건국 직후(1948~1950) 국방정책의 형성과 그 성격

白 奇 寅
(군사편찬연구소 선임연구원)

1. 들어가기
2. 政府樹立과 政策形成 背景
3. 國防政策 形成과 그 性格
4. 마 치 기

1. 들어가기

건국 직후 국방정책은 국가의 안보정책과 연계된 국방부 장관의 시책을 통해서 제시되었다.[1] 정책의 수립과정으로 보면 군통수권자인 대통령과 국

1) 본고에서는 '정책'이란 용어 대신에 '시책'이라는 당시 국방부에서 사용한 용어를 동시에 사용한다. 시책과 정책이란 용어는 의미상 다소 차이가 있는데, 시책이 주로 1년 단위의 국방계획을 의미하는 것이라면 정책은 이보다 계획수립의 절차가 체계화되고 그 기간도 연장되는 것을 의미한다. 국방부가 국방정책이란 용어를 공식적으로 사용하기 시작한 시기

방기구의 군정권과 군령권을 장악한 국방부 장관의 의지가 정책결정의 주요인이었다. 당시 대한민국이 신생국으로서 국가건설 단계에서 국가적으로나 군사적으로 미국에 의존하고 있었기 때문에 '연합국방'을 국방정책의 기조로 삼은 것은 현실적인 선택이었다.[2)]

그러나 '연합국방' 정책은 한편으로 미국의 대한정책에 의해, 다른 한편으로는 북한의 남침계획에 의해 국방건설에 제약이 되었다. 연합국방의 정책이 정상적으로 추진되기 위해서는 미국에 의한 대한원조가 제 때에 원하는 만큼 이루어져야 했을 뿐만 아니라 38도선상의 전면과 남한의 후방지역에 공비를 침투시켜 교란시키는 북한의 양면공세에 적절하게 대응하지 않으면 안되었다. 게다가 북한의 후방교란은 비록 토벌작전으로 문제를 해소한다 하더라도 이는 정규 전력의 측면에서 국군의 교육훈련계획에 차질을 주었던 것이다.

그간 6·25전쟁을 전후로 전개된 한반도 관련 주변국들의 대한정책 및 전략에 관하여 상당한 연구가 이루어진 바 있다. 그러나 연구 성과는 미국의 대한정책이나 소련의 북한정책에 집중된 것이었고[3)] 정작 역사의 주체인

는 1960년대 중·후반이었다(「66年度 國防部基本施策 : 國防部 資料管理番號 65/203」; 『國防白書 1968』, 1968. 6, 135~138쪽).

2) '聯合國防'이란 용어는 건국 직후 추진된 국방정책을 설명하는 용어인데, 이범석 국무총리 겸 국방부장관, 이승만 대통령 등에 의해서 사용되었다(「國務總理 就任人事 및 施政方針」, 1948. 8. 3; 國會事務處, 『制憲議會速記錄』 第38號; 「이승만대통령의 대한민국 정부수립 국민축하식 기념사」, 1948. 8. 15; 『資料 大韓民國史』(이하 『資料』라 약함)8, 國史編纂委員會, 1998, 2~5쪽). 또한, 김홍일(당시 육군사관학교장)도 거의 동시에 '연합국방'을 강조하면서 이를 이론화시켜 당시의 세계정세에 비추어 국제간의 연합국방 개념을 정립해나갔다(金弘壹, 『國防槪論』, 高麗書籍株式會社, 1949, 23~24쪽).

3) 미국의 대한정책에 대한 국내외의 연구성과는 일일이 열거할 수 없을 정도로 많기 때문에 지면관계상 대표적인 국내연구만을 소개하면, 金學俊, 『韓國問題와 國際政治』, 博英社, 1975; 鄭鎔碩, 『美國의 對韓政策 1845~1980』, 一潮閣, 1976을 비롯하여 1990년 이후에 수많은 연구논문이 쏟아져 나왔다. 1990년대 중반기 이후에는 소련의 북한정책에 관한 연구도 본격화되었는데, 田玆秀, 「蘇聯軍의 北韓進駐와 對北韓政策」, 『韓國獨立運動史硏究』 第9輯, 1994; 金聖甫, 「蘇聯의 對韓政策과 北韓에서의 分斷秩序 形成, 1945~46」, 『分斷50年과 統一時代의 課題』, 역사비평사, 1995; 梁寧祚, 「蘇聯의 對北韓 軍事政策」, 『軍史』

한국측의 국방정책에 관한 연구는 국방부 공간사에 일부 정리된 것 외에는 전무하였다.[4] 이 점은 연구자들이 당시 우리의 군사력 건설이나 국방정책보다 주로 전쟁의 원인과 배경을 이해하기 위해 국제적인 상황 또는 국제적인 전략을 살펴보는 작업에 관심을 집중했기 때문일 것이다.

그 동안의 연구에서 우리의 국방정책이 제대로 연구되지 못했다는 사실은 현대사에서 보완해야 할 점이다. 현대사 연구가 점차 본격화되고 있는 상황에서 이제 현대사의 각 영역이 역사학적인 관심과 연구 주제, 방법을 통해 접근될 시기가 멀지 않았다.

이러한 관점에서 본고는 6·25전쟁 직전 국군의 건설과정을 정책의 형성에 초점을 맞추어 고찰해 보고자 한 것이다. 당시 국군은 비록 미국원조에 의존하고 있었지만 국방력의 핵심 주체였는가 하면 전쟁 과정에서 주 전투력의 한 부분으로서 그 역할을 다했다는 점을 간과해서는 안된다. 국군의 성장은 건군과정에서 국방건설의 의지와 정책 형성이 뒷받침되었기에 가능했음이 분명하다.

2. 정부수립과 정책형성 배경

(1) 정부수립과 국방조직 편성

1948년 8월 15일 오후 1시 30분경, 이승만 대통령 내외가 중앙청에서 열린 대한민국 정부수립 국민축하식을 마치고 이어서 역사적인 육·해군의 사열식이 거행되었다. 사열식에는 이 대통령 내외를 비롯하여 각부 장관과 육·해군 장교가 참석하였다. 중앙청 앞 광장에서 오후 1시 30분에 시작된

第39號 등이 참고된다.

4) 國防部, 『韓國戰爭史』 [1], 1967, 305~317쪽 ; 國防部, 『國防史』 [1], 1984, 131~161쪽.

사열식은 약 40분간 진행되었다. 먼저 군악대를 선두로 각 지역에서 선출된 정예부대·해군 군악대·해군부대·특별부대 순으로 보무당당한 행진이 이어졌다.[5] 정부수립을 축하하기 위해 진행된 군의 사열식은 국군의 출범을 알리는 신고식이나 다름없었다.

사실 국군의 출발은 법적인 차원에서 정부 수립 1개월 전인 7월 17일 헌법과 법률 제1호로 공포된 정부조직법에 근거를 둔 국방부 설치에서 비롯된다.[6] 8월 15일 국방부장관의 임명을 시작으로 조선경비대의 국군편입과 국군조직법이 공포되면서 국방조직이 마련되기 시작하였다.[7] 정부조직법 제14조와 제17조에서는 국방부와 국방부장관이 육·해·공군의 군정권을 갖는다는 점을 명시하고 있다. 당시 유동열 통위부장이 술회했듯이,[8] 정부수립 직전까지 국군은 경비대라는 명칭과 같이 경찰 기능에 불과했지만 이제 국군은 국가안보를 책임지는 명실상부한 군사조직이 되었다.

정부수립 직후 8월 16일 국무총리 겸 국방부장관 이범석은 취임과 동시에 국방부에 등청하여 자택인 충무장에서 국방부내 최고 미(美) 군사고문인 로버츠를 인견하였다. 요담에서는 이른바 '국방군'의 조직에 관한 한국측의 구상이 제시되었던 것으로 보인다. 이범석 장관은 기자회견을 통해 국방군 조직에 대해 언급하면서 육·해·공 3군을 대통령이 통솔하되 국방부장관이 대통령을 대리하여 3군의 군정과 군령을 장악하게 하며, 군의 병력규모는 국가경제 비율에다 가상 적(假想 敵) 등을 감안하여 최소한의 상비

---

5) 「서울신문」(1948. 8. 16) ; 『資料』 8, 9쪽.

6) 「政府組織法」 제14조 및 제17조. 「政府組織法」은 1948년 7월 12일 국회에 상정하기로 의원들의 동의를 얻은 뒤에 7월 14일 국회 제29차 회의에 상정되어 제1독회를 거쳤고, 다음날 제30차 회의에서 제2독회, 그리고 다시 16일 제2·3독회를 완료하여 의결 통과되었다. 이 조직법은 7월 17일 헌법서명공포식과 겸하여 공포, 발효되었다(「第1回 國會速記錄 第28號」, 『制憲議會速記錄』, 532~533쪽 ; 「第1回 國會速記錄 第29號」, 『制憲議會速記錄』1, 535~538쪽 ; 「第1回 國會速記錄 第31號」, 587~606쪽 ; 「第1回 國會速記錄 第32號」, 623~624쪽).

7) 「國軍組織法」(法律 第9號, 1948. 11. 30)

8) 「서울신문」(1948. 8. 15) ; 『資料』 8, 19쪽.

병력을 보유하도록 하겠다고 밝혔다.[9]

이날 대한민국 정부와 미군사령부 민사처 간에는 한·미행정이양에 관한 회담이 열렸다. 정부대표로 이범석 국무총리와 윤치영 내무부 장관, 장택상 외무부 장관이 미측의 대표인 미군 민사처장 헬믹 소장, 정치고문부 참사관 드럼라이트와 함께 중앙청내 미군 민사처 제200호실에서 회합을 갖고 과도정부의 공금과 물자이양에 관한 논의를 시작하였다.[10]

당시 주목된 군사사안은 양국간의 군사협정이었다. 8월 24일 하지 중장은 이 대통령을 방문하고 그간 양측간에 논의된 군사협정에 정식조인하였다. 서명은 헌법상 국군의 총사령관인 이 대통령과 주한미군사령관 하지 중장간에 이루어졌다. 협정에서는 미군이 한국에서 철수할 때까지만 한시적으로 효력을 갖도록 한 한국과 미 주둔군의 공동안전보장을 다루었는데, 국방·군비(경찰, 통위부, 해군경비대)의 통솔권과 통수권을 가급적 조속히 그리고 점진적으로 이양한다는 것이었다.[11] 여기에는 미군이 통위부와 해안경비대의 훈련 및 장비와 관련해서 미국이 한국정부를 계속 원조한다는 내용도 포함되었다.[12]

이러한 과정을 거쳐 국무총리를 겸직하던 이범석 국방부장관이 미군 정권을 이양받음으로써 '조선경비대' 역시 9월 1일부로 대한민국 국군으로 정식 편입되었다. 그리고 그 달 5일 종래의 조선경비대는 육군으로, 해안경비대는 해군으로 각각 그 명칭이 바뀌었다. 이때 경찰 행정의 이양과 더불어 통위부의 사무인수가 이루어져 세인의 주목을 받았다. 8월 31일 유동열 통위부장과 이범석 국방부장관은 통위부 사무이양에 정식 조인함으로서 이제 경비대는 새로운 정부의 국방부장관에게 이양되었고 군의 지휘권도 장관에

---

9) 「국제신문」(1948. 8. 18) ; 『資料』 8, 29~30쪽.

10) 「서울신문」(1948. 8. 18) ; 『資料』 8, 23~24쪽.

11) 「대한민국 대통령과 주한 미군사령관간에 체결된 과도기에 시행될 잠정적 군사안전에 관한 행정협정」(『국방조약집』 제1집, 국방부, 전사편찬위원회, 1981, 34쪽.)

12) 「서울신문」(1948. 8. 26) ; 『資料』 8, 95쪽 ; 「大韓民國 大統領과 駐韓 美軍司令官間에 締結된 過渡期에 移行될 暫定的 軍事安全에 關한 行政協定」(1948. 8. 24)

게 귀속되었다.[13]

과거의 경비대를 모체로 국군이 재편되는 한편, 11월 30일 국회에서 '국군조직법'이 법률 제9호로 통과되어 국방조직의 편성이 보다 구체화되었다. 국군조직법은 전문 24개의 조항으로 되어 있었다. 여기에서는 군정을 장악하는 기구로 국방부를 두고, 군령은 참모총장이 담당하도록 규정하고 있다. 따라서 국방부에 참모총장과 참모차장이 있게 되고, 그 밑에는 육군본부와 해군본부 및 이를 관장하는 총참모장과 참모부장(參謀副長)이 있었다.[14] 수장에는 채병덕·이응준·김석원 등 제씨가 거론되었으나 최종적으로는 참모총장에 채병덕, 육군총참모장에 이응준이 임명되었다.[15] 당시 군 부대는 육군과 해군으로 편성하고, 다만 공군은 육군에 예속시켜 필요시 독립된 공군으로 조직하기로 하였다.[16] 당시 편성된 국방조직을 보면 <그림 1>과 같다.

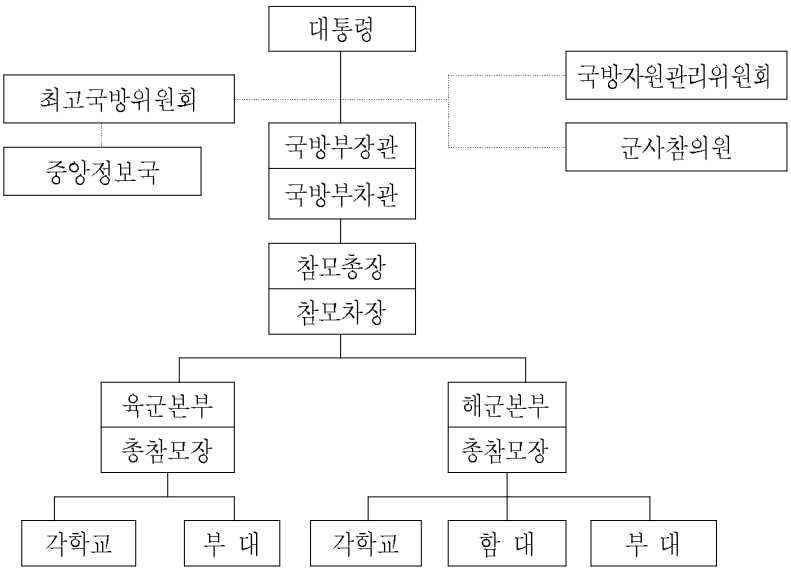
국방기구의 편성에 이어서 1948년 12월 7일 국방부의 직제가 대통령령 제37호로 공포되었다. 국방부의 직제가 결정됨으로서 국방부 본부와 육군본부 및 해군본부의 기능이 발휘될 수 있는 구체적인 조직이 마련된 것이다. 국군조직법에 의하여 국방부 본부에 비서실, 제1국(군무국), 제2국(정훈국), 제3국(관리국), 제4국(정보국), 그리고 별도의 항공국을 두었다. 특히 적극적인 대북첩보활동과 탐색공작을 위한 특수정보국인 제4국은 이범석 장관의 강력한 의지로 미 군사고문단장 로버츠의 반대를 극복하고 설치되었다.[17] 그밖에 육군·해군의 작전, 용병 및 훈련에 관한 중요한 사항을 심의하는 '연합참모회의'를 설치했는데, 참모총장을 의장으로, 참모차장, 육군 및 해군의 총참모장과 참모부장, 국방부 제1국, 제2국 및 항공국의 각 국장, 그리고 국방부장관이 지정하는 육·해군 장교로 구성되었다.

---

13) 「경향신문」(1948. 9. 2); 『資料』 8, 160쪽.
14) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 1954, 17쪽.
15) 高貞勳, 『秘錄 軍』, 東方書苑, 1967, 82~84쪽.
16) 「國軍組織法」(法律 第9號, 1948. 11. 30)
17) 高貞勳, 『秘錄 軍』, 72~77쪽.

<그림 1> 정부 수립후의 국방기구[18]

(1948. 11. 30 현재)



이러한 국방부의 기구편성은 1949년 5월 9일 기구간소화 작업으로 국방부 참모총장직과 연합참모회의가 폐지됨으로써 육군본부와 해군본부의 총참모장만 존속하는 것으로 변경되었다. 신성모 국방부장관에 의한 군 기구의 간소화 조치로 각군의 총참모장이 소관 군의 최고 통솔자가 되었다.[19] 기구 조정에 이어 그해 5월 12일 국방부는 국방태세의 만전을 위해 부대 확장과 함께 그 질적인 향상을 도모하고자 종래의 여단 편제를 사단으로 승격시키는 한편, 6월 20일 제7, 8사단을 각각 창설하였다.[20]

그러나 6·25전쟁이 발발하자 1951년 8월 1일부로 종래의 제4국을 해체

18) 國防部, 『國防史』 1, 223쪽.
19) 「동아일보」(1949. 5. 15) ; 『資料』 12, 176쪽.
20) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 19쪽.

하는 대신 인적 자원의 동원을 담당할 병무국을 창설하고 제4국으로 삼았다.[21] 그후 1949년 10월 1일부로 공군 총참모장과 참모부장, 그리고 인사·정보·작전·군수참모부와 예하에 공군부대가 창설되었다. 이로써 육군에 항공병과 형태로 존속하던 공군이 독립하여 국군의 편제는 국방부를 중심으로 육·해·공군 3군체제를 갖추게 되었다.

(2) 정책결정요인으로서 미군 철수

신생국 한국의 국방환경 변화는 일본군의 무장해제를 위해 주둔한 미군의 철수문제가 대두되면서 야기되었다. 미군 철수로 한국군은 전력을 증강하여 '국방군'으로 전환해야 하는 당위적인 목표를 앞당겨야 했다. 미군 철수 결정은 미국내 대한정책 변화와 북한의 군사력 건설에서 찾을 수 있을 것이다. 당시 미국의 대한정책 변화는 본질적으로 미국의 세계전략에 따른 것이었지만,[22] 여기에서는 대한정책 결정과정에 주목해보기로 한다.

미국은 당시 남·북한에 주둔해 있는 미·소 양군을 철군시키되 정부 수립 이후에 이를 실행할 것을 제안한 바 있다. 미측은 UN에서 1948년 3월 31일 이전에 유엔 감시 아래 총선거를 실시하고 유엔임시위원단이 선거 및 정부수립을 감독하며, 통일정부가 수립되면 모든 외국군을 철수시킨다는 계획을 제안하였다. 그러나 일본군의 항복을 접수하는 점령군(Miliary occupation Forces)으로서 한반도에 진입한 미군은 카이로선언과 포츠담선언에 따른 연합국의 전후 목적을 진척시켜 한반도에 책임있는 정부를 수립하기

21) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 154~155쪽.

22) 당시 미국의 세계전략은 전후 소련에 대한 봉쇄정책의 일환으로 수립되었다고 하겠는데, 이는 1946년 3월 15일 처칠의 '철의 장막' 연설, 그리고 이를 둘러싼 긴장을 전환점으로 하고 있다. 이러한 미국의 입장 변화는 1947년 봄 경제적인 측면에서 마셜플랜과 군사적인 측면에서 나토의 창설로 나타났다(권용립, 『미국 대외정책사』, 1997, 민음사, 501~520쪽). 미국의 세계전략 변화는 전략적 비중을 유럽에 두는 것이었고, 이에 따라 아시아에 대한 전략적 가치는 상대적으로 평가절하되었다.

위해 군정의 군사기구로서 역할을 수행하는 도중 소련과 협의에 앞서 자체의 전략적 결정에 따라 철수를 결정하게 되었다.[23]

1948년으로 접어들면서 미국은 한국의 행정가들에게 더 많은 권한을 부여하였다. 그러한 미국측의 정책에 따라 1947년 5월 17일 남한내 과도정부가 수립되었다. 당시 군정청(軍政廳)의 행정기구가 38도선 이남의 과도정부로 발전된 것이다. 그 공식 명칭은 남조선과도정부(South Korean Interim Government)였다. 남조선과도정부란 북위 38도선 이남 조선을 통치하는 입법·행정·사법 부문 등 미 군정청하에 있는 조선인 기관을 가리켰다.[24] 과도정부는 1947년초 '유명한 15주(2. 21~6. 5)'의 기간에 이루어진 미국의 대외정책이 루즈벨트식 국제주의(Internationalism)에서 소련에 대한 봉쇄정책(Containment Policy)으로 전환되면서 전격 수립된 것이었다.[25]

트루만의 봉쇄정책이 유럽에서 전개되던 1947년 7월 제2차 미소공동위원회가 결렬되자 미국의 대한정책에도 확실한 전환이 있었다. 이른바 3부조정위원회 소위원회인 3개 그룹에서 대한정책이 재검토되는 한편,[26] 미군 철수와 그에 따른 신생국의 안전을 보장하기 위한 경비대의 증강 및 지원에 관한 조치가 논의되었다.[27] 그 무렵 미국의 대한정책은 1948년 4월 2일 작성된 NSC 8로 대표된다.[28] 미 대통령은 3개의 안 가운데 한국정부에 전

---

23) C. Leonard Hoag, *American Military Government in Korea : War Policy and First Year of Occupation : 1941~1946*, Office of the Chief of Military History, Department of the Army, 1970, pp.103~105 ; 신복룡 편, 『한국분단사자료집(II)』, 원주문화사, 1991, 113~115쪽 ; 신복룡·김원덕 역, 『한국분단보고서(상)』, 도서출판 풀빛, 1992, 98~99쪽.

24) Ordinance No.141 〔South Korean Interim Government(17 May 1947)〕

25) 도진순, 『한국민족주의와 남북관계』, 서울대학교 출판부, 1997, 121쪽.

26) A. C. Wedermyer, *Wedermyer Report*, N. Y., Henry Holt, 1958, pp. 478~479 ; *FRUS 1947*, vol. 6, p. 738 ; FRUS 1947, vol. 6, pp. 817~818.

27) JCS 1483/50 : FROM D/SS&P TO D/P&O, File No. CSGSP/B2-1154(1948. 2. 4) 〔軍史編纂硏究所 所藏, 韓國軍創設計劃案(1946~1948)의 M/F 資料〕

28) Executive Secretariat Files : NSC 8/2 ; *FRUS*, 1949, pp. 969~978.

쟁을 방지하도록 안보군(Security Forces)의 훈련과 장비를 지원하며 경제 지원을 확대한다고 결정하였다.[29] 미군 2만명과 경찰력을 포함한 남한 13만 4천명과, 소련군 4만 5천명에다가 자체 무장병력을 포함한 17만명의 북한군 규모를 감안하여, 미군을 철수시키되 조속한 시일내에 모든 수단을 강구하여 한국을 지원하고 1948년 12월 31일까지 철수를 완료한다는 방침이었다.[30]

그러나 NSC 8은 1948년 이후 미소관계의 악화와 남한 내부의 소요, 중국공산화와 같은 주변정세의 변화로 한국 국회의 철수반대는 물론,[31] 미국무부 내의 버터워쓰나 전 주한미군사령관 하지 등 본국 인사들에 의해 제기된 철수연기론에 부딪쳤다.[32] 결국 철군지연론이 우세한 입장을 차지하게 되었고,[33] 이에 따라 NSC 8은 NSC 8/2로 대체되었다. 1949년 3월 NSC 8/2에 대한 최종 심의가 있었다. 국무부의 철군연기론에 따라 철군완료의 시점을 다소 늦추기는 했으나 미국의 최초 철군원칙은 그대로 유지된 채 종결되었다.[34]

한편, 한국의 독립에 대한 전망이 높아지면서 과도정부의 출현과 더불어 한국군의 증강에 대한 관심도 고조되었다. 그러한 상황에서 미국에서는 병력 부족으로 해외 주둔에 대한 부담이 증대되고 있다는 여론이 비등하였다. 1947년 10월 미 육군부(Department of the Army)는 맥아더와 하지에게

---

29) Young-woo Lee, The United States and the Formation of the Republic of Korea Army 1945-1950, Ph. D. Dissertation, Duke University, 1984, pp. 135~136 ; SANACC 176/39(22 March 1948) ; *FRUS* 1948, vol. 6, pp. 1163~1169.

30) NSC 8, ANALYSIS 2. c-(1), CONCLUSION c. ; *DOCUMENTS OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL -KOREA, 1948-1950*(國防軍史硏究所 韓國戰爭資料叢書 1), 1996, pp. 5~14.

31) 「美軍駐屯에 關한 決議案」(1948. 11. 19), 『제1회 국회속기록』 제109호 〔『制憲國會速記錄』 2, 大韓民國國會, 1999, 1013~1021쪽.〕

32) *FRUS* 1948, vol. 6, pp. 1276~1279 ; *FRUS* 1948, vol. 6, pp. 1320~1321.

33) *FRUS* 1949, pp. 944~945 ; *FRUS* 1949, pp. 958~959.

34) NSC 8/2, CONCLUSION c. ; *DOCUMENTS OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL -KOREA, 1948-1950*, p. 54.

한국군에 대한 그들의 견해를 물었다. 하지는 그 달 남한에 사령부와 지원부대로 구성된 6개의 사단을 편성하고, 그 무기와 장비는 1년간 미군에 의해서 지원되고 훈련되어야 한다는 의견을 제시하였다. 그는 병력의 규모를 유사시 북한군의 병력 급증을 예상하여 그 2배로 유지하는 것이 바람직하다는 점도 덧붙였다.[35]

맥아더 사령관의 생각은 하지 중장과 달랐다. 한국에 국방군(Korean defense force)을 설치하는 것은 유엔 총회의 결정이 있을 때까지는 연기되어야 한다는 것이었다.[36] 하지 중장의 의견을 인용한 맥아더의 메세지는 6개 사단에 10만명의 병력으로 편성되어야 한다는 점과, 경비대의 전투력을 유지하기 위한 미측의 장비지원 문제를 상기시키고 있었다.[37] 그러나 맥아더의 견해는 문제의 결정이 단지 유엔에 의해서 처리되어야 할 사안이라는 입장을 분명히 하고 있었다.

이제 극동문제는 4부조정위원회 실무단(SANACC working group)의 검토로 넘겨져 사실상 육군부와 공군의 관련 기관들 사이를 선회하였다.[38] 4개월 후에도 맥아더는 여전히 남한의 군대 편성에 신중하였다. 1948년 2월 6일 맥아더는 워싱턴의 정책 입안자들에게 한국군의 훈련시설 미비, 유능한 군사지도자들의 결여, 미 24군단의 병력과 장비 지원능력 감소 등을 지적하면서 조선경비대의 병력을 5만명 수준으로 증원하는 한편, 야포를 제외한 보병의 중화기를 주한 미군으로부터 제공받으며, 그 외 소요장비는 일본에 있는 미 극동군의 보급창에서 조달해야 할 것이라고 제안하

35) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea : KMAG IN PEACE AND WAR*, Washington : Office of the Chief of Military History, 1962, p. 28 ; Msg, WAR 88572, 16 Oct 47.

36) Msg, CX 56266, CINCFE to DEPTAR, 22 Oct 47.

37) CM IN 4119, 22 Oct 1948 ; P&O 091 Korea TS(16 Oct 47) ; MSB/P&PGp/P&o Div/Lt Col dupuy/2283(24 Oct 1947)

38) MEMORANDUM FOR RECORD [MSN/P&PGp Div. Lt Col Seedlock/2283/mn(17 Nov 1947)]

였다. 모든 일이 105일 내인 5월 10일 총선일까지는 실현되어야 할 것이었다.[39]

그 무렵, 미 합참은 하지에 의해 건의된 군대의 편성에 포함될 병력, 자원 및 장비에 대한 자세한 정보를 동경의 맥아더에게 요청하여 검토하고 있었다.[40] 3월 10일 합참은 맥아더사령관의 건의를 승인하였다. 그리고 보병 소화기, 37~105㎜를 포함한 대포, 그리고 전차와 장갑차를 포함한 무장 수송장비 등을 지급하도록 조치하라는 지시를 내렸다.[41]

한편, 미국의 정치·군사 지도자들간에 남한의 국방군 건설과 관련하여 논의가 계속되는 동안, 2월 8일 북조선 임시인민위원회에 의한 '조선인민군'(Korean People's Army)의 창설이 전격 발표되었다. 남한에서는 조선경비대를 운영하는 통위부 주체로 완전한 국가독립에 필요한 규모의 국방군을 확충하기 위한 움직임이 있었다. 당시 조선경비대의 병력은 유엔의 경비대 확충을 위한 지원에 힘입어 5만명에 달하는 수준이었다. 군정하의 미 고문단들도 한국을 도와 3개의 여단을 서울, 대전, 부산에 창설했는데, 이들은 모두 미 보병사단의 사령부 조직을 본 뜬 것이었다. 각 여단은 3개의 연대로 편성되었으며 이로써 조선경비대는 경찰예비대보다 육군에 더 가깝게 되었다.[42]

이러한 상황에서 1948년 4월 8일 미 국무성은 하지 중장에게 동년말까지 주한미군을 철수시킬 수 있도록 한국측과 제반 협정을 체결하라는 훈령을 내렸다. 훈령에는 "남한 경비대를 자체 방위와 국내 치안을 담당할 수 있는 수준으로 장비하고 훈련시켜야 한다"는 내용이 명시되어 있었다. 이로써 남한에서는 정부 수립을 앞두고 경비대 병력을 5만명 수준으로 증원하고, 미

39) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, p. 29; Msg, CX 58437, 6 Feb 48.
40) Msg, CX 56266, CINCFE to DEPTAR, 22 Oct 47; CINCFE, TOKYO, JAPAN(24 Oct 1947); WARX 92187, 9 Jan 1946; CAX 57249, 27 Jan 1946.
41) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, p. 29; WARX 97886, CSGPO to CINFE, 10 Mar 48.
42) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, pp. 29~30.

군 철수에 따라 제한된 범위가 되겠지만 그들의 무기와 장비를 점차 이양시킨다는 조선경비대 증강계획이 추진되기에 이르렀다. 한국군의 증강계획은 한편으로 주한 미군철수를 기정사실화해 가는 미국의 대외정책 변화와 연계되었다.[43] 미 국무성은 1948년 말의 주한미군 철수를 기정사실화하고 한국의 경비대를 무장하고 훈련하라는 지시를 내렸다.[44] 경비대의 군대로의 전환은 주한미군의 철수에 따른 조건부였던 셈이다. 주한미군은 예정대로 1948년 9월 15일부터 철수를 시작하였다.

3. 국방정책 형성과 그 성격

(1) 이념 및 시책

정부수립 직후, 국군조직법과 국방부 직제가 제정되면서 국방조직의 기초가 마련되었다. 국방조직의 수장은 통수권자인 대통령을 보좌하는 국방부장관이었다. 정부수립시부터 1950년 6·25전쟁이 발발할 무렵까지 국방부장관에는 이범석(1948. 8. 16~1949. 3. 20)과 신성모(1949. 3. 20~1951. 5. 5) 2명이 재임하였다. 당시 두 장관이 추진한 국방정책을 살펴보면, 이범석 장관은 연합국방의 추진과 강력한 국방력 건설에 신성모 장관은 군조직의 강화와 조정에 중점을 두었던 것이라고 요약할 수 있겠다.

먼저, 이범석 초대 국방부장관이 제시한 국방시책을 중심으로 국방정책의 추진 과정을 살펴보도록 한다. 이 장관이 추진한 연합국방 정책은 그의 취임과 동시에 행한 일성에서 단적으로 엿보인다. 그는 장관직 취임과 동

43) MEMORANDUM FOR RECORD : Withdrawal from Korea ; MSB/P&PGp/P&o Div./Lt Col Seedlock/2283/mn(10 November 1947)

44) R. K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, p. 30.

시에 현실적으로 당면하고 있던 공산세력의 국제적 팽창에 대응하기 위해 미국을 중심으로 한 서방진영의 군사역량을 규합해야 한다고 강조하였다. 그것은 한반도 전쟁에 대비한 미군의 작전지원을 가능하게 하는 연합국방을 기본 축으로 한 지상군 육성이었다.[45] 이 장관은 광복군 제2지대장으로 미군과 합동작전에 참가한 바 있었고, 또한 광복군 참모장을 지내면서 동시에 중국 육군 제55군사령부 참모장 대리를 수행하며 연합군과의 협력이 얼마나 중요한 지를 익히 경험한 바 있었다.[46] 그러한 그가 신생한국의 국방정책 방향을 연합국방에 둔 것은 당연한 일이었고 이는 대통령의 국정방향과도 합치되었다.

당시 '연합국방'이란 개념은 신생 정부의 '국방정책 대강'이라고 할 수 있겠다. 1948년 8월 15일 정부수립 선포기념사에서 이 대통령은 '모든 우방들의 호의와 도움이 없이 우리 문제해결이 어렵다'고 지적했는데, 그는 바로 한·미간의 친선이 민족생존에 관건이 된다고 인식했던 것이다.[47] 사실상 가상의 적이 '국제공산주의'인 만큼 이에 대처하려면 미국과 연합하는 '연합국방'은 절대적이라는 판단이었다.[48]

이러한 연합국방은 주한미군의 철수가 거론되던 상황에서 고조된 이념문제를 고려한 대미안보외교의 성격을 포괄하는 시책이기도 하였다. 이 대통령은 처음에는 철수반대 입장을 고수하다가 점차 철수를 인정하되 한국군 양성을 위한 군사원조를 얻는다는 방향으로 태도를 바꾸었다. 미국의 철군 의사가 확실했을 뿐만 아니라 국내적으로도 철군 요구에 의한 정치·사회적 압력으로부터 유리한 정치적 입장을 도모한다는 목적도 개재되어 있었다.[49]

---

45) 國防部, 『國防史』 Ⅰ, 147쪽.

46) 『國防主要人士』 '李範奭' 항(國防部 軍史編纂硏究所 所藏資料 No. 565)

47) 「이승만대통령의 대한민국 정부수립 국민축하식 기념사」(「한성일보」, 1948. 8. 16); 『資料』 8, 2~5쪽.

48) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 161쪽.

49) 이원덕, 「한국전쟁 직전의 주한미군 철수」, 하영선 편, 『한국전쟁의 새로운 접근』, 나남,

그러한 이 대통령의 태도 변화는 이 장관에 의해 강력한 군 건설을 현실화하는 시책을 추진하는 것으로 나타났다. 이 장관은 국회에서 행한 최초의 시정방침을 통해 군사력 건설방향을, 한·미공동군사협정 범위 내에서 강력한 군을 건설하는 것이라고 밝혔다. 이러한 이 장관의 의지는 곧 자신의 항일투쟁 과정에서 얻은 경험과 교훈에 바탕을 둔 신생독립국가의 군사적 지도자로서의 포부였다.

정부수립 이후 이 장관은 국회에서 행한 국정 전반과 국방에 관한 시정연설에서 국방 운영의 방향을 분명하게 제시하였다. 당시 기획처가 준비한 7천자에 달하는 장문의 연설문은 8월 29일자 일간지에 보도되었다.[50] 시정방침의 골자는 완전한 민족국가로의 발전을 위한 국권회복과 산업경제부흥이었다. 여기에는 국방문제도 포함되어 있었다. 국방문제에 관한 이 장관의 의지는 8월 24일자로 발표된 한·미공동군사협정의 범위 내에서 강력한 국군을 건설한다는 것이었다.

이와 같은 우리 군의 군사력 건설은 1948년 남·북한이 대등한 수준에서 군사력 증강을 도모했음을 보여준다. 그해 국군은 국방경비대로부터 지휘권이 이양되면서 육·해군 총 병력 5개 여단 15개 연대에 장교 1,403명과 사병 49,087명 등 50,490명을 보유하게 되었다.[51] 여기에 경찰 35,000명과 20,000명에서 16,000명으로 감축된 주한미군이 주둔하고 있었다. 그 무렵, 북한군의 병력수는 정규군 56,040명, 해안경비대 등 기타병력 30,000명을 포함하는 86,040명 수준이었다. 북한 주둔 소련군 45,000명을 감안하면 1948년 남·북 양측의 군사력은 전년도에 비해 상당히 증가된 상태였던 것이다.[52]

1990, 242쪽.

50) 「경향신문」(1948. 8. 29); 『資料』 8, 130쪽.

51) 陸軍本部, 『陸軍發展史』 第3輯, 1977, 63쪽.

52) 신범식, 「소련의 북한 군사지원」, 『한국전쟁사의 새로운 연구』 1, 2001, 국방부 군사편찬연구소, 589쪽; Alexandre Y. Mansourov, *Communist War Coalition Formation and the Origin of the Korean War*(N.Y.: Columbia Univ. P., 1997), Appendix 6, p. 440.

그러한 전력증강 추세는 더욱 강화되어 이 장관의 재임말기인 1949년 1월경 이미 제7여단이 창설되었다. 그리하여 국군은 6개 여단에 20개 연대가 되었다. 여단 예하의 지원부대 편성도 급진전되어 후임 신성모 장관 재임기인 같은 해 5월 「국군조직법」 제3장 제13조에 의거하여 각 여단은 사단으로 승격되었다. 6월에는 제8사단과 수도경비사령부가 창설되어 국군의 부대는 이제 총 8개 사단에 23개 연대가 되었다.[53] 그밖에 첩보수집과 감찰기능의 전담기구로 1948년 12월 국방부 내에 제4국(특수공작국)이 설치되는 한편, 육군수색학교·호림부대·보국부대 등 대적 기능을 수행하는 특수부대가 창설되었다.[54]

이렇게 볼 때, 이 장관의 재임 기간 중 6개의 보병연대가 증설(제16, 17, 18, 19, 20, 21연대)되었을 뿐만 아니라 기갑연대의 전신인 육군특별부대수색단을 비롯한 6개 특수부대가 증설되어 육군의 병력수는 10만명에 이르렀다. 그리고 국군의 강화를 위해 예비병력의 확보를 목적으로 한 육군호국군이 1948년 11월 20일 긴급대통령령인 호국군 병역에 관한 임시조치령에 의해 창설되었다. 육군호국군은 군무에 복무할 것을 지원하는 애국청년들을 근간으로 하고 있었다. 그해 연말까지 제4, 9, 12연대를 제외한 제1연대~제13연대는 호국군고문부(護國軍顧問部)를 설치하여 편성을 완료하였다. 1949년 1월 현재 호국군은 총 10개 연대에 약 20,000명의 병력을 보유하게 되었다.[55]

그러한 추세에 따라 국방정책은 평화적인 국토통일이 불가능할 때에는 무력으로라도 북한에 대한 주권을 회복해야 하며, 이를 위해서 국방역량을 육성, 강화해야 한다는 측면이 강조되었다. 그러나 정부는 국가재정상 국방역량의 육성강화에 필요한 뒷받침을 미국의 군원에 의존하지 않을 수 없는 형편이었다. 정부는 가능한 자주역량을 최대로 확보해야 한다는 입장을 견

53) 陸軍本部, 『陸軍發展史』 第3輯, 63쪽.
54) 國防部, 『國防史』 1, 131쪽.
55) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 163쪽.

지하였다. 특히, 숙군과정에서는 사상통일이야말로 국가안보의 위해현상을 방지하기 위한 강군육성의 급선무라는 점이 확인되었다. 이 장관은 군 내부의 사상통일과 반공정신을 함양할 목적으로 정훈공작을 적극 추진하였다. 국방부의 직제령 공포에 앞서, 1948년 11월 29일 제2국(정치국)이 설치되어 본격적인 정훈활동을 시작했던 것도 그러한 까닭이었다.[56] 그러나 정치국은 주한 미군사고문단장인 로버츠를 비롯한 일련의 미군장교들의 반대로 곧바로 명칭을 정훈국으로 변경하게 된다.

결국, 이 장관은 국방건설의 추진과정에서 광복군 출신으로서 유명한 청산리전투를 지휘하던 경험이 말해주듯이 민족운동의 강한 이념적 확신을 가지고 국방정책을 추진했던 것으로 평가할 수 있겠다. 그가 추진한 시책, 국군조직법 및 국방부직제령의 공포, 군 부대의 증설과 특수부대의 창설, 호국군의 창설, 각 학교의 증설, 재야 군사유경험자의 등용, 병기의 자급자족 준비, 국군 3대선서문 공포 등은 모두 국군의 정예화를 목표로 하고 있었다.[57]

이제 신성모 2대 국방부장관의 국방시책을 중심으로 국방정책의 추진과정을 살펴보자. 국군의 기초를 다지고자 노력하던 이범석 국방부장관은 재임 8개월만에 국무총리 겸직문제에다 정치적인 문제로 장관직을 내놓게 되었다.[58] 이에 따라 1949년 3월 21일 신성모 장관이 제2대 국방부 수장으로 취임하였다. 그는 중국해군대학을 졸업하고 임정의 군사위원으로 활약한 바 있지만,[59] 해양 생활만을 경험한 인물을 기용한 데에는 정치적 배경이 없는 그를 등용하여 군의 중립을 기하려는 이승만 대통령의 판단이 작용한

56) 國防部, 『國防史』 1, 146쪽.
57) 國防部, 『國防史』 1, 151쪽.
58) 「관보 제68호」(1949. 4. 2); '辭令'에서는 이범석 장관이 원에 의해서 겸직을 면한다고 되어 있지만, 당시 대한청년단 발족을 계기로 그가 영도하는 대한민족청년단의 합류촉수가 강력하게 추진되자 난관에 부딪쳐 이승만 대통령에게 사의를 표명한 것으로 알려졌다. 〔「동아일보」(1949. 3. 22); 『資料』 11, 227쪽〕
59) 「동아일보」(1949. 3. 22); 『資料』 11, 227쪽.

것이었다고 알려져 있다.[60] 그러나 정부 대변인의 발표는 이 장관의 겸대(兼帶)가 임시행정책이었을 뿐만 아니라 정무의 복잡화로 인해 책무분담이 필요했고, 나아가 이 장관 역시 국무총리와의 겸직 해임을 바랐던 일이라고 해명하였다.[61]

신 장관은 취임과 동시에 언론의 주목을 많이 받았다. 그것은 전직 장관이 겸직장관인 반면에 신 장관은 당시 요구되던 '전임직(專任職)' 장관이었기 때문이다. 장관은 취임사에서 국방정책의 방향과 관련하여 언급하는 가운데 전임 장관의 정책 방향을 수정없이 승계할 것이라고 분명하게 밝혔다.[62] 또한 취임 후 전국방송망을 통해 현대와 같은 과학전(科學戰)의 적극적인 진보 속에서는 군대 자체의 실력이 가장 문제가 되는 것이라며 군의 전투력을 강조하는 한편, 그 모든 것이 경리(經理)를 통해 모든 장비와 조직을 갖추게 된다는 점을 지적하면서 국방재정의 문제를 중시하였다.[63]

그런데 신 장관이 취임한 직후의 국내·외 상황은 호남지방에서 반란군 및 공비의 토벌작전이 전개되었는가 하면 남파 유격대의 잠복으로 인한 사회혼란이 심각한 지경이었다. 게다가 중국에서는 국공내전이 공산화로 종료되었으며, 특히 북한의 인민군은 조·소 군사비밀협정과 상호방위협정을 체결하여 전력증강을 위한 일련의 과정을 밟고 있었다. 이로부터 사실상 남북간의 전력격차가 발생하기 시작하였던 것인데, 당시 남북간 전력격차 발생과 관련해서는 후술하겠다.

신 장관은 국방정책의 기본방향을 육·해·공군의 급속한 육성강화, 남한 각지의 공산게릴라 토벌을 통한 치안확보, 군 내부에 침투한 좌익계 불순분자의 일소 및 군기·사상통일을 통한 반공태세 확립, 그리고 장병의 자질향상을 위한 군사교육 기관의 증설 및 장교의 해외군사교육기관 파견

60) 國防部, 『韓國戰爭史』 [1], 312쪽.
61) 「동아일보」(1949. 3. 22); 『資料』 11, 228쪽.
62) 「月刊 國防」(1949. 4); 國防部, 『國防史』 [1], 155쪽.
63) 「서울신문」(1949. 3. 26); 『資料』 11, 279쪽.

을 통한 신군사지식의 습득 등에 두었다.[64] 이 같은 기본방향 아래 우선 전임 장관이 만들어놓은 국방부 제4국과 참모총장제를 폐지하였다. 국방부 제4국의 폐지는 특수부대의 발전을 저지한 것이었는데, 제4국이 이중업(李重業) 등 남로당 간부 검거를 비롯하여 공헌을 한 점도 있으나 일부 정보원들의 탈선행위가 사회적 비난의 대상이 되었기 때문이다.[65]

참모총장제의 폐지는 외견상 국방부 조직의 간소화를 위해 단행되었다고 했지만, 실상은 춘천지구의 표무원·강태무 대대 월북사건을 계기로 이응준 육군총참모장이 물러나고[66] 채병덕 소장이 취임한 것과 연계되었다.[67] 이러한 조치는 국방부장관 예하의 참모총장이 각군을 통제하던 것으로부터 국방부장관이 직접 각군 및 각군의 총참모장을 장악할 수 있도록 하여 지휘권을 강화시킨 것이 분명하다. 그러나 거시적인 측면에서 보면, 참모총장제와 더불어 연합참모회의의 폐지란 각군의 전력발전 및 통합전력을 육성하기 위해 구성된 전문적 합의체를 폐지한 것이나 다름없었다.

신 장관 재임시에도 국군의 증강과 정예화는 미국의 제한된 군사원조에도 불구하고 정부 수립 이래 국가의 기본시책이자 국방정책의 기조로 계속 추진되었다. 1949년 5월 12일 국군조직법 제13조에 의해서 종전의 각 여단을 사단으로 승격시켰는가 하면, 3개의 보병연대를 포함하여 1개 사단의 총인원을 10,561명으로 규정하였다. 6월 10일에는 제8사단을 창설한데 이어 6월 20일에는 수도경비사령부가 창설되어 앞서 언급한 대로 국군의 규모는 당초 목표한 8개 사단 23개 연대로 확장되었다. 그리고 이 장관 재임시 단행된 1차 숙군에 이어 2차 숙군부터 4차 숙군까지 대대적인 숙군을 실시하여 세 차례에 걸쳐 모두 960여명의 좌익 관련자들을 검거함으로써사상적인 분열을 방지하였다.[68]

---

64) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 164쪽.
65) 「동아일보」(1949. 5. 3); 『資料』 12, 22쪽.
66) 「조선, 중앙일보」(1949. 5. 14); 『資料』 12, 103쪽.
67) 「조선일보」(1949. 5. 17); 『資料』 12, 193~194쪽.
68) 國防部, 『國防史』 Ⅰ, 137, 157쪽.

한편, 신 장관은 예비군의 임무를 수행한 호국군을 해체시켰다. 병역법이 공포되어 징병제가 실시됨으로써 과거의 지원제에서 국민개병으로 병원보충이 해소되기는 했지만, 정치적인 이유로 불과 10개월만에 호국군이 해체된 것은 예비적인 국방력을 감소시킨 결과를 초래하였다. 후일 전쟁이 발발하자 혹자들이 4만명에 달하는 호국군이 건재했더라면 북한의 침략을 저지하는 데 유용했으리라는 유감을 제기했던 것도 그러한 까닭이다.[69]

호국군은 전 청년단체를 통합할 목적으로 편성된 지 10개월만인 1949년 8월 31일을 기해 해체되어 일체의 인원 및 장비는 육군본부 예비군국에 인계되었다. 신 장관은 호국군 해체에 앞서 8월 2일 기자회견을 갖고 38도선에 국군정예부대가 배치되어 있기 때문에 방어준비는 완벽하며 또 준비를 계속하고 있어 전혀 문제가 없다고 밝혔다.[70] 그는 호국군을 해체시키고 나서 서울을 비롯한 전국 8개 지구에 각각 병사구사령부(兵事區司令部)를 설치하였다. 그러나, 1950년 3월 이것마저 해체시켰던 것이다.

그러나 예비군의 폐지에도 불구하고 징병제가 바로 실현되었던 것은 아니다. 징병제의 실시는 1949년 8월 6일 병역법(법률 제41호)의 제정을 기다려야 했다. 그해 3월 11일 국무회의에서 만 20세 이상의 청년에게 징병의무를 부여한다는 내용을 골자로 하는 병역법안이 통과되었다.[71] 그후 병역법안은 제4회 11차 국회 본회의에서 무수정으로 최종 통과되었다.[72] 이렇게 하여 근대적인 의미에서의 징병제가 최초로 시행되기에 이르렀다. 신 장관은 7월 27일 담화를 통해 8월 6일 병역법 시행전 강제 징집은 원칙적으로 없을 것이라고 징병제 시행의 의미를 거듭 강조하였다.[73]

1949년 11월 신 국방부장관은 호국군을 대신하여 청년방위대를 창설하였다. 그러나 청년방위대는 국방조직이라기보다는 정치적인 성격이 강한 조직

69) 國防部 戰史編纂委員會, 『韓國戰爭史』 1, 1967, 313~314쪽.
70) 「자유신문」(1949. 8. 3) ; 『資料』 13, 355쪽.
71) 「서울신문」(1949. 3. 15) ; 『資料』 11, 132~133쪽.
72) 「경향신문」(1949. 7. 16) ; 『資料』 13, 159~160쪽.
73) 「경향신문」(1949. 7. 28) ; 『資料』 13, 289~290쪽.

이었다. 국방력의 측면에서 볼 때, 청년방위대는 호국군과 달리 실효성 없는 어용단체에 불과한 것으로 평가되었다. 이러한 제 청년단체의 통합은 이범석의 민족청년단과 이청천의 대동청년단을 없애버리기 위한 정치적 목적에서 비롯된 조치였다는 것이다.[74] 신 장관은 정치적 영향하에서 국방력 강화를 등한시하고 북한의 침략우려에 준비없이 호언장담만 하다가 남침을 당했다는 업무상의 책임 측면에서 비판의 대상이 되었다.[75]

신 장관은 재임시 공비섬멸전을 전면적으로 전개하였다. 그런데, 공비섬멸전은 전쟁 직전 적의 후방교란에 대한 적극적인 대처였지만 한편으로 국군의 정규사단을 투입하여 전개한 작전이었기 때문에 주 전선의 방어전력를 유지하는 데 상당한 부담을 주었다. 1949년 말까지 영남 및 호남지역에서 활동하던 공비는 그해 3월 1일부로 설치된 지리산지구전투사령부의 과감한 소탕전으로 대부분이 섬멸되었다. 신 장관은 후방의 3개 사단과 동부의 제8사단을 투입시켜 대대 단위별 섬멸전을 전개함으로써 큰 성과를 거두었다. 그러나 결과적으로 정규군에 의한 공비소탕전은 정규군의 분산을 감수해야 했다.

이렇듯 신 장관은 취임과 동시에 여단 편제를 사단화하면서 정부시책에 맞추어 전력증강을 계속하는 한편, 대대적인 숙군과 공비소탕전을 전개하여 군내·외의 사상적 동요나 혼란을 방지하는 데 힘을 쏟았다. 호국군을 폐지하거나 일부 직제를 변경하여 전력배비에 있어 정비를 가했지만, 전쟁 직전의 국방력은 여전히 미국의 원조 정도에 의해 크게 좌우되고 있었다.

실제, 이 대통령은 물론 신 장관도 미국정부에 군사원조의 증대를 강력하게 요청했으며, 국민적인 지지와 외교활동에 힘입어 1949년 12월 중순에서 1950년초에는 미국 조사반이 한국에 파견되어 1950년 1월 26일 한·미간 최초의 상호방위원조협정을 체결하는 단계로까지 진전되었다. 그러나 그

74) 佐佐木春隆, 姜昶求 譯, 『韓國戰秘史 -建軍과 試鍊』, 兵學社, 1979(5版), 241쪽 ; 韓鎔源, 『創軍』, 博英社, 1984, 120쪽.

75) 國防部, 『韓國戰爭史』 1, 313쪽.

러한 조치에도 불구하고 전쟁 직전 남북한 군사력 균형은 소련의 특별지원에 의한 북한의 남침으로 인하여 이미 발생한 격차를 좁힐 만한 시간이 없었다.

⑵ 국방현안과 미국의 군사원조

정부 수립 전후로 남한내의 사회적인 소요는 치안문제로서 뿐만 아니라 군의 이념적 통합을 위해서도 해결해야 할 절실한 과제였다. 1948년 제주 4·3사건이나 10월 19일의 여·순사건, 그리고 11월 2일과 12월 6일에 발생한 제6연대 대구사건 등은 모두 군의 사상적 일체성이 의심되는 사건이었다. 이로써 숙군(肅軍)이 제기되었는데, 국방경비대의 초기 숙군과 달리 대대적인 것이었다.[76]

숙군은 1948년 6월 18일 제주도 주둔 제11연대 박진경 대령이 같은 연대 소속의 문상길 중위가 조종하는 좌익분자에 의해 피살된 사건과, 여수의 제14연대에서 지창수, 김지회, 홍순우 중위가 반란을 야기시킨 10·19사건을 기화로 전군으로 확산되었다.[77] 특히 여·순사건은 국군의 이념적 통일성을 훼손한 충격적인 사건이었다. 이승만 대통령은 처음에 우익에 의한 쿠데타로 의심하여 조치를 취하는 것을 망설였으나 이범석 국방부장관은 신속한 조치만이 국방경비대의 내부 와해를 막을 수 있다고 건의하였다.[78] 이 장관의 숙군에 대한 입장은 명료했으며, 실상 숙군작업은 그의 국회보고에서도 알 수 있는 바와 같이 여·순사건 이전부터 진행되었다.[79] 그러

---

76) 肅軍에 대한 연구성과로는 魯永基, 「陸軍 創設期(1947년~1949년)의 肅軍에 關한 硏究」(成均館大學校 大學院 碩士學位論文, 1998)이 참고된다.

77) 國防部, 『韓國戰爭史』 1, 495~496쪽.

78) A. R. Millett, "Captain James H. Hausman and the Formation of the Korean Army 1945~1950", Armed Forces & Society, Summer, 1997, vol. 23, no. 4, pp. 523~524.

79) 「여순반란사건에 대한 보고(1948. 10. 28)」(『制憲國會速記錄』 2, 670쪽) ; 노영기, 「육군

한 숙군작업으로 1948년 12월 초순경 이미 장교 및 사병 등 1,100명이 구속되어 수사를 받았다.[80]

숙군을 통한 군의 이념적인 통합이 추진되는 동안 또 하나의 국방현안으로 제기된 것이 주한미군 철수에 따른 공백을 메울 군사력 증강이었다. 정부 수립 직후 강력한 군 건설을 위해 군 지도부가 노력한 것은 사실이지만 국가경제의 영세성과 국가재정의 빈곤으로 인하여 자주적인 국방력을 보유한다는 것은 크게 제한되었다. 따라서, 건국초기의 난관으로 국가경제의 기반조성은 물론이고 막대한 예산을 필요로 하는 국군의 육성과 장비, 그리고 시설은 전적으로 미국의 원조에 의존하던 실정이었다.

그러한 상황에서 1948년 8월 24일 한·미 군사안전잠정협정을 체결하고 정식으로 주한미군으로부터 국군창설에 필요한 장비지원과 교육훈련을 지도받았다. 그러나 국가의 여건 불비로 북한군의 전력에 비하여 뒤떨어지고 있는 국군의 전력을 심각하게 우려한 정부 당국은 앞서 언급한 바와 같이 미국의 적극적인 군사지원을 촉구하기 위한 외교활동을 전개하는 한편, 안보역량을 강화하는데 전국민이 적극 참여해 줄 것을 촉구하였다. 그러나 결론부터 말하자면 미국의 군사원조는 그다지 효과적이지 못했다.

NSC 8/2의 결정에 따라 미군에는 1949년 3월 하순 한국을 철수하기 전에 모든 보급품과 장비를 한국군에게 인계하라는 명령이 하달되었다. 미군은 무기 및 장비사용법을 전수하는 것 외에 작전에 있어서는 공격, 방어시의 분대·소대·중대의 시범훈련과 대대기동훈련을 보여주었다.[81] 그러나 근본적으로 NSC 8/2의 결정대로 한반도에서 전면전이 발생할 경우 미국이 한반도를 포기하려 한 상황에서 미국의 군사원조는 그 범위가 해군이 아닌 해안경비대(Coast Guard)와 공군의 정찰임무에 국한되는 등 분명한 한계가 있었다.[82]

창군기의 숙군에 대한 연구」, 33쪽.

80) 「한성일보」(1948. 12. 7); 『資料』 9, 454쪽.

81) 國防部, 『韓國戰爭史』 1, 317쪽.

결과적으로 미 국무부는 1949년 4월까지 1개 연대 규모의 병력을 한국에 계속 주둔시키면서 소련이 주한소련군의 철수를 발표한 지 6개월이 지난, 1949년 6월 29일 잔여병력의 철수를 마쳤지만,[83] 한국의 입장에서는 충분한 군사적 이양이 이루어진 상태가 아니었다. 그 무렵 북한은 남한을 위태롭게 할 것으로 예측되었고, 소련은 공산경찰군 15만명을 훈련시키고 있었다. 남한내의 경찰병력은 이보다 훨씬 적은 수였다. 이 때문에 미군 3만명의 병력을 잔류시켜 남한이 자력으로 방어할 수 있도록 지원해야 한다는 것이 이 대통령의 생각이었다.[84]

1949년 6월 이 대통령은 주한미군의 철수에 즈음하여 한국군의 육·해군 및 경찰의 무기가 충분하지 못하고 실전용 군수물자 역시 3일분에 불과하다는 점을 경고했다. 그리고 그해 3월 조병옥 박사가 요청했던 군원증가안[85]을 재고해 달라고 촉구하였다. 그러나 미 합참은 한국군이 독자적으로 방위할 수 있다고 과신하고 이를 일축해 버렸다.[86] 철군에 따른 미국의 한국방위를 위한 지원은 육군 병력 6만 5천명을 기준으로 한 소요장비 및 소수의 해군함정과 미군사고문단(KMAG)을 설치하는 것에 그쳤다.[87] 이에 1949년 10월 20일 신성모 장관은 미 육군참모총장에게 군사원조의 재고를 호소하는 서신을 보냈다. 서신에는 북한과 한국군의 현황을 분석하고 정규

82) NSC 8/2, CONCLUSION c. pp. 54~56 ; *FRUS 1949*, pp. 977~978.

83) *MacArthur Hearing*(Military Situation in the Far East), USGPO, Washington, 1951, pp. 2008~2013.

84) 「경향신문」(1949. 1. 4) ; 『資料』 10, 31쪽.

85) 조병옥은 1949년 3월 24일 한국정부의 특사 자격으로 국군에 대한 미 군사원조의 증가를 요구하기 위하여 애치슨 국무부장관에게 '군사원조요청서'를 제시한 바 있었다. 이는 남한내 군사력을 20만명의 수준에서 육·해·공군을 편성하고, 이에 대한 원조를 요청한 것이었다. 〔「조선일보」(1949. 3. 26) ; 『資料』 11, 255쪽.〕

86) 姜秉奎, 『韓國戰爭의 政策環境』, 翰林出版社, 1970, 53쪽.

87) 하우스 만의 증언에 의하면 1949년 6월 30일까지 한국측에 미군은 5,600만 달러에 상당한 5만명분의 장비 이양과 이에 대한 6개월분 수리부속 100만 달러 상당의 군원품이 지원될 예정이었다.(「하우스만의 증언록」, 1981. 4 ; 國防部, 『韓國戰爭史』 [1], 210쪽)

군 3만 5천명이 추가된 10만명의 병력과 예비군 10만명을 지원하는 무기와 탄약을 절박하게 요청하는 내용이 담겨 있었다.[88]

5일 후에 당시 주한 미군사고문단장 베아드(John E. Baird) 대령이 본국에 1,800여만 달러 상당의 추가 군사원조를 요청하였다. 이러한 요구에 힘입어 겨우 1950년 1월에 가서야 1,900만 달러의 추가군원이 마련되었고, 3월경 다시 1,097만 달러의 원조액이 확정되었다.[89] 그리고 6·25전쟁 시까지 35만 달러에 해당하는 통신장비와 부속품 일부가 수송되었을 뿐이다. 한국군은 1950년초 약 9만 8천명의 병력으로 보병 8개 사단에다 그 중 6만 5천명만이 소부대 훈련을 마친 상태였다. 그 나마도 중화포·전차·항공기는 가지고 있지 못했다. 그럼에도 불구하고 당시 미군사고문단장 로버츠(W. L. Roberts)는 "미국을 제외한다면 세계에서 가장 훌륭한 육군"이라고 평했던 것이니, 이는 명백한 과장이었다.[90]

이렇듯 기대에 못미친 군사원조하에서 한국군은 38도선과 후방에서 동시에 북한군과 공비들의 위협에 대처해야 했다. 정부 수립을 전후로 북한의 지령에 의한 5·10선거의 방해는 물론, 제주4·3사건을 비롯하여 여·순사건, 대구사건, 강태무·표무원 대대 월북사건 등을 통해 정부수립을 저지하거나 군 내부를 와해시키고자 하는 공작이 전개되었다. 그런가 하면 북한은 대대적으로 무장공비를 편성하여 오대산, 일월산, 용문산 방면으로 침투시켰고, 동해안 양양 일대로는 1948년 11월 14일부터 1950년 3월 28일까지 10여 차례에 걸쳐 후방침투공작을 시도하였다.[91]

당시 육군 정훈감실의 보도과에서 옹진·개성·주문진·호남지구의 전투에서 상당한 전과가 있었음을 보도했지만,[92] 그것은 어디까지나 전면전이

88) 「申性模 國防部長官이 美 陸軍參謀總長에게 보낸 軍援에 관한 覺書(1949. 10. 20)」; 國防部, 『國防史』 1, 1984, 142쪽.
89) *MacArthur Hearing*, p. 1993.
90) 國防部, 『國防史』 1, 143쪽.
91) 國防軍史硏究所, 『國防政策變遷史』, 1995, 45쪽.
92) 「경향신문」(1949. 7. 31); 『資料』 13, 332쪽.

아닌 공비소탕 즉 제한된 게릴라 침투에 대한 작전의 결과였던 것이다. 오히려 심각한 것은 38도선 지역에서 발생한 남한 경찰대와 북한의 보안대와의 충돌이었다. 양측의 충돌은 남한에 단독정부가 들어선 이후 남북관계를 그 어느 때보다 긴장상태에 놓이게 만들었다.[93]

그러한 무력충돌의 양상은 확실히 정부수립 직전과는 달랐다. 그것은 이질적인 체제의 가시화로 대항의식과 경쟁심·적대감이 가열된 상태였다. 소련군 철수를 대신하여 북한군과의 증대된 직접 접촉도 한 몫을 거들었다. 이윽고 9월 9일 북한에도 조선민주주의 인민공화국이라는 또 다른 정부가 수립되었다. 더군다나 미군철수가 확실해진 상황에서 북한군의 증강은 한국을 크게 위협하고 있었다.

1949년에도 북한의 대남침투는 38도선은 물론 남로당에 의한 남한내 공작으로 계속되었다. 그 대표적인 예가 3월 초순경 일어난 거제도사건이다.[94] 채병덕 육군참모총장은 3월 3일 담화를 통해, 38도선 지역에서의 경비와 숙군문제와 관련하여 1949년 1월 15일부터 2월 15일 한달 사이에 77회에 걸친 북한군의 불법침입이 있었다고 경고하였다. 특히, 남한 경찰복장을 하고 '배천서(白川署)'를 소각하는 등 도발의 양상이 다양해졌다는 점을 강조하면서 군을 좀먹으려는 남로당 특수군의 공작이라고 규정하였다.[95] 군 수뇌부들도 38도선에서의 북한도발과 남한내 공산당 준동이 당시 군의 전력을 분산시킨다는 점을 인식하고 있었던 것이다.[96]

---

93) 「세계일보」(1948. 9. 1) ; 『資料』 8, 155쪽.

94) 「조선일보」(1949. 4. 26) ; 『資料』 11, 15~16쪽.

95) 「동아일보」(1949. 3. 4) ; 『資料』 11, 21쪽.

96) 1948년 8월 6일 미 군사고문단장 로버츠가 워싱턴으로 보낸 전문에는 북한군의 도발양상을 가늠해 볼 수 있는 데이타가 나온다. 당시 한국의 육군본부는 1949년 7월 29일부터 그해 8월 5일까지의 기간 중에 실시한 작전의 결과를 보고하였다. 이에 따르면, 그해 8월 4일 발발한 옹진반도의 상황을 제외하고도 북한군은 38도선상에서 120명 사살, 210명 부상에다 남한 내에서 공비 62명 사살과 2명 부상, 17명 생포 등 모두 182명 사살, 212명 부상, 17명이 생포되었다고 한다(ROB185 : FROM CHIEF KMAG SEOUL KOREA TO DA WASH DC, 6 AUG 1949).

그해 3월 20일 갓 취임한 신 장관에게 이 대통령이 직접 국무회의시에 제주도 순시를 명하고 있는 것도 그러한 남한내 사태를 얼마나 심각하게 우려했는 지를 말해주는 대목이다.[97] 당시 국방비의 상당 부분이 이러한 반란진압과 공비소탕에 투입되었다는 점은 국군의 군사력 건설에 지장을 초래하여 1949년을 기점으로 북한과 군사력에서 큰 차이를 낳게 한 또 하나의 요인이 되었다고 본다. 이 점은 다음 항에서 살펴보게 될 것이다.

이렇게 볼 때, 한국군의 국방력 건설은 기본적으로 미국의 군사원조에 대폭 의존하고 있는 상태였고, 자체 국방비의 상당 부분이 반란지구의 진압경비로 사용되었다는 점을 간과해서는 안된다. 따라서, 우리 군의 국방정책은 초기의 강력한 군대를 건설하기 위한 목표 하에서 어느 정도 전력증강의 계기를 마련한 것은 사실이지만, 북한의 남침계획이 수립되어 소련의 특별지원이 진행되면서 그 격차를 줄일 수 없는 정도로 커졌다는 점을 거듭 상기하지 않을 수 없다.

(3) 국방정책의 성격

건국 직후 국방정책은 국가적으로 여러가지 제한된 여건 속에서 그 기본이념을 독립된 민족국가의 건설을 뒷받침하는 전력을 갖추는 한편, 반공(反共) 이념에 뿌리를 둔 군의 사상적 통일을 이루어 사상군대로서의 정체성을 확립하려는 노력에 집중되었던 것이라고 평가할 수 있겠다. 정책의 방향은 연합국방을 모토로 미국을 비롯한 자유우방과의 연대를 강조하는 가운데 부대증편을 도모했는가 하면, 제주 4·3사건을 비롯하여 여·순사건, 대구사건, 그리고 지리산 공비소탕전, 38도선 개성 일대의 북한군 남하사건 등 전·후방지역의 비정규 작전을 수행하면서 국군의 사상적 일체감이 모

97) 「1949년 3월 30일 국무회의록」(『국무회의록 1949, 1950, 1951』, 정부기록보존소 소장 자료)

색되었다.

숙군이 진행되면서 군의 사상적 통일은 더욱 강조되었다. 이범석 국방부 장관은 재임기간 중 다른 무엇보다 사상통일을 강조하였다. 그것은 지난 항일투쟁의 경험에 의한 것이기도 했지만 이념분리에 의한 사회적 혼란으로 군의 결속과 일체감에 영향을 줄 것을 우려했기 때문이었다. 여·순사건을 처리한 후에 '국군의 3대선서문'을 제정하여 공포한 것은 그러한 고심을 반영한 한 실례다.[98] 군의 사상과 정신의 일체감은 국방기구의 개편이나 당시의 군인정신을 형성하는 데도 깊은 영향을 주었다. 국방부는 직제개정을 통해 각군 총참모장이 각군을 직접 지휘하도록 했는가 하면 군은 사상적 일체성을 위한 숙군작업을 가속화하였다. 군 수뇌부들은 사상적 통일을 거듭 강조하면서 언론과의 접촉을 통해 '정화와 숙군'을 당면과제로 천명하였다. 그러한 과정에서 영웅적인 군인들이 탄생했는데, 개성 송악산 전투에서 장렬히 전사한 육탄 10용사나[99] 여·순사건에서 순직한 백인기, 위대선 등이 그들이다. 실로 반공은 국군의 절대적인 가치가 되었다.

한편 반공군대로서 국군의 방향이 확고해져 가는 동안, 북한과 소련의 계획적인 남침 준비와 그에 따른 후방교란은 우리 군의 정책수행에 있어 정규군의 전략적 발전에 커다란 장애로 작용하였다. 김일성이 스탈린과 최초로 남침계획을 의논한 것은 1949년 3월 모스크바 방문 당시였던 것으로 확인되고 있다. 소련에 대한 특별요청을 통해 전쟁을 본격적으로 준비하게 된 북한군은 1949년 8월 이후부터 1950년 6월 전쟁 직전까지의 상황에서

98) 국군의 3대선서문은 역사성·사상성·군인정신을 담고 있었다. 그것은 우리는 선열의 혈적을 따라 죽음으로써 민족국가를 지키자, 우리의 상관, 우리의 전우를 공산당이 죽인 것을 명기하자, 우리 군인은 강철같이 단결하여 군기를 엄수하여, 국군의 사명을 다하자는 것이었다. 3대선서문은 장병의 국가민족의식을 앙양하고자 여·순사건 전몰장병위령제를 계기로 전군에 선포된 것인데, 선서문에서는 국군의 기본정신을 광복군의 독립 투쟁심을 계승하여 투철한 애국사상과 반공정신으로 무장된 사상전사로서의 기본을 갖출 것을 강조하고 있다. 선서문은 1949년초 내용을 다소 수정하여 '國軍盟誓'로 개정, 공포되었다.

99) 「동아일보」(1949. 5. 21); 『資料』 12, 271~272쪽.

전력상 남한보다 확실한 우위에 서게 되었다.

당시 소련측 보고서를 보면, 남한에서 미군이 철수한 후 북한내의 소련군 및 외교부와 정보원들은 남북의 전력격차를 목격하고 있었다. 북한군은 한국군에 비해 76㎜밀리 이상의 대전차포와 자주포 등을 비롯하여 T-34와 같은 중전차, 그리고 YAK-9나 IL-10 항공기 등 첨단장비에서 앞서고 있었다.[100] 게다가 그러한 현실적인 전력의 차이 외에 남한내 반란에 대한 공비토벌 등은 당시의 사회적인 혼란을 수습했다는 성과에도 불구하고 국군의 정규군으로 성장에는 마이너스적인 영향으로 작용하고 있었던 것이다.

북한에 대한 소련군의 특별원조와 달리, 남한에서는 정규군의 편성이 전쟁 직전까지 8개 사단 편성에도 불구하고 무기장비는 크게 제한된 상태였고, 그나마 정규 사단 가운데 절반에 가까운 3개(제2, 3, 5) 사단이 후방에 침투한 게릴라를 소탕하는 데 힘을 쏟고 있었다. 따라서 국군의 교육훈련 상황은 결과적으로 정규전에 필요한 훈련에 차질을 빚은 것이다. 그 무렵 여수·오대산·동해안·포항 및 주문진 등지에서 해군작전이 전개되었다는 기록이 있지만,[101] 훈련은 소부대 규모에 그치는 것이었다. 전체적으로 남한 내 공비의 준동은 정규군의 전투력을 분산시키는 결과로 나타났다고 하겠다.

1949년말 영남과 호남 지역에서 암약하던 공비는 지리산지구전투사령부와 태백산지구전투사령부의 설치에 따라 전개된 소탕작전으로 대부분 섬멸되었지만,[102] 그러한 작전으로 국군은 우선적으로 정규작전 능력을 배양해야 하는 교육훈련의 기회를 잃고 말았던 것이다. 더욱이 심각한 문제는 국방예산을 정규전에 대한 대비보다 후방침투에 대한 토벌비용으로 소모하게 했다는 사실이다. 1948 회계연도와 1949 회계연도의 국방예비비와 1950년

100) 신범식, 「소련의 북한 군사지원」, 590~591, 603쪽 ; Alexandre Y. Mansourov, *Communist War Coalition Formation and the Origin of the Korean War*, Appendix 7, pp. 441~442.

101) 「시정월보」 제3호, 61쪽 ; 『資料』 11, 331쪽.

102) 「서울신문」(1949. 10. 2) ; 『資料』 14, 293쪽.

도 국방비의 지출 항목이 반란을 진압하기 위한 병력조달, 그리고 사변 수습비에 거의 대부분이 사용되었다는 점이 <표 1>에서 나타나듯이 이를 잘 입증해 준다.

이렇듯 국방예산 중 예비비의 80~90% 정도가 국방력 건설보다 현안으로 대두된 공비토벌을 비롯한 사태 수습비에 투입되었는가 하면 전력상으로도 정규군이나 후방의 역량은 소요진압으로 전환되었다. 따라서, 호국부녀대(護國婦女隊)와 같은 사회단체의 참여[103] 역시 외견상 지역 치안유지

<표 1> 1948/1949회계연도 국방예비비와 1950회계연도 국방비 사용내역[104]

단위 : 천원(1948~49), 100만원(1950)

연 도	총 액	사 업 명	비 용
1948	208, 715	반란지구수습비	197,183
		병력수송 및 대함운송비	4,497
		특정 급여금	105
		함정 수리비	6,300
1949	4,684,160	병력 확충비	1,539,293
		의량비 증액	2,800,540
		병기용 유류비 증액	294,327
		육군병원 설치비	30,000
		국방잡지(정신교육 용)	20,000
1950	132,430	국방부 본부	270
		각군(육・해・공)	20,180
		국방보충비	1,960
		군사비/영선비	6,360
		6・25사Z변수습비	103,670

103) 「강원일보」(1949. 3. 6) ; 『資料』 11, 61쪽.

104) 國防部, 『國防部史』 第1輯, 221쪽 ; 國防部, 『國防史』 [1], 397, 399쪽 ; 韓國銀行 調査局, 『經濟年鑑』, 1949, 131쪽 ; 國防部, 『國防史』 [2], 1987, 439쪽 ; 韓國銀行 調査局, 『經濟年鑑』, 1955, 104~105쪽.

와 민족정신을 앙양하는 활동의 일환으로 민간역량이 발휘된 것이었지만,다른 한편에서는 신생국에서 사회통합이나 조직에 집중되어야 할 국민적 역량이 분산된 한 실례라고 이해된다.

4. 마 치 기

지금까지 1948년 정부 수립 이후 6·25전쟁 직전까지 소위 '건군기'에 해당되는 시기의 국방정책과 그 성격에 대해서 살펴보았다. 기간 중에는 대통령의 시정방향에 맞추어 2명의 국방부장관이 국방업무를 관장하였다. 당시의 국방정책은 신생국으로서 국가건설(State-Building)의 과정에서 국가재정의 한계로 제한을 받았는가 하면 미 군정기를 거쳐 정부수립으로 전환하는 과도기에 미국의 대외정책에 의해 결정적인 영향을 받고 있었다. 게다가 북한에 대한 소련 지원정책과의 관계라는 측면이 고려되지 않는 한 전쟁의 억지에는 구조적인 취약점이 있었다.

그러한 열악한 구조적인 여건에도 불구하고 이범석 장관과 신성모 장관은 6·25전쟁 직전까지 '건군의 기반'을 조성하면서 북한의 군사적인 도발을 억제하기 위해 전력증강에 비중을 두었다. 그러나 정부수립 전에 조선경비대를 정규군대로 전환시켜 국군을 육성한다는 원칙적인 입장은 유지되었지만, 미국의 대외정책 변화로 군사원조가 제한되어 전력증강을 제때에 실현하기 어려웠다. 게다가 북한군의 후방침투와 방해공작으로 국군의 정규전에 대비하여 전력을 강화하려던 계획은 차질을 빚었다.

1948~1950년 간의 국방예산 중 예비비 가운데 후방의 공비토벌을 위한 비용이 80~90%에 육박하고 있었던 것이다. 특히, 전쟁을 위한 소련의 특별지원으로 남북한의 군사력 격차는 1949년 중반 이후 심화되어 6·25전쟁 직전에는 국군의 전쟁억제력에 한계로 작용하였다.

그러므로 당시 추진된 국방정책은 현실적으로 부족한 국가재정에다가 군사력 증강을 제한하는 국제적 여건 속에서 신생 독립국가의 군사력 건설에 대한 기대와는 달리 충분한 준비없이 단행된 미군철수로 인해 의지와 현실간에 큰 괴리가 있었던 셈이다. 정책수행 과정에서 제한된 군사원조와 전력증강의 범위를 극복하기 위해 기본적으로 반공사상에 토대를 둔 사상통일이 강조된 것이라든지 숙군작업을 거치는 동안 군의 결속과 정신무장이 상대적으로 비중있게 다루어진 것도 그러한 영향 때문이었다고 하겠다. 따라서 건국 직후 국방정책은 북한측이 계획한 남한내 혁명세력을 규합하여 전·후방을 동시에 전장화 한다는 전략적 판단을 원천적으로 차단하는 데는 성공했지만 전쟁의 국면에서 현실적으로 전력 열세를 만회하는 데는 한계가 분명하였다. 결국, 연합국방 정책은 다시 연합국의 참전을 통해 전쟁을 극복하지 않으면 안되는 상황으로 귀결되었다.

KCI