

Journal of Military History
2019, No. 113, pp.43-86
<https://doi.org/10.29212/mh.2019..113.2>
Printed in the Republic of Korea

미국의 6·25전쟁 확산계획 수립과정 분석

윤현진*

1. 서론
2. 트루먼 행정부 시기 : 순수한 군사적 관점에서 계획 수립과 정치적 관점의 통제
3. 아이젠하워 행정부 시기 : 정치적 관점과 군사적 관점의 조율
4. 결론

1. 서론

본 논문의 목적은 미국이 1950년 12월 6·25전쟁을 휴전으로 종전하기로 결정한 이후, 미국의 전쟁지도부가 확산계획을 수립하는 과정을 분석하는 것이다. 분석 방법은 트루먼(Harry S. Truman) 행정부와 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 행정부 시기를 구분

* 육군사관학교 군사사학과 전사학 강사

* 이 논문은 저자의 석사학위 논문인 『6·25전쟁 중 미국 국가안전보장회의 변화에 관한 연구』(2018)를 수정하고 보완하였음.

하여, 두 행정부의 확전계획 수립과정을 비교분석 하는 것이다. 분석의 중점은 두 행정부가 이 과정에서 어떻게 정치적 관점과 군사적 관점을 상호 조율하였으며, 확전계획이 이를 어떻게 반영하고 있는가에 두었다.

본 논문에서 분석하는 미국의 확전계획은 유엔군사령부 작전계획 8-52(Operation Plan 8-52, 이하 OPLAN 8-52)와 국가안전보장회의 각서 147(National Security Council paper 147, 이하 NSC-147)이다.¹⁾ OPLAN 8-52는 트루먼 행정부 시기인 1952년 10월 유엔군 사령부가 수립한 작전계획이다.²⁾ NSC-147은 아이젠하워 행정부 시기인 1953년 4월 국가안보회의에서 수립한 대한(對韓)정책을 담은 정책문서이다.³⁾

두 문서는 모두 공산군과 휴전 협상이 결렬될 상황을 대비하기 위한 목적에서 작성되었다. 그 내용은 상대에게 협상을 강압하기 위하여 군사적 압력을 대폭적으로 강화하는 것이었다. 두 문서는 공통적으로 지상작전을 현 접촉선을 넘어 북으로 확대하고, 해상작전과 항공작전을 중국으로 확대하는 구체적인 군사력 운용 방안을 제시하고 있다.⁴⁾ 미국이 휴전에 의한 종전을 결정

1) 실행되지 않은 두 계획의 구체적인 내용은 1980년 초에 공개되었다. 두 확전계획의 수립 배경과 내용에 대해서는 아래 내용을 참고할 것. James F. Schnabel and Robert J. Watson, 국방부전사편찬위원회 역, 『미국 합동참모본부사 한국전쟁』 하, 국방부전사편찬위원회, 1990, 326~334쪽, 346~357쪽. 남정옥, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』, 한국학술정보, 2010, 276~282쪽. 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 제10권 휴전회담 고착과 고지쟁탈전 격화』, 국군인쇄장, 2012, 73쪽. 『6·25전쟁 제11권 고지쟁탈전과 휴전협정 체결』, 국군인쇄장, 2012, 55~59쪽.

2) "Operation Plan, CINCUNC No 8-52"(1952.10.15), RG 218, Korea (3-19-45), Sec. 139, B. P. Pt. 4-5, Geographic File, 1951-53, Box 47, pp.1~52.

3) NSC 147, "A Report to the National Security Council by the NSC Planning Board on Analysis of Possible Course of Action in Korea, April 2, 1953," 국방군사연구소, 『한국전쟁자료총서2: 미 국가안전보장회의문서』, Korea II(1951~1954), 군사편찬위원회, 1996, 220~279쪽.

4) 당시 제한된 전쟁수행 양상을 살펴보면 양측이 1951년 11월 27일 당시 접촉선

한 이상, 두 문서는 그 이전까지 설정된 군사작전의 지리적 한계를 확장하고 추가적인 전투력과 물자를 투입한다는 측면에서 확전계획의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

확전계획을 수립하는 과정에서 정치적 관점과 군사적 관점의 조율은 중요한 절차였다. 정치적 관점은 외교안보상황과 국가안보전략, 가용한 국가자원의 변화를 고려하는 가운데 확전을 통하여 달성하고자 하는 목표를 분명히 제시해야 했다. 또한 상대가 확전에 대하여 추가적인 확전으로 맞대응하지 않으면서, 우리의 요구를 받아들일 정도의 확전 수준을 결정해야 했다. 반면 군사적 관점은 정치적 관점이 제시하는 전쟁의 목표를 달성하기 위한 구체적인 군사력 운용방안을 제시해야 했으며, 군사력 사용의 효용성에 대해서 정치가에게 조언해야 했다.

미국의 정권이 트루먼 행정부에서 아이젠하워 행정부로 변화하면서, 미국이 확전계획을 수립하는 과정과 그 내용에도 상당한 변화가 있었다. 중국군 개입 이후 트루먼 행정부는 정치적 관점에서 대규모 군사작전을 제한하며 전쟁을 지도하였다. 그러나 전쟁이 장기화되면서 트루먼 행정부는 아이젠하워 행정부로 교체되었다. 아이젠하워 행정부는 전쟁을 신속하게 종결하기 위하여 정치적 관점과 군사적 관점을 상호 조율하여 새로운 확전계획을 수립하였다. 즉 두 관점 간의 관계는 미국의 정권변화로 인하여 정치적 관점이 군사적인 관점을 일방적으로 통제하는 관계에서 양측이 상호 조율하는 관계로 변화하였다.⁵⁾

을 군사분계선으로 잠정적으로 합의한 이후, 지상작전은 고착된 전선에서 수색정찰전과 제한된 목표를 확보하기 위한 고지쟁탈전이 주를 이루고 있었다. 해상작전과 공중작전은 모두 작전의 범위가 한반도 내로 국한되었다. 해상작전은 북한에 대한 해상봉쇄작전, 지상군에 대한 함포지원과 상륙지원작전을 중심으로 수행되었다. 공중작전은 북한에 대한 전략폭격과 차단작전 그리고 지상군에 대한 근접항공지원이 주를 이루었다.

5) 미국의 정치적 관점과 군사적 관점의 관계와 관련하여, 기존 연구들은 주로 워싱

하지만 미국의 6·25전쟁 확대계획에 대한 기존연구들은 정치적 관점과 군사적 관점이 상호 조율하는 과정에 대한 관심이 부족한 편이다. 기존 연구들이 주목한 것은 미국이 원자탄 사용을 계획한 부분과 이 계획이 강압책으로서 휴전 성립에 미친 영향이었다.⁶⁾ 특히 NSC-147은 아이젠하워 행정부의 뉴룩(NewLook) 전략의 수립 배경과 핵 강압의 사례로서 주목 받았다. 최근 북한의 핵개발이 본격화된 이후, 국내 연구들은 한반도에 핵무기 배치 역사와 북한의 핵개발 동기를 분석하기 위하여 원자탄 사용에 중점을 두고 확대계획을 분석하였다.⁷⁾

따라서 기존 연구들의 공백을 채우고자 본 논문은 국사편찬위원회 전자사료와 미 외교문서(Foreign Relation of Unite States, 이하 *FRUS*)를 활용하여 미국이 확대계획을 수립하는 과정을 정치적 관점과 군사적 관점의 조율 측면에서 분석하였다. 트루먼 행정부 시기 확대계획 수립과정은 기존에 발간된 2차 사료를 활용하여, 트루먼 행정부가 제한전쟁 정책을 수립하는 과정과 유엔군사령부가

터이 휴전에 의한 종전 정책에 따라 대규모 군사작전을 제한하는 과정에서 발생한 워싱턴과 군부의 갈등에 주목하였다. Trumbull Higgins, *Korea and the Fall of MacArthur*(New York: Oxford Univ. Press, 1960), John W. Spanier, *Truman-MacArthur controversy and the Korean War*(New York: Norton, 1965), Richard K. Betts, *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance*(Washington D.C : The Brookings Institute, 1987), Clayton D. James and Anne S. Wells, *Refighting the last war: Command and Crisis in Korea*(New York: The Free Press, 1993), 김수남, 「한국전쟁기간 중 미국의 문민통제: 트루먼과 맥아더의 관계」, 『국제정치논총』 제30집 2호, 1991.

- 6) "U.S. Papers Tell of '53 Policy to Use A-Bomb in Korea," *The New York Times*, June 8, 1984. Rosemary Foot, "Nuclear Coercion and the ending of the Korean Conflict." *International Security*, Vol.13, 3(1988-1989), Roger Dingman, "Atomic Diplomacy during the Korean War." *International Security*, 13, Winter(1988/89).
- 7) 이종관, 「6·25전쟁 당시 미국의 핵무기 정책 : 아이젠하워 정권을 중심으로」, 『군사』 제78호(2011), 정옥식, 『핵의 세계사』, 아카이브, 2012, 「개성, 원자 폭탄 맞을 뻔 했다」, 『프레시안』, 2012, 2, 16. 최정준, 「6·25전쟁 시기 미국의 원자탄 사용 논의와 그 함의」, 『21세기 정치학회보』 제28집 4호, 2018.

군사적 관점에서 어떻게 OPLAN 8-52에 수립하였는지를 정리하였다. 이후 아이젠하워 행정부 시기 확산계획 수립과정은 미 외교문서(FRUS)에 수록된 국가안보회의 회의록을 활용하여, 국가안보회의가 정치적 관점과 군사적 관점이 서로 어떻게 조율하며 NSC-147을 수립하였는지 그리고 NSC-147는 군사적 관점에서 작성된 OPLAN 8-52에 비해서 어떤 차이를 가지고 있는지를 분석하였다.

2. 트루먼 행정부 시기 : 순수한 군사적 관점에서 계획 수립과 정치적 관점의 통제

가. 1951년 전쟁의 확산과 제한전쟁 정책 확립

6·25전쟁은 미국이 수행한 제한전쟁의 주요 사례로 손꼽히지만 전쟁의 초·중반기는 확산(擴戰, escalation)의 연속이었다.⁸⁾ 1950년 6월 25일 북한이 남한을 기습적으로 침략하며 전쟁은 한반도 내에서 남과 북간의 교전으로 시작되었다. 그러나 미국이 곧 스미스 부대(TF. Smith) 투입을 시작으로 본격적으로 전쟁에 개입하기 시작하면서, 북한과 남한과의 전쟁은 북한 대 자유진영 간 전쟁으로 확대되었다.

확전은 중국이 전쟁에 개입하면서 그 정점에 이르렀다. 중국군이 참전하면서 6·25전쟁은 그 전과 다른 ‘완전히 새로운 전쟁(an

8) 확산은 전쟁의 본질적인 속성 중 하나이다. 개념 속의 전쟁에서 갈등관계에 있는 양측은 상대를 제압하거나 이에 저항하기 위하여 상대보다 더 많은 힘을 사용하고자 한다. 이 과정에서 상호작용이 발생하면서 전쟁에서 힘의 사용은 무제한으로 확대된다. 그러나 현실 속의 전쟁에서 힘의 사용은 제한되는데, 그 이유는 전쟁의 정치적 목적 때문이다. Carl Von Clausewitz, 김만수 역, 『전쟁론』, 갈무리, 2016, 59~70쪽.

entirely new war)’으로 전개되었다.⁹⁾ 1951년 3월 유엔군 사령관 맥아더(Douglas MacArthur)가 중국에 대한 폭격과 원자탄의 사용, 해안봉쇄 그리고 국민당군의 참전을 주장하면서, 전쟁은 더욱 확대될 듯 하였다.

극단으로 치닫는 확전 위기에 제동을 건 것은 미국의 정치적 고려였다. 외부적으로는 유럽의 동맹국들이 미국의 확전을 반대하였다. 당시 유럽과 미국은 6·25전쟁을 소련이 유럽을 본격적으로 침략하기 이전 유리한 여건을 조성하려는 목적에서 미국의 병력과 물자를 극동지역으로 전환하려는 기만으로 인식하였다. 이 같은 인식에서 미국은 유럽의 전후 재건과 소련에 대한 방어태세 구축이 불완전한 상태에서 극동에 투입하는 군사력과 자원을 제한하고자 하였다. 한편 내부적으로는 제2차 세계대전이 끝나고 대규모 동원해제와 경제 재건이 진행 중인 상황에서 확전을 통한 병력과 전비의 투입은 트루먼 행정부에 대한 미국민의 지지에 악영향을 줄 수 있었다.

트루먼 행정부는 한반도에서 군사적 승리가 아닌 휴전에 의한 종전, 즉 정치적 해결을 추진하고자 하였다. 1950년 12월 4일부터 8일까지 6회에 걸쳐 워싱턴에서 이루어진 미·영 대표 회담에서 미국의 전쟁목표는 휴전에 의한 종전으로 결정되었다. 미국은 1951년 7월 10일부터 공산측과 휴전회의 본회담을 시작하였다. 그러나 공산측과의 회담은 순조롭지 않았다. 협상은 정전 후 북한에 비행장을 설치하는 문제, 소련을 중립국에 포함시키는 문제 그리고 포로 송환문제 등 복합적인 요인으로 인하여 지연

9) ‘새로운 전쟁(New War)’은 맥아더가 11월 28일 합동참모본부에 보고한 전문에 등장하는 표현이다. 그는 중국군의 공세로 미 제8군의 공세가 완전히 실패하였음을 보고하면서, “우리는 완전히 새로운 전쟁(an entirely new war)에 직면하였다.”고 표현하였다. 다음날인 11월 29일 미국 신문들이 이를 대대적으로 인용하면서, 이 표현은 중국군 개입 이후 변화된 6·25전쟁의 양상을 의미하는 대표적인 단어가 되었다. James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 상, 262~267쪽.

됐다.¹⁰⁾ 협상은 중단과 재개를 반복하다가 양측이 휴전협상을 시작한지 2년 후인 1953년 7월 27일에 이르러서야 타결에 이르렀다.

휴전에 의한 종전정책에 따라 워싱턴과 유엔군 사령부는 6·25 전쟁을 제한전쟁으로 수행하였다. 휴전회담 간 유엔사의 군사작전 범위는 한반도내로 제한되었고, 대규모 군사작전도 제한되었다.¹¹⁾ 1952년까지 지상작전은 접촉선 상 제한된 목표를 확보하기 위한 공격과 방어작전이, 해상과 공중에서는 압박작전 및 후방 차단 작전이 주를 이루었다.¹²⁾

하지만 정치적 관점에 의하여 전쟁이 제한되는 중에도 확대의 가능성은 완전히 사라지지 않았다. 전쟁에 직접적인 책임을 가진 군은 순수한 군사적 관점에서 협상의 결렬이라는 우발상황에 대비하여 확대계획을 검토하기 시작하였다.¹³⁾ 양측이 휴전협상을 시작한 후 얼마 지나지 않은 1951년 7월 13일 합참은 회담이 결렬될 시를 대비하여 개념적 수준에서 우발계획을 수립하여 마셜(George C. Marshall) 국방장관에게 보고하였다. 계획의 주요 내용은 휴전협정이 결렬될 시 지상군을 청천강-원산까지 북진시키고, 공군 교전 시 한만국경선을 고려하지 않고 추격하며, 일본 방위대를 훈련시키고, 한국군을 증강시키는 방안 등이었다. 마셜은 이를 트루먼에게 보고하였다. 하지만 트루먼은 공산측과

10) 김보영, 『전쟁과 휴전』, 한양대학교 출판부, 2016, 396쪽.

11) 양측의 합의에 따라 휴전 회담이 진행 중에도 협상이 타결되기 전까지 군사작전은 지속되었다.

12) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 제9권, 67~70쪽.

13) 전문 직업군인의 임무는 그를 비판주의자로 만들기 때문에 군인의 책임은 예측과 대비가 된다. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1957), pp.63-65. 비록 휴전협정이 진행된다고 하더라도 군은 휴전협상의 진행을 낙관적으로 바라보며 이를 지켜 볼 수만은 없었다. 군은 어떤 상황이 발생하더라도 이를 대비하기 위한 계획을 수립할 필요가 있었다. 따라서 합참과 유엔사는 각 수준에서 우발계획을 수립하고자 하였다.

휴전협정을 시작한지 얼마 지나지 않은 시점이기 때문에 아무런 조치도 취하지 않았다.¹⁴⁾

합참이 우발계획을 수립하는 동안에 유엔사 또한 구체적인 병력운용 방안을 담은 우발 계획을 수립하고자 하였다. 1951년 9월 23일 맥아더의 후임으로 유엔군 사령관 직책을 맡은 리지웨이(Matthew B. Ridgway)는 만약 휴전회담이 실패한다면 원산 지역에 상륙작전을 개시할 예정이라고 합참에 보고하였다. 리지웨이는 전 전선에 걸쳐 공세를 취하면서, 지상부대와 협조 하에 상륙부대를 원산 혹은 다른 지역에 상륙시키고자 하였다. 그는 정치적인 관점에서 추가적인 판단을 위하여 워싱턴에 관련지침을 요구하였다. 그러나 리지웨이의 계획 역시 별다른 조치를 받지 못하였다.¹⁵⁾

합참과 유엔사의 건의는 국가안보회의가 추후 미국이 정치적 관점에서 대한민국도 정책(NSC-118/2)을 수립하는데 영향을 주었다. 국가안보회의는 1951년 10월 군사분계선 문제로 협상이 난항을 겪게 되어서야 비로소 합참이 7월에 건의한 우발계획을 검토하기 시작하였다. 국가안보회의는 10월 2일 합참에게 현재 상황을 반영하여 우발계획을 재차 검토하라고 지시하였다. 합참은 검토결과를 11월 3일 국가안보회의에 제출하였다. 이 보고서는 적에 대한 군사적 압력을 증가해야 할 필요는 있지만 유엔사의 현실적인 능력과 조화를 이루어야 하며, 유엔군사령관에게 상당한 권한을 부여해야 한다는 제한적인 방안을 건의하였다.¹⁶⁾

합참의 건의를 검토한 후 국가안보회의는 군사적전의 제한을

14) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 하, 71~72쪽.

15) 위의 책, 76~77쪽. 워싱턴이 리지웨이의 계획에 대하여 별다른 반응을 하지 않은 이유는 국가안보회의와 합참이 향후 대한민국도 정책(NSC-118/2)을 수립하는 과정에서 휴전협상 결렬시를 대비한 방안을 이미 논의하고 있었기 때문이었다.

16) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 제9권, 64~65쪽.

계속 유지하기로 결정하였다. 국가안보회의는 휴전이 아닌 군사적인 수단에 의해서 한국을 통일하기 위해서는 미국의 추가적인 병력 증원과 중국에 대한 해상봉쇄 그리고 핵무기 운용이 필요할 것이라고 판단하였다. 또한 확전이 미국이 전 세계에 군사력을 전개하는데 있어 기형화를 초래하고, 유엔 동맹국들의 반대에 부딪힐 것이며, 극동에서 승리하더라도 소련과 중국에 대하여 더 큰 긴장을 일으킬 것이라고 보았다.¹⁷⁾

결국 트루먼은 1951년 12월 20일 NSC-118/2를 결정하면서 휴전에 의한 종전 정책을 확정하였다. NSC-118/2는 정치적인 수단을 통하여 민주적이고 독립적이며 통일된 한국을 수립하는 것을 목표로 하였다. 이를 달성하기 위한 방침은 휴전협정 달성 시, 완전히 실패 시, 공산측이 협상을 지연하며 군사력을 강화할 시로 나누어 제시되었다. 보고서는 휴전협정이 실패하거나 지연될 시에는 전쟁을 제한하는 가운데 가용한 능력을 고려하여 군사작전을 강화하는 개념수준의 방안을 제시하였다. 군사작전에 관해서는 소련국경선 12마일 이내 폭격을 금지하고 만주에 위치한 공군기지를 공격할 시에는 대통령의 승인을 득해야 하는 등과 같은 제한사항을 명시하였다. NSC-118/2는 1953년 4월 아이젠하워 행정부가 NSC-147을 결정하기 이전까지 약 1년 동안 미국의 전쟁수행에 바탕이 되는 정책적 기초가 되었다.¹⁸⁾

나. 1952년 유엔사의 OPLAN 8-52 수립

1952년 협상상황은 1951년보다 크게 나아지지 않았다. 4월 유엔측이 공산측에 일괄타결안을 제시한 뒤 이 주장을 고수하고 공산측

17) 위의 책, 65~66쪽.

18) 남정욱, 앞의 책, 257~259쪽.

또한 자신들의 주장을 굽히지 않음으로써, 양측 간 회담은 더 이상 진척되지 않았다. 결국 양측의 휴전협상은 지지부진하다가 포로문제로 인하여 1952년 10월부터 무기한 휴회하였다.¹⁹⁾

합참은 휴전회담이 장기화될 조짐이 보이자 1952년 2월 초에 합동전략조사위원회에 협상이 실패하거나 무기한 연기될 경우 채택할 방침을 연구하도록 지시하였다. 전략적인 관점에서 6·25전쟁은 중국의 본격적인 아시아 침략의 서막이기 때문에, 합동전략조사위원회는 미국이 아시아에 어느 정도 군사자원을 투입해야하는가를 결정하기 위한 대한전략을 재검토해야 한다고 결론지었다. 이 결론을 바탕으로 합참은 1952년 4월 30일에 합동전략기획위원회에 필요한 연구를 수행하라고 지시하였다.²⁰⁾

한편 유엔군 사령부는 휴전에 의한 중전정책에 따라 대규모 군사작전을 제한하며 전쟁을 수행하였다. 1952년 5월 12일 유엔군 사령관에 부임한 클라크(Mark W. Clark)는 전쟁의 제한이 유지되는 가운데 현재 보유한 부대를 가지고 적을 격퇴하는 방법은 적이 공세를 개시할 때 결정적인 타격을 가하는 것이라고 생각하였다. 그는 군사적 관점에서 현 전선을 바꾸기 위한 대규모 지상군 공격은 필연적으로 적의 역습을 수반하기 때문에 비록 작전이 성공하더라도 전쟁이 확전될 수밖에 없으며 따라서 일본에 있는 미군 2개 사단을 증강하더라도 결정적인 승리는 얻을 수 없다고 결론지었다. 미국의 모든 지도자들은 그의 의견에 동의하였다.²¹⁾

따라서 휴전 회담이 지지부진한 상황에서 유엔군 사령부가 적에게 군사적 압력을 강화하여 휴전을 강제할 수 있는 수단은 오직 공군작전 뿐이었다. 유엔군은 1952년 6월 23일 북한의 수력

19) 휴전회담 본회의는 1953년 4월 26일에 이르러서야 재개되었다.

20) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 328쪽.

21) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 제10권, 79쪽.

발전시설에 대한 폭격을 개시하기도 하였다.²²⁾ 그러나 유엔군 사령부는 여러 제한 속에서 추진하고 있는 것 이상으로 군사작전을 강화하여 공산측에게 휴전을 강압할 수 있는 방안을 가지고 있지 않았다.²³⁾

따라서 클라크는 협상이 실패할 경우에 대비하여 확전계획을 검토하였다. 9월 23일 휴전협상 결렬시 우발계획을 수립하던 합참이 관련 사항에 대하여 유엔군 사령부에 도움을 요청하자 클라크는 합참에 자신의 방안을 보고하였다. 그는 우선 핵과 화학 무기 운용을 제외하고 현재 군에 부과되어있는 군사작전의 제한을 제거해야 한다는 의견을 제시하였다. 9월 29일 그는 적에 대한 충분한 군사적 압력이 없기 때문에 휴전에 도달하지 못하고 있다고 주장하며, 추가적인 부대를 제공하거나 작전에 부과된 제한사항을 제거해 달라고 합참에 재차 건의하였다.²⁴⁾

클라크가 검토하고 있던 계획은 OPLAN 8-52였다. 그는 군사적 관점에서 제8군 사령관 밴플리트(James A. Van Fleet)와 각 해·공군 사령관들의 철저한 토의를 통하여 1952년 10월 16일 작전계획 8-52(UNC Operation plan, OPLAN 8-52)를 완성하여 합참에 보고하였다.²⁵⁾ 클라크는 유엔군 사령부가 현재 가지고 있는 부대로 수행하는 지상작전 만으로는 적에게 휴전협상을 강제하기 어렵다는 결론에 도달하였다. 그는 군사적 관점에서 만주나 중국 내의 목표물에 대한 공격이 해상 봉쇄와 더불어 실시되면 적으로 하여금 휴전조건을 수락하는데 충분한 피해를 줄 수 있다고 판단하였다. 그는 중국에 대한 해상봉쇄와 공중폭격이 더 많은 군사력을 요구하더라도 주요한 지상작전 이전에

22) 위의 책, 73쪽.

23) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 328쪽.

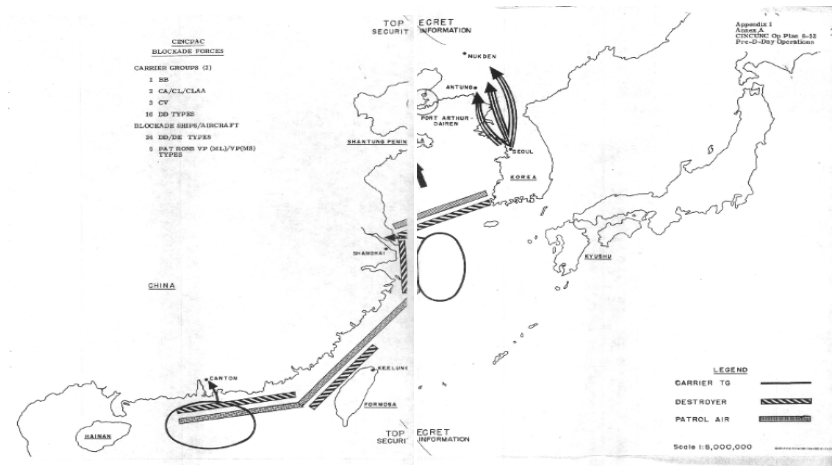
24) 위의 책, 329~330쪽.

25) "Operation Plan, CINUNC No 8-52", pp.1~52.

실시되어야 한다고 주장하였다.²⁶⁾

OPLAN 8-52의 목표는 유엔군에게 유리한 휴전조건을 공산 진영에게 압박하기 위하여 합동전력을 운용한 대규모 공세를 통해 접촉선을 평양-원산 선까지 확장하는 것이었다.²⁷⁾ 이 계획이 추구하는 것은 군사적인 승리였다. 이전까지 이루어진 확전에 관한 논의들이 휴전협상 결렬이라는 우발 상황을 대비한 개념수준의 계획이었던 것에 반하여, OPLAN 8-52는 구체적인 부대 운용계획과 편성을 담고 있는 작전계획이었다.

[그림 1] 부록-1. D-day 이전 해군 및 공군 작전



* 출처 : “Operation Plan, CINCUNC No 8-52”, pp.23~24.

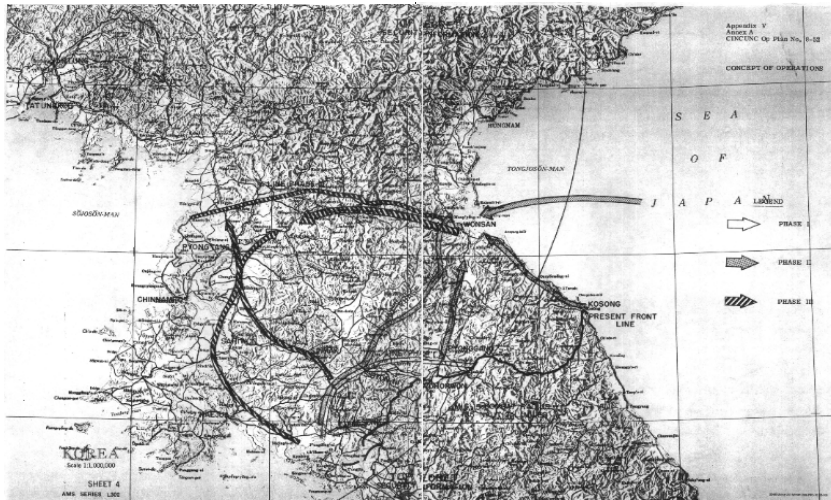
OPLAN 8-52는 예비 작전을 포함하여 연속적으로 수행되는 4 단계 작전으로 구성되었다. 주요단계 이전작전(Pre-D-Day Operation)은 주요 지상작전의 여건을 보장하기 위하여 중국에

26) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 330~331쪽.

27) “Operation Plan, CINCUNC No 8-52”, p.3.

대한 해상봉쇄와 공중폭격을 진행하는 단계이다. 이전작전 단계는 [그림 1]과 같이 작전개시일(D-Day) 이전 한 달간 중국의 주요 항구를 봉쇄하고, 남중국에서부터 만주 지역까지 적의 주요 공군기지와 군수기지를 공중폭격하는 단계였다.²⁸⁾ 이 단계에서 작전은 6·25전쟁 개전 이후 전쟁의 지리적 경계가 한반도에만 한정되었던 것을 중국의 해상과 만주지역으로 확대함으로써, 한반도 내의 공산군의 전투력을 약화시키고 중국에게 더 큰 희생을 강요하겠다는 목적을 가지고 있었다.

[그림 2] 부록-2. 지상작전 단계별 기동계획



* 출처 : "Operation Plan, CINCUNC No 8-52", pp.15~16.

주요 단계에서 진행되는 지상작전은 평양-원산 선까지 진출하기 위한 대규모 포위기동, 상륙작전, 공정작전을 포함하고 있었다. 지상작전 단계는 [그림 2]와 같이 단계별 지상군의 구체적인 포

28) 위의 문서, p.10.

위기동을 담고 있었다.

1단계 작전은 현 접촉선 상 서측에서 공세를 개시하여 서측에서 영산강-시변리(오늘날 북한 토산)-오송산 선을 확보한 후, 철원-시변리-문산리 선상에서 2차 포위를 계획하였다. 2단계 작전은 전선을 영산강-시변리-원산 선까지 확대하기 위하여, 지상군 부대는 평양-원산과 고성-원산 축선으로 진격하고 해병대는 원산에 대한 상륙작전을 실시하는 것으로 계획하였다. 이 단계에서 공정부대는 우발상황과 전과확대를 위한 예비대로 운용되었다. 마지막 3단계에서는 적 부대를 격멸하고 평양-원산 선을 확보하기 위하여, 서측에 있는 부대와 동측의 있는 부대가 평양으로 양방향에서 공세를 가하는 것으로 계획되었다.

해·공군 작전은 지상작전 단계에 맞추어 단계별 중점과 부대 운영 계획이 수립되었다. 지상작전 단계에서 해군 작전의 중점은 2단계에 이루어질 상륙작전에 두었다. 상륙작전이 진행되는 중에도 중국에 대한 해군의 봉쇄작전은 지속될 예정이었다.

중국에 대한 해상봉쇄와 공중폭격 그리고 대규모 지상작전을 담고 있는 OPLAN 8-52는 추가적인 군사력과 자원을 요구하였다. OPLAN 8-52는 지상전력에서 3개 미군 또는 유엔군 사단, 2개의 자유중국군 사단, 거기에 더하여 12개 포병대대, 20개 방공포병 대대가 필요하다고 분석하였다. 해군전력은 전함(Battleship) 1척, 순양함(Cruisers) 6척, 항공모함(Carriers) 2척, 구축함(Destroyers) 41척, 기뢰함(Minecraft) 16척, 호위함(Patrons) 3척에 더하여 해병사단 1개 연대가 추가로 필요하다고 분석하였다. 공군 또한 추가적인 전력이 필요하다고 보았다.²⁹⁾

확전계획을 수립하는데 핵심적인 고려요소는 유엔군이 군사작

29) "Annex 'C' Estimate of Forces Required"(1952.10.15), RG 218, Korea (3-19-45), Sec. 139, B. P. Pt. 4-5, Geographic File, 1951-53, Box 47, p.5.

전을 확대함에 따라 적은 어떻게 대응하는가를 분석하는 것이었다. OPLAN 8-52는 적의 대응을 군사적 관점에서 분석하였다. 우선 이 계획은 소련에 의한 확전 가능성은 배제하며, 적의 가용한 대응 수단은 중국과 북한에 한정된다고 보았다. OPLAN 8-52는 유엔군의 해상봉쇄와 공중공격에 대한 중국의 대응은 제한된다고 분석하였다.³⁰⁾

OPLAN 8-52는 중국에 대한 제한은 철폐하고자 했지만 소련에 대한 작전과 핵무기 운용에 대한 제한은 유지하고자 하였다. 이 사항은 작전계획의 ‘제한사항(restriction)’ 부분에 명시되었다.

1. 원자탄은 합참의 통제가 있지 않는 한 배치하지 않는다.(원문에 밑줄로 강조)
2. 화학무기는 현재 통제된 바와 같이 배치하지 않는다.
3. 유엔사의 허가 없이 소련의 시설과 다렌-포트 아서에 대한 공격뿐만 아니라 소련 국경으로부터 12마일 이내에 작전 또한 금지된다.

작전계획에 핵무기 운용이 명시되진 않았지만 클라크는 확전 과정에서 핵무기는 반드시 필요하다고 보았다. 클라크는 작전계획에 첨부된 서신에서 이 계획은 핵무기 운용을 규정하지 않는다고 주의를 환기시켰다. 그러나 그는 합참에서 핵무기에 대한 제한을 철폐하는 것에 대하여 고려해야 한다고 주장하였다. 그는 만주나 북한에 있는 비행장을 무력화시키는데 있어서 공중폭격 보다는 핵무기의 운용이 효과적이라고 보았다. 이를 통하여 그는 공군력을 이후 단계 작전에서 더욱 유용하게 사용할 수 있을 것으로 생각하였다.³¹⁾

OPLAN 8-52는 NSC-118/2에 규정된 군사작전의 제한을 제거하고 추가적인 자원을 필요로 했기 때문에 군사적 고려에 더

30) "Operation Plan, CINCUNC No 8-52"(1952.10.15), p.5.

31) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 332~333쪽.

하여 정치적 관점에서 논의가 필요하였다. 그러나 OPLAN 8-52는 어떠한 정치적 논의도 거칠 수 없었다. 클라크는 10월 9일 워싱턴에 자신의 계획을 보고하고 허락을 득하고자 하였으나 실패하였다.³²⁾ 11월 7일에 그는 육군총장인 콜린스(Lawton J. Collins)로부터 합동참모본부가 OPLAN 8-52를 연구 중에 있으며 원자무기에 관한 그의 견해도 검토할 것이라고 통보받았다. 그러나 콜린스는 인력과 군수지원에 관한 미국의 범세계적 공약이 너무나 커, 현시점에서 어떠한 조치가 취해질지에 관하여는 자신은 아무 압시도 줄 수 없다고 하였다.³³⁾

트루먼 행정부 시기 유엔사는 순수한 군사적 관점에서 OPLAN 8-52를 수립하였다. 유엔사는 추가적인 병력을 투입하고, 전쟁을 중국으로 확대하여 한반도에서 군사적 승리를 달성하고자 하였다. 그 바탕에는 임무 달성 실패에 대한 두려움과 불확실성을 사전에 대비하고자 하는 군 본연의 특성이 반영되었다. 군사적 관점에서 작성된 OPLAN 8-52는 명확한 군사작전 목표를 수립하며 단계별로 각 군이 달성해야 할 임무를 구체적으로 제시하였다.

결국 OPLAN 8-52는 군부 내에서 이루어진 군사적 관점에서의 논의와 계획 수립에 그쳤다. 트루먼 행정부는 휴전에 의한 종전정책을 결정한 상황에서 1951년 핵사용을 제외하고 맥아더가 주장한 내용과 거의 동일한 OPLAN 8-52를 받아들이기 어려웠다. OPLAN 8-52 수립과 논의는 6·25전쟁 시기 이루어진 군부와 워싱턴의 갈등의 한 단편에 불과하였다.

32) Clayton D James and Anne S. Wells, 앞의 책, p.111.

33) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 333~334쪽.

3. 아이젠하워 행정부 시기 : 정치적 관점과 군사적 관점의 조율

가. 6·25전쟁으로 인한 미국의 정치 환경 변화와 1952년 미 대선

6·25전쟁은 미국의 정치상황을 그 전과는 완전히 다르게 바꾸었다. 공산진영과 자유진영 간의 본격적인 전쟁 발발로 양측의 냉전은 더욱 본격화되었다. 동맹국의 안전을 보장하기 위한 미국의 개입이 증가하면서, 미국의 국방비는 대폭 상승하였다. 1950년 7월 24일 트루먼은 미군을 61만 5천명으로 증원하기 위하여 의회에 1951년 회계연도 국방예산으로 105억 달러를 추가로 요청하였다. 전쟁으로 인하여 트루먼 행정부가 해외군사원조 명목으로 의회에 별도로 요청하였던 40억 달러도 승인되었고, 이중 80%가 북대서양조약기구(North Antarctic Treaty Organization, NATO)에 할당되었다.³⁴⁾

전쟁은 트루먼의 민주당 정권에 대한 미 국민의 지지에도 영향을 미쳤다. 전쟁의 장기화와 지지부진한 협상의 진행은 민주당에 대한 국내 여론을 악화시켰다. 미국이 사상자와 비용 면에서 큰 부담을 안고 전쟁을 오래 끌어왔다는 생각의 여파가 1952년 중순경 미 국민 사이에서 더욱더 뚜렷이 나타났다. 전쟁의 종결을 요구하는 여론이 점점 거세졌던 것이다.³⁵⁾

전쟁으로 인한 미국 정치 환경의 변화는 1952년 미 대선기간에 본격적으로 드러났다. 이전까지 미국에서 외교안보 문제는 국내문제에 비하여 큰 중요성을 차지하지 못하였다. 그러나 1952년 대선은 달랐다. 1952년 아이젠하워가 속한 공화당은 민주당

34) William Stueck, 서은경 역, 『한국전쟁과 미국의 외교정책』, 나남, 2005, 286쪽.

35) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 315쪽.

에 대해서 외교정책에 있어 지속성의 원칙과 초당성의 원칙에서 벗어난 가혹한 당파적 고발과 재수정을 요구하고 있었다.³⁶⁾ 특히 현재 지지부진한 휴전협상으로 인하여 전쟁의 끝이 보이지 않는 상황에서 공화당은 트루먼 행정부의 봉쇄정책과 6·25전쟁 전쟁수행 정책에 대하여 맹렬한 비난을 퍼부었다.

아이젠하워는 6·25전쟁 발발을 막지 못한 책임은 트루먼 정부에 있다고 비판하였다.³⁷⁾ 그는 전쟁의 발발과 전쟁 종결의 지연에 대한 책임이 트루먼 대통령과 애치슨 국무부장관에게 있다고 비판하였다. 그는 한반도에서 전쟁은 결코 피할 수 없는 것이 아니었으며, 트루먼 행정부의 정치적·외교적 실패가 전쟁 발발에 한 몫 하였음을 강조하였다. 그는 트루먼 행정부가 전쟁의 여러 징후와 공화당의 경고에도 불구하고 미군을 철수시켰으며, 1950년 초 애치슨이 극동방위선에서 한반도를 배제한다는 발언을 함으로써 공산측이 미국의 정책을 오해할 만한 여지를 주었다고 비판하였다. 따라서 그는 6·25전쟁은 미국 대외정책 실패의 상징이며 위험신호라고 주장하였다.³⁸⁾

36) Cecil V. Crabb, Jr. and Kevin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Reagan*, Louisiana: Louisiana State University Press, 1986, p.158.

37) 이 같은 비판은 1952년 10월 24일 “나는 한국에 갈 것이다.(I shall go to Korea)”라는 연설에서 정점에 이르렀다. 아이젠하워는 연설 막바지에 자신이 당선된다면 한국에 갈 것이라고 공약하였다. 이 연설은 미국의 정치사에서 대선의 중요 전환점일 뿐만 아니라 연설 하나로 대선의 결과를 결정짓는 몇 안 되는 명연설 중 하나로 꼽힌다. Martin J. Medhurst, “Text and Context in the 1952 Presidential Campaign: Eisenhower’s “I Shall go to Korea” Speech,” in *Presidential Studies Quarterly*, 30,3(Sep. 2000), p.482.

38) “Text of Address by Dwight D. Eisenhower, Republican Nominee for President, Delivered at Detroit, Michigan, October 24, 1952,” Eisenhower Library, accessed August 11, 2018, https://www.eisenhower.archives.gov/research/online_documents/korean_war/I_Shall_Go_To_Korea_1952_10_24.pdf. pp.1~4. 트루먼은 이 연설을 전해 듣고 즉각 반박 성명을 발표하였다. 그는 6·25전쟁 이전 한국에서 미군 철수안은 당시 전쟁부장관이었던 패터슨

아이젠하워는 전쟁을 신속하고 명예롭게 종전할 것이라고 공약하였다. 그는 이를 위하여 새로운 행정부의 우선과업은 전쟁에 대하여 미국에게 열린 가능한 모든 방안들을 검토하는 것이라고 주장하였다. 아이젠하워가 특히 강조한 것은 정의로운 평화를 가속화하기 위하여 과거 결정과 그에 따른 실수들을 개의치 않고 정치·군사·심리 등 동원될 수 있는 모든 요소들을 재검토해야 한다는 것이었다.³⁹⁾

결국 아이젠하워는 1952년 11월 4일 대통령에 당선되었다. 아이젠하워의 당선으로 민주당은 1932년 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 당선 이후 20년 동안 유지하던 정권을 공화당에게 넘겨주었다. 미국 정치상황의 변화는 휴전에 의한 종전정책이 결정된 이후 제한전으로 수행된 6·25전쟁에 유의미한 변화를 예고하였다.⁴⁰⁾

나. 전쟁의 정치적 목표 수정 : 전쟁의 신속한 종결

아이젠하워는 12월 2일부터 5일까지 3일간 한국을 방문하였다. 아이젠하워의 한국 시찰은 6·25전쟁을 신속히 종전하겠다는 공약을 실천하기 위한 첫 걸음이었다. 그러나 그는 6·25전쟁을 끝내겠다고 공약하였지만 이를 위한 구체적인 계획은 가지고 있지 않았

(Robert Porter Patterson)에 의해 제기된 것이라고 하였다. 그는 아이젠하워가 정치적인 목적에서 미군철수의 책임을 국무부의 책임으로 전가하려고 한다고 비난하였다. 남시욱, 『6·25전쟁과 미국: 트루먼·에치슨·맥아더의 역할』, 청미디어, 2015, 365쪽.

39) "Text of Address by Dwight D. Eisenhower," pp.4~5.

40) 전쟁을 제한하는 전쟁의 정치적 목적은 정치상황의 변화에 따라 전쟁을 확대하기도 하였다. 18세기 유럽의 전형적인 전쟁양상인 제한전쟁을 국민전으로 확대한 것은 프랑스 혁명으로 발생한 유럽의 정치 환경의 변화였다. Hew Strachan, *The Direction of War : Contemporary strategy in Historical perspectives* (Cambridge University Press, 2013), p.35.

다.⁴¹⁾ 이 방문은 사실상 아이젠하워가 전선의 실상을 직접 확인하고 현장 지휘관들과 해당 사항을 논의함으로써 향후 한국에서 전쟁을 조기에 끝낼 수 있는 방안을 찾기 위한 목적을 가지고 있었다. 이를 위해서 아이젠하워는 시찰에 차기 국방부장관 윌슨(Charles E. Wilson)과 합참의장 브래들리(Omar N. Bradley) 그리고 태평양함대 사령관 래드포드(Arthur W. Radford) 등 주요 국방 고위관료들을 대동하였다.

시찰결과 아이젠하워는 지상작전 만으로는 전세에 어떠한 변화도 가지고 올 수 없음을 몸소 확인하였다. 그는 클라크 유엔사령관과 밴 플리트 8군사령관의 안내 하에 전방 5개 사단, 훈련 중인 1개 후방사단 그리고 2개의 군단사령부를 시찰하였다. 그는 제8군 사령부에서 장성급 지휘관들과 전쟁수행에 대하여 논의하기도 하였다.⁴²⁾ 그는 적이 구축한 진지의 견고함을 고려하였을 때 전면적인 공격은 어려울 것이라는 것을 깨달았다.⁴³⁾

결국 아이젠하워는 한국시찰을 통하여 전쟁을 끝낼 수 있는 방안을 찾지 못하였다. 그는 귀국길에 현 상황을 뒤집을 수 있는 방법이 없다는 것을 대중들에게 인정하였다. 당시 미 국민들은 제2차 세계대전의 영웅인 아이젠하워가 한국을 방문한다면 전쟁을 끝낼 수 있는 어떤 묘수를 찾을 것으로 기대하였다. 그러나 8군 사령부에서 이루어진 기자회견에서 6·25전쟁을 종결하기 위한 “만병통치약(a panaceas)도 마술과 같은 술책(a trick solutions)”도 없다고 고백하였다.⁴⁴⁾ 그는 기자들에게 전쟁을 확대하지 않고 결정적인 승리를 얻을 수 없으나 한국에 대한 지원이 오래 지속되어야 한다고

41) Roger Dingman, 앞의 논문, pp.79~80.

42) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 앞의 책, 334쪽.

43) Dwight D. Eisenhower, 정홍진 역, 『아이젠하워 회고록』, 한림출판사, 1978, 82쪽.

44) Omar N. Bradley and Clay Blair, *A General's Life*(New York: Simon & Schuster, 1983), p.659.

주장하고, 동맹국 사이에 유엔군이 한국에서 달성해야 하는 목표에 대한 이견이 있음을 인정하였다.⁴⁵⁾

전쟁을 끝내기 위한 별다른 방법이 없었음에도, 새로운 행정부는 당장 유엔사가 수립한 OPLAN 8-52를 검토할 생각이 없었다. 한국으로 가는 와중에 브래들리는 아이젠하워에게 OPLAN 8-52에 대하여 보고하였지만, 아이젠하워는 이에 대하여 별다른 언급을 하지 않았다.⁴⁶⁾ 한국시찰 중에도 클라크는 OPLAN 8-52를 아이젠하워에게 직접 보고하고자 하였지만, 아이젠하워는 클라크에게 관련 언급을 할 기회조차 주지 않았다.⁴⁷⁾ 아이젠하워는 신속한 종전을 주장하였으나, 휴전에 의한 종전정책 기조는 유지하고자 한 것이다.

하지만 아이젠하워는 전쟁의 제한은 유지되어야 하나, 새로운 변화는 필요하다고 판단하였다. 트루먼 행정부의 전쟁지도에 대한 정치공세를 바탕으로 당선된 아이젠하워는 지지부진한 전쟁의 현 상황을 그대로 유지할 수만은 없었다. 12월 7일 한국시찰을 마치고 복귀하는 중에 그는 새로운 행정부의 주요직위자들과 향후 6·25전쟁 전략에 대하여 논의하였다. 그들은 현 상태를 영원히 유지할 수는 없으며 이 상황을 타개할 준비가 필요하다는데 동의하였다.⁴⁸⁾ 한국시찰을 마친 후 아이젠하워는 현재와 같이 전선이 동결된 상태로 전쟁을 계속 끌 수는 없고 계속해서 손해만 볼 수 없다는 결론을 내렸다.⁴⁹⁾

45) Lindsay Parrott, "Eisenhower visits Korea Front; says He has 'No Trick Solutions'; Crusier bringing him from Guam," The New York Times, December 6, 1952, <https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1952/12/06/84374436.html?pageNumber=1>(검색일: 2018.9.29).

46) Omar N. Bradley and Clay Blair, 앞의 책 p.658.

47) Clayton D. James and Anne S. Wells, 앞의 책, p.116.

48) Dwight D. Eisenhower, 앞의 책, 84쪽.

49) 위의 책, p.83.

그러나 1953년 1월 출범한 이후 안보분야에서 아이젠하워 행정부의 최우선 과제는 국방비를 삭감하는 것이었다. 대선 중 “재정과 안보의 균형(Security with Solvency)”을 강조한 아이젠하워에게 있어 국방비 삭감은 민감한 사안이었다. 아이젠하워 행정부는 트루먼 행정부의 기본 국가안보정책을 검토하고 수정하는 과정을 통하여 국방비를 삭감하고자 하였다. 그 구체적인 과정은 각 안보사업별로 우선순위를 재검토하여 우선순위가 밀리는 사업에 대해서는 국방비를 줄이는 방식으로 진행되었다. 결국 아이젠하워 행정부는 1953년 3월초 NSC-149/2를 수립하였다.⁵⁰⁾

NSC-149/2에서 아이젠하워 행정부는 6·25전쟁의 신속한 종전을 공식화하였다. NSC-149/2는 6·25전쟁 해결을 우선순위로 강조하였다. NSC-149/2는 “미국이 받아들일 수 있는 6·25전쟁의 최종 합의”를 7가지 우선순위 중에서 가장 최상단에 두었다. 반면 트루먼 행정부에서 판단한 수준과 시점까지 “NATO 군을 확장하는 것”과 “소련과 전면전을 상정하여 물자 비축을 증가시키는 것”에 대한 우선순위는 상대적으로 낮게 보았다.⁵¹⁾

미국의 국가안보전략에서 NATO의 확장에 비하여 6·25전쟁의 종전을 우선순위에서 최상단에 배치한 것은 6·25전쟁에 대한 미국의 정치적 목표가 변하였다는 것을 의미하였다. 왜냐하면 트루먼 행정부에서 진행된 6·25전쟁 전략논쟁에서 제한전쟁 정책에 중요하게 기여한 요인은 유럽 우선주의와 유럽의 재무장이었기 때문이었다.⁵²⁾

50) "Report to the National Security Council by the Executive Secretary(Lay)", *FRUS, 1952-1954, National Security Affairs, Vol II, Part 1*, pp.307~316.

51) 위의 책, p.308.

52) Colin F. Jackson, “잃어버린 기회인가 아니면 모험인가? 한국전쟁에서의 전략적 기회와 위기의 고조,” Steven Casey at el., 이상호, 박성진 역, 『한국전쟁 연구의 새로운 접근』, 한국학중앙연구원 출판부, 2017, 165쪽.

국가안보회의는 1953년 4월 8일 6·25전쟁의 전쟁목표를 재검토하였다. 덜레스(John Foster Dulles) 장관은 스탈린(Joseph Vissarionovich Stalin)의 죽음으로 인한 국제환경의 변화와 공산주의자들이 지금까지 보여준 휴전에 대한 태도를 고려하여 휴전정책을 전면 재검토할 것을 주장하였다. 그는 현재까지의 합의대로 휴전이 성립된다면 이후 중국이 한국문제에 대한 정치협상을 거부할 것이 분명하기 때문에, 한반도의 문제는 앞으로 영구적으로 해결하기 어려울 것이라고 경고하였다. 미국에게 유리한 현재 상황에서 그는 경제적으로 실용적이지 않고 정치적으로 수용할 수도 없는 38선상에서의 휴전보다는 더 만족스러운 결과를 확보하는 것이 가능하다고 자신하였다.⁵³⁾

하지만 아이젠하워는 휴전에 의한 종전정책을 유지하되 휴전의 목적을 한국문제의 정치적 해결에 두어야 한다고 강조하였다. 그는 국민들이 덜레스의 주장을 절대 지지하지 않을 것이라며 현재 진행 중인 휴전협상을 결렬하고 전쟁에 나가는 것은 불가능할 것임을 분명히 하였다. 그러므로 그는 휴전정책을 그대로 유지하며 한국문제의 정치적 해결을 궁극적인 목표로 규정해야 한다고 언급하였다.⁵⁴⁾

아이젠하워는 정치적 해결들을 통해 한국에서 궁극적으로 달성하고자 하는 목표가 “통일된 민주주의 한국(a unified democratic Korea)”임을 명확히 하였다. 그는 이 목표를 이룰 수 없다면 미국은 어떠한 정전도 중단시킬 수 있는 위치에 있어야 한다고 강조하였다. 그는 만약 이 목표를 달성하는 것이 불가능하다면 미국이 현재 논의 중인 대안정책(NSC-147)을 실행해야 한다고 보았다.⁵⁵⁾

53) “Memorandum of Discussion at the 139th Meeting of the National Security Council Wednesday, April 8, 1953,” *FRUS*, Vol XV, Part 1, pp.892~894.

54) 위의 책, pp.894~896.

55) 위의 책

아이젠하워 행정부 출범 이후 6·25전쟁에 대한 미국의 정치적 목표가 바뀌었다. 전쟁의 장기화는 미국의 정치 환경을 바꾸었다. 변화된 정치 환경은 곧 1952년 미국 대선에서 정권교체로 이어졌다. 아이젠하워는 미국 정치 환경의 변화를 고려하여 국가안보전략을 수정하고, 6·25전쟁 종전에 우선순위를 두었다. 이후 국가안보회의에서 진행된 여러 논의 끝에 결국 아이젠하워 행정부는 휴전에 의한 종전정책을 유지하되 정치 환경의 변화를 반영하여 협상이 결렬되거나 지연될 경우에는 새로운 변화를 추구하기 위한 대안을 실행하기로 결정하였다.

다. 정치적 관점과 군사적 관점의 조율 하 군사적 대안 탐색

아이젠하워 행정부의 국가안보회의는 “미국이 받아들일 수 있는 6·25전쟁의 최종 합의”를 국가안보전략으로 공식화하는 동시에 전쟁에서 새로운 변화를 가져올 대안들을 탐색하였다. 이 과정에서 합참은 지도부에게 군사적 조언을 제공하였다.

“재정과 안보의 균형(Security with Solvency)” 정책에 따라 아이젠하워 행정부가 가장 먼저 고려한 대안은 원자탄 사용이었다. 한국 시찰에서 아이젠하워가 참모들과 전쟁을 신속하게 종결하기 위해 논의한 방안 중 하나 또한 원자탄의 사용이었다.⁵⁶⁾

아이젠하워는 정치적 관점에서 핵무기를 “싸고 경제적”인 수단으로 인식하였다.⁵⁷⁾ 그는 핵무기의 사용을 통해 3개 사단 이상의 병력과 이에 따르는 막대한 전비를 절약할 수 있다고 생각하였다.⁵⁸⁾ 그는 2월 11일 제131차 국가안보회의에서 처음으로 개

56) Clayton D. James and Anne S. Wells, 앞의 책, p.116.

57) “Memorandum of Discussion at the 144th Meeting of the National Security Council, Wednesday, May 13, 1953,” *FRUS, 1952-1954, Korea*, Vol XV, Part 1, p.1014.

성지역에 전술 핵무기(tactical atomic weapons)⁵⁹⁾를 사용하는 사안에 대하여 의견을 제시하였다.⁶⁰⁾ 그는 또한 3월 31일 국가 안보회의 특별회의에서도 전술적인 승리를 달성하는 과정에서 대대적인 동원이 불가피하기 때문에 이 과정에서 핵무기를 사용해야 한다고 언급하였다.⁶¹⁾

덜레스 국무장관 또한 핵무기 사용에 긍정적이었다. 그는 도덕적인 측면에서 핵무기 사용을 자제하는 것과 소련의 핵개발로 인하여 핵무기를 다른 무기들과 차별화하고 특별한 범주로 생각하는 것은 잘못된 인식이라고 생각하였다.⁶²⁾ 그는 핵무기 사용에 관련된 터부는 없어져야 하고, 미국은 핵무기가 사용할 수 없는 무기라는 세계의 여론을 바꾸기 위해 모든 노력을 해야 한다고 언급하였다.⁶³⁾

그러나 합참은 군사적 관점에서 한반도에 적절한 핵 표적이 없다는 이유에서 아이젠하워의 주장에 반대하였다. 아이젠하워는 한반도에서 핵사용은 민간 표적보다는 군사 표적 타격에 주안을

58) 아이젠하워는 동맹국들이 공산군을 몰아내기 위한 핵사용을 계속 반대하면 그들에게 3개 이상 사단을 추가 파병할 것인지를 물을 것이라고 언급하였다. 위의 책, pp.770.

59) 미국의 전술핵무기는 1947-49년경 연구를 통해 개발되었다. 이후 전술핵무기의 개발은 1949년 소련의 핵 실험에 의해 가속되었다. 전술핵무기는 유럽과 한반도에서 미국의 군사전략 상 억지력을 갖추기 위한 값싸고 대량 생산되는 특징적인 무기가 되었다. Paul Schulte, "Tactical Nuclear Weapons In NATO And Beyond: a Historical and Thematic Examination," in Tom Nichols, Douglas Stuart and Jeffrey D. McCausland, ed., *Tactical Nuclear Weapons And NATO*(Pennsylvania :U.S. Army War College, 2012), p.13.

60) "Memorandum of Discussion at the 131st Meeting of the National Security Council, Wednesday, February 11, 1953," *FRUS, 1952-1954*, Volume XV, Part 1, p.770.

61) "Memorandum of Discussion at a Special Meeting of the National Security Council on Tuesday, March 31, 1953," 위의 책, p.827.

62) 위의 책, p.770.

63) 위의 책, p.827.

두어야 한다고 생각하였다. 그는 핵공격의 표적으로 2월 11일 제131차 국가안보회의에서 개성에 집결한 병력과 현 접촉선 상의 적 진지를, 3월 31일 특별회의에서는 “적절한 전술표적(good tactical targets)”들을 제시하였다.⁶⁴⁾ 그러나 브래들리는 현 접촉선상에 적의 진지가 강력하게 구축되어 있기 때문에 전술핵을 이용한 군사표적에 대한 타격은 실효성이 없다고 지적하였다.⁶⁵⁾ 이에 대하여 아이젠하워는 관통 형태의 핵무기(penetration type of Atomic bomb) 개발로 문제를 해결하기를 기대하였으나 얼마 전 이루어진 핵실험의 결과는 그가 원하는 수준의 파괴력을 보장하지 못하였다.⁶⁶⁾

국가안보회의에서 주요 관료들이 논의를 진행하는 동안, 국가안보회의 기획위원회(Planning Board)는 안보회의 논의와 기획위원회 연구결과를 정책 문서로 작성하였다. 기획위원회는 국가안보보좌관을 의장으로 국무부, 재무부, 국방부, 상호안보처(Mutual Security Agency), 동원국(Office of Defense Mobilization)의 고위 관료들을 주요 구성원으로 하고, 합참, 중앙정보국, 심리전략위원회(Psychological Strategy Board) 관료들을 자문단으로 구성하였다. 구성에서 볼 수 있듯이 기획위원회는 국가안보전략 차원에서 군사적 관점뿐만 아니라 다양한 정치적 관점을 조율하는 가운데 정책문서를 작성하는 핵심 기구였다.

기획위원회는 아이젠하워 행정부 출범 이후 휴전협상 결렬시 미국이 장차 취해야 하는 대안방책에 대한 연구를 진행하였다. 기획위원회는 포로의 비강제송환원칙을 천명한 미국이 송환 불

64) *FRUS, 1952-1954*, Vol XV, Part 1, pp.770, 827, 977.

65) “Memorandum of Discussion at the 143d Meeting of the National Security Council Wednesday, May 6, 1953,” 위의 책, p.975.

66) “Memorandum of Discussion at the 144th Meeting of the National Security Council, Wednesday, May 13, 1953,” 위의 책, p.1014.

원 포로의 처리에 관하여 공산측과 합의에 이르지 못한다는 가정 하에 이 연구를 진행하였다. 3월 16일 기획위원회는 이론적으로 미국이 한국문제 해결을 위해 선택할 수 있는 방책을 다음과 같이 6개로 평가하였다.⁶⁷⁾

- ① 현재 상태를 유지
- ② 세계대전
- ③ 한국에서의 미군과 유엔군의 철수와 개입 포기
- ④ 한반도내에서의 군사행동 증가
- ⑤ 중국 영토에 대한 직접적인 해·공군작전 개시
- ⑥ 중국 본토에 대한 해·공군작전과 병행하여 한반도 내에서 중국군을 격멸하기 위한 지상공세작전 개시

기획위원회는 이중 ①, ②, ③은 현재 아이젠하워의 방침과 미국 상황을 고려하여 선택할 수 없는 방책이라고 판단하였다. ①은 6·25전쟁 종전을 공약으로 당선된 아이젠하워 행정부에게는 정치적인 이유에서 선택할 수 없는 방안이었다. 반면 ②, ③은 NSC 149/2를 논의하는 과정에서 배제된 방안이었다. 결국 남은 가능성은 군사행동을 강화하는 것뿐이었다.

기획위원회는 남은 가능성을 고려하여 [표 1]과 같이 대안방침을 구체화하였다. 이들은 각 대안들을 군사작전의 지리적 제한의 철회 유무를 기준으로 각각 3가지로 분류하였다. 이 대안은 군사적 관점에서 합참이 기획위원회에 제출한 평가들을 바탕으로 작성되었다.⁶⁸⁾ 기획위원회는 정치적 관점을 더하여 각각 방책에 대한 작전시기, 필요한 군사력, 군수와 동원 소요, 군사적 이익과 불이익, 정치적 이익과 불이익 그리고 동맹국들의 반응에

67) "Draft. Outline of Possible U.S. Course of Action in Korea, March 16, 1953," 국방군사연구소, 앞의 책, Korea II(1951~1954), pp.280~279.

68) 위의 책, 221쪽.

대한 분석을 추가하였다.⁶⁹⁾ 기획위원회는 이 대안들을 바탕으로 추가적으로 연구를 반영하여 NSC-147을 작성하였다. 합참은 재무부와 검토를 거친 후 NSC-147을 4월 2일 국가안보회의에 보고하였다.⁷⁰⁾

[표 1] NSC-147에서 제시한 6가지 군사방책 대안

대안 I	방책A : 제한된 미군의 재배치 전망 하에 한국군을 증강하는 가운데 현재 수준으로 군사적 압박을 지속
지리적 제한 유 지	방책B : 공세적인 해·공군 작전을 진행하는 가운데 지상작전 강화를 통해 군사적 압박을 증가
	방책C : 공세적인 해·공군작전과 더불어 현 전선에 걸쳐 일련의 협조된 지상작전을 지속하고 평양-원산 선을 확보하기 위한 대규모 공세를 실시
대안 II	방책D : 만주와 중국에 대한 공중공격과 해상봉쇄 그리고 필요하다면 한국에서 지상작전을 강화함으로써 적에게 군사적 압박을 강화
지리적 제한 제거	방책E : 평양-원산 선으로 협조된 공세와 만주와 중국본토에 대한 공중공격과 해상봉쇄를 실시
	방책F : 한국을 통일하고 한국의 공산군을 격멸하기 위해 한국에서 협조된 대규모의 공세를 진행하고 만주와 중국본토에 대한 직접적인 해·공군 작전을 실시

* 출처: 국방군사연구소, Korea II, (1996), 343~345쪽.

기획위원회는 NSC-147에서 각 대안별 분석들만을 제시하며, 최종방책은 정치적인 문제이기 때문에 국가안보회의에서 대통령과 각 장관들의 추가적인 논의를 거친 후 결정되어야 한다고 보았다. 특히

69) "Draft. NSC Staff Study on U.S. Objectives and Courses of Action in Korea(March 31, 1953)," 위의 책, 333~386쪽.

70) NSC 147, "A Report to the National Security Council by the NSC Planning Board on Analysis of Possible Course of Action in Korea, April 2, 1953," 위의 책, 220~279쪽.

핵무기 사용과 관련하여 NSC-147은 방책A를 제외한 다른 방책들은 핵무기 배치를 “허용하지만 요구하지는 않는다(permits but does not require).”고 결론지었다.⁷¹⁾ 이 문서는 핵사용에 대한 군사적 손익, 정치적 손익 그리고 공산측의 대응을 분석하여 제시하였다. 그러나 기획위원회는 핵무기의 사용은 군사, 심리와 정치적 함의를 고려하여 철저한 추가연구가 이루어진 후에 국가안보회의에 상정되어 대통령의 최종결정이 이루어져야 한다고 보았다.

기획위원회는 정치적 관점과 군사적 관점을 고루 반영하여 NSC-147에 여러 대안을 제시하였다. 유엔사가 작성한 OPLAN 8-52가 군사적 관점에서 군사력의 운용을 중점적으로 반영한 반면, NSC-147은 [표 2]와 같이 휴전회담의 진행, 소련과 중국의 한반도 정책과 예상되는 적의 대응, 방안 실행에 따른 정치적 손익, 여론 등과 같은 정치적 사안뿐만 아니라, 군수와 동원에 대한 함의, 유엔군 배상문제, 산업동원에 대한 함의 등 국내 경제적 사안까지 포함하여 작성되었다. NSC-147에서 군사적 관점은 핵무기의 사용과 가능한 대안방침 서술 부분 등에 반영되었다. NSC-147에 군사적 관점이 반영되는 과정에서 유엔사가 작성한 OPLAN 8-52는 구체적인 군사력 운용과 소요 전투력 판단에 기초 자료를 제공하였다.

라. 정치적 관점과 군사관점 간 최종 조율

국가안보회의는 기획위원회가 NSC-147을 보고한 뒤 한 달 후인 5월 6일에서야 이를 논의하였다. 이 시기 휴전협정은 6개월간의 오랜 교착상태를 끝내고 4월 26일 본회담이 재개되었지만 아직 상존하는 갈등으로 인하여 회담의 재개와 휴회가 반복되었다. 4월 26일 본회담 이후 회담은 2주 동안 중립국 선정 문제로 논쟁이 지속되었

71) 위의 책, 238~240쪽.

고, 5월 13일에서 5월 25일까지 그리고 5월 25일부터 6월 4일까지 휴회하기도 하였다.⁷²⁾

[표 2] NSC-147의 구성과 내용

차 례	내 용
한국에서 가능한 방침	· 대안 방침 요약
일반적인 고려 사항	· 한국과 관련된 최근 정책 · 최근 정책에 대한 검토의 필요성 · 휴전회담 · 관련된 소련과 중국의 총체적인 대한정책 목표 · 군사작전에 대한 최근 제한
가능한 대안들	· 대안 방침 서술 · 핵무기 사용 · 산업동원에 대한 합의 · 미국 여론 · 한국문제에 대한 타국의 태도 · 중화민국 군대 운용 · 게릴라 작전, 파업 및 전복
대안 방침 분석 A ~ F	· 시기(군사적) · 필요 군사력 · 군수와 동원에 대한 합의 · 군사적 손익, 정치적 손익, · 예상되는 적의 대응
유엔으로부터 추가적인 병력과 군수에 대한 배상 문제	· 문제의 배경 · 최근 상태, 추가로 가용한 병력들 · 배상문제를 해결할 수 있는 가용 수단,
부록 - 휴전협정	· 휴전 협정 진행 상태와 쟁점

* 출처: 국방군사연구소, KoreaⅡ, (1996), 279-280쪽

기획위원회는 국가안보회의의 논의를 통해 최종안을 선택하기를 바랐지만, 아이젠하워는 합참이 군사적 관점에서 NSC-147에 제시된 방안에 대해서 분석 후 최종안을 건의하기를 요구하였다. 그는 합참에게 인력, 자원 그리고 국가의 총 자원을 고려하여 미국에게 가장

72) 김보영, 앞의 책, 327~333쪽.

바람직한 안이 무엇인지 보고하기를 요구하였다. 그는 합참이 각종 표와 지도를 포함하여 명료한 작전적 그리고 기술적 표현들로 국가안보회의에서 보고하기를 원하였다.⁷³⁾

하지만 합참의장 브래들리는 NSC-147의 최종안 선택은 정치적 관점에서 이루어져야 한다는 견지에서 합참 수준에서의 논평을 거부하였다. 그는 아이젠하워의 검토 요구에 “국가안보회의(Council itself)가 미국의 국가적 목표(what our national objectives)가 무엇인지를 결정하기 전까지 합참이 군사 행동 방침에 대하여 결정하는 것은 부적절하다고 답변하였다. 그는 지금까지 합참이 “정부의 정치적 결정(the political decisions of the Government)”에 간섭했다는 비난을 너무 자주 받았다고 언급하였다.⁷⁴⁾

브래들리의 답변에 대하여 국무부 차관 스미스(Walter B. Smith)는 NSC-147의 대안들은 특히 외교적 관점에서 어려움을 갖는다고 언급하였다.⁷⁵⁾ 그는 NSC-147의 대안들의 강도가 더욱 높아질수록 동맹국들의 반대가 더욱 증가한다고 하였다. 그는 동맹국들의 반대는 신속한 승리를 통하여 자연스럽게 해결될 수 있으나, 전쟁이 장기화된다면 어려움이 가중된다고 보았다.⁷⁶⁾

브래들리와 스미스의 의견을 들은 아이젠하워는 정치적 관점

73) “Memorandum of Discussion at the 143d Meeting of the National Security Council Wednesday, May 6, 1953,” *FRUS, 1952-1954*, Vol XV, Part 1, pp.976~977.

74) 위의 책, p.977.

75) 국무부 내에서는 동맹국의 반대를 전쟁수행정책 결정에서 가장 큰 마찰요소로 보았다. 국무부의 극동담당 차관보 존슨(U. Alexis Johnson)은 4월 6일 딜레스에게 보내는 서신에서 국가안보회의에서 국무부의 의견으로 방안C를 상정하기를 건의하였는데, 그 이유는 그가 한반도를 벗어나 만주와 중국본토에 대해 군사행동을 취하는 대안II의 방책들은 확전의 두려움으로 인한 동맹국들과의 갈등과 같은 심각한 정치적 어려움을 초래한다고 보았기 때문이었다. “Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Johnson) to the Secretary of State, April 6, 1953,” 위의 책, pp.880-882.

76) 위의 책, p.977.

과 군사적 관점을 조율하여 최종안을 결정하라고 지시하였다. 그는 국무부와 합참에게 NSC-147에서 제시한 대안들을 정치·외교적 측면과 군사적 측면에서 평가한 후 최종안을 건의하라고 지시하였다. 보고 기한은 처음에 2주 안에 실시하는 것으로 논의되었지만, 스미스 장관이 그 사이 휴전협정 결렬 가능성이 높다는 의견을 제시하여 다음 국가안보회의인 5월 13일까지로 결정됐다.⁷⁷⁾

5월 13일 국가안보회의에서 국무부가 먼저 NSC-147의 정치·외교적 함의에 대하여 보고하였다. 스미스 국무부차관은 대안 I에서 방안 A가 가지는 함의는 없고 방안 B와 C는 주도권을 누가 가지는지에 따라 연합국의 반응이 결정될 것이라고 설명하였다. 그는 신속한 성공은 확전으로 파생되는 모든 정치·외교적 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다. 반면에 그는 대안 II는 큰 위험이 도사리고 있다고 설명하였다. 그는 우리가 만약 대안 II 중에 한 가지 방안을 선택한다면 동맹국들은 동참하기를 거부할 것이고 독단적으로 부대를 철수시킬 수도 있다고 경고하였다. 하지만 그는 만약 가장 극단적인 방안이라도 미국이 신속한 승리를 달성할 수 있다면 이탈한 동맹국들이 다시 편승할 것이라고 예측하였다. 그는 대안을 선택하는데 있어 우리가 얼마나 신속하게 승리를 달성할 수 있을 것인가가 가장 중요한 기준이라고 설명하였다. 그러나 그는 대안 II에 따른 중국의 대응을 과소평가해서는 안 되며 소련의 개입 가능성과 전면전의 가능성을 고려해야한다고 주장하였다.⁷⁸⁾

NSC-147에 대한 공동연구 결과 국무부와 합참은 한반도에서

77) "Memorandum of Discussion at the 143d Meeting of the National Security Council Wednesday, May 6, 1953," *FRUS, 1952-1954*, Vol XV, Part 1, pp.975~978.

78) "Memorandum of Discussion at the 144th Meeting of the National Security Council, Wednesday, May 13, 1953," 위의 책, p.1015.

효과적인 군사작전을 위해선 한반도 밖으로의 확전과 원자탄의 배치가 필요하다고 제시하였다. 5월 19일 합참은 군사적 관점에서 NSC-147이 제시하는 각 대안들에 대한 평가결과를 제시하였다. 합참은 “모든 사항을 고려하여 대안Ⅱ C, D, F안의 혼합 방안이 장기적으로 가장 효율적이고 경제적으로 유리하다.”고 결론 내렸다. 그들은 “이러한 방책들은 높은 성공 가능성을 보장한다.”고 보았다. 합참은 적의 군사력과 자원을 파괴하고 적의 공군력으로부터 유엔군의 안전을 보장하기 위해서는 군사작전이 반드시 만주까지 확대되어야 한다고 지적하였다. 합참은 이 과정에서 핵무기의 배치가 필요하다고 주장하였다. 합참은 이 과정에서 따르는 위험을 동맹의 이탈, 타 지역 동맹에 대한 해로운 영향, 사상자의 발생, 추가적인 동원요구, 국방예산의 추가라고 보았다. 합참은 이 같은 위험을 제거하기 위하여 대안이 신속하고 기습적으로 개시되어야 한다고 주장하였다.⁷⁹⁾

국가안보회의는 합참의 건의를 승인하였다. 브래들리는 5월 20일 제145회 국가안보회의에서 합참의 결정을 보고하였다. 아이젠하워는 합참의 보고에 대해 발생할 수 있는 위험으로 소련에 의한 일본의 인구밀집지역 공습을 우려하였다. 콜린스 장군은 아이젠하워의 우려에 대한 명확한 해답은 없을 뿐만 아니라 그 문제는 부산과 인천에도 해당된다고 지적하였다. 브래들리는 작전 개시 시기는 1년 후인 1954년 5월이 되어야 한다고 주장하였다. 그는 또한 미국이 즉시 한국군을 20개 사단으로 증강시켜야 한다고 말하며 추가적인 탄약 공급을 보장하기 위한 조치를 취해야 한다고 주장하였다. 콜린스 장군은 해병 1개 사단과 제 82공수사단에서 구성된 연대전투단이 한국으로 떠날 준비가 되

79) “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson), 19 May 1953,” 위의 책, pp.1059-1063.

었다고 보고하였다. 그는 이 작전을 수행하기로 결정한다면 3개월 후에 미군의 선발과 이동을 시작해야 한다고 보고하였다.⁸⁰⁾ NSC-147은 국가안보회의에서 승인되자 세부적인 검토를 위하여 보안상 유의하라는 당부와 함께 유엔군사령부에도 회람되었다.⁸¹⁾

합참의 건의가 결정되자 국가안보회의는 확전에 따른 위험에 대하여 논의하였다. 브래들리와 스미스 국무부차관은 또 다시 신속한 승리는 모든 외교적 정치적 위험을 감소시킨다고 주장하였다. 아이젠하워 또한 작전이 빨리 진행될수록 소련이 개입할 위험성은 줄어들 것이라고 보았다. 이후 국가안보회의는 동맹국들이 확전을 반대하는 상황에 대한 대비책에 대하여 논의하였다. 아이젠하워는 당장 동맹국들을 설득하는 작업을 시작하는 가운데 보안을 유지하며 신속하게 작전을 준비해야한다고 언급하였다. 그는 미국의 군사적 결정을 신속히 발표하는 것이 전쟁을 끝내기 위한 완전한 계획을 준비한 후 발표하는 것보다 동맹국들의 수용 가능성이 높다고 보았다. 이 같은 배경에서 아이젠하워는 국무부에게 이 같은 국가안보회의의 논의를 바탕으로 합참이 선정한 군사행동에 대한 외교·정치적 함의를 담은 부록을 작성할 것을 지시하였다.⁸²⁾

국무부 정책기획참모들은 6월 4일 NSC-147 정치부록을 작성하였다. 이 부록은 국가안보회의에서 결정된 대안방책을 실행하는데 있어 동맹국(특히 나토 회원국)과 공산권 그리고 중립국들(특히 인도)의 반응을 각각 평가하였다. 우선 동맹국과 관련하여 부록은 대안방책을 시행하는 과정에서 세계대전으로 확대되

80) "Memorandum of Discussion at the 145th Meeting of the National Security Council Wednesday, May 20, 1953," 위의 책, pp.1064-1066.

81) James F. Schnabel and Robert J. Watson, 위의 책, 357쪽.

82) *FRUS*, Vol XV, Part 1, pp.1066-1069.

지 않거나 미국이 신속한 승리를 달성한다면 동맹국들과의 관계에서 문제가 없을 것으로 전망하였다. 그러나 동맹국들이 미국의 대안방책을 사전에 파악한다면 미국이 그러한 조치를 취할 수 없도록 외교적 수단으로 압력을 가할 것이라고 보았다. 공산권과 관련하여 소련이 세계대전을 일으키지 않을 것으로 전망하나 그들의 반응은 의심할 여지없이 전 세계적인 갈등을 초래할 수 있을 만큼 강력할 것이라고 보았다. 중국에 대해서는 미국이 공세를 증가하면 휴전을 추구할 가능성이 높으며 그들이 소련의 원조를 기대할 것이라고 평가하였다. 중립국과 관련하여 처음에는 미국에 대한 부정적인 태도를 보일 것이나 미국이 신속히 승리를 달성한다면 중국에 대한 두려움을 가진 중립국들에 대한 미국의 영향력이 증대될 것이라고 평가하였다.⁸³⁾

그러나 NSC-147에 대한 추가적인 논의는 휴전협정의 마지막 장애물인 포로송환 조항이 조인되면서 중단되었다. 양측은 6월 8일 본 회담에서 “중립국 송환위원회 관련 협정”을 체결하고, 군사분계선 수정작업을 진행하였다.⁸⁴⁾ 국가안보회의는 휴전협정이 실질적인 진척에 다다르자 휴전 후 한반도의 정치적 해결을 위한 NSC-154에 대한 논의를 진행하였다.

NSC-147이 결정된 후 합참은 유엔사에 OPLAN 8-52에 대한 수정을 지시하였다.⁸⁵⁾ 그러나 유엔사가 NSC-147에 따라 작전의 세부적인 내용을 수정하기 전에 휴전협상이 타결되며 확전계획

83) “Political Annex to NSC 147 Prepared in the Policy Planning Staff,” 위의 책, pp.1139-1144.

84) 김보영, 앞의 책, 334~335쪽.

85) JCS 941479, RG 218, Records of the Administrative Offices of the JCS (Joint Secretariat), 1941-78, 218.2.1 General Records, Messages Relating to Operations in the Far East, 1950-53, Entry 94A, Outgoing Messages (“Declassified”), 1953, Box 10, Outgoing Messages, 4/1/53-5/30/53; 6/2/53/-7/31/53, p.145.

수립과정은 마무리되었다.

4. 결 론

공산군과의 휴전협상이 지지부진하자 트루먼과 아이젠하워 행정부는 협상 결렬을 대비하여 상대에게 휴전을 강압하기 위한 확전을 계획하였다. 트루먼 행정부는 휴전에 의한 종전정책 하에서 전쟁을 제한하고자 하였지만, 합참과 유엔사는 휴전 협상이 결렬되는 우발상황을 대비하여 전쟁의 승리를 달성하기 위한 단계별 작전개념과 구체적인 부대 운용을 반영한 OPLAN 8-52를 작성하였다. 반면 아이젠하워 행정부는 전쟁을 신속하게 종결하기 위하여 국가안보회의와 그 예하 기획위원회를 주축으로 NSC-147를 작성하였다.

NSC-147은 OPLAN 8-52에 비하여 전략적 수준에서 보다 다양한 고려가 반영되었다. NSC-147은 휴전협정 결렬시를 대비한 군사력 운용방안을 담고 있으며, 확전에 따른 산업동원의 함의, 미국 여론, 한국문제에 대한 타국의 태도, 정치·외교적 함의를 포함하여 작성되었다.

내용과 고려요소 측면에서 두 계획의 차이는 두 행정부가 정치적 관점과 군사적 관점을 조율하는 과정의 차이에서 발생하였다. 군사적 관점에서 유엔사와 합참은 휴전협정 결렬이라는 우발상황을 대비하여 구체적인 확전계획인 OPLAN 8-52를 작성하였지만, 휴전에 의한 종전을 정치적 목표로 정한 트루먼 행정부는 이를 정치적 관점에서 검토하기를 거부하였다. 트루먼 행정부가 정치적 관점에서 확전논의를 회피하기만 한 것은 아니었다. 트루먼 행정부는 정치적 관점에서 확전계획을 검토하기도 하였

다. 트루먼 행정부의 국가안보회의는 휴전협정 결렬이라는 우발 상황에 대한 합참의 대안을 논의하기도 하였지만, 그 결과로 나온 NSC-119/2는 휴전협정 결렬에 따른 확산을 개념계획 수준에서만 다루었을 뿐이었다.

반면 아이젠하워 행정부는 국가안전보장회의 체제를 중심으로 정치, 군사, 외교, 경제 등 정치적 관점에서 국가안보전략을 수정하고, 연이어 휴전협정 결렬시를 대비한 NSC-147을 수립하였다. 이 과정은 국가안보회의와 기획위원회에 의해서 병행하여 이루어졌다. 국가안보회의에서는 대통령을 비롯한 각 부처 장관들이 전쟁의 정치적 목표를 재검토하고, 확산에 따른 정치, 외교, 경제적 함의를 논의하였다. 이 과정에서 각 부처의 실무진들로 구성된 기획위원회는 국가안보회의에서 논의된 지침을 바탕으로 확산에 대비한 구체적인 방안들을 연구하였다.

두 행정부의 확산계획 수립과정에서 차이가 발생한 이유는 전쟁의 장기화로 인하여 미국의 내·외부적 정치상황이 변했기 때문이었다. 6·25전쟁이 발발하고 곧 끝날 것 같던 전쟁이 중국군의 개입으로 장기화되는 과정에서 미국의 국방비가 대폭 증가하면서, 미국에게 안보문제는 국내 문제 만큼 큰 중요성을 갖는 계기가 되었다. 1952년까지 유럽의 경제가 상당히 회복되고 6·25전쟁 발발 후 이루어진 NATO의 증강이 상당한 진척을 이루면서, 미국 안보정책의 우선순위에서 6·25전쟁을 신속하게 종전하는 것이 상대적으로 유럽방위를 강화하는 것보다 강조되었다. 또한 1953년 초 스탈린의 죽음과 이로 인하여 불리해진 공산진영 상황은 국무장관 덜레스가 휴전에 의한 종전정책을 전면 백지화하자는 의견을 제시할 정도로 그 전과 비교하여 대폭적으로 변화하였다.

미국의 정치상황이 변하자 미국의 6·25전쟁 목표도 변하였다.

정치 상황의 변화를 활용하여 정권을 획득한 아이젠하워 행정부는 6·25전쟁 수행에 있어서 새로운 변화를 추구할 동기가 분명하였다. 아이젠하워 행정부는 트루먼 행정부의 국가안보전략을 수정하며 미국 정부가 대전략 차원에서 그 동안 유럽의 방위문제로 우선순위에서 밀렸던 6·25전쟁 종전의 우선순위를 높게 평가하였다. 따라서 아이젠하워 행정부의 6·25전쟁 전쟁지도의 중점은 휴전에 의한 종전에서 신속한 종전으로 변화하였다.

본 논문은 미국의 확전계획 수립과정을 정치적 관점과 군사적 관점의 조율과정으로 분석해본 결과 세 가지 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 미국이 6·25전쟁을 제한전쟁으로 수행하는 과정에서 정치적 관점이 군사적 관점을 일방적으로 제한하고 이 과정에서 양측이 대립하였던 것만은 아니었다. 미국은 아이젠하워 행정부 시기 전쟁의 정치적 목표를 수정하였고, 이를 달성하기 위하여 정치적 관점은 군사적 관점의 조언에 따라 확전을 계획하였다. 이 과정에서 정치적 관점은 전쟁의 정치적 목표를 제시하고, 군사적 관점은 군사력 운용에 대해서 조언하였으며 다시 정치적 관점은 이 모든 과정을 국가안보전략적인 고려 속에서 조정하였다.

확전계획을 수립하는 과정에서 군사적 관점은 정치적 관점에게 군사적 조언을 제공하였다. 합참의장 브래들리는 핵무기를 경제적인 관점에서만 바라보던 아이젠하워에게 핵무기의 군사적 효율성에 대해서 조언하기도 하였다. 또한 기획위원회가 NSC-147에 구체적인 방안들을 연구하는 과정에서 트루먼 행정부 시기 유엔사와 합참이 군사적 관점에서 수립한 OPLAN 8-52가 근간이 되기도 하였다.

정치적 관점은 군사적 관점을 대전략적인 수준에서 조정하고 통제하였다. 확전계획의 토대는 OPLAN 8-52였지만, 국가안보회의는 군사적 관점에서 작성된 OPLAN 8-52에 더하여 정치, 외교, 경제 문제 등 정치적 관점을 반영하여 NSC-147을 수립하였다. 합참은

NSC-147 결정에 따라 유엔사에 OPLAN 8-52 수정을 지시하였는데, 이는 정치적인 관점과 군사적인 관점의 조율과정이 순환적인 과정으로 이루어졌다는 것을 의미한다.

두 번째는 6·25전쟁 수행과정에서 전쟁지도에 대한 정치가와 군부의 인식이 변화하였다는 것이다. 5월 6일 국가안보회의에서 이루어진 합참의장 브래들리의 발언은 이 같은 인식의 변화를 구체적으로 보여주는 사례이다. 기획위원회의가 제시한 NSC-147의 여러 대안 중에서 최선의 대안을 결정하여 보고하라는 아이젠하워의 요구에, 브래들리는 정치적 관점에서 전쟁에 대한 논의가 선행되어야 한다고 주장하며, 군은 지금까지 정치적인 문제에 너무 많은 영향을 미쳤다고 토로하였다. 미국이 6·25전쟁을 수행하는 기간 내내 합참의장 임무를 수행하며 군사적 관점에서 맥아더의 해임, 트루먼에 의한 제한전쟁의 수행과 지도, 그리고 아이젠하워 행정부에 의한 확전계획 수립과정을 겪은 브래들리의 발언은 미국 전쟁지도부에서 이루어진 정치와 군사 간의 관계변화를 의미한다.

마지막으로 미국의 확전계획 수립과정에서 나타난 정치적 관점과 군사적 관점의 조율은 전쟁지도에 있어 정치와 군사간의 관계에 대한 좋은 사례를 제시한다. 전쟁 중 확전은 새로운 전쟁의 시작을 의미하며, 확전계획은 새로운 전쟁계획을 의미한다. 클라우제비츠가 언급한바와 같이 전쟁계획은 정치적인 관점이 반드시 고려되어야 한다.⁸⁶⁾ 전쟁의 제한 속에서 진행되는 군사작전들은 작전적인 수준에서 고려되지만 확전계획은 전략적인 수준에서 외교, 경제, 정치 상황에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 그러나 정치적 관점은 군사력 운용에 대한 군사적 관점이 필요하다. 작전적인 수준에서 수립된 OPLAN 8-52가 정권 교체 후 전략수립과정 하에서 NSC-147로 발전하며 다양한 요소들을

86) Carl Von Clausewitz, 앞의 책, 997쪽.

고려하는 과정은 전략적인 수준에서의 전쟁지도 행위를 이해하는데 많은 함의를 제공할 것이다.

(원고투고일 : 2019. 10. 4, 심사수정일 : 2019. 11. 11, 게재확정일 : 2019. 11. 25)

주제어 : 6.25전쟁, OPIAN 8-52, NSC-147, 아이젠하워, 정치적인 관점과
군사적 관점, 확산계획

<참고문헌>

1. 1차 자료

- 국방군사연구소, 『한국전쟁자료총서2: 미 국가안전보장회의문서』, KoreaII (1951~1954), 군사편찬위원회, 1996.
- Eisenhower Library. “Text of Address by Dwight D. Eisenhower, Republican Nominee for President, Delivered at Detroit, Michigan, October 24, 1952,” Eisenhower Library, accessed August 11, 2018, https://www.eisenhower.archives.gov/research/online_documents/korean_war/I_Shall_Go_To_Korea_1952_10_24.pdf. pp.1~4.
- NARA. JCS 941479, RG 218, Records of the Administrative Offices of the JCS (Joint Secretariat), 1941-78, 218.2.1 General Records, Messages Relating to Operations in the Far East, 1950-53, Entry 94A, Outgoing Messages (“Declassified”), 1953, Box 10, Outgoing Messages, 4/1/53-5/30/53; 6/2/53/-7/31/53,
- NARA. “Operation Plan, CINCUNC No 8-52”(1952.10.15), RG 218, Korea (3-19-45), Sec. 139, B. P. Pt. 4-5, Geographic File, 1951-53, Box 47.

2. 2차 자료

- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 제11권 고지쟁탈전과 휴전협정 체결』, 국군인쇄창, 2012.
『6·25전쟁 제10권 휴전회담 고착과 고지쟁탈전 격화』, 국군인쇄창, 2012.
- 김보영, 『전쟁과 휴전』, 한양대학교 출판부, 2016, 396쪽.
<https://doi.org/10.978.897218/5130>
- 김수남, 「한국전쟁기간 중 미국의 문민통제: 트루먼과 맥아더의 관계」, 『국제정치논총』 제30집 2호, 1991.
- 남정옥, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』, 한국학술정보, 2010. <https://doi.org/10.978.89268/08542>
- 이종관, 「6·25전쟁 당시 미국의 핵무기 정책 : 아이젠하워 정권을 중심으로」, 『군사』 제78호(2011).
- 정옥식, 『핵의 세계사』, 아카이브, 2012.
- 최정준, 「6·25전쟁 시기 미국의 원자탄 사용 논의와 그 함의」, 『21세기

- 정치학회보』 제28집 4호, 2018.
- Betts, Richard K., *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance* (Washington D.C : The Brookings Institute, 1987).
- Bradley, Omar N.and Blair, Clay. *A General's Life*(New York: Simon & Schuster, 1983).
- Casey, Steven at el, 이상호, 박성진 역, 『한국전쟁 연구의 새로운 접근』, 한국학중앙연구원 출판부, 2017. <https://doi.org/10.979.115866/3988>
- Clausewitz, Carl Von 김만수 역, 『전쟁론』, 갈무리, 2016, <https://doi.org/10.978.896195/1425>
- Crabb Jr, Cecil V. and Mulcahy, Kevin V., *Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Reagan*, Louisiana: Louisiana State University Press, 1986.<https://doi.org/10.1177/002234338802500312>
- Eisenhower, Dwight D., 정홍진 역, 『아이젠하워 회고록』, 한림출판사, 1978.
- Dingman, Roger. “Atomic Diplomacy during the Korean War.” *International Security*, 13, Winter(1988/89). <https://doi.org/10.2307/2538736>
- Foot, Rosemary. “Nuclear Coercion and the ending of the Korean Conflict.” *International Security*, Vol.13, 3(1988–1989). <https://doi.org/10.2307/2538737>
- Higgins, Trumbull. *Korea and the Fall of MacArthur*(New York: Oxford Univ. Press, 1960).
- Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil–Military Relations*, (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1957). <https://doi.org/10.1086/ahr/63.2.368>
- James, Clayton D. and Wells, Anne S., *Refighting the last war: Command and Crisis in Korea*(New York: The Free Press, 1993). <http://dx.doi.org/10.2307/2168969>
- Medhurst, Martin J., “Text and Context in the 1952 Presidential Campaign: Eisenhower’s “I Shall go to Korea” Speech,” in *Presidential Studies Quarterly*, 30,3(Sep. 2000).
- Schnabel, James F. and Watson Robert J., 국방부전사편찬위원회 역, 『미국 합동참모본부사 한국전쟁』 하, 국방부전사편찬연구회, 1990.
- Schulte, Paul. “Tactical Nuclear Weapons In NATO And Beyond: a

Historical and Thematic Examination,” in Tom Nichols, Douglas Stuart and Jeffrey D. McCausland, ed., *Tactical Nuclear Weapons And NATO*(Pennsylvania :U.S. Army War College, 2012).

Spanier, John W., *Truman—MacArthur controversy and the Korean War*(New York: Norton, 1965).

Strachan, Hew. *The Direction of War : Contemporary strategy in Historical perspectives*(Cambridge University Press, 2013).
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107256514>

Stueck, William. 서은경 역, 『한국전쟁과 미국의 외교정책』, 나남, 2005, 286쪽.

3. 기사

「개성, 원자폭탄 맞을 뻔 했다」, 『프레시안』, 2012, 2, 16.

“Eisenhower visits Korea Front; says He has ‘No Trick Solutions’; Crusier bringing him from Guam,” The New York Times, December 6, 1952.

“U.S. Papers Tell of '53 Policy to Use A-Bomb in Korea,” The New York Times, June 8, 1984.

(Abstract)

A Research on the Process of Making Korean war Escalation Plan in the United States

Yoon, Hyun-jin

The purpose of this paper is to analyse the Process of Making Korean war Escalation Plan in the United State. To this end, this paper differentiating the two periods based on when the U.S. administration was replaced from Harry S. Truman administration to the Dight D. Eisenhower administration. The focus of the analysis is on how the United States has coordinated its political and military views as the political goals of the war change.

The U.S. has established OPLAN 8-52 and NSC-147. OPLAN 8-52 was drawn up mainly from the military view, while The NSC-147 was designed mainly on the context of coordinated political and military view. This is because the change in the political situation in the United States has changed the war goal. Thus, the Eisenhower administration established the NSC-147 by coordinating its political and military views.

This Paper has three implications. First, political views were not just a unilateral control of military views. and they were not just in conflict. The second is that the politics and the military's perception of war changed in the course of the Korean War. Finally, the case of this paper provides a good example of the relationship between politics and military in war planning.

Keywords : Korean War, OPLAN 8-52, NSC-147, Eisenhower, Politico-Military, Escalation