

Journal of Military History
2024, No. 133, pp.399-436
<https://doi.org/10.29212/mh.2024..133.399>
Printed in the Republic of Korea

닉슨 행정부의 주한미군 철수정책

- 전략과 '정부정치'의 동학*

류인석 | 영남대학교 군사학과 부교수

- 목 차
1. 서론
 2. 이론적 논의
 3. 부분철수 결정(1969-1970): 전략적 합의
 4. 추가철수 논의(1970-1972): 국방부의 군사적 논리 우세
 5. 추가철수 중단(1972-1974): NSC의 정치적 논리 우세
 6. 결론

초 록 닉슨 행정부의 주한미군 철수는 한미동맹과 동북아 안보지형에 중대한 영향을 미쳤음에도, 다른 시기의 철수정책에 비해 상대적으로 연구가 부족한 편이다. 또한, 대부분 관련 연구도 닉슨독트린이라는 전략적 변화의 관점에서 주한미군 철수가 한미동맹에 미친 영향에 집중했으며, 철수정책 결정과정에 관한 고찰은 미흡했다. 이러한 이유로 당시 지상군의 전면철수 가능성이 매우 컸으나, 왜 부분감축으로 종결

* 이 논문은 필자의 박사학위 논문의 일부 내용을 보완하여 작성한 것임.

되었는지는 명확히 규명되지 않았다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 논문은 '정부정치 모델'을 적용하여 추가감축이 중단된 배경을 분석하였다. 연구 결과, 키신저 국가안보보좌관(NSC)과 레어드 국방장관(국방부) 간의 정부정치적 동학이 정책결정 과정에 상당한 영향을 미쳤으며, 닉슨 대통령은 두 입장이 상충하는 상황에서 어려운 결정을 내렸음을 알 수 있다. 전반적으로 국방부의 군사적 논리에 따라 전면철수의 가능성이 컸으나, 미중 데탕트가 시작되고, NSC의 추가철수반대 논리가 우위를 점하면서 추가철수는 중단되었다. 이 논문은 주한미군 재조정 메커니즘에 대한 이해를 넓히고, 미국의 정책 변화에 대비하기 위한 시사점을 제공한다.

주제어: 닉슨독트린, 주한미군 철수, 정부정치 모델, 한미동맹

(원고투고일 : 2024. 9. 30., 심사수정일 : 2024. 11. 14., 게재확정일 : 2024. 11. 29.)

1. 서론

최근 동북아시아의 안보상황은 점점 불확실하고 불안정한 국면으로 접어들고 있다. 미중 전략적 경쟁과 한미일 대 북중러의 대립 구도가 심화되는 가운데, 북한은 핵전력 고도화를 통해 노골적으로 위협을 가하고 있다. 대만해협에서도 미중 간 군사적 충돌 가능성이 커지고 있으며, 한반도에서 전쟁이 재발할 위험 역시 지속되고 있다. 이러한 복잡하고 심각한 안보환경에서, 한국은 한미동맹의 강화와 발전에 방점을 둔 외교안보전략을 추진하고 있다. 미국이 추진하고 있는 규칙기반 세계질서 구상과 동맹네트워크 강화 전략은 이러한 전략적 선택에 유리한 여건으로 작용하면서 한미관계는 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로까지 발전하고 있다.

그러나 한미동맹의 견고함 이면에는 갈등과 마찰을 불러일으킬 가능성이 있는 딜레마적인 요인들이 잠재되어 있다. 특히 안보환경이 급변하는 상황에서 한미 간 연루와 방기에 대한 우려가 심각한 갈등 요인이 되기도 했다. 주한미군 철수 문제는 이러한 동맹 딜레마의 속성을 지니고 있는 대표적인 사안이다. 한국전쟁 이후 미국은 지속적으로 주한미군의 재조정 문제를 검토해 왔고, 실제로 여러 차례 상당한 감축을 단행했다. 철수 시도 때마다 한국은 완전철수 가능성을 우려했고, 사전 협의나 소통이 부족했던 경우에는 심각한 갈등이 발생하기도 했다. 미국의 일방적 태도도 문제였지만, 한국이 미국의 입장과 의도를 어떻게 해석하느냐에 따라 갈등이 확대되는 측면도 적지 않았다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 주한미군 철수 사례

중 한미동맹과 동북아 안보지형에 상당한 영향을 미친 닉슨 행정부의 철수정책 결정과정을 심층적으로 고찰해 현재적 함의를 제시하고자 한다. 이 시기의 철수정책에 대한 연구는 상대적으로 부족한 편이며, 대부분의 연구는 한미동맹의 맥락에서 철수의 영향에 초점을 맞추었고, 철수정책 과정에 관한 구체적 분석은 미흡했다.¹⁾ 특히 많은 연구는 “닉슨독트린(Nixon Doctrine)의 구현을 위해 계획된 대로 1개 사단이 철수되었다”는 것을 정설로 받아들였다. 그러나 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령은 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부 말기에 검토했던 핵무기 및 지상군의 완전철수 방안을 강력히 추진하려 했다. 다른 아시아 동맹국들에 대한 감축과 달리 주한미군은 완전철수 대상으로 검토되었으며, 당시 동북아와 한반도 상황은 데탕트, 남북대화, 주월 한국군 복귀 등 철수에 유리한 여건이 형성되고 있었다. 그렇기에 왜 철수정책이 부분감축으로 종결되었는지에 대한 많은 의문이 남아 있다.²⁾

지금까지 추가감축 중단에 대해서는 여러 가지 가설과 주장이 제기되었다. 그중 닉슨-키신저(Henry A. Kissinger)의 외교정책은 “다른 수단에 의한” 봉쇄전략의 지속이라는 관점에서 주한미군의 완전철수는 처음부터 의도되지 않았을 것이라는 가설이 가장 유력한 것으로 알려져 왔다.³⁾ 대표적으로 남주홍은 레어드

1) 관련 연구로는 다음의 논문 참조. 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미 관계와 한반도의 국제정치,” 『한국정치외교사논총』, 26집 2호(2005); 차상철, “박정희와 1970년대의 한미동맹,” 『軍史』, 75집(2010).

2) 이 논문에서의 주한미군 철수는 주한 미 지상군 철수를 의미하며, 전면적인 철수란 2개 완편 사단의 철수에 해당한다. 철수와 감축은 완전철수와 부분철수의 의미로 해석될 수도 있으나, 이 논문에서 완전철수는 지상군의 전면철수를 의미한다.

3) 주한미군 추가 감축을 직접 다루지 않으나, 닉슨독트린을 봉쇄전략의 연장선으로 평가한 연구로는 Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985); Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy*

(Melvin R. Laird) 국방장관이 제안한 주한미군 추가감축안에 닉슨 대통령이 동의했다는 증거는 존재하지 않는다고 주장하며, 닉슨이 자신의 회고록에서 아시아 전역에서의 완전철수 계획을 부인한 내용을 그 근거로 제시했다.⁴⁾ 그러나 닉슨의 회고록은 아시아 전반에 대한 완전철수 계획을 부인한 것일 뿐, 주한미군과 관련하여 구체적으로 완전철수 의도가 없었다고 밝힌 것은 아니다. 또한, 이러한 주장은 실증적 근거가 아닌 주한미군의 전략적 가치를 중시했을 것이라는 추정에 기반하고 있다.

또 다른 가설은 남북관계가 대화에서 긴장 국면으로 회귀하고 북한의 위협이 증가함에 따라 추가철수가 이루어지지 않았다는 것이다. 이는 당시 미국이 주한미군의 지속적 주둔을 결정한 후 발표한 공식성명과 관료들의 의회 청문회 발언 등에서 북한의 위협이 주요하게 언급된 사실에 기반을 두고 있다.⁵⁾ 하지만 주한미군 철수 검토 과정에서 한반도 상황이나 북한의 군사적 위협이 결정적인 영향 요인으로 작용했다고 보기는 어렵다. 주한미군의 역할이 북한을 억제하고 한국을 방어하는 단일 목적에만 국한되지 않았기 때문이다. 또한, 미국은 공식적인 발표와는 달리 내부적으로 한국이 북한의 도발을 억제하고 방위할 수 있는 역량을 보유하고 있다고 평가해왔다는 점에서, 북한의 위협이 주한미군 추가감축 중단에 결정적인 요인으로 작용했다고 보기는 어렵다.⁶⁾

in a Changed World (Washington, D.C.: Cato Institute, 1996).

4) Nam Joo Hong, *America's Commitment to South Korea: The Decade of the Nixon Doctrine* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

5) 1973년 3월 16일, 미 백악관과 국무부는 주한미군 추가감축에 반대하는 공동성명을 발표했다. 이어 3월 26일에는 리처드슨 국방장관이 상원 군사위원회에서 북한이 외부의 지원 없이도 한국을 공격할 능력을 보유하고 있으며, 주한미군이 한국이 대북 협상에서 유리한 위치를 확보하는 데 기여하고 있다고 발언했다. 구영록·배영수, 『한미관계 1982-1992』(서울: 서울대 미국학연구소, 1982).

6) 미국의 남북한 군사력에 대한 평가는 논문의 3장, 4장, 5장에서 상세히 다루었다.

추가감축 중단에 대한 원인을 키신저와 레이어드 간의 영향력 경쟁의 결과로 보는 시각도 있다. 오버도퍼는 1971년 주한미군 2만 명 감축 이후, 레이어드가 주한미군 2사단을 1개 여단으로 축소하려는 계획을 추진했지만, 키신저가 아시아 지역에서 발생할 수 있는 정치적 파장을 우려하여 이를 막았다고 간략히 언급했다.⁷⁾ 이채진과 사토 역시 당시 미국의 한국과 일본에 대한 정책을 연구하며, 키신저가 레이어드의 추가감축 계획을 저지한 것으로 평가하였다.⁸⁾ 그러나 이러한 주장은 실증적 근거보다는 추측에 의존하고 있으며, 대부분 닉슨독트린의 맥락에서 주한미군 철수문제를 단편적으로 다룬 측면에서 한계가 있다.

전반적으로 기존 연구들은 주로 국가와 전략 중심의 관점에서 철수정책 결과에 대한 사후적 평가를 기반으로 하고 있어 추가감축 종료의 원인을 밝히는 데 한계가 있었다. 또한 일차 자료에 기반한 실증적 접근이 부족하며, 전략의 적용 과정에 대한 구체적 분석도 미흡했다.

이 논문은 “왜 계획된 완전철수 대신 부분감축으로 중단되었는가?”라는 질문을 제기하고, 전략중심의 접근을 보완하기 위해 ‘정부정치 모델’(governmental politics model)을 적용해 정책 결정 과정을 분석했다. 당시 주한미군 철수 정책을 총괄했던 NSC(National Security Council)는 이 문제를 레이어드 국방장관의 영향력을 저지하는 “가장 중요한 관료적 이익”(the most important bureaucratic benefit)이 걸린 사안으로 간주했다.⁹⁾ 따라서 이 논문은 대통령과 안보 관련 각 부서의 수장들이 주한미군의 정

7) Don Oberdorfer, *The Two Korea: A Contemporary History, New Edition* (Indianapolis: Basic Books, 2001), p. 86.

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

9) Memorandum for Kissinger from K. Wayne Smith, Five-Year Korea Program, July 30, 1971, H-227, NPM.

치적, 군사적 역할을 어떻게 판단하고 있었는지를 분석함으로써 추가감축 종결의 원인을 실증적으로 규명하고자 한다. 연구는 일차자료를 활용하여 관료들 간의 논쟁이 닉슨 대통령의 최종 결정 과정에 반영되는 과정을 추적하는 과정추적적 방법을 적용하였다.¹⁰⁾

정책결정 과정은 주한 미 7사단 철수결정, 추가감축 논의, 추가감축 중단의 3단계로 나누어 분석했다. 2장에서는 이론적 논의를, 3장에서는 닉슨독트린의 구현 차원에서 부분적 철수에 대한 전략적 합의 과정을 살펴보았다. 4장과 5장에서는 추가감축 논의 과정에서 국방부 중심의 군사적 논리가 우세했던 상황과, NSC의 정치적 논리가 우세했던 상황을 고찰하여 추가감축 중단 결정과정을 규명했다. 마지막으로 이 사례를 통해 얻은 정책적 시사점을 제시하며 결론을 맺었다.

2. 이론적 논의

가. 정부정치 모델

외교정책 결정과정에 관한 많은 연구는 앨리슨이 쿠바 미사일 위기를 다룬 저서 *Essence of Decision*에서 제시한 합리적 행위자 모델(Rational Actor Model), 조직과정 모델(Organizational Process Model), 정부(관료)정치 모델(Governmental or Bureaucratic

10) 과정추적적 방법이란 독립변수와 관찰된 결과간의 사건의 시간적, 그리고 가능케 하는 인과적 순차(sequence)를 경험적으로 추적하는 것이다. Andrew Bennett and Alexander L. George, "Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci", in Colin Elman & Miriam Fendius Elman, eds., *Bridges and Boundaries* (Mass.: MIT Press, 2001).

Politics Model)을 차용해왔다.¹¹⁾ 합리적 행위자 모델은 국가를 하나의 합리적 행위자로 간주하며, 국가는 이익을 극대화하기 위해 목적에 부합하는 방식으로 결정을 내린다는 이론이다. 반면, 조직과정 모델과 정부정치 모델은 정책결정 과정에 있어서 조직의 표준화된 행동 절차나 규칙, 그리고 개인과 조직이 추구하는 이익의 작용에 초점을 맞춘다.

특히 정부정치 모델은 조직 내 의사결정 과정의 복잡성을 이해하는 데 중요한 대안적 모델로 주목받아 왔다. 이 모델은 정부의 정책결정을 다양한 이해관계와 권한을 가진 참여자들이 정치적 흥정을 통해 영향력을 행사한 결과물로 본다. 즉, 외교정책과정을 정책결정참여자(player) 간의 “정치과정”으로 해석하는 것이다.¹²⁾

국가 중심의 합리적 행위자 모델은 주로 대통령과 같은 최고 지도자의 정책결정 권한을 가장 중요시하며, 정책결정 과정 자체에는 큰 관심을 두지 않는 경향이 있다. 그러나 대통령이 최종 결정권을 갖고 있다고 해서 항상 압도적인 영향력을 행사하는 것은 아니다.¹³⁾ 실제로, 정책 결정에 있어서 관료정치적 역학 관계가 더 큰 영향을 미치는 경우도 많다. 정부정치 모델은 대통령의 정책결정 권한도 관료정치적 영향으로부터 자유롭지 못하며, 대통령 자신의 입장도 상황에 따라 변화될 수 있다는 점을 강조하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 대통령과 관료들 간의 관계에 관한

11) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed (Boston: Little Brown, 1971).

12) Graham T. Allison(1971), pp. 144-147.

13) 뉴스테드는 대통령이 단순한 행정 사무원(clerk)이 아닌 진정한 지도자(leader)가 되기 위해서는 조직 내 흥정 과정에서 설득력을 발휘할 수 있는 능력이 필요하다고 주장하였다. Richard E. Neustadt, *Presidential Power, The Politics of Leadership*, New York: Wiley, 1960.

14) 엘리슨의 관료정치 모델은 뉴스테드의 *Presidential Power*에서 대통령의 권력과 역할에 대한 논의에 기초하고 있으며, 대통령을 정책결정과정의 한 행위자로 간주하고 모델을 발전시켰다. 앞의 책(1971), pp. 147-155.

정교한 이론적 검토가 부족하다는 비판도 적지 않았다. 특히 관료정치적 요인을 강조하며 대통령을 정책 결정자 중 하나로 간주하고, 대통령의 역할에 대해서도 명확한 주장을 제시하지 못했다는 점에서 많은 지적이 있었다.¹⁵⁾

엘리슨과 젤리코는 이러한 문제를 보완하기 위해 1999년에 발행된 *Essence of Decision*의 2차 개정판에서 ‘정부정치’ 모델을 보완하였다.¹⁶⁾ 개정판에서 관료정치 용어를 사용하지 않은 것은 대통령을 관료의 범주로 간주하기 어렵다는 점과 더불어, 관료정치 모델은 조직과정 모델의 논리적 연장에 불과하다는 비판 때문이었다.¹⁷⁾ 이러한 비판을 고려하여 개정판은 부서의 수장들은 단순히 관료조직의 “대표선수”라기 보다는 개인의 정체성과 역할을 바탕으로 자신의 이익과 선호를 관철시킬 수 있다는 측면을 강조하였다.

엘리슨은 수정된 ‘정부정치’ 모델에서 ‘경기자’(player)는 다음과 같은 세 가지 특징을 가진다고 설명하고 있다. 첫째, 한 가지 전략적 사안에만 집중하지 않고, 다양한 국내 문제에도 관심을 기울인다. 둘째, 일관된 전략 목표를 추구하기보다는 국가, 조직, 개인의 목표에 따른 다양한 신념에 기반하여 행동한다. 셋째, 단일한 합리적 선택을 내리는 것이 아니라, 정치적 밀고 당

15) 크래스너는 관료정치 모델이 관료들의 입면권자이자, 최종 정책결심자인 대통령의 역할을 과소평가했다는 점을 지적하면서 엘리슨 모델의 한계를 강조한 바 있다. Stephen D. Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland),” *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972). 로자티는 대통령과 관료 간의 정책결정의 영향력의 정도에 따라 대통령 우세, 관료 우세의 모형을 제시하였다. Jerel A. Rosati, “Developing A Systematic Decision-Making in Bureaucratic Politics in Perspective,” *World Politics*, Vol. 33, No. 2, 1981.

16) Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2d ed)*, New York: Longman, 1999. (김태현 역). 『결정의 본질』, 파주: 모던아카이브, 2018.

17) 앞의 책(2018), pp. 472-473.

기기 과정을 통해 결정을 도출한다.¹⁸⁾

엘리슨의 정부정치 모델은 대외정책, 특히 국가안보와 관련해 국가, 정부, 개인의 이익이 상호작용하는 과정을 설명한다는 점에서 본 논문의 분석틀로 적합하다.¹⁹⁾ 다만, 수정된 정부정치 모델도 다양한 이론적 시각을 반영하지 못한 점과 대통령의 역할에 대한 이론적 검토가 여전히 부족하다는 문제가 있는 점을 고려할 필요가 있다.²⁰⁾ 또한, 관료집단은 국가 전략과 정책을 자신들의 이익을 관철할 수 있는 명분으로 활용하기도 하며, 상황과 사안에 따라 특정 관료집단이 우위를 점하는 현상이 발생할 수 있는 점도 주목할 필요가 크다. 따라서 이 논문은 정책결정 과정에서 두 핵심 부서(NSC와 국방부)의 선호와 이익이 어떻게 대립하고 경쟁했는지를 분석하고, 이를 대통령이 최종적으로 어떻게 조율하여 결정했는지에 초점을 맞추었다.

나. 닉슨 행정부의 안보정책 결정구조

1960년대 말, 미국은 냉전 이후 가장 큰 도전에 직면했다. 소련의 군사력 증강과 유럽 및 일본의 경제적 부상이 패권적 지위를 위협하는 가운데, 장기간에 걸친 베트남 전쟁은 국내정치 상황을 더욱 악화시켰다. 이러한 위기에 대응하여 닉슨 대통령은 기존의 대소 봉쇄전략을 수정하여 새로운 세계전략을 모색하고

18) 앞의 책(2018), pp. 293-294.

19) 엘리슨은 개정판에서 '국가안보 이익'의 큰 그림에 대해서는 대체로 일치된 의견이 있으나, 특정 사안에 안보이익이 얼마나 걸려있는지에 대해서는 개인, 조직, 국내정치적 이익에 따라 의견이 다를 수 있다고 주장하였다. 앞의 책(2018), p. 349.

20) 로자티는 엘리슨의 개정판에 대해 합리적 행위자 모델과 조직행태 모델이 다양한 이론을 포괄하고 풍부한 문헌 검토를 반영했다는 점에서 높은 평가를 내렸다. 그러나 정부정치 모델에 대해서는 "매우 실망스럽다"며 비판적으로 평가했다. Jerel Rosati Reviewed Work(s): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* by Graham Allison and Philip Zelikow, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (2000).

자 했다. 이를 위해 닉슨은 세력균형에 정통한 학자 출신인 키신저를 국가안보보좌관으로 임명했고, 노련한 정치감각을 지닌 레이어드 하원의원을 국방장관으로 발탁하여 안보라인을 구축했다. NSC는 세계전략 및 해외 군사력 재배치 등 외교·안보 정책 전반을 총괄하는 역할을 수행했다. NSC 산하의 조정위원회(NSC Steering Committee), 검토위원회(NSC Review Group), 그리고 차관위원회(Under Secretary's Committee)는 국무부, 국방부, CIA, 합참 등 각 부처의 입장과 이견을 조율하는 실무적 기능을 담당했다.

기존 연구에서는 대체로 키신저 국가안보보좌관이 국가안보와 국방정책 분야를 주도했다고 평가한다.²¹⁾ 그러나 닉슨 독트린의 실행에 있어 레이어드 국방장관의 역할도 상당히 중요했다. 국방 분야에서 레이어드는 전문성과 정치적 노련함에서 키신저를 뛰어넘는다는 평가를 받았다. 당시 NSC에서 국방 관련 업무를 맡았던 오딘(Philip A. Odeen)은 키신저가 특정 사안에 대해 자신의 의견을 강하게 주장하지 못했고, 경험 부족으로 인해 레이어드와 맞서기에는 준비가 부족했다고 언급했다. 또한, NSC 국장으로 키신저의 신임을 받았던 로드(Winston Lord) 역시 레이어드를 키신저보다 훨씬 노련한 관료로 묘사하며, 키신저가 레이어드를 완전히 통제하지 못했다고 말했다.²²⁾

키신저는 자신의 회고록에서 레이어드가 대통령의 의도를 정확

21) 대표적으로 리트윅은 레이어드의 영향력이 베트남을 제외한 다른 지역에서는 제한적이었으며, 그는 단지 각 군의 이해관계를 조정하는 중재자 역할에 그쳤다고 평가했다. Robert Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge : Cambridge university Press, 1984.

22) The National Security Council Project, Oral History Roundtable, Center for International and Security Studies at University of Maryland & The Brookings Institution, December 8, 1998.

히 이해하고 있었으며, 의회 예산위원회에서 다년간의 경험을 통해 뛰어난 정치적 역량을 발휘했다고 언급했다.²³⁾ 또한, 그는 레어드와 대결하려 했지만, 승리한 만큼 잃은 것도 많았다고 회고하며, 국방 문제를 다룬 장에서 전략핵, 전술핵 교리, 닉슨독트린 등 다양한 사안에서 레어드와 협력했다고 회고했다. 그러나 실제로 국방 문제를 둘러싼 키신저와 레어드 간의 갈등은 매우 심각했다.²⁴⁾

닉슨 대통령 역시 닉슨독트린을 구현하기 위해 국방태세 조정을 추진하는 데 레어드를 선봉장으로 활용하려 했다. 분명한 것은, 일반 목적군과 해외 주둔 미군 감축 문제를 둘러싸고 키신저와 레어드 간에 상당한 마찰이 있었다는 점이며, 이로 인해 정책 결정과 집행이 계획대로 순조롭게 이루어지지 않았다는 것이다. 이는 닉슨 대통령이 정책을 논의할 때 공개적인 회의보다는 은밀하고 개별적인 접촉을 선호한 것과도 연관이 있다.²⁵⁾

부처 간 주한미군 철수 검토에서는 주로 정치적, 군사적 논리가 논쟁과 검토의 주요 기준으로 작용했다. 일반적으로 닉슨 행정부 이전 시기의 주한미군 재조정 과정에서는, 대체로 국방부와 군부는 군사력 강화와 해외배치를 선호했고, 국무부는 정치·외교적 영향력을 중시했으며, NSC는 균형잡힌 시각을 유지

23) Henry A. Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown, 1979, pp. 17-33.

24) 레어드는 1999년 1월 24일 조지 워싱턴 대학교에서 수행한 인터뷰에서 키신저와 많은 논쟁이 있었으며 때로는 자신이, 때로는 키신저가 이긴 경우가 있었지만 분명한 것은 자신의 의견을 대통령에게 제시한 것이라고 말했다.

<http://www.gwu.edu/~nsarchive/coldwar/interviews/episode-16/laird4.html>.

25) 닉슨 대통령은 자신의 집무실에서 참모와 각료들과 나눈 대화 및 전화 통화를 비밀리에 녹음하도록 지시하여, 약 2만 개에 이르는 녹음 테이프가 제작되었다. 그는 늦은 밤이나 새벽에, 종종 술에 취한 상태로 주요 현안을 참모들과 전화로 논의하곤 했다. 류인석, “박정희 대통령의 역할 인식과 한미동맹의 갈등,” 『국방연구』, 64권 3호(2021), p. 3.

하는 경향이 있었다.²⁶⁾ 그러나 이러한 성향은 상황에 따라 입장의 변화를 보이는 경우도 있었다. 예를 들어, 외교부서는 안보정책에서 외교의 중요성을 강조하지만, 국제질서를 주도하는 미국의 리더십과 동맹국에 대한 공약을 고려하여 군사적 지원과 협력을 중시하는 경우도 있다. 또한, 국방부와 군부도 군사력의 역할을 강조하면서도, 군사적 효율성을 기하고 불필요한 해외 군사개입을 줄이기 위한 조치를 선호하는 경우도 있다.

전반적으로 주한미군 철수정책과 관련해서는 키신저 안보보좌관과 레어드 국방장관을 중심으로 NSC와 국방부 간의 정부정치적 요인이 크게 작용했다. 우선 양 부서의 리더 간의 안보정책 분야에서 주도권 경쟁을 보였는데, 이는 무엇보다 닉슨독트린을 구현하는 방식의 차이가 부처별 이익과 연관성이 컸기 때문이었다. NSC는 정치적, 외교적 영향력을 뒷받침하는 군사력을 중요성을 강조하였던 반면, 국방부는 국방예산의 삭감 상황에서 군사적 효율성을 기하고, 베트남전과 같은 분쟁에 연루될 위험을 줄이기 위한 전략적 선택을 강조하였다. 아울러 키신저와 레어드 간의 개인적 영향력 경쟁도 주요하게 작용하였다. 이러한 성향은 투철한 현실주의 세계관과 정치력을 지닌 닉슨 대통령으로서도 어느 한 쪽의 입장을 전적으로 수용하기 어려운 상황을 만들었다.

주한미군과 관련하여 전통적으로 일정한 영향력을 미쳤던 국무부는 대체로 의견을 개진하는 수준에 그쳤다. 무엇보다 관료 정치적 이해가 크지 않았기 때문에 철수에 대한 명확한 입장을

26) Kim Chul Baum, 1984, "US Withdrawal Decision from South Korea 1945-1949," Ph.D. Dissertation, State University of New York ; 이철순. 2000. "이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948-1860)." 서울대학교 정치학과 박사학위 논문; 마상윤. 2003. "미완의 계획 : 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군 철수 논의." 한국과 국제정치, 29권 2호.

취하기 보다는 상황에 따라 의견을 제시하는 입장을 취했다. 군부내에서는 합참과 육군이 상이한 입장을 취했다. 합참은 성급한 철군에 회의적이었으나, 육군은 주한미군 감축에 대한 적극적인 논리를 국방부에 전하는 역할을 했다.

3. 부분철수 결정(1969-1970): 전략적 합의

1960년대 후반, 존슨 행정부는 베트남 전쟁에서 벗어나기 위한 방안을 모색하면서, 주한미군의 전면철수를 포함한 대한(對韓) 정책의 급격한 변화를 예고했다. 1968년 2월에 작성된 국무부의 '대한정책'(US Policy toward Korea)에서는 1975년까지 핵무기를 포함한 주한미군의 전면철수 시나리오가 제시되었다(FY72: 2사단 철수, FY73: 7사단 철수, FY75: 핵무기 철수).²⁷⁾ 이러한 판단은 1968년 1월 21일 발생한 청와대 습격과 푸에블로호 납치 등 북한의 도발로 인해 “제2의 베트남 전쟁”에 개입될 우려와, 과도한 지상군이 한국에 고착되어 있다는 문제의식에서 비롯되었다. 이 보고서는 닉슨 행정부에 그대로 인계되었고, 닉슨의 의도와 부합하였기 때문에 당시 완전철수의 가능성은 매우 높았다.²⁸⁾

따라서 주한미군 병력 수준에 대한 검토는 닉슨독트린이 발표되기 전부터 중요한 정책 비중을 차지하고 있었다. 당시 주한미군

27) “US Policy toward Korea,” Department of State Policy Planning Council, June 15, 1968, FRUS 1964-1968, vol. XXIX, “Part 1: Korea,” p. 435.

28) Memorandum from Under Secretary of State (Katzenbach) to President Johnson, December 23, 1968, FRUS 1964-1968, vol. XXIX, “Part 1: Korea,” pp. 455-458.

철수 문제는 1개 사단 감축, 2개 사단 감축, 2개 사단 잔류의 세 가지 방안을 중심으로 논의되었다. 특히 NSC 조정위원회는 존슨 행정부의 ‘대한정책 보고서’의 연장선상에서 주한미군 2개 사단의 철수안을 구체적으로 검토하고 있었다. 조정위원회는 한국군 16개 사단을 현대화하고 공군을 강화함으로써 주한미군 2개 사단을 철수시키는 방안을 제시했다. 이러한 방안은 당시 한국군은 북한에 비해 수적으로 우위에 있으며 질적으로도 대등한 전력을 보유하고 있어, 북한의 공격을 격퇴하기에 충분하다는 판단에 근거하고 있었다.²⁹⁾

해외배치 군사력 재조정과 한반도 정책 변화의 맥락에서 주한미군 철수 문제가 검토되는 상황에서 닉슨 대통령은 핵 공격을 제외한 재래식 공격에 대해서는 해당 국가가 스스로 방위해야 한다는 기초의 전략구상을 발표했다. ‘닉슨독트린’으로 불리게 된 이 원칙은 미국의 전면적 철수를 의미하는 것이 아니라, 기존의 공약 방식을 변경하겠다는 발상이었다. 따라서 이는 ‘봉쇄전략’을 다른 방식으로 구현하거나 새로운 전략으로 전환하는 과도기적 전략으로 평가됐다.³⁰⁾

국제 전략환경의 변화와 국내 반전 여론으로 인한 국방비 삭감 압력은 군사력 감축뿐만 아니라 이에 부합하는 군사전략의 변화를 필요로 했다. 키신저는 닉슨 행정부 초기부터 국방력의 급격한 감축이 소련의 위협 감수 행위를 증가시키고, 동맹국들의 미국에 대한 신뢰를 약화시키며, 긴급 상황에 대처할 능력을 훼손할 가능성이 있다고 우려했다. 닉슨은 이러한 키신저의 견

29) Memorandum, NSSM 27 Related, Korean Force Structure and Program Package Options(Includes List of Revisions Entitled ‘Revised Posture 4’) May 9, 1969, NSA, PR00391.

30) 스페니어는 닉슨독트린을 “다른 수단에 의한 봉쇄”라고 명명했다. John, Spanier, American Foreign Policy Since World War II(12th ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1992.

해에 공감하면서도, 구체적인 감축안을 제시하지 않을 경우 비판세력이 군사계획 전반을 방해할 수 있다는 점을 고려해야만 했다. 이에 따라 닉슨은 국방비 삭감과 우선순위 조정을 통해 이러한 압력을 선제적으로 완화하려 했다.³¹⁾ 결과적으로 미국의 연간 국방예산은 FY68의 780억 달러에서 FY74 기준 740억 달러로 줄어들었으며, 이는 구매력 기준으로 약 37.2% 감소한 수준이었다.³²⁾

이러한 전략과 정책의 변화에 따라 닉슨 행정부는 기존의 소련(유럽)과 중국(아시아)으로부터의 동시 공격과 소규모 분쟁을 가정한 ‘2-1/2 전쟁’ 전략을 중국을 위협으로 전제하지 않는 ‘1-1/2 전쟁’ 전략으로 전환했다.³³⁾ 주한미군 철수는 해외배치 군사력 재조정 의 일환으로 검토되면서, ‘베트남전의 베트남화’ 다음으로 닉슨독트린을 구현하는 가장 중요한 시금석으로 간주되었다.

닉슨 행정부의 새로운 세계전략의 기초가 정해지면서 대통령이 참석한 첫 번째 한국 관련 NSC 회의에서 주한미군 철수 문제도 본격적으로 논의되기 시작했다.³⁴⁾ 이 회의에서 레어드 국방장관은 한국군은 미국의 해·공군과 군수 지원하에 북한의 공격을 방어할 수 있으며, 미군이 증원되기 전까지 북·중 연합공격도 저지할 수 있다고 주장했다. 리처드슨(Elliot Richardson) 국무차관은 2개 사단이 한국 방위에 고착된 문제를 지적하며, 한국군을 미군의 표준대로 무장시키는 것이 더 효율적이라고 강

31) Kissinger, 1979, pp. 212-213.

32) Lawrence J. Korb, *The Fall and Rise of the Pentagon: American Defense Policies in the 1970s*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1979, pp. 26-50.

33) Memorandum for the President from HAK, Subject: U.S. Military Posture, October 2, 1969, NSC Institutional Files, NPM.

34) NSC Meeting(San Clemente) 8/14/69 Briefings :Korea, China(1 of 3), August 14, 1969, H-23, NPM.

조했다. 합참만이 성급한 철수로 인해 억제력이 약화될 수 있다는 우려를 제기했으나, 대다수 부처는 지상군의 완전철수가 필요하다는 입장을 취했다.

이후 주한미군 철수 검토과정에서 닉슨은 주한미지상군 철수에 관한 자신의 의지를 다수의 발언과 메모 그리고 참모들과의 통화를 통해 지속적으로 강조하였다. 닉슨은 NSC참모들에게 “지금 당장”, 주한미군을 “절반”으로 줄이는 안을 “내앞에 가져오라” 식의 지시를 자주 내렸다.³⁵⁾ 무엇보다 주한미군이 닉슨독트린의 ‘시금석’(test case)으로써의 상징적 가치가 컸을뿐만 아니라, 닉슨은 과도한 규모의 지상군이 한국에 고착되어 있는 것에 상당한 불만을 갖고 있었기 때문이다.³⁶⁾

1970년 3월 4일에 열린 NSC 회의에서는 FY73까지 1/3개 사단 규모로 추가 감축하는 계획이 구체적으로 논의되었다. 결국 1970년 3월 20일, 닉슨 대통령은 ‘국가안보결정 비망록’(NSDM 48)을 승인하면서 우선적으로 1개 사단(7사단)을 철수한다는 계획을 공식화했다.³⁷⁾ 철수 결정에 관해서는 한국정부와 긴밀한 사전협의를 거치지 않았다. 한국이 이에 대해 순응할 것이라고 전제한 측면도 있지만, 과도한 지상군 주둔에 대한 문제의식으로 철수가 불가피하다는 분위기가 지배적이었기 때문이다.

따라서 닉슨독트린의 첫 단계로 주한미군 1개 사단 철수에 대해서는 큰 논쟁 없이 전략적 차원에서의 합의가 이루어졌으며, 추가감축에 대한 검토가 지속되었다. 닉슨독트린의 기초가 아시아에서의 완전철수를 의도하는 것은 아니라고 하지만 주한미군

35) Memorandum for Henry Kissinger from the President, November 24, 1969, Box 341, NPM; Memorandum for the President from Henry A Kissinger, Subject: General Wheeler on His Conversation with President Park of Korea, November 25, 1969, H-041, NPM.

36) 자세한 내용은 류인석(2023), pp. 22-26 참조.

37) U.S. Program in Korea, NSDM, March 20, 1970, H-139, NPM.

은 예외적인 사례였다. 사실상 배치와 운용이 매우 유동적인 일부 해·공군을 제외한 2개 사단의 철수는 완전철수와 동일한 의미였다.

그러나 주한미군의 추가감축 문제에 대해서는 대통령과 관료간의 미묘한 입장 차이가 있었다.³⁸⁾ 키신저는 한국의 전략적 가치뿐만 아니라, 한반도와 지역 안정을 위해 군사력을 통해 한국에 대한 일정한 영향력을 유지해야 한다고 판단했다. 그러나 닉슨은 북한에 대한 억제능 해·공군력만으로도 충분하다고 믿었고, 추가적인 지상군 감축을 강력히 추진하고자 했다. 이런 상황에서 레어드는 닉슨독트린을 문자 그대로 해석하여 주한미군의 완전철수를 관철시키는 데 주도적인 역할을 하려 했다.³⁹⁾

4. 추가철수 논의(1970-1972): 국방부의 군사적 논리 우세

주한미군 7사단을 중심으로 2만 명 감축 결정 직후부터 추가 감축 논의는 지속되었다. 다만 추가감축의 규모와 시기는 닉슨독트린의 해석에 대한 논란으로 인해 명확하게 결정되지 않았다. 닉슨독트린에 대한 합의가 이루어지지 않은 것은 몇 가지 중요한 문제에서 비롯되었다. 무엇보다도, 닉슨독트린은 정치적

38) Memorandum for the President from HAK, Subject: NSC Meeting on Korea, March 3, 1970, Senior Review Group Meetings, H-027, NPM.

39) 당시 전략에 관한 전면적인 재검토는 핵전력과 재래전력에 관한 것으로 키신저와 NSC 참모들의 감독 하에 진행된 각료간의 연구였지만, 연구의 구상과 행동은 주로 국방부내의 체계분석실(Office of System Analysis)의 책임 하에 있었다. Laurence E. Lynn Jr. "Arm Waving at the Arms Race: A Review: The Price of Defense, by the Boston Study Group," *International Security*, Vol. 4 No. 1, (1979).

공약을 유지하면서 군사적 공약을 줄이겠다는 목표를 설정했으나, 이를 위한 구체적인 방법은 제시되지 않았다. 아시아에 주둔한 미군은 분쟁에 직접적으로 개입하지 않겠다고 했지만, 미국은 여전히 “태평양 국가”로서 아시아에서의 이익을 포기하지 않을 것이라고 선언함으로써 상충적 의미를 담고 있다.⁴⁰⁾ ‘특히 1/2 전쟁전략’은 아시아 동맹국들에 대한 중국의 공격상황을 포함하지 않지만, 만약 중국이 포함되면 전술핵을 사용하겠다는 것을 함의하는 문제가 있었다.

이러한 모호성으로 인해 닉슨독트린은 개별 사안에 적용될 때 그 해석에 따라 매우 다른 결과를 초래할 가능성이 컸으며, 한국이 그 대표적인 사례였다. 주한미군 추가감축 문제는 여전히 NSC와 국방부 간 전반적인 국방정책에 관한 영향력 경쟁의 사안으로 활용되고 있었다. 키신저는 닉슨독트린의 문제점을 심각하게 받아들였던 반면, 레어드는 닉슨독트린을 문자 그대로 해석하고 적용하려 했다. 이러한 상황에서 닉슨 자신도 새로운 독트린에 대한 명확한 개념을 가지고 있지 않았다.

비록 군사력 태세의 조정이 불가피했지만, 키신저는 재래전력의 약화는 억제력을 약화시킬뿐만 아니라, 동맹국들의 취약성을 증대시킬 것이라고 판단했다.⁴¹⁾ 이에 따라 키신저는 레어드가 주한미군 완전철수를 서두르는 것을 경계하고 이를 저지하기 위해 닉슨에게 자신의 판단을 강하게 제기했다.⁴²⁾

40) 키신저로부터 상당한 신뢰를 받고 있었던 국무부 정책기획실장 로드는 키신저에게 보내는 비망록에서 닉슨독트린은 모호한 대전략으로 아시아 지역의 특성을 반영하지 못하고 추상적 방어선과 같은 쓸모없는 구상으로 실질적으로 작동하기 어렵다고 평가하였다. “Memorandum for Dr. Kissinger, January 23, 1970, Director's Files (Winston Lord), NPM.

41) Kissinger(1994), pp. 708-709.

42) Memorandum for the President from HAK, Subject: Secretary Laird's Proposal, November 25, 1970, H-101, NPM.

이러한 키신저의 추가감축 저지 노력에도 불구하고 지상군의 완전철수 논의가 구체화되어갔다. 1970년 11월, 레어드는 닉슨 독트린을 실행에 옮길 구체적인 전략을 종합하여 ‘현실적 억제전략’(Strategy of Peace: A National Security Strategy of Realistic Deterrence)이라는 새로운 국가 안보 전략을 제시했다.⁴³⁾ 현실적 억제전략이 국방정책으로 공식화된 것이다. GNP의 7% 수준으로 국방비를 제한하고 병력을 250만 명 규모로 축소하는 방침이 승인되면서, 군사력 감축이 가속화될 가능성이 커졌다. 특히 현실적 억제전략은 주한 미지상군 철수의 주요한 근거가 되었다. 레어드는 동맹에 대한 “핵보호(nuclear shield)”를 전략핵과 전술핵으로 나누어, 억제 목적으로 전술핵 사용도 불사할 수 있다고 판단했다. 전술핵 사용 상황은 북한의 단독공격에 해당하는 ‘소전역 전쟁 억제’(deterrence of sub-theater warfare)에 해당하며, 레어드의 전략개념은 닉슨독트린을 구현하고자 하는 대통령 지침에 근거하고 있었다.⁴⁴⁾

레어드는 주한미군 철수를 통해 한반도에서 전쟁이 재발했을 때, 미국이 자동으로 군사개입을 해야 하고 추가전력을 투입할 수밖에 없는 상황을 예방하고자 했다. 그는 베트남 전쟁의 실패를 이러한 상황의 대표적 사례로 간주했으며, 이를 군사전략의 문제로 판단했다. 그는 특히 태평양 지역에서 미국이 동맹국을 지원하는 역할에 대해, 육군 중심의 접근보다는 해군력을 기반으로 한 ‘도서방위 역량(offshore capability)’에 중점을 두어야 한

43) Memorandum for the President from the Secretary of Defense, Strategy for Peace: A National Security Strategy of Realistic Deterrence, November 6, 1970, DDRS

44) NSC는 전반적으로 국방부의 계획에 반대하고 있었지만 레어드의 계획이 닉슨독트린의 기초와 부합하고 있다는 점을 인정하고 있었다. Memorandum for Dr. Kissinger from K. Wayne Smith, DPRC Meeting Scheduled for March 22, 1971, H-102, NPM.

다고 강조했다.⁴⁵⁾

이에 따라 레어드는 미국의 국방상황을 면밀히 분석하여 ‘총체 전력’(Total Force) 개념을 제안하였다. 이는 징병제 폐지로 인한 병력부족을 예비군과 주 방위군을 통합하여 보완하려는 목적도 있었지만, 동맹의 방위책임을 증대시키고 미 지상군 투입의 부담을 줄이려는 의도가 크게 작용했다.⁴⁶⁾ 더 중요한 것은 대외적으로 동맹 및 우방국들에게 군사판매와 차관을 제공함으로써 궁극적으로 지상군 투입의 부담을 줄이려는 의도였다. 이와 같이 레어드의 새로운 전략과 정책개념은 닉슨독트린을 구현하기 위한 실효적 방안을 마련하는데 중요한 기초가 되었다.

이러한 상황에서 대체로 행정부 내에서는 닉슨독트린의 기초와 닉슨의 의중을 고려해 추가감축이 불가피하다는 데 공감대가 형성되어 있었다. 그러나 감축의 시기와 방법에 관한 구체적인 문제에 대해서는 부처별로 상이한 입장을 취하고 있었다. 국방부와 육군은 조속한 추가감축을 강력히 주장하였고 NSC와 합참은 국방부안에 반대했으며, 국무부는 추가감축의 원칙에는 국방부와 동의하지만 성급한 감축에 반대하는 미온적 태도를 보였다.

추가감축을 적극적으로 주장한 것은 육군이었다. 국방부는 전반적인 군사력 감축뿐 아니라 한국을 닉슨독트린의 가장 적합한 시험대상으로 간주하고 있었기 때문에 육군의 감축 주장을 적극적으로 지지하였다. 당시 국방부는 아시아에서의 감축계획으로 ‘현재 계획(Current Program)’, ‘축소 계획(Reduced Program)’, ‘저수준 계획(Low Program)’, ‘군사지원 계획(Military Assistance Program)’ 4가지 안을 검토하였다. 주한미군의 추가감축안을 포함하고 있는 계획은 ‘현재 계획’과 ‘저수준 계획’ 안이다. ‘현재

45) Melvin Laird, “A Strong Start in a Difficult Decade: Defense Policy in the Nixon-Ford Years,” 1985, p. 6.

46) Defense Report for Fiscal Year 1972 Before the House Armed Service Committee, March 9, 1971, p. 77.

계획'은 FY71년에 주한미군 1개 사단을 철군하고 FY73년에 2/3개 사단 철군(1개 여단만 잔류) 두 가지를 포함하고 있다. '저수준 계획'은 더 급격한 감축안이다. 한국에서의 2/3개 사단의 추가감축을 FY73년이 아니라 FY72년으로 가속하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 이러한 감축은 사실상 'NSDM- 27'의 '전략 1'("중국에 대한 지상군 전력 지원 없음")로의 변화를 의미하는 것이다.⁴⁷⁾

키신저는 추가감축에 대한 반대 의견을 강력히 제기하였다. 키신저는 추가감축이 억제력을 훼손하고 동맹국과의 관계에 정치적 파장을 야기할 것이라고 주장했다. 베트남에서의 철군과 더불어 주한미군 2개 사단을 철군하는 것은 동맹국에 미국의 "이탈"로 비추어질 수 있다고 판단했다. 이런 이유로, 향후 수년 안에 추가철군은 고려하지 않아야 한다고 주장했다.⁴⁸⁾

NSC가 한국에 대한 지속적인 지원과 주둔을 주장했던 실질적인 이유는 북한의 전면전 능력이나 의도가 증대되었다거나 한국군이 심각하게 군사적 열세에 있다는 군사적 고려에 기초한 것은 아니었다. NSC는 향후 5년간 한국의 안보 위협으로 북한의 도발 및 테러행위, 북한 단독의 전면공격, 북중연합 공격을 제시하고 이 가운데 첫 번째가 가능성이 가장 높고 두 번째의 가능성은 매우 낮다고 판단하였다. 따라서 NSC는 한국군 지상전력을 고려할 때 상당한 미 지상군의 철수 자체가 군사력의 실질적인 감축을 초래하지 않겠지만 미국이 한국과 동맹을 유지하는 한 전쟁 재발 시 개입될 수밖에 없다는 우려를 강조하였다.⁴⁹⁾

47) DOD Summary: Defense Planning 1971-76, July 16, 1970, H-100, NPM.

48) Memorandum for the President from HAK, Subject: US Programs in Korea, March 14, 1970, H-215, NPM.

49) HAK Talking Points, DPRC Review of Defense Posture, July 17, 1970, H-101, NPM.

이와 같이 한국은 베트남에서의 감축 외에 유일하게 대규모의 일반목적군 감축지역으로 선정되었으며 국방부와 NSC 간의 전략과 예산문제에 관한 첨예한 논쟁 대상으로 거론되고 있었다.⁵⁰⁾ 특히 아시아로부터 지상군의 철수라는 닉슨독트린 기조와의 관련성 측면에서 주한미군의 추가감축 문제는 아시아 전략 논의의 핵심의제로 거론되고 있었다.

특히 레어드는 NSC가 국방예산 분야의 주도권을 행사하는 것에 불만이 컸고, 키신저는 레어드가 주한미군 문제를 통해 국방예산뿐만 아니라 안보정책 전반에 대한 영향력을 확대하려는 것으로 판단하고 이를 차단하려 했다. 당시 국방계획절차는 NSC에 의해 수립되고 닉슨에 의해 승인된 전략지침 및 예산지침에 따라 국방부에서 각 군으로 예산계획 수립을 지시하는 체계로 이루어져 있었다. 이러한 절차는 초기의 과도한 예산요구를 제한하고 국방부 예산절차의 일정한 효율성을 기할 수 있지만 군부의 관료적 이해에 따라 부작용을 야기하기도 했다.⁵¹⁾ 특히 전반적인 국방비 감축의 압력이 가중되는 상황에서 국방부와 육군의 입장에서는 과도한 지상군의 해외배치 주둔 비용을 절감해야 할 요구가 컸다고 볼 수 있다.

전반적으로 부분감축 이후 키신저의 반론에도 불구하고 레어드의 군사력 감축계획은 지속되었고 여기에 주한미군 추가감축이 매우 중요한 대상으로 포함되어 있었다. 닉슨은 레어드의 군사논리를 수용할 수밖에 없는 상황에서도 키신저의 반론을 배제하지 못하는 딜레마에 처했다. 닉슨은 부분철군의 군사적 논리의 대세를 계속 이어 나갈 수 있는 상황이었지만 성급한 추가감

50) Memorandum for Bob Holdeman from Al Haig, Subject: Priority Programs, June 9, 1970, Haig File, Box 967, NPM.

51) Martin Binkin, "Support Costs in the Defense Budget: The Submerged One-Third", Brookings Institutions Staff Paper, 1973, pp. 28-29

축이 야기할 수 있는 정치적 파장을 고려할 수밖에 없었다. 다만 국방정책과 군사전략에 관한 논쟁이 지속되는 가운데 한국은 여전히 닉슨독트린 적용의 핵심 대상으로 남아 있었다. 닉슨은 일단 중간지침을 통해 철수의 시기를 검토하도록 지시했지만 궁극적으로 추가감축을 원하고 있었기 때문에 키신저와 레어드 간의 추가감축에 관한 논쟁은 계속 이어지게 되었다.

5. 추가철수 중단(1972-1974): NSC의 정치적 논리 우세

닉슨독트린의 확대 적용을 둘러싼 논란이 지속되는 가운데, 미중 데탕트가 이루어지면서 주한미군 추가감축에 대한 새로운 정치적 고려가 부각되었다. 닉슨독트린이 소련 봉쇄의 책임을 지역별로 분담하려는 목적이었다면, 미중 데탕트는 그 과정을 더욱 원활하게 하기 위한 전략적 선택이었다.

1971년 7월, 키신저의 비밀 방중과 닉슨의 방중 계획 발표로 인해 미중관계는 중요한 전환점을 맞이했다. 동북아 차원에서 미중 데탕트는 이념적 대립을 넘어 경쟁과 협력이 교차하는 새로운 관계가 조성되는 계기가 되었다. 그러나 미국은 중국과의 관계개선에 관한 지역 내의 반응을 충분히 고려하지 않았고, 이에 따라 역내 국가들은 각자의 전략적 계산에 따라 대외관계의 방향을 재설정하기 시작했다.

중국과 일본은 미중관계 개선보다 더 빠르게 1972년 후반에 국교를 정상화했다. 소련 또한 미중관계 개선으로 인한 불리한 상황을 만회하기 위해 중국에 보다 온건한 입장을 취하기 시작

했다. 한반도에서도 데탕트가 확산되었다. 남북한은 강대국 간 협상 과정에서 자국의 이익이 희생될 가능성에 대한 우려로, 남북 대화를 활용하여 외부 환경 변화에 보다 유연하게 대처하고자 했다.

이와 같은 동북아 각국의 전략적 대응으로 동북아 질서는 경직된 양극 체제에서 보다 유연해진 강대국 간 관계로 재편되어 갔다. 특히 미중관계 개선은 기존의 중국 봉쇄전략에서 대대적인 전환을 의미하며, 이는 중국 주변부에서의 군사력 철수 문제와 밀접하게 연계되어 있었다. 그러나 닉슨독트린의 근본 방향은 아시아에서 재래식 전력을 줄이면서도 핵 억제력과 동맹국의 자체 방위능력 강화를 통해 소련에 대한 봉쇄전략을 유지하려는 것이었다. 따라서 미중관계 개선은 닉슨독트린 적용에 있어 딜레마를 야기하였다.

미중 데탕트의 서막이 펼쳐지는 상황에서도 키신저와 레어드의 닉슨독트린과 억제전략에 관한 의견대립은 지속되었다. 레어드는 1974년까지 주한 2사단을 1개 여단 규모로 감축하겠다고 발표했다.⁵²⁾ 이에 따라 기존의 FY73년까지 감축 계획이 1년 연장되었지만, 여전히 주한 미 2사단은 전반적인 군사력 감축의 주요 대상으로 남아 있었다. 레어드는 한국군 지상군과 미 해·공군의 분업구조가 바람직하다며 추가감축의 정당성을 강조했다.⁵³⁾ 국무부는 철수의 시한과 규모를 정하지 않았지만, 추가감축에 대해 원칙적으로 국방부와 의견을 같이하고 있었다.⁵⁴⁾

52) Memorandum for the President from Melvin Laird, Subject: Troop Levels in Europe and Korea, October 14, 1970, H-139, NPM.

53) House Committee on Armed Services, Hearings on Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea (Washington, D.C. GPO, 1978) p. 89.

54) DOS Memorandum of Conversation, Subject: Nixon Doctrine in Korea, August 4, 1971, RG 59, DEF 6 US, Box-1824.

국방부가 계속해서 추가철수를 주장하고 국무부가 이에 동조하는 상황에서, 또 다시 추가철수에 강하게 반대한 것은 NSC였다. NSC는 레어드의 국방지침(“아시아에서의 지상군 지원 없음”)이 ‘NSDM 48’의 전략지침에 어긋난다고 주장했다. NSC는 군사력 규모와 관련하여 “남북한 분쟁 발생 시 미군 개입의 긴급성과 범위를 줄이기 위해 균형잡힌 방위능력을 구축한다”는 지침은 “북한의 공격 시 일정한 수준의 지원이 여전히 필요하다”는 의미로 판단했다.⁵⁵⁾

키신저가 레어드의 논리에 반대한 이유는 한국군이 충분히 현대화된 후에야 주한미군 철수가 가능하다고 판단했기 때문이다. 전쟁이 발생하면 결국 미국의 증원이 불가피하므로, 일정 규모의 지상군을 주둔시켜 한국에 대한 영향력을 유지하는 것이 바람직하다고 보았다. 레어드의 ‘총체전력’의 맥락에서 비교우위 논리는 미국의 해·공군력과 동맹국의 지상군을 결합하는 방안인데, 이는 여전히 상호의존을 전제로 하기 때문에 해·공군만 주둔해도 분쟁 초기에 자동개입될 가능성이 높다는 논리에 기반하고 있다.

이 시점에서 닉슨은 FY73까지 주한미군 1개 사단을 유지하기로 했다. FY73까지의 주둔 결정은 NSC가 계속해서 추가감축을 강하게 반대해왔고, 특히 중국과의 외교 접촉과 남북대화가 진행되는 동안 주한미군이 협상력으로 작용할 수 있다고 판단했기 때문이었다.⁵⁶⁾ 키신저는 중국 지도부와의 초기 접촉을 통해, 동북아 질서 내에서 기존의 적대적 관계와는 다른, 주한미군이 ‘안

55) Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, Five-Year Korea Program, August 30, 1971, H-227, NPM

56) Memorandum for the President from HAK, Subject: Talking Points for Your Meeting with Senators Mansfield and Scott on the Draft Bill - 3:30 p. m, Tuesday, September 14, 1971, DDRS.

정자' 역할을 용인하고 있음을 인지하기 시작했다.

미중 간에 주한미군 문제가 논의되고 있던 시점에, 레어드의 국방계획은 이러한 정치적 상황을 전혀 반영하지 않았다. 1971년 11월, 레어드는 대통령에게 제출할 'FY74-78 국방정책 계획 지침'에서 동맹국들의 군사력 강화와 일본의 아시아 내 군사적 역할 확대 방안을 강조했다. 또한, 재래식 전력계획의 우선순위를 해상로를 포함한 NATO에 대한 전쟁, 동북아에서 중국과의 전쟁, 동남아에서의 중국과의 전쟁 순으로 설정했다.⁵⁷⁾

NSC는 여전히 레어드가 언급한 “핵보호” 개념이 모호하며, 억제 실패 시 동맹국들을 적절히 지원하는 방안이 부족하다는 이유로 현실적 억제전략의 실효성을 의심했다. 특히 일본의 군사력 강화가 중국, 동맹국, 그리고 아시아 전체의 군사적, 정치적 상황에 미칠 수 있는 부정적 영향을 우려하고 있었다.⁵⁸⁾

한편, 키신저는 수차례의 비밀 방중을 통해 저우언라이(周恩來)와 마오쩌둥(毛澤東)과 회담하면서 중국이 주한미군의 존재를 용인하고 있음을 확신하게 되었다.⁵⁹⁾ 키신저는 중국이 북한을 대변하기 위해 주한미군 철수를 주장해왔으나, 내심 일본의 재무장과 소련의 영향력 확대를 저지하는 주한미군의 역할을 바라고 있다는 것을 확인했다. 심지어 북한도 주한미군이 일본의 군사화와 남한의 대북공격을 억제하는 역할을 인지하고 있다고 판단했다. 따라서 주한미군의 역할에 관해서 기존의 대공산권에 대한 억제와 균형의 역할을 넘어 동아시아 전반의 안정을 담보하는 안정자 역할이 새롭게 부각되었다. 이는 주한미군 추가감

57) Defense Support Costs-Japan, November 3, 1971, NSA, JU01459; AmEmbassy Tokyo to DOS, Subject: The US-Japan Security Relationship: Changing Japanese Attitudes, November 10, 1972, NPM.

58) *Ibid.*

59) 류인석, “미중 데탕트와 주한미군,” 『한국과 국제정치』, 39권 4호(2023).

축을 원치 않았던 키신저에게는 닉슨을 설득하는 논리적 근거가 되었다.

키신저는 미중관계 개선에 따른 한반도에서의 반향에 대해서도 보다 적극적으로 대응해야 함을 닉슨에게 건의하였다.⁶⁰⁾ 이에 따라 1972년 4월 닉슨은 한반도에 대한 미국의 이익과 목표, 남북한과의 관계에 있어 잠재적 문제, 그리고 향후 3-5년간의 그러한 문제와 관련된 미국의 정책대안을 발전시키도록 지시하였다.⁶¹⁾ 특히 이 문건은 남북 간의 전략적 균형뿐 아니라 중국, 소련, 일본의 이익과 목표 간의 관계 하에서 연구를 지시하고 있다. 여기서 주한미군 문제는 단순히 남북관계가 아니라 동북아 4강 체제와 한반도와 의 역학관계의 차원에서 검토되었음을 알 수 있다.

이러한 상황에서도 국방부의 FY74-78 국방계획은 해외 배치와 관련하여 아시아와 유럽에서 현재 수준을 유지한다는 지침에도 불구하고, 한국에서의 추가감축을 지속적으로 포함하는 단 하나의 예외를 두고 있었다.⁶²⁾ 이러한 국방부의 계획은 1972년 7월, 레어드와 세니그니어스(Senignious) 장군이 하원 해외원조 위원회에서 증언하면서 공개되었다. 이들은 “한국군 5개년 현대화 계획의 결과, 미군의 감축은 점진적으로 완료될 것이다”라고 언급하며, 사실상 FY76까지 주한 미 지상군의 완전철수를 계획하고 있음을 시사했다.⁶³⁾

60) Memorandum for the President from HAK, Subject: Proposed NSSM on the Korean Peninsula, March 31, 1972, H-191, NPM.

61) NSSM 154: U.S. Policy Concerning the Korean Peninsula, April 6, 1972, RG 273, NPM.

62) Memorandum for HAK from Phil Odeen, Subject: DPRK Meeting on FY 74-78 Defense Program Scheduled for July 24, 1972, H-106, NPM.

63) AmEmbassy Seoul to DOS, Subject: US Troop Withdrawal From Korea, September 8, 1972, RG 59, DEF 6 US, Box-1825.

그러나 미중관계 개선과 남북대화가 진전되어 가면서 추가감축 문제는 일단 FY74까지 연기되었다. 이것은 기존에 논의됐던 전반적인 국방계획에 관한 키신저와 레어드의 의견대립에 추가로 동북아 국가관계에 관한 정치적인 고려가 개입된 결과로 볼 수 있다. 정치적 논리는 단순히 감축의 지연이 아니라 감축 논의를 완전히 종결시키는 단계까지 영향을 미쳤다.

키신저와 레어드 간의 주한미군 감축 논쟁은 “군사적 개입의 감축과 정치적 영향력 유지”라는 닉슨독트린의 기초를 구현하는 지침에 따라 진행되었으며, 데탕트는 이 과정에서 중요한 정치적 변수로 떠올랐다.⁶⁴⁾ 레어드는 미중 데탕트의 정치적 맥락을 제대로 파악하지 못했지만, 키신저에게는 미중관계와 남북관계 개선이라는 정치적 상황 변화가 주한미군 추가감축에 반대하는 논리를 강화하는 중요한 근거가 되었다. 게다가 이러한 반대 논리는 데탕트로 조성된 새로운 전략환경에서의 미국의 아시아 전략과도 부합했기 때문에, 레어드의 주한미군 감축 주장은 설득력을 잃어갔다. 닉슨은 여전히 추가감축에 미련을 버리지 않았으나, 키신저의 정치적 논리에 기울기 시작했다. 이에 따라 추가감축은 연기되었고, 1973년 1월 레어드의 사임 이후에는 논의가 거의 종결되었다.

이와 같은 미국의 정책변화는 당시 소련이 군사력을 급격히 증대함에 따라 군사력의 중요성이 다시 대두되었던 상황적 맥락에서 이해되기도 했다. 그러나 닉슨 행정부의 추가감축 문제에 있어 북한 위협 평가는 중요한 고려사항이 아니었다. 1973년 5월 30일 NSC의 차관위원회는 군사적 관점에서는 주한미군은 “당장

64) 류인석, “닉슨독트린과 주한미군 철수: 개입 축소와 영향력 유지의 딜레마에서의 철수결정,” 『국방정책연구』, 39권 2호(2023). 리트웁은 닉슨독트린을 “military retrenchment without political disengagement”로 표현하였다. Litwak, 1984, p. 54.

(now)” 철수될 수 있지만, 아시아 전략의 통합적인 부분으로써의 “정치적 역할”이 중요하다고 판단했다.⁶⁵⁾

주한미군의 안정자 역할에 대한 미 행정부 내의 인식이 실질적으로 정책검토에 반영된 것은 1973년 4월 작성된 ‘NSSM 154: 대한반도 정책서’이다. 이 정책서에는 “주한미군은 동북아 전체를 안정화하는 정치적 역할을 할 수 있다”(play a stabilizing political role for the whole of Northeast Asia)고 명시되어 있다.⁶⁶⁾ 이와 같이 주한미군은 세계전략의 맥락에서 검토되면서도 닉슨독트린의 독특한 군사력 감축 대상으로 상정되어왔으며 주로 동북아의 지정학적 맥락에서 논의되어 왔다.

1974년 2월 슬레진저(Schlesinger) 국방장관은 하원 군사위원회에서 주한미군 철수는 한국에 불안정을 야기하고 일본에 고통을 주게 될 것이며 중국도 바라지 않는 것이라며 주한미군의 역할은 동북아 안정에 기여하는 것이라고 밝혔다. 그는 군사적 불확실성 때문에 주한미군의 억제 역할을 배제하지 않았지만 주요한 목적은 정치적이라고 증언했다.⁶⁷⁾ 이후 국방부는 FY75 국방백서에서 주한미군 병력을 유지할 것이라고 공식적으로 명시했다.⁶⁸⁾

65) Memorandum for the President from NSC USC, Subject: Reexamination of the Korea Force Modernization Plan, May 30, 1973, RG 59.

66) Memorandum for HAK, NSSM 154 -United States Policy Concerning the Korean Peninsular, April 3, 1973, RG 273, The Role of U.S. Forces, Annex A, pp. 6-7.

67) DOD Appropriations for 1975, Hearings Before the Subcommittee on Department of Defense of the House of Committee on Appropriations 93:2 Part 1 (Washington D.C.: GPO, 1974), pp. 581-583.

68) 한국 정부는 미국의 FY75 국방백서를 분석하면서 주한미군의 주둔 사유를 “1950-60년대 북괴의 군사적 위협에 대응한 군사력의 균형뿐 아니라 1970년대 들어와서는 강대국 세력 진출을 저지하며, 강대국 간의 대결 가능성을 감소시켜 동북아 전체의 세력균형과 긴장완화를 기하기 위한 정치적 목표에 두고 있다”고 평가하였다. “FY 75 미국의 주요 국방정책과 동북아에서의 주한미군의 역할,” 분류번호 729.14 US, 1974, FY 75 미국 국방예산, G0035 - 03. 외무부 사료과.

6. 결론

닉슨 행정부의 주한미군 정책이 전면철수 대신 1개 사단의 부분 철수로 종결된 것은 당시 미중 대탕트라는 중요한 전략적 환경 변화가 주요하게 작용하였기 때문이다. 그러나 전략 수립과 실행 과정은 NSC와 국방부 간의 치열한 논쟁과 타협을 통해 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 단순한 전략적 요구나 대통령의 강력한 의지뿐만 아니라, 정부정치적 요인이 철수정책에 상당한 영향을 미쳤다는 것을 명확히 보여준다.

〈표 1〉 주한미군 철수에 관한 정부정치적 동학

구분	NSC/국방부	대통령
부분철수 집행	전략적 합의	완전철수 의도
추가감축 검토	국방부 군사논리 우세	국방부에 경도
추가감축 중단	NSC 정치논리 우세	NSC에 경도, 추가감축 중단

〈표 1〉에서와 같이 닉슨 행정부에서의 주한미군 철수정책 결정과정은 대통령과 관료집단 간의 영향력 우세의 차이보다는 관료집단 간의 경쟁과 흥정과정에서 대통령의 최종 결정자로서의 역할을 보여준다. 닉슨은 주한미군의 완전한 철수를 원하고 있었지만, 최종적으로 NSC의 정치적 논리를 국방부의 군사적 논리보다 우선함에 따라 추가철수 중단을 결정한 것으로 분석되었다.

이와 같은 미국 행정부 내 정책 결정의 내부 동학은 주한미군 철수 문제에 대한 대비 및 대응에 중요한 참고가 될 것이다. 주한미군 재조정 문제는 언제든 다시 떠오를 가능성이 있으며, 대

북역제라는 한정된 역할에 미군이 계속 주둔할 필요성은 크지 않을 것으로 보인다. 미국의 전략적 변화에 따라 언제든 미군 주둔 규모가 조정될 수 있다. 특히 트럼프(Donald J. Trump) 전 대통령의 재집권으로 주한미군 철수 문제가 다시 부각될 가능성이 높아지고 있으며, 대통령의 성향이 주한미군 재조정에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 상황도 배제할 수 없다. 다만, 미국의 패권전략은 비교적 지속성을 유지하고 있으며, 정부정치적 역학이 안보정책 결정에 중요한 영향을 미쳐왔다는 점에 주목할 필요가 크다.

한미동맹 내에서 한국의 위상은 상당히 높아졌으며, 우리의 전략적 선택에 따라 한미동맹과 미국의 정책에 영향을 미칠 수 있는 여건이 조성되었다. 그러나 경제력, 군사력, 기술력 등 외형적 능력만으로는 충분하지 않다. 무엇보다 상대방의 의도를 최대한 정확히 파악할 수 있는 전략적 안목이 필요하다. 이를 위해서는 미국의 전략과 대외정책이 실제로 어떻게 이루어지는지에 대한 면밀한 평가와 분석이 요구된다. 즉, 거시적인 전략적 환경과 내부 정책결정과정에서의 역학을 동시에 이해하는 노력이 필요하다. 동맹의 지속성은 공동의 이해에 기초하지만, 갈등과 마찰을 최소화하고 공고한 관계를 유지하기 위해서는 상호 국내정치와 관료조직의 특성을 이해하고, 이를 바탕으로 이견을 조정하는 노력이 필수적이다.

〈참고문헌〉

1. 사료

대한민국 외무부 사료과. “FY 75 미국의 주요 국방정책과 동북아에서의 주한미군의 역할,” 분류번호 729.14 US, 1974, FY 75 미국 국방예산, G0035 - 03.

Library of Congress, Declassified Documents Reference System (DDRS), Washington D.C.

National Archives and Records Administration, Nixon Presidential Material(NPM), College Park, MD.

National Security Archive, Washington D.C.: The George Washington University.

The National Security Council Project, Oral History Roundtable, Center for International and Security Studies at University of Maryland & The Brookings Institution, December 8, 1998.

U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States(FRUS), 1964-1968, Vol. XXIX, “Part 1: Korea Washington D.C.: U.S. GPO, 2000.

U.S. Department of Defense, Defense Report for Fiscal Year 1972 Before the House Armed Service Committee, March 9, 1971.

___, Appropriations for 1975, Hearings Before the Subcommittee on Department of Defense of the House of Committee on Appropriations 93:2 Part 1, Washington D.C.: GPO, 1974.

2. 저서 및 논문

구영록·배영수, 『한미관계 1982-1992』, 서울: 서울대 미국학연구소, 1982.

- 류인석, “닉슨 행정부의 주한미군 철수정책: 안정자 역할과 부분감축”, 서울대학교 박사학위 논문, 2006.
- _____, “박정희 대통령의 역할 인식과 한미동맹의 갈등”, 『국방연구』 64권 3호(2021): 1-25.
- _____, “닉슨독트린과 주한미군 철수: 개입 축소와 영향력 유지의 딜레마에서의 철수 결정”, 『국방정책연구』 39권 2호(2023): 7-41.
- _____, “미중 데탕트와 주한미군”, 『한국과 국제정치』 39권 4호(2023): 37-67.
- 마상윤, “미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군 철수논의”, 『한국과 국제정치』 29권 2호(2003): 1-35.
- 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치”, 『한국정치외교사논총』 26집 2호(2005): 253-286.
- 이철순, “이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948-1860)”, 서울대학교 정치학과 박사학위 논문, 2000.
- 차상철, “박정희와 1970년대의 한미동맹”, 『軍史』 75집(2010): 331-356.
- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed.* Boston: Little Brown, 1971.
- Bandow, Doug, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World*, Washington, D.C.: Cato Institute, 1996.
- Binkin, Martin, “Support Costs in the Defense Budget: The Submerged One-Third”, *Brookings Institutions Staff Paper* 1973.
- Charlton, Michael, *From Deterrence to Defense: The Inside Story of Strategic Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- Elman, Colin & Elman, Miriam Fendius, eds., *Bridges and Boundaries*, Massachusetts: MIT Press, 2001.

- Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1982.
- Kim, Chul Baum, “US Withdrawal Decision from South Korea 1945–1949”, Ph.D. Dissertation, State University of New York, 1984.
- Kissinger, Henry A., *White House Years*, Boston: Little Brown, 1979.
- _____, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994.
- Korb, Lawrence J., *The Fall and Rise of the Pentagon: American Defense Policies in the 1970s*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1979.
- Laird R. Melvin, “A Strong Start in a Difficult Decade: Defense Policy in the Nixon–Ford Years”, *International Security*, Vol. 10, No. 2(1985): 5–26.
- Litwak, S. Robert, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969–1976*, Cambridge: Cambridge university Press, 1984.
- Lynn Jr., Laurence E., “Arm Waving at the Arms Race: A Review: The Price of Defense, by the Boston Study Group”, *International Security*, Vol. 4, No. 1, (1979): 117–126.
- Nam, Joo Hong, *America's Commitment to South Korea: The Decade of the Nixon Doctrine*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power, The Politics of Leadership*, New York, Wiley, 1960.
- Oberdorfer, Don, *The Two Korea: A Contemporary History, New Edition*, Indianapolis: Basic Books, 2001.

Rosati, Jerel A., “Developing A Systematic Decision–Making in Bureaucratic Politics in Perspective”, *World Politics*, Vol. 33, No. 2(1981): 234–252.

Spanier, John, *American Foreign Policy Since World War II(12th ed.)*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1992.

<Abstract>

Nixon Administration's Troop Withdrawal Policy from South Korea

– Dynamics of Strategy and Governmental Politics –

Yoo, In-Seok

The Nixon administration's withdrawal of U.S. forces from South Korea had a significant impact on the ROK-US alliance and the security dynamics in Northeast Asia. However, it has been relatively understudied compared to withdrawal policies from other periods. Particularly, given that the Nixon administration planned a complete withdrawal of ground forces and the likelihood of its implementation was high, the question of why it ultimately resulted in only a partial reduction remains unexplored. To address this question, this paper applies the governmental politics model to analyze the reasons behind the partial withdrawal. The study reveals that bureaucratic factors between the National Security Council(NSC) and the Department of Defense played a key role in shaping the policy. The contrasting political and military perspectives of Kissinger and Laird created significant challenges for President Nixon, placing him in a complex decision-making dilemma. In this context, while the possibility of a full withdrawal was high under Laird's military rationale, the advent of détente between the US and China allowed the NSC's opposition to further reductions to gain the upper hand, leading to the suspension of additional troop reductions.

Keywords: Nixon Doctrine, U.S. Troop Withdrawal from South Korea, Governmental Politics Model, ROK-US Alliance