

주한미군 철수압박에 대한 한국의 대응연구: * ** 포드 행정부 시기 한국의 대미의회로비 전략

조원선 (육군사관학교 정치사회학과 조교수)

논문요약

포드 행정부 시기 한국은 왜 그리고 어떻게 대미의회로비 전략을 구사했을까? 본 연구 질문에 답하기 위해, 우선 본 연구는 포드 행정부의 대한정책을 이전 닉슨 행정부와 이후 카터 행정부의 정책과 구분한다. 그리고 연구 범위는 닉슨, 카터 정부와 비교하여 그동안 구체적으로 연구되지 않았던 포드 행정부 시기를 중심으로 한다. 또한, 당시 동맹 딜레마 상황에서 한국의 대응 방식인 대미의회로비 전략의 과정과 결과를 1차 자료를 근거로 한 역사적·이론적 사례연구를 통해 분석한다. 이를 위하여 본 연구의 이론적 논의로서 당시 한미동맹의 비대칭적 성격을 국제정치적 맥락에서 정의한다. 그리고 동맹결속력 약화를 표면적으로 보여주는 주한미군 철수 압박이 한미동맹에 끼친 영향을 비대칭 동맹에 기반을 둔 동맹딜레마 관점에서 분석한다. 또한, 미국의 대외정책결정 과정에서 행정부와 의회의 관계에 따른 정책 변화를 국내정치적 맥락에서 분석한다. 한국은 대외 정책 결정 과정에서 예산권을 가지고 있는 미 의회를 대상으로 외교적 전략을 적극적으로 구사하였다. 이는 비대칭적 동맹 관계에서 약소국이 전통적으로 취한 대응 방식과 달랐고 실효성이 있었다. 이러한 이론적 기반으로 실제 포드 행정부 시기의 독특한 대한정책 변화와 이에 대한 요인으로서 한국의 동맹딜레마에 대한 대응인 대미의회로비 전략을 실증적 사례를 중심으로 분석 연구한다.

주제어: 한미동맹, 주한미군, 로비전략, 의회로비, 포드 행정부, 국가안보정책

* 서울대학교 정치외교학부 신옥희 교수님, 육군사관학교 정치사회학과 최용 교수님, 북한대학원대학교 신종대 교수님 그리고 본 논문을 심사해 주시고 고견을 주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.

** 본고의 모든 오류는 저자에게 있음을 밝힙니다. 본 연구 결과는 군의 공식적인 입장이 아닙니다. 연구자 개인의 순수 학술적 의견입니다.

I. 서론

현실주의 패러다임의 설명에 따르면 국제체제는 자력구제(self-help)체제이다. 그러나 사실상 국가 스스로 완전한 평화를 유지하고 안보를 달성하기란 거의 불가능하다. 특히 약소국은 강대국과의 동맹을 통하여 안보를 보장받아 국가의 사활적 이익을 확보한다. 이처럼 약소국에 있어서 동맹은 국제사회에서 안보에 대한 결정적 요인이다. 국제사회에서 한국의 생존과 번영의 최대 변수 중 하나는 동맹이다. 한국의 건국부터 지금까지 한국의 동맹 정책은 한국의 안보를 보장하는 핵심 정책 중 하나였고, 이후도 지속해서 영향을 미칠 것이다.

한국은 6·25전쟁 직후 한미동맹을 통하여 국가의 안보를 달성하고자 하였다. 1953년 10월 체결된 ‘한미상호방위조약’을 근거로 주한미군이 한국에 주둔하기 시작했으며 공식적으로 한미동맹은 시작되었다. 그러나 한미동맹은 항상 결속력이 강했던 것은 아니다. 한미동맹은 이해관계와 전략 차이 그리고 국내 정치 등에서 파생된 문제로 결속력이 약화 되는 경우가 발생했고 이는 주한미군 철수 논의와 이에 대한 한국의 대응으로 나타났다.

주한미군으로 대표되는 과거 한미동맹은 동등한 관계에서 이어진 동맹보다는 비대칭성(asymmetry)이 있는 동맹 관계이다. 한국은 자체 군사력으로 안보를 확보하기보다는 미국에 안보를 받고 자율성 일부를 위임하며 안보를 확보했다. 그러나 이후 한국은 성장하며 자율성을 증가시키고 연루(entrapment)를 피하는 과정에서 방기(abandonment)의 위협을 받는 동맹에 대한 딜레마를 겪었다. 특히 이러한 딜레마를 겪으며 결속력이 가장 약해졌던 시기는 1969년 닉슨독트린 발표된 후 1970년대 한국과 미국의 안보위협인식이 상대적으로 변화할 때였다. 당시에 주한미군 1개 사단이 철수하고 한국군 현대화에 대한 지원감소가 있었고, 이는 미국에 대한 신뢰도 감소로 이어져 갈등은 절정에 이르렀다.

그러나 포드 행정부는 1975년에 대한반도 안보정책 재검토를 지시하고 한

국의 안보 공약 준수를 강조하며 미국과 한국의 안보 동맹의 결속력이 다시 강화하였다. 이처럼 포드 행정부의 대한정책은 이전 닉슨 행정부와 이후 카터 행정부의 정책과 구분된다. 이런 극적인 변화는 당시 닉슨 행정부의 관료들을 거의 그대로 이어받은 포드 행정부에서는 예상하기 힘든 변화였다.

그러나 이렇게 극적으로 정책이 변화하며 한미 동맹에 있어 중요한 전환기라고 판단되는 포드 행정부 시기에 관한 연구는 많이 부족하다. 연구가 부족한 이유는 포드 행정부에서 대외정책을 담당하던 관료들은 닉슨 행정부에서 대외정책을 담당하던 관료들과 큰 차이가 없어서, 포드 행정부는 닉슨 행정부의 부속물(appendage)로써 평가받기 때문이다.¹⁾ 또한, 이는 포드 행정부 시기를 하나의 독립된 기간으로 구분하기보다는 포드 행정부와 닉슨 행정부의 데탕트를 함께 묶어 구분한 후 카터 행정부 시기로 바로 넘어가는 경향이 한미 안보 관계 또는 미국의 대한정책을 다루는 연구의 주된 경향이였기 때문이다.²⁾ 그러나 포드 행정부는 베트남전 종료 이후 동맹국들이 ‘방기’에 대한 위협을 느끼지 않도록 적극적으로 아시아지역의 불안감을 불식시키도록 공약과 지원을 약속하는 태평양 독트린을 선포하며 닉슨 행정부와 차이를 보였다. 또한, 포드 행정부는 카터 행정부와 달리 적대국에 둘러싸인 한국의 안보를 지키기 위해서는 주한미군 정책이 핵심이라고 보았다. 그래서 포드 행정부는 주한미군을 감축하거나 철수하자는 제안은 ‘직’의 공격을 부추겨 신뢰의 위기를 가져오기 때문에 위험하다고 판단하였고, 인권 문제보다는 안보 문제에 중심을 두었다.

1) Isaacson, Walter, *Kissinger: A Biography*. New York: Simon & Schuster, 1992; Jussi Hanhimakki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2004; Reichley, James, *Conservatives in an Age of Change: the Nixon and Ford Administrations*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1981; Schulzinger, Robert, *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*. New York: Columbia University Press, 1989.

2) 김수광, “닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한미연합방위체제의 변화.” 서울대학교 박사학위 논문, 2008; 마상윤·박원근, “데탕트기의 불편한 동맹: 박정희-닉슨·카터 정부 시기.” 역사비평 편, 『감동하는 동맹』, 2010; 엄정식, “닉슨-포드 행정부 시기 대한군사원조 변화와 박정희 정부의 대응.” 『한국군사학논집』 제69권 2호, 2013; 유훈, “카터 행정부의 세계전략과 주한미군 철수정책.” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2012; 조관행, “카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구.” 『국가전략』 제21권 4호, 2015.

물론 포드 행정부 시기 연구를 독자적인 시기로서 파악하고 연구를 진행한 연구들도 있지만,³⁾ 포드 행정부에 관한 연구는 여전히 부족하다. 특히 포드 행정부 시기의 이러한 변화와 한미동맹 관계에서 한국이 겪은 동맹딜레마에서 한국의 대응에 대한 연구는 부족하다. 이러한 동맹딜레마적 상황에서 한국은 대응했고, 성과를 거두었다. 본 연구는 이러한 변화가 베트남 전쟁 이후 국제정세의 변화요인과 함께 한국의 외교적 대응이었던 대미의회로비 전략의 영향이 보완적으로 있었다고 주장한다.

본 연구는 이러한 문제의식에 따라 포드 행정부 시기 왜 그리고 어떻게 한국은 대미의회로비 전략을 구사했을까?라는 연구 질문을 제시한다. 연구 질문에 답하기 위하여 본 연구는 닉슨, 카터 행정부와 비교해서 그동안 구체적으로 연구되지 않았던 포드 행정부 시기를 중심으로, 동맹딜레마 상황에서 약소국의 대응 방식을 대미의회로비 과정을 통해 분석한다. 이를 위해 본 연구는 이론적 논의로써 당시 한미동맹의 성격을 정의하고, 주한미군 철수 압박이 한미동맹에 끼친 영향을 비대칭 동맹에 기반을 둔 동맹딜레마와 동맹결속력을 통해 분석한다. 또한, 국제정치적 맥락 외에도, 국내정치적인 요인으로써 행정부-의회 관계를 제시한다. 이러한 이론적 기반으로 실제 포드 행정부 시기의 대한정책 변화와 한국의 동맹딜레마에 대한 대응인 대미의회로비 전략을 실증적 사료를 중심으로 분석 연구한다.

3) Gawthorpe, A, "The Ford Administration and Security Policy in the Asia-Pacific after the Fall of Saigon." *The Historical Journal*, Vol. 52 No.32, 2009; 박원곤, "미국의 대한정책 1974~1975년 - 포드 행정부의 동맹정책 전환." 『세계정치』 제14권, 2011. 박원곤, 위 논문은 포드 행정부의 대한정책의 변화를 인도차이나 반도에서의 사태 여파와 같은 국제정세 변화의 일부로만 파악했으며 Gawthorpe(2009)의 연구는 한국보다 태국과 필리핀에 집중하는 모습을 보인다. 즉 포드 행정부 시기라는 독립된 시기로서 연구로 의미 있다 할 수 있으나 이 시기 한국의 대응을 간과한 한계가 있다.

II. 이론적 논의: 동맹과 행정부-의회 관계

1. 한미동맹에 관한 기존연구 검토와 비판적 수용

기존의 한미동맹에 관한 연구들은 동맹의 비대칭성에 초점을 두었다. 상대적으로 위협에 안전한 강대국 미국은 약소국 한국에게 안보를 제공하고 자율성을 양도받아 국익을 추구하고, 약소국 한국은 안보획득을 위해 자율성을 희생한다고 분석한다. 이러한 연구는 모로우의 안보-자율성 교환 모델(*autonomy-security trade-off model*)을 적용하여 분석한 연구이다. 모로우(Morrow)는 동맹에 대해 능력결집(*capability-aggregation*)을 중심으로 한 대칭적 모델과 안보-자율성 교환을 중심으로 한 비대칭적 모델로 구분한다.⁴⁾ 안보-자율성 교환 모델에 따르면 국가는 기본적으로 안보와 자율성의 강화에 목표를 두고 둘 사이의 조화를 추구한다. 그래서 국가 간 동맹은 안보와 자율성을 적절히 교환해줄 것이라는 기대 하에 형성된다고 본다. 국가 간 동맹은 안보만 보장받으려는 것이 아니라 한쪽은 자율성의 이익을 갖고 다른 한쪽은 안보의 이익을 가지는 비대칭적 동맹의 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 비대칭적 동맹 관계에서 약소국은 강대국의 안보 지원을 받아 생존하는 대신, 강대국이 요구하는 어떤 것을 - 국익에 저해가 되는 문제라도 - 제공해야 한다. 모로우가 자율성-안보 교환모델을 제시한 이후, 많은 학자는 이 모델을 사용하여 한미동맹이 가지는 비대칭성에 주목하여 한미관계를 분석해 왔다.⁵⁾

한미동맹에 관한 기존 연구들은 안보-자율성 교환이 일어나는 비대칭 동맹

4) Morrow, James D, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991.

5) 박원근, "국가의 자율성과 동맹관계." 『국방정책연구』, 제64호, 2004; 박인휘, "한미동맹에서의 자주와 동맹의 딜레마 분석." 『의정논총』 제14권 1호, 2019; 신옥희, "비대칭적 동맹에서의 갈등: 정치심리학적 측면." 『국방연구』 제50권 1호, 2007; 유상범, "위협과 동맹 인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling)효과를 중심으로." 『국제정치연구』 제21권 2호, 2018; 장노순, "교환동맹모델의 비교환성: 비대칭적한미안보동맹." 『국제정치논총』 제36권 1호, 1996; 전재성, "동맹이론과 한국의 동맹정책." 『국방연구』 제47권 2호, 2004; 함명식, "북한-중국 동맹 관계에 대한 이론적 재고찰." 『동북아연구』 제31권 1호, 2016.

으로 정의한 것에 이어서 스나이더의 동맹딜레마 개념을 분석틀로 사용하여 좀 더 구체적으로 동맹 내부 동학을 분석한 연구도 있다.⁶⁾ 스나이더는 기존의 안보딜레마를 군비, 적대, 동맹 게임 세 가지에 적용된다고 보고, 이 중에서 동맹 내의 안보딜레마(security dilemma in alliance)를 집중적으로 다루고 있다. 동맹 당사국은 동맹 상대국과의 상호작용과정에서 두 가지 유형의 위협에 처하게 된다. 동맹 상대국의 도움이 필요한 안보 상황에서 도움이 이루어지지 않는 방기(abandonment)의 두려움과 동맹 상대국이 일으킨 분쟁에 원하지 않게 개입하게 되는 연루(entrapment)의 위협을 느끼게 된다. 이때 동맹 당사국은 딜레마적 상황에 부닥치게 된다. 동맹상대국으로부터 ‘방기’의 위협과 두려움을 감소하고자 하면 ‘연루’ 가능성이 커지고, ‘연루’의 위협과 두려움을 감소하고자 하면 동맹상대국으로부터의 ‘방기’ 가능성이 커지는 딜레마를 의미한다.⁷⁾ 스나이더의 동맹딜레마 분석에 따르면 냉전과 같은 양극체제에서는 동맹 딜레마가 약화 된다. 냉전과 같이 뚜렷하게 적대관계가 형성된 체제에서는 동맹딜레마보다는 오히려 적대딜레마가 더 강화되고 같은 진영의 동맹국들은 서로를 방기할 유인이 적어진다. 이러한 동맹딜레마 이론 분석 틀은 한미동맹 관리라는 측면에서 미국이 연루되지 않으려 어떻게 반응하고 한국은 방기 당하지 않으려 어떻게 반응하는지에 대한 분석틀이 될 것이다.

6) 김계동, “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로,” 『국제정치논총』 제41권 2호, 2001; 김기덕, “동맹 딜레마 극복을 위한 한국의 대미 동맹전략의 발전 방향,” 『전략연구』 제56호, 2012; 김우상, “한미동맹의 이론적 재고,” 『한국과 국제정치』 제20권 1호, 2004; 김영준, “비대칭 동맹에서 방기 우려에 대한 대책: 한미동맹의 사례,” 『유라시아연구』 제11권 4호, 2014; 권영근, “대한민국의 안보와 자율성에 관한 미국의 인식과 행태 연구,” 『전략연구』 제70호, 2016; 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한-미갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39권 1호, 1999; 이우태, “한미동맹의 비대칭성과 동맹의 발전방향,” 『정치정보연구』 제19권 1호, 2016; 이정철, “북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마,” 『한국정치연구』 제18권 1호, 2009; 허완, “판문점 도끼만행 사건을 통해 본 한미동맹의 안보딜레마와 결속력 변화,” 『통일연구』 제18권 1호, 2014. 이 연구들은 스나이더의 이론을 무비판적으로 수용했다는 한계를 가지고 있다. 기본적으로 스나이더 이론은 냉전체제와 같이 동맹국 이탈을 할 가능성이 낮은 사례의 경우 부분적으로 적용된다. 또한, 약소국 자체의 대응은 고려하지 않는다.

7) Snyder, Glenn H, *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1997, pp. 180-192.. ‘연루’는 남베트남에 강대국 미국이 연루되는 상황, 미국의 이익에 한국이 ‘연루’되는 상황 등 강대국과 약소국 모두 ‘연루’의 위협을 받을 수 있다. 약소국만 강대국에 ‘연루’되는 것은 아니다. ‘방기’도 마찬가지로 강대국과 약소국 모두 ‘방기’의 위협에 의한 안보 위협을 느낄 수 있다.

본 연구는 기존의 연구들과 같이 한미동맹이 안보-자율성 교환 모델에 따른 '비대칭동맹'으로 이루어져 있고, 동맹이 지속하며 방기와 연루의 동맹딜레마적 상황을 겪고 있다는 것을 부정하지는 않는다. 즉 약소국 한국과 강대국 미국과의 동맹은 방기와 연루의 위험성을 수반하는 동맹으로 파악한다. 그러나 이 이론적 분석들은 본 연구가 집중하고 있는 포드 행정부 시기 한미동맹의 특수성에 맞춰 모델을 그대로 적용하기보다 비판적으로 수용되어야 한다.

국력의 차이가 있는 국가 간 비대칭적 동맹이 형성되는 것에 대한 분석에 안보-자율성 교환 모델이 적용된다. 그러나 동맹이 형성된 이후 유지되며 갈등 상황이 발생할 때 각각의 국가의 행동에 대한 분석에는 문제가 있다. 비대칭동맹이 안보와 자율성에 대한 서로의 이해관계가 일치하여 맺어졌다 해도, 개별국가 능력의 변화, 이익과 손실에 대한 인식 차이가 변화하는 경우에는 동맹결속력에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 동맹결속력이라는 측면에서 미국은 주한미군 철수로 표면적으로 드러냈고, 한국은 이에 대한 대응으로 로비 전략을 구사한다. 이러한 약소국의 대응은 기존의 비대칭 동맹이론의 분석으로는 한계가 있다. 또한, 자율성-안보 교환모델의 경우 강대국 중심의 접근이라는 한계를 가지고 있다. 기존의 자율성-안보 교환모델의 경우, 강대국이 어떻게 반응하는가를 중심으로 논의를 진행해왔다. 이는 스나이더의 동맹딜레마 이론에서도 드러나는 문제점이다. 동맹딜레마 이론은 냉전과 같은 양극체제 아래에서는 방기의 두려움이 더욱 적어진다고 하였지만, 이는 강대국 중심의 논리 전개이다. 비대칭 동맹 관계에 있던 약소국 한국은 오히려 방기의 두려움을 크게 느끼고 있었다. 당시 공산권 국가들과 직접 대치하고 있고 군사적, 경제적으로 취약한 한국의 안보 환경은 데탕트 여부와 관계없이 위협의 크기는 냉전 초기와 같았다. 또한, 미국은 연루의 두려움이 더욱 크게 상존해있어 한국에 연루되는 것은 미국이 피해야 할 상황이었다. 그러나 포드 행정부 시기 미국은 오히려 주한미군 감축을 멈추고 현대화 작업에 돌입하는 등 오히려 연루를 피하지 않는 모습을 보인다. 당시 미국에 있어서 한국이 연루의 두려움을 주고 있음에도 불구하고 안보 공약을 적절히 강화한 것은 스나이더가 제시하

는 이론과는 다른 모습이 현실정치에서 드러나는 모습을 보인다. 결국, 스나이더의 이론은 비대칭동맹 안에서 동맹국 간 내부 동화에 대한 분석틀을 제시하지만, 포드 행정부 시기 미국의 대한정책 변화와 한국의 대응에 대해 적절한 설명을 하지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 기존의 한미동맹 관련 연구와 동맹이론의 한계를 넘어서 강대국의 대외정책에 대응하는 약소국의 행위를 중심으로 분석한다. 비대칭 동맹 내 동맹 딜레마적 상황에서 약소국의 대응을 연구하는 것이 목적이다. 본 연구는 동맹에서 약소국인 한국이 강대국인 미국에 대해 전략적으로 수행하는 로비 전략에 초점을 맞추고 있다. 또한, 로비 전략이 유효했는지에 대해 미국의 대외정책 구조를 보완적으로 제시한다.

결론적으로 안보-자율성 교환이 한미동맹의 기본을 이루는 모델이라면, 방기-연루 딜레마는 이후 한국이 성장하고 안보 상황이 개선됨에 따라 한국이 겪는 딜레마이다. 1970년대 한미동맹이 바로 이러한 동맹딜레마에 처한 상황이었다. 1970년대 들어서 한미동맹은 한국의 자율성 확보 노력의 일환인 자주 국방 정책과 인권과 권위주의 체제에 대한 미국의 개입으로 자율성에 대한 불만이 상승함과 동시에 닉슨독트린으로 인한 ‘방기’의 위협을 느끼는 상황이었다. 이때 한국의 반응은 일반적인 논의와 같이 단순하게 ‘방기’의 위협에 굴복하거나 동맹 해체 수순을 밟은 것은 아니었다. 한국은 주한미군 철수논의로 보이는 동맹국에 대한 ‘방기’ 위협에 대미의회로비 전략 구사하며 대응하였다.

2. 미국의 대외정책 결정과정: 행정부-의회 관계

그렇다면 왜 한국은 ‘방기’의 위협에 대해 의회로비 전략을 택하였을까? ‘방기’의 위협에 대한 한국의 의회로비 전략은 적절하였는가? 미국의 대외정책 결정 과정 모델 중, 행정부와 의회의 관계에서 그 답을 찾을 수 있다. 미국의 입헌정치 체제에서는 입법, 사법, 행정의 삼권 분립을 통하여 견제와 균형을 제도화하고 있고, 대통령이 어떠한 정책을 결정하는 과정에서 발휘할 수 있는

권력을 일부 제한한다. 특히 의회는 미국이 대외정책을 추진할 때 있어서 예산과 감사에 대한 권한을 가지고 있다.⁸⁾ 이러한 행정부와 의회의 특수한 관계에서 비롯된 특성 때문에 대외정책 결정을 할 때 서로 견제에 성공하는 경우와 실패하는 경우가 상존한다.

예를 들면, 보통 의회 의원들은 선거구 주민들의 이해와 직접 관련된 사안에 노력과 관심을 기울인다. 그래서 일반적으로 선거구 관련 이해관계가 걸려 있는 국내정책과 달리, 국가들과의 의견조정이 필요한 대외정책 같은 경우 행정부가 주도권을 잡은 것으로 이해된다.⁹⁾ 그래서 의회는 실질적인 정책 입안에 참여하기보다는 이미 통과된 정책에 대해서만 언급을 하거나 행정부 자체를 비판하며 향후 발생할 수 있는 선거에 영향을 주는 비판을 회피(shirking)하는 자세를 견지한다. 결과적으로 의회가 행정부를 효과적으로 견제하지 못하는 경우가 발생하는 것이다.¹⁰⁾

그러나 대외정책에서 행정부가 의회에 의해 견제를 당하는 일이 종종 발생한다. 행정부라는 헌정체제의 한 부분이 정책 결정에 있어서 지배적일 수는 있어도 무제한적은 아니다. 특히 대외정책을 수행하기 위한 예산을 산정할 때, 의회가 예산안을 심의 및 책정할 때 영향력을 발휘하며 견제할 수 있다.¹¹⁾ 결

8) Drew, Dennis and Donald Snow, *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, Hawaii: University press of the Pacific, 2002.

9) 유성진, “대외정책결정의 견제자로서의 의회 : 자유무역 협정(FTA) 체결과정에서 미국 의회의 역할을 중심으로.” 『분쟁해결연구』 제10권 1호, 2012, pp. 159-191에서 재인용.

10) 대외정책 결정 과정에서 행정부와 의회의 갈등과 해결은 Crabb, Cecil V. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, The President, and Foreign Policy (3rd ed.)*, CQ Press, 1989; Destler, I. M., “Executive-congressional Conflict in Foreign Policy: Explaining it, Coping with it.” Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered (11th ed.)*, CQ Press, 1985 참고. 선거구 관련 이해관계와 대외정책의 관련성 그리고 대외정책 결정 과정에서 의회와 행정부의 관계는 Fenno, Richard F. Jr., “U.S. House Members in their Constituencies: An Exploration.” *American Political Science Review*, Vol. 71, No. 3, 1977; Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press, 1974; Moe, T., “An Assessment of the Positive theory of Congressional Dominance,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 4, 1987, pp. 475-520; Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*. Berkeley: University of California Press, 1980; Robinson, James A., *Congress and Foreign Policy-making*. IL: The Dorsey Press, 1967 참고.

11) 마상윤, “미국의 외교정책.” 김계동 편, 『현대 외교정책론 제 3판』, 서울: 명인문화사, 2016과 유성진

국, 행정부는 대외정책에 있어서 항상 주도적일 수 없다. 특히 예산과 관련해서 한 의회가 막강한 영향력을 발휘한다. 또한, 시기나 사안에 따라 의회의 견제가 훨씬 강하게 이루어져 행정부와 다른 정책을 지지할 수 있다. 대표적으로 닉슨 행정부가 한국 현대화를 위한 지원 관련 예산안을 상정하였으나, 의회에서 오히려 대외원조예산을 삭감한 사례가 있다.¹²⁾ 하지만 이와 달리 포드 행정부에서는 오히려 대외원조예산을 증액하는 모습을 보이며 한미동맹을 강화하는 모습을 보인다. 본 연구가 주목하는 두 행정부 시기의 다른 대외정책 구사는 의회 차이에 있다는 것이다.

결국, 이러한 논의를 본 연구 주제에 적용해보면 다음과 같은 질문에 답할 수 있다. 닉슨 행정부를 거의 그대로 물려받은 포드 행정부는 왜 닉슨 행정부와 다른 결과를 낳았을까? 국제정치적 맥락에선 동맹환경의 변화가 주요 요인이고, 국내정치적 맥락에서 보면 그 주요 요인은 의회이다. 이러한 두 행정부의 전략 차이의 독립변수는 의회라는 존재였고, 한국의 적극적 대미의회로비 전략의 실효성과 유용성은 그 점에 있다.

(2012)이 지적했듯, 대외경제정책의 경우 일반 국민에게 미치는 직접적인 영향 때문에 의회가 다른 대외 정책들보다 관심을 가져 적극적으로 관여를 한다. 또한 임성호(2001)의 연구에서는 안보의 영역보다 무역 정책 영역에서 정책 혜택이나 비용을 인지하기 쉬우므로 의원들이 단순히 행정부 요구에 순응하거나 평소 성향을 일관적으로 따라가기보다는 사회이익집단들의 압력에 대한 복잡한 계산에 이어 예측하기 힘든 행동을 한다고 주장한다. 본 연구에서는 유성진(2012)과 임성호(2001)가 간과한 대외안보정책에서의 예산 권을 가지고 있는 의회의 역할에 집중할 것이다.

12) 닉슨 행정부는 한국군 현대화 계획에 \$1.5 billion 이 필요하다고 보았으나, 의회에서는 이것을 5년이 아니라 연례 안보 원조 법률제정(annual security assistance legislation)의 일부로 보았다. 또한, 의회는 1970년 'Security Assistance Act'으로 1971년 2만 명 감축 대신 \$150 million 추가 예산(supplemental appropriation)을 승인했으나 이는 단 년 계획이었다. 행정부의 5개년 계획과는 거리가 멀었고, 한국의 안보 불안을 더욱 자극했다. Investigation of Korean-American Relations: *Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations U.S. House of Representative*, October 31, 1978. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 65-70(이하 U.S. Congress House, 1978).

Ⅲ. 미국의 세계전략 변화와 대한정책 변화

주한미군은 한국의 안보와 직접적인 연결성을 가지고 있었으며 한국의 생존과 직결되는 문제였다. 주한미군은 한미동맹의 공고함을 나타내는 지표임과 동시에 한국의 안보에서 미국 정책의 방향이 차지하는 비중이 크다. 그러나 미국은 자국의 많은 전략 중 하나로 주한미군을 인식하고 있었다. 한미 양국은 이렇게 안보 전략의 범위에 차이가 있었다. 이러한 인식 차이에서 파생되는 위협에 대한 인식이 상이할 수밖에 없었고 인식 차이는 미국과 한국 간 외교 안보 사회 경제 및 문화적 갈등을 초래하였다.

미국의 1970년대 세계전략은 닉슨 대통령의 닉슨 독트린, 포드 대통령의 태평양 독트린, 그리고 카터 대통령의 카터 독트린 등으로 변화했고, 일관적이지 않았다.¹³⁾ 이러한 미국의 세계전략에 기반을 둔 주요 정책들은 한국에 많은 영향을 끼쳤는데 대표적인 사례가 미국의 주한미군에 대한 정책이다.

이러한 미국의 세계전략 변화는 한국의 전략과는 상이한 면들을 보였다. 1969년 닉슨 미국 대통령은 미국은 그 나라 안보는 그 나라 국가가 책임진다는 세계전략 원칙을 내세웠다. 당시 한국은 북한이라는 주적을 앞에 두고 있는 상황에서 미국이라는 동맹국의 역지력을 믿고 있었고, 한국군의 현대화 주장, 그리고 내부적으로는 권위주의 체제를 고수하고 있었다. 이러한 위협인식과 전략의 차이는 주한미군에 관련된 문제로 표면화되었고,¹⁴⁾ 공식적으로 한국으로부터 2만 명의 미군을 철수하기 시작했다. 미국은 현대화 5개년 계획을

13) 한국은 오히려 유신체제 성립 이후 권위주의 체제하에서 장기간 정책의 일관성을 보였다. 1970년대 박정희 정부 자주국방 담론과 더불어 비공식적으로 대미의회로비 전략을 장기간 지속적으로 진행한다. 대미의회로비 전략 이외 박정희 정부가 수행한 다양한 전략에 대해서는 조동준, “테랑트 국면에서 박정희 행정부의 선택.” 『EAI NSP Report』 71호, 2014; Choi, L, “The Foreign Policy of Parck Chunghee: 1968-1979.” Ph.D. Diss, London School of Economics and Political Science, 2012; Kim, S, “Security, Nationalism and the Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-82.” *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 12, No. 4, 2001; Suh, Jae-Jung, *Power, Interest, and Identity in Military Alliances*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

14) President Nixon's Speech on “Vietnamization.”, November 3, 1969.

지원해 주기로 하였지만, 당시 미국이 한국에 보인 행위는 박정희 정부의 대미 신뢰를 하락하게 하며 ‘방기’에 대한 위협을 가중했다.

당시 주한미군 철수가 한국의 반감과 우려를 나타내게 했지만, 미국의 입장은 비무장지대(DMZ)에서 벗어나기 때문에 북한과의 직접 충돌 가능성, 즉 직접 전쟁의 가능성을 줄인 것은 바람직하다는 입장이었다.¹⁵⁾ 포드 행정부의 초기 인식은 닉슨 행정부와 크게 차이가 없는 것이었는데 왜냐하면 당시 국무장관 키신저를 비롯해 안보의 핵심요원들은 닉슨 행정부와 크게 다를 게 없었기 때문이다.¹⁶⁾

그러나 이후 포드 행정부 후반기에는 기존의 미국의 세계전략에서 다른 방향으로 가기 시작했다. 포드 행정부는 1976년 3월 역대 최고 수준의 국방예산을 의회에 신청하였다. 그리고 포드 행정부는 닉슨 행정부 때부터 행해지던 국방비 감소 추세를 증가로 바꿨다.¹⁷⁾ 이어서 포드 행정부는 1976년 9월에 NSSM-246을 통해 NSC ‘국방 검토 패널’의 지도를 바탕으로 한 세계전략에 관한 연구를 지시하였다.¹⁸⁾ 이후 포드 행정부는 전략적 군사력(Strategic Forces) 증가와 통상적 군사력(General Purpose forces)의 세계적 능력을 증가시키는 전략을 선택하며¹⁹⁾ 포드 행정부가 닉슨 행정부와 다른 방향으로 세계 전략을 시행하겠다는 의지를 보였다.

당시 포드 행정부가 닉슨 행정부와 다른 방향의 세계전략을 구사하고자 한

15) 이러한 주장은 각 부처의 견해를 국가안전보장회의가 취합하여 대통령에게 최종적으로 보고한 보고서가 증명한다. 이것은 미국 행정부의 한국에 대한 정책 기조를 대표한다 할 수 있다.

16) Kissinger, Henry, and Clare Boothe Luce, *White House years*. Boston: Little, Brown, 1979.

17) Memoranda of Conversations 1973-1977, folder: March 2, 1976, Ford, Rumsfeld, Senators Defense Budget; folder: March 8, 1976, Ford, Kissinger, House Budget Committee Members, box18, NSA, Memoranda of Conversations, the Gerald R. Ford Presidential Library.

18) NSSM 246, “National Defense Policy and Military Posture.”, September 2, 1976. Box 2 of the National Security Adviser Study of Memoranda and Decision Memoranda at the Gerald R. Ford Presidential Library.

19) NSDM 348, “U.S. Defense Policy and Military Posture.”, January 20, 1977. Box 1 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda. at the Gerald R. Ford Presidential Library. 이 연구를 통해 유럽에서 현행전략을 유지하며 해군력을 향상하고 지역적 능력을 유지한다고 결론을 내렸다. 특히 아시아지역에서 더 이상 미군의 감축을 중지하면서 주한미군 철수도 철회하게 되었다. 이러한 결정은 NSSM 246을 바탕으로 한 1976년 12월 15일 국가안전보장회의에서 결정되었다.

것은 베트남 전쟁의 여파가 있었다. 닉슨 행정부 시절 미국은 파리평화회담을 통해 군사를 철수하며 지역적 균형을 꾀하려 했으나 결국 자유 진영이던 남베트남에 불리하게 작용했고, 이는 베트남 공산화로 이어졌다. 이러한 국제정세의 변화는 행정부의 깊은 고민으로 돌아왔다. 왜냐하면 당시 키신저와 포드의 대화를 보면 만약 베트남을 잃게 되면 같은 처지에 있는 대한민국도 크게 우려할 수 있으며 미일 관계까지 영향을 주게 되리라 판단하였기 때문이다.²⁰⁾ 이러한 베트남 사례를 통한 미국의 정책이 실패로 인하여 아시아 동맹국들의 불안은 고조 되었으며 이는 한국도 마찬가지였다. 포드 행정부는 이러한 불안을 감지하고 기존에 고려해 왔던 주한미군 감축 및 조정 문제를 재고하도록 지시하였다. 같은 맥락으로 한국군 현대화 계획과 대한반도 정책에 대한 검토가 이루어졌다.²¹⁾

포드 행정부는 닉슨 독트린에 이은 태평양 독트린을 제시하며 전 행정부와 변화된 인식을 하고 있음을 보여주었다. 태평양 독트린은 아태지역 정책의 기본 원칙을 제시하였는데 첫 번째로 미국의 군사력은 태평양 지역에서의 안정적인 세력균형의 기본이 되고 미국의 일본과의 전략적 동반자 관계가 전략의 기둥이 된다. 또한, 중국과의 관계 정상화를 목표로 하는 동시에 동남아의 안정과 안보 유지를 목표로 한다. 마지막으로 미국은 아시아의 평화는 주요 정치적 분쟁의 해결에 달려있다고 믿는다. 이상의 원칙을 바탕으로 닉슨 독트린에서의 미국 세계전략의 변화를 예고했다. 태평양 독트린의 한국 관계 구절은 외교부 자료에서도 확인할 수 있다.²²⁾

20) Memorandum of Conversation, 1973-1977 folder: March 3, 1975, Ford, Kissinger, box 9, NSA, NSC Memoranda of Conversations, the Gerald R. Ford Presidential Library.

21) NSSM 211, "U.S. Security Assistance to the Republic of Korea.", October 8, 1974. Box 2 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda at the Gerald R. Ford Presidential Library; NSDM 282, "Korean Force Modernization Plan.", January 9, 1975. Box 1 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda at the Gerald R. Ford Presidential Library; NSSM 226, "Review of U.S. Policy Toward the Korean Peninsula.", May 27, 1975. Box 2 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda at the Gerald R. Ford Presidential Library.

22) "아시아의 평화는 현안 정치 분쟁의 해결에 달려있다. 한국에는 아직도 긴장이 지속되고 있다. 한국에는 미군이 주둔하고 있으며 이것은 한반도의 평화와 안정에 대한 미국의 공약 표시라고 볼 수 있다. 지난봄

태평양 독트린이 선언되었던 포드 대통령의 연설은 특히 미·일 협력관계의 중요성을 강조하고 미·중의 관계 지속을 재확인한 후 미국이 계속 아시아에 관해서 관심이 있다고 표명하였다. 특히 한국에 대해서는 한국이 참여하지 않은 어떠한 한반도 문제에도 반대한다는 태도를 보여줌²³⁾으로써 한국 안보의 한국화라는 기존 대한정책에서의 변화를 보여주었다. 또한, 한국과 미국의 동맹정책에 대해 특별히 생각하고 있다는 미국의 의지를 국제사회에 보여주었고 이는 1976년 8월 18일 판문점 도끼 만행 사건 해결 과정에서의 실제적 성과로 확인되었다.²⁴⁾

노트르담 대학 연설에서 포드 대통령은 세계는 선 후진국을 불문하고 상호 의존관계에 있으므로 신고립주의는 배척되어야 한다고 말하였고, 외국 원조에 대한 비판에 대해서는 대외원조는 미국이 원하는 형태의 세계를 형성하기 위해서 즉 평화와 안보를 위한 외교적 노력을 뒷받침하기 위해서 제공되는 것이고 둘째로는 대외원조는 미국은 세계에서 가장 풍부한 국가이며 미국의 자원을 나누어 주는 것은 정당하고 인도적 행위라고 주장하였다.²⁵⁾ 또한, 한국에 대해서는 지속해서 상호 안보 관계는 중요하다고 방한에서도 재확인된 바 있다고 말하였다. 또한, 1975년 12월 7일 하와이 대학에서 포드 대통령은 연설에서도 한미 상호 안보 관계의 중요성을 강조하였다.²⁶⁾

즉 포드 대통령은 한국에 대한 떨어진 신뢰를 회복하려고 지속적인 노력을 하려는 것이 보였으며 닉슨 행정부 초기 시절과는 다른 행보를 걷는 것을 보

긴장이 고조되었을 때 미국은 대한지원을 재확인한 바 있다. 미국은 긴장 완화를 위한 건설적 대안을 고려할 용의가 있으나 한반도 문제의 해결에 한국을 제외하려는 어떠한 움직임에도 반대할 것이다. 또한, 인도지나에 있어서는 새 정권의 선의의 정책을 보여준다면 미국도 이에 상응하는 선의의 정책을 취할 것이다.” ‘미국의 대외정책,’ 1975, C-0081-13 외교사료관, 서울대학교 도서관.

23) 대한민국 외교문서, ‘미국의 대외정책,’ 1975, C-0081-13 외교사료관, 서울대학교 도서관.

24) 판문점 도끼만행 사건과 한미동맹 관련 연구는 허완, “판문점 도끼만행 사건을 통해 본 한미동맹의 안보 딜레마와 결속력 변화.” 『통일연구』 제18권 1호, 2014, pp.37-71 참고.

25) 대한민국 외교문서, ‘미국의 대외정책,’ 1975, C-0081-13 외교사료관, 서울대학교 도서관.

26) “한반도에서 긴장은 존속하고 있다. 미국은 대한민국과 밀접한 관계를 가지고 있으며 우리는 한반도 평화와 안전에 계속 기여 할 것이다. 한국에 주둔한 미군이 이를 증명하고 있다. 미국은 지난봄의 고조된 긴장에 부응하여 대한민국의 지원을 재확인하였다. (중략) 미국은 한반도 장래에 대한 토의에서 대한민국을 제외하려는 어떠한 기도에도 계속 저항할 것이다”

여준다. 1973년 중동전쟁 이후 미국과 소련의 대립이 강화되었으며 1975년 베트남이 공산화된 후 데탕트에 대한 반발이 거세졌다. 특히 데탕트의 분위기 속에서 포드 행정부는 소련에 전력이 열세하다는 담론을 형성했다. 또한, 인도-차이나에서 비공산 정권을 유지하려는 미국의 노력이 수포로 돌아감에 따라 아시아-태평양 지역에서 미국의 새로운 이해를 규정하는 보고서를 통해 아태 지역 안보 체제의 핵심으로서 미일동맹 유지와 자주적인 한국의 존재를 제시했다.²⁷⁾ 이후 포드 행정부는 우방과의 안보적 협력을 돈독히 한다는 골자의 태평양 독트린과 NSSM-246을 통해 세계전략 연구 지시 그리고 역대 최고의 국방예산을 의회에 제출하는 등 기존 데탕트, 닉슨 독트린에서 벗어나 포드 행정부의 신세계전략을 구사했다.²⁸⁾ <표 1>에서 확인되듯, 포드 행정부는 닉슨 행정부와 다른 세계전략을 구사한다는 것을 확인할 수 있다. 동맹국들이 ‘방기’에 대한 위협을 느끼게 하지 않도록 적극적으로 아시아 지역의 불안감을 불식시키는 데 앞장을 서겠다는 입장의 독트린이었다.²⁹⁾ 즉 미국은 한국과 관련하여 한반도 평화와 안전을 보장한다는 입장과 실질적 지원을 통해 공약(commitment)과 지원(assistance)을 강화하며 방기와 연루의 위협을 조절하였다.

27) 국가기록원, 2008. “1970년대 한미관계 상권”: xli, 1976년 1월 15일자 NSC 317.

28) Minutes of NSC Meeting, folder: NSC Meeting, December 15, 1976, box 2, NSA, NSC meetings file, at the Gerald R. Ford Presidential Library.

29) 실제로 포드 행정부는 1976년 12월 2일 국가안전보장회의에서 한국을 방문하여 주한미군 철수 여부와 현 대화 계획에 대한 공약과 지원을 약속한 것은 한미동맹과 안보에 있어서 잘한 일이라고 평가했다. 또한, 당시 미국이 한국에 대한 공약을 이행하지 못할 경우, 동맹국과 적대국 모두 미국이 안보 공약을 유지하는 데도 철저하게 무능하다고 의심할 것이라는 연구 결과도 미국 국가안전보장회의에 제출 되었다. 국가 기록원, “킨트너 대사의 아시아-태평양 지역에서 미국의 정책적 이해에 관한 연구.” NSC 317, “1970년대 한미관계 상권.” 국가안전보장회의 파일, 2008, pp. 70-103.

〈표 1〉 닉슨 독트린과 태평양 독트린 비교

닉슨 독트린 (1969.7)	태평양 독트린 (1975.12.)
<p>(주요내용)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미국은 모든 대외공약을 준수함. 2. 미국의 우방국이 핵 공격을 위협받을 경우 미국은 이동국가를 방위지원 함. 3. 핵 공격이 아닌 기타 공격 위협을 받을 경우 필요에 따라 미국은 군사, 경제원조를 제공한다. 다만 그 당사국은 자국 방위를 위한 병력 동원의 일차적 책임을 담당한다. <p>(목적)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방위 책임의 분담 2. 해외주둔 미군 지상 병력의 감소 3. 우방강대국의 대 후진국 경제 원조 증대 4. 새로운 대중공관계의 설정 압시 <p>(결과)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해외주둔 미 지상병력 감소(63,000→42,100) 2. 대중공 관계 개선 성공-닉슨의 방중-상해 공동성명 3. 월남전의 월남화- 월남중전, 인도차이나로부터의 미군 철수 4. 일본의 대외경제원조증대와 역할강조 	<p>(주요내용)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미국의 힘은 태평양 안전의 기본요소 2. 일본과의 파트너십을 그리고 중공과의 관계 정상화를 추구하고며 특정국가에 의한 패권 장악에 반대한다. 3. 미국은 아시아의 모든 국가와의 기존 공약을 견지하며 태평양 지역에서 결코 철수하지 아니할 것이며 태평양 국가로서 남아있을 것이다. <p>(목적)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미국의 아시아 개입결의 재확인 2. 미일중공간의 3자균형 관계 추구 3. 소련의 팽창주의 견제 4. 아시아 우방국간 경제협력구조 제창 <p>(결과)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 월남 이후의 아시아 지역의 불안감 불식에 기여 2. 월남과의 새로운 관계 모색에 관한 미국의 관심표명 (새 지도자가 원한다면 좋은관계 유지할 의향이 있음) 3. 지역 경제협력 구조의 강화 4. 아시아의 현상유지 내지 안정을 목표로 하는 미국의 대 아시아 정책 추구

출처: 대한민국 외교문서. “미국의 대외 정책” C-0081-13 (1975)

이상으로 본 바와 같이, 데탕트 시기 닉슨 독트린으로 대표되던 미국의 세계 전략 중 아시아 태평양 지역에 대한 정책은 포드 행정부 후반기에 전환이 이루어졌다. 이러한 미국의 전략 변화는 포드 대통령 단독 결정이 아니었다. 미국의 대외정책은 포드 대통령 혼자만 무엇을 결정할 수 있는 구조가 아니라, 의회의 동의를 얻고 의회가 동의하면 정책이 통과되는 구조로 되어 있었다. 이것은 원조 담당이었던 벤슨(Benson)과의 면담에서 잘 드러나 있다.³⁰⁾

30) “Benson: 미 행정부에서는 한국과의 안보 관계를 중시하고, 한국을 지원하기 위하여 지대한 노력을 경주

특히 1973년 전쟁권한법(War Powers Act)와 1975년 앙골라 결의는 행정부의 결정에 대해 미국 의회가 법적인 제약을 부과할 것을 나타내주었다. 행정부의 인식 변화보다는 예산에 대한 결정권이 있는 의회가 결국 한국에 있어서는 더욱 중요한 목표가 된 것이다. 포드 행정부의 안보 인식은 이미 대통령의 성명서와 연설 그리고 지속적인 내부논의에서도 확인되었다. 중요한 것은 예산을 결정하는 의회의 동의를 남아있었다.³¹⁾ 또한, 보고서“아시아-태평양 지역에서 미국의 정책적 이익”에서는 의회와 행정부의 의견 차이를 아시아에서의 미국의 건설적인 정책을 가로막는 장애물로 제시했다.

즉 당시 미국은 어떠한 정책을 결정할 때 행정부 한 사람의 입김보다 의회가 무엇보다 중요하다는 점을 알 수 있다. 이것이 시사하는 바는 의회의 지원만 얻으면 미국의 전략도 수정할 수 있다고 결론을 내릴 수 있다.³²⁾ 그리고 이것은 외교부 문서에 따르면 당시 한국 외교부도 잘 알고 있었고, 대미의회 로비 전략에 집중하게 된다.

포드 행정부가 닦은 행정부 관리들을 거의 이어받았음에도 불구하고 정책이 변화하게 된 요인은 의회에 있다. 이에 대해 상대적 약소국으로서 한국은 전략적으로 어떠한 노력을 하였는지 그 과정을 이론적 논의를 바탕으로 분석 및 해석하는 것은 유의미하다.

하고 있음. 그러나 이러한 노력에는 여러 가지 어려움이 수반하고 있는 바, 그 첫째는 미국 내에 행정부와 입법부가 분리되어 있어서 입법부가 반드시 행정부의 희망에 따르지 않는다는 것이며, 그다음은 입법부 내에서 일어나는 각종 움직임이 북괴에게 오판의 근거를 줄 수 있다는 것임.” 대한민국 외교문서, 2007-18, Benson, Lucy W. ‘미국 국무부 안보원조 담당차관 방한하였을 때’, 외교사료관, 서울대학교 도서관.

- 31) 제 8, 9차 한국과 미국의 안보협의회에서 한국은 안보 불안을 표출하며 미국의 공약과 지원을 요구했다. 또한, 포드 행정부는 인권 문제에 관심이 많은 상·하원의원과 인권단체의 편지에 대해서도, 인권 문제는 충분히 고려하고 있지만 대한정책은 한반도에서 평화와 동북아시아에서의 안보를 유지하는데 계속 초점을 둘 것이고 현재 한국에서 주한미군이 주둔하는 것과 추진 중인 계획들은 한반도와 일본을 포함한 지역 전체적으로 안보의 균형을 유지하는데 핵심적인 역할을 할 것이라 답변했다. 국가기록원, “1970년대 한미관계 하권.” 백악관 파일, 2008, pp. 415-430.
- 32) 한국 지원 관련 예산안(Military assistance program-Grant assistance, Foreign Military Sales-Sales on credit terms, Excess defence article-grants of equipment)은 의회에 의해서 1970년대 중반까지 지속적으로 행정부 요청에 비해 낮은 수준으로 책정되었다. U.S. Congress House, 1978, p. 70.

IV. 한국의 외교적 대응: 대미의회로비 전략

1. 대미의회로비 전략 계획과 실행

아시아 문제의 아시아화를 골자로 하는 닉슨 행정부의 아시아 정책 변화에 따라 추진된 주한미군 철수정책은 한국의 입장을 고려하지 않은 미국 정부의 일방적 추진으로 박정희 정부의 안보 불안감을 증폭시켰다. 특히 박정희 대통령은 그동안 믿어 왔던 동맹국에 대한 일종의 배신감과 연계되면서 외부적 위협에 대응하기 위한 내부결속력 강화에 더욱 집착하게 되었다. 그리고 이러한 외부적 요인은 유신체제라는 권위주의 체제 수립과 전략무기 개발 시도 등을 통해 안보적 위기를 극복하고자 하였다. 그러나 미국에서 한국의 인권탄압³³⁾과 전략무기 개발을 문제 삼으며 한미관계에 있어 동맹결속력이 급격히 저하되기 시작했다. 그리고 이는 주한미군 철수논의로 가시적으로 등장하기 시작했다.³⁴⁾ 이러한 현실 속에서, 1970년대 데탕트 시기 주한미군 철수논의는 한국에 크나큰 안보의 위협을 인식하게 하였다. 그러나 당시 국제정치 상황에서 한국이 할 수 있는 일은 많지 않아 보였다. 현실주의 국제정치 이론에 근거하면, 일반적으로 강대국의 세계전략에 강하게 영향을 받는 국제관계 속에서 상대적 약소국은 강대국의 세계전략에 편승하는 경우가 많다. 특히 냉전 시기 자유민주주의 국가로서 강대국으로 여겨지던 미국의 세계전략에 편승하지 못한다면, 안보의 위협은 더욱 커진다. 즉 오히려 주한미군 철수에 대항하면 심각한 안보 위협받을 수 있었기 때문이다. 그러나 약소국이라고 이러한 딜레마

33) 인권탄압에 대한 문제는 미국 의회에서 주한미군에 대한 철수 와 감축 그리고 지원에 대해 논의를 할 때 같이 고려되며, 의원들은 자신 선거구의 반응에 따라 움직이고 선거구는 인권에 관한 내용에 민감하게 반응함으로써 심지어 친한파 의원들도 인권에 관한 얘기를 함부로 할 수 없었다. 인권탄압 여하에 따라 주한미군 철수 여부가 결정된다. 즉, 한국에 쉽게 무시될 문제가 아니었고 주한미군과 연결된 생존과 관련된 문제로 인식되었다.

34) 한국의 안보 불안은 현실로 나타났다. 한국군 현대화 계획을 위한 예산이 예정보다 2년이 늦었을 뿐만 아니라 의회가 연간 지출액을 삭감하여 지원 액수마저 적게 지원되었기 때문이다. U.S. Congress, House, 1978, pp. 70-71.

적 상황에 단순히 순응하는 방법만 있는 것은 아니다.³⁵⁾

이러한 주한미군 철수논의로 인한 ‘방기’에 대해 한국은 정부차원의 대미로비를 강화하기 시작하였다.³⁶⁾ 당시 한국은 수집한 정보에 따라서 미 의회의 한국에 대한 분위기는 친한 과 자유, 진보파로 나누었다. 친한 의원 측은 주로 북한 남침 위험성을 지적하고 대한방위 공약 준수의 중요성을 재검토하고 한국군 현대화 계획을 포함한 모든 지원을 강화하여야 한다고 주장하였다. 특이한 점은 친한 세력뿐만 아니라 자유, 진보 의원들도 한반도에 대한 중요성의 과소평가에 연유한 주한미군 철수 주장에게서 벗어나 방위 공약 준수와 현 단계에서 주한 미군 감축 내지는 철수를 반대한다는 태도를 보였다. 그러나 프랭크 처치(Frank Church)상원의원을 비롯한 몇몇 의원들은 지속해서 아시아 본토로부터 미군의 철수를 주장하였다.³⁷⁾

따라서 보수, 자유파 의원들 간에 한국의 전략적 중요성 그리고 일본의 방위와 연관 지어서 한국 방어의 중요성, 그리고 월남 이후 현시기에 있어서 한국에서의 전쟁 발발을 억제하여야 하겠다는 생각에는 두 세력 모두 이견이 없다. 그러나 1975년도 외교문서에 따르면 한국의 미군 주둔 문제에 대해선 상당한 차이가 있으며 친한과 반한을 막론하고 한국의 인권 문제가 앞으로 미국에 대한 지원과 커다란 관련이 있다는 점은 모두 인식하고 있었다. 당시 외교부에 분석에 따르면 이것은 미국 언론 보도뿐 아니라 각 선거구민 특히 종교 단체로부터 오는 각종의 반응 강도와 양에 의한 것으로 보인다고 결론을 내리고 있다.³⁸⁾

35) 강대국이 그들의 관심과 이해를 전 세계로 고루 확산시켜야 하는 것과는 달리 약소국들은 자기들의 국지적 이해에 집중하여 문제를 해결할 의지와 역량을 총동원하여 때로는 강대국으로부터 더 많은 급부를 이끌어낸다. Mack, Andrew, "Why Big Nations Lose Small Wars: the Politics of Asymmetric Conflict." *World Politics*, Vol. 27, No. 2, 1975; Lloyd, Jenson, *Explaining Foreign Policy*. NJ: Prentice-Hall, 1981; Walt, S.M, *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

36) 행정부와 의회 모두 현대화 계획이 마무리될 때까지 주한미군을 더 철수하고 싶지 않았지만, 지원의 강도가 감소 되며 한국의 불안은 증가해갔다. 그래서 한국은 결국 의회의 결정에 영향력을 끼치려고 ‘엄청난’ 노력을 시도한다. U.S. Congress House, 1978, p. 71.

37) 대한민국 외교문서, “대미국 의회 활동계획 및 보고.” C-0081, 1975, 외교사료관, 서울대학교 도서관.

38) 대한민국 외교문서, “대미국 의회 활동계획 및 보고” C-0081, 1075, 외교사료관, 서울대학교 도서관.

당시 한국은 어떠한 소속 의원들이 포드 행정부 외교정책에 비판적이고 키신저 국무장관에 불만을 표시하고 있는지 실명을 거론하면서까지 공식 외교문서에서 다루고 있다. 또한, 외교부는 포드 행정부에 대해 과거 어느 대통령보다도 행정부의 주요 결정사항이나 행정부 안의 의회 제출에 안전등 의원들과 사전협의를 원칙으로 하고 있다고 보고했다.³⁹⁾ 이러한 미국 의회 상황에 근거하여 의원들의 한국에 대한 발언 정책을 중심으로 Group A, B, C, D, E 로 나누고 각각 Group에 대한 대책 방향을 세웠다.

Group A는 한국에 대해 매우 호의적이고 한국 정부의 입장을 지원하고 수시로 의회 관계 정보를 제공하여 줄 수 있는 자로 정의된다. 한국 정부의 대책 방향은 1. Group A의 확보 및 확대 노력, 2. 기 확보된 의원과의 긴밀한 관계유지 및 발전이 있었다.⁴⁰⁾ Group B는 한국 문제에 관심이 있으나 시시비비 적인 태도를 보이는 자로 정의 내리고 있으며 한국 정부의 대책 방향은 Group B의 A화 노력 및 C화 방지이다. Group C는 한국정부에 비판적이며 군 예산 삭감 및 주한 미군 감축을 주장하는 자로 정의되어 있다. 한국 정부의 대책 방향은 “1. 빈번한 접촉시도, 2. 방한중용, 3. 지역구 교민 활용, 4. 방한실현 후 방한 기회의 철저한 활용”이었다.⁴¹⁾ Group D는 한국 문제에 깊은 관심이 있지 않은 자로 정의된다. 이에 대한 한국 정부의 대책 방향은 원칙적으로 C화 방지를 목표로 하되 사례 별로 다르게 대처하는 것이다. 마지막으로 Group E는 1974년 중간선거에서 새로 당선된 자들로서 대책 방향은 위원회 배정 및 위원 내 활동 상황을 보아가면서 대처하는 것이다. 한국의 대미 의회로비 전략의 목표와 계획은 <표2>와 같이 상당히 구체적이었다.

39) 대한민국 외교문서, “대미국 의회 활동계획 및 보고.”; “1975년도 대미국 외교시책 및 업무 요강.”; “미국 의 대외정책” C-0081, 1975, 외교사료관, 서울대학교 도서관.

40) 확보하거나 확보할 대상으로 하원- Broomfield (R), Wolff (D), Derwinski (R), Passman (D) 등 하원 추가 확보: Ichord, Zablocki, Leggett, 등, 상원- 확보 대상 Tower, Griffin, Rong, Hatfield, Thurmond, Humphrey, Byrd.

41) 주력대상으로는 상원: Church Cranston 그리고 하원: Fraser

〈표 2〉 77년도 대미의회 로비(외교) 전략의 목표와 계획

대미의회 주요외교전략	대미의회 외교활동 증점 목표
한국지지기반강화	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 지지 기반의 후퇴방지(미 언론의 반한적 의혹 사태 보도가 기존 한국지지 기반에 미치는 영향의 극소화 도모) • 비판의원들에 대한 순화 노력 • 초선 의원들의 이해와 지지 확보 • 대미의회 홍보(직접적 이해 증진을 위한 홍보 및 언론 기관을 통한 간접적 홍보)
대한방위공약에 대한 초당적 지지확보	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 정세와 한국의 특수 사정에 대한 이해 증진 • 대한민국 지원이 미국의 이익과 일치한다는 실질적 이해 촉구

출처: “76년도 미 의회 주요 동향과 대의회 활동 분석 및 77년도 활동계획에 관한 의견,”
 대미국 의회 활동 계획 및 보고, 1977, 등록번호 10259, Roll No. 2007-7-21:
 44.(외교사료관).

이러한 대미외교의 정책 방향은 그 이후까지도 대미외교정책 기조의 큰 틀을 유지하게 되었으며 로비활동 세부추진 방향은 의회 간부나 유력자와의 접촉, 인적 관계 형성을 위한 노력과 대통령 후보에 대한 접촉을 전방위, 체계적인 추진을 가능하게 하였다. 당시 76년 선거를 앞둔 정치적 판도의 움직임에 따라 유익한 후보에 대한 접촉을 추진하여 잭슨(Jackson), 베이(Bayh), 맥거번(McGovern), 유돌(Udall), 머스키(Maskie), 험프리(Humphrey), 글렌(Glenn), 범퍼스(Bumpers), 버드(Byrd), 카터(Carter)⁴²⁾를 우선 대상으로 하였고 이후 초청 대상 선정은 Group A-E 순으로 우선순위를 정하되, 가능한 한국과 관련이 있는지를 대상으로 하였다. 초청 방법은 대사관이 방한권유를 하고 구체적인 초청장은 대학교, 연구소, 언론기관, 종교기관들이 직접 했다. 그리고 개인적인 친분이 있는 경우 방한 교섭을 따로 하고 개인별 초청에 초점을 맞췄다. 이처럼 단계별 개인별로 수립하여 추진하였다. 〈표3〉⁴³⁾과 같이 외교부는 주한미군의 철수에 대비하여 철수시의 장단점을 분석하였다. 이러한 장단점 분

42) 당시 조지아 주지사, 후에 39번째 미국 대통령인 카터를 비롯한 유력한 후보에 대한 접촉은 당시 한국의 의회로비가 정보를 바탕으로 한 체계적인 로비활동이라는 것을 의미한다.

43) 이와 관련된 자료들은 조관행 2015와 외교사료관 자료를 참고하여 저자 재작성 하였음.

석은 대미의회로비를 진행할 때 정부의 기본 입장이 되었으며, 실제 접촉과정에서 이루어지는 로비는 이러한 분석보고서를 토대로 이루어졌다.

〈표 3〉 주한미군 철수 시 장단점 분석 보고서

주한미군 철수시 장점	주한미군 철수시 단점
<ul style="list-style-type: none"> • 국군현대화 촉진 • 잔류 미 해·공군으로 대공 역지력 유지 • 자주국방, 자주외교 노력 촉진 • 국방과학 기술 개발 촉진 • 미국의 대한 국내문제 제 간섭 약화 • 비동맹 유엔 외교 용이 • 남북 직접 교섭 기회 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 불안증대, 경제발전 저해 • 전쟁시 미군의 자동개입 약화 • 대북한 전쟁역지력 약화 • 북한의 모험주의 자극, 한반도 긴장 증대 • 미국의 대한 이해 감소 • 중소의 대한 침투야욕 촉구, 북한지원 용이 • UNC 효력 문제, 휴전협정 존속문제 제기 • 동북아 긴장, 불안 증대, 힘의 균형 파괴 • 중소 분쟁 격화 • 일본의 군비강화 촉진, 대한 발언권 강화

출처: “카터(James Earl Carter) 후보의 대한 안보정책 전망과 영향”, 주한미군 철수(감축) 일지 및 자료, 1975-78, 등록번호 11788, MF Roll No. 2008-33-9: 102.

특히 유력 상원의원들에 대한 표적화가 있었다. 이후 대통령 후보인 카터와 험프리에 대한 접촉 시도도 있었다. 이는 한국정부가 미국에 대해 상당히 체계적으로 전략적으로 대미 전략을 시행했었던 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 한국 정부가 단순히 그러한 의원들이 있다에 머무른 것이 아니라 접촉 계획을 체계적으로 정리하여 맞춤형으로 세웠고 의원명단에서도 다음 대선후보의 이름들까지 명시된 것으로 보아 당시 한국의 의회로비 전략은 전략적이라고 볼 수 있다.

또한, 당시 외교문서에는 대미 의회 전략의 목적으로 명예박사를 주는 행위도 포함되어있었는데 그 골자는 아래와 같다.

“1. 당부에서는 대 미국 의회 활동의 일환으로 미 상하 양원 주요 의원 중에서 별첨과 같이 75년도 방한 추진 대상의원을 선정하여 방한을 추진하고 있는바, 방한 시 이들 의원들에 대한 명예박사 학위 수여

는 방한 추진 및 효과면 에서 큰 도움이 될 것 입니다.

2. 별첨 명단의 의원들에 대하여 국내 각 대학교에서 명예박사 학위를 수여할 수 있도록 협조해 주시기 바라며, 명예학위 수여가 결정되면 당부에서는 주미대사로 하여금 이들 의원과 접촉 명예학위 수여의 뜻을 전하고 방한을 적극 추진할 예정입니다

3. 초청 대상의원에 대한 명예학위 수여 학교는 귀부(문교부)에서 적절히 배정하여 주시기 바라며, 동 방한 초청에 따른 경비는 당부에서 부담할 것임을 참고로 천언합니다.”⁴⁴⁾

이러한 대미 의회 활동 세부계획에 따라 1975년 3월 6일 미 의원 25명의 방한계획을 실행하여 이들 중 18명에게는 각 학교에서 명예박사 학위를 수여하도록 결정하고 대상의원들의 의견을 받았다. 고려대는 원조 금액측정에 큰 영향력을 끼치는 Mansfield, Scott, Byrd 상원의원에게 명예박사 학위를 수여하고 각각의 의원들도 서울 소재의 대학들에게 명예박사학위를 받았다. 이렇게 미 의원들에 대해 명예박사를 주는 행위를 통해 미 의회 내에서 당시 한국의 인권에 대해 문제제시는 의원들을 최소화하였다. 실제 Byrd 상원의원은 카터 대통령의 주한미군 철수계획에 제동을 거는 수정안을 제출하여 주한미군 철수 거부에 대한 영향력을 행사했다.

또한, 포드 대통령의 방한 연설에서 보면 포드 대통령도 한국의 특수성을 고려하여 한국의 인권 문제에도 깊이 관여하지 않는 정책적 기조를 견지했다. 오히려 동맹과 안보에 치중하는 모습을 보였다.⁴⁵⁾ 실제로 포드 행정부는 한국의 인권상황에 관하여 우려를 표하고 동의하지 않는다는 점을 알렸으나, 적대적 세력으로 주변이 장악된 한국의 현 상황을 고려하여 미국의 기준을 따르지 않는다는 이유로 실질적으로 병력을 철수하거나 지원을 중단하는 행위와 협박을 하는 행위는 할 수 없다 인식하였다. 이후 카터의 철군 공약은 결국 한반도를 넘어 일본을 포함한 아시아 전체의 안보를 위협하리라 판단하며 이후 카

44) 대한민국 외교문서, 1975. C-0081, 외교사료관, 서울대학교 도서관.

45) Ford, Gerald R, "Remarks on Arrival at Seoul, Republic of Korea.", November. 22. 1974.

터 행정부의 전략과 인식과는 다른 포드 행정부의 독특한 전략과 인식을 가지고 있음을 알려준다.⁴⁶⁾

이러한 상황에서 당시 한국 외교부는 주미한국대사관을 통하여 미 의회 주요 동향과 대미 의회 활동 분석 및 활동계획에 관한 보고서를 기초로 대미 의회 활동과 관련하여 구조적, 정책적 환경과 대한민국에 대한 여론 환경 등을 분석하였다. 외교부는 <표4>와 같은 내용으로 미 의회 활동 환경을 나누고 분석하여 대미의회로비 전략의 성과를 자체적으로 분석하기도 하였다.

<표 4> 미 의회 주요 동향과 대의회 활동 분석

미 의회 활동 환경	대미의회 주요 동향 및 활동 분석
구조적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 의회 내 민주당 주도가 계속되어 민주당 행정부가 대외정책을 추진할 때 적극적으로 지원하고 행정부 정책에 영향력을 행사할 것임. • 공화당의 영향력 감소로 기존의 능동적인 역할 수행에서 부차적인 역량으로 축소될 것임. • 보수적인 중진의원들이 많이 은퇴하고 신진의원들이 지배세력으로 등장하면서 진보세력의 영향력이 증대될 것임.
정책적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 국방비 삭감으로 외국에서의 지상전 개입을 회피하는 고립주의 추세가 지속되고 있으며, 주한미군 철수 또는 감축을 구체적으로 의제화 하려는 가능성이 증대됨. • 인권 문제와 대외원조를 직접적으로 연결시키려는 정책적 관심이 고조됨.
대한국 여론적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 자유파 의원들의 한국에 대한 비판이 지속적으로 증대 됨. • 박동선 사건에 대해 의회가 자체적인 조사를 진행하고 있으며, 이로 인해 친한의원들의 적극적인 활동이 위축될 수 있고, 반한의원들의 대한민국 비판활동에 이용될 수 있음. • 이로인하여 중도세력을 확보하기에 어려움이 점차적으로 가증됨

출처: “77년도 대미의회 활동계획에 관한 의견(III급 비밀),” 대미국 의회 활동 계획 및 보고, 1977 등록번호 10259, Roll No. 2007-7-21: 42-43. (외교사료관), 주요내용을 표로 정리하였음.

46) 국가기록원, 『1970년대 한미관계 하권』 백악관 파일, 2008, pp. 457-465.

당시 포드 행정부는 주요결정 사항을 의회에 제출하거나 발표하기 전에 의원들과 사전협의를 원칙으로 하였다. 이 부분에서 포드 대통령은 단독으로 정책을 결정하기보다는 의원들의 성향과 주장이 대한외교 정책에 큰 영향을 줄 수 있다는 것을 알 수 있다. 이에 대해 한국은 의원들을 친한, 반한으로 나눠서 분석하여서 그들이 방한할 때에 어떻게 할 것인지 계획을 세웠다. 즉 의원들을 공략하는 전략을 사용한 것이다. 당시 세계적인 분위기 때문에 의회에서는 주한미군을 찬성하지만, 인권 문제에 있어 각기 다른 점을 보였고 이는 인권 문제가 미국의 대한 군사적 경제적 지원, 원조와 관련이 있음을 인정하고 있다. 특히 선거구에서의 여론, 인식 차이에서 나왔다고 볼 수 있다는 이해를 토대로 대미의회 전략을 시행했다. 이러한 인식은 프레이저 보고서에서도 발견될 수 있는데, 당시 프레이저 보고서에서 박정희 대미로비 이유를 세 가지를 제시하고 있다. 첫 번째는 1968년 1·21사태 이후, 박정희 정부는 미국 정부의 대한 안보 공약의 쇠퇴를 감지하고, 주한미군 철수를 막을 수 없다는 인식하에 원조를 받겠다는 전략이었다. 즉 1개 사단 철수 조건으로 미국이 한국에 제공하기로 한 15억 달러의 군사원조를 의회가 승인하도록 하기 위한 것이었고, 두 번째는 1972년 10월, 유신체제 성립 이후 박정희 정부의 국내 탄압에 대한 미국의 반발을 무마시키기 위한 것이었으며, 그리고 마지막으로 추가적인 주한미군의 철수를 막기 위한 것이었다고 밝히고 있다.⁴⁷⁾ 이 모든 것은 주한미군 철수, 감축 문제에 대한 안보의 위협에 의한 것으로 당시 한국 외교부 자료와 일맥상통한다.

47) U.S., Congress, House, 1978.

2. 대미의회로비 전략의 결과

한국의 대미의회로비는 활발하게 이루어지다가 코리아게이트⁴⁸⁾ 이후에 소강 상태에 들어간다. 그러나 이미 장기간 지속된 의회로비의 성과는 없어지지 않고 드러나기 시작했다. 코리아게이트 이후 한국 경제적 상한선을 부과하는 프레이저(Fraser)수정안이 제출되었다.⁴⁹⁾ 이에 대해 포드 대통령은 강력한 반대를 하였다. 1976년 당시 미 하원 국제관계 위원회 모건(Thomas Morgan)위원 장에게 포드 대통령은 대한민국에 대한 안보 지원과 PL-480조를 제약하는 하원 결의안 13680호 413절에 대해 강력한 반대를 표하면서 하원에서 이를 부결시키고 요청한 예산 규모로 대한 지원을 승인을 촉구하는 편지를 보냈다. 또한, 이 편지는 당시 한국의 대미의회로비의 대상이었던 패스맨(Otto Passman), 브룸필드(William Broomfield), 더윈스키(Edward J. Derwinski)에게도 전달되었다. 이 위원들은 한국에 대한 미국의 군사적 경제적 지원 제한에 대해 반대를 하였고 결과적으로 외국 원조 법안에서 규정이 삭제되었다.⁵⁰⁾

포드 행정부의 안보 인식은 한국이랑 비슷했다. 그러나 지속해서 의회에서 예산을 삭감 했다. 당시 한국은 주한미군 철수에 이은 예산 삭감에 큰 안보 불안을 느꼈고, 한국에게 있어서 ‘방기’ 위협에 대응하는 최선의 방법은 예산 권을 가지고 있는 의회에 집중하는 것이었다. 이는 현상타파적인 대미의회로비 전략으로 나타났다. 이후에 코리아게이트가 발생하고 한국과 안보 인식이 동일하지 않은 카터 행정부가 등장하였다. 이를 근거로 코리아게이트 이후 로비가 실패하여 오히려 역으로 한국에게 안보 불안을 야기했다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 오히려 의회에서 카터 행정부의 주한미군 철수를 거부하기에 이른

48) 코리아게이트(Koreagate)는 한국의 미국의 정책에 영향을 끼치려고 행한 대미의회로비가 1976년에 밝혀지면서 일어난 정치 스캔들이다.

49) U.S., Congress, House, 1978.

50) 국가기록원, “1970년대 한미관계 하권” 백악관 파일, 2008, pp. 430-434. 또한, 대미의회로비 대상인 상원의원 Byrd는 1977년 6월 수정안을 제출하여 결국 상원에서 주한미군 철수를 거부하는데 영향력을 미쳤다.

다. 결국, 코리아게이트 이후에도 결과적으로 주한미군이 철수하지 않은 것은 이미 그 전 로비가 일부 효과가 있었다는 것을 증명한다. 로비활동은 장기적인 관점에서 효과가 있는 것이지 즉시 효과가 있는 것이 아니다. 이는 실제 표결에서 의회의 구성을 보면 알 수 있다. 한국에서 로비 대상으로 선정했던 의원 대부분이 그대로 남아있었다. 또한, 한국에 안보 이익이 되는 방향으로 수정안을 제출하고 실제 표결에서도 한국에 안보 이익이 되는 쪽으로 ‘찬성’ 투표를 했다.⁵¹⁾ 한국의 대미의회로비 전략은 당시 의회의 지지를 효과적으로 얻지 못했던 카터 행정부와 의회의 관계에도 지속하여 결과적으로 주한미군 철수 여부에 영향을 주었다.

결과적으로 1976년 포드 대통령도 직접 다른 요인들보다 동맹과 안보에 집중하겠다는 것을 강조하고 실제 한국 관련 의회 안건도 통과가 되며 한국의 대미 의회로비 전략이 일부 성공을 거두었다.⁵²⁾ 결국, 국제정치 맥락에서의 동맹, 국내정치 맥락에서 행정부-의회 관계 그리고 이것을 연결해주는 한국의 일관적이고 장기적인 대미의회로비 전략이 주한미군 철수를 막았다. 이로써 약 소국의 대응 방식으로 한국의 대미의회로비 전략은 강대국의 세계전략에 따른 현상변경 시도로 인한 안보의 위협에 대해서 무작정 순응보다 자주적으로 대응했다는 의의가 있다. 한국의 대미의회로비 전략은 안보 인식을 공유하는 포드 행정부와 상호작용을 하며 코리아게이트가 발생한 이후에도 이미 현대화정책과 한국 지원 관련 표결에서 일부 힘을 발휘했다는 점에서 성공적으로 평가할 수 있다.

51) Korean Embassy in the United States, *Korea and the United States Congress, 1945-2000 : Congressional bills, resolutions, and other documents related to Korea*. Washington, DC: The Korean Embassy in the United States, 2001, pp. 578-582.

52) 국가기록원, “1970년대 한미관계 하권.” 백악관 파일, 2008, pp. 415-434. 실제로 포드 행정부의 세계전략을 변화하였다는 것을 인식하게 해주는 태평양 독트린 작성 담당자들까지 대미의회로비 대상에 포함시켰다. 직접적인 정부 차원의 로비를 통해 미국의회에 일정 부분 영향을 끼쳐 전략을 수정하려 한 것이다.

V. 결론

한미동맹은 6·25전쟁 이래 동북아 평화 유지와 한국의 안보에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 트럼프(Donald John Trump)대통령은 최근(2018. 6. 12, 2019. 2. 27 미북정상회담) 주한미군 철수 가능성에 대해 언급하는 등 다시 한 번 한국이 동맹딜레마 상황에 처하는 가능성이 커지고 있다. 한반도 비핵화 문제와 함께 대두될 수밖에 없는 주한미군과 관련된 향후 외교정책은 다시 한 번 한국이 동맹딜레마를 겪게 할 가능성이 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 동맹딜레마 상황에서 한국의 다양한 외교적 전략 수립의 가능성을 제시해준다는 점에서 의미가 있다. 또한, 포드 행정부의 대한정책은 이전 닉슨 행정부와 이후 카터 행정부의 정책과 구분된다. 닉슨독트린을 통해 아시아 안보의 아시아화를 주장한 닉슨 행정부와 달리 포드 행정부는 고립주의에서 벗어나 주한미군을 대한정책의 핵심으로 보았다. 또한, 카터 행정부와도 달리 인권 문제를 인식하면서도 우선 적대국에 둘러싸인 한국의 안보를 지키며 한국과 일본 그리고 아시아 전역으로 이어지는 안보 위협을 방지하고자 하는 차이점이 있다. 그래서 본 연구는 닉슨, 포드, 카터 행정부 중 닉슨-포드, 포드-카터, 닉슨-카터와 같이 기존연구들의 시기를 나누는 방법을 따르기보다는 포드 행정부의 독특한 세계전략을 강조한다. 닉슨, 카터 정부와 비교하여 그동안 구체적으로 연구되지 않았던 포드 행정부 시기의 주한미군철수 정책과 한국의 대응인 대미의회로비 전략을 다룬다.

닉슨 행정부에서 주한미군 철수 결정 이후 포드 행정부 시기 주한미군 철수 압박에 대한 정부 차원의 대미의회로비 전략 연구는, 최근 한반도 비핵화 문제와 함께 대두될 수밖에 없는 미국의 주한미군과 관련된 향후 정책을 검토하고 결정함에 있어 외교적 전략 수립의 중요한 함의를 얻을 수 있다. 왜냐하면, 앞으로도 주한미군은 한미동맹에 있어서 결속력을 가지적으로 나타내는 주요한 요인이 될 텐데, 이때 주한미군 관련된 문제가 또 발생할 경우, 과거 한국

의 대응 방식을 고찰하고 이를 통해 적절한 대응 방안을 모색할 수 있기 때문이다. 더 나아가 본 연구는 그동안 연구가 미흡했던 동맹딜레마적 상황에서 ‘약소국의 대응 방식’을 의회로비로 살펴봄, 약소국이 동맹딜레마 상황에서 ‘방기’의 위협에 순응하지 않고 나름대로 자주적인 생존전략을 구사한다는 것을 한국과 미국의 1차 자료를 통해 밝혀냈다는 의의가 있다. 마지막으로 그동안 조명받지 못한 포드 행정부 시기 외교정책을 국제정치학 관점에서 다시 재조명했다는 함의를 가지고 있다.

그러나 본 연구는 한계점도 가지고 있다. 우선 비대칭 동맹 관계에서 약소국의 대응 방식인 의회로비 전략이 한국의 독특한 대응 전략인지 아니면 다른 비대칭 동맹에서도 나타나는 대응 방식인지 비교를 하지 못했다는 점이다. 그리고 한국의 대응이 각 시기별로 얼마나 다른지 비교 분석을 하지 못했다. 또한, 의회로비와 미국의 세계로비 전략을 투표 결과로 보여주었는데 이때 한국에 긍정적으로 투표한 의원들의 개인적인 이유에 대해서 로비 효과 외에는 파악하지 못했다. 이는 추후 각 의원의 회고록과 당시 언론 보도를 통해 면밀하게 분석해야 할 사항이다. 따라서 추후 연구는 본 연구의 한계를 넘어 다른 약소국들의 대응 방식을 비교 분석하고 효과가 드러나는 부분에 대한 1차 자료와 이론적 검토를 기반으로 한 연구가 기대된다.

참고문헌

- 국가기록원 『1970년대 한미관계 상·하권』, 대전: 행정안전부 국가기록원, 2008.
- 국방부 군사편찬연구소 『한미동맹 60년사』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2015.
- _____, 『6·25전쟁사 1-11권』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004-2013.
- 권영근, “대한민국의 안보와 자율성에 관한 미국의 인식과 행태 연구.” 『전략연구』 제70호, 2016.
- 김계동, “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로.” 『국제정치논총』 제41권 2호, 2001.
- 김기덕, “동맹 딜레마 극복을 위한 한국의 대미 동맹전략의 발전 방향.” 『전략연구』 제56호, 2012.
- 김남수, “한미상호방위조약 체결과정 연구: 동맹의 제도화를 통한 동맹 딜레마의 관리.” 서울대학교 석사학위 논문, 2009.
- 김수광, “닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화 정책과 한미연합방위체제의 변화.” 서울대학교 박사학위 논문, 2008.
- 김영준, “비대칭 동맹에서 방기 우려에 대한 대책: 한미동맹의 사례.” 『유라시아연구』 제11권 4호, 2014.
- 김우상, “한미동맹의 이론적 재고.” 『한국과 국제정치』 제20권 1호, 2004.
- 김일영, “미국의 주한미군 정책 변화와 한국의 대응: 주한미군에 관한 냉전적 합의의 형성과 이탈, 그리고 새로운 합의의 모색.” 한용섭 편, 『자주나 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로』, 서울: 오름, 2004.
- 대한민국 외교부 외교문서 [마이크로필름 자료] (서울대학교중앙도서관, 외교사료관 소장). 외교문서, 2007-21(1977): “방문·방한외교”, 2007-26~29(1977): “비동맹, 안보·군사외교”, G-0035~41(1975), G-06-0044~45(1976), G-06-0050(1976), C-0081~82(1975): “대미국 의회 활동 계획 및 보고” “1975년도 대미국 외교사책 및 업무 요강” “미국의 대외정책”, C-0093(1975).
- 마상윤·박원근, “테탕트기의 불평한 동맹: 박정희-닉슨·카터 정부시기.” 역사비평 편, 『갈등하는 동맹』, 서울: 역사비평사, 2010.
- 마상윤, “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고.” 『국제정치논총』 제43권 4호, 2003.
- _____, “미국의 외교정책.” 김계동 편, 『현대 외교정책론 제 3판』, 서울: 명인문화사, 2016.
- 박동진, 『(박동진 회고록) 길은 멀어도 뜻은 하나』, 서울: 동아출판사, 1992.
- 박정희, 대통령 연설 (한국 안보에 관한 한미간 협정의 종결에 즈음한 특별담화문), 1971년 02월 08일, (포오드 미합중국 대통령을 위한 공식 만찬회 연설문), 1974년 11월 22일 (<http://www.pa.go.kr>).
- 박재창·최신용, “미국의회외의 한국관련 안건 심의 구조.” 『국제지역연구』 제5권 4호, 1997.

- 박원근, “국가의 자율성과 동맹관계.” 『국방정책연구』 제64호, 2004.
- _____, “카터행정부의 대한정책 1977~1980: 도덕외교의 적용과 타협.” 서울대학교 박사학위논문, 2008.
- _____, “미국의 대한정책 1974~1975년 - 포드 행정부의 동맹정책 전환.” 『세계정치』 제14권, 2011.
- 박인휘, “한미동맹에서의 자주와 동맹의 딜레마 분석.” 『의정논총』 제14권 1호, 2019.
- 신옥희, “기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치.” 『한국정치외교사논총』 제26권 2호, 2005.
- _____, “비대칭적 동맹에서의 갈등: 정치심리학적 측면.” 『국방연구』 제50권 1호, 2007.
- 이수형, “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로.” 『국제정치논총』 제39권 1호, 1999.
- 이우태, “한미동맹의 비대칭성과 동맹의 발전방향.” 『정치정보연구』 제19권 1호, 2016.
- 이정철, “북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마.” 『한국정치연구』 제18권 1호, 2009.
- 임성호, “미국 행정부 대외정책에 대한 의회의 도전 : 그 양상과 결과에 대한 비교분석.” 『국제정치논총』 제41권 3호, 2001.
- 엄정식, “닉슨-포드 행정부 시기 대한군사원조 변화와 박정희 정부의 대응.” 『한국군사학논집』 제69권 2호, 2013.
- 유상범, “위협과 동맹 인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling)효과를 중심으로.” 『국제정치연구』 제21권 2호, 2018.
- 유성진, “대외정책결정의 견제자로서의 의회: 자유무역 협정(FTA) 체결과정에서 미국 의회의 역할을 중심으로.” 『분쟁해결연구』 제10권 1호, 2012.
- 유훈, “카터 행정부의 세계전략과 주한미군 철수정책.” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 장노순, “교환동맹모델의 비교환성: 비대칭적한미안보동맹.” 『국제정치논총』 제36권 1호, 1996.
- 전재성, “동맹이론과 한국의 동맹정책.” 『국방연구』 제47권 2호, 2004.
- 정옥임, 『국제정치환경과 약소국 정책결정 박정희 정부하의 한미관계를 사례로』, 성남: 세종연구소, 1999.
- 지효근, “1970년대 한미동맹 결속력에 관한 연구 - 동맹안보문화의 영향을 중심으로-” 『군사논단』 제73권, 2013.
- 조관행, “카터 행정부의 주한미군 철수결정에 대한 한국 정부의 대응에 관한 연구.” 『국가전략』 제21권 4호, 2015.
- 조동준, “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택.” 『EAI NSP Report』 71호, 2014.
- 함명식, “북한-중국 동맹관계에 대한 이론적 재고찰.” 『동북아연구』 제31권 1호, 2016.
- 허완, “판문점 도끼만행 사건을 통해 본 한미동맹의 안보딜레마와 결속력 변화.” 『통일연구』 제18권 1호, 2014.
- 황수현, 『한미동맹 갈등사』, 파주: 한국학술정보, 2011.

- 황지환, “1990년대 비대칭적 한미동맹 변화와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』 제34권 4호, 2018.
- Altfeld, M.F, “The Decision to Ally: A Theory and Test.” *Western Political Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1984.
- Cha, Victor D, *Alignment despite antagonism: the United States-Korea-Japan Security Triangle*. Calif: Stanford University Press, 1999.
- Choi, L, “The Foreign Policy of Park Chunghee: 1968-1979.” Ph.D. Diss, London School of Economics and Political Science, 2012.
- Crabb, Cecil V. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, The President, and Foreign Policy (3rd ed.)*. DC: CQ Press, 1989.
- Destler, I. M, “Executive-congressional Conflict in Foreign Policy: Explaining it, Coping with it.” Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered (11th ed.)*. DC: CQ Press, 1985.
- Drew, Dennis and Donald Snow, *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*. Hawaii: University press of the Pacific, 2002.
- Fenno, Richard F. Jr, “U.S. House Members in their Constituencies: An Exploration.” *American Political Science Review*, Vol. 71, No. 3, 1977.
- Ford, Gerald R, “Public Papers of the Presidents of the United States: Gerald R. Ford.” Washington, D.C.: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, 1979.
- Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XIX, Part 1, Korea, 1969-1972. <https://history.state.gov/gistoricaldocumenets>
- Gawthorpe, A, “The Ford Administration and Security Policy in the Asia-Pacific after the Fall of Saigon.” *The Historical Journal*, Vol. 52 No. 3, 2009.
- Gerald R. Ford Presidential Library, Box 1, folder: “NSC Meeting, 12/2/1974.” of the National Security Adviser’s NSC Meeting File.
- _____, Box 2 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda.
- _____, Box 3, folder “Korea - President Park (2).” of the National Security Adviser’s Presidential Correspondence with Foreign Leaders Collection.
- _____, Box 5, folder “Korea - NSDM 48” of the NSC East Asian and Pacific Affairs Staff: Files, 1969-1977.
- _____, Memorandum of Conversation, 1973-1977 folder: March 3, 1975, Ford, Kissinger, box 9, NSA, NSC Memoranda of conversations.
- _____, Memoranda of Conversations 1973-1977, folder: March 2, 1976, Ford,

- Rumsfeld, Senators Defense Budget: folder: March 8, 1976, Ford, Kissinger, House Budget Committee Members, box 18, NSA, Memoranda of Conversations.
- _____, NSDM 282, "Korean Force Modernization Plan.", January 9, 1975. Box 1 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda
- _____, NSDM 348, "U.S. Defense Policy and Military Posture.", January 20, 1977. Box 1 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda.
- _____, NSSM 211, "U.S. Security Assistance to the Republic of Korea.", October 8, 1974. Box 2 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda.
- _____, NSSM 226, "Review of U.S. Policy Toward the Korean Peninsula.", May 27, 1975. Box 2 of the National Security Adviser Study Memoranda and Decision Memoranda at the Gerald R. Ford Presidential Library.
- _____, NSSM 246, "National Defense Policy and Military Posture.", September 2, 1976. Box 2 of the National Security Adviser Study of Memoranda and Decision Memoranda.
- Isaacson, Walter, *Kissinger: A Biography*. New York: Simon & Schuster, 1992.
- Jenson, Lloyd, *Explaining Foreign Policy*. NJ: Prentice-Hall, 1981.
- Jussi, Hanhimakaki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Kim, S, "Security, Nationalism and the Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-82." *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 12, No. 4, 2001.
- Kissinger, Henry, and Clare Boothe Luce, *White House years*. Boston: Little, Brown, 1979.
- Korean Embassy in the United States, *Korea and the United States congress, 1945-2000 : Congressional bills, resolutions, and other documents related to Korea*. Washington. DC: The Korean Embassy in the United States, 2001.
- Larry Nicksch, "US Troops Withdrawal from South Korea: Past, Shorcomings and Future Prospects." *Asian Survey*, Vol. 21, No. 3, 1981.
- Liska, George, "Nations in Alliance: The Limits of Interdependence.". Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.
- Mack, Andrew, "Why Big Nations Lose Small Wars: the Politics of Asymmetric Conflict." *World Politics*, Vol. 27, No. 2, 1975.
- Mayhew, David, Congress: *The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press, 1974.
- Memorandum of Conversation, 1973-1977, folder: March 3, 1975, Ford, Kissinger, box 9, NSA, NSC Memoranda of conversations. the Gerald R. Ford Presidential Library.

- Memoranda of Conversations, 1973–1977, folder: March 2, 1976, Ford, Rumsfeld, Senators Defense Budget: folder: March 8, 1976, Ford, Kissinger, House Budget Committee Members, box18, NSA, Memoranda of Conversations, the Gerald R. Ford Presidential Library.
- Mesquita, Bueno, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions*. Washington D.C.: CQ Press, 2006.
- Minutes of NSC Meeting, folder: NSC Meeting, December 15, 1976, box 2, NSA, NSC meetings file, the Gerald R. Ford Presidential Library.
- Moe, T, "An Assessment of the Positive theory of Congressional Dominance." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 4, 1987.
- Morrow, James D, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991.
- Oberdorfer, Don, *The Two Koreas: a Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.
- Pastor, Robert A, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929~1976*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- Putnam RD, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1988.
- Reichley, James, *Conservatives in an Age of Change: the Nixon and Ford Administrations*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1981.
- Reiter, D, "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past." *World Politics*, Vol 46, No. 4, 1994.
- Robinson, James A, *Congress and Foreign Policy-making, II: The Dorsey Press*, 1967.
- Schulzinger, Robert, *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*. New York: Columbia University Press, 1989.
- _____, Secretary of Defense, The FY 1975 Defense Budget and FY 1975–1979 Defense Program, March 4, 1974.
- Snyder, Glenn H, *Alliance Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1997.
- Suh, Jae-Jung, *Power, Interest, and Identity in Military Alliances*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- The Department of State Bulletin, XXII (January 23, 1950), "Acheson's Speech in Washington.", January 12, 1950.
- U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Volume XV, Part 2* Korea. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1984.
- U.S. House of Representative, "Investigation of Korean-American Relations: Report of the

- Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations.” U.S. House of Representative, October 31, 1978. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. 94th Congress, “To amend H.R. 13680. the international security assistance and arms export control act of 1976, by striking language which limits security assistance to south korea to \$290 million for fiscal years 1976 and 1977.” *Public Law* 94-329, June 30, 1976. <https://www.govtrack.us/>
- _____, “To agree to the conference report on s.2662, to amend the foreign assistance act of 1961 and the foreign military sales act so as to provide more congressional control of U.S. arms sales.” *Senate Vote #768*, April. 28, 1976. <https://www.govtrack.us/congress/votes/94-1976/s768>
- _____, “Military Construction Appropriation Act.” *Public Law* 94-138, November. 28, 1975. <https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr10029/text>
- Vital, David, *The Survival of Small States: Studies in Small Power-Great Power Conflict*. London : Oxford University Press, 1971.
- Walt, S.M, *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Abstract

A Study of R.O.K.'s Response to the Pressure Levied by the U.S.'s
Withdrawal of USFK: R.O.K.'s Lobby Strategy to the U.S. Congress in the
Ford Administration Era

One-Sun Cho (Assistant Professor, Korea Military Academy)

Why did the R.O.K. make use of lobby strategy to the U.S. congress in the Ford Administration era? To answer this research question, I distinguish the Ford Administration's foreign policy on the R.O.K from those of Nixon and Carter Administration's. Compared to the Nixon and Carter administrations, the scope of the research is centered on the period of the Ford administration, which has not been specifically studied. Also, I analyze the R.O.K.'s lobby strategy to the process of the U.S. Congress and result in the Ford Administration through historical and theoretical case study based on primary sources.

In the context of foreign affairs, this study defines the ROK-US alliance as a security dilemma in alliance based on an 'asymmetric alliance'. A visible factor of cohesiveness was the USFK in the ROK-US alliance. The debate about the withdrawal of USFK forced up Korea a fear of 'abandonment'. As a response to the fear of 'abandonment', the R.O.K. made a decision to implement a government-level lobby strategy targeting the U.S. Congress. Moreover, the paper analyzes the policy changes caused by the relationship between the government and congress in the process of making foreign policy in the context of domestic affairs. The R.O.K. actively used diplomatic strategies for the U.S Congress, which has budgetary power in the process of making foreign policy decisions. This was effective, unlike the traditional approach adopted by weak countries in the asymmetric alliances. The lobby strategy to the U.S. Congress influenced the unique change in the foreign policy toward the R.O.K. in the Ford Administration. After all, the Ford Administration reconfirmed Asia intervention resolution and decided not to withdraw USFK further. It resulted in strengthening cohesiveness in the ROK-US alliance.

Keywords: ROK-US Alliance, USFK, Lobby Strategy, Ford Administration, National Security Policy

투고일: 2020년 6월 30일, 심사일: 2020년 8월 1일, 게재확정일: 2020년 8월 16일