, Top Secret. DDRS. 아마코스트는 브레진스키에게 주한미군 철수와 관련된 시기와 철수방식을 논의하기 위한 정책검토위원회 준비 자료를 보고하였다.

31) 국방부: 밴스 장관, 홀브르크, 하비브, 국방부: 브라운 장관·찰스 던컨·데이비드 엠기포트트·모턴 아브라모위츠, 합참: 조지 브라운 합참의장·윌리엄 스미스 중장, CIA: 스탠스필드 터너 체독, 재무부: 마이클 블루멘털, 관리예산국: 버트 란스·에드워드 제인, 군비통제 및 군축국(Arms Control and Disarmament Agency): 폴 윈케·마빈 험프레이, NSC: 브레진스키·데이비드 아론·마이클 아마코스트.

32) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, “PRC Meeting on PRM-13, Thursday, April 21, 1977”, April 20, 1977. National Security Council, Top Secret. DDRS.

33) Policy Review Committee Meeting, “Korea”, April 21, 1977. The White House, Top Secret. DDRS. 주한미군 철수와 관련된 정책검토위원회의 주요 토의 내용.

간의 개별적 비교 시에는 북한이 우세하지만, 미공군 전력 등의 지원을 받는다면 미지상군의 개입 없이도 한국이 스스로 방어할 수 있다는 판단을 하였다. 따라서 이 시기에 논의된 주한미군 철수관련 중심주제는 철수로 인한 단점 및 위험의 문제점에 대한 분석보다는 철수의 양상과 방법에 집중된 것이었다.

그럼에도, 주한미지상군 철수에 대한 방안을 선택함에 있어서, 어느 누구도 모든 지상군 전투부대와 전투지원부대를 신속하게 철수시키는 것에 대해서는 찬성하지 않았다. 하지만 정치적, 그리고 군사적 상황을 고려할 수 있도록 주한미군 철수의 최종 단계의 시점에 대한 융통성을 남겨두어야 한다는 것에 대해서는 모두 동의하였다.

〈표 3〉 4월 21일 정책검토위원회에서 논의된 철수 방안

구 분	철 수 방 안
국무부(State)	5개년에 걸친 3단계 철수, 첫째 여단 1978년 철수, 둘째 여단 1979년 또는 1980년 철수, 셋째 여단 1982년 철수
국방부(Defense)	지연시키는 (Back Load) 철수 첫째 여단 1978년 철수, 나머지 2개 여단 1982년까지 철수 연기
군비통제 및 군축국(ACDA)	신중한 철수 긴장완화에 기초, 초기에 7,000명 철수
관리예산국(OMB)	대안들의 예산에 대한 신중한 평가
국가안보회의(NSC)	1980년 2개 여단의 철수, 마지막 여단 철수는 의도적으로 보류

출처: Summary of the Policy Review Committee(PRC) meeting regarding U.S. ground troop withdrawal plans from South Korea. Memo. White House. TOP SECRET. Issue Date: Apr 21, 1977. p.2

〈표 3〉과 같이 4월 21일 정책검토위원회에서 국무부·국방부·NSC 등 여러 기관들의 다양한 철수 방안들이 논의되었다. 첫째, 국무부는 5개년에 걸쳐 3단계의 철수를 주장하였다. 첫 번째 여단이 1978년에 철수, 두 번째 여단이 1979년 또는 1980년에 걸쳐

철수할 것을 가정하는 발표를 하고, 1982년에 세 번째 여단이 철수하는 방안을 주장하였다. 둘째, 국방부는 지연시키는(back load) 철수 계획을 선호하였는데, 첫 번째 여단과 지원부대들을 1978년도에 철수시키고 다른 2개의 여단은 1982년까지 철수를 연기하는 것이었다. 국방부는 이 방안이 신중한 것이라고 생각하였으며, 미국에게는 미군의 철수가 이루어지는 동안 한국군에 대한 작전통제권을 유지할 수 있고, 잔존하는 미지상군을 보다 보호할 수 있는 최선의 방안이라고 판단하였다. 셋째, 군비통제 및 군축국(Arms Control and Disarmament Agency: ACDA)은 가장 신중한 미지상군 철수 방안을 선호하였다. 이 방안은 긴장완화에 의존하여 초기에 7,000명을 감축하는 방안을 제시하였다. 넷째, 관리예산국(Office of Management and Budget: OMB)은 각각 대안의 예산과 관련한 보다 정교한 평가의 필요성을 제시하는 것 외에 다른 의견을 제시하지 않았다. 다섯째, NSC는 1980년에 2개 여단의 철수를 선호하였다. 그리고 마지막 여단의 철수는 의도적으로 한동안 애매하게 남겨두자고 하였다.

그리고 정책검토위원회에서 여러 가지 철수 대안 하에서 작전통제권을 유지할 것인지에 대한 문제들이 논의되었다. 이 주제는 보다 많은 연구가 필요한 것으로 인식되었다. 즉, 작전통제권을 유지하는 것 또는 대안적인 지휘체제가 비용 대 효과 면에서 이득이 되는지 계속해서 연구되어야 한다고 논의되었다.³⁴⁾

미합참은 한국에 중요한 미군 전력이 주둔하는 한 작전통제권을 유지하는 것이 결정적으로 중요하다고 강조하였다. 한국은 커다란 규모의 주한미군 감축이 일어난다면 미국이 작전통제권을 행사하는 것을 더 이상 인정하지 않겠다는 입장이었다. 그리고 미국도 주한

34) Policy Review Committee Meeting, "Korea", April 21, 1977. The White House, Top Secret. DDRS.

미지상군의 조기 철수를 검토하는 과정에서 지상군이 철수하면 유엔군사령관인 미군 4성 장군이 계속 작전통제권을 행사할 수 없다고 판단했다. 미합참은 미군이 주둔하는 한 작전통제권을 요구했고 한국군은 상당한 감축이 있으면 작전통제권을 양여할 수 없다고 주장하였다.³⁵⁾

그리고 주한미군 철수의 협상 시기와 방법에 대해서는 대통령의 결정 이후에 신속하게 한국과 협의해야 한다고 보았다. 스나이더 대사와 베시 장군은 한국에서 협의해야 하며, 한국과의 협의 이전에 의회지도자들에게 대통령의 결정이 통보되어야 한다고 주장하였다. 또한 철수 시나리오의 첫 번째 단계에 대해 박정희 대통령에게 알려 주는 것에 동의하였다. 그러나 보상조치, 미래 지휘관계, 주한미군 철수의 단계 등에 대해서는 추가적으로 협의해야 했다. 현실적인 일괄 보상(compensatory package)에 대해서는 언제 그리고 어떻게 의회와 협의할 것인가는 해결되지 않은 문제로 남아 있었다.

이 정책검토위원회에서는 후속 작업으로 국무부, 국방부, 관리예산국, 재무부, 국가안보회의가 주한미군 철수와 관련하여 국회와 대중의 견해에 대처할 시나리오와 현재의 지휘체제에 대한 대안, 일괄 보상과 주한미군 철수의 첫 번째 단계 이행을 위한 세부적인 제안사항들을 6월 1일까지 진전시켜야 하는 데 합의하였다. 그리고 주한미군 철수의 위험과 이익에 대한 평가는 대통령의 결정 이전에 이루어져야 했다. 홀브르크가 의장인 동아시아 관련 부처 간 모임(Inter agency Group on East Asia)은 그러한 평가를 구체화할 것으로 결정하였다. 그리고 최종적으로 NSC 모임에서 주한미군 철수문제를 논의하기로 하였다.³⁶⁾

35) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, "PRC Meeting on PRM-13, Thursday, April 21, 1977", April 20, 1977. National Security Council, Top Secret. DDRS.

36) Policy Review Committee Meeting, "Korea", April 21, 1977. The White House,

5. 주한미군 철수 관련 4월 국가안보회의의 논의

1977년 4월 26일 아마코스트는 주한미군 철수와 관련된 국가안보회의를 준비하면서 대통령에게 강조해야 하는 여러 사항들을 브레진스키에게 보고하였다. 아마코스트는 “주한미군 철수의 주목적이 미국의 개입으로 인한 위협과 비용을 줄이면서 한국에서의 효과적인 억지를 유지하는 것이지만 1) 일본과의 효율적인 관계 유지, 2) 중국이 미국을 세계의 중요한 국가로 인식하는 것을 유지하는 것, 3) 핵 비확산 정책에 위배된, 독립적인 군사적 선택을 하려는 한국의 의욕 배제, 4) 한국의 현상유지를 안정화할 수 있도록 북한의 움직임을 유도, 5) 한국에서 인권에 대한 관심 제고·증진 등의 목적을 추구해야 한다”고 보았다. 그리고 3월 17일에 결정된, 2년에 걸쳐 2개 여단을 철수하는 네 번째 방안이 모든 면에서 최소의 위협과 최대의 보상을 주는 것으로 보이기 때문에 가장 합리적인 것으로 판단하였다.

아마코스트는 “한반도지역 내 군사력균형이 실제적인 문제가 아니라고 인식하였으며, 철수로 인해 새로운 분쟁이 일어나지 않는 상태에서만 주한미지상군을 철수할 수 있다”고 보았다. “미국은 북한의 군사력을 과대평가하고 있으며, 한국의 능력은 과소평가하는 경향이 있는데, 미군 전력만이 한반도의 억지기능을 유지해서는 안 된다”고 주장하였다.

이 지역에서 미국의 전략적 입장을 고려하였을 때, 주한미군 철수의 충격이 가장 중요한 문제로 고려되었다. 미국은 무조건적인 철수에 대한 설득력 있는 근거를 아직 완전하게 개발하지 못하였기 때문이었다. 아시아국가들 대부분은 주한미군 철수에 대한 카터의

요구가 국내적인 정치 계산 또는 박 대통령에 대한 실망에 근거한다고 생각하는 경향이 있다고 판단하였다. 또한 주한미군 철수정책을 전략적 계산의 산물이라기보다는 미국 국내의 중요한 문제에 대한 반영 또는 한국에 대한 징벌의 수단으로 인식하고 있다고 판단하였다. 이러한 인식으로 인해 차후 미국이 정책을 판단하고 실행함에 있어 일본과 중국 등 다른 국가들도 동일하게 인식할 수 있을 것으로 보았다.

그리고 북한에 대한 대항수단 없이 미지상군을 이탈시키는 무조건적인 철수정책은 인권과 핵개발의 두 가지 문제에 대한 미국의 영향력을 감소시킬 수 있다고 보았다. 즉, 미국이 철수하는 것에 대해 박 대통령이 두려워할수록, 민족자결주의자로 빠지려는 유인을 제공하게 될 것이고 인권 이슈에 대한 미국의 개념을 무시할 수 있을 것이라고 보았다. 주한미군 철수에 대해 미국이 신중한 입장을 취하지 않는다면 한국에게 잘못된 신호를 줄 수 있으며, 인권문제에 있어서도 미국이 주한미군 철수를 시작하는 시점에 박정희 대통령을 비난하는 것은 미국의 우방과 적대국들에게 한국에 대한 징벌 개념의 철수로 해석될 수 있기 때문에 주한미군 철수와 관련된 기간에 서울에 특사를 보내 박 대통령에게 인권에 대해 조용하게 항의하는 것이 필요하며 미국에게는 시간이 보다 필요함을 강조하였다.³⁷⁾ 아마코스트가 브레진스키에게 사전 보고한 “한국에 대한 국가안보회의”에 나타난 바와 같이, 주한미군 철수 결정과 관련된 중요 이슈들은 국가안보회의 모임이 개최되기 이전에 충분히 논의되고 검토되었다.

4월 27일 국가안보회의³⁸⁾에서 주한미군 철수계획, 한국에 대한

37) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, “NSC Meeting on Korea”, April 26, 1977. National Security Council, Secret. DDRS. 아마코스트는 브레진스키에게 주한미군 철수와 관련된 국가안보회의 모임에서 논의할 중요한 점들에 대해 보고하였다.

미국의 군사지원 규정, 한국의 인권상태 등이 논의되었다. 그리고 대통령이 4~5년 이내에 주한미군을 철수하는 것, 한국 방어의 부족분을 극복하기 위한 군사지원 관련 조항, 한반도에 미공군의 지속적인 전개, 한국·일본과의 친밀한 협의 등 한국에 대한 정책이 광범위하게 논의되었다. 특히 이 모임에서 한반도의 군사적 균형을 훼손하지 않고 주한미군 철수가 이루어질 수 있다고 일반적으로 생각되었지만 철수 절차의 시기와 양상에 관한 많은 염려와 제한사항들도 동시에 논의되었다.

우선적으로 행정부의 주요 관료들은 공통적으로 철수가 융통성 있게 이루어져야 한다고 주장하였다. 밴스 국무장관과 브라운 국방장관 및 브레진스키 안보보좌관 등 행정부의 최고위 관료들은 “정치적·군사적 상황에서 예측할 수 없는 변화들에 대응하고 남북한에 대한 외교적인 영향력을 유지하기 위해서는 철수가 융통성 있게 진행되어야함”을 강조하였다. 주한미군 철수로 인한 군사력의 부족분을 보완하는 측면에 대해, 브라운 국방장관은 “한국군에게 주한미군이 보유한 화력과 장비를 이양하여 주한미군 철수로 인한 군사력 불균형을 상쇄할 수 있다”고 강조하였다.

몬데일 부통령은 “미국의 주한미군 철수정책에 대해 일본이 외부적으로는 찬성하지만 철수정책에 대해 우려하고 있기 때문에, 일본과 계속 긴밀한 관계를 유지하고 그들의 염려를 고려해야 한다”고 강조하였다. 그리고 브라운 합참의장은 “주한미지상군 철수가 한국군에 대한 작전통제권의 상실로 이어질 것을 우려하였다. 주한미군 철수로 인해, 분쟁발발 시 이에 반응하는 한국에 대해 통제할 수 있는 영향력이 줄어들 것으로 보았으며, 공군과 지상군을 조율하는 미국의 능력을 감소시킬 것”으로 보았다. 브라운 국방장관은 이와

38) 참석자: 대통령, 부통령, 국무부: 밴스 장관, 합참: 브라운 장군, CIA: 스탠스필드 터너, OMB: 버트 랜스, ACDA: Paul Warnke, NSC: 브레진스키·데이비드 아론·마이클 아마코스트.

같은 단점을 극복하고 장기간 작전통제권을 유지하기 위해 철수가 이루어지는 동안 완편되지 않은 사단(Division minus)으로 미군 전력을 유지하는 방안을 제안하였다.

터너 제독은 “주한미군 철수가 필수적으로 미국의 세력과 전략적 결의가 극동에서 감소할 수 있다는 인상을 줄 것이다”라고 단언하였다. 그리고 “주한미군 철수가 신중하게 이루어지거나 추가적인 군사지원의 제공 등과 같은 보완조치가 이루어진다 해도 아시아국가들은 미국의 안보공약에 대해 확신하지 못할 것이다”라고 보았다. 4월 27일의 국가안보회의에서도 <표 4>와 같이 여러 가지 철수 방안들이 제안되었다.

<표 4> 4월 27일 국가안보회의에서 논의된 철수 방안

구 분	철수 방안
국무부	5개년에 걸친 3단계 철수, 첫째 여단 1978년 철수. 둘째 여단 1979년 또는 1980년 철수. 최종적인 철수는 1981년 또는 1982년 완료. 철수 결정 이전 정치적/군사적 상황 고려해야 함.
국방부	지연시키는(Back Load) 철수. 첫째 여단 1978년 철수. 나머지 2개 여단 1981년 또는 1982년까지 철수 연기.
군비통제 및 군축국	첫째 여단 1978년 철수, 나머지는 5개년 범주 안에 철수.
브레진스키	2개 여단 철수 1979년 또는 1980년, 나머지는 모호하게 둬.

출처: National Security Council Meeting, “Korea”, April 27 1977. The White House, Top Secret. p.3. 표로 정리, DDRS.

첫째, 국무부는 1978년에 우선 1개 여단을 철수시킨 이후, 5개년에 걸쳐 철수하는 방안을 선호하였다. 그리고 1979년 또는 1980년에 두 번째 여단이 철수해야 하지만, 최종적인 결정 이전에 정치적/군사적 상황을 고려해야 하며, 1981년 또는 1982년에 철수가 완료될 수 있다고 예측하였다. 둘째, 국방부는 1개의 여단과 동일한 수준의

지원부대를 1978년에 지연시키는(back load) 철수하는 방안을 선호하였다. 그리고 1981년 또는 1982년에 나머지 지상군이 철수되는 것을 선호하였으며, 상황에 맞추어 철수를 조절하는 유연성을 유지하기를 원하였다. 셋째, 군비통제 및 군축국은 1978년 1개 여단이 철수하고 나머지 지상군은 5개년의 틀에서 철수가 이루어져야 한다고 제안하였다. 그리고 남북한 간 대화를 장려하고 군비경쟁을 피하기 위해 강대국에 이해를 구하는 외교적인 주도권 개발이 필요하다고 주장하였다. 넷째, 브레진스키는 1979년 또는 1980년에 2개의 여단이 철수하고, 당분간 이후의 의도는 모호하게 놓아두는 정책을 선호하였다.

4월 27일 국가안보회의에서 논의된 철수 방안은 4월 21일에 정책검토위원회에서 논의된 것과 거의 동일한 수준이었다. 최종적인 철수 시점에 있어서 정책검토위원회는 1982년을 기준으로 하였지만 국가안보회의는 1981년 또는 1982년으로 방안을 제시함으로써 보다 융통성 있게 철수를 마무리하려 했다고 볼 수 있다.

카터 대통령은 “주한미군 철수에 대한 최종결정이 이루어지기 전에 한국이 주한미군의 단계적인 철수를 인식할 수 있도록 빠른 시기에 한국과 협의해야 한다”고 강조하였다. 그리고 “박 대통령과 직접적으로 이러한 이슈들에 대해 논의할 수 있도록 특사를 보내야 한다”고 제안하였다. 특사의 임무는 한국에 대해 확고한 미국의 방위공약을 박 대통령에게 확신시키고, 철수와 한국방위의 증강에 대해 박 대통령이 어떻게 생각하는지 알아내고 인권 이슈에 관련된 미국의 염려를 인식시키는 것이었다. 카터 대통령은 “인권문제가 논의의 초점이 되어서는 안 되며, 일본에 들러서 행정부의 주한미군 철수정책을 인식시켜야 한다”고 강조하였다.

국가안보회의의 모임을 통해, 철수가 이루어지는 동안 한국에 적절한 수준의 군사지원을 제공할 필요성에 대해서는 일반적인 합의가

이루어졌다. 브라운 국방장관은 “적절한 군사지원을 제공하겠다는 카터 대통령의 공약을 실현하기 위해서는 행정부가 의회의 반대를 피해야 한다”고 보았다.

카터 대통령은 “주한미지상군 철수가 한국이 스스로 방어할 수 있을 만큼 강한 상태에서 철수되어야 함을 강조하였고, 장비와 군사지원을 전하려는 미국의 능력은 어느 정도 필수적으로 박정희 대통령의 행동에 달려 있다”고 덧붙였다. 그리고 국가안보회의 모임 이후 주한미군 철수와 관련된 후속조치는 국가안보회의 구성원들에게 배분되었다. 밴스 장관은 가능한 특사에 대하여 며칠 이내에 추천을 해야 했으며, 브라운 장관은 계획된 주한미군 철수와 군사적 대응을 위해 세부적인 제안을 2주 이내에 제출해야 했다. 국무부는 한국군 철수정책에 대한 대중과 의회의 입장을 처리하기 위한 제안서들을 차주 이내에 제출하고, CIA는 주한미군 철수에 의해 만들어지는 미국의 의도를 아시아 국가들이 어떻게 인식하는지 분석해야 했다. 국무부, 국방부와 국가안보회의는 이러한 인식들에 대처하고 불리한 결과들을 완화시키기 위한 제안서를 작성하도록 지시를 받았다.³⁹⁾ 이처럼 정책검토위원회와 국가안보회의를 거쳐 주한미군 철수는 기정사실로 행정부 수뇌에서 결정되었으며, 미 의회와의 관계 그리고 한국정부와의 협상을 중심으로 전개해 나가야 한다는 것이 합의되었다.

국가안보회의 모임 다음날인 1977년 4월 28일에 CIA는 주한미군 철수로 인한 장점과 단점에 대해 <표 5>와 같이 분석하였다.⁴⁰⁾

39) National Security Council Meeting, “Korea”, April 27 1977. The White House, Top Secret. DDRS. 1977년 4월 27일 한국 이슈와 관련된 국가안보회의 모임 요약으로 주한미군 철수, 한국에 대한 군사지원을 위한 준비, 한국인권 등이 포함되어 있다.

40) Task for the CIA From PRM On Korea, 1977.4.28. CIA-RDP79R00603A002500020022-2

〈표 5〉 CIA가 분석한 주한미군 철수의 장단점

구분	주한미군 철수의 장단점
장점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 새로운 분쟁에 자동으로 개입하는 것 방지 (공군력과 해군력 유지하면서 안보공약 유지가능) 2. 미국의 기본적 안보관계에 대한 의회의 도전 위험 감소, 미군 주둔의 철수를 완료하는 데 있어서 의회의 압력을 감소, 안보지원프로그램에 대한 의회의 지원 강화 3. 지상군 철수는 한국으로 하여금 자주국방능력 달성하도록 독려할 것임. 4. 지상군 철수는 미군 전력의 배치를 어느 곳이든 자유롭게 할 것임. 5. 우리의 조치는 대통령의 선거공약을 실행하는 것임.
단점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보완조치가 이루어지지 않으면, 철수는 한국에서의 전체적인 전투력과 기동성을 감소시키고, 지휘통제능력을 약화시키며, 정보능력을 감소시킬 것임. 2. 북한공격에 대한 역지를 감소시킬 것임. 이러한 효과는 핵무기의 철수와 함께 증대 3. 주한미군 철수는 박 대통령이 핵무기와 장거리 미사일 개발을 하도록 자극. 4. 철수는 미래에 대한 한국의 열망을 강조하고 정치적 불안정을 초래하고 이러한 불안정은 한국경제와 투자분위기에 악영향을 미칠 것임. 5. 주한미군 철수는 한국군에 대한 미군의 통제능력을 약화시키고, 남북 간의 사고에 대응하기 어렵게 할 것임. 6. 중국과 일본 및 아시아국가들은 미국이 아시아 지역에서 개입하지 않을 것이라고 걱정할 것임. 7. 한국의 군사능력이 증대되고 미군의 주둔과 통제가 줄어들게 됨에 따라 소련은 북한의 군사력 증강요구에 보다 민감하게 반응할 것임.

출처: Task for the CIA From PRM On Korea, 1977.4.28.
CIA-RDP79R00603A002500020022-2(NARA).

미 중앙정보부(CIA)는 주한미군 철수의 장점 중 첫 번째 항목을 새로운 분쟁 발생 시 미국의 자동개입 방지로 보았다. 또한 대통령의 선거공약을 지킬 수 있는 것으로 보았다. 이러한 중앙정보부의 장점에 대한 분석은 군사적인 판단보다는 정치적인 판단을 중심으로 이루어진 것을 알 수 있다. 한반도에서 새로운 분쟁발발 시 자동개입을 방지하겠다는 의미는 정치적인 판단을 통해 미국의 국익을 고려하여 한반도의 분쟁에 개입할 것인지 아니면 하지 않을 것인지 결정하겠다는 의미이기 때문이다. 또한 대통령 선거공약의 실행으로 단순화하여 철수 결정의 장점으로 분석한 것도 객관적인 군사적 판단을 배제한 결과라고 볼 수 있다.

반면, 중앙정보부에서 분석한 단점들은 주로 군사적 수준에서 분석되었다. 우선 보완조치가 이루어지지 않는다면 한국군의 전투능력과 기동능력·지휘통제 능력 및 정보능력의 약화로 이어질 것으로 분석하고 있으며, 북한공격에 대한 역지를 감소시킬 것으로 판단하였다.

중앙정보부는 이 보고서를 통해 PRM-13호에서 제안된 방안들은 보완조치와 함께 고려되어야 하며, 철수로 인한 단점과 위험을 감소시키기 위해 필요한 조치들이 이루어져야 한다고 권고하였다. 중앙정보부는 주한미지상군의 철수와 관련된 가장 근본적인 위협에 대해 북한이 무력의 사용을 배제하지 않는 방법으로 통일을 추구하려는 것으로 판단하였다. 미국의 안보공약은 새로운 분쟁을 억지하는 가장 중요한 요소로 주한미군의 주둔은 북한의 침략을 억지할 수 있는 결정적인 요소였다. 그래서 주한미군의 철수는 북한에 대한 억지에 있어서 부정적인 영향을 끼칠 것으로 인식되었다. 군사적인 측면에서, 적절한 무기체계를 갖춘 한국군은 미군의 군수지원을 받는다면 북한의 공격을 격퇴할 수 있을 것이라고 평가되었으나, 주한미군이 주둔하지 않는다면 억지자체가 유지될 수 있을 것인가는 의심된다고도 분석하였다.⁴¹⁾

이러한 중앙정보부의 분석은 기존에 보고된 군사력 평가와는 차이를 보이고 있다. 즉, 4월 21일 정책검토위원회에서 논의된 중앙정보부의 군사력 평가와 27일 국가안보회의 모임 이후 NSC에 보고한 자료를 비교해보면 중요한 차이점이 있음을 확인할 수 있다. 21일 정책검토위원회에서 중앙정보부는 북한군사력에 대해 한국이 미지상군 없이도 미 공군의 지원 등을 통해 북한에 대해 스스로 방어할 수 있다고 평가하였다. 하지만 27일 국가안보회의 모임

41) Task for the CIA From PRM On Korea, 1977.4.28. CIA-RDP79R00603A002500020022-2, p.1.

이후의 보고 자료에서는 주한미군이 주둔하지 않는 경우의 장·단점들이 함께 분석되었다. 이러한 단점들 가운데 하나로 북한에 대한 억지가 감소된다는 평가는 기존의 내용과 상반된 것이었다. 북한 군사력에 대한 평가는 주한미군 철수를 판단하는 가장 중요한 척도 중의 하나였으나 논의되는 모임과 시점에 따라 다양하게 분석된 것을 중앙정보부의 사례를 통해 확인할 수 있었다. 이러한 상이한 평가는 북한의 군사력이 갖고 있는 위협에 대해 행정부도 인식하고 있었지만 군사적 판단보다 정치적 판단으로 북한 군사력에 대해 평가하였음을 보여주는 것이며, 이러한 평가는 행정부의 주한미군 철수정책 결정에 유리하게 작용하였다고 볼 수 있다.

6. 주한미지상군 철수 결정: 대통령지시-12호

정책검토위원회와 국가안보회의 논의를 거친 이후, 카터 대통령은 1977년 5월 5일 대통령지시 12호를 통해 주한미군 철수가 결정되었음을 발표하며 개략적인 철수 시기와 규모에 대해 공표하였다.

“미 2사단과 지원부대들은 한국에서 점진적으로 철수한다. 6,000명 수준의 1개 여단과 지원부대는 1978년 말까지 철수 완료하며, 9,000명 수준의 나머지 1개 여단과 지원부대는 1980년 6월 말까지 철수해야 한다. 나는 주한미지상군 철수의 완료 시간을 나중에 결정하겠다. 국방부는 첫 번째로 2개 여단의 철수에 대한 세부적인 계획을 5월 16일까지 제출해야 한다. 지상군 철수의 최종적 결정은 의회지도자들, 한국과 일본정부와의 협의 후에 이루어질 것이다. 그리고 미 공군은 한국에 계속 잔류할 것이다.”⁴²⁾

42) <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd12.pdf>
Presidential Directive/NSC 12, 1977.5.5.

카터 대통령은 대통령지시 12호를 통해 주한미지상군을 철수하는 동안에 철수로 인한 공백을 보상할 수 있는 적절한 수준의 군사지원을 제공할 것이라고 밝혔다.

“국방부에 대외군사판매(Foreign Military Sales: FMS) 차관(Credits)과 2사단 장비이양을 포함한 세부적인 군사지원에 대해 5월 16일까지 제출할 것을 지시하였고, 동아시아 및 태평양에 대한 정부 간 그룹(Inter-agency Group for East Asia and Pacific)에게 5월 16일까지 북한에 대한 억지유지를 위해 필요한 추가적인 조치(군사훈련, 공중전력 전개)의 일시적인 증강, 한국군 군사지원을 위한 대외회 시나리오, 지휘구조, 외교적 조치, 공개적 선언) 등을 제출해야 한다고 지시하였다. 그리고 주한미군 철수로 인해 한국과 북한과 일본, 그리고 기타 국가들이 미국의 의도를 오해하지 않도록 만들어야 한다고 지시하였다. 또한 주한미군 철수와 관련하여 한국정부와 협의를 시작하기 전 특사를 보내어 한국정부에게 미국의 의지를 확신시켜야 한다고 강조하였다. 이를 통해 주한미군 철수에 대해 박 대통령에게 인식시키며, 한국의 군사지원 요구사항, 지휘통제와 한국에서 우호적인 투자여건 지속 유지, 한국에서 인권상황에 대한 미국의 지속적인 관심을 알려야 하며, 일본정부에도 미국의 계획을 알려야 한다고 지시하였다.”⁴³⁾

5월 15일 미 국방부는 5월 5일의 대통령검토지시에 따라 2사단의 2개 여단에 대한 최초의 철수 계획과 한국에 대한 군사지원 관련 세부적인 계획수립 요구에 관련된 “한국에서 미국의 정책(U.S. Policy in Korea)”을 작성하였다. 국방부는 이 보고서를 통해 철수 계획이 임시적(tentative)이며, 이후의 평가와 한국정부와의 세부적인 협의에 따라 변화될 수 있다고 밝히고 있다.

우선 1978년 12월 31일까지 지원 병력과 함께 2사단의 1개 여단 6,000명을 최초로 철수시키는 데, 세부적으로 여단본부와 2개 보병대대와 지원병력 2,900명을 철수시키며, 기술, 수송 및 정비

43) <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd12.pdf>
Presidential Directive/NSC 12, 1977. 5. 5.

지원병력 감축 등 3,100명을 포함하는 것이었다. 두 번째 철수는 1980년 6월까지 9,000명 규모의 병력을 감축시키는 방안이었다. 1979년 1월에서 1980년 7월까지 추가적으로 1개 여단, 2개 보병대대, 2개의 포병대대, 1개의 방공대대, 비행대대 및 지원부대 6,300명을 철수시키는 것이었다. 한국에 사단 본부가 남게 되고 2개의 기갑대대와 1개의 기병대대와 2개의 기계화보병대대 등으로 구성되며 혼성 방공대대와 전투지원 병력에 의해 지원을 받는 1개의 여단이 남게 되며, 추가적으로 2,700명의 사단 이외 지원전력이 철수되는 것으로 계획을 하였다. 국방부는 이러한 철수로 인한 기능과 책임의 전환이 쉽지 않을 것으로 보았다. 즉, 한국군은 전력구조와 군수계획을 변경해야 하며, 2사단이 제공해주던 정비와 지원체제를 한국군이 이행하기는 쉽지 않을 것으로 판단하였다.

한국군에 대한 지원은 주한미지상군 철수로 인한 한국군의 전력 요구사항에 초점을 맞추었다. 주한미군 철수는 화력과 지원의 감소와 함께 억지 측면에서도 감소되는 것이기 때문에, 한국군지상군이 갖고 있는 취약점에 대한 증강을 검토하였다. 검토결과 한국지상군이 차후 5년에 걸쳐 최소한 <표 6>과 같이 지상군 장비를 필요로 한다고 판단하였다.

〈표 6〉 주한미군 철수 시 한국지상군 필요 장비

구 분	비 용
미 8군 장비	2억~2억 5천만 달러
미 본토에서의 신상품	2억 달러
기타 프로그램에 따른 이양 장비	1억~1억 5천만 달러
계	5억~6억 달러

출처: Memorandum for The President from The Deputy Secretary of Defense, "U.S. Policy in Korea", May 16, 1977. The Deputy Secretary of Defense, DDRS.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 미 국방부는 미군 철수 시 2억 달러에서 2억 5천만 달러의 미 8군 자산, 2억 달러 규모의 미 본토로부터 생산된 새로운 장비, 1억 달러에서 1억 5천만 달러의 규모로 기타 프로그램을 통해 인도되는 장비 등 총 5~6억 달러가 한국 지상군에게 필요한 장비이양 비용으로 분석하였다.

이 자금으로 14개의 포병대대, 17개의 TOW 대전차 중대, 2개의 호크대대, 106대의 다용도 헬기 등을 구매할 수 있다고 분석하였는데, 미 2사단 철수로 인해 부족한 전력을 대체하기 위한 최소한의 수준이라고 판단하였다. 미국은 한국과의 협의와 기술적 제약에 대한 추가적인 평가를 통해 대공포와 대전차, 공중 및 지상 전략 기동, 그리고 지대공 방어 등의 중요한 임무수행을 위해 추가적으로 2억 달러가 필요함을 고려하였다. 미국이 제공하는 장비를 훈련하는 것이 한국군에게 중요하다고 보았지만, 훈련비용은 포함시키지 않았다.

미 합참은 한국에 전쟁비축물자를 증가시켜야 한다고 추천하였는데, 한국에서 미지상군이 철수할 때 미국 소유의 전쟁 물자를 한국에게 양도할 것인지, 아니면 미국이 관리할 것인지에 대해 검토해야 한다고 지적하였다. 그리고 한국군으로의 장비이양에 대해서는 한국이 필요로 하는 장비가 무엇인지 정확하게 파악해야 함을 강조하며, 한국군 전력증강계획의 재검토는 물론 한국정부와의 협의가 필요함을 제시하고 있다.⁴⁴⁾

워렌 크리스토퍼(Warren Christopher) 국무부 차관은 대통령 지시 12호를 통해 하달된 지시사항과 관련하여, 5월 19일 카터

44) Memorandum for The President from The Deputy Secretary of Defense, "U.S. Policy in Korea", May 16, 1977. The Deputy Secretary of Defense, DDRS. 국방부(Deputy Secretary of Defense)의 부장관인 찰스 던컨(Charles Duncan, Jr.)은 카터 대통령에게 처음으로 2개 여단을 한국에서 철수할 세부적인 계획과 한국에 대한 군사지원 프로그램을 보고하였다.

대통령에게 “한국에서 미국의 정책: 주한미군 철수”를 보고하였다. 이 보고에는 한국의 억지유지, 한국의 오해 최소화 조치 등과 함께 브라운(Brown) 장군과 하비브(Habib) 차관의 한국방문과 관련해서 고려해야 할 이슈들을 명시하였다. 그리고 지상군 철수 계획, 일괄적인 보완조치, 지휘구조, 기타 보완조치, 외교적 조치, 의회와의 협의 및 한국과 일본을 방문하는 특사 등에 대해 다음과 같이 분석하였다.

첫째, 지상군 철수 계획은 대통령이 제안한 것과 동일한 것이었다. 즉 국방부가 5월 16일에 제시한 것과 동일하게 첫 번째 여단과 지원부대가 1978년 말까지 그리고 두 번째 여단은 1980년 6월 말까지 철수하는 것으로 계획하고 있으며 최종적인 철수시점은 한국과 일본과의 협의를 통해 4~5년의 범위 내에서 융통성 있게 이루어질 것임을 제시하였다. 둘째, 일괄적인 보완조치를 위해서는 추가적인 지원을 의회에 요청해야 하며, 이러한 일괄적 보완조치가 군사적으로 필요할 뿐 아니라 한국에 대한 미국의 방위공약이 확고한 것도 보여주어야 함을 언급하고 있다. 셋째, 지휘구조와 관련해서는 한국군에 대해 미군이 작전통제권을 지속할 수 있는 연합군체제가 되어야 함을 제시하였다. 넷째, 추가적인 보완조치에 대해 한미 간 연습(Exercise) 훈련의 증대와 미군부대의 한국으로 전개 등이 필요함을 주장하였다. 다섯째, 외교적인 조치와 관련해서 1) 북한에 대한 억지를 약화시키지 않고 한국에 대한 안보공약을 확고하게 유지하며 2) 북한에게 미국의 의도를 명확하게 해야 한다는 두 가지 목표를 추구해야 함을 강조하였다. 우선적으로 일본고위급과 긴밀한 접촉을 하여 주한미지상군 철수 계획에 대해 정확하게 알려주며, 태평양의 다른 동맹국인 호주, 뉴질랜드 및 필리핀 등에도 미국의 의도를 알려주어야 함을 명시하였다. 또한 한국안보에 대한 확고한 공약을 강조하기 위해 중국과 소련과의 외교채널을 사용해야 한다고 보았다. 여섯째, 한국으로의 특사파견과 관련해서는 한국으로 파견하기 이전에 의회지도자들과 협의하고 한국방문 이후에도, 카터 대통령이 주한미군 철수와 보완조치에 대한 행정부의 입장을 나타내기 위해 의회와의 포괄적인 협의노력이 필요하다고 보았다.⁴⁵⁾

45) “U.S. Policy in Korea: Withdrawal of Grounds Forces”, 1977.5.19., Korea Democratic People’s Republic of 1/77-1/81, Box 43, National Security Affairs-

7. 결론: 한국과의 사전 논의와 철수에 따른 보완조치 협의

1977년 5월 21일 카터 대통령은 합참의장 브라운(George Brown) 장군과 하비브 국무차관에게 한국방문 시 논의될 주한미군 철수 계획과 관련된 지침을 지시하였다.⁴⁶⁾ 카터 대통령은 이 지침을 통해 철수의 단계에서 융통성을 유지하면서 주한미군 철수 완료에 대한 시점을 확고하게 설정해야 한다고 강조하였다.

그리고 주한미군이 철수한 이후에도, 미국은 미 공군과 미 해군과 군수지원 및 전술정보와 통신지원 등을 통해 지휘체제에서 강력하게 개입할 것을 강조하였다. 또한 브라운 장군과 베시 장군은 연합지휘체제에서 미국이 필요로 하는 어떤 것이든 얻기 위해 노력해야 할 것이며, 특히 인권 이슈는 주한미군 철수와 연계하여 다루어져서는 안 된다고 지시하였다.

외교적인 측면에서, 한국은 중국과 소련과의 적절한 관계를 유지하여 미국이 서태평양에서 강한 군사력을 유지하려는 결의를 보여 주어야 하며, 박 대통령에게 미국이 한국정부의 승인 없이 북한을 다루지 않을 것임을 알게 해야 한다고 지시하였다. 계속되는 논의에서 브라운 장관은 군사적 지원에 대해 의회와의 협의가 필요함을 강조하였다. 하비브는 이점에 대해 상원에서는 강한 지지가 있었지만 하원에서는 인권문제와 한국 중앙정보부(KCIA) 조사로 인해 문제가 있음을 강조하였다. 결국, 행정부는 의회와의 적극적인 협조가 이루어지지 않으면, 한국에 대해 군사적 지원이 어렵다고 판단하였다.⁴⁷⁾

Brzezinski Material. Country File, JECL(연세대 국가관리연구원 수집).

46) 모임의 참석자는 카터 대통령, 브라운 국방장관, 브레진스키 국가안보보좌관, 크리스토퍼 국무차관, 브라운 합참의장, 홀브르크 국무부 동아태담당 차관보, 아마 코스트 국가안보회의 위원 등이었다.

47) Memorandum of Conversation, "Brown-Habib Mission to Korea Concerning

이와 같이 카터 행정부가 한국으로 특사를 파견한 것은 철수 자체의 여부를 박 대통령과 협의하려는 것이 아니었다. 미지상군에 대한 철수는 이미 행정부 내에서 결정되었다. 행정부의 입장은 한국정부에 미공군과 해군 및 지원전력이 계속 주둔함을 강조하며, 철수가 한국에 대한 방위공약의 감소를 의미하지 않음을 한국에 인 지시키려는 것이었다. 그리고 주한미군 철수에 따른 보완조치를 한국에 취하기 위해서는 의회의 협조가 필요한데, 하원 내에서 한국의 인권상황과 한국 중앙정보부에 대한 문제는 의회와의 협조에서 걸림돌이 될 것으로 판단하였다.

1977년 5월 25일과 26일에 걸쳐 하비브 국무차관과 브라운 합참의장은 박 대통령을 방문하여 주한미군 철수에 대해 논의하였다. 25일 첫 번째 모임에서, 박 대통령은 주한미군 철수 계획에 대해서는 인정을 하였지만, 보완조치가 철수와 병행하여 이루어져야 한다고 주장하였다. 즉, 박 대통령은 철수가 계획된 상황에서 한미 양국이 미지상군의 개입 없이 북한을 억지할 수 있도록 한국의 지상군능력을 발전시켜야 하며, 철수가 이루어지는 동안 한국의 자주능력이 강화되어야 한다고 강조하였다.⁴⁸⁾

5월 26일 계속된 브라운 합참의장과 하비브 국무차관과의 두 번째 모임에서 박정희 대통령은 “미국의 이론적 설명에 대하여 더 이상 논쟁하지 않겠다고 언급하였다. 그럼에도 중국과 소련의 지원을 받지 않는 북한의 어떠한 공격도 격퇴할 수 있도록 자주국방을 건설하려는 자신의 목표를 이해해달라고 하며 한국의 군사적 능력

U.S. Troop Withdrawals”, May 21, 1977. The White House, Top Secret. DDRS. 브라운 합참의장과 하비브 차관의 특사자격 방문과 관련된 카터 대통령과 합참의장 브라운 장군, 하비브 국무부 차관의 모임 요약.

48) Cable to Secretary of State Cyrus R. Vance from embassy Seoul, “U.S. Ground Force Withdrawal: Consultations with President Park”, May 25, 1977. Department of State, Secret. DDRS. 주한미군 철수와 관련된 박 대통령과의 회담에 대해 밴스 국무장관에게 보낸 전신.

신장 방안에 대한 논의를 희망한다”고 하였다. 박 대통령은 “한국의 입장은 첫 번째 주한미군 철수에 맞추어 보완조치들이 이루어져야 하며 최종적인 철수가 이루어지기 전에 이러한 보완조치들이 완성되어야 함”을 강조하였다. 박 대통령은 또한 의회의 승인을 얻고 필요한 보완조치를 지원하려면 미국 실무부서의 활동이 중요함을 강조하였다.⁴⁹⁾

이와 같이 카터 행정부의 주한미군 철수 결정은 대통령 취임 후 1주일 만에 한반도 문제에 대한 대통령검토지시 하달 이후, 주로 행정부 중심의 정책검토위원회 및 국가안보회의를 통해 진행되었다. 5월 5일 대통령지시 12호를 통해 철수를 결정하는 과정은 행정부의 일방적인 정책결정이었다. 행정부의 주요 회의에서 주한미군 철수로 인한 보완조치를 승인하기 위해서는 의회의 승인이 필요함을 인식하였지만, 철수결정 단계에서는 의회와의 구체적인 협조가 이루어지지 않았다. 또한 군사지휘부의 군사적 평가도 중요하게 고려되지 않았다. 합참은 주한미지상군의 전체적인 철수가 아니라 7,000명의 부분적인 철수 안을 제안하였지만 행정부는 이러한 군사지휘부의 권고사항을 중요하게 고려하지 않았다. 요컨대, 카터 행정부는 정권 초기 국민의 기대와 지지를 받고 있는 행정부의 정치적 기반 하에 군사지휘부 또는 다른 기관의 입장을 수용하지 않고, 대통령검토각서 및 대통령지시 등의 적법한 절차를 통해 주한미군 철수 정책을 추진하였다고 평가할 수 있다.

하지만 <표 7>에서 나타난 바와 같이, 철수 결정 이후의 과정에서 철수와 관련하여 4가지 방안으로 논의된 8억 달러의 주한미군

49) Cable to Secretary of State Cyrus R. Vance from embassy Seoul, “U.S. Ground Force Withdrawal: Second Meeting with President Park”, May 25, 1977. Department of State, Secret. DDRS. 주한미군 철수에 대한 박 대통령과 브라운 합참의장과 하비브 차관의 두 번째 모임 내용 전신. 박 대통령은 정치 및 군사 이슈에 대한 운영위원회 설립을 제외함.

장비이양과 같은 보완조치가 이루어지기 위해서는 의회의 승인이 필요하였다. 따라서 행정부의 일방적인 정책결정 태도는 의회와의 협조체제로 점차 전환하게 되었다.

〈표 7〉 지상군 장비이양 방안

방안	무상 원조	FMS 자금조달	연례 FMS 차관	총계
A	2억 달러	6억 달러	11억 달러 (4년 동안 매년 2.75억 달러)	19억 달러
B	4억 달러	4억 달러		
C	6억 달러	2억 달러		
D	8억 달러	0		

출처: Memorandum for The President, "New Security Assistance Program for South Korea", Jul 13, 1977. Secret. p.7. DDRS.

또한 철수 결정 과정에서 평가했던 북한 군사력에 대해 의회와 군사 지휘부 내에서 의문이 제기되기 시작하였다. 특히, 행정부 내에서의 주한미군 철수정책에 대한 결정을 완료한 이후에, 주한미군 사령부의 참모장 싱글로브(John K. Singlaub) 소장의 북한 군사력 평가에 대한 의회 청문회에서의 증언은 중요한 이슈로 평가되어 철수자체의 문제점이 부각되기 시작하였다. 따라서 철수정책 결정 이후 의회의 승인 등 차후의 진행과정은 행정부의 일방적인 주장만으로는 이루어질 수 없게 되었다.

요컨대, 카터 행정부의 주한미군 철수정책은 새로 선출된 카터 대통령이 국민적인 지지를 받는 상태에서 추진한 것으로, 카터 대통령의 주한미군 철수 관련 선거공약으로부터 주한미지상군 철수 정책결정이 이루어지는 행정부의 논의 전반에 대해 한·미의 관련 외교자료를 통해 실증적으로 확인할 수 있었다. 미 행정부는 대통령의 의지에 초점을 맞추어 정책을 추진하였고, 미 의회 역시 민주당이 상하 양원의 다수를 차지하는 상황이었기에 카터 대통령은 유리하게 주한미군 철수정책을 추진할 수 있었다. 군사지휘부의

군사력 평가가 객관적이었지만, 주한미군 철수에 대해 우려를 나타냈던 군사지휘부의 북한에 대한 군사적 평가보다는 미행정부의 정치적 평가가 우선 시 되었다.⁵⁰⁾

앞으로의 미군의 해외주둔정책도 미군이 주둔하는 당사국에 대한 군사적 평가와는 독립적으로 미국의 국익 또는 정치적 평가에 우선하여 이루어질 수도 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 미국의 정책 결정이 이루어지는 구조와 과정을 정확하게 분석하고 예측함과 함께 각 과정별·단계별로 대응하기 위한 노력이 지속되어야 한다.

[원고투고일: 2015.1.2, 심사수정일: 2015.2.21, 게재확정일: 2015.2.24]

주제어 : 주한미군, 철수, 카터 행정부, 국가안보회의, 정책검토위원회, 대통령 검토각서, 대통령 지시, 한미안보연례회의, 한국

50) 주한미군 철수결정 시 북한 군사력에 대해서 국방부, 합참, 태평양사령부, 주한미군사령부 등 군사지휘부의 평가는 상이했다. 카터 행정부 이전과 주한미지상군 철수 결정 시를 비교했을 때, 국방부는 주한미군 주둔필요에서 주한미군 철수 찬성으로, 합참 및 육군은 주한미군 철수 반대에서 보완조치를 조건으로 주한미군 철수 수용으로 변화되었음을 확인할 수 있었다. 이에 대한 내용은 다음의 논문을 참조할 것. 조관행, “카터 행정부의 주한미지상군 철수결정 시 북한 군사력 평가에 관한 연구: 국방부 및 군부의 평가 변화를 중심으로”, 『군사』 제81호(2011.12).

<ABSTRACT>

The Study on Carter Administration's U.S. Troops Withdrawal Policy from the ROK

Cho, Kwan-Haeng

The Purpose of the paper is to analyze the decision making process of the Carter administration's U.S. troops withdrawal policy from the Korean peninsular based on the US and South Korea diplomatic documents which were declassified recently. After the presidential inauguration, Carter administration made the system of the Presidential Review Memorandums(PRM) and the Presidential Directives. And Carter ordered the review of the U.S. troops withdrawal on the National Security Council and related institutions. In order to analyze decision making process of U.S. troops withdrawal policy, this paper examined the PRM-10 and the PRM-13. Carter administration discussed the U.S. troops withdrawal plan through the Policy Review Committee(PRM) and the National Security Council.(NSC) subsequently, U.S. troops Withdrawal plan was released through the PD-12. Even though U.S. troops withdrawal policy was designed by the SCM between U.S and South Korea, Carter administration's withdrawal policy determination was unilateral. This was derived from the fact that the United States stressed the Carter administration's political positions than north korea military assessment.

In conclusion, We should be definitely aware of determining the structure and process of the policy of the United States and, therefore, will have to make efforts to prepare for response on an ongoing basis.

Key words : U.S. troops, Withdrawal, Carter administration, NSC, PRC, PRM, PD, SCM, South Korea