

# 카터 행정부의 주한미군철수에 대한 미의회의 입장 변화에 관한 연구\*

- 카터 행정부 출범이후 77년 6월 미상원의 본회의 전후를 중심으로 -

조관행\*\*

1. 서론
2. 미의회의 주한미군 철수 지지
3. 미의회의 주한미군 철수 반대 논의 전개: 싱글로브 소장의 증언 전후
4. 미의회의 주한미군 철수 반대 확대: 상원 본회의 철수지지 거부 결의안 제출
5. 결론

## 1. 서론

2016년 9월 현재에도 동북아는 경제협력이 가중되고 있지만, 여전히

- 1) 이 논문은 저자의 박사논문인 “카터 행정부의 대한반도 군사안보정책에 관한 연구: 주한미군 철수정책과 한국의 대응정책을 중심으로(1977~1979)” 중 일부 내용이며, 이를 부분수정 및 보완하였습니다. 그리고 이 논문에서 논의되는 주한미군은 주한미지상군을 의미합니다.
- 2) 공군사관학교 군사학과 조교수

안보적인 경쟁이 지속되고 있다. 특히, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 한반도에서의 긴장은 더욱 고조되고 있다. 이러한 와중에 주한미군은 한반도를 포함한 동북아의 안보에 있어서 여전히 중요한 독립변수 중 하나로 평가되고 있다. 하지만 미국의 대선관련 경선 과정 중 공화당의 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 대선후보는 주한미군 철수와 한국과 일본의 핵무장 허용 등과 같이 기존 미국의 동맹정책과 상반된 한반도 안보 관련 발언을 하여 한국과 미국 내에서 많은 논란을 일으켰다. 특히, 2016년 4월 2일 유세에서 트럼프는 “북한이 이웃 국가와 전쟁을 일으키더라도 그 지역 국가의 일일 뿐”이며, 북한과의 전쟁에 대해 “(한국이나 일본에) 행운 빌게, 알아서 잘 해봐”라고 언급하였다.<sup>1)</sup> 대통령제인 미국의 정치구조에서 대통령의 인식과 판단이 향후 미국의 외교 및 안보정책에서 결정적인 변수로 영향을 미침을 고려할 때, 만약 이러한 트럼프 후보의 선거 정책이 선거과정을 통해 미국 여론의 변화를 일으키고 이러한 변화가 미국의 동북아 동맹정책 및 한반도 관련 안보정책의 변화를 초래하여 주한미군의 철수로 귀결된다면 한반도의 안보에 심각한 불안정을 초래할 가능성을 예측할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

1970년대 중·후반에 추진되었던 카터 행정부의 주한미군 철수정책은 당시 한반도의 안보와 관련하여 많은 염려와 우려를 불러일으켰다. 트럼프 후보가 선거에서 주한미군 철수 가능성을 언급한 것보다 강하게 1976년 카터 대통령 후보는 주한미군 철수를 자신의 중요한 선거공약 중 하나로 추진하였다. 그리고 1977년 1월 취임 후 수개월 만에 신속하게 철수결정을 하였다. 카터 전 대통령은 민주당 소속이었고, 트럼프 대선 후보는 공화당 소속이기 때문에 각각의 정당이 추구하는 가치와 정책적 성향의 차이, 그리고 40여 년이라는 시간적인 차이가 있음

1) 윤정호, “트럼프 한일, 북 전쟁 알아서 잘 해봐—굿 럭(Good luck)” (조선일보, 2016. 4. 4) A08면

에도 불구하고 주한미군은 과거, 현재에도 한반도 안보에 있어서 중요한 변수 중 하나였다. 그리고 앞으로도 상당 기간 동안 여전히 중요한 변수 중 하나로 고려될 것이라는 점에서, 우리는 주한미군 철수와 관련된 주제에 대해 국가이익을 최우선으로 고려한 다각적인 측면에서 지속적인 연구와 관심 등의 노력을 기울여야 한다.

미행정부는 정책결정을 함에 있어 의회와의 균형과 견제를 통해 추진하고 있다. 국가안보 영역에서, 의회는 행정부가 정책을 결정하고 추진함에 있어 예산권과 감사권을 갖고 있다. 예산권과 관련하여, 정부의 모든 지출예산안은 하원에서 결정되며 의회의 승인 없이는 사용될 수 없다. 또한 의회는 행정부의 정책들과 계획들이 올바르게 계획되고 실행되고 있는지를 감시하고 있다.<sup>2)</sup> 그러한 측면에서 미국의 중요한 군사정책 가운데 하나였던 카터 행정부의 주한미군 철수 결정과정에 있어서 미행정부와 미의회의 관계를 중심으로 비밀 해제된 외교사료인 1차 자료를 통해 추적하는 것은 미국의 군사정책, 특히 앞으로의 주한미군 문제에 대해 이해하고 대응할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

이 논문의 목적은 카터 대통령이 1977년 5월 5일 대통령 지시-12(PD-12)를 통해 주한미군 철수를 공표한 이후의 전후 과정에서 미의회의 입장이 변화되어 가는 과정을 살펴보는 것이다. 즉, 카터 행정부 초반에 주한미지상군 철수에 대해 전반적으로 찬성하는 입장이었던 미의회가 미행정부의 주한미군철수 결정 이후 일부는 철수지지를 지속하고 다른 일부는 철수 반대를 하는 두 가지 양상으로 변화되어 가는 과정에 대해 외교부 외교사료관에서 비밀 해제된 한국의 외교문서를 중심으로 추적하는 것이다.

카터 행정부의 주한미군 철수 정책은 미행정부가 주도적으로 실시한 일방적인 결정이었다. 미행정부가 미의회와의 실질적인 협의 없이 거의

2) Dennis M. Drew and Donald M. Snow, *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, (Hawaii, University press of the pacific, 2002), pp. 73-74.

독립적으로 추진한 주한미지상군 철수 결정에 대해 민주당이 다수를 이루었던 미의회는 행정부 출범 초기에는 주로 철수정책을 지지하는 입장이었다. 하지만 미행정부 내에서 주한미지상군 철수정책에 대해 결정한 이후에, 미의회는 시각은 찬성과 반대의 의견으로 양분되었다.

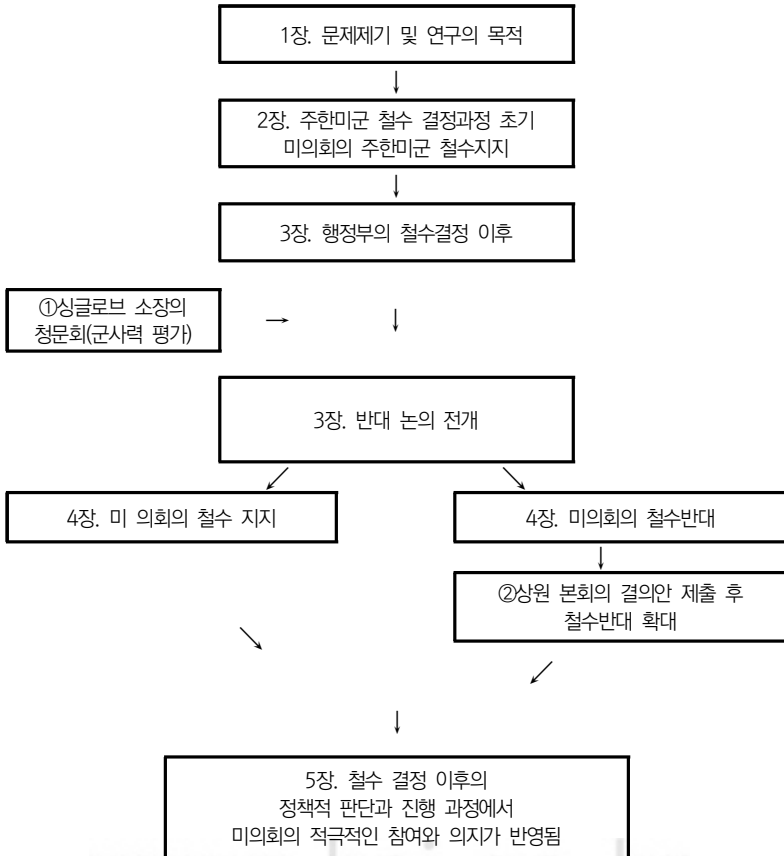
주한미지상군 철수를 찬성하는 의원들은 철수정책이 논의되기 시작한 초반부터 자신이 속한 위원회를 통해 철수 결의안을 작성하여 철수의 당위성을 주장하였다. 하지만 다른 한편으로, 상·하원의 외교 및 군사위원회 등을 통해 주한미군 철수와 관련된 문제점들이 나타났으며 철수 반대 의견들이 미의회 내에서 제기되기 시작하였다. 보다 구체적인 반대는 주한미군 철수에 대한 정책논의와 철수 결정이 이루어진 이후에 확대되었다. 무엇보다 1977년 5월 25일 싱글로브 소장(John K. Singlaub)의 북한 군사력 평가에 대한 하원 군사위원회에서의 증언 이후 미의회 내에서 북한 군사력이 정확하게 평가되었는가에 대한 관심이 확대되었다. 그리고 1977년 6월 16일 상원 본회의는 미의회와 협의하여 행정부가 대한정책을 수행해야 한다는 버드(Robert Byrd) 의원의 결의안을 채택하였다. 상원은 본회의에서 앞으로의 주한미군 철수 정책을 추진함에 있어 미행정부가 미의회와 협력하여 처리해야 한다는 결의안을 제출하였다. 이러한 두 가지 일련의 과정을 거치면서 철수정책에 대해 반대하는 입장이 확대되기 시작하였다.

결국, 미의회가 이 결의안을 통해 카터 행정부의 주한미지상군 철수 계획에 대해 처음으로 제동을 걸게 되었다. 철수결정 당시 미의회는 반응은 미행정부의 일방적인 정책 결정에 전반적으로 순응하는 것이었다. 하지만 상원 본회의의 결의안 제출 이후, 의회 내에서 기존의 철수 찬성 논의와 함께 새로운 입장인 철수 반대 논의가 확대되기 시작하였다.

이 논문의 구성은《그림 1》과 같다. 2장에서는 카터 행정부 등장 이후 1977년 5월 5일 대통령 지시-12를 통해 공표된 주한미군 철수결정까지의 기간에 이루어진 미의회 주한미군 철수지지 현황에 대해 살펴볼

것이다. 3장에서는 미행정부의 철수결정 이후 1977년 5월 25일 싱글로브 주한미군 참모장의 증언 전후의 과정을 중심으로 이루어진 미의회의 주한미군 철수 반대 논의전개 과정에 대해 살펴 볼 것이다. 그리고 4장에서는 1977년 6월 16일 미상원 본회의의 철수지지 거부 결의안 제출과정을 중심으로 미의회의 주한미군 철수 반대 확대과정에 대해 살펴볼 것이다. 5장은 결론부분으로 지금까지의 논의를 요약함과 함께 이 논문이 주는 함의에 대해 기술할 것이다.

〈표 1〉 연구의 분석틀



## 2. 미의회의 주한미군 철수 지지

미의회는 카터 대통령이 취임하기 직전 브라운 국방장관(Harold Brown)과 밴스 국무장관(Cyrus Vance)의 임명 청문회에서 주한미군 철수에 대한 논의를 시작하였다. 1977년 1월 11일 상원 외교위원회와 군사위원회는 밴스 국무장관과 브라운 국방장관 임명에 대한 청문회를 실시하였다. 이 청문회에서 밴스 국무장관과 브라운 국방장관은 주한미군 철수가 한국과 일본과의 협의를 통해 이루어져야 한다고 증언하였다.

(밴스 국무장관) “미국은 한국에 대한 방위공약을 유지하고 있고, 한국은 전략적 중요성을 지니고 있음. 주한미군 철수문제는 어떠한 경우에도 한국 및 일본과 협의하여 조심성 있게 다루어져야함. 장기적으로는 주한미군 감축은 고려될 수 있으나 미국은 항상 강력한 국방력을 유지해야 함”

(브라운 국방장관) “주한미지상군의 감축은 한국 및 일본과의 신중한 사전 협의를 통해서만 가능한. 미국은 북괴와 대치하고 있는 한국을 지원하기 위하여 공군력을 유지하여야 함.”<sup>3)</sup>

미의회 구성에서 상하원 모두 민주당의 구성원이 과반수를 넘게 되어 카터 행정부가 주한미군 철수정책을 추진함에 있어 유리한 여건이 마련되었다. <표 2>와 같이 1976년 11월 2일 시행한 총선 결과 95대 미의회에서 민주당이 상원에서 62석, 공화당이 38석을, 그리고 하원에서는 총 435석 중 민주당이 292석을 차지하고 공화당이 143석을 차지함으로써 카터 행정부는 미의회의 지지기반을 확보할 수 있었다.

3) “Vance 국무 및 Brown 국방장관 임명에 대한 미 상원 외교위 및 군사위 청문회,” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, pp.8-9. (외교통상부 외교사료관).

〈표 2〉 미의회 94대와 95대 정당별 의석 분포

구분	상 원		하 원	
	민주당	공화당	민주당	공화당
94대 의회	62	38	290	145
95대 의회	62	38	292	143

“11. 2. 상하양원 선거결과 분석,” 『대미국 의회 활동 계획 및 보고』 등록번호 10259, MF Roll No. 2007-7-21, p. 38. 표 형식 수정 (외교통상부 외교사료관).

〈표 3〉 미의회의 주한미군 철수 결의안 1977. 5. 11.

제출의원	일시	위원회	내 용
S. Solarz (하원, 국제관계위, 민주당, 뉴욕)외 16명 (Dellums, Spellman 등)	3. 30	하원 국제관계 위원회	1. 내용 - 전 미군의 단계적 철수 - 핵무기 철거 - 1979-1981 - 현대화 계획지원 - 예외조치 인정(DPRK) - 대의회보고 2. 아세아 소위에서 먼저 논의 예정
J. Leach (하원, 재무위, 공화당, 아이오와)	3. 30	하원 국제관계 위원회	- 자상군 단계적 철수 - 1978. 7. 1.~1981 - 예외조치 인정 - 매년 대의회보고
R. Dellums (하원, 군사위, 민주당, 캘리 포니아)	4. 22	하원 군사위원회	1. 내용 - FY 78 기간 중 50,000명의 현역미군 감축 - 17,000 해외근무 미군 감축 (7,000 주한미군 포함) 2. 4. 25표결에서 부결 (찬88, 반 301)
G. McGovern (상원, 외교위, 민주당 사우스다코다)	5. 10	상원 외교위원회	1. 내용 - 4-5년 내 자상군 철수 - 핵무기 철수 - 일본 입장 고려 - 한국 민주주의 확립 방향 - 관계국과 협의 ※ McGovern 결의안은 1977년 5월 11일 상원 외교위 통과

“미 의회 주한미군 철수 결의안(1977. 5. 11),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의 회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, pp. 125-126. 표 수정(일자별 순) (외교통상부 외교사료관).

미의회의 주한미군 철수논의는 <표 3>에서 보는 바와 같이 하원 국제관계위원회와 하원 군사위원회, 상원 외교위원회 등을 통한 주한미군 철수 결의안 제출로 시작되었다. 주한미군 철수 관련 논의가 국무장관과 국방장관의 임명청문회를 통해 시작된 이래 솔라즈(Stephen J. Solarz) 하원의원은 주한미군 철수에 대해 본격적으로 주장하기 시작했다. 1977년 1월 12일 반한적인 성향의 솔라즈 민주당 하원의원은 동료의원에게 주한미군 철수에 관한 서한을 발송하였고 주한미군 철수와 관련된 법안을 제출하겠다고 밝혔다.<sup>4)</sup>

이 법안은 “신행정부는 일본 등 우방과 협의하여 한반도 내 세력균형을 유지 조성하고 주한미군 단계적 철수 계획을 작성”한 것에 대한 내용으로 1979년에 주한미군 철수를 시작하여 1981년에 철수를 완료하는 계획이었다. 주한미군 철수에 대한 보완조치로는 “(1)한국 자립국방을 위한 한국군 현대화 계획을 지원, (2)군사균형이 현저히 변화할 경우 동 계획도 수정, (3)공군 및 병참지원 계속”한다는 것이었다. 그리고 주한미군이 철수하지 않게 될 때의 위협성에 대해서는 “(1)아세아 지상전에 자동적으로 개입될 위험, (2)600~700개의 주한전술핵무기 사용 혹은 탈취당할 위험, (3)전투상태에서 미군 철수해야 할 위험”이 있다고 분석하였다. 그리고 정치적인 억압상태가 한국 내에 존재하고 있음을 지적하였다.<sup>5)</sup>

주한미군 철수에 대해 찬성한 짐 리치(Jim Leach) 공화당 의원도 수정안을 작성하여 주한미군철수는 늦어도 1978년 7월 1일에 시작하며, 1981년 7월 1일 이전에 완료해야 한다고 다음과 같이 주장하였다.

4) “착신전보(USW-01266),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.23. (외교통상부 외교사료관)

5) “'77. 1. 12자 Solarz(D-N.Y.) 하원의원의 주한미군 철수에 관한 Dear Colleague 요약,” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p. 22. (외교통상부 외교사료관).



“대통령은 한국으로부터 모든 미 지상군을 단계적으로 철수시키며, 이 철수는 1)가급적 초기에 시작되 늦어도 1978년 7월 1일 이전으로 하며, 2)철수 개시 후, 매 12개월 동안 한국에 주둔하는 미 지상군의 현저한 감소가 있어야 하며, 3)미 지상군의 철수는 1981년 7월 1일 이전에 완료한다는 내용에 대해 관련 우방국의 협의를 통해 대통령이 작성하는 계획에 따라 시행되어야 한다고 명시하였다. 대통령이 작성하는 계획은 본법의 제정일로부터 6개월 이내에 상하원 의장에게 제출되어야 한다. 그리고 이 계획을 제출한 후 언제라도 이 계획을 제출할 때의 군사력 균형과 비교하여 한반도에서 군사적 균형이 현저히 변화되었다고 판단될 경우에는 이 계획을 수정할 수 있고, 그러한 수정안이 상하원 의장에게 제출되며 기존의 철수 계획은 동 수정안에 의해 변경될 수 있다.”<sup>6)</sup>

1977년 4월 21일 델럼스(Ronald V. Dellums) 하원의원은 “미 국방 예산 수권법안 본회의 심의시 주한미지상군을 포함한 태평양 지역 주둔 미군의 철수 감축을 내용으로 하는 수정안을 제출할 것”이라고 하였다. 델럼스 의원 사무실 측에 의하면 이 수정안은 “FY78 기간 중 모든 미 지상 전투병력을 포함하여 주로 태평양 지역(일본, 비올빈을 의미)에서 6만 명의 미군을 철수, 감축하는 내용이 될 것”이라고 하였다.<sup>7)</sup> 하지만 다음날인 1977년 4월 22일에 델럼스 미하원의원의 수정안과 관련하여 “FY 78 기간 중 해외주둔 미군 1만 7천 명을 감축하는 내용으로 수정안을 변경시키기로 했다하며 수정안 문구에 특별히 한국을 지칭하지는 않는다 함. 단 내부적 산출 근거로는 FY 78에 주한미군 7천 명을 철수시키는 계산에 의거했다”는 것에 대해서 김석규 참사관이 델럼스 의원 보좌관에게 확인하였다.<sup>8)</sup> 1977년 4월 25일 오후에 델럼스

6) 미 의회의 FY 78 대한군원 심의 현황 보고(1977. 5. 28) FY78 미국의 대외 원조법. 1976-77. 전 2권 등록번호 10554, Roll NO. 2007-25-12, pp. 72-73.(외교통상부 외교사료관).

7) “착신전보(USW-번호판독불가), 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p. 90. (외교통상부 외교사료관). 비올빈은 필리핀을 의미함.

8) “착신전보(USW-04305), 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p. 92. (외교통상부

(Dellums) 수정안과 관련된 하원 본회의 토의가 시작되어 구두투표의 결과로 부결되자 델럼스 의원이 기록되는 투표(recorded vote)를 요청하여 그 결과 반대 301표, 찬성 88표로 부결되었다. 한국에 대한 내용이 수정안 자체에는 나타나지 않았으나 이때 주한미군문제에 대해 많은 부분 토의가 이루어졌으며 이에 대한 찬반양론이 아래와 같이 있었다.<sup>9)</sup>

(델럼스 수정안에 대한) **“찬성측은 예산절감, 한반도의 전략적 가치 부인(국무성이 최근 공개한 1949년도 외교국동편 언급), 한국의 인권문제, 남북한 국력, 군사력이 한국에 유리하다는 논리를 전개, 반대측은 미국의 후퇴는 공산주의의 진전 의미임을 경고, 주한미군은 극동의 세력균형 유지에 긴요, 일본과 사전 협의 없이 주한미군 감축에 대한 미의회의 성급한 조치는 약속위반임, 한국 인권 북괴 인권과 비교할 수 없음, 인권을 토의하는 것이 아니고 해외주둔 미군 감축 수정안을 토의하는 것임을 혼동치 않도록 주장”**<sup>10)</sup>

1977년 5월 4일 조지 맥거번(George Stanley McGovern) 민주당 상원의원은 주한미군 철수와 관련하여 “(1)-(A) 미국은 주한미군 철수를 1981년까지는 완성해야 하며, (1)-(B) 핵무기를 가능한 한 신속하게 한반도에서 제거해야 한다. (2)이 정책은 한국의 민주주의 신장과 동아시아 지역 국가들 사이의 안정을 유지함에 있어 일본국민과 정부와의 긴밀한 관계를 유지하며 미국의 이익과 관련하여 신중하게 처리되어야

외교사료관),

델럼스 민주당 미하원의원의 서한내용은 다음을 참조할 것. “Ronald V. Dellums 미하원의원(D-Calif.)의 서한내용(1977. 4. 22), 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, pp.102-105. (외교통상부 외교사료관).

9) “착신전보(USW-04436), 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.100. (외교통상부 외교사료관).

10) “착신전보(USW-04436), 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p. 100. (외교통상부 외교사료관).

한다”는 내용이 포함된 수정안을 제안하였다.<sup>11)</sup> 그리고 맥거번 결의안은 5월 11일에 상원 외교위원회에서 통과되었다.<sup>12)</sup>

이처럼 카터 행정부 초기에 미의회의 분위기는 하원 국제관계위원회와 군사위원회 및 상원 외교위원회 소속 의원들을 중심으로 결의안을 작성하여 주한미군의 철수에 대한 관심과 지원을 유도하는 것이었다. 하지만 5월 25일 싱글로브 소장의 청문회 증언으로 북한 군사력에 대한 평가가 공개되고, 6월 16일 상원 본회의에서 행정부가 앞으로는 철수 정책에 대해 의회와 협조해서 처리해야 된다는 결의안이 통과되면서 주한미군 철수를 전반적으로 지지했던 미의회의 분위기는 철수를 반대하는 의견이 포함된 방향으로 전환되었다.

11) “착신전보(USW-05090),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, pp. 111-112. (외교통상부 외교사료관).

외교문서에 대문자로 표시되어 있어 일부 내용 그대로 인용하였음.

“AMENDMENT 553. CONGRESS AFFIRMS (1)THAT AS ITS POLICY IN SOUTH KOREA THE UNITED STATES SHALL SEEK TO ACCOMPLISH (A)BY NO LATER THAN 1981 A COMPLETE WITHDRAWAL OF US GROUND FORCES FROM THE KOREAN PENINSULA: AND (B)AS EXPEDITIOUSLY AS POSSIBLE A REMOVAL OF NUCLEAR WEAPONS TO LOCATIONS OUTSIDE THE KOREAN PENINSULA; (2)THAT THIS POLICY SHOULD BE IMPLEMENTED WITH A CAREFUL REGARD TO THE INTERESTS OF THE UNTIED STATES IN CONTINUING ITS CLOSE RELATIONSHIP WITH THE PEOPLE AND GOVERNMENT OF JAPAN, IN FOSTERING DEMOCRATIC PRACTICS IN SOUTH KOREA, AND IN MAINTAINING STABLE RELATIONS AMONG THE COUNTRIES OF EAST ASIA” (3)은 생략

12) “미의회 주한미군 철수 결의안(1977. 5. 11),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p.126. (외교통상부 외교사료관).

### 3. 미의회의 주한미군 철수 반대 논의 전개: 싱글로브 소장의 증언 전후

카터 행정부가 철수 정책을 논의하기 시작한 1월과 2월에 미의회는 이에 대한 구체적인 입장을 나타내지는 않았다. 하지만 카터 행정부 내에서 철수에 대해 본격적인 논의가 진행되는 가운데, 민주당의 존 스파크만(John Sparkman) 미상원 외교위원장은 1977년 2월 28일 주한미군의 점진적 철수에 대해 매우 신중한 태도를 취해 줄 것을 카터 행정부에게 요청하는 한편 주한미지상군의 위치를 비무장지대에서 후방지역으로 이동시킬 것을 제안하였다. 또한 같은 날 공화당의 찰스 퍼시(Charles H. Percy) 미상원의원도 가시적이며 중요한 상징으로 주한미군의 주둔이 미국의 대한공약을 나타내는 것이라고 언급하면서 상당기간 한국에 주둔하는 것이 필요하다고 했다.<sup>13)</sup>

행정부 내에서 철수 결정이 이루어지고 철수에 대한 구체적 방안이 국방부와 국무성을 중심으로 이루어지는 가운데, 미 상원의 또 다른 중요 위원회인 군사위원회에서 철수로 인한 예산절감에 의문을 제기하며 철수의 문제점이 논의되기 시작하였다. 1977년 5월 16일 상원 군사위원회 의장인 존 스테니스(John Stennis)는 군사위원회에서, “주한미군의 철수를 통해 얻어지는 예산절감의 효과에 대해 확실하지 않다고 생각하며, 주한미군 철수 문제는 총체적인 국익과 목표의 관점에서 신중하게 검토되어야 한다”고 주장하였다.<sup>14)</sup> 그리고 같은 날 상원 본회의 연설을 통해 “주한미군 철수 문제가 미국방위 태세 및 아시아에서 미국

13) 워싱턴 28일 동양, “미 상원 외교위장 주한미군감축 진중촉구” 『중앙일보』 (1977. 3. 2).

14) “Chairman of The Committee of Armed Services of The Senate, John Stennis’s Statement at The Committee(1977. 5. 16),” 『주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975-78』 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9, pp.295-296.(외교통상부 외교사료관).

의 존재를 위태롭게 할 것에 대해 우려한다. 주한미지상군 철수에 앞서 1)한국에서 철수하는 지상군을 어디에 배치할 것인가? 2)서태평양주둔 미군의 전체병력을 10만 명 이하로 감축할 것인가? 3)그런 병력 감축이 동북아 안정에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 4)미일관계 및 일본의 자치방어에 대한 견해는? 5)서태평양에서의 미군 병력 감축이 이 지역의 우방들에게 미치는 영향은 무엇인가? 등에 대한 문제점들이 해명되어야 한다. 또한 철수부대를 해체하지 않는 한 주한미지상군의 철수로 예산상의 큰 절감을 가져올지는 의심스러운 일이다”라고 밝혔다.<sup>15)</sup> 이처럼 미의회 내의 주요 위원회인 상원 외교위원회, 상원 군사위원회에서 주한미군 철수를 신중하게 처리해야 한다는 의견이 제시되었으며, 주한미군의 주둔이 가시적인 공약을 나타낼 수 있다고 보았다.

1977년 5월 13일 미의회예산국에서 발간한 남북한 간의 군사력 균형 자료에 따르면, 북한이 갖고 있는 장점은 다수의 탱크, 다수의 대공포와 박격포 및 로켓 발사대, 다수의 무기체계를 갖춘 포괄적인 방공 시스템, 다소 능력이 떨어지는 다수의 전술항공기, 수적으로 우세한 비정규전 특수부대 병력 등이었다. 반면 한국은 특히 지구력과 비축물자를 갖추고 있는 사단이 확보된 지상군 병력면에서 우위, 전술항공기에서 기술적 능력의 우세, 대전차 유도미사일, 유리한 지형에서 방어의 이점 등이 있다고 분석되었다. 미의회예산국은 남북한 간의 주요 전력에 대해 <표 4>와 같이 비교하였다.<sup>16)</sup>

15) 워싱턴=동양, “미상원 군사위원장, 주한미지상군 철수 미의 아주 지위 위협” 『경향신문』(1977. 5. 17).

16) Congressional Budget Office, *Force Planning and Budgetary Implications of U. S. Withdrawal from Korea*, (Washington: The Congress of the United States Congressional Budget Office, 1978) p. 34. 이 보고서는 78년 5월에 작성된 것이지만 남북한에 대한 군사력 평가는 1977년 5월 13일 작성된 CBO 보고서인 *The Military Balance Between North and South Korean Forces and Its Policy Implications*를 인용한 것임.

〈표 4〉 미의회 예산국에서 분석한 남북한 간의 전력비교

구분	북한	한국
인구	16,720,000	35,200,000
현역	500,000	635,000
예비군	Not Available	1,240,000
지상군		
전투사단	25	20
해병대	0	1-2/3
탱크	1,950	1,100
장갑차	750	500
포	3,024	2,000
로켓발사대	1,200	0
박격포(Mortars)	9,000	3,000
지대공 미사일	250	120
대공포	5,500	1,000
공군		
전투기	630	335
수송기(Airlift)	225	46
헬기	50	13
해군		
전투함	425-450	80-90

Congressional Budget Office, Force Planning and Budgetary Implications of U. S. Withdrawal from Korea, (Washington, The Congress of the United States Congressional Budget Office, 1978) p. 35.

상기의 자료에서 제시된 바와 같이, 북한의 현역 병력은 한국에 비해 13만 명 정도 열세하며, 특히 예비군 전력을 추가하였을 때, 한국 지상군이 인구를 포함한 병력면에서는 우위를 나타내고 있다. 하지만, 병력을 제외한 지상군의 대부분 전력에서, 특히 탱크·포병전력·대공포는 북한이 훨씬 우세하며 공군과 해군 전력도 북한이 우위를 점하는 것으로 나타나고 있다.

1977년 5월 24일 하원 본회의에서 “FY 78 대외군원법안을 심의하기에 앞서, 로버트 마이클(Robert Michel) 공화당 의원은 SINGLAUB

소장에 대한 카터 대통령의 조처는 OVERACTION이라고 평하면서 주한미군 철수결정이 선거공약으로 채택된 정치적인 결정이며 군사적 사정 분석에 기초한 것은 아니므로 의회가 이번 SINGLAUB 소장문제를 계기로 행정부에 MILITARY ANALYSIS에 기초한 철군 결정내용을 충분히 알아보도록 조처하자고 주장하는 발언”을 하였다.<sup>17)</sup> 그리고 1977년 5월 25일 싱글로브 소장은 하원 군사위원회를 통해 주한미군 철수의 부당성과 북한의 군사적 위협에 대해 다음과 같이 증언하였다.

“가. 지상군 철수 결정 자체에 관한 사전협의를 없었고, 다만 그 SCHEDULE에 대한 협의가 있었는데 현재로서는 북괴 군사력의 우위와 김일성의 불성실성 때문에 미군 철수를 전쟁이 재발할 가능성이 있다는 생각에 변동없음. 나. 이러한 생각은 미군 고위 장교들, 주한미대사를 포함한 주요 대사관 직원, 한국군 지도자들의 OVERWHELMING MAJORITY의 의견이라고 할 수 있음. (중략) 라. 그러나 현재와 같은 군사정세하에서 왜 철군해야 하는지 그 RATIONALE을 모르겠으며 설명이 주어진 바 없음. 마. 합참에도 이를 문제로 질문했는데 대답이 없었음. (중략) 바. 카터 대통령이 왜 선거공약으로 한국문제를 특히 선택했는지는 모르겠으며, 북한의 불가침 조약성명 등 COUNTERVEILING CONSESSION 없이 철수하는 것은 개인의견으로 보아 UNWISE 한 것이라고 함. 사. 또한 한국군 전력 강화가 전제되어야 하는데 한국군을 북괴군에 상응한 전력으로 끌어올리기 위한 FORCE IMPROVEMENT PLAN이 진행 중이지만 적어도 무기와 장비 등을 DELIVERY 완료하는 데 8년 정도 걸릴 것이며, 그 후 동무기 장비훈련에 상당기간이 걸릴 것임. 아. 한국군 60만에 대하여 북괴군은 50만이라고 하는 것은 사실이나 한국군은 지원병력이 많은 부분을 차지하고 있어 사실 북괴는 한국군보다 전투병력은 훨씬 많이 동원할 수 있으며 한국군에 연 25만 정도의 월남참전 경험 군인이 있다하나 병사들은 많이 제대하였고 북괴의 월맹 및 중동전 참전전투 조종사를 고려할 때 특히 한국이 우세한 점이 되지 못함. 자. 북괴는 비행기를 제외한 거의 모든 군장비를 생산하고 있으며 소련 모형에 의한 잠수함 건도 진행중 임. 비행기는 MIG 19기를 다수 포함하여 중공에서 보급받고 있음.

17) “착신전보(USW-05495),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, p. 140. (외교통상부 외교사료관). 원문에 영어 대문자로 표기되어 원문대로 인용

차. 한국주둔 경비와 철수 시 경비의 비교에 대하여 확실하게 말할 근거는 없으나 한국에 있으면 긴 보급로, 교체병력 수송 등 불리점이 있는 반면 KATUSA 지원, 주둔지, 훈련장 등 무료, 기타 유지비가 현저히 저렴한 것도 사실임. 미국 내에는 사단을 인수 수용할 만한 유휴 시설은 현재 없으니 이를 신설해야 할 것임. 따라서 **경비절감 효과는 없을 것임**. **카. 주한미군은 전쟁 역지력으로 과거 24년간 그 기능을 효과적으로 수행했으며, 현재도 전쟁 재발 시 자동 개입되는 위치에 배치되어 있지 않음.**

3. 자신의 발언으로 대통령을 불쾌하게 한 점은 잘못임을 인정하나, **주한미군의 현재 발표된 계획대로 철수되면 전쟁이 재발할 것이라는 소신에는 변동 없음을 수차 확인하였음.**<sup>18)</sup>

싱글로브 장군은 주한미군이 한반도의 전쟁역지 역할을 해왔으며, 철수로 인한 경비절감의 효과가 없음을 주장하였다. 또한 주한미군 철수가 계획대로 진행된다면, 전쟁이 재발할 것이라는 자신의 소견을 청문회에서 강조하였다. 이러한 증언이후에, 일부 의원들이 카터 행정부의 철군 계획에 대한 반대의견을 본격적으로 제기하기 시작하였다. 1977년 5월 25일 미 하원 군사위원회 조사소위원회의 민주당 스트래튼(Samuel S. Stratton) 위원장과 로빈 비어드 공화당 하원의원은 “싱글로브의 증언을 청취한 이후 5년 내 모든 주한미지상군을 철수하겠다고 발표한 카터 대통령의 철군 계획을 의회가 지연시키거나 중지시키도록 노력하겠다”고 말하였다. 스트래튼 위원장과 비어드 의원(Robin Beard)은 철수에 대한 반대의견을 다음과 같이 언급하였다.<sup>19)</sup>

(스트래튼 위원장) **“의회는 철군 계획을 철저하게 검토해야 하며 따라서 미국인이 선거를 통해 선출한 의원들의 승인 없이는 아무도 결정을 내리지 못할 것이다. (중략) 주한미지상군철수가 전쟁을 재발시키고 미국민의 희생을 초래할 가능성이**

18) “착신전보(USW-05533),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10566, MF Roll No. 2007-26-12, pp. 153-155. (외교통상부 외교사료관). 위문에 영어 대문자로 표기되어 위문대로 인용

19) 워싱턴=동양, “철군계획 지연·중지 시킬 터” 『경향신문』(1977. 5. 26).



있다. 나는 카터 대통령의 철수 계획을 지연시키는 노력이 반드시 있을 것으로 생각한다.” (밑줄 및 강조는 저자가 표시함)

(비어드 의원) “스트래튼 위원장과 함께 카터 대통령의 주한미지상군 철수 계획을 지연시키거나 중지시키도록 노력하겠다”<sup>20)</sup>

싱글로브 소장의 증언은 남북한의 군사적 불균형과 주한미군 철수로 인한 전쟁 재발 가능성에 대해 의원들이 인식할 수 있는 기회가 되었다. 하지만 1977년 6월 10일 미하원 청문회에서 싱글로브 장군의 견해에 대해 하비브(Philip Habib) 차관과 브라운(George S. Brown) 장군은 다음과 같이 반박하였다.

“(1) (싱글로브 장군의 견해에 대한 브라운 장군 답변) 그의 견해는 옳지 아니하고 한국에 있는 장군 중에 SINGLAUB의 의견에 동조하는 이가 없었음. 철군은 대한공약을 준수하고 미국이 계속 태평양 세력으로 남아 있다는 전제하에 이루어지는 것임.

(2) (북괴의 공격 가능성에 대한 브라운 장군 답변) 어느 정도 위험은 있다고 보아야 할 것임. 합리적인 타산으로는 남침이 없을 것이나 비합리적인 행동은 예측불능함. (중략)

(4) (공군 철수문제에 대한 브라운 장군 답변) 고려된 바 없고 계속 지속(?) 할 것임.<sup>21)</sup> (중략)

(14) (철군이 미국이익에 어떻게 기여하는가에 대한 하비브 차관의 답변) 미국은 한국계속 주둔이 미국이익에 부합하는 것이라는 일반논과 조약의무에 따라 계속 주둔하는 것을 지지하나, 급변 철수문제로 어떤 군대가 필요한가를 결정하는 문제이며 이에 따라 이변에 지상군 철수를 결정한 것이며 지상군 철수가 국가이익에 더 잘 부합된다고 봄. (중략)

(16) (주한미2사단의 주 임무가 핵무기 사용인가에 대한 브라운 장군의 답변) 핵무기 사용이 주 임무라고 말할 수 없음. (중략)

20) 워싱턴=동양, “철군계획 지연·중지 시킬 터” 『경향신문』(1977. 5. 26).

21) 외교문서에 고려된 바 없고 “계속” (“영어단어”) “할 것임”으로 기술되어 있음. “계속”과 “할 것임” 사이에 영어 단어가 있는 것으로 보이는데, 식별이 불가하지만 문맥상 “MAINTAIN”으로 추정됨.

- (20) (철수된 부대에 대한 브라운 장군의 답변) 일반 전략예비군의 일부로 편입됨.  
(중략)
- (29) (철군 후 한국방위 대안에 대한 브라운 장군의 답변) 오키나와의 해병사단, 주한공군부대 등으로 북괴의 남침을 용납 아니할 것임.
- (30) (오산공군기지 등 재한공군이 약체라는 질문에 대한 브라운 장군의 답변) 현재 취약점이 있으나 한국군과의 연합훈련 등을 강화함.
- (31) (남북 간의 군사균형에 대한 브라운 장군의 답변) **미군 주둔 전제로 현재 균형이 존재하는데 그래서 철수에 따른 한국군 증강을 예정하는 것임.**<sup>22)</sup> (밑줄 및 강조는 저자가 표시함)

하비브 차관과 브라운 장군이 밝힌 입장은 싱글로브 장군의 주장과는 상반되는 것이었다. 즉, 주한공군의 주둔과 한국군의 군사력 증강을 전제로 북한에 대한 역지가 가능하다는 것이었다. 브라운 장군이 싱글로브 장군의 증언에 대해 군부의 입장에서 반박을 하였지만, 싱글로브 소장의 증언 이후 미의회 내에서 주한미군 철수에 대한 반대여론이 형성되기 시작하였다. 하지만 6월 3일 주미한국대사관은 주한미군철수에 대하여 미의회는 전반적으로 찬성하는 분위기라고 외무부장관에게 다음과 같이 보고하였다.

“SINGLAUB 소장건을 계기로 의회 안에서 철군문제에 관한 찬반 의견이 다소 활발하게 표면화하였는데 대체적인 형세는 공화당 의원과 민주당의 소수 보수파 의원들이 철수에 반대하는 것으로 나타나고 있으나 **의회의 지배적인 입장은 행정부의 철수정책을 지지 또는 적어도 전혀 행정부 소관의 문제로서 관망하는 것이라고 당지에서는 관찰하고 있음.** (중략) **이상으로 보아 이러한 철수반대 의견은 현재로서 행정부 정책에 실질적인 변화를 줄 만한 것은 아니라고 볼 수 있으며** (중략) 당지 언론계 등 관측에 의하면 일부 민주당 의원들의 반대는 철수정책에 대한 불만 표시이기도 하지만 그보다는 여사한 중요한 대외정책 결정과정에서 의회와 사전협의를 갖지 아니했다는 데 대한 소외감의 표시이자

22) “착신전보(USW-06237),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp.79-83. (외교 통상부 외교사료관).

장차에 대한 경고라고 해석하고 있음.”<sup>23)</sup>

주미한국대사관은 싱글로브 소장의 청문회 이후에도 여전히 철수문제는 행정부의 소관으로 보며 주한미군철수에 대해 반대하는 의견이 카터 행정부의 철수 정책에 큰 영향을 주지 않는다고 분석하였다. 그리고 미의회 내의 기본적인 입장이 철수를 찬성하고 지지하는 것으로 파악하였다. 하지만 6월 초에 주미한국대사관이 한국의 외무부에 보고한 것과는 다르게 6월 초·중반을 지나면서 상원을 중심으로 철수 반대가 본격적으로 논의되기 시작하였다.

#### 4. 미의회의 주한미군 철수 반대 확대: 상원 본회의의 철수 지지 거부 결의안 제출

1977년 6월 10일 상원 공화당 원내총무인 하워드 베이커(Howard Baker) 의원은 상원 본회의에서 주한미지상군 철수에 대하여 반대하였다. 그래서 본회의에서 상정예정인 맥거번 의원의 결의안(SECTION 454)을 삭제하는 수정안을 제출하겠다고 말하였다. 한국의 소병용 1등 서기관이 베이커 의원 담당보좌관과 접촉하였는데, 이 보좌관은 “베이커 의원의 입장이 상원 내 공화당의 공식정책이라고 할 수는 없으나 많은 의원이 이를 지지하는 것으로 알고 있다”고 언급하였다. 한국대사관은 베이커 상원 의원의 수정안 처리는 철수정책이 발표된 이후 미행정부의 철수정책에 대하여 상원이 최초로 공식적인 견해를 표시할 기회가

23) “착신전보(USW-06076),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp. 13-14. (외교통상부 외교사료관).

될 것이라고 판단하였고, 이에 대해 외무부장관에게 보고하였다.<sup>24)</sup>

1977년 6월 16일 상원 본회의에서 외교기관에 대한 대외활동법안을 심의하는 가운데, 주한미군의 단계적인 철수 지지 조항에 대한 토의가 열렸다. 주한미군 철수를 찬성하는 민주당 소속의 맥거번(McGovern), 버드(Robert Byrd) 의원과 철수를 반대하는 공화당 소속의 베이커(Howard Baker), 돌(Bob Dole), 골드워터(Barry Goldwater Jr.), 하인즈(H. John Heinz III), 해치(Orrin Hatch) 의원 등이 참석하였다.

베이커 의원은 맥거번 결의안을 삭제하는 수정안을 제출하였으며, 맥거번 의원은 이에 대해 원안을 지지하는 발언을 하였다. 미의회와 협의 없이 주한미지상군의 단계적 철수 같은 중요한 정책을 결정한 것에 대한 불만과 주한미군 철수와 관련된 명확한 대한국정책이 없다는 비판이 맥거번 결의안을 반대하는 의원들의 공통된 의견이었다.

버드(Byrd) 의원은 “맥거번 의원의 원조 조항과는 네 가지 차이가 있는 버드 수정안 1) 대한정책은 대통령과 의회가 합의하여 결정, 2) 4~5년 내라는 시한 삭제, 3) 지상군 철수(WITHDRAWAL)대신에 감축(REDUCTION)이라는 표현 채택, 4) 철군 계획이 완료될 때까지 대한 정책 상황을 매년 2월 15일까지 의회에 보고해야 함”이라는 수정안을 제출하였다. 결국 버드 수정안이 79대 15로 의결되었다. 주미한국대사관은 상원 내의 본건 토의에 대해 관찰을 한 후, “공화당 의원들은 대체로 철군 자체를 반대하는 입장이고, 일부 민주당의 일부의원들은 철군 자체보다도 정책 결정과정에서 의회와 협의치 아니하였다는 점에 강조점을 두고 있는 것으로 보였음”이라고 한국 외무부에 보고하였다.<sup>25)</sup>

24) “착신전보(USW-06268),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp.95-96. (외교통상부 외교사료관).

25) “착신전보(USW-06350),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전 3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp.112-114.(외교통상부 외교사료관).

결국, 1977년 6월 16일 미상원은 본회의를 통해 주한미군 철수 계획에 대한 미상원에서의 지지를 거부하였다. 그리고 주한미지상군 철수를 포함한 미국의 대한정책 전반에 대해서 대통령과 미의회가 함께 결정해야 한다는 것을 미의회의 이름으로 밝혔다. 그리고 상원 본회의에서 버드 수정안 의결을 통해 미의회는 공식적으로 카터 행정부의 주한미지상군 철수 계획에 대해 처음으로 제동을 걸 수 있게 되었다.<sup>26)</sup>

이러한 상원의 본회의 결의에 대해 1977년 6월 17일 국무성은 “주미군 철수나 배치문제는 군 통수권자인 대통령의 전결사항임을 확인하면서 그러나 의회와 주한지상군 단계철수에 관하여 계속 협의할 것이며 의회가 협의와 협조를 강조한 것은 행정부 입장과 일치하는 것이다”라고 말하였다.<sup>27)</sup> 하지만 백악관·국무성 부대변인은 병력과 장비를 어느 지역에 유지하는가에 대한 결정은 대통령의 고유한 권한이며, 주한미지상군 철수계획 자체는 변경될 수 없다고 밝혔다.<sup>28)</sup>

1977년 6월 21일 미 공화당의 상원 원내총무인 하워드 베이커 의원은 주한미지상군의 철수개시 연기를 카터 대통령에게 요청했다. 베이커 의원은 카터 대통령이 주최한 조찬에서 주한미군 철수에 대해 상원이 충분히 검토한 이후에 주한미군 철수계획 지지 여부에 대해 결정할 때까지 주한미군철수 연기를 요청하였다. 그리고 상원이 이 정책수립에 동참할 수 있도록 요구하였다.<sup>29)</sup> 6월 23일과 30일에 하원은 미의회가 한국에 대한 미국의 안보공약을 검토하고 그러한 철수가 한반도의 안정에 효과를 미치는 가를 검토할 때까지 미국은 철수를 금지해야

26) 국회, 『국회사: 097회 (임시회)』(서울: 국회사무처, 1977), pp. 2~3. 97회 임시회의 기간은 1977년 6월 20일에서 동년 7월 6일까지이다.

27) “착신전보(USW-06382),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, p. 123 (외교통상부 외교사료관). **본문에는 “주미군”으로 되어 있으나 “주한미군”을 의미하는 것으로 판단됨.**

28) 국회, 『국회사: 097회 (임시회)』(서울: 국회사무처, 1977), p. 3.

29) 김영희, “카터에 철군연기요청” 『중앙일보』 (1977. 6. 22).

한다는 결의안(Resolution)<sup>30)</sup> 260과 272를 각각 제출하였다.<sup>31)</sup>

30) “미의회 결의안(Resolution)의 종류,” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977. 전3권』 등록번호 10568, MF Roll No. 2007-26-14, p. 165.(외교통상부 외교사료관). 이 외교문서에 따르면 결의안은 다음과 같이 정의되었다. “① Resolution: 상원 또는 하원이 단독으로 단순한 의사를 표명하는 것으로 법적 구속력은 없음 ② Joint Resolution: 상하 양원이 각자 동일한 내용의 결의안을 통과시켜서 이에 양원의 의장이 각기 서명한 후 대통령이 서명하여야 법적 구속력이 있음 Concurrent Resolution: Joint Resolution과 비슷하나 대통령의 서명 없이도 상하 양원의 결과로 법적 구속력이 있음. 이 결의안은 제의될 때부터 Concurrent Resolution이라는 명칭 사용됨”

31) 주미국대한민국대사관, 『한국과 미의회: 1945년-2000년(법안, 결의안, 기타 한국관련 자료집)』(위싱턴: 주미국대한민국대사관, 2001), pp. 579-582 H. CON. RES. 260/272 95th CONGRESS 1st SESSION IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES, JUNE 23/30, 1977

H. CON. RES. 260 Concurrent resolution expressing the sense of the Congress that the United States take no action to withdraw U. S. ground forces from South Korea until the Congress has had an opportunity to examine the American security commitment to South Korea and the effects such a withdrawal would have on the stability of the Korean Peninsula. H. CON. RES. 272.는 260과 한국 표현 외 동일함. 260에서 명시된 South Korea가 272에서는 the Republic of Korea로 명시되었음. 이 두 결의안의 요약도 동일함. Declares it the sense of Congress that United States ground forces not be withdrawn from South Korea until Congress has examined the effect of such withdrawal.

결의안(CONCURRENT RESOLUTION)은 한반도의 안정이 동북아의 안정과 미국 및 동맹국의 이익에 결정적이기 때문이라는 내용을 포함하여 7가지 이유로 구성되어 있음. “①Whereas the stability of the Korean peninsula is vital to the stability of Northeast Asia and to the interests of the United States and its allies ②Whereas the initiation of conflict on the Korean peninsula holds profound escalatory potential, leading possibly to major power confrontation ③Whereas United States military presence in South Korea has to date served as a primary deterrent to renewed North Korean aggression ④Whereas all evidence suggests that the Government of North Korea has persisted in an unrelenting manner in its preeminent objective of military subjugation of the south ⑤Whereas since 1973 the North Korean Armed Forces have been dramatically expanded to the point where those forces now enjoy substantial superiority over those of the

이처럼 싱글로브 소장의 증언 이후, 미의회는 상원 본회의 결의안을 제출하여 행정부의 주한미군 철수정책을 제어하게 되었다. 즉, 주한미지상군 철수가 행정부만의 정책에서 미행정부와 미의회가 협의하여 시행하는 정책으로 변화된 것이다. 이후 주한미지상군 철수에 대해 미의회는 점점 더 부정적인 입장을 취하게 되었다. 이러한 미의회의 분위기는 1977년 7월 20일 백악관에서 개최된 회의에서 다수의 의원들이 주한미군 철수에 대해 부정적인 입장을 표명한 것을 통해서도 확인할 수 있다. 이 백악관 회의에 카터 대통령, 밴스 국무장관, 브라운 국방장관, 브레진스키 보좌관, 상하원 외교위원회, 군사위원회, 세출위원회에 소속된 민주당과 공화당 양당의 지도층 25명 내지 30여 명이 참석하였으며 주한미지상군 철수와 보완조치에 대한 의견이 교환되었다. 참석자들의 전체적인 의견은 다음과 같이 철수에 대해 반대하는 입장이었다.

이 회의에서 **“발언한 의원은 여러 가지 이유를 들어 전원 예외 없이 주한미지상군 철수 자체에 반대의견을 표하였으며, 의회 측으로서 한사람도 철군 계획을 지지 발언하지 않았다 함. 반대의견의 일반적인 논거는 북괴 남침을 유발한다는 것이었다 함.** 특히 김정일이 승계할 경우, 더욱 호전적이고 예측할 수 없는 인물로 위험이 증가할 것이라고 견해와 반스 장관이 미국은 계속 아세아 태평양 세력으로 남을 것이라는 발언에 대해 수명 의원(DERWINSKI 하원의원, GLEN 상원의원)은 주한미군 철수계획, 주비올빈기지 폐쇄, 대만과의 방위조약 약화기운, 인도양에서의 후퇴 등은 현 행정부가 아세아 태평양 세력으로 잔존한다는 공언과 상반되는 것이라는 반론을 제기했다 함. 또한 반스 장관이 북괴의 재침을 억제토록 중국, 소련과 이야기할 수 있다고 한데 대해 ZABLOKI 위원장은 공산국가들의 말을 믿을 수 없는 것이라고 말했다 함. HUMPHERY 상원의원까지도 주한미군

---

south ⑥Whereas North Korea's unprovoked attack on South Korea on June 25, 1950, occurred shortly after the completion of a planned United States military withdrawal from the peninsula; and ⑦ Whereas considerable concern has been expressed that the proposed withdrawal of American forces may, in these circumstances, provide the occasion for renewed North Korean aggression.

철수를 논의할 시기가 아니라는 뜻을 시사했다 함. FRASER 의원만이 한국 민주주의 회복이 우선되어야 한다는 국내문제에 언급했으나 그도 결과적으로 주한미지상군 철수에 반대하는 논리가 되었다 함. 반대 의견을 표한 의원은 상원의 CASE(R-N.J), NUNN(D-GA), GLEN(D-OHIO), SWEIKER(R-PA), HUMPHREY(D-MIN) 의원이며, 하원의 ZABLOKI(D-WIS), MAHON(D-TEX), DERWINSKI(R-ILL), WOLFF(D-N.Y.), STRATTON(D-N.Y.) 의원이었다 함. 따라서 **동회의에서 의회측은 주한미 지상군 철수자체에 반대하고 한국에 미군을 계속 유지하기 위하여 행정부가 요청할 보완조치를 승인치 않을 것이라는 일반적 분위기였다** 함. 금반 국방장관 회의에서 한국측은 보완조치의 선행을 강력히 주장해야 할 것으로 본다 함.<sup>32)</sup>

이 백악관 회의 다음날인 7월 21일 브레진스키 보좌관은 주한미군 철수와 관련된 카터 행정부의 정책에 대해 미의회가 주한미군 철수를 지지하지 않는다고 카터 대통령에게 보고하였다. 이 보고(Congressional Reactions to our Korean Policy)에 따르면, “브라운 국방장관의 한국 관련 브리핑에 대해 미의회지도자들의 반응은 매우 냉담하였다. 어느 의원도 주한미군 철수에 대해 지지하지 않았으며, 많은 사람들이 직접적으로 반대를 표현하거나 이에 대한 불안을 나타내고 있음”을 보여 주고 있다.<sup>33)</sup>

이처럼 철군 결정의 초기에 미의회는 주한미군 철수 찬성 결의안을 통해 행정부를 지지하는 입장이었으나 싱글로브 소장의 발언 이후 상황은 달라졌으며, 상원 본회의에서는 이후의 주한미군 철수 결정 시

32) “착신전보(USW-07448),” 『주한미군 철수(감축): 미국 의회에서의 논의, 1977, 전3권』 등록번호 10567, MF Roll No. 2007-26-13, pp. 271-272. (외교통상부 외교사료관).

33) Memorandum for The President from Zbigniew Brzezinski, “Congressional Reactions to Our Korean Policy,” Jul 21, 1977. The White House, Confidential. DDRS. 주한미군 감축을 위한 카터 행정부의 정책에 대한 의회의 반응과 관련하여 브레진스키 안보보좌관이 카터 대통령에게 보고한 각서.



의회와 협조해야 한다는 상원의 결의안이 채택되었다. 따라서 앞으로의 주한미군 철수관련 결정은 의회와의 협조가 반드시 필요하게 되었으며, 행정부가 독자적으로 결정할 수 없는 상황이 된 것이다.

## 5. 결론

이 논문에서는 주한미군 철수 결정에 있어서 카터 행정부의 주한미군 철수 결정 전후과정에서 철수에 대한 인식의 차이에 대한 비교 분석을 통해, 미의회의 입장이 변화되는 과정에 대해 살펴보았다. 주한미군 철수 결정은 카터 대통령이 후보시절 선거공약사항 중 강조한 것으로 의회의 협의 절차 없이 행정부 내 정책결정기구인 국가안보회의, 국가안보회의의 하부위원회인 정책검토위원회와 특별조정위원회 등을 통해 이루어졌다.<sup>34)</sup> 주한미군 철수 결정에 있어서 의회 내의 일부 반대가 있었지만 행정부의 결정에 전반적으로 수용하는 분위기였다. 결국, 1977년 5월 5일 대통령 지시-12를 통해 주한미군 철수결정이 공표되었다.

하지만 5월 25일 싱글로브 장군의 북한 군사력 위협에 대한 증언 이후 6월 상원 본회의에서 주한미군 철수로 인해 북한이 침략을 할 수 있다는 우려가 미의회 내에서 확대되었다. 그리고 6월 16일 미의회는 이후의 한국 문제를 처리할 때 행정부가 의회와 협조해야 한다는 결의안을 제출하였다. 또한 이와 함께 의회 내에서 주한미군 철수 반대 의견이 확대되었다.

철수결정이 거의 일방적인 행정부의 주도로 결정되었지만, 미상원이

34) 조관행, 카터 행정부의 주한미군 철수결정에 대한 연구: 정책검토위원회와 국가안보회의의 논의를 중심으로, 『군사』 제94호(2015년 3월) 참고

차후의 과정에 의회와의 협조가 포함된 본회의 결의안을 제출하고 채택한 것은 미의회가 이후의 철수정책을 추진하는 과정에서 결정적인 영향을 미칠 수 있는 단초를 제공하는 것이었다. 이로 인해 철수 결정 이후의 정책적 판단과 진행 과정은 의회의 적극적인 참여와 의지가 반영되었다.

결론적으로, 70년대 카터 행정부의 주한미군 철수정책은 행정부 중심으로 결정되었지만 철수결정 이후의 주한미군 철수정책 과정은 행정부와 의회 간 견제와 균형을 통해 이루어짐을 확인할 수 있었다. 특히, 의회는 행정부의 주한미군 철수정책에 대해 군사적인 측면에서 올바르게 계획되고 실행되는 지 감시하는 역할을 수행하였다. 무엇보다도, 주한미군 참모장이었던 싱글로브 소장이 의회 청문회에서 북한의 군사력에 대해 증언한 것이 의회 내의 주한미군 철수반대 의견을 전개 및 확대 시키는 계기가 되었다. 따라서 우리는 정확한 정보판단을 통해 도출된 군사력 평가의 중요성과 이러한 평가가 정치적 결정과정에 미치는 것에 대해 확인할 수 있었다. 요컨대, 우리는 미국의 대한군사정책, 특히 주한미군 관련 이슈를 다룸에 있어 미국의 국방정책/군사전략의 결정구조, 미행정부와 미의회의 정치적 관계를 명확하게 이해해야 한다. 그리고 대미행정부 노력 뿐 아니라 대미의회 노력, 주한미군과의 군사동맹 강화 등 정치·외교·안보 등의 다각적 측면에서 국익을 위한 활동이 중요하다는 교훈을 도출할 수 있었다.

[원고투고일: 2016.6.5, 심사수정일: 2016.8.16, 게재확정일: 2016.9.3.]

주제어 : 미지상군, 철수, 카터 행정부, 싱글로브, 버드 결의안, 한국, 북한, 군사력 평가

<ABSTRACT>

The Study on the change of U. S. Congress  
'perspective for the Carter Administration's U. S.  
Troops withdrawal policy from the ROK

Cho, Kwan-haeng

The purpose of this paper is to analyze the change in the perspective of U. S. Congress for the Carter Administration's U. S. Troops withdrawal policy from the ROK through Korean diplomatic documents. Carter's U. S. troops withdrawal decision was a unilateral policy by the administration. Without substantial consultation with Congress, Carter administration decided to withdraw U. S. ground forces in South Korea. Carter's U. S. Troops withdrawal from the ROK was released through the PD-12.

After releasing the PD-12, various committees in Congress, including public hearings and testimony, showed that problems are related to the withdrawal of U. S. ground forces. Through the testimony from Major General John K. Singlaub in USFK at the House Armed Services Committee about North Korea Military evaluation on May 25, 1977 in the U. S. Congress, the congress began to have an interest in accurate evaluation of North Korea military. After the testimony of Singlaub, in Congress, the discussions against U. S. Troops withdrawal from the ROK began to be raised.

On June 16, 1977, the Senate adopted the Byrd resolutions that had to be performed in consultation with the U. S. Congress on administration's withdrawal policy. After the resolution was submitted, opinion against the withdrawal policy began to expand. After all, Congress initially expressed opposition to the plan for the U. S. Troops withdrawal policy of Carter administration through this resolution.

In Conclusion, this study analyzed the change of U. S. congress' perspective through the testimony of Singlaub in the U. S. House of

Representatives Armed Services Committee and the Concurrent Resolution of the U. S. Senate about the withdrawal of U. S. troops from Korea. After those processes, U. S. administration had to seek the understanding and cooperation of the U. S. Congress about the withdrawal policy in the subsequent processes.

Key words : U. S. Troops, Withdrawal, Carter administration, Singlaub, Byrd resolution, South korea, North korea, military evaluation