

碩士學位論文

美國의 對韓 軍事政策 變遷過程의 考察

2004年

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

美洲地域專攻

李 時 昌

碩士學位論文

指導教授 柳賢相

美國의 對韓 軍事政策 變遷過程의 考察

A Study of US Military Policy Transitions towards R.O.K.

2003年 12月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

美洲地域專攻

李 時 昌

碩士學位論文
指導教授 柳賢相

美國의 對韓 軍事政策 變遷過程의 考察

A Study of US Military Policy transitions towards the R. O. K

위 論文을 地域學 碩士學位論文으로 提出함

2003年 12月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

美洲地域專攻

李 時 昌

李時昌의 地域學 碩士學位 論文으로 認定함

2003年 12月 日

審査委員長 (印)

審査委員 (印)

審査委員 (印)

目 次

國文抄錄 …v

제I장 序論 …1

제1절 問題의 提起 …1

제2절 研究의 범위 및 방법 …3

제II장 理論的 背景 …4

제1절 軍事政策의 개념 …4

제2절 美國의 軍事安保政策 결정요인 …5

제3절 국제관계 및 同盟에 관한 이론 …8

1. 보호-피보호국(Patron-Client State) 관계 …8

2. 안보-자주성 교환동맹 이론 …11

3. 연계이론; 라제나우의 대외정책결정 이론 …13

제4절 美國 對外政策의 理念的 傳統 …17

1. 건국초기 외교이념과 외교정책문화 …17

2. 외교이념의 이항적 대립성과 지속성 …19

가. 이상주의 : 현실주의 …19

나. 고립주의 : 국제주의 …20

제III장 行政府別 軍事政策 變遷과 우리의 對應 …23

제1절 트르먼·아이젠하워 행정부; 일방적 의존 …23

1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초 …23

2. 美國의 對韓 軍事安保政策 …26

	가. 한국군 창설의 지원 ...26
	나. 대한민국 정부수립 지원 ...28
	다. 주한미군 철수 ...29
	라. 한국전쟁의 참전과 한·미 상호방위조약 ...31
제2절	케네디·존슨 행정부; 지원의 확대와 협력 ...36
	1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초 ...36
	2. 美國의 對韓 軍事安保政策 ...39
	가. 군사 쿠데타 승인과 지속적인 군사원조 ...39
	나. 월남파병요청과 현대화 지원 ...41
제3절	닉슨·포드 행정부; 동맹과 자주국방 ...44
	1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초 ...44
	2. 美國의 對韓 軍事安保政策 ...47
	가. 닉슨 독트린과 韓·美同盟關係의 갈등 ...47
	나. 미국의 11/2 전진전략과 방위산업 ...49
제4절	카터 행정부; 인권외교와 동맹구조의 변화 ...54
	1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초 ...54
	2. 美國의 對韓 軍事安保政策 ...56
	가. 전진전략 포기 및 주한미군 철수정책 ...56
	나. 주한미군 철수정책의 수정 ...59
	다. 한미연합사 창설과 신군부 쿠데타 승인 ...61
제5절	레이건·부시 행정부; 동맹의 결속과 남북문제 ...65
	1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초 ...65
	2. 美國의 對韓 軍事安保政策 ...70
	가. 레이건 독트린과 동맹관계의 복원 ...70
	나. 부시의 신국가 방위전략과 북방정책 ...74
	다. 남북대화 및 관계개선 ...76

제IV장 對韓 軍事政策의 분석 …81

제1절 美國的 價値와 對韓軍事政策 …82

1. 행정부별 대외정책변화와 對韓軍事政策의 영향 …82
2. 한·미간의 국익차이에 따른 갈등과 협력 …90

제2절 우리의 국력신장과 동맹관계의 변화 …93

1. 미국의 안보지원과 대미의존 …94
2. 한국의 방위분담 …103

제V장 結 論: 美國 군사정책의 비판과 우리의 과제 …117

參 考 文 獻 …122

英 文 抄 錄 …126

表 目 次

<표 2-1> 라제나우의 분류표 ...17

<표 3-1> 한국의 군사비 지출구조 ...51

<표 3-2> 주요분야별 생산무기 ...52

<표 4-1> 미국의 대한 무상군사지원의 년대별 추이 ...96

<표 4-2> SMA에 의한 한국의 방위비 분담 경과 ...112

<표 4-3> 방위비 분담금 분야별 내역 ...113

<표 4-4> 한국·일본·독일의 방위비 지원 구조 비교 ...116

<표 4-5> 한국·일본·독일의 방위비 지원내역 비교(2000) ...116

<표 4-6> 한국·일본·독일의 부담능력/지원규모 비교(1997) ...116

國文抄錄

美國의 對韓 軍事政策 變遷過程의 考察

A Study of US Military Policy Transitions towards the R. O. K.

國際地域學科 李時昌

指導教授 柳賢相

대한민국 軍의 창설은 과도기인 1946년 초 美軍政의 계획적인 준비와 지원으로 이루어 졌다. 이후 美國은 한국전쟁시 美軍을 참전시켜 국군과 함께 공산군을 격퇴하였고, 정전 후에는 한·미 상호방위조약에 의거 지금까지도 주한 미군을 잔류시켜 동맹체제에 의한 연합방위 노력을 해오고 있다.

45년간 이어진 冷戰의 기간동안 적화통일의 야욕에만 집착, 기회를 노려온 북한으로부터의 위협에 대처하여 대한민국의 안보태세를 유지해오는데에는 미국의 도움이 지대하였음을 부인할 수 없을 것이다. 또한 美國과의 安保同盟이 공산주의의 침략에 대비하는 방위비용을 절감, 단기간에 경제력을 포함한 제 분야의 능력을 선진국 수준으로 도약할 수 있었음도 사실이다.

반면 ‘보호-피보호국 동맹이론’을 통해볼 때, 해방독립후 1970년대까지는 미국의 절대적인 軍事援助와 안보공약을 통해 우리의 안보가 보장되어지는 전형적인 이론의 틀의 사례를 보여주었으나, 1980년대 이후 한국은 점차 방위부담의 분담차원에서 동맹분담의 범위와 수준을 확대시켜 옴으로써 ‘보호-피보호국 동맹이론’ 모델로부터 점차 벗어나고 있음을 볼수 있다.

아울러 닉슨 독트린에 따른 駐韓美軍의 철수발표, 월남의 공산화 등의 사건들은 우리의 자주국방 체제정착을 위한 촉진제가 되었다. 따라서 이후 자주국방 능력이 점차로 신장되어짐에 따라 한국의 안보전략은 미국과 많은 갈등을 유발해왔으며 방위산업은 단기간내에 발전을 이루어내었다. 그러나 한국은 북한을 포함한 주변국들과 달리 핵·대량살상무기·장거리 미사일등 전략 무기는 보유할 수 없음은 한국의 안보가 미국의 정책과 전략에 의존되어 있기

때문이며, 이것이 자주성 회복의 한계이기도 하다. 특히 1980년대 전투환정권 이후의 美國과의 同盟關係는 더욱 우호적이었는데, 이는 정통성 시비로 국내 기반이 취약한 전두환 행정부가 미국의 對韓 軍事政策에 순응하기 위해 전략 개발의 자율성을 포기하고 대미안보의존을 심화시켜나갔기 때문이다.

본 論文의 연구중점은 냉전기의 美國 역대 행정부가 對韓 軍事政策의 시행 과정에 어떻게 美國의 전통적 理念과 價値구현을 위해 노력하였으며, 美國과, 또는 우리 國家利益과의 갈등을 여하히 조정했는가를 규명하는데 두었다. 이를 통하여 美國 역대 행정부별 特徵을 도출하고, 韓美同盟 관계의 변천추이를 이론적 틀 속에서 조명, 분석해 봄으로써, 현재는 물론 이후 통일한국의 자주 국방 및 군사동맹정책 수립의 기틀을 마련하는데 자료로 제시하고자 한다.

본 論文은 총 다섯 개의 장으로 구성되어 있으며

제II장에서는 뒤의 제III장 및 제IV장에서 논의 및 규명하게될 理論的 背景을 제시하고

제III장에서는 역대 미국 행정부들이 취한 대한 軍事政策을 주요 과제 또는 사건별로 분석 및 논의하였다. 강대국 美國의 입장에서 한국의 평가와 한국의 입장에서 美國의 대한 정책의 평가의 양상이 같을 수 없음은 국가의 크기 및 국력의 수준에 비교할 때 당연하다고 본다. 이러한 시각차 극복을 위하여 각 행정부 별로 세계안보환경과 미대외정책의 기초를 제시하게 하였다.

제IV장은 본 論文의 핵심이 될 美國의 대한 軍事政策에 대한 특징을 두가지 기준을 가지고 분석한다. 하나는 행정부들이 軍事政策 시행과정에서 美國적 가치와 이념을 구현하기위해 노력했는가이다. 또 다른 하나는 한미동맹이 양국 국력의 변화에 따라 어떻게 변화했으며, 이러한 현상을 국제관계 동맹이론에 어떻게 적용되고 해석될 수 있는가이다.

美國의 역대 행정부는 對韓 軍事政策을 시행하면서 美國的 價値의 구현을 위해 노력해 왔음을 확인하였다. 아울러 냉전 초 美國의 범세계 전략과 한국의 국가 이익과의 갈등이 야기될 때에는 대부분 美國의 국가이익에 따라 정책을 추진해 왔음이 확인되었다. 이는 韓國의 전략적 가치가 美國의 범세계 차원에서 중요하게 평가되지 않았기 때문이었다. 그러나 美國 국가이익에 반한 韓國의 갈등적 요구사항에 대해서는 다른 방법으로 보상을 추진해왔다.

제I장 序 論

제1절 問題의 提起

美國은 제2차 世界大戰 후 冷戰期間 중에 민주 우방국가들을 영도하여 소련을 위시한 공산권과의 理念競爭에서 승리하였다. 뿐만 아니라, 共產主義가 지구상에서 사라진 오늘의 탈냉전 기에 이르러서도 여전히 단일 霸權國家로서 국제질서를 주도해 가고 있다. 냉전체제하에서 45년간이나 국가역량을 총동원하여 투쟁하였던 두 초강대국 美·蘇의 대결구도가 사라진지도 10년이 넘어서었다.

蘇聯의 敗因은 자유를 허용하지 않는 전체주의적이며 관료주의적인 정치구조, 개인의 창의력을 억누르는 사회체제 그리고 발전을 저해하는 경제시스템 등을 망라해서 불량한 國家構造와 機能 때문이었다. 아울러 외교, 군사, 경제, 사회등 제 분야의 문제를 균형적으로 고려하지 못하고 오로지 군비증강에만 진력했기 때문이기도 하다. 반면에 美國은 창의적이고 원활한 국내체제와 유리한 경제능력을 토대로 승리하였다. 이는 개인의 自由와 人權을 보장하는 自由民主主義와 자본주의 시장경제의 공산주의에 대한 승리인 것이다. 그러나 美國 역시 냉전초의 마샬플랜, 수많은 해외군사기지 유지, 수소탄 및 항공모함, 고성능 전투기생산 및 연구개발등에 천문학적 숫자에 달하는 비용을 지출하였다. 월남전 개입 및 제3세계 경제지원 등으로 닉슨 집권시 부채가 무려 3조 달러로, 재정적자국이 되었음은 東·西 모두 얼마나 막대한 冷戰의 댓가를 지불했었는가를 실감하게 한다.

냉전벽두부터 미·소간 이념대결 틈새에 끼어 희생당한 우리민족은 日帝로부터 해방된 기쁨을 채 맛보기도 전에 국토를 분단하는 비운을 겪고 말았다. 그리고 5년이 채 못되어 同族相殘의 세계사적 비극을 또다시 경험하였다. 3년 간의 內戰으로 폐허화한 강토의 주인들인 남·북은 3차 세계대전의 擴戰을 우려했던 강대국들의 이해에 따라 統一을 이루지 못하고 停戰을 맞아야 했다.

停戰體制 하에서 우리는 자유민주주의 체제 수호를 위하여 北韓과의 무력경쟁에 과도한 군사비를 지출해 오면서도, 經濟發展과 民主化라는 두 目標를

향한 險路를 뚫고 넘어 오늘에 이르렀다. 가난의 찌든 때를 벗어내고 세계 열두 번째 경제강국의 자리를 차지하였으며, 民主主義 체제도 이미 선진국 수준으로 정착단계인 것이다. 반면 北韓 政權은 적화통일을 위해 兵營國家체제로 對南 軍事挑發과 戰爭準備에만 몰두하다 안타깝게도 지금은 住民 食糧難마저 해결 못하는 地球村 최하위 集團으로 전락하고 말았다.

北韓으로부터의 위협에 대처해 우리가 굳건한 安保態勢를 유지해오고 있는데에는 美國의 도움이 지대하였음을 부인할 수 없을 것이다. 또한 한·미 상호방위조약에 근거한 美國과의 安保同盟체제가 우리의 防衛費用을 절감시켜 줌으로써, 몇 차례 경제개발 계획을 차질없이 추진해 나갈 수 있었을 것이다. 이를 바탕으로 우리가 국가 경제력을 포함한 제 분야의 기능을 단 기간에 선진국 수준으로 도약시켰음은 차후 통일시대의 安保構想에서도 간과해서는 안 될 요소인 것이다.

한 國家의 政治文化가 외교정책에 영향을 미치는 것은 자명한 이치이다. 美國의 대한 軍事政策의 추진과정을 개관적으로 연구하기 위해서는 美國이 가지는 政治文化의 특성을 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 美國文化는 다양한 인종집단의 융합, 종교적 전통, 독립당시의 혁명적 성격, 입헌주의 또는 법률주의 전통, 서부의 개척정신 등 5개요소로 요약되며, 이 요소들이 개별적 혹은 다양하게 합쳐져서 이룬 형태에 의한 미국의 政治文化가 형성되고 이것이 對外政策에 까지 반영되어 온 것이다.¹⁾

美國은 다양한 민족들의 각각의 가치관들이 융합하여 자유민주주의의 전통과 경제적 번영을 이룩하는 등 새롭고 우월한 문명들을 창조하고 있다는 신념이 생겨났으며, 각종 宗教들의 전통들이 親美主義를 형성하여 道德主義와 理想主義를 가져왔으며, 특히 독립혁명 당시의 지적인 전통들이 이상주의와 개인주의의 강조를 가져왔다. 또한 건국초기 지도자들은 존 로크의 영향으로 입헌주의·법률주의의 交誼가 확립되었으며, 서부 프런티어의 전통은 물질주의, 경쟁주의, 개인주의의 특성을 가져왔다.

이러한 구성요소들의 상호작용에 의해 미국만의 독특한 정치문화를 형성하였던 것이다. 즉 양도할 수 없는 권리로서의 自由, 平等概念에 입각한 미국적

1) Michael Bank, "The Foreign Policy of the U.S.," F. S. Northedge(ed.), *The Foreign Policy of the Powers* (N.Y.: Praeger, 1968), pp. 40-68.

自由民主主義가 가장 우월한 것이며 획일적인 정치이론이 아닌 실 생활에 적용되어야 하고, 뿐만 아니라 美國은 사악한 세계에 자유와 인권의 횃불이 되어야 한다는 것이다. 이러한 독특한 美國 政治文化의 산물인 민주주의의 이상이 外交政策에 반영되어 미국식 가치와 이념을 범세계적으로 확산시켜나가는 것이다.

본 論文의 주제는 다음 두 가지 動機에서 비롯되어 졌다. 첫째는 학문의 유용성을 위해 귀중한 경험사례들은 체계적인 기록이나 연구를 통해 존안되어야(合目的性), 가치가 있으며, 이를 통해 동일한 유형의 시행착오를 줄일 수 있다는 점이다. 對美安保問題를 다루는 정책부서장 및 軍 大學 책임자로서의 경험과 인식을 학문적 접목을 통해 정리해 볼 필요성을 느껴왔다. 둘째는 장차 統一 安保상황에서의 同盟戰略 의 참고제원을 위해서도 '냉전기에 超強 大國들이 추진했던 軍事安保政策'에 대한 심층적인 규명이 필요한 것이다.

본 論文의 研究重點은 냉전기의 美國 역대 행정부가 대한 軍事政策의 시행 과정에서 어떻게 美國의 전통적 이념과 가치구현을 위해 노력하였으며, 美國 과 , 또는 우리 국가이익과의 갈등을 어떻게 조정했는가에 두었다. 이를 통하여 美國 역대 행정부별 특징을 도출하고, 韓美同盟 관계의 변천추이를 이론적 틀 속에서 조명 분석해 봄으로써, 현재는 물론 이후 統一韓國의 自主國防 및 軍事同盟政策 수립의 기틀을 마련하는데 기초자료를 제시하고자 하였다.

위와 같은 연구중점을 뒷받침하기위하여 본 論文은 아래와 같은 네 가지 문제를 규명해보고자 한다.

첫째, 냉전기간중의 美國의 역대 행정부들이 對韓 軍事安保政策을 수행함에 있어 최고의 국가이익과 이념은 무엇이었는가를 규명해본다.

둘째, 韓·美양국의 安保同盟關係는 어떻게 변화해왔고 이유는 무엇인가?

셋째, 國際關係이론 중 同盟에 관한 제 이론들은 양국의 同盟關係와 주요 갈등사례들을 어떻게 설명할 수 있는지를 규명해 본다.

넷째, 美國이 對韓軍事政策을 통해서 취한 국가이익 및 제한사항과 韓國에 대한 戰略的 價値의 평가가 변하게 되는 이유는 무엇이었나를 규명한다.

제2절 研究의 범위 및 방법

본 論文은 초강대국인 美國의 역대 행정부가 냉전기간 중 우리나라에 대해 추진해온 일련의 軍事安保政策을 주요 안보현안 별로 분석평가 해보는 것이다. 이를 위해서는 各種文獻과 역사적인 사실을 중심으로 특정사례에 대한 정확하고 개관적인 분석이 필요하다. 따라서 앞에서 제기한 문제의 규명을 위해 본 論文에서는 우선 文獻調査에 의한 敘述的 方法을 중심으로 하여 미국의 교안보전문 학자들의 국내외 서적들과 논문, 국방연구기관의 간행서적, 그리고 시사지를 수집 검토하였다. 아울러 한미간의 갈등사례의 설명을 위한 이론적 분석틀을 위해 국가간의 동맹이론 중 ‘보호-피보호국 관계’이론과 ‘안보-자주성 교환동맹’이론을 제시하였다.

研究期間은 냉전이 개시된 1945년 8월부터 소련이 해체되어 냉전이 종료된 1992년까지로 한정하였다. 그러나 양국 간 안보현안이 되고 있는 방위비 분담문제는 본 논문의 토의 기간에 구애됨이 없이 1990년대 까지로 하였다.

본 論文의 構成은 총 5개장으로 구성되어 있으며, 제1장에서 제시된 문제를 해결하기 위해 제2장에서는 美國의 軍事政策을 이해하기 위한 기본 개념을 소개하였다. 이어서 국제관계이론을 제시하여 사례 규명에 필요한 분석의 틀을 제공하고, 끝으로 美國의 외교이념의 전통적 가치를 소개하였다. 제3장은 행정부 별로 분석을 실시하되 사례분석 전에 동일시기의 주요국제관계의 개요, 美國의 범세계전략 및 국내현안에 대한 논의를 제공한다. 이어서 역대 미국 행정부들이 취한 對韓 軍事政策을 주요 과제 또는 사건별로 분석 및 논의하였다. 범세계 전략 및 국제정세를 토의함은 강대국과 약소국 간의 국제관계의 이해를 동일한 수준에서 비교하는 불합리점을 보완시켜 균형된 시각을 갖도록하는데 목적이 있다. 제4장은 본 論文의 핵심이 될 미국의 대한 군사정책에 대한 특징을 두가지 기준을 가지고 분석한다. 하나는 행정부들이 정책 시행간 美國的 價値와 理念을 구현하기위해 노력했는가이고 또 하나는 한미 동맹이 국력의 변화에 따라 어떻게 달라졌으며, 이러한 현상을 동맹이론으로 어떻게 해석할 것인가이다. 結論에서는 한미동맹이 양국에 미친 긍정적인 내용과 비판적인 내용을 망라해 제시하여 다각도에서 동맹관계를 검토하였다. 아울러 美國에 대한 기존시각의 재고를 유도하였고 아울러 통일이후의 自主國防 및 同盟戰略에 대한 전망을 끝으로 본 論文을 마무리 지었다.

제II장 理論的 背景

제1절 軍事政策의 概念

군사정책의 개념을 파악하기 위해서는 정책에 대한 학문적 정의를 살펴볼 필요가 있다. Lasswell은 “정책은 목적가치와 실행을 투사한 계획”이라고 정의하면서 이 때의 계획은 일련의 行動經路(course of action)를 의미하는 뜻으로 사용하고 있다. Wildavsky는 “정책은 목표와 그것의 실현을 위한 행동”으로 구성된 것이라고 생각하고 있다. Dror는 “정책은 주로 정부기관에 의하여 결정이 되는 미래를 지향하는 행동의 주요지침이며, 이 지침은 최선의 수단에 의하여 공익을 달성하는 것을 공식적인 목표로 삼는다.”고 정의하고 있다.¹⁾ 따라서 “정책이란 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위를 가지는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 할 수 있다.²⁾

이와 같은 정의에는 몇 가지 중요한 요소들이 포함되어 있다. 첫째, 정책은 목표를 가진다. 비록 그 내용이 분명하지 않거나 표면상으로는 나타나지 않는 경우가 있지만 원칙적으로 정책은 달성하고자 하는 목표를 지니고 있다. 둘째, 정책목표를 달성하기 위한 수단이 정책의 또 다른 중요한 구성요소이다. 셋째, 정책은 권위를 가지는 정부기관에 의하여 결정된 것이며 보통의 경우에 공식적으로 발표한 것이다.

이를 토대로 정리해 보면, 군사정책은 군사목표와 이를 달성하기 위한 수단에 대해 정부가 공식적으로 결정한 기본방침을 말한다고 할 수 있다. 바꾸어 말해서, 군사정책은 국가안전보장과 국방을 위해 정부가 군사적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 행동계획과 방침을 결정하는 것이다.

1) 정정길, 『정책결정론』(서울:대명출판사, 1944), pp. 63-64에서 재인용.

2) 상계서, p. 44.

일반적으로 군사정책과 군사전략과의 관계는 여러 시각에서 설명되고 있다. 첫째, 군사정책과 군사전략을 분리하여 고려하는 경우이다. 대표적으로 이 영민은 “군사정책은 군사력을 건설, 정비, 유지, 관리하는 것이고, 군사전략이란 군사정책에 의해 준비된 군사력을 운용하여 정해진 군사목표를 달성하는 것”으로 정의하고 있다.³⁾ 둘째, 군사전략을 군사정책의 하위개념으로 보는 경우이다. 예를 들면 Daniel J. Kaufman은 “군사정책은 두가지 중요한 요소인 군사전략과 군구조로 구성되어 있다. 군사전략이란 군사력 사용을 위한 계획으로서 “군사력을 사용할 지침과 군사력의 임무, 군사력의 사용과 전개를 결정하는 것을 말한다. 군 구조는 군사력의 조직, 총원, 무장과 이러한 능력으로 군사전략을 수행할 수 있도록 하는 것을 의미한다.”라고 정의하고 있다.⁴⁾

앞에서 언급한 바와 같이 군사정책을 군사목표와 이를 달성하기 위한 수단에 대한 기본방침을 결정하는 것으로 볼 때, 군사전략과 군 구조는 군사목표 달성을 위한 수단이므로 Kaufman의 정의가 보다 일반적이라고 볼 수 있다. 즉 군사정책이란 국가안보를 위해 군사목표를 정하고 이를 수행하기 위한 군사전략과 군 구조에 관련된 행동계획과 방침의 결정을 의미한다.

제2절 美國의 軍事安保政策 決定要因

전통적인 개념으로서의 國家安保는 외부의 침략으로부터 국가를 방위하는 것이었으나 오늘날에 국가안보란 군사는 물론 경제와 외교, 정치, 사회적인 영역을 포함하여 그 범위가 확대되었다. 따라서 국가안보목표를 달성하기 위해서는 군사분야 뿐만이 아니라 경제, 외교, 정치, 사회분야 등 제반 영역들의 적절한 역할이 뒷받침되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 군사안보 분야는 아직도 가장 중요한 요소로 그 역할을 수행하고 있음은 재론의 여지가 없을 것이다.⁵⁾

군사안보정책의 결정에 영향을 미치는 요인은 크게 대외적 요인과 대내적

3) 이영민, 『군사전략』 (서울: 송산출판사, 1991), p. 19.

4) Daniel J. Kaufman and Jeffery S. Mckitrick and Thomas J. Leney, *U.S. National Security : A Framework for Analysis* (Lexington, Mass : Lexington Books, 1985), p. 22.

5) Ibid, p. 4

요인으로 고려해 볼 수 있다. 대외적 요인으로 Douglas J. Murry와 Paul R. Viotti는 위협과 국제체제에서 상대적 지위, 자국의 인식 및 기회, 동맹을 포함한 연계성, 상호의존성등을 들고 있고,⁶⁾ Donald M. Snow는 대외적 요인을 위협, 동맹, 기술이라고 말하였으며,⁷⁾ Daniel J. Kaufman은 위협, 국제정치체제의 특성, 동맹, 국제경제체제, 기술로 설명하고 있다. 이들의 의견을 종합해보면, 군사안보정책 결정요인 중 대외적 요인은 위협, 동맹국의 능력, 국제정치·경제체제, 기술로서 설명할 수 있다. 한편 대내적 요인은 정치, 경제, 사회, 과학기술 등으로 구분할 수 있다. 정치분야에서는 지리적 여건과 이데올로기의 경험 및 전통을 포함한 이념, 대통령 및 의회를 포함한 정책결정 행위자, 그리고 제도, 법규를 포함한 정치체제 등을 고려할 수 있다. 경제분야에서는 국방비 변동요인, 해외자원 획득, 및 국내기업의 해외 활동여건 등이다. 사회분야에서는 국민여론, 이익집단, 대중매체, 국민교육정도 등이며 과학기술 분야에서는 기술능력 및 기술보호 등이 포함된다.

이상의 요인들 중 미국의 군사정책결정에 영향을 미치는 대외적 요인으로 는 위협과 동맹국의 능력을 고려할 수 있다. 군사안보정책 수립은 위협분석에서부터 출발한다. 국가안보정책에서 위협은 대외적 위협뿐만 아니라 국내로부터 기인한 위협도 포함되므로 위협의 범위는 군사분야 외에도 정치, 경제, 사회, 문화, 과학기술 등 전반적인 분야를 총괄한다.⁸⁾ 그러나 특히 주로 적대국의 의지와 능력에 의해 영향을 받으며,⁹⁾ 이는 미국의 군사안보정책결정에 중요한 영향요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 미국은 시대별로 그 표현의 차이는 있지만, 외부의 군사적 위협으로부터 국가의 안전과 경제적인 번영, 자유민주주의의 가치와 이념의 수호를 국가이익으로 선정하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 이러한 세 가지의 국가이익에 대한 도전을 위협으로 간주하여 왔다.

6) Douglas J. Murray and Paul R. Viotti, *The Defense Policies of Nations* (Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1989), p. 5.

7) Donald. M. Snow, *National Security : Defense Policy for A New International Order* (New York: Martin, 1995), pp. 67-68.

8)

황병무·최경락·정준호 공저, 『국가안전보장론』 (서울 : 법문사, 1989), p. 27.

9) Kaufman et al., *U.S. National Security*, p.9.

10) Ibid.

적대국의 위협에 대해 자국의 군사력으로만 대처하기에는 막대한 비용이 소요된다. 동맹은 미국의 힘을 증가시키고 국제환경에서 어떤 질서를 강요하기 위한 방법이 된다.¹¹⁾ 제2차 세계대전 이후 세계최고의 경제력을 자랑하던 미국은 적극적인 동맹관계 형성을 통해 동맹의 이점을 적극적으로 활용할 수 있었다. 그러나 동맹국의 군사력과 경제력의 지속적인 성장은 미국의 적극적인 군사개입을 재고하게 만들었고, 특히, 군사지원정책에 대한 점진적 감소를 초래하였다. 따라서 동맹국의 능력은 미국의 군사안보정책의 결정에 영향을 미치는 요인으로 고려할 수 있는 것이다. 앞에서 언급한 대외적 요인 중에서 국제정치체제나 국제경제체제, 기술 등의 요인들은 군사안보정책 보다는 대외 경제정책과 외교정책의 변화에 보다 중요하게 영향을 미치는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

미국의 군사안보정책의 결정에 영향을 미치는 대내적 요인으로는 국방비 부담능력, 국민여론, 정치지도자의 인지성향 등을 고려할 수 있다. 1950년에 세계 총 GNP의 40%, 1960년에 34%를 점유하던 미국의 경제력은 1980년대 후반에는 20%선으로 크게 하락하였다.¹²⁾ 상대적인 경제력의 하락은 미국의 군사안보정책에 있어 가용자원의 제한을 가져온다. 미국의 국방비는 정부 재정적자의 중요원인으로 작용하여 왔다. 정부재정에서 국방비에 대한 삭감의 요구는 국민복지에 대한 투자의 이익과 국방비 투자를 통한 국가의 안전보장의 양 측면에서 적정 군사력 규모결정에 중요한 영향을 미친다. 미국의 상대적 경제력 하락과 국방비의 급격한 삭감에 따른 국방비 부담능력 약화는 군사안보정책의 전반적인 변화를 요구하게 된다.

미국의 국민대중이 군사안보정책에 대해 상세히 알지는 못하지만, 국가전략, 특히, 위협부담이 있는 군사전략을 수행하기 위해서는 대중의 지지가 필요하다. 국민여론은 국가전략의 한계와 환경을 설정하며 미국 국민이 통상전력을 어떻게 배치하느냐하는 문제에는 관심이 없지만, 어느 정도의 자원이 투입되어야 하는가 또는 미국이 적대국과의 군사력 균형이 어느 정도로 변화되는가를 허용하는 한계를 설정한다.¹³⁾ 특히, 군사력의 사용과 같은 주요 군사정

11) Ibid, p.10.

12) 방희산, '한미안보동맹관계에 있어서의 방위비 분담에 관한 연구,' 석사학위논문, 국방대학원, 1990, p.30.

책의 결정에 있어 국민여론은 중요한 영향을 미친다.

국가는 고유의 정치이념과 체제, 제도, 법규를 지니고 있으며, 군사안보정책은 이들이 허용하는 범위 내에서 정책결정자들이 결정하는 것이다. 따라서 정책결정자들이 대외적 요인과 대내적 요인에 대해 어떻게 인지(perception)하느냐 하는 것은 군사정책변화에 중요한 영향을 미친다. 미국의회는 예산권, 임명동의권, 선전포고권, 전쟁권한법, 그리고 군대를 유지할 수 있게 하는 권한을 통하여 대통령이 발전시킬 수 있는 군사전략의 유형을 제약할 수 있다.¹⁴⁾ 미국의 경우 한가지 특징적인 현상은 대통령선거가 미국정치의 전체적인 동향의 지표로서 전반적인 군사정책의 변화를 초래할 수 있다는 점이다. 입후보자들의 선거공약은 국방예산의 규모 또는 미국과 동맹을 맺고 있는 국가들에 대한 군사정책과 같은 문제에 대한 정책 결정자들의 군사정책수립에 영향을 미친다. 따라서 의회와 대통령을 포함한 정치지도자들의 인지성향은 군사정책결정에 있어 핵심요체라 할 수 있다.

제3절 국제관계 및 동맹에 관한 이론

1. 보호-피보호국 관계(Patron-Client State Relationships) 이론¹⁵⁾

국제관계 이론 중 강대국과 약소국이 상호 자국의 국가이익을 위해 관계를 맺는 유형이 '보호-피보호국 관계'이다. 아이젠스타트(S. N. Eisenstadt)와 로니커(L. Roniger)는 일반적인 보호-피보호국 관계를 "제도적 질서와 주요한 측면을 규정하는 하나의 특징적 양식으로 자원의 흐름, 교환, 그리고 국제관계의 구조화와 사회에 있어서 그들의 정당화"라고 정의하고 있다.¹⁶⁾ 보호-피보

13) Murray and Viotti, *The Defense Policies of Nations*, pp. 44-45.

14) Hyun-Sang Yoo, "An Analysis of United States' Security Policy toward a Third World States during the Cold War Era-Case Study of US-Iran Relations," Thesis for Ph.D in Int'l Politics, University of Durham, United Kingdom, (1996), pp. 149-153.

15) 보호-피보호국 관계에 관한 개념의 설명에는 C. Shoemaker & J. Spanier, *Patron-Client State Relationships* (New York: Praeger Publishers, 1984) 참조.

16) S. N. Eisenstadt and L. Roniger, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange," *Comparative Study of Society and History*, Vol.22 (1980), p.49.

호국 관계에서는 이러한 사회관계의 특정한 형태가 주로 안보의 문제와 관련하여 국제사회에서의 각 국가 행위자 사이에서 맺어진다. 이러한 관계를 통한 보호국과 피보호국간의 안보의 이전은 속성상 대개 보호국에서 피보호국으로의 일방적인 방향을 취하게 되며, 반면에 피보호국은 보호국이 주도하는 지역의 안보를 위해 의미가 있는 역할을 수행해야 한다. 이러한 교환관계는 공식적으로는 안보동맹체제를 형성하게 되며 실질적으로는 양자간에 피보호국의 안보에 대한 기능적 분업을 이루게 된다.¹⁷⁾ 즉 피보호국은 안보에 대한 지원을 받는 대가로 자국의 대외적인 정치·군사적 자율성이 감소되는 것을 감수하여야 하는 것이다. 안보적 취약성을 가진 피보호국은 보호국에게 불평등한 교환관계를 감수하게 된다.

국가 간에 불평등한 교류를 지칭하는 보호-피보호국 관계가 이루어지는 근원은 안보에 대한 위협상황의 존재이다. 피보호국은 보호국과 제휴함으로써 안보에 대한 물질적 또는 심리적인 불안정성을 경감시키고, 다른 국내외적 행위자들에 대해 자신의 국력과 위상을 격상시키게 된다. 보호국은 피보호국들로부터 우호적인 협조를 기대하고 자신의 영역에서 지배적인 영향력을 행사하지만 자신의 패권적 위치와 보호국으로서의 능력을 유지해야 하는 부담을 갖는다. 따라서 이러한 관계의 지속성과 범위는 우선적으로 안보적 위협의 성격과 정도에 의해서, 그리고 보호국의 능력과 신뢰도, 피보호국의 전략적 가치에 따라 변화한다.¹⁸⁾ 이는 보호-피보호국 관계가 지속적인 상호 관계라기보다는 '위기'상황에서 가장 명확하게 정의되는, 항상 변화를 수반하는 유동적인 관계라는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 이 관계에 대한 수요는 국제체제의 성격과 구조에 따라 달라지며 높은 긴장과 갈등의 상황에서 더욱 커지게 된다. 즉 이러한 위협상황에서 보호국들은 피보호국들을 포섭하려고 서로 경쟁하게 되고 피보호국도 마찬가지로 대내외적 안보의 위협이 커질수록 이러한 수요에 적극적으로 반응하게 된다.

17) A. Wendt, "The State System and Global Militarization," Unpublished Ph.D. Dissertation, (University of Minnesota, 1989), p.270.

18) 신옥희, "한미동맹의 내부적 역동성 : 분석틀의 모색," 「국가전략」 제7권 제2호 (세종연구소, 2001년 여름), p.10.

19) C. Carry, "International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework," *Studies in Comparative International Development*, Vol.24, No.2 (1989), p. 47.

이러한 위협상황 속에서 한 국가가 자국의 대내외적 안전보장의 기능을 타국과 분업화하게 되는 보호-피보호 국가관계의 역학은 피보호국 내에서 성립하는 국가의 형태를 크게 좌우하게 된다. 보호국의 안보공약은 일정한 영토적 경계에 일반적으로 할당된다기보다는 실제로 그 나라에 존재하는 특정한 구조를 가진 국가행위자에게 주어지는 것으로, 보호국은 피보호국이 그들의 전략적 목표에 합당한 형태나 위치를 갖게 되기를 바란다. 외부적 안보연계의 존재는 피보호국이 자신의 외부적 자율성을 희생시키면서 내부적 자율성을 확보하는 과정에서 중요한 역할을 하게 된다. 즉 피보호국이 보호-피보호국 관계를 국내의 다른 세력집단에 대한 자신의 정당성과 정책적 독립성을 증가시키는데 사용하는 반면, 자신의 대외정책의 범위는 이러한 군사적 의존에 의해 제한을 받게 된다는 것이다.

슈메이커와 스페니어는 보호-피보호국 관계를 “기본적으로 각 국가가 최소한의 비용으로 상대방으로부터 좀 더 가치있는 용인을 얻어내려고 하는 흥정관계”로 정의한다.²⁰⁾ 어떠한 경우에는 약소국이 강대국의 핵심적 이익에 저촉되지 않는 범위에서 그 국가와의 관계를 조정할 수 있는 여지를 갖게 되기도 하며, 정치·군사적 추종의 대가로 경제적 보상을 얻는 수도 있다는 것이다. 하지만 대개의 경우 보호국이 갖는 교섭능력은 피보호국보다 크게 마련인데, 이 관계의 속성상 보호국이 제공하는 보호나 자원은 상당한 정도의 독점성을 갖고 있기 때문이다. 이러한 이점을 바탕으로 보호국은 피보호국의 행위를 조정하려 하거나, 이념적 합일, 전략적 우위, 지역적 협조 등 특정의 목표를 달성하기 위해 피보호국의 적극적인 우호적 협력을 요구하게 된다. 이러한 협력은 때로 자발적으로 이루어지기도 하지만 보호국이 군사·정치·경제 등 다양한 측면에서의 통제의 도구를 사용한다.²¹⁾

이처럼 한 약소국이 안보를 저렴한 비용을 들여 안정적으로 유지하기 위해 강대국과 동맹을 맺게 되는 불균형한 환경 속에서도 보호국과 피보호국 상호간에 상대방으로부터 가치 있는 양보를 얻어내려 하는 협상관계가 이루어지는

20) C. Shoemaker and J. Spanier, *Patron-Client Relationships*, (New York: Praeger Publisher, 1984), p.24.

21) P. Johnson, "The Subordinate State and Their Strategies," J. Triska, ed., *Dominant Powers and Subordinate States*, (Durham: Duke University Press, 1986), pp.294-297.

여지는 존재한다. 그러나 그 피보호국은 동맹 자체로부터 자국의 대내적 자율성을 포함한 성격 전반에 걸쳐 영향을 받게 되기 때문에 약소국에게 유리한 이점이 사라진다 해도 동맹이 쉽게 해체되기 어렵게 된다. 냉전시대 한미군사안보관계에 있어서, 보호-피보호국 관계에 의해 형성된 외부적 연계를 통해 한국은 정치·경제·군사 등 제 분야에서 자신의 능력을 증가시킨 반면 대외적 자주성과 정당성을 상대적으로 약화시켰다고 할 수 있다. 그러나 탈냉전시기에 새로운 대외 안보환경의 조성과 함께 지속적인 경제성장과 민주정치체제의 발전 등 제 국력의 신장에 따라 한국은 대외적 자율성과 위상이 증대하고 있지만, 군사적 자율성에서의 불균형한 특성은 지속되고 있는 모순을 보여주고 있다.

결론적으로 보호-피보호 국가관계 이론에 의하면 보호국은 피보호국으로부터의 우호적인 협조를 통해 자국의 영향력 범위 내에서 지배적인 영향력을 행사하는 대신 그 대가로 피보호국의 안보를 보장해야하는 부담을 갖게 된다는 것이다. 또한 피보호국은 우월한 국력(군사력)과 지위를 가진 보호국으로부터 안보에 대한 지원을 받음으로써 안보에 대한 물리적·심리적인 불안정성을 경감시키고 다른 행위자들에 비해 스스로의 위상을 제고할 수 있는 대신 자국의 대외적인 정치·군사적인 자율성의 제약을 스스로 감수하여야 한다는 것이다.

2. 안보-자주성 교환동맹 이론

동맹은 한편으로 적대국과의 관계에 있어서 동맹국들의 능력을 결집시켜 공동의 안보능력을 증진시키는 장점이 있지만, 다른 한편으로 동맹국과의 관계에서는 정치적 자주성을 제한 당하는 단점이 존재하기도 한다. 전자는 '능력결집 모델(capability aggregation model)'로 후자를 '자주성과 안보의 교환 모델(autonomy trade-off model)' 혹은 '교환동맹모델'이라 표현할 수 있을 것이다. 후자의 이론은 동맹을 맺을 때 발생하는 안보력의 증진과 동맹 상대국에 대한 정치적 자율성의 변화 정도에 관심을 기울이는데, 통상 강대국과 약소국간의 동맹은 안보와 자율성이 불균등한 동맹이 되기 쉽다. 즉 강대국과 동맹관계를 형성함으로써 약소국은 안보를 증진시킬 수 있는 대가로 정치적 자율성이 희생당하는 결과가 초래된다는 것이다. 이와 같이 동맹관계에

있어서 안보와 자율성의 상호 교환성은 안보를 획득하는 과정에서 다른 국가의 군사력에 의존하는 정도에 반비례하여 그 국가의 대내외 정책결정과 수행의 자율성은 약화되는 것을 나타낸다. 이렇게 안보와 자율성과 상관성이 분명하게 나타나는 국가관계는 불균형 안보동맹관계라 할 수 있다. 따라서 불균형 안보동맹관계란 약소국이 동맹 상대국으로부터 안보를 보장받을 수 있는 수단을 제공받는 반면에 자국의 정책결정의 자율성을 충분히 주장할 수 없는 역학관계를 의미하는 것이다. 이를 피보호국의 안보가 보호국의 군사력에 의해 확보되는 국가관계라 할 수 있다.

모로우의 연구에 의하면, 불균형한 동맹이 균형된 동맹보다 결성되기는 쉬워도 평균 30% 정도 오래 지속된다는 경험적 사례를 제시하고 있다. 그는 “평균적으로 불균형한 동맹은 15.7년 동안 지속되었던 것에 비해 균형된 동맹은 122년 동안 지속되었음”을 밝히고 있다.²²⁾ 국력이 불균형한 조건 하에서 약소국들은 자신의 자율성이 강대국이 제공하는 안보와 교환하려고 한다. 다시 말해 불균형한 동맹관계에서 강대국은 자율성을 행사하는 대가로 약소국의 안보를 지원한다. 이러한 관계는 모두에게 유리하여 일종의 교환이 이루어지는 반면에, 대등한 세력간에 균형된 동맹의 경우는 안보력과 자율성의 상대적 이득을 둘러싼 갈등이 첨예하게 대립되고 그만큼 분쟁의 소지가 많기 때문이라는 것이다.

모로우가 제시하고 있는 ‘안보-자율성 교환모델’은 기본가정으로 국가들은 국제체제 속에서 국가의 생존과 국력을 구성하는 주요 요소들로 이념, 경제적 이상, 물질적 기대 등과 같은 다양한 가치들의 증진을 추구하는데, 다른 국가들과의 이익과 권리의 교환을 통해 이러한 가치들을 확보하고 이들에 대한 접근성을 증대시키기 위해 동맹이 형성된다는 것이다. 특히 약소국은 동맹을 맺음으로써 자신의 자율성 일부를 양보하고 그 대가로 강대국이 제공하는 군사·경제 원조 등 추가적인 군사안보 상의 이익을 확보함으로써 자국의 전체 이익을 증대시킨다는 개념이다. 즉 동맹에서 나오는 이익을 획득하기 위해 동맹에 대한 기여라는 비용이 대가를 지불한다는 것이다. 요컨대, 약소국들은 통상 그들 영토의 군사 전략적 특성, 국방자원의 제공, 동맹상대국에 대한 정

22) James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol.35 (1991), p.930.

치·외교적 지원을 주는 대신, 동맹상대국인 강대국은 약소국에 대한 외부 위협으로부터 보호를 제공하는 교환관계가 곧 동맹관계인 것이다.

한편, 레이크(D. A. Lake)는 강대국과 약소국간의 불균등한 동맹관계의 문제를 ‘잉여 통제력(residual control)’이라는 개념으로 설명한다.²³⁾ 근대 국가체제에서 둘 이상의 국가가 안보계약을 맺을 때에는 특정 상황에서의 권리와 의무관계를 명시하게 된다. 계약자체는 체결 당시 예상 가능한 모든 상황을 전제로 한 것이나 예상이 불완전하게 이루어 질 수밖에 없으며 계약관계가 지속되면서 계약에 명시하지 않은 다른 사안에 대한 양국의 이해관계가 생겨나고 지속되게 마련이다. 따라서 그러한 잉여의 영역이 문제시되는데, 그 영역에서의 통제력은 공평하게 나뉘어 질 수도 있으나, 강대국과 약소국간의 관계에서는 불평등하게 분배될 수도 있다. 이러한 과정을 통해 양국 간의 관계는 순수한 계약관계를 넘어서는 관계로 구성하게 된다. 현실의 안보관계에 있어서 동맹의 조성자인 강대국은 약소국을 배반하거나 동맹을 탈퇴하는 위험을 방지하기 위한 기회비용을 최소로 줄이려고 하고, 반면 약소국의 복종을 이끌어내는 것과 같은 동맹운영과 함께 발생하는 관리비용 역시 최소화하려 한다. 그 결과 양자의 노력이 평형점을 이루는 곳에서 일종의 관리구조(governance structure)가 형성된다는 것이다.

레이크의 설명은, 약소국이 필요에 따라 강대국과 안보동맹을 맺게 되면, 대등한 입장에서 맺은 초기 계약과는 달리 시간이 경과됨에 따라 잉여통제력이 발생하게 되고, 강대국이 이를 일방적으로 보유할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 상황은 양국관계가 위계상태로 갈 가능성을 항상 가지고 있으며, 그 성격까지도 강대국이 결정하게 된다고 설명한다.

3. 연계이론: 라제나우의 대외정책 결정이론

라제나우(James N. Rosenau)는 대외정책 결정이론의 하나로 개인, 역할, 정부, 사회, 그리고 체제 등 다섯 개의 변수군과 국가의 영토와 영토와 천연자원의 보유량, 국가 경제의 발전 정도, 체제의 개방 여부 등 3가지 기준을 바탕

23) D. A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization*, Vol.50 (1996), pp.1-33.

으로 여덟 개의 대외정책의 국가유형을 설명하는 연계이론(Linkage Theory)을 개발하였다.²⁴⁾ 라제나우는 연계의 개념을 “한 체제 내에서 발생하는 어떤 행태의 반복적 결과가 다른 체제 속에서 반응을 얻는 반복되는 행위계기”로 정의하고 있다. 여기에서 두 체제란 국내체제(National System)와 국제체제(International System)를 의미한다.²⁵⁾

한 시스템에서 행위가 발생하면 그 행위는 그 시스템의 출력이 되고, 이 행위가 다른 시스템 속에서 반응을 일으키면 반응을 일으킨 시스템 쪽에서는 입력이 된다. 라제나우는 이러한 연계행위가 처음 시작되는 쪽이 정책(Policy : 국내체제)인가 혹은 환경(Environment : 국제체제)인가에 따라 정책입력, 정책출력, 환경입력, 환경출력 등으로 구분하고 있다. 이에 따라 라제나우는 대외정책이라는 출력을 다른 체제의 반응을 유발시키는 목적을 가지며 이는 직접적인 정책의 출력 혹은 직접적인 환경의 산물로 간주하고 있다. 그러나 모든 ‘국제정치의 국내화’와 ‘국내정치의 국제화’ 현상을 연계의 개념으로 파악하고 있는 것은 아니며, 국내정치와 국제정치의 상호침투성 속에서 어느 한 국가의 내정이 변화가 국제체제 구조의 변화를 초래하거나 또는 그 반대의 경우에 국한하여 연계라는 개념을 사용하고 있다.

라제나우는 출력과 입력의 상호작용으로 발생하는 세 가지의 기본 연계과정을 다음과 같이 개념화하고 있다. 첫째 한 나라의 구성원들이 타국의 정치 과정에 참여함으로써 일어나는 침투적 과정(The Penetrative Process)이다. 이 경우, 참여자는 침투된 나라의 구성원들과 가치를 배분하는 권위를 같이 공유하며, 출력과 입력을 직접 연계시킨다. 점령군, 대외원조사절, 국제적 기업가 등은 좋은 예이다. 둘째 침투과정과 정반대의 경우로, 경계선을 넘어서 일어나는 반복되는 반응행위의 계기성 때문에 형성되는 반응적 과정(The Reactive Process)을 들 수 있다. 행위를 한 행위자는 초연한데 반작용자가 반응함으로써 생기는 연계현상을 의미한다. 셋째 반작용과정의 특수한 형태로 한 나라에서 일어난 정치활동에서 출력된 행위가 타국에서 동일한 행위로 나타나는 경우로 모방적 과정(The Imitative Process) 혹은 경쟁적 과정(The Emulative Process)이라 한다. 흔히 파급효과 혹은 전시효과(Demonstration

24) 전득주·김성주의 공저, 「대외정책론」(개정증보판)(서울: 박영사, 2003), p.129.

25) 전계서.

Effect)라고도 하며 강대국간 관계 속에서 프랑스의 행정책은 모방적 과정이며, 프랑스와 영국간에서의 행정책은 경쟁적 과정으로 볼 수 있다.

이상의 과정들을 바탕으로 라제나우는 국내체제의 국면들과 국제체제의 환경들이 상호 어떻게 연계되는가를 <표2-1>의 연계분석틀을 가지고 분류하고 있다. 라제나우의 연계적 분석틀은 비교정치와 국제정치의 방법론적 차이에서 나타나는 고정된 인식론적 한계를 최소화하여, 복합적·동태적 요인들을 분석 대상으로 확대함으로써 보다 심도 있는 대외정책연구를 가능하게 하고 있다. 이는 명백하게 나타나는 직접적인 연계현상 뿐만 아니라 주변적인 수준에 머물러 있는 간접적인 연계현상도 파악할 수 있음을 의미한다.

-<표 2-1의 위치>-

라제나우는 그의 분석틀을 통해 새로운 유형의 '침투된 정치체제(A Penetrated Political System)'를 개념화하고 있다. 이는 국내체제와 국제체제가 접합된 제3의 특수단위로서 국가의 능력, 태도 및 외적 환경의 변화에 따라 생성, 발전, 소멸되는 동태적인 존재를 의미한다. 침투된 정치체제에서는 라제나우의 침투적 과정에서 나타나듯이 한 국가의 구성원이 아닌 행위자가 그 국가의 국성원과 함께 행동을 함으로써 그 사회 내의 가치배분과 목표추진을 위한 지지의 동원에 직접적으로 참여하게 된다. 탈냉전 이후 변화 속에서, 국제사회와 국내사회의 중첩적 복합현상은 이를 보여주는 좋은 예라 할 수 있겠다. 탈중앙화, 주제의 다양화, 행위자 수의 확대 등으로 특징지어지는 국제환경의 변화는 국내사회 내 환경에 침투효과를 보이고 있으며 이는 곧바로 국제사회로 환류하고 있기 때문이다.

나아가, 라제나우는 연계개념을 확산시켜 상호의존(Interdependence), 통합(Inegration), 적응(Adaptation), 간섭(Intervention)이라는 체제간 분석을 위한 중요한 몇 가지 연구영역들을 설정하고 갈등현상의 경험적 분석을 통해 한 국가의 대외정책결정에 영향을 미치는 국내정치와 국제정치의 상관성을 살펴보고 있다. 특히 그는 권위주의적 정치체제에서 나타나는 '대내적 갈등현상의 대외화'를 지적하고 있다.²⁶⁾

26) James N. Rosenau, "Theorizing Across System : Linkage Politics Revisited," in

환경중력과 입력→ ↓정체출력과 입력		집속 환경	지역 환경	냉전 환경	인종적 환경	자원 환경	조직 환경
행 위 자	1. 집행관리						
	2. 입법관리						
	3. 일반관료						
	4. 군 관료						
	5. 정당						
	6. 이익집단						
	7. 엘리트집단						
태 도	8. 이데올로기						
	9. 정치문화						
	10. 여론						
기 구	11. 집행부서						
	12. 입법기구						
	13. 관료						
	14. 군체제						
	15. 선거						
	16. 정당제도						
	17. 커뮤니케이션						
	18. 사회기관						
과 정	19. 사회화, 충원						
	20. 이익표출						
	21. 이익통합						
	22. 정책작성						
	23. 정책집행운영						
	29. 통합-분화						

<표 2-1> 라제나우의 분류표

Jonathan Wilkenfeld, ed., *Conflict Behavior and Linkage Politics* (New York : David Mckay, 1973), pp. 33-46.

제4절 미국 대외정책의 이념적 전통

1. 건국초기 외교이념과 외교정책문화

각 국가들이 그들의 외교정책에 대해서 가지는 관점을 형성함에 있어 그 내용과 행태에 영향을 미치는 일련의 문화적 패턴을 외교정책문화라고 규정할 때, 미국외교정책문화의 핵심적 특징은 ‘예외주의(Exceptionalism)’일 것이다. 미국인들은 미국이 다른 국가와는 차별성을 가지며 특별한 의미를 지니고 탄생한 국가라는 신념을 가진다. 이러한 신념은 신대륙으로의 이주배경, 국가형성과정, 그리고 국내적 팽창과정에서 배태된 일종의 종교적 신념 같은 것이었다. 미국인들은 건국초기 미국이라는 국가가 “특별한 숙명을 가진 국가”(A Special State with a Special Destiny)라는 자화상을 가지고 있다.²⁷⁾ 종교적 박해를 피해 미국 땅에 이주하게되는 청교도들은 이주에 대한 이론적 근거와 ‘광야로 부르심’의 정당화를 위해 자신들을 하나님의 백성, 즉 舊約聖書의 선택받은 민족인 유대인들의 상속인으로 간주하였다. 존 폭스(John Foxe, 1516-1587)는 영국이 하나님의 선택을 받은 국가이며 이제 청교도가 選民의 책임을 떠맡게 되었다고 선언함으로써 신교주의에 選民思想을 불어넣었다. 또한 아메리카의 청교도는 하나님이 부여한 사명 즉 명백한 숙명(Manifest Destiny)²⁸⁾을 떠맡고 있다고 믿었다. 神의 攝理에 따라 행동해야 한다고 믿었고, 인류 구원을 위한 신의 의지를 실현하기 위해 하나님과 契約을 맺었다고 생각하였다. 이러한 심리는 선민의식이나 우월적 심리와도 동일한 것이었

27) 김용식, “미국의 다문화주의에 관한 연구,” 석사학위논문, 한성대학교 국제대학원, 2003, pp.20-21,

28) 이 개념은 19세기 중반 미국의 급격한 팽창기운을 집약하고 정당화하기도 한다. 1845년 8월 Democratic Review지의 텍사스 판에 John L. O'Sullivan이 쓴 社說에서 이 용어가 유명해졌다. 그는 “매년 수백만씩 불어나는 우리의 자유로운 발전을 위해서 神이 攝理로써 나누어준 이 대륙에서 켜어나가는 것이 우리의 ‘명백한 숙명’인데, 텍사스 병합을 반대하는 것은 바로 이 신의 섭리를 막는 것”이라고 미국의 확장을 정당화하였다. 이후 ‘명백한 숙명’은 북미대륙 내부에서의 膨脹뿐만 아니라 20세기 이후 미국의 제3세계에 대한 본격적인 개입정책의 이론적 배경이 된다.

다.²⁹⁾ 미국인들의 예외주의는 도덕주의, 이상주의의 모습으로 표현되기도 하였으며, 구원주의(Messianism) 정서와 결합되어 미국적 가치를 해외에 강제로 적용하려는 정책적 노력과 그것을 정당화시키는 도구가 되기도 하였다. 또 그것이 인종적 편견과 결합했을 때 앵글로색슨의 우월주의를 표방하는 인종주의로 나타나 1890년대 이후 미국의 제국주의적 팽창의 이념적 동력으로 작용하기도 하였다.³⁰⁾ 다른 한편, 미국적 가치의 내적 보존에 치중하는 고립주의, 미국 제일주의(American First)등의 정서에도 예외주의가 그 원천이 되었다.

미국의 건국 초기, 미국의 국가적 목표와 관련하여 두 가지의 상이한 이념이 대립되었다. 하나는 미국의 국가적 위대성과 민족적 우월성을 실현하는 것을 목표로 하였는데 대표적 정치인은 연방주의자 해밀턴(Alexander Hamilton)이었다. 이들 해밀턴주의자들은 강력한 연방을 구성하고, 해외에서 미국 국력의 효과적 실행을 주장하였다. 해밀턴주의는 당시 친영주의적 경향을 띠고 있었으며, 오늘날 관점에서 볼 때 상대적으로 현실주의의 경향을 농후하게 보여준다. 이 해밀턴주의적 이념이 19세기 후반기에 이르러 제국주의적 정책으로 나타났고, 20세기 미국의 외교정책이 적극적 국제주의로 나아가게 되었을 때 그 이념적 원형으로 작동하였던 것이다.

건국 초기 또 한 사람의 정치지도자였던 제퍼슨(Thomas Jefferson)과 그의 정치적 동지들은 해밀턴과 같은 팽창주의적 경향이 공화주의적 이상과 일치하지 않는다고 보았다. 대신 미국의 일차적 목표는 국민들의 복리증진, 민주주의의 완성과 보호라는 것에 두어져야 한다고 주장하였다.³¹⁾ 미국에 있어서는 제국건설과 자유의 획득이 양립할 수 없는 목표라는 점을 강조하였다. 이들 제퍼슨주의자들은 상대적으로 친불주의적 입장에서 있었고 그 이후 고립주의적 성향 및 미국적 이상주의의 이념적 토대가 되었다.

미국 건국 초기 나타난 이러한 논쟁은 그 이후 미국 외교의 거대한 이념적 뿌리로 남게 되면서 미국 외교를 주도해 나가게 된다. 해밀턴주의와 제퍼슨주의 간의 그 같은 논쟁은 비록 국가 목표의 방향성과 방법론상의 차이를 선명하게 드러낸 것이었지만 이들에게 공히 공동적으로 작동하고 있었던 신념은

29) 김기정, "미국외교의 이념적 원형," 이범준외, 「미국외교정책」(서울: 박영사, 1999), p.33.

30) 권용립, 「미국대외정책사」(서울: 민음사, 1997), p.257.

31) 김기정, 전개논문, p.36.

예외주의 이었음을 간과해서는 안될 것이다.

2. 외교이념의 이항적 대립성과 지속성

가. 이상주의 : 현실주의

미국 외교이념의 이항적 대립성은 두 가지의 축에서 접근할 수 있을 것이다. 하나는 국제관계 및 국가의 행위에 관한 인식적 차이와 그것에 따른 국익추구에 관한 방법론상의 대립성이요, 다른 하나는 타국과의 관계에 있어 미국의 국제적 역할에 관한 대립성이다. 전자가 이상주의/현실주의의 축이라면, 후자는 고립주의/국제주의의 축이다. 그링버그(Frank L. Kingberg)와 슬레싱어(Arthur M. Schlesinger)는 현실주의와 이상주의가 20-25년의 간격으로 반복되는 주기적 리듬을 가지면서 표명되어 왔다고 설명한다. 이상주의는 주로 미국이 전쟁에서 승리하고 난 직후 부각되었으며, 그것은 미국의 국제적 리더십 속에 새로운 세계질서를 구축하고자 하는 희망이 강할 때 나타났다. 반면 현실주의는 국제정치의 환경이 불확실하고 위협적일 때 주로 제기되었으며, 이러한 상황에서 미국은 이상의 실현보다는 안정과 질서를 현실주의적 관점에서 추구하겠다는 의사를 강조해 왔다.³²⁾

이상주의 전통은 인간이성과 진보, 인간본성의 본질적 선함, 그리고 자유에 대한 계몽주의적 신념에서 연유한다. 이러한 신념은 미국 독립선언문에 명백하게 표현되었다. 토머스 페인(Thomas Paine)의 “우리는 (인간을) 노예로 만들기 위해 투쟁한 것이 아니라 자유로운 국가를 건설하고 정직한 사람들이 살 수 있는 공간을 이 지구상에 확보하기 위해 투쟁하였다”는 언급 속에 미국적 이상주의의 본질이 잘 드러나 있다.³³⁾ 1차 세계대전의 반성으로 국제연맹의 탄생과 민족자결주의를 천명했던 윌슨 대통령에 의해 최고조에 이르렀던 이상주의의 신념은 2차 대전 이후 현실주의의 거대한 방벽에 부딪히면서도 국제연합의 창설, 카터 및 클린턴 대통령의 인권외교, 자유무역의 원리, 국제적 협조의 모색, 지속적으로 추진되었던 군비통제와 군축협상 등에서 자유주의로 이

32) *Encyclopedia of U.S. Foreign Relations* (New York: Oxford University Press, 1997), Vol 2, p.311.

33) *Ibid.*

어지는 그 사상적 계승을 확인할 수 있다.

현실주의는 2차대전 이후 미국외교의 주류적 기조로 등장하였다. 이는 월슨식 이상주의가 정책적 현실에서 성공하지 못함으로써 오히려 2차대전이라는 또다른 참화를 야기하였다는 비판이 자리잡고 있지만, 근원적으로는 미국사회의 '실용주의'(Pragmatism)가치가 외교정책 영역에서 현실주의의 수용을 보다 용이하게 만든 배경이었다.³⁴⁾ 현실주의 이념은 국제정치の本질과 그에 대응하는 미국의 외교가 현실정치론(Realpolitik)의 원칙에 기반해야 한다는 논리이다. 국제정치는 그 본질상 '만인의 만인에 의한 투쟁'이며 그 조건 속에서 국가의 일차적 목표는 자국의 이익을 도모해야 한다는 것이다. 국익의 요체는 자국의 생존에 있으며 이를 위해 힘(주로 군사력)을 획득, 사용하고, 동맹을 체결하며, 자국의 생존을 보호해 주는 기제로서 국제기구나 국제법에 의존하는 것은 현실적 판단이 될 수 없다는 입장을 취하는 것이 현실주의 이념의 핵심이다.

미국 외교이념에 있어 이상주의와 현실주의는 상호 대립적이면서도 동시에 미국외교의 특징을 보여준다. 미국은 타국이 모델로 삼으려는 이상적 가치를 대표해야한다는 필요성과 아울러 호전적 세계의 환경에서 부과되는 위협으로부터 자신을 보호해야 한다는 당위성이 동시에 인정되어 왔기 때문이었다. 본 논문의 본론에서 토의되는 바와 같이 오늘날 탈냉전기 시대환경 속에서도 미국외교의 이상주의와 현실주의는 불확실한 미래에 대한 각각의 처방전을 내리고 있다.

나. 고립주의 : 국제주의

미국의 외교이념에 내재된 또 하나의 대립적 축은 국제관계에 있어 미국의 역할과 관련된 대립성이다. 말하자면 미국의 이상과 이익을 타국과의 관계에서 어떻게 추진하느냐의 문제와 관련되어 나타나는 대립성이다. 국제관계의 진행에 미국의 개입범위를 줄이고 대신 미국의 가치를 공고화하는 것에 치중하자는 고립주의와 국제관계에 있어 미국의 지도적 역할규정과 적극적 국익의 추구를 주장하는 국제주의의 논쟁이 그것이다. 고립주의와 국제주의, 혹은 (신)고립주의와 개입주의의 이념은 미국 외교사의 진자운동과 같은 반복적 출

34) 김기정, 전계논문, pp.39-40.

현을 보이고 있다. 고립주의나 국제주의의 이념은 시대적 상황에 따라 다양한 표현방법을 구가하여, 전자의 경우, 먼로 독트린, 신고립주의로 나타났으며, 후자는, 팽창주의, 제국주의, 개입주의, 문호개방정책, 달러외교 등으로 표현되어 역사의 페이지를 장식해 왔다.

고립주의는 워싱턴 대통령이 이임사에서 최초 미국의 미국이 유럽의 세력 균형정치판에 뛰어들어 간여하게 된다면 대외적으로는 위협이, 국내적으로는 민주주의의 자유가 실종될 것이라고 경고한 데에서 기인한다. 또한 부패한 정부와 동맹을 맺게 되면 미국 또한 이를 닳아가게 될 것이므로 어느 국가와도 동맹을 맺어서는 안된다는 점을 분명히 하였다. 건국초기 이러한 신념은 한편으로는 제퍼슨주의로 나타났으며, 1823년 먼로 독트린으로 계승되어 19세기 미국 외교의 한 축을 이루게 되었다.

고립주의는 미국이 처해 있었던 당시 미국이 처해 있었던 국내외적 환경에 대응하기 위한 생존법의 일환이었다고 볼 수 있다. 산업화 이전 단계의 취약한 국력, 유럽국가에 대한 상대적 열세, 미주지역 주변국들의 국력열세, 그리고 유럽지역과 대서양을 사이에 두고 있는 지리적 조건등의 환경 때문에 미국은 대외적 적극성보다는 내적 성장에 치중해야 했고 그렇게 할 수 있게 만든 정책적 보호막이 고립주의였던 것이다.³⁵⁾ 같은 맥락에서 그러한 국내외적 조건의 변화는 기존의 고립주의 정책을 변화시킬 수밖에 없었다. 2차 대전의 참전과 승리, 냉전체제의 시작으로 미국의 외교이념에서 고립주의는 영원히 소멸된 것처럼 보였다. 그러나 지나친 국제적 개입정책에 대한 비판으로서 고립주의 정신은 1970년대 이후 여전히 미국 외교의 한 축을 구축하고 있다. 특히 월남전 개입이후 미국 외교정책문화의 공간에서 '신고립주의'(Neo-Isolationism)란 용어가 제기되어 사용되고 있고, 군사개입보다는 미국의 국내적 문제에 일차적 관심이 두어져야 한다는 주장도 제기되고 있는 것은 미국 고립주의 외교이념의 현대적 모습을 상징적으로 표현하는 현상이라 할 수 있다.

미국외교에 있어 국제주의의 역사적 뿌리는 '신에 의해서 정해진 명백한 숙명'의 문구에서 극적으로 상징된다. '명백한 숙명'이라는 기치는 19세기 중반이후 북미대륙에서 인디언 원주민, 멕시코계, 프랑스계를 정복하는 정당화

35) 상계논문, p.42.

수단으로 작동했으며, 19세기 후반기부터는 미국의 해외팽창, 즉 미국 제국주의의 이념적 틀이 되었다.

국제주의의 이념은 2차대전 이후 미국외교의 중심축으로 등장하였다. 특히 소련과의 대립적 구도가 형성되어가고 있었던 1940년대 중반 이후 미국은 변화하는 환경 속에서 세계적 차원의 정치구도에 적극 개입하는 태도를 보이게 되었고, 이러한 적극적 국제주의를 통해 자신의 이익을 확대하는 정책으로 전환하였다. 1947년 5월 그리스와 터키에 대한 원조제공을 골자로 한 트루먼 독트린은 냉전 초기 미국 국제주의의 이념적 표상이었다. 월남전을 계기로 국내문제에 대한 관심제고의 필요성이 강조되고 지나친 해외 군사개입이 또 다른 비극을 초래할 것이라는 자성의 소리가 없지 않았다. 그러나 지난 50년 간의 국제사회에서의 역할과 오늘의 위상들을 고려해 볼 때 향후에도 국제주의의 이념이 미국외교의 중요한 기초가 될 것임에는 의심의 여지가 없다.

제III장 행정부별 軍事政策 변천과 우리의 대응

제1절 트루먼·아이젠하워 행정부; 일방적 의존

1. 국제안보환경 : 美 對外政策의 기초

트루먼이 집권하고 제2차 세계대전이 종식될 시점에 이르러, 미국과 소련 양국은 세계에서 가장 큰 영향력을 가지고 전후 질서를 개편하는 국가로 등장하였다. 그 당시 서유럽 국가들은 전쟁의 참화 속에 전후 복구 이외의 다른 것을 생각할 수 없는 처지에 있었고, 중국은 국민당과 공산당의 내전 하에, 일본은 미국의 점령 하에 있었고, 전 세계의 많은 국가들은 아직도 독립을 쟁취하지 못한 상태에 있었다. 따라서 가장 전쟁의 피해가 적고 유일하게 핵을 가진 군사력과 세계 최대의 산업생산력을 지닌 미국이 세계 제1의 영향력 국가로 등장하고, 소련이 제2의 세력으로 등장한 것은 국제정치의 당연한 논리의 결과였다.³⁶⁾

미국과 소련이 이제 유럽과 극동에서 군사, 지리적으로 근접하고 세계의 분할된 영향권을 추구하는 새로운 관계로 진입하게 됨에 따라, 미국에서는 소련을 어떻게 인식하고 어떻게 대처해야 할 것인가에 관한 많은 논의가 있었다. 이 상황에서 미국 트루먼 행정부의 정책을 설정하게 하는 일련의 국제정치적 사건들이 계속 발생했는데, 그것은 소련이 자국과 접경하거나 근처에 위치한 이란, 그리스, 터키 등지에서 공산주의 세력확대를 추진하는 현실이었다. 우선, 소련은 1946년 초 미국 및 영국과의 약속을 파기하고 이란 북부에 군대를 상주시키 영향력 확대를 시도하고, 더 나아가 '크르드'족을 회유하여 소련 위성의 지치공화국인 아제르바이잔의 설립을 추진했다. 그리스에서는 동구 공산주의자들로 하여금 그리스 공산주의를 지원하여 권력 장악을 시도하게 하

36) 유찬열, “냉전기 미국 외교정책의 전개,” 이범준외 저, 전개서, pp.66-67.

였다. 터키에서는 국경의 새로운 획정을 요구하였다. 더 나아가 동유럽 지역에서는 동독지역, 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 불가리아에서 공산 정권의 권력장악을 착실히 추진했다.³⁷⁾

트루먼 대통령은 현실적 국제정치가 이렇게 진척되자 강경 대소정책의 필요성을 느끼고 있었는데, 그 시점에 소련주재 미 대사관에 근무하던 조지 케넌(George F. Kennan)이 미국에 보낸 긴 전문(Long telegram)에 포함된 봉쇄 정책(Containment Policy)의 개념이 미국의 대외안보정책의 핵심개념으로 채택되게 되었다. 이 개념은 이듬해인 1947년 발간된 「Foreign Affairs」지에 Mr. X라는 가명으로 게재된 논문 “소련행위의 원천”(Sources of Soviet Conduct)이라는 논문에서 더 자세히 설명되었는데, 체제유지를 위해 투쟁적 국제환경을 필요로 하는 공산주의와 자본주의는 공존이 불가능하며, 자본주의 패망을 최종 목표로 하는 공산주의 이데올로기는 미·소 화해를 수용하지 않을 것이라는 것이었다.³⁸⁾

이에 따라 미국은 영국이 그리스와 터키에서 철수하는 것에 대비하여 이들 국가에 대해 지원을 확대하고, 소련의 베를린 봉쇄에 대항하여 11개월 동안 식량과 물자를 공수하였다. 동시에 자유민주주의의 본산지인 서유럽의 경제부흥을 위하여 마샬플랜을 계획 시행했다. 공산주의가 서구민주주의를 잠식하지 못하도록 미국과 서유럽은 하나의 운명공동체로서 자유민주주의의 확산과 경제적 상호의존이라는 세기적 사명을 짊어지고 있다는 논리였다.³⁹⁾ 미국은 이를 기초로 1949년 7월 북대서양 조약기구(NATO)도 창설하였다. 나토는 어느 한 회원국에 대한 공격은 모든 회원국에 대한 공격으로 간주되는 집단안전보장체제로, 소련이 서방국가에 비해 3배에 달하는 전투병력을 배치하고 있는 상황에 비추어 서유럽 안보에 대한 미국의 확고한 의지를 상징했다. 이것은 단 하나의 서방 국가라도 공산주의의 침입을 당한다면 미국을 비롯한 모든 서방국들이 공동으로 공산주의를 저지한다는 결의에 찬 실질적 조치였다.

동시에 트루먼 행정부는 아랍 국가들의 반대에도 불구하고 1948년 5월 이

37) 상계논문.

38) George F. Kennan, "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs* 25, 1947 참조.

39) *Ibid.*, p.69.

스라엘의 국가수립을 지지하였다. 미국의 중요한 자원인 석유가 대량 매장되어 있는 중동지역에 미국의 절대적 동맹국이 필요했으며, 이는 전략적 이익과 정치경제적 이익을 동시에 감안한 조치였다. 동남아시아에서의 필리핀 독립(1946), 서남아시아의 인도와 파키스탄과의 분리(1947), 그리고 미얀마의 독립(1948) 역시 모두 지정학적 역학관계와 대소관계를 포함하는 미국 전략구상의 일부였다.

동아시아에서의 중국에는 국민당 정권을 지원하기 위해 10만 군대를 파병했으나, 기울어지는 전황을 고려 철수를 단행한 이후 국민당과 공산당 연립정부 설립을 시도하였다. 일본의 경우에는 점령 초기의 정책을 전환하여 자위대의 설립을 묵시적으로 용인하고 일본을 미국 대소 봉쇄의 동아시아 지역 주거점으로 지정하였다.

아이젠하워도 집권 초 공산주의의 팽창을 용인할 수 없다는 강경 대소련 봉쇄정책을 분명하였다. 인도차이나에서 공산세력들의 확대경향을 종종 도미노에 비유하며 어느 한 곳에서의 공산주의 승리는 또 다른 곳에서의 공산주의 승리로 연결된다는 확고한 믿음을 갖고 있었다. 1953년 여름 아이젠하워 행정부는 뉴룩(New Look)전략을 탄생시켰다. 이는 대소 주도권을 재 확보하는 것이었는데, 상대방에 대한 대응에만 의존하는 것은 불충분하다고 생각했다. 우수한 핵능력과 전략 공군력으로 소련의 우세한 재래식 전력을 무력화하겠다는 구상 하에 대량보복(Massive Retaliation)전략이 채택되었다.

군사동맹, 심리전, 비밀작전, 협상 등도 중요한 수단으로 간주하였다. 군사동맹은 동남아조약기구(SEATO) 앤저스(ANZUS)조약, 바그다드조약(Baghdad Pact)과 같은 집단안보와 함께, 한국, 일본, 대만과의 양자 동맹관계가 설정되었다. 비밀작전은 이란과 과테말라에서 미국의 CIA가 주도하여 공산주의를 저지한 대표적인 성공사례로 꼽힌다. 협상의 경우 대표적인 사례는 미국이 베트남 전황이 점점 프랑스에 불리하게 진행되자, 소련, 중국, 프랑스, 영국과의 제네바 협상(1954)을 통해 베트남 17도선을 중심으로 영향권 분리의 원칙을 관철시킨 것이다. 그 후 미국은 고딘 디엠(Ngo Dinh Diem)이 통치하는 베트남 정부를 수립하고 그 지원계획을 세웠다. 또 다른 협상은 소련과의 재래식 군비통제의 협상이었다.

2. 美國의 對韓 軍事安保政策

가. 한국군 창설의 지원

우리나라가 남북으로 분단된 것은 미국이 2차 세계대전 종전 후 우리나라의 장래에 대한 구체적인 계획을 수립하지 못한 상태 하에서 소련이 대 일본전에 참전하고 일본이 조기에 항복한 때문이었다. 즉 소련은 미국이 1945년 8월6일 일본에 원자탄을 투하한 직후인 8일에 전후의 동북아에서의 영향력 행사를 위해 일본에 선전포고를 함과 동시에 한반도에 진출하게 되었다. 이에 따라 미국의 맥아더 태평양연합군사령관은 「일반명령 제1호」(General Order No. 1)를 통해 소련이 한반도 전역을 점령할 것을 우려하여 1945년 9월 2일 한국을 북위 38도선에서 남북으로 분단하여 미·소가 일본군의 무장을 해제한다고 발표하였다. 이 명령에 따라 가까운 오키나와에 주둔하고 있던 미 육군 제24군단(군단장 John R. Hage 중장)이 1945년 9월 7일 한반도에 진주하게 되었으며, 주한 미군사정부가 수립되었다. 한편, 미군정은 9월 10일 서울에 주한 미군사령부를 설치하고, 9월 12일 아놀드(Archibald V. Arnold)소장을 초대 군정장관으로 임명하여 군정을 실시함으로써 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립될 때까지 남한 내의 유일한 통치기구로서 행정기능을 수행하였다.⁴⁰⁾ 미군정 당국은 1945년 10월 경 한국의 정국이 계속해서 불안정한 양상을 보이고 있는 가운데 북한에서의 군대 창설 움직임과 더불어 30여개의 사설 군사단체의 처리 등을 감안하여 한국군의 창설을 추진하였다. 미군정은 10월 21일 최초의 국립경찰인 경무부를 창설하였고, 하지 주한미군사령관 지시 하에 군청청 경무국장인 제24군단 한병사령관(Lawrence E. Schik 준장) 주도의 「국방준비계획」이 수립되었고, 11월 13일 「군정법령 제28호」(Ordinance No. 28)를 공포하여 국방사령부를 설치하고 예하에 군무국과 경무국을 두고 군무국에는 육군부와 해군부를 설치하였다. 1946년 1월 14일 「군정법령 제42호」를 통해 국방예비대를 창설하였다. 3월 29일 미 군정청은 ‘국방사령부’를 ‘국방부’로 개칭하였으나, 5월 美·蘇공동위원회에서 소련대표단은 남한의 ‘국방’이라는 군사기구에 대해 강력 반발함에 따라 미군정은 6월 15일 군정법

40) 이상철, “한미동맹의 비 대칭성: 기원, 변화, 전망,” 정치학 박사학위논문, 경남대학교 대학원, (2003), pp. 71-72.

령 제86호」를 통해 국방부를 경무국과 분리된 국내경비부로, 육군부와 해군부를 각각 경비국과 해안 경비국으로 개칭하였다.⁴¹⁾ 1947년 10월 美·蘇공동위원회에서 소련 측에서 점령군 철수문제를 제기하자 미국은 육군성 주관하에 맥아더 장군과 하지 장군 등에게 한국군 창설방안을 검토토록 하였는데, 한국의 경제사정, 훈련시설과 교육여건의 부실, 주한미군의 지원능력 감소 등 제반요소를 감안하여 국방군의 창설은 시기상조로 경비대를 5만명 수준으로 증원하되 필요시 보병, 포병, 화기 및 장갑차량을 제공하기로 결정하였다.

미군정의 당초 창군방침은 우선 각 도별로 1천명 규모의 1개 연대씩 총 8개 연대를 설치하는 것으로, 1946년 1월 경비대 창설과 더불어 서울에서 1연대 창설, 4월 춘천에서 8연대가 창설됨으로써 기본편제를 갖추었으며, 1947년 12월 1일부로 3개 여단 편성, 1948년 4월과 5월에 6개 연대와 2개 여단이 증편되었다. 이에 따라 경비대는 1946년초 창설 초기 2천여 명에서 1947년 말에는 약 2만여 명 수준을 유지하였고, 1948년 9월 정부 수립 후 5개 여단 및 15개 연대로 증편되어 육군에 편입되었다. 1948년 7월 17일에 대한민국 헌법 및 정부조직법이 공포되어 국방부의 설치가 규정되었다. 8월 15일 정부 수립 다음날 16일에는 「국방부훈령 1호」를 통해 “육·해군 각급장병이 국방군으로 편입된다”고 공포하고, 9월 1일 ‘남조선 과도정부의 행정권 이양 절차’를 통해 미군정 산하의 조선경비대와 조선해양경비대의 국군편입이 이루어졌으며, 9월 5일 국방경비대를 육군으로 해안경비대를 해군으로 개칭하였고, 11월 30일 「국군조직법」공표를 통해 한국군이 공식적으로 출범하였다.⁴²⁾

이처럼 해방 이후 국가로서 대한민국 정부가 수립되지 않은 과도기 상황에서 한국군 창설은 미군정의 계획적인 준비와 지원에 의해 이루어졌다. 한국과 미국의 관계가 전형적인 ‘보호-피보호국’의 관계였던 미군정 기간의 상황에서 한국군의 창설은 미군의 절대적인 주도과 후원 하에 추진되었던 것이다. 이러한 한국군의 태생적 한계는 차후 형성된 공식적인 국가 : 국가 간의 동맹관계에서도 일방적인 지원과 의존의 관계가 장기간 지속되는 등 동맹의 불균

41) 한국인들은 국내경비부를 ‘통위부’로 호칭하였는데, 1946년 9월12일 광복군 출신 유동렬이 통위부장으로 취임하여 한국군 창설의 토대를 마련하였다. 통위부 예하에는 참모총장과 조선경비대 사령부 및 조선해안경비대총사령부를 두었다.

42) 국방군사연구소, 「한국전쟁」(상) (서울, 1995), pp.41-50.

형이 초래되는 근원이 되는 것이다.

나. 대한민국 정부 수립의 지원

미국의 대한반도정책의 구상은 1945년 10월 20일 빈센트(John Carer Vincent) 국무부 극동국장이 미국외교정책협의회 연설에서 신탁통치안을 밝힘으로서 나타났다. 이러한 과정 속에서 1945년 12월 16일부터 모스크바에서 개최된 미·영·소 외상회의에서는 한국에 대한 연합국 신탁통치의 구체적인 실시방안이 논의되었는데, 번스 미 국무장관과 모로토프(L. M. Molotov) 소련 외상의 제시안을 절충하여 미·영·중·소 4개국에 의한 5년 이내 한국 신탁통치안에 합의한 「모스크바협정」을 12월 27일 채택하였다.

그러나 한국 국민들의 격렬한 반대 속에서 모스크바 결정사항에 따라 미국 대표 아놀드 소장과 소련대표 슈티코프 중장간의 미·소공동위원회 예비회담이 1946년 1월 16일부터 2월 5일까지 서울 덕수궁에서 개최되어 임시정부 수립 등 근본적인 정치문제를 토의할 공중위원회 설치에 대한 공동성명을 발표하였다. 이에 따라 1946년 3월 20일부터 5월 6일까지 제1차 미·소공동위원회가 개최되었으며, 1947년 5월 21일부터 7월초까지 제2차 회의가 개최되었으나 회의 초부터 소련의 임시정부 수립에 모스크바 결정을 지지하는 정당·단체만 협의대상으로 삼겠다는 주장으로 결렬되고 말았다.

이와 같이 한국내의 정치적 혼돈상황, 소련의 비합리적 요구와 지연작전에 의한 미·소공동위원회의 정체 속에서 미국은 가급적 조속히 한국문제를 처리하고 개입에서 벗어나고자 하였다. 제2차 미·소공동위원회가 무산됨으로써 사실상 소련과의 교섭이 불가능하다는 것을 확인한 미국정부는 대한정책을 전면적으로 재검토하지 않을 수 없게 되었다. 이를 위해 1947년 7월 23일 미국정부는 한국문제의 UN 상정과 남한 단독 정부수립에 대한 정책을 검토하기 시작하였다. 미국은 한국문제와 관련하여 소련과 직접적인 정면대결을 회피하는 한편 자신의 위신을 잃지 않고 처리하려는 방편으로 1947년 9월 한국문제를 UN에 상정하고 10월 18일 미·소공동위원회의 중단을 제의하였다. 미국정부는 9월 17일 UN 총회에 한국의 독립문제를 정식 신청하였고 11월 24일 제2차 UN총회에서는 「유엔한국임시위원회」(UNTCOK; United Nations Temporary Commission on Korea)의 설치 및 감독하에 1948년 3월 31일 이

전에 인구비례에 의한 남북한 총선거를 실시할 것을 결의하였으며, 이 선거를 통해 수립된 신정부는 “국가보안대를 조직하고, 점령군이 가능한 빨리, 가능하다면 90일내에 한국으로부터 완전히 철수할 수 있도록 점령국과 협의할 것”을 요구하였다.⁴³⁾ 그러나 소련이 계속해서 UN 결의를 반대하고 UNTCOK의 북한 입국을 거부함에 따라 1948년 5월 10일 UN 감시 하에 남한 단독으로 총선거가 실시되고 5월 31일 제헌국회가 소집되었다. 국회는 7월 12일 대한민국 헌법을 가결하고 7월 20일 초대 대통령으로 이승만을 선출함으로써, 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 공식 수립되었다. 1948년 12월 12일 제3차 UN 총회는 한국독립문제에 대한 결의에서 “합법적인 정부가 수립되었고, 이 정부가 한국에서의 유일한 정부”임을 선언하였으며, 미국도 1949년 1월1일 대한민국 정부의 승인을 공포하였다. 이처럼 UN을 통한 남한 단독 정부의 수립은 미소회담의 결렬과 국내외적 상황에 적용한 결과였다고 할 수 있다.

다. 주한미군철수

2차 대전 중 미국과 연합국관계에 있던 소련은 대전의 체결과 동시에 그들이 점령한 지역에 공산정권을 수립, 위성국화 시켜나갔으며 북한도 예외가 아니었다. 앞에서 논의한 바와 같이 미국 트루만 행정부는 냉전의 시작에 따른 봉쇄정책이 수립되고 있었고 우리나라에서는 38선이 미·소의 세력 대결선이 되었음에도 불구하고 미국은 한국의 전략적 가치를 높게 평가하지 않았다.

1947년 9월 美合參이 주한미군의 철수를 건의하게 된 것은 사실상 한국이 미국의 국익에 필수적이 아니라는 판단에서 한반도가 전략적으로 취약한 지역임을 인정하면서도 한국방위문제를 남한경비대에 의한 치안차원으로 인정하고 미군을 철수시켜 유럽에 배치하고자 했기 때문이었다.

더욱이 중국본토의 공산화로 인해 한국의 방위는 미국에게는 전략적으로 비현실적인 것으로 생각되었고, 당시 미국의 경제, 군사적인 지원이 제한되어 있었기 때문에 모든 가용한 戰力資源을 유럽에 집중시키려 했던 것이다. 따라서 아시아에 제한된 군사지원을 분산시키기를 꺼리고 불필요한 개입을 피하기 위해서는 아시아로부터 의 철수시기를 앞당기려 했다. 미국은 분명히 부

43) Preliminary Summary of General Assembly Action, Second Regular Session (December 19, 1947)

족한 그들의 병력과 군사물자를 투입해야 할 정도로 한국을 중요한 전략적인 자산으로 여기지는 않았던 것이다.⁴⁴⁾

이러한 한반도에 대한 전략적 저평가 주장의 우세에 따라 1949년 6월 29일 미국은 당시 3만여 명에 달하던 주한미군을 500여명의 軍事顧問團만 남겨놓고 한국으로부터 완전히 철수시켰다. 그러나 당시 미국은 주한미군을 철수하기로 결정하였지만 남한을 완전히 포기할 수도 없었다. 왜냐하면 남한은 전략적 중요성이 인정되지 않고 있었지만 고조되고 있었던 美·蘇간의 대결에서 남한은 정치적 상징으로서 그 중요성이 부각되고 있었으며, 미국의 위신과 명성, 그리고 신뢰성의 관점에서 훨씬 더 중요했던 것이다.⁴⁵⁾

따라서 주한미군 철수의 부작용을 최소화하기 위한 조치차원에서 1948년 8월 24일 한국정부와 주한미군사령부는 '잠정적 군사안전에 관한 행정협정'을 체결하여, "주한미군사령관은 본국의 지시 또는 직권 내에서 현재 편성중인 대한민국 국군을 계속 조직, 훈련 및 무장할 것을 동의하며, 이 책임은 미군의 철수 완료 시에 종결한다. 미군철수 완료 시까지 주한미군사령관은 공동안전을 위하여 또는 대한민국 국군의 조직, 훈련 및 장비를 운용하기 위하여 필요하다고 인정하는 대한민국 국군에 대한 전반적인 작전상의 통제를 행사하는 권한을 보유할 것과 미국 점령군의 철수를 완수하기 위해 필요하다고 인정하는 중요지역과 시설에 대한 통제권을 보유할 것을 합의한다."고 규정하였다.⁴⁶⁾ 이에 따라 출범 초기부터 대한민국 국군의 무기·장비 조달 및 군사훈련은 미국의 지원에 의존할 수밖에 없었으며 주한미군사령관은 한국군의 지휘권과 기지·시설 사용권을 계속 확보하였다.

또한, 동 협정에 의해 위험구역으로 규정된 38선 남방 5마일 이내의 지역을 미군에게 넘겨주어 감시·관리하게 하였는데, 이 조치는 남한이 북한을 침공하는 것을 방지하기 위해 한국군의 행동을 구속하고자 하는 것이었다. 한편, 1948년 8월 12일 한국정부에의 정부기능 이양과 미군철수의 추진을 위하

44) 경남대학교 극동문제연구소 편, 「한미관계의 재조명」, p.24.

45) 당시 미 CIA는 소련이 북중국과 만주, 한국까지 지배한다면 그 결과는 극동전역에서 계산할 수 없을 정도로 미국 위신이 상실될 것이라고 주장하였다. Mark K. Kauppi, "Strategic Beliefs and Intelligence: Dominos and Bandwagons in the Early Cold War," *Security Studies*, Vol.4, No.1 (Autumn 1994), pp.20-21.

46) 강성철, 「주한미군」 (서울: 일송정, 1988), pp.164-165.

여 트루먼 대통령의 특사이자 초대 미국대사로 임명된 뮤초(John Muccio)는 8월 26일 미 외교사절단을 서울에 설치하였으며, ‘잠정적 군사안전에 관한 행정협정’에 따라 임시군사고문단(PMAG)을 구성하여 한국군의 발전과 훈련에 관한 조언 및 원조의 임무를 담당하게 하였고, 이를 미국대사 관할 하에 두었다. 또한 1950년 1월26일 한·미 정부간 ‘주한미군사고문단 설치에 관한 협정’을 체결하여 “미국의 군사원조를 유효하게 이용하도록 보장함으로써 대한민국의 군경을 한국 경제력 범위 내에서 발전시키기 위해” 임시군사고문단은 ‘주한 군사고문단’(KMAG; Korea Military Advisory Group)으로 추인 되었고, 주한미군의 철수 이후에도 한국군 운용과 관련하여 일부 규제를 받게 되었다. 이처럼 새로 탄생한 대한민국은 법적으로는 독립국이었지만, 군사·경제·심리적으로는 미국에 종속적인 정부에 지나지 않았다고 평가되었다.

결론적으로, 일본의 항복을 접수하고 질서유지를 위해 한반도에 진주한 주한미군의 역할은 북한의 소련과 함께 한반도의 공동관리자이자 한국의 미래에 대한 후견인의 역할, 즉 군사 전략적이라기보다는 순전히 정치적 후견자로서 기능했다고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 전후 신속한 동원해체와 국방예산의 감축 상황과 함께 유럽중시의 세계전략 차원에서 미국은 자신의 국가이익을 손상시키면서까지 한국의 완전한 독립과 통일을 이룩해줄 준비가 되어 있지 않았으며 한국에 대한 군사원조의 필요성은 인정하면서도 전략적 중요성 측면에서는 아주 낮게 평가하였던 것이다. 그리고 미국정부의 주한미군 철수결정은 한국정부에 대해 비밀스럽게 이루어졌고, 이승만 정부의 뒤늦은 철군반대 노력이나 적극적인 원조획득 노력, 미국의 대한방위 보장 요구, 아시아 판 NATO라 할 수 있는 태평양동맹 결성 기도, 진해기지 제공 제의 등 일련의 시도는 모두 실패로 돌아가고 말았다. 결국 주한미군의 철수와 애치슨 선언에 이은 한국전쟁의 발발 등 미국의 대한정책의 실패를 감안할 때 미국은 한국에 대한 ‘불안정한 보호국’으로 평가될 수 있을 것이다.

라. 한국전쟁의 참전과 한·미 상호방위조약

1950년 1월 12일 발표되었던 소위 애치슨(Dean G. Acheson) 선언은 미국

47) 강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미,” 강성학·김태현·유재갑 외 「주한미군과 한미 안보협력」(서울: 세종연구소, 1996), pp.17-19.

의 태평양방위선에 일본, 오키나와, 필리핀은 포함시키고 한국과 대만은 여기서 제외시켰다. 그러나 방위선 문제를 공개적으로 선언한 것은 역제의 전략을 외교정책에서 활용하지 못한 단적인 실례였으며⁴⁸⁾ 미군이 철수한 상태이고 한국이 미국의 방위선에서 제외된 상태에서는 의심할 여지없이 소련은 미국의 개입 두려움 없이 한국을 장악할 수 있으리라고 생각하였기 때문에 1950년 6월 25일 북한은 기습적인 남침을 자행하였다. 그러나 북한의 남침이 있자 미국의 對韓政策은 돌변하였다. 미국은 종래의 한국에 대한 전략가치의 저평가, 주한미군의 철수, 그리고 한국의 분쟁에 개입치 않겠다는 입장과는 정반대로 즉각 전쟁에 개입하였다. 그러나 한국전에 개입하게 된 미국의 기본 의도는 한국의 전략적 가치의 중요성이라기보다는 정치적이고 세계 전략적인 차원에서 찾아야 할 것이다.

미국의 참전동기는 첫째, 소련의 팽창을 한국의 봉쇄선 내에서 막지 못하면 유럽과 일본의 안보가 위협할 것이라고 판단하였기 때문이었으며 둘째, 다른 우방들로부터의 미국에 대한 신뢰도가 떨어질까 우려했기 때문이었고, 셋째, NATO 창설 등 유럽에서 가중되는 미국의 군사적 압력을 극동으로 분산시키기 위하여 한국전쟁을 도발했다는 주장이 있다.⁴⁹⁾

한국전쟁에 미 지상군을 파견한다는 트루먼의 공약은 미국의 대외정책이 지금까지의 제한된 개입에서 범세계적 차원으로의 개입으로 근본적인 변모를 겪는 과정에서 그 절정을 이루는 것이라는 의의를 찾을 수 있다. 북한의 공격은 전략핵무기를 기반으로 구상되었던 미국의 총체적 전략개념이 유럽 이외의 제한된 지역에 대한 공산주의자들의 공격에는 무력하다는 사실을 보여준 셈이다.

미국의 봉쇄정책이 효력을 발휘하기 위해서는 핵무기뿐만 아니라 실제로 제한된 지역에서의 공격을 저지할 수 있는 재래식 군사력과 지상군의 필요성을 느끼게 만들었다. 그리고 이를 공산침략자에 대항하여 사용하려는 의지가 있을 때에만 장래의 소련의 팽창주의를 저지할 수 있다는 확신을 갖게 해주었다. 한국에의 미군 2개 사단의 파병은 트루먼 행정부의 국방비 지출정책

48) 유재갑, 「한국전쟁과 한·미관계의 성격」, 경남대학교 극동문제연구소, 1988, p.31.

49) Gabell Phillips, *The Truman Presidency, the History of a Triumphant Succession* (New York: MacMillan Co., 1966), p. 328.

의 급격한 증액으로 대규모 국방예산 시대를 열게되었고 결과 미국의 대외정책에 군사적 색채를 띠게 하였다. 한국에서의 제한적인 정책의 실패로 트루먼 행정부는 미국의 군사적 보호라는 적극적인 보장 없이는 세계의 다른 지역에서 공산주의 팽창을 저지할 수 없음을 확인시켜주는 계기를 제공해 준 것이다.

일단 참전을 하기는 하였으나 미국의 노력은 전쟁목적 제한에 집중되었다. 유엔안전보장이사회의 결의안에는 전쟁목표를 '무장공격 격퇴 및 국제평화와 안전의 회복'으로 정의하였고, 애치슨 성명은 유엔의 행동을 "순수히 남한을 북한의 남침이전의 지위로 회복할 목적이었다."고 밝히고 있다. 그러나 이 목표는 후에 38선 북진으로 확대되었고 중공군의 개입 이후에는 다시 초기 목표로 복귀함으로써 변화하는 국제정세에 좌우되었다. 목표의 제한은 中·蘇와의 전면전 우려와 아울러 장차 이에 대응키 위해 일본방위를 고려하여 전투력 보존을 생각하였기 때문이었으며, 한반도의 전략적 재평가에 기인하였다기보다는 일본방위라는 보다 중요한 목표에 더 관심이 있었던 것이다.

그리하여 中共軍이 개입하여 전세가 유엔군 측에 불리하게 전개되자 미국은 일본의 안전이 크게 위협받지 않는다면 한국의 포기도 고려할 수 있음을 시사하기까지 했다.

전쟁목표의 일차적인 변경은 인천상륙작전(9월 15일)의 성공에 따른 유엔군의 북진결정에서 나타냈다. 그런데 미국은 북진을 승인하면서도 중공과 소련의 개입을 우려하여 만일 中·蘇가 개입하면 북진을 중지할 것을 지시한 바 있다. 아울러 어떠한 경우에도 미국의 지상군과 해공군은 한국국경을 벗어나거나 中·蘇국경부근으로 접근할 수 없게 하였으며, 中·蘇의 인접한 지역에 있어서는 한국군을 사용하도록 했다.⁵⁰⁾

10월 이후 중공군의 대규모 개입으로 미국의 공식정책은 사실상 체면을 잃지 않고 미국의 개입을 명예롭게 종결시키는 것을 구상하게 되었다. 한국전쟁의 정전에 관한 미국의 입장은 11월 11일 대통령이 승인한 NSC실행문서 No. 390에서 "우리는 정전을 고려하지만 UN군의 군사적 불이익을 당하지 않고 정치적인 양보를 포함하지 않는 정전을 주장해야 한다. 합참은 정전을 수락할 만한 군사적 조건을 조속히 준비할 것이다."라고 밝히고 있다. 전쟁이

50) 유재갑, 전게서. p. 40.

전의 원상회복의 조건으로 휴전을 원했던 중공은 1951년 4월 이후 UN이 한국 전쟁의 평화적 해결을 마련해야 한다고 주장하기 시작하였다.⁵¹⁾ 또한 미국도 전쟁이 지구전 양상을 띠게 되자 1951년 5월 'NSC 48/5'에서 적절한 휴전조항 아래 38선 이남에서 한국정부를 수립하는 종전정책을 수립하였다.⁵²⁾

1951년 5월 이후 중공군의 공세는 약화되고 전세가 UN군에게 유리하게 역전되자, 6월 3일 UN 소련대표 말리크(J Malik)는 상호 38선으로의 철수를 조건으로 하는 정전협정의 가능성을 제시하였고, '평화의 가치'(the Price of Peace)라는 제목의 방송을 통해 휴전을 제의하였다. 이 같은 소련의 제의에 대해 6월 25일 트루먼 대통령은 동의하는 성명을 발표하였으며, 6월 30일 UN 군사령관 리지웨이(Matthew B. Ridgway)장군은 공산군측 사령관 앞으로 "한국에 있어서의 적대행위와 모든 무력행사를 중지할 휴전을 토의하기 위한 회담을 원한다는 소식을 들었으며, 그러한 회담은 UN군사령관의 신임대표로 준비하기를 원한다."는 방송을 하였다. 7월 1일 북한군 최고사령관 김일성과 중국인민지원군사령관 팡덕희 공동명의로 "38선에 있는 개성"에서 회담할 것에 동의한다는 방송을 했으며, UN군은 이에 동의하였다.

그런데 북한과 중국에 대한 회담의 제의결정은 미국에 의해 취해졌으며, 사후에 참전국과 협의했으나 총회의 지침에 의한 것은 아니었다. 정전에 관한 미국의 권한 범위에 관해 UN의 법률고문 펠러(Abraham H. Feller)는 "미국은 UN의 새로운 결의 없이 휴전을 할 권리가 있다."고 사무총장에게 보고한 바 있다. 리(Trygre Lie) UN사무총장은 이 문제를 검토하고, "(1) 미국은 UN총회나 안보리의 추가적인 허가나 지침이 없이 정전이나 휴전협정을 체결할 권리를 갖는다. (2) 그 권리는 군사적 사항에 국한되며 정치적 분야의 협상은 안보리나 총회에 의한 절차의 결정이 요구된다. (3) 어떤 정회나 휴전도 미국의 통합사령부에 권한을 부여한 안보리에 보고해야한다. (4) 한국 내에 군대를 보유하고 있는 미국과 15개국으로 구성되는 워싱턴의 '16개국위원회'(Committee of 16)는 미국과 동등한 협의적 지위를 가지며 UN 기관의 지위를 갖지 않는다."고 입장을 정리하였다. 이처럼 미국은 UN총회나 안보리의 특별수권 없이 휴전협정을 체결할 권한이 있다는 점을 UN으로부터 승인을 받

51) 김학준, 「한국문제와 국제정치」 (서울:박영사, 1980), p.120.

52) Department of State, *FRUS, 1951, VII, Korea and China*, pp.420-421, 431-432.

았다.

이에 따라 1951년 7월 10일부터 UN군 측 대표와 북한과 중국 등 공산군 측 대표간에 휴전회담이 개시되었다. 휴전회담은 UN군 측에서 조이(C. Turner Joy) 미 해군중장을 수석대표로 한 미군 대표와 백선엽 한국군 소장이 참여하였으며, 15개 참전국이나 UN 사무국요원은 관여하지 않았다. UN군 측 회담대표는 워싱턴의 합참의장의 지시를 받은 리지웨이(M. B. Ridgway)사령관으로부터 지침을 받았다. 또한 휴전을 반대하는 한국정부나 한국민으로부터도 자유로웠다. UN군 측 대표단에 한국군 장성을 참여시킨 한국정부가 어떤 지침이나 결정에 있어서 어떤 실질적인 영향을 했다는 아무런 증거도 없었던 것이다.⁵³⁾

1952년 11월 미국대통령선거에서 공화당후보로 당선된 아이젠하워는 '한국전의 휴전을 위해서는 중국본토를 위협하는 것이 최상책이라고 판단하였다. 그리하여 1953년 2월에는 대만해협의 美7艦隊에 중국본토의 상륙도 감행할 수 있도록 명령하였는데 이것은 중공을 휴전회담에 끌어내려는 일종의 위협이었다. 아이젠하워 대통령은 또 駐韓美軍의 병력수준을 460,000명에서 525,000명으로 증강할 것을 승인했고 원자무기를 일본의 오키나와로 전진 배치토록 하였다. 이어서 그는 맥아더 장군이 시사했던 대로 만약 전쟁확대에 전비가 지나치게 소요된다면 원자탄을 사용하기로 결정하였다.⁵⁴⁾

2년여의 지루한 협상과정에서 한국 이승만 정권은 강경한 반대입장이었으며 만일 휴전이 한국의 통일을 준비해주지 못한다면 한국군 단독으로 북진통일을 추진할 것이라는 배수전략을 내놓았다. 또한 1953년 6월 18일에는 일방적으로 반공포로를 석방함으로써 쌍방 간에 6월 8일 최종합의를 보았던 마지막 정전협정의 서명이 늦어졌다. 7월 11일 미국의 정치·경제·군사적 지지를 약속하는 미국 대통령의 각서가 한국정부에 전달되었으며, 로버트슨(Walter Robertson)국무차관보가 방한하여 한국정부를 설득하였다. 이러한 우여곡절을 겪으면서 마침내 1953년 7월 27일 한국정전협정이 체결되었다.

이렇게 UN군 측과 공산군 측 간에 체결된 한국정전협정(Korean

53) Finn Seyested, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War* (Leyden: Sijthoff, 1966), p.38.

54) 정용석, 「미국의 대한정책」, (서울: 일조각, 1984), pp. 175-176.

Armistice Agreement)은 오늘날까지도 유효하여 남북관계를 규율하는 하나의 국제법적 체제로서 기능하고 있다. 또한 이 협정은 한반도의 군사·평화 문제를 남북간의 문제가 아닌 미국, 북한, 중국 등 정전협정의 체결 관련국과 정전협정 이행 당사자인 한국간의 문제, 즉 국제문제화의 근원이 되고 있음에 주목할 필요가 있다.

이승만 대통령은 한·미간에 정전을 둘러싼 갈등을 한·미 상호방위조약의 체결과 한국군의 증강을 위한 미국의 지원을 확보하려는 협상카드로 활용하였던 것이다. 결국 1953년 8월 이승만-덜레스 회담에서 상호방위조약 초안에 합의하였으며, 1954년 11월 17일 발효되었다. 상호방위조약의 비준은 군사원조 및 한국의 군사력 보유수준을 다루는 것을 포함하는 두 가지 추가사항에 대한 ‘한·미 합의의사록’과 함께 이루어졌다. 전략적인 가치를 크게 평가받지 못했던 한국이 초강대국 미국과 동맹관계를 맺은 것은 역사의 아이러니였다. 한·미 상호방위조약을 체결함으로써 한국과 미국은 한국에 대한 외부세력의 침략에 대해 공동으로 대응하는 기본 틀을 갖추게 되었다. 미국은 본격적으로 경제 및 군사원조를 강화하여 한국군을 증강시키는 것과 함께 주한미군이 반영구적인 존재로서 한반도의 전쟁억제와 동북아 지역의 안정유지에 긴요한 역할을 담당하게 되었다. 이러한 한·미 상호방위조약은 현재 한·미 연합방위체제의 법적 근간으로서 한·미 주둔군지위협정(SOFA; Status of Forces Agreement)과 정부간 또는 군사당국간의 각종 안보 및 군사관련 후속협정의 기초를 제공하고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 한·미 동맹체제의 법적 근거가 되고 있는 한·미 상호방위조약은 한반도 방위에 있어서 미국의 안보지원과 한국의 미군주둔 여건보장을 규정한 것으로, 이러한 상호성의 결여는 한·미 동맹관계의 균형성의 문제를 제기하는 요인이 된다.

제2절 케네디·존슨 행정부; 지원의 확대와 협력

1. 국제안보환경 : 美 對外政策의 기초

55) 국방부, 「국방백서 2000」 (서울: 국방부, 2000), p.88

민주당의 케네디 행정부는 소련과의 미사일 격차와 소련의 재래식 군사력 역시 미국에 대한 큰 위협이 되지 못한다고 평가하고 아이젠하워 행정부의 핵무기 의존전략에서 탈피, 1961년 3월 새로운 전략개념을 창출하였다. 이는 유연반응(Flexible Response) 전략이었는데, 그 핵심은 종전 행정부가 지나치게 핵무기에 의존했던 것에서 탈피하여 재래식 전력을 강화시키는 것이었다. 이는 핵무기의 사용이 윤리적으로 문제시된 것과 더불어 수많은 국지전이나 제한전에서 핵무기를 사용하는 것이 정당화되지 못한다고 평가했기 때문이었다.

이러한 유연반응전략의 일환으로 대두된 전략개념이 2 1/2전략이다. 이 개념은 핵전쟁은 별도로 하고 유럽에서의 소련과의 전쟁, 아시아에서의 전쟁(이는 미국과 중공과의 관계가 악화되고 중국의 세력을 봉쇄하고자 했던 데에서 이 전략이 구상되었다.) 그리고 타지역에서의 소규모전을 동시에 포괄하는 것이었다. 곧 유럽과 중국에서 각각 전술핵을 포함한 대규모전쟁을, 한국을 포함한 기타지역에서는 소규모의 전쟁을 동시에 수행하는 전략이었다.⁵⁶⁾

유연반응전략은 1960년대 미국의 소련 및 세계전략개념의 주축이었다. 이것은 中·蘇 공산주의가 미국의 안보에 대한 중요한 위협세력이란 전제 하에 냉전체제가 심화되는 데에 따른 대응책으로 구체화시킨 전략개념으로 볼 수 있다. 특히 한국전쟁이후 공산주의의 주요 도전은 유럽지역 뿐만 아니라 아시아 지역 및 기타지역 등 세계 전지역에서 동시에 수행되어 미국의 안보이익과 불리한 영향요인이 될 수 있다고 판단되어 미국의 안보이익에 군사력을 과시하겠다는 전략이었다.

이에 따라 소련의 재래식 전력에 대비하여 공수능력이 증대되었고, 해·공 군용으로 TFX 항공기가 생산되었으며, 나토의 재래식 전력증강도 지속적으로 추진되었다. 한편 핵능력도 증강되어 1962년 소련이 단지 4기의 SS-6 ICBM을 작동시킬 때, 미국은 54가의 ICBM과 80기의 플라리스 잠수함발진 핵미사일(SLBM)을 장착한 5척의 FBM(Fleet Ballistic Missile) 잠수함을 가동시켰다. 1962년 말에는 30기의 소련 ICBM에 대항하여, 200기의 미국ICBM과 144기의 SLBM이 있었다. 한편 국가정보 측정치는 1962년 후반기에서 1960년대 중반까지는 미국의 핵전력 우위가 2:1에서 4:1에 이를 것으로 예측했다.⁵⁷⁾

56) 구영록 외, 「한국과 미국」, (서울: 박영사, 1883), p.204.

57) Desmond Ball, "United States Strategic Policy Since 1945: Doctrine, Military-Technical

1963년에 이르러서는 제한 핵전쟁이 실질적으로 불가능하다는 판단하에 미국은 핵억지를 위해서는 소련인구의 3분의 1과 산업시설의 3분의 2 정도를 파괴할 능력을 갖출 것을 구상하는 가운데 시간이 가면서 美·蘇 양국의 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction)를 핵전략의 근간으로 채택하였다.

냉전의 심화되어감에 따라, 소련의 인민해방전쟁에 대응해서 공세를 저지(Counter-insurgency)하는 능력이 필요하고, 비정규적 대안, 특수군, 반혁명에 관한 지식, 공산주의 이론에 맞서는 정신무장, 그리고 제3세계의 정책발전이 강조되었다.

프랑스가 물러나는 베트남에서는 미국은 베트남이 자유주의로 남을 수 있다는 결론을 내리고 초기에는 수백 명의 군사고문단과 공수특전단을 파견하였으나, 곧 개입 규모를 확대시켜 수만 명의 미군을 파병하였다. 이에 따라 전황이 고딘 디엠이 이끄는 정부군에 유리하게 전개되었으나 2년 이내에 디엠 정부의 부패와 무능력으로 인하여 점차 베트남의 공산주의 세력은 확대되었다.

쿠바의 미사일사태는 후르시초프의 소련이 쿠바에 중거리 핵미사일을 배치하여 미국을 위협하려는 시도를 미국이 저지한 사건으로 미국의 자존심을 고양시켜주었다. 1962년 10월 24일 핵 시설을 탑재한 소련함정이 쿠바에 접근하고 있을 때, 미국의 최고 안보정책결정자들은 어떻게 대응할 것인지에 대해, 소극적인 방안에서부터 쿠바에 대한 공중폭격이라는 강경책까지의 모든 대안을 검토하였다. 이 정책결정과정에서 미국은 정책의 목표, 정책의 수단, 정책의 결과를 감안하는 과정을 거쳐 최종 결정을 내리게 되었는데, 그 방안은 소련 함정에 대한 해상봉쇄였다. 이 방안 선택에는 미국의 이익 극대화라는 합리적 결정이라는 점 이외에도, 가능하면 극단적 조치보다는 소련의 체면을 유지시켜 주는 신중한 선택이라는 의미를 가졌다. 결국 이 대처에서 승리한 미국은 그 이후 쿠바 미사일사태의 정책결정과정을 합리적 의사결정의 모델로 간주하게 되었다.⁵⁸⁾

Innovation and Force Structure," Carl G. Jacobsen (ed.), *Strategic Power: USA/USSR* (Houndmilt: The Macmillan Press, 1990), pp. 50-51.

58) Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 10-38.

존슨 행정부도 기본적으로 케네디의 정책을 이어받았다. 존슨 행정부가 소련과 핵확산금지조약(NPT; Non-proliferation Treaty) 도입에 합의하고 데탕트를 시도하였지만, 확고한 군사력 증강은 지속되었다. 핵전력의 경우에는 미니트맨I, II, 대륙간 탄도탄, 폴라리스 수중발사 미사일, 지상배치 타이탄II 미사일이 보강되었고, 전략 폭격기가 확대 생산되었다. GNP의 약 8%에 달하는 국방비가 책정되어 신형폭격기, 미니크맨 미사일 지하격납고, 자동궤도재진입장치(MIRV; Multiple, Independently Targetable Re-entry Vehicles) 개발, 폴라리스 A-3 미사일, 개량형 포세이돈 미사일 개발이 추진되었다. 미사일 방어체제(ARM: Anti-ballistic missile)도 국방기술 유지 목적상 도입되었다.

이러한 강력한 군사력을 토대로 미국은 계속 공산진영과 대치하였다. 파나마에서 미국의 운하 영구사용권에 반대하는 반미 민족주의 감정에 기인한 난동(1964)을 무마하고, 도미니카 공화국의 좌익혁명(1964)을 진압하는 한편, 베트남에서의 군사작전을 강화하였다.

미국은 베트남에 막대한 군사력을 투입했음에도 불구하고 전세를 역전시키지 못하고 미국내의 국론 분열과 경제하락, 그리고 민주 우방국가들에 대한 지도력의 약화를 초래했다. 그 당시의 국제적 상황이 그러한 견해를 뒷받침하는 듯 했다. 그것은 드골이 이끄는 프랑스가 나토에서 탈퇴하고, 미국의 경제력이 유럽공동체 및 일본의 경제회복을 계기로 상대적으로 쇠퇴하며, 세계가 점차 다극화되어 간다는 분석에 기초했다.⁵⁹⁾

2. 美國의 對韓 軍事安保政策

가. 군사쿠데타 승인과 지속적인 군사원조

한미관계는 5.16 군사쿠데타가 발발한 직후 매우 악화되고 있었다. 당시 주한미 대리대사인 마샬그린과 매그루더 주한미군사령관은 합법적인 정부를 전복시킨 군사쿠데타를 인정할 수 없음을 천명하였다. 그러나 윤보선 대통령

59) 드골은 케네디 행정부 시절에도 미국의 핵무기를 둘러싼 대유럽 안보정책과 미국의 독자적 나토 운영에 대해 반발하였으며, 1960년대 중반에도 계속 미국의 대베트남 정책이나 유럽정책을 비난하였다. 그는 미국의 안보 보호가 필요하다는 것은 알고 있었지만 외형적으로는 유럽 국가들 끼리의 안전보장을 주장하였고, 1966년 7월 미국 및 유럽국가간의 광범위한 의미에서의 동맹에는 잔류하지만 나토 자체에서는 탈퇴한다고 선언하였다.

이 군부지도자들을 용인한 상태에서 미국은 뚜렷한 대안을 마련하지 못하고 軍事政權을 인정하는 대신 빠른시일 내에 民政移讓을 요구하였다.⁶⁰⁾ 이후 쿠데타 주체세력에 대한 검증을 통해 그들이 미국의 세계전략목표에 어긋나는 방향으로 움직이지 않을 것이라고 판단함에 따라 결국 미국은 지지를 표명하게 되었다.

이에 따라 혁명정부는 자신감을 갖고 정책을 수립, 실행해 나아갈 수 있게 되었다.⁶¹⁾ 한국의 군사정부로서는 정통성을 내외로 얻기 위해서는 미국의 승인이 절대적으로 필요하며 아울러 국내적 지지를 위해서는 경제개혁이 필요한데 당시 정부예산의 50%, 국방비의 72.4%를 미국의 원조에 의지하고 있는 현실 때문에⁶²⁾ 미국의 내정간섭에 응하지 않을 수 없었다고 볼 수 있다.

그러나 1963년 들어 民政移讓을 둘러싸고 한·미 관계는 다시 악화되었는데, 이는 1963년 2월 민정불참과 조속한 민정이양을 선언했던 박정희 최고회의 의장이 군부내부에서의 갈등, 즉 쿠데타 주도세력들의 강력한 요구에 따라 군정을 4년간 연장한다고 발표함으로써 연유한 것이다. 케네디 대통령은 강력한 항의 서한을 박정희 의장에게 보내는 한편, 한국정부가 요청한 2천5백만 달러 규모의 경제원조를 중단하였다. 이외에도 미국은 박정희의 민정이양 약속파기에 대한 경고로 군사원조 삭감과 미군 철수 등의 뜻을 비추었고 허정 등 민간 정치세력과의 접촉을 시도하는 등 계속 압력을 가했다.⁶³⁾

결국 박정희 의장은 군정 연장결정을 철회하고 대신 63년 8월 軍에서 퇴역하고 민간인 신분으로 혁명세력이 창당한 공화당의 대통령후보가 되어 10월의 대통령선거에 출마 당선되었다. 이로써 1963년까지 민간정부로 정권을 이양한다는 미국과의 약속이 지켜진 셈이다.

케네디·존슨시대의 미국의 대한 군사원조는 한·미 관계의 근원과 밀접한 관계를 나타내고 있었다. 5.16 군사쿠데타 이후 미국은 조속한 민정이양을 이룩하지 않으면 軍援을 중단하겠다고 하여 정치와 군사를 연계시키려 하였으며

60) 한국정치외교사학회편, 「한국 외교사 II」(서울: 집문당, 1995), pp.396-397.

61) 김영명, “한국의 정치변동과 미국-국가와 정권의 변모에 미친 미국의 영향,” 「정치학보」 제22집 2호 (1988), pp. 85-114.

62) 「합동연감」(서울: 합동통신사, 1969), p.109.

63) 한국정치외교사학회 편, 전계서, p.397.

실제로 이후 약 5년간 군사원조의 감소가 뚜렷하게 나타났다. 그러나 1965년 이후 한국이 월남전에 병력을 파견하자 미국의 대한 군사원조는 다시 증액되기 시작했는데, 1965년 당시 1억1,080만 달러에 불과했던 원조금액이 1966년에는 1억6천2백만 달러로, 1968년에는 2억5천5백만 달러로 증액되었다.⁶⁴⁾

이와 같이 미국은 박정희 정권의 한·일 회담 문제와 월남 파병결의 등 미국의 호의를 얻기 위한 저자세외교 노력과 냉전의 심화에 따른 반공정권의 필요성 등이 고려되어 미국적 이념과 가치에 배치되는 군사정권을 인정하게 된 것이다. 미국이 한국의 민주주의 실험에 승부를 걸 수밖에 없는 이유를 첫째 북한의 공산주의와 대결하여 민주주의의 우월성을 증명하는 일, 둘째로 미국의 국가적인 위신 그리고 셋째로 남한은 전략적으로도 서 태평양 특히 일본의 방어에 사활적 중요성을 갖고 있다는 점을 들고 있다. 또한 케네디 행정부 시기에는 한국의 전략적 비중이 다시 상승했기 때문이기도 한데 이는 유연반응전략을 위해 국지전에 대비할 일반목적군 전진배치의 중요성을 감안한데 기인한다고 하겠다. 즉 중공과 소련의 팽창을 국지전으로 대응하기 위한 병력 배치거점으로서 한국의 비중이 높아진 것이다. 지금까지 고찰한바와 같이 5.16 군사정권에 대한 초기 미국의 승인문제는 그것을 획득하고 유지하는 과정에서 대미의존 및 종속관계를 더욱 심화시키는 역할을 함으로서 한국의 자주성회복과 자주적 안보체제 구축 차원에서 상당히 부정적인 요인으로 작용하고 있었음을 알 수 있다.

나. 월남파병 요청과 한국군의 현대화 지원

1964년 11월 선거에서 압승한 존슨 대통령은 본격적인 북폭에 대한 건의를 묵살했었으나, 1965년 2월 7일 베트남이 Pleiku 미군기지를 공격한 이후 구체적인 북폭계획을 마련하도록 지시했다. 또 1965년 2월에는 10억 달러에 달하는 월남 원조계획을 발표했고 4월 1일에는 미군을 공격작전에 투입하라는 명령을 내렸으며, 다시 5월에는 2개 해병 전투사단을 월남에 파병했다.

존슨이 월남전을 종식시키지 않고 확대하도록 결정한 이유는 무엇보다 베트남이 공산화될 경우 역대 대통령 중 유일하게 해외전투에서 실패한 점을 들어 자신에게 가해질 정치적 공세를 우려하였기 때문이다. 또한 군사력과 기

64) 정일영, 「한국외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993), p.89.

술력으로 정글전의 장애를 극복할 것이라는 낙관, 그리고 서서히 확산함으로써 미국경제에 큰 영향만 주지 않으면 월남전에 대한 개입이 여론의 지지를 받을 것이라는 계산도 확산을 결정한 이유 중에 포함되었다. 그렇지만, 베트남에서의 전황은 계속 공산군측에 유리하게 진전되었다. 미국은 월맹에 대한 공중 공습을 더욱 강화하여 제2차 세계대전 당시 히로시마에 투하된 원자폭탄의 300배에 달하는 폭탄을 투하하였으나 전세를 역전시키지는 못했다. 주원인은 미국이 반 서방 식민주의의 유산에 반대하는 민족적 공산주의로 무장된 세력의 저항을 막을 수 없기 때문이었다.

존슨 행정부는 이와 같이 미국의 영향력을 유지하고 공산주의를 봉쇄하기 위해 다양한 시도를 하였다. 그러나 미국은 점차 제2차 세계대전 초기의 막강한 힘을 잃어가고 있다는 비판에 직면하였다.

존슨 행정부는 그들의 단독참전에 대한 국내외의 비난을 회피하기 위하여 1964년 4월 우방국의 참전을 유도하는 “More Flag” 정책을 추구하였다. 이에 따라 미국정부는 1964년 5월 9일 한국을 포함한 25개국에 월남군 지원을 공식 요청하였다. 한국군의 월남파병에 대한 구체적인 논의는 동년 10월 미국무성 극동담당 차관보 윌리엄 번디의 방한에서였다. 당시 박정희 대통령은 미 정부가 군사협조를 요청한다면 거절하지 않겠다고 말함으로써, 파병요구에 선뜻 동의하였다.⁶⁵⁾ 이에 따라 동년 12월 존슨대통령은 박대통령에게 친서를 보내 한국군의 월남지원을 확대해 줄 것을 요청하였다.⁶⁶⁾

한국 측은 월남파병을 지원할 만큼의 경제력이 없다는 점과 북한으로부터 언제 공격을 받을지 모른다는 안보상의 위험을 보완할 미행정부의 협조를 요구했다. 동시에 한국은 요청거부 시 미국이 월남전쟁에 적극적인 개입을 위해 발생할 수 있는 주한미군 철수 가능성과 미국의 대한 경제 및 군사원조 중단 가능성을 우려하지 않을 수 없었다. 또한 국내상황에서 보면 쿠데타 비판 여론과 민정이양 후 박대통령에 대한 정치적 지지기반에 대한 취약성이 노출되었고, 재야세력과 학생들의 반정부 시위 등으로 혼란한 상황이었다. 경제적으로는 국민생활 향상과 정부재정 자립을 위한 경제개발계획의 추진을 위해

65) 이동원, 「대통령을 그리며」 (서울: 고려원, 1983), p. 107.

66) 한국은 1964년 9월24일, 군의관, 태권도 교관 등으로 구성된 140여명의 군사원조단을 이미 월남에 파견하였다.

외국의 자본이 필요로 하는 시점이었으며, 이의 해결방안이 요구되고 있었다. 그리고 군사적으로는 軍援의 이관연기와 군 현대화를 위한 소요예산의 조달이 필요한 시점이었다. 이러한 점을 감안하여 박정희 대통령은 1965년 1월, 그의 연두교서 연설문을 통해 정부의 월남파병정책에 관한 기본입장을 천명하였는데 “첫째, 전 아시아의 자유와 평화를 수호하기 위한 집단 安全保障에 대한 도의적 책임, 둘째, 월남공화국에 대한 공산침략은 대한민국의 안전에도 중대한 위협이 된다는 점, 셋째, 6.25동란시 16개 자유 우방국의 지원으로 공산침략을 격퇴시킬 수 있었던 우리는 한 우방이 공산침략에 희생이 되는 것을 좌시할 수 없다는 단호한 결의에 따른다”라는 내용을 담고 있었다.⁶⁷⁾ 그러나 이것은 어디까지나 파병을 위한 명분이었을 뿐, 실제 한국의 월남전 참전 결정 요인은 크게 두 가지로 볼 수 있다.

그 첫째는 대미관계적 요인이요, 둘째는 경제적 요인이다. 여기서 대미관계적 요인은 참전을 통해 미국을 도움으로서 미국의 승인을 획득하려는 의도와 미국과의 동맹을 강화하려는 안보적 의도 등이 포함되어 있으며, 경제적 요인은 월남전 참여로 장래의 경제적 이익추구 면에서 보면 한국은 한국전쟁 시 일본이 전쟁특수경기를 가졌던 것처럼 한국 역시 월남전 특수를 통해 경제건설을 추진시키고자 하는 의도를 갖고 있었다. 이러한 의도는 현실로 나타나고 있었다.

월남사대가 점차 악화되자 1965년 봄 미국은 한국에게 전투사단 파병을 요청하면서 이에 대가로 개발자금 1억 5천만불의 차관을 비롯하여 한국군의 현대화, 월남주둔 한국군에 대한 비용의 증액을 약속하였다. 또한 월남전에 소요되는 물품 중 한국제품 구입 등을 약속하였다. 한편 미국은 1965년 말 또 다른 전투사단의 추가 파병을 요청하면서 한국에 3가지 借款, 즉 발전소 건설을 위한 2천2백50만불, 서울의 수도시설을 위한 2천 9백만 불을 제공하기로 약속하였다.⁶⁸⁾

건국 이래 미국의 원조가 해마다 줄어들어 원조에 의지할 수밖에 없었던 한국으로서는 월남전쟁으로 곤궁에 처한 미국의 요청을 수락하는 대가로 더 많은 원조를 획득하려 했던 것이다. 실제로 미국은 한국이 월남전에 참전해준

67) “1965년 1월 박정희 대통령 연두교서,” 「동아일보」, 1965년 1월 9일.

68) 상계논문, P.31

대가로 1965년부터 1973년까지 적어도 10억불의 외화를 획득, 제2차 경제개발 5개년 계획수행에 필요한 외자를 충당할 수 있도록 지원하였다. 이로써 한국은 12% 경제성장을 달성할 수가 있었다.

또한 미국은 한국이 월남에 전투부대의 파병으로 인한 안보상의 약화에 대한 우려를 불식시키기 위해 대한 안보공약을 공고히 하였다. 이의 일환으로 브라운 주한 미대사의 서한을 통해 한국군 증강 및 현대화에 대한 미국의 지원을 약속하였으며(1966.3.4), 1966년 7월에는 또한 그 동안 문제가 되었던 '시설과 구역 및 대한민국에서의 미군의 지위에 관한 협정(SOFA; Status of Forces Agreement)'이 체결되었다.⁶⁹⁾ 아울러, 1968년 박정희·존슨 회담의 결정에 따라 한·미 연례안보협의회가 매년 개최되어 지금에 이르고 있다. 미국 존슨행정부 시절 한·미 관계는 '보호-피보호국 관계'속에서 미국이 對韓支援을 확대하면서도 '상호 협력을 교환하는 우정어린 관계'였다고 할 수 있다.

제3절 닉슨·포드 행정부; 동맹과 자주국방

1. 국제안보환경 : 美 對外政策의 기초

닉슨은 취임할 당시 공산주의와의 관계에 있어서 이데올로기적 경직성에서 탈피하여 실용주의로 전환해야 할 필요성을 느끼고 있었고 그를 가장 가까이서 보좌한 키신저도 같은 생각을 갖고 있었다. 그들은 국제체제가 근본적인 면에서 구조적 변화를 겪고 있는 까닭에 미국의 대외정책 역시 새로운 형태로 재 정립되어야 한다고 믿었다. 미국이 가진 외교수단이 점차 감소하고 새로이 등장하는 다극체제에서 어떻게 미국이 국익의 극대화를 위해 적과의 타협과 공존, 그리고 지국적 차원의 세력균형을 유지할 것인가 하는 것이 새로운 관심사로 대두되었다. 공산주의의 세력팽창에 있어서, 그리고 보다 구체적으로 소련의 위협에 대해서, 공동의 이익이 존재하는 한 장기적 관점에서 손익

69) 홍규덕, "파병외교의 안보 신드롬; 60년대 외교정책 평가," 「국제정치평론」, 32집 2호, 1992, p.27. 당시 미국은 브라운 주한미대사의 3차례 서신(1차는 1966년 3월4일 10개항의 군사원조와 6개항의 군사원조에 대하여, 2차는 3월7일 한국안보에 대한 미국지원에 대하여, 3차는 3월8일 한국안보와 방위에 대한 한·미간의 합의사항 재확인에 대하여)을 통해 미국의 지원을 약속했으며, 1966년 7월9일에는 주한미군지위에 관한 협정(SOFA)이 체결되었다.

을 계산해야 하며 이데올로기에 집착하기보다는 국제정치의 추세를 감안한 현실주의적 접근이 필요하다는 것이 그들의 주장이었다.⁷⁰⁾

이들이 이러한 시각은 당시의 국제정치의 현실을 감안한 결과로서, 첫째는 미국의 경제사정이 점차로 악화된 것이다. 미국은 냉전초기 마샬플랜부터 시작하여 해외에 수많은 군사기지를 설치하고 전지배치를 시행하는 과정에서 엄청난 비용을 지출한 바 있다. 수소탄의 개발비용과 핵잠수함 건조비용 이외에도 항공모함 및 고성능 전투기의 생산과 연구개발 비용은 천문학적 숫자에 달했다. 뿐만 아니라 프랑스 대신 월남전쟁에 직접 개입하고 제3세계의 경제 발전을 위해 사용한 자금은 처음으로 미국에게 적자국으로 전락하게 하는 계기로 작용하여, 닉슨이 집권할 무렵 미국의 재정적자는 3조 달러에 이르고 있었다.⁷¹⁾ 더구나 아랍의 석유산유국들이 석유수출기구(OPEC)를 결성, 석유가격을 일방적으로 인상시킨 이른바 오일 쇼크는 미국경제에 큰 타격이 되었다. 둘째는 국내에서의 월남전에 대한 반전여론의 격화이다. 과연 월남전쟁이 미국의 국익에 합당한 것인지에 대한 의문이 제기되었다. 부패한 베트남 정권을 미국이 지원하는 이유가 무엇이며 미국의 수많은 젊은이가 생명을 바쳐 베트남을 지원해야 하는지에 관한 논의가 지속되고, 연일 계속되는 반전 데모와 여론은 닉슨 행정부에게 새로운 대외정책의 청사진을 요구했다.

더욱 중요했던 것은 소련과 중국의 분쟁으로서 1969년 3월에는 우수리강에서 무력충돌로까지 악화되어 미국은 이 두 공산주의 종주국간의 갈등 사이에서 새로운 외교기술을 통해 세력균형의 변화를 모색하기에 이르렀다.⁷²⁾

한편 미국과 소련 양국은 지구를 몇 번 파괴시킬만한 가공할 능력의 핵과잉 보유 상태에 있어, 전략무기 제한협정을 비롯한 미사일 방어체계의 동결 등에 관한 협상의 필요성을 느끼게 되었다. 닉슨이 대통령 취임 직후에는 선거운동기간 동안 약속했던 바 대소 핵전력에서의 '전략적 우세(strategic sufficiency)'를 유지하겠다고 천명했었다. 그러나 닉슨 대통령과 키신저 안보 담당보좌관은 미국의 핵전력 증가에 비례하여 소련도 계속하여 핵전력을 증강

70) Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, 3rd ed., (New York: W. W. Northon & Company Inc, 1977), pp.51-97.

71) 유찬열, 전계논문, pp.81-82.

72) 상계논문, p.83.

시키는 상황에서 전략적 우세를 달성하는 것이 불가능하다는 사실을 인지하게 되었다. 이에 따라 대소 해전략에서의 '대략적인 평형(rough parity)' 전략을 채택하기로 전략을 수정하였다. 전략적인 평형이라는 목표가 설정되면서 미·소간에 데탕트 개념에 입각한 군축협상이 본격화 되기 시작했다. 이 시기에 케네디·존슨 행정부에서 이미 추진했던 전략무기제한협상(SALT)이 성공적으로 타결되어, 1974년 미·소 양국은 각각 1개 기지에 제한하여 탄도미사일 요격용 미사일(ABM: Anti-Ballistic Missile)의 대수를 100기의 발사기와 100기의 요격미사일로 제한할 것을 약속하는 ABM 조약에 서명하게 된다.⁷³⁾

전략무기제한 회담의 성공적인 타결과는 별도로 미·소 양국의 군비경쟁은 오히려 더 가속화하였다. 미국은 미사일 발사기의 대수를 동결하는 대신 ICBM에 이어서 SLBM에 신형무기인 다탄두미사일(MIRVs: Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle)을 개발·배치시켰으며, 소련 또한 미사일 발사기의 대수를 증강시키고 다탄두미사일로 대체시켰다. 그 결과 1970년대 후반에 들어서면서 미·소간 핵전력은 실질적인 평형상태에 도달하게 된다.⁷⁴⁾

중국과의 관계개선도 본격적으로 시도되었다. 미국은 중국과의 관계개선 목적으로 미국 자본과 기술이 중국으로 유입되는 것과 미국인이 중국을 자유로이 여행하는 것을 허락하였다. 미국은 다량의 중국 유학생도 우선적으로 받아들여 미·중 양국 간의 상호 이해를 증대시키고, 호혜의 원칙 하에 지속적으로 양국 관계를 개선시켰다.

뒤에서 논의하게 될 닉슨 독트린에 의거 동맹국과의 비용분담을 위해 미국은 한국, 일본 등으로부터 약간의 병력을 철수시켰으며 이들로 하여금 더 큰 방위비를 부담하게 하였다. 나토국가들은 4-5% 정도를 부담하고 주변국의 견제로 인해 GNP의 1%이상을 군사비로 지출하지 못하는 일본도 방위비 증액을 약속하였다.

한편 닉슨은 선거전에서 확약한 바와 같이 베트남에서의 철수를 결정하였다. 이를 위해서 1970년 2월 파리에서 공산 측과 비밀회담을 가진 후 1971년

73) 전용, "미국의 핵전략 변천과정," 서정갑외 저, 「미국정치의 과정과 정책」(서울: 나남출판, 1994), pp.475-476.

74) 상계논문.

봄까지 15만 명의 철수를 계획하였다. 그러나 미국 내 의회 및 대중여론의 베트남 포기 압력에 따라 베트남에서의 철수는 더욱 가속화되고, 베트남은 곧 공산화되었다.

그러나 닉슨 행정부의 현실주의적 데탕트 정책은 소련이 예기치 못한 결과를 가져왔는데, 무엇보다도 중요한 것은 미·중 관계개선으로 인한 소련의 고립이었다. 특히 미·중 관계정상화 당시 양국이 어느 특정국가의 패권주의는 지양되어야 한다는 공동선언을 한 것은 소련을 겨냥한 것이었고, 이에 위협을 느낀 소련은 군사력 증강 일변도로 대처하여 중국에는 자국 경제의 파탄을 경험하게 되었다. 결국 데탕트는 겉으로는 화해를 추구했지만 내심으로는 중국과의 관계개선은 곧 소련봉쇄로 귀결, 값싼 봉쇄(Containment-on-the-cheap)의 성격을 띠었다.⁷⁵⁾

베트남을 포함하는 세계 각 국으로부터의 미국의 부분 철수는 한동안 서구 민주주의가 후퇴하고 미국이 다시 고립주의로 회귀하는 것이 아닌가 하는 의구심을 낳았으나, 이것은 결과적으로 미국 경제회복의 중요한 계기가 되고 방위비 분담 역시 미국 경제회복의 중요한 일부분을 담당하였다. 닉슨과 키신저의 이러한 고도의 전략은 훗날 소련 멸망의 가장 중요한 계기 중의 하나로 인정되었으며 그들을 외교적으로 능숙하고 세련된 장기적 시각을 가진 지도자로 인식하게 하였다. 닉슨은 곧 국내의 워터게이트 사건으로 사임했지만 그의 외교적 업적은 차후에 높이 평가되고 있는 것이다.⁷⁶⁾

2. 美國의 對韓 軍事安保政策

가. 닉슨 독트린과 韓·美同盟關係

월남전에서의 혈맹적 유대를 통해 공고해졌던 존슨 행정부의 한·미 군사관계는 월남전의 실패에 자극 받은 닉슨 행정부에 와서 아시아지역에 대한 전략개념을 변경하게 됨에 따라 다시 조정국면을 맞게 되었다. 닉슨 대통령은 1969년 7월 아시아 제국을 순방하면서 미국의 직접적 안보역할을 축소하는 대신 당사국들의 방위역할을 증대시키는데 역점을 둔 '닉슨 독트린'을 발표하였

75) 유찬열, 전계논문, pp.84-85.

76) 상계논문

다.

이에 따라 닉슨 행정부는 아시아 지역의 국지전에 대한 미국의 직접개입을 축소하는 구상을 하게 되었다. 즉, 아시아 지역의 국지전에서 승리를 보장하기 어렵다고 인식했으며, 악화되고 있는 중·소 대립관계를 잘 활용하면 아시아에서 중국 또는 소련이 직접 참가하는 국지전은 없을 것으로 보았다. 아시아 지역에서는 중공 및 소련과 충돌할 가능성이 있는 지역에서 철군하는 Disengagement 정책을 채택하여 이 지역에서 국지전은 현지의 전력과 미국의 空·海軍지원전력을 합친 통합전력(combined force) 만으로 대처함으로써 미국은 자동개입으로부터 선택적 개입의 여유를 가질 수 있게 한다는 전략이다. 즉 종전의 21/2전략에서 소위 11/2전략으로 전략개념을 수정하였던 것이다.

미국은 이 같은 대 아시아 군사안보정책 구상에 따라 1970-1971년 기간에 아시아에서 32만 명의 병력을 철수시켰고, 한국에서도 1971년 주한 미 7사단 중심의 병력 2만 명을 철수 시켰다. 뿐만 아니라, 미국은 한국이 경제력 신장과 국방능력의 향상으로 보다 많은 안보역할을 담당할 수 있을 것으로 판단, 한국에 대한 무상군사원조를 대폭 삭감함과 동시에 공동방위를 위한 한국의 역할증대를 요구하기 시작했다. 예를 들면, 한국에 대해서 미군보유 탄약의 저장관리와 이른바 연합방위를 위한 전력증강사업(Combined Defense Improvement Program: CDIP)에 소요되는 비용을 지원하라고 요구하였다. 한·미 동맹체제에 안보를 의존하고 있던 한국으로서는 이런 미국의 요구를 수용할 수밖에 없었고, 이로써 주한미군의 주둔에 소요되는 일부 비용이 한국의 국방비에서 지출되기 시작하였다. 이로써 방위비를 분담하는 문제가 대두하는 등 한·미 동맹관계에서 갈등이 야기되기 시작했던 것이다.

한·미 동맹관계에 나타나기 시작한 갈등의 중요한 원인은 미국이 가지는 안보개념과 한국의 안보개념에 괴리가 발생했기 때문이다. 즉 미국은 데탕트, 특히 중·소 갈등이라는 국제적 조류에 맞추어 대 공산권 화해정책을 전개하고자 했으며 그 일환으로 주한미군의 철수가 고려되었던 것이다. 미국의 입장에서 볼 때 군사적으로는 한국의 155마일의 휴전선은 동남아를 걸쳐 파키스탄에 이르는 미국의 1만 마일 아시아 방위선 중에서 하나의 거점에 불과한 것으로 인식되고 있는 것이다. 때문에 한국에 배치한 미군을 그들 세계전략에 의해 필요시 한국에서 파키스탄에 이르는 1만 마일 방위선상의 어디든지 전용

할 수 있다는 논리를 갖고 있는 것이었다. 반면, 한국에서는 한반도 안보정세가 미·중·소등의 강대국들 간에 조성되는 화해분위기와는 반대로 안보상 긴장상태를 불러오는 안보사건들이 연속해서 발생되고 있었다. 따라서 주한미군철수의 문제는 한국안보를 위태롭게 느끼게 하는 요인일 뿐만 아니라 추가 전력 소요충당을 위한 방위예산의 증가는 한국경제에도 치명적인 악영향을 초래하게 되는 것이었다.⁷⁷⁾

나. 美國의 11/2 前進戰略과 防衛産業

닉슨 독트린 발표 이후의 이런 상황 속에서 한국의 안보·국방분야 지도자들은 자주국방과 새로운 군사안보정책의 추진을 모색하기 시작했다. 우선, 1970년대 초반 남북한간의 긴장완화를 도모하기 위해 새로운 대북한정책을 추진하였다. 1970년 8월 박정희 대통령의 8·15선언, 1971년 8월 남북적십자회담 개최, 1972년 유신독재체제의 출범과 남북조절위원회 설치, 1973년 6·23선언 발표 등이 그것이다. 또한 미국의 철수계획, 미군철수라는 지렛대를 이용한 한국에 막대한 영향력을 행사해온 미국의 방위공약에 대해 불신감을 갖게된 한국 박정희 행정부는 자주국방계획과 더불어 방위산업육성에 박차를 가하게 되었다. 아울러 뒤에서 논의되는 바와 같이 박정희 행정부는 또한 독자적인 핵무기 개발계획을 수립하고 은밀히 추진하기 시작했었다.

방위산업 초기에는 미국의 기술지원 및 무기체계의 역설계(reverse engineering)제작으로 주로 미국의 기존 무기체계의 모방 개발산업에 의한 기본병기생산에 불과하였다. 즉 1970년대초 자주국방을 위한 방위산업 패러다임이 이땅에 형성됨에 따라 국가 생존전략의 차원에서 재래식 병기 모방생산과 선진 기술도입 생산 및 부분적인 개량과 개조 등을 통한 방위산업이 추진되기 시작했던 것이다.⁷⁸⁾ 이 당시 한국군의 군사비 지출구조를 보면 <표

77) 그 대표적인 사건들로는 1968년 무장공비에 의한 청와대 기습사건, 미국의 정보함 프에블로호 납치사건, 미정찰기 EC-121기 격추사건, 1969년의 '닉슨독트린'발표, 1970년에 시작된 미제7사단의 철수, 1975년 4월의 월남 공산화, 1977년 판문점 도끼만행사건 등을 들수 있다. 전정환의 공저, 「건군 50년 한국 안보환경과 국방정책: 국방안보 사건일지(1945-1998)」(서울: 국방대학원 안보문제연구소, 1998), pp. 149-238.

78) Edward A. Olsen and Stephen Jurika, Jr.(eds.), *The Armed Forces in Contemporary Asian Societies* (London: Westview Press, 1989), p.8.

3-1>과 같다. 그후 정부의 강력한 의지와 방위산업체의 이해가 일치되어 1988년까지는 기본병기의 100%지급은 물론 일부 고도 정밀장비 생산능력을 보유함으로써 우리의 방위산업은 단기간내에 놀랄만한 발전을 이룩하였다. 이를 위해 1970년에는 국방과학연구소를 설치하여 정부 주도하에 기술축적과 연구개발을 추진하였고, 1973년 12월 31일자 법률 제 3699호로 ‘방위산업에 관한 특별조치법으로 개정되었음.)

이 법에 의거 정부는 방위산업 참여업체에 대해 금융, 세제, 계약 및 원가 계산등에서 특혜를 주었으며, 방산업체에 근무하는 과학자, 기술자, 숙련공에 대한 병역의무의 면제, 방위산업 제품에 대한 적정 이윤의 보장 등을 제공하여 방위산업을 적극 육성하였다.⁷⁹⁾

또한 방위산업 육성에 따른 방위세법이 제정되어 1975년부터 시행되었는데, 징수목표액 30억달러로 이는 계획된 5년간의 기간을 넘어서까지 계속시행되었다.⁸⁰⁾

-<표 3-1>의 위치-

79) 하영선, 「한반도의 전쟁과 평화」 (서울: 청계연구소, 1989), p.56.

80) 이경현, “국방과 국가예산,” 박종기 외 (편), 「국가예산과 정책목표」 (서울: 한국개발연구원, 1982), pp.160-164.

<표 3-1> 한국의 군사비 지출구조

년도 \ 구분	병력유지비	장비유지비	연구개발비	장비구입비	계
1969년	55,780 (66.1)	17,457 (20.7)	-	11,146 (13.2)	84,388
1970년	69,073 (67.5)	22,968 (22.4)	-	10,295 (10.1)	102,336
1971년	81,825 (60.7)	38,217 (28.4)	341 (0.2)	14,365 (10.7)	134,748
1972년	96,987 (55.9)	55,500 (32.0)	2,054 (1.1)	19,097 (11.0)	173,638
1973년	108,131 (58.9)	60,391 (32.9)	2,137 (1.1)	12,971 (7.1)	183,630
1974년	144,107 (48.6)	123,153 (41.4)	8,234 (2.8)	21,348 (7.2)	296,842
1975년	208,720 (47.2)	141,169 (31.9)	12,726 (2.9)	79,854 (18.0)	442,439

자료: 이경현, "국방과 국가예산," 박종기의 (편), 「국가예산과 정책목표」, (서울: 한국 개발연구원, 1982), pp. 168-169.

국방부 조달본부가 1980년도에 발간한 「국방조달물자」(Korean Defense Products Guide)에 나타난 주요 분야별 생산무기는 <표 3-2>에서 보는 바와 같다.

-<표 3-2>의 위치-

한편 이처럼 한국이 단기간내에 방위산업을 건설하여 재래식 무기의 양산 체제 확보는 물론 일부 고도 정밀무기의 연구개발 및 생산능력까지 확보할 수 있게된 것은 한국정부와 국민들의 노력과 집념위에 미국의 기술지원과 공동 생산추진 노력이 뒷받침되었기 때문임은 재론의 여지가 없다.

1985년 이후부터는 방위산업분야에도 기술도입건수가 증가하고 있었지만

그 이전에는 방위산업분야에 대한 외국기술도입은 일반 생산분야에 비하여 매우 저조하였다. 이와 같이 기술도입이 저조한 상황에서도 방위산업이 발전될 수 있었던 것은 미국이 국방과학연구소를 통하여 연구개발 목적으로 제공한 기술자료(TDP: Technical Data Package) 및 일부 생산목적용 TDP제공의 결과라고 볼 수 있다. TDP의 도입근거는 한·미 일반비밀보호협정(1962년 5월 1일)체결과 한·미 기술자료 교환에 관한 기본협정(1965년 5월 15일체결)이었다. 당시 1971-1984년 기간중 도입된 TDP는 총 요청건수 915건에서 853건을 획득하였고, 62건은 획득하지 못했다.⁸¹⁾

또한 미국의 TDP제공이 한국의 방위산업 발전에 있어 기술적 기여를 크게 한 것과 함께 면허 및 공동생산(coproduction and licence production)사업들 역시 한국군을 조기에 현대화 시키는데 큰 역할을 하였다. 1971년에 시작된 미 콜트사와의 M-16소총의 공동생산은 M1소총을 M16자동소총으로 모두

<표 3-2> 주요분야별 생산무기

분야	생산무기
화력장비	105밀리 곡사포, 155밀리자주곡사포, 155밀리개량곡사포, 다연장로켓 트포, 106밀리 무반동총, 90밀리무반동총, K1기관단총, K3경기관총
기동장비	한국형 탱크(88탱크), M48 탱크, 한국형 전투장갑차(K-200), K900APC, 각종 군용트럭등
탄약	60밀리, 81밀리, 90밀리, 105밀리, 155밀리, 8인치포탄, 각종조명탄, 신호탄, 소구경탄 및 폭약등
항공기	500MD헬리콥터, F-5E/F전투기, F-16엔진 및 동체 등 항공기 구성품
함정	고속경비정, 연안경비정, 상륙함, 잠수함, 구축함, 해상보급선 및 각종수송선
유도탄	나이키, 허큘리스 지대지 미사일, 장거리 지대지 유도탄(현무), 함대함미사일
통신장비	각종무선기, 야전교환대, 휴대용 무전기, 원격조종 탐지장비 등

교체 가능케하였고, M109A2 155밀리 자주포, F-5E/F전투기, 500MD헬리콥터,

81) 김덕중 외, 「한미관계의 재조명」(서울: 경남대 극동문제연구소, 1988), p.233.

발칸대공 무기체계 등의 공동생산 사업들은 한·미 방위산업체들이 상호협력하여 전력증강계획을 차질없이 수행할 수 있도록 하였다.

1971년부터 1986년 기간중 도입된 약 23억불의 FMS차관액은 전력증강 투자재원으로 한국 국방연구개발 투자에 박차를 가할 수 있게하였다. 또한 900여건에 달하는 TPD제공과 한·미간의 공동생산 사업들은 한국의 방위산업을 조기에 육성할 수 있는 기틀을 제공해주었다.⁸²⁾ 이렇게 해서 1970년대 우리의 방위산업은 기본병기 국산화와 일부 정밀병기 모방생산 및 개량을 추진하여 괄목할 만한 성장을 이룩하였다. 이는 닉슨 독트린에 의해 야기된 한·미간의 안보갈등을 계기로 박정희 행정부와 한국민의 의지가 미국 기술진과의 우호협력적인 관계유지 그리고 한국 정부의 중화학 공업발전정책과 연계된 성과였다.

닉슨 독트린은 한·미 관계에 대한 의식을 전환시키는 중요한 계기가 되었다. 한국에 대한 미국의 보호자로서의 역할은 과거보다 감소되었으며, 한국의 각 정당 및 이익집단들도 이를 계기로 자주국방의 달성을 모색하기 시작했고 그 결과는 방위산업의 추진으로 나타났다. 아울러 군 작전통제권의 한국군으로의 반환을 요구하는 주장이 나타나기 시작했으며 이는 카터 행정부의 한미연합사 창설로 연계되어진다. 박정희 행정부는 미국과의 협상과 부분적인 저항을 병행했는데 이는, 한편으로는 주한미군 감축에 대한 미국과의 협의를 전적으로 거부하면서 한국군 현대화에 대한 최대한의 지원을 확보하기 위해서였다. 또한 유사시 미국의 즉각적인 개입을 의무화하는 한·미 상호방위조약의 수정을 요구하였으며, 다른 한편으로는 전략무기의 개발과 산업정책의 전환을 통한 자주국방의 추구로 나타났다. 한·미 동맹관계도 '일방적 보호-피보호국 관계'에서 주한미군 철수 및 한국군 현대화 추진 협력 등 갈등이 표출되기도 하는 협력관계인 '안보-자주성의 교환 모델'유형으로의 변화를 시작한 것이다.

82) 전계서, p.234.

우호협력적인 관계유지 그리고 한국 정부의 중화학 공업발전정책과 연계된 성과였다.

닉슨 독트린은 한·미 관계에 대한 의식을 전환시키는 중요한 계기가 되었다. 한국에 대한 미국의 보호자로서의 역할은 과거보다 감소되었으며, 한국의 각 정당 및 이익집단들도 이를 계기로 자주국방의 달성을 모색하기 시작했고 그 결과는 방위산업의 추진으로 나타났다. 아울러 군 작전통제권의 한국군으로의 반환을 요구하는 주장이 나타나기 시작했으며 이는 카터 행정부의 한미연합사 창설로 연계되어진다. 박정희 행정부는 미국과의 협상과 부분적인 저항을 병행했는데 이는, 한편으로는 주한미군 감축에 대한 미국과의 협의를 전적으로 거부하면서 한국군 현대화에 대한 최대한의 지원을 확보하기 위해서였다. 또한 유사시 미국의 즉각적인 개입을 의무화하는 한·미 상호방위조약의 수정을 요구하였으며, 다른 한편으로는 전략무기의 개발과 산업정책의 전환을 통한 자주국방의 추구로 나타났다. 한·미 동맹관계도 ‘일방적 보호-피보호국 관계’에서 주한미군 철수 및 한국군 현대화 추진 협력 등 갈등이 표출되기도 하는 협력관계인 ‘안보-자주성의 교환 모델’유형으로의 변화를 시작한 것이다.

제4절 카터 행정부; 인권외교와 동맹구조의 변화

1. 국제안보환경 : 美 對外政策의 기초

냉전시대의 이상주의자였던 카터(Jimmy Carter)는 역대정권이 추진하던 소련봉쇄보다는 제3세계국가에서의 인권을 우선 강조하는 인권정책(Human Right Policy)을 시도하였다. 이 구상은 미국의 대외관계가 지나치게 소련과의 대치 상황에 집착하여 제3세계 독재자들을 옹호한다는 인식에 기초한 것으로 미국은 이상주의적 전통이 표방하는 그 본래의 가치에 입각한 국제관계를 추진해야 한다는 생각에 기초한 것이었다. 따라서 우방국들과의 관계강화와 더불어 제3세계 동맹국들이 권위주의 통치방식을 청산할 것이 요구되었다. 이를 위해 카터는 제3세계 국가들의 정치행태가 민주적으로 전환되지 않으면

미군을 철수할 것이라고 경고하는 한편 일부 국가에서는 실제로 병력을 철수 시켰다.

그러나 점차 카터의 관심은 소련에 그 초점을 맞추기 시작했는데, 그 이유는 현실적으로 소련이 미국의 가장 큰 위협으로서 군비통제 협상의 필요성과 더불어 소련의 제3세계에 대한 영향력을 확장, 예컨대 베트남, 에티오피아, 중앙아프리카, 아프카니스탄 등에서 그 세력을 확대시키고 있기 때문이었다.

카터행정부의 핵전략은 전 행정부들의 '상호확증파괴전략'에서 '상쇄전략(counterforce strategy)'으로 변경되었다. 이는 슬레진저에 의해서 제시된 '대병력전략(counterforce strategy)'을 주요내용으로 하는 1980년 8월 카터 대통령 지시 59호에 포함되어 있다. 소련이 제한전쟁을 감행하게될 경우 미국은 핵무기를 융통성 있게 사용할 수 있도록 궁극적으로 핵무기의 '實戰능력 배양(war fighting capability)'을 천명하였다. 즉 소련의 핵공격시 신축성 있게 대응함으로써 피해를 한정(damage limitation)시켜 보복수단의 생존성을 높이고, 지휘·통제·통신 그리고 정보체계(C3I: command, communication, control, and information)를 강화시켜 억제력을 증가시키고 억제가 실패했을 경우에도 초기 단계에서 전면 핵전쟁으로 확대되는 것을 방지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 다시 말해서 미국이 핵무기 및 지휘통제 수단을 보다 신축성있게 사용하여 소련이 어떠한 방식으로 공격을 해오더라도 소련보다 우세한 대응태세를 갖추고 있다는 사실을 보여줌으로써 소련의 무모한 핵공격 의도를 상쇄시키는 전략이라고 볼 수 있다.⁸³⁾

미국 카터행 정부는 이러한 전략을 바탕으로 소련과 군축협상을 재개하여 SALT II를 시도하였다. 여기에서 전략 핵미사일 발사대, MIRV, 그리고 중거리 미사일을 장착한 중폭격기를 1,320개의 MIRV체제로 간주하여 계산하고 소련은 308개의 SS-18 발사대를 보유하기로 합의되었다. 결국 1977년까지 SALT II는 순항 미사일의 범위 제한, 대륙간 탄도미사일의 종류, 미사일 개량의 제한 등 몇몇 문제가 타결되지 않았지만 1979년 6월 비엔나에서 최종적으로 조인되었다.⁸⁴⁾

그러나 미·소간의 합의는 소련의 아프가니스탄 침공(1979년 12월)으로 인

83) 전용, 전개논문, pp. 476-477.

84) 유찬열, 전개논문, PP.85-86.

하여 미국의회의 비준을 받지 못하고, 소련의 소말리아 분쟁개입, 앙골라 및 모잠비크 지원은 카터 행정부로 하여금 현실주의 대소 봉쇄로 정책을 전환하게 하였다. 파나마운하에 관한 파나마 정부와의 협상에서 그 운영권을 서기 2,000년까지 보유하는 가운데 운하를 중립화(1977년)시키고, 캠프 데이비드 회담을 통하여 이스라엘과 이집트 간의 평화협정(1978)을 성사시키고, 미·중 관계 정상화 합의(1978년 12월)를 도출하는등 많은 평화주의적 성과를 거둔 카터행정부는 이제 소련의 세력확장 저지를 겨냥한 카터 독트린을 발표하기에 이르렀다.

카터 독트린은 취임 초 월슨의 원칙에 기초한 인권기준의 적용을 폐지하고 세력균형으로의 복귀를 의미하였다. 핵심적 군사전략으로는 신속대응군 전력(RDF; Rapid Deployment Force) 이 도입되었는데, 그 내용은 새로운 재래식 병력의 증강없이 기존의 병력으로부터 전 세계에, 특히 위기를 겪고 있는 아프가니스탄, 이란 등의 중동지역에 급파하는 특별병력을 창출하는 것이었다. 또한 소련의 핵전력, 특히 SS-18의 정밀화에 따라 상쇄전략(Countervailing strategy)을 발표하여 소련의 인명과 재산뿐 아니라 소련의 지휘부, 국내 안전조직, 군사, 산업, 교통 등 소련이 중요시 여기는 모든 것을 목표물로 지정하였다.

2. 美國의 對韓 軍事安保政策

가. 전진전략의 포기 및 駐韓美軍 撤收정책

1977년 1월 출범한 카터 행정부의 대외군사정책은 11/2 전쟁전략과 아시아 이탈정책을 계승하여 이를 보다 구체화한 것으로 나타났다. 월남전에서의 패배 이후 전폭적인 지원을 받으며 의회로부터 강력히 대두된 대외정책의 기류는 미국의 대외정책의 전통적 가치수호를 위해 우방국가의 반민주적 통치체제를 불식시키는 것이었다. 미국의 이같은 신고립주의적인 대외정책사조는 도덕정치를 내세운 카터행정부의 등장과 함께, 특히 1972년의 유신체제 이후 인권탄압과 관련하여 미국언론의 표적이 되고 있었던 한국에 대해 미국 군사정책의 조기전환을 가져오게 했다.

카터의 도덕정치와 인도주의 노선은 미국내의 인권문제와 관련되어 나타나

게되었다. 1965년에 人種法(Civil Right Bill)이 제정되어 흑인에 대한 인종차별문제가 완화되었고, 소위 소수집단이 법적으로 우대받는 경향이 나타나게 되었다. 그 후 워터게이트사건과 더불어 정치에 있어서 도덕성의 문제는 범국민적 관심사가 되었으며, 급기야 이와 같은 흐름이 대외군사정책에도 영향을 미친 것이다.⁸⁵⁾

한국의 인권문제와 관련하여 미군의 한국주둔에 대한 비판적 여론의 조성에서 가장 커다란 역할을 한 것은 미국의 언론과 미 하원의 국제관계소위원회(일명 프레이저 위원회)였다. 미국 언론은 1972년 10월 유신 이후 한국의 인권문제를 대서특필하면서 미국의 정치이념에 부합하지 않는 통치를 하고 있는 한국정부를 지원하는 것에 이의를 제기하였다. 대한방위공약 및 미군의 한국주둔에 대해 도덕적 회의를 표명한 것이다. 프레이저 소위원회는 1974년과 1975년에 걸쳐 한국의 인권문제에 관한 청문회를 통해 “한반도가 적화되더라도 미국과 일본의 안전에 영향이 없는 만큼 인권탄압적인 한국으로부터 미군을 철수시켜야 한다”는 극단적인 논리를 전개하였다.⁸⁶⁾

카터행정부는 1977년 1월 20일 출범이후 선거공약 이행의 한 조치로서 주한미군 철수에 관한 계획수립에 착수하였고, 동년 3월 9일 기자회견에서 5년 내에 한국으로부터 모든 지상군 전투병력을 철수시킨다는 계획을 발표하였다.⁸⁷⁾ 카터의 철군공약은 월남전 이후에 아시아에서 또 다른 군사개입을 하게 될까 우려하고 있는 미국인들의 정서에 편승하였던 산물이다. 이 결정은 또한 카터 대통령의 일부 주요참모들이 한반도에서 분쟁발생 시는 미군이 자동적으로 지상전에 말려 들어가게 되는 상황을 피해야 한다는 강력한 요구에 의해서도 촉구되었다.⁸⁸⁾ 이어 동년 4월 10일 홀부르크 미 국무부 차관보를 한국에 파견하여 박대통령을 비롯한 안보관계 고위관리들에게 미국의 철수정책을 설명하였고 동년 5월 24일 하비브 미 국무차관과 조지 브라운 미 합참의장이 방한하여 첫 철군협의를 가졌다. 이 회담에서 한국 측은 철수방침을 기정사실

85) 강성철, 전계서, p.208.

86) 상계서.

87) 동덕모, 「미국외교정책과 한국」(서울: 법문사, 1990), p.148.

88) Norman D. Levin and Richard L. Sneider, *Korea in Post war U. S. Security Policy*, 이선호역, (서울: 국방대학원 안보연구소, 1982), p.53.

로 받아들여 '先補完 後撤軍'원칙을 강조하였다.

동년 7월 25일 제10차 한·미 연례안보협의회 공동성명에서 첫째, 주한미군은 1978년 말까지 6천명이 철수하고 잔여 지상전투병력의 철수는 향후 4-5년 간에 걸쳐 단계적으로 진행될 것, 둘째, 미 지상군의 철수가 대한방위공약의 약화를 뜻하지 않으며 한국이 무력침략을 당할 경우 미국은 즉각적이고도 효과적인 지원을 제공할 것, 셋째, 한국방위의 작전효율화를 위해 미군 제1진 철수가 완료되기 전에 한·미 연합사령부를 설치할 것, 넷째, 주한미군 철수는 그 보완조치 후 또는 그와 병행하여 행해질 것 등에 한·미 양국이 합의했음을 밝혔다.⁸⁹⁾

카터 행정부는 우선 한반도에 대한 전진배치 의의가 명확하지 않다는 구실을 내세워 전술 핵무기와 그 운영부대 1,200명을 철수시켰다. 앞서 논의한 바와 같이 4-5년 내에 駐韓 美地上軍을 전면 철수시킬 계획을 수립하였다.

슬레진저가 수립, 시행하였던 극동에서의 전진전략과 전술 핵무기 배치는 극동에서의 분쟁 초기에 신속히 개입함으로써, 전면전으로 확대되기 전에 분쟁을 해결할 것임을 과시하는 것이었다. 또한 억제전략으로서 한반도 분쟁에 대한 자동개입의 당연성이 전제된 것이었다. 그러나 카터 행정부의 군사정책은 '전진전략을 포기함으로써 극동에 대한 자동개입으로부터 탈출'하는데 있었다. 주한미군이 전면 철수되고, 필리핀의 미공군기지가 반환되면 당시, 미군의 기지선은 알래스카-日本-괌을 잇는 선으로 후퇴하게 되어 있었다. 동북아에서 직접 공산세력과 맞서있고, 이 지역 안보의 균형자 역할을 담당해온 駐韓 美地上軍을 카터대통령이 철수하기로 결정한 이유를 당시 국무차관이던 하비브는 다음과 같이 설명하였다.

한국이 지난 10년 간 경탄할만한 경제적 성장을 달성했으며 그 결과 한국의 자위역량이 증대되었다.-----국제적 환경, 특히 동지역에서의 강대국간의 상호관계의 양상이 미 지상군의 단계적 철수를 허용한다고 판단한다.⁹⁰⁾

카터 행정부의 이같은 판단은 심화된 중·소 대립과 중국과의 진전된 관계

89) 강성철, 전게서, p.204.

90) "미국 신정부의 대한정책," 「1977년도, 학술용역보고서」(서울: 국방부, 1977), p.55.

개선에 의거하는 것이다. 즉 미국은 유럽과 아시아에서 동시에 공산주의 위협에 대처하지 않아도 되며 소련과의 대규모 전쟁 하나와 다른 한 개의 소규모 우발사태에 의한 전쟁에 대비하면 된다는 전쟁개념에서 비롯된다. 이러한 전쟁 및 전쟁개념의 변화 때문에 카터대통령은 한국으로부터 미 육군의 보병 제2사단을 철수할 수 있다고 주장하였다.

나. 駐韓美軍 撤收政策의 수정

닉슨 독트린 선언후 1971년 7월 미제7사단 병력 20,000명이 철수한 이후 카터 행정부에 결정에 의거 7년 6개월만에 다시 한국에서 미군의 철수가 단행되자 많은 반대가 이어졌다. 한국은 물론 미국의 의회와 행정부 및 군부내에서도 반발하였으며 일본에서도 이를 반대하였다.

먼저 미의회에서는 카터행정부의 주한미군철수를 결정한 후 1978년 의회에 제출한 8억달러 상당의 대한국장비이양법안의 심의를 지연시키고 1979년에 이르러서는 하원의 사무엘 스트래튼(Samuel Stratton) 군사위원회위원장을 비롯 많은 의원들이 북한 군사력의 우위를 들어 철군중지를 보다 강력하게 요구하였다.⁹¹⁾

스트래튼 위원장은 철군결정을 번복시킬 목적으로 매우 영향력있는 수차례의 청문회를 개최하였다.⁹²⁾ 스트래튼 청문회는 철군에 반대했던 저명한 행정부관리, 군지도자, 학자, 그리고 의원들에게 의견개진의 무대를 제공해 주었다. 하원군사위원회는 또한 철군반대연합세력에 중요한 근거를 제공해준 자료인 북한의 군사력에 대한 수정된 재평가를 공개시키도록 하는데 크게 기여했다.

그리하여 카터대통령의 철군정책결정에 불만을 느낀 하원군사위원회에서는 최소한 26,000명의 미지상군을 남북한이 평화협정을 맺어 전쟁상태를 종결시킬때까지는 유지하도록 권고 결의안을 채택, 발표했다.

한편, 국무성의 외교정책관리들은 주한미군을 철수시키려는 카터대통령의 계획에 반대했다.⁹³⁾ 카터의 철군결정 당시 국무성의 고위관리의 한 사람이며

91) 동아일보, 1979. 1. 6.

92) U.S. Congress, House Committee on Armed Service of the House of Representatives (Washington, D.C.: United States G. P. O., 1978).

93) 구영록편, 「한국과 미국」 (서울: 박영사, 1984), p.119.

철군지지자들의 한 사람인 하비브(Philip Habib)와 소수를 제외하고는 대다수 관리들은 철군정책에 반대했다.

관리들은 미국이 한국에 대하여 결정적인 이해관계를 갖고 있으며 군대를 이동시킨으로써 전쟁의 위험이 점증하게 될 것임을 우려했다. 그리고 더욱 중요한 것은 철군이 어떤 대가가 있다면 그 득은 거의 없는 반면에 미국은 상당한 정치적 부담을 지게 될 것이라고 믿고 있었다. 그들은 최소한 카터대통령이 철군의 대가로 북한으로부터 '응분의 보상'을 받아냈어야만 했다고 생각했던 것이다. 관리들은 카터대통령에게 실질적으로 미군제2사단 전병력을 철수시키지 않으면서 동시에 그의 미군철수라는 선거공약을 지키는 것처럼 할 수 있는 많은 대안들을 제시해 주기도 하였다.

바로 관리들의 이러한 책략이 결국은 1개여단의 병력만을 철수시키고 진여 병력은 그 철수시기의 적합여부를 추후에 결정하기로 하는 타협책을 이끌어 냈다. 카터대통령은 관리들이 그의 철군계획을 완강히 반대하고 있음을 알았으며 몇몇 중요한 관리들에 대하여 그의 철군결정을 반대한다고 노골적인 불만을 터트리기도 했다.⁹⁴⁾ 카터대통령은 그가 선거시 공약했고 또 자신이 집권 초기에 취한 외교정책의 많은 부분들이 좌절당했기 때문에 철군계획만큼은 끝까지 추진하려고 더욱 더 고집을 부렸다. 핵확산을 중지하고 무기판매를 감축시키려는 그의 계획과 그 외의 많은 다른 외교정책상의 조치들이 실현불가능한 것으로 입증되고 있었다.

이와함께 주한미군 철군정책은 군부의 강력한 반대에 직면하게 되었다. 당시 UN군사령부 참모장 존 싱글러브 소장의 공개적인 반대를 필두로 미 합참의장 조지 브라운 대장, 미 태평양지구사령관 , 그리고 전 UN군사령관 리차드 스틸웰 장군등은 주한미군 철수가 한반도에서 위협사태를 조성한다는 이유로 강력히 반대하였다.⁹⁵⁾ 또한 당시 주한미군사령관이었던 베시(John Vessey)대장은 북한의 군사력에 대하여 새로운 정보평가를 하도록 함에 있어서 핵심적 역할을 하였다. 이 평가서는 북한 군사력이 미국의 종전 판단보다 훨씬 더 강력하다는 것과 군부대가 대부분 공격에 유리하게 전진배치되어 있

94) 전계서, p.120.

95) Caston Sigur, "Some Thoughtson the Relationship," Korean-American-Japanese Conference on North East Asia. July 5-6, 1977, p.2.

음을 공표, 철군반대자들의 주장을 저지시키는데 결정적 역할을 하였다.

일본 역시 주한미군의 철수는 아시아를 포기하는 것으로 생각될 수 있기 때문에 이를 반대했다. 일본은 한국의 안보가 일본의 안보에 중요하다는 전제하에 주한미군의 철수는 일본에 중대한 영향을 미치기 때문에 이를 강력히 반대한다고 하였다.

카터대통령은 의회가 대한장비이양법안의 통과를 지연시키자 그에 따라 당초 1978년까지 철수시키기로 한 6,000명의 철군계획을 3,670명으로 줄이고 2,330명은 1979년말에 철수시키기로 결정한 후 1차로 3,760명의 철군을 단행하였다. 뿐만 아니라 카터행정부는 주한미군의 철수가 한국방위에 대한 미국의 결의가 축소되는 것이 아니라는 것을 실증하기 위하여 1978년과 79년 '팀 스피리트'한미연합작전 훈련을 시행하였고 1978년 11월에는 대구 공군기지에 F4D 팬텀기 12대를 증파하였으며 F16전투기도 한국에 판매할 것이라고 밝혔다.⁹⁶⁾

그러나 결국 카터행정부는 1979년 6월에 한국을 방문하고 귀국한후 동년 7월 남북한의 군사적 균형과 현저한 긴장완화가 이루어질 때까지 무기한 연기한다고 발표했다. 카터가 이러한 철군중지를 발표한 것은 앞에서 토의한 바와 같이 의회와 국무성, 국방성내에서 크게 반대의견이 제시되었고 일본정부가 강력히 반대한 때문이기도 하거니와 특히 결정적 요인으로 작용한 것은 1977년과 78년사이에 미국의 정보기관이 작성한 북한군사력에 대한 재평가의 결과였다. 그와 동시에 극동에서의 소련의 팽창주의적 움직임과 미·소간의 이른바 제2의 냉전등의 정세변화로 주한미군의 철수는 위험부담이 너무 큰 것으로 판명되었기 때문이다.

이로써 카터행정부의 주한미군철수정책은 사실상 수정되었으며 주한미군은 당분간 국내외의 반대없이 한국에 잔류하여 한반도에 대한 안보책임을 수행하게 되었으며 한국군과 함께 북한의 침략 가능성에 대한 억지력으로서 뿐만 아니라 소련의 팽창주의에 대한 견제역할을 아울러 수행하게 되었다.

다. 한미연합사 창설과 신군부 쿠데타의 승인

韓美聯合軍司令部(CFC: ROK-US Combined Forces Command)는 카터대

96) 정용석, 「미국의 대한정책」 (서울: 일조각, 1989), p.224.

통령의 주한미군 철수논쟁 속에서 나온 대응책으로 창설되었다.⁹⁷⁾ 연합방위체제의 법적근거는 1953년 한·미 상호방위조약, 1966년의 한·미 주둔군 지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement)이다. 또한 1968년부터 년례적으로 개최되고 있는 한·미 안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)⁹⁸⁾와 1978년에 창설된 한·미 연합군사령부 등은 연합방위체제의 근간이 되고 있다. 이러한 법적·제도적 장치들은 한·미 동맹관계를 공고히 해주는 역할을 하고 있으며, 이와 더불어 한국군의 전시작전통제권이 한·미연합사에 귀속되어 있다는 점은 한미동맹이 쉽게 해체되기 어렵다는 점을 나타내고 있다.

한·미 양국은 1976년 5월에 열린 제9차 한·미 안보협의회의(SCM)에서 한·미 연합지휘체제 정립의 필요성에 합의하였고, 1977년 7월 제10차 회의에서 한·미연합군사령부 창설 및 구체적인 권한위임사항에 대해 합의하였다. 이에 따라 1978년 7월 28일 제1차 한·미 군사위원회회의(MCM: Military Committee Meeting)에서 한·미 연합군사령부의 임무와 지휘관계를 규정한 전략지시 1호가 하달되었다.

1978년 10월 17일 양국 정부간 연합사 창설에 관한 교환각서(Exchange of Note)로써 법적 근거를 마련하였다. 한·미 연합군사령부는 1978년 11월 7일에 창설되었다.

연합사 창설이후 연합군의 지휘통제의 특징은 첫째, 우선 양국 국가통수 및 군사지휘기구의 실무적인 최고 군령기관인 한·미군사위원회의 통제를 받도록 되어있다. 둘째, 한국군에 대한 작전통제권은 유엔군사령관으로부터 연합군사령관으로 이양되었다. 셋째, 한·미 양국군간의 모두 세 개의 공식채널이 상호협조하는 병립협조체제(한·미 연합사, 주한미군사, 유엔사)로 형성되었으며, 이중 주한미군사와 유엔사는 미합참의 직접 지휘하에 있으며, 한·미 연합사는 양국의 연합의사결정기구인 한·미군사위원회의 통제를 받는 복잡한 지휘

97) 강성철, 전개서, p.100.

98) 이 회의의 주된기능은 양국간의 주요 군사정책을 협의·조정하고, 한·미군사위원회에 전략지침을 하달하는 것이다. SCM은 1968년 1월의 청와대 기습사건과 프예블로호 납치사건을 계기로 한·미 양국간 안보문제를 협의하기 위해 매년 개최하고 있다. 1971년 이후 외교부도 참여하는 명실상부한 안보차원의 회의로 발전되어 오고 있다. SCM은 국방장관 회담과 장관회담을 실무적으로 보좌하기 위한 5개 분과위원회로 구성되어있다. 5개분과위는 정책검토위원회, 안보협력위원회, 군수협력위원회, 방산·기술협력위원회, 공동성명위원회 등이다.

체제로 구성되어 있다.

연합사의 창설로 양국간의 군사관계 협력과 유대강화를 위한 제도적 장치가 마련되었고 한국군으로서도 주한미군의 완전철수를 대비하여 작전통제권을 인수할 수 있는 체제와 기반을 갖추게 되었다. 아울러 대외적으로 군사적인 주체성을 과시하게 된 점도 부인할 수 없는 점이다. 또한 한국 방위의 한국화를 앞당기는 계기가 되었다는 점도 큰 성과이나, 한국군 대부분이 미국군의 작전통제하에 속해 있는 수직적 구조상의 변화는 개선의 여지를 남겨두고 있다고 하겠다.

카터행정부의 일방적 안보정책의 변화와 인권외교로 의한 갈등의 산물로 나타났던 주한미군철수정책은 장기적인 관점에서 보면 냉전시의 한·미 동맹관계 구조에 대한 변화를 모색하는 계기를 제공한 결과가 되었다. 또 하나 신군부에 의해 주도된 12. 12 사태에서 5. 18 광주민중항쟁에 이르기까지의 헌정 질서유린 행위에 대한 미국 행정부의 급격한 대한국 영향력 쇠퇴 또한 동맹관계의 구조적 변화의 실체를 절감하는 계기가 되었다.

미국은 카터행정부 말기인 1979년 12월 12일, 신군부가 연합사 소속 한국군 제20사단의 임의 동원에 대해 항의하였으나, 한미연합사의 규칙을 위반한 데 대해 속수무책이었다. 이는 카터 대통령의 집권 초, 박대통령의 인권문제에 민감하게 반응했던 점에 비해 크게 후퇴하고 있는 점은 주목해 볼 필요가 있는 것이다. 미국은 불법적인 군사행동에 반대했으나 압력이 소용없었고 쿠데타의 주모자 전두환 장군은 쿠데타 직후 자기세력으로 군 요직을 개편했다. 이때만 해도 카터 행정부는 이 사태가 한국 군부에 국한된 문제로 보고 한국의 정치발전은 계속될 것으로 낙관하고 있었다.⁹⁹⁾ 카터 행정부와 인권문제로 갈등을 빚어온 박정희 대통령이 자신의 측근인 중앙정보부장의 시해로 1979년 10월 26일 사망한 후 한국사회는 일련의 정치발전 일정에 의해 민주화 과정을 밟고 있었기 때문이다. 이렇게 5. 17전 까지 한국 군부를 주시하고만 있던 미국은 광주사태라는 엄청난 사건이 터지면서 적극적인 개입이 불가피하게 되었는데, 미국은 다음날인 5월 18일에 한국의 현 사태를 악용하려는 여하한 외부 기도에 대해서도 한·미방위조약의 의무에 따라 강력히 대처할 것임을 명백히 하였다. 이는 10. 26 사태시 미국이 천명한 바를 재확인한 것이다.

99) 문창국, 「한미 갈등의 해부」(서울: 나남, 1994), p.59.

한편 카터 대통령은 1980년 6월 1일자 CNN방송을 통하여 한국의 정치현실을 승인하는 태도를 명백히 취했으며,¹⁰⁰⁾ 이후 10월 27일에는 브라운 국방장관을 한국에 파견하여 전두환 대통령을 면담하게 하고 주영복 장관과 회담케 함으로써 사실상 광주 민주항쟁에 대한 무력진압을 인정하고 신 정부의 탄생을 인정하였다. 그러나 한미관계는 이듬해 초 카터행정부가 정권을 레이건 행정부로 이양할 때 까지 계속 불편한 관계를 유지하고 있었다. 그런데 미국이 이러한 입장을 취할 수밖에 없었던 이유는 한국군부에 대해 영향력을 행사할 수 있는 지렛대가 없어졌다는 점이다. 과거에는 한국이 미국으로부터 많은 원조를 받아 이것으로 영향력을 행사할 수 있었지만, 당시에는 이미 오래 전에 원조가 중단되어 영향력을 행사가 불가능했다. 한국이 미국에 도움을 받는 것은 1980년의 경우 식량구매를 위한 3천만 달러, 무기구매를 위한 1억 3천만달러의 신용제공 뿐이었다.¹⁰¹⁾

또한 서울에 주재하고 있는 글라이스틴 주한 미국대사나 위컴 한미연합군사령관을 포함하여 미군 관계관들도 미국이 영향력을 미칠 정책적인 수단이 없음을 인정하였다. 이들은 미국이 3만9천명의 주한미군을 철수시킨다든지, 경제적 제재를 가한다든지 하는 식의 위협을 가할 수는 있겠지만 이러한 위기의 순간에 그런 종류의 위협은 현실성이 없다고 말하고 있다. 특히 양국이 한미 연합사를 발족시켜 60만 한국군 가운데 절반은 미군의 통제하에 있다고 하지만, 그러한 권한은 서류상에 불과하며 한미간의 지휘권도 분명치 않다고 밝히고 있다.¹⁰²⁾ 또한 이러한 미국의 한계를 신 군부는 너무 잘 알고 있기 때문에 신 군부는 미국이 무슨 얘기를 하든 자신들의 계획을 추진해 나가고 있다고 분석하고 있었다. 이와 같이 카터행정부 말기에 행해진 신군부의 정권 찬탈에 대한 미국의 승인을 한국의 국민감정을 무시함으로써 미국에 대한 환멸을 주긴 했으나 이는 전두환 정권에게는 커다란 도움이 되었다. 이는 또한 새로 들어설 레이건 신보수주의 정권이 강력한 對韓 지원정책을 취하는데 필

100) 오기평, 「한국의외교론」(서울: 오름, 1994), p.226. 당시 카터대통령은 회견을 통해 “한국에는 미국의 정책에 미쳐온 두 가지 고려사항이 있으며 지금도 그것은 변함이 없다. 하나는 외부로부터 공격, 즉 1차적으로 북한의 공격으로부터의 방위이고 또 하나는 한국의 인권을 보호하며 민주주의를 이룩하는 일이다”라고 밝히고 있다.

101) *The Washington Post*, May 23, 1980.

102) *The New York Times*, May 22, 1980.

요한 모든 장애요인을 사전에 제거해준 결과가 되기 때문이다.

지금까지의 토의에서 살펴본 바와 같이 카터행정부의 일관성 없는 정책의 수정과 양국간의 갈등을 통해 한국인들에게 미국은 종전에 비해서 신뢰하기 어려운 국가로 저하되고 말았다. 1977년 제 39대 대통령으로 취임한 카터 대통령이 자신의 선거공약대로 미 지상군을 단계적으로 완전히 철수시키겠다고 발표한 때부터 박대통령의 시해와 함께 80년 5월의 광주사태와 전두환 정권의 등장 시점까지의 기간은 한·미동맹관계가 가장 불편했던 시기였다. 주한미군의 철수결정은 미국의 도덕성과 윤리성을 회복하고 부패한 우익독재와의 연결고리를 끊겠다는 카터 행정부의 이상주의적 정책에 기인했었다. 그러나 미국이 맹방들에 신뢰를 잃으면서 아시아를 떠날 수 없다는 입장과 냉전이 채 가시지않은 상태에서 철군정책을 취할 수 없다는 보수주의 인사들의 반대에 봉착하여 결국 철군결정은 연기, 유보, 수정끝에 마침내 1979년 7월 백지화되고 만다. 이러한 와중에서 한국의 박정희 행정부의 철군백지화를 위한 공세적인 미의회 로비활동이었던 코리아게이트 사건은 양국동맹관계 발전에 부담으로 작용한 불행한 사건이었으나 미군 철수의 대안으로서의 한미연합군사령부 창설은 한미동맹구조의 근본적인 변화를 초래하는 중요한 사건이 되고 말았다. 다시말해 지금까지의 단순히 '보호-피보호국의 관계'에서 한미연합사 창설과 신군부의 정권획득과정의 갈등을 계기로 비교적 대등한 협력관계라 할 수 있는 '안보자주성 교환동맹의 관계'로 발전하기 시작하는 계기가 되었던 것이다.

제5절 레이건·부시 행정부; 동맹의 결속과 책임분담

1. 국제안보환경 : 미 대외정책의 기초

1979년 말 소련의 아프가니스탄 침공으로 미·소간의 관계는 크게 악화되었고 이란의 미대사관 인질사건, 공산 베트남의 태국 국경 침범사태, 이란-이라크 전면전 확대등으로 그 대결이 첨예화되었다. 또한 1970년대 이후 월남, 이란, 나타라과 등 미국의 우방국들이 하나 둘 등을 돌리게 됨으로써 자유진영의 영도국으로서의 미국의 위신이 실추되었고, 대소 군사력 우위에서 미국의

영도력 회복을 다짐하는 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 등장은 미·소간의 갈등을 가속화 시켜나가게 되었다.

이와 아울러 1980년대는 식량기근, 에너지 위기, 자원고갈의 심각성이 날로 증대되고 경기침체에 따른 선진공업국가들의 보호무역정책 강화등으로 국제관계는 국가간에 자국이익 우선주의를 바탕으로 하는 경제적 실리주의가 노골화되었다. 국제환경은 다극화 및 데탕트의 기본적 체제를 탈피하지 않는 범위 내에서 미·소간의 갈등이 고조되어 가는 일시적 신냉전체제가 형성되는 것이었다.

레이건 대통령은 1981년 취임시부터 강력한 미국의 재건이라는 구호를 내걸고 출범하여 보다 적극적인 외교 및 군사정책을 수행하였는데 이를 가리켜 '신보수주의'라 칭하게 된다. 레이건 행정부의 대외정책은 월남전 이전에 미국이 누렸던 패권적 지위로의 복귀, 그리고 이를 위한 미국 군사력의 대소 우위 확보 및 소련에 대한 공세적 견제, 제3세계에 대한 개입주의 강화등이 중심이 된다. 레이건 대통령은 전략적 균형을 이룩하기 위해서는 현지에 배치된 군사력이 매우 중요한 변수라는 사실을 시행착오를 거듭한 카터 행정부의 군사정책에서 재인식하였다. 즉, 레이건 행정부는 미·소간의 전략적 군사불균형을 시정하기 위해 핵무기의 균형뿐만 아니라 재래식 무기의 균형에도 역점을 두어야 한다는 교훈을 배운 것이다.

레이건 대통령은 미국의 핵전력이 소련에 비해 열세한 상황을 놓여 있다고 주장하면서 대소핵전력에서 최소한 안전(a margin of safety)을 확보한다는 데 정책적 우선순위를 두고 전략핵무기의 증강에 박차를 가하게 된다. 레이건은 향후 10년 동안에 7,000여개의 핵탄두를 추가 비축할 수 있도록 전략무기현대대화5개년계획을 수립하고 1,800억 달러에 달하는 예산을 의회에 요청했다.¹⁰³⁾

레이건 행정부는 또한 시민을 인질로 삼는 윤리적인 문제와 상호 엄청난 피해를 수반하는 공포의 균형에 입각한 전략으로서의 '상호확증파괴전략'에 대한 비판과 함께 소련과의 군축협상이 전전을 보이지 않는 데 불만을 표현하면서 레이건 행정부는 새로운 형태의 대소 전략방어계획을 수립하게 된다. 이것이 바로 '전략적 방위구상(SDI: Strategic Defense Initiative)'으로서 '별들의 전쟁(Star Wars)'이라는 용어로 널리 알려졌다.

103) 전용, 전개논문, p.478.

SDI계획은 레이저 광선이나 소립자광선 무기외에 첨단 과학기술을 이용하여 적의 미사일 공격이 발사되어 폭발하기까지의 모든 단계에서 차단시킨다는 것을 목표로 하는 방어구상에 대해 연구개발계획이라고 할 수 있겠다. 그러나 SDI계획은 엄청난 소요경비와 현실성 및 억제효과를 두고 미국내에서 상당한 찬반논쟁이 있었으며, 소련측에서도 SDI계획은 ABM조약 위반이라 하여 맹렬히 반박했다.¹⁰⁴⁾ 레이건 행정부의 SDI계획은 초기의 의욕적인 추진계획에도 불구하고 제반 문제점들이 노정되어 활발하게 진행되지 못했다. 우선 현재의 과학기술 수준으로 수만발에 달하는 소련의 미사일을 동시에 요격시키는 것이 가능할지에 대해서 상당수의 전략가들이 회의적인 입장을 취했다. 특히 미국의 SDI계획에 대응하여 소련이 미사일과 핵탄두의 숫자를 증강시켜 엄청난 숫자의 미사일을 동시에 발사시키는 이른바 인해전술로 대응하게 될 경우 아무리 완벽한 방어체제도 속수무책이 되고 말 것이다. 결국 미·소간의 군비만 증강시킬뿐 대소 억제효과는 오히려 감소되는 결과를 초래할 것이라는 판단과 엄청난 소요경비로 인하여 추진이 어려워 졌다. 특히, 레이건 행정부 스스로 재정적자에 허덕이는 엄청난 예산지출을 요하는 SDI계획에 대한 의회 또는 국내 여론의 반발을 무시하면서 강행하기 어려웠던 것이다.¹⁰⁵⁾

그러나 전략무기 감축협상(START)이 미·소 양국의 입장차이로 결렬되고, 앞에서 살펴본 SDI계획의 추진과정 및 1983년에 유럽에 퍼싱II 미사일의 배치 등 이른바 신냉전이라 불리는 군비경쟁의 재현은 오래지 못했다. 이러한 미·소간의 첨예한 대립은 1985년 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장으로 예기치 못한 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 소련은 당시 미국과 중국 양국, 그리고 더 나아가 일본에 의해 봉쇄되어 있었고 중·소 관계정상화는 아직 시기상조였다. 국내적으로는 지난 수십년간 공산주의 위성국가들에 대한 지원과 영향력 확대를 위한 비용지출, 국방과 경제의 병진이라는 중공업위주의 정책과 군비경쟁으로 인한 경제침체, 그리고 만성적 식량부족과 소비재 부족 등 난제가 산적해 있었다. 소련은 이렇듯 대내외적으로 지친 상태에 있었으며, 그동안 공산권 내의 분열도 적지 않았다. 이 상태에서 집권한 새로운 지도자 고르바초프는 미·소간의 대결을 완화시키고 소련 국내체제를 부활시킬 것을

104) 상계논문, p.479.

105) 상계논문, p.480.

희망했다. 대외적 수단으로는 우선 미국과의 합의가 필요하여, 1985년 11월 미·소 정상회담에서 핵전쟁이 일어나지 말아야하며 어느 측도 핵우위를 취하지 말 것을 촉구했다.¹⁰⁶⁾

다음 해인 1986년에 들어서서, 고르바초프는 수년 후 동·서 냉전을 종식시키는 데 결정적 역할을 하게 된 신사고(New Thinking) 개념을 선언하였다. 그것은 세계의 안전보장이 상호협력을 통해서만 가능하며, 군사대결보다는 정치협상을 통한 공동안보(Common security)를 필요로 한다는 요지로 군사적으로는 '공격을 행하기에는 불충분하지만 방어를 위해서는 충분한 수준'을 유지하는 합리적 충분성에 기초한다는 논리를 갖고 있었다. 또한 국내적으로는 페레스트로이카(개혁)와 글라스노스트(개방)를 추진했다. 페레스트로이카는 국내의 병들은 관료제를 개선하고 공산당이 일신하여 소련 사회주의를 부활시키는 선봉에 서야한다는 긍정적 의미를 가졌으며, 이를 위해서는 글라스노스트가 필요하다. 개방은 사회의 모든 계층과 구성원이 소련의 발전을 위해 공산당과 소련체제를 비판하는 것을 허용함을 의미했다. 이에 따라 소련은 지난 수십년간과 전혀 다른 새로운 형태의 정치적, 사회적 양상을 드러내기 시작했다.

이어서 고르바초프는 미국에게 미사일 방어체제 제한협정을 15년간 연장할 것을 제의하고 1986년 10월 아이슬란드의 수도인 레이카비크 미·소 정상회담에서는 두 초강대국간에 핵탄두를 6,000개로 제한하고 운반수단을 1,600로 제한하는 합의를 도출했다. 1987년 12월에는 중거리 핵전력 폐기에 합의하였다. 사정거리 1,000-1,500킬로미터의 중거리 미사일은 3년안에 2단계로 나누어 폐기하며, 사정거리 500-1,000 킬로미터의 미사일은 13개월내에 폐기, 더 이상의 중거리 핵미사일의 생산을 금지한다는 등의 구체적 계획이었다. 비록 중거리 핵전력은 전체 핵무기의 4%라는 낮은 비율이었으나 이것이 동·서 긴장완화에 미친 심리적 영향은 지대했다.

고르바초프의 상호안보 개념에 근거한 소련 대외 안보정책 변화는 1989년에도 그 추세를 그대로 유지하였다. 1989년 1월 유럽안보협력회의가 개최되어 나토와 바르샤바 조약기구가 최초로 양측의 전력을 공개하여 유럽의 재래식 무기감축을 협력하였다. 나토는 바르샤바 조약기구가 3배 이상의 탱크를

106) 유찬열, 전개논문, p.88.

보유하고 있다고 주장하는 반면, 바르샤바 측은 2배 정도라고 반박하였다.

나토측은 바르샤바 조약기구의 우세한 재래식 전력 시정을 통해 동 기구의 대규모 기습공격 능력제거를 목표로 하였으나 의견차이로 합의에 도달하지 못했다. 그러나 거기에서 1989년 3월 개최하기로 예정된 유럽재래식 전력에 관한 협상의 지침을 토의하고, 핵, 화학무기, 해군은 협상에서 제외되지만 유럽 안보회의 테두리 내에서 유럽재래식 전력에 관한 회담을 가질 것에 합의했다. 그리하여 2개월후 유럽재래식 전력협상이 개최되었다.

부시 행정부가 특히 취임 첫 해에 새로운 탈냉전 시대를 양보를 통해 더 가속화시키기를 다소 주어하였던 이유는 소련의 약속들이 이행되지 않을 수 있다는 우려 때문이었다. 1989년 5월에도 부시는 고르바초프 이전의 소련은 과거에 협력적 관계를 여러번 약속한 적이 있으나 수시로 번복하고 군사주의로 돌아선 적이 많았다고 조심스럽게 경고했다. 그렇듯 봉쇄의 논리는 부시의 사고를 크게 제한했다. 냉전을 넘어 움직인다는 욕망을 선포하는 가운데에서도 부시 행정부는 봉쇄를 포기하지 않았다. 그 대신 연계전략이 다시 재개되고 소련은 냉전을 포기했다는 더 확실한 증거를 보여야 한다는 주장을 계속했다.¹⁰⁷⁾

그러나 1989년이 마감되면서 변화의 속도는 더욱 가속화되었다. 소련이 동구 공산주의 국가의 자주노선을 허용함에 따라 동유럽의 모든 국가들이 사회주의를 포기하고 자유민주주의와 시장경제를 택했다.¹⁰⁸⁾

1990년 12월의 파리회의에서는 소련은 미국에 유리한 '유럽재래식전력협상'을 수용하여 재래식 무기 감축에 획기적 전기를 마련하고, 동 협상에서 제외된 영공감시 등의 의제를 '유럽 재래식전력협상Ia'에서 다룰 것에 합의하였다. 1991년에 이르러서는, 소련은 걸프전에서 미국에 협조하여 미국의 신국제질서 수립에 반대할 의사가 없음을 명백히 하였다. 소련 내에서 보수파의 비난에도 불구하고 고르바초프와 세바르드나제 외상은 초강대국으로서의 소련의 지위를 포기하고 있었다. 1990년 6월에는 바르샤바 조약기구가 해체되고, 동년 7월에는 미·소간 9년이나 끌어온 START 협상이 소련의 일방적인 양보로 타

107) Charles Kegley Jr. & Eugens Wittkopt, *American Foreign Policy, 4th ed.*, (New York: St. Martin's, 1991), p.60.

108)

결되었다. 예를 들어 미국에 유리한 해상발사 순항미사일은 전략무기 발사 제한협정에서 제외되었고 미국의 중거리 폭격기는 소련보다 많은 숫자의 공중 발사 순항미사일을 장착하는 것이 용인되었다. 또 전략방위구상(SDI)은 전략 무기감축협정에서 제외되었다. 그러는 가운데, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아의 발트 3국이 독립을 선언하고 우크라이나마저 독립을 선언하여 소련은 해체되고 독립국가연합으로 재편되었다. 이로써 45년간의 냉전은 그 대단원의 막을 내리게 되었다.

그동안 소련은 국가역량을 총동원하여 미국에 도전하고 지국의 세력확대를 위하여 모든 수단을 사용하였다. 그러나 소련은 그 체제 자체에 문제를 갖고 있었다. 자유를 허용하지 않는 전체주의적이며 관료주의적인 정치구조, 국민의 창의력을 억누르는 사회체제 그리고 발전을 저해하는 경제시스템은 국가로서의 소련의 기능을 저해시켰다. 특히 미국과 서방이 자유주의 시장경제를 토대로 기업의 성장을 추구하고 국제경제를 확대시킬 때, 소련은 생산성 저하로 인한 경제몰락을 겪어야 했다. 소련은 외교에서도 실패했다. 특히 중·소 분쟁은 소련이 멸망하는 가장 중요한 요인이 되었다. 소련은 오로지 군비증강에만 진력을 다했으나 그것만이 국제경쟁의 수단은 아니었다. 소련은 외교, 군사, 경제를 균형적으로 고려해야 한다는 역사적 교훈을 망각했던 것이다.

반면 미국도 1960년대 후반부에 접어들면서 한 때 위기에 직면했고, 레이건 행정부 시대에는 누증하는 국가부채를 크게 우려하였다. 그러나 미국은 결과적으로는 창의적 국내체제와 유리한 경제능력을 토대로 소련에 대한 국제경쟁에서 승리를 거두었다. 그것은 개인의 자유와 인권을 보장하는 자유민주주의와 자본주의 시장경제의 공산주의에 대한 위대한 승리인 것이다.

2. 美國의 對韓 軍事安保政策

가. 레이건독트린과 동맹관계의 복원

1980년 11월 미국 대통령선거에서 레이건 공화당 후보의 당선은 한·미동맹 관계의 복원을 가져왔다. 미국내의 강력한 신보수주의 물결을 타고 등장한 레이건 행정부는 힘에 입각한 대공산권 강경정책을 대외정책목표로 설정, 서방세계에 미국의 지도력을 재확립하려는 의지를 정치, 군사 및 경제분야 별로

실현해 나갔다. 3대 國防政策으로 軍事費 증가, 核武器 개발계획 확대, 海外 武器販賣 및 軍事援助증가 등을 제시하였다. 그는 강력한 반공주의자로서 소련의 팽창주의정책에 대한 강경한 반응을 보였는데 이는 소련이 내부적 상황의 악화로 국력이 쇠락하여 붕괴직전임을 간파하였기 때문이었다. 따라서 전임 행정부의 대소 유화정책을 강경책으로 전환하여 적극적인 외교 및 군사정책을 수립하고 ‘反蘇 聯合戰線의 구축’을 요체로 하는 레이건 독트린¹⁰⁹⁾을 발표하였다. 여기에서 한국의 전략적 중요성을 재평가하였는데 이에 따르면 한반도는 美·中·日·蘇의 세력이 교차하는 곳이며 세력균형 유지의 주요 대상지역이요, 일본방위상 중요한 지점으로서 중·소관계 때문에 한반도의 위치가 중요하며 대소봉쇄를 위한 전초기지로서 중요성이 부각되고 있는 것으로 들 수 있다.

레이건 대통령은 취임 후 최초로 동맹국 국가원수 중 권위주의적인 방법으로 정권을 장악한 한국의 전두환 대통령을 워싱턴에 초대하였다. 이는 미국이 더 이상 우방국가들의 내부문제에 간섭하지 않을 것이며, 특히 도덕성을 외교의 기준으로 삼는 ‘카터식 인권정책’을 답습하지 않겠다는 의지를 대내외적으로 표명한 것이다. 우방의 국내정치문제와 안보문제를 분리해 대소 전략적 차원에서의 필요에 초점을 맞춘 대우방관계와 군사적 지원을 계속하되 정치적 현안문제는 가급적 조용한 외교를 통한 막후 해결방법을 모색하는 것이다. 레이건 행정부는 공동방위조약을 맺고 있는 한국과 같은 우방국에 기대하는 것은 일차적으로는 우방이 수행하는 역할이지 그 나라 국내정치 문제가 아니라는 실용주의 노선을 분명히 한 것이다. 이를 통해 신냉전(new cold war)이라는 새로운 국제정치의 흐름에서 한·미동맹관계를 안보전략적 구도하에서 더욱 결속시켜주어 대미 안보협력 및 의존관계를 확실히 해주는 결과를 가져왔다.¹¹⁰⁾

109) 세계각지의 반공주의운동을 지지했던 ‘레이건 독트린’은 사실 대통령 직무실이 아닌, 기자인 크로태머(Charles Krauthammer)에 의해 작성된 것이다. 크로태머는 타임(Time)지에 실린 대통령의 직접적 언급이나 혹은 미국의 보수주의적 정치여론을 표현한 것이 아니라, 행정부의 다양한 부서에서 이데올로기 주도자들이 강조한 일련의 의견들을 모아 정리한 것이었음. ‘레이건 독트린’에 대해서는 다음 문헌을 참조. Peter W. Rodman, *More Precious Than Peace-The Cold War and the Struggle of the Third World* (NewYork: Charles Scribner's Sons, 1994), p.259.

이러한 레이건의 신보수정책에 입각한 한미정상회담에서 한국은 1) 한반도와 동북아시아에서의 평화유지의 중요성과 2) 1954년 체결된 방위조약에 따른 상호의무를 지킬 것을 재확인하고, 미국은 1) 이 지역에서의 안보와 평화보장 2) 미군 철수계획의 철회 3) 한국의 방위능력을 높이는데 필요한 방위산업기술과 무기체계의 판매를 확인하면서 양국은 협력관계의 강화를 다짐했다.¹¹¹⁾

또한 1981년 4월30일 한미간에 재개된 연례 안보회의에서 양국의 국방장관들은 1) 북한의 계속된 군사력 증강이 주는 한국에 대한 위협 2) 한국의 안보가 동북아 뿐만 아니라 미국의 안보에도 필수적이라는데 의견의 일치를 이루었으며, 미국은 1) 한국에 대한 무력침략시 이를 격퇴하기위한 즉각적이고도 효과적인 원조를 하는 것 2) 핵우산에 의한 한국 안보지원 3) 고도의 정밀 기술과 군사장비판매, 대외 군사판매 차관 및 그 조건의 개선 4) A-10기 및 F-16기의 주한미군 배치계획 5) 한국에서 우발사태 발생시 지원을 위한 전투물자의 보급 및 비축등을 약속하였다.¹¹²⁾

레이건 대통령은 재임기간중에 전두환 대통령과의 정상회담을 세차례나 가진 바 있으며, 적어도 레이건 대통령의 재임기간중에는 한미 양국간에 정치적으로 특별한 사안과 마찰은 존재하지 않았다. 80년대 후반에 이를 때까지도 한미관계에는 큰 변화없이 우호적인 관계가 지속되었다. 이렇게 한미관계가 불편한 관계에서 갑작스럽게 우호적인 분위기로 바뀌게 된 것은 세계적 조류와 결코 무관하지 않다. 1979년 12월 소련의 아프가니스탄 침공이후 미국은 소련의 팽창주의 정책을 직시하게 되었으며, 이에 따라 대소전략에 있어 동북아시아의 전략적 중요성을 재인식하기에 이르렀던 것이다. 이러한 소련의 팽창 움직임과 이에 대한 미국의 강경한 대응은 국제정세를 또다시 냉전체제로 복귀시켰고, 자유민주 진영에서의 신보수세력의 등장을 자극하였다.

이와 같은 국제정세하에서 양국은 각기 자국의 필요성에 따라 동맹관계를 복원시키고 한미 안보협력 체제를 강화하게 되었던 것이다. 그리고 한미간의

110) 박경서, “한미관계,” 정일영(편), 「한미 외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993), pp.98-99.

111) 김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국외교사학회(편), 「한국외교사II」(서울: 집문당, 1995), p.430.

112) 외무부, 「한미연례안보협의회 공동성명서」, 1968-1988, pp.105-112.

동맹복원은 안보분야의 협력과시로 나타나게 되었는데, 80년대에 들어서서 미국은 한국의 전략적 중요성을 높게 평가하고 한미연합방위능력의 향상을 위해 실시하게된 '팀 스피리트'훈련의 확대 실시인 것이었다. 이 훈련은 자유진영에서 행해지는 가장 큰 미국군과의 연합훈련이었다.

국제정세의 편승으로 전두환 정권은 미국의 안보협력 확보를 위한 대미외교정책에서 상당한 성과를 거두었고, 정치적 안정화를 이룩했다. 1985년에 들어서 고르바초프의 대미관계 개선 및 블라디보스토크 선언을 통해 동북아에서도 긴장완화의 분위기가 조성되면서 한·미 안보협력관계는 남북한의 군사적 신뢰구축을 조성하기 위한 변화의 조짐이 보였다. 이 관계는 한미 안보협의회에서 '더욱더 성숙한 안보관계'로 표현되었다.¹¹³⁾ 그리고 이러한 관계는 1987년 더욱 발전하여 "안보동반자 관계(security partnership)"로 표현되면서 한국의 국력신장에 따라 그 관계를 성숙시키는데 합의를 보았고 결국 이것은 다음에 논의하게 될 방위비분담문제를 거론한 것이었다.¹¹⁴⁾

레이건 행정부와 전두환 행정부시절의 한·미관계는 순탄하고 우호적인 협력 및 동맹관계가 지속되었던 이유는 우선 당시의 국제정세에 따른 양국의 이해관계가 일치했기 때문이기도 하다. 그러나 또 한가지 간과할 수 없는 이유가 한국의 전두환 행정부가 장기적인 안목에서의 국가이익을 고려함이 없이 미국의 의도에 지나치게 순응했던 결과이기도 하다는 점이다. 권력장악 과정에서 민주적 정통성이 결여된 전두환 정권은 국내에서의 반체제세력의 저항을 무마하고 정권의 안정과 체제유지를 위해 미국의 이해와 조정에 저항함이 없이 철저히 순종해왔던 것이다. 그 대표적인 예가 한국의 자주국방의 산실이었던 국방과학연구소의 기능 약화, 그리고 박정희 대통령 시절 추진하다 미국의 제지로 갈등적 현안으로 보류중이던 중요 안보프로그램의 포기 등을 들 수

113) 제5공화국 집권초기에 미국과의 안보협력강화를 시도함으로써 정치권력의 국내적 안정화를 도모하려는 전두환 정권에게 아프카니스탄 이후의 미소관계악화가 도움을 주었다고 본다. 이러한 논리로 볼때, 미소관계의 개선은 미국이 더 이상 동맹국의 강화 필요성을 절실히 느끼지 않았을 것이라는 추론이 가능하다. 레이건 대통령은 1984년 8월 유엔총회 연설에서 소련에게 지역문제에 대한 정기적 정책협의를 제의하였다. 그 이후인 1985년 4월 전두환대통령의 방미시 레이건 대통령은 '남북한 직접대화의 필요성'을 강조하면서 한국에서의 민주화 발전조치를 환영한다고 말했다. 김영식, "제5공화국의 대외정책," 한국정치외교사학회 (편), 「한국의외교사II」(서울: 집문당, 1995), p. 433에서 재인용.

114) 외무부, 전계서, pp.169-181.

있다.¹¹⁵⁾

80년대의 신 군부를 대표하는 전두환 정권의 정통성문제와 레이건의 신보수주의정책과의 연계는 당면한 한·미 안보협력체제를 강화시키는 데에는 기여했으나 자주국방의 의지를 포기하게 하는 결과가 되고 말았다. 이러한 결과는 장차 한국의 자주국방능력의 획기적인 발전동력을 심하게 훼손시키고 말았으며 나아가 탈냉전이후 한국민들에게 반미정서가 싹틀 수 있게 만든 한 계기였다고 할 수 있다.

나. 부시의 신국가 방위전략과 북방정책

부시(George Herbert Walker Bush) 행정부의 대한 군사정책의 지배적인 영향요소는 냉戰의 와해라는 위협의 변화이다. 소련의 해체와 동구권의 변화는 소련을 중심으로 양극체제하에 이념대결을 벌였던 냉戰의 종식을 가져왔으며, 대부분의 공산권 국가들을 민주화, 개방화의 추세로 나아가게 만들었다. 소련의 해체와 냉戰체제의 붕괴로 세계대전의 참화를 겪을 위험과 전 지구차원의 핵대결 위험은 감소되었으나 민족주의의 분출, 개도국간의 지역단위 군비경쟁, 대량파괴무기의 확산, 종교문제 등 지역갈등이라는 새로운 위협이 야기되고 있다.

소련의 직접적인 군사적 위협이 감소되는 변화와 함께 냉戰시대의 봉쇄전략은 재검토되지 않을 수 없게 되었으며, 새로운 국제질서에 합당한 전략의 재정립이 요구되었다. 1980년대 말에서 1990년대 초 세계는 자유민주주의의 승리, 냉戰체제의 와해, 미·소 양극체제로부터 미국 중심의 신세계질서로의 이행, 미국·일본·EC의 경제적 삼각체제 형성등 전례없는 혁명적인 변화가 이어졌다. 미국 부시행정부는 미국이 탈냉戰시대의 “균형자역할론”의 대두, 세계 경찰로서의 역할, 그리고 이러한 역할에 대한 의회 지지등을 바탕으로 국제적 리더십을 견고히 유지해나갔다. 군사력의 중요성은 여전히 강조되었으며, 이는 걸프전을 통해 확실히 입증되게 되었다. 부시 대통령은 새로운 안보위협

115) 전직 과기처장관 J씨는 “1980년 전두환 대통령은 미국에 다녀오자마자 당시 원자력과 미사일을 연구하던 800여명의 핵심과학자들의 연구집단을 해체해 버렸다. 이들이 그대로 남아 있었다면 우리별 1호는 이미 수년전에 우리 손으로 만든 발사체에 의해 쏘아졌을 것이다.”라고 전하고 있다. 김태우, 「한국핵은 왜 안되는가」(서울: 지식산업사, 1994), p.262.

에 대처하기 위한 新國家防衛戰略의 윤곽을 1990년 8월 콜로라도주의 아스펜(Aspen)에서 최초로 발표하였다.

부시의 행정부에서 발전시킨 신국가군사전략은 4가지 기본요소 즉 전략적 억제와 방어, 전진주둔, 위기대응, 재편성을 기초로 수립되었다. 부시 행정부는 이같은 신국가방위전략을 이행하기 위한 몇가지 전략적 원칙을 도입하였는데, 이러한 원칙들은 미국의 항구적인 능력을 강조하고 있고 '사막의 폭풍작전(Operation of Desert Storm)'에서 얻은 교훈과 미국의 이익에 도전할 가능성이 있는 국가들의 취약점을 이용하는 것을 골자로 하고 있다.¹¹⁶⁾ 제 원칙 중의 하나인 집단안보의 원칙에 의하면 미국은 점진적으로 국제안보기구 후원하의 다국적 작전을 통해 위기에 대응할 수 있는 힘을 강화해야 한다는 것이다. 이것은 나토와 같은 공식적 동맹국의 지원이 중요하지만, 만일 공식적인 안보관계가 존재하지 않는 곳에서 야기되는 분쟁에 개입할 수 있는 능력을 갖추어야 된다는 것을 강조한 것이다.

이러한 신국가 방위전략 하에서 부시 행정부는 국방비 부담능력을 감소하기 위한 일환으로 주한미군의 감축을 고려하였다. 1980년대에 들어와서 미국 경제력의 상대적 하락은 대외전략 변화의 강력한 동력으로 작용하였다. 미국의 GNP는 냉전이 시작되던 해인 1945년 당시 세계경제의 50%수준에서 1980년대 말에는 23%로 하락하였으며, 재정적자는 1989년에 1천6백억 달러로서 심각한 경제난에 직면하였다.¹¹⁷⁾ 이에 따라 부시행정부는 1989년부터 3년간 1천 8백억 달러의 국방예산 삭감이라는 목표를 수립하게 되었다. 또한 국방비 삭감에 대한 일반국민들의 여론도 고조되었다. 이러한 상황에 의거 주한미군의 3단계 감축을 계획했었으나 북한 핵문제로 인하여 2단계 이후 감축은 일단 유보되었다. 핵무기의 확산은 새로운 국제질서 하에서 미국의 최우선적인 군사정책의 고려사항이었기 때문이다.

한국의 노태우 대통령은 군사독재 정부에 뿌리를 둔 정당의 대통령후보로

116) 1992 Joint Military Net Assessment(1) Unclassified Version Approved by Secretary of Defense, Dick Cheney, 「1992년도 미합동군사평가서(1)」 서울: 국방대학원, 안보문제연구소, p.63.

117) 차영구·오관치·황동준 공저, 「한·미 군사협력관계의 발전과 전망」(서울: 세경사, 1990), pp.19-21.

등장했으나, 1987년 6월 증산층의 민주화 요구에 부응해서 이른바 '6.29선언'을 통해 유권자들의 직선에 의해 당선되었다. 따라서 민주적 정권이라고 할 수 있었으나, 전 군사독재정권의 후광아래 탄생한 내용상의 한계에 의해 국민적 저항을 어느정도 감내해야 했다. 이러한 딜레마 즉 전 전두환 정부에 대한 국민감정의 해소, 정치적 안정, 변화하는 국제질서에의 능동적인 적응을 위해 소위 북방정책을 추진, 대북한, 대중공 및 소련을 포함한 공산권과의 관계개선을 추진하기 시작했다. 이는 중공업화를 이루고 침체국면에 빠진 국내의 경기 부양과 극복을 위해 새로운 시장을 모색하던 재벌그룹들과의 이해와도 맞물려 북방정책 전개과정에 이들의 역할을 활용하기도 하였다.

1988년 노태우 대통령은 '7.7특별선언'을 통해 한·소 및 한·중간의 관계개선 뿐만 아니라 북한의 미국과 일본 접근을 포괄하는 상호개방의 원칙을 천명하였다. 한국과 동유럽 사회주의 국가들과의 관계개선 가능성은 헝가리와 폴란드에서 시작되었다. 1988년 1월 대한무역진흥공사가 헝가리의 부다페스트에 무역사무소를 개설하고 같은 해 3월 헝가리는 서울에 무역사무소를 개설함으로써 본격적인 한·헝가리간 경제교류가 이루어지게 되었다. 1988년 양국은 상주대표부를 설치하고 1989년 2월 1일 정식수교를 맺었다. 이후 한·폴란드간 수교도 이루어 졌다. 헝가리와 폴란드와의 국교수립에 고무된 노태우 정부는 소련과의 접촉을 적극화하고 한·소간 무역대표부 개설에 이어 마침내 1990년 9월 30일 역사적인 국교수립을 이루어 냈다.

제6공화국의 출범으로 노태우 정부는 소련뿐만 아니라 중국과도 관계정상화를 도모함으로써 한반도 긴장완화와 평화정착을 구축하고자 하였다. 중국의 역할은 한반도를 포함한 동북아 질서안정에 중요한 변수였다. 중국 역시 경제발전과 관련하여 한국과의 실질적인 개선이 필요하였다. 그러나 중국은 북한과의 관계를 의식하여 정경분리의 원칙에 따라 '두개의 한국정책'을 고수하였다. 88 서울올림픽의 성공적 개최와 제11회 중국 아시안게임에 대한 한국정부의 적극적인 지원으로 양국관계는 급진전되었으며, 한·소 국교정상화의 선례는 중국에 커다란 영향을 미쳤다. 양국은 상호 무역사무소를 개설하고 1992년 8월 24일 수교를 단행하였다.

다. 남북대화 및 관계개선

동족상잔의 전제를 치르고도 한동안 적대적 관계를 청산하지 못하던 남북은 1969년 7월 닉슨 독트린 발표와 미·중, 일·중 화해에 따른 동북아 국제질서의 변화에 따라 1970년 8월 15일 광복절 25주년 기념경축사에서 박정희 대통령이 ‘평화통일의 기반조성을 위한 접근방법의 구상’을 밝힘으로서 변화를 시사하였다.¹¹⁸⁾ 이어서 1971년 8월 7일 정부의 대북정책 변화에 발맞추어 대한 적십자가 남북 적십자회의 이산가족찾기 운동의 회담을 제의 수차의 실무 회담을 거쳐 1972년 평양에서 본 회담이 개최되었다.

이후락 중앙정보부장과 북한의 김영주 노동당 조직부장간의 비밀회담을 통해 1972년 7월4일 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 조국통일 3대원칙을 기본내용으로 하는 ‘7·4 남북공동성명’을 발표하였다. 이후 공동성명을 계기로 남북조절위원회가 설치되어 남북관계 개선과 통일문제가 논의되었고, 남북 적십자회담이 진행되는 등 남북한 관계는 새로운 단계로 진입하였으나 통일문제에 대한 쌍방의 의견차이로 실질적인 진전은 이룩할 수 없었다.

이러한 상황에서 박정희대통령은 1973년 6월 23일 7개항의 평화통일 외교정책에 관한 특별성명을 통하여 북한을 국가는 아니지만 정치실체로 인정하고 남북한의 평화적인 관계 정립을 천명하였는데, 이것이 ‘6. 23 선언’이었다. 이 선언에서 최초로 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔 동시가입을 반대하지 않을 것이며 이념과 체제가 다른 국가들에 대해서도 문호를 개방한다는 공존정책을 표명하였다.¹¹⁹⁾

그러나 북한은 한국의 ‘6. 23 선언’에 대응하여 같은 날 단일 국호에 의한 남북연방제 실시를 주요내용으로 하는 ‘조국통일 5대 강령’을 발표하여 공존정책을 거부하므로써 그 동안의 남북조절위와 적십자회담 등 남북접촉창구는 점차 소강상태에 들어 갔으며¹²⁰⁾ 이후 북한의 대미 평화협정체결 강조, 지하 땅굴 굴착, 1976년 8월 18일 판문점 도끼만행사건 등과 같은 대남 강경정책으로의 선회로 남북대화가 전면 중단상태에 이르렀다. 이후 박정희 대통령은

118) 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」3 (대통령비서실, 1973), pp.806-811.

119) 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」5 (대통령비서실, 1976), pp.109-111.

120) 적십자회담은 실무자회의로 격하되어 1977년 12월까지 총25차례가 진행되었지만 아무런 성과없이 중단되었고, 남북조절위원회 회담은 부위원장회의로 진행되었으나, 1975년 5월 북한의 무기연기로 무산되었으며, 직통전화는 1976년 8월 18일 ‘판문점 도끼만행사건’ 직후인 8월 30일 단절되었다.

1979년 1월 19일 연두기자회견에서 남북대화를 재개하기 위하여 시기, 장소, 수준에 구애됨이 없이 남북한 당국간의 무조건적인 직접대화를 촉구하기도 했다.

또한 한미 양국은 1979년 7월 1일 한미정상회담 공동성명을 통하여 남북대화 촉진과 한반도 긴장완화 방안을 마련하기 위한 남북한 및 미국의 고위당국 대표회의 개최를 제의한 바 있으며, 이에 북한은 7월 10일 외교부 대변인 성명을 통하여 주한미군 철수 및 휴전협정 대체 문제등은 미·북한 간의 문제임을 강조하면서 3당국회의를 거부하고 대미 직접협상을 주장했다.¹²¹⁾

한편 신군부정권이 들어서면서 1980년 2월 6일부터 8월 20일까지 남북총리 회담을 위한 실무대표 접촉이 10차례 진행되었으나 결렬되었으며 1981년 1월 12일 전두환 대통령은 국정연설을 통해 남북한 당국 최고책임자의 상호방문과 직접회담을 제의한데 이어, 1982년 1월 22일 국정연설에서는 통일협법마련을 위한 민족통일협회의의 구성, 남북한 기본관계에 관한 잠정 협정체결, 남북 당국 최고책임자 예비회담 개최 등을 포함한 「민족화합 민주통일 방안」을 제시 하였으나¹²²⁾ 북한은 이를 거부하였으며, 1983년 10월의 '랭군 폭파사건'을 계기로 남북관계는 급속히 경색되었다.

또한 1984년 8월 20일 전두환 대통령은 기자회견을 통하여 '남북한 물자교역 및 경제협력'을 제의하면서 북한주민을 위한 기술·물자의 무상제공을 발표했는데, 북한은 이 제의를 거부하고 오히려 9월 8일 북한 적십자회를 통하여 한국의 수재민들에게 救護物資를 제공하겠다고 발표하였다. 이에 대해 한국 정부가 수락하여 쌍방 적십자간에 수재물자 인도·인수가 이루어 졌으며, 이를 계기로 다방면에 걸친 남북관계의 접촉이 재개되어, 1984년 11월 5일에는 분단이후 최초로 남북간에 경제분야 회담이 개최되어 1985년 11월 까지 5차례 진행되었고, 남부적십자 본 회담은 중단 12년 만인 1985년 5월 재개되어 12월 까지 3차례 개최되었다. 특히 1985년 9월 20일에는 151명으로 구성된 '남북이산가족 고향방문 및 예술공연단'의 교환 방문이라는 분단이후 최초의 대규모 인적교류가 성사되기도 하였다. 그러나 이러한 것들 역시 1986년도 팀스리리트(Team Spirit)훈련을 이유로 1986년 1월 20일 북한이 모든 남북대화를 거부

121) 통일원 「남북한 통일, 대화제의 비교, 제1권」(서울: 통일원, 1987), pp.367-368.

122) 대통령 비서실, 「전두환대통령 연설문집」, 제2집(서울: 대통령비서실, 1988), pp.367-369.

함으로서 남북대화는 전면 중단되었으며, 1987년 11월 대한항공기 격추사건으로 또 다시 남북관계는 냉각되었다.

지금까지 살펴본대로 전두환 행정부시절은 1980년의 남북한 총리회담을 위한 실무대표 접촉 이후 계속되는 북한의 대남도발 책동으로 사실상 남북대화는 진전되지 못하고 중단된 상태에 놓여 있었다. 이는 북한이 대남 적화통일의 야욕을 포기하지 않고 있었음을 말해주는 것으로 한국은 북한의 의도를 파악하지 못한채 성과없는 유화책에 시간과 노력을 허비하고 있었던 것이다.

그럼에도 불구하고 대북한 관계개선을 위한 정책은 1988년 2월 25일 노태우 정권의 출범과 함께 더욱 본격적으로 추진되었다. 이러한 대북정책의 기초는 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언'(7.7선언), 1988년 10월 18일 '한반도에 화해와 통일을 여는 길'이라는 제하의 유엔총회연설, 1989년 9월 11일 '한민족 공동체 통일방안'천명 등 지속적으로 표명되었다.

노태우 대통령은 7.7선언을 통해서 그 동안 북한을 경쟁과 대결 그리고 적대적 상대로 인식해온 시각에서 탈피 북한을 적이 아닌 민족공동체의 동반자로서 받아들이는 획기적인 인식전환을 표명함으로써, 북한을 국제사회에 책임 있는 성원으로 참여하도록 유도하는 통일정책을 수립하고 있었다.

한편 1989년 1월 23일 강영훈 총리가 북한의 대화제의에 대해 예비회담 개최를 수락함으로써 9년만에 남북한 당국자간의 회담이 개최되었다. 그리고 이후 총리회담을 위한 예비회담은 1989년 2월 8일에 개최된 제1차 회담을 비롯해서 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무 대표접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급 회담을 개최하여 '남북간의 정치·군사적 대결상태 해소와 다각적인 교류·협력 실시문제'를 협의할 것에 합의하였으며, 1990년 9월부터 8차례의 고위급 회담이 개최되어 남북관계가 상당히 개선되는 듯 했으나¹²³⁾ 1992년 12월 19일 북한은 돌연 고위급회담 북측 대표단 명의로 성명을 발표하여 팀스피리트훈련 재개결정을 이유로 제9차 고위급회담을 공식거부하였다. 이에 따라 남북 당국간 회담은 전면 중단되고 남북관계는 다시 동결되었다.

123) 북한은 제8차 고위급회담 결과를 “은 거래의 지향과 요구에 맞게 남북합의서를 원만히 이행할 수 있는 실천적 기초를 마련한 것으로서 민족적 화해와 단합, 통일을 위한 길에서 이룩된 또하나의 획기적인 전진으로 된다”라고 자체 평가하였다. 「노동신문」, 1992년 9월 18일자.

한편 1992년 3월 19일 남북 핵통제공동위발족 이래 1993년 1월 25일 제1차 위원장 접촉까지 총 22회(본회의 13회, 위원장 및 위원접촉 9회)의 협상과정을 통해 한국은 핵문제 선결론을 견지하고 있는 반면 북한은 남북상호 사찰을 완강히 거부해 왔다.¹²⁴⁾ 그런데 이에 앞서 1991년 11월 8일 노태우대통령은 한국의 '핵무기 포기선언'과 '핵연료 재처리 및 농축 포기선언'으로 구성된 국제관례상 매우 이례적인 11. 8선언을 하면서 북한도 "핵안전협정에 조속히 서명하고 핵재처리 및 농축시설의 보유를 포기하는 조치를 취하고, 고위급회담을 통해 핵문제를 포함한 모든 군사안보문제를 협의하여 해결해 나가자"라고 한 바 있다. 이것이 소위 한반도 비핵 5원칙이다.

이 선언은 91년 9월 27일 미국의 부시대통령이 발표한 미국의 단거리 전술 핵 무기의 전면적인 폐기 및 철수선언과 궤를 같이하는 것으로, 이는 북한이 핵무기를 개발할 경우 한반도의 긴장고조, 동북아의 안보위협, 한국과 일본으로 이어질 핵무장의 연쇄반응으로 발전할지도 모른다는데 대한 미국의 심각한 우려의 결과였다. 결국 이러한 노력들은 우리만이 이들 기술을 포기한 결과로 우리의 장래의 안보에 상당한 문제점을 안겨준 것이었다.

전반적으로 볼때 80년대 이후의 대북정책에 있어서 과연 자주국방이라는 우리의 주권을 스스로 손상시켜가면서까지 남북관계개선을 무리하게 추진해야 했는가에 대해서는 선뜻 이해하기 어려운 점이 아닐 수 없다.

124) 1990년부터 국제적인 관심사로 부각되기 시작하였던 북한의 핵개발문제는 '1992년중 재처리시설 완료, 2-3년 이내에 핵폭탄 보유가능'이라는 국제적인 전문기관의 정보분석이 있었다.

제IV장 對韓 軍事政策의 분석

본 장에서는 본 논문의 핵심이 되는 美國의 對韓 軍事政策에 대한 特徵을 분석하게 된다. 미국의 대한군사정책은 두 가지의 특징을 토대로 분석되어질 것이다. 첫째는 미국의 역대 행정부들은 냉전기간 중 대한군사정책 시행과정에서 美國的 價値와 理念을 구현하기 위해 노력해 왔는가 하는 점이다. 둘째는 한미 군사동맹이 양국 국력의 변화에 따라 어떻게 변화되어갔으며 이러한 현상은 國際關係 同盟理論에 어떻게 적용되고 해석될 수 있는가이다. 본 장의 특징적 분석의 시도는 냉전시 미 군사정책에 대한 평가 뿐만 아니라 탈냉전 시대 장차 통일한국의 안보구상 시 미국 역할에 대한 분석자료로서도 유용할 것이다.

제1절에서는 앞의 제II장에 소개된 국제관계에서의 동맹에 관한 제이론과 미국의 대외정책의 이념적 전통이 '제III장 역대 행정부별 대한군사정책'에 어떻게 적용되고 영향을 미쳐왔는가를 우선적으로 규명해 보고자 한다. 아울러 역대 행정부 별로 전개되어진 한미간 국가정책과 국익의 차이가 우리의 안보 현안에 어떻게 갈등하고 협력되어졌는가에 대한 변화내용을 파악해 볼 것이다. 이를 바탕으로 한미동맹의 의의와 미국의 역할이 우리나라 안보에의 기여도를 측정할 수 있기 때문이다. 또한 이러한 규명은 미국이 대한군사정책을 통해 어떻게 미국적 가치와 이념을 구현하기 위해 노력해 왔는가에 대한 서론에서의 질문에 대한 해답을 제시할 수 있기 때문이기도 하다.

제2절에서의 전반부에서 우리나라의 국력신장에 따라 어떻게 동맹관계가 변화해 나갔는가를 규명하기위해 냉전초기 미국의 안보지원 실적을 추적해 볼 것이다. 이를 통해 냉전초기 안보 보호국으로서의 미국의 지원 및 역할을 조명해 볼 수 있기 때문인 것이다. 후반부에서는 우리의 국력신장에 따라 증가되어간 주한미군 방위분담의 내역을 본 논문에서 한정된 시대영역에 구애됨 없이 탈냉전 이후까지 추적해 보겠다. 이를 통해 제II장에 제시된 보호-피보호국 관계에 대한 이론적 분석의 틀로 한미동맹의 구조의 변화가 이 관계를

벗어나 있는지에 대한 이론적 검증을 시도해 볼 것이다. 이러한 규명은 차후 한미동맹구조 발전방향에 대한 바람직한 방향제시를 위해서도 필요할 것이다.

제1절 美國的 價値와 對韓 軍事政策

1. 행정부별 對外政策변화와 對韓軍事政策의 영향

冷戰시대에 미국 역대 행정부가 對韓軍事政策을 시행하면서 미국적 價値와 理念의 구현을 위해 노력한 내용의 분석이 본 항에서 이루어 진다. 이를 위해 고려되는 내용들은 다음과 같다. 첫째, 주요 국제정세에 대한 역대 행정부의 인식과 대응내용은 무엇이었는가? 둘째, 당시 미국의 국내 및 행정부별 주요 현안은 무엇이었으며, 이는 과연 우리의 안보에 영향을 줄 것인가? 셋째, 미국의 대한안보전략의 내용과 한국의 전략적 가치평가 넷째, 대한군사정책에 미국의 이념과 가치가 어떻게 반영되고 적용되어 졌으며, 미국의 현실적 국가 이익 그리고 한국의 이익과의 갈등 시 어떻게 조정되어지는가? 끝으로, 역대 행정부들의 공통적 특징은 무엇이며 이는 동맹관계의 이론적 분석 틀에 의해 어떻게 해석되어지게 되는가를 규명하는 것이다.

이와 같은 다섯 개의 고려사항들에 의한 미국의 안보정책은 행정부별로 분석이 되어질 것이다. 분석 결과에 대한 내용의 요약 및 평가는 제V장의 결론 부분에서 서론에서 제기되었던 질문에 대한 답변과 함께 제시되어질 것이다.

가. 트루먼·아이젠하워 행정부

트루먼 행정부는 제2차 대전이 종식된 후에도 군사력을 해체하지 않고 주변국에 공산주의 세력확대를 추진하고 동유럽 국가들에게 공산정권의 설립을 추진하는 소련에 대해 강경책의 필요성을 느끼게 되었다. 소련주재 미 외교관 조지캐넌은 「Foreign Affairs」지 기고문에서 체제유지를 위해 투쟁적 국제환경을 필요로 하는 공산주의와 자본주의는 공존이 불가능하다고 역설하였다. 소련 공산주의의 팽창을 저지하고 미국적 가치인 민주주의 체제의 우방국가를 보호하기위해 봉쇄정책(Containment Policy)을 추진할 것을 건의, 채택되면서 냉전이 시작되었음은 제III장의 제1절에서 논의한 바와 같다.

트루먼·아이젠하워 행정부의 주요현안은 대소련 주도권 확보 및 우위 유지였다. 이를위해 트루먼 독트린과 마샬계획에 의거 막대한 경제적 지원을 유럽 및 공산주의와 투쟁하는 우방국들에 실시하였다. 아이젠하워 역시 취임직후 대소 봉쇄정책을 분명히 하고 핵의 우위를 이용한 대량보복전략을 채택, 대소 주도권 획득에 주력하였다. 이들 행정부들은 대한민국에 대한 전략적 가치를 크게 평가하지 않았는데, 이는 중국이 공산화된 이후 한국의 방위가 비현실적인 것으로 판단했기 때문이다. 1949년 6월 군사고문단 500명을 제외한 주한미군 전원 철수는 이에 연유하는 것이다. 그럼에도 남한을 완전포기하지 못했는데, 비록 전략적 중요성은 인정되지 않지만, 당시 고조되던 미·소간의 대결에서 남한은 정치적 상징으로서 중요성이 부각되었고, 이는 한국의 국익이 아닌 미국의 국익 즉 자유민주진영의 지도국으로서의 미국자신의 위신과 신뢰성의 관점에서 였다.

트루먼 행정부에 의한 대한 군사정책의 주요내용 중 한국군의 창설 지원, 주한미군철수 단행 및 한국전 참전과 한미상호방위조약의 체결에 대해서만 본항에서는 분석되어 질 것이다. 일본이 피폭된지 이틀 후인 1945년 8월8일, 소련이 전후 동북아 영향력행사를 위해 한반도에 진출하자, 미국은 소련의 한반도 전역을 점령할 것을 우려, 한국을 북위 38도선에서 남북으로 분단, 미·소가 일본군의 무장을 해체한다고 발표하였다. 이에 따라 인근 오키나와에 주둔중인 미 육군제24군단이 1945년 9월 10일부로 서울에 주한 미군사정부를 수립, 군정을 실시하여 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 시 까지 남한내 유일한 통치기구로서 행정기능을 수행하였다.

미군정의 계획적인 준비와 지원에 의해 대한민국 정부가 수립되기 전에 한국군의 창설이 이루어졌음은 제III장의 논의와 같다. 한국과 미국의 관계가 전형적인 '보호-피보호국'의 관계였던 상황에서 미군의 주도과 후원하에 한국군이 창설되는 태생적 한계는 차후 장기간 일방적지원과 의존관계가 지속되는 동맹 불균형의 근원이 되는 것이다.

1947년 미합참이 주한미군의 철수를 건의한 것은 앞서 언급한대로 미국의 국익에 한국이 필수적이 아니라는 판단에서 였다. 주한미군 철수의 부작용을 최소화하기 위한 조치로 한국정부와 주한미군사령부는 '잠정적 군사안전에 관한 행정협정'을 체결, 대한민국 국군의 조직, 훈련 및 장비운용 및 전반적인

작전상의 통제권을 주한미군사령관이 행사하는데 합의하였다. 이후 한·미정부간 '주한미군사고문단 설치에 관한 협정'을 체결, 주한군사고문단(KMAG; Korea Military Advisory Group)이 주한미군 철수 후에도 한국군 운용과 관련하여 일부 규제를 받게되었다. 미국의 주한미군 철수결정은 한국정부와의 협의없이 비밀리에 일방적으로 이루어져, 이승만 정부의 뒤늦은 철군반대노력이나 원조획득 노력, 미국의 대한방위보장 요구, 진해기지 제공 제의 등 일련의 시도들이 모두 허사가 되고 말았다. 이를 분석해보면 소련의 한반도 전역 점령 방지를 위해 일시 진주한 주한미군의 역할은 한국의 안보지원이 아닌 정치적 후견자로서의 기능했던 것이었다. 미국의 국가이익과 세계전략은 전후 신속한 동원해체와 국방예산의 감축, 그리고 유럽의 안정에 있었고 한국의 전략적 가치는 아주 낮게 평가하였다. 따라서 한국의 국가이익과의 갈등에서 미국은 한국의 절박한 요청을 외면하고 미국의 국익에 따라 주한미군의 철수 정책이 시행 되어졌음을 알 수 있다. 결국 주한미군의 철수와 애치슨선언에 이은 한국전쟁의 발발 등 미국의 대한군사안보정책의 실패를 감안할 때 미국은 한국과의 관계에서 '불안정한 보호국'으로 평가될 것이다.

한국의 전략적 중요도를 낮게 평가해 왔던 미국이 즉각적으로 한국전쟁에 개입한 동기는 첫째, 소련의 팽창을 한국의 봉쇄선에서 막아 유럽과 일본의 안보를 지키려 했고 둘째, 우방국들에 대한 신뢰를 획득하여 민주진영의 지도국으로서의 위상을 확립하고자 하는 미국의 범세계전략적 국가이익을 위해서였다.

정전협상과정에서 미국은 한국과의 상이한 국가이익과 전략의 갈등을 협의 과정을 통해 일부 조정해 나갔음은 제III장에서 토의한 바와 같다. 즉 미국 아이젠하워 행정부는 한국이 정전반대입장의 철회를 요청하며 정치·경제·군사적 지원을 약속하는 대통령 친서를 한국정부에 전달하는 등 상호이익의 갈등 표출을 협력을 통하여 조정하려 하였다. 또한 한·미 상호방위조약의 체결과 한국군의 증강을 위한 지원으로 한국과 미국은 한국에 대한 외부세력의 침략에 대해 공동으로 대응하는 기본 틀을 갖추게 되었다. 그러나 한·미동맹체제의 법적근거가 되는 한·미상호방위조약은 한반도 방위에 있어서 미국의 안보지원과 한국의 미군주둔 여건보장을 규정한 것으로, 상호성이 결여되어 동맹관계의 균형성 문제를 야기하는 요인이 된다.

나. 케네디·존슨 행정부

케네디 행정부는 소련의 미사일 및 재래식 군사력이 위협적이 아닌 것으로 평가하고 신 전략개념인 유연반응전략을 창출하였다. 핵의 사용이 윤리적으로 문제시된 점과 국지전과 제한전에서의 유용성에 대한 회의로 유연반응전략과 연계해서 2 $\frac{1}{2}$ 전략이 대두되었으며 자세한 토의는 제III장에서 토의된 내용과 같다. 즉 핵 전쟁은 별도로 하고 유럽과 중국에서 각각 전술핵을 포함한 대규모전쟁을, 한국을 포함한 기타지역에서는 소규모의 전쟁을 동시에 수행하는 전략이었다. 큐바미사일 사태는 정책결정과정에서의 합리적 의사결정모델로 간주되었다.

존슨 행정부도 기본적으로 전 행정부의 정책을 이어갔으며 소련과 핵확산금지조약(NTP) 도입에 합의하고 데탕트를 시도하였지만, 확고한 군사력 증강은 지속되었다. 존슨 행정부는 베트남에 막대한 군사력을 투입했음에도 불구하고 전세를 만회하지 못하고 미국내의 국론분열과 경제하락, 그리고 민주우방국들에 대한 지도력 약화가 초래되었다. 존슨행정부의 중요현안은 단연 월남전의 명예로운 종식이었다. 단독참전에 대한 비난의 회피를 위해 우방국으로부터 월남참전의 협조를 이끌어 내는 것이 급선무였다.

케네디 행정부에 의한 대한 군사정책의 주요내용은 군사쿠데타 승인과 군사원조의 지속여부였다. 5.16 군사 쿠데타 직후 미국은 합법적인 정부를 전복시킨 군사쿠데타를 인정하지 않았다. 그러나 윤보선 대통령이 군부지도자들을 용인한 이후에는 별다른 대안이 없자 군사정권을 인정하는 대신 조속한 민정이양을 요구하였다. 그러나 1963년 2월 군정 4년간 연장발표에 의해 한·미 관계는 다시 악화되었다. 케네디 대통령은 강력한 항의서한을 박정희 의장에게 보내고, 한국정부가 요청한 2천5백만달러 규모의 경제원조를 중단하였다. 이외에도 민정이양 약속 파기에 대한 경고로 군원의 삭감과 미군철수 등의 뜻을 비추었고 민간 정치세력과 접촉하는 등의 압력에 굴복하여 박정희 의장은 군정연장을 철회하고 민간신분으로 혁명세력이 창당한 공화당의 대통령후보로 선거에 출마 당선되었다.

이는 보호-피보호국 관계이론의 전형적인 사례로서 보호국 미국의 케네디 행정부는 피 보호국인 한국의 쿠데타 군사정권으로부터의 우호적인 협조(민정

이양 약속)를 통해 민주적인 절차에 의해서 정권이양을 하도록 지배적인 영향력을 행사하는 것이다. 대신 미국은 피보호국 한국의 안보를 보장(주한미군 철수압력취소 및 원조계속)해 주었던 것은 앞장에서 살펴본 바와 같다. 쿠데타 초기 윤보선대통령이 군사지도자들을 용인한 이후 미국이 반공주의 노선의 군부세력을 잠정적으로 인정한 사례는 미국의 전통적인 이항적 외교이념의 틀 속에서 보면 현실주의와 개입주의가 결합된 사례로 분류될 수 있을 것이다. 마땅한 대안이 없는 가운데 미국이 범세계적인 봉쇄정책의 수행이라는 면에서 보면 현실적으로 북한의 공산주의 위협의 대처에는 검증되지 않은 집단들에 비해 반공주의 성향의 군부집단이 안전하다고 판단했던 것이다.

존슨 행정부의 대한 군사정책의 주요내용은 월남파병요청과 한국군 현대화 지원이었다. 존슨 행정부는 단독참전에 대한 국내외의 여론의 비난을 회피하기 위하여 'More Flag'정책을 추구하였고 1964년 10월 미국무성 극동담당 차관보 윌리엄 번디의 방한을 통해 구체적인 논의를 진행시켰다. 한국은 월남 참전에 대한 미국요청의 수락 대가로 더 많은 원조를 획득하고자 노력했다. 실제로 1965년부터 1973년 까지 10억불의 외화를 획득, 제2차 경제개발 5개년 계획수행에 필요한 외자를 충당할 수 있도록 지원하였다. 이로써 한국은 12%의 경제성장을 달성하였다. 또한 월남 전투부대 파병을 계기로 1968년 박정희·존슨 회담의 결정에 따라 '한·미 연례안보협의회'가 매년 개최되고 한국군 증강 및 현대화에 대한 미국의 지원을 약속받는 등, 양국간의 우호적인 협력관계가 형성되기 시작 하였다. 즉 '보호-피보호국 관계'속에서 미국이 대한지원을 확대하면서도 '상호 협력을 교환는 우정어린 관계'로 변모되기 시작 했다.

다. 닉슨·포드 행정부

닉슨 행정부의 당시 현안은 공산주의와의 관계개선에서 이념적 경직성에서 탈피 실용주의로 전환하는 것이었다. 이를 위해 새로이 등장하는 다극체제하에서 미국의 국익 극대화를 위해 적으로 간주되던 중공과의 데탕트를 통해 소련을 봉쇄하는 전략을 추구하는 것이었다. 아울러 '닉슨독트린'을 통해 재정적자에 대해 동맹국과의 비용분담을 통해 해소시키는 방안을 추진하였다. 우방국은 미국이 다시 고립주의로 회귀하는 것이 아닌가하는 의구심을 가졌으

나, 결과적으로 미국 경제회복의 중요한 계기를 제공하였다. 이 고도의 전략은 훗날 소련 붕괴의 주요원인으로 작용하게되었다.

닉슨·포드 행정부의 대한 군사정책의 주요 내용은 닉슨독트린과 한·미동맹관계와 미국의 11/2전진전략과 방위산업이다. 1969년 7월 아시아 제국 순방시 발표한 '닉슨 독트린'은 미국의 직접적인 안보역할을 축소하는대신 당사국들의 방위역할을 증대시키는데 역점을 두었다.

이에따라 아시아 지역의 국지전에 대한 미국직접개입을 축소하는 구상을 하게되었다. 이에따라 21/2 전략에서 11/2전략으로 전략개념을 수정하였다. 1970-71년 기간에 아시아에서 32만명의 병력을 철수시키고 한국에서도 1971년 미7사단 중심의 2만명이 철수하였다. 또한 미국은 한국의 경제력의 신장과 국방능력을 고려, 무상원조를 대폭삭감하고 전력증강사업(Combined Defense Improvement Program: CDIP)에 소요되는 비용의 지원을 요구했다. 한·미동맹체제에 안보를 의존하던 한국은 미국의 요구를 수용할 수 밖에 없었고, 이로써 주한미군 주둔에 소요되는 일부비용이 한국 국방비에서 지출되기 시작, 방위비 분담문제가 대두하는 한미동맹관계의 갈등이 야기되기 시작했다. 갈등의 중요원인은 미국의 안보개념과 한국의 안보개념상의 괴리발생이 이유였다.

미국의 11/2 전진전략으로의 수정은 한국이 방위산업을 육성시키기 위한 제도적 장치를 마련하는 계기를 부여하였다. 방위산업에 참가하는 기업들에게 감세 및 지원금 장려 및 이윤에 대한 보장을 정부에서 주도하였다. 한국의 안보책임자들은 자주국방과 함께 신 군사안보정책을 추진했다. 아울러 남북한 긴장완화를 위한 새로운 대북한정책도 병행 추진했다. 1972년의 유신독재체제의 출범 후 한국의 박정희 정부는 '주한미군철수'라는 지렛대를 이용 한국에 영향력을 행사해온 미국의 방위공약에 대해 불신감을 갖고 자주국방계획과 방위산업육성에 박차를 가하게 되었다. 1970년대 초에는 미국의 기술지원 및 역설계제작으로 미국의 기존무기체계의 모방개발산업에 의한 기본병기생산 수준에서 1988년까지에는 기본병기 100%자급은 물론, 일부 고도 정밀장비 생산능력을 보유함으로써 우리의 방위산업 능력은 획기적으로 발전하였다.

닉슨독트린은 한·미관계의 의식을 전환시키는 중요한 계기가 되었다. 미국은 영원히 한국의 안보를 책임져주는 보호국이 아니라는 한국의 안보책임자

들의 각성은 자주국방 목표의 달성에 진력하도록 했던 긍정적인 효과도 있었던 것이다.

라. 카터 행정부

카터 행정부가 집권 당시 국제정세에 있어 주요관심사는 역대 행정부가 추진해오던 소련붕쇄보다는 제3세계 국가에서의 인권을 우선 강조하는 인권정책의 시도였다. 카터는 제3세계 국가들의 정치행태가 민주적으로 전환되지 않으면 미군을 철수할 것이라고 경고하는 한편 일부 국가에서는 실제로 병력을 철수하기도 했다. 이는 전형적인 안보-자주성교환 동맹이론의 유형이라 하겠다. 소련과 군축협상을 재개해 SALT II를 시도하여 순항미사일 범위제한, 대륙간 탄도탄의 종류 및 개량의 제한등 몇몇문제를 제외하고 최종적으로 1979년 6월 비엔나에서 조인되었으나 소련의 아프가니스탄 침공으로 미 의회의 비준을 받지못하였다. 소련의 소말리아 개입, 앙골라 및 모잠비크 지원은 카터로 하여금 현실주의 대소 붕쇄로 정책전환의 원인을 제공하였다.

카터 행정부가 시행하고자 했던 주요 대한 군사정책의 내용은 전진전략의 포기 및 주한미군철군정책 그리고 한미연합사의 창설과 신군부 쿠데타승인이었다. 당위성을 입증받지못한 월남전 개입에 실패와 닉슨의 워터게이트 사건으로부터 기인된 정치의 도덕성 문제는 범 국민적 관심사가 되어 이는 곧 대외군사정책에도 영향을 미치게 된 것이다.

카터 행정부는 출범후 선거공약 이행의 한 조치로 주한미군철수 계획수립에 착수하였으나 미 의회와 행정부 및 군부내의 반발과 일본등의 반발과 소련의 팽창주의에 대한 현실적 문제에 부딪쳐 철수계획은 백지화하였다.

그러나 카터 행정부의 주한미군철군 계획의 보완책으로 신속히 추진된 한미연합사의 창설은 양국간의 군사관계 협력과 유대강화를 위한 제도적 장치가 마련되었고 한국군에게는 주한미군의 완전철수를 대비하여 작전통제권을 인수할 수 있는 체제와 기반을 갖추게 되었다. 아울러 대외적으로 군사적인 주체성을 과시하게 된 점도 다행스러운 일이지만 한국 방위의 한국군 주도화를 앞당기는 계기를 조성해 준 점이 더 큰 성과일 것이다. 그러나 한국군 대부분이 미국군의 수직통제하에 있는 수직적 구조상의 문제점은 개선의 여지를 남겨두고 있다고 본다. 이러한 사실은 제II장 이론부문의 안보-자주성 교환

동맹이론의 틀 속에서 양국군의 동맹관계 해석이 가능하게 해주는 것이다.

또하나 신군부의 권력장악과정에 대한 묵인으로 신군부의 정권탄생을 승인하게된 점도 시사하는바가 크다. 이는 소련의 팽창주의에 편승한 북한의 오판에의한 도발 책동을 경고하기위한 것으로 해석되며, 이는 이상주의 카터 행정부가 인권정치로부터 대소봉쇄전략의 중요성을 인정하고 현실주의적 입장으로 돌아섰다고 볼 수 있다.

마. 레이건·부시 행정부

실추된 자유진영의 영도국으로서의 위신을 회복하고 대소 군사력 우위 확보를 다짐하는 레이건 대통령의 등장은 미·소간의 갈등을 가속화 시켜나갔다. ‘신보수주의’를 표방하는 레이건 행정부는 미·소간의 전략적 불균형을 시정하기 위해서는 핵의 균형뿐만 아니라 재래식 무기의 균형에도 역점을 두어야한다는 교훈을 전 행정부의 군사정책에서 습득하였다. 전략적 방위구상(SDI)은 적의 미사일 공격이 발사되어 폭발하기 까지의 모든 단계에서 차단시킨다는 목표로 하는 방어구상에 대한 연구개발계획이다. 이는 엄청난 소요경비와 현실성 및 억제효과에 대한 반박 등 문제점들이 노정되어 추진하지 못했다.

부시 행정부가 들어서면서 소련 공산당 서기장 고르바초프와의 조심스러운 협력관계가 더욱 발전되면서 냉전의 변화가 일기 시작했다. 이는 고르바초프의 신사고에 의한 개혁과 개방의 기치를 들고 미국의 부시행정부와 무기감축협상에서도 양보를 통해 신뢰를 구축함으로써 소련의 해체와 냉전의 종식에 기여하게 된다.

45년간 소련은 국가역량을 총동원하여 미국에 도전하고 자국의 세력확대를 위하여 모든 수단을 사용하였다. 그러나 자유를 허용하지 않는 전체주의적이며 관료주의적인 정치구조, 국민의 창의력을 억누르는 사회체제 그리고 발전을 저해하는 경제시스템은 국가로서의 소련의 기능을 저해시켰다. 특히 미국과 서방이 자유주의 시장경제를 토대로 기업의 성장을 추구하고 국제경제를 확대시킬 때, 소련은 생산성 저하로 인한 경제몰락을 겪어야 했다. 소련은 외교에서도 실패했다. 특히 중·소분쟁은 소련이 멸망하는 가장 중요한 요인이 되었다. 소련은 오로지 군비증강에만 진력을 다했으나 그것만이 국제경쟁의 수단은 아니었다. 소련은 외교, 군사, 경제를 균형적으로 고려해야한다는 역사적

으로서 중·소관계 때문에 한반도의 위치가 중요한 전초기지로 활용될 수 있다는 것이다.

레이건 대통령은 취임후 최초로 동맹국 국가원수중 한국의 전두환 대통령을 워싱턴에 초대하였다. 이는 미국이 더 이상 우방국의 내정에 간섭하지 않을 것이며 전략적 차원에서의 필요에 의한 대우방외교를 추진하겠다는 의지의 표현이다. 한미간의 동맹복원의 상징은 '팀스피리트 연합훈련'의 확대실시로 나타났는데 이는 자유진영에서 행해지는 최대의 연합훈련이었다.

국제정세의 편승으로 전두환 정권은 미국의 안보협력확보를 위한 대미외교에서 상당한 성과를 거두었으나, 권력의 정통성문제에 대한 취약점극복의 대안으로 미국의 지원을 얻고자 미국의 이해사항에 대해서는 조정이나 저항함이 없이 철저히 순종하여 국가이익의 보호에 소홀하였음은 제III장에서 논의한 바와 같다.

미국 부시행정부는 탈 냉전시대의 '균형자역할론'의 대두, 세계경찰로서의 역할을 충실히하면서 국제적 리더십을 견고히 유지해나갔다. 미국의 재정적자 해소를 위해 3년간 1천 8백억달러의 국방예산 삭감 목표를 수립하고 주한미군의 3단계 감축을 계획 했었으나 북한 핵문제와 연계되어 유보되었다.

한국의 노태우 행정부는 변화하는 국제정세의 조류에 재빨리 편승, 북방정책을 추진하였다. 이어서 동구 사회주의 국가와 중공 및 소련과의 수교를 단행하여 북한과의 관계개선을 위한 노력을 통해 한반도의 긴장완화에 기여하였다.

2. 韓·美간 國益 차이에 따른 갈등과 협력

본 항에서는 미국의 아이젠하워 행정부가 對韓 軍事政策을 시행해가는 과정에서 야기된 양국간의 갈등, 즉 한국전쟁 정전협정에 대한 갈등을 어떻게 조정하였으며 그 이유는 무엇이었는가를 규명하고자 한다. 이러한 양국간의 갈등의 조정내용을 분석하여 동맹의 주요이론의 틀 속에서 이를 해석해 보고자한다.

가. 한국전쟁 停戰協定에 대한 갈등

북한군의 남침으로 시작된 한국전쟁에 미국은 UN군의 일원으로 2개사단을

파병하여 북한군을 격퇴했으나 中共軍이 개입하여 전세가 불리해지자 체면을 잃지 않고 개입을 명예롭게 종결시키는 것을 구상하게 되었다. 정전에 대한 미국의 의도와는 달리 한국은 전쟁을 통해 통일을 달성하고자 하였다.¹²⁵⁾ 그러나 미국은 한국의 입장과 달리 정전을 추진하였다. 이승만 정부는 정전협정 이전에 한미방위조약의 체결과 한국군의 증강에 대한 미국의 지원이 이루어지기를 원하였으며 이를 위해 정전협정의 반대를 협상의 카드로 활용했다.

한국정부는 한국 영토내에서 이루어지는 정전에 한국정부의 의사가 반영되지 않는 부당함을 역설하며 맹렬히 반대하였다. 이승만 대통령은 유엔군 지휘하의 한국군을 철수시킬것이라고 위협하였고, 이어서 정전후 중공군과 UN군 모두가 한국에서 철수를 요구하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 상호방위조약체결 대신 아이젠하워 대통령이 한국의 방위를 포기하지 않는다는 성명을 발표하고 군사지원을 포함하는 포괄적인 행정협정으로 한국정부를 달래보려 하였다.

미국은 상호방위조약 체결시 한국의 영토문제의 어려움을 들어 불가함을 역설하였다. 즉 이 조약에 한반도 전체가 한국의 영토라고 할 경우 미국은 적군을 한반도에서 축출하기 위해 무력을 사용할 의무가 생기는 반면 현재의 남쪽 부분만을 영토라고 할 경우 한국의 분단을 승인하는 꼴이 되기 때문에 곤란하다는 것이었다. 그리고 한국의 의사에 반하여 UN군과 중공군 쌍방간에 일방적으로 정전협정에 서명하기로 합의하였다.

이에 이승만 정권은 1953년 6월 18일 돌연 중립국 감시하에 있던 2만 5천 명의 반공포로들을 석방해 버렸다. 반공포로의 석방은 한국정부가 지금까지 미국에 해온 협박이 단순히 협박만이 아님을 입증하는 것이었다. 비록 휴전협정이 한국정부의 의사를 고려하지 않고 체결된다 하더라도 얼마든지 파기할 수 있다는 가능성을 보여 준 것이다.¹²⁶⁾

결국 한국정부의 완강한 반대를 설득하기위하여 7월 11일 미국정부가 정치·경제·군사적 지지를 약속하는 미국 대통령의 각서가 한국정부에 전달되었으며, 로버트슨 국무성 차관보가 방한하여 한국정부를 설득하였다. 이러한 갈등의 조정을 통해 마침내 1953년 7월 27일에 한국정전협정이 체결되었다.

125) 문창극, 전계서, p.91.

126) 상계서, p.100.

이를 제II장 제4절에서 논의된 ‘보호-피 보호국 관계이론’에 적용하면 다음과 같다. 미국은 정전이 이루어지지 않으면, 중공군의 개입과 추가로 소련의 등장에 의한 제 3차세계대전의 가능성을 우려하였다. 따라서 조속한 정전협정이 세계평화와 질서의 유지라는 미국적 이념과 가치를 실현하는 것으로 간주, 국익차원에서 이를 추진하는 것이다. 따라서 피보호국인 한국에 대해 지배적인 영향력의 행사로 정전반대를 철회하도록 하는 대가로 우월한 보호국인 미국의 국력(군사력)을 바탕으로 안보를 지원해 줌으로써 피보호국의 안보에 대한 심리적 불안정성을 경감시키는 것이다. 대신 피보호국은 북진통일이라는 자국의 대외적인 정치·군사적인 자율성의 제약을 스스로 감수하게 되는 것이다.

제2절 우리의 국력신장과 同盟關係의 변화

앞의 제II장에서 살펴본 바와 같이 보호-피보호국 관계모델은 동맹관계를 맺음으로써 보호국은 안보적 취약성을 가진 피보호국에게 일방적인 안보지원을 제공하고 비 보호국은 대외적으로 정치·군사적으로 자율성을 제한받는다. 국가간의 불평등한 교환관계는 안보에 대한 위협상황이 현저하게 존재할 경우 보다 분명하게 나타나며, 이러한 관계의 지속성과 범위는 보호국의 능력과 신뢰도 및 피보호국의 능력과 전략적 가치에 따라 변화하는 경향이 있다.

이러한 동맹관계에서 보호국은 안보지원을 통해 피보호국의 대내외 행위통제, 이념적 합일, 전략적 우위확보, 지역적 협력 등의 특정목적을 달성하려고 피보호국의 순응을 요구하고, 피보호국은 최소의 비용으로 국가안보 이익을 확보하기위해 보호국에게 자신의 자율성을 양보하는 특성을 보여준다. 피보호국의 입장에서 볼 때 우월한 힘과 지위를 가진 보호국으로부터 안보지원을 받음으로써 안보에 대한 물질적·심리적 불안정성을 감소시키는 대신 자국의 정치·군사적 자율성의 감소를 감수한다는 것이다.

본 논의는 보호-피보호국 관계모델의 대표적인 사례로서 한·미군사관계를 조명해 보는 것이다. 앞의節은 미국의 안보지원과 한국의 자율성 양보와의 상관관계만을 분석하는데 초점을 두었다.

그러나 본節은 비대칭 동맹관계에 있어서 한국이 과거 일방적인 안보지원으로부터 점차 탈피하여 자신의 방위분담을 증대시켜 나감으로써, 이에 비례해 자율성도 비교적 증가시켰던 점에 초점을 맞추어 나갈 것이다. 이를 위해 본節의 전반부에서는 한미동맹 결성 이전 냉전 초기에 보호국 미국의 일방적인 안보지원은 어떠한가를 규명하기위해 -무상군사원조, -대외군사판매(FMS)차관, -무기이전사업 및 방위산업협력 분야 별로 실적과 상호 협력위주로 고찰을 시도할 것이다. 그 이후 한국이 국력신장에 따라 냉전이후까지 방위분담을 어떻게 해서 동맹관계 변화에 영향을 미쳐왔는지를 구체적으로 규명하기위해 우리나라의 방위분담 부분을 -주한미군지원, -전시지원협정(WHNS), 및 한국의 방위비 분담으로 구분하여 고찰하려한다.

1. 미국의 안보지원과 대미의존

미국의 안보지원이란 미국의 국가정책과 목표달성을 촉진하기 위하여 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961), 무기수출통제법(Arms Export Control Act of 1976), 그리고 기타 관련법규에 의거하여 미국정부가 군사 및 경제지원을 무상, 차관, 현금판매 등의 방식으로 우방국에게 이전하는 일련의 사업을 말한다. 미국의 주요 안보지원사업에는 대외군사판매(FMS) 자금지원 사업, 대외군사판매 및 건설판매사업, 상업판매, 군사지원사업, 국제군사교육훈련, 경제지원기금, 평화유지활동 등이 있다.¹²⁷⁾ 이외의 안보지원사업으로는 잉여방위물자사업, 대외방위물자비축, 특별방위획득 기금사업 등이 있다. 1950년 이후 미국의 한국에 대한 안보지원사업은 무상원조(Grant Aid)사업, 대외군사판매 차관자금 지원사업, 방위산업·기술 지원 및 협력사업, 무기이전 및 방산협력 등의 분야에서 이루어졌다.

한국군의 건설과 군사력 증강에 가장 커다란 기여를 해온 미국의 대한 안보지원은 한·미 양국의 상대적인 국력의 변화와 미국의 대외정책 및 한국의 전략적 가치에 대한 평가, 한국의 경제성장 등에 의해 동태적으로 변화해 왔다. 1950-70년대 초까지는 한국의 군사장비, 훈련 및 군사지원에 대한 무상 군사지원위주에서, 1970년대의 군사차관 제공과 유상판매, 방위산업 건설지원 등으로 안보지원의 중점을 변화시켜 왔으며, 1986년 대한 안보지원의 주요 형태인 대외군사판매 차관이 종결됨으로써 미국의 일방적 지원시대로부터 쌍무적인 안보협력의 관계로 발전되는 계기가 되었다.

가. 無償 軍事支援

1950년에서 1953년 한국전쟁 기간중 30여만 명의 병력을 참전시킨 미국은 약 790억 달러(미 의회 도서관 통계)에 이르는 戰費를 지불하였으며, 한국군에 대한 戰費에 대해서도 'UN군 대여금'을 통해 총 234억 달러를 부담하였다.¹²⁸⁾

127) 황동준·한남성·이상욱, 「미국의 대한안보지원 평가와 한미방위협력 전망」(서울: 민영사, 1990), pp.18-22.

128) 차영구 외, 「미국의 해외군사력 주둔정책 전망과 한국안보」(서울: 한국국방연구원, 1989), pp.57-76.

한국전쟁 후 미국은 1954년 체결한 「한·미 합의의사록」을 통해 1955년부터 군사지원을 재개함으로써 본격적인 무상 군사원조를 제공하기 시작했다.

미국의 한국에 대한 안보지원사업에는 군사원조사업(MAP), 군사원조자금(MASF), 국제군사교육훈련(IMET)이 있다. 1950년부터 1984년까지 미국의 對韓 無償援助 금액은 총 56.4억 달러로서, 이중 MAP이 54.7억 달러(MAP재원중 32%가 MSAP 재원), IMET가 1.7억 달러이다. 1950년 이후 계속되어온 MAP에 의한 지원은 1966년 이후 지속되던 MASF가 1차 중단된 1974년에 1억 달러 이하로 줄어들었으며 1978년에는 51만 1천 달러로 MAP은 사실상 종결된 상태였고 1984년에 완전히 종료되었다. 1966-75년 기간중 실시된 MASF는 한국이 14.2억 달러를 수혜하였다. 1979년 이후 MASF에 의한 지원이 증가했는데, 이는 1977년 카터 대통령의 주한미군 철수계획하에서 약속된 주한미군의 군사장비를 MASF에 의해 한국군에 이양했기 때문이다. IMET는 1952년부터 한국군에 제공된 무상원조 사업으로 미국은 IMET 사업이 인적교류의 성격으로 미국과 수혜국과의 장기적인 우호관계수립에 기여하고 적은 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 사업으로 평가하고 있다. 1952-88년 기간 중 한국은 IMET 사업에 의해 1.7억 달러, 36,416명이 교육을 받음으로써 연평균 460만 달러, 교육인원 984명에 달한다.

한국의 국방비와 대비하여 볼 때 미국의 無償援助의 기여도는 1950년대 국방재원의 존립과 기능 거의대부분을 차지했으며, 1960년대 50.39%, 1970년대 전반 31.28%에서 1970년대 후반 1.54%로 현격히 감소되었으나, 1950-60년대의 국방재원으로서 지대한 비중을 차지하였다. MAP 및 IMET등 미국의 일방적인 무상원조를 통해 한국은 미국의 장비, 훈련, 조직, 운여, 전술 등을 지원받아 한국군 창설과 증강의 원천이 되었으며, 한·미 군사협력의 기틀을 마련했다고 할 수 있으나, 지나치게 미국에만 의존한 군사력의 건설로 1970년대 이후의 독자적인 '자주국방' 건설에 제약요인으로 작용했다고 평가된다.

1950년 이후 1970년대 초반까지 미국의 대한 안보지원 사업의 주류였던 무상원조 사업은 세계 총 지원 규모 중 한국의 점유율은 1950년대 4.2%, 1960년대 12.6%, 1970년대 13.5%를 차지함으로써 한국은 대만·월남과 더불어 최대 무상원조 수혜국의 하나였다.(표 4-1을 참조) 이러한 미국의 집중적인 지원은 한국의 전략적 중요성에 대한 인식 변화, 한국의 월남전 참전의 협력, 70년대

초까지의 한국군 기능의 대미 의존 구조, 및 한국 경제의 낙후성 등을 고려했기 때문인 것으로 분석되어진다. 한편, 1980년대 미국의 대외 무상군사원조 중 한국의 점유비율이 20.9%로 높게 나타났는데, 이는 미국의 전체 무사원조 규모는 현격히 줄어든 반면 카터 행정부의 주한미군 철수계획 일부를 시행하

구분	MAF	MASF	IMET	계	전세계	한국점유율
50년대	1,084.8	-	32.5	1,117.2	22,648.4	4.2%
60년대	1,662.0	541.4	96.4	2,299.8	16,116.5	12.6%
70년대	941.4	893.9	24.9	1,860.2	16,867.0	13.5%
80년대	0.5	351.5	14.3	366.3	1,813.8	20.9%
계	3,668.7	1786.8	168.1	5,643.5	57,189.8	9.9%

는데 따른 후속조치로서 주한미군 사용장비의 한국이전에 기인되는 것이었다.¹²⁹⁾

<표 4-1> 미국의 대한 무상군사지원의 년대별 추이

(단위: US 백만\$)

자료: 황동준·한남성·이상욱, 「미국의대한안보지원 평가와 한미방위협력전망」(서울: 민영사, 1990), p.33.

나. 대외군사판매(FMS) 차관사업

미국의 FMS 차관 자금지원사업에는 직접차관, 보증차관, 상환면제, 군사지원(MAP) 자금지원이 있다. 대외군사판매 자금지원사업(FMFP)의 두가지 기본형태는 직접차관과 보증차관으로 FMS 직접차관은 미 국방부의 자체 예산으로 미국산 방산물자 및 용역 구매국에게 제공되는 군사판매차관이며, FMS 보증차관은 미 연방금융은행이 금융시장에서 재원을 조달하여 미 국방부의 보증하에 구매국에 제공되는 군사판매 차관이다. 한국이 수혜한 FMS 직접차관과 보증차관은 한국이 상환의무를 가진 유상 군사지원이었다.

1971년 3월 29일 M-16 소총 생산에 관한 한·미 양해각서에 의거 한국에 최초로 직접차관 1,500만 달러가 제공된 이후 1986년 FMS 차관이 종결될 때까지 총 FMS 차관 제공금액은 23억 4천8백만 달러이며, 직접차관은 FY71에서 FY74기간중 6,170만 달러가 제공되었으며, 이는 총 차관금액의 2.6%를 차

129) 황동준·한남성·이상욱, 전제서, p.33.

지하였다. 간접차관은 FY74이후 FY86까지 22억 8천6백만 달러로서 총 차관 금액의 97.4%를 차지하였다. FMS 차관 제공금액의 한국 국방비 점유비율은 연평균 6.34%로서, 1976년에는 국방비의 18% 수준까지 차지했으나, 1980년 이후 3-5%로 낮아졌다.¹³⁰⁾

FMS차관은 한국군의 전력증강 투자재원으로서 큰 몫을 차지한 것으로 평가된다. 1974년부터 1983년 기간중 FMS차관 도입액은 16.23달러로서 전체 국방 투자비 83.84억 달러의 약 20%를 점유하여 전력증강 투자재원의 상당부분을 차지하였다. 특히 1974년과 1978년에는 각각 30%와 35%까지 차지하였다. 이 재원은 주로 공군의 최신 정밀무기를 비롯한 대부분 고가의 최신 무기 구입에 활용되었다. 그러나 FMS차관의 지속적인 도입으로 인해 상환금액이 누중에 따라 1980년 이후 부터는 매년도 차관도입액에 대한 원리금 상환액의 비율을 나타내는 'Roll-over Ratio'가 '1'보다 크게 됨으로써 신규 차관 도입금액으로서는 당해연도 원리금 상환액마저 충당하지 못해 국방예산에서 전력증강 투자재원이 감소되는 요인으로 작용하였다.¹³¹⁾

대한 FMS차관의 대부분을 차지하는 보증차관은 차관자금 조달 당시의 미국 금융시장 이자율이 그대로 반영되기 때문에 타 공공차관보다 고금리였다. 따라서 FMS 보증차관은 '원조'의 개념보다는 미국산 방산물자 판매와 관련한 '공적 수출금융'의 성격이 강하다. 차관자금에 의한 미국의 방산수출을 환산해보면, 1986년까지 대한 FMS 판미금융(44.2억 달러 협정액 기준)의 53%(23억 달러)에 상당하는 미국산 방산물자를 차관자금에 의하여 수출한셈이다. 미국의 안보지원이 전반적으로 유상판매 위주의 형태로 전환되면서 중동 및 아시아 국가들도 무상군사원조보다는 미국산 무기의 구매를 종용받게 되었다. 이에 따라 1955년부터 시작되어 초기에는 지원의 성격이 강했던 FMS 차관이 개도국 및 후진국에 대한 무기수출 금융수단으로서 그 규모와 대상국가가 증대되었다. 1980대 들어 미국 경제력의 상대적 약화와 만성적인 재정적자 및 무역적자 등으로 미국의 대외 안보지원은 동맹국의 방위분담을 강조하는 가운데 공동의 비용투입에 의해 상호 협력하여 무기개발과 생산을 추구하는 국제 무기협력이 촉진되었다.

130) 황동준, 「FMS차관의 군사 및 경제 유용성 판단」(서울: 한국국방연구원, 1989), p.39.

131) 상계서, p.41.

다. 무기이전사업 및 방위산업 협력

1970년대 중반까지 미국의 우방국에 대한 방산 및 군사기술 지원사업은 MAP, IMET, FMS 등 전통적인 안보지원 사업들에 포함되어 그 일부로서 이루어졌다. 한국에 대한 방산기술지원은 한국이 1970년대 초부터 자주국방의 기치 하에 방위산업 육성을 정부차원에서 적극 추진하는 과정에서 미국이 방산분야 기술자료(TDP)를 FMS 경로로 제공하면서부터 본격적으로 시작되었다.

한국이 기본병기 생산체계를 완료한 1970년대 말까지 미국의 대한 방산 및 군사기술 부분의 지원·협력은 TDP 제공, 군사과학기술자 교환방문, 자료교환, 방산제품의 공동생산 및 면허생산 등이었다. 미국은 1970년대 중반 이후 칼버-넌 법(Culver-Nunn Legislation)과 같은 의회의 법률 제정을 통해 NATO 국가들과의 무기협력사업을 강화하여 왔다. 1987년 이후에는 동 사업을 한국, 일본, 이스라엘, 파키스탄, 호주, 이집트 등 비 NATO 국가에도 확대 적용하였다. 한국과 미국은 1988년 제 20차 SCM에서 「한·미 군사기술 및 방위산업 협력 협정」을 체결하여 양국간의 쌍무적인 협력을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

1971년부터 1987년까지 미국 정부가 제공한 방위산업 관련 TDP는 총 881건으로 이중 128건이 한국의 방위산업 제품개발과 생산에 활용되었으며, 한국의 방위산업 건설이 가장 활발하였던 1974년부터 1980년 사이에 총 881건중 75%에 해당하는 659건이 제공되었다. 미국의 TDP 제공에서 탄약, 물자, 총포 분야등 기본병기와 관련된 기술이 대부분을 차지했으며, 한국의 활용도도 가장 높았다.¹³²⁾ 이러한 미국 정부 소유의 TDP는 무료로 제공되었으며, 한국은 FMS 경로로 도입하는데 따르는 행정경비만을 부담하였다. 한편, 한·미간에는 1975년 「군사과학자 및 기술자 교류협정」이 체결되어 1984년 갱신되었으며, 이 협정에 의거하여 한국측 과학의 미국 연구소 파견 및 연구과제 참여 등이 이루어져 한국의 군사과학기술 습득에 크게 기여하였다.

이와 같은 미국의 기술자료 및 생산기술 제공, 공동생산, 한국 과학자의 미국 현지방문 기술습득은 한국 방위산업의 기반을 건설하는데 초석이 되었다고

132) 황동준·최성빈, 「한·미간 로열티 MOU 체결정책 연구」(서울 : 한국국방연구원, 1989), p.20

평가된다.¹³³⁾ 즉 1974년에서 1987년 기간중 한국 방산물자 지정품목 307개중 미국이 제공한 TDP를 활용한 품목이 128개로서 전체의 41.7%를 차지하였다. 미국이 제공한 TDP를 통해 총포, 탄약, 통신·전자, 물자 등 기본 필수병기의 자체 생산이 가능토록 했으며, 1976년 500MD 헬기, 1980년 F-5E/F 전투기, 1984년 155mm 자주포의 공동생산, 1988년 한국형 전차의 개발과 같은 일부 고도 정밀무기 분야에서의 미국의 기술지원과 협력이 이루어져 한국의 방위산업이 보다 높은 단계로 향상시키는데 기여하였다.

미국은 TDP 도입시 계약조건에 근거하여 미국이 제공한 기술자료를 활용하여 한국이 생산한 후 제3국에 수출하는 품목에 대해 미국의 사전 동의와 함께 일부 품목에 대해서는 기술료(royalty)를 요구하고 있다.¹³⁴⁾ 예컨대, 미국은 20mm 발칸, 4.2인치 박격포 등과 같이 미국의 방위산업과 경쟁이 되는 품목에 대한 수출통제를 강화하고 있으며, 미국의 동의를 요하는 품목에 대해서는 구매국으로부터 '제3국 불판매 보증서' 제출 등과 같은 통제사항을 적용하고 있다. 또한 한국형 전차나 155mm 자주포와 같이 기술 도입 및 공동 생산된 최신무기들은 수출경쟁력이 있는 것으로 판단되나 최초 계약조건에 제3국 수출을 제한하고 있는 점은 한국의 방위산업의 제약요인이 되고 있다.

이와 같은 한·미 양국간 방위산업 협력문제는 군사문제와 경제문제가 결합되어 있는 문제이자, 양국간의 공통 이해와 상충된 이해가 맞물린 사안이기도 하다. 미국은 우방국과의 무기체계 합리화, 표준화, 상호운용성(RSI) 제고를 통한 방위비 분담과 군사과학기술 분야에서 자국의 선도적인 지위를 고수하려는 차원에서 국제무기협력사업을 적극 추진하고 있다.¹³⁵⁾ 미국의 입장에

133) 황동준·한남성·이상욱, 전계서, p.46; 오관치·차영구·황동준, 전계서, p.71.

134) TDP 도입시 계약서(Letter of Office and Acceptance) 단서조항에 의하면, 미국이 제공하는 TDP는 방위목적으로만 사용되어야 하고, 연구개발 및 시험평가에 국한되어야 하며, TDP자체 및 TDP를 이용한 생산품목의 제3국 이전이 불가하고, 이와 같은 사항을 변경할 때에는 미국의 사전동의 받아야 한다고 규정하고 있다.

135) RSI(Rationalization Standardization Interoperability) 는 미국과 NATO간의 무기체계의 합리화·표준화·상호호환성, 제고를 위한 정책을 말한다. 합리화는 동맹국간의 효과적인 국방자원 배분 및 역할의 분담, 표준화는 무기체계의 구성품, 부품등이 호환성은 물론 운용 및 군수지원 절차, 기술지원 절차, 전술교리가 공통이거나 상호 조화되도록 추진하며, 상호 호환성은 다른 무기체계로부터 부품, 정비지원등을 받을 수 있고 상호 공동작전 능력을 향상시키도록 추진하는 것을 말한다.

서 볼 때 국제무기협력사업은 우방국의 방산능력 증대를 통한 공동방위의 강화라는 긍정적 측면이 있는 반면, 산업적 차원에서는 국제무기시장에서 경쟁자 양성과 같은 부정적 측면이 있으므로 협력과 통제를 병행해 나갈 것이다.

미국의 한국에 대한 무기이전은 미국의 안보지원사업에 대한 유상·무상이전과 한국의 예산으로 구매하는 사업으로 이루어졌다. 무상이전은 MAP와 MASF에 의해, 유상이전은 FMS와 상업판매에 의하여 이루어졌다. 구매국인 한국의 입장에서 볼 때 유상 무기이전은 안보지원이라기보다는 한·미 양국간 판매자와 구매자의 관계라 할 수 있다. 그러나 미국은 첨단무기의 독점적인 개발·생산능력을 배경으로 특정 무기체계의 판매 여부 자체를 안보지원 차원에서 결정하여 왔다, 미국의 대한 군사원조의 대부분은 무기이전의 형태로 지원되었던 것이다. 다음은 유상지원 형식으로 판매한 FMS와 상업판매의 중심으로 살펴보기로 하겠다.

미국은 1950년에서 1988년까지 정부간 거래인 FMS 50.5억 달러(78%), 미국의 계약업체로부터 직접 판매하는 상업판매 14.3억 달러(22%) 총 64.8억 달러 상당의 무기를 한국에 판매하였다. 한국은 1968년부터 미국으로부터 FMS 구매를 통해 주요 무기를 구입하기 시작하였으며, 상업구매는 1971년부터 시작하여 한국의 구매관리 능력의 신장에 따라 점차 증가되어 왔다. 1955-88년 기간중 한국은 미국의 대외군사판매 대상국가 120여개국 중에서 12위의 판매 대상국이었으며, 미국 전체 군사판매금액 99,115백만 달러의 6.5%를 차지했었다. 그리고 1974-85년 기간중 한국은 국방외자조달의 83%를 미국으로부터 구매하였다. 이는 미국이 한국의 가장 중요한 국방외자조달원이라는 평가를 할 수 있는 반면, 한국이 해외군사장비 획득의 대부분을 미국에 의존하고 있다는 것을 나타내고 있다. 한미동맹에 기초한 연합방위체제가 존속하는 한 한국의 대미 무기체계 의존도는 존속할 것이며 미국으로부터의 무기구매는 한·미 방산협력 문제와 밀접한 관계에 있으므로 한·미간의 무기이전 및 구매 문제는 주요한 이슈로 지속될 것이다.¹³⁶⁾

다음은 대외 방위물자비축(Stocking of Defence Articles for Foreign Countries)사업으로, 이는 미국의 대외원조법에 근거하여 우방국 또는 외국의 전시에 대비하여 해외에 전시에비물자를 비축하는 사업(NATO는 제외)으로서

136) 오관치·차영구·황동준, 전제서, pp.73-75

연도별 한도금액이 정해진다. 전쟁예비물자는 미군의 기존 재고품에서 비축되며, 미국측에 소유권이 있다. SDA 사업에 의한 전쟁예비물자는 긴급시에만 사용되어야 하며, 미국이 전쟁예비물자를 우방국에 이전할 때에는 FMS로 판매하거나 이전시의 안보지원 법규에 의하여 무상이전 하도록 규정되어 있다.¹³⁷⁾

1970년대 중반 이후 한국은 NATO 이외의 국가로서 유일하게 SDA지원이 이루어진 국가이다. 1988년 SDA는 총 1억 16백만 달러가 승인되었는데 한국이 1억 6백만 달러가 배정되었고, 1989년에는 한국에 6천 7백만달러가 배정, 승인되었다. 미국은 한국에 대한 SDA 사업으로서 전쟁예비(WRSA; War reserve Stocks for Allies) 탄약을 비축하고 유사시 한국군에게 신속히 양도할 수 있는 협정을 마련하였다. 그러나 WRSA탄약은 미군의 재고로부터 비축되기 때문에 구형 재고품이 많고 신형 품목들은 비축목표에 미치지 못하는 문제점이 있었다. 이러한 실정을 감안하여 한·미 양국은 1987년 제19차 SCM과 1988년 제20차 SCM에서 탄약현대화협정을 체결하고 비축탄약의 신형탄 비율을 높이기 위해 공동 노력해왔다. 한국은 방위비분담차원에서 WRSA탄과 주한미군 전용탄을 관리하고 있다. WRSA탄의 저장관리 비용은 한국이 전적으로 부담하고 주한미국 전용탄은 관리비용을 보상받고 있다. 이러한 미국의 SDA 사업으로서의 한국내 WRSA 탄약의 비축은 한반도 전쟁지속능력을 확보토록 하는 중요한 사업으로서, 한·미 양측이 비용을 분담하는 '국제군수협력'의 한 형태로 볼 수 있겠다.

한편, 방산조달시장 개방문제와 한·미간의 무기협력사업시 미국이 문제를 제기하여온 대표적인 것은 한국의 절충교역(military offset)이었다. 절충교역이란 외국으로부터 군사장비, 물자 및 용역을 획득할 때 외국계약자에게 기술이전, 부품 역수출 등 일정한 반대급부를 요구하는 조건부 교역을 말한다.¹³⁸⁾ 한국은 방위산업 부문의 기술획득 및 부품의 역수출 기회 획득 등을 촉진하기 위해 1980년대 초반부터 해외로부터 군사장비 구입시 절충교역을 추진하였으며, 원칙적으로 모든 외자획득사업에 계약가의 50% 이상을 목표로하여 절충교역을 시행하였다. 1986년 이후 외자구매 전담기관이 국방부 조달본부 설치

137) 황동준, · 한남성 · 이상욱, 전계서, pp.48-49

138) *Ibid*, pp143-149

되어 절충교역에 관한 집행업무를 담당하고 있다.

무기수출국인 미국의 절충교역정책은 정부 대 정부 절충교역 약정을 하지 않기로 하였고, 미국 업체가 외국정부의 절충교역 약정을 하는데 간섭하지 않으며, 미국 정부가 미국 업체의 절충교역 이행에 대해서도 보증하지 않는다는 것이었다. 그러나 미국 정부가 미 항공업체와 공동생산 방식으로 추진하는 한국의 차세대전투기사업(KFP)에 최초로 개입하는 조치를 취하였다. 1989년 체니 국방부장관과 베이커 상무부장관은 한국의 미제 전투기 구매와 관련하여 예정 구매가격의 30% 이내로 절충교역을 한정하는 합의를 관철시켰던 것이다.¹³⁹⁾ 해외도입 무기체계의 대부분은 미국으로부터 도입하는 한국의 입장에서 절충교역의 주대상국은 미국이며, 이러한 절충교역은 방산능력 향상과 군사기술을 확보하는 가장 강력한 수단의 하나로 평가된다.¹⁴⁰⁾

이상에서 고찰한 것과 같이 그간의 미국의 대한 안보지원을 평가해 볼 때, 1950년 이후 1970년 초반까지 미국의 무상 군사원조는 한국군의 존립과 기능을 지탱해주는 지주의 역할을 해왔을 뿐만 아니라, 한국의 자주국방건설을 위한 기초를 제공하였다. 미국의 대한 무상 군사원조는 1974년부터 대폭 감소되고, 1971년부터 시작된 FMS 차관이 주류를 이루었다. FMS 차관은 '자주국방 건설'을 추구하는 한국의 국방재원 및 전력증강 재원으로서 상당한 몫을 차지했으며, 미국으로부터 최신무기를 도입하는 주요 재원으로 활용되었다.¹⁴¹⁾ FMS 차관과 더불어 1970년대 이후 본격적으로 지원된 미국의 방위산업기술(TDT, IMET)은 한국의 기본병기 생산체제 건설의 초석이 되었으며, 기본병기의 제3국 수출과 일부 고도정밀무기의 생산능력을 구비하는데 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 1970년대 이후 FMS 차관은 미국의 국방예산 감축과 한국의 급속한 경제성장을 배경으로 1986년 종결됨으로써 미국의 일방적인 대한 안보지원은 사실상 종료되었다.

한·미 동맹관계에 있어서 이와 같은 미국의 대한 안보지원사업의 종결된

139) "U.S. Sets First-Time Ceiling on Trade Offsets", *Defence News*, (August 14, 1989), p1, p8.

140) 김훈섭, "선진국의 군사기술이전 정책과 기술획득방안", 한국국방연구원 방위산업 정책토론회 발표 논문(1989), p.14

141) 오관치·차영구·황동준, 전계서, pp.76-80

의미는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 미국의 입장에서 한국이 군사적으로 자립할 수 있을 정도로 한국에 대한 유상·무상 안보지원사업이 결실을 거두었다고 볼 수 있다. 또한 과거 유럽이나 일본과의 안보지원 및 협력 발전 과정에서 미국이 보여주었던 것처럼 한국에 대해서도 방위비 분담, 국제군수 협력 등을 요구하는 자세로 전환하는 계기가 되었다는 것을 의미한다. 미국의 대외 군사원조는 수혜국 국가로 하여금 원조를 받지 않았을 때보다 미국의 정책조언을 더 수락할 수 만드는 잠재적 이득을 가져다 준 점을 감안할 때, 142) 한국측로서는 미국의 안보지원 대상국에서 벗어나게 됨으로써 한미동맹의 비대칭성을 개선할 수 있는 여건이 조성되는 의미가 있다. 즉, 미국의 일방적인 지원으로부터 한·미 쌍방간의 안보협력관계로 진입하는 의미를 갖게 되었다는 점이다. 이에 따라 한국은 독자적인 책임과 부담이 증대되는 위치로 전환되었다. 실질적으로 1986년 FMS 차관이 종결됨으로써 한·미 안보지원관계는 그 틀이나 내용에서 변화를 가져오게 되었으며, 한국이 요구하는 것보다 미국이 요구하는 것이 더 많아지는 추세로 전환하게 되었다. 즉 1986년 FMS 차관 종결시점을 전후하여 미국은 한국에 대해 현지국으로서의 주한미군에 대한 전·평시 지원을 위한 「전시지원협정」(WHNS) 체결, 연합방위증강사업(CDIP) 확대, 미군 항공기 정비지원, 한미연합사 및 한·미 야전사 운영유지비 분담등에 대한 요구를 중점적으로 제기하였던 것이다.¹⁴³⁾ 이에 따라 한·미간의 안보지원 및 협력에 있어서 방위비 분담문제가 핵심사안으로 대두하게 되었다.

2. 한국의 방위 분담

‘방위분담’이란 군사동맹관계를 유지해나가는데 있어서 핵심적인 개념으로 동맹관계를 유지하고 관리하는데 소요되는 정치·인력·물자·경제적 제 비용

142) John Lovell, "미국의 군사동맹공약: 결정구조와 요소", 박동환 편저, 「주한미군의 전력가치」(서울: 한국국방연구원, 1990), p.18.

143) 1988년 제20차 SCM에서 CDIP사업을 위해 1989-1991년에 연간 4천만 달러, 미해군 항공기 정비지원을 위해 1989년 5백만 달러, 1989년 제21차 SCM에서 1990년도 정비지원으로 1천 2백만 달러(7백만 달러 증액) 등 총 3천만 달러, 1992년도 CDIP로 1천만 달러를 추가하여 5천만 달러를 부담하기로 합의하였다.

을 국가간에 공정하게 배분하는 것을 의미한다.¹⁴⁴⁾ 이는 광의로 동맹관계의 유지 및 관리에 소요되는 정치, 외교, 경제 등 전반적인 측면에서의 비용 또는 책임을 동맹국가간에 공정하게 배분하는 ‘책임분담(responsibility sharing)’을 의미하며, 협의로는 주둔 군대의 주둔비용에 대한 현지국가의 비용분담(cost sharing)을 의미한다. 주둔비용 분담에는 피주둔국가의 예산에 반영되어 지원하는 직접비용 분담과 공여된 자산 및 지원에 의한 기회비용 등 간접비용 분담으로 구분할 수 있다. 미국의 동맹국에 대한 방위비 분담 정책은 양자 합의에 따라 주둔미군의 주둔비용을 분담하는 방식(burden-sharing)과 전지구적 차원의 안보 유지를 위한 강대국들 간의 책임분담하는 방식의 양대 정책으로 대별되며, 이는 국제환경의 변화, 국내 경제사정 및 국민여론, 당사국의 이해관계 등 대상 동맹국의 안보적, 정치적 환경의 특색에 따라 탄력적으로 적용해오고 있다.

가. 주한미군 지원

한국은 한국전쟁 당시 미군에 배속된 약 20,000여명의 한국군(KATUSA)을 지원했고,¹⁴⁵⁾ 주한미군이 점유하여 사용하는 시설 및 토지를 무상으로 제공했으며, 「대전협정」을 통해 UN군이 국내에서 사용하는 원화 약 4억원 이상을 대여해주는 등 미군을 지원하였다. 그렇지만 한·미 동맹관계에 있어서 공식적인 방위 분담의 역사는 1953년 「한·미 상호방위조약」과 1966년 SOFA협정에 의해 시작되었다. 「한·미 상호방위조약」 제4조는 “미국의 육·해·공군을 대한민국 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 한국은 허여하고 미국은 이를 수락한다”고 규정함으로써 미국이 한국에 주둔하는 법적 근거를 제공하고 있다. 또한 SOFA 제2조에서는 “미국은 상호방위조약 제4조에 따라 한국 내의 시설과 구역의 사용을 공여받는다.”고 규정하여 주한미군이 한국 내 토지와 시설을 무상으로 사용할 수 있는 법적근거를 마련하고 있다. 이러한 근거에 따라 1973년까지 주한미군이 주둔을 위해 필요한 경비는 대부분 미국측

144) 권철현, 「한·미 방위비 분담금 Guideline 설정」, 정책연구보고서(서울: 국방대학교, 2000. 9), p.5.

145) 카투스사40년사 연구반 편, 「KATUSA : 카투스사의 어제와 오늘」(서울: 미8군 한국군지원단, 1993), p. 41.

이 부담하고 한국측은 기존의 시설·토지·용역등을 제공함으로써 미국의 부담을 감소시키는 간접적인 비용분담의 형태를 유지해왔다. 그러나 1970년대 미국은 공동방위를 위한 비용분담 압력을 증대시켜 왔다. 즉, 1974년부터 전쟁예비 비축탄약(WRSA) 및 주한미군 전용탄의 저장·관리비용을 부담을 요구했으며, 연간 약 4천만 달러상당의 연합방위증강계획(CDIP)을 통하여 연합방위시설에 대한 공동투자를 요구해 왔다. 이때부터 한국의 국방예산에서 주한미군 유지를 위한 직접적인 비용분담이 이루어지기 시작하였다. 그리고 1983년부터는 한미연합사 운영유지비의 일부를 부담하기 시작하였다.

1974년부터 1980년대 말까지 한국의 주한미군에 대한 지원은 주로 과거로부터 제공해오던 토지나 시설비용 등 간접비 성격의 지원이 대부분을 차지하였다¹⁴⁶⁾ 이러한 간접지원에는 토지와 시설 제공 등 부동산 지원, 한국의 훈련장, 사격장, 항공관제지원 등 한국군 시설의 제공, KATUSA, 노무단, 경계지원인력 등 인력자원, 탄약저장관리, 유류지원 용역비 등 군수지원, 관세, 통행세, 체신 및 공공요금 할인 등 감면혜택 등이 포함되어 있다. 직접지원에는 미군사지원단(JUSMAC-K) 경비, CFC 예산지원, CDIP사업, 인력 및 군비지원 등 예산지원과 부동산 지원과 같은 비예산 지원등을 통해 제공되었다. 한국의 주한미군에 대한 예산지원 및 공동부담과 같은 직접 지원성격의 주요 사업을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 첫 번째 CDIP사업은 한반도에서의 연합방위전력증강을 위하여 한·미 양국이 공동투자하는 사업으로서 한국은 주로 전투시설과 토지를 제공하고 미국은 무기체계 및 장비를 투자하는 것이다.¹⁴⁷⁾ 이 사업은 1970년대 초 닉슨 독트린에 따라 미국의 대우방국 군사지원정책이 유상원조 내지 상호 공동 부담의 형태로 변화하는 한편, 한국을 포함한 아태지역의 주둔미군에 대한 감축조정이 추진되면서 한국은 미군 전력의 감소를 보강하는 신무기체계의 한국 배치를 유도할 필요성이 제기되었다.¹⁴⁸⁾ 이에 따라 1974년부터 주한미군의 신

146) 1988년 기준을, 한국의 주한미군에 대한 지원은 연간 약 22억 달러 규모로서, 간접비 성격의 지원이 19억 4천 3백만 달러로 전체지원 87.5%를 차지하고, 직접비 성격의 지원액은 2억 7천7백만 달러로 이중 예산지원은 1억 7천백만 달러를 차지하였다. 국방부, 「국방백서 1989」(서울: 국방부, 1998), p.170.

147) 국방부, 「국방백서 1988」(서울: 국방부, 1998), pp.133-134.

148) 국방부, 「국방백서, 1999」(서울: 국방부, 1999), pp.85-86

무기체계를 한국에 배치하는데 필요한 시설 소요의 일부를 한국정부의 재정으로 건설하여 주한미군에 제공하는 형태의 CDIP가 추진되었다. CDIP사업의 주요내용은 현존전력 외에 신무기체계 및 전투부대 배치사업, 한·미 연합지휘 통제기구 및 조기경보체제 개선사업, 미 증원군 전개시설사업 등을 들 수 있다. 1974년부터 1988년까지 한국은 주로 전투시설과 토지위조로 연평균 3천 420만 달러로 총 5억 4천7백만 달러로 지원하였고, 미국은 11억 7천5백만 달러 상당의 무기체계 및 장비를 한국에 배치하였다. 이러한 CDIP사업은 1970년대 초 일부 주한미군의 철수로 인한 한반도 방위전력의 공백을 보완해 주었으며, 공격헬기대대, 랜스포대, A-10 항공기 등 새로운 미군전력의 한반도 전개와 장기 주둔여건을 조성하는데 기여한 것으로 평가된다.

두번째, 한·미 연합방위체제에 있어서 연합군사조직의 운영경비에 대한 공동부담을 들 수 있다. 1978년 창설된 한미연합사와 한·미 야전사(CFA; Combined Field Army)는 한·미 양국 병력으로 구성된 연합군사조직이다. 따라서 CFC와 CFA의 운영경비 부담원칙은 기본적으로 자국 소요의 운영경비는 자국이 부담하는 것이었다. 또한 한국은 MAP 등 군사지원사업과 FMS 등 군사판매 및 방위산업협력 등 미국의 안보지원사업의 한국내 창구인 주한·미합동군사지원단(JUSMAC-K)의 운영경비를 지원하였다. 그리고 한·미 양국이 공동투자하여 공동사용하는 공대공 전투훈련장의 운영유지비를 사용비율에 따라 분담하였다. 소규모이지만 CFC의 통신비용에 대한 분담도 1989년부터 지원하고 있다.

세번째는 전쟁예비물자의 저장관리에 대한 지원이다. '전쟁예비물자'란 전쟁수행을 위해 긴급하게 소요되는 탄약, 유류, 장비, 기타 물자들을 전시에 대비하여 평시에 비축해둔 것을 말한다. 비축대상 전쟁예비물자 중 전투에 가장 중요하고 전비의 2/3을 차지하는 탄약이 대부분을 차지한다. 따라서 탄약은 한국이 저장하고 있는 미군 전쟁예비물자 저장관리 지원대상의 대부분을 차지하고 있다. 한국이 전시에 획득 가능한 비축탄약은 소유 주체를 기준으로 한국자산 탄약과 미국소유 자산인 WRSA탄이 있다.¹⁴⁹⁾ 미국은 1970년대 초

149) WRSA탄은 미국의 대외방위물자비축사업(SDA)의 일환으로 한반도지역의 전시 또는 위기 시 소요된 탄약 필수소요분의 60%용 저장하는 것으로 미국에게 소유권이 있다. 1982년 6월 「한·미 정부간 긴급사태시 WRSA의 대한국 판매에 관한 합의각서」를 체결하여 WRSA

주한미군의 철수로 인한 인력부족으로 WRSA탄과 미군 전용탄 모두를 한국이 관리해 줄 것을 요청하였다. 1974년 11월에 체결된 「한국내에서의 재래식 탄약 보급에 관한 합의각서」에 따라 한국은 WRSA탄과 미군 전용탄을 비롯한 미군소유 재래식 탄약 모두를 한국이 저장·관리하게 되는 한·미 단일탄약지원체제가 구축되었다.¹⁵⁰⁾ 한편, 1988년 제20차 SCM에서는 「한·미 정부간 상호군지원협정」(Mutual Logistic Support Agreement)을 체결함으로써 탄약 이외의 군수분야 전반에 대한 한국의 주한미군 지원의 증대를 요구하였으며, 1989년 제21차 SCM에서도 저장관리의 범위를 탄약에서 유류·장비 등을 포함하여 기존 지원규모에 1천1배만 달러를 추가 지원하기로 하였다.

넷째, 1989년부터 시작된 미군장비에 대한 정비지원이다. 이는 주한미군 또는 태평양지역 미군의 장비를 한국정부의 부담으로 정비해주는 방위비분담의 한 형태이다. 1987년말 미 국방부의 페르시아만 해상수송로의 안전확보를 위한 함정파견과 금전적 기여요청에 대해 한국측이 페르시아만사태와 직접관련이 없는 정비지원과 CDIP사업의 증액에 대한 약속으로 시작된 것이다. 이에 따라 제 20, 21차 SCM에선 각각 1989년 500만 달러, 1990년 1,200만 달러를 미군 항공기의 창정비를 위해 지원하기로 합의하는 한편, 미군 항공기 및 지상장비에 대한 합의각서를 체결하기 하였다.

나. 전시지원협정(WHNS)

미국은 방위비 분담을 제도적으로 요구하기 위한 의도에서 1985년 5월 제 17차 SCM에서 전시에 주한미군 및 미 증원군을 위한 기존의 지원계획과 지원협정에 추가하여 새로운 전투근무지원 제도를 포함한 「전시지원협정」(WHNS)의 체결을 최초로 제기하였으며, 1986년 10월 한·미간 WHNS 실무회의가 개최되었다¹⁵¹⁾ 1987년 5월 제19차 SCM에서 WHNS 협정에 대해 협상

탄의 한국군 이전이 보장되고 있다. 한국은 탄약보급능력이 부족한 실정인 바, 결국 한국의 미군소유 탄약에 대한 저장관리지원은 한반도 전쟁지속능력 기여에 대한 한국의 보상이라 할 수 있다.

150) SALS-K에 의한 비용분담은 1988년도 기준으로 총 직접지원비가 6천 480만 달러로 이중 WRSA탄의 저장시설비 2천 460만 달러, 저장관리비 3천 686만 달러를 지원하였다. 국방부, 「국방백서 1989」(서울: 국방부, 1989), p.337.

151) '현지국지원'(Host Nation Support; HNS)이란 전시·평시를 막론하고 현지 동맹국에 주둔

하기로 한 양해각서를 채택하여 보격 협상에 들어갔으며, 1991년 제23차 SCM에서 정식으로 체결되었고, 1992년 12월 23일 발효되었다.

전시 현지국지원의 주요 형태는 증원군부대의 기동전개와 증원부대에 대한 후방지원등 증원군에 대한 지원, 그리고 전쟁예비물자의 비축시설과 저장·관리에 대한 지원을 들 수 있다. 이는 1980년대 초반 미국이 NATO의 중·장기 방위력 증강을 추진하는 과정에서 발전된 것으로서, 동맹국과의 연합작전을 수행하기 위해 미군 증원부대가 필요로 하는 군수지원사항을 사전에 규정해 둠으로써 증원군의 신속하고 효율적인 전개와 배치를 보장하고 유사시 대응태세를 강화하려는 제도이다. 한·미 WHNS협정은 한반도 유사시 미군의 도착·이동 및 전투지속능력을 보장하기 위한 것이다. 즉 미국은 유사시 증원군을 파견하고 한국은 미국의 군수부대가 전개 및 배치될 때까지 가용자산 범위내에서 한시적으로 증원군을 지원하며, 그 비용은 자산의 가용성에 따라 분담하며, 평시에는 한·미 전시지원 운영위원회를 설치·운영하여 전시지원에 관련된 제반사항들을 논의·발전시키는 한편, 전시지원 시험과 연습을 실시하도록 규정하고 있다.

이러한 미국의 WHNS협정 체결 요구는 한·미 동맹관계의 상호의존적 관계로의 전환을 반영한 것으로 미국의 한국 대한 체계적이고 제도적인 방위비 분담 확대요구의 일환인 것으로 평가된다. 또한, WHNS협정의 체결은 미 행정부 및 의회가 한국의 전시지원 의지를 표명하는 것으로서, 유사시 미국의 증원군 파견을 위한 정치·군사적 여건을 향상시킬 수 있게 되었다는 점에서 의의가 있다. 한반도에서 대규모 군사충돌을 수반하는 분쟁 발발시 미국은 한국과의 각종 조약과 협약에 의거하여 증원군을 파견할 것으로 예견되나 미국의 헌법상 절차와 실제 투입능력 등의 문제로 인해 그와 같은 전시지원의 적시성과 규모에 대해 의문이 제기되어 왔었다. 따라서, WHNS협정 체결에 따라 미국은 유사시 전투병력 위주의 증원군을 신속히 전개·배치하고 한국은 군수지원을 제공하는 방식의 분담이 이루어지게 되어 한국은 미국에 대해 전시에 대비한 긴용 물자의 사전비축 확대는 물론 유사시 물자 및 병력의 수송

하거나 통과하는 외국동맹군에 대하여 동맹국간에 맺은 협정에 따라 현지동맹국이 제공하는 민간자원 또는 군사지원을 말한다. The Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms(Washington, D. C., 1987), p.174.

능력의 확충을 요구할 수 있는 이점을 갖게 되었다고 할 수 있다.

다. 한국의 방위비 분담

미국의 경제력은 1960년대 이후 상대적인 약화가 지속되어 왔는 바. 특히 1980년대에 들어서는 재정적자와 무역적자가 각각 1천5백억 달러 이상을 넘어서게 되었으며, 1989년에는 2조 달러 이상의 최대 채무국으로 전락하는 형편이 되었다. 이러한 상황 속에서 해외주둔 미군 유지비가 1979년 90억 달러에서 1987년 120억 달러의 규모로 증가하였다. 이러한 1980년대 막대한 재정 및 무역 적자의 누적으로 미 의회 및 국민여론은 동맹국들에 대한 안보 무임승차에 대한 비판과 함께 미 정부의 재정부안 및 국방예산의 삭감을 요구하는 압력이 점증하였다. 이에 따라 미국 정부는 동맹국들의 방위력과 재정 지원에 의존하는 역할 분담과 방위비 분담의 증대 노력을 공개적으로 촉구하면서 각 동맹국들과 실제적인 방위비 분담 협상을 추진하였다.¹⁵²⁾ 특히 미 하원은 1988년 유럽국가들과 일본에 대한 균형적인 방위분담을 촉구하는 법안을 상정하는 한편, 군사위원회 산하에 「방위비분담 소위원회」를 설치하였으며, 한국에 대해서는 주한미군 철수를 협상카드로 활용하는 방위비 분담 관련 법안을 제출하는 등 압력을 행사하였다.¹⁵³⁾

한국은 1950년대 이후 미국의 대한 군원에 힘입어 한국군의 전력증강 및 현대화 등 전반적인 방위역량을 강화시켜왔으며, 경제적으로도 1980년대 들어 국제수지 흑자 등 눈부신 경제성장을 지속하여 왔다. 이러한 한국의 군사력 증강과 경제성장에 따라 미국의 안보지원에 대한 의존도가 낮아지게 되었다. 이 같은 맥락에서 볼 때 미국의 한국에 대한 방위비 분담요구는 한·미 양국의 경제·군사적 상황의 변화와 이에 따른 한·미 동맹관계의 변화양상에 수반된 불가피한 현상이라 할 수 있다. 한국 정부도 주한미군의 중요성과 전력 가치, 안정적 주둔여건의 보장에 대한 필요성을 감안하여 1991년부터 일정수

152) 1960년대부터 지속되어온 미국의 재정적자는 1980년대 중반 2,000억 달러를 상회하게 되어

미 의회에서 재정적자를 강제로 통제하기 위한 「재정적자축소법」을 제정하였으며, 이 법에 의한 재정지출 감축의 첫 번째 주요대상은 국방비였다.

153) 권철현, *op. cit.*, p.10.

준의 방위비 분담금을 지원하게 되었다.

이처럼 1980년대 후반에 들어와서 미국은 안보환경의 변화, 국내 경제악화로 인한 국방예산 삭감 등으로 한국에 대한 FMS 차관지원을 중단하고, 대신에 1988년 CFC의 통신유지비용의 일부 부담과 WHNS협정 체결 등 비용분담의 확대를 계속 요구하였다. 이러한 미국의 한국에 대한 방위비 분담 요구 형태는 1988년 6월 제20차 SCM을 전후하여 변화하였다. 미국은 그 이전까지는 방위비 분담을 사업내역에서 의거하여 요구하였던 것을 방위비 분담 분야별로 일정수준의 금액을 사전에 확보한 다음 패키지 및 정액 확보 개념으로 바뀌었다. 미국은 방위비 분담요구 제안시 개략적인 사안별 금액을 제안하고 계수조정 협의를 거쳐 일정수준의 분담 요구액 확보 후 사후적으로 사업내역을 확정하고 있다. 예를 들면, 제20차 SCM에서 양국은 당시 CDIP사업 연평균 지원액인 3,400만 달러 수준에서 1989-1991년 기간동안 연간 4,000만 달러로 증액하기로 하였으며, 제21차 SCM에서는 1992년도 CDIP사업 지원액을 5,000만 달러로 증액하였다.¹⁵⁴⁾ 이러한 패키지 개념의 방위비 분담의 요구로 1989년부터는 걸프전 전비지원 명목으로 5백만 달러를 항공기 정비비 분담금을 지원하였으며, 1990년에는 7천만 달러를 지원하였다.

이러한 패키지 개념에 의거한 방위비 분담원칙은 SOFA에 「특별조치협정」(SMA; Special Measure Agreement)을 첨가함으로써 1990년 이전의 주한미군의 주둔비용 전액을 미국측에서 부담하던 원칙을 1991년부터는 한국측에서도 미군의 주둔비용 일부를 부담토록 명문화하였다. SOFA 제5조 1항에 의하면 시설과 구역의 사용 이외의 일체의 미군 유지경비는 미국이 자체 부담하기로 되어 있었기 때문에 한·미 양국은 이러한 SOFA 제5조 규정에 대한 예외조치로서 방위비 분담 SMA협정을 체결하여 주한미군 주둔경비의 일부를

154) CDIP사업의 주요내용은 현존전력외에 신무기체계 및 전투부대 배치사업, 한·미 연합지휘 통제기구 및 조기경보체계 개선사업, 미 증원군 전개시설사업 등을 들 수 있다. 이 사업은 1970년대 초 닉슨독트린에 의해 미국의 대우방국 군사지원정책이 유상원조 내지 상호공동 부담의 형태로 변화되던 1974년 시작되었다. 이에 따라 1974년부터 1989년까지 한국은 주로 전투시설과 토지 위주로 연평균 3천 420만 달러로 총 5억 4천7백만 달러를 지원하였고, 미국은 11억 7천 5백만 달러 상당의 무기체계 및 장비를 한국에 배치하였다. 이러한 CDIP사업은 1970년대 초 일부 주한미군의 철수로 인한 한반도 방위전력의 공백을 보완해 주었으며, 공격헬기대대, 랜스포대, A-10 항공기등 새로운 미군전력의 한반도 전개와 장기 주둔여건을 조성하는데 기여한 것으로 평가된다. 국방부, 「국방백서 1988」, pp.133-134.

분담하는 법적 근거를 마련하여 추진하고 있는 것이다. 이러한 SMA협정은 CDIP를 포함한 방위비 분담금의 지원규모와 일반적 지침을 제공하며 3년 주기로 새로운 협정을 체결하고 있다. 이에 따라 한국 정부는 1991년부터 우방국들의 주둔 미군에 대한 방위비 분담 수준, 한국 방위에 대한 주한미군 기여도, 한·미 군사동맹관계를 ‘동반자적 안보협력관계’로의 발전시킬 필요성 등을 종합적으로 고려하여 주한미군의 주둔비용 중 일부를 분담해오고 있다.¹⁵⁵⁾

한·미 양국은 1991년 제23차 SCM에서 “한국은 1995년까지 주한미군유지를 위한 현지발생비용(WBC; Won Based Cost)의 1/3 수준으로 분담금을 점차 증액하기로 한다”는 제1차 SMA협정을 체결하였다.¹⁵⁶⁾ 이에 따라 1991년 주한미군 WBC 4억 5천만 달러의 1/3수준인 1억 5천만 달러의 비용분담을 시작으로 1995년에는 3억 달러를 분담하였는데, 년 평균 40%씩 증가하였다.

1996년부터 1998년까지 적용된 제2차 SMA협정에서는 전년도(1995년도 3억 달러)와 대비하여 물가상승률 7%에 실질 증액분 3%를 합한 10%씩 증액하기로 합의함으로써, 1996년 3억 3천만 달러, 1997년 3억 6천3백만 달러, 1998년 3억 9천9백만 달러씩 지원하기로 하였다. 그런데 1998년도는 IMF를 맞은 한국의 사정을 감안하여 실제로 3억 1천4백만 달러를 조정하여 분담하였다.

1999년부터 2001년까지의 방위비 지원을 내용으로 하는 제3차 SMA협정에서는 분담능력의 연동율을 적용하였다. 즉, 경제성장율(실질 GDP 변동율)에 물가 상승률(물가지수 변동율)을 합한 명목 GNP성장율을 기준으로 방위비 분담금액을 증액키로 함으로써 1999년 3억 3천3백만 달러, 2000년 3억 9천만 달러, 2001년 4억 4천4백만 달러를 지급하였다. 이는 한국정부의 부담능력위주로 한 방위비 분담금 지원이 이루어지게 되었다는 의미가 있다.

2002년부터 2004년까지 방위비 분담이 적용되는 제4차 SMA협정을 통해, 2002년도는 전년도 대비 5.9% 증액된 4억 7천2백만 달러를 지원하기로 하였다. 그리고 2003년과 2004년 분담금 결정을 위한 증액방식은 실질증가율 8.8%에 인플레이션(GDP 디플레이터)을 합산 증액하는 방식으로 결정되었으며, 달러화 대비 원화 지급비율이 기준의 62%에서 88%로 확대됨으로써 환율변동으

155) 국방부, 「국방백서 2000」, (서울: 국방부, 2000), p.89

156) 주한미군의 현지발생비용은 주한미군의 총 주둔비용 중에서 미국인 인건비를 제외한 비용을 의미한다.

로 인한 영향을 방지하여 국방예산 운용상 안정성이 제고될 것으로 기대된다. 이밖에 제4차 SMA협정에서는 보다 선진적인 형태의 방위비 분담 지원을 위해 일연의 집행방식을 지원국 중심으로 개선하였다, 즉 지금까지 전액 현금으로 미측에 지원하던 군사건설 지원금 가운데 5%를 현물로 지원하고 군사건설 자금 운용시 환경보호시설의 투자에 우선순위를 두도록 하며, CDIP와 관련해서는 한·미 양국군이 공동으로 사용하는 시설에 대한 투자 우선권을 두도록 합의하였다. 또한 인건비를 연 2회에서 연 3회로 분할지급하고 군사건설비 50%를 다음해에 이월 지급함으로써 예산 운영의 탄력성을 제고하였다고 평가된다.

<표 4-2> SMA에 의한 한국의 방위비 분담 경과

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	
분담금 결정방식	제1차 SMA					제2차 SMA			제3차 SMA			제4차 SMA	
	주둔비용 1/3분담 목표 점진 증액					달러화기준 매년 10%증액			경제성장률+ 소비자물가상승율			8.8%+G DP df	
분 담 금	미화 (억 \$)	1.5	1.8	2.2	2.6	3.0	3.3	3.63	1.35	1.41	1.55	1.67	0.588
	원화 (억원)								2,456	2,575	2,825	3,045	5,368
	총액 (억 \$)	1.5	1.8	2.2	2.6	3.0	3.3	3.63	3.14	3.39	3.90	4.44	4.72
국방예산 대비(%)	1.4	1.6	1.8	2.1	2.2	2.1	2.3	2.9	3.2	3.2	3.4	3.7	

* 출처 : 국방부, 「국방백서 1999」 (1999), pp.86-87, 국방부, 「국방백서 2000」 (2000), pp.89-90, 제4차 SMA협정 등을 참고

** 총액은 예산편성환율을 적용하여 달러화로 표시한 금액

이와 같이 지원하고 있는 방위비 분담금의 지원항목은 네 가지로 구분된다. 즉, 주한미군이 고용하는 한국인 고용인원의 인건비, 막사·환경시설 등 주한미군의 비전투시설 건축에 사용되는 군사건설 비용, 연합전투력 증강에 관련된 건축에 사용되는 CDIP사업, 탄약저장·철도·차량 등 군수용역 및 물자에 사용되는 군수지원이 그것이다. 지난 1991년부터 2001년간 방위비 분담

금의 누계는 32억 7천만 달러로, 도표 # 4-3는 방위비 분담금의 분야별 내역을 구체적으로 나타낸 것이다. 현재 연간 약 4-5억 달러 수준의 방위비 분담금은 주한미군의 현존 전투력과 지휘·통신·정보체계 등 여타의 억제능력을 우리의 안보를 위해 확보하는 경제적인 수단이라 할 수 있으며, 그만큼 우리의 지위도 제고하는 기능으로도 작용하고 있다.

<표 4-3> 방위비 분담금 분야별 내역

구분	항목				총액	원화 비율
	인건비	군사건설	CDIP	군수지원		
'91	4,300만 \$	3,000만 \$	4,000만 \$	3,700만 \$	1억5천만 \$	0%
'92	5,000만 \$	2,500만 \$	5,000만 \$	4,700만 \$	1억8천만 \$	0%
'93	8,000만 \$	4,000만 \$	5,000만 \$	5,000만 \$	2억2천만 \$	0%
'94	12,000만 \$	3,800만 \$	5,000만 \$	5,200만 \$	2억6천만 \$	0%
'95	14,000만 \$	4,300만 \$	5,700만 \$	6,000만 \$	3억 \$	0%
'96	16,500만 \$	5,500만 \$	5,000만 \$	6,000만 \$	3억3천만 \$	0%
'97	19,100만 \$	6,700만 \$	4,500만 \$	6,000만 \$	3억6천3백만 \$	0%
'98	2,033억원	7,500만 \$	4,000만 \$	2,120만 \$ +432억원	3억1천4백만 \$	57%
'99	2,120억원	8,000만 \$	4,000만 \$	2,320만 \$ +455억원	3억3천9백만 \$	58%
'00	2,326억원	8,780만 \$	4,390만 \$	2,510만 \$ +499억원	3억9천만 \$	60%
'01	2,507억원	9,460만 \$	4,730만 \$	2,510만 \$ +538억원	4억4천4백만 \$	62%
'02	2,792억원	2,640만 \$ +1,398억원	540만 \$ +604억원	2,700만 \$ +2,700만 \$	4억7천2백만 \$	88%

* 출처 : 국방부, 국회보고자료(2002)

** 총액은 각 년도 예산편성환율을 적용

냉전종식 이후 한·미 동맹관계에 있어서 한국의 방위비 분담은 분담성격에 추가하여 국제공공재 차원의 분담으로 점차 확대되어 왔다.¹⁵⁷⁾ 첫째, 1979년부터 한·미간의 '양해사항'으로 전체 방위비를 GNP의 6%로 책정함으로써 기존의 부분적인 공동 운영경비 분담형식의 방위분담은 전체 방위비 차원의 분담으로 확대되었다. 둘째, 1980년대 중반 이후 이러한 'GNP 6% 방위비'라는

157) 성채기, "방위 및 책임분담의 이론과 결정요인 연구", 「국방논집」 제33호 (서울: 한국국방연구원, 1996), pp.1-2.

양해사항이 점차 퇴색하게 되자¹⁵⁸⁾, 1989년부터는 전체 방위비 부담을 차원의 분담대신 미국의 직접적 예산부담 경감을 목표로 한 주한미군 주둔비용, 특히 그 중에서도 현지발생비용을 중심으로 한 직접비용을 ‘방위비 분담’의 이름 하에 팩키지 형태로 부담하기 시작하였다. 셋째, 이와 동시에 시작된 탈냉전의 여파로 한국은 쌍무적 방위분담 이외에 걸프전 경지 등 역외 방위분담과 구공산권 및 개도국 지원 등 비군사적 부담분담을 개시하였으며, UN PKO 참여, 대북 경수로 건설비용의 70% 지원 등 포괄적 책임 및 역할분담 차원으로 그 폭과 대상을 대폭 확대시켜왔다.¹⁵⁹⁾

한편, 한국은 약 36,000명, 일본은 약 40,000명, 독일은 약 68,000명의 미군이 주둔하고 있는데, 이들 3개국의 방위비 분담 현황을 비교해보면 다음과 같다. 한국과 일본은 SOFA 및 SOFA 특별협정, 독일은 NATO SOFA에 근거하여 직·간접 지원을 제공하고 있다.(도표 #4-4 참조) 한국을 직·간접지원을 균형있게 제공하고 있는 반면, 일본은 국유지·사유지 임차료, 시설 정비비, 노무비 등 직접지원 위주로, 독일은 간접지원 위주의 지원을 제공하고 있는 것이 특징이라 하겠다. (도표 #4-5 참조) 지난 냉전기 한국과 일본의 쌍무적 동맹관계에서의 지원구조와는 달리 독일은 NATO의 일부로서 분담, 베를린 주둔 점령군에 대한 지원, 독일주둔 외국군에 대한 부동산 등 간접지원, 1982년 체결한 전시현지국지원협정(WHNS)에 의한 미 증원군 시설의 건설 및 유지비용 분담(1995년 폐기)등 중층적 구조를 가지고 있었다. 그러나 냉전 종식 이후에는 안보 상황의 변화에 따라 주독 소련군의 철수비용 분담, 구동구권 국가들의 경제재건 비용 지원, 보스니아 평화유지활동 지원 등 전지구적 책임 분담으로 변경해오고 있다. 일본의 경우는 탈냉전기 일본의 국제적 위상 제고 및 국제 공헌도 확대라는 외교정책 목표에 따라 미일안보체제의 강화를 도모해오고 있다. 이러한 차원에서 주일미군의 안정적인 주둔을 통해 일본의 본격

158) 1979년 한·미간 양해사항으로 합의된 ‘방위부담을 GNP 6%’의 틀은 1980년대 중·후반에 들어와 GNP 산정기준의 변경에 따른 명목 GNP의 외형상 확대 등을 이유로 방위부담율이 6% 이하로 점차 퇴색되었으며, 1989년에는 GNP 일정비율 개념의 방위비 책정공식이 공식 폐기됨으로써 완전히 소멸되었다.

159) 한국은 1991년 걸프전 당시 5억 달러 지원금을 분담하였으며, 1994년 미·북 제네바 핵 합의에 따라 대북 경수로 건설비용 총 46억 달러 중 한국은 70%에 해당하는 32.2억 달러, 일본은 10억 달러, 미국은 기타 3.8억 달러를 지원하기로 하였다.

적인 재무장 필요성을 경감하고 통상마찰 등으로부터 미일동맹체제를 유지하기 위해 주둔미군에 대한 파격적인 직접지원을 제공하고 있는 바, 일본의 재정부담은 한국의 10배 이상을 지원하고 있다. 미군 주둔 규모가 일본·독일과 대동소이한 한국은 토지 공여 등 간접비용은 유사한 규모이나, GDP 규모는 일본·독일에 비해 각각 1/5 및 1/10에 불과하여 부담능력을 비교할 때 일본과 독일의 각각 4배, 8배에 달하고 있다.(도표 #4-6 참조) 결국, 최근의 일본·독일·한국의 방위비 분담 내역을 비교해 볼 때, 일본이 절대액의 측면에서는 독일이나 한국에 비해 분담액이 월등하게 많지만 거시적 경제능력을 감안시 한국의 분담율이 가장 높다고 할 수 있겠다.

<표 4-4> 한국·일본·독일의 방위비 지원 구조 비교

구분	한국	일본	독일
SOFA	· 토지 지원	· 시설비(건설+운영유지) · 기지주변 민원해결 위한 시설의 건설/정비 · 국유지/사유지 임대료 · 기지이전 비용 · 피해 보상비	· 토지/시설 지원 · 임대료 · 기지이전 비용
SOFA 특별협정	· 방위비 분담금 지원 (인건비, CDIP, 군사 건설, 군수지원 등)	· 고용원 인건비 · 수도/ 전기/ 가스비 · 훈련장소 이동경비	·

* 출처 : 한·미/ 미·일/미·독 SOFA 협정 비교 도표화

<표 4-5> 한국·일본·독일의 방위비 지원내역 비교(2000)

(단위 : 억\$)

구분	직접지원	간접지원	합계	총 주둔비용	지원율(%)
한국	4.33(54%)	3.63(46%)	7.96	18.95	42%
일본	38.77(77%)	11.26(23%)	50.03	63.32	79%
독일	0.89(7%)	11.22(93%)	12.11	57.67	21%

* 출처 : Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by Secretary of Defense* (June 2002), p.B-7, B-20, B-21을 도표화

<표 4-6> 한국·일본·독일의 부담능력/지원규모 비교(1997)

(단위 : 억\$)

구분	GDP	정부재정	국방비	GDP 대비(%)		직접지원 비율(%)		
				직·간접지원	직접지원	정부재정	국방비	미군 1인당
한국	4,425	711	36,539	0.50	0.09	0.56	2.75	10,925\$
일본	4조2,621	6,395	42,962	0.12	0.09	0.62	9.76	92,943\$
독일	2조3,310	·	48,878	0.06	0.003	·	0.15	1,228\$

* 출처 : 국방부, 국회 보고자료(2002)

제V장 結 論: 美國 군사정책의 비판과 우리의 과제

미국은 2차대전에서 연합군을 승리로 이끌면서 비로소 세계에서 가장 큰 영향력을 행사할수 있는 패권국가가 되었다. 특히 아시아-태평양지역의 유일 초강대국으로써 미국은 일본과 한국의 전후 재건과 새로운 정부의 출범에 까지 절대적인 영향력을 발휘하였다. 그러나 냉전의 조류에 휘말린 한반도는 미 합참의 령관급 장교들이 작전상황도 위에 그어놓은 선(북위 38°선)을 따라 미국과 소련의 영향권아래 분단이 고착화되었고 무려 58년이 지났다.

소련과 중공의 지원을 받은 북한의 김일성 정권은 1950년 6월 25일을 기하여 전면 남침을 감행함으로써 동족상잔의 비극이 시작되었다. 결국 미국은 위기에 처한 우리나라를 구하고, 유럽뿐만이 아닌 전 세계로 확산되는 공산주의의 팽창을 조기에 진화하기위해 군사력을 동원 한국에 파병하기 시작했다. 미국의 개입으로 전세를 만회 압록강까지 올라갔던 아군이 중공군의 갑작스러운 개입에 후퇴를 거듭하여, 결국 서울을 다시 빼앗기고 후퇴하는 어려움을 겪었고 전세를 만회하여 다시 현 휴전선을 중심으로 소모적인 지구전을 벌이는 가운데 휴전에 관한 논의를 시작, 1973년 7월 23일 전쟁사상 4번째로 많은 사상자와 엄청난 희생과 상처를 남긴 채 휴전에 이르게 된다.¹⁶¹⁾

한·미상호방위조약에 입각한 군사동맹은 바로 이런 시점에서 한·미 양국간의 필요성에 의해 탄생했다. 세계를 무대로 언제, 어느 곳에서도 공산주의 팽창을 저지해야하는 미국의 적극적인 반공 봉쇄정책(Containment Policy)은 또 다른 공산위협에 직면해 있는 동남아시아 즉 베트남의 위기를 해결해야만 하는 시급한 과제를 안고 있었다. 또한 새롭게 대통령에 당선된 2차대전 영웅, 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 장군은 전쟁에 지친 국민들에게 한국전의 조기종결을 공약으로 내걸어 압도적인 지지를 확보했다.¹⁶²⁾ 따라서 미국은 한반도에서 현재의 휴전선을 중심으로 북한의 침략의도를 억제하면서 현상유지를 하고자 했다.

161) Richard H. Rovere and Arthur Schlessinger, Jr. *The MacArthur Controversy and American Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1965)

162) 홍규덕, "한·미 동맹의 미래와 주변국의 입장," 「국방연구」43권 제2호(2000년 12월), pp.56-58.

당시 북진통일을 주장하던 이승만 대통령에게는 ‘한·미상호방위조약’의 체결은 북한 공산주의의 재침을 방지하고 한반도의 안정을 유지하기 위한 사활적 이익이었으며, 휴전을 인정하는 대가로 미국을 한반도에 묶어 둘 수 있는 매우 소중한 제도적 장치였던 것이다. 따라서 3년 동안의 전시동맹관계를 갖고 있던 한국과 미국은 휴전 직후인 1953년 10월 1일 역사적인 ‘한·미상호방위조약」을 체결하여 공식적인 동맹관계를 수립하였다.¹⁶³⁾

지금까지 살펴본 냉전기간 중 美國의 對韓 安保政策 추구과정에서 역대 미 행정부와 한국 정부간의 관계가 우호적이고 협력적이기 보다는 葛藤의 緊張關係가 더 많았음을 확인 할 수 있었다. 그 중에서도 가장 심각했던 것이 바로 정전협정 협상기간의 美國의 아이젠하워 행정부와 韓國의 이승만행정부 간의 갈등관계이였음은 제4장 1절 사례연구에서 확인하였다.

휴전협정에 임하려는 美國의 國益(전쟁종식의 여론수렴)과 분단 영구화를 방지하거나 또는 공산군의 재도발 봉쇄수단을 확보하려는 韓國의 國益(북진통일 또는 한미상호방위조약체결)은 첨예하게 대립하였다. ‘에버레디’ 비밀쿠테타작전¹⁶⁴⁾에 의해 이승만 대통령의 제거를 구상할 정도로 집요했던 미국이 한국정부와의 타협에 소극적이였음은 곧 한국의 전략적 가치를 인정하지 않는 뜻이기도 하다.

그럼에도 불구하고 초강대국 미국이 자신들의 국익추구를 위해 크게 중요하게 여기지 않는 극동이 신생 약소국과의 조약을 체결하게 된데에는 ‘休戰을 서둘러야 했던 美國의 입장과 統一없이 이 땅에 休戰이 없다는 韓國의 결사적인 입장 간의 하나의 妥協의 產物로 나온 것이다.’¹⁶⁵⁾ 美國이 休戰을 서둘렀던 이유는 韓國의 전략적 가치가 계속 희생을 감수하면서까지 고수할 것이 못된다는 판단에 근본적인 원인이 있었다. 美國은 한국전 발발 직후 미군 단독이 아닌 UN군의 일원으로 참전했으며, 특히 중공군의 개입으로 戰線이 고착되어 가자 美國의 軍部는 韓國이 전략적으로 중요한 곳이 아니니 終戰을 하여 미군을 철수시키든지 아니면 전략적으로 불리한 한반도가 아닌 만주로의 擴戰

163) 김계동, “한·미방위조약의 체결과정과 개선방안,” 『사상과 정책』, Vol. 6, No.2(1089) 참조

164) 문창국, 전계서, pp.96-102.

165) 상계서, p.104.

을 할 것을 주장하였다. 결국 미국정부는 「NSC48/5」에서 명예로운 休戰을 한다는 방침을 결정하였던 것이다.

이 사례는 ‘보호국-피보호국 관계이론’의 전형이다. 즉 美國의 국익인 조속한 終戰에 의한 세계평화와 질서유지라는 美國의 理念과 價値를 국가이익적인 관점에서 추진하였다. 따라서 피보호국인 한국에 대해 지배적인 영향력의 행사로 정전반대활동을 철회하도록 설득하는 댓가로 우월한 보호국인 美國이 安保를 지원해 줌으로서 피보호국의 安保에 대한 심리적인 불안정성을 경감시키는 것이다. 그 대신 피보호국은 北進統一이라는 자국의 대외적인 정치군사적인 자율성의 제약을 스스로 감수하는 것이다.

미국의 대한 군사안보정책 수행과정에서 가장 우호적인 ‘안보동반자적 관계’를 유지한 경우는 미국의 레이건 행정부와 한국의 전두환 행정부간의 관계였다. 레이건공화당 후보의 1980년 11월, 미 대통령선거의 당선은 한미동맹관계의 복원을 가져왔다. 레이건 행정부의 평가에 따르면 한반도는 美·中·日·蘇의 세력이 교차하는 곳으로 세력균형 유지의 주요 대상지역이요, 일본방위상 중요한 지점으로서 중·소관계 때문에 한반도의 위치가 중요하며 대소봉쇄를 위한 전초기지로서의 중요성이 부각된다는 것이다.

양국의 동맹관계를 1987년 한미안보협의회에서는 ‘안보동반자 관계 (security partnership)’로 표현되면서 한국의 국력신장에 따라 방위비 분담문제로 이어졌다. 양국의 우호적인 동맹관계가 지속되었던 이유는 당시의 국제정세에 따른 양국의 이해관계의 일치 때문이기도 하였으나, 주목할 것은 전두환 행정부가 장기적인 국가이익을 무시하고 지나치게 미국의 요구에 순응했던 결과라는 점이다. 권력획득과정에서 민주적 정통성이 결여된 전두환 정권은 국내에서의 반체제세력의 저항을 무마하고 정권의 안정과 체제유지를 위해 미국의 요구와 조정에 무저항으로 순종해 왔던 것이다.

대표적인 예가 한국의 자주국방의 産室이었던 국방과학연구소의 기능약화와 그간 박정희 행정부에서 의욕적으로 추진하다 미국의 제지로 보류중이던 주요 안보프로그램들이 전두환정권에서 미국의 요청에 순응해 포기하고 중단되었던 것을 들 수 있다.

냉전기의 대조적인 두 가지 동맹관계의 사례를 통해 얻을 수 있는 주요한 교훈은 안보상황에 있어서 피보호국의 입장에서 보호국과의 갈등의 관계는 부

정적이고 우호협력적인 관계는 긍정적인 결과를 산출하는 것이 아니라는 점이다. 신생약소국의 이승만 정권은 미국이 한국의 안보 및 경제적 생존에 결정적인 역할을 하고 있었음에도 미국에 대해 자주성을 추구하고 한국의 국익을 추구하고 위해 많은 갈등을 야기시키고 또 그것을 원숙하게 관리하고 해결해 왔다는 점은 주권 독립과 안보관리면에서 긍정적인 현상이라고 평가된다.

반면, 전두환 정권은 미국과의 정상회담에서 한국에 대한 안보지원약속의 댓가로 미국의 정책에 순응을 약속함으로써 박정희정권이 미국과의 갈등을 감수하며 추구해온 자력 국방건설을 포기, 대미안보의존체제로의 회귀하였다. 비록 미국과 유래없는 우호적인 안보동반자의 관계를 유지, 단기간 안보지원을 보장 받는다 하더라도 자주국방의 청사진마저 포기하고 있음은 자신의 생존권마저 방치해 놓은 것과 다름이 없다. 과거에 비해 국력이 신장되어 제4장 2절에서 논의한 바와 같이 상당부분의 방위분담금을 부담하고 있으면서 상응하는 자주권은 회복하지 못하고 있음은 국가 안보관리 면에서 많은 부정적 요소를 노정하고 있는 것이다.

제3장 및 제4장의 논의를 통해서 규명된 사실은 다음과 같다.

미국의 모든 역대 행정부들은 시대적 국제상황에 부합하는 범세계전략을 정립하고 추구해 나가는데 이점에 있어서는 대한 군사정책의 추진에 있어서도 다름이 없었다는 점이다. 아이젠하워 정부와 이승만정권과의 갈등은 정부 대 정부의 갈등이라기 보다는 전 세계를 어우러 보는 미국민들의 요구와 정서: 이승만 정부와의 갈등이라 할 것이다. 따라서 이승만의 상호방위조약의 비준 패거리는 이승만의 외교적 승리라고 보기 보다는 미국민들의 요망(미국의 큰 이익)인 조속한 정전협정 처리를 얻기위한 작은 양보로부터 였다고 보여진다.

역대 행정부들이 추구했던 미국의 국가이익은 시대별 상황에 따라 달라질 수 있으나 그들이 구현하고자 하는 미국적 가치와 이념은 전 행정부를 일관하는 전통적 이념임이 확인 되었다. 카터대통령의 부임 초에는 월남전과 워터 게이트사건으로 정치 및 국제관계에 있어서의 도덕성의 문제는 범국민적 관심사였다. 한국의 인권문제와 맞물려 계획된 주한미군의 철군계획이 백지화 한 것은 카터의 인권도덕정치가 후퇴한 것이 아닌 것이다. 그것은 미국의 현실적이익인 갑자기 나타난 소련의 팽창주의에 대한 봉쇄를 위해 정책의 우선순위를 조정한 것에 지나지 않는 것이다.

안보동맹관계는 냉전기간중 한미간의 행정부가 바뀌어 오면서 4단계의 변화를 통해 탈냉전의 시기로 넘어갔다. 아러한 변화는 일방적인 것이아니라 다양한 차원에서 접촉이 이루어지고 있으며, 영향력의 방향도 쌍방향이며 양국의 관계는 역동적으로 변화해왔다는 점이다. 동맹의 관계에서 약속국의 영향력이 상대적으로 적다는 가설은 증명된 것이아니라는 사실이다.

동맹의 첫단계는 아이젠하워의 1953년 상호방위조약부터 대략 케네디 행정부시기 까지를 5. 16군사 혁명정부까지로 구분해서, 이단계는 미 육군 2개사단, 공군 1개사단과 지원부대 포함 6만여명이 주둔하여 막대한 경제지원이 있었다. 한국은 이승만 자유당독재정권이 붕괴하고 장면정권이 민주적인 절차에 의해 승계했지만 1년여 만에 박정희 군사정권에 의해 중도하차한다. 케네디 행정부는 민정이양의 약속을 지키지 않으려하자 압력을 행사 민정이양을 관철한다. 이 시기의 양국 관계는 ‘보호-피보호국 관계’이고 평등한 동맹으로 보기 어렵다. 한국은 반공을 국시로 내세워 정통성의 취약부분과 미국의 지지를 통해 특혜와 원조가 지속될 수 있는 기반조성에 최선을 다했다.¹⁶⁶⁾

둘째시기는 베트남전과 관련하여 1965년 미국이 본격적으로 참전을 개시한 때로부터 1975년 베트남 적화기간까지를 볼수 있으며, 이 시기는 한국이 파병을 원하는 미국을 상대로 최상의 협상을 통하여 많은 군사지원 및 경제지원을 얻던 단계이다. 존슨행정부는 추가파병을 조건으로 공공차관지원과 삼각무역에 의한 한국의 수출을 도왔으며, 한국 정부는 이러한 관계를 활용 인력수출과 산업화를 이루었다. 그러나 이런 우위적 시기도 1969년 닉슨 당선후 독트린 발표이후 급격히 쇠퇴했다.

셋째시기는 카터대통령 시기로 한국으로서는 한미동맹관계가 최악의 상태였고 그내용은 제3장과 4장에서 논의한바 있다.

넷째시기는 레이건 대통령으로부터 부시대통령의 냉전종식까지이다. 공교롭게도 광주사태이후 등장한 권위주의정권에도 불구하고, 미국은 더 이상 우방동맹국의 내부문제에 간섭하지 않게 되었다. 이 기간은 단순히 안보가 모든 것을 차지하던 ‘상위정치’(High Politics)의 특징에서 벗어나 경제나 문화교류를 중시하는 ‘하위정치’(low politics)로 무게중심이 이동하던 때였다. 특히 한미간의 무역량이 증가하고 원조와 차관경제로부터 교역과 기술이전의 시대를 개

166) 홍규덕, 전계논문, p.58

막했으며 국제경제체제내에서 한미는 경제통합화의 첫발을 내디뎠다. 군사면에서 군원이 끊어지고 무기의 신용구매(FMS)로 바뀌었다. 방위산업의 확충으로 무기의 국산화와 함께 제4장에서 살펴본 것처럼 면허생산의 시대로 돌입했다. 한미연합사의 발족과 함께 방위전략개념에 입각한 분업의 관계로 발전했으며 공동결정체제와 비용분담을 통해 한·미 동맹관계를 그동안의 수직적관계에서 수평관계로 피보호 관계에서 동반자관계로 불균형 또는 비대칭적 관계에서 대칭적 관계로 이동할 수 있는 기틀을 마련한 시기였다고 볼 수 있다.

미군정시절 한국군의 산파역을 시작으로해서 45년의 냉전기간 동안 이땅의 안보를 한국군과 함께 담당해왔던 미군전력과 미국의 對韓 軍事政策은 아직까지는 우리의 안보에 없어서는 불가결한 요소이다. 그러나 지구상의 유일하고 특수한 분단상황에도 변화의 조짐이 보이는 것은 사실이다. 차후 변화한 이후의 한미동맹문제를 언급하는 것은 논제의 범위를 벗어나는 것이다.

다만, 이 순간에 우리가 가져야할 자세는 다듬어가는 것이 옳을 것이다.

첫째, 남북관계개선에 따른 주한미군철수론에 대해 왜 주한미군의 주둔이 21세기 동북아 안정에 중요한지를 국민들에게 설득해야하며, 차후의 역할변경에 대한 논의를 준비해나가고,

둘째, 한미동맹의 역할변화는 이제 韓國軍이 先進主權國 軍답게 주도적 역할을 하고 미군이 보조적 역할을 담당하도록 역할변경 준비가 필요하며

끝으로, 우리가 역할변경을 두렵게 생각할 것이 아니라, 동맹 성격변화에 대비한 작전권환수문제, 독자적 군병력 전개 및 작전을 위한 한·미연합군 지휘체제 조정은 군사주권 회복을 위해 해결되어야 함을 명심해야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 국 내 문 헌

(1) 單行本

- 강성철, 「주한미군」(서울: 일송정, 1988)
- 권용립, 「미국대외정책사」(서울: 민음사, 1997)
- 구영록 외, 「한국과 미국」, (서울: 박영사, 1883)
- 국방군사연구소, 「한국전쟁」(상)(서울, 1995)
- 국방부, 「국방백서 1988」(서울: 국방부, 1998)
- 국방부, 「국방백서, 1999」(서울: 국방부, 1999)
- 국방부, 「국방백서 2000」, (서울; 국방부, 2000)
- 김덕중 외, 「한미관계의 재조명」(서울: 경남대 극동문제연구소, 1988)
- 동덕모, 「미국외교정책과 한국」(서울: 법문사, 1990)
- 대통령 비서실, 「전두환대통령 연설문집」, 제2집(서울: 대통령비서실, 1988)
- 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」3 (대통령비서실, 1973)
- 대통령 비서실, 「박정희 대통령 연설문집」5 (대통령비서실, 1976)
- 김학준, 「한국문제와 국제정치」(서울: 박영사, 1980)
- 문창극, 「한미 갈등의 해부」(서울: 나남, 1994)
- 오기평, 「한국외교론」(서울: 오름, 1994), p.226.
- 이동원, 「대통령을 그리며」(서울: 고려원, 1983)
- 이영민, 「군사전략」(서울: 송산출판사, 1991)
- 전득주·김성주외 공저, 「대외정책론」(개정증보판)(서울: 박영사, 2003)
- 전 정환외 공저, 「건군 50년 한국 안보환경과 국방정책: 국방안보 사건일지(1945-1998)」(서울: 국방대학원 안보문제연구소, 1998)
- 정일영, 「한국외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993)
- 정용석, 「미국의 대한정책」(서울: 일조각, 1989)
- 정정길, 「정책결정론」(서울:대명출판사, 1944)
- 차영구·오관치·황동준 공저, 「한·미 군사협력관계의 발전과 전망」(서울: 세계사, 1990)

하영선, 「한반도의 전쟁과 평화」 (서울: 청계연구소, 1989)

한국정치외교사학회편, 「한국 외교사 II」 (서울: 집문당, 1995)

황동준·한남성·이상욱, 「미국의 대한안보지원 평가와 한미방위협력 전망」(서울: 민영사, 1990)

1

(2) 論文

강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미,” 강성학·김태현·유재갑 외 「주한미군과 한미 안보협력」 (서울: 세종연구소, 1996)

김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회 (편), 「한국외교사II」(서울: 집문당, 1995)

김용식, “미국의 다문화주의에 관한 연구,” 석사학위논문, 한성대학교 국제대학원, 2003,

김영명, “한국의 정치변동과 미국-국가와 정권의 변모에 미친 미국의 영향,” 「정치학보」 제22집 2호 (1988)

김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국외교사학회(편), 「한국외교사II」(서울: 집문당, 1995)

박경서, “한미관계,” 정일영(편), 「한미 외교 반세기의 재조명」(서울: 나남, 1993)

방희산, ‘한미안보동맹관계에 있어서의 방위비 분담에 관한 연구,’ 석사학위논문, 국방대학원

이경현, “국방과 국가예산,” 박종기 외 (편), 「국가예산과 정책목표」 (서울: 한국개발연구원, 1982)

이상철, “한미동맹의 비 대칭성: 기원, 변화, 전망,” 정치학 박사학위논문, 경남대학교 대학

전웅, “미국의 핵전략 변천과정,” 서정갑외 저, 「미국정치의 과정과 정책」(서울: 나남출판, 1994)

홍규덕, “파병외교의 안보 신드롬; 60년대 외교정책 평가,” 「국제정치평론」, 32집 2호, 1992, p.27.

2. 국 외 문 헌

(1) 單行本

Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

Daniel J. Kaufman and Jeffery S. Mckitrick and Thomas J. Leney, *U.S. National Security : A Framework for Analysis* (Lexington, Mass : Lexington Books, 1985)

Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, 3rd ed., (New York: W. W. Northon & Company Inc, 1977)

Charles Kegley Jr. & Eugens Wittkopt, *American Foreign Policy*, 4th ed., (New York: St. Martin's, 1991)

Douglas J. Murray and Paul R. Viotti, *The Defense Polices of Nations* (Baltimor and London : The Johns Hopkins University Press, 1989)

Edward A. Olsen and Stephen Jurika, Jr.(eds.), *The Armed Forces in Contemporary Asian Societies* (London: Westview Press, 1989)

Gabell Phillips, *The Truman Presidency, the History of a Triumphant Succession* (New York: MacMilian Co., 1966)

Peter W. Rodman, *More Precious Than Peace-The Cold War and the Struggle of the Third World* (NewYork: Charles Scribner's Sons, 1994)

Finn Seyested, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War* (Leyden: Sijthoff, 1966)

U.S. Congress, House Committee on Armed Service of the House of Representatives (Washington, D.C.: United States G. P. O., 1978)

(2) 論文

Michael Bank, "The Foreign Policy of the U.S.," F. S. Northedge(ed.), *The Foreign Policy of the Powers* (N.Y.: Praeger, 1968)

C. Carry, "International Patron-Client Relationships: A Conceptional

- Framework," *Studies in Comparative International Development*, Vol.24, No.2 (1989)
- Desmond Ball, "United States Strategic Policy Since 1945: Doctrine, Military-Technical Innovation and Force Structure," Carl G. Jacobsen (ed.), *Strategic Power: USA/USSR* (Houndmilst: The Macmillan Press, 1990)
- James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol.35 (1991)
- Caston Sigur, "Some Thoughtson the Relationship," Korean-American-Japanese Conference on North East Asia. July 5-6, 1977
- George F. Kennan, "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs* 25, 1947 .
- P. Johnson, "The Subordinate State and Their Strategies," J. Triska, ed., *Dominant Powers and Subordinate States*, (Durham: Duke University Press, 1986)
- D. A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization*, Vol.50 (1996)
- C. Shoemaker and J. Spanier, *Patron-Client Relationships*, (New York: Praeger Publisher, 1984)
- A. Wendt, "The State System and Global Militarization," Unpublished Ph.D. Dissertation, (University of Minnesota, 1989)
- Hyun-Sang Yoo, "An Analysis of United States' Security Policy toward a Third World States during the Cold War Era-Case Study of US-Iran Relations," Thesis for Ph.D in Int'l Politics, University of Durham, United Kingdom, (1996)

Abstract

A Study of US Military Policy Transitions Towards the ROK

Lee, Si-Chang

MAJOR in Americas Region

Dept. of Int'l Area Studies

Hansung University

Directed By Prof. Yoo, Hyun-Sang

The Korean military forces activated in 1946 in the Republic of Korea were prepared and supported by the U.S. Military Administration. Thereafter U.S. Forces were forced into the Korean War and fought with the Korean military to repel the Communist forces. After armistice, US forces remain in Korea in accordance with the Mutual Defense Agreement to provide a combined ROK and U.S. Alliance.

The US support was extremely robust in the maintenance of the ROK security posture against N Korean who was looking for an opportunity to reunify the peninsula under communism during the 45 years of the Cold War era. The US alliance assisted the S Korea defense expenditure in its defense against communism. Based on that fact, Korea moved from an under developed country to developing country standards by investing capital in areas of economy and social requirements.

On the other hand, we analyzed 'the client-patron relationship theory', from the end of WWII to 1970 that the S. Korean security was guaranteed primarily through U.S. military aid and their security assurance in the Korean Peninsula. However, after 1980 the Korean's increased their defense budget sharing to exceed past payments to this agreement. That results ended the patron/ client theory model. Additional motivation for greater involvement in self-defense was the direct result of the

announcement of USFK withdraw based on the Nixion Doctrine, and Vietnam's unification under communism in 1975. These action stimulated Korea to develop a self defense policy. As a result , some conflicts have been realized with the U.S. on Korean security strategy, based on an improved Korean self defense capability. The Defense Industry developed over a very short time span. However the ROK was discouraged owning wepons of -Mass Distructon (WMD) or long range missiles for self protection because of N. Korea and our reliance on US policy and a reigional strategy. This is the serious fact, of constraining our self defense capability. In the 1980s after Chon Du Hwan regime the alliance with the US developed further in co-friendly association. This was Chon Du-Hwan's adminsitratons policy to further subservent behavior to the US policy restricted development of WMD stratagies as a method of self protection.

The emphasis of this dissertaion will focus how the US administration put US ideological values and US national interest over Korean Military policy during the Cold War era. How countries adjust their national interest when they are in conflict with our allies? Through this work I will define Policy features of each administraion and also analize changes in the ROK and US alliance relationships. I will analize changes on US Policy using theoretical frame work. Based on this I will provide draft data to prepare a self defense and military allignment policy for use during the post unification era.

This dissertation consist of five chapters. Chapter II, will provide theoretical background which will be used in chapters III and IV discussuion and studies. Chapter III, I will analize and discuss each US administration's Korea Military policy since 1946. I will look at critical events that made this plicy evolve. The evaluation and view point between ROK and US government can not be equal because of the importance of national interest. In order to overcome the difference in

capabilities I will prepare a security environment and a US foreign policy outline at the beginning of each administration. Chapter IV, I will analyze US military security policy toward Korea using two standard features. This chapter will be the core of this dissertation. The first feature, each administration exerted efforts in creating US National Values and ideology toward Korean military policy. The second feature, will discuss how ROK and US alignment relationships has changed based on national power fluctuations. And this phenomenon can be adjusted and analyzed through National Alignment Theory.

This dissertation found that the each US administrations put their efforts towards furthering US national interest and values during the execution of US military policy. During the initial phase of the Cold war the conflicts between US Global political strategy and Korean national interest normally show policy towards US national interest. This means US did not perceive S Korea as a critical element in world geopolitical strategy. However, ROK conflicts between US strategy will require the ROK to act independently.