

1950·60년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응

박태균

서울대 국제지역원 초빙교수

6.25 전쟁 이후 미국은 한국군과 주한미군을 감축하고자 하였다. 이것은 미국의 재정적자를 줄이기 위한 것이었다. 미국의 합동참모본부는 1958년까지 중국군이 북한에 주둔하고 있었기 때문에 한국군 및 주한미군의 감축에 반대하는 입장이었지만, 대통령과 국무성은 감축정책을 계속 추진하였다.

그러나 이러한 정책은 1950년대 말 세계적인 상황 변화, 특히 소련의 인공위성 발사 성공으로 인하여 그대로 실행되지 못했다. 또한 미국의 감군정책에 대한 이승만 정부의 대응 및 한국의 사회경제적 상황은 미국의 정책이 실행될 수 없었던 또 다른 이유가 되었다. 미국은 군사정책을 재고하였으며, 남한에서의 감군정책을 더 이상 추진하지 않았다.

케네디 행정부는 1961년부터 남한군과 주한미군의 감축을 위한 정책을 다시 추진하였다. 그러나 아이젠하워 행정부와는 정책 추진의 목표가 달랐다. 케네디 행정부는 재정적자의 감축이 아니라 경제개발원조의 증액을 위하여 군사비의 감축을 추진했던 것이다. 이러한 정책은 1960년대 초 미국의 제3세계에 대한 정책의 변화 위에서 고안되었다.

그러나 1960년대 초 미국의 대한정책은 실행되지 못했다. 한국군과 주한미군의 감축을 둘러싼 다양한 논의가 진행되었지만, 결국 한국군의 베트남 전 참전으로 인하여 감축정책은 실행될 수 없었다. 한국정부는 1961년 군축정책에 대한 대응으로서 한국군의 파병을 미국정부에 제안한 적이 있었다. 한국군의 베트남 파병으로 1960년대를 통해 더 이상 군축논의가 진행되지 않았으며, 한국에 대한 미국의 원조가 증가하였다.

I. 서론

1950년대와 1960년대를 통해 한국군의 규모는 미국의 대한정책과 밀접하게 연결되면서 결정되었다. 이것은 한국군 유지를 위한 비용이 미국의 직접적인 군사원조에 의해서 충당되었기 때문이다. 1954년부터 1960년까지의 기간 동안 국방비 중 원조가 차지하는 비율이 29%~48%에 달하였으며, 전체 원조 중 국방비에 지출되는 비율이 20%~44%에 달하였다. 1960년대에 들어서는 이 비율이 더욱 증가하여 국방비 중 원조구성비가 1961년에는 92%, 1962년에 72%, 1963년에

는 70%에 달하였으며, 전체 원조 중 국방비에 지출되는 비용이 50%를 상회하였다(한국개발연구원, 1991: 119). 1968년 닉슨 독트린이 발표되기 이전까지 미국의 간접적인 군사원조까지 합칠 경우 전체 군사비의 70% 이상을 미국의 지원에 의해 충당했다고 해도 과언이 아니다(하영선, 1983: 195-196).

미국은 한국을 안보적 측면에서 중요시하였기 때문에 1950년대를 통해 한국은 단일 국가 중 미국의 원조를 가장 많이 받는 국가였으며, 미국의 원조는 주로 군사분야에 집중되었다. 따라서 1950년대를 통해 미국 내에서 대외원조와 관련된 문제가 야기될 때마다 한국에 대한 원조 문제는 가장 중요한 고려사항이 되었다(Tae-Gyun Park, 1999: 95-99). 1950년대를 통해 미국은 New Look 정책 하에서 한국에 대한 원조를 줄이려 하였고, 이 과정에서 한국군과 주한미군의 감축을 위한 정책이 진행되었다.

최근 1950년대 한국군 및 주한미군의 감축 정책에 대한 연구성과들이 나오기 시작하였다. 국내에서 미국의 군사정책에 대한 연구는 주로 6.25 전쟁을 전후한 시기에 집중되어 있었다(정춘일, 1991; 김계동, 1990). 이에 반하여 최근의 연구 성과들은 미국에서 공개된 자료들을 근거로 1950년대 미국의 대한 군사정책에 대해 언급하고 있다(Donald Stone Macdonald, 1992; 李鍾元, 1995). 그러나 이러한 연구들은 미국의 대한정책 속에서 군사정책에 대해 접근하고 있을 뿐, 미국의 정책에 대한 한국 측의 대응이나 정책의 변화추이에 대해서는 구체적으로 분석하지 못하였다. 또한 1960년대 초반 진행되었던 미국의 한국군 및 주한미군 감축 정책에 대해서는 Macdonald의 책에 조금 언급되어 있을 뿐, 현재까지 이에 주목한 연구자는 거의 없다.¹⁾

본고에서는 1950년대와 1960년대를 통해 진행되었던 미국의 한국군 감축 정책의 논의과정과 성격, 그리고 그 결과에 대해서 살펴보겠다. 분석의 과정에서 한국군 감축을 둘러싼 미국 내에서의 논쟁, 미국의 군사정책에 대한 한국정부의 대응이 중요한 변수로 설정되었다. 특히 한국정부의 대응 문제는 기존의 연구에서 산발적으로 언급했던 부분으로 본고에서는 가장 중요한 변수의 하나로 설정하였다. 미국의 대한정책에 대한 기존의 연구성과들은 주변부의 대응이 거의 무시되었지만, 본고에서는 주변부의 상황과 대응이 미국의 정책에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서도 고찰해 보도록 하겠다.²⁾

1) 하영선은 1960년대 초반 주한미군의 감축문제에 대해 주목한 선구적인 연구자이다. 그러나 논문이 작성될 시기였던 1980년대에는 1950년대와 1960년대 미국의 대한정책 관련문서들이 공개되지 않은 상황이었기 때문에 그 이상으로 논의를 진전시키기 어려웠다(하영선, 1983 참조).

2) 이종원의 경우 변수로 설정된 것은 중국군의 상황과 미국의 정책적 관점이며, 하영선의 경우 미국의 상대적 국력변화에 따른 국제적 위치의 변화, 미국의 세계군사전략의 변화를 변수로 설정하였다.

II. 1950년대 한국군 감축론과 한국 정부의 대응

1. 미국의 한국군 감축론

한국군의 감축과 관련된 논의는 6.25 전쟁 직후부터 이루어졌다. 6.25 전쟁으로 인해 3배 이상 늘어난 미국의 군사비를 줄이기 위해서는 군사적인 대외원조를 감축할 필요가 있었고, 가장 많은 군사원조를 하고 있던 한국이 중요한 논의 대상이 될 수밖에 없었다. 재정균형을 핵심적인 국정운영의 목표로 하고 있었던 아이젠하워 행정부는 한국에 주둔한 주한미군의 감축과 미국의 원조로 유지되고 있었던 한국군의 감축을 대외정책의 중요한 목표 중 하나로 설정하였다³⁾ (Gaddis, 1982: 71).

그러나 한국군의 감축에서 가장 문제가 되었던 것은 한국의 휴전상황과 중국군의 북한 주둔 문제였다. 전쟁이 끝나기는 하였지만, 종전이 아니라 전쟁을 쉬고 있는 상태였기 때문에 군사력을 감축하기 어려웠고, 중국군 역시 1958년까지 북한에 주둔하고 있었다. 일본 중심의 아시아 질서 재편을 위하여 완충지대로서 한국의 역할을 중시하고 있는 미국으로서는 한국 내의 군사력을 줄이는 것이 쉽지 않았다.

한국군의 감축과 관련된 최초의 논의는 타스카 보고서에서 이루어졌다. 타스카 보고서(NSC 176)에서는 한국군의 감축을 통해 군에서 나온 인력을 경제개발을 위한 목적에 이용해야 할 필요성을 제기하였다(FRUS 1952-1954: 1244-1263). 타스카(Henry J. Tasca)는 아이젠하워의 특사로 파견되어 한국의 경제복구를 위한 조사를 수행하였고, 경제복구를 위한 계획의 수행을 위해 한국군의 병력을 반으로 줄일 것을 제안하였다. 그러나 산업건설계획을 내용으로 하는 타스카의 계획이 인플레이션을 유발할 가능성이 많고 병력을 줄이는 것 역시 당시의 안보상황을 고려하여 채택되지 못하였다. 타스카 보고서의 수정을 통해 결정된 NSC 176/1은 타스카의 계획이 인플레이션을 유발할 가능성이 많다는 이유로 타스카의 계획을 승인하지 않았다(FRUS 1952-1954: 1384-1394).

미국은 1954년의 합의의사록(Agreed Minute relating to the Continued Cooperation in Economic and Military Matters)에서 한국군의 수를 규정한 이래⁴⁾ NSC 5514에서 처음으로 한국군의 규모를 줄일 것을 명시하였다. 즉, “적당한 시기에 활동중인 군대의 규모를 줄이기 위하여 군대의 전투 효율성을 증가시키고 효율적인 예비사단을 발전시키는 방식으로 한국의 전반적인 안전적 지위를

3) Gaddis는 New Look 정책이 대외정책에 반영된 성과로서 한국에 대한 원조를 조금 줄였을 뿐이라고 평가하였다.

4) 미국 정부의 원 계획은 20개 사단 70 여만명의 군인을 한국에 유지하는 것이었는데, 한미합의의사록에서는 이승만 정부의 강력한 요청에 의하여 20개 사단에 10개의 예비사단, 총합 72만명을 유지하는 것으로 결정되었다.

유지”한다는 것이었다(*FRUS 1955-1957*: 46).

이후 한국군의 단계적 감축과 관련된 문제는 1950년대 미국의 대한정책에 가장 핵심적인 사안이 되었다. 특히 1955년 이후 한국군의 감축문제는 세계적인 상황과 맞물리면서 활발하게 논의되었다. 즉, 중국과 소련의 후진국에 대한 경제원조 공세와 자본주의권과 공산주의권 사이에서 중립을 표방하는 제3세계의 등장으로 인해 미국은 군사원조보다는 경제원조를 보다 강조하는 정책으로 전환하였다(Walt W. Rostow, 1985: 13-15, 17-20). 따라서 1956년경부터 후진국에 대한 원조를 전면적으로 재검토하기 시작하였다.⁵⁾

1957년에 결정된 NSC 5707/8의 문서는 군병력의 삭감을 가장 중요한 정책의 하나로 규정하였다(*FRUS 1955-1957*: 511-516). 이 문서는 유럽 이외의 동맹국의 정규병력을 삭감하고, 현지의 군사력은 해당국의 경제적 유지능력에 준하는 규모로 축소할 것을 명시하였다. 이에 따라 군사원조의 필요액을 삭감하고 국내 치안을 강화하기 위한 경찰형 병력의 강화, 그리고 대체적인 병력과 무기 대신에 핵무기에 대한 의존을 한층 강조하는 방향으로 새로운 정책이 입안되었다. 따라서 한국에서의 병력 감축을 위한 노력은 일층 강화되었다(*FRUS 1955-1957*: 194, 309-314).

1956년 10월 미국의 합동참모본부는 주한미군을 2개 사단으로 유지하고 한국군 4개 사단을 삭감하는 대신 한국에 핵무기를 도입할 것을 건의하였다(*FRUS, 1955-1957*: 322-325). 1958년에 이르러 미국의 대한정책 문서는 2개 사단의 7만여 명을 삭감을 규정하였고 한국군의 병력 수를 규정한 합의의사록 부록 B 역시 개정하였다(*FRUS 1958-1960*: 483-491). 핵탄두의 탑재가 가능한 미사일의 배치도 1958년 이루어졌다. 미국은 북한과 중국의 휴전협정 위반을 이유로 정전협정 13조 d항 폐기를 선언하였고, 어네스트 존스와 280mm 원자포의 한국배치가 이루어졌다⁶⁾(*FRUS 1958-1960*: 432-433, 460-461).

1958년 12월 한국군 2개 사단이 삭감되었지만, 한국에서 그 이상의 군 감축은 쉽게 이루어지지 않았다. 한국군 감축에 대한 한국정부의 반발도 중요한 고려사항이었지만, 세계적인 상황 역시 한국군의 감축을 어렵게 했다. 소련의 인공위성 발사 성공은 특히 미국의 대외 군사정책에 중요한 영향을 미쳤다. 1959년 6월 25일에 있었던 국가안보회의의 411차 회의에서 다음과 같은 논의가 이루어졌다.

5) 후진국에 대한 정책 변화에는 NSC 5501(1955년 1월)에 나타나는 것과 같이 미국이 중국과 직접 전쟁을 벌일 가능성이 낮으며 중국이 직접적인 지원보다는 비밀 침투, 전복활동에 보다 많은 관심을 두고 있다는 미국의 인식이 깔려 있었다.

6) 국무성은 핵탄두를 한국 내에 저장하지 않는다는 조건 하에 미사일 배치를 찬성하였다. 이승만은 핵탄두가 한반도 내에 없다는 사실에 불만을 가지고 있었으며, 독자적으로 원자탄 개발사업을 전개해야 할 필요성을 강조하였다. 『국무회의』 4291년 1월28일자

우리가 대한민국을 진공상태로(in a vacuum) 고려해서는 안 된다는 것이 그 (대통령: 필자주)에게 명확해진 것 같다. 한국의 문제는 세계정세 하에서 논의되어야 한다. 그의 견해를 설명하기 위하여 대통령은 오늘 아침 Averell Harriman(주 소대사: 필자주)과 Khrushchev 사이에 있었던 가장 최근의 논쟁과 관련된 부분을 읽었다. ... 이러한 종류의 정보는 우리가 세계정세의 문제를 떠나서 한국군의 규모를 16개 사단으로 할 것이냐, 18개 사단으로 할 것이냐를 한가하게 계산할 틈이 없다는 것(we could not sit down and coolly calculate)을 의미한다고 대통령은 느꼈다. 대통령은 미국이 어느 곳에서도 허약하다고 인식할 여유를 주어서는 안 된다고 강력하게 주장하였다. ... 대통령은 한국군의 규모를 줄이는 것이 잘못되었다는 것을 주장하는 것이 아니라 미국이 세계적으로 너무나 많은 결정적인 지역에서 약한 모습을 보이는 것은 진정한 위협이 될 것이라는 점을 주장하는 것이라고 언급하였다(FRUS 1958-1960, 1994: 565).

국가안보회의 회합의 토론 내용은 1950년대 후반 소련과 중국의 공세, 제3세계의 불안정성으로 인하여 미국이 더 이상 안보문제에 있어서 후퇴해서는 안 된다고 하는 세계적인 원인을 보여주고 있다. 1950년대의 세계적 상황은 미국의 한국군 감축정책이 실행되지 않았던 가장 결정적인 요인이 되었다. 이에 따라 1959년 7월 1일에 나온 NSC 5907에서는 한국군의 단계적 삭감조항을 삭제하고, 한국군이 “아시아 전역에 있어 공산주의의 침략에 대항하는 한국의 항상적인 결의를 과시하는 데 충분한 힘과 능력을 행사”한다고 규정하여 이전에 비하여 한국군의 역할을 확대하였다(FRUS 1958-1960, 1994: 571-579).

2. 한국정부의 대응과 1950년대의 상황

북진통일론을 강력하게 주장하고 있었던 이승만 정부로서는 미국의 감축론이 달가울 리 없었다. 6.25 전쟁 이전에 주한미군의 철수에 반대하면서 38선 분쟁을 일으키기도 했던 이승만 정부는 6.25 전쟁을 거치면서 미국으로부터 확고한 방위공약을 받고자 하였다. 주한미군의 감군과 함께 미국이 한국군을 단계적으로 감축하려고 하자 이승만 정권이 취했던 대표적인 반응은 해외에 한국군을 파견하고자 하는 것이었다. 즉, 인도차이나 지역에 국군을 파견하여 ‘반공 십자군’ 운동을 전개하겠다는 것이었다(서중석, 1995).

이미 휴전회담을 통해 대한민국 군대가 유엔경찰력으로서 활용되어야 할 필요성에 대해 강조했던 이승만 정부는 1954년 2월 초 국군 1개 사단을 공산군과 싸우고 있는 프랑스군을 지원하기 위하여 인도차이나 지역에 파병하겠다고 제안하였다(Macdonald, 1992: 48-50; 홍석률 1997: 30). 파병의 전제조건은 한국군 20개 사단을 35개 사단으로 증강하는 것이었다(이기중, 1991: 47). 미국정부는 물론 프랑스 정부도 이러한 제안에 대해 애초부터 실현성이 없다고 보고 거절하였다. 이승만 정부는 다시 1954년 5월21일 외신과의 회견에서 한국군의 인도차이나 파병을 제안하였다(공보실 편, 1956: 33-36). 한국 정부의 파병 의지는 주미한국대

사였던 양유찬이 미국에서 직접 제안함으로써 더욱 구체화되었다. 1954년 7월 브리그스(Ellis O. Briggs) 대사에게 보낸 편지에서 이승만은 육군 3개 사단을 기꺼이 파병할 용의가 있다고 말했고, ‘한국인들은 공산주의가 지배하는 아시아에서 살아남을 수 없다’라고 언급했다(McDonald, 1992: 108-109). 그러나 이승만 정권의 이러한 제안은 곧 제네바 정치회담에서 베트남의 휴전이 합의됨에 따라 더 이상 논의할 필요가 없게 되었다.

미국이 한국군의 감축을 직접적으로 추진하고 있었던 1958년에 가서 이승만은 다시 한번 인도네시아 파병을 제안하고, 비밀리에 우익 반군 지도자들과의 접촉을 시도하였다. 또한 1959년에도 라오스 내전에 개입할 의사를 피력하고, 비밀리에 국방부 내의 정보기관인 ‘79호실’ 책임자 이후락을 라오스에 보내어 상황을 파악하도록 하였다(홍석률, 1997: 30-31).

한국군의 해외파견에 대한 제안은 당시 미국의 입장에서 받아들일 수 없는 것이었다. 우선 미국 스스로가 해외에 직접적으로 파병하는 것을 고려하지 않고 있었기 때문에 미군을 제외한 다른 나라의 군대를 미국의 지원 하에 파견한다는 것은 정당성을 얻기 힘든 것이었다⁷⁾(李鍾元, 1995; John Lewis Gaddis, 1982). 또한 중국의 존재에도 불구하고 한국군의 감축을 추진한 것이 한국군 유지를 위해 사용되는 엄청난 미국의 원조를 줄이기 위한 방편이었는데, 한국군의 해외파견이 이루어진다면 이것은 또 다른 원조 증액의 효과를 가져오는 것이었다.

이승만 정부가 미국의 감축정책에 반대했던 기본적인 이유는 안보적인 이유였지만, 또 다른 이유는 당시 미국의 대한원조가 한국군의 유지비용을 전제로 하여 이루어지고 있었기 때문이었다. 1950년대 미국의 대한경제정책은 현상유지안정화정책이었다(Tae-Gyun Park, 1999). 1950년대를 통해 환율과 관련된 미국과의 갈등이 더 많은 원조를 받기 위한 것이었다. 더 많은 달러를 얻기 위해서는 더 많은 원조가 필요하였고, 한국군의 감축은 미국의 대한원조가 감소하는 것을 의미하였다.⁸⁾

결국 1950년대 말 한국군 2개 사단이 감축되기는 하였지만, 더 이상의 감축은 실행되지 않았다. 국가안보회의(National Security Council)의 토론에서 한국군의 감축문제가 New Look에서 가장 중요한 문제라고 선언했던⁹⁾ 아이젠하워

7) 당시 미국은 자체의 군사비를 줄이기 위하여 자국군의 직접적인 개입보다는 은밀한 작전, 즉 CIA나 대사관을 통한 비밀작전을 많이 수행하였다. 필리핀, 인도네시아, 베트남에서의 미국의 작전은 이러한 의미를 가진다.

8) 더 많은 달러의 필요성은 안보의 강화나 경제개발을 위한 것이 아니었다. 이승만은 미국의 한국군 감축을 하면서 한국군 현대화와 경제개발로의 비용전이를 제안하였지만, 이에 대하여 단호하게 거절하였다. 『국무회의』(상), 4291년 1월2일자 제1회 국무회의; Macdonald. *ibid.* pp. 98-99. 이승만은 오히려 한국군의 사단을 늘리겠다고 주장하였다. Memorandum of Discussion. 326th Meeting of NSC. June. 14. 1957. wight D. Eisenhower Library.

(Dwight D. Eisenhower) 대통령도 1959년 이후 더 이상 한국군의 감축문제에 대해 언급하지 않았다(*FRUS 1955-1957*, 1993). 이승만 정부의 대응이 과연 성공한 것일까?

이 시기 한국군의 감축문제를 어렵게 한 가장 중요한 요인은 한국 정부의 대응보다는 1950년대의 상황이었다. 전술한 바와 같이 1950년대의 세계적 차원에서 상황은 한국군의 감축을 불가능하게 했던 근본적인 요인이 되었지만, 다른 한편으로는 한국 내부의 사회상황이 부차적 요인으로 작용했다. 북한군과 북한에 주둔하고 있는 중국군의 규모는 한국군 감축을 실행하는데 있어서 일차적인 고려요인이었지만, 남한 내의 사회경제적 상황 역시 중요하게 고려되었다.

타스카 보고서 이후 일부 정책입안자들 사이에서 경제개발을 목적으로 한 군대 규모의 감축을 주장하였다. 이것은 한편으로는 경제개발을 위한 노동력의 확보를 목표로 한 것이었고, 다른 한편으로는 군대에 사용될 국가 예산을 경제개발의 비용으로 전용해야 한다는 점을 강조한 것이었다. 그러나 군대의 감축이 오히려 사회적 불안을 조성할 가능성이 있다는 이유로 반론이 제기되었다. 특히 전역한 장교들의 경우 전문적인 직업을 갖는 것이 가능하였지만, 수 만 명의 일반 사병들은 오히려 실업문제를 악화시키는 방향으로 기여할 가능성이 컸다.¹⁰⁾ 1950년대 한국사회는 실업문제뿐만 아니라 위장실업의 문제가 중요한 사회적 문제였기 때문에, 실업문제를 더 악화시키는 방향으로 대한정책이 실행된다면, 내부적 안보를 위협할 수 있는 가능성이 있다고 보았던 것이다.

6.25 전쟁 직후의 상황에서 한국의 대외적인 안보는 미국이 일차적으로 고려한 문제였지만, 한국의 대내적인 안보 역시 대외적 안보 못지 않게 중요한 문제였다. 특히 대내적인 안보가 제대로 이루어지지 않았을 때 미국이 받는 타격은 상당한 것이었다. 케난(Gerge Kennan) 이후로 강조되고 있었던 심리적인 문제, 국제사회에서의 위신 문제 등은 대내적 안보를 통해서만 유지될 수 있는 것이었다.

결국 미국은 1950년대를 통하여 한국군의 감축을 2개 사단의 감축 외에는 더 이상 추진하지 못하였다.¹¹⁾ 재미있는 점은 1960년 민주당 정부에 의해서 한국군

9) 국가안보리의 제 36회 모임에서 아이젠하워 대통령은 “at long last, the New Look has come home to roost with a vengeance” 라고 말했다.

10) 이상의 논쟁은 다음의 자료 참조. Memorandum from the Officers in Charge of Korean Affairs (Nes) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons). October. 1. 1956. *FRUS 1955-1957*. 28. part 2. pp. 315-20; Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson), October 1. 1956. *ibid.* pp. 322-25; Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State. October 12. 1956. *ibid.* pp. 325-29; Discussion at the 411th Meeting of the National Security Council, Thursday. June 15. 1959. *FRUS 1958-1960*. 18. pp. 559-570.

11) 주한미군의 경우에는 1953년 325,000명에서 1954년 223,000명, 1956년 75,000명,

10만 명의 감축안이 제기되었다는 점이다. 민주당 정부는 경제개발을 적극적으로 추진하는 과정에서 10만 명의 감축안을 공약으로 내세웠고, 군사비용을 경제개발의 비용으로 돌리고자 하였다. 그러나 이것은 미국에 의해서 거부되었다. 한국군 감축을 통해 표면적으로는 경험 있고 노련한 장교들을 잃을 수 없다는 것이었지만,¹²⁾ 자신들이 주도하지 않는 감축은 허용할 수 없다는 것이 미국의 의도였다.¹³⁾

III. 1960년대 초반 한국군 감축론과 한국정부의 대응

1. 미국의 새로운 대한정책과 군축론

1950년대 아이젠하워 행정부의 정책에 대한 비판을 통해 미국 내에서 새로운 후진국 정책의 필요성이 제기되었다. 비판의 핵심은 후진국에 대한 현상유지 정책이었다. 공산주의의 확장을 막기 위한 최소한의 비용을 제외하고는 후진국에 대한 원조를 감축하는 것은 공산주의권을 봉쇄하기 위한 적절한 정책이 아니라는 것이었다. 공산주의에 대한 보다 적절한 봉쇄를 위해서는 경제개발을 통하여 자본주의적 경제체제가 공산주의보다 더 우월하다는 점을 피부로 느끼게 해 주어야 한다는 것이 새로운 대안으로 제시되었다. 아울러 후진국의 경제성장을 위해서는 사회적 비효율성을 제거해야 하며 이를 위해서는 사회개혁을 추진해야 한다고 주장하였다. 이를 위해서 새로운 지배계급-근대화와의 수혜를 받은, 전근대적인 경제관계와 연결되어 있지 않은, 가난한 농촌 출신의 군인과 지식인의 연합이 필요하다는 주장이 제기되었다.¹⁴⁾

이러한 아이젠하워 행정부의 후진국 정책에 대한 비판은 곧바로 케네디(John F. Kennedy) 행정부 내에 흡수되었다. 이러한 주장의 핵심적 역할을 하였던 로스토우(Walt W. Rostow)가 케네디 대통령의 안보담당 부 보좌관, 국무성 정책 기획실장으로 임명되었으며, 후진국 정책은 그의 지휘 하에 새로운 정책을 지지

1958년 52,000명, 1959년 50,000명으로 감축되었다(정춘일, 1991: 72).

12) 1960년 9월 장면의 군사력 감축 노력에 대해, Carter Magruder 유엔군사령관은 '정치적 압력' 때문에 수많은 노련한 장교를 잃게 되는데 반대한다는 공식논평을 냈다. Macdonald, *ibid.*, p. 72

13) Memorandum of Discussion at the 470th Meeting of the NSC. December 20, 1960. *FRUS 1958-1960*. 22. pp. 710-713. 이 문서에서 주목해야 할 점은 Herter 국방부장관의 언급이다. 그가 군 감축안에 반대할 이유는 군 감축과 관련된 논의가 미국의 주도하에 나온 것이 아니라 한국의 정치인들 사이에서 제기되었다는 이유 때문이었다.

14) "The Role of the Military in the Underdeveloped Areas." no date. RG 59. Department of State. 1960-1966 : Box 6 NA.

하는 관료들에 의해 주도되었다(박대균, 2000).

미국의 대한정책 역시 이러한 흐름에서 예외가 아니었다. 미국의 대한정책 변화는 1961년 5월 15일의 국가안보회의 483차 회의에서 대통령의 지시에 의하여 극동문제 담당 국무차관보(Walt McConaughy)를 의장으로 하는 ‘한국에 대한 긴급입무팀(Presidential Task Force on Korea)’을 구성하면서 본격화되었다.¹⁵⁾ 긴급입무팀은 한국에서 경제개발계획의 실행, 사회개혁의 실행 등을 골자로 하는 새로운 대한정책 문서를 만들어냈다.

새로운 정책 하에서도 한국군의 감축문제는 1950년대와 마찬가지로 중요하고 고려사항이었다.¹⁶⁾ 리스크 국무장관은 군사쿠데타 직후인 1961년 8월 1일 주한 미국대사 버거(Samuel D. Berger)에게 보낸 전문에서 한국군을 그대로 유지하는 방안과 10만에서 25만 명을 감축하는 방안 사이에서 한국군 유지 방안을 연구할 것을 지시하였다.¹⁷⁾ 1961년을 기하여 미국과 한국에서 동시에 새로운 행정부가 들어섰음에도 불구하고 마치 1950년대의 군축정책이 계속해서 논의되는 듯한 인상을 주었다.

그러나 1950년대와는 달리 새로운 정책 하에서 군축문제가 논의되었다. 1950년대의 군축 논의가 미국의 재정균형을 기본적인 목적으로 하여 진행되었다면, 1960년대 초의 군축문제의 기본적 고려는 경제개발계획과 군사정부에 대한 고려였다. 따라서 두 가지 사안이 군축과 관련하여 핵심적으로 고려되었다. 한국의 경제적 진보에 있어서 군축이 어떠한 역할을 할 수 있는가와 군축이 한국의 군사정부에 미칠 영향에 대한 문제였다.

첫 번째 사안과 관련해서는 군축이 한국의 경제적 진보에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 고려되었다. <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 1960년대 초반까지 한국정부의 전체 재정 중에서 군사비용이 차지하는 비율이 30%를 넘나들었다. 이것은 경제성장을 위해 부정적인 요소였다. 단지 군대의 존재가 긍정적이라는 것은 경제개발의 한정된 자원, 즉 국토건설사업을 비롯한 노동력의 보충으로서의 의미를 가질 뿐이었다.¹⁸⁾ 이러한 의미에서 경제적 진보를 위한 한국군의 감

15) NSC Meetings, no. 483, NSF, Meetings and Memoranda Series. NSC Meetings. May 5. 1961. JFKL(FRUS 1961-1963 p. 448에서 재인용) 대통령은 Presidential Task Force on Korea의 조직을 National Security Action no. 2421로 승인하였다.

16) 긴급입무팀 보고서의 "Subsequent U.S. Actions" 8항에서는 한국군의 규모와 관련하여 새로운 고려가 요구된다고 규정하였으며, 1961년 7월 한국군의 규모의 적정성 여부를 조사하기 위한 '부간조종위원회(Inter-department Steering Committee)'가 설치되었다.

17) Rusk to Samuel Berger. Enclosure 2 "Alternatives to military assistance for Korea." August 1. 1961. NND 948813. Box 27. Korea. General Records. 1961. RG 84.

18) "Guidelines Paper on Korea - Final Drafts." Jan. 28. 1963. RG 59 Bureau of Far Eastern Affairs 1963. Subject Files. Personal Name and Country Files 1960-63.

축은 당연히 고려되어야 하는 것이었다.¹⁹⁾

<표 1> 전체 예산세입과 세출 중 대총자금, 국방비 및 투융자 비율
(단위 : %)

	1961	1962	1963	1964	1965
대총자금	48.4(48.4)	34.8(29.6)	31.9(34.1)	32.2(33.9)	33.6(30.1)
국방비	32.8(27.4)	24.8(22.4)	26.8(28.1)	32.6(31.6)	33.0(30.9)
투융자	16.7(21.8)**	27.5(27.8)	29.4(26.7)	23.3(22.2)	23.3(23.1)

* ()안은 최종 추경예산에서 차지하는 비율

** 1961년도 투융자는 세출 중 대총자금 및 경비와 국토건설특계 항목을 합친 것
자료: 한국재정40년사편찬위원회 편, 1990. 『한국재정 40년사』. 한국개발연구원.
pp. 416-427, 451-464, 494-502, 527-532.

두 번째 사안과 관련하여 중요한 문제는 군대의 감축이 군사정부의 안정성을 뒷받침할 수 있겠는가의 문제였다. 미국의 후진국 정책에 대한 새로운 정책의 필요성을 강조했던 그룹들은 전술한 바와 같이 후진국에서 새로운 지배세력이 등장해야 한다고 주장하였다. 한국에서 군사쿠데타와 군사정권의 등장은 그들에게 하나의 실험대가 되었다. 1963년 이후 기안된 몇몇 미국의 문서들 속에서 베트남과 한국을 비교하는 내용이 나타나는 이유 중의 하나도 한국에서의 실험이 베트남에 비하여 성공적임을 보여주기 위한 것이었다. 심지어는 한국에서의 경험을 다른 나라에 도입하고자 하기도 하였다.²⁰⁾

따라서 한국에서 등장한 새로운 지배세력의 안정성은 이들의 정책의 실효성을 뒷받침할 수 있는 중요한 근거가 되었다. 한국에서의 군대감축이 당시의 군사정부와 군사정부의 뒤를 이은 박정희 정부에 어떠한 영향을 줄 것인가가 이들에게는 중요한 고려사항이었다. 1963년에 나온 “Guidelines Paper”는 군사정부의 안정을 위하여 군축에 반대하였다. 미국의 이러한 입장은 주한미군과 관련된 정책에서 더 잘 나타난다. 당시 주한미군 철수를 반대했던 한국주재 미국관료들은

Box 23

19) David E. Bell, for the President. "Recommms. Re Desirable Levels for Korean and US Forces in Korea." Feb. 27. 1963. Box 281. Entry 5041 Records of the Policy Planning Council. 1963-64 Lot 70D199; EA-Joseph A. Yager to FE-Governor Harriman. "Topics which may arise during your stop at Seoul." Feb. 27. 1962. Bureau of Far Eastern Affairs, NND 959269 Box 5. RG 59.

20) From Rostow to Bundy. "Implications of Military Assistance for our policy on Korea." January 25. 1965; Samuel D. Berger. "The Transformation of Korea: 1961-1965." January 7. 1966. NND 979519 RG 59. Box 305.

(1)한국 내에서 버림받았다는 두려움을 야기 시킬 것이고, (2)현 한국정부의 위신이 실추될 것이며, (3)한국군의 자율적 지휘권 보장에 대한 요구를 불리일으킬 것이며, (4)대한민국이 북한과 독자적으로 협상할 가능성을 증대시킬 것이라고 보았다(Macdonald, 1992: 68). 이것은 곧 군사정부의 안정을 통해 한국의 대내적 안정을 유지하고자 한 것이었다.

한국군의 감축을 위한 논의는 1962년과 1963년 한미간의 갈등 때문에 더 이상 진행되지 않았다. 논의가 완전히 중지된 것은 아니었지만, 1962년의 통화개혁 및 경제개발계획을 둘러싼 갈등, 1963년 민정이양을 둘러싼 갈등으로 인하여 미국의 관료들은 한국군의 감축 규모를 둘러싸고 한가로이 논의할 여유가 없었다. 한국의 민정이양 문제가 어느 정도 마무리된 직후인 1963년 가을 케네디 대통령은 국방장관(Robert McNamara)과 국무장관(Dear Rusk)에게 한국 군사력 감축의 문제점을 조사하라고 부탁했다. 실사는 국방부 차관보 길패트릭(Gilpatric)과 국무부 부차관보 존슨(U. Alexis Johnson)에 의해 이루어졌다. 대통령의 지시에 의해 한국군 감축에 대해 연구한 보고서의 전반적인 내용은 다음과 같다.²¹⁾

대통령의 지시로 한국군과 미군의 감축과 관련된 계획이 준비되어 있는 상태이다. 다음의 원칙을 준수해야 한다.

1. 현재 한국의 한미군의 수준은 북한으로부터의 재래전의 위협을 감당하기에는 적절한 수준 이상이고 핵무기의 사용 없이 북한군과 중국군의 연합적 공격을 막기에는 부족한 수준.
2. 장기적인 전투기와 운송기의 점증하는 재고에 결부시켜 볼 때 자유세계의 변방으로 부터 미군의 철수는 미군의 탄력성을 증가시킬 것.
3. 한국에서 미군의 감축은 두가지 조건 하에서 받아들일 수 있는 것.
 - (1) 공격에 대한 재래적인 대응을 위한 능력의 보유를 확실하게 하기 위한 한국에서의 신속한 재배치 능력을 보여줄 수 있을 때, 가능한 최소한의 시간에 재배치를 위해 필요할 증장비의 사전배치가 필요할 것.
 - (2) 북한으로부터 전면적 공격이 있을 때 확실하게 설계되고 보여줄 수 있는 핵무기 사용의 의지.(합동참모본부의 견해는 미군의 감축여부에 상관없이 그러한 의지가 필요하다는 것.)
4. 미국정부는 지상군 16개 사단 정도의 힘으로 한국 지상군의 감축을 선호하고 있다. 한국정부는 최근 정부예산을 이유로 9만에서 10만 정도의 군인을 줄일 것이라는 점을 암시했다. 그러나 실제적인 감축이 이루어지지 않은 채 이와 비슷한 논평은 1962년에도 이루어졌다는 점을 주목해야 한다. 취해져야 할 시간표는 다음과 같다.

21) A Plan For US/ROK Force Reduction. no date. Lot 67D244. NND 959304. Box 1. RG 59. Deputy Under Secretary for Political Affairs. 문서에는 작성 날자가 없는데 문서철의 전후 문서들을 고려할 때 1963년 11월 말에 제출된 것으로 보인다.

- (1) 미군의 감축을 한국정부에 알리고 한국군의 감축에 관한 동의를 추진한다.
1964년 1월까지
- (2) 한국에서 사전집적을 위한 비축지역 마련을 시작. 1964년 1월
- (3) 사단 지역의 행선지(미국 내)에 대한 재건을 시작. 1964년 2월
- (4) 18개월 간 5만명을 감축하기 위하여 매달 3000여명의 한국군 감축을 시작.
대체로 6개월을 기간으로 한 개의 한국군 사단을 예비사단으로.(총 3개 사단)
1964년 3월
- (5) 철수계획에 맞추어 미군사단으로부터 카투스사(KATUSA) 감축을 시작.
1964년 3월
- (6) 한국에서 사전집적을 위한 비축지역 완성 1964년 6월
- (7) 재건행선지 완성 1964년 7월
- (8) 행선지를 위한 출하사단 장비의 완성 1964년 7월
- (9) 여단에 의해 행선지를 향해 짜여진 미군사단의 철수를 시작. 1964년 7월
- (10) 미사단의 철수로부터 카투사의 감축을 완성 1964년 8월
- (11) 한국으로부터 미군사단의 철수 완료 1964년 9월 1일
- (12) 한국군 감축의 완료 1965년 9월

<군사력과 지휘권 관계에서의 영향>

제안된 군사력 감축은 한국에서 존재하는 지휘구조와 군사력의 배치에 변화를 가져올 것. 이러한 변화가 태평양사령부와 사령관, 미군, 한국군의 개선에 달려 있겠지만, 예상되는 변화의 가장 중요한 점은 다음과 같다:

미군 지상군은 52,400에서 40,000 이하로 감축. 미군과 한국군의 작전통제권을 가진 유엔사령관(동시에 미군, 한국군, 미8군 사령관)의 권위 하에서 유엔사령부의 배치는 바뀌지 않을 것. 사전 비축된 장비의 보호와 재배치되는 지상군을 받아들일 기지를 제공하기 위하여 남겨진 미군에 대한 지원품을 제공하기에 충분한 병참은 유지될 것. 현존하는 4개의 미사일 사령부는 현재의 계획대로 1965년 퍼싱 미사일(PERSHING)을 받으면서 유지 확대될 것. 철수될 미 사단의 한국군(카투스)은 철수에 앞서 감축할 것이며 그들에 대한 미군의 훈련이 잘 이용될 수 있는 한국군 자리로 이동될 것.

한국 지상군은 535,000 명에서 대체로 485,000 명으로 줄어든 것. 한국군 내에서 군인들의 체대 비율을 높인다면 한국군 감축이 효과적으로 이루어질 것임. 한국군은 현재 병참이 불충분하기 때문에 감축의 주요한 축은 전투단위에서 이루어져야 한다. 비록 병참능력이 상당히 향상되어야 하지만, 한국군은 특히 적대행위가 다시 시작되었을 때 병참지원의 상당한 비율을 미군에 의존해야 할 것. 3개의 전투사단은 예비사단으로 바뀔 것.

<핵능력>

한국에서 근본적인 미국의 전략과 군대의 배치개념은 미국과 그 동맹국들에게 유리한 조건으로 적들의 활동을 제어하기 위한 규모와 방법으로 군대의 활동을 지휘하도록 제공하는 것. 이러한 전략에 조응하여, 필요하다면 핵무기를 사용할 수 있는 능력을 준비하고 보여주는 반면, 비핵 수준에서 갈등을 막기 위한 모든 가능한 노력이 이루어지는 방법으로 군사활동이 수행될 것. 미국이 핵전쟁에 의존하는 것

이 가능하기 때문에, 핵이 가능한 무기체계는 그 지역에서 사용이 유지되어야만 한다.

핵요구력은 공대지 지대지 모두 만족시켜야 한다. 미국은 그 지역에서 공중 운반 핵무기 능력만을 가지고 있다. 확대된 미국의 미사일 사령부의 기본적 목적은 미국이 한국에서 핵전략을 수행할 수 있다는 보다 가시적이고 명백하며, 신뢰할 수 있는 암시를 제공해야 할 것이다. 동시에 SERGEANT와 PERSHING의 사정거리 한계에서의 무기체계는 소련이 소련을 목표로하여 사용할 수 있을 것이라는 두려움을 완화시켜야 한다.

(중략)

<한국정부의 동의>

몇 가지 동의가 이루어질 부분이 있음. 가장 중요한 것은 한국인들로 하여금 미국이 한국의 방위에 대한 공약을 약화시키는 것이 아니라는 점을 인식시키는 것. 미국의 정책에 조응하여 만약 공격이 발생하면, 군대의 활동은 가능하다면 비핵 수준에서 분쟁을 막도록 이루어질 것. 우리가 빠른 시간 내에 태평양지역에서 거대한 규모의 군대를 투입하는 미래의 훈련은 이러한 전략에 대한 우리의 고려를 보여줄 것. 그러나 미국이 핵전쟁에 의지할 가능성(한미군의 감축 없이도 존재하는 가능성)은 한국 지역에서 강력한 핵 능력 무기체계가 사용될 수 있도록 유지해야 할 필요성이 있다.

(중략)

두 번째 문제는 유엔군의 지휘구조 문제. 유엔군 사령관(CINCUNC)은 미군이 계속할 것이며 그는 계속 한국군과 미군을 통제할 것. 최소한 강화된 한 개의 미군 사단은 미군사령관을 한국정부가 계속 받아들이도록 설득하는데 필수 불가결할 것이라고 사료됨.

세 번째 문제는 한국군 5만의 감축과 재조직 문제에 대한 한국의 동의. 한국군의 조직과 배치는 우리의 전략과 계획을 지지할 수 있도록 고안되어야 함.

카투사는 한국군 중에서 가장 잘 훈련된 한국인들일 것이다. 미군사령관의 특별한 권고에 맞도록 군대 내에 배치되어야 할 것.

<한국에 대한 군사원조에서 한국군 감축의 영향>

MAP를 어느 정도 줄이는 결과를 가져올 것이다. 그러나 그렇게 크지는 않을 것. 1인당 드는 비용이 대체로 1년에 약 200달러. 이론적으로 5만을 감축하면 1,000만 달러. 그러나 감축비용이 바로 사람의 수와 일치하지는 않을 것. 게다가 예비사단의 무기로 비축될 장비들도 있음. 국방부는 대체로 500만 달러 정도가 절약될 것으로 예측하고 있음.(현지의 계산은 이것보다도 더 낮음.)

예상되는 한국에 대한 MAP는 1964 회계 연도 1억4,380만 달러, 1965 회계 연도 1억9,230만 달러, 1966 회계 연도 1억7,000만 달러, 1967 회계 연도 1억6,000만 달러, 1968 회계 연도 1억5,000만 달러.

의회는 승인액은 이러한 액수를 만족시키지 못할 것. 결과적으로 남은 한국군의 유지와 요구되는 군 개선방안에 충분한 돈이 감축으로부터 나오는 줄어든 돈으로 마련되지 못할 것.

이 인용문을 통해 미국의 한국군 및 주한미군 감축계획이 상당히 구체적인 내용까지 입안되었음을 알 수 있다. 미국이 군축을 고려하면서 가장 문제로 삼았던 사실은 군사적인 요인보다는 한국 내에서의 여론 및 한국정부의 대응이었다. 군사적인 측면의 경우 핵무기의 사용과 관련된 고려가 중요하게 논의되었을 뿐이었다. 특히 주목되는 점은 5·16 쿠데타 시 한국군의 유엔군 관할 이탈을 경험했었기 때문에 한국군의 지휘권 문제가 중요하게 논의되었다는 점이다.

이러한 계획에 대하여 국무부와 국방부는 곧바로 토론에 들어갔다. 이 토론은 1963년 12월 17일에 이루어졌다.²²⁾ 국무부의 관료들은 위의 계획이 한국에 대한 정치적인 문제들에 대해 충분히 고려되지 못하였음을 문제로 지적하였다. 국무부 역시 한국군의 감축에 대해서 고려할 의지가 있지만, 한국 내에서만 아니라 동북아시아의 전반적인 사정이 한국군 감축을 추진할 만한 여건이 되었는가 더 고려되어야 한다는 것이었다. 국방부는 정치적인 고려보다는 유사시에 미군이 얼마나 빨리 한국에 개입할 수 있을 것인가의 문제에 관심을 집중시켰지만, 국무부 측은 시기적으로 좋지 않다는 점과 한국 내의 여론이 고려되어야 함을 계속 강조하였다. 결국 이 계획은 다시 논의해야 하고 현지의 사령관들과 협의가 이루어져야 함이 합의되었다.

UN군 사령관(CINCUNC)이 한정적인 군사력 감축안을 권고했고, 버거대사가 시기상의 문제로 문제제기를 하고 있을 때(Macdonald, 1992: 102-103) 워싱턴에서는 다시 한국군 감축을 위한 논란이 계속되었다. 1950년대에 있었던 논쟁의 논점들이 다시 재현되었다. 보수적인 정부재정을 운영했던 아이젠하워 행정부와는 달리 케네디 행정부는 대의원조를 확대하고자 하였음에도 불구하고 (Schlesinger, 1965: 153, 155-7, 299-300, 381-84; Gaddis, 1982: 213-232; Walker III, 1994), 감군을 주장하는 측은 한국에 대한 거대한 원조를 줄이는 방법은 한국군과 주한미군의 규모를 감축할 수밖에 없다고 주장했다. 또한 전술한 바와 같이 1950년대와는 달리 한국에 대한 군축 정책 역시 경제개발을 위한 비용으로 전용되어야 한다는 점 역시 강조되었다. 물론 한국군의 유지비용이 싸고, 광범위한 실업자군을 만들어낼 가능성이 크다는 지적이 합동참모본부에서 나오기도 했다.²³⁾

이러한 논쟁에도 불구하고 한국군의 감축문제는 주한미군의 감축문제와 함께

22) "Reduction of Military Forces in Korea." December 17, 1963. Lot 67D244. NND 959304. Box 1. RG 59. Deputy Under Secretary for Political Affairs. 이 문서를 통해 위의 계획이 국방성이 주도하여 만들어진 계획임을 알 수 있다. 이 문서에서 국방부 측 참석자인 Solbert 해군소장은 계획의 내용을 설명하였고, 국무성은 이를 토론하는 입장이었다.

23) L.L. Lemnitzer, Chairman of Joint Chiefs of Staff. "Strategic Appraisal of US Position in Korea 1962-1970(U)." 10 April 1962. Box 281. Entry 5041 Records of the Policy Planning Council. 1963-64 Lot 70D199.

이제는 시간상의 문제일 뿐 당연히 실행되는 것으로 여겨지고 있었다. 감축을 위한 계획은 주한미국 대사인 버거(Samuel D. Berger)의 계획에서부터 국방차관보 히치(Charles J. Hitch)의 계획에 이르기까지 다양하게 제기되었다.²⁴⁾ 국방부장관 맥나마라(Robert McNamara)의 보고서는 주한미군이 완전히 철수한다고 하더라도 남한군의 군사력이 북한군을 능가한다고 평가하기도 하였다. 국방부의 안에 대해서 반대했던 국무부이 내놓은 감축안에서는 단계적 감축안을 제시하면서 최소 2년 내에 한국군 7만 명을 감축하는 방안이 제시되었다.²⁵⁾

군사정부가 선거를 통해 민간정부로 이양된 1964년에 이르러서는 이제 더 이상 정치적인 이유로 군축을 반대하는 입장은 나타나지 않았다. 한국군이 베트남전에 참전하기 직전인 1965년까지 미국의 대한정책 문서는 한국군의 감축을 실행하는 방안이 정책의 주요한 골자의 하나로 제기되었다. 1965년에 작성된 “National Policy Paper: Republic of Korea”에서는 한국에 대한 미국의 부담을 일본으로 넘겨야 한다는 점과 함께 한국군의 규모를 조만간 10만 정도 감축해야 한다는 정책이 결정되었다.²⁶⁾

2. 한국군의 베트남 전쟁 참전

5.16 쿠데타를 성공한 군사정부에게 미국의 한국군 감축안은 상당한 부담이 되는 것이었다. 주한유엔군사령관이 쿠데타 직후 한국군의 감축이 역 쿠데타(counter-coup)가 가능하도록 할 것이라고 염려한 사실에서 잘 나타나듯이²⁷⁾ 한국군에 대한 감축은 군사정부에게 상당한 정치적 부담이 되는 것이었다. 그럼에도 불구하고 한국에 대한 무상원조의 감소와 함께 한국군의 감축은 계속 논의되었고, 이러한 논의는 군사정부에게 일정부분 통보되었다. 미국의 한국군 감축정책에 대한 군사정부의 대응은 이승만 정권과 마찬가지로 한국군의 해외파병 제안으로 이루어졌다.

국가재건최고회의 의장 박정희의 미국방문이 1961년 11월 이루어졌다. 최고회의 의장직이 공식적인 선거에 의해 선출된 국가수반이 아님에도 불구하고 미국에 초청하고, 당시 미국 대통령과 회담을 두 차례 가졌다는 사실은 파격적인

24) 버거의 계획은 특히 경제개발 비용으로 군사원조 비용을 전용할 것을 주요한 내용으로 하고 있었다. Macdonald, *ibid.* p. 101

25) Alexis Johnson, “Korean Force Reductions.” Jan. 9, 1964. RG 59. Country files. 1963-66. Lot 70D209. NA.

26) Department of State, National Policy Paper: Republic of Korea. Part One: U.S. Policy. November 9, 1965. NND 979519 RG 59. Box 306.

27) From Magruder to General Bond. August 14, 1961. NND 948813. Box 27. Korea. General Records. 1961. RG 84.

대우였다. 케네디와의 회담에 앞서 군사정부는 주한미국대사에게 당시 미국의 정책이 군사정부의 입장을 어렵게 할 것이라는 점을 피력했다. 즉, 미국의 대한 정책 중 민간정부로의 회귀, 한일관계 정상화의 강조, 원조의 감소 등이 군사정부의 입장을 어렵게 하는 조건이라는 입장을 밝혔다. 주한미국대사는 군사정부의 항의에 대해 당시 미국의 정책이 확고한 것이기 때문에 조정이 어렵다고 답변하였다.

이러한 상황에서 나온 것이 한국의 베트남 파병 제의였다. 박정희 의장은 1961년 11월14일 백악관에서 이루어진 케네디 대통령과의 회담에서 한국군의 베트남 파병을 제안하였다.²⁸⁾ 박정희 의장이 구체적으로 제안한 부분은 공개된 문서상에는 삭제되어 있지만, 전후 문맥을 볼 때 베트남전 참전 가능성을 포함하여 한국의 지원을 제의한 것으로 보인다.

케네디 대통령은 박정희 의장의 제의에 대해 애매한 태도를 보였다. 즉, 베트남 정부의 전복을 방지하는 문제에 대한 미국의 관심과 함께 궁극적으로 미국의 병력을 사용하는 문제에 대하여 언급하였다. 또한 베트남 문제는 미국만의 문제가 아니며, 공동의 문제라고 하면서 회담 다음 날 국방성 장관 및 합동참모본부 의장과 상세한 토론을 하는 것이 좋을 것이라고 권고하였다. 1950년대 이승만 정부의 인도네시아 파병을 단호하게 거절하였던 미국의 태도와는 다른 것이었지만, 미군이 직접 개입하고 있지 않은 상황에서 한국군의 파병 제안이 받아들여 지지는 않았다.

1962년 3-4월 베트남 문제에 대한 한미간의 토론이 있던 직후 박정희 의장은 베트남 지원의 뜻을 비쳤다. 그는 고 딘 디엠 베트남 대통령의 편지에 대해 “한국정부와 국민은 국내 재원과 국제적인 관계 그리고 한국인의 이익이 허용하는 한도 내에서 자유월남을 지원하는 가능한 노력을 다할 것”이라는 회한을 보냈다(이상우, 1983). 4월11일에는 게릴라 전문가로 구성된 10여명의 군사시찰단이 극비리에 베트남을 떠났다. 10여명으로 구성된 군사시찰단은 약 2개월간 게릴라전과 전략촌의 건설상황을 살피는 한편 라오스 정부군을 시찰하기도 하였다(『경향신문』, 1962. 5.12). 이후 군사정부 내의 혼란, 민정이양을 위한 선거 등으로 베트남 파병문제는 논의가 이루어지지 않다가 1964년에 이르러 한국군의 베트남 파병이 공식적으로 논의되기 시작하였다.

미국정부는 1963년 말 한국군의 월남 파병을 요청하였으며,²⁹⁾ 1964년 1월 5일에는 월남정부가 공식적으로 한국군의 파병을 요청하였다. 한국정부는 즉각 차관회의와 국무회의에서 월남 파병의 문제를 논의하였으며, 1964년 1월에는 청

28) "Topical Outline For the President for His Conversation with Chairman Park." 9-15. 1961. NSF; Co, Korea; Box 128. JFKL.

29) 미국의 번디(Bundy) 차관보는 "1월 15일까지 한국군이 월남에 도착하면 미국정부에 큰 도움이 되겠다"는 견해를 주미한국대사에게 표시하였다. <“월남파병문제”에서 고려되어야 할 문제점>, 대통령 비서실 문서, 보고번호 65, 제7호, 1964년 1월 6일자.

와대에서 이 문제에 대한 종합적인 검토가 이루어졌다. 한국정부는 미국의 요청이 한국군으로 하여금 미군의 역할을 대체하도록 하며, 한국의 미국에 대한 “충성심을 테스트” 하는 것이라고 분석하였다.³⁰⁾

청와대의 논의에서 나타난 파병의 이점과 단점에 대한 분석은 다음과 같다.

(1) 파병하는 경우의 이점

- ① 미국이 원하는대로 무조건 순종하기 때문에 미국의 호감을 살 수 있음.
- ② 월남수호문제를 한국의 국방과 결부시킬 수 있음. 만약에 미국이 월남을 포기하는 경우, 한국의 아세아전략에 변경을 초래하여 한국수호의 의욕이 감퇴될 우려가 있음.
- ③ 국내적으로 반공의식이 약화되고 반공구호가 실감을 잃고 있는 현재, 월남에 파병한다는 것은 공산주의를 구체적인 적으로 설정하는데 도움이 될 것이며, 국내적 단결과 반공의식 강화에 도움이 될 것임.
- ④ 파병은 아세아의 반공국가의 결속에 박차를 가하게 될 것임.

(2) 파병하는 경우의 단점

- ① 미국의 요청에 무조건 순종하기 때문에 순간적으로 호감은 사지만, 장기적인 안목에서 보면 “한국은 어떻게 말해도 무조건 잘 듣는다”고 무시감이 존재될 수도 있음.
- ② UN의 회원국도 아니고, SEATO(동남아 조약기구)의 회원국도 아닌 한국이 월남에 파병함으로써 아아(阿亞) 중립제국의 지지획득에 절대적인 타격이 될 것임.
- ③ 중공을 자극하여, 중공의용군의 월남전선 투입의 구실을 주게 될 것이며, 동시에 한국전선에도 긴장을 초래할 수 있음.
- ④ 각하 방독(訪獨)으로 얻게된 다원외교의 효과가 상실 될 가능성이 있음.(구라파 제국이나 아아국가들은 미국의 월남전쟁을 대단히 비판하고 있으며, 이로 인해서 미국의 인기는 대단히 저조를 보이고 있음.)
- ⑤ 월남에 파병했을 때, 결과적으로 소기의 목적을 달성 못하거나, 또는 한국군의 사상자가 많이 발생하면, 국내정치상 문제가 초래될 것임.³¹⁾

한국정부는 국회의 동의를 거쳐 1차적으로 1964년 9월 태권도 교관들과 함께

30) 케네디 행정부의 뒤를 이은 존슨행정부는 1964년 4월 베트남에 미국외의 연합군을 참전시키도록 하는 “More Flag” 정책을 제안하고 ‘자유세계 군사원조단(Free World Assistance Forces)’을 창설하고자 하였다.

31) 상기 문서. 이 문서는 정부 비서관이었던 양달승이 대통령에게 한 보고로 이 보고에 대해 박정희는 “의용군의 형식을 취”하고 “충분한 대가를 받도록 할 것”이라는 지시사항을 전달하였다.

비전투부대를 파견하였으며, 1965년에도 한국군 공병, 운송 및 자체경비병력 등의 건설지원단 2천명을 파견하였다.³²⁾ 1964년의 1차 파병 때는 한국 측이 미국에 대해 특별한 요구를 하지 않았지만, 1965년 2차 파병부터는 미국 측에 몇 가지 사안을 요구하기 시작하였다. 한국 측 요구의 핵심은 한미상호안보조약을 넘어서는 보다 확고한 안보공약과 함께, 더 이상의 주한미군 철수를 막는다는 것이었다. 본격적인 한미간의 논의는 1965년 5월 박정희 대통령과 존슨 대통령 간의 회담을 통해 이루어졌다.

한미 정상회담을 통해 이루어진 한미간의 합의에서 가장 중요한 부분은 경제원조와 함께 군사부문이었다. 존슨대통령은 한국의 안보가 보장되도록 조치할 것이며, 충분한 병력과 돈이 1954년의 조약에 따라 한국의 안보를 보장하도록 제공될 것이라고 말했다. 또한 미국은 한국에서 병력을 현재 수준으로 유지할 계획이며, 만약 한국에서 어떤 병력 철수계획이 있다면 한국과 우선적으로 협의할 것이라고 말했다(문유미, 1994: 54-56). 박정희는 1967년 선거유세에서 다음과 같이 말했다.

솔직한 이야기를 하자면 만약 우리 한국군이 파견되지 않았다면 당시의 내 추측으로는 주한미군 2개사단이 월남으로 갔을 것이다. ... 당시 월남, 미국정부가 한국군을 보내달라고 했을 때 우리가 보내기 싫으면 안 보낼 수도 있습니다. 그럴 경우 미군 2개 사단이 갔을 겁니다. ... 우리나라의 국방을 위해서도 한국군이 월남에 가지 않을 도리가 없지 않습니까?(대통령비서실, 1967)

주한미군의 철수보다 더 중요한 문제는 한국군의 감축문제였다. 이것은 박정희 정부의 기반과 관련된 매우 중요한 문제였다. 무엇보다도 1965년 존슨 대통령의 한국군 1개 사단 파견 요청은 한국군의 감축문제가 더 이상 논의될 수 없음을 의미하는 것이었다. 한국군을 베트남에 파견하면서 한국군을 감축한다는 것은 논리 상 불가능한 것이었다. 1964년 초 청와대에서의 베트남 파병 논의 당시에도 “군원(軍援) 이관의 즉각 중지”를 미국 측에 요청해야 할 필요성이 파병의 조건으로 강조되었다.³³⁾ 당시 국무부에서 대한정책을 입안하는 위치에 있었던 Donald S. Macdonald(1999: 99)는 한국군의 베트남 파병으로 인하여 “한국군의 감축 문제는 또다시 연기”될 수밖에 없었다고 회고하고 있다.

한국군의 감축과 관련된 문제는 1966년의 한국군 5차 파병과 관련된 한미 국방장관 사이의 회담에서 제기되었다. 이 회담에서 미 국방장관은 한국 군사력의

32) 상기 문서에서는 한국이 SEATO의 회원국이 아니기 때문에 UN의 요청이 아니라면 비정규군이나 의용군을 보낼 수밖에 없다고 결론을 내리고 있다.

33) 상기문서. 권원이관의 즉각 중지 외에도 기타 각종 경제적 보장이 이루어져야 하며, 이러한 보장이 없다면 “미국비행기와 무기로 전쟁은 한국군이 하고, 일본만이 돈을 버는 결과가 될 것”이라고 분석하였다.

감축 필요성에 대해 문제를 제기하였다. 전술한 바와 같이 당시 미 국방장관은 이미 5.16 직후부터 한국의 경제성장을 위해 군축의 필요성을 제기하였었다. 그러나 한국군의 감축과 관련된 문제는 제기만 되었을 뿐 논의조차 될 수 없었다. 더 이상 제기되지 않았고, 오히려 미국이 한국 측에 무언가 더 주어야 한다는 점이 강조되었을 뿐이었다(실천문학사 역, 1986: 264-67). 1966년 10월말 국무장관, 로스토우 등과 함께 내한한 존슨 대통령은 주한미군의 감축계획이 없음을 물론 한국안보를 보장하기에 적절한 수준까지 한국군을 계속 지원하겠다고 약속했다.³⁴⁾

푸에블로호 사건에 대응하기 위해 미국의 특사로 임명된 밴스(Cyrus R. Vance)를 위해 1968년 작성된 대한정책 문서에는 더 이상 한국군의 감축과 관련된 논의는 나타나지 않았다. 오히려 점차적으로 한국의 군사능력을 강화시키는 방안이 앞으로의 정책 대안 2가지 중 하나로 설정되었다.³⁵⁾

IV. 결 론

미 국무부의 한 관리는 1966년 초 대통령 안보담당 보좌관에게 보내는 서한에서 베트남전과 관련된 한국의 도움에 감사한다고 하더라도 ‘인기 없는 박 정부에게 백지수표를 제공하는 것’은 피해야 한다고 지적했다.³⁶⁾ 한국군의 베트남전 참전의 대가로 실제로 미국이 백지수표를 한국에 제공했는가의 여부를 떠나서 중요한 점은 ‘인기 없는 박 정부’라는 인식이다. 1964년부터 1965년 사이에 있었던 한일관계 정상화와 관련된 논의과정을 통해 박정희 정부에 대한 국민적인 여론은 매우 악화되어 있었다. 이러한 상황에서 한국군의 베트남 전쟁 파병과 이에 따른 미국의 전폭적인 지원--미국의 지원은 파병하는 군대뿐만 아니라 한국의 경제발전과 관련된 지원까지 포함된다--은 박정희 정부가 위기에서 벗어날 수 있는 중요한 역할을 했다.

아울러 한국군의 베트남 전쟁 파병은 본고에서 살펴본 바와 같이 미국 내에서 광범위하게 제기되고 있었던 한국군 감축을 위한 논의를 잠재우는 역할을 하였다. 쿠데타를 통해 불법으로 집권한 군사정부에게 군대 이상으로 중요한 기반은 없었다. 만에 하나 한국군의 감축이 이루어지고, 이를 통해 옷을 벗는 장교가 생긴다면 군부를 기반으로 한 정권의 존립기반이 흔들릴 수 있는 가능성도 없지 않았다. 군부 내의 부정부패를 하극상 쿠데타의 명분으로 내세웠던 군사정부, 그

34) Embtel 2402. Nov. 2. 1966. NSF; Co. Korea. Box 255. LBJL.

35) Department of State. Policy Planning Council. "U.S. Policy Toward Korea." NND 979519 RG 59. Box 306.

36) Memorandum from Thomson and Ropa to McGeorge Bundy. "The New Year in Asia." Jan. 7. 1966. Reference File. This Week in Asia. LBJL.

리고 군사정부를 기반으로 한 박정희 정부에게 군 감축을 막는다는 것은 상당히 중요한 역할을 하는 것이었다.

결론적으로 본고를 통해 1950년대와 1960년대 미국 내에서 한국군의 감축 논의가 광범위하게 있었음을 알 수 있었다. 1950년대와 1960년대의 군축 논의는 서로 다른 목적을 가지고 진행되었다. 그럼에도 불구하고 당시 한국정부의 입장을 곤란하게 하는 것이었다. 한국정부는 군축과 관련된 논의가 제기될 때마다 이에 반대하는 입장을 취하였다. 그리고 보다 적극적으로 이에 대응하기 위하여 공산주의와 전선이 형성되어 있는 동남아시아에 한국군을 파견하겠다고 역제안을 내 놓았다. 군축안을 반대하기 위한 가장 적극적인 방안이었다고 할 수 있다.

본고에서 고려한 변수들, 특히 한국 정부의 대응과 한국 내의 상황은 미국의 대한군사정책의 실행을 좌우하는 결정적인 변수였다고는 할 수 없다. 1950년대의 경우 1950년대 말 세계적인 상황의 변화, 1960년대의 경우 베트남 전쟁에 대한 미국의 깊숙한 개입 등이 한국군의 감축을 어렵게 하는 결정적인 요인이 되었다. 그러나 본고에서 살펴본 바와 같이 한국 내의 변수들 역시 중요하게 고려되어야 한다. 1950년대의 경우 이승만의 제안이 거부되었지만, 한국 내의 경제적 상황이 한국군 감축을 반대하는 이유로 제기되었고, 1960년대의 경우 1961년부터 1963년까지 군사정부의 불안정성, 그리고 1965년 한국군의 베트남 파병이 한국군의 감축을 막는 중요한 원인이 되었다.

한국군의 베트남 파병 문제는 미국의 한국군 감축정책뿐만 아니라 한미관계 전반에 중요한 영향을 미친다. 한국군의 베트남 파병으로 인해 조인된 브라운 각서는 한일협정을 계기로 하여 한국에 대한 부담을 일본에 넘기려고 했던 미국 측의 의도가 최소한 1960년대 말까지는 실패하도록 하였다. 미국은 한국군이 베트남에서 싸우는 동안 오히려 더 큰 부담을 안게 되었다. 또한 한미정상회담에서 나타나는 바와 같이 한국은 종속적인 관계에서 미국에 대해 대등하게 요구할 수 있는 지위로 격상되었다. 이제 한미관계에는 “새로운 차원(a new dimension)”이 추가되었으며, 대한민국의 요구에는 힘이 실리게 되었다. “대한민국은 주한미군과 한국군을 감축하려는 미국의 계획을 유보시킬 수 있었다³⁷⁾” (Macdonald, 1992: 108-110).

37) 주한미군의 수는 1965년부터 1969년 사이 52,000명에서 61,000명 사이로 유지되었으며, 1968년에 67,000명으로 가장 많았다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 공보실 편. 1956. 『대통령 이승만 박사 담화집』. 제 2집. 공보실.
- 김계동. 1990. 「미국의 대한반도 군사정책변화(1948-1950)」. 『군사』 20.
- 대통령비서실. 1967. 『박정희대통령 연설문집. 제4집: 추록』.
- 문유미. 1994. 「한국군의 월남전 참전 연구」. 서울대 외교학과 석사학위논문.
- 박태균. 2000. 「1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립과정」. 서울대 국사학과 박사학위논문.
- 서중석. 1995. 「이승만과 북진통일-50년대 극우 반공독재의 해부」. 『역사비평』. 여름.
- 실천문학사 역. 1986. 『프레이저 보고서』. 실천문학사.
- 이기중. 1991. 「한국군 베트남참전의 결정요인과 결과연구」. 고려대 정치외교학과 박사학위 논문.
- 이상우. 1983. 「도큐멘터리, 월남파병」. 『월간조선』. 8월호.
- 李鍾元. 1995. 『東アジア冷戦と韓米日關係』. 東京大學出版會.
- , 1995. 「五十年代東アジア冷戦ノ變容ト米韓關係」. 『법학』. 59호.
- 정춘일. 1991. 「한미 군사관계의 역사적 변천」. 『군사』. 23.
- 하영선. 1983. 「한미군사관계: 지속과 변화」. 『한국과 미국: 과거·현재·미래』. 박영사.
- 한국개발연구원. 1991. 『한국재정 40년사』. 제7권.
- 한국재정40년사편찬위원회 편. 1990. 『한국재정 40년사』. 한국개발연구원.
- 홍석률. 1997. 「1953-1961년 통일논의의 전개와 성격」. 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- Arthur M. Schlesinger. 1965. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the white House*. New York: Fawcett Premier.
- Bureau of Far Eastern Affairs File. RG 59. National Archive.
- Department of State File. 1960-1966. RG 59. National Archive.
- Donald Stone Macdonald. 1992. *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty Year Record*. San Francisco: Westview Press.
- FRUS 1952-1954. Vol. XV. part 2. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. 1984.
- FRUS 1955-1957. Vol. XXIII. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. 1993.
- FRUS 1958-1960. Vol. XVIII. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. 1994.
- FRUS 1961-1963. Vol. XXII. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. 1997.
- John Lewis Gaddis. 1982. *Strategies of Containment*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- National Security File. (Country, Korea; Box 127, 128, 129). John F. Kennedy Library.

- Tae-Gyun Park. 1999. "Change in U.S. Policy toward South Korea in the Early 1960s." *Korean Studies*. Vol. 23.
- Walt W. Rostow. 1985. *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*. University of Texas Press. Austin.
- William O. Walker III. 1994. "Mixing the Sweet with the Sour: Kennedy, Johnson, and Latin America." in Diane B. Kunz, ed., *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations During the 1960s*. New York: Columbia University Press.

U.S. Military Policy Toward South Korea and Responses of the Korean Government in 1950s and 1960s.

Tae-Gyun Park

School of International and Area Studies, Seoul National University

After the Korean War, the United States tried to phase down South Korean military and U.S. military stationed in South Korea in order to reduce U.S. assistance. The president and the state department propelled the policy, while the Joint Chiefs of Staff strongly opposed because of Chinese Army stationed in North Korea until 1958.

This policy was not successful because of changes of the world situation, especially the Sputnik in the late 1950s. The responses of the Rhee Administration and South Korea's social situation were another reasons why U.S. policy was not carried out. The U.S. reconsidered military policy and gave up the phase-down policy in South Korea.

Since 1961 the Kennedy Administration tried again to reduce both South Korean and American military in South Korea. However, the aim of the reduction was quite different from the Eisenhower Administrations. The

policy in the Kennedy Administration was to replace the military aid by economic development one. The policy based on new American policy toward the Third World in the early 1960s.

American military policy toward South Korea in the early 1960s, however, was not carried out. It was because the South Korean military participated at the Vietnam War in 1965. In fact The South Korean government suggested the dispatch of the military in 1961 in order to oppose the phase-down policy. After the dispatch, U.S. military aid as well as economic development aid was greatly increased compared to the plan that U.S. had designed in the early 1960s.

There are two differences between the 1950s and the 1960s from the viewpoint of the military policies toward South Korea. First of all, the aims were different. At second, the reasons why two policies were not carried out were not same. In the end, through this examination, it is clear that U.S. policy toward the Third World was changed in the early 1960s and responses of the recipient countries as well as world situation should be carefully considered to examine the U.S. policies toward the Third World.

박태균. 서울대학교 국제지역원 초빙교수. 서울시 서초구 서초3동 1579-10번지
두성빌라 305호. TEL. 597-7831(H), 880-8519(O).
E-mail: tgpark@sias.snu.ac.kr.