서평

한국의 미국식 변형은 어떻게 이루어졌는가?: 한미관계를 넘어서
—『대한민국 만들기, 1945-1987: 경제성장과 민주화, 그리고 미국』

정일준

서평

한국의 미국식 변형은 어떻게 이루어졌는가?

한미관계를 넘어서

『대한민국 만들기, 1945-1987: 경제성장과 민주화, 그리고 미국』

정일준
고려대학교

1. 들어가는 말: 한미관계, '어떻게 볼 것인가'를 넘어

그렉 브라진스키(Gregg Brazinsky)의 책 『대한민국 만들기, 1945-1987: 경제성장과 민주화, 그리고 미국』(*Nation Building in South Korea: Koreans, Americans and the Making of Democracy*)은 현대 한미관계에서 미국의 영향력을 미국 공식문서를 기반으로 영어와 한국어로 된 자료들을 섭렵하여 포괄적이면서도 실증적으로 정리한 책이다. 한국의 미국식 변형(American Transformation of Korea)이라는 관점에서 해방 이후 미국이 대한민국의 국가건설(nation building) 과정에 전면적으로 또 얼마나 깊이 관여했는지를 논하고 있다. 한국 군부나 독재정권의 형성과 경제성장뿐 아니라 시민사회, 지식인, 청년 세대에 이르기까지 전방위적으로 전개된 미국의 개입양상을 상세히 알 수 있다. 미국의 아이디어(idea)와 제도(institution)가 한국에 이식되어 정착된 과정을 실증적으로 이해함으로써 지금 여기서 작동하고 있는 미국 연성권력(soft power)의 역사적 뿌리를 확인할 수 있다.

기존에 번역된 브루스 커밍스의 『한국전쟁의 기원 I』(*The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*)은 한국 자료뿐 아니라 미국 자료를 폭넓게 섭렵하여 한국전쟁의 사회적, 국제적 기원과 전개과정을 그렸다. 그레고리 헨더슨의 『소용돌이의 한국정치』(*Korea: The Politics of the Vortex*)는 지정학과 역사에 위치시켜 주로 한국 정치문화의 연속성이라는 측면에서 1960년대 말까지의 한국정치를 다루었다. 이에 비해 이 책은 한국전쟁 이후 현재까지의 한미관계를 다방면에 걸쳐 포괄적으로 서술하고 있다. 한국과 미국의 관계를 논하기보다 **미국의 한국** 즉, 미국이 어떤 한국을 만들어나가고자 했는지가 주요 관심사이다. 물론 한국이 미국의 의도대로 움직이지는 않았다. 그렇지만 한국이 미국의 의도와 무관하게 또는 의도를 벗어나서 형성되고 변형된 것도 아니다.

몸말에서 책 내용을 중심으로 저자의 주장을 살펴보고, 나가는 말에서 간단한 논평을 하기로 한다.

2. 몸말: 한미관계의 역사적 형성과 변형: 아이디어, 제도 그리고 행위자

이 책의 목차는 다음과 같다. 1장 "민주주의보다 중요한 국가안보", 2장 "시민사회의 형성과 성장", 3장 "한국군의 형성과 성장", 4장 "발전지향적 독재의 등장", 5장 "국가발전과 독재정치", 6장 "독재정권과 지식인들", 7장 "청년세대의 성장과 미국", 8장 "민주주의를 향하여."

저자는 다음과 같은 문제제기로부터 서술을 시작한다. "대한민국은 제2차 세계대전 이후 독립한 신생국가들 중에 가난의 굴레에서 벗어난 몇 안 되는 국가이며, 더 나아가 근대적 산업 경제를 건설하고 안정된 민주주의 정치제도를 정착시킨 국가로 평가받고 있다." 그런데 정작 "한국인들이 어떠한 과정을 거쳐서 이와 같은 놀라운 성과를 얻게 되었는지에 대해서는 제대로 된 연구가 없는 것 같다(7; 이하 해당 쪽수)." 그래서 "이 책은 미국이 시도한 국가 형성 정책 중에서 많은 비용과 노력이 소모

되었지만, 가장 성공한 사례로 손꼽히는 대한민국의 국가 형성 과정을 분석할 것이다. 미국이 이러한 정책을 시도한 수많은 국가들 중에서 대한민국은 오늘에 이르기까지 부유하고 안정된 민주주의를 정착시킨 몇 안 되는 사례다(14)." 저자는 "오늘날 우리가 알고 있는 한국의 변화와 발전이 전적으로 미국의 의도와 계획에 따른 것도 아니고 순수하게 한국인의 의지에 의한 결과만도 아니라는 사실"을 지적한다(31). 그러면서도 "한국 사회에서 미국의 영향을 가장 많이 받은 두 집단, 즉 학생과 군대가 주도하는 두 차례의 정치혁명이 잇달아 발생했다"고 강조한다(175). 현대 한국의 주요한 정치변동을 이끈 행위주체가 미국의 영향력 아래서 성장했다는 점을 부각시키는 것이다.

저자는 나름대로 '균형 잡힌 시각'을 견지하고자 했다고 주장한다. 나아가 "한국과 미국 양국에서 심도 깊은 연구에 몰두해야 했으며, 다른 학자들이 사용하지 않은 광범위한 자료들을 섭렵하려고 노력했다"고 한다. 실증 연구를 수행하면서, "한편에서는 한국의 독재 정권을 지원하면서도 다른 한편에서는 한국 사회에 민주적 사고방식을 정착시키려고 노력했던 미국의 고뇌와 아이러니도 발견할 수 있었다"고 토로한다. 저자는 이 책에서 "대한민국이 민주주의 국가로 성장하는 과정에서 가장 중요한 역할을 담당한 요소로 한국인 자신과 그들이 소속된 조직의 활약을 꼽았지만, 이 과정에서 밝혀진 미국의 역할과 기여도 무시할 수 없다"고 평가했다(8). 결론에서는 "이승만과 박정희가 자신들의 정치권력을 유지하는 과정에서 필요 이상의 강압적인 방법을 동원하여 국민의 인권을 탄압했다"고 평가했다. 그럼에도 불구하고 "민주주의 국가로 성장하기 위해서 선행되어야 할 사회적, 경제적 제도가 전혀 마련되지 않은 대한민국과 같은 국가에 해방 이후 불과 30년 만에 진정한 자유민주주의가 정착될 것이라는 기대 자체가 무리였다는 현실적인 주장도 받아들일 수밖에 없다"고 본다(8). 한국 민주주의 발전에 끼친 미국의 역할에 대해 양시양비의 입장인 셈이다.

저자는 "한국전쟁이 발발하기 이전부터 미국의 정책 결정자들은 분단된 한반도가 제3세계 국가들에게 미칠 영향이 분단된 독일이 유럽 대륙에서 하는 역할과 유사하다"고 평가했다고 한다. 또 "한반도는 세계에서 유일하게 민주주의와 공산주의가 동시에 실험에 들어간 지역이며, 미국과 소련은 이 지역의 패자(覇者)로서 3,000만 한국인의 생활방식을 지배하기 위해서 앞으로도 대립할 것"이기 때문에 "모든 세계인, 특히 아시아인들이 현재 한반도에서 치러지고 있는 미국과 소련의 대결을 주시하고 있다"는 것이다(15).

저자는 미국이 한국군을 여타 정치부문과 사회부문에 비해 훨씬 더 지원 한 것은 한국전쟁 탓이라고 설명한다. "한국군의 증강을 지원하는 것은 전쟁에서 미국인의 희생을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 훨씬 저렴한 비용으로 한국전쟁을 치르는 방법이며, 장기적으로는 공산주의를 봉쇄할 수 있는 효과적인 정책이었다(59)." 그런데 "미국 정부의 고위 관료들이 이승만의 독재를 용인하자, 이승만은 한국전쟁 기간 중에 자신의 정권을 더욱 강화할 수 있었다." 나아가 "국가가 전쟁을 치르는 동안 발생했던 사회 불안 요소를 해소하는 과정에서 이승만 정권은 더욱 강화되었다(63)." 저자는 "한국군에 대한 미국의 원조가 지속되는 한, 이승만이 한국군을 이용하여 정권을 강화할 것이라는 점도 자명한 일"이었고, "상황이 이렇다 보니 미국은 한국에서 자유민주주의의 일부가 손상되더라도 안보를 확보하기 위한 조치, 즉 지속적인 군사 원조를 제공하지 않을 수 없었던 것"이라고 미국의 입장을 두둔한다. 이승만 독재는 미국의 의도나 의지와는 무관하게 전쟁과 휴전체제의 효과라는 것이다. 그런데 "내부와 외부의 군사적 위협이 약해짐에 따라 이승만에 대한 미국의 신뢰도 점차 약해졌다. 미국의 정책 결정자들은 한국의 강화된 안보 상황에는 만족하였으나 막대한 경제 원조에도 불구하고 실패를 거듭하고 있는 경제 상황에서는 크게 실망하였다(175)." 1950년대 내내 "미국 정부의 외교 정책은 이승만이 권력을 장악하고 내부와 외부의 도전으로부터 생존

하는 데 결정적인 역할을 하였다." 그런데 "1950년대 후반에 이르자 안보 문제는 더 이상 중요 관심사가 아니었다. 미국 정부는 지속적으로 북한의 위협을 걱정하였으나 북한이 다시 남침할 것이라고는 생각하지 않았다" 나아가 "만약 북한이 공격하더라도 한국군이 이를 충분히 격퇴할 수 있다고 판단하였다(177)." 저자는 이승만 정권기 미국의 딜레마를 다음과 같은 당시의 보고서를 인용하여 설명한다. "북한은 심각한 전쟁 피해, 부족한 인력, 숙련된 기술 인력의 부족, 1953~1955년의 흉작에도 불구하고 중국과 소련의 지원에 힘입어 꾸준히 경제를 재건하는 데 성공하였다" 또 이 보고서는 "이러한 사실이 한국과 다른 아시아 국가에서 북한과 공산주의 체제의 우수성을 알리거나 홍보하는 소재로 사용될 수 있다"는 미국 관료들의 우려를 반영했다. "한국이 아시아에서 자본주의의 본보기가 되리라고 기대했던 미국 관료들은 한국의 장기적인 경기 침체와 북한의 지속적인 경제 성장을 비교하면서 근심에 빠졌다(179)"는 것이다. 미국 정부는 1950년대 후반 들어 "한국의 경제를 부흥시켜 스스로 안보 비용을 부담하게 하는 정책으로 선회"했지만 "이러한 미국의 의도는 이승만에 의해서 헛수고로 끝나고 말았다(65)." 미국이 이승만이라는 한국 지도자를 자기 마음대로 다루 수 없었다는 지적이다.[1)]

미국은 1961년 한국에서 5·16쿠데타가 일어나고 군부가 권력을 장악하는 데도 크게 기여했다. "이 시기에 미국은 한국 정치의 최종 경로를 결정하는 과정에서 중요한 역할을 담당했다." 5월에 군사 정변이 발생하자 미국 정부는 처음에는 이를 반대했는데 "혁명 지도자들이 경제 성장에 대한 굳은 결심과 열망을 가지고 있다는 것을 알게 된 미국 정부는 한국에서 민주정부를 복원하는 대신 군사정권을 지지하고 나섰다(176)."

---

1) 이런 상황에서 4월혁명이 일어났다. 한국 학생들과 시민들의 힘으로 온전히 이룩된 것이라 믿어 온 4월혁명 당시 미국의 역할에 대한 연구로는 졸고, "4월혁명과 미국: 한국 정치변동과 미국의 개입양식," 한국민주주의연구소 편, 『4월혁명과 한국 민주주의』(선인, 2010), pp.341-392를 참조하라.

이 결정으로 인해 한국에는 '발전 지향적 독재(developmental autocracy)'가 출현했다. 이처럼 케네디 행정부가 한국에서 신속한 경제 성장을 추진할 수 있는 엘리트를 지원하는 데 관심을 보인 것은 한국의 정치 상황의 변화에 대한 미국의 이해를 반영하는 것이었다.[2] 미국의 정책 결정자들은 경제적 어려움과 정치적 혼란이 반공주의 전선에서 완충지대 역할을 해야 하는 한국에 심각한 위협이 될 수 있다고 판단했다.

저자는 미국이 한국 군부를 집중 지원했음을 시인한다. "미국이 한국에서 시민사회를 성장시키기 위해서 엄청난 투자를 한 것은 사실이지만, 현대적이고 효율적인 군대 조직을 만들기 위한 미국의 투자는 이를 훨씬 능가했다(127)." 또 "한국군, 특히 육군이 한국 사회에서 강력한 정치 세력으로 성장할 수 있었던 이유는 단지 군대가 폭력 수단을 독점했기 때문만이 아니라, 미국이 제공한 여러 가지 프로그램에 의해서 훈련받은 한국군 엘리트가 사회의 다른 분야보다 더 높은 수준의 전문성과 우수한 능력을 겸비하며 빠르게 성장하였기 때문이다."라고 지적한다(132). 바로 이러한 근대화 프로젝트를 수행하기에 적합한 능력 때문에 "개발도상국가의 군대를 '경제 발전을 위한 전령사'로 여기고 전폭적으로 지지해야 한다"는 미국 내 합의가 있었다고 밝힌다(169). 또 미국 정부는 "유신체제의 등장을 묵인하였지만 한국 사회에서는 미국이 심어놓은, 유신체제에 저항하는 세력들이 성장하고 있었다(270~271)"고 지적한다. 요컨대, 유신체제 수립은 미국과 무관하게 벌어졌지만, 유신체제에 대한 저항운동은 미국식 교육과 미국의 후원을 받은 세력들에 의해 주도되었다는 말이다.[3]

---

2) 한국의 근대화 프로젝트가 미국의 군산학복합체에 의해 어떻게, 얼마나 영향을 받았는지에 대해서는 졸고, "미제국의 제3세계 통치와 근대화이론: 군산학복합체와 근대화이론의 탄생," 한국산업사회학회 편, 『경제와 사회』 2003년 봄호(2003), pp.125-147을 참조하라.

3) 유신체제 아래서의 한미관계에 대해서는 졸고, "유신체제의 모순과 한미갈등: 민주주의 없는 국가안보," 한국사회사학회 편, 『사회와 역사』 제70집 3호(2006), pp.149-178을 참조하라.

저자는 1960년대 한국에서 군부와 기술 관료가 근대화 프로젝트의 주체로 나서게 된 데 대해서도 한국 내 군부 엘리트뿐 아니라 민간 경제 관료를 1950년대를 통해 어떻게 형성했는지 자세히 설명한다. 나아가 2장과 6, 7장에서는 한국 시민사회와 자유주의적 지식인들 그리고 새로운 청년세대가 미국의 다양한 프로그램과 영향력 아래서 어떻게 형성되는지를 밝히고 있다. 미국은 "소수의 유망한 관료와 공직자가 미국의 정치와 경제 현실을 직접 경험하면 장차 잠재적인 정치 세력으로 성장할 것이라고 기대했다(111)." 미국이 주관한 지도자 프로그램(Leader Program)은 한국의 행정 관료와 정치인을 육성하기 위한 것이었는데, "훗날 대통령이 된 김영삼과 김대중도 젊은 시절에 이 프로그램에 참가했다(112)."

3. 한미관계의 정상화를 위하여: 자유주의 통치성의 한국화

이 책을 읽은 소감은 착잡하다. 그렇지만 마음 한구석에는 "올 것이 왔다"는 느낌도 있다. 미국이 한국사회의 형성과 변형에 깊이 관여했을 것이라는 심증은 있었다. 한국 현대사의 주요 전환점에 미국의 개입이 있었을 것이라는 뒷이야기들은 당대부터 있었다. 물증이 대부분 이미 사라졌고, 남아있는 증거나 기억들도 파편화되고 체계적으로 수집, 정리하기 어려웠다. 그런데 미국의 문서고를 이용하여 실증적으로 미국의 역할을 규명하고 있으니 주목하지 않을 수 없다. 약점도 있다. 너무 오랜 기간에 걸쳐 다양한 영역을 건드리다 보니 풍부한 자료제시에 비해 해석은 밀도가 떨어진다. 때때로 목적론적인 해석을 가하고 있다는 의구심도 떨칠 수 없다. 이 책의 주장을 단순화하면, 한국이 전쟁에서의 살아남은 것도, 경제성장도 민주화도 모두 미국 덕이다. 아마도 그럴 것이다. 하지만 다시 생각해보면 달리 생각되기도 한다. 2차 세계대전 이후 미국은 전 세계에 걸쳐 그토록 많은 국가들에 개입했다. 그런데 한국에서와 같은 '성공'을 거둔 경우는 매우 드물다. 따라서 내재적 요인도 미국의 관여 못지않게 중요한 요인이라고 추론할 수 있다. 나아가 '성공'이라고 지

변형의 차원

		군사	정치	경제	문화 (주체형성)
	1950년대	제도화 1: 군대	제도화 2: (민간) 엘리트	원조경제	GI문화
	1960년대	과대성장한 군	군의 정치개입	경제성장	군대문화
시	1970년대	자주국방	일인독재 제도화 (유신체제)	군수산업화 (부국강병)	사회의 병영화
간	1980년대	신냉전	권력승계 제도화	구조조정 1 (경제자유화)	사회의 자유화
	1990년대	탈냉전	정권교체 제도화	구조조정 2 (산업지구화)	문화의 지구화
	2000년대	협력적 자주국방	다두제 제도화	구조조정 3 (금융지구화)	일상생활의 지구화

금 단정하는 것은 위험하다. 아직도 한반도에 분단체제가 건재하고 통일의 전망은 희미한 반면 안보위협은 선거 때마다 불거진다. '성공'이라고 자화자찬하기에는 시기상조다.

위의 표는 해방 이후 한국사회의 각 부문이 어떻게 미국화 되었는지를 보여준다.[4] 1950년대 미국은 군과 교육기관을 미국식 이념과 조직으로 제도화시킨다. 1960년대 들어 가장 미국화되었고 근대화된 집단인 군부가 사회를 장악하여 사회전반에 걸쳐 근대화 프로젝트를 부과한다. 1970년대 들어서는 미국이 한국 군부와 정치전반에 대한 개입의 지렛대가 약화되면서 유신체제가 성립한다. 이어서 한미관계의 주축은 한미 경제관계와 문화를 통한 자유화된 개인의 등장으로 이동한다. 1960년대의 4월 혁명이 주로 학생집단에 의해 추진 된 점 그리고 1970년대의 민주화

4) 졸고, "박정희 정권기 개발독재 비판: 비교역사사회학적 접근," 『역사비평』 95호(역사문제연구소, 2011), p.83.

운동이 대학이나 교회조직을 통해 활발히 전개된 것도 미국의 이념이나 제도이식과 긴밀히 관련되어 있다. 요컨대 미국이 한국 민주주의나 한국 민주화에 끼친 영향은 특정 정치변동 국면에서의 공개적 개입 또는 불개입을 통한 개입을 넘어 한국 사회에 깊이 뿌리내린(embedded) 미국식 근대성과 미국식 주체형성과정에 깊이 침윤되어 있다고 하겠다. 역대 군사권위주의 정권의 지도자나 민간 민주주의 정권의 지도자를 막론하고 모두 미국이 부과한 자유민주주의 헤게모니로부터 자유롭지 못했다. 박정희 정권과 전두환 정권도 예외는 아니었다. 비록 박정희 대통령과 전두환 대통령이 대내적으로는 일인통치체제를 수립했다 할지라도 미국과의 관계에서는 자유롭지 못했다. 자유주의 통치성에 주목해야 하는 이유이다.[5)]

6·25전쟁은 끝나지 않았다. 휴전체제는 평화체제가 아니다. 자본주의적 산업화는 구조적 모순을 여전히 안고 있다. 자유주의적 민주화는 확고히 뿌리내리지 못했다. 평화체제 수립, '경제민주화', 민주주의의 민주화는 여전히 우리의 과제이다. 미국도 이 과제 앞에서 결코 자유롭지 못하다.

---

5) 졸고, "통치성을 통해 본 한국 현대사," 『민주사회와 정책연구』 통권 17호(민주사회정책연구원, 2010), pp.89-117.