

06

일본 모델에서 한국적 혁신으로 _ 1970년대 중화학공업화를 둘러싼 정책과정

■ 니시노 준야 ■

Contents

1. 서론
2. 방위산업 육성과 중화학공업 정책의 결합
3. 대통령 직할 체제: 청와대 제2 경제수석실 중심의 정책과정
4. 정책 주도권의 이동: 4대 핵공장 계획의 좌절
5. 전후 일본 사례로부터의 학습: 공업구조개편론의 작성
6. 한국적 혁신으로서의 중화학공업 정책
7. 중화학공업화를 위한 한일간 네트워크
8. 결론

이 논문에서는 1970년대 추진된 한국의 중화학공업화를 둘러싼 정책과정을 살펴봄으로써 다음과 같은 것들을 밝혔다. ① 중화학공업 정책의 기초가 된 『중화학공업화 정책선언』에 따른 공업구조개편론』은 전후 일본의 중화학공업화 과정을 선행 사례로 연구한 결과물이었다. ② 그러나 방위산업과 직결된 6대 전략 산업을 선정하고, 기지화와 대형화를 통해 수출 경쟁력 확보를 노림으로써 일본과 다른 한국의 독자적이고 혁신적인 정책을 낳았다. ③ 이러한 정책 산출의 기반이 된 것이 청와대 제2 경제수석실을 중심으로 한 대통령 직할 체제 구축이었다. ④ 중화학공업화를 위해 한일국교정상화 이후 형성된 한일간 네트워크도 동원되었으나 큰 성과를 거두지는 못했다. ⑤ 그럼에도 박정희는 중화학공업 정책을 강력하게 추진해 나갔으며 이는 결과적으로 한국의 중화학공업화 과정이 전후 일본의 발전케도와 달라지게 된 요인이 되었다.

주제어

중화학공업 정책, 방위산업, 정책과정, 전후 일본 사례, 한국적 혁신, 한일간 네트워크

1. 서론

박정희는 1973년 1월 12일 연두기자회견에서 “우리나라 공업은 이제 바로 호로 ‘중화학 공업 시대’에 들어갔습니다. 따라서 정부는 이제부터 ‘중화학 공업 육성’의 시책에 중점을 두는 ‘중화학 공업 정책’을 선언하는 바입니다”라고 표명하고 1980년대 초에 수출 100억 달러, 1인당 국민소득 1,000달러를 달성한다는 목표 및 중화학공업 분야별 목표수치를 제시하였다.¹⁾ 이것이 이른바 ‘중화학공업화 선언’이고 이들 목표를 달성하기 위해 1973년 6월 발표된 계획을 중심으로 추진된 정책이 중화학공업 정책이다.²⁾

한국 정부는 제2차 5개년계획(1967~71년)에서 일부 중화학공업 업종을 육성하는 단계에 들어가고 있었으나, 73년부터 추진된 중화학공업 정책은 당시의 경제발전 추세에 대한 순응적 대응이라고 보기 어려운 급진적 경제발전 계획이었으며 단순히 경제적인 관점에서 수립된 정책이라기보다 정치적 판단에 의한 정책이었다. 이는 ‘중화학공업화 정책’의 숨은 동기는 방위산업 육

1) 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제10집 (1974), pp. 58-59.

2) 중화학공업추진위원회기획단, 『중화학공업육성계획』(서울: 중화학공업추진위원회, 1973).

성'이라는 김정렴 당시 청와대 비서실장의 언급에서도 쉽게 확인할 수 있다.³⁾

1970년대 데탕트 시기에 박정희는 60년대말부터 격화된 북한의 무력도발과 주한미군 삭감이라는 안보위협에 대처하기 위해 '자주국방'을 위한 방위산업 육성에 주력했다. 방위산업 육성을 담당한 오원철에 따르면 박정희는 주한 미 7사단 철군 후에 '자력 방위'의 준말인 '자위'라는 단어를 많이 썼는데 1972년 중반부터는 '자위' 대신 '자주국방'이라는 용어만을 사용했다고 한다. 그리고 그 이유를 '자위'라는 용어는 북한의 공격에 대한 방위 개념입니다. 그러나 '자주국방'은 대미 관계까지 포함한 국방의 자주성을 말합니다. 국방의 자주화는 한국의 자주화로 발전해 나가게 되죠. 단순한 용어상의 문제를 넘어서 매우 중대한 변화라고 할 수 있습니다"⁴⁾라고 설명했다. 박정희는 국방대학원 졸업식 치사(1972년 7월 20일)에서는 "우리나라는 우리 국민이 지킬 수밖에 없습니다. 우리가 하고자 하는 일을 의연한 자세로 강력히 추진할 때 그리고 미국이 도와주지 않더라도 우리는 끝내 해낼 수 있다는 능력을 보여줄 때 비로소 미국은 협조한다는 사실을 알아야 합니다. 이것이 바로 자주국방입니다"⁵⁾라고 말하기도 했다.

본고는 위와 같은 박정희의 위기인식이 크게 작용한 한국의 방위산업 육성을 위한 중화학공업 정책이 전후 일본의 경제성장 경험을 바탕으로 작성되었다는 사실과 그 정책과정을 밝히는 데 주된 목적이 있다. 중화학공업 정책의 기초가 된 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』⁶⁾(이하 '공업구조개편론')이 작성된 과정을 재구성함으로써 일본으로부터의 학습과

3) 김정렴, 『한국경제정책 30년사: 김정렴회고록』(서울: 중앙일보사, 1990), p. 324.
4) 중앙일보특별취재팀, 『실록 박정희』(서울: 중앙 M&B, 1998), p. 262.
5) 중앙일보특별취재팀(1998), p. 262.
6) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973년 1월 30일).

한국만의 독자적인 특징을 중화학공업 정책에서 찾아볼 수 있을 것이다.⁷⁾

2. 방위산업 육성과 중화학공업 정책의 결합

자주국방을 위해 향토예비군을 창설한 박정희 대통령은 이들을 무장시키기 위해 1968년 초 국방부에 특별지시를 내려 소총공장의 국내 건설문제를 연구시켰다.⁸⁾ 향토예비군 창설 한달 뒤인 5월 27~28일 워싱턴에서 열린 제1차 연례 한미국방장관회의에서 양국은 한국의 자위력 강화의 일환으로 논의되어 온 소구경화기(小口徑火器; 16 자동소총)를 생산할 수 있는 군수공장을 한미협력으로 한국에 유치한다는 데 원칙적으로 합의하였다.

그런데 M16소총 공장건설 문제는 68년 이후 계속해서 한미양국 간에 논의·재확인되고 조속한 실현이 촉구되었으나, 교섭은 난항을 거듭하고 지지부진하였다. 콜트(Colt)사 입장에서 보면 특허대여생산보다는 제품판매가 더 유리했기 때문이었다. 드디어 1971년 3월에 한국 정부와 콜트사 간에 M16 소총 공장건설에 관한 계약이 정식 체결되었고 4월 초부터 공장건설에 착수, 1972년에 완공되었다. M16 소총 공장건설을 둘러싼 한미간 교섭경위를 지켜본 김정렴 청와대 비서실장은 "무기공장건설이 얼마나 돈이 많이 들고 교섭상 장시일이 걸리며, 교섭 또한 대단히 힘들다는 것을 실감했다"⁹⁾고 한다.

무기조달을 위한 미국과의 협상이 난항을 겪으면서 박정희는 무기 자력

7) 이 논문은 니시노 준야, 「한국의 산업정책 변화와 일본으로부터의 학습: 1960-70년대를 중심으로」(연세대학교 대학원 정치학과 박사논문, 2005년 8월), 제6장을 수정한 것임.
8) 김정렴(1990), pp. 320-321.
9) 김정렴(1990), p. 321.

생산의 필요성을 더욱 실감하였을 것이다. 박정희는 1970년 1월 9일 연두기 자회견에서 “우선 장비 현대화를 서둘러야 하겠고 … 200만의 향토예비군은 빨리 동원체제를 확립해서 일단 유사시에 정규군으로 전환할 수 있는 태세를 갖추어야겠습니다 … 군수산업을 점차 육성해 나가야 하겠습니다”라고 말했으며, 같은 해 국방부 연두순시에서 총력안보체제의 확립과 자주국방력 배양을 위한 군수산업의 육성이 긴급하다고 강조하고 국방부 장관에게 방위산업 육성을 전담할 부서의 설치를 지시하였다. 이에 따라 국방부는 군수공장 산하에 군수산업 육성을 위한 전담관실을 설치하여 방위산업 육성 및 지원에 관한 기본방침 연구에 착수하게 되었다.¹⁰⁾

이러한 한국 정부의 독자적인 군수산업 육성의 움직임이 미국으로부터 M16 생산공장을 유치할 필요성을 부정하는 것은 아니었으나, 그 협상이 좀처럼 진척되지 않는 가운데 박정희가 미국으로부터의 추가적인 군수공장을 유치하는 것에 대해 한계를 느꼈다고 볼 수 있다. ‘자주국방’론이 깊은 대미 불신감으로 인해 촉발된 것이라는 점을 감안한다면, 박정희가 미국이 한국 군현대화 요구에 더하여 군수공장 유치에 적극적으로 응해주리라고는 생각하지 않았을 것이다. 무기 국산화라는 장래 과제를 생각할 때 박정희는 오히려 철강산업과 같은 잠재적 방위산업 육성을 더욱 중시했음이 틀림없다.¹¹⁾ 1970년 4월 1일 포항제철소 기공식 치사에서 군수산업 육성을 위한 철강산업의 우선적 발전 필요성을 지적한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

4월 25일 박정희의 친필메모에는 방위산업 육성의 기본방향이 제시되어

10) 박정희대통령 육영수여사 기념사업회 편찬, 『겨레의 지도자』(서울: 재단법인 육영재단, 1990), p. 291. 쿠라타 히데야(倉田秀也), 「朴正熙 ‘自主國防論’と日米 ‘韓國條項’: ‘總力安保体制’の國際政治經濟」, 小此木政夫·文正仁 編, 『國家・市場・國際體制』(東京: 慶應義塾大學出版會, 2001), p. 171.

11) 쿠라타 히데야(倉田)(2001), p. 172.

있는데 그것을 살펴보면 다음과 같다. ① 군수공장이나 화포공장을 세우는 접근방법을 택하지 않고, 민수산업에 병기생산을 위한 일부 추가시설을 함으로써 민수산업을 바탕으로 병기·기재(器材), 탄약 등의 국산화를 도모한다. ② 군수산업은 쉬운 것부터 착수, 차차 어려운 것으로 발전시켜 나간다. ③ 추가시설 등 소요자금을 정부에서 지원하되 필요하면 외국차관을 도입한다. ④ 기술이 없으면 외국과 기술제휴한다. ⑤ 군수산업체에게 자금상의 불이익이 오지 않도록 제품이 비싸도 그대로 사들인다. ⑥ 한국과학기술연구소가 중요한 역할을 담당해야 한다.¹²⁾

1970년 6월 27일 청와대에서 열린 연석회의에서는 방위산업 육성의 효율적인 지원과 통제를 위해 경제기획원장관, 국방부장관, 상공부장관 및 대통령 안보담당 특별보좌관으로 구성되는 한국경제공업화위원회를 설치하고 국방과학연구소(Agency for Defense Development: ADD)를 설립할 것을 결정하였다.¹³⁾ 박대통령의 이러한 지시, 결정들이 한국의 무기 국산화에 대한 강한 의지를 본격적으로 구체화시켜 나가는 첫 단계였다고 볼 수 있을 것이다. 국방과학연구소는 8월에 설립되었으며 이와 동시에 비밀조직인 무기개발위원회가 구성되어 청와대 주도로 무기개발이 추진되었다.¹⁴⁾

한편 1970년 7월, 박정희는 김학렬 경제기획원 장관을 청와대로 불러 닉슨 독트린, 주한미군 1개 사단 철수, 자주국방력 강화의 긴급성 등을 설명하고 소구경화기(小口徑火器) 외의 무기생산이 가능한 공장건설을 지시하였

12) 박정희대통령 육영수여사 기념사업회 편찬(1990), p. 291.

13) 박정희대통령 육영수여사 기념사업회 편찬(1990), pp. 291-292.

14) 김재홍, 『군2: 핵개발 국비작전』(서울: 동아일보사, 1994), pp. 74-110. 1972년 시점에 무기개발위원회는 오원철 청와대 제2 경제수석, 유재홍(劉載興) 국방부장관, 이낙선(李洛善) 상공부장관, 최형섭(崔亨燮) 과학기술처장관, 신응균(申應均) 국방과학연구소장 등으로 구성되어 있었다. 김재홍(1994), p. 91.

다.¹⁵⁾ 경제기획원은 황병태(黃秉泰) 경제협력차관보를 장으로 한 한국과학기술연구소(KIST)와 공동 작업반을 편성하여 공장건설계획 수립작업에 들어갔다. 이때 계획된 사업은 주물선공장, 특수강공장, 중기계공장, 조선공장으로 방위산업 육성을 위한 전략산업이란 점에서 '4대 핵공장'건설이라 불렀다. 건설에 필요한 자금은 대일 차관으로 충당할 것을 염두에 두고 있었는데 무기생산을 위한 공장건설에 대한 협력은 일본정부의 방침에 어긋난 것이었다. 그러므로 무기생산은 극비로 한 채 사업계획서를 일본정부에게 제출, 차관제공을 요청하였다. 4대 핵공장 건설은 제4차 한일정기각료회의(1970년 7월 21~23일)에서 의제로 상정되었으나 일본측은 특수강공장과 중기계공장만이 협의의 대상이 된다는 입장을 취했고 차관제공에도 소극적인 반응을 보였다. 일본과의 협력이 불발된 뒤 미국 및 유럽으로 차관선을 바꾸어 교섭을 시도했으나 진전이 없었다.¹⁶⁾ 다음 해인 1971년 11월 박정희는 경제기획원에서 4대 핵공장에 대한 이러한 보고를 받고 실망과 낙심을 토로하였다.¹⁷⁾ 이렇게 방위산업 육성을 둘러싼 문제들이 잘 풀리지 않았을 때 당시 상공부 광공전(鑛工電) 차관보였던 오원철(吳源哲)이 방위산업 육성을 위한 새로운 아이디어를 제공하였다.

이날 경제기획원의 보고에 배석한 오원철은 방위산업 육성에 대한 아이디어를 김정렴 청와대 비서실장에게 건의하였다. 김정렴과 오원철은 토론 끝에 다음과 같은 의견일치를 보았다. 첫째, 무기생산을 전문으로 하는 군공장(軍工廠) 설립은 무기수요가 생산능력 미달할 때의 비경제성 및 고급기술 인력·기능인력의 확보난 때문에 이미 건설에 착수한 M16 공장 외에는 더

15) 김정렴(1990), p. 321.

16) 김정렴(1990), p. 322.

17) 김정렴(1990), p. 322.

건설하지 않는 것이 좋고, 둘째, 병기생산을 위주로 하는 민영군수공장도 병기수요가 불충분할 때의 전문기계의 유휴 등에 따르는 비경제성 때문에 바람직하지 않다. 셋째, '여하한 병기도 분해하면 부품이다'라는 점에서 각 화기에 소요되는 적격소재를 설계대로 정밀가공하여 생산한 부품을 결합시키는 방식을 취한다. 넷째, 한국이 소요하는 현대무기는 선진국수준의 중화학공업과 기술 및 기능이 절대적인 전제가 된다. 한국의 중화학공업화는 고도경제성장, 수출의 지속적 증대, 국제수지 개선을 위해 필수적일 뿐 아니라 안보상 시급한 방위산업의 근간이다. 다섯째, 방위산업 육성을 중화학공업화의 일환으로 추진하되 부품별 또는 공치별로 유관공장에 분담시켜 무기수요의 변동에 따른 비경제성을 극소화시킨다. 여섯째, 무기제조시설은 물론 기본이나 이에 못지않게 기술자, 기능공의 양성, 확보도 긴급하다.¹⁸⁾

이러한 내용을 보고받은 박정희는 방위산업체제를 갖추어 본격적으로 대량생산이 가능할 때까지 4~5년이 걸린다는 점에 불만을 표하면서도 '중화학공업의 일환으로' 방위산업을 육성하면 돈이 제일 적게 들면서 중화학공업과 방위산업을 동시에 건설하여 유사시에는 민수부문의 전용으로 병기생산능력을 극대화하는 일석이조의 신전략이라고 찬성하였다. 그리고 박정희는 방위산업 육성은 물론 그 기본인 중화학공업 건설도 스스로 챙겨야겠다고면서 오원철을 청와대 제2 경제수석 비서관으로 임명하였다.¹⁹⁾

박정희는 오원철을 제2 경제수석에 임명하고 바로 예비군 20개 사단을 경장비(輕裝備) 사단으로 무장시키는 데 필요한 무기를 개발하고 생산토록

18) 김정렴(1990), pp. 322-323.

19) 김정렴(1990), p. 323. 오원철이 제2 경제수석 비서관으로 정식 임명된 날짜는 1971년 11월 10일. 『조선일보』 1971년 11월 11일.

지시를 내렸다.²⁰⁾ 오원철은 국방과학연구소를 즉시 기구개편하고 11월 17일부터 60mm 박격포, 로켓포, 기관총, 소총류의 1차 시제품을 만드는 작업에 들어갔다. 이것이 바로 '번개사업'이다. 12월 16일에 1차 시제품이 완성되었으며, 다음 해부터 2차 시제품 작성에 착수하였다. 1972년 4월 3일 박정희가 참석한 가운데 2차 시제품 시사회가 열렸다. 이 시사회가 성공함으로써 박정희를 비롯한 정부 지도층들이 한국도 국산병기를 만들 수 있다는 자신감이 생기게 되었다고 오원철은 당시를 회상한 바 있다.²¹⁾ 실제로 같은 해 6월 박정희는 한국의 실정에 맞는 기구와 체제를 갖추고 무조건 미국식만을 모방하는 사고방식을 고치고, 한국의 기술을 연구발전시켜 이에 부합하는 무기를 개발하여 북한보다 우수한 무기체계를 보유하도록 할 것 등을 지시하였다. 이러한 지시는 미국의 원조에만 의존하지 말고 자주적 방위전략을 발전시키는 데 역점을 둘 것을 강조하면서 한국의 기술적·경제적 여건을 도외시한 채 선진국의 신형 군사무기 및 장비에만 눈을 돌리지 말고, 한국의 여건을 고려한 현실적이고 점진적인 군사력건설을 지향하라는 것이었다.²²⁾ 이후 방위산업 육성은 예비군용 경장비에서 벗어나 유도탄 개발(1971년 12월 26일 대통령 지시), 현역군용 대구경화포(大口徑火砲)개발(1972년 4월 4일 대통령 지시)로 한발씩씩 진화해 나갔다.²³⁾ 1972년에 박정희는 방위산업 육성회의를 두 번 개최하였는데 2월 회의에서는 병기개발의 기본방향이 결정되었고 10월 회의에서는 방위산업 육성과 중화학공업 육성에 관한 안건

20) 오원철, 『한국형 경제건설: 엔지니어링 아프로치』 제5권(서울: 기아경제연구소, 1996), p. 27.

21) 오원철(1996), p. 73.

22) 박정희대통령 육성수여사 기념사업회 편찬(1990), p. 292.

23) 오원철(1996), pp. 37-73, pp. 552-585.

이 동시에 보고되었다. 중화학공업 육성은 방위산업 육성을 뒷받침하기 위해 출발된 것이다.²⁴⁾

3. 대통령 직할 체제: 청와대 제2 경제수석실 중심의 정책과정

1973년부터 시작한 중화학공업화 정책의 추진은 청와대 제2 경제수석 비서관실이 계획수립과 집행의 중심이 되었다. 이 부서는 다른 수석비서관실과는 전혀 다른 성격을 가지고 있었다. 대통령의 특별 관심사항만 담당했다. 물론 오원철이 제2 경제수석에 임명되었을 때에는 방위산업 육성이 주 업무였지만 박정희의 특별지시에 따라 새로운 업무가 추가되어 갔다.²⁵⁾ 김관모에 따르면 당시 박정희가 직접 지시하고 추진한 사업은 '3대 천정사업'이라 했는데, 그것은 ① 방위산업, ② 중화학공업화 정책, ③ 행정수도 이전 문제와 관련된 2000년대 국토구상이었다.²⁶⁾ 이들 모두 제2 경제수석비서관실에서 주도한 사업들이다.

제2 경제수석비서관실에는 내각 내에 관장부서가 있는 다른 수석비서관실과는 달리 특정한 관장부서가 없었는데, 이는 업무내용이 여러 부처와 연관되기 때문이다. 그러므로 중화학공업화 정책을 추진함에 있어서는 국무총리 직속으로 중화학공업추진위원회 및 기획단이 새로이 구성되고 이러한

24) 오원철(1996), pp. 75-78.

25) 오원철, 『한국형 경제건설: 엔지니어링 아프로치』 제7권(서울: 한국형경제정책연구소, 1999), p. 393.

26) 조철호, 「박정희 핵의교와 한미관계 변화」(고려대학교 대학원 정치외교학과 박사논문, 200년 12월), p. 29.

기구를 통해 내각의 여러 관련 부서와 협조를 하게 된 것이다.²⁷⁾

제2 경제수석비서관실의 비서관들은 오원철이 직접 골랐는데 총 6명의 비서관 중 5명이 상공부 출신 관료들이었다. 김광모(金光模), 이석표(李奭杓), 권광원(權光遠) 그리고 최태창(崔泰昌)이 상공부에서 차출되었고 청와대 의전실에서 김병원(金炳源)이 충원된 것이다.²⁸⁾ 당시 이낙선(李洛善) 상공부 장관은 대통령의 뜻을 아는지라 상공부 관료들의 청와대 근무를 즉시 허락해주었다고 한다.

중화학공업화 정책은 청와대 제2 경제수석비서관실이 관장하였는데 중화학공업화 정책의 내용이 너무나 방대하고 고차원적이었기 때문에 관련되지 않은 행정부처가 없을 정도였다. 각 부처가 각개각진해서는 목표를 달성할 수가 없다고 판단되었으며 정부 내에 일사불란한 체제를 갖추고 강력하고도 체계적으로 정책을 추진을 필요성이 제기되었다.²⁹⁾ 그래서 정부 관계부처의 긴밀한 협조체제를 구축하기 위해 만들어진 기구가 중화학공업추진위원회(이하 '추진위')이다.

추진위는 1973년 5월 14일 '중화학공업추진위원회설치령(대통령령 제6675호)에 법적 근거를 둔 정부중앙행정기관으로 설치되었는데 실제로는 법제화되기 전인 1973년 2월부터 가동되었다. 법령제정에는 기간이 필요하였으므로 기구부터 먼저 설치하고 법령을 나중에 제정한 것이다.³⁰⁾

추진위는 국무총리가 위원장이 되고 경제기획원, 재무부, 문교부, 상공

부, 건설부, 과학기술처, 제2무임소 장관 그리고 총리가 위촉하는 자(者)를 포함한 총 15명 이내의 위원으로 구성되도록 되었으며³¹⁾ 초기에는 각 부처 장관 외에 정문도(鄭文道) 제2제철사장, 안경모(安京模) 한국수자원개발공사사장, 김만제(金滿堤) 한국개발연구원장이 위원으로 임명되었다.³²⁾ 정부 내에서는 부총리 직속으로 추진위를 구성하지는 주장도 있었으나 추진위의 기능을 더욱 강화하기 위해 국무총리 직속으로 설치하기로 하였다.³³⁾

추진위는 ① 중화학공업의 육성을 위한 종합계획, ② 입지계획, ③ 부문별 추진계획, ④ 제반 지원계획, ⑤ 이들 계획의 추진상황에 대한 확인 등의 사항을 관장하도록 되어 있었으며 중화학공업화 정책은 추진위를 통과해야만 확정되었다.³⁴⁾ 중화학공업화 정책 추진 초기인 1973~74년도에 추진위는 집중적으로 개최되었다. 국무총리가 위원장이었지만 회의의 대부분을 대통령이 주재하였고 2년간 18회의 추진위가 개최되어 66개의 보고 또는 의결건수를 처리하였다.³⁵⁾

그런데 위원회는 어디까지나 중화학공업 육성을 위한 종합계획의 심의 확정과 부분별 추진계획을 검토하는 기능을 갖고 있을 뿐 구체적인 계획을 작성할 수 있는 기구는 아니었다. 그래서 정부는 추진위 밑에 구체적인 계획을 마련할 기획단을 설치하기로 한 것이다.

기획단은 김용환(金龍煥) 청와대 경제담당 특별보좌관이 단장으로 임명

27) 오원철(1999), p. 393.

28) 1972년 권광원 비서관이 퇴직하고 1977년(요확인)에 이석표 비서관이 순직한 후에는 강영택(康永澤) 비서관만이 보충되었다. 오원철(1996), pp. 29-31.

29) 김광모, 『한국의 산업발전과 중화학공업화 정책』(서울: 지구문화사, 1988), p. 214.

30) 김광모(1988), p. 215.

31) 중화학공업추진위원회설치령(대통령령 제6675호), 제2조.

32) 국무총리기획조정실, 『중화학공업의 오늘과 내일』(서울: 국무총리기획조정실, 1973), p. 187.

33) 중화학공업추진위원회 기획단, 『한국공업화발전에 관한 조사연구3: 정책결정과정의 이면사』(서울: 중화학공업추진위원회, 1979), pp. 321-326.

34) 중화학공업추진위원회설치령(대통령령 제6675호, 1973년 5월 14일 제정), 제3조.

35) 김광모(1988), p. 215.

되어, 김재관 상공부 중공업차관보를 비롯하여 경제기획원, 재무부, 상공부, 건설부, 과학기술처 등 관계부처의 국장급 및 과장급 등 총 50명으로 구성되었다.³⁶⁾ 기획단장은 1974년 2월부터 청와대 제2 경제수석(오원철)이 겸임하도록 되었으며 이로써 중화학공업화는 방위산업 육성과 더욱 밀접하게 추진되었다.

기획단장과 마찬가지로 부단장 역시 청와대비서관이 겸임함으로써 기획단은 청와대가 주도하는 조직이 되었으며 부단장 밑에 있는 3명의 기획관은 경제기획원의 기획국장이 종합기획관을, 건설부 산업입지국장이 산업입지기획관을, 상공부 국장이 공업기획관을 겸임토록 함으로써 각 부처의 전문성을 형적으로 이동시켰다. 그러나 실무적인 작업을 종합하고 판단해야 할 기획관이 소속 부처의 바쁜 요직을 수행하고 있었기 때문에 기획단의 실질적인 업무는 각 부처에서 파견된 과장급으로 구성된 각 작업반별로 이루어졌다.³⁷⁾ 기획단은 관계부처 실무자들이 대거 동원됨으로써 효율적으로 종합계획을 수립하였다고 평가받고 있다.³⁸⁾ 총리실 직속기구인 행정개혁조사위원회의 안영철(安榮哲)이 기획단 간사로 근무했는데 그는 상공부 출신이라 상공부 관료들과 잘 협조하면서 중화학공업 건설 계획을 구체화시켜 나갔다.³⁹⁾

모든 기초적인 작업은 기획단에 경제수석비서관의 강력한 통제와 지도

로 이루어졌다. 기획단장은 대통령의 전면적인 지지를 바탕으로 각 부처의 조직상의 분권적인 자기 수호와 규칙이나 절차에 얽매임으로써 나타나는 경직성과 지연성을 타파하여 신속하게 업무의 협조를 이루었다. 그리고 확정된 정책사항을 대통령의 지시각서로 관련부처에 시달하여 국무회의 등의 심의절차 없이 곧바로 집행할 수 있게 하였다. 이러한 의사결정의 집권화와 단선화는 중화학공업 육성에 필요한 각종 계획의 조속한 확정과 관계부처 간의 이해관계 문제 해결에 큰 역할을 하였다.⁴⁰⁾

기획단이 작성한 ‘중화학공업 육성계획’은 1973년 6월에 공식발표되었는데 실질적으로 계획을 작성하는 데 상공부의 역할이 컸다. 기획단을 설치, 종합적인 육성계획을 마련하기 전에 이미 상공부 등 관계부처에서는 주요 산업별로 대략적인 육성계획을 마련해 놓고 있었다. 다만 종합적인 중화학공업단지 건설을 위한 구체적인 계획이 마련되어 있지 않았을 뿐이다. 청와대에서도 제2 경제수석비서관실이 방위산업을 중심으로 한 주요전략산업과 과학기술 개발문제 등을 연구하여 기본계획을 마련해 놓고 있었다.⁴¹⁾

대통령의 ‘중화학공업화 선언’ 이후 경제관계 부처에서의 기구개편도 이루어졌다. 특히 상공부에서 2개였던 차관보 자리가 5개로 늘어나는 등 대대적인 개편이 단행되었던 점은 주목할 만하다. 1973년 1월 16일, 상공부는 기존의 상역차관보와 광공업차관보 제도를 상역차관보, 중공업차관보, 경공업차관보, 자원차관보 그리고 국제협력차관보의 5 차관보 제도로 확대개편

36) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), pp. 323.

37) 최동규, 『성장시대의 정부: 한강의 기적 이끈 관료조직의 역할』(서울: 한국경제신문사, 1991), pp. 98-99.

38) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), p. 325에는 “기획단을 설치하지 않고 경제기획원이나 상공부 등 어느 특정부처에 종합적인 중화학공업 육성계획을 마련토록 일임했다면 오늘의 중화학공업은 한발자국 늦어졌을지도 모른다는 것이 기획단에 관계했던 사람들의 공통된 견해다”라고 기술되어 있다.

39) 오원철(1999), p. 484.

40) 최동규(1991), pp. 99-100. 각 부처 간의 이해관계가 대립한 사항으로서는 국민투자기금을 둘러싼 경제기획원과 재무부간의 갈등, 산업기지개발촉진법 제정을 둘러싼 건설부와 상공부 간의 갈등 등을 들 수 있다. 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), pp. 367-374 참조.

41) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), p. 326.

하고 아울러 방위산업관도 신설되었다.⁴²⁾ 그리고 1974년 1월에는 중화학공업단지의 기지화 전략에 따라 대단위 산업기지 건설을 위하여 한국수자원 개발공사가 산업기지개발공사로 개편되었다.

중화학공업 정책이 방위산업 육성과 밀접한 관계 속에서 추진된 만큼 병기개발을 위한 연구소의 역할이 또한 필수적이었다. 오원철도 ‘손발과 같이 활용’할 수 있는 조직으로 연구소의 중요성을 지적하였으며, 그러한 연구소로서 국방과학연구소, 한국과학기술연구소 그리고 정밀기기센터(FIC)를 들은 바 있다.⁴³⁾ 앞서 본 바와 같이 국방과학연구소는 1971년 11월부터 시작된 ‘번개사업’을 맡으면서 본격적으로 병기개발에 들어갔다.⁴⁴⁾ 1972년 2월에는 초대 신응균(申應均) 소장 후임에 심문택(沈文澤) 한국과학기술연구소 소장이 임명되고 아울러 한국과학기술연구소의 인력도 국방과학연구소로 옮겨감으로써 국방과학연구소의 기능이 강화되고 무기개발을 주관하게 되었다.⁴⁵⁾

4. 정책 주도권의 이동: 4대 핵공장 계획의 좌절

중화학공업화 정책이 청와대 중심 체제로 추진된 계기가 된 것은 4대 핵공장 건설계획의 좌절이었다. 경제기획원에 의한 4대 핵공장 건설계획의

42) 총무처 행정관리국, 『(대한민국) 정부조직변천사: 중앙행정기관편』(서울: 총무처, 1980), pp. 817-818.

43) 오원철(1996), pp. 31-32.

44) 오원철(1996), pp. 38-39.

45) 김재홍, 『군2: 핵개발 극비작전』(서울: 동아일보사, 1994), pp. 77-78. 그 전에는 국방과학연구소와 한국과학기술연구소 간에 무기개발에 관한 업무영역을 둘러싼 갈등이 있었다고 한다. 오원철(1996), pp. 60-64, pp. 120-130.

좌절은 중화학공업 육성이 청와대 주도로 추진되는 결정적인 계기가 되었을 뿐 아니라 중화학공업화 정책이 전후 일본의 중공업 발전을 참고로 하면서도 한국의 독자적인 정책으로 구상되는 계기가 되었다는 데 큰 의미가 있다. 여기서는 4대 핵공장 건설계획이 좌절된 경위를 살펴보고자 하겠다.

4대 핵공장 건설계획에 관한 실질적인 작업은 1969년 11월부터 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 경제기획원에서는 제3차 경제개발 5개년계획(1972~76년)의 수립작업이 진행되고 있었는데, 중공업 육성계획을 준비하기 위해 바텔연구소(Battelle Memorial Institute)의 해리 최 박사를 초청하여 기계공업 육성방안에 대한 용역을 맡겼다. 바텔연구소는 한국과학기술연구소와 연구협력계약을 체결한 기관이었기 때문에 이 조사에는 한국과학기술연구소도 참여하게 되었다.⁴⁶⁾

1970년 4월 해리 최 박사팀의 보고서가 완성되었고 이 보고서에서 향후 육성대상 업종으로 주물선공장, 특수강공장, 조선소, 중기계종합공장 등 4개 공장이 선정되었다.⁴⁷⁾ 해리 최 박사는 1970년 6월초 박정희에게 직접 보고를 했는데, 이 자리에는 경제부처 장관들도 참석하였다.⁴⁸⁾ 이 조사연구에 참여한 김재관(당시 한국과학기술연구소 연구원)에 의하면 4개 공장은 기타 산업과의 연관효과, 수요예측과 같은 관점에서 경제적 타당성을 조사한 결과 선정된 것이었다. 그리고 기계공업에 초점이 맞추어진 것은 1960년대 말 세계은행이 한국의 기계공업 육성 필요성을 지적하고 있었다는 것과 무

46) 김재관의 인터뷰, 2005년 5월 7일. 당시 경제기획원은 최대 경제개발사업인 포항제철소 건설을 추진하면서 기계공업 육성도 직접 다루기로 했는데, 그것이 포항제철소에서 만드는 철강재의 수요를 높이기 위해서였다고 볼 수도 있다. 오원철(1999), p. 152.

47) KIST, *Plan for Development of Korean Mechanical Engineering Industry, Vol. 1*, Seoul, Korea Institute of Science and Technology, 1970, pp. 224-226. 한국과학기술연구소, 『중공업발전의 기반』(상권, 하권)(서울: 한국과학기술연구소, 1970).

48) 오원철(1999), pp. 153-154.

관하지 않다. 당시 해리 최 박사는 세계은행 고문이기도 하였다.⁴⁹⁾

1970년 7월, 최 박사의 보고가 있던 날로부터 며칠 후 박정희는 김학렬 부총리를 불러 자주국방의 긴급성을 설명하면서 소구경화기(小口徑火器, M16) 외의 병기를 생산할 수 있는 공장 건설을 서두를 것을 지시하였다.⁵⁰⁾ 이 때부터 4개 기계공업 공장이 '4대 핵공장'이라고 불리게 되었고 방위산업 육성과 직결된 최우선 사업이 된 것이다.⁵¹⁾ 김학렬은 해리 최 박사가 건의한 4개 기계공장을 건설하면 무기생산은 가능하다고 판단하였고 공장건설에 필요한 자금은 대일 차관으로 충당한다는 방침을 세웠다. 다만, 무기수출을 금하고 있는 일본정부 방침에 비추어 무기생산을 위해 차관을 받겠다는 것이 알려지면 일본국내의 과잉반응으로 차관교섭에 지장이 생길 수 있으므로 무기생산은 극비로 하여 중공업공장 건설을 위한 차관교섭에 임하기로 하였다.⁵²⁾

김학렬은 황병태(黃秉泰) 경제기획원 경제협력차관보에게 경제기획원과 한국과학기술연구소의 인력으로 특별작업반을 편성, 차관신청을 위한 사업 계획서 개요를 1주일 이내에 작성할 것을 긴급명령하였다. 7월 21~23일에 서울에서 개최되는 제4차 한일정기각료회의에서 이들 공장에 대한 차관을 일본측에 요청하기 위해서였다. 경제기획원에서는 황병태를 반장으로 하여 조장급으로 조정식(曹景植) 외자관리과장, 박성근(朴聖根) 총무과장, 김용한(金容翰) 투자과장 등 3명의 서기관, 반원으로 조성락(趙成洛), 최의중(崔

義鍾), 이창보(李昌普), 박정희(朴正熙) 사무관 그리고 김재관 한국과학기술연구소 연구원 등을 선정하여 4대 핵공장(주물선공장, 특수장공장, 중기계 공장, 조선소)의 사업계획서 작성작업에 들어갔다.⁵³⁾ 작업은 난항을 거듭하였으나 결과적으로 1개 사업 영문 100페이지 정도의 개략적인 사업계획서가 완성되어 즉시 일본측에 전달하였다.⁵⁴⁾ 그리고 제4차 한일정기각료회의 공동성명에는 "한국측은 기계공업 건설 등 중공업의 육성계획에 관해 일본측의 협력을 요청하였다. 일본측도 한국의 중공업 육성이 종합제철공장의 효율적인 활용과 경제발전을 위하여 긴요함을 인식하고 한국의 중공업 육성에 관한 필요한 조사 등 소요의 협력을 행할 용의가 있다고 말하였다. 또한 일본측은 조사에 기초하여 필요한 협력을 행할 용의가 있음을 약속하였다"라고 표기되었다.⁵⁵⁾

일본정부는 1970년 10월 아카자와(赤澤) 통산성 중공업국장을 단장으로 하여 각 분야별 전문가들로 구성된 조사단을 파견했다. 부문별로 회의도 하고 공장입지도 점검하면서 조사활동을 벌인 조사단은 일본귀국 후 조선소 건설에 대한 협력은 불가능하다는 결론을 내렸다. 그리고 특수장공장과 중기계종합공장만이 협의대상이 된다고 하였다.⁵⁶⁾ 결과적으로 외자조달에 실패함으로써 4대 핵공장 건설계획은 좌절되었다. 이와 관련하여 오원철은 4개 핵공장 건설사업의 실패요인으로 경제기획원이 공장 건설계획의 경제성을 충분히 고려하지 않았다는 것을 지적한 바 있다. 즉 공장건설 계획을 만

49) 김재관과의 인터뷰, 2005년 5월 7일.

50) 김정렬(1990), pp. 321-322; 오원철(1999), 제7권, p. 154.

51) 이와 관련하여 김재관은 기계공업 육성계획은 처음부터 방위산업과 밀접한 관계를 가지고 있는 것은 아니었다고 말한 바 있다. 김재관과의 인터뷰, 2005년 5월 7일.

52) 김정렬(1990), pp. 321-322.

53) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), pp. 421-426.

54) 오원철(1999), pp. 155-156; 김정렬(1990), p. 322에 의하면 제4차 한일정기각료회의의 개최는 1970년 9월로 되어 있으나 실제로는 1970년 7월에 개최되었다.

55) 고려대학교 아세아문제연구소 편, 『한일관계 자료집 제2집』(서울: 고려대학교 출판부, 1977), p. 555.

56) 오원철(1999), p. 156.

들려면 각 공장 건설사업이 얼마나 경제성을 가지며 국제경쟁력을 보유할 수 있는가를 우선 따진 후 자금조달 문제를 생각해야 하는데, 경제기획원은 자금문제부터 해결하려고 했다는 것이다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾

4대 핵공장 좌절을 결정적인 계기로 중공업 육성 정책의 주도권은 경제기획원에서 청와대로 옮겨졌다. 그런데 이러한 변화는 단지 중공업 육성 정책에만 해당된 것이 아니고 경제정책 전반에 걸쳐 변화를 초래하는 근본적인 변화였다. 그것은 경제기획원이 1971년 2월 발표한 제3차 5개년계획이 실질적인 의미를 상실하게 되었다는 사실에서도 알 수 있다.⁵⁹⁾

제3차 5개년 계획의 기초는 '성장 안정 균형의 조화'이고 중점목표는 농어촌경제의 혁신적 개발, 수출의 획기적 증대, 중화학공업의 건설이었다.⁶⁰⁾ 이 계획을 수립함에 있어서는 미국에서 공부한 경제학자들이 큰 영향을 미쳤다. 그리고 계획의 내용을 보면 농어촌과 도시 간의 경제격차 시정, 수출증대에 의한 국제수지 개선 그리고 경공업 중심의 산업구조 지양을 지향하고 있어 성장보다 안정과 균형에 중점을 두고 있었다.⁶¹⁾ 한국경제는 1970년을

기점으로 불황국면에 접어들고 있었으며 이른바 '삼중고'(三重苦)라고 일컬어지던 인플레이션, 국제수지 악화, 경제불황에 대한 대책이 시급하였다. 당시 일부 경제기획원 관료를 포함한 정부 정책심의위원, 학계, 재계 등에서는 당면한 불황이 일시적인 것이 아니라 제1차, 제2차 5개년계획 기간 동안 추진되어 온 국가주도 경제발전 전략에서 비롯된 '구조적'인 문제라는 판단이 내려졌으며 제3차 5개년계획은 이러한 구조적 시각을 반영한 것이었다. 경제기획원은 무역 및 국제수지 불균형 문제를 장기적인 차원에서 조정해 나갈 수 있도록 중간재, 자본재, 생산재 등에 대한 수입대체를 점차적으로 추진해 나갈 것이라는 방침을 밝혔고, 노동집약적인 중화학공업부문이 장차 수출경쟁력을 가질 수 있도록 정부가 이들에 대한 후원을 점차 늘려 나갈 것을 명확히 하였다. 한국이 향후 국제시장에서 비교우위를 가질 수 있는 노동집약적인 중화학공업, 특히 조선과 전자산업을 점진적으로 육성하여 당면한 경공업제품 수출의 한계를 극복해 나가겠다는 것이고 그것을 민간주도 경제운용 양식 속에서 추진하고자 한 것이다.⁶²⁾ 그러나 당시의 총체적 위기 상황에서 유신체제를 준비하던 박정희는 민간주도로 점진적으로 중화학공업을 추진한다는 정책논리는 다소 또는 지나치게 미온적인 대안이어서 받아들일 수 없었던 것이다.⁶³⁾

5. 전후 일본 사례로부터의 학습: 공업구조개편론의 작성

1971년 2월 발표된 제3차 5개년계획의 정책기초로는 당시의 국내외 환

57) 오원철은 또한 "김 부총리는 당시까지만 해도 종합제철건설을 KISA 안에서 일본청구권 자금을 사용하는 방안으로 전환하면서, 충분한 '엔지니어링 어프로치'를 통해 계획을 경제성 있게 대폭 수정했다는 사실을 전혀 인식하지 못하고 있었다고 보아야 한다." "종합제철 때의 경험에서 자신을 얻은 김 부총리는 정부 대 정부 교섭으로 강력히 요구하면 일본측도 협조하리라고 판단했던 것 같다"고 말하고 있다. 오원철(1999), pp. 154-155.

58) 오원철에 의하면 경제기획원형 관료는 경제학적 지식을 바탕으로 국가경제 전반에 대한 현황을 통계적으로 파악하고 이에 대처하는 행정능력을 갖는 관료, 즉 경제관료(Econocrat)이다. 이에 반해 테크노크라트는 '기술적 기초 위에 정책을 다루는 공무원'이며 기술적 요소와 정책적 요소를 두루 고려할 수 있는 폭넓은 시야와 능력을 갖추어야 한다. 오원철(1999), pp. 56-57, p. 78.

59) 경제기획원 편, 『개발년대의 경제정책: 경제기획원 30년사 1(1961-1980년)』(서울: 미래사, 1982), pp. 119-120.

60) 대한민국정부, 『제3차 경제개발 5개년계획(1972-76)』(서울: 대한민국정부, 1971), pp. 1-2.

61) 石崎菜生, 「韓国の重化学工業化政策: 開始の内外条件と実施主体」, 服部民夫・佐藤幸人 編, 『韓国・台湾の発展メカニズム』(東京: アジア経済研究所, 1996), p. 67.

62) 조인원, 『국가와 선택』(서울: 나남출판, 1998), pp. 111-117.

63) 조인원(1998), pp. 127-130.

경의 급격한 변화에 대응할 수 없다고 판단한 박정희는 종래의 경제개발 5개년계획보다 더욱 획기적인 장기적 '비전'이 필요하다고 보았다. 그러한 연유에서 나온 것이 중화학공업화 선언이고 1980년대 초 '100억불 수출, 1인당 GNP 1,000불' 달성이라는 목표이다.

'100억불 수출, 1인당 GNP 1,000불'이란 목표가 검토되기 시작한 시점은 1972년 5월말부터이다. 5월 30일 열린 수출진흥확대회의가 끝난 후, 박정희가 오원철 제2 경제수석비서관에게 "100억 달러를 수출하자면 무슨 공업을 육성하지?"라고 질문을 던진 것이다.⁶⁴⁾ 왜 박정희는 '100억불 수출'을 제시하였는가에 대하여 오원철은 크게 2가지로 요약하고 있다. 첫째, 역사적 과업인 민족중흥과 평화통일을 달성하기 위해서는 '부국강병,' 즉 국력 증강이 필요하였으며 국력의 바로미터가 바로 수출이었다는 것이다. 둘째, 북한의 수출액에 대한 보고를 받은 박정희는 '남북대치, 즉 경제대결에서의 완전 승리'를 위해서는 적어도 100억불 수출을 달성해야 되겠다고 생각한 것이다.⁶⁵⁾ 그리고 무엇보다도 1972년 5월은 '10월 유신'의 준비작업인 이른바 '풍년사업'⁶⁶⁾이 본격적으로 추진되기 시작한 시점이라는 것을 감안하면 '100억불 수출'은 단순히 경제적인 관점에서 나온 것이 아니라 당시 국내의 환경의 변화에 대응하려는 정치적 움직임과 밀접한 관련이 있었다는 것을 알 수 있다. 박정희의 물음에 대한 오원철의 답변은 다음과 같았다.

중화학공업을 발전시킬 때가 왔다고 봅니다. 일본 정부는 제2차대전 후 폐허가 되다시피 한 경제를 소생시키기 위한 첫 단계로, 경공업 위주의 수출산업에 치중했습니다. 현재의 우리나라 사정과 같습니다. 그 후 일본의 수출액이 20억 달

64) 오원철(1999), p. 458.

65) 오원철(1999), pp. 460-464.

66) 김진, 『청와대 비서실』(서울: 중앙일보사, 1992), pp. 183-221.

리에 달할 때 중화학공업화 정책으로 전환했습니다. 이때가 1957년도입니다. 그 후 10년이 지난 67년에 일본은 100억 달러의 수출을 하게 되었습니다. 지금은 기계제품과 철강제품이 일본 수출의 주력상품이 되었습니다.⁶⁷⁾

오원철은 1972년 한국의 수출목표가 18억 달러라는 점에 비추어 볼 때, 일본이 중화학공업을 발전시킬 때와 별 차이가 없다고 판단한 것이었다. 이에 대해 박정희는 자료를 가지고 다시 설명하도록 지시를 내렸으며 오원철은 김광모 비서관에게 전후 일본의 중화학공업 발전과정을 되도록 간략하게 빨리 정리할 것을 지시하였다. 경제2비서실에서 2, 3일 내에 만든 자료를 들고 오원철은 박정희에게 '일본의 중화학공업 육성 성공사례'에 대한 브리핑을 하였는데 그 요지는 다음과 같다.⁶⁸⁾

일본에서는 1957년부터 중화학공업화 정책을 주축으로 한 신장기경제계획(新長期經濟計劃)을 수립하여 중화학공업화를 완성함으로써 일본이 오늘의 경제대국으로 성장하였다. 일본이 중화학공업을 추진한 이유도 다음과 같이 한국이 중화학공업을 하겠다는 것과 똑같은 이유에서였다.

① 중화학공업은 자본집약적, 기술집약적 산업으로 수요의 탄력성이 높고, 기술진보가 빠르고 노동생산성 향상이 빠른 산업임.

② 중화학공업은 수요의 폭과 깊이가 있고 부가가치 생산성이 높으며 후진국이 따라올 수 없는 산업임.

이리하여 일본은 1957년에 중화학공업화 정책을 선언하고 10년 후인 1967년에 100억불의 고지를 점령하였다.

67) 오원철(1999), p. 459.

68) 일본사례 브리핑 부분은 김광모(1988), pp. 207-209; 오원철(1999), pp. 464-468에서 발췌하였음.

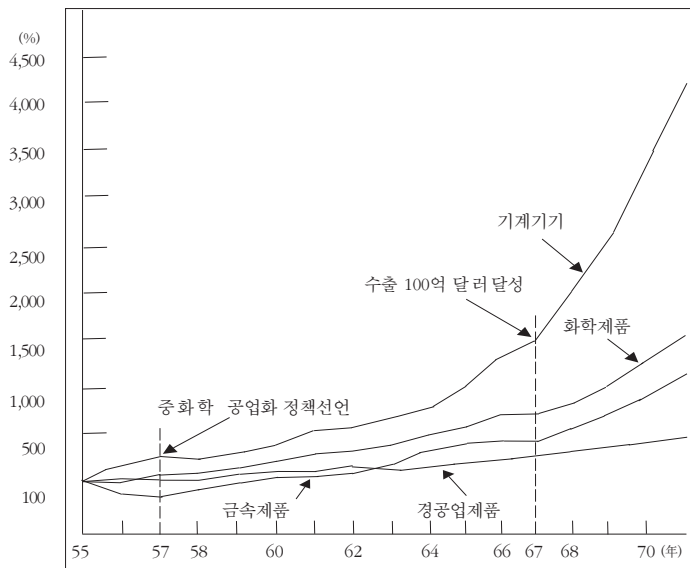
〈표 6-1〉 일본의 수출달성 비교

연도	목표달성	공업구조(%)	
		중화학공업	경공업
1955	수출 20억 달러 달성	41	59
1957	중화학정책 선언	43	57
1967	수출 100억 달러 달성	78	22

출처: 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 9.

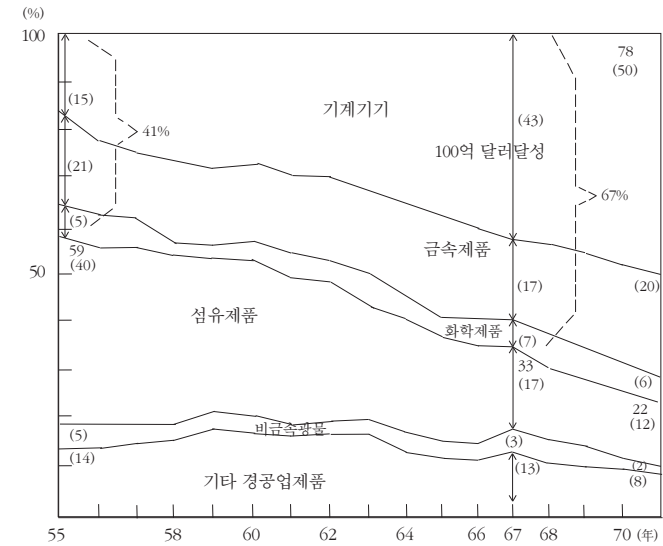
일본의 중화학공업화 정책 기간 10년의 수출실적을 보면 정책초기에는 경공업제품이 주류를 이루었고 특히 섬유제품이 약 40%를 차지하였으나 정책말기에는 수출주종제품이 중화학공업 제품으로 바뀌었고 그 중에서도 기계류의 수출이 전체의 40% 이상을 점유하였다. 이것만 보아도 중화학공업 정책의 당위성과 필요성을 충분히 알 수 있다.

〈그림 6-2〉 일본의 공산품 수출증가 추세



출처: 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 10.

〈그림 6-3〉 일본의 공산품 수출비율



출처: 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 11.

이와 같은 일본의 선례는 '100억불 수출, 1인당 GNP 1,000불'이라는 비전의 성취가 결코 불가능한 일이 아니라는 것을 실증하고 있었던 것이다.⁶⁹⁾

그리고 오원철은 브리핑에서 당시 다나카 가쿠에이(田中角榮) 내각이 일본열도개조론(日本列島改造論)을 내걸고 중화학공업을 억제하고 산업구조를 자본집약형에서 지식집약형으로 전환하려고 있다는 것을 지적하면서 일본에서 사양화되어 가는 중화학공업을 적극적으로 한국으로 유치해야 한다고 주장하였다.

지금은 중화학공업을 적극 유치해야 할 단계라고 보여집니다. 그리고 외국 사양산업 중 필요한 산업은 강력히 유치해서 기술전파, 고용증대, 수출확대, 공업

69) 김광모(1988), p. 207.

구조의 개선에 노력해야 하겠습니까. 중화학공업 유치에 시기를 놓쳐서는 안됩니다. 우리나라와 경쟁관계에 있는 동남아 국가들보다 먼저 출발해야 성공할 수 있습니다.⁷⁰⁾

이러한 주장과 같이 <그림 6-4>를 제시하고 “우리나라는 대만보다 더 빨리 중화학공업화를 이룩해야 되겠습니다. 대만보다 중화학공업에서는 앞질러 가야 한다는 결론입니다”⁷¹⁾고 말을 이어갔다.

이러한 사실에서 한국의 중화학공업화 정책은 국제적인 비교우위를 상실되어 가고 있는 일본의 일부 중화학공업을 이양(移讓)받음으로써 차원 높은 한일간 산업분업체제의 형성을 지향하는 의도가 내포되어 있었음을 볼 수가 있다. 이것은 한국이 중화학공업을 건설함에 있어 일본 산업계의 지원을 기대하고 있었다는 점에서 확인할 수 있다.⁷²⁾ 그러나 중화학공업화 정책은 단순히 일본이 걸어온 길을 답습하려는 것이 아니었다. 오원철을 비롯한 정책담당자들은 한국은 일본을 그냥 따라갈 수는 없는 상황이라고 판단한 것이다. 전후 일본의 사례에서 정책의 착상을 얻으면서도 한국이 처한 당시 상황에 대응하도록 만들어진 것이 중화학공업화 정책의 큰 특징이다. 전후 일본의 사례에 관한 브리핑 내용(圖表까지 포함)은 그대로 “중화학공업화 정책에 따른 공업구조개편론”에 수록되었다.⁷³⁾

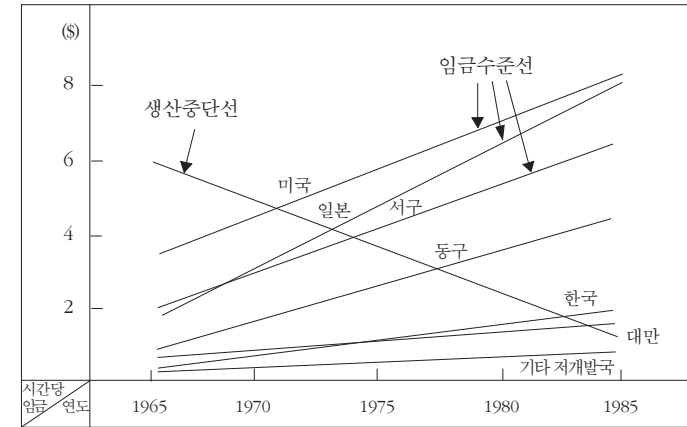
70) 오원철(1999), pp. 467-468.

71) 오원철(1999), p. 468.

72) 이러한 관점에서 다니우라(谷浦)는 1970년 야즈기(矢次一夫)가 한일협력위원회에서 제안한 ‘한일경제권’ 구상과 중화학공업화 정책의 유사성을 지적한 바 있다. 다니우라 다카오(谷浦孝雄), 『韓國の工業化と開發体制』(東京: アジア經濟研究所, 1988), pp. 45-46.

73) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), pp. 9-13.

<그림 6-4> 주요국의 임금상승 변화와 민생품 전자기기의 생산중단 시기



출처: 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 12.

6. 한국적 혁신으로서의 중화학공업 정책

이상과 같은 브리핑을 받은 뒤 박정희는 중화학공업화 정책을 구체화시킬 것을 지시하였다. 제2 경제수석비서관실은 선행적으로 진행해 온 방위 산업 육성을 이제 중화학공업화 정책의 일환으로 본격적으로 추진할 작업에 착수하게 된 것이다. 이때 고려해야 할 사항이 일본과 한국과의 전제조건 차이였다. 일본과는 달리 중화학공업 분야에는 경험도 없고 아무런 기반도 없는 한국이 10년 후에 중화학공업의 기초를 구축해서 100억 달러를 수출할 수 있겠는가를 고려하지 않을 수가 없었다. 그 외에도 10년이라는 계획기간, 자원 조달 그리고 정책추진체제 등에 관한 문제들을 극복해야만 했다.⁷⁴⁾

74) 오원철(1999), pp. 472-473.

그리고 여기서 유의해야 할 것은 1957년에 발표된 일본의 신장기경제계획(新長期經濟計劃, 1958~1962년)은 중화학공업화를 중점적 정책과제의 하나로 삼고는 있었으나 '중화학공업화 정책'은 아니었고 개별적인 정책분야에 있어 구속력 있는 목표수치를 설정하는 것도 아니었다는 점이다. 이 계획은 경제성장률이나 국제수지와 같은 거시경제 지표들의 예측치를 제시하는 장기적 예보의 성격을 가지고 있었다.⁷⁵⁾ 그러므로 박정희 정부가 지향하는 "민간이 자발적으로 정부시책에 따르는 관민협조의 국민총력체제"⁷⁶⁾와는 상당한 거리가 있었다고 보아야 한다.

오원철은 위와 같은 일본과의 차이를 염두에 두면서 구체적인 계획수립을 위한 3가지 방안을 생각했다.

첫째, '방위산업건설계획,' '100달러 수출계획,' 그리고 '중화학공업건설 계획'이란 3개 과제를 한 시스템으로 통합한다. 이렇게 함으로써 중복투자 방지, 건설비 감축, 작업량 확보와 가동량 증가, 평시 때의 방산시설 활용과 전시 때의 병기증산 그리고 수출이 가능해진다.

둘째, 10개년 계획을 2개로 나누어서 1973~77년까지의 전반부 5개년과 그 후 1982년까지의 후반부 5개년계획으로 한다.

셋째, 중화학공업의 모든 분야를 대상으로 하지 않고, 가장 파급효과가 크고 성공가능성이 많은 업종 몇 개만을 선정해서 집중적으로 육성한다.

중화학공업화 정책의 주도업종은 ① 전후방 연관효과, ② 성장기여도 및 부가가치유발효과, ③ 외화가득(稼得) 및 절약효과, ④ 현재 및 장래 국내자원 활용도, ⑤ 국제분업체제의 흐름에 비춘 외국자본유치성이라는 기준으

75) 小宮隆太郎, 『現代日本經濟研究』(東京: 東京大学出版会, 1975), pp. 289-305.

76) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 31.

로 선정되었다.⁷⁷⁾ 그 결과 선정된 산업들이 철강, 비철금속, 기계공업, 조선, 전자공업, 화학의 이른바 6대 전략산업이다.

그리고 앞서 본 바와 같이 중화학공업화 정책은 방위산업 육성의 필요성 때문에 강력히 추진하게 된 만큼, 육성대상 산업들은 모두 방위산업과 직결되는 업종들이었다. 6대 전략산업 중 가장 어려운 기계공업 육성이 강조된 것도 병기생산과 밀접한 관계가 있었기 때문이다. 또한 원래 중화학공업이 전자공업이 포함된 것도 방위산업 육성에 필요불과결하다는 것을 감안한 결과라고 볼 수 있다.⁷⁸⁾

그런데 생산비의 비교적 측면에서 보면 자본집약적 및 기술집약적 중화학공업은 단기적으로는 하위(下位)에 속하고 경제합리성에 위반된다. 그러나 공업발전의 장기적 관점에서 보면 수요의 탄력성이 높고 기술진보가 빠르며 노동생산성이 높은 산업으로서 중화학공업의 육성은 필수적이라 하겠다.⁷⁹⁾ 따라서 한국 정부는 단기적 어려움을 극복하여 조속한 중화학공업화를 이루기 위해 민간의 주도와 창의성을 추진모체로 하되 정부가 앞장서서 내외자의 재원조달계획, 입지계획, 사회간접자본시설의 확충, 기술인력의 개발 등 합리적인 정책을 제시하고 계획을 조직화함으로써 소수의 주도업종에 대한 집중적 투자를 실현시키고 다시 관련 산업의 투자를 유치하는 방식을 채택한 것이다.⁸⁰⁾ 그리고 협소한 국내시장의 제약성을 타개하기 위하여 처음부터 수출산업으로 육성하고 아울러 규모의 경제를 이룰 수 있는 시

77) 중화학공업추진위원회기획단(1979), pp. 6-7.

78) 오원철 청와대 제2 경제수석은 1972년 5월의 유럽 방산 시찰을 통해 방위산업 육성에 전자공업의 발전이 필수적이라는 것을 느낀 바 있다. 오원철(1996), pp. 143-168. 물론 전자공업이 수출특화산업이라는 점도 고려되었을 것이다.

79) 김광모(1988), pp. 200-201.

80) 중화학공업추진위원회기획단(1979), p. 6.

설규모의 대형화를 추구하게 된 것이다. 또한 국가주도로 산업특성에 적합한 입지를 선정하여 연관산업을 집중적으로 유지개발함으로써 산업부문 간의 연관효과를 극대화하려는 기지화를 추진한 것이다.⁸¹⁾

100억불 수출계획은 상공부가 담당하였는데, 상공부는 1980년도 수출목표를 55억불로 한 장기수출계획을 작성한 지 얼마 안된 사이에 다시 계획을 수정하게 되었다.⁸²⁾ 그런데 계획수정에는 큰 어려움이 수반되었다. 과거에는 전년대비 증가율을 기준으로 해서 장기수출계획을 수립하였는데, 이번에는 중화학공업 제품의 수출목표를 별도로 책정해야 했기 때문이다. 그러기 위해서는 각 분야별 육성계획이 앞서 나와야 했는데 계획이 수립되어 있지 않은 상태였다. 그래서 각 분야별 잠정 수출목표를 정하고 수출증가율을 25%로 상향조정함으로써 100억불 수출계획을 만들었다(〈표6-2〉 참조).⁸³⁾ 1인당 GNP 1000 달러 산출은 정소영(鄭韶永) 청와대 경제1수석비서관을 중심으로 1972년 9월말부터 작업이 시작되었다. 경제1수석실이 각종 자료를 취합하고 경제기획원, 한국개발연구원 등 유관기관의 자료를 검토하여 시행착오 끝에 1981년에 1인당 1,000달러 달성이 가능하다는 결과를 얻었다.⁸⁴⁾ 이러한 작업들의 결과를 바탕으로 1972년 11월 7일 월간경제동향 보고회의에서 박정희는 “앞으로 연평균 25%의 수출증가를 계속하면 1980년에는 적어도 100억 달러의 수출은 무난히 달성될 수 있고 이 같은 실적을 바탕으로 계속 노력한다면 제4차 5개년계획이 끝나는 1981년에는 국민소득을

81) 중화학공업추진위원회기획단(1979), pp. 8-10.

82) 상공부는 1970년 8월, 1972년 2월 그리고 1972년 11월에 각각 장기수출계획을 수립하였다. 오원철(1999), pp. 484-487.

83) 오원철(1999), pp. 484-487.

84) 중화학공업추진위원회 기획단, 『정책결정과정의 이면사』(1979), pp. 303-309.

1,000달러 수준으로 증가, 선진국대열에 참여할 수 있을 것⁸⁵⁾이라는 장기목표를 제시하였던 것이다.

1972년 12월~1973년 1월에 상공부에서 작성한 중화학공업의 업종별 육성계획 시안이 나왔다. 1972년 12월에는 조선공업 육성방안, 일반기계공업 육성방안, 호남화학공업단지 계획이, 1973년 1월에는 전자공업 장기육성방안, 정밀기계공업 육성방안, 기계소재공장 건설안(및 철강재 수출 계획), 비철금속제련단지 계획이 각각 완성되었다. 이들 계획을 토대로 최종적인 수출계획이 작성, 확정된 것이다. 이러한 중화학공업화 추진 방식을 오원철은 “다른 나라는 공업발전 과정에서 자연스럽게 중화학업화가 이루어지고 수출도 하게 됐으나, 우리나라는 수출목표를 먼저 수립해 놓고 이를 달성하기 위해서 중화학공업을 건설하게 된 것이다. 우리나라는 준공되자마자 수출 능력이 있는, 즉 국제경쟁력이 있는 중화학공업을 건설했다⁸⁶⁾”고 평가하였다.

이상과 같은 과정을 거쳐 만들어진 ‘공업구조개편론’은 1972년말 박정희에게 제출되었다. 1973년 1월 12일, 대통령 신년기자회견에서의 ‘중화학공업화 선언’은 청와대 제2 경제수석비서관실을 중심으로 준비된 ‘공업구조개편론’의 내용이 전면적으로 반영된 것이었다.⁸⁷⁾

1973년 1월 31일, 대통령, 국무위원, 청와대 수석비서관 그리고 특별보좌관들 앞에서 ‘공업구조개편론’에 대한 브리핑이 실시되었으며 박정희는 이 자리에서 김종필 국무총리에게 중화학공업추진위원회 구성을 지시하고 남덕우 재무부장관에게는 내·외자 총 100억 달러의 재원을 마련하도록 지시

85) 경제기획원 편(1982), p. 127.

86) 오원철(1999), pp. 491-492.

87) 기자회견이 끝난 후, 제2 경제수석실의 비서진들은 “모두 흥분해 있었고, 만세라도 부르고 싶은 듯한 표정들이었다”고 한다. 오원철(1999), p. 565.

하였다.⁸⁸⁾

공업구조개편론은 계획기간(1973~81년)을 “특히 기계공업을 집중육성하여야 하는 성숙기⁸⁹⁾로 규정하고 있는데, 브리핑에서도 방위산업의 근간으로서 기계공업 육성의 필요성이 강조되었다. 오원철은 방위산업을 중화학공업의 일환으로 육성한다는 1971년 11월의 구상을 ‘창원기계공업기지’ 계획으로 구체화시켰는데, 이것을 브리핑할 때도 일본의 사례를 들었다.

일본의 제일 큰 기계공장은 히타치(HITACHI, 日立)라고 합니다. 아시다시피 히타치는 전기제품부터 기계 일체를 생산하고 있습니다. 발전소도 만들고 있고 군함에 쓰는 대형엔진도 제작하고 있습니다. 기차와 병기도 만들고 있습니다. 못 만드는 기계가 없습니다. 소위 종합기계 메이커입니다. 지금 중화학공장을 추진하면서 우리나라는 히타치 기계공장과 똑같은 규모의 공장을 한 세트만이라도 설치하고자 하는 것입니다. 물론 히타치의 공장은 일본 여러 곳에 분산되어 있습니다만, 우리나라는 창원공업기지에 모아서 건설코자 합니다. 일본에는 히타치 외에도 IHI, 미쓰비시(MITSUBISI) 등 종합기계공장이 여러 곳 있습니다만 우리나라는 단 한 세트라도 국제적 최대급 기계공장을 건설하자는 안입니다.⁹⁰⁾

일본의 경우 각 공장이 분산되어 있지만 한국은 각 공장을 한 군데에 모아 ‘기지화’한다는 것이다. 이 기지화는 중화학공업화 정책에 있어 핵심적 개념이라 할 수 있는데,⁹¹⁾ 이것 역시 일본의 사례를 바탕으로 하되 한국적인 상황을 고려하여 새로운 개념으로 발전시킨 것이다. 기지화를 지향한 가장 큰 이유는 대형화로 국제경쟁력 확보와 그에 따른 수출증대였다고 볼 수 있

88) 오원철(1999), pp. 566-580.

89) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 7.

90) 오원철(1999), p. 570.

91) 김광모에 의하면 “중화학공업화 정책은 산업기지조성정책이나 마찬가지로 할 정도로 기지정책은 높은 비중을 차지하였기 때문에 신중에 신중을 기하여 계획이 수립되었다.” 김광모(1988), p. 237.

다.⁹²⁾이 점은 ‘공업구조개편론’에 “공업단지는 대규모화하여 국제경쟁에 대처할 설비규모의 확대에 대비하고 산업규모의 확대, 기술의 집대성, 대량생산방식 체제가 이룩되도록 해야 한다⁹³⁾”고 명시되어 있다.

중화학공업화 계획에서는 6개 업종별로 기지를 건설하기로 하였는데 한국 정부는 공장입지조사를 일본의 용역회사인 동양(東洋)엔지니어링(Toyo Engineering)과 日揮(JGC Corporation)에게 의뢰하였다. 이 두 회사는 일본이 과거 중화학공업을 건설할 때 이러한 용역을 한 경험이 있었기에 조사 용역 수행에 가장 적합한 회사로 선정된 것이다.⁹⁴⁾ 그리고 과거의 용역의뢰와는 달리 완전한 과업지시서를 주고 이 지시서에 따라 조사를 하게 하여 한국 정부의 구상에 맞게 용역을 수행하도록 하였다. 1972년 11월부터 약 3개월 동안 두 회사는 별도로 조사를 벌여 보고서를 작성하였다. 제2 경제수석실을 중심으로 한 정책담당자들은 제출된 2개의 보고서에서 결론이 같은 것만 수렴하여 ‘중화학공업추진계획’(입지조사)이라는 보고서를 작성하였으며, 1973년 3월 이 계획은 대통령 주재 관계장관회의에서 보고 확정되었다.⁹⁵⁾ 한국 정부는 창원기계공업기지 건설에 있어서도 일본의 개발계획연구소(開發計劃研究所)에 별도로 기본계획에 관한 조사용역을 의뢰하였다.⁹⁶⁾

기지화 개념은 이상과 같은 과정을 거쳐 만들어진 것이고 ‘공업구조개편론’에서는 “공업입지는 공업 Belt의 개념에서 전문 블록(Block) 개념으로 하

92) 조인원 역시 중화학공업화 정책을 대형화, 기지화, 수출화로 요약하고 있다. 조인원(1998), p. 151.

93) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 27.

94) 김광모(1988), p. 213.

95) 김광모(1988), p. 213.

96) 開發計劃研究所, 『昌原綜合機械工業基地建設基本計画調査報告書』(東京: 開發計画研究所, 1973年 12月). 창원기계공업공단, 『昌原基地 15년사』(1990), pp. 119-120.

고 가용대지만을 고려한 단지 개념에서 특성에 따라 행정기능, 검사기능 등을 포함한 종합기능을 부여하여 종합기지체제로 전환한다⁹⁷⁾고 표기되어 있다. 이 ‘공업 Belt 개념’ 역시 1960년말에 발표된 일본의 국민소득배증계획(國民所得倍増計劃)에서 나온 것이다.⁹⁸⁾

중화학공업 기지 건설을 뒷받침하기 위하여 1973년 12월 산업기지개발 촉진법이 제정·공포되고 수자원개발공사가 산업기지개발공사로 개편되어 기지조성을 담당하게 되었다.

기지화와 함께 기계공업 육성에서 강조된 것이 군수와 민수의 병용이었다.

창원기계공업기지가 완성되면 각종 대구경포에서 탱크, 장갑차가 생산되고, 항공기용 제트 엔진에서부터 군함에 쓸 대형엔진까지 모두 생산 가능합니다. ... 민수용(民需用)으로는 각종 기계뿐 아니라 산업용 기계 및 장치, 선박 또는 자동차 부품, 객차, 기관차, 선박용 초대형 엔진 등이 나오게 됩니다. ... 중화학공업 육성이나 방위산업 육성이나 똑같은 하나의 사업입니다. 병기란 중화학공업에서 나오는 제품입니다. 중화학공장은 평화시에는 산업기계를 만드는 곳이고 비상시에는 병기가 나오는 곳입니다.⁹⁹⁾

이와 같은 방위산업 육성 방침은 1972년 5월에 실시된 유럽제국 및 일본의 방위산업 시찰을 통해 나왔는데, “방산업체에서 방산품 대 민수품의 생산비율을 30:70으로 하여 방산업체의 가동률을 향상시킨다¹⁰⁰⁾”고 정한 바 있었다.

공업구조개편론에 대한 브리핑이 끝난 후, 이 기본구상을 현실로 구현시키기 위한 세부계획작업이 중화학공업추진위원회 및 기획단에서 진행되었

97) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), p. 28.

98) 원래 이 belt 개념은 미국의 Sunbelt에서 비롯된 것이지만 소득배증계획에서는 보다 인위적인 공업지대인 태평양 belt 구상으로 발전시켰다. 한국은 belt 개념을 block 개념으로 발전시킨 것이다.

99) 오원철(1999), p. 571.

100) 오원철(1999), pp. 476-477; 김광모 (1988), pp. 298-299.

다. 1973년 2월 말까지 1차 시안이 마련되었으며 이것을 보완한 ‘중화학공업 육성계획’이 6월에 발표되었다. 한달 동안 평가작업을 한 다음 대통령의 재가를 얻어 계획이 확정되었다.¹⁰¹⁾

7. 중화학공업화를 위한 한일간 네트워크¹⁰²⁾

한국 정부가 중화학공업 건설을 추진함에 있어서 일본의 협력에 큰 기대를 걸고 있었던 것은 분명하다. 4대 핵공장 건설 계획 때는 일본정부에게 협력을 요청하였고 중화학공업화 정책 때는 일본정부뿐만 아니라 일본 산업계에 대해서도 적극적으로 협력해줄 것을 호소하였다.

1970년 7월의 제4차 한일정기각료회의에서 4대 핵공장 건설에 대한 협력을 요청하였고 일본정부는 1970년 10월 아카자와(赤澤) 통산성 중공업국장을 단장으로 한 중공업 조사단을 파견하여 타당성 조사를 실시하였다. 이 결과 조선소 건설은 타당성이 없다는 결론이 내려졌고 다른 공장 건설에 대해서도 최종적으로는 협력을 얻는 데 실패하였다.

1972년 5월 박정희의 100억불 수출 가능성 탐색 지시로부터 본격화된 중화학공업화 정책에서도 일본의 협력을 기대한 것은 마찬가지였으나 접근방식에 있어 차이가 나타났다. 이번에는 계획수립 단계부터 일본의 타당성 조사기관들(東洋엔지니어링, 日揮, 開發計劃研究所)에게 조사용역을 의뢰한 것이다. 이러한 방식을 취하게 된 것은 4대 핵공장 건설 계획 실패는 자금조

101) 창원기계공업공단, 『昌原基地 15년사』(1990), pp. 120-121.

102) 한일간 네트워크에 관해서 상세한 것은 니시노 준야(2005), pp. 105-128를 참조.

달문제에만 관심을 두고 공장건설의 경제적 타당성 검토를 소홀히 한 경제기획원 관료의 접근방식에 원인이 있었다는 오원철의 생각에서 비롯된 것이라고 추측된다.¹⁰³⁾ 1973년 6월 발표된 중화학공업육성계획 역시 소요자금 약 96억 달러의 60%인 약 58억 달러를 외자조달하는 예정이었으며¹⁰⁴⁾ 그 중의 대부분을 일본에서 조달할 것을 염두에 두고 있었던 것이다. 공업구조개편론에서 일본열도개조론(日本列島改造論)을 거론하면서 일본에서 사양화되어 가는 중화학공업을 적극적으로 유치할 것을 강조한 것은 이러한 점을 간접적으로 입증해준다.¹⁰⁵⁾ 선진국(일본)이 점차 포기할 수밖에 없는 소재 산업이나 기계산업 그리고 석유화학과 같은 공해형(公害型) 산업 부분에서 후발국이 진출할 수 있는 틈새가 생긴다는 전제하에서 중화학공업화 정책이 출발된 것이다.¹⁰⁶⁾ 중화학공업화 정책은 선진국에서 포기하게 되는 산업이기 때문에 자금도입, 기술이전이 상대적으로 용이할 것이고, 따라서 국내에 자본 및 기술의 축적이 많지 않아도 공업화가 가능하다는 점을 염두에 둔 외자의존의 건설계획의 측면이 강했던 것이다. 공장입지 계획단계에서부터 일본 조사기관을 참여시킨 데에서도 이 계획에 대한 일본자본의 지원을 기대하는 한국측의 의도를 엿볼 수가 있다.¹⁰⁷⁾

일본자본, 즉 일본 산업계를 한국에 유치시키기 위하여 한국 정부 및 산업계는 여러 채널을 통해 적극적으로 협력요청에 나섰다. 청와대에서 오원철 제2 경제수석비서관 스스로가 홍보활동을 전개하기도 하였다. 예컨대

103) 오원철(1999), pp. 154-155.

104) 중화학공업추진위원회 기획단, 『중화학공업육성계획』(서울: 중화학공업추진위원회 기획단, 1973), p. 15.

105) 대통령비서실, 『중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론』(1973), pp. 12-13.

106) 다니우라(1988), p. 48.

107) 다니우라(1988), p. 48.

1973년 6월 오원철은 일본의 일한경제협회 주최로 경단련회관에서 열린 ‘한국의 중화학공업 개발계획 설명회’에 직접 참석한 바 있었다.¹⁰⁸⁾

한국측의 대 일본자금 유치 의지, 협력요청은 정부 및 민간 차원의 공식 네트워크를 통해서도 재차 나타났다. 정부차원에서는 한일정기자료회의를 통해 다음과 같이 표명한 바 있다. 즉, 제6차 회의 공동성명(1972년 9월 6일)에서는 “한국측은 양국 간의 무역을 불균형시정은 국제분업의 원칙에 따른 분업체제의 촉진으로 실현될 것이라는 면을 강조하고 그 구체적 방안으로서 무역면에서의 제조차와 더불어 수출진흥의 견지에서 일본의 민간기업에 의한 대한투자축진을 도모하기 위하여 한국내에 기업유치협의를 설치할 의향을 가지고 있음을 말하고 일본측의 협력을 요청하였다”¹⁰⁹⁾고 밝혔고, 제7차 회의 공동성명(1973년 12월 26일)에서는 “한국측은 3차 5개년계획 중 특히 중화학 관련 부분의 민간경제교류를 촉진하기 위해 일본정부의 적절한 지원을 요청하였다. 일본측은 민간경제교류가 공동이익증진을 위해 행해질 것을 기대했다.”¹¹⁰⁾

민간차원에서도 한일 민간합동경제위원회 회의에서 한국의 중화학공업에 대한 일본의 투자문제가 논의되었다. 공동성명을 보면 한국측이 “특히 제3차 5개년계획에서 책정된 민간주도 프로젝트를 추진하기 위하여 원자재, 중간재를 생산하는 대형 프로젝트 및 각종 기계공업, 전기전자공업, 수출산업으로서의 섬유산업 등에 일본기업이 적극적으로 진출하도록 요청”(제4차 공동성명, 1972년 3월 4일) 했으며, 또한 “장기 수출기반 확립을 실현하기 위하여 기계, 금속, 화학공업을 위시한 중화학공업 개발이 강력히 요청

108) 日韓經濟協會, 『日韓經濟協會30年史』(東京: 日韓經濟協會, 1991), p. 244.

109) 고려대학교 아세아문제연구소 편(1977), p. 673.

110) 고려대학교 아세아문제연구소 편(1977), p. 677.

되었고 이를 위해 국제분업 원칙에 입각한 대규모투자의 양국협조가 필요하다고 강조”(제5차 공동성명, 1973년 3월 8일)한 것을 알 수 있다. 특히 제3차 회의(1971년 3월)에서 한국측은 향후 일본측의 대한 직접 및 합병투자를 촉진하기 위해 한일 민간베이스에 의한 합병 투자금융회사를 설립하여 이 회사로 하여금 합병사업을 위한 투자유치, 자금지원, 자금조달을 담당하도록 한다는 제안까지 한 바 있었다.¹¹¹⁾

일본 산업계는 총론적으로는 한국의 중화학공업 정책에 대한 협력에 호의적 입장을 보였으나, 1973년 가을 발생한 제1차 석유위기 등 국제경제환경 악화로 인해 소극적인 자세로 변화하였다.¹¹²⁾ 이러한 일본의 태도변화는 결과적으로 볼 때, 1980년대 들어 한일간 산업분업질서가 수직적 구조에서 수평적 구조로 이행해가는 계기가 되었다고 볼 수 있을 것이다. 일본의 소극적인 자세로 인해 산업기지 건설은 일시적으로 정체될 수밖에 없었으나, 1970년대 중반부터 한국 정부는 실질적인 공장건설을 시작하였다.

8. 결론

이 논문에서 살펴본 바와 같이 1973년부터 추진된 한국의 중화학공업 정책은 전후 일본의 중화학공업화 과정을 선행 사례로 연구한 결과물이었다. 중화학공업 정책의 마스터 플랜인 공업구조개편론은 일본의 신장기경제계획과 일본열도개조론에 자극을 받아 작성된 것이었다. 오원철은 일본에서

사양산업이 된 중화학 업종을 한국으로 유치하여 한일간 산업분업체제를 구축하면, 일본 산업계의 지원을 얻으면서 비교적 손쉽게 중화학공업화에 성공할 수 있다고 생각했으며, 이에 많은 기대를 걸었다.

그러나 동시에 한국은 일본보다 더욱 강력하게 중화학공업 건설을 추진할 필요가 있다는 것도 오원철은 잘 알고 있었다. 방위산업과 직결된 6대 전략산업을 선정하고, 각 산업별로 공장을 기지화함으로써 규모의 경제 실현에 따른 대형화를 통해 수출 경쟁력 확보를 노린 것은 전후 일본의 경험을 답습한 것은 아니다. 당시 상황에 대한 박정희 대통령의 위기인식에 의해 방위산업 육성이 급선무가 되었으며, 방위산업을 위한 중화학공업화의 필요성이 혁신적인 정책을 낳은 것이다.

한국의 독자적인 중화학공업 정책 산출의 기반이 된 것이 청와대 제2 경제수석실을 중심으로 한 대통령 직할 체제 구축이었다. 4대핵공장 사업 좌절을 계기로 정책과정은 경제기획원에서 청와대 제2 경제수석실 중심으로 전개되게 되었다. 경제기획원 주도로 작성된 안정과 균형에 초점을 맞춘 제3차 경제개발5개년계획은 실질적 의미를 상실했으며, 오원철이 이끄는 제2 경제수석실이 주도하여 급속한 중화학공업화가 추진된 것이다. 제2 경제수석실은 각부처 멤버들이 모인 중화학공업 추진위원회 기획단을 활용하면서 중화학공업 정책을 작성했는데, 특히 상공부와 국방과학연구소가 중요한 역할을 담당한 사실이 확인되었다.

중화학공업화를 위해 한일정기각료회의와 민간합동경제위원회 같은 한일국교정상화 이후 형성된 네트워크도 동원되었으나 큰 성과를 거두지는 못했다. 석유위기를 비롯한 국제경제환경 변화에 따라 일본정부와 민간기업들은 한국의 중화학공업 부분의 대한 투자에 신중한 자세를 보이게 된 것

111) 日韓經濟協會(1991), pp. 192-195.

112) 다니우라(1988), p. 50.

이다. 그럼에도 불구하고 박정희는 중화학공업 정책을 강력하게 추진해 나갔는데 이것이 혁신적 중화학공업 정책과 맞물려 결과적으로 한국의 중화학공업화 과정이 전후 일본의 발전궤도와 달라지게 된 또 하나의 요인으로 작용했다고 볼 수 있을 것이다.

From 'Japan Model' to Innovation: South Korean Policymaking Process on Heavy Chemical Industrialization in 1970s

Nishino, Junya

Department of Political Science, Keio University

This article examines the policymaking process and characteristics of Heavy Chemical Industrialization(HCI) during Park Chung-hee administration. As a result of the analysis, this study reveals the follows. (1) Park administration learned from the experiences of post-war Japanese economic growth to make its policy on HCI. (2) However, this policy had the differences from Japanese industrial policy because of it's motivation of the promotion of defense industry. (3) President Park made new system in his office for HCI and this system worked effectively to make the policies on HCI. (4) Park administration failed to get economic support for HCI and its defense industry through the policy networks between Japan and South Korea. (5) However, President Park made a big push for HCI and this resulted in the different economic development path between Japan and South Korea after 1980s.

•Keywords

heavy chemical industrialization, defense industry, policymaking process, Japan model, innovation, Japan-South Korea relations