

냉전의 중심, 한국

브루스 커밍스 시카고 대학

제2차 세계대전 이후 붕괴된 세계 경제를 되살리고, 공산권에 맞서 '자유세계'를 수호하며, 구(舊)식민지들이 수십 개의 독립국으로 세계 정치에 등장한 상황을 통제해야 하는 세 가지 거대한 문제에 직면한 미국은 소련을 봉쇄하고 일본에서 서유럽에 이르는 거대한 초승달 지대를 정치경제적으로 장악하는 방식으로 문제를 해결하려 했다. 그러나 주류 사관이 암묵적으로 전제해온 것과는 달리, 봉쇄(containment)전략 채택은 결코 순탄한 과정이 아니었으며 격퇴(rollback)전략과의 지속적인 변증법을 통해, 그리고 미국 국내 정치에서 일어난 투쟁과 합의도출의 과정이자 결과로서 그 형태를 서서히 갖추어 가게 되었다. 뿐만 아니라 미국이 정의한 '자유세계'의 경계선 역시 처음부터 명확한 것은 아니었으며, 여러 번의 시행착오 — 그리고 결정적 실수와 우연의 연속 — 라고 할 만한 과정을 통해 점차 확정되었다. 이러한 암중모색(暗中摸索) 과정의 한가운데에 한국이 있었다.

일본의 패전 이후, 미군이 한반도를 점령하고 질서를 부여하는 과정, 그리고 곧바로 이어진 한국전쟁의 전개 과정에서 한반도에서 미국 전략을 설정하며 보여주었던 혼란과 난맥상이야말로 전술(前遞)한 세 가지 문제에 대해 세계 차원의 해답을 찾으려 고심하던 패권으로서 미국 전략의 축소판이었다. 하지만 그 결과 도달한 초당파적 합의, 즉 중도적 국제주의 대외정책으로서의 수렴조차 세 번째 문제였던 반식민주의(anti-colonialism)와 혁명적 민족주의의 분출은 성공적으로 통제할 수 없었고 한국은 이 문제에서도 미국 냉전 전략의 과정과 그 귀결을 반영하는 거울이었다.

주제어 패권, 냉전, 한국전쟁, 봉쇄, 격퇴, 자유주의, 반공주의, 민족주의

I. 들어가며

냉전은 70년 전 한국에서 시작되었고 아직도 끝나지 않았다. 한반도는 언제나 이 갈등의 축소판이었지만, 오바마가 쿠바에 문호를 개방하면서 이제는 마지막으로 남은 냉전의 박물관이기도 하다. 미국의 전후 구상에 생명력을 불어넣은 것은 세 개의 큰 문제였다. 그중 가장 중요한 문제는 1930년대 초반에 파탄 난

세계 경제를 되살리는 것이었다. 둘째는, 지구의 절반이 넘게 퍼져나가는 소련과 공산권에 대한 대응이었다. 셋째는, 식민지에서 독립국이 된 수십 개의 국가가 등장하는 상황의 틀을 잡고 그것을 통제할 방법을 마련하는 것이었다. 한국은 이 세 가지 문제 각각에서 필수적인 역할을 수행했다. 또 한국은 냉전기 미국 전략이 형성되는 과정에 깊은 영향을 미쳤으며, 1960년대에는 세계 경제의 재건과 성장에 중심적 역할을 하기 시작했다. 하지만 미국의 정책입안자들이 영영 답을 찾지 못한 것은 세 번째 문제, 즉 반(反)식민주의와 혁명적 민족주의였다.

오늘날 이런 입장과 내용을 서술하는 역사가는 많지 않다. 통상적으로 한국은 냉전의 기원에 대한 연구에서 간과되며, (1950~53년간 일어난 사건에만 한정된 의미에서의) 한국전쟁은 1948년 베를린 사태나 1962년 쿠바 사태처럼 미-소 간의 지구적 경쟁에서 파생된 여러 갈등과 위기 중 하나로서 (아마도 '제한전'이라는 개념이 도입되었다는 점만 빼면) 냉전의 중추 혹은 핵심적 측면에 영향을 미친 사건으로 간주되지 않는다. 덩샤오핑(鄧小平)의 역사적인 개혁 이후 세계 경제에 참여하고 30년간 수출주도형 개발을 추구했던 중국을 상대하는 미국 경제 전략의 모델이자 선구자로서 남한의 역할 역시 간과된다.

어쩌다 보니 이제 첫 문단에 있는 저 문장들을 쓰는 역사가는 필자가 되었다. 아마 40년 전에도 그렇게 쓸 수 있었을 것이다. 실제로도 40년쯤 전에 필자는 정말 그렇게 썼다. 한국과 냉전에 대해 그 오랜 세월 동안 글을 써왔으면서도 또 새로 할 말이 생긴다는 것은 신기한 일이다. 물론 필자의 저작을 가까이하는 독자라면 이 글에서 별로 놀랄 만한 것들을 찾지 못할 수도 있지만, 이 글은 한국을 냉전 기원의 중심에 두고 풀어내는 복잡한 역사를 요약하고 대개는 각자 따로 놀거나 별개의 이야기들처럼 보이는 중심적 맥락들을 통합, 혹은 재결합한다는 점에 그 가치가 있다.

이 글에서 필자는 1945년 한국에서 일어난 냉전 갈등의 출현을 간단히 검토할 것이다. 지금에 와서 보면 미국 외교정책의 대실패로 볼 수 있는 것들을 예상한 사건이었다. 이어서 미국의 냉전 전략과 미국이라는 국가의 중심 형성에 한국전쟁이 끼친 극적인 영향, 그리고 결과적으로 워싱턴 당국이 이룬 전후 최대의 업적 중 하나가 된, 1947년에 새롭게 구상된 동아시아 정치경제체제의 탄생에 대해서도 검토할 것이다. 끝으로 곡해되고 있는 개념으로서, 냉전질서 형성에

에서 미국의 역할을 가리키는 패권(hegemony)이라는 용어에 대해 간략히 살펴보고, 1945년에 미국 지도자들은 자신들이 한국과 베트남에서 두 차례의 전쟁을 수행할 것이고 게다가 둘 중 하나도 승리하지 못할 것이라고는 상상조차 하지 못했다는 점을 짚어보는 것으로 결론을 짓고자 한다.

장기적으로 볼 때 미국은 한국의 항일 무장투쟁 단체, 그중에서도 김일성이 한반도 전체에 대한 권력을 장악하지 못하게 하려고 한반도를 분단하고 그 중 한쪽을 점령했으며, 곧이어 전면전을 벌이고도 승리하지 못했다. 결국 70년에 걸쳐 끝나지 않은 분쟁에 사로잡혀 마침내 근년에는 핵무장을 한 북한을 낳고 말았다는 점에서 역사적으로 실패했다. 북한의 핵무장은 미국의 입장에서는 명백히 최악의 시나리오다. 한국은 전쟁에 말려들기는 얼마나 쉬우며 또 거기에서 빠져나오기는 얼마나 어려운지를 보여주는 세계 최고의 사례다. 이와는 달리 남한 국민이 근면함과 재능을 바탕으로 일본과 어깨를 견주고 21세기에 융성할 것이 틀림없는 선진산업국가가 창출을 가능케 한 경제 전략을 육성한 것은 성공적이라 할 만하다. 이 또한 1940년대에는 그 누구도 상상하지 못했던 것이었다.

II. 한국에 찾아온 냉전

원자폭탄 ‘팻맨(Fat Man)’이 나가사키를 초토화시킨 바로 다음 날, 국무부-전쟁부-해군부 조정위원회(SWNCC: the State-War-Navy Coordinating Committee)의 존 J. 맥클로이(John J. McCloy)는 두 명의 젊은 대령 딘 러스크(Dean Rusk)와 찰스 H. 본스틸(Charles H. Bonesteel)에게 옆방으로 물러가서 한국을 분할할 지점을 찾으라고 지시했다. 8월 10일에서 11일로 넘어가던 자정 무렵이었다. 원자폭탄 두 개가 터졌고 소비에트의 적군(赤軍)이 태평양에 진입한 상황에서 미국의 정책입안자들은 태평양 전역에서 일본의 항복에 대비하기 위해 분주했다. 임무 완수에 30분이 주어진 러스크와 본스틸은 지도를 보면서 38도선을 선택했다. “미국의 관할 구역에 수도가 있게 되기” 때문이었다. 다만 “소련의 반대를 고려하여 ... 현실적으로 도달할 수 있는 것보다 훨씬 북쪽에” 선을 그었다. 소련이 반대하지

않아서 리스크는 “다소 놀랐다.”¹ 더글러스 맥아더 대장은 8월 15일 일본의 항복에 대해 일반명령 1호(General Order Number One)를 발령했고, 여기에 38도선에 대한 결정(과 그 내용 공개)도 포함되어 있었다. 러시아는 영향권 구획을 암묵적으로 받아들였지만 대신 일본 홋카이도의 복단을 러시아가 점령하겠다고 요구했다(하지만 맥아더는 거절했다).

미국 관료들은 이런 결정을 내리는 과정에서 한국인과 전혀 협의하지 않았고 한국의 ‘신탁통치’ 계획에 참여할 예정이었던 영국과 중국의 의견조차 묻지 않았다. 결정은 일방적이고 졸속적으로 내려졌다. 그렇지만 그 결정은 미국의 앞선 계획 수립 과정의 결과물이기도 했다. 국무부는 진주만 공습이 일어난 지 불과 몇 달 되지 않은 1942년부터 소련이 한국에 개입함으로써 태평양 안보에 미칠 파장에 대해 염려하기 시작했고, 프랭클린 루스벨트 대통령의 신탁통치안을 통해 미국이 한국 문제에 관해 충분한 영향력을 행사할 수 있는지 의문을 제기했다. 국무부는 소련이 만주 지역의 항일 무장투쟁 단체들을 이끌고 올까 두려워했다. 그들은 그 군사력을 (최대 3만 명에 이를 것으로) 심각하게 과대평가하고 있었다.² 전략입안자들은 전후 한국 문제에서 미국이 우세한 목소리를 낼 수 있도록 전면적인 군사 점령 의견을 내기 시작했다. 단기간 점령부터 “상당한 기간”의 점령에 이르기까지 그 의견들의 요점은 “미국의 상대적 힘”의 “효과가 약화될 정도”³로 다른 어떤 강대국도 한국에 영향력을 행사하게 두어서는 안 된다는 것이었다.

필자가 보기에 38선에 대한 결정은 (1945년 4월에 사망한) 루스벨트의 노련한 수완이 사라져버린 현실을 반영한 것이기도 했다. 루스벨트는 항상 한국을 공동

¹ *Foreign Relations of the United States(FRUS, 1945)*, vol. 6, 1039. 미국과 한국의 사료를 통한 1943~1951년 기간의 더욱 상세한 재구성에 관해서는 Cumings(1981; 1990) 참고.

² 전쟁 기간 동안 김일성은 국무부 내의 유일한 한국 전문가였던 조지 매킨(George McCune)의 주목을 받기도 했다(Cumings, 1981: 37). 1941년부터 1945년까지 김일성과 다른 무장투쟁 조직들은 하바로프스크 근처 중국-러시아 국경촌에서 피난처를 구했지만 그 인원은 수천이 아니라 수백 명 규모였다.

³ “Korea: Occupation and Military Government: Composition of Forces, March 29, 1944, in *FRUS(1944)*, vol. 5, 1239-42; “Briefing Book Paper,” State Department, Conferences of Malta and Yalta, 1945, 358-59.

관리하는데 러시아를 끌어들이고, 인접국에서 러시아와 그 이익을 포용함으로써 그들에게 줄 것은 주면서도 야욕은 통제하자는 생각을 갖고 있었다. 외교를 버리고 그저 땅바닥에 선을 그어버린다는 점에서 분단은 훨씬 조야(粗野)한 수단이었다. 그렇게 경솔하게 선을 그어버린 시점부터 (아마도 1994년 10월 미-북 간 핵문제 협의를 통해 북한의 플루토늄을 8년간 동결시키게 될 때까지) 한국에서 일어나는 어떤 심각한 문제도 국제 외교를 통해 해결할 수 없게 된 것은 당연한 일이었다.

(‘태평양의 패튼’이라고 불렸던) 존 리드 하지(John Reed Hodge) 장군 지휘 아래, 오키나와에서 일본군의 격렬한 저항을 격퇴했던 10군 24군단 소속 미군이 한국 점령 임무에 발탁되었다. 한국에 가장 가까운 대규모 군사력이었기 때문이다. 소련의 팽창에 대한 극도의 두려움, 그리고 ‘공산당’과 ‘독립선동 세력’이 한국 내 권력 공백을 틈타 움직일 것을 두려워한 일본 때문에 병력 이동 일자는 예정보다 훨씬 앞당겨졌다. 8월 29일 조선총독부는 오키나와에 다음과 같은 무전을 보낸다.

… 한국 주재 일본 정부 당국은 연합군의 도착을 고대하고 있으며 … 연합군이 일본군을 해산하고 일본인으로부터 행정 기구를 이양받기에 앞서 현장의 실제 사정을 충분히 고려할 것을 긴급히 바라는 바이다(Cummings, 1981).

하지 장군은 일본의 이런 선전을 진지하게 받아들였고 이후에 오키나와에서 서울로 향한 ‘급속 행군’을 정당화하는 근거로 사용했다(Cummings, 1981: 125-127).

많은 사람이 보기에 가르 알페로비츠(Gar Alperovits) 류의 수정주의적 주장, 즉 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄은 제2차 세계대전의 종장이 아니라 소련을 겁박하기 위해 계획된 냉전의 서장이었다는 주장은 한 번도 대단한 공감을 이끌어낸 적이 없었다. 하지만 일반명령 1호, 특히 한국으로의 진격을 통해 미군을, 그리고 (중국과 베트남에서는) 국민당군을 활용해 한국, 중국, 베트남의 국내 공산당이 권력을 차지하지 못하게 하려던 미국의 전략은 분명히 확인할 수 있다. 결국 동아시아에서 공산세력의 봉쇄 혹은 격퇴가 1975년 베트남전의 패배 이전까지 이 지역에서 미국 정책의 핵심이 되었다.

24군단은 1945년 9월 8일 인천에 도착했다. 전체 인원은 군 병력과 ‘민사관계

자'를 포함해 몇 주 만에 2만 5,000명에 육박했다. 한국은 668년 삼국통일 이래 가장 이례적인 시대, 즉 국가 분단의 시대를 맞았다. 미군 사령부도, 존 J. 매클로이처럼 워싱턴에서 파견된 고위 사절단도 미국의 요구에 대해 남한에서 일어나는 저항을 급진적이고 친소련적인 것으로 해석하기 일쑤였다. 특히 미국은 남한에 등장한 '인민공화국'이 한반도 전체를 지배하려는 소련의 거대한 음모라고 보았다. 지주 축출과 식민지 경찰에 대한 한국인의 공격과 같은 극단적 행위들은 흔히 식민지 시대부터 남아 있던 양갓음을 하거나, 한국인들이 자신의 일을 자기 손으로 처리하고자 하는 요구에서 비롯된 것이었다. 하지만 이런 활동은 즉시 미-소 경쟁구도 속에 휘말렸고 냉전은 1945년 마지막 넉 달 사이에 한국에 도래했다.

그때까지 한국인을 한 명도 만난 적이 없었던 미국인들은 도착한 지 일주일도 되지 않아 어느 한국 정치 지도자를 선호해야 할지 결론지었다. 24군단 정보 과장이었던 세실 W. 니스트(Cecil W. Nist)의 보고서를 통해 이렇게 놀랍도록 신속한 결정을 한 배경을 추적해볼 수 있다. 그와 다른 장교들은 반도호텔의 '임시 숙소'에서 한국인들을 맞이해 대화를 나누고 인터뷰를 진행했다. 반도호텔은 일본 여행객들이 자주 찾던 숙소로 (1945년 이전에는 미쓰이 재벌 소유였으며) 나중에 주한 미국 대사관 건물이 되는 곳의 맞은편에 서 있었다. 9월 15일 니스트의 판단은 보고서 형태로 구체화되었고, 하지 장군의 국무부 정치 자문이었던 H. 메릴 베닝호프(H. Merrell Benninghoff)는 이 보고서를 워싱턴에 보냈다.

남한은 불꽃이 튀면 언제라도 폭발할 수 있는 화약고로 묘사하는 것이 가장 적절하다.

즉각적인 독립과 일본인의 소탕이 실현되지 않아서 크게 실망하고 있다.

일본 치하에서 고위직에 오른 [한국인들]은 친일파로 여겨져 일본인들만큼 중요의 대상이다.

모든 집단에서 일본인의 재산을 압류하고 한국에서 일본인을 축출하며 즉각적인 독립을 달성해야 한다는 공통된 생각을 갖고 있다. 그 이상에 대해서는 별다른 생각이 없다.

한국은 선동가들이 나타날 최적의 조건을 갖추고 있다.

정치 상황에서 가장 낙관적인 한 가지 요인은 상대적으로 고등교육을 받고 나이가

많은 한국인들 중에 수백 명의 보수파가 서울에 있다는 점이다. 이들 중 다수는 일본인을 섬겨왔지만 그런 낙인은 결국 사라지게 될 것이다. 이런 사람들은 ‘임시정부’의 복귀를 선호할 것이며 이들이 다수를 구성하지는 못하더라도 아마도 단일 집단으로서 가장 크다(강조는 추가)⁴

현상 유지를 지지하고, 친일부역 한국인들을 등용하며, 식민시대의 유산에 대한 철저한 개혁에 반대하기로 미군 점령군이 방침을 정하자마자 남한 대중은 엄청난 저항을 일으켰다. 점령기 첫 1년(1945-46) 중 대부분의 시간은 각 도(道)에서 일어난 수백 건의 인민위원회를 탄압하는 데 보냈다. 이는 1946년 가을 4개 도에 걸쳐 퍼져나간 대규모의 반란을 촉발했다. 그 반란이 진압되고 나자 과격파 운동가들이 1948년과 1949년에 게릴라 운동을 전개했으며, 특히 제주도의 상황은 심각했다. 1948년 10월에는 여수항에서 전면적인 반란이 또 다시 터졌다. 이런 소요사태는 대부분 보수적인 지주 계층이 관료로서의 권력을 동원하여 토지가 소작농 계급에 재분배되는 것을 막으려고 하면서 토지문제가 제대로 해결되지 못했기 때문에 일어났다. 북한은 당연히 이런 불만에 편승하고자 했지만 내부 증거를 보면 이런 반대세력과 게릴라들 거의 전부가 남한의 정책에 불만을 품은 남한 사람이었다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 게다가 이들 지역에서 좌파의 힘은 38도선에서 가장 멀리 떨어져 있었다. 서남부의 전라도는 역사적으로 중앙에 대한 반발이 심했고, 동남부의 경상도는 일본 식민통치의 영향을 가장 강하게 느꼈던 지역이었다. 1946년 초가 되자 김일성과 이승만은 남한, 북한 양쪽 구역에서 각각 가장 강력한 정치인으로 떠올랐고, 단독정부가 수립될 조짐이 나타나면서 한국은 사실상 영구적으로 분단되었다.

III. 미국 냉전 전략 중심으로서의 한국

앞서 간략히 서술한 사건들은 워싱턴이 영향력을 행사했던 구식민지 국가 혹

⁴ Benninghoff to the State Department, September 15, 1945, in *FRUS*(1945), vol. 6, pp. 1049-53.

은 개발도상국이라면 어디서나 일어났을 법하다. 냉전기 동안 미국은 자신의 핵심 원칙 때문에 이승만이든, 장개석이든, 응오딘지엠(이나 이전의 바오다이 황제)이든, 칠레의 피노세든, 엘살바도르의 도비송이든, 중미와 남미, 중동과 동아시아, 동남아시아 전역에서 나타난 군사 독재자들 상관없이 공산주의자만 아니라면 그 누구라도 좋다고 여겼다. 하지만 한국전쟁이 전개되는 과정에서 남한이 성공적으로 다시 정비되고 미국과 남한이 북한까지 진공했다가 봉변을 당하면서, 워싱턴에서는 반공전략에 대한 초당적 합의가 나타났고 그 결과 봉쇄전략이 채택되었다.

미국인의 기억과 대부분의 학술 저작들은 여전히 두 가지 전제와 결부되어 있다. 첫 번째는, ‘롤백(rollback)’이 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 정책이며 아이젠하워 시기의 작품이라는 것이다. 여기에서 특히 주목해야 할 기억상실 증은 실제로 격퇴를 시행한 정권은 트루먼 정부였다는 점이다. 이 기억을 되살려주면 두 번째 전제가 끼어든다. 격퇴는 맥아더의 정책이었으며 동시에 맥아더의 실수였다는 것이다. 딘 애치슨(Dean Acheson)이 프린스턴에서 열었던 세미나는 북한에서의 참패를 맥아더의 탓으로 돌리려는 뻔한 의도 때문에 활기를 띠었다. 그리고 늘 그렇듯이 애치슨의 역사 해석과 능란한 유체이탈 화법이 주류 사관으로 자리 잡았다.

하지만 두 전제는 모두 틀렸다. 덜레스는 격퇴 담론을 봉쇄정책과 맞바꾼 것이었다. 봉쇄는 1950~51년간 있었던 결정적 전환점의 직접적 결과이자 아이젠하워 시기에 나온 온갖 거칠고 호전적인 언사의 와중에도 상대적으로 평화적이고 차분하게 봉쇄를 실천하는 기반을 마련했다. 덜레스는 격퇴전략의 지지자였지만 아이젠하워 집권기가 아니라 트루먼 시기에 그러했다. 한국에서의 격퇴전략은 초기 단계에 있던 봉쇄체제를 깨뜨렸다. 그리고 그 실패는 봉쇄정책에 항구적인 제약을 가했다. 덜레스는 그 성배의 수호자였던 것이다.

둘째, 격퇴전략은 맥아더의 정책도, 실패도 아니었다. (물론 그가 격퇴를 선호하는 했다.) 북진정책은 전후에 나온 어떤 대(對)한국 정책보다 워싱턴에서 폭넓은 지지세력을 이끌어냈다. 그 지지세력은 우파의 수구 반공주의자부터 존 빈센트(John Vincent)나 O. 에드먼드 클럽(O. Edmund Clubb)과 같은 자유주의자들에게까지 걸쳐 있었고 결과적으로 국제주의자와 국가주의자들 간의 불화도 봉합할 수 있

었다. 1950년 늦여름에 격퇴되는 미국이 가진 여러 가능성의 스펙트럼에서 중도적 합의점이 되기에 이르렀다. 하지만 이것은 그전 해에 등장한 논리의 속편으로서 NSC 48과 NSC 68에서 볼 수 있는 봉쇄와 격퇴 간의 변증법과 동일한 부분이 있었으며 실제로 어떤 점에서는 동일한 주장이었다.

북한이 침공한 지 일주일도 되지 않았을 때 (당시 트루먼의 순회대사였던) 존 포스터 딜레스는 한국 사태를 이용해 38선을 넘어갈 수 있을지도 모르겠다고 다른 외교관에게 말했다. 7월 중순 딜레스는 무너진 38선을 재구축하는 것에서 더 나아가 북한 정권을 격퇴하자는 주장을 펴는 핵심인사가 되었다. 딘 러스크, 존 엘리슨(John Allison), 존 패이튼 데이비스(John Paton Davies)가 그를 지지했다 (Cumings, 1990: 709-715).

개전 3주 안에 핵심 정책결정자들은 봉쇄 정책을 뒤집었고 블랙아웃이라 하지 않을 수 없는 꼼수를 썼다. 그때까지 불가침의 ‘국제’ 경계로 여겼고 북한군이 넘었을 때에는 히틀러 침공의 기억을 되살렸던 38선을 이제는 남쪽에서부터 돌파할 수 있다고 여기게 되었다. 에버렛 드럼라이트(Everett Drumwright)는 1950년 7월 10일, 엘리슨에게 “북한의 퇴각이 시작되면 38도선에서 멈추는 것은 재앙이자 멍청한 짓이 될 것이다. … 우리 목표, 그리고 UN의 목표는 통일이다.”라고 썼다. 엘리슨은 이에 자극을 받아 1급 기밀 메모를 작성했고 중부 유럽의 국경 선과는 달리 38선은 (따지고 보면) 법적인 의미가 없다고 주장했다. 그는 “이 선은 일본군의 항복에 관해서만 합의한 것이었고 그 외의 다른 목적에 대해 이 선의 지속적인 유효성이 있다는 어떠한 확약도 미국은 한 적이 없다”⁵는 점을 기록을 통해 알 수 있다고 말했다.

다시 말해, 한국을 양분하는 이 선은 한국이 넘을 때는 국제적으로 승인받은 경계선이지만 미국이 넘을 때는 그렇지 않다는 말이다. 마이클 월처(Michael Walzer)는 저서 『정당한 전쟁과 부당한 전쟁(Just and Unjust Wars)』에서 주UN 미국 대사가 북한으로의 진군을 정당화하면서 38선을 ‘가상의 선(an imaginary line)’이라고 불렀다는 점을 언급한다. 월처는 만약 38선이 가상의 선이었다면 “애초에

⁵ 795.00 file, box 4265, Drumwright to Allison, July 10, 1950; Allison, “The Origin and Significance of the 38th Parallel in Korea.” July 13, 1950.

북한의 침공은 어떻게 인지할 수 있었을까?”(Walzer, 1977: 117-123)라고 평한다. 하지만 그는 이 결정적 질문에 대한 답을 탐구하지는 않았다.

딜레스는 재빨리 앨리슨의 보고서를 러스크에게 넘겼고 다음날인 7월 14일 폴 니츠(Paul Nitze)에게 보낼, 북진을 명시적으로 주장하는 메모를 작성했다. 앨리슨은 곧 격퇴에 대한 국가안전보장회의 연구를 이끌었고, 9월에 나온 그 결과물이 법적 근거를 부여하는 문서이자 7월에 러스크, 앨리슨, 딜레스가 했던 주장 대부분이 담겨 있는 NSC 81이었다. 국방부도 자체적으로 보고서를 제시하면서 역시 격퇴를 주장했다. 이제 이 전쟁 덕분에 ‘소비에트 권역 일부를 박탈할 첫 기회’가 생긴 것이다. 보고서는 이례적으로 솔직하게 소련의 극동전략구상의 ‘중추인 만주’가 “포로 신세에서 벗어나게 될 것”⁶이라고 언급했다.

맥아더 장군은 당연히 격퇴전략을 선호했고 7월 17일에도 격퇴를 주장했다. 하지만 결정권을 가진 쪽은 트루먼과 애치슨이었지 맥아더가 아니었다. 가장 확실한 증거에 따르면 트루먼이 북진을 허락한 것은 8월 말이었다. 그 결정은 러스크가 대부분을 작성한 NSC 81에서 구체적으로 나타난다. 이를 통해 맥아더는, 소련이나 중국의 개입 위협이 없는 한 북한으로 진군해도 좋다는 승인을 받았다. ‘격퇴’를 명시적으로 주장한 것이다. 9월 16일에 볼트(Bolte)가 맥아더에게 권한을 부여하는 명령을 보냈을 때에도 “격퇴를 추진”하라는 언급이 보인다. 다만 맥아더는 중국 국경 근처 작전에서는 한국군 부대만 동원해야 했다.⁷ 이와 같은 파멸적인 결정들을 전쟁이 끝난 후에 재구성하는 과정에서, 예상치 못하게 심각한 비난을 당한 사람이라면 그럴 수도 있겠다 싶은 어느 정도의 과장을 빼고 보더라도, 맥아더가 1951년 상원의원들에게 38선 횡단은 “미국 정부 전체의 절대적인 승인을 통해 실시한 것”이라고 했던 것은 틀린 말이 아니었다.

NSC 68에 담긴 내용은 단지 봉쇄의 전 지구화가 아니라 봉쇄와 격퇴의 변증법이었다. 세계의 공산세력을 “견제하고, 가능한 곳에서는 약화시키”라는 구절

⁶ *FRUS* (1950), 7: Dulles to Nitze, July 14, 1950, pp. 386-87; PPS draft memo, July 22, pp. 449-54; Allison to Nitze, July 24, pp. 458-61; Defense Department draft memo, July 31, 1950, pp. 502-10.

⁷ *FRUS* (1950), 7에서 NSC 81과 그 이전의 여러 초안들을 참고하라. 볼트의 명령에 대해서는 Almond Papers(1950); Foot(1985: 74) 참고.

이 이를 잘 보여준다. 1949년 말 트루먼이 서명한 NSC 48은 중국의 혁명과 부활의 초기 단계에 있던 일본의 산업을 고려한 미국 아시아 정책의 철저한 재평가에 중지부를 찍었다. 여기에서도 봉쇄와 격퇴의 변증법이 나타났던 것이다. 8월 말, 트루먼과 애치슨은 북한으로 진격하기로 결정했고 맥아더의 진격에 대해 워싱턴은 전폭적인 지지를 보내게 된다. 아시아에 대한 초당파적 합의의 부족, 그리고 무엇보다 새로운 패권을 뒷받침할 자금 부족에 시달렸던, 1947년부터 1950년까지의 봉쇄에 대한 불안정한 합의는 북진을 통해 8월 말부터 10월 말까지 약 두 달 동안 결집되었다. 격퇴전략은 재편된 중공군과 20만 명의 중국 ‘의용군’을 마주하게 되면서 1962년 쿠바 위기 이전에 발생했던 위기 중 가장 심각한 위기를 초래하게 되었다. 1950년 겨울 애치슨과 니츠 등 외교정책의 중도파들은 뒤늦게 봉쇄가 올바른 정책임을 깨달았다.

중도파의 격퇴전략은 실패했지만 그 비난은 아시아를 중시하는 격퇴론자들에게 돌아갔다. 초당적 합의를 위해 수정주의적 역사가 등장해야 했다. 고독한 늑대였던 맥아더에게 격퇴 실패의 책임이 전가되었다. 델레스는 폭넓은 중도파와 결합했고 우파의 거센 욕구를 충족시키기 위해 격퇴론을 이용했다. 무엇보다 중요한 사실은 한국에서의 격퇴 실패가 이후 수십 년간의 ‘적극적 행동’에 결정적인 한계선을 그었다는 점이다. 봉쇄야말로 당시 외교정책을 좌우하던 중도파의 구미에 딱 맞는 아이젠하워 행정부의 정책이었다.

(굳이 말하자면, 중국의 본을 받아) 이런 한계선을 그은 사람은 다름 아니라 격퇴의 설계자로 알려진 포스터 델레스였다. 예를 들어, 1953년에 그는 한국에서 내전의 궁극적인 억지책을 제안한다. 즉, 한국군의 바로 앞에 미군을 배치함으로써 한국군이 북진하지 못하게 하자는 것이었다. 트루먼이나 애치슨이 그랬듯이 델레스도 미국이 전쟁을 중국까지 이끌고 갈 수 없으며 반드시 한반도 내로 전쟁을 제한해야 한다는 점을 배웠다. 그러나 그의 제안에서 더욱 두드러졌던 것은 소규모 격퇴를 달성할 수도 있는 지역에 대한 조사였다. 그 타당성은 중국이나 러시아를 도발하지 않고 피해 없이 진퇴할 수 있느냐에 달려 있었다. 델레스가 선택했고, 이후에도 빈번하게 제안했던 장소는 중국과 베트남 해안에 있던 하이난(海南) 섬이었다. 물론 그 제안이 시도된 적은 한 번도 없었다.

또 다른 격퇴론자였던 로널드 레이건이 1983년 그레나다(Grenada) 사태에 대

해 그랬던 것처럼, 딜레스의 구상도 ‘섬’ 전략까지 축소되었다. 애치슨의 도서경계(島嶼境界)론을 그가 반대했다고 알려진 것을 생각하면 역설적인 장면이다. (대개 격퇴전략에 대한 딜레스의 환상을 끝장내버린 것으로 알려져 있는) 헝가리 반란이 일어나기 한참 전에 딜레스는 ‘예방전쟁’ 교리와 격퇴를 비판했다. 그는 소련으로부터 위성국가들을 ‘분리’하려면 “미국은 전면전에 돌입하게 될 것”이라고 말했다. 재무장관 험프리(Humphrey)도 딜레스의 의견에 동의했다. 그는 “공산주의를 격퇴하려는 공세적인 행동방침”은 불가하다. 거기에 “수반되는 위험을 감수할 가치가 없다”고 말했다.

그리하여 봉쇄전략이 선택되었다. 봉쇄는 역사적으로 형성된 경계를 갖추고 모든 선택은 그 범위 안에서 내려지는 체제였으며, 1950년 이후 모든 행정부가 선호하는 행동양식이 되었다. 피그스 만에서 대규모 침공을 이어가기를 꺼렸던 케네디의 모습은 쿠바와 한국에서 격퇴전략의 차이를 분명하게 보여주었다. 1950년 사태는 또한 북베트남에 대한 침공이 없었던 이유도 설명해준다. 1971년 닉슨의 베이징 방문 이전까지는 중국 도발에 대한 두려움이 국가안보 엘리트들에게 실존했다. 어떤 미국 행정부도 북베트남을 공격해서 중국과의 새로운 일전에 돌입함으로써 자폭하는 위험을 감수할 수 없었다.

중국은 한국과 베트남에서의 전쟁이 대리전이며 진짜 문제는 중국 (공산혁명)이라는 점을 이해하고 있었다. 한국에서의 피비린내 나는 희생과 베트남에서의 기민한 억지를 통해, 중국은 예전에 자신의 가장 중요한 조공국이었던 이 두 나라에서 미국 팽창주의를 제한하는 분명한 경계선을 그었다. 어찌되었든 봉쇄의 경계선은 1961년 피그스 만 사건, 베트남 전쟁, 1980년대의 니카라과 문제, 그리고 페르시아 만 전쟁 동안 사담 후세인 정권 격퇴에 대해 보수와 진보 간에 일어났던 (즉, 대니얼 엘스버그(Daniel Ellsberg)가 ‘교착 기계(stalemate machine)’라고 부른) 교착상태를 설명해준다.

IV. 미국 국가 개조에서 한국의 역할

한국전쟁이 한국인들에게 총력전이 되었다면 미국인들에게는 미국 패권의 형

성과 개조를 뜻했다. 애치슨이 말했듯이, 이런 관점에서 보면 그것은 한국의 전쟁이 아니라 어디에서든 일어날 수 있는 전쟁이었다. 애치슨은 자기 회고록을 쓰는 데 도움을 받고, 맥아더의 체면을 깎아내리기 위해 열린 1952년 회고 세미나에서 또 다른 이야기를 무심결에 내뱉었다. “한국이 나타나서 우리를 구했다”는 말이었다. 이 발언은 냉전에 관해 미국에서 가장 중요한 문서인 NSC 68과 이 문서에서 주장하는 막대한 국방 지출을 가능케 했던 필수적 위기로서 한국 사태를 가리키는 것이었다. 보다 일반화해서 말하자면, 한국은 20세기 미국 국가 건설의 두 번째 큰 물결을 가능케 한 위기였다. 그 첫 물결은 뉴딜이었고, 1950년대 초반부터 관료조직을 기하급수적으로 성장하게 했던 안보국가가 두 번째였다. 한국전쟁은 밖으로는 패권을, 안으로는 국가 형성을 추동했던 것이다.

워싱턴에서 트루먼 독트린과 마셜 플랜이 성공하기는 했지만, 트루먼과 그의 보좌관들은 본토에서 동떨어진 지역에서의 방어 시도에 필요한 자금을 여전히 구하지 못했다. 1950년까지 봉쇄 교리는 그 저자였던 조지 F. 케넌이 원했던 것과 매우 흡사해지고 있었다. 즉, 외교와 경제 수단에 의존해 서유럽과 일본의 산업을 부활시키고 그리스와 터키를 방어하며 러시아를 격리시키는, 제한적이고 집중적이면서도 진지한 노력이 진행되고 있었다. 1940년 후반 국방예산은 130억 달러 부근에서 정체 상태에 있었다.

김일성이라는 젊은이가 1950년 6월 수십 개의 보병 사단에 38선을 넘으라는 명령을 내리면서 그 모든 상황이 끝났다. 자신의 공격이 애치슨의 큰 문젯거리, 즉 국방예산을 3배로 늘리자는 주장을 담은 NSC 68에 필요한 자금을 의회에서 얻어내는 문제를 해결해 주리라고는 생각하지 못했을 것이다. 한국전쟁은 서로에 대해 아무 것도 모르는 군대가, 애매하고 측정할 수도 없는 목표를 위해 맹목적으로 격돌한 사건이었다. 하지만 그 싸움이 미국을 영구적 무장의 길에 올려놓았다. 전쟁이 여섯 달째 접어들 무렵, 승인된 국방예산은 130억 달러에서 540억 달러(현재 달러 가치로는 6,500억 달러 이상)로 올랐다. 냉전기 전체를 통틀어 가장 높은 수치였다. “한국이 와서 우리를 구했다”는 말은 이 전쟁에 바치는 애치슨의 비명(碑銘)이었다. 한국이라는 낯선 땅에서 1930년대에 시작해서 오늘날까지 이어지고 있는, 그리고 미국에서는 대부분 잊혔거나 알지도 못하는 이 전쟁은 사실은 미국, 그리고 미국이 세계와 맺은 관계를 근본적으로 변화시킨 원인

이 아니라 그러한 변화의 계기를 구체적인 형태로 제공한 것이었다.⁸

V. 큰 초승달(The Great Crescent) 시대

이제 미국에서 연이은 행정부들의 반공전략 형성과 1950년대 초반 미국의 급격한 국가 형성에 한국이 얼마나 큰 영향을 미쳤는지 이해할 수 있을 것이다. 하지만 애치슨과 다른 이들이 냉전 갈등 자체보다 더 중차대하게 여겼던 과업인 미국 패권의 형성을 설명해주지는 못한다. 패권에는 단순한 전략 이상의 그리고 현실 정치적 관점에서 지구를 여러 개의 영향권으로 분할하는 것 이상의 함의가 있다. 그것이 함의하는 바는 일종의 정치경제였다. 미국적 국제주의에서 패권의 핵심은 자유무역과 경제성장에 필요한 거대 지역을 획정하는 외곽선을 긋는 것이었다. 그런 체제는 영향권의 필수요소나 군사력의 사용보다는 경제적 교환의 자동성을 더 선호한다. 동아시아에서 이 외곽선은 1947년, 일본에서의 역코스(reverse course)와 아시아 나머지 지역에서의 ‘큰 초승달 시대’가 형성되면서 대부분 완성되었다. 여기에서 우리는 동아시아 지역에서 봉쇄의 기원을 볼 수 있는 것과 동시에 봉쇄가 다양한 전략적 가능성 중 하나로서 패권이라는 개념에 종속되어 있음을 파악할 수 있다.

1947년 애치슨은 이후 30년 동안 확립되고 지속된 봉쇄의 논리를 개발했고, 이는 군부와 의회의 반대와 무관하게 한국전쟁에 대한 미국의 개입을 궁극적으로 좌우했다. 한 마디로 1945년부터 1947년까지의 ‘점령기’에 실현된 사실상의 봉쇄가, 애치슨의 머리와 행동을 통해 1947년의 트루먼 독트린으로 발전하고, 여기에 한국을 포함시킨다는 사실상의 공약이 되었다. 동아시아에서 애치슨식 봉쇄의 토대는 세계 경제적 논리였고, 이는 일본에서 시작해 동남아와 인도를 거쳐 중동 — 의 석유 — 까지 뻗어 있는 그의 ‘큰 초승달’ 비유에 함축되어 있다. 1947년이 시작될 무렵에는 아직 그 싹이 보이는 정도에 불과했지만, 사실 그때야말로 애치슨이 남한까지 봉쇄의 경계선을 확장하고 한국전쟁에 개입하기

⁸ 이에 관한 완전한 논의는 Cumings(1990) 참고.

로 결심한 결정적 배경이 되었다.

수출에 필요한 시장과 원료를 대륙에서 구할 수 있다는 보장과 함께 부활한 일본의 산업이 선도하는 지역 경제는 일석다조(一石多鳥)의 효과를 일으킬 것이었다. 사회주의적 국가 통제 경제의 위협을 받는 국가들을 결속시키고, 일본과 미국에 경제 상호의존의 힘줄을 얽어매며, 일본이 자급할 수 있게 되었다. 아시아의 파운드와 프랑 블록의 대문에 일본과 미국이 발을 들여놓음으로써 유럽 식민지들을 무너뜨리는 데에도 도움이 될 것이었다. 일본과 독일이 자본, 기술, 국방, 자원을 미국에 계속 의존하게 만드는 한, 세계적으로 경쟁력이 있는 미국 산업은 일본과 독일을 두려워할 이유가 전혀 없었다. 한국은 임시적인 반주변부, 즉 체제 내에서 위로도 아래로도 이동할 수 있고 반체제의 가시적 위협이 존재하는 영역에 있었다. 루스벨트가 단일 세계에 필요한 정책을 구상했다면, 그 구상이 실패했을 때 애치슨과 주변 인물들은 비공산권의 ‘거대 구역(grand area)’에 지역적 역량을 집중하는 차선책을 고안했고, 그럼으로써 배타적이고 독립적인, 국가통제 경제체제가 초래할 더 큰 파국을 미리 방지했다고 할 수 있다.

냉전이 정의되었던 1947년의 ‘15주(fifteen weeks)’를 선도했던 인물들은 마셜, 애치슨, 케넌 그리고 드레이퍼였다. 국무장관 마셜은 1월 말 “남한에서 확실한 정부를 조직하고 한국 경제를 일본과 [sic] 이어줄(connect up) 정책 초안을 잡아보시오.”라고 직접 애치슨에게 쪽지에 썼다. 기가 막히는 말이었다. 육군성 일각에서 예산을 근거로 한국에서 철수해야 한다고 주장하는 무리는 일본의 영향력이 미국의 역할을 대신해주기를 바랐다. 드레이퍼는 “어느 정도 시간이 지나면 일본의 영향력은 다시 커질 것이다. 한국과 일본은 자연스럽게 단일한 교역과 통상 지역을 형성할 것이기 때문이다.”⁹라고 말했다.

그들은 모두 ‘달려 갭’과 유럽 및 일본의 더딘 회복 문제를 해결할 유일한 방법이 중공업 분야에 대한 제한을 철폐하고 독일과 일본을 예전의 원료 산지 및 시장과 결합시킬 방법을 찾는 데 있다고 생각했다. 윌리엄 보든(William Borden)

⁹ 740.0019 file, box 3827, Marshall’s note to Acheson of January 29, 1947 attached to Vincent to Acheson, Jan. 27, 1947; RG335, Secretary of the Army File, box 56, Draper to Royall, Oct. 1, 1947. 나는 마셜이 세 직위를 맡은 지 얼마 되지도 않았을 때 무엇 때문에 이런 생각을 하게 되었는지 모르겠다.

은 독일과 일본이 ‘세력균형의 열쇠’가 되며, 독일이 더 큰 마셜 플랜 프로그램의 ‘주축’이라면, “일본의 재건 프로그램은 아시아에서 미국 단독의 대규모 노력을 요한다”(Borden, 1984: 15)는 점을 예리하게 지적했다. 독일은 분단되어 외국 군이 점령했기 때문에 주축으로 남아 있었다. 반면, 미국 단독 지배 아래의 통일 일본은 아시아 초승달 지대의 핵심이었다. 중국의 공산화 이후, 일본의 배후지는 대개 동남아시아를 가리키는 것이 되었지만, 1947~48년에는 한국과 만주, 중국 북부가 모두 일본과의 잠재적 재통합의 대상이 되었다. 애치슨은 1947년 5월 8일 연설에서 이런 선택을 공개적으로 밝혔는데, 이런 모습은 쉽게 볼 수 있는 광경이 아니었다. 그는 두 대륙이 의존하고 있는 두 개의 거대한 작업장을 미국이 재건할 것이라고 말했다.

붕쇄를 한국에 적용하겠다는 논리는 두 가지 전제에서 출발했다. 바로 미국이 내세우는 공약의 권위를 세우고, 일본에 대한 역코스를 통해 한국을 일본 산업의 배후지이자 일본 방위의 앞마당으로 삼겠다는 것이었다. NSC 48과 NSC 68에서 동아시아 안보에 대해 검토하면서 붕쇄와 격퇴 사이에 일어났던 변증법에 대해서 이미 다루었다. 하지만 여러 면에서 NSC 48의 가장 흥미로우면서도 중요한 부분은 권력과 부를 연결시키고, 더 넓은 세계 체제 속에서 중심, 반주변부, 주변부로 구성된 지역적 위계체제인 아시아의 ‘거대 구역’에 대한 구상을 구체화한 근원적 경제 관념이었다. 일본의 부활한 산업 중심이 최우선이고 세계 시장 체제에서 남한, 대만, 동남아시아(특히 인도차이나)를 유지하는 것이 그 다음이며, 조건이 허락한다면 다른 어떤 것을 포함시켜야 할지는 그 다음 문제였다.

일본의 지역적 영향권 안에 아시아 일부를 편입시킨다는 계획은 나머지 계획들과 마찬가지로 1949년 여름의 전환점에 일어났다. 7월 중순 CIA의 한 보고서는 권력과 금력(金力)에 대한 여러 주장을 한데 모아 미국이 “극동 지역에서 사활적인 경제적 필요는 없지”만 “미국 자체의 편의뿐만 아니라 서유럽과 일본에 대한 이 지역의 크나큰 경제적 중요성 때문에 동남아시아에 대한 접근권을 유지하는 것이 ... 중요한 이익”이라고 했다. 또한 중국과의 교역이 일본과 서유럽에도 도움이 될 것이며 따라서 소련으로부터 중국을 떼어내는 것이 중요하다고도 했다. 이 보고서는 “일본과 동남아시아의 정치적, 군사적 안보를 보장하는 적극적 행동”을 제안했다. 그 수단은 주로 정치와 경제가 되겠지만 “극동의 반공국

가들에 대한 잠재적 군사 지원¹⁰도 곁들여졌다.

미국의 정책입안자들은 사양 산업에 대해서는 염려하지 않았다. 그들은 아담 스미스적인 비전으로 상호의존적 자유무역과 비교우위, 그리고 미국의 공장과 산업 수출을 장려하는 세계라는 국제주의적 신념을 품고 있었다. 새로운 정책의 총체를 담은 핵심 사상은 8월 31일 서명이나 국무부 인가를 받지 않은 상태의 NSC 48 초안에서 “아시아, 경제 분야”¹¹라는 제목을 달고 처음 등장했다.

이 초안은 미국의 경제정책이 “몇 가지 원칙에 따라 측정되어야” 한다는 주장으로 시작한다. 그 원칙은 무엇이었는가? 첫째, “현대 세계의 경제생활은 확장에 맞추어져 있다.” 이를 위해서는 “세계 전역에 걸친 기술과 자본의 수출 및 자유주의적 무역 정책에 유리한 조건 수립”이 필요하다.

두 번째 원칙은 “호혜적 교환과 상호 이익”이다. 세 번째 원칙은 “비교우위를 올바르게 반영하는 생산과 무역”이다. 네 번째는 “전반적 산업화(general industrialization)”에 대한 반대다. 즉, 아시아 국가들이 각각 “특별한 자원들”이라 할 수 있는 것들을 보유하고 있는 것은 사실이나 “전반적 산업화의 기반으로 충분한 자원을 갖고 있는 국가는 하나도 없다”는 것이다. 인도, 중국, 일본이 “그 조건에 근접할 따름이다 … 개별 국가에서의 전반적 산업화는 비교우위 영역에서의 생산을 희생하는 막대한 비용을 수반할 때에만 달성 가능할 것이다.”

다섯 번째 원칙은 세계의 일부 지역, 예를 들면 동남아시아(뿐만 아니라 남미와 아프리카의 일부)는 “전략적 상품과 기타 기초 원료의 원산지로서” 미국이 “영향력을 행사할 수 있는 특별한 기회”이자 “거대하고 반가운 고객”이 되어줄 것이라

¹⁰ Truman Library, CIA file, box 249, CIA, “Relative US Security Interest in the European-Mediterranean Area and the Far East,” ORE 69-49, July 14, 1949. 이 시기에 쓰인 또 다른 CIA 메모는 다음과 같이 언급하고 있다. “아시아에서 공산주의를 봉쇄하는 미국의 목표”와 더불어 “(일본 경제)를 안정시키는 데 가장 중요한 단일 요소인 동남아시아를 일본 경제와 연결 짓는 것은 … 곧 저가의 원료 조달과 시장 회복을 뜻한다”(Judicial, Fiscal & Social Branch, Records of the NSC, NSC 48 file, CIA, “Implications for US Security of Developments in Asia,” July 25, 1949).

¹¹ NSC 48 중에서. 이 문서는 비록 CIA가 직접 초안을 작성한 것은 아닐지라도 CIA 초안과 조울했음을 가리키는 표식들이 있다. 또한 NSC 구성원이 아니었던 맥스 비숍(Max Bishop)이 1949년 9월 15일에 검토했음을 보여준다.

는 점이다. 여섯째 원칙은 “소련의 통제나 지배 아래 있는 국가와의 무역에서는 상기 원칙을 적용할 수 없다”는 것이었다. 이런 국가들에 대해서는 미국이 반드시 “경제적 압박을 가할 수 있는” 다른 수단을 찾아야만 한다(소련에 동조하는 경제 체제에 대한 금수조치의 맹아를 여기에서 찾을 수 있다).

보고서는 계속해서 일본이 석탄의 80퍼센트를 중국 북부, 북동부 및 북한 지역에서 얻어왔다는 점, 일본 경제가 유지되려면 ‘해외무역의 확장’을 시급히 실현해야 한다는 점, 일본의 철강 생산을 (오로지 내수를 위해 400만 톤 정도 수준으로 제한한다는 조건 아래) 희생시켜야 한다는 점, 일본의 해운을 (아시아 국가들과의 교역에만 한정해서) 부활시켜야 한다는 점, 일본이 아시아에서 시장을 확보해야 한다는 점을 언급하고 있다. 일본 역시 포괄적이고, 세계적인 수준의 산업화에는 걸맞지 않았던 것이다.

10월 26일 초안은 일본이 “필요한 식량과 원료 — 주로 면화 — 의 상당 부분을 일본의 자연적 시장이 자리하고 있는 아시아 지역에서의 수입”을 통해 확보할 수 있을 때에만 자급이 가능할 것이라고 진술했다. 동남아시아가 지역 내에서 최고의 후보였고 남한과 대만은 ‘제한적인’ 도움을 제공할 것으로 보였다. 초안은 미국, 일본, 동남아시아에서 “다양한 상품의 생산 비용의 일정한 우위”를 언급하면서 “이 세 지역 간의 [sic] 삼각구도 무역이 지닌 상호이익적 속성을 보여준다”고 말했다.

다시 말해, 미국의 핵심 중공업, 일본의 경공업 및 적절한 한계선 내에서 부활한 중공업, 그리고 주변의 원료와 시장으로 구성된 삼자 위계질서를 비교우위와 생산주기 이론을 통해 정치하게 설명한 것이다. 하지만 이 부분은 최종안에서는 빠져 있는데 문장이 나쁘거나 내용이 시의에 맞지 않아서가 아니라, 미국의 정책이 패배한 지 얼마 되지 않은 일본의 산업에 얼마나 많이 의존하고 있는지, 그리고 비록 수정된 형태라고는 해도 일본과의 관계에서 미국이 예전의 제국적 관계를 부활시키려고 얼마나 노력하고 있는지를 명시하는 것이 너무나 부적절해 보였기 때문이었다. “패전 이전의 일본은 아시아에서 강력한 반공세력이었다.” 라는 문구는 앞선 초안에는 담겨 있었으나 너무 노골적이어서 최종안에는 들어가지 못했지만 핵심 전제를 잘 반영하고 있었다. 목표는 거대 제국이 아니라 우

리가 후일 ‘거대 구역’이라고 부르게 될 ‘강력한 무역 지대’¹²였던 것이다.

NSC 48 최종본은 동아시아에서 미국의 전략과 경제 정책의 거창하고 대담한 부분들은 버렸지만 봉쇄와 격퇴의 결합을 반영하는 핵심 문구들은 살려두었다. 직물과 같은 사양 산업을 제외하면 미국과 직접 경쟁하지 않는 수준에서 부활한 산업경제국가로서의 일본을 핵심에 두고 있는 삼각형 위계질서를 기반으로 하는 거대 구역에 대한 강조도 그대로 남았다. 물론 NSC 48의 배후에 있는 전제들을 남김없이 있는 그대로 받아들인다면 한국전쟁과 베트남전쟁은 미국, 일본, 서유럽이라는 핵심 산업 강대국들이 주변부에서 벌인 투쟁으로 보일 것이다. 하지만 그 문서는 수출주도형 개발의 화신으로서 1960년대 남한의 등장을 예감하는 것이기도 했다. 그리고 중국이 그와 비슷한 경로를 따라가기로 결심할 수 있었던 것도 그러한 (남한과 대만의) 성공 덕분이었다.

VI. 맺는말: 미국 패권의 이질성

돌아해보면 전후 세계 질서의 건설은 비교적 간단해 보인다. 1944년 브레턴 우즈, 1947년 봉쇄와 마셜 플랜, 그리고 1950년 NSC 68과 전반적 재무장. 또 한번의 ‘호시절(belle époque)’이 찾아오기까지 고작 5년밖에 걸리지 않았다. 그 질서는 자유주의적이어야 했지만 1945년에는 그것이 무슨 의미인지 아는 사람은 거의 없었다. 너무나 오랫동안 세상이 반자유적이었기 때문이다. 결국 ‘자유세계’에는 다종다양한 자유주의 정권과 반자유주의 정권들이 포함되었고 역사적으로 전례가 없던 이중 봉쇄 전략이 사용되었다. 즉, 공산주의 적군들을 봉쇄하는 동시에 미군을 (일본, 남한, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인, 그리고 1967년까지의 프랑스와 같은) 선진 산업 동맹국들에 주둔시키면서 이들을 제약하는 것이었다.

로버트 레이섬(Robert Latham)이 밝혔듯이 1940년대의 ‘자유주의적 순간’은 근대적 관념의 역사에서 매우 복잡하고도 문제적인 사건이었다. 이전까지 참여한 불평등주의적 계급사회이자, 선거권은 극도로 제한되어 있으며, (1867년 개혁법 이

¹² 예를 들면, 상기한 NSC 48의 1949년 10월 14일 초안 참고.

후에도 성인 인구의 고작 30퍼센트만이 선거권을 얻었다) 선거권이 없는 식민지 인구뿐만 아니라 무역 관계를 통해 면화를 생산하는 수백만 명의 미국 남부 노예들과 소작농들까지 아우르는 제국이었던 영국을 자유주의적이라고 정의했던 그 근대적 관념 말이다. 이 소위 자유주의 국가에는 1945년에 성인 백인 남성들에게만 민주주의였고 남부의 흑인 주민에게는 아파르트헤이트식 독재국가였던 미국도 포함되었다. 그리고 냉전기 동안에는 미국이 이끄는 자유세계 질서에 트루히요의 도미니카 공화국, 티토의 유고슬라비아, 수하르토의 인도네시아, 모부투의 자이레, 그리고 박정희의 남한도 포함되어 있었다.

자유주의 질서는 단순히 시장주도라거나 민주적으로 통치된다고 말할 수 없는 복잡하고 이질적인 역사적 체제였다(그리고 지금도 그렇다). 물론 그 논리 중 하나는 시장원리다. 자유주의적 근대성은 개방된 국제적 거래와 긴밀하게 연관되어 있다. 하지만 여기에는 개인의 권리, 대의정부, 집단 자결권의 논리도 있다. 게다가 이중 대부분은 놀랄 정도로 새로운 논리였다. 자유주의와 연관된 이러한 관행 중 대부분 — 자유무역, 기본 시민권 및 정치권, 보통선거권, 민족자결권 — 은 기껏해야 19세기 중반에 신념이자 (제한적인) 관행으로 시작된 것이었으며, 1945년 이후야 세계 전체를 지배하게 되었다. 그 전까지는 자유주의적이지만 민주적이지는 않은 국가들이 다반사였다. 트루히요처럼 부패한 독재정권은 분명히 자유주의가 아니었지만, 그래도 미국이 판을 짜놓은 (그래서 '자유세계'라는 의미로 해석되는) 세계 질서에 부분적으로나마 편입되어 있다는 사실 때문에 자유주의적 근대성의 핵심 요소였던 다원적이고 다양한 질서의 정상적인 일면이라고 뭉뚱그려 이야기할 수 있었다. 트루히요와 같은 폭군이 부분적으로 포함되어 있었다는 점은 자유주의 패권의 필수 요소를 반영하고 있다. 바로 경계와 영역 제한선의 획정이었다. 그리고 대개 부정적 방식으로 표현되었다. 트루히요의 최대 장점이라고 말할 수 있는 것은 단지 그가 공산주의자는 아니라는 사실뿐이었고, 워싱턴은 도미니카 공화국이 공산화되지 않는다는 보장이 있을 때에만 그의 축출을 지지할 것이었다.

전후 질서는 적극적 정책과 분명한 외곽선 설정을 통해 모양을 갖췄다. 그 경계의 침범은 매우 드문 일이었으며, 서베를린이 동구권을 향해 기울어졌을 때처럼 즉각적인 위기를 촉발했기에 거의 상상조차 할 수 없는 일이었다. 하지만 이

러한 패권이 겪은 전형적 경험은 무료하고 온건하며 대체적으로 말할 가치가 없는 미묘한 제약이 지속되는 일상이었다. 미국은 동맹국들을 방위와 자원, (그리고 수년간은) 금융 분야에서 의존 상태로 묶어두었다. 동맹국들의 이런 침투는 최전선에 있던 일본, 서독, 남한과 같은 준주권국가들에서 가장 분명하게 나타났으며 케넌과 같은 사람들은 이를 최악의 상황, 이른바 반대편으로 넘어가는 사태에 대한 간접적인 외곽한계선 통제로 간주했다(Cummings, 1990: 57-58).

미국은 세계 각지에 수백 개의 군사 기지를 두고 이와 같은 자유주의 세계 질서의 광범한 지구적 군사화를 후원했다. (그리고 마침내 150만 명의 미군이 35개국에 있는 수백 개의 기지에 주둔하고, 43개국과 공식적인 안보협약을 맺으며, 70개국 군대의 훈련과 장비를 제공하기에 이르렀다.) 이런 현상은 흔히 양극의 대결이 부득이하게 초래한 결과로 여겨진다. 하지만 이러한 제국의 섬들은 현실 정치 분쟁과 ‘균형정책’을 거세 해버렸고, 냉전 자체보다도 더 오래 살아남았다.

전후 자유주의 세계 질서는 배타적으로 통제된 영토를 가진 제국 질서가 아니었다. 여기에 포함된 국가의 경제를 식민지처럼 여겨 착취하는 신제국주의도 아니었고, 박차고 벗어날 수 없는 의존성의 굴레를 만든 것도 아니었다. 구성 국가들을 지배하지도 않았다. 포섭의 경계선은 세워놓았지만 탈퇴의 결과가 중도적 중립이거나 별반 중요하지 않은 경우에는 탈퇴를 반드시 처벌하지도 않았다. 하지만 이 질서는 패권적 질서였으며, 여태까지 그래왔고 반드시 그러하듯 패권적 지도자가 필요했다. 그 패권은 간접적이고 포용적이며 다원적이고 이질적이면서도 합의적일 때 가장 효과적이다. 지배의 형식이라기보다는 적법한 전 지구적 지도력의 형태를 띠고 있다.

브레턴우즈 합의는 막연한 국제주의적 전제들에서 비롯된 계획적이고 논리적인 결과로 보는 것이 합당하다. 국제주의의 가정들이 산업국가들의 경제를 소생시키지 못했기 때문에 뭔가 다른 조치를 취해야만 했던 것이다. (그것이 마셜 플랜이었고 일본에서는 역코스였다.) 하지만 그 후에 만들어진 지구적 질서의 또 다른 결정적 요소는 무계획적이었고, 비논리적이었으며 무엇보다 제대로 작동했다. 바로 군사기지와 자문단, 원조 프로그램의 전 지구적 군도였다. 케넌은 신중한 사람이었기에, 우리가 1940년대의 ‘미국 정책’이라고 부르는 것에 훨씬 더 깊은 의미가 있다는 것을 잘 깨닫고 있었다. 바로 ‘세계 차원의 정치’였다. 하지만 그는

이 새로운 질서의 설계자가 아니었다. 그는 다만 전후 질서를 유지할 수 있었던 여러 지역적 우위들의 설계자였다. 단일 설계자에 가장 근접한 사람은 애치슨이었지만 이 국무장관은 1949년에 케년의 말을 듣지 않기 시작했다. 1949년 가을 — 소련의 원자폭탄, 영국 파운드의 평가절하, 중국 공산 혁명의 승리 — 부터 1950년 겨울 — 미·중전쟁, 북한에서의 패배, 미국 국방예산 4배 증액 — 에 (Cumings, 1990: 35-61, 408-438) 이르는 급격한 사태 전개를 이해하는 열쇠가 바로 애치슨과 케년의 불화다.

전후 질서 형성의 위기와 봉쇄에 대한 장기적, 초당파적 합의는 아시아 본토에서 분출하는 반제국주의적 혁명이라는 맥락에서 일본의 입지가 주요 산업 생산국으로서 다시 조정된 것과 더불어 볼 수 있다. 이는 이후 (1975년 인도차이나 전쟁이 마침내 끝나기까지) 30년간 동아시아와 동남아시아 역사 대부분을 설명해준다. 그리고 한국에서 일어난 전쟁은 워싱턴이 마침내 지구적 차원에서 냉전과 열전의 대가를 지불할 수 있는 든든한 방법을 찾아내는 지렛대 역할을 했다. 그 방법이 바로 군사적 케인즈주의였다. 이를 통해 국내뿐만 아니라 일본과 서유럽에서도 경제를 띄우고 경기를 부양할 수 있었던 것이다.

1930년대 세계 경제가 붕괴할 무렵 애치슨, 러빙, 스티븐슨을 포함한 많은 사람의 뇌리에 깊이 자리 잡았던 이와 같은 국제주의자들의 가정은 우리가 살고 있는 현재의 세계 질서가 어떻게 세상에 나왔는지를 잘 설명해준다. 우리의 세계는 그들이 계획한 바의 예견된 결과물이자 국제주의적 목적론의 전개를 통해 태어난 자유주의적 세계 질서다. 하지만 그것은 또한 한국과 베트남에서의 참혹하고 끔찍한 전쟁, 중국의 지속적인 방향 전환, 그리고 소련의 붕괴를 관통하는 완전히 예기치 못한 역사의 결과물이기도 하다. 이 모든 사건들을 어떤 신성한 예언자가 수정 구슬을 통해 보여주었다면, 1945년에 전후질서를 만들어내려고 하던 정치가는 놀라 나자빠졌을 것이다. 여기에서 우리는 애치슨이나 케년 같은 사람들이 결코 상상조차 하지 못한 인간의 역량을 마주하게 된다. 바로 1940년대에 각성한 민족들의 격렬한 에너지였다. 이들에게 제국주의와 얼마 전까지의 봉건적 과거는 가증스러운 현실이었으며 자유주의적 근대주의의 약속은 순전히 허깨비였다. 이렇게 각성한 민족들 역시 전후 체제를 만들어낸, 상상치 못했던 우발적 행위자들이었다.

투고일: 2015년 5월 19일 | 심사일: 2016년 1월 11일 | 게재확정일: 2016년 1월 25일

참고문헌

- Almond Papers. 1950. Korean War General Files, X Corps, Bolte to MacArthur, September 16, 1950.
- Benninghoff, H. Merrell. 1945. "Benninghoff to the State Department." *FRUS*, vol. 6.
- Borden, William. 1984. *The Pacific Alliance*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Cummings, Bruce. 1981. *The Origins of the Korean War*, vol. 1. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1990. *The Origins of the Korean War*, vol. 2. Princeton: Princeton University Press.
- CIA. 1949a. "Relative US Security Interest in the European-Mediterranean Area and the Far East." Truman Library, CIA file, box 249.
- _____. 1949b. "Implications for US Security of Developments in Asia." July 25, 1949. Judicial, Fiscal & Social Branch, Records of the NSC, NSC 48 file.
- Department of Army of the United States of America. 1947. RG335. Secretary of the Army File, box 56, Draper to Royall, Oct. 1, 1947.
- _____. 1950. Defense Department draft memo. 1950. July 31.
- Drumwright, Everett. 1950. 795.00 file, box 4265, Drumwright to Allison.
- Dulles, John F. 1950. *FRUS*, 7: Dulles to Nitze, July 14, 1950.
- Foot, Rosemary. 1985. *The Wrong War*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- FRUS*. 1950. 7: Dulles to Nitze, July 14, 1950, pp. 386-87; PPS draft memo, July 22, pp. 449-54; Allison to Nitze, July 24, pp. 458-61; Defense Department draft memo, July 31, 1950, pp. 502-10.
- Marshall, George. 1947. 740.0019 file. box 3827. Marshall's note to Acheson of January 29, 1947 attached to Vincent to Acheson, Jan. 27, 1947.
- National Archives, 795.00 file. box 4265, Drumwright to Allison, July 10, 1950; Allison. "The Origin and Significance of the 36th Parallel in Korea." July 13, 1950.

- State Department of the United States of America (SDUSA). 1944. "Korea: Occupation and Military Government: Composition of Forces." *FRUS*. vol. 5.
- _____. 1945a. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*. vol. 6.
- _____. 1945b. "Briefing Book Paper." Conferences of Malta and Yalta.
- _____. *FRUS*. 1950. vol. 7. NSC 81.
- Walzer, Michael. 1977. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books.

Abstract

Korea's Centrality to the Cold War

Bruce Cumings University of Chicago

After World War II the United States faced three daunting tasks of revitalizing the global economy, preserving the “free world” against global communism, and managing a changed world of newly independent nation-states that just emerged from colonialism. The U.S. pursued the strategy of containing the Soviet Union and politically and economically dominating a vast crescent-shaped area stretching from Japan to western Europe. But unlike what has been taken for granted by mainstream historical perspectives, the containment strategy did not go so smoothly and required a constant dialectic with the rollback strategy, amid the struggles and compromises in domestic politics that helped shape the outcome and the strategy. Furthermore, the “free world” was not so clearly demarcated from the start, but rather gradually defined through a continuum of mistakes, shortcomings, and coincidences. At the very center of this haphazard process of groping in the dark stood Korea.

The confusion and chaos evident in the American strategy concerning Korea as the United States occupied the peninsula and attempted to establish order in the wake of Japan's defeat and during the subsequent Korean War were but a localized epitomization of the difficulties America experienced in finding appropriate solutions to the global challenges the new hegemon faced. However, the resultant bipartisan consensus and

convergence towards a moderate internationalist foreign policy could not successfully manage the third problem of erupting anti-colonialism and revolutionary nationalism, of which Korea proved to be a primary reflection of the process and consequences of American Cold War strategy.

Keywords | Supremacy, Cold War, Korean War, containment, rollback, liberalism, anticommunism, nationalism