

국가의 자율성과 상호성에 대한 소고 — 냉전기 한미관계의 사례 —

신유희* —

I. 이론적 검토

주권(sov^{er}eignty)과 국가이익(national interest)은 현실주의 국제정치 이론의 가장 중요한 개념으로 사용되어 왔다.¹⁾ 그러나 변화하는 세계정치의 여러 측면들은 이러한 공식적 개념의 한계를 보여주었고 이 문제는 기존의 상호의존론이나 신자유주의의 주장들에 의해, 그리고 현재는 세계화(globalization)의 영향에 대한 여러 논의에 의해 지적되고 있다.²⁾ 하지만 이른바 상위정치(high politics)의 영역에서는 아직도 현실주의적 개념의 효용성이 인정되고 있고, 또한 시기적, 지역적 비교에 의해서 안보의 담론이 갖는 중요성이 상대적으로 강조되고 있는 경우가 있는 것도 사실이다. 냉전기의 한미관계는 아마도 그 대표적인 예라 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 주권과 국가이익의 개념은 이 사례의

*서울대학교 외교학과 조교수

- 1) 각각의 개념적 이해를 위해서는 N. Onuf, "Sovereignty: Outline of a Conceptual History," *Alternatives*, 16, 4, 1991과 F. Sondermann, "The Concept of the National Interest," *Orbis*, 21, Spring, 1977을 참조할 것.
- 2) 세계화를 통한 국제정치와 국내정치의 연계에 관해서는 *Government and Opposition*, 28, 2, 1993의 globalization 특집을 볼 것.

정확한 분석에 있어 제한점을 갖는다. 이는 쟁점영역(issue area)의 차이에 따른 이론적 적용의 문제라기 보다는 기존 이론이 갖는 적실성의 본질적 한계에서 비롯되는 것으로 이와 같은 개념이 과연 국제정치나 외교정책의 보편적인 설명에 적합한 것인가 하는 의문이 제기되는 것이다.³⁾ 이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로 국가의 “자율성(autonomy)” 과⁴⁾ “상호성(reciprocity)” 개념을⁵⁾ 사용하여 이전의 국제정치이론과 외교정책론의 개념적 보완 가능성을 검토하고 이를 통해 냉전기 한미관계의 보다 “현실적인” 이해를 도모하고자 한다.

정치학에서의 다의적 개념의 혼재가 갖는 문제점을 인지하면서도 또 다른 개념을 도입하는 것은 그것이 갖는 다음과 같은 효용성에 의거한다. 첫째, 위의 개념들이 다양한 행위자 간의 “관계적인” 측면의 분석에 보다 적합하다는 것이다. 주권과 국가이익의 개념이 독립적, 배타적인 것인데 반하여 자율성과 상호성은 모두 상대를 필요로 하는 개념이다. 실질적으로 볼 때 주권과 국가이익의 형성과 추구의 과정에서는 국제체제나 국내체제의 다른 행위자로부터의 제약에 대한 고려가 필요하며 약소국의 경우 이는 더욱 당연하다고 하겠다. 둘째, 이러한 개념의 적용은 국제정치이론에 있어서 분석수준의 문제를 좀 더 체계적으로 논의할 수 있게끔 해준다. 즉 누가 누구로부터 독립적인가, 누구와 누구의 이익을 위한 것인가 하는 질문에 구체적인 답을 줄 수 있다는 것이다. 셋째, 이 개념들은 근본적으로 양면적 행위자로서의 국가를 가정함

3) 노재봉, “안과 밖: 국제정치학의 방법론 연구.” 서울대학교 국제문제연구소 논문집, 7, 1982는 신흥국가 행위의 설명의 전제로서 강력정치론이 갖는 문제점을 적절히 지적하고 있다.

4) 잘 알려져 있는 것 처럼 이 개념은 네오맑시즘의 국가론 논쟁에서 도출되었다. 그 내용을 위해서는 N. Hamilton, *The Limits of State Autonomy*, Princeton University Press, 1982를 참조할 것.

5) 상호성 개념의 설명을 위해서는 R. Keohane, “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, 40, 1986을 볼 것.

으로써 국가를 매개로 하는 안과 밖의 상호작용에 대한 보다 실질적인 이해를 가능하게 한다는 점이다. 이는 국가-사회관계 변수의 도입을 통해 국제정치와 비교정치의 연결을 꾀하는 최근의 이론적 흐름과도 맥을 같이 하는 것이다.⁶⁾

강대국과 약소국의 관계에 있어 근대국가체제의 주요 원리인 행위자 간의 평등한 주권논리의 적용이 단지 법률적인(de jure) 차원에 머무르고 있다는 것은 주지의 사실이다. 즉 국제관계의 실질적인(de facto) 장에서의 주권이란 비공식적인 제국(informal empire)이나 영향력의 영역(spheres of influence) 내에서의 구멍난 주권(perforated sovereignty)의 형태로 기능한다.⁷⁾ 따라서 구조적 제약의 존재를 전제로 하는 국가의 상대적 자율성 개념의 적용이 의미를 갖게 되는 것이다. 그리고 형식적인 주권의 독립성에 대한 상대어로는 자율성의 반대말인 타율성(heteronomy) — 특정한 행위자가 다른 행위자나 권력의 통제하에 있는 상태 — 의 개념을 사용하는 것이 보다 적절하다고 생각되며,⁸⁾ 이러한 추종의 행위가 상대적으로 자발적으로 이루어 질 때 이를 순응(compliance)이라고 부를 수 있다.

분석수준(level of analysis)의 논의에 있어 가장 보편적인 구분은 Waltz가 제시한 국제체제, 국가, 개인의 삼분법인데,⁹⁾ 여기서의 두번

6) 이러한 경향에 대해서는 F. Halliday, "State and Society in International Relations: A Second Agenda," *Millennium*, 16, 2, 1987을 참조할 것.

7) Wendt와 Friedheim은 현대의 국가간 체제가 형식적인 평등과 실질적인 불평등 간의 긴장으로 특징지워진다고 지적하면서 이러한 불평등관계는 권력의 분포로 결정되는 물질적인 관계 이외에 사실상의 권위 구조가 존재하는 사회적 관계의 특성을 갖기도 한다고 주장한다. 그들의 견해에 따르면 비공식적인 제국이란 부정부성 하에서 실제로는 위계적인 통제의 법칙이 작용하는 초국가적인 권위 구조를 갖고 있는 것이다. A. Wendt and D. Friedheim, "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," *International Organization*, 49, 4, 1995, pp. 689-695.

8) Wendt는 이러한 타율성의 원칙이 비공식적 제국의 구성원리가 되고 있다고 지적한다. A. Wendt, "The States System and Global Militarization," Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Minnesota, 1989, p. 241.

제 상징(the second image), 즉 자율성과 상호성을 추구하는 국가의 수준은 좀 더 구체적으로 정부(government), 정권(regime), 협의의 국가 행위자(the state), 그리고 민족국가(nation-state)로 세분화가 가능하다. 이에 따라 현실주의의 전제인 단일한 주체로서의 주권국가와 통합된 국가이익의 존재, 그리고 이의 보존을 위한 국가안보(national security)의 논리도 각각의 수준에서의 자율성과 상호성 모색의 문제로서 차별적으로 재검토될 수 있는 것이다.

Job은 사회와의 계약을 통한 대행자로서의 서구식 민족국가의 개념이 제 3 세계의 사례에는 적절치 않음을 지적하고 제 3 세계 안보의 분석을 정권, 국가, 민족의 세 수준으로 보아야 한다고 주장한다. 그는 그 이유로 제 3 세계에서 보여지는 민족과 국가의 불일치, 국가 정당성의 결여, 내부적 위협의 존재를 들고 있다.¹⁰⁾ Buzan도 이와 유사하게 내부적 불안정의 딜레마(insecurity dilemma)의 중요성을 언급하면서 개발도상국의 안보논의에 있어서 내부적 안보와 외부적 안보의 차별성과 연관 관계를 제시한다. 즉 국내정치적 취약성을 갖는 연성국가(weak state)는 이의 해결을 위해 외부적 연계를 모색하게 되고 이를 통해 국내적 세력 균형과 국제적 세력균형이 연결된다는 것이다.¹¹⁾ 이러한 내부적 안보를 위한 외부적 의존의 구조적 맥락은 제 3 세계 국가의 내부적 균열의 문제와 더불어 각각의 행위자가 느끼는 공동체 의식이나 안보적 위협의 상대성을 초래할 위험성을 갖는다.

국가이익의 경우에 있어서도 이와 같은 주체와 대상의 문제가 생길

9) K. Waltz, *Man, the State and War*, Columbia University Press, 1959를 볼 것.

10) B. Job, "The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World," in B. Job, ed., *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 12-18.

11) B. Buzan, "The Concept of National Security for Developing Countries," in M. Ayoob and C. Samudavanija, eds., *Leadership Perceptions and National Security*, ISEAS, 1989를 참조할 것.

수 있다. 이 문제를 거론하면서 함택영 교수는 누가, 누구의 기준에 의해서, 누구의 이익을 위해서 국가이익을 설정하는가 하는 질문을 제기한다. 저자는 이 질문들에 대한 현실주의 이론의 한계를 극복하기 위해서는 국가와 시민사회의 총체적이고 유기적인 연관 하에서 이 개념을 재검토해야 한다고 주장하고 있다. 즉 국가이익의 설정과 추구의 과정은 대내적으로 통합되어 있고 대외적으로 독립적인 국가 행위자가 객관적 합리성에 의해 국내 사회의 전체적 이익을 대변하는 것이라기 보다는 집합적 권력과 분배적 권력이 함께 작용하는 정치적인 무대라는 것이다.¹²⁾ Weldes는 국가이익이란 주어진 것이 아니라 집단적인 정체성을 창출하고 자신의 행위에 대한 지지를 획득하기 위해 국가 행위자(좀더 구체적으로는 정책결정자)에 의해 구성된 개념이며 이는 자의성(precariousness)과 정당성(legitimacy), 그리고 수용(reception)의 문제를 수반하게 된다고 본다.¹³⁾

위와 같은 주장들은 한 국가의 대외적 행위, 즉 외교정책 수행의 분석에 있어 국가의 자율성과 상호성이 실제적으로 얻어지고 제한되는 내부적, 외부적 상황에 대한 검토가 필요함을 보여준다. Mastanduno, Lake, Ikenberry는 이러한 국내적, 국제적 영역의 상호작용의 설명에 유용한 이론적 틀을 제시하고 있다. 이들에 의하면 국가관료(state officials)는 생존이라는 자신의 목표 하에서 국내체제에서는 국제적 목적을 위한 전략을 수행하고, 국제체제에서는 국내적 목적을 위한 전략을 수행한다는 것이다. 이는 구체적으로 국가가 국력의 신장을 위해 대내적인 동원(mobilization)과 수취(extraction)의 조화를 모색하고 국내

12) 함택영, “국가와 국가이익: 국제정치학의 국가중심성 비판,” 국가와 전쟁을 넘어서: 국제환경의 변화와 한국정치, 구영록 교수 화갑기념논총, 법문사, 1994, pp. 241-251.

13) J. Weldes, “Rethinking National Interests: From Morgenthau to a Constructivist Alternative,” Paper presented at the annual meeting of American Political Science Association, Washington, D.C., 1993을 볼 것.

적 입지 강화를 위해 대외적 수취와 승인(validation)을 이용하려는 모습으로 나타난다.¹⁴⁾ 이와 같은 매개적 행위자로서의 국가의 개념화는 약소국의 국가행태가 대부분 외부적 구조의 영향에 의해 좌우된다는 결정론적인 입장을 지양하고 협의의 국가의 실질적인 이해관계에 의한 행위의 구별을 가능하게 한다.

위의 검토는 다음과 같이 정리될 수 있다. 국가 행위자의 자율성과 상호성은 주어진 것이 아니라 역사적으로 형성되고 지속적으로 변화하는 속성이다. 이는 내부적인 측면과 외부적인 측면으로 나누어 볼 수 있는데 양 측면의 변화의 방향은 항상 일치하는 것은 아니다. 예를 들면 국가는 내부적 자율성의 증대를 위해 외부적 자율성의 감소, 즉 타율성을 받아들일 수 있고 외부적 상호성의 확보가 자동적으로 내부적 상호성을 보장하지 않을 수도 있다.¹⁵⁾ 이러한 자율성과 상호성의 실질적인 적용대상은 좀 더 구체적으로 세분화되어야 하며, 국제정치의 내재화가 약소국의 정치적 변화의 설명에 중요한 것과 마찬가지로¹⁶⁾ 외교정책의 국내적 동기나 협의의 문제와 같은 국내정치적 변수가 국제관계에 있어 주요한 요인으로 작용하는 외연화 과정에 대한 이해도 중요하다는 것이다.

아래에서는 이와 같은 주장들의 타당성을 냉전기의 한미관계, 특히 1공화국과 3공화국의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 결론 부분에서는 두 사례와 2공화국과 현재의 상황과의 간략한 비교가 행해질

14) M. Mastanduno, D. Lake, G. J. Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*, 33, 4, 1989, pp. 459-465.

15) 국제체제와 국내체제의 구조적인 차이에 따라 외부적 상호성의 문제가 행위자 간의 이익의 공유에 주로 기반한다면 내부적 상호성의 문제는 좀 더 포괄적인 논의를 필요로 한다. 즉 이는 단순한 이익과 권력관계를 넘어서 권위나 공동체의 창출과 유지를 요구하는 것이다.

16) 대표적인 글로 P. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, 32, 4, 1978을 볼 것.

것이다.

Ⅱ. 1공화국의 경우

이승만 시기의 한국외교정책은 개인적 변수의¹⁷⁾ 중요성이 가장 선명하게 드러난 예라 할 수 있다. 1공화국의 국가는 Alavi가 이야기 하는 탈식민지 사회에서의 새로운 과두체제라기¹⁸⁾ 보다는 이승만의 카리스마에 의존하는 제도화되지 않은 모습을 갖고 있었다. 이는 또한 미 군정기를 통해 이루어진 중도적 민족주의 진영이 배제된 보수적 정치세력의 연합과 식민지 국가 유산의 지속이라는 성격을 갖고 출발하게 되었다.¹⁹⁾

1공화국 시기에 국가가 가졌던 내부적 자율성은 그 형식적인 면과 실질적인 면에서 큰 차이를 보여준다. 식민지 시기 과대성장국가의 잔재인 관료기구와 경찰조직을 국내적인 질서 유지를 위해 사용해야 했던 이승만 정부는 그에 의한 부분적인 자율성 확보와 사회적인 갈등의 가능성을 동시에 갖고 있었다. 1공화국은 1950년대 초반의 토지개혁을 통해 지주 계층으로부터의 상대적인 자율성과 농민층의 지지를 확보하였고, 특히 한국전쟁의 경험은 안보의 주체로서 국가의 위상을 높이고 이념적인 정당성을 증대시키는 데 도움을 주었다. 그러나 이승만의 반공, 반일의 주장들은 권위주의를 정당화하고 내부적인 불만을 해소하기에는

17) Kegley와 Wittkopf는 이를 '한 국가의 외교정책을 결정하고 수행하는 정책결정자 개인이 갖고 있는 독특한 특색'이라고 정의한다. 유승익, "한국외교정책의 분석틀," 이범준, 김의곤 공편, 한국외교정책론: 이론과 실제, 법문사, 1993, p. 123에서 재인용.

18) H. Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, 74, 1972를 볼 것.

19) 이승만 정권의 성격에 대해서는 다양한 논의가 진행되어 왔다. 안철현, "이승만 체제의 권력기반과 성격," 한국정치학회보, 28, 2, 1994, p. 166에 언급된 문헌들을 참조할 것.

한계를 갖는 것이었다. 해외 원조를 통해 얻어진 국내 기업에 대한 자율성의 부분 또한 1950년대 중반 이후 수입대체 산업화의 전개에 따른 클라이엔텔리즘의 등장으로 인해 손상되었다.

대외관계에 있어 간혹 이승만 정부가 일정한 정도의 자율성을 갖고 있었던 것으로 언급되고 있으나 이는 명목적이거나 단지 상대적인 비교에 의한 것이다. 국가형성 당시의 구조적 여건으로 말미암아 1공화국은 자신의 내부적, 외부적 안보를 스스로 유지할 수 있는 능력을 결여하고 있었고 결국 미국의 후견을 필요로 하는 안보의 국제적인 분업체제에 편입되었다. 1공화국의 외부적 자율성의 구조적 결함은 한국전쟁 중 이승만이 “잠시 동안” 군대의 작전권을 유엔군에게 넘겨줌으로써 제도화되었고,²⁰⁾ 당시 한국정부의 재정적 기반이 바로 미국으로부터의 원조에 의존하고 있었다는 점 또한 전형적인 타율성의 특징을 보여주고 있다고 하겠다.

냉전 초기의 한미관계에 있어 행위자 간의 상호성이 구체적으로 어떻게 맺어져 있었는가를 논하기는 쉽지 않다. 이는 국가이익의 단순한 합치가 용이하지 않다는 국제정치학의 기본 논리를 넘어서 각 국가가 처해 있는 국내정치적 상황, 즉 행위자의 대의성이나 정책적 인식의 차별성의 문제에서 연유하는 것이다. 당시 한국의 국내정치적 균열의 존재와 더불어 미국의 경우에 있어서도 냉전적 합의가 형성되기 이전의 국제주의자와 국내주의자의 한국에 대한 이해는 큰 차이를 보여주고 있었다.²¹⁾ 그러나 한국전쟁 이후 미국의 동아시아 전략이 구체화되면서 미국은 한국에서 자신이 구상하는 지역안보체제의 틀에 적절한 국가변화

20) 이승만 정부는 “유엔군과의 효과적인 작전을 위하여 1950년 7월 15일 국군에 대한 작전지휘권을 한반도에서 전쟁행위가 종식될 때까지 유엔군 사령관에게 이양하는 조치”를 취하였다. 외무부, 한국외교 30년: 1948-1978, 1979, p. 105.

21) J. Snyder, *Myth of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press, 1990, ch. 7을 참조할 것.

(state transformation), 즉 바람직한 피후견 국가의 형성을 원하게 되었다.²²⁾

이러한 안보적 상호의존 관계에서 피후견 국가는 일단은 주어진 구조적 틀 안에서 자신의 국내적, 국제적 이익을 극대화하려 하며 이러한 맥락에서 단기적인 자율성의 범위가 주어진다. 이승만의 외부적 자율성의 추구는 외형적으로 반공에 의한 자유민주주의 체제의 수호라는 입장과 반일이라는 민족주의적 입장을 취하고 있었지만 이는 내부적으로 취약한 자신의 정권을 유지, 강화하려는 국내정치적 고려와도 밀접한 관련을 갖고 있었다. 1공화국은 대미관계에 있어서도 상대적인 자율성을 과시하려는 모습을 보여 주었으며 이는 한국전의 휴전과 한일회담을 둘러싼 갈등에서 잘 나타나고 있다. 그러나 이러한 마찰은 전략적인 대립이라기 보다는 협상과정을 통해 자신의 국제적 위상을 높이고 대내적 동원을 이용하여 미국으로부터 더 많은 것을 얻어 내려는 이승만의 전술적 고려의 반영이라고 생각되어진다.²³⁾

이승만은 중단되었던 휴전회담이 1953년 4월 경에 재개되자 휴전은 결국 성립되지 않을 수 없는 것이라고 판단하면서도 전국에 반휴전 데모를 강화시켜서 한미 상호방위조약의 체결과 전후의 군사, 경제원조에 관해 미국과 좀 더 유리한 입장에서 협상을 하려 했었다.²⁴⁾ 한일회담의 경우에서도 이승만은 1960년 3월, 당시 유태하 주일대사에게 “한일회담은 금년에 꼭 해야겠네 … 내가 살아있는 동안 회담을 성립시켜 놓고 그 뒤에 어떻게 돌아가는지 보고 싶네”라고 말하면서 한일 국교정상화

22) 이의 설명을 위해서는 신옥희, “동아시아에서의 후견-피후견 국가 관계의 동학: 국가 변화의 외부적/지정학적 근원,” 국제정치논총, 32, 2, 1992를 참조할 것.

23) 이승만의 이른바 ‘북진통일론’도 이러한 맥락에서 분석될 수 있다. 홍용표, “국가안보와 정권안보: 이승만 대통령의 안보정책을 중심으로,” 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문, 1996을 볼 것.

24) 박실, 한국의교비사, 기린원, 1979, p. 235.

의 불가피성을 인식하고 있었음을 나타내고 있다.²⁵⁾ 하지만 이승만의 장기라 할 수 있는 이와 같은 대미외교의 전술은 궁극적으로 미국에게 피후견 국가로서의 이승만 정권을 재평가하는 계기를 제공하게 된다.

1공화국 시기의 대외정책 결정에 있어 사회세력의 영향력이나 언론이나 여론의 역할은 극히 미약하였고, 국내정책과는 달리 관료정치적 영향이 존재한 것도 아니었다. 즉 이승만의 개인적 동기와 의사가 가장 중요한 변수였으며 이는 한국전쟁 직후의 이승만의 미국에 대한 라오스 파병 제의에서 단적으로 드러난다. 이 제안은 전쟁 종결 후 미국의 적극적인 대한정책을 촉구하는 목적 이외에 당시의 아·태 국가들간의 반공전선 결성에 자신이 주축이 되려고 하는 이승만의 개인적인 야심이 담겨 있었다.²⁶⁾ 미국은 이 제의에 대해 군사적 평가 이외에 다른 나라들의 예상되는 반응, 그리고 특히 미국내의 여론에 대한 고려에 의해 거부 의사를 밝혔다.²⁷⁾

원조를 둘러싼 1공화국의 미국과의 지속적인 협상 과정은 국내적인 합의에 기반한 국가이익과 자율성의 추구였다기 보다는 오히려 협의의 국가 행위자가 외부적 연계를 통해 자신의 내부적 자율성과 국내정치적 위상을 강화하려는 측면을 가졌던 것이다. 이승만 정부는 비록 순응의 입장을 견지한 것은 아니었으나 궁극적으로 미국에 대한 타율성의 한계를 벗어 날 수 없었다. 1957년 이후 미국은 대한 원조의 기본 목표와

25) 박실, 1979, p. 386.

26) Department of State, *Intelligence Brief*, No. 1545, "The ROK Offer of Troops for Laos and ROK Pacific Pact Plan," Feb. 16, 1954를 볼 것.

27) 미국의 National Security Council은 "자유진영의 다른 국가들이 한국의 인도차이나 전쟁의 참가에 대해 부정적으로 반응할 것이며, 파병 제안을 받아들임으로서 얻는 군사적, 정치적 불이익이 예상되는 이익보다 클 것"이라고 평가하고 "한국 군대가 다른 나라에서 작전을 수행하게 된다면 미국의 여론이 주한 미군의 유지를 지지하지 않게 될 수 있다"라고 결론짓고 있다. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954*, Vol. 15, Korea, pp. 1754-1757.

성격에 대한 재고를 하게 되었고,²⁸⁾ 이승만에 대한 미국의 상호성 인식의 퇴조와 실질적인 원조의 감소는 결국 1공화국 붕괴의 배경으로 작용하는 것이다.

Ⅲ. 3공화국의 경우

2공화국의 시민사회 중심의 체제를 거쳐 등장한 군사정부와 그의 연장인 3공화국은 비교정치적, 국제정치적 측면에서 독특한 성격을 갖고 있었다.²⁹⁾ 한국전쟁을 거치면서 그 세력이 크게 증가된 군부가 냉전의 심화와 지역적 군사화라는 외부적 환경에 조용하면서 직접적인 정치적 행위자로 등장하게 되었으며, 이는 형식적으로 Alavi가 지적하는 군사적-관료적 과두체제가 성립하는 계기를 제공하게 된다. Tilly의 표현을 빌자면 이러한 냉전 시기 한국의 국가변화 과정은 상대적으로 국가의 조직적 형태의 외부적 결정(external determination)과 협의의 과정이 생략된 억압적 궤도(coercive trajectory)의 특징을 보여준다고 하겠다.³⁰⁾

국내적으로 볼 때 3공화국은 본질적으로 억압기구로서 국가의 내부적 자율성 확보에 유리한 위치에 있었다. 이전의 정권들이 군부와의 직접적 연계를 갖고 있지 않았던 것에 비해 5·16 이후의 군사정부나 준군사정권(quasi-military regime)의 성격을 갖는 3공화국은 그 시작에서부터 비교적 큰 억압적 능력을 보유하고 있었고 따라서 정당성의 기반 없이도 높은 자율성을 행사할 수 있었던 것이다. 이러한 성격은 이후에

28) 이를 위해서는 National Security Council, NSC 5702/2의 내용을 참조할 것.

29) 박정희 체제 전반에 대한 평가를 위해서는 김일영, “박정희 체제 18년, 어떻게 볼 것인가.” 사상, 1995년 겨울호를 볼 것.

30) C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Basil Blackwell, 1990, ch. 7을 참조할 것. Tilly는 여기서 서구에서의 전쟁과 국가형성의 사례와 현재의 제3세계 국가들의 군사화 과정을 비교하고 있다.

중앙정보부와 대통령 비서실이 대외정책 결정에 있어서 주도권을 보유하면서 제도화되었고 국내경제 부분에서는 주로 은행에 대한 직접적 통제와 경제기획원의 역할에 의해 그 특성이 유지되었다. 즉 정권 초기의 내부적 자율성의 확보가 1960년대의 소위 중상주의적 안보국가 등장 의 기초를 형성하게 되는 것이다.³¹⁾

초기의 군사정부는 대외적으로도 자율성의 증대를 시도하였으며 박정희는 대미관계에 있어 자신이 반공, 친미주의자임을 분명히 하면서도 자신의 독립적인 입장을 주지시키려 하였다. 이와 같은 측면은 이른바 혁명주체들이 미국에 대해 순응 일변도였던 장면 정부나 유엔군 장성들과 사적인 연계를 갖고 있었던 일부 군부 세력에 대해 비판적이었다는 점에서 연유하고 있으며 이는 쿠데타 직후나 군정 연장을 둘러싼 그들의 미국 정부에 대한 태도에서 잘 나타나고 있다.³²⁾ 정책적인 면에 있어서도 1차 경제개발 5개년 계획의 원안은 군사정부가 갖고 있던 다분히 민족주의적이고 민중주의적인 요소의 단면을 나타내 준다.³³⁾ 하지만 이러한 시도는 곧 냉전체제 하의 신생정권이 갖는 대내외적인 제약에 의해 수정을 요구받게 되었다.³⁴⁾

국가경제의 재건과 강력한 반공정부의 수립을 기치로 내건 박정희는 쿠데타 이후 다양한 사회세력을 포섭하려 하였지만 국내적 지지의 확대

31) 김일영 교수는 “쿠데타는 군부체제의 태생의 한계이기도 했지만 동시에 그것이 국가 주도의 발전지향적 정책을 펴나갈 수 있을 정도로 커다란 자율성 및 강도를 확보할 수 있게 하는 기반이기도 했다”고 지적한다. 하지만 김교수는 1960년대에는 아직까지 절충적 민주주의의 기본원칙이 지켜지고 있었다는 점에서 이 시기의 국가를 ‘발전 지향적 연성 권위주의 체제’로 규정하고 있다. 김일영, 1995, p. 236.

32) 이상우, 제3 공화국 외교비서, 조선일조사, 1985, 1부를 참조할 것.

33) 새로 등장한 군부는 미국이 권한 안정화 정책보다는 중소기업자금과 영농자금의 방출이나 농어촌 고리채 정리와 같은 민중주의적 정책을 선호했으며 1차 5개년 계획의 원래 내용도 농업육성을 통해 국내시장을 확대하고 중화학공업을 중심으로 수입대체화를 추진함에 의해 자립경제를 지향한다는 것이었다. 김일영, 1995, p. 235.

34) 잘 알려진대로 미국이 자신의 의도를 관철하기 위해 사용했던 효과적인 수단은 한국에 대한 원조정책이었다.

는 제한적이었고 이는 1963년의 대통령 선거에서 잘 드러나고 있다.³⁵⁾ 박정희 정권은 일차적으로 1950년대에 정부와의 연계를 통해 성장한 기업가들에게 비판적인 입장을 취했고 농민과 노동계층에 대한 정책적 배려를 시사하였지만 초기의 내부지향적 발전전략이 후퇴하고 미국의 권고에 의해³⁶⁾ 수출 주도형 발전계획을 본격적으로 전개하게 됨에 따라 산업가들과 국가우위의 제휴 관계를 맺게 된다.³⁷⁾ 이러한 방식에 의한 외형적인 경제성장은 3공화국에게 부분적인 정당성을 부여하게 되나 그 정치사회적 결과는 정권 후기에 있어 정당성의 주요 결손요인으로 작용하였다.

1공화국의 사례와 마찬가지로 3공화국도 대외적인 상호성의 확보가 사실상 자신의 정치적, 경제적 안정의 절대적 요소였고 그 첫번째의 대상은 역시 미국이었다. 초기의 갈등의 시기를 지나 박정희는 미국의 민주당 정부와 안보적인 상호성에 기반한 밀접한 정치, 경제적 연계를 맺게 되고 이후 미 주도의 지역안보체제의 구상에 따라 일본과도 본격적인 국가협력 관계를 발전시킨다.³⁸⁾ 전술된 것처럼 박정희 정권은 쿠데타 이후 민족주의적 입장을 강조하였지만 곧 구조적 한계와 아울러 자신의 이해 계산의 결과로서 타율성을 수용하게 되었던 것이다.³⁹⁾ 다시

35) 자금과 조직의 열세에도 불구하고 윤보선은 의외로 선전하였고 박정희는 42.61%의 득표로 당선되는 데 그쳤다.

36) Haggard는 외부 지향적인 경제전략 채택이 1964년과 1965년에 걸쳐 이루어졌으며 이러한 전환에는 경제기획원과 상공부와 밀접히 연관되어 있던 미국의 자문관들의 역할이 중요했다고 주장한다. 그리고 1963년에 설치된 한미경제협력위원회가 수출진흥, 통상과 투자관계, 그리고 조세 및 재정개혁 등을 포괄하는 발전정책 협의의 중추 구실을 수행했다고 본다. S. Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, 1990, pp. 69-70.

37) 이러한 국가우위를 가능케 한 것이 바로 원조나 차관과 같은 외부로부터의 공격적인 자본의 흐름인 것이다. 신옥희, 1992, p. 184.

38) 일본과의 상호성의 급속한 모색은 실질적인 공동이익의 창출에도 불구하고 그 성격상 사회적 차원의 합의 하에서 이루어지지 못했고 불가피하게 경제적 의존의 구조를 부분적으로 재생산하게 되었다.

말하자면 3공화국의 국가는 냉전 시기의 군사적, 전략적 고려 이외에 자신의 국내정치적 위상 강화를 위해 — Mastanduno, Lake, Ikenberry의 용어로는 국내적 목표를 위한 국제적 전략으로 — 국제적인 후견관계를 받아들이는 것이다.

이러한 상호성과 타율성의 구조는 주지하는 바 처럼 한일국교정상화와 월남파병이라는 역사적 사례를 통해 제도화된다. 이 과정에 의한 외부적 자율성의 감소는 국가의 재정적 능력의 확대를 통한 내부적 자율성의 강화와 밀접한 관계를 갖고 있다. 김정원은 다음과 같이 지적한다:

이전의 한국전의 경우처럼 베트남 전쟁은 새롭게 구축된 정치체제에 많은 양의 자원을 가져다 주었다. 그리고 일본과의 정상화 회담의 종결은 한국의 심각한 국내적 반발과는 상대적으로 미국으로부터의 강력한 지원과 더불어 점차 안정되고 있는 새로운 정권의 힘을 강화하는 데 필요한 풍요한 이웃으로부터의 원조와 교역을 가능케 해 주었다.⁴⁰⁾

이와 같이 증가된 외부적 수취를 이용하여 3공화국은 다양한 방식으로 국내적 통제를 강화시킬 수 있었다. 즉 이 경우는 국가의 자율성과 상호성의 대내적 측면과 대외적 측면이 가질 수 있는 부분적인 상충관계를 보여주고 있다고 하겠다.

1970년대 초의 세계적, 지역적 해빙의 분위기 속에서 한미관계는 오히려 악화되고 박정희 정부의 권위주의적 성격은 유신을 통해 더욱 강화된다. 7·4 남북공동성명은 이전까지의 남한과 북한의 대결구조를 완화시키려는 시도로 볼 수 있으나 이는 결국 양 체제의 경직화로 귀결되었으며 이 시기 이후 한반도의 안보 문제는 나름대로의 자율적인 역동

39) 즉 이러한 경우 양자가 겹치는 부분도 있지만 국가의 총체적 이익(national interest)의 추구와 협의의 국가 이익(state interest) 또는 정권 이익(regime interest)의 추구를 구별할 필요가 있는 것이다.

40) J.A. Kim, *Divided Korea: The Politics of Development*, East Asian Research Center, Harvard University, 1975, p. 256.

성을 보여준다. 1970년대 중반 이후 박정희는 코리아게이트와 주한미군 철수를 둘러싸고 카터 행정부와 갈등을 경험하면서 다시 한번 대미관계에 있어 자율성을 모색하게 되며 이는 자주국방의 강조와 핵 개발의 시도로 나타난다.⁴¹⁾ 이러한 정책변화의 동기는 다양하게 분석될 수 있겠지만 박정희가 생각했던 한반도의 안보적 고려와 함께 미국의 내정 간섭 증대와 자신의 정권 유지의 문제와도 연결되고 있다.⁴²⁾

결론적으로 볼 때 1공화국과 3공화국 두 사례의 외부적 자율성의 모색과 그 실패는 분단과 체제의 대립이라는 대외적 요인의 특수성과 함께 각 공화국 정권의 생존이라는 국가의 대내적 목표와 관련되었다. 우리는 냉전기 한국의 대미관계 전개에 있어서 상대적으로 안보와 국가이익의 주체와 수혜 대상자에 대한 합의가 부족한 상태에서 국가 행위자의 국내적 자율성 확보를 위해 외부적 타율성이 수용되었으며, 한편으로는 국내적인 상호성이 결여된 채로 대외적인 자율성이 추구되었음을 알 수 있다. 이와 같은 대외정책 수행의 양면성이 때로는 진정한 의미의 안보와 국가이익의 신중한 고려가 국내적, 국제적 승인을 얻지 못하는 결과를 낳게 되었던 것이다.⁴³⁾

41) 프레저 위원회는 한국정부가 70년대 초에 핵 무기 개발계획을 세웠으며 이는 74년 인도의 핵실험으로 말미암아 관련기술 도입이 어려워지자 75년에 일단 중지되었다고 보고하고 있다. 이상우, 1985, p. 235. 박정희는 이외에도 사우디 아라비아와의 협력을 통해 자원안보를 모색하고 등소평과의 회담도 추진하려 했던 것으로 전해진다. 김연극, “미래를 준비한 박정희의 미완의 프로젝트.” 월간조선, 1997, 3.

42) 70년대 후반기의 핵개발은 다분히 박정희 자신의 개인적인 대미감정이 개입된 것이라고 지적되고 있다. 즉 박정희에게 핵의 보유는 ‘국방과 위신을 함께 보장해 줄 수 있는 양날의 칼’이었다는 것이다. 이상우, 1985, p. 339.

43) 이는 마치 이승우화의 양치기 소년과 늑대의 내용과도 유사하다. 홍용표 박사는 이를 (1) 한 정권의 정통성이 약화될수록 안보정책의 주안점이 국가안보로부터 정권안보로 옮겨져 간다. (2) 정통성이 약화되면서 정권유지를 위하여 취하는 정책들은 정권안보를 지켜주지 못하는 물론 국가안보까지 위태롭게 한다라는 두 가설로 정리하고 있다. 홍용표, 1996, pp. 2-3. 하지만 이승만 정권 후기나 유신의 경우는 이를 정통성 자체의 변화보다는 국내적인 합의 창출 부족의 사례로 해석하는 것이 보다 적절하지 않을까 생각된다.

IV. 비교 및 결론

여기서 우리는 국가주도형인 위의 두 사례와 시민사회형 정권의 사례를 비교해 볼 필요가 있다.⁴⁴⁾ 그 속성상 시민사회형 정권은 국가주도형 정권에 비해 미약한 내부적 자율성을 보유하게 되며 다양한 사회 집단, 여론, 언론 등의 역할이 외교정책 결정에 주요한 변수로 작용한다. 따라서 이론적 적용에 있어서도 국제체제나 국가 중심의 이론 보다는 사회 중심의 이론이 설명력을 갖게 되는 것이다.⁴⁵⁾

2공화국의 국가는 그 체제의 정당성으로 말미암아 표면상 상당한 정도의 국내적, 국제적 상호성을 획득한 것으로 간주되었으나 자율성의 면에 있어서는 대내외적으로 모두 취약한 면을 보여주었다. 장면 정부는 대외정책의 전개에서 부분적으로 중립주의를 표방한 자주외교의 노선을 견지하였지만,⁴⁶⁾ 실제적으로는 대부분 미국의 정책에 순응하는 입장을 취했고 이는 국내 경제정책의 경우에도 잘 나타난다.⁴⁷⁾ 그러나 장면 내각의 정치적 알력과 사회적 반발, 즉 2공화국의 국내적 자율성의

44) 국내정치적 측면에 대한 이러한 비교의 예로 여현덕, “한국의 시민사회형 정권과 국가주도형 정권의 비교연구: 권력연합의 변이과정을 중심으로,” 연세대학교 정치외교학과 박사논문, 1994를 참조할 것.

45) 최근의 논의로 D. Skidmore and V. Hudson, eds., *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview Press, 1993을 볼 것.

46) 당시 장면 총리나 정일형 외무부 장관이 제시한 외교 목표는 미국 및 서방 국가와의 기존관계를 돈독히 하면서도 외교의 다변화와 개방화를 시도하겠다는 의지를 보여주고 있다. 하지만 이보다 더 중요한 것은 사회적인 차원에서의 대미의존에 대한 비판과 민족주의적 주장의 재등장이라고 할 것이다. 이택휘, “제 2 공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회 편, *한국의외교사 II*, 집문당, 1995, pp. 354-357.

47) 그 한 예로 장면은 이승만이 거부했던 환율정책의 수정을 단행하였지만 그 결과는 부정적이었다. Henderson은 이 시기에 미국에 의해 권고되었던 대부분의 경제정책은 “경제적으로는 적절히 의도되었지만 정치적으로는 그 시기가 잘못 선택된 것”이라고 말한다. G. Henderson, *Korea: A Politics of Vortex*, Harvard University Press, 1968, p. 181.

부재는 이러한 정책의 효율적 이행을 가능케 하지 않았으며 한일회담 전개의 난항은 그 전형적인 예라 할 수 있다. 즉 이 시기의 국내적 상호성의 확대는 다른 한편으로 국가의 정책적 자율성의 기반을 위협하게 되었던 것이다.

현재의 김영삼 정부의 대외정책 수행도 시민사회형 정권의 또 다른 시험대를 제공한다.⁴⁸⁾ 민주화의 상대적 진전에 따른 내부적인 자율성과 상호성의 새로운 모색의 필요와 함께 최근의 세계적 흐름은 한국의 외부적인 자율성과 상호성의 재정립을 요구하고 있다. 한미관계도 이전의 양극성과 미국의 패권 하의 일원적인 안보협력 관계의 틀을 넘어서서 탈냉전의 영향 아래 다원적인 협력과 경쟁의 양상을 보여준다. 또한 기존 쌍무관계의 방식은 이제 세계적, 지역적 수준의 다자적 협력이라는 새로운 행위 유형과의 관계속에서 변화하고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 현 시점의 한국의 외교정책 결정에 있어 자율성과 상호성에 대한 고려는 아직까지 일과성을 결여한 과도기적인 특성을 나타낸다.

과거 한국 정부의 대미관계는 구조적인 틀 안에서의 일시적인 자율성의 추구, 타율성의 수용이나 순응, 외부적 연계를 통한 내부적 자율성의 증대의 모습을 보여주었다. 그리고 협의의 국가 이익(state interest)이 강조되는 이러한 과정에서 대외정책에 필요한 포괄적인 내부적 상호성의 측면이 경시되었다. 또한 2공화국의 사례는 단순한 정당성의 획득

48) 민주화와 외교정책의 주제를 다루는 학자들은 한국정치의 민주적 변화, 즉 경쟁적 엘리트의 등장, 정치제도적 개편과 의회기능의 활성화, 정치과정의 상대적인 공개, 그리고 지배 이데올로기로서의 반공이념이 갖는 설득력의 약화 등에 따라 외교정책 결정과정에서의 정치적 제약요소의 강화, 사회적 투입요소와 그 역할의 확대, 외교수단의 다변화 등의 특징이 나타나고 있다고 지적한다. 김기정, 이행, "민주화와 한국의 교정책: 이론적 분석틀의 모색," 국제정치논총, 32, 2, 1992, pp. 5, 18.

49) 탈냉전기의 한미관계의 변화에 대해서는 신옥희, "한미일 관계의 새로운 전개: 탈냉전의 협력 및 갈등의 양상을 중심으로." 경남대 국동문제연구소 편, 위기의 세계와 한국, 나남출판, 1994를 볼 것.

이 정책적인 자율성이나 상호성의 확립을 보장해 주지 않는다는 것을 알게 해준다.

구조적 제약 하에서의 상대적인 외부적 자율성과 상호성의 모색이 강대국이 아닌 대부분 나라의 외교정책의 목표이고 그러한 정책의 결정과 수행은 어느 정도의 내부적 자율성을 필요로 한다는 전제가 공유될 수 있다면 앞으로의 방향은 어떻게 내부적 상호성에 대한 합의를 도출하는가 하는 점에 초점이 맞추어져야 할 것으로 생각된다. 즉 정책적 자율성을 중시하는 Krasner류의 강성국가의 개념에⁵⁰⁾ 사회적인 통합이 강조되는 Buzan식의 강성국가 개념이⁵¹⁾ 같이 고려되어야 하는 것이다. 이러한 결합이 요즈음 논의되는 민주화와 외교정책, 구조와 자율의 문제에 대한 건설적인 해답을 구하는 데 있어 도움을 줄 수 있을 것이다.

앞서 지적된 바와 같이 새로운 개념의 사용은 현재의 국제정치이론이 보여주는 개념적인 혼돈 상태를 더욱 가중시킬런지도 모른다. 하지만 우리는 국가에 대한 이러한 다층적인 개념을 원용함으로써 대외정책의 수행에 있어 대내적인 합의와 대외적인 독립성의 범주를 단순히 전제하고 있는 기존 현실주의 이론의 문제점을 극복할 수 있는 가능성을 모색할 수 있다. 따라서 국가행위에 관한 좀 더 정교한 미시이론을 구축하는 것은 국제정치이론이 갖는 적실성을 증대시키는 데 있어서 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

50) S. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, 1978, ch. 3을 참조할 것.

51) B. Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd Ed., Lynne Rienner Publishers, 1991, ch. 2를 볼 것. Buzan은 이러한 강성국가의 속성을 국제안보를 위한 필요조건으로 꼽고 있다.