美國의 對韓政策과 韓半島의 平和定着

康 根 亨*

目 次

Ⅰ. 序 言
Ⅱ. 美國의 對韓政策 (1945 ~)
Ⅲ. 韓半島의 平和定着을 위한 美國의 役割
Ⅳ. 結 言

Ⅰ. 序 言

1945年 2次大戰의 종식과 더불어 韓國은 美·蘇間의 合意에 따라 38도선을 경계로 하여 두 地域으로 兩斷되었다. 이 38도선은 원래 1945년 8월에 駐韓日本軍을 接授하기 위해 잠정적이고 軍事的인 경계선으로 고안된 것이었으나, 韓半島를 兩分하는 영구적인 政治的 境界線이 되고 말았다.

韓國은 제2차 세계대전의 종결 전에는 美國人에게는 사실상 알려지지 않은 나라였다. 1943년 12월 카이로회담에서 中國과 英國 그리고 美國은 '적절한 절차' (in due course) 를 거쳐 韓國이 자유롭고 獨立된 國家가 되어야 한다는 데 合意하였다. 카이로선언의 이 귀절은 美國이 韓國의 상황에 관심을 가지고 있음을 의미하는 것이었다. 다만 루즈벨트 대통령은 韓國의 가까운 장래와 獨立에 대해서는 분명한 태도를 유보하고 있었으며, 또한 전쟁

*師範大學 國民倫理教育科 專任講師

종결 전 韓國의 獨立을 위한 군사 점령의 준비도 거의 없었다.[1] 루즈벨트 대통령과 그의 군사고문들이 戰後의 미래를 계획하고 있을때 韓國은 戰略的으로 중요시되지 않았으며, 그 결과 韓國에 대한 美國의 확고한 정책을 정하려는 노력은 거의 이루어지지 않았던 것이다. 韓國의 분단선인 38도선은 결코 戰時 지도자들 사이에서 국제적인 논의의 주제가 되지 못하였다. 38도선 탄생의 현장을 목격한 증인인 딘 러스크 (Dean Rusk) 가 말했듯이, 38도선은 韓國에서의 日本軍의 항복을 용이하게 하기 위한 임시적인 성격의 순수한 軍事的 分界線으로서 의도된 것이었다. 그것은 美國이 그 당시 38도선 이북에서까지 日本軍의 항복을 접수할 수 있을 정도의 충분한 군대를 韓國에 파견할 능력이 없다고 판단했기 때문에, 蘇聯의 점령지역을 대략 韓半島의 절반에만 제한시키기 위해 美國側이 임시 방편으로 제시한 것이었다.[2]

따라서 美國은 長期的인 計劃을 갖고 韓半島 問題의 처리과정에 임한 것이 아니라, 短期的인 計劃만을 갖고 임했기 때문에 불필요한 양보를 많이 했던 것이다. 그 결과 미국이 예견했던 잠정적인 軍事分界線은 戰後 蘇聯의 東北亞에서의 계속적인 膨脹政策하에서 영원한 政治分界線으로 化하지 않을 수 없었다.

1950년 6월 25일 北韓의 南侵은 이러한 分界線을 더욱 확고히 하는 계기가 되었으며, 美國이 韓國 防禦을 위해 軍隊를 파견한 이후 美國은 韓國의 安保 및 韓半島 平和定着을 위한 적극적인 行爲者가 되어 왔다.

또한 美國은 휴전협정의 당사국으로서 韓半島의 平和維持에 결정적인 役割을 수행할 수 있는 위치에 있다. 특히 韓半島의 分斷이 美·蘇의 勢力均衡이

---

1) Soon Sung Cho, "American Policy Toward Korean Unification, 1945-1980," in Tae-Hwan Kwak and John Chay et al., eds., U.S-Korean Relations: 1882~1982 (Seoul: Kyungnam Univ. Press, 1982), P. 66.
미국의 점령정책에 대한 최근의 연구로는 Bruce Cummings, The Origin of the Korean War (Princeton, 1981), PP. 122~131 참조. 또한 Gregory Henderson, Korea: The Politics of the Vortex (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1968), PP. 113~147 참조.

2) Soon Sung Cho, ibid., PP. 66~67 ; 金學俊, "歷史는 흐른다." 「조선일보」 (1985년 1월 1일) ; 좀더 새로운 視角에서 韓半島의 分斷을 다룬 글로서는 吳忠根, "38선 획정과 蘇聯의 韓半島介入," 「新東亞」 (1985년 10월), PP. 510~527 참조.

라는 힘의 論理에 의해 초래된 점을 감안한다면 앞으로의 韓半島의 平和定着이나 統一問題에 美國의 영향력을 배제한다는 것은 매우 어려운 형편이다.

이러한 맥락에서 本稿의 目的은 첫째, 美國의 對外政策이 孤立主義와 國際主義라는 두개의 상이한 기류가 번갈아 나타난다는 점에 입각하여, 이러한 관점에서 2차대전후 美國의 對韓政策을 고찰하고, 둘째 이와 관련 韓半島의 平和定着을 위해 美國이 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 살펴보고, 세째 위의 分析에 입각하여 韓半島의 平和定着을 위해 美國은 軍事的 側面과 外交的 側面 중 어느 점에 더 역점을 두고 있는가를 分析함으로써 앞으로 美國의 對韓政策의 方向이 어떻게 전개될 것인가를 추론해 보려는 데 있다.

本稿의 研究方法은 주로 기존의 문헌과 韓·美間의 條約 및 共同聲明을 중심으로 「歷史記述的 方法」(Historical descriptive method)을 취하여 分析하였다. 그리고 研究範圍는 1945년 이후부터 80년대 초반까지임을 밝혀둔다.

Ⅱ. 美國의 對韓政策 (1945－)

美國의 對外政策의 특징은 時代와 環境, 그리고 美國 자신의 能力에 따라, 때로는 「孤立主義」(Isolationism)[3]의 형태로 때로는「國際主義」(Internationalism)[4]의 형태로 나타난다는 점이다.[5] 즉 美國人들은 美國이

3) 孤立主義란 일정한 國際体制하에서 어떤 國家가 다른 國家와의 政治的·軍事的 同盟을 피하여 對外活動의 自由를 확보하고 國益을 지키려는 外交的 性向 내지 感情을 말한다. 「政治學大辭典」(서울: 博英社, 1979), P. 103.

4) 孤立主義와 반대되는 개념으로서 전세계에서 美國이 적극적인 역할을 해야한다는 主義를 의미하며, 介入主義(interventionism)와 世界主義(globalism)와 동일한 의미로 사용된다. 2차대전 전과 후의 美國 外交의 개입주의 성향을 분석한 연구로는 다음 참조: Cecil V. Crabb, Jr., Policy-Makers and Critics: Conflicting Theories of American Foreign Policy (New York: Praeger Publishers, 1976), PP. 34～80.

5) Klingberg의 분석에 의하면 美國의 對外政策은 1776년 이래 21～25년을 주기로 內向的 性向과 外向的 性向을 번갈아 나타낸다고 한다. Frank L. Klingberg, "The Historical Alternation of Moods in Ameriean Foreign Policy," World Politics, Vol. 4, No. 2(Jan. 1952), PP. 239～273 참조.

自由民主主義의 化神이며 自由를 박탈당한 사람들에게는 希望의 등불이 될 것이라고 믿고 있는데, 이 희망의 등불인 自由民主主義의 理想 (Ideal)을 잘 보존하여 모범을 보임으로써 美國은 國際的 義務를 다하는 것이라는 주장이 소위 孤立主義者들의 態度이며, 이 自由民主主義의 理想을 적극적으로 전 인류에게 전파하는 것이 美國의 歷史的 召命이라고 주장하는 것이 國際主義者들의 立場이다.[6]

이와 같이 美國의 對外政策은 內向的인 孤立主義와 外向的인 國際主義의 변천을 겪으면서도 自由民主主義의 理念에 충실했고, 2차대전 이후에는 反共産主義가 그들의 對外政策을 지배해왔다.[7]

美國은 獨立후 워싱턴大統領이 고별연설 (Farewell Address)에서, 가능한 한 유럽 여러나라와 정치적·군사적 관계를 갖지 않도록 하고, 美國 자신의 이익에만 기반을 두고 政策을 형성해 나가야 한다는 원칙을 강조한 이후,[8] 孤立主義는 美國 對外政策의 원칙으로 천명되었으며, 1823년「몬로독트린」[9]에 의해서 구체화 되었다.

몬로독트린의 선포이후 美國은 줄곧 孤立主義政策을 추구하면서 美洲大陸의 안정을 기했으나, 차츰 太平洋地域에 商圈을 확장하면서부터 國際主義的인 경향을 띠었으며, 제1차 세계대전에 참전함으로써 결정적으로 國際主義的인 對外政策을 지향하게 되었다. 그러나 제1차 세계대전의 종식과 더불어 美國은

---

6) 美國의 對外政策이 自由民主主義 理想을 實現시키려는 데 있다는 관점에서 孤立主義와 新孤立主義를 비교·분석한 최근의 연구로는 다음 참조 : 林成浩,「美國對外政策에 나타난 自由民主主義 : 孤立主義와 新孤立主義의 比較」, 西江大學校 大學院 政治學 碩士學位論文, 1984년.

7) 吳淇坪, "美國의 外交政策," 尹謹植 編,「現代政治의 政治經濟學的 分析」(서울 : 法文社, 1980), PP. 206~207.

8) Dexter Perkins, The American Approach to Foreign Policy, 朴武成 譯,「美國外交政策史」(서울 : 汎潮社, 1983), P. 19. 워싱턴 대통령의 고별연설 전문은 Cecil V. Crabb, Jr., op. cit., Appendix 1, PP. 299~301 참조.

9) 몬로는 東西半球 分離의 원칙을 재차 천명하고, 美國이 유럽의 戰爭에 개입하지 않을테니, 유럽 세력들도 新世界에서 새로운 植民活動을 하지 말고 그들의 체제를 확대시키지 말라고 하였다. 몬로독트린에 대한 자세한 설명은 Cecil V. Crabb, Jr., The Doctrines of American Foreign Policy(Baton Rouge: Louisianna State Univ. Press, 1982), PP. 9~55 참조. 또한 몬로독트린을 선언한 의회교서 전문은 Cecil V. Crabb, Jr., Policy-Makers and Critics, op. cit., Appendix 2, PP. 302~304 참조.

그가 창설한 國際聯盟에의 가입이 美國內 輿論, 특히 議會의 반대로 실패함으로써 다시 孤立主義的인 위치로 환원하였고, 이 政策이 다시 外向的인 國際主義로 돌아선 것은 1930년대부터였다. 즉, 美國은 아시아에서 1931년의 滿洲事變을 계기로 발흥하기 시작한 日本의 軍國主義와 유럽에서 일기 시작한 나찌즘·파시즘에 저항하기 위한 국제적인 요구에 직면했던 것이다.[10] 특히 1941년 日本의 진주만 공격은 美國의 太平洋戰爭에의 참전에 결정적인 계기가 되었다. 이때부터 재개된 國際主義的 政策으로 美國은 2차대전 이후 蘇聯 共產主義의 膨脹을 저지하기 위한 주도세력으로 國際社會에 군림하여 오고 있다.

따라서 이와 같이 美國 對外政策에 나타나고 있는 孤立主義와 國際主義의 현상이 美國의 對韓政策에서도 볼 수 있는데, 여기에서는 孤立主義로서의「消極介入政策」, 國際主義로서의 「積極介入政策」이라는 분석틀을 적용하여 1945년 이후부터 80년대 초반까지의 美國의 對韓政策을 고찰하겠다.

이러한 觀點에서 보면 美國의 對韓政策은 대략 3개의 時期로 구분할 수 있다. 第1期는 1945~68년까지 前期 積極介入期, 第2期는 1969~79년까지 消極介入期, 第3期는 1980년 이후의 後期 積極介入期이다.

그런데 美國의 對韓政策은 東北亞政策의 일환으로 전개해 오고 있다. 왜냐하면 美國이 19세기 이래 中國에 進出한 이후, 東北아시아는 列强間의 세력다툼을 겪어왔고, 특히 韓半島는 地政學的으로 美·蘇·中·日 등 强大國들의 利益이 교차되는 地域으로서 東北亞의 安定과 勢力均衡의 촛점이 되어왔기 때문이다.[11] 따라서 美國의 對韓政策은 東北亞政策의 맥락하에서 고찰해야만 할 것이다. 그러면 이상의 것을 좀 더 자세히 살펴보기로 하자.

1. 前期 積極介入期(1945 ~ 68)

2차대전후 美國의 對外政策은 1947년 3월12일 트루만대통령이 그리스와 터어키에서의 共產勢力의 膨脹을 저지하기 위해 예산교서에서 발표한「트

10) 吳淇坪, op. cit., P. 207.

11) 李正夏, "美國의 東北亞安保政策,"「韓國과 東北亞安保」(서울: 외무부외교안보 연구원, 1984), P. 30.

루만독트린」[12]에 의해서 천명되었다. 이 선언은 美國이 전 세계의 自由民을 蘇聯의 共產侵略으로부터 보호하기 위하여 범세계적으로 對蘇封鎖政策을 추구하겠다는 것이었다. 이러한 政策은 美國의 對韓政策에도 적용될 수 있을 것이다.

美國이 전후 韓半島의 統一政府樹立 문제를 해결하기 위해 韓國問題를 유엔에 상정한 후, 유엔은 1947년 11월 14일 유엔한국임시위원단의 감시하에 전국 총선거를 실시하도록 요구하는 결의안을 채택하였다. 그러나 蘇聯은 유엔위원단이 北韓 지역에 들어오는 것을 거부함으로써, 그 결과 1948년 5월 10일 유엔위원단의 감시하에 南韓만의 단독선거가 실시되었다. 이 선거에 의해 1948년 8월 15일 大韓民國 政府가 수립되었던 것이다.[13]

1949년 6월 29일 美國은 500여명의 軍事顧問團을 제외한 모든 駐韓美軍의 철수를 완료했는데, 이는 美國이 일시적으로 韓國에 전략적 이익을 갖고 있지 않다는 판단에 따라 행해진 조처였다.[14] 비록 美國이 군대를 철수하였으나, 이 사실이 韓國에 대한 美國의 개입의사가 弱化됐음을 의미하는 것은 아니었다. 왜냐하면 美國務省이 1949년 6월 8일 발표한 「미군철퇴에 관한 성명」에 의하면, "미군의 철수는 결코 대한민국에 대한 미국의 관심을 감소시키는 것이 아니라, 오히려 한국과의 관계정상화를 위한 진일보인 것이며 미국의 입장에서는 12월 12일의 유엔결의안의 조항을 준수하는 것이된

12) 트루만 독트린에 대한 전문은 Cecil V. Crabb, Jr., Policy-Makers and Critics, op. cit., Appendix 3 참조; 상세한 논의는 Cecil V. Crabb, Jr., The Doctrines of American Foreign Policy, op. cit., PP. 107~152 참조.
봉쇄정책에 대한 최근의 논의는 John Lewis Gaddis, Strategies of Containment (New York: Oxford Univ. Press, 1982) 참조.

13) Soon Sung Cho, op. cit., PP. 68~69 참조.

14) 1948년 4월초 美國家安保會議 (National Security Council)는 韓國內의 美軍駐屯이 전략적으로 도움이 되지 않는다고 평가했으며, 美 합참회의 (the Joint Chiefs of Staff)도 극동에서 전쟁이 발발할 경우 주한 미군은 군사적 부담이 될 것이라고 평가했다. 이에 대한 논의는 U. S. Department of State, Policy Statement: Korea, January 31, 1949 (top secret document declassified), P. 3; Harry S. Truman, Years of Trial and Hope (New York, 1956), PP. 325~326 참조. Soon Sung Cho, ibid. 와 Chae-Jin Lee and Hideo Sato, eds., U.S. Policy Toward Japan and Korea (New York: Praeger Publishers, 1982), P. 9 에서 각각 재인용.

다…." [15] 라고 강조했던 것이다. 그리고 트루만大統領은 1949년 6월7일 「한국경제원조에 관한 대의회교서」에서 韓國에 대한 집중적인 경제원조의 필요성 및 지원 이유를 다음과 같이 역설하고 있다.

"…한국은 현재 이제 막 실천에 옮기고 있는 民主主義의 理想과 원리의 타당성과 현실적 가치가, 북한 주민에 강요되어 있는 공산주의의 실행과 맞부딪혀 싸워야 하는 시험장이 되고 있읍니다. 그래서 자립과 안정된 경제를 향한 한국의 존속과 성장은 나아가 아시아 모든 국민들에게 깊고도 광범한 영향을 미치게 될 것입니다. 신생 한국의 그러한 성장은 남아시아, 동남아시아, 그리고 태평양의 섬나라들로 하여금 그들을 포위하고 있는 공산주의자들의 선전에 저항하고 또 격퇴시킬 수 있도록 용기를 주게 될 것입니다. 더구나 한국은 공산주의와 대결하는 데 있어서 민주주의야말로 가장 훌륭하고 견고하다는 것을 보여줌으로써 북아시아 국민들이 그들을 짓누르고 있는 공산세력의 억압에 저항하는 데 있어서 하나의 지표가 될 것입니다…" [16]

위의 내용에서 강조하고 있는 것은 韓國이 民主主義의 시험장이며, 안정된 경제에 입각한 한국의 존속과 성장은 아시아의 모든 국민들에게 공산주의에 저항할 수 있는 용기를 심어 주게 될 것이라는 점이다. 즉, 美國은 韓國을 對北韓關係에서만이 아니라, 아시아 전역에 대한 美國 政策의 기점으로 간주하고 있는 것이며, 韓國을 아시아에 있어서의 反共의 보루로 부각시키고 있다.[17]

이와 같은 트루만大統領의 議會教書는 美國이 2차대전 종료 이후 동남아시아 전역에 걸친 共産主義者들의 강화된 운동에 주목하여, 韓國問題를 보는 美國의 시각이 새로운 국면으로 접어들고 있음을 보여주고 있으며, 이는 韓

15) 「美軍철퇴에 관한 성명」의 한국어 전문은 신동아 편집실편, 「韓美修交 100年史」(서울: 東亞日報社, 1982), P. 148 참조. 영어전문은 Se-Jin Kim, ed., Documents on Korean-American Relations 1943~1976 (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976), PP. 76~77 참조.

16) 신동아 편집실편, ibid., P. 147; Se-Jin Kim, ibid., P. 75.

17) 이러한 관점에서 논의한 연구는 鄭鎔碩, 「美國의 對韓政策: 1845~1980」(서울: 一潮閣, 1984), PP. 150~172 참조.

國에 대한 戰後 美國政策의 전환을 의미했다.[18]

美國은 카이로선언 이후 韓國이 北方共産主義者들의 지배하에 들어가지 않도록 예방하는 데 관심을 쏟아왔었다. 유럽에 했던 것처럼 장기적인 經濟復興政策 같은 것은 적용하지 않았다. 1949년 中期까지의 美國의 對韓援助는 고작해야 食糧·衣類·石油·肥料 등 기아와 질병을 면케하는 데 도움이 될 구호에 그쳤었다. 그러나 트루만大統領은 議會教書에서 韓國에 대한 "경제원조는 단순한 구호의 차원이 아닌 경제회복을 위한 차원에서 이루어져야 하며 원조계획은 서부 유럽국가들을 위하여 美 議會가 승인한 그러한 종류의 계획이 되어야 한다."[19]고 밝히면서 1억5천만 달러의 對韓經援을 요청했다. 트루만의 이러한 대책 전환은 韓國을 유럽에 못지 않게 중시하고 있음을 시사하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 트루만은 韓國에 유럽과 같이 막대한 원조를 투입하여 경제적으로 성장케 함으로써, 共産主義者들에게 民主主義의 强點을 과시하려 했다. 즉, 트루만은 韓國을 아시아 民主主義 成敗의 試驗臺로 간주하여 韓國問題에 적극적으로 개입하려 했다고 볼 수 있겠다.

한편, 트루만大統領은 韓國의 군사적 위치를 보강하기 위해 1950년 1월 26일 「韓美相互防衛援助協定」[20]과 「韓國內 美軍事顧問團 駐屯에 관한 協定」[21]을 맺었다. 이 협정에 의해 「韓國軍事顧問團(KMAG)」이 정식으로 발족되었고 韓國軍의 양성을 적극화했던 것이다. 실제 美軍事顧問團은 韓國의 國防警備隊가 1946년 창설된 이래 그들의 훈련을 맡고 있었다.[22]

이러한 美國의 韓國問題에 대한 積極介入政策이 극명하게 드러난 것은 1950년 6월25일 北韓의 南侵에 대한 美國의 즉각적인 參戰決定이었다.[23] 트루만은 北韓의 돌연한 공격을 極東뿐 아니라 全世界에서의 集團安保體制에 대한 도전으로 간주했는데, 특히 전세계적인 集團安保機構인 유엔이 美國과

---

18) 이하의 논의는 ibid., PP. 159~160 참조.

19) 신동아 편집실편, op.cit., PP. 146~147.

20) 전문은 신동아 편집실편, op.cit., PP. 152~153 ; Se-Jin Kim, op.cit., PP. 89~91.

21) Se-Jin Kim, ibid., PP. 92~97.

22) 鄭鎔碩, op.cit., P. 163.

23) 미국의 참전결정에 대한 논의는 Glenn D. Paige, The Korean Decision (New York: The Free Press, 1968), P. 270 참조.

함께 韓國의 탄생에 있어 代交의 역할을 했기 때문에 北韓의 侵入은 곧 세계적인 平和維持 기구에 대한 공격으로 생각되었던 것이다.[24] 그래서 美國은 韓國戰爭 3년 동안 180억달러의 戰費를 韓國에 支援하였다.[25]

休戰協定 成立 이후에도 美國의 아이젠하워대통령은 「韓美相互防衛條約」을 체결하고, 韓半島의 平和定着을 위해 韓國에 대한 방위공약은 물론 軍事 및 經濟援助를 적극 추진함으로써 韓國問題에 적극적으로 개입하겠다는 의지를 명백히 드러냈다. 즉, 1953년부터 59년까지 美國은 韓國에 대해 경제원조 18억 5천 7백만달러, 군사원조 12억 1천 5백만달러, 도합 30억 7천 3백만달러를 지원했던 것이다.[26]

韓美相互防衛條約은 1953년 10월 1일 조인되었는데, 同條約 第2條에서 "당사국중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 自助와 相互援助에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하고 강화시킬 것이며 본조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것"[27]이라고 언명하고 있으며, 第3條에서는 "타당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위험에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동할 것"[28]이라고 선언함으로써 韓國의 安全이 太平洋의 安保와 직결되어 있음을 밝히고 있다. 다만 "헌법상의 절차에 따라 행동할 것"이라고 명시함으로써 自動介入의 可能性을 줄이고 있기는 하다. 「북대서양조약」(NATO)의 第5條가 "…공격을 받을 경우 양측은 북대서양조약기구의 안전을 유지하고 회복하기 위해서 무력의 사용도 포함하여 필요하다고 생각되는 행동을 즉각 개별적으로 또는 상호협조하에 취하여 서로를 원조해야 한다."[29] 고 명

24) George Kennan, "Japanese Security and American Policy," Foreign Affairs (Oct. 1964), P. 15. Soon Sung Cho, op.cit., P. 71에서 재인용.
25) 鄭鎔碩, op.cit., P. 177.
26) Chae-Jin Lee and Hideo Sato, eds., op.cit., P. 24, table 1.2 참조.
27) 신동아 편집실편, op.cit., P. 165 ; Se-Jin Kim, op.cit., P. 186.
28) Loc. cit.
29) Soon Sung Cho, op.cit., P. 75.

시함으로써 美國이 조약국중 어느 한 국가가 공격을 받을 경우 자동적으로 개입하게 되어있는 것에 비하면 韓美防衛條約의 경우는 美國의 개입 정도가 약하다고 볼 수 있다. 그러나 第4條에서 美軍의 韓國 주둔을 확약하고 있기 때문에, 韓國이 침공을 받을 경우, 美國의 자동개입 가능성을 漸高시키고 있다. 이와 같이 韓美防衛條約은 韓國의 安全을 太平洋의 安保와 직결시키고 있고, 美國의 자동개입 가능성을 보완하고 있으므로, 美國의 韓半島에 대한 介入意思를 드러낸 것으로 볼 수 있을 것이다.

1960년대에도 일상적인 南·北間의 충돌에 직접 개입하려는 美國의 意志는 50년대에 비해 弱化되었으나, 韓國에 강력하고 안정된 政府를 수립한다는 아이젠하워의 政策은 거의 변하지 않았다. 1965년 5월 18일의 박정희대통령과 존슨대통령의 共同聲明에서 "존슨대통령은 대한민국에 대한 군사적 침략으로 인하여 발생하는 공동위험에 대처하기 위하여 1954년의 韓美防衛條約에 의거, 군사력의 행사를 포함한 모든 가능한 원조를 즉시 효과적으로 제공할 용의와 결심을 재천명하였다. 존슨대통령은 미국은 한국 정부의 요청에 의하여 계속하여 한국내에 강력한 군사력을 유지할 것이며 駐韓美軍과 함께 한국의 안전을 보장하기 위하여 충분한 수준의 한국군을 유지하는 것을 원조할 것이다." [30] 라고 천명했던 것이다. 특히 이 공동성명은 韓國과 日本간의 國交正常會談이 마무리되는 단계에서 이루어졌다는 점이 주목되는데, 존슨대통령은 한일국교정상화 이후에도 對韓軍事·經濟援助가 계속될 것임을 다짐함으로써 한일회담 이후 아시아에서의 美國의 역할을 日本이 떠맡으리라는 우려를 불식시켰다. 물론 미국이 이와 같이 韓國을 적극 지원하겠다고 재확인한 이유는 韓國軍의 월남 파병이 매우 요청되었기 때문이기도 하지만, 월남과 한국에서의 양면전쟁의 어려움을 감안, 韓國에 대한 防衛公約을 명백히 함으로써 北韓이 도발할 수 있는 가능성을 미연에 방지하려 했기 때문이었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 45년 이후 前期 積極介入期의 美國의 對韓政策은 軍事的 側面에 더 역점을 두어, 韓國에 대해 軍事·經濟面에서 막대한 지원을 함으로써 힘의 우위에 입각하여 北韓의 挑發可能性을 抑止하고, 韓半島의 平和를 유지하려 했다고 볼 수 있겠다.

그런데 1960년대 후반에 들어서면서 월남전의 교착상태와 美國內 經濟事

30) 신동아 편집실편, op.cit., P. 186 ; Se-Jin Kim, op.cit., P. 289.

情의 惡化 등으로 말미암아 점차 孤立主義的인 분위기가 서서히 드리워지기 시작하였다.

2. 消極介入期 (1969 ~ 79)

1960년대 후반 이래 美國의 對外政策基調는 中·蘇紛爭, 美·蘇 軍事均衡 및 第3勢力圈의 浮上 등으로 인해 「新孤立主義」 (Neo-isolationism)[31] 의 양상을 드러내게 되는데, 특히 軍事的인 面에서는 擴散으로부터 收縮으로 그 變化가 나타났다.[32]

「닉슨독트린」으로 표현된 新孤立主義的 對外政策은 무차별한 國際主義가 世界各地에서의 美國의 利益을 同一視한다고 비판하고, 世界를 중요한 地域과 그렇지 않은 地域으로 나누어 選別的 介入 (selective engagement) 이나 消極介入 (介入縮小 : disengagement) 를 함으로써 地域의 문제는 當事國에게 넘겨 地域國의 역할을 증대시키자는 것이었다.[33]

1969년 7월 25일의 괌도선언과 1972년 2월의 年頭教書를 통해서 발표된 「닉슨독트린」의 요지는 다음과 같다.[34]

첫째, 美國은 기존조약에 규정된 同盟國家들에 대한 防衛條約을 이행한다. 다만 미국이 새로운 약속을 할 때는 美國의 利益을 조심성 있게 재어 볼 것이고, 변화하는 오늘날의 아시아의 여건이나 威脅에 반사적인 반응을 피할 것이다. 둘째, 美國의 同盟國이나 美國의 利益을 위해서 중요한 國家가 核恐脅을 받을 때 美國은 核保護를 제공할 것을 확인한다. 세째, 核戰爭 이외의 다른 형태의 침략에 있어서 위협을 받은 나라가 그 방어를 위해서 地上軍을 투입하는 동안 美國은 軍事 및 經濟的인 援助를 제공할 것을 분명히 한다. 즉, 이 세째 조항은 在來式武器에 의한 戰爭時 美國은 軍事·經濟支援은 하되 防衛에 필요한 兵力은 同盟國 當事者가 責任을 져야 한다는 內容인 바, 이것이

31) 전통적 孤立主義와 新孤立主義와의 차이점에 대해서는 林成浩, op.cit., P. 37 참조.

32) 자세한 설명은 吳淇坪, op.cit., PP. 215~224 참조.

33) 林成浩, loc.cit. 참조.

34) 吳淇坪, op.cit., P. 221 ; Richard M.Nixon, U.S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace (Washington, D.C.: Government Printing office, 1971), PP. 10~21 참조. 그리고 「괌선언」의 전문은 Se-Jin Kim, op.cit., PP. 358~361 참조.

바로 越南戰의 「越南化」를 위해 아시아에 주둔하고 있는 美軍을 減縮시키고, 對아시아政策을 再評價하겠다는 닉슨의 희망을 표명한 것이었다. 또한 닉슨은 美國이 보다 커다란 防衛責任을 아시아國家들이 수행하도록 고무할 것이며, 自助와 自立槪念에 보다 큰 역점을 둠과 동시에 美國과 아시아國家들 사이에 地域的 協力關係를 창출하겠다고 밝혔다.

닉슨大統領은 1969년 8월 샌프란시스코에서 박정희대통령을 만난 자리에서 自助와 自立의 槪念에 대해서 다시금 强調했다. 즉 닉슨은 共産主義者들의 侵略에 대항하여 韓國을 防衛하겠다는 美國의 公約을 再確認했으나, "自助의 能力이나 意思가 없는 國民들에게는 어떠한 援助도 도움이 되지 못할 것"[35] 임을 경고하기도 했다.

「닉슨독트린」의 채택과 함께 美國의 東北亞政策의 重點은 종래의 「對蘇牽制政策」에서 「勢力均衡政策」으로 變化했는데, 이것은 당시 美國의 核軍備가 蘇聯보다 절대적으로 우세하지는 못하지만 적어도 蘇聯의 核威脅을 抑止하기에는 충분하다는 판단하에, 소위 對蘇緊張緩和 (détente) 政策을 통한 構造的 安定을 追求했던 것이다. 닉슨은 이와 같은 安定構造가 성립되면 그것을 바탕으로 항구적인 世界平和體制의 構築이 가능하며 그 속에서 美國의 安全을 보장받고 동시에 友邦의 安保利益을 確保할 수 있다고 구상했다.[36]

이러한 닉슨의 外交構想은 「비스마르크型 勢力均衡」에 입각하고 있다. 비스마르크型 勢力均衡이란 假想의 敵에 대하여 利害가 얽히는 몇 나라씩을 묶어 대항케하는 多重同盟의 운영에 의한 抑制體制이다.[37] 이 勢力均衡의 특색은 動的 均衡過程에서 찾을 수 있다. 즉 均衡者는 均衡體制內의 어느 一國과도 고정적인 敵對關係나 友好關係를 가지지 않고, 必要에 따라 敵과 同志를 바꾸어 가면서 均衡을 취해 가는 데 묘미가 있는 체제다.[38]

美國은 이러한 勢力均衡을 유지하기 위하여, 全地球的 勢力均衡의 기초로서 서구와 日本을 활용하고 있는 것이다. 즉 歐洲에서 西歐聯合勢力과 蘇聯과를

35) Se-Jin Kim, op.cit., P. 363.

36) 李正夏, op.cit., P. 34.

37) Frederick H. Hartmann, The Relations of Nations (forth edition; New York : Macmillan, 1973), P. 361. 李相禹, 「韓國의 安保環境」 (서울 : 書香閣, 1977) P. 108에서 재인용.

38) 李相禹, loc.cit.

균형시키고 極東地域에서 日本, 中共, 蘇聯간의 勢力均衡을 형성시키겠다는 구상이다. 이러한 政策構想은 美·日間의 同盟關係와 美·西歐의 同盟關係와 더불어 美·中共 및 美·蘇간 和解를 필수조건으로 하게 된다. 왜냐하면 美國이 西歐와 日本과 함께 中共이나 蘇聯에도 영향을 미칠 수 있어야 이른바 「均衡」을 유지, 확보할 수 있기 때문이다. 비스마르크型 勢力均衡의 核心은 動的 均衡에 있다. 敵과 同志에 대한 區分 없이 美國이 힘을 보태줄 수 있어야 勢力均衡은 動的 均衡 (dynamic balance) 을 계속 유지할 수 있게 된다. 만일 美國이 균형된 勢力의 어느 一方에 경직된 同盟關係로 묶여 있고 他方에 경직된 敵對關係로 묶여있게 되면 변화하는 均衡點에 對應할 수 있는 여지가 없게 된다. 따라서 「닉슨독트린」이 對中蘇和解를 포함하고 있는 것은 아주 論理的인 처사이다. 아울러 아시아의 自助를 강조한 것은 바로 미국의 영향력을 어느 한 곳에 묶지 않으려는 배려에서 나온 것이라 볼 수 있다.[39] 이러한 構想에 따라 美國은 蘇聯과 「戰略武器制限協定」(SALT) 을 타결하고, 東北亞의 잠재적인 强大國인 中共과의 和解政策을 추진하여 1972년 2월에는 마침내 닉슨대통령의 역사적인 中共訪向이 이루어졌던 것이다.

「닉슨독트린」이 美國의 「過剩防衛公約」을 再考하고 美軍의 撤收를 강력히 시사한 것은 역시 극히 당연한 論理的 歸結인데, 아시아에서의 美軍撤收示唆는 완전한 撤軍이 아니고 「한발 물러나기」(disengagement) 또는 消極介入의 의미로 파악해야 한다. 動的 均衡에 입각한 勢力均衡은 均衡者의 選擇的·自主的 介入을 필수조건으로 한다. 따라서 美軍을 아시아에서 완전 撤收하고서는 그 體制를 유지할 수 없다. 그러나 반대로 均衡을 이루는 어느 한 勢力圈 속에 美軍을 주둔시켜도 動的 均衡의 기능을 수행할 수 없게 된다. 비스마르크型 勢力均衡을 위해서는 어느 때라도 介入할 수 있는 태세를 갖추고 介入據點을 확보하고 유지하는 一方, 均衡主軸國의 그 어느 나라도 위협하는 軍事配置를 해서는 안된다. 이것이 바로 消極介入 (disengagement) 의 原理다.[40]

이와 같은 맥락에서 본다면, 韓國은 東北亞에서 美軍戰略上의 據點으로 필요하며, 東北亞의 勢力均衡 유지를 위한 美國介入의 디딤돌이 될 수 있다. 따라서 駐韓美軍은 이제 韓國自體의 防衛를 위해서 필요한 것이 아니라, 단지

39) Ibid., P. 84.
40) Ibid., PP. 84~85.

强大國間 勢力均衡을 유지하기 위한 거점으로서만 필요하다는 결론이 된다. 그러므로 積極介入政策을 추구했던 冷戰期에는 東北亞에서 自由를 수호하기 위해 韓國의 自體防衛가 요청되었기 때문에 駐韓美軍의 주둔이 절대적으로 필요했으나, 消極介入政策을 추구하는 닉슨의 데땅트時代에는 日本과의 계속적인 유대를 통한 東北亞에서의 勢力均衡 維持를 위해서 駐韓美軍이 필요하기 때문에 그 駐屯 必要性은 그만큼 弱化된 것이다. 다시 말하면 駐韓美軍이 主機能이 日本의 防衛에 있으므로 오끼나와에 美軍이 駐屯하고 있는 이상 駐韓美軍이 必要性은 상대적으로 弱化되었다고 할 수 있을 것이다. 바로 이러한 消極介入의 표시로서 닉슨大統領은 1973년 12월 韓國에서 2만4천명의 兵力을 철수시켰던 것이다.

닉슨大統領의 이러한 東北亞政策은 越南戰의 후유증으로 말미암아 美國의 軍事的 과잉개입이나 아시아의 地上戰에 介入하는 것을 원하지 않는 당시의 輿論을 반영하는 것이었으나, 이 이면에는 2차대전 이후 20년 이상 유지되어 오던 對外政策에 있어서의 「國際主義」의 물결이 서서히 퇴조하고 「新孤立主義」의 기류가 압도하고 있음을 시사하는 것이었다. 이러한 기류가 극단적으로 표현된 것이 바로 카터大統領에 의해 일방적으로 발표된 駐韓美地上軍의 완전 撤收 선언이었다.

닉슨·포드共和黨 政權을 이어 받은 카터大統領은 닉슨·포드하에서의 美·蘇關係를 「安定된 構造」로 비판없이 받아들인 후 아시아를 경시하고 傳統的으로 美國이 重視하던 구라파와 페르샤灣 中心政策으로 전환했다. 카터大統領은 또 蘇聯과의 緊張緩和를 더욱 가속화하고, 美·蘇間의 武器競爭을 완화한다는 명분으로 對蘇宥和政策을 표명하고 B－1 폭격기, MX미사일, 크루즈미사일 등 新型武器開發을 일방적으로 포기했을 뿐만 아니라, 기술적으로 불완전하고 美國에게 不利한 SALTⅡ條約에 調印했다.[41] 이와 같은 맥락하에서 카터大統領은 東北亞政策에 있어서도 美國의 군사적 과잉개입 회피 및 中共과의 國交正常化 추진 등의 기존정책하에 人權尊重 등의 새로운 슬로건과 더불어 駐韓美地上軍의 撤收 등을 일방적으로 선언하기에 이르렀던 것이다.

1976년 12월 21일 당시 大統領 당선자인 카터는 그의 고향인 「조지아」에서 가진 記者會見에서, "駐韓美軍 撤收에 관한 本人의 立場은 韓國 및 日

41) 李正夏, op.cit., PP. 34~35 참조.

本과의 協議를 거친 후에 美地上軍을 매우 천천히, 그리고 매우 질서있게 또한 매우 신중하게 撤收시키겠다." [42] 고 선언했다. 그의 발언은 모호한 요소를 포함하고 있음에도 불구하고 4～5년내에 駐韓美地上軍을 철수시키겠다는 것을 명백히 하고 있었다. 그리고 1977년 7월21일 카터大統領이 朴大統領에게 보낸 親書에서 공식적으로 駐韓美地上軍 撤收에 대한 美國의 입장을 전달했다.[43] 3단계에 걸친 철군 예정인 바, 첫 단계는 1978년 말까지 1개 여단이 철수하고, 두번째 단계에서는 지원 부대가 그리고 세번째 단계에서는 마지막의 전투여단과 미군사령부가 철수한다는 것이다.

카터行政府는 駐韓美地上軍의 撤收理由로서 다음과 같은 주장을 폈다.[44] 첫째, 韓國政府는 美國으로부터 공군, 해군 및 병참 지원을 받으면 美地上戰鬪軍의 지원없이도 北韓의 공격을 격퇴시킬 수 있다. 둘째, 美·日·中·蘇의 4强勢力은 韓半島에서의 戰爭再發 방지에 공통적인 利害關係를 가지고 있다. 세째, 韓國의 활기찬 경제성장은 韓國에 유리하게 勢力均衡을 이룩하였다. 네째, 美國은 4～5년의 기간 동안 신중하게 준비된 撤軍과 함께 韓國軍을 現代化시킬 것이다. 다섯째, 美國은 美地上軍을 완전히 철수시킨 후에도 韓國에 空軍力을 계속 배치함으로써 효과적인 抑止力을 유지할 것이며, 몇몇 地上軍 殘留部隊는 병참, 통신 및 기타 기능을 수행하기 위해 남을 것이다.

그러나 이와 같은 공식적인 撤軍理由의 이면에는 언급되지 않은 理由가 있었다. 그것은 바로 美國社會에 越南戰의 패배로 말미암은 「越南病」이 만연되고 있었기 때문에, 카터行政府는 越南戰과 같은 아시아 地域의 전쟁에 다시는 휩쓸려 들어가지 않겠다는 것이다. 카터行政府의 철군에 관한 基本政策文書인 「大統領檢討覺書」(PRM: Presidential Review Memorandum) 13호를 보면 美地上軍 특히 軍事分界線 바로 남쪽에 배치된 제2보병사단을 철수시킴으로써 韓半島에 戰爭이 재발할 경우 美地上軍의 自動介入이 예방될 수

---

42) The New York Times, December 21, 1976.

43) 신동아 편집실편, op. cit., P. 214.

44) 이는 1979년 3월6일 아마코스트 國防省 次官補가 美上院 軍事委員會에서 밝힌 것이다.
Tae-Hwan Kwak, "U. S.-Korea Security Relations," The Journal of East Asian Affairs, vol. Ⅱ, No. 2(Fall/winter, 1982), 國際問題調査研究所, 「國際情報資料」(1982년 8월), PP. 10～11 참조.

있을 것이라고 밝히고 있다.[45]

이러한 美國의 撤軍計劃은 孤立主義的 對外政策의 구체적 표현으로서, 脫아시아政策의 강력한 의사 표명이었을 뿐만 아니라, 韓國問題에 대한 관심을 줄이겠다는 消極介入의 극명한 선언이었다.

이상과 같이 닉슨大統領의 괌선언 이후 消極介入期의 美國의 對韓政策은 美·日同盟을 기반으로 美·蘇, 美·中共間의 和解를 통하여 東北亞에서의 强大國間 勢力均衡을 구축함으로써, 韓半島에 平和를 定着시키려 했다는 데 그 특징을 찾을 수 있다. 그리고 이 점에서 美國은 강력한 對韓軍事支援에 의한 韓半島의 平和維持보다 蘇聯·中共과의 外交關係를 통한 韓半島의 平和定着에 더 역점을 두었던 것으로 보인다. 따라서 이러한 政策하에서 韓國에 대한 防衛公約은 弱化된 반면 北韓에 대한 접촉 시도 가능성은 漸高되었던 것이다. 카터大統領이 제시한 韓·美·北韓間 三者會談 제의는 이러한 맥락에서 이해될 수 있으리라 본다.

3. 後期 積極介入期(1980 ~)

1979년에 접어들면서 美國의 東北亞政策은 대폭적인 再修正이 불가피하게 되었다. 즉, 이란事態를 비롯해서 越南의 캄보디아 侵攻 및 蘇聯의 아프카니스탄 侵攻 등 일련의 事態로 美·蘇間 新冷戰의 상황이 초래되었으며, 이로 말미암아 美國의 對蘇警戒心은 극도로 자극되었을 뿐만 아니라, 蘇聯의 膨脹主義를 효과적으로 견제할 수 있는 새로운 미국의 東北亞政策이 요청되었던 것이다. 따라서 1982년까지 完全撤收를 목표로 했던 駐韓美地上軍도 이러한 蘇聯의 軍備增强과 北韓의 武力增强에 따라 東北亞에서 美國의 安保利益保護라는 側面에서 무기한 연기 (취소) 할 수 밖에 없었다.[46]

1980년 선거에서 保守的인 레이건의 승리는 美國의 對外政策을 「國際主義」의 물결을 탄 積極介入政策으로 급선회하는 계기를 마련해 주었다. 레이건의 승리는 곧 우유부단한 카터大統領의 對外政策에 대한 美國民의 거부반응

45) Ibid., P. 11.

46) 카터대통령은 1979년 7월 1일 「朴·카터共同聲明」에서 駐韓美地上軍의 철수는 일단 보류할 것임을 밝혔으며, 레이건 대통령도 1981년 2월 2일 全·레이건共同聲明」에서 駐韓美地上軍의 철수계획이 없음을 천명하였다. 신동아 편집실편, op. cit., P. 222, P. 225 각각 참조.

으로 볼 수 있으며, 보다 근원적으로는 越南戰과 함께 출현한 新孤立主義를 탈피하고, 데땅트政策을 채택한 이후 지속된 美國의 對蘇守勢的 安保環境을 적극적 자세로 전환시켜 美國의 國際的 地位를 만회하려는 뜻에서, 保守的이며 일찍부터 國際主義를 주장하던 레이건을 당선시켰다고 볼 수 있다.[47]

레이건이 취임 첫해에 헤이그國務長官에 의해 구체적으로 밝혀진 對外政策의 基本原則은 다음과 같다.[48]

첫째, 美國의 경제회복과 군사력 만회, 둘째, 傳統同盟關係 강화와 새로운 友邦의 개발, 세째, 後進國에 있어서 平和的 發展의 지원, 네째, 自制와 相應 (Restraint and Reciprocity) 原則에 입각한 蘇聯과의 關係 定立이다. 즉 蘇聯과의 關係에서 自制와 相應原則을 천명함으로써 美國은 앞으로 닉슨이나 카터行政府 당시 對蘇緊張緩和를 위해 취했던 많은 일방적 양보를 止揚하고 철저한 「相應」의 原則을 고수하겠다는 意志를 분명히 표명했던 것이다.

이러한 맥락하에서 1980년대 美國의 東北亞政策은 蘇聯의 膨脹主義를 견제하기 위한 對蘇强硬政策 추구에 그 촛점이 모아지고 있으며, 이 目的을 달성하기 위하여 美國은 必要한 軍事力의 增强 및 外交的 努力에 경주하고 있다. 즉, 東北亞에서의 蘇聯軍事力의 절대 우위를 防止하기 위해 國防費增額 및 新武器開發에 치중하는 한편, 中共과 蘇聯의 接近을 막기 위해 對中共軍事, 外交, 經濟協力을 增進시키고 있다. 또한 日本에 대해서도 美·日軍事協力 등을 통하여 蘇聯의 對日安保的 接近可能性을 배제함은 물론 더 나아가 蘇聯軍事力에 대항하는 同盟體制 構築에 부심하고 있다. 그러므로 이렇게 본다면 東北亞에서 美國이 노리고 있는 궁극적인 目標는 對蘇沮止를 위해 美·中·日 三角協力體制와 韓·美·日 三角協力體制를 동시에 追求하려는 데 있는 것이다.

한편, 蘇聯協力의 膨脹沮止라는 觀點에서 볼 때, 韓國의 戰略的 價値는 매우 높다. 특히 蘇聯의 極東海軍 및 空軍을 효과적으로 견제하기 위해서는 韓半島 및 日本近域이 地政學的으로 매우 중요하다는 것은 再言을 要치 않는다.

---

47) 李正夏, op. cit., P. 39.

48) Alexander Haig, "Overview of Recent Foreign Policy," A Statement of the Secretary of State Before the House Foreign Affairs Committee on November 21, 1981. 原文은 Department of State Bulletin, Vol. 82, No. 2058 (January 1982), PP. 16~18. Ibid., P. 42에서 재인용.

즉, 美國의 世界戰略에서 중요한 비중을 차지하는 日本의 親美路線을 지속시키기 위해서도, 中共에 대한 蘇聯의 지배력 행사를 예방하기 위해서도, 그리고 美國이 太平洋 國家로 계속 남아 蘇聯의 膨脹을 현재의 경계선에서 저지하기 위해서도, 韓國을 美國 영향력하에 확보해두는 것이 매우 필요하다.[49]

만일 蘇聯이 韓半島를 지배하고 있다면 소련의 태평양함대는 현재의 블라디보스톡 (Vladivostok) 이 아닌 제주도 또는 진해를 작전의 거점으로 활용할 수 있으며, 韓國內의 많은 공군기지를 확보할 수 있게 된다. 이럴 경우 美國은 현재처럼 대한해협에서 蘇聯 해·공군의 남하를 봉쇄할 수 없게 되며 구주, 오끼나와, 대만해협 등을 연결하는 넓은 바다에서 蘇聯 海軍의 진출을 막아야 하는 막중한 부담을 안게 된다. 뿐만 아니라 日本은 韓國에 배치된 蘇聯 空軍의 작전 반경내에 들게 되어 방어에 현재보다 월등히 비싼 부담을 안게 된다. 中共은 사실상 蘇聯의 포위 속에 들게 되어 지금보다 훨씬 높은 蘇聯의 위협 속에서 행동을 취하지 않을 수 없게 된다. 그리고 美國은 東北亞의 사태에 즉각적으로 대처할 군사력을 주둔시킬 마땅한 기지를 잃게 된다. 韓國은 蘇聯, 中共 및 日本에 軍事的 영향력을 가하는 데 있어 가장 편리한 자리에 위치하고 있으며, 따라서 美國이 태평양 강대국으로 계속 남아 있기를 원하는 한, 자국 지배하에 韓國을 확보하여 두는 것은 계속 중요한 國益이 된다.[50]

이러한 맥락에서 레이건대통령은 1983년 11월 訪韓時 발표된 共同聲明에서 "韓國의 安全이 東北亞의 平和와 安定에 主軸이 되며 나아가 미국의 安全에 直結됨을 천명하였고, 駐韓美軍의 계속 유지와 그 戰力을 增强시킬 것"[51] 임을 强調하였던 것이다. 韓國의 安全이 美國의 安全에 직결된다는 것은 곧 韓國問題에 대한 美國의 積極介入 意志를 명백히 표명한 것이라 하겠다.

그리고 美國은 韓半島에서 北韓의 好戰性을 제거하기 위하여 韓國이 제안한 南北對話 再開를 支持하는 한편, 中共을 통한 北韓의 3者會談 제안에 귀

---

49) 李相禹, "상호편의에 의한 타산적 협조 : 한·미 군사관계의 기초," 「한·미 수교 1세기의 회고와 전망」 (서울 : 한국정신문화연구원, 1983), P. 173.

50) Loc. cit. ; 한반도의 전략적 가치를 잘 분석한 논의로는 다음 참조 : 高忠錫·鄭載淳, "新冷戰에서의 美國의 對韓政策分析," 「이데올로기 研究論叢」, 第1輯 (제주 : 濟州大學校 이데올로기 批判教育研究會, 1983), PP. 50~52.

51) 다음 참조 : 韓美頂上間의 共同聲明 (서울, 1984년 11월 14일), 第4項, 「韓美關係資料集」 (서울 : 外務部, 1984.2), P. 104.

를 기울여 4者會談을 代案으로 제시하는 등 對北接觸의 실마리를 찾고 있다. 美國의 이와 같은 태도는 韓國에 대한 支持의 弱化라는 측면보다는, 北韓의 「中共化」를 유도할 수 있다면 이것이 北韓·蘇聯의 밀착을 방지하는 길이라고 생각하고 있기 때문일 것이다. 이러한 추세에서 본다면 美國의 現 韓半島政策은 同地域에서의 戰爭 발발 방지를 위해 강력한 對韓防衛公約을 추구하는 한편, 北韓을 蘇聯의 영향권으로부터 끌어내어 親中共化시키려는 戰略이라고 推論할 수 있겠다. 따라서 이와 같은 觀點에서 본다면, 美國이 80년대 후반에 더욱 더 對北接觸 試圖를 가속시킬 可能性은 배제할 수 없을 것이다.

이상과 같이 80년대의 後期 積極介入期에도 美國은 냉전시대의 前期 積極介入期의 경우와 마찬가지로 對韓軍事支援을 强化함으로써 힘의 우위에 입각하여 北韓의 도발을 방지하고 韓半島에 平和를 定着시키려 한다. 다만 後期가 前期와 다른 점은 平和維持를 위한 방법으로서 軍事的 方法과 外交的 方法을 동시에 추진하고 있다는 점이다. 즉, 前期에는 東北亞에서 美國이 中共과 蘇聯이라는 두 强敵과 대치하는 상황이었으므로 對韓軍事支援이라는 軍事的 方法이외에는 다른 方法을 시도할 수 없었으나, 後期에는 中共이 美國과 우호적인 관계에 있으므로 中共을 이용, 北韓과의 접촉 시도 등 外交的 方法도 추진하고 있는 것이다.

그러면 상술한 美國의 對韓政策이 韓半島의 平和定着에는 어떠한 역할을 수행하고 있는가는 장을 바꾸어 살펴보기로 하자.

Ⅲ. 韓半島의 平和定着을 위한 美國의 役割

韓半島는 4强의 國益과 긴밀하게 연결되어 있는 地域이므로 어느 一國의 政策이 韓半島의 問題에 결정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 美國은 韓半島의 분단에 책임이 있으며 休戰當事國이므로 韓半島의 平和定着에 主導權 (initiative) 을 취할 수 있는 입장에 있다.

平和란 消極的 槪念으로서의 戰爭이 없는 상태와 積極的 槪念으로서의 制度化된 平和 (institutionalized peace)로 정의할 수 있다.[52] 따라서 여기

52) 李相禹, 「韓國의 安保環境」, op. cit., P. 8.

에서 논하는 한반도의 평화정착이란 이러한 두가지를 모두 포함하는 개념으로서, 同地域에서의 전쟁의 재발을 방지하고, 아울러 관련 당사국간 평화를 제도화시킬 수 있는 상태까지를 의미하는 것으로 보겠다.

그러면 韓半島의 平和定着을 위해 美國은 어떠한 役割을 하고 있으며, 앞으로 어떤 방향으로 展開될 것인가? 이것에 대한 물음은 대체적으로 두가지 면에서 分析할 수 있다.

첫째는 軍事的인 側面으로서, 美國은 北韓의 戰爭再發을 방지하고 韓半島의 平和를 定着시키기 위해 韓國에 대한 强力한 軍事支援을 하고 있다. 즉, 美國은 韓·美相互防衛條約에 의해 韓國에 美軍을 주둔시키고 있는데, 이는 韓半島의 勢力均衡과 北韓의 남침 기도를 抑止하는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 특히 駐韓美地上軍은 東北亞에서의 美·蘇勢力均衡 유지에 기여할 뿐만 아니라, 戰爭 반발시 自動介入이라는 象徵的 意味때문에 北韓의 南侵沮止에 크게 기여하고 있다.

또한 美國은 韓國軍의 現代化를 위해 계속적인 軍事援助를 提供함으로써,[53] 南·北韓 軍事的 均衡을 달성시키는 한편, 北韓의 남침 야욕을 견제하려 한다. 이러한 美國의 軍事援助는 韓國軍의 現代化를 촉진시킬 뿐만 아니라, 北韓으로 하여금 軍備競爭을 단념하게 할 가능성이 있으며, 따라서 실질적인 南侵政策의 포기 효과도 가져올 수 있다. 그리고 이와 같은 美國의 對韓軍援은 北韓으로 하여금 蘇聯과 中共에 더욱 의지하지 않을 수 없게 함으로써 상대적으로 中·蘇의 影響力을 증강시키고, 나아가 이들 두 나라가 北韓의 南侵 모험을 억제할 수 있는 가능성도 높일 수 있다.

둘째는 外交的인 側面으로서, 美國은 戰爭의 위험과 緊張을 緩和시키고 나아가 南·北韓平和共存體制의 確立을 위해 外交的인 努力에 힘써 왔다. 韓半島의 긴장원인이 南·北韓間 긴장고조에 있으므로 이것을 완화할 수 있는 南·北韓 平和共存體制가 樹立될 때 韓半島의 平和와 安全은 비로소 확고해진다고 할 수 있겠다.

美國은 1953년에 체결된 韓國의 휴전협정을 그대로 유지하는 한편, 유엔軍司令部의 해체를 협의하기 위하여 美國·中共·韓國·北韓 4者間의 國

53) 美國은 韓國에 대해 1946~1980년까지 총 76억 4천 9백 4십만 달러의 군사원조를 했다. Chae-Jin Lee & Hideo Sato, op. cit., P. 25, table 1.2 참조.

際會議를 제안함으로써, 韓半島의 긴장을 완화시키고 보다 지속적인 平和協定을 촉진시키고자 시도하였다.[54]

1976년 제31차 유엔총회에 앞서 키신저 美國務長官은 휴전협정을 새로운 조건에 맞게 조정하며, 이를 보다 항구적인 협정으로 대체시킬 方案을 협의할 會議를 갖자고 제안하였다. 키신저는 韓國問題 해결에 세단계의 접근을 제시했는데, 제1단계는 南·北韓의 예비회담, 이것이 실현될 경우 제2단계로서 美·中·南·北韓間의 4者會談, 제3단계는 韓半島의 지속적인 平和를 보장하는 광범위한 國際會議, 즉 6者會談이다. 키신저는 同提議에서 韓半島의 緊張緩和와 安保促進을 위해 現休戰協定이 국제회의를 통하여 보다 항구적인 협정으로 보전되는 한, 美國은 유엔軍司令部를 해체시킬 준비가 되어 있음을 천명하기도 했다. 그러나 북한은 美國의 이러한 제안을 거부하였으며, 그대신 워싱턴과 평양간의 2者會談을 주장하였다.[55]

美國은 韓國이 참여하는 경우에만 北韓과의 協商에 응하겠다는 태도를 보이는 한편, 카터大統領의 3者會談 제의, 레이건大統領의 4者會談 제의 등을 통해 韓半島의 平和定着을 위한 다각적인 努力을 펴고 있다.

그리고 美國은 國際會議를 통한 韓半島의 平和定着에 노력할 뿐만 아니라, 蘇聯·中共과의 개별적인 접촉을 통해서도 한반도의 긴장완화에 노력한다. 현재 美國과 日本은 물론 蘇聯과 中共도 韓半島의 戰爭再發을 원하지 않고 있으며, 오히려 現狀維持 내지는 平和共存을 원하고 있다. 왜냐하면 韓半島의 戰爭은 美國의 개입을 불가피하게 할 뿐 아니라 中·蘇도 개입케 함으로써 局地戰에서 全面戰으로 확대될 소지를 지니고 있고, 필연적으로 中·蘇의 對美關係를 惡化시키고 日本의 再武裝을 서두르게 할 것이기 때문이다.

中共은 西方國家들과의 協調를 통해서 四大現代化政策을 추진하고 있기 때문에 北韓의 南侵으로 인한 美·日과의 關係가 惡化되는 것을 원하지 않는다. 다만 北韓의 비위를 자극해서 北韓이 親蘇化하는 것을 원하지 않기 때문에 公式的으로는 北韓의 立場을 支持하고 있다.

蘇聯 역시 北韓의 무모한 南侵政策으로 인해 생길 美國과의 전쟁을 원하지 않고 있다. 蘇聯이 MIG 23機 등의 최신예무기를 北韓에 공급하는 등 對北

54) Tae-Hwan Kwak, op. cit., P. 16.

55) Ibid., PP. 18~19.

韓軍援을 强化하고 있으나,[56] 이는 美國이 美·日·中 및 韓·美·日 3角協力體制를 구축, 東北亞에서 蘇聯을 위협하고 있다는 認識하에, 北韓을 親中共圈으로부터 끌어내어 親蘇化시키려는 의도에서 나온 것이지, 韓半島에서의 緊張을 高潮시키기 위해서 취해진 조치는 아닌 것 같다. 왜냐하면 蘇聯은 시베리아開發을 위해서 美·日 등 서방의 첨단기술이 절대적으로 필요하므로 北韓의 도발로 인한 美·日과의 직접 대결을 원하지는 않을 것이기 때문이다.

따라서 美國은 이와 같이 蘇聯과 中共이 韓半島에서 現狀維持를 원하고 있다는 사실을 감안, 兩國과의 개별 접촉을 통해 이들로 하여금 南·北韓의 軍備競爭이나 戰爭再開보다는 緊張緩和 및 平和共存體制가 더 바람직스럽다는 점을 北韓에게 설득시킴으로써, 궁극적으로는 北韓이 平和共存體制에 응하도록 유도하고자 한다.

그러면 이러한 맥락하에서, 美國은 앞으로 韓半島의 平和定着을 위해 上記한 두가지 側面을 어떻게 전개시켜 나갈 것인가? 앞장에서 美國의 對韓政策이 積極介入期에는 外交的 側面보다 軍事的 側面에 더욱 치중하고, 消極介入期에는 軍事的 側面보다 外交的 側面에 더욱 역점을 두면서 韓半島의 平和定着을 試圖하고 있음을 고찰하였다. 따라서 이러한 관점에서 본다면, 國際主義的인 積極介入 기류가 美國의 對外政策을 이끌게 될 경우에는 對韓軍事支援을 증강하고 駐韓美軍의 戰爭抑止力을 强化함으로써 힘의 우위에 입각한 抑止力으로써 韓半島의 平和定着을 시도할 것으로 보인다. 다만 이 경우에도 美國의 軍事力이 冷戰時期와 같이 蘇聯의 軍事力보다 월등히 우월하지 않고, 美·中共間의 關係가 우호적이므로, 中共을 이용한 對北韓 外交努力도 어느 정도 기울일 것으로 보인다.

그리고 孤立主義的인 消極介入 기류가 압도하게 된다면, 韓半島 주변 强大國間의 勢力均衡 유지 등 外交的 側面에 더 비중을 두면서 韓半島의 平和定着을 추구하려 할 것이다. 이럴 경우 美國은 韓半島의 現狀維持를 安定化시킬 수 있는 제도적 장치의 마련에 부심할 것이다. 따라서 南·北韓에 대한 强大國의 교차승인과 南·北韓의 유엔 同時加入案에 대한 관심도 고조될 것

56) 최근 蘇聯은 MIG 23기 26대를 北韓에 제공했다고 한다. 이와 관련 蘇聯·北韓간의 군사적 밀월관계를 다룬 기사는 다음 참조 : 「東亞日報」, 1985년 9월 27일.

으로 보인다. 이와 동시에 韓國 休戰協定을 平和協定으로 대체시키고, 이를 국제적으로 보장하는 방안에 대한 관심도 지속될 것이다. 또한 北韓을 脫蘇化시켜 親中共化시키려는 努力도 계속 유지될 것이다. 그러나 문제의 核心은 北韓을 협상 테이블로 끌어내는 것이므로, 이를 위해서는 韓國에게 모종의 배상을 주면서 北韓에게 선제적으로 접근하는 길도 결코 배제하지는 않을 것이다. 즉 80년대 후반이나 90년대 초반에 對外問題보다 對內問題에 역점을 두는 진보적인 民主黨政權이 들어서면 美國은 對蘇强硬政策보다는 데땅트政策을 펼 것인 바, 이들이 그때 南·北韓 軍事力均衡이 어느 정도 이루어 졌다고 판단한다면, 對北接觸의 실마리를 풀기 위해 (平和條約 체결), 다시 한번 駐韓美軍의 撤收라는 미끼를 던질 수도 있을 것이다.

Ⅳ. 結　　言

지금까지 우리는 美國의 對韓政策의 추이와 그것이 韓半島의 平和定着을 위해 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 살펴보았다.

전술한 바와 같이, 美國이 韓半島의 平和定着을 위해 다각적인 努力을 경주하고 있는 것은 사실이나, 그러한 努力은 모두 美國의 國益에 따라 행해지고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 즉, 다음과 같은 점을 명심할 필요가 있다.

美國의 對韓政策이 積極介入을 추구할 경우에는 힘의 우위에 입각하여 韓半島의 平和定着을 추진하므로 韓國의 自體防衛에 대한 관심이 고조되며, 따라서 對韓防衛公約에 대한 신빙성이 높아진다. 그러나 消極介入을 추구할 경우에는 强大國間 勢力均衡에 입각하여 韓半島의 平和定着에 노력하므로 東北亞에서의 일차적인 관심을 日本의 防衛에 두게 되며, 따라서 對韓防衛公約에 대한 신빙성은 상대적으로 약화된다는 것이다.

특히 韓·美관계는 美·西歐의 關係처럼 文化的·理念的 同質性에 입각한 관계가 아니라, 戰略的 價値에 따른 편의에 의한 關係이기 때문에 미국의 對外政策의 기류에 따라 때로는 협조적이었고 때로는 상충적이었다.[57] 따라서

57) 이에 대한 자세한 논의는 李相禹, "상호편의에 의한 타산적 협조," op. cit., PP. 165~182 참조.

國際社會에는 영원한 친구도 적도 있을 수 없다는 명제를 상기하지 않더라도, 美國이 항상 韓半島問題 解決에 있어 韓國에게 유리한 政策만을 펼 것이라고 여긴다면, 이는 너무 안일한 생각일 것이다. 그러므로 진정한 韓·美關係에 기초한 韓半島의 平和定着을 바란다면 우선 美國과의 政治理想을 공유하는 등 理念的인 유대감을 긴밀히 할 필요가 있다.

그리고 우리의 문제는 우리의 손으로 해결하겠다는 굳은 결의하에 우리 자신의 抑止力을 최대한도로 높이는 한편, 적극적인 南北對話 努力에 힘써야 할 것이다.