

20세기 초 미 육군 개혁과정

- ‘개혁 정체 및 후퇴기(1904~1909)’를 중심으로* -

설 인 효**

1. 서 론
2. 대외관계와 국내정치
3. 군 개혁의 정체 및 후퇴 원인
4. 정규군 및 총참모부 개혁의 전개
5. 주방위군 개혁의 전개
6. 결론 및 함의

1. 서 론

20세기 초까지 미국은 대규모 정규군의 건설과 미국 전역을 포괄하는 군사동원체제의 수립을 거부하는 강력한 정치, 사회, 문화, 군사적

* 본 논문은 서울대학교 정치외교학부 외교학과 대학원 박사학위논문, 『20세기 초 미 육군 개혁과정: 반군사 전통의 극복과 수정』의 일부를 수정, 보완한 것으로 1899년부터 1916년에 이르는 ‘20세기 초 미 육군 개혁과정’ 중 1904년에서 1909년 사이의 과정을 집중적으로 분석한 것이다.

** 연세대학교 정의과 BK21사업단 연구원(박사)

전통을 가지고 있었다.¹⁾ 이러한 ‘반군사 전통(the Anti-Military Tradition)’²⁾은 독립 이전 식민시기부터 형성되어 20세기 초까지 100여 년 이상 지속되고 강화되어 온 것이다. 19세기 후반 기록적인 성장을 경험하면서 미국은 사회 전반의 큰 변화를 겪게 되었고, 1890년대 말 매킨리 행정부의 등장과 ‘미서전쟁(Spanish~American War)’의 결과로 19세기적 ‘농경공화국의 고립주의(the isolation of the agricultural republic)’에서 벗어나 해외 정치, 군사 사건에 적극 개입하고 다수의 식민지를 거느린 ‘명실상부한 제국(an empire true to the name)’으로 거듭나게 되었다.

19세기 후반 남북전쟁 후 형성된 개혁 지향의 장교단은 이미 일련의 군 개혁을 단행한 바 있었다. 그러나 이들의 시도는 대부분 전통적 반대에 부딪혀 실패하고 만다.³⁾ 20세기 초 미 육군의 개혁이 비로소 성공을 거두게 된 계기는 미서 전쟁 이전부터 계속되었던 제국주의와 적극적 대외정책을 둘러싼 논쟁에서 미국의 새로운 역할과 해외로의 팽창을 주장해온 세력들이 정치적으로 승리한 것이었다. 이들은 식민지의 관리와 적극적인 대외정책의 지속을 위해 육군의 확대와 개혁이 반드시 필요하다고 확신하고 있었다.⁴⁾ 미 육군의 근대 개혁은 ‘신해밀턴

1) 설인효, “20세기 이전 미국의 군사전통: 반군사전통의 형성과 전개”, 『미국학』 제35집, 1호 서울대 미국학연구소, 2012, 149~189쪽

2) ‘반군사 전통(Anti Military Tradition)’은 군국주의(militarism)에 대한 반대를 의미하는 ‘Anti~militarism’과 다르며, 미주 대륙 내에서의 팽창이나 인디언에 대한 공격에서 나타나는 호전성의 존재를 부정하는 개념도 아니다. 이는 주로 군대의 구성방식과 동원체제의 수립에 관한 미국민의 특수한 정서를 일컫는 것으로 소위 ‘미국 예외주의(American Exceptionalism)’의 군사적 측면이라 할 수 있다.

3) 설인효, 『20세기 초 미 육군 개혁과정: 반군사 전통의 극복과 수정』, 서울대학교 정치외교학부 외교학과 대학원 박사학위논문, 2012. II. 예비적 고찰.

4) T. 루스벨트(Theodore Roosevelt)는 공화당 상원의원 롯지(Henry C. Lodge)에게 보낸 서한에서 다음과 같이 말한 바 있다. ‘국가들 중 가장 뛰어난 국가들은 국가 스스로의 의지, 국가 자신의 국가로서의 권리와 국민들에 대한 책무를 가장 성실히 행하는 국가들입니다... 어떤 국가도 그 권한을 군사력으로 보장하지 않고는 결단코 이러한 위치에 오르지 없었습니다. Ronald J. Barr, *Neo~Hamiltonian Republican And Military Reform in the Progressive Era: 1898~1912*, Louisiana State University Ph.D. Dissertation, 1993, p.16에서 재인용.

주의자⁵⁾라 불릴만한 이러한 정치세력들의 후원과, 개혁을 지향해 온 장교단의 노력이 결합하여 비로소 결실을 보기 시작한 것이었다.⁶⁾

육군 개혁의 새로운 전기는 전쟁과 군사 분야에 대한 전문지식은 갖추지 못했지만, 정치적 수완이 뛰어나고 개혁의 이면에 존재하는 정치적 대립 구조를 잘 이해하고 있던 새 전쟁성⁷⁾ 장관 루트(Elihu Root)의 기용에 의해 마련된다. 개혁을 지향하는 장교단 인사들과의 교류를 통해 군 개혁의 기본 방향을 습득하게 된 루트는 군 개혁의 이면에 존재하는 정치적 대립 구조를 명확히 파악한다. 그 결과 그는 미국에서 군 개혁을 실행하기 위해서는 전통과의 조화 추구, 대중적 인식의 확산, 정치적 투쟁과 타협의 과정이 반드시 필요함을 인식하게 된다. 이러한 인식에 따라 루트는 개혁의 점진적 추구, 언론 보도를 통한 대중 여론의 선도, 전통적 요소의 적극적 수용, 새로운 논리의 제시에 의한 전통의 수정, 개혁 반대 세력과의 적극적인 타협 등, 19세기 후반 군 개혁가들이 갖추지 못했던 정치적 수완을 발휘하여 제도 개혁을 포함한 군 개혁의 1차적 과제들을 완수하게 된다.⁸⁾

그러나 20세기 초 미 육군의 개혁은 미국의 1차 세계대전 개입 전야인 1916년에 이르러서야 비로소 완성되었다고 할 수 있으며⁹⁾, 루트가

5) '신해밀턴주의자(Neo-Hamiltonian)'란 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 처음 사용한 개념으로 19세기 후반 미국의 달라진 위상을 대변하며 해외 팽창의 필요성과 육군 개혁을 주장한 일련의 정치인 집단을 일컫는 것이다. 이들을 '신해밀턴주의자'로 명명한 이유는 이들의 주장이 흡사 건국 초기 적극적 대외정책을 표방했던 해밀턴(Alexander Hamilton)의 입장을 잇고 있는 것으로 보인다는 점 때문이다. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985).

6) 육군의 개혁은 순수하게 장교단 내의 토의와 논쟁의 소산이기보다는 민간 정치인들의 작업의 결과였다. Huntington, 1985, pp.252~253.

7) War Department를 '전쟁성'으로 번역하는 것은 일본식 번역에서 유래한 것이며 '국무부' 등의 번역에서 보는 바와 같이 '전쟁부'로 번역하는 것이 옳다. 그러나 국내의 주요 문헌에서 대체로 2차대전 이전의 경우에는 '전쟁성'이라 번역하는 경우가 많이 이를 따랐음을 밝혀둔다.

8) 설인효, "20세기 초 미 육군 개혁과정: 개혁의 시작, 루트 개혁기(1899~1903)를 중심으로", 『미국학 논집』 제44집 3호, 한국 아메리카학회, 2012.

9) 20세기 초 미 육군 개혁과정 전체에 관해서는 설인효, 2012(박사학위논문)를 참고할 것.

성취한 개혁입법에 따라 총참모부(General Staff)가 수립된 1903년 말부터 1909년까지는 군 개혁이 본 궤도에 오르지 못하고 많은 혼란과 정체, 후퇴를 경험한 시기였다. 이는 루트 개혁이 많은 불완전한 요소를 가지고 있었을 뿐 아니라, 개혁 세력 내에서도 개혁에 대한 몰이해와 이해의 불일치가 상존했고, 무엇보다 개혁에 반대하는 세력의 저항이 강하게 지속되고 있었기 때문이었다.¹⁰⁾ 상술한 바 1899년 이후 이루어진 루트 개혁은 전통과의 조화와 반대 세력과의 타협의 결과로 가능해진 것이었다. 루트의 이러한 정치적 수완은 오랫동안 불가능했던 제도 개혁을 실현했지만 개혁의 본의에서 벗어난 많은 한계와 향후 정치적 투쟁을 가능케 하는 모호한 영역을 남겼다.¹¹⁾

군 개혁 세력 내의 이해의 불일치와 군 개혁의 중요성에 대한 인식의 부족도 개혁의 본격적인 실행을 어렵게 만드는 요인이었다. 대통령 T. 루스벨트는 전쟁성과 총참모부의 주요 요직에 자신과 친분관계에

10) Marc B. Powe, "A Great Debate: The American General Staff(1903~16)", *Military Review*, vol. 55, issue 4, 1975, p.78. 루트의 입법을 통해 육군 지휘체계의 효율성을 일신할 수 있는 새로운 틀/framework이 마련된 것은 사실이지만 이러한 제도적 변화가 하룻밤 사이에 오랫동안 유지되어 온 전통, 관습, 대부분의 육군장교들과 의회 의원들, 미 대중의 시각을 바꿀 수 있는 것은 아니었다. Center of Military History United States Army, *American Military History*(Washington D.C.: United States Army, 2005), p.370. 총참모부는 처음에는 조직문제와 생존을 위한 투쟁에 열중할 수밖에 없었다. 이 시기의 참모총장은 (총참모부 내) 각국(Division)의 일반정책을 제외하고는 모든 것을 방입하는 행정장교였다. 국무총리 비상기획위원회 역, 『미 육군 군사동원의 역사』, Center of Military History United States Army, *History of Military Mobilization in the United States Army, 1775~1945*(CMH 104~10, 1984), p.222. 1910년에서 1911 이후에 총참모부가 동원개념의 실행을 위해 포괄적인 계획을 세우기 시작했으며 그 이전의 모든 계획들은 정규군 예비부대의 창설, 새로운 지원법의 초안, 보급창의 설립 등 개별적인 문제에 국한되어 있었다. Center of Military History United States Army, 1984, p.224.

11) 이러한 모호성은 제도 변화 등의 이행기의 타협 전략의 일종으로 생각될 수도 있다. 그러한 점에서 루트 개혁 이후의 정제 및 후퇴는 오랜 기간에 걸쳐 형성된 기존 제도를 변경하는 시기에 흔히 나타나는 현상이라 할 수 있을 것이다. 스크로브는 이러한 루트의 타협전략이 남북 전쟁 후 정규군 장교단의 군 개혁 세력이 실패했던 군 개혁을 성취시킨 중요한 요인 중 하나였다고 평가한다. Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877~1920*(New York: Cambridge University Press, 1982), p.221.

있는 인물들을 배치할 것을 고집하여 개혁의 수행을 어렵게 했다. 루트는 자신이 이룬 제도 개혁의 성과를 과신한 나머지 총참모부의 운행이 파행에 이르고 있음을 간파하지 못했고, 이에 대한 적절한 조치를 취하지 못했다. 개혁의 실행을 위해 전면에서 나서서 개혁 반대세력과 투쟁하고 개혁을 올바른 방향으로 이끌 수 있는 개혁 실천 세력이 여전히 너무 부족했다.

그러나 개혁이 정체되고 후퇴될 수밖에 없었던 가장 근본적인 원인은 개혁에 대한 반대가 지속적으로 강하게 작용하고 있었기 때문이었다. 루트에 의해 이루어진 개혁은 여전히 종이 상에 존재하는 내용일 뿐이었다. 이러한 개선된 제도를 실행하고 현실화시킬 실질적인 세력과 이들에 대한 군 안팎의 지지가 존재하지 않는다면 개혁은 무용지물이 될 수밖에 없었다. 전쟁성에 복무하던 한 장교의 말처럼 ‘총참모부를 설치하는 것과 그것을 올바르게 운영하는 것은 전혀 다른 문제’였다.¹²⁾ 그리고 백여 년간 지속하여 온 ‘문화적 관성(cultural inertia)’은 단기간 내에 극복될 수 있는 것이 아니었다.¹³⁾ 오랫동안 고수되어 온 장교단, 의원들, 대중의 태도와 시각이 하루아침에 고쳐질 수는 없었다.¹⁴⁾

이와 같이 1904년에서 1909년에 이르는 20세기 초 미 육군 개혁과정의 ‘정체 및 후퇴기’는 개혁 이행 이후에 제기될 수 있는 다양한 문제들과 이를 둘러싼 개혁 이행의 과제들을 잘 보여주고 있다는 점에서

12) William Lassiter, “Memoirs”, Box IX: 2. *Lassiter Papers*, United States Military Academy Library, West Point, New York. Jason Patrick Clark, *The Many Faces of Reform: Military Progressivism in the U.S. Army, 1866~1916*, Ph. D. Dissertation, Duke University, 2009, p.363에서 재인용.

13) Ronald Glenn Machoian, *Between the Old and the New: William H. Carter and the American Army*, Ph. D. Dissertation, University of Missouri, 2002, p.290. 카터가 말년에 남긴 저술들을 분석하고 있는 맥코이안은 카터가 이러한 점을 잘 인식하고 있었다고 지적한다. 즉 참모부 내에서 총참모부가 겪고 있던 문제들은 단지 법률 규정의 불명확성에 의한 것이 아니었다. 그것은 참모부 내에 형성되어 온 일종의 문화, 즉 일상적으로 반복되어온 관행들이 권위를 부여받은 상태로서의 문화에 의한 것이었다. Machoian, 2002, p.413.

14) Center of Military History United States Army, op. cit., p.370.

역사적, 학술적 의의를 가지며 향후 혁신적인 국방개혁을 추진해 나가야 할 한국군에도 많은 교훈과 시사점을 제시해 주고 있다. 이하에서는 먼저 제2장에서 육군 개혁의 배경으로 작용하고 있는 대외관계 및 국내정치 상황에 대한 분석을 제시한다. 이는 20세기 초 육군 개혁 시기 동안 미국이 경험했던 대외관계와 국내정치 상황의 대강을 보여줄 뿐 아니라 전체 개혁과정에서 해당 시기의 상황적 특성을 구체적으로 제시하는 것이 될 것이다. 이어서 제3장에서는 먼저 당시 미 육군 개혁의 기본적 과제와 1903년까지의 진전 사항을 간략히 개관한 후 개혁이 정체되고 후퇴된 요인을 구체적으로 분석 제시한다. 제4장과 5장에서는 이러한 제약 속에서 제한적으로 이루어졌던 군 개혁의 이행 상황을 ‘정규군과 총참모부 중심의 개혁’ 및 ‘주방위군¹⁵⁾ 개혁’으로 나누어 각각 살펴본다. 마지막으로 제6장 결론에서는 본론의 내용을 정리하고 이러한 분석이 가지는 함의를 간략히 제시해 보도록 한다.

2. 대외관계와 국내정치

1903년과 1904년은 미국 대외정책에서 신해밀턴주의자들의 구상이 순조롭게 구현되었던 시기였다. 일본과 독일에 대한 의구심이 증폭되면서 미국은 영국과의 관계를 더욱 긴밀하게 발전시킬 수 있었고 중남미 지역과 태평양 지역에서의 영향력을 차츰 강화해 갈 수 있었다.

15) 주방위군은 미국의 전통적 지역 방위 조직인 ‘민병대(militia, or citizen militia)’가 근대적 형태로 발전된 것을 일컫는 말이다. 전통적 민병조직이 오늘날의 주방위군(National Guard)이란 명칭을 부분적으로나마 사용한 것은 대략 1800년대부터이다. 최초로 주방위군이란 명칭을 사용한 민병대는 뉴욕주 민병대(New York State's militia)로 일종의 명예로운 부대명칭으로 사용한 것이었다. 이 “National Guard”란 용어는 프랑스 혁명시기의 국민군 조직을 의미하는 프랑스어 “Grande Nationale”를 영어로 번역한 것이었다. National Guard에 대한 역어는 국방부의 관례에 따라 ‘주방위군’으로 하였는데 이는 영어 자체에 나타난 것보다 ‘National Guard’의 실제 사정을 잘 드러내는 점이 있다. 설인효, 2012(박사학위논문), 151~152쪽.

1903년 2월 의회는 ‘총참모부 법’과 함께 ‘상업 및 노동부(Department of Commerce and Labor) 수립에 관한 법’을 통과시켰는데 이는 해외무역 확장과 연방권의 강화를 지속하겠다는 의지의 표현이었다. ‘상업 노동부’는 대외무역을 증진시키는 역할을 할 뿐 아니라 국내외의 산업 상황에 대한 정보를 수집하고 이를 정부와 의회에 보고하는 기능을 하도록 되어 있었기 때문이었다. 1900년 10억 달러 수준이던 미국의 해외투자는 1908년이 되면 25억 달러로 두 배 이상 성장하게 된다.¹⁶⁾

그러나 적극적 대외정책과 군 개혁에 반대하는 의회 내의 분위기와 대중적 정서는 지속하였다. 1904년 러일전쟁에서 일본이 초반부터 승기를 잡아나가기 시작하자 T. 루스벨트는 자신의 절친한 친구이자 열렬한 제국주의자인 우드(Leonard Wood)를 소장으로 진급시키고, 태평양 지역의 방위력 강화를 위해 하와이 진주만에 해군 기지를 건설하는 안을 의회에 제출하였다. 그러나 의회는 이를 오래도록 거부했다. 1903년 이루어진 개혁 법안들에 대해서도 연방 군사력의 강화가 시민의 자유를 위협할지 모른다는 우려가 민주당원, 지역정치인들, 여러 신문들에 의해 표출되었다.¹⁷⁾

1904년에는 암살당한 전임 매킨리 대통령의 임기가 끝나면서 그 직을 승계하고 있던 T. 루스벨트가 대선에 나서게 된다. 1904년 6월 공화당은 T. 루스벨트를 대통령 후보로, 페어뱅크(Charles Fairbank)를 부통령 후보로 선정했다. 2주 후 민주당은 파커(Alton B. Parker)와 데이비스(Henry G. Davis)를 각각 대통령과 부통령 후보로 지목했다. 1896년과 1900년 민주당 대선 후보였던 브라이언은 후보 지목을 고사했다. 그러나 브라이언은 공화당의 제국주의 정책과 반독점 조치(anti trust measures)를 공격하며 활발한 선거지원 활동을 벌였다. 그는 자신의 지명도를 이용하여 T. 루스벨트는 군국주의자이며 제국주의자라는 공격을 지속했고, 이를 통해 민주당 후보의 선전을 지원했다.

16) Richard L. Watson, *The Development of National Power: The United States 1900~1919*(Boston: Houghton Mifflin Co., 1976), p.69.

17) Barr, op. cit., 1993, p.242.

여기에 퇴임한 마일스(Nelson Miles)¹⁸⁾까지 나서 T. 루스벨트는 군국주의자라 비난하며 선거 운동에 가담했다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 T. 루스벨트는 실제 선거에서 손쉬운 승리를 쟁취한다. 선거 결과 T. 루스벨트는 7백 5십만 표를 파커는 6백만 표를 얻었다. 이러한 표차는 1872년 이후 최대였다. 상원과 하원에서도 각각 57대 33과 250대 136의 우위를 확보했다. 이로써 T. 루스벨트는 저격당한 매킨리를 대신한 대통령에서, 스스로 정권을 획득한 대통령의 입장을 수립하게 되었다. 나아가 T. 루스벨트가 지지하는 적극적 대외정책과 해외팽창은 국민의 승인을 받아 더 강력하게 추진될 수 있는 발판을 마련하게 되었다.

T. 루스벨트의 당선 이후 1908년까지의 미국 대외정책은 태평양 지역에서 점차 구체화되어 가고 있는 일본의 야욕을 우려했던 시기로 특징 지워진다. 루스벨트가 이끄는 미국의 집권공화당과 행정부는 이러한 도전에 정면으로 대응할 것을 결의한다. 1905년 미국은 전쟁성장관 태프트와 일본 외무상 가스라(桂太郎) 사이에 밀약을 맺지만 이것이 외부에 공개된 것은 1924에 이르러서이며, 정권의 수뇌부조차 일본이 언제 배신할지 모른다는 우려를 계속 가지고 있었다.

실제로 러일전쟁에 대한 육군 대학의 분석은 대부분 일본의 육군과 총참모부에 대한 상세한 분석을 위주로 하고 있다.¹⁹⁾ 1905년 여름 T. 루스벨트가 전쟁성장관인 태프트에게 미국의 해안방어태세에 대해 검토를 지시했을 때 태프트가 가을에 발간한 보고서는 러일전쟁 사례를 기초로 뉴욕, 보스턴, 샌프란시스코와 같은 전통적인 본토 해안 요충지 뿐 아니라, 필리핀의 수빅 베이(Subic Bay), 진주만과 같이 태평양 지역의 요충지에도 충분한 해군력의 배치가 필요하다는 주장을 골자로 하고 있었다. 이는 러일 전쟁에서 드러난 일본의 전력을 고려한 결과였다.

이러한 분위기 속에서 1907년 봄 의회는 T. 루스벨트가 요구해 온

18) 미 육군의 마지막 총사령관으로서 미 육군의 전통을 상징하는 인물임을 자처하며 루트 개혁을 방해하기 위한 다양한 활동을 벌였다. 설인효, 2012(박사학위논문), 51~52쪽.

19) Annual Report of War Department Year Ended June 30, 1905, *Report of Secretary of War*(Washington: GPO., 1905), pp.19~29.

여러 정책들을 비로소 승인해 준다. 의회는 T. 루스벨트가 체결한 도미니카 공화국과의 합의를 비준하며 해군 확대 및 필리핀 요새 건설을 승인한다. 필리핀 사령관을 역임하면서 일본의 동향을 감시하고 있던 우드의 오랜 요청에 따라 일본인 이민에 대한 제한도 규정된다. T. 루스벨트 행정부는 해외에서의 미국의 이익을 지키겠다는 굳건한 의지 속에 5월 17일 온두라스(Honduras)에 정치적 안정을 확보하기 위해 미 해병을 파견하기도 한다. 일본의 위협에 대한 우려가 높아지고 일본과의 전쟁이 임박했다는 전망이 힘을 얻으면서 T. 루스벨트는 군 개혁의 중요성을 재평가하게 되고 군 개혁을 위한 전향적인 조치들에 대해 정치적 지원을 해주게 된다.

1907년 말까지 일본의 실질적 행동은 없었지만 미국의 일본에 대한 우려는 계속되었다. 이러한 우려는 1908년 봄 일본이 필리핀 반군을 지원하는 간첩활동을 벌이고 있다는 증거가 포착되면서 한층 강화된다. 차츰 미국과 일본 사이의 긴장이 고조되는 가운데 신중한 성격의 가스라 일본 총리는 일본 육군의 반대를 무마하며 유화조치를 전면에 내세우게 된다. 아직 일본은 미국이나 유럽의 국가들을 상대로 싸울 준비가 되어 있지 않다는 것이었다. 그 결과 1908년 가을 ‘루트~다카히라 협정(Root~Takahira agreement)’이 체결된다. 이를 기점으로 한 동안 태평양 지역의 강대국 관계는 안정적 국면을 맞이하게 된다.

중미지역에 대한 개입은 쿠바 독립 후에도 계속되었다. ‘텔러 수정안’에 따라 쿠바는 1902년 자체 선거를 치른 후 독립했다. 그러나 곧 신생정부에게 모든 업무를 맡기기에는 시기상조라는 사실이 드러났다. 쿠바정부는 1906년 발생한 반란을 진압하는데 실패하게 된다. 이에 따라 미국정부는 반란의 진압과 법질서 회복을 위해 다시 쿠바에 개입하게 된다. 대통령 T. 루스벨트는 전쟁성장관 태프트의 조언에 따라 5천 명의 병력을 하바나에 투입했고 ‘쿠바평화군(Cuban Pacification)’이라 이름 붙여진 군대는 1909년까지 쿠바에 주둔하게 된다.²⁰⁾

20) Center of Military History United States Army, op. cit., p.375.

미서전쟁의 결과로 획득된 필리핀 식민지는 중미지역과 운하의 중요성을 크게 부각시켰다. 주로 동부 해안에 있던 미 해군의 주력이 아시아 지역으로 신속히 파견되기 위해서는 미국이 운하의 자유로운 사용과 통제권을 확보할 필요가 있었고 이를 위해서는 이 지역에서 미국의 정치적 영향력을 지속할 필요가 있었다.²¹⁾ 이에 따라 19세기 후반 이후 지속하여 온 중미지역에서의 경제적 이익과 함께 이 지역에 대한 개입의 필요성은 점차 증대되었다. 1912년과 1917년에도 미국은 반란군을 진압하기 위해 다시 쿠바에 병력을 파견하게 된다.²²⁾

1908년 여름 공화당은 새로운 대통령 후보를 물색하게 된다. 처음 T. 루스벨트는 해이가 사망한 후 국무장관직을 수행하고 있던 루트에게 대통령 후보직을 제안했다. 그러나 루트의 완강한 반대로 루트를 이어 전쟁성장관이 되었던 태프트를 선택하게 된다. 태프트는 식민정책에 대한 태도의 차이를 비롯하여 공화당 내 신해밀턴주의자들과 완전한 이해의 합치를 가지고 있지 않은 인물이었다. 태프트는 이러한 차이를 인식하고 1908년 가을 여러 차례 신해밀턴주의를 지지하는 연설을 하게 되고 그 결과 공화당의 대통령 후보로 최종 선출된다.

1908년 9월 본격적인 선거전이 시작되었다. 1896년과 1900년에 이어 세 번째로 민주당 대통령 후보로 나선 브라이언은 공화당 정부의 거대기업 옹호와 제국주의적 대외정책에 대한 비판을 본격적으로 전개했다. 브라이언은 공화당 주도의 육군 개혁을 ‘군사주의’라 규정하며

21) 파나마 지역에서 발생한 콜롬비아 정부에 대한 반란은 대통령 T. 루스벨트가 이 지역에 군대를 파견할 수 있는 기회를 제공해 주었고 T. 루스벨트는 이를 통해 확보한 정치적 영향력을 통해 파나마운하 건설권한을 획득하게 된다. Center of Military History United States Army, 2005, p.376. 한편 T. 루스벨트는 파나마운하 건설의 임무를 육군에게 부여한다. 육군은 남북전쟁 당시 남부재건사업, 필리핀과 쿠바에서의 정부 재건사업 등의 경험을 살려 파나마 운하 건설 임무를 성공적으로 수행한 것으로 평가된다. 특히 필리핀 지역에서 습득한 해충과 풍토병 방지에 대한 지식은 파나마운하 건설시 군 인력의 건강 증진에 큰 기여를 했던 것으로 평가된다. Center of Military History United States Army, *ibid.*, p.377. 이러한 활동과 성과의 더욱 중요한 의미를 이를 통해 군이 점차 미국사회 내에서 평시에 존속할 가치를 인정받게 되었다는 점이다.

22) 미국이 쿠바에 대한 개입정책을 완전히 포기한 것은 1934년에 이르러서이다. Center of Military History United States Army, *ibid.*, p.375.

군사주의의 물질주의적 요소가 제퍼슨이 이상으로 삼았던 공화주의를 위협하고 있다고 주장했다.²³⁾ 제퍼슨적 이상, 지역분권주의, 위기 시에 자발적으로 구성되는 지원군, 국제정치적 고립주의는 여전히 미국인의 기본적인 이상으로 남아 있었고 광범위한 지지를 받았다.

그러나 선거 결과 여전히 공화당의 태프트가 승리를 거둔다. 결과는 이전의 두 차례의 선거에 비해 압도적인 것은 아니었다. 태프트는 선거인단 321석을 얻어 162석의 브라이언에게 승리를 거두었다. 득표수는 7백 5십만 표 대 6백 5십만 표로 그 격차가 1904년 T. 루스벨트와 파커 사이 격차의 2분의 1 수준이었다. 상원에서는 61 대 23석의 우위가, 하원에서는 219 대 172로 우위가 유지되었다.

대통령에 당선된 태프트는 농림부장관(the secretary of agriculture)를 제외하고 T. 루스벨트 시절의 모든 장관을 교체했다. 태프트는 루트에게 국무장관에 유임해 줄 것을 부탁하지만 루트는 이를 거절하고 동료 공화당원들의 요청에 따라 뉴욕주의 상원의원(junior senator) 지명을 수락한다. 태프트는 전쟁성장관도 제국주의자인 라이트(Luke E. Wright)에서 디킨슨(Jacob McGavock Dickinson)으로 교체한다. 디킨슨은 미시시피(Mississippi) 출신의 시카고(Chicago) 기업 전문 변호사로 라이트와 달리 제국주의 정책에 대한 지지를 표명하지 않은 인물이었다. 태프트는 이외에도 장관 중 6명을 기업 변호사 출신에서 인선한다. 이를 통해 그는 미국 기업계의 효율성의 논리를 도입하고 더 이상의 국내정치적 개혁은 거부하는 보수주의적 행정부를 창출하고자 했다.

이에 따라 공화당 내의 내분이 가속화된다. 개혁주의적 공화당원(Progressive Republicans)과 신해밀턴주의적 공화당원(Neo Hamiltonian Republican) 사이의 분열이었다. 군 개혁에 대해서도 루트나 우드, 라이트나 벨(Franklin Bell)²⁴⁾과 같이 국제적 분쟁은

23) Donald D. Anderson, *William Howard Taft: A Conservative's Conception of the Presidency*(Ithaca N. Y.: Cornell University Press, 1973), pp.142~143.

24) 대표적인 개혁지향적 장교 중 하나로 4대 참모총장을 역임했다.

불가피하며 더 크고 효율적인 군대를 마련해야 한다는 입장과 미국의 제국주의 정책은 제한적 수준으로 변경될 필요가 있다는 입장이 서서히 입장차를 키우게 된다. 이러한 상황 속에서 군 개혁은 정치적 지지의 반감에 따라 더욱 표류하게 된다.

3. 군 개혁의 정체 및 후퇴 요인

20세기 초 미 육군 개혁의 쟁점은 다음과 같았다.²⁵⁾ 먼저 정규군 규모의 증대였다. 미국의 달라진 위상과 새롭게 확보된 식민지의 관리를 위해서도 정규군 규모의 증대가 반드시 요구되었다. 둘째로, 전쟁성장관과 총사령관 사이에 분열된 지휘체계를 일원화하고 영구보직제 하에서 방만하고 비효율적인 참모부 제도를 혁신하는 것이었다. 이를 위해 개혁 장교단은 당시 육군의 새로운 표준으로 떠오르고 있던 독일식 ‘총참모부제’를 도입하고자 했다. 마지막으로 사회적 반대로 인해 정규군 규모의 확장에 제한이 따르는 상황에서 유사시 정규군을 보완할 제1의 예비전력으로서 주방위군을 연방의 통제가 가능하고 잘 훈련된 집단으로 만드는 것이었다.

1899년부터 1903년까지 전쟁성장관 루트가 이루어낸 제도적 개혁의 결과로 1903년 8월 육군 총참모부가 출범하게 된다. 20세기 초 미 육군의 개혁과정에서 총참모부는 육군 개혁 세력들의 궁극적인 이상이자 미 육군의 고질적인 문제들을 일소해 줄 개혁의 핵심목표였다. 그러나 총참모부는 1903년 출범 이후 1909년까지 제대로 된 성과를 거두지 못했을 뿐 아니라, 참모부 조직 내에서 올바른 위상을 확립하는 것조차 성공하지 못하게 된다. 또한 전쟁성장관 루트의 교체 등 개혁 세력에 대한 정치적 지원이 약화되면서 육군 내의 상황은 오히려

25) 설인효, 2012(미국학 논집), IV. 군 개혁의 쟁점과 개혁 반대세력

더 악화되기도 한다.

이처럼 군 개혁이 정체되고, 후퇴했던 첫 번째 이유는 루트의 개혁 입법이 가지고 있던 자체적인 결함이었다. 상술한 바 루트는 육군 개혁이 갖는 정치적 본질을 잘 인식하고 있었다. 그 결과 그는 군 개혁을 추진하는 과정에서 전통과의 조화를 추구했으며 개혁을 반대하는 세력과도 적극적으로 타협했다. 이러한 정치적 수완의 결과로 루트는 오랫동안 거부되었던 일련의 제도적 개혁을 완수할 수 있었다. 그러나 그 과정에서 개혁 입법의 본의는 상당부분 훼손되었고, 많은 영역이 모호하게 규정될 수밖에 없었다. 이러한 부분이 결국 이후 개혁의 실천 과정에서 정치적 투쟁의 여지를 남기게 된 것이었다.

총참모부 법은 최종 단계에서 여타 참모부들에 대한 권한을 ‘통제(control)’가 아닌 ‘감독(supervise)’으로 규정하도록 수정되었다.²⁶⁾ 뿐만 아니라 총참모부의 기능을 규정하고 있는 제2항(section 2)은 ‘국가 방위를 위한 계획(planning for national defense)’, ‘군사 작전을 위한 군의 준비태세 관련 보고서 발간(issuing reports on military readiness for operations)’, ‘전쟁성장관에 대한 전문적 조언(expert advice to the Secretary of War)’, ‘대통령에 의해 부여되는 다른 임무(performing any other duties assigned to it by the President)’의 네 가지로 규정되었다.²⁷⁾ 이러한 규정은 너무 광범위하고 추상적이어서 실무에 적용하기가 곤란했다.

기존 체제에서 기득권을 누리고 있던 각 참모부의 장들과 참모부 요원들은 이와 같은 규정을 적극 활용하여 총참모부를 무력화시키고자 노력했다. 그들은 자신들이 이미 확보하고 있던 분야와 영향력을 잃지 않기 위하여 총참모부가 제대로 기능을 발휘할 수 없도록 다양한 활동을 벌였다.²⁸⁾ 또 개혁 이전의 전통적인 참모부 체제가 행정부의 육군에

26) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War, Appendix A, an act to increase the efficiency of the Army*, section 4, p.60.

27) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War, Appendix A, an act to increase the efficiency of the Army*, p.59.

28) Machoian, op. cit., p.290.

대한 통제를 약화시켜 공화주의의 원리에 기여하고 있다고 생각해 온 의회 내 개혁 반대세력들도 이러한 활동을 묵인하거나, 오히려 지지했다.

이 시기 동안 개혁이 정체되었던 두 번째 이유는 개혁 세력 내의 개혁에 대한 이해 부족과 그 중요성에 대한 인식의 부족이었다. 먼저 대통령 T. 루스벨트는 자신의 개인적 친분을 근거로 전쟁성의 주요 인선을 고집하는 등 초기 전쟁성과 총참모부의 정상적 운영을 어렵게 하는 한 요인이 되었다. 그는 또 충분한 정치적 리더십을 발휘하여 총참모부에 적절한 역할을 부여하고 그 활동을 지원하지 않았다.

1904년 전쟁성장관직에서 퇴임하는 루트도 군 개혁에 대한 정확한 이해가 여전히 부족했던 것으로 평가된다. 그는 자신이 이룬 제도 개혁의 성과를 과신한 나머지 퇴임 전까지 1년여 간 총참모부가 겪고 있는 문제를 묵도하면서도 이를 개선할 효과적인 조치를 취하지 않았다. 그는 대부분의 시간을 다른 사안들에 보냈으며 퇴임을 앞두고 작성한 마지막 연례 보고서에서 여전히 자신이 이룬 개혁 성과와 총참모부의 운영 현황에 대해 만족을 표시했다.²⁹⁾

루트를 이어 전쟁성장관이 된 태프트는 미국의 적극적 대외정책과 군 개혁에 대한 의지도, 비전도 갖지 못한 인물이었다. 더구나 태프트는 그가 재임하는 동안 참모총장을 역임했던 벨, 참모차장을 역임했던 샤피(Anda Chafee) 등과 개인적인 원한을 가지고 있었다. 필리핀 총독 시절 필리핀 내 군사정책을 둘러싸고 갈등을 겪었기 때문이었다. 이들 사이의 불협화음으로 총참모부와 이를 중심으로 추진되어야 할 군 개혁은 난항을 겪게 된다. 이러한 상황은 태프트가 T. 루스벨트를 이어 대통령이 되면서 더욱 악화되었다.

T. 루스벨트와 루트, 태프트의 한계는 기록 및 연금 참모장(Army Records and Pension Department)인 에인스워드(Fred C.

29) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War*, pp.1~132. 이러한 점에서 총참모부의 기능과 위상에 대한 루트의 이해가 본질적으로 한계를 가지고 있었다는 평가도 제기된 바 있다. 루트 개혁에 대한 평가와 이를 둘러싼 논쟁에 대해서는 Powe, op. cit., pp.77~79.

Ainsworth)를 등용하는 과정에서도 드러난다. 에인스워드스는 향후 1910년 우드가 새로운 참모총장으로 취임할 때까지 총참모부에 대한 최대의 대항세력으로, 총참모부 활동을 무력화하고 봉쇄하는 움직임을 주도했던 인물이었다. 에인스워드스는 뛰어난 행정력을 지닌 인물로 구 참모부 체제를 대표하는 인물 중 하나였다. 그는 이미 ‘총참모부법’ 통과 과정에서 총참모부와 나머지 참모부서들의 관계를 규정하는 문구를 수정하도록 하여 총참모부의 활동을 결정적으로 어렵게 만들기도 하였다.

에인스워드스는 자신이 지닌 행정력과 기업적 효율성의 가치를 앞세워 참모부 개편을 위한 3인 위원회의 구성, 기록 및 연금부와 부관감실(Adjutant General's Department)을 통합한 군 장관직(Military Secretary)의 신설 등을 제안한다. 에인스워드스의 의도를 알고 있던 카터(William Carter)는 참모부의 지나친 확대는 총참모부의 활동을 위축시킬 것이라며 경고했지만, 루트는 ‘기업적 효율성’의 가치를 높이 평가하여 에인스워드스를 ‘3인 위원회’의 장으로 임명하고, ‘군 장관직’의 신설도 받아들인다. 루트를 이어 전쟁성장관이 된 태프트는 군 업무에 대한 지식이 부족한 상황 속에서 대부분의 업무를 에인스워드스에게 의존하게 되었고 에인스워드스는 이를 계기로 더욱 큰 권한을 획득하게 되어 총참모부의 영역을 점점 더 잠식하게 된다. 각 참모부의 장들은 에인스워드스의 이러한 활동에 편승하여 자신들의 기득권을 지키기 위한 활동을 계속해 나간다.

오랜 반군 사상의 지속 속에서 개혁 세력이 충분히 형성되어 있지 못했던 것도 개혁 정체의 중요한 원인이 되었다. 1903년 8월 총참모부가 신설되었을 때 총참모부에서 근무하게 될 42명의 장교를 인선하는 것조차 쉽지 않은 일이었다. 총참모부 활동에 적합한 교육을 받아 본 장교는 단 한 사람도 없었기 때문이었다. 참모총장을 비롯한 주요 요직에도 적합한 개혁인사를 임명하기 어려웠다. 루트 개혁을 이끌었던 대부분의 장교들은 여전히 40대로 주요 요직에 내세울 수 있는 연령과 지위에 오르지 못하고 있었다.

개혁 세력 내의 알력과 불협화음도 개혁의 진척을 어렵게 하는 요인이 되었다. 루트는 초대 참모총장 벨을 보좌하기 위해 코빈(Henry C. Corbin)을 참모차장으로, 카터를 부참모총장으로 임명했다. 두 사람은 루트와 함께 1903년까지의 개혁을 이끌던 개혁의 핵심 세력이었다. 그러나 코빈은 자신이 아닌 영(S.M.B. Young)이 참모총장이 된 것에 반감을 품고 2개월 만에 참모차장 직을 떠난다. 카터 역시 영에 대한 불만과 자신의 보직관리를 위하여 1903년 말 총참모부를 떠난다.³⁰⁾

개혁 세력 내에 정규군을 중심으로 한 개혁 비전과 미국의 전통과 군사적 필요를 조화시키려는 시각이 서서히 대립하게 된 것도 개혁의 성과를 제한시킨 원인의 하나가 되었다. 예컨대 웨스트포인트 출신의 카터는 정규군 중심의 사고를 고집한 나머지 우드 등 향후 개혁 중심 인물들과 여러 가지 세부사항들에서 의견의 불일치를 드러내게 된다.³¹⁾ 이러한 사건들은 당시 군 개혁 세력의 기반이 여전히 매우 취약했으며 개혁 세력 내의 이해의 합치가 잘 이루어지지 못하고 있었다는 점을 드러낸다.

그러나 이 시기 동안 개혁이 정체되고 후퇴했던 가장 큰 이유는 여전히 개혁 반대 세력의 반대가 극심했기 때문이었다. 개혁 반대 세력들은 루트의 주도 하에 일련의 입법 조치에 의한 제도 개혁을 허용하기는 하였지만 여전히 개혁의 여파를 최소화하기 위해 모든 노력을

30) 루트 개혁기를 거친 후 루트 개혁의 중심 인물 중 하나였던 카터는 점차 개혁일선에서 물러나 필리핀 등지에서 전선 근무를 수행한 후 저술 활동에 몰두하게 된다. Machoian, 2002, pp.339~340. 이러한 카터의 행보는 단지 카터 개인의 선택만이 아니라 웨스트포인트 출신의 정규군 장교단의 개혁인사로서 카터가 추구하고자 했던 군 전문직주의적 개혁 비전이 점차 군 개혁의 주류로부터 폐기되었던 상황과 관련된다. 즉 루트 이후 신해밀턴주의자들과 같은 정치 세력에 의해 지지를 받고 동시에 군 개혁에 대한 반대를 수용하여 개혁을 성사시킨 세력들은 순수하게 정규군 중심의 군사 전문주의에 입각한 개혁을 추진한 사람들이 아니라 미국의 전통과 새로운 군사적 필요를 조화시키고자 했던 인물들이었다. 1910년 참모총장이 된 우드와 불편한 관계에 있던 카터는 1912년이 되면 더 이상 자신이 바라는 바의 군 개혁은 이루어질 수 없을 것이라 결론짓게 된다. Machoian, op. cit., p.399.

31) Machoian, 2002, p.399; Clark, 2009, p.358.

기울이고 있었다. 그들은 이미 이루어진 개혁에 대해서도 강한 반대를 지속적으로 표출했다. ‘육해군지(Army Navy Journal)’는 뉴올리언스(New Orleans)의 지역신문 ‘피카윤(Times~Picayune)’지의 기사를 인용하여 이러한 분위기를 보여준다.

총참모부에 속한 장교들이 이미 전쟁성의 모든 부서들을 장악하고 군 내에 군사적 과두체제(Military Oligarchy)를 형성하려 한다는 사실은 이미 명확해졌다. 그들은 군 내의 모든 것을 장악하려 하고 있다. 한마디로 참모총장은 사실상 총사령관의 직위까지 겸하게 될 것이다... 참모총장이 그렇게 광범위한 권한을 갖게 두어서는 안 된다.³²⁾

군 개혁의 직접적 대상이 된 참모부의 장들과 요원들은 자신들의 기득권을 잠식당하지 않기 위해 모든 노력을 기울이고 있었다.³³⁾ 그들은 총참모부란 미국의 군사체제 내에서 아무런 효용가치도 갖지 못하는 기구라는 것을 보이기 위해 총참모부가 제대로 된 업무 수행을 할 수 없도록 만들었다. 선임자 우선 진급 원칙 하에서 오랫동안 진급을 기다려온 중위권 장교단은 우드의 진급을 시기하며 능력에 따른 진급 원칙의 도입에 강력히 반대했다. 상원의원 프록토(Redfield Proctor)에게 전해진 익명의 편지는 이러한 군내의 분위기를 잘 보여준다.

최근 진급한 장군들의 면면을 살펴보면, 모두 전장에서 죽을 각오를 하고 싸워온 전우들이 아니라, 안락한 참모업무를 해 온 사람들입니다... 현재 99%의 병사들은 알고 있습니다. 우드보다 뛰어난 군인들이 얼마든지 있다는 것을 말합니다. 만일 의사 출신인 우드가 10년 만에 소장이 되는 것이 옳다면 아마 그는 미국 역사상 그 어느 장교보다 더 많은 진급을 하게 될 것입니다.³⁴⁾

32) "Army General Staff", *Times~Picayune, New Orleans, Army and Navy Journal*, Vol. 40(July 4, 1903), p.1111.

33) Machoian, op. cit., p.290.

34) Anonymous to Senator Redfield Proctor, Feb. 18, 1904, *Leonard Wood Papers*, Library of Congress, Washington, D.C. Bar, 1993, p.258에서 재인용.

의회 내의 군 개혁 반대세력들도 이러한 움직임에 합세했다. 그들은 1903년 이후 실질적인 군사 소요가 발생하지 않자 정규군 규모가 최저 수준으로 유지되도록 노력했다. 그들은 군 개혁의 총아인 총참모부가 공화당과 신해밀턴주의자들이 주도하고 있는 제국주의 정책의 산실이 될 것으로 우려했다. 이러한 인식 하에 그들은 총참모부가 기존 참모부 조직 내에서 큰 역할을 하지 못하는 상황을 긍정적인 것으로 평가하고 이러한 상황이 지속될 수 있도록 지원했다.

이와 같은 상황에서 T. 루스벨트와 루트는 참모총장의 임명도 이들의 영향력 하에서 진행할 수밖에 없었다. 초대 참모총장 영과 그의 뒤를 이은 샤피의 기용은 모두 전통을 고수하고자 하는 세력들의 입장을 고려한 일종의 타협이었다. 두 사람은 모두 야전 장교 출신으로 이들을 참모총장에 임명함으로써 야전 장교가 전 군을 지휘한다는 ‘총사령관직의 전통’을 계속 이어가고 있다는 인상을 주고자 했던 것이다. 의회 내의 군 관련 인사들은 여전히 상당수가 남북전쟁 참전 장교들이었고 T. 루스벨트와 루트는 이들의 영향력을 결코 무시할 수 없었다. 영과 샤피는 강직한 인물들로 총참모부의 위상을 지키기 위해 다른 참모부장들과 투쟁했지만 총참모부를 올바른 방향으로 이끌 수 있는 비전을 제시하지는 못했다.

4. 정규군 및 총참모부 개혁의 전개

1903년 중반에는 동년 8월 총참모부 도입을 앞두고 총참모부 수립에 필요한 42명의 장교를 선정하기 위한 검토 위원회(A Review Board)가 영을 소장으로 발족하게 된다.³⁵⁾ 샤피, 베이츠(John Bates),

35) 1903년 2월 14일 법에 의해 인가된 총참모부 인원은 참모총장 1명, 장군 2명, 장교 42명이었다. Annual Report of War Department for the Fiscal Year ended June 30, 1903(Washington: GPO., 1903), Vol. I, *Report of Secretary of*

랜돌프(Wallace P. Randolph), 카터, 블리스(Tasker Bliss) 등이 포함된 위원회는 기존 장교단에서 비교적 자질이 인정되는 요원들을 선발했으며 이 중 퍼싱(John J. Pershing), 마치(Peyton C. March), 딕맨(Joshep T. Dickman), 배리(Thomas H. Barry), 퀘델스(George Geothals) 등은 향후 능력 있는 총참모부 장교로 성장하게 된다. 그러나 이들을 비롯한 대부분의 선발 장교들은 출범 당시 총참모부 업무에 대한 교육이 전무한 상태에서 총참모부가 무슨 일을 하게 되는지에 대해 정확한 이해를 갖지 못하고 있었다. 마치(Peyton March)는 후에 당시에는 아무도 무엇을 해야 할지를 몰랐다고 기술했다. 그는 이후 일본의 무관으로 파견되어 러일 전쟁 과정에서 일본 총참모부의 활약상을 책을 통해 보고서야 비로소 총참모부의 기능을 알게 되었다고 술회했다.³⁶⁾

이러한 상황 하에서 초대 참모총장에는 영이 임명된다. 펜실베이니아의 피츠버그 출신인 영은 남북전쟁 시기 사병으로 입대하여 게티즈버그를 비롯한 주요 전투에 참전하였으며 네 차례나 진급했다. 1860년대 이후 30여 년간 서부에서 근무한 영은 미서전쟁 당시 T. 루스벨트의 연대장으로 활약했다. 이를 계기로 T. 루스벨트는 영과 가까워져 그를 1902년 독일 기동훈련 참관에 파견하고, 육군대학의 초대 학장으로 임명했으며, 총참모부 선발 검토위원회의 장으로도 선임했던 것이다.³⁷⁾

그러나 영의 초대 참모총장 임명은 상술한 바 일종의 타협안이었다.³⁸⁾ 영은 웨스트포인트 출신도 아니었고 근무기간 동안 단 한 번도 기술학교 교육을 받은 적이 없었다.³⁹⁾ 그는 개혁에 우호적인 인사

War, Appendix B. General Order appointing board of officers to select details for general staff, pp.61~62.

36) Barr, 1993, p.245.

37) William Gardner Bell, *Samuel B.M. Young: Comanding Generals and Chief of Staff 1775~2005*(Washington, D.C.: Center of Military History United States Army).

38) Barr, op. cit., p.232.

39) 기술학교는 남북전쟁 이후 19세기 후반 개혁 장교단의 노력으로 설립된 것으로 개혁 지

였으나 19말 이후 새롭게 양성된 개혁의 중심 세력은 아니었다. T. 루스벨트와 루트가 영을 선택한 것은 군 내에 총참모부와 능력에 따른 진급에 반대하는 세력들이 많다는 것을 잘 알고 있기 때문에, 남북전쟁 출신이자 전형적인 야전 장교(a career officer)인 영을 내세움으로써 이러한 반발을 완화할 수 있기를 기대했던 것이다. 그러나 좋은 군인이 곧 좋은 참모총장은 아니라는 사실이 드러나게 된다.

루트는 영을 보좌하기 위해 코빈을 참모차장(deputy Chief of Staff)으로, 카터와 랜돌프를 부참모총장(assistant Chief of Staff)으로 임명했다.⁴⁰⁾ 그러나 코빈은 자신이 참모총장이 되지 않은 것에 대해 불만을 품었다. 그는 부관감으로 오래 복무하면서 육군과 참모부의 여러 문제들에 대해 정통해 있었고 미서전쟁 기간 중에 사실상의 참모총장으로서 역할을 수행하기도 했다. 또한 루트가 개혁을 추진하는 동안 그를 보좌하여 개혁을 성취한 일등공신이기도 했다. 그러나 코빈은 군 내에서 인기가 없었을 뿐 아니라 T. 루스벨트의 신임을 얻지 못하고 있었다. 전문 직업군의 신봉자로서 코빈은 미서 전쟁에서 T. 루스벨트의 활약을 폄하한 바 있었다.⁴¹⁾ 결국 코빈은 영과 마찰을 빚고 취임 2개월 만에 총참모부를 떠나게 된다.⁴²⁾ 카터와 랜돌프 역시 향후 자신들의 진급을 위한 경력 관리를 위해 총참모부를 떠나면서 총참모부의 운영은 더욱 어려워진다.⁴³⁾

취임 후 영은 대부분의 시간을 총참모부의 위상을 확립하고 다른 참모부서들의 공격으로부터 총참모부의 영역을 지키는데 보내야 했다.⁴⁴⁾

향적 장교단 양성의 산실이었다. 설인효, 2012(박사학위논문).

40) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War*, pp.6~7.

41) Editorial, "The General Staff", *Army and Navy Journal*, vol. 40(June 13, 1903), p.1031. 참모차장에 보임됨으로써 코빈은 오히려 부관감 때 가졌던 권한의 상당부분을 잃게 되었다.

42) 코빈은 총참모부 내에서 개혁의 의미를 이해하는 유일한 상위 계급자였다. 따라서 코빈의 이탈은 총참모부 운영에 큰 타격을 주게 된다.

43) 1903년 말 카터는 필리핀으로 보임된다. Carter, 1917, p.59. 이러한 카터의 행보는 총참모부의 위상정립과 업무 수행을 더욱 곤란하게 한다.

44) Powe, op. cit., pp.79~80.

군 내에도 개혁에 대한 충분한 이해를 가지고 영을 보좌할 수 있는 사람이 너무나 부족했다. 코빈, 샤피, 카터, 크로이저(William Crosier) 등만이 개혁의 의미를 정확히 이해하고 참모부들의 공격 속에서 총참모부를 변호하고 옹호했다. 전쟁성 내의 총참모부에 대한 이해를 증진시키기 위해 미군 내의 독일 전문가인 션(Theodore Schwan)의 『독일군의 조직(The Organization of the German Army)』이 전 부서에 회람되기도 했지만 1894년 발간된 이 책은 독일 총참모부의 운영을 그대로 소개하고 있는 것으로 월킨슨의 사상을 받아들여 루트가 수정한 미국식 총참모부에 적용될 수 있는 내용은 못 되었다.⁴⁵⁾

1903년 10월 출범 2개월 만에 코빈이 영과 마찰을 빚고 총참모부를 떠남에 따라 후임으로 샤피가 참모차장에 임명되게 되었다.⁴⁶⁾ 샤피는 남북전쟁 참전용사 출신으로 쿠바와 의화단 사건에서 많은 활약을 보여주었다. 그러나 그는 참모 업무에 관해서는 어떠한 교육과 훈련도 받은 바 없었다. 루트가 캐나다와의 국경 획정 문제로 다시 런던으로 떠나고 없는 동안 T. 루스벨트가 샤피를 임명한 것은 이러한 인선을 통해 군 내에 존재하는 총참모부와 능력에 따른 진급에 대한 불신과 불만이 없어지기를 바랐기 때문이었다.⁴⁷⁾ 그러나 상술한 바 개혁을 이해하지 못하는 인사들의 잇단 부임은 초기 총참모부의 기능 수행을 더욱 어렵게 만드는 것이었다.

영은 총참모부의 기능과 위상을 이해하고 이를 실현시키기 위해 나름의 노력을 기울인다. 그는 로드아일랜드(Rhode Island) 주 뉴포트(New Port)의 해군대학(Naval War College)을 방문하여 해군의 운영사례를 파악하기 위해 노력했다.⁴⁸⁾ 그는 또 퇴임 시까지 계속해서

45) Barr, op. cit., p.242.

46) Annual Report of War Department for the Fiscal Year ended June 30, 1904(Washington: GPO., 1904), Vol. I, *Report of Secretary of War*, p.18.

47) Carter, op. cit., pp.264~268.

48) "Lieutenant General Young Leaves for Newport", *Army and Navy Journal*, Vol. 41(Oct. 10, 1903), p.133; Editorial, "Future of the General Staff", *Army and Navy Journal*, Vol. 41(Oct. 30, 1903), p.103.

육군의 분열된 지휘체계 문제를 해결하기 위해 애썼다. 그러나 각 참모부서들은 전통적으로 보유해온 권한들을 이용해 총참모부를 공격하려 했고 총참모부의 권위를 인정하려 하지 않았다. 그들은 참모부가 어떠한 실질적 성과도 산출할 수 없도록 업무에 협조하지 않았다.

특별한 군사적 소요가 발생하지 않는 가운데 정규군의 규모도 축소된 상태로 유지되었다. 1902년 10월 15일 법령에 의하면 정규군의 규모는 6만 9천 명 수준이었으며 1911년 10월 15일에는 병원단(Hospital Corps)과 필리핀 정찰병을 제외하고도 7만 4천 수준으로 병력규모가 가장 높은 시점이었다. 가장 낮은 시점인 1907년에는 정규군 규모가 5만 3천 수준이었고 1902년에서, 1911년까지 10년 동안의 평균 병력수는 6만 5천 수준에 머물렀다. 미국 내에 남아 있는 군대가 전국적으로 산재되어 있는 작은 기지에 주둔하고 있는 동안, 군대의 3분의 1은 국외에서 복무하고 있었다.⁴⁹⁾ 따라서 연대 규모 이상의 부대 훈련은 애초에 가능하지조차 않았으며 이러한 정규군으로 구성되는 위기 시 1차 방어선은 허술하기 그지없는 것이 될 것이었다.⁵⁰⁾

그러나 이 시기 동안 루트 개혁의 성과가 전혀 없었던 것은 아니다. 1904년 6월 최초의 육·해군 합동기동훈련이 실시되었다. 군간 협력의 부재는 미서 전쟁에서 지적되었던 주된 취약점의 한 가지였고 루트가 전쟁성장관에 취임한 후 줄곧 지적해 왔던 사항이었다. 향후 해외에서의 군사 활동 가능성을 생각할 때 이러한 훈련은 반드시 필요한 것이었다. 그러나 군사력의 지나친 확대와 강화를 경계하는 세력들은 이러한 훈련조차 이루어질 수 없도록 노력해 왔다. 1904년의 첫 군사 훈련은 그러한 점에서 적지 않는 함의를 가지는 것이었다.

그러나 양군 합동훈련이 처음부터 성공적인 것은 아니었다. 양군은 처음 각 군의 입장이 우선임을 내세우며 훈련 참여를 거부하기도 했다.

49) Center of Military History United States Army, 1984, p.223.

50) 루트가 주도했던 미 육군 개혁의 기본 구상은 평시에 소규모로 운영되는 정규군이 위기 시에 1차 방어선을 형성하여 시간을 벌고 그 사이 주방위군 및 지원군을 동원하는 것이었다. 오랜 시간 동안 반군사 전통 하에 있던 미국으로서는 평시에 대규모 정규군을 보유한다는 것은 너무나 우월한 일이었기 때문이었다. 설인효, 2012(박사학위논문).

또 양군의 조직과 지휘체제의 차이로 인해 원활한 합동 훈련이 이루어지는데 많은 어려움이 있음이 확인되었다. 결국 이러한 문제를 관리하기 위한 육·해군 합동위원회(a Joint Army~Navy Board)가 설립되게 된다.⁵¹⁾

부대규모를 보다 확대하여 사단 단위의 부대가 자급 자족적으로 작전을 수행할 수 있는 개념이 제시되고 발전되었다.⁵²⁾ 1905년 총참모부가 발간한 야전 규정(Field Service Regulations)에 따르면 전시에 사단 단위의 편제를 운영하기 위한 훈련이 규정되어 있으며 이는 1910년 정규군과 주방위군의 합동군으로 구성되는 3개 상시 보병 사단의 구성으로 발전된다. 이와 같은 부대규모의 확장은 20세기 육군의 새로운 표준으로 떠오르고 있었으며, 미서전쟁에서 그 필요성이 제기된 후 루트에 의해 줄곧 주장된 것이었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 T. 루스벨트와 루트 등 개혁 추진 수뇌부의 오판으로 총참모부를 중심으로 한 육군 개혁은 큰 난관에 부딪히게 된다. 전쟁성장관 루트가 자신이 이룩한 제도 개혁의 성과를 과신한 나머지 기존 참모부 체제를 옹호하며 총참모부의 활동을 곤경에 빠뜨리게 될 기록 및 연금 참모장 에인스워드를 군 개혁의 요직에 등용했기 때문이다.

에인스워드는 버몬트 주 출신으로 1874년 계약직 군의관(a contract surgeon)으로 군에 입대했다. 1885년 의무 참모부(Surgeon General's office)에 보임된 이후 1889년에는 의무 참모부 내의 기록 및 연금담당 부서에서 복무했으며 1892년 대령으로 진급하면서 당시 신설된 기록 및 연금참모부(Record and Pension Office)의 장이 되었다. 해당 업무는 남북전쟁 기간 동안의 군 복무 기록과 연금 문제를 다루면서 과도한 업무에 운영 마비되기 일쑤였다. 이때 에인스워드가 새로운

51) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War*, pp.8~9; William Felix Atwater, *United States Army and Navy Development of Joint Landing Operation, 1898~1942*. Ph. D. Dissertation, Duke University, 1986.

52) Center of Military History United States Army, op. cit., p.374.

기록 관리 시스템을 도입하여 과다한 업무를 효율적으로 처리, 대응했고, 300여 명에 이르던 관련 요원 수를 42명으로 감축하기에 이른다. 이로써 지역구의 요구사항에 민감하고, 행정부의 인원 감축을 바라고 있던 많은 의회 의원들로부터 찬사를 받게 되었다.⁵³⁾

공로를 인정받은 에인스워드 는 1899년 준장으로 진급한다. 상술한 바 1903년 11월 루트는 육군 지휘구조 개선을 위한 또 다른 시도로 새로이 ‘3인 위원회’를 구성하게 된다.⁵⁴⁾ 이때 루트는 블리스, 신임 부관감인 홀(William P. Hall) 등과 함께 에인스워드를 위원장으로 위원회를 구성한다. 루트는 총참모부의 역량을 과신한 나머지 총참모부의 업무 영역을 잠식하고 기존 참모부 체제를 고수하고자 하는 에인스워드의 잠재적 위험성을 인식하지 못했다. 루트는 단지 에인스워드의 유능성과 그가 주장하는 기업적 효율성의 관점을 높이 평가했다. 3인 위원회의 위원장이 된 에인스워드는 이를 계기로 참모부 내에서의 영향력을 확대하고 군 개혁과 관련된 사항에 큰 발언권을 얻게 된다.

참모부 내의 실권을 장악하고자 했던 에인스워드는 더 나아가 군 내의 모든 자료를 그의 통제하에 두고자 부관감실 군사자료 일체의 관리 권한을 요구하게 된다. 에인스워드는 이미 코빈이 부관감으로 있는 동안에도 여러 차례 이를 시도하였으나 코빈의 반대로 무산되었었다. 그러나 1903년 10월 코빈이 총참모부를 떠나고 에인스워드가 ‘3인 위원회’의 장이 됨에 따라 그는 다시금 부관감실 자료의 통제권을 요구했다. 에인스워드의 주장은 총참모부 수립으로 부관감실의 업무 대부분이 사라졌고 기록에 대한 관리권만이 남았으므로, 기록 관리를 자신의 부서로 이관할 경우 부관감실의 폐지가 가능하다는 것이었다. 이는 효율성의 관점에서 불필요한 부서를 감축하는 것이므로 개선에 해당한다는 것이었다.

53) Michael E. Deutrich, *Struggle for Supremacy: The Career of General Fred C. Ainsworth*(Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1962), pp.23~36.

54) Annual Report of War Department, 1904, Vol. I, *Report of Secretary of War*, p.88.

루트는 에인스워드의 이러한 요구마저 받아들이기로 한다. 그 결과 부관감실은 폐지되고 군 내 모든 기록을 관리하는 군 장관직(Military Secretary)이 신설되는 것이다.⁵⁵⁾ 총참모부를 떠나 필리핀으로 향하던 카터는 이와 같은 참모부 권한의 지나친 확대는 향후 육군 개혁에 좋지 못한 영향을 줄 수 있다고 루트에게 경고하나 루트는 이를 무시한다. 카터는 에인스워드가 참모부 내에서 실권을 장악하고 있었을 뿐 아니라 능력에 따른 진급, 전선과 참모부 사이의 보직 교류, 총참모부의 권한 확대와 같은 대부분의 개혁 시도에 대해 반대 의견을 피력해 왔음을 잘 알고 있었다. 에인스워드는 대부분의 참모부장들과 긴밀한 관계를 가지고 있었으므로 총참모부에 반대하는 참모부 사이의 동맹이 형성될 가능성이 컸다. 이에 반에 루트는 자신이 이룬 제도 변화의 성과를 지나치게 과신하여 에인스워드의 야심을 과소평가했던 것이다.

1904년 1월 초대 참모총장인 영이 퇴직함에 따라 그 후임으로 참모차장 샤피가 참모총장 직에 임명된다.⁵⁶⁾ 샤피는 영과 마찬가지로 전형적인 일선 근무 장교로 6개월 여의 기간 동안 참모차장으로 근무하기는 했으나 참모업무에 대한 사전 지식은 역시 불비했다. 카터나 우드, 와그너나 블리스 등 군 개혁에 대해 해박한 지식과 확고한 신념을 가지고 있는 인사들은 상술한 바 여전히 계급상 너무 낮아 참모총장 자리에 보임될 수 없었다. 샤피는 영과 같이 강직한 성격의 인물로 참모부들의 공격으로부터 총참모부의 영역을 지켜낼 수는 있었다. 그러나 그는 총참모부의 올바른 지향점을 제시할 수 있는 능력을 갖추고 있지는 못했다.⁵⁷⁾

1902년 루트가 퇴임 의사를 밝힌 후 T. 루스벨트는 태프트를 후임으로 선정하고 의사를 타진했었다.⁵⁸⁾ 태프트는 처음에 군 문제에 대한

55) Annual Report of War Department, 1904, Vol. I, op. cit., p.88.

56) Annual Report of War Department for the Fiscal Year ended June 30, 1904(Washington: GPO., 1904), Vol. I, op. cit., p.18.

57) Powe, op. cit., p.79.

58) T. 루스벨트가 루트에 이어 군사 문제에 문외한일 뿐 아니라 신해밀턴주의적 사고에 동조하지 않는 태프트를 전쟁성장관으로 지명한 것은 당시 미국에 확산되기 시작한 신해

무지와 정치 참여 의사가 없음을 이유로 수락을 거부하지만 T. 루스벨트의 지속적인 종용으로 결국 이를 수락한다. 태프트는 필리핀에서의 업무를 일단락 짓기 위해 1904년 초까지 시간이 더 필요함을 피력하고 루트가 이를 수락함에 따라 루트의 퇴임은 1904년 초로 연기되었다. 그러나 루트는 이 기간 동안 캐나다와의 국경 문제로 런던으로 파견되는 등 전쟁성 문제 외의 다른 문제들로 대부분의 시간을 보냈다.

1904년 2월 마침내 루트가 퇴임하고 태프트가 그 뒤를 잇게 되었다. 그러나 태프트는 군 문제에 대해 문외한이었을 뿐 아니라 미국의 과도한 제국주의 정책에 반대하는 입장이었고 따라서 군 개혁에 대한 의지도, 비전도 결여하고 있었다.⁵⁹⁾ 더구나 참모총장인 샤피는 필리핀에서 미국의 군사정책 문제로 태프트와 심각한 대립 상태에 놓였던 인물이었다. 특히 T. 루스벨트의 재선을 앞둔 상황에서 기용된 그는 많은 시간을 대통령의 선거준비를 돕는 일로 보내야 했다. 이에 따라 태프트는 전쟁성 업무의 대부분을 행정에 능한 에인스워드에게 일임하게 되고, 에인스워드는 전쟁성 내에서의 입지를 더욱 굳혀가게 된다.

참모부 내에서의 권한 강화를 위해 열을 올리고 있던 에인스워드는 '군 장관'직 수행을 위해 자신은 다른 부서들의 장보다 상위계급일 필요가 있다는 점을 태프트와 T. 루스벨트에게 설득하고 의회의 승인까지 이끌어내 자신을 소장으로 진급시킨다.⁶⁰⁾ 카터의 조언에 따라 루트는 이를 저지하려 해 보지만 이미 루트의 의견도 수용되지 못한다. 신임 참모총장인 샤피는 커져만 가는 에인스워드의 위상에 위협을 느끼며 그를 견제하기 위해 노력하지만 참모부 업무에 정통하고 노련한 에인스워드에게 오히려 역공을 당하게 된다.⁶¹⁾

에인스워드는 실행하기 어려운 업무만을 총참모부에 부여하여 총참모부가 실질적인 성과를 산출할 수 없도록 하는 동시에 자신의 부서에서

밀턴주의가 여전히 폭넓은 정치적 기반을 갖고 있지 못했다는 점을 보여준다.

59) Anderson, op. cit.; Skowronek, op. cit., p.221.

60) Skowronek, 1982, p.222.

61) Powe, op. cit., p.80.

많은 성과를 산출하는 업무들을 수행토록 함으로써 영향력을 계속 키워갔다.⁶²⁾ 이에 따라 에인스워드의 명망은 더욱 높아졌으며 태프트는 선거가 다가오면서 더 많은 권한을 에인스워드에게 위임하게 된다. 1906년 5월 태프트가 외국에 나가 장관직이 공석이었을 때 전쟁성에 대한 장관의 권한은 참모총장이 아닌 에인스워드에게 위임될 정도였다.⁶³⁾ 이 과정에서 총참모부의 권한과 권위는 에인스워드에게 의해 점차 잠식될 수밖에 없었다.

선거가 끝난 이후에도 태프트는 과중한 업무에 시달리며 총참모부에 필요한 충분한 정치적 지원을 해주지 못한다. T. 루스벨트는 태프트가 필리핀에서 쌓은 경험을 고려하여 파나마 운하 건설 문제와 필리핀, 쿠바 등의 문제들을 그에게 일임한다. 참모총장 샤피는 여전히 태프트와 불편한 관계에 놓여 있었으며 이에 따라 태프트가 전쟁성 관련 업무를 에인스워드에게 일임하는 관행은 계속되었다. 태프트가 파나마 운하 건설과 식민지 관리 문제로 자주 자리를 비우는 동안 에인스워드는 사실상 전쟁성장관의 역할을 대신하며 전쟁성을 완전히 장악했다. 그 결과 육군 개혁의 원래 의도와는 다르게 총참모부가 참모부 위에 군림하는 것이 아니라 참모부 업무에 종속되어 일상적인 행정업무를 처리해 주는 기관으로 전락하는 상황이 연출되었다.⁶⁴⁾

1905년 6월 국무장관 헤이가 사망함에 따라 루트가 그 자리를 대신하게 된다. 루트는 전쟁성장관을 제안받았을 때와 마찬가지로 수차례 고사하나 루트를 신임하는 T. 루스벨트의 강권을 결국 수락하게 되었다. 국무장관이 된 루트는 군 개혁이 본래의 의도대로 순항하지 못하고 있음을 파악하고 총참모부의 강화를 위해 나름의 노력을 기울인다.

62) 뿐만 아니라 에인스워드는 오랫동안 자신의 권한 하에 있는 연금 업무를 통해 의회 내에서 인심을 얻어 온 바 있었다. Otto L. Nelson, *National Security and the General Staff*(Washington, D.C.: Infantry Journal Press, 1947), pp.80~83.

63) Skowronek, op. cit., p.222.

64) James E. Hewes Jr., *From Root to McNamara: Army Organization and Administration 1900~1965*(Washington, D.C.: Center for Military History, 1975), p.13.

루트는 미국의 해외팽창 전략과 군 전문화의 필요성을 기회가 될 때마다 지속적으로 제창한다.⁶⁵⁾ 루트는 T. 루스벨트에게 카터를 참모모부의 부참모총장으로 선임할 것을 요구한다. 그러나 T. 루스벨트와 태프트는 군 개혁의 방향과 그 중요성에 대한 이해의 차이로 이러한 제안을 수락하지 않는다.⁶⁶⁾

1906년 1월 샤피는 참모총장직에서 물러난다. 샤피의 후임은 샤피의 친구이기도 한 베이츠(John C. Bates)였다. 베이츠는 퇴임을 얼마 남기지 않은, 현역에 남아 있는 마지막 남북전쟁 참전 장교였다. T. 루스벨트는 베이츠가 동년 6월 퇴임하게 되면 그 자리를 코빈이 물려받게 될 것이며, 그는 최초로 4년의 고정 임기를 부여받게 될 것이라 선언했다.⁶⁷⁾ 그러나 코빈은 건강 악화로 결국 참모총장직을 수행하지 못한다. 그는 필리핀 사령관직을 소장으로 진급한 우드에게 넘겨주고 미국으로 돌아와 휴식을 취한다.

이러한 상황에서 T. 루스벨트는 베이츠의 후임으로 벨을 선택한다. T. 루스벨트는 벨이 필리핀에서 보여준 활약을 높이 평가하고 있었다. 필리핀에서 본국으로 돌아온 후 벨은 레벤워스 요새에서 참모대학을 훌륭히 운영한 바 있었다. 벨은 루트의 육군 개혁에서 중요한 일부를 구성하는 ‘군 교육 개혁’을 완수한 인물로 평가되었다.⁶⁸⁾ 1856년생인 벨은 최초의 웨스트포인트 졸업생이자 남북전쟁 참전 용사가 아닌 참모총장이 되었다. 이는 군 개혁을 지지하는 사람들 사이에서 육군 개혁이 새로운 전기를 맞이하게 될 것이라는 기대를 낳았다.

그러나 벨은 샤피와 마찬가지로 필리핀에서의 반군진압과정에서 태프트와 극도의 대립관계에 놓여 있었던 인물이었다. 벨은 태프트의 정책에 대해 여러 차례 공개적으로 반대의 입장을 표명한 바 있었다. 결국 태프트는 벨을 배제하고 대부분의 업무를 에인스워드를 통해 하고자

65) Barr, op. cit., p.298.

66) Barr, ibid., p.296.

67) Carter, op. cit., pp.277~278.

68) Powe, op. cit., p.81.

했다. 1906년 9월 T. 루스벨트가 쿠바의 총독으로 태프트를 임명함에 따라 태프트는 다시 상당기간 동안 전쟁성을 떠나게 되었다. 그런데 태프트는 자신의 공식 중 대리인으로 벨이 아닌 에인스워드를 지명한다. 이는 참모부의 실질적인 일인자는 참모총장이 아닌 에인스워드임을 의미하는 것이었다.

벨은 이와 같은 좋지 않은 상황 속에서도 부임 초기 육군 개혁의 본래의 취지를 살리기 위한 여러 정책들을 의욕적으로 추진했다. 그는 여전히 분열적인 지휘구조를 일원화하기 위해 참모부 재편 방안과 정규군과 주방위군 합동훈련을 위한 7개의 기동훈련 캠프 신설 등 1903년까지 이루어졌던 개혁의 성과들을 정상화시키기 위한 조치들을 열성적으로 추진했다.⁶⁹⁾ 그러나 벨의 노력은 태프트의 무관심과 배제, 참모부들의 비협조와 공격으로 곧 좌절되게 된다. 이러한 상황에서 벨마저 전쟁성의 정치에 적응하기 위해 노련한 에인스워드에게 점차 의존하게 된다.⁷⁰⁾

1907년 일본의 위협에 대한 우려가 높아지고 일본과의 전쟁이 임박했다는 전망이 힘을 얻으면서 T. 루스벨트는 군 개혁의 중요성을 재평가하게 된다. 루트와 군 개혁세력은 이러한 기회를 이용하여 T. 루스벨트를 설득함으로써 에인스워드의 권한이 지나치게 강화되어 총참모부가 재 기능을 하지 못하고 있다는 점을 일깨운다. 결국 대통령이 이 점을 인정하여 에인스워드의 군 장관직은 폐지되고 에인스워드는 과거의 부관감으로 복귀한다. 또 벨은 총참모부의 위상 강화를 위해 에인스워드와 동등하게 소장으로 진급하게 된다.

포병 부대의 재편성과 관련하여 1901년 통과되었던 포병 군단 개념을 발전시켜 해안과 육지 포병 군단으로 세분하는 등의 개혁조치도 실행된다. 그러나 T. 루스벨트가 곧 대기업의 통제와 같은 국내문제로 회귀하게 됨으로써 개혁은 다시 정체된다. 태프트는 자신이 자리를 비우는 동안 여전히 부관감 에인스워드에게 실권을 넘겨주었고, 벨은 에인스

69) Nelson, op. cit., pp.102~106.

70) Nelson, ibid., p.91.

워드의 명성을 넘어서 참모부를 장악하기에는 역부족이었다. 에인스워드의 사례에 자신감을 얻은 참모부장들도 벨의 권위를 무시하기 일쑤였다.

1908년 대선을 앞둔 T. 루스벨트는 태프트를 자신을 이을 대선 후보로 지명한다. 그 결과 태프트가 대선 준비에 열을 올리고 있는 동안 육군 개혁은 더 퇴보하게 된다. 1908년 협정의 체결로 일본에 대한 실질적인 위협이 크게 감소한 가운데 군 개혁에 대한 전반적인 관심도 감소되었다. 루트는 계속해서 카터의 총참모부 요직 부임을 추진하지만 T. 루스벨트와 태프트는 이를 끝내 받아들이지 않았다. 1908년 7월 태프트는 전쟁성장관직을 사직하고 T. 루스벨트는 후임으로 라이트를 임명한다. 라이트는 테네시(Tennessee) 주 출신의 법률가로 미국의 해외팽창에 대한 열렬한 지지자였다. 그는 1900년에서 1904년 사이 미국~필리핀 위원회 소속 위원으로 활동했으며 태프트의 뒤를 이어 1904년부터 1906년까지 필리핀 총독직을 수행했다. 그는 1906년과 1907년 주일 미국대사로서 전쟁 위협이 고조되고 있는 상황에서도 일본에 대한 강경한 입장을 고수하며 미일 관계를 이끌었다.

그러나 라이트는 태프트와 마찬가지로 군사 문제의 세부사항에 대해서는 문외한이었다. 라이트 역시 군 개혁의 추진을 정치적으로 후원할 수 있는 인사는 못되었다. 전쟁성에 부임한 라이트가 발견한 것은 비공식적으로 에인스워드에게 의해 지배되고 참모부들이 총참모부 위에 굴림하는 비정상적인 상황이었다.⁷¹⁾ 벨은 건강마저 악화되어 각 참모부 참모진들의 공세에 무기력한 상태였고 이미 T. 루스벨트에게도 신임을 완전히 잃은 채 상황을 개선할 여지를 보이지 못하고 있었다.

대선에 당선된 태프트는 상술한 바 T. 루스벨트 하에서 장관직을 수행하던 대부분의 사람들을 교체한다. 태프트는 전쟁성장관도 제국주의 정책에 대한 뚜렷한 의지를 갖고 있지 않던 디킨슨으로 교체했다. 1909년 태프트와 디킨슨 하의 전쟁성과 건강 악화로 유약해진 벨의

71) Barr, op. cit., p.312.

총참모부는 재기능을 하지 못하고 부유하고 있었다. 정부 예산 절감을 표방하는 태프트의 신임 아래 기업적 효율성을 내세우는 에인스워드가 주도하는 비정상적 상황이 지속하고 있었다.

필리핀에서 돌아와 T. 루스벨트의 후원 하에 소장으로 진급하고 동부지구 사령관을 맡고 있던 우드는 이러한 현실을 통감하고 일련의 연설을 통해 군 개혁에 대한 의지를 표명했다. T. 루스벨트와 루트, 롯지 등 신헌밀턴주의자들은 우드의 개혁의지와 신념, 추진력을 높이 평가하여 그를 새로운 참모총장으로 임명할 것을 결의한다. 행정부 예산 감축을 기조로 내건 태프트는 전쟁성의 국방 예산도 2억 1천만 달러에서 1억 6천만 달러로 삭감할 것을 선언한 터였다.⁷²⁾ 태프트는 예산 삭감에 대한 반대를 무마하기 위한 수단 중 하나로 1909년 말 참모총장으로 우드의 기용을 수락하게 된다.⁷³⁾

5. 주방위군 개혁의 전개

주방위군 개혁법은 입법 후 상당한 성과를 거두는 것처럼 보였다.⁷⁴⁾ 1903년 법 하에서 주방위군은 ‘조직화되지 않은 민병대(unorganized militia)’와 ‘조직된 민병대(organized militia)’로 분리되었다.⁷⁵⁾ 이러한 구분은 전통적 민병대에 대한 애착을 고려한 것으로 이 중 ‘조직된

72) Palo Enrico Coletta, *The Presidency of William Howard Taft*(Lawrence KA: University of Kansas Press, 1973), pp.201~202.

73) Barr, op. cit., p.330. 1909년 부임한 우드는 1910년경부터 미 육군의 개혁을 새로이 중흥시키게 된다. 설인호, 2012(박사학위논문), V. 개혁 전환기 참조.

74) 미 연방헌법 상 주방위군은 기본적으로 각 주 소속의 군대이다. 그러나 정규군의 규모에 대한 사회적 제한이 존재하던 당시 미국에서 주방위군은 유사시 가장 먼저 동원될 수 있는 예비전력으로서 실제 육군을 구성하는 중요한 전력이었다. 그러한 의미에서 주방위군의 개혁은 미 육군 개혁의 중요한 한 부분을 차지하는 사안으로 다루어졌다.

75) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War, Appendix F. an act to promote the efficiency of the militia and for other purposes*, pp.73~79.

민병대'만이 연방 지원금에 대한 반대급부로 연방에 대한 통제를 수용하고, '조직화되지 않은 민병대'는 과거와 같이 순수한 주 통제 하의 병력과 조직으로 남도록 하였다.

그러나 1903년 이후의 상황은 주방위군의 조직과 운영에 있어서 연방 지원금이 가지는 절대적인 영향력을 여실히 보여주었다.⁷⁶⁾ 1903년 이후 주방위군은 사실상 '조직된 민병대' 중심으로 운영되었으며, 주된 발전이 이 부분을 중심으로 이루어졌다. 또 '조직된 민병대'는 연방 지원금의 수령을 위해 기꺼이 연방의 기준과 규율을 받아들였다. 이러한 점은 결국 루트와 주방위군 개혁 세력 사이에 이루어진 타협이 상당히 효과적이었음을 나타내는 것이 되었다.⁷⁷⁾

주방위군은 연방 정규군 명목으로 부여된 예산으로부터 정규군과의 합동 훈련 기간 동안 정규군에 준하는 급료를 지원 받게 되어 있었다. 대부분의 주방위군들은 이러한 훈련에 적극적으로 참여했다.⁷⁸⁾ 1904년 9월 버지니아에서 행해진 양군 합동훈련에는 5천 명의 정규군과 2만여 주방위군이 참여했다.⁷⁹⁾ 보다 소규모의 훈련은 전국적으로 행해졌다. 전쟁성은 주방위군을 보다 효과적인 군사력으로 성장시키기 위한 작업에 많은 노력을 기울였다. 1903년 전쟁성에 할당된 2백만 달러의 예산

76) 20세기 초 주방위군의 개혁과 근본적 변화는 연방 지원금의 지급에 따른 것이라는 점을 입증한 것으로 쿠퍼(Jerry Cooper)의 연구가 유명하다. Jerry Cooper, *The Rise of the National Guard: The Evolution of the American Militia 1865~1920* (University of Nebraska Press, 1997).

77) Louis Cantor, *The Creation of the Modern National Guard: The Dick Militia Act of 1903*, Ph. D. Dissertation, Duke University, 1963, p.266. 그러나 주방위군의 효율성은 여전히 의심스러웠다. 1903년 당시 주방위군의 총 규모는 10만여 명이었는데 훈련 정도는 주별로 제각각이었다. 1903년 법에 의해 주방위군과 연방군의 관계가 재정립되고 주방위군에 대한 연방의 통제가 규정되기는 하였으나 당시까지 주방위군은 여전히 각 주의 조직이었다. Center of Military History United States Army, 1984 pp.223~224. 1910년 의회의 요구에 의해 제출된 육군 대학의 군사 현황에 대한 분석 보고서에서 시민군은 여전히 1) 훈련 부족, 2) 체력 부족, 3) 정월 이탈, 4) 각종 장비 부족, 5) 부적절한 편제 등의 문제를 갖고 있는 것으로 분석되었다. Center of Military History United States Army, 1984, p.225.

78) Machoian, op. cit., 344.

79) Annual Report of War Department, 1903, Vol. I, *Report of Secretary of War*, p.17.

중 70만 달러가 주방위군의 포병 무기 지원을 위해 쓰여졌다. 1904년 육군 예산법(Army Appropriation Act of 1904)에서는 포병 장비를 위해서만 58만 달러가 책정되었으며 별도로 1백만 달러가 정규군과 합동 훈련에 참가하는 주방위군 급료로 책정될 정도였다.⁸⁰⁾

1908년에는 주방위군 제도의 일부 개선을 이루는 개정입법이 이루어진다.⁸¹⁾ 1903년 법을 따라 1908년 딕 법(Dick Act of 1908)으로 명명된 이 법은 주방위군의 해외 파병 조건을 더욱 완화하고 있다. 1903년 법에서는 민병대에 관한 헌법상 규정의 제한을 우회하기 위하여 ‘조직된 민병대’의 경우라도 먼저 지원군(Volunteer Army)에 입대함으로써 해외에 파병될 수 있었다. 즉 주방위군이 아닌 ‘지원군’으로서 영토 밖에 파견되는 것이었다. 주방위군의 나머지 부분은 헌법상의 규정에 따라, 즉 침략을 격퇴하기 위하여 국내 영토에서 작전을 수행하는 것만이 허용되었다.⁸²⁾

1908년 법은 이러한 절차에 따를 필요 없이 연방의 통제와 관할을 수용하는 ‘조직된 민병대’의 경우 곧바로 해외에 파병될 수 있도록 규정하였다. 해외파병 기간도 각 개별 병사의 주방위군 복무기간 내에서 자유로웠다.⁸³⁾ 더욱 중요한 점은 이러한 개정 법안을 주방위군 측에서 제안했다는 점이다. 상술한 바 1903년 이후 주방위군은 연방 통제에 대한 반대급부로 연방 지원을 수용한 조직된 민병대를 중심으로 발전하였다. 이러한 전환은 매우 성공적으로 이루어져 1908년이 되면 1903년에서와 같이 주방위군 내의 분열과 변화의 방향에 대한 의견의 불일치 및 투쟁 조차 필요 없는 것이 되었다.⁸⁴⁾ 이러한 상황을 배경으로 1908년 법은 주방위군 측의 전체적인 합의 하에 제출된 것이었다.

80) Cantor, op. cit., 265.

81) Center of Military History United States Army, op. cit., p.373.

82) Act of May 2, 1903, U.S., *Statutes at Large*, XXXII, Part 1, 927.

83) 즉 복무기간이 다 되어 제대하는 경우를 제외하고 해외파병 기간의 법적 제한은 없었다. Act of May 27, 1908, U.S., *Statutes at Large*, XXXV, 399.

84) Cantor, *ibid.*, p.265.

주방위군은 또 국가의 제1예비전력으로 기능할 것을 강력히 희망하게 되었다. 이러한 위상의 확보를 통해서만 지속적으로 연방 지원을 확대하는 것이 가능하리라 판단했기 때문이었다. 주방위군의 주도세력도 변화하는 군사기술로 인해 지속적인 개선 없이는 주방위군이 더 이상 군사전력으로서의 의미를 가질 수 없음을 인식하고 있었다. 1903년 법에서 주방위군은 위기 시 구성되는 지원병력의 핵심을 이룬다고 규정되어 있을 뿐이었다. 그러나 1908년 법은 위기 시 주방위군을 다른 어떤 지원군보다 ‘먼저 동원할 것’을 규정하고 있었다. 이로써 주방위군은 더 이상 자신의 부대를 떠나 지원군의 일원으로 해외에서 벌어지는 전쟁에 참여할 필요가 없게 되었다. 지원군으로 먼저 전환해야 할 경우 부대가 해체되고 지원군 체제 속에 재편성되었지만, 주방위군으로서 참전할 수 있게 됨에 따라 부대 변경 없이 원래 부대의 일원으로 참전할 수 있게 되었던 것이다.

1908년 법은 또한 주방위군이 연방에 동원될 때 받아야 했던 신체 검사를 더 이상 받지 않아도 되도록 하였다.⁸⁵⁾ 이는 주방위군이 이미 정규군에게 요구되는 수준의 신체조건을 만족시키고 있다는 의미로, 주방위군의 전반적 수준 향상 및 주방위군에 대한 정규군 측의 신뢰를 나타내는 것이었다. 또 5인의 주방위군 장교로 구성되는 ‘민병대 분과(Division of Militia Affairs)’가 설립되어 정기적으로 ‘조직된 민병대’의 주요 사안에 대해 전쟁성장관과 논의할 수 있도록 되었다. 전쟁성 내의 이 조직은 이후 민병대국(Militia Bureau), 주방위군국(National Guard Bureau)으로 발전하며 주방위군의 체계적인 발전을 주도하게 된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1908년 법에 의한 주방위군 제도의 개선은 여러 측면에서 상당한 성과를 거둔 것이었다. 그러나 이 단계에 이르러 주방위군 측과 전쟁성 사이에 새로운 갈등이 나타나기 시작한다. 주방위군은 강력한 대 의회 영향력을 바탕으로 차츰 연방 통제력은

85) Act of May 27, 1908, *U.S., Statutes at Large*, XXXV, 399.

감소시키거나 동결하고 연방 지원은 확장시키려는 노력을 기울이게 된다. 이러한 움직임은 1910년 주방위군 측이 주방위군 자체훈련(armory drills)에 대해서도 연방 지원을 요구하면서 구체화되었다. 이후 주방위군은 1916년까지 매 회기마다 단 한 번도 빠짐없이 이를 요구하는 법안을 의회에 상정했다.⁸⁶⁾

그러나 전쟁성은 이러한 요구를 거부한다. 주방위군에 대한 연방의 통제력이 충분히 확보되지 않은 상황에서 주방위군의 입장만을 들어줄 경우 주방위군은 다시 연방의 통제 너머에 존재하는 각 주별 전력이 될 것이기 때문이었다. 전쟁성은 주방위군의 평상시 훈련에 대한 비용을 연방이 지원하기 위해서는 그 반대급부로 보다 완벽한 연방 통제와 규율이 허용되어야 한다고 주장했다. 현재의 통제수준 하에서 주방위군은 여전히 완전히 신뢰할 수 있는 군사전력이 아니었기 때문이었다.

그러나 주방위군에 대한 광범위한 전통적 지지와 의회에 대한 영향력으로 인해 전쟁성은 이에 대해 충분한 영향력을 발휘하지 못하고, 결국 주방위군에 대한 연방의 통제력은 상당히 제약된 상태가 지속된다. 이러한 상황에서 개혁 세력 내의 정규군 장교단은 중심으로 연방의 예비전력으로서 주방위군 대신 ‘연방 직속 예비군’을 창설해야 한다는 주장이 다시 설득력을 얻기 시작했다. 주방위군을 신뢰하지 않는 정규군 장교단은 이미 루트 개혁기부터 연방 정규군을 강화할 수단으로서 연방 정규군의 직접적인 규율을 받는 ‘연방 예비군’을 창설할 것을 주장해 온 바 있다.

이러한 주장에 따라 1908년 4월 의무 예비군 창설에 관한 법(The Creation of the Medical Reserve Corps)이 제정된다.⁸⁷⁾ 이 법은 수백 명의 의료 인력을 연방 예비군 명부에 기재해 두고 유사시 국가의 부름에 응할 수 있도록 해 두는 것이었다. 이 법은 미서전쟁 기간 동안 참전 지원군과 대중에 의해 가장 큰 문제로 인식되었던 의료체제의 붕괴를 시정하기 위한 한 방안으로 추진된 것으로 그 규모나

86) Cantor, op. cit., p.268.

87) Center of Military History United States Army, op. cit., p.374.

군 내에서의 영향이 큰 것은 아니었다. 그러나 이 법과 그 시행을 모태로 향후 미 연방 예비군의 창설이 이루어지게 된다는 점에 이 법은 의미 있는 출발점으로 기록되었다. 또한 이를 기점으로 연방 예비군의 창설에 반대하는 세력들의 반발도 거세게 일어나기 시작했다.

루트는 미국민의 전통적 정서를 고려하여 주방위군 중심의 예비전력 발전을 추진했었고 1904년 이후 이러한 방향의 주방위군 개혁은 상당한 성과를 거두었다. 그러나 1908년 이후 주방위군과 전쟁성의 갈등이 다시 표면화되기 시작했고 군 개혁 세력은 이에 대한 대응으로 주방위군에 대한 대안으로서 연방 예비군 창설을 여러 방향으로 시도하게 된다. 이러한 움직임은 다시 한 번 주방위군과 정규군의 대립을 증폭시켰으며 연방 예비전력 창설은 새로운 논쟁의 단계로 접어들게 된다.⁸⁸⁾

6. 결론 및 함의

이상에서 살펴본 바와 같이 총참모부 제도가 도입되고 주방위군 법이 개정된 1903년 말부터 1909년까지 육군 개혁은 제대로 된 성과를 산출하지 못한 채 정체되거나, 또는 오히려 후퇴했다. 대외적으로는 일본에 대한 우려가 지속하고, 국내정치적으로도 공화당 정권과 공화당 우위의 의회가 계속된 기간이었다는 점에서 개혁을 둘러싼 정치적 환경은 양호했다고 할 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 개혁이 정체된 가장 중요한 요인은 개혁에 대한 반대가 강하게 지속하였기 때문이며 이는 개혁이 실현되고 난 이후 개혁이 이행되는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 상황에 대해 여러 가지 사실들을 시사하고 있다.

88) 20세기 초 미 육군의 개혁은 1910년 개혁세력에 의해 오랫동안 양성되어 온 우드가 참모총장이 되며 새로운 전기를 맞게 된다. 이에 대해서는 설인효, 2012(박사학위논문)를 참고할 것.

1899년부터 1903년에 걸쳐 루트가 이룩한 제도 개혁의 성과들은 반대 세력들과 타협의 결과로 많은 부분이 불안정하거나 모호하게 규정되었고, 이러한 한계는 이후 개혁 실행과정에서 근본적인 문제로 작용하였다. 이 역시 기본적으로 개혁에 대한 반대가 극심했기 때문이라 할 수 있다. 반대의 존재는 개혁의 이행과정에서도 계속 영향을 미쳤다. 개혁의 실천을 담당해야 할 전쟁성과 총참모부의 주요 요직에는 개혁을 대표하는 인물이 아닌 미군의 전통을 상징하는 인물들이 임명될 수밖에 없었다. 의회 내외의 군 개혁 반대세력들의 영향력이 여전히 막강한 가운데 이러한 인선을 통해 이들의 반대를 수용하고 완화해야만 했기 때문이었다. 이들을 보좌하여 개혁을 올바른 방향으로 이끌 수 있는 개혁 추진 세력은 여전히 충분히 양성되어 있지 못했다. 또한 개혁 추진 세력 사이에도 잦은 알력 다툼과 개혁의 중요성에 대한 인식의 불일치로 상시적인 불협화음이 존재했다.

이러한 상황 속에서 영, 샤피, 베이츠, 벨 등의 참모총장들은 대부분의 시간을 육군 참모조직 내에서 총참모부의 위상을 확립하는데 보내야 했다. 기득권을 가지고 있던 각 참모부의 장들과 참모부원들은 자신들의 권력을 활용하여 총참모부가 제대로 된 업무 수행을 하지 못하도록 하고 일상적인 행정 업무에 매몰되도록 유도하기 위해 다양한 활동을 벌였다. T. 루스벨트, 루트, 태프트 등의 판단 착오로 많은 권한을 얻게 된 에인스워드느 이러한 참모부의 활동을 진두지휘하며 총참모부의 권한 영역을 잠식해갔다.

주방위군 개혁은 초기에는 상당한 성과를 올리는 듯했다. 루트와 주방위군 측 개혁인사들 사이에 맺어졌던 주방위군 개혁의 공식, 즉 연방이 재정적 지원을 제공하는 만큼, 주방위군은 연방의 통제와 관리를 허용하는 방식은 대부분의 주에서 성공적으로 적용되었다. 그러나 주방위군 측은 곧 연방의 통제는 최소화하고 연방 지원은 최대화하려는 움직임을 보이기 시작했다. 즉 전통적인 지역적 자율성은 고수하면서 현실적으로 요구되는 재정적 필요를 계속 충족하겠다는 것이었다. 지역구별로 상당한 정치적 영향력을 행사하는 주방위군 측의 이러한

행동은 주방위군을 연방의 제1예비전력으로 활용하고자 하는 육군 개혁 세력의 구상에 큰 위협이 되었고, 결국 정규군 측의 견해를 대변하는 ‘연방 직속 예비군 제도’를 다시금 추진하게 했다.

이상에서 살펴본 20세기 초 미 육군 개혁의 ‘정체 및 후퇴기’는 일단 성취된 제도 개혁의 이행에 대해 많은 점을 시사하고 있다. 먼저 의회 민주주의 하에서 일련의 제도적 변화가 중요한 의미를 가짐에도 불구하고 개혁의 올바른 이행을 위해서는 여전히 많은 요소가 필요함을 알 수 있다. 개혁의 충실한 이행을 위해서는 정치세력에 있어서 뿐 아니라 실무적 차원에서도 개혁을 이해하고 지지하며 실천할 수 있는 충분한 인적 자원이 마련될 필요가 있다. 이와 같은 조건이 조성되지 못할 경우 본론에서 살펴본 바와 같이 제도적으로 이루어진 개혁은 유명무실한 상태에 놓이게 된다.

다음으로 개혁 세력 내에서 충분한 협의를 통해 개혁의 방향과 성취 과정에 대한 정확하고 일관된 비전을 가질 필요가 있음이 드러났다. 본론에서 살펴본 미 육군 개혁과정은 개혁 반대세력의 노력뿐 아니라 개혁 세력 내의 분열이 개혁 이행 과정에서 어떠한 결과를 초래할 수 있는지를 잘 보여주고 있다. 이를 위해서는 군 실무진과 정치세력 각각 그 집단 내에서 뿐 아니라 양자 간에 인적 네트워크의 구성 등 정기적 소통의 통로를 마련하는 것이 중요할 것으로 보인다.

마지막으로 개혁 반대세력에 대한 충분하고 지속적인 설득이 필요함을 알 수 있다. 개혁 반대세력의 존재는 제도적으로 달성된 개혁의 실행을 어렵게 하는 지속적인 요인으로 작용하였다. 이는 제도 개혁 달성 이후에도 개혁의 필요성에 대한 지속적인 설득이 필요하며 이러한 설득은 정치적 수준과 실무적 수준 모두에서 이루어질 필요가 있음을 보여준다. 한편 개혁은 제도적 수준에서 완성되는 것이 아니라 그 이행을 통해 실질적인 성과를 거두는 것이므로, 일단 개혁 반대세력도 제도 개혁에 합의한다면 그 실질적 이행을 위해 개혁의 본의가 손상되지 않는 수준에서 개혁안의 수정을 요구해야 할 것이며, 개혁 세력은 이를 명확히 요구해야 할 것이다. 이러한 점은 정치적 타협의 결과였던

루트 개혁이 개혁 이행과정에서 초래한 여러 문제점들로부터 얻을 수 있는 중요한 교훈이다.

(원고투고일 : 2013. 1. 1, 심사수정일 : 2013. 2. 19, 게재확정일 : 2013. 2. 25)

주제어 : 미 육군, 미국 총참모부, 주방위군, 개혁 이행, 개혁 정체, 개혁 후퇴,
20세기 초 미 육군, 에인스워드

<ABSTRACT>

United States Army Reform in the early 20th Century: Stalemate and Regression Period(1904-1909)

Seol, In-hyo

United States had had unique tradition of supporting local volunteer militia and avoiding large scale standing army. 'The Anti-Military Tradition' had prevailed since colonial time till the early 20th century. After experiencing the record increase in economic power and population, United States had changed in large scale in all aspects, and it finally turned from 'the isolation of the agricultural republic' to become 'an empire true to the name' especially after the advent of Mckinley administration and Spanish American War. United States Army Reform became possible when the new political groups who recognized the new status of their country cooperated with the reform minded officer corps having been raised after the Civil War.

Although the reform between 1899 and 1903 had accomplished a set of institutional changes which had been impossible before for almost 100 years, it was the results of a series of heavy compromises with opposing groups, so it had many limits and problems influencing the following implementation period. The period from 1904 to 1909 was recorded as a period of 'stalemate and regression'.

First of all the reform had its own vulnerability and limitation resulting from much compromises. Second, the reform group was not fully formed enough to support the implementation of the reform. Finally and most importantly, the opposition against the reform was consistently high because the long tradition still persisted. Under these circumstances, reform was stagnant and regressed in all areas including the regular army and general staff reform, and the national guard reform. Consequently, the

stalemate and regression period of US Army Reform in the early 20th century shows well the difficulties of implementation of reform especially when the strong tradition against reform exists in one society.

Key Words : United States Army, Army reform, United States General Staff, National Guard, Implementation of reform. delay do reform, retreat of reform, Root Reform, United States Army in the early 20th Century, Ainsworth