

(書 評)

그랜 D. 페이지著 美國의 韓國參戰決定

1950年 6月 24日~30日

(Glenn D. Paige, *The Korean Decision: June 24~30, 1950.*

New York, The Free Press, 1968, 394 pp.)

崔 鍾 起

(助 授 教)

「페이지」教授는 美國의 韓國參戰에 關한 政策決定過程 즉 1950年 6月 24日부터 6月 30日까지 1週日間の 重大決定에 關한 分析을 試圖하였다.

本書의 序言에는 國際政治研究에 있어서의 政策決定 「아프로치」를 開拓한 「라차드·C. 스나이더」教授의 序言이 19面이나 收錄되었다. 「스나이더」教授는 序言에서 特히 韓國動亂에 對한 美國의 參戰決定의 性格은, 14個月間 公開審議過程 끝에 美國의 從來 政策에 一大 轉換을 가져다 주었던 北大西洋條約機構(NATO)에 對한 美國의 決定과는 너무나 對照的인 것이라고 指摘하였다. 韓國에 美國軍隊를 派兵하기로 한 決定은 分明히 特別한 狀況 속에서 내려졌던 것이다. 「스나이더」教授는, 「페이지」教授가 韓國參戰決定을 分析, 圖表에 適用해 보겠다는 意圖가 分析 圖表를 더 많이 改良시키는 結果를 招來하였다고 보아야 할 것이라고 指摘하면서, 分析 圖表의 두 가지 弱點을 指摘했다. 그리고 詳細한 構成과 明確한 分析이 주는 利點以外에도 資料 提示方法과 事實과 規範을 분리한 分析方法이 주는 有利點과 「페이지」教授가 口述을 客體化시키는데 많은 힘을 기울였다는 點을 높이 評價하고, 이러한 諸資料는 美國政府의 狀況把握이나 豫測의 正確性を 評價하는데 크게 도움이 될 것이라고 指摘함과 同時에 「페이지」教授가 美國의 韓國參戰決定의 危機的側面을 強調한 點등은 올바른 것이며, 그의 研究는 危機라는 概念을 整理하는데 크게 寄與했다는 點을 指摘하였다. 「스나이더」教授는 긴 序言에서 「페이지」教授의 研究가 지닌 여러 側面과 用途의 多樣性を 立證하는데 置重한 것으로, 이 分野를 研究 理解하는데 하나의 里程標가 될 것이라고 讚辭를 아끼지 않았다.

本書는 第1部에 接近方法(pp. 1~18), 第2部에 背景(pp. 19~76), 第3部에 事實의 羅列

(pp. 77~270), 第4部に 經驗的分析(pp. 271~323), 第5部に 規範的分析(pp. 325~355), 第6部に 政策的인 提言(pp. 357~366), 그리고 附錄으로 政策樹立者들에 對한 「프로필」(pp. 367~375)과 文獻紹介(pp. 377~386)와 索引(pp. 387~394)으로 되어 있다.

本書의 內容을 살펴 보면, 第1部の 接近方法으로서, 第1章에 單一事例에 의한 政策決定分析을 論하였다.

먼저 政策決定의 骨格, 事態의 定義로서 5個의 要素를 暗示하고, 주어진 狀況을 위한 보다 詳細한 指針으로 7個 項目을 指摘하고, 美國의 韓國參戰決定이라는 政策決定은 國內·外 狀況에 對한 狀況構成에 對한 把握과 政策決定者들이 眞空狀況에 있는 것으로 概念짓는 것이 아니라, 적어도 決定에 影響을 주고 있는 生態의 狀況 속에서 把握해야 한다는 事實을 指摘하고, 單一事例의 問題點, 韓國事例의 政策決定 分析에서 各 決定時點에 對한 組織, 情報, 價値 또는 動機等 諸要因에 對한 資料蒐集에 置重하고, 面接 등을 통한 內容把握과 新聞記事와 公文書를 바탕으로 한 研究方法에 論及하고, 本研究에 對한 調查經路를 記述함으로써 類似한 事例研究에 對한 指針을 示唆하였다.

第2部 즉 1954年~1950년에 이르는 背景에 關한 敘述에 있어서, 第2章에 國內狀況으로써 사람의 政策決定者인 大統領, 國務長官, 國防長官에 關한 檢討를 行하고, 政策決定者들과 國內政治狀況을 分析하고, 특히 政策決定者들과 美國議會와의 關係를 論하고, 「트루만」大統領의 行政府가 外交政策面에서 1950年 1月 19日 一時的으로는 慘敗를 當한 例, 즉 6月 30日로 끝나는 1950會計年度末까지 韓國에 6,000萬弗의 追加援助를 規定한 法案이 192對 191로 否決된 事例 등을 指摘하였다. 1950年 봄 政黨사이의 對立과 議會內的 緊張狀態의 惹起 등을 論하여, 「매카시」上院議員이 公表한 詰難은 議會內的 政黨間 對立을 惡化시키는 要因이 되었고, 大統領은 強硬하게 「애치슨」國務長官과 國務省을 옹호하였으며, 「존슨」國防長官은 國防費 豫算規模問題로 議會의 攻擊을 받았다는 등, 이와같은 1950年 6月の 議會와 行政府間의 葛藤과 支持, 回避와 勸告等 교착된 複合關係를 銳利하게 分析하였다. 韓國參戰決定 前夜의 行政府와 立法府 사이의 關係와, 닥아오는 議員選舉, 政策決定者와 輿論 등에 關하여 檢討하였다. 大統領의 指導力에 對한 輿論은 韓國戰參戰前인 1950年 6月이 가장 低調한 37%(p. 45)라는 것과 戰爭危脅에 對한 不安感이 커지고 있다는 事實을 볼수 있다.

第3章에는 國外狀況으로 東西 兩大陣營으로 갈라진 世界, 戰後 美國의 國際政治經驗으로서의 協力에서 牽制로, 1950年 1月 3日 決定前夜의 政策의 再評價가 試圖되었으며, 施行中の 主要政策面에 對한 檢討와 外信을 통한 大韓民國의 警告(1950年 5月 10日)를 紹介하고 當時의 國際狀況을 論하였다. 이것은 韓國參戰決定에 對한 背景을 敘述한 것이었다.

第3部に 事實의 羅列(實話)로서, 4章에 1950年 6月 24日, 大統領이 故鄉에서 週末을

즐기기 위해 「와싱턴」을 떠났고, 「존슨」國防長官 및 「브래드리」將軍이 極東旅行에서 돌아 왔으며, 서울과 東京의 動向, 韓國에서 北韓이 大韓民國을 侵略하기 始作하였다는 報告 등에 接한 國務省의 要員들이 會同한 緊急事態에 對한 움직임을 詳細히 論하고, 「애치슨」國務長官과 「트루만」大統領간의 電話連絡, 事前段階로 「유엔」事務局에 警告措置, 國務省의 計算 등 緊急非常事態에 對한 숨막히는 움직임을 잘 그리고 알기 쉽게 正確히 收錄하였다.

第5章에는 1950年 6月 25日 日曜日 大統領의 「유엔」安全保障理事會 緊急召集要請의 指示, 韓國事態의 進展狀況, 美國代表團의 安保理會議에 對한 對備, 美國新聞들의 反響이 韓國에 對한 記事가 未久에 新聞 全面을 뒤 덮는 表題가 될 줄을 豫測치 못한 點을 指摘하였다 (p. 108). 즉 當時 事態가 크게 發展하리라고 美國 言論界는 미처 알지 못한 것이었으며, 美國이 共產主義가 어떠한 것인가를 잘 알지 못한 것이라고 볼 수 있다. 國防省과 陸軍省의 連席會議, 서울·東京서의 詳報來到, 大統領의 「와싱턴」歸任, 「유엔」安保理開幕 등 一聯의 事態 추이를 論하였다. 「트루만」大統領이 北韓의 侵略을 獨·伊·日本이 2次大戰 때 侵略을 敢行한 것과 같은 것이다라는 見解를 갖고 있었다(p. 115)는 것은, 韓國에 對한 美國의 強力한 支持를 確保할 수 있었던 것으로 꼭 多幸한 일이라 할 수 있다.

「유엔」安保理서의 各種 努力, 美國議會의 議員들의 反應, 「무치오」大使의 美國人の 撤收 進行 報告와 金日成의 韓國民에 對한 呼訴, 「트」大統領의 「와싱턴」到着, 第1次 「부레이·하우스」會議에서 13名의 最高首腦會談에서는 「애치슨」國務長官의 自身の 私見 提示, 이에 對한 各者의 見解가 表明되었으며, 大統領自身이 結論을 表明하였다. 이 會議의 決定事項이 「맥아더」將軍에게 傳達되고, 同會議를 性格지어준 것은 確固不動한 決意였으며, 侵略을 무찌르는데 強力한 措置가 取하여진 것이다.

第6章에는 6月 26日 大統領의 見解와 新聞論評의 一致, 上院歲出委에서의 「애치슨」, 「존슨」 두 長官의 證言, 朝鮮의 意圖에 對한 評價, 「유엔」內의 輿論에 對한 「그로스」大使의 報告, 大統領의 公式聲明, 上·下院의 反應, 張勉大使에 의해 傳達된 李大統領 및 韓國國會의 呼訴文, 그리고 「애치슨」長官의 行動計劃案에 對한 2次 「부레이·하우스」會議에서 「애치슨」은 5個의 勸告案을 提示, 討議가 되었으며, 韓國에서 取할 美國의 어떤 措置도 「유엔」테두리 안에서 遂行되어야 한다는데 모두 意見의 一致를 보았다, 이 會議決定은 「맥아더」將軍에게 傳達되고, 그것은 極東에 있어서 지금까지의 美國政策을 완전히 뒤 덮는 決定이었다고 指摘하였다.

第7章에는 6月 27日 火曜日 蔣介石總統에게 通報, 「맥아더」將軍이 韓國에 對한 聲明發表를 要請하자, 「웬」國務次官, 「페이스」陸軍長官 등의 「테레콘」을 通한 3者會議에서 「웬」次官은 議會와 協議하기 前에는 어떠한 聲明도 發表할 수 없다는 主張에 「맥」將軍은 韓國軍의 戰意를 위해 美軍이 그들을 도와주려 가고 있다는 事實을 알릴 必要가 있다고 主張하여,

妥協案으로 韓國語로만 美國의 軍事的 介入이 臨迫했다는 事實을 公布하기로 한 것이다.  
(p. 185)

大統領과 그 幕僚들은 公式聲明을 作成, 大統領은 議會指導者 14 名과 會同하였다. 大統領은 「애치슨」長官의 助言을 받아들여, 兩院合同會議決議를 要請하지 않기로 決定하였다. 大統領은 「유엔」의 役割을 強調하고 國內과 全世界에 公布할 그의 決定에 對한 聲明書 原文을 큰 소리로 읽어 가는 중, 大統領의 決定에 對한 어떠한 批判도 提起되지 않았다. 이미 決定된 行動方針이 現存하는 狀況속에서 取할 수 있는 最善의 方針이라는데 뜻을 같이 했던 것이다. 美國은 盟邦 諸國에 「브리핑」을 하고 大統領의 決定에 對한 國民의 直接的 反應은 온당한 것이며, 上院서도 同決定을 直接 反對하는 反應은 없었고 下院도 마찬가지였다. 英國議會의 反應은 支持 表示였으며, 美國의 覺書는 「모스크바」에 傳達되었으나, 朝鮮 指導層은 反應을 보이지 않았다. 朝鮮의 韓國戰參戰 可能性에 對한 問題가 國務省과 國防省에서 共同으로 協議됐다. 安保理 2次會議에서 決議案이 採擇되었고, 人民軍은 서울을 占領하였다.

第 8 章은 6 月 28 日 水曜日 中共指導層의 反響으로 46 名의 中共首腦部가 會同하여 美國의 決定을 論議하였는데, 同 內容을 人民日報의 報道 内幕記事를 引用 叙述하였다. 「트」大統領은 公席에서 2 次나 演說을 하였으며, 國內·외의 反響은 극히 好意的이라는 點을 當時의 「뉴욕·타임스」를 비롯한 各種 新聞記事를 參照 引用하고, 朝鮮의 新聞 反應을 紹介하였다. 上·下院의 水曜日 反響을 보면 美上院 「테프트」共和黨議員은 美國 民主黨政權의 外交政策과 韓國에 對한 美國의 態度를 論駁하는 主要 演說을 行하였다. 또한 「테프트」議員은 韓國參戰에 앞서 大統領이 議會의 同意를 얻지 않은데 對해 攻駁하였다. 英國도 安保理決議에 應할 것을 決定하였다.

「와싱턴」에서의 1 次 國家安全保障會議의 開催, 「애치슨」國務長官의 記者會見, 「맥아더」將軍의 韓國訪問踏查 등에 關하여 記述하였다.

第 9 章에는 6 月 29 日 木曜日, 「맥아더」將軍의 東京 歸任, 「존슨」國防長官의 大統領顧問會議 再要請, 上·下院의 木曜日 反應은 「휴버트·함프리」上院議員의 大統領決定의 支持 등과 大統領記者會見開催, 2 次 國家安保會議 開催, 朝鮮의 覺書 報告, 軍部幕僚側의 勸告事項 受諾, 「맥아더」將軍에게 보내질 指示 電文의 內容이 紹介되었다.

第 10 章에는 6 月 30 日 金曜日, 「맥아더」將軍의 地上軍 投入建議, 大統領의 制限된 地上軍 投入裁可, 大統領과 幕僚陣과의 再次 會同, 自由中國의 地上軍 派兵提議는 外交 및 軍事幕僚들이 모두 反對建議를 하였다는 등의 內容이 紹介되었다. 이 會議時에도 朝鮮의 韓國戰介入意思是 確證이 없었다고 指摘하면서, 議會指導者들과 行政府의 2 次 連席會議에서 大統領은 1 週日內의 決定事項을 說明하고, 韓國軍이 심각한 困境에 처하여 있다는 軍事的

報告內容을 要約해서 說明하였으며, 議員들은 大統領의 強力한 指導力 發揮에 깊은 감명과 信賴를 갖고있다고 分析하였다. 새로운 決定 聲明이 發表되어 美空軍에게 軍事的으로 必要하다면 北韓의 어떤 軍事目標도 攻擊을 遂行할 수 있는 權限과 沿岸의 海上封鎖를 命令했다고 發表했다. 超黨派的 團結이 당시의 雰圍氣를 支配했음에도 不拘하고 議會의 實情은 그것이 얼마나 持續될 것인가에 對하여 회의적인 態度를 보여 주었으며, 韓國事態가 美國에게 不利하게 展開되면, 政治的陣痛을 겪어야 하리라고 생각된다고 指摘되었다.

第4部는 經驗의 分析으로서, 第11章에 몇가지 命題로, 第3部에서 提示한 韓國參戰決定의 經緯에 對한 口述內容으로부터 外交政策樹立過程에 關한 몇가지 命題들을 類推하여 分析하였다. 韓國參戰決定은 하나의 危機決定으로서, 그 主要特徵을 (1) 早速한 政策決定의 沮害要因으로서, 政策決定者들이 屬해 있는 組織의 外部 및 그들의 統制權이 미치지 못하는 領土와 國民사이에서 發生한 事態를 억지로 떠맡아야 하며, 政策決定機關이 行政本部和 여러 개의 下位部處로 構成된 大規模의 複合組織體이고, 部處長들은 行政首班의 必要에 따라 諮問에 應하게 되어 있고, (2) 國內狀況關係는, 政策決定이 取하여진 合法性에 挑戰할 수 있는 다른 機關에 의하여 性格지어지고, 동시에 政策決定者에게 주어진 社會的資源에 影響을 미칠 수 있음으로 結局 그들의 代置를 招來하게 될 것이고, (3) 國外狀況關係의 政策決定의 困難點은 政策決定者들이 任意대로 統制를 行使할 수 없는 友邦이나 敵의 存在 등이다. 危機決定이란 (一) 價値에 對한 反應, 奇襲狀態下에서의 決定을 위한 極히 制限된 時間이라는 狀況 속에서 取해진 決定이었다고 指摘하였다(pp. 275~276). 「페이지」教授는 危機決定 段階를 4段階로 明瞭하게 區分하였으며, 이와 같은 分析은 韓國參戰決定 參與者와 面接을 통하여 資料를 蒐集하였으며, 韓國參戰決定에 隨伴되는 補強作用에 對한 여섯가지 決定事項과, 또한 補強作用을 圖表로 簡潔하게 說明하고, 危機와 政策決定의 變數 등을 圖表로 表現하였다.

主要政策決定體의 規模는 5名에서 14名 程度라는 點과 國務, 國防 兩省官吏의 比例 등을 圖表로 說明하여 強力한 行政首班으로 自處한 大統領 自身の 信念이 議會의 承認없이도 危機에 對한 對策을 取할 수 있게 되었다는 點 疑心할 餘地가 없다. 同時에 大統領이 獨自的으로 責任 있게 行動해 주어야 한다는 幕僚陣의 期待가 大統領으로 하여금 그와 같은 決定을 내리게 했다고 分析하였다(p. 289). 情報의 隨伴, 危機와 情報變數, 危機와 價値變數, 危機와 狀況關係(國內·外)를 分析하고 變數相關關係와 危機決定을 6段階의으로, ① 決定單位體, ② 情報, ③ 價値, ④ 諸代案, ⑤ 諸決定, ⑥ 補強作用 등으로, 內容을 要領있게 圖表로 說明한 勞苦는 높히 評價되어야 할 것이다.

또한 決定內容과 決定執行에 對한 一聯의 命題를 만들어 提示하였다.

第5部는 規範의 分析으로, 第1章에 評價로서 評價方法의 개척, 事例資料에서 뽑아낸 規範의 命題의 提示와 이를 說明하고, 規範의 命題作成의 要約을 記述하고, 評價者, 先行條件,

評價의 側面으로 決定過程, 手段, 目的 등으로 要約하고, 政治的評價基準의 適用에 關하여 論하고, 我軍對 相對方 兵力 및 意圖에 對한 正確한 推算, 論理的 體系에 의한 決定에 關한 評價, 個人的인 評價, 世界共同體內에서의 增加하는 自治的, 開放的인 韓國社會에 關하여 論하면서, 韓國參戰決定은 世界共同體內에서 하나의 國家가 存續하도록 했으며, 責任性 있는 成員으로 成長할 수 있게 한 것이라고 다짐하였다. 한 社會가 開放的일수록 國家全體가 追求할 價值的 表現도 잘 될 수 있다고 보며, 爲政者의 政治的 選擇技術이 보다 發展할수록 그들이 追求하는 價値를 向하여 보다 健實하게 創意性 있는 進歩를 가질 수 있는 것이고, 韓國決定은 將次의 國土統一을 保障해 주는 것이라고 指摘하였다.

第4部은 政策的 建議로, 第13章에 危機處理를 위한 몇가지 提言을 하였으며, 政策決定 研究結果를 土臺로 提言을 提示하는데 考慮할 點은, 몇가지 基準들을 앞으로 時間이 갈 때 累進的으로 精密하게 다듬어져야 한다고 밝혔다. 附錄으로 『政策決定者들의 「프로필」』을 紹介하고, 韓國參戰決定에 參與한 平均年齡이 53歲이라는 點과 最高年齡者는 66歲의 大統領이고, 最年少者는 38歲의 陸軍長官이라고 分析하였다.

以上은 韓國參戰에 對한 美國首腦部의 政策決定이라는 單一 事例研究를 試圖한 「페이지」 教授의 著述內容의 흐름만을 더듬어 본 것이다.

「페이지」教授는 韓國民族의 가장 悲劇이었던 6·25 動亂, 韓國의 危機를 돕게한 歷史的인 美國의 政策決定 過程이란 어려운 問題를, 特히 1週日 동안 處하였던 美國政策決定者들의 參與에 따르는 參戰決定을 둘러싼 國內·외의 狀況을 正確히 分析하면서 體系 있게 叙述하고 많은 人士들과의 面接에 의하여 內容을 우리들에게 알 수 있게 紹介할 수 있었다는 것은 民主主義 社會에서만 期待할 수 있는 長點이라고 볼 수 있다.

本著는 第3部에서 事實의 羅列, 즉 1950年 6月 24日~6月 30日까지 1週日間에 韓國動亂에 關聯된 事項을 詳細하게 約 200「페이지」에 達하여 記述分析하고, 여기서 얻은 諸問題 點을 政策決定이라는 面에서 經驗的, 規範的 分析을 試圖하므로써 危機處理를 圍繞한 政策決定이라는 슴막히는 事態를 處理하는데 많은 敎示를 示唆하였다.

여기서 「페이지」教授의 情熱의 무진함과 끈기 있는 研究態度는 높히 評價되어야 하며, 共產軍의 南侵으로부터 祖國을 지킬 수 있게 하여준 當時의 美國政策樹立者들의 侵略을 막아야 되겠다는 勇氣있는 決斷에 對하여 韓國民으로서 感謝를 드리는 바이다.

本著는 비단 國際分野를 研究하는 學徒에게 뿐만 아니라, 韓國民族이던 누구나 6·25 라는 現代史의 悲劇을 正確히 把握하는데 있어서, 우리에게 많은 敎訓을 줄 수 있는 책으로서 읽어야 할 것으로 믿는 바이다.

끝으로 우리 行政大學院 初創期에 顧問으로 2年 동안 潛在하면서 調查活動에 많은 暗示와 激勵을 아끼지 않았던 「페이지」教授의 앞으로의 研究에 보다 많은 發展이 있기를 빌면서 書評으로 代하는 바이다.