



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 석사 학위논문

2차 세계대전 미국의 태평양지역  
작전계획에 관한 연구  
- 다중결정이론을 바탕으로 -

2019년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학전공  
왕시문

## 국문초록

근대 대만의 형성은 2차 세계대전 이후 중화민국정부에게 대만을 반환했다는 것으로부터 많은 영향을 받았다. 연구자들은 주로 중화민국정부가 대만을 접수하고 나서 대만에 대해 어떤 영향을 미쳤는지를 중심으로 연구해왔다. 대만을 중화민국정부에게 반환했다는 결정은 2차 세계대전 기간에 이루어진 것이며, 미국이 이 과정에서 중요한 역할을 담당하였다. 2차 세계대전 당시 미국 내부에서 대만점령 여부에 대한 논의를 지속했음에도 불구하고 결과적으로 대만을 점령하지 않았다. 이는 근대 대만의 형성에도 영향을 주어 중요한 전환점이 되었다. 따라서 당시 미국이 대만점령을 하지 않기로 한 결정이 어떻게 이루어졌는지를 검토한 것도 근대 대만의 형성을 이해할 수 있는 중요한 작업이다. 이에 본 논문에서는 2차 세계대전 중 미국이 태평양지역 작전계획을 수립하는 과정을 사료에 기반하여 검토하고, 정책결정이 ‘왜’, 그리고 ‘어떻게’ 형성되는지를 탐구하는 다중결정이론으로 분석함으로써 미국이 작전계획을 세우는 과정에서 어떠한 요소로 인하여 작전계획에 영향을 주었는지를 이해하려는 시도를 한다.

2차 세계대전 중 미국이 일본의 무조건항복을 달성하기 위한 태평양지역 작전노선을 논의하면서, 일본 본토로 진입 및 공격할 수 있는 가장 적합한 거점을 모색하는 과정에서 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁을 벌여졌다. 역사학적인 관점에서 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁을 다루는 기존연구들이 존재하지만, 당시 미국의 선택에 대한 이론적 분석을 제시하지 못하였다. 이러한 점을 보완하기 위해 본 논문은 다중결정이론을 사용하여 2차 세계대전 미국이 태평양지역 작전계획을 세우는 과정을 분석하며, 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 미국이 대만을 점령하지 않았던 것이 단순히 군사적인 고려 때문인지 다른 요소가 포함되어 있었던 것인지 탐구함으로써 당시 태평양지역 작전계획을 결정하는 과정을 밝히고자 한다. 기존 연구들에도 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에 대한 역사 서술이 존재하지만, 이 과정에서 어떤 요소가 결과에 영향을 주었는지에 대해서는 다른 입장들이 나타났다.

둘째, 미국의 결정과정을 이론적으로 설명함으로써 미국의 정책결정과정에 대해 이해할 수 있다. 정부 행위자가 왜 그리고 어떻게 정책결정을 하는지에 대해 다중결정이론으로 분석할 수 있는 사례 중 하나로 적용 가능하다. 본 논문은 기존 연구자들이 취해온 역사학적인 접근을 통한 연구 결과를 ‘루손 섬 대 대만’ 사례를 이론적으로 새롭게 설명하는 작업을 시도하고자 한다.

**주요어** : 다중결정이론, 외교정책결정, 대일작전계획, 태평양전쟁, 대만점령계획

**학 번** : 2016-25127

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제제기 .....	1
제 2 절 기존연구 검토 .....	4
1. 개인적 선호 .....	4
2. 군사적 고려 .....	5
3. 남서태평양지역과 태평양지역 사령부의 갈등해소 .....	5
제 3 절 기존연구의 한계와 본 연구의 의의 .....	7
제 4 절 연구 설계 .....	8
1. 아카이브 리서치 .....	8
2. 연구시기 및 이론틀 .....	9
제 5 절 본 논문의 구성 .....	10
제 2 장 다중결정이론:이론적 고찰 .....	12
제 1 절 외교정책결정에 관한 기존연구 .....	12
1. 1세대 연구 .....	12
2. 2세대 연구 .....	14
3. 3세대 연구 .....	15
제 2 절 다중결정이론 .....	16
1. 다중결정이론의 내용 .....	17
2. 다중결정이론의 과정적 특징 .....	18
제 3 장 태평양지역 작전계획 1단계 .....	22
제 1 절 경쟁하는 진입로: 동남아시아 vs. 태평양 .....	22
1. 일본의 공격과 미국의 반격 .....	23
2. 워싱턴회의: 태평양 작전개념에 관한 합의 vs. 버마에 관한 이	

견 .....	23
<b>제 2 절 태평양 vs. 동남아시아</b> .....	<b>26</b>
1. 경쟁하는 태평양 작전 개념 .....	26
2. 불명확한 작전 개념 아래 개별 전선의 세부 목표 .....	28
3. 카이로회의: 태평양 전구에 집중 .....	29
<b>제 3 절 소결</b> .....	<b>32</b>
<b>제 4 장 태평양지역 작전계획 2단계</b> .....	<b>35</b>
<b>제 1 절 해상과 육상 차단을 통한 일본 제국의 파편화</b> 35	
1. 태평양회의 .....	35
2. 그레나이트 작전계획: 필리핀을 통한 일본군 차단 .....	37
3. 태평양의 전략: 중국을 통한 일본군 차단 .....	38
<b>제 2 절 경쟁하는 점령 대상지점</b> .....	<b>40</b>
1. 대만 점령을 목표로 하는 작전계획 .....	40
2. 그레나이트II 및 리노V .....	42
3. 태평양지역 작전계획 가속화 제안 .....	45
4. 일본의 작전계획 및 연합군의 인명피해 .....	47
<b>제 3 절 소결</b> .....	<b>48</b>
<b>제 5 장 태평양지역 작전계획 3단계</b> .....	<b>51</b>
<b>제 1 절 ‘루손 섬 대 대만’논쟁</b> .....	<b>51</b>
1. 대만점령계획 및 루손 섬 점령계획 비교 .....	53
2. ‘루손 섬 대 대만’에 의견 .....	55
<b>제 2 절 ‘루손 섬 대 대만’논쟁의 종장</b> .....	<b>56</b>
1. 합동 전략조사 위원회의 제안 .....	56
2. 샌프란시스코 회의 .....	57
<b>제 3 절 소결</b> .....	<b>59</b>

제 6 장 결론 .....	61
제 1 절 요약 .....	61
제 2 절 다중결정이론으로 본 작전계획 결정과정 .....	62
제 3 절 의미 및 한계 .....	65
참고문헌 .....	67
摘要 (Abstract) .....	72

## 표 목 차

[표 4-1]	.....	38
[표 4-2]	.....	42
[표 4-3]	.....	42
[표 4-4]	.....	45

## 그림 목 차

[그림 3-1]	.....	22
[그림 4-1]	.....	35
[그림 6-1]	.....	64



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 문제제기

1945년 2차 세계대전이 끝난 후, 중화민국정부는 대만을 접수(接收)<sup>1)</sup>하였다. 중화민국 정부가 대만을 접수한 사실은 근대 대만의 형성에 중요한 영향을 미쳤다. 때문에 연구자들은 중화민국정부가 대만을 접수한 것에 대한 연구를 할 때 대만을 접수하고 난 이후에 대만에 어떠한 영향을 미쳤는지, 특히 이로 인해 나타나는 전쟁의 유산(legacy of war)<sup>2)</sup>은 무엇인지를 중심으로 연구하였다.

중화민국정부로의 대만 반환은 1943년 카이로회담에서 전후 일본이 약탈한 여순, 대련과 대만 등의 영토를 중화민국에게 반환해야한다는 절차에 따른 것이었다. 하지만 미국은 기존의 카이로회담에서 합의했던 것과 달리 일본의 항복 선언 전에 이미 내부적으로 대만 점령을 고려하기도 했다. 일본 본토 공격 및 태평양 남쪽의 보급선 차단을 위한 군사적 요충지로서의 가치가 있었기 때문이다.<sup>3)</sup>

대만이 중화민국정부로 반환되기 이전에, 미국이 중국과의 합의가 존재했음에도 불구하고 대일작전계획을 진행하며 대만점령을 고려했었다는 점을 생각해볼 때, 미국 내 대만점령 여부에 대한 내부적 정책결정과정에 대해 검토할 필요가 있다. 당시 대만점령에 대한 논의가 지속적으로 되었음에도 불구하고 미국정부가 점령하지 않기로 결정을 내린 과정과 이유를 이해할 수 있기 때문이다. 또한 대만 점령계획을 실현되지 않았지만 이후 대만 반환과 근대 대만 형성에 중요한 전환점이 되었다. 더

---

1) 영어에서는 이를 'Occupation(점령)'로 표현하지만, 중국어로는 '접수(接收)'로 표현한다. 한편, 중화민국정부가 대만을 접수했을 당시는 군사점령이나 군사접수라는 표현을 사용하지 않았고, '광복(光復)'이라는 용어로 표현하였다.

2) 汪宏淪(主編), 『戰爭與社會：理論·歷史·主體經驗』, (聯經評論, 2014)

3) 陳翠蓮, 『重構二二八：戰後美中體制·中國統治模式與臺灣』, (衛城出版, 2017), pp. 39~44.

육이 향후 미국의 대만 정책에 영향을 미쳤다. 그러한 점에서 2차 세계 대전 말기 미국의 대 일본 작전계획에 관하여 미국 내부적 정책 결정 과정에 대한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 2차 세계대전 말기 ‘대만점령 및 태평양 전쟁’을 중심으로 미국 내에서 진행된 정책결정과정을 외교이론을 적용하여 연구해보고자 한다. 이는 당시 미국의 작전계획에 대한 결정과정을 이론적으로 분석함으로써 미국정부의 정책결정과정에 대한 행동패턴을 이해하는 것에 의미가 있다.

진주만 공격 이후에 미군을 비롯한 연합군은 일본에 대항하기 위해 태평양지역에서 작전계획을 세우게 된다. 이와 동시에 미국은 대만의 전략적 중요성을 염두에 두고 대만에 대한 전략조사와 작전준비를 하기 시작하였다. 그 중에서 독길작전(Causeway)<sup>4)</sup>은 미국이 대만을 점령하기 위해서 1944년부터 준비하기 시작한 대만 점령 계획이다. 이 계획을 수행하기 위해 미 해군 참모총장(Chief of Naval Operations, CNO)은 컬럼비아 대학교에 프로모사 유닛(Formosa Unit)이라는 연구팀을 설립하고, 대만 작전과 관련한 준비 작업을 시작하였다.<sup>5)</sup> 미 합동참모본부의 전략 계획에 따르면 대만을 점령하면 대만을 일본 본토 공격의 기지로 사용할 수 있을 뿐만 아니라 일본 본토와 태평양 남쪽 사이에 보급선을 단절시킬 수도 있었다.<sup>6)</sup> 그런데 이 과정에서 남서태평양지역 총사령관인 맥아더는 대만을 피하고 루손 섬을 공격하여 필리핀을 수복하는 대안을 추진하였다. 왜냐하면 루손 섬을 수복하려는 병력과 자원을 이미 가지고 있었기에 신속히 행동할 수 있기 때문이다. 1944년 7월 호놀룰루에서 루스

---

4) 독길작전(Causeway)은 1944년 태평양지역 사령부(Pacific Ocean Areas Command)가 세우는 ‘그라나이트II(Granite II)’ 태평양지역 작전계획 중 마지막 단계의 작전계획이다. 해당 작전계획은 대만 남부와 샤먼(Amoy)을 점령하는 것을 목표로 하며, 이는 향후 일본 폭격 및 중국 진군을 위한 기지를 확보를 목적으로 했다. “GRANITE II”, 3 June 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec 3-B-b, RG165, NA.

5) George H. Kerr, *Formosa Betrayed* (California: Taiwan Publishing, 1992), pp. 29-30.

6) Robert Ross Smith, *Luzon versus Formosa* (Washington, D.C.: Center of Military History, U.S. Army, 1990), pp. 465-466.

벨트를 비롯한 관료와 군부장관들이 ‘루손 섬 대 대만’에 대한 논쟁을 하였지만 이 회의에서 최종결정을 내리지 못 하였다.<sup>7)</sup> 결과적으로 대만의 전략적 장점을 인정하면서도 백악관의 군사 전략가(army planner)들은 루손 섬 계획을 선호하였으며, 더욱이 태평양함대 사령관인 니미츠가 발의한 대만 점령 프로젝트가 문제점이 있다고 평가되면서<sup>8)</sup> 1994년 10월 합동참모본부에서는 대만을 점령하는 계획 대신에 루손 섬과 오키나와를 공격하기로 하였다.

2차 세계대전 미국이 일본에 대항하기 위해 작전계획을 논의하고 결정하는 과정을 볼 때, 이에 대한 몇 가지 질문을 제기할 수 있다. 처음에 대만을 점령하는 것을 선호하고 대만의 전략적 장점을 인정해왔음에도 불구하고 결국 루손 섬 점령을 선택했기 때문이다.

첫째, 태평양지역 작전계획을 세우는 과정에서 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁이 나타난 배경은 과연 무엇인가?

둘째, 루손 섬과 대만이 함께 논의되었던 이유가 무엇이었는가?

셋째, 결과적으로 미국은 대만을 점령하는 것을 포기한 후 루손 섬과 오키나와를 차례로 점령하였다. 여기서 흥미로운 점은 니미츠가 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁 과정에서 대만 대신 오키나와를 바로 점령하는 방안을 제시한 적이 있다는 사실이다. 이는 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에서는 충분히 거론되지 않았었다. 결과적으로 대 일본 작전 최종계획은 루손 섬과 오키나와를 점령하는 쪽으로 진행되었는데, 왜 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에서는 오키나와가 충분히 논의되지 않았던 것인가?

위에 제기한 질문들에 답을 하기 위하여 본 논문은 2차 세계대전 중 미국이 태평양지역 작전계획을 수립하는 과정을 사료에 기반하여 검토한다. 정책결정이 ‘왜’, 그리고 ‘어떻게’ 형성되는지를 탐구하는 다중결정이론(Poliheuristic Theory)을 통해 미국이 작전계획을 세우는 과정에서 어떤 요소로 인하여 루손 섬과 오키나와를 공격하기로 한 결정을 내렸는지 이해할 수 있을 것이다.

---

7) Smith, 1990, p. 466.

8) Smith, 1990, pp. 469-470.

## 제 2 절 기존연구 검토

2차 세계대전 태평양지역 작전계획에서 대만 대신 루손 섬을 점령하는 결정에 대한 기존연구는 크게 세 가지 입장으로 나눌 수 있다. 하나는 당시 정책결정에 참여하는 정책결정자 개인의 선호로 인해 루손 섬을 선택했다는 것이며, 하나는 비용과 병력 등 군사적인 고려로 대만점령을 실행하지 않았다는 것이다. 마지막으로 당시 해군과 육군의 갈등을 해소하기 위해 대만 점령계획을 포기하였다는 것이다.

### 1. 개인적 선호

먼저, ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁의 결과에 대한 기존의 연구에서는 루스벨트와 맥아더의 개인적인 선호가 결정에 영향을 주었다고 제시하고 있다. 루스벨트는 호놀룰루 회의에서 결정을 유보하였지만 루손 섬을 선호하는 입장이었다. 조지 커(George H. Kerr)의 분석에 따르면, 루스벨트 대통령이 독길작전을 실행하지 않은 이유는 다가오는 대통령 선거를 위한 전략에 있었다.<sup>9)</sup> 필리핀이 미국의 식민지였기 때문에 루스벨트가 필리핀을 탈환을 지지하면 국민들에게서 좋은 평가를 받을 수 있었다. 그래서 선거에 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 믿었다.

한편, 맥아더는 필리핀을 탈환하는 대안이 “미국인의 영광”이라고 여겼으며, 루손 섬 점령계획을 지속적으로 옹호하였다.<sup>10)</sup> 호놀룰루 회의에서 맥아더는 해군 사령부가 제시한 대만점령계획에 반대하는 입장을 취하였다. 대만은 일본의 통치를 받았기 때문에 대만인들이 미국에 대한 반감을 가지고 있을 가능성이 크다는 이유에서였다. 따라서 대만을 점령하고 기지로 사용하는 것은 위험하다는 것이 당시 맥아더의 주장이

9) Kerr, 1992, p. 32.

10) Alfred L. Castle, “President Roosevelt and General MacArthur at the Honolulu Conference of 1944,” *Hawaiian Journal of History*, Vol.38, pp. 197.; 王蠅果, 「太平洋戰爭期間美軍攻臺計畫分析」, 『中華民國史專題第三屆討論會論文集』, (臺北:國史館, 1996), pp. 521-522.

었다.<sup>11)</sup>

## 2. 군사적 고려

일부 기존의 연구자들은 루스벨트와 맥아더의 개인선호에 초점을 두지 않고 호놀룰루 ‘루손 섬 대 대만’ 회의를 바탕으로 하여 이 틀 안에서 두 대안을 비교분석해왔다. 군사 전략가(Army Planner)와 합동병창위원회(Joint Logistic Committee)의 평가에 따르면 연합군은 대만이 서태평양의 전략적인 위치에 있다는 점을 생각하여 대만을 점령하는 계획을 세웠다. 그러나 합동참모본부가 결정을 미룸으로써 대만의 전략적 가치가 이전보다 떨어졌다. 그리고 루손 섬을 점령하는 것보다 비용이 커졌기 때문에 결국 대만점령계획을 선택하지 않았다.<sup>12)</sup> 즉 루손 섬과 대만을 비교했을 때 루손 섬을 점령하는 편이 집행이 용이하고 비용이 적게 들었다는 것이다. 한편, 독길작전 계획을 집행하기 어려웠던 이유는 계획 자체의 엄밀성이 떨어졌기 때문이라는 지적도 있었다. 왜냐하면 독길작전에 필요한 병력과 자원, 그리고 지원부대가 부족하였기 때문이다.<sup>13)</sup>

## 3. 남서태평양지역과 태평양지역 사령부의 갈등해소

니미츠를 비롯한 태평양지역 사령부는 대만을 점령하는 작전계획을 담당하였다. 다만 독길작전을 집행할 수 있는 태평양지역 사령부의 병력이 부족했기 때문에 남서태평양지역의 병력지원이 필요했다. 그러나 맥아더를 비롯한 남서태평양지역은 루손 섬을 점령하는 것을 옹호하였다. 따라서 독길작전을 집행하게 되면 남서태평양지역과 태평양지역 사령부 사이에 갈등이 일어날 가능성이 있었다. 이러한 갈등을 예방하기 위해서 니미츠가 대만 대신에 오키나와를 점령하자고 제안했다는 기존

---

11) Douglas MacArthur, *Reminiscences* (New York: McGraw-Hill, 1964), pp. 43-44.

12) Smith, 1990, pp. 472-474.

13) 陳翠蓮, 2017, pp. 43-44.

연구가 있다.<sup>14)</sup>

앞서 제기한 기존연구에 따르면, 일부 학자들은 ‘루손 섬 대 대만’이란 논쟁결과에 대해서 맥아더와 루스벨트의 개인적인 선호 때문이라는 결론을 내렸고, 일부 연구자들은 당시 기밀문서를 참조함으로써 대만점령을 포기한 이유가 개인적인 선호보다 군사적인 고려 때문이라고 주장하기도 했다. 또한 남서태평양지역과 태평양지역 사령부 사이에 갈등해소를 위한 결정이라는 평가한 연구자도 있다. 맥아더와 루스벨트의 개인적 선호와 갈등해소라는 주장에 근거하면, 이는 그라함 앨리슨(Graham Allison)의 정책결정모형<sup>15)</sup>으로 설명이 가능하며, 미국의 결정은 관료정치모형보다 합리적인 선택이나 조직행위자모형으로 설명하는 것이 더욱 타당하다는 입장으로 보인다.

당시 독길작전을 진행할 수 있는 중앙태평양 병력이 부족하다는 사실을 생각했을 때 군사적인 고려에 의한 것이라는 논의가 좀 더 타당해 보이나, 이 또한 루손 섬을 대만 두 대상에만 국한되는 비교결과라는 점에서 한계를 가진다. 이는 결국 미군이 루손 섬뿐만 아니라 오키나와까지 점령하기로 했다는 점을 충분히 설명하지 못하기 때문이다. 즉 루손 섬과 대만 논쟁에서 벗어나 태평양지역 전체계획을 분석하면 다른 설명이 나타날 수 있다. 이러한 물음 속에서 본 논문은 ‘루손 섬 대 대만’이라는 틀에서 벗어나 2차 세계대전 태평양지역 작전계획을 결정하

---

14) 杜正宇, 「太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折」, 『國史館館刊』, 第五十五期, (2018年3月), pp. 51~82.

15) 그라함 앨리슨이 제시한 정책결정모형은 아래 3가지 모형이 포함되었다. 첫째, 합리적행위자모형이다. 이는 정부라는 행위자가 외교정책을 결정할 때 여러 가지 대안 중에 수익과 비용을 동반하는 것을 선택하고 가치 극대화를 목적으로 행동하는 것을 의미한다. 둘째, 조직행위자모형이다. 이는 정책결정을 할 때 정부는 조직의 영향을 받고, 조직이 임무수행을 할 때 미리 수립된 절차에 따라 행동하는 것을 의미한다. 끝으로는 관료정치모형이다. 이는 외교정책이 정부의 행동과 결정은 타협, 갈등, 혼란 등 흥정의 결과물로서 결정을 결정하는 과정에 참여하는 행위자들의 선호를 반영하는 것을 의미한다.

Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*, (Boston: Little, Brown, 1971)

는 과정을 통해 당시 미국의 정책 결정 과정을 이해하고자 한다.

### 제 3 절 기존연구의 한계와 본 연구의 의의

기존의 연구들은 태평양지역 작전계획의 최종결정에 대해 맥아더와 루스벨트의 개인적인 요소들을 강조해왔다. 그러나 최종결정은 합동참모본부가 태평양지역의 작전 관련 현황과 대만 점령계획의 시행 가능성을 평가하고 나서 내려졌다. 따라서 기존의 연구들을 재검토할 필요가 있다. 즉 맥아더라는 개인적 요소가 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 최종결정까지 영향을 주었는지 탐구할 필요가 있다. 또한 기존의 연구들은 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁 자체에 대해서만 분석과 연구를 해왔다. 그렇지만 루손 섬과 대만을 왜 비교하게 되었는지, 또는 두 개의 대상이 애초에 비교 가능한 것인지라는 점에 대해서 의문을 제기한 적이 없었다. 이러한 점에서 ‘루손 섬 대 대만’이라는 틀 대신에 태평양지역 작전계획을 전체적으로 검토하면 기존연구와 다른 분석결과가 나타날 수 있다. 또한 기존의 연구들은 다수 역사학적인 관점에서 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁을 다루는 것이다. 그러나 미국이 태평양작전계획을 세우는 과정에서 대만 대신 루손 섬을 선택하는 결정이 왜, 그리고 어떻게 내려졌는지에 대해 이론적 분석틀을 제시하여 설명하지 못하였다.

앞서 언급했듯이 미국의 2차 세계대전 전후 대(對) 대만정책은 근대 대만의 형성에 큰 영향을 미쳤다. 미국의 결정이 대만에 어떤 영향을 주었는지도 중요한 연구주제지만, 미국의 그러한 결정과정을 분석하는 것도 필요한 과제다. 따라서 본 연구의 함의는 다음과 같다.

첫째, 미국이 대만을 점령하지 않았던 것이 단순히 군사적인 고려 때문인지 다른 요소가 포함되어 있었던 것인지 탐구함으로써 당시 태평양지역 작전계획을 결정하는 과정을 밝히고자 한다. 기존 연구들에도 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에 대한 역사 서술이 존재하지만, 이 과정에서 어떤 요소가 결과에 영향을 주었는지에 대해서는 다른 입장들이 나타났

다. 또한 ‘루손 섬 대 대만’이라는 틀에서만 미국의 작전계획 결정을 해석해왔다는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 ‘루손 섬 대 대만’을 포함한 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 결정과정을 밝히고자 한다.

둘째, 미국의 결정과정을 이론적으로 설명함으로써 미국의 정책결정 과정에 대해 이해할 수 있다. 정부 행위자가 왜 그리고 어떻게 정책결정을 하는지에 대해 다중결정이론(Poliheuristic Theory)으로 분석할 수 있는 사례 중 하나로 적용 가능하다. 본 논문은 기존 연구자들이 취해온 역사학적인 접근을 통한 연구 결과를 ‘루손 섬 대 대만’ 사례를 이론적으로 새롭게 설명하는 작업이라 볼 수 있다.

## 제 4 절 연구 설계

### 1. 아카이브 리서치

앞서 제기한 내용과 기존 연구의 한계를 염두에 두며, 본 연구는 사료분석과 문서연구방법을 사용하여 연구를 진행하고자 한다. 먼저 아카이브 리서치를 통해서 2차 세계대전 당시 미국이 태평양지역 작전계획을 세우는 과정을 확인하며, 결정과정의 변화를 밝히는 것이다. 즉 2차 세계대전 태평양작전계획 결정과정에서 결과에 영향을 미치는 변수들과 변수의 영향력을 살펴본 후에 이 결정과정을 이해할 수 있는 이론을 사용하고 설명하려고 한다.

본 논문에서 주로 사용하는 1차 자료는 미국 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration, NARA)이 소장하고 있는 2차 세계대전 기간 관련 문서, 특히 태평양지역 작전계획과 관련 문서들이다. 집중적으로 사용하는 문서들은 아래와 같다.

첫째, ‘태평양에서의 향후작전(Future Operation in the Pacific)’ 계획을 포함한 RG165(육군성 장교 및 특별참모 기록, Records of the War Department General and Special Staffs)중에 ‘일본’, ‘태평양’, ‘필리핀’ 파일;



둘째, 합동참모본부 회의기록과 연합 참모부 서류를 포함한 RG218(미국 합동참모본부 기록, Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff);

셋째, RG59(국무부 일반기록, Archives of the Department of State);

또한 태평양지역 작전계획 결정과정에서 결과에 대한 루스벨트 대통령의 영향력을 밝히기 위해서 미국 뉴욕에 있는 프랭클린 D. 루스벨트 도서관 및 박물관(Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum)에 소장되어 있는 대통령 개인 파일(President's Personal File)을 참고하였다.

## 2. 연구시기 및 이론틀

본 연구는 위에 제시한 아카이브 리서치와 1차, 2차 자료를 활용하고 미국의 정책결정과정을 분석하고자 한다. 아카이브 리서치 결과, 연구시기는 1941년 12월 진주만 공격부터 1944년 10월에 태평양 작전계획이 루손 섬과 오키나와를 공격하는 것으로 결정되는 기간으로 설정하였다. 이 결정과정은 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 단계는 1941년 12월에 진주만 공격부터 1943년 말에 태평양 작전계획 최종작업이 루손 섬-대만-중국 지역으로 정해지는 시기다. 두 번째 단계는 1944년 초반부터 1944년 6월까지다. 이 시기에는 대만을 점령하기로 하였으며, 루손 섬 작전계획을 진행하는 것에 대해 합의가 이루어지지 않았다. 셋 번째 단계는 1944년 7월에 호놀룰루 회의부터 1944년 10월에 합동참모본부가 일본을 대항하는 공격노선을 루손 섬과 오키나와로 정해질 때까지다. 연구대상은 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁에만 제한하지 않고, 태평양지역 작전계획을 루손 섬과 오키나와로 정해지는 전체과정을 포함하려고 한다.

아카이브 리서치를 통해서 1944년 10월에 합동참모본부가 루손 섬과 오키나와를 공격목표로 결정하는 것은 어떤 하나의 특정요인이 지속

적으로 영향을 준 것이 아니었음을 알 수 있었다. 또한 이 과정을 단계별로 나누어 볼 수 있다는 점에서 다중전략결정이론(Poliheuristic Theory)으로 설명 가능하다. 따라서 본 연구는 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 결정과정을 사료분석 이후 다중결정이론으로 분석하고자 한다.

## 제 5 절 본 논문의 구성

본 논문의 본문은 크게 네 부분으로 구성된다. 제 2장에서는 외교정책결정에 대한 기존연구와 본 연구가 사용하는 다중결정이론을 다룬다. 먼저 외교정책결정에 관한 이론의 기존연구 및 발전과정을 소개하고, 각 시기별 외교정책결정이론의 특징을 정리한다. 이어서 본 논문이 사용하는 다중전략결정이론의 핵심개념과 5가지 과정적 특징을 설명한다.

제 3장에서는 태평양작전계획 1단계, 즉 1941년 태평양전쟁이 일어나는 시점부터 1943년 말까지 태평양 작전계획을 논의하는 과정을 설명한다. 먼저 미국이 전쟁 전략을 세우기 위해 설립한 합동참모본부의 구성을 소개하고 1943년 말까지 이루어지는 일본 대항 작전계획에 대한 논의와 결정과정을 살펴본다. 이를 바탕으로 1단계에서 나타나는 결정과정의 특징과 결과에 영향을 주는 요인을 설명한다.

제 4장에서는 1944년 초부터 1944년 중반까지 합동참모본부에서 세우는 일본 작전계획 및 태평양지역 사령부와 남서태평양지역에서 제안한 태평양지역 작전계획을 살펴본다. 이 과정에서 태평양지역 작전계획의 최종작업은 대만을 점령하는 것으로 정해졌으나, 루손 섬을 점령하는 것에 대한 결론이 없었다. 이 결과를 ‘루손 섬 대 대만’논쟁이 일어나는 배경으로 보고 이러한 결과를 도출하는 요인을 모색한다.

제 5장에서는 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁의 배경과 일본을 패배시키는 최종 작전계획을 세우게 된 과정을 다룬다. 그리고 대만점령계획의 변화가 생기는 이유가 해당 계획에 필요한 병력이 부족하다는 이

유에서 비롯되었음을 밝힌다. 이에 따라 합동참모본부에서 대만 점령계획과 루손 섬 점령계획을 비교하고 최종 결정을 선택하는 과정을 살펴본다.

마지막 결론에서는 연구의 논의를 요약하고, 다중결정이론의 유용성을 설명한 다음에 본 논문의 학술적, 실제적 기여와 한계를 밝힌다.

## 제 2 장 다중결정이론: 이론적 고찰

### 제 1 절 외교정책결정에 관한 기존연구

외교정책결정이론은 외교정책분석의 한 분야로서 외교정책을 결정하는 과정과 그 결정과정에 영향을 미치는 개인, 소집단, 연합 등 요소들을 분석하고 이해하기 위한 이론이다. 정책결정이론은 정책결과보다 결정과정에 초점을 두고, 결정자의 특성에 집중한다는 두 가지 특성을 가지고 있다.<sup>16)</sup> 여태까지 연구해온 외교정책결정이론은 3세대로 나누어 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

#### 1. 1세대 연구

외교정책결정이론 중에서 핵심적이고 전형적인 모델은 합리적 행위자 모델이다.<sup>18)</sup> 합리적 행위자 모델은 경제학에서 유래된 것으로, 결정자가 최소의 비용으로 최대의 목적을 달성할 수 있는 대안을 선택하는 것을 의미한다. 외교정책은 결정자가 합리적 선택을 취하는 결과로 본다. 합리적 행위자 모델을 통해서 결정과정을 이론화하는 것이 조직화되었지만, 여전히 한계를 가졌다는 지적을 받았다.<sup>19)</sup> 우선 실제 정책결정과정은 합리적 행위자 모델이 가정한 것처럼 이루어지지 않을 수도 있다. 왜냐하면 결정자들이 대안을 모색하는 과정에서 편향이 생기거나,

---

16) David Brulé and Alex Mintz, "Foreign Policy Decision Making: Evolution, Models", *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.

17) 외교정책결정이론 시기별로 정리한 기준은 다음을 참고. Eric Stern, "Contextualizing and Critiquing the Poliheuristic Theory", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February, 2004), pp. 105-126.

18) Alex Mintz and Karl DeRouen Jr, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (Cambridge University Press, 2010), p. 57.

19) John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of decision: Dimensions of Political Analysis* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974), pp. 11-12.

불완전한 정보를 바탕으로 결정을 내리는 경우가 존재하기 때문이다. 또한 국가이익을 추구한다는 가정이 개인적, 조직적인 동기의 영향을 받는 상황도 존재한다. 합리적 행위자 모델에서는 가치를 최대화된다는 원칙이 이상적인 대안의 선택 방식이지만 결정과정에서 타협과 조정을 통해 결정이 이루어지는 경우도 많다.<sup>20)</sup> 따라서 위에서 서술한 한계점이 학자들에 의해 고려되면서 합리적 선택을 바탕으로 수정한 정책결정 이론들이 연이어 나타났다.

1950년대부터 학자들은 합리적 선택 모형의 유효성이 부족하다는 점을 보완하기 위한 작업을 시작하였다. 에컨대 스나이더(Snyder), 브루크(Bruck), 사핀(Sapin)(1954)은 외교정책이 내부적, 외부적인 상황, 그리고 결정과정 3가지 요소들이 상호작용한 산물이라고 주장하였다.<sup>21)</sup> 같은 맥락에서 정책결정은 결정자의 동기, 소통과 정보의 흐름 등 결정요인이 포함된 조직행동으로 보는 것이 타당하다는 것이다.<sup>22)</sup>

해럴드(Harold)와 스프라우트(Sprout)(1956)는 외교정책과 군사적 전략을 결정할 때 환경적인 제한이 영향을 준다고 주장하며, 결정자의 심리-환경(psycho-milieu)에 집중하였다. 결정자들이 인식하는 국제적 환경과 실제 국제적 환경 사이의 괴리가 발생할 수 있기 때문에 만족스러운 선택을 도출하지 않는 경우도 존재하다.<sup>23)</sup> 사이먼(Simon)(1957)은 결정과정에서 환경적, 인식적인 제한을 고려하여 “포괄적 합리성”(comprehensive rationality)과 “제한적 합리성”(bounded rationality)의 개념을 제기하였다.<sup>24)</sup>

---

20) 전재성, 「외교정책 결정체계와 이론」, 김계동 [외], 『현대외교정책론』, (서울: 명인문화사, 2012), pp. 9~14.

21) Richard C. Snyder and H. W. Bruck and Burton Sapin, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1954).

22) Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Lanham: Rowman & Littlefield Pub., 2007), p. 15.

23) Harold Sprout and Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the context of International Politics*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1956).

24) 포괄적 합리성은 행위자가 주어진 효용함수에 따라 최대효용을 도출할 수 있는 대안을 선택하는 것이며, 행위자가 선택을 결정하는 과정에서 모든 대안에 대해

마지막으로 페이지(Paige)(1968)가 한국전쟁에 참전한 미국의 결정을 사례로 연구한 작업<sup>25)</sup>은 외교정책결정이론 1세대의 종점이라고 볼 수 있다. 이와 같이 1세대 연구자들은 주로 합리적 선택 모형을 기초로 하는 연구들이지만, 결정과정에서 결정자에게 영향을 줄 수 있는 외부적인 요소들을 고려하고 만든 분석틀로 볼 수 있다.

## 2. 2세대 연구

1970년대부터 정책결정이론은 2세대로 진입하고 외교정책결정의 조직적, 심리적인 요소에 더욱 집중하기 시작한다. 대표적인 작업은 앨리슨(Allison)(1971)이 쿠바미사일위기를 3가지 모형으로 외교정책이 왜, 그리고 어떻게 형성되는지를 분석한 연구가 있다. 앨리슨은 정부 행위 설명하는 데 있어서 합리적 행위자 모형이 갖는 유용성을 인정한다, 하지만 결정과정에서 참여하는 관료조직과 다른 정치적 행위자들에 초점을 두는 다른 분석틀로 보완돼야 한다고 주장하였으며, 국내적 개인이나 조직이라는 변수를 결정과정에서 작용할 수 있다는 것을 강조하였다.<sup>26)</sup>

결정자의 인식적인 제한과 관련하여 스타인부르너(Steinbruner)(1974)는 1941년 일본이 진주만을 공격한 사례와 1967년 이집트가 이스라엘에 군사적 공격을 가한 사례가 합리적인 인과관계를 가진 사례로 해석되어왔으나, 이처럼 복잡성을 가진 사례들을 합리적 행위자 모델로 설명하는 데에 한계가 존재한다고 주장하였다. 따라서 스타인부르너는 사이버네틱 의사결정 모델(cybernetic decision-making

---

정확히 분석했다고 가정한다. 제한적 합리성은 행위자가 불가피한 환경적, 인식적인 제한을 받는 상황에서 적절한 절차와 대안을 모색하는 것을 의미한다.

Herbert Alexander Simon, "A Behavioral Models of Rational Choice," in Herbert Alexander Simon, *Models of Man*, (New York: John Wiley & Sons, 1957), pp. 241~260.

25) Glenn D. Paige, *The Korean Decision*, (New York: Free, 1968).

26) Graham T. Allison, 1971, pp. 4-7.

model)을 제시하였다.<sup>27)</sup> 스타인부르너가 주장하는 이론은 곧 결정과정이 인식적, 동기적 제한으로 인해 비-전체론적인(non-holistic) 특성을 가진다는 것이다.<sup>28)</sup>

헬퍼린(Halperin)(1974)는 트루먼, 아이젠하워, 케네디, 존슨 정부들의 군사정책과 외교정책을 분석함으로써 관료정치모델이 정책결정에 미치는 영향력을 보여주었다.<sup>29)</sup> 헤르만(Hermann)은 결정자의 민족주의, 독단적 행동 등 개인적인 성격이 외교정책에 영향을 준다고 주장하였다.<sup>30)</sup> 이처럼 2세대 연구자들은 1세대 연구자들이 주장한 외부적인 요소들을 강조하면서도, 정부조직과 관료정치가 정책결정에 주는 영향력에 보다 집중했다고 볼 수 있다.

### 3. 3세대 연구

정책결정이론의 3세대는 1990년대부터 시작되었다. 기존의 연구를 수정하는 것이 하나의 특징이고, 결정자의 인식적인 요인과 외부적인 요인들이 포함된 이론틀로 제시함으로써 정책결정이론의 뚜렷한 발전이 나타나고 있는 시기다.<sup>31)</sup> 버르츠버거(Vertzberger)는 결정과정에서 소집단의 역할을 설명하는 동시에 문화적인 영향을 강조하였다.<sup>32)</sup> 크리보어(Kleiboer)(1998)는 다중이론적(multitheoretical) 분석방법을 강조하며, 국

---

27) John D.Steinbruter, 1974.

28) Alex Mintz and Nehemia Geva and Larl Derouen Jr, "Mathematical Models of Foreign Policy Decision-Making: Compensatory vs. Noncompensatory", *Synthese*, Vol. 100, No. 3 (1994), pp. 444.

29) Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1974).

30) Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders", *International Studies Quarterly* Vol. 24, No.1, (March, 1980), pp. 7~46.

31) Eric Stern, 2004, p. 106.

32) Yaacov Y.I. Vertzberger, *The World in Their Minds: information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990).

제중재 사례를 설명하면서 4개의 모델을 제시하였다.<sup>33)</sup> 특히 크리보어는 사례분석연구를 통해서 대안적 관점들이 서로 경쟁적인 관계가 아니라 상호 보완적인 관계가 될 수도 있다는 것을 보여주었다. 결정과정에서 나타나는 변수를 통합하는 노력이 외교정책결정이론의 특징이며, 이러한 특징은 다중결정이론에서 잘 드러난다.<sup>34)</sup>

1세대부터 3세대까지 결정과정에 영향을 주는 변수들에 대해 학자들은 지속적으로 고민해왔다. 결정과정에서 환경적인 요소, 정부정치적인 영향, 문화적인 요소 등 어느 특정한 요인으로만 결정이 이루어지는 것이 아니라는 점은 3세대 연구를 통해서 두드러지게 나타났다. 3세대 연구들은 보다 다원적인 관점으로 결정과정을 이해하려는 시도를 하였기 때문이다.

본 논문은 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 결과보다도 작전계획을 도출하는 과정에 초점을 두려고 한다. 따라서 1, 2세대보다 3세대 연구자들이 제시한 이론들, 특히 다중결정이론으로 분석하는 것이 비교적 타당하다. 왜냐하면 다중결정이론은 다원적인 시각으로 정책결정을 탐구하는 분석틀로써 어느 특정한 요인으로 결과를 도출하는 것이 아니라 단계별로, 또한 변경 가능한 결정 전략으로 결정을 도출한다고 강조하기 때문이다. 따라서 본 논문은 2차 세계대전 태평양지역 작전계획을 세우는 과정을 다중결정이론으로 분석하는 것을 시도하려고 한다. 이어서 2절에서 다중결정이론이 가진 특성과 내용을 정리하고 설명한다.

## 제 2 절 다중결정이론

민츠(Mintz)는 정부의 정책결정을 이해할 때 합리적인 관점과 인식적인 관점을 결합한 다중결정이론(poliheuristic theory)으로 설명해야한다

---

33) Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publisher, 1998).

34) Eric Stern, 2004, pp. 107.



고 주장하였다.<sup>35)</sup>

### 1. 다중결정이론의 내용

다중결정이론은 외교정책결정을 조정하는 인식적 작용원리에 초점을 두는 정책결정이론이다. 정책결정을 둘러싼 조건들과 인식적 과정을 포함하는 다중결정이론은 정책결정이 “왜”, 그리고 “어떻게” 형성되는지를 탐구하는 분석틀이다. 다중결정이론을 어원으로 살펴보면, “poli(많다)”와“heuristic(지름길)”을 조합한 것으로 결정자들이 복잡한 외교정책결정을 단순화하기 위한 인식적 메커니즘을 의미한다는 것을 알 수 있다.<sup>36)</sup>

다중결정이론에 따르면 정책결정과정은 가치를 극대화하는 대안이나 특정한 기준에 만족시킬 수 있는 대안을 선택하는 과정이기 보다, 하나 또는 몇 가지 기준에 따라 대안들을 기각하거나 채택한다는 과정에 가깝다.<sup>37)</sup> 결정자들이 정책결정과정에서 대안 모두를 검토하는 것이 아니라 선호하는 차원을 위주로 대안을 검토하는 것을 의미한다. 특히 다중결정이론은 국내정치를 “결정의 본질”로 여긴다. 국내 정치적 청중비용은 외교정책결정에서 필수적인 요소이기 때문에 결정자들은 정치적

---

35) Alex Mintz and Karl DeRouen Jr, 2010, p. 78.

다중결정이론에 관한 연구는 아래 참조. Raymond Dacey and Lisa J. Carlson, “Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February, 2004), pp. 38-55., Jonathan W. Keller and Yi Edward Yang, “Leadership Style, Decision Context, and the Poliheuristic Theory of Decision Making: An Experimental Analysis”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 5 (October, 2008), pp. 687-712.

36) 폴리휴리스틱 어원 설명 원문은 아래와 같다. “The term poliheuristic can be broken down into the roots *poly*(many) and *heuristic*(shortcuts), which alludes to the cognitive mechanisms used by decision makers to simplify complex foreign policy decisions.”

Alex Mintz and Nehemia Geva and Steven B. Redd and Amy Carnes, “The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making: An Analysis Using the Decision Board Platform”, *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 3 (1997), pp. 554.

37) Alex Mintz and Nehemia Geva and Larl Derouen Jr, 1994, p. 449.

행위자로서 정치적 생존을 위해 정책결정을 내릴 때 정치적 비용이 큰 대안을 포기하는 경우가 많다.<sup>38)</sup>

다중결정이론은 정책결정자가 2단계 결정과정을 거친다고 가정한다. 먼저 첫 번째 단계에서 비-전체론적(non-holistic) 검토를 통해서 결정자가 중대한 측면들에 부합하지 않은 대안들을 기각한다. 이는 대안마다 수익과 비용을 예측하고 정책을 결정한다는 기존의 분석들과 다른 가정을 한 것이다. 두 번째 단계에서는 남은 대안들 중에서 극대화 혹은 사전편집식(lexicographic) 결정규칙을 기준으로 이익을 증강할 수 있거나 위험요소를 최소화할 수 있는 대안을 선택한다. 따라서 결정자는 결정과정에서 다양한 대안들과 대응하면서 전략을 바꿀 가능성이 있으며, 하나의 결정을 도출하기 위해 복합적인 결정 전략을 취할 수 있다.<sup>39)</sup> 다시 말해, 결정과정에서 사용하는 절차와 규칙은 결정자의 목표, 환경적인 제한 등 요인에 의해 변경될 수 있다는 점은 다중결정이론의 중요한 요점이다.

## 2. 다중결정이론의 과정적 특징

다중결정이론이 바라본 결정과정에서 나타나는 5가지 특징들은 다음과 같다.<sup>40)</sup>

### 1) 비-전체론적

다중결정이론에 따르면 결정자들은 대안들을 전체적으로 검토하는 것이 아니라 휴리스틱 원칙(heuristic rule)에 따라 행동하는 것이다. 기대

---

38) Alex Mintz, "How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February, 2004), p. 7.

39) Alex Mintz and Nehemia Geva and Steven B. Redd and Amy Carnes, 1997, pp. 554; Alex Mintz and Karl DeRouen Jr, 2010, pp. 79.

40) 다중결정이론이 가진 5가지 특징은 다음을 참고. Alex Mintz and Nehemia Geva, "The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decisionmaking" in Alex Mintz and Nehemia Geva (eds.), *Decisionmaking on War and Peace: the Cognitive-Rational Debate* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1997), pp. 84~87.

효용이론은 대안을 선택할 때 모든 차원에서 모든 대안들을 자세히 비교하는 방식을 취한다. 이와 달리, 다중결정이론에 따르면 다중결정이론에서 결정자들은 “휴리스틱 지름길(heuristic shortcut)”을 통해서 결정과정을 단순화하고 대안을 선택한다.

## 2) 차원기반(dimension-based)

정보획득의 두 가지 방식은 대안기반(alternative-base)방법과 차원기반(dimension-based)방법이다. 전자는 모든 차원에서 각 대안들을 평가하고 살펴본 것이며, 후자는 대안들을 특정한 차원에 부합하는지를 살펴보고 남은 대안들을 다른 차원에 또 검토하는 것이다.<sup>41)</sup> 다중결정이론에 따르면 결정자들이 대안을 선택할 때 특정한 차원에 맞춰서 대안들을 살펴본다. 대안들 자체보다 결정자가 중요하다고 여기는 차원이 결정과정에서 더 많은 영향을 미치는 것이다.

## 3) 비보상적인(noncompensatory) 전략

민츠(1993)는 미국이 이라크에 무력을 행사하는 것에 대해 비보상적 개념으로 설명한 바가 있다. 기대효용이론을 바탕으로 한 합리적 행위자 모델 혹은 제한적 합리성 결정모델은 결정하는 과정에서 보상적인 전략에 의존하고 대안을 도출한다는 가정에 기반한다. 대안을 선택하는 과정에서 어느 특정한 대안이 특정한 차원, 예를 들면 군사적 차원에서 얻을 수 있는 가치가 낮은 경우에 다른 차원, 정치적 차원에서 높은 가치를 얻어 보상을 받을 수 있다는 것이다. 따라서 그 대안이 다른 차원에서 낮은 가치를 받아도 결과적으로 선택될 수 있다는 논리이다.<sup>42)</sup> 이

---

41) Alex Mintz and Nehemia Geva and Steven B. Redd and Amy Carnes, 1997, p. 554.

42) 보상적 전략을 설명할 때 사용되는 모델은 두 가지다. 선형모델(linear model)은 대안이 각 측면에서 받을 수 있는 가치를 부여하고, 그 가치들을 합쳐서 해당 대안의 전체적 가치를 도출하는 것을 의미한다. 가산차이모델(additive difference model)은 각 측면에서 대안들을 비교하고 측면 간의 차이를 계산함으로써 한 대안의 선호를 도출할 수 있는 것이다.

Alex Mintz, “The Decision to Attack Iraq: A Noncompensatory Theory of

제껏 이러한 관점의 정책결정이론들을 통해 정책결정 및 결과를 예측하거나 분석하는 사례가 많았지만, 결정과정에서 근본적인 인식적 과정까지 담아내지 못한다는 점에서 한계를 가진다.

비보상적 전략을 사용하여 대안을 선택하는 경우에는 결정하는 과정에서 특정한 차원에 대해 낮은 가치가 나타나면 다른 차원에서 높은 가치를 얻을 수 있더라도 보상을 받을 수 없다는 가정을 바탕으로 한다. 따라서 비보상적 전략을 적용할 때 대안(alternative) 자체보다 차원(dimension)에 초점을 두어 결정하는 특징이 있다. 대안이 어느 중요한 차원에 부합하지 않은 경우 그 대안은 결절과정에서 탈락할 것을 의미한다.<sup>43)</sup>

#### 4) “만족화(satisficing)” 결정기준

합리적 선택은 가치극대화라는 원칙으로 대안을 선택하는 것이다. 그러나 다중결정이론은 대안보다 차원이 더욱 중요하기 때문에 결정자가 결정과정에서 특정한 차원에 부합하지 않은 대안을 먼저 기각하는 경우가 많다. 따라서 결과적으로 정책결정 과정은 대안 중에서 최대가치를 도출하는 것보다, 특정 차원에서 가장 만족스러운 대안을 선택하는 것에 가깝다는 것이다.

#### 5) 순서 민감(order-sensitive) 특징

합리적 선택을 바탕으로 한 정책결정이론들은 대부분 불변가정(invariance assumption)을 사용한다. 불변가정은 결정과정에서 대안들이 어떻게 결정자에게 전달되든 선호도가 가장 높은 대안은 변하지 않을 것임을 전제한다. 하지만 다중결정이론은 이와 다른 입장을 취한다. 다중결정이론은 결정자들은 받은 대안들의 순서나 방식이 달라지면 선택하는 결과가 달라질 수도 있음을 가정한다. 따라서 이러한 변화가 결정이나 선호도에 대해 큰 영향을 미칠 수 있다.

---

Decision Making”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No. 4 (1993), p. 599.; Alex Mintz and Nehemia Geva and Larl Derouen Jr, 1994, pp. 445-446.

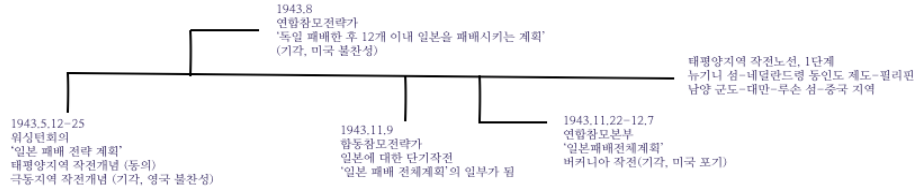
43) Alex Mintz, 1993, pp. 595-618.

위에서 살펴본 내용은 다중결정이론을 바탕으로 대안을 검토하는 과정에서 나타나는 특징들이다. 합리적 선택 모형을 바탕으로 한 정책결정이론들은 주로 정책결정의 결과에 초점을 두었으며, 인지적인 과정에 대해서는 깊이 살펴보지 못하였다. 다중결정이론은 이러한 한계점을 보완하기 위해서 정책결정의 결과뿐만 아니라 결정과정도 설명하려는 시도를 하였다.<sup>44)</sup> 따라서 다중결정이론은 외교정책결정이 왜 이루어졌는지, 그리고 어떻게 이루어졌는지를 보다 유용하게 설명할 수 있는 이론으로 평가된다.

---

44) Alex Mintz and Nehemia Geva, 1997, p.87.

### 제 3 장 태평양지역 작전계획 1단계



<그림 3-1> 태평양지역 작전계획 1단계 경과

### 제 1 절 경쟁하는 진입로: 동남아시아 vs. 태평양

1941년 12월 7일 일본이 진주만에 공격을 가한 후에 미국 루스벨트 대통령은 12월 8일에 대일선전포고를 하고 2차 세계대전에 참전하였다.<sup>45)</sup> 영국과 미국이 군사적으로 협력하기 위해 아르카디아회담(Arcadia Conference)에서 연합 참모부(Combined Chiefs of Staff)를 창설하였다. 한편, 미국은 더욱 효과적인 전쟁 전략을 세우기 위하여 합동참모본부(Joint Chiefs of Staff)를 설립하였다. 미 합동참모본부는 루스벨트 대통령의 참모총장으로 임명된 해군 장성 윌리엄 레이히(William D. Leahy), 육군 선임장교 조지 마셜(George C. Marshall), 해군 선임장교 어니스트 킹(Ernest J. King), 그리고 육군항공대 선임장교 헨리 아놀드(Henry H. Arnold)로 구성되어 전쟁 방향과 군사적 제안을 루스벨트 대통령에게 제시하고 수행하는 군사 조직이었다. 또한 연합 참모부에서 영국 참모장위원회(Chiefs of Staff Committee)와 함께 군사협력을 담당하고 결정하는 조직이기도 했다.<sup>46)</sup>

45) John Costello, *The pacific war*(New York:Quill, 1982), pp. 149~150.

46) Charles F. Brower, *Defeating Japan: The Joint Chiefs of Staff and Strategy in the Pacific War, 1943-1945*(New York: Palgrave Macmillan, 2012), p. 2.

## 1. 일본의 공격과 미국의 반격

일본은 진주만 공격 이후에 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 버마를 연이어 점령하였으며, 바탄 전투(Battle of Battan)와 코레히도르 전투(Battle of Corregidor)를 통해서 필리핀을 탈취하였다. 서태평양에 위치한 비스마르크 제도(Bismarck Archipelago)와 솔로몬 제도(Solomon Islands) 북부로 신속히 진입하고, 연합군과 호주 간의 통신선을 위협하고 있었다.

연합군이 태평양지역에서 계속 패퇴하던 상황에서 해군 대장 프랭크 플레처(Frank J. Fletcher)는 1942년 5월에 벌어진 산호해 해전(The battle of the Coral Sea)에서 승리를 거두었다.<sup>47)</sup> 산호해 해전에 이어 연합군은 6월 미드웨이 해전(Battle of Midway)에서 다시 일본으로부터 승리했다. 킹은 연합군이 미드웨이 해전의 승리를 통해 일본의 장기적 공세 행동을 종결시킬 수 있었고, 또한 태평양지역에서의 해군 세력 균형을 되찾았다고 평가하였다.<sup>48)</sup>

미국은 호주, 뉴질랜드와의 통신선을 지키기 위해 일본에 대해 첫 번째 공세를 취하기로 결정하였다. 합동참모본부는 니미츠에게 8월에 툴라기 섬(Tulagi)을 공격, 점령한 다음에 뉴기니 섬(New Guinea) 동북부 해안을 따라 솔로몬 제도 북부까지 점령한다는 1, 2단계 계획을 맡겼다. 그리고 3단계에서는 맥아더가 라바울(Rabaul)을 공격하도록 했다. 툴라기 섬 상륙 이후 6개월 동안 지속되었던 과달카날 전투(Guadalcanal campaign)는 1943년 2월에 미국을 비롯한 연합군이 승리를 얻는 것으로 끝이 났다.<sup>49)</sup>

## 2. 워싱턴회의(Washington Conference, Trident): 태평양 작전개념에 관한 합의 vs. 버마에 관한 이견

---

47) John Costello, 1982, pp. 253-263.

48) John Costello, 1982, p. 309.

49) Charles F. Brower, 2012, p. 19.

태평양지역에서 과달카날 전투의 승리와 대서양 전투에서 연합군에게 유리한 상황이 전개되면서 루스벨트와 처칠(Churchill), 그리고 영·미 사령관들은 1943년 5월 12일부터 25일까지 워싱턴에서 2차 세계대전 향후 작전계획을 논의하기 위한 군사회의에 참여하였다.<sup>50)</sup>

이번 회의에서 일본을 대항하기 위한 작전계획을 제안하기 위해 미국 합동전략위원회(Joint U.S. Strategic Committee)는 합동참모전략가(Joint staff planners)의 지시에 따라 ‘일본 패배 전략 계획(Strategic Plan for the Defeat of Japan)’을 세웠다.<sup>51)</sup> 계획서에서는 일본의 무조건적인 항복을 달성하기 위하여 일본 본토를 침입할 필요가 있고 해상 주도권을 먼저 갖는 것이 효과적이다. 해상 주도권을 확보하는 이유는 일본이 네덜란드령 동인도 제도(Netherlands East Indies)로부터 받는 지원을 중단시킬 수 있을 뿐만 아니라 경제적인 이점도 단절시킬 수 있다 데에 있었다. 그리고 이에 가장 적합한 항구가 홍콩이라고 판단하였다. 따라서 일본의 무조건항복을 이루기 위해 중국, 즉 홍콩으로 향한 항로 개통이 필요하다는 것이다.

일본의 무조건항복을 이루기 위한 본 작전계획은 5단계로 구성되었고, 영국, 미국, 중국의 협력을 제시했다. 먼저 첫 번째 단계에서 미국은 진주만에서 중남태평양을 거쳐 셀레베스 해(Celebes Sea)로 가는 통신선을 개설하는 동시에 버마<sup>52)</sup> 탈환에 협력한다. 영국은 버마를 탈환하고 버마 로드 재개하는 작전을 주도하며, 중국은 버마 탈환작전에 협력한다. 두 번째 단계에서 미국은 필리핀을 점령하고 대만을 무력화시킨다. 영국은 동남아지역을 대상으로 하는 공격작전을 통해 인도차이나를 통제한다. 중국은 홍콩을 점령하기 위한 육상작전의 병력을 준비한다. 세 번째 단계에서 미국은 남중국해 북부를 통제하고 홍콩 점령에 협력한다. 영국은 남중국해 남부에 진입하는 통로를 개설한다. 중국은 홍콩을

---

50) Maurice Matloff, *Strategic Planning for Coalition Warfare*, (Washington: Office of the Chief of Military History, Dept. of the Army, 1959), p. 126.

51) JPS67/4, “Strategic Plan for The Defeat of Japan”, 28 April 1943, ABC 381 Japan (8-27-42), Sec. 1, RG165, NA.

52) 버마(Burma)는 현재 미얀마(Myanmar)의 구칭이다.



절령한다. 네 번째 단계에서 중국은 일본을 폭격하기 위한 공군기지를 확보한다. 미국과 영국은 공군기지를 확보하는 임무에 협력한다. 마지막 단계에서 미국은 일본 본토를 침입하기 위해 일본에 집중적인 공중 공격을 시행하며, 영국과 중국은 이에 협력한다.<sup>53)</sup>

간략하게 정리하자면, 일본의 무조건항복을 이루기 위한 경로를 두 개로 나눌 수 있다. 하나는 영국이 동남아시아에서 마라카 해협(Strait of Malacca)을 통해서 중국으로 가는 경로이며, 하나는 미국이 중앙태평양과 남서태평양을 통해서 셀레베스 해로 가는 경로이다. 합동전략위원회는 이 두 경로를 병렬적으로 진행함으로써 일본 본토를 침입하고자 하는 목표를 가지고 있었다.

영국은 미국이 제안한 ‘일본 패배 전략 계획’에 동의하였으나, 버마와 관련한 작전계획에 대해 보류 입장을 취하였다.<sup>54)</sup> 영국 전략가들은 태평양전쟁에서 중국이 갖는 중요성과 버마 작전계획에 대해 미국과 다른 태도를 가지고 있었기 때문이다. 영국수상 처칠은 버마 작전계획 대신에 말레시아와 수마트라(Sumatra) 섬을 공격하는 것을 선호하였다. 버마 작전계획은 극동지역에서 영국제국의 영토를 재건하는 국가적 목표와 부합하지 않은 선택이기 때문이다.<sup>55)</sup>

미국이 지속적으로 버마 탈환을 추진하는 이유는 버마를 탈환하면 중국과 버마를 연결하는 버마 로드(Burma Road)를 재개할 수 있다는 것이었다. 왜냐하면 버마 로드를 재개하는 것이 중국이 전쟁에 계속 참여할 수 있는 조건이라고 생각하였기 때문이다. 미국 전략가들은 태평양전쟁에서 일본에게 승리하려면 중국이 중요한 역할을 할 것이라고 주장하였다. 중국이 전쟁에 참여하지 않은 경우, 태평양전쟁이 길어질 가능성이 크다는 주장도 포함되었다.<sup>56)</sup> 다시 말해, 미국은 중국의 2차 세계대전에 참여여부를 중요시하였기 때문에 버마 탈환을 원하였던 것이다.

---

53) JCS287/1, “Strategic Plan for The Defeat of Japan”, 5 May 1943, ABC 381 Japan (8-27-42), Sec, 2, RG165, NA.

54) John Costello, 1982, pp. 407~409.

55) Charles F. Brower, 2012, p. 41.

56) Charles F. Brower, 2012, p. 48.

영·미가 버마 작전에 대한 생각이 달랐기 때문에 태평양 및 극동 지역 관련 작전개념에 대해 이번 워싱턴회의에서 합의가 이루어진 부분은 태평양 지역에서의 작전개념이었다. 즉 태평양지역에서 일본을 공격하기 위해서는 중앙태평양 및 남서태평양에서 셀레베스 해로 향하는 경로를 통해 달성해야 한다는 것이다.

## 제 2 절 태평양 vs. 동남아시아

### 1. 경쟁하는 태평양 작전 개념

1943년 8월 퀘베회담(Quebec Conference)에서 영국은 독일 패퇴 이후 12개월 내에 일본을 패배시키는 일정에 동의하였다.<sup>57)</sup> 이에 따라 1943년 10월 연합참모전략가(Combined Staff Planners)는 번호 CPS86/2를 부여한 ‘독일의 패배 후 12개월 이내 일본을 패배시키는 계획(The Defeat of Japan within Twelve Months after the Defeat of Germany)’을 세웠다. 이 작전계획은 연합군이 1944년 10월까지 독일을 패배시키는 것으로 가정하였다. 곧 유럽 전구에서 연합군이 승리를 얻으면 태평양 전구에서 일본을 패배시키기 위한 작전방향을 예상하는 것이었다.

당시 작전계획을 세우는 과정에서 홋카이도(Hokkaido)가 일본을 침입하고 폭격을 시행하기 가장 유망한 곳이며, 중국보다 대만이 더욱 빨리 일본을 약화시킬 수 있는 곳으로 판단되었다. 이러한 전제 하에 논의되었던 구체적인 노선은 총 4가지가 있었다.

첫째, W노선은 1945년 여름에 홋카이도(Hokkaido)를 침략함으로써 1946년 여름에 일본 본토로 침입하는 계획이다.

둘째, X노선은 1945년 봄에 태평양을 통해 대만을 점령하고, 대만 점령계획을 미루게 되는 경우에 1945년 가을에 퍼스트 컬버린(First Culverin)<sup>58)</sup>을 실행하는 것이다. 그리고 1946년 가을에 일본 본토로 침입

---

57) Charles F. Brower, 2012, p. 63.

58) 퍼스트 컬버린(First Culverin)작전계획은 영국이 일본이 점령한 수마트라 섬 북쪽

하는 계획이다.

셋째, Y노선은 1945년 말에 싱가포르를 점령한 후에 남중국해와 태평양에서 대만을 공격하며, 1947년 초에 일본 본토를 침입할 수 있는 계획이다.

넷째, Z노선은 1945년 봄, 혹은 1944년 가을에 퍼스트 컬버린을 실행하여 1945년 혹은 1946년 겨울에 대만을 점령하는 것을 목표로 하고, 1947년 초에 일본 본토를 침입하는 계획이다.

먼저 연합참모전략가는 퀘벡회담에서 예상한 시간에 따라 1945년 10월까지, 즉 독일을 패배한 후 12개월 이내에 일본을 패배시킬 수 있는 작전계획을 찾을 수 없다는 결론을 지었다. 4가지 노선 중에서 W노선이 가장 빠르지만 상당한 위험요소가 존재한다. 따라서 X노선이 비교적 빨리 전쟁을 끝낼 수 있는 계획이라고 판단하였다. X노선의 계획을 시행하기 위해서 영국 해군과 상륙부대를 태평양지역에 추가하는 것이 필요하다.<sup>59)</sup>

그러나 미 합동참모본부와 전략가들은 이 작전계획을 반대하였다. 먼저 킹은 일본에 대항하기 위해 영국 해군 병력을 태평양 전구로 옮기는 것은 좋지만, 태평양지역보다 벵골 만(Bay of Bengal)에 배치하여 동남아시아 작전을 지원하는 것을 선호하였다. 또한 합동전쟁전략위원회(Joint War Plans Committee)와 합동참모전략가는 대만을 통해서 일본 본토를 침입하는 계획보다, 홋카이도를 침략하는 계획을 지지하는 입장이었다. 왜냐하면 홋카이도 노선은 비교적 빠른 시일에 성공을 거둘 수 있는 선택이라고 생각하였기 때문이다.<sup>60)</sup>

합동 전략조사 위원회(Joint Strategic Survey Committee)는 해당 계획에 동의하지 않았다. 합동 전략조사 위원회 구성원인 해군 중장 러셀

---

을 탈환하는 작전계획이다.

<https://codenames.info/operation/first-culverin/> (검색일: 2018년 10월 24일)

59) CPS86/2, "The Defeat of Japan within Twelve Months after the Defeat of Germany", 25 October 1943, ABC 381 Japan (8-27-42), Sec.6, RG165, NA.

60) Charles F. Brower, 2012, p. 65.; Minutes, JCS 123d Meeting, 15 November 1943, CCS 334 Joint Chiefs of Staff (11-15-43), RG218, NA.

윌슨(Russell Willson)은 일본 본토를 침입하는 대신에 봉쇄 전략을 통해서 일본을 패배시키면 더욱 신속할 것이라고 제안하였다. 그리고 독일 패배 예상 시간은 계획서에서 가정하는 시간보다 더욱 이를 수도 있었다. 따라서 독일 패배 예상 시간을 1945년 봄으로 가정하여 계획을 세울 필요가 있다고 평가하였다.<sup>61)</sup>

합동참모본부는 상술한 의견들에 동의하며, 해당 계획을 찬성하지 않은채 연합참모전략가에 되돌렸다.<sup>62)</sup>

## 2. 불명확한 작전 개념 아래 개별 전선의 세부 목표

미국 군사 전략가는 독일을 패배시키는 것이 연합군의 주된 작업이지만, 시간에 따라 일본 작전의 비중이 점점 커질 것이니 일본을 대항하기 위한 전체 작전계획을 확정하지 않더라도 단기적 작전계획이 필요하다고 의견을 발표하였다.<sup>63)</sup> 따라서 합동참모전략가는 태평양 및 극동 지역의 구체적인 작전계획에 대한 개략계획을 세웠다. 이 계획은 독일의 패배를 앞두고 일본의 세력을 약화시키기 위한 목적에 있었다. 북태평양 지역에서는 쿠릴 열도(Kuriles)에 진입하기 위해서 알류산 열도(Aleutians)의 기지 시설 및 방어 시설을 확장하는 작업이 제시되었다. 중앙 태평양 및 동남태평양지역에서는 뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 진군하는 것에 집중할 것이었다. 중국에서는 전략폭격을 포함한 공중작전의 확장과 중국대륙과의 연락망 유지를 위해 동남아시아 지역 중 버마 위쪽(Upper Burma)을 점유하는 것을 목표로 했다.<sup>64)</sup>

아놀드는 합동참모본부 회의에서 이 중앙태평양지역과 남서태평양 사이에 충돌<sup>65)</sup>이 일어날 우려가 있다고 하였지만, 킹은 중앙태평양부터

---

61) "Memorandum for Admiral King, Plans for Defeat of Japan", 11 November 1943, attached to "Minutes of JCS 123d Meeting", 15 November 1943, CCS 334 Joint Chiefs of Staff (11-15-43), RG218, NA.

62) Charles F. Brower, 2012, p. 67.

63) Maurice Matloff, 1959, p. 311.

64) JCS581, "Specific Operations for the Defeat of Japan 1944", 9 November 1943, (11-7-43), RG165, NA.

작전계획을 실행하는 것이 보다 큰 성과를 얻을 것이라며, 중앙태평양에서 시작하는 작전계획이 보다 많은 가능성이 가지고 있다는 의견을 제시했다.<sup>66)</sup>

이 작전계획서는 마침내 연합 참모부에 전달되어 카이로회의에서 발표하는 ‘일본 패배 전체계획’의 일부가 되었다.

### 3. 카이로회의: 태평양 전구에 집중

#### 1) 첫 번째 카이로회의<sup>67)</sup>: 버커니어 작전과 오버로드 작전

1943년 11월 22일에 처칠, 루스벨트, 연합 참모부와 장개석(Chang Kai-shek), 그리고 극동 지역의 영·미 사령관들은 카이로에서 첫 번째 카이로회의에 참여하였다. 대일작전과 관련한 동남아시아 지역의 작전계획은 이번 회의에서 다루는 주제 중 하나였다.

---

65) 남서태평양지역 총사령관 맥아더가 제안한 태평양지역의 작전계획은 라바울을 점령한 후, 계속 북진해서 민다나오(Mindanao)까지 가는 것이다. 그러나 JCS581계획서의 작전일정에서 남서태평양지역의 작전노선은 라바울을 중립시킨 후에 한사만(Hansa Bay), 캐비엥(Kavieng), 마누스 섬(Manus), 홀랜드어(Hollandia)를 점령하고 서향해서 뉴기니 섬 북부해안을 진입하는 것으로 계획하였다.

John Costello, 1982, p.407.; JCS581, “Specific Operations for the Defeat of Japan 1944”, 9 November 1943, (11-7-43), RG165, NA.

66) Memo, for Admiral King, Plans for Defeat of Japan, 11 November 1943, attached to Minutes, JCS 123d Meeting, 15 November 1943, CCS 334 Joint Chiefs of Staff(11-15-43), RG218, NA.

67) 1943년 11월 22일부터 12월 7일까지 연합군은 카이로와 테헤란(Tehran)에서 각각 Sextant 및 Eureka라는 코드명을 붙인 전시회의를 열었다. 1943년 11월 22일부터 26일까지 첫 번째 카이로회의에서는 유럽 전장과 태평양 전장의 전략계획, 그리고 중국과 함께 할 버마 작전을 논의하는 회의이며, 1943년 12월 2일부터 7일까지 두 번째 카이로회의는 테헤란회의를 참여했던 처칠, 루스벨트와 연합 참모부가 터키 대통령과 함께 세계전략과 일본패배전략을 논의하는 회의이다. 1943년 11월 27일부터 12월1일까지 테헤란에서 열린 회의는 처칠, 루스벨트와 연합 참모부가 2차 세계대전 가진 처음으로 이오시프 스탈린(Joseph Stalin)과 함께 하는 회의이며, 제2전선과 관련 논의에 집중하였다.

Charles F. Brower, 2012, p. 67; <https://codenames.info/operation/sextant/>(검색일: 2018년 10월 25일); <https://codenames.info/operation/eureka/>(검색일: 2018년 10월 25일).

회의 첫날에 마운트배튼(Mountbatten)이 발표한 챔피언(Champion) 작전계획은 영국 군력과 중국 군력이 인도와 중국 원난에서 출발해서 1944년 5월까지 버마 북부 미치나-모가웅(Myitkyina-Mogaung)지역을 확보하는 것이다. 이 계획을 지원하기 위해서는 먼저 랑군(Rangoon)으로 가는 일본의 보급선을 끊을 필요가 있었다. 이를 버커니어(Buccaneer)작전이라 칭했으며, 상륙강습을 통한 안다만 제도(Andaman Islands) 점령이 필요하다는 것을 뜻했다.

미국은 버커니어 작전을 추진하는 입장이었다. 왜냐하면 미국은 버마 작전을 추진함으로써 중국을 지원하고 중국과의 관계를 유지하려는 전략적 목적이 존재하였기 때문이다. 또한 이번 회의에서 합동참모본부는 영국 병력을 동남아시아 지역, 즉 버마 작전에 투입시키려는 목표를 가지고 있었다. 영국이 버마 작전에 참여하게 되면 미국은 중국과의 협력관계를 유지할 수 있기 때문이었다. 더불어 영국이 버마 작전에 집중하게 되면 태평양지역의 작전계획에 개입하지 않게 되어 미국이 태평양 지역의 주도권을 가질 수 있다는 것이었다.<sup>68)</sup>

그러나 처칠은 버마 작전보다 유럽 전장에 대한 관심이 더 많았다. 처칠은 1943년 5월에 열린 영·미 군사회담에서 합의했던 오버로드 작전(Overlord)을 연기하고 로도스 섬(Rhodes)을 먼저 점령하는 것을 계속 제안하였다. 오버로드 작전뿐만 아니라 버커니어 작전 또한 연기하자고 제안한 처칠은 동지중해와 이탈리아까지 군사 활동을 확장하는 것이 이번 회의에서 가장 큰 관심사였다.<sup>69)</sup>

합동참모본부는 오버로드 작전을 연기하는 것을 반대하는 입장이었다. 왜냐하면 오버로드 작전을 연기하게 되면 유럽에 있는 교착 상태가 심해지며, 미소관계가 악화될 수도 있고, 또한 미국 국내에서 전쟁에 대한 지지가 약화할 가능성이 있기 때문이었다. 또한 동지중해와 이탈리아에 있는 작전계획을 테헤란회의에서 소련과 함께 논의할 생각이 있었으나, 동지중해 작전이 버커니어 작전에 영향을 주는 것은 반대하고 있

---

68) Charles F. Brower, 2012, pp. 76-79.; John Costello, 1982, p. 441.

69) Charles F. Brower, 2012, pp. 79-81.; John Costello, 1982, p. 441.

었다. 왜냐하면 버커니어 작전은 향후 태평양작전에 중요한 영향을 줄 수 있으며, 중국이 이미 버커니어 작전에 협력하겠다고 동의하였기 때문이다.<sup>70)</sup>

그러던 중 테헤란회의에서 스탈린은 동지중해로 출병하는 것을 반대하였다. 이로써 유럽 지역의 작전 노선이 결정되었다.<sup>71)</sup> 즉 유럽에서의 작전계획은 오버로드 작전을 진행하는 것으로 결정하였으며, 두 번째 카이로회의에서는 버커니어 작전계획을 포함한 대일작전계획을 논의하도록 했다.

## 2) 두 번째 카이로회의: 일본 패배 전체계획

1943년 12월 2일부터 7일까지 열린 두 번째 카이로회의는 주로 버커니어 작전과 일본 패배의 전체 계획을 다루는 회의였다. 연합참모전략가가 1943년 12월 2일에 번호 CCS417를 부여한 ‘일본 패배의 전체계획 (Overall Plan for the Defeat of Japan)’을 발표하였다. 이 계획서는 연합군이 독일 패배시킨 후에 소련이 일본에 대항하는 작전에 참여할 것이라고 가정하고 있었으며, 일본을 대항하기 위한 군력 배치와 각 지역의 작전목표를 명시하였다. 태평양지역에서는 뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 진군하는 것과 남양 군도(Mandated Islands)를 점령하는 계획을 통해서 1945년 봄에 대만-루손 섬-중국 지역에 공격을 가할 수 있는 목표를 세웠다.<sup>72)</sup>

영국 육군 참모 총장 앨런 브룩(Alan Brooke)은 연합 참모부회의에서 전체 계획 중 동남아시아 지역 작전에 대한 우려를 표출하였다. 작전 계획대로 버마 북쪽을 확보한 다음에 버마 전 지역을 점령할 것이라면 버마 작전이 예상보다 더 많은 군력이 필요한 상황이 되어서 태평양지역에 주력을 투입하는 전략개념과 맞지 않은 결과가 일어날 수 있다고 평

---

70) Charles F. Brower, 2012, pp. 80~81.

71) John Costello, 1982, p.445.

72) CCS417, "Overall Plan for the Defeat of Japan", 2 December 1943, ABC381 Japan (8-27-42), sec. 6, RG165, NA.

가하였다. 따라서 연합참모전략가에게 버마 작전, 즉 버마 전 지역을 점령할 경우 필요한 자원과 병력, 그리고 가능성에 대한 검토를 요구하였다.<sup>73)</sup>

한편, 버커니어 작전에 대해서 처칠은 버커니어 작전을 포기하고 유럽에 있는 오버로드 작전과 앤빌(Anvil) 작전에 군력을 투입하자고 제안을 하였다. 스탈린이 일본 패배 작전에 참여하면 동남아시아의 버커니어 작전이 비교적으로 중요하지 않다는 이유에서였다.

루스벨트는 처칠의 제안에 반대하였다. 레이히는 다른 전역을 희생함으로써 오버로드 작전과 앤빌 작전을 강화하는 것이 군사적으로 좋은 방법이지만, 버커니어 작전을 행사하는 이유에는 정치적인 요소가 존재한다고 설명하였다.<sup>74)</sup>

영·미가 버커니어 작전에 대한 합의가 계속 이루어지지 않은 상황에서 결국 루스벨트는 1943년 12월 5일에 버커니어 작전을 포기하기로 결정하였다.<sup>75)</sup> 연합참모전략가는 루스벨트가 버커니어 작전을 취소한 결정을 일본 패배 작전계획에 반영하였으며, 연합 참모부회의에서 일본을 대항하는 주요 병력은 태평양지역에서 제공한다고 합의하였다.<sup>76)</sup>

### 제 3 절 소결

---

73) "CCS 134th Meeting", 4 December 1943, ABC 381 Japan (8-27-42), sec. 6, RG165. NA.

74) Minutes, "Meeting of the Combined Chiefs of Staff with Roosevelt and Churchill", *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers: The Conferences at Cairo and Tehran 1943*(United States Government Printing Office, 1961), pp. 675-681.

75) Charles F. Brower, 2012, p. 87.; "Roosevelt meeting with the Joint Chiefs of Staff", *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers: The Conferences at Cairo and Tehran 1943*(United States Government Printing Office, 1961), pp. 725-726.

76) "CCS 137th Meeting", 6 December 1943, ABC 381 Japan (8-27-42), sec. 6, RG165. NA.



위에서 살펴본 내용은 1943년 말까지 연합군이 일본을 대항하기 위한 작전계획을 논의하는 과정이었다. 미국 합동전략위원회는 일본을 패배시키기 위해서 태평양 지역과 동남아시아 지역에서의 작전계획을 병렬적으로 제안을 하였으나, 결과적으로 태평양지역에서의 작전노선이 먼저 정리되었다. 즉 연합군은 뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 진군함과 동시에 남양 군도를 점령한 후, 최종적으로 대만-루손 섬-중국 지역을 공격할 것을 결정한 것이었다.

2차 세계대전 당시 독일을 비롯한 추축국을 파괴하는 것은 영·미가 추구했던 최종결과였다. 그러나 작전계획을 논의하는 과정에서 영국과 미국이 각각 중요시하는 목표가 달랐다.<sup>77)</sup> 왜냐하면 그러한 목표들에는 국가정책과 정치적 고려가 포함되어 있었기 때문이다. 따라서 영·미 군사회의에서 작전계획과 작전노선을 논의했을 때 합의가 쉽게 이루어지지 않는 상황들이 종종 나타났다. 다시 말해, 작전계획을 결정하는 과정에서 늘 군사적인 요인으로만 고려하는 것이 아니라 정치적인 요인, 혹은 결정자 개인의 선호 등의 요소도 작전계획에 영향을 줄 수 있었던 것이다.

찰스(Charles)의 연구에 따르면 미 합동참모본부는 작전계획을 세우는 과정, 특히 태평양 전구와 관련 작전계획을 세우는 과정에서 정치적인 요소를 고려하였다. 미 합동참모본부가 고려했던 정치적 요소는 다음과 같다.

첫째, 전후 중국의 국제적 지위다. 루스벨트는 2차 세계대전이 끝난 후에 중국이 동아시아의 열강이 될 거라고 믿었기 때문에 전쟁과정에서 중국과의 협력관계가 끊어지지 않도록 노력하였다. 태평양 전쟁 초기에 버마 작전을 지속적으로 추진했던 것도 정치적인 요소가 포함되어 있

---

77) 본문에서 설명한 것처럼, 미군과 영국군은 태평양 전장에서 버마 작전계획 및 중국의 중요성에 대한 의견이 달랐다. 유럽전장에서도 미군과 영국군은 서로 다른 의견을 가지고 있었다. 1943년 5월에 열린 영·미 군사회담에서 영국군은 시칠리아(Sicilia)를 통해 이탈리아를 공격하여 독일을 고립시키는 제안을 선호하였다. 그러나 미군은 영국 해협을 통해 유럽 대륙을 공격하는 계획을 선호하였다. John Costello, 1982, p. 407.

었기 때문이었다.

둘째, 일본의 “무조건항복”이 극동에 대한 의미다. 미 합동참모 본부는 루스벨트가 일본의 “무조건항복”을 추구하는 것이 군사적 목표 일 뿐만 아니라 정치적 지표로도 포함하고 있었음을 인식하고 있었다. 따라서 일본의 “무조건항복”을 전쟁 전략의 최종목표로 간주하는 것은 정치적 고려로부터 영향을 받는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 미국 국민들이 가졌던 전쟁에 대한 반응과 정서다. 전쟁에서 승리를 얻기 위해서는 많은 희생이 필요했다. 전쟁이 길어질수록 국민들이 전쟁에 대한 부정적인 인식을 가질 경향이 크다. 하여 작전계획을 고려할 때 신속한 노선과 확실한 승리를 얻는 확률이 높은 계획을 선택하게 되는 것이다. 이러한 국내정치적 요인도 합동참모본부가 작전계획을 세우면서 고려했던 요소였다.<sup>78)</sup>

미 합동참모본부가 위와 같은 정치적인 요소를 중요하게 여기는 점을 고려했을 때, 1단계 결정과정에서 도출한 결정을 합리적인 선택으로 볼 수 있다. 영국은 당시 유럽 전구를 가장 중요하게 여겼으며, 미국은 버마 작전을 통해서 중국과의 관계유지를 추구하려는 의도를 가지고 있었다. 영·미간의 이러한 입장차이는 특히 버커니어 작전계획을 논의했을 때 잘 드러났다. 결과적으로 미국은 ‘유럽 우선(Europe First)’<sup>79)</sup>이라는 원칙에 버커니어 작전계획을 취소하였다.

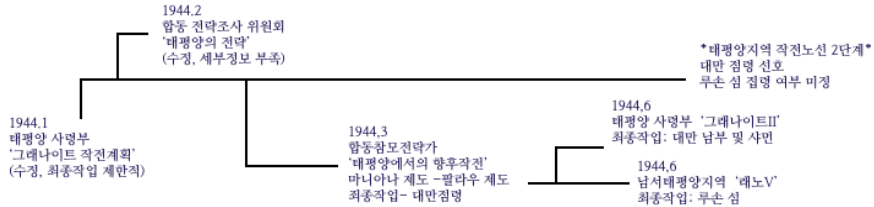
---

78) Charles F. Brower, 2012, pp. 4-11.

79) ‘유럽 우선’원칙은 영국과 미국이 아르카디아 회담에서 2차 세계대전의 주된 목표를 독일을 먼저 패퇴하는 것으로 합의한 것이다.

Maurice Matloff, 1959, p. 9.

## 제 4 장 태평양지역 작전계획 2단계



〈그림 4-1〉 태평양지역 작전계획 2단계 경과

### 제 1 절 해상과 육상 차단을 통한 일본 제국의 파편화

1943년 말에 카이로회의에서 일본을 대항하는 작전개념, 즉 뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 진군함과 동시에 남양 군도를 점령하고, 그 후에 대만-루손 섬-중국 지역을 공격하는 계획으로 정해졌지만, 태평양지역의 세부적인 작전노선은 여전히 정해지지 않은 상태였다. 따라서 2단계에서 미국은 해상 차단과 육상 차단을 통한 세부적인 작전노선을 논의하면서 일본 본토로 진입 및 공격할 수 있는 가장 적합한 거점을 모색했다.

#### 1. 태평양회의(Pacific Conference)

1944년 1월 27일, 28일에 진주만에서 열린 태평양회의는 미군이 향후 태평양지역과 남서태평양지역 전선(戰線)에 영향을 미치게 될 후방상황과 가능한 작전노선을 논의하는 회의였다.

먼저, 대일작전 전체 목표에 대해서 니미츠는 일본이 조선이나 만주에서 지원을 받을 수 있는 상황에서 연합군이 일본을 패배시키기는 어렵기 때문에 중국에 기지를 설치해야 일본을 패배시킬 수 있다는 입장을 밝혔다. 당시 상황으로 판단하기에 중국으로 갈 수 있는 유일한 노선은

필리핀을 거쳐서 가는 것이라고 판단하였다. 맥아더는 회의에 참여하지 않았지만, 남서태평양지역 참모총장 서덜랜드(Sutherland)를 통해서 자신의 의견을 전하였다. 맥아더는 니미츠의 의견과 같이 공군을 중국에 배치해야 된다고 생각했으며, 이러한 목적을 달성할 수 있는 거점이 필리핀이라는 생각이었다. 남서태평양지역 연합 공군 사령관 케니(Kenny)는 니미츠가 제안한 공격노선, 즉 필리핀을 거쳐서 중국으로 가는 노선에 동의하였다. 해군 소장 맥모리스(McMorris)는 중국 해안에서 함대가 운영할 수 있는 가장 적절한 곳은 평후군도(Pescadores)라는 의견을 내었다.

태평양지역 세부 작전노선에 관련해서 해군 소장 셔먼(Sherman)은 마셜 군도(Marshalls) 작전 이후 트루크 제도(Truk Islands)<sup>80</sup>, 팔라우 제도(Palau Islands), 남부 마리아나 제도(Southern Marianas) 중에 어느 쪽으로 향하는지가 전시 상황에 따라서 결정되어야 할 것이라고 언급하였다. 그러나 트루크 제도를 공격하는 것이 비용이 가장 크며, B-29폭격기를 설치하기에 가장 좋은 장소는 남부 마리아나 제도라고 덧붙였다. 맥모리스는 트루크 제도를 우회하고 바로 팔라우 제도를 점령하면 1944년 연말쯤에는 필리핀 작전계획의 실행가능성이 커진다고 주장하였다. 케니는 팔라우 제도를 공격하면 더욱 빨리 민다나오(Mindanao)에 진입할 수 있다는 의견을 내었다.<sup>81)</sup>

이번 회의를 통해 니미츠와 맥아더가 태평양지역의 전체 목표, 즉 필리핀을 거쳐서 중국에 공군과 기지를 배치한다는 목표가 일치했음을 알 수 있다.<sup>82)</sup> 그리고 태평양지역에서의 세부적 작전노선에 대해서는 마셜 제도를 점령한 후에 트루크 제도보다 팔라우 제도를 점령하는 것을 선호하는 의견들이 많았다.

---

80) 현재의 추크 제도(Chukk Islands)다.

81) Memorandum to Handy, "Brief of Pacific Conference, held at Pearl Harbor 27-28 January 1944", 4 February 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3, RG165, NA.

82) "JCS 145th meeting", 8 February 1944, CCS 334 Joint Chiefs of Staff Meetings (12-28-43), RG 218, NA.

## 2. 그라나이트(Granite) 작전계획: 필리핀을 통한 일본군 차단

1944년 1월 태평양지역 사령부는 CCS417/2 일본 패배 전체계획<sup>83)</sup>에 따라 1944년 태평양지역 사령부가 주도하는 그라나이트 작전계획을 세웠다. 이는 태평양 사령부가 공습, 해상 및 공중 봉쇄 등의 방식을 통해서 일본의 ‘무조건항복’이라는 목적을 가진 작전계획서였다.

이 계획의 두 가지 최종목적은 다음과 같다. 첫 번째, 남서태평양 지역과 협력하여 필리핀을 재점령하고 중국과의 해상 연락망을 확보하는 것이다. 두 번째, 공중공격 및 수상공격을 통해서 일본의 해상 연락망을 파괴하는 것이다.

필리핀을 재점령하는 이유는 필리핀에서 태평양 함대와 폭격기를 통해 일본의 남향 통신선을 단절시킬 수 있었기 때문이다. 그리고 루손 섬을 점령한 후에 마닐라 만(Manila Bay)을 향후 일본 대항을 위한 함대 기지로 사용할 수 있었다. 뿐만 아니라 루손 섬을 점령함으로써 태평양, 인도양으로 이어지는 남중국해와의 통신망도 재개할 수 있어 중국지역의 작전에 후방지원을 제공할 수 있다는 장점도 가질 수 있었다.<sup>84)</sup>

합동참모전략가는 그라나이트 계획이 CCS417/2 일본 패배 전체계획의 개념과 비슷하다고 평가하였다. 그러나 필리핀을 재점령하는 것을 최종목표로 선택하는 것에 대해 제한적이라고 보았다. 왜냐하면 이 선택 대신에 필리핀을 우회하고 대만, 오키나와<sup>85)</sup>, 중국의 항구를 점령하거나 일본 본토를 바로 침략하는 선택들이 있을 수 있기 때문이었다. 또한 계

---

83) CCS417/2 일본 패배 전체계획은 CCS417일본 패배 전체계획을 기초로 수정한 작전계획이다. 태평양지역의 작전개념과 행동노선은 CCS417일본 패배 전체계획과 같다. 즉 1단계 계획은 뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 군사행동을 진행하는 동시에 남양 군도를 점령하는 것이었다. 1단계 작전에 이어 1945년 봄까지 대만-루손 섬-중국 삼각지대를 공격하는 목표를 가진 작전계획이다.

84) “GRANITE, Outline Campaign for Operations in the POA During 1944”, 13 January 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), 3-B-a, RG165, NA.

85) 오키나와는 당시 류큐(Ryukyus)로 칭했으며, 본 논문에서는 오키나와로 통일시킨다.

획에서 필요한 자원 및 지원은 1944년 8월 1일까지 가능하고, 1944년 후반에는 유럽 지원이 올 때까지 군사자원이 부족한 상황이 일어날 수 있다고 판단하였다.<sup>86)</sup>

예상 시일	작전목적
1944년 1월 30일	과찰레인 환초(Kwajalein) 점령
1944년 3월 24일	트루크 제도 공습 및 Emirau 점령
1944년 3월 24일	마누스 섬 점령
1944년 5월 1일	에니웨톡 환초(Eniwetok) 점령
1944년 8월 1일	트루크 제도 및 모트록 섬 점령
1945년 11월 1일	티니안 섬(Tinian), 사이판 섬(Saipan), 괌 섬(Guam) 점령

〈표4-1〉 그래나이트 작전일정 (출처:“GRANITE, Outline Campaign for Operations in the POA During 1944”, 13 January 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), 3-B-a, RG165, NA. )

### 3. 태평양의 전략(Stratgy in the Pacific): 중국을 통한 일본군 차단

한편, 합동 전략조사 위원회는 1944년 2월에 태평양지역의 전략과 행동노선에 대한 의견을 합동참모본부에게 전달하기 위해서 ‘태평양의 전략’이라는 계획서를 제출하였다. 합동 전략조사 위원회는 당시 태평양 전쟁의 발전 과정과 태평양지역 사령부에서 제안한 그래나이트 작전 계획, 그리고 남서태평양지역에서 제안한 리노III(RENO III) 작전계획을 참고해서 이 계획서를 작성하였다. 합동 전략조사 위원회는 계획서에서 일본을 대항하기 위한 주된 군사행동은 태평양 동쪽으로부터 중앙태평양을 거쳐서 이루어지는 동시에 남서태평양지역, 북태평양지역, 중국, 버마지역이 함께 협력해야 한다는 입장을 밝혔다.

합동 전략조사 위원회는 일본의 병력이 마지막에 제국의 요새, 즉 일본 본토, 조선, 만주(Manchuria)로 돌아갈 것이라고 예상하였다. 따라

86) JPS390, “Campaign Plan GRANITE”, 5 February 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), 3-B-a, RG165, NA.

서 미군은 일본을 약화시키기 위해서는 중국에 기지를 설치하는 것이 필요하다고 주장하였다. 이는 중국기지를 통해서 일본군을 육상에서 차단할 수 있는 전략이었다. 루손 섬과 대만은 중국을 향한 항로를 열 수 있는 가장 중요한 요충지이었고, 일본을 공격하는 중심점이기도 하였다. 그래서 대만을 점령하는 것이 태평양지역 전략의 최종 단계로 해야 한다고 강조하였다. 대만을 점령하는 계획을 실행하려면 남서태평양지역으로부터 이루어지는 작전개념보다 중앙태평양지역으로부터 이루어지는 작전개념이 더욱 맞는 것으로 판단하였다. 왜냐하면 중앙태평양으로부터 이루어지는 작전노선은 대만-루손 섬-중국 지역에 더욱 빨리 진입할 수 있기 때문이었다.

다만 군사적 지원을 고려한다면 남서태평양지역의 작전개념을 지원하는 것이 비교적 용이하였다. 그러나 합동 전략조사 위원회 입장에서는 전망이 있는 선택이 더욱 중요하며, 선택에 따라 지원을 충족시키면 된다는 것이었다. 그래서 일본을 대항하기 위한 일차적인 노력은 중앙태평양으로부터 시작해서 루손 섬과 대만, 그리고 중국 해안 지역을 기지로 점령하는 데 있었다. 이 과정에서 뉴기니 섬-만다나오 축에 따라 작전계획을 진행하는 남서태평양지역은 중앙태평양지역의 공통지원으로써, 상황에 따라 행동하는 것이 주된 역할이었다. 북태평양지역은 중앙태평양지역을 지원하는 동시에 소련이 일본을 대항하는 행동에 따라 작전계획을 조정하도록 하였다.<sup>87)</sup>

맥너니(McNarney) 중장은 합동 전략조사 위원회가 제출한 ‘태평양의 전략’ 계획에 찬성하였다. 개인적으로 계획에서 루손 섬을 뺀 것

---

87) 중앙태평양으로부터 이루어지는 작전개념은 태평양지역 사령부가 제안한 그레나이트 작전계획이며, 남서태평양지역으로부터 이루어지는 작전개념은 맥아더가 제안한 리노 작전계획을 말하는 것이다. 전자는 마셜 제도, 캐롤라인 제도(Carolines), 마리아나 제도(Marianas)를 공격노선으로 잡았으며, 후자는 뉴기니 섬, 비스마르크 제도(Bismarck), 민다나오를 공격노선으로 선택한 것이었다. 따라서 합동 전략조사 위원회는 대만, 루손 섬, 중국지역을 최종단계로 선택하는 경우에 중앙태평양지역의 작전계획의 노선은 보다 직접적이고 신속한 방법이라고 평가하였다.

JCS713, "Strategy in the Pacific", 16 February 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3, RG165, NA.

도 제안하였지만, 정치적인 이유 등의 요인으로 인해 미국은 루손 섬을 그대로 계획에 넣을 필요가 있다는 의견을 덧붙였다.<sup>88)</sup>

마셜은 합동 전략조사 위원회가 태평양지역의 전체적인 상황을 고려했지만 여전히 세부계획에 대한 의문점들이 존재하다고 평가하였다.<sup>89)</sup> 그에 따르면 합동 전략조사 위원회는 계획서에서 자원배치에 대한 논의를 하지 않았으며, 중앙태평양지역 작전과 남서태평양지역 작전의 시간 순서에 대한 내용도 언급하지 않았다. 마셜은 이러한 부분들을 보완하기 위해서 합동참모전략가와 합동병창위원회가 함께 세부계획을 준비할 것을 합동참모본부에게 건의하였다.<sup>90)</sup>

오드웨이(Ordway) 대령은 핸디(Handy)에게 육군과 해군이 민다나오 파(Mindanao School)와 루손 섬-대만 파(Luzon-Formosa School)로 나누어져 있는 상태이고, 두 노선은 각자 불완전한 부분이 존재한다고 전하였다. 따라서 두 계획을 결합하는 것이 가장 적절한 선택이라는 의견을 내었다.<sup>91)</sup>

위와 같은 ‘태평양의 전략’에 대한 의견들을 참고하여 합동참모 본부는 1944년 3월에 합동참모전략가에게 합동군수위원회와 함께 작전계획을 수정할 것을 지시하였다.<sup>92)</sup>

## 제 2 절 경쟁하는 점령 대상지점

### 1. 대만 점령을 목표로 하는 작전계획

---

88) Memorandum for General Handy, “Comments by General McNarney”, 22 February 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3, RG165, NA.

89) “JCS 148th meeting”, 22 February 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3, RG165, NA.

90) Memorandum for Admiral Leahy, Admiral King, 24 February 1944. CCS 334 Joint Chiefs of Staff (11-15-43), RG218, NA

91) Memorandum for Handy, “Pacific Strategy”, 6 March 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 3, RG165, NA.

92) JLC79/D, “Future Operation in the Pacific”, 2 March 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 3, RG165, NA.



합동참모전략가는 니미츠가 발표한 중앙태평양지역 작전계획<sup>93)</sup>과 맥아더가 제안한 리노III(RENO III)를 참고하여 “태평양에서의 향후작전(Future Operation in the Pacific)”계획을 세웠다. 그리고 태평양지역 작전계획의 최종목적을 대만, 중간 목적은 마리아나 제도-팔라우 제도로 정하였다.

CCS417/2 일본 패배 전체계획에서 이미 대만-루손 섬-중국 삼각지대를 공격목표로 정했었지만, 합동참모전략가는 그 가운데 대만을 최종목표를 선택하였다. 합동참모전략가는 대만을 점령하면 중국 해안과 루손 섬을 점령할 때 가진 장점들을 모두 확보할 수 있으며, 대만에서 어떤 방향으로든 일본을 공격할 수 있는 장점을 가지고 있다고 평가하였기 때문이다.

중국 해안을 최종목적으로 선택하지 않은 이유는 중국 해안을 확보하더라도 일본이 필리핀과 대만을 통해 연락을 여전히 유지할 것이기 때문이었다. 루손 섬을 점령하는 것이 계속 언급되었지만, 루손 섬을 최종목적으로 선택하는 경우에 일본의 서쪽 연락망, 즉 중국 해안을 따른 연락망이 여전히 열려 있는 상태일 것이라고 판단하였다. 합동참모전략가는 루손 섬이 최종목적은 아니지만, 민다나오 작전을 실행한 후, 상황에 따라서 루손 섬 중부 혹은 북부를 점령할 기회가 생길 수도 있다고 덧붙였다.<sup>94)</sup> 하여 미 합동참모본부는 태평양지역 사령부에게 대만점령계

---

93)1944년 3월 7일에 니미츠와 서먼은 합동참모본부 회의에서 중앙태평양지역의 향후 작전계획과 일정을 보고하였다. 중앙태평양지역의 작전노선은 짧은 연락망을 확립할 수 있고, 보다 빠른 진전이 가능하다는 장점을 가졌다. 또한 장거리 폭격기를 설치할 수 있는 기지를 마련할 수 있었다. 해군의 예상대로 6월까지 마뉴스 섬을 점령하고 비스마르크 제도 작전을 끝낸다면 라바울에 있는 일본기지를 제거할 수 있었다. 따라서 트루크 제도 혹은 마리아나 제도 남부 혹은 팔라우 제도를 점령하는 계획은 6월 15일로 예상하고 있었다. 트루크 제도-마리아나 제도 남부-팔라우 제도를 순서대로 공격하는 경우에는 1945년 봄에 대만-루손 섬-중국 해안 지역에 공격을 가할 수 있다고 예상하였다. 전쟁 상황에 따라 트루크 제도를 점령하지 않은 경우에 대만-루손 섬-중국 해안 지역에 공격을 가할 수 있는 예상 시간은 1945년 봄이었다.

Memorandum for information No.200, “Sequence and Timing of Operations, Central Pacific Campaign“, 7 March 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 3, RG165, NA.

획을 세우라고 지시하였고, 남서태평양지역에게는 루손 섬 점령계획을 세울 것을 지시하였다.<sup>95)</sup>

1944년	목적	담당
4월 15일	홀랜드어	남서태평양지역
6월 15일	마리아나 제도 남부	중앙태평양지역
9월 15일	팔라우 제도	중앙태평양지역
11월 15일	민다나오	남서태평양지역
2월 15일	대만	중앙태평양지역

〈표4-2〉 태평양에서의 향후 작전일정 (출처:JCS713/1, “Future Operations in the Pacific”, 10 March 1944. ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 3A, RG165, NA.

## 2. 그레나이트II 및 리노V

합동참모본부가 대만-루손 섬-중국 지역을 향한 태평양 작전계획을 세우라는 지시에 태평양지역 사령부와 남서태평양지역에서 각각 대만을 점령하는 목표로 계획한 그레나이트II와 필리핀을 재점령하는 목표로 계획한 리노V가 작성되었다.

### 1) 그레나이트II<sup>96)</sup>

그레나이트 II의 전략적 목표는 다음과 같았다. 첫 째, 캐롤라인

94) JCS713/1 “Future Operations in the Pacific”, 10 March 1944. ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 3A, RG165, NA.

95) 최종목적은 대만이지만, 상황에 따라 루손 섬을 점령할 수도 있는 경우에 1945년 2월15일을 목표로 먼저 루손 섬 점령계획을 실행하고 대만을 점령하도록 했다. 만약에 루손 섬을 점령하지 못하는 경우에는 1945년 2월 15일 목표로 대만을 점령하는 것이 목적이었다. 대만점령계획은 태평양지역이 담당하는 것이었으며, 루손 섬 점령계획이 남서태평양지역을 담당하는 것이었다.

JCS713/4, “Future Operations in the Pacific”, 12 March 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3, RG165, NA.

96) “GRANITE II”, 3 June 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3-B-b, RG165, NA.

제도를 고립시킴으로써 중앙태평양지역의 해상 및 공중 연락망을 확보하고, 해상 기지 및 항공 기지를 설치함으로써 일본 패배 작전을 지원하는 것이다. 둘째, 대만과 필리핀 동부에 대한 통제를 확대하며, 민다나오와 대만, 중국에 작전을 위한 함대기지 및 공군기지를 구축하는 것이다. 셋째, 공중 폭격과 봉쇄를 통해 일본의 항복을 강요할 수 있는 진지를 획득한 후, 진지에 해군력과 공군력을 확립하고 일본의 무조건항복을 강요한다는 것이 최종목표였다.

이러한 전략적 목표를 달성하기 위한 군사적 계획은 먼저 하와이 섬(Hawaiian Islands), 마셜 군도, 솔로몬 제도의 기지를 통해서 괌 섬, 사이판 섬, 티니안 섬을 점령하는 것이며, 점령한 괌 섬, 사이판 섬, 티니안 섬을 장거리 항공기와 잠수함 기지로 사용하는 것이었다. 이어지는 팔라우 제도를 점령하는 계획에서는 초기에 남서태평양지역의 공군 지원을 받아 공습하고 상륙작전을 통해 계획을 실현시키는 것이었다. 점령한 팔라우 제도는 일본의 해상 및 공중 연락망을 공격하는 기지로 사용하는 동시에 필리핀, 대만, 중국을 진입하기 위한 대기지역으로 사용하도록 하였다. 팔라우 제도를 점령한 후에 민다나오 점령계획은 남서태평양지역이 주도하며, 중앙태평양지역은 이와 동시에 마리아나 제도-팔라우 제도 루트를 점령하는 작업에 착수하도록 했다. 그리고 민다나오 점령계획이 끝나면, 태평양지역 사령부는 대만 및 중국 해안에 위치한 샤먼(Amoy)<sup>97</sup>점령을 위한 준비작업을 시작하거나 남서태평양지역의 루손 섬 점령 작전을 지원한다는 순서였다.

그라나이트 II의 최종작업은 대만 남부 및 샤먼을 점령하는 것이었다. 그러나 상황에 따라서 루손 섬을 점령할 필요가 있다면 루손 섬 점령계획을 먼저 실행한다는 조건이 포함되어 있었다. 루손 섬 점령계획은 서해안 상륙강습을 통해서 이루어질 것이지만, 남중국해에서 태평양 함대의 타격 및 지원을 통한 동해안 보조상륙도 포함될 수 있었다. 마지막 대만 남부 및 샤먼 작전계획은 일본의 해군과 공군을 파괴하고 그 지역의 해상 및 공중 통제권을 획득할 수 있는 상륙강습을 실행하는 것이

---

97) Amoy는 샤먼(Xiamen)의 옛 명칭이다.

었다. 루손 섬 점령계획을 실행하지 않은 경우에는 남부 필리핀에 있는 공군을 통해서 루손 섬의 일본 공군기지를 무력화시킴으로써 동남아시아 본토의 중국 공군이 대만 남부 및 샤먼 점령계획을 지원하도록 하였다.

우선 대만 남부와 샤먼을 함께 점령해야 하는 이유는 대만에 있는 항구들의 크기가 제한적이라 샤먼 항구를 점령해야만 함대 정박지를 확보할 수 있기 때문이었다. 그리고 최종목적으로 대만 및 샤먼을 점령하는 이유는 다음과 같았다. 첫 째, 대만과 샤먼에 해군 및 공군 부대를 배치함으로써 일본과 필리핀, 말레이시아, 네덜란드령 동인도 제도 사이의 일본의 해상 통신망을 단절시킬 수 있었다. 둘째, 일본에 대한 폭격 작전이 더욱 효과적으로 시행될 수 있었다. 셋 째, 중국연안에서 작전을 수행하는 편이 미군 입장에서 안전한 해상 통신망을 확보할 수 있는 물리적 위치를 차지하는 것이었다.

예상 시일	작전목적
1944년 6월 15일	괌 섬, 사이판 섬, 티니안 섬
1944년 9월 8일	팔라우 제도
1944년 11월 15일	민다나오
1945년 2월 15일	대만 남부 및 샤먼 혹은 루손 섬

〈표4-3〉 그라나이트II 작전일정 (출처:“GRANITE II”, 3 June 1944, ABC 384 Pacific(1-17-43), Sec. 3-B-b, RG165, NA.)

## 2) 리노V<sup>98)</sup>

리노V는 대만-루손 섬-중국 지역을 최종 전략적 목적으로 세우는 일본 패배 전체계획에 따라 만든 남서태평양지역의 작전계획서였다. 본 작전계획의 최종적인 작업은 다음과 같았다. 첫 째, 해상 작전을 통해서 민다나오 지역의 기지를 확보하며, 민다나오에서 지상, 해상, 공중 기지를 설치하고 향후 작전을 지원하는 것이다. 둘째, 루손 섬을 재점령함으로써 대만 및 중국 연안지역 작전에 해상 및 공중 지원을 하는 것이다. 셋 째, 보르네오 섬(Borneo)-네덜란드령 동인도 제도 지역의 적군시

98) “RENO V outline plan”, 15 June 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3-B-b, RG165, NA.

설, 군사자원 공급선을 파괴하는 것이다.

리노V 작전계획은 총 4단계로 나누었다. 첫 번째 단계는 도베라인 반도(Vogelkop)<sup>99)</sup> 통해 북서쪽으로 진군하여 헬마헤라 섬(Halmahera)을 점령하는 것이다. 헬마헤라 섬은 민다나오 점령계획의 공중지원 및 측방 보호 기지로 사용하도록 하였다. 두 번째 단계는 민다나오 지역을 점령하고, 필리핀 작전계획 및 보르네오 섬 북부 공중 작전계획에 필요한 기지를 설치하는 것이다. 셋 번째 단계는 루손 섬 재점령계획을 위한 필리핀 북부의 기지를 설치하는 것이다. 넷 번째 단계는 루손 섬을 재점령하고 대만-중국 해안 지역에 관한 작전 수행에 필요한 지원을 제공하는 기지를 설치하는 것이다.

루손 섬을 재점령하는 계획의 이점은 향후 대만-중국 해안 지역의 작전을 지원할 수 있다는 점에 있었다. 뿐만 아니라 루손 섬을 재점령함으로써 미국이 필리핀에 대해 가지는 있는 주권을 다시 확립할 수 있다는 전략적 목적도 이를 수 있었다.

예상 시일	작전목적
1944년 7-10월	1단계: 도베라인 제도, 헬메헤라 섬, 아라푸라 해(Arafura Sea)
1944년 11-12월	2단계: 사랑가니 만(Sarangani Bay), 민다나오, 라바울-뉴아일랜드 섬(New Ireland)
1945년 1- 3월	3단계: 비콜 지역(Bicol Area), 동북 루손 섬, 민도로 섬(Mindoro), 비사야 제도(Visayas)
1945년 4- 6월	4단계: 루손 섬

<표4-4> 리노V 작전일정 (출처:“RENO V outline plan”, 15 June 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 3-B-b, RG165, NA.)

### 3. 태평양지역 작전계획 가속화 제안

1944년 6월 맥아더가 홀랜드어와 비아크 섬(Biak Island)작전에서 승리를 얻음과 동시에 니미츠도 마리아나 제도를 공격하기 위한 준비를

99) 도베라인 반도는 뉴기니 섬 북쪽 끝에 위치한 섬이다. Vogelkop는 네덜란드어고 영어 명칭은 Bird's Head Peninsula이다.

시작하였다. 미 합동참모본부와 마셜은 일본에 대항하는 일정을 가속화하기 위해서 아래와 같은 3가지 제안을 하였다.

첫 째, 대만을 점령하는 목표 날짜를 앞당길 것;

둘 째, 민다나오와 루손 섬을 바이패스하고 바로 대만을 점령할 것;

셋 째, 대만과 필리핀을 모두 우회하고 바로 일본 남부 오키나와를 침략할 것이었다.<sup>100)</sup>

첫 번째 제안에 대해서는 맥아더와 니미츠 모두 해당 제안이 부적절하다고 평가하였다. 즉 기존에 선택했던 작전 목표들을 모두 실행하는 조건이라면 대만 점령계획의 목표 날짜를 앞당기기에는 어렵다는 결론을 내린 것이다. 두 번째 제안에 대해서 맥아더는 해당 제안이 부적절하다고 평가하였다. 왜냐하면 민다나오와 루손 섬을 점령하지 않은 경우에는 대만 작전계획을 지원할 수 있는 지상 기지가 없기 때문이었다. 따라서 맥아더는 루손 섬을 재점령하는 것이 대만점령계획의 선행조건<sup>101)</sup>이며, 군사적 요인이 아니어도 인도주의적 및 정치적인 이유로 필리핀의 재점령은 필요하다고 강조하였다.<sup>102)</sup> 반면에 니미츠는 루손 섬에 있는 일본 공군을 무력화시킨다면 민다나오와 루손 섬을 우회하고 대만 작전계획을 진행할 수 있다고 평가하였다. 그러나 민다나오와 루손 섬 우회하더라도 공격함대 부족으로 인해 대만 점령계획은 1개월만 앞당길 수 있다고 덧붙였다. 마지막 제안에 대해서 맥아더는 여전히 부정적인 태도를 취하였다. 왜냐하면 바로 오키나와를 침략하는 공중지원이 부족하기 때문이었다. 니미츠는 맥아더와 달리, 해당 제안이 가능하다고 결론을 내렸다. 중국 해안으로 진입할 수 있다면 일본 본토를 바로 침략할 가능성이 크기 때문이었다.<sup>103)</sup> 같은 제안에 대해서 맥아더와 니미츠는 서로 다른 의견

---

100) Charles F. Brower, 2012, p. 103.

101) JWPC247, "Conference on Future Operations in the Pacific", 5 July 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 5, RG165, NA.

102) SS 282/8, "Future Operations in the Pacific", 11 July 1944, CCS 381 Pacific Ocean Area (6-10-43), Sec. 4, RG 218, NA.

103) Memorandum for the Chief of Staff, "Pacific Strategy", 19 July 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 5, RG 165, NA.

을 가지고 있었다. 결과적으로 합동참모본부는 위에 제시한 제안들을 모두 진행하지 않았다.

한편, 맥아더는 필리핀을 재점령에 대한 중요성을 지속적으로 강조하였다. 그에 따르면 군사적 차원에서 필리핀을 재점령을 통해 대만 작전계획을 지원할 수 있었다. 뿐만 아니라 필리핀을 지배함으로써 일본의 남향 통신망을 단절시킬 수 있고, 향후 일본 본토를 공격하는 군사행동의 기지로도 사용할 수 있었다. 그리고 정치적 차원에서도 맥아더는 필리핀을 탈환하는 것이 국가적인 의무라고 여기고 있었다. 필리핀을 탈환하지 않고 우회하는 경우에 필리핀 사람의 적대감과 극동지역에서 미국의 위신 손상 등 정치적으로 심각한 결과를 초래할 수 있다고 강조하였다.<sup>104)</sup>

#### 4. 일본의 작전계획 및 연합군의 인명피해

1944년 4월부터 일본은 중국에서 반격을 시작하였다. 허난, 후난, 그리고 광시 등 지역의 공항 점령을 통해서 연합군이 일본과 동남아시아 사이에 해상연결망을 파괴하는 것을 예방하기 위한 작전 목적을 가진 것이다. 이러한 일본의 작전 행동은 그레나이트II가 제안한 대만을 점령하고 중국 동부해안을 확보하는 일본대항계획에 부정적인 영향을 주어 계획은 보다 실행하기 어려운 상황이 되었다.<sup>105)</sup>

한편으로, 당시 그레나이트II 작전계획을 집행할 수 있는 근무부대가 7만 7천 명에서 10만 명 정도 결여되어 있었다. 따라서 그레나이트II를 집행하려면 유럽 전구로부터 지원을 받아야 필요한 근무부대를 충족시킬 수 있었다.<sup>106)</sup> 또한 당시 미군은 대만 작전계획을 실행할 경우 가능한 인명피해 비율에 대한 예측을 투입부대 인원수 10분의 1로 하고 있었다. 즉 대만 작전계획의 투입부대가 35만 명이면, 인명피해 인원수는 3만 5천명으로 예상한 것이었다. 반면에 루손 섬 작전계획에서는 투입부

---

104) Charles F. Brower, 2012, pp. 103~104.

105) 杜正宇, 2018, pp. 74~75.

106) Smith, 1990, p.471.

대가 28만 명이며, 인명피해 인원수가 2만 8천명일 것으로 예상하였다. 인명피해를 줄이는 목적을 가졌다면 루손 섬 작전계획을 더욱 선호할 가능성이 컸던 것이다.<sup>107)</sup>

### 제 3 절 소결

1944년 3월에 니미츠는 중앙태평양지역에서 마셜 군도 작전을 통해 일본의 방어선을 돌파하였다. 이어서 트루크 제도 폭격과 마리아나 제도 점령으로 계획을 진행할 예정이었다. 한편, 남서태평양지역에 있는 맥아더는 뉴기니 섬 동부 해안으로의 진군에 성공했으며, 2월 29일에는 비스마르크 제도를 공격하였다. 중앙태평양지역과 남서태평양지역에서의 작전계획과 진도는 예상보다 더욱 신속히 시행되어 합동참모본부는 태평양지역 향후 작전을 확정해야 하는 시급성을 느꼈다.<sup>108)</sup>

앞서 제3장에서 언급하였듯이 1943년 카이로회의에서 태평양지역 작전의 최종작업은 대만-루손 섬-중국 지역을 공격하는 것으로 결정되었다. 그러나 대만-루손 섬-중국 지역을 공격하기 위한 세부 노선을 논의하는 과정에서 중앙태평양지역을 주력으로 사용하는 노선과 남서태평양지역을 주력으로 사용하는 노선으로 나뉘었다. 태평양함대 사령관 니미츠는 대만을 최종단계로 하는 것을 선호하면서도 중부 혹은 남부 필리핀의 재점령을 통해서 대만을 공격하는 것을 선호하였다. 그리고 맥모리스는 필리핀을 우회하고 대만을 바로 점령하는 것을 지지하였다.

반면에 맥아더와 육군 사령관 서머벨(Somervell)은 필리핀 전역을 재점령하는 것을 옹호하였다. 합동참모본부 구성원 중에 마셜, 레이히는 공격노선을 바로 확정하는 것보다 상황에 따라 전략을 세우는 유연한 작전전략을 선호하였으며, 합동 전략조사 위원회와 킹, 그리고 아놀드는 중앙태평양지역으로부터 이루어지는 작전노선을 선호하였다.<sup>109)</sup>

---

107) 그러나 실제 루손 섬 작전계획에서 일어난 인명피해 인원수가 47,190명이었으며, 예상한 비율보다 높았다.

杜正宇, 2018, pp. 72-73.

108) Charles F. Brower, 2012, p. 102.



1944년 중반까지 미 합동참모본부에서는 대만을 점령하고, 필요 시 루손 섬을 점령하는 작전계획을 추진하기로 하였다.<sup>110)</sup> 하여 니미츠와 맥아더는 각자 그래나이트II 작전계획과 리노V 작전계획을 작성하였다. 그러나 당시 미군이 받은 정보에 따르면 일본은 대만을 포함한 서태평양 지역에 위치한 요새를 강화시키려는 계획을 가지고 있었다. 대만을 점령하는 작전이 지연될수록 비용이 더욱 커질 수 있기 때문에 필리핀 점령 계획을 실행하지 않고 바로 대만과 중국 해안을 점령하자는 의견 또한 제시되었다.<sup>111)</sup>

1944년 초반에 이루어진 두 번째 단계의 결정과정을 살펴보면 합동 전력조사 위원회가 작전노선을 세우는데 있어서 군수문제가 그다지 중요한 고려요소가 아니었음을 알 수 있다. 반면에 미 합동참모본부는 군사적인 지원과 작전 시행에 걸리는 시간을 중요하게 여겼다. 덧붙여 맥아더는 군사적인 부분을 고려하는 동시에 정치적인 의미도 강조하였다. 이렇듯 결정과정에서 다양한 입장이 존재했으며, 결정 참여자들이 중요하게 여기는 차원이 달랐음을 알 수 있다.

또한, 이 과정에 주요 참여자들은 합동참모본부, 합동 전략조사 위원회, 니미츠를 비롯한 태평양지역 사령부와 맥아더를 비롯한 남서태평양지역을 포함하고 있었다. 아놀드와 킹, 합동 전략조사 위원회, 그리고 대다수 장교들은 루손 섬을 우회하고 대만을 바로 점령하는 작전계획을 선호하였다. 이는 합리적 선택으로 볼 수 있다. 즉 합동참모전략가의 제안에 따른 행동 계획이었으며, 빠른 시일에 대만을 점령하고 향후 일본 대항 계획을 신속하게 진행할 수 있는 방법이었다.

---

109) "JCS 151st meeting", 11 March 1944, CCS 334 Joint Chiefs of Staff Meetings (3-11-44), RG 218, NA.; Charles F. Brower, 2012, p. 102.; Smith, 1990, p.464.; 杜正宇, 2018, p. 57.

110) 1944년 6월30일에 합동참모본부는 '대만 이후의 일본 대항 작전(Operation against Japan Subsequent to Formosa)'이라는 계획서를 작성한 것으로 보면, 당시 합동참모본부는 대만을 점령하는 것으로 결정하였다.  
JCS924, "Operation against Japan Subsequent to Formosa", 30 June 1944, CCS 381 Pacific Ocean Area (6-10-44), Sec. 6, RG 218, NA.

111) Smith, 1990, p.465.

그러나 마셜과 레이히는 전쟁 상황에 따라 결정을 내리는 것을 선호하였기 때문에 결정을 계속 미루었다. 이에 대해 킹은 마셜과 레이히가 1944년 7월에 열릴 호놀룰루 회의에서 루스벨트 대통령에게 주도권을 주고자 하는 목적을 가지고 있다고 지적하였다.<sup>112)</sup> 그리고 맥아더는 지속적으로 필리핀을 재점령이 필요하다고 강조하였다. 이는 관료정치모형과 유사하다고 평가할 수 있다.

결국 두 번째 단계에서는 태평양작전계획에 대한 합의가 이루어지지 않았다. 이는 결정을 도출하는 과정에서 내부적 요인과 외부적 요인들이 결과에 영향을 주었던 것으로 이해할 수 있다. 합동참모본부에서 구성원들의 다양한 의견과 맥아더가 강조한 정치적인 요인, 그리고 태평양지역 작전계획의 진행속도들이 모두 결정과정에서 중요 요인으로서 고려되었다.

---

112) Charles F. Brower, 2012, p. 104.

## 제 5 장 태평양지역 작전계획 3단계

### 제 1 절 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁

1944년 7월 26일에 호놀룰루에서 열린 군사회의에서 맥아더는 루손 섬을 점령할 것을 다시금 강조하였다. 루손 섬을 점령해야 하는 이유는 다음과 같았다. 첫 째, 태평양지역 사령부가 제안했던 서태평양에 위치한 일본의 요새인 대만 작전계획을 다시금 반대하였다. 둘 째, 대만은 50년동안 일본의 지배를 받았기 때문에 미국의 대한 적대감이 있을 가능성이 크다는 것이었다. 따라서 대만을 점령하고 기지로 사용하는 것은 매우 위험하다는 판단이 추가되었다. 셋 째, 일본 병력이 존재하는 필리핀을 뒤쪽에 두는 것은 위험한 행동이라고 주장하였다.<sup>113)</sup>

루스벨트 대통령은 루손 섬을 점령해야 한다는 의견을 밝혔지만, 아직 호놀룰루 회의에서 루손 섬 및 대만 작전계획에 대한 결론이 내려지지 않았고,<sup>114)</sup> 남서태평양지역에서 10월에 레이테(Leyte) 작전을 실행하는 것만이 결정되었다.<sup>115)</sup> 당시 논의과정에서 남서태평양지역과 태평양지역 사령부는 필리핀-대만 쪽에 따라 군사행동을 진행할 경우, 남서

---

113) 陳翠蓮, 2017, p. 43.

114) 일부 역사학자들은 호놀룰루회의에서 맥아더의 발언은 합동참모본부와 루스벨트에게 영향을 주지 않았다고 주장한다. 즉 호놀룰루 회의에서 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁의 결과를 도출하지 않았으며, 루손 섬 작전계획을 선택하는 이유는 군사적인 고려다. 반면에, 일부 역사학자들은 호놀룰루 회의에서 결정을 내리지 않았지만, 맥아더의 주장은 충분히 루스벨트와 합동참모본부에 영향을 주었다고 주장한다.

Charles F. Brower, 2012, p. 105.

루스벨트는 호놀룰루 회의에서 루손 섬 작전계획을 선호한다고 의견을 밝혔다. 뿐만 아니라 호놀룰루 회의가 끝난 후에 맥아더에게 보낸 편지에 ‘마닐라에서 미국의 깃발을 다시 올릴 거야.-의심할 여지가 없이 나는 너가 하기를 바래.’라고 말하였다. 이는 호놀룰루회의에서 결정이 내려지지 않았지만, 루스벨트 대통령이 루손 섬 계획을 선호하고 있었음을 보여준다.

Roosevelt to MacArthur, 9 August 1944, PPF4914.

115) Smith, 1990, p.465.

태평양지역이 루손 섬을 점령한 후에 대만 작전계획을 지원하는 것에 동의하였다. 하지만 레이테 작전 이후에 진행할 세부 작전계획에 대한 날짜와 계획은 확정하지 않았다.<sup>116)</sup>

또한 맥아더는 8월 남서태평양지역 회의에서 루손 섬을 점령했을 때 대만을 점령할 때 미국이 가질 장점들이 모두 이루어질 수 있다고 강조하였다. 일본을 일찍 패배시키기 위한 방법은 마닐라(Manila)에 있는 기지를 확보한 후 대만에 관한 작전계획을 줄이고, 오키나와에 공군기지를 설치하여 일본 본토의 규슈(Kyushu) 남부를 공격하는 것이라는 의견을 발표하였다.<sup>117)</sup> 동시에 맥아더는 루손 섬 점령계획은 단순히 태평양지역 작전계획의 징검돌이 아니라 일본을 대항하기 위한 전략적인 목표를 가진 중요한 작전계획이라고 강조하였다.<sup>118)</sup>

한편, 태평양지역 사령부는 대만 해협에 있는 태풍을 피하기 위해서 독길작전을 레이테 작전 직후 바로 시작해야 한다고 킹에게 전달하였다.<sup>119)</sup> 이에 따라 1944년 8월에 킹은 마셜에게 작전을 준비하기 위해서 대만점령계획과 루손 섬 점령계획을 확정해야 한다는 의견을 보냈다. 마셜은 계획을 일찍 결정하는 것이 중요하지만, 대만점령계획에 필요한 자원과 군사적 지원을 먼저 확인해야 한다는 이유로 미루었다.<sup>120)</sup> 호놀룰루회의 이후에 본격적으로 미 합동참모본부에서 루손 섬과 대만 어느 쪽을 먼저 점령하는 문제에 대한 논의가 시작되었기 때문에 이 시기를 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁의 시작 지점으로 볼 수 있다.<sup>121)</sup>

---

116) Memorandum for General Marshall, General Arnold, 9 August 1944, OPD Executive Office Files, RG 165, NA.

117) Notes on Conference August 8 at GHQ, SWPA, 16 August 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 5, RG 165, NA.

118) Notes on Conference, 10 August, GHQ, SWPA, ABC 384 Pacific (1-17-43), Sec. 5, RG165, NA.

119) 180437 NCR8754(CINCPOA sends to COMINCH), 18 August 1944.

120) Memorandum for General Marshall, 18 August 1944, ABC 384 Formosa, Sec. 1-D, RG165, NA.

121) 기존 연구들은 호놀룰루회의가 태평양작전계획의 방향, 즉 대만 점령계획과 루손 섬 점령계획을 결정하는 중요한 회의였다고 강조하였다. 그러나 실제로 호놀룰루회의에서 대만 점령계획과 루손 섬 점령계획에 대한 결정이 이루어지지 않았

## 1. 독길작전 및 루손 섬 점령계획 비교

미군 전략 및 조사팀이 독길작전에 필요한 군사적 지원을 검토한 결과는 지원 가능한 군력이 부족하다는 것이었다.<sup>122)</sup> 이 결과에 따라 합동참모전략가는 독길작전을 대신해 루손 섬 점령계획을 실행하는 가능성을 고려하기 시작하였으며, 독길작전과 루손 섬 점령계획에 대한 전략적, 전술적 부분, 해군 지원, 공격함대의 규모, 예상 전투 시간, 육상전투 부대, 그리고 군무부대에 관한 비교를 하였다.<sup>123)</sup>

첫 번째 항목은 전략적 부분에 관한 것이었다. 일본에 대한 해상 및 공중 봉쇄를 하기 위해서 대만은 루손 섬보다 전략적으로 유리한 위치를 가지고 있다. 일본 본토 및 중국 해안에 비교적 가깝기 때문이었다. 그러나 독길작전은 대만 남부만 점령한다는 단점을 가지고 있다. 즉 공군의 능력을 사용하기 위해서는 대만의 전 지역을 점령하는 것이 더욱 효과적인 것이지만, 계획 상으로는 그렇지 않았던 것이다. 반면 루손 섬의 경우 장거리 폭격기를 루손 섬에 설치해도 일본 본토를 공격할 수도 있지만, 이동 거리가 길어짐에 따라 대만에서 사용하는 폭탄보다 가벼운 것을 선택해야 된다는 단점이 존재하였다.

두 번째 항목은 전술적 부분에 관한 것이었다. 루손 섬 점령계획은 독길작전보다 많은 전술적 장점을 가지고 있었다. 가장 중요한 것은 강습대가 필리핀 현의 경찰이나 게릴라로부터 도움을 받을 수 있다는 것이었다. 또한 미군 장교들이 갖고 있는 루손 섬 지형에 대한 지식과 추가

---

다. 당시 대만과 루손 섬을 어느 지역을 점령하는 것에 대한 논의가 아니라 대만 점령계획을 실행하기 전에 루손 섬을 점령할지에 대한 논의였다. 또한 1944년 8월 합동참모본부 회의기록을 보면, 태평양지역 사령부의 담당 작업은 1945년 2월 15일 목표로 대만을 점령하는 것으로 나왔다. 따라서 본 논문에서 ‘루손 섬 대 대만’이라는 논쟁은 호놀룰루 회의 이후에 시작하는 것으로 본다.

Note, JPS 163rd Meeting, 16 August 1944, ABC 381 Japan (8-27-42), Sec. 6, RG 165, NA.

122) Memorandum for General Hull, Troop Requirements for Causeway, ABC 384 Formosa, Sec. 1-D, RG165, NA.

123) Note, JPS 164th Meeting, 23 August 1944, ABC 381 Japan (8-27-42), Sec. 6, RG 165, NA.

적인 간첩행동을 통해서 정보시스템 활용에 도움이 될 수 있었다. 마지막으로 루손 섬 중부를 점령하면 일본의 정향을 무너트릴 수 있다는 점도 큰 이점으로 제기되었다.

세 번째 항목은 해군 지원에 관한 것이었다. 루손 섬 점령계획과 독길작전 두 계획 모두 대규모 해군 지원, 특히 중국해에서의 해군 지원을 필요 필요로 하였다.

네 번째 항목은 공격함에 관한 것이었다. 루손 섬 점령계획과 독길작전 두 계획 모두 공격함이 필요했다.

다섯 번째 항목은 예상 작전 시간에 관한 것이었다. 독길작전의 예상 작전 시간은 1945년 2월 15일이며, 루손 섬 점령계획의 예상 작전 시간은 1945년 2월 12-25일 사이였다. 시간 상으로는 큰 차이가 없었다.

여섯 번째 항목은 육상 전투 부대에 관한 것이었다. 남서태평양지역은 루손 섬 점령계획에 필요한 육상 전투 부대를 가지고 있었다. 태평양지역 사령부 또한 독길작전에 필요한 육상 전투 부대를 가지고 있었으나, 대만 전 지역을 점령하기에는 육상 전투 부대 규모가 부족하였다. 따라서 남서태평양지역 육군 부대의 협조가 필요할 수 있음을 명시했다.

여섯 번째 항목은 육상 근무부대에 관한 것이었다. 루손 섬 점령계획과 독길작전에 필요한 근무부대는 모두 부족했다. 따라서 남서태평양지역은 리노V 앞 단계에서 전투부대를 근무부대로 사용할 예정이라고 덧붙였다.

미 합동참모전략가는 루손 섬 점령계획과 독길작전을 비교한 결과, 향후 태평양지역 작전에서 루손 섬 점령계획을 실행하는 것이 비교적으로 낫다고 판단했다. 왜냐하면 루손 섬 점령계획에 투입하는 군사적 지원이 보다 유통성을 가지고 있었기 때문이다. 덧붙여 중부 루손을 점령하고 기지를 확보한다면 추후 오키나와 혹은 오가사와라 제도(Bonin islands) 작전 등에 루손 섬으로부터 해군 지원과 공격함 지원이 가능했기 때문이다. 반면에 독길작전을 실행하게 되면 모든 가능한 병력이 해당 작전계획에 투입될 것이기 때문에 비교적 유통성이 없다고 평가하였다.

## 2. '루손 섬 대 대만'에 대한 의견

1944년 9월 1일, 레이테 작전계획 이후 시행할 작전을 논의하던 합동참모본부회의에서 셔먼은 대만 작전계획을 실행하는 가장 바람직한 시간은 1945년 3월이며, 빨리 결정할수록 사전준비를 미리 할 수 있다는 입장을 밝혔다. 또한 레이테 점령에 이은 계획방향, 예를 들면 북부로 계속 진군하는 행동과 같이 정해지는 계획에 따라 대만 작전계획의 군수계획이 달라질 수 있다고 덧붙였다. 해군 소장 쿡(Cooke)은 원래 작전개념에 따르면 대만 작전계획을 실행하고, 필요시 루손 섬 작전계획을 먼저 시행하는 것이었음을 재확인하였다. 그리고 남서태평양지역과 중앙태평양지역의 군사력을 합치면 대만 작전계획을 충분히 진행할 수 있다고 덧붙였다. 따라서 루손 섬 작전계획과 대만 작전계획을 결정하는 요인이 오히려 어느 지역의 군사력을 활용할 것이냐에 따른 문제로 볼 수 있다고 평가하였다.

더 나아가 킹은 루손 섬 작전계획이 전체작전을 지연시킬 수 있다고 강조하였다. 루손 섬 작전계획은 태평양 전체계획을 위해서 생긴 전략이며, 대만 작전계획의 대안을 선택해한다고 하더라도 루손 섬 작전계획이 아닌 일본본토 침략계획을 수립하는 것으로 해야 한다고 입장을 밝혔다. 그리고 루손 섬 작전계획과 대만 작전계획의 선택문제에 대해 니미츠는 전쟁 상황에 따라 판단하는 것을 선호하였다.

한편, 마셜은 당시 상황에서 판단한다면 대만 작전계획보다 루손 섬 작전계획을 선택하는 것이 분명 더 유리하다고 주장하였다. 우선적으로 대만 작전계획에 필요한 군사적 지원이 부족했다. 다만 마셜은 결정을 서두르는 결정하는 것보다 계획의 모든 부분을 검토하면서 유럽지역 전쟁이 끝날 무렵에 결정하는 것이 적합하다고 강조하였다. 레이히는 호놀룰루회의에서 맥아더의 주장을 지지하였으나, 해당 회의에서는 루손 섬과 대만 작전계획을 바로 결정해야 하는 상황이 아니라면 레이테 작전을 먼저 진행하면 된다고 의견을 내었다.<sup>124)</sup> 육군 소장 헐(Hull)은 대만과

---

124) JCS 171st<sup>f</sup> Meeting, 1 September 1994, CCS 334 Joint Chiefs of Staff Meetings

루손 섬이 모두 일본에 대한 중폭격기의 사정거리에 들어가지 않는다는 점을 지적하면서 장거리 폭격기를 사용하는 데 있어서 루손 섬이 더 많은 공간을 제공할 수 있다고 강조하였다.<sup>125)</sup>

## 제 2 절 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁의 종장

호놀룰루 회의 이후 미 합동참모본부와 고위 장교들의 대다수는 필리핀을 우회하지 않는 선택을 선호하였다. 특히 레이히는 맥아더가 주장한 루손 섬 작전계획의 도덕적 요인과 정치적인 요인이 중요하다고 주장하기 시작하였다. 1945년 9월 5일에 열린 합동참모본부회의에서 레이히는 레이테 작전 이후에 가능한 공격목표가 대만과 루손 섬, 그리고 일본 본토 규슈가 포함된다고 언급하였다. 대만과 루손 섬, 그리고 규슈는 모두 전략적 장점을 가지고 있으나, 대만과 규슈를 공격하는 경우에는 실패 위험성이 높다고 지적하였다. 따라서 레이히는 루손 섬 작전계획이 가장 저렴한 군사행동이라고 강조하였다. 마셜 또한 레이히와 같은 생각을 가지고 있었지만, 킹은 대만 작전계획을 옹호하였다. 합의가 이루어지지 못한 상황에서 합동참모본부는 합동 전략조사 위원회에게 ‘루손 섬 대 대만’에 대한 의견을 요청하였다.<sup>126)</sup>

### 1. 합동 전력조사 위원회의 제안<sup>127)</sup>

합동 전략조사 위원회는 ‘루손 섬 대 대만’에 대한 의견을 태평양지역 사령부와 남서태평양지역에 전달하였다. 그리고 내부적 검토를 통해 먼저 대만 작전계획을 바로 진행하는 것과 대만 작전계획 이전에

---

(7-4-44), RG 218, NA.

125) Memorandum for General Handy, General Roberts, 2 September 1944, RG165, NA.

126) Charles F. Brower, 2012, p. 107~108.

127) JCS713/14, ‘Proposed Directive to Commander in Chief, Southwest Pacific Area, and Commander in Chief, Pacific Ocean Areas,’ 7 September 1944, ABC 384 Pacific (1-17-43) Sec. 5, RG165, NA.



먼저 루손 섬 작전계획을 진행하는 것에 대해 비교하였고, 합동 전략조사 위원회는 대만 작전계획을 바로 진행하는 것을 선호하였다. 그 이유는 다음과 같았다.

첫 째, 대만을 바로 점령하는 편이 궁극적으로는 비용이 훨씬 적다는 것이다. 대만을 점령하게 되면 루손 섬에 있는 일본 부대에 대한 지원을 제한시킬 수 있다. 그러나 루손 섬을 먼저 점령하는 경우에 대만에 있는 일본 지원을 제한시킬 수 없다.

둘 째, 루손 섬을 먼저 점령하는 경우에 태평양전쟁이 예상보다 6개월 더 지연될 가능성이 크다고 판단하였다.

한편, 대만 작전계획에 군사력이 부족하다는 문제에 대해서, 합동 전략조사 위원회는 1945년 3월 1일을 목표로 하면 충분한 지원이 가능하다는 분석결과를 제시하였다. 다만 그러기 위해서는 적전계획을 신속히 결정할 필요가 있다고 덧붙였다. 결론적으로 합동 전략조사 위원회는 루손 섬 작전계획과 대만 작전계획 논쟁에 대해서 대만-샤먼 작전계획의 1945년 3월 시행을 목표로 바로 준비할 것을 건의하였다.

그러나 당시 마셜과 육군은 이미 대만에 대한 관심이 적었으며, 루손 섬 작전계획의 정치적 의미를 더욱 중요하게 여기고 있었다. 더불어 육군 전략과(Army's Strategy Section)는 시간적 요인을 고려할 때 루손 섬 작전계획이 더욱 유리하다고 분석하였다.<sup>128)</sup> 한편, 일본의 중국 동부 및 동남부 해안을 향한 공격은 미 공군이 중국에 기반한 공군 기지에서 대응하도록 되어있었다. 따라서 중국에 B-29폭격기를 설치하고 일본 본토를 공격하려던 계획이 어려워졌으며, 이로써 대만이 가졌던 전략적 장점 중 하나가 함께 사라졌다. 왜냐하면 대만은 중국 해안을 향한 징검돌로써 전략적 장점이 있었기 때문이다.<sup>129)</sup>

## 2. 샌프란시스코 회의

---

128) Charles F. Brower, 2012, p. 108.

129) Smith, 1990, p. 473.

1944년 9월 29일부터 10월 1일까지 킹과 니미츠, 그리고 스프루언스(Spruance)를 포함한 해군 장교들은 샌프란시스코에서 태평양지역 작전계획에 대한 회의를 열었다. 당시 킹은 대만을 우회하는 작전노선을 고민하고 있었다. 왜냐하면 합동병창위원회에서 독길작전에 필요한 군사적 자원에 대해 평가한 결과, 독일 항복 이후까지 충분한 군사적 지원이 보장하기 어렵다는 결론이 나왔기 때문이었다. 이와 동시에 니미츠는 통계자료를 바탕으로 킹에게 대만을 공격하는 작전계획을 진행하기 어렵다고 보고하였다. 기본적으로 대만에 있는 일본 군대를 상대할 수 있는 전투 병력과 근무부대가 부족하기 때문이었다. 그리고 대만을 공격하게 되면 연합군의 사상자 수가 클 것이라는 예측도 제기되었다. 따라서 니미츠는 오키나와와 이오 섬(Iwo Jima)을 점령하는 작전계획을 제기하였다. 오키나와와 이오 섬을 점령하게 되면 일본의 석유공급선을 중단시킬 수 있기 때문에 일본 본토를 공격하지 않더라도 일본을 항복시킬 수 있다는 이유에서였다.<sup>130)</sup>

니미츠가 제안한 작전계획 일정은 1945년 1월 20일에 이오 섬 혹은 치치 섬(Chichi Jima)점령하는 것이었다. 이오 섬 혹은 치치 섬을 사이판 섬에 있는 B-29 폭격기의 발착 기점으로 사용하기 위함이었다. 이어서 1945년 3월 1일에 오키나와 혹은 아마미오 섬(Amami O shima)를 점령하고 향후 일본본토 공격계획의 공군 및 해군 기지를 확보하도록 하였다.<sup>131)</sup>

킹은 이 제안을 받아들였으며, 미 합동참모본부에 보고하였다. 미 합동참모본부 또한 이 계획에 동의하였다. 따라서 태평양지역 사령부와 남서태평양지역에게 각각 1945년 3월 1일을 목표로 오키나와, 1944년 12월 20일에 루손 섬을 점령하는 계획을 세우라고 지시하였다.<sup>132)</sup>

---

130) James H. Belote, *Typhoon of Steel: The Battle for Okinawa* (New York: Harper, 1970), pp. 15~17.; Benis M. Frank, Henry I. Shaw. Jr, *Victory and occupation*(Washington, D.C. : Historical Branch, G-3 Division, Headquarters, U.S. Marine Corps, 1968), p. 12.

131) 杜正宇, 2018, p. 70.

132) Memo for The Chief of Staff, "Future Operations in the Pacific", 2 October 1944

### 제 3 절 소결

‘루손 섬 대 대만’ 논쟁 과정에서 합동 전략조사 위원회가 대만 작전계획을 선호하였다. 그 이유는 군사적 자원이 충분하지 않아도 대만 작전계획에서 얻는 전략적 장점이 루손 작전계획보다 효과적이기 때문이다. 합동 전략조사 위원회는 제안을 통해서 합동참모본부가 합리적 선택을 내릴 수 있도록 했다는 행동으로 이해할 수 있다.

킹은 대만 작전계획이 우선적이라고 주장하였다.<sup>133)</sup> 그러나 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁은 결국 킹이 니미츠가 제안한 오키나와 작전계획을 받아들임으로써 끝이 났다. 이 결과에 영향을 미쳤던 가장 중요한 요소가 대만 작전계획을 진행할 수 있는 군사적 지원이 부족했던 전시 환경적 요인이었다. 즉 군사적인 차원이 결과에 결정적인 영향을 미쳤던 것이다.

그러나 군사적 차원이 결정에 영향을 준 유일한 요소는 아니었다. 결정과정에서 맥아더는 루손 섬 작전계획을 적극적으로 옹호하였다. 맥아더를 비롯한 남서태평양지역 육군은 루손 섬 작전계획을 지속적으로 추진하였다. 왜냐하면 루손 섬 작전계획에 필요한 군사적 지원이 충분하며, 루손 섬을 점령하는 경우에 향후 일본을 대항하는 과정에서 기지로 사용할 수 있기 때문이었다. 또한 루손 섬을 점령하는 것이 단순히 군사적인 요인이 포함된 것이 아니라, 정치적인 의미도 가지고 있었다.<sup>134)</sup> 더불어 루손 섬 작전계획을 진행하면 군사력의 유통성을 가질 수 있는 장점도 존재한다는 것이다. 즉 루손 섬을 점령하고 군사력이 추후 작전계획에 사용할 수 있다는 점이다.

비슷한 맥락에서 니미츠가 킹에게 오키나와 작전계획을 제안하는 이유가 해군과 육군의 충돌을 완화하는 목적이 존재했다는 분석도 또한 가능하다.<sup>135)</sup> 중앙태평양지역의 군사력이 부족했기 때문에 대만 작전계

---

133) Smith, 1990, p. 467.

134) “Notes for General Marshall”, 8 September 1944.

135) 杜正宇, 2018, p. 53.

획을 집행하려면 남서태평양지역의 군사력을 사용할 수밖에 없는 상황이 었다. 그러나 맥아더를 비롯한 남서태평양지역은 루손 섬 작전계획을 옹 호하고 있었기 때문에 내부적 충돌이 일어날 수도 있기 때문이다.<sup>136)</sup>

결론적으로 셋 번째 단계에서의 결정은 관료정치모형에 의해 도달 하는 산물로 이해 할 수 있다. 2차 세계대전 태평양지역의 작전계획은 여러 번의 논의와 협상을 통해서 이루어졌으며, 결정과정에서 다양한 요 인들이 결과에 영향을 미쳤다.

---

136) 육군 회의기록에 따르면 육군 장교 리차드슨(Richardson)은 여태까지 태평양지역 에 있는 작전계획에서 육군이 항상 해군 사관에게 지휘를 받았으며, 이러한 상황 이 지속하면 해군은 일본 침략계획을 주도할 것이라고 한 적 있다. 또한 호지스 는 육군 위신은 태평양지역에서 저조한 상황이라고 하였다. 이는 2차 세계대전 태평양지역에서 육군과 해군의 관계가 긴장한 상태로 볼 수 있다.

Notes on Confrence at HQ, COMGENPOA, 13 August 1944.

## 제 6 장 결론

### 제 1 절 요약

본 연구는 2차 세계대전 당시 일본의 무조건항복을 위해 연합군이 계획했던 태평양지역 작전계획의 결정과정을 밝히고자 하였다. 기존 연구들이 ‘루손 섬 대 대만’논쟁에 집중했던 것과 달리, 태평양지역 작전계획이 시작하는 시점부터 살펴봄으로써 결정이 이루어지는 전체과정을 이해하고자 하는 시도를 하였다. 태평양지역 작전계획의 발전에 따라 결정과정을 총 3단계로 나누어 살펴보았다. 구체적으로 본 연구는 1941년 12월 진주만 공격으로 의해 미국이 2차 세계대전에 참여할 때부터 1943년 말까지를 1단계로, 1944년 초반부터 6월까지를 2단계로, 1944년 7월부터 10월까지를 3단계로 나누었다. 각 결정과정을 설명하기 위해서 다중결정이론을 사용하였으며, 이는 태평양지역 작전계획이 ‘왜’ 그리고 ‘어떻게’ 형성되는지를 답하기 위한 작업이었다.

전체계획의 1단계에서는 영국과 미국이 논의를 통해서 대일작전계획을 태평양 전구에서 진행하기로 하였다. 태평양지역에서의 작전개념은 ‘뉴기니 섬-네덜란드령 동인도 제도-필리핀 축에 따라 진군함과 동시에 남양 군도 점령 이후에 대만-루손 섬-중국 지역을 공격하는 계획’으로 정해졌다. 즉 일본 본토를 공격하기 위한 마지막 군사행동은 대만-루손 섬-중국 지역을 중심으로 이루어질 것이라는 개념이었다. .

2단계에서는 대만-루손 섬-중국 지역에 관한 세부 작전계획을 논의하는 과정이었다. 세부 작전노선을 결정하는 가장 중요한 부분은 대일 작전계획을 진행하는 거점이다. 이에 대해서 합동 전략조사 위원회는 대만을 대일작전계획의 거점으로 사용하는 것이 보다 많은 장점을 가질 수 있다고 평가하였다. 합동참모본부는 대만 작전계획을 추진하기로 하였으나, 루손 섬을 먼저 점령하는 것에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 왜냐하면 맥아더를 비롯한 남서태평양지역은 루손 섬을 점령할 필요가

있다고 지속적으로 강조하였기 때문이다. 또한 합동참모본부 일부 구성원들은 세부 작전계획을 향후 상황에 따라 유동적으로 결정하고자 하는 의향을 가졌기 때문이다. 결과적으로 2단계에서는 태평양지역 작전계획에 대한 합의가 이루어지지 않았다.

3단계는 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에 집중하는 과정이었다. 1944년 중반까지도 결정하지 못했던 루손 섬 작전계획과 대만 작전계획에 대하여 미국 정책결정 참여자들은 태평양 전구의 빠른 변화와 일본이 서태평양지역의 요새를 강화시킬 것이라는 정보에 따라 신속한 결정을 내려야 하는 상황을 마주했다. 대만 작전계획을 추진하기로 했던 미 합동참모본부는 대만 작전계획에 지원할 수 있는 중앙태평양지역의 군사력이 부족하다는 점에서 루손 섬 작전계획에 대한 선호도를 높여갔다. 맥아더는 루손 섬 작전계획만 진행하더라도 태평양지역에서의 군사적인 장점들을 가질 수 있다고 강조했으며, 루손 섬 작전계획을 강력히 추진하였다. 한편, 합동 전략조사 위원회와 킹은 여전히 대만 작전계획을 선호하였다. 하지만 2단계와 달리, 3단계에서는 루손 섬 작전계획을 옹호하는 참여자들이 보다 많아졌다.

‘루손 섬 대 대만’ 논쟁의 끝은 니미츠가 대만 작전계획 대신에 오키나와와 이오 섬 점령하는 것을 제안함으로써 이루어졌다. 미국이 오키나와와 이오 섬 점령을 먼저 선택한 이유는 결국 대만 작전계획에 지원할 군사력이 부족하기 때문이었으며, 다른 가능성으로는 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에서 발생했던 해군과 육군 간의 충돌 완화가 있었다.

## 제 2 절 다중결정이론으로 본 작전계획 결정과정

2차 세계대전 태평양지역 작전계획 결정과정을 각 단계로 살펴보면, 합리적 행위자 모형, 관료정치 모형, 또는 조직행위자 모형에 부합하는 세부 현상들이 존재한다. 그러나 전체 결정과정을 분석하는 데 있어서 다중결정이론은 유용한 분석 가능성을 제공한다. 다중결정이론으로 2차 세계대전 작전계획 결정과정을 살펴본 결과는 다음과 같다.

먼저 다중결정이론은 결정과정을 단계별로, 특히 2단계로 진행한다고 가정한다. 이는 2차 세계대전 태평양지역 작전계획 전체과정, 또한 태평양지역 작전계획 1단계, 2단계에 부합하다. 태평양지역 작전계획을 세우는 과정에서 처음에는 버마를 통한 육상 작전계획과 태평양 작전계획을 통한 외곽에서 밀고 들어가는 계획이 논의되었다. 논의하는 과정에서 루손 섬-대만-중국 삼각지대를 점령함으로써 일본 본토와 태평양 남쪽 사이에 보급선을 단절시키려는 전략으로 바뀌었다. 결과적으로 루손 섬 및 오키나와 점령을 통해서 일본 본토로 밀고 들어가는 작전계획을 실행하였다. 시간 흐름에 따라서 전략을 바뀌었으며, 결정 과정이 다단계로 진행하였다는 것을 알 수 있다.

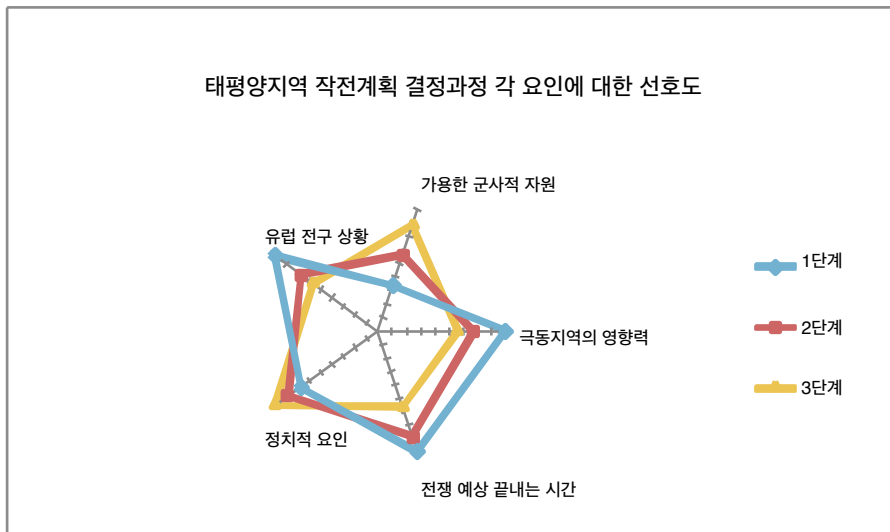
또한 태평양지역 작전계획 1단계에서는 미국이 처음에 동남아시아 지역과 태평양 지역에서의 작전경로를 제안하였다. 이 제안들은 영·미 군사회담을 통해서, 즉 한 단계를 더 거쳐서 태평양 지역에서의 작전경로로 선택되었다. 그리고 미국은 영·미 군사회담을 거치면서 전략을 바꾸어 태평양 작전경로를 추진하게 되었다. 따라서 1단계의 결과에 도달하는 과정은 단계별로 진행하였다고 볼 수 있다. 태평양지역 작전계획 2단계에서는 루손 섬-대만-중국지역에서 대만 작전계획 및 루손 섬 작전계획으로 두 가지 대안을 도출하였다.

다음으로, 다중결정이론은 결정자가 결정 과정에서 다양한 대안들에 대응하면서 전략과 목표를 바꿀 가능성이 있다고 강조한다. 즉 결정 과정에서 결정에 영향을 주는 변수들의 중요성이 바뀌면서 결정자가 선호하는 전략을 변화할 수 있다는 것이다. 첫 번째 단계와 두 번째 단계를 함께 살펴볼 때, 합동참모본부는 '예상 작전 시간'에 대해 중요하게 여겼다. 즉 작전계획을 선택하는 과정에서 이른 시일에 성공을 거둘 수 있는 대안들을 선호해왔다. 그러나 '루손 섬 대 대만'논쟁에 대해서 합동참모본부는 결정을 미루는 모습을 보여주었다. 작전계획을 일찍 결정해야 작전계획을 일찍 마칠 수 있으나, 합동참모본부는 결정을 신속히 내리지 않았다. 따라서 3단계에서 합동참모본부는 '예상 작전 시간'보다 '가용한 군사적 자원' 및 루손 섬 점령을 통한 '정치적 요

인'을 더욱 중요하게 생각한 것으로 보인다. 이는 합동참모본부가 결정 과정에서 중요하게 여기는 요인, 그리고 선호도를 바꾸었다고 볼 수 있다.

또한 태평양지역 작전계획 결정과정을 살펴보았을 때 미국이 첫 번째 단계에서는 유럽 전구의 상황에 따라 전략을 세우는 경향이 있었다. 동시에 적극적으로 극동지역 작전에 참여하려 한 것은 극동지역에 대한 영향력을 확보하려는 노력으로 보인다. 또한 이른 시간에 전쟁을 끝내는 것도 첫 번째 단계에서 중요한 목표였다. 두 번째 단계에서는 전쟁이 빨리 끝내는 목적을 가진 동시에 작전계획에 필요한 군사적 자원에 대한 고려가 점점 깊어지면서 유럽 전구 상황으로부터 받는 영향이 첫 단계보다 줄어들었다. 마지막단계에서는 무엇보다 전후 국제질서를 포함한 정치적 요인이 작전계획을 세운 과정에서 영향을 준 요인으로 꼽을 수 있었다.

2차 세계대전 태평양지역 작전계획 결정과정에서 전쟁 상황 전개에 따라 기존에 합의했던 계획을 수정하고, 새로운 작전계획이 등장하기도 하였다. 이 과정에서 결정자들이 작전계획에 대한 선호도가 바뀌는 현상도 나타났다. 따라서 결정과정의 복잡성을 설명하는 데에 있어서 다중결정이론은 보다 유용성을 가지는 것이다.



<그림 6-1> 태평양지역 작전계획 결정과정 각 요인에 대한 선호도



마지막으로는 다중결정이론이 강조한 비보상적 전략이다. 2차 세계 대전 태평양지역 작전계획 결정과정에서 합동 전략조사 위원회는 대만 작전계획이 발전성이 있고 이른 시일에 성공을 거둘 수 있다는 점에서 해당 작전계획을 선호하였다. 그러나 가용한 군사적 자원 부분에서는 루손 섬 작전계획이 더욱 장점을 가지고 있었다. 대만 작전계획이 가용한 군사적 자원 부분에서 단점을 가졌음에도 불구하고 합동 전략조사 위원회는 대만 작전계획을 옹호하였다. 이는 합동 참모전략 위원회는 다른 측면보다 ‘시간’과 ‘발전성’ 측면에서 높은 가치를 가진 작전계획을 더욱 중요하게 평가했다고 볼 수 있으며, 다른 대안이 ‘가용한 군사적 자원’ 측면에서 훨씬 높은 평가를 받더라도 선택되지 않았음을 의미한다.

기존에 외교정책결정이론들이 대부분 결정에 초점에 두었다. 하지만 다중결정이론은 결정과정, 그리고 이에 따른 결정을 강조한다는 점에서 기존 정책결정이론과 구별을 지을 수 있다. 2차 세계대전 태평양지역 작전계획은 1941년 12월 진주만 공격부터 1944년 10월에 루손 섬과 오키나와를 공격하기로 결정할 때까지, 긴 시간을 거친 결정과정이라는 점에서 다중결정이론은 보다 유용한 설명을 제공할 수 있다. 결정과정이 ‘왜’, 그리고 ‘어떻게’ 이루어졌는지 함께 탐구할 수 있기 때문이다. 즉 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁에 결과, 그리고 결과로 도달하는 과정을 분석할 수 있다.

### 제 3 절 의미 및 한계

본 논문은 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 결정과정을 분석함으로써 기존에 ‘루손 섬 대 대만’ 논쟁과 관련 연구들이 다루지 못했던 이론적인 설명을 제시한다. 따라서 기존에 연구들이 대부분 역사 서술을 하고, 왜 대만 작전계획을 포기하였는지에 대해서만 설명한다는 점을 보완할 수 있다.

학술적인 차원에서 본 논문은 2차 세계대전 태평양지역 작전계획의 결정과정을 다중결정이론으로 설명함으로써 당시 미국의 정책결정과정  
정에 대해 이해할 수 있다. 뿐만 아니라 미국이 결정과정에서 중요하게  
여겼던 요인들이 무엇인지를 밝힘으로써 미국정부의 결정과정의 패턴을  
도출할 수 있다.

한편, 2차 세계대전 태평양지역 작전계획을 다중결정이론으로 적용  
하는 사례로서 해당 이론이 가진 유용성과 설명력을 확인할 수 있다. 다  
중결정이론은 결정을 도출하는 데 있어서 단계별로 진행된다고 주장한  
다. 이는 2차 세계대전 태평양지역 작전계획을 통해서 이해할 수 있다.  
작전계획을 결정하는 시간이 보다 길고 복잡한 과정이기 때문이다.

방법론적인 차원에서 본 연구는 1차 자료를 포함한 문헌연구를 시  
도하였으나, 공개된 자료가 부분적이고 아직 미공개 자료들이 존재하다.  
자료 공개의 선별로 인하여 실체가 왜곡될 위험성이 있다. 공개된 사료  
에 기반하여 분석하기 때문에 왜곡 위험성에서 자유로울 수 없다는 점에  
서 한계가 가진다. 또한 아카이브 리서치를 진행할 수 있는 시간이 제한  
적이라 2차 세계대전 태평양지역 작전계획과 관련 서류들을 모두 살펴보  
지 못한 점에서도 한계가 가진다.

## 참고 문헌

### 1. 1차 자료

#### 1) 미국 외교문서

본 논문에서 주로 사용하는 1차 자료는 미국 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration, NARA)이 소장하고 있는 2차 세계대전 기간 관련 문서, 특히 태평양지역 작전계획과 관련 문서들이다. 그리고 프랭클린 D. 루스벨트 도서관 및 박물관(Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum)에 소장하고 있는 대통령 개인 파일(President's Personal File)을 참고하였다.

RG59, Archives of the Department of State, National Archives.

RG218, Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff, National Archives.

RG165, Records of the War Department General and Special Staffs, National Archives.

Roosevelt, Franklin D. President's Personal File, Nimitz, Adm. Chester W.

Roosevelt, Franklin D. President's Personal File, MacArthur, Gen. Douglas

### 2. 단행본

#### 1) 한국어

김계동 [외], 『현대외교정책론』, 서울: 명인문화사, 2012.

## 2) 영어

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*, Boston: Little, Brown.
- Belote, James H. 1970. *Typhoon of Steel: The Battle for Okinawa*, New York: Harper.
- Brower, Charles F. 2012. *Defeating Japan: The Joint Chiefs of Staff and Strategy in the Pacific War, 1943-1945*, New York: Palgrave Macmillan.
- Costello, John. 1982. *The pacific war*, New York: Quill.
- Frank, Benis M., Shaw. Henry I. 1968. *Victory and occupation*, Washington, D.C. : Historical Branch, G-3 Division, Headquarters, U.S. Marine Corps.
- Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham: Rowman & Littlefield Pub.
- Halperin, Morton H. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Kerr, George H. 1992. *Formosa Betrayed*, California: Taiwan Publishing.
- Kleiboer, Marieke. 1998. *The Multiple Realities of International Mediation*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publisher.
- Mintz, Alex., DeRouen, Karl R. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press.
- Mintz, Alex., Geva, Nehemia (eds.). 1997. *Decisionmaking on War and Peace: the Cognitive-Rational Debate*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- MacArthur, Douglas. 1964. *Reminiscences*, New York: McGraw-Hill.
- Matloff, Maurice. 1959. *Strategic Planning for Coalition Warfare*, Washington: Office of the Chief of Military History, Dept. of the Army.
- Paige, Glenn D. 1968. *The Korean Decision*, New York: Free.
- Smith, Robert Ross. 1990. *Luzon versus Formosa*, Washington.D.C:

- Center of Military History, U.S. Army.
- Snyder, Richard C., Bruck, H. W., Sapin, Burton. 1954. *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Sprout, Harold., Sprout, Margaret. 1956. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the context of International Politics*, Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Steinbruner, John D. 1974. *The Cybernetic Theory of decision: Dimensions of Political Analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Simon, Herbert Alexander. 1957. *Models of Man*, New York: John Wiley & Sons.
- Vertzberger, Yaacov Y.I. 1990. *The World in Their Minds: information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford, CA: Stanford University Press.

### 3) 중국어

- 汪宏淪（主編）. 2014.『戰爭與社會：理論、歷史、主體經驗』，聯經評論。
- 陳翠蓮. 2017.『重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣』，衛城出版。

## 3. 논문

### 1) 영어

- Brulé, David., Mintz, Alex. 2017. “Foreign Policy Decision Making: Evolurion, Models.”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.
- Dacey, Raymond., Carlson, Lisa J. 2004. “Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February)

- Castle, Alfred L. 2004. "President Roosevelt and General MacArthur at the Honolulu Conference of 1944." *Hawaiian Journal of History*, Vol.38.
- Hermann, Margaret G. 1980. "Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders.", *International Studies Quarterly* Vol. 24, No.1, (March).
- Keller, Jonathan W., Yang, Yi Edward. 2008. "Leadership Style, Decision Context, and the Poliheuristic Theory of Decision Making: An Experimental Analysis", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 5 (October).
- Mintz, Alex. 1993. "The Decision to Attack Iraq: A Noncompensatory Theory of Decision Making", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No. 4.
- \_\_\_\_\_. 2004. "How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February).
- Mintz, Alex., Geva, Nehemia., Derouen Larl R. 1994. "Mathematical Models of Foreign Policy Decision-Making: Compensatory vs. Noncompensatory.", *Synthese*, Vol. 100, No. 3.
- intz, Alex., Geva, Nehemia., Redd, Steven B., Carnes, Amy. 1997. "The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making: An Analysis Using the Decision Board Platform", *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 3.
- Stern, Eric. 2004. "Contextualizing and Critiquing the Poliheuristic Theory", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1 (February).

### 3) 중국어

- 王蠅果. 1996. "太平洋戰爭期間美軍攻臺計畫分析." 『中華民國史專題第

三屆討論會論文集』，臺北：國史館。  
杜正宇. 2018. “太平洋戰爭下美軍攻臺之計畫與轉折.” 『國史館館刊』，  
第五十五期 (3月).

#### 4. 기타 자료

Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers: The  
Conferences at Cairo and Tehran 1943.(미국 역사 사무국).  
[https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1943/pg\\_290](https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1943/pg_290) (검색일:  
2018년 10월 15일)

David Brulé and Alex Mintz, “Foreign Policy Decision Making:  
Evolution, Models”, Oxford Research Encyclopedia of  
International Studies. <https://reurl.cc/EpR5A>

Operation First Culverin. <https://codenames.info/operation/first-culverin/>  
(검색일: 2018년 10월 24일)

Operation Sextant. <https://codenames.info/operation/sextant/> (검색일:  
2018년 10월 25일)

Operation Eureka. <https://codenames.info/operation/eureka/> (검색일: 2018  
년 10월 25일).

摘要

# 二次大戰期間美國的太平洋戰區作戰 計畫之研究

-以多元啟發理論為中心-

王詩雯

首爾大學

政治外交系 研究所

二次大戰結束後，台灣歸還中華民國政府，因而影響了近代台灣的發展與形成。至目前為止，學者們大多將研究著重於中華民國政府對於近代台灣所造成的影響，不過將台灣歸還中華民國政府的決定是在二次大戰期間所做下的協議，美國在這過程中也擔任了重要的角色。二次大戰期間，美國政府內部持續討論是否要佔領台灣，但終究放棄佔領台灣的計畫，而這樣決定亦是影響近代台灣的重要轉捩點。因此透過探討當時美國決定放棄佔領台灣計畫之過程，亦可以對近代台灣發展有不同的理解。本文將以一手資料為基礎，探討二次大戰期間美國在太平洋戰區作戰計畫之決策過程，並以多元啟發理論分析當時美國在規劃作戰計畫的過程之中，哪些因素影響了美國的作戰計畫決策。

二次大戰期間，美國討論如何讓日本無條件投降的過程的同時，亦在尋找能夠攻擊、入侵日本本土最適合的據點，而在這過程中，便產生了「呂宋島與台灣」的論辯。雖以存在許多歷史學者們對於「呂宋島與台灣」論辯之研究，但並未對當時美國的決策進行理論性的分析。因此本文將使用多元



啟發理論來分析二次大戰當時美國太平洋戰區作戰計畫之決策過程，本文之目的如下。

第一，透過探討二次大戰當時美國太平洋戰區的作戰計畫過程來決策探討及分析當時美及僅是因為軍事上的考量而放棄佔領台灣之決定，抑或是存在其他因素。過去學者們對於影響「呂宋島與台灣」論辯之結果的影響因素有著不同的看法。

第二，透過理論分析、說明美國當時的決策過程，能夠對美國政策制定過程加以理解，亦能作為多元啟發理論解釋政府如何制定決策的一個案例。本文將以外交理論來對「呂宋島與台灣」論辯進行分析，以不同的方式說明當時的決策過程。

**主題關鍵詞 (Keyword) :**

多元啟發理論，外交政策理論，對日作戰計畫，太平洋戰爭，Poliheuristic theory

**學號 (Student Number) :** 2016-25127