

03

미국의 대한정책 1974~1975년 _ 포드 행정부의 동맹정책 전환

▣ 박원근 ▣

Contents

1. 서론
2. 1974년
3. 1975년
4. 결론

포드 행정부의 대한정책은 이전 닉슨 행정부와 이후 카터 행정부의 정책과 구분된다. 데탕트를 주창하면서 미국의 제3세계 개입을 최소화하고자 한 닉슨 행정부는 주한미군을 철수시켰고, 카터 행정부는 이른바 '도덕외교'를 표방하면서 한국에 대해 인권문제를 제기하는 동시에 주한미군 일부를 철수시켰다. 이에 반해 포드 행정부는 1974년 출범 후 데탕트적 세계관하에 닉슨 행정부 정책을 지속하였지만, 1975년 정책을 극적으로 전환하면서 미국의 안보 책임을 증대시키고, 한미동맹을 강화하였다. 특히 주한미군 철수를 상정한 재편 논의를 중지시켰고 미국의 군수지원을 확충하였으며, 대한 주요 무기수출도 허용하였다. 이러한 정책 변화는 냉전의 최전선으로서 항상 먼저 긴장이 고조되고 가장 늦게 해빙되는 '한반도의 특수성'이 반영된 결과이다. 1975년 상반기 베트남의 공산화로 대표되는 인도차이나 반도 사태가 이를 직접적으로 활용하여 한국에 대한 공세를 강화한 김일성의 시도와 결합되어 포드 행정부 정책에 영향을 준 것이다. 더불어 박정희의 핵개발도 포드 행정부 정책 변화에 주요 동력으로 작용하였다. 1970년 초부터 지속되어온 미국의 대한 안보공약 약화가 박정희의 핵개발의 주요 동인이 되었다는 판단하에 포드 행정부는 대한 방위공약 강화를 모색하게 된 것이다.

주제어

포드 행정부, 박정희, 핵개발, 주한미군 철수, 데탕트

1. 서론

국내외를 망라하여 포드 행정부에 관한 연구, 특히 대외정책과 관련된 연구는 많지 않다. 기본적으로 포드 행정부는 대외정책에서 핵심적인 역할을 수행해온 키신저라는 전략가가 지속적으로 활동하므로 닉슨 행정부의 '부속'(appendage)이라는 평가를 받아왔다.¹⁾ 따라서 일반적으로 포드 행정부를 따로 구분하기보다는 '닉슨-포드' 시기를 정책 측면에서 동일선상에 놓는 경향이 존재한다.²⁾

포드 행정부의 대한정책에 관한 연구는 더욱 제한된다. 포드 행정부를 하나의 독립된 기간으로 구분하기보다는 닉슨 행정부의 데탕트와 함께 묶어 구분한 후 카터 시기로 바로 넘어가는 경향이 한미 관계 또는 미국의 대한정책을 다루는 연구에도 존재한다.³⁾

1) Jussi Hanhimakki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy* (Oxford, 2004); Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography* (New York, 1992); Robert D. Schulzinger, *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy* (New York, 1989).

2) A James Reichley, *Conservatives in an Age of Change: the Nixon and Ford Administrations* (Washington DC, 1981).

3) 마상윤, 박원근, 「데탕트기의 불편한 동맹: 박정희-닉슨·카터 정부시기」, 『갈등하는 동맹』(역사비평사, 2010), pp. 68-92.

이 논문은 위의 일반적인 연구 경향과는 달리 포드 행정부를 하나의 독립된 기간으로 놓고, 대한정책을 분석하고자 한다. 데탕트를 시작한 닉슨 대통령은 베트남전의 여파로 제3세계 개입을 최소화하는 정책원칙을 세웠고, 주한미군 철수 정책을 시행하였다. 카터 행정부의 경우 역시 베트남전의 영향으로 미국의 원치 않은 개입을 최소화하는 동시에 도덕외교를 주장하면서 인권을 강조하였다. 그 결과 주한미군 철군을 통한 개입 최소화와 박정희 권위주의 정권의 인권 탄압에 대해 문제를 제기하였다. 이에 반해 포드 행정부는 기본적으로 데탕트 자체를 거부하지는 않았지만, 한국이 처한 안보상황을 보다 반영하는 형태로 정책을 추진하여 주한미군 철수를 중지시킨 바 있다.

이 논문은 포드 행정부가 들어선 1974년과 이듬해인 1975년의 두 해에 주목한다. 동 기간 동안 포드 행정부의 대한정책이 극적으로 변화 또는 전환되는 현상을 볼 수 있고, 이러한 변화는 닉슨 및 카터 행정부와는 차별화되는 정책 양상으로 표출되었기 때문이다. 이 논문은 구체적으로 포드 행정부가 출범한 1974년, 미국은 데탕트하에서 한국을 어떻게 인식하고 정책을 추진했는지 판단한다. 이후 1975년 인도차이나 반도에서 일련의 사태를 경험한 포드 행정부가 대한정책을 어떤 식으로 조정했고, 조정의 구체적인 동인은 무엇이었는지를 분석하고자 한다. 이를 통하여 냉전의 최전선으로서 가장 늦게 해빙되고 가장 빨리 긴장이 조성되는 이른바 '한반도 특수성'이 포드 행정부 시기에 어떤 식으로 투영되었는지를 고찰하고자 한다.

2. 1974년

닉슨 행정부는 1970년 들어 베트남전의 수렁에서 벗어나고, 미국의 상대적 국력 약화를 보상할 수 있는 새로운 국제관계를 모색하였다. 그 결과 적성국이었던 중국과의 관계 개선을 통해 소련을 견제하고 궁극적으로는 소련을 협력으로 이끌어내는 냉전 긴장 완화의 데탕트를 시도하였다. 이를 통해 미국은 전략적 우위와 세계적 리더십을 유지하고자 하였다. 동시에 닉슨 행정부는 이른바 '닉슨 독트린'을 통해 동맹국 방위의 일차적 책임은 해당국에 있음을 밝히면서, 점차적으로 미국의 개입을 최소화하고자 하였다.

널리 알려진 것처럼 데탕트와 닉슨 독트린은 한국에도 적용되어 1971년 주한미군 1개 사단 약 2만 명 철수로 이어졌다. 닉슨 행정부는 주한미군 철수에 대한 보완으로 한국군 현대화 계획을 지원하고자 하였지만, 미 의회의 예산 삭감으로 당초 계획에 훨씬 못 미치는 수준에 머물렀다. 주한미군과 관련하여 닉슨 행정부는 데탕트로 인한 긴장완화로 더 이상 한반도 전쟁에 중국과 소련이 개입할 가능성이 크지 않으므로 기존 한국군의 일부 전력 증강만으로도 북한군을 충분히 방어할 수 있어 주한미군 규모 축소가 가능하다는 입장이었다.

이러한 닉슨 행정부의 태도는 당연히 박정희 정권의 반발을 가져왔다. 닉슨의 주한미군 철수, 중국과의 관계 개선, 한국군 현대화에 대한 지원 감소 등으로 인하여 박정희 정권은 안보 불안감을 느껴, 대미 의존도를 낮추는 이른바 '자주국방'을 모색하는 동시에 내부적으로 억압통치를 강화하였다.

워터게이트 사건으로 사임한 닉슨에 이어 1974년 8월 9일 출범한 포드 행정부도 기본적으로 데탕트를 지속하고자 하였다. 포드는 데탕트의 설계자

인 키신저를 대외정책 핵심에 두었고, 본인 자신도 데탕트적 세계관으로 무장하고 있었다. 포드는 닉슨 사퇴 사실을 안 직후 키신저에게 전화를 걸어 “헨리(키신저의 이름), 나는 당신이 필요합니다. 국가도 당신이 필요해요. 계속 일해주기를 바랍니다”라고 요청했다고 자서전에 적고 있다.⁴⁾

포드의 데탕트적 국제정치관은 1974년 11월 일본 방문 시 다나카 수상과 나누는 다음의 환답에 잘 나타나 있다.

미중관계 개선은, 우리가 느끼기에, 제2차 세계대전 후 가장 눈에 띄는 외교 업적 중 하나입니다. 닉슨 대통령의 (미중관계 개선)결정은 태평양 지역의 안정과 관계를 크게 개선한 동력이 되었습니다. 우리(포드 행정부)의 정책도 상하이 코뮌니케에 기초하여 지속할 것입니다....

우리는 중국과의 관계 개선이 소련을 견제하기 위한 것이라고 보지 않습니다. 우리는 중국과 소련 모두와의 관계 개선이 세계적으로 중요하다고 믿고 있습니다. 보다 확장된 데탕트와 SALT II의 성공적 체결은 우리 모두에게 혜택을 줄 것입니다.⁵⁾(괄호 저자 첨부)

대통령 취임 후 나선 첫 아시아 지역 순방에서 포드는 데탕트가 유익하다는 인식하에 지속 의지를 명확히 밝히고 있다. 이후 포드 대통령은 데탕트라는 용어를 “힘을 통한 평화”(peace through strength)라는 표현으로 바꾸어 사용하였지만, 의회 내 공화당 우파와 민주당의 공세에도 불구하고 데탕트의 이상과 정책을 지속하고자 하였다.⁶⁾

그러나 포드 대통령의 데탕트에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 데탕트

의 아태지역 안정기여 여부에 대해서는 평가가 엇갈린다. 데탕트와 중국과의 관계 개선 등이 전반적인 공산-민주 양대 진영 강대국 간의 긴장 완화에는 도움을 주었지만, 이것이 아태지역 역내 개별국가의 안보문제 해결과는 거리가 있다는 것이다. 데탕트 과정 자체가 모호하고 양면적 요소를 갖고 있었으므로 개별 국가에 동일한 원칙으로 적용되기에는 문제가 많았기 때문이다.⁷⁾

특히 포드가 대통령으로 취임한 1974년은 한반도 안보상황이 악화되던 시기였다. 8월 15일 재일조총련계 문세광이 영부인 육영수 여사를 저격하였고, 11월 15일에는 제1땅굴이 발견되었다. 이 과정에서 약 20개월 만에 처음으로 남북한 간의 교전이 발생하기도 하였다.

그러나 포드 행정부의 한반도 인식은 여전히 데탕트적 세계관에 기초하고 있었다. 포드 대통령에게 보고된 국가안전보장회의(NSC) 문서는 한반도가 미국, 일본, 소련, 중국의 이해가 결집되는 지전략적 중요성을 갖고 있으므로 한반도에 분쟁 발생 시 강대국간 군사 대립의 가능성을 완전히 배제하기는 힘들다고 보았다. 그러나 자유주의와 공산주의로 나뉘어 격하게 대립하던 시기는 미국의 대중, 대소 관계 개선으로 지나가고, 보다 유연한 상황이 도래했다고 판단하였다. 그 결과 더 이상 중국과 소련이 한반도 내 분쟁을 원치 않고, 중국의 경우 주한미군 주둔을 이전보다 덜 부정적으로 보고 있다는 것이다. 북한에 대해서도 한국을 군사적으로 압박하던 1965년부터 1971년 시기를 지나서 정치적으로 변모하고 있다고 판단했다. 북한이 이전

4) Gerald Ford, *A Time to Heal to Heal: Autobiography of Gerald R. Ford* (Harper & Low, 1979), p. 30.

5) Memorandum of Conversation, “President Ford-Prime Minister Tanaka-Second Meeting,” November 20, 1974, Declassified Document Reference System[이하 DDRS].

6) Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s* (Lexington, KY, 2005), p. 288.

7) Andrew J. Gawthorpe, “The Ford Administration and Security Policy in the Asia-Pacific after the Fall of Saigon,” *The Historical Journal* (2009), 52(3), p. 698; John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II* (Washington DC: Congressional Quarterly Inc. 1995), pp. 170-173.

과는 달리 국제적으로 이미지 개선에 나서고, 서구 사회와 외교·경제 관계 개선을 모색하는 등 정치·외교 차원에서 한국보다 우월한 위치에 서고자 한다는 것이다. 1971년 닉슨 행정부 때 행해진 주한미군 철수에 대해서도 여전히 긍정적인 인식을 표출하였다. 주한미군 철수가 한국의 우려를 자아냈지만, 미국의 입장에서 볼 때 비무장지대(DMZ)에서 벗어나 북한과의 직접 충돌 가능성을 줄인 것은 바람직하다는 것이다.⁸⁾ 동 문서는 포드의 한국 방문을 준비하는 과정에서 각 부처의 견해를 국가안전보장회의가 취합하여 최종적으로 대통령에게 보고한 것이므로 포드 행정부의 한국관 및 정책기조를 대표한다.

포드 행정부의 위와 같은 인식은 닉슨 행정부와 크게 차이가 없는 것이다. 포드 행정부도 강대국 간의 관계 개선을 통해 한반도 긴장을 완화하는 동시에 미국의 대 한반도 군사 개입 가능성을 최소화하기를 원했다. 실제 포드 대통령은 1974년 11월 블라디보스토크에서 브레즈네프 소련 서기장을 만나 전략무기감축 협상을 진전시켰고⁹⁾ 이러한 미소 강대국 간의 논의 및 협의를 국제관계에 매우 긍정적이고 중요한 변화로 평가하였다.¹⁰⁾ 포드 행정부는 이러한 인식과 상황이 반영된 정책을 1974년 나머지 기간 동안 시행하였다.

대표적인 사례가 주한미군 정책이다. 닉슨 행정부는 1971년 주한미군 2만 명을 철수시킨 이후 1973년 ‘국가안보결정비망록’(National Security

8) Memorandum for Lieutenant General Brent Scowcroft, "Issues Paper on Korea," October 19, 1974, Department of State, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a.b. Korea (1)-(6), General Ford Library[이하 GFL].

9) Telegram from Kissinger to Carvajal, "Report of the Secretary's Trip to Japan, Korea and USSR," Department of State, November 28, 1974, DDRS.

10) National Security Council Meeting, The White House, December 2, 1974, DDRS.

Decision Memorandum: NSDM) 230 검토를 통해 회계연도 75년까지 주한미군 추가 철수를 중지시켰다. 그러나 내부적으로는 1975년 이후를 상정한 조정 논의를 지속하였다. 미 국방부는 기본적으로 북대서양조약기구(NATO) 전력을 개선시키려는 계획하에 아시아 전력을 개편하고, 이에 따라 주한 미 2사단을 1975년 6월까지 철수시키고자 하였다. 1975년을 상정한 것은 한국군 현대화 계획이 완료되는 시점에 맞춘 것이다.

포드 취임 후에도 주한미군 개편 논의는 지속되었다. 포드 행정부도 한반도 개입을 최소화하고자 하는 방침을 갖고 있었고 이에 따라 주한미군 규모 및 역할, 작전통제권 등을 미국의 분쟁 개입 가능성과 연계하여 고려하였다. 이러한 방침에 따라 미 국방부는 한국군 현대화 계획과 주한미군 추가 철수 연계를 1974년 9월 한미연례안보협의회의(SCM)를 통해 한국 측에 통보하려 했지만, 국가안전보장회의와 주한 미 대사관의 반대로 철회하였다.¹¹⁾

이후 포드 대통령은 1974년 11월 방한하여 “한반도 안보상황 전반에 대한 변화가 있지 않는 한 현 주한미군 수준을 유지”하겠다고 공언하였다. 또한 “데탕트 시기에도 우리의 (대한) 공약은 지속될 것이고, 한국과 상의 없이 한국의 이해를 거스르는 결정을 하지 않을 것”이라면서 한국의 안보 불안감을 잠재우기 위해 노력하였다.¹²⁾ 그러나 이러한 발언과는 별개로 여전히 향후 주한미군의 규모를 어떻게 할 것인가에 대해 내부적으로 고민하고 있었다. 단기적으로 현 수준을 유지하지만 한국에 대한 개입을 줄이고자 하였으므로 결국에는 주한미군 규모도 축소되어야 한다는 입장을 지속하였다. 특

11) Memorandum for Kissinger from Clements, "US-ROK SCM," Sept 6, 1974, folder: NSDM 227, 김수광(2008), p. 245에서 재인용.

12) National Security Council Meeting, The White House, December 2, 1974, DDRS.

히 미 국방부는 주한미군의 임무 영역을 넓혀 한반도 외의 지역에도 투사하기를 원하였고, 휴전선 인근에 배치된 주한미군의 후방 배치 또는 철수도 지속적으로 추진하였다.¹³⁾

이에 따라 “한미연합 1군단”(Strategic Joint I Corps) 내 미군 장교 철수와 비무장지대에 배치되어 있던 마지막 미군 소대의 철수가 논의되기 시작하였다. 한미연합 1군단 내 미군장교를 철수한다는 것은 군단의 해체를 의미하였다. 이 문제에 대해서는 각 부처와 개인에 따라 다소 입장 차이가 있었다. 미 국방부와 주한미군 사령관 위컴(John A. Wickham)은 한국 개입을 최소화하라는 미 의회의 압력, 전투 책임 감소, 전술 개편 등의 이유로 한미연합 1군단 해체와 비무장지대 내 미군 소대 철수를 추진하였다. 반면 국가안전보장회의의 스코우크로프트(Brent Scowcroft) 부안보보좌관과 스나이더(Dick Sneider) 주한 미 대사는 한국과의 관계, 대중관계, 북한에게 주는 메시지, 한국군 현대화 프로그램에 대한 지원 감소, 프레이저 위원에 의한 인권문제 제기, 랜스 미사일 배치 실패, 특히 포드 대통령의 주한미군 유지 공약 등을 이유로 비무장지대 내 소대 철수는 찬성하지만 한미연합 1군단 해체는 반대하였다. 주한 미 대사를 거쳐 미 국무부 아태차관보로 일하던 하비브(Philip C. Habib)는 비무장지대 내 소대 철수가 북한에게 잘못된 메시지를 주지 않을 것이고, 이를 통해 한국이 보다 국방에 책임을 질 수 있게 될 것으로 판단하였다.¹⁴⁾ 그러나 이들 모두 이러한 재편이 “중대한 정치적

13) Memorandum for Scowcroft, “Issues Paper on Korea.”

14) Memorandum for William Richard Smyser, “U.S. Company on the Demilitarized Zone,” 날짜미상, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a, b. Korea (1)-(6), GFL.

함의”를 갖고 있음을 인정하였다.¹⁵⁾ 미국이 비무장지대에 배치된 전력을 철수하는 것은 대한 방위 공약의 약화로 한국 정부에게 인식될 수 있었기 때문이다.¹⁶⁾

포드 행정부는 1975년 3월까지도 여전히 주한미군의 적정 규모에 대해 고민하면서 철수를 포함한 변화 가능성을 배제하지 않았다.¹⁷⁾ 당시 미국은 전 세계적으로 전진 배치된 미군 사령부 축소를 모색하고 있었고, 이 연장선상에서 한미연합 1군단 해체 및 주한미군 축소를 고려하고 있었다.

또한 당시 미국은 대한 군사원조에 있어서도 무상지원을 축소하고자 하였다. 한국군에 대한 군사원조는 닉슨 행정부가 주한미군 철수를 결정한 후 이에 대한 보상 조치로 한국군 현대화 계획에 총 15억불을 지원하기로 한국과 합의한 바 있다. 그러나 미 의회의 대폭적인 예산 삭감으로 어려움을 겪었다. 이런 상황에서 행정부 내에서는 한국이 괄목할만한 경제 성장을 이루었으므로 무상원조보다는 차관을 통해 무기를 구매해야한다는 입장이 제기되기 시작하였다.¹⁸⁾ 주한미군 축소로 인한 공백은 데탕트에 의한 변화된 국제관계를 통해 메우고, 한국군의 자주국방은 한국 정부가 부담함으로써 결국 미국은 투입하는 자원을 줄이더라도 한반도 안정을 유지할 수 있다고 판

15) Memorandum for General Wickham, February 14, 1975, White House, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a, b. Korea (1)-(6), GFL.

16) Memorandum for General Scowcroft from W. R. Smyser, “U.S. Company in the Korean DMZ,” February 20, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a, b. Korea (1)-(6), GFL.

17) Memorandum for General Scowcroft from W. R. Smyser, “Your Meeting with Our Ambassador to South Korea,” March 26, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a, b. Korea (1)-(6), GFL.

18) USACDA Memorandum for Kissinger, “NSDM 227,” Augst 28, 1973, folder: NSDM 226, box H-241, NSC, H-Files, NPM, NA II, 김수광(2008), p. 230에서 재인용.

단하였다.¹⁹⁾ 이러한 인식을 갖고 포드 행정부는 최종적으로 무상군사원조에
서 대외군사판매(FMS) 차관으로의 전환을 지속적으로 추진하도록 결정하
였다.²⁰⁾

포드 행정부는 데탕트적 세계관에 따라 한반도 안정유지를 위한 중요한
기제 중 하나로 중국과의 협력을 중시하였다. 당시 현안이었던 유엔사 해체
문제와 관련하여 미국은 1974년 6월경부터 중국과 협의를 시작하였다. 1974
년 8월 포드가 대통령에 취임한 달 백악관은 당초 예정된 한미연합 훈련 비
엘텍스 원(BLTEX 1-75)을 연기하도록 지시하였다. 유엔에서 논의되던 유엔
사 해체 문제에 부정적으로 작용할 수 있다는 이유에서이다. 특히 미 국무부
는 유엔사 해체 문제를 중국과의 협상을 통해 해결할 수 있다는 입장을 지속
하였다.²¹⁾ 이러한 시도는 포드 행정부가 한반도 문제 해결에 있어서 정치·
외교적 해법과 안보·군사 공약 사이에서 전자에 비중을 싣고 있었고, 특히
변화된 국제관계하에서 중국과의 협력을 중시하고 있음을 보여준다.

한국 국내정치에 대한 포드 행정부의 정책은 위의 정책과는 일부 다른 인
식과 양상을 나타냈다. 기본적으로 포드 행정부는 박정희가 미국의 역할과
영향력 축소로 인하여 국내적으로 억압통치를 강화하고 있다고 인식하였
다. 포드 행정부는 미국의 안보공약 약화와 박정희 억압통치 간의 상관관계
가 일부 있다는 것을 인정한 것이다. 동시에 박정희가 안보위기를 자신의 억

압통치를 정당화하는 데 활용한다는 부정적 인식도 갖고 있었다. 그러나 한
국의 국내적 도전이 박정희 통치권 전반에 결정적인 타격을 주지는 않는다
고 판단하였다. 박정희 정권의 억압통치에 대해 포드 행정부는 “한반도 안
보에 영향을 주지 않는 한 한국 정치체제의 변화는 한국 국내 문제”라는 입
장을 나타냈다.²²⁾ 인권 고려는 안보이해의 하위에 위치한다는 것이다. 이에
따라 포드 행정부는 박정희의 억압통치에 대해 어느 편도 들지 않은 ‘중도주
의’ 정책을 선호하였다. 그러나 ‘중도주의’ 정책은 사실상 박정희 억압통치를
용인하는 것이므로 미 의회와 미국 내 여론에 반발을 샀다. 포드 행정부는
박정희의 억압통치가 미 의회의 반발을 야기해 한국군 현대화 계획에 필요
한 예산 확보에 어려움을 줄 뿐 아니라 주한미군 주둔에도 부정적으로 작용
하는 것을 우려하여 박정희 정권에게 비공개적으로 시정을 요구하였다.

포드 행정부는 1974년 강화되기 시작한 북한의 대남 공세를 심각한 것으
로 판단하지 않았고 오히려 박정희가 이를 활용하여 억압 조치를 강화하고
있다는 부정적 시각을 갖고 있었다. 포드 행정부는 1974년 10월 작성한 보
고서에서 박정희 정권이 지난 몇 달 사이에 발생한 제한적 남북충돌을 북한
의 침략야욕으로 정의하면서 남한 내 억압통치를 정당화하는 데 활용한다
고 적고 있다. 미국은 이러한 남북한의 충돌 원인이 모호하며, 북한의 침략
야욕을 담고 있다고 일방적으로 보기에 무리가 있다고 판단하였다.²³⁾ 즉
당시 포드 행정부는 북한의 대남 공세를 심각한 것으로 인식하지 않았다.

종합해볼 때 포드 행정부도 1974년 출범이후 기본적으로 닉슨 행정부의
인식과 정책을 지속하여 큰 변화 없이 대한정책을 운용하고자 하였다. 베트

19) Memorandum for Scowcroft, “Issues Paper on Korea.”

20) NSDM 282, “Korean Force Modernization Plan,” Jan 9, 1975, folder: NSDM 282-Korean Force Modernization Plan (9), box 56, NSC Institutional Files, GFL, 김수광 (2008), p. 238-239 재인용.

21) Memorandum for General Scowcroft from John A. Froebe, Jr., “Significant Military Exercises in the Republic of Korea,” National Security Council, 날짜 미상, 1974, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a,b, Korea (1)-(6), GFL.

22) Memorandum for Scowcroft, “Issues Paper on Korea.”

23) Memorandum for Scowcroft, “Issues Paper on Korea.”

남전의 영향으로 한반도의 개입을 축소하고자 하는 원칙이 주한미군 정책에 반영되어 외형적으로 더 이상의 주한미군 변화가 없다고 공표하였지만, 내적으로는 규모 및 역할 축소를 계획하였다. 이러한 인식과 정책의 바탕에는 미국이 안보 지원을 줄이더라도 데탕트로 성취된 국제관계의 변화, 특히 미중관계 개선과 소련과의 긴장 완화 등이 작용하여 한반도의 전략적 균형을 유지할 수 있다는 판단이 존재하였다. 이에 따라 포드 행정부는 닉슨 행정부 때와 유사하게 중국과 한반도 문제를 적극적으로 협의하였다. 또한 포드 행정부는 1974년 재개된 북한의 대남 공세를 실질적 위협으로 인지하지 않고 있었다. 따라서 한국군에 대한 지원도 적극적이지 않고, 군사지원에 대한 경제·회계학적 관점을 강화하였다. 대한민국 군사지원 상 무상지원을 줄이고 대외군사판매 차관을 통한 지원의 비중을 높여 한국의 부담률을 높이 고자 한 것이다.

따라서 1974년 한국은 새로운 미 행정부의 등장에도 불구하고, 여전히 미국의 대한 안보공약이 지속적으로 약화됨을 경험한 반면, 포드 행정부는 데탕트적 사고방식을 유지하면서 한국 방위의 책임을 줄이고자 시도하였다.

3. 1975년

1975년 들어 한반도 및 국제정세에 적지 않은 변화가 있었다. 1975년 초부터 공세를 강화한 월맹은 마침내 5월 사이공을 함락시켰고, 같은 해 4월 중국이 지원하는 크메르루주 군이 캄보디아를 공산화하는 등 이른바 ‘인도차이나 반도 사태’가 발생하였다. 특히 베트남은 1969년 미군 철수가 시작되

고, 1973년 미 의회가 인도차이나 반도에서 미국의 군사행동 금지 법안을 통과시킨 후 2년 만에 마침내 공산화된 것이다. 미국의 베트남 발빠기는 많은 동맹국으로 하여금 미국의 안보공약을 불신하게 만들었고, 동맹의 효용성 자체에 대해 다시 한 번 의구심을 갖게 하였다.

1975년 포드 행정부의 대한정책에 변화가 시작되었다. 특히 안보차원에서 가장 민감한 의제 중 하나인 주한미군 재편과 관련하여 정책이 변화되었다. 전술한 바와 같이 1974년 11월 주한미군 조정은 없을 것이라는 포드 대통령 방한 발표에도 불구하고, 포드 행정부 내에서는 주한미군 조정이 여전히 논의되고 있었다. 그러나 이러한 논의는 베트남 사태가 악화되고 북한의 호전적 태도가 강화되면서 새로운 국면으로 전환되었다. 우선 1974년 포드 행정부에 의해 추진되던 한미연합 1군단 해체와 비무장지대 내 미군 소대 철수 계획이 백지화되었다. 한미연합 1군단 해체와 비무장지대 내 미군 소대 철수는 상징적 의미가 적지 않은 주한미군 재편 작업이었다. 이와 관련하여 키신저 국무장관은 국방장관에게 다음과 같은 비망록을 전달하였다.²⁴⁾

... (포드) 대통령은 최근 인도차이나 사태를 고려하여 제기된 2가지 사안(한미연합 1군단 해체와 비무장지대 내 미군소대 철수)에 대한 논의를 중지하도록 결정하셨습니다...

인도차이나 반도 사태 이후 북한의 의도가 명확해질 때까지 주한미군 구조와 규모를 현재대로 유지하도록 지시하셨습니다...(팔호 저자 첨부)

닉슨 행정부가 시작한 주한미군 철수와 전진 배치된 주한미군 이동 등의 재편 작업이 일단락된 순간이다. 이전에도 공개적으로는 주한미군 현상유

24) Memorandum for Secretary of Defense, from Henry A. Kissinger, "U.S. Forces Deployment and Structure in South Korea," 날짜미상, 1975, White House, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a,b. Korea (1)-(6), GFL.

지를 수차례 천명하면서도 내부적으로는 재편 논의를 지속한 바 있지만, 이번 포드 대통령의 명령은 내부 논의도 중지하라는 단호한 메시지를 담고 있었다.

이러한 정책 변화는 세계 차원에서 영향을 준 인도차이나 반도 사태가 한 반도 차원의 중요변수인 북한과 결합된 결과이다. 인도차이나 반도 사태만으로 대한정책 변화가 이루어질 가능성이 크지 않았다. 포드 행정부는 인도차이나 반도 사태가 미치는 영향을 심각하게 받아들이고 있었지만, 아태지역 전반에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단하고 있었기 때문이다.

포드 행정부가 사이공 함락 직후에 적지 않은 충격을 받은 것은 사실이다. 포드 행정부는 출범 이후 미 의회와 갈등하면서도 남베트남에 대한 경제·군사적 지원을 확대하고자 하였으며, 일본을 비롯한 우방국에게도 적극적으로 남베트남을 지원해줄 것을 요청하였다.²⁵⁾ 이런 상황에서 인도차이나 반도 사태가 빠르게 진행되자 포드 행정부는 당황하였다. 1975년 3월까지도 포드 행정부는 북베트남이 전격 공세를 감행할 것을 예측하지 못하고 있었다. 키신저 국무장관 겸 국가안보보좌관이 3월 10일 포드 대통령에게 보고한 문건에 따르면 베트남은 “남베트남의 (자체) 붕괴를 원하지 (군사공격을 통한) 정복을 원하는 것은 아니다”면서 북베트남은 “심리적, 물리적” 타격을 남베트남에 가하여 국민과 영토를 확장하고 통신선을 확보하는 것을 목표로 한다고 판단하였다. 또한 미국이 남베트남에 최소한의 지원만 제공하면 지속적인 대처 상태를 유지할 수 있다고 판단하였다.²⁶⁾

25) Memorandum of Conversation, “President Ford-Prime Minister Tanaka-Second Meeting,” November 20, 1974, DDRS.

26) Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, “Report on Sir Robert Thompson’s Trip to Indochina,” the White House, March 10, 1975, GFL, DDRS.

따라서 캄보디아가 공산화되고 예상과는 달리 빠르게 베트남도 공산화되는 등 인도차이나 반도 사태에 직면하게 되자 포드 행정부는 일면 당황하면서 여러 가지 상황을 우려하였다. 특히 미국에 대한 신뢰가 약화되어 기존 동맹국이 미국을 멀리하는 선택을 하게 되고 궁극적으로는 미국의 전 세계 영향력이 급감할 가능성에 주목하였다. 이에 따라 미국은 인도네시아, 싱가포르, 대만, 한국, 태국 등 아시아 개별 국가에 대한 정책검토에 착수하였다. 그러나 이러한 정책 검토는 이미 베트남 공산화의 영향이 제한될 것임을 전제한 것이다. 베트남 공산화가 미치는 영향 전체를 포괄적으로 아태지역에 적용하기보다는 개별 국가가 처한 상황에 맞춰 적절한 정책을 추진하고자 한 것 자체가 미국의 전반적인 아태지역 정책이 베트남전으로 인하여 크게 변화되지 않을 것임을 의미하기 때문이다. 사실 베트남 패망 후 실제 상황에서 우려와는 달리 말레이시아, 호주, 싱가포르 등 미국의 아태지역 동맹국들은 미국 외에는 대안이 없다는 판단하에 더욱 미국 편향적이 되어 미 국무부 아태지역 관리들을 안심시켰다.²⁷⁾

결과적으로 볼 때 포드 행정부의 전반적인 아태지역 정책은 인도차이나 반도 사태에도 불구하고 급격한 변화는 없었다. 이러한 사실은 1976년 6월 완료된 ‘국가안보검토비망록’(National Security Study Memorandum: NSSM) 235호에서 최종 확인할 수 있다. 국가안보검토비망록 자체가 대통령의 명령에 의해 수행되는 것이고, 235호에서 아태지역 미국의 이익과 안보목표를 검토하도록 지시되어 있으므로 동 문건은 포드 행정부의 아태지역 정책 기조를 대표한다. 국가안보검토비망록 235는 인도차이나 붕괴가 기존의 아태지역 핵심 국가인 소련, 중국, 일본 간의 힘의 균형을 변화시키지 않았다고

27) 김수광(2008), pp. 264-271.

최종적으로 결론지었다. 따라서 정책의 전면적인 전환은 필요치 않으며 기존 정책의 미세한 조정을 통해 미국의 동 지역 내 이해를 유지할 수 있다고 판단하였다.²⁸⁾ 따라서 포드 행정부의 아태지역 정책 기조는 인도차이나 반도 사태에도 불구하고 유지되었다. 아태지역에서 미국의 정치안보 목표의 급격한 변화는 없었으며, 이에 따라 구체적인 정책도 큰 틀에서는 이전과 같은 형태를 지속하였다.

그러나 한국은 북한변수가 존재하고 있으므로 포드 행정부가 체감하는 안보 위협이 남달랐고 그 결과 대한정책은 아태지역 전반의 정책 양상과는 다르게 진행되었다. 북한은 인도차이나 반도 사태에 편승하여 발 빠르게 움직였다. 북한 김일성은 인도차이나 반도 사태가 한창이던 1975년 4월 1961년 이래 처음으로 북경을 방문하였다. 당시 캄보디아 수도 프놈펜은 공산 크메르루즈 군에 의해 막 함락되었고, 사이공은 베트남에 의해 함락 직전에 있었다. 김일성은 중국의 성대한 환영을 받는 자리에서 “미국이 지원하는 남한 정부는 곧 붕괴하고, 전 세계적으로 마르크스-레닌주의가 승리를 거둘 것”이라고 선포하였다.²⁹⁾

이러한 국제 안보환경 변화는 한반도에 우선적, 직접적으로 영향을 주므로 미국의 대한 동맹정책 전환이 필요하다고 제일 먼저 주장한 것은 주한 미 대사관이었다. 스나이더 주한 미 대사는 1975년 4월 작성한 전문을 통해 현 위협 상황을 다음과 같이 진단하고 미국의 대한정책 변화를 주문하였다.³⁰⁾

...현재 진행되고 있는 (인도차이나 반도 사태와 김일성의 평양 방문 등) 급격한

28) 김수광(2008), pp. 272-273.

29) 돈 오버도프, 『두개의 한국』(길산, 2003), p. 108.

30) Telegram from Ambassador Sneider to SECSTATE, “Review of US Policies toward Korea,” Department of State, April 22, 1975, DDRS.

변화를 감안할 때 우리(미국)는 보다 큰 문제가 (한반도에) 발생하지 않도록 즉각적인 조치를 취해야 합니다. 한반도에 이전과 같은 위기 상황(한국전쟁을 의미)이 되풀이 되지는 않겠지만, 우리는 이곳에서 위기가 고조되지 않도록 보험(insurance)차원에서라도 빠른 조치가 필요합니다. 또한 이런 즉각적인 조치가 (미국의 대한국) 중장기 전략과 대치되는 것은 아닙니다. (칼호 저자 첨부)

스나이더 대사는 인도차이나 반도 사태와 김일성의 중국 방문 등이 한반도 긴장을 고조시키고 실제적인 위협으로 작동하고 있음을 강조하였다. 특히 북한이 “미국의 의지와 한국의 능력을 시험하기 위해 도발할 가능성”이 있다고 판단하였다. 또한 남북 간의 화해 및 협력 가능성은 요원하고, 북한이 한반도 긴장완화에 역행하는 조치를 지속할 것임을 감안한 안보전략이 필요하다고 주장하였다. 즉 닉슨 행정부의 데탕트에 영향을 받아 모색되던 남북 간의 화해 및 협력 가능성은 사실상 종식되고, 다시금 냉전의 최전선으로서 한반도의 긴장이 고조되고 있다는 것이다.

이에 따라 스나이더 대사는 데탕트에 기반한 현 미국의 대한정책인 한국 방위의 한국 주도, 외교적 노력을 통한 한반도 긴장완화, 미국의 개입 여부 및 부담 최소화 등에 대한 변화를 요구하였다. 인도차이나 반도 사태와 김일성의 중국 방문 등으로 한반도의 긴장이 고조되고 있으므로 즉각적인 조치가 취해지지 않으면 미국이 중장기적으로 보다 큰 어려움에 직면하여 현 대한정책에 내재되어 있는 한국개입 최소화 원칙에 오히려 역행할 수 있다는 것이다. 동시에 중국과 소련에게 북한의 도발 행위를 지지하지 않도록 압력을 가해야 한다고 주장하였다.

이러한 정책 변화의 필요성을 스나이더 대사는 다음과 같이 표현하였다.

보다 안정적인 안보구조를 창출하기 위한 노력이 필요합니다. 이것은 한국 뿐 아니라 일본에게도 영향을 줄 것입니다. 이러한 안보구조는 미국에 대한 의존을

줄이는 방향으로 움직여야 하지만 동시에 한국을 적화통일하려는 북한의 지속적인 위협에 충분히 대응할 수 있어야 합니다.³¹⁾

포드 행정부의 대한정책도 기본적으로 닉슨 행정부의 정책과 크게 다르지 않으므로, 급작스러운 미국의 부담 증가에 대해 스나이더 대사는 조심스럽게 접근하고 있지만, 결론은 한국 방위를 적극적으로 돕고 미국의 역할 증가가 필요하다는 것이다. 스나이더 대사가 제시한 구체적인 정책도 미국의 소극적 또는 유보적 대한 지원에서 벗어나 전 분야의 능동적 개입 및 행동을 포함하였다. 스나이더 대사는 보류되거나 거부되고 있었던 안보·국방관련 프로그램 지원 재개, 주한미군 전력 철수 중지, 한국군 현대화 계획에 대한 미국 지원공약 이행, 한미연례안보협의회의의 조속한 개최, 한국의 중거리 미사일 프로그램 지원, 한국의 환율조정 문제 해결과 경제원조 등 거의 전방위 지원을 요청하였다. 특히 스나이더 대사는 김일성의 중국 방문의 구체적 결과에 따라 미 공군 또는 해군 전력의 한국 단기 추가배치도 고려해야 한다고 주장하였다.

이러한 스나이더 대사의 위협 인식과 정책 방향 제안을 워싱턴도 결국 공유하였다. 1975년 5월 대통령에게 보고하기 위해 작성된 문건에서 키신저는 “인도차이나 반도 사태가 김일성의 북경방문과 연계되면서 한국에 보다 큰 위협으로 다가섰다”고 판단하였다.³²⁾ 또한 6월 국가안전보장회의는 대통령에게 보고되는 문건에서 다음과 같은 상황 판단을 하였다.

지난 두 달간(1975년 4~5월) 한국에서는 북한의 의도에 대한 의구심이 증폭되

31) Telegram from Ambassador Sneider to SECSTATE, “Review of US Policies toward Korea,” Department of State, April 22, 1975, DDRS.

32) Memorandum from Henry A. Kissinger, “Meeting with the Speaker of the South Korean National Assembly Chung Il-Kwon,” May 1975, White House, DDRS.

었습니다. 캄보디아와 베트남의 공산화, 북한 김일성의 4월 북경 전격방문 등은 평양이 한국에 대해 군사적 행동을 취할 것이라는 우려를 자아냈습니다.

한국의 우려는 동맹국인 미국의 신뢰성에 의문이 제기되면서 더욱 커졌다고 볼 수 있습니다.(괄호 저자 첨부)³³⁾

포드 행정부는 이러한 사태 발생 배경에 미국의 대한 안보공약 약화가 작용하고 있다고 판단하였다. 인도차이나 반도 사태와 김일성의 북경 방문으로 인하여 한국이 체감하는 안보위협은 지난 몇 년간 미국에 대한 신뢰 약화와 연계되어 증폭되었다는 것이다.³⁴⁾

사실 인도차이나 반도의 공산화에도 불구하고 포드 행정부는 기존의 데탕트적 세계관을 유지하고 있었다. 1975년 중반 포드 행정부는 중국이 미군의 동북아 주둔을 소련에 대한 견제 세력으로 인식하고 반대하지 않는다고 판단하였다. 이에 따라 중국은 한반도에서 미국에 적대적인 어떤 행위에도 가담치 않을 것으로 예상하였다. 또한 소련도 여전히 데탕트에 관심을 갖고 있다고 인식하였다. 따라서 중국과 소련 양국 모두 김일성의 북경 방문에도 불구하고 북한의 야욕에 동참하지 않을 것으로 판단하였다. 그러나 포드 행정부가 ‘당장’(immediate future) 우려했던 것은 중국과 소련의 대북 지원이 아니라 북한이 “정신착란적 살상행위”(amock)를 선택하는 것이었다.³⁵⁾ 즉 미국은 중국과 소련의 지원 없이도 인도차이나 반도 변화에 고무된 김일

33) Memorandum for Lieutenant General Brent Scowcroft from George S. Springsteen, “Call on the President by Six Korean National Assemblymen,” June 24, 1975, Department of State, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

34) For President from Henry A. Kissinger, “Meeting with Korean National Assemblymen” 날짜미상, 1975, White House, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

35) Memorandum of Conversation, August, 1975, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

성의 북한이 한국을 향한 침략을 감행할 수 있다는 실제적 위협을 느끼고 있었다. 이러한 변화는 1974년 포드 행정부가 체감하고 있었던 북한 위협과는 많은 차이가 있다. 전술한 바와 같이 포드 행정부는 1974년 일련의 북한 공세를 심각한 것으로 보지 않았고, 중국과의 관계 개선을 통해 충분히 억제할 수 있다고 판단했었다.

이러한 인식은 미 행정부에만 국한되지 않았다. 미 의회도 한국에 대해 이전과는 다른 인식과 정책 성향을 보였다. 미 의회는 파리평화협정과 같은 국가 간 조약은 언제든지 무효화될 수 있으며, 공산주의 세력은 세력균형에 민감하게 반응하여 자신에게 유리할 경우 언제든지 '공세적'으로 변할 수 있다고 인식하였다. 또한 이러한 교훈은 '특히' 한국에게 적용된다고 판단하였다. 이에 따라 미 의회는 주한미군 철수를 이전보다 덜 적극적으로 추진하였고, 실제 1975년 한 해 동안 특별한 요구를 하지 않았다.³⁶⁾

결국 포드 행정부는 기존 데탕트적 세계관을 유지하고 있었지만, 한반도가 냉전의 최전선으로 가장 빨리 추위지는 행태를 재확인해 준 김일성의 북경 방문이 사이공 함락과 결합하여 미국의 지난 수년간의 동맹 약화 정책의 자기 고백적 반성과 정책 전환이 시작된 것이다.

이후 포드 행정부는 대한 안보공약 준수를 연이어 공표하였고, 주한미군과 관련하여 공개적으로 변화가 없을 것임을 천명하면서 주한미군의 변화는 북한에게 잘못된 메시지를 줄 수 있다는 점을 분명히 하였다. 또한, 한국군 현대화 계획 성취를 위해 미국 정부가 최대한 지원하겠다는 의사도

36) Memorandum of Conversation, August, 1975, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

밝혔다.³⁷⁾

이러한 정책 변화를 보다 정교화·구체화하기 위해 포드 행정부는 국가 안보검토비망록 226호로 1975년 5월 말 “미국의 대한반도 정책검토”를 지시하였다. 구체적으로 ① 북한 위협과 소련, 중국, 제3세계 국가의 대북 지지 및 지원 수준, ② 인도차이나 반도 문제가 북한과 한국 정치에 미치는 영향, ③ 남북한 군비경쟁, ④ 유엔사 문제에 대한 유엔 결정을 포함한 남북한 외교 경쟁, ⑤ 남북 대화, ⑥ 일본이 바라보는 한반도 문제와 미국의 대한 안보 공약 등 6개 분야에 대한 중점 검토를 명령하였다.³⁸⁾ 인도차이나 반도 공산화로 인한 미국의 어려움과 이를 활용하는 북한의 태도, 미국에게 실망한 한국의 정책 전환 가능성 등을 파악하고자 한 것이다.

관련하여 스나이더 주한 미 대사는 1975년 6월 전문을 통해 미국의 정책 전환이 보다 동등한 한미관계 지향 차원에서 이루어질 것을 주창하였다. 미국이 대한지원을 늘리더라도, 전체적인 한미관계는 이전의 일방적 관계에서 벗어나 혜택과 비용을 공유하는 '쌍방향'(two-way)관계가 되어야 한다는 것이다.³⁹⁾ 스나이더 대사는 닉슨 대통령의 데탕트로 시작된 미국의 책임 및 부담 감소 정책을 직접적으로 문제 삼지는 않았지만, 전반적인 국제환경과 특히 한반도 상황의 변화로 미국의 책임을 증대하는 방향으로 정책 전환을 요구하였다. 그러나 미국의 책임 증가가 한국에게 일방적으로 수혜를 베풀

37) Memorandum for President from Henry A. Kissinger, "Meeting with the President of the South Korean National Assembly CHUNG IL-KWON," May 8, 1975, White House, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a.b. Korea (1)-(6), GFL.

38) NSSM 226, "Review of U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," May 27, 1975, Box2, National Security Decision Memoranda and Study Memoranda, GFL.

39) Telegram from Ambassador Sneider to SECSTATE, "US Policy towards Korea," Department of State, June 24, 1975, DDRS.

푸는 것이 아닌, ‘중진국’화된 한국의 위상에 맞게 이루어져야 한다는 논리를 펼쳤다. 즉 인도차이나 반도 사태와 북한변수 결합으로 촉발된 위기에 대응하기 위해 미국이 한국 안보를 강화하는 방향으로 정책 전환이 필요하지만 동시에 신중히 접근해야 함도 강조한 것이다. 이는 지난 4월 스나이더 대사가 제시한 전방위적 지원 확대와는 일부 차이가 있는 것으로, 여전히 내재되어 있는 대한지원에 대한 미국 내 부정적 견해를 감안하여 명분과 목표를 분명히 하고 신중한 입장을 표명함으로써 자신의 제안에 대한 설득력을 높이고자 한 것이다.

그러나 국가안보검토비망록 266은 국가안보장회의의 동아시아 부처 간 위원회가 베트남 공산화로 인한 결과를 보다 장기 관점에서 분석할 필요가 있다고 건의함으로써 작성이 연기되었고, 1975년 남은 기간 동안 사실상 동맹과 관련된 대부분 분야에서 미국의 지원 확대 및 강화 조치가 추진되었다. 이러한 조치는 1976년 포드 임기 말까지 큰 변화 없이 지속되었다.

포드 행정부는 북한 위협에 대비한 구체적 동맹강화 조치로 주한미군의 대비태세를 점검하고 미국의 군수지원을 우선적으로 확충하였다. 포드 행정부는 주한미군 전력이 북한 공세를 방어할 뿐 아니라 북한에게 타격을 입힐 수 있는 능력도 보유하여야 북한을 효과적으로 억제할 수 있다면서 공군 전력 및 군수품 확충을 추진하였다.⁴⁰⁾

포드 행정부는 미 2사단 산하 1개 M-60 기갑대대의 서독 이전 배치도 중지시켰다. 동 이동 배치는 미 국방부가 미 육군의 전 세계 재편 작업의 일환으로 추진하던 것으로서 주한 미 2사단 일부전력을 이동하는 대신 토우 미

40) Memorandum of Conversation, August, 1975, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

사일 대대를 배치토록 계획했었다.⁴¹⁾ 그러나 이러한 이동이 ‘민감한 시기’에 한국민과 북한 모두에게 잘못된 신호를 줄 수 있다는 이유로 중지시켰다. 특히 국가안보장회의는 포드 대통령이 주한미군과 관련된 재편을 중지시켰음을 상기시키면서 미 국방부가 이러한 대통령의 뜻을 아직도 정확히 이해하지 못하고 있다고 불평하였다.⁴²⁾ 이후 1976년 포드 대통령 임기 말까지 미 의회와 행정부 일각에서 주한미군 철수 또는 감축 주장이 완전히 사라지는 않았지만, 전반적인 정책은 주한미군 현상유지에 맞추어져 운용되었다.

포드 행정부는 한국에 대해 F-5E 전투기 판매도 허용하였다.⁴³⁾ F-5E 전투기 한국 판매는 해외원조법(Foreign Assistance Act)의 이른바 ‘인권조항’인 502B에 저촉되므로 미국 내에서 논란이 지속되어온 사안이었다. 502B의 핵심 법령은 (a)(2)로서 “국제적으로 받아들여지는 인권을 지속적으로 심각하게 위반하는 국가의 정부를 상대로 미국은 군사원조와 무기판매를 해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 다만 “(군사원조와 무기판매를) 지속해야 하는 특수한 상황의 예외를 인정”한다면서 이러한 상황의 이유로 “미국의 국익과 연계되어야 한다”는 내용을 포함하고 있다.⁴⁴⁾ 따라서 원칙적으로 인권문제를 심각하게 야기하고 있는 박정희 정권의 한국에게는 F-5E 판매를 해서는

41) Telegram from American Embassy Seoul to Secstate, “Withdrawal of M-60 Tanks,” May 08, 1975, Department of State, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a.b. Korea (1)-(6), GFL.

42) Memorandum for General Scowcroft from Cointon E. Granger and W. R. Smyser, “Proposed Changes in U.S. Future Deployment in South Korea,” May 8, 1975, White House, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a.b. Korea (1)-(6), GFL.

43) Memorandum for the Presidnet from Henry A. Kissinger, “Determination to Authorized the Provision of Sophisticated Weapons Systems to the Republic of Korea and Jordan,” the White House, June 30, 1975, GFL, DDRS.

44) Stephen B. Cohen, “Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practice,” *The American Journal of International Law* (April, 1982), 76(2), pp. 247-48.

안된다. 그러나 포드 행정부는 이러한 부담에도 불구하고, 북한 위협 대비와 대한 안보공약 강화 차원에서 한국을 502B 조항의 예외로 인정하고 F-5E 판매를 허용하였다.

인도차이나 반도 사태와 김일성의 북경 방문 등의 안보상황 악화는 포드 행정부의 박정희 억압정치에 대한 태도에도 영향을 주었다. 박정희 정권의 억압통치 강화에 미국이 어느 정도 책임이 있다는 것이다. 안보상황 악화가 미국의 동맹국으로서의 신뢰에 부정적으로 작용하고, 이는 박정희 정권의 '내적 통제 강화'로 이어졌다는 인식이 보다 큰 공감대를 형성하게 되었다.⁴⁵⁾

또한 미국의 안보신뢰 약화는 인권문제 제기를 더욱 어렵게 만들었다. 포드 행정부는 이전에 박정희 정부의 억압통치가 미 의회와 여론에 부정적 영향을 주어 한국군 현대화 계획 지원을 비롯한 군사지원에 어려움을 준다는 입장을 한국에게 전달하였다. 그러나 인도차이나 반도 사태 이후 포드 행정부는 인권과 군사지원을 연계하기가 더욱 어려워졌다. 베트남 패망으로 아시아 동맹국이 미국에 대한 신뢰를 잃고 있는 상황에서 이를 만회하기 위한 군사지원이 필수적이었기 때문이다. 군사지원을 인권과 연계할 경우 미국의 대아시아 동맹정책은 베트남 발빠기와 더불어 동맹국 내정에 따라 안보공약의 철회가 가능하다는 또 다른 불안감을 심어줄 수 있었다. 또한 포드 행정부는 박정희 정권에 대한 문제제기를 강화할수록 미국의 신뢰는 더욱 훼손되고, 특히 박정희가 미국이 개인으로서 자신을 목표로 삼고 통치권을 훼손한다는 인식을 강화하게 될 것으로 판단하였다.⁴⁶⁾

45) For President from Henry A. Kissinger, "Meeting with Korean National Assemblymen."

46) Telegram from Ambassador Sneider to SECSTATE, "Review of US Policies toward Korea," Department of State, April 22, 1975, DDRS.

1975년 들어서 포드 행정부의 대한정책에 영향을 주기 시작한 또 다른 핵심 변수는 박정희의 핵개발이다. 포드 행정부가 박정희 핵개발의 심각성을 공론화하기 시작한 것은 1975년 2월경이었다. 포드 행정부는 1974년 11월경까지도 박정희 정부가 캐나다로부터 원자로 구매를 시도하는 것을 문제 삼지 않았다.⁴⁷⁾ 그러나 이후 한국의 시도에 대해 의구심을 갖기 시작하였고, 1975년 2월 최종적으로 포드 행정부는 한국이 핵무기 개발 초기 단계에 진입했음을 확인하였다. 동시에 한국의 핵무기 개발은 동북아 안보에 불안정 요인으로 작용할 것이 확실하므로 개발을 막아야한다는 결론에 도달하였다.⁴⁸⁾

포드 행정부는 한국의 핵무기 개발이 매우 심각한 문제를 야기할 것으로 우려하였다. 한국이 핵을 개발할 경우 북한도 핵을 개발할 것이고 중국과 소련도 위협을 느끼게 될 것이며, 무엇보다도 일본이 불안을 느껴 핵을 개발할 경우 동북아 전체에 건잡을 수 없는 불안정이 도래할 것으로 판단하였다.⁴⁹⁾ 따라서 포드 행정부는 한국이 핵개발을 중지하고 NPT에 가입하는 것이 '극도로'(extreme) 중요하다는 입장을 박정희 대통령에게 전달하였다.⁵⁰⁾

포드 행정부는 박정희가 핵개발을 시도하는 근본적인 이유가 미국의 대한 안보공약의 약화에 있다고 판단하였다.⁵¹⁾ 1975년 3월 국가안전보장회의

47) Memorandum for General Scowcroft from David Elliott, "Sale of Canadian Nuclear Reactor to South Korea," National Security Council, November 18, 1974, GFL, DDRS.

48) Memorandum for Secretary Kissinger from W. R. Smyser, "Development of U.S. Policy Toward South Korean Development of Nuclear Weapons," February 28, 1975, White House, DDRS.

49) Memorandum for Secretary Kissinger from Jan M. Lodal and Dave Elliott, "Approach to South Korea on Reprocessing," July 24, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

50) Memorandum of Conversation, August, 1975, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c.d. Korea (7)-(14), GFL.

51) Memorandum for George S. Springsteen, "ROK Weapons Plans," March 3, 1975,

는 대한정책의 재검토 필요성을 스나이더 주한 미 대사와 상의한 바 있다. 이 논의 과정에서 핵심으로 다루어진 질문은 “한국의 미국에 대한 신뢰가 지난 수년간 어떤 수준으로 약화되었는가?”와 “박정희가 안보분야에서 미국에 대한 의존을 줄이기 위해 어디까지 갈 것인가?”였다.⁵²⁾ 즉 당시 백악관은 박정희의 핵개발을 미국의 대한 안보공약 약화와 연계하여 인식하고 있었다. 한국의 국내문제로 인한 미 의회의 한국군 현대화 지원의 약화, 주한미군 일부 전력 재편 등이 지속되면서 한국의 안보 불안감을 가중시킨 결과 박정희 정권이 핵개발을 시작했다는 것이다.

이러한 미국의 우려는 시간이 지나감에 따라 더욱 명확해졌다. 7월 작성된 국가안전보장회의 보고서에서 포드 행정부는 “한국의 개발 계획이 우리 (미국)의 안보공약과 밀접한 관계”가 있음을 인정하면서 “박정희의 핵개발 지속 여부는 미국의 안보공약에 달려있다”고 판단하였다.⁵³⁾ 미국의 안보공약에 불안을 느낀 한국이 핵개발을 시도하고 있으며, 이것을 막기 위해서는 대한 안보공약을 강화해야 한다는 것이다. 동시에 미국은 박정희 정권에게 핵을 대체하거나 ‘보충’(complementarity)할만한 전력 제공이 필요하다고 판단하였다.⁵⁴⁾

White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a,b. Korea (1)-(6), GFL.

52) Memorandum for General Scowcroft from W. R. Smyser, “Your Meeting with Our Ambassador to South Korea,” March 26, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-a,b. Korea (1)-(6), GFL.

53) Memorandum for Secretary Kissinger from Jan M. Lodal and Dave Elliott, “Approach to South Korea on Reprocessing,” July 24, 1975, White House, National Security Council, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c,d. Korea (7)-(14), GFL.

54) Memorandum of Conversation, August, 1975, Presidential Country File for East Asia and the Pacific, Box 9-c,d. Korea (7)-(14), GFL.

결국 박정희의 핵개발을 무마시키기 위해서라도 포드 행정부는 한국에 게 보다 확실한 안보공약을 제시해야만 하였다. 따라서 전술한 주한미군 재편 중단과 지속되는 안보공약 등 1974년 정책과 차별화되는 포드 행정부의 정책 변화에 한국의 핵개발이 영향을 주었다.

포드 행정부의 이러한 정책은 1977년 출범한 카터 행정부의 정책과 분명히 차별화되는 것이다. 1976년 대선 기간 동안 이미 포드와 카터는 동맹정책 중 핵심인 주한미군 정책과 관련하여 명백한 시각 및 정책 차이를 나타낸 바 있다. 당시 카터는 1975년 1월 민주당 대통령 후보로 지명된 직후부터 선거 공약으로 주한미군 철수를 주장하였다. 카터가 대통령 선거 유세를 하고 있던 1975년 당시에는 사이공이 4월에 함락되어 미군의 해외파병에 대한 반대 여론이 절정에 달하던 시점으로⁵⁵⁾ 주한미군 철수는 베트남전의 망령을 지워버릴 수 있는 것으로 미국민의 지지를 받을 수 있어 선거에 유리하다고 판단한 것이다. 이러한 민주당 공세에도 불구하고 포드 대통령은 일방적인 주한미군 철수가 한반도의 균형을 깰 수 있다면서 대선 기간 내내 카터 정책에 반대하는 입장을 표명하였다. 결과적으로 주한미군 철수를 주창한 카터가 대통령에 당선되고, 이른바 ‘도덕외교’를 바탕으로 인권 향상과 주한미군 철수를 대한정책의 핵심 의제로 상징함으로써 한국은 다시 한 번 미국의 대한정책 전환을 경험하게 된다.⁵⁶⁾

55) Don Oberdorfer, *The Two Korea: A Contemporary History* (Indianapolis: Basic Books, 1997), pp. 86-87.

56) 카터의 행정부의 대한정책에 대해서는 박원곤, 「카터 행정부의 대한정책 1977~1980: 도덕외교의 적용과 타협」(서울대학교 외교학과 박사학위 논문, 2008) 참조.

4. 결론

포드 행정부는 기본적으로 데탕트 정책을 지속하고자 하였다. 닉슨 행정부가 추진하였던 것과 동일하게 중국과 소련 등 공산주의 강대국과의 관계 개선을 통해 전반적인 안보 환경을 안정시켜 미국의 군사 개입 여지를 줄이고자 하였다. 포드는 1974년 취임 후 이러한 정책 기초를 대한정책에 반영하여 미국의 책임과 부담을 최소화하고자 하였지만, 1975년에는 정책을 전환하여 미국의 지원을 확대하여 동맹을 강화하였다. 이러한 정책 변화에는 세계 차원의 사건이 영향을 준 것도 사실이지만, 냉전의 최전선이라는 한반도의 특수성이 결합되면서 정책의 획기적인 전환이 이루어졌다. 더욱이 독자적 핵개발을 통해 미국의 약화된 방위공약을 상쇄하고자 한 박정희의 시도가 복합적으로 작용하면서 포드 행정부의 대한정책은 세계 차원과는 별개의 동력을 갖고 진행되었다.

1975년 들어 나타난 인도차이나 반도 사태는 미국의 예상을 넘어 급박하게 진행된 것도 사실이지만, 미국의 아태 동맹 정책의 근본틀을 바꿀 정도는 아니었다. 그러나 한반도의 경우 인도차이나 반도 사태를 직접적으로 언급하고 이를 한반도에 재현하려는 북한 김일성의 시도가 미국에게 실제적 위협으로 체감되면서 포드 행정부의 대한 인식과 정책이 변화되었다.

이에 따라 포드 행정부는 지난하게 지속되어온 주한미군 재편 논의를 중지시키는 한편 주한미군의 대비태세와 군수지원 및 한국군 현대화 작업에 대한 지원을 강화하였다. 동 의제와 관련하여 국제관계, 경제·회계학적 이해 등을 반영하여 기존 상태를 변화시키려고 한 다년간의 노력을 중지하고, 한국의 안보 이해를 우선적으로 반영하는 방향으로 정책을 전환하였다.

결국 1974년부터 1975년 사이의 포드 행정부 정책 변화는 냉전 기간 중 가장 먼저 추위지고 가장 늦고 짧게 해빙되는 한반도의 특수성이 반영된 결과이다. 데탕트를 통해 틀을 바꾸려는 미국의 시도를 어쩔 수 없이 수용한 한반도가 단기간의 긴장완화를 거쳐 세계 차원에서 새로운 국면이 제시되자 곧바로 냉전의 긴장 체제로 복원되는 모습이 나타났고 이것이 늘 독립변수로 미국의 정책에 적지 않은 영향을 준 박정희 정권의 핵개발과 결합되면서 결국 포드 행정부의 정책 변화로 이어진 것이다.

The US's Policy towards South Korea 1974-1975: The Ford Administration's Policy Change

Park, Won Gon

Director, Korea Institute for Defense Analyses(KIDA)

The Ford administration's policy towards South Korea was different from the Nixon and Carter administrations. Because the Nixon administration tried to minimize its involvement in the 3rd World based on détente, they withdrew one division of US Forces from Korea(USFK). The Carter administration pursued "moral value diplomacy" and adopted it into South Korea in the forms of a human rights policy and withdrawal of USFK. Unlike these two administrations, although the Ford administration wanted to continue Nixon's détente in 1974, the year of its inauguration, in 1975 they rapidly changed their policy towards South Korea that reinforced the US security commitment. This policy transfer is a good example of the reflection of the "peculiarity of the Korean peninsula," whereas at the forefront of the Cold War, reconciliation came last but tension came first. The communization of Indochina in the first half of 1975 combined with North Korean leader Kim Il Sung's visit to China gave enough security anxiety to the Ford administration to change their policy towards South Korea. At the same time, South Korean president Park Chung Hee's attempt to develop nuclear weapons influenced the US's policy transfer because the Ford administration found that the reason for South Korea's nuclear ambition was the US's commitment toward South Korea, which had been weakening since the early 1970s. In this regard the Ford administration had to strengthen their alliance policy in order to stop the nuclear development.

•Keywords

Ford administration, Park Chung Hee, nuclear development, withdrawal of USFK, détente