

한국 국방체제의 형성과 조정, 1945~1970

白 奇 寅*

1. 머 리 말
2. 한국의 국방체제 형성(1945~1950)
3. 6·25전쟁과 국군의 증편, 그리고 조정(1950~1970)
4. 맺 음 말

1. 머 리 말

정부수립과 동시에 한국의 국방체제는 군정기의 조선경비대에서 '대한민국 국군'을 주체로 하는 군사구조로 개편되었다. 국군은 국가건설을 위한 건국과정에서 공식적인 국가기구로서 군사조직의 골간이었다. 국방체제는 정부조직법에 의해 국방부를 조직하고, 다시 국군조직법에 의한 각 군의 편성으로 이루어졌다. 이는 단순히 군사조직만이 아니라 국방정책 및 제도적 기틀을 다지는 작업이었기 때문에 법제화와 기구의 조직을 수반했다.

* 군사편찬연구소 책임연구원

따라서 당시의 국방체제는 실제 운영보다 법제적인 틀이나 형식을 갖추는데 치중한 것이었다.

6·25전쟁을 겪으면서 그 같은 국방체제에는 양·질적으로 엄청난 변화가 있었다. 건군의 작업에 해당할 수 있는 국군의 확장, 예컨대 군 구조, 국방정책 수립체계, 군사력 건설 및 운용의 전략화 등이 60년대 초반까지 계속된 것이다. 다시 말하면, 국군은 전쟁을 계기로 확장과 감군 및 조정을 거치면서 기본 골격과 정원 규모를 결정지었던 것이라고 할 수 있다. 즉, 국군의 실질적인 건군의 바탕이 6·25전쟁 직전에 완료된 것이 아니라 단지 시작에 불과했던 것이고, 전쟁 과정을 통해 건군작업은 보다 실제적이고 본격적으로 추진된 셈이었다고 하겠다. 역설적이지만, 전쟁은 한국군에게 한반도 안전에 필요한 병력 규모와 전력수준 및 군 구조를 파악하고 이를 구비하게 만든 계기였다.

이러한 관점에서 본고는 기왕에 건군문제와 관련하여 제기되어 왔던 군사조직 창설 등 군사력 건설 외에도 이를 운용하는 정책·전략적 메커니즘을 통해 한국 국방체제의 형성과 그 구조적 성격을 구명해보고자 한다.¹⁾ 자료나 접근방법은 역사학적인 방법을 기본으로 하면서도 그 골격은 정책학 또는 군사학 일반론에 입각한 틀과 방법을 적용하였다. 특히, 기왕에 국방조직을 비롯한 공간사 편찬의 성과²⁾ 위에서 미측의 자료인 *FRUS*와 같은 사료를 실제 방증하는 공간적인 자료나 개인의 소장자료를 찾아 검증하거나 보정하고자 했다. 예컨대, 백선엽 대장의 출장보고서나 구술자료,³⁾

- 1) 이러한 관점에서의 연구성과는 필자의 다음 논문이 참고된다.: 「건국 직후(1948~1950) 국방정책의 형성과 그 성격」, 『군사』 제46호, 2002; 줄고, 「국방정책 형성의 제도화 과정(1948~1970)」, 『국방연구』 제47호, 2004. 필자는 본고를 작성함에 있어서 내용 중 관련된 부분에 대해서는 이 2편의 논문에 근거해서 재정리했다.
- 2) 國防部, 『國防部史』 제1집, 1954; 國防部, 『國防史』 제1권, 1984; 國防部, 『國防史』 제2권, 1987.
- 3) 「백선엽 장군의 방미보고서」(영문본)의 출처는 필자가 2001년 청와대 대통령사료관에서 발견한 것으로 한·미간에 제1차 감군에 관한 결정적인 확인자료가 된다. 그리고 백장군과 직접 면담을 통해 사실에 관한 보충설명도 들었다.

또는 김정렬회고록 등이 그 대표적인 예다.

필자의 노력이 국군의 창설과 발전과정에 대한 폭넓고 실제적인 이해의 계기가 되길 바라며, 군사사적인 관점에서 군사력 건설과 국방정책·제도에 관한 유기적 관계를 종합적으로 파악하는 데 도움이 되길 기대한다.

2. 한국의 국방체제 형성(1945~1950)

(1) 조선경비대 창설과 확장

8·15광복을 맞이한 한국의 미래는 불투명했다. 종전 직전, 소련은 선전 포고를 하고 대일전에 참전함으로써 전후 한반도의 상황을 결정짓는 변수로 등장했다. 소련은 애초에 진공목표를 만주에 두었지만, 이제는 한반도 진공과 일본군의 무장해제로 전략을 변경했다. 8월 8일 나진을 점령한 소련은 다시 16일 청진항까지 나아가면서 예상보다 빠르게 한반도로 진공하여 일본군의 무장해제에 가담했다.

이에 미국에서는 3부조정위원회를 중심으로 한반도 주둔의 일본군 무장해제에 관한 뒤늦은 대책을 마련하고, 러스크와 본스틸의 증언에서 보듯이 '30분이란 매우 짧은 시간 안에' 한반도 38도선 획정을 단행했다.⁴⁾ 9월 2일, 맥아더는 38도선 이북에서는 소련이, 그 이남에서는 미군이 일본군의 항복을 접수한다고 발표했다. 이에 따라 미군은 한반도에 병력을 파견하였다. 미군 선발대가 6일 도착한 데 이어 8일 미 제7사단 병력이 인천에 상륙했다. 본대는 9일 서울에 입성했는데, 그날 미군과 일본군 간에 항복문서에 대한 조인식이 있었다.

그리고 10일부로 주한미육군사령부(USAFIK)가 발족하여 사령관에 하지

4) 신복룡, 『한국분단사연구 1943-1953』, 한울아카데미, 2001, p. 93.

중장이, 군정장관에는 아널드(A. V. Arnold) 소장이 취임했다. 이로써 미군정청에 의한 군정이 실시되었는데, 군정 당국은 38도선 이남의 '유일한 정부'로 남한 내 어떤 정치세력도 정통한 정부나 과도정부로 인정하지 않았다. 이러한 미군의 점령정책은 사실상 한국의 정치력을 약화·분열시키는 결과를 초래했다.

한편, 미군은 일제하의 경찰조직과 한국인 경찰을 그대로 활용하여 치안을 유지하면서 일본군의 무장해제를 완료하고, 10월 9일 전국에 걸쳐 부대 배치를 완료했다. 남한의 일부 군사지도자들은 장차 건군에 대비하여 건군 방침과 편성방안 등을 제시하며 꾸준한 활동을 전개했다. 그러나 그들은 군사사설단체의 난립이 사회문제화되자 해체를 요구받았다.

그 무렵, 미군정청에서도 남한지역을 통치하는 기본기능으로 국방기구의 창설이 현실적으로 필요하다는 인식을 하게 되었다. 아널드 장관은 이에 동의하고 맥아더에게 건의하면서, 11월 10일 참모들에게 정치·군사적 여건을 고려한 남한의 국방준비계획을 검토하라는 지시를 내렸다.⁵⁾ 11월 13일 국방부의 전신에 해당하는 국방사령부를 창설하고, 그 다음날인 14일 쉬크(L. E. Schick) 준장은 그의 참모진과 함께 남한의 군대조직과 편성에 관한 기본계획안 작성에 들어가 그달 18일 이른바 '국방군창설안'을 완성했다. 이 방안은 당시 국립경찰을 보강하기 위해 국방군을 창설하고 이를 발전시킨다는 계획이었다.⁶⁾

쉬크안은 기본적으로 5만 명의 국방군 창설이 목표였다. 그러나 그 규모로 인해 본국 정부에서 반대할 소지가 있었기 때문에 하지 사령관은 쉬크 준장의 후임인 참페니 대령에게 곧바로 2만 5천 명 규모의 군사조직안을 검토하도록 했다. 이렇게 입안된 계획이 장차 국군의 모체가 될 조선경비

5) 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, p. 310.

6) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea: KMAG IN PEACE AND WAR*, Washington: Office of the Chief of Military History, 1962, pp. 10-11.

대를 창설하기 위해 12월 말경에 수립한 '뱀부계획'(Bamboo Plan)이었다.⁷⁾ 이 계획은 미 합참이 검토하는 과정에서 다소 조정되었지만 1949년 1월 9일 정식 승인을 얻어 경비대의 창설이 급진전되었다.

한국인들은 경비대의 명칭을 '남조선국방경비대'라 했지만, 미국측에서는 경찰예비대(Constabulary Reserve)라 했다. 소련측의 항의로 국방이란 용어를 빼고 조선경비대라 불렀다. 경비대 창설은 「군정법령 제28호」 제1조 국방사령부의 설치 근거에 따라 추진되었는데, 일정한 주둔지를 기준으로 일반 경찰과 같은 경찰예비대를 운용하도록 한 것으로 그 임무는 경찰지원과 국가비상시에 대처하는 것이었다.⁸⁾

1945년 12월 5일 이미 군사영어학교가 개설되어 통역요원이 양성되었고, 그 인력이 간부자원으로서 각도에 파견되어 모병활동을 추진했다. 1946년 1월 15일 남조선국방경비대가 경기도 양주군 노해면 태릉(옛 일본군 지원 병훈련소)에서 제1연대 제1대대 A중대의 입대를 개시했다. 이날 최초로 20명의 장교들이 경비대 제1연대의 간부요원으로 임명되었다.⁹⁾ 2월 7일 조선경비대총사령부 설치와 동시에 연대창설과 모병업무는 더욱 활발해졌고, 미 제40사단이 1946년 1월 24일 해체되면서 전입된 위관장교 18명(소위 16명, 중위 2명)도 각 도청소재지에 설치될 연대에 편성되었다.

전국에 8개 연대의 창설을 목표로 한 뱀부계획은 제1연대 A중대 창설을 시작으로 1946년 4월 1일 춘천에 제8연대를 창설함으로써 기본 편성을 마쳤다. 조선경비대는 제1연대가 1946년 9월 18일 편성을 완료했고, 기타 연대는 1947년 초까지 세부 편성을 마쳤다. 그러나 대구의 제6연대만은 1948년 6월 15일에 가서야 연대편성을 완료했다. 이렇듯 부대편성이 지연된 것은 신탁통치에 대한 찬반의견이 엇갈렸을 뿐더러 입대 전 소속 사설군사단체와 출신간의 대립·갈등으로 탈영자가 속출했기 때문이었다.¹⁰⁾ 그리고

1946년 7월 2일 제주도가 도(道)로 승격되자 1개 도에 1개 연대를 창설한다는 뱀부계획대로 그해 11월 16일 제9연대를 창설함으로써 이제 조선경비대는 9개 연대 규모의 군대가 되었다.

한편, 조선경비대가 군정법령 제86호에 의거하여 1946년 6월 15일 추인되자 부대증편에 관한 논의가 일어났다. 이는 1947년 초 주한미군의 철수문제로 본격화되었다. 한반도의 전략적 가치를 과소평가하여 유럽에 치중하던 미국은 소련의 집요한 동아시아 팽창주의와 한반도 소비에트화 정책으로 진퇴양난에 처했다. 이런 상황에서 1947년 5월 미 의회는 전시 미군병력의 감축을 전제로 한 군사비 삭감을 결의함으로써 주한미군의 철수를 촉진시켰다.

게다가 트루먼 행정부는 그해 7월 제2차 미·소공동위원회가 결렬되자 대한정책을 재조정해야 할 처지에 있었다.¹¹⁾ 그래서 미군의 철수에 따라 신생국의 안전을 보장하기 위해서는 경비대의 증강과 지원에 관한 즉각적인 조치가 따라야 한다는 점이 설득력을 얻었다. 특히, NSC-8을 통해 한국 정부에 대한 주권국가 수립, 경제와 교육체계의 수립 등을 분명히 하는 한편, 조속한 시일 내에 미군 철수가 가능하도록 모든 수단을 강구하여 한국을 지원한다는 것을 명시했다.¹²⁾

그 무렵, 미 군정 당국은 한국의 행정가들에게 많은 책임을 맡겼으며, 1947년 5월에는 남한에 과도정부가 미측의 정책에 따라 수립되었다. 당시 미국이 병력 부족으로 해외 주둔에 대한 부담이 커지고 있었기 때문에 동년 10월 미 육군부는 새로운 결정을 해야 할 입장이었다. 반면, 하지 사령관은 남한에 본부 및 지원부대로 구성된 6개 사단을 편성하고, 무기와 장비를 1년간 미군이 지원하면서 훈련시켜야 한다는 의견을 냈다.¹³⁾ 병력도

7) Robert K. Sawyer, *Military Advisors in Korea*, p. 13.

8) 國防部 戰史編纂委員會, 『韓國戰爭史』 제1권, 1967, p. 261.

9) *History of Department of Internal Security to 1 July 1948*, p. 20.

10) 韓鎔源, 『創軍』, 博英社, 1984, p. 92.

11) *FRUS 1947*, Vol. 6, p. 738; *FRUS 1947*, Vol. 6, pp. 817-818.

12) NSC 8, ANALYSIS 2. c-(1), CONCLUSION c.

13) Msg, WAR 88572, 16 Oct 47.

북한군의 2배로 유지하고, 우선적으로 81밀리 박격포와 105밀리 곡사포로 무장할 것도 주문했다. 미 합참은 하지의 건의에 기초해 보병 소화기, 37~105밀리의 야포, 그리고 M-24 전차 및 장갑차를 포함한 무장 수송장비 등을 지급하도록 지시했다.¹⁴⁾ 그러나 M-24 전차는 한국지형에 전차 운용이 부적합하고 방어용이 아닌 공격무기라는 이유로 배제시켰다.

1948년 2월 8일 북조선 임시인민위원회가 조선인민군의 창설을 전격 발표하자 남한에서도 조선경비대를 운영하는 통위부에서 완전한 국가독립에 필요한 규모의 국방군 확충작업에 들어갔다. 그 무렵 조선경비대의 병력은 5만 명에 달하고 있었다. 미 군사고문단들도 한국을 도와 3개의 여단을 서울·대전·부산 등에서 창설했는데, 각 여단은 미국 보병사단 사령부 조직을 본뜬 것으로 3개 연대로 편성된 육군과 흡사한 조직이었다.

이러한 상황에서 4월 8일 미 국무부는 하지 중장에게 동년 말까지 주한 미군이 철수할 수 있도록 한국측과 제반 협정을 체결하라는 훈령을 내렸다. 그리고 정부 수립을 앞두고 경비대 병력을 5만 명 수준으로 증원하고 미군 철수에 따라 미군의 무기와 장비를 양도받아 조선경비대를 증강하는 계획도 추진되었다.¹⁵⁾ 이제 미 국무부 역시 1948년 말 주한미군 철수를 기정사실화하고 한국의 경비대를 무장·훈련하라는 지시를 하달했다.¹⁶⁾ 주한미군은 예정대로 1948년 9월 15일부터 철수를 시작했다.

14) WARX 97886, CSGPO to CINCFE, 10 Mar 48.

15) MEMORANDUM FOR RECORD: Withdrawal from Korea (MSB/P&PGp/P&o Div./Lt Col Seedlock/2283/mn(10 November 1947)). 주한미군 철수에 따른 미국의 대한군사원조는 치안유지 및 38도선 경비를 위한 병력 6만 5천 명(해군 4천 명, 경찰 3만 5천 명 제외)에 관한 최소한의 군비를 제공하는 것 외에 국군의 군비증강에 대한 구체적인 계획이 없었다. 미군 철수 당시, 주한미군은 한국에 5,600만 달러에 상당하는 5만 명분의 장비를 이양 중에 있었고, 이 장비에 대한 6개월분의 정비품으로 100만 달러 상당의 군수품이 공급되었다. 이에 정부는 2차에 걸쳐 미 군사원조를 요구했는데, 로버츠 군사고문단장은 이를 1,814만 달러로 추정했다. 1950년 1월 26일 상호방위원조법에 의거, 한·미 상호방위원조협정을 체결하고 그해 3월 9일 대한 군원액은 1,097만 달러로 확정된 상태였다.

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

주한미군이 철수할 무렵, 조선경비대는 통위부 일반명령 제69호에 의거하여 이미 편성된 9개 연대를 근간으로 1947년 12월 1일 제1여단(서울), 제2여단(대전) 및 제3여단(부산)을 창설했다. 3개의 여단사령부는 미군의 보병사단 사령부 조직을 모방했지만 병력은 감소 편성했다. 다시 1948년 4월 29일 제4여단(서울)과 제5여단(광주) 등 2개 여단을 창설하고, 5월 1일부터 4일 사이 제10연대(강릉)를 비롯하여 제11(수원), 제12(군산), 제13(온양), 제14(여수), 제15(마산)의 6개 연대를 추가로 창설하여 여단 예하에 편입시켰다. 이로써 5개 여단 15개 연대로 증편된 조선경비대는 후방지원부대가 보강된 상태에서 1948년 정부 수립을 맞이했는데, 장교 1,430명에 사병 49,087명 등 총 5만 490명에 이르렀다. 해안경비대도 1946년 11월 30일 장교 165명, 사병 1,026명에서 정부수립 직전에 병력 3,000명에 함정 105척을 보유하게 되었다.

(2) 국군으로의 개편과 국방체제 형성

1948년 대한민국 정부 수립과 동시에 통위부는 국방부로, 조선경비대와 조선해안경비대는 각각 육군과 해군으로 개편하고 대한민국 국군이 되었다. 그리고 1949년 10월 1일 육군항공에서 공군이 분리되어 독립함으로써 국군의 현대적인 3군체제가 정립되었다. 정부조직법(법률 제1호) 제14조에 의하여 설치된 국방부는 육·해·공군의 군정을 장리하는 임무를 수행하게 되었다. 이어서 11월 30일 국회에서 국군조직법(법률 제9호)이 통과되어 국방조직의 구체적인 편성이 가능해졌다.¹⁷⁾

이렇듯 통위부에서 국방부로 전환하는 가운데 정부 수립을 전후로 대한민국 대통령과 주한 미 육군사령관 사이에 군사안전 대책에 관한 행정협정을 체결했다. 8월 24일 조인한 한·미 군사협정에는 헌법상 한국군의 총사

17) 國防部, 『國防部史』 제1집, 1954, p. 17.

령관인 이승만 대통령과 주한미군사령관 하지 육군중장이 서명했다. 군사협정은 대한민국과 미 주둔군의 공동안전보장을 위해 한국의 국방·군비 통솔권과 통수권을 점진적으로 이양할 것을 규정한 것이었다.¹⁸⁾

협정은 한국에서 미군이 철수를 완료하기까지 미군 주둔 중에 소요되는 지역과 기구의 사명을 규정한 것으로 기간 중에는 미군이 통위부와 해안경비대의 훈련과 장비를 한국정부에 대해 계속 원조한다는 내용을 포함하고 있었다.¹⁹⁾ 그리고 협정에 따라 주한미군사고문 사절단 예하에 임시군사고문단(PMAG)을 설치했다. 임시군사고문단은 이듬해인 1949년 6월 말 주한미군의 철수가 완료되자 7월 1일 주한미군사고문단(KMAG)으로 공식 활동을 전개했다.

이제 주한미군과 한국정부의 행정협정 체결을 끝으로 한국은 실질적인 독립국가가 되었다. 8월 31일 유동열 통위부장과 이범석 국방부장관 간에 통위부 사무이양에 관한 정식 조인이 있었다. 사무이양식을 거쳐 경비대는 순조롭게 새로운 정부의 국방부장관에게 이양되었고, 군의 지휘권도 장관에게 귀속되었다.²⁰⁾ 과도정부의 조선경비대와 해안경비대는 8월 16일부로 이미 육군과 해군이라 호칭했지만, 9월 1일부로 육군과 해군으로 정식 편입되었다. 그리고 같은 달 5일 종래의 조선경비대는 육군으로, 해안경비대는 해군으로 각각 개칭되었다.

한편, 1948년 11월 30일 국군조직법(법률 제9호)이 공포되었다. 국군조직법은 전문 24조로 이루어졌는데, 제1장 총칙, 제2장 국방부, 제3장 육군, 제4장 해군, 제5장 군인의 신분, 제6장 기타, 그리고 제7장 부칙으로 구성되어 있다. 법령의 기초는 당시 최용덕 국방부차관의 임시보좌관이던 신용

18) 『Executive Agreement between the President of Republic of Korea and the Commanding General, United States Army Forces in Korea, Concerning Interim Military and Security Matters during the Transitional Period』(Signate at Seoul August 24, 1948/Entered into force August 24, 1948).

19) 國史編纂委員會, 『資料 大韓民國史』(이하 『資料』라 약함) 8, 1998, p. 95.

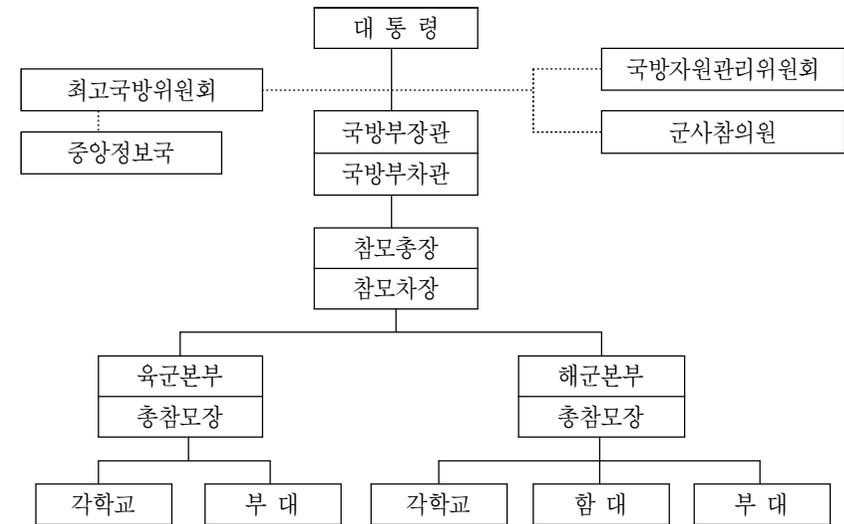
20) 『資料』 8, p. 160.

균(申應均)이 국방부 참모총장 채병덕 대령의 특별지시에 의해 작성했다. 국군조직법에 의한 국방기구의 편성은 <표 1>과 같다.²¹⁾

국방기구의 편성에 이어서 1948년 12월 7일 국방부 직제령(대통령령 제 37호)으로 국방부 본부와 육군본부 및 해군본부의 기능을 발휘할 수 있도록 하는 조직 편성이 이루어졌다. 직제령에 의하면, 국방부 본부에 비서실, 제1국(군무국), 제2국(정훈국), 제3국(관리국), 제4국(정보국), 그리고 별도로 항공국을 두었다. 특히 적극적인 대북 첩보활동과 탐색공작을 위해 설치된 특수정보국인 제4국의 설치에 이범석 장관의 강력한 의지로 미 군사고문단장 로버츠의 반대를 극복한 결과였다.²²⁾ 그밖에 국방부는 육군·해군의 작전용병과 훈련에 관한 중요한 사항을 심의하기 위한 연합참모회의를

<표 1> 정부 수립 직후의 국방기구

(1948. 11. 30일 기준)



21) 國防部, 『國防史』 제1권, 1984, p. 223.

22) 高貞勳, 『秘錄 軍』, 東方書院, 1967, pp. 72-77.

설치하고, 참모총장이 의장이 되어 참모차장, 육군 및 해군 총참모장과 참모부장, 국방부 제1국, 제2국 및 항공국의 각 국장, 그리고 국방부장관이 지칭하는 육·해군 장교로 구성하였다.

1949년 5월 9일 국방부는 기구간소화 작업으로 국방부 참모총장제와 연합참모회의를 폐지하고 육군본부와 해군본부의 총참모장제만 존속시켰다. 신성모 국방부장관에 의한 군 기구의 간소화 조치로 인해 각군의 총참모장이 소관 군의 최고 통솔자가 되었다.²³⁾ 그리고 6·25전쟁이 발발하자 인적 자원을 동원하기 위해 종래의 제4국을 해체하고 1951년 8월 1일부로 병무국을 창설하여 제4국으로 삼았다.²⁴⁾ 이로써 6·25전쟁 직전 한국의 국방조직은 대통령-국방부장관-각군 총참모장 체계를 이루었다.²⁵⁾

이 같은 국방지휘체계하에서 육군으로 개편된 조선경비대는 1948년 12월 7일 국방부 직제령에 따라 조선경비대총사령부를 육군총사령부라 개칭하고, 사령부 예하 부대로 보병 5개 사단(15개 연대)과 지원부대를 편성했다. 병력은 장교 1,403명, 사병 49,087명 총 50,490명이었다. 육군총사령부는 다시 12월 15일 육군본부라 개칭하고, 육군총사령관은 육군총참모장이라 불렀다.²⁶⁾ 육군의 군사력은 1949년에도 계속 증강되었다. 육군은 이범석 장관의 재임 말기인 1월경 이미 제7여단을 창설하여 6개 여단 20개 연대로 늘어났다. 예하 여단을 지원하는 부대편성도 급진전되어 후임 신성모 국방부장관 재임기인 그해 5월 12일 「국군조직법」 제3장 제13조에 의거하여 각 여단을 사단으로 승격시켰다. 다시 6월에 이르러 육군은 제8사단과 수도경비사령부의 창설로 총 8개 사단에 23개 연대가 되었다.²⁷⁾

그밖에 1948년 12월 첩보수집과 검찰기능의 전담기구로 국방부 내에 제4국(특수공작국)의 설치 외에 육군수색학교, 호립부대, 그리고 보국대대 등

특수부대를 창설하여 대적 기능을 강화했다. 비록 제한적이긴 했지만 NSC-8/2의 결정에 따라 1949년 3월 하순 미군이 한국에서 철수하기 직전, 모든 보급품과 장비를 한국군에게 인계하라는 명령이 하달되자 국군은 무기 및 장비사용법의 전수 외에 공격, 방어시 분대·소대·중대의 시범훈련과 대대기동훈련 등 신고리에 의한 전술을 경험할 수 있었다.

해군 또한 조선해안경비대가 정부 수립으로 인해 해군으로 개편되었다. 1948년 9월 5일 조선해안경비대는 해군으로 개칭했고, 그해 12월 15일 해군총사령부는 해군본부라 했다. 그리고 1949년 12월 14일 제1정대(인천), 제2정대(포항), 제3정대(목포), 훈련정대(진해)를 창설함으로써 비록 함정 대부분이 노후화된 소해정에 불과했지만 해상작전과 지상군 지원작전을 위한 해군편성을 모색했다. 또한, 함정 건조를 위한 국민모금운동을 전개하여 37mm포를 장착한 600톤급 유일한 전투함 백두산호(PC-701)를 전쟁 직전에 구비했다. 그해 6월 25일부터 1950년 4월 15일까지 진해특설기지를 진해통제부 및 목포·인천·부산·포항기지를 각각 경비부로 개편하는 한편, 해군을 지원하는 상륙작전에 대비하기 위해 2개 대대의 해병대도 갖추었다. 그 결과, 해군의 부대규모는 3개 정대 33척, 7개 경비부 6,956명에 해병대 1,166명으로 늘어났다.

공군 역시 종래 육군항공부대의 형태로 존재하다가 1949년 10월 1일 분리 독립하면서 기본 편성을 유지하게 되었다. 공군본부직제(대통령령 제254호)에 의거하여 편성된 공군은 20대의 L형 항공기를 갖춘 병력 1,100명의 부대였다. 공군의 독립은 국군의 군구조를 현대적인 육·해·공군의 3군체제로 형성하는 계기였다. 그것은 비록 북한의 공군력에 비하면 매우 열악했으나 국군 항공력의 출발점이었다. 또한, 전 국민들의 '애국기 헌납운동'을 통해 1950년 5월 14일 캐나다로부터 T-6형 항공기 10대를 도입하고 건국기라 명명하며 공군의 기반으로 삼은 사실은 특기할 만하다. 그리하여 6·25전쟁 직전에 공군의 전력은 항공기 L-4형 8대, L-5형 4대 등 12대와 T-6 10대 등 총 22대에, 병력으로는 장교 242명, 하사관 및 병 1,570

23) 國史編纂委員會, 『資料』 12, p. 176.

24) 國防部, 『國防部史』 제1집, pp. 154-155.

25) 金幸福, 『6·25전쟁과 채병덕 장군』, 국방부 군사편찬연구소, 2002, pp. 15-16.

26) 陸軍本部, 『陸軍發展史』 제1권, 1955, p. 21.

27) 陸軍本部, 『陸軍發展史』 제3권, 1977, p. 63.

명, 그리고 군무원 85명 등 총 1,897명에 이르렀다.²⁸⁾

한편, 그 무렵 국군은 군 전력 강화를 위해 예비병력의 확보가 절대 필요한 상황이었다. 1949년 1월 20일 대통령령 제52호로 공포된 호국병역에 관한 임시조치령이 공포되었다. 이는 국군의 창설과 더불어 주한미군 철수가 단행되고 국내적으로 좌익에 의한 소요가 빈번해지자 국방부가 예비병력을 확보하려는 조치였다. 호국군은 자원에 의해 거주지에 주둔하는 연대에 소속하여 생업에 종사하면서 필요한 군사훈련을 받도록 하는 일종의 예비군제였다.

그러나 호국군은 정치적인 논란의 대상이 되어 1949년 8월 6일 병역법의 제정을 계기로 편성한 지 8개월 만에 해체되었고, 대신 1949년 11월 청년방위대를 조직하여 지방청년을 예비병력으로 확보하고자 했다. 하지만 청년방위대는 민병 조직에 불과했기 때문에 군 당국이 통제할 수 없어 전국의 조직망을 구성하던 중 1950년 6월 10일 청년방위대 간부훈련학교를 폐지하고,²⁹⁾ 전쟁이 발발하면서 조직이 해체되자 현역에 편입시켰다.

이렇듯 6·25전쟁 직전까지 국군은 군사력 건설이나 국방조직의 운영체계를 나름대로 잡아가고 있었다. 그럼에도 불구하고, 국군의 전력은 소련의 특별지원을 받은 북한군의 기습남침에 적절한 대응을 할 수 있는 물리력으로서 한계가 있었다.

(3) 국방정책 및 전략

대한민국 건국과 동시에 국방정책이 시행되었지만 대체로 행정부와 국회 차원에서 결정된 국정 전반 및 국방에 관한 단기적인 의미를 가진 시책이었음이 자료상으로 확인된다. 당시 국방정책은 국무총리를 겸직한 이범석

국방부장관이 1948년 8월 3일 국무총리 취임인사와 시정방침으로 제시했다. 이른바 '연합국방'이란 형태로 표현된 국가안보시책 내지 국방시책이 그것이었는데,³⁰⁾ 이는 당시 정책에 국한된 것만은 아니고 전략으로서의 성격도 있었다.

1948년 9월 30일 이승만 대통령은 국회에서 최초의 시정연설을 통해 국정운영 전반에 걸쳐 시책을 표명하는 가운데 정부의 당면정책을 제시하고 그 기본대강을 자유우방 제국과 공존공영의 유대강화, 국민생활의 안정화 및 건국이념에 따른 민족문화발전이라 천명했다.³¹⁾ 이어 이범석 국무총리는 1949년 4월 2일 제70차 국회 본회의에서 신회계연도에 대처할 정부의 기본국책을 언급하면서 대외적으로 국제연합 및 우방제국과의 친선 협조와 대내적으로 국방치안정책 등 8대 당면 주요정책을 발표했다. 정부의 국방치안정책은 필요한 최소한의 정예 정규군의 장비와 우수한 장비를 기간으로 하는 육·해·공군의 확충을 통한 국토방위에 대한 대비책을 강구하는 것이었다.³²⁾

이렇듯 국방정책 또한 정부의 시정방침이라는 포괄적인 방침 내에서 설정되었다. 국방공안시설의 건설에 필요한 경비를 제외하고 대부분의 예산이 국군의 조직편성에 할애되었다. 국방의 당면과제는 연합국방의 추진과 그에 따른 강력한 국방력 건설, 그리고 군 조직의 강화 및 조정이었고, 정책목표는 신생 대한민국이 제한된 여건 속에서 민족적 민주국가를 건설하기 위한 군사력을 갖추고, 반공이념에 뿌리를 둔 군의 사상무장과 군 정체성의 확립에 있었다. 특히, 건군 초기인 만큼 사병제일주의에 입각한 정병양성이라는 군사력 건설의 기본입장을 분명히 하고, 국군조직법을 비롯하여 국방부 직제령과 같은 국방관련법을 제정, 공포함으로써 국방체제의 법적·제도적

30) 「國務總理 就任人事 및 施政方針」(1948. 8. 3).

31) 大韓民國 政府企劃處, 「施政月報」 創刊號(1949. 1. 5), pp. 3-8; 『資料』 8, pp. 528-536.

32) 「제2회 국회정기회의속기록」(1948. 4. 2); 국회사무처, 「제헌의회속기록」 제70호: 『資料』 11, p. 347.

28) 國防軍史研究所, 『建軍50年史』, 1998, pp. 50-55.

29) 陸軍本部, 『陸軍發展史』 제1권, pp. 23-24.

장치를 마련했다. 그리고 군 부대의 증설과 육군수색학교·호림부대·보국부대(제803독립대대) 및 각 여단의 유격대대 등을 창설하여 군 조직의 기본편성을 강화하였다. 또한 육군 병기공장을 설치하는 것 외에 '국군3대선서문'을 제정하여 군의 이념적 일체감 조성을 도모하기도 했다.

반면, 신성모 장관 재직시에는 다소 정책적인 변화와 조정이 있었다. 그는 특수공작국인 제4국과 참모총장제를 폐지하여 종래의 정보수집 및 특수활동을 제한하는 국방조직 개편을 단행하는 한편, 각 여단의 사단승격과 부대 증편, 본격적인 숙군의 단행, 병역법의 제정과 병사구사령부 설치 등 현대적인 의미에서의 징병제를 실시했다. 그리고 징병제의 시행으로 국방체제상으로 군사동원 분야에서 현대적인 의미의 국민개병주의 원칙을 실현했다. 호국군을 폐지하고 청년방위대를 창설하고, 공군과 해병대를 창설하며, 장교의 해외과견 및 병과전문학교 설치 등을 통하여 군 전문인력을 양성하고자 한 것도 그의 재임시에 이루어진 일들이었다.

그러나 당시 국방비를 보면, 1948년에는 정부수립과 동시에 과도정부의 예산을 당회계연도 전반이 끝나는 9월 말로 결산하고, 결산 잔액을 포함하여 10월 1일부터 다음해 3월 31일까지 6개월분의 후반 예산을 신규 편성한 상태였다. 이승만 대통령은 예산교서를 통해 국방사항에 관해 "우리의 국권을 안으로 튼튼히 할 국방과 치안의 확보는 그것이 국세의 전액에 의해 지원(支辨)되어도 부족할 형편이며, 국방·치안은 그 비용관계에 있어 국민과 제1선에서 직접 연결되고 있음에 특히 유의해야 한다"고 강조했다.³³⁾

국회에서는 이 예산을 회계연도가 끝나는 3월 말에 통과시켰는데, 정부안에 대한 심의와 집행예산을 사후에 동시 승인하는 형식을 취한 것이었다. 회계연도 후반예산은 정부 세출규모가 일반회계 297억 2,660만 원에, 특별회계 242억 2,239만 원이 가산된 총 540억 1,899만 원이었다. 이에 반해 세입 규모는 433억여 원으로 계정되어 107억여 원의 적자예산으로 편성되었다. 이 가운데 국방비는 경상부 예산액이 39억 1,876만 3,200원이었고,

33) 大韓民國 政府企劃處, 『施政月報』 제2호, p. 2.

임시부 예산액은 10억 3,721만 7,800원으로 총 49억 5,598만 1,000원이었다. 따라서 국방비는 총 세출예산의 9.2%에 해당하는 것이었다.

당시 정부예산과 국방비를 도표로 정리하면 <표 2>, <표 3>과 같다.³⁴⁾

<표 2> 1948 회계연도 정부예산

세출입	부별	구분	예산
세출		경상부	20,209,265
		임시부	9,517,339
		합계	29,726,604
세입		경상부	18,507,563
		임시부	11,219,040
		합계	29,726,603

자료 : 「시정월보」 창간호(1949. 1. 5), p. 6.

<표 3> 1948 회계연도 국방예산

부처	구분	경상부 예산	임시부 예산	합계
계(국방부)		3,918,763,200	1,037,217,800	4,955,981,000
육군		3,434,998,100	206,283,300 (영선비)	3,641,281,400
해군		476,668,200	4,190,000 (함정정비비)	480,858,200
국방부분부		7,096,900	826,744,500 (국방보충비)	833,841,400

자료 : 「조선은행 경제연보」(조선은행 조사부, 1948~1950).

* 추가경정예산 제외분.

34) 國防部, 『國防史』 제1권, pp. 396-397.

당시 국방예산은 73.5%인 36억 4,128만 원이 육군에, 9.7%인 4억 8,086만 원이 해군에, 그리고 16.8%인 8억 3,384만 원이 국방부 본부에 각각 배정되었다. 국방부의 당초 예산은 회계연도 말인 3월에 5억 6,277만 원의 추가예산(1회)과 2억 871만 원의 예비비가 추가 계정됨으로써 총 57억 2,747만 원으로 증액되었기 때문에 정부의 일반회계 총 세출예산 300억 3,915만 원 중에서 국방비가 점유한 비율은 19%를 차지했다. 그리고 1949년의 국방예산은 당초에 정부 일반회계의 25.4%인 134억 6,211만 원이었는데, 추가예산 및 예비비를 포함하여 243억 3,973만 원으로 증액되었기 때문에 정부 세출 예산 일반회계의 32.8%에 해당하는 비율이었다.

이와 같은 국방비의 증액은 정부가 가중된 재정 압박에도 불구하고 국방비에 큰 비중을 두었음을 의미한다. 이는 1949년 6월 주한미군 철수와 10월의 중국대륙 공산화에 고무된 북한의 무력위협이 급격하게 증가하여 이에 대비한 국방력의 보강이 시급했기 때문이다.³⁵⁾ 그럼에도 불구하고 당시 국방비는 필요한 국군의 군사력 건설에는 부족한 편이었다. 따라서 국가재원의 제한으로 인해 전반적인 군사력 건설을 미 원조에 의존해야 할 형편이었다. 미 군사원조 역시 1950년 1월 26일 한·미 방위원조협정의 체결에 의해서 본격화된 만큼 당시로서는 기대하기 어려웠다. 게다가 군사원조는 1952년 1월 7일 미국의 대외원조법인 상호안전보장법에 따른 협정이 발효됨으로써 정상군사원조가 이루어졌기 때문에 실상 6·25전쟁 기간 중에도 1,500만 달러 정도에 불과했다.³⁶⁾

한국 정부는 군사외교에 큰 비중을 두고 주한외교사절단을 편성하여 주한미군철수 저지를 위한 외교적인 노력을 기울였을 뿐만 아니라 미국의 군원획득을 위한 노력도 병행했다. 그러나 결국 신생국으로서 국가재정의 어려움과 군사력 증강을 제한하는 국제적 여건 및 후방침투를 통해 군의 전력을 분산, 약화시키는 북한군의 전략전술로 인해 당시 국군의 군사력 건

설과 전력증강은 지지부진한 상태였다.

그러므로 정부가 '연합국방정책'을 내걸며 주한미군으로부터 5,600만 달러에 상당하는 5만 명분의 장비와 이에 대한 6개월분 정비품으로 100만 달러 상당의 군수품만을 공급받던 상황에서 2차에 걸쳐 성명을 발표하며 한국 방위에 대한 미국의 책임을 강조한 것은 다분히 전략적 의미를 갖는 것이었다. 특히, 정부가 아시아 집단 안전보장 방위체제의 구성을 적극 지원할 것을 포함하여 상비군 10만 명, 예비군 5만 명, 경찰 5만 명, 보충병 20만 명, 도합 40만 명에 대한 무기와 장비의 지원을 요구한 것은 현실적인 군사력의 한계를 전략적으로 보완하고자 한 고려였다고 이해된다.

3. 6·25전쟁과 국군의 증편, 그리고 조정 (1950~1970)

(1) 6·25전쟁과 국방체제의 강화

이미 앞에서 살펴보았듯이, 6·25전쟁 직전에 국군의 병력 규모는 10만 명에 도달하고 있었지만, 이에 소요되는 부대의 장비나 무기체계는 미국의 소극적인 대한정책으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못한 상태였다. 그러한 국군의 전력은 객관적으로 북한군의 전력에 비해 현저한 열세에 있었던 것이고, 게다가 기습을 받았기 때문에 개전 초 심대한 타격을 입었다. 그럼에도 불구하고 신속하게 참전한 유엔군의 지원과 미국의 군사원조에 의해 국군은 전세를 역전시키고 전력증강을 도모하면서 전쟁을 치렀다.

정부는 전쟁지도 차원에서 중대한 정책결정을 내렸는데, 우선 유엔군사령관에게 국군의 작전지휘권을 이양하는 조치를 단행한 후, 육·해·공군의 전력증강을 위한 외교적인 노력을 강화했다. 한·미상호방위조약과 한국군

35) 國防部, 『國防史』 제1권, p. 399.

36) 國防軍史研究所, 『國防政策變遷史』, 1995, p. 69.

육군 20개 사단 증설 및 해·공군력의 강화 그리고 장기적인 경제원조에 관한 합의 등은 그 같은 노력의 결과다. 특히, '20개 사단확장계획'이라 불리는 대대적인 국군증강계획 이전에도 즉각적인 부대 재편 및 창설을 실시했는데, 1950년 8월 낙동강 방어선 형성 무렵부터 훈련소와 육군종합학교를 설치하여 보충요원을 양성하고 미군의 장비지원을 받아 사단증편에 착수했다. 그 결과, 곧 바로 제7사단을 재창설하고 제11사단을 신편했으며, 10월과 11월에는 제2, 5사단을 재창설하고 제9사단을 신편하고 세 번째 군단인 제3군단을 창설했다.³⁷⁾

당시 전시의 부대창설 현황은 <표 4>와 같다.³⁸⁾

6·25전쟁 기간 중에 국군증강은 단지 전시 부대창설에 그친 것이 아니고, 다음 절에서 살펴볼 육군의 20개 사단확장계획으로 추진되었다. 그리고 전후에 군 구조의 정비와 더불어 육군을 제1군사령부·제2군사령부·교육총본부로 재편했으며, 이를 기반으로 국방 전반에 걸친 효율성과 작전적 기능을 강화하기 위한 국방체제의 재편이란 측면도 반영한 것이었다.

1953년 6월 24일 대통령을 의장으로 하는 국군조직법상의 국방정책심의 기구인 국방위원회가 설치되었다. 「국방위원회설치규정」(대통령령 제795호)의 제2조에서는 위원회의 위원을 국무총리, 국방장관, 내무장관, 외무장관, 재무장관 및 육·해·공군 각 참모총장의 8명으로, 제3조에서는 대통령을 의장으로 국무총리를 부의장으로 규정하였다.³⁹⁾ 이 기구는 미국의 안전보장회의(NSC)와 같은 것이었지만, 회의체로서 의장인 대통령의 소집이 없는 한 기능할 수 없었다. 당시 최고국방위위원회는 물론 국방위원회의 정상적인 가동은 없었다. 다만 행정부의 최고 의결기관인 국무원의 의결을 거쳐 수립된 안전보장정책은 헌법이 허용하는 특수한 경우를 제외하고는 국회의 사전 승인을 얻어야 했던 것이다.⁴⁰⁾

37) 國防部, 『國防史』 제2권, 1987, p. 334.

38) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 335; 陸軍本部, 『陸軍發展史』 上卷, 1970, pp. 361-402.

39) 「國防委員會 設置規程」(大統領令 第795號, 1953. 6. 24).

<표 4> 전시 창설부대(1950. 7~1950. 11)

(1950. 11. 30일 기준)

주요 부대	창설일	구 성	창설근거
제1군단 수도사단 제3사단	1950. 7. 5 상동 상동	경기 평택(기간부대: 수도사단·제1·2사단, 초대 군단장 김홍일 소장)	국일명(육) 제2호
제2군단 제6사단 제7사단 제8사단	1950. 7. 15 상동 1950. 8. 20(재창설) 상동	경북 상주(기간부대: 보병 제6·8사단, 초대 군단장 김백일 준장) 제3·5·8연대	국일명(육) 제1호 국일명(육) 제49호
제3군단 제9사단 제11사단	1950. 10. 16 1950. 10. 25 1950. 8. 27	서울 남산동(2사단, 제5사단을 기간으로 창설, 초대 군단장 이형근 준장) 1951. 3. 6. 3·9사단 배속 조정 제28·29·30연대 제9·13·20연대	국일명(육) 제89호 국일명(육) 제92호 국일명(육) 제54호
육군직할 제2사단 제5사단	1950. 11. 7(재창설) 1950. 10. 8(재창설)	제17·31·32연대 제27·35·36연대	국일명(육) 제103호 국일명(육) 제86호
미 제1군단 배속 제1사단	상동	1950. 7. 25. 제1군단에서 제2군단으로 배속 변경 1950. 9. 13. 제2군단에서 미 제1군단으로 배속변경 1954. 7. 25. 미 제1군단에서 국군 제6군단으로 배속 변경	

또 하나의 자문기구로서 1948년 12월 7일 「국방부직제」(대통령령 제37호)에 근거하여 설치되었던 연합참모회의가 1949년 5월 9일 기구간소화를 이유로 국방부의 참모총장제와 함께 폐지되었다가⁴¹⁾ 전후에 이와 유사한 성격의 기구로 재설치되었다. 바로 임시합동참모회의와 임시합동참모본부가 그것인데, 이는 각군의 용병작전 및 훈련에 관한 주요 사항을 협의하고 이

40) 金致鍊, 「國防과 國內政策－韓國의 國防政策」(國防研究院 個人研究報告書, 1960. 6. 15), pp. 151-153.

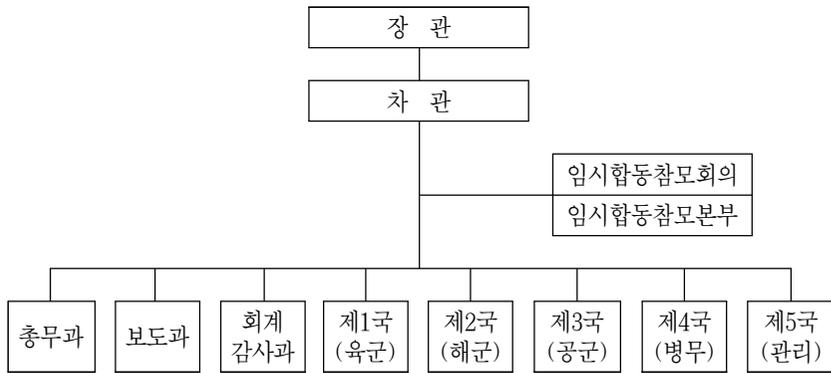
41) 國防部, 『國防史』 제1권, p. 225.

에 관한 정책을 수립하기 위한 것으로 1952년 8월 25일부터 설치 운영하던 중 1953년 7월 28일 대통령 제814호에 의거하여⁴²⁾ 기구개편에 따라 규정화된 것이다. 그해 8월 5일 국방부직제의 대폭적인 개편과 함께 임시합동참모본부의 기본편성을 이루었고,⁴³⁾ 각군 업무의 통합조정과 발전을 위한 군사정책위원회, 군무위원회, 경리위원회 및 물동위원회 등도 설치되었다.

그러한 국방조직을 기구표로 정리해보면 <표 5>와 같다.⁴⁴⁾

한편, 합동참모회의규정이 1954년 2월 17일 대통령령 제873호로 제정 시행되었다. 이에 따라 대통령 직속으로 대통령에게 군사에 관한 자문과 국방정책 및 계획을 건의하고, 국군의 훈련·작전·보급 등 상호연관 사항을 논의하게 되었다.⁴⁵⁾ 그후 합동참모회의에서는 연합참모본부의 설치를 대통령에게 건의하여 1954년 5월 3일 대통령령 제895호로 연합참모본부를 설치했고,⁴⁶⁾ 그 이듬해에는 법률로 연합참모본부를 상설기구화했다.⁴⁷⁾

<표 5> 국방기구표



42) 「國防部本部 機構表」(1953. 7. 28): 國防部, 『國防史』 제2권, 1987, pp. 99-100.

43) 「國防部 本部 一般命令 第203號」(1953. 8. 3).

44) 國防大學院, 『國防組織人事管理論』, 1990, p. 127.

45) 「合同參謀會議規程」(大統領令 第873號, 1954. 2. 17).

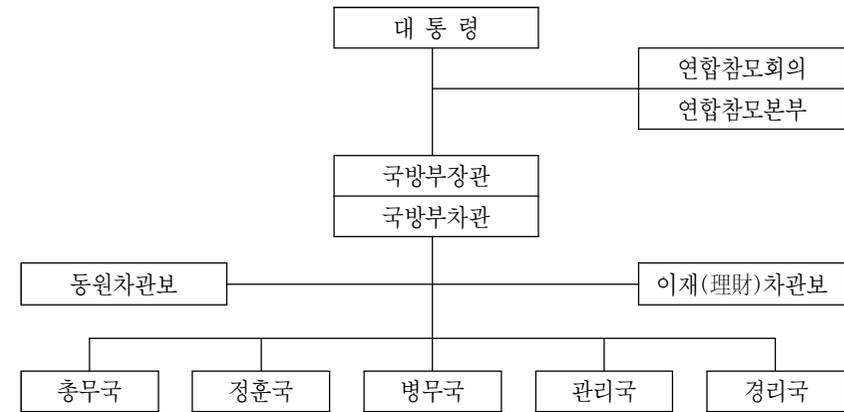
46) 「聯合參謀本部令」(大統領令 第895號, 1954. 5. 3).

47) 「聯合參謀本部設置法」(法律 第367號, 1955. 8. 9).

「연합참모본부설치법」에 따르면 연합참모회의는 전략방침과 계획 등 군령에 관하여 대통령을 보좌하고, 육·해·공군의 통합전략방침과 계획 기타 중요사항을 심리하기 위하여 대통령 유약하에 연합참모회의를 두고 그 업무집행기관으로서 연합참모본부를 국방부 내에 둔 것이다. 연합참모본부에는 연합참모본부 총장이 있고, 연합참모본부 총장은 장관급 장교 중에서 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 임명하였다. 연합참모회의는 연합참모본부 총장과 육·해·공군 참모총장으로 구성되었다.⁴⁸⁾ 연합참모회의는 종래 국방부장관 직속의 기구로부터 대통령 직속으로 그 기능과 성격을 강화하기 위해 설치한 것이었다. 후일 연합참모회의는 5·16 군사정변을 거친 후 기구의 지휘체계상의 위치에 다소의 변경이 있었다.

5·16 군사정변 직전, 국가안보상의 전략·계획 기구인 연합참모회의가 편성된 국방조직체계는 <표 6>과 같다.⁴⁹⁾

<표 6> 국방조직도



48) 「聯合參謀本部設置法」(法律 第367號, 1955. 8. 9) 제1-3조.

49) 國防大學院, 『國防組織人事管理論』, 1990, p. 128.

(2) '20개 사단확장계획'과 '공군확장 3개년계획'의 추진

6·25전쟁 중에 중공군이 참전한 1950년 10월부터 중공군의 제5차 공세가 완료된 1951년 5월 말까지 국군의 군사적 약점이 최대로 노출되면서 중공군들은 국군부대를 우선적인 공격목표로 선정하여 공격을 가해왔다. 중공군의 참전은 비단 국군에게만 아니라 유엔군에게도 매우 곤혹스런 일이었다. 특히, 1951년 1월부터 5월 사이에 야기된 점적 전선에서 국군의 조기 철수는 유엔군 전선 전체에도 심각한 부담으로 작용했다.

이러한 상황에서 미군 지휘관들은 국군의 재편성이 매우 시급하다는 데 의견을 모았다. 그들은 한국군 장교단과 간부들의 리더십 부족을 우선적으로 해결해야 한다고 지적했는데, 3월 8군사령부의 전투관찰단이 국군 제3군단의 전투를 관찰한 후 작성한 보고서에서는 '부대의 효율적 통제'를 가장 큰 문제로 꼽았다. 현리전투에서 국군 제3군단의 대패배로 이승만 대통령이 추진하고자 했던 국군의 재편 및 증강의 입지는 좁아졌지만, 1951년 6월 이후에 유엔군사령부가 한국군 재편성에 대한 주도권을 쥐면서 한국군을 어떻게 재편성할 것인가에 관심이 쏠렸다.⁵⁰⁾

1951년 4월 리지웨이 후임으로 제8군사령관 제임스 밴플리트 중장이 부임하면서 한국군 재편성문제는 급류를 타기 시작했다. 제2차 세계대전 후, 그리스 육군의 증강에 관여했던 그는 한국군이 미군과 같은 충성심과 전문성을 겸비한 장교단을 갖는 것을 최우선적 과제로 판단했다. 빠른 시간 내에 한국군의 전투효율성을 증강시키기 위해서는 한국군의 전체적인 훈련시스템을 마련하고, 사단급 부대에 이르기까지 각급 부대의 야전훈련을 강화해야 한다는 것이 핵심 요지였다.

밴플리트는 1951년 7월 이와 같은 한국군 재편성계획을 미 육군부에 제출하였다. 밴플리트의 계획에 국군의 지휘관들은 적극적으로 환영의 뜻을

표했고, KMAG 역시 이미 한국군의 전투 효율성을 증강시키기 위한 프로그램을 실시해왔기 때문에 밴플리트 사령관의 노력에 큰 힘이 되었다. 1951년 8월 교육총감부를 설치하여 국군 전체의 학교훈련 및 훈련시스템을 부활 및 활성화시키기 위한 작업에 착수하였다. 아울러 화력증강을 위해 포병부대와 기갑부대를 창설하는 방안도 마련하였다.⁵¹⁾ 밴플리트 사령관이 추진하던 한국군 전투력 향상 프로그램은 한국군의 현대화 과정에 매우 중요한 전환점으로서 새로운 성장의 기반이 되었다.

1952년 5월 리지웨이 대장이 이임하고, 신임 유엔군 사령관 마크 클라크 대장이 취임하면서 한국군 재편성 정책의 효과를 극대화할 수 있는 획기적인 조치가 제안되었다. 그는 밴플리트 사령관의 국군확장안을 지지하며 한국군을 20개 사단 규모로 증강시키는 것의 의미를 강조하고, 그해 6월부터 한국군 증강계획을 추진하였다. 그의 계획은 10월 초 미 육군부를 거쳐 11월 1일 미 합동참모본부에 제출되었다. 그 주된 내용은 다음과 같다.⁵²⁾

1. 한국 육군을 1953년 8월까지 20개 사단으로 확장한다.
2. 군단을 2개로부터 6개로 증가시켜 추가로 창설되는 사단을 지휘하게 한다.
3. 신편 사단은 16주간의 훈련 후 전투임무를 부여하며, 그렇게 하면 마지막 창설되는 사단도 1953년 말에는 전투준비가 가능할 것이다.
4. 한국군이 편성·장비·훈련되어 2개 사단의 전투준비가 완료될 때마다 미군이나 유엔군 1개 사단이 예비로 전환할 수 있을 것이다. 이렇게 하여 1953년 5월까지 미군사단들이 한국군사단에 그 임무를 인계하고 다른 임무로 전용될 수 있을 것이다.
5. 만일 이 계획이 순조롭게 진행된다면, 1954년 중반까지는 미군 4개 사단과 2개 군단사령부의 재배치가 가능할 것이다.

이로써 국군은 1952년 6월에 건의한 2개 사단의 증편안과 11월 1일 건의

50) 나중남, 「한국전쟁 중 한국 육군의 재편성과 증강, 1951-53」, 『군사』 제63호, 2007, pp. 219-221.

51) 나중남, 「한국전쟁 중 한국 육군의 재편성과 증강, 1951-53」, p. 230.

52) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 336.

한 한국군의 20개 사단 확장계획에 의해서 그 면모를 달리할 것이었다. 1952년 10월 31일 트루먼 대통령은 미 합참이 요구한 한국군 14개 사단규모로 증강하는 안을 승인했지만, 1952년 말의 미국 대통령선거는 한국군 증강계획에 새로운 변수가 되었다.⁵³⁾ 아이젠하워 신임대통령이 한국군 증강계획을 전면 재검토하기로 했기 때문에 미 육군부와 국방부에서 한국군 증강을 둘러싼 논쟁이 뜨거웠다. 그런 와중에 1953년 5월 아이젠하워 대통령은 한국군을 20개 사단, 65만 5천 명 규모로 증강시키는 최종안을 승인했다.

그리하여 먼저 승인된 2개 사단의 증강계획에 따라 1952년 11월 제12, 15사단의 창설로 한국군 지상군의 정원은 46만 3,000명으로 증가되었고, 이어 추가로 제20, 21, 22, 25, 26, 27사단과 제3군단이 재창설되었다. 따라서 육군은 휴전 당시 3개 군단, 18개 사단으로 확장되었고, 병력은 약 55만 명이었다.⁵⁴⁾ 육군의 20개 사단확장계획에 의해 창설된 부대의 현황을 보면 <표 7>과 같다.⁵⁵⁾

그리고 1954년 11월 17일 휴전 후 한국의 군사 및 경제원조에 관한 한·미 합의를사록에서 병력 규모를 72만 명으로 하고, 그 가운데 육군을 66만 1천 명, 해군은 1만 5천 명, 그리고 해병대 2만 7,500명과 공군 1만 6,500명으로 정했다.⁵⁶⁾ 이는 정부가 그해 9월 27일 헐 유엔군사령관을 초치하여 군원에 대한 예비회담을 개최한 끝에 11월 17일 한·미 합의를사록에 서명한 결과였다.

53) 아이젠하워는 1952년 11월 대통령선거에 공화당 후보로 나서 민주당의 아들리 스티븐슨과 대결하여 승리하여 대통령에 당선되었다. 그는 12월 2일 방한해서 이튿날인 12월 3일 주한 미8군사령부(현 동송동 한국문화예술진흥원)에서 회의를 주재했다. 이 자리에서 백선엽 장군은 한국군 20개 사단을 증편해 줄 것과, 미군 1개 사단 유지비용으로 한국군 2~3개 사단의 유지가 가능하다는 점을 강조했다고 한다(백선엽 장군의 증언, 2003. 8. 24: 『月刊朝鮮』 통권278호, 2003. 5월호, p. 439).

54) 國防軍史研究所, 『國防政策變遷史』, 1995, p. 73.

55) 陸軍本部, 『陸軍發展史』上, 1970, pp. 181-196, 260-264, 404-417.

56) 『한·미 합의를사록』, Appendix B-1.

<표 7> 20개 사단확장계획에 의한 창설 부대

(사단편성기간: 1952. 11~1953. 7)

부 대	창설일	구 성	창설근거
제12사단	1952.11. 8	제37· 제51· 제52연대	국일명(육) 제207호
제15사단	1952.11. 8	제38· 제39· 제50연대	국일명(육) 제207호
제20사단	1953. 2. 9	제60· 제61· 제62연대	국일명(육) 제39호
제21사단	1953. 2. 9	제63· 제65· 제66연대	국일명(육) 제39호
제22사단	1953. 4.21	제67· 제68· 제69연대	국일명(육) 제107호
제25사단	1953. 4.21	제70· 제71· 제72연대	국일명(육) 제107호
제26사단	1953. 6.18	제73· 제75· 제76연대	국일명(육) 제202호
제27사단	1953. 6.18	제77· 제78· 제79연대	국일명(육) 제202호
제3군단	1953. 5. 1 (재창설)	재창설(강원 인제 관대리)시 군단장 강문봉 소장	국일명(육) 제92호
제28사단	1953.11.18	제80· 제85· 제86연대	국일명(육) 제431호
제29사단	1953.11.18	제83· 제85· 제86연대	국일명(육) 제431호
제5군단	1953.10. 1	육본직할 창설(대구), 10. 2일 이동(경기 포천 이동) 제21· 9· 20사단 및 군단예비 제2사단 배속 초대 군단장 최영희 소장	국일명(육) 제364호
제6군단	1954. 5. 1	육본직할 창설(의정부), 8. 17일 이동(경기 포천 자작) 미 제1군단의 제1· 5· 12· 28사단의 작전지휘권 인수 초대 군단장 이한림 중장	국일명(육) 제226호

그 주요 내용은 1955년 회계연도에 대한 경제지원 및 직접적인 군사원조로 7억 달러를 제공하고, 한국과 미국은 함께 유엔을 통해 가능한 노력을 포함하여 한국 통일을 위한 노력에 협력하며, 유엔군사령부가 한국의 방위에 대한 책임을 지고 있는 한 국군의 지휘권을 유엔군사령부의 작전통제권에 둔다는 것이었다.

그리고 경제적 안정과 가능한 자원 범위 내에서 효과적인 군사계획을 유지할 수 있도록 군사력의 수준을 부록(B)로 첨부하였다. 부록(B)에 따라 미국이 지원할 1955회계연도의 한국군 병력의 수는 육군 661,000명, 해군

15,000명, 해병대 27,500명, 공군 16,500명 등 총 720,000명이었다.⁵⁷⁾ 그런데, 국군의 전력증강은 한·미 양국의 재정에 과중한 부담을 초래했기 때문에 1958년 국군의 병력규모를 72만 명 수준에서 63만 명 수준으로 감축하는 조정과정을 겪게 되는데, 이에 대해서는 후술하기로 한다.

한편, 공군도 6·25전쟁을 겪으면서 '공군확장 3개년계획'(이하 '3개년계획')을 추진하며 전력증강에 박차를 가했다. 공군의 전력은 1951년 말까지 1개 전투비행단을 창설하고 F-51 20대를 포함한 50대의 항공기를 보유하며 병력도 5,406명으로 증가시키는 등 전력의 증강을 이룩했지만 북한과의 전력의 차가 여전한 상태였다. 1952년 4월 1일부터 추진하기 시작한 '3개년계획'은 우선 육군 10개의 사단을 지원하고, 장차는 북한의 공군력에 대응할 수 있는 전력의 확보를 위해서 1955년 3월까지 전투기 300대로 구성된 4개 전투비행단을 건설한다는 것이었다.

계획의 요지는 다음과 같다.⁵⁸⁾

1. 작전부대로서는 F-84전투기 300대로 편성된 4개 전투비행단을 건설하되 매년 100대씩 확보한다.
2. 직접지원부대로서는 1개의 지상지휘통제전대(공중감시·항로통제·작전지휘가 주 임무)와 1개의 공중지휘통제전대(정찰·목표지시가 주 임무)로 구성하며, 이들 부대는 전투부대와 더불어 작전사령부 통제하에 둔다.
3. 간접지원부대로서는 1개의 공중수송대대(C-47 20대로 편성), 1개의 항로통신단, 1개의 기상전대, 1개의 시설부대를 두되, 이들을 항로보안사령부 통제하에 둔다.
4. 그 외 보급정비 기관으로서 항공수리창, 항공기재보급창, 일반물자보급창, 항공연료·탄약창, 조사연구부를 설치하여 항공본창의 통제하에 둔다.

5. 교육기관으로서는 공군사관학교, 비행학교, 기술학교, 통신학교, 사병교육대, 공군대학을 설치하여, 교육통감부 통제하에 둔다.
6. 그밖에 공군병원과 9개의 항공기지를 운용하며, 공군의 총병력을 23,700명으로 증원한다.

이 같은 공군의 '3개년계획'은 총 8,000만 달러의 막대한 예산이 소요될 것으로 예상되었다. 따라서 미국의 군사원조가 사업성패의 결정적인 관건으로 판단되어 당시 공군참모총장은 주한미국대사, KMAG단장, 제5공군사령관에게 각각 이 계획을 전달하고, 외무부를 경유하여 미국방부·공군부·합동참모본부에 계획서를 제출했다. 그러나 당시 미국의 대한군사지원의 기본 개념은 한국 공군은 1개의 전투비행단과 10개의 기지를 운용하고, 유사시에 미공군이 한반도에 전개하여 공중방어를 담당한다는 것이었기 때문에 미국측의 반응은 한국측 요청에 대해 약간의 항공기 증가와 주한미공군의 군사고문단의 설치를 약속하는 것에서 벗어나지 않았다.

그러다가 1952년 12월 5일 한국을 방문한 미 대통령 당선자 아이젠하워로부터 한국 공군강화를 위한 원조를 약속받아 이를 추진할 수 있게 되었다. 그런데 이에 앞서 12월 3일에는 한국 공군병력운용계획에 따른 8,600명에 대한 후방지원계획을 시행함으로써 공군 확장의 계기를 마련했다. 그 결과, 이미 그해 9월부터 미 공군으로부터 도입된 F-51전투기 40대에 L형·T형 항공기 30대 등으로 증강시켜 휴전 무렵에는 F-51 80대, L형·T형 항공기 30대로 총 110대를 갖추게 되었다. 그리고 바로 제10전투비행단의 제트기화를 추진하여 1955년 미국으로부터 F-86F를 처음으로 도입했고, 그 후 관제경보부대와 항로보안대를 창설하여 영공방위태세를 갖추었다. 특히, 휴전협정 제13조 D항(군비증강 금지)의 폐기선언을 계기로 공군의 증강을 활발하게 추진, 1958년에는 제11전투비행단이 창설되었는가 하면 정찰비행대대를 비롯하여 전술통제비행대대와 구조비행대대를 창설하여 현대적인 전술공군체제를 갖추었다.⁵⁹⁾

57) APPENDIX B TO AGREED MINUTE BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES AND THE REPUBLIC OF KOREA(November 17, 1954).

58) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 385.

해군의 경우, 1953년 8월 30일 제1함대를 약칭 '한국함대'라 했던 대한민국함대로 확대개편한 후 1955~1956년간 미 해군으로부터 DE 등 30여 척의 함정을 인수하여 함대조직을 증편했고, 1957년에는 함대에 항공대를 편성하는 등 함대의 규모를 크게 확장했다. 이로써 해군은 1960년까지 한국함대 2개 전단, 2개 전대, 그리고 함대훈련단 및 항공대로 증편하고, 통제부와 경비부 편성을 정비했으며, 나아가 공창의 시설능력을 크게 향상시켰다. 그래서 병력 1만 6,000명에 DE 2척을 주축으로 전투용 함정 63척을 보유하게 되었다.⁶⁰⁾

(3) 감군과 조정

6·25전쟁을 통해서 병력규모가 72만 명까지 육박한 국군은 1958년과 1960년 등 두 차례의 조정과정을 거쳐 60만 명 수준의 정원을 갖게 되었다. 국군의 감축문제에 대한 미국측의 입장을 한국측이 최초로 인지한 것은 1955년 1월 5일이었다. 당시 공군참모총장으로 있던 김정렬은 워싱턴 한국 대사관 무관으로 있던 장지량 대령으로부터 한국 육군의 병력이 향후 3년간 현 20개 사단에서 제1년도인 1956년 14개 사단으로, 다시 제2년도인 1957년에 12개 사단으로, 그리고 제3년도 1958년에 8개 사단으로 감축된다는 전언을 받았다.⁶¹⁾ 그리고 그가 국방부장관으로 재직중이던 1958년 11월 26일 2개 사단 9만 명의 병력을 감축하는 방안이 양국간에 합의를 거쳐 조약체결에 이르렀다.⁶²⁾

한국군의 감축문제는 미국 내 합참이나 국무부가 관여하는 대한정책의

변화와 맞물렸다. 그것은 대한정책문서(NSC 5514)의 개정작업과 연관되었는데, 주한미군 2개 사단의 유지와 핵무기의 도입, 한국군 4개 사단 감축이 그 결론이었다. 1957년 6월 13일 국가안보회의에서는 정책기본문서의 최종적 확정이 이루어지지 않은 상태에서 주한미군의 현대화 방침 공표, 한국군의 감축교섭 개시, 현대화 방침의 공표 후 실행이라는 세 가지를 결정했다.⁶³⁾ 결국 1957년 12월 24일 제100야전 포병대대 및 제663포병대대의 한국배치에 의한 주한 제7 및 24보병사단의 펜토믹화가 정식으로 허가되었다.⁶⁴⁾

그러나 주한미군의 현대화문제와 달리, 국군의 4개 사단감축에 대해서는 한국정부의 강력한 반대가 있었다. 이 과정에서 한·미간에 팽팽한 줄다리기가 계속되었다.⁶⁵⁾ 1957년 6월 21일, 한국 현지의 렘니처(Lyman Louis Lemitzer) 유엔군사령관과 다울링 대사는 이승만 대통령을 직접 방문하고 미국 정부의 방침을 전달하였다. 그러나 강력한 군사력의 유지가 중요하다고 생각한 이승만은 여전히 병력감축에 강력하게 저항하였다.⁶⁶⁾

그해 8월 초 한국정부는 사단수 20개를 유지한 채 중대나 대대 수를 줄여서 사실상 4개 사단에 해당되는 병력을 줄인다는 입장이었다. 그리고 11월 5일 정식 대안으로 2개 사 및 그 외의 지원부대 합계 6만 명 감축, 즉 총 병력 72만으로부터 66만으로의 감축안을 제시하였다. 이에 대해 미국측은 1958년 6월 30일까지 676,995명의 실제 병력 규모에서 6만 명을 줄이는 것으로, 72만 명의 실령에서 10만 명 정도를 감축시키는 미국의 최종 입장을 1957년 12월 28일 한국 국방부에 통보하였다. 추가적인 감축이 실제 병력 66만 명을 기준으로 4만까지 고려할 때 62만 명에서 협상이 이루어질 것이라는 시사였다.⁶⁷⁾

59) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 331.

60) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 331.

61) 김정렬, 『金貞烈回顧錄』, 乙酉文化社, 1993, p. 209.

62) "1958 Revision of 1954 Agreed Minutes Appendix B": "Revised Appendix B To the Agreed Minute of Nov. 17, 1954".

63) *FRUS 1955-1957*, Vol. 23, pp. 427-431.

64) *FRUS 1958-1960*, Vol. 18, p. 424.

65) 한·미간에 진행된 자세한 논의의 과정은 丁來赫, 「陸軍의 第1次 減軍에서 얻은 敎訓」(개인연구보고서, 1961. 6. 20, 국방연구원)을 참조.

66) *FRUS 1955-1957*, Vol. 23, pp. 459-460.

이에 대해 1958년 1월 8일 한국은 최종적인 입장을 국방부장관의 각서로 미측에 송부했다. 각서의 핵심 내용은 한국측의 2개 사단 해체와 인원감축으로는 6만 명을 넘을 수 없다는 것이었다. 한국측은 군 육성에 대한 열망을 갖고, 주한미군의 재편성은 환영하나 국군은 10만 명을 유지하며, 4개 사단 감축은 없고, 현대화를 지속해야 한다는 입장이었다.⁶⁸⁾ 그리고 1957년 11월 5일 국방부장관이 보낸, 10월 4일부의 미국측의 합동각서에 대한 역제안에 그 같은 내용이 확고하게 포함되었다. 결국, 육군의 2개 사단과 해병대 1개 대대를 감축하여 규정병력으로부터 6만 명을 감축하는 대신 국군은 연말에 숙원이었던 공군증강을 실천하는 것 외에 대규모로 장비의 현대화를 희망한다는 것이었다.

이후 한측안은 백선엽 육군참모총장이 정부의 명령에 의하여 미 국방부와 요로를 방문, 감군 범위의 축소와 장비현대화의 촉진이라는 한국정부의 입장을 미측에 건의하는 형태로 전달되었다. 백장군 일행은 1958년 3월 3일에 다울링 미 대사가 제공한 비행기로 도쿄로 가서, 그곳에서 하와이를 거쳐 3월 8일 샌프란시스코에 도착한 후 임무를 수행하고, 다시 4월 5일 도쿄에서 서울로 돌아오기까지 근 1개월간 미국에 체류하면서 국군의 정원 감축문제에 매달렸다.

<표 8> 한국 정부가 제시한 병력 감축 규모

군 별	휴전 후 병력수	감군 전 규정병력	조정범위	조정 후
육 군	661,000	658,460	-61,500	596,960
해 군	15,000	15,000	+1,600	16,600
해병대	27,500	27,500	-3,500	24,000
공 군	16,500	19,040	+3,400	22,440
계	720,000	720,000	-60,000	660,000

67) FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 425-426.

68) 丁來赫, 『陸軍의 第1次 減軍에서 얻은 教訓』, pp. 151-163.

그의 보고에 의하면, 그 무렵 그가 제시한 한국군의 병력 조정안은 <표 8>과 같다.⁶⁹⁾

1958년 11월 18일 최종적으로 한·미 의정서 수정에 한·미 양국의 대표가 서명한 것은 2개 사단을 감축하고 신규병력 63만 명을 1959회계연도에 지원한다는 것이었다. 이러한 최종 타결은 1958년 4월 4일 서울에서 미 국무부로 보낸 테커 유엔군사령관의 전문과, 그 후 다시 테커 사령관이 그해 연말인 11월 19일에 미 국무부로 보낸 서울발 전문과는 다소 차이가 있다. 전체 실링은 동일하지만 육군과 해병대의 숫자가 다소 조정된 테이블을 1958년 한국군 감축 수정안으로 제시하고 있는 것이다.

당시 한·미간 조정된 1958년 한국군 감축안은 <표 9>와 같다.⁷⁰⁾

결과적으로 1958년 8월 7일 대한정책 기본문서 NSC 5702-2의 관련부분에 대한 수정이 승인되어 18개 사단 63만의 유지, 1959회계연도 중에 가능한 한 신속한 추가감축계획의 작성 등을 규정한 NSC 5817이 확정, 그리고 11월 18일에는 한미회담 합의의사록(1954년)의 부록 개정이 이어졌다. 이 같은 합의는 결국 사단 수는 한국측 대안을, 감축병력 수에서는 미측의 주장이 수용된 결과다.⁷¹⁾

<표 9> 1958년 미측이 제시한 한국군 감축안

	1958. 4	1958. 11
육 군	566,960	565,000
해 군	16,600	16,600
해병대	24,000	26,000
공 군	22,440	22,400
계	630,000	630,000

69) 「백선엽 장군의 방미보고서」(영문, April 8, 1958), p. 46.

70) FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 468-469; FRUS 1958-1960, Vol. 18, p. 505.

71) FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 480-483; NSC 5817(August 11, 1958), FRUS 1958-1960 Vol. 18, pp. 483-491.

1958년 12월 24일 감군계획에 따라 제20사단과 제22사단을 해체하고, 1959년 1월 1일에는 제29사단을 제20사단으로 개편하여 14개 사단으로 감축되었지만, 그해 4월 1일부로 제6군단을 예속받음으로써 1960년을 기준으로 5개의 전방군단과 18개의 사단에 대한 지휘권을 행사하는 야전군이 되었다.⁷²⁾ 그리고 한·미간의 합의에 따라 1961년 8월 미 육군 인력관리제도를 도입한 육군은 인력관리의 기초를 확립하고, 최초로 계급별 인력인가제도를 채택하여 운영함으로써 인력운영 및 관리에 대한 체계화를 모색하기 시작했다.⁷³⁾

당시 국군의 병력 규모를 도표로 보면 <표 10>과 같다.⁷⁴⁾

<표 10> 국군의 병력 규모 조정 현황

군 별	휴전 후 병력수준 (1954. 11. 17 책정)	감군 전 규정병력 (1958) ⁷⁵⁾	감군병력 (1958)	감군 후 병력수준 (1959년 이후 적용)
육 군	661,000	658,460	-93,460	565,000
해 군	15,000	15,000	+1,600	16,600
해병대	27,500	27,500	-1,500	26,000
공 군	16,500	19,040	+3,360	22,400
계	720,000	720,000	-90,000	630,000

(4) 군 구조 및 정책수립체계

1958년 한·미 간에 감군조정 합의가 이루어진 후, 1960년에 들어와서 군 구조를 비롯한 국방체제 전반에 걸친 대대적인 정비가 단행되었다. 앞

72) 國防部, 『國防史』 제2권, pp. 327-337, 389-399.

73) 육군본부, 『육군인사역사』(제1집), 1969, p. 57.

74) FRUS, Vol. XVIII, p. 505, "Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command(Decker) to the Department of State"(Seoul, November 19, 1958).

75) 「백선엽 장군의 방미보고서 (영문, April 8, 1958), Figure 17: 「백선엽 장군과의 인터뷰」(2003. 8. 24, 9. 16).

서 언급한 바 있지만, 육군의 변화가 가장 큰 것이었는데 1953년 이후 육군은 제1·2군 및 교육총본부를 주축으로 하는 부대구조를 1958년까지 유지해왔다. 그러나 1958년 말 한국군 감축계획이 합의됨에 따라 2개 사단과 93,000명의 병력을 감축하게 되었고, 1959년도에는 육군본부의 조직에 일반참모부장제를 도입했다.

그리고 제2군사령부의 전군 군수지원임무와 교육총본부의 행정·기술병과학교의 교육업무를 육군본부가 직접 관할하게 되었고, 1960년도에는 군수기지사령부가 창설되면서 육군본부가 직접 통제하던 전 군수지원부대를 동 사령부로 예속전환시켰다. 이렇듯 육군은 감군에 따라 학교교육 및 군수지원을 위한 새로운 체제를 구축하고 제1군·2군·군수기지사령부를 중심으로 하는 군 구조를 형성하게 된 것이다.⁷⁶⁾

이렇게 1958년 제1차 감군에 이어 국군의 정원은 1960년 제2공화국에 들어와서 장면 정부의 감군·정군정책에 의해서 다소 재조정되었다. 당시 정부에서는 군과의 내부 조율을 거친 후, 미국과의 정책조정을 통해 약 5만 명 수준의 감축을 추진했다. 그러나 군 수뇌부의 의사와 달리 군 내부의 반발로 2주 후에 정부측은 감축선 5만 명을 3만 명으로 축소 조정했다.⁷⁷⁾ 감군 규모의 조정과 함께 그 시기 또한 1961년에서 1960년으로 앞당겼는데, 1960년 10월 13일 3만 감축안을 각의에 상정하여 감군대상과 보상대책을 확정했다. 그런데, 장면 정부의 감군정책에는 미 아이젠하워 정부와 미 군부간에 상당한 이견이 있었다. 1960년 12월 20일 미 아이젠하워 행정부의 NSC 제470차 회의내용은 이를 잘 말해준다. 그것은 한국군 감축 10만 명과 그 자금을 경제개발에 사용하도록 해야 한다는 의견과, 한국군의 규모가 휴전선 방어에 최소 규모라는 램니처 미 합참의장이 제기한 내용이 핵심이었다.⁷⁸⁾

76) 國防部, 『國防史』 제2권, p. 394.

77) 홍준기, 「제2공화국의 국방정책 평가」, 『군사』 제58호(2006), pp. 252-282.

78) FRUS 1958-1960, Vol. 18, pp. 687-689.

한편, 이 같은 군의 편성이나 병력규모의 조정 외에 국방조직의 편성에 있어 종래 기획과 수준에 머물던 기획기능을 기획조정관제를 신설하여 강화하는 한편, 전략기능을 보강하고자 연합참모국을 신설한 점이 주목된다.⁷⁹⁾ 이로써 정부조직법의 개정법을 조항인 행정각부에 기획조정관 1명을 둘 수 있다는 규정에 따라⁸⁰⁾ 군수와 정보·전략기획 및 정책조정 기능을 강화하는 조직편성의 계기가 되었다. 그리고 1963년 12월 개편시 국방부는 종래 군무국을 폐지하고 신설된 기획국 예하에 정책부서인 정책과를 설치하였다. 이로써 국방부 내에 국방정책을 위한 조직을 편성함으로써 국방부의 정책적 기능을 강화할 수 있는 기반을 마련한 것이다.

특히, 1963년에 「국군조직법」 역시 대폭적인 개편이 있었다. 당시 국군조직법은 법률 제1343호(1963. 5. 20), 법률 제1574호(1963. 12. 16)로 개편되었고, 이와 더불어 각령 제1702호(1963. 12. 16)로 국방부직제령도 개편되었다.⁸¹⁾ 여기서는 우선 그 이전까지 문제되었던 조항인 국방장관의 업무분장이 보다 분명하게 규정되었다. 예컨대, 종래 법률 제9호의 제5조 조항은 “국방장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 장리하고 각군 참모총장을 지휘감독한다. 그러나 본법 제12조 제1항에 규정된 사항에 대하여는 합동참모회의의 심의를 거쳐야 한다”로 개정됐다.⁸²⁾ 종래 애매했던 군정·군령권을 확실하게 통합하여 일원화한 것이다.⁸³⁾ 이로써 국방부와 각군 또는 국방장관과 각군 참모총장 간의 업무분장 및 지휘체계⁸⁴⁾가 분명하게 확정됨으로써 군정권과 군령권 소재로 문제시되었던 국방지휘체계를 명확하게 정리했다.

그렇게 편성된 국방기구를 도표로 정리해보면 <표 11>과 같다.⁸⁵⁾

79) 「閣令 第179號」(1961. 10. 2 公布): 國防部, 『國防組織變遷史』, p. 1017-128.

80) 「政府組織法 改正法律」 第698號(1961. 8. 25) 제14조.

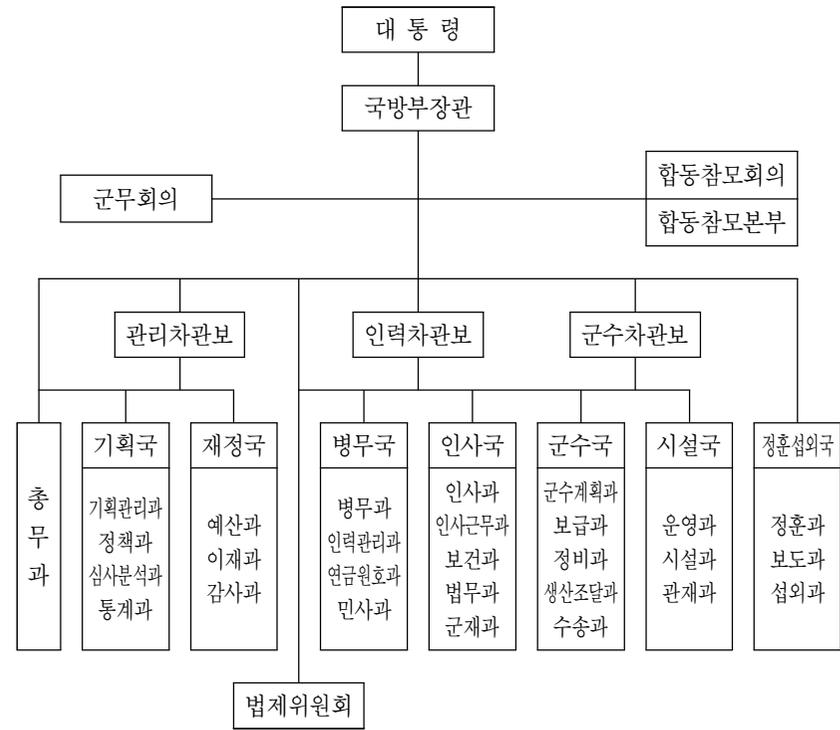
81) 國防大學院, 『國防組織人力管理論』, p. 128.

82) 「國軍組織法 改正法律」(第1574號, 1963. 12. 16) 제9조.

83) 國防大學院, 『國防組織人力管理論』, pp. 128-129.

84) 國防部, 『國防白書 1968』(1968. 6. 1), p. 69.

<표 11> 국방기구표



한편, 1960년대 국방체제를 재편하는 과정에서 국가안보기구로서 안보회의가 설치되었다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 국가안보회의는 1959년 군사체제연구위원회의 주관으로 검토되어 국무회의자문기구로서 1963년 12월 16일 설치되었다.⁸⁶⁾ 각령 제1754호로 설치되어 중앙행정기관에 해당하는 국가안전보장회의는 실제적인 직제로서 국가안전보장회의사무국을 두었는데, 1964년 2월 15일 국가안전보장회의의 사무국은 다시 총무과와 정

85) 「閣令 第1702號」(1963. 12. 16 公布).

86) 「國家安保會議事務局職制」(閣令 第1754號, 1963. 12. 16 公布): 總務處, 『政府組織變遷史』(中央行政機關編), 1980, pp. 172-174.

책기확실, 조사동원실로 재편되었다.⁸⁷⁾ 또한, 군의 전략적 조직편성이라고 할 연합참모회의나 그 본부의 지휘체계가 5·16군사정변 이후에 다소 변화가 있었다는 점도 소홀히 해서는 안 된다. 실제 연합참모본부가 1961년 10월 2일 대통령 직속에서 국방부 본부 산하의 연합참모국으로 개칭되었고, 그후 1962년 6월 23일 각령에 의해서 연합참모회의로 설치되었다. 연합참모회의에서는 군사에 관하여 국방부장관을 보좌하는 기능을 수행했다. 1963년 5월 20일 「국군조직법」의 전면 개정을 통해 국방부에 합동참모회의와 합동참모본부를 설치하였다. 이로써 구 기구였던 연합참모회의를 주관한 연합참모국은 정부조직법 개정법률 제1395호에 의거하여 폐지되었다. 합동참모본부의 직제는 1963년 5월 31일 공포되었으며, 그후 1963년 9월 3일 「국군조직법」에 의하여 상설기구화한 것이었다.

그밖에 1960년대에 들어와서 국가목표와 국방목표를 설정하고, 국방정책의 형성체계를 정립하고자 했던 점도 평가되어야 할 것이다. 1965년에 작성되었을 것으로 보이는 「'66년도 국방부기본시책」에 의하면,⁸⁸⁾ 국가목표와 국방정책의 기본방향, 국방부의 목표와 방침이 제시되어 있다. 그리고 1966년 국방부의 기본시책서에 제시된 국가목표는 1973년 2월 16일 제23회 국무회의 의결(의안번호 제367호)로 부분 개정되었다.⁸⁹⁾ 1967년도 역시 『국방백서 1967』에서 앞서 언급한 국방부의 목표와 유사한 국방목적이 제시되었고, 이에 따른 시책이 발표되었다.⁹⁰⁾ 이렇듯 1960년대 중반기에 접어들어서 국방부 차원에서 국방정책 수립체계의 기본정책이 형성단계에 접어들고 있었다고 평가할 만하다.

이러한 기반 위에서 1970년대 한국의 국방체제는 정책 및 전략적 통합과정을 밟게 되었고, 1970년대 후반기에는 중·장기계획의 수립단계로 나아

갈 수 있었다. 그리고 국방조직상 국방부에 정책기획관제를 신설했는가 하면,⁹¹⁾ 정책에 대한 인식체계로서 국가목표와 국방목표를 설정하고 나아가 ‘국가안전보장 기본정책서’ 등 국방정책 결정체계를 제도화했다. 이렇듯 국방정책의 형성 기능을 강화한 것은 당시 자주국방을 실현하기 위해 국방기획관리제도를 정착시켜 가는 과정에서 정책적 체계화의 필요성이 증대되었기 때문일 것이다. 국방부가 국방정책의 수립기간을 5년 단위로 한 중기국방기본정책을 정립한 것도 1970년대 후반기의 일이었다.⁹²⁾

4. 맺 음 말

지금까지 1945년 국방사령부에서 뱀부계획을 수립하고 국군의 전신인 조선경비대를 창설하여 이를 토대로 1948년 정부수립과 동시에 ‘대한민국 국군’을 건설하고, 나아가 각군의 군사조직 및 국방운영체계를 구성하여 군사력 건설과 국방정책의 수립·집행 과정을 제도화함으로써 한국 국방체제를 형성·발전시킨 과정을 살펴보았다.

대한민국 정부수립 초기의 ‘연합국방정책’이 말해주듯이, 당시의 국방체제는 신생 정부의 제한된 여건에도 불구하고 국제적인 연대와 협조를 끌어내어 국가안보를 위한 합법적인 군사력인 국군을 건설하고 이를 운영하는 제도와 정책의 틀을 마련했다. 특히, 징병제에 의한 군사력 건설 및 운영을 보장하는 군사제도를 보편적인 국방체제 안에 채택함으로써 국민개병제에 의한 국방체제를 형성시킨 의미를 갖는다고 하겠다.

국군은 비록 군사력 건설에 착수했지만 시간과 재정의 부족으로 인민군에 대적할 만한 전투력을 갖추기 전에 6·25전쟁을 맞이했지만 오히려 국

87) 總務處, 『國家安全保障會議 事務局職制』, 『政府組織變遷史』, pp. 172-175.

88) 「'66년도 國防部基本施策」(관리번호 65/203, 국방부).

89) 國防軍史研究所, 『國防政策變遷史』, p. 94.

90) 國防部, 『國防白書 1967』, 1966. 12. pp. 57-125.

91) 「大統領令 第5874號」(1971. 12. 15 公布).

92) 國防部, 『國防史』 제4권, 2002. pp. 102-103.

가안보에 필요한 군사력 건설의 수준을 확인할 수 있었고, 이를 통해 군 구조와 기본정책 형성을 체계화할 수 있는 계기로 삼았다. 특히, 전후 시급한 전력증강의 요청에 따라 전쟁의 피해를 복구하면서도 북한의 재침에 대비, '한미상호방위조약'을 체결하고 한·미동맹하에서 군 현대화 및 전력증강을 도모했다. 그 결과, 전후 정비가 일단락된 1960년대 초 육군은 제1군(5개 군단 18개 사단), 제2군(4개 군관구, 10개 예비사단, 전투병과교육사령부), 군수기지사령부로 재편되었고, 해군은 제1함대를 대한민국의 함대로 증편하여 2개 전단, 2개 전대, 전대훈련단 및 항공대로, 그리고 해병대는 제1해병사단을 비롯한 1개 여단, 도서부대와 기지부대로 편성되었다. 또한 공군은 제10전투비행단(제트화 추진), 제11전투비행단, 정찰비행대대, 전술통제비행대대 및 구조비행대대 등 전술공군체제를 갖추었다.

한편, 국군은 1960년대 이후 제3공화국기에 접어들어 정부 차원에서 추진한 제도개선에 부응하여 국방부와 국군의 운영체제에서 미군의 각종 군사제도를 한국현실에 부합되는 현실적인 국방체제로 개선하고, 국군조직법을 비롯한 군 관련법을 정비함으로써 국방정책 및 전략수립 체계를 정비하는 단계에 이르렀다. 그 과정은 국내·외적인 안보환경의 변화 속에서 '국방의 주체성 확립'을 위한 국방정책 관련기구를 상설화하고 관련제도의 운영을 정상화하는 것이었다.

당시 정책수립과 관련된 조직이나 기구편성이 국방부 차원에서 국방정책 및 기획관련 분야로 전문화되었는데, 1960년대에 국방체제 전반에 걸친 정비 가운데 기획기능의 강화가 주목되는 변화였다. 그리고 정책조정과를 비롯한 국방정책 분야의 조직 편제 신설과 함께 군수·정보·전략기획·정책 조정의 기능을 대폭 강화하고, 국방정책 수립에 있어서 정책자문기관의 활용이나 여타 국가정책과의 연계 및 각 부서와의 정책적인 조정 및 통제도 강화했다. 특히, 1960년대 후반에 뚜렷하게 나타나고 있는 것이 국방정책 수립체계의 문서화 또는 제도화였는데, 이는 1970년대에 접어들어 국가목표와 함께 국방목표를 정립하고, 나아가 국방정책의 추진을 중·장기계획의

수립체계를 통해 미래지향적인 안목을 갖고 접근해가는 국방정책 추진의 토대가 되었다고 하겠다.

(원고투고일 : 2008. 5. 23, 심사수정일 : 2008. 7. 25, 게재확정일 : 2008. 8. 8)

주제어 : 조선경비대, 국방체제, 국방정책, 20개 사단 확장계획, 공군확장 3개년계획, 대한정책문서, 국군감축문제, 국가안보회의, 국방지휘체제

<ABSTRACT>

Formation of the Republic of Korea's National Defense System and Its Reorganization (1945~1960)

Baek, Ki-in

In spite of difficult economic circumstances, the Republic of Korea's (ROK's) National Defense System was to be the base and the construction of military power for the national security in the early state-building period. Especially, it was an adoption of the military system which guarantees a military-power construction and an operation due to the conscript system. And these days, it would be a national defense system universally spread. But hours and rearrangements were insufficient to the ROK Army.

The Korean War confirmed which the national military power level was necessary to the Korean Peninsula. And the *ROK-US Mutual Defense Treaty* was signed to promote military modernization and military power. As the result, the troop was set to maintain a level of 600,000 person, and the navy and the air force also have been able to maintain combat power.

Coming to the 3rd ROK Government, the established system of national defense policy and national defense strategy were strengthened. At that time, the politic organization which relates with a military establishment was professionalized in the national defense policy and planning-related field. Also the function of logistics, information, strategic planning, and political regulations in the Ministry of National Defense was a big jump, and that is a adaptation of *PPBS(Planning Programming and Budgeting System)* which was used in the US Army.

Especially, the documentation of the system of the national defense policy was clearly established in the late 1960s. Approaching the 1970s, a national defense objective took a triangular position with national objective together. Propulsion of the national defense policy became the established system of a long-term projection.

Key Words : Constabulary Reserve, Conscript System, The ROK Military National Defense System, National Defense System, The ROK-US Mutual Defense Treaty, PPBS, National Defense Policy, Military Establishment, National Objective, National Defense Objective