

## 제1공화국의 근대민족국가수립과정: 1945-50년

-이택선(조지타운 대학교 외교학 대학원 아시아 연구소 방문 연구원)<sup>1</sup>

### I. 서론

#### 1. 들어가며:

본 연구의 연구주제는 1945-50년 시기의 국가기구형성 과정을 통해 본 제1공화국의 근대 민족국가 수립과정이다. 국가기구의 형성과정을 통해 제1공화국의 형성과정과 특징을 살펴보고자 하는 것은 근대민족국가수립에 반드시 필요한 핵심 국가기구들의 형성과정이 제1공화국의 수립과정과 국가의 성격을 가장 잘 보여주는 사례들이었지만 기존의 많은 연구들은 이 과정들이 주요 행위자들의 이익을 중심으로 구성되었다고 파악하였기 때문에 정치, 경제, 군사 분야에 있어서 근대민족국가의 핵심기구들인 군대, 경찰, 재정, 조세기구의 형성과정을 통해 제1공화국의 근대 민족국가 수립과정과 국가의 성격을 다시 파악해볼 필요가 있기 때문이다.

한편, 본 연구의 연구가설은 1945-50년 시기 제1공화국의 수립과정 속에서 19세기말부터 상해 임시정부 시기를 통해 형성되어온 근대민족국가 수립의 이상과제와 민족주의 담론이 주요 행위자들의 이익보다 중시되는 사례들이 매우 많았기 때문에 주요 행위자들의 이익을 중시하였던 기존 연구들에 대한 재검토가 필요하다는 것이다.

또, 문제의식으로는 기존 연구들이 자료조사기간과 취득자료의 현실적 제약 등으로 인해 연구자들의 주관적 정치성향에 기초한 선택적 편견(selection bias)이 투영될 수 밖에 없었던 한계가 있었다는 것이다. 이에 따라 제1공화국의 형성과정 속에서 상해 임시정부 시기의 헌법과 제도, 이념들을 계승해야만 한다는 대의명분이 당시의 정치현실에 크게 작용하였기 때문에, 제1공화국이란 다양한 정치성향들을 지닌 집단들이 ‘민족주의’라는 하나의 이름으로 절충되어 상호 복합작용 하여 나타난 결과물이며 이러한 특징들이 제1공화국의 국가성격에 영향을 미쳤다는 측면을 간과한 경우들이 많았다.<sup>2</sup> 따라서 제1공화국의 근대민족국가 수립과정을 살펴보

---

<sup>1</sup> 본 연구자에게 한국의 박명림, 김성보, 정용욱, 이철순, 서희경 교수님과 미국의 빅터 차, 마이클 그린, 크리스틴 김, 데이비드 스타인버그, 문유미 교수님이 대화, 이메일을 통해 배풀어주신 직, 간접적인 도움과 조언에 진심으로 감사를 드린다.

<sup>2</sup> 아담 쉐보르스키는 『민주주의와 시장』에서 결과들은 자원과 제도에 의하여 복합적으로 결정된다고 기술하면서 건국의 아버지들 스스로가 자기 강제적이지 않은 헌법이 자기 강제적인 헌법보다 나은 상황에 처해있는 것을 발견할 경우 헌법 제정자들은 (제한헌법)이 사회적 권리를 포함시키라는 엄청난 민중의 압력 하에서 쓰여진 헌법으로 주어진 경제적 조건에서 이를 시행하는 것이 불가능하다는 것을 잘 알고 있으면서도 즉각적인 갈등을 피하기 위해 고안된 하나의 임시변통적 장치로 민중들이 요구하는 많은 부분을 헌법에 포함시키기로 결정하는 경우가 있다고 지적한다. 또, 그는 민주주의가 모든 중요한 정치 세력들로부터 자신의 이해에 기초한 자발적인 복종을 불러일으킬 수 있을 때에만 지속되지만 어떠한 역사적 조건 하에서는 이러한 필수적인 요건이 어떠한 민주주의적 제도에 의해서도 충족될 수 없으

기 위해서 정치, 경제, 군사 분야에 있어 정부 구성의 핵심기구들이며 한 국가의 성격을 보여주는 군대, 경찰, 재정. 조세기구의 제도 형성과정에 초점을 맞추고, 이를 민족주의 정치세력들의 흐름들과 연관시켜 바라보려는 것이 본 연구의 목표이다.

마지막으로 본 연구는 본 필자가 앞으로 발표할 박사논문의 일부를 공개한 연구계획서의 형태를 띠고 있으며, 애초 논문발표 제안과정에서 염두에 두고 있었던 리서치 작업을 통해 획득한 여러 문서자료들의 공개는 혹시라도 있을 표절이나 무단 도용 등의 문제 때문에 향후 박사논문 발표과정을 통해 이루어질 것임을 밝힌다.

## 2. 연구의 구성과 계획:

본 연구는 먼저 본론에서 기존 연구들의 동향 및 검토를 통해서 간략히 전술한 기존 연구들의 문제점을 지적할 것이다. 다음으로 제1공화국의 근대민족국가건설이 지니는 보편성과 특수성을 살펴볼 것이다. 이어서 라틴 아메리카, 아프리카, 인도 등의 제3세계 국가들의 근대민족국가건설과정이 제1공화국에 주는 비교정치적 함의를 살펴볼 것이다. 이를 토대로 군대, 경찰, 재정. 조세 기구의 형성과정과 관련 기존 연구들이 지녔던 문제점과 향후 본 연구자가 후속 연구를 통해 심화시키고자 하는 점들을 간단한 연구노트 혹은 연구계획서의 형태로 기술해볼 것이다. 결론에서는 제1공화국이 한정된 자원과 한계 속에서도 국가 주도로 근대적인 국민국가건설에 착수하여 일정부분에 있어서는 상당한 성과를 거두고 있었지만, 결국 ‘반쪽국가’라는 한계 속에서 출발하여 장기적인 국가의 지향점을 제시할 수 없었으며, 이는 민족과 국가 자체의 성격에 대해 명확히 규정하지 못하고 출범할 수 없었던 것에서 기인하고 있기 때문으로 근대 국민국가의 수립과정은 현 시점에 이르기까지 여전히 진행되고 있음을 지적하고자 한다.

마지막으로 본 연구에서 채택할 많은 사료들 중 특히 중시할 자료는 NSA(Declassified National Security Archive)와 DDRS(Declassified Documentary Reference System)이며, 그 이유에 대해서는 각주3)을 통해서 기술할 것이다. 하지만 개별적인 Archival Research의 중요성 역시 결코 부인할 수 없기에 본 연구에서는 National ArchivesII의 아시아 담당사서인 Eric Vanslander 박사와의 면담

---

며, 정치란 “사회의 서로 다른 이익을 조정하는 것이 아니라 서로 다른 이익들을 초월하는 단일한 공통선을 추구하는 것이다”라고 지적한다. 아담 쉐보르스키, 『민주주의의 의와 시장』, (서울: 한울, 2008) 중 12, 30, 32, 35, 283면. 필자는 제1공화국의 제헌헌법 역시 사실은 ‘이익’을 초월하는 하나의 공통된 이념 하에 조합주의적으로 묶여진 임시변통적 성격을 강하게 지닌 경우에 해당할 것이며, 라틴아메리카가 경험했던 포퓰리즘 역시 최근 쉐보르스키의 라틴 아메리카에 관한 여러 연구들을 살펴볼 때 매우 깊은 관련성을 지니고 있다고 생각한다. 따라서 제1공화국과 이후 출현하는 정부들을 기존의 몇몇 연구들 처럼 파시즘과 엄연히 구별되는 일본 군국주의 전통의 연속성과 연관시켜 파악하기 보다는 제헌헌법이 지녀야만 했던 포퓰리즘 적 한계나 19세기말-상해 임시정부의 연속성과 연관시켜 바라보려는 연구가 이제는 필요한 것이 아닌가 한다.

을 통해 추천 받은 RG334 US Military Advisory Group to the Republic of Korea , RG554 US Army Forces in Korea 등을 후속 연구에서 본 연구가 주장하는 바의 논거로 활용하고자 한다.<sup>3</sup>

## II. 본론

### 1. 기존 연구의 동향과 검토:

전술한바 와 같이, 제1공화국의 국가형성에 관한 기존 연구들은 제1공화국의 수립과정과 국가기구들의 형성과정을 살펴볼 때 연구자들의 정치성향과 정치적 입장이 다른 세력들이 정국에 미친 영향을 종합적으로 고려하여 살펴보지 못한 경우들이 많았다. 그 이유는 1. 해방이 전부터 제1공화국 수립 이후까지의 시기를 종합적으로 살펴볼 수 있는 광범위한 연구 자료와 사료의 축적이 비교적 최근해야 이루어졌고, 2. 학계가 연구자들의 정치적 입장과 이해관계에 따라 정통학과와 수정주의로 양분되어왔으며,<sup>4</sup> 3. 작업 자체가 방대하여 국가기구들 중 하나만을 다루거나 특정영역의 정책들을 다룬 경우가 많았고, 4. 국가형성과정과 국가성격을 핵심 국가기구들과 연관시켜 살펴보더라도, 제1공화국 시기가 아닌 미군정기를 다루거나, 6.25전쟁에 초점을 맞추므로써 제1공화국 초기의 성격에 주목하지 못하는 경우가 많았기 때문이다

이에 따라, 일본 식민지 시기와의 연속성에 주목하여 제1공화국 정부수립에 관여한 세력과 일본 군국주의와의 유사점을 은유적으로 지적한 브루스 커밍스(Bruce Cumings)의 연구를 바탕으로, 커밍스 자신도 명시적으로 파시즘으로 규정하지 않은<sup>5</sup> 이승만 정부의 성격을 명확히 파시즘으로 규정한 수정주의 계열의 연구

<sup>3</sup> National Archives 소장 자료들에 대해서는 정용욱, 『미군정자료 연구』, (서울: 선인, 2006).이 상세히 소개하고 있으며 본 연구자 역시 National Archives II 에서 좋은 사료들을 추천받은 바 있다. 하지만 기존연구가 지니고 있던 연구의 객관성 문제를 조금이라도 해소하기 위해 일부러 한국학계에 문외한인 사서가 추천한 사료를 채택하고자 한다. 그럼에도 불구하고 하나라도 더 가르쳐주려고 배려해주셨던 정용욱 교수께 진심으로 감사드립니다.

<sup>4</sup> 기존의 연구들은 각 연구자들의 정치적 견해에 맞는 사료들이 연구에 선택되고 이에 따라 연구들이 무수히 재생산되는 과정에서 연구들이 채택하는 사료들의 객관성 등에 관한 문제가 별로 고려되지 않았다. 이에 따라 일부 연구자들은 마치 모래 속에 섞여있는 순수한 금을 찾는 것처럼 1차 관찰자가 발견한 1차 자료 라는 원 자료의 중요성을 지나치게 강조하여 왔다. 하지만 이들이 채택하고 있는 1차 관찰자의 1차 진술 등이 관찰자 자신의 주관성을 극대화 하고 있기 때문에 객관성의 문제를 노출하고 있는 것은 아닐까? 이러한 문제점들 때문에 본 연구자는 Archival Research의 중요성에는 동의하면서도 관찰자들의 주관성이 걸러지는 과정들을 통해서 최종적으로 최고정책결정자들에게 보고된 DDRS, DNSA 등의 자료를 보다 중시할 필요가 있다고 생각한다. 만일 계속하여 미시적이며 관찰자들의 주관성이 반영될 수 밖에 없는 1차 자료들을 찾는 데 골몰한다면, 이는 선택적 편견(selection bias)의 재생산에 불과할 뿐이기 때문에, 양 극단으로 분열되어 있는 연구자들은 영원히 서로가 동의할 수 없을 것이다.

<sup>5</sup> 커밍스는 일본 식민통치시기와의 역사적 연속성과 군국주의 이념의 연속성에 주목하는 가운데 1. 독일에서 군사연수의 경험이 있는 이범석과 나치즘, 2. 지청천과 장개석의 국민비밀 첩보조직 남의사와의 관계, 3. 초대 문교부 장관인 독일 유학파 안호상의 소년단체 결성 주장

들이 비판적 검토 없이 재생산되어 이승만→박정희→전두환 정권으로 이어지는 파시즘 정권의 계보라는 한국 근, 현대사의 역사가 대중적 차원으로 보급되었다.<sup>6</sup> 또, 학술적으로도 파시즘의 권위자들이 별개의 것으로 취급하고 있는 일본 군국주의<sup>7</sup>를 파시즘으로 인위적으로 규정하고, 이를 역사적 연속성의 차원에서 이승만 정부 수립을 전후로 한 한국 근, 현대사 전반에 적용시키고자 하는 연구들이 계속 진행되어, 현재까지 많은 영향을 미치고 있다.

하지만, 제1공화국의 근대민족국가 형성을 주도하고 국가성격을 결정하는데 있어 이승만과 한민당, 친일부역 경험이 있는 관료집단들만이 이익을 중심으로 뭉쳐 주도적인 영향력을 미쳤던 것이 아니라<sup>8</sup> 상해임시정부세력, 중도 민족주의 노선, 진보세력 등 다양한 정치집단들이 지속적으로 함께 상호작용하면서 제1공화국의 형성과정과 초기 국가성격을 결정하는데 영향을 미쳤는데, 이는 19세기 말부터 시작하여 상해 임시정부를 통해 이어졌던 근대민족국가의 제도와 이념들이 민족주의라는 하나의 대의명분하에 다양한 모습을 띠면서 나타났기 때문이다. 이렇게, 연속성에 주목한다고 하더라도, 제1공화국의 형성과정은 19세기 말부터 시작되어 해방이전까지 진행된 다양한 민족주의의 정치적 흐름들과 종합적으로 연관되어 있다는 사실을 결코 간과해서는 안되었고, 실제로 최근의 몇몇 연구들은 대한민국 건국헌법에 반영된 상해 임시정부의 흔적과 이것이 현실적으로 반영될 수 밖에 없었던 정치적 이유들에 주목하고 있다.

최근의 연구들 중 서희경의 연구들은 1941년 발표된 임시정부의 ‘대한민국건국강령’이 1946년 3월 건국헌법의 모체가 된 ‘한국헌법’과 제6공화국 헌법

과 나치 유겐트와의 상관성, 4. 이승만에 권위주의정권 지도자들과의 비유(스페인: 프랑코, 포르투갈: 살라자르, 중국: 장개석) 등을 기술하고 있을 뿐 직접적으로 이승만 정권을 파시즘 정권으로 규정하고 있지는 않다. Cumins, Bruce. *The Origins of Korean War II*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1990.

<sup>6</sup> 김규향, 『나는 왜 불온한가(B급 좌파 김규향, 진보의 거처를 묻다』, (서울: 돌베개, 2005). 이에 반해 역시 진보성향의 고명섭은 이승만, 박정희, 전두환 정권을 파시즘 체제로 보기는 어렵다고 지적한다. 고명섭. 『지식의 발견(한국 지식인들의 문제적 담론 읽기』, (서울: 그린비, 2005).

<sup>7</sup> Griffin Roger eds. *Fascism*, Oxford ; New York : Oxford University Press, 1995. Pass More, Kevin. *Fascism : a very short introduction*, New York : Oxford University Press, 2002. 강유원 옮김. 『파시즘』, (서울: 뿌리와 이파리, 2007). Paxton, Robert O. *The anatomy of fascism*, New York : Knopf, 2004. 손명희, 최희영 옮김. 『파시즘: 열정과 광기의 정치혁명』, (서울: 교양인, 2005).

<sup>8</sup> 이러한 시각의 대표적인 연구로는 심지연의 여러 연구들을 들 수 있다. 심지연, 『한국 민주당연구: 정치적 성장과정과 정치이념 및 관계자료』, (서울: 풀빛, 1982). 심지연, 『한국 현대 정당론: 한국민주당연구2』, (서울: 창작과 비평사, 1984). 하지만 이 시각으로는 이승만 집권 후 한민당 세력의 급격한 몰락이나 ‘이익’을 중심으로 한민당과 밀접한 관련을 맺고 있었다는 일제 부역 경험이 있는 경찰, 관료 집단의 한민당과의 결별원인에 대해 충분히 설명할 수 없다.

에도 그대로 이어지고 있음을 지적하고 있어, 제1공화국의 형성이 단순히 ‘이익’을 중심으로 형성된 것이라기 보다는 건국의 당위성이라는 대의명분과 정당성이 중시되는 가운데 상해임시정부와 중도파들의 강령이나 주장들이 상당부분 반영될 수 밖에 없었던 정치적 배경을 기술하여주고 있다.<sup>9</sup>

또, 박명림은 일반적으로 기존의 많은 정치학, 사회학의 연구들이 건국헌법의 정신, 원칙, 조항에 대한 철저한 탐구 없이 관성적으로 제1공화국의 헌법이 무원칙하게 미국과 일본의 헌법, 자유주의, 개인주의, 시장경제체제, 대통령 헌법을 도입하였다고 서술하는 경우가 많았지만, 제헌헌법의 여러 원칙, 조항, 조문을 검토해보면 제1공화국의 헌법이 근대 이래의 ‘헌법혁명’의 산물이라고 지적한다.<sup>10</sup> 예를 들면 정치와 경제체제 부분에서 발견되는 사회적 시장경제와 시장 민주주의를 지향했던 측면들이 그것으로, 이와 비슷한 맥락에서 유영익과 전상인은 1946년 3월에 발표된 민주의원 임시정책 대강과 1948년 7월에 제정된 대한민국 헌법이 사회주의적 내지 국가자본주의적 경제정책을 표방하고 있었고,<sup>11</sup> 이렇게 제1공화국의 법률적 기반인 제헌헌법은 사회개혁적 성격을 강하게 지니고 있었으며 무엇보다도 경제 및 사회부분에 있어서 국가의 개입 및 간섭영역을 확보함으로써 ‘사회주의적 경제를 지향하는 모습’을 띠고 있었다고 평가 받기도 한다고 주장한다.<sup>12</sup>

물론 ‘연속성’의 측면을 지적한 수정주의의 시각의 유용성을 완전히 부정할 수는 없으며 역사적 ‘연속성’이라는 측면에 주목한다는 점에서는 본 연구자의 시각과 완전히 다른 것이 아니기 때문에 영감을 주고 있는 것도 사실이다.<sup>13</sup> 하지만 이

<sup>9</sup> 서희경, “한국 제헌국회의 정치세력 형성에 관한 연구: 일제 식민지 시기의 사회세력과의 연관성을 중심으로”, 한국정치외교사학회, 한국정치외교사 논총 제26집 1호, 351-88면, 2005. 서희경, “시민사회의 헌법구상과 건국헌법에의 영향(1946-1947): 해방 후 시민사회 헌법안, 미소공위 답신안 제정을 중심으로”, 한국동양정치사상사 학회, 동양정치사상사, 제6집 2호, 27-56면, 2007. 서희경, “현대 한국헌정과 국민통합, 1945-1948: “단정파”와 “중도파”의 정치노선과 헌정구상”, 한국정치외교사학회, 한국정치외교사 논총, 제28집 2호, 5-42면, 2007.

<sup>10</sup> 박명림, 「이승만 집권기 한국의 교육과 민주주의-교육혁명, 국민형성, 토크빌 효과를 중심으로」, 유영익 편, 『이승만 대통령 재평가』(서울: 연세대학교 출판부, 2006) 중 343면.

<sup>11</sup> 유영익, 「이승만 대통령의 업적」, 유영익 편, 2006. 중 540면.

<sup>12</sup> 전상인, 「이승만의 사회사상, 사회운동, 사회개혁」, 유영익 편, 2006. 중 396-7면.

<sup>13</sup> 이혜숙은 한국의 국가가 1945-8년 미군정기의 권력구조를 이어받았기 때문에 그 이후 한국의 국가가 외부적으로 매우 종속된 국가였고 내적 정당성을 지니지 못했다고 주장하여 미군정기와 제 1 공화국사이의 연속성을 강조하는 등 수정주의 계열의 영향에서 벗어나지 못하면서도, 해방 이후 한국 사회의 변동이 외부로부터 부과된 힘에 의해서만 일방적으로 영향 받아온 것은 아니었기 때문에 미군정기에 사회적 동력이 완전히 없었다고 볼 수 없으며 진정한 의미에 있어서의 자유민주주의적 국가의 건설이 여전히 미완의 상태이며 한국의 초기 국가형성과정이 서구의 경험과 상당히 다름을 알 수 있다고 지적한다. 이혜숙, 『미군정기 지배구조와 한국사회』(서울: 선인, 2008).

제는 ‘일제’시기와의 연속성 측면과는 또 다른 연속성의 측면에 주목할 필요가 있으며 그것이 바로 우리 민족이 19세기말-상해임시정부를 통해 계승해온 역사적 연속성의 유산이라는 것이 본 연구자의 생각이다. 그러나, 우리 역사의 주체적 발전성을 강조하는 시각은 자칫 국수주의적 편견에 함몰 될 수 있다. 따라서 다음부분에서 제1공화국의 근대민족국가 형성과정의 지니고 있는 세계사적 보편성과 특수성에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 제 1공화국의 근대민족국가 형성: 세계사적 보편성과 특수성을 중심으로

제1공화국의 근대민족국가형성과정은 구한말부터 진행된 유럽형 국민국가모델의 전파와 수용과정이 일제 식민지 시기와 해방 후 미 군정기를 거쳐 정착되어 구체적인 모습을 드러내었기 때문에, 유럽형 국민국가모델의 성립과 팽창과정과의 공통점과 차이점에 주목하여 세계사적 보편성과 개별 국가가 지니는 특수성, 모두를 검토해야 올바르게 이해될 수 있다. 즉, 유럽형 국민국가의 성립과 팽창과정이 ‘특수의 보편화 과정’을 의미한다면, 대한민국의 건국은 ‘보편의 특수화 과정’을 의미하는 것이었다.<sup>14</sup>

하지만 기존의 많은 사회과학자들은 대한민국의 국민국가건설과정에 관해 연구할 때, 당시 대한민국이 처해있었던 특수한 역사, 사회, 경제, 문화의 배경을 충분히 고려하지 않고 서구적 관점을 맹목적으로 적용함으로써 서구와 다른 역사적 발전과정을 경험한 대한민국의 비정상성이 문제시 되는 경우가 많았다. 뮈르달(Gunar Myrdal) 역시 서구의 학자나 이들의 이론을 받아들인 비 서구 국가의 학자들이 서구의 경험에서 개발된 개념이나 이론적 틀을 비 서구 신생국가들에 그대로 적용해서는 안 된다고 지적한바 있다.<sup>15</sup> 따라서, 대한민국의 국민국가건설과정 역시 유럽의 국민국가모델이 경험했던 것과 유사한 단계와 과정을 공유하고 있는 ‘보편성’을 지니고 있기 때문에, 구미국제정치학의 기존 분석틀을 활용할 필요가 있지만, 공통점만을 중시할 경우 대한민국의 국민국가건설 과정이 가지고 있는 ‘보편의 특수화 과정’의 의미를 제대로 포착해낼 수 없는 한계를 지니고 있다.

그러나 ‘특수성’을 중시하는 입장은 대한민국의 탄생을 이미 주어진 것으로 간주하여 최초의 서양식 근대 국민국가건설의 어려움을 지니고 있었다는 사실을 간과하고 있다. 따라서 대한민국 건국의 의미가 한국 최초의 근대국민국가 탄생이라는 차별적 의미를 지니고 있음에 주목하고, 대한민국이 국민국가를 건설하는 과정에서 발견되는 역사적 특수성을 고려할 때 기존 구미국제정치학의 분석틀이 지니고 있던 한계를 극복할 수 있는 대안을 모색할 수 있다.

<sup>14</sup> 김영호, 「국가론의 관점에서 본 대한민국 건국의 특징과 의의」, 『대한민국 건국의 재인식』(서울: 기파랑, 2009) 중 668면.

<sup>15</sup> Myrdal, Gunar, Asian Drama 1, (New York: Pantheon Books, 1971), p. 73.

대한민국의 국민국가건설에 관한 구미국제정치학의 다양한 이론들을 검토해 보면, 국민국가건설에 미치는 요인들은 크게 대내적 요인과 대외적 요인으로 분류될 수 있다. 대한민국의 국민국가건설에 관한 기존 연구들은 대외적 요인들을 중시하는 경우가 많았는데, 일부 수정주의자들은 대한민국의 국민국가건설이 미국의 결정적 개입에 의해 이루어졌다고 주장한다. 이들의 주장은 제2차 세계대전 이후에 생겨난 신생국들의 국민국가건설과정에서 국제체제, 특히 냉전체제하에서 미국이나 소련과 같은 강대국들의 역할이 매우 중요하였기 때문에 나타난 것으로, 이들 강대국들이 자신들의 전략적 필요성에 의해 제공한 여러 가지 도움과 편의에 의해 강대국과 신생국들 사이에 후견-피후견(patron-client)의 관계가 나타나고 주권을 제약하기도 했던 것 역시 부인할 수 없다. 하지만 이 역시 서양과 다른 발전단계를 경험하게 되는 비 서구국가들이 후발국가로서 지니게 된 역사적 특수성의 일부분이다. 따라서 동일한 국민국가건설과정들이 공유하게 되는 보편성과 서양과 다른 발전단계를 경험한 비 서구국가의 국민국가로서 지니는 특수성을 같은 비 서구국가들과의 비교를 통하여 동시에 살펴보는 작업이 반드시 필요하다.

그럼, 비 서구국가들의 국민국가건설과정에서 나타나는 공통점을 살펴보자. 서구의 국민국가건설과 대한민국을 비롯한 비 서구지역의 국민국가건설과정의 중요한 차이점 중 하나는 서구의 경우 nation(민족)의 건설이 state(국가)의 건설보다 먼저 일어났다면 비 서구지역의 경우는 state(국가)의 건설이 nation(민족)의 건설보다 먼저 나타났다는 점이다. 따라서 비 서구지역의 신생국가들은 국가적 기초가 취약하고 국가의 외형적인 틀만 갖춘 상태에서 국가건설이 시작되어 많은 어려움에 처하게 된다. 즉, 식민통치의 경험이 있는 비 서구지역의 신생국가들의 국민국가건설과정은 서구지역 국가들이 경험했던 국민국가건설 과정보다 어려운 여건 하에서 출발하게 되는 것이다.

이들이 처하게 되는 주요한 어려움은 크게 4가지로 나눌 수 있는데, 1. 내부 전복세력과 외부의 위협으로부터 국민과 국가를 보호해야 하는 안보불안의 문제와, 2. 보편화된 빈곤 속에서 정부가 당면한 문제들을 해결할 수 있는 필요한 인적, 물적 자원을 확보하기 어려우므로 사회가 혼란에 빠지고 국가안보를 위협받게 되며, 3. 국가건설이 몇 세기에 걸쳐 점진적으로 이루어진 서구국가들과 달리 국가건설이 매우 짧은 시간 안에 이루어져야 하므로 이에 수반되는 상당한 부작용과 모순이 불가피 하며, 4. 서구국가들과 달리 외부 세계의 영향이나 압력을 크게 받고 있다는 것으로 전술한 수정주의자들이 특히 강조하는 부분으로 국가건설의 과정을 지켜 볼 때 국가의 대외관계에 해당하는 외교, 전쟁, 동맹에 주목해야만 하는 이유이기도 하다.

이를 토마스(Raju Thomas)는 국가안보, 경제발전, 정치적 민주주의를 현대

국가의 3대요소라고 지적하기도 하는데,<sup>16</sup> 이처럼 비 서구지역의 신생국가들은 이러한 3대 요소를 한꺼번에 충족시키면서 국가건설의 과정을 진행시킬 수 없기 때문에 우선순위를 각 나라가 처한 특수성에 맞추어 설정할 수밖에 없다. 그런데 비 서구지역의 신생국가들은 근대국민국가건설에 있어 자신들의 역량에 비해 과도한 부담을 가지고 있어 국민국가건설에 성공할 가능성이 매우 낮기 때문에 결과적으로 국민국가건설에 성공한 나라들은 극소수에 불과하며 많은 나라들이 이에 실패하거나 여전히 진행 중인 경우가 많다. 따라서 이들 신생국가들에게는 자원을 동원하고 시간과 에너지를 집중할 수 있는 강력한 국가가 요청된다.<sup>17</sup> 그리고 이는 제1공화국 역시 마찬가지였다.

### 3. 제3세계에서의 근대민족국가 건설: 라틴아메리카, 아프리카, 인도의 경우를 중심으로

먼저, 근대민족국가의 건설이 제일 먼저 이루어진 라틴 아메리카의 경우를 살펴보자. 베네딕트 앤더슨에 따르면 16-8세기 독자적 행정단위체였던 남아메리카 국가들은 본국의 차별과 이질적인 감정으로 인해 독립된 식민공동체를 형성하게 되었는데, 최초에는 자의적이고 우연한 공간적 경계가 지리, 정치, 경제적 요소들의 영향과 인쇄자본주의를 매개로 하여 확고한 실재로 발전하게 됨으로써 유럽보다 훨씬 이전에 민족이라는 개념과 민족주의가 발전하게 되었다. 이렇게 당시의 라틴 아메리카 각 지역의 공동체들이 뚜렷하게 개별적인 ‘국가’와 ‘민족주의’적 의식을 지니고 있었기 때문에 라틴 아메리카 독립의 아버지인 시몬 볼리바르와 칠레의 해방자인 오이긴스 등 하나의 라틴 아메리카 지역 공동체를 꿈꾸던 인물들은 망명하거나 실각하게 되었다. 이에 반해 라틴 아메리카의 많은 독재자들은 각 지역 구성원들이 지니고 있었던 ‘국가’와 ‘민족주의’적 감정들을 외세와의 대응이나 다른 공동체들과의 전쟁에 동원함으로써 새롭게 출현한 ‘국가’가 보다 확고한 것으로 자리매김 하도록 하였다. 하지만 상이한 인종, 계층으로 구성되어 있는 라틴 아메리카의 각 국가들이 하나의 동일한 민족, 국가, 국민의 개념을 형성하는 것은 일종의 ‘상상의 공동체’를 만들어내는 작업을 필요로 하였다.

국가형성과 발전에 있어서 중요한 역할을 담당했던 초창기 지도자들은 유럽의 교화를 받은 ‘이성’과 ‘문명’의 경험자들이었음에도 자신들이 이상적으로 배웠던 유럽의 현실과 전혀 다른 ‘비이성’과 ‘야만’의 세계를 접하게 되면서 자신들이 이상적으로 배웠던 유럽의 ‘이성’을 극단적으로 현실에 적용한 ‘유럽’적 국가를 만들거나, 비이성과 야만의 세계를 수용하고 그들 안으로 들어가는 독립과 건국과정에서

<sup>16</sup> Thomas, Raju H. Democracy, Security, and Development in India(New York: St Martin, 1996), p. 5

<sup>17</sup> 김충남, 「한국 국가건설의 도전과 이승만의 응전」, 『대한민국 건국의 재인식』(서울: 기과량, 2009).



큰 역할을 수용하였던 ‘가우초’ 등과 같은 무법자나 군벌들을 국가정체성의 상징으로 제시하고 이를 통해 새로운 국가의 정체성을 확립하려고 하였다. 아이러니하게도 이 과정에서 극단의 이성을 지닌 지식인들이 ‘비이성’과 ‘야만’의 세계를 상징하고 도덕적으로 완전무결한 민중에 대한 신화를 만들어냈으며, 도시화와 산업화의 물결 속에서 도시로 진입한 이들 민중들은 근대민족국가건설의 다음단계들인 정치참여의 증진, 분배의 개선을 실현해 줄 지도자로 의도적으로 전통적 ‘국수주의’와 왜국적 민족주의를 강조하는 사람들을 선택하게 되었으니 이것이 민족주의와 많은 연계를 지니는 가운데 시작된 포퓰리즘의 근원이었다.<sup>18</sup>

앤더슨이 지적한 민족주의의 특성처럼 포퓰리즘 역시 정치철학적으로 매우 빈곤하지만 현실적으로 큰 힘을 발휘하고, 어떤 현실에도 쉽게 접목되어 다양한 모습을 지니게 되는데, 포퓰리즘에 관한 연구들을 살펴보면 미국, 라틴 아메리카, 러시아에서 발견되는 초기 포퓰리즘이 민족주의와 매우 깊은 관계를 지니고 있음을 발견할 수 있다. 결국 이렇게 라틴아메리카의 근대 국민국가건설과정 속에서 선택된 포퓰리즘은 극단의 비이성과 폭력이라는 독재의 구조가 라틴 아메리카의 많은 국가들 속에서 반복되어 나타날 수 밖에 없는 악순환의 고리를 제공하였다.<sup>19</sup>

우리가 라틴 아메리카의 경우를 통해 다음과 같은 얻을 수 있는 비교정치적 함의를 얻을 수 있을 것이다. 즉, 제1공화국의 지도자였던 이승만에 관한 여러 연구들은 극단의 이성을 지닌 지도자 이승만이 자신이 이상으로 배웠던 미국의 현실을 극단적으로 현실에 적용하여 기독교와 민주주의적 가치를 숭상하는 국가를 건설하려 하였다고 지적한다. 하지만 결국 그 역시 라틴 아메리카 독립의 아버지들처럼 실각하여 망명의 길을 떠나게 되었는데, 이는 그가 집권 후반기 포퓰리즘의 함정에 빠졌기 때문은 아닐까?<sup>20</sup> 실제로 김한교는 이승만 정부 시기의 정치를 파시즘과 연관시켜 살펴보는 커밍스 류의 시각에 반대하면서 국회 내의 기성정당들과 불편한 관계에 있었던 이승만이 자신이 주도하는 정당을 창당하기로 결정하였을 때 최초로 생각하였던 당명이 자유당이 아닌 노농당이였으며, 이렇게 그가 노농대중을 민중의 주체로 보아 지도자와 대중을 연결시키는 정치체제를 염두에 두고 있었다는 사실을

<sup>18</sup> 전술한 파시즘에 관한 연구들에서는 페로니즘 등의 포퓰리즘을 전체주의로 분류하기 보다는 차별화 되는 별도의 이념으로 분류하고 있다.

<sup>19</sup> 이택선. “앤더슨의 상상의 공동체에 대한 올바른 이해와 새로운 민족주의 대안의 모색을 위하여”, 현대비평과 이론, 제 15 권 제 2 호 통권 30 호, (서울: 한신 문화사, 2008). 를 참조하여 재요약. Anderson, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, London; New York: Versp, 2006. 윤희숙 옮김, 『상상의 공동체: 민족주의 기원과 전파에 관한 연구』 (서울: 나남, 2002).

<sup>20</sup> 우리 사회에서 최근 10여 년 간 가장 많이 사용된 단어 중 하나였던 포퓰리즘은 갑자기 출현한 것이 아니라 사실 러시아에 영향받은 브나로드 운동 등을 통해 생각보다 오래된 역사적 기원과 전개과정의 배경을 지니고 있었다. 이에 관해서는 본인의 후속연구를 통해 상세히 제시하려고 하지만, 일단 다음의 연구를 통해 역사적 흔적을 찾아볼 수 있다. 노재봉, “Populism(민중주의) 논고”, 서울대학교 국제문제연구소 논문집 8호, 1984.

기록들을 통해 알 수 있다고 주장하면서 이것이 일종의 포퓰리스트적인 발상과 대의민주주의가 아닌 직접 민주주의를 연상시킨다고 지적한다.<sup>21</sup>

다음으로 아프리카의 경우를 살펴보자. 우선 이 지역의 정치지도자들은 대중들에게 식민주의와 척박한 전통에 맞서 싸울 것을 요구하면서 대중동원의 논리를 사용하면서 그들에게 직접적으로 호소한다. 한편 식민지 정당의 추종자들은 대개 도시에 거주하는 부르주아 혹은 뿌띠 부르주아들로 이들은 농촌에 거주하는 농민들과 극명한 대립과 대립과 차이를 보여준다. 이러한 상황 때문에 지식인들은 끊임없이 ‘민족주의란 무엇이고 어떠한 의미를 지니며 어떻게 이를 실현하고자 하는 것인가’에 관한 질문들을 던지게 된다. 또, 이들이 나라가 이미 존재하는 것처럼 행동하면서 민족적 대의가 계속 발전하여 모든 이의 대의가 됨으로써 집단 간 통합이 이루어지고, 이를 통해 국민의 통합이 이루어짐으로써 해묵은 분쟁과 드러나지 않은 불만들이 해소되는 등 근대국민국가 건설 이전에 일종의 저항민족주의를 통해 이미 조합주의 적 혹은 포퓰리즘의 기반이 라틴 아메리카와 유사하게 마련되어 있음을 알 수 있다.

한편, 국민과 국가에 대한 개념과 구분이 모호함으로써 국민의식이 제대로 형성되지 못하는 가운데, 권력을 식민통치자들로부터 이양받은 민족부르주아지는 편협한 민족주의의 이름으로 민족을 대표하여 권력을 얻는다. 또, 이들은 지역간, 인종 간 갈등이라는 정치 현실 속에서 도덕적 권력이라는 이름으로 독재를 실시한다. 이때 평생을 애국에 헌신해온 지도자는 오랫동안 그를 지켜보고 그의 이름을 들어온 많은 사람들의 신뢰를 얻어 최고 지도자의 자리에 오르게 되지만 민중과 부르주아지 사이에서 대중을 현혹하는 앞잡이가 되는데<sup>22</sup> 결국 국민의 형성이나 정치적 참여의 증진, 분배의 개선이 전혀 이루어지지 못함으로써 근대국민국가 건설의 단계가 순조롭게 진행되지 못함을 알 수 있다.<sup>23</sup>

한편, 아담 쉐보르스키는 동일한 요인이 나라들마다 서로 다른 방향으로 작용한다고 지적하면서 민주주의는 외생적인 경제발전에 의해 촉진된다고 주장한 바 있는데,<sup>24</sup> 인도의 경우가 이와 부합하는 사례일 것이다. Center for Global Development의 Milan Vaishnav는 그의 컬럼비아대학 박사논문인 “The Merits of Money and Muscle: How Criminality Impacts Democracy in India”에서 근대민족국가 수립과정에서 나타난 민주화와 경제발전, 부패 간의 상관관계를 살펴보고 있

<sup>21</sup> 김한교, 「이승만 대통령의 정치사상」, 유영익 편, 2006. 중 140-41면.

<sup>22</sup> Fanon, Frantz. *The Wretched of the earth*, New York: Groove Press, 1963.

<sup>23</sup> 불과 20 여 년 전만 하더라도 많은 학자들이 아프리카와 한국의 유사점을 지적하여 파논의 이론을 피상적으로 활용하였지만, 이들은 전 근대국가의 단계에서 국권을 잃었던 한국과 부족국가 단계에서 국권을 상실한 아프리카의 차이를 무시하였고 장차 다른 역사적 경로를 밟게 될 두 단위체 사이의 차이점을 예측하지 못하였다. 하지만 라틴 아메리카, 아프리카, 한국 모두 공히 근대민족국가 수립 단계에서는 필연적으로 민족주의와 연계된 포퓰리즘이 강하게 나타나고 있음을 발견할 수 있다.

<sup>24</sup> 아담 쉐보르스키. 2008. 중 269-70면.

다. 여기에서 주목할 만 한 것은 인도의 경우 경제발전 보다 민주화라는 가치를 중시하여 한국이나 다른 나라들보다 높은 수준의 민주화를 일찍이 달성하는데 성공했지만, 민주화 이후 경제발전 과정에서 오히려 부패가 만연하고 이로 인한 민주화의 심각한 후퇴 현상을 최근에 맞이하고 있다는 것이다.<sup>25</sup>

즉, 라틴 아메리카나 아프리카의 초기 국가건설 과정에서 나타났던 지방 유력 세력들의 발호와 부패, 민주화의 후퇴 현상이 뒤늦게 나타나고 있는 것이다. 예컨대 근대국민국가의 발전과정은 국가건설, 국민형성, 정치적 참여의 증진, 분배의 개선이라는 네 단계를 거치고 그 구분은 역사적이라기보다는 분석적이기 때문에 각 단계의 순서가 국가에 따라 다르게 나타날 수 있는데,<sup>26</sup> 인도의 경우를 통해 알 수 있는 것처럼 같은 제3세계 국가들의 근대국민국가건설 과정임에도 그 순서가 매우 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 제1공화국의 근대국민국가건설:

제1공화국이 경험했던 근대 국민국가건설의 어려움은 서구 국가들이 국가건설 과정에서 경험해야 했던 것과는 매우 유사한 측면이 있었다. 예를 들어 프러시아와 같은 후발 산업화 국가들은 짧은 기간 안에 국민국가건설을 이룩하기 위해 권력이 분산되는 것이 아니라 중앙정부로 권력이 집중되는 권위적인 중앙정부를 선호하였다. 대한민국의 국민국가건설 과정 역시 이와 비슷한 경로를 밟을 수밖에 없었다. 제1공화국은 대다수의 국민들이 여전히 전 근대적인 정체성을 지니고 있던 현실을 타파하기 위해, 강력한 국가가 정치, 경제, 사회, 경제 모든 면을 주도하면서 근대인의 창출을 위한 문맹퇴치와 국민교육에 힘썼다.<sup>27</sup>

하지만 대한민국 건국이 지니는 특수성 중 가장 큰 특징은 남과 북이 서로를 의식하고 경쟁하는 가운데 서로를 참조하는 ‘적대적’ 상호 맥락성을 지니고 국가를 만들어가고 있었기 때문에<sup>28</sup> 북한과 많은 유사점을 발견할 수 있고 주체적 발전 역시 동일하게 이루어졌다는 점이다. 예를 들어 이데올로기의 영역에서 물질 조건보다 이념이 강조되는 가운데 ‘민족주의’적 요소가 중시 되어졌다. 또, 사회, 문화, 언어, 일상적 행위에 있어서의 새로운 질서를 창조하고 구성원들간의 새로운 집단 정체성을 만듦<sup>29</sup>으로써 36년간의 일제 시기에서 벗어나서 민족 역사상 최초의 근대

<sup>25</sup> March 25, 2010. Lecture by Milan Vaishnav. The Merits of Money and Muscle: How Criminality Impact Democracy in India. <http://explore.georgetown.edu/news/?ID=50017>

<sup>26</sup> 김일영, 「통치자로서의 이승만 대통령」, 유명익 편, 2006. 중 85면.

<sup>27</sup> 박명림, 「이승만 집권기 한국의 교육과 민주주의」, 유명익 편, 2006.

<sup>28</sup> 서희경, 「남북한 헌법제정과정 비교 1947-1948」, 이철순 편, 『남북한 정부수립과정 비교 1945-1948』, (서울: 인간사랑, 2010).

<sup>29</sup> Armstrong, Charles. *The North Korean revolution, 1945-1950*, Ithaca : Cornell University Press, 2003. 김연철, 이정우 옮김. 『북조선 탄생』 (과주: 서해문집, 2006). 중 20-26 면.

민족국가라는 공동체를 만들어가려는 흐름이 전개되어졌던 것이다.

5. 제1공화국의 군대, 경찰, 재정.조세기구의 형성과정: 기존연구들에 대한 분석을 중심으로

제1공화국의 형성과정에 대한 기존 연구들 중에서도 6.25전쟁이 제1공화국 정부의 국가형성에 미친 영향을 살펴본 서주석의 연구는 유럽에서의 국가형성과정에 대한 역사사회학적 논의를 한국의 상황에 적용시켜, 제1공화국 정부의 국가, 경찰, 재정. 조세기구의 역사적 변화과정을 관찰하였다. 그러면서 국가형성의 관찰에 있어 제도적 측면만이 아니라 ‘애국심’이나 ‘민족주의’라고 하는 특징이념에 대한 분석이 보완되어야 하며<sup>30</sup>, 48년-50년 시기의 미국 간섭의 규모는 상대적으로 미약하여 간섭에 버틸 여지가 컸었으므로 보다 자주화 될 기회가 있었다고 지적하는 등<sup>31</sup> 본 연구를 시작하는데 있어 많은 함의를 주었다.

하지만 서주석의 연구는 ‘전쟁’이라는 요소를 지나치게 중시함으로써 6.25전쟁 이전의 정부수립에 관여한 요소들의 중요성을 와해시켜버리는 측면이 있다. 물론 6.25전쟁이라는 요소가 한국의 근대민족국가건설에 상당한 영향을 끼친 것은 사실이지만 전쟁이라는 요소만이 영향을 끼쳤다고 보기는 어렵다. 이렇게 전쟁 이전부터 국가건설에 영향을 미치고 있었던 다른 요소들의 영향과 명확히 구별하지 않고 6.25전쟁을 통해 근대민족국가건설이 완성되었다고 보는 방법론과 시각의 차이를 지니고 있다.

따라서 본 연구는 서주석의 연구를 상당부분 존중하면서도 연구의 집중시기와 관점을 달리하는 가운데 상당한 시일이 흘러 연구환경과 자료부분에 있어서 획기적인 업데이트가 이루어진 최근의 사정을 반영함으로써, 기존 연구의 맥락들을 계승하는 가운데서 새로운 시각을 제시할 필요성을 느꼈다. 예컨대 제1공화국의 군대, 경찰, 재정. 조세기구에 관해 살펴본 기존 연구들은 1. 미군정기와 차별화되는 제1공화국의 인적 구성원의 특징에 관한 상세한 분석을 결여하고 있고, 2. 이는 단순히 연구자료가 되는 사실에 대한 연구자의 분석능력 부족이 아니라 다양한 민족주의의 흐름과 정국의 전개에 대한 종합적인 이해부족이 심도있는 분석의 결여로 이어진 측면이 강하며, 3. 따라서 1948-50년 시기가 지니고 있는 독자적 특성과 국가성격의 독특함이 부각되지 못하였던 한계가 나타났던 것이다.

이에 군대, 경찰, 재정. 조세기구의 형성과정에 관한 기존 연구들<sup>32</sup>이 지녔

<sup>30</sup> 서주석, “한국의 국가체제 형성과정: 제1공화국 국가기구와 한국전쟁의 영향”, 서울대학교 외교학과 박사논문. 중 20면 각주36)

<sup>31</sup> 서주석, 『한국의 국가체제형성과정: 제1공화국 국가기구와 한국전쟁의 영향』, (서울: 학술정보, 2008), 중 285-321면.

<sup>32</sup> 한용원, 『남, 북한의 창군-미, 소의 역할을 중심으로』, (서울: 오름, 2008), 전용찬, “경찰의 정치적 의미에 관한 연구: 이론과 역사적 사례”, 서울대학교 대학원 정치학과 박사논문, 2006. 정진아, “제1공화국 초기(1948-50)의 경제정책 연구”, 한국사연구회, 한국사연구, 제106집, 231-71면, 1998. 신병식, “제1공화국 초기 국가성격 형성과 정치균열에 관한 한

던 문제점들과 이를 토대로 한 본 연구의 지향점을 기술하면 다음과 같다. 우선 근대 기구의 경우, 1. 미군정이 운영한 군사영어학교, 경비학교를 통해 배출된 간부들에 대해서도 단순히 일본군 출신이 87명으로 전체의 80%를 차지한다고 분석했을 뿐 이 중 비 자발적 입대였던 학도병 출신이 68명이나 되며 전체대장 승진자 8명 중 4명을 차지하고 있다는 사실 등을 좀 더 심화 분석하지 못하였다. 2. 대한민국 국군의 창설과정 당시 충원되었던 군 간부 5,000여명 중 3,800여명은 새롭게 충원된 인원으로 미군정기에 배출된 군 간부들과는 무관하다는 점에 크게 주목하지 않는 등 군 간부 구성원 간의 차이로 인해 미군정기 군의 성격과 대한민국 국군의 성격 사이에 상당한 차이가 존재할 수 있다는 점이 크게 부각되지 못하였다.

경찰조직의 경우에도 다음과 같은 의문을 제기해볼 수 있다. 1. 미군정의 대규모 군정경찰 충원으로 인해 해방 당시 8천여 명 이었던 1945년 11월 경 1만5천여명-1946년 2만 5천여명-1948년 3만5천여명 등 3년동안 2배 이상 늘어나 적어도 인적 구성원 면에서는 일제 시기와 구별되는 새로운 조직이 탄생했고 이들이 다양한 정치성향을 지닐 수 있었음에도 불구하고, 기존연구들은 이를 무시하고 일경 경력을 지닌 경찰들과 한민당 관계에만 주목하였다. 2. 나아가 기존연구들의 주장을 따른다면 친 한민당 관련자들로 채워졌던 경찰이 왜 제1공화국 초기에 돌연 이승만 지지세력으로 변신했을까? 하는 의문을 해소할 수 없다. 즉, 기존 연구들은 경찰과 깊은 유착관계였다는 한민당 세력이 경찰 위상의 추락을 막을 충분한 시간과 역량이 있었음에도 이를 막을 수 없었던 이유를 충분히 설명하지 못하고 있다.

마지막으로 재정. 조세기구의 경우에도 지나치게 전쟁에 초점을 맞추고 있다. 하지만, 6.25 전쟁이라는 특수상황이 조세관련업무나 행정 등에서 경험이 있는 일제 부역관리의 등장을 용인하는 상황을 만들었고 전쟁 후 이들이 주요 경제관료로 부상하게 되었다는 기존 연구들을 수용하더라도 전쟁 이전과 이후 경제정책을 담당했던 관료들 사이의 구성원과 정책 지향점의 차이를 충분히 살펴보지 않았다. 특히 이 부분은 제1공화국 초기 실현되고 있었던 자주 발전적 측면이나 국가성 획득의 부분을 고찰하기 위해 반드시 살펴봐야 할 부분이었지만 기존 연구들에서 살펴보지 못했던 부분으로 향후 후속연구를 통해 이를 심화시켜 고찰해보고자 한다.

### III. 결론: 제1공화국의 국가자율성과 반쪽 국가의 한계-계속 진행 중인 근대민족국가건설의 과제

6.25전쟁 이전인 1948-50년 시기에 제1공화국은 한정된 자원과 한계를 극복하고 국가주도로 근대적인 국민국가건설에 착수하였으며, 상당한 성과를 거두고 있었다. 이에 따라 미군의 완전 철수 후에는 쉽게 무너질 거 같았던 제1공화국이 미국의 지원이 기대에 훨씬 못 미쳤음에도 불구하고 경제의 부분적 회복과 더불어 1950년 4월1일부터 한국전쟁 발발 전 까지 유례없는 1천 6백만 원의 흑자를 기록

---

연구”, 경남대학교 극동문제연구소, 한국과 국제정치, 제8집 1호, 89-114면, 1992.

하여 균형 재정을 실현하는 등 한계 속에서 점차 ‘국가성’을 획득해 나가고 있었다.<sup>33</sup>

그러나 동시에 신속한 국민국가건설에는 부작용이 동반될 수밖에 없었다. 우선, 국민국가건설의 3대 요소 중 국가안보와 경제발전을 우선시함으로써, 정치적 민주주의의 요건을 충족시킬 수 없었다. 무엇보다도 제1공화국은 다양한 민족주의의 흐름을 모두 수용할 수 있는 국가정책을 수립하기 위한 기본적인 틀을 갖추 수 있는 시간과 이를 뒷받침할 수 있는 물적 자원이 부족하여, 국가능력의 총체적 한계라는 근본적인 문제점을 지니고 있었다. 따라서 이러한 문제점들을 극복하고 신속하게 정부를 구성하기 위해, 미군정의 행정조직체계와 일본 식민통치의 유산을 현실적으로 수용하고 정치적 이분법에 따라 국가구성원들을 철저히 ‘적과 아군’으로 구별 할 수밖에 없었다.

즉, 제1공화국의 근대국민국가수립과정을 살펴보면 국가기구 형성과정에서 일제, 미군정기와 큰 관련이 없는 새로운 인적 구성원의 충원이 이루어지고, 다양한 민족주의 정치세력들이 국가정책결정과정에서 관여하여 국가의 성격을 규정함으로써, 48-50년 시기에 일제, 미군정기와 차별되는 독자적인 발전 가능성과 독립적인 국가성격을 보여주고 있었지만, 동시에 절충주의가 지니는 한계를 함께 수용하게 됨으로써 국가정책을 추진할 수 있는 각종 형식적 자원부분에서 근본적 한계를 지닌 ‘반쪽국가’로 출발하게 되었고 이러한 문제가 계속 이어지게 되었다. 이러한 근본적인 한계에 따라 제1공화국 정부의 ‘정당성’의 취약과 ‘국가권력’한계의 문제가 되풀이되는 악순환이 반복되었다.

이와 같은 문제점들은 피 식민지 경험을 공유한 ‘제3세계 신생 독립국가’들의 공통적인 특징이기도 했지만, 정치적 ‘정당성’의 취약성과 ‘국가권력’의 한계를 지니고 있던 대한민국 최초의 정부인 제1공화국이 한정된 자원과 정통성을 지니고 ‘반쪽국가’라는 한계 속에서 민족과 국가자체의 성격에 관해 명확히 규정하지 못하고 출범하여, 장기적인 국가의 지향점을 제시할 수 없었기 때문에, 근대 국민국가의 수립과정이 현 시점에 이르기까지 여전히 진행되고 있는 것이다.

이렇게 대한민국의 초기 근대 국민국가 건설과정은 한정된 자원과 대, 내외적 현실의 한계 속에서도 비교적 짧은 시간 안에 국가건설(state building)에는 성공했지만, 국민국가건설의 과정에 필요한 3가지 요소 중 안보와 경제의 안정에 우선순위를 둠으로써 민주주의 활성화가 제대로 이루어지지 못함으로써 수반되어야 할 참여의 증진, 분배의 개선 등의 다음 과정이 제대로 진행되지 못한 가운데 다음 정부들로 그 과제가 미루어지게 되었다. 이에 따라 이후 정부들에서는 민주주의의 활성화와 참여의 증진, 분배의 개선 등이 우선시 되어 이를 실현하지 못한 제1공화국의 국민국가 건설의 한계가 집중적으로 비판 받게 되었다.

또, 이전시기에 발전했던 ‘저항민족주의’의 영향으로 인해 민족과 국가의 개

---

<sup>33</sup> 서주석, 2008.

념의 차이를 분명히 하지 못함으로써 불완전한 국민형성(nation building)의 과정이 완결되지 못하였고, 이에 따라 엄밀한 의미에서의 근대 국민국가 혹은 민족국가건설(nation state building)의 과정이 지금까지도 여전히 진행되고 있다고 볼 수 있다. 사실 근대 국민국가 혹은 민족국가 건설의 문제는 어떠한 국가를 만들 것이며, 그 국가구성원들의 구성원은 누구인가?를 규정하는 관념의 문제로 귀결 될 수 밖에 없다는 점에서 민족주의와 밀접한 관련을 지니고 있다.

예컨대 제1공화국의 탄생은 여전히 ‘조선’이라는 정체성을 지니고 있었던 구성원들은 ‘한국’이라는 국민적 정체성을 아직 지니지 못했기 때문에 1948년의 정부수립은 형식상의 국민국가 탄생에 불과할 수 밖에 없었다.<sup>34</sup> 결국 한국이라는 국민적 정체성을 만들어 내기 위한 여러 가지 작업들이 벌어질 수 밖에 없었다. 그 중에서도 건국 초기와 1950년대의 교육은 주어진 영토 범위 내의 주민을 대한민국 국민으로 만들어가는 과정의 일환이었다. 국가는 광범위한 학교교육, 언론과 선전홍보 대중집회, 새로운 의식과 생활에 대한 강조를 통해 새 국민으로의 재탄생을 요구하고 주입시키려 노력하였다. 이렇게 제1공화국의 교육은 일제 식민지 시기 ‘조선’이라는 정체성을 지니고 있던 민중을 ‘대한민국’이라는 동질성을 갖는 하나의 국민으로 만들어내고자 노력하였다.

하지만 이러한 국민형성은 남, 북의 분단 고착화와 함께 병행되어 이루어짐으로써 결과적으로 남과 북이 서로를 배제하면서 진행된 국민형성, 국민 만들기 라는 문제점을 지니고 있었다. 즉, 하나의 민족 안에서 두 개의 국가와 국민이 형성되는 과정 속에서 적대세력을 ‘민족 내 국경’너머로 몰아내는 동시에 내부의 반대세력을 제압하고 지지세력을 결집시키는 ‘통합’과 ‘적대’가 공존하는 이중의 제1공화국의 근대민족국가수립과정에서 벌어졌던 것이다.

이때 남한만의 국민형성과 통합을 위한 이념이 ‘자유민주주의’였다면 ‘적대’의 이념은 반공주의였으며,<sup>35</sup> 이렇게 새로운 시기가 도래했음에도 여전히 ‘조선’이라는 정체성을 고수하면서 통일된 단일민족국가 수립의 이상에 집착하는 정치세력들과의 계속적인 갈등은 불가피한 과정이었다. 지금까지도 ‘대한민국(남한)’이라는 정치현실의 정체성과 ‘조선(단일민족 통일국가)’이라는 대의명문적 정체성 사이의 갈등은 현재 진행형이라고 볼 수 있다는 측면에서 본 연구는 결코 과거의 얘기가 아닌 현재와 미래 한반도 통일 이후의 국가건설과정에 있어서도 큰 함의를 지니고 있음을 지적하면서 이 글을 마치고자 한다.

<sup>34</sup> 김일영, 「통치자로서의 이승만 대통령」, 유영익 편, 2006. 중 76면.

<sup>35</sup> 박명립, 「이승만 집권기 한국의 교육과 민주주의-교육혁명, 국민형성, 토크빌 효과를 중심으로」, 유영익 편, 2006. 중 364-5, 371면.