

05

박정희의 중화학공업과 방위산업 정책 _ 구조-행위자 모델에서 본 제약된 선택

▣ 류상영 ▣

Contents

1. 문제제기: 국제적 제약과 국내적 선택의 상호작용
2. 이론적 논의: 한미동맹, 중화학공업, 방위산업의 정치경제학
3. 중화학공업화 정책과 국내정치: 유신과 박정희의 전략적 선택
4. 방위산업 정책과 국제정치: 국제적 제약과 제한된 선택
5. 결론

이 연구는 박정희 정부의 중화학공업과 방위산업 정책을 정치경제적 시각에서 분석하고 재해석해 보고자 한다. 박정희와 한국이 중화학공업정책과 방위산업 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 발휘할 수 있었던 정치적 선택은 무엇이었고 국제정치적 제약은 무엇이었는지에 대한 해답을 찾고자 한다. 중화학공업정책은 상대적으로 국내 경제문제에 집중된 정책이라고 볼 수 있고 방위산업정책은 국제적 군사질서와 한미관계에 직접적으로 연관된 정책이었던 것은 사실이지만, 이 두 정책은 모두 국제적 제약과 국내적 선택의 상호작용에 의하여 결정되었다. 하지만 구조적 외압과 미국의 반발이 강하지 않았던 중화학공업과는 달리, 방위산업은 미국의 국가이익과 대 한반도 전략이 직접 연계된 사항으로서 구조적 제약이 강하였고 박정희의 정치적 선택의 폭은 제한적이었다. 한국의 유도탄 개발에 대한 미국의 철저한 감시와 통제 그리고 핵개발 계획의 좌절은 이와 같은 국제적 구조가 초래한 결과들이었다.

주제어

박정희, 중화학공업, 방위산업, 구조-행위자 모델, 핵개발, 한미관계

1. 문제제기: 국제적 제약과 국내적 선택의 상호작용

박정희의 중화학공업과 방위산업을 어떻게 해석해야 할 것인가? 중화학공업화 정책은 박정희가 국내적 정치경제적 구조와 제약을 극복하기 위하여 고안한 정치적 선택의 결과로서, 아직도 논쟁과 이견의 여지가 있음에도 불구하고 박정희의 원래 의도대로 한국의 산업구조를 전환하고 급속한 경제성장을 가져오는 데 커다란 역할을 했음을 부인할 수 없다. 한편, 방위산업은 당시 박정희가 남북한 관계와 국제적인 안보환경의 급속한 변화에 대응하기 위하여 강력한 의지를 갖고 무엇보다 우선적으로 추진한 전략적 선택임에도 불구하고, 실제 추진 과정에서는 한국이라는 국가와 박정희가 많은 국제적인 제약에 부딪치게 되었고 적지 않은 부분은 포기하거나 좌절하지 않을 수 없었다. 박정희 정부하에서 중화학공업 정책과 방위산업 정책은 불가분의 관계에 있었고, 그 시행 시기와 주체도 거의 유사하였음에도 불구하고 실제 정책이행과정에서는 커다란 차이점이 발생한 이유는 무엇이고 이를 어떻게 분석해내야 할 것인가? 중화학공업정책은 상대적으로 국내 경제문제에 집중된 정책이라고 볼 수 있고 방위산업정책은 국제적 군사질서와 한미관계에 크게

연관된 정책이었던 것은 사실이지만, 이 두 정책은 모두 국제적 제약과 국내적 선택의 상호작용에 의하여 영향받지 않을 수 없었던 사안들이었다. 그렇다면 중화학공업과 방위산업을 국내적인 사안임과 동시에 국제적 외교적 사안으로 접근하여 그 성격과 과정을 규명해볼 필요가 있을 것이다.

그 동안 중화학공업정책과 방위산업정책에 대하여 역사적 접근법에 입각하여 사실 발굴과 해석을 중시하는 연구들이 많이 진전되어 왔다. 중화학공업과 관련하여서는 정치경제적 접근에 의한 연구도 상당수 이루어졌지만, 방위산업의 경우는 아직 연구가 많이 진전되었다고 보기는 힘들고, 방법론도 거의 역사적 서술과 이야기 소개에 머물러 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 이 연구에서는 중화학공업과 방위산업을 정치경제적 시각과 국제정치적 시각에서 분석하고 재해석해 보고자 한다. 크게는 박정희와 한국이 중화학공업정책과 방위산업 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 발휘할 수 있었던 정치적 선택은 무엇이었으며, 이 정치적 선택을 실현해 나가는 과정에서 부딪치게 된 국제정치적 제약과 제도적 배열은 무엇이었는데 그에 대한 해답을 구하고자 한다. 중화학공업과 방위산업에 대한 이 같은 새로운 분석의 시도는 현재 한국이 직면하고 있는 무수한 국제정치적 외교적 사안들에 대하여도 많은 이론적, 경험적 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

2. 이론적 논의: 한미동맹, 중화학공업, 방위산업의 정치경제학

1) 한미동맹, 중화학공업, 경제성장

미국은 세계 제2차 대전 이후 동서 대결 구도하에서 사회주의와의 체제 경쟁에서 승리하기 위하여 자본주의 우방에 대한 경제적, 정치적 지원을 실

시하였다. 군사적 승리를 위해서는 정치적 안정이 필요하고 정치적 안정을 위해서는 경제가 성장해야 한다는 철학에 기초하여 우방에 대한 경제적 지원을 아끼지 않았다. 한국은 구소련, 중국, 북한 등에 의한 공산주의의 확산을 막기 위한 동아시아의 반공보루로서 그리고 한미일 삼각관계를 완성하기 위한 핵심 연결고리로서 전략적으로 고려되었다. 실제로 미국은 한국전쟁 이후 대규모의 군사적, 경제적 원조를 한국에 제공한 것이 사실이다. 하지만 군사동맹과 경제발전의 관계는 이론적으로나 실제로도 여전히 논쟁적이다. 군사동맹이 자동적으로 경제발전을 보장하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 군사동맹이 경제발전을 저해할 수도 있기 때문이다. 따라서 군사동맹을 경제발전으로 성공적으로 이어가기 위해서는 해당국가의 국내정치나 경제제도적 여건 등이 총체적으로 분석될 필요가 있을 것이다.¹⁾

한미동맹, 중화학공업 그리고 경제성장에 관해서도 크게 두 가지의 상반된 시각이 존재한다. 이 쟁점은 냉전구조가 한국의 경제성장에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 논쟁과도 직결된다. 냉전 및 한미동맹 ‘때문에’ VS. 냉전 및 한미동맹에도 ‘불구하고’ 논쟁이 그것이다. 전자(‘때문에’론)는 주로 현실주의적 시각을 가진 국제정치학자들이나 경제학자들에 의하여 제기되는데, 냉전에 의하여 한국의 지정학적 중요성이 부각되어서 많은 군사적, 경제적 원조가 유입됨으로써 중화학공업화와 경제성장에 도움이 되었다는 주장이다. 미국이 주도하는 냉전 구도하에서 미국은 동맹국인 한국의 수출상품에 대하여 미국시장을 열어주었고, 한국이 관세무역일반협정(GATT)이나 국제통화기금(IMF) 등 국제 금융 통화질서에도 무임승차할 수 있도록 국제

1) Chung-in Moon and Sang-young Rhyu, "Rethinking Alliance and the Economy: American Hegemony, Path Dependence, and the South Korean Political Economy," *International Relations of the Asia-Pacific*, 10 (August 2010), pp. 441-464.

적으로 지원하였다는 것이다.²⁾ 한국은 이 같은 국제질서를 최대한 활용하고 수출지향형 산업화를 통하여 국제적으로 주변부에서 반주변부로 승진할 수 있었고,³⁾ 국내적으로는 정치적 안정을 유지하면서 중화학공업화를 통하여 급속한 경제성장에 성공할 수 있었다고 해석된다. 이 주장에 의하면 한국은 냉전의 피해국이 아니라 수혜국이라 할 수 있다.

반면, 후자(‘불구하고’론)의 주장은 냉전과 한미동맹이 한국의 경제성장에 도움이 되는 것이 아니라 부담이 되었지만, 한국 국민들의 노력과 전략에 의하여 냉전에 의한 구조적 제약을 극복하고 경제발전에 성공하였다는 주장이다. 이 주장은 주로 한국 내의 비판적 시각을 가진 역사학자나 사회학자들에 의하여 제기되고 있는데, 이들은 경제발전의 성과 자체보다는 경제발전의 내용이나 과정에 대한 재해석을 중시하고 있다. 냉전 구도하에서 군사 및 경제원조가 많이 유입된 것은 사실이지만, 냉전논리와 한미동맹에 의하여 정치적 권위주의 및 사회적 불균형 등이 구조화되었고 발전의 내용도 지속가능하지 않았다는 점이 강조되고 있다.⁴⁾ 즉, 개발독재의 지속과 중화학공업화가 가져온 부패와 민주주의 왜곡 등의 부작용은 한국경제의 구조를 왜곡하였고 자원의 효율적 배분을 저해함으로써 사회적 후생을 줄이고 사회적 비용을 높이는 결과를 초래하였다고 주장되고 있다. 특히, 과도한 군사비 지출은 한국의 경제발전에 현재까지도 부담으로 남아있다고 주장되고 있다. 따라서 이 주장에 따르면 냉전구조가 없었다면 한국의 경제가 더욱 발

2) G. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Constraints, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

3) Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

4) 이병천, 「박정희 정권과 발전국가 모형의 형성」, 『경제발전연구』(1999), 5권 2호, pp. 141-187.

전하였을 것이라는 논리가 가능하다.

2) 중화학공업과 방위산업

중화학공업 정책과 방위산업 정책 그리고 이 두 산업의 관계는 많은 연구 쟁점을 포함하고 있다. 첫째, 개시시기와 관련하여 어느 정책이 먼저 시작되었는지에 대하여 명확히 규명할 필요가 있다. 이는 역사적 사실에 관한 정확한 규명 차원에서 필요하지만 두 정책의 선후 관계는 각 산업의 추진 동인이 무엇이고 서로에게 어떤 영향을 미쳤는지에 대하여 전혀 다른 해석을 가져올 수 있기 때문이다. 대체로 중화학공업과 방위산업이 동시에 시작되었다고 보는 견해⁵⁾가 일반적이지만, 좀 더 자세히 보면 1968년 1·21 사태 이후 열린 제1차 연례 한미국방장관회의에서 소구정화기(M16 자동소총)를 생산할 수 있는 군수공장을 한국에 유치한다고 합의한 점을 방위산업의 시초라 볼 수도 있을 것이다.⁶⁾ 한미양국이 합의하여 한미협력으로 유치하기로 한 점에서, 미군 철수 논의 이후 미국과 긴장하면서 한국이 독자적으로 자주국방을 실현하기 위하여 강화한 방위산업과는 다를 수 있지만, 본질적으로 연속선상에 있다고 보는 게 타당할 것이다. 방위산업의 시초를 1968년으로 볼 경우 방위산업은 순전히 북한의 도발에 대한 대응으로 시작된 것으로 볼 수 있으며, 중화학공업도 결국은 방위산업을 강화하기 위하거나 같은 맥락에서 미군이 철수하지 못하도록 하여 결국은 방위산업 강화효과를 가져오게 할 수 있는 전략적 목표하에 시작된 것으로 해석되어질 수 있다. 이럴 경우 중화학공업의 동인에서도 국내 정치경제적 요인에 비하여 군사적 요인

5) 김정렴, 『경제기획원 30년사』(서울: 중앙경제신문사, 1992); 오원철, 「20개 사단을 무장시켜라」, 『월간조선』(1994), 6월호, pp. 470-482 외 참조.

6) 김정렴(1992), p. 320.

이 더 강조될 필요가 있을 것이다. 하지만 중화학공업과 방위산업이 동시에 시작된 것으로 볼 경우, 방위산업도 유신 등 박정희의 정권안정을 위한 정치적 선택의 하나인 중화학공업과 보다 유사한 정치적 성격을 갖게 되었다고 해석될 수 있을 것이고, 중화학공업은 단지 국내 정치경제적 동인뿐만 아니라 미국과 일본으로부터의 자생력을 기르기 위한 민족주의적 이념이 더 크게 작용한 것으로 해석될 수 있을 것이다.

둘째, 중화학공업과 방위산업의 주요 추진 주체 및 정책결정 과정에 대하여도 흥미로운 쟁점들이 존재한다. 우선 양 정책은 모두 박정희 대통령이 강한 리더십과 의지를 갖고 비서실내 오원철을 중심으로 한 제2 경제수석실 등 관련 기구와 제도를 신설함으로써 가능하였다는 점에는 이론의 여지가 없다. 하지만 중화학공업 정책과 관련해서는 경제기획원 등 경제안정화를 중시하는 부서와 성장을 중시하는 상공부 및 중화학공업 기획단 사이에, 박정희 말기에 가서야 표면화되었지만, 관료정치의 조짐들이 분명히 존재하고 있었다.⁷⁾ 방위산업에 있어서도 비서실의 주도에도 불구하고 차츰 시일이 흐르면서 울곡사업 등과 관련하여 경제부서 대 군부 간의 알력이 소지가 없지 않았고, 방위산업의 사업 획득을 둘러싸고 민간기업 사이에서도 치열한 경쟁이 존재한 바 있다. 이같은 사실은 아주 강하고 중앙집권적인 대통령의 권력이 작동하는 개발국가에서도 전 정책결정 과정을 통하여 정치경제적 이해를 추구하기 위한 관료정치와 이익충돌은 존재하지 않을 수 없고, 이 같은 요인들이 정책의 집행과정 및 결과에 어떤 형태로든 영향을 주게 됨을 의미한다.

셋째, 중화학공업과 방위산업의 집행과정 및 결과와 관련하여 어떤 요인

7) 김형아, 『박정희의 양날의 선택』(서울: 일조각, 2005), pp. 299-303. 이러한 점은 필자가 오원철과 실시한 인터뷰에서도 어렵지 않게 읽을 수 있었다. 류상영, 「오원철 인터뷰」, 1995년 2월 8일.

이 가장 큰 영향을 주었는지에 대한 이론적 분석이 요구된다. 중화학공업 정책과 관련하여 국내 기술수준, 개발국가론적 자원배분, 오일쇼크 등 국제 시장 여건, 미국과 일본의 영향 등이 복합적으로 작용하여 다양한 결과를 가져왔을 것이다.⁸⁾ 방위산업과 관련하여도 그 개시와 한계를 모두 한-미관계에서 찾을 수 있다면, 박정희는 왜 미국의 압력을 극복할 수 없었던 것인가? 구체적으로 그가 핵개발 포기 각서를 적어준 원인은 어디에서 찾아야 할 것인가? 미국의 압력이 상존하였지만, 이를 국내정치로 연결하여 정책을 결정해야 할 박정희의 머릿속에는 다양한 요인과 논리 및 계산이 있었을 것이다. 과연 이를 어떻게 이론적으로 알기 쉽게 규명할 수 있을 것인가? 이 같은 쟁점들은 현재의 다른 외교사안의 분석에도 그대로 원용될 수 있는 문제들이다.

위의 쟁점들을 규명하기 위하여 그동안 여러 가지 연구방법과 접근법들이 시도되어 왔다. 분석 수준에서 차이가 있지만 대체로 이 쟁점에 관한 그동안의 접근방법을 분류하면 크게, 현실주의 국제정치론, 신제도주의론, 결정적 계기론, 관료정치론 등을 들 수 있다. ① 현실주의론(Realism)에 의하면 해당 국가가 자국의 이익을 따라 행동하는데 결정적으로 국력의 차이가 외교관계를 규정하게 된다. 대통령과 국회, 시민단체 등 다양한 정책행위자가 있고 해당 나라 간에 문화, 가치, 정체성 등에서 공동의 기반이 존재할 수 있지만, 결국 외교관계와 외교정책을 최종적으로 결정짓는 것은 국가이익과 국력의 차이라는 구조적 변수이다. 특히 냉전질서하에서 미국과 한국의 관계는 한미 군사동맹에 기초한 후원자-고객 관계(patron-client)라는 구

8) 조인원, 『국가와 선택』(서울: 경희대학교 출판부, 1996).

조적 관계를 벗어날 수 없는 것이었다.⁹⁾ 미국은 일본과 한국에 대하여 양자적이고 지역적인 spoke and hub 전략¹⁰⁾을 유지하였고, 이에 기초하여 안보재와 무역재 사이의 동태적 균형을 유지해 나갔던 것으로 이해된다.¹¹⁾ ② 신제도주의론(Neo-institutionalism)은 한미관계의 구조가 어떻게 경로종속성을 유지하다가 어떤 식으로 진화 내지는 또 다른 균형을 찾아가는지에 대하여 흥미롭게 설명해줄 수 있다. 상대가격의 변화에 따른 경로종속성의 약화 내지는 단절적 균형이 한미관계의 변화를 설명하는 주요 독립변수가 될 수 있다.¹²⁾ 특히 역사적 신제도주의론은 위기시의 한미관계의 갈등과 봉합 및 새로운 균형을 설명하는 데 있어서 많은 이론적 시사점을 준다. 제도의 다양성과 의도하지 않은 결과(unintended consequence)에 대한 관심이 한미관계의 위기 혹은 제도변동기의 국내정치적 역할과 영향을 동태적으로 분석하게 한다. 박정희가 유신과 중화학공업화를 선택하게 된 과정과 배경도 상대가격의 변화와 제도변동의 개념을 통하여 이론적으로 설명될 수 있다. 2008년 글로벌 경제위기 이후 제기되는 팍스아메리카나의 미래에 대한 정치경제학적 논쟁도 이 같은 시각에서 해석될 수 있을 것이다. ③ 결

9) 신옥희, 『순응과 저항을 넘어서: 이승만과 박정희의 대미정책』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2010); 국제정치에서의 구조-행위자 모델에 대한 이론적 논의에 관하여는 A. Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Theory," *International Organization* (1987), 41(3)과 W. Carlsnaes, "The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis," *International Studies Quarterly* (1992), 36(3); Mahoney, James, and Richard Snyder, "Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change," *Studies in Comparative International Development* (1999), 34(2) 을 참조.

10) Peter J. Katzenstein, "Regionalism and Asia," *New Political Economy* (2000), 5(3), pp. 353-368.

11) Vinod K. Aggarwal and Min Gyo Koo, "Beyond Network Power? The Dynamics of Formal Economic Integration in Northeast Asia," *The Pacific Review* (2005), 18(2), pp. 189-216.

12) D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York, NY: Cambridge University Press, 1990).

정적 계기론(critical juncture theory)은 현실주의와 역사적 제도주의를 결합하고 individual decision maker와 time pressure를 강조한 시각이다.¹³⁾ 한미관계에서도 구조적 제약과 국익이 존재하지만 주요 정책결정자가 결정적인 계기에 어떤 결정을 내리는지가 가장 중요하다는 주장이다. 1970년대 한미관계에서 미군 철수를 강조하였던 카터의 결정, 미군 철수에 대비하여 자주국방의 핵심사업으로 핵개발을 추진하였던 박정희의 정책 등이 대표적인 사례이다. 또한 1968년부터 급증한 북한의 위협도 박정희에게도 결정적 계기로 인식되었던 것이다. 하지만 정책결정자 뜻대로 되지 않은 것도 많다. 즉, 카터도 결국은 미국 군부 내의 반발에 의하여 추가적인 미군 철수를 철회해야 했고, 박정희도 미국의 압력에 못이겨 미사일개발과 핵개발을 포기해야 했다. 또한 한미관계나 한일관계에서 정권의 변화와 무관하게 지속되는 흐름이 더 강하였던 것이 사실이다. 실제정치(real politics)에 따라 시기별 압력에 반응하는 방식이 전혀 달라질 수 있다. 이 점은 국내정치와 지배연합에 대한 비교분석을 강조한 Gourevitch 분석이 더 유용할 수 있을 것이다.¹⁴⁾ ④ 관료정치(bureaucratic politics)론 또한 한미관계와 중화학공업 및 방위산업을 설명하는데 많은 시사점을 제공한다. 우선 한미 양국 모두에 있어서 주요 정책에서 관료정치의 존재는 무시할 수 없는 변수였다. 북한의 위협에 대한 인식, 미군 철수, 한국의 무기현대화에 대한 인식에 있어서도 미 국내 국무성과 국방성은 큰 차이를 보였다. 한국내에서도 중화학공업과 방위산업 정책의 결정과정과 부침의 추이를 분석하는 데는 정책결정 부서 간

13) K. Calder and M. Ye., "Regionalism and Critical Junctures: Explaining the 'Organization Gap' in Northeast Asia," *Journal of East Asian Studies* (2004), Vol. 4., pp. 191-226.

14) P. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986).

의 관료정치에 대한 분석이 필수적이다. 박정희의 개발독재와 비서실의 강력한 주도로 이루어진 사업이라고 하더라도, 해당 산업에 대한 다양한 관련 부서 간 상이한 정책이념, 인식논리, 관련 제도적 배열 그리고 다양한 이념-제도의 연계(idea-institution nexus) 등이 정책결정 과정에서 상당히 뚜렷히 나타났다.

이 논문에서는 위에 소개한 네 가지의 연구방법론이 제시한 주요 가설과 변수들을 참고하면서, 중화학공업과 방위산업에서 보여진 유사성과 상이성에 주목하고자 한다. 박정희 시기의 한미일 관계와 한국의 국내 정책결정과정에 있어서, 국제적 제약으로서의 구조와 정치적 선택으로서 행위자의 계서적이고 비대칭적인 관계는 정책선택의 자원(power resource) 등 모든 측면에서 상존하였던 게 사실이다.¹⁵⁾ 박정희는 이 점에서는 어떻게 행위자로서 자신의 정치적 선택을 관철해나갈 것인가가 상시적인 과제가 되었다고 할 수 있다. 과연 박정희는 한미관계의 경로종속성을 부수기 위한 변화주체(change agent)가 되기를 원하였던가 아니면 현상유지 주체(status quo agent)로서 활동하기를 원하였던가? 하지만 이 같은 정치적 전략의 선택에 있어서 박정희는 완전히 자유롭고 자율성을 가진 정책결정자가 될 수는 없었다. 그럼 박정희의 정책이념 및 정치적 선택을 결정짓는 변수는 무엇이었고, 이를 실현하는 과정과 결과에서는 무엇이 가장 결정적으로 작용하였을까? 이 연구는 이 점에 주목하고자 한다. 즉, 중화학공업과 방위산업과 관련하여 외압 및 국제적 제약을 어떻게 국내정치와 연계시킬 것인가에 대한 박정희의 정치적 선택을 규명해 보고자 한다. 다시 말하면 중화학공업은 박정

15) Sang-young Rhyu, "Between International Constraints and Domestic Policy Choice: Korea's Economic Development in the 1960s," *Korean Political Science Review* (2003), 37(4).

희가 정권을 유지하고 강화하기 위하여 국내정치상 사활적인 이해관계가 걸려있는 사안이었던 반면, 방위산업 중 일부 분야는 안보상 필요하였지만 국내정치 강화를 위하여 사활이 걸린 문제는 아니었으며 오히려 자신의 정치적 기반을 약화시킬 수 있는 사안이었던 것이다. 박정희의 이같은 양 산업에 대한 차별화된 인식과 선택은 중화학공업과 방위산업이 갖는 단기적인 경제적 효용의 차이에 대한 판단도 없지 않았을 것으로 생각된다. 미사일이거나 핵개발을 포기함으로써 한국은 미국으로부터 많은 안보공약을 얻게 되었는데, 이는 박정희의 국내정치적 이익을 실현하는 데는 충분한 것이었다고 할 수 있겠다.

3. 중화학공업화 정책과 국내정치: 유신과 박정희의 전략적 선택

1973년 1월 12일 연두기자회견에서 박정희 대통령은 중화학공업 정책을 선언하였다. 중화학공업 정책 선언은 1972년 10월 이른바 유신체제의 선언에 후속하는 것이었다. 유신체제가 중화학공업화 추진을 위한 정치체제와 관련 제도의 강화였다면, 중화학공업화 선언은 유신체제의 정통성을 보강해줄 경제적 업적을 창출함과 동시에 한국의 산업구조와 수출지향형 산업화 전략을 한 단계 증강시키고 심화시키기 위한 경제전략의 하나였다. 어쨌든 중화학공업 정책과 유신체제는 당시의 대내외적 위기상황에 대응하기 위해 박정희가 선택한 동전의 양면과 같은 정치경제적 두 전략이었다고 할 수 있다. 베트남전에서의 미국의 패색과 철퇴, 북한의 지속적인 위협과 공격, 닉슨 독트린과 주한 미군 철수, 1971년 대선에서 보여진 정치권력의 위

기, 남북대화의 필요성, 무기국산화와 방위산업 육성의 필요성 등이 중화학 공업 정책 선언의 정치적, 군사적 배경이었다.¹⁶⁾ 소비재 중심의 수출정책이 봉착한 현실적 한계, 산업구조 고도화의 필요성, 국제분업에 대한 진입기반 구축과 수출촉진, 제3차 경제개발 5개년 계획과의 연계 등이 중화학공업 정책의 경제적 배경이었다.¹⁷⁾

중화학공업화 선언의 내용은 ① 중화학공업의 비율을 1971년의 35.2%에서 1981년에는 51%로 고도화하고, ② 수출구성에서 중화학공업 제품의 비율을 1971년의 19.1%에서 1981년에는 60%이상으로 제고하며, ③ 1980년대의 국민소득 1,000달러와 수출 100억 달러의 기반을 조성한다는 것 등으로 요약될 수 있다.¹⁸⁾ 이 정책은 기존 수출지향형 정책을 한 단계 발전시키기 위한 전략적 선택으로 해석되고 있다. 당시 경제관료들은 중화학공업화를 통하여 제품수요의 소득탄력성이 높고 생산성 증가율이 높아 경제발전과 국민소득을 증가시키고, 수출구조의 고도화로 획기적인 수출증대로 기대할 수 있으며, 중간원자재와 시설재의 수입대체를 통해 국제수지 개선효과도 가져오리라 생각하였다.¹⁹⁾ 중화학공업 육성의 세부계획은 철강공업, 조선공업, 전자공업, 기계공업, 비철금속공업, 화학공업 등 여섯 개 산업을 중점 전략산업으로 설정하였다. 그리고 중화학공업의 기초소재인 제철분야는 1973년 현재 1백만톤 규모에서 1980년대 초 1천만톤 규모로 생산능력을 확장한다는 계획 아래, 포항제철을 4기에 걸쳐서 확장하고 이와는 별도로 제2종합

16) 류상영, 「한국산업화에서의 국가와 기업의 관계: 포항제철과 국가자본주의」(연세대학교 대학원 정치학 박사학위논문, 1995), p. 121.

17) The World Bank, "Korea: Managing the Industrial Transition 1, The Conduct of Industrial Policy"(1987), p. 83.

18) 경제기획원, 『개별년대의 경제정책: 경제기획원 20년사』(1982), p. 128.

19) 김정렬, 『김정렬 회고록: 한국경제정책 30년사』(서울: 중앙일보사, 1992), p. 325.

제철을 건설한다는 계획을 수립하였던 것이다.²⁰⁾

이같은 정책변화는 국가구조와 제도에 있어서 상당한 변화를 가져왔다. 1969년 김정렬 비서실장이 등장하면서 구축되어온 비서실 내 비정치적 경제관료들의 정책결정과정에서의 정치적 위상과 자율성이 더욱 강화되었다. 이에는 비서실과 수평적 경쟁관계에 있었던 경제기획원이 1972년 3월 김학렬 장관의 사망으로 발언권이 약해진 것도 작용하였다.²¹⁾ 하지만 더욱 중요한 사실은 박정희 대통령이 경제기획원을 중심으로 제기된 점진적인 중화학공업 노선을 반대하고 급격한 정책변화를 선택하였고,²²⁾ 중화학공업 추진위원회의 기획단이 명목상으로는 국무총리 산하에 있으면서도 사실상은 비서실내 신설된 제2 경제수석을 중심으로 운영되었으며, 대통령이 비서실에 직접적인 지시를 내리면서도 강력한 위임을 하였다라는 점이다. 이러한 변화는 집권당인 민주공화당과의 당정협의 등의 보조적인 협의 채널들이 확실히 약화되기 시작한 점에서도 읽을 수 있겠다.²³⁾ 1973년 5월 14일 대통령령으로 설치된 중화학공업추진위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 경제기획원 장관, 재무부장관, 문교부장관, 상공부장관, 건설부장관, 과학기술처장관, 제2무임소장관, 정문도 위원, 안경모 위원, 김만제 위원 등으로 구성되었다.²⁴⁾ 이 위원회는 종합계획을 심의 확정하는 기능을 갖고 있을 뿐이었기 때문에, 정부는 구체적인 중화학공업 육성계획을 마련하고 주도할 기획단을

20) 중화학공업추진위원회 기획단, 「중화학공업정책사」(1979), p. 251.

21) 정정길, 『대통령의 경제리더십: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 경제정책관리』(서울: 서울경제신문사, 1994), p. 94.

22) Inwon Choue, "The Politics of Industrial Restructuring: South Korea's Turn toward Export-led Heavy and Chemical Industrialization, 1961-1974" Unpublished Ph.D. dissertation (University of Pennsylvania, 1988), p. 269.

23) 조용중, 『성곡 김성곤전』(서울: 성곡언론문화재단, 1985), pp. 343-373.

24) 국무총리 기획조정실, 「중화학공업의 오늘과 내일」(1973), p. 187.

설치하였다. 오원철 청와대 제2 경제수석은 단장으로 하고, 상공부 중공업 차관보, 경제기획원, 상공부, 건설부의 국장급과 재무부, 과학기술처의 과장급을 중심으로 조직되어 활동하였다.²⁵⁾ 아울러 정부는 유신정책심의회를 두고 부문별로 조사연구위원회를 설치하였는데, 예를 들면 철강산업 부분에는 윤동석 교수를 위원장으로 철강공업조사연구위원회가 구성되어 정책심의회와 조사연구 활동을 진행하였다

또한 박정희 정부는 중화학공업 정책을 효과적으로 집행하기 위하여 6개 전략산업에 대한 개별 산업육성법과는 별도로, 경제안정과 성장에 관한 긴급조치(1972. 8, 일명 8·3조치), 기업공개촉진법(1972. 12제정), 공개조세 감면 규제법(1965. 12 제정, 1974. 12 개정), 관세법(1968. 12 제정), 외자도입법(1973. 3 개정), 중화학공업육성을 위한 외자유치 원칙(1973. 5), 수출산업 설비금융 규정(1973. 50), 국민투자기금법(1973. 12 개정), 산업기지건설 촉진법(1973. 12 제정), 중화학공업추진을 위한 기업경영 지침(1973. 11) 등의 각종 법률과 제도를 통하여 전략산업에 대한 지원 및 육성책을 다양하게 실시하였다.²⁶⁾

유신과 중화학공업화는 박정희의 정치적 선택에 의하여 결정되고 추진되었다는 데는 논쟁의 여지가 없다. 그럼, 과연 무엇이 박정희가 이러한 정치적 선택을 하도록 하였고, 이 선택을 하기까지 박정희는 어떤 생각을 하고 있었던 것일까? 박정희는 10월 유신 선포 이후 5년여가 지난 1978년 1월 18일 연두기자회견에서 10월 유신의 목적을 아래와 같이 언급한 바 있다.

10월 유신의 목적과 기본이념은 격변하는 주변 정세에 우리가 슬기롭게 대처해

25) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), p. 323.

26) 이성훈, 김시중, 한성호 편, 『한국의 산업정책: 산업구조정책관련 자료집』(서울: 산업연구원, 1989), pp. 15-24.

나가면서 나라를 지키고, 민족의 생존권을 지키며, 또 우리의 민족사적 정통성을 지켜 나가자, 그러기 위해서는 능률의 극대화와 국력의 조직화가 필요하다, 이것을 통하여 국력배양을 가속화하자, 여기에서 배양된 우리 스스로의 힘으로 평화와 번영을 쟁취하자, 그렇게 해서 평화통일까지도 더 앞당기자고 하는데 있습니다.²⁷⁾

이 언급은 박정희가 10월 유신을 선택하게 된 구체적인 정치전략을 담고 있지는 않지만, 당시의 한국을 둘러싼 국제적 환경에 대한 그의 위기의식을 나타내고 있는 것은 사실이다. 하지만 유신은 본질적으로 국내 정치질서에 대한 재편과 통제를 강화하기 위한 대내적 조치였다. 그럼 과연 박정희는 자신이 직면하였던 국내외 구조에 대한 위기의식을 왜 그리고 어떻게 유신과 중화학공업화로 해결하려고 하였을까? 그리고 이 같은 과정을 촉진하거나 용인하였던 요인은 무엇이었을까? 여기에는 박정희가 방위산업 정책을 실시하게 된 대내외적 환경이 똑같이 작용한 것으로 이해된다. 예를 들면, 당시 김정렴 비서실장이 자신의 회고록에서 “중화학공업화 선언의 또 하나의 동기는 그 전해인 1972년 중 방위산업 육성과정에서 본격적인 방위산업은 중화학공업이 전제가 된다는 점을 뼈저리게 느꼈기 때문이다”²⁸⁾라고 말한 바 있다. 그리고 오원철도 당시 한국 정부가 중화학공업화에 특히 미국기업을 유치하기 위하여 힘쓴 이유를, “미국 대기업 한 곳이 한국에 투자를 하는 것은 미군 1개 사단이 한국에 주둔하는 것 만큼이나 효과적”이라는 박정희의 신념 때문이었다고 회고한 바 있다.²⁹⁾ 즉, 북한에 의한 침공이 이루어지더라도, 미국 기업을 필두로 한 중화학공업 시설이 한국에 많이 투자되어 있

27) 대통령 비서실, 『박정희대통령연설문집 1978.1-1978.12』 제15집 (1997), p. 23.

28) 김정렴(1992), p. 324.

29) 김형아(2005), p. 306.

을 경우에는 이를 침공자에게 넘겨주지 않기 위하여 미국이 더 강한 안보공약을 할 것이라는 박정희의 전략적 판단이 작용하고 있었다고 볼 수 있다.

유신과 중화학공업화는 최소한 시행 초기에는 외압과 무관한 사안으로서 박정희 정부와 한국이라는 국가가 구조적인 자율성을 갖고 선택할 수 있었던 국내문제였다고 할 수 있다. 이 두 정책은 국제적으로 미국 중심의 안보레짐을 변화시킬 만한 국제적 영향이 적은 국내정치적 사안으로서 국제적 반대와 외압을 염려하지 않아도 될 문제였다. 예컨대 유신으로 인한 민주주의의 지연에 대한 미국의 반발이나, 중화학공업화 추진에 의한 지역적 산업분업 질서의 혼란에 대한 일본의 반발 등은 거의 무시해도 될 수준이었다. 따라서 이 두 정책이 가져올 국제적 위협에 대한 박정희 정부의 인식은 지극히 미미한 수준이었을 것으로 보인다. 국내적으로도 1971년 대선 및 전태일 분신 사건 등 정치사회적 충격과 위기의 조짐들은 보였지만, 유신을 저지하거나 박정희의 정치권력을 위협할 만한 사회적 여건이나 조직이 성숙되지 않은 상황이었다. 박정희는 오히려 한계에 부딪친 경제개발 전략의 대안을 찾고 성장하기 시작한 민주화세력을 약화시키고 자신의 정치경제적 권력기반을 강화시키기 위하여 적극적으로 유신과 중화학공업화를 선택하였던 것이다. 아울러 박정희는 유신과 중화학공업화가 북한과의 체제 경쟁에서 승리하고 북한의 위협에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 국가전략이라고 인식하였을 것이다. 즉, 박정희는 국제질서 변동과 북한의 위협증가를 자신의 레짐이익(regime security or interest)에 대한 위협으로 일체화하고 이를 강화하기 위하여 유신을 선택하였다. 오원철의 아래와 같은 회고는 당시 거의 동시에 실행되었던 유신과 중화학공업화의 관계와 이에 대한 박정희의 인식을 가장 잘 표현해 주고 있다. “요사이 많은 사람들이 박 대통령은 경제

에는 성공했지만 민주주의에는 실패했다고들 말한다. 심지어는 박 대통령 아래서 장관을 지냈던 이들조차 공개적으로 중화학공업화와 유신 개혁을 별개의 문제처럼 이야기한다. 나는 이렇게 말한다. 중화학공업화가 유신이고 유신이 중화학공업화라는 것이 쓰라린 진실이라고. 하나 없이는 다른 하나도 존재할 수 없었다. 한국이 중화학공업에 성공한 것은 박 대통령이 중화학공업화가 계획한대로 정확하게 시행되도록 국가를 훈련시켰기 때문이다. 유신이 없었다면, 대통령은 그런 식으로 국가를 훈련시킬 수가 없었을 것이다. 이런 사실을 무시하는 것은 비양심적이다.”³⁰⁾

4. 방위산업 정책과 국제정치: 국제적 제약과 제한된 선택

박정희 정부가 방위산업을 시작한 직접적인 계기는 1968년 말부터 급격히 증가한 북한의 연속적인 도발행위와 1970년 5월부터 구체화되기 시작한 주한미군 철수 움직임이었다. 북한은 1968년 1월 21일 무장특공대 31명으로 하여금 청와대를 습격하여 박 대통령의 생명까지 위협하고 이틀 뒤인 23일에는 미국의 정보함 푸에블로 호를 납치한 것을 시작으로, 한국과 한반도 주변의 안보에 대한 위협을 점증시켜 나갔다. 이어서 1968년 11월 2일에는 북한의 무장공비 1백 여 명이 울진 삼척지구에 침투하여 1개월 이상 활동한 바 있고, 1970년 6월 5일에는 휴전선 부근 서해에서 해군의 방송선이 피랍되기도 하였으며, 같은 달 22일에는 북한의 무장특공대가 현충일 행사에 참여하는 정부요인들을 암살하려고 준비하다 국립묘지 현충문 폭파로 실패하는

30) 김형아(2005), p. 295.

사건이 발생하였다. 이같은 연속적인 안보위협 속에서 박정희 정부는 1968년 2월 7일 2백 50만 예비군 창설을 선언하고, 1969의 국정지표를 ‘일면 건설, 일면 국방’으로 정하면서 방위산업 육성에 대한 구체적 구상에 들어가게 된다.

한편, 닉슨 독트린의 발표는 한국으로 하여금 자주국방에 대한 필요성을 느끼게 한 결정적인 사건이었다. 더욱이 미국이 북한에 의한 국뎃묘지 현충문 폭발 사건이 있는지 겨우 2주일 후인 1970년 7월 상순에 주한 미군 2개사단 중 1개사단의 철수방침을 한국 정부에 통고해 옴으로써 한국 정부의 안보상황에 대한 위기의식은 본격화되었고 방위산업 육성을 위한 구체적인 정책일정에 돌입하였다. 닉슨 독트린 이후 박정희는 미국의 닉슨에게 주한 미군 철수에 대한 반대외사를 수차례 걸쳐 전달하였다. 박정희는 1970년 7월 기자회견에서 미군 철수에 대한 한국 정부의 입장에 관하여 아래와 같이 답변한 바 있다. “한국 정부는 해외에서의 미군의 안보공약을 축소하려는 닉슨 행정부의 새로운 정책이 북한의 오산을 불러와 전쟁을 유발할 수 있다는 점을 꾸준히 설득하고 있습니다. 한국 정부는 미국정부를 설득하기 위하여 계속하여 노력할 것입니다.”³¹⁾ 박정희의 심각한 우려에 대하여 미국정부는 정상회담 및 외교서신을 통하여 수차례에 걸쳐 미국의 한국에 대한 안보공약의 약화는 없을 것이라는 점을 강조하였다. 하지만 박정희는 한편으로는 미국정부에 대한 안보공약 강화와 군사경제지원을 강력하게 촉구하면서, 다른 한편으로는 닉슨 독트린이 가져올 커다란 변화를 예견하고 추가적인 미군 철수에 대비하여 방위산업 정책을 서두르게 되었다. 야당의 미군 철

31) “From Amembassy Seoul to Department of State: President Park's Statement on Security Problem and Relations with North” U.S. NARA (July 28, 1970).

수에 대한 질문에 대한 아래와 같은 박정희의 답변은 닉슨 독트린에 대한 한국 정부의 해석과 전략을 반영하고 있다.

새로운 독트린이 미국으로 하여금 기존의 해외 안보공약과 약속으로부터 크게 후퇴하는 방향으로 변화되었음을 의미한다고 보는 견해들이 상당히 있는 것이 사실이지만, 미국은 닉슨 독트린에 대하여 아래와 같이 이해하고 있습니다. 첫째, 닉슨 대통령이 1969년 7월 25일 콤파에서 미국의 신 아시아정책에 관하여 밝힌 콤파 선언은 다음과 같은 의미를 갖습니다. ① 미국은 미국의 안보공약을 준수할 것이다, ② 미국은 적의 핵무기공격에 대하여 동맹국에 핵안보우산을 제공할 것이다, ③ 다른 형태의 공격에 대하여도 방위조약 상의 공약에 따라 해당국이 요청할 시에 미국은 군사적, 경제적 지원을 실시할 것이다. 그러나 미국은 해당국의 방위를 위한 군병력 투입에 있어서 우선적인 책임은 위협을 당한 당사국에 있음을 분명히 할 것입니다.³²⁾

이 같은 방위산업 육성과 자주국방에 대한 박정희의 인식은 1976년 11월 카터가 대통령에 당선되어 추가적인 미군 철수에 대한 논의가 본격화되면서 더욱 굳어졌다. 1978년 1월 18일 연두기자회견에서의 다음과 같은 박정희의 언급은 주한 미군 철수가 방위산업 육성의 배경이 되었음을 확인해 주고 있다.

자기 나라의 국방을 남에게 의존하던 시대는 벌써 지나갔다는 것을 얼마전에 어느 외국 언론인과의 대담 때도 내가 말했습니다만, 그것은 확실히 그렇습니다. 자기 나라의 국방을 남에게 전적으로 의존하는 시대는 완전히 지나갔습니다. 우리는 주한 미 지상군 철수 문제가 본격적으로 거론되기 훨씬 전부터 불원간 이러한 사태가 올 것이다 하는 것을 예측하고, 그러한 사태가 왔을 때를 대비해서 그동안 조용한 가운데 소리없이 여러 가지 준비를 추진해 왔습니다. ... 국민 여러분이 내주신 방위성금과 방위세로 군의 현대화와 전력 증강 계획도 지금 크게

32) “From Amembassy Seoul to Department of State: President Park's Replies to Opposition Questions on U.S. Troop Withdrawal” U.S. NARA (June 23, 1970).

진척을 보고 있습니다. ... 우리 국군이 보유하고 있는 대부분의 기본 병기와 탄약에 대한 양산체제를 위한 기반을 우리는 완전히 구축했고 주요 소재와 원자재도 국산화하기 시작하였습니다.³³⁾

박정희 정부의 방위산업 정책은 국내적으로 중화학공업을 본격화하게 되는 계기가 되었다. 1970년 7월 박정희는 김학렬 경제기획원 장관에게 병기를 생산할 수 있는 4대 핵공장 건설을 지시하였는데, 이 계획이 일본, 미국, 유럽 등의 지원 거부로 실행이 지연되자, 본격적으로 중화학공업을 육성해야겠다는 결정을 하게 된다. 자금 조달 측면에서도 중화학공업과 방위산업을 동시에 추진하여 유사 시와 평화 시에 방위산업과 민간산업으로 동시에 대응할 수 있도록 사소한 것이다. 이 결정에는 김정렴과 오원철의 건의가 작용하였고, 1971년 11월 10일자로 오원철은 제2 경제수석으로서 방위산업과 중화학공업을 모두 관장하게 되었다.³⁴⁾

하지만 방위산업은 중화학공업과 다르게 커다란 국제적 제약하에서 추진될 수밖에 없었다. 당시 동서간의 테탕트가 진행되고 있었던 것과는 별개로 한반도에는 남북 간의 긴장이 고조되고 있는 상황이었음에도 불구하고 한국의 주도적인 방위산업 정책은 국제정치적으로나 자금조달 상에 있어서 많은 제약하에 놓여있었던 게 사실이다. 자금지원이나 무역관계에 있어서 일본의 전략과 견해, 국제정치적 이해와 동아시아에서의 헤게모니 유지를 위한 미국의 전략과 입장은 한국이 극복하기 힘든 국제적 구조였고 한국의 국가자율성을 제약하는 요인들이었다. 예를 들면, 1974년 8월 15일 문세광 사건 이후 격노한 박정희는 일본과의 단교까지 고려하여 타당성 조사

33) 대통령 비서실, 『박정희대통령연설문집 1977.1-1977.12』 제15집 (1997), pp. 20-22.
34) 김정렴(1992), pp. 322-324; 오원철, 「20개 사단을 무장시켜라」, 『월간 조선』(1994), 6월호, p. 463.

를 지시한 바 있으나, 공업분야의 판단서 작성을 담당하였던 오원철은 한국의 공업구조가 일본에의 의존도가 높기 때문에 단교할 경우 한국의 공업이나 수출이 마비될 가능성이 있고, 당시 제1차 석유위기의 여파로 충격이 가시지 않은 상태에서 한국의 경제 전체에 미치는 영향이 커서 실현불가능하다는 보고서를 제출하였다.³⁵⁾ 또한, 1970년 4대 핵공장 건설과 관련하여 일본의 자금 지원을 요청할 때에도, 무기수출을 금하고 있는 일본정부의 방침에 비추어 무기를 생산하기 위하여 차관을 받는다는 사실이 알려지면 일본 국내의 반대여론에 의하여 차관교섭이 어려워질 것을 우려하여 무기생산을 극비로 하고 중공업 공장건설 목적으로 교섭을 진행한 바 있다.³⁶⁾ 심지어 제2 경제수석인 오원철의 역할도 신문지상에는 중공업담당이라고 발표되었지만, 사실상은 방위산업 담당이었는데, 미국, 일본, 북한 등의 경제와 안보상의 이유로 방위산업이란 용어는 사용하지 않을 정도였다.³⁷⁾

한국의 방위산업 추진과 자주국방에 대한 미국의 감시와 압력은 더욱 직접적이었다. 우선 경제건설과 교육 등에 많은 자원을 배분할 수밖에 없는 한국으로서 예산의 절대규모나 비중에 있어서 방위비를 증가시키는 데 한계가 뚜렷하였기 때문에 미국의 군사원조에 의존할 수밖에 없는 현실이었다. GDP 대비 국방비의 비중을 보면, 1967년 4%에서 오일쇼크의 여파로 1975년 3.2%로 하락하였고, 1977년에 6.3%로 최고조를 이루다가 1981년 부터는 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 한편 1967년 기준으로 미국으로부터 지원받은 무장군사원조가 한국 자체 국방비 총액의 52.1%에 이르는 규모로 약 1억5천만 불이나 되었다. 더구나 국방비가 증가하였던 1970년대 전반기

35) 오원철, 『울곡산업 출발: 박정희, 김일성 오기싸움』, 『신동아』(1995), 6월호, p. 476.
36) 김정렴(1992), pp. 321-322.
37) 오원철(1994), p. 468.

에 늘어난 국방비의 대부분은 미국으로부터 무기를 구입하는 데 충당되었던 것이다.³⁸⁾ 이 같은 상황에서 미국의 전략과 방침에 어긋나는 결정을 하기는 쉽지 않은 것이었다. 예를 들면, 1970년대에 청와대 내에서 박정희 대통령과 소수의 정책결정자들만이 참고하기 위하여 작성한 소위 대외비의 '병기개발업무 보고서'를 회의 직후 폐기 처분하기로 결정³⁹⁾하였던 상황은 당시 박정희 정부가 방위산업을 추진하면서 미국 등의 외압에 얼마나 민감하고 취약하였는지를 보여주는 사례이다. 이러한 구조적 제약과 외압 속에서 박정희가 추진하였던 미사일과 핵개발 구상이 얼마나 강한 감시와 압력을 받았을 지는 충분히 상상할 수 있는 일이었다. 결국 박정희는 정책결정자로서 닉슨 독트린, 미군 철수, 북한의 긴장조성과 안보위협, 변화하는 국내의 정치경제 등 결정적 계기들과 구조적 제약을 극복하기 위하여 유신, 중화학공업 그리고 방위산업을 추진하게 되었지만, 최소한 방위산업에 있어서는 국제적 제약을 헤쳐 나갈 국가적 자율성을 가질 수 없었다고 볼 수 있다.

1) 국군현대화와 자주국방: 이익과 전략의 수렴

박정희 정부의 방위산업은 1968년 초 한미합동연구위원회를 설치하고 콜트회사에서 제작하였던 M16 소총을 국내에서 생산하기로 한미가 합의함으로써 시작되었다. 한미국방장관회의에서 한국군의 현대화에 합의한 후 1971년 4월 초에 건설공사를 시작하여 1972년에 완공되었다.⁴⁰⁾ 이는 한국이 베트남전에 파병함으로써 미국이 그 대가로 한국의 제의에 응답한 것으로

38) 이에 대한 자세한 사항은 한용섭, 『자주냐, 동맹이냐』(서울: 오름, 2004)와 박승호, 「박정희 정부의 대미 동맹전략: 비대칭동맹속의 자주화」(서울대 정치학과 대학원 박사학위 논문, 2009. 2)을 참조.

39) 노재현, 『청와대 비서실 2』(서울: 중앙일보사, 1993), p. 53.

40) 김정렬(1992), p. 321.

알려져 있다.⁴¹⁾ 한국군의 현대화가 최초로 논의된 것은 1965년 소위 브라운 각서라 할 수 있다. 1965년 5월 박정희-존슨의 워싱턴 정상회담에서 한국군의 현대화에 대한 원칙이 합의된 후 서울에서 한미 간 정부협약이 브라운 각서 형태로 발표된 바 있다. 당시 주한 미 대사 브라운이 서명한 각서의 주요 내용은, ① 양국간 협의없이 주한미군이나 한국군을 감축하지 않는다, ② 66년 회계연도에 한국군 1개 사단의 장비 구입비 7백만불을 추가로 지원한다, ③ 66년 회계중 군원이관계획을 중단하고 군원이관에 포함된 물자를 한국에서 구입한다, ④ 한국군의 화력, 통신 및 기동성을 현대화 한다 등이었다. 하지만 이 계획은 닉슨 독트린과 주한미군 철수 등으로 사실상 전혀 실행에 옮겨지지 않게 되었다.⁴²⁾

그럼, 주한미군 철수 등으로 브라운 각서의 내용이 사실상 파기되었음에도 불구하고, 미국 정부가 왜 1968년 M16 소총의 한국 현지생산에 합의하고 한국군의 현대화 계획에 다시 적극적인 입장을 취하였을까? 여기에는 한미 간의 국가이익과 전략이 수렴되었기 때문이다. 특히, 미국 정부내에서도 국방성의 적극적인 견해가 반영된 것으로 보인다. 즉 미국 국방성은 국무성의 반대 입장과 달리, ① 한국 등 동맹국에서 여전히 사용 중이었던 구식무기의 경우, 이미 미국 내에서 생산을 중단한 상태여서 부품 조달을 위해서도 생산을 지속할 필요가 있고, ② 한국내에서 생산이 결국 미국의 방위부담을 줄이는 길이고 장기적으로는 한국을 군비생산의 하청기지로 육성할 수 있다는 입장을 피력하였다. 특히 국방성은 한국이 방위산업의 범위를 현재 한국군이 보유하고 있는 방어용 목적의 병기로 한정한다면 미국 국무성의 전략

41) 김정렬(1992), p. 316.

42) 오원철(1995), pp. 481-483.

과도 배치되지 않는다는 판단하에서 한국군 현대화 계획에 적극적이었다.⁴³⁾

미국 정부의 이같은 전략과 대응은 1971년 12월 2일 닉슨이 박정희에게 보낸 아래와 같은 편지에서도 분명히 읽을 수 있다.

우리는 우리의 모든 방위공약을 존중할 것입니다. 아시아의 평화와 안정을 위하여 당신의 국가와의 상호방위조약보다 더 중요한 다른 공약은 없을 것입니다. 현재 진행 중인 한국군의 현대화 작업은 한국의 안보에 대하여 미국이 깊은 관심을 갖고 있다는 확실한 증거입니다. 한국의 방위에 필요한 당신 국가의 훌륭한 방위부담 증가 의지는 또한 한국경제의 성숙과 자주국방의 국민적 자긍심을 말해주는 증거이며 이는 아시아와 세계적으로 한국이 많은 존경을 받는 점입니다. 한국에 주둔하고 있는 미군의 추가적 철수에 관해서는, 닉슨 독트린하에서 주둔국의 역량증가와 보조를 맞추면서 해외에 주둔하는 미군을 너무 급속히 감축하지는 않는다는 것이 미국 정부의 정책입니다.⁴⁴⁾

결국 예비군 20개 사단의 경무장을 목적으로 하여 소위 ‘번개사업’⁴⁵⁾으로 출발한 한국군의 현대화 계획은 한국군의 전력을 증강시켜 북한의 위협에 대처할 수 있는 능력을 향상시키면서도 한반도에서의 안보질서를 변화시킬 정도의 공격적인 증강은 아니어서 미국의 국가이익과 한반도 전략에 부합하는 것이었다.

43) 오원철(1994), pp. 482-483. 이같은 국방성의 견해가 국무성에서 수용되어 1972년 1월 7일 미국 국방기술연구처에서 하딘(Hardin)을 단장으로 한 기술팀이 파견되어 많은 기술협력과 이전을 하였다. 하지만 하딘 팀은 너무 많은 기술을 전수하였다는 우려가 미국 내에서 제기됨으로써 1974년에 철수하고, 이후 미국의 제동과 감시가 본격화되었다.

44) U.S. Department Telegram, “Letter to President Park from President Nixon for Ambassador Habib” (December 2, 1971)

45) 현대화 계획은 구체적 일정, 내용, 에피소드 등에 대하여는 오원철(1994)과 김정림(1992)을 참조.

2) 유도탄 및 핵무기 개발계획: 이익과 전략의 상치

유도탄과 핵무기 개발 사업은 한미양국이 합의한 한국군 현대화 계획의 범주를 벗어난 것으로서, 박정희의 야심찬 구상은 미국의 강력한 반발과 감시를 비켜갈 수 없었다. 미국은 박정희의 구상과 계획에 대하여 한반도 및 동아시아의 군사적 안정과 미국의 전략적 위상을 위협할 수 있는 것으로 판단함으로써 양국의 국가이익과 전략이 충돌하게 되었다.

실제로 박정희는 국군현대화 계획에 대한 미국의 제한적인 지원에 만족할 수 없었고 보다 확실한 자주국방을 갈망하고 있었다. 1977년 1월 12일 연두기자회견에서 박정희는 제4차 경제개발 5개년 계획에서 기계공업을 핵심 산업으로 육성하겠다고 밝힌 바 있는데, 이것 역시 아래의 발언에서 알 수 있듯이 방위산업 육성을 위한 것이었다.

이 분야가 빨리 육성되어야만 우리나라의 공업구조가 빨리 고도화되고 우리가 선진 공업국가를 따라갈수 있다고 생각합니다. 또 이 기계공업은 공업구조의 고도화를 위해서도 대단히 중요할 뿐만 아니라, 우리가 힘을 들이고 있는 방위산업의 육성을 위해서도 대단히 중요한 기여를 하는 분야라고 믿고 있습니다. 북한 공산집단은 방위산업 분야에서도 우리보다 먼저 착수한 것으로 알고 있습니다. 60년대 초에 그들은 벌써 무기 생산에 들어가서 방위산업을 시작한 것으로 알고 있는데, 출발은 우리가 늦었지만 80년대 초에 가면 방위산업의 모든 분야에서 질적으로나 양적으로나 우리가 그들보다 훨씬 더 앞설 수 있다는 자신을 갖고 있습니다.⁴⁶⁾

비서실장 김정림은 카터 행정부가 1982년 말까지 미군이 완전히 철수할 것을 정식 통고해움에 따라, “박 대통령은 이에 대비, 1977년 1월 국방부 초도순시 때 1980년 말까지 핵은 물론, 전투기와 고도전자무기를 제외한 모

46) 대통령 비서실, 『박정희대통령연설문집 1977.1-1977.12』 제14집 (1997), pp. 29-30.

든 무기의 국산화와 양산화를 지시하고 이의 효율적 추진을 위하여 정기적으로 방위산업진흥확대회의를 청와대에서 개최하기로 결정하였다”고 회고하고 있다.⁴⁷⁾ 박정희는 1971년 12월 26일 이미 유도거리 200km 내외의 국산 유도탄 개발을 위한 극비 계획을 시작한 후, 5년 후인 1978년 9월 26일 시험 발사에 성공한 바 있다.⁴⁸⁾ 하지만 이 과정에서 한국 정부는 미국은 물론, 영국, 서독, 이탈리아, 스위스, 프랑스 등과 무기제작 기술제휴를 위하여 많은 외교적 노력을 극비리에 추진하였지만, 미국측의 반대와 압력으로 실패하게 된다.⁴⁹⁾ 미국의 반대 이유에 대하여 김정렴은 “추측하건대 미국 측의 기술제공에 따른 한국내 면허생산에 대한 미국측 무기생산업자의 반대, 파괴력이 큰 무기생산을 한국에 허용함에 따라 무력복진통일의 우려 그리고 기술을 제공한다 하더라도 한국에서 제대로 무기를 생산할 수 있을까 하는 의문 등이 종합적으로 작용”하였을 것으로 보고 있다.⁵⁰⁾

한편, 박정희의 핵개발 구상은 더욱 거센 감사와 압력에 부딪치게 되었다. 박정희는 1972년 초 핵무기 개발을 지시하였고 국방과학연구소를 중심으로 미사일 개발과 병행하여 극비리에 추진된 것으로 알려져 있다.⁵¹⁾ 이 지시가 내려지기 한 해 전인 1971년에 원자력개발 15년 계획이 검토될 시기까지 박정희는 원자력을 에너지 정책의 일환으로 생각하고 있었던 것으로 보인다.⁵²⁾ 이러한 박정희의 인식의 변화와 핵개발에 대한 열망은 한국의 안보

47) 김정렴(1992), p. 358.

48) 오원철(1994), pp. 481-482.

49) 오원철, 「유도탄 개발, 전두환과 미국이 막았다」, 『신동아』(1996), 1월호, pp. 403-409.

50) 김정렴(1992), p. 361.

51) 홍성걸, 「박정희의 핵개발과 한미관계」, 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』(서울: 선인, 2005) 참조.

52) 최형섭, 『최형섭 회고록: 불이 꺼지지 않은 연구소』(서울: 조선일보사, 1995), pp.

가 미국의 핵억지력에 전적으로 의존하기 힘들며 결국 한국이 핵을 개발하여 자주국방을 하지 않으면 안 된다는 전략적 판단이 작용한 것으로 이해된다. 하지만 1975년 박정희는 미국의 감시에 못이겨 핵개발 계획을 인정하게 되고 1976년 공식적 폐기를 미국측에 약속하게 되었으며 이 과정에서 그 동안의 한미동맹도 크게 요동치게 되었던 것이다. 1974년 인도가 핵실험에 성공하게 되면서 핵확산 저지에 집중하게 된 미국은 한국에 대한 감시도 본격화하게 된다. 한국이 청와대 내에 핵개발을 위한 ‘고위급 무기개발위원회’를 비밀리에 가동하고 있고 플루토늄 재처리 시설의 도입을 프랑스와 협의하는 등 많은 국가들로부터 부품과 기술 습득을 위하여 활동하고 있으며 일부 습득하였다고 판단한 미국은 한국 정부에 대한 감시와 정치적 압력을 개시하였다. 1975년 봄 미국은 드디어 청와대에 핵개발 문제를 공개적으로 거론하며 외교적 공세를 시작하였다. 리처드 슈나이더 주한 미 대사와 필립 하비브 국무부 차관보가 박정희 대통령에 대하여 직접적인 설득과 압력을 동시에 진행하였다. 하비브는 한국이 핵개발을 포기하지 않으면, “기술정보와 연수기회의 제공 중단 그리고 그와 관련된 기존의 모든 용자 및 용자 보증의 취소 등을 거론하며 한국의 평화적 핵발전소 프로그램에 대한 미국의 지지를 완전히 철회하겠다”고 위협했다. 뿐만 아니라 하비브는 한국이 미국의 요구를 받아들이지 않을 경우 핵우산의 철회 문제를 거론하며 한미안보관계의 전면적 재검토를 시사하였다.⁵³⁾ 이 같은 압력에 못이겨, 1975년 6월 박

129-133. 1967년 3월 30일 과학기술처의 발족과 더불어 원자력원(1959년 발족)은 과학기술처 산하 외청인 원자력청으로 개편, 운영되다가 1973년 1월 원자력법이 개정되고 특수법인 원자력연구소법이 공포되면서 원자력청 사무국은 과학기술처 원자력국으로 다시 개편되었다. 원자력 연구활동의 성격은 1960년대에는 기초적인 연구가 많았으나, 1970년대에 들어서면서 점차적으로 응용기술 개발이 시작되었고, 1968년 3월 원자력발전계획 심의회에서 처음으로 제1호 원자력발전소 건설추진방침을 확정된 바 있다(pp. 125-126).

53) 제임스 영, 「미군 정보요원 제임스 영의 격동기 한미 막후 비사 5」, 『월간조선』

정희는 외신과의 기자회견에서 미국이 만약 한국에서 핵우산 정책을 포기한다면 한국은 핵무기의 자체 개발에 나서지 않을 수 없을 것이라고 말했는데, 이는 미국이 한반도 핵 안보공약을 계속 지키라는 협박임과 동시에 한국의 핵무기 제조계획을 포기하겠다는 의사표시였다.⁵⁴⁾ 이어서 1975년 8월 27일 미 국방장관 제임스 슬레징거와의 서울 회담에서 미국은 포드 대통령은 한국에 대한 변함없는 지지를 박정희에게 약속하였고, 박정희는 핵무기 개발을 하지 않겠다는 비밀각서를 미국측에 전달하였다.⁵⁵⁾ 이로써 박정희의 핵개발 구상은 결국 좌절되고 말았다.

이처럼 핵개발에 대한 강한 집념에도 불구하고 박정희의 구상은 미국의 국가이익 및 대 한반도 전략과 상치됨으로써 실현될 수 없었다. 유신과 중화학공업을 기반으로 강한 개발국가를 유지하고 있었던 박정희 정부였지만, 미국에 의해 규정된 국제적 제약을 극복할 수는 없었다. 더구나, 핵을 포기하고 미국의 요구에 순응 혹은 타협함으로써 미국의 국내적, 국제적 군사 및 정치적 공약을 보장받을 수 있었던 박정희로서 미국의 요구를 거부하는 것은 실현 가능성도 적었을 뿐만 아니라 자신의 정치적 이해를 보장해줄 합리적인 선택일 수도 없었다고 볼 수 있다. 결국 다양한 위기와 결정적 계기들을 정치적 선택과 공격적 전략으로 극복해온 박정희였지만, 미사일과 핵개발 문제에서는 자신의 구상을 포기하면서 차선책을 선택할 수 밖에 없었던 것이다.

(1994), 5월호, pp. 490-491.

54) 제임스 영(1994), pp. 491-492; 노재현(1993), p. 80, pp. 84-87.

55) 노재현(1992), p. 80.

5. 결론

박정희 정부에 있어서 중화학공업과 방위산업은 하나의 목적을 가진 불가분의 정책이면서도 그 정책이 처한 국제정치 구조에 있어서는 많은 차이점을 보였다. 중화학공업과는 달리, 방위산업에 있어서 미국의 국가이익과 대 한반도 전략이 규정해 놓은 국제적 구조와 외압은 행위자로서 박정희의 정책선택의 폭을 크게 좁히는 결과를 가져왔다. 국제적 데탕트 무드와는 별개로 한반도에서는 긴장이 더 고조되어 한국의 방위산업에 대한 필요성이 크게 높아졌음에도 불구하고, 박정희 정부가 방위산업에서 정치적으로 선택할 수 있는 정책적 입지는 별로 넓지 않았다. 한국의 유도탄 개발에 대한 미국의 철저한 감시와 사정거리의 제한 그리고 핵개발 계획의 좌절은 이와 같은 국제적 구조하에서 행위자로서의 박정희가 선택할 수 있는 차선책들이었다.

데탕트 시기 박정희 정부와 한국을 둘러싼 국제정치의 구조-행위자 관계는 박정희 시대 이후에도 지속되었다. 박정희 대통령의 서거 직후부터 미국과의 관계를 확대해가는 과정에서 전두환은 1980년 8월 그 동안 방위산업의 중핵을 맡아왔던 국방과학연구소의 연구진 30여명을 해고함으로써 미국의 압력과 요구에 충실히 응답하였다. 1982년 12월에는 추가로 800여 명의 과학자들이 국방과학연구소를 떠났고, 전두환 정부는 사정거리 180km 이상의 유도탄을 개발하지 않을 것을 미국에 합의한 바 있다.⁵⁶⁾ 전두환의 이 같은

56) 김정림, 『아! 박정희』(서울: 중앙 M&B, 1997); 오원철(1996), p. 395; 김형아(2005), p. 338. 전두환의 이 같은 결정에는 그동안 박정희 시대 내내 잠재해왔던 방위산업의 핵심기술 및 부품의 개발 및 수입에 대한 관련 기관들 사이의 견해차가 표면화된 것도 하나의 배경으로 작용하였다. 즉, 모든 부품을 국내기술로 자체 개발해야 하고 또 할 수 있다고 판단한 '국내개발파'와 어차피 핵심기술 및 부품을 독자적으로 개발하는 것은 가능하지도 않고 효율적이지도 않기 때문에 미국 등 선진국에서 수입하는 것이 더 효과적이라

정책은 집권과정에서 결여된 국내정치적 정통성을 만회하기 위하여 미국의 신임이 절대적으로 중요하였던 전두환의 개인적 이해관계와 10·26 이후 정치경제적 위기로 국제통화기금의 자금지원이 절박하였던 한국의 구조적 여건이 작용하였다고 볼 수 있다. 최근 한미 간에 현안이 되고 있는 한미 자유무역협정이나 남북관계 변화 등에서도 한국에게 제한적 선택만을 허용하는 국제적 제약 구조는 여전히 지속되고 있다.

는 '수입선호파' 사이의 알력이 정권교체를 통하여 증폭되고 수입선호파의 견해가 우세해지면서 그동안 무리하게 진행되었던 국내개발 분야에 대한 재검토가 이루어졌다는 것이다. 이에 대한 자세한 사항은 Chung-in Moon and Kwang-il Baek, "Loyalty, Voice or Exit? The US Third Country Arms Sales Regulation and the Korea's Countervailing Strategy," *Journal of Northeast Asian Studies* (Spring 1985), 9(1), pp. 20-45 참조.

Heavy and Chemical Industrialization and Defense Industry under Park Chung Hee Regime: A Constrained Choice from the Structure-Agency Model

Rhyu, Sang-young

Graduate school of International Studies, Yonsei University

Park Chung Hee decided to strengthen his authoritarian regime through Yushin system with big push for the heavy and chemical industrialization in the early 1970s. Given the weakening security commitment of U.S. to South Korea after Nixon Doctrine and the rising security threat by North Korea, Park launched self-relied defense industry. Heavy and chemical industrialization policy and defense industry policy were totally interconnected and reinforcing each other. These two policies were shaped and orchestrated by the dynamic interaction between the international constraints and domestic political choice. However, contrasting to heavy and chemical industrialization heavily determined by domestic decision makers, international constraints structured by U.S. prevailed over state autonomy of South Korea in defense industry. Particularly missile and nuclear weapon development plans confidentially designed and driven by Park Chung Hee were frustrated by a strong opposition and pressure from U.S.

•Keywords

Park Chung Hee, structure-agency model, heavy and chemical industrialization, defense industry, nuclear weapon development