

【연구논문】

20세기 초 미 육군 개혁과정: ‘개혁 완성기(1914-1916)’를 중심으로

설인효

(한국국방연구원)

I. 서론

20세기 초까지 미국은 대규모 정규군의 건설과 미국 전역을 포괄하는 군사동원체제의 수립을 거부하는 강력한 정치, 사회, 문화, 군사적 전통을 가지고 있었다.¹⁾ 이러한 ‘반 군사 전통(the Anti-Military Tradition)’²⁾은 독립 이전 식민시기부터 형성되어 20세기 초까지 100여 년 이상 지속되고 강화되어 온 것이다. 19세기 후반 기록적인 성장을 경험하면서 미국은 사회 전반의 큰 변화를 겪게 되었고, 1890년대 말 매킨리 행정부의 등장과 ‘미서 전쟁(Spanish-American War)’의 결과로 19세기적 ‘농경 공화국의 고립주의(the isolation of the agricultural republic)’에서 벗어나 해외 정치, 군사 사건에 적극 개입하고 다수의 식민지를 거느린 ‘명실상부한

1) 설인효, “20세기 이전 미국의 군사전통: 반 군사전통의 형성과 전개,” 『미국학』, 제 35집, 1호 (2012), pp. 149-189.

2) ‘반 군사 전통(Anti Military Tradition)’은 군국주의(militarism)에 대한 반대를 의미하는 ‘Anti-militarism’과 다르며, 미주 대륙 내에서의 팽창이나 인디언에 대한 공격에서 나타나는 호전성의 존재를 부정하는 개념도 아니다. 이는 주로 군대의 구성방식과 동원체제의 수립에 관한 미국민의 특수한 정서를 일컫는 것으로 소위 ‘미국 예외주의(American Exceptionalism)’의 군사적 측면이라 할 수 있다.

제국(an empire true to the name)’으로 거듭나게 되었다.

19세기 후반 남북전쟁 후 형성된 개혁 지향의 장교단은 이미 일련의 군 개혁을 단행한 바 있었다. 그러나 이들의 시도는 대부분 전통적 반대에 부딪혀 실패하고 만다.³⁾ 20세기 초 미 육군의 개혁이 비로소 성공을 거두게 된 계기는 미서 전쟁 이전부터 계속되었던 제국주의와 적극적 대외정책을 둘러싼 논쟁에서 미국의 새로운 역할과 해외로의 팽창을 주장해온 세력들이 정치적으로 승리한 것이다. 이들은 식민지의 관리와 적극적인 대외정책의 지속을 위해 육군의 확대와 개혁이 반드시 필요하다고 확신하고 있었다.⁴⁾ 미 육군의 근대 개혁은 ‘신해밀턴주의자’⁵⁾라 불릴만한 이러한 정치세력들의 후원과, 개혁을 지향해 온 장교단의 노력이 결합하여 비로소 결실을 보기 시작한 것이다.⁶⁾

육군 개혁의 새로운 전기는 전쟁과 군사 분야에 대한 전문지식은 갖추지 못했지만, 정치적 수완이 뛰어나고 개혁의 이면에 존재하는 정치적 대립 구조를 잘 이해하고 있던 새 전쟁성 장관 루트(Elihu Root)의 기용에

- 3) 설인호, 『20세기 초 미육군 개혁과정: 반 군사 전통의 극복과 수정』 서울대학교 대학원 외교학과 박사학위논문, 2012. II. 예비적 고찰.
- 4) T. 루즈벨트(Theodore Roosevelt)는 공화당 상원의원 롯지(Henry C. Lodge)에게 보낸 서한에서 다음과 같이 말한바 있다. ‘국가들 중 가장 뛰어난 국가들은 국가 스스로의 의지, 국가 자신의 국가로서의 권리와 국민들에 대한 책무를 가장 성실히 행하는 국가들입니다... 어떤 국가도 그 권한을 군사력으로 보장하지 않고는 결코 이러한 위치에 오른 적이 없었습니다. Ronald J. Barr, *Neo-Hamiltonian Republican And Military Reform in the Progressive Era: 1898-1912*, Louisiana State University Ph.D. Dissertation, 1993, p. 16에서 재인용.
- 5) ‘신해밀턴주의자(Neo-Hamiltonian)’란 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 처음 사용한 개념으로 19세기 후반 미국의 달라진 위상을 대변하며 해외 팽창의 필요성과 육군 개혁을 주장한 일련의 정치인 집단을 일컫는 것이다. 이들은 ‘신해밀턴주의자’로 명명한 이유는 이들의 주장이 흡사 건국 초기 적극적 대외정책을 표방했던 해밀턴(Alexander Hamilton)의 입장을 잇고 있는 것으로 보인다는 점 때문이다. Samuel P. Huntington. *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985).
- 6) Ibid., pp. 252-253. 육군의 개혁은 순수하게 장교단 내의 토의와 논쟁의 소산이기 보다는 민간 정치인들의 작업의 결과였다.

의해 마련된다. 그는 미국에서 군 개혁을 실행하기 위해서는 전통과의 조화 추구, 대중적 인식의 확산, 정치적 투쟁과 타협의 과정이 반드시 필요함을 인식하고 있었다. 이러한 인식에 따라 루트는 개혁의 점진적 추구, 언론 보도를 통한 대중 여론의 선도, 전통적 요소의 적극적 수용, 새로운 논리의 제시에 의한 전통의 수정, 개혁 반대 세력과의 적극적인 타협 등, 19세기 후반 군 개혁가들이 갖추지 못했던 정치적 수완을 발휘하여 제도 개혁을 포함한 군 개혁의 1차적 과제들을 완수하게 된다.⁷⁾

루트가 성취한 개혁입법에 따라 총참모부(General Staff)가 수립된 1903년 말부터 1909년까지는 군 개혁이 본 궤도에 오르지 못하고 많은 혼란과 정체, 후퇴를 경험한 시기였다. 이는 루트 개혁이 많은 불완전한 요소를 가지고 있었을 뿐 아니라, 개혁 세력 내에서도 개혁에 대한 몰이해와 이해의 불일치가 상존했고, 무엇보다 개혁에 반대하는 세력의 저항이 강하게 지속되고 있었기 때문이었다.⁸⁾ 육군 개혁은 1910년 T.루스벨트의 절친한 친구이자 1900년대 초 이후 개혁 세력에 의해 양성된 중심 인물 중 한 사람이었던 우드의 참모총장 취임에 의해 새로운 전기를 맞

7) 설인효, “20세기 초 미 육군 개혁과정: 개혁의 시작, 루트 개혁기(1899-1903)를 중심으로”, 『미국학 논집』, 2012(겨울).

8) Marc B. Powe, “A Great Debate: The American General Staff(1903-16)”, *Military Review* vol.55, issue 4, 1975, p. 78. 루트의 입법을 통해 육군 지휘체계의 효율성을 일신할 수 있는 새로운 틀(framework)이 마련된 것은 사실이지만 이러한 제도적 변화가 하룻밤 사이에 오랫동안 유지되어 온 전통, 관습, 대부분의 육군 장교들과 의회 의원들, 미 대중의 시각을 바꿀 수 있는 것은 아니었다. Center of Military History United States Army, *American Military History*, (Washington: United States Army, 2005), p. 370. 총참모부는 처음에는 조직문제와 생존을 위한 투쟁에 열중할 수밖에 없었다. 이 시기의 참모총장은 (총참모부 내) 각 국(Division)의 일반정책을 제외하고는 모든 것을 방임하는 행정장교였다. 국무총리 비상기획위원회 역, 『미 육군 군사동원의 역사』, Center of Military History United States Army, *History of Military Mobilization in the United States Army, 1775-1945*, (CMH 104-10, 1984), p. 222. 1910년에서 1911 이후에 총참모부가 동원개념의 실행을 위해 포괄적인 계획을 세우기 시작했으며 그 이전의 모든 계획들은 정규군 예비부대의 창설, 새로운 지원법의 초안, 보급창의 설립 등 개별적인 문제에 국한되어 있었다. Center of Military History United States Army, 1984, p. 224.

게 된다.⁹⁾ 루트에 의해 설립된 총참모부의 위상과 역할에 대한 뚜렷한 인식을 가지고 있던 우드는 총참모부를 재편함과 동시에 총참모부의 본래의 업무가 충실히 이행되도록 하여 1912년 민주당 대통령으로 당선된 윌슨을 설득시켜 민주당 정부 하에서도 군 개혁이 내실 있게 진행될 수 있도록 한다.

본 논문에서 다루고자 하는 1914년에서 1916년의 기간은 1899년 이후 시작된 20세기 초 미 육군 개혁의 ‘완성기’에 해당한다. 이 시기 동안 미국은 역사상 최초로 평시에 전쟁과 국방에 관한 문제가 대중 일반의 관심사로 떠올르게 된다. 1913년부터 우드가 추진해 온 ‘훈련 캠프 운동’은 전쟁준비 태세의 필요성에 대한 국민적 인식을 확산시키는데 결정적인 기여를 하게 되고 그 결과 민주당이 주도하는 의회는 군 개혁 세력과 총참모부가 제시해 온 군 개혁안을 대폭 수용하는 ‘1916년 국가방위법’을 통과시키게 된다. 이 법은 역시 정치적 타협의 산물로 많은 한계와 문제점을 가지고 있었지만 19세기 후반 이후 군 개혁론자들이 주창해 온 개혁 사상의 대부분을 현실에서 실현한 것이었다.

20세기 초 미 육군 개혁과정의 총체는 ‘강대국의 부상’이라는 국제정치의 가장 다이내믹한 장면에 대한 분석일 뿐 아니라, 국내정치와 국제질서가 긴밀히 연결된 근대국제질서 하¹⁰⁾에서 소위 ‘안과 밖의 동학’¹¹⁾을 보여주는 전형적인 사례가 된다. 이는 미국이 근대 국제체제의 압력으로 근대식 군과 국가건설을 요구 받게 되는 과정에서, 국내정치에 형성되어 있던 강력한 정치, 문화적 전통을 수정해 나갔던 과정으로, 국제정치이론적으로는 구성주의와 현실주의적 관점이 어떻게 교차하는가를 보여주는

9) 그러한 점에서 이 시기는 ‘우드 개혁기’라 명명될 수 있다. 설인호, 2012(박사학위 논문), p. 34

10) 근대국제체제에서 국제정치와 국내정치의 유기적 연결성에 대해서는 박상섭, 『근대 국가와 전쟁』(서울: 민음사, 1996), 제10장 참조.

11) 노재봉, “안과 밖 - 국제정치학 방법론 연구,” 서울대학교 국제문제연구소, 『논문집』 제7호 (1982), pp. 339-348.

사례이기도 하다.¹²⁾ 특히 1914년부터 1916년까지의 개혁완성기는 1899년 이후 형성되어 온 새로운 관점이 기존 관점과 타협을 이루며 일정한 결과를 산출해 나가는 과정을 보여주고 있다.

이에 따라 이하에서는 먼저 II. ‘대외관계와 국내정치’라는 제하에 해당 시기 미국을 둘러싼 국제관계와 군 개혁의 배경으로서 국내정치 과정의 주요 사안을 간략히 검토한다. III. ‘훈련 캠프 운동과 전쟁 준비 태세 논쟁’에서는 신혜밀턴주의자들과 군 개혁 세력들이 미국 내에 형성되어 있던 기존의 관념, 즉 ‘반 군사 전통’을 바꾸기 위해 전개한 일련의 담론적 투쟁과정으로서 1914년 이후 본격화된 두 사건을 우드의 행보를 중심으로 집중적으로 분석하고자 한다. IV. ‘군 개혁 사상의 전개와 대륙군 계획’에서는 해당 시기 육군 개혁의 산실인 총참모부를 중심으로 전개되었던 군 개혁 사상의 발전과 그 산물로서 대륙군 계획의 주요 내용과 특징을 분석한다. V. ‘윌슨 정부의 대응’에서는 윌슨 행정부가 군 개혁 세력의 주장과 유럽 전쟁 상황의 악화에 대응한 방식의 분석을 통해 미국 지도부의 사고의 변화 과정을 분석, 고찰한다. VI. ‘1916년 법의 제정’에서는 1899년 이후 계속되어 온 미 육군 개혁 노력의 최종 산물로서 ‘1916년 국가방위법’의 제정 과정과 주요 내용 및 그 의미를 분석, 제시한다. 마지막으로 VII. ‘결론’에서는 본론의 논의를 정리하고 그 의미를 간략히 제시하도록 하겠다.

II. 대외관계와 국내정치

19세기 후반과 20세기 초 유럽 강대국들 사이의 적대 관계는 점차 심화되어 가고 있었다. 독일은 1898년 해군 건설을 본격화한 이래 이미 1912년경에는 영국에게 위협적일 만큼 해군을 성장시켰다. 영국은 아프

12) 본 사례의 이와 같은 이론적 관점에 대해서는 별도의 연구를 통해 발표할 예정이다.

리카와 태평양으로 진출하는 독일을 우려의 시선으로 바라보며 해군 군비 경쟁에 뛰어들었다. 이러한 과정에서 이를 중심으로 일련의 동맹 체제가 연쇄적으로 형성되었다. 이러한 갈등 구조는 20세기 초 발칸 지역에서 발생한 몇 차례의 위기 속에서 전쟁으로 악화되고 만다.

당초 단기전이 될 것으로 예상되었던 전쟁은 계속 연장되며 결국 30여 개 국가를 끌어들이는 세계 대전으로 확대되었다. 19세기 후반 독일이 보여주었던 철도를 통한 신속한 동원과 결정적 승리는 이제 존재하지 않았다. 전쟁 양측이 동일한 방식의 전략과 기술을 사용하고 있었기 때문이었다.¹³⁾ 화력의 증대와 그에 대한 대응으로 참호의 구축 및 참호전의 전개는 전쟁을 끝없는 소모전과, 길고 긴 교착상태의 연속이 되도록 했다.

미국은 참전을 결정하는 1917년까지 공식적으로는 중립으로 남아있었다. 윌슨은 중립의 기치를 내걸고 1916년 재선에 성공했다. 그러나 교착상태를 본질로하는 세계화된 전쟁은 기본적으로 전세의 판도가 교전국과 비교전국 사이의 무역 거래에 의존하게 되었고, 이에 따라 해상에서의 주도권 확보가 전세의 흐름을 결정하게 되었다. 그리고 해상 전쟁에서 엄격한 중립이란 애초에 불가능한 것이었다.¹⁴⁾ 점차 미국이 중립의 의지를 지킬 수 없을 만큼의 이익의 손실¹⁵⁾과 국민의 감정적 충격이 배가되어갔

13) 설인호, “군사혁신의 전파와 미중 군사혁신 경쟁: 19세기 후반 프러시아-독일 모델의 전파와 21세기 동북아 군사질서,” 『국제정치논총』 제52집, 3호, 2012.

14) 이러한 상황은 당시까지 존재하는 중립에 관한 국제법규가 상당히 모호하고 모순적이었기 때문이기도 했다. 주로 관습법으로 존재했던 중립에 관한 국제법은 교전국이 상대편 국가로 가는 상업 선박을 통제할 수 있는 권한을 인정하면서도 동시에 중립국이 바다에서 누릴 수 있는 자유도 인정하고 있었다.

15) 건국 이후 미국에 있어서 바다의 자유는 주어진 사실이었다. 1812년 영국과의 전쟁도 부분적으로 바다의 자유를 수호하기 위한 활동의 일환이었다. 유럽에서의 전쟁이 바다의 자유를 본질적으로 침해할 수 있다는 사실이 인식되자 이는 큰 충격으로 받아 드려졌다. 해상 무역을 통한 경제적 이익은 19세기 때보다 비교할 수 없을 정도로 확대되어 있었고 이에 대한 국가 경제의 의존도 역시 마찬가지였다. Joseph W. Kirschbaum, *The 1916 Naval Expansion Act: Planning for A Navy Second to None*, Ph. D. Dissertation, the George Washington University, 2008. pp. 62-63.

다. 1915년 5월 ‘루시타니아(Lusitania) 호’가 독일의 잠수함 공격으로 침몰하고 미국인 128명이 죽자 미국민은 격분하지 않을 수 없었다.

그러나 이 사건에도 불구하고 국민 대다수가 여전히 ‘유럽의 전쟁’일 뿐인 전쟁에 참전해야 한다고 생각하지는 않았다.¹⁶⁾ 참전에 대한 견해는 지역적으로도 달랐다. 산업화된 동부는 영국을 지지하고 독일에 반대하며 참전에 찬성하는 입장이 강했다. 그에 반해 전원적인 남부나 서부, 고립주의가 강하고 독일계 이주민이 다수인 중서부는 참전에 반대하며 전쟁 준비태세의 강화를 군국주의, 또는 독립 이전 존재했던 앵글로 색슨적 유대를 되살리려는 시대착오적 발상이라며 비난했다.

전쟁에서 어느 한 편을 들기보다 순수하게 중립을 지키며 정당한 입장을 고수해야 한다는 정서도 강하게 존재하고 있었다. 윌슨이 ‘루시타니아’에 대한 책임을 묻기 위해 독일 정부에 강력히 항의했을 때 이러한 강경 조치에 반대하는 입장이었던 국무장관 브라이언은 반대의 표시로 국무장관직을 사임한다.¹⁷⁾ ‘루시타니아’ 격침에 대한 독일의 입장은 배가 적국으로 향하는 무기를 수송하고 있었기 때문에 이를 격침시킨 자신들의 행동은 정당하다는 것이었다. 브라이언은 자신의 믿음을 다음과 같이 피력했다.

‘독일은 무기가 적국에 이송되는 것을 막을 권리를 가진다. 교전 중인 국가에 무기를 보내면서 시민들을 방패막이로 사용하는 것은 잘못이다. 그것은 군대 앞에 아이와 부녀자들을 세우는 것과 마찬가지다.’¹⁸⁾

16) Center of Military History United States Army, 2005, p. 380.

17) 브라이언은 윌슨 행정부 내에서도 윌슨과 함께 평화주의와 불개입을 대표하는 인사로서 본래 윌슨과 이러한 사상을 공유하는 주요 인사 중 한 사람이었다. 브라이언의 사임은 1915년 이후 상황의 변화와 함께 윌슨의 사고 변화를 상징하는 사건이었다. Kirschbaum, 2008, P. 62.

18) Janel Virden, *Americans and the Wars of the Twentieth Century* (New York: Palgrave McMillan, 2008), p. 17.

결국 미국은 공식적인 중립 입장을 재확인하게 된다.¹⁹⁾

미국이 상당 기간 동안 공식적인 중립을 지키려 했던 또 다른 이유는 멕시코 문제와 경제 문제를 들 수 있다. 멕시코 국경지역에서 벌어진 군사사태는 미국이 먼 유럽 문제에 군사적으로 개입하는 것을 어렵게 하는 요인이 되었다.²⁰⁾ 미국은 또 1914년에서 1916년까지 ‘전쟁에 따른 경기 호황(War boom)’을 경험하고 있었다. 상당수의 경제인들이 미국이 전쟁 양편 중 어느 편에도 속하지 않은 상황으로부터 경제적 이익을 보고 있었다.

1916년경 윌슨도 군사적 준비태세의 필요성을 인식하기 시작했던 것으로 보인다.²¹⁾ 1915년 6월 윌슨은 개리슨에게 육군의 현 상황에 대한 전반적인 검토를 실시하도록 명하고 의회 지도부에도 군사 문제에 대한 자신의 입장을 일부 변경할 것임을 통보했다. 그는 민주당의 입장을 ‘합리적 수준의 군사 준비태세(reasonable preparedness)’를 유지하는 것으로 변경하고자 하였다. 1916년 2월 전국 순회 연설을 하면서 윌슨은 세계 최고 수준의 해군 건설과 시민에 대한 군사 훈련 확대의 필요성을 주장했다.²²⁾ 윌슨의 논거는 미리 준비를 해두지 않을 경우 만일의 사태가 발

19) 그러나 이 사건을 계기로 미국이 영국 편으로 더욱 기울게 된 것은 사실이었다. 1915년에서 1916년 사이 독일에 대한 수출과 차관은 점차 줄어들고 있었던 것에 반해 영국과 프랑스에 대한 수출과 차관은 급격히 증가했다. 1914년에서 1916년 사이 미국과 영국, 프랑스 사이의 무역 거래는 이전시기에 비해 3배 이상 증가했다. Virden, 2008, p. 17. 이 사건을 계기로 개리슨이 추진하던 군 개혁 노력도 탄력을 받게 된다. Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982), p. 229.

20) 멕시코 원정은 미 육군에게는 1차 대전 원정의 좋은 예행 연습이 되기도 하였다. Center of Military History United States Army, 2005, p. 379.

21) Ibid., p. 381. 브라이언 등과 함께 평화주의의 선봉에 섰던 윌슨은 이 시기에 이르러 심경의 변화를 겪게 된 것으로 보인다. 그의 이러한 변화는 일련의 진화과정을 거친다. 처음부터 그가 상당한 규모의 육군 양성에까지 찬성했던 것은 아니다. 그는 해군을 증대하여 바다에서 미국의 권리를 지키고 시민을 보호해야 할 필요가 있음을 인식하게 되었다. Kirschbaum, 2008, p. 70.

22) 더불어 윌슨은 브라이언 등 미국의 적극적 대외정책에 대한 본질적인 반감을 가지

생했을 때 전혀 준비되지 못한 사람들이 전장에 나가 불필요한 희생을 초래하게 될 것이라는 점이였다. 그의 이러한 주장은 미서 전쟁 이후 군 개혁 세력에 의해 줄곧 주장되어 왔던 논의의 출발점이였다.

1917년이 되면 미국은 더 이상 전쟁에 개입하지 않을 수 없게 된다. 1917년 1월 독일은 윌슨의 외교적 노력으로 중단되었던 미국에 대한 무제한 잠수함 작전을 재개할 것을 선언하게 된다. 영국의 봉쇄로 위기에 처한 독일은 무제한 잠수함 작전을 통해 연합국을 고사시키는 길만이 전쟁을 승리로 끝낼 수 있는 유일한 방법이라 결론지은 것이였다.

멕시코와 동맹을 맺어 미국을 곤경에 빠뜨리려는 의도로 독일 외무장관 짐머만(Zimmermann)이 멕시코 주재 독일 대사에게 보낸 전문이 영국에 의해 탈취되어 공개되면서 대중 여론은 급격히 참전 쪽으로 기울었다. ‘상선 무장화(armed merchant ships)’를 요구하는 윌슨에 대해 반대로 일관했던 의회도 이 충격적인 사건으로 인해 태도를 바꾸기 시작했고 결국 윌슨의 요구로 4월 2일 상원에서 82대 6, 4월 6일 하원에서는 373대 50으로 전쟁 선포를 승인하게 된다.²³⁾

윌슨은 미국의 참전이 미국 대중들에게 또 다른 십자군 운동으로 인식되기를 바랬다. 참전은 단지 중립 법규 위반에 대한 응징을 위해서뿐이 아니었다. 미국의 전쟁은 이미 ‘모든 전쟁을 끝내기 위한 전쟁(war to end all wars)’이었고, 전 세계에 자유와 정의를 전파하는 숭고한 도덕적 임무로 선전되고 있었다. 참전을 주도했던 것은 신해밀턴주의적 현실주의가 아니라 성전을 수행하는 자유주의적 사조였다. 압도적인 현실적 필요에 의해 미국의 전통적 자유주의가 스스로 모습을 바꿔 대응했고, 신해밀턴주의는 이에 찬동했다. 1차 세계 대전 이전 미 육군 개혁 입법의 정점을 이룬 국가방위법은 이러한 분위기 속에서 성립된 것이였다.

고 있던 인물들과 달리 군 개혁 및 육군의 확대에 뿌리 깊은 반감을 가진 인물이 아니었던 것으로 평가된다. 그는 또한 현재의 육군이 많은 점에서 취약하다는 것에 대해 잘 이해하고 있었다. Skowronek, 1982, p. 229.

23) Virden, 2008, p. 19.

Ⅲ. 훈련 캠프 운동과 전쟁 준비태세 논쟁

1914년 4년의 임기를 마치고 총참모장에서 물러난 우드는 뉴욕 소재 육군 제1지구 사령관(the First Military District)에 보임된다. 우드는 자신이 주창하고자 하는 군사적 준비태세론이 가장 큰 지지를 받고 있는 뉴욕을 선택하여 부임하였던 것이다.²⁴⁾ 총참모부에서 비교적 한직으로 물러난 우드는 군 업무 외에도 집필과 강연에 힘 쓰면서 대중으로부터 큰 반향을 불러일으키는데 성공한다. 1914년 이후 우드는 대규모 강연회를 60여 차례나 개최했다. 1915년과 1916년 사이의 7개월여 동안 우드가 진행한 소규모 좌담회는 156회에 이르렀고 대상 관중이 13만 7천명에 이르렀다. 그는 또 수많은 영향력 있는 인사들과 주요 언론의 편집장들에게 편지를 보내고 많은 논문과 저술을 집필했다.²⁵⁾

우드의 군사 준비태세 운동은 군사훈련 캠프 운동에서 정점을 이루었다. 우드는 플라츠버그 캠프(Plattsburg Camp) 운동²⁶⁾과 군사 훈련 캠프 연합(the Military Training Camps Association)에 관여하며 군사 대비태세 증진 운동을 전국적인 규모로 발전시키는데 성공했다.²⁷⁾ 캠프 운동은 대상자들의 자발적인 참여로 미국민들의 군사적 준비태세에 대한 열

24) Jason Patrick Clark, *The Many Faces of Reform: Military Progressivism in the U. S. Army, 1866-1916*, Ph. D. Dissertation, Duke University, 2009, pp. 377-378.

25) Jack C. Lane, *Armed Progressive: General Leonard Wood* (Nebraska: Bison Books, 2009), p. 189.

26) 플라츠버그 캠프 운동은 1915년 뉴욕주 플라츠버그에 설립된 캠프 운동을 그 시발점으로 하여 명명된 일련의 캠프 운동을 말한다. 1914년까지 우드의 주도 하에 주로 대학생을 중심으로 이루어진 캠프 운동이 1915년 뉴욕에서의 캠프 운동을 기점으로 직장인과 일반인으로 확대되어 사회 전반적인 운동으로 전환되었다. Russell F. Weigley, *History of the United States Army* (Bloomington: Indiana University Press, 1984), p. 342.

27) Richard B. Crossland and James T. Currie, *Twice the Citizen: A History of the United States Army Reserve, 1908-1983*, (Washington, DC: Office of the Chief Army Reserve, 1984), p. 24.

망을 보여주는 상징적인 사건이 되었다.

캠프 운동의 기본 개념은 미국의 전통적인 지원군 제도에 입각하여 유사시 지원군이 소집될 때 이들을 통솔할 장교가 부족했던 점을 감안하여 평시에 미리 장교로 임관할 인력을 훈련해 둔다는 것이었다. 미국은 평시에 최소 규모의 군대를 운영하다가 위기가 발생하면 자발적으로 동원되는 지원군을 모집하여 위기에 대응해 왔다. 문제는 이들이 모집되었을 때 짧은 기간 내에 이들에게 최소한의 훈련을 실시하도록 하고 또 실전에서 지휘할 미리 준비된 장교 인력이 너무나 부족했다는 것이었다.

학생들은 캠프에 상당한 열의를 보여 교통비와 복장, 식비를 스스로 지불하며 훈련에 임할 정도였다.²⁸⁾ 우드는 캠프에 보낼 장교들을 일일이 직접 선택할 정도로 캠프 운동에 열의를 보였다.²⁹⁾ 캠프의 성공적 운영은 여러 대학 학장들에게 강한 인상을 주어 캠프 운동이 전국적으로 퍼져 나가는 계기가 되었다. 리하이 대학(Lehigh University)의 학장이었던 드링커(Henry Drinker)는 이러한 운동을 선도했다.³⁰⁾

우드는 캠프 운동이 자신이 이상으로 하는 ‘시민의 보편적 군사훈련 실시 원칙’과 ‘미국의 새로운 군사적 필요’를 조화시킬 수 있는 하나의 방안이라 생각했다. 우드가 학생들이 설립한 ‘미국 예비군단 협회’에 관해 쓴 글의 제목은 ‘어떻게 더 큰 육군을 보유할 것인가(How to Have a Bigger Army)’였다.³¹⁾ 우드는 훈련 캠프가 군대에 대한 미국인의 시각에 적지 않은 영향을 줄 것이라는 사실을 잘 인식하고 있었다.

우드는 정규군 장교단과 달리 정규군 확대 위주의 군 개혁방안을 지지

28) 이러한 비용은 캠프까지 오고가는 교통비와 식사비, 의류비를 포함하여 대략 27달러에 이르렀으며 이는 당시로서는 적은 돈이 아니었다. 학생들은 또 새벽 5시에 기상하는 훈련에 적극적으로 참가했다. 첫 캠프에 참가했던 159명의 학생 중 84명이 1차 대전 시 장교 임관하여 참전했다. John G. Clifford, *The Citizen Soldiers* (Lexington, Ky.: Univ. Press of Kentucky, 1972), pp. 11-16.

29) Clark, 2009, p. 378.

30) Crossland and Currie, 1984, pp. 24-25.

31) *Ibid.*, p. 25.

하지 않았다. 그는 미국적 전통을 적극적으로 고려하지 않고는 군 개혁을 성공시킬 수 없다는 사실을 잘 인식하고 있었다.³²⁾ 나아가 그는 미국적 전통과 대규모 군대가 반드시 상충하는 것이 아니라고 생각했다. 우드는 미국의 전통과 새로운 필요를 적극적으로 결합시키려 했다. 그를 통해 미국의 ‘전통적 시민군 사상’은 보다 적극적인 의미에서 재해석되고 변용되었다.

그는 시민 일반이 군사훈련을 받는 것이 민주주의의 기반임을 주장했다. 그러나 그의 출발점은 물론 군사적 필요였다.

물론 우리는 지금 당장 우리가 할 수 있는 일들을 반드시 해야 한다. 예컨대 정규군의 확대, 주방위군의 보다 철저한 연방화가 그것이다. 이를 통해 유사시 미국의 군대를 즉각적으로 필요한 장소에 보낼 수 있는 능력을 갖추어야 한다... 이러한 일은 반드시, 그리고 즉시 이루어져야 한다.³³⁾

그러나 그는 이러한 군사정책을 주장하는 것에서 그치지 않고 계속해서 논리를 전개해 나간다. 우드는 민주주의와 군대의 적극적 관계를 설정하려 시도한다. 그는 그것을 ‘민주국가에 대한 시민의 책임 의식’이라는 관점에서 기술한다.

32) 미국의 전통, 민주주의 하에서 군대의 규모를 어떻게 확장할 것인가의 문제는 정규군 장교단 내에서도 여전히 화두였다. 1905년 ‘군인 협회(Military Service Institute)’는 연례 논문 공모 주제를 ‘민주주의는 육군의 조직과 기강에 얼마나 영향을 주는가, 또한 그러한 영향을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안은 무엇이 있는가?(How Far Does Democracy Affect the Organization and Discipline of our Armies, and How Can Its Influence be Most Effectively Utilized?)’로 잡았다. Mark DePue, *Lineage and Honors of the Illinois Militia and National Guard* (Illinois: Illinois National Guard and Militia History Society, 2004), p. 241.

33) Leonard Wood, *Our Military History: Its Facts and Fallacies* (Chicago: Reilly and Britton, 1916), p. 581.

그러나 (군사정책들보다) 더 중요한 것이 있다. 우리는 반드시 국가에 대한 시민들의 책임의식을 확립해야 한다. 어떠한 민주국가도, 어떠한 대의제 정부도 결코 돈으로 유지되는 용병에 의해 유지될 수는 없다. 물론 우리는 매일매일의 국가적 필요에 대응하기 위해 직업 군인을 유지해야 한다. 그러나 우리는 또 민주주의가 이제까지 의존해왔고, 또 영원히 의존하게 될 근본적인 군사체제, 즉 위기 시 전국민이 동원되는 체제를 반드시 갖춰야 한다. 군사 동원에 응한다는 것은 일종의 국가에 대한 봉사(service)다.³⁴⁾

이어서 우드는 미국인의 군대에 대한 관점을 비판하며 군대를 정상적인 사회적 기관의 하나로 볼 것을 요구한다.

우리 미국인은 육군에 대해 생각할 때 투쟁을 일삼는 전투 집단으로 생각할 뿐이지만 사실 육군은 우리 공화국의 여러 기관 중 가장 생산적이며 생명 구제에 기여하는 기관의 하나다. 육군의 이러한 활동은 아주 오래 전부터 계속되어왔다. 우리 육군은 서부를 개척했고, 인디언과의 전투를 승리로 이끌었으며, 우편 수송로를 보호해 왔고, 무엇보다 우리의 문명과 사람들을 지켜왔다... 군대를 단지 파괴적인 집단으로만 보는 것은 마치 경찰이 범죄자를 진압하는 수단을 가지고 있다고 해서 경찰을 폭력범으로 보는 것과 같이 불합리하다.³⁵⁾

마지막으로 우드의 주장은 군대가 사회에 기여할 수 있는 바들을 부각하고 강조함으로써 미국적 전통과 군사적 필요를 긍정적 관계로 연결한다. 먼저 우드는 미 육군의 건설활동, 위생활동과 같은 사회 참여적 기능을 강조하는 것을 통해 육군의 필요성을 주장한다.

34) Ibid., pp. 583-584.

35) Leonard Wood, "The Constructive Work of the American Army," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 61, *America's Interests after the European War* (Sep., 1915), pp. 260-261.

멕시코 사태 때 국경부근에 우리 부대들이 집결했던 일을 잘 알 것이다. 그 때 우리는 멕시코 국경지대에 장티푸스가 돌고 있다는 사실을 알게 되었다. 그러나 우리 의무대의 활동으로 전염병의 확산은 선공적으로 봉쇄되었다. 이는 미서 전쟁 중 필리핀 지역에서의 활동과 이후 필리핀 식민지에서 활동하는 동안 획득한 것이었다... 이를 통해 전 세계에 나가 있는 우리 10만 미군 중 지난 해 장티푸스로 사망한 사람은 단 한 사람도 없었다.³⁶⁾

우드드의 주장은 최종적으로 군대가 사회적으로 요구되는 바람직한 덕성을 양성하는 기관이라는 점에서 정점에 이른다.

이러한 활동은 모두 복종적이며 기강 잡힌 젊은이들에 의해 신속하게 이루어진 것이다. 이들은 일단 명령이 떨어지면 신속하게 자신들에게 주어진 임무를 수행한다. 이는 철저한 훈련과 기강을 통해 가능하다.³⁷⁾

우드는 이렇게 군대를 통해 양성될 수 있는 속성이 미국 사회가 맞이하고 있는 사회적 위기와 분열상을 치유할 사회적 덕성이라는 점을 강조한다. 이를 통해 우드는 미국 사회 내에서 군대가 존립할 근거를 마련하는 것에서 더 나아가 군대의 적극적이고 긍정적인 기능을 제시하게 되었다.

결국 윌슨도 우드드의 이러한 취지에는 동의하게 된다. 윌슨은 캠프 운동을 진행하고 있는 드링커(Henry Drinker)에게 보낸 서한에서 다음과 같이 썼다.

캠프 운동은 젊은이들에게 건강하고 열린 삶, 기강과 규칙적인 습관, 여러 사회적 지식들을 제공한다... 캠프 운동은 기본적으로 젊은이들에게 군사 훈련을 제공하여 유사시 그들을 필요로 하게 될 상황에서 그들이 충분히 준비가 될 수 있도록 한다는 점에서 그 의의가 있습니다. 그러나 그것만이 아닙니다. 캠프 운동은 또한 우리 나라의 군사사와 군사 문제

36) Ibid., p. 257.

37) Ibid., p. 261.

에 대한 정부 정책 등에 대한 다양한 정보들을 전 사회적으로 확산시키는 계기가 될 것입니다.³⁸⁾

월슨의 이와 같은 진술은 우드가 캠프 운동을 통해 펼친 논지가 미국의 적극적 대외정책과 그 기반으로서 육군의 확대를 반대해온 세력들을 설득하고 마음을 바꾸는 논리적 단초로 작용했다는 점을 잘 보여준다.

우드는 캠프 운동의 현실적 필요성에 대해서도 설득력 있게 주장했다. 그는 한 신문 기사에서 다음과 같이 썼다.

전쟁터에 국민을 내보내면서 아무런 준비도 시키지 않고 교육도 없이 보내는 정부가 있다면 그것은 살인자(a murderer)다... 자신들을 인도주의자(Humanitarians)로 자칭하는 이런 자들은 사기꾼일 뿐이다. 그들은 이 나라의 젊은이들을 아무런 준비와 교육도 없이 전쟁터에 내보내자고 주장하고 있는 것이다. 이들은 이 나라의 국민들을 죽이는 살해자들(slayers)이다. 그들은 전쟁이 일반적으로 요구하는 상황들에 대해 전혀 모른 채하고 있는 것이다.³⁹⁾

그는 또 1916년 기술한 논문에서는 다음과 같이 전쟁 준비의 필요성을 기술하고 있다.

전쟁이 발생하지 않더라도 전쟁에 대한 준비를 해 두는 것이 준비가 되지 않은 상태에서 전쟁을 겪는 것보다 훨씬 좋다는 것은 상식이다. 이것이 오늘날 미국인들 앞에 놓여 있는 문제의 본질이다. 사업 계에 종사하는 사람들은 어떠한 일을 준비해 둔다는 것이 많은 시간을 필요로 한다는 사실을 잘 안다. 하나의 일을 성사시키는 것은 돈과 의지를 필요로 하는 것이지만 무엇보다 충분한 시간이 없으면 될 수 없다. 전쟁에 대한 준비는 엄청난 시간과 조직을 필요로 하는 일이라는 사실을 명확히 알아

38) Wood Papers, Wilson to Henry Drinker, Sept. 19, 1913. Lane, 2009, p. 187에서 재인용.

39) *New York Times*, Dec. 15, 1914. Lane, 2009, p. 188에서 재인용.

야 한다.⁴⁰⁾

우드가 참모총장 직에서 퇴임한 후에도 캠프 운동은 계속 활성화된다. 1915년이 되면 학장 위원회 산하 각 지역 실무 위원회에 각계 각층의 유명인들이 대거 참여하면서 캠프의 규모는 더욱 커지게 된다. 루시타니아(Lusitania) 호의 침몰로 사회적 분위기가 한층 격앙된 가운데 이들은 캠프를 2, 30대 일반인 및 기업인 등으로 확장하여 벌이게 된다. 이러한 캠프 운동의 성공은 ‘전쟁 준비 태세(preparedness)’ 개념이 전 사회적인 관심사로 발전하게 되는데 결정적 계기가 된다.⁴¹⁾

IV. 군 개혁 사상의 전개와 대륙군 계획

1914년경에 이르면 우드의 군사사상은 더욱 발전해 가게 된다. 1914년 이후 그의 군사사상은 전 국민의 보편적 군사훈련 실시로 귀결된다. 그가 이런 결론에 이르게 된 군사적 이유는 현대 군사기술의 특성 상 미국이 역사적으로 의존해 온 지원군 체제가 더 이상 유효하지 않다고 판단했기 때문이었다.⁴²⁾ 그 결과 우드가 제시한 것은 모든 신체 건강한 젊은이들에게 기초적인 군사 훈련을 의무적으로 시켜 두는 방안이었다. 그러나 이는 완전한 국민개병제의 도입과는 다소 달랐다. 우드의 제안에 따르면 모든 젊은 남성은 3개월간의 군사훈련을 마치고 7년간 군사동원 요구에 응 소하도록 한다.

이러한 체계에 의해 양성될 군의 규모는 3백 5십만에 이를 것으로 추

40) Wood, 1916, p. 581.

41) Clifford, 1972, pp. 18-24.

42) 1915년 저술에서 우드는 ‘현대전은 너무나 빠르게 진행된다. 우리는 미래의 전쟁에서 더 이상 지원군에 의존할 수 없다. 우리가 상대해야 할 적들은 모두 완전한 준비를 갖추고 있기 때문에 우리는 지원군을 훈련하고 준비시킬 시간이 없다’고 단언하고 있다. Wood, 1915, p. 57.

정되었다. 19세기 후반 공화당원들에 의해서조차 거부되었던 업튼의 제안이 정규군 2만 5천과 12만 5천 규모의 국가 지원군(National Volunteers)에 불과했다는 것을 생각할 때, 우드의 제안은 시대의 변화와 함께 그의 군사사상의 급진적 성격을 엿볼 수 있다. 또 우드의 이러한 사고는 정규군 군 개혁론자들의 전통적인 사고와도 배치되는 것이었다. 정규군 중심의 개혁론자들은 장기간에 걸쳐 훈련된 전문 직업군인을 미국 군사체계에 핵심으로 하는 것을 항상 주장해 왔다. 그러한 점에서 우드는 여전히 시민군 사상, 즉 미국의 전통적 군사사상과 새로운 필요를 접목시키고자 하는 의도를 가지고 있었다.

우드가 이러한 주장을 한 진정한 배경은 정치적인 것이었다. 상술한 바 그는 군대의 존재 이유를 단순히 군사적인 것이 아닌 사회적 것으로부터 이끌어내고자 하였다. 그는 미국에 있어서 육군 개혁의 문제는 군사적 효율성의 문제와 그에 대한 기술적 논쟁이 아니라, 군대에 대한 시각, 그 자체의 문제라는 사실을 잘 인식하고 있었다. 그는 높아지는 군사문제에 대한 관심을 등에 업고 미국 사회 내에서 군대의 위상을 새롭게 정립하고자 하였다. 그가 활용했던 것은 상술한 바 미국의 전통적인 가치들이었다. 우드는 군사훈련이 민주주의에 필요한 훌륭한 시민을 양성하게 될 것이라 주장했다.⁴³⁾

한편 전쟁성을 중심으로 한 군 개혁은 우드가 떠난 후에도 스티븐스의 지휘 하에 내실있게 진행되었다. 1913년 윌슨 정부 하에서 전쟁성 장관이 된 스티븐슨은 원래 군사 문제에 대한 전문적 식견을 갖지 못한 인물이었으나 상술한 바 루트와 T.루스벨트, 우드의 노력으로 군 개혁 세력의 시각을 공유하게 되었다. 스티븐슨의 활약으로 우드가 전쟁성을 떠난 후에

43) Wood, 1916, pp. 189-190. 우드와 절친한 사이였던 T.루스벨트 역시 우드의 군사 사상은 그 군사적 이익보다 사회적 이익이라는 면에서 가치가 있다고 평가했다. Clark, 2009, p. 382. 역사학자 핀네건(John P. Finnegan)은 ‘군사준비태세 논쟁은 군 개혁 운동을 미국 사회 전반을 개혁하는 운동으로 변모시켰다’고 평하고 있다. Clark, 2009, p. 382.

도 우드의 군사사상을 중심으로 한 군 개혁이 지속적으로 추진될 수 있었다. 또한 이러한 노력은 스티imson이 게리슨으로 교체된 후에도 계속 이어지게 된다.

총참모부는 전쟁 발발과 함께 1912년 ‘미 육군의 조직’ 보고서를 개선하여 미국의 전쟁 준비 태세를 강화할 방안을 마련하기 위한 연구를 시작했다. 1915년 6월 전쟁성 장관 개리슨(Lindley Garrison)이 윌슨의 명에 따라⁴⁴⁾ 총참모부 ‘육군 대학 분과’에 미국 군사 정책 전반을 검토하고 식별된 문제에 대한 해결책을 제시하라는 지시를 내리자 총참모부는 6개월 여의 연구 끝에 또 하나의 기념비적 문서인 ‘미국 군사 정책 선언(A Statement of Military Policy of United States)’을 발간하게 된다.⁴⁵⁾

이 보고서는 먼저 상술한 바 1912년의 보고서에 기초를 둔 것으로 스티imson과 우드에 의해 추진되던 군 개혁의 방향을 기반으로 하고 있었다. 그러한 점에서 이 보고서는 정규군의 확장을 기본으로 하는 ‘업튼주의’로부터 벗어나 보다 전통적인 미국식 시민군대의 이상을 근간으로 하는 것이었다.⁴⁶⁾ 다만 1912년 위커셴 결정(The Whickersham Ruling)에 따라 주방위군의 해외 파병이 불가능해져 주방위군의 비중이 줄고, 지원군의 비중이 크게 늘게 되었다.⁴⁷⁾

44) 윌슨은 1915년 루스티니아 호 사건이 발생의 한 대응으로 향후 미국이 전쟁에 참전하게 될 가능성이 있음을 느끼고 개리슨을 통해 군 개혁 세력과 신해밀턴주의자들의 의사를 타진하기 위해 총참모부 보고서 작성을 지시하게 되었다.

45) 본 보고서는 1915년 전쟁성 장관 연례 보고서의 부록으로 첨부된 문서였다.

46) 우드는 한 논문에서 자신의 군 확장에 대한 관점을 다음과 같이 주장한 바 있다. ‘분명히 알아야 할 것은 우리가 주장하는 것이 군의 규모를 확장하는 것이 아니라는 것이다. 우리는 보다 효율적인 군대를 구축하려 할 뿐이다. 즉 필요할 때에 아무런 문제 없이 즉시 커질 수 있는 군대를 요구하는 것뿐이다.’ Wood, 1915, p. 261.

47) 스티imson 계획(Stimson Plan)은 11만 2천 규모의 정규군에 35만 규모의 주방위군을 예정하고 있었다. 스티imson 계획에서도 연방 직속의 지원군에 대한 구상이 있었다. 그러나 우드가 주도했던 스티imson 계획은 주방위군의 역사적 위상을 감안하여 주방위군을 연방 제1예비군으로 인정하고 있었다. 이에 반해 게리슨의 대륙군 계획은 주방위군이 빠진 자리를 40만의 지원군으로 보충하려는 것이었다. DePue, 2004, p.

이 보고서는 전쟁성 장관 개리슨이 발전시켜 온 ‘대륙군(Continental Army) 구상’에 기초를 두고 있었다. 개리슨의 대륙군 구상 역시 기본적으로 정규군의 규모도 2배 이상으로 늘리도록 요구하고 있었다. 그러나 이 계획의 핵심은 주방위군에 대한 연방의 지원을 파격적으로 늘리고 일명 ‘대륙군’으로 불리게 될 40만 규모의 지원군을 예비해 두도록 하는 것이었다.⁴⁸⁾ 개리슨이 주방위군보다 지원군을 우위에 둔 이유는 상술한 바 주방위군이 당시 1912년의 법리 해석으로 인해 해외파병이 불가해졌을 뿐 아니라⁴⁹⁾, 복무 기간이 짧아 장기 복무에 제약이 있기 때문이었다. 이에 따라 주방위군은 정규군과 지원군의 해외 파병시 국내 치안과 본토 방위에 전념하도록 하였다.

대륙군 구상은 미 육군의 근간을 정규군이 아닌 ‘지원군’에 두었다는 점에서 우드와 스티븐스의 구상과 마찬가지로 보다 전통적인 방식에 가까운 것이었다. 이러한 병력은 평시에 어느 정도의 훈련을 이수하지만 기본적으로 위기 시에만 동원되었다가 위기가 종료되면 해산되는 부대였다. 그러나 대륙군은 연방의 완전한 통제하에 양성, 운영된다는 점에서 전통적인 시민민병대를 기반으로 하는 주방위군과도 구별되었다. 또 과거 지원군 역시 주 별로 동원되어 주방위군에 의해 통제되었다는 점에서 연방의 일원적이고 일방적인 관할 하에 있는 ‘대륙군’은 새로운 군사적 필요에 부응하는 면모를 지니고 있었다. 결국 개리슨의 대륙군 구상은 루트와 우드를 잇는 군 개혁과 전통을 조화시키고자 하는 노력의 최종판이었다.

이 보고서는 또 미국 군사정책 전반에 대한 총참모부의 전문적 분석으로서 세계적 문제와의 연관성 속에서 미국의 군사정책을 다룬 최초의 문

245. 이러한 개리슨의 구상은 당시로서도 파격적인 것으로 주 소속이 아닌 연방 직속 지원군을 40만이나 모집한다는 것은 비현실적이라는 판단에 우드조차 동의하지 않을 정도 였다. DePue, 2004, p. 247.

48) Center of Military History United States Army, 2005, p. 382.

49) 1912년 법무장관인 위커셸(George W. Wichersham)이 내린 판결로 ‘민병대’에 대한 헌법 규정을 엄격히 해석하여 대통령은 주방위군에게 해외파병을 명할 수 없다고 판시하였다. DePue, 2004, p. 244.

서라는 점에서 의의를 가진다. 이와 같은 면모는 1910년 이후 계획과 기획 기능, 장기적 연구와 분석 기능을 정상화 시킨 총참모부가 다양한 연구들을 축적해 온 결과 가능한 것이었다. 또한 이 보고서는 미국 역사상 최초의 포괄적 안보 관련 법인 ‘1916년 국가방위법(the National Defense Act of 1916)’에 많은 부분이 반영 되었다는 점에서 큰 의의를 가진다.

V. 윌슨 정부의 대응

1913년 들어선 윌슨의 민주당 정부는 평화주의를 전면에 내세워 1914년 유럽에서 전쟁이 발발한 뒤 확산된 전쟁 준비태세를 둘러싼 논쟁에서 군 개혁론자들의 주장에 맞섰다. 상술한 바 윌슨은 자신과 같이 군 개혁에 대한 반대와 국제 평화주의를 내세우는 브라이언을 국무장관으로 선임하였으며 1915년 시각을 바꾸기 전까지 군 개혁에 대한 반대 입장을 완고히 지속했다.

전쟁 준비태세 강화와 군 개혁에 대한 반대에 있어서도 일정한 스펙트럼이 존재했다.⁵⁰⁾ 평화주의의 최극단에는 사회주의자들이 있었다. 예컨대 본(Randolph Bourne)은 국가이익의 존재 자체를 부정하며 세계 평화를 미국의 어떠한 이익보다 상위에 두고자 했다. 이들에게 전쟁은 자본가들의 이익을 구현하기 위한 국가의 책동에 불과했다.

이보다 온건한 평화주의의 입장은 보다 전통적인 의미의 평화주의의 입장에 선 사람들이었다. 이들은 주로 종교적인 신념이나 도덕적인 요청의 관점에서 전쟁을 피하고자 했다. 이들 역시 평화를 미국의 이익보다 상위의 가치로 보았다. 즉 평화의 수호를 위해서는 미국의 이익도 희생될 수 있었다. 예컨대 포드(Henry Ford)와 같은 인물은 전쟁을 주장하는 사

50) 커귀바움은 1914년 이후 미국 내에 존재했던 평화주의 사조의 주창자들을 국가 이익과 평화의 관계에 대한 관점에 따라 다양하게 분류하고 있다. Kirshbaum, 2008, pp. 75-76.

람들을 ‘전쟁을 팔고 있다’고 비난했다.⁵¹⁾ 또한 이러한 입장을 대변하는 단체로서 군사주의에 반대하는 미국인 연대(American Union Against Militarism)이 있었다. 이들은 윌슨과 지속적으로 교류했기 때문에 이들의 의사가 정치 영역에 전혀 투영되지 않았던 것은 아니다.⁵²⁾

브라이언은 이들보다 좀더 온건한 의미의 평화주의자라 할 수 있었다. 브라이언은 모든 국제분쟁은 중재나 조사, 상호 이해를 위한 시간만 주어 진다면 평화적으로 해소될 수 있다는 신념을 일관되게 표명해 온 인물이었다. 그는 군비야 말로 전쟁의 원인이라 주장하며 전쟁 준비는 결코 전쟁을 막을 수 없다고 주장했다. 모든 국가가 전쟁을 준비하게 될 것이기 때문이었다. 그러나 브라이언은 무력 사용 자체를 기피하는 인물들과는 달랐다. 그는 미서 전쟁이 발발했을 때 전쟁에 직접 참전했었다. 브라이언은 멕시코와 니카라과, 아이티에 대한 군사적 개입을 직접 발의하거나 동의하기도 했다.

브라이언은 평화의 이익과 전쟁의 해악을 국가이익과 연결시켰다. 그는 1914년 10월 뉴욕에서 열린 평화행진에서 만일 미국이 평화로부터 얻을 이익에 대해 알 수 없다면 전쟁이 발발함으로 말미암아 겪게 될 해악을 알아야 한다고 주장했다.⁵³⁾ 현대적 전쟁이 교전국들 뿐 아니라 중립국들에게도 적지 않은 영향을 끼치게 된다는 점에서 브라이언의 주장은 타당한 것이었다. 브라이언은 궁극적으로 미국의 이익을 침해 당하지 않기 위해 전쟁을 방지하고 전쟁에 참여하지 말아야 함을 주장했던 것이다. 독일이 무제한 잠수함 작전을 시작했을 때 브라이언은 조연은 미국민이 교전국으로 향하는 배에 탑승하지 말라는 것이었다.

51) Ernest A. McKay, *Against Wilson and War, 1914-1917* (Malabar, FL: Krieger Publishing Company, 1996), p. 99.

52) 일부 기존 연구들이 주장해 온 바와 같이 전쟁 준비태세론자들과 달리 평화주의자들은 정권에 의사표시를 하지 못했다는 주장은 잘못된 것이다. Kirshbaum, 2008, p. 79.

53) “Bryan Speaks on Peace,” *New York Times*, October 13, 1914, Kirshbaum, 2008, p. 80에서 재인용.

전쟁 준비태세론의 논쟁 속에서 윌슨은 가운데쯤에 위치하고 있었던 것으로 평가된다. 그는 이념적인 차원에서나 실익의 차원에서나 평화가 미국의 이익에 부합한다고 믿었다. 그러나 그러한 관계가 유지되는 것은 어느 지점까지에 한정되어 있었다. 중립을 유지하고 교전국들을 최대한 자극하지 않는 것이 평화와 미국의 이익에 두루 이익이 될 것으로 생각되었다. 그러나 그것이 미국이 누려야 할 해양에서의 자유와 미국민의 생명과 재산을 위협하는 것이 될 때는 다른 판단을 해야하는 것이었다.

1915년 이후의 상황 전개 속에서 결국 평화를 그 자체의 가치로 추구하거나 미국의 국익보다 우선한 세력들은 계속해서 평화에 대한 주장을 이어갔다. 그러나 윌슨과 같이 국가 이익을 평화보다 우선시 할 수 있다는 가정을 가지고 있던 세력들은 일정 시점을 기준으로 입장을 바꾸게 되었다. 윌슨의 태도 변화는 이러한 지점이었다. 윌슨은 1915년 이후 무장 중립으로 입장을 바꿨다. 이미 사회 전반적인 입장도 전쟁 준비태세의 강화를 요구하는 방향으로 기울기 시작했다.

대통령 윌슨은 정규군의 일부 확대를 승인하면서 처음에는 대륙군 개념을 수용했다. 1915년 12월 윌슨은 대륙군 구상이 담긴 총참모부 보고서를 의회에 제출하고 이것이 그가 구상하는 합리적 수준의 전쟁 준비태세라 밝힌다.⁵⁴⁾ 그러나 이러한 주장은 발간 당시 의회와 일반 대중의 환영을 받지 못했다. 개리슨의 ‘대륙군’ 제안이 개혁 반대 세력들이 오랫동안 반대해 온 연방 직속 예비군의 창설이 아니냐는 의혹을 받았고, 주방위군의 위상이 저하된 것에 대해 주방위군 측의 불만도 컸다. 개리슨의 제안은 상원에서는 지지를 받았지만 하원에서는 강한 반대에 부딪혔다. 하원에서는 주방위군 측의 정치적 영향력이 강하게 작용했기 때문이었다.

주방위군은 의회 내의 정치적 영향력을 동원하여 이에 대응하고자 했다. 당시 하원 군사위원회 의장은 태프트 대통령 시절 민주당이 하원을

54) Skowronek, 1982, p. 230.

장악한 이후부터 계속 직을 유지하고 있던 해이(James Hay)였다. 해이는 에인스워드의 친구이자 전형적인 주권리 주장자로 군 개혁에 대한 대표적인 반대 인사 중 하나였다. 해이는 군 개혁에 반대하는 전통적인 주방위군 세력들과 총참모부 중심의 육군 체제에 반대하는 기존 참모부 세력들과 연대하여 강한 영향력을 행사하고 있었다. 에인스워드는 우드와 스티븐스에 의해 1912년 사임을 강요당한 이후 더욱 열렬히 군 개혁을 저지하기 위한 활동을 벌여왔다. 그는 친분이 있는 해이를 통해 총참모부 중심의 육군 개혁이 육군을 중앙집권적인 강력한 집단으로 만들고 있으며 이는 행정부와 의회의 균형을 위태롭게 하는 것이라 설득했다.⁵⁵⁾

해이는 의회 내의 분위기를 개리슨 계획에 대한 반대로 이끌어 개리슨 계획이 받아들여질 수 없도록 만들었다. 해이는 쉽게 많은 의원들의 지지를 받을 수 있었다. 각 지역 주방위군 측 인사들이 지역구 의원들에게 영향력을 행사하여 대륙군 계획에 대한 반대의사를 밝히도록 했기 때문이다. 해이가 이러한 상황을 윌슨에게 알리며 압박하자 윌슨은 개리슨에 대한 지지를 철회할 수밖에 없었다.

1916년 미국의 참전 가능성이 가시화되면서 가장 낮은 수준의 전쟁 대비 태세를 주장해온 윌슨 행정부는 전시 준비 상황에서 주도권을 잃어버리고 표류하게 된다. 1915년 루시티니아 호 사건 이후 독일에 대한 윌슨의 대응이 지나치게 호전적이라는 이유로 브라이언(Bryan) 국무장관이 사임했다. 상술한 바 1916년 윌슨이 민주당 의원들의 반대로 인해 대륙군 구상에 기초한 ‘미 군사정책 선언’에 대한 지원을 철회하자 이에 대한 항의로 전쟁성 장관 개리슨과 차관인 브래킨리지가 동시에 사임했다. 윌슨은 자신의 현실 인식을 바탕으로 개리슨의 대륙군 계획에 기초한 나름대로의 합리적인 전쟁 준비태세를 추진해보고자 했으나 민주당의 반대로 무산되었고 그 결과 1916년 초 전쟁에 대한 위기감은 고조되는 가운데

55) DePue, 2004, p. 246.

정부주도의 군사계획은 혼란에 빠지게 되었다.

VI. ‘1916년 국가방위법’ 제정

이러한 상황 하에서 대통령이 포기한 주도권을 의회가 잡는다.⁵⁶⁾ 의회는 총참모부의 보고서, 주방위군 측의 제안서, 전쟁 준비 태세 운동을 주도하는 단체들의 의견을 종합하고 심층적인 청문회를 거쳐 1916년 6월 3일 ‘국가방위법(the National Defense Act)’을 통과시킨다. 1916년 10여 곳에서 개최된 캠프에 만 여 명의 사람들이 자비를 들여 참여하면서 ‘플래츠버그 운동’은 정점에 이르고 있었고 이는 의회에게 무시할 수 없는 비중의 대중들이 평소 전쟁 대비 태세에 대한 결의를 가지고 있음을 인식시켰다.

개리슨의 대륙군 계획을 무산시킨 해이는 점증하는 전쟁 준비태세 강화에 대한 여론에 대응하기 위해 자신들 나름의 법안을 준비한다. 전통적으로 군 개혁에 반대해온 세력들이 주목한 것은 주방위군이었다. 그들은 루트 개혁기에 그랬던 것처럼 주방위군을 정규군의 지나친 확장을 막는 대안적인 수단으로 인식하고 있었다. 또한 주방위군은 미국의 전통을 상징할 뿐 아니라 연방 행정부의 지나친 권한 확대를 견제할 수단으로 생각되었다. 그에 반해 정규군 장교단 내의 군 개혁 세력은 주방위군을 혼련되고 조직되지 못한 세력으로 폄하했다. 1913년 이후 멕시코 사태에 대응하는 과정에서도 주방위군의 취약성은 드러났었다.⁵⁷⁾

56) Allan R. Millett, and Peter Maslowski, *For the Common Defense: A Military History of the United States of America*, Rev. and expand ed. (New York: Free Press, 1994), p. 341.

57) 이러한 주방위군의 취약성은 1916년 법이 통과된 후 발생한 멕시코 국경 사태에서도 그대로 재현된다. 동원 요청을 받은 각 주들은 10-25%의 병력을 질병상의 이유와 부양가족이 있다는 이유로 동원하지 않았고, 결국 새로이 모집된 병력을 동원해야 했다. 이들은 아무런 훈련도 되어있지 않아 수주동안 국경지대에서 훈련을 받아

그러나 우드 이후 군 개혁의 주류 세력은 주방위군과 지원군 등 미국의 전통적 군사체계를 적극적으로 활용하는 군 개혁 방안을 발전시켜 온 바 있고 이는 우드와 스티븐스, 개리슨을 거쳐 총참모부의 체계적이고 구체적인 계획으로 발전되어 왔다.⁵⁸⁾ 해이는 개리슨의 대륙군 개혁을 좌절시키며 자신의 개혁 법안을 내놓았지만 변화된 현실과 시민들의 요구를 외면할 수 없었으며, 그 결과 군 개혁 세력들이 발전시켜 온 구상들을 대폭 받아들이지 않을 수 없었다.

1916년 당시 민주당 내의 상당수는 여전히 군사주의에 반대하는 전통적 입장을 고수하고 있었다. 그러나 민주당의 일부와 대부분의 공화당원은 전쟁 준비태세의 강화를 주장하고 있었다.⁵⁹⁾ 이들은 군 개혁 세력들의 주장에 따라 주방위군을 연방 정규군의 제1예비군으로 하되 주방위군에 대한 연방의 통제력을 높이는 방안에 찬성하고 있었다. 이를 통해 주방위군이 신뢰할 수 있는 연방 군사력이 되도록 해야한다는 것이었다. 즉 주방위군은 연방 정규군의 지휘하에 있어야 하며 연방 정규군이 제시하는 각종 기준에 부합해야 했다.

미국이 유럽에 참전하게 될 가능성이 커지면서 상술한 바 민주당 내에서도 전쟁 준비태세를 강화해야 한다는 목소리가 커지고 있었다. 1915년 오레곤(Oregon)주 출신 민주당 상원의원이자 상원 군사위원회 의장이었던 채임벌린(George Chamberlain)이 공화당측의 지원을 받으며 대륙군 계획, 해이 안과는 별도의 전쟁 준비태세 강화 법안을 제출한다. 상원 군사위원회 위원장이기는 하나 민주당 의원인 채임벌린이 제안한 이 법안은 전

야했고 이 과정에서 정규군은 주방위군 부대를 활용하지 않고 방치했다. DePue, 2004, p. 253.

58) 이러한 노력은 이미 루트 시대부터 시작된 것이었다. 루트는 업튼 식의 정규군 위주의 군 개혁 방안이 정치적 실현 가능성이 낮다는 사실을 인식하고 미국의 전통을 대변하는 주방위군과 지원군체제를 발전시키기 위해 노력했다. 이러한 노력은 스티븐스와 개리슨을 거쳐 육군 개혁의 산실인 총참모부의 육군 발전 계획으로 결실되었고 정규군 위주의 개혁론자들은 점차 주류에서 사라져 가게 되었다.

59) DePue, 2004, p. 248.

쟁성측의 제안과 가장 유사한 것으로 정규군의 대규모 증대, 주방위군의 연방화, 연방 지원군 창설 등을 제안하고 있었다. 이 법안은 상원을 통과했으나 하원 통과는 남부 민주당 세력(Southern Democrat)의 반대로 실패하고 1916년 5월 상하 양원합동 회의에 회부되었다.⁶⁰⁾

결국 해이는 개리슨의 대륙군 계획을 좌절시키는 것에는 성공했지만 민주당 내에서 공화당의 지지를 받는 보다 개혁적인 성격의 법안이 상정됨에 따라 이들에게 주도권을 빼앗기지 않기 위해 최선의 노력을 다할 수밖에 없었다. 이에 따라 해이는 자신의 법안도 변화된 현실과 대중의 새로운 요구를 수용하는 것이 되도록 하지 않을 수 없었다.

이에 따라 해이도 주방위군을 연방 제1 예비군으로 내세우되 주방위군에 대한 연방의 권한을 강화하는 각종 방안을 도입했다. 대신 주방위군이 요구해온대로 주방위군에 대한 연방지원을 더욱 강화하도록 했다. 이러한 지원에는 여름 캠프뿐 아니라 일반 훈련에 대한 훈련비 지급이 포함되었다. 이것은 1903년 덕 법 통과 후 주방위군 측이 지속적으로 요구해왔던 것이다. 다만 주방위군 측은 연방 통제의 강화 없이 지원의 확대만을 했다. 1916년 법은 지원을 늘리되 연방의 통제도 비례하여 강화하였다. 그러한 점에서 1916년 법은 루트의 본래 구상을 최종적으로 실현한 것이라 할 수 있다.

1916년 국가방위법은 1916년 5월 채임벌린 법안과 해이 법안이 경쟁하는 가운데 성립된 타협안이었다. 최종적인 타협안은 해이 법안에 보다 가까운 것이었다. 즉 기본적으로 해이 식의 주방위군 위주의 법안이 되었다. 그러나 상술한 바 채임벌린 법안과 경쟁하는 과정에서 해이 법안 자체가 이미 개혁 성향의 내용을 충분히 포함하고 있었다. 해이 법안은 하원에서 402대 2의 표차로 통과된 바 있었다.⁶¹⁾ 이는 법안이 하원 내 공화당 측 인사들의 지지도 충분히 포함하고 있었다는 것을 의미한다. 해이

60) DePue, 2004, p. 248.

61) Ibid.

법안을 일부 수정한 법안이 상하 양원 합동회의를 통과하여 1916년 6월 3일 최종적으로 법이되었다. 법의 정식 명칭은 ‘국가 방위와 다른 목적들을 위해 보다 효과적인 규정을 제정하기 위한 법(An Act for Making Futher and More Effectual provision for the National Defense, and for Other Purposes)’이었다.⁶²⁾

국가방위법은 미국 역사상 최초의 종합적인 국방관련 법으로 광범위한 사안들을 다루고 있었다.⁶³⁾ 동 법은 민주당이 공화당과 개혁 세력에게 육군 개혁에 대한 주도권을 빼앗기지 않기 위해 서둘러 입법을 진행한 측면이 있었지만 상술한 바 유사시 군 규모 확대를 위한 과감한 개혁안들을 담고 있었다.⁶⁴⁾ 이 법을 통해 미 육군의 정규군은 향후 5년에 걸쳐 17만 5천 명 규모로 증원되도록 되어 있었고 이에 따라 단위 부대 수와 장교의 수도 크게 증대될 수 있었다. 유사시 정규군은 29만 8천 규모까지 증원되도록 하는 계획도 포함되어 있었다. 주방위군도 연방 지원 하에 40만 명까지 증대될 계획이었다.⁶⁵⁾

주방위군은 연방 정규군에 대한 제1예비군의 위상을 되찾았다. 이 사안은 상술한 바 지원군을 중심으로 한 개리슨의 ‘대륙군 구상’에 대한 의회의 반대로 인해 가장 논쟁적인 쟁점 중 하나였다. 1916년 법은 위기가 도래하여 정규군의 확대가 이루어진 후 1차적으로 주방위군을 중심으로 예비전력을 구성하도록 하였다.⁶⁶⁾ 이와 더불어 주방위군은 훈련에 대한 수당과 기타 연방의 재정적 지원을 추가로 확보하게 되었다. 또한 전쟁성

62) “An Act for Making Further and More Effectual provision for the National Defense and for Other Purposes, (June 3, 1916), reprinted Richard Kohn’s *Military Laws of the United States from the Civil War Through the War Power Act of 1973* (New York: Arno Press, 1979), pp. 197-213.

63) Powe, 1975, p. 85. 1916년 국가방위법은 미 의회가 통과시킨 최초의 광범위한 국가 방위 관련 법안이었다. Skowronek, 1982, p. 232.

64) Millett and Maslovski, 1994, p. 341.

65) DePue, 2004, p. 248.

66) Skowronek, 1982, p. 232.

내에서 민병대 분과의 자율성이 보다 강화되었다.⁶⁷⁾ 즉 주방위군은 지역 성 속성을 상실한 만큼 연방 정부 내에서의 자율성과 발원권을 부여 받은 것이었다.⁶⁸⁾

이러한 일련의 조치들은 주방위군이 주의 군사력에서 보다 연방화된 군사력으로 전환되는 과정을 더욱 가속화시켰다. 주방위군은 자신이 속한 주와 연방에 이종으로 선서를 하도록 하였고, 국가 비상시에는 기간 제한 없이 해외 복무가 가능토록 입법화 하였다. 주방위군은 연간 48시간 이상의 훈련과 2주간의 여름 캠프를 의무적으로 이수하도록 하고 전쟁성이 그 훈련과 성과를 감독, 검열할 수 있도록 했으며 군복, 무기, 훈련체계가 모두 정규군과 일치되도록 하였다.

복무 기간도 연장되어 3년 복무에 추가로 3년간 예비군으로 복무하며 유사시 동원에 응하도록 하였다. 무엇보다 미국 역사상 최초로 대통령이 주지사에게 구성해야 할 부대 단위와 규모를 명할 수 있도록 했다.⁶⁹⁾ 이렇게 확대되고 강화된 주방위군이 ‘대륙군 구상’에 비하면 축소된 ‘지원군’의 부족분을 보충할 것으로 기대되었다.

한편 주방위군 측의 요구가 수용된 사안들도 있었다. 주방위군은 오랫동안 지켜왔던 관례에 따라 부대 단위로 동원될 수 있게 되었다. 즉 주방위군이 해외 파병을 위해 지원군으로 모집될 때 개별 병사별로 모집되어 부대가 재편성되었던 관행을 원래 각 주에서 유지되었던 부대 단위를 그대로 유지한 채 동원되는 것이 법제화되었다. 각 주는 여전히 주방위군 부대의 장교 임명과 진급에 관한 권한을 보유하도록 하였다. 이러한 점은 정규군 장교단에 대한 주방위군의 정치적 승리를 의미했다.⁷⁰⁾

67) Ibid., p. 233. 1916년 국가방위법은 전쟁성 내 ‘민병대국’의 ‘마그나카르타(magna carta)’로 일컬어진다.

68) Ibid., p. 232. ‘민병대 분과(the Division of Militia Affairs)’는 ‘민병대국(Militia Bureau)’으로 이름을 변경하고 승격되었다. DePue, 2004, p. 249.

69) Ibid., p. 232.

70) DePue, 2004, p. 250.

국가방위법은 연방 예비군에 관한 규정도 다수 가지고 있었다. 이 규정들이 개리슨이 구상했던 ‘대륙군’의 수준에 미치는 것은 아니었지만 예비군에 대한 다양한 방안들을 수렴한 것이었다. 캠프 운동을 정례화하여 대학이나 여름 캠프를 통해 장교 훈련을 받고 임관하는 것이 완전히 법으로 가능해졌으며 이렇게 임관한 장교들은 ‘장교예비군단(Officer Reserve Corps)’를 구성하여 긴급시 하급 전선 장교나 기술요원으로 전선에 투입돼 전시에 확장된 병력의 지휘를 지원하도록 하였다.⁷¹⁾ 이를 위해 정규군 장교들이 교수요원으로서 각 대학에 파견돼 군사 훈련 수업을 진행하도록 하였고 대통령은 이렇게 임관한 장교들의 계급을 부여할 수 있는 권한을 보유하게 되었다.⁷²⁾

주방위군과 연방 예비군, 지원군으로 구성되는 예비전력에 대한 1916년 국가방위법의 규정은 1899년 이후 군 개혁의 최종적인 산물로서의 성격을 가진다.⁷³⁾ 19세기 후반 본격화된 육군 개혁의 노력은 처음 정규군 장교단을 중심으로 한 가운데 정규군의 확대와 연방 직속 예비군 창설 방향으로 시작되었다. 그러나 이러한 시도는 제도화에 실패하게 되었으며 20세기 초 루트는 미국적 전통과 적극적인 조화 추구 및 개혁 반대 세력과의 타협을 위해 연방 직속 예비군 성격의 지원군 창설 방안을 포기했다.

1903년 이후 주방위군 측의 과도한 요구와 연방 통제에 대한 거부가 지속되자 군 개혁 세력 내의 정규군 장교단을 중심으로 연방 직속 예비군 창설 방안이 발전되고 추진되었다. 그리고 이러한 방안은 개리슨의 ‘대륙군 구상’을 통해 완성된 모습을 갖추게 되었다. 그러나 결국 연방 통제하의 지원군 구상도 주방위군과 의회 내외의 개혁 반대 세력들의 극심한 반대에 부딪히게 되고 최종적으로 주방위군을 우선으로 하고 지원

71) Crossland and Currie, 1984, pp. 28-29.

72) Skowronek, 1982, p. 232.

73) DePue, 2004, p. 251.

군을 최후의 수단으로 하는 예비전력 구성 방안이 제시된 것이었다.

이 법은 또 최초로 전시 경제 동원에 대한 규정도 두었다.⁷⁴⁾ 즉 전시 에 연방 정부가 대규모로 확장된 병력을 운영하게 될 경우 정부는 모든 산업과 교통 수단에 대해 긴급권한을 행사할 수 있도록 하였다. 대통령은 모든 기업에게 정부의 요청에 최우선적으로 응하도록 명령할 수 있는 권한을 부여 받았다. 또 이 법은 내각 내에 ‘국가 방위 이사회(Council of National Defense)’를 구성하여 평시에 이 문제에 대한 연구를 진행하게 하였다.⁷⁵⁾

1916년 법은 여러 의견을 혼합한 결과 발생한 문제점들과 함께 개혁 반대 세력들의 방해 조치들이 포함되어 있었다. 1916년 법 상에는 전쟁 성 내에서 총참모부의 활동을 위축시키고 공격하려는 의도의 조항들이 다수 포함되어 있었다. 상술한 바 1912년 퇴임했던 에인스워드 는 여전히 전쟁 성 내 참모부장들과 많은 정치인들과 친분을 유지하며 군 내의 여러 사안에 대한 해박한 지식을 자산으로 군 개혁 반대 세력들의 활동에 일 조하고 있었다.

1916년 법은 총참모부 요원의 수를 38명에서 55명으로 확대했다. 그러나 ‘어느 특정 시점에(at any given time)’에 수도 워싱턴에서 동시에 근무할 수 있는 총참모부 요원의 수를 20명으로 제한하고 있었다.⁷⁶⁾ 동시에 대통령과 전쟁성 장관이 총참모부를 통해 육군 참모부와 육군 전체를 지휘할 수 있는 능력을 제한하기 위해 각 참모부의 권한을 명확히 한정

74) 1916년 법에 의해 부여된 권한은 1916년 육군 수권법(Army Appropriation Act)에 의해 더욱 구체화되었다. Skowronek, 1982, p. 234.

75) 국무총리 비상기획위원회 역, 『미 육군 군사동원의 역사』, Center of Military History United States Army, *History of Military Mobilization in the United States Army, 1775-1945*, (CMH 104-10, 1984), pp. 241-242.

76) 1차 대전 개전 당시 독일의 총참모부 요원은 650명, 프랑스는 644명, 영국은 232명, 일본은 234명이었다. 미국이 전쟁에 참전하자 총참모부 요원은 곧 수 백명 수준으로 증원되었지만 미국이 상대국가들에 비해 가장 취약했던 것은 군대에 대한 조직적 관리능력이었다. Skowronek, 1982, p. 236.

하고 각 참모부 장에게 참모부의 지휘권을 부여해 두었다. 동시에 총참모부는 본질적으로 각 참모부에 속하는 권한에 대해서는 권한을 행사할 수 없도록 규정되었다.⁷⁷⁾

그러나 이러한 한계들에도 불구하고 ‘1916년 해군법’과 함께 1916년 국가방위법은 20년 가까이 계속되어 온 군 개혁과 근대화 노력의 정점을 이루는 것이었다.⁷⁸⁾ 루스벨트나 우드와 같은 사람들은 이 법이 가진 많은 한계점들과 법 실행이 여전히 의회의 지속적인 지원 여부에 달려 있다는 점을 인식하고 비판적인 관점을 취했지만, 이러한 상황은 분명 1900년대 초 루트가 처음 육군 개혁을 시작하던 시점에서는 상상할 수도 없는 성과들을 성취한 것이었다.

한편 개혁의 성과를 저지하려는 독소 조항들은 변화된 상황과 현실적인 필요에 의해 대부분 큰 영향력을 발휘하지 못했다. 개리슨의 사임 이후 월슨에 의해 기용된 베이커(Newton D. Baker)는 공인된 평화주의자였다. 그러나 베이커는 전쟁성 장관이 된 후 전쟁성의 올바른 운영을 위해서 총참모부의 역할이 절대적으로 필요함을 인식하고 1916년 법의 규정을 우회하거나 다른 방향으로 해석하여 총참모부의 위상을 회복시켰다.⁷⁹⁾ 1916년 법에 포함된 반 개혁적 조항들의 문제점은 1916년 6월부터 다시 심화된 멕시코 사태에서 곧바로 드러나게 되었다. 미국이 1차 대

77) Skowronek, 1982, p. 233. 이와 같은 독소 규정들은 결국 정치적 상황에 따라 군 개혁의 성과가 현실화되지 못하고 봉쇄될 수 있는 가능성을 남기게 되었으며 여전히 강하게 작용하고 있는 군 개혁에 대한 반감과 질시를 잘 보여주고 있다.

78) Millett and Maslovski, 1994, p. 341.

79) 베이커는 취임 후 육군 법무감(Judge Advocate General)에게 1916년 법 상의 총참모부의 위상에 대한 법리 해석을 의뢰한 후 법무감이 의회의 의도대로 법리 해석을 했음에도 불구하고 총참모부 적극적 역할을 옹호하며 참모부들의 활동을 규제하는 활동을 벌인다. Skowronek, 1982, p. 235. 베이커는 1916년 법의 내용은 단지 루트 개혁 당시 규정된 총참모부의 위상과 역할에 대한 모호한 규정들에 대한 재확인에 불과한 것이라 주장했다. 즉 1916년 법은 1910년 이후 우드가 회복한, 원래 군 개혁 세력들이 구상했던 총참모부의 위상이 1903년 이전으로 회귀된 것과 같았다. 그러나 베이커의 행보에서 볼 수 있는 바와 같이 변화된 현실과 총참모부가 거두어 온 가시적 성과들은 전쟁성을 과거로 회귀시킬 수 없도록 했다.

전에 참전하게 되자 총참모부 요원의 수는 수 백명으로 확대되었고 워싱턴 디씨의 근무 인원에 대한 제한은 무의미한 것이 되었다.

1916년 법에서 드러난 가장 중요한 변화는 전쟁과 군대에 대한 의회 안팎의 달라진 인식이었다. 두 법은 국가적 차원에서 호전적 군사정책의 근간을 인정하고 있다는 점에서 군대의 건설과 개입주의 정책에 반대해 온 사람들에게 큰 충격을 주었다. 몇몇 사람들은 곧 평시 국민개병제가 도입될 것이라는 우려 섞인 예상을 하게 되었다.⁸⁰⁾ 이 법은 또 산업화 시대의 달라진 국가와 사회와의 관계에 대한 인식을 반영하고 있었다. 의회는 전쟁의 준비와 수행과정에서 산업계의 역할을 뚜렷이 인식하게 되었고 그에 대한 제도적 기반을 제공하게 되었다.⁸¹⁾

이를 통해 공화당이 주장해 온 국가주의, 군 개혁 세력이 주장해 온 군 전문주의, 북동부 산업계가 추구해 온 상업적 팽창과 국가 지원이 구체적인 현실의 제도 속에서 유기적인 체계를 이루게 되었다. 1916년 법은 의회 내의 민주당 세력이 주도하여 재정한 것이었다. 민주당과 군 개혁 반대 세력들은 여러 개의 독소 조항을 통해 군 개혁의 성과를 제한하려 하였지만 결국 이와 같은 근대적 국가체제와 육군체제를 스스로 수용할 수밖에 없었다.⁸²⁾

Ⅶ. 결론

1914년부터 1916년까지의 기간은 미국사에서 최초로 대중 일반이 평시에 전쟁과 군사 문제에 대한 폭넓은 논의를 진행했던 시기로 기록된다.

80) Millett and Maslovski, 1994, p. 342.

81) 이러한 점은 1910년 총참모부 보고서에서부터 지적되고 연구되어 온 바 있었다. Skowronek, 1982, p. 234.

82) 20세기 초 미국 국가의 성장과정을 분석하고 있는 스키토크는 민주당이 결국 이러한 선진적 개념의 국가주의, 국가와 산업의 관계를 수용하여 북동부 산업계의 이익에 부응했던 것은 아이러니한 일이었다고 평가하고 있다. Skowronek, 1982, p. 234. 이러한 과정은 전통적으로 국가주의적 개혁에 반대했던 세력들이 그들을 둘러싼 환경이 근본적으로 변화함에 따라 그러한 변화에 적응한 것으로 볼 때 이해될 수 있는 점이다.

1912년 공화당이 대선에서 패배함으로써 신해밀턴주의적 팽창주의와 군 개혁은 상당한 위기에 처하게 되었다. 그러나 1910년 이후 군 개혁의 성과가 서서히 산출되기 시작했고 그 결과 참모총장 우드는 1914년까지 활발한 군 개혁 활동을 벌일 수 있었다. 그가 1913년부터 시작했던 캠프 훈련 운동과 이후 펼친 활발한 연설 및 저술활동은 신해밀턴주의와 군 개혁 세력의 입장을 대변하며 대중 여론에 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다.⁸³⁾

그러나 1916년까지 미국이 전쟁에 참여하게 될 것이라는 의견이 지배적인 상황은 아니었다. 실제로 윌슨은 중립을 기치로 선거에서 승리했다. 다만 현실로 다가온 유럽 강대국과의 전쟁 가능성을 염두에 두면서 실질적인 전쟁 준비태세를 갖춰둘 필요가 있음은 자명한 사실이 되었다. 이러한 인식 하에서 윌슨 행정부가 전쟁 준비태세 구축에서 주도권을 상실하자 의회 주도의 입법이 이루어졌고 미국 역사상 최초의 광범위한 국방 관련 법인 1916년 국가방위법이 제정되었다.

본 법은 많은 한계와 모순을 가지고 있었지만 혁신적인 측면도 많았다. 의회의 민주당 세력이 추진한 이 법은 상당 부분 1910년 이후 발간된 총참모부 보고서에 기반하고 있었으며 1900년대 초 개혁 세력이 추구하고자 했던 내용이 대부분 실현된 것이었다. 이법을 추진한 사람들의 사고는 대부분 자유주의적 국제주의에 기반하고 있었다. 그들은 자유주의적 성전 개념에 입각하여 미국의 군사주의에 대해 찬성했다. 즉 미국은 모든 전쟁을 끝내기 위한 전쟁에 참전하는 것이며 전 세계에 도덕과 정의를 전파하기 위한 성전에 나서는 것이었다. 신해밀턴주의자들과 미국의 적극적 대외정책에 찬동하는 세력들은 이러한 움직임에 찬성하고 이에 합류했다. 결국 1916년의 육군 개혁의 성과는 미국의 전통적 자유주의의 자기 변화

83) 헌팅턴은 머헨과 우드를 당시 신해밀턴주의를 대중화시킨 두 주요 인물로 꼽고 있다. Sameul P. Huntington. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985), pp. 279-282.

와 이를 통한 현실주의적 요구에 대한 수용의 결과였다.

윌슨 행정부는 1916년 전쟁불참을 내걸고 재선에 성공했던 만큼 참전 결정이 있기 얼마 전까지 독일과의 관계를 개선하기 위한 외교적 노력을 계속했다. 그러나 독일은 결국 ‘무제한 잠수함 작전(unrestricted submarine warfare)’을 실행함으로써 미국의 참전을 불가피하게 만든다. 독일이 미국의 참전을 두려워하지 않았던 것은 아니다. 독일 역시 미국이 전쟁에 참가 하는 것을 최악의 상황으로 상정하고 있었다. 그러나 독일은 ‘무제한 잠수함 작전’을 통해 연합국을 다른 국가들과의 무역거래로부터 6개월간 고립시킬 경우 연합국의 군사력은 고갈되게 될 것이며, 그 기간 동안 미국은 참전에 필요한 군사전력을 결코 동원하지 못할 것이라 판단했다.

그러나 이러한 독일의 예상은 미국의 군 개혁 성과를 제대로 평가하지 못한 것이었다. 미국은 1917년 4월 6일 선전포고를 한 이레 퍼싱(John J. Pershin) 장군이 이끄는 제1사단이 7월 4일 파리를 행진했으며, 이후 매달 평균 20만 명씩, 총 4백 70만 명의 병력을 유럽 전선으로 파병하였다. 이 기간 동안 8천에서 1만 2천 에이커의 토지에 4만 5천 명을 수용할 수 있는 1천 5백 개의 건물로 구성된 32개에 달하는 훈련소들이 각각 60일 이내에 건설되었으며, 거의 모든 옛 정규군 부사관들이 장교로 임관하였고, 포병 전술부터 제빵까지 모든 특기 병과의 학교들이 짧은 기간 안에 동부해안에 건설되었다.

Works Cited

- 노재봉, “안과 밖 - 국제정치학 방법론 연구,” 서울대학교 국제문제연구소, 『논문집』 제7호 (1982)
- 설인효, 『20세기 초 미육군 개혁과정: 반 군사 전통의 극복과 수정』 서울대학교 대학원 외교학과 박사학위논문, 2012.
- 설인효, “20세기 이전 미국의 군사전통: 반 군사전통의 형성과 전개,” 『미국학』, 제35집, 1호 (2012).
- 설인효, “군사혁신(RMA)의 전파와 미중 군사혁신 경쟁: 19세기 후반 프러시아-독일 모델의 전파와 동북아 군사질서,” 『국제정치논총』 제52집 3호 (2012).
- 설인효, “20세기 초 미 육군 개혁과정: 개혁의 시작, 루트 개혁기를 중심으로 (1899-1903),” 『미국학 논집』, 제44집, 3호 (2012).
- 설인효, “20세기 초 미 육군 개혁과정: 개혁 정체 및 후퇴기(1904-1910),” 『군사』, 제86호 (2013).
- 박상섭, 『근대국가와 전쟁』 (서울: 민음사, 1996), 제10장 참조.
- Barr, Ronald J. *Neo-Hamiltonian Republican And Military Reform in the Progressive Era: 1898-1912*, Louisiana State University Ph.D. Dissertation, 1993.
- Center of Military History United States Army, *American Military History*, (Washington: United States Army, 2005).
- Center of Military History United States Army, *History of Military Mobilization in the United States Army, 1775-1945*, 국무총리 비상기획위원회 역, 『미 육군 군사동원의 역사』 (CMH 104-10, 1984)
- Clark, Jason Patrick. *The Many Faces of Reform: Military Progressivism in the U. S. Army, 1866-1916*, Ph. D. Dissertation, Duke University, 2009.
- Clifford, John G. *The Citizen Soldiers* (Lexington, Ky.: Univ. Press of Kentucky, 1972).
- Crossland, Richard, and Currie, James. *Twice The Citizen: A History of the United States Army Reserve, 1908-1983*, (Washington DC, Office of the Chief, Army Reserve, 1984).
- DePue, Mark. *Lineage and Honors of the Illinois Militia and National*

- Guard* (Illinois: Illinois National Guard and Militia History Society, 2004).
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985).
- Kirschbaum, Joseph W. The 1916 Naval Expansion Act: Planning for A Navy Second to None, Ph. D. Dissertation, the George Washington University, 2008.
- Lane, Jack C. *Armed Progressive: General Leonard Wood* (Nebraska: Bison Books, 2009)
- Millett, Allan R. and Maslowski, Peter. *For the Common Defense: A Military History of the United States of America*, Rev. and expand ed. (New York: Free Press).
- McKay, Ernest A. *Against Wilson and War, 1914-1917* (Malabar, FL: Krieger Publishing Company, 1996)
- Powe, Marc B, “A Great Debate: The American General Staff(1903-16)”, *Military Review* vol.55, issue 4, 1975.
- Skowronek, Stephen. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982).
- Virden, Janel. *Americans and the Wars of the Twentieth Century* (New York: Palgrave MacMillan, 2008),
- Weigley, Russell F. *History of the United States Army* (Bloomington: Indiana University Press, 1984)
- Wood, Leonard. *Our Military History: Its Facts and Fallacies* (Chicago: Reilly and Britton, 1916)
- Wood, Leonard. “The Constructive Work of the American Army,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 61, America’s Interests after the European War (Sep., 1915)

- 논문 투고일자: 2013. 04.20
- 심사(수정)일자: 2013. 05.13
- 게재 확정일자: 2013. 05.17

Abstract

United States Army Reform in the Early 20th Century: The Period of Reform Completion(1914-1916)

In Hyo Seol

(Korea Institute for Defense Analyses)

United States had had unique tradition of supporting local volunteer militia and avoiding large scale standing army, ‘the Anti-Military Tradition,’ since colonial time till the early 20th century. After experiencing the record increase of economic power and population, United States changed in large scale in all aspects, and it finally turned from the isolation of the agricultural republic to become an empire true to the name especially after the advent of Mckinley administration and Spanish American War. United States Army Reform became possible when the new political groups who recognized the new status of their country in the international system cooperated with the reform minded officer corps raised after the Civil War.

The turning point of army reform was made by the appointment of Elihu Root as a new Secretary of War who had much political acumen and knew very well the long existing political split lying in the problem of army reform. Based on these recognition, Root accomplished a series of fundamental reform of army institutions through leading public opinion by using various media, searching for harmony with traditions, providing new logics to overcome traditions and negotiating and compromising with opposing groups actively. With several compromises, Root reform could not help but have considerable limitations and defects, the reform experienced the period of recession and stalemate from 1904 to 1909 also with continued oppositions based on anti-military tradition.

The army reform had another turning point when the general Leonard

Wood, who had long been raised up by reform minded group, became the chief of staff of army general staff. The general staff, which was the centric and symbolic organization of army reform, could function normally according to the vision of reform group at last, providing several documents embodying the concrete vision of new army. Once the world war broke out in Europe in 1914, the debate surrounding the army reform entered into the new phase with the increased attention of public for war preparedness.

The time period from 1914 to 1916, which can be labeled as the period of reform completion, was the time during which reform group finally succeeded in persuading American public in general the social importance of army in democracy and the necessity of enlarging and organizing the army and mobilization system. The training camp movement and war preparedness movement clearly showed this process, and the reform opposing group finally accepted much of reform policy. In 1916, when the Wilson government lost initiative while facing the increasing threat from Germany, Democratic Party in the Congress made efforts to pass the law to prepare United States for the unexpected emergencies arising from Europe, trying not to lose leadership to Republican. The result, the National Defense Act of 1916, which was the very first whole scale law regulating all areas of defense issues, included many aspects which reformers had long wished for so it could be estimated as the final accomplishments of reform efforts since 1899, although having some problems at the same time.

Key Words

United States Army, U.S. Army Reform in the early 20th Century, National Defense Act of 1916, Training Camp movement(Plattsburg movement), Preparedness movement, Leonard Wood