

## 한반도에서 미국과 중국의 대결:

### 위기의 시대에 양국은 서로를 어떻게 평가했는가?<sup>\*</sup>

시메이 칭

번역: 김기근

한국전쟁 발발 이전까지만 해도 미국과 중국은 각각 상대가 참여하는 전쟁에 개입할 생각이 전혀 없었다. 그러나 양국은 1950년 말에 한국전쟁에서 마주치고 말았다. 그 위기의 시대에 양국은 서로의 의도를 과연 어떻게 평가했을까? 그리고 위기 상황에서 두 나라가 벌인 군사적 대결을 통해 우리가 언어할 수 있는 역사적 교훈은 또 무엇일까? 이 논문은 이 두 가지 질문에 대한 답변을 모색하기 위해 트루먼 행정부의 군사전략이 '도서방위전략(defensive perimeter)'에서 한국전쟁 시 38선 넘어 북진으로 전환되는 과정을 면밀하게 고찰할 것이다. 이 경우 우리는 해리 트루먼 대통령의 동아시아 정책이 남긴 유산을 통찰할 수 있는 안목

---

\* 이 논문은 미국 미시건 주립 대학교의 시메이 칭(Simei Qing) 교수가 2010년 5월 15일 트루먼 대통령의 리틀 화이트 하우스 (Truman Little White House, Key West, FL)에서 “동아시아에서 트루먼 대통령의 유산: 일본, 중국, 그리고 두 개의 한국”(The Legacy of Harry S. Truman in East Asia: Japan, China, and the Two Koreas)을 주제로 개최된 심포지엄에서 발표한 논문, “미국의 중국에 대한 대전략에서 한국전쟁 시 미국과 중국의 충돌: 위기 시 정책 결정자 의도에 대한 평가”(From Grand China Strategy to US-China Confrontation in Korea: Assessment of Intentions in Time of Crisis)를 수정 보완한 것이다. 이 논문은 『동북아에서 트루먼 대통령의 유산』(The Legacy of Harry S. Truman in Northeast Asia, edited by James I. Matray [Kirksville, MO: Truman State University Press, 2012])에 처음 수록되었다. 하지만 이 논문은 한국의 시각에서 한국전쟁의 성격을 새롭게 이해하고, 21세기 한반도의 미래를 전망하는데도 대단히 유용하다고 판단하여 저자와 편집자의 허락을 얻어 여기에 번역 수록한다. 번역 수록을 허락한 시메이 칭 교수와 제임스 매이트레이(James I. Matray) 교수, 번역을 맡아준 김기근 선생(번역가), 그리고 번역문을 감수한 이현휘 박사에게 각각 감사의 말씀을 드린다. - 편집자.

또한 획득할 수 있을 것이다.

## I. 워싱턴: ‘도서방위전략’에서 한국전쟁 시 38선 넘어 북진 결정으로

트루먼 행정부가 1949년 말까지 중국에 대해 수립한 대전략은 크게 두 가지로 구성되었다. 첫째 워싱턴은 중국과 제한적 경제관계를 확립함으로써 중소관계에 쉼기를 박자는 것이었다. 둘째 미 중앙정보국의 정보보고에 따르면 1950년 여름 즈음 대만에 대한 중국의 군사행동이 있을 것으로 예측되었는데, 트루먼 행정부는 여기에 개입하지 않을 생각이었다. 국무부에서도 이러한 대전략의 두 부분 - 경제 부분과 대만 부분 - 을 고려하면서 내부 전략을 논의했다. 애치슨 국무장관은 영토 통합과 독립 문제에서 중국 국민들이 미국에 대해 갖고 있는 ‘분노, 복수심, 증오’를 소련 쪽으로 돌려놓아야만 비로소 중국과 무역관계를 확립시킬 수 있고 이것이 궁극적으로는 중소동맹을 와해시킬 무기로 활용될 수 있다고 주장했다.<sup>1)</sup>

1950년 1월 5일 트루먼 대통령은 공식 발표를 통해 대만이 중국의 일부임을 인정했다. 아울러 대만에 대한 중국의 군사행동이 있을 경우 미국이 국민당 정부를 위해 대만에 군대를 파견하는 일은 없을 것이라고 암시했다.<sup>2)</sup> 일주일 뒤인 1월 12일, 애치슨 국무장관은 내셔널프레스클럽 연설에서 변화된 대만정책에 대해 보다 자세히 언급하면서 새로 채택한 이른바 서태평양 지역의 ‘도서방위전략’을 소개했다.

애치슨은 소련이 “중국의 영향권에 있는 몽고, 만주, 신장에 제국주의적 야심을” 갖고 있으며, 이들을 중국과 분리시키려 한다고 주장했다.

1) Simei Qing, *From Allies to Enemies: Visions of Modernity, Identity, and U.S.-China Diplomacy, 1945-1960*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007), 95-112.

2) “Statement by the President,” 5 January 1950, U.S. Department of State *Bulletin*[here after *DSB*] 22,no.550(January16,1950), 79. See also, U.S. Department of State, “United States Policy with Respect to Formosa,” 5 January 1950, Office of Chinese Affairs, 1950, Records of the U.S. Department of State, Record Group (hereafter RG) 59, National Archives (hereafter NA), College Park, MD.

외몽고에서는 이 작업이 이미 완료되었고 만주와 내몽고 및 신장지구에서도 거의 마무리되었다. 소련 정보원들이 이와 관련된 대단히 낙관적 정보보고를 계속해서 모스크바로 올려 보내고 있는 게 분명하다. ... 이게 우리에게 무슨 의미가 있느냐고 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 이것은 아주 대단히 중요한 문제이다. 우리의 선부른 말과 행동으로 인해 실제적 진실이 감춰지게 되는 상황을 만들어서는 결코 안 된다는 뜻이다. 소련은 실상을 은폐하기 위해 정치적 선전에 온갖 노력을 기울일 것이다. 하지만 그것만으로는 성공을 거둘 수 없다. 결국 우리 쪽에서 자칫 상황을 오판한 나머지 모험을 감행하는 어리석음을 범하지만 않는다면 실상은 반드시 드러나고 말 것이다. ...

에치슨은 “우리 쪽에서 상황을 오판한 나머지 감행하게 될 모험”에 대해 강조했는데 이는 대만을 중국으로부터 분리시키기 위해 미국이 군사력을 사용하게 될지도 모른다는 점을 염두에 둔 것으로 보였다. 그는 의구심을 갖고 있는 청중들을 향해 다음과 같이 직접적인 경고성 발언을 이어갔다.

이 어리석은 모험을 구상하는 모든 사람들에게 나는 이렇게 촉구한다. 소련처럼 제 스스로 난감한 처지에 빠져드는 일이 우리한테 절대 있어서는 안 된다는 것을 기억하라고 말이다. 중국인들이 품고 있는 분노와 반감은 당연한 것이다. 소련을 대상으로 한 그 분노와 반감이 우리 쪽으로 옮겨오게 해서는 안 된다. 그런 상황을 만드는 것은 참으로 어리석은 일이다. 중국의 통합에 반대하는 자는 그 누구든 중국의 적이요 우리의 이익에도 반한다는 것이 지금까지의 우리의 입장이다. 우리는 이 입장을 견지해야 한다.<sup>3)</sup>

더 나아가 에치슨은 새로 마련된 서태평양 군사 전략의 큰 틀 안에서 대만정책

---

3) Dean G. Acheson, “Crisis in Asia: An Examination of United States Policy,” *DSB* 22, no. 550 (16 January 1950): 111-117. See also, Office of Chinese Affairs file, 1950, RG 59, NA.

을 다시 수립했다. 그는 이 방어선이 알류산 열도에서 일본 본토 및 류큐 열도를 거쳐 필리핀 제도로 이어진다고 발표하면서 이 선을 지키는 것으로 서태평양과 아시아에서 ‘대단히 중요한 안보 및 군사 이익(vital military security interests)’이 충분히 지켜질 것이라고 설명했다. 그리고 미국은 이를 위해 군사력을 포함한 모든 수단을 이용할 것이라고 말했다.<sup>4)</sup>

여기서 눈여겨 볼 대목은 애치슨이 이 방어선 안에 대만과 서남아시아와 한반도를 포함시키지 않았다는 점이다. 그러나 애치슨은 방어선에 포함된 일본과 영토적 접근성을 이유로 들어 한반도의 전략적 중요성을 특별히 강조했다. 그리고 한국의 건국을 위해 미국이 최대한의 지원을 아끼지 않고 있다고 밝히면서 이렇게 덧붙였다.

우리는 한국이 확고하게 건국의 기틀을 마련할 때까지 지속적인 지원이 이루어 질 수 있기를 의회에 요청하고 있다. ... 이 모든 걸 건너치워야 한다는 것, 다시 말해서 한국이 줄곧 건국의 성과를 이뤄내고 있는 도중에 모든 것을 중단시켜야 한다는 발상은 아시아에 대한 우리의 관심이 지극히 패배주의적이고 잘못된 방향으로 흐르고 있음을 보여주는 것이 아닌가 여겨진다.

애치슨은 서남아시아에 대해서는 미국의 이익과 도덕적 이상을 지키기 위해 직접 군사적으로 개입하기보다는 경제적 원조와 지원이 중요하다고 강조했다.<sup>5)</sup>

애치슨의 내셔널프레스클럽 연설이 있던 지 채 한 달도 안 된 1950년 2월 9일, 조셉 매카시 상원의원(공화당-위스콘신)은 웨스트버지니아 주 휠링시 여성 공화당원 회의에서 서류 한 장을 꺼내 들었다. 그리고 거기에 국무부 직원들 중 공산주의자로 알려진 사람들의 명단이 들어 있다고 말했다. 그는 “지금 내 손 안에 있는 이 명단에는 205명의 이름이 적혀있다. 내가 이 명단을 갖고 있다는 걸 국무장관에게도 통보했다. 이들은 공산당원임에도 불구하고 아직까지도 국무부에 근

---

4) Ibid

5) Ibid.

무하면서 정책수립에 관여하고 있는 인사들이다”라고 주장했다. 그는 애치슨이 워싱턴에 있는 간첩들은 껴안으면서 대만 국민당 정부의 장제스 주석에게는 등을 돌렸다고 비난했다. 매카시는 자신의 비난을 뒷받침할만한 신빙성 있는 근거를 제시하지는 못했다. 하지만 그런 근거는 크게 중요해 보이지 않았다. 대신 매카시즘에 따른 사상검증과 마녀사냥이 본격화되었다.

매카시 시대의 시작과 때를 같이하여 소련의 군사력에 대한 평가가 크게 바뀌었고 트루먼 행정부의 대외구상에도 근본적인 변화가 생겼다. 이런 변화는 결국 국가안보회의 정책문서 68호(NSC paper 68)의 공식화 단계에까지 이르게 되었다. 아시아의 ‘도서방위전략’ 보호를 위한 군사 전략에도 곧바로 대대적인 수정을 가할 참이었다. 이때가 한국전쟁이 발발하기 얼마 전이었다.

1950년 1월 중순 무렵 CIA는 대단히 불길한 전망이 담긴 보고서를 내놨다. 소련이 1954년쯤에 서유럽이나 미국을 겨냥하여 핵공격을 감행할 가능성이 있다는 내용이었다. CIA의 이런 전망은 핵무기 제조 능력을 갖춘 소련의 군사력에 대한 평가를 기반으로 한 것이었다. 이 보고서는 소련이 1954년까지 120개에서 200개의 핵폭탄을 비축하게 될 것으로 내다봤다. 그러면서 소련이 것처럼 다량의 핵폭탄을 보유하면 미국의 방어력은 그만큼 제한되기 때문에 소련의 공격은 치명적인 것이 될 것이라고 경고했다.<sup>6)</sup>

그런데 중요한 것은 미 해군정보국(ONI, Office of Naval Intelligence)이 이런 어두운 전망에 동의하지 않았다는 점이다. 해군정보국은 소련의 군사력은 물론 소련의 의도를 언급하지 않았다는 점에서 CIA의 분석에 치명적인 오류가 있으며 소련이 보유한 핵무기 숫자가 곧바로 소련의 의도를 나타내는 것은 아니라고 주장했다.<sup>7)</sup>

국무부 정책기획실(PPS, Policy Planning Staff)의 수장이자 저명한 소련 전문가였던 조지 케난은 해군정보국의 입장을 크게 지지했다. 케난은 소련의 군사력과

6) “CIA report re the effect of the Soviet possession of atomic bombs on the security of the United States,” 16 January 1950, Military Liaison Commission to the Defense Department, 24 January 1950, ORE series, Records of the U.S. Central Intelligence Agency, RG 263, NA.

7) Office of Naval Intelligence (ONI) memorandum to the National Security Council (NSC), 26 January 1950, *ibid.*

소련의 의도를 동일시 한다는 것이 엄청난 실수라고 생각했다. “소련이 전쟁의 수렁에서 빠져나온 것은 불과 최근의 일이다. 또 전쟁의 참상에 대해서도 미국보다는 소련이 더 생생한 기억을 갖고 있다. 그런데도 CIA의 분석에는 이런 내용이 전혀 설명되어 있지 않다. 2차 세계대전의 가공할 참화를 겪은 것이 바로 엇그제인데 소련 지도부가 또다시 새로운 전쟁을 기획한다는 것은 불가능하다.” 바로 이것이 케난의 주장이었다. 그는 ‘소련의 위협’을 군사적 측면에서보다는 오히려 정치적, 이념적 측면에서 다뤄야 한다고 보았다.<sup>8)</sup>

그러나 애치슨은 50년대 중반 무렵이면 소련의 군사력이 미국보다 우위를 점하게 될 거라는 CIA의 경고를 접하고서 놀랐다. 따라서 애치슨은 케난의 주장을 외면하고 군사력 증강이 미국의 안보에 시급하다는 데 동의했다.<sup>9)</sup>

1950년 1월 31일, 트루먼 대통령은 애치슨 국무장관과 루이스 존슨(Louis Johnson) 국방장관을 불러 “소련이 수소폭탄 제조 능력을 갖출 만큼 군사력을 키운다는 전제하에 미국이 설정한 평화 시기와 전쟁 시기의 목표, 그리고 전략적 기획 측면에서 이 목표의 효과에 대해 재검토하라”는 지시를 내렸다. 이 임무를 위한 연구단의 책임을 맡은 사람은 폴 니체(Paul H. Nitze)였다.<sup>10)</sup> 니체는 소련의 의도에 대한 CIA의 평가를 전적으로 지지했다. 그는 소련의 군사력과 군사적 의도를 동일시하는 게 반드시 필요하다고 보았다. “적을 과소평가하지 말아야 하는 것이 군의 준칙”이라고 말할 정도였다. 한 발 더 나아가 그는 군사력과 결부된 소련의 이념체계가 미국의 국가안보와 미국 국민의 일상에 ‘영원한 위협’이 될 것이라고 강조하면서 “역사적 전환점이 도래했다”고 선언했다. 이때를 기점으로 군사력 증강을 국정의 최우선 순위에 두는 것이 미국의 절대적 과제가 되었다. 니체의 이런 신념은 연구단에 참여한 다수의 사람들로부터도 공감을 얻었으며, 그래서 그것이 NSC 68의 토대를 이루게 되었다. NSC 68은 국가안보회의의 승인을 거쳐 1950년

8) George F. Kennan to Dean G. Acheson, 3 February 1950, Records of the Policy Planning Staff (PPS), Country and Area files, box 15, RG 59, NA.

9) Cabinet Meeting notes, 28 February 1950, Papers of Dean G. Acheson, box 65, Harry S. Truman Presidential Library and Museum (hereafter HSTL), Independence, MO.

10) Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*(New York: Cambridge University Press, 1998), 265-314.

4월 14일 대통령에게 제출되었다.<sup>11)</sup>

트루먼은 한국전쟁이 발발하기 전까지 NSC 68을 승인하지 않았다. 그럼에도 불구하고 국무부 내에서는 정책의 기본 틀을 새로이 마련해야 한다는 생각이 퍼져가고 있었다. 이것은 중요하게 살펴봐야 할 사항이다. 딘 러스크가 맡고 있던 극동국(Far Eastern Bureau)에서는 애치슨의 방어선에서 제외된 국가 중 비공산권 지역을 방어하기 위해 군사 전략을 수정하기 시작했다. 소련의 군사적 의도에 대한 국무부의 평가가 바뀌면서 가장 크게 영향을 받은 것은 베트남정책이었다.<sup>12)</sup> 이에 따라 베트남은 서방측 군사력을 강화시켜야 할 가장 중요한 지역으로 갑자기 부상했다. 미군 수뇌부가 나토의 '초석'이라고 여겼던 프랑스 군대에 힘을 실어주기 위함이었다. 프랑스 외무장관 로베르 슈만(Robert Schuman)이 애치슨에게 말했던 것처럼, 프랑스가 베트남에서 벌이고 있는 전쟁에 미국이 지원을 해주지 않으면 프랑스는 유럽 방위를 위한 군사적 개입을 중단시켜야만 하는 상황이었다. 국무부는 결국 1950년 3월에 베트남에서 '중립(사실상 프랑스에 기운)정책'을 포기하기로 결정했다. 이와 더불어 국방부를 향해서는 인도차이나 반도에서 프랑스 군에 대해 직접적으로 군사적 지원을 할 수 있는 방안을 수립하라고 촉구했다.<sup>13)</sup>

베트남정책의 변화는 이른바 '적절한 제한(moderate restriction)'이라는 대 중국

11) Paul H. Nitze to Acheson, 28 February 1950, PPS records, Subject files, box 6, NA. For an excellent study of the formulation of NSC 68, see Hogan, *A Cross of Iron*, particularly chapter 7, "Turning Point."

12) 인도차이나전쟁 초기 3년 동안(1946~1949) 트루먼 행정부는 표면적으로는 '중립'이었으나 사실상 프랑스에 기운 정책을 유지했다. 이에 국무부 내 아시아 전문가들은 프랑스 식민주의에 동조하는 것이 위험하다고 경고했다. 베트남에 주재하던 미 외교관들도 호치민이 민족주의의 상징이자 압도적 다수에 해당하는 국민들을 위한 자유 투쟁의 상징으로 자리 잡았음을 지적했다. 그러나 트루먼 행정부의 많은 인사들에게 호치민은 그저 지금껏 소련에 충성을 바쳤던 인물에 불과했다. 그리고 소련과 베트남의 긴밀함이 덜 한 것 또한 특별히 관리하지 않아도 호치민이 스탈린의 계획을 잘 수행할 것으로 믿기 때문이라고 생각했다. 1950년 초, 마오쩌둥 군대가 남하하자 중국공산당과 베트남의 협력 가능성에 대한 불길함이 커졌고 인도차이나에서 프랑스가 패배할 가능성이 높아졌다.

13) "Memorandum of Conversation re French Position in Indo-China," 6 March 1950, Acheson Papers, box 65, HSTL.

통상정책에 대한 논란으로 이어졌다. 국무부의 중국 담당 관리들은 중국으로 수출되는 주요 품목이 소련으로 흘러들어가는 것을 두려워했다. 그것이 결국 소련의 군사적 우위에 기여할 수도 있다고 봤기 때문이었다. 마오쩌둥과 호치민의 긴밀한 관계도 문제였다. 중국 경제가 튼튼해지면 중국의 도움으로 인해 베트남(Vietminh)의 군사력이 커질 것이기 때문이었다. 그래서 그들은 미국 물품의 대 중국 수출은 대단히 위험한 일이며 중국에 대한 통상정책을 적절한 제한에서 '철저한 제한(severe restriction)'으로 전환해야 한다고 주장했다. 즉 '결정적으로 중요한 물품(critical goods)'에 대한 대 중국 수출 규정은 기존의 '선별적 금지(presumptive denial)'에서 '일괄 금지(uniformly denial)'로 바뀌어야 하고, 여타 '주요 물품(important goods)'에 대해서도 동유럽 국가에 적용시키고 있는 기준을 따르게 해야 한다는 것이었다. 그러면서도 이들은 중국에 대한 전면적인 경제제재에 대해서는 반대했다. 그로 인해 중소동맹이 강화될 것을 두려워했기 때문이다.<sup>14)</sup>

1950년 4월 20일, 딘 러스크 극동 담당 차관보는 국무부 내부에서 의견 일치가 이루어졌음을 알리는 문건 하나를 애치슨 장관에게 보냈다. 동남아시아가 공산주의자들의 지배하에 들어갈 위험성이 대단히 크므로 '적절한 제한' 정책이 '철저한 제한' 정책으로 바뀌어야 한다는 내용을 담은 것이었다.<sup>15)</sup> 이로 인해 장기적 시각에서 중소동맹의 균열을 전제로 펼쳤던 애치슨의 중국정책은 실행에 어려움을 겪게 되었다. 이에 따라 애치슨은 "상당한 시간이 흘러야만 성과를 평가할 수 있는 대 중국 정책 때문에 지금 당장 미국의 안보가 영향을 받는다면 그것은 손해가 큰 거래"라고 결론을 내렸다.<sup>16)</sup> 결국 1950년 4월 말 경에 이르러 국무부는 베트남과 동남아시아 지역에서 예사롭지 않은 상황이 발생할 것을 감지하고 이에 대처하고자 대 중국 경제 전략을 '적절한 제한'에서 '철저한 제한'으로 변경시켰다. 하지만 중소 간의 균열을 피하는 전략을 지속시키려는 이유 때문에 이 정책 변화가 경제제재 단계로까지는 확대되지 않았다.

14) "Summary of Discussion on China Trade Control," 10 April 1950, Office of Chinese Affairs, box 20, RG 59, NA.

15) Dean Rusk to Acheson, 20 April 1950, Acheson papers, box 65, HSTL.

16) Acheson to Louis Johnson, 28 April 1950, *ibid.* See also, Acheson speech, 27 September 1949, *ibid.*



국무부의 베트남정책과 대 중국 통상 전략에 중대한 변화가 가해지면서 내부적으로는 새로운 대만정책에 대한 보다 깊은 토의가 이루어졌다. 1950년 5월 중에 당시 국무부 고문을 맡고 있던 존 텔레스가 애치슨에게 보낸 서한도 그 한 사례로 들 수 있다. 텔레스는 이 서한을 통해 서태평양 지역에서 미국의 안보상 대만이 차지하는 비중을 강조하면서 장제스 정부에 대한 미국의 강력한 지원을 촉구했다. 결국 한국전쟁 발발 한 달 전부터 국무부 내부에서는 새로운 대만정책에 대한 검토가 한창 진행되었다.<sup>17)</sup> 한국전쟁에 대한 트루먼 행정부의 초기 대응은 바로 이 같은 소련의 군사적 의도와 대만정책의 재평가라는 큰 맥락 속에서 나온 것이다.

한국전쟁 직전인 1949년 내내 남한과 북한은 38선을 사이에 두고 잦은 마찰을 일으켰다. 양측은 공히 통일을 위해 무력을 포함한 모든 수단의 동원도 불사했다. 마침내 1950년 6월 25일 북한은 통일을 이루기 위해 남한에 대한 공격을 감행했다. 이에 트루먼은 6월 27일 미 7함대를 대만해협에 파견시키라고 명령했다. 이들 뒤에는 극동사령관 맥아더 장군에게 휘하의 해군 및 공군 병력을 활용하여 한국을 지원하도록 지시했고, 더 나아가 6월 30일에는 일본에 주둔하는 미 보병 병력까지 동원하도록 했다. 이렇게 하여 전쟁의 흐름을 초기에 뒤바꿔놓은 뒤 맥아더가 적의 후방인 인천에 상륙하면서 북한군의 대대적인 퇴각이 시작되었다. 상황이 이렇게 되자 이제 맥아더가 이끄는 군이 38선을 돌파해야 하느냐가 중요한 문제로 대두되었다. 즉 북한의 침공으로 인한 폐허를 복구하기 위해 38선 이남에서 공격을 멈춰야 하느냐 아니면 북으로 밀고 올라가 북한을 없애버려야 하느냐가 쟁점이 되었다.

8월 중에 트루먼 행정부 내에서는 이 문제를 놓고 정책토론을 벌였다. 그러나 의견은 둘로 나뉘었다. 소련과 중국이 한국의 위기 상황에서 견지하는 의도를 근본적으로 달리 평가했기 때문이었다. 소련의 군사적 의도에 대한 CIA의 재평가와 NSC 68의 분석을 지지했던 측에서는 맥아더 군대가 38선을 넘어 북진해서 북한을 제거해야 한다고 확신했다. 그들은 한국전쟁이 '3차 대전의 서막'이거나

17) John Foster Dulles to Acheson, 19 May 1950, Office of Chinese Affairs, Lot file, 1950, RG 59, NA.

아니면 소련이 서방세계를 정복하기 위한 첫 단계일 것이라고 믿었다. 따라서 미군이 38선을 돌파하여 북한을 제거해야만 소련의 공세가 저지될 것이라고 주장했다.<sup>18)</sup> 게다가 이것은 국제법과 국제 윤리를 지키기 위한 도덕적 원칙의 문제라고 생각했다. “우리에게 모든 법적, 도덕적 정당성이 있는데 도대체 주저해야 할 이유가 무엇인가?”라는 국무부 한 관리의 질문이 그런 시각을 적절히 대변한다.<sup>19)</sup>

반면, 케난을 비롯한 정부 내 소수파는 한국의 위기와 관련된 소련의 의도를 다수의 사람들이 전적으로 잘못 판단했다고 주장했다. 케난은 당시 쓴 글에서 이렇게 강조했다. “한국전쟁은 소련이 세계대전을 일으키기 위한 신호탄이라거나 아니면 미국의 주변부 국가들을 위협하여 일련의 국지전을 벌임으로써 미국의 힘을 빼려는 의도에서 시작된 것이라고 보는 것은 잘못이다. 소련은 그저 미국과 군사적인 충돌을 일으키지 않고 한국을 지배할 수 있는 좋은 여건이 마련된 것으로 생각했을 뿐이며 미국이 군사적 개입을 하지 않을 것으로 생각했다.”<sup>20)</sup> 케난과 또 다른 소련 전문가인 찰스 볼렌(Charles E. Bohlen)은 미국이 군사 개입을 단행했을 때 “소련은 미국이 아시아 군대, 특히 중국군과 얽히도록 하기 위해 진력할 것”이라고 믿었다.<sup>21)</sup> 따라서 케난은 미군의 38선 돌파에 반대하면서 그것은 소련 또는 중국의 개입을 불러와 “모스크바와 베이징의 축을 공고하게 만들어 줄 뿐”이며 서유럽에 대한 미국의 관심을 흐뜨려 놓게 될 것이라고 경고했다.<sup>22)</sup>

1950년 8월 말, 케난이 국무부 정책기획국장 자리를 물러나고 니체가 그 자리를 차지하면서 트루먼 행정부 내에서 다수파의 의견은 더욱 우세해졌다. 다수파

18) O. Edmund Clubb to Livingston T. Merchant, “Chinese Communist Threat of Intervention in Korea,” 4 October 1950, Office of Chinese Affairs, 1950, box 53, RG 59, NA.

19) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*(hereafter FRUS with appropriate year), 1950, Vol. 7: *Korea*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1976), 460-461.

20) Kennan to the Secretary of State, 8 August 1950, FRUS, 1950, Vol. 1: *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977), 361; Kennan to Acheson, 21 August 1950, Acheson Papers, box 65, HSTL.

21) Sergei Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War*(Stanford: Stanford University Press, 1993), 156.

22) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War*, Vol. 2: *The Roaring of the Cataract, 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 714.

들은 38선을 돌파해야 북한을 제거할 수 있을 것이고 또 38선을 넘어서다 해도 소련이나 중국과의 직접적인 군사적 충돌은 피할 수 있을 것이라고 확신했다. 9월 11일에는 NSC 81-1이 트루먼의 승인을 거쳐 공식 발효되었다. NSC 81-1에는 소련 또는 중국의 주요 병력이 북한에 파견되지 않았거나 파견시키겠다는 의사를 표명하지 않을 경우, 그리고 유엔군과 미군의 군사 작전에 대해 위협을 가하지 않을 경우 유엔군으로 하여금 북한을 점령하게 한다는 내용이 들어 있다.<sup>23)</sup> 신임 국방장관 조지 마셜은 미국이 중국 본토에서 중공군과 전면전을 벌이는 상황으로 가지 않게 하는 것이 절대적으로 필요하며 만약 그럴 경우 소련이 조심스럽게 쳐 놓은 덮에 걸리게 될 것이라고 경고했다.<sup>24)</sup> 하지만 당시의 모든 정보보고는 소련이 전쟁에 참여하지 않을 것으로 분석되었다. 따라서 이제 중국의 개입 여부가 핵심 문제로 떠올랐다.

국방장관 마셜은 38선 돌파 여부를 놓고 고심에 빠졌다. 그런 그에게 한국의 위기 상황에 대한 중국의 의도를 파악하는 것이 결정적으로 중요한 일이 되었음은 명확했다. 9월 27일, 마셜의 지시를 받은 합동참모본부(JCS, Joint Chiefs of Staff)는 맥아더에게 중국이 전쟁에 개입할 의도가 있는지를 최종 판단할 수 있도록 특별한 노력을 기울이라고 했다. 이에 유엔군 사령관 맥아더는 중공군이 개입할 징후는 전혀 없다고 장담했다. 9월 29일, 마셜은 맥아더에게 “전술적으로나 전략적으로 아무런 부담을 느끼지 말고 38선 이북으로 진격하라”는 지시를 내렸다.<sup>25)</sup>

## II. 베이징: 중국의 한국전 참전 결정 시 중요하게 고려한 38선

중국이 한국전 참전 여부에 관한 전략계획을 수립할 때 한반도의 38선을 중요하게 고려했을까? 중국 공산당 지도부는 1949년 초 자신들이 장제스의 국민당

23) Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), 74-75.

24) Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), 156.

25) Foot, *The Wrong War*, 1985.

군을 무찌르기 위해 최종 공격을 개시할 무렵 한반도에 대한 갈등 조장이 있었다는 점을 확인했다. 당시 북한 주재 소련 대사관 직원들은 남한 측에서 38선을 침범하는 사례가 급격히 증가하고 있다는 내용을 본국에 보고하기 시작했다. 일례로 2월 3일, 스티코프(Terentii F. Shtykov) 소련 대사는 남한의 침략이 그 강도를 더해가고 있는 상황에서 북한은 이를 저지할만한 훈련된 인력이나 장비를 갖추지 못했다고 경고했다. 스탈린은 3월 5일, 북한 김일성과 회담에서 남한군의 압박이 커져가는 상황에 대해 특히 우려했다. 스탈린은 이 자리에서 “38선은 반드시 평화로워야 하며 그것은 대단히 중요한 사항”이라고 김일성에게 강조했다.<sup>26)</sup> 1949년 4월 17일, 소련 외상 안드레이 비신스키(Andrei E. Vyshinsky)는 스탈린을 대신하여 스티코프 대사에겐 전문을 보냈다. 남한의 공격 가능성을 강조한 그 전문 내용의 일부는 다음과 같다.

최근의 정보보고를 토대로 추정하건대, 미군은 4월에 남한에서 철수하여 일본의 인근 섬으로 이동하리라고 본다. 이에 따라 남한 단독의 군사적 행위가 자유로워질 것이다. … 남한은 1949년 8월까지 북한을 제거하려는 목적을 갖고 6월에 북한에 대한 기습공격을 감행할지도 모른다.<sup>27)</sup>

소련 대사는 남한이 ‘미국의 도움으로’ 대규모 전쟁을 준비하고 있다고 확인하면서 북한이 그에 대한 “대응 능력을 전혀 갖추지 못하고 있다”는 점에 대해 재차 경종을 울렸다.<sup>28)</sup>

1949년 4월, 북한 총정치국장 김이(Kim Yi)는 김일성을 대신하여 중국을 방문했다. 그는 항일투쟁(1931~1945)과 국공내전(1947~1949) 당시 중국 공산당(CCP)에 가입하여 현재 중국 인민해방군(PLA)에 소속되어 있는 한국 출신 장병들의 귀환

26) Notes on Conversation, 5 March 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, Cold War International History Project Virtual Archives(hereafter CWIHPVA), Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

27) Andrei E. Vyshinsky to Terentii F. Shtykov, 17 April 1949, *ibid.*

28) Shtykov report to Joseph Stalin, 2 May 1949, and Marshal Aleksandr Vasilevsky and Ambassador Shtykov to Stalin on 20 April 1949, *ibid.*

을 요청했다. 마오쩌둥과 중국 공산당 지도부는 이 요청을 즉시 수락했다. 마오는 이들이 남한의 공격으로부터 조국을 지킬 수 있도록 각종 중화기로 완전 무장시켜 귀환토록 해야 한다고 말했다. 그러면서도 마오는 “미국의 개입을 초래할 수 있으므로 남한에 대한 공격을 감행해서는 안 된다는 점을 북한 동지들에게 설득 하기도 했다.” 아울러 인민해방군이 현재 양쯔강 이남으로 이동하고 있기 때문에 “북한 동지들에게 효율적인 지원을 해 줄 수 없는 상황”이라고 말했다.<sup>29)</sup>

국공내전이 거의 끝나가던 1949년 9월 3일, 북한의 지도자 김일성은 한반도의 무력 통일을 소련에 제안했다. 1949년 9월 24일, 소련 정치국은 “미국에게 온갖 한국문제에 개입할 구실을 만들어 줄 수 있다”는 점을 들어 김일성의 제안을 거절했다.<sup>30)</sup> 소련이 거절하자 김일성은 마오와 중국 공산당 지도부에 지원을 호소했다. 1949년 10월 21일, 마오는 김일성의 제안을 스탈린에게 알렸다. 그리고 현 상황에서 그 제안이 실행에 옮겨져서는 안 된다는 당 지도부의 입장도 함께 전달했다. 10월 26일, 바체슬라프 몰로토프(Vyacheslav Molotov)는 마오의 전문에 대한 회신문 초안을 작성하여 스탈린에게 올렸다.

북한 인민군이 (아직) 공격을 감행해서는 안 된다(the Korean People's Army should not [yet] launch an offensive campaign)는 귀 측의 의견에 동의한다. 우리 또한 북한이 군사적으로나 정치적으로 준비가 되어 있지 않기 때문에 북한의 공격적 군사행동이 실행에 옮겨져서는 안 된다는 점을 지적해 왔다. (‘아직’은 몰로토프의 초안에 스탈린이 덧붙인 것임)<sup>31)</sup>

1949년 11월 5일, 스탈린은 이 회신을 마오에게 보냈다. 그는 “한국 상황에 대한 중국 측 의견을 지지”한다고 거듭 얘기하면서 “중국의 제안에 담긴 뜻을

29) Shen Zhihua, (ed.), *The Korean War: Declassified Russian Archival Documents on the Korean War* (Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica, 2003), 226-227.

30) Politburo to Shtykov, 24 September 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, CWIHPVA.

31) Shen Zhihua: “Stalin, Mao Zedong and Reconsideration of the Korean War – the Most Recent Evidence from the Russian Archives,” in *Shixue Jikan*, September 2007, no. 5, 52-53.

<http://wenku.baidu.com/view/b66ff3c30c22590102029d6a.html>

받들어 북한에 지속적인 조언을 해 나갈 것”이라고 했다.<sup>32)</sup>

당시 중국은 중화인민공화국 수립(1949년 10월 1일) 직후라서 혁명적 승리를 더욱 공고히 할 수 있는 방법 찾기에 몰두해 있었다. 따라서 한반도 문제에 대한 중국 공산당 지도부의 접근 방식도 이 같은 상황과 밀접하게 연관되어 있었다. 공화국 출범 직전 농산물 및 공산물 생산은 지난 몇 십 년 이래 최저 수준으로 떨어졌다. 예를 들어 일제 침략기인 1930년대에도 2,800억 근(斤)에 이르던 식량 생산이 1949년에는 2,240억 근에 불과했다. 1950년에 100억 근을 늘린다 해도 내전 이전의 최고치에는 여전히 훨씬 못 미치는 상황이었다. 공업 분야도 마찬가지였다. 1949년 내내 극심한 인플레이션이 주요 도시를 휩쓸었고 소비재 가격은 내전 전에 비해 200만 배나 뛰어 올랐다. 전국의 도로망은 2만 킬로미터를 약간 넘는 수준이었고 그마저도 대부분 보수를 요하는 상태였다. 설상가상으로 1949년 10월과 11월에 극심한 인플레이션이 상하이와 톈진에서 갈수록 맹위를 떨치다가 마치 고삐 풀린 망아지처럼 다른 주요 도시로까지 빠르게 확산되어 나갔다.<sup>33)</sup>

이 같은 상황에 비추어 볼 때 중국 공산당 지도부가 경제회복과 경제성장의 중요성을 그처럼 강조한 것은 놀랄 일이 아니었다. 1949년 11월, 다음 회계연도 국가 예산에 관한 당 내 토의에서 저우언라이는 현재의 국내 세입으로는 지출을 감당할 수 없다고 말했다. 1950년도 지출 구성은 군비 38.8퍼센트(대만 침공에 대한 준비비가 대부분을 차지함), 행정비 21.4퍼센트, 경제건설 및 교육비 30퍼센트, 그리고 자연재해 등에 대비한 긴급자금 10퍼센트로 되어 있었다. 저우언라이는 각종 국내 세수가 지출의 82퍼센트에 지나지 않는다고 강조했다. 그는 7퍼센트를 정부채권으로 충당하고 나머지는 통화발행에 의존해야 할 것이라고 하면서 “우리가 어디에서 외채를 빌릴 수 있겠는가? 우리는 지금 외국의 도움이 필요하다. 우방의 성의 있는 도움을 환영한다. 하지만 중국의 경제건설은 우리의 자립의

32) “SD11808: Andrey A. Gromyko’s telegram to Kovalev regarding Stalin’s reply to Mao Zedong, Nov. 5, 1950,” in Shen Zhihua ed., *The Korean War: Declassified Documents from the Russian Archives*, Vol. 1(Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica, 2003); 276.

33) Tong Xiaopeng: *Fengyu Sishinian(Forty Years of Wind and Rains)* (Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe, 1996), Vol. 2; 54-55. The author was working closely with Zhou Enlai since 1937 and was the director of Zhou’s executive office (1958-1966).

지에 달려 있다”고 말했다.<sup>34)</sup>

제일 큰 지출 항목인 국방비를 삭감할 수도 있었을 것이다. 하지만 저우언라이는 아직은 그럴 수 없다고 했다. 대만에 대한 대비가 시급하려니와 국민당 군 포로들로 재편된 부대에 대한 보급 지원도 시급했기 때문이었다. 550만 명에 이르는 것으로 추정되는 이들은 인민해방군에 편입시켜줄 것을 요구했으며, 이들의 요구를 모두 받아들여려면 편성 예정된 국방비 비율을 줄이지 않는다 해도 “세 명 분의 식량을 다섯 명이 나눠 먹어야 하는 상황”이었다.<sup>35)</sup> 특히 저우언라이는 이렇게 강조했다.

우리가 생산 분야에 중점을 두지 않는다면 국방 분야에 대한 지원은 어떻게 할 것이며 우리의 승리를 다지기 위한 재원을 또 어디에서 마련할 수 있겠는가? 생산증대는 중국의 새로운 기본 과업이다. … **마오 동지가 말했듯이 경제를 회복시키는 데 3-5년이 필요하고 경제를 성장 시키기까지는 8-10년이 걸릴 것이다.** … 당장 먹을 게 없으면 우리는 그 어떤 것도 해 낼 수 없게 될 것이다.<sup>36)</sup> (강조 추가)

저우언라이는 1950년 4월, 중국 본토 지역(만리장성 이남)의 재정난과 경제난에 대해 이렇게 기술하기도 했다.

마오 주석은 북동지역이 경제를 호전시킬 기반을 마련할 수 있었던 것은 세 가지 조건을 갖추었기 때문이었다고 했다. 성공적인 토지개혁과 산업복구 그리고 생산에 필요한 지출재정 증대가 바로 그것이다. 그러나 본토 지역에서는 이 세 가지 조건이 1-2년 내에 마련되기는 어렵다. **전국적으로 토지개혁을 완료하는 데만 2-3년이 걸릴 것이고**

---

34) Zhou Enlai: “Current Financial and Economic Situation and Several Relationships of the New Chinese Economy, December 22-23, 1949,” in *Selected Papers of Zhou Enlai on Economy* (Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe, 1993), 26-27.

35) Ibid., 22-23

36) Ibid., 24.

산업복구에는 그 보다 더 긴 시간이 소요될 것이다. 생산에 필요한 지출 재정도 전체 예산의 13.9퍼센트에 불과하다. ... 본토 지역에서는 아직 지출 균형 및 물가 안정의 토대가 다져지지 못했다.<sup>37)</sup> (강조 추가)

1949년 12월 16일, 소련 방문길에 오른 마오가 모스크바에 도착했다. 소련의 지원을 확정짓고 아울러 1945년 스탈린과 장제스 사이에 체결된 협약을 대체하기 위한 새로운 중소협약에 대해 논의하고자 함이었다.

그날 밤 마오는 스탈린과 첫 회동에서 다음과 같은 내용으로 대화를 시작했다.

지금 가장 중요한 것은 평화를 확립하는 문제다. 우리에게는 적어도 3.5년 정도의 평화 시기가 필요하다. 이는 경제를 내전 이전 수준으로 회복시켜 국가를 안정시키는 데 필요한 기간이다. ... 나는 이와 같은 생각을 갖고 있는 중국공산당중앙위원회(CCCPC, Central Committee of the Communist Party of China)로부터 앞으로 국제평화가 어떤 식으로 얼마나 오래 지속될 수 있는지를 스탈린 동지, 바로 그대를 통해 확인하라는 임무를 부여받았다.<sup>38)</sup> (강조 추가)

중화인민공화국이 출범한 직후였기 때문에 마오와 중국 공산당 지도부에게 경제회복은 대단히 중요했다. 그것은 권력 기반을 굳히고 혁명의 승리를 다지기 위해서도 반드시 필요했지만 평화 여건을 마련하는 데도 필요했다.

그리하여 1949년 내내, 중국과 소련은 한반도 문제에 대해서 비슷한 입장을 견지했다. 북한이 무력 통일을 위한 군사행동을 감행하기 보다는 남한의 침공 가능성에 대한 대비에 모든 노력을 기울여야 한다는 입장이었다.

1950년 1월 30일, 스탈린은 뤼순(Port Arthur)에 있는 소련 해군기지의 중국 반

37) Zhou Enlai: "Balance of Payment and Price Stability, April 29, 1950," in *Selected Papers of Zhou Enlai on Economy*, 37-38.

38) Conversation between Mao Zedong and Stalin, 16 December 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, CWIHPVA.



환에 대한 마오의 요청에 동의했다. 그리고 애치슨의 내셔널프레스클럽 연설이 있는 지 2주 후에 스탈린은 북한 주재 소련 대사 스티코프에게 다음과 같은 전문을 보냈다. 그는 이 전문에서 북한의 제안에 대해 재고할 용의가 있음을 처음으로 시사했다.

나는 김일성 동지의 불만을 이해한다. 하지만 그가 벌이고자 하는 남한에 관련된 것처럼 중요한 일은 많은 준비가 필요하다는 것을 그도 이해해야 할 것이다. 그런 일은 엄청난 위험이 따를 수 있으므로 체계적인 준비가 갖춰져야만 한다. 그가 나와 함께 이 문제를 협의하고자 한다면 나는 언제든지 환영한다. 이 모든 내용을 김일성 동지에게 전달하고 아울러 내가 이 문제에 대해 그를 도울 준비가 되어 있다는 점도 알려주길 바란다.<sup>39)</sup>

그 무렵 마오는 소련과의 신 동맹조약에 대한 협상을 진행하면서 계속 모스크바에 머무르고 있었다. 그러나 마오의 말에 의하면 스탈린은 마오와 회담할 때 자신의 심경 변화 가능성에 대해 언급하지 않았다. 그로부터 6년이 지난 1956년 3월 31일, 마오는 소련 대사 파벨 여딘(Pavel Yudin)과 대화하면서 이 문제를 제기했다. 여딘은 당시 마오가 했던 말을 이렇게 기록했다.

내가 모스크바에 있을 때(1949년 12월-1950년 1월), 우리는 한국 문제에 관해 서로의 입장을 모두 이해하게 되었다. 당시 우리가 논의했던 것은 남한을 점령하는 문제가 아니라 북한의 힘을 크게 강화시키는 문제에 관해서였다. 하지만 그 후 김일성이 모스크바를 방문했고 거기서 그 두 사람은 나와 스탈린 사이에서 논의로 간주했던 사항에 대해 모종의 합의를 이뤄냈다.<sup>40)</sup>

---

39) Stalin to Shtykov, 30 January 1950, *ibid.*

40) P. Yudin Summary of Meeting with Mao Zedong, 20 April 1956, Collection: The Korean War, CWIHPVA.

이어진 여단의 기록에서 마오는 스탈린이 미국의 의도를 오판했다고 비판하면서 이렇게 말한 것으로 나타났다. “한국전쟁에서 남한에 대한 국제사회의 군사적 지원이 불가능할 것이라고 내다본 것은 커다란 계산착오였다. 이것은 되짚어 볼 문제다.”<sup>41)</sup>

러시아 외무성의 현대국제관계연구소(Institute for Contemporary International Relations) 예브게니 바자노프(Evgueni Bajanov) 소장은 당시 스탈린이 마오에게 통보하지 않은 이유에 대해 최근 비밀 해제된 옛 소련 문서를 토대로 이렇게 설명했다.

드러난 모든 자료로 볼 때, 마오가 모스크바에 있는 동안 스탈린은 남한에 대해 공격을 감행하기로 한 자신의 결정을 마오에게 전혀 말하지 않았다. …마오는 모스크바에 있을 동안 계속해서 대만 해방을 주장했다. 하지만 스탈린은 마오의 그런 주장에 부정적이었다. 스탈린으로서 마오에게 정작 자기 나라인 중국의 통일보다도 한국의 통일을 돕기로 했다고 말하기가 어려웠을 것으로 보인다.<sup>42)</sup>

1950년 4월, 마오와 중국 공산당 지도부는 북한의 방위를 위해 중국인민해방군 내 한국 출신 장병들을 완전 무장시켜 추가로 북한에 보냈다. 이로써 1949년 7월부터 1950년 4월까지 총 3만 명이 넘는 한국인 장병들이 고국으로 귀환했다.<sup>43)</sup>

마오는 1950년 4월 13일에서야 베이징을 방문한 김일성을 통해 무력 통일안에 대한 스탈린의 입장 변화를 처음 알게 되었다. 마오의 충격 정도는 스탈린과 중국 주재 소련 대사 사이에 오고간 전문으로도 드러났다. 김일성으로부터 무력 통일

41) 조지 케난은 한반도 위기 상황에 대한 소련 지도자 스탈린의 의중을 분석하면서 소련은 “미국의 군사 개입 가능성을 생각하지 않았다”고 했다. 마오의 대화 내용이 케난의 이런 분석을 확인시켜주는 것처럼 보였다는 점은 자못 흥미롭다.

42) Evgueni Bajanov, “The Origins of the Korean War: An Interpretation from the Soviet Archives,” paper presented at a conference on “The Korean War: An assessment of the Historical Record,” 24-25 July 1995, Georgetown University, Washington, D.C.

43) 중국과 소련의 자료에 따르면 1949년 7월에 북한으로 귀환시킨 장병의 정확한 숫자는 2개 사단 병력(각각 10,821명과 10,320명)이었고, 1950년 3월과 4월 사이에 14,000명이 추가되었다.

안에 대해 스탈린 동의했다는 말을 듣고서 마오는 김일성과 회담이 끝나자마자 자정이 임박한 시간에 저우언라이를 소련 대사관으로 급파하여 실제로 김일성의 제안에 대해 스탈린이 지지했는지를 알아보도록 했다. 로쉬친(Roshchin) 대사는 저우언라이와 대화 내용을 다음과 같이 정리하여 스탈린에게 보고했다.

4월 13일 오늘, 밤 11시 30분에 저우언라이가 마오쩌둥의 지시를 받고 나를 찾아와 다음과 같이 말했다. ... 오늘 저녁 그들(김일성과 북한 외상)과 회담을 가졌다. 마오쩌둥 동지는 대화 도중에 김일성 동지로부터 북한이 행동을 취해도 된다는 필리포프(Filippov, 스탈린을 의미함) 동지의 지시에 대해서 들었다. 하지만 이 문제는 우리 중국 측과는 물론이고 마오쩌둥 동지와도 개별적으로 협의되어야 할 사항이다.

여기에 덧붙여 로쉬친은 “**마오쩌둥 동지가 필리포프 동지의 개인적 해명을 듣고자 한다.**”고 보다 직설적으로 표현했다.<sup>44)</sup>

다음날 스탈린의 회신이 로쉬친에게 전달되었다. 공을 들여 작성한 문안은 아니었다. 스탈린은 이 회신에서 ‘국제상황의 변화’로 인해 김일성의 계획을 사실상 수락했다고 확인하고 ‘최종 결정’은 마오와 김일성 두 사람이 내려야 할 것이라고 말했다.<sup>45)</sup> 마오는 김일성과 후속 회담에서 중국 공산당 지도부는 내전으로 치닫고 있는 상황을 고려하여 김일성의 통일안을 원칙적으로 지지한다고 언급했다. 하지만 그 같은 군사적 행동을 취할 만큼 상황이 아직 ‘무르익지 않았기 때문에 공격이 연기되어야 할 필요가 있음을 넉넉히 비추었다. 마오는 “남한이 일본과 너무 인접해 있기 때문에” 침공에 대한 대응으로 외세가 개입할 가능성이 있다는 점을 특히 강조했다. 그리고 만약 미국이 개입하게 되면 ‘장기전’이 될 것이고 그러면 북한의 안보가 대단히 위협하게 될 것이라고 경고했다. 그러나 김일성은

44) N. V. Roshchin to Stalin, 13 May 1950, Collection: The Korean War, CWHHPVA.

45) Stalin to Roshchin, 14 May 1950, *ibid.*; Shen Zhuhua, *Sidalin yu Chaosian Zhanzheng [Mao Zedong, Stalin and the Korean War]* (Guangdong: Guangdong Renmin Chubanshe [Guangdong People's Press], 2004), 192.

전쟁이 아주 단기간 내에 승리로 마무리 될 것이며, 특히 스탈린은 미국이 개입하지 않을 것으로 ‘확신’하고 있다고 강조하면서 마오를 안심시켰다.<sup>46)</sup>

김일성은 스탈린의 제안에 따라 움직이면서 출정에 대한 구체적인 계획을 마오에게 알려주지 않았다. 이에 따라 중국은 김일성이 떠난 이후 대만에 대한 군사행동 계획을 계속 추진했을 뿐만 아니라 사실상 그 준비에 더욱 박차를 가했다. 1950년 6월 23일, 대만 작전의 총사령관을 맡고 있던 쑤위(Su Yu)는 당 중앙군사위원회(Central Military Commission)에 대한 보고에서 자신의 휘하에 있는 제3야전군(Third Field Army) 소속 12개 군단으로는 작전 수행이 원활하지 않을 수 있으므로 3-4개 군단을 다른 야전군으로부터 자기 휘하로 편입시켜달라고 요구했다. 아울러 그는 작전 성공에 대한 ‘절대적 확실성’이 전혀 없으므로 작전 실행을 연기할 필요가 있다고 제안했다. 그러자 마오는 즉시 4개 군단의 전속을 명령했다. 그래서 대만해협 지역에는 다가올 군사행동에 대비하여 총 16개 군단 65만 병력이 배치되었다.<sup>47)</sup>

46) Shen Zhihua, “The Decision-Making Process in China’s Decision to Enter the War,” *Dangshi Yanjiu Ziliao* [Research Journal of Party History], 1(1996): 3-4.

47) 쑤위는 마오쩌둥으로부터 임명을 받아 1949년 중반부터 1950년 중반까지 인민해방군(PLA)의 대만작전 총사령관직을 수행했다.

1950년 6월 23일, 쑤위가 추가로 야전군 3-4개 군단을 자신의 휘하로 전속시켜주도록 요구한 내용에 대해서는 다음 문헌을 참조할 것: Su Yu Zhuan Bianxiezu: *Su Yu Zhuan*(Biography of Su Yu) (Beijing: Dangdai Zhongguo Chubanshe, 2000) 505-506, 646; Zhu Ying and Wen Jinghu: *Su Yu Nianpu* (The Chronicle of Su Yu) (Beijing: Dangdai Zhongguo Chubanshe, 2006), 497-498; Chen Donglin: “Why Couldn’t Mao Zedong Order to Begin the Taiwan Campaign in 1949,” in Yang Bo, Hu Diyun, Cheng Zhongyuan, and Chen Donglin, *Xin Zhongguo Wangshi* (Past Events of New China) (Beijing: Dangdai Zhongguo Chubanshe, 2006). 첸동린(Chen Donglin)의 논문은 온라인상에서 확인해 볼 수 있다. [http://military.china.com/zh\\_cn/history/203/11027561/20060301/13133187\\_5.html](http://military.china.com/zh_cn/history/203/11027561/20060301/13133187_5.html) 1950년 6월 말경, 쑤위의 부대는 12개 군단, 50만 명에서 16개 군단, 65만 명으로 늘어났다. See Zhang Xiongwen: *Wunian Yuanshuai: Yige zhenzhi de Su Yu* (Uncrowned Captain: A Real Su Yu) (Beijing: Renmin Chubanshe, 2008) (Thereafter: A Real Su Yu, 2008), Chapter 2 of Part III: “The First Candidate for the Commander-in-Chief of the War of Resisting America and Aiding Korea.” 이 챕터는 온라인상에서 확인할 수 있다. [http://vip.book.sina.com.cn/book/chapter\\_58761\\_39761.html](http://vip.book.sina.com.cn/book/chapter_58761_39761.html) 선즈화(Shen Zhihua) 또한 “대만작전에 대한 중국공산당의 정책변화와 제약요인(The Policy Changes and Constraining Factors of the CCP’s Taiwan Campaign)”이란 글에서 대만작전을 위한 쑤위의 병력이 “맨 처음 8개 군단으로 계획되었다가 1949년 말에 12개 군단으로, 다시 1950

1950년 6월 25일, 한국전쟁이 시작된 후 중국이 취한 군사기획은 트루먼 행정부가 한국전쟁에서 취한 전략적 의도와 밀접한 연관을 갖게 되었다. 중국 공산당 지도부는 미군이 과연 38선을 넘을 것인가에 특히 초점을 두었다. 1950년 7월 2일, 저우언라이는 소련 대사 로쉬친을 만나 한국전쟁에 대한 미국의 의도를 중국이 어떻게 평가하고 있는가에 대해 얘기했다. 그리고 이 전쟁에 중국이 참여하게 될 전제조건은 미군의 38선 돌파가 될 것임을 강조했다. 로쉬친의 보고에 의하면, 저우언라이는 북한이 1949년 4월과 1950년 4월에 있었던 마오쩌둥의 경고를 무시하면서 미국의 군사 개입 가능성을 과소평가했다고 말했다. 보다 중요한 것은 로쉬친의 보고에 나타난 아래의 내용이다.

저우언라이는 미군이 상륙할 가능성이 있으므로 인천 지역에 강력한 방어선을 구축해야 한다는 마오의 조언을 북한 측에 전달했다. 중국 지도부는 인천 이외의 여타 지역에서 미군 상륙작전이 감행될 것을 우려했다. 이 대화에서 **저우언라이는 미군이 38선을 넘을 경우 중국군을 북한군으로 위장시켜 적과 교전케 할 것이라고 확인했다.** 목덴(지금의 선양)지역에는 중국군 3개 부대 12만 병력이 이미 집결되어 있었

---

년 6월에 16개 군단으로 늘어났다"고 강조했다. 이 글 역시 온라인상에서 확인할 수 있다.  
<http://www.aisixiang.com/data/detail.php?id=28451>

결정적으로 중요한 정보를 담고 있는 위의 두 글의 내용은 다음의 한 가지 질문으로 모아진다. 1950년 6월 23일에 있었던 쑨위의 요청을 중앙군사위원회가 승인한 것이 언제이며, 마오가 야전군의 전속을 명한 것은 또 언제인가라는 것이 바로 그것이다. 이렇게 질문해 볼 수도 있다. 1950년 6월 25일에 한국전이 발발했는데 6월 23일과 6월 25일 사이의 어느 시점에 마오가 4개 군단이 넘는 야전군을 대만해협 근처로 이동하도록 명령을 내렸는다고 말이다.

1950년 6월 23일에 있었던 쑨위의 요청이 긴급했고, 또 마오와 중앙군사위원회가 한국전보다는 대만작전을 전술적으로 우위에 두고 있었던 점을 감안한다면, 마오가 6월 23일에 곧바로 야전군의 전속 명령을 내렸을 가능성도 있다.

다음 자료도 참조하라. Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai: *Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korean War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), 152-153. 위 학자들은 1990년대 초에 완전히 다른 자료를 참조했음에도 불구하고 한국전 발발 바로 전 날, 중국공산당의 군사적 초점이 어디에 맞춰져 있었는가에 대해서는 동일한 결론에 도달했다.

다. 저우언라이는 소련 공군으로 이 부대에 대한 엄호가 가능한가를 물었다.<sup>48)</sup> (강조 추가)

마오와 중국 공산당 지도부는 처음부터 인천상륙작전의 전략적 목적이 38선 돌파에 있다고 믿었다. 이 점을 주목해 봐야 한다. 인천 상륙작전의 가능성을 검토한 직후 저우언라이가 곧바로 “미군이 38선을 넘으면 중국군을 북한군으로 위장시켜 적과 교전하겠다”고 말한 이유가 바로 이것이었다.

1950년 7월 2일, 저우언라이는 38선이 중국의 참전 여부에 결정적 역할을 하게 될 것이라고 강조했다. 그로부터 3일 후인 7월 5일, 스탈린은 저우언라이의 메시지에 화답했다. 이 화답에서 이 내용이 다시 한 번 구체적으로 언급되었다.

**적이 38선을 넘을 경우** 북한 영토에서 자발적으로 전투를 벌이기 위해 9개 사단을 북한과 국경지역에 즉각 집결시킨 것은 아주 온당한 조치라고 본다.<sup>49)</sup> (강조 추가)

한편, 유엔은 회원국들에게 남한에 대한 지원 제공을 요청했다. 7월 8일, 트루먼은 한국에 파견된 유엔군을 지휘할 사령관으로 맥아더를 임명했다. 같은 날, 중국은 동북국경수비대(NEBDA, Northeast Border Defense Army)를 발족시켰다. 다만 작전의 총사령관 추위가 이번에는 동북국경수비대 총사령관이 되었다. 나중에 마오는 동북국경수비대 발족을 결정하게 된 상황에 대해 소련중앙위원회 대표단에게 이렇게 설명했다.

전쟁이 발발하고 나서 우리는 처음에 3개 군단을 이동시켰다가 나중에 2개 군단을 추가하여 총 5개 군단을 압록강을 따라 배치했다. 그

48) “Roshchin cable to Moscow, 2 July 1950,” quoted from Evgueni Bajanov: “Assessing the Politics of the Korean War, 1949-51,” *Cold War International History Project*(Hereafter CWIHP) *Bulletin* 67, Winter 1995; 88-89(With permission of the Woodrow Wilson Center).

49) Stalin to Roshchin, 5 July 1950, Collection: the Korean War, CWIHPVA.

**래서 적이 38선을 넘었을 때 우리 부대를 즉시 북한에 보낼 수 있었다. 만약 그에 대한 대비가 전혀 없었더라면 적이 아주 빠르게 진군해 왔었을 것이다.**<sup>50)</sup> (강조 추가)

7월 말 경에 북한 인민군의 주력군은 모두 한반도 남부에 몰려 있었다. 이에 중국의 군 고위급 인사들 사이에서는 맥아더 군의 상륙작전에 대한 우려가 더욱 깊어졌다. 압록강을 따라 배치되었던 동북국경수비대 제13군단장 등화(Deung Hua)는 다음과 같이 경고의 목소리를 높였다.

북한 인민군의 전선이 남부 깊숙한 지역으로 더욱 확대됨에 따라 이제 위험은 전보다 훨씬 더 가까이 다가왔다. 맥아더가 지휘하는 부대는 그들의 우세한 공군력과 해군력을 이용하여 한반도 중부의 동해안이나 서해안에서 상륙작전을 펼칠 가능성이 크다. ... 북한 인민군은 미국의 육해공 3군이 벌이는 상륙작전을 막아내기가 지극히 힘들 것이다. 공군과 해군력이 대단히 열세인데다 후방에 남아 있는 육군의 병력수도 너무 적기 때문이다.<sup>51)</sup>

한국전 발발 이후 “마오쩌둥은 발생 가능한 모든 상황을 상상했다. 그 중에는 최악의 상황, 다시 말해 북한 인민군이 남부 깊숙한 곳에서 전투를 벌이는 사이 후방 지역의 동서해안을 통해 상륙작전이 감행되는 경우까지 들어 있었음은 물론이다.” 그런데 마오와 중국 인민해방군 지도부는 왜 이것을 ‘최악의 상황’이라고 봤을까? 그것은 상륙작전이 성공할 경우 미군이 38선을 넘을 것이고 그럴 경우 중국은 전쟁에 가담할 수밖에 없었기 때문이었다. 8월 초, 한반도 남부 지역에서

50) Mao Zedong Conversation with Soviet Central Committee Delegation, 23 September 1956, in Pang Xianzhi and Li Jie (eds.), *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao*[*Mao Zedong and the Korean War*] (Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe[Chinese Archival and Documents Press], 2000), 4.

51) Quoted in Lu Jiandong, “Questions about Lei Yingfu’s Memoir on the Korean War,” *Dang de Wenxian*[*Journal of CCP Archival Documents*], 2(2001): 82.

북한 인민군과 맥아더 군의 교전이 '교착 상태'에 빠지면서 인천 상륙 및 38선 돌파 가능성에 대한 어두운 전망이 갑자기 커졌다. 상황이 새롭게 전개되자 마오쩌둥은 전쟁이 장기전으로 돌입할 수도 있으며, 미국이 이 전쟁을 확대시킬 공산이 매우 크다고 내다봤다. 마오는 8월 4일, 공산당 정치국 회의에서 "최악의 상황이 발생하여 미 제국주의자들이 승리를 거두게 되면 그들이 우리에게 오만을 부릴 것이고 우리를 위협하게 될 것이다. 우리는 북한을 돕지 않을 수 없다. 반드시 도와야 한다. 당장 준비에 박차를 가해야 한다"고 강조했다.<sup>52)</sup> 다음 날, 당 중앙군사위원회는 동북군구(Northeast Military Region) 사령관 가오 강(Gao Gang)에게 "동북국경수비대는 8월 말까지 전쟁에 투입될 준비를 완료해야 한다"고 명기된 전문을 발송했다.<sup>53)</sup>

8월 23일, 레이잉푸(Lei Yingfu)를 비롯한 인민해방군 합동참모본부의 다른 장교들은 "맥아더 군이 반드시 인천에 상륙할 것이며 상륙작전의 목적은 남쪽에 몰려 있는 북한 인민군을 궁지로 몰아넣은 다음 38선을 돌파한 후 도주하는 북한군을 섬멸시키려는 데 있다"고 결론을 내렸다. 저우언라이는 이 같은 결론에 동의하고 이 내용을 그날 밤 즉시 마오에게 보고했다.<sup>54)</sup> 한편, 마오의 책상에는 중국 정보원들로부터 올라온 보고서가 산더미처럼 쌓여 있었다. 이 보고서에는 하나같이 일본에 있는 미 해병 1사단이 인천 또는 그 인근 항구로 상륙하기 위해 준비를 하고 있다는 내용이 들어 있었다.<sup>55)</sup>

마오는 7월부터 9월 초까지 베이징을 방문한 북한 대표들에게 세 차례나 맥아더의 인천상륙작전 감행 가능성에 대해 경고했다. 마오는 스탈린에게 보내기 위해 작성했다가 결국 보내지 않기로 한 전문에다 이렇게 썼다.

52) Pang and Li Jie, *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao*[*Mao Zedong and the War of Resisting America and Aiding Korea*], 5 and 8; also Pang and Li: "Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao," in *Dang de Wenxian*(*Party Archival Documents*) 2000, No. 4; 39.

53) CCP Central Military Committee to Gao Gang, 5 August 1950, *ibid.*, 5.

54) *Zhou Enlai Nianpu* [*Zhou Enlai Chronicle*] (Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe[Chinese Archival and Documents Press]), 126. See also Lu Jiandong, "Questions about Lei Yingfu's memoir on the Korean War," 88.

55) Lu Jiandong, "Questions about Lei Yingfu's memoir on the Korean War," 82-83.



금년 5월 김일성 동지가 베이징을 방문했을 때, 우리는 그에게 (그가 무력 통일 계획을 추진할 때) 외국의 반동군이 북한을 침공할 가능성이 있는 만큼 신중한 주의를 기울일 필요가 있다는 뜻을 전했다. 그리고 남쪽 끝에서 전투를 벌이는 북한군의 퇴로를 차단하기 위해 적이 서울, 인천 지역에 상륙할 가능성이 있으니 여기에 대비해야 한다는 의견도 7월 중순과 7월 말 그리고 9월 초, 이렇게 세 번에 걸쳐 [우리의] 북한 동지들에게 전달했다. 이에 따라 우리는 인민군의 주력군을 보호하여 장기전에서 최종 승리를 거두게 하려면 북한 인민군이 적시에 북으로 후퇴할 준비를 충분히 해둬야 한다고 제안했다.<sup>56)</sup>

9월 15일, 7만 명 이상의 유엔군이 인천에 상륙했다. 5일 뒤, 저우언라이는 김 일성에게 전문을 보내서 38선 방어를 위한 강력한 조치를 촉구했다.

**우리가 분석하기로, 적의 전략적 목적은 한반도 남북의 수송로를 차단하고 38선으로 접근해 나가는 것이다. 북한 인민군은 38선이 밀리지 않도록 방어하는 데 최선을 다해야 한다. 38선 방어는 장기전에 임할 수 있는 토대가 될 것이다.**<sup>57)</sup> (강조 추가)

9월 29일 밤, 저우언라이는 맥아더가 이미 “38선 이북으로 진군할 것이라고” 발표했다고 마오에게 보고했다. 아울러 “북한에는 38선을 방어할 병력이 없고 상황은 대단히 위험스럽다. 적이 곧장 평양까지 밀고 들어 올 것으로 봐야 한다”고 조언했다.<sup>58)</sup>

---

56) Draft telegram from Mao Zedong to Stalin, 2 October 1950, in Pang Xianzhi and Li Jie, “Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao”[Mao Zedong and the Korean War], in *Dang de Wenxian(Party Archival Documents)*, No. 4, 2000; 39.

57) “Telegram, Zhou to Ni Zhiliang(Chinese ambassador to the DPRK), 20 September 1950,” Pang Xianzhi and Li Jie: *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao*(Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe, 2000), 8-9.

58) “Zhou’s Report to Mao on the military situation in Korea, 29 September 1950,” *ibid.*, 9.

10월 1일, 남한군이 38선을 돌파했다. 다음 날 이른 아침, 마오는 미군이 곧 38선을 넘을 것이라는 판단에 따라 스탈린에게 보낼 전문의 초안을 작성했다. 이 초안에서 마오는 자국 군대를 즉시 북한에 파견하겠다고 약속했다. 마오는 중국군을 38선 이북에 배치시켜 38선 이북 지역을 침범하는 적은 누구든 상대하게 할 것이라고 썼다.

현 상황에서 우리는 12개 사단을 남만주(South Manchuria) 지역에 파견하도록 결정했다. … 감히 38선 이북 지역을 침범하는 적은 그 누구든 상대할 수 있도록 하기 위해 … 북한 내 적당한 곳에 배치(만드시 38선을 따라 배치하는 것은 아님)하기 위함이다.<sup>59)</sup> (강조 추가)

마오는 이 글에서 중국군 부대를 즉시 배치시키겠다고 약속했지만, 중국의 한국전 참전에서 38선이 결정적 변수로 작용했음을 일관되게 강조했다.

그러나 이 전문은 발송되지 않았다. 이 초안을 작성하고 나서 마오는 오후에 당중앙위원회 서기국(Central Committee Secretariat) 간부들과 회의를 가졌다. 이 회의에서 참석자들은 대부분 중국군의 즉시 배치에 동의하지 않았다. 대신 미군이 아직 38선을 넘지 않았기 때문에 ‘신중해야 한다고 주장했다. 마오는 그 회의가 끝나자마자 로쉬친 대사를 만나 스탈린에게 다른 메시지를 전달했다. 로쉬친의 보고에 의하면 마오는 이렇게 얘기했다. “우리는 원래 적이 38선 너머로 진격할 경우 북한 동지들을 돕기 위해 몇 개의 사단급 자원 부대를 북한에 파견하려고 했다. 그러나 이 문제를 면밀히 검토해 본 결과 지금은 오히려 그런 조치가 매우 심각한 결과를 초래할 수 있다고 생각한다.”<sup>60)</sup> 그리고 그 한 가지 이유는

59) “Mao Zedong’s telegram to Stalin on the decision to send troops to Korea, 2 October, 1950,” in *Jianguoyilai Mao Zedong Wengao(Mao Zedong Papers since the Founding of the PRC)*, Vol. 1(Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe, 1987), 540.

60) “Ciphred Telegram No. 25199,” quoted from “Document 12: Ciphred telegram from Roshchin in Beijing to Filippov [Stalin], 3 October 1950, conveying 2 October 1950 message from Mao to Stalin,” *CWHIP Bulletin*, Issues 6/7, Winter 1995; 114(With permission of the Woodrow Wilson Center).

“우리 당 중앙위원회의 많은 동지들이 지금은 신중함을 보여야 할 상황으로 판단”하고 있기 때문이라고 말했다.<sup>61)</sup>

아울러 마오는 최종 결정에 이르기까지 당 지도부 내에서 더 많은 토의가 이루어질 것이라고 말했다.

우리는 당원 회의를 소집할 것이며 거기에 당 내 여러 기구의 주요 인사들이 참석할 것이다. **이 문제에 대한 최종 결정은 아직 내려지지 않았다.**<sup>62)</sup> (강조 추가)

마오가 10월 2일 로쉬친을 만난고서 몇 시간이 지난 이후, 저우언라이는 10월 3일 오전 1시에 중국 주재 인도 대사 파니카르(Panikkar)를 만나 중국의 한국전 참전에서 38선이 결정적 변수가 될 것이라는 내용의 긴급 메시지를 전달했다. 이 자리에서 저우언라이는 남한군이 38선을 넘을 경우라면 중국이 개입하지 않겠지만 “**남한군이 아니고 미군이 38선을 넘을 때는 중국이 반드시 전쟁에 참여할 것**”임을 특별히 강조했다.<sup>63)</sup> 저우언라이는 10월 1일에 이미 38선을 넘어선 남한군과 아직 넘지 않은 미군을 구분함으로써 당 지도부가 정한 참전의 전제조건을 재차 확인했다.

### III. 워싱턴: 위기 시 중국의 의도에 대한 미국의 평가

1950년 10월 3일, 미 국무부는 저우언라이의 메시지를 받았다. 국무부 극동국 중국실(Office of Chinese Affairs)에서 요약한 저우언라이의 메시지에서 주목이 되는 부분은 저우언라이가 남한군과 미군을 구별해서 보았다는 점이었다.

---

61) Ibid., 115.

62) Ibid., 115.

63) *Zhou Enlai Nianpu (1949-1976) (The Chronicle of Zhou Enlai, 1949-1976)*, Vol. 1; (Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe, 1997), 83.

**남한군과 유엔군을 각각 다른 범주에 두고 있는데, 이런 구분의  
목적은 우리에게 좋은 것일까 나쁜 것일까?<sup>64)</sup> (강조 추가)**

중국실에서 뜨거운 논쟁이 일어났다. 일부 관리들은 저우언라이의 그 같은 경도가 “단순한 으름장만은 아니라고” 믿었다. 이들은 중국과 소련이 한국에서 유엔군과 충돌 위협을 감수하고 있다면 이는 이 두 나라가 3차 대전의 위협까지도 감수할 준비가 되어 있다는 의미라고 생각했다. 이들의 견해는 NSC 68의 배경이 되었던 가상적 상황을 다시금 분명히 떠올리게 했다. 이는 또한 소련이 서방을 상대로 한 세계대전의 신호탄 격으로 한국전쟁을 일으킨 것이라는 트루먼 행정부의 일반적 인식을 반영한 것이었다. 그들은 “이런 상황에서 우리가 한국전으로부터 발을 빼든 혹은 중국의 위협에 굴복하든 위협을 피할 수는 없다. 어떤 선택을 하더라도 이 상황에 따른 본래적 위협이 오히려 커질 뿐 결코 줄어들지는 않을 것이다”라고 결론지었다.<sup>65)</sup>

하지만 일부 중국 담당 다른 관리들은 저우언라이가 단지 ‘허세’를 부리고 있을 뿐이라고 주장했다. 이들은 NSC 68의 결론을 강하게 지지하는 한편, 중국이 감히 전쟁에 개입하는 일은 없을 것이라고 믿었다. 이들은 전쟁에서 미군이 위력을 드러내면 크렘린이 계획을 단념하게 될 것이라고 확신했다. 소련이 개입하지 않는데 중국이 어떻게 홀로 미군과 맞서기 위해 군대를 보낼 수 있겠냐는 것이었다. 파니카르와 관련해서도 이들은 중국에 관한 그의 이전 보고서들이 항상 “극도로 편향적이고 그릇된 내용으로 가득 차 있었다”면서 중국이 왜 그를 메신저로 선택했는지가 설명된다고 단언했다. 파니카르를 잘 알고 있던 전 상하이 주재 총영사 맥카나기(Walter P. McConaughy)는 파니카르가 편견을 가진 인물임을 특히 강조했다. 그는 중국 공산당의 국가재건 및 외교정책에 대한 본질을 파니카르가

64) “Office Memorandum: Chou En-lai Demarche re Korea,” 3 October 1950, Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

65) Clubb to Merchant, “Chinese Communist Threat of Intervention in Korea,” 4 October 1950, Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

어떻게 판단하고 있는지를 보면 그 점이 생생하게 드러난다고 했다. 그는 중국 공산당 정권을 일러 ‘인민들이 환호하는 진정한 개혁’을 이룬 사실상의 ‘연합정부’라고 했다거나 중국 공산당 정권이 ‘외부 세력의 통제를 받지 않기 때문에’ ‘독립적인 판단을 할 것’으로 기대된다고도 했다는 파니카르의 말들을 인용하면서 그가 전하는 저우언라이의 메시지를 믿어서는 안 된다고 충고했다. 맥카나기는 미국 측에서 파니카르를 ‘주요 정보 제공원’으로 삼는 것은 ‘불행’이라고 통탄하면서 “영국 외교관을 비롯한 베이징 주재 유럽 국가 외교관들과 같은 좀 더 신뢰할 수 있는 경로를 통해 보다 많은 양질의 정보를 얻을 수 있도록 노력해야 한다”고 강조했다. 맥카나기의 말을 한 마디로 요약하자면, “아무리 생각해 봐도 파니카르의 말을 끝이곧대로 믿어서는 안 된다”는 것이었다. 파니카르가 국내외적으로 ‘중속적’ 상황에 처해 있는 중국 공산당 정권의 본질조차 파악하지 못하는 인물이라면 그가 전하는 메시지를 미국이 신뢰하기란 어려운 노릇이었다. 맥카나기는 “저우언라이가 보낸 메시지 내용의 실현 가능성 여부를 확인해 보지도 않은 채” 중국의 경고(38선에 대한)는 “파니카르가 쓸 데 없이 불안을 조장하는 것”이라며 묵살해버렸다.<sup>66)</sup>

트루먼 행정부 내 대다수는 맥카나기의 분석에 동의하면서 주중 인도 대사가 진실을 말하지 않았으며 사실상 저우언라이가 ‘허세’를 부리고 있다고 믿었다. 에치슨도 이에 동의했다. 그는 비망록에서 당시를 이렇게 회고했다.

… 10월 3일 이른 아침, 저우언라이는 파니카르를 외무부로 불러서 만약 미군이 38선을 넘으면 중국이 전쟁에 개입하게 될 것이라고 알려줬다. 같은 날, 안드레이 비신스키(Andrei Vishinsky)는 휴전과 외국군 철수 그리고 국민투표가 실시될 때까지 한국에 연합정부를 세우는 문제 등을 유엔에 요청했다. 이 점으로 볼 때 북한 정권을 구하기 위한 중국과 소련 간의 합동 노력이 진행되고 있다는 것은 분명했다. 저우언라이

66) “Memorandum for Mr. Jessup and Mr. Rusk from Walter P. Mc Conaughy, on Credibility of K. M. Panikkar, Indian Ambassador to Communist China, Oct. 12, 1950,” Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

의 말은 목살되어서는 안 되는 경고이기는 했지만 그렇다고 중국 당국의 공식적인 입장 표명이라고 볼 수도 없었다.<sup>67)</sup>

유엔결의에 관한 중요한 투표가 10월 4일로 예정되어 있었기 때문에 트루먼은 저우언라이를 이와 연계시켜 생각했다. 즉, 소련이 북한을 구출하기 위한 ‘필사적 노력’의 일환으로 유엔에 ‘공갈’을 치는 것이라고 확신했다.<sup>68)</sup> CIA에서는 “중국이 실제로 북한을 돕고자 하는 의도였다면 전쟁 초기에 흐름을 바꿨어야 했는데 이제는 시기가 너무 늦었다”는 의견을 내놨다. 미국 관리들은 중국의 군사력이 너무 취약한데다 (해군 및 공군 병력 뿐 아니라 제대로 된 화기를 갖춘 육군 병력도 부족하다) 군사력이 분산되어 있기 때문에(중국 남부와 서남부 지역에서는 여전히 국민당 잔류군이 주도권을 쥐고서 공산군에 저항하고 있다) 어떤 경우든 한국에서 자살행위를 벌일 수는 없을 것이라고 주장했다. 이에 따라 트루먼과 그의 보좌관들은 “논리적으로 봤을 때, 중국 역시 소련과 마찬가지로 공공연히 북한의 일에 개입하지는 않을 것”이라고 결론을 내렸다. 10월 말 경, 중국의 개입 징후가 명확해진 이후에도 트루먼 행정부는 중국이 “소련의 요구에 따라 행동하면서 ‘대리전’ 실험을 계속하고 있다”고 여전히 믿고 있었다.<sup>69)</sup>

#### IV. 베이징: 최종 참전 결정

1950년 10월 5일, 중국 정보보고서들은 미군이 38선 돌파 준비를 하고 있다고 지적했다. 이에 당 지도부에서는 참전해야만 한다는 데 신속한 합의를 이루었다. 이를 뒤, 맥아더 군대가 북한으로 공격해오자 마오는 북한에 파병키로 한 중국의 최종 결정을 김일성과 스탈린에게 공식적으로 통보했다. 10월 7일, 맥아더 군은 38선을 넘었다. 10월 8일, 마오는 유엔군의 진격을 저지시키라는 지시와 함께 중국인민지원군(CPVA, Chinese People's Volunteer Army)을 발족시켰다.<sup>70)</sup> 가장 번민이

67) Dean G. Acheson, *The Korean War*(New York: W.W. Norton, 1969), 55.

68) Harry S. Truman: *Memoirs, Years of Trial and Hope*(Garden City, NY: Doubleday, 1956), 362.

69) Ibid.

켰던 그 순간, 마오는 어느 사적인 대화에서 그가 어려운 결정을 내려야 하는 이유에 대해서 이렇게 설명했다.

미국은 지금 우리 몸에 세 개의 칼을 꽂아 넣으려 하고 있다. 하나는 한국에서 우리의 머리를 향해, 다른 하나는 대만에서 우리의 허리를 향해, 그리고 마지막으로 베트남에서 우리의 발을 향해 찌르려 하고 있다. 국제 정세에 어떤 변화가 생겨야 할 경우, 미국은 이 세 방향 모두에서 우리를 공격할 것이다. 그러면 우리는 대단히 위험스런 상황에 놓이게 된다. 지금 우리가 한국에서 이 공세를 단호히 물리칠 수 있게 된다면 향후 전방위적으로 펼쳐질 수 없이 많은 공격에서 벗어날 수 있게 될 것이다.<sup>71)</sup>

인민지원군 사령관을 맡았던 팡더화이(Peng Dehuai)는 1955년 2월 자신의 측근들과 사적인 대화에서 “미군이 38선을 넘자마자 참전 명령이 내려질 것을 알고 있었다”고 회고했다.<sup>72)</sup>

마오쩌둥은 1956년 소련중앙위원회 대표단과의 회담에서 중국의 참전을 결정하는 핵심 사항은 “미군의 38선 돌파 여부”였다고 명확히 밝혔다.

**미군이 개입한다 하더라도 38선을 넘지만 않는다면 우리는 개입하려 하지 않았다. 하지만 그들이 38선을 넘는다면 우리는 전쟁에 참여하려 했다. 우리는 우리 군을 한국에 보내려 했다.<sup>73)</sup> (강조 추가)**

---

70) Mao Zedong, “Order of Establishing the Chinese People’s Volunteer Army,” 8 October 1950, *Selected Works of Mao Zedong*, Vol. 6(Beijing: Renmin Chubanshe[People’s Press], 1999), 100.

71) Mao Zedong’s conversation with Wang Jifan and Zhou Shizhou[Mao’s close relatives and confidants], 27 October 1950, in Wang Yuqing (ed.), *Wang Jian Papers*(Beijing: Wenshi Ziliao Chubanshe[Literary Materials Press], 2002), 304.

72) Peng Dehuai Conversation with Aides, 11 February 1955, in Pang Xianzhi and Li Jie, *Mao Zedong yu Kangmei Yuanchao*, 11.

73) Mao Zedong Conversation with Soviet Central Committee Delegation, 23 September 1956, *ibid.*, 7-8.

중국 공산당 지도부가 참전을 결정하는 과정에서 중국과 북한의 국경이 아닌 38선을 핵심 사항으로 여겼다는 것은 대단히 중요하다. 한국전이 시작된 이후 중국이 계속해서 38선에 관심의 초점을 둔 것은 중국 특유의 ‘프롤레타리아 국제주의(proletarian internationalism)’ 혹은 ‘혁명적 국제주의(revolutionary internationalism)’와 밀접하게 연관되어 있었다.<sup>74)</sup> 중국 공산당에서는 국제주의가 민족주의 또는 애국주의와 상호 배타적인 것이 아니라 상호 보완적인 것이라고 생각했다. 그래서 중국은 민족적 독립과 국제주의 사이에서 아슬아슬한 균형을 유지하고 있었다. 그런데 맥아더 군이 38선을 넘어서자 이 균형이 붕괴되게 될 임계점에 다다른 것으로 생각했다. 중국은 바로 그 시점에서 참진키로 최종 결정을 내린 것이다.

1960년, 알렌 화이트링(Allen S. Whiting)은 최초로 38선의 중요성을 강조하는 내용의 논문을 발표했다. 그는 이 논문에서 맥아더 군대가 북으로 진격하지 않았더라면 한국에서 미국과 중국이 대치하는 일은 없었을 것이라고 주장하면서 1950년 8월에서 10월 사이에 양측 간에 소통이 원활하지 못했거나 각자가 내보인 의도와 대응의 진의를 상대에게 정확히 전달하지 못했던 점이 양국 간의 전쟁을 촉발시킨 기폭제 역할을 했다고 분석했다. 이어서 그는 상대가 작동시키고 있는 준거틀 안에 자신을 투영시키는 데 있어 각자가 어려움을 갖고 있었다는 점이 서로의 원활한 소통을 방해한 한 가지 원인이라고 결론지었다.<sup>75)</sup>

1991년 냉전 종식 이후, 널리 받아들여지고 있던 미국 문헌에 따른 한 주장은 마오가 아시아 공산혁명의 중심을 중국으로 돌려놓으려는 야심 때문에 한국전쟁이 발발하자 참전을 신속히 결정했으며 그 결정은 미군이 38선을 넘기 훨씬 전인 맥아더의 상륙보다도 앞 선 시점에 이루어졌다는 것이었다. 특히 10월 2일, 당 지도부가 참전을 결정한 직후인 10월 3일에 저우언라이가 경고의 메시지를 보낸

74) Simei Qing, *From Allies to Enemies*, chapter 5: “Two Sides of One Coin: The CCP’s Policies toward the Soviet Union and the United States.”

75) Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*(Stanford, CA: Stanford University Press, 1960), 168-171.



것으로 알려져 있었다. 그리고 이 경고 메시지는 미군이 38선을 넘지 않았음에도 중국이 북한에 군대를 보내려 했던 것으로 해석되었다.<sup>76)</sup> 그러나 비밀 해제된 러시아와 중국 및 미국의 문헌들을 통해 화이팅이 쓴 38선에 관한 논문의 타당성이 입증되었다.

베트남 전쟁이 최고조에 이르렀을 무렵, 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)는 CIA 한 고위 인사와 한국전에서 미중대결에 관한 대화를 나눴다. 그는 그 대화 내용을 다음과 같이 기록했다.

1950년에 중국의 의도를 파악하기 위해 군이 고도의 정보 분석까지 해 볼 필요는 없었다. 중국에 적의를 품을 가능성이 있는 군대가 압록강으로 접근하는 것에 대해 중국의 어느 정부도 호의를 보이지 않았다는 것은 지도를 보고 중국 역사를 한 번 죽 훑어보기만 해도 능히 알 수 있는 일이다.<sup>77)</sup>

모겐소의 분석이 적중했음은 나중에 역사를 통해 밝혀졌다. 1890년대 이래로 중국은 두 번에 걸쳐 일본의 침략을 받았다. 두 번 모두 한반도를 통해서였다. 그리고 아편전쟁 이래로 이제껏 외세의 침범과 외세의 지배를 받았던 아픈 역사적 기억이 중국 국민들의 의식 속에 깊이 아로새겨져 있었다. 이 과정에서 중국의 독립과 자유를 지키기 위한 국민적 열정과 애국적 투지가 만들어졌다. 중국 공산당이 민족주의와 국제주의를 독특하게 해석하고 있는 것도 이 같은 상황과 결부되어 있었다. 중국이 한국전쟁 발발 이후 계속해서 38선에 관심의 초점을 둔 것도 여기에 기인한 것이었음은 물론이다.

---

76) See Chen Jian, *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*(New York: Columbia University Press, 1994).

77) Hans J. Morgenthau, "Ideology and National Interest," *U.S. Policy in the Far East: Ideology, Religion and Superstition*(New York: Council on Religion and International Affairs, 1968), 31.

## V. 회고

위기의 시대에 상대국의 의도를 평가하는 것은 더할 나위 없이 중요하다. 이 점은 한국에서 벌어진 미국과 중국의 군사적 대치에서 명확히 드러난다. 한국전쟁 발발 이전까지 미국과 중국은 모두 어느 전쟁에서든 상대를 적으로 마주하려는 의도가 전혀 없었다. 트루먼 행정부의 주요 관심은 오직 소련이었다. 트루먼과 애치슨과 마셜은 중국과 갈등을 원치 않았다. 그것은 중국과 소련의 동맹관계를 더욱 밀착시킬 뿐이라고 봤기 때문이었다. 한편 중국 지도부의 최대 관심은 통일을 이루기 위해 대만과 벌여야 할 교전 문제였다. 따라서 마오쩌둥과 저우언라이 역시 미국과 갈등은 마지막 순간에 미국으로 하여금 장제스 정권 편에 서도록 만들어 놓을 뿐이라고 생각했다. 그런 이유로 양국은 한반도의 위기가 시작된 이후 서로 직접적인 마찰을 피하기 위해 노력했다. 미국은 맥아더 군을 38선 이북으로 진격시키고자 했을 때 중국군 개입 여부를 가장 중요하게 생각했다. 중국도 미군의 북한 영토 침범 여부를 절대적인 기준으로 삼으면서 참전 결정을 미루고 있었다. 결국 한국에서 서로가 원치 않았던 군사적 대결을 벌이도록 부추겨진 데는 상대국의 의도에 대한 오판이 가장 크게 작용했다고 할 수 있다. 여기서 ‘오판(misjudgement)’이란 로버트 저비스(Robert Jervis)가 규정한 것처럼, “부정확한 추론, 결과에 대한 계산착오 그리고 서로의 정책에 대해 상대가 어떤 반응을 보일 것인가를 두고 각자가 내린 그릇된 판단” 등이 포함된 개념이다. 한마디로 “상대국의 의도에 대한 정확한 판단과 부정확한 판단이 혼재된 것”을 의미한다.<sup>78)</sup>

위기 상황에서 상대국의 의도를 오판했던 것은 단순히 정보가 부족했거나 혹은 정보를 잘못 해석한 데서 비롯된 것이 아니다. 그보다는 오히려 평화 시에 상대에 대해 근본적으로 잘못된 이미지를 갖고 있었던 데에 따른 결과로서 그런 오판을 하는 경우가 대부분이라는 점이 보다 중요하다. 알렉산더 조지(Alexander George)는 이런 관점에서 중요한 측면들을 통찰해 온 인물이다. 그는 안보 관리

78) Robert Jervis, “War and Misperception,” *The Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4(Spring 1988): 675-700. For a more comprehensive discussion of this important issue, see Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).

부문에서 나타나는 중대한 오류가 국제외교상의 '근본적 귀인오류(fundamental attribution error)'에 해당하며 이는 이념적 관점에 근거하여 상대의 이미지를 만들어 내는 데서 비롯된 것이라고 말하면서 자신의 주장을 다음과 같이 자세히 설명했다.

현대 귀인이론(attribution theory)이 일깨워 주듯이, 객관적이고 과학적인 판단을 하려고 애쓰는 사람은 아무리 최상의 여건일지라도 행위자의 성격과 행동을 판단하는 데 있어 다양한 귀인오류를 범하기 쉽다. ... 이념적 색채로 덧씌워낸 적의 이미지는 이런 종류의 편견을 가속화시키고 또 그 편견을 거들기 위한 온갖 노력을 기울이게 만들 수 있다. 적에 대한 '부정적(bad faith)' 이미지가 만들어져 있으면 정책 기획자들은 정보를 왜곡시켜 처리할 수도 있다. 좀 더 자세히 말하자면, 그런 이미지를 다루는 정책 기획자는 인지적 모순을 회피할 수 있게 해주는 기제(cognitive dissonance reduction mechanisms)에 너무도 쉽게 의존하는 경향이 있다. 이는 자신이 주장하는 부정적 이미지와는 논리적으로 상충되는 적의 '모순된' 행위를 무시하거나 얼버무리기 위함이다.<sup>79)</sup>

한반도에서 벌어진 미국과 중국의 간 군사적 충돌은 양국 외교에서 찾아볼 수 있는 이 같은 '근본적 귀인오류'의 단적인 사례이다. 평화 시에 이념적 색채를 덧씌워 만들어낸 적의 이미지 때문에 위기의 시기가 닥쳤을 때 적의 정보를 분석하는 데 있어 치명적인 실수를 범했고 적의 의도를 오판하기에 이르렀다.

갑작스레 발발한 한국전쟁은 미중 간의 비극적 군사적 대결이 현실화 될 수 있는 환경을 만들었다. 대 중국 경제 전략과 대만에 대한 군사 전략 변경을 지지했던 국무부의 많은 중국 담당 관리들은 중국의 참전과 함께 매카시즘의 불행한 표적이 되어 버렸다. 그들은 중국 대외정책의 추동력으로 작용한 민족주의의 위력을 과소평가한데다 당시 중국이 이른바 '국제주의'를 매우 독특하게 해석했기 때문에 그들의 최신 분석 패러다임으로도 한반도 위기 시에 중국의 의도를 정확

79) Alexander L. George, "Ideology and International Relations: A Conceptual Analysis," *The Jerusalem Journal of International Relations*, 9, no. 1(1987): 6-7.

히 짚어낼 수가 없었다. 미 국무부와 트루먼 대통령은 처음부터 줄곧 중국이 상당히 이념적이고 소련에 대한 의리가 강한 것이 아닌가라는 의구심을 품고 있었다. 하지만 그 강도가 예상을 훨씬 뛰어 넘는 수준이라는 것은 미국의 대다수 인사들도 중국이 참전하고 나서야 비로소 확신을 갖게 되었다.

동아시아를 담당했던 전 정보국 고위 관리 로버트 슈팅어(Robert L. Suettinger)는 “적어도 1950년대에는 공산권 내에서 이념적 연대의 중요성이 크지 않았는데 미국이 초기에 대 중국 정책을 수립하면서 이것을 지나치게 강조했던 것이 커다란 결점이었다고 강조했다.<sup>80)</sup>

한국전쟁이 끝난 이후 1950년대에는 이런 관점에서 중국 대외정책의 의도를 이념적으로 보다 엄격하고 엄밀하게 해석했다. 그러나 이 또한 대 중국 및 동남아 정책에서 역효과를 키웠다. 1956년, 텔레스 국무장관은 ‘주변 국가를 이용하여 중국을 군사적으로 봉쇄하는(peripheral military containment)’ 새로운 공세 전략을 제안했다. 그러자 안보상 미국의 군사력을 필요로 하는 대만과 한국 및 동남아시아 서태평양 지역에서 미국의 ‘중요한 안보 관심 지역’으로 간주되게 되었다. 이후 정책입안자들과 주류 대중들은 중국 대외정책의 의도를 평가하는 데 더욱 어려움을 겪게 되었다. 그 결과 1960년대에 베트남에서 미국과 중국이 간접적으로 대치하는 상황을 만들었다.<sup>81)</sup>

1965년 존슨 행정부가 베트남전을 확대시키기로 결정했을 때, 모겐소는 미국의 현 정책이 중국과 직접적인 군사 대결에 이르는 상황을 만들 것이라고 하면서 아직 충돌이 일어나지 않고 있는 것은 중국의 선의 때문이 아니라 그들이 갖고 있는 취약성 때문이라고 주장했다. 이어서 그는 역사가 우리에게 일시적으로 숨 돌릴 틈을 허락한 만큼 우리에게 그럴 마음이 있다면 이 기회를 이용해 중국에 대한 정책을 근본적으로 바꿀 수 있다고 했다. 그리고 정책이 어떻게 바뀌어야

80) Quoted in Douglas Jehl, “Secret Papers About China are Released by the C.I.A.,” *New York Times*, 19 October 2004. See also, Robert L. Suettinger, “Introduction to Selected China NIEs, 1948-1976,” National Intelligence Council, <http://www.odci.gov/nic/foiachinaintroeng.html>.

81) James I. Matray, “Beijing and the Paper Tiger: The Impact of the Korean War on Sino-American Relations,” *International Journal of Korean Studies*, 15, no. 1(Spring/Summer 2011): 155-186.

하느냐고 묻는다면 1950년 1월에 있었던 애치슨 국무장관의 내셔널프레스클럽 연설을 거론하겠노라고 강조했다.

이 연설에서 애치슨은 미국의 방어선이 일본열도에서 필리핀군도로 이어져 있으며 아시아의 주 대륙은 방어선 밖에 있다고 설명했다. 내 생각에 이것은 정치적으로 아주 좋은 정책이다. 뿐만 아니라 맥아더와 아이젠하워와 리지웨이 장군의 증언에 따르면 군사적으로도 좋은 정책이다.

**이 세 사람은 아시아 주 대륙에 대한 군사적 봉쇄에 대해 우리에게 경고해왔다. 그것이 조만간 중국과 직접 충돌을 야기할 것이라고 말이다.<sup>82)</sup> (강조 추가)**

트루먼 행정부가 ‘도서방위전략’이라는 새로운 군사안보 전략을 수립한 이후부터 한반도 위기 시 38선을 넘어 북진을 결정하는 과정까지를 회고해 볼 때, 트루먼 행정부는 지속적으로 성찰하고 학문적으로 심층적인 논의와 토론이 요구되는 역사적 교훈을 중요한 유산으로 남겨 놓았다고 할 수 있다.

---

82) Hans Morgenthau: "Ideology and the National Interest," *U.S. Policy in the Far East: Ideology, Religion and Superstition*, 35.

## 참고 문헌

- Acheson, Dean G. 1950. "Crisis in Asia: An Examination of United States Policy." *U.S. Department of State Bulletin* 22, no. 550.
- Acheson, Dean G. 1969. *The Korean War*. New York: W.W.Norton.
- Bajanov, Evgueni. 1995. "The Origins of the Korean War: An Interpretation from the Soviet Archives." *The Korean War: An Assessment of the Historical Record* 24-25 July 1995. Georgetown University. Washington, D.C.
- Chen, Jian. 1994. *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*. New York: Columbia University Press.
- Cummings, Bruce. 1990. *The Origins of Korean War, Vol. 2: Roaring of the Cataract, 1947-1950*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Foot, Rosemary. 1985. *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- George, Alexander L. 1987. "Ideology and International Relations: A Conceptual Analysis." *The Jerusalem Journal of International Relations* 9. no. 1.
- Gongcharov, Sergei, John W. Lewis and Xue Litai. 1993. *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War*. Stanford: Stanford University Press.
- Hogan, Michael J. 1998. *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*. New York: Cambridge University Press.
- Jehl, Douglas. 2004. "Secret Papers About China are Released by the C.I.A." *New York Times*. 19 October 2004.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. "War and Misperception." *The Journal of interdisciplinary History* 18, no. 4
- Lu, Jiandong. 2001. "Questions about Lei Yingfu's Memoir on the Korean War." *Dang de Wenxian(Journal of Chinese Communist Party Archival Documents)* 2.

- Mao, Zedong. 1999. *Selected Works of Mao Zedong* Vol. 6. Beijing: Renmin Chubanshe(People's Press).
- Matray, James I. 2011. "Beijing and the Paper Tiger: The Impact of the Korean War on Sino-American Relations." *International Journal of Korean Studies* 15. no. 1.
- Morgenthau, Hans J. 1968. "Ideology and National Interest." *U.S. Policy in the Far East: Ideology, Religion and Superstition*. New York: Council on Religion and International Affairs.
- Pang and Li Jei. 2000. "Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao." *Dang de Wenxian*(*Journal of Chinese Communist Party Archival Documents*) 4, 11.
- Qing, Simci. 2007. *From Allies to Enemies: Visions of Modernity, Identity, and U.S.-China Diplomacy, 1945-1960*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shen, Zhihua. 1996. "The Decision-Making Process in China's Decision to Enter the War." *Dangshi Yanjiu Ziliao*(*Research Journal of Party History*) 1.
- \_\_\_\_\_. 2003. *The Korean War: Declassified Russian Archival Documents on the Korean War*. Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Sidalin yu Chaoxian Zhanzheng*(*Mao Zedong, Stalin and the Korean War*). Guangdong: Guangdong Renmin Chubanshe(Guangdong People's Press).
- \_\_\_\_\_. 2007. "Stalin, Mao Zedong and Reconsideration of the Korean War – the Most Recent Evidence from the Russian Archives." *Shixuejikan* no. 5.
- Tong, Xiaopeng. 1996. *Fengyu Sishinian*(*Forty Years of Wind and Rains*). Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe. Vol. 2.
- Truman, Harry S. 1956. *Memoirs: Tears of Trial and Hope*. Garden City, NY: Doubleday.
- U.S. Department of State. 1950. *Foreign Relations of the United States*. Vol. 7. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1976. *Korea*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Wang, Yuqing. 2002. *Wang Jing Papers*. Beijing: Renmin Chunbanshe(People' Press).
- Whiting, Allen S. 1960. *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*. Stanfod, CA: Stanfod University Press.

- Zhou, Enlai. 1993. *Selected Papers of Zhou Enlai on Economy*. Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe.
- Zhou Enlai Nianpu (1949-1976). The Chronicle of Zhou Enlai, 1949-1976*. Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe.
- Acheson speech, 27 September 1949, Acheson papers. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum.
- Acheson to Louis Johnson. 28 April 1950. Acheson papers. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum.
- Andrei E. Vyshinsky to Terenti F. Shtykov. 17 April 1949. Cold War International Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- Cabinet Meeting notes. 28 February 1950. Papers of Dean G. Acheson. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum. Independence. MO.
- China Communist Party Central Military Committee to Gao Gang. 5 August 1950. *Dang de Wenxian (Journal of Chinese Communist Party Archival Documents)* 5.
- “CIA report re the effect of the Soviet possession of atomic bombs on the security of the United States,” 16 January 1950, Military Liaison Commission to the Defense Department, 24 January 1950, ORE series, Records of the U.S. Central Intelligence Agency, Record Group 263. National Archives.
- Clubb to Merchant. “Chinese Communist Threat of Intervention in Korea.” 4 October 1950. Lot file. Office of Chinese Affairs. National Archives.
- Conversation between Mao Zedong and Stalin. 16 December 1949. Collection: Sino-Soviet Relations. Cold War International History Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- Dean Rusk to Acheson. 20 April 1950. Acheson papers. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum.
- George F. Kennan to Dean G. Acheson. 3 February 1950. Records of the Policy Planning Staff. Country and Area files. box 15. Record Group 59. National Archives.



- John Foster Dulles to Acheson. 19 May 1950. Office of Chinese Affairs. Lot file. 1950. Record Group 59. National Archives.
- Kennan to the Secretary of State. 8 August 1950. *Foreign Relations of the United States, 1950*. Vol. 1: *National Security Affairs; Foreign Economic Policy* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977). 361; Kennan to Acheson. 21 August 1950. Acheson Papers. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum.
- Mao Zedong Conversation with Soviet Central Committee Delegation. 23 September 1956. in Pang Xianzhi and Li Jie (eds.). *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao* (*Mao Zedong and the Korean War*. Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe (Chinese Archival and Documents Press).
- "Mao Zedong's telegram to Stalin on the decision to send troops to Korea, 2 October 1950." in *Jianguoyilai Mao Zedong Wengao* (*Mao Zedong Papers since the Founding of the PRC*). Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe.
- "Memorandum for Mr. Jessup and Mr. Rusk from Walter P. McCaughy, on Credibility of K. M. Panikkar, Indian Ambassador to Communist China, Oct. 12, 1950." Lot file. Office of Chinese Affairs. National Archives.
- "Memorandum of Conversation re French Position in Indo-China." 6 March 1950. Acheson Papers. box 65. Harry S. Truman Presidential Library and Museum.
- "Memo re Indo-China situation." Office of Chinese Affairs. 1950. box 7. Record Group 59. National Archives.
- Notes on Conversation. 5 March 1949. Collection: Sino-Soviet Relations. Cold War International History Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- N. V. Roshchin to Stalin. 13 May 1950. Collection: The Korean War. Cold War International History Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- O. Edmund Clubb to Livingston T. Merchant. "Chinese Communist Threat of Intervention

- in Korea.” 4 October 1950. Office of Chinese Affairs. 1950. box 53. RG59. National Archives.
- “Office Memorandum: Chou En-lai Demarche re Korea.” 3 October 1950. Lotfile. Office of Chinese Affairs. National Archives.
- Office of Chinese Affairs. 1950. Records of the U.S. Department of State, Record Group 59. National Archives. College Park, MD.
- Paul H. Nitze to Acheson. 28 February 1950. PPS records. Subject files. box 6. NA.
- Politburo to Shtykov. 24 September 1949. Collection: Sino-Soviet Relations. Cold War International History Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- P. Yudin Summary of Meeting with Mao Zedong. 20 April 1956. Collection: The Korean War. Cold War International History Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- “Roshchin cable to Moscow. 2 July 1950.” quoted from Evgueni Bajanov: “Assessing the Politics of the Korean War. 1949-51.” *Cold War International History Project Bulletin* 6/7. Winter 1995.
- Shtykov report to Joseph Stalin. 2 May 1949. and Marshal Aleksandr Vasilevsky and Ambassador Shtykov to Stalin on 20 April 1949. Cold War International Project Virtual Archives. Woodrow Wilson Center. Washington D.C.
- Stalin to Roshchin. 5 July 1950. Collection: the Korean War. Cold War International History Project Virtual Archives.
- “Statement by the President.” 5 January 1950. U.S. Department of State *Bulletin* 22. no. 550.
- “Summary of Discussion on China Trade Control.” 10 April 1950. Office of Chinese Affairs. box 20. Record Group 59. National Archives.
- U.S. Department of State. “United States Policy with Respect to Formosa.” 5 January 1950.

## The U.S.-China Confrontation in Korea: Assessment of Intentions in Time of Crisis<sup>\*</sup>

Simei Qing<sup>\*\*</sup>

Before the outbreak of the Korean War, neither Washington nor Beijing intended to engage in a war with the other. By the end of 1950, China and the United States were at war in Korea. In a time of crisis, how did both sides assess each other's intentions? What historical lessons can we draw from the U.S.-China military confrontation in the Korean crisis? In an attempt to answer these questions, this essay will examine the shift in the Truman administration's military strategy from the adoption of the "defensive perimeter" to the decision to cross the 38th parallel in Korea. Doing so will provide important insights on the legacy of President Harry S. Truman in Northeast Asia.

### I. Washington: from the Strategy of "Defensive Perimeter" to the Decision to cross the 38<sup>th</sup> Parallel in the Korean War

By the end of 1949, the Truman administration had formulated a grand China strategy, which included two major parts. First, Washington would establish a limited economic relationship with Beijing to drive a wedge between China and the Soviet Union. Second, the Truman administration would not engage in Beijing's anticipated military campaign

---

\* This article first appeared in *The Legacy of Harry S. Truman in Northeast Asia*, edited by James I. Matray (Kirksville, MO: Truman State University Press, 2012).

\*\* Michigan State University

to occupy Taiwan, which, according to an intelligence report of the Central Intelligence Agency(CIA) at the time, was to happen in the summer of 1950. Moreover, the two parts of this grand China strategy - the economic part and the Taiwan part - were interconnected in internal deliberations within the State Department. As Secretary of State Dean G. Acheson argued, only after deflecting the “anger, wrath and hatred” of the Chinese people from the United States to the Soviet Union on issues of territorial integrity and national independence could the United States ever have a chance of using trade as a weapon to split the Sino-Soviet alliance in the long run.<sup>1)</sup>

Accordingly, on 5 January 1950, President Truman issued a public statement on Taiwan’s legal status recognizing it as part of China, and implied that in Beijing’s upcoming Taiwan military campaign, his administration would not send troops to rescue the Guomindang government on the Island.<sup>2)</sup> A week later, on 12 January, in his public speech at the National Press Club, Secretary of State Acheson further articulated the new Taiwan policy, and introduced the new military strategy of “defensive perimeter” in the western Pacific.

Acheson claimed that the Soviet Union had “imperialist ambitions over China’s Mongolia, Manchuria, and Xinjiang,” trying to separate them from China:

This process is complete in outer Mongolia. It is nearly complete in Manchuria and I am sure that in Inner Mongolia and in Sinkiang, there are very happy reports coming from Soviet agents to Moscow. ... What does that mean for us? It means something very, very significant. It means that nothing that we do and nothing that we say must be allowed to obscure the reality of this fact. All the efforts of propaganda will not be able to obscure it. The

- 
- 1) Simei Qing, *From Allies to Enemies: Visions of Modernity, Identity, and U.S.-China Diplomacy, 1945-1960* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007), 95-112.
  - 2) “Statement by the President,” 5 January 1950, U.S. Department of State *Bulletin* [hereafter *DSB*] 22, no. 550 (January 16, 1950), 79. See also, U.S. Department of State, “United States Policy with Respect to Formosa,” 5 January 1950, Office of Chinese Affairs, 1950, Records of the U.S. Department of State, Record Group (hereafter RG) 59, National Archives (hereafter NA), College Park, MD.

only thing that can obscure it is the folly of ill-conceived adventures on our part which could easily do so ...

Acheson stressed “the folly of ill-conceived adventure on our part” that in his mind would be to use American military power to detach Taiwan from China. He then directly admonished those listeners who were skeptical:

I urge all who are thinking about these foolish adventures to remember that we must not seize the unenviable position which the Russians have carved out for themselves. We must not undertake to deflect from the Russians to ourselves the righteous anger and the wrath and the hatred of the Chinese people which must develop. It would be folly to deflect it to ourselves. We must take the position we have always taken that anyone who violates the integrity of China is the enemy of China and is acting contrary to our own interest.<sup>3)</sup>

Furthermore, Acheson placed the new Taiwan policy in the broad framework of a new military strategy in the western Pacific. “This defensive perimeter” for the United States, he announced, “runs along the Aleutians to Japan and then goes to the Ryukyus ... and runs from the Ryukyus to the Philippine Islands.” Defending this line would be sufficient to safeguard American “vital military security interests” in the western Pacific and East Asia, Acheson explained, and the United States would do everything, including the use of military power, to protect the safety of this “defensive perimeter.”<sup>4)</sup>

Significantly, Acheson did not include Taiwan, Southeast Asia, and the Korean peninsula in this “defensive perimeter.” With regard to South Korea, however, Acheson put special emphasis on its strategic importance, due to its territorial proximity to Japan in the

---

3) Dean G. Acheson, “Crisis in Asia: An Examination of United States Policy,” *DSB* 22, no. 550 (16 January 1950): 111-117. See also, Office of Chinese Affairs file, 1950, RG 59, NA.

4) *Ibid.*

“defensive perimeter.” “We have given that nation great help in getting itself established,” he proclaimed. He then added:

We are asking the Congress to continue that help until it is firmly established. ... The idea that we should scrap all of that, that we should stop half way through the achievement of the establishment of this country, seems to me to be the most utter defeatism and utter madness in our interests in Asia.

With regard to Southeast Asia, Acheson emphasized the significance of U.S. economic aid and support, rather than direct military involvements for the protection of American interests and moral ideals.<sup>5)</sup>

Less than one month after Acheson’s National Press Club speech, on 9 February 1950, at his meeting with the Republican Women’s Club of Wheeling, West Virginia, Senator Joseph McCarthy(R-Wisconsin) took out a piece of paper, which he claimed contained a list of known Communists working for the State Department. McCarthy claimed that “I have here in my hand a list of 205—a list of names that were made known to the Secretary of State as being members of the Communist Party and who nevertheless are still working and shaping policy in the State Department.” He accused Acheson of turning his back on Jiang Jieshi, the head of the Guomindang government on Taiwan, while embracing Communist spies in Washington. It did not seem to matter that McCarthy could not provide any credible evidence to substantiate his accusations. Instead, the McCarthy inquisition and witchhunting formally began.

Coincident with the beginning of the McCarthy era was a drastically changed evaluation of Soviet military capability and global intentions in the Truman administration, which led to the formulation of National Security Council(NSC) paper 68. Very soon the Truman

---

5) Ibid.

administration's new military strategy of protecting a "defensive perimeter" in Asia would undergo significant changes prior to the Korean War.

In mid-January 1950, a most ominous prospect was raised by a CIA report that the Soviet Union could launch an atomic attack on Western Europe or the United States by 1954. This frightening prediction was based on the CIA's estimates of the Soviet military capability of producing atomic bombs. It forecast that the Soviets would stockpile 120-200 atomic bombs by 1954. "If, after Soviet attainment of such a large atomic stockpile, U.S. defensive capability were to remain so limited," the CIA warned, "the USSR could make a decisive attack on Western Europe or the United States."<sup>6)</sup>

Importantly, the Office of Naval Intelligence(ONI) did not share this gloomy assessment. "The fatal error" in this prediction, the ONI argued, was "its failure to mention Soviet intentions as well as its military capabilities." "Soviet intentions stem not just from the number of atomic bombs they hold."<sup>7)</sup>

George Kennan, director of Policy Planning Staff(PPS) at the State Department and a leading Soviet expert, strongly endorsed ONI's position. For Kennan, it was a huge mistake to identify the Soviet military capability with its military intentions. The CIA estimate, he emphasized, "completely failed to take into account the fact that Russia has only recently been through a tremendously destructive war, and that the memory of that destruction is much more vivid in Soviet minds than it is in ours." It was impossible, he argued, for the Soviet leadership to plan a new war with the West so soon after the horrific devastation of World War II. In his view, the "Soviet threat" should be mainly defined in political and ideological, rather than military terms.<sup>8)</sup>

---

6) "CIA report re the effect of the Soviet possession of atomic bombs on the security of the United States," 16 January 1950, Military Liaison Commission to the Defense Department, 24 January 1950, ORE series, Records of the U.S. Central Intelligence Agency, RG 263, NA.

7) Office of Naval Intelligence (ONI) memorandum to the National Security Council (NSC), 26 January 1950, *ibid.*

8) George F. Kennan to Dean G. Acheson, 3 February 1950, Records of the Policy Planning Staff (PPS), Country and Area files, box 15, RG 59, NA.

Acheson was, however, alarmed by the CIA's estimates that by the middle of the 1950s, the military capability of the Soviet Union could be superior to that of the United States. Thus, he turned aside Kennan's arguments and agreed that a comparable U.S. military buildup was now crucial to American national security.<sup>9)</sup>

On 31 January 1950, Truman directed Secretary of State Acheson and Secretary of Defense Louis Johnson "to undertake a reexamination of our objectives in peace and war and of the effect of these objectives on our strategic plans," given the Soviet increased military capability of producing "thermonuclear weapons." Paul H. Nitze chaired this study group.<sup>10)</sup> He wholeheartedly supported the CIA's assessment of the Soviet intentions. In his opinion, it was essential to identify the Soviet military capability with its military intentions: "It is a military maxim that one should not underestimate the enemy." And he further emphasized that the ideological system of the Soviet Union, combined with its military capability, would pose a "permanent threat" to U.S. national security and the American way of life. Thus "a historical turning point arrived," he declared. From then on, it was vital for the United States to make military buildup its top priority. His belief was shared by the majority of this study group, which was to become the foundation for the contents of NSC 68. With the approval of the National Security Council, NSC 68 was submitted to the president on 14 April 1950.<sup>11)</sup>

It is important to note that although Truman did not approve NSC 68 until the onset of the Korean War, a new set of policy premises was accepted in the State Department. The Far Eastern Bureau under Dean Rusk began to revise the military strategy to defend areas not under Communist control that were beyond Acheson's "defensive perimeter." First

---

9) Cabinet Meeting notes, 28 February 1950, Papers of Dean G. Acheson, box 65, Harry S. Truman Presidential Library and Museum (hereafter HSTL), Independence, MO.

10) Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954* (New York: Cambridge University Press, 1998), 265-314.

11) Paul H. Nitze to Acheson, 28 February 1950, PPS records, Subject files, box 6, NA. For an excellent study of the formulation of NSC 68, see Hogan, *A Cross of Iron*, particularly chapter 7, "Turning Point."



of all, the State Department's changed assessment of the Soviet military intention had a particularly significant impact upon its Vietnam policy.<sup>12)</sup> Given the new estimates of the Soviet military threat to the West, Vietnam suddenly became a critically important area to the Western military build-up, because of its impact on the French army, which U.S. military leaders considered the "cornerstone" of NATO. As Robert Schuman, France's foreign minister, told Acheson, without American support in its war in Vietnam, France would have to cut its military commitment for the defense of Europe. As a result, in March 1950, the State Department decided to abandon its policy of pro-French "neutrality" in Vietnam. It instead began urging the Defense Department to work out a program of direct military assistance to the French troops in Indochina.<sup>13)</sup>

Moreover, the change of American policy in Vietnam, in turn, ignited a debate in the State Department over the trade policy of "moderate restriction" toward the People's Republic of China (PRC). Now the officers at the Office of Chinese Affairs feared that, in view of "the superior Soviet military capability," there was no way to guarantee that "exports of important goods to China would not be transshipped to the Soviet Union." And given the close ties between Mao and Ho Chi Minh, they further argued, it would be "dangerous" to export "any goods important to the Chinese economy which would contribute to the military potential of the Vietminh." They thus recommended a shift from

---

12) During the first three years of Indochina War (1946-1949), the Truman administration maintained a pro-French "neutrality." The State Department's Asia experts warned of the dangers of identifying with French colonialism, and American diplomats in Vietnam pointed out that Ho Chi Minh had established himself as "the symbol of nationalism and struggle for freedom to the overwhelming majority of the population." However, for many in the Truman administration, Ho had remained loyal to Moscow throughout his career, and the lack of close ties with the Soviet Union actually meant that he was "trusted to carry out Stalin's plans without supervision." In early 1950, the southward advance of Mao Zedong's army raised the ominous possibility of collaboration between the Chinese Communist Party (CCP) and the Vietminh with the likely prospect of French defeat in Indochina. "Memo re Indo-China situation," Office of Chinese Affairs, 1950, box 7, RG 59, NA.

13) "Memorandum of Conversation re French Position in Indo-China," 6 March 1950, Acheson Papers, box 65, HSTL.

the policy of “moderate restriction” to that of “severe restriction.” Shipments of “critical goods” to the PRC should be now “uniformly denied,” in contrast to the former rule of “presumptive denial.” And shipments of “important goods” to China should be “handled according to the criteria used in approving or denying shipments of such goods to Eastern Europe.” But they argued against placing an economic embargo on the PRC, which, they feared, could further strengthen the Sino-Soviet alliance.<sup>14)</sup>

On 20 April 1950, Assistant Secretary for Far Eastern Affairs Dean Rusk sent Acheson a memorandum, which informed the Secretary of State that a consensus had been reached within the State Department. The policy of “moderate restriction” should be shifted to “severe restriction,” because “Southeast Asia is in grave danger of Communist domination.”<sup>15)</sup> For Acheson, this created difficulty in implementing his grand China strategy that viewed the split of the Sino-Soviet alliance as still a “longrange prospect.” “If in taking a chance on the long future of China we affect the security of the United States at once, that is a bad bargain,” he concluded.<sup>16)</sup> Thus, by the end of April 1950, to counter the perceived new challenge in Vietnam and Southeast Asia, the State Department’s economic strategy toward China changed from “moderate restriction” to “strict restriction.” At the same time, to keep the wedge strategy working in the long run, this policy shift did not extend to imposing an economic embargo against the PRC.

With the State Department’s Vietnam policy and China trade strategy undergoing significant changes, its new Taiwan policy was subject to more intense internal debates. During May 1950, for example, John Foster Dulles, Republican consultant at the State Department at the time, sent a memorandum to Acheson that emphasized Taiwan’s strategic importance for American security interests in the Western Pacific and urged stronger support for Jiang’s government. Consequently, one month before the outbreak of the Korean War, an internal

---

14) “Summary of Discussion on China Trade Control,” 10 April 1950, Office of Chinese Affairs, box 20, RG 59, NA.

15) Dean Rusk to Acheson, 20 April 1950, Acheson papers, box 65, HSTL.

16) Acheson to Louis Johnson, 28 April 1950, *ibid.* See also, Acheson speech, 27 September 1949, *ibid.*

review of the new Taiwan policy was under way in the State Department.<sup>17)</sup> It was within this broad context of drastically changed evaluation of Soviet military intentions and re-assessment of Taiwan policy that the Truman administration made its initial response to the outbreak of the Korean War.

Prior to the Korean War, cross-border skirmishes and raids at the 38<sup>th</sup> parallel erupted in this divided nation throughout 1949. Both the North and South Korean governments wanted national reunification with all means including military power. On 25 June 1950, the Democratic People's Republic of Korea(DPRK) launched its offensive campaign against the Republic of Korea(ROK) in its bid for reunification. On 27 June, Truman ordered the Seventh Fleet to deploy in the Taiwan Strait. Two days later, he instructed General Douglas MacArthur to employ the naval and air forces of his U.S. Far East Command to support South Korea. On 30 June, Truman further ordered the use of American ground troops stationed in Japan to provide military defense of the ROK. After early reverses, MacArthur's Inchon landing behind enemy lines led to the massive retreat of North Korean forces in South Korea. Now the critical question was whether MacArthur's troops should cross the 38th parallel. Were they to stop south of the parallel, "to restore the status quo shattered by the North Korean attack?" Or were they to push north and eliminate North Korea?

Policy debates over this critical question within the Truman administration during August led to opposing recommendations, which were, in turn, based upon their essentially different assessments of the Soviet and Chinese intentions in the Korean crisis. Those who had supported the CIA's reassessment of Soviet military intentions and believed in the analysis of NSC 68 were convinced that MacArthur's troops should cross the 38th parallel and eliminate North Korea. The outbreak of the Korean War was, they believed, "the preliminary stage of the Third World War," or the first step toward the Soviet military conquest of the West. By sending American troops across the 38th parallel to eliminate North Korea,

---

17) John Foster Dulles to Acheson, 19 May 1950, Office of Chinese Affairs, Lot file, 1950, RG 59, NA.

they argued, future Soviet aggression would be deterred.<sup>18)</sup> Furthermore, they believed that the 38<sup>th</sup> parallel crossing was a matter of moral principle, which was to defend international law and morality. As one State Department official asked: “When all legal and moral right is on our side, why should we hesitate?”<sup>19)</sup>

On the other hand, for Kennan and a few others in the administration, who had disagreed with the CIA’s assessments and the key assumptions of NSC 68, argued that the majority’s estimates of Soviet intentions in the Korean crisis were entirely mistaken. As Kennan wrote at the time, the Soviet Union “did not launch the Korean operation as a first step in a world war or as the first of a series of local operations designed to drain U.S. strength in peripheral theaters.” Rather, the Soviets simply “saw what looked to them like a favorable set of circumstances” in which they could control South Korea without engaging in military conflict with the United States. “The Soviets did not think it likely that we would intervene militarily,” he emphasized.<sup>20)</sup> When the U.S. did intervene militarily, “Moscow would instead do its utmost to ‘get the United States involved with Asiatic troops, particularly the Chinese,’” believed Kennan and another Soviet expert Charles E. Bohlen.<sup>21)</sup> Thus, Kennan was against sending American troops across the 38th parallel, which, he warned, could only invite Soviet or Chinese intervention, thus “solidify the Moscow-Beijing axis,” and detract American attention from Western Europe.<sup>22)</sup>

After Kennan left the State Department and Paul Nitze replaced him as the new director

18) O. Edmund Clubb to Livingston T. Merchant, “Chinese Communist Threat of Intervention in Korea,” 4 October 1950, Office of Chinese Affairs, 1950, box 53, RG 59, NA.

19) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (hereafter *FRUS* with appropriate year), 1950, Vol. 7: *Korea* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1976), 460-461.

20) Kennan to the Secretary of State, 8 August 1950, *FRUS*, 1950, Vol. 1: *National Security Affairs; Foreign Economic Policy* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1977), 361; Kennan to Acheson, 21 August 1950, Acheson Papers, box 65, HSTL.

21) Sergei Gongcharov, John W. Lewis, and Xue Litai: *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War* (Stanford: Stanford University Press, 1993), 156.

22) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War*, Vol. 2: *The Roaring of the Cataract, 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 714.

of PPS in late August 1950, the majority's opinion prevailed in the Truman administration. They were convinced that they could have both - cross the 38<sup>th</sup> parallel to wipe out the DPRK and still avoid a direct military clash with the Soviets or the Chinese. On 11 September, with Truman's approval, NSC 81/1 formally authorized the UN occupation of North Korea, "provided there was not entry into North Korea of major Soviet or Chinese forces, no announcement of intended entry, and no threat to counter U.S./U.N. military operations."<sup>23</sup>) According to George C. Marshall, the new defense secretary, it was vital that the United States not become "involved in a general war in China with the Chinese Communists." To do so, he sternly warned, would be "to fall into a carefully laid Russian trap."<sup>24</sup>) By that time, however, all the intelligence reports indicated that the Soviet Union would not join the war. Thus, the key question was would China enter the war?

Clearly, it became crucial to assess the Chinese intentions in the Korean crisis in Secretary of Defense Marshall's consideration of whether U.S. troops should cross the 38<sup>th</sup> parallel. On 27 September, the Joint Chiefs of Staff(JCS) under Marshall's instructions, directed MacArthur "to make a special effort to determine if the Chinese intended entering the war." As commander of the United Nations Command(UNC), MacArthur assured that "there was no present indication of the entry into North Korea by Chinese Communist forces." On 29 September, Marshall sent clear instructions to MacArthur: "We want you to feel unhampered tactically and strategically to proceed north of the 38th parallel."<sup>25</sup>)

## II. Beijing: the Crucial Role of the 38<sup>th</sup> Parallel in China's Participation in the War

---

23) Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), 74-75.

24) Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), 156.

25) Foot, *The Wrong War*; 199.

Did the 38<sup>th</sup> parallel matter in Beijing's strategic planning about whether to enter the Korean War? The CCP headquarters had monitored the escalating conflicts on the Korean Peninsula as they initiated their final offensive to defeat Guomindang forces in early 1949. At that time, the Soviet embassy in North Korea began to report to Moscow about rapidly increasing violations of the 38th parallel by the South Koreans. Soviet ambassador Terentii F. Shtykov, for instance, warned on 3 February that North Korea did not have either enough trained personnel and adequate weapons to rebuff intensifying ROK military incursions. Meeting with Kim Il Sung in the Kremlin on 5 March, Stalin displayed special concerns about growing pressures from South Korean military units at the border, emphasizing to Kim that "The 38th parallel must be peaceful. It is very important."<sup>26)</sup> On 17 April 1949, on behalf of Stalin, Foreign Minister Andrei E. Vyshinsky transmitted a telegram to Ambassador Shtykov, highlighting the possibility that South Korea might attack North Korea:

According to recent intelligence reports, we estimate that the American troops will withdraw from South Korea in May, and move to an island near Japan, thus to give freedom of actions by South Korean troops ... In June the South might launch a surprise attack against the North, aiming to eliminate North Korea by August 1949.<sup>27)</sup>

The Soviet ambassador confirmed that a large-scale war was being prepared by Seoul "with the help of Americans," and again raised alarm about "the inability of North Korean troops to withstand the aggression."<sup>28)</sup>

In May 1949, Kim Yi - head of the DPRK General Political Department - visited

---

26) Notes on Conversation, 5 March 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, Cold War International History Project Virtual Archives (hereafter CWIHPVA), Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

27) Andrei E. Vyshinsky to Terentii F. Shtykov, 17 April 1949, *ibid.*

28) Shtykov report to Joseph Stalin, 2 May 1949, and Marshal Aleksandr Vasilevsky and Ambassador Shtykov to Stalin on 20 April 1949, *ibid.*

China and requested, on behalf of Kim Il Sung, the return of Korean soldiers in the People's Liberation Army(PLA) who had joined the Chinese Communist Party(CCP) force in the War of Resistance against Japanese Invasions(1931-1945) and the Chinese Civil War(1947-1949). Mao and the CCP leadership agreed immediately to this request. Mao said these Korean soldiers should return fully armed, with all available heavy weapons, to defend their homeland against any attacks from the Republic of Korea(ROK). Meanwhile, Mao also "persuaded the Korean comrades not to launch an offensive campaign against the South, because it might cause the United States to intervene." Since the CCP troops were now moving to the south of the Yangtze, "they would not be able to give effective support to Korean comrades."<sup>29)</sup>

With the end of the Chinese Civil War near, on 3 September 1949, DPRK leader Kim Il Sung proposed to Moscow a plan of military reunification of the Korean peninsula. On 24 September 1949, the Soviet Politburo declined the proposal, concluding that such a plan "might give the Americans a pretext for all kinds of interference in Korean affairs."<sup>30)</sup> Kim Il Sung then appealed for support from Mao and the CCP leadership. On 21 October 1949, Mao informed Stalin of Kim Il Sung's request and the CCP leadership's position that this plan should not be implemented under the current situation. On 26 October, Soviet leader Vyacheslav Molotov drafted for Stalin a reply to Mao's telegram:

We agree with your view that at present, the Korean People's Army should not (yet) launch an offensive campaign. We have also pointed out to Korean friends that their offensive campaign should not be implemented, because militarily and politically this offensive campaign is not ready. [Stalin added "yet" on Molotov's draft.]<sup>31)</sup>

---

29) Shen Zhihua, (ed.), *The Korean War: Declassified Russian Archival Documents on the Korean War* (Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica, 2003), 226-227.

30) Politburo to Shtykov, 24 September 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, CWIHPVA.

31) Shen Zhihua: "Stalin, Mao Zedong and Reconsideration of the Korean War – the Most Recent Evidence from the Russian Archives," in *Shixue jikan*, September 2007, no. 5, 52-53.

On 5 November 1949, Stalin sent his reply to Mao's telegram. "We support your view on the Korean situation," he reiterated. "We will continue offering our advice to Korean comrades according to the spirit of your suggestion."<sup>32)</sup>

The CCP leadership's approach to the Korean Peninsula at the time was intimately tied to its general view regarding how to consolidate the revolutionary victory right after the founding of the PRC on October 1, 1949. On the eve of the establishment of the PRC, Chinese agricultural and industrial productions fell to the lowest levels in decades: In agriculture, for instance, before Japan's invasion in the 1930s, China's food production had reached 280 billion jin, but in 1949, amounted to only 224 billion jin. "Even if the food production in 1950 could increase by 10 billion jin, it would still be far behind the highest level in prewar China." In industry, hyperinflation flooded urban centers throughout 1949, and "the price of consumer goods in the market was 2 million times as high as that in prewar China." As for transportation, "entire China only had railroads of over 20,000 kilometers, most of which were waiting for reparations." To make things worse, in October and November 1949, the hyperinflation rate in Shanghai and Tianjin went wild, from worse to the worst, like "uncontrollable runaway horses," and "spread rapidly to other urban centers in China."<sup>33)</sup>

It was not surprising that the CCP leadership emphasized the vital importance of recovering and developing the economy. In December 1949, in his discussion with CCP cadres concerning the national budget for 1950, Zhou Enlai said that current domestic revenues could not match expenditures. Among the expenditures in 1950, the military would account for 38.8%(mainly for the preparation of the Taiwan campaign), the administration 21.4%,

---

<http://wenku.baidu.com/view/b66ff3c30c22590102029d6a.html>

32) "SD11808: Andrey A. Gromyko's telegram to Kovalev regarding Stalin's reply to Mao Zedong, Nov. 5, 1950," in Shen Zhihua ed., *The Korean War: Declassified Documents from the Russian Archives*, Vol. 1 (Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica, 2003), 276.

33) Tong Xiaopeng: *Fengyu sishinian(Forty Years of Windand Rains)* (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1996), Vol. 2; 54-55. The author was working closely with Zhou Enlai since 1937 and was the director of Zhou's executive office(1958-1966).



economic construction and education 30%, and emergency fund(such as natural disasters) 10%. Zhou emphasized that only 82% of the expenditures for 1950 could be met by various domestic taxes, 7% would depend on government bonds, and the rest would rely on issuing currency. "Could we borrow foreign loans? We need foreign aid. Friends' aid is welcome, because it is sincere. However, China's economic construction should mainly depend upon selfreliance."<sup>34</sup>

Could the biggest cost in the 1950 budget - the military expenditures - be reduced? Not yet, Zhou said. Not only would there be the urgent need of preparing for the Taiwan campaign, but also the need to provide for captured and reorganized KMT troops, the number of which was estimated to reach 5.5 millions in 1950. "At their request, three people's meals will be divided among five people, to take them all in."<sup>35</sup>

Zhou particularly emphasized: If we do not focus on production, what shall we rely on to support the military campaign and the consolidation of our victory? Production is the basic task of our new China ... **As comrade Mao Zedong said, (we should use) 3-5 years for economic recovery, and 8-10 years for economic development** ... If we don't have food to eat, we won't be able to do anything else at all.<sup>36</sup> (Emphasis added)

In April 1950, when commenting on the difficult financial and economic situation in China proper (south of the Great Wall), Zhou wrote that

Chairman Mao said the reasons why the economic situation in the Northeast can achieve a basic turn for the better are because of the following three con-

---

34) Zhou Enlai: "Current Financial and Economic Situation and Several Relationships of the New Chinese Economy, December 22-23, 1949," in *Selected Papers of Zhou Enlai on Economy* (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1993), 26-27.

35) *Ibid.*, 22-23.

36) *Ibid.*, 24.

ditions: successful land reform, industrial recovery, and the increase of production expenditures. However, in China proper, these three conditions won't exist within 1-2 years. In fact, **it will take 2-3 years to complete the nationwide land reform campaigns, it will take even longer for industrial recovery**, and the production expenditure currently only accounts for 13.9% of the budget ... Thus, in China proper, we have not yet consolidated the foundation for a balance of payment and price stability.<sup>37)</sup> (Emphasis added)

To secure Soviet assistance, Mao went to Moscow, arriving on 16 December 1949, to negotiate a new Sino-Soviet Treaty of alliance, to replace the one Stalin had signed with Jiang Jieshi in 1945.

At his first meeting with Stalin on the night of his arrival, Mao started the conversation with the following statement:

**The most important question at the present time is the question of establishing peace. China needs at least a period of 3-5 years of peace, which would be used to bring the economy back to pre-war levels and thus to stabilize the country ...** With this in mind the CC CPC[Central Committee of the Communist Party of China] entrusted me to ascertain from you, comrade Stalin, in what way and for how long will international peace be preserved.<sup>38)</sup> (Emphasis added)

For Mao and the CCP leadership, clearly, in order to consolidate the CCP's political power and safeguard the revolutionary victory right after the founding of the PRC, it was

---

37) Zhou Enlai: "Balance of Payment and Price Stability, April 29, 1950," in *Selected Papers of Zhou Enlai on Economy*, 37-38.

38) Conversation between Mao Zedong and Stalin, 16 December 1949, Collection: Sino-Soviet Relations, CWIHPVA

vitaly important to achieve economic recovery, which demanded a peaceful environment.

Therefore, throughout 1949, Beijing and Moscow held a similar position on the Korean question. Instead of launching a military reunification campaign, the DPRK was to concentrate on defending itself against a possible attack from the ROK.

On 30 January 1950, on the same day when Stalin agreed to Mao's request to return the Soviet naval base at Port Arthur to China, and two weeks after Acheson's speech at the National Press Club, he sent a telegram to Soviet Ambassador Shtykov in Pyongyang indicating, for the first time, he was willing to reconsider the Korean proposal:

I understand the dissatisfaction of Comrade Kim Il Sung, but he must understand that such a large matter in regard to South Korea such as he wants to undertake needs large preparation. The matter must be organized so that there would not be too great a risk. If he wants to discuss this matter with me, then I will always be ready to receive him and discuss with him. Transmit all this to Kim Il Sung and tell him that I am ready to help him in this matter.<sup>39)</sup>

At that time, Mao was still in Moscow negotiating the new alliance treaty. According to Mao, Stalin did not mention his possible change of mind at the meetings. Six years later, on 31 March 1956, during Mao's conversation with Soviet Ambassador Pavel Yudin, Mao raised this issue. As Yudin recorded,

On the Korean question, when I (Mao) was in Moscow (in Dec. 1949-Jan. 1950) we came to an understanding about everything. The issue was not about the seizure of South Korea, but about the significant strengthening of North Korea. But subsequently Kim Il Sung was in Moscow, where some kind of agree-

---

39) Stalin to Shtykov, 30 January 1950, *ibid.*

ment was reached, about which no one considered it necessary to consult with us before hand.<sup>40)</sup>

In particular, Yudin continued, Mao criticized Stalin for his miscalculation of American intentions: “It should be noted, said Mao Zedong, that there was a serious miscalculation in the Korean War about the supposed impossibility of intervention of international forces on the side of South Korea.”<sup>41)</sup>

Evgueni Bajanov, Director of the Institute for Contemporary International Relations at the Russian Foreign Ministry, has utilized newly declassified Soviet archival documents to explain why Stalin did not inform Mao at the time:

According to all available data, Stalin never mentioned to the Chinese guest his decision to launch an attack on the South while Mao was in Moscow ... When Mao was in Moscow he insisted on the liberation of Taiwan. Stalin was negative to the idea. It would be hard for Stalin to convince Mao in Moscow to help the Koreans before the Chinese had completed the reunification of their own country.<sup>42)</sup>

In April 1950, for the defense of North Korea, Mao and the CCP leadership sent back additional Korean soldiers in the PLA, fully armed, to North Korea. Thus, from July 1949 to April 1950, altogether over 30,000 Korean soldiers in the PLA returned to their native

---

40) P. Yudin Summary of Meeting with Mao Zedong, 20 April 1956, Collection: The Korean War, CWIHPVA.

41) Ibid. It is interesting to note that Mao's conversation seemed to confirm George Kennan's analysis of Soviet leader Joseph Stalin's intention in the Korean crisis, that Moscow “did not think it likely that we would intervene militarily.”

42) Evgueni Bajanov, “The Origins of the Korean War: An Interpretation from the Soviet Archives,” paper presented at a conference on “The Korean War: An assessment of the Historical Record,” 24-25 July 1995, Georgetown University, Washington, D.C.

land.<sup>43)</sup>

Not until 13 May 1950 did Mao first learn about Stalin's changed position about the proposed military reunification campaign, when Kim Il Sung told Mao in Beijing. Mao's surprise was shown from the exchanges of telegrams between Stalin and Soviet ambassador in Beijing. After Kim Il Sung told Mao on 13 May that Stalin had agreed to the military reunification plan, Mao sent Zhou Enlai to the Soviet embassy as soon as the meeting was over, shortly before midnight, to inquire whether Stalin had indeed supported the military plan. Roshchin reported to Stalin the content of their conversation:

Today on May 13, at 23 hours 30 minutes Chou En-lai paid a visit to me and, following the instructions of Mao Tse-tung, let me know the following: ... In the evening comrade Mao Tse-tung has had a meeting with them (Kim Il Sung and minister of foreign affairs of North Korea). In the conversation with comrade Mao Tse-tung the Korean comrades informed about the directives of comrade Filippov ... that North Korea can move toward actions; however, this question should be discussed with China and personally with comrade Mao Tse-tung.

Furthermore, Roschin stated more directly, "**comrade Mao Tse-tung would like to have personal clarifications of comrade Filippov on this question.**"<sup>44)</sup> (Emphasis added)

On the following day, Roshchin delivered Stalin's reply. Stalin confirmed that he had indeed approved Kim Il Sung's plan, because of "the changed international situation," a statement on which he did not elaborate. The "final decision," the message said, should

---

43) According to the Chinese and Soviet sources, the exact numbers of these returning Korean soldiers were two divisions (10,821 and 10,320) in July 1949 and an additional 14,000 soldiers in March-April 1950. Headquarters of the PLA Northeast Region (ed.), *The War of Liberation in Northeast of China* (Shenyang, October 1949); Jin Dongji, "On the Conspiracy Theory in the Study of the Korean War," 112.

44) N. V. Roshchin to Stalin, 13 May 1950, Collection: The Korean War, CWIHPVA.

be made between Kim and Mao.<sup>45)</sup> In his next meeting with Kim Il Sung, Mao stated that in principle, the CCP leadership supported his reunification plan in the ongoing Korean civil war. However, he implied that the invasion might need to be postponed, since the situation was not yet “ripe” for such a military campaign. Mao particularly emphasized that foreign powers might intervene in response, since “South Korea is so close to Japan.” Should the Americans act to defend South Korea, Mao warned, the war would become “a protracted one,” which would be highly detrimental to the security interests of the DPRK. Kim Il Sung assured Mao that the reunification war could succeed in a very short time. Moreover, he emphasized that Stalin was “confident” that the United States would not intervene.<sup>46)</sup>

Acting on Stalin’s suggestion, Kim Il Sung did not brief Mao on the specific schedule of North Korea’s offensive campaign. Thus, after Kim’s departure, Beijing not only continued, but in fact accelerated its preparations for its Taiwan campaign. On 23 June 1950, Su Yu, Commander-in-Chief of the People’s Liberation Army (PLA)’s Taiwan campaign, in his report to Mao and the CCP Central Military Commission, explained that the current 12 corps of the Third Field Army under his command might not be sufficient for the military campaign, and requested that 3-4 more corps from other field armies be transferred to his command. He also suggested that should there be no “absolute certainty” for the success of the Taiwan campaign, it would need to be “postponed.” Mao immediately ordered the transfer of four more corps to the Taiwan Strait region, now a total of sixteen corps, altogether 650,000 troops, for the upcoming military campaign.<sup>47)</sup> After the onset of the

---

45) Stalin to Roshchin, 14 May 1950, *ibid.*; Shen Zihua, *Sidalin yu Chaosian zhanzheng* [Mao Zedong, Stalin and the Korean War] (Guangdong: Guangdong renmin chubanshe [Guangdong People’s Press], 2004), 192.

46) Shen Zihua, “The Decision-Making Process in China’s Decision to Enter the War,” *Dangshi yanjiu ziliao* [Research Journal of Party History], 1 (1996): 3-4.

47) Su Yu was appointed by Mao Zedong as the Commander-in-Chief of the People’s Liberation Army (PLA)’s Taiwan campaign from mid-1949 to mid-1950.

For Su Yu’s request for transferring 3-4 more corps from other field armies on June 23, 1950, see: Su Yu Zhuan Bianxiezhu: *Su Yu Zhuan* (Biography of Su Yu) (Beijing: Dangdai Zhongguo Chubanshe,

Korean War on 25 June, Beijing's military planning was intimately tied to its assessments of the Truman administration's strategic intentions in the war. The CCP leadership particularly focused on the question of whether the U.S. troops would cross the 38th parallel. On 2 July 1950, Zhou Enlai, at a meeting with Soviet ambassador Roshchin, informed him of Beijing's evaluation of U.S. intentions in the Korean War, and emphasized the precondition for China's entry into the war, that is, the American troops crossed the 38<sup>th</sup> parallel. According to Roshchin's report, Zhou said that "the North Koreans had underestimated the probability of American military intervention, ignoring Mao Zedong's warn-

---

2000) 505-506, 646; Zhu Ying and Wen Jinghu: *Su Yu Nianpu (The Chronicle of Su Yu)* (Beijing: Dangdai Zhongguo chubanshe, 2006), 497-498; Chen Donglin: "Why couldn't Mao Zedong order to begin the Taiwan campaign in 1949," in Yang Bo, Hu Diyun, Cheng Zhongyuan, and Chen Donglin: *Xin Zhongguo wangshi (Past Events of New China)* (Beijing: Dangdai Zhongguo Chubanshe, 2006), Chen Donglin's article can be reviewed online at [http://military.china.com/zh\\_cn/history2/03/11027561/20060301/13133187\\_5.html](http://military.china.com/zh_cn/history2/03/11027561/20060301/13133187_5.html).

By the end of June 1950, Su Yu's troops were increased from 12 to 16 corps, or from 500, 000 to 650, 000. See Zhang Xiongwen: *Wumian Yuanshuai: Yige zbenshi de Su Yu (Uncrowned Captain: a Real Su Yu)* (Beijing: Renmin chubanshe, 2008) (Hereafter: A Real Su Yu, 2008), Chapter 2 of Part III: "The First Candidate for the Commander-in-Chief of the War of Resisting America and Aiding Korea;" This chapter can be reviewed online at [http://vip.book.sina.com.cn/book/chapter\\_58761\\_39761.html](http://vip.book.sina.com.cn/book/chapter_58761_39761.html). Also in Shen Zihua: "The policy changes and constraining factors of the CCP's Taiwan campaign," he emphasizes that Su Yu's force for the Taiwan campaign was "increased from initially planned 8 corps, to 12 corps by the end of 1949, and to 16 corps in June 1950." This article can be reviewed online at <http://www.aisixiang.com/data/detail.php?id=28451>.

The above two critical pieces of important information point to one question: When did the Central Military Commission approve Su Yu's request of June 23, 1950 and when did Mao order the transfer? Since the Korean War broke out on June 25, 1950, one may ask: when between June 23 and June 25, 1950 did Mao order the transfer of four more corps from other field armies to the Taiwan Strait region?

Given the urgency of Su Yu's request of June 23, 1950 and the place of the Taiwan campaign in Mao's and the Central Military Commission's strategic thinking prior to the Korean War, Mao probably ordered the transfer immediately on June 23, rather than on June 24, 1950.

Also see: Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai: *Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korean War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), 152-153. Relying on entirely different sources in the early 1990s, the authors reached the same conclusion concerning the CCP's major military focus on the eve of the outbreak of the Korean War.

ings back in May 1949 and 1950.” More important,

Zhou passed on Mao’s advice to the North Koreans to create a strong defense line in the area of Inchon, because American troops could land there. The Chinese leadership feared landing operations by Americans in other parts of the Korean peninsula as well. In this conversation **Zhou Enlai confirmed that if the Americans crossed the 38th parallel, Chinese troops, disguised as Korean, would engage the opponent.** Three Chinese armies, 120,000 men in total, had already been concentrated in the area of Mukden. Zhou inquired if it would be possible to cover these troops with the Soviet air force.<sup>48)</sup> (Emphasis added)

It is important to note that from the beginning, Mao and other military leaders of the PLA believed that the strategic objective of American troops’ Inchon landing was to cross the 38<sup>th</sup> parallel. That was why, after discussing the possibility of the Inchon landing, Zhou Enlai immediately stated that “if the Americans crossed the 38<sup>th</sup> parallel, Chinese troops, disguised as Korean, would engage the opponent.”

Zhou Enlai’s emphasis on the critical role of the 38<sup>th</sup> parallel in China’s entry into the war on July 2, 1950, was specifically reaffirmed in Stalin’s reply to Zhou’s message three days later, on July 5, 1950:

We consider it correct to concentrate immediately 9 divisions on the Chinese-Korean border for volunteer actions in North Korea **in case the enemy crosses the 38<sup>th</sup> parallel.**<sup>49)</sup> (Emphasis added)

---

48) “Roshchin cable to Moscow, 2 July 1950,” quoted from Evgueni Bajanov: “Assessing the Politics of the Korean War, 1949-51,” *COLD WAR INTERNATIONAL HISTORY PROJECT(Hereafter CWIHP) Bulletin* 6/7, Winter 1995; 88-89. (With permission of the Woodrow Wilson Center)

49) Stalin to Roshchin, 5 July 1950, Collection: the Korean War, CWIHPVA.



Meanwhile, the United Nations had called upon its members to provide assistance in defense of South Korea. On 8 July, Douglas MacArthur was appointed by Truman as Commanding General of UN forces in Korea. That same day, the Chinese Northeast Border Defense Army (NEBDA) was established. Su Yu, the Commander-in-Chief of the PLA's Taiwan campaign, was now appointed as the Commander-in-Chief of the NEBDA. As Mao explained this decision of establishing NEBDA to a Soviet Central Committee delegation:

After the war broke out, we first transferred three corps, then two more, altogether five corps, to deploy them along the Yalu River. **That was why, when the enemy crossed the 38<sup>th</sup> parallel, we were in a position to send our troops to Korea.** Otherwise, if we had made no preparations at all, the enemy could have quickly marched over.<sup>50)</sup> (Emphasis added)

In late July 1950, when the major force of Korean People's Army (KPA) troops all concentrated in the southern end of the peninsula, the concern of Chinese ranking military officers for a landing operation by MacArthur's force quickly deepened. On 26 July, for instance, Deng Hua, commander of the NEBDA 13<sup>th</sup> Corps just deployed along the Yalu border, voiced alarm:

Given the much extended battle line of the Korean People's Army into the deep south, a danger is now looming larger than before. MacArthur's troops might take advantage of their superior air and naval power to stage a landing operation on the east or west coast in the middle of the Peninsula. ... And it would be extremely difficult for the Korean People's Army to prevent the trinity of American air, naval and ground forces from a landing operation, due

---

50) Mao Zedong Conversation with Soviet Central Committee Delegation, 23 September 1956, in Pang Xianzhi and Li Jie (eds.), *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao* [*Mao Zedong and the Korean War*] (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe [Chinese Archival and Documents Press], 2000), 4.

to its much weaker naval and air force, as well as the small number of its ground forces staying behind in the rear area.<sup>51)</sup>

Since the outbreak of the Korean War, “Mao Zedong envisioned every possible outcome of the war, including the worst situation, namely, American troops would stage a landing operation on the east or west coast in the rear area of the Korean People’s Army(KPA) fighting in the deep south.” Why would this be the “worst situation?” In Mao’s and other PLA leaders’ minds, should the landing operation be successful, MacArthur’s force would certainly cross the 38<sup>th</sup> parallel. Should American troops cross the 38<sup>th</sup> parallel, China would be compelled to enter the war. In early August, when the battle between the KPA and MacArthur’s force in the southern end of the Peninsula entered a “deadlock,” the probability of Inchon landing and parallel crossing suddenly loomed large. With this new development, “Mao Zedong then predicted that the war might turn into a protracted war and that the probability of the American expansion of the war was now immensely increased.” Should the “worst situation” happen, should American imperialists win, Mao emphasized at a CCP Politburo meeting on 4 August, it would become arrogant and threaten us. We could not afford not to help North Korea, we must help North Korea. We could not afford not to speed up preparation now.<sup>52)</sup> On the following day, the CCP Central Military Commission sent a telegram to Gao Gang, the commander of the Northeast Military Region, stipulating that the “NEBDA must complete its preparation to enter the war by the end of August.”<sup>53)</sup>

On 23 August, Lei Yingfu and other officers in the PLA Joint Chiefs of Staff came to a conclusion that MacArthur’s troops would surely land at Inchon to cut the peninsula

51) Quoted in Lu Jiandong, “Questions about Lei Yingfu’s Memoir on the Korean War,” *Dang de wenxian* [Journal of CCP Archival Documents], 2 (2001): 82.

52) Pang and Li Jie, *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao* [Mao Zedong and the War of Resisting America and Aiding Korea], 5 and 8; also Pang and Li: “Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao,” in *Dang de Wenxian* (Party Archival Documents) 2000, No. 4; 39.

53) CCP Central Military Committee to Gao Gang, 5 August 1950, *ibid.*, 5.

right in the middle, aiming to trap the KPA in the south and then crush fleeing North Korean forces after crossing the 38<sup>th</sup> parallel. Zhou Enlai agreed with this conclusion and immediately reported this assessment to Mao in the same night.<sup>54)</sup> Meanwhile, Chinese intelligence reports piled up on Mao's desk, all indicating that the U.S. 1<sup>st</sup> Marine Division in Japan was preparing for a landing operation at Inchon or a nearby port.<sup>55)</sup>

Accordingly, from July to early September, at his meetings with North Korean representatives in Beijing, Mao warned three times about the probability of MacArthur's troops staging a landing at Inchon. As Mao wrote in his draft telegram that he ultimately chose not to send to Stalin:

When comrade Kim Il Sung visited Beijing in May of this year, we told him that he needed to pay serious attention to the possibility that foreign reactionary troops might invade North Korea (in his military reunification campaign). During mid-July, late July and beginning of September, we three times told [our] Korean comrades that they should pay attention to the danger that the enemy might land on Inchon-Seoul area, to cut off the retreat routes of North Korean troops fighting in the southern end. Therefore we suggested that the Korean People's Army should make full preparation to retreat timely back to the North, thus to protect the major force of the Korean People's Army, and to win the final victory in a prolonged war.<sup>56)</sup>

On 15 September, more than 70,000 UNC forces landed at Inchon. Five days later,

---

54) *Zhou Enlai Nianpu* [*Zhou Enlai Chronicle*] (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe [Chinese Archival and Documents Press], 126. See also Lu Jiandong, "Questions about Lei Yingfu's memoir on the Korean War," 88.

55) Lu Jiandong, "Questions about Lei Yingfu's memoir on the Korean War," 82-83.

56) Draft telegram from Mao Zedong to Stalin, 2 October 1950, in Pang Xianzhi and Li Jie, "Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao" [Mao Zedong and the Korean War], in *Dang de wenxian* (*Party Archival Documents*), No. 4, 2000; 39.

Zhou sent Kim Il Sung a telegram urging strong action to defend the 38<sup>th</sup> parallel:

**We estimate that the enemy's strategic goal is to cut off the transportation between north and south of the Peninsula, and to close in to the 38<sup>th</sup> parallel. The Korean People's Army must try its best to safeguard north of the 38<sup>th</sup> parallel, which would be the foundation of a prolonged war of national defense.**<sup>57)</sup> (Emphasis added)

On the night of 29 September, Zhou Enlai reported to Mao that MacArthur already had announced his troops would “march toward north of the 38th parallel.” “There is no defense force in the north of the 38th parallel,” Zhou advised. “This is an extremely dangerous situation. It is entirely probable that the enemy force could directly march on to Pyongyang.”<sup>58)</sup>

On 1 October, South Korean troops crossed the 38<sup>th</sup> parallel. Early the next morning, based on the assessment that U.S. troops would soon cross the 38<sup>th</sup> parallel, Mao drafted a telegram to Stalin pledging that China would send troops to Korea immediately. According to Mao, Chinese troops would be deployed north of the 38<sup>th</sup> parallel, “to prepare to fight against any enemies who would dare to invade the north of the 38<sup>th</sup> parallel.” As Mao wrote,

**Under the current conditions, we decide to dispatch 12 divisions in South Manchuria ... to station in the appropriate areas of North Korea (not necessarily along the 38<sup>th</sup> parallel), to prepare to fight against any enemies who would dare to invade the north of the 38<sup>th</sup> parallel.**<sup>59)</sup> (Emphasis added)

57) “Telegram, Zhou to Ni Zhiliang (Chinese ambassador to the DPRK), 20 September 1950,” Pang Xianzhi and Li Jie: *Mao Zedong yu Kang Mei Yuan Chao*(Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 2000), 8-9.

58) “Zhou's Report to Mao on the military situation in Korea, 29 September 1950,” *ibid.*, 9.

59) “Mao Zedong's telegram to Stalin on the decision to send troops to Korea, 2 October, 1950,” in

While pledging to dispatch Chinese troops right away, this draft telegram was consistent with Mao's persistent emphasis on the crucial role of the 38<sup>th</sup> parallel for China's participation in the war.

However, this draft telegram was never sent. After writing this telegram, Mao met with the CCP Central Committee Secretariat during the afternoon. At that meeting, most participants did not support immediately dispatching Chinese troops. They urged "caution," since American troops had not yet crossed the parallel. Thus, as soon as the meeting was over, Mao met with Roshchin, and sent a different message to Stalin. According to Roshchin's report, Mao said, "We originally planned to move several volunteer divisions to North Korea to render assistance to the Korean comrades when the enemy advanced north of the 38th parallel. However, having thought this over thoroughly, we now consider that such actions may entail extremely serious consequences."<sup>60</sup> One of the reasons was that

Many comrades in the CC CPC [Central Committee of the Communist Party of China] judge that it is necessary to show caution here.<sup>61</sup>

Mao also said more discussions in the CCP leadership would take place to reach a final decision:

We will convene a meeting of the CC, at which will be present the main comrades of various bureaus of the CC. **A final decision has not been taken on this question.**<sup>62</sup> (Emphasis added)

---

*Jianguoyilai Mao Zedong wengao* (Mao Zedong Papers since the Founding of the PRC), Vol. 1 (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1987), 540.

60) "CIPHERED TELEGRAM No. 25199," quoted from "Document 12: Ciphred telegram from Roshchin in Beijing to Filippov [Stalin], 3 October 1950, conveying 2 October 1950 message from Mao to Stalin," CWHIP Bulletin, Issues 6/7, Winter 1995; 114. (With permission of the Woodrow Wilson Center).

61) *Ibid.*, 115.

A few hours after Mao's meeting with Roshchin on October 2, Zhou met with Indian ambassador Panikkar at 1:00 am, October 3, to deliver an urgent message on the crucial role of the 38<sup>th</sup> parallel in China's entry into the war. Zhou particularly emphasized that should the South Korean troops cross the 38<sup>th</sup> parallel, China would not intervene. However, should the American troops, rather than the South Korean troops, cross the 38<sup>th</sup> parallel, China would certainly join the war.<sup>63)</sup> By making a distinction between the South Korean troops that had already crossed the 38<sup>th</sup> parallel on October 1, and the American troops that had not yet at the time, Zhou, again, reaffirmed the CCP leadership's precondition for China's participation in the war.

### III. Washington: Assessing the Chinese Intentions in the Time of Crisis

On October 3, 1950, the State Department received Zhou's message. In the summary of Zhou's message by the Office of Chinese Affairs at the State Department, Zhou's distinction between South Korean troops and the UN forces was noted:

South Korean forces are put into a different category from UN forces – is the purport of this differentiation good or bad?<sup>64)</sup> (Emphasis added)

A heated discussion ensued in the Office of Chinese Affairs. Some officers believed that Zhou's warning "cannot safely be regarded as mere bluff." "If China and the USSR are prepared now to accept the danger of a clash with the UN in Korea," they reasoned, "that means that they are prepared to risk the danger of World War III, and feel ready to meet

---

62) Ibid., 115.

63) *Zhou Enlai Nianpu (1949-1976) (The Chronicle of Zhou Enlai, 1949-1976)*, Vol. 1; (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1997), 83.

64) "Office Memorandum: Chou Enlai Demarche re Korea," 3 October 1950, Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

that danger...” Their view clearly echoed the assumptions of NSC 68 and reflected a general consensus in the Truman administration that the Korean War was Moscow’s first step to initiating a new world war against the West. “In such a case, we cannot avoid danger either by retreating from it or by surrendering to the Peiping threat,” they therefore concluded. “Either move would increase, not diminish, the danger inherent in the situation for us.”<sup>65)</sup>

Other officers at the China Desk, however, argued that Zhou, in issuing his warning, was simply “bluffing.” While they strongly endorsed the conclusions of NSC 68, they did not believe that the PRC would dare to intervene. They were convinced that the U.S. display of military power in the war had succeeded in deterring the Kremlin. Since the Soviet Union would not intervene, how could the Chinese send their troops to confront with the United States? In this regard, they asserted that the Panikkar’s previous reports about China had always been “biased and misleading in the extreme,” which probably explained why Beijing chose him as the messenger. Walter P. McConaughy, former consul general at Shanghai who had known Panikkar, particularly stressed that the biases of the Indian ambassador were vividly illustrated by his judgments about the fundamental nature of the CCP’s domestic reconstruction and foreign policy orientation. He quoted Panikkar as saying that the Beijing regime was in effect “a coalition government” that had accomplished “genuine reforms,” which were “acclaimed by the Chinese people.” Even worse, McConaughy added, the Indian ambassador thought the Beijing regime was “free from outside control” and could be expected “to exercise independent judgment.” The State Department, he therefore advised, should not trust Panikkar’s message from Zhou. It was indeed “unfortunate,” McConaughy lamented, that Panikkar had become “our principal foreign diplomatic source of information in Peiping.” “We should exert great efforts to get more and better reports from the European representatives in Peiping,” particularly reports from British diplomats “whom we can trust,” he emphasized. In summary, McConaughy

---

65) Clubb to Merchant, “Chinese Communist Threat of Intervention in Korea,” 4 October 1950, Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

stressed that it was his “considered judgment that Panikkar’s reports from Peiping should be taken with a large grain of salt.” If Panikkar could not even understand the “subservient” nature of the Communist Chinese regime at home and abroad, how could Washington trust his message from Beijing? “Far from identifying Zhou’s message as a possible or probable bluff,” McConaughy dismissively concluded, “Panikkar made the Chinese warning (about the 38<sup>th</sup> parallel) sound as alarmist as possible.”<sup>66)</sup>

The majority in the Truman administration agreed with McConaughy’s analysis, believing the Indian ambassador had not told the truth and that Zhou was in fact “bluffing.” Acheson agreed. As he recalled in his memoir,

... early in the morning on October 3, Chou summoned Panikkar to the ministry to inform him that if American troops crossed the parallel China would enter the war. Since on the same day Andrei Vishinsky was calling on the United Nations for a cease-fire, the withdrawal of all foreign troops, and a coalition government to rule all Korea until national elections could take place, it was obvious that a combined Sino-Soviet effort was being made to save the North Korean regime. Chou’s words were a warning, not to be disregarded, but, on the other hand, not an authoritative statement of policy.”<sup>67)</sup>

Since the key vote on the UN resolution was to take place on 4 October, Truman was convinced as well that Zhou’s warning could be part of the “desperate” Soviet attempt to “blackmail” the United Nations to save North Korea.<sup>68)</sup> In the opinion of the CIA, if the Chinese had indeed intended to help the North Koreans, they “might have turned the tide at an early point, but that time had passed.” In any case, they argued the Chinese

66) “Memorandum for Mr. Jessup and Mr. Rusk from Walter P. McConaughy, on Credibility of K. M. Panikkar, Indian Ambassador to Communist China, Oct. 12, 1950,” Lot file, Office of Chinese Affairs, NA.

67) Dean G. Acheson, *The Korean War* (New York: W.W. Norton, 1969), 55.

68) Harry S. Truman: *Memoirs, Years of Trial and Hope* (Garden City, NY: Doubleday, 1956), 362.



were too weak (they lacked air and naval forces as well as a well-equipped ground force) and too divided (remaining Guomindang forces were still resisting CCP control in southern and south-western China), to be willing to commit suicide in Korea. Truman and his advisors therefore concluded logically that “the odds are that Communist China, like the USSR, will not openly intervene in North Korea.” Even after the first clear sign of Chinese involvement in late October, the Truman administration still believed that Beijing was “acting at the Soviet behest, continuing the ‘war-by-proxy’ experiment.”<sup>69)</sup>

#### IV. Beijing: the Final Decision to Enter the War

On 5 October 1950, Chinese intelligence reports indicated that U.S. troops were preparing to cross the 38<sup>th</sup> parallel. The majority of the Beijing leadership quickly reached a consensus that China must intervene in the Korean War. Two days later, when MacArthur’s forces launched their offensive into North Korea, Mao formally informed both Kim Il Sung and Stalin of Beijing’s final decision to send troops to Korea. On 7 October, MacArthur’s forces crossed the parallel. On 8 October, Mao ordered establishment of the Chinese People’s Volunteer Army (CPVA) with instructions to halt the UNC advance.<sup>70)</sup> At his most agonizing moment, Mao in a private conversation explained the reasons for his difficult decision:

America is trying to stick three daggers into our body: one into our head from Korea, another our waist from Taiwan, and the other our feet from Vietnam ... Should there be any change in the world situation, America could attack us from all three directions, and China would be placed in a most perilous situation. If we can beat off the punch resolutely in Korea this time, we can avoid ten thousand punches from all directions in the future.<sup>71)</sup>

---

69) Ibid.

70) Mao Zedong, “Order of Establishing the Chinese People’s Volunteer Army,” 8 October 1950, *Selected Works of Mao Zedong*, Vol. 6 (Beijing: Renminchubanshe [People’s Press], 1999), 100.

Peng Dehuai, CPVA commander in Korea, later recalled: “As soon as American troops crossed the 38th parallel,” he privately told his aides in February 1955, “I knew we would be compelled to enter the war.”<sup>72)</sup>

In 1956, at his meeting with the Soviet Central Committee delegation, Mao Zedong stated categorically that the **bottom line** for China’s decision to join the fighting was “whether American troops would cross the 38th parallel.”

**Should American troops intervene, and not cross the 38<sup>th</sup> parallel, we would not intervene. However, should they cross the 38<sup>th</sup> parallel, we would enter the war, we would send our troops to Korea.**<sup>73)</sup> (Emphasis added)

It is significant to emphasize that in the decision-making process of the CCP leadership at the time, the “bottom line” for China’s participation in the war was not about the Sino-Korean border, but about the 38<sup>th</sup> parallel. Beijing’s persistent focus on the 38<sup>th</sup> parallel after the Korean War began was closely connected with the CCP’s distinctive construction of “proletarian internationalism” or “revolutionary internationalism” at the time.<sup>74)</sup> That is, in the CCP’s interpretation, nationalism or patriotism on the one hand and revolutionary internationalism on the other, were not mutually exclusive, but mutually complementary. When MacArthur’s troops crossed the 38<sup>th</sup> parallel, a tipping point of the delicate balance between the defense of China’s national independence and revolutionary internationalism seemed to be reached. At this moment, Beijing made its final decision to enter the war.

71) Mao Zedong’s conversation with Wang Jifan and Zhou Shizhou [Mao’s close relatives and confidants], 27 October 1950, in Wang Yuqing (ed.), *Wang Jian Papers*(Beijing: Wenshi ziliao chubanshe [Literary Materials Press], 2002), 304.

72) Peng Dehuai Conversation with Aides, 11 February 1955, in Pang Xianzhi and Li Jie, *Mao Zedong yu Kangmei Yuanchao*, 11.

73) Mao Zedong Conversation with Soviet Central Committee Delegation, 23 September 1956, *ibid.*, 7-8.

74) Simei Qing, *From Allies to Enemies*, chapter 5: “Two Sides of One Coin: The CCP’s Policies toward the Soviet Union and the United States.”

In 1960, Allen S. Whiting first presented a thesis emphasizing the central importance of the 38<sup>th</sup> parallel. Had MacArthur's troops not crossed into North Korea, he argued, the U.S.-China military confrontation in Korea would not have occurred. "Inadequate communication, or the failure to convey accurately to an opponent one's intentions and one's probable responses," he explained, "played a pivotal role between August and October 1950 in precipitating war" between China and the United States. In time of crisis, Whiting concluded, "one obstacle to successful communication is the difficulty each side has in projecting itself into the frame of reference within which the other operates."<sup>75)</sup>

After the Cold War ended in 1991, a widely accepted argument in the American literature held that due to Mao Zedong's ambition to turn China into a center of the Asian Communist revolution, when the Korean War broke out, Mao quickly made up his mind to send Chinese troops to join the fighting, long before the U.S. troops crossed the 38<sup>th</sup> parallel and prior to MacArthur's Inchon landing. In particular, Zhou Enlai allegedly sent his warning on 3 October 1950 right after the CCP leadership had already made the final decision to enter the war on October 2. According to this interpretation, even if U.S. forces had not crossed the 38<sup>th</sup> parallel, the Chinese troops would still have been sent to Korea.<sup>76)</sup> However, the declassified documents from Russian, Chinese and American archives re-affirmed the validity of Whiting's 38<sup>th</sup> parallel thesis.

At the height of the Vietnam War, Hans J. Morgenthau recorded his conversation with a high-ranking CIA officer about the U.S.-China confrontation in the Korean War:

It was not necessary in 1950 to have technical intelligence as to the intentions of China. One needed only to take a look at the map and another brief look at Chinese history in order to realize that no Chinese government

---

75) Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*(Stanford, CA: Stanford University Press, 1960), 168-171.

76) See Chen Jian, *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*(New York: Columbia University Press, 1994).

able to help itself would countenance the approach of a potentially hostile army to the Yalu.<sup>77)</sup>

From historical hindsight, Morgenthau's analysis was right on target. Twice since the 1890s, China had been invaded through the Korean Peninsula by Japan. A historical memory of being open to outside military invasion and dominance had been deeply ingrained in China's national consciousness ever since the Opium War. This had forged a national passion and established a nationalist determination to preserve China's independence and freedom, which combined with the CCP's interpretation of nationalism and internationalism at the time, motivated Beijing's persistent focus on the 38<sup>th</sup> parallel after the onset of the Korean War.

## V. In Retrospect

It is clearly important to point out that U.S.-China military confrontation in Korea illustrates the critical importance of assessing intentions in time of crisis. Prior to the onset of the Korean War, neither Washington nor Beijing had intended to engage in a war with the other. The Truman administration's main concern was the Soviet Union; a conflict with China, from the viewpoint of President Truman, Dean Acheson and George Marshall, could only drive Beijing into a closer alliance with Moscow. Meanwhile, Chinese leaders concentrated most on the upcoming Taiwan campaign to achieve reunification; war with the United States, from the perspective of Mao Zedong and Zhou Enlai, only could compel Washington to take steps to rescue the Jiang Jieshi's regime in Taipei at the eleventh hour. Accordingly, since the start of the Korean crisis, both Beijing and Washington tried hard to avoid a direct confrontation. Washington's "bottom line" in sending MacArthur's troops across the 38<sup>th</sup> parallel was that Chinese troops would not enter the war. And Beijing's

---

77) Hans J. Morgenthau, "Ideology and National Interest," *U.S. Policy in the Far East: Ideology, Religion and Superstition*(New York: Council on Religion and International Affairs, 1968), 31.

“bottom line” in delaying a decision on entry into the war was that U.S. troops would not invade the DPRK. Thus, misjudgments of the other’s intentions played a key role in instigating the unwanted U.S.-China military confrontation in Korea. Here the meaning of “misjudgment,” as defined by Robert Jervis, includes “inaccurate inferences, miscalculations of consequences, and misjudgments about how others will react to one’s policies;” in short, “judgments and misjudgments of another state’s intentions.”<sup>78)</sup>

More important, misjudgments of intentions should not be simply attributed to a lack of intelligence or misinterpretation of available information in time of crisis. Rather, they are brought about mainly as a consequence of fundamentally mistaken images of the other in time of peace. Alexander George has provided significant insight on this point. The “fundamental attribution error” in international diplomacy, he states, is a grave error in security management created by “an ideologically shaped image of an opponent.” George then provides an elaboration of his argument:

As modern attribution theory reminds us, even under the best of circumstances a person who strives to make objective, scientific judgments is prone to a variety of attribution errors in assessing the character and behavior of other actors. ... An ideologically inspired image of the opponent can accentuate attribution biases of this kind and complicate efforts at accommodation. The presence in policymakers of a “bad faith” image of the opponent can distort their information processing; the policymaker operating with such an image all too readily resorts to cognitive dissonance reduction mechanisms in order to ignore or explain away “discrepant” behavior by the adversary that, at least on the face of it, logically contradicts the bad-faith image of him that he holds.<sup>79)</sup>

---

78) Robert Jervis, “War and Misperception,” *The Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4 (Spring 1988): 675-700. For a more comprehensive discussion of this important issue, see Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).

79) Alexander L. George, “Ideology and International Relations: A Conceptual Analysis,” *The Jerusalem*

To a great extent, the U.S.-China military clash in Korea exemplified this kind of “fundamental attribution error” in Sino-American diplomacy. “An ideologically shaped image of an opponent” in time of peace led directly to vital mistakes in analysis of information and misjudgments of intentions in time of crisis.

The Korean War erupted suddenly, creating circumstances for the Sino-American military confrontation to become a tragic reality. With China’s entry into the war, many State Department officers at the China Desk became the hapless targets of McCarthyism, because of their support of a new economic strategy toward the People’s Republic and a new military strategy toward Taiwan. Unfortunately, their nuanced and sophisticated analytical paradigm, underestimating the power of nationalism as the dynamic force driving Beijing’s foreign policy, and Beijing’s distinctive interpretation of “revolutionary internationalism” at the time, could not provide an accurate assessment of Beijing’s intentions in the time of Korean crisis. When China sent its troops to Korea, the majority in Washington became further convinced that Beijing was more ideological and more loyal to Moscow than the State Department and President Truman initially had ever suspected.

Robert L. Suettinger, former deputy national intelligence officer for East Asia, has asserted that a major shortcoming in initial U.S. policymaking toward China was “overestimating the importance of ideological solidarity ... within the Communist Bloc at least during the 1950s.”<sup>80)</sup>

From this perspective, after the Korean War, a more rigid, narrowly defined ideological interpretation of Chinese foreign policy intentions did contribute to an increasingly counter-productive U.S. policy toward China and Southeast Asia in the 1950s. In 1956, Secretary of State John Foster Dulles formally proposed a new aggressive U.S. strategy of “peripheral military containment” against the PRC. Taiwan, South Korea, and Southeast Asia were then

---

*Journal of International Relations*, 9, no. 1 (1987): 67.

80) Quoted in Douglas Jehl, “Secret Papers About China are Released by the C.I.A.,” *New York Times*, 19 October 2004. See also, Robert L. Suettinger, “Introduction to Selected China NIEs, 1948-1976,” National Intelligence Council, [http://www.odci.gov/nic/foia/china\\_intro\\_eng.html](http://www.odci.gov/nic/foia/china_intro_eng.html).

to be regarded as American “vital security interests” in the western Pacific, requiring defense with U.S. military power. Thereafter, it became much harder for policymakers and the mainstream public to evaluate Chinese foreign policy objectives, which eventually paved the path for the U.S.-China indirect confrontation in Vietnam in the 1960s.<sup>81)</sup>

When the Johnson administration decided to escalate the Vietnam War in 1965, Morgenthau repeatedly warned that “our present policy leads directly to a military confrontation with China, and that this confrontation has not yet occurred is not due to the goodness of the Chinese, but to their weakness. History has allowed us a temporary breathing space during which we can, if we have a mind to, radically change our policy with regard to China and in general.” He particularly emphasized that “If you ask what this policy ought to be, let me refer to the famous speech which the then Secretary of State Dean Acheson made to the National Press Club in Washington in January 1950.”

In this speech Acheson outlined the defense perimeter of the U.S. with regard to Asia as following the island chain from Japan to the Philippines, leaving the mainland of Asia beyond. And this is, in my view, not only good political policy, it is, according to the testimony of Generals MacArthur, Eisenhower and Ridgeway, also good military policy.

**Those three generals have warned us against a military commitment on the mainland of Asia, which sooner or later is bound to bring us into direct conflict with China ...<sup>82)</sup> (Emphasis added)**

In retrospect, from formulating a new military security strategy of “defensive perimeter”

---

81) James I. Matray, “Beijing and the Paper Tiger: The Impact of the Korean War on Sino-American Relations,” *International Journal of Korean Studies*, 15, no. 1(Spring/Summer 2011): 155-186.

82) Hans Morgenthau: “Ideology and the National Interest,” *U.S. Policy in the Far East: Ideology, Religion and Superstition*, 35.

to the decision to cross the 38<sup>th</sup> parallel in the Korean crisis, the Truman administration has left, as an important legacy, historical lessons deserving continuous reflection and more in-depth scholarly discussion and debate.