

## 미 합참의 “군사조언”과 정책결정과정

손한별\*

김성우\*\*

1. 서 론
2. “군사조언”의 이론적 검토
3. 케네디 정부 시기 군사조언과 정책결정과정
4. 한국에 주는 교훈
5. 결 론

### 1. 서 론

미국 트럼프 대통령의 외교안보정책은 선거과정에서부터 전세계적인 관심과 우려를 받아왔으며, 한국의 관심은 각별하다. 고도화되고 있는 북한의 핵위협에 미국이 어떻게 대응할 것인가에도 촉각을 곤두세울 수밖에 없지만, 미국이 한반도정책과 동맹정책을 어떻게 운용해 나갈 것인지에 따라 동맹국으로서 큰 영향을 받기 때문이다. 2016년 말

\* 국방대학교 군사전략학과 조교수, han.b.sohn@kndu.ac.kr

\*\* 해군작전사 향로봉함 부함장, navywoo@naver.com

국내의 혼란한 탄핵정국 속에서도 조태용 국가안전보장회의(National Security Council, NSC) 제1차장은 미국을 방문하여 마이클 플린(Michael T. Flynn) 당시 국가안보보좌관 내정자를 만나는 등 미국의 한반도정책을 안정적으로 끌어나가기 위한 노력을 기울였다.

트럼프 대통령이 개인적 네트워크를 중심으로 백악관 참모진을 구성할 것이며, 비공식적인 조언을 통해 정책이 결정될 것이라는 것은 예견된 바이다. 하지만 취임 직후인 1월 30일 대통령 행정명령(NSPM-2)을 통해 NSC의 장관급 위원회(Principal Committee, NSC/PC)에서 국가정보국(DNI) 국장과 합참의장을 제외하기로 결정하면서,<sup>1)</sup> 정보와 군사 분야의 조언 없이 합리적인 외교안보정책이 결정될 것인가에 대한 우려가 제기되었다. 미국 내에서는 러시아의 대선개입과 관련하여 트럼프가 정보당국을 통제하려는 시도라는 비판이나 플린, 스티브 배넌(Steve Bannon) 등의 지위경쟁 등에 초점을 두고 분석했다.<sup>2)</sup> 이후 이들의 NSC 복귀가 결정되기는 했으나, 다양한 전선에서 전쟁을 수행하고 있는 미국의 상황을 고려할 때 군사조언자로서 합참의장의 역할에 대한 의문이 제기된다.<sup>3)</sup>

1) 미국 NSC의 구성과 역할, 역사에 대한 연구로 Karl F. Inderfurth and Loch K. Johnson, *Fateful Decision: Inside the National Security Council* (New York: Oxford University Press, 2004); David Ruthkopf, *Running the World: The Inside Story of NSC and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2006); 전권천, 서길원, “미국 국가안전보장회의(NSC) 운영시 정책갈등의 특징 분석,” 「군사논단」 제82호 (2015 여름) 참고.

2) Jeff Stein, “Palace Coup: Shuffle of National Security Council Players Lambasted,” (<http://www.newsweek.com/shuffle-national-security-council-players-lambasted-549892>); “Trump gives National Security Council seat to ex-Breitbart chief Steve Bannon” (<https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/28/lobbying-ban-trump-executive-order-isis-strategy>); Nicole Gaouette, “Bannon role on National Security Council under fire,” (<http://edition.cnn.com/2017/01/29/politics/susan-rice-steve-bannon/>, 검색일: 2017.5.3.) 참고.

3) 합참의장의 역할은 명확하게 규정되어 있다. 현재 합참의 전신인 육·해군 합동위원회(Joint Board), 육·해군 최고사령관(Chief of Staff to the Commander in Chief of the Army and Navy)의 직책도 군 최고통수권자의 군령권을 보좌하는

군사정책 추진 시에 군이 주도적인 역할을 하는 것은 당연하지만, 합참의장의 군사적 조언이 항상 수용된 것은 아니다. 역사적으로도 미국의 대통령과 합참의장의 관계는 부침을 겪었으며, 이에 따라 외교안보 정책, 군사정책의 결정과정에서 합참의 군사조언이 수용되기도 했지만 무시되거나 비판받기도 했다. 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 군과 우호적인 관계를 유지하기를 했으나 유럽 본토를 공격함으로써 2차 세계대전에 개입해야 한다는 군의 조언에 동의하지 않았고, 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령이 전면적인 베트남 전쟁을 결정하는데 있어 합참은 군사적으로 어떠한 역할도 하지 못했다.<sup>4)</sup> 조지 부시(George W. Bush) 대통령은 “사막의 폭풍작전”의 기획단계에서 합참의 조언을 기대하기를 했으나, 자신이 원하는 방향과 다른 내용을 수정하려고 하기도 했다.<sup>5)</sup>

본 연구는 “왜 어떤 군사조언은 수용되고, 어떤 군사조언은 무시되는지”, 즉 “합참의 군사조언이 언제, 어떻게 수용되는지”에 대한 의문에서 시작한다. 군사적 조언을 제공하는 군의 입장에서 보면, 군사조언이 언제, 어떻게 수용되는지에 대한 이론적, 경험적 연구는 필수적이다. 즉, 군사조언은 항상 수용되었는가? 군사조언의 수용조건은 무엇인가? 정책결정과정에서 어떻게 반영되는가? 하는 연구 질문이 제기된다. 현

---

역할이었으며, 1949년 브래들리(Omar Bradley) 대장으로부터 시작된 현재의 합참의장직 역시 1947년 만들어진 국방부 장관을 군사 분야에서 보좌하는 역할을 수행해왔다. 1986년 제정된 골드워커-니콜스법(GNA)에서도 법안의 목적 자체가 “합참이 대통령과 NSC, 국방부장관에 군사적 조언과 의견을 개진하는 것을 증진(improve)하는 것”임을 규정하고 있다. Public Law 99-433-OCT. 1,1986, “The Goldwater- Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986,” ([http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod\\_reforms/Goldwater-NicholsDoDRcordAct1986.pdf](http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRcordAct1986.pdf)).

4) Chalres D. Allen and Breena E. Coates, “The Engagement of Military Voice,” *Parameters* Vol.39, No.4 (Winter 09/10), pp.73-98.

5) Douglas Bennett, “Military Advice and Civil-Military Relations,” (SAMS Monograph, United States Army Command and General Staff College, 2010,4.9.), p.2.

실적으로는 미국과 한국 합참의 역할과 기능, 제도 등의 분명한 상이성에도 불구하고, 현재 한국에 주는 함의는 무엇인가 하는 것도 중요한 연구 질문이다.

따라서 본 연구는 먼저 “군사조언(military advice)”에 대한 기존 연구를 살펴보고 이론적으로 검토한 후, 구체적인 사례를 통해 합참의 군사조언이 군사정책에 구체적으로 반영되는 과정을 확인하고자 한다. 이론적으로 군사조언은 합참과 대통령, 국방장관의 개인적 상호관계를 넘어서 민군관계 전반의 하부요소로 이해되며, 정책결정과정과 정부정치, 협상론과도 맞닿아 있다. 때문에 케네디 행정부 시기 중 사례로 선정한 일부 군사정책의 결정과정 전반을 살펴보기보다는, 합참이 조언한 배경과 내용, 이에 대한 대통령의 수용도를 비교함으로써 연구주제에 집중하고자 한다. 이는 결국 한국군이 전문성을 높이고, 합리적인 외교안보정책을 결정하는데 기여하기 위한 교훈을 도출할 수 있을 것이다.

## 2. “군사조언”의 이론적 검토

### 가. “군사조언”의 기존 논의

본 논문은 국방정책의 결정과정에서 흔히 나타나는 “정치와 전문성 간의 갈등”<sup>6)</sup>이나 민군관계 전반을 다루지는 않는다. 그러나 민

6) 사폴스키(Harvey M. Sapolsky) 등은 미국 국방정책의 결정절차에 있어, “정부 대 민간(Public vs. Private)”, “시장 대 기획(Market vs. Planning)”, “중앙집권화 대 분권화(Centralization vs. Decentralization)”, “정치 대 전문지식(Politics vs. Expertise)”의 영속되는 질문들이 존재한다고 정리하였다. Harvey M. Sapolsky, et. al., 『미국의 국방정치(US Defense Politics: The Origins of Security Policy)』, 이병구·김기호 역 (서울: 국가안전보장문제연구소, 2013), pp.24-33.

과 군의 상호작용, 정치행위와 군의 전문성, 문민통제와 정부조직 등과 같은 민군관계의 일반적 연구주제들로부터 완전히 독립적일 수 없다. 따라서 군사조언에 대한 연구는 민군관계의 고전적 연구들로부터 시작된다. 초기의 민군관계 연구들이 포괄적이고 원론적인 관점에서 “민(民)과 군(軍)”, “정치와 군사”, “정치의 군사에 대한 우위” 등을 다룬 제도적 분석이 주를 이루었다면, 이후 연구들은 문민통제의 원칙이 조직과 과정에서 정착되어가는 것을 전제로 보다 미시적인 관점에서 조직보다는 개인 차원에 중점을 둔 행태적 분석이 주를 이루고 있다.

### 1) “조직” 중심의 제도적 분석

군사조언을 조직 중심으로 분석한 연구들은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 문민통제의 원칙 아래 “당위적인 측면”에서 정치와 군사조직의 위계를 지정하는 초기 민군관계 연구들이 있다. 둘째는 사례 분석을 통해 군조직과 군사조언의 특성을 일반화하는 연구들이다. 이러한 연구들은 군을 편협한 이익을 추구하는 단일집단으로 전제하고, 군사적 전문성과 정치적 식견을 갖춘 ‘군 조직’이 되어야 한다고 본다.

먼저 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)은 1957년 『군인과 국가(The Soldier and the State)』에서 안보의 증진을 위해서는 균형 잡힌 민군관계가 필요하며, “전쟁은 정치적 목적에 기여하고, 군은 전문가로서 국가의 목적에 기여해야 한다”고 주장했다. 헌팅턴에 따르면 군은 전문성을 바탕으로 정치가들에게 군사조언을 제공해야 하는데, 1)국가 안보를 위해 요구되는 수단을 제시하고, 2)군사적 관점에서 고려할 수 있는 방책(course of action)을 개진하며, 3)군의 의견에 반하는 결정이라도 국가 차원의 결정을 실행해야 한다는 원칙을 내놓았다.<sup>7)</sup> 또 보상이나 처벌 때문에 의견을 변경해서는 안 된다고 강조했다.<sup>8)</sup>

7) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Vintage Books, 1957), pp.72-76.

8) Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, p.15.

민군관계 이론의 또 다른 선구적 연구로 모리스 자노비츠(Morris Janowitz)의 1971년 『직업군인(The Professional Soldier)』을 들 수 있다. 자노비츠는 핵무기의 등장과 함께 시작된 냉전 상황은 보다 전문적인 군의 식견을 요구하고 있다고 밝혔다. 전략적 억제, 제한전쟁, 갈등해결, 핵실험, 군비통제와 군축 검증과 같이 군사적 개념이 외교적 측면에서도 중요해졌기 때문에 정치가들도 군의 전문적인 조언을 필요로 함을 전제한 것이다. 그는 냉전 초기와 중기의 변화된 상황변화를 고려하면서, 군은 1)재래식 무기와 핵무기에 대한 균형 잡힌 시각, 2)설득과 갈등종결을 위한 군사력의 위협 또는 사용의 고려, 3)정치적, 행정적 군비통제에 참여할 수 있도록 노력해야 한다고 강조했다.<sup>9)</sup>

한편 하나의 정부조직으로서 군을 분석한 대표적인 연구로는 그래함 앨리슨(Graham Allison)을 들 수 있다. 앨리슨의 『결정의 엡센스(Essence of Decision)』는 1962년 쿠바 미사일 위기를 설명하는 세 가지 모델을 설명하면서, 정부를 구성하는 다양한 조직들이 미리 규정된 행위패턴에 따라 행동한다는 “조직행위모델”을 제시하였다. 예상하지 못한 상황에서 가능한 모든 대안들을 비교분석하고 최선의 대안을 합리적으로 선택하는 것이 아니라, 조직들이 이미 갖고 있는 표준행동절차(SOPs) 가운데 가장 유사한 것을 골라 적용한다는 것이다. 이 모델에 따르면 군은 사전에 준비해둔 프로그램, 레퍼토리, 표준행동절차 등의 틀 내에서 군사조언을 하며, 때문에 편협한 군의 이익이 정치적, 국가적 이익에 우선할 수 있다는 것이다.<sup>10)</sup>

앨리슨의 논의를 보다 구체화한 연구로, 엘리엇 코헨(Elliott Cohen)은 『통수권(Supreme Command)』에서 정치와 군사영역을 명확히 구

9) Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1971), p.418.

10) Graham Allison and Philip Zelikow, 『결정의 엡센스』, 김태현 역 (서울: 모음북스, 2005), 제3, 4장

분한 헨팅턴의 연구는 “정상적”이고 원칙적인 측면에서만 설명가능하다고 비판했다. 그는 전쟁과 같은 위기상황에서는 이익이 상충되고, 군의 보조적인 역할이나 합참의 지위가 갈등을 겪을 수밖에 없다고 주장하였고,<sup>11)</sup> 스콧 세이건(Scott D. Sagan)은 군 조직은 “제한적 합리성(bounded rationality)”를 가지기 때문에, 큰 틀에서의 국가안보 이익과 상충되는 ‘지역적인 이해관계’를 가질 수도 있다고 주장하였다.<sup>12)</sup> 데일 허스프링(Dale Herspring)도 군은 더 이상 비정치적인(apolitical) 행위자가 아니며, 다른 관료적 이익집단과 다르지 않다고 강조하였다.<sup>13)</sup> 웨이드 마르켈(Wade Markel)은 정치 분야를 포괄적으로 다루지 못하는 군사조언을 비판적으로 다루면서도, 역사적으로는 군사조언이 발전해왔음을 주장했다. 한국전쟁에서처럼 합참 초기에는 국가목표 달성을 위한 군사자원의 전반적 관리에만 치중했지만, 쿠바 미사일 위기에 이르러서는 전쟁과 평화를 위한 안보정책 전반에 대한 군사조언으로 발전했다는 것이다.<sup>14)</sup>

11) Elliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Ancho Book, 2002).

12) 지역적인 이해관계란 예방전쟁의 선호, 확산통제능력에 대한 회의적 시각, 결정적 작전과 기선을 잡기 위한 대규모 선제공격 선호, 대도시공격보다는 대군공격 선호, 보복능력의 개발 소홀, 지휘통제체계의 위임 선호 등이다. Scott D. Sagan, “군사독트린과 지휘통제체계의 기원,” in Peter R. Lavoy, Scott D. Sagan, and James J. Wirtz, 『상상할 수 없는 전쟁계획(Planning the Unthinkable)』, 정현성 역 (서울: 한국해양전략연구소, 2010), pp.29-75.

13) 허스프링은 재원, 자율성, 영향력 등을 추구하는 것이 정치행위라고 한다면 군이 완전히 정치에서 분리되는 것을 불가능하며, 정치기들과 군의 갈등은 불가피하다고 보았다. Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* (Lawrence: University Press of Kansas, 2005), pp.1-7.

14) Wade Markel, “The Limits of American Generalship: The JCS’s Strategic Advice in Early Cold War Crises,” *Parameters* (Spring 2008), pp.16-18.

## 2) “개인” 차원의 행태적 분석

민군관계의 초기 연구들이 당위성에 기초하여 군 ‘조직’을 중심에 두고 있었다면, 군사정책의 결정과정에 대한 사례연구들은 군사조언을 제공하는 행위자, 즉 개인으로서 ‘합참의장’에 중점을 두고 있다. 개별 사례를 구체적으로 살펴본다면, 보다 미시적인 관점에서 정책결정 ‘과정’에 주목하고, 합참의장의 개인적 성격, 정치적 성향, 여타 NSC 구성원과의 친밀도 등에 집중할 수밖에 없기 때문이다.

“개인” 차원의 분석 역시 앨리슨이 기초를 제공했다. 앨리슨은 『결정의 엷센스』의 개정판을 내면서, 1971년에는 “관료 정치(bureaucratic politics)”라고 명명했던 제3모형을 “정부 정치(governmental politics)”로 부르며 설명모형을 제시하였다.<sup>15)</sup> 즉 정책게임에 참여하는 각각의 행위자들은 자신의 조직을 배경으로 두고 있지만, 개인적 정체성과 기타 다양한 사회적 정체성도 가지고 있으며 개인 및 조직의 “입장(position)”과 국가, 조직, 개인의 “이익(interest)”에 따라서 정책게임에 참여하게 된다. 결국 대통령과 국무 및 국방장관, CIA국장, 합참의장뿐만 아니라 주요 참모 및 보직자, 외교관, 의원, 언론 등이 모두 참여하는 동심원의 정책결정 구조가 형성되는 것이다.<sup>16)</sup>

민군관계에 대한 사례 연구들은 ‘개인’으로서 대통령과 합참의장의 개인적 성향, 상호관계 등을 다룬다. 앞서 언급한 바 있는 자노비츠도 군 지도부를 “영웅적(heroic)” 유형과 “관리형(managerial)” 유형으로 구분했는데, 조지 패튼(George Patton), “황소” 윌리엄 홀

15) Graham Allison and Philip Zelikow, 『결정의 엷센스』, 제5, 6장.

16) 정부의 결정과 행동은 “정치적 결과물(political resultant)”이다. “정부를 이루는 여러 인사들 사이에 정규화된 채널을 따라 진행된 흥정” 속에서 “문제에 대한 해결책으로서 선택된 것이 아니라 다양한 이해관계와 권한을 가진 여러 관리들이 서로 타협하고, 갈등하고, 때로는 혼란을 일으킨 결과”임을 의미한다. Richrad E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed. (New York: Free Press, 1990); Graham Allison and Philip Zelikow, 『결정의 엷센스』, pp.363-368.

시(William “Bull” Halsey), 제임스 두리틀(James Doolittle), 커티스 르메이(Curtis LeMay) 등을 전사적 기질을 가진 영웅적 유형의 사례로, 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower), 오마 브래들리(Omar Bradley), 윌리엄 리어히(William Leahy), 에른스트 킹(Ernest King) 등을 기술적, 실용적 관점을 가진 관리형 유형의 사례로 제시했다. 자노비츠는 이들의 군사조언도 개인적 성향에 따라 “절대주의적(absolutist)” 또는 “실용적(pragmatist)”으로 나타난다고 제시하고, 2차 세계대전 이후 보다 실용주의적인 관점으로 이행하고 있음을 주장했다.<sup>17)</sup>

반대로 더글라스 베넷은 제공된 군사조언을 수용하는 정치지도자들에 주목하면서, 군과 정치지도자의 ‘상호작용으로서의 군사조언’으로 분석영역을 확대하고 있다. 그는 “베트남 전쟁”과 “이라크 평화작전”을 사례로 들면서, 군사정책을 실행하는 지휘관들의 정치적 이해보다는 정치지도자들의 군사적 이해에 따라 정책결정이 달라진다고 결론내렸다. 베트남 전쟁 당시 의욕적인 국방정책을 추진하고 있던 맥나마라(Robert McNamara) 장관은 현장 지휘관인 웨스트모어랜드(William Westmoreland) 베트남 사령관의 의견을 무시했으며, 이라크 전쟁 당시에는 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 장관이 휴 쉘턴(Hugh Shelton) 합참의장의 전술적 조언을 전혀 수용하지 않았다. 군의 수동적 자세나 육·해·공의 자군 이기주의가 정치지도자들의 군에 대한 불신을 초래하긴 했지만, 군사조언 없이 군사정책을 결정할 경우 합리적인 결과에 이를 수 없음을 비판한 것이다.<sup>18)</sup>

민군관계를 다룬 다양한 연구들은 현재의 외교안보상황이 분명히 군사조언을 필요로 한다는 점을 인식하고 있다. 정부조직으로서 군을 바라보는 연구들에 따르면, 군은 전문성에 기초한 군사조언을 제공할 수

17) Morris Janowitz, *The Professional Soldier*, p.264.

18) Douglas Bennett, “Military Advice and Civil-Military Relations,” p.2.

도 있지만, 편협한 이익 또는 정치 전반에 대한 몰이해에서 비롯된 조언을 내놓을 수도 있다. 한편 정책결정과정에서 조언을 제공하는 합참의장 개인의 성향, 정치지도자들과의 상호작용 등에 주목한 연구들도 있었다. 그러나 군사조언이 어떠한 과정을 통해서 정책결정과정에 반영되는지, 왜 어떤 조언은 수용되고 무시되는지에 대한 연구는 많지 않다. 군사조언과 군사정책 결정과정에 대한 이론적, 정책적인 논의가 보다 구체화되어야 하는 것이다.

#### 나. 정부정치모델과 “협상우위”

앞선 논의를 정리하면, “군사조언”은 합동참모본부라는 ‘정부기관’이, ‘군’이라는 전문적이고 특수한 집단을 대표하여, 선거를 통해 선출된 ‘대통령’에게, 복잡한 ‘외교안보정책’과 연계된 군사정책의 기획과 실행에 대한 의견을 개진하는 행위이다. 그러나 군이라는 거대한 조직이 합일된 의견을 가질 수 없고, 수직적인 위계구조를 고려 시 합참의장 개인의 역량과 성향이 미치는 영향도 무시할 수 없다. 예상하지 못한 위기상황에서 정책결정과정에 참여한 개인들의 위협인식, 전문성, 가치관, 개인적 친소(親疏)관계도 고려해야 한다. 따라서 본 논문은 엘리슨의 정부정치모델을 중심으로 “개인” 차원의 행태적인 측면에 주목하여 논의를 진행하고자 한다.

대통령은 어떤 군사조언을 수용하고, 어떤 조언을 거부하는가? 엘리슨은 ‘정부정치모델’을 설명하면서 각 행위자가 결과에 미치는 영향력에 대해서 언급하고 있는데, 1)협상에 사용할 수 있는 자산, 2)자산을 사용하는 기술과 의지, 3)자산과 의지에 대한 다른 행위자들의 평가가 정치적 행위를 위한 “권력”을 구성한다고 설명하고 있다. 엘리슨이 제시한 협상자산은 다음과 같은데, “①(직위가 부여하는) 공식적 권한과 책임, ②행동을 수행하는데 필요한 자원에 대한 통제, ③문제의 성격을

규정하는데 필요한 정보에 대한 접근과 통제, ④우두머리들에게 결정이 구체적으로 어떻게 집행될 것이라는 모습을 그려줄 수 있는 정보력, ⑤국내정치게임 등 다른 게임에서 다른 경기자의 목표에 영향을 줄 수 있는 능력, ⑥(개인적인 인간관계나 카리스마에서 나오는) 개인적인 설득력, ⑦그리고 앞에서 설명한 협상 자산을 가진 다른 사람에 대한 영향력” 등이다.<sup>19)</sup>

이를 보다 단순화하여 본 논문이 주목하는 것은 합참의 실제적인 능력과 이에 대한 대통령의 인식이다. 즉, “軍의 정보와 자원 통제력”과 “대통령의 대군(對軍)인식”이 “협상우위(bargaining advantages)”를 결정한다. 정책결정과정에서 나타나는 행위자들의 상호작용이 군사조언의 수용과 관련된 행위자들의 2차 게임이라면, 위의 두 가지 변수가 가장 중요하다고 볼 수 있다. 군사조언을 이론적으로 검토하고자 했던 베넷 역시 “정치지도자의 군 경험”, “군 지휘관들의 정치적 식견”, “군별 이기주의(service parochialism)”로 단순화하여 평가하고 있는데,<sup>20)</sup> 자군 이기주의는 정보와 자원의 통제력과, 정치지도자의 군 경험은 대통령의 대군인식에 포함된다고 볼 수 있다. 베넷이 스스로 언급하고 있는 것처럼 군사작전을 수행하는 군의 정치적 식견은 정책결정과정과 크게 관계가 없었는데, 군사정책을 결정하는 것은 군이 아니라 정치지도자이기 때문이다.<sup>21)</sup>

19) Graham Allison and Philip Zelikow, 『결정의 엷센스』, p.369. 앨리슨이 1972년 논문에서는 협상우위(bargaining advantage)가 “자산”만을 의미했으며, 1999년 *Essence of Decision*에서는 자산, 기술과 의지, 다른 행위자들의 평가를 모두 포괄하는 “권력”의 의미로 확대해서 사용한다. 권력은 “정부의 결정과 행동에 미치는 영향력”을 말한다. Graham T. Allison and Morton H. Halperin, “Bureaucratic Politics: A Paradigm,” *World Politics*, No.24 (Spring 1972).

20) Douglas Bennett, “Military Advice and Civil-Military Relations.”

21) 민주국가에서 문민통제(Civil Control)의 원칙은 분명하며, 그 이유로는 1)책임있는 민주주의 이론에 의해 제시된 바이며, 2)군부는 비군사적인 순수 정치적 요인을 이해할 수 있는 능력이 없고, 3)큰 분쟁의 발생 시 전 국민을 효과적으로 동원할 수 있는 것은 정치가뿐이기 때문이다. Joseph Frankel, 「외교정책결정의 분석」 김진호 등 역 (파주: 한국학술정보, 2011), pp.95-96.

## 1) 군의 정보와 자원 통제력

신뢰성 있는 군사조언을 구성하고, 이를 수용할 수 있도록 하는 첫 번째 조건은 현상에 대한 정확한 정보능력과 군 내부 자원의 통제능력이다. 첫째, 군사력 또는 외교적 조치를 필요로 하는 위기상황에 대한 명확한 상황인식 뿐만 아니라 정보자산을 활용하여 정책결정자들이 필요로 하는 정보를 적시에 제공할 수 있는 정보능력은 군사조언 자체의 신뢰성을 높이는 역할을 한다. 적에 대한 정보 외에도 지전략적 상황과 기후기상에 대한 정확한 이해를 필요로 하며 외교, 경제 분야의 정보를 포괄해야 한다.

둘째, 자국이 보유한 군사적 자원의 통제력 역시 군사조언의 신뢰성을 높이는 중요한 요소이다. 군은 군사조언을 통해 정책결정과정에서 참여하기도 하지만, 결정된 군사정책을 실행하는 주체이기도 하다. 건전한 결심을 위한 현존 군사력에 대한 정확한 상황파악과 결정된 정책을 실행하기 위한 육·해·공 전군에 대한 장악능력은 군사조언의 실질적인 신뢰성을 높인다. 육·해·공 각 군별 이익추구가 건설적인 경쟁과 균형 잡힌 정책으로 이어진다면 헌팅턴이 그토록 주장한 국가안보의 증진으로 이어질 것이나, 이를 위해서는 합참 차원에서 전군의 자원을 조정 통제할 필요가 있는 것이다.

## 2) 대통령의 대군(對軍) 인식

군사조언의 신뢰성을 높이는 두 번째 조건이자, 정책결정과정에서 조언이 수용되는 변수는 합참의 군사조언을 수용하는 정치지도자들의 대군인식이다. 첫째, 국방장관, 국가안보보좌관 등 대통령으로 대표되는 정부 관료들이 군사(軍事)를 완전히 통달할 수 있는 것은 아니지만, 군사에 대한 이해를 필요로 한다. 미국의 경우 많은 정치인들이 실제 전투에 투입된 경험을 가지고 있었지만 린스펠드 장관의 사례에서 보는 바와 같이 군경험이 항상 군에 대한 정확한 이해나 군에 대한 우호

적인 인식으로 연결되는 것은 아니다.<sup>22)</sup> 군사조언이 단순히 군사적 옵션을 검토해서 보고하는 것이 아니라 제반사항에 대한 배경지식과 기술적 조언을 포함해야 하는 이유이다.

두 번째는 군의 정치적 식견에 대한 신뢰문제이다. 군사조언이 건전하고 합리적인 상황판단에 근거했다고 하더라도, 단순히 군사적 측면에만 국한되어 있다거나 편협한 군의 이익에만 기초한 것이라고 인식한다면 군사조언은 수용될 수 없다. 마르켈이 주장하는 것처럼, 역사적으로 합참의 전략적 조언이 형식이나 내용면에서 발전되어 온 것도 사실이지만, 복잡한 국제정치의 현실과 위기 상황 속에서 군이 모든 정치적 상황을 포괄하기는 힘들다.<sup>23)</sup> 또한 군사조언이 외교안보정책으로 온전히 이어지는 것도 아니다.<sup>24)</sup> 그러나 군도 정치적 고려요소를 간과하여 군사에만 치중한 편협한 군사조언을 내놓는다면 조언으로서의 가치를 상실할 수밖에 없다.

### 3. 케네디 정부 시기 군사조언과 정책결정과정

본 연구는 케네디 정부 시기 세 차례의 군사정책 결정과정 사례를 다룬다. 형식상 비교 사례연구의 형식을 취하고는 있지만, 3년이 채 되지

22) Bradley Graham, *By His Own Rules: The Ambitions, Successes, and Ultimate Failures of Donald Rumsfeld* (New York: Public Affairs, 2009), p.39. Douglas Bennett, “Military Advice and Civil-Military Relations,” p.25에서 재인용.

23) 마르켈은 복잡한 국제정치의 현실 속에서, 한국전쟁 시에는 “제한전쟁에 대한 제한적 조언”, 쿠바 미사일 위기 시에는 “유용한 분석, 그러나 오류가 있는 조언”, 베트남 전쟁 시에는 “분석 없는 군사조언”이었다고 비교하여 분석했다. Wade Markel, “The Limits of American Generalship,” pp.18-26.

24) 히틀러와 같이 민간지도자가 군사적 고려를 무시하는 경우도 있지만, 사실 정치지도자가 군사조언을 무조건 수용해야만 하는 것은 아니다. Joseph Frankel, 「외교 정책결정의 분석」, pp.97-98.

않는 케네디 대통령의 짧은 재임기간을 고려할 때 단일사례의 세 가지 사건 정도로 볼 수도 있다. 또한 각 사례가 독립적이지 않고, 이전 사건이 이후 사건의 원인으로 작용했을 가능성이 있다. 그러나 단일 정부의 사례를 다룸으로써 논문이 다루고자 하는 군사조언의 결정요인과 그 수용 여부에 따라 서로 다른 군사정책으로 결론날 수 있음을 잘 드러낼 것으로 기대된다. 사실 냉전 중 미-소 간 가장 위험한 시기였으며, 미국 국내에서도 민-군 간의 가장 극명한 대립의 시기였다. 이는 북한과 대치하는 가운데, 사드 배치와 같은 군사정책의 혼란이 이어지고 있는 한국의 상황에 시사점을 제시해줄 수 있을 것으로 기대된다.

말 그대로 “위기의 대통령(the Crisis Presidency)”<sup>25)</sup>이었던 케네디(John F. Kennedy) 정부는 세계 전역에서 소련과의 경쟁에 나섰고, 그의 취임사에서 밝힌 바와 같이 어디에서나 “동지와 적(friend and foe)”을 분명하게 구분해야 했다. 조지 케난(George Kennan)의 봉쇄 정책은 여전히 유효했고, 소련의 영향력 확장이 우려되는 곳에는 어김 없이 미국의 군사력이 투입되었다. 군대경험이 없었던 국방장관실(Office of the Secretary of Defense, OSD)의 ‘신동들(Whiz Kids)’은 맥나마라 국방장관의 개혁조치들을 진행해갔지만, 군사조언의 책임은 합참의장을 비롯한 각 군 참모총장들에게 있었다. 이러한 정치적 상황을 바탕으로 주요 사태인 피그만 침공, 라오스 개입, 쿠바 미사일 위기 등 3개 사례를 분석한다.<sup>26)</sup> 우선 사건의 배경을 살펴보고, 군사조언의 결정요인으로서 1)정보와 자원에 대한 통제력과 2)대통령의 대군 인식을 바탕으로 군사정책결정과 군사조언의 수용 과정을 살펴본다.

25) Steven L. Rearden, *Council of War* (Washington DC: NDU Press, 2012), p.211.

26) 케네디 정부 시기 소련과의 경쟁구도 속에서 외교안보정책의 주요 사건으로는, 1961년 8월 13일 동독 정부가 인민군을 동원하여 베를린장벽을 구축한 사건도 있었다. 동베를린과 서방3개국의 분할점령 지역인 서베를린 경계에 쌓은 콘크리트 담장으로, 서베를린을 동베를린과 주변 동독 지역으로부터 완전히 고립시켜 하나의 섬으로 남게 만들었다. 케네디 정부의 주요 군사정책을 모두 망라한다면, 유럽에서 소련과 대치한 “베를린 장벽” 사건까지 총 4개 사례로 확장할 수 있다.

### 가. 피그만 침공 : 군의 “침묵”과 불신 형성

피델 카스트로(Fidel Castro)가 1953년부터 쿠바를 독재하고 있었던 바티스타(Fulgencio Batista)에 대항해 혁명을 일으키면서 쿠바는 내전상태에 빠졌다. 지리적으로 미국의 턱밑에 공산국가가 서는 것을 용인할 수는 없는 일이었다. 쿠바의 공산화를 지지한다는 목표는 동일했지만, 국무부와 국방부의 해법이 같지는 않았다. 미국 국무부는 1958년 3월 합참과 상의 없이 쿠바에 대한 무기 금수조치를 취했고, 당시 해군 작전사령관(Chief of Naval Operations, CNO)이던 알레이 버크(Arleigh Burke) 제독은 국무부의 조치가 공산주의자들에 힘을 실어주는 것이라고 비판했다.<sup>27)</sup> 그러나 의회의 지지를 받았던 이 조치에도 불구하고, 결국 1959년 1월 바티스타가 탈출함으로써 쿠바는 완전히 공산화되고 말았다.

쿠바 내전이 일어난 이후, 합참은 쿠바의 지전략적 중요성을 강조하면서 군사작전의 실행을 주장해왔다. 특히 국무부의 금수조치에도 불구하고 카스트로가 완전히 쿠바를 손에 넣으면서 구체적인 군사작전을 검토하기 시작했다. 버크 제독은 미국 단독행동, 미주기구(OAS)를 통한 다자행동, 단독 비밀작전 등의 세 가지 옵션을 제시했고, 합참 차원에 서는 우선 3월 중순까지 관타나모 기지의 방호력을 증강시키기로 했다.<sup>28)</sup> 그러나 당시 쿠바 국내에서 카스트로는 혁명의 영웅으로 인정받고 있었고, 임기를 얼마 남겨두지 않은 아이젠하워 대통령은 설불리 군사작전을 감행하기 힘들었다.

27) Memo, CNO to JCS, April 19, 1958, “Suspension of Delivery of Military Equipment and Military Sales to Cuba,” JCS 1976/243; Memo of Discussion at DoS-JCS Meeting, June 27, 1958, *FRUS, 1958-60*, VI, p.118.

28) Memo, CNO to JCS, February 19, 1960, “U.S. Action in Cuba,” JCS 2304/2; Memo of Discussion 437th Meeting of the NSC, March 17, 1960, *FRUS, 1958-60*, VI, p.857.

아이젠하워 대통령은 중앙정보국(CIA)이 주도하는 비밀작전을 검토하도록 지시했다. CIA는 쿠바 망명자들을 훈련 및 투입하여 카스트로를 제거하는 작전을 기획하고 있었으며, 당시 세력을 형성하고 있던 카스트로 반대세력의 소행으로 위장함으로써 미국은 책임을 회피할 수 있다는 계산을 가지고 있었다. 1960년 3월 17일, 아이젠하워는 버크 제독이 참석한 백악관 회의에서 CIA가 수립한 비밀공작 계획을 원칙적으로 승인했다.<sup>29)</sup> 이 계획은 약 1년여 뒤, 피그만을 상륙하는 비밀작전 “사파타(Zapata) 계획”으로 발전했다.

#### 1) 통제력: CIA 주도의 비밀작전 계획 수립

군은 2차 세계대전이나 한국전쟁과 같은 전시 상황이나, 아이젠하워와 같이 NATO 최고사령관 출신 대통령이 군사정책을 결정하는 시스템에서 벗어나지 못하고 있었다. 1950년대 초부터 백악관에 유지되어 온 합참의 특별보좌관 사무실은 폐쇄되었고, 명목상으로 NSC에 대한 군사조언의 책임은 유지되었지만 정책결정의 핵심층(inner circle)에서 서서히 배제되고 있었지만 깨닫지 못하고 있었다.<sup>30)</sup>

사실 CIA가 주도하여 기획하고 있던 비밀작전이었으므로 합참은 아무런 정보도 갖고 있지 않았다. 당시 카스트로 제거작전을 위해 비밀리에 “5412위원회”가 조직되었다. 여기에는 대통령 국가안보보좌관, 국무부 차관, 국방부 부장관, CIA 국장 등이 포함되었으며, 최초 단계에서 포함되었던 합참은 이후 구체적인 논의단계에서는 완전히 배제되었다. 1960년 여름을 지나면서 5412 위원회는 쿠바 망명군에 대한 조직, 훈련, 무장 등 일체의 권한을 CIA에 부여했다.<sup>31)</sup>

29) Goodpaster Memo of Conference with the President, March 17, 1960, FRUS, 1958-60, VI, pp.861-863; 5412 Committee Paper, March 16, 1960, “A Program of Covert Action Against the Castro Regime,” FRUS, 1958-60, VI, pp.850-851.

30) Steven L. Rearden, *Council of War*, p.213.

31) 5412위원회의 역사와 조직, 이후 303위원회로의 발전 등에 대해서는 “Coordination

물론 합참이 이 사실에 대해 전혀 모르고 있었던 것은 아니다. 아이젠하워 대통령이 1960년 8월 18일, 이미 1,300만 달러의 비밀작전 예산을 승인하면서 국방부의 장비 및 훈련 병력의 지원을 지시했기 때문이다. 합참은 관타나모 기지와 인근 공역에 대한 방호력을 증강시키는 역할에 머물러 있기는 했지만, 비밀작전에 대한 어떠한 정보도 가지고 있지 않았던 것은 아니었다. 다만 그것에 대해 특별히 알 필요가 없었을 뿐이다.<sup>32)</sup>

합참이 CIA의 계획을 “읽을 수” 있었던 것은 1961년 1월 11일에 이르러서야 가능했다. 3월로 계획된 이 비밀작전에 투입될 망명자들은 모두 600-750명에 이르렀으며, 자체 공중근접지원 속에 카스트로를 축출하는 것을 목표로 하고 있었다. 합참은 이 계획이 실패할 경우 카스트로의 입지를 더욱 강화시킴으로써 상황을 더욱 어렵게 만들게 될 것임을 잘 알고 있었다. 버크는 이 작전의 성공을 위해 보다 긴밀한 정치-군사협력 및 군사지원이 뒷받침되어야 한다고 주장했다.<sup>33)</sup> 그러나 합참은 당시 미사일 프로그램에서의 주도권 문제로 각 군의 이익을 가지고 싸우고 있었고, 이 계획이 실패할 경우 대규모의 군사작전으로 발전할 것이라는 막연한 생각만 가지고 있었다.

## 2) 대군인식: 합참에 대한 역할기대(role expectation)

아이젠하워 행정부 초기, 합참에 대한 인식은 매우 긍정적이었다. 군인 출신이었던 아이젠하워는 합참이 국가안보 분야에서 중요한 역할을

and Policy Approval of Covert Operations,” 23 Feb, 1967, [https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC\\_0000790232.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000790232.pdf) (검색일: 2017.6.10.).

32) 조직행위관점에서 CIA의 집단사고(groupthinking)나 합참이 정책결정과정에서 주도 부서의 이익을 침해하지 않으려고 했기 때문이라는 평가도 있다. Alex Robertto Hybel, *US Foreign Policy Decision-Making from Truman to Kennedy: Responses to International Challenges* (New York: Palgrave and MacMillan, 2014), pp.150-154

33) Report by Director, Joint Staff to JCS, January 24, 1961, “U.S. Plan of Action in Cuba,” JCS 2304/19.

감당하기를 기대했다. 국가경제를 침해하지 않으면서 냉전에 필요한 안보태세를 갖추어 주기를 원했던 것이다. 그러나 그의 임기 말에 이르러서는 보다 넓은 시각을 갖지 못한 합참보다는 비밀작전에 능했던 CIA의 조언에 의존하게 되었다. 특히 합참이 미사일 프로그램 및 핵타격 관련 이슈에 대해 각군 이기주의에 따라 분열된 모습을 보이면서, 1953년과 1958년 자체 개혁에도 불구하고 신뢰를 회복할 수 없었다.

취임 후 케네디 대통령은 일단 합참을 신뢰했고, 군사조언에 귀 기울였다. 2차 세계대전에 어뢰정 PT-109호의 정장으로 참전했던 케네디 중위는 17년 후 최고 통수권자로서 군사정책을 결정하는 위치에 올랐다. 오히려 군부가 전임자인 아이젠하워와 비교하면서, 대통령의 일천한 군 경험을 앞잡아본데서 문제가 발생한다. 국방부의 장군들은 일본군의 공격을 받고 침몰한 소형 함정을 지휘했던 케네디 대통령이 핵무기를 비롯한 다양한 군사문제에 대한 이해가 부족하다는 인식을 갖고 있었고, 그에 대한 자세한 설명을 제공하지도 않았다.<sup>34)</sup> 대통령이 지명한 로버트 맥나마라(Robert S. McNamara) 국방장관 역시 2차 세계대전 당시 통제제어 장교로 복무한 경험 외에는 국방과 관련된 경험이 없었다는 점에서,<sup>35)</sup> 이후 다양한 분야에서 군 경험을 중시하는 2차 대전의 영웅들과 대립할 수밖에 없었다.

1960년 11월 대통령 당선자 신분으로 CIA로부터 비밀작전을 보고받은 케네디는,<sup>36)</sup> 취임과 동시에 덜레스(Allen Dulles) CIA 국장, 합동

34) Robert Dallek, "JFK vs. the Military," *The Atlantic* (JFK Special Issue, 2013.8.), p.2.

35) 1961년부터 1968년까지 국방장관직을 수행한 맥나마라 장관은 취임 초부터 선언한 것처럼, "논쟁을 심판하거나 이익들을 조화시키기 위한 것이 아니라, 새로운 아이디어와 프로그램을 촉진"하고자 했으며, "유연반응전략"과 같은 미국 국방정책의 획기적 전환점을 마련했다는 평가를 받는다. Steven L. Rearden, *Council of War*, pp211, pp.245-275.

36) Study prepared by the Deputy Director, CIA, January 18, 1962, "An Analysis of the Cuban Operation," sec. IV, p.4.

참모회의, 기타 보좌관들에 작전계획을 검토하도록 지시했다.<sup>37)</sup> 아이젠하워가 인계한 것과 달리 CIA의 계획은 꽤 많이 진척되어 있었고, 군경험이 없었던 케네디에게는 군사적인 측면에서 정확한 판단을 해줄 수 있는 것은 합참밖에는 없었기 때문이다.

### 3) 상호작용: 합참의 “침묵”과 대통령의 불신

“유연반응전략(flexible response)”의 교리수정을 비롯한 맥나마라 국방장관의 개혁조치들은 당연히 합참의 반감을 살 수 밖에 없었다. 중요한 문제에 대하여 고위 군 장성들과 협의하겠다고 약속하기는 했지만, 대부분의 장군들보다 어리고 군 경험도 일천한 새 장관은 “아마추어”에 불과했다. 그러나 정치적인 측면에서 보면, 아마추어는 맥나마라가 아니라 고위 장성들이었다. 핵무기에 전적으로 의존했던 아이젠하워를 비판하면서 시작된 케네디 행정부는 더욱 다양한 행동 대안을 원했고,<sup>38)</sup> 맥나마라는 유연반응전략을 통해 그 요구를 충족하고자 했다. 피그만 사건은 전적으로 작전을 준비한 CIA가 실패한 것이지만, 결과적으로 케네디 행정부의 의도를 민감하게 인식하지 못한 합참이 가장 큰 충격을 받았다.

사실 CIA의 책임 하에 준비된 작전인데다, 정보를 갖고 있지 못했다는 점에서 합참은 일반적인 차원을 벗어난 답을 하기 힘들었다. CIA가 전적으로 책임을 가지고 있었던 비밀작전에 군이 개입하는 것 자체가 무척 꺼려지는 것이었음은 분명하다. 최초로 합참 전략기획부(J-5)가

37) Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Cambridge: Houghton, Mifflin, 1965), pp.232-233.

38) 국가안보보좌관이었던 맥조지 번디(McGeorge Bundy)는 NSC의 보고라인을 단순화하고, 조직을 강화함으로써 대통령에게 보다 다양한 의견을 제시하고자 하였다. 그는 “더 많은 조언을 받을수록, 더 나은 결정을 하게 될 것”이라고 강조했다. 또한 NSC가 장기적인 정책기획보다는 현안과 위기관리에 집중할 수 있도록 했다. Andrew Preston, *The War Council: McGeorge Bundy, the NSC, and Vietnam* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), p.41.

이 작전에 대해 “매우 회의적(very doubtful)”이라고 평가했음에도 불구하고,<sup>39)</sup> 국방장관과 대통령에게는 “절대적 성공 가능성이 어느 정도 (fair chance)있다”는 평가로 바뀌었다.<sup>40)</sup> 또 상륙지점이 트리니다드 (Trinidad)에서 피그만으로 변경되면서, 1/3 정도였던 성공가능성은 다시 버크에 의해 “절반” 정도로 높아졌다.<sup>41)</sup>

1961년 4월 17일, 1,400여명의 망명자들로 꾸려진 작전병력은 카스트로의 군대에 대적할 수 없었고, 3일 만에 작전은 완전히 실패로 끝나고 말았다. 합참은 전 작전과정에 있어 효과적인 공중지원이 절실하다는 판단을 하고 있었지만, 개입정도를 낮게 유지하려는 대통령 앞에서 분명하게 조언할 수 없었다.<sup>42)</sup> 결국 합참은 대통령에게 어떠한 의견도 제시하지 않았다. 성공가능성에 대한 판단이야 틀릴 수 있다고 하더라도, 군사작전의 성공을 위한 전문적인 조언을 제공하지 “않은” 것이고, 케네디 대통령의 강한 불신의 원인이 되었다.

1961년 6월, 맥스웰 테일러(Maxwell D. Taylor) 대장은 케네디의 지시로 피그만 사건에 대한 사후검토를 내놓았다. 그는 합참이 CIA의 계획에 대해 더 면밀하게 검토하고 비판하지 않았으며, 대통령에게 더 많은 대안을 제시하지 않았다는 점을 비판했다.<sup>43)</sup> 케네디는 명시적으

39) Enclosure C to Report by the DJS to JCS, January 24, 1961, “U.S. Plan of Action in Cuba,” JCS 2304/19.

40) JCSM-57-61to SECDEF, February 3, 1961, “Military Evaluation of the CIA Para-Military Plan, Cuba,” *FRUS, 1961-63, X*, pp.67-78; Peter Wyden, *Bay of Pigs: The Untold Story* (New York: Simon and Schuster, 1979), p.89.

41) 해군작전사령관이었던 버크 제독은 분명히 “개인적인” 의견임을 분명히 했다. Lawrence S. Kaplan, Ronald D. Landa, and Edward J. Drea, *History of the Office of the Secretary of Defense: The McNamara Ascendancy, 1961-1965* (Washington DC: Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 2006), pp.176-177.

42) Steven L. Rearden, *Council of War*, p.215.

43) Maxwell D. Taylor, *Swords and Plowshares* (New York: W. W. Norton, 1972), p.188.

로 합참을 비난하지는 않았지만, 5월 펜타곤에서 “다듬어지지 않은 조언을 제공할 책임”에 대해서 강조했다. 단순히 ‘군인으로서 행동하는 것 이상(more than military men)’을 요구하면서 직접적이고 정제되지 않은 조언을 기대한다는 것이었다.<sup>44)</sup>

케네디는 합참의 군사조언에 강한 불만을 드러냈고, 이후 그의 짧은 임기동안 합참의 어떠한 조언에도 불신하게 되는 이유가 되었다. 피그만 사건 이후 1961년 4월 전역한 육군참모총장 테일러 대장을 대통령 군사대표부(Military Representative, MILREP)에 임명하면서 합참을 대신하여 군사조언을 담당하게 했다. 비록 1962년 10월 테일러를 합참의장으로 자리를 옮기면서 합참의장으로 내정한 상태에서 임시직책을 준 것이라는 의견도 있지만, 분명한 것은 합참의 군사조언 역할에 대한 강력한 불만의 표시였다는 점이다.

#### 나. 라오스 개입 : “자군 이기주의”와 시기 상실

백악관과 합참이 쿠바와 베를린 전선에서 소련과 대치하고 있는 동안, 동남아시아의 라오스 왕국에서도 공산진영과 자유진영이 전선을 형성하고 있었다. 사실 라오스의 지전략적 중요성은 베트남에 비해 결코 작지 않았다. 아이젠하워 대통령은 “만약 라오스를 잃는다면, 장기적으로 동남아시아 전체를 잃게 될 것”이라고 강조한 바 있다.<sup>45)</sup> 케네디 정부 역시 라오스의 중요성을 충분히 인식하고 있었다. 소련과 중국, 북베트남이 지원하는 공산진영 파테오 라오(Patheo Lao)와 미국이 지원하고 있었던 왕립 라오정부(Royal Lao Government, RLG)가

44) NSAM 55, June 28, 1961, “Relations of the JCS to the President in Cold War Operations,” Kennedy Papers, National Security Files, JFK Library.

45) Fred I. Greenstein and Richard H. Immerman, “What Did Eisenhower Tell Kennedy about Indochina The Politics of Misperception,” *Journal of American History* 79 (September 1992), pp.568-587.

대립했다. 라오스 역시 아이젠하워에서 케네디 행정부로 해결되지 않고 넘겨진 문제였고, 케네디 취임 당시 라오스에서는 행정수도였던 비엔티안(Vientiane)의 통제권을 두고 전투가 이어지고 있었다.

다만 합참과 국무부의 해결방안은 극명하게 갈렸다. 합참은 대규모의 병력을 투입할 것을 주장했지만, 케네디는 독단적인 군사개입을 꺼려했을 뿐만 아니라, 최후의 수단으로 고려했다. 케네디는 합참에 라오스 개입에 대한 검토를 지시했지만, 아울러 외교적 해결방법이 추진된 이후로 군사적인 개입은 미루고 있었다. 당시 합참은 최소한 6만 여명의 병력을 투입해야한다고 주장하고 있었다. 그 미만의 병력으로는 소련이나 북베트남을 강압할 수 없을 뿐만 아니라, 아시아에서의 끝없는 전쟁으로 빠져들 수 있다고 경고했다.<sup>46)</sup>

1961년 3월 공산진영이 우세해지자 다급해진 케네디 대통령은 라오스에 대한 제한된 비밀공작작전 “MILL POND”를 승인했다.<sup>47)</sup> 태평양전구사령관이었던 해리 펠트(Harry D. Felt) 제독은 무기와 장비를 라오스 육군(Forces Armees de Laos, FAL)에 제공했고, 라오스 군과 미국군을 조합하여 연합 TF인 “JTF116”을 창설했다.<sup>48)</sup> 그러나 여전히 해결방안에 대해 국무부와 국방부의 의견은 차이가 있었다.

#### 1) 통제력: 부족한 정보와 자군 이기주의

라오스의 전략적 중요성에 대해서 인식하고는 있었지만, 합참은 라오스에 대한 제대로 된 정보를 확보하지 못하고 있었다. 당시 라오스에 대한 신호정보는 전혀 없었으며, U-2기에 의한 정보 역시 제

46) JCSM-34-61 to SECDEF, January 24, 1961, "Courses of Action in Laos," JCS 1992/903; Memo, Nitze to McNamara, January 23, 1961, "White House Meeting on Laos, January 23, 1961," *FRUS 1961-63*, XXIV, pp.26-27.

47) Memo, CJCS to JCS, March 16, 1961, "Funding for Mill Pond Operations," JCS 1991/932.

48) Steven L. Rearden, *Council of War*, pp.221-222.

한적이었다. 합참은 대부분의 정보를 베트남 대사관과 라오스군에 파견된 군사고문에 의존하여 획득할 수밖에 없었다. CIA는 미리 개입하여 정부군을 지원하는 비밀작전을 실행 중이었지만, 전세(戰勢)에 대한 정확한 판단도 내놓기가 힘들었다.<sup>49)</sup>

합참 내 각 군은 베를린 봉쇄에 대한 대응전략에서 차이를 보인 것처럼, 라오스에 대한 선호대응 역시 큰 차이를 보였다. 이는 각 군이 태생적으로 가지고 있는 정책 선호였다. 당시 국방차관이었던 길패트릭(Roswell Gilpatric)에 따르면, 독일과 라오스 사태를 다룬 1961년 10월 20일 합동참모회의에서, 합참의장인 렘니처(Lemnitzer)와 조지 데커(George H. Decker) 육군참모총장은 일시 동원을 통한 대규모 병력의 신속한 증원을 요구한 반면, 공군참모총장인 커티스 르메이와 해군작전사령관 조지 앤더슨(George W. Anderson, Jr.)은 인내심을 가지고 이를 지연시킬 것을 주장했다.<sup>50)</sup>

사실 케네디 대통령은 의회의 승인 없이 군사력을 대규모로 투입하기 힘들었는데, 이는 피그만 침공이 실패로 끝났기 때문이기도 했다. 케네디 대통령이 합참의 의견을 듣고자 한 것도 개입에 대한 군사적 정당성을 확보하고자 하는 때문이었지만, 위와 같이 합참의 의견은 전혀 일치되지 않고 파편화되어 전달되었다. 합참의 의견이 나뉘면서 사실 케네디 정부가 선택할 수 있는 것은 외교적 수단밖에는 남지 않았다.

49) CIA는 공산진영과 대항할 수 있는 정부군을 육성하고자 하였으나, 장비를 갖추지도 못했던 정부군은 훈련도 되지 않았으며 뿌리 깊은 부패가 만연해 오히려 정부군 내에서 Kong Le가 주도한 쿠데타가 발생했다. 1960년대 초반 라오스 정부 권력다툼과 CIA의 공작에 대해서는, Robert A. Strong, *Decisions and Dilemmas: Case Studies on Presidential Foreign Policy Making since 1945* (New York: M. E. Sharpe, 2005), pp.53-54 참고.

50) JSCM-728-61 to SECDEF, October 13, 1961, "Preferred Sequence of Military Actions in a Berlin Conflict," JCS 1907/433, Memo, SECDEF to CJCS, October 17, 1961, "Preferred Sequence," JCS 1907/435.

## 2) 대군인식: 대규모 군사력 투입주장에 대한 불신

피그만 침공의 실패는 합참에 대한 대통령의 불신으로 이어졌다. 케네디는 노골적으로 불만을 표현하지는 않았지만, 취임과 함께 오명을 남긴 작전의 책임을 합참의 소극적인 군사조언에 두고 있었다. 이후 합참의 조언의 건전성과 합리성에 대해 의심하고 있었음이 분명하다. 라오스 위기를 두고 케네디 대통령이 5월 초 합참의 의견을 물었지만 만족할 수 없었다. 각 군의 의견은 분절되었고, 군별로 서로 다른 방안을 제시했음에도 불구하고 결론은 항상 대규모 군사개입으로 귀결되었다. 합참은 케네디에게 어떠한 신뢰할만한 군사적 선택지를 제공하지 못했던 것이다. 심지어 케네디는 “피그만 사건의 경험이 없었다면, 라오스에서 수백 배나 많은 손실을 입을 뻔했다”고 술회하기도 했다.<sup>51)</sup>

백악관이 특별한 조치에 나서지 않고 라오스 군이 수세에 몰리게 되자, 합참은 더 이상 군사개입을 주장하지 않고 오히려 라오스 문제에 대해 발을 빼고자 했다. 당시 상황을 고려할 때 합참의 입장은 합리적인 선택이었다. 특히 병력을 투입해야 하는 육군은 불리한 상황에서 개입하는 것을 꺼릴 수밖에 없었고, 제한적인 전쟁양상이 전면전, 심지어 핵사용으로까지 비화될 수 있다는 점에서 우려되었기 때문이다. 육군 참모총장이었던 조지 데커(George Decker)는 “만약 우리가 개입하게 된다면, 그것은 승리하기 위한 것이어야 하고, 이것은 하노이, 중국에 대한 대규모의 폭격뿐만 아니라 핵폭탄의 사용을 고려하는 것을 의미한다”고 강조했다.<sup>52)</sup>

51) Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Bantam Books, 1966), p.726.

52) Richard K. Betts, *Soldiers, Statemen, and Cold War Crises* (Cambridge: Harvard University Press, 1977), p.178; 합참의 군사계획에서 핵무기의 사용이 고려되는 것은 전혀 새로운 것은 아니다. 소련과 전선을 형성하고 있던 미국의 작전계획에서 핵무기 사용은 아이젠하워 정부에서부터 전략기획과정에 항상 포함되어 있는 것이었다. 라오스에 국한한 핵사용 옵션이 고려되었는지는 명확

라오스 군에 대한 무기 및 장비를 증강하고, 지휘참모와 부대를 결합한 JFT 116을 조직하면서 라오스 개입을 준비하고는 있었지만, 미국은 외교적 수단을 통한 해결을 선호했다. 딘 러스크(Dean Rusk) 국무장관은 “우리가 (군사적으로) 개입한다고 하더라도, 이는 대규모 전쟁을 하기 위한 것이 아니라 협상의 기초를 닦기 위한 것”이라고 개입의 제한적 목적을 강조했다.<sup>53)</sup> 케네디 대통령도 1961년 3월말 영국의 맥 밀란(Harold Macmillan) 수상과 만난 자리에서, 라오스의 전략적 중요성에 비해 과도한 대응이 되지 않도록 할 것이라면서, 만약 개입이 불가피하다면 4-5개 대대의 병력으로 베트남을 봉쇄하게 될 것이라고 언급했다.<sup>54)</sup>

그러나 합참의 입장이 항상 받아들여지는 것은 아니다. 케네디와 맥나마라의 유연반응전략은 핵사용이 불가피한 것으로 보지 않았다. 합참은 핵교환에 이르는 전면전으로의 비화를 우려하고 있었지만, 케네디는 핵사용에 이르기까지는 많은 단계가 진행되어야 된다고 보았다. 외교적 개입을 포함한 다양한 옵션을 검토하고 있었던 케네디에게 군사적 행동에 국한된 합참의 선택지는 매우 지엽적인 것이었다. 4월 29일 맥나마라 국방장관과 케네디 법무장관(Robert F. Kennedy)이 참석한 회의에서, 맥나마라는 합참의 이러한 행태에 대해 강하게 비판하고 나섰다. 그는 “우리는 싸우고 싶어하는(willing to fight) 군인들을 바라왔다”면서 군을 겨냥했다.

---

하지 않지만, 당시 동남아시아에 대한 작전권을 갖고 있던 펠트 제독의 작전계획에는 중국의 개입 및 이에 대한 핵사용 옵션이 고려되었다. Steven L. Rearden, Council of War, pp.222-223.

53) MFR by Nitze, March 21, 1961, “Discussion of Laos at White House Meeting,” *FRUS 1961-63*, XXIV, p.95.

54) Harold Macmillan, *Pointing the Way, 1959-1961* (New York: Harper and Row, 1972), pp.337-338.

## 3) 상호작용: 결정 지연으로 인한 개입시기 상실

정전협정이 불안하게 유지되던 5월 중순, 14개국 제네바 회의가 열렸다. 하지만 케네디나 합참이나 이러한 외교적 노력만을 통해서 라오스의 공산화를 완전히 저지할 수 있을 것이라고는 기대하지 않았다. 합참은 백악관의 승인 아래 라오스에 미국과 동남아시아조약기구(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) 6만 여명을 투입하는 계획을 검토했다. 그 이하로는 소련이나 북베트남을 압박하여 미국에 유리한 상황을 만들 수 없다는 판단이었다. 그러나 9월 베를린에 집중되어 있던 전력을 SEATO로 전환하는 것은 쉽지 않았다.<sup>55)</sup>

1962년 봄이 되자 상황은 다시금 악화되었다. 파테오 라오와 북베트남군은 주정부가 있던 남타(Nam Tha)를 점령하였다. 아테네에서 나토 장관회의에 참석 중이던 맥나마라는 급히 라오스로 출발했다. 램니처 합참의장은 펠트 제독의 선제적 조치 건의를 케네디에게 전했고, 헬기와 공중지원 장비를 갖춘 해병대대를 태국으로 전진배치하면서 우본(Ubon)에 이미 배치되어 있던 육군전투부대와 교대토록 했다.

그러나 합참의 예상과 달리, 6월 중순 라오스 정부가 연립정부 구성을 발표하면서 상황은 종결되고 말았다. 결과적으로는 미국은 아무런 조치도 취하지 못하고 공산진영의 목적이 모두 달성된 채 끝이 난 것이다. 미국의 입장에서 보면, 합참과 케네디 대통령은 중요 이슈에 대한 의견교환에 실패하면서 결정은 지연되었고, 아무런 행동도, 이익도 취하지 못하고 상황이 종료되었다. 합참에게 있어 라오스의 전략적 가치는 매우 큰 것이었지만, 상황이 지나치게 악화될 때까지도 합참은 일치된 의견을 내놓지 못했고, 케네디는 그런 합참의 조언에 귀를 닫고 있었다. 피그만 사건 이후 형성된 케네디의 합참에 대한 불신을 회복할 수도 없었기 때문이다.

55) Steven L. Rearden, *Council of War*, p.222.

### 다. 쿠바 미사일 : 대통령의 “무시”와 합참 배제

“13일”이라는 책과 영화로도 잘 알려진 1962년 10월 쿠바 미사일 위기는 “냉전시기 가장 위험했던 순간”<sup>56)</sup>이 분명했다. 피그만 침공사건으로 자존심을 다친 미국과 케네디 행정부는 쿠바의 카스트로 정부를 봉쇄하면서 압박했다. 합참은 쿠바를 침공하여 8일 만에 카스트로 정부를 교체하는 계획을 수립하고 있었고,<sup>57)</sup> 케네디 대통령에게도 이 계획을 승인받기도 했다.<sup>58)</sup> 그러나 케네디는 여전히 전면적인 군사작전보다는 외교 및 경제적 수단을 통해 쿠바를 압박하고자 했고, “몽구스(Mongoose) 작전”<sup>59)</sup>과 같은 비밀암살을 통해서 카스트로 정부를 전복하는 방안 정도를 고려하고 있었다.

반면 소련은 공산주의 혁명을 성공적으로 수행한 쿠바의 전략적 가치를 충분히 인식하고 있었다. 라틴 아메리카의 공산혁명을 전파하는 허브 역할을 수행할 수 있을 뿐만 아니라, 유럽에서의 전략적 약세를 상쇄할 수 있는 군사적 기지 역할을 할 수 있었기 때문이다. 소련의 입장에서 터키에 배치된 중거리 탄도미사일은 쥬피터(Jupiter)는 상당한 위협으로 인식되었다.<sup>60)</sup> 따라서 단순히 공산주의의 전진기지를 방호하

56) 이근욱, 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』 (서울: 서강대학교 출판부, 2013).

57) Memo, SECDEF to CJCS, April 20, 1961, no subject, JCS 2304/29; JCSM-278-61 to SECDEF, April 26, 1961, “Cuba,” JCS 2304/30.

58) Memo, SECDEF to JCS, May 1, 1961, “Cuba Contingency Plans,” JCS 2304/34.

59) Document 291. “Program Review by the Chief of Operations, Operation Mongoose(Lansdale)” January 18, 1962. *FRUS, 1961-1963*, X, Cuba, January 1961-September 1962.

60) 엘리스 이래 흐루시초프가 왜 쿠바에 공격용 미사일을 배치하려고 했는가에 대한 다양한 분석들이 있다. 그의 판단이 합리적이었는가의 문제를 차치하고, 흐루시초프는 국방장관이었던 마린노브스키(Rodion Malioviskiy)와의 대화를 통해 볼 때 쥬피터 미사일의 군사적 위협을 강조하면서, 소련도 쿠바에 쥬피터와 같은 역할을 할 수 있는 미사일을 배치하려고 했던 것이 분명하다. Aleksandr Fursenko and Tomothy Naftali, “One Hell of a Gmble,” *Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964* (New York: Norton, 1997), p.171.

기 위한 방어 미사일 외에도, 미국을 턱 밑에서 압박할 수 있는 공격 미사일이 필요했던 것이다.

결국 쿠바에 핵탄도미사일을 배치하는 “ANADYR 작전”이 실행되었다. 1962년 9월, 소련의 첫 미사일인 SS-4 MRBM이 쿠바에 설치되었고, 이에 탑재할 핵탄두는 한 달여 후에 도착했다. 그러나 이후에 드러난 것처럼 소련의 비밀작전은 완벽하지 못했다. 쿠바 망명자들로부터 미사일 배치에 대한 정보를 얻고 있었던 미 정보당국은 U-2 정찰사진, 인간정보 자산, 소련 함선들의 항해기록 등을 갖고 있었으며, CIA는 이미 62년 봄 SA-2 지대공 미사일(SAM)이 설치되고 있음을 확인했다.

쿠바 미사일 위기의 결정적인 발단은 10월 14일, U-2기가 쿠바에 MRBM인 SS-4와 IRBM인 SS-5의 발사 기지를 발견하면서 시작되었다. 10월 16일 처음으로 보고를 받은 케네디 대통령은 20일 “해상봉쇄 (naval quarantine)”를 결정했고, 22일 이 결정을 발표했다. 그리고 10월 28일 흐루시초프가 미사일 철수를 발표하기까지 “냉전 기간 가장 위험한 순간”에 있었다.

#### 1) 통제력: 합참의 분열과 통제력 약화

언제나 정보력의 부재가 가장 먼저 거론된다. 초기 CIA의 정보는 군에 전달되지 않았다. 쿠바가 지대공미사일을 설치하고 있고 그것이 미국의 정찰을 방해하려는 것은 분명했지만, 어떠한 일이 벌어지고 있는지 명확하지 않았다. 게다가 합참은 이전 사건들의 여파로 정책결정과 정에서 배제되고 있었다. 급히 조직된 “EXCOM(Executive Committee)”은 공식적으로 10월 22일에 대통령의 지시에 의해서 만들어졌지만, 대통령이 선정한 일부 각료와 보좌진으로만 구성되었다.<sup>61)</sup> 위기 동안 합

61) NSAM 196, October 22, 1962, “Establishment of an Executive Committee of the National Security Council,” Kennedy Papers, National Security Files, JFK Library.

참이 급변계획을 적극적으로 개선하기는 했으나, 사실 EXCOM에서는 테일러 합참의장만이 유일한 군인이었고 참모총장들이 대통령을 만난 것은 10월 19일 하루에 불과했다.

이러한 과정 속에 소련이 터키 유프터 미사일의 철수를 요구한 것이나, 케네디 대통령이 유프터의 군사적 효용성을 낮게 평가하고 소련의 요구를 수용한 것에 대해서도 합참은 전혀 모르고 있었다. 그나마도 테일러가 합동참모회의를 통해 각 참모총장들에게 전달해줄 뿐이었다. 특히 러스크 장관의 주도로 극소수의 참모들이 모인 자리에서 결정된 대소련 제안에 쿠바 불가침 공약이 포함되었다는 사실은 테일러도 모르고 있었다.<sup>62)</sup>

여기에 합참 내부의 분열도 있었다. 1962년 10월 1일 케네디 대통령은 합참의장에 자신을 보좌하고 있던 맥스웰 테일러를 중용했고, 육군 참모총장에는 얼 휠러(Earle G. Wheeler)를 임명했다. 2차대전의 영웅인 르메이는 공군참모총장에, 조지 앤더슨은 해군작전사령관에 임명했다. 테일러 합참의장에 대한 대통령의 신뢰가 절대적이었던 반면 군은 그를 반기지 않았다.<sup>63)</sup> 이미 피그만 침공 당시 테일러가 합참을 비판한 사후검토를 내놓으면서 예견된 일이었다. 테일러는 민-군의 조화된 의견을 전달하고자 했으나, 군은 테일러를 불신했고 일부는 그가 가지고 있던 난청문제를 과장하기도 했다.<sup>64)</sup>

합참은 쿠바에 대한 다중 작전계획을 갖고 있었다. 대규모 공습계획인 OPLAN-312-62, 약 18일간의 전면침공계획인 OPLAN 314-61,

62) Steven L. Rearden, *Council of War*, p.232.

63) 테일러 합참의장은 피그만 침공 이후 합참을 비판하면서 군의 입장에서는 달갑지 않은 인물이었지만, 케네디 대통령은 그를 전적으로 신뢰했다. 로버트 케네디가 오랜 친구였던 테일러를 추천하고 신뢰했기 때문인데, 그 결과 합참이 아니라 테일러로부터 군사조언을 구하게 되었다. Arthur Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton, Mifflin, 1978), pp.476-477.

64) Jeffrey G. Barlow, “President John F. Kennedy and His Joint Chief of Staff,” (Ph.D. Diss., University of South Carolina, 1981), p.202.

5일 이내에 작전을 종결하는 단기침공계획인 OPLAN-316-61이 그것이었다. 케네디 대통령도 15만 명의 예비군 소집을 의회에 요청했고, 10월에는 맥나마라 장관과 SA-2 기지에 대한 공습 가능성에 대해 논의하기도 했다.<sup>65)</sup> 하지만 쿠바에 대한 세 가지 작전계획에 대한 각군의 우선순위는 분명히 달랐다. 르메이의 공군은 미사일 기지에 대한 대규모 공습을 주장했고, 테일러와 육군은 침공계획에 무게를 두고 있었다.

그러나 사실 군의 의견이 받아들여지지 않은 데에는 합참의장과 참모총장간의 갈등이 큰 비중을 차지했다. 테일러를 제외한 합동참모회의의 구성원들은 정책결정과정에서 자신들이 배제되는 것에 문제를 제기했다. 테일러만이 참석했던 EXCOM에서 공습계획이 채택되지 않은 것은, “군사적 용어만을 사용해서 생각하는” 군의 특성에서 비롯된 것이었다.<sup>66)</sup> 합동참모회의의 구성원들은 테일러와 민간인들이 자신들과 상의 없이 다음 단계를 고민한다고 비판했다. 앞의 두 사건과 달리 쿠바 미사일 위기는 군의 의견을 무시할 수 없는 상황이었지만, 합참은 정보와 자원의 통제력을 갖추지 못했던 것이다.

## 2) 대군인식: 대통령의 불신

사실 1960년대 초, 냉전의 전선이 아직 불명확했던 케네디시기를 고려할 때, 합참의 작전계획은 지나치게 군사적이었다. 베를린을 볼모로 한 유럽전선과 한반도와 타이완의 동북아시아가 냉전의 중심을 이루는

65) Letter to President of the Senate and Speaker on the House Transmitting Bill Authorizing Mobilization of Ready Reserve, September 7, 1962, *Kennedy Public Papers, 1962*, p.665; Memo, McNamara to Kennedy, October 4, 1962, “Presidential Interest in SA-2 Missile System and Contingency Planning for Cuba,” Kennedy Papers, National Security File, Kennedy Library.

66) McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), p.438.

가운데, 라오스, 쿠바와 같이 밀고 당기는 모든 전선들에서 군사적으로 대치할 수는 없는 일이었다. 특히 1961년 1월 6일, 흐루시초프가 “해방 전쟁”의 물결을 선동하면서 아프리카, 라틴아메리카, 아시아 곳곳에서 공산주의자들의 세력이 커지고 있는 상황이었다.

합참이 기존의 작전계획을 고수하려고 하는 것에 대해서도 불만이 있었다. 쿠바에 대한 다양한 작전계획들을 가지고 있었던 합참은 카스트로의 전복을 의도하고 있었고, 더 많은 정보를 얻고자 했던 케네디의 요구는 충족시키지 못했다. IRBM과 MRBM, SA-2 기지를 신속하게 공습함으로써 위협을 제거하고, 단기간에 쿠바를 침공하여 카스트로 체제를 전복하려는 작전계획-316만을 즐기치게 주장했다. 번디는 10월 21일의 상황을 슬회하면서, 로버트 케네디를 비롯한 참석자들은 합참 의장의 주장을 심각하게 고려하지도 않았으며, 이는 그만큼 생각의 간극이 컸음을 보여준다고 말했다.<sup>67)</sup>

특히 위기 기간 중 유일하게 대통령과 각 군 참모총장들이 만난 10월 19일, 르메이가 강력하게 대규모 공습을 주장하면서 대통령의 조심스런 입장에 도전했다. 해상봉쇄를 발표하기 하루 전인 10월 21일 일요일에도 공습계획을 검토했지만, 대통령을 설득하는데 실패했다. 번디에 따르면 군의 공습계획은 대통령이 생각하는 것 이상으로 큰 규모였고, 작전을 실행해야 할 스위니(Walter C. Sweeney) 중장은 첫 공습으로 90% 이상을 파괴할 수 있다는 것을 장담하지 못했다. 더욱 중요한 것은 군의 누구도 쿠바의 미사일이 보복에 나서지 않을 것이라는 것을 자신할 수 없었기 때문에, 미소 간의 핵전쟁의 위험이 상존했다는 데 있다.<sup>68)</sup>

번디에 따르면, 쿠바 미사일 위기 당시 케네디 대통령은 군과 거리를 두었고, 군의 의견은 대통령에게 전달되지 않았다. 위기를 해결하면서

67) McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, p.438.

68) Ibid, p.402.

결정을 도와준 측근들에 대한 신뢰는 강화되었지만, 반대로 테일러를 제외한 모든 군 지휘관들과의 관계는 더욱 틀어졌다. 군의 군사조언은 통수권자로서 대통령의 권한 행사를 오히려 어렵게 만들었고, 이 때문에 군사조언에 대한 케네디 대통령의 회의적인 시각만 강화되었다.<sup>69)</sup>

### 3) 상호작용: 정책결정과정에서의 합참 배제

르메이를 비롯한 합동참모회의 모두가 주장했던 바와 달리, 10월 20일 미국은 쿠바를 “봉쇄(quarantine)”하는 것으로 결정했다. 2시간 여간 이어진 EXCOM 회의에서 테일러 의장은 대통령이 우려하는 것과 같이 소련이 핵공격으로 대응할 가능성은 낮다면서 공습을 주장했지만 받아들여지지 않았다. 공습규모와 강도에 대한 차이는 있었지만, 딘 애치슨(Dean Acheson)도 쿠바 미사일의 위협성을 강조하면서 공습주장에 동조한 터였다. 이후 테일러는 합동참모회의에서 맥나마라 국방장관과, 러스크 국무장관, 유엔대사였던 아들레이 스티븐슨(Adlai E. Stevenson) 등이 공습에 강력하게 반대했다고 각 군 참모총장들에게 전달했다.<sup>70)</sup>

물론 케네디 대통령이 모든 군사행동에 반대한 것은 아니었다. 이미 그가 승인한 바와 같이 상황이 악화될 경우 공습의 가능성도 열어 놓고 있었다.<sup>71)</sup> 그는 합참에 쿠바에 대한 대비태세 증강을 지시해 놓고 있었다. 합참은 전략공군사령부(SAC)에 DEFCON-2를 지시했고 전략폭격기들은 출동대기태세를 유지했다. 그러나 케네디 대

69) Ibid, p.458.

70) 월터 풀(Walter S. Poole)은 케네디 대통령이 결정 이후 테일러에게 “이번 결정에 당신과 동료들이 기쁘지 않을 것을 안다”면서, “그러나 나는 당신이 이번 결정을 지지해줄 것이라고 믿는다”고 말했다고 기술했다. Walter S. Poole, "The Cuban Missile Crisis: How Did the Joint Chiefs of Staff Work?" (Paper presented to the Colloquium on Contemporary History, Washington DC, September 22, 2003), Steven L. Rearden, *Council of War*, pp.230-231에서 재인용.

71) 번디는 처음부터 외교적 수단이 고려되었던 것은 아니며, 군사행동이 전제되지 않았다면 외교적 해결은 불가능했을 것이라고 술회했다. McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, p.394.

통령의 대소련 제안이 작성될 때 테일러를 비롯한 합참의 그 누구도 참여하지 못했다. 제안의 내용이 쿠바 불가침 공약과 터키 쥬피터 미사일의 철수라는 점에서 합참의 군사조언은 필수적인 것이었다. 그러나 합참은 소련이 이 제안을 받아들인다는 발표를 하고 난 이후에야 제안의 정확한 내용을 알게 되었다.

10월 22일 대통령의 해상봉쇄 발표로부터 흐루시초프의 미사일 철수 발표까지 6일간 EXCOM은 긴장감에 싸여있었다. 22일부터 시작된 해상봉쇄작전은 충돌 없이 진행되었지만 여전히 쿠바의 미사일은 미국을 향하고 있었다. 27일 소련은 쥬피터 미사일과의 교환 철수를 공개적으로 제안했다. 28일 9시 모스크바는 방송을 통해서 “(미국이) 공격용이라고 주장하는 미사일을 해제하고 소련으로 철수할 것”이라는 것을 발표했다.<sup>72)</sup> 미·소간의 핵전쟁으로 비화될 수 있었던 쿠바 미사일 위기는 소련이 쿠바에서 탄도미사일을 철수하기로 하면서 종결되었다.

쿠바 미사일 위기는 특히 대소련 정책의 획기적인 전환을 가져왔다. 미국과 소련은 핵실험금지조약에 한걸음 다가섰으며, 쿠바 위기가 종료된 이후 논의가 진전되어 1963년 8월 제한핵실험금지조약(LTBT)가 체결되었다. 이는 미·소간의 전략무기감축조약(SALT)의 기초를 마련한 것으로 평가된다. 이후 케네디는 만약 “(르메이의) 의견에 따랐다면, 아무도 살아남지 못해서 그들이 틀렸다는 사실을 말해줄 수 없었을 것”이라고 술회했다.<sup>73)</sup> 케네디 대통령은 “피그만 침공 때에는 합참이 더 많은 군사조언을 하길 원했지만, 쿠바 미사일 위기 때에는 그들이 말하는 것에 관심이 없었다.”<sup>74)</sup>

72) McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, p.399.

73) Benjamin C. Bradlee, *Conversation with Kennedy* (New York: Pocket Books, 1976), p.117, Steven L. Rearden, *Council of War*, p.230에서 재인용.

74) Steven L. Rearden, *Council of War*, p.229.

#### 4. 한국에 주는 교훈

외교정책결정을 다루는 많은 연구들이 지적하는 것처럼, 한 국가의 외교안보정책은 국가가 결정하는 것이 아니라 개인과 집단에 의해 결정되고 실행된다. 복잡한 국가이익이 경쟁하는 국제정치의 환경 속에서 외교안보정책의 결정은 보다 신중하게 결정되어야 하며, “조언”을 통해 제공되는 전문가의 의견은 결정적인 역할을 행사하면서 사실상 ‘정책결정의 힘’을 발휘한다. 현대에 와서 핵무기와 핵전략에 대한 전략적인 군사조언 없이 북한의 핵위협 대응을 위한 해결책을 내놓는 것이란 불가능하다. 이 같은 이유로 한국도 미국, 영국과 마찬가지로 “합동참모본부”에 의해 군사조언이 고안·제출된다.<sup>75)</sup>

작전부대에 대한 지휘와 군령보좌를 동시에 수행하는 한국 합참의 입장이 미국과 동일하지는 않지만, 케네디 시기의 사례분석을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같다. 첫째는 분명한 문민통제(Civil Control)의 원칙이다. 정치지도자가 군사적인 용맹성을 바탕으로 군을 이끌고 전장으로 나섰던 시대는 지났으며, 전시라고 하더라도 정치적 지도 없이 군이 군사적 목표만을 추구하는 위험천만한 시도도 허용되지 않는다. 군이 한국의 민주화에 역행했다는 원죄의식에 빠져있을 필요도 없지만, 전쟁의 치명성을 강조하면서 모든 군사정책을 책임져야 한다고 주장해서도 안 된다. 코헨이나 모텐(Matthew Moten)이 주장하는 바와 같이 군사적인 것과 정치적인 것의 경계가 명백한 것은 아니지만, 군은 전문성에 기초한 건전한 군사조언을 통해서만 국가의 목표달성을 위한 정책결정과 정치행위에 참여해야 한다.<sup>76)</sup>

75) Joseph Frankel, 「외교정책결정의 분석」, pp.38-39.

76) Elliot A. Cohen, *Supreme Command*, pp.4-8; Matthew Moten, “A Broken Dialogue,” in Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider, eds., *American Civil-Military Relations, the Soldier and the State in a New Era* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009), p.60.

둘째, 합참 중심의 정보와 자원의 통제력을 확대함으로써 군사조언의 신뢰성 자체를 높이기 위한 노력이 필요하다. 피그만 침공 사례에서 보는 바와 같이 CIA 등이 주도하는 비밀작전에 대해서 군이 모든 정보를 공유할 수는 없었지만, 작전의 성공을 위해서는 정치·군사적 협력 및 지원을 요구할 수밖에 없었다. 어떠한 적대적 대외정책도 군사적 지원에 대한 고려 없이 성공할 수 없다는 것이다. 따라서 군은 국내·외 상황에 대해 별도의 정보 획득·분석을 위한 능력과 제도를 갖추어야 한다. 또 외교안보정책을 군사적으로 지원하기 위해서는 군에 대한 통제력 역시 중요하다. 결정된 정책을 실행하기 위한 실질적 능력만이 정책결정과정에서의 군사조언의 신뢰성을 높일 수 있기 때문이다.

셋째, 군과 군사조언에 대한 대통령의 신뢰를 획득하는 것이 중요하다. 맥마흔(Arthur W. MacMahon)이 지적한 바와 같이 외교·군사·경제의 “판단의 협조(concert of judgement)”를 통해 집단적인 합의로 외교안보정책을 결정할 수밖에 없을 것이다.<sup>77)</sup> 그러나 궁극적으로는 헌법상의 정책결정자인 대통령과 의회가 결정하는 것이다. 피그만 침공이 실패로 끝난 뒤 케네디 대통령이 보여준 극도의 불신감은 이후 모든 군사조언에 대한 회의와 의심으로 이어졌다.<sup>78)</sup> 결국 이를 극복하기 위해서는 평시부터 대군신뢰도 증진을 위한 전략적 접근이 필요한데, 정치지도자들의 군사적 이해를 증진시키기 위해 군사적 옵션의 검토뿐만 아니라 제반사항에 대한 배경지식과 기술적 조언을 포함해야 한다. 또 단순히 군사적 측면에만 국한되거나 편협한 군의 이익에만 기초하지 않도록 국가안보를 목적으로 하는 명확한 상황인식과

77) A. W. MacMahon, *The Administration of Foreign Policy* (Urbana: Institute of Government and Public Affairs, 1953), ch.1.

78) 피그만 침공 실패 이후 케네디 대통령은 원색적으로 군사조언에 대한 불신을 드러냈다. “Those sons of bitches with all the fruit salad just sat there nodding, saying it would work.” Robert Dallek, “JFK vs. the Military,” *The Atlantic* (JFK Special Issue, 2013.8.).

분석능력이 필요한 것이다.<sup>79)</sup>

넷째, “정책게임”에서의 정치능력을 확보해야 한다. 시기적으로 여전히 대통령의 리더십과 정책결정 스타일 등에 많이 좌우되는 냉전 초기를 다루긴 했으나, 케네디 정부 시기 합참은 강력한 권한을 가지게 된 NSC에서 다른 행위자들과 경쟁해야 했다. 그러나 NSC 회의는 비정기적이고 비공식적으로 이루어졌고, 케네디의 동생이던 법무장관 로버트 케네디와 백악관 정책보좌관이던 시오도어 소렌슨(Theodore C. Sorensen)도 참여하게 되지만, 법률상 군사조언자로 남아 있었던 합참은 점차 중요한 ‘핵심층(inner circle)’에서 배제되었다. 이후 베트남 전쟁이 견잡을 수 없는 상태로 빠져들고 있을 때에야 비로소 합참의장이 존슨 대통령의 주요 정책을 결정했던 화요모임에 참석할 수 있었다. 대통령과의 비공식적인 권력관계의 구성보다는 우선 제도적인 권위의 확보가 필요하겠지만, 정책결정과정에서 정치능력의 부족으로 고유의 책임인 군사조언의 기회조차 상실해서는 안 된다.

## 5. 결 론

본 연구는 사례연구를 통해 군의 정보와 자원 통제력, 대통령의 대군 인식이 군사조언의 수용을 결정하는 요인임을 확인하였다. 이와 관련하여, 첫째 군의 전문성과 그에 대한 의존성은 갈수록 커질 수밖에 없다. 현대무기의 기술적 측면이 더욱 복잡해지고, 이에 따라 교리의 엄밀성과 높은 수준의 숙련도가 요구된다. 단 하나의 핵폭탄만으로도 재앙적인 결과로 이어지는 핵시대에 들어서면서 이러한 경향은 더욱 강화된다. 또 다양한 요소가 얽히고 설킨 정치행위 속에서 한 사람이 모

79) 골드워터-니콜스법 이전과 이후를 비교하여 파벌주의에서 제도적, 실질적인 합동성을 강화하게 되었음을 다룬 연구로, Peter J. Roman and David W. Tarr, “The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness,” *Political Science Quarterly*, Vol.113, No.1 (1998).

든 분야를 통달할 수는 없기 때문이다. 결국 민군관계는 보다 공식화된 조직과 제도를 요구할 수밖에 없고, 군은 군사전문가로서 정치지도자에게 조언을 제공해야만 한다. 이에 따라 전문성에 기초한 정치와 군사의 분화가 이루어지면 질수록, 역설적으로 정치와 군사를 연계하여 포괄적으로 다루는 전략적 군사조언을 필요로 한다. 군의 편협한 이익에 치우치지 않고, 전략적 인식과 판단이 가능한 지략가가 요구되는 이유이다.

둘째는, 반대로 군사 분야의 조언을 비판적으로 수용할 수 있는 국가 지도자의 통합능력이 절실하다. 앞서 베넷이 주장한 것처럼 정치지도자가 군 경험을 가진다고 해서 군사에 대한 이해도가 높은 것은 아니다. 다른 한편으로는 정치지도자가 군사상의 고려를 무조건 수용해야 하는 것도 아니다. 하지만 정치지도자는 군의 건전한 군사조언을 이끌어내고, 이를 비판적으로 수용함으로써 궁극적으로는 국가안보와 국가 이익을 수호하는데 기여해야 한다. 또 군사조언을 포함하여 정치·외교·경제·군사 전 분야의 정보와 자원을 통합적으로 동원하고 활용할 수 있어야 한다.

본 연구가 합참의 군사조언에 중점을 두고 있다면, 다음과 같은 주제들은 발전시킬 필요가 있다. 먼저 본 연구가 다루고 있는 1960년대 초반 “위기의 냉전시기”를 지나, 골드워터-니콜스법 이후 합참의 군사조언의 변화와 이후 발전하고 있는 미국 합참의 제도와 구조를 비교하여 분석할 필요가 있다. 특히 군의 이기주의와 파벌주의를 타파하기 위한 노력은 한국에 주는 함의가 크다. 두 번째는 본 연구가 대통령, 국방장관과 합참의 양자 또는 삼자관계를 넘어서 NSC의 행위자와 정책결정과정 전반에 대한 논의로 확대시킬 필요가 있다. 한국의 입장에서는 미국의 한반도정책과 관련한 결정과정에 대한 이론적, 역사적, 정책적 논의가 주목된다. 마지막으로 군사조언이라는 부분적 논의를 넘어 민군관계 전반에 대한 논의로 확장할 필요가 있다. 미국의 이론을 도입하

여 군부의 권력탈취 방지와 군의 민주화를 논하는 수준에서 벗어나 국가안보를 증진하기 위한 정부, 국회, 시민사회와 군을 포괄하는 민군관계 연구가 필요하다. 북한의 당면한 위협과 주변국의 현실적인 압력에 직면한 한국은, 국가적으로 국방재원을 효율적으로 확보하고 운용하기 위한 노력이 더욱 중요하다.

[원고투고일: 2017. 7. 7, 심사수정일: 2017. 8. 15, 게재확정일: 2017. 8. 21]

주제어 : 민군관계, 군사조언, 정보와 자원 통제력, 대군인식, 피그만 침공, 라오스 개입, 쿠바 미사일 위기

<Abstract>

## The Military Advices on the Military Decision Making at JCS of USA

Sohn, Han-Byeol/Kim Sung-Woo

It is natural that the military leadership plays a leading role in the implementation of military policy, but ‘the military advice’ is not always reflected on the process of the policy making. Historically, the relationships between the President of the United States and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff(CJCS) has been fluctuated, which has led to accept, ignore or criticize the military advice in the decision-making process of security and military policy. This study begins with questions such as “why a military advice is accepted, while the other advice is ignored?”, and “when and how military advice of the JCS is accepted?” Research questions are raised; Was military advice always accepted? What are the conditions for accepting military advice? How are they reflected in the decision-making process? What is the policy implication for Korea?

This article reviews the existing research on “military advice” and analyzes, through the case study, the process of reflecting the military advice of JCS to military policy. First, it presents two determinants of the advice acceptance; “information and resource control power of the military,” “the President’s perception of the military,” which constitutes “bargaining advantages.” And it analyzes the Kennedy government’s military decision-making processes; Pigs bay invasion, Laos intervention, and the Cuban missile crisis, and draws lessons to contribute to the ROK military’s enhancement of professionalism and strategic security policy.

Keywords: civil-military relations, military advice, control of information and resources, perception of the military, Pigs bay invasion, Laos intervention, Cuban missile crisis

