

냉전사 워크숍: 냉전의 과학, 기억 그리고 체제

일시 **2020년 2월 6일(목) 10:00~16:30**
2020년 2월 25일(화) 09:30~11:30

장소 **경남대학교 극동문제연구소 평화관 대회의실**

주최



경남대 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University



주관 **한국냉전학회**

2020년 2월 6일

10:00	등 록		
10:15~10:30	개회사	이관세 (경남대 극동문제연구소)	
	축 사	크리스찬 오스터만 (우드로윌슨센터)	
10:30~12:30	1 세션 사 회	냉전 그리고 과학기술과 에너지 전쟁 신종대 (북한대학원대)	
	발 표 1	김성준 (대한민국역사박물관)	핵 기술의 사회기술시스템: 1950~70년대 한국의 사례
	발 표 2	이정하 (서울대)	석유, 달러, 그리고 소련의 붕괴
	발 표 3	조원선 (육군사관학교)	냉전기 미국의 중동정책과 중동의 석유정치: 상호의존론과 안보화 이론을 통한 에너지안보 연구
	토 론	이주영 (UNIST), 노경덕 (이화여대), 최용 (육군사관학교)	
12:30~14:30	점심		
14:30~16:30	2 세션 사 회	분단의 접경지 형성과 기억문화 백원담 (성공회대)	
	발 표 1	전원근 (숙명여대)	1960~1970년대 접경지역 전략촌의 형성과 냉전 경관-철원
	발 표 2	정영신 (가톨릭대)	분경에서 탄생한 현대 파주-도시 인프라와 지역 사회의 형성을 중심으로
	발 표 3	송영훈 (강원대)	고성 DMZ 박물관의 냉전과 분단 전시 비평
	토 론	강성현 (성공회대), 김민환 (한신대), 전영선 (건국대)	

패널 소개



신종대

서강대 정치외교학 박사
전 우드로윌슨센터 공공정책학자
전 북한대학원대학교 부총장
현 북한대학원대학교 교수



김성준

서울대학교 과학사 및 과학철학 협동과정 박사
전 고려대학교 강사
현 대한민국역사박물관 학예연구관



이정하

시카고대학교 역사학 박사
전 재단법인 여시재 연구원
현 대통령직속 북방경제협력위원회 전문위원
현 서울대학교 한국서양사 연구원



조원선

서울대학교 국제학 박사과정
현 육군사관학교 정보사회학과 교수



이주영

현 UNIST 기초과정부 교수



노경덕

University of Chicago, History 박사
전 국민대학교 유라시아 연구소 연구교수
전 광주과학기술원 기초교육학부 교수
현 이화여자대학교 사학과 교수



최 용

LSE, International History 박사
전 USC 한국학연구소 박사후연구원
전 한국외국어대학교 글로벌안보협력센터 선임연구위원
현 육군사관학교 정치학과 교수

패널 소개



백원담

연세대학교 중어중문학 (현대중국문학) 박사
전 한국냉전학회 회장
현 성공회대학교 중어중국학과/국제문화연구학과 교수
현 성공회대학교 동아시아연구소장



전원근

서울대학교 사회학 박사
전 도쿄대학교 사회과학연구소 객원연구원
전 서울대학교 사회발전연구소 객원연구원
현 숙명여자대학교 아시아여성연구원 연구교수



정영신

서울대학교 사회학 박사
전 제주대학교 SSK연구단 전임연구원
현 가톨릭대학교 사회학과 교수



송영훈

University of South Carolina, Political Science 박사
현 강원대학교 난민연구센터장
현 강원대학교 통일강원연구원장
현 강원대학교 정치외교학과 교수



강성현

서울대 사회학 박사
현 황해문화 편집위원
현 성공회대학교 열림교양대학 교수
현 성공회대학교 동아시아연구소 냉전평화연구센터장



김민환

서울대학교 사회학 박사
전 서울대학교 아시아연구소 객원연구원
현 행정안전부 자문위원
현 한신대학교 평화교양대학 교수



전영선

한양대학교 문학 박사
통일부 정책자문위원
민화협 평화통일교육위원장
현 건국대 통일인문학연구단 HK연구교수

CONTENTS

Session I 냉전 그리고 과학기술과 에너지 전쟁

핵 기술의 사회기술시스템: 1950~70년대 한국의 사례	3
---------------------------------------	---

김성준 (대한민국역사박물관)

석유, 달러, 그리고 소련의 붕괴	17
--------------------------	----

이정하 (서울대)

냉전기 미국의 중동정책과 중동의 석유정치: 상호의존론과 안보화 이론을 통한 에너지안보 연구	35
---	----

조원선 (육군사관학교)

Session II 분단의 접경지 형성과 기억문화

1960~1970년대 접경지역 전략촌의 형성과 냉전 경관-철원	57
--	----

전원근 (숙명여대)

분경에서 탄생한 현대 파주-도시 인프라와 지역 사회의 형성을 중심으로	89
--	----

정영신 (가톨릭대)

고성 DMZ 박물관의 냉전과 분단 전시 비평	91
--------------------------------	----

송영훈 (강원대)

초대의 말씀

2020년 한반도는 새로운 전환기를 맞이하고 있습니다. 2018년 평창 동계올림픽과 연이은 남북, 북미 정상회담을 계기로 시작된 갈등 완화 분위기는 주춤하고, 다시 한반도 정세의 불확실성이 높아지고 남북관계 교착상태가 지속되고 있습니다. 북한은 비핵화 협상 대신 군사적 행동을 재개할 수 있음을 밝히고, 한반도 상황은 다시 과거로 돌아갈 가능성에 대해 매우 우려됩니다.

모처럼 재개된 남북 간, 북미 간 대화가 지속가능한 대화가 이루어지고 결실을 보기 위해서는 우리가 직면하고 있는 현실을 냉철하게 분석할 필요가 있습니다. 역사는 현재를 평가하고 미래를 조망할 수 있는 거울이라 할 수 있습니다. 경남대 극동문제연구소는 과거 한반도를 비롯한 동북아지역에서의 냉전을 고찰하고자 '냉전사 워크숍: 냉전의 과학, 기억 그리고 체제'라는 논의의 장을 마련했습니다.

경남대 극동문제연구소는 지난 2006년부터 미국의 우드로윌슨센터와 함께 매년 한국, 미국, 중국 등지에서 냉전과 관련한 다양한 주제의 학술회를 개최하고 연구사업을 수행해 왔습니다. 이를 통해 한반도 냉전사 연구의 수준과 질을 제고하는데 기여해 왔습니다.

특히 금번 워크숍은 한국냉전학회의 주관으로 개최하게 되었습니다. 2015년 창립한 한국냉전학회는 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등 다양한 학문 영역에서 냉전과 관련한 학제 간 연구를 주도적으로 이끌고 있습니다. 본 연구소 역시 창립 시부터 기관 회원으로서 한국냉전학회와 더불어 수차례 걸쳐 학술회의를 조직하고 개최해 왔습니다. 금번 워크숍 역시 한반도와 동북아 지역의 냉전을 다양한 시각으로 조망하고, 이를 통해 냉전 연구의 지평을 확대할 수 있는 뜻깊은 자리가 될 것으로 기대합니다. 부디 많은 참석과 성원을 부탁드립니다.

2020년 2월

경남대 극동문제연구소장 이 관 세

Session I

냉전 그리고 과학기술과 에너지 전쟁



핵 기술의 사회기술시스템: 1950~70년대 한국의 사례

김성준

대한민국역사박물관

1. 들어가며

20세기의 유산인 핵은 여전히 한국을, 그리고 세계를 고민하게 하고 있다. 북한 핵을 둘러싼 안보적 문제들은 한국 외교 최대의 현안이자, 세계적 차원의 고민거리가 되어 있으며, 핵 발전의 위험성과 지속 여부를 둘러싼 사회적 논란은 뜨겁게 진행 중이다. 이 같은 현안들의 해결을 위해서는 지금과 같은 상황을 만든 역사적 연원을 짚어보는 일이 필요하다. 핵은 열전 기간 동안 태동하고, 냉전 기간 동안 성장하여, 탈냉전 시기에도 여전히 지속된 기술이다. 그 강력한 위상은 지금까지도 유지되고 있고, 시대는 변화했지만, 핵 기술은 달라진 시대에 적응하면서 작동하고 있다.

오래 전에 태동하고 성장한 핵 기술이 계속 이어지는 것은, 그것이 시스템의 형태로 남아 있기 때문이다. 이러한 핵 기술의 시스템을 ‘사회기술시스템’(Sociotechnical System)이라는 개념을 통해 분석하는 경우가 최근 연구에서 많이 나타났다. 여기서 사회기술시스템이란, 특정 기술의 기술적 요소 외에도, 제도, 정부정책, 경제적 측면 등 제반 사회의 요소들과 시스템적인 관계로 얽여 있는 것을 말한다. 미국의 기술사학자 토마스 휴즈가 미국 등의 전력시스템을 분석하면서 ‘기술시스템’ 개념을 활용했고, 이 개념은 이후의 많은 연구들에 영향을 미쳤다. 한국 기술의 역사에 주목한 연구들에서도 이 개념은 많이 사용되었으며, 특히 전력기술 및 핵 기술을 분석한 연구들에서 많이 활용되어서, 이들 기술이 관련된 기술적, 사회적 요소들을 복합적으로 다루는데 기여했다.

다른 기술의 경우도 사회기술시스템을 통해 분석할 수 있지만, 핵 기술의 경우 이 개념의 적용이 더 적절하게 여겨지는 이유가 있다. 핵 기술은 그것의 태동부터, 정부 차원의 적극적인 지원과 고도의 관리, 큰 규모 자본의 활용, 대규모로 동원된 과학기술자들의 협업 체계를 통해서 가능했다. 2차 대전 동안의 미국 맨하탄 프로젝트 같은 것을 떠올릴 수 있을 것이다. 2차대전이 끝나고 원자력 발전 등으로 활용되는 경우도 마찬가지이다. 다른 발전소보다도 더 거대한 규모의 발전소 시설이, 고도의 보안, 위험관리 체계에 의해 관리되며, 이 같은 시설의 운영을 위해서는 정부의 지원과 막대한 재정이 요구된다. 핵무기의 경우건 원자력발전소의 경우건, 거대한 사회기술시스템이 아니라면 가능하지 않다. 다만 핵기술의 효용은 핵을 필요로 했던 정치적, 외교적, 경제적인 상황들이 복합적으로 작용하고, 또 각 영역들의 개인, 집단들의 이해관계가 모여져

서 핵 기술의 거대한 시설들이 운용되고 유지될 수 있는 것이다. 그러므로, 지금의 시점에서 사회적으로 중요한 이슈인 핵 기술을 이해하기 위해서는 그것의 사회기술시스템을 이해하는 것이 필요하고, 그 시스템의 태동에서 성장, 발전하여 오늘에 이르기까지의 과정을 검토해볼 필요가 있다.

사회기술시스템은 물론 그것이 생겨나거나 전파되어 활용되는 지역적 맥락의 영향을 받는다. 핵 관련 기술을 최초로 적극 활용해서 성과들을 만들어 내었던 선진국들의 경우, 2차대전 동안 개발되고 축적된 기술적 지식, 대규모로 모여 핵 기술을 연구하고 관리했던 조직 운용의 노하우, 종전 이후로도 정부-기업-군부 등 집단이 기술의 운용을 위해 협업해온 배경이 있다. 그 사회기술시스템의 역사는 당연히, 각국 내 정부의 영향, 기업 등 경제сек터의 역할과 기능, 과학기술자 등 전문가 그룹의 영향을 받을 것이며, 해외를 통한 기술의 주고 받음이 있고, 또 이 과정에서의 국제적 조약 등에서 세계질서의 영향을 상당히 받는다.

그렇다면, 고도의 기술력을 애초 갖지 못했고, 다른 나라를 통해 기술을 도입한 한국과 같은 후발국의 경우는 어떻게 볼 수 있을까? 선진국과 비교할 때, 경제력이나 기술력이 부족하고, 관련 사회적 자원의 지원도 부족하지만, 한국과 같은 후발국에서도, 핵 기술이 사회기술시스템으로 엮여서 존재하지 않았다면, 그러한 기술이 시스템화되어 남아 유지되기 쉽지 않았다. 더구나 한국의 핵 기술은 해외에 발전소를 수출할 만큼 눈부신 성장을 보였고, 기술 선진국이 된 만큼, 그 기술이 주어진 환경 내에서 고도로 시스템화되어 있을 것임을 짐작할 수 있다. 즉, 선진국이나 후발국이나 핵 기술의 사회기술시스템의 존재는 중요하고, 그에 대한 분석이 의미가 있다. 다만 지역마다, 시대마다의 차이, 변화에는 주목할 필요가 있다.

이 발표에서는, 최근 한국의 원자력 발전소를 사회기술시스템적 접근을 통해 연구한 선행 연구들에 바탕해서, 한국 핵 기술의 역사를 살펴볼 것이다. 원자력 사업이 시작된 1950년대부터, 최초의 발전소가 가동함으로써 시스템이 본격 구동하기 시작한 1970년대 말까지의 상황을 살펴볼 것이다. 크게 3개 시기로 나눠서 살펴볼 것인데, 원자력 사업 방향 전환의 계기가 있었던 1960년대말, 최초의 원자력발전소가 가동된 1970년대말을 시기 구분의 기준으로 삼을 것이다. 또한 이 같은 과정을 통해, 분석의 기반이 되었던 사회기술시스템에 대해서도 검토하게 될 것이다.

2. 원자력 사업의 시작과 제도적, 지식적 기반 수립

초기 원자력 사업에서 가장 앞선 나라는, 2차대전 동안 핵무기를 개발한 미국이었다. 이어 냉전 시대의 라이벌인 소련이 1949년에 원자탄 실험에 성공했고, 영국(1957년), 프랑스(1960년), 중국(1964년) 등이 이어서 핵무기 개발에 성공했다. 핵무기 개발에 먼저 성공한 이들 국가들은 모두 2차대전 승전국들로서, 원자력 발전 등의 산업에서도 다른 나라보다 상대적 우위에 있었다.

2차대전 당시 원폭 투하에 대해 비판적인 세계 여론이 부담스러웠던 미국은 ‘평화를 위한 원자’를 제창하고, 한국을 비롯한 주변부 국가들에게 핵분열 물질의 ‘평화적’ 활용과 관련한 각종 기술을 원조하기에 나섰다. 방사성동위원소의 활용 등을 중심으로 하는 제3세계 국가들의 교육, 훈련 등의 지원, 각국의 원자력 프로그램에 대한 전문가 자문, 연구용원자로 도입 지원 등이 시도되었다.

6·25전쟁 이후 최빈국 상황이었던 한국이 원자력 사업을 1950년대에 시작하게 된 것도 이 같은 계기에 힘입었다. 한국 정부가 원자력 사업을 시작하는 데에는, 이승만 대통령을 비롯한 정치인들의 핵무기에 대한 관심이 크게 작용했다. 평화적인 목적에 사용하는 핵 기술을 도입하더라도 언젠가는 핵무기를 보유하게 되리라는 막연한 기대를 가지고 있었다.

1958년 원자력법이 제정되었고, 1959년 3월, 행정기구로 원자력원이, 연구조직으로 원자력연구소가 설립되었다. 원자력원은 대통령 직속의 정부 부처였다. 당시까지 원자력 사업은 문교부 원자력과 정도의 조직에서 다뤄졌는데, 매우 파격적인 조치에 의해 큰 단위의 행정조직을 만든 것이었다. 초대 원자력원장은 독립운동가 출신 문교부장관을 역임한 김법린이 임명되었지만, 초대 원자력연구소장인 물리학자 박철재 등 과학자들이 원자력 사업을 실질적으로 주도했다.

초창기 원자력 사업을 주도한 과학기술자들은 해방 이후부터, 정부 내에 과학기술 전담 정부 부처, 종합과학기술연구소의 설립을 희망하고 있었다. 원자력 사업이 시작되면서 세워진 원자력원, 원자력연구소는, 이들에게는 오래 희망했던 과학기술 일반을 위한 행정조직과 연구소로 여겨졌다. 그러한 영향 때문인지, 원자력원과 원자력연구소는 과학기술 일반을 위한 다양한 활동들을 진행했는데, 이것이 원자력 사업의 기반을

다지기 위해서라는 그들의 주장 역시도 일리가 있다고 받아들여졌다.

소위 ‘원자력 유학생’이라고 불린, 과학자들의 해외 유학, 연수를 지원하는 프로그램도 큰 영향을 미쳤다. 여러 과학기술 분야를 폭넓게 지원함으로써 사업 관리가 방만하다는 평가를 받기도 했으나, 이러한 지원을 통해 육성된 인력들이 후대에 원자력 사업에 참여하는 경우가 많았음을 고려하면 그 효과는 작지 않았다.

핵의 운용에 관한 지식 생산의 체계도 갖춰지기 시작했다. 핵에 관한 학문적 지식의 도입, 교육, 연구가 진행되기 시작했다. 원자력공학과는 1958년 한양대학교에, 1959년 서울대학교에 설치되었다. 아직까지는 본격적인 원자력 ‘공학’보다는 원자력에 관한 자연과학 일반의 내용이 교육되었다고 할 수 있다. 원자력에 관련한 사회과학적 지식은 체계적으로 연구되거나 활용되었다고는 하기 어려우나, 정부 정책을 뒷받침하는 차원에서 경제학적인 지식들이 일부 활용되었다고 할 수 있다. 핵에 관한 전문적 지식들은 점차 더 소개되고 제도적으로 정착되어 원자력 사업을 뒷받침하기 시작했다.

미국의 지원으로 가능해진 연구용원자로 도입의 계기도 핵의 물질적 기반 마련이라는 점에서 중요했다. 1950년대 중반에 그 도입이 추진되어서 1960년대 초반 가동하기 시작한 연구용원자로 TRIGA Mark-II는 한국 최초의 연구용원자로였다. 작은 용량의 연구용 원자로였으나, 원자력 분야 교육, 연구, 방사성동위원소 생산 등에 다양하게 활용되었다. 실질적인 효용 못지 않게 중요했던 것은, 이 원자로가 ‘꺼지지 않는 불’이라는 상징물로서, 원자력 사업의 홍보를 위해 유용하게 활용된 점이다.

원자력발전사업과 관련해서는, 기존의 에너지원과의 전력수급계획의 고려하에, 여러 차례 원자력발전사업에 관한 계획이 세워지고, 부지조사가 진행되며, 어떤 노형을 도입할 것인지 등의 문제들이 각종 위원회의 논의, 전문가들의 검토를 통해 진행되었다. 이러한 검토를 거쳐 60년대 후반에는 중요한 결정들이 어느 정도 정리되었다.

핵은 그것이 가져다줄 것으로 기대되는 미래 전망의 영향으로 정당화되었다. 그것이 가장 효율적인 에너지원이 장차 되리라는 기대, 언젠가 군사적 목적을 위해서도 사용될 것이라는 막연한 기대 등으로 그 존재를 정당화하고 있었다. 기대가 컸던 만큼, 시간이 지날수록 그에 대한 실망들도 커져갔다. 한 예로, 5·16 군사정변 이후 과학기술자들이 주도했던 초기의 원자력 사업들이 방만하고 체계없는 것으로 평가되었고, 보다 실용적이고 전문적인 원자력 분야를 위해 사업방향들이 조정되는 변화도 있었다.

그럼에도, 원자력 사업을 꾸준히 추진할 수 있었던 것은 이미 제도화된 형태로 사회 기술시스템의 일부가 갖춰져 있었기 때문이라고 말할 수 있다. 원자력원-원자력청과 같은 중앙 정부 내의 기구가 있었으며, 원자력연구소 등에는 다른 사람들에게 인정받고 권위를 인정받는 지식 생산조직이 있었다. 또한, 이러한 조직들, 또 관련된 조직들에서 일하고 있는 과학기술자, 정책가, 기업인들은 원자력 사업의 진행을 위해 애썼으며, 원자력 사업 본격화에 대한 이들의 기대는 단지 기대로 그친 것이 아니라, 사업을 정당화하고, 관련된 자원을 모으는 강력한 구심점으로 작용했다.

3. 원자력 사업의 본격화와 시스템의 경계 설정

1967년이 되어 과학기술처가 설립됨으로써, 원자력원이 과학기술처의 외청인 원자력청으로 그 위상이 변화했다. 과학기술 일반을 다루는 정부 부처가 생긴 것은 많은 과학기술자들에게는 반길만한 일이었으나, 원자력 분야에 종사하는 인력들에게는 정부 원자력 사업의 위상이 하락한 것으로 여겨졌다. 나아가, 1968년에는 장차 본격화할 원자력 사업의 주관을 한국전력이 맡도록 한 결정이 내려짐으로써, 그간의 정부 원자력 기구와 원자력연구소의 위상이 하락했다. 정부 부처 상으로는 과학기술처가 아닌 상공부가 주도가 되어 원자력발전사업을 주도하게 된 결정이었고, 이는 기존 전력생산 방식, 기존의 전력체계와의 연속성을 더 강조한 결정이라고 할 수 있다.

1960년대 후반에는 대외적으로도 여러 변화가 있었다. 1968년 북한 게릴라의 청와대 습격, 1969년 닉슨독트린 발표 및 이어진 주한미군 일부 철수 등은 한국이 미국의 보호를 넘어 스스로의 힘으로 자국을 지켜야 한다는 자각을 하게 했고, 중화학공업화 추진, 방위산업 육성 등에 박차를 가하게 했다.

정부의 중화학공업화 추진 등을 주도한 것으로 잘 알려진 오원철 청와대 경제2수석 비서관이 부임한 1971년 11월이 이러한 정부 움직임의 하나의 기점으로 여겨진다. 이와 관련하여, 과학기술계에서는 1971년 6월에 제 2대 과학기술처 장관으로 최형섭 전 KIST 소장이 부임한 결정에 주목할 수 있다. 최형섭은 미국 등에서 금속공학을 전공한 엘리트 과학자였으며, 귀국한 이후에는 KIST 설립을 주도하고 초대 소장을 재임하는

등, 과학기술 분야에서는 대통령 박정희의 두터운 신임을 받는 인물이었다. 최형섭은 1978년까지 장관에 재임했는데, 그의 존재는 1970년대 원자력사업에서도 중요했다.

최형섭 재임 시기의 원자력 사업 가운데 주목할만한 것으로 1973년 원자력연구소의 체제 변화를 들 수 있다. 원자력연구소는 1959년 설립 당시부터 국립연구소의 체제를 갖고 있었는데, 변화하는 환경에 걸맞는 유연한 체제를 갖추지 못해서 연구소 내외의 불만이 컸다. 최형섭 스스로는 1960년대 초 짧은 기간 동안 원자력연구소에 근무하면서 국립연구소 특유의 비효율성을 경험했고, 그 자신이 설립을 주도한 KIST가 법인화된 형태로 운용되면서 모범적인 사례를 정착시켰다고 생각했으며, 이 같은 모델에 따라 원자력연구소를 법인 연구소로 변화시켰다.

전환 이후, 원자력연구소는 방사선의학, 방사선농학 분야, 각종 방사성을 이용한 과학 분야들을 통폐합 내지 폐지하고, 핵공학 및 핵연료 분야 중심으로 연구소의 연구분야를 조정했다. 서울에 있던 본소 외에 대덕에 분소를 설치해서 핵연료 분야를 연구하도록 하기도 했다. 이 같은 변화는 연구소의 효율화를 위한 조치이기도 했지만, 원자력의 안보적 활용을 더 효율적으로 추진하기 위한 조치이기도 했다. 또한, 한국전력이 원자력 발전 분야를 주도한다면, 과학기술자 그룹이 추진할 수 있는 영역을 더 분명하게 확보한 것으로도 볼 수 있었다.

핵의 전략적 활용을 위해서, 핵연료 시설의 도입이 추진되었고, 이를 위해 다방면의 국제적 채널이 활용되었다. 프랑스, 벨기에 등 유럽 국가들로부터 핵연료 재처리 시설, 핵연료 성형가공 시설, 그리고 혼합산화물핵연료 가공 시험시설 등이 도입 시도되었다. 재처리가 가능해질 경우 발전소에서 사용한 핵연료에서 플루토늄을 추출할 수 있었다. 캐나다 원자력공사를 통해서는 중수로형 발전로 CANDU와 중수로형 재료시험로 NRX의 도입이 추진되었다.

1974년 인도의 핵실험이 전 세계를 놀라게 했다. 인도의 이러한 시도에 캐나다를 통해 도입된 NRX 원자로 등의 계기가 있었다는 것이 알려지면서, 캐나다를 통해 마찬가지로의 기술을 도입하려 했던 한국의 핵 연료 기술 사업에도 미국의 강력한 외교적 압박이 시작되었다. 원자력발전사업에까지 위협이 닥칠 것을 우려한 한국 정부는 애초 계획하고 추진했던 여러 ‘민감한’ 사업들을 포기했다. 1976년에는 프랑스로부터의 재처리 시설 도입을 포기했고, 1977년 벨기에로부터 혼합산화물핵연료 시설 도입도 포

기했다. 또한 캐나다로부터 재료시험로 NRX의 도입이 포기되면서 발전용원자로 CANDU의 도입 과정이 정상화될 수 있었다.

이미 추진되고 있던 원자력 발전 사업은 점차로 본격화되었다. 1968년에는 경남 동래군 장안면 월내리가 원자력발전소 부지로 최종 결정되었으며, 1970년에는 미국 웨스팅하우스의 가압형경수로(PWR)를 도입하기로 결정, 계약이 체결되었다. 원자력 발전 분야에서는 1973년 오일쇼크가 중요한 계기가 되었다. 이미 계획하고 있던 전력원의 비중에서 원자력의 비중이 높아진 것이다. 한국의 에너지원에서 석유의 비중이 커진 것은 대략 1960년대 중반 정도이다. 1966년 연탄파동 등의 영향으로 에너지원에서 석유의 비중이 늘어나 있었는데, 국제적인 상황의 영향으로 유가가 급등하면서 에너지원의 가격변동이 국내 경제에 미치는 영향을 절감하게 되었다. 더불어서 원자력 발전에 대한 기대는 더 커지게 되었다. 이 시기 동안, 더 본격적으로 진행된 한국의 원자력 사업은, 사업의 조건, 환경 등이 점차 구체화되고 분명해졌다. 원자력발전은 부지 및 노형 선정으로 그 기술적 실체를 점차 드러냈다. 오일쇼크의 영향으로 원자력발전의 위상이 강화된 것은 핵 기술의 사회기술시스템의 영역을 확장시켰다고 볼 수 있다. 다만, 핵연료를 활용하는 기술 도입의 좌절, 한국 원자력 사업이 처한 국제적 환경의 상황에서, '할 수 있는 사업'과 '할 수 없는 사업'을 분명히 나눔으로써 사회기술시스템의 경계를 명확히 하고, 한국 원자력 사업의 성격을 분명히 하는 효과를 낳았다고 할 수 있다. 한국은 '인도의 길'을 가고자 했으나, '일본의 길'에 가깝게 가게 된 것이다.

4. 원자력 발전의 시작과 사회기술시스템의 본격적 가동

앞서 살펴본 것처럼, 오일쇼크로 인한 에너지원에 대한 고민이 원자력발전소의 위상을 강화시켰다. 탈석유 주장은 여러 스펙트럼이 있었다. 주 에너지원에 관한 정부 차원의 고민으로는, 수력발전소를 증설하자는 건설부의 주장과 원자력발전소를 더 강화하자는 상공부의 주장이 대립했다. 이외에도, 태양에너지 등 대체에너지를 활용하는 안도 이 시기에 제기되었다. 이 시점에서 비중이 주어진 것은 원자력발전소의 추가 계획이었고, 상공부의 주장이 받아들여졌다. 석유 에너지의 활용은 그 이후로도 많이 줄어

들지 않았으나, 원자력발전소를 확대한다는 계획은 이제 정부 에너지 활용계획 상의 큰 흐름이 되었다.

고리 원자력발전소가 처음 가동된 1978년은 여러모로 기념비적인 해였다. 우선, 에너지원으로서 원자력이 드디어 한국의 전력체계 속에 편입된 것이 중요한 사건이었다. 또한, 이는 원자력 사업을 가능하게 하기까지 요구되었던 여러 기술적, 사회적, 제도적 요소들이 얹혀짐으로써 이제 핵 기술을 중심으로 하는 기술적, 사회적 요소들의 총합이 시스템적으로 작동하는 계기가 되었다. 핵 기술 사회기술시스템이 본격적으로 가동을 시작했다고 할 수 있다.

일단 가동을 시작하면 강력한 관성을 가져서 수시로 멈출 수 없는 원자력발전소처럼, 핵 기술을 둘러싼 기술적 요소들, 사회적 요소들은 그것을 정당화하기 위해 투입되어야 했다. 늘어나는 원자력발전소의 수량만큼, 또 전력생산 가운데 원자력발전이 차지하는 비중이 커지는 만큼, 핵 기술은 스스로의 존재를 필수불가결한 것으로 만들었다. 이에 동반된 기술, 제도, 인력 등 핵 기술의 사회기술시스템은 스스로의 관성을 갖추었고, 이후로도 계속해서 강화되었다.

원자력발전소의 가동으로 기존 전력망도 변화했다. 원자력이 기존 전력 체계 속에 포함된 것은, 앞으로 원자력의 가동으로 인해 기존의 전력체계가 많은 영향을 받기 시작한 시점이라는 의미이기도 하다. 예를 들어, 기존 송전망의 변화가 요구되었다. 더 많은 전력을 보내기 위한 전력망의 구축이 필요했다. 거대한 시스템 작동으로 인한 예상치 못한 추가 비용도 많이 소요되었다. 원자력발전소의 가동으로 전력생산이 늘어나면서 많은 이점이 있었으나 예상치 못한 비용 소요도 있었던 것이다.

1980년 이전에 가동을 시작한 것은 고리 1호기 뿐이었지만, 1980년이 되기 전까지 이미 원자력발전소 8기를 추가 건설한다는 계획이 세워졌다. 원자력발전소가 많은 비중을 차지하는 오늘날 한국의 전력시스템이 이미 이 시기에 어느 정도 그림이 그려져 있었다고 할 수 있다. 이로써, 원자력 분야의 전문가들, 관료들, 그들의 주장과 이해관계를 뒷받침하는 여러 제도적, 경제적 자원들, 정치권의 기대 등이 국가적인 전력체계라는 기간시설의 물질적 기반 위에서 큰 위상을 확보하기 시작했다.

5. 나가며

이상의 발표를 통해, 한국 핵 기술의 초기 역사를 살펴보았고, 이러한 과정을 통해서 핵 기술의 사회기술시스템이 어떻게 본격화되는지를 살펴보았다. 핵 기술은 열전 시대에 태동하고, 냉전 시기 동안 성장하여, 탈냉전 시기 동안에도 진화, 유지되었다. 그리고 거대한 규모의 사회기술시스템으로 존재했다. 이 발표에서는 냉전 시기에 해당하는 시기 한국 원자력 사업의 전개 과정을 살펴보았다. 이를 통해, 핵의 사회기술시스템 개념의 적용으로 한국 원자력 사업의 역사를 사회적 요소들과의 맥락 속에서 살펴볼 수 있었다.

핵 기술의 사회기술시스템은 주로 원자력 발전 분야를 분석하는데 활용되었다. 추후의 연구를 위해서는 이 같은 시스템의 경계를 확장 내지 수정할 필요가 있어 보인다. 예를 들어, 발전 분야를 넘어서, 핵의 군사적 사용까지 시스템의 일부로 다룰 수 없을 것인가?의 문제이다. 핵은, 기술 자체의 활용을 보거나, 사회적 활용의 맥락을 보거나 ‘군사적 기술’과 ‘평화적 기술’이 긴밀하게 관련된다. 핵은 군사적으로 활용 가능한 핵 기술을 가지고 있지 않더라도 군사적으로 전용할 가능성이 있다고 볼 수 있으므로, 안보적 옵션은 평화적 핵기술의 시스템을 고려할 때도, 시스템 내의 요소로 다뤄질 필요가 있다고 본다.

둘째로, 이와 관련한 것으로, 현재의 일국적 분석보다는 더 국제적인 범위에서 추후 연구가 진행되는 것이 필요하다고 하겠다. 주로 국내정치적인 시대성에 의해 해석되어 온 한국 핵 기술의 사회기술시스템은 국제적 상황들을 적극적으로 관련시켜서 해석할 필요가 있을 것이다. 이렇게 될 때, 거시적인 시대개념인 냉전 개념 등이 한국과 같은 후발국의 핵 문제를 분석할 때 어떻게 배경으로 작용했는지 등의 문제에 대해서도 더 진전된 논의를 가능하게 할 것이다.

참고문헌

- 고대승, “한국의 원자력기구 설립과정과 그 배경” 『한국과학사학회지』 14-1 (1992), 62~87쪽.
- 권헌익, 『또 하나의 냉전 - 인류학으로 본 냉전의 역사』 (민음사, 2013).
- 김상배, “북합세계정치론의 이해: 전략, 원리, 질서”, 하영선, 김상배 엮음, 『북합세계정치론 : 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』 (한울, 2012), 341-374쪽.
- 김성준, “한국 원자력 기술 체제 형성과 변화, 1953-1980” 서울대학교 박사논문 (2012.8.)
- 김은혜, 박배균, “일본 원자력복합체와 토건국가”, 이상헌 등, 『위험도시를 살다: 동아시아 발전주의 도시화와 핵 위험경관』 (알트, 2017), 159-188쪽.
- 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보 전략 변화』 (서강대학교 출판부, 2019).
- 김학재, “‘냉전’과 ‘열전’의 지역적 기원: 유럽과 동아시아 냉전의 비교역사사회학”, 『글로벌 냉전과 동아시아』 (서울대학교출판문화원, 2019), 33-73쪽.
- 김현우, 이정필, “한국 핵발전 레짐의 구성과 동학: 핵마피아와 성장연합을 중심으로”, 이상헌 등, 『위험도시를 살다: 동아시아 발전주의 도시화와 핵 위험경관』 (알트, 2017), 42-67쪽.
- 마상윤, “글로벌 냉전과 동북아시아”, 신옥희, 마상윤 편, 『글로벌 냉전의 지역적 특성』 (사회평론, 2015), 67-107쪽.
- 민병원, “1970년대 후반 한국의 안보위기와 핵개발 - 이중적 핵정책에 관한 반(反)사실적 분석” 『한국정치외교사논총』 26-1 (2004), 127-165쪽.
- 배영자, “원자력발전과 북합세계정치”, 하영선, 김상배 엮음, 『북합세계정치론 : 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』 (한울, 2012), 271~309쪽.
- 신옥희, “동북아 냉전 체제의 형성: 사건과 주체성”, 신옥희, 권헌익 엮음, 『글로벌 냉전과 동아시아』 (서울대학교 출판문화원, 2019) 75~112쪽.
- 오경환, “냉전사 연구의 궤적: 정통주의에서 담론적 전회에 이르기까지” <사총> 95 (2018.9.30.).
- 오선실, “한국 현대 전력체계의 형성과 확산, 1945~1980” 서울대학교 박사논문 (2017. 8.).
- 윤순진, 오은정, “한국 원자력 발전정책의 사회적 구성: 원자력기술의 도입초기(1954~1965년)를 중심으로”, 『환경정책』 14-1 (2006), 37~74쪽.
- 이근욱, 『냉전』 (서강대학교 출판부, 2012)
- 이주영, “미국사학계의 새로운 냉전사 연구” 『역사비평』 (2015.2.), 86-111쪽.
- 조철호, “1970년대 초반 박정희의 독자적 핵무기 개발과 한미관계” 『평화연구』 9 (2000), 189-207.

- 최용, “한국-캐나다 NRX 원자로 협상과 한국-프랑스 재처리 기술 제공 계약의 합의” 『2018년 한반도냉전사 워크숍_냉전과 한반도』 (2018).
- 홍덕화, 『한국 원자력발전 사회기술체제: 기술, 제도, 사회운동의 공동구성』 (한울, 2019).
- 홍성걸, “박정희의 핵개발과 한미관계”, 정성화 편, 『박정희 시대 연구의 쟁점과 과제』 (선인, 2004), 187~224쪽.
- 존 루이스 개디스, 『냉전이란 무엇인가』 (사회평론, 2002).
- 베른트 슈퇴버, 『냉전이란 무엇인가: 극단의 시대 1945~1991』 (역사비평사, 2008).
- Hecht, Gabrielle and Paul N. Edwards, “The Technopolitics of Cold War: Toward a Transregional Perspective,” Michael Adas (eds.), *Essays on Twentieth-Century History* (Philadelphia: Temple University Press, 2010), pp. 271-314;
- 김명진 번역, “냉전의 기술정치: 초지역적 시각을 향하여”, 『시민과학』104호 (2017 봄/여름).
- Kim, Seung-Young, “Security, Nationalism and the Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean case, 1970-82,” *Diplomacy & Statecraft* 12-4 (2001), pp. 53-80.



석유, 달러, 그리고 소련의 붕괴

이정하

서울대

I. 글을 시작하며

냉전을 대표하는 두 가지 키워드를 꼽는다면, 냉전을 대표하는 에너지로서의 ‘석유’와 기축통화로서의 ‘달러’일 것이다. 두 번의 세계대전을 치르며 미국은 세계 최대 채무국에서 세계 최대 채권국으로 변모하였고, 미국의 달러는 기축통화가 되었다. 1944년의 브레튼우즈 체제가 ‘금본위제’와 ‘고정환율제’에 기반하고 있었다면, 1971년 이후 기축통화의 지위가 흔들리던 달러는 석유라는 ‘상품’과 결합하면서 ‘달러 본위제’와 ‘변동환율제’에 기반한 완벽한 기축통화가 되었다. 이는 최대 경쟁국이던 소련마저도 일종의 ‘불공정한 게임’으로 몰아넣는 완벽한 패권을 미국에게 선사하였다.

해군장관 시절 독일과의 해군력 경쟁에서 우위에 서기 위해 1911년 처칠(Winston Churchill)이 해군 함대 연료를 석탄에서 석유로 바꾸는 결정을 내리면서 석유는 중요한 전략자산이 되었다. 제1차 세계대전기에 등장한 석유 구동 장비는 제2차 세계대전 동안 군사력을 좌우하는 핵심요소가 되었고, 양차 대전 이후 석유는 점차 산업국가의 경제를 좌우하는 핵심요소가 되었다. 1925년 미국 에너지 소비의 1/5정도를 차지하던 석유는 제2차 세계대전 즈음에는 미국 에너지 소비의 대략 1/3을 상회하고 있었다. 그러나 미국 밖에서 주로 군사용으로 사용된 것을 제외하고, 제2차 세계대전 이전 서유럽과 일본의 에너지 소비에서 석유는 10%정도를 차지하고 있었다.¹⁾ 냉전시기 즉 1950년에서 1972년까지 전 세계 에너지 소비가 179% 증가했던 것과 아울러, 석유 소비 또한 급증하였다. 1950년 세계 에너지 소비량에서 석유의 비중은 29%였으나 1972년 이는 46%로 상승한다.²⁾ 냉전 시기 패권 경쟁에서 핵심적인 역할을 한 것은 미국과 소련의 석유에 대한 통제였다.

¹⁾ J.R. McNeill, *Something New Under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World* (New York: W.W. Norton & Co., 2000), pp. 297-331; Bruce Podobnik, *Global Energy Shifts: Fostering Sustainability in a Global Age* (Philadelphia: Temple Univ. Pr., 2006); Steven A. Schneider, *The Oil Price Revolution* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Pr., 1983), pp. 520-522.

²⁾ 1972년 각국 에너지 소비에서 석유가 차지하는 비중은 미국은 45.6%이나 서유럽의 경우는 59.6% 그리고 일본은 73%에 이르렀다. 소련은 이보다 낮은 비중이기는 하였으나 1973년 기준 39%에 달했다. Joel Darmstadter and Hans H. Landsberg, "The Economic Background," *The Oil Crisis*, Raymond Vernon ed., (New York: W.W. Norton & Co., 1976), pp. 16-22; Schneider, *The Oil Price Revolution*, pp. 49-75, 520-522; Marshall I. Goldman, *The Enigma of Soviet Petroleum: Half-Empty or HalfFull?* (London: George Allen & Unwin, 1980), pp. 52-54.

석유와 관련된 냉전의 지정학을 살펴볼 때 가장 두드러지는 특징은 미국과 소련을 제외하면, 자국 영토 내에 석유를 다량 매장한 강대국이 전혀 존재하지 않았다는 점일 것이다.³⁾ 제2차 세계대전은 유럽 중심의 국제 질서를 두 개의 거대한 산유국이었던 소련과 미국을 대결로 이끌었고, 결국 과거 패권 국가들과는 다른 방식으로 패권을 유지 및 재생산했던 기축통화 보유국 미국을 승자로 만들었다. 본 발표문은 냉전 시기 변화된 국제 질서를 석유와 달러를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 본문

1. Mode 1: 석유와 달러라는 각기 다른 두 개의 축, 1944~1975년

금본위제는 특정 국가의 화폐 가치가 그 국가가 보유한 금의 가치로 책정되는 시스템을 의미한다. 미국은 1870년에는 총생산에서 1912년에는 총수출에서 영국을 능가하였으나, 1913년 연방준비법(Federal Reserve System)이 통과되기 전까지 무역 금융을 취급하지 못했을 뿐만 아니라 환어음을 매도할 수 있는 투자시장을 가지고 있지 않았기 때문에 달러는 국제통화로서 별다른 역할을 하지 못했다.

하지만 두 번의 세계대전이 모든 것을 바꾸어 놓았다. 제2차 세계대전 직후 미국은 전 세계 금의 대략 60~80%를 가진 세계 최대 금 보유국이 되었다. 이러한 금 보유량을 바탕으로 달러는 ‘자연스럽게’ 기축통화가 되었다. ‘금 1온스에 35달러로 고정 비율

3) 냉전 시기 지정학과 관련된 연구는 석유 등의 에너지 문제를 경시하곤 한다. 다음을 보라. Raymond Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Revised ed. Washington, DC: Brookings Institution, 1994); Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge Univ. Pr. 2005); Fredrik Logevall and Andrew Preston eds. *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977* (New York: Oxford Univ. Pr., 2008); Niall F. Ferguson et al, *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective* (Cambridge: Harvard Univ. Pr., 2010); Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad eds. *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge: Cambridge Univ. Pr., 2010), vols. 2-3. 마찬가지로, 석유 문제를 직접적으로 다루고 있는 연구들 또한 보다 큰 지정학적 맥락을 고려하지 않는다. 다음을 보라. 다니엘 예킨, 『황금의 샘 1~2(증보판)』 (라의 눈, 2017); Raymond Vernon ed. *The Oil Crisis* (New York: W.W. Norton & Co., 1976); Schneider, *The Oil Price Revolution*; Fiona Venn, *The Oil Crisis* (London: Longman, 2002).

을 정하고 안정적 환율체제를 바탕으로 자유무역을 촉진한다’는 브레튼우즈 체제가 1944년 작동하기 시작했다. 브레튼우즈 체제와 함께, 미국은 마셜플랜(Marshall Plan)과 닷지플랜(Dodge Plan) 등으로 소위 ‘달러 리사이클링(dollar recycling)’⁴⁾을 구현하며 달러의 영향력을 강화한다. 예컨대 마셜플랜이 종료된 1952년 중반까지 영국, 프랑스, 이탈리아, 서독, 네덜란드에 4년간 120억 달러가 지원되었는데, 원조액의 70%는 미국 농산물과 공산품을 구입하는 데 사용되어 미국의 대(對)유럽 수출 신장 및 시장 점유율 확대가 가능했다. 이후 유럽 각국의 경제가 성장하자 달러에 대한 수요는 더욱 증가하였고, 달러의 입지는 확고해졌다.

흥미로운 점은, 기존의 패권 국가와 달리 미국은 일본뿐만 아니라 “서유럽에서 주요 에너지를 석탄에서 석유로 전환”시키고자 하였다는 것이다. 마셜플랜이 제공한 자금은 정유 공장을 건설하고 산업용 석유 보일러를 설치하는 등 석탄에서 석유로의 전환을 위한 인프라 건설에 지출되었고, 마셜플랜 기금의 10% 이상이 미국 기업으로부터 직접 석유를 구매하는 데 사용되었다. 이는 전체 기금 중 단일 용도로는 가장 큰 규모였다.

1940년대 중반까지도 중동의 원유 생산량은 전 세계 생산량의 5~10%에 불과했다. 제2차 세계대전 직후 미국은 전 세계 석유 생산량의 2/3이상을 차지하고 있었을 뿐만 아니라, 1970년대 초반까지도 주요 산유국이었다.⁵⁾ 미국은 석유를 장악하고 유럽에 대해서는 수에즈 운하, 아시아에 대해서는 호르무즈 해협과 같은 수송로를 확보 및 유지하고 있었다.⁶⁾ 이는 영국 등의 과거 패권국과는 확연히 다른 동맹 체제를 만들어 내었다. 특히 1956년의 수에즈 위기는, 작게는 미국의 중동지역에 대한 영향력 확대 그리고 크게는 석유와 달러에 기반한 힘의 이동과 미국이 주도하는 새로운 동맹체제의 성격을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 향후 미국의 석유 수요가 증가하는 반면 석

4) 무역수지에서 막대한 적자를 내서 해외로 유출된 달러가 대미 흑자국들의 미국 유가증권 매입 등을 통해 다시 미국으로 환입되는 현상을 말한다.

5) DeGolyer and MacNaughton, *Twentieth Century Petroleum Statistics 2005* (Dallas: DeGolyer and MacNaughton, 2005).

6) 노엄 촘스키 외, 『촘스키와 아슈카르, 중동을 이야기하다』 (사계절, 2009), pp. 104-108. 촘스키의 의견이 당시의 조건과 상황을 지나치게 단순화하고 사후적으로 판단한 측면이 있다. 소련에 대한 대응과 서유럽 및 일본의 경제 발전에 관해서는 다음을 보라. Ethan B. Kapstein, *The Insecure Alliance: Energy Crises and Western Politics since 1944* (New York: Oxford Univ. Pr., 1990), pp. 17-46.

유 생산이 급감하였던 1960년대 후반이 되어서야 중동에 대한 미국의 태도가 서서히 변화하게 된다. 그 이전 시기 미국의 중동에 대한 태도는 소련과 중동 지역의 지리적 근접성에 기반한 지정학적 고려에 더 크게 좌우되었다.

소련에게도 중동은 중요한 전략적 거점이었다. 1941년 6월 22일 독일의 침공이 시작된 지 약 2개월 뒤인 8월 25일에 소련은 석유 및 정유시설 그리고 보급로 확보를 위해 영국과 함께 이란을 침공하였다. 당시 독일군에게 재앙 수준의 군사적 곤경을 경험하고 있었음에도, 소련은 3개 야전군에 이르는 병력까지 이란에 파견하며 작전을 수행하였다.⁷⁾ 전쟁에 따른 파괴로 소련은 1950년대 초반까지 세계 석유 시장에서 별다른 존재감이 없었으나, 1950년대 중반 이후 소련은 미국과 남아메리카 지역 그리고 중동 지역과 함께 세계 석유 시장에서 강력한 영향력을 발휘하게 된다. 또한 남아프리카와 함께 세계 최대의 금 생산국이었던 소련은, 미국이 구축한 브레튼우즈 체제라는 금본위제 속에서 석유와 금이라는 자원을 중심으로 미국에 대응하였다.⁸⁾

1948년 이스라엘 건국 이후 미국은 이중구조, 즉 공식적인 이스라엘에 대한 지지와 함께 자국의 석유회사를 이용해 이스라엘과 적대 관계에 있는 중동 산유국을 관리하였다. 이 과정에서 미국 정부는 석유회사들이 산유국에 추가로 지불하는 금액만큼 국내에서 면세를 해주는 방법을 사용하였는데, 이는 결과적으로 미국이 이란과 사우디아라비아 등의 산유국에게 대외원조를 하는 효과와 더불어 석유회사가 미국의 중동 정책 중 상당 부분을 떠맡는 효과를 가져왔다. 물론 중동의 산유국에게 지불하는 경비는 미국 납세자의 세금이었으나 냉전 초기 기축통화로서의 달러의 지위를 높이는 데에도 효과적이었고 영국 등의 영향력을 자연스럽게 약화시키는 효과도 있었다.⁹⁾

7) 이에 관해서는 다음을 보라. A.B. Orishev, "Krasnaia armia v Irane: Neizvestnye stranitsy Velikoi otechestvennoi voyny," *Nauchnye trudy Moskovskogo humanitarnogo universiteta*, no. 4 (2016), pp. 104-110.

8) CIA, "Soviet Gold Production, Reserves, and Exports through 1954" (17 Oct. 1955).

9) David S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of U.S. Foreign Oil Policy, 1941-1954* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Pr., 1986), pp. 3-10; Stephen J. Randall, *United States Foreign Oil Policy since World War II: For Profits and Security*. 2nd ed. (Montreal and Kingston: McGill-Queen's Univ. Pr., 2005), pp. 13-109. 1968년 초 영국이 중동지역에서 1971년 말까지 완전 철수한다는 결정, 미국의 석유 생산량 감소 및 수입량 증가, 그리고 1973년 제4차 중동전쟁 이후, 미국은 두 국가 즉 이란과 사우디아라비아를 통해 중동지역에 영향력을 유지한다. 이란과 사우디아라비아를 이용한 영향력 유지는 1979년 이란 혁명으로 인해 종결되고, 소련-아프가니스탄 전쟁 발발 이후 미국은 무력까지도 포함한 직접 개입을 시작한다. 다음을 참고하라. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser*,

하지만 브레튼우즈 체제는 태생적으로 장기 지속될 수 없는 체제였다. 금본위제는 결국 달러의 가치를 보증할 금의 보유가 핵심이었기 때문이다. 1959년 10월 미 의회 상하원 합동경제위원회(Joint Economic Committee)에서 당시 예일대 교수였던 트리핀(Robert Triffin)은 소위 ‘트리핀의 딜레마(Triffin’s Dilemma)’를 언급하였다. 세계 경제의 발전과 유동성 확대를 위해서는 미국이 기축통화인 달러를 적극적으로 공급하여 경상수지 적자를 내야 하는데, 이것은 달러의 가치와 신용 하락을 가져온다. 반대로 미국이 경상수지 적자를 축소하고자 노력하면 달러가 줄어들어 국제 유동성이 부족해지고 세계 경제가 위축된다. 즉, 미국이 살려면 세계가 희생해야 하고, 세계를 살리려면 미국이 희생해야 하는 브레튼우즈 체제는 태생적으로 딜레마를 가진 체제였다.

이미 1963년에 해외 정부와 중앙은행의 보유 달러가 미국의 금 보유고를 넘어섰고, 베트남 전쟁과 1960년대 사회개혁에 대규모 자금이 투입되면서 이러한 딜레마는 심화되었다. 세계 각국은 브레튼우즈 체제를 최선으로 판단하고, 금풀제(gold pool system) 등을 고안하여 체제를 유지하고자 하였다. 1961년 미국은 달러 가치 회복과 금 가격 안정화를 위해 주요국들과 금풀제를 시행하였다. 런던 금시장 도매가격이 1온스당 35달러 20센트를 넘을 경우, 미국, 영국, 프랑스 등 8개국 중앙은행이 금을 시장에 내놓아 가격을 안정시키는 것을 목적으로 하였다. 하지만 1964년까지 소련 등에서 충분한 금이 시장으로 공급되었으나 1965년부터 공급이 줄어들기 시작하면서¹⁰⁾ 금풀제 운영에 비용이 발생하기 시작하였다. 예를 들어 이탈리아의 경우, 시장에 내놓을 금이 모자라자 금풀제를 유지하기 위해 금을 사야 했고, 다시 달러를 파는 문제가 발생하였다. 금풀제는 금 가격 상승과 달러 가치 하락을 막지 못하고 1968년에 종결되었다.

1977-1981 (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), p. 431, 446; Rachel Bronson, *Thicker than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia* (New York: Oxford Univ. Pr., 2006), pp. 140-151; “National Security Meeting, 2 Jan. 1980,” Odd Arne Westad ed. *The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years* (Oslo: Scandinavian Univ. Pr., 1997), pp. 332-351. 이후 페르시아만 지역의 전략적 지위는 격상된다. 다음을 보라. Presidential Directive PD/NSC-63, “Persian Gulf Security Framework” (15 Jan. 1981).

¹⁰⁾ CIA, “Intelligence Report: The Soviet Gold Position” (April 1967).

2. Mode 2: 페트로달러(Petrodollar), 석유와 달러의 결합

1) Petrodollar System (Petrodollar Recycling System)

제2차 세계대전 이후 미국이 구현해 놓은 체제는 1960년대 말과 1970년대 초반에 이르면서 지속 불가능하게 되었다. 미국은 1960년대 말까지 자국 석유산업을 보호하기 위해 석유 수입 물량을 제한하였으나, 1960년대 후반에 접어들었을 때 석유 소비가 급증하여 수요가 공급을 앞지르기 시작하였다. 다니엘 예긴의 주장처럼, “지금까지는 미국의 텍사스, 루이지애나, 오кла호마 등에서 언제라도 필요한 석유를 세계 시장에 공급할 수 있었다. 이렇게 미국의 추가 생산 능력이 있는 상황에서는 아랍이 석유를 무기로 상용할 수 없었다. 그러나 미국의 가동률이 100%에 이르게 되자, 석유 시장의 수요자였던 미국은 더 이상 석유 무기화에 대항할 수 없게 되었다.”

미국의 석유 생산은 1970년에 그 한계에 달했고, 1970년 총수요 중 19%에 불과했던 석유 수입량은 3년 뒤인 1973년에는 35%로 증가하였다. 여유 생산능력의 상실은 위기 발생 시 동맹국에 석유를 공급하는 일이 불가능하다는 것을 의미하였고, 동맹체제 내에서 미국이 행사하던 영향력을 감소시켰다. 동시에 세계 석유 생산의 중심은 서반구에서 중동으로 이동하여 중동지역의 생산 비중은 1950년대 7%에서 1973년이 되면 42%까지 상승하게 된다.¹¹⁾

중동의 민족주의와 자원 무기화 등과 함께, 미국이 직면한 또 다른 문제는 당시 미국의 적자가 계속 커지면서 달러를 가지고 있던 국가들이 달러를 금으로 교환하기 시작했다는 점이다. 금본위제에 기반한 브레튼우즈 체제는 궁극적으로 금을 많이 보유한 국가의 통화가 기축통화가 되는 구조였다. 이러한 상황이 결국 1971년 8월 미국이 금태환을 일방적으로 금지하는, 더 정확히는 ‘포기’하는 ‘닉슨 쇼크(Nixon Shock)’로 이어졌다. 특히 1973년 제4차 중동전쟁 이후 OPEC에 의한 오일쇼크는 미국의 대중동 외교뿐만 아니라 유럽과 아시아에 구축해놓은 동맹체제를 뒤흔드는 사건이었다.

이때 기존 석유와 달러로 각기 개별적으로 작동하던 시스템이 소위 ‘페트로달러(Petrodollar)’체제 혹은 ‘페트로달러 리사이클링(Petrodollar Recycling)’체제로 결합된다. 석유가 달러를 만나면서 미국의 강력한 무기가 되었다. 미국은 1975년에

¹¹⁾ Darmstadter and Landsberg, “The Economic Background,” pp. 31-35.

“에너지정책보호법(Energy Policy and Conservation Act, EPCA)”을 제정하면서 이후 원유 수출을 제한하고 수입을 적극적으로 모색하게 되는 한편, 1973~1975년 동안 사우디아라비아와 일련의 협의를 거친다. 협의의 주 내용은 아래와 같았다.

- ① 석유 결제통화로 달러만 사용해줄 것
- ② 석유 판매로 벌어들인 달러로 미국 국채를 매입할 것
- ③ 미-사우디 경제협력위원회(The US-Saudi Arabian Joint Commission on Economic Cooperation)를 구성하여 무기 판매, 미국 채권 매입, 사우디아라비아 국방부와 석유 관련 시설에 대한 미군의 보호, 각종 SOC 건설 관련 업무를 맡음¹²⁾

달러의 지위가 미국에게 중요한 것과 마찬가지로, 교환의 수단으로 달러가 사용되는 것은, 금 태환 포기 이후 미국의 패권과 관련하여 매우 중요한 사안이었다. 석유가 달러로 결제되고 OPEC의 오일머니가 달러 자산에 투자될 때 미국 경제는 두 가지 측면에서 유리했다.¹³⁾ 첫 번째는 미국이 OPEC 산유국으로부터 석유를 수입할 때 발생한다. 미국 입장에서는 석유 수입대금을 달러로 지불하면 끝이다. 만일 그 수입대금이 다시 달러 자산에 투자 되는 경우 달러의 증가는 인플레이션 없이 단지 장부상의 숫자에 불과해진다. 두 번째 측면은 산유국과 미국 이외의 국가에서 발생한다. 달러를 발행하지도 그리고 석유를 생산하지도 못하는 국가들은 석유를 구매하기 위해 달러를 필요로 한다. 따라서 이들 국가들은 재화와 용역을 미국에게 제공하고 달러를 획득한 후, 다시 산유국에 석유 수입대금으로 달러를 지불하면 산유국은 또다시 미국의 달러 자산에 투자하는 방식이다.¹⁴⁾

12) George Lenczowski, “The Oil-Producing Countries,” *The Oil Crisis*, p. 67. 이외에도 다음을 보라. Andrew Scott Cooper, *Oil Kings: How the U.S., Iran, and Saudi Arabia Changed the Balance of Power in the Middle East* (New York: Simon & Schuster, 2011), pp. 157-158; Nadan Safran, *Saudi Arabia: The Ceaseless Quest for Security* (Cambridge: Harvard Univ. Pr., 1985), pp. 173-174; Schneider, *The Oil Price Revolution*, pp. 242-243.

13) David E. Spiro, *The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets* (Ithaca: Cornell Univ. Pr., 1999).

14) 미국의 국제수지 적자와 준비자산(reserve assets)에 달러를 공급함으로써 발생하는 세계 경제성장에 관해서는 다음을 보라. Benjamin J. Cohen, *Organizing the World's Money: The Political*

이로써 트리핀의 딜레마는 사라졌다. 이제 미국은 달러 가치를 높게 유지하는 한편 사우디아라비아가 석유 수출로 벌어들인 달러를 다시 미국으로 가져와 ‘재활용’할 수 있었다. 당시 금보다 거래량이 많았고 보편적 가치를 지닌 자원인 석유를 통해 교환 수단을 확보한 ‘달러 본위제’가 금본위제를 대체했으며, 달러 본위제의 한 축이 석유가 되었다. 즉 달러의 가치를 유지해주는 요소는 국제 교역에서 큰 부분을 차지하는 필수 자재, 무엇보다 석유를 구매하는 데 미국의 통화를 이용해야 했다는 사실 그 자체였다. 미국은 이러한 체제를 통해 석유 시장을 통제할 뿐만 아니라 달러 가치를 유지하는 이중 효과를 얻을 수 있었으며, 사우디아라비아 또한 미국의 무기와 군사력을 통해 소련에 대한 안보 우산과 체제의 안전을 도모할 수 있었다. 거의 같은 시기에 미국은 Aramco를 장부 가치로 사우디에 넘겨 국유화하는 일도 허용하였다. 미국과 중동의 산유국을 제외한 다른 국가와의 동맹 체제 또한 이전과는 다른 방식이기는 하였지만 강화되었다.

2) 변동환율제와 플라자 합의

페트로달러 체제 이후 놀랍게도 달러에 대한 수요는 오히려 늘어나 1970년 이전에 50% 수준이었던 국제 보유고가 1977년에는 80% 수준으로 증가하였다. 국제외환거래의 85%가 달러로 거래되며, 국제채권의 약 50%가 달러화로 표시되었다. 달러가 석유와 결합되었기 때문이기도 했고, 또 다른 측면에서는 기존의 고정환율제가 이제는 변동환율제로 대체되었기 때문이었다.

고정환율제에서 변동환율제로의 변화는 무엇을 의미하는가? 이것이 왜 미국의 패권을 강화했는가? 고정환율제에서 달러의 가치는 금 1온스에 35달러 비율로 금에 고정되며, 따라서 달러 가치도 고정된다. 고정환율제에서 달러는 석유에 대한 수많은 ‘화폐 단위 중 하나’ 혹은 단순한 지불 수단에 불과했다. 모든 것은 금과 금 보유량이 결정하였다. 하지만 변동환율제에서 석유가 2달러라면 이것의 가치는 얼마인가? 알 수 없다. 변동환율제에서는 달러의 가치를 측정하지 않고서는 석유 가격이 2달러이든지 3달러이든지 석유 가격의 변동이 끼치는 영향을 정확히 측정할 수 없다. 페트로달러 체제가

Economy of International Monetary Relations (New York: Basic Books, 1977); 배리 아이젠 그린, 『달러 제국의 몰락』 (북하이브, 2011).

가져온 변동환율제에서 달리는 석유를 구매하는 단순한 화폐 단위가 아니었다. 즉 석유 가격에 대한 매우 큰 레버리지 효과를 가지는 것이다. 따라서 미국이 가지고 있는 ‘세노리지 효과(seigniorage effect)’ 즉, 국제통화를 보유한 나라가 누리는 경제적 이익 외에도 환율 변동을 통해 미국은 산유국을 통제할 수 있을 뿐만 아니라 석유와 금으로 대표되는 소련의 강점을 상쇄할 수 있는 무기를 확보하게 된다. 더 이상 금을 얼마나 많이 생산하거나 보유하는지 혹은 석유를 얼마나 생산할 수 있는지 등의 문제는 기축통화와 환율 변동 앞에서 힘을 발휘하지 못하게 된다.

그러나 이러한 체제를 유지하기 위해서 미국도 OPEC이 석유 결제통화를 변경할 가능성에 대해서는 민감할 수밖에 없었다. 1946년에서 1970년대 오일쇼크 전까지 유가는 수십 년 동안 1~3달러 수준으로 비교적 안정적 범위 내에서 등락을 거듭했다. 하지만 1973년 달러가 변동환율제로 바뀌며 유가의 변동성이 커지면서, 1972년 4달러 수준의 유가는 1973년 제1차 오일쇼크로 12달러 수준으로 급등하였다. 고정환율제의 경우에는 이러한 가격 급등이 산유국의 이익으로 수렴하나, 변동환율제의 경우에는 그렇지 않았다. OPEC은 석유 결제통화 변경을 검토하였다. 1975년 OPEC도 원유 대금을 달러로 받겠다고 결정했지만, 1977년 미국 재무장관 마이클 블루멘털(Werner Michael Blumenthal)과 1979년 미 연준 의장 밀러(William Miller)가 달러 평가절하 가능성을 언급하거나 금리 인상을 거부하여 달러 가치가 하락할 가능성이 제기될 때 마다 OPEC은 석유 결제에 다른 통화를 사용하는 안을 검토하였다. 결국 1979년 8월 미 연준 의장 볼커(Paul A. Volcker)가 금리를 대폭 인상하면서 미국과 산유국과의 관계는 안정화된다.

OPEC에 대해서는 이러한 방법을 사용했지만, 미국의 동맹 관계를 유지하기 위해 미국은 환율을 또한 관리하였다. 대표적인 사례가 바로 1985년 플라자 합의(Plaza Accord)이다. 1985년에 G5 즉, 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스가 달러 가치를 떨어뜨려 미국의 수출경쟁력을 높이고 무역 수지를 개선하고자, 각국이 100억 달러를 모아 달러 투매를 통해 달러의 가치를 폭락시켰다.

1985년 말 사우디아라비아의 증산으로 시작된 유가 폭락이 플라자 합의라는 달러 가치 급락과 같은 시기에 발생했다는 점이 흥미롭다. 석유 생산량의 증가와 가격 하락은 사우디아라비아가 직접적으로 석유 생산량을 자체적으로 줄이거나 늘리면서 시장

의 안정을 꾀할 수 있는 ‘스윙 프로듀서(swing producer)’의 역할을 포기하면서 시작되었다. OPEC에게 석유 결제통화 변경이라는 무기가 있는 상황에서 미국이 OPEC과 협의 없이(최소한 사우디아라비아와 협의 없이) 인위적으로 달러 가치를 급락시키는 일은 불가능했을 것이다. 이러한 조치를 통해 가장 큰 피해를 입은 국가가 바로 소련이었고, 향후 석유 시장에서 감소한 소련의 점유율을 사우디아라비아를 비롯한 OPEC이 차지하게 될 터였다.

3) 소련의 붕괴

소련은 자급자족적인 중앙계획 경제의 얼굴과 석유 수출에 기반한 시장경제의 얼굴 모두를 가지고 있었던 듯하다. 소련 경제를 떠받치던 경화 수입의 대략 80%는 석유 수출에 의한 것이었으며, 이의 상실이 소련 경제를 붕괴시켰던 원인 중 하나였다.¹⁵⁾

1973년에 주요 통화들의 변동환율제가 시행되었음은 앞에서 언급하였다. 1976년에 자메이카의 킹스턴에서 열린 IMF 잠정위원회에서 변동환율제가 공식화되었다. 다시 1979년에 미국 금리가 급등하자 달러 가치도 급등해 1984년까지 달러 강세가 지속되었다. 이 시기에 발생했던 두 번의 오일쇼크는 많은 제3세계 국가, 특히 남미 국가들이 석유 구입을 위해 많은 채무를 지도록 만들었다. 석유 대금이 달러로 결제되었기 때문에 미국 금리 급등은 1980년대 이들 국가의 재정 파탄으로 이어진다.¹⁶⁾

1980년대에 채무에 시달리게 될 제3세계 국가들과는 달리 소련은 산유국이었다. 유가가 급등했던 1970년대와 1980년대에 달러 강세가 겹쳤던 상황은 소련에게 유리하게 작용하였다. 높은 유가와 높은 가치의 달러로 인해, 1980년대 초중반 하루 1,200만 배럴의 생산량으로 세계 1위의 산유국이었던 소련은 더 많은 달러뿐만 아니라 더 가치

15) 소련은 석유 생산 및 공급에 대한 통제를 국제 사회에서의 영향력으로 전환하지 못했다. 러시아 제국은 1900년에 이미 주요한 석유 산유국이었었고, 1941년 즈음에 소련은 베네수엘라를 제치고 미국에 이어 세계에서 두 번째로 많은 석유를 생산하는 국가였다. 하지만 과잉 생산과 전쟁을 생산량이 줄어들면서 소련은 주로 루마니아와 오스트리아에서 석유와 석유제품을 수입하는 국가였다. 하지만 1950년대에 소련은 불가-우랄 지역의 산출을 늘리면서 1960년대에 다시 세계 2위 산유국의 지위를 회복했고 대량의 석유 수출을 재개하였다. Vagit Alekperov, *Oil of Russia: Past, Present, Future* (Minneapolis: Eastview Pr., 2011), pp. 251-289; David S. Painter, “Oil, Resources, and the Cold War, 1945-1962,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad eds., *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1 (Cambridge: Cambridge Univ. Pr., 2010), pp. 489-490.

16) 다음을 보라. Venn, *The Oil Crisis*, chap. 6.

가 높은 달러를 확보할 수 있었다.¹⁷⁾

1인당 GDP 성장률 평균이 3.6%였던 1950년에서 1973년까지 소련의 경제 상황은 나쁘지 않았다. 그러나 1970년대 중반부터 경기 침체가 시작되고 식량 및 장비 수입이 증가하여 달러가 필요해지자 1974년부터 1984년까지 1인당 GDP 성장률 평균은 0.3% 그리고 1985년부터 소련이 해체되는 1991년까지는 -1.3%로 추락하게 된다.

달러가 필요한 시점에 서방과의 데탕트는 소련에게 또 다른 기회를 주었다. 1970년대는 소련 경제에 있어 ‘국제화’의 시기였다. 당시 서방과의 데탕트는 1970년대 초반 이후 자본주의 국가와의 소위 “국제분업(*mezhdunarodnoe razdelenie truda*)”에 소련이 뛰어 들 수 있도록 하였다.¹⁸⁾ 이러한 성장의 주 원동력은 석유였다. 소련이 산유국으로서의 위상을 확고히 다진 시기가 세계 에너지 시장에 본격적으로 진출하게 된 바로 이 시기였다. 공식적 통계에 따르면, 서방에 수출된 물량은 1970년 4,400만 톤에서 1986년 1억7000만 톤으로 증가하였다.¹⁹⁾ 이를 통한 경화 수입으로 소련은 서방으로부터 식량과 기술 및 장비 도입을 늘릴 수 있었고, 제3세계에 대한 원조 또한 이러한 경화 수입에 기반하고 있었다. 당시 미국은 국내외적으로 녹록지 않은 상황에 있었다. 베트남에서의 철수, 워터게이트 사건, 제3세계를 뒤흔든 혁명의 물결, 소련의 핵균형(*nuclear parity*), 서유럽과 일본의 경쟁력 향상으로 쇠퇴하던 제조업 등으로 인해 미국은 쇠퇴하고 소련이 냉전에서 승리하게 될 것처럼 보였다.

석유 수출을 통한 경화 획득이 장기적으로 소련에 이익이 되지는 않았다. 소련이 제3세계에 관여하면서 서방과 긴장이 빚어졌고, 더 많은 에너지 생산에 필요한 새로운 교통 및 생산 인프라 건설이 엄청난 자원을 소요했을 뿐만 아니라 여타 산업부문의 투자를 감소시키거나 필요한 경제 개혁을 더디게 만들었다.²⁰⁾ 가장 큰 문제는 경제 구조

17) 1960년에서 1973년 사이, 소련의 석유 생산량은 3배로 급증하였다. 또한 새로운 매장지가 속속 개발되면서 소련은 페르시아만 지역을 제외하고 가장 많은 매장량을 보유하게 되었고, 1970년대 중반이 되면 미국을 제치고 최대 산유국이 된다. Alekperov, *Oil of Russia*, pp. 289-299; Goldman, *The Enigma of Soviet Petroleum*, pp. 33-56.

18) *XXV s'ezd KPSS Stenograficheskii otchet* (Moscow: Poliliteratura, 1976), p. 81.

19) Maria Slavkina, *Triumf i tragediia: Razvitie neftegazovogo kompleksa SSSR v 1960-1980-e gody* (Moscow: Nauka, 2002), p. 126.

20) Thane Gustafson, *Crisis amid Plenty: The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev* (Princeton: Princeton Univ. Pr., 1989); Robert C. Allen, “The Rise and Decline of the Soviet Economy,” *Canadian Journal of Economics*, no. 34 (2001), pp. 859-881.

자체가 석유 수출에 지나치게 의존하게 되었다는 점이다. 이는 수출 구조의 변화에도 반영되었다. 1973년 오일쇼크로 소련의 원자재 수출도 급증하게 되었는데, 이 당시 전체 수출에서 석유 수출이 차지하는 비중이 1970년도 26%에서 1980년도 51.5%까지 증가하면서 원자재 수출 의존도가 상승하였다. 1983년에 이르면, 총수출 364억 루블에서 석유를 통한 수익이 대략 80%에 육박하였다.²¹⁾

과도한 편중은 특정 시점과 조건이 겹칠 때 파열을 일으킨다. 첫째, 전세계 석유 소비량이 급락하기 시작했다. 1970년대 유가 급등으로 많은 국가들은 에너지 효율 향상, 대체 에너지원 개발, 석유 수입의 다원화 등의 조치를 취하였고, 1970년대 말과 1980년대 초반이 되면 그 효과가 나타나기 시작했다. 1979년에서 1985년 사이, 비공산권의 석유 소비량은 하루 5,160만 배럴에서 하루 4,630만 배럴로 감소하였다.²²⁾ 1960년대 말과 1970년대 초부터 소련 지도부가 서구와 일본의 장비와 기술 도입을 통해 석유 생산을 늘릴 목적으로 대규모 시설 투자를 했다는 점이 상황을 더욱 악화시켰다.

둘째, 전 세계 석유 생산량이 급증하였다. 석유 소비량이 줄고 있는 상황에서, 알래스카, 북해, 멕시코 등에서 개발과 생산이 급증하게 되면서, 1979~1985년 기간 비(非)OPEC 산유국 즉 영국, 노르웨이, 멕시코 등에서의 생산량만으로도 하루 1,770만 배럴에서 하루 2,260만 배럴로 증가했다. 특히 해양시추 같은 새로운 기술이 적용되면서 전 세계 석유 생산량이 급증하였다.

셋째, 소비가 줄고 생산이 늘어나면서 자연스럽게 유가가 하락하였다. 유가는 1979년 40달러 고점을 찍은 후 1980년대 초반부터 공급과잉으로 하락하기 시작했다. 특히 1985년 석유가 공급과잉인 상황에서 사우디아라비아가 점유율을 늘리고자 대폭 증산을 하면서, 유가는 1986년 1월 기준 23달러에서 7월 기준 10달러 이하로 급락하였다.

21) 1973년 제4차 중동전쟁 이후 소련 무기 수출량의 절반 이상은 중동지역에서 소화되었다. Alan Smith, *Russia and the World Economy: Problems of Integration* (London: Routledge, 1993), pp. 81, 88-96; CIA, "Soviet Energy Policy Toward Eastern Europe: A Research Paper" (June 1980).

22) Edward T. Dowling and Francis G. Hilton, "Oil in the 1980s: An OECD Perspective," *The Oil Market in the 1980s: A Decade of Decline*. Siamack Shojai and Bernard S. Katz eds. (New York: Praeger, 1992), pp. 77-78; Jay Hakes, *A Declaration of Energy Independence: How Freedom from Foreign Oil Can Improve National Security, Our Economy, and the Environment* (New York: John Wiley & Sons, 2008), pp. 41-70.

넷째, 소련의 생산량 자체가 급감하였다. 즉 소비 감소와 유가 하락이 맞물린 상황에서 소련을 더욱 궁지에 몰아넣었던 또 다른 문제는 바로 1985년부터 시작된 소련의 석유 생산량 급감이었다. 1989년에는 석유 생산량이 1986년 대비 48%에 불과하였다. 1970년대 소련에서 발간된 관련 학술지에서도 생산 감소에 대한 경고가 있었고 소련 지도부도 당시에 이를 이미 인지하고 있었던 듯하다.²³⁾ 1975년 이후 석유 탐사 및 생산의 비효율성과 운송 등에 대한 문제가 계속 지적되자,²⁴⁾ 제10차 5개년계획(1976~1980)은 석유 산업에 이전 5개년계획 대비 65.4% 늘어난 예산을 배정하는데, 구체적으로는 160억 루블에서 264억 루블로 예산이 증액되었다. 이를 통해 소련의 전체 산업에 배정된 총 예산액 중 에너지 산업부문이 차지하는 비중은 과거 7%에서 14%로 증가했다.²⁵⁾ 이제 소위 ‘에너지의 저주’라고 할 수 있는 상황, 달리 말해 국내 수요의 충당, 수출물량의 확보, 국가에 필요한 경화 획득을 위해 국가 경제가 지나치게 에너지 부문에 더욱 의존하게 되는 악순환이 발생하게 된다.

다섯째, 미국과의 관계가 경색되면서 기술 및 장비 도입에 차질이 빚어졌다. 이는 소비 감소로 인한 시장 상실과 함께 생산량 감소에 직접적인 원인으로 작용하였다. 서방에 대한 소련의 석유 공급과 서방의 기술 및 장비 도입은 데탕트의 성과이기도 했지만, 이는 결국 정치적 부침을 겪을 수밖에 없는 사안이었다. 1980년 1월, 소련의 아프가니스탄 침공에 대응하여 카터 행정부는 석유생산 장비에 대한 수출을 금지시켰고, 이 정책은 레이건 행정부에서도 계속되어, 1983년~1985년 동안 굴착, 탐사 및 개발에 필요한 장비 수입에 소요된 경비는 1983년 9억7,200만 루블에서 1985년 2억 7,100 루블로 급감하였다.²⁶⁾

23) 미국도 최소한 1977년경 소련의 생산량 감소 상황을 인지하고 있었다. 다음을 보라. CIA, “Prospects for Soviet Oil Production” (April 1977); CIA, “Prospects for Soviet Oil Production: A Supplemental Analysis” (July 1977); Staff Report of the Senate Select Committee on Intelligence of the US Senate, “The Soviet Oil Situation: An Evaluation of CIA Analyses of Soviet Oil Production” (no. 28-025, 1978).

24) 대표적으로 다음을 보라. “Puti povysheniye effektivnosti kap vlozheniy v neftianuiu promyshlennost’,” *Neftianoie khoziastvo*, no. 8 (1975), pp. 1-2; Vsevolod Fedynskii, “Problema povysheniia effektivnosti i kachestva geofizicheskikh rabot na neft,” *Geologiya nefti i gaza*, no. 11 (1977), pp. 10-15; Evgeni Syromiatnikov, “K metodike otsenki ekonomicheskoi effektivnosti novoy burovoy tekhniki,” *Ekonomika nefte dobyvaiushchei promyshlennosti*, no. 2 (1978), pp. 3-4.

25) Gustafson, *Crisis amid Plenty*, p. 66.

26) “Comments of the European Communities on the Amendments of 22 June 1982 to the US

마지막으로, 소련과 같은 계획 경제에는 영향을 미치지 않을 것 같았던 상황이 발생했다. 변동환율제가 자리를 잡았던 1985년의 플라자 합의가 그것이다. 미국의 경쟁력 제고를 위한 자본주의 국가 간 환율조정 혹은 미국의 자유 시장에 기반한 무역수지 개선 조치 정도로 여겨졌던 플라자 합의는 소련에게 치명타를 가하였다. 1970년대의 유가 급등과 달러 가치의 급등을 통해 경제적 이익을 구현했던 소련은 1985년 이후의 유가와 달러 가치의 급락으로 이중고를 겪게 되고, 결국 붕괴하였다.²⁷⁾

달러 본위제에서는 어느 누구라도 미국을 이길 수 없다. 달러가 금본위제에서 달러 본위제로 전환되고, 소련도 달러와 같은 경화가 필요한 상황에서는 사실상 냉전의 승패가 이미 결정 난 것이나 마찬가지였다. 1971년 이전에는 35달러가 금 1온스로 고정되어 있었고, 소련은 금이 많으니 이는 나름 공정한 경쟁이 가능한 구조였다. 결국 미국이 금본위제와 고정환율제를 페트로 달러 체제와 변동환율제로 바꾸면서 일종의 ‘불공정 게임’이 시작된 셈이었다.

III. 글을 나가며: 미-중 경쟁과 Mode-3?

미국의 대외 정책, 특히 냉전 종식 이후 세계화나 자국 중심주의냐의 선택에서 석유는 매우 중요한 요소였다. 2000년대 초반의 세계화는 앞선 시기보다 석유가 더 큰 동기로 작용하였다. 2001년 부시는 부통령 체니를 의장으로 하는 에너지 태스크 포스 즉 ‘국가에너지정책 개발연구단(National Energy Policy Development Group: NEPD)’을 구성하였다. 2001년 5월 NEPD 보고서에 따르면 2020년 미국 원유 생산량은 하루 510~580만 배럴 수준으로 감소하는 반면, 석유 소비량은 하루 2,580만 배

Export Regulation” (12 August 1982); Vneshniaia trgovlia SSSR: Statisticheskii sbornik, 1980-1985 (Moscow: “Mezhdunarodnye otnosheniia”, 1981-1986). 소련 붕괴에 관한 음모론적인 주장들을 완전히 신뢰할 수는 없겠지만, “특히 석유생산과 관련된 기술 이전을 통해, 소련의 태도를 변화시키거나 소련의 경제자산과 군사적 능력을 제한할 수 있는 압박을 가해야 한다” 등의 의견은 분명히 존재했던 듯하다. Memo, “Soviet Purchase of Western Oil and Gas Equipment” (March 15, 1978). NCL-12-41-7-13-2, Jimmy Carter Library (JCL). O.N. Skorokhodova, “Sovetskaia energeticheskaia ugroza: Vzgliaid iz Vashingtona i Briusselia (70-e-nachalo 80-kh godov XX veka,” *Novaia I noveishaia istoriia*, no. 2 (2015), p. 128에서 재인용.

²⁷⁾ 소련의 또 다른 수입원인 금 가격도 1980년 1월 850달러에서 1985년 300달러 초반대로 하락하였다.

떨까지 증가할 것으로 예상하였다. 보고서는 미국 내 생산량이 자국 소비량의 20%도 생산하지 못할 것으로 보고, 중동 석유 의존도가 더 높아질 것이며 따라서 걸프 지역에 미국의 ‘사활적 이익(vital interest)’이 있다고 언급하였다. 미국이 에너지 위기에 처할 수 있다는 다급함이 묻어나는 이 보고서는 궁극적으로 미국 에너지 안보를 위해 국제적인 협력 관계를 강화할 뿐만 아니라 시장 친화적이고 신자유주의적인 세계화를 주장하였다. 2001년 중국의 WTO 가입을 포함한 부시 행정부의 정책도 이에 영향을 받았다.

미국은 자국의 원유 생산량이 세계 최고 수준으로 증가할 것을 전혀 예측하지 못했다. 이는 심지어 셰일 오일의 생산량이 눈에 띄게 증가하기 시작한 2010년 이후에도 마찬가지였다. 2012년과 2014년에 발간된 미국 에너지정보국(Energy Information Administration: EIA) 연례보고서가 2020년 원유 생산량을 불과 하루 670만 배럴과 955만 배럴로 전망하였으나, 2018년에 이미 사우디아라비아와 러시아를 제치고 미국은 하루 1,100만 배럴 수준의 생산량을 기록하였다. 세계화 논리와 군사력이라는 두 가지 수단을 통해 석유를 확보하려고 하였으나, 결국 미국이 세계 최대 석유 생산국이 된 것이다.

셰일 오일의 급증과 미국의 원유 생산국으로의 복귀는 미국의 태도에 영향을 주고 있다. 2017년 예루살렘을 이스라엘의 수도로 선언하거나 2018년 이후 이란에 새로운 핵 합의를 요구하는 등 과감한 중동 정책을 구사하고, 동맹국에 더 많은 비용을 청구하고 있다. 2018년 이후 미중 무역 전쟁의 본질도 미국이 중국을 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입시켰던 세계화 정책의 수정이라 볼 수 있을 것이다. WTO 가입으로 중국은 미국이라는 큰 시장에 진출할 수 있었고, 그 결과 세계화의 최대 수혜자는 중국이었다. 어쩌면 중국이 현재 미국의 패권 경쟁자로 떠오른 것은 미국이 주도했던 세계화 정책의 가장 큰 비용이라 할 수 있다. 이는 역으로 미국의 패권 체제에 맞섰던 소련과 달리, 중국은 지금까지 미국이 구축해놓았던 체제를 철저하게 활용하여 발전하여왔음을 의미한다.

몇 가지 질문이 가능할 것이다.

- ① 중국은 미국이 구축해놓았던 틀을 벗어나 새로운 단계로 진입할 수 있는가? 혹은 새로운 틀을 구축할 수 있는가?

- ② 세계 최대 석유 생산국 중 하나였던 소련과 달리, 세계 최대 에너지 소비국이자 석유 수입국인 중국은 페트로 달러 체제를 극복할 수 있는가? 혹은 새로운 페트로 위안 체제(Petroyuan system)는 가능한가?
- ③ 4차 산업혁명의 새로운 기술적 혁신은 미국이 구축한 틀을 극복할 수단을 중국에게 제공할 수 있는가? 도리어 기존 미국 패권을 강화할까?
- ④ 새로운 기술적 혁신과 값싼 에너지를 기반으로 인건비가 싼 곳으로 생산시설을 이전하는 오프쇼어링(off-shoring) 대신 리쇼어링(reshoring)을 추구하고 있는 미국은 또 다시 변화된 상황을 활용하여 패권을 유지할 것인가? 그렇다면 새로운 가치사슬과 공급사슬은 어떻게 변화할 것인가? 리쇼어링이 가져올 변화는 기존 동맹체제의 수정을 가져올 것인가?
- ⑤ 4차 산업혁명의 새로운 기술에 기반한 미국의 산업구조 개편과 ‘제조업 르네상스(manufacturing renaissance)’는 무엇을 의미하는가? 소위 ‘세계체제론(world-systems theory)’은, 세계자본주의 체제의 성립과정과 결과가 전 지구적 불평등을 심화시켰음을 주장하면서 이러한 체제의 역사적 한계를 지적하였다. 이들의 시각에서 보자면, 체제의 한계는 결국 새로운 대안체제와 문명사적 변화를 가져올 것이며 ‘미국이 구축한 체제’는 중국의 부상과 패권 교체로 인해 약화 혹은 사라질 것이다. 4차 산업혁명의 움직임이 ‘느껴지는’ 현재, 이들의 역사적 통찰은 결국 2차 산업혁명 혹은 3차 산업혁명 시기의 역사적 통찰에 불과했던 것일까?



냉전기 미국의 중동정책과 중동의 석유정치: 상호의존론과 안보화 이론을 통한 에너지안보 연구

조원선
육군사관학교

조원선 (육군사관학교)

교수부 사회과학처(정치사회학과), onesun@snu.ac.kr

1. 서론

냉전기 미국이 가진 풍부한 국내 석유 공급과 외국, 특히 중동의 석유 매장량에 대해 쉽게 접근할 수 있는 능력은 소련과의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 중요한 요소였다. 그러나 1973년 중동의 ‘오일무기 (Oil Weapon)’는 미국의 석유 수입의 의존성을 증가시켰고 이는 미국이 동맹국에게 석유를 공급하는데 있어서 방해요소가 되었다. 석유 가격의 폭등으로 인한 미국의 어려움은 소련으로 하여금 제 3세계에 군사력과 경제력을 투사하기 더욱 쉽게 만들었고, 1970년대 소련은 세계 최대 석유 공급국이라는 위치를 미국에게 빼앗겼다. 이러한 상황은 냉전 시작 후 지속된 미국의 우위 속에서 에너지 안보(energy security)에 위협을 받은 미국이 에너지 분야의 패권을 소련에게 넘겨주느냐 지키느냐 하는 중요한 기점이었다. 미국이 에너지안보를 크게 위협받고 냉전 경쟁국 소련이 에너지 분야에서 대등한 위치까지 오르는 상황까지 갔던 1970년대 미국의 에너지안보에 대한 연구는 냉전기 미국의 중동정책과 중동의 석유정치로 인하여 등장한 에너지안보의 메커니즘을 이해하는데 중요한 모멘텀이다. 그러나 기존연구들은 냉전 구조에서 미국의 에너지안보정책과 중동의 석유정치의 상호작용을 파악하지 못하는 한계가 있을 뿐 아니라 본 사례에 적합한 이론적 분석틀 역시 제시하지 못하고 있다.

Licklider(1988)의 연구는 이전의 선행연구들이 석유금수조치의 결과를 실패와 성공의 이분법적으로 나누는 한계를 넘어서 제재국(sender)의 관점과 피제재국(target)의 관점에서 비교사례연구를 통해 ‘오일무기’가 목표한 바를 어느 정도 각각의 국가들에 달성했는지 분석했다는 점에서 에너지 안보 연구측면에서 함의가 있다. 그러나 Licklider는 각 국가별로 ‘오일무기’의 영향이 크지 않았다는 단편적인 결론에 편중된 시각으로 결론까지 유추 해석하였다는 점에서 한계를 갖는다. 중동의 아랍 국가들이 달성하고자 한 목표가 왜 바뀌게 되었는지, 이러한 사건 발단의 가장 중요한 행위자 중 하나인 미국이 왜 그 전에는 에너지 정책을 경제적 관점에서만 접근하다가 안보영역까지 확대하였는지에 대한 답은 제시하지 못하고 있다. 본 사례는 성공 실패 여부보다 각 행위자들이 이 사건에 대해 어떻게 반응하여 정책을 변화 시켰는지에 대한 정치경제적 그리고 외교 정책적 역동성의 단초를 제시한다는 점에서 의의가 있다. 또한 Licklider의 연구

는 냉전적 구조를 간과하여 단순히 중동국가들과 산업화 국가들의 갈등이라는 경제적인 측면을 좀 더 강조하였다는 또 다른 한계를 가지고 있다.

Painter(2014)은 1970년대 오일위기(oil crises)를 통해 중동지역에서의 미·소 냉전구도를 분석하였다. 그러나 Painter의 연구는 에너지안보의 위협에 따른 미국의 중동정책 변화의 중요성을 간과하고 미소대결의 구조적인 분석에 집중하는 한계를 가지고 있다. Graf(2012)의 연구 또한 ‘오일무기’가 어떻게 서구 산업화 국가들과 중동의 석유정치(petropolitics)에서 사용되었는지 역사적 사례연구를 통해 분석한다. Graf는 ‘오일무기’에 대한 각 국가들의 반응을 자세하게 보여주지만, 그 반응들이 의미하는 바를 분석 하지 못했다. 분명히 각 국가들은 안보의 영역이 아니었던 에너지 이슈를 안보화하여 새로운 정책들을 생산하는데, Graf의 연구에서는 에너지안보 측면에서의 해석보다는 단순히 이슈에 대한 반응만을 제시하여 적절한 분석틀을 제시하지 못한 한계가 있다.

본 연구는 이러한 기존연구의 한계를 넘어서기 위하여 미국의 에너지안보를 위협했던 중동의 석유정치의 목적은 무엇이었고 미국은 이에 대해 어떻게 대응했는지에 대해 상호의존론(interdependence)적 관점과 안보화(securitization) 이론을 통한 비교사례연구 분석을 하고자 한다. 좀 더 구체적으로 이미 오랜 기간 안보-자원 교환을 통해 미국과 건실한 동맹관계를 구축했던 사우디아라비아를 포함한 중동의 국가들은 왜 석유자원을 무기화하였을까, 중동의 아랍국가들은 ‘오일무기’를 통해 미국의 정책들을 아랍 국가들이 원하는 방향으로 바꾸었을까? 이에 대한 미국의 대응은 무엇이었고 결과는 무엇이었는가? 이를 위해 먼저 상호의존론으로 중동의 에너지 공급국과 에너지 수요국인 미국의 관계를 규명하고 이후 각 국가들의 반응을 안보화 이론으로의 시각으로 분석함으로 연구 질문에 대한 답과 함의를 찾고자 한다.

2. 에너지안보 분석틀:

상호의존론(Interdependence)과 안보화(Securitization) 이론

가. 상호의존론: 에너지 공급국과 에너지 수요국의 비대칭적 상호의존

국제관계에서 한 국가의 선택이 다른 국가에 어떤 영향력을 얼마나 행사하는지에 대한 연구는 냉전연구에서 에너지 안보가 갖는 외교안보 정책 분석에 함의를 준다. 국가 간 관계에서 외교정책을 수행할 때의 목적은 기본적으로 자국의 이익을 달성하기 위해 타국으로 하여금 자국의 원하는 대로 하고 싶은 정책을 세우지 못하게 하거나 하기 싫은 정책을 세우게 하여 국가이익을 달성하고자 하는 것이다. 국가 간 권력행사는 타국이 원치 않지만 자국이 원하는 정책을 관철시키는 것으로도 볼 수 있다. 전후 세계화가 가속화되며 군사력을 활용한 권력관계를 넘어선 정치경제적인 접근이 등장하였다. 바로 경제적 측면에서 시작하여 국가 간 새로운 권력 관계를 보고자 하는 시도가 등장하였는데, 이러한 관계를 코헤인과 나이는 상호의존관계로 파악하고자 하였다. 코헤인(Keohane)과 나이(Nye)는 국제 안보외교와 국가 간 관계에 있어서 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)을 통해 상호의존성을 판단하여, 비대칭적인 상호의존 관계에서 나타나는 권력관계에 주목하여 해석하였다 (Keohane and Nye, 1977).

상호의존은 세계화가 가속되며 국제정치에서 중요한 요인으로 등장하였다. 상호의존론의 두 가지 핵심개념은 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)이다. 민감성은 어떤 외부적인 변화에 따른 비용을 의미하고 취약성은 외부적 변화에 대한 대안이 마련될 때 까지 치러야하는 비용의 정도를 의미한다. 즉 민감성은 어떤 외부상황에 변화가 있을 때 해당 국가가 얼마나 빨리 반응하는가를 분석할 때 용이하고, 취약성은 외부의 환경이 변화했을 때 그것에 대해 어느 정도의 대안이 존재하는가 아니면 존재하지 않는가에 대한 내용을 분석할 때 용이하다. 대안을 찾지 못한다는 것은 취약성이 높다는 의미이다. 즉 상호의존론 측면에서 강대국은 취약성이 낮은 국가이다.

따라서 상호의존성이 나타나는 국가 간 관계는 민감성과 취약성을 통해 정의할 수 있다. 이러한 접근은 본 연구가 주목하는 사례인 1973년 오일쇼크는 미국과 중동국가들 간 비대칭적 상호의존에서 발생하는 에너지안보 문제를 분석할 때 용이하다. 에너지 공급국과 수요국 관계를 에너지안보 측면에서 민감성과 취약성으로 분석하면, 그

관계에서 나타나는 권력 구조를 구체적으로 이해하고 해석할 수 있다.

냉전기 에너지안보는 본질적으로 한정된 자원을 통해 국가 간 비대칭적인 권력관계가 두드러지는 특징을 가진다. 에너지를 공급하는 국가는 상대적으로 에너지에 대한 취약성이 낮다. 공급중단으로 이익이 줄어들 수는 있으나, 금방 대안-높은 가격-을 통해 회복력을 가진다. 만약 에너지 공급에 의존하는 에너지 수요국이 다른 마땅한 에너지 대안을 찾지 못한다면 에너지에 있어서 취약하다는 의미이고, 이는 결국 에너지 공급국의 권력에 의해 원치 않는 정책을 실행해야한다는 것을 의미한다. 즉 에너지 공급국이 에너지 분야에 있어 취약한 국가에게 고의적으로 공급을 중단하게 되면, 에너지를 공급받지 못하게 생기게 되는 위협들이 의도적으로 가시화되고 이는 안보문제로까지 이어진다. 이렇게 에너지안보 관련 한 국가 간 관계는 상호의존론을 통해 정의된다. 그리고 이러한 비대칭적 관계는 군사안보의 영역을 넘어서 비가시적인 안보의 영역-정치적 커뮤니케이션-에서 두드러진다. 이러한 비가시적인 안보의 영역의 분석틀로서 본 연구는 안보화 이론을 보완적으로 제시하고자 한다.

나. 에너지안보와 안보화 이론

에너지안보에 안보화 이론을 적용하는 시도는 최근 연구에서 이루어지기 시작했다.¹⁾ 안보화 이론은 기본적으로 어떠한 이슈를 실재적인 위협으로 파악하여 안보 이슈로 만들어가는 과정을 의미한다. 한 행위자가 어떠한 이슈(위협)에 대해 안보대상(referent object)이라 판단하여 안보화 하는 과정을 의미하는 것이다.²⁾ 안보화 행위자가 특정 이슈에 대해 어떤 특정 조건하에 실재적 위협으로 규정된다는 것을 발화하고 그것을 안보 수용자(audience)들이 실재적 위협으로 받아들여질 때, 보통 사안이었던 이슈가 정치화 되고 담론이 생성되고 이후 안보화까지 이루어진다. 즉 발화행위를 통해 담론이 형성되고 이것이 수용자들에 의해 받아들여져 안보화 되었을 때, 안보화 된 이슈에 대해서는 정치적 절차의 정상적인 범위를 벗어난 행동인 비상조치(extraordinary measure)를 시행하는 것이 정당화 된다.³⁾ 전통적인 국제외교관계의 관점에서 볼 때 에너지 공급국

1) Özcan (2013), Szulecki (2016)

2) Buzan and Waever, (2004). p71.

3) 조원선 (2017), “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론: 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로” 『국방정책연구』 33(2). 145-177.

과 수요국 사이의 비대칭적 상호의존관계 자체는 안보의 영역이 아니다. 그러나 만약 에너지 공급국이 의도를 가지고 취약한 부분에 위협을 가하면 에너지 수요국의 에너지안보는 실제적인 안보의 영역으로서 비상조치를 사용하여 그 문제를 타파해야할 필요가 생긴다. 이렇듯 안보화 이론은 새롭게 등장하는 안보위협에 대한 분석틀로 적절하다.

1970년대 미국과 중동의 관계를 상호의존론의 시각에서 분석해보면, 미국의 에너지 대안은 중동지역의 아랍 국가들에게만 있었던 것이 아니라 캐나다, 베네수엘라 등 다른 에너지 공급국들이 있었다. 그러나 양을 보면 중동의 석유에 많이 의존하는 모습을 보인다. 특히 미국의 동맹국들에게 공유재를 제공하는 임무 역시 맡고 있었기 때문에, 에너지의 수요량은 미국 자국 내의 수요량보다 외교적으로 더 많이 필요했다. 즉 에너지의 측면에서 봤을 때 미국과 중동 간 관계는 에너지 공급국과 에너지 수요국으로서 비대칭적 상호의존관계를 나타낸다.⁴⁾ 이러한 비대칭적 상호의존관계에서는 전통적으로 사용한 군사력으로의 문제해결이 어려워진다. 그러나 안보화 이론에 따르면, 안보의 영역으로 들어온 만큼 그만한 조치(measure)를 사용해 안보를 확보해야하는데, 이때 필요 이상의 비상조치(extraordinary measure)를 정당화하기 위해 에너지 수요국은 에너지에 대한 문제를 심각한 안보위협으로 규정 한다.

이러한 안보화 과정을 거친 중동과 미국은 외교안보정책에서 각기 다른 반응을 하였다. 중동국가들은 아랍-이스라엘간 갈등에서 군사력 중심의 군사안보에서 에너지를 무기화하여 경제제재를 통한 정치적 목적을 달성하고자 하였다. 따라서 중동의 아랍 국가들은 에너지를 안보화의 대상으로 삼아 시켜 군사안보 영역에서 경제안보 영역으로 바꾸어 대응을 하였다. 그리고 미국은 그동안 안보의 영역이라 여기지 않던 에너지 분야를 안보화 하였고, 이를 통해 여러 가지 비상조치들을 단행하였다. 이에 대해 다음 장에서는 이상으로 살펴본 상호의존론과 안보화 이론을 활용하여, 중동이 어떻게 에너지를 무기화하였고, 그 목적이 무엇이었는지 그리고 그 목적을 달성하였는지 확인할 것이다. 그리고 미국은 이에 대해 어떠한 안보화 과정을 거쳐 에너지안보를 달성하고자 했는지 살펴보려고 한다.

4) 이는 비단 미국뿐만 아니라 미국을 중심으로 하는 서유럽과 일본도 마찬가지다. 1950년대와 1960년대 산업화를 위한 석유 수요가 증가하였는데, 이때 석유 가격도 떨어졌다. 자연스럽게 산업화 국가들은 석탄에서 석유 수입으로 그들의 주요 에너지 자원을 바꾸었다. (Darmstadter and Landsberg, 1976, pp 20-22.

3. 중동석유평정의 목적과 결과와 미국의 대응: 안보화 과정

1972년 미국의 에너지 소비량 중 45.6%는 석유의 소비량 이었다.⁵⁾ 미국의 석유(원유) 수입률은 1970년에 19%에서 1973년 35%로 증가하였다. 석유평정의 결과 중동 지역의 석유 생산량은 1950년에 전 세계 석유 중 단 7%만 생산하였지만, 1973년에는 약 42%까지 증가한다. 미국의 동맹이던 서구유럽국가들과 일본은 각각 총 에너지 소비량에서 석유가 59.6%, 73%나 차지할 정도로 석유라는 에너지에 의존적이었다. 미국은 최종대부자(the lender of last resort)의 역할을 수행하려면 에너지 분야에 있어서 석유를 동맹국에게 제공할 수 있어야 했다. 1970년대 이전 미국은 이미 이러한 임무를 수행할 능력을 갖추어 놓았다.⁶⁾

그러나 이러한 석유평정에서 미국의 위치는 흔들리기 시작했다. 1973년 10월 제 4차 중동전쟁은 제 1차 석유파동(Oil Crisis)로 이어졌다. 아랍석유수출국기구(the Organization of Arab Petrol Exporting Countries, OAPEC)는 석유 공급을 매년 그리고 크게 줄이겠다고 발표했다. 본 조치는 이스라엘 군대가 1967년 이후로 점령한 모든 점령지에서 물러나고 팔레스타인 국민들의 정통성이 있는 권리를 회복시킬 때까지 유효하다고 강조했다.⁷⁾ 유럽과 일본을 포함한 국가들을 강제로 미국에 압박을 주게 하여 아랍과 이스라엘 갈등에서의 친이스라엘적인 정책의 변화를 만들고자 하였다.⁸⁾ 이 결과로 OAPEC는 미국과 네덜란드에 대해 석유 금수조치를 단행하였다. 이어서 OAPEC 소속 국가들은 전체적인 석유 수출량 역시 조절하여, 금수 조치된 국가들이 다른 석유 수입국에서 석유를 쉽게 살 수 없도록 하였다. 이러한 조치는 결과적으로 전 세계적으로 석유 부족을 야기했고, 이는 OPEC으로 하여금 석유 가격상승을 가속화하는 단초

⁵⁾ Painter, 2014, p189.

⁶⁾ 미국은 1930년대 이미 ARMCO를 사우디아라비아에 공동으로 설립하여 석유를 지속적으로 공급받기 시작했다. 미국과 사우디아라비아의 관계는 사우디아라비아에 안보의 이익을 주고 경제적 이익을 교환하는 동맹관계 이었다. 특히 산업화가 본격적으로 진행될 때 석유를 값싸게 안정적으로 보급받으며 산업화 진행 전반의 기반이 되었다. 석유는 산업국의 중요한 경제적 기반으로 변화하는 과정은 Garf, 2012, p188 참고. 즉 당시는 안보보다 경제 정책의 결과였다. 이는 이후 국제관계에서 에너지안보의 중요성을 반영한 미국의 안보정책으로 변화한다.

⁷⁾ OAPEC, "Communique. Conference of Arab Oil Ministers," in Jordan J. Pausst and Albert Paul Blaustein, eds., *The Arab Oil Weapon* (Dobbs Ferry, NY, 1977), 41-44. 즉 유엔 안보리 결의 242호의 이행 여부의 문제이다.

⁸⁾ Painter, 2014, p190

를 제공하였으며 단 기간에 석유 가격을 약 4배 증가시켰다.⁹⁾ OAPEC의 금수 조치와 석유생산의 대규모 삭감은 ‘오일무기(Oil Weapon)’로서 군사적·경제적으로 강한 국가들에게 그들의 정치적 의도를 관철시키고자 하였다.¹⁰⁾ 이러한 조치는 1974년 3월 까지 이어졌다.

가. 중동의 석유정치: 왜 오일을 무기화 하였는가?

금수조치에 대한 OAPEC의 온건파 측은 ‘수동성과 유감(Passivity and regret)’의 프레임을 구성했다. 사우디아라비아 사우드 알 파이살 왕자(Prince Saud al Faisal)는 베이루트 일간지(1973년 11월13일)에 유럽과 미국의 관심(consciousness)을 불러일으키기 위해 ‘오일무기’를 어쩔 수 없이 사용한 것(Obligated to use) 이라 주장했다.¹¹⁾ 또한 쿠웨이트의 재정석유 장관은 ‘오일무기’라는 단어 사용을 거절했다 왜냐하면 장관의 발언에 따르면 다음과 같다.

“우리는 무기를 사용하는 것이 아니다. 단지 우리는 세계에 우리가 소모적인 자원을 가지고 있다는 것을 말하려는 것이며 그동안 우리는 이 자원을 세계의 증가하는 수요를 충족시키고 다른 사람들이 편안한 삶을 살 수 있도록 사용했다. 그러나 우리는 이 자원을 우리의 개발을 위해 사용하기 보다는 무기를 구입하는데 썼기 때문에 개발하지 못했다.” (‘Abd al Rahman al ‘Atiqi, 1973)

즉 오일무기의 사용은 정치적 커뮤니케이션의 수단으로 사용 한 것이고 공격수단이 아니라고 프레이밍을 하였다. ‘오일무기’를 활용한 석유정치는 수동성의 결과라는 것이다. 또한 중동의 아랍 국가들은 그들의 초기 목적과 변화된 모습 역시 보였다. 산업화 국가에 대한 올바른 정치 분위기(Right political atmosphere)를 조성하기 위한 목적으로서의 금수조치를 강조하였다. 유엔 안보리 결의 242(United Nations Security

⁹⁾ Licklider, 1988, 206.

¹⁰⁾ OPEC의 오일무기가 아니다. 당시 OAPEC의 아랍 국가들 만 석유 금수조치를 단행했기 때문이다. 아랍국가들의 오일무기는 ‘공급’에 집중했다. 가격에 대한 문제는 OPEC의 관심사였다. 자세한 내용은 Licklider (1988) 참고.

¹¹⁾ obliged to use the “oil weapon” in order to arouse the consciousness of Europe and America.

Council Resolution 242)호 이행을 위해서 올바른 정치 분위기가 필요했기 때문에, 직접적으로 1차 목표인 결의이행을 달성하기보다, 우선 이 결의이행을 위한 정치 분위기 조성이라는 부차적 목표를 최우선적 목표로 바꿔 달성하고자 한 것이다.

OAPEC은 금수조치의 성공에는 여론이 필수적이라 판단했다.¹²⁾ 그래서 금수조치 해석에 대한 통제력을 상실하지 않기 위해 모든 국내외 정치·외교적 자원을 집중했다. 그래서 OAPEC은 이번 금수조치가 유엔 안보리 결의 242호를 이행함에 있어서 아랍인들의 권리 회복을 돕지 않는 국가들의 정부를 겨냥한 것이지 우호관계를 유지하고자 했던 국민들을 상대로 한 것은 아니다 라고 강조했다. 그래서 본 조치로 인해 국민에게 피해가 발생한 것에 대해서는 유감을 표하며 금수조치는 어쩔 수 없는 방안이었다는 담론을 생산했다. 그리고 동시에 OAPEC은 미국역시 이러한 금수조치를 그들의 외교 정책으로 자주 사용한다고도 강조했다. 이러한 정치커뮤니케이션은 석유정치의 외교적 정당성을 위한 국제여론 조성을 위해 다양한 언론 에서 지속적으로 등장했다.¹³⁾

알리 아티가(Ali Attiga) OAPEC 사무총장은 현재 일어나는 갈등에 대해서 “현 상황에 대한 인과적 분석이 아랍의 금수조치 선언으로 멈출 수 없다. 이는 이스라엘의 공격에 대한 자위(self-defense)행위였기 때문이다”라고 주장하였다. 또한 이어서 “유럽, 일본, 미국의 현재 연료 부족의 직접적인 원인은 이스라엘에 의한 아랍 영토 점령이었다.” 즉 이를 단순한 경제의 영역을 넘어선 안보의 영역으로 인식한다는 것을 드러냈다. 그리고 권리를 회복하기 위해 모든 수단을 동원해야 하는 피해자로 자처한 OAPEC은 이 조치를 무고한 사람들에 대한 부당하고 불법적인 공격의 시발자라고 비난하는 서방국가들의 전략에 맞서려했다.

더 나아가 야마니(Yamani)는 석유무기를 사용하도록 ‘강요’당한 것이라 강조했다. 그리고 동시에 ‘석유무기’는 아랍국가에 적대적인 국가를 처벌하는 부정적인 측면뿐만 아니라 우호국가에게 충분한 석유를 전달하려는 긍정적인 측면 역시 가지고 있고 이는 당근과 채찍, 좀 더 정확하게는 위협과 약속이라는 정책을 추구한 결과라 강조하였다.

OAPEC 내부에서는 이보다 적극적이고 공격적인 입장을 취하는 목소리 역시 존재

12) Ministry of Finance and Petroleum Kuwait, “An Open Letter to the American People,” Washington Post, November 14, 1973, Middle East Economic Survey 17, November 16, 1973, I-iii. (hereafter MEES).

13) 구체적인 언론 보도 내용은 Graf. 2012 참고.

했다. 이라크 정부는 “적국의 힘을 약화시키기 위한 무기”의 사용을 주장하며 전쟁과 같은 분위기를 고조시켰다.¹⁴⁾ 사담 후세인은 그동안의 금수조치는 이스라엘에게 정책을 지속할 구실을 제공했을 뿐이고, 미국과 시오니즘 적에 대항하는 무기로서 석유를 사용하는 성공적인 방법은 미국과 동맹국들의 석유 이익(interest)을 국유화하는 것이라 제안했다. 이러한 담론들은 OAPEC 내부에서 오일의 무기화하는 석유정치의 형태로 나타났으며, 그 목적은 이스라엘의 완전한 철수와 팔레스타인의 주권 회복이었다. 그러나 본 목적을 직접적으로 달성하기에는 미국과의 비대칭성이 그 정도로 뚜렷하지 않았으며, 아랍 국가들도 그만큼 피해를 감수해야 하는 상황이었다. 그래서 간접적으로 지속적인 담론 생산과 2차적인 분위기 조성 달성으로 목표를 금수조치 기간에 바꾸었다.

1973년 12월 8일 아랍 국가들은 이스라엘군이 완전한 철수가 끝난 후에야 금수조치가 해제될 것이라는 당초 입장을 결국 포기하였다. 1967년 이후 점령된 모든 영토에서 철수하는 것에 대해 합의가 이루어지고 이때 이스라엘이 동의하고 시행하는 것을 미국이 보장하는 조건 하에서 금수조치는 철수 프로그램이 시작되자마자 해제될 것이라 합의를 보았다.¹⁵⁾ 1974년 3월 아랍 국가들은 유엔 안전보장이사회 결의 242호의 이행에 도움이 되는 분위기를 조성하기 위해 아랍의 문제에 대해 세계의 관심을 끌겠다는 목적을 달성했다고 석유조치를 재평가했다.

금수조치가 아랍의 협상(bargaining)능력을 확립하고 선진국들과 협상을 유도했다는 공식적인 추론과는 별도로, 금수조치의 점진적인 약화(softening)와 1차적 목표의 전환은 두 가지 요인이 작용했다. 무엇보다 물리적인 측면에서 금수조치는 상대적으로 효과적이지 않았다. 이는 에너지 소비국의 취약성과 관련되어있는데, 당시 중동 산 석유가 다양한 방면으로 서양으로 ‘유출’되고 비축유와 따뜻한 겨울은 석유 소비를 줄였으며 대체재를 신속히 찾기 시작했다.¹⁶⁾ 그래서 석유(원유)를 무기화 하는 ‘석유정치’가 장기화 되더라도 중동의 아랍 국가들이 원하는 초기 목표를 달성할지는 의문이었

¹⁴⁾ MEES 17, October 26, 1973

¹⁵⁾ 당시 일본과 벨기에는 우호적인 국가로 판단되어 12월 24,25일 금수조치가 해제 되었다. 우호적인 국가로 판단된 이유에 대해 OAPEC은 두 국가는 아랍국가들에 대해 공식적인 지지표명을 했기 때문이라 주장하였다 MEES 17, December 28, 1973, 11.

¹⁶⁾ Licklider (1988)

다.¹⁷⁾ 또한 금수조치가 오히려 중동국가들의 취약성에 타격을 주는 역효과 가능성이 있었다. 즉 세계 석유 시장에서 멕시코를 비롯한 신흥 산유국들이 등장하기 시작했고 금수조치 전 지속적으로 막대한 수입을 안겨주던 미국이 중동 외 시장으로 빠지게 되면 아랍 국가들은 미국의 수요량만큼의 대체재를 쉽게 얻을 수 없다는 판단을 하였다. 즉 OAPEC의 에너지 시장 점유율 감소에 대한 두려움이 컸다.

또한 OAPEC은 금수조치 무용론을 거부하기 위해 ‘오일무기’의 성공을 강조했다. ‘오일무기’는 협상의 도구로 효과적으로 사용되었으며 Yamani는 News Week와의 인터뷰에서 ‘오일무기’는 ‘a real strong weapon’이고 OAPEC의 힘을 국제사회에 보여주었고 아랍국 가들이 함께 행동을 취할 수 있다는 것 역시 강조했다.

일반적으로 대부분의 아랍 관료들은 금수 조치의 1차 목표를 유엔 안보리 결의 242호의 이행에서 서방 세계에 친 아랍 분위기를 조성하는 쪽으로 바꾸었다(올바른 정치 분위기). 더욱이, 그들은 그 목적을 석유 생산국과 소비국 사이의 관계의 근본적인 변혁에 기여하는 것으로 정의하였다. 이에 대해 사우디아라비아의 외교부 장관인 Saqqaf는 은행가, 미디어 종사자, 그리고 다른 국민들에게 우리의 진정한 문제를 알리기 위함이었 고 여론이 우호적으로 바뀌었다는 사실에 만족감을 표했다.¹⁸⁾ 비동맹운동의 수장인 부메디엔(Houari Boumediène)은 “오일전쟁”이 국가들 사이에 존재하는 상호의존성의 정도를 현저하게 보여주는 큰 장점이 있음을 분명히 인정했다. 그에게 있어서 “석유 무기”의 사용은 팔레스타인 사람들의 권리에 관한 아랍-이스라엘 분쟁에만 국한되지 않았다. 부메디엔은 그것을 보다 공정한 교역 조건과 국제 경제 시스템의 구조적 개정을 위한 개발도상국의 세계적 투쟁에서 하나의 요소로 다음과 같이 개념화했다. “세계가 직면하고 있는 문제는 석유 자체나 심지어 원자재보다 훨씬 더 크다. 그것은 모든 분야의 선진국들과 다른 나라들 간의 관계에 관한 것이다. 이것이 문제의 핵심이다.”

이처럼 중동 아랍 국가들은 에너지에 대해 안보화를 하여 에너지 역시 안보의 영역에서 다루어지기를 원했으며 이는 오일무기를 1967년과 달리 정치경제적으로 이용하는 결과를 낳았다. 이러한 결과 중동국가들은 석유정치를 통해 앞으로의 협상 상황에 대해 취약성을 낮추어 오일파위를 지속적으로 보여주기 위해 금수조치 기간 중 목표를

¹⁷⁾ Graf (2012).

¹⁸⁾ MEES 17, February 22, 1974, 3.

지속적으로 수정하고 이에 대해 발화행위를 지속하였다.

이후 중동의 아랍 국가들은 석유를 외교정책에 효과적인 무기로 인식하고 사용하기 시작했으며 이는 비대칭적 상호의존 관계에서 에너지 수요국의 취약함을 이용한 정치적 무기였다. 결국 중동은 자원을 안보화하여 ‘오일무기’ 사용 및 지속이라는 비상조치를 사용한 것이다. 중동 아랍 국가들도 석유를 수출하지 못하는 문제에 민감성이 있는데 이것을 넘어서 비상조치를 사용한 것이다. 이러한 비상조치 사용이후 끊임없이 정당화하는 담론을 생산하며 OAPEC의 정책적 성공을 강조하였다. 즉 에너지 공급국이 에너지 소비국의 취약성을 의도적으로 -목적을 가지고- 공격을 해 정책의 변화를 야기하고자 한 것이다. 미국 자체는 이를 감당할 능력이 있었지만 미국이 책임져야 할 동맹국은 그 부분에 있어서는 취약했다. 미국은 이러한 비대칭적인 상호의존에서 전통적인 군사력인 해결보다 다른 방안으로 문제를 해결하고자 했다.

나. 미국의 1970년대 중동정책의 변화와 에너지 안보화

1970년대 미국의 대 중동정책은 1967년 제 3차 중동 전쟁 때와는 달랐다. 아랍-이스라엘 이슈가 다른 지역의 이슈보다 중요하게 미국의 외교정책에서 다루어지기 시작했다. 대규모 군수 물자가 이스라엘로 수송되기 시작하고 미국은 1967년 전쟁으로 얻은 이스라엘의 영토적 이익을 포괄적인 평화협정으로 마무리하려는 정책을 시행하였다. 1970년대에 들어와서 미국의 시각에서는 아랍 국가들은 안정화 되고 있었고, 나세르(Gamal Abdel Nasser)가 죽으며 이스라엘과 이집트의 평화협정이 가시화 되고 있다고 보았다. 그래서 미국은 이 지역에 대한 군사적 균형이 아랍의 정치적 불만들을 해소하는 것보다 중요하게 여겼다 (Licklider, 1988). 미국은 굳이 이스라엘에게 영토적 양보를 강요하지 않았으며 그대로의 현상유지를 강조했다. 이러한 정책기조는 1973년 제 4차 중동전쟁 전까지 이어졌다.

그러나 제 4차 중동전쟁을 기점으로 상황이 바뀌기 시작했다. 제 4차 중동전쟁이 미국에게 큰 외교적 도전이 되었던 이유는 바로 미국이 이스라엘을 무장시키자 소련도 이에 대한 대응으로 아랍국가들의 군사력 증강을 통한 무장화정책을 추진함으로써 이 지역에 군사력과 에너지안보의 권력균형이 깨어지려고 했었기 때문이다. 심지어 OAPEC의 ‘오일무기’ 공격까지 박게됨으로서 미국은 에너지안보에 위협을 받게되고

중동에 대한 미국의 영향력이 급격히 감소하기 시작했다. 이러한 외교적 상황은 미국으로 하여금 그동안 현상유지 외교(standstill diplomacy)에서 벗어나 협상을 진행하기 위한 정책들로 변화하는 계기가 되었다. 중동지역에서 소련의 영향력을 저하시키고자 외교정책을 이후에 있을 협정들의 기반이 되는 신뢰를 쌓기 위해 지속적으로 제한된 협정들을 양자 간 체결하는 단계적 외교(step by step diplomacy)에 집중하기 시작했다. 이후 미국의 중동정책은 셔틀외교(shuttle diplomacy)까지 단행하며 중동국가들과 관계개선에 집중하기 시작했다.¹⁹⁾

중동의 대대적인 금수조치가 시행되었을 때, 미국 정부는 OECD의 동맹국들과 OECD의 석유평가위원회(the Organization of Economic Cooperation and Development's Oil Policy Committee)에게 석유 잉여 생산능력을 상실했다고 통보했다. 이것의 의미는 1967년 최초의 금수조치와 달리 미국이 최종대부자로서 자체 석유 생산량을 늘리고 동맹국에 여분의 석유를 공급하는 것이 불가능해졌다는 것이다. 미국 국무부의 에너지 전문가인 제임스 애킨스(James Akins)는 이러한 석유 금수조치는 에너지 분야에 개혁을 요구한다고 주장하였다. 즉 애킨스가 지적하는 바는 석유 에너지에 대한 미국의 취약성을 제고하기 위해 대체제가 필요하다는 것이었다. 중동이 '오일무기'를 사용하기 전 1970년 2월 말까지만 해도 닉슨 대통령의 석유 수입 대책위원회(Task Force on Oil Imports)는 세계물가 상승은 미미할 것이고 미국은 계속 석유를 자급자족할 수 있을 것이라 예측했었다. 1980년대에는 하루 18.5백만 배럴의 석유가 필요할 것인데 이때 단 500만 배럴 만 수입하면 되고 이는 서반구에서 수입하면 된다고 예측했었다. 그리고 동반구에서의 석유 수입은 국가 석유 소비량의 총 10%를 넘으면 안 된다고 조언하였다. 캐나다와 베네수엘라의 석유가 중동의 석유를 대체할 수 있을 것이라 보았다. 즉 결국, 미국은 에너지안보에 있어서 에너지 수입국이긴 하지만 대체제가 풍부하여 취약성이 많이 떨어져 안보의 영역이라 판단하지 못하며 외교안보 측면에서의 에너지의 중요성을 간과하였다.²⁰⁾

당시, 미국 국내정치 역시상황은 '오일무기'로 타격을 받은 것을 경제적 손해를 정치적 영역으로 정의를 하였다. Mobil oil은 뉴욕타임즈를 통해 미국은 돈보다 석유가 더

19) 미국의 단계적 외교와 셔틀외교는 김강석 2015 참고.

20) Akins, J. E. (1973, April). "The Oil Crisis: This Time the Wolf Is Here." *Foreign Affairs*

필요하다고 강조했고, Standard Oil of California는 아랍국가와 더 좋은 관계를 맺어 석유 수급을 해야 한다고 했다. 특히 Texco는 미국의 대 중동정책까지 수정하기를 원했다. 그리고 석유 프레스 서비스(Petroleum Press Service) 편집장 터커(Stanley Tucker)는 금수조치를 ‘위험한 무기(Dangerous Weapon)’이라 말하며 “수백만 명의 무고한 사람들의 생명을 해칠 권리를 침해했다”고 강조했다. 즉 단순히 경제의 문제를 넘어서 생존이 걸린 안보의 영역으로 정치적 담론을 생성했다.²¹⁾ 이렇게 에너지에 대한 안보화 과정은 실재 위협으로서 ‘오일무기’를 받아들이기 시작했으며 이후 소련의 개입으로 인한 중동에서의 위협론과도 연결되어 안보화 강도가 강해졌다. 이는 미국의 안보영역의 주요 발화 행위자 중 하나인 닉슨과도 연결이 된다.

닉슨 대통령은 1973년 11월 7일 ‘오일무기’를 공식적으로 ‘무기’로 취급하며 맨하탄 프로젝트와 연결시켰다. 그리고 “Project Independence” 이니셔티브에 대한 성명을 발표하여 미국의 에너지 자급 자족력을 기르는 것을 강조했다. 또한 닉슨은 미국의 과학, 기술, 산업이 미국을 수입 석유에 대한 의존으로부터 해방시킬 수 있다고 선언했다.

“전쟁(오일무기) 때문에 우리는 제 2차 세계대전 이후 가장 극심한 에너지 부족상태로 가고 있다는 사실을 직시해야 합니다. 또한 에너지 공급의 할당과 배분에 대한 권한을 증대시킬 수 있는 에너지에 관한 법제화에 대한 초당적인 접근을 해야 합니다. (...) 중동에서의 급작스러운 석유 차단은 이번 겨울에 심각한 에너지 부족으로 이어질 것이며 이는 중요한 에너지 위기(a major energy crisis)입니다.” (Richard, Nixon. 1973.11)²²⁾

이어서 닉슨 행정부의 발화행위(speech act)는 수용자들에게 받아들여지며 몇 가지 에너지에 관한 법들이 현실화 되었다. 고속도로에서의 속도를 제한(50mph)하고 석탄 사용 증가, 항공기 연료량 감소, 가정과 사무실 난방유 공급 감소, 미국 전체 에너지 소비 감소 그리고 원자력 발전소 허가 증가 및 건설 요구와 같은 새로운 대체에너지를

21) Mobil Oil, “The U.S. Stake in Middle East peace: I,” New York Times, June 21, 1973, 30; Ronald Koven and David B. Ottaway, “U.S. Oil Nightmare. Worldwide Shortage,” Washington Post, June 17, 1973, 1, 14, 15, 28. MEES 16, August 10, 1973, 16 MEES 16, September 21, 1973.

22) “the sudden cutoff of oil from the Middle East had turned the serious energy shortages we expected this winter into a major energy crisis,” Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXXVI, Energy Crisis, 1969-1974

개발하는데 막대한 투자를 시작했다.

또한 ‘오일위기’ 직전까지 통과가 안 되던 ‘the Trans-Alaska Pipeline Authorization Act’가 11월 16일부로 통과되고, 1973년 ‘the Emergency Petroleum Allocation Act of 1973’도 통과 되었다. 특히 닉슨이 11월 27일 서명한 ‘the Emergency Petroleum Allocation Act of 1973’은 석유 제품의 가격과 공급을 통제하기 위한 법이었으며 기존의 사기업이 가지고 있었던 권리를 국가가 통제하는 비상조치였다.

그리고 사회적으로도 에너지 비상대책단장 존 러브 콜로라도 주지사의 조언에 따라 토요일 밤에서 일요일 자정까지 모든 주유소는 폐쇄하고 의무적으로 속도를 제한하고 항공교통 일정을 조정하고 실내온도를 화씨68도로 낮추는 작업을 실시했다. 이후 닉슨은 중동 석유 수출 금지에 대응하여 에너지 프로그램을 만들고 실행하는 국가의 능력을 강화하고자 정부의 주요 에너지 자원 관리 기능을 한 기관으로 통합하기로 결정했다. 또한 닉슨 스스로 에너지 비상조치 그룹(the Energy Emergency Action Group, EEAG)의 의장을 맡아 미국의 에너지안보정책을 전두지휘를 시작했다. 의회에 연방 에너지 행정부와 대통령 행정실 내에 모든 에너지 관련 기능을 수행할 연방 에너지 사무소를 만들 것을 요청했다. 그는 의회의 조치를 예상하여 11748 행정 명령(Executive Order 11748)호에 의해 연방 에너지 사무소를 설립했다.

당시 미국의 관심은 에너지안보에 집중했으며 석유의 대체자원으로서 원자력 개발을 비롯한 대체에너지 개발이 가속화 되었다. 닉슨은 천연가스와 전기에너지 승인을 위한 간단한 절차로 바꾸도록 의회에 요청했으며 에너지관련 미결된 입법에 대해 조속한 조치도 요청했다. 또한 에너지 연구 개발청을 에너지 자원부와 분리하여 신설할 것도 명령하였다.²³⁾

결과적으로 미국은 경제적 이익과 이스라엘 관계만 집중하던 1970년대 이전 중동정책에서 냉전의 연장선에서 소련의 세력을 중동지역에서 제거하고 에너지안보 지키는 정책기조로 바꾸었다. 소련의 개입과 ‘오일무기’로 인한 에너지안보의 위기는 미국의 중동정책 변화를 야기했고 이는 나아가 미국의 에너지에 대한 안보화까지 영향을 미쳐 미국의 에너지안보 정책의 변화를 야기했다.

23) Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXXVI, Energy Crisis, 1969-1974 October 6, 1973- March 22, 1974. 237 Editorial Note. 또한 미국은 이후 OPEC에게 의존적이지 않기 위해 국제에너지기구(IEA)설립을 주도 한다.

4. 결론

본 연구는 그동안 간과되어왔던 냉전기 중동의 석유정치와 미국의 에너지안보가 국제정치에 끼친 영향을 정치경제와 외교안보 정책의 관점에서 상호의존론과 안보화 이론으로 분석하였다. 먼저 에너지 공급국과 에너지 수요국의 관계를 상호의존론의 민감성과 취약성으로 정의하고, 비대칭적 상호의존 관계에서 언제 각 국가가 취약 부분에 위협을 느끼고 안보화를 하였는지 해석 및 분석하였다. 이를 통해 그동안 간과되어왔던 냉전기 미국의 중동정책의 변화와 중동의 석유정치가 에너지안보로 변화하는 과정을 분석했다.

1970년대 중동의 아랍국가들과 미국은 에너지 공급국과 에너지 수요국의 비대칭적 상호관계로 규정할 수 있는데, 이러한 관계는 군사적으로 해결하지 못하는 안보와 정치경제적 이슈들을 생산했다. 특히 중동은 석유(원유)에너지를 공급하는 그룹으로서 에너지 수요국의 취약점인 석유를 활용하여 목표를 달성하고자 하였다. 당시 미국은 동맹국들의 최종대부자의 역할 역시 수행했어야 했기 때문에 산업화 진행 중인 동맹국들의 석유 수요에 맞도록 공급해야 했다. 그러나 중동의 아랍 국가들 역시 금수조치만으로는 손해 볼 뿐만 아니라 장기적으로 보더라도 1차적 목적 달성이 어려웠다. 그래서 '오일 무기'로 대표되는 1970년대 중동 아랍 국가들의 석유정치는 실제 물리적인 타격보다는 정치커뮤니케이션과 간접적인 방법으로 그들의 변화된 목표를 이루고자 하였다. 냉전기 미국의 중동정책에서 이러한 중동 아랍국가들의 '오일무기' 공격전에는 미국은 에너지에 대해 안보의 영역이라고 판단하지 않았다. 그래서 미국의 중동정책은 철저히 에너지 경제와 안보가 분리되었다가 1973년 '오일위기' 공격 이후 닉슨행정부는 '오일위기'를 에너지안보 문제로 규정하여 중동정책을 에너지안보정책으로 변화시켰다.

중동 아랍 국가들의 '오일무기'는 초기 목표를 달성하지 못했지만, 전 세계적으로 관심을 끌고, 군사안보의 접근에서 경제안보로의 접근 방식으로 에너지안보 외교 전략으로 전환하는 계기를 만들었다. 미국은 그동안 안보화 되지 않았던 에너지 문제를 안보의 영역으로 받아들였다. 그래서 국내외적으로 국가 중심의 에너지안보 정책이 수행되고 중동정책에도 그동안의 군사, 경제적 접근을 넘어서 에너지안보를 달성하기 위한 정책으로 미국의 외교안보 정책의 기조가 변화하였다.

참고문헌

- Akins, J. E. (1973). "The Oil Crisis: This Time the Wolf Is Here." *Foreign Affairs*
- Buzan, B. Waever, O (2004). "After the Return to Theory: The Past, Present and Future of Security Studies", in Collins, Alan, (ed.) *Contemporary security studies*. Oxford University Press, Oxford, UK,
- Buzan, B., Waever, O, and J. de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder. CO; London: Lynne Rienner.
- Council on Foreign Relations. "Oil dependence and U.S. Foreign Policy 1850-2017." retrieved from <https://www.cfr.org/timeline/oil-dependence-and-us-foreign-policy>
- Darmstadter, Joel, and Hans H. Landsberg. 1976. *The Economic Background*. In *The Oil Crisis*, ed. Raymond Vernon, 15-37. New York: W. W. Norton & Company.
- Foreign Relations of the United States [FRUS]. 1969-1976. Volume 27: Iran; Iraq, 1973-1976, ed. U.S. Department of State. Washington, DC
- Foreign Relations of the United States [FRUS]. 1969-1976. Volume 36: Energy Crisis, 1969-1974, ed. U.S. Department of State. Washington, DC
- Foreign Relations of the United States [FRUS]. 1969-1976. Volume E-4: Iran and Iraq, 1969-1972, ed. U.S. Department of State. Washington, DC
- Graf, R. (2012). Making Use of the "Oil Weapon": Western Industrialized Countries and Arab Petropolitics in 1973-1974. *Diplomatic History*, 36(1), 185-208.
- Keohane, R & Nye, J. (1977) "Power and Interdependence." *World Politics in Transition* (Boston and Toronto: Kittle, Brown and Company).
- Kissinger, H. (2011). *White House Years*. New York: Simon & Schuster trade paperbacks.
- Kissinger, H. (2015). *World Order*. New York: Penguin Books.
- Licklider, R. (1988). The Power of Oil: The Arab Oil Weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States. *International Studies Quarterly*, 32(2), 205-226.

- Middle East Economic Survey 16-17, 1973.
- Nixon, Richard. 1971a. Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon, 1969. Washington, DC: Government Printing Office.
- Nixon, Richard. 1971b. Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon, 1970. Washington, DC: Government Printing Office.
- Painter, D. (2012). Oil and the American Century. *The Journal of American History*, 99(1), 24-39.
- Painter, D. (2014). Oil and Geopolitics: the Oil Crises of the 1970s and the Cold War. *Historical Social Research*, 39(4), pp. 186-208.
- Paust, J., & Blaustein, A. (1974). The Arab Oil Weapon--A Threat to International Peace. *The American Journal of International Law*, 68(3), 410-439.
- Richard Sokolsky, F. Stephen Larrabee, and Ian Lesser, "The Allies and Energy Security: Perspectives and Policies," chap. 3 in Persian Gulf Security, ed. Sokolsky, Johnson, and Larrabee
- Richman, A. (1979). The Polls: Public Attitudes Toward the Energy Crisis. *The Public Opinion Quarterly*, 43(4), 576-585.
- Smith, E. R. A. N. (2017). *The politics of energy crises*. New York, NY: Oxford University Press.
- Szulecki, K. (2016). "When energy becomes security: Copenhagen School meets energy studies". University of Oslo.
- Verleger, Okun, Lawrence, Sims, Hall, & Nordhaus. (1979). The U.S. Petroleum Crisis of 1979. *Brookings Papers on Economic Activity*, 463-476.
- Wæver, Ole (1995), 'Securitization and Desecuritization' in Lipschutz, R. D. (ed.) *On Security*, New York, NY: Columbia University Press, pp. 46-86.
- Westad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press
- Özcan, S. 2013. "Securitization of energy through the lenses of Copenhagen School". The 2013 WEI International Academic Conference Proceedings Orlando.
- "Oil Allocation Act Signed As Nixon Ends Opposition" *New York Times*. Nov. 28. 1978.
- "Transcript of Nixon's Speech on Energy Situation" *New York Times*, January. 20, 1974. p36

- “Saudi Arabia Warns U.S. Against Oil Countermoves.” 1973. *New York Times*, November 23.
- “The U.S. Stake in Middle East peace: I,” *New York Times*, June 21, 1973.
- “U.S. Oil Nightmare. Worldwide Shortage,” *Washington Post*, June 17, 1973
- 김강성. (2014). “제 4차 중동전쟁 직후 키신저의 셔틀외교와 아랍-이스라엘 철군 협정.” 『중동 문제연구』, 14(4), 1-24.
- 김강석. (2015). 중동 냉전의 역사와 지역적 특성. *세계정치*, 22, 155.
- 김태현. (2012). “에너지안보의 국제정치학”. 『국제지역연구』, 21(3), 27-62.
- 박상현, 하상섭 (2012). “에너지안보의 국제정치: 국제협력과 한국의 전략.” 『정치·정보연구』 15(1). 329-348.
- 신범식. (2012). “동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러-북-남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성” 『한국정치학회보』 46(4). 247-278.
- 이재승. (2014). “동아시아 에너지안보 위협 요인의 유형화: 에너지안보의 개념적 분석을 중심으로.” 『국제관계연구』 19(1). 207-237.
- 인남식. (2016). “미국과 러시아의 대(對)중동정책 변화 고찰: 오바마와 푸틴 정부의 지정학적 중동전략을 중심으로.” 『한국과국제정치』, 32(1), 163-186.
- 인남식. (2017). “이스라엘-팔레스타인 평화협상의 추이와 향후 전망 : 양(兩)국가 해법(Two-state Solution)의 미래” 국립외교원 외교안보연구소 [편]
- 조원선. (2017) “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론: 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로” 『국방정책연구』, 33(2). 145-177.

Session II

분단의 접경지 형성과 기억문화



1960~1970년대 접경지역 전략촌의 형성과 냉전 경관 - 철원

전원근
숙명여대



1960-70년대 '전략촌'의 형성과 관리

전원근(숙명여대)

2020. 2. 6.

냉전학회

1. 전략촌이란?

2. 전략촌 연구배경과 의의

3. 전략촌 형성배경

4. 전략촌 건설과 관리

- 이 연구는 통일연구원의 2019년도 연구용역 과제로 수행되었습니다. -
연구책임자 : 정근식(서울대 사회학과)

1. 전략촌이란?

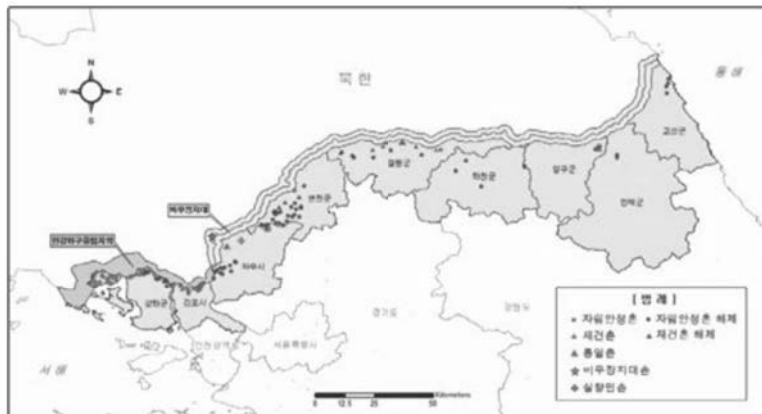
민통선 북방에 국가전략적으로 건설된 군사+영농 마을

구분		시기	개수	특징
자립안정촌		1954-1986	107개	통제가 비교적 적고 연고자들이 주로 입주
전략촌	재건촌	1968-1973	10개	대북선전용, 집단화와 통제화, 대단위 협업영농방법 도입
	통일촌	1973	2개	재건촌 보완, 엄격한 주민 선발, 경제적 지원 확대, 대북 선전 기능 강화
기타		비무장지대촌(대성동), 실향민촌(해마루촌)		

‘민복마을’의 종류 : 전상인, 이종겸(2016)

구 분	자립안정촌	전략촌	비무장지대촌	실향민촌
민간방위체제 구축	△	○	×	×
북방 유희농지 개척	○	○	○	○
대북선전 시행	×	○	○	×
주민 편의 도모	○	○	×	○

민복마을 특징 : 김창환, 이태희(2013)



민북마을 분포 : 김창환, 이태희(2013)







2. 전략촌 연구배경 및 의의

■ 냉전연구로서 전략촌

- 냉전문화와 문화냉전의 교차지점
- 냉전의 공간적 체현(embodiment) / local 공간의 냉전구성
- 아시아 냉전의 연쇄와 연결고리(세계사적 연결성)
- 새마을운동과의 연계성

■ 사회학적 연구로서 전략촌

- 국토형성, 영토화/개척, nation 경계('접경지역') 구축의 일환으로서 전략촌
- 국토경관, 냉전경관, ecologies of power으로서의 전략촌
- total institution으로서의 전략촌
- 국가-개인의 안전을 담보로 한 자유주의적 거래 (발전주의 국가의 통치성)
- 인권 문제로서 전략촌
- 제3세계 통치에서 냉전의 활용(ex - 필리핀, 한국)

3. 전략촌의 형성 배경 1

- 한국전쟁과 분단
 - 공간구조의 재편 : DMZ, CCL, 수복지구, 통제(보호)구역의 형성
 - 1954년 귀농선(미군) -> 민통선(국군), 행정권 이양
 - 작전편의를 위한 주민소개 및 허가제 영농 : 자립안정촌의 형성
 - 피난민들의 귀향의지
 - 향토방위법 개정(향토방위군)
- 식량증산 정책과 국토개발
 - 1950-60년대의 만성적 보릿고개로 식량증산 정책 추진
 - 화전민 문제, 군벌영농 문제
 - 갯벌, 산간지역 개간 개척 노력들 (민간인 동원 착취 문제 발생)
 - 철원평야 등 경계지역 개간 필요성 증가
 - 접적 및 수복지구 종합개발계획(1967)
 - 민북지역종합개발계획(1973)



- 민간인통제선 = CCL 귀농선 : 군사작전 방해를 방지하기 위해 민간인 출입을 통제하는 선 / 1954.2.3. 미8군 CxG C-P 370.42호에 의거 귀농선 설정.
- 유엔군사령관은 54년 “군사작전, 훈련, 행정, 사격장, 위험지역 및 이 지역의 군사보안을 위한 배치와 지역안보를 위한 목적이외의 농사로 적합한 토지는 민간인에게 내어 주어야 한다”는 공문 / 69년 “난민을 위한 재정착 및 농경지에 대한 최대한의 인원활용은 한국의 경제발전을 위하여 필요한 고로 경작가능한 토지의 인도를 요구받았을 시는 그 지역에 있어서 군사업무에 입각하여 최대한의 토지를 제공토록 하여야 한다”는 공문 --> 3군단 편치불, 2군단 화천군 일부, 5군단 철원별판 일부에 입주영농을 허용
- 각 군단장이 해당 관할지역 영농허가권을 가짐
- 그 외 휴전이후 자연스럽게 형성된 귀농선 이북 마을들을 허용 및 1955년 처음 해안면 입주를 추진(제1차 민간인 집단이주)함으로써 이들 마을들을 '자립안정촌'으로 부르며 관리.
- 5.16 직후 군부는 출입영농/입주영농 통제 완화했지만 여전히 한계가 있었음
- 국회 국방위에서의 민북지역 경작과 통제선 북상논의 but 국방부의 반대

모 군단의 민간인통제선 북방 영농 통제방침 및 절차

• 입주 및 출입허가 절차

희망자가 읍장을 거쳐 군청에 신청하면 군수가 사단장에게 이를 전달하고 사단장은 이를 군단장에게 上申하여 이를 처리한다.

• 입주 및 출입증 교부 절차

읍장 군수가 인원을 선택하고 구비서류를 첨부하여 사단 인사참모부에 신청한다. 사단인사참모부는 서류를 검토한 후 방첩대에 신원조사를 의뢰한다. 방첩대가 신원조사후 적격자를 통보하면 신원이 확실한 자에 한하여 관계참모부의 협조로 사단장이 승인한 후 발행된 증명서를 면장이 인수하여 본인에게 전달한다.

• 구비서류

읍면장 발행 신원증명서 2통, 신원명세서 2통, 증명사진 2매, 신원전술서 2통, 호적초본 또는 주민등록증초본 2통, 토지분배 증명서 2통 등으로 되어 있다.

• 영농자에 대한 권한권

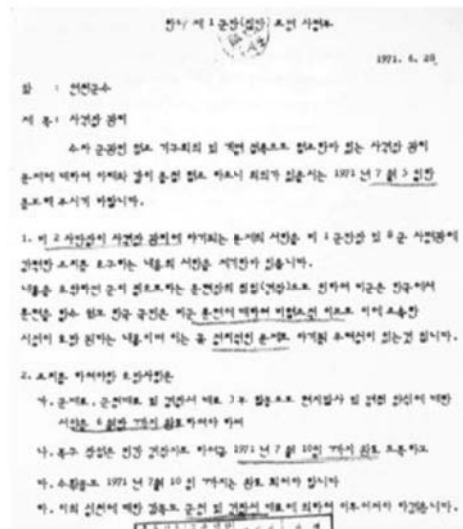
방첩과 규정의 결정권은 군단장에게 있고 그 중 일부가 사단장에게 위임되어 있는데 우선 군단장이 행사하는 권한은 다음과 같다. ① 입주 및 출입영농자의 허가 및 폐지. ② 통제선 북방 민간인의 안락질서유지. ③ 영농한계선 변경. ④ 작전 및 보안에 지장이 없는 한 국가방첩에 협조하도록 한다. 한편 사단장은 ① 안락질서유지, ② 행정기관과의 협조, ③ 군작전 및 보안에 미치는 영향전도. ④ 군단방첩에 따른 영농자 및 기타 사업자 통제 등이다.

• 영농자의 준수사항

영농자들은 다음과 같은 사항을 준수해야 한다. ① 군의 지시통제를 받아야 한다. ② 영농목적에 한해서만 입주, 출입할 수 있다. ③ 군사시설에 대한 비밀을 지켜야 한다. ④ 소행위는 할 수 없다. ⑤ 이상한 인물, 기타 특수사항에 유합 시에는 신고해야 한다. ⑥ 발급된 증명서를 타인에게 대여하여서는 아니된다. ⑦ 불법하게 무기를 휴대할 수 없다. ⑧ 영농출입시간은 영수해야 하되 그 시간은 하가(3월 16일~11월 14일)에는 07:00~18:00시이고 동가(11월 15일~3월 15일)에는 08:00~17:00시로 한다. ⑨ 벌목행위는 일절 금한다. ⑩ 150m 이상의 농작물(옥수수, 수수, 조 등의 경작물)을 하지 못한다. ⑪ 한곳을 착용하고 3인 이상 집단이 되어 지정도도를 이용해야 한다. ⑫ 전지 및 막사 부근에 접근하거나 높은 고지에 등산을 하지 못하며 사전촬영 및 악도 적정을 할 수 없다. ⑬ 출입자는 증명서를 가슴에 달고 다녀야 하며 질문에 응해야 한다. ⑭ 입주자의 출입증은 년2회 출입영농자의 출입증은 월 1회 결정을 받아야 한다.

00군단 통제방침

- (가) 중요지점에 도로초소 및 검문소를 설치하여 출입자의 검문검색을 하며, 잠복초소와 야간경계의 대책을 세우고,
 (나) 영농한계선상에 1,000m 간격으로 관망대를 설치하고 영농민의 동태를 감시한다.
 (다) 영농한계선 500m 간격으로 경고문을 게시하여 민간인 출입을 경계한다.
 (라) 영농민과 같이 행동함으로써 보안대책을 강구토록 편의대를 설치한다.
 (마) G.O.P 부대순찰을 3명이 1개조로써 도보순찰하고 야간에는 차량순찰조의 운영 및 방첩조를 임명하여 용의자를 신고 및 검출한다. 등



미 포병사령부의 무단경작 조치요청(국가기록원 DA0889432)

第 248 號	第 248 號
1967. (第 4 期)	1967. (第 4 期)

京畿道(馬山, 京畿道京畿道京畿道)
綜合開發 關係官會議 結果報告

京畿道	京畿道京畿道京畿道
1967. 3. 2.	1967. 3. 2.



낙후지역(낙도 및 접적) 종합개발계획과 민북종합개발계획

3. 전략촌의 형성 배경 2

■ 군사전략적 의미

- 남북 군사충돌 심화 : 1967-68년도의 DMZ 인근 충돌 (1.21사태)
- 데탕트(군사충돌 자제 but 국가위기는 강조필요)
- 휴전선을 따라 방어책 구축, 휴전선의 2차 요새화 추진
- 민간인 부락을 휴전선을 따라 일렬로 배치한다는 것의 의미
- 군사시설보호법 / 그린벨트 조성

■ '전략촌' 지식의 유통

- 만주개척, 제주도 전략촌의 경험
- 베트남전 전략촌 구축에 대한 경험
- 미국의 농촌근대화 정책
- 이스라엘 전략촌 모델의 수입(1966-67) / 전략촌에 대한 국방부 시각 변화 (이스라엘, 말레이시아, 베트남, 필리핀 사례 언급)

⇒ 국방대학원에서 일련의 '전략촌' 구상논문이 발표됨(1967-1971)

Military Clashes in DMZ (1965-1967.7)

구 분	1965년	1966년	1967년 7월 현재
DMZ 충돌	42	37	286
교전(DMZ 및 DMZ 내부)	29	30	132
북한군 전사	34	43	146
북한군 포획	-	35	-
한국군·미군 전사	40	39	75
한국군·미군 부상	49	34	175

전원군(2019: 13)

군사안보에 있어 전략촌의 기여요소

첫째 : 군전투원의 증가

- 1) 유사시 사단전투임무의 수행
- 2) 보충병의 역할
- 3) 노무자로서의 활용

둘째 : 대간첩작전의 강화

가. 부락자체경계와 책임지역경계를 실시함으로써 경계망이 확대된다

- 1) 자체경계
- 2) 책임지역경계

나. 대간첩작전에 기여할 수 있다

셋째 : 군 사기의 양양

- 전략촌 주민들의 자발적인 농촌근대화와 문화적 생활은 장병사기의 외적요인으로 작용

넷째 : 對敵선전의 효과

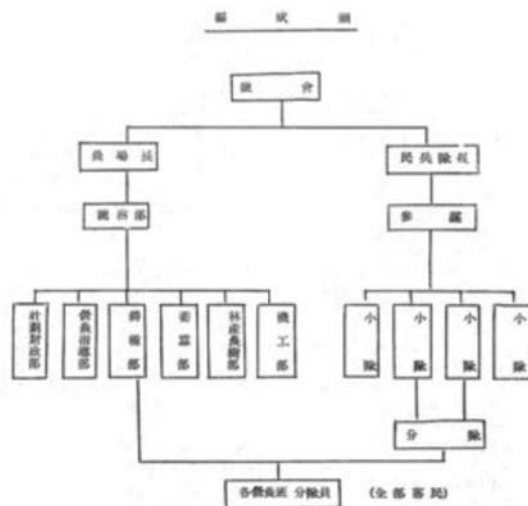
- 사회적 경제적 우위성을 적에게 드러냄으로써 적선전의 기만성 폭로 및 대적선전 효과 / 기타 군민간의 유대 강화 등

고광도(1967)

- “경제적 내지 군사적 합목적성을 동시에 추구할 수 있는 길이란 한국에 적합한 전략촌의 형성일 것”
- 지역에 맞는 전략촌이 만들어진다면, “종래의 제약요인은 극복될수 있는 동시에 오히려 군작전 및 보안에 있어서의 효율성을 높일 수 있을 것”

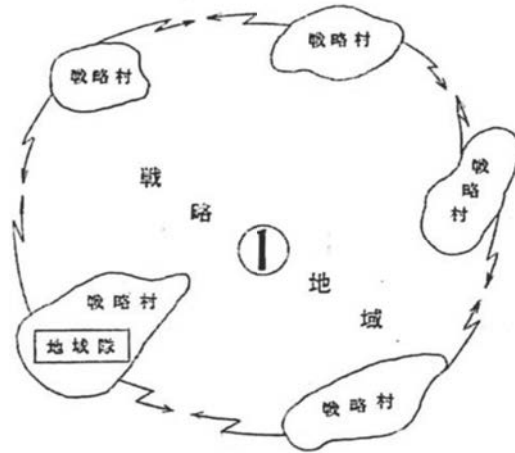
육군0000부대(1984) 『강원수호사』

- “주민 자체방어 체제는 전투의욕을 증진시키고 익숙한 지역을 통해 전투의 승리를 꾀할 수 있어 경제적 전투를...”
- 자기의 생명과 생활과 가족이 위협을 당할 때, 무기를 손에 들고 자기가 평소 잘 알고 있는 집 부근에서 이웃의 도움을 받아가며, 자기의 생명과 가정과 재산을 지킨다는 것은 ...
- 주민 방어체제는 가장 경제적인 제도이기도 하다. 교전이 없는 기간에는 소규모 경제 활동만을 유지한 채 나머지 주민들은 그들의 생업을 위하여 일터로 나갈 수 있다. 그러나 일단 적 게릴라가 출현하면 모든 주민들은 즉시 그들의 작업장에서 자발적으로 공동 임무수행에 참여할 수 있다. ... 그리고 숙영과 군량 문제도 별 어려움 없이 자체 해결될 수 있다. ...”



고광도(1967) 전략촌 조직편성표

「例」 第Ⅰ戰略 地域隊(太白山 地域)



지역방위단위로서의 전략촌 구상 (조익형, 1972:47)

<圖表 3> 內陸麓地地域分析(割合 28号基準)

전략촌 건설이 필요한
전국 내륙취약지구
(조익형, 1972:11)





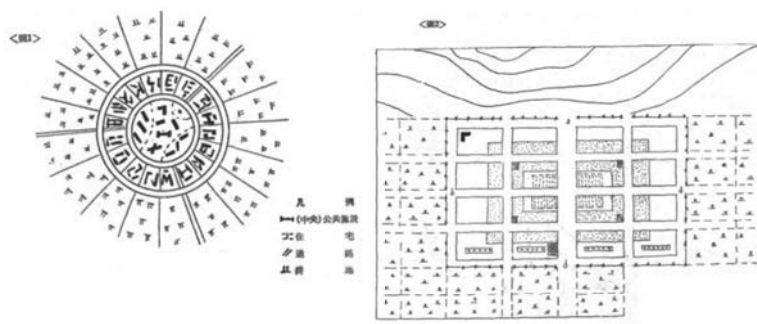
Kfar Yehoshua, 이스라엘 전략촌(Kibbutz)



Strategic Hamlet (베트남)



Strategic Hamlet (베트남)



고광도(1967)





재건촌의 구상도 (경향신문, 1967년 3월 18일)



여주군 점동면 어우실마을(1971)

후방(취약지구)의 “대공새마을” “대공전략촌”의 문제(허은, 2015): 미국 대외정책에서의 농촌개발(반공-반란대응책), 박창암 대령, 괴산군 전략촌 사례)

4. 전략촌 건설과 관리

내무부 접적지역개발을 위한 제3차 관계관 회의 :

“접적지역 개발은 반공에서 승공으로 가는 길목의 일터”

“반군반민의 승공 생산전선(재건촌 체인빌리지 연쇄집단부락)을 강화함으로써 1백만 수복지구 주민의 생활향상은 물론 대적경계를 강화하는 것”

“이 지역에 설치될 재건촌은 군방어작전계획의 통제선과 일치하지 않도록 불규칙적으로 선정하여 재향군인을 많이 이주시킬 방침”

“철조망 울타리로 보호되며 대간첩작전을 위한 소정의 훈련과 임무를 받는다”

민북지역(전략촌) 관리개발 관련 권한(1972 민통선 북방 작전지역 민사통제지침)

참모총장 : 개발사업

군사령관 : 입주영농

군단장 : 출입영농, 임목벌채

사단장 : 출입증발급, 영농시간, 초소운영

토지문제 미해결 채로 건설 진행

- 법적근거로 제정하겠다고 했던 ‘민간인통제선 북방지역개발에 관한 임시조치법’은 미제정됨. 전략촌 설치의 법적 근거 미비
- 토지소유자 파악을 하지 않은 채로 국가에서 마음대로 토지를 무상배분
- 1970년대 이후 토지소유자와의 토지분쟁

최초의 전략촌 건설 (정책임주촌, 향군촌, 승공시범촌)

- 1968년 대마리와 마현리 재건촌 건설(재향군인가족 총 2백가구 1006명)
- 준공식에 내무 장관과 1군살여관 참석
- 입주 수 개월 전부터 입주예정자들은 집단숙박하며 황무지를 개간

통일촌 건설 (시범새마을, 자위새마을)

- 1973년 경제적 지원과 통제가 더 강화된 형태의 ‘통일촌’ 건설
- 파주(80가구)와 철원(60가구) 각 1개 마을씩 건설
- 가구의 절반은 해당 사단 군인출신 / 입주신청자에 대한 까다로운 심사
- 재건촌과 통일촌은 ‘전략촌’으로서 80년대까지 대통령에게 보고되는 사항(주민동향 및 토지분쟁 등)



<후원산근방 민간통행선 이북에 새로세워진재건촌>
대마리 초기주택 (동아일보 1968.8.30.)



대마리의 전경(1979년 취락구조개선사업 후)
(경향신문 1981. 3. 25)



생창리 재건촌(1972-73년) (철원군청)



생창리 재건촌 입주 초기의 연립주택 (2가구1동)



유곡리 경지정리 시공과 지뢰탐지 모습(국가기록원 BA0933712)



파주 백연리 통일촌 위성사진과 마을모형(통일촌 마을박물관(19.8. 연구자촬영))

지구별	경지별	총면적(ha)	호 당	분배면적	공동경작지
총계		368	2.6	280	88
파주	계	230	2.9	160	70
	畓	140	1.8	(1.25 × 80) 100	40
	田	90	1.1	(0.75 × 80) 60	30
철원	계	138	2.3	120	18
	畓	91	1.5	(1.25 × 60) 75	16
	田	47	0.8	(0.75 × 60) 45	2

통일촌 경지분배계획 : 내무부-국방부(1973), “統一村組織運營要綱에 關한 協議覺書”



지뢰와 출입증에 관한 기억들 : 파주 통일촌 마을박물관(2019.8. 연구자 촬영)



일하며 지킨다!
 새마을의 기수
 1人1技
 국가에 충성하는 자유의 요새
 전략촌으로서 부락방위에 만전을 기한다

6·25전쟁으로 황폐화되어 있던 땅을 1972년 지뢰 하나하나를 찾아 제거하고 사과 호미로 농경지를 새로 만들어 나가면서 삶의 터전을 일구어오다 1973년 7월 30일 민통선 북방 통일촌 건립계획에 따라 60세대의 주민들이 입주정착했다. 가구당 농경지 6300여평을 경작하면서 유곡리의 기반이 형성되기까지 입주민들의 피눈물과 땀이 배어 있는 정신을 영원히 후손들에게 계승하고 마을을 발전시키는 원동력이 되어야 하기에 글을 새겨둔다.

“1973년도에 내가 1사단에 근무했어. 1사단에 근무를 했는데 박정희 대통령이 그니까 이스라엘 키부츠촌을 보고, 여기 비무장지대에다가 (중략.연구자) 그때 인자 박정희 대통령이 인자 그 이스라엘 키부츠촌 그 낮에는 일하고, 밤에는 남녀 할 것 없이 여자들까지 이스라엘이 아랍 민족분쟁때 그렇게 했대요. 그거를 모델로 해서 키부츠촌을 만든다고. 전에 1사단에서 한 20명 정도의 인원을 착출해 가지고 영농에 소질있는 사람을 착출해 가지고 ...

군인계통의 희망자들하고 해서 일단 80세대를 넣자 해서 80세대를 넣게 됐는데 40명, 40명. 이래서 희망자 그래서 군대생활하는데 상사서 군대생활하면서 옛날에 해봐야 그렇고 그래서 땅을 많이 배당해준다니까 농사지면 한 2,3년 농사지면 부자 될 거 같아서 들어왔다. 들어온 동기는 그거야. 내가 뭐 특별한 그거 없으니까. 나는 그냥 가서 희망하겠다 하니까 무조건 오케이 했으니까.”

“이웃 어른들이 지뢰사고를 당하는 것을 눈으로 보면서 어린 시절을 보”내기도 하고 “초등학교 시절 학교에 가면 선생님들로부터 공부하라는 말보다 지뢰 조심하라는 이야기를 더 많이” 듣기도 했다(철원군, 2016: 9)

“박대통령이 이스라엘을 갔어요. 거기 사람이 얘기를 하는데 인구가 250만 명인데 전쟁을 할 수 있는 사람이 200만이다. 어떻게 그럴 수 있냐. 적군이 쳐 들어오면 상부의 명령 없이 논밭에서 총을 가지고 와서 싸움을 한다 그래요. 그래서 우리도 그렇게 해보자 그래서 여기가 생긴 거예요. 50명이. 그때는 간첩이 많이 넘어 왔잖아요. 첩책선이 끊리면 다 동원 시켜요. 그러면 50m마다 한 명씩 두 명씩 보초를 서요. 추수를 할 때가 됐는데...(중략)”

“입주 초기에 밤이 되면 등화관제를 철저히 했고 마을사람들에게 칼빈총이 배당되어 있어 유사시를 대비해 수시로 훈련을 받았다”

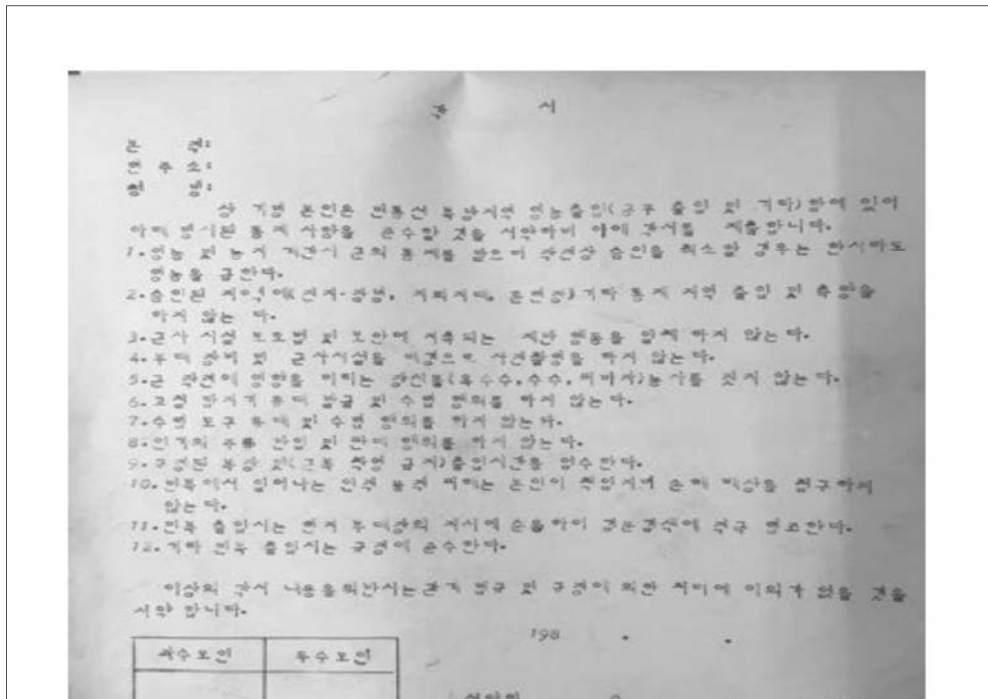
주택 벽면은 총알이 관통할 수 없게 두껍게 만들어졌고, 집집마다 일련번호가 주어져 “유사시 각 가정에 대한 신속한 지위 및 통제가 가능”하도록 했다.

남자는 규정한 모자 착용, 여자는 규정한 표식(마후라 등)을 부착해야 했다. 또한 음주는 관혼상제를 제외하고 금지하되, 농번기는 1인 1일 2잔(습)으로 제한되었다.

대마리 입주 각서 (이장형, 2018: 44에서 인용)

- 개간을 하다 지뢰 등 폭발물사고로 사망 또는 다칠 경우 국가를 상대로 배상을 요구하지 않는다.
- 군이 민통선 이남으로 철수를 요구할 경우 따라서 철수하겠다.
- 투철한 사명감으로 유사시에는 전투를 한다.
- 군부대 통제에 절대적으로 따른다.
- 개혁을 하면서 일어난 일을 외부에 알리지 않는다.
- 군부대의 지시를 어길 경우 퇴촌을 해도 항변할 수 없다.

“단합이 오히려 외부적으로 봤을 때는 우리 같은 마을에서는 60세대가 딱 한 군데 밀집되어 있고 인원도 작고, 될 거 같은데 그게 정 반대입니다. 왜냐하면 이제 그런 아까 같은 마을 구성 자체가 군부대 출신 또 사회에서 민간출신 각자 분야가 틀렸는데 똑같이 들어와서 너도 예쁜 들어서 농경지 일마 타서 와서 생활하는데, 영농 나보다 못하는데 너나 나나 똑같은놈이다 이런 거지요. 그러니까 할 줄 모르는 사람은 배워야 하니까 아니잖고, 또 그렇지 않아요?”(국사편찬위원회, 2008: 23)



정춘근(2016: 124)			이장형(2018: 43)	
토지소유자 입장	주민 입장	정부 입장	경작자 측	소유자 측
- 개인의 사유 재산으로 헌법으로 보장받은 권리 - 개인의 땅을 마음대로 개간한 것은 불법 사항 - 땅에 대한 총합 토지 세금을 납부	- 정부의 허락을 받고 개간 - 목숨을 걸고 개척해서 옥토로 만들 - 생존권 보장을 위한 제2의 땅을 마련해줄 것 - 개간 비용 보상	- 토지소유자 권리를 인정하지 않을 경우 국가 소송 치면 - 주민 주장을 무시할 경우 전략촌을 추진한 국가 책임을 피할 수 없음	정부방침에 따라 입주하여 개간 하였으므로 정부에서 특별법 등으로 매수하여 경작들에게 분배하여 분할 상환토록 해야 함	전략촌 입주 시 정부가 소유자로부터 아무런 동의를 받지 않고 일방적으로 입주시킴으로써 소유권자의 권리행사를 불가능하게 함

전략촌 토지분쟁 문제



전략촌 관리카드 ('민통선 북방지역 마을현황') (철원군청, 1981)

항목 내용	세부항목 및 내용				
구분	통일촌/ 재건촌 /일반촌				
주소	00도 00군 00읍/면 00리				
위치	군사분계선과의 거리(00km)		민통선과의 거리 (00km)	적가시여부	대남방송 가청 여부
리정(里程)	면사무소 소재지까지의 거리		군청 소재지까지의 거리	서울특별시까지의 거리	
입주년월일	1900년 0월 0일				
입주경위(유래)	-				
사진	(마을전경)				
1. 가구 및 인구	(입주당시 및 현재) 가구수(농가/비농가)				
	(입주당시 및 현재) 인구수(남/녀)				
	세대주실태(원주민/외래인, 입주전직업(농업, 상업, 제대군인, 기타), 학력)				
2. 주거환경	(총동수 및 既개량/미개량(要개량/개량불요)) 주택(기와/스라브/스레트/함성/ 초가/기타)				
	주택유형(단독/연립)				
	급수시설(간이상수도/공동井戸/개인井戸 /기타)				
3. 문화복지 및 공동이용시설	의료시설(병원/약국)		전화(공동/개인)	전기(한전/자가발전)	
	마을문고		방송시설(출력)	신문(중앙지/지방지)	
	어린이놀이터		전기제품(티비, 라디오, 냉 장고, 세탁기, 전축)	공동이용시설(마을회관/ 공동창고/공동정미소)	
	우체국		버스운행(회/일)	종교(교회/사찰)	

주민 감시와 첩보

대통령비서실(1973), “통일촌입주자에 대한 실태조사 및 조치결과 보고”

내무부(1977), “민통선 북방 전략촌 주민 부채에 관한 첩보”

참고문헌

발간연도	제 목	저 자 (당시계급)
1965	귀농선북방의 영농문제고찰	육군준장 김인경
1967	귀농선 북방 영농에 관한 연구	육군소장 고광도
1968	간접침투 분쇄를 위한 전략촌 설립	육군소장 이창호
1972	예비군관리 : 내륙취약지구에 전략촌건설을 중심으로	육군대령 조익형

국사편찬위원회, 2008, 「철원지역 민통선북방마을(전략촌, 자립안정촌, 계건촌, 통일촌) 사람들」 (OH_08_006_김규항_11).

김창환-이태희, 2013, 「GIS를 활용한 민북마을의 분포변화에 대한 연구」, 『한국사지리지학회지』, Vol.23(1), p.121-140.

전상인-이종겸, 2017, 「DMZ 국가촌락 사업(State Village Campaign) 연구: 철원군 '통일촌' 사례를 중심으로」, 『국토계획』, Vol.52(4), pp.27-41.

허은, 2015, “동아시아 냉전의 연쇄와 박정희정부의 ‘대공새마을’ 건설”, 『역사비평』 Vol.111, pp.293-326



감사합니다.



분경에서 탄생한 현대 파주

- 도시 인프라와 지역 사회의 형성을 중심으로

정영신

가톨릭대



고성 DMZ 박물관의 냉전과 분단 전시 비평

송영훈

강원대

