

Journal of Military History
2024, No. 132, pp.41-78
<https://doi.org/10.29212/mh.2024..132.41>
Printed in the Republic of Korea

미국의 6·25전쟁 초기 전쟁수행능력 확보

김재국 | 국방대학교

- 목 차
1. 서론
 2. 6·25전쟁 이전 미국의 군사력
 3. 6·25전쟁 초기 대응과 한계 인식
 4. 위기 극복을 위한 전쟁수행능력 확보
 5. 결론

초 록 본 연구는 미국이 6·25전쟁 초기 미국 본토에서 어떻게 전쟁수행능력을 확보하였는지 분석하였다. 구체적으로는 1950년 6월부터 9월까지 시기를 한정하여 전쟁 수행에 필요한 병력, 장비·물자, 전비를 어떻게 확보하였는지 분석하였다. 분석 결과 미국은 1950년 9월 안으로 전쟁수행에 필요한 기본 토대를 갖췄음을 알 수 있었다.

6·25전쟁 발발 당시 미국의 현존 전력과 국가 체제는 북한군을 저기, 격퇴하기에 충분하지 못했다. 이 때문에 미국의 초기 대응은 제한적이었으며, 곧바로 정치·군사·경제적 한계에 직면하게 되었다. 이에 트루먼(Harry S. Truman)대통령은 1950년 7월 19일 미국 의회에서 위의 한계들을 극복하기 위해 전쟁 수행에 필요한 제반사항을 요청하는 연설을 하였다. 연설에서 트루먼은 전쟁의 당위성을 설명한 이후 전쟁 수행에 필요한 병력, 장비·물자, 전비 문제 해결과 정부의 민간 영역 자원 통제 권한을 요청하였다. 트루먼이 요청한 내용들은 의회에서 모두 수용되어 9월 한 법제화가 완료되었고, 이후 국가 모든 역량이 결집되어 효력을 발휘함으로써 미국의 전쟁수행능력 확보에 크게 기여하였다.

주제어 : 6·25전쟁, 전쟁수행능력, 군사력, 트루먼의 의회 연설

(원고투고일 : 2024. 7. 10, 심사수정일 : 2024. 8. 17, 게재확정일 : 2024. 9. 7.)

1. 서론

전쟁은 전선(front, 戰線)에서만 수행되지 않는다. 전선 밖 정부와 국민 역시 주요 행위자로서 전쟁에 참여한다. 클라우제비츠(Carl Von Clausewitz)는 전쟁의 삼위일체(trinity)를 구성하는 전쟁의 세 가지 성질인 맹목적 본능, 우연성, 순수한 이성이 각각 국민, 군대, 정부와 밀접한 관련이 있다고 말하면서 이들 간의 균형을 강조했다.¹⁾ 즉, 전쟁은 어느 한 주체만으로 수행되는 것이 아니라, 국민, 군대, 정부의 상호작용에 의해 수행되는 것이다. 미국의 6·25전쟁 수행 역시 한반도 내 전선에 국한되지 않는다. 미국 정부와 국민들이 소총 없이 미 본토에서 수행한 전쟁을 살펴보아야 미국의 6·25전쟁을 더욱 균형 있고 선명하게 파악할 수 있다.

본 논문은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 한반도 전선에서 벗어나, 6·25전쟁 초기 미국 본토에서 미국이 전쟁수행능력을 확보한 것에 대해 분석하고자 한다. 1950년 당시 미국은 1945년 2차 세계대전 종전 이후 대규모 동원 해제, 국방예산 감축 등으로 군사력이 현저히 감소된 상태였다. 또한 이 시기 미국은 한반도의 전략적 가치를 낮게 평가하여 한반도 방위를 후순위로 두었으며, 1949년 6월 말 주한미군을 철수시켰다. 이러한 상황에서 많은 수효의 북한군을 상대하기 위해 미국은 신속하고도 광범위한 군사력 건설이 필요했다. 나아가 전쟁 수행의 정당성

1) Carl Von Clausewitz, Translated by Michael Howard, (1976), On War, (New Jersey: Princeton University Press, 1976), p. 89.

을 강조하고, 국내 경제를 효과적으로 관리해야 했다. 본 논문은 이러한 제한된 여건 속에서 미국 정부와 국민들이 6·25전쟁 초기 전쟁 수행에 필요한 병력, 장비·물자, 전비 등을 어떻게 확보하였는지 연구하였다.

6·25전쟁 시기 미국의 전쟁수행능력 확보에 관한 연구는 많지 않은 실정이다. 그럼에도 불구하고 미 합참, 육군의 공간사들은 트루먼 행정부와 군대의 전쟁 수행을 상세하게 다루면서도 전쟁수행능력 확보에 관한 내용도 전반적으로 다루고 있어 참고할 만한 가치가 있다.²⁾ 또한 피에르파올리 주니어(Paul G. Pierpaoli, Jr)의 저서 『트루먼 그리고 한국: 냉전 초기의 정치문화, Truman and Korea: The Political Culture of The Early Cold War』는 6·25전쟁 동안 미국의 전반적인 물자 및 산업동원을 다룬 뒤 그로 인한 미국 국내 경제, 정치문화의 변화를 분석하고 있다.³⁾

이외의 전쟁수행능력에 관한 다수의 연구들은 각군 및 행정부 집행기관의 인적·물적 자원 동원 정책을 중심으로 분석되었다. 먼저, 전쟁 지속을 위한 병력 충원에 관한 연구가 존재한다. 당시 미국은 제2차 세계대전 종전 이후 상비군을 상당 부분 감축시켰기 때문에 6·25전쟁에 투입될 병력 충원이 시급했다. 이에 트루먼 행정부는 전시 초기부터 대규모 병력 충원을 모색하는 신속성을 보였으나, 각군별 병력 모집, 동원 과정은 체계적이지

2) James F. Schnabel & Robert J. Watson, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy Volume III 1950-1951: The Korean War Part One* (Washington D.C.: GPO, 1998); Roy E. Appleman, *South To The Nakdong, North To The Yalu* (Washington D.C.: GPO, 1960); James F. Schnabel, *Policy and Direction: The First Year* (Washington: Center of Military History United States Army, 1992).

3) Paul G. Pierpaoli, Jr., *Truman and Korea: The Political Culture of the Early Cold War* (Columbia: University of Missouri Press, 1999).

못해 많은 시행착오를 겪어야 했다.⁴⁾ 병력 충원 못지않게 중요한 전쟁물자 생산, 이를 위한 산업동원에 관한 연구도 존재한다. 관련하여 바우터(Roderick L. Vawter)는 6·25전쟁 당시 미국 정부의 전쟁 지속을 위한 자원 생산, 동원 정책을 연구했으나, 출판물 자료에 의존하여 간단한 요약만을 제공하는 한계를 갖고 있다.⁵⁾ 고프(Terrence J. Gough)와 당시 미 정부기관인 국가안보자원위원회(The National Security Resources Board, NSRB)의 연구처럼 전쟁 당시 특정 분야의 산업 및 물자 생산에 대해 초점을 맞춘 연구도 존재한다.⁶⁾ 한편, 의회를 중심으로 전쟁수행능력을 확보한 것을 분석한 연구도 존재한다. 이러한 유형의 연구들은 전시 입법 활동, 전시 예산 편성 등 의회의 전쟁 수행 기능과 전쟁에 대한 미국 국내 정치의 영향에 집중하였다.⁷⁾

4) John Michael Kendall, "An inflexible response: United States Army manpower mobilization policies, 1945-1957," (Ph. D. Dissertation, Duke University, 1982); Terrence J. Gough, *U.S. Army Mobilization and Logistics in The Korean War A Research Approach* (Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 1987); James A. Field, *History of United States Naval Operations: Korea* (Washington D.C.: GPO, 1962); Robert F. Futrell, *The United States Air Force in Korea: 1950-1953, revised edition* (Washington D.C.: GPO, 1983); Pat Meid, USMCR, and James M. Yingling, *USMC, U.S. Marine Operations in Korea: volume 5, Operations in West Korea* (Washington D.C.: GPO, 1972).

5) Roderick L. Vawter, *Industrial Mobilization: The Relevant History* (Washington D.C.: National Defense University Press, 1983), pp. 13-44.

6) 고프는 6·25전쟁 당시 탄약 업체 동원 지연을 지적하였고, 국가안보자원위원회는 전반적인 국가안보자원위원회의 기능, 성과를 분석하고 6·25전쟁으로 인한 고무 생산 가속화 및 산업 체계화를 분석하였다. Terrence J. Gough(1987), pp. 57-58; National Security Resources Board, *A Case Study in Peacetime Mobilization Planning: The National Security Resources Board, 1947-1953* (Washington D.C.: Executive Office of the President, 1953), pp. 111-112.

7) Larry Blomstedt, *Truman, Congress, and Korea: The Politics of America's First Undeclared War* (Lexington: The University of Press of Kentucky, 2016); Ronald J. Caridi, *The Korean War and American Politics: The Republican Party as a Case Study* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1968).

본 논문은 위의 선행연구들과 달리 전쟁 발발 시점인 1950년 6월부터 중공군 개입 이전인 9월까지로 시기를 한정하여 미국이 어떻게 전쟁수행능력을 확보하였는지 분석한다. 전쟁 초기 미국의 전쟁수행능력 확보는 트루먼(Harry S. Truman) 대통령의 1950년 7월 19일 의회 연설을 통해 추진력을 얻게 되었다. 트루먼은 6·25전쟁 당시 미국이 처한 정치·군사·경제적 한계를 극복하기 위해 연설에서 전쟁 수행에 필요한 병력, 장비·물자, 전비 문제 해결과 정부의 민간 영역 자원 통제 권한을 요청하였다. 트루먼이 요청한 내용들은 의회에서 모두 승인되어 중공군 개입 이전인 9월까지 모두 법적 토대를 형성하였다. 즉, 9월이 지나기 전에 미국은 전쟁수행능력의 기반을 갖췄다고 평가할 수 있다.

본 논문은 6·25전쟁 초기 미국의 전쟁수행능력 확보를 분석함으로써 6·25전쟁을 다층적으로 이해하는데 기여한다. 특히, 한반도에서의 군사적 충돌이 아닌 미 본토에서 미국 정부와 국민이 수행한 전쟁을 분석함으로써 6·25전쟁 초기 미국의 전쟁수행방식에 대한 이해를 높일 수 있다. 나아가, 군사력을 재건하고 전쟁 수행에 적합한 국가 체제를 만드는 과정을 분석함으로써 국가가 전쟁을 개시하고 지속하기 위해 필요한 기본적인 토대를 조명하게 해준다.

2. 6·25전쟁 이전 미국의 군사력

가. 6·25전쟁 이전 미국의 대한반도 정책

제2차 세계대전 이후 미국과 소련은 첨예한 갈등을 겪게 된다. 1946년 2월 조지 케넌(George F. Kennan)의 ‘긴 전문(long telegram)’, 1947년 3월 트루먼 독트린은 팽창하는 소련의 위협을 지적하였고 이는 미국의 봉쇄정책으로 연결되었다. 봉쇄정책은 세계 전 지역에 대한 미국의 전략적 가치 계산을 필요로 하였다. 이는 소련의 넓은 국경을 미국이 모두 균등한 수준으로 봉쇄할 수 없는 물리적 한계, 제2차 세계대전 이후 “병사들을 집으로 보내라(Bring Boys Home)”는 미국 국내 여론에 따른 군사력 및 국방예산 감축에 기인한 것이었다.

1947년 4월 29일 미 합동참모본부 예하 합동전략조사위원회(Joint Strategy Survey Committee)는 원조의 긴급성 측면에서 한국을 18개국 중 5위로 판단했음에도 불구하고, 소련과의 이데올로기 전쟁이 발발할 경우 원조해야 할 피후견국 16개국 중에서는 한국을 15위로 판단했다. 이어서 원조가 필요한 피후견국 16개국 중 미국의 국가안보에 부합하는 지원 순위를 매기는데, 한국은 여기서 13위로 책정되었다.⁸⁾ 이듬해인 1948년 4월 2일 국가안전보장회의(National Security Council, NSC)⁹⁾에서

8) Department of State, *Foreign Relations of the United States(이하 FRUS) 1947, Vol. I* (Washington D.C.: GPO, 1973), pp. 736-750.

9) 1947년 7월 26일 제정된 「1947년 국가안전보장법(National Security Act)」에 의

작성된 NSC 8에서는 ‘한국에 대한 미국의 입장’으로서 주한미군의 철수가 긍정적으로 다뤄졌다. 이는 국가안전보장법에 의해 설치된 공군부를 포함한 4부정책조정위원회(SANACC)의 “한국에 군대와 주둔지를 유지하는 것은 미국에 어떠한 전략적 이익도 없다.”라는 군사적 조언에 기인한 것이었다.¹⁰⁾ 이러한 기조는 지속되어 미국은 1949년 3월 22일 NSC 8/2에서 주한미군 철수 완료 일자를 1949년 6월 30일로 확정했다.

1947년 8월 수립된 극동지역 미국의 전쟁계획, “문라이즈(MOONRISE)” 계획에서도 한국의 전략적 가치는 낮게 평가되었다. 문라이즈 계획은 극동지역에서 소련과의 전쟁 시 한반도는 D+20일 내로 점령될 것으로 가정하고, 홋카이도를 제외한 일본 본토-유구 열도-대만을 확보하는 계획이었다.¹¹⁾ 이듬해인 1948년 3월 작성된 “건파우더(GUNPOWDER)” 계획에서도 한국은 방위선에 포함되지 않았다. 1950년 1월 12일 애치슨(Dean Gooderham Acheson) 국무장관이 극동방위선에서 한국을 제외한 것은 기존부터 미국이 채택하고 있었던 정책을 그저 공개적으로 언급한 것 뿐이었다. 한반도는 항상 미국의 방위선 밖에 있었던 것이다.¹²⁾

위와 같은 기조로 1949년 6월 29일 시점에서 주한미군은 모두 철수하고 군사고문단(U.S. Military Advisory Group to

해 국가안전보장회의(National Security Council, NSC)가 신설되었다. 국가안전보장회의는 대통령을 포함한 참모진과 고위급 내각 관료 등이 미국의 국가안보정책을 논의하는 회의체로서 6·25전쟁 당시 정부의 전쟁 정책을 수립, 수행하였다.

10) *FRUS 1948 Vol. VII*, pp. 1163-1169.

11) 남정욱, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』 (경기: 한국학술정보(주), 2010), pp. 92-93; Roger Dingman, “Strategic Planning and The Policy Process for War in East Asia,” *Naval War College Review* 32-6 (November-December, 1979), p. 11.

12) Matthew Ridgway, *The Korean war* (New York: Double day & Company, Inc, 1967), p. 10.

the Republic of Korea, KMAG) 약 500명만 한반도에 잔류하게 되었다.¹³⁾ 이 때문에 1950년 6·25전쟁 발발 시점에서 한반도로 신속히 전개 가능한 전력은 일본에 주둔한 극동군사령부(Far East Command)뿐이었으며, 이마저도 병력 규모, 전투능력 및 효율성 측면에서 북한 지상군 남하를 막는 데 한계를 갖고 있었다.

나. 6·25전쟁 발발 시점 미국의 군사력

1945년 6월 30일 기준 미군 상비군은 총 12,123,455명으로서 육군 8,267,958명(공군 포함), 해군 3,380,817명, 해병대 474,680명으로 구성되어 있었다.¹⁴⁾ 제2차 세계대전 이후 미국 국내 사회는 전후 복구를 위해 대규모 동원 해제, 국방예산 감축을 요구하였다. 이에 더해 당시 트루먼 행정부는 경제 공황을 우려하여 국방비 지출을 감소시키려 하였으며, 군사적 관점에서 미국이 독점하고 있던 핵무기를 통해 국방예산과 병력을 절약하면서 소련을 억제할 수 있다고 믿었다.¹⁵⁾

국방예산 감축은 조직 및 병력 감축으로 이어졌다. 1950년 6월 30일 기준 실제 병력은 총 1,461,352명이었으며 육군 593,167명, 해군 381,538명, 해병대 75,370명, 공군 411,277명으로 이루어져 있었다. 각 군의 평시 편제 병력은 육군 837,000명, 해군(해병대 포함) 666,882명, 공군 502,000명으로

13) Appleman (1960), p. 13.

14) Bureau of the Census, "Historical Statistics of United States Colonial Times to 1957," Department of Commerce (July 1960), p. 736, at https://www.census.gov/library/publications/1960/compendia/hist_stats_colonial-1957.html (검색일: 2024. 5. 7).

15) Richard W. Stewart, *American Military History Volume II* (Washington D.C.: GPO, 2010), pp. 214-215.

서 편제 대비 보직 비율은 육, 해, 공군 순으로 71%, 69%, 82% 수준이었다.¹⁶⁾ 이 당시 육군 병력 59만명은 총 10개 사단으로 구성되어 있었으며 1개 사단은 독일에, 5개 사단은 예비로서 미 본토에, 4개 사단은 일본에 주둔하고 있었다.¹⁷⁾ 일본에 주둔한 4개 사단(제1기병사단, 제7보병사단, 제24보병사단, 제25보병사단)은 미 극동군사령부 예하 미 제8군 소속이었으며, 이들을 포함한 극동사령부 예하 육군 병력은 1950년 6월 기준 108,500명에 달했다.¹⁸⁾

1950년 6월 25일 기준 미 제8군의 평시 편제 병력은 88,000명이었으며 93%의 보직률로 약 82,000명이 보직되어 있었다. 평시 편제 병력 중 50,000명은 예하 4개 사단에, 33,000명은 다양한 본부 및 지원 조직에 할당되었으며, 각 사단의 평시 편제 병력은 균등 분배되어 12,500명, 전시 편제 병력은 18,900명이었다.¹⁹⁾ 6월 30일 기준 미 제8군 예하 4개 사단의 현 인원은 미 제24보병사단 12,197명, 미 제25보병사단 15,018명, 미 제1기병사단 12,340명, 미 제7보병사단 12,907명으로서 총 52,462명이었다.²⁰⁾ 이는 4개 사단의 평시 편제 병력인 50,000명보다 2,462명(4.9%) 많은 수치이나, 4개 사단의 전시 편제 병력인 75,600명(사단별 18,900명)과 비교하면 23,138명이 차이나 각 사단별 평균 5,700여명의 병력이 부족했다. 구체적으로는 사단별로 편제상 3개 소총대대, 6개 중전차중대, 3개 105밀

16) Schnabel & Watson (1998), p. 21.

17) 국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사 관계사 1871~2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), 385쪽.

18) Schnabel (1992), p. 43.

19) NARA 소장, 국립중앙도서관 수집, RG 554 Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, Command Report of the G-3 Section(1 January-31 October 1950), p. 11; James F. Schnabel (1992), p. 54.

20) Appleman (1960), p. 50.

리 포병대, 3개 대공포대가 부족하였다.²¹⁾

미 제8군의 전투 능력 및 효율성 수준도 문제가 되었다. 당시 미 육군은 짧은 입대 기간과 낮은 정신적, 신체적 입대 기준을 갖고 있었다. 이로 인해 6·25전쟁 초기 미 제8군 병사들의 43%가 육군 일반분류 시험(Army General Classification Tests)에서 가장 낮은 등급인 4~5급에 속했다.²²⁾ 전투 경험 및 교육훈련 수준 면에서, 미 제8군 대부분의 장교와 부사관들이 제2차 세계대전을 경험한 것과 달리, 미 제8군 병사들은 일본 주둔군 생활 동안 안락한 생활에 익숙해져 제대로 된 훈련을 하지 않았다. 1950년 6월 시점에서 미 제8군 예하 사단들은 연대급 훈련을 제대로 해보지도 못했다.²³⁾

1950년 6월 30일 기준 381,538명의 미 해군 중 대략 1/3의 병력(125,900여 명)이 미 태평양사령부(Pacific Command)에 할당되었으며, 이 중 1/5의 병력인 25,100여 명이 미 극동군사령부 예하 극동 해군으로 편성되었다.²⁴⁾ 미 극동 해군은 전쟁 발발 당시 상륙군 함대(TF-90), 일본 방호 함대(TF-96)를 주 병력으로 보유하고 있었으며, 주요 전력에는 경순양함 1척, 구축함 4척, 잠수함 1정, 기뢰제거함 10척, 상륙 수송함 1척, 상륙 화물함 1척, 상륙 정찰 탱크 1정, 보조함 및 상륙용 주정 등이 있었다.²⁵⁾ 이에 더해 6월 27일 태평양사령부 예하 제7함대

21) Schnabel (1992), p. 54.

22) J. Lawton Collins, *War in Peacetime* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1969), pp. 66-67.

23) T. R. Ferenbach, *This Kind Of War* (New York: Brassey's, 1994), p. 66; 박일송, “대전 전투와 미군의 전투효율성,” 『군사연구』 제130집 (2010), 140쪽.

24) Appleman (1960), p. 50.

25) Harry G. Summers Jr., *Korean War Almanac* (Crawfordsville: R.R. Donnelley & Sons Company, 1990), p. 196, 246; 국가보훈처, 『6·25전쟁 미군 참전사』 (서울: 신오성기회인쇄사, 2005), p. 106; Naval History and Heritage Command, “History of United States Naval Operations: Korea, Chapter 3:

(TF-77)가 맥아더(Douglas Macarthur)의 작전통제를 받게 됨에 따라 항모 11척과 기타 전함까지 주요 전력으로 갖게 되었다. 미 극동 공군은 1950년 6월 기준 33,625명으로 추산되며, 전쟁 발발 당시 제5공군(일본 나고야), 제20공군(일본 오키나와), 제13공군(필리핀 클라크 공군기지)을 예하 부대로 두고 있었다. 6·25전쟁에 투입된 제5공군의 주요 전력으로는 B-26 폭격기 26기, B-29 폭격기 12기, F-80 제트 전투기 70기, F-82 제트 전투기 15기가 있었다.²⁶⁾

6·25전쟁 발발 당시 극동사에 편성된 육·해·공군 병력을 모두 합치면 167,225명으로 미군 전체 병력 1,461,352명의 11.4% 수준이었다. 이는 전술하였듯이 미국의 소련 봉쇄정책을 위한 가치 판단의 결과였다. 한반도를 포함한 극동 지역은 지정학적 측면에서 우선순위가 떨어질 수밖에 없었던 것이다. 극동 지역의 낮은 우선순위와 이로 인한 적은 병력은 자연스럽게 6·25전쟁 발발 당시 초기 대응의 제한사항으로 이어졌다.

병력 외에도 전쟁 장비·물자 생산을 위한 산업 생산능력도 현저히 떨어져 있었다. 제2차 세계대전 이후 미국은 민간 경제 활성화를 위해 정부 소유의 산업 시설을 대대적으로 처분하고 민간 경제로 전환했다. 처분되지 않은 공장들은 유지 보수 예산이 불충분한 이유로 방치되었다. 또한, 제2차 세계대전 후 전쟁 자산관리국(War Assets Administration)은 정부 소유의 공장 기계(工作機械)를 달러당 15센트 가격에 판매(dump)함으로써 시장가를 붕괴시켰고, 이는 34개 민간 공장기계 회사의 파업을 초

War Begins,” Naval History and Heritage Command (May 28, 2015), at: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/h/history-us-naval-operations-korea/chapter3-war-begins.html> (검색일: 2024. 6. 5).

26) Summers Jr. (1990), p. 110; 손경호, 『동북아 국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』 (서울: 지문당, 2015), 97쪽.

래했다. 결국 1951년 미국의 공작기계 생산 능력은 제2차 세계 대전 발발 당시의 1/3 수준에 불과했다.²⁷⁾ 종전 이후 경제 체질을 바꾸고 경제 부양 정책을 추진하는 것은 자연스러운 것이었지만, 이는 필연적으로 산업 능력 약화로 이어져 전쟁수행능력의 적신호로 작용하였다.

3. 6·25전쟁 초기 대응과 한계 인식

가. 6·25전쟁 초기 대응

1950년 6·25전쟁이 발발하자, 트루먼은 “남한이 붕괴되도록 내버려둔다면, 공산주의 지도자들은 거기에 힘입어 우리 자신의 해안에 더 가까운 국가들도 전복시키려 할 것”²⁸⁾이라고 생각하며 신속한 개입을 결정했다. 개입의 형태에 있어 트루먼은 의회의 선전포고를 거치지 않고, 유엔군의 일부로서 참전하기로 결정하였다. 유엔을 통한 개입은 의회의 선전포고를 거치지 않은 트루먼에게 전쟁에 대한 일종의 정당성을 부여했다고 볼 수 있다.

군사적 관점에서도 유엔을 통한 개입은 효과를 지녔다. 유엔 참전국 군사력은 미군의 군사력이 건설되기 이전 제한적이거나 마천상 공백을 채웠다. 1950년 6월 27일(현지시간) 유엔안보보장이사회에서 ‘한국에 대한 군사원조’ 안을 통과시키자, 영국과 오스트레일리아는 곧바로 병력을 지원하였다. 영국은 6월 28일

27) Vawter (1983), p. 8.

28) Harry S. Truman, *Memoirs by Harry S. Truman: Two Years of Trial and Hope* (New York: Doubleday & Company, Inc, 1956), pp. 332-333

홍콩에 주둔하고 있던 영국 해군 극동함대(경항공모함 1척, 순양함 2척, 구축함 3척, 프리깃함 3척)를 파견하여 미 극동해군 통제하 해상작전에 참가하였다. 또한 영국은 8월 25일 영 육군 제 29보병여단, 제40사단(홍콩 주둔) 예하 아길대대, 미들섹스대대를 파견하였으며, 이들은 9월 4일 낙동강 방어선에 투입되어 전선 유지에 기여하였다. 오스트레일리아도 정부와 의회가 유엔 결의를 지지하여 신속한 병력 파견이 가능했다. 6월 30일 영연방 극동해군사령부에 파견된 2척의 구축함을 미 극동 해군에 파견하였으며, 이어서 7월 1일 제77전투비행대대를 미 극동 공군에 급파하였다.²⁹⁾

미국에서는 현지시간 6월 25일 야간에 트루먼이 주재한 블레어 하우스(Blair House) 1차 회의가 열렸다. 이 회의에서 트루먼은 미국 국민 철수, 서울-김포-인천지역의 상실 예방을 위해 해·공군 개입을 승인하고, 제7함대를 극동해군사령관의 작전 통제하에 두고 대만으로 파견하여 우발상황에 대처하기로 결정했다.³⁰⁾ 당시 미 극동 해군의 주요 함대는 상륙군 함대(TF-90), 일본 방호 함대(TF-96)였으며, 일본 방호 함대는 그 목적상 일본 본토에 잔류하는 것이 타당했다. 따라서 실질적으로 상륙군 함대만 작전 운용이 가능했던 점, 상륙군 함대의 전력(상륙 지휘함 1척, 상륙 수송함 1척, 상륙 화물함 1척, 상륙 정찰 탱크 1정, 함대 예인선 1척)³¹⁾이 빈약했던 점을 고려하면, 제7함대의 지휘관계 변경은 군사적 관점에서 타당한 결정이었다.

블레어 하우스 1차 회의에서 트루먼은 맥아더에게 한국에 조사단을 파견하여 전황을 시찰하고 보고토록 지시하였다. 이에

29) 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁과 UN군』(서울: 국방부, 2015), 63쪽; 165-166쪽; 297쪽.

30) Schnabel & Watson (1998), pp. 34-35.

31) Naval History and Heritage Command (May 28, 2015).

맥아더는 6월 29일 정확한 투입 병력 소요를 판단하기 위해 한강 방어선을 직접 시찰하였다. 시찰 결과 맥아더는 1개 연대 전투단의 핵심 지역 즉각 투입과 조기 반격을 위한 2개 사단 투입을 건의했다.³²⁾ 트루먼은 하루 뒤인 30일 이를 승인하고, 7월 1일부터 일본에 주둔하던 미 제8군 예하 사단들이 한반도로 전개하기 시작하였다.

이와 동시에 원활한 병력 수급을 위한 행정부와 의회의 조치도 이루어졌다. 의회는 6월 27일 트루먼의 요구에 의한 것은 아니었지만 당시 한반도 상황을 고려하여 ‘징집 연장 법안’을 통과시켰다. 이 법안은 1948년 징집법의 1950년 7월 9일 종료 기한을 1951년 7월 9일로 연장하고, 대통령에게 예비군 및 정규 퇴역 군인들을 21개월 동안 현역으로 소집할 수 있는 권한을 부여하는 내용이었다.³³⁾ 이 법안으로 인해 트루먼 행정부는 6·25전쟁 동안에도 징집법을 통해 원활한 병력을 충원할 수 있게 된 것이다. 이어서 7월 7일 트루먼은 대통령 권한으로 각군의 인력상한선을 늘렸다. 육군은 50,000명(장교 5,000명, 병사 45,000명), 해군은 33,000명(장교 3,000명, 병사 30,000명), 공군은 25,500명(장교 4,500명, 병사 21,000명)을 더 확보할 수 있게 되었다.³⁴⁾

32) Appleman (1960), p. 44; Schnabel (1992), pp. 77-78.

33) 「Selective Service Extension Act of 1950」, Public Law 81-599 (1950). United States Congress, *United States Statutes at Large, Volume 64, 81st Congress, 2nd Session* (Washington D.C.: GPO, 1952a), pp. 318-319.

34) Dennis Merrill, *Documentary History of the Truman Presidency Volume 18 The Korean War: June 25, 1950-November 1950* (Maryland: University Publications of America, 1997), p. 201.

나. 전쟁 수행 한계 인식

전황이 전개됨에 따라 맥아더는 최초 2개 사단 증원 판단이 잘못되었음을 인식하기 시작했다. 북한군의 선전에 한미연합군의 지연선은 계속 남하할 수밖에 없었고, 이에 맥아더는 7월 7일 미 합참에 북한군의 기갑 장비는 수준급이고 보병은 1급이라고 평가하며, 전황을 극복하기 위해 4개 사단을 추가로 파병할 것을 건의했다. 불과 이틀 뒤인 7월 9일에는 이에 더해 4개 사단을 추가로 요청하여, 총 8개 사단을 요청했다.³⁵⁾ 이는 당시 일본에 주둔한 미 제8군의 4개 사단이 투입되더라도, 미 본토에 주둔한 5개 사단 중 4개 사단을 더 차출해야 하는 것이었다. 이는 현존하는 미군 전투력만으로는 북한군을 격퇴하는 것이 불가능하다는 군사적 한계를 의미했다. 동시에 본격적인 미국의 군사력 확장이 필요해진 시점이었다.

미 본토에서 국내 정치, 경제 문제도 표면화되고 있었다. 당시 미국 전쟁지도부는 전쟁에 즉각 개입하는 것으로 합의하였지만, 각계각층의 다양한 미국 국민들은 미국의 참전에 부정적인 시각을 갖고 있었다. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)의 부통령이었으며 트루먼의 냉전 정책에 비판적인 시각을 갖고 있었던 월리스(Henry A. Wallace)는 National Guardian 신문 1950년 7월 19일자 기고문에서 “이승만과 그의 잔혹한 정부를 위해 미국이 싸우는 것은 미친 짓이다.”라고 말했다.³⁶⁾ 또한 미국 국민들 중 일부는 전쟁 초기 직접 트루먼에게 편지를 보내 한반도에서 미군이 철수해야 한다고 주장했다. 이들은 6·25전쟁은 한국

35) Schnabel & Watson (1998), pp. 73-77.

36) Henry A. Wallace, “Personal statement on the Korean situation,” National Guardian (July 19, 1950), at: <https://www.marxists.org/history/usa/pubs/national-guardian/1950-07-19-2-34-nat-guardian.pdf> (검색일: 2024. 6. 6).

내전이며 미국이 이를 지원하는 것은 옳지 않다고 주장했다.³⁷⁾ 의회의 선전포고를 통한 전쟁의 법적 정당성을 획득하지 않은 트루먼은 국민들을 대상으로 참전의 정당성을 재차 설명하고 강조해야만 했다.

미국 국내 경제도 우려스러운 상황이었다. 제2차 세계대전 당시 전쟁으로 인한 생활고를 경험한 미국 국민들은 6·25전쟁 발발 이후 물품 부족, 인플레이션을 우려하여 물품 사재기(panic buying), 비축 등을 하기 시작했다. 1950년 7월에만 소매 판매가가 8% 급증했는데, 이는 개인 소득 증가율의 5배에 해당하는 수치였다. 미국 공장의 생산 능력도 거의 한계에 다다른 시점이였다.³⁸⁾ 이를 두고 민주당 소속 하원 버지니아주 하원의원이자, 하원 예산 소위원회(Committee on Appropriations Subcommittee) 의장이었던 개리(J. Vaughan Gary)는 7월 10일 트루먼에게 서신을 보내, 미국 대통령으로서 대국민 방송을 실시하여 국민들에게 경제 상황의 심각성을 알리고, 비애국주의적인 행동을 자제시킬 것을 제안하였다. 트루먼은 7월 13일 답신에서 해당 문제를 고려하고 있지만, 현재로서는 예산이나 군사 상황에 대해 확언할 수 없으며 상황이 확실해지면 의회에 이를 발표하겠다고 말했다.³⁹⁾

사실 미국 전쟁지도부는 7월 초부터 위의 문제들을 해결하고 전쟁수행능력을 확보하기 위해 의회에서의 연설을 준비하고 있

37) Merrill (1997), p. 110, 236; Harry S. Truman Library & Museum, “Ann and George Ash to Harry S. Truman, July 12, 1950,” Harry S. Truman Library&Museum(June 28, 1950), at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/ann-and-george-ash-harry-s-truman> (검색일: 2024. 6. 6); Harry S. Truman Library & Museum, “Carolyn Aquino to Harry S. Truman, June 28, 1950,” Harry S. Truman Library & Museum (July 12, 1950), at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/carolyn-aquino-harry-s-truman>(검색일: 2024. 6. 6).

38) Pierpaili, Jr. (1999), p. 30.

39) Merrill (1997), pp. 233-234.

었다. 7월 3일 블레어 하우스에서 애치슨은 트루먼에게 국회 합동회의에서 한국 상황에 대한 전체 보고를 하도록 제안하였고,⁴⁰⁾ 이후로부터 트루먼의 참모들은 다양한 채널을 활용하여 본격적으로 대통령 연설을 준비하기 시작했다. 준비 과정에서 전쟁지도부 및 의회 사이 수많은 토의가 있었으며, 연설문은 총 6번이나 수정되었다.⁴¹⁾ 이는 당시 전쟁 목표의 확장 가능성 때문이었다.

미국의 개전 초기 전쟁 목표는 ‘전전(戰前) 상태의 회복(antebelleum)’이었다. 트루먼은 그의 회고록에서 “6·25전쟁과 관련된 모든 결정은 제3차 세계대전 방지라는 목적이 있었다.”라고 술회했다.⁴²⁾ 38선은 중국, 소련의 개입을 유발할 수 있는 확전의 문턱(threshold)과도 같았기 때문에 개전 초기에 이를 넘는 것은 일종의 금기(taboo)처럼 여겨졌다. 전쟁지도부의 주요 관료들도 초기 전쟁 목표는 38선 이남 지역을 회복하는 것이었다고 증언하였다. 6월 27일 케넌은 나토(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 대사들에게 미국은 전쟁에서 강압적인 재통일을 추구할 의사가 없음을 밝혔고, 29일 애치슨은 한국에서 미국의 군사 행동은 북한의 남침 이전 상태를 회복하고 평화를 되찾기 위한 것이라고 말했다.⁴³⁾

전황이 전개됨에 따라 미국의 전쟁 목표는 38선 이북으로 확장될 가능성에 직면하게 된다. 1950년 7월 전선은 낙동강으로

40) Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W·W·Norton & Company, 1969), p. 414.

41) Robert J. Donovan, *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S Truman, 1949-1953* (New York: W·W·Norton & Company, 1967), p. 243.

42) Truman (1956), p. 345.

43) James I. Matray, "Truman's Plan for Victory: National Self-Determination and the Thirty-Eight Parallel Decision in Korea," *The Journal of American History* 66-2 (Sep 1979), pp. 318-319.

향하고 있었고, 맥아더는 전세를 뒤집기 위해 인천상륙작전을 구상하고 있었다. 맥아더는 7월 7일 합참에 제해·공권의 이점을 활용하여 적 후방에 상륙작전을 실시할 것이라고 말했다.⁴⁴⁾ 이 때문에 트루먼은 7월 10일 향후 전쟁에 필요한 인력, 물자 소요에 대한 직접적인 정보와 상륙작전에 대한 논의를 위해 육군참모총장 콜린스(Joseph Lawton Collins)와 공군참모총장 반덴버그(Hoyt Sanford Vandenberg)를 도쿄로 파견하였다.⁴⁵⁾ 7월 13일 맥아더는 콜린스, 반덴버그와의 자리에서 “북한군을 38선 너머로 몰아내는 것이 아니라, 북한군을 완전히 파괴할 것”이며, “북한 전체를 점령해야 할지도 모른다.”라고 말했다.⁴⁶⁾ 맥아더 이외에도 국무부 동북아시아국 국장 앨리슨(John M. Allison)은 7월 1일 국무부 극동 담당 차관보 러스크(Dean Rusk)에게 미국은 38선 이북으로 북진하여 유엔 감독 하 선거를 통한 통일 한국 정부 수립을 해야 한다고 주장한 바 있다.⁴⁷⁾

전쟁의 목표가 38선 이북으로 확장될 가능성이 존재했기 때문에 미국의 전쟁수행능력 확보 문제는 혼란을 겪고 있었다. 38선을 넘어 북한 지역에서 작전할 시 필요한 병력, 장비·물자 등은 남한 지역으로 전쟁이 한정될 때와는 다른 문제이기 때문이다. 이 문제가 해결되어야 각 부처별 전쟁수행능력 확보를 위한 효과적인 자원 동원이 가능했다. 7월 7일 국가안전보장회의에서 국무부, 국방부는 “북한 봉쇄의 범위와 의미를 명확히 해야 한다.”라고 주장했으며⁴⁸⁾, 7월 12일 트루먼 대통령 행정 보좌관

44) Appleman (1960), p. 488; Truman (1956), p. 347; Douglas MacArthur, *Reminiscences* (New York: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1964), p. 337.

45) Truman (1956), p. 348; Collins (1969), p. 81; Matray (1979), p. 320.

46) Collins (1969), pp. 82-83; Schnabel (1992), pp. 179.

47) *FRUS 1950 Vol. VII*, p. 272.

48) President's Secretary's Files, "Minutes of the Sixtieth Meeting of the National Security Council," Harry S. Truman Library & Museum (July 6,

엘시(George M. Elsey)는 “국방부가 현재 미군이 38선에서 멈추는지 혹은 만주 국경까지 북진하는지 모르는 상태에서 전쟁에 필요한 예상 병력 및 물자를 가정하고 있다.”라고 말했다.⁴⁹⁾ 트루먼은 이 문제에 대해 의회 연설 이틀 전인 7월 17일 국가안전보장회의에 북한군이 38선 이북으로 격퇴된 이후에 전쟁 수행 정책을 검토하라고 지시하였다.⁵⁰⁾

7월 19일 트루먼의 의회 연설은 전쟁 목표의 확장 가능성 속에서 진행될 수밖에 없었다. 이 때문에 미국은 명확한 전쟁 목표 아래 산출된 소요에 의거한 것이 아니라, 현장 지휘관 맥아더의 요구를 충족시키기 위한 차원에서 전쟁수행능력을 확보할 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 트루먼의 의회 연설은 전쟁 초기 미국이 직면한 정치·군사·경제적 한계를 극복하면서, 전쟁 수행에 필요한 대규모 군사력을 건설하는 촉매가 되었다고 평가할 수 있다.

1950), at: <https://catalog.archivess.gov/id/313079683?object Page=2> (검색일: 2024. 6. 6).

49) Merrill (1997), p. 219.

50) *FRUS 1950 Vol. VII*, p. 410.

4. 위기 극복을 위한 전쟁수행능력 확보

가. 트루먼 대통령의 의회 연설

1950년 7월 14일 애치슨은 트루먼에게 병력 증강과 전쟁 추가 예산을 의회에 요청해야 함을 건의하고 트루먼은 이에 동의하였다.⁵¹⁾ 5일 후인 7월 19일 트루먼은 의회에서 전쟁수행능력에 필요한 제반 사항을 요청하는 연설을 하였다. 연설 서두에서 그는 전쟁 개입의 정당성과 이전까지의 미국의 조치를 설명한 뒤, 미국의 민주주의, 자유는 다른 자유 민족의 미래와 불가분 관계임을 주장하였다. 이는 당시 존재했던 미국의 반전 여론을 불식시키기 위한 노력으로 볼 수 있다. 뒤이어 트루먼은 전쟁수행능력 확보를 위해 총 4가지를 요구하였다. 첫째, 미군 병력 규모의 제한을 철폐하는 것이었다. 당시 미군 병력은 법률상 2,005,802명 규모로 정해져 있었는데,⁵²⁾ 이 상한선을 없애자는 것이었다. 둘째, 증강된 병력에 필요한 장비 및 물자를 원활하게 획득하기 위해 정부가 국가자원의 우선순위를 선정하고 할당할 권한을 가져야 한다고 말했다. 이는 정부가 전쟁에 필요한 민간 영역 자원의 사용, 비축, 징발 등의 권한을 가지게 되는 것이었다. 셋째, 전쟁 지속을 위한 100억 달러(\$10 billion)의 추가 예산을 요구하였다. 넷째, 전시 지출이 증가함에 따라 이를 충당하

51) *FRUS 1950 Vol. VII*, pp. 344-346.

52) James I. Matray, *Historical Dictionary of the Korean War* (Westport: Greenwood Press, 1991), p. 465.

기 위한 세금 인상의 필요성을 언급하였다.⁵³⁾

나. 병력 확보

의회는 트루먼의 요구를 수용하여 관련 법안들을 제정하기 시작했다. 먼저, 8월 3일 ‘병력 규모 제한 철폐 법안’이 승인되어 1954년 7월 31일까지 병력 규모 제한이 사라지게 되었다.⁵⁴⁾ 이는 7월 27일 승인된 ‘복무기간 연장 법안’과 함께 병력의 대규모 충원을 가능케 하였다. 개전 초기 트루먼은 당시 징집되어 임무 수행 중인 현역병의 복무기간을 1년 연장시키도록 요구하였고, 이는 의회의 지지를 받아 7월 25일 통과되었다. 동 법안에 따라 트루먼은 1951년 7월 9일까지 현역 및 예비역의 복무 기간을 최대 12개월까지 연장할 수 있는 권한을 갖게 되었다.⁵⁵⁾

위 법률적 지지를 바탕으로 미국은 장기적으로 6·25전쟁을 수행할 병력 풀(pool)을 갖추게 되었다. 우선, 8월 3일 승인된 병력 규모 제한 철폐 법안에 따라 8월까지 각 군의 인가 병력은 대규모 상승하였다. 각 군의 소요산정을 통해 육군은 기존 837,000명에서 1,061,000명으로, 해군은 666,882명에서 676,117명, 공군은 502,000명에서 512,268명으로 늘었다. 육군의 경우 25%를 상회하는 증원이 이루어졌는데, 이는 7월 31일 트루먼이 소집을 승인한 주방위군 4개 사단까지 고려한

53) United States Congress, *96 Cong. Rec. (Bound)-Volume 96, Part 8 (July 12, 1950 to July 31, 1950)* (Washington D.C.: GPO, 1950), pp. 10626-10630.

54) 「An act to suspend restrictions on the authorized personnel strength of the Armed Forces, and for other purposes」, Public Law 81-655. United States Congress (1952a), p. 408.

55) 「Enlistments in Armed Forces Extension Act of 1950」, Public Law 81-624. United States Congress (1952a), p. 379; James Richard Riggs, “Congress and the Conduct of the Korean War,” (Ph. D. Dissertation, Perdue University, 1971), pp. 63-64.

수치였다.⁵⁶⁾

확장된 병력 인가 속에서 1950년 한 해 동안 군 전체로 따졌을 때 총 219,771명이 징집되었다. 제2차 세계대전 종료 후 1946~1949년 4년간 총 213,512명이 징집된 것을 고려하면 이는 1950년 한 해에 대규모 징집이 이뤄졌음을 알 수 있다.⁵⁷⁾ 육군 예비군은 1950년 동원령에 따라 6,687개 부대 중 934개 부대가 현역으로 전환되었으며, 46,920명의 장교와 121,500명의 병이 소집되었다.⁵⁸⁾ 특히, 9월의 인천상륙작전 수행을 위해 병력 규모는 대폭 확장되었다. 8월 28일 기준 육군은 404개의 예비군 부대와 205개의 주방위군 부대를 동원하여 총 93,586명의 병(兵)과 10,584명의 장교를 동원하였다. 해군 및 해병대는 103,833명, 공군은 49,672명이 소집되었다.⁵⁹⁾

특기할 만한 것은 맥아더가 7월에 요구한 8개 사단은 트루먼의 여건 조성 과 미 합참, 국방부, 의회의 노력으로 1950년까지 한반도로 모두 증원되었다는 것이다. 미 제8군의 4개 사단과 1개 연대에 더해서, 미 본토로부터 미 제2보병사단, 미 제3보병사단, 미 제1해병사단이 한반도로 증원되었다. 추가로, 유엔군 부대도 대략 1개 사단의 규모를 갖추고 있어, 총 8개 사단 이상의 지상군 전투력이 한반도로 전개되었다.⁶⁰⁾

56) Schnabel & Watson (1998), pp. 78-79; Truman (1956), p. 348.

57) Selective Service System, "Induction Statistics," Selective Service System, at: <https://www.sss.gov/history-and-records/induction-statistics/> (검색일: 2024. 5. 1).

58) Summers Jr. (1990), p. 190.

59) Schnabel & Watson (1998), p. 78.

60) *Ibid.*, p. 84.

다. 산업, 경제 동원

전쟁에 필요한 장비·물자 획득을 위한 정부의 권한 확대는 1950년 9월 8일 ‘국방생산법’이 통과되면서 이루어졌다. 이 법에 따라 트루먼은 국가 자원 우선순위 및 할당, 징발, 생산 능력 및 공급 확대, 물가 및 임금 안정화, 노동 분쟁 해결, 소비자 및 부동산 신용 통제에 권한을 갖게 되었다.⁶¹⁾ 여기서 물가 및 임금 통제 권한은 최초 트루먼이 의회 연설 간 요청한 것은 아니었으나, 법안 발의 과정에서 의회의 초당적 합의에 따라 법안에 포함되었고 트루먼은 이를 최종 승인하였다.⁶²⁾

국방생산법 서명 하루 뒤인 9월 9일 트루먼은 라디오 및 TV 연설에서 국민들을 대상으로 국방생산법 시행에 동참할 것을 강조하였다. 연설에서 그는 세 가지 목표 및 이행 방법을 제시하였다. 첫째 목표는 국방에 필요한 자재와 장비 생산이었다. 트루먼은 생산성 증대를 위한 국민 노동의 효율성을 강조한 이후, 정부의 국방 생산이 최우선 순위를 가지며 필수재가 아닌 소비재 생산을 통제할 수 있음을 설명하였다. 둘째, 국방 지출을 충당하기 위한 세금 인상 필요성을 설명하였다. 그는 2차 세계대전 당시 세금이 아닌 부채를 통한 자원 마련의 악영향을 언급하면서 국방 비용을 세금으로 충당할 경우 인플레이션 억제가 가능하다고 설명하였다. 셋째, 인플레이션을 막기 위해 소비자, 노동자, 사업가로서의 덕목을 강조하였다. 국방 물품 생산으로 인한 민간 물품 공급이 부족해질수록 과소비는 억제되어야 했다.

61) 「Defense Production Act of 1950」, Public Law 81-774, United States Congress (1952a), pp. 798-822.

62) 물가 및 임금 통제 권한은 제2차 세계대전 당시 국민들의 불만을 초래한 것으로서, 트루먼은 이를 요구사항에서 제외함으로써 의회가 요구사항을 승인할 가능성이 높이고자 하였다. Pierpaili, Jr. (1999), pp. 34-36; Blomstedt (2016), p. 58.

이를 위해 소비자들은 근검절약이 요구되었으며, 노동자들은 생활비 상승을 충당하는 것 외에 임금 인상을 요구하지 않는 것이 바람직했다. 마지막으로 사업가는 재고를 축적하지 말고 판매가를 낮춰야 했다.⁶³⁾

연설이 있던 9월 9일 트루먼은 국방생산법 시행을 위한 「행정 명령 10161호」도 함께 발령하였다. 동 명령에 따라 각 행정부처는 부처의 성격에 맞는 국가자원들의 생산, 배분의 우선순위 등을 조정할 권한을 위임받았다. 예를 들어, 내무부 장관(Secretary of the Interior)은 석유, 가스, 고체 연료 및 전력 통제 권한을, 농무부 장관(Secretary of Agriculture)은 식품 및 국내 농장 장비와 상업용 비료 유통 통제 권한을 갖게 되었다. 국가안보자원위원회는 국가자원 동원의 전반적인 조정 및 구체적인 운영 권한을 위임받았다.⁶⁴⁾ 한편, 국가안보자원위원회의 권한은 동년 12월 16일 트루먼이 국가비상사태(national emergency)를 선포한 이후 창설된 국방 동원국(Office of Defense Mobilization)과 국방 생산국(Defense Production Administration)으로 위임되었고, 이후 국가안보자원위원회는 안보 자원 분야에서 대통령 참모 자문 역할을 수행하였다.⁶⁵⁾

국방생산법은 전시 생산성을 높이면서 인플레이션, 고용률 등

63) Gerhard Peters & John T. Woolley, "Radio and Television Address to the American People Following the Signing of the Defense Production Act," The American Presidency Project (Sep 9, 1950) at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/radio-and-television-address-the-american-people-following-the-signing-the-defense> (검색일: 2024. 5. 29).

64) Executive Orders, "Executive Order 10161," Harry S. Truman Library & Museum (Sep 9, 1950), at <https://www.trumanlibrary.gov/library/executive-orders/10161/executive-order-10161> (검색일: 2024. 6. 11).

65) U.S. National Security Resources Board, *A Cases Study in Peacetime Mobilization Planning: The National Security Resources Board, 1947-1953* (Washington D.C.: Executive Office of the President), p. 31.

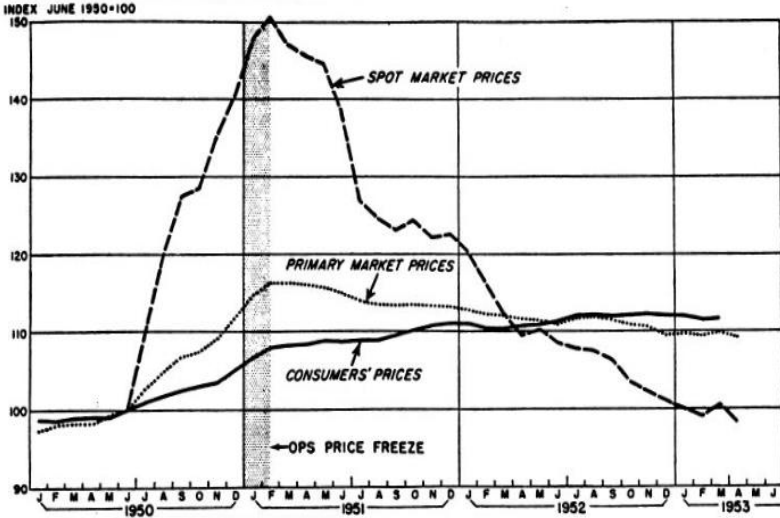
국내 문제까지 효과적으로 관리하는데 기여하였다. 이는 1951년부터 의회의 국방생산합동위원회(Joint Committee on Defense Production)에 의해 작성된 ‘국방생산법 관련 추진 성과 및 향후 전망에 대한 연례보고서(Annual Report of The Activities of The Joint Committee On Defense Production)’를 통해 알 수 있다. 1953년 위원회 보고서에 따르면 1953년에 이르러 미국은 제2차 세계대전으로 인한 대규모 생산이 이뤄지고 있던 1943년에 이어서, 미국 역사상 두 번째로 가장 많은 산업 생산량을 기록하였다.⁶⁶⁾ 2장에서 언급한 것처럼 1951년 산업 생산능력이 제2차 세계대전 발발 당시의 1/3 수준이었던 점을 고려했을 때 국방생산법에 의한 미국의 산업동원이 매우 효과적이었음을 알 수 있는 대목이다.

미국 국내 경제 문제는 1952년부터 눈에 띄게 개선되기 시작했다. 1950~1951년에는 법안이 실행된 지 얼마 지나지 않은 시점으로, 미국 국내 물자 가격이 계속 치솟고 있었으므로 법안의 효과를 단정하기에 이른 시기였다.⁶⁷⁾

66) U.S. Congress, *Third Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production* (Washington D.C.: GPO, 1953), p. 3.

67) U.S. Congress, *First Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production* (Washington D.C.: GPO, 1951), p. 1.

〈그림 1〉 6·25전쟁 기간 미국 소비자, 주요 시장, 현물 시장 가격



* 출처: U.S. Congress, *Third Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production* (Washington D.C.: GPO, 1953), p. 81.

〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 1951년 1~2월 경제 안정화국 (Economic Stabilization Agency, ESA) 소속 가격 안정화 사무소(Office of Price Stabilization, OPS)의 가격 통제(OPS price freeze) 덕분에 미국 소비자 가격(consumer prices), 주요 시장 가격(primary market prices), 현물 시장 가격(spot market prices)은 1952년 3월부터 안정화되기 시작하였다. 1953년에 들어서는 1950년 6월과 비교했을 때 소비자 가격이 대략 12% 수준만 상승하여 심각한 인플레이션을 막은 것으로 평가된다.

6·25전쟁 동안 미국 국내 고용시장은 호황을 누렸다. 1952년에 약 6,200만명이 고용되었는데 이는 미국 역사상 역대 최고

치 기록이었다. 자연스럽게 실업자 수는 전쟁기간 동안 지속 감소하였다. 1950년 1~6월 매월 대략 400만 명의 실업자가 발생한 반면, 1951년 7월~1952년 7월 사이에는 평균 200만 명 밑으로 떨어졌다.⁶⁸⁾ 이러한 추세는 1953년에도 이어져, 실업자 수는 매월 160만 명까지 줄어들었다.⁶⁹⁾

트루먼 행정부에서 1953년 1월 14일 의회로 보고한 ‘대통령 경제 보고서(The Economic Report of the President)’는 당시 미국 경제가 6·25전쟁과 국가안보를 위한 막대한 지출에도 불구하고, 사반세기 전인 1929년 경제 대공황 시기보다 경제적으로 강력하다고 분석하였다. 특히, 1952년 국민총생산(national output)은 3,500억 달러였는데, 이는 6·25전쟁 이전 미국 역사상 최고치였던 1948년 국민총생산 2,850억 달러보다도 높은 수치였다. 1인당 소득 역시 1952년이 1948년보다 높은 수준이었다.⁷⁰⁾

결론적으로 국방생산법은 미국 정부가 전쟁 수행에 필요한 국가자원을 효율적으로 획득 가능케 함과 동시에, 전시 경제를 효과적으로 관리하고 성과를 냄으로써 전쟁수행능력 확보에 지대한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이를 두고 바우터는 미국이 군사 지출(guns)과 민간 경제(butter)의 조화를 이뤄내 “총과 버터(guns and butter)”의 균형 상태를 달성했다고 평가하였다.⁷¹⁾ 물론 이는 미국 정부 단독의 성과가 아니라, 미국 국민 전체의 노력이 집결되었기 때문에 가능했다.

68) U.S. Congress, *Second Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production* (Washington D.C.: GPO, 1952b), p. 44.

69) U.S. Congress (1953), p. 3.

70) Council of Economic Advisers, *The Economic Report of the President* (Washington D.C.: GPO, 1953), pp. 1-13.

71) Vawter (1983), pp. 43-44.

라. 준비 확보: 추가 예산 및 세금

1950년 7월 19일 트루먼이 의회에 제시한 전쟁 추가 예산과 세금 인상도 9월 말까지 법적 효력을 갖게 되었다. 의회에서 그가 요청한 금액은 100억 달러(\$10 billion)였으나, 의회는 9월 27일 117억 2,900만 달러(\$11.729 billion) 금액을 확정하여 법안을 통과시켰다. 예산 증액은 한국 전황뿐만 아니라 또 다른 지역에서 공산권 세력에 의한 위기 발생에 대응하기 위함이었다.⁷²⁾ 세금 인상 문제는 트루먼의 연설 이전부터 논의되어 온 문제였다. 트루먼이 의회에서 연설하기 하루 전인 7월 18일, 의회 경제 보고서 공동 위원회(The Congressional Joint Committee on The Economic Report)는 백악관에 군사비 지출 증가는 부채를 증가시키지 않으면서 비용을 충당 가능케 하는 세금 법안이 수반되어야 한다고 강조하였다.⁷³⁾ 이러한 배경으로 9월 중순 의회에서 ‘세입법’이 통과되었고, 트루먼은 이를 9월 23일 승인하였다. 이 법안으로 개인 및 기업 소득세 인상 등이 가능해짐에 따라 미국은 효과적으로 세수(稅收)를 마련할 수 있게 되었다.⁷⁴⁾

마. 소결론

1950년 7월 19일 트루먼이 의회에 요구한 병력, 장비·물자, 준비 문제는 모두 9월 안으로 법적 토대가 마련되고 실행됨으로써 미국은 단기간에 전쟁수행능력을 확보할 수 있었다. 특히, 국

72) Matray (1991), p. 138; United States Congress, *96 Cong. Rec. (Bound)-Volume 96, Part 11 (September 7, 1950 to September 23, 1950)* (Washington D.C.: GPO, 1950), pp. 14775-14779.

73) Pierpaili, Jr. (1999), pp. 33-34.

74) 「Revenue Act of 1950」, Public Law 81-814. United States Congress (1952a), pp. 906-967.

방생산법을 통해 정부의 산업, 경제 동원 권한이 승인됨으로써 미국은 전쟁 필요 장비·물자를 효율적으로 획득하였고, 동시에 국내 경제를 효과적으로 관리했다. 이는 미국 전체 국민들의 적극적인 참여가 있었기에 가능했다. 미국 국민들이 정부의 강력한 통제에 순응하여 전쟁수행능력을 확보한 것은 전쟁 초기 반전 여론도 어느 정도 수습되었다는 것을 방증한다.

한편, 트루먼이 연설할 당시에는 미국의 6·25전쟁 목표가 확장될 가능성이 존재하여 혼란이 존재했지만, 미국은 9월이 지나기 전에 전쟁 목표를 확장시키는 것으로 결정하였다. 트루먼은 9월 11일 NSC 81/1을 승인함으로써 한반도에 통일된 한국 정부를 수립하기 위해 국군 및 유엔군의 38선 이북에서의 군사작전을 허용하였다. 결론적으로 미국은 6·25전쟁 발발 이후 약 3개월 만에 전쟁 목표를 확장시킴과 동시에 전쟁수행능력 확보를 위한 기본 토대를 갖췄다고 평가할 수 있다.

5. 결 론

제2차 세계대전 이후 감축된 미국의 군사력, 국방예산과 한반도의 낮은 지정학적 가치로 인해 미국의 6·25전쟁 초기 대응은 제한적일 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 유엔을 통해 개입함으로써 전쟁 초기부터 영국, 호주군이 작전지역에 전개한 것과 제7함대의 지휘관계 변경은 전선상 일부 공백을 채우는 효과를 지녔기에 군사적 관점에서 타당한 결정이었다. 1950년 7월 초 맥아더의 8개 사단 요구도 미국의 전쟁 목표가 확장될 가능성이 존재했던 혼란스러운 상황에서 병력 확보에 있어 일종의

준거가 되었다. 또한, 정부와 의회의 전쟁 초기 병력 풀(pool)을 늘리기 위한 사전 조치도 전쟁수행능력 확보에 긍정적인 영향을 끼쳤다.

전황이 전개됨에 따라 미국은 정치, 군사, 경제적 한계에 직면하게 되었다. 반전 여론은 지속해서 워싱턴으로 접수되고 있었고, 맥아더의 8개 사단 요구는 대규모의 군사력 건설을 필요로 했다. 사재기, 물품 비축으로 인한 인플레이션 조짐과 공장들의 생산 능력 한계도 나타나고 있었다. 이에 트루먼은 위기를 극복하기 위해 1950년 7월 19일 의회에서 전쟁수행능력을 확보하기 위한 연설을 하였다. 트루먼은 연설에서 미국이 6·25전쟁에 개입해야 하는 이유를 상세히 설명한 뒤, 전쟁에 필요한 추가 병력 확보(병력 상한선 폐지), 장비·물자 생산, 전비 마련을 요청하였다. 나아가, 이를 위한 재원 마련을 위해 세금 인상의 필요성을 언급하고, 국가의 민간 영역 자원 통제 권한을 강화해야 한다고 주장했다. 트루먼의 요구는 의회의 입법 기능을 통해 9월까지 모두 법제화가 완료되고 실행됨으로써 전쟁수행능력을 확보하는데 크게 기여하였다. 1951~1953년 동안 미국이 1950년 9월의 전시 법률 체계에서 벗어나지 않고 이를 토대로 전쟁수행능력을 확보한 것은 당시 트루먼의 의회 연설과 의회의 입법 지원이 효과적이었다고 평가할 수 있다.

트루먼의 의회 연설이 모두 성공적이었던 것은 아니었다. 의회 연설 당시 미국의 전쟁 목표는 38선 이북으로 확장될 가능성이 존재했다. 이는 국방부를 비롯한 행정부처들이 전쟁 목표 달성에 필요한 국가자원을 산출하는데 큰 제한사항으로 작용하였다. 이 때문에 대통령의 연설문은 6차례나 수정되었고, 연설은 7월 중순에서야 진행되었다. 만일 전쟁 목표가 명확하게 재정립될 수 있었다면 트루먼의 의회 연설은 애치슨이 최초 건의한 7

월 3일로부터 2주 이상 경과하지 않았을 것이다. 혹은 연설 방법 측면에서, 7월 초순 전쟁의 당위성과 전쟁 참여로 인한 미국의 국가이익을 의회에 먼저 설명하고, 차후 국가 동원 문제를 세부적으로 다루는 것도 가능했다.⁷⁵⁾

트루먼의 전쟁수행능력 확보를 위한 요구사항에 물가 및 임금 통제 권한이 누락된 것은 매우 소극적인 조치로 보인다. 이 권한은 인플레이션을 억제하고 전시 국가 경제를 안정화하기 위해 필수적이었으나, 트루먼은 가격 통제가 제2차 세계대전 당시 큰 파장을 일으켰던 전력(前歷)을 고려하여, 이 권한을 요구사항에서 제외한다면 의회가 요구사항을 승인할 가능성을 높게 판단하였다.⁷⁶⁾ 다행히 가격 통제 권한은 의회 합의에 의해 국방생산법에 포함되어 미국은 전시 경제를 효과적으로 관리하고 전쟁수행능력을 확보할 수 있었다.

트루먼의 연설은 시기, 방법, 내용 면에서 아쉬운 점이 있었지만, 전쟁 초기 미국이 직면한 여러 한계를 극복하고 전쟁수행능력을 확보하는 기폭제가 된 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 더욱 놀라운 것은 트루먼의 전체 요구사항이 9월 안으로 의회에 의해 법제화가 완료되고 효력을 발휘하기 시작한 것이다. 이에 더해 미국의 전시 정책을 지지하고 따랐던 미국 국민들의 노력도 빼놓을 수 없는 중요한 요소였다. 결국, 전쟁은 작전지역의 군대의 전유물이 아니라, 국가의 모든 역량이 결집되어 수행된다는 점이 또 한 번 드러나는 대목이다.

75) Blomstedt (2016), p. 58.

76) *Ibid.*, p. 59.

〈참고문헌〉

1. 1차 사료

Council of Economic Advisers, *The Economic Report of the President* (Washington D.C.: GPO, 1953), pp. 1–13.

Department of State, *Foreign Relations of the United States 1947, Vol. I*, Washington D.C.: GPO, 1973.

_____, *Foreign Relations of the United States 1948, Vol. VII*, Washington D.C.: GPO, 1969.

_____, *Foreign Relations of the United States 1950, Vol. VIII*, Washington D.C.: GPO, 1976.

NARA 소장, 국립중앙도서관 수집, RG 554 Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, Command Report of the G-3 Section(1 January–31 October 1950).

United States Congress, *96 Cong. Rec. (Bound)–Volume 96, Part 8 (July 12, 1950 to July 31, 1950)*, Washington D.C.: GPO, 1950.

_____, *96 Cong. Rec. (Bound)–Volume 96, Part 11 (September 7, 1950 to September 23, 1950)*, Washington D.C.: GPO, 1950.

_____, *First Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production*, Washington D.C.: GPO, 1951.

_____, *Second Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production*, Washington D.C.: GPO, 1952b.

_____, *Third Annual Report of the Activities of The Joint Committee on Defense Production*, Washington D.C.: GPO, 1953.

_____, *United States Statutes at Large, Volume 64, 81st Congress, 2nd Session*, Washington D.C.: GPO, 1952a.

2. 공간사(公刊史)

국가보훈처, 『6·25전쟁 미군참전사』, 서울: 신오성기확인쇄사, 2005.

국방부 군사편찬연구소, 『한미 군사 관계사 1871~2002』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003.

_____, 『6·25전쟁과 UN군』, 서울: 국방부, 2015.

Appleman, Roy E., *South To The Nakdong, North To The Yalu*, Washington D.C.: GPO, 1960.

National Security Resources Board, *A Case Study in Peacetime Mobilization Planning: The National Security Resources Board, 1947-1953*, Washington D.C.: Executive Office of the President, 1953.

Schnabel, James F., *Policy and Direction: The First Year*, Washington: Center of Military History United States Army, 1992.

Schnabel, James F. & Watson, Robert J., *The Joint Chiefs of Staff and National Policy Volume III 1950-1951: The Korean War Part One*, Washington D.C.: GPO, 1998.

Stewart, Richard W., *American Military History Volume II*, Washington D.C.: GPO, 2010.

3. 저서 및 단행본

남정욱, 『미국은 왜 한국전쟁에서 휴전할 수밖에 없었을까』, 경기: 한국학술정보(주), 2010.

손경호, 『동북아 국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』, 서울: 지문당, 2015.

Acheson, Dean, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York: W·W·Norton & Company, 1969.

Blomstedt, Larry, *Truman, Congress, and Korea: The Politics of*

- America's First Undeclared War*, Lexington: The University of Press of Kentucky, 2016.
- Clausewitz, Carl Von, Translated by Howard, Michael, *On War*, New Jersey: Princeton University Press, 1976.
- Collins, J. Lawton, *War in Peacetime*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1969.
- Donovan, Robert J., *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S Truman, 1949-1953*, New York: W·W·Norton & Company, 1967.
- Ferenbach, T.R., *This Kind Of War*, New York: Brassey's, 1994.
- Macarthur, Douglas, *Reminiscences*, New York: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1964.
- Matray, James I., *Historical Dictionary of the Korean War*, Westport: Greenwood Press, 1991.
- Merrill, Dennis, *Documentary History of the Truman Presidency Volume 18 The Korean War: June 25, 1950-November 1950*, Maryland: University Publications of America, 1997.
- Pierpaili Jr, Paul G., *Truman and Korea: The Political Culture of the Early Cold War*, Columbia: University of Missouri Press, 1999.
- Ridgway, Matthew, *The Korean war*, New York: Double day & Company, Inc, 1967.
- Summers Jr, Harry G., *Korean War Almanac*, Crawfordsville: R.R. Donnelley & Sons Company, 1990.
- Truman, Harry S., *Memoirs by Harry S. Truman: Two Years of Trial and Hope*, New York: Doubleday & Company, Inc, 1956.
- Vawter, Roderick L., *Industrial Mobilization: The Relevant History*, Washington D.C.: National Defense University Press, 1983.

4. 논문

박일송, “대전 전투와 미군의 전투효율성,” 『군사연구』 제130집 (2010).

- Dingman, Roger, "Strategic Planning and The Policy Process for War in East Asia," *Naval War College Review* 32-6 (November-December, 1979).
- Matray, James I., "Truman's Plan for Victory: National Self-Determination and the Thirty-Eight Parallel Decision in Korea," *The Journal of American History* 66-2 (Sep 1979).
- Riggs, James Richard, "Congress and the Conduct of the Korean War," Ph. D. Dissertation, Perdue University, 1971.

5. 인터넷 자료 및 신문 기사

- Bureau of the Census, "Historical Statistics of United States Colonial Times to 1957," Department of Commerce (July 1960), https://www.census.gov/library/publications/1960/compendia/hist_stats_colonial-1957.html (검색일: 2024. 5. 7).
- Executive Orders, "Executive Order 10161," Harry S. Truman Library & Museum (Sep 9, 1950), <https://www.trumanlibrary.gov/library/executive-orders/10161/executive-order-10161> (검색일: 2024. 6. 11).
- Harry S. Truman Library & Museum, "Ann and George Ash to Harry S. Truman, July 12, 1950," Harry S. Truman Library & Museum (June 28, 1950), <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/ann-and-george-ash-harry-s-truman> (검색일: 2024. 6. 6).
-
- _____, "Carolyn Aquino to Harry S. Truman, June 28, 1950," Harry S. Truman Library & Museum (July 12, 1950), <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/carolyn-aquino-harry-s-truman> (검색일: 2024. 6. 6).
- Naval History and Heritage Command, "History of United States Naval Operations: Korea, Chapter 3: War Begins," Naval History and Heritage Command (May 28, 2015), <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/h/history-us-naval-operations-korea/chapter3-war-begins.html> (검색일: 2024. 6. 5).

- Peters, Gerhard & Woolley, John T., “Radio and Television Address to the American People Following the Signing of the Defense Production Act, ” The American Presidency Project (Sep 9, 1950), <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/radio-and-television-address-the-american-people-following-the-signing-the-defense> (검색일: 2024. 5. 29).
- President’s Secretary’s Files, “Minutes of the Sixtieth Meeting of the National Security Council,” Harry S. Truman Library & Museum (July 6, 1950), <https://catalog.archivess.gov/id/313079683?objectPage=2> (검색일: 2024. 6. 6).
- Selective Service System, “Induction Statistics,” Selective Service System, <https://www.sss.gov/history-and-records/induction-statistics/> (검색일: 2024. 5. 1).
- Wallace, Henry A., “Personal statement on the Korean situation,” National Guardian (July 19, 1950), <https://www.marxists.org/history/usa/pubs/national-guardian/1950-07-19-2-34-nat-guardian.pdf>(검색일: 2024. 6. 6).

<Abstract>

Securing War Fighting Capabilities in the Early Stages of the Korean War by the United States

Kim, Jae-guk

This study analyzes how the United States secured its war fighting capabilities from the mainland during the early stages of the Korean War. Specifically, it focuses on the period from June to September 1950, examining how the U.S. acquired the necessary manpower, equipment, supplies, and war funds to conduct the war. The analysis reveals that by September 1950, the United States had established the basic foundation for conducting the war.

At the outbreak of the Korean War, the existing U.S. military forces and national system were insufficient to deter and repel the North Korean forces. Consequently, the initial U.S. response was limited and quickly encountered political, military, and economic constraints. In response, President Harry S. Truman delivered a speech to the U.S. Congress on July 19, 1950, requesting the necessary resources to overcome these limitations. After explaining the justification for the war in his speech, Truman requested solutions for securing manpower, equipment, supplies, and war funds, as well as authority for the government to control civilian resources. Truman's requests were fully accepted by Congress and legislated by September, resulting in the mobilization of the nation's full capabilities, which significantly ensured the United States' ability to conduct the war.

Keywords : Korean War, War Fighting Capabilities, Military Power, Truman's Congressional Speech