

Journal of Military History
2022, No. 122, pp.421-462
<https://doi.org/10.29212/mh.2022..122.421>
Printed in the Republic of Korea

전략대안의 창출과 선택

— “솔라리움 프로젝트(Project Solarium)” 사례 —

이진기 | 국방대학교 군사전략학과 박사과정

손한별 | 국방대학교 군사전략학과 부교수, 교신저자

- 목 차
1. 문제제기
 2. 전략기획의 개념적 검토
 3. 미국의 “솔라리움 프로젝트(Project Solarium)”
 4. 한국에 주는 함의

초 록 전략기획은 목표를 달성하기 위한 방법과 수단을 선택하는 과정이다. 따라서 다양한 전략대안을 창출하고 선택하는 과정은 전략기획의 핵심적인 단계를 차지한다. 위협을 정확히 인식하고, 전략대안을 탐색하고 분석하며, 전략을 선택하고 조직의 역량을 결집하는 일련의 과정을 수행하기 위한 전략기획의 조직과 절차, 방법 등이 발전되어야 한다.

미국의 “솔라리움 프로젝트”는 냉전 초기 아이젠하워 행정부가 소련에 대한 전략대안을 탐색하기 위해 운영하였으며, 역사상 가장 성공적 전략기획의 과정으로 평가된다. 최고 관리자인 대통령의 지침과 전략기획위원회인 둘리틀 패널의 운영, 전략기획팀이었던 세 개의 팀의 역동적 활동을 통해 전략대안이 창출 및 선택되었으며, 이는 “뉴룩(New Look) 정책”으로 구체화되어 냉전기 전체를 관통하는 對蘇전략으로 확립되었다.

주제어 : 전략기획, 국가안보전략, 냉전, 아이젠하워,
솔라리움 프로젝트

(원고투고일 : 2021. 12. 22, 심사수정일 : 2022. 2. 15, 게재확정일 : 2022. 3. 3.)

1. 문제제기

미국의 대통령으로 취임한 조 바이든(Joseph R. Biden Jr.) 대통령은 지난 2월 “전략적 경쟁(Strategic competition)”이 미·중 관계의 미래가 될 것이라고 밝혔다.¹⁾ 전직 대통령인 도널드 트럼프(Donald J. Trump)의 중국에 대한 분명하고 공격적인 발언보다는 외교적이고 순화된 표현인 것만은 분명했지만, 이전 행정부보다 불확실성이 감소했다고 평가하기 어렵다. 첫째는 미국의 다자주의적 대응에 있다. 다자주의는 곧 미·중 경쟁에 참여하는 국가들이 확대되는 것을 의미하며, 참가국의 확대는 결국 갈등 영역의 확대로 이어질 것이다.²⁾ 둘째는 권위주의 국가인 중국에 대항하기 위해서 민주국가의 전선을 기반으로 중국과의 다차원적인 경쟁구도를 확대하고 있다.³⁾ 셋째, 냉전과 달리 경제적 상호의존이 심화되어 있는 상황은 미중 경쟁의 불확실성을 보다 강화한다. 중국에 대한 압박의 수위가 높아질수록 미국 내의 경제적 피해가 발생하는 모순이 발생하는 것이다.⁴⁾

1) Aravinda Korala, "US-China relations: new era of great power competition will leave the whole world better off," *US-China Relations* (16 March, 2021), <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3125241/us-china-relations-new-era-great-power-competition-will-leave-whole> (검색일: 2021.6.21).

2) 박병광, 유현정, “美 바이든 행정부의 대중국정책 전망 및 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 114 (March 2021), pp. 4-6.

3) Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” *U.S. Department of State* (July 23, 2020), <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> (검색일: 2021.6.21).

4) Joseph Nye, "For the US and China, interdependence is a double-edged sword," *Financial Times* (February 4, 2020), <https://www.ft.com/content/b3f5e946-4441-11ea-9a2a-98980971c1ff> (검색일: 2021.6.21).

불확실성은 외부요인뿐만 아니라 내부요인의 변화에 따라서도 증폭된다. 위협에 대한 인식의 주관성, 위협대응의 목표의 상이성, 방법과 수단의 우선순위에 따라서 불확실성이 증가하기 때문이다. 즉, 불확실성은 실존하는 위협에 대한 정확한 평가의 부재와 내부 구성원의 대응방안에 대한 시각차에 의해 가속화된다. 이러한 복잡한 전략적 상황을 타개하기 위해서는 전략적 목표를 달성하기 위한 합리적인 대안을 찾는 과정이 무엇보다 중요하다. 따라서 위협을 정확히 인식하고, 전략적 대안을 탐색하고 분석하며, 대안을 선택하고 조직의 역량을 결집하는 일련의 과정을 수행하기 위한 전략기획의 조직과 절차, 방법 등이 발전되어야 하며, 창출된 전략대안은 전략으로서의 요건을 갖추어야 한다.

미국 내에서는 전략기획의 모델로서 “솔라리움 프로젝트(Project Solarium)”의 부활이 언급되고 있다. 2014년 미 육군 참모총장 레이먼드 오디에르노(Raymond T. Odierno)는 ‘솔라리움 2014’라는 구호 아래 미 육군의 미래 방향을 형성하기 위한 노력을 시작하였다. 2014년 7월 9일부터 11일까지 미국 캔자스주 포트 레벤워스(Fort Leavenworth)에 있는 미 육군교육사령부 연합군센터에 육군 고위 지휘관 100명을 모아서, 미래 육군에 영향을 미치는 전략적 문제를 식별하고 해결안을 마련하고자 했다.⁵⁾ 중국과의 경쟁이 본격적으로 진행된 이후부터는 새로운 정부가 들어설 때마다 솔라리움 프로젝트의 필요성이 언급되기도 하였고,⁶⁾ 국방수권법에 따라 설립된 “사이버공간 솔라리움위

5) U.S. Army, "Solarium 2014," *U.S. Army* (June 30, 2014), <https://www.army.mil/standto/archive/2014/06/30/> (검색일: 2021.6.21).

6) 트럼프 행정부가 들어서기 직전 중국에 대한 솔라리움 프로젝트가 필요하다는 주장이 조야에서 등장하였으며, 바이든 정부 시기에도 국가전략을 만들기 위해 취임 초기 100일 동안 새로운 솔라리움 프로젝트가 필요하다는 주장이 제기된 바 있다, Aaron Friedberg, "A U.S. 'Solarium Project' for China," *The Wall Street Journal* (August 26, 2015),

원회(Cyberspace Solarium Commission)”는 2020년 3월 사이버 억제전략 강화를 골자로 하는 결과보고서를 내놓기도 했다.⁷⁾

솔라리움이라는 제도화된 노력이 반복적으로 등장하는 이유는 외부 위협을 정확하게 판단하고 내부의 역량을 결집시킬 수 있는 전략대안을 창출하고 선택하기 위한 모범적 사례로 평가되기 때문이다. 먼저, 집단 지성을 활용하여 전략대안을 탐색하는 방법은 민주국가의 의사결정에서 정당성을 부여하는 효과적인 수단이다. 최근의 솔라리움 프로젝트가 재조명되는 이유는 외부적으로는 미·중 경쟁이 과거 미소 냉전과 유사하게 강대국의 패권 경쟁의 형태를 띠는 것도 있겠지만, 내부적으로는 독단적인 의사결정 체제를 추구하는 트럼프 대통령의 행동에 대한 반작용이라는 분석도 존재한다.⁸⁾ 그만큼 민주국가에서는 전략적 수준의 평가나 대안 탐색에서 다양한 의견 취합이라는 과정이 결과보다 중요할 수 있다.

다음으로는 외부 위협이 변화하고 내부 능력의 한계가 존재한다는 점이다. 외부 위협이 불확실하고 커진 만큼 이에 대응하는 미국의 능력이 가늠되지 않을 때 솔라리움이 필요하다는 목소리가 커지게 된다. 얼마만큼의 재원을 투자할지 모르는 상황에서는 예산 전문가나 입법 전문가들의 조언이 전략가의 결심을 바꿀

<https://www.wsj.com/articles/a-u-s-solarium-project-for-china-1440609226>
; Ronald Marks, "#21: Produce A New 'Project Solarium,'" *Atlantic Council* (February 9, 2021),

<https://www.atlanticcouncil.org/uncategorized/21-produce-a-new-project-solarium/> (검색일: 2021.6.21).

7) United States of America Cyberspace Solarium Commission, *CSC Finished Report* (March 2020), <https://www.solarium.gov/home> (검색일: 2021.7.10.).

8) Kori Schake, "Trump Doesn't Need a Second 'Solarium,'" *The Atlantic* (October 30, 2018),

<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/10/what-eisenhower-could-teach-trump-about-strategy/574261/> (검색일: 2021.6.21).

수도 있다. 자원은 한정되어있고 위협은 지속적으로 추가 식별되는 상황이라면 국가는 우선순위를 선택해야 하는 상황에 직면한다.

그렇다면 솔라리움 프로젝트는 과연 무엇이었으며, 미국의 전략기획에 있어서 어떠한 역할을 하였는가? 솔라리움 프로젝트가 만들어낸 전략대안은 무엇인가? 이 같은 질문들에 대한 답변을 찾기 위한 과정이 본 연구의 출발점이다. 본 연구는 전략기획의 주요 단계로서 전략형성과 전략대안 탐색을 위한 조직과 절차, 방법을 검토한다. 아울러 전략기획을 위한 조직의 구성과 운영의 가장 모범적인 사례로 아이젠하워 행정부의 솔라리움 프로젝트를 분석한다. 솔라리움 프로젝트의 배경, 기획조직의 구성, 전략대안 창출과 선택의 과정, 결과 등을 구체적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 솔라리움 프로젝트로부터 얻을 수 있는 교훈과 한계 등을 확인하여 오늘날 한국의 전략기획 과정에 주는 함의를 도출하고자 한다.

2. 전략기획의 개념적 검토

가. 전략기획의 개념과 목적

인간 사이의 싸움이 시작된 이래 상대방을 어떻게 이길 것인가에 대한 계획과 방법이 필요했다. 고대 그리스의 군사령관을 의미하는 “strategos”에서 전략(strategy)의 어원을 찾는 것은, 전략이 전장에서 기계적인 전투 활동을 지휘하는 것에 머물렀던 근대 이전의 상황을 잘 보여준다. 그러나 나폴레옹 전쟁 이후에는 군사적 차원에서 경제적, 사회적 차원으로 영역이 확대되었으며,⁹⁾ 세계대전을 거치면서는 전쟁의 계획과 준비의 중요성이 강

조되면서 시간적인 범위도 확장되었다.¹⁰⁾ 웹스터 사전은 전략을 “전시나 평시에 채택된 정책을 최대한 지원하기 위해 한 국가 또는 국가군의 정치, 경제, 심리, 군사력을 운용하는 술과 과학”으로 정의한다. 오늘날 전략이라는 용어는 정치, 경제, 사회적 차원에서 광범위하고 다의적으로 사용되고 있지만, 전쟁의 준비와 실행이라는 핵심적인 의미는 변하지 않는다.

국가안보전략은 정치영역에서 제시된 목표(ends)를 달성하기 위해 요구되는 다양한 국가 수단(means)을 건설하고 운용하는 방법(ways)으로서 정의된다. 안보전략은 안보목표를 달성하는 방법이며 수단을 선택한다는 점에서, 안보전략의 수립과정은 외교, 국방, 국가정보, 경제전략 등 기능별 전략기획의 중추적인 위치를 차지한다. 안보전략은 국가안보 비전과 임무, 목적과 목표를 달성하는 방법을 제시하고, 국가안보조직을 더욱 창의적으로 만들며 구성원을 통합한다. 또 기획과 관리 과정에의 참여를 유도하여 집행의 효과성을 높일 수 있다.

안보전략이 필요한 보다 근본적인 이유는 “미래의 변화와 불확실성”, “불확실성과 우연, 마찰”로 점철된 전쟁의 특성으로부터 도출된다.¹¹⁾ 안보전략이 국가안보목표를 달성하기 위한 것이라면, 핵심적인 역할은 미래 예측과 준비를 통해 미래를 통제하는 것이다. 그러나 미래는 항상 불확실성의 영역에 있다.¹²⁾ 불확실한 미래 안보환경 속에서, 안보전략은 “무엇이, 얼마나 국가를

9) 박창희, 『군사전략론』 (서울: 플래넷미디어, 2013), pp. 77-83.

10) 리델하트는 전략을 전투와 군사적 영역을 탈피하여 군사력에 대한 계산, 동원, 조정, 절약, 집중 등을 포괄하는 개념으로 이해했으며, 비전투적 영역과 평시 군사력 건설로 개념을 확대하였다. B. H. Liddel Hart, *Strategy* (New York: Sognet Book, 1967), pp. 319-321.

11) Carl von Clausewitz, 『전쟁론』, 김만수 역 (서울: 갈무리, 2016), 제1편 1장.

12) Zalmay Khalizad and David Ochmanek, *Strategy and Defense Planning for the 21st Century* (Santa Monica: RAND Corporation, 1997), pp. 45-49, 74-83.

위협하는가?”와 “어느 정도의 대응능력이 필요한가?”의 핵심질문에 대한 답을 제공해야 한다. 따라서 국가는 생존을 위해 “위협” 자체를 감소시키거나 “취약성”을 감소시키는 노력이 필요하다.¹³⁾ 그러나 각각의 방안은 결코 완전하지 않다. 하나의 방안은 다른 부분의 약화를 가져오고, 선택에 따른 위험(risk)을 가지고 있다.

결국, 미래의 안보를 위해 어떻게 준비해야 할 것인가를 고민하는 전략기획은 무엇보다 중요하다. 그러나 전략기획은 결코 고정된 상황 속에서 이루어지지 않는다. 다양한 절차와 방법, 조직이 발전해왔지만, 전략기획은 태생적으로 미래에 대한 “추측”에 기반한 작업이다. 맥마스터가 최근 미국의 전쟁을 두고 제시한 세 가지 교훈은 중요한 의미를 가진다. 전쟁은 정치적이며(political), 인간적이고(human), 그 때문에 불확실하다(uncertain)는 것이다.¹⁴⁾ 의도와 능력을 정확히 알 수 없는 상대만 있는 것이 아니라, 국내정치에 민감한 정치인과 투표권을 가진 시민들도 불확실성의 영역에 있다. 그러므로 전략기획은 계획(plans)이 아니라 준비(preparation)라는 그레이의 주장은 합당하다.¹⁵⁾

학자마다 전략기획의 과정과 절차, 핵심질문에 대한 정의는 다르지만, 일반적인 전략기획의 과정은 아래의 <그림1>과 같다. ① 기획을 위한 계획 단계, ② 환경평가 단계, ③ 전략적 방향 설정 단계, ④ 전략형성 단계, ⑤ 전략집행 단계, ⑥ 통제와 평가 단계로 구분된다. 본 연구가 집중적으로 살펴볼 단계는 전략형성

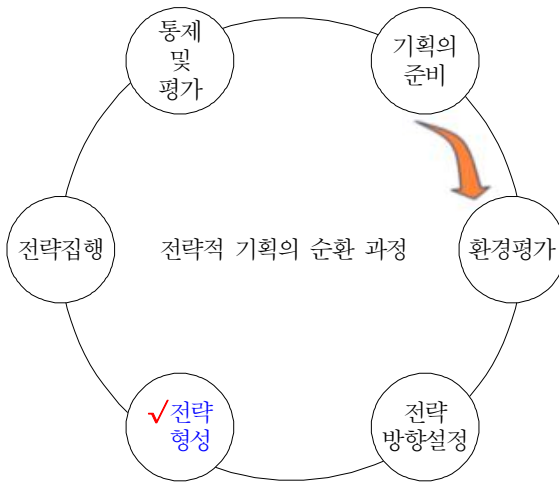
13) 위험, 도전, 취약성, 위협 등 주요 개념에 대한 대표적 이론 연구로, Hans G. Brauch, et al., *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security* (Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2011), pp. 61-106 참고.

14) H. R. McMaster, “The Pipe Dream of Easy War,” *The New York Times* (2013.7.20.), <https://www.nytimes.com/2013/07/21/opinion/sunday/the-pipe-dream-of-easy-war.html>

15) Colin Gray, *Strategy and Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 30-34.

단계인데, 전략형성은 주어진 문제를 해결할 수 있는 수단을 채택하는 과정을 의미한다. 결과물로서 전략은 전략형성 과정이 종료되는 시점에 전략계획서로 완성된다.¹⁶⁾

<그림1> 전략기획의 과정



※ 출처: 박홍윤, 『공공조직을 위한 전략적 기획론』, p. 105.

나. 전략대안의 창출과 선택

전략형성의 절차에 대한 정형화된 틀이 있을 수 없으나, 문제의 정의 → 전략대안의 탐색 → 전략대안의 분석 → 전략대안의 선택 → 전략계획서의 작성 → 전략계획서의 공개 및 활용의 순으로 이루어진다.¹⁷⁾ 미래에 대한 예측과 기존전략을 비교하고 분석함

16) 박홍윤, 『공공조직을 위한 전략적 기획론』 (서울: 대영문화사, 2014), pp. 106-108.

17) Ibid., pp. 282-285.

으로써 문제를 정의하고, 변화하는 대내외 환경 속에서 목표를 달성하는 방법으로서의 전략적 대안을 탐색하며, 비교분석을 통해 전략적 대안을 선택한다.¹⁸⁾ 이렇게 선정된 전략은 전략서로 작성 및 공개, 활용된다.

본 연구는 안보전략의 필요성과 목적, 전략기획의 절차, 전략이 갖추어야 할 요건 등을 고려하여, 창출 및 형성되는 전략대안의 세 가지 목표를 제시한다. 첫째, 안보환경의 변화와 불확실성에 대한 적응(adapting)이다. 불확실한 상황에서 직면하게 되는 안보환경에 적절하게 대응한다는 것으로, 속도(speed), 기민성(agility), 유연성(flexibility) 등이 요구된다. 적응력을 높이기 위해서는, 우선 적실한 내외부 환경평가가 필요하다. 다음으로는 전략기획 절차 자체를 간소화하거나, 상황변화에 따라 기획의 주기를 축소하는 방법이 있고, 아울러 모듈화된 국방력을 확대함으로써 수단의 적응력 자체를 높이는 방법도 있다.

둘째, 우호적인 안보환경을 적극적으로 조성(shaping)할 수 있어야 한다. 스스로 전략환경을 조성함으로써 불확실성을 감소시키고, 위협의 발생 자체를 예방하는 것을 의미한다. 주도적으로 국제적 제도와 규범을 규정하고, 관련국들에게 전략적 이익과 제재를 부여함으로써 유리한 안보환경을 조성한다는 것이다. 이를 위해서는 다양하고 강력한 국가 능력을 보유할 뿐만 아니라, 외교, 정보, 군사, 경제(DIME) 등 제 요소를 융합하기 위한 안보전략이 요구된다. 아울러 분명하지만 전략적인 메시지를 상대방에게 전달할 수 있는 소통(communication)의 중요성도 부각된다.

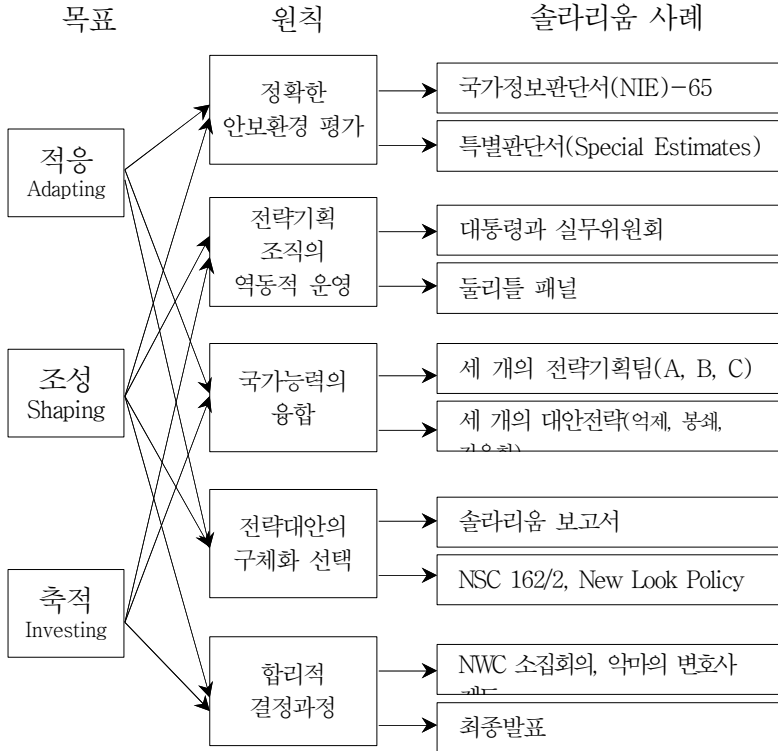
셋째, 안보환경 변화에 대비하기 위한 능력을 축적(investing)해야 한다. 가장 간결한 방법이지만 가장 많은 비용이 소요되는

18) 일반적으로 전략대안을 평가하는 기준은, 효과성과 능률성, 적합성, 타당성, 시행가능성, 일관성, 모험성, 적시성, 대응성과 적응성 등이 있다. 박홍윤, 『공공조직을 위한 전략적 기획론』, pp. 299-302.

방법으로, 목표나 방법의 변화가 아니라 안보환경 변화에 대응할 수 있는 능력을 축적하는 것이다. 정보 우위의 유지, 연구개발의 확대, 군사과학기술의 혁신, 국방력의 증강, 동맹 및 협력국의 확대 등이 대표적인 축적의 방법이다. 아울러 내부역량의 결집하고 내부의견의 합일성을 추구하는 것도 축적을 위한 중요한 과제이다. 본 연구는 민주국가의 내부역량 결집을 위한 방법론으로써, 합리적 절차 정립과 조직구성, 다양한 전략대안을 제시해야 함을 강조한다.

위의 세 가지의 개념을 통해서 최적의 전략대안을 창출 및 선택하기 위한 5가지 원칙을 도출할 수 있다. 첫째는 안보환경의 변화를 정확하게 파악하고 기민하게 대응할 수 있어야 한다. 정확한 내외부 평가를 위한 국가정보력이 무엇보다 중요하지만, 정보순환단계를 단축하는 것도 중요하다. 두 번째는 전략기획을 위한 조직의 역동적인 운영이다. 최고관리자, 전략기획위원회, 전략기획팀을 적절하게 구성하고, 역할을 정립해야 한다. 세 번째는 적응, 조성, 축적을 위한 제 국가 능력을 융합해야 한다. 다양한 안보 유관부처 및 전문가의 참여가 요구된다. 넷째, 선택 가능한 다양한 전략대안을 구체화하고 체계적인 분석에 의해 선택해야 한다. 마지막으로 전략형성 과정 전반에서 합리적 결정 과정이 담보되어야 한다.

<그림2> 논문의 분석 틀



3. 미국의 “솔라리움 프로젝트(Project Solarium)”

전략대안의 탐색과 선택은 전략기획의 핵심적인 단계이다. 전략형성의 모범적인 사례로 평가되는 솔라리움 프로젝트에 대한 정확한 이해를 통해 전략기획을 위한 교훈과 함의를 도출할 수 있다. 본 연구에서는 우선 구체적으로 솔라리움 프로젝트의 배경과 진행과정을 확인하고, 구분된 전략 방향만큼이나 중요했던 세

개로 나뉘었던 팀의 구성원들을 분석한다. 마지막으로 선택된 전략대안을 바탕으로 아이젠하워 대통령이 프로젝트를 통해서 추구하려던 목표와, 그것이 어떻게 국가안보정책으로 구현되었는지를 추적할 것이다.

가. 새로운 전략기획의 요구

솔라리움 프로젝트를 이해하기 위해서는 우선 프로젝트의 시점인 1953년의 상황에 대한 이해가 필요하다. 1953년은 6·25전쟁이 휴전된 시점이었다. 6·25전쟁은 자유진영과 공산진영 누구의 승리도 주장할 수 없는 결말을 맞이하였다. 그리고 본격적인 냉전이 시작된 시점이기도 하였다. 이러한 냉전의 초입에서 미국 내부에서는 소련에 대한 국가전략에 대한 치열한 내부적 갈등이 존재하였다. 6·25전쟁으로 확인된 것은 소련이라는 공산주의 국가가 전 세계에 공산주의의 영향력을 확대하려는 분명한 의도를 갖고 있었고, 자유주의 세계에 대한 직접적인 위협으로 인식되었다는 사실이다.

소련에 대응하기 위한 NSC-68은 장기간의 재래식 군사력을 포함한 강력한 군사적 대응을 기조로 삼고 있는 ‘경성 봉쇄전략(Hard Containment Strategy)’이었다.¹⁹⁾ 이러한 봉쇄전략의 기조는 트루먼 행정부로부터 물려받은 것이었다. 아이젠하워 정부로 바뀌었지만 봉쇄전략의 기조가 NSC-153/1 문서에서도 여전히 살아있었다. 새롭게 바뀐 정부 구성원들은 봉쇄전략의 한계를 지적하였고, 봉쇄전략이 아닌 자유화 정책(a policy of liberation)을 촉구하는 지지자들의 압력을 받고 있었다. 군사적 공격이 아닌 방법으로 공산주의 정권을 붕괴시키고 소련의 통치하에 고통받는 국민

19) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 177.

을 자유화시키기 위한 적극적인 행동을 요구한 것이다.²⁰⁾ 소련의 변화를 기다리는 ‘봉쇄’와 적극적인 행동으로 소련을 변화시키려는 ‘자유화’라는 상대적인 전략 대안에서 접점을 찾지 못하고 있었다.

예산도 중요한 변수였다. 1950년에 국방비 상한선을 135억 달러로 제한하려는 미국이었지만, 전쟁이 시작되고 1년이 채 되지 않은 1950년 12월 1일에 482억 달러의 국방비를 책정하게 된다.²¹⁾ 이런 국방비 증가가 지속된다면 1959년까지 미국은 440억 달러의 적자를 안게 될 것이었다.²²⁾ 비록 전쟁에 의한 결과였지만, 봉쇄전략을 위해 트루먼 행정부가 추진한 급격한 국방비의 증가는 아이젠하워 정부에게는 부담이었다. 그렇다고 전쟁이라는 과격한 방안도 좋은 해결책은 아니었다. 아이젠하워는 단순한 보복적 공격 역량은 소련의 위협에 대응하는 완전한 해결책이라고 생각하지 않았다. 평화적인 방법에 의해서만 진정한 의미의 자유화가 가능하다고 확신하였다.²³⁾

아이젠하워 대통령은 봉쇄와 자유화라는 양극의 스펙트럼 사이 어딘가에 존재하는 합리적인 위치를 찾아야만 했다.²⁴⁾ 아이젠하워 행정부는 6·25전쟁과 냉전의 심화라는 이전 정부에서 시작된 과제를 가지고 국가 운영을 시작하였다. 하지만 그는 국방비의 과도한 증가만을 우려하지는 않았으며,²⁵⁾ 자신 앞에 놓인 사건에 대하여 수동

20) Robert J. Watson, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy 1953-1954* (Washington D.C.: Historical Office of the Office of the Secretary of Defense, 1998), p. 11.

21) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, p. 111.

22) Ibid., p. 144.

23) Ibid., p. 126.

24) Glenn H. Snyder, "The 'New Look' of 1953," in Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn G. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (NY: Columbia University Press, 1962), pp. 407-409.

25) 아이젠하워는 제2차 세계대전 이후 몇 년 동안 안보예산을 대폭 삭감한 트루먼 행정부에 분노하기도 하였다. Paul Lettow, "Ike's Triumphs," *National Review*

적이거나 방어적으로 대응하기보다는 주도권을 잡기 위해 노력하는 기획가로 평가된다. 그는 미국이 포괄적이고 일관적이며 장기적인 관점에서 구축된 냉전 전략을 추구해야 한다고 강조하였다. 따라서 아이젠하워 대통령은 냉전의 시대를 맞이한 미국이 소련, 공산화된 중국, 그리고 공산주의 위성국가와의 지속적이고 격렬한 경쟁에서 유리한 조건을 확보하기 위한 노력이 필요하다고 역설하였다.²⁶⁾ 전략기획의 목적과 장점을 잘 이해하고 있는 아이젠하워가 국가안보 전략을 개발하기 위한 강력한 전략기획 체계를 수립하는 것에 관심을 가지게 된 것은 전혀 이상한 일이 아니었다.²⁷⁾

나. 전략기획 조직의 구성

1) 최고 관리자: 아이젠하워

아이젠하워는 1953년 5월 8일 백악관 옥상에 있는 일광욕실 (solarium, 솔라리움)에서 주요 정책입안자와의 비공식 회의에서 “솔라리움 프로젝트”를 구상했다. 오후 5시부터 6시 45분까지 대통령과 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles) 국무장관은 새 행정부가 직면한 외교 정책 문제를 해결하기 위한 전략대안에 대해 논의했다. 두 사람은 트루먼 행정부가 NSC-68에서 기획한 연간 국방비를 3배나 증가시킨 봉쇄전략이 미국을 필연적으로 외교적·경제적 재앙으로 이끌 것이라는 생각을 공유했다. 그러나 아이젠하워는 덜레스 국무장관의 동서 동맹에 대한 냉혹한 평가와 시간은 미국의

LXX, no. 10 (May 28, 2018), pp. 37-38.

26) Robert R. Bowie and Richard H. Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 75-80.

27) Paul Lettow, "U.S. National Security Strategy: Lessons Learned," *Texas National Security Review*, Vol. 4, Issue 2 (Spring 2021), p. 123.

편이 아니므로 소련과의 전쟁도 감수해야 한다는 생각에 동의하지 않았다. 아이젠하워는 대통령 후보 시절부터 주장한 소련에 대응하기 위해서 모든 수단을 동원해야 한다는 롤백 전략(Rollback strategy)과 같은 대담한 정책이 필요하다고 믿고 있었기 때문이다.²⁸⁾

아이젠하워는 그 순간 덜레스 국무장관과 같이 자신과 의견이 다른 미국 내부에 존재하는 전략가들의 생각을 하나의 방향으로 응집시킬 필요를 느꼈다.²⁹⁾ 아이젠하워 대통령은 덜레스에게 영민하고 젊은(bright and young) 전략가들로 구성된 세 개의 프로젝트팀을 구성할 것을 지시했다.³⁰⁾ A팀은 미국의 경제 및 군사력을 장기적인 관점에서 구축하고 소련이 가지고 있는 내부적인 취약성을 신중하게 이용할 수 있는 개선된 형태의 ‘봉쇄전략’을 발전시킬 것을, B팀은 소련이 구축한 지정학적 구역에 하나의 선을 그리고 이 선을 넘으면 핵 공격을 포함한 대규모 보복과 전쟁을 촉발할 것이라는 점을 분명하게 알리는 ‘억제전략’을 개발하라고 지시했다. C팀은 일반적인 전쟁이 아닌 은밀한 행동, 심리전, 경제전과 같은 다양한 수단을 통해서 소련을 약화시키고 자유 세계를 고무하는 승리의 환경을 창조하는 ‘롤백 전략’ 혹은 ‘자유화 전략’을 구상하라는 지시를 내렸다.³¹⁾ 네 번째 전략팀도 존재하였는데, 이는 소련의 핵 능력이 미국을 실질적으로 위협하기 전에 소련의 핵 능력을 파괴하는 ‘예방전쟁’이었다. 이후 소련으로부터 보복당할 위험성이 크다는 판단으로 네 번째 전략은 배제하였다.³²⁾

28) Robert R. Bowie and Richard H. Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, pp. 124-125.

29) Emmet John Hughes, *The Ordeal of Power: A Political Memoir of the Eisenhower Years* (NY: Macmillan Publish Company, 1975), p. 51.

30) *Ibid.*, p. 125.

31) *Ibid.*, pp. 125-126.

32) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, p. 144.

2) 전략실무위원회: 돌리틀 패널(Doolittle Panel)

아이젠하워는 5월 8일 솔라리움 프로젝트를 구상하고 실무위원회를 구성한다. 실무위원회에는 국가안보특별보좌관인 로버트 커틀러(Robert Cutler), 전 중앙정보국장이고 당시 국무차관인 월터 비델 스미스(Walter Bedell 'Beetle' Smith), 그리고 중앙정보국장인 앨런 덜레스(Allen Dulles)가 임명되었다. 아이젠하워는 실무위원회에 솔라리움 프로젝트를 위한 기준 지침을 마련할 것을 주문하였다. 단 하루 만에 기준 지침이 작성 및 승인되고, 아이젠하워는 5월 9일에 세부 지침을 작성하기 위한 협의체 구성을 지시하였다.³³⁾ 협의체의 수장은 제2차 세계대전의 영웅인 제임스 돌리틀(James H. Doolittle) 공군 장군이 선임되었고, 이 협의체는 돌리틀 패널로 불리게 된다. 돌리틀 패널에는 다음의 5명이 포함되었다.

<표1> 돌리틀 패널 명단

성 명	직책 및 이력
제임스 돌리틀(James H. Doolittle)	돌리틀 패널 위원장, 공군 중장
로버트 아모리(Robert Amory Jr.)	중앙정보국 정보부국장, 2차대전 참전용사
리먼 램니처(Lyman L. Lemnitzer)	NWC 부사령관, 육군 중장
딘 러스크(Dean Rusk)	전 국무부 극동아시아차관보, 록펠러재단 회장
레슬리 스티븐스(Leslie C. Stevens)	전 모스크바 해군 무관, 해군 제독

※ 출처 : Cutler, Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs, 15 May 1953, FRUS 1952-1954, Vol. II, p.328.

33) Robert Cutler, Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs, 9 May 1953, FRUS 1952-1954, Vol. II, p. 323; Robert Cutler to W. B. Smith, 15 May 1953, 'Project Solarium', Subject Files 1947-1965, Executive Secretariat, Lot 6D148, RG 59, National Archives and Records Administration, College Park, MD, NARA.

둘리틀 패널의 과업은 솔라리움 프로젝트를 담당할 똑똑하고 젊은 전략가들로 세 개의 팀을 구성하는 일이었다.³⁴⁾ 이를 위해서 각 팀에는 특별히 선발된 5명의 전략가와 당시 국가전쟁대학을 졸업할 예정인 2명의 현역 군인이 포함되어야 한다는 선발 기준이 존재했다.³⁵⁾ 왜 국가전쟁대학을 졸업할 예정인 현역 군인이 포함되었는지에 대한 기록은 명확하게 존재하지는 않지만, 솔라리움 프로젝트를 통해서 전략대안을 탐색하는 핵심 목적 이외에 미래의 전략가를 양성하고자 하는 아이젠하워 대통령과 둘리틀 패널의 의지가 담겨 있었을 것이라는 추측도 가능하다.

둘리틀 패널은 1953년 5월 25일 실무위원회와 함께 소집되어 솔라리움 프로젝트의 기준 지침을 검토한 후, 6쪽 분량의 솔라리움 프로젝트 운영 지침 문서를 제작하기 시작하여 6월 1일에 해당 문서를 완성하였다. 이 문서는 국가정보판단서-65(National Intelligence Estimates-65)가 1957년까지의 소련의 능력을 예측한 내용을 동일하게 적용하였다.³⁶⁾ 일정한 가정사항을 통해서 상황을 제한하는 것은 둘리틀 패널이 프로젝트팀들을 통제하고자 했기 때문이다. 둘리틀 패널이 중요한 이유는 이들이 구상한 틀 내에서 전략대안들을 도출되었기 때문이다. 솔라리움 프로젝트의 각 팀에 전쟁, 벼랑 끝 전술, 내부적 균형이라는 세 종류의 소련 행동과 관련된 전략대안을 분석하도록 운영지침을 구상하였다.³⁷⁾ 둘리틀 패

34) Memorandum of Conversation, Solarium Project, 8 May 1953, '1953,' Lot 66D148, Secretary of State NSC Files, RG 59, NARA.

35) Philip H. Watts to Policy Planning Staff, 12 August 1953, 'Solarium,' Box 43, Policy Planning Council, Alphabetical Files, 1948-1961, Lot 61D167, RG 59, NARA.

36) Paper Prepared by the Directing Panel of Project Solarium, 1 June 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, p. 361.

37) Steven Grundman, "Opinion: Lessons From A Korean War-Era National Security Exercise," *Aviation Week Network* (August 3, 2017), <https://aviationweek.com/defense-space/opinion-lessons-korean-war-era->

널은 전략대안과 관련된 요소를 프로젝트팀들보다 먼저 검토하고 완전성을 제고함으로써, 토론 시에 발생할 수 있는 애매한 상황을 명확하게 정리해주고자 하였다.³⁸⁾

둘리틀 패널은 각 팀에게 국가정보판단서-65 이외에도 12개의 특별 문서를 제공했다. 이 문서에는 국가안보계획과 비용을 요약한 3개의 배경 지식 문서와 4개의 국가정보판단서, 그리고 한 개의 국가정보판단서 부록이 포함되어 있었다. 이 국가정보판단서는 단기간 판단서로 대부분은 1953년 중반이나 1954년 후반까지를 평가하고 있는 문서였다. 또한, 두 개의 특별판단서(Special Estimates)가 제공되었다. 첫 번째는 향후 10년 동안 세계 상황에 대한 장기적 관점의 가정사항들이었고, 두 번째 특별판단서는 남아시아에서 공산주의의 확산을 통제하는데 필요한 구체적인 가정사항들이었다. 각 팀은 초기 단계에서부터 이 문서들을 받았으며, 필요에 따라 추가 정보를 요구할 수도 있었다.³⁹⁾

3) 세 개의 전략기획팀

솔라리움 프로젝트의 목적을 이해하는 데 도움이 되는 방법의 하나는 팀별로 프로젝트에 참가한 인원을 분석하는 것이다. 참석한 인원의 배경이나 성격, 그리고 전문성은 각 팀이 개발해야 하는 전략대안의 성격을 가늠할 수 있는 척도가 될 수 있기 때문

national-security-exercise (검색일: 2021년 6월 21일).

38) Paper Prepared by the Directing Panel of Project Solarium, 1 June 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, p. 362; Robert Cutler to W. B. Smith, 15 May 1953, 'Project Solarium,' Subject Files 1947-1965, Executive Secretariat, Lot 6D148, RG 59, NARA.

39) Project Solarium Special Documents Initially Available, 'General Papers (Col. Bonesteel),' Box 11, Executive Secretary's Subject File Series, NSC Papers, EPL.

이다. 또한, 아이젠하워 대통령이 강조한 영민하고 젊은 전략가에 속하는 군인들이 솔라리움 프로젝트가 종료된 이후에 어떠한 보직을 통해서 활용되었는지를 함께 살펴보는 것도 중요하다. 프로젝트에 참가한 인원들이 국가안보전략을 작성하고 이행하는 부서로 이동했거나 진급을 하여 더 중요한 곳에서 활동했다면, 솔라리움 프로젝트는 ‘교육’이라는 또 다른 중요한 목적이 있었다는 것을 증명할 수 있기 때문이다.

A팀의 경우에는 군사적 행동을 자제하고 경제적 동원을 강조한 트루먼 행정부의 NSC-20/4와 같은 봉쇄전략을 주장할 것이므로, 미국과 자유세계 그리고 소련의 과거 정책과 행동에 대한 철저한 이해와 정치, 군사, 경제, 그리고 심리적인 문제를 기획할 수 있는 척도를 가진 전략가가 필요했다.⁴⁰⁾ NSC-68을 작성한 폴 니츠(Paul Nitze)가 A팀의 팀장으로 고려되기도 했지만, 결과적으로는 봉쇄전략을 최초로 제시한 조지 케난(George F. Kennan)이 임명되었다.⁴¹⁾ 결과부터 말하자면, A팀에 소속되어 있던 전략가들은 솔라리움 프로젝트 이후 최소 준장부터 대장까지 진급하였으며, 합대 사령관이나 주한미군사령관 같은 주요 보직에 중용되었다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 솔라리움 프로젝트는 미래의 전략가를 양성하는 교육 수단으로써의 역할도

40) Annex A, ‘General Papers (Col. Bonesteel),’ Box 11, Executive Secretary’s Subject File Series, NSC Papers, EPL.

41) Robert Bowie와 Richard Immerman은 케난이 가진 소련에 대한 전문성과 전략적 견해를 존중 한 아이젠하워가 케난을 발탁한 것이라고 주장했지만, NSC-68과는 다른 결과물을 만들어야 하는 아이젠하워의 입장에서 NSC-68을 작성한 니츠를 A팀장으로 선발하는 것은 건설적인 비판이 어렵다는 판단에 의해서 니츠가 배제된 것으로 판단하는 것이 더 합리적으로 보인다, Robert R. Bowie and Richard H. Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, p. 127; William B. Pickett (ed.), *George F. Kennan and the Origins of Eisenhower’s New Look: An Oral History of Project Solarium*, p. 6.

수행했다고 판단할 수 있다.

B팀의 경우 분명한 신호를 보내는 억제전략을 만드는 것이 목표였다. 억제전략을 만들기 위해서는 다음의 능력을 갖춘 인재들이 필요했다. ① 공산주의자들의 반응과 대응 방법에 익숙한 지식, ② 공산주의 위성국가와 자유 세계를 구분하는 건전한 정치적·군사적 판단 능력, ③ 비전통적 무기 사용을 포함한 일반 전쟁을 수행하는 미국의 군사 능력에 대한 지식, ④ 전략대안을 지원하기 위해 미국과 나머지 자유 세계의 경제적 능력을 평가할 수 있는 능력 등이 필요했다.⁴²⁾ B팀의 팀장으로는 돌리틀 패널 중의 한 명인 스티븐슨 제독이 내정되었지만, 최종적으로는 핵무기 전문가인 제임스 맥코맥(James McCormack) 공군 소장이 맡게 되었다.⁴³⁾ 아울러 억제전략을 만드는 데 필요한 조건을 채우기 위해서 전문가 중심으로 팀을 구성했는데, 다수의 대학교수와 소련 전문가들을 중심으로 구성하였다.

C팀의 전략대안은 전쟁이 아닌 다양한 수단을 동원하여 소련의 영향력으로부터 세계의 시민을 자유화시킬 수 있는 “롤백 전략”을 발전시키고자 했다. 따라서 C팀의 구성원들은 ① 풍부한 상상력을 바탕으로 군사정치·심리전·체제전복과 관련된 기획을 경험, ② 소련-공산주의 진영의 행동과 반응에 대한 심오한 경험, ③ 한국 및 소련 위성국가 지역의 군사 상황에 대한 지식, ④ 롤백 전략에 필요한 경제적 자원을 평가하는 능력 등을 갖춘 사람이어야 했다.⁴⁴⁾ 최종적으로 C팀의 팀장은 해군전쟁대학 총장인 리처드 코놀리(Richard

42) Annex B, 'General Papers (Col. Bonesteel),' Box 11, Executive Secretary's Subject File Series, NSC Papers, EPL.

43) Richard G. Hewlett and Francis Duncan, 'Atomic Shield, 1947-1952,' in *A History of the United States Atomic Energy Commission Vol. 2* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1969) p. 33.

44) Annex C, 'General Papers (Col. Bonesteel),' Box 11, Executive Secretary's Subject File Series, NSC Papers, EPL.

L. Conolly) 중장으로 선임되었다. C팀의 구성원은 주로 정보 분야에 종사하는 인물들로 이루어졌다. 현역 장교들은 정보업무를 담당한 경험이 있는 사람들로 구성되었다. 롤백 전략을 유지하는 전략대안을 실행하기 위해서는 더 많은 정보를 분석하고 판단하는 능력이 필요했을 것이며, C팀의 구성원들은 주로 정보 분야에서 다양한 경험을 쌓은 인원들로 배치되었다.

<표2> 솔라리움 프로젝트 팀별 명단

	A팀	B팀	C팀
팀장	조지 케난(국무부)	제임스 맥코맥(공.소장)	리차드 코놀리(해.중장)
팀원	타일러 우드(국무부) 해롤드 스미스(해.소장) 조지 A. 링컨(육.대령) 찰스 본스틸 III(육.대령) 해리 시어스(해.대령) 존 모우리(CIA)	존 R. 딘(예비역 육.소장) 캘빈 후버(듀크대 교수) 필립 모슬리(코넬대 교수) 제임스 펜필드(국무부) 엘빈 리건(공.대령) 존 C. 캠벨(국무부)	리먼 L. 램니저(육.중장) 조지 라인하르트(국무부) 킬본 존스톤(CIA) 앤드류 굿패스터(육.대령) 레슬리 브래디(정보국) 해롤드 존슨(육.대령)

※ 출처 : Michael J. Gallagher, "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium," *Intelligence and National Security*, Vol. 30, No. 4 (2015), pp. 466-469.

다. 전략대안의 창출과 선택

1) 전략 창출의 원칙과 운영

아이젠하워는 5월 8일에 “각 팀은 법정에서 좋은 변호사가 소송을 처리하는 방식처럼 전략대안을 다룰 것”을 원한다고 밝혔다.⁴⁵⁾ 실무위원회는 대통령의 지침에 따라 동일한 지침을 기본 지

45) Quoted in Memorandum of Conversation, Solarium Project, 8 May 1953, '1953,' Lot 66D148, Secretary of State NSC Files, RG 59, NARA.

침에 명시하였고⁴⁶⁾, 돌리틀 패널은 "악마의 변호사(Devil's Advocate) 제도"를 운영하여 '비판을 위한 비판'도 서슴지 않는 분위기를 제공하였다.⁴⁷⁾ 돌리틀 패널은 각 팀에 특정 지역 문제나 미국 국내정치 및 국제 체제의 전체적 맥락에서 제안된 행동 방침을 평가할 수 있는 광범위한 질문 목록도 제공하였다. 그리고 패널은 각 팀이 전략 대안을 수립할 때 고려한 가정사항을 명확하게 진술하고, 이러한 가정사항은 다른 팀과 다를 경우는 협조를 통해 조정할 것을 지시하였다. 각 팀은 전략대안을 최종적으로 발표할 때 가능한 효과적으로 팀별 주장을 정리하고, 자신들의 전략대안이 가지고 있는 약점과 반대 주장까지 공개할 것을 지시받았다.⁴⁸⁾

솔라리움 프로젝트의 참여자들은 1953년 6월 8일부터 7월 16일까지 국가전쟁대학(National War College, NWC)의 지하에 모여 팀별 토의시간을 가졌다. 그들은 오전 8시에 일과를 시작하여 점심 식사와 저녁 식사를 위한 시간과 한 시간 정도의 운동 시간을 제외하고 자정까지 토의를 지속하였다.⁴⁹⁾ 6월 8일에 토의가 시작되어 9일부터 11일까지는 모든 팀이 모여서 전체 회의를 했다. 14일부터 20일까지는 돌리틀 패널로부터 추가적인 내용에 대한 지침을 받았으며, 팀별로 각자의 주제에 해당하는 일반적인 내용을 토의했다. 이후 6월 21일부터 7월 5일까지 발표안의 초안을 작성하고, 그 사

46) Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs, 9 May 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, p. 324.

47) Memorandum on Project Solarium Organization and Arrangements for Preparing Plans and Presentations on Alternative Courses of Action, 26 May 1953, 'General Papers (Col. Bonesteel),' Box 11, Executive Secretary's Subject File Series, NSC Papers, EPL, pp. 2-3.

48) Paper prepared by the Directing Panel of Project Solarium, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, pp. 362-363.

49) William B. Pickett (ed.), *George F. Kennan and the Origins of Eisenhower's New Look: An Oral History of Project Solarium* (Princeton, NJ: Princeton Institute for International and Regional Studies Monograph Series Number 1, 2004) p. 24.

이 6월 26일에는 각 팀장이 들리틀 페널에 보고서의 방향성과 일반적인 내용을 요약한 내용을 전달하였다. 7월 6일부터 16일까지는 팀 내부와 전체 회의에서 작성된 보고서에 대한 비판과 의견을 주고받으며 최종 발표안을 수정하였다.⁵⁰⁾

각 팀은 7월 16일 오전 9시부터 백악관의 회의실에서 39명의 청중 앞에서 자신들의 연구 결과를 발표하였다. 이 39명에는 NSC 요원과 NSC 기획위원회 위원, 군 장성, 그리고 다양한 국가안보부서의 요원들이 포함되어 있었다.⁵¹⁾ 아이젠하워 대통령의 요청에 따라서 청중이 결정된 것인데, 솔라리움 프로젝트의 최종결과 발표는 아이젠하워 대통령이 구상한 다양한 전략대안들이었으며, 이를 자신이 아닌 전문가들의 의견으로 국가안보를 담당하는 요원들을 교육할 수 있는 기회라고 판단했기 때문이었다. 이를 통해 아이젠하워 대통령은 자신이 구상한 전략대안의 정당성과 전문성을 동시에 획득할 수 있었을 것이다. 따라서 내부 구성 요원들의 전략대안에 대한 방향성을 하나로 응집시키는 것이 보다 용이해졌다.⁵²⁾

2) 세 가지 전략대안 : 봉쇄, 억제, 자유화

A팀은 전략의 중심을 유럽으로 선정하고 다른 곳에서는 중요한 군사적 행동을 회피하면서, 주로 소련에 대한 정치적 전략에 집중할 수 있는 ‘봉쇄’ 개념의 전략대안을 구상하였다. 이는 일반적인 형태의 전쟁에 대한 위험을 최소화하면서 유럽에서 소련의 확장을 저지할 것을 주장한 기존의 봉쇄 전략을 맥락을 따라가는 것이었다.

50) Michael J. Gallagher, "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium," *Intelligence and National Security*, Vol. 30, No. 4 (2015), p. 475.

51) Minutes of the 155th Meeting of the National Security Council, 16 July 1953, *FRUS 1952-1954*, Vol. II, pp. 394-395.

52) Kori Schake, "Trump Doesn't Need a Second 'Solarium'."

A팀이 제시한 미국 정책의 기본 목표는 다음과 같다.

- 소련의 군사적 태세에 대응하여 미국의 안보를 보장할 것
- 주변 국가들이 추가로 점령당하여 소련이 확장하는 것을 방지할 것
- 중·동부 유럽의 위성국가 지역에서 소련의 통제가능 지역을 축소하고, 장기적으로는 이데올로기의 틀에서 소련과 동맹을 맺은 정권에 의해 중국이 지배되지 않는 상황을 구축할 것

이러한 정책 목표를 바탕으로 A팀이 제시한 전략대안은 ① 동맹국의 도움, ② 동유럽 위성국가와 중국에 대한 소련의 통제력 축소 및 점진적 철회, ③ 외교 정책을 통한 소련 권력과 공산주의 이념에 대한 불신 확대, ④ 소련 체제 내부의 갈등 증가 유도 등이 있다.⁵³⁾ A팀의 주장은 NSC-68 이전의 봉쇄전략과 거의 같은 맥락을 유지하고 있다고 볼 수 있다. A팀의 팀장이 케난이었다는 사실을 상기하면 쉽게 납득될 수 있는 결과였다.

B팀은 A팀보다 더 강경한 태도를 견지하는 전략대안인 ‘억제’ 개념을 구상하였다. B팀은 지정학적으로 소련에 대하여 하나의 선을 그어 이를 넘어서는 소련의 행동에 대한 미국의 적극적인 대응이 필요하다고 주장했다. 미국의 적극적인 행동은 동맹국에 의존하는 외부적 균형이 아닌, 더 많은 핵무기를 보유하는 내부적 균형을 추구할 것을 요구했다. B팀은 다음의 전략대안을 제

53) Memorandum to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), 22 July 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, Part 1, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d80> (검색일: 2021년 6월 21일).

시하였다.

- 경계를 넘어선 소련 군대의 진격은 전쟁의 시작으로 간주하고 미국은 소련을 패퇴시키기 위한 모든 수단을 활용할 것
- 미국은 수립한 정책과 정책 시행의 결정을 적절하고 명백하게 공개할 것
- 미국은 다른 국가에서 도착 공산주의 세력이 권력을 장악할 경우 동맹의 안보이익에 부합하는 상황 조성을 위한 모든 조치를 취할 것⁵⁴⁾

B팀은 A팀과는 다르게 소련 내부의 변화를 추구하거나 소련의 영향력이 미치는 곳에 대해서 직접적인 행동을 취하는 것에 반대했다. 어디까지나 임계점에 해당하는 지점을 설정하고 이를 넘었을 때는 반드시 보복적 행동이 이어질 수 있다는 의지력을 알리는 것이 중요하다고 판단했다. 이 지정학적 선을 ‘침략이 없는 선(The Line of No Aggression)’이라고 설명했다. 따라서 억제력을 목표로 하는 B팀의 전략대안에서 가장 중요한 것은 미국의 핵 능력 우위였다. B팀의 팀장인 맥코맥은 최종안을 발표할 때 NSC 전문가들의 의견에 동의하며 향후 2년 동안은 소련이 미국을 날려버릴 수 있는 핵 공격 능력은 확보할 수 없을 것이고, 미국의 방어 능력의 향상⁵⁵⁾은 이러한 미국이 가진 핵 우위

54) Ibid.

55) 아이젠하워 행정부는 캐나다를 포함한 미국의 북쪽에 레이더망을 구축하고, 소련의 폭격기가 침투할 수 있는 경로에 전투기를 배치하고, 주요 도시 주위에 대공 미사일 망을 구축하였다. Steven J. Zaloga, *Target America: The Soviet Union and the Strategic Arms Race, 1945-1964* (NY: Presidio Press, 1993), pp. 87-88; 1953년 당시 미국이 보유한 핵무기는 1,169발이었으며, 소련

의 시간을 몇 년은 더 뒤로 미룰 수 있다고 주장하였다.⁵⁶⁾

C팀의 전략대안은 1953년 6월 10일에 채택된 NSC-153/1의 전략목표를 수정하고자 했다. NSC-153/1에서는 억제 이외의 방법은 전쟁의 승리뿐이라는 점을 강조했다.⁵⁷⁾ 하지만 C팀의 전략대안에서는 소련을 교란하고 약화하기 위한 모든 수단과 방법을 동원할 것을 주장했다. C팀의 주요 정책 및 지침은 다음과 같다.

- 군사, 경제, 외교, 은밀한 행동, 선전·선동, 이념 등의 모든 분야에서 공격적인 정치 전략을 추진할 것
- 실질적이고 영구적인 결정이 보장될 때까지 강력한 정치 노선을 지원할 군사 정책을 발전시키고 유지할 것
- 역동적인 행동 계획을 구상 및 실행할 수 있는 냉전 조직을 구축 및 운용할 것
- 소련의 힘에 대항하는 모든 요소를 구축하고 통합하는 것을 지속할 것
- 군사적·외교적 수단으로서의 군사력을 최대한 이용할 것⁵⁸⁾

이 보유한 핵무기는 120발이었다, Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "Global nuclear weapons inventories, 1945-2010," *SAGE journals*, Vol. 66, Issue 4 (27 November, 2015), p. 81, <https://doi.org/10.2968/066004008> (검색일: 2021년 6월 21일).

56) Task Force B of Project Solarium Report to the National Security Council, 16 July 1953, 'Project Solarium - Task Force "B" Full Report (1),' Box 39, Disaster File Series, NSC Papers, EPL, pp. 4-5.

57) Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), 10 June 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, Part 1, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d74> (검색일: 2021년 6월 21일).

58) Memorandum to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), 22 July 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, Part 1, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d80> (검색일: 2021년 6월 21일).

C팀의 전략대안에서는 NSC-153/1에서 말한 ‘중요한 확장’을 막기보다 ‘어떠한 확장’도 막는다는 목표를 강조하며, 전쟁을 시작하지 않은 상태에서의 행동 이행을 요구했다. 이는 전쟁 이전 단계에서부터 동원할 수 있는 모든 수단을 동원해 자유 세계를 수호하고 소련의 영향력에 있는 국가들을 자유화시키기 위한 가장 적극적인 행동을 요구하는 전략대안이었다. 또한, 국가정보판단서-65를 기반으로 소련이 1955년까지 상당한 양의 핵무기를 비축하고 미국의 주요 표적을 공격할 수 있는 능력을 갖추게 될 것으로 판단했다.⁵⁹⁾ 소련의 위협을 분석함에 있어서 시간이 미국의 편이 아닌 점을 강조했다며,⁶⁰⁾ 이는 더욱 강경하게 소련에 대응해야 하는 이유가 되었다.

3) 전략대안의 최종 선택: 억제와 봉쇄의 절충

세 개의 팀이 모두 발표를 마치자 아이젠하워 대통령은 45분간의 즉석연설을 통해 솔라리움 프로젝트의 결과물을 칭찬했다. 대통령은 각 팀의 전략대안이 가지고 있는 차이점보다는 유사점이 더 중요하며, 각 팀의 전략대안은 큰 틀에서 하나의 정책 계획으로 융합되기를 원한다고 강조했다.⁶¹⁾ 흥미로운 사실은 아이젠하워 대통령은 손으로 쓴 메모에 “세 가지 계획이 모두 아름답게 제시되었음. 모두가 믿는 것 같음”이라고 적었다는 점이다.⁶²⁾ 이 메모는 아이젠

59) Task Force C of Project Solarium Report to the National Security Council, 16 July 1953, Box 9, NSC Series, White House Office of the Special Assistant for National Security Affairs (WHOSANSA), EPL, pp. 12-13.

60) Memorandum to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), 22 July 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, Part 1.

61) Michael J. Gallagher, "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium," p. 478.

62) Handwritten Note by Eisenhower on Project Solarium, 16 July 1953, 'DDE Diary December 52-July 53 (1),' Box 3, DDE Diary Series, Ann Whitman File, EPL.

하위 대통령이 솔라리움 프로젝트를 추진한 초기 목표가 달성되었음을 의미한다. 전략대안을 기획하여 내부의 의견을 결집하고자 한 아이젠하워의 의지가 정확하게 반영된 것이다. 또한, 솔라리움 프로젝트를 통해서 자신이 가지고 있는 전략대안의 목표를 제시하고 이를 다른 정부 요원들에게 설명하고자 했다. 대통령의 전략목표를 정확하게 이해하고 프로젝트를 진행한 돌리틀 패널과 각 팀의 전략대안은 아이젠하워를 만족시켰다.

아이젠하워 대통령은 NSC에 세 팀이 작업한 모든 결과를 NSC-162/2에 포함하라는 지시를 내렸다.⁶³⁾ 3개월의 준비과정을 거쳐 커틀리 국가안보특별보좌관은 1953년 10월 7일에 NSC-162 초안인 기획위원회의 "솔라리움 보고서(Solarium Paper)"를 NSC에 제출하였다.⁶⁴⁾ 여전히 소련의 위협에 대한 평가가 하나로 좁혀지지는 않았지만, 대통령의 의견이 추가로 반영되고 수정되면서 1953년 10월 29일에 NSC-162/2, 일명 "뉴룩 정책(New Look Policy)"이 채택되었다. 아이젠하워는 NSC-162를 수정하면서 기습공격으로도 무력화시킬 수 없는 보복 능력을 유지해야 NSC-162/2의 전략대안이 유효할 것이라고 결론을 내렸다.⁶⁵⁾ 이러한 대통령의 생각은 아이젠하워 정부의 대량보복전략으로 이어지게 된 것이다. 정리하면, 솔라리움 프로젝트의 결과에 따라 아이젠하워 대통령은 A팀의 봉쇄전략을 중심으로 B팀의 억제전략의 의견이 보충된 형태로 미국의 새

63) Michael J. Gallagher, "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium," p. 462.

64) Marion W. Boggs, Memorandum of Discussion at the 157th Meeting of the National Security Council on Thursday, 30 July 1953, *FRUS* 1952-1954, Vol. II, p. 436.

65) S. Everett Gleason, Memorandum of Discussion at the 168th Meeting of the National Security Council, Thursday, 29 October 1953, '168th Meeting of NSC October 29, 1953,' Box 4, NSC Series, Ann Whitman File, EPL, pp. 8-9.

로운 전략대안을 선택한 것이다.⁶⁶⁾

4. 한국에 주는 함의

솔라리움 프로젝트는 냉전 초기 이후 약 60년 동안 국가안보 전략을 설계하기 위한 가장 이상적인 형태의 모델이며, 장기전략 기획의 가장 좋은 예로 평가받고 있다.⁶⁷⁾ 우선, 솔라리움 프로젝트는 최고 관리자인 대통령과 돌리틀 패널, 그리고 전략기획팀이 어떻게 전략대안을 탐색하는지에 대한 이상과 현실을 보여주

66) 개디스는 A팀의 의견이 수정되어 채택된 솔라리움 프로젝트의 결과물을 NSC-68과 유사했다고 평가하지만, 이는 케난이 초기에 주장한 연성 봉쇄전략과 비교했을 때 NSC-68의 경성 봉쇄전략과 유사하다는 것을 주장한 것이다. '봉쇄-억제-자유화'의 전략대안의 스펙트럼에서는 솔라리움 프로젝트의 결과물은 '억제를 활용한 봉쇄전략'이라고 보는 것이 타당하다, John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, p. 144.

67) Michele A. Flournoy and Shawn W. Brimley, "Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium," *Joint Forces Quarterly*, Vol. 41, No. 2, (2006), p.83; 트루먼 행정부는 냉전 초기 소련에 대한 장기적인 관점에서의 국가안보전략을 작성함에 있어서 조지 케난(George F. Kennan)이나 폴 니츠(Paul Nitze)와 같은 개인의 통찰력을 바탕으로 한 행정부 내부 인원을 중심으로 국가전략을 만들었다. 또한, 케네디 행정부나 존슨 행정부의 경우에는 엄격한 전략 계획의 과정을 거치지 않고 대통령의 리더십에 기반으로 한 민첩한 의사결정을 통한 국가전략 구상을 선호했다. 이는 새로운 정치지도자 세대의 분석적 기량과 지적 자신감을 바탕으로 기존의 오래된 방식의 권력 집단과의 차별성을 확보하기 위한 시도였다. 마지막으로 닉슨 행정부의 경우에는 키신저 국가안보보좌관을 중심으로 한 백악관 중심의 국가안보전략 설계에 집중했다. 키신저는 모든 정보가 백악관으로 집중되어야 함을 강조하며 백악관 중심의 정책 결정을 통합하려는 노력을 기울였다. 이렇듯 미국의 역대 행정부가 탁월한 개인의 능력에 기반한 국가전략을 만들었다. 반면, 아이젠하워 행정부의 솔라리움 프로젝트는 구성원 의견에 대한 다양성을 존중하고 내부 정치적 합의 과정이 국가전략의 창출과 대안을 선택 과정에서 이루어졌다는 점으로 인해서 현재까지 국가안보전략 형성의 이상적인 모델로 손꼽히는 이유이다, Paul Lettow, "U.S. National Security Strategy: Lessons Learned," *The Strategist*, Vol. 4, Issue 2 (Spring 2021), <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/13195> (검색일: 2022년 2월 9일).

는 좋은 사례이다. 냉전 초기의 불확실한 안보환경 속에서 미국의 국익을 추구하는 전략대안을 탐색하는 틀로서, 다음의 몇 가지 교훈을 준다.

첫 번째 교훈은 전략기획을 위한 조직의 구성과 운영 측면이다. 전략기획위원회를 중심으로 최고 관리자는 지침을 제공하였고, 전략기획위원회와 전략기획팀의 상호작용을 통해서 전략대안을 탐색한 것을 확인할 수 있었다. 제한된 시간 내에 전략대안을 탐색해야 한다는 압박이 있기도 했지만, 전략기획위원회인 둘리틀 패널을 중심으로 전략대안을 사전에 탐색하고 내부의견을 결집하려는 목적 때문이었다. 최고 관리자는 지침만을 제시하였고, 기획팀의 활발한 토의를 촉진하였다. 아울러 전략기획팀이 자신들의 색깔이 선명하게 드러나는 전략대안을 제시하기 위해서는 전략기획위원회의 역할이 가장 중요하다는 것도 확인할 수 있었다.

솔라리움 프로젝트의 두 번째 교훈은 전략기획 과정은 새로운 전략대안을 탐색하는 과정이기도 하지만 새로운 전략가를 양성하는 교육의 목적도 가지고 있다는 점이다. 한 사람의 전략가는 인간이기에 유한할 수밖에 없다. 따라서 모든 조직은 항상 새로운 전략과 함께 새로운 전략가를 준비해야 한다. 물론 교육기관에서의 교육을 통해서 전략가를 양성할 수도 있지만, 실전과 같은 시간적 압박과 책임의 무게는 조성해 줄 수 없다. 이러한 환경을 경험한 슬기롭고 젊은 전략가는 창의적인 아이디어를 제시하기도 했지만, 이후 미국을 이끌어 나가는 국가 차원의 지도자로 성장하였다는 사실만으로도 해당 프로젝트의 교육 효과는 지대했다고 평가할 수 있다.

마지막으로 정보에 대한 인식을 전환했다는 것도 중요한 교훈이다. 솔라리움 프로젝트는 정보가 의사결정에서 절대적이지 않을 수도 있다는 사실을 보여준다.⁶⁸⁾ 솔라리움 프로젝트에서는

둘리틀 패널이 제공한 제한된 정보를 기준으로 전략대안을 탐색했다. 이러한 시도는 정보가 때로는 과장되거나 축소될 수도 있다는 점을 인식하고, 짧은 시간에 전략대안을 창출하는데 혼선을 줄이기 위해서 이루어진 것이다. 이처럼 제한된 정보는 각 팀이 서로 다른 미래를 예측하게 만드는 원인을 제공하기도 했지만, 프로젝트가 진행되는 과정에서 토의를 통해 수정되기도 했기에 생각의 차이를 좁힐 수도 있었다. 따라서 솔라리움 프로젝트가 보여준 정보의 공유는 오늘날 전략대안을 탐색하는 조직에도 유사하게 적용될 수 있는 부분이다.

솔라리움 프로젝트는 오늘날 한국의 전략기획과정에도 충분히 적용될 수 있는 사례이며 많은 함의를 제공한다. 현재 한국의 전략기획과정은 대통령 선거의 결과에 따라 정권이 들어서면 국가안보전략지침, 국방기본정책서(국방전략서로 변경될 예정임), 합동군사전략서의 순서로 안보전략 및 군사전략이 작성된다. 하지만 이 과정에서 다양한 집단의 전문가들의 책임있는 참여는 제한된다. 대부분은 해당하는 문서를 주도하여 작성하는 부서 중심으로 전문가의 의견을 선택적으로 경청할 뿐이다. 따라서 전략기획과정에 참여하지 못한 인원들의 소수의견이 융합되기 어렵다. 미국의 솔라리움 프로젝트가 1953년 국가전쟁대학과 같은 곳에서 실천되었던 것처럼, 한국도 이와 유사한 공간에서 한국형 솔라리움 프로젝트를 운영하여 다양한 집단의 의견을 조율할 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해서 새로운 정부가 국가안보전략을 만드는 과정에서 국론의 양극화를 방지하고 초당적인 협력을 구축할 수 있게 될 것이다.⁶⁹⁾

68) Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring, 1994), p. 293.

69) 박영준, "[박영준의 안보 레이더] 대선후보들에게 제안하는 '한국판 솔라리움 프로젝트'," 『헤럴드경제』 (2022년 1월 26일), <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20220126000532> (검색일: 2022년 2월 9일).

물론 솔라리움 프로젝트가 장점만을 가지고 있었던 것은 아니다. 솔라리움 프로젝트에 대한 가장 대표적인 비판은 이미 답이 정해져 있었다는 것이다.⁷⁰⁾ 아이젠하워의 머릿속에는 이전 행정부의 NSC-68를 대체할 수 있는 군사적·경제적 측면에서 합리적인 대안을 솔라리움 프로젝트 이전에 이미 가지고 있었다. 그는 자신의 생각과는 다른, NSC-68 방식의 사고를 가진 사람들을 설득시키기 위해서 솔라리움 프로젝트를 진행했던 것이다. 하지만 롤백 전략을 구상하고 있었던 아이젠하워 대통령의 생각이 봉쇄전략과 억제전략의 사이로 이동하였다는 사실은 솔라리움 프로젝트가 답을 정해놓고 시작한 전략기획이 아니라는 점을 분명하게 말해주고 있다.

솔라리움 프로젝트가 가진 또 다른 아쉬운 점은 전략대안을 탐색하는 과정에서 전략기획자문위원회와 같은 외부 인원들과의 상호 의견교환이 부족했다는 점이다. 철저하게 팀의 주제에 부합하는 전략대안을 탐색하기 위한 방법으로써 전략기획팀의 고립은 유용한 도구이지만, 건설적 비판이나 전략대안의 확장성에는 분명 한계가 있었다. 이는 A팀의 전략대안에 대한 내용이 케난의 연성 봉쇄전략과 크게 다르지 않다는 점에서 확인할 수 있다. 조지 케난이라는 팀장의 명성에 대항하여 팀원들이 얼마나 악마의 변호사 같은 철저한 비판을 할 수 있었겠는가. 시간이 허락되지 않는 상황이었다면 인원을 보강해서라도 전략기획자문위원회를 운영했어야만 했다.

몇 가지 한계가 있음에도 솔라리움 프로젝트는 여전히 전략기획 과정의 모범이다. 미국을 비롯한 다수의 국가에서 솔라리움 프로젝트와 유사한 형태의 전략기획 과정을 운영한다. 가장 대표적인 것이

70) Michael J. Gallagher, "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium," p. 482.

"정치·군사게임(Pol-Mil Game, 폴밀게임)"이다.⁷¹⁾ 시나리오를 기반으로 다양한 배경의 전문가들이 모여서 전략대안을 탐색하는 폴밀게임은 한국에서도 다양한 조직에서 시도되고 있다. 폴밀게임은 다양한 관점의 환경평가나 새로운 전략대안을 제시할 수 있어 많은 장점이 있다. 하지만 아직 초기 단계에 머물다 보니 폴밀게임에 대한 정확한 방법이나 참여자의 역할에 대한 이해가 부족한 것이 사실이다. 본 연구가 사례로 제시한 솔라리움 프로젝트는 전략기획을 위한 조직구성과 운영, 방법 등에 대한 다양한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

71) 정치·군사게임이란 국가적 수준의 위기관리를 위하여 정치와 군사 분야의 최고의 전문가들을 투입하여 국가 정책이나 국가전략을 수립하기 위해 실시하는 훈련이다. 폴밀게임의 효용성과 실제 운영에 관한 자세한 내용은 다음을 참고, 손경호, “정치·군사게임의 효용성과 실제 및 발전 방안,” 『정치정보연구』, 제22권, 제3호(2019.10), pp. 150-170.

<참고문헌>

1. 1차 사료

- 'General Papers (Col. Bonesteel)'. Box 11. Executive Secretary's Subject File Series. NSC Papers. EPL.
- Boggs, Marion W. Memorandum of Discussion at the 157th Meeting of the National Security Council on Thursday. 30 July 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.
- Cutler. Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs. 15 May 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.
- Cutler, Robert. Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs. 9 May 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.
- Cutler, Robert to W. B. Smith. 15 May 1953, 'Project Solarium.' Subject Files 1947-1965. Executive Secretariat. Lot 6D148. RG 59. National Archives and Records Administration. College Park. MD. NARA.
- Gleason, S. Everett. Memorandum of Discussion at the 168th Meeting of the National Security Council. Thursday, 29 October 1953. '168th Meeting of NSC October 29, 1953.' Box 4. NSC Series. Ann Whitman File. EPL.
- Handwritten Note by Eisenhower on Project Solarium. 16 July 1953. 'DDE Diary December 52-July 53 (1).' Box 3. DDE Diary Series. Ann Whitman File. EPL.
- Memorandum for the Record by the Special Assistant to the President for National Security Affairs. 9 May 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.

Memorandum of Conversation, Solarium Project. 8 May 1953. '1953.' Lot 66D148. Secretary of State NSC Files. RG 59. NARA.

Memorandum on Project Solarium Organization and Arrangements for Preparing Plans and Presentations on Alternative Courses of Action. 26 May 1953. 'General Papers (Col. Bonesteel).' Box 11. Executive Secretary's Subject File Series. NSC Papers. EPL.

Memorandum to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay). 22 July 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II. Part 1.

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d80> (검색일: 2021년 6월 21일).

Minutes of the 155th Meeting of the National Security Council. 16 July 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.

Paper Prepared by the Directing Panel of Project Solarium. 1 June 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II.

Project Solarium Special Documents Initially Available. 'General Papers (Col. Bonesteel).' Box 11. Executive Secretary's Subject File Series. NSC Papers. EPL.

Quoted in Memorandum of Conversation, Solarium Project. 8 May 1953. '1953.' Lot 66D148. Secretary of State NSC Files. RG 59. NARA.

Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay). 10 June 1953. FRUS 1952-1954. Vol. II. Part 1.

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d74> (검색일: 2021년 6월 21일).

Task Force B of Project Solarium Report to the National Security Council. 16 July 1953. 'Project Solarium - Task Force "B" Full Report (1).' Box 39. Disaster File Series. NSC Papers. EPL.

Task Force C of Project Solarium Report to the National Security Council. 16 July 1953. Box 9. NSC Series. White House Office of the Special Assistant for National Security Affairs (WHOSANSA). EPL.

United States of America Cyberspace Solarium Commission, CSC Finished Report (March 2020),
<https://www.solarium.gov/home> (검색일: 2021.7.10.).

Watts, Philip H. to Policy Planning Staff. 12 August 1953. 'Solarium.' Box 43. Policy Planning Council. Alphabetical Files. 1948-1961. Lot 61D167. RG 59. NARA.

2. 단행본

박홍윤. 『공공조직을 위한 전략적 기획론』. 서울: 대영문화사, 2014.

<http://uci.or.kr/G701:B-00114473019@N2M>

이근육. 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 서울: 한울 아카데미, 2009.

<http://uci.or.kr/G901:A-0006266927@N2M>

Bowie, Robert R. and Richard H. Immerman. Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Hewlett, Richard G. and Francis Duncan. 'Atomic Shield, 1947-1952.' in *A History of the United States Atomic Energy Commission Vol. 2*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1969.
- Hughes, Emmet John. *The Ordeal of Power: A Political Memoir of the Eisenhower Years*. NY: Macmillan Publish Company, 1975.
- Kahn, Herman. *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. NY: Routledge, 2017.
- Pickett, William B. (ed.). *George F. Kennan and the Origins of Eisenhower's New Look: An Oral History of Project Solarium*. Princeton, NJ: Princeton Institute for International and Regional Studies Monograph Series Number 1, 2004.
- Snyder, Glenn H. "The 'New Look' of 1953." in Warner R. Schilling. Paul Y. Hammond. and Glenn G. Snyder. *Strategy, Politics, and Defense Budgets*. NY: Columbia University Press, 1962.
- Watson, Robert J. *The Joint Chiefs of Staff and National Policy 1953-1954*. Washington D.C.: Historical Office of the Office of the Secretary of Defense, 1998.
- Zaloga, Steven J. *Target America: The Soviet Union and the Strategic Arms Race, 1945-1964*. NY: Presidio Press, 1993.

3. 논문

- 박병관, 유현정. “美 바이든 행정부의 대중국정책 전망 및 시사점.” 『INSS 전략보고』 . No. 114. March 2021.
- 손경호. “정치·군사게임의 효용성과 실제 및 발전 방안.” 『정치정보연구』 . 제22권. 제3호. 2019.
<https://doi.org/10.15617/psc.2019.10.31.3.149>
- Flournoy, Michele A. and Shawn W. Brimley. “Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium.” Joint Forces Quarterly. Vol. 41. No. 2. 2006.
- Gallagher, Michael J. "Intelligence and National Security Strategy: Reexamining Project Solarium." Intelligence and National Security. Vol. 30. No. 4. 2015.
<https://doi.org/10.1080/02684527.2014.885203>
- Lettow, Paul, “Ike’s Triumphs.” National Review LXX. no. 10. May 28, 2018.
- _____, "U.S. National Security Strategy: Lessons Learned." Texas National Security Review. Vol. 4. Issue 2. Spring 2021.
<http://dx.doi.org/10.26153/tsw/13195>
- Levy, Jack S. "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield." International Organization. Vol. 48. No. 2. Spring, 1994.
- Norris, Robert S. and Hans M. Kristensen. "Global nuclear weapons inventories, 1945–2010." SAGE journals. Vol. 66. Issue 4. 27 November, 2015.
<https://doi.org/10.2968/066004008>

4. 기타 자료

박영준. “[박영준의 안보 레이더] 대선후보들에게 제안하는 ‘한국판 솔라리움 프로젝트.’” 『헤럴드경제』 2022년 1월 26일.

<http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20220126000532>

(검색일: 2022년 2월 9일).

European Foresight Platform. "Scenario Method." EFP.

<http://www.foresight-platform.eu/community/forlearn/how-to-do-foresight/methods/scenario/> (검색일: 2021년 6월 21일).

Fedorov, Evgeny. "American "Vlasov army" and the "Solarium" project, Dwight D. Eisenhower's anti-Soviet scripts." Top War. January 4, 2021.

<https://en.topwar.ru/178717-amerikanskaja-armija-vlasova-i-proekt-soljarij-antisovetskie-scenarii-duajta-jejenhaujera.html>
(검색일: 2021년 6월 25일).

Friedberg, Aaron. "A U.S. 'Solarium Project' for China." The Wall Street Journal. August 26, 2015.

<https://www.wsj.com/articles/a-u-s-solarium-project-for-china-1440609226> (검색일: 2021년 6월 21일)

Kahn, Herman and Anthony J. Wiener. "The Use of Scenario." Hudson Institute. January 1, 1967.

<https://www.hudson.org/research/2214-the-use-of-scenarios>
(검색일: 2021년 6월 21일).

Korala, Aravinda. "US-China relations: new era of great power competition will leave the whole world better off." US-China Relations. 16 March, 2021.

<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3125241/us-china-relations-new-era-great-power-competition-will-leave-whole>
(검색일: 2021년 6월 21일).

- Grundman, Steven. "Opinion: Lessons From A Korean War-Era National Security Exercise." Aviation Week Network. August 3, 2017.
<https://aviationweek.com/defense-space/opinion-lessons-korean-war-era-national-security-exercise> (검색일: 2021년 6월 21일).
- Marks, Ronald. "#21: Produce A New 'Project Solarium'." Atlantic Council. February 9, 2021.
<https://www.atlanticcouncil.org/uncategorized/21-produce-a-new-project-solarium/> (검색일: 2021년 6월 21일).
- Nye, Joseph "For the US and China, interdependence is a double-edged sword." FINANCIAL TIMES. February 4, 2020.
<https://www.ft.com/content/b3f5e946-4441-11ea-9a2a-98980971c1ff> (검색일: 2021년 6월 21일).
- Pompeo, Michael R. "Communist China and the Free World's Future." U.S. Department of State. July 23, 2020.
<https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> (검색일: 2021년 6월 21일).
- Schake, Kori. "Trump Doesn't Need a Second 'Solarium'." The Atlantic. October 30, 2018.
<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/10/what-eisenhower-could-teach-trump-about-strategy/574261/>
(검색일: 2021년 6월 21일).
- "Sun Room." The White House Museum.
<http://www.whitehousemuseum.org/floor3/sun-room.htm>
(검색일: 2021년 6월 21일).
- U.S. Army. "Solarium 2014." U.S. Army. June 30, 2014.
<https://www.army.mil/standto/archive/2014/06/30/>(검색일: 2021년 6월 21일)

(Abstract)

The Creation and Selection of Strategic Alternatives - A Case Study of the Project Solarium -

Lee, Jin-ki / Sohn, Han-byeol

Strategic planning is the process of selecting ways and means to achieve goals. Therefore, the process of creating and selecting various strategic alternatives takes up a key step in strategic planning. The organization, procedures, and methods of strategic planning should be developed to accurately recognize threats, explore and analyze strategic alternatives, select strategies and perform a series of processes that combine organizational capabilities.

The U.S. "Project Solarium" was run by the Eisenhower administration in the early Cold War to explore strategic alternatives against the Soviet Union. It is regarded as the most successful strategic planning process in history. Strategic alternatives were created and selected through the guidance by the president as the chief manager, the operation of Dolittle Panel for the Strategic Planning Committee, and the dynamic activities of the three teams that were strategic planning teams. The result was embodied as a "New Look policy" and established as a strategy to counter the Soviet Union throughout the Cold War.

Keywords : Strategic planning, National security strategies,
Cold War, Eisenhower, Project Solarium.