



박정희 시기 북방외교의 정치경제적 배경: 통치성 위기와 그 대응

The Political Economy analysis of Northern Policy in the Park Chung-Hee's Era: the Crisis of Governmentality and the Response

박 홍 서(Park, Hong-seo)*

* 한국외국어대학교 국제지역연구센터 HK+ 연구교수
(HK+ Research Professor, Center for International Area Studies, Hankuk University of Foreign Studies)

키워드

박정희,
북방외교,
유신,
6.23선언,
통치성

초 록

본 논문은 박정희 정권의 북방외교를 유신체제와 동일한 맥락에서 통치성 위기에 대한 대응전략으로 설명한다. 박정희 정권은 집권 초기부터 경제개발을 통치정당성을 확보하는 핵심 요인으로 간주하였다. 그러나, 미국의 원조 삭감과 한국산 섬유상품 수입제한 등으로 1970년대 초 경제위기가 심화되면서 통치성 위기에 직면하였다. 박정희 정권은 대내적으로 민족주의 규율과 유신체제를 활용해 사회 저항을 억압하였으며, 대외적으로 북방외교를 통해 경제개발에 필수적인 외자확보를 시도하였다. 이러한 맥락에서, 박정희 정권의 북방외교는 광부 및 간호사의 서독 파견, 한일수교, 베트남 참전, 그리고 중동진출로 이어지는 일련의 외자확보 전략과 동일한 목적을 가지고 있었다. 그러나, 동서 냉전 구도가 구조적으로 종결되지 않은 상황에서 박정희 정권의 북방외교는 애초의 목적을 달성할 수 없었다. 1980년대 후반 탈냉전이 가속화되는 상황에서 노태우 정권의 북방외교가 일정한 성공을 거둔 상황과는 구조적 차이가 있다.

Keywords

Park Chung-Hee,
Yushin System,
Northern Policy,
June 23 Statement,
Governmentality

Abstract

This paper attempts to analyze the Park Chung-hee government's northern diplomacy as a response strategy to the crisis of governmentality in the same context of the Yushin system. The Park Chung-hee government regarded economic development as a key factor in securing its legitimacy from the beginning of its reign. However, due to the decrease in U.S. aid to Korea, restrictions on imports of Korean textile products, and worsening payment balance, the regime faced a crisis of governmentality in the early 1970s. In response, the Park Chung-hee government suppressed internally through nationalist discipline and the Yushin system. At the same time, it attempted to secure foreign capital by pursuing diversification of exports through northern diplomacy. In this context, the northern diplomacy had the same purpose as a series of foreign policies such as dispatch of miners and nurses to West Germany, normalization of relations between Korea and Japan, dispatch of troops to the Vietnam War, and the participation in the Middle East construction projects. However, the original purpose of foreign capital acquisition could not be achieved in the absence of structural change of the Cold War structure in East and West. It is different from the situation in which South Korea's northern diplomacy was successful due to the accelerated post-Cold War in the late 1980s.

논문 정보

논문투고일: 2021. 01. 30 심사완료일: 2021. 03. 08 게재확정일: 2021. 03. 22
이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A6A3A04064633).

I. 서론

본 논문의 목적은 6.23선언으로 상징되는 박정희 시기 북방외교의 배경을 정치·경제적 맥락에서 분석하는 것이다. 본 논문은 시기적으로 동시성을 갖는 유신체제와 북방외교의 상호 연관성에 주목하며, 북방외교를 유신체제와 더불어 1970년대 초 가중된 경제위기와 그로 인한 통치성 위기에 대한 박정희 정권의 대응전략이라고 설명한다.

박정희 정권은 1973년 6월 23일 5개 항으로 이루어진 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’을 발표하였다. 각 조항을 요약하면, ① 평화통일을 위한 노력 경주, ② 남북한 간 불가침 및 내정 불간섭, ③ 7.4 남북공동성명에 입각한 대화 노력 지속, ④ 북한의 국제기구 참여 수용, ⑤ 남북한의 국제연합 가입 수용, ⑥ 호혜·평등의 원칙하 모든 국가에 문호개방, ⑦ 우방국과의 우호 관계 지속 유지이다.¹⁾ 박정희 정권은 이미 1970년 8.15 경축사에서 “북한이 유엔을 인정한다면 유엔에서의 한국 문제 토의에 참석하는 걸 반대하지 않는다.”라고 밝혔다. 또한, 1971년 신년사에서도 적성국이 아니라면 공산국가와도 실리외교를 벌여야 한다고 강조하였다.²⁾ 7.4 남북공동성명과 6.23 선언은 이러한 대북 유화 메시지의 연장선에 있는 것이다.

기존 연구는 박정희 시기 북방외교의 배경을 주로 정치적 측면에서 분석한다. 이들 연구에는 데탕트 상황에서 남북관계 개선을 희망하는 미국의 압력이 작동했다는 분석,³⁾ 데탕트는 한국으로 하여금 유연한 대외전략을 구사할 공간을 제공했다는 분석,⁴⁾ 남북 체제 경쟁의 맥락에서 북한의 외교 공세로 남한은 선제적으로 할슈타인 원칙 포기 등 북방정책을 추진할 수밖에 없었다는 분석⁵⁾ 등이 있다. 그리고 자주외교 및 실용주의적 외교 노선을 추구한 박정희 개인의 리더십이라든지, 권력 강화를 위해 북방외교를 활용했다는 분석⁶⁾ 역시 존재한다.

본 논문은 박정희 시기 북방외교를 경제와 연계된 통치성 위기라는 정치경제적 맥락에서 분석함으로써 이들 기존 연구와 차별성을 갖는다. 물론, 기존 연구에도 북방외교를 유가상승 및 경제침체에 대응하고 미국 및 일본 시장에 편중된 수출시장의 다변화 등을 의도했다는 분석이 존재한다.⁷⁾ 그러나 이러한 연구는 경제 요인을 북방외교의 배경 중 하나로 간략히 기술하고 있으며, 더욱이 본 논문과 같이 통치성 위기와 그 대응이라는 이론적 분석으로까지는 나아가지 못하고 있다.

1) “박정희 대통령 평화통일 외교정책선언,” 『경향신문』, 1973년 6월 23일.

2) “박대통령 경축사 전문,” 『동아일보』, 1970년 8월 15일; “신년사 요지,” 『매일경제』, 1971년 1월 1일.

3) 홍석률, “닉슨독트린과 박정희 유신체제,” 『내일을 여는 역사』 제26호(재단법인 내일을여는역사재단, 2006), p.78.

4) 허만, “북방외교에 관한 연구,” 『국제정치논총』 제26집 1호(한국국제정치학회, 1986), p.180.

5) 배중윤, “한국대외정책의 정책기조 전환에 관한 연구: 6.23선언과 정책의 실효성 상실 여부를 중심으로,” 『동서연구』 제28권 1호(연세대학교 동서문제연구원, 2016), pp.143-173; 신중대, “남북한 외교경쟁과 ‘6.23선언,’” 『현대북한연구』 22권 3호(북한대학원대학교 심연북한연구소, 2019).

6) 장덕준, “박정희 시기 대륙지향 외교의 배경과 특징,” 『중소연구』 제43권 2호(한양대학교 아태지역연구센터, 2019), pp.217-218.

7) 이석호, “한국북방정책의 변천과정과 결정요인,” 『국제정치논총』 제28집 2호(한국국제정치학회, 1989), pp.120: 140-141.

본 논문은 북방외교가 수출 다변화라는 경제적 목적을 갖고 있지만, 그 심층적 배경에는 경제악화에 따른 통치성 위기를 돌파하려는 정치적 의지가 존재한다고 설명할 것이다. 본 논문의 문제의식은 왜 북방외교가 유신체제와 동시에 진행되었는가에 있다. 박정희 정권은 북방외교를 통해 북한에 대해 유화적 태도를 표출하였으나, 반대로 유신체제 수립 과정에서는 북한의 위협을 강조하였다. 1971년 12월 6일 국가비상사태 선포 당시 박정희는 “국제사회의 조류가 평화지향적으로 흐르고 있는 것과는 달리 북괴의 적화통일 야욕은 고조되고 있다”라고 밝히면서 비상사태를 정당화하였다.⁸⁾ 또한, 1974년 국군의 날 기념행사에서도 “유신체제는 공산침략자들로부터 우리의 자유를 지키는 체제”라고 강조하였다.⁹⁾

박정희 정권의 북방외교와 유신체제는 이처럼 일정한 모순관계를 가진다. 더욱이 박정희 정권이 유신체제 선포 직전 제반 내용을 북한에 통고했다는 사실은 유신체제조차 북한 요인과 유의미한 상관관계가 없음을 암시한다.¹⁰⁾ 1971년 12월 중앙정보부장 이후락이 주한미대사 하비브(Philip Charles Habib)에게 ‘비상사태’ 선포를 사전 통지하면서, 북한의 침략 조짐이 없다고 한 사실 역시 이를 뒷받침한다.¹¹⁾ 사실, 북방외교조차 실제로 북한과 관련이 있는지도 회의적이다. 박정희 정권은 북방외교를 주창하면서도 동시에 국제 외교무대에서 북한의 고립을 시도했기 때문이다. 7.4 남북공동성명 직후 외교부가 해외공관에 북한의 외교 공세(승인/가입 등)를 적극 차단하라고 주문한 것은 이를 반증한다.¹²⁾ 체제 경쟁적 냉전 의식은 북방외교 추진 과정에서도 여전히 완화되지 않은 것이다. 김일성 정권이 6.23선언에 반발하며 남북대화를 종결했던 사실은 이를 뒷받침한다.¹³⁾

이렇게 보면, 북한 요인은 유신체제뿐만 아니라 북방외교에서도 실제적 요인이라 보기 어렵다. 본 논문은 이러한 문제의식을 기반으로 유신과 북방외교의 추진을 국내 정치상황이라는 맥락에서 분석할 것이다. 국내 정치적 관점에서 보면, 유신과 북방외교 사이의 모순성은 해소될 수 있기 때문이다. 본 논문은 1970년대 초 경제위기는 박정희 정권의 통치 정당성 위기를 심화시켰으며, 북방외교와 유신체제는 이에 대한 전략적 대응이라고 설명할 것이다. 이를 위해 II장에서는 푸코(Michel Foucault)의 통치성 개념을 통해 박정희 정권의 통치전략을 설명하고 III장에서는 북방외교를 통치 정당성 강화라는 맥락에서 분석할 것이다.

8) “박대통령, 국가비상사태 선언,” 『동아일보』, 1971년 12월 6일.

9) “박대통령 유시 요지,” 『경향신문』, 1974년 10월 1일.

10) 박명림, “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석 - 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로,” 『역사비평』 96호(역사문제연구소, 2011), pp.117-118.

11) Office of the Historian, “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME XIX, PART 1, KOREA, 1969-1972, December 2, 1971.* <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d117>(검색일: 2021년 1월 21일).

12) 배중윤, “한국대외정책의 정책기조 전환에 관한 연구: 6.23선언과 정책의 실효성 상실 여부를 중심으로,” p.155.

13) 김연철, “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계,” 『역사비평』 97호(역사문제연구소, 2011), pp.84-85.

II. 박정희 정권의 통치전략: ‘개발독재’

푸코는 ‘통치(government)’의 의미를 인간 행동에 영향을 주거나 관리하려는 행위(the conduct of conduct)로 규정한다. 푸코는 특정한 통치 행위의 논리나 구조, 그리고 역사적 배경을 소위 ‘통치성(governmentality)’ 개념으로 포괄하였다. 주류 사회과학이 언급하는 ‘거버넌스’가 ‘문제해결을 위해서는 무엇을 해야하는가?’라는 문제 해결형 개념이라면, 통치성 개념은 그러한 거버넌스에 투사된 권력 메커니즘을 의미한다.¹⁴⁾ 따라서, 통치성 연구는 특정한 통치전략이 어떻게 수립되었고 왜 그러한 통치전략이 구사되는지를 탐색한다.¹⁵⁾

푸코는 권력의 통치전략을 ① 사법/주권적, ② 규율적, ③ 조절적(regulatory) 속성으로 구분한다. 사법/주권적 통치전략은 “죽이거나 살게 내버려두는 전략”을 의미한다. 기본적으로 법은 허용과 금지의 이항구분을 설정하고 금지된 것을 행하는 주체를 처벌하는 폭력적 속성을 내포한다. 이에 비해 규율 전략은 피통치자들에게 “해야 할 것을 하게 만드는 전략”을 의미한다. 법이 금지된 것을 못하게 하는 것이라면, 규율은 피통치자들의 신체와 정신을 ‘순응’하게 만드는 전략이 된다. 마지막 조절 전략은 법과 규율의 억압적 속성과는 달리 ‘합리성’에 기반해 피통치자를 양육하려는 의지를 드러낸다. 푸코에 따르면, 이는 “살게 만들고 죽게 내버려두는” 전략이며, “인간들의 복락을 국가 유용성으로 만드는 것, 인간들의 행복을 국력 자체로 만드는” 전략으로 규정된다. 따라서, 조절 전략은 생명정치(bio-politics)나 경제적 통치의 속성을 드러낸다.¹⁶⁾

이들 통치전략은 상호 배타적으로 구사되지는 않는다. 즉, 하나의 통치전략이 다른 통치전략을 완전히 대체하는 것이 아니라, 3가지의 통치전략은 동시에 구사된다. 근대 자유주의 통치전략인 조절 전략은 법·규율 전략에 비해 가장 늦게 출현하였지만, 이러한 사실이 법·규율 전략의 소멸을 의미하는 것은 아니다. 오히려 조절 전략이 심도 있고 섬세하게 수행되기 위해서라도 법·규율 전략이 더욱 ‘침예’해진다.¹⁷⁾ 특히, 조절 전략이 작동하지 못하는 상황에서는 법·규율 전략이 전면에 대두될 가능성이 상존한다.

박정희 정권의 통치전략 역시 동일한 맥락에서 설명할 수 있다. 박정희 정권 전반을 포괄하는 소위 ‘개발독재’ 개념은 그 안에 폭력과 규율, 그리고 조절(경제)이라는 통치성의 제 요인들을 포함하고 있다. 이병천에 따르면, 개발독재는 ① 대중의 정치참여를 억압하고 배제하는 지배블록, ② 경제성과

14) Majia Holmer Nadesan, *Governmentality, Biopower, and Everyday life*(New York: Routledge, 2008 (kindle edition)), pp.262-280.

15) 미셸 푸코, *오트르망* 역, 『안전, 영토, 인구』(서울: 난장, 2011), pp.173-178; Colin Gordon, “Governmental Rationality: An Introduction,” Graham Burchell, Colin Gordon, Peter Miller, eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*(Chicago: University of Chicago Press, 1991), p.2.

16) 미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, pp.22-25, 144, 446; 미셸 푸코, 이규현 역, 『성의 역사1: 지식의 의지』(서울: 나남, 2010), pp.146-147: 154.

17) 미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, pp.161-162.

를 국민 통합 및 동원 이념의 정당성으로 삼는 국가민족주의, ③ 국민경제 자립을 목표로 하는 국가 주도의 국가-시장-제도 간 성장지향적 협력 및 선별적 대외개방으로 규정된다.¹⁸⁾ 이렇다면, 박정희 정권의 개발독재는 경제성과(‘빵’)를 통치 정당성의 근거로 삼아 대중의 정치참여를 억압(‘칼’)하고, 이 과정을 반공과 민족주의로 채색(‘규율’)하는 지배연합의 헤게모니 확보 프로젝트가 된다.

사실, 개발독재의 구성요소들은 1961년 5.16 쿠데타 당시 혁명공약에 이미 투영돼 있다. 총 6개 조항으로 구성된 혁명공약은 ① 반공을 국시로 삼고 반공체제를 재정비, ② 미국과의 유대강화, ③ 부패와 구악 일소/국민 도의와 민족정기를 바로잡기 위한 청신한 기풍 진작, ④ 생활고 개선과 국가자주 경제의 재건, ⑤ 통일을 위한 반공실력 배양, ⑥ 정권의 조속한 민간이양으로 요약된다.¹⁹⁾ 이중 셋째 조항인 ‘부패와 구악일소’가 폭력을 상징한다면, 첫 번째와 다섯 번째 조항인 ‘반공’과 셋째 조항에 있는 ‘청신한 기풍 진작’은 규율과 연결된다. 네 번째 조항인 생활고 개선은 경제 전략에 연결되며, 국가자주 경제의 재건은 ‘자주’를 강조한다는 측면에서 규율(민족주의) 전략과 연결된다.

박정희 정권은 실제로 집권 기간 폭력과 규율, 그리고 경제 전략을 동시에 구사하였다. 예를 들어, 반복적인 계엄령(1964/1972) 및 위수령(1971/1979) 선포, 인혁당 사건, 김대중 납치사건 등은 폭력 통치를 표상한다. 특히, 5.16 직후 창설된 중앙정보부는 박정희 시기 전반에 걸쳐 폭력 통치를 상징하였다. 동시에 박정희 정권은 반공주의와 민족주의를 활용해 대중을 훈육하고 동원하려는 규율 전략 역시 구사하였다. 예를 들어, 『국민교육헌장』(1968)이 표상하듯이, 박정희 정권은 ‘민족 중흥’과 ‘반공 민주 및 애국애족’ 담론을 통해 대중을 순치시킴으로써 근대화로 인해 초래된 사회경제적 불만을 상쇄시키려 하였다. 당시 학계에서도 ‘내재적 발전론’이나 실학 연구를 통해 이를 뒷받침하였다.²⁰⁾ 다음 박정희의 발언은 통치전략의 복합적 요소들을 드러낸다.

오늘날 이 땅의 어디를 둘러보아도 변화와 발전의 기운은 역력하다. 빈곤과 실의 대신 풍요에의 꿈과 자신이 넘치고, 불안과 혼란 대신 안정과 질서의 반석이 다져지고 있으며, 시대와 의타의 그늘을 헤치고 자주와 자립의 기상이 용솨음치고 있다.²¹⁾

풍요에의 꿈이 경제 통치와 연결된다면, 안정과 질서는 폭력을 표상하고, 자주와 자립은 민족주의라는 규율과 연결된다. 박정희는 이처럼 경제-규율-폭력 전략의 상호 연계를 시도하였다. 김보현의 설명에 따르면, 박정희 시기 경제발전은 대외 경제에 대한 종속 심화라기보다는 자립경제를 지향하는 ‘민족주의 기획’이라 할 수 있다. 개인과 민족을 동일시하고 ‘생산적 국민’을 주조해 경제 발전에 활용하려 한 것이다.²²⁾ 박정희는 “주변이 험벗었는데 자신만 호화롭기를 주저하지 않는다”

18) 이병천 엮음, 『개발독재와 박정희 시대』(파주: 창비, 2003), pp.24-25.

19) 박정희, 『국가와 혁명과 나』(서울: 기파랑, 2017), p.81; “혁명의 공약과 국내외의 기대,” 『조선일보』, 1961년 5월 19일.

20) 권보드래 외, 『1970 박정희 모더니즘』(서울: 천년의 상상, 2012), pp.168-175.

21) 박정희, 『민족중흥의 길』(서울: 기파랑, 2017), pp.1-2. [밑줄은 필자 작성]

겨레에 대한 배신”이라고 비난하면서, “운명 공동체에 대한 이해와 겨레가 다 같이 잘살아야 한다는 동포애는 지금 우리 정부가 내세운 경제계획을 적극적으로 지지하고 협력하는 데서 발휘되어야 할 것”이라고 강조했다. 또한, “가난과 보잘것없는 소득이야말로 자유민주주의에 대한 가장 심각한 위협이다. 공산주의가 노리는 것도 바로 이것이다.”라고 강조했다.²³⁾ 동시에 박정희는 발전 없이는 진정한 자유민주주의의 발전은 불가능하며, 따라서 서양과 달리 ‘살림살이 조건’이 빈약한 아시아에서는 경제발전을 위해 ‘비민주적인 비상한 수단’이 불가피하다고 주장하였다.²⁴⁾ 1972년 유신체제의 수립은 이러한 ‘비민주적 비상한 수단’의 실제화라 할 수 있다.

물론, 경제는 이들 통치전략 중 핵심이라고 할 수 있다. 박정희는 집권 초기부터 ‘빈곤 탈출,’ ‘산업화’ 등을 통치의 전면에 내세워 대중의 광범위한 동의(헤게모니)를 확보하려 하였다.²⁵⁾ “유신의 중간평가는 수출 100억 달성 여부에 달려 있다”라는 박정희의 발언은 이를 명확하게 보여준다.²⁶⁾ 미국 역시 경제발전을 박정희 정권이 대중으로부터 지지를 얻는 핵심 토대라 인식하였다.²⁷⁾ 조희연에 따르면, 박정희 정권은 이승만 정권의 ‘반공동원체제’에 경제개발을 더해 ‘반공·개발동원체 체제’의 구축을 시도하였다. ‘잘살아 보세’로 상징되는 통치전략은 그만큼 대중의 능동적 동의를 확보하는 데 효과적이었기 때문이다.²⁸⁾ 따라서, 박정희 정권은 빈곤 극복이 최우선의 정책 과제임을 반복적으로 강조하였다. 한국의 침체와 혼돈은 그 태반이 가난에 기인하며, 민주주의의 발전과 복지국가의 건설, 그리고 평화통일의 달성은 얼마나 빨리 가난을 극복하느냐에 달려 있다는 논리다.²⁹⁾

이상과 같이, 박정희 정권은 폭력, 규율, 그리고 경제 전략을 상호 배타적으로 구사하기보다는 상호 보완적으로 구사해 통치 효율성의 극대화를 시도하였다. 따라서, 하나의 통치전략에 장애가 발생한다면, 다른 전략을 더욱 강하게 작동시켜 통치성 위기를 돌파하려 할 가능성이 상존하였다. 1970년대 초 박정희 정권이 유신체제라는 억압기제를 전면에 부각한 것은 규율과 경제를 활용한 통치전략에 일정한 장애에 직면했다는 것을 암시한다.

22) 김보현, 『박정희 정권기 경제개발: 민족주의와 발전』(서울: 갈무리, 2006).

23) 박정희, 『평실 우리 민족의 나아갈 길』(서울: 기파랑, 2017), pp.36-37.

24) 박정희, 『평실 우리 민족의 나아갈 길』, pp.154-157.

25) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』(서울: 후마니타스, 2008), p.92.

26) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』(서울: 동서문화사, 2019), p.153.

27) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations*, October 31, 1978, p.161.

28) 조희연, 『동원된 근대화』(서울: 후마니타스, 2010), pp.236-246.

29) 박정희, 『민족중흥의 길』, pp.83-84.

Ⅲ. 박정희 정권의 통치성 위기와 그 대응: 유신과 북방외교

1. 동서 데탕트와 반공 규율 전략의 위기

1970년대 초반 형성된 미소 데탕트와 미중화해는 박정희 정권의 반공 규율 전략과 상치되는 국제구조의 변화였다. 소련 및 중국에 대한 미국의 접근 전략은 베트남 전쟁과 유의미한 상관관계를 갖는다. 1969년 1월 집권한 닉슨은 이미 대선전부터 공약으로 내세웠던 베트남 전쟁의 “영광스러운 종결(an honorable end)”을 시도했으며, 실제로 1973년 미군 철수를 단행하였다.³⁰⁾ 구조적인 측면에서 보면, 닉슨 정권의 베트남전 철수 결정은 미국의 패권 지위 약화에 대한 전략적 선택이라 할 수 있다. 베트남 전쟁을 둘러싼 국내 갈등이 첨예해지고, 막대한 전비 충당을 위한 양적 완화로 기축통화로서 달러화의 위상이 흔들리는 상황에서 미국은 베트남전 철수를 통해 패권 유지 비용을 관리하려 했던 것이다. 동일한 맥락에서, 닉슨 정권은 ‘괌 독트린’을 통해 아시아 안보에 대한 아시아 국가들의 책임을 강조하고, 중국에 포용전략을 구사해 미국 철수로 인해 초래되는 동아시아 세력공백을 관리케 하는 전략을 구사하였다.³¹⁾ 동시에 미중관계 개선을 활용해 미소관계의 개선 역시 시도하였다. 소련은 미중관계 개선으로 인한 자국의 고립을 차단하기 위해서라도 대미관계 개선에 적극적이었는데, 닉슨 정권은 이러한 상황을 간파했던 것이다.³²⁾

반공 규율 전략이 위기에 직면하자 박정희 정권은 민족주의라는 또 다른 규율 전략을 강화하는 것으로 대응하였다. 박정희 정권은 미소 데탕트 및 미중 화해, 그리고 이를 배경으로 진행된 주한미군 1개 사단 철수를 심각한 위협으로 규정하였다. 박정희는 이를 “우리 민족의 존립과 국가의 안전마저 위협하는 전례 없는 위협”으로 간주하면서 구한말 한반도 상황과 대비시켰다. 열강이 제 이익을 위해 중소국가들을 희생의 제물로 삼는 상황에서 조선이 이를 극복할 ‘자주적인 노력’ 없이 외세에 위탁하고 당쟁에 몰두한 결과 망국을 자초했다고 진단하면서 망국의 과오를 다시는 반복할 수 없다고 강조한 것이다.³³⁾

박정희 정권은 미국까지도 그러한 강대국 범주에 포함하였다. 박정희 자신의 저서 『민족의 저력』(1971)에서 “국제관계의 냉혹한 현실을 두고 볼 때, 우리에게 불어닥칠 도전은 비단 공산집단에만 있는 것이 아니라, 오늘의 우방 안에도 있을 수 있다”라면서, 이러한 “외세의 도전을 국민과 더불어

30) Richard M. Nixon, “Presidential Nomination Acceptance Speech,” August 8, 1968 <http://www.4president.org/speeches/nixon1968acceptance.htm>(검색일: 2021년 1월 21일).

31) Office of the Historian. “Editorial Note.” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME I, FOUNDATIONS OF FOREIGN POLICY, 1969-1972.* <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/d29>(검색일: 2021년 1월 21일); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp.191-193.

32) Henry Kissinger, *On China*(New York: The Penguin Press, 2011), p.305.

33) 박정희, 『민족중흥의 길』, pp.51-52.

단호하게 물리칠 수 있는 준비가 되어 있다”라고 강조하였다.³⁴⁾ 한국전쟁 이후 남한의 주류 민족주의 담론이 주로 ‘친미’ 민족주의의 속성을 나타냈다는 사실에 비추어 보면, 박정희 정권의 민족주의 담론은 그만큼 배타적 색채가 강해진 것이다.

예를 들어, 박정희 정권은 1969년 3선 개헌 문제를 앞두고 신민당 원내총무 김영삼이 미 국무부 동아태 차관보를 만나 미국의 개입을 요구하자, “외세를 내정에까지 끌어들이려는 사대주의”라고 비난하였다.³⁵⁾ 또한, 1971년 4월 대선에서 신민당 후보인 김대중이 미·일·중·소에 의한 소위 ‘4대국 전쟁억제보장론’을 주장하자,³⁶⁾ 이를 해방 시기 ‘신탁통치론’에 비유하며 “외세의존 사상의 소산이며 즉흥적인 기회주의자의 갈대외교이며, 망상적인 허수아비 안보론”이라고 강력히 비판하기도 하였다.³⁷⁾

북한에 대한 박정희 정권의 정치적 수사 역시 변화하기 시작하였다. 사실, 북한은 남한에게 ‘양가적’ 의미를 갖는다. 북한은 남한의 주적인 동시에 같은 민족이라는 양면성이 있기 때문이다. 즉, 북한은 반공 규율 전략의 핵심 대상인 동시에 민족주의 담론의 대상이었다. 따라서, 박정희 정권은 북한의 모순된 두가지 이미지를 조화시키기 위해 김일성 정권을 ‘민족 반역 집단’으로 규정하면서도, 동시에 평화를 위해서는 불가피하게 대화해야 할 상대라는 논리를 내세웠다. 북한은 전쟁을 일으키고 이후 거듭된 위장 평화 공세와 도발을 자행해 “역사와 민족, 천륜과 양심을 외면한 흉악한 무력도발 집단”이지만, “동족상잔의 피비린내 나는 전쟁만은 어떠한 일이 있더라도 피해야 한다”는 것이다. 따라서, 북한이 “무력에 의한 적화통일이나 폭력에 의한 대한민국 전복”을 포기한다면 대화상대로 인정할 용의가 있음을 강조하였다.³⁸⁾

이에 따라 박정희 정권은 1971년 7월 15일 닉슨의 중국 방문 계획 발표 직후 이산가족 문제를 논의할 남북 적십자 간 접촉을 전격적으로 추진하고, 이듬해 7.4 남북 공동성명에 합의하였다. 공동성명 내용 중 “통일은 외세의 의존하거나 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결”해야 하고 “사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족대단결을 도모”해야 한다는 구절은 상술한 박정희 정권의 민족주의 전략과 부합하였다. 남북 적십자 회담과 7.4 공동성명은 미증화해라는 대외 요인의 결과이기도 했지만, 강대국 관계의 변화에 대한 남북한의 능동적 대응이기도 하였다.³⁹⁾

박정희 정권은 유신체제 역시 민족주의 담론을 통해 정당화하였다. 박정희는 강대국들이 이합집산을 통해 약소국을 희생시키는 상황에서 외세에 대한 의타와 대내적 파쟁은 결국 망국을 초래할 것이라 강조하였다. 따라서 박정희는 유신을 “격동하는 국제정세에 능동적으로 대응하여 민족의 생존과 국가의 안전을 확보하고 안으로는 생산과 번영의 기반을 넓히고 다져 평화통일의 대업을 이룩하자는 자주적 결단”이라고 정당화하였다. 즉, ‘소모적’인 국내정치 구조를 ‘생산적인 민주제도’로

34) 박정희, 『민족의 저력』(서울: 기파랑, 2017), p.245. [밑줄은 필자 작성]

35) “개헌문제로 사대 논쟁,” 『경향신문』, 1969년 7월 23일.

36) 황병렬, “김대중 후보 ‘4국 보장 전쟁 막자는 것, 사병급여 대폭인상·복무기간 단축,’” 『경향신문』, 1971년 4월 15일.

37) 이용승·송익두, “박정희 후보, ‘침략자에 총칼 맡길수야, 강원지방 종합개발로 공업화 촉진,’” 『경향신문』, 1971년 4월 15일.

38) “경축 25주년 경축사, 박대통령 평화통일기반조성 구상선언,” 『경향신문』, 1970년 8월 15일.

39) 홍석률, 『분단의 히스토리』(서울: 창비, 2012), p.204.

변화시켜 남북대화를 뒷받침하고 국력배양에 나선다는 논리였다.⁴⁰⁾ 사실, 박정희는 집권 초기부터 당쟁을 한국 정치의 고질적인 병폐로 간주하였다. 조선 시기부터 당파싸움은 “우리 역사상 가장 해롭고 수치스러운 내분의 습성”을 초래했으며, 제2공화국의 실패 역시 그러한 무능한 당파싸움의 소산이라고 간주하였다.⁴¹⁾ 유신체제는 결국 이러한 박정희의 인식이 실제화된 것이라 할 수 있다.

2. 닉슨의 신경제정책과 한국경제의 위기

규율과 폭력은 박정희 정권에게 경제 통치를 원활히 하기 위한 ‘수단’으로 작동하였다. 박정희 정권은 ‘조국근대화’ 담론을 통해 민족주의를 경제발전에 연결했으며, 또한 경제발전을 하지 못하면 북한의 위협이 가중된다는 논리를 유통함으로써 반공과 경제발전을 연결시켰다. 유신이라는 폭력 기제 역시 경제발전(국력배양)을 위해 안정과 생산적인 정치가 필요하다는 논리로 정당화하였다.

이러한 측면에서 1970년대 초 경제위기는 박정희 정권의 통치 정당성을 심각하게 위협하는 요인이었다. 당시 경제 위기는 대내외 요인이 복합적으로 작동한 결과였다. 우선, 미국의 대한국 원조 삭감 및 경제정책 변화는 전쟁 이후 한국 경제가 미국의 원조에 기반하고 있다는 측면에서 경제위기를 초래한 중요한 외부 요인이었다.

미국의 대한 원조는 1957년 3억 8천만여 달러를 정점으로 하락하기 시작해 1961년에는 2억 달러 아래로 감소하였다. 1961년 미 원조 비중이 한국 총 재정의 39.2%, 국방비는 95.1%에 달했으나, 1970년에는 재정의 5.1%, 국방비의 16.1%로 하락하였다. 문제는 미 원조의 삭감이 그만큼 한국의 외자 수급에 난관을 초래했다는 사실이다.⁴²⁾ 미국은 1961년 ‘상호안전보장법(MSA: Mutual Security Act)’을 폐기하고 ‘대외원조법(FAA: Foreign Assistant Act)’을 제정하였다. 이에 따라 미국은 ‘국제개발처(AID: Agency of International Development)’를 설립하고 그 주도하에 대외 원조 방식을 변화시켰다. 즉, 그동안의 대외 무상원조를 줄이고 그 대신 개발차관 및 식량 원조계획(PL480)과 같은 유상원조를 공여하기 시작한 것이다.⁴³⁾ 박정희 정권의 제2 경제수석 비서관 오원철의 증언과 같이, 이러한 상황으로 인해 한국 경제는 1963년 보유 외환이 1억 달러에도 미치지 못할 정도의 파산 직전 상황이었다.⁴⁴⁾

미국의 원조 정책 변화는 국제적 범위에서 수행된 패권전략 변화의 일환이었다. 1950년대 후반 세계시장에서 서독, 프랑스 및 일본 상품의 경쟁력이 강화되자, 미국의 국제수지는 적자로 전환되었다. 특히, 이들 국가가 외환 준비금으로 금보유를 확대하면서 미국의 금보유량 감소와 달러화의 신

40) 박정희, 『민족중흥의 길』, pp.55-56.

41) 박정희, 『평실 우리 민족의 나아갈 길』, pp.50-60; 135-151.

42) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, pp.55-58.

43) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.162-163; 이내영 편, 『한국경제의 관점』(서울: 백산서당, 1987), p.137.

44) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, p.65.

용도 위기를 촉발하였다. 미국의 대외 원조 방식의 변화는 이에 대한 대응전략이었다. 1946년부터 1958년까지 미국의 대외 원조 총액이 738억 달러이고, 같은 기간 무역수지 흑자 총액이 544억 달러였는데, 미국은 대외 원조 삭감으로 그만큼의 국제수지 상황을 개선할 수 있었다.⁴⁵⁾

아울러, 닉슨 정권은 베트남으로부터의 철군과 1969년 7월 ‘괘 독트린’을 통해 대외 문제에 대한 개입축소를 시도하였다. 동시에 1971년 8월 15일 ‘신경제정책(New Economic Policy)’를 통해 전격적인 금-달러 태환 중지와 외국 상품에 대한 10% 관세 부과 등의 조치를 단행하였다. 이는 달러화의 신용위기를 차단하고, 동시에 미국의 국제수지를 개선하려는 전략이었다.⁴⁶⁾

물론, 미국은 자국의 패권적 지위를 유지하기 위해서라도 타국을 부양할 필요성이 있었기 때문에 원조의 단순한 삭감이나 종결이 아니라 무상원조에서 유상원조로의 변화, 그리고 기타 선진 자본국과 공동으로 저개발국에 대한 원조를 모색하였다. 이를 통해 미국은 달러 유출을 차단하고 동시에 수혜국 경제를 발전시켜 향후 미국의 잠재적 시장으로 변화시키려 하였다. 원조 조건으로 수혜국에게 장기적 경제발전 계획과 그것을 토대로 한 자조 원칙을 요구한 미국의 행태는 이를 뒷받침한다.⁴⁷⁾ 대한 원조의 목표 역시 한국 스스로 국방비를 책임지고 동시에 경제적으로도 자립할 수 있게 만드는 것이었다. 정치적 맥락에서도 한국의 자립은 동북아에서 공산 진영에 대한 미국의 안정적인 완충지대가 된다는 것을 의미하였다.⁴⁸⁾

그러나 박정희 정권은 이러한 미국의 원조 및 안보 개입 축소를 심각한 위협으로 인식하였다. 특히, 총리 김종필이 미 안보보좌관 키신저(Henry Kissinger)에게 밝힌 바와 같이, 한국의 섬유 상품에 대해 미국의 수입제한 조치는 섬유 수출이 한국 경제의 ‘사활적’ 기반이라는 측면에서 그만큼 충격일 수밖에 없었다.⁴⁹⁾ 더욱이 한국은 미국의 다른 섬유 협상 대상국이었던 일본, 홍콩, 그리고 타이완과 비교해 섬유산업의 성장 여력이 여전히 크다는 측면에서 가장 큰 피해가 불가피하였다. 박정희 정권은 미국의 조치에 반발하였으나 결국 미국의 압력에 따라 1971년 10월 향후 5년간 대미 섬유 수출 증가량이 연평균 7.5%를 넘지 않는다는데 합의하였다.⁵⁰⁾ 더욱이 1971년 3월 주한미군 7사단 철수는 박정희 정권의 위기의식을 더욱 심화시켰다. 미국은 철수에 대한 보상으로 한국군 현대화 프로그램 비용지원을 보장했으나, 박정희 정권의 기대와는 달리 그 방식을 무상원조가 아닌 차관 형식으로 결정함으로써 그만큼 한국의 안보비용 부담을 가중시켰다.⁵¹⁾

45) 이내영 편, 『한국경제의 관점』, pp.137-142.

46) Sandra Kollen Ghizoni, “Nixon Ends Convertibility of US Dollars to Gold and Announces Wage/Price Controls,” Federal Reserve History, <https://www.federalreservehistory.org/essays/gold-convertibility-ends>(검색일: 2021년 1월 21일).

47) 이내영 편, 『한국경제의 관점』, pp.27: 142.

48) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.158: 206.

49) Office of the Historian. “Letter From Korean Prime Minister Kim to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger).” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME XIX, PART 1, KOREA, 1969-1972*. October 6, 1971. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d112>(검색일: 2021년 1월 21일).

50) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.191-196.

더욱이 미군 철수는 대선이라는 정치적 문제와 맞물리면서 박정희 정권의 위기의식을 심화시켰다. 박정희 정권은 1971년 4월 대선에서 신민당 후보인 김대중이 주한미군 철수 문제를 쟁점화할 가능성을 극도로 경계하였다. 박정희 정권은 애초 주한미군 철수를 대선 이후로 연기할 것을 요구하기도 하였다.⁵²⁾ 사실, 한국 경제의 위기는 미국이라는 외부 요인뿐만 아니라, 한국의 대내 정치상황과도 일정한 상관관계를 갖는다. 박정희 정권은 1969년 3선 개헌과 1971년 4월 대선 및 5월 총선정국을 유리하게 조성하기 위해 통화 유동량을 급증시켰다. 그 결과 한국 경제는 인플레이션 및 소비위축, 그로 인한 기업이윤 축소 등이 만연했으며, 동시에 국제수지 악화로 인한 외환 지불유예 가능성까지 점증한 상황이었다.⁵³⁾

3. 노동세력의 저항과 폭력 통치전략의 본격화

경제위기를 타개하기 위해 박정희 정권은 일련의 조치를 단행하였다. 박정희 정권은 대내적으로 1972년 8.3 긴급명령권(8.3조치)을 발동해 ① 사채동결(금리인하) ② 물가억제 ③ 기업을 위한 특별 금융채권 발행, ④ 원화 절하 등을 전격적으로 단행함으로써 수출기업에 대한 특혜를 제공하였다. 동시에 대외적으로는 1972년 3월 협상단을 미국에 파견해 구제 금융 성격의 장기저리 차관을 도입하였다.⁵⁴⁾

아울러, 유신체제라는 폭력 기제를 통해 사회 저항세력에 대한 전면적 억압을 수행하였다. 사회 저항은 박정희 정권의 경제발전 전략에 이미 내재된 구조적 문제라 할 수 있다. 박정희 정권의 경제발전 전략은 초기부터 극도의 저임금을 토대로 한 수출 산업화 전략이었다. 초기자본이 부재한 상황에서 박정희 정권에게 수출은 자본을 확보하는 거의 유일한 수단이었다. 따라서, 수출 경쟁력을 확보하기 위해서는 경쟁국보다 저렴한 임금을 '강제'하는 것이 필수적이었다. 마르크스(Karl Marx)의 분석대로 잉여가치가 '산 노동(가변자본)으로만 산출된다면, 소위 '여공'으로 표상되는 노동자들의 저임금은 박정희 정권의 수출 산업화 전략을 가능케 하는 핵심 토대였다. 1969년 한국 제조업의 시간당 임금이 18.5센트로 필리핀과 태국의 각각 24센트와 23센트와 비교해서도 저렴했다는 사실을 이를 뒷받침한다.⁵⁵⁾

그러나 이러한 저임금 정책은 지속될 수 없었다. 경제성장에 따른 임금 상승뿐만 아니라, 자본축적의 노동의존성 심화에 따른 노동계급의 세력화 및 저항이 격화됐기 때문이다. 박정희 정권 초기

51) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.63-69.

52) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.33: 124.

53) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.185-186.

54) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.187-191; "오늘부터 시행 모든 기업사채 동결," 『동아일보』, 1972년 8월 3일; "미국에 경협교섭단," 『매일경제』, 1972년 3월 20일.

55) 잉여가치 산출에 대한 마르크스의 설명은 박홍서·남수중, "자본의 이윤율 위기와 신자유주의적 대응: 4차 산업혁명론의 비판적 해설," 『사회과학연구』 제29권 3호(충남대학교 사회과학연구소, 2018), pp.290-291 참조; 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, pp.78-80.

노동자들이 경제정책에 일정하게 동의했던 것은 저임금에도 불구하고 그로부터 더 큰 이익을 얻을 수 있다는 기대에 기인하였다. 따라서, 그러한 동의는 인플레이션 등 경제위기가 가중되는 상황에서는 소멸될 가능성이 커질 수밖에 없었다.⁵⁶⁾ 1970년 전태일 분신 사건이나, 1971년 도시 빈민들의 폭동인 광주 대단지 사건 등은 그 상징적 사례라 할 수 있다. 특히, ‘도시산업선교회’나 ‘가톨릭노동청년회’, 그리고 학생운동 세력이 노동자들과 연계되면서 노동세력의 조직화가 가속화되었다. 1961년 5.16 직후 군사정권에 의해 기획된 한국노총조차도 1968년 ‘산업민주화’를 구호로 임금과 복지 향상을 주장하였다.⁵⁷⁾

노동계급의 저항은 체제 순응적이었던 농민과 자본가 계급, 그리고 아직 성숙하지 못한 중산층 계급과 달리 그만큼 박정희 정권에게 위협적이었다.⁵⁸⁾ 따라서, 박정희 정권은 유신체제라는 폭력기제를 통해 위기국면을 돌파하려 하였다. 상술한 바와 같이, 폭력, 규율, 경제가 통치전략의 삼각축을 이루는 상황에서 반공과 경제 통치가 위기에 직면하자 폭력이 전면으로 등장한 것이다. 조희연의 표현대로, 박정희 정권은 이제 적나라한 ‘누드권력’의 양태를 드러낸 것이기도 하다.⁵⁹⁾ 또한, 송호근의 분석대로, 1960년대 ‘국가조합주의’적 노동 전략을 구사하던 박정희 정권이 이제 ‘유인 없는 전면적 억압’ 전략을 구사하기 시작한 것이다.⁶⁰⁾ 미 의회의 『한미관계 조사보고서』 역시 유신의 핵심 목적이 노동세력에 대한 억압이라고 분석하였다.⁶¹⁾

예를 들어, 박정희 정권은 1971년 12월 국가비상사태 선언 직후 ‘국가보위에 관한 특별조치법’을 통해 단체교섭권과 단체행동권에 대한 국가조정이나 규제를 명문화하였다. 동일한 맥락에서 1972년 유신헌법을 통해서도 공무원, 국가 지방자치단체, 공익산업, 국영기업, 그리고 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체의 단체행동권을 제약하였다. 또한, 1973년 3월과 노동법 개정을 통해 ‘노사협의회’를 설치하고 노조 활동을 무력화시켰으며, 노동쟁의의 적법성 여부를 보사부 장관이 판단하도록 해 국가개입을 명문화했다. 아울러, 노동쟁의시 산별노조와 같은 상급노조의 개입을 금지하였다.⁶²⁾

4. 외지확보와 북방외교

6.23선언으로 상징되는 북방외교는 이러한 경제위기 상황에서 추진되었다. 박정희 정권은 이미 1970년부터 공산 진영에 대한 접근 의지를 드러내었다. 1970년 5월 정부와 공화당은 기존 ‘무역거래법’의 개정 논의를 시작해 12월 개정을 완료하였다. 대공산권 무역을 일괄적으로 금지했던 기존

56) 송호근, “박정희 정권의 국가와 노동: 노동 정치의 한계,” 『사회와역사』 58권(한국사회사학회, 2000), pp.213-215.

57) 송호근, “박정희 정권의 국가와 노동: 노동 정치의 한계,” pp.217: 219; 신치호, “박정희 정권하의 국가와 노동관계,” 『노동연구』 제16집(고려대학교 노동문제연구소, 2008), pp.95: 97.

58) 신치호, “박정희 정권하의 국가와 노동관계,” p.110.

59) 조희연, 『동원된 근대화』, pp.250-251.

60) 송호근, “박정희 정권의 국가와 노동: 노동 정치의 한계,” p.212.

61) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, p.185.

62) “개정된 3개 노동관계법, 노동쟁의 규제강화,” 『동아일보』, 1973년 3월 13일.

무역거래법을 적과 비적성국으로 구분해 후자에 대해서 무역거래를 합법화한 것이다. 미소 데탕트로 인한 동서 진영 간 무역거래의 확대 속에서 한국 역시 수출 증대 및 다변화를 위해서는 법 개정이 불가피하다는 논리였다.⁶³⁾

북방외교의 주요 목적이 무역거래의 확대에 있다는 것은 박정희의 발언에서도 확인된다. 박정희는 『민족의 저력』(1971)에서 당시 세계 경제 상황을 ① 베트남전 축소에 따른 미국의 경제 불안, ② 선진국들의 보호주의, ③ 개발도상국의 경쟁적인 공업화 정책, ④ 세계 금융시장의 불안정 등으로 규정하였다. 따라서 이는 수출과 원료수입, 그리고 자본 도입이 핵심 토대인 한국 경제에 큰 도전이 되고 있으며, 이를 타개하기 위해서는 이웃 나라와의 경제협력을 통해 공동시장이 필수적이라고 강조하였다.⁶⁴⁾ 동시에 “북괴, 중공, 쿠바와 같은 극좌 모험주의적인 국가를 제외하고는, 비록 공산 진영에 속하는 나라라 할지라도 이들 국가를 포함한 세계의 모든 나라와 우호 친선을 유지하고 통상 관계를 갖기로” 했다고 주장하였다.⁶⁵⁾

박정희는 1971년 9월 시정연설에서도 1972년 시작되는 3차 5개년 계획에서 다변 협력으로 변화하는 국제정세에 따라 ‘경제실리외교’의 중요성을 강조하면서 비적성 공산 진영에 대한 문호개방 정책을 시사하였다. 특히, 박정희는 수출산업단지 조성 및 신규수출 상품 개발 등을 통해 해외시장을 개척해야 한다고 주장하면서, 그 핵심 이유는 국제수지의 개선이라고 강조하였다. 심화되는 국제수지 악화를 대외수출을 통해 극복해야 한다는 것이다.⁶⁶⁾

이러한 맥락에서, 북방외교의 핵심 목적은 단순한 수출 다변화라기보다는 외자확보라고 볼 수 있다. 박정희 정권은 집권 초기부터 외자확보에 적극적이었다. 초기자본이 부재한 상황에서 외자는 경제발전의 필수적인 요소일 수밖에 없기 때문이다. 실제로 박정희 정권이 집권 초기부터 수행했던 일련의 대외정책은 외자확보라는 목적과 밀접하게 연결된다.

예를 들어, 경제수석 오원철의 증언과 같이, 1964년 박정희 정권이 ‘수출제일주의’를 선언하고, 독일에 간호사와 광부를 파견한 것, 그리고 1965년 베트남전 파병 및 민간 인력 진출은 모두 외자확보라는 목적이 있었다. 특히, 1968년 베트남에 대한 수출이 한국 대외 총수출의 36%를 차지할 만큼 베트남은 외자확보의 핵심 대상국이었다.⁶⁷⁾ 미국 국제개발처의 추산에 따르면, 1966년부터 1972년 사이 한국이 베트남으로부터 벌어들인 외자는 9억 2,500만 달러로 추산되었다. 박정희 정권은 파병 조건으로 미국으로부터의 차관과 사병의 급료 명목으로 국내 급료의 23배에 달하는 외자를 확보할 수 있었다. 미 국무부 관리들은 베트남이 한국의 ‘엘도라도’라고 표현할 정도였다.⁶⁸⁾ 1965년 한일수교 역시 외자확보라는 맥락에서 설명할 수 있다. 관계정상화로 일본은 3억 달러의 상업차관과 재산

63) “대공산권 교역 적·비적성국 분리,” 『매일경제』, 1970년 5월 4일; 오만식, “공산권과 무역,” 『조선일보』, 1970년 10월 24일; “상공위, 대공산권 교역안 통과,” 『동아일보』, 1970년 12월 17일.

64) 박정희, 『민족의 저력』, pp.237-238.

65) 박정희, 『민족의 저력』, p.184.

66) “박대통령, 시정연설 요지,” 『매일경제』, 1971년 9월 2일.

67) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, p.393.

68) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.174-176.

청구권 조항에 따라 3억 달러의 무상차관을 제공하는 등 미국 다음의 외자 공여국이 되었다.⁶⁹⁾ 한편, 박정희 정권이 1972년 중화학 공업 건설을 시작한 배경에도 경공업 상품 수출보다 중화학 제품의 수출이 더 많은 외자를 확보할 수 있다는 정책적 고려가 있었다. 1974년부터 본격화된 중동 진출 역시 1973년 말 ‘오일쇼크’로 인한 외자 부족을 충당하려는 전략이었다.⁷⁰⁾ 박정희 정권은 대내적으로도 원화의 평가절하를 반복하고, 노조 활동을 억압해 수출기업에 대한 특혜를 제공하였다. 예를 들어, 1970년 5월 ‘외국인 투자기업의 노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시특례법 시행령’을 통해 외자 수출기업의 노조 활동을 규제함으로써 수출의 장애 요인을 차단하였다.⁷¹⁾

북방외교는 이러한 일련의 외자확보 정책과 동일 선상에서 수행되었다. 이념 및 정치 논리에 따라 공산국가들을 교역 대상에서 제외하는 것은 경제위기 상황에서 합리적인 행태라 할 수 없었기 때문이다. 박정희 정권이 1972년 7.4 남북 공동성명을 전후로 북방정책의 대상국을 확대한 사실 역시 이념을 떠나 경제적 실리를 확보하려는 의지를 시사한다. 박정권은 애초 북방정책의 대상에서 “북괴, 중공, 쿠바와 같은 극좌 모험주의적인 국가를 제외”한다고 하였으나, 중국과 소련 역시 비적성 공산국가에 포함하였다. 1973년에 이르러서는 북한과 월맹을 제외한 모든 공산국가를 비적성 공산국가에 포함하였다.⁷²⁾

북방외교의 추진 과정에서 경제 교역 문제가 일관되게 핵심 의제였다는 사실 역시 북방외교가 경제적 목적에서 수행됐다는 것을 반증한다. 박정희 정권은 1971년 8월 국무회의 의결을 통해 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 폴란드, 그리고 쿠바와의 교역을 허용하였다. 그에 따라 1971년 9월 대한무역진흥공사(KOTRA) 사장을 대표단으로 하는 경제사절단이 유고슬라비아를 최초로 방문하였다.⁷³⁾ 또한, 1973년 6월 전경련 회장이 레닌그라드를 방문함으로써 경제인 최초로 소련을 방문하였다.⁷⁴⁾ 박정희 정권은 1972년 12월 공산권 교역 관련 무역거래법 역시 개정함으로써 보다 신속적인 대공산권 수출 환경을 조성하였다. 기존 무역거래법에 들어있던 공산국과의 교역 금지라는 원칙적 조항을 삭제하고 “특정 지역 및 국가에 대해 대통령령으로 교역을 금지 또는 제한할 수 있다”라고 개정한 것이다.⁷⁵⁾

실제로 북방외교 개시 이후 한국의 대공산권 교역은 증가하였다. 1970년 2천 달러에 불과했던 동유럽 국가(유고슬라비아, 체코슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 헝가리, 폴란드, 동독)와의 교역은 1979년에는 3천 2백만 달러로 증가하였다. 무역 규모로 보면 1억 달러에 미치지 못하는 수치이지

69) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American relations*, pp.168-169: 171.

70) 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, pp.300, 565-571.

71) “외국기업 쟁의 조정승 의결, 노총 폐기 투쟁 선언,” 『동아일보』, 1971년 5월 9일.

72) 홍석률, “데탕트기 한국의 대공산권 외교정책,” 『한국문화연구』 34(2018), p.313.

73) “각의 의결 공산 4국과 교역 허용,” 『동아일보』, 1971년 9월 1일; “한국 민간경제 사절 유고 입국,” 『경향신문』, 1971년 9월 11일.

74) “김용완·전택보씨 전경련 2명 소련 방문,” 『매일경제』, 1973년 6월 18일.

75) “외무부 자료 공산권 교역 허가,” 『매일경제』, 1972년 10월 9일; “[사설] 무역거래법 개정과 대공산권 외교기술,” 『경향신문』, 1972년 12월 25일.

만, 그 증가 추세로 보면 유의미한 증가라 할 수 있다.⁷⁶⁾ 또한, 공산권의 핵심국가인 소련 및 중국과의 교역 역시 같은 기간 증가 추세를 보였다. 1974년 대소련 무역액은 2백 8만 달러에서 1979년 7백 35만 달러로 증가하였으며, 중국과의 교역액은 1975년 18만 달러에서 1979년 5백 57만 달러로 증가하였다.⁷⁷⁾ 홍콩 등 제 3국을 통한 한소·한중 간 교역 규모는 비록 크지 않았지만, 그 증가 추세는 명확하였다.

사실, 1970년대 소련 및 중국과의 경제교류는 정치적 요인으로 일정한 한계가 존재하였다. 중소 분쟁의 심화 속에서 중소 양국은 각각 대북한 관계를 안정적으로 관리해 상대방을 견제하려 했기 때문에 남한과의 관계개선에 신중한 행태를 보였다. 특히, 북한과 인접해 있어 북한의 전략적 가치를 무시할 수 없었던 중국은 소련보다도 더욱 소극적이었다. 1973-79년 사이 총 223명의 한국 여권 소지가 소련에 입국한 사실과 달리 중국은 한국과의 접촉을 회피하였다. 중국은 1973년 한국의 대륙붕 구획 협상 제의나 1975년 서해 및 동중국해 어업협상, 그리고 1977년 신안 해저 유물 공동조사 제의를 거부하기도 했다.⁷⁸⁾

이러한 상황속에서 한국의 대소·대중 경제관계는 비록 교역량의 증가 추세가 뚜렷하기는 했으나, 수출시장 다변화라는 애초의 목적을 충족하기에는 한계가 있었다. 따라서, 탈냉전, 미중수교, 중국의 개혁개방, 그리고 한소수교 및 한중수교 등 한반도를 둘러싼 국제정치의 구조 변화가 이뤄지기 전까지 소련과 중국 시장은 한국의 ‘잠재된’ 시장으로서만 존재하였다. 결국, 국제체제 요인은 한국이 수행한 북방정책의 구체적 양상을 결정하는 독립변인으로 기능한 것이다.⁷⁹⁾

실제로 한중 무역이 1979년 미중 수교를 기점으로 대폭 증가했다는 사실은 이를 뒷받침한다. 1978년 3만 7천 달러였던 한중 무역량이 1980년에는 4천 1백만 달러로 급증했으며, 이후 가파르게 증가하였다. 특히, 1992년 한중 수교를 기점으로 한국은 대중 무역 적자국에서 흑자국으로 변화하면서 중국은 한국의 최대 수출 장으로 부상하였다. 1992년 한국은 10억 7천만 달러의 대중 무역 적자를 보았으나, 1993년에는 12억 2천만 달러의 흑자를 얻었으며, 2020년 현재 한국의 대중 무역흑자는 237억 달러로 급증하였다.⁸⁰⁾

IV. 결론

이상에서 본 논문은 박정희 정권의 북방외교를 통치성 위기에 대한 대응전략으로 설명하였다. 박

76) 홍석률, “데탕트기 한국의 대공산권 외교정책,” p.322.

77) 한국무역협회(K-stat), “국내통계 > 한국무역 > 국가 수출입,” [https://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExp List.screen](https://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExp>List.screen)(검색일: 2021년 1월 21일).

78) 홍석률, “데탕트기 한국의 대공산권 외교정책,” pp.327: 331: 335-336.

79) 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석,” 『국제문제연구』(서울대학교 국제문제연구소, 2003); 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』(서울: 서울대학교출판부, 2003), pp.25-26.

80) 한국무역협회(K-stat), “국내통계 > 한국무역 > 국가 수출입.”

정희 정권은 경제개발을 통해 통치정당성 확보를 시도하였다. 이에 따라 1962년 1차 경제개발 5개년 계획을 개시했으며 이후 한국 경제는 급속한 성장세를 보였다. 동시에 박정희 정권은 반공과 민족주의 규율을 활용해 통치의 효율성을 강화하려 하였다. 그러나 1970년대 초 대내외 상황은 한국 경제의 위기상황을 초래하였다. 미국은 대외개입 축소 전략에 따라 대한민국 원조를 삭감하고, 한국산 섬유 수입을 제한함으로써 국제수지 악화 등 한국 경제의 위기를 심화시켰다. 대내적으로도 대선 등의 정치적 이유에 따라 통화발행이 확대됨으로써 물가상승과 사회불안이 심화되었다. 게다가 주한 미군의 일부 철수로 한국이 부담해야 할 안보비용 역시 증가하였다.

박정희 정권은 이러한 경제위기에 따른 사회 저항 및 통치위기를 '외세배격'으로 상징되는 민족주의 규율과 유신체제라는 폭력 기제를 활용해 억압하였다. 동시에 북방외교를 통해 공산권에 대한 수출 다변화를 추구함으로써 경제개발에 필수적인 외자확보를 시도하였다. 따라서 북방외교는 광부 및 간호사의 서독 파견, 한일수교, 베트남 참전, 그리고 중동진출 등 일련의 외자확보 전략과 동일 선상에서 수행된 정책이라 할 수 있다. 이와 같이, 박정희 정권은 북방외교와 유신체제를 통해 경제 위기에 기인한 통치성 위기를 극복하려 했던 것이다.

그러나 박정희 시기 북방외교는 애초의 경제적 목적을 달성했다고 보기 어렵다. 미중 관계 정상화가 여전히 이뤄지지 않았으며, 중국과 소련이 동맹국 북한을 의식하지 않을 수 없었던 구조적 제약이 존재했기 때문이다. 북한 요인은 박정희 정권의 북방외교 추진에 있어 애초 실제적 이유가 아니었지만, 그러한 한국의 의도와 무관하게 중국과 소련은 대북한 관계를 훼손해 가면서까지 남한과의 관계개선을 적극적으로 모색하려 하지 않았다. 이러한 맥락에서, 1980년대 노태우 정권이 추진했던 북방외교가 일정한 성공을 거뒀던 배경에는 미중 수교 및 탈냉전이라는 국제관계의 구조 변화가 자리 잡고 있다. 물론, 박정희 정권의 북방외교는 비록 유의미한 성과를 거두지는 못했지만, 탈냉전기 전개될 북방외교에 일정한 토대를 제공했다는 측면은 부인할 수 없다.

북방외교가 가지는 현재적 함의는 무엇인가? 분명한 것은 현재 문재인 정권이 추진하는 신북방 정책이 완전한 성공을 거두기 위해서는 북한의 개방과 협력이 필수적이라는 사실이다. 북한이 폐쇄 경제 체제를 유지하는 한 동북아 자본주의 국제질서는 완전한 단일체로서 기능할 수 없기 때문이다. 따라서 북한의 개방을 어떻게 견인해 내는가는 향후 한국이 수행할 북방외교의 핵심 정책 목표라 할 수 있다. 이를 위해서는 대외적인 지정학적 갈등이나 대내적인 진영논리에서 탈피해 '지경학'적 논리에 초점을 맞추려는 관련 행위자 간 노력과 협력이 필수적이다. 특히, 그러한 노력은 탈정치화된 영역에서 북한을 포함한 역내 국가들의 경제적 이익을 동시에 증진시키는 데 그 목표를 두어야 할 것이다.

《참고 문헌》

- 권보드래 외. 『1970 박정희 모더니즘』. 서울: 천년의 상상, 2012.
- 김보현. 『박정희 정권기 경제개발: 민족주의와 발전』. 서울: 갈무리, 2006.
- 김연철. “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계.” 『역사비평』 97호. 역사문제연구소, 2011.
- 미셸 푸코. 이규현 역. 『성의 역사1: 지식의 의지』. 서울: 나남, 2010.
- 미셸 푸코. 오트르망 역. 『안전, 영토, 인구』. 서울: 난장, 2011.
- 박명림. “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석 - 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로.” 『역사비평』 96호. 역사문제연구소, 2011.
- 박정희. 『국가와 혁명과 나』. 서울: 기파랑, 2017.
- 박정희. 『민족중흥의 길』. 서울: 기파랑, 2017.
- 박정희. 『민족의 저력』. 서울: 기파랑, 2017.
- 박정희. 『평설 우리 민족의 나아갈 길』. 서울: 기파랑, 2017.
- 박홍서·남수중. “자본의 이윤율 위기와 신자유주의적 대응: 4차 산업혁명론의 비판적 해석.” 『사회과학연구』 제29권 3호. 충남대학교 사회과학연구소, 2018.
- 배중윤. “한국대외정책의 정책기조 전환에 관한 연구: 6.23선언과 정책의 실효성 상실 여부를 중심으로.” 『동서연구』 제28권 1호. 연세대학교 동서문제연구원, 2016.
- 송호근. “박정희 정권의 국가와 노동: 노동 정치의 한계.” 『사회와역사』 58권. 한국사회사학회, 2000.
- 신종대. “남북한 외교경쟁과 ‘6.23선언’.” 『현대북한연구』 22권 3호. 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2019.
- 신치호. “박정희 정권하의 국가와 노동관계.” 『노동연구』 제16집. 고려대학교 노동문제연구소, 2008.
- 오원철. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 서울: 동서문화사, 2019.
- 이내영 편. 『한국경제의 관점』. 서울: 백산서당, 1987.
- 이병천 엮음. 『개발독재와 박정희 시대』. 파주: 창비, 2003.
- 이석호. “한국북방정책의 변천과정과 결정요인.” 『국제정치논총』 제28집 2호. 한국국제정치학회, 1989.
- 장덕준. “박정희 시기 대륙지향 외교의 배경과 특징.” 『중소연구』 제43권 2호. 한양대학교 아태지역연구센터, 2019.
- 전재성. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석.” 『국제문제연구』. 서울대학교 국제문제연구소, 2003.
- 조희연. 『동원된 근대화』. 서울: 후마니타스, 2010.
- 최장집. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스, 2008.
- 하용출 외. 『북방정책: 기원, 전개, 영향』. 서울: 서울대학교 출판부, 2003.
- 허만. “북방외교에 관한 연구.” 『국제정치논총』 제26집 1호. 한국국제정치학회, 1986.
- 홍석륜. “닉슨독트린과 박정희 유신체제.” 『내일을 여는 역사』 제26호. 재단법인 내일을여는역사재단,

2006.

홍석률. 『분단의 히스테리』. 서울: 창비, 2012.

홍석률. “데탕트기 한국의 대공산권 외교정책.” 『한국문화연구』 제34권. 이화여자대학교 한국문화연구원, 2018.

“각의 의결 공산 4국과 교역 허용.” 『동아일보』. 1971년 9월 1일. <https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.nhn>(검색일: 2021년 1월 21일. 이후 신문자료 동일).

“개정된 3개 노동관계법, 노동쟁의 규제강화.” 『동아일보』. 1973년 3월 13일.

“개헌문제로 사대 논쟁.” 『경향신문』. 1969년 7월 23일.

“경축 25주년 경축사, 박대통령 평화통일기반조성 구상선언.” 『경향신문』. 1970년 8월 15일.

오만식. “공산권과 무역.” 『조선일보』. 1970년 10월 24일.

황병렬. “김대중 후보 ‘4국 보장 전쟁 막자는 것, 사병급여 대폭인상·복무기간 단축.’” 『경향신문』. 1971년 4월 15일.

“김용완·전택보씨 전경련 2명 소련 방문.” 『매일경제』. 1973년 6월 18일.

“대공산권 교역 적·비적성국 분리.” 『매일경제』. 1970년 5월 4일.

“[사설] 무역거래법 개정과 대공산권 외교기술.” 『경향신문』. 1972년 12월 25일.

“미국에 경협교섭단.” 『매일경제』. 1972년 3월 20일.

“박대통령 경축사 전문.” 『동아일보』. 1970년 8월 15일.

“박대통령, 국가비상사태 선언.” 『동아일보』. 1971년 12월 6일.

“박대통령, 시정연설 요지.” 『매일경제』. 1971년 9월 2일.

“박대통령 유시 요지.” 『경향신문』. 1974년 10월 1일.

“박정희 대통령 평화통일 외교정책선언.” 『경향신문』. 1973년 6월 23일.

이용승·송익두. “박정희 후보, ‘침략자에 총칼 맡길수야, 강원지방 종합개발로 공업화 촉진.’” 『경향신문』. 1971년 4월 15일.

“상공위, 대공산권 교역안 통과.” 『동아일보』. 1970년 12월 17일.

“신년사 요지.” 『매일경제』. 1971년 1월 1일.

“오늘부터 시행 모든 기업사채 동결.” 『동아일보』. 1972년 8월 3일.

“외국기업 쟁의 조정숙 의결, 노총 폐기 투쟁 선언.” 『동아일보』. 1971년 5월 9일.

“외무부 자료 공산권 교역 허가.” 『매일경제』. 1972년 10월 9일.

“한국 민간경제 사절 유고 입국.” 『경향신문』. 1971년 9월 11일.

“혁명의 공약과 국내외의 기대.” 『조선일보』. 1961년 5월 19일.

한국무역협회(K-stat). 국가 수출입. <https://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpList.screen>
(검색일: 2021년 1월 21일).

Ghizoni, Sandra Kollen. “Nixon Ends Convertibility of US Dollars to Gold and Announces

- Wage/ Price Controls.” Federal Reserve History. <https://www.federalreservehistory.org/essays/gold-convertibility-ends>(검색일: 2021년 1월 21일).
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Gordon, Colin. “Governmental Rationality: An Introduction.” Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller. eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Kissinger, Henry. *On China*. New York: The Penguin Press, 2011.
- Nadesan, Majia Holmer. *Governmentality, Biopower, and Everyday life*. New York: Routledge, 2008(kindle edition).
- Nixon, Richard M. “Presidential Nomination Acceptance Speech.” August 8, 1968 <http://www.4president.org/speeches/nixon1968acceptance.htm>(검색일: 2021년 1월 21일).
- Office of the Historian. “Letter From Korean Prime Minister Kim to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger).” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976*, VOLUME XIX, PART 1, KOREA, 1969-1972. October 6, 1971. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d112>(검색일: 2021년 1월 21일).
- Office of the Historian. “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State.” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976*, VOLUME XIX, PART 1, KOREA, 1969-1972. December 2, 1971 <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v19p1/d117>(검색일: 2021년 1월 21일).
- Office of the Historian. “Editorial Note.” *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976*, VOLUME I, FOUNDATIONS OF FOREIGN POLICY, 1969-1972. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/d29>(검색일: 2021년 1월 21일).
- U.S. House of Representatives. *Investigation of Korean-American relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations*. October 31, 1978.