

울산공업단지의 서막, 정유공장 건설의 정치지리

김동완* · 김민호**

Political Geography of Ulsan Oil Refinery

Dong-Wan Gimm* · Min-Ho Kim**

요약 : 1960~70년대 한국의 산업화와 경제성장을 설명하는 대표적인 프레임은 발전국가론이었다. 그러나 발전국가론의 방법론적 국가주의는 국가의 관계론적 속성을 간과했고, 실제 국가과정에서 나타나는 다중스케일의 전략관계를 주변화했다. 우리는 발전국가를 통해 개발연대의 산업화를 사유하는 방식에 익숙해졌고, 그것을 자명하게 받아들이기도 했다. 이 글의 목적은 이러한 국가중심적 사유를 문제시하고, 그것이 주변화시킨 다중스케일의 전략관계를 복원해 우리가 자명하게 받아들인 산업화의 경로를 재구성하는 데 있다. 본 연구에서는 이를 위해 개발연대의 대표 산업공간인 울산공업단지를 분석한다. 구체적으로는 해방 이후 지속적으로 추진되었던 울산정유공장 건설 프로젝트를 초점에 두고, 15년 남짓한 시간 동안 이 사업에 연결되었던 다양한 스케일의 전략관계를 검토한다. 이를 통해 본 연구에서는 Van Fleet 같은 냉전 네트워크의 결절이나, 남궁연 등의 다중 스케일 행위자가 당대에 국가 간 관계나 글로벌 스케일의 사회관계를 울산이라는 특정 공간에 결속시키는 과정에 주목한다. 본 연구에서는 울산 정유공장이, 다중스케일의 경관들이 울산에 중첩해 만든 역사적 산물이란 점을 밝힘으로써, 방법론적 국가주의가 놓친 사회공간의 전략관계를 다중스케일의 시각에서 재구성할 것을 제안한다.

주요어 : 울산공업단지, 에너지 공간, 정치지리, 스케일, 냉전 네트워크

Abstract : This study problematizes the dominance of developmental state theory and its negative influences in the field of Korean studies, in particular, dealing with the industrialization during the developmental era, 1960s-70s. As is generally known, the theory has been in a position of unchallenged authority on the industrialization experience of East Asian countries, including South Korea. However, at the same time, it has also misled us into overlooking strategic relations that had articulated the state forms at multiple scales. This study aims to reconstruct the historical contexts by the theorizing prompted by recent work on state space. I shed light on the multiscalar strategic relations that had shaped the Ulsan refinery plant as a representative state space of the South Korean industrialization during two decades after liberation. Specifically, the study illustrates the features and roles of Cold War networks and multiscalar agnets such as Nam Goong-Yeon. By identifying the plant as a result of sequential articulations between Ulsan and other scales, this study concludes by suggesting to reframing the strategic relational spaces, beyond the view of methodological nationalism, in the perspective of multiscalar approach.

Key Words : Cold War network, multiscalar politics, political geography, energy space, Ulsan

이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00209).

* 서울대학교 환경계획연구소 연구원(Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University), dw.gimm@gmail.com

** 서울대학교 사회학과 석사과정(Master's Student, Department of Sociology, Seoul National University), lowbudget@naver.com

1. 서론

1) 문제제기

한국의 공업단지는 산업화를 가능하게 했던 공간이었고, 산업화 과정에서 만들어진 공간이었다. 그런데 이 공업단지는 누가 만들었을까? 일반적으로는 박정희 혹은 박정희 정권이라는 대답이 많을 것이고, 연구자들 사이에서는 발전국가라는 응답도 있을 것이다. 박정희라는 경험적 견해나, 발전국가라는 학술적 표현 모두 단일한 실체로서 당시의 국가, 그리고 그 국가의 역량과 자율성이—때로는 박정희 개인이라는 표상을 통해—산업화와 경제성장을 이끌었다고 가정한다. 이른바 ‘발전국가론’(developmental state theory)이다.

주지하다시피 발전국가론은 1980년대 미국 학자들이 일본, 한국, 대만 등 동아시아 신흥 공업국가를 대상으로 만든 개념틀이다. 이 이론의 본령(本領)은 국가, 그것도 강한국가가 사회를 약탈하지 않고 잘 지도했다는 국가중심주의이다. 여기서 국가는 권력을 독점하는 실체이며, 각각의 국가는—국가와 별개로 존재하는—사회와의 관계에서 저마다 자율성(autonomy)과 역량(capacity)을 가진다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Koo, 1987; 1993; Haggard and Moon, 1993; Amsden, 1989; 임현진·백운선, 1986; 김일영, 2001). 여기서 국가지도자는 기업가적인 비전을 제시하고, 국가는 제도적으로 산업을 선택하며, 이를 뒷받침하는 관료는 유능하고 합리적이다(강동훈, 2011, 139-145). 이런 특성을 고려할 때, 발전국가론이 갖는 강점은 비교적 분명하다. 국가의 공식적 형태를 중심으로 산업화와 경제성장의 문제를 명쾌하게 풀어준다. 또한 주요 자본가의 역할과 국가-자본 관계에 대해서도—비록 발전국가 외부의 주변적 요인으로 평가하는 경향이 있지만—이론적으로 포섭하는 성과도 거두었다(Evans, 1995). 국가론 차원에서 보자면 발전국가론 연구가 정치 지도자나 관료조직의 역할을 강조하고, 정책 설계를 주요 논거로 삼는 논리는 국가를 사회에서 분리된 권력의 실

체로 보기 때문이다. 이러한 시각 때문에 발전국가론이 갖는 장점은 정확히 그대로 발전국가론의 단점이 되기도 한다.

첫째는 국가-사회의 이분법이다. 국가를 사회로부터 독립적인 실체로 이해하기 때문에 복수(複數)의 자본 분파를 포함해 영향력 있는 사회세력의 침투를 개념적으로 받아들이기 어렵다. 발전국가론 연구에서 관료제나 정부 정책 변화에 천착할 수 있었던 것은, 국가-사회 이분법을 기본적인 논리구조로 삼았던 덕분이다. 때문에 그동안 발전국가론의 프레임 내에서 국가 지도자나 관료제의 역할에 대해서는 충분한 연구가 있었다. 그러나 발전국가론에서 국가 외부로 인식하는 사회세력의 전략과 그들의 관계는 소홀히 다루졌다.

두 번째 문제는 지리적 국가중심성이다. 이 문제는 국가-사회 이분법에 비해 비교적 최근에서야 논의가 시작되었는데, 인식의 전환을 가져온 이론의 혁신은 지리적 스케일(scale) 개념이었다. 스케일은 20세기 사회과학 전반을 장악하고 있던 국민국가 중심의 인식, 이른바 “영토의 덫”(territorial trap)(Agnew, 1994)에서 벗어나는 인식론적 전환을 이끌어냈다. 이는 발전국가론을 포함해서 사회과학 일반이 국가 영토에 부여한 절대적 지위를 박탈하고, 국가 스케일의 공간을 로컬, 도시, 지역, 글로벌 등 다른 스케일과 관계 속에 올려둔다. 결국 스케일은 국민국가를 하나의 스케일로 상대화시킨다. 이러한 관점에서 볼 때, 발전국가론은 방법론적 국민-국가주의(methodological nationalism)의 전형이다. 국가-사회 이분법을 극복하려는 시도는 발전국가론 내에도 있었지만, 지리적 국가중심성을 문제시한 바는 없다. 때문에, 발전국가론 연구가 국민국가 스케일 외의 다른 스케일을 무시하거나 주변화시켰다는 비판에서는 자유로울 수 없다.

문제는 한국 개발연대(開發年代) 연구에서 발전국가론이 차지하는 지배적 위치이다. 어느 이론이나 한계를 가진다. 하지만 발전국가론처럼 한 시대를 독점하는 경우에는 의도하지 않은 부정적 영향을 끼치기도 한다. 먼저 발전 국가론은 공간 조형을 전적으로 국가, 혹은 국가스케일의 사회관계에 한정해 설명한

다. 그 결과 각종 언론지면은 물론 학술적 연구에서도 “국가주도”의 산업정책이 공업단지를 만들었다는 식의 표현이 의심없이 받아들여진다. 즉, 두 가지 의미의 국가중심성은 개발연대의 산업공간을 국가의 사회개입에 따른 자명한 결과로 받아들이고 안주하게 했다.

결과적으로 한국 사회과학계는 물론 지리학계에서조차 발전국가의 산업공간에 대한 분석적 접근을 찾아보기 힘들다. 산업화의 서막을 열었던 울산 공업단지의 건설과정도 마찬가지이다. 비교적 최근에 와서 건축사학자 한삼건(2012)의 연구를 통해 일제강점기부터 이어지는 역사적 지층이 밝혀진 정도이다. 한국 공업단지 연구의 교본처럼 쓰이는 유영휘(1998)의 저술에서조차 울산 공업센터의 입지 요인이 세 가지 “설”(說)로 짚막하게 다루어지고 있다. 비단 울산 사례에 국한되는 현상이 아니다. 마산수출자유지역을 연구한 이상철(2008, 52-53)은 1970년대 일부 관변학자가 수출자유지역을 자화자찬하는 문헌을 제외하고, “수출자유지역의 조성 관련 정책 및 초기의 운영실태에 관한 실증적 연구는 전무한 실정”이라며 자조 섞인 평가를 하기도 한다.

결국 돌파구는 관계론으로의 전환에 있다. 전략관계적 국가론에서처럼 국가를 권력의 관계 망 속에서 이해하고, 국민 국가 스케일을 다양한 지리적 스케일의 사회적 관계 위에 뒤야 한다. 이른바 전략관계적 국가공간론은 이러한 문제의식에서 지난 10여년간 성장해 왔다(Brenner, 2004; Gimm, 2013; Oosterlynck, 2010; 박배균, 2012). 특히 우리는 방법론적 국민국가주의(methodological nationalism)에 대한 국가공간론의 성찰을 적극적으로 수용하려 한다. 국가공간론은 권력을 소유한 독립적 개체로 국가를 다루지 않고, 관계론적 권력위에 국가를 위치 짓는다. 따라서 다양한 지리적 스케일의 사회관계가 어떻게 역동하는지 대상 장소를 렌즈삼아 분석할 수 있는 장점이 있다. 우리는 이 프레임을 울산 공업센터, 특히 그 서막을 알린 정유공장 건설과정에 적용함으로써, 1962년 당시 중앙정부의 일사불란한 기획처럼 여겨온 울산 공업단지 건설과정을 재구성하려 한다. 이를 통해 그 동안 발전국가론이 주변화해 온 사회관계의

다중스케일을 복구하는 것에 본 연구의 목적이 있다.

2) 연구의 범위

본 연구에서 울산 정유공장에 주목하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 1960년대를 초기 내포적 공업화(공제육, 2005; 기미야 다다시, 2008)와—제1차 경제개발 5개년계획 수정 이후—후반부의 복선형 산업화(이병천, 2003)로 이해한다면, 울산공업센터는 이러한 시기 규정에 필수불가결한 조건이기 때문이다(김동완, 2013a). 둘째, 울산공업단지 특히 우리가 주목하는 울산정유공장의 경우에는 국가 스케일의 사회관계와 공간 생산 못지않게 국가 간 관계나 글로벌 네트워크의 작용이 활발했고, 다중스케일의 요인들이 증첩되지 않았다면 불가능한 프로젝트였다는 점에서 이 글의 목적에 가장 잘 부합하는 사례지역이다. 정유산업의 속성과 울산의 탈식민지적 장소성은 굉장히 독특한 다중스케일의 경관을 만들었는데, 정유공장 건설과정은 이를 명확히 보여주고 있다.

정유산업은 석유화학산업 가치사슬의 최초단계, 즉 산업연관의 최후방에 위치한다. 해방 후 최초로 만들어진 정유공장은 산업적 측면에서 뿐만 아니라, 20세기 근대국가가 순환을 지탱하기 위해 필요 불가결했던 에너지 기지라는 차원에서 중요하다. 게다가 울산 정유공장은 일제 강점기 말부터 시작하는 오랜 역사를 가지고 있고, 1948년 정부 수립이후 국가 우선과제로 늘 이름을 올렸던 국가적 과업인 동시에, 여러 스케일의 다양한 사회관계가 울산이란 장소에 중첩해 접합했던 대표적인 사례이다.

이런 맥락에서 본 연구에서 다룬 정유공장 건설의 시공간은 해방이후부터 1963년까지 울산 정유공장에 접합되었던 다중스케일의 경관이다. 특히 초점은 글로벌 스케일에서 작동했던 냉전네트워크와 글로벌 석유회사의 전략관계이다. 이를 포함한 이 글의 연구 범위를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 해방 이후부터 정유 공장 건설이 국가적 과업으로 인식되었던 조건들을 살펴보고, 이를 추진하는 과정을 통해 1960년대 공업단지 1호를 울산에 세울 수밖에 없었던 상황 논리를 밝힌다. 둘째, 국가—국가 간 관계(inter-

national scale) — 글로벌을 가로지르는 다중스케일의 전략관계가 한국의 기간산업 육성 전략, 울산의 정유공장 건설계획과 주고받은 상호관계를 살펴본다. 이를 위해 본 연구에서는 미국 내 원조전략의 논쟁지형의 변화와 2차 세계대전 이후 정유산업 재편 과정을 면밀히 검토할 것이다. 셋째, 로컬-국가-글로벌을 지속적으로 매개하고 연결했던 냉전 네트워크와 다중스케일 행위자(multiscalar agent)(Gimm, 2013)의 역동을 분석한다. 특히 본 연구에서는 냉전네트워크의 상징적 인물로서 미 8군 사령관 출신 James A. Van Fleet와 울산 정유공장 복구를 주도했던 남궁연을 초점에 둘 것이다.

3) 연구 방법

이 논문에서는 해방 이후 1960년대 초반까지 울산 공업단지의 정유공장 건설을 둘러싼 다양한 스케일의 전략관계를 추적하기 위해 여러 자료와 2차 문헌들을 검토했다. 대략 두 가지 범주로 나뉘는데, 첫째로 정유공장 건설과 공업단지에 관한 국내 문제에 대해서는 기존의 관련 국내 문헌과 신문 기사를 비교했다. 신문기사는 네이버 뉴스라이브러리(<http://newslibrary.naver.com>)의 동아일보와 경향신문의 아카이브를 참고했고, 신문기사로 파악할 수 없는 사항과 관련해서는 국가기록원(<http://theme.archives.go.kr>)의 국무회의록과 관보, 국회속기록(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>)을 참고하였다.

다음으로 정유공장 건설에서 나타난 냉전네트워크나 정부 간 관계, 그리고 해외 차관선의 출처를 명확히 하기 위해서 두 가지 아카이브를 활용했다. 하나는 국회도서관(<http://nanet.go.kr>)에서 제공하는 주한 미대사관의 서류철이고 다른 하나는 George C. Marshall Foundation Library(이하 GCFML) 소장 Van Fleet Papers이다. 특히 Van Fleet가 1950년대부터 한국 정유공장 건설에 개입하는 사실 관계를 확인하기 위해 대통령기록관에서 소장 중인 Van Fleet의 서신, 대화록을 활용했다. 이 자료는 정리 중인 자료들 필자들의 요청에 의해 열람한 것이기 때문에 문서번호 및 파일번호를 제시할 수 없었다.

이 외에도 울산의 정유공장의 건설을 둘러싼 (재)구성된 다양한 기억을 비교하고 분석하기 위하여 경상일보, 한국경제신문의 연재물, 국내외의 회고록과 자서전 등 2차 자료를 참고하였다

2. 이론적 배경

1) 전략관계적 국가공간론

앞서 언급했듯이, 이 글의 기본적인 시각은 전략관계적 국가공간론(state space theory)이다(Brenner, 2004). 전략관계적 국가공간론은 Jessop(1990; 유범상·김문귀(역), 2000)의 전략관계적 국가론에 Lefebvre(1991)의 공간생산개념을 교차시키고, 이를 지리학적 스케일 차원에서 재구성하는 프레임이다.

여기서 국가는 사회 세력 간 균형과 변화를 반영하는 제도적 앙상블(ensemble)이다(유범상·김문귀(역), 2000, 292). 이는 경쟁과 협력의 장에서 생기는 전략관계의 균형이 제도적으로 응축된 것이다(유범상·김문귀(역), 2000, 308). 국가나 사회는 각각 자기 준거적 체계(self-referential system)로서 하나가 다른 하나를 일방적으로 규정할 수는 없다. 그러나 두 체계는 구조적 결합(structural coupling)과 전략적 조정(strategic coordination)을 통해 서로 접합해 공진화했다. 이것은 역사적으로 나타난 두 체계의 뒤영김이다. 따라서 두 시스템의 결합은 구조적으로 항구적이지 않으며, 이 정합성을 유지하기 위한 전략적 조정이 필요하다(유범상·김문귀(역), 2000, 488-499). 저절로 주어지지 않는 것은 국가 체계의 통일성도 마찬가지이다. 국가의 통일성 역시 그에 맞는 국가적 프로젝트를 통해서나, 국가-사회 전체에 대한 헤게모니 프로젝트를 통해서 가능하다.

Brenner(2004)는 Lefebvre(1991; 2001)의 공간생산테제를 통해 전략관계적 국가의 공간을 사유했다. 전략관계 위에서 만들어지는 국가의 전략과 프로젝트들이 어떤 공간을 생산하는지 검토함으로써, 국가의 공간생산을 관계론적 시각에서 보도록 했다. 이를테

면 발전국가의 산업화와 산업공간을 관료제적 합리(合理)를 포함한, 제 사회세력의 전략적 이해관계에서 검토할 수 있는 이론적 자원을 제공한 것이다.

특히 이 프레임은 지리적 스케일 개념을 적극적으로 도입해 다중스케일의 국가공간을 분석하도록 설계되었다. Brenner(2004)는 우선 국가공간을 미리 주어진 빈 용기로 보는 관점을 비판한다. 스케일 관점은 “영토의 틈”에서 벗어나기 위한 인문지리적 성찰에서 본격화되었다. Brenner(2004, 9)는 이를 수용해 국가공간이 하나의 평평한 영토라는 관념을 비판하며, 다양한 스케일의 사회관계가 특정 영역에서 상호 중첩되는(nested) 공간 형태를 구성한다.

Brenner(2004)의 국가공간론은 발전국가 논의가 가정하고 있는 두 가지 국가 중심성을 극복하고, 그동안 간과되었던 다양한 공간성을 검토하기에 유리한 이론적 프레임이다. 특히 특정 국면에서 국가에 의한 공간생산을 분석할 수 있는 구체적인 틀을 제시했다는 측면에서 큰 기여를 했다. 하지만 국가의 공간적 차원을 분리해 내서 국가가 공간을 생산하는 별도의 전략, 별도의 프로젝트가 있다는 오해를 일으킬 소지가 있고, 전략관계의 역동을 보기에는 정태적이다(Gimm, 2013; Oosterlynck, 2010).

정태적인 분석을 피하기 위해서는 다중 스케일의 전략관계에 발견적(heuristic) 접근이 필요하다. 흔히 다중 스케일 접근이 “모든 스케일”을 다루는 것으로 이해하는 경향이 있는데, 이는 다중스케일 접근의 본령에서 벗어나는 것이다. 스케일 개념의 의미는 기존의 국가 스케일 중심론에서 벗어나는 것이다. 또한 이것이 국가스케일의 사회관계를 배제한다는 의미는 아니다. 따라서 다중스케일의 전략관계 접근은 기존에 국민국가 중심 접근에서 간과했던 사회관계를 복구하는 동시에, 자명한 것으로 넘겨버렸던 국민국가 스케일의 사회관계를 재구성하는 작업을 포함한다.

따라서 본 연구의 우선 과제는 정유 공장 건설과정에서 전략관계의 동태적 변동이 두드러진 스케일을 식별하는 것이다. 또한 기존의 시각에서 놓쳤던 국민국가 스케일의 문제들을 새롭게 발굴하는 것이다. 이를 위해서는 정유산업과 석유에너지에 대한 지리적 이해가 필요하다.

2) 근대 국가의 에너지 공간으로서 정유공장

정유공정은 원유를 석유제품과 기타 석유화학 산업의 원료 제품으로 나누어 추출하는 과정이다. 이 중에서 석유제품은 크게 두 가지 용도를 갖는데, 하나는 자동차, 비행기, 선박 등 내연기관을 움직이는 동력 에너지 역할이고, 다른 하나는 화력발전의 자원 역할이다¹⁾. 따라서 석유는 20세기 한 국가의 에너지 공간의 근간을 이루는 기본적인 제품으로, 직접 활용 가능한 다양한 석유제품을 직접 생산할 수 있느냐 없느냐 하는 문제는—산유국 여부와는 무관하게—그 국가를 통치하는 권력의 정당성에 결정적 요인이다.

Lefebvre(2009, 237-238)는 에너지 공간을 근대국가에 내재한 공간 생산 논리로 꼽는다. 이는 근대국가의 공간이 방이나 집, 거리, 동네, 도시, 대륙, 지구 등 다른 위계의 공간과 맺는 외부적 관계 이전에 근대 국가의 내적논리로서 필요한, 혹은 근대 국가 과정을 통해 생산하는 공간 중 하나가 석유나 전기와 같은 에너지 공간이라는 말이다. 이러한 공간생산의 근거, 혹은 근대국가의 내적논리에 관해 Foucault 역시 비슷한 견해를 보인다(오토르망(역), 2011). Foucault는 근대적인 통치의 근간으로 순환을 사유했다. 근대적 영토 국가가 출현한 후 통치의 메커니즘은 도시 내, 그리고 도시 간 병력, 인구, 물자의 순환 위에서 가능했다. 순환의 측면에서 볼 때 17~8세기에 도로가 순환의 공간을 창출해냈다면, 20세기 이후의 역사에서—Lefebvre가 정확히 지적하고 있는—도로, 철도, 운하의 망은 그러한 순환의 공간을 확장시키는 기능을 수행했다. 여기서 에너지, 특히 석유에너지는 순환을 보장하는 가장 중요한 국가 기술구조(technostructure)로서 근대적·산업적 통치의 근원적 차원에 놓였다.²⁾

따라서 정유공장의 건설은 20세기 이후 근대국가의 영토통치, 인구통치에 필수불가결한 조건이었다는 사실을 분명히 인식해야 한다. 정유공장은 20세기 순환의 공간을 열어주는 장치였다. 즉, 근대 국가에 내재된 공간 생산논리였고, 통치의 전제조건이었다. 때문에 국가 만들기가 시작되는 국면에서 석유자원을 확보하려는 국가적 프로젝트는 필수적이다. 그러

나 석유는 그 자원 특성 상 필연적으로 국가를 넘어서는 초국가적 관계, 글로벌 스케일의 사회관계에 노출될 수밖에 없다.

3) 정유공장과 다중스케일의 전략관계

최병두(2006)는 Manuel Castells(최병두(역), 2001, 220)의 “흐름의 공간”(space of flow) 개념을 차용해 순환의 문제를 관계론적 공간 위에 올려둔다. 특히 그는 자연-사회 관계를 변증법적으로 해석함으로써, 에너지 공간을 세계 헤게모니 체제의 지정학적 지배와 자본축적의 지정학적 장이 국가-자연 관계에 개입하는 공간으로 규정한다. 즉, 에너지 공간은 한 국가의 국가-자연 관계를 넘어서 국제 관계와 글로벌 스케일의 지구정치경제학적 물질성 위에서 분석해야 할 대상이라 지적한다. 이렇게 볼 때 에너지 공간 생산은 지구적 스케일에서 작동하는 지정학적 헤게모니 지배나 글로벌 자본의 지정학적 질서에 영향 받기 쉽다. 이처럼 각 스케일의 내적관계들이 스케일 간 외적인 관계로 결합하는 경우,³⁾ 특히 중단기 국면의 전략관계에서는 다중스케일의 네트워크 위에 활동하는 행위자 분석이 필수적이다.

우선 정유 공장의 특성상 오래 전부터 세계 정유 업체를 장악하고 있던 메이저 석유회사들을 빼뜨릴 수 없다. 1940년대 중반부터 1970년대까지 세계 석유-가스 산업의 85%를 7대 메이저 석유회사가 장악하고 있었다. 이들을 시칠말로 “Seven Sisters”⁴⁾라 불렀는데 여기에는 일제 강점기부터 1964년까지 — 일본은 물론 — 한국의 석유제품 시장을 장악하고 있던 텍사스(Texas Oil Company), 스탠다드(Standard Oil of New Jersey), 셸(Royal Dutch Shell)이 모두 포함되어 있다. 중동 국가들의 석유자산 국유화와 러시아 석유회사의 등장으로 이들의 시장지배력이 지금에서야 예전 같지 않지만, 1970년대까지는 이들 미국, 영국, 네덜란드의 석유회사들이 시장을 압도했다. 이런 상황에서 국가의 에너지 공간 생산은 단순히 정유시설을 건설하는 것으로 해결할 수 있는 과업이 아니었다. 때문에 비산유국의 입장에서, 정유공장 건설과 에너지 공간 생산의 문제는 국가스케일을 벗어나는 정치적, 경

계적 관계망 속에서 인식해야 하며, 여기서 각 스케일의 행위자들, 다중스케일의 행위자들이 어떤 움직임을 보였는지 확인해야 하는 대상인 것이다.

다중 스케일의 사회관계가 하나의 장소를 둘러싸고 접합하는 과정에서 도드라지는 것이 다중스케일 행위자(multi-scalar agent)로 불리는 이들이다. 대체로 이들은 해당 장소에 영역화된 이해관계를 가지면서, 즉 한 장소의 성취가 당사자의 성취와 지리적으로 묶여 있으면서, 국민국가 스케일이나 글로벌 스케일의 다른 전략적 판단에 개입할 수 있는 행위자이다(Gimm, 2013, 1151). 이들은 둘 이상의 스케일을 가로지르는 네트워크의 노드 역할을 수행하며 서로 다른 스케일의 사회관계를 조정하고 연계하는 역할을 한다. 1960년대 초 한국의 에너지 공간생산에서 다중스케일 행위자에 주목하는 이유는 석유야말로 글로벌 행위자인 ‘세븐 시스터즈’와 영국 미국 등 국제적(inter-national) 정치질서를 떠나서 생각할 수 없기 때문이다. 크게는 Geo-political economy로 불리는 연구 흐름이 이러한 입장을 대변한다고 볼 수 있다. 즉, 기왕의 사회과학에서 한 국가의 틀에 갇힌 정치경제학적 분석을 시도했다면, 지구적 정치경제학에서는 그 틀을 넘어서는 글로벌 스케일의 정치관계와 경제관계를 강조한다. 특히 University of British Columbia의 Jim Glassmann 교수는 한국을 포함한 동아시아 냉전네트워크와 경제성장을 지속적으로 연결 지으며, 발전국가의 성취에 대한 지정학적, 외교안보적 재해석을 주장한다(Glassman, 1999; 2005; 2011). 이러한 차원에서 본다면, 정유공장은 공장 시설을 짓기 위한 차관이나 기술 도입을 훨씬 넘어서는 국제 정치의 날선 긴장이 점철되는 공간이다. 따라서 국제적(inter-national) 정치질서를 포함하는 글로벌 스케일의 역할관계와 다중 스케일 행위자의 역할을 중심으로 중단기 전략관계를 살펴야 한다.

3. 국가만들기의 차원에서 본 정유공장: 에너지 공간 생산의 역사적 경로

에너지 공간은 국가 통치를 위한 가장 근원적 기술 구조임은 앞서 언급한 바 있다. 해방 이후 한국도 석유부족에 따른 통치 위기를 1960년대까지 경험한다. 정유공장 건설은 국가 스케일의 중요한 의제로 늘 거론되었고, 실제로 적극적인 사업 추진이 이뤄졌다. 이 과정에서 울산은 탈식민의 유산이 남아 있는 유일한 장소로서, 10여 년 이상 지속된 국가의 과업을 통해 한국의 에너지 생산공간으로 각인된다.

1963년 박정희 정권의 성공을 당시의 국가역량, 혹은 국가의 배태로 설명하기에는 한계가 있다. 여기에는 해방 이후 지속적으로 만들어진 다중스케일의 전략관계가 개입되어 있고, 그 관계들이 중첩해 만들어진 국가 공간 울산이 있었다. 이 장에서는 해방 이후 국가, 국가 간 관계, 글로벌 스케일에서 울산을 남한 유일의 에너지 공간으로 구성했던 역사적 과정을 살펴보고, 주요 장면에서 나타나는 다중스케일의 전략 관계를 드러내고자 한다.

1) 해방이후 만성적 석유부족 상황과 울산 정유 공장 건설(1945~1950)

해방이후 1960년까지의 상황을 보면 남한은 만성적인 석유부족 상황이었다. 그도 그럴 것이, 조선 유일의 정유공장이 원산에 있었고, 울산에 제2정유공장을 건설하던 와중에 해방을 맞은 것이다. 해방직전까지 상당량의 석유재고가 있었지만, 일본인들에 의해 대부분 매각되거나 도난당하고 미군정 실시 당시에는 기계유 소량이 남아있을 뿐이었다(김동욱, 1989, 183). 미군정은 석유의 공급부족 문제에 대처해 미군정청 일반고시 제5호 “석유생산물에 관한 건”⁵⁾을 통해 일제 강점기에 조선석유의 자회사로 석유 배급을 담당했던 ‘조선석유배급회사’를 해체하고, 1945년 12월 15일 군정청 산하에 석유 배급 대행사 Petroleum Distribution Agency(PDA)를 신설했다. 이 기구를 구성한 업체는 Standard Vacuum Oil⁶⁾, Texas Oil Cor-

poration⁷⁾, Rising Sun Oil Co.⁸⁾로 모두 20세기 초 일본과 조선의 시장을 장악했던 전력이 있다. 일제 강점기 후반 일제의 석유 자주화 정책으로 모두 시장을 잃었던 이들 글로벌 강자들에게 PDA는 잃어버린 영토를 회복하는 의미였다(김동욱, 1989).

1948년 정부수립 이후에도 석유 문제는 여전히 국가의 중대사로 남아있었다. 1948년 12월 4일 제헌의회에서는, 김수선 외 27명의 의원이 제출한 ‘석유 정제 급 통제에 관한 건의안’을 통과시켰다.⁹⁾ 이 날 토론에서 정해준 의원은 “석유문제라고 하는 것은 국가경제 내지 사회경제에 대해서 파급되는 커다란 문제이기 때문에 이것을 급속한 시기에 있어서 통제를 하지 않으면 안 될 과정에 있다”며 건의안의 배경을 밝힌다(강조는 필자). 석유는 신생독립국가의 경제와 사회를 지탱하는 가장 근본적인 자원이라는 인식하에 강력한 처방을 내놓는데, 골자는 두 가지였다. 첫째는, 미군정기 PDA가 가지고 있던 “석유 배급기관의 이익을 빨리하여 국가 통제 하에” 둘 것, 둘째는 “석유정제공장을 시급 완성하여 석유생산에 만전을 기할 것”이다. 이날 토론에서 논쟁은 국영이나 민영이나를 두고 벌어졌는데, 이후 정부의 처리방향은 다른 기간산업과 마찬가지로 국유, 국영으로 결정된다.¹⁰⁾

석유사정은 나아지지 않았다. 석유 가격은 여전히 높았고, 공급은 부족했다. 유류 상인들의 사기행각도 빈번했다.¹¹⁾ 1949년 현재 등유 한 병에 6백 원, 휘발유 한 드럼에 6만원이었는데, 같은 해 공무원 임금 기준 고위공직자 최고 임금인 대통령 월급이 5만원이었다는 점을 감안하면 당시 석유 가격이 얼마나 높았는지 추측할 수 있다.¹²⁾ 이에 상공부는 1949년 6월부터 조선석유 울산 공장 복구 작업을 준비하기 시작했고¹³⁾, 같은 해 10월 1일부터 실질적인 복구공사를 시작했으며¹⁴⁾, 12월 17일에는 정부차원의 착공식을 거행했다. 그러나 정부 재정 지원은 순탄하지 않았고, 1950년 1월 이후 공식적인 정부보조가 끊겼으며, 3월에는 정부 보증 하에 은행 대출을 통해 사업을 추진해야 했다.¹⁵⁾ 어렵게 이어가던 사업이 마무리 되고 원유 수급을 위한 협상¹⁶⁾을 하던 중에 한국전쟁이 발발했다. 그러나 정유시설 확보가 당시 중요한 국가적 과제였고, 울산 정유공장 확보를 위한 지속적인 노력을 감

행했다는 점은 분명한 사실이다. 특히 석유제품은 20세기 근대국가의 자립을 위한 핵심 자원이라는 인식이 엘리트들 사이에 있었으며, 이를 위해 울산 정유공장 건설을 최우선 과제로 삼게 된다.

2) 한국 전쟁 이후 석유 자주권 문제와 울산 정유공장

한국전쟁이 일어나면서 이승만 정권의 울산 정유공장 건설 계획에 제동이 걸렸다. 특히 전쟁 중에 피해가 없었던 울산항에 UN군 유류보급기지가 자리잡게 되었다. 당시 이 기지 공사를 지휘하고 철도 부설에 관여했던 안경모¹⁷⁾에 따르면 유류저장시설과 배가 접안할 수 있는 항구를 갖추고 있던 울산에 미군 해상송유저장시설이 입지한 것은 당연한 것이었다(한상건, 2012, 86). 문제는 휴전 이후였다. 1955년 한미석유운영협정이 맺어질 때까지, 울산의 공장 부지와 저장시설을 미군이 징발해 사용했고, 그나마 1955년 협정에서는 배급/판매를 맡고 있던 KOSCO에 저유(貯油)까지 일임하고, 울산의 시설을 임대해주는 각서를 미국 측에 넘겼다(김동욱, 1989, 204). 이러한 조건 속에서 1950년대 내내 한·미 양국의 집권세력은 석유 공급에 관한 명백한 입장 차이를 보였고, 이는 양국 간 갈등을 촉발한다.

사건의 발단은 1948년 12월 10일 체결된 한미경제원조협정이다. 이 협정에 의해서 한국경제협조처(ECA)를 통해 수입할 석유류의 운반저장을 대행할 기구를 창설해야했고, 이듬 해 1월 4일 대한석유저장주식회사(Korea Oil Storage Corporation, KOSCO)를 창설하는 동시에 이에 관한 한미석유협정을 체결했다. 여기서 KOSCO에 석유류를 공급하기로 정해진 회사는 텍사스, 스탠다드, 라이징 썬으로 PDA와 동일했다.¹⁸⁾ 그런데 이 협정이 체결된 직후 저장, 배급, 판매를 담당할 기구를 둘러싸고 한·미 양국간에 긴장이 조성된다. 먼저 한미경제원조협정을 보면 제 3조에 석유 배급에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁹⁾

“대한민국 정부는 미국 원조대표와 협의하여 본

협정의 목적을 완수함에 요하는 석유저장고 同배급시설급 기타시설의 이용에 필요한 조치를 상호간에 용인된 대로 실시하기로 한다.”(제3조 3항)

“대한민국 정부는 본 협정 하에 취득하는 물자의 청구 획득 배정 배급가격사정급회계에 관한 계획을 진행하고 처리하기 위하여 일 운영기관을 둔다. 그 계획의 진행급실행에 있어서 그 운영기관은 미원조대표와 협의한다.”(제3조 6항)

그런데 석유의 배급/판매에 관해서는 한미 당국 간 입장차이가 있었다. 한미경제원조협정에 추가해 배급/판매를 KOSCO로 결정한 한미석유협정이 있었지만, 그 이후에도 상공부와 기획처는 배급/판매를 한국 내 별도 회사를 설립해 담당하도록 하자는 입장이었다.²⁰⁾ 그러나 결국 석유협정 원안대로 KOSCO가 배급/판매를 독점하며 한국 내 석유의 수입, 저장, 배급, 판매 등 일체의 유통 경로를 기존 미국계 정유회사의 영향력 아래 놓인다. 그리고 미국 회사들의 시장 지배는 1964년까지 지속된다.

전쟁 후 울산정유공장을 복구하기 위한 정부차원의 노력은 이러한 맥락에서 이뤄졌다. 한국 정부는 두 가지 차원에서 문제에 접근했다. 하나는 울산 정유공장 복구였고, 다른 하나는 KOSCO를 무력화시키는 것이었다. 한미 간 갈등은 상존했다. 그러던 차에 1953년 CEBRAG(합동경제위원회 구호분과위원회)는 전쟁 중에 무상으로 공급하던 물자를 유상으로 전환한다고 결정했다.²¹⁾ 유상원조는 석유류 공급 시 환율 논쟁을 일으켜 갈등의 기화가 되었고, 결국 1954년 9월 17일 KOSCO에서 유류 출고를 정지시켰다. 당장 국내 유류 가격이 뛰었고 인플레이를 피할 길이 없었다.²²⁾ 당장의 문제는 같은 해 12월 2일 한미 대표 간 합의로 해결되었지만, 당시 유류 봉쇄조치는 한국 정부가 자주적 통치의 기반으로서 울산정유공장 복구를 적극적으로 고려하는 계기가 되었다.

바로 다음 해인 1955년 3월 25일 국무회의에 다음과 같은 대통령 유시사항이 전달됐다. 이 중 울산정유공장에 관한 사항은 두 개로 다음과 같다.²³⁾

- 울산 정유소는 신속한 시일 내에 수리운영토록 하라.

• 유조선 구입 준비를 신속히 추진하라.

그러나 재원이 문제였다. 당시 상황에서는 미국의 FOA(Foreign Operation Administration) 원조에 의존할 수밖에 없었지만, 정유공장에 대한 원조 요청은 번번이 예산에서 누락됐다. 50년대 중반 국가 귀속업체 불하 방침 속에서 조선석유도 민간에 불하해 운영하겠다는 방향은 잡았지만 이를 받아낼 민간 자금을 찾기는 어려웠다(김동욱, 1989, 199-202). 그런데 50년대 말 국내외 전략 관계에 일정한 변화가 발생했고, 변동의 틈새에서 생겨난 기회는 국내 정유공장 건설에 새로운 활력을 제공했다. 특히 중요한 전략 변화는 국제적 관계와 글로벌 네트워크의 측면에서 발생해 밖에서 안으로 그 힘을 미쳤다.

3) 1950년대 후반 정유공장 민간불하에서 1962년 울산공업센터까지: 연속과 단절

1956년에도 상공부는 정유공장 건설계획을 제출한다.²⁴⁾ 상공부의 정유공장 불하와 민간 운영체 구성 노력은 한국 전쟁 후 일관된 기조였다. 1958년에도 울산정유공장 건설 방안을 발표했으나, 재원마련이나 원유조달은 쉽지 않았고, 정작 정유공장 시설 부지는 KOSCO에 일부 임대해 주고 있었다.²⁵⁾ 40년대와 차이라면 한국전쟁이후 민간 중심의 기간산업 불하 방침을 본격적으로 추진했다는 점이다. 이런 방향에서 상공부는 1958년 ‘정유공장건설추진위원회’를 발족시키기에 이른다.²⁶⁾ 이 위원회는 위원장의 7인의 위원으로 구성되었는데, 위원장은 남궁연(대한해운공사 사장)이 맡고 나머지 위원으로는 고재봉(경전 사장), 이홍직(조선전업 사장), 장기영(대한중석 사장), 김보영(해동보험 사장), 박정관(한미석유 사장), 임봉순(조선운수 사장), 전민제(조선석유 관리인) 등이 이름을 올렸다.²⁷⁾

이 위원회의 활동 결과 1959년 9월 21일 대한상의에서 남궁연을 사장으로 하는 한국석유 주식회사가 창립된다. 한국석유주식회사의 행보는 예상 외로 순조롭다. 정유공장건설추진위원회의 <공장건설 자금 계획>에 따르면 초기 건설비용으로 미화 1천 3백만 달러, 한화 27억 원을 예상하고 있었다. 그 중 한화

27억 환 중 절반은 창립총회 전에 불입했고,²⁸⁾ 미화 1천 3백만 달러 중 500만 달러에 대해 정부 보유 미화 500만 달러를 1960년 2월 2일 불하받는다.²⁹⁾ 또한 걸프 오일(Gulf Oil)로부터 8백만 달러에 달하는 차관을 받기로 하고,³⁰⁾ 여기에 대해서는 한국은행이 지불 보증하도록 했다. 비록 상공부와 한국석유의 공조가 대가성 특혜 시비에 휩싸였고 4.19 혁명 이후 단죄 받지만, 전쟁 이후 수년을 재원 부족으로 시도하지 못했던 과업을 완수 직전까지 진행시켰다는 면에서 이례적인 성과였다.

그러나 결과적으로 울산 정유 공장의 복구는 5.16 쿠데타 이후로 미뤄졌다. 물론 4.19 혁명 정부도 한국석유의 틀을 유지하면서 정유공장 복원을 꾀했고, 이를 위한 차관선 확보에도 나섰다.³¹⁾ 1961년 3월에는 고성실업의 초청으로 미국 필립스 정유회사 이사가 정유 회사 건설 차관 2천만 달러에 대해 논의하기 위해 입국하기도 했다.³²⁾ 장면정권에서도 민간 회사의 정유 공장 운영기조를 유지하고 있었기 때문에, 고성실업을 포함 화신산업, 천우사, 한국석유 등이 외자 도입을 추진했던 것이다(김동욱, 1989, 210). 그러나 장면 정권 1년여의 시간은 큰 성과 없이 지나갔고, 이듬해 5.16 쿠데타를 겪게 된다.

군부는 정유공장 건설을 비료나 제철보다 우선순위에 두고 있었다.³³⁾ 여러 가지 이유가 있었지만, 1964년 수정 이전 제1차 경제개발5개년계획의 핵심을 경제적 자립과 자주적 재건에 두고 있는 상황에서, 기간산업군 가치사슬의 맨 앞에 있는 정유공장 건설이야말로 가장 최우선 과제일 수밖에 없었다. 때문에 기간산업을 중심으로 국가 자주경제 재건에 총력을 기울이겠다는 의지를 쿠데타 직후부터 공언해온 터였다.³⁴⁾ 정유공장의 입지는 울산이었다. 다른 대안을 두고 고민했다기보다는 울산 대안을 재차 확인하는 수준이었다. 실제로 송요찬 내각수반이 62년 1월 12일 정유와 제철 공장 후보지로 방문한 곳도 울산 외에는 없었다.³⁵⁾ 당시 국토건설청 차장이 주도했던 울산 후보지 조사단은 불과 1주일 만에 울산지구 개발기구 설립을 건의한다. 그리고 바로 다음 달 3일, 아무런 공사도 시행하지 않은 빈 땅에서 정부 요인과 주한 외교 사절을 초빙해 기공식을 거행했다.³⁶⁾

당시 상공부는 “본 사업이 민간출자로서는 계획에 소요되는 弗貨 및 圓貨 총계 243억환의 부담이 어렵다는 점, 또 정부 보유불로 불하한다는 것이 특정인에게 특혜를 주었다는 점”과, “외국차관이 원유의 장기 공급계약과 결부되거나, 시장 권리의 공여 등의 조건으로 장구한 시일이 국민에게 해를 끼친다는 점, 또 그렇지 않으면 차관이 5년 정도의 단기 차입으로 실질적으로 5개년 계획기간 내에 정부보유불을 지출하여야 하고 공연히 외국에 이식(利息, 즉 이자)만 지불하게 된다는 점”(상공부, 1961; 김동욱, 1989, 211-212에서 재인용)을 지적하며 외국 차관을 도입하는 민간 중심의 복구 방식에 부정적 견해를 보였다. 주한 미대사관과 USOM 사무관, 상공부 합인영 기획조정관, 상공부 이태현 공업국장이 배석한 한 1962년 1월 12일 회의에서도 이러한 의지를 강조하고 있다.³⁷⁾ 다른 사업들의 차관도입과는 꽤 다른 사정인데, 이는 역시 정유공장과 석유수급을 국가 통치나 경제 운영의 최우선과제로 보았기 때문이다.³⁸⁾

그러나 내각수반 송요찬과 경제기획원은 다른 의견을 가지고 있었다. 일주일 뒤 버거 대사는 총리³⁹⁾와 경제기획원 장관은 상공부와 달리 25~30%의 미국 민간 기업 참여를 원했다고 밝힌다. 그리고 그들은 이와 관련해 민간 정유 컨설턴트의 도움을 받고 싶다는 뜻을 전했다고 국무성에 보고하고 있다.⁴⁰⁾ 총리가 19일 James S. Killen USOM(주한 미 원조처) 처장과 논의한 후, 김유택 경제기획원 장관, 박정희 재건최고회의 의장과 함께 정유공장 건설에 대해 재검토했고, 그 결과 해외 정유 회사의 참여를 허용하는 방향에 합의했다는 것이다.⁴¹⁾ 그리고 이들 3인은 2월 3일 울산 공업센터 기공식을 가지고 나서 옛쏘(ESSO) 스탠다드⁴²⁾의 제안을 수용하기로 한다.⁴³⁾ 당시 계획은 미화 1,600만 달러, 한화 35억 환을 투자해 60만 평의 울산 공업센터에 1일 35,000 BBL을 처리하는 정유공장을 세우는 것이었다(대한기계학회편집부, 1967, 82).

1962년 7월 11일 대한석유공사를 창립하고 7월 24일 대한석유공사법이 제정·공포되었고, 8월 21일에는 상공부장관을 위원장으로 하는 9인의 유공설립위원회가 발족했다. 8월 23일에는 대한석유공사법 시행령이 공포되고 다음 날에는 상공부차관실에서 제1차

유공설립위원회가 열려 제1회 불입자본금으로 6억 2천 5백만 원을 정부에 요청하기로 의결했고, 9월 10일에 자본불입을 완료했다(유공, 1993, 37). 그러나 옛소 스탠다드와 협상에 실패한 뒤, 기술설비와 원유 구입에 필요한 미화 투자분에 손실이 생겨 공장 건설에 제동이 걸렸다. 당시 정부는 정유공장 건설에 필요한 차관 문제를 다음 해 6월에서야 해결할 수 있었다. 1963년 6월 18일 새로운 차관선으로 미국의 걸프오일이 나섰고, 역시 미국의 건설사 Fluor가—기존 정부 방침이었던 경쟁 입찰 원칙을 깨면서—수의계약 대상으로 선정되고서야 공사가 재개된 것이다. 그리고 1963년 12월 드디어 울산 정유공장은 준공을 맞는다.

4) 소결

우리는 앞서 해방 이후 1963년까지 울산 정유공장의 건설 과정을 검토했다. 근대적 국가통치의 기술구조인만큼 해방후 한국에 있어서도 석유는 불가결한 자원이었다. 그러나 석유는 국가차원에서는 결코 해결할 수 없는 자원이었고, 초국가적 스케일의 에너지 공간에 어떤 형태로든 연결되어야 했다. 즉, 해방 이전처럼 국내에 완제품을 공급하던 영·미 글로벌 기업의 시장으로 남을 것인지, 아니면 자체적인 정유시설을 갖추고 다양한 원유 수급선을 확보할 것인지를 선택해야 했다. 현실은 전자였으나, 국가적 전략은 늘 후자를 지향했다. 한국의 에너지 주권은 보장되지 않았고, 한미 양국간 갈등은 1950년대 중반 최고조에 달한다.

그러나 당시 한국정부의 선택지는 많지 않았다. 정유공장 건설을 위해 필요한 자원이 모두 부족했기 때문이다. 첫째, 자본이 없었다. 자본이 없기는 정부나 민간 모두 마찬가지였다. 당시 한국으로 들어오는 외자(미화)는 모두 원조자금이었다. 한국석유의 사례에서 보듯이 국내 민간자본 역시 이 자기에 의존할 수밖에 없었다. 미국의 원조 전략이 바뀌거나, 국내에 투자하겠다는 외국 자본이 없으면, 공장 건설자체가 불가능한 이유였다. 둘째, 기술이 없었다. 당시 국내에는 정유 공장을 건설하고 운영하기 위한 기술력이 없었다. 정유공장 건설을 위해 외자를 도입하려 해도,

그들을 설득할만한 기술적 근거가 필요했는데, 당시로서는 사업타당성을 분석할 업체를 찾기도 어려웠다. 마지막으로, 정유에 필요한 원유 수급이 어려웠다. 이미 KOSCO를 장악하고 있는 메이저 석유회사 외에 한국, 혹은 동아시아에 생산기지를 세우고 싶어하는 또 다른 메이저 석유회사를 찾아야 했다. 해방이후 정유공장 건설프로젝트에서 상수항(常數項)은 탈식민 유산으로 남겨진 울산의 정유시설 뿐이었다.

이 세 가지 결핍 속에서 1950년대 말 한국석유는 성공직전까지 도달했고, 1963년 대한석유공사는 정유공장에 성공하게 된다. 그러나 차관을 제공한 걸프나 건설에 참여한 Fluor, 그리고 이 원조에 동의한 원조기구의 방침을 정부의 자율성이나 역량으로 설명하기에는 무리가 있다. 미국의 원조정책이나 글로벌 정유회사, 기술용역회사 등은 모두 한국의 국가 스케일에서 통제할 수 없는 변수였다. 게다가 1961년 쿠데타로 정권을 장악한 군부가 이 복잡한 산업을 추진하기 위해 필요한 정보, 기술, 자원을 가지고 있었다는 가정은 설득력이 떨어진다.

해결해야 할 의문점은 다음과 같다. 첫째는 미국의 원조전략은 어떤 변화를 겪었는가? 둘째는 글로벌 석유회사 걸프와 정유공장 건설업체 Fluor는 어떤 계기를 통해 울산에 연결되었는가? 끝으로 집권 2년차에 불과했던 박정희 정권이 사업 추진에 필요한 정보와 네트워크를 어떻게 확보했는가? 우리는 다음 장에서 다음의 세 가지에 초점을 두고 의문을 풀어가려 한다: 1) 미국의 원조전략의 변화, 2) 냉전네트워크의 화신이자 글로벌 행위자로서 미 8군 사령관 출신 James A. Van Fleet, 3) 지방-국가-글로벌을 매개했던 다중스케일 행위자로서 재벌.

4. 국제 관계, 글로벌 네트워크, 그리고 다중 스케일 행위자

1) 미국의 대한(對韓)원조전략 변화

미국의 대한원조는 해방 후 1945년 9월 군정의 개

시와 함께 막대한 소비재 원조의 제공으로 시작된다. 미군정기의 원조 프로그램은 크게 (1) 긴급 구호물자의 공여를 목적으로 한 점령지역행정구호원조 GARIOA(Government and Relief in Occupied Area)와 (2) 긴급 경제복구용 원조를 목적으로 한 점령지역경제부흥원조EROA(Economic Rehabilitation in Occupied Area)로 나뉠 수 있다. GARIOA는 미국이 제2차 대전이 끝나고 독일, 이탈리아, 일본 등 적국에 점령되었던 지역에 대해 제공한 구호적 성격의 원조로서, 주로 식량부족에 대처하기 위한 식료품 등이 원조물자였다. 반면 EROA는 철광석, 중유, 면화, 건축자재, 화학약품 등 긴급한 경제 복구를 위한 원자재료를 주된 원조물자로 하였다(이대근, 2002, 68-69). 여기서 기간산업에 대한 지원은 우선 과제가 아니었으며, 해방 후 한국과 같은 상황에서 정유공장을 건설하겠다는 계획은 비현실적이라는 평가를 받기도 한다.

그러나 1950년대 미국의 대한 원조전략은 한국전쟁과 미국 내적 재정위기로 인해 두 번의 전환점을 맞이한다. 먼저 한국전쟁을 거치면서 남한의 군사적 가치가 변화했다. 소극적인 의미에서 대소(對蘇)전진기지였던 남한이, 적극적인 의미의 대중(對中)전진기지로 인식된 것이다. 자연히 원조는 군사적 목적에 치중했고, 해방 후부터 이뤄지던 경제원조는 인플레이션을 위한 최소한의 지원으로 조정되었다(이현진, 2005, 188). 그러나 1950년대 중반에 이르러 미국 정부는 딜레마에 빠진다. 그들의 견해에 따르면 “과도한 한국의 군사력을 유지하기에는” 한국의 경제상황이 좋지 않았고 미국 역시 재정적자를 고려해야 했다(이현진, 2011, 246). 병력감축과 장기적 경제개발을 고려하는 주장이 힘을 얻었다. 1956년 7월에 주한 미대사로 부임한 Walter C. Dowling은 10월 미국무부에 대한정책의 변화를 촉구하는 보고서를 제출했는데, 여기서 적극적인 경제원조를 공식의제로 제시했다(정일준, 2002, 219).

군사중심의 원조정책에 대한 비판이 곧바로 경제중심의 원조정책으로 변화된 것은 아니었다. 변화는 점진적으로 나타났다. 일단 원조정책의 중심을 ‘기술원조’에 두었다. 59년에 국무부 관할의 주한경제협조처(ECA, Economic Cooperation Administration)

로 이관될 때까지는 유엔군 사령부 관할 경제조정관실(OEC, Office of Economic Coordinator for Korea)에서 원조정책을 담당했는데, 56년 중반 이후 경제조정관실은 한국 정부와 기술개발계약 및 전문 인력 양성을 위한 기술 훈련 프로그램 등을 고안하기도 한다. 그러나 경제원조가 증가한 것은 아니다. 오히려 대외 원조의 절대량은 감소하고 있다. 박태균에 따르면 기술원조를 강조하면서 “사적자본의 역할이 강조되는 것”으로 경제원조 자체의 수정도 뒤따랐다(박태균, 2004, 172-173). 실제로 미국의 대한 경제원조는 1957년 3억 8,200만 달러를 정점으로 점차 감소했고, 1959년부터는 차관이 들어오기 시작했다. 1961년 원조액은 1억 9,900만 달러로 1958년 절반 수준으로 줄었고, 1965년부터는 차관액이 원조액을 초과했다.⁴⁴⁾ 이처럼 1950년대 후반 이후 미국의 대한원조는 기술원조와 경제원조로 점차 무게 중심을 옮겼고, 1961년 케네디 행정부의 등장과 함께 신대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)을 통해 변화 자체를 공식화한다.⁴⁵⁾ 미국은 이 법을 기점으로 단기 군사원조를 폐기하고, 자조의 능력이 있는 국가에 대한 장기 유상차관 하는 방향으로 원조의 틀을 잡는다.

울산 정유공장의 민간 이전 프로그램은 이러한 미국 원조정책의 기조 변화 위에서 이뤄졌다. 물론 이 프로그램이 미국의 직접적인 개입은 아니었다. 그러나 한국 전쟁 이후 UNKRA가 네이션 보고서(1954)를 토대로 울산 공장 재건을 중요한 정책과업으로 제시하는 등 50년대 군사원조 전략 외에도 미국의 대한 원조 정책에 대한 다른 상상들이 있었다는 점에 주목해야 한다. 복잡한 전략이 상존하는 것이고, 국가 대 국가의 국제 관계에서 오는 제약을 공유하며 각 국가의 국내 정치는 다양한 형태의 전략관계를 여러 스케일에서 펼쳐놓는다. 현실적인 결과로서 1950년대 군사원조 전략이 당시 미국의 국가 전략으로 채택되었다 하더라도, 다른 형태의 전략, 담론, 진리체제가 당시 헤게모니 그룹 외부에서 잠재적 가능성으로 존재한다.⁴⁶⁾ 결과적으로 1950년대 후반부터, 실제 울산 정유공장이 건설되는 박정희 정권 초반까지의 국면은 미국의 대외 원조 전반의 틀이 역동하던 시기와 일치하며, 미국의 원조에 기대 통치의 틀을 결정할

수밖에 없었던 한국의 계산식에 유리한 조건이 형성되었다. 미국의 긴축과—네이션 보고서를 기반으로 UNKRA가 한국정부에 제안했던 1953년부터 지속되었던—울산 정유공장의 민영화 방침이 이 역사적 국면에서 조음했던 것이다.

2) 냉전네트워크의 정점 Van Fleet 그리고 글로벌 행위자로서 걸프오일

1950년대 후반 한미 관계, 정확히 미국의 대한원조 전략이 한국에 주던 제약 조건이 변화했다. 그러나 이런 국면의 변화가 기계적으로 정유 공장의 성공으로 이어지는 것은 아니다. 때문에 행위자와 네트워크의 작동은 함께 살펴야 하는데, 당시 정유공장에 관련해서 가장 두드러지는 인물은 한국전쟁 당시 미8군 사령관을 역임했던 James A. Van Fleet였다. 그는 1892년 미국 뉴저지의 Coytesville에서 태어났다. 웨스트포인트를 졸업한 후 세계 양차 대전에 참전했고, 전후 그리스(1948~49)를 거쳐 한국에서 미 8군 사령관을 지냈다(1951~53). 그리스 시절 공산주의자와 전투를 치렀던 그에게 한국군 내 인사들의 반공주의는 그가 쉽게 결속할 수 있는 밑바탕이 되었다. 또한 한국전쟁 당시 그의 아들이 전사하는 개인사도 한국에 대한 그의 특별한 관심을 설명하는 요인으로 꼽힌다. 특히 한국전을 이끈 미8군 사령관으로서 Van Fleet는 한국에서도 용맹한 장군으로 이름을 날렸고, 이승만과는 각별한 유대를 과시했다.⁴⁷⁾ Van Fleet는 1953년 2월 미 8군 사령관직에서 퇴역하는데, 당시 언론은 그의 이임(離任)을 대서특필했다.

퇴역 이후에도 Van Fleet는 미국 정부 내에서 같은 해 9월 한미재단 이사장에 취임했고, 1954년 5월1일에는 대통령 특사로 극동아시아 지역 순방 길에 오르는 등 미국과 한국의 연결점으로서 역할을 지속했다. Van Fleet가 정유공장 건설의 중요한 행위자로 등장하기 시작한 것도 이 무렵의 일이다. 당시 이승만과 Van Fleet가 주고받은 서신, 그리고 두 사람 간의 대화록⁴⁸⁾을 보면, 1950년대 중반 이후 주요한 의사결정에 Van Fleet가 개입한 증거가 뚜렷하다. 그가 정유공장을 이슈로 이승만과 정보를 활발히 공유했던 시기

는 대체로 1956년부터 1959년 사이 미국이 기술 원조와 사적부문의 진작을 강조하던 때와 일치한다.

KOSCO의 석유 공급 중단 파동을 겪고 난 1955년 이승만은 Van Fleet에게 정유공장 건설을 위한 기술, 자본 도입을 자문한다. 이에 Van Fleet는 Parsons corporation의 사장 Ralph M. Parsons를 정유나 시멘트 플랜트, 파워플랜트의 전문가로 소개하는 한편, 한국 내에서 민간자본이나 공공자본을 매칭 펀드로 투자하면 ICA원조가 이뤄질 수 있을 것이라 조언한다.⁴⁹⁾ 이런 대화가 오간 직후 1956년 1월 Parsons의 부사장 Neil Durkee가 방한해 울산 정유공장 복구에 관한 예비보고서를 작성해 5월 이승만에 제출했다.⁵⁰⁾ 당시 이승만은 이 보고서에 대체로 동의를 표했고, 이후 기술 지원과 원유조달의 재정문제에 관한 상세보고를 받고 싶다는 요청을 한다. Van Fleet는 곧 American Independent Oil Company⁵¹⁾, SOCAL(Standard Oil Co. of California)⁵²⁾, Standard Vacuum 등 정유회사, JP. Morgan, Marine Midland Trust Company 등 금융기관과 이 문제를 상의했으나, 한미 간 통상조약과 외자도입법이 마련되지 않아 민간 자본 투자의 안정성이 의심스럽다는 업체측 의견을 전했다.⁵³⁾ 당시에는 통상조약 협상이 진행 중이었고, 외자도입법 역시 제정의 필요성을 겨우 인식하는 단계였기 때문에, 외국인 투자 제도를 문제삼는 논리를 부정할 수 없지만, 스탠다드나 칼텍스가 이미 KOSCO를 통해 한국 석유 시장을 장악하고 있었다는 실질적 이유가 있었다.

1956년 12월 Van Fleet는 마지막으로 언급했던 걸프사의 William Whiteford 사장을 만났다. 여기서 그는 걸프사에 한국 투자를 설득했고, 공장 건설 파트너로 Parsons를 추천한다.⁵⁴⁾ ICA 기술원조 문제 때문에 Parsons는 일단 배제되었지만 걸프 오일은 이 제안을 긍정적으로 검토했다. 1957년 2월 25일 Van Fleet의 서신에는 걸프 오일에서 연락을 받았고 R. M. Bartlett 원유담당 부사장과 만나 사업 타당성에 논의를 했으며, 그가 한국 방문 의사를 밝혔다고 전한다. 때마침 한미우호통상항해조약이 양측의 비준을 거쳐 1957년 11월 7일에 발효되면서 한국석유와 걸프의 논의가 급진전한 것으로 보이는데, 국내에는 미국의 한 회사에서 차관을 도입한다고만 알려진다. Van Fleet

는 걸프와 한국정부를 연결시키는 한 편, 한국석유의 남궁연과도 직접 접촉하며 울산 정유공장 추진상황을 최종 단계까지 확인했다.⁵⁵⁾

Van Fleet의 존재는 4.19 혁명 이후 잠시 잊혀진다. 차관선도 필립스 오일로 옮겨지고 있었다. 그러나 5.16 쿠데타 이후 다시 상황이 급선회했다. Van Fleet는 1960년 초부터 미국 기업중앙협회의 임원으로 활동한다. 이 협회는 미국의 기업들이 유럽과 아시아, 중동지역에서 활동하기 위해 필요한 정보와 지원 서비스를 제공했다(육군교육사령부자료지원처(역), 2002, 460-461). 1962년 5월 한국을 방문한 Van Fleet 사절단은 그 연장선상에 있었다. 이 사절단의 의미를 단정 짓기는 어렵지만, 정유산업 측면에서만 보자면 62년 2월 울산공업센터 준공 때 유력한 후보였던 옛 소 스탠다드와 협상이 결렬된 상태에서, 소코니 모빌(Socony Mobil)이 참여하는 형태였다. 물론 소코니 모빌과의 협상도 여의치 않았다. 이 문제는 해를 넘겨 계속 진행되었으며, 1963년 6월에 가서야 걸프로 결정된다. 당시 걸프와 협상과정에 Van Fleet가 어떤 역할을 했는지는 분명하지 않다. 오히려 이 시기에는 걸프 오일의 전략적 선택이 뚜렷하게 나타난다.

1975년 미국 SEC(Securities and Exchange Commission, 증권거래위원회)의 걸프사 조사특위에서 63년 차관협정 당시 걸프 오일의 부사장이었던 Herbert Goodman 사장은 1963년 걸프가 한국에 투자했던 이유를 경제적 이윤 창출과—경제개발 의지가 확고했던—파트너 확보였다고 밝힌다(SEC, 1975, 97). 울산정유공장에 참여했던 또 다른 담당자 역시—Van Fleet와 면담했던—화이트포드 사장이 한국의 산업화와 경제성장 자체에 큰 흥미를 가졌다고도 진술하고 있다(SEC, 1975, 96). 물론 이런 발언을 액면대로 받아들이기는 어렵다. 그러나 다른 미국 석유회사와 달리 동아시아에 기득권이 없었던 걸프가, 그들이 절반의 주식을 소유하고 있던 쿠웨이트 석유회사(Kuwait Oil Company)의 석유를 가공 판매할 공간이 필요했다는 점을 생각해보면(SEC, 1975, 96), 동아시아 국가들의 경제성장을 전망하고 투자했던 이유는 분명하다. 게다가 당시 한국정부는 다른 미국 메이저들의 카르텔이 공급하는 원유보다 중동의 저렴한 원유

에 더 관심을 가지고 있는 상황이었다(조갑제, 2006, 84-87). 걸프사의 입장에서 울산은 쿠웨이트 산 원유의 판매처이자, 한국 경제성장의 가능성에 대한 투자처였다.

이미 걸프가 한국 정부 관료나 남궁연 등과 관계를 유지하고 있었기 때문에, 박정희 정권의 정유공장 사업에서 Van Fleet의 영향력은—석유차관이 아니라—건설사 선정과정에서 드러났다. 애초에 정유공장 구축에 관한 조사용역은 1962년 4월 3일 Universal Oil Product(UOP)와 체결했고,⁵⁶⁾ 이 조사는 6월 20일에 완료되었다.⁵⁷⁾ 정부는 이 용역 결과를 바탕으로 건설업체에 대한 경쟁입찰 방침을 정한다. 그런데 같은 해 10월 17일 경쟁입찰 방침을 철회하고 대한석유공사와 미국 Flour 간에 정유공장 수의계약이 체결됐다.⁵⁸⁾ 당시 Van Fleet는 한국 정부에 울산정유공장 건설에 가장 적합한 회사로 Flour사를 추천했었고,⁵⁹⁾ Flour사는 그에 대한 감사의 표시로 그를 회사 자문에 위촉했다.⁶⁰⁾

이상에서 보듯이 50년대 말 한국정유의 걸프 차관 선에서부터 62년 Flour사의 계약까지 Van Fleet는 전형적인 글로벌 행위자로 한국의 정유공장 건설사업에 개입해왔다. 비록 그 스스로가 글로벌 자본가는 아니었지만, 주한 미 8군 사령관 시절 한국과 미국 사이에 만들어진 냉전 네트워크의 핵심적인 결절로 기능했다. 그러나 Van Fleet를 그저 중립적인 결절로 보기는 어렵다. 1950년대 극동 아시아에 미국 대사로 순회할 시절부터 한국을 극동아시아의 요충지로 인식하고, 한국에 대한 군사원조와 경제원조를 강화해야 한다고 주장했다. 또한 이승만 정권 말 울산정유공장 복구계획에 대해서도 적극적인 지지의 의사를 분명히 했다. 따라서 Van Fleet는 냉전네트워크의 글로벌 행위자로서 한국의 경제적 자립 노선을 지지하는 전략적 입장을 가지고 있었다.

Van Fleet와 함께 등장한 걸프 오일 역시 세계 석유 채굴과 정유산업의 변화 국면에서, 중동산 석유 채굴권과 동아시아 시장을 연결시키는 전략적 선택을 단행했다. 즉, 기왕에 이 시장을 장악하고 있던 스탠다드, 칼텍스, 셸 등과의 본격적 경쟁에 나서면서, 한국과 대만에 정유공장을 건설하는 방식을 택한 것이다.

결국 이러한 글로벌 네트워크와 행위자들의 전략관계가 울산에 정유공장과 석유화학단지를 구축하려는 한국의 국가적 전략에 맞닿은 것이다.

3) 로컬, 혹은 내셔널: 다중스케일 행위자로서 재벌

본래 다중스케일 행위자는 로컬, 내셔널, 글로벌 등 여러 스케일 중 둘 이상의 사회관계에 동시에 존재하면서 스케일 간 관계의 공간을 창출하는 행위자를 말한다(Gimm, 2013). 울산 정유공장 사례에서 여기에 해당하는 대표적인 행위자는 남궁연, 이병철, 김연수 등 당시 재벌들로 이들은 울산에 영역화된(territorialized) 이해관계를 가지는 로컬 행위자인 동시에, 국가 산업전략에 깊숙이 개입하는 (국민)국가 스케일의 행위자이다.

1960년 4.19 혁명 후 부정축재 혐의를 받은 기업인들은 5.16 쿠데타 이후 재산헌납을 결의하고 ‘경제재건 촉진회’를 창립한다. 이 중에는 이병철과 남궁연도 있었는데, 이들은 송대순, 설경동, 최태섭, 구인회, 정재호 등과 11월 2일 미국과 유럽으로 외자 도입을 목적으로 떠난다.⁶¹⁾ 이 자리에서 미국 실업인들의 한국의 교섭단에 대해 (1) 임해지역이나 내륙 요지에 공업지구를 갖추고 (2) 외자도입법을 합리적으로 만들며 (3) 투자 형태를 다변화해야 한다는 충고를 한 것으로 알려져 있다(한국정치문제연구원, 1987, 125-126). 당시 국토건설청 차장을 지낸 안경모는 울산에 정유, 제철, 비료를 종합한 공업센터 구상에 도달한 배경에는 위 경제인들의 건의가 큰 영향을 끼쳤다고 이야기 한다. 투자유치단은 “우리가 귀국하면 즉시 적절한 입지 조성 등 투자환경을 갖추어 놓겠다”고 약속하고 대안마련을 위해 피츠버그와 디트로이트 공장 지대를 둘러보았다(오원철, 1995, 23). 이러한 활동의 결과로 등장한 보고서가 “울산공업센터 설립안”이라 한다.

1962년부터 ‘한국경제인협회’ 사무국장을 지낸 김입삼은 “이병철 회장은 세계적 규모의 비료공장을, 남궁련 부회장은 정유공장 건설을 추진하면서 적합한 용지물색을 위해 국내외 공업지대와 항구들을” 살펴보았다고 회고한다.⁶²⁾ 또한 협회 회장이었던 김연

수는 이미 울산에 여러 공장을 건설해 두었는데, 경제인 협회의 제안서를 작성할 때 김연수의 조언이 큰 영향을 주었다고도 한다(이달희, 2008). 이 시기 국내 행위자들에 대한 대부분의 서술이 출처 없이 수록된 경우가 많아 이러한 사실을 모두 믿기는 어렵지만, 이병철, 남궁연, 김연수 3인이 모두 울산 지방에 영토화된 이해관계를 가지고 있고, 국민국가 스케일에서 정유공장과 울산공업센터 설치를 적극 지지했던 것은 분명하다.

우선 울산 정유공장에 관한 한 가장 중심에 섰던 인물인 남궁연을 살펴보자. 남궁연은 화물선 선주로 유명했던 1955년 마흔의 나이에 전격적으로 대한해운공사의 사장에 발탁되었다.⁶³⁾ 그가 울산 정유공장 복구사업의 최전선으로 나선 때는 1958년이다. 그 내막은 이미 소개한 바와 같다. 그러나 남궁연이 울산에 특별한 연고가 있거나, 이미 운영하는 공장을 소유하고 있지는 않았다. 다만 그가 정유산업에 뛰어드는 순간, 필연적으로 울산에 고착될 수밖에 없었다. 최소한 1963년 울산 정유공장이 완공되는 시점까지 울산을 대신할 만한 정유공장 부지는 없었다. 일제 강점기에 이미 70% 정도 지어진 공장 시설과 접안 시설, 유류 저장 창고 등은 당시로서는 대체 불가능한 기반시설이었다. 보통 자본의 공간 이용에서 기반시설, 교통망, 주택, 노동 시장, 소비시장, 공장 등이 정연하게 조직화 되어 순환이 원활한 상태를 “구조적 정합”(structured coherence)(Harvey, 2001)이라 한다면, 울산은—이 가운데 기반시설과 교통망 일부만 갖춘 상황이었다 하더라도—구조적 정합을 상상할 유일한 대안이었던 셈이다. 이러한 가능성을 누구보다 잘 알고 있던 남궁연이었기 때문에 1961년 5.16 쿠데타 이후에도 울산 정유공장과 울산 석유화학단지에 관한 재계의 계획안 제출에 적극적인 수밖에 없었다. 또한 쿠데타 세력에 울산에 관해 가장 상세한 정보를 제공할 수 있었던 인물 중 하나도 역시 남궁연이었다. 일각에서 남궁연이 일본 병참기지화 계획안을 확보하고 있다가 1961년 김용태 최고회의 경제고문에게 제공, 이것이 박정희 의장으로 전해졌다는 설이 있는데,⁶⁴⁾ 그 진위를 지금에 와서 확인할 방법은 없지만 당시로서는 가장 최근까지 울산의 정유공장 복구 계

획을 진두지휘했고, 달성 직전까지 갔던 인물이 남궁연이라는 점에서 개연성은 충분하다.

이병철 당시 삼성물산 사장도 남궁연과 비슷한 입장에서 볼 수 있다. 이병철의 관심사는 충주와 나주에 이은 제 3비료공장이었다. 62년 당시 박정희의 부관이었던 퇴역 장군 손영길은 이병철 삼성 사장이 62년 1월 초 박정희를 만나 울산의 입지조건을 이유로 강력해 추천했다며, 이병철을 울산공업센터 건설의 핵심인물로 꼽았다.⁶⁵⁾ 물론 이병철 스스로도 자신의 회고록에서 울산 공업센터에 대한 강한 의지를 피력하고 있다(이병철, 1986). 마지막으로 5.16 이전 한국경제협의회 회장이었던 김연수는 이미 울산에 여러 공장을 건설해 두었는데, 경제인 협회의 제안서를 작성할 때 김연수의 조언이 큰 영향을 주었다고(이달희, 2008). 김연수는 삼양사의 사장이로서 1954년 제당 공장을 울산에 착공하여 1955년에 준공했을 뿐만 아니라, 1957년에는 자연 한천(寒天) 및 인조빙(人造氷) 공장도 준공했다. 이 공장은 1962년 당시 160여명 정도의 노동자가 근무했던, 울산에서 가장 큰 규모의 공장이었다(장병익, 2007, 33). 이상의 재벌 사업가들은 전형적인 다중 스케일의 행위자로서 울산이라는 특정 장소에 영토화된 이해관계를 가지면서 국가의 의사결정과 전략수립에 개입하는 방식을 취한다. 특히 중요하게 여길 대목은, 정권이 바뀌어도 국가 통치의 핵심 이슈로 남아있던 울산 정유공장에 대한 지식과 정보를 이들이 보존하고 있었고, 걸프나 Van Fleet 같은 글로벌 네트워크에도 직접 연결되어 있었다는 점이다.

울산 공업센터의 경우에는 국가 스케일이나 국제 관계(스케일), 혹은 글로벌 스케일의 사회관계가 강력하게 작동했고, 일제 강점기 완공을 보지 못한 상태로 해방되어, 정유공장 복구사업에 적극 개입할 만한 로컬의 이해관계가 형성되지 못했다는 특징이 있다. 이는 마산이나 부산, 광주 등과는 크게 다른 특징이라 할 수 있다. 1964년 1월에서야 울산상공회의소가 창립했으니 로컬 자본의 역동을 기대하기는 어려웠다.⁶⁶⁾

5. 결론

지금까지 본 연구에서는 석유화학산업단지로서 울산 산업센터의 정체성을 결정지었던 울산 정유공장 건설의 역사적 과정을 살펴보았다. 여기서 공장 건설의 과정은 발전국가론의 전형적인 해석과 달리 일제 강점기부터 이어지는 탈식민적 유산, 한국전쟁 이후 형성된 냉전 네트워크의 개입, 국내 주요 행위자로서 로컬과 글로벌을 연계하며 움직였던 재벌들의 전략적 행위까지 다중스케일의 전략관계를 보여주고 있다. 이를 보다 구체적으로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 원조경제에 기대 지탱했던 국가 재정 상태에서 석유 공급기지 건설이란 국가적 과업 달성은 울산이 아니고서는 해결할 수 없는 과제였다. 영토통치를 위한 기본적 자원으로 석유류 공급이 해방 이후 지속적인 문제였고, 이를 가장 경제적으로 해결하기 위해서는 일제 강점기에 이미 기반을 다져놓은 울산이 최선의 대안이었다. 이러한 사정은 1963년 울산정유공장이 완공될 때까지 변하지 않는 조건으로 유지되었다.

둘째, 울산 정유공장에 대한 상공부와 경제기획원의 대립은 단순히 부처 간 경쟁이었다기보다는 기반 시설과 기간산업 유지 관리의 근본 방침을 둘러싼 국내의 전략 경쟁이었다. 두 부처의 대립은 1962년에 드러나는 사건이었지만, 국유/국영과 민유/민영의 근본적 대립은 제한의회에도 있었다. 단지 국가 상위 스케일의 전략적 개입에 따라 두 전략의 부침(浮沈)이 확인될 뿐이다.

셋째, 기존의 발전국가론 연구에서도 나타나듯이 한국과 미국이 단일한 전략을 가진 대상이었다고 보기는 어렵다. 앞서 한국 내의 전략적 경쟁을 언급했지만 해외 원조 사업의 평가와 수정을 둘러싼 상이한 전략도 쉽게 확인할 수 있다. 원조 대상국의 경제적 자립을 지원해야 한다는 주장이 군사원조 중심이던 1950년대 내내 활발했고, 50년대 후반에는 자립지원과 군사원조 두 전략이 공존하며 절충하는 모습도 볼 수 있었다. 결국 1950년대 후반과 60년대 초반 한국에서 기간산업 육성할 수 있는 가능성이 열린 조건은 부분

적으로 미국 내 담론구도의 변동에서 찾을 수 있다.

넷째, 울산 정유공장의 차관선으로 늘 거론되었던 글로벌 석유회사들은 거시적인 석유시장의 변동과 개별 기업의 원료/판매 시스템에 따라 울산 정유공장에 대한 입장 차이를 분명히 드러냈다. 2차 세계대전 이후 중동 국가들의 석유 국유화 선언에 따라 원유 수급의 판세가 바뀌었고, 개별 기업의 이해관계가 엇갈렸다. 걸프오일의 울산투자는 이런 변동에 따른 매우 전략적인 판단이었던 셈이다.

다섯째, 국제적, 지구적 변동이 발생했을 때, 가능성을 열어주는 구체적인 행위자와 네트워크가 이를 매개한다는 점이 분명했다. 특히 냉전네트워크를 따라 움직였던 이승만, 박정희, Van Fleet의 관계는 미국정부나 기업의 지원과 투자를 이끌어내는 중요한 요인으로 작용했다. 아울러 다중스케일 행위자로서 재벌들은 다른 스케일의 이해관계를 울산에 응집시키고 구조화하는 매개자 역할을 수행했다.

다시 처음 제기했던 문제로 돌아가보자. 과연 울산 정유공장과 석유화학단지는 “누가”(who) 만든 것인가? 이 글을 통해 우리가 찾은 해답은 질문 자체가 틀렸다는 것이다. “누가” 만들었다고 주체를 특정하는 순간, 관계의 공간은 사라진다. 울산 정유공장은 일련의 국가과정에서 다양한 스케일의 사회관계가 만들어낸 역사적 공간이다. 국가, 혹은 국가 간 관계의 스케일과 글로벌 스케일의 다양한 전략들이 경쟁하고 결합했다. 각 스케일의 사회관계들은 각각 다른 역사적 계기를 가졌으며, 스케일과 전략에 따라 서로 다른 시간대를 점유했다. 반면 자연적인 지형조건과 일제의 식민지 유산은 울산을 유일한 상수항(常數項)으로 남아있게 했는데, 그 덕분에 울산은 시간을 달리해 접합해 오는 여러 스케일의 사회관계에 조용하며 장소적 특성을 강화했다. 따라서 오랜 시도 끝에 현실로 구현된 울산 정유공장과 석유화학단지는, 가능성으로 존재했던 다중스케일의 경관들이 울산의 장소성에 결합한 우발적 필연(contingent necessity)(유범상·김문귀(역), 2000)이다.

이처럼 국가—사회의 구도를, 국가의 지리적 스케일을, 관계론 차원에서 재구성한 결과는, 우리가 익숙하고 자명하게 받아들이는 많은 것들을 새삼스런

문제로 만든다. 여전히 관계론의 시각에서 재구성할 수 있는, 그리고 재구성해야 하는 많은 과제들이 남아 있다. 기존에 발전국가론이 이뤄놓은 연구 성과를 다중스케일과 전략관계의 틀에서 적극적으로 재검토한다면, 지리학을 포함한 사회과학 전반에 새로운 자극이 될 수 있을 것이다.

주

- 1) 2010년 현재 기준으로 보면 발전설비 전체 용량 중에서 석유(중유) 화력 발전의 비중이 7.62%에 불과하지만, 1971년 현재 비중은 51.75%, 1981년 현재 비중은 61.6%에 달할 만큼 전력공급원으로서 석유의 지위는 압도적이었다(지식경제부·한국전력공사, 2012, 18). 이러한 석유 비중이 줄어들기 시작한 것은 1, 2차 석유파동 이후 전력 생산을 위한 자원 다양화 정책이 시작되면서 부터이다(지식경제부·한국전력공사, 2012, 12).
- 2) Foucault의 통치성과 근대국가의 정치지리에 대해서는 김동완(2013b)을 참고할 것.
- 3) 내적 연관, 외적 연관의 실재론적 접근으로 다중스케일의 문제를 설명하는 내용은 김동완(2008)을 참고할 것.
- 4) “Seven Sisters”는 1940년대 중반에서 1970년대까지 전세계 석유의 생산과 공급은 물론, 석유 소비를 좌우했던 영국, 미국, 네덜란드 정유회사 카르텔을 말한다(Time, 1978년 9월 11일자, “Business: The Seven Sisters Still Rule”, 최종접속일, 2014년 3월 20일). 세븐 시스터즈에 속하는 업체는 다음과 같다.
 - Anglo-Persian Oil Company (현재 BP),
 - Gulf Oil, Standard Oil of California(Socal), Texaco (이 3개사는 현재 Chevron으로 통합됨),
 - Royal Dutch Shell,
 - Standard Oil of New Jersey (Esso), Standard Oil Company of New York (Socony) (현재 Exxonobil)
- 5) 미군정관보, 일반고시 제5호, ‘석유생산물에 관한 건’, 1945년 12월 15일자, <http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewGazetteDetail.do?gazetteEventId=0028535103&actionType=keyword>, (최종접속일, 2014년 3월 20일)
- 6) Standard Vacuum은 1933년 Standard Oil of New Jersey와 Socony Vacuum의 합작회사로 설립되었다. 인도네시아에 유정을 가지고 정유사업을 벌이던 SONJ는 당시 판매망을 확보하지 못했기 때문에, 다수의 판매망을 가지고 있던 Socony Vacuum과 50:50의 합작을 하게 된 것이다(Falola and Genova, 2005, 30). 해방후 국내 석유판매망을 장악했던 KOSCO에서 스탠다드로 불리는 기업은 이를 두고 말한다.
- 7) Texas Oil은 1936년 Standard Oil of California(SOCAL)과 합작해 California Texas Oil Company Limited(CALTEX)를 설립한다. Texas Oil은 1959년에 Texaco Incorporated로 전환한다(Falola and Genova, 2005, 34).
- 8) 영국계 Shell의 브랜드로 알려져 있다.
- 9) 국회속기록 제1회, 제121차, 1948년 12월 4일, 11-14.
- 10) 그런데 앞서 언급한 정해준 의원이나 의안을 발의한 김수선 의원은 물론이고, 국영화에 반대 의견을 냈던 노일환 의원까지 정유공장을 울산에 둔다는 데는 이견이 없었다. 일제 강점기 조선석유주식회사가 추진하던 울산 정유공장의 건설공정이 80% 정도 마무리된 채 해방을 맞았으니, 남은 20%를 시급히 건설해 완공하자는 것이다. 이러한 의원들의 진술은 한삼건(2012)이 당시 일제 강점기 울산 정유공장 건설 계획을 연구한 내용과도 일치한다.
- 11) “석유 휘발류 등 유류이 수입이 원활치 못하여 등유 한 병에 육백원 휘발류 한드람의 시장가격이 육만원이라는 살인적인 고가를 오르나리고 있는데 모리에 눈 어두운 유류 상인들의 묵인못할 행동이 있다. 즉 요즘 석유에 중유 혹은 디디티 등을 섞어서 팔고 있어 기름으로 불을 켤 수 없는가하면 휘발류에 물같은 것을 혼합하여 파는 수가 많아 일반의 비난이 자자한데 경찰당국은 특히 이러한 악질 유류상의 적발을 일반은 절실이 바라고 있다.” (‘안켜지는 石油(석유)不正業者(부정업자)들 團東(단속)’, 동아일보, 1949, 12, 6.)
- 12) 공무원 임금 수준에 대해서는 「官吏俸給五割引上(관리봉급오할인상) 五月(오월)부터 遡及實施(소급실시)키로」, 동아일보, 1949, 6, 19. 참고.
- 13) 「蔚山精油工場(울산정유공장) 朝鮮石油會社(조선석유회사)에서着手(착수)」, 동아일보, 1949, 6, 20. 참고.
- 14) 「初年度(초년도)에十萬噸處理(십만톤처리) 蔚山精油工場來四月操業(울산정유공장래사월조업)」, 동아일보, 1949, 12, 20. 참고.
- 15) 김동욱(1989, 190-198)은 자금 문제에 대해 당시 정부 예산표와 울산 공장에 지출된 정부보조금, 사업 경영의 대차대조표를 통해 소상히 다루고 있다.
- 16) 일제 강점기부터 남아있던 상압증류의 기본적인 장치와 접근 시설을 마무리 짓는 단계에서 원유 수급 협상이 진행된 것으로 보인다. 김동욱(1989, 196-197)은 ‘공장의 연혁 및 현유시설’(조선석유주식회사, 울산석유공장 재건계획서, 1954, 11, 13면)을 인용해 울산 정유공장의 가동을 위한 노력은 계속되었고, 6월 16일에는 원유 구입 입찰을 완료했으며, Topping 장치(필자 주: 원유의 상압증류를 위한 장치)의 시운전 계획까지 세웠다고 밝힌다. 그러나 1950년 6월 16일 동아일보 기사 “원유구입 당분연기”에서는 구입 협상에 문제가 생겨 입찰을 무기 연기한다고 언급하고 있어

- 원유 구입에 성공하지는 못한 것으로 보인다.
- 17) 후일 안경모는 박정희 정권에서 울산공업센터개발본부장이 된다.
 - 18) 「韓美石油協定(한미석유협정) 九月一日効力發生(구월일 일효력발생)」, 동아일보, 1949. 8. 26, 1면 참고. 이 중에서 텍사스와 스탠다드는 미국계 정유회사이고, 라이징 쉘은 영국계 Shell 이다. 김동욱(1989, 185)에서는 KOSCO에 참여한 정유회사를 Standard, Caltex, Shell 3개사로 기록하고, 이전 Texas를 Standard 계열로, Rising Sun을 Shell로 소개하며 Caltex가 새로 진입했다고 언급한다. 하지만 이는 회사 이름을 오해한 것으로 보이며 이름이 바뀌었을 뿐 동일한 3개사가 KOSCO에 참여하고 있다(본고의 주 7, 8, 9 참고)
 - 19) 「韓美經濟援助協定全文(한미경제원조협정전문) (2)」, 경향신문, 1948, 12, 14, 참고.
 - 20) 물론 상공부와 기획처 간에도 이견이 있었다. 상공부 지정 감독하에 있는 석유판매인을 통하자고 주장했던 반면, 기획처는 민영 대한석유회사를 설립하자는 입장이었다. 「石油配給機關問題(석유배급기관문제) 關係當局意見對立(관계당국의견대립)」, 동아일보, 1949. 2. 2, 참고
 - 21) 「有償制(유상제)로變更(변경) 크리救護物資(구호물자)」, 동아일보, 1953. 10. 4, 참고.
 - 22) 「油類配定出庫中止(유류배정출고중지)」, 경향신문, 1954. 9. 25, 참고.
 - 23) 국가기록원, 국무회의록, <http://contents.archives.go.kr> (최종 접속일: 2014년 2월 21일)
 - 24) 「精油工場復舊(정유공장복구) 商工部(상공부)서推進(추진)」, 동아일보, 1956. 4. 18, 참고.
 - 25) 「精油工場建設難航(정유공장건설난항)」, 경향신문, 1958. 2. 20, 참고.
 - 26) 「精油工場(정유공장) 推委發足(추위발족) 商工部方案樹立(상공부방안수립)」, 경향신문, 1958. 6. 12, 참고.
 - 27) 「精油工場(정유공장) 建設(건설) 株式公募(주식공모)로 設立(설립)」, 경향신문, 1958. 6. 12, 참고. 위원 소속은 필자. 이 중 전민제에 관해서는 한국석유주식회사 사업계획서(1959)를 근거로 한 김동욱(1989, 206-207)을 참고.
 - 28) 「精油工場(정유공장) 建設(건설) 株式公募(주식공모)로 設立(설립)」, 경향신문, 1958. 6. 12, 참고.
 - 29) 「財務商工(재무상공) 兩部緊急會議(양부긴급회의)」, 동아일보, 1960. 2. 24, 참고.
 - 30) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, March 30, 1960, U.S. Department State Relating to Internal Affairs of Korea; Records, 1960-63, File 895B.3932, <http://nanet.go.kr>, (최종접속일 2014년 3월 20일)
 - 31) 「精油工場建設(정유공장건설)에 借款獲得(차관획득)」, 동아일보, 1960. 9. 22, 참고.
 - 32) 「空港往來(공항왕래)」, 경향신문, 1961. 3. 23, 참고.
 - 33) Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State, January 22, 1962, "ROKG Plans Oil Refinery", U.S. Department State Relating to Internal Affairs of Korea; Records, 1960-63, File 895B.3932, <http://nanet.go.kr>, (최종접속일 2014년 3월 20일)
 - 34) 「革命政府(혁명정부)의 基本經濟政策(기본경제정책)이 意味(의미)하는것」, 경향신문, 1961. 6. 2, 참고.
 - 35) 「蔚山(울산)에綜合工業地帶(종합공업지대)」, 동아일보, 1962. 1. 12, 참고.
 - 36) 기공식 이후 자세한 건설 행보에 대해서는 한삼건(2012) 참고.
 - 37) Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State, January 22, 1962, "ROKG Plans Oil Refinery", U.S. Department State Relating to Internal Affairs of Korea; Records, 1960-63, File 895B.3932, <http://nanet.go.kr>, (최종접속일 2014년 3월 20일)
 - 38) 같은 날 오후 USOM 사무관들과 가진 회의에서 이태현 국장은 정유공장 건설이 비료공장 등 다른 5개년계획 사업들보다 우선 순위에 있다며, 정유공장에 대한 외국 엔지니어링 회사의 기술 도입 계약을 1월 말까지 완료할 것이라 말했다. 그리고 실제 공사가 1962년 내에 실시되지 않을 것이라고 진술했다(주석 37의 Airgram 참고).
 - 39) 당시 내각수반 송요찬을 지칭한 것 같다.
 - 40) Telegram from the Embassy in Korea to the Department of State, January 23, 1962, U.S. Department State Relating to Internal Affairs of Korea; Records, 1960-63, File 895B.3932, <http://nanet.go.kr>, (최종접속일 2014년 3월 20일)
 - 41) 자세한 내막을 현재로서는 알 수 없지만, 1월 9일 AID(미국 국제개발처) 처장 Fowler Hamilton이 방한해 유송 처장과 함께 경제개발 5개년계획에 대해 논의를 했고, Killen 처장이 총리와 만난 다음 날, 1월 20일 이 문제를 논의하기 위해 미국으로 떠났다는 사실을 볼 때, 한국의 개발계획에 관한 일정한 합의가 있었던 것으로 보인다.
 - 42) Esso는 앞서 보았던 스탠다드 뉴저지의 브랜드 이름이다.
 - 43) Airgram from the Embassy in Korea to the Department of State, February 9, 1962, "Oil Refinery", U.S. Department State Relating to Internal Affairs of Korea; Records, 1960-63, File 895B.3932, <http://nanet.go.kr>, (최종접속일 2014년 3월 20일)
 - 44) 이상 원조와 차관액 비교는 윤상우(2006, 76-77) 참고.
 - 45) 이러한 변화의 흐름은 1960년 쿠바혁명을 계기로 미국 대외정책의 중심이 중남미와 중동으로 옮겨간 것과 관련이 있는데, 경제원조 전체에서 동아시아는 50년대에 33.8%였다

- 가 이 시기 21.8%로 감소하고 중남미는 7.3%에서 26.6%로 급증했던 것이다. 이미 대한원조정책에 있어서 군사중심의 원조에 대한 비판이 지속되고 있었고 대외정책의 중심이 중남미와 중동으로 옮겨가면서 한국에 대한 대규모 원조 부담은 시급히 해결해야 할 과제가 되었던 것이다(윤상우, 2006, 76).
- 46) 다만 한국에 대한 경제원조를 강조한다 해서 시혜적 관점에서 바라보는 것은 곤란하다. 실제로 미국이 경제원조 정책을 채택하게 된 미국 국내 정치의 상황을 다시 생각해 보면, 결국 원조정책 변화는 미국의 재정위기와 통치의 정당성, 미국의 해외 패권 등을 고려한 복잡한 함수에서 도출된 결과이다.
- 47) 이승만과 Van Fleet의 관계는 Van Fleet 퇴역 이후에까지 지속적으로 주고받은 서신이나, Van Fleet의 전기에서도 잘 나타난다. 특히 Braim(육군교육사령부자료지원처(역), 2002, 407)은 이승만은 물론 영부인이었던 프란체스카와 Van Fleet의 관계가 돈독했다고 적고 있으며, 이승만을 강철 같은 사나이로 존경했다고 말한다.
- 48) 본 연구를 위해 필자는 대통령 기록관에 정리중인 이승만과 Van Fleet의 서신, 대화록을 활용했다. 그러나 아직 정리가 완료되지 않아 문서번호나 파일번호를 제시하기는 어렵고, 대신 날짜, 발신인, 수신인을 밝히는 것으로 대체하려 한다. 이후 서술에서 서신은 모두 국가기록원 대통령기록관에서 정리중인 자료들이다.
- 49) 1955년 11월 3일 Van Fleet가 이승만에게 보낸 서신 참고.
- 50) 1956년 1월 2일과 1956년 5월 25일 이승만이 Van Fleet에 보낸 서신을 참고.
- 51) American Independent Oil Company는 쿠웨이트 정부가 제시한 쿠웨이트 - 사우디아라비아 사이의 일명 “Neutral Zone”에 대한 석유 채굴권을 따 내기 위해 메이저 석유회사와 중소 석유회사들이 만든 컨소시움이다. 이 컨소시움은 뉴트럴 존에 대한 채굴권을 1948년에 획득한다(Vassiliou, 2009, 44).
- 52) Socal과 Texaco의 합작회사가 칼텍스이다.
- 53) 1956년 6월 28일, 7월 3일, 10월 21일 Van Fleet가 이승만에게 보낸 서신 참고.
- 54) 1957년 1월 12일 Van Fleet가 이승만에게 보낸 서신 참고. 그러나 이승만은 당시 ICA 사절단장으로 한국에 있던 William Warne이 Parsons를 반대하고 있다면서, 그와 맞설 수가 없으니 Parsons 외에 다른 기술 업체를 찾아야 한다는 입장을 밝혔다. 50년 중반 미국의 기술원조 방침이 정해진 상황에서 OEC는 에바스코(EBASCO)를 원조 업체로 선정했다. 그러나 한국 정부와 에바스코 간 이견이 있다가 1956년 7월 최종 협상이 결렬된다. Warne는 결렬 직후 한국으로 부임했는데, 당시 미국의 입장은 특정 업체를 수의계약하기보다는 경쟁입찰을 통해 결정하자는 쪽이었다(『競爭入札(경쟁입찰)』키로 美技術團招請(미기술단초청) 新方案具體化(신방안구체화)』, 동아일보, 1956. 8. 12, 1면 참고) 그러나 결과적으로는 Parsons가 ICA측으로부터 배제되었다기 보다는 입찰 자체에 참여하지 않게 된다.
- 55) 1959년 4월 27일 남궁연이 Van Fleet에 보내기위해 작성한 서한의 초안을 보면 당시 한국석유의 재정 준비 계획이 상당히 적혀있다.
- 56) 『技術用役契約(기술용역계약) 締結(체결) 精油工場(정유공장) 豫備調査(예비조사)』, 경향신문, 1962. 4. 3, 참고.
- 57) 『事業不振(사업부진) 2.4半期(반기)서 크게挽回(만회)』, 동아일보, 1962. 7. 31, 참고.
- 58) 『蔚山精油工場(울산정유공장)建設契約(건설계약)을締結(체결)』, 동아일보, 1962. 10. 18, 참고.
- 59) Letter from Van Fleet to Yoo Chang Soon, 21 September 1962, in “Fluor Corporation, Correspondence, August 1962-September 1962,” Van Fleet Papers, Box 107, GCMFL.
- 60) Letter from Dieter to Van Fleet, 9 July 1963, in “Fluor Corporation, Correspondence, February 1963-July 1963,” Van Fleet Papers, Box 107, GCMFL.
- 61) 『二日歐美(이일구미)로登程(등정)』, 경향신문, 1961. 11. 2, 참고.
- 62) 『김입삼 회고록 31: 투자유치단』, 한국경제신문, 1998. 12. 7 참고.
- 63) 『빈틈없는 處世(처세) 南宮鍊(남궁련)』, 경향신문, 1955. 11. 9, 참고.
- 64) 『입지조건 탁월, 검토 한달 만에 공업센터 착공』, 경상일보, 2012. 1. 9, 참고.
- 65) 『“고 이병철회장이 울산공업센터 지정 일등공신”』, 경상일보, 2012. 2. 6.
- 66) 다만 56년 10월 12일 울산 군민들이 울산소재 정유공장에서 국가 시설이 도난당하고 있다며, 상공부에 진정한 사례가 있긴 하지만 로컬 이해관계의 반영이라 볼 증거로는 부족하다. 『精油工場(정유공장) 復舊(복구) 蔚山郡民(울산군민)들이 建議(건의)』, 경향신문, 1956. 10. 14, 2면)

참고문헌

- 강동훈, 2011, “발전국가론과 한국의 산업화,” 마르크스 21, 11, 134-173.
- 공제욱, 2005, “박정희 정권 초기 외부의존형 성장모델의 형성과정과 재벌,” 공제욱·조석근(역), 2005, 1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변

- 윤과정, 서울: 한울아카데미, 68-99.
- 기미야 다다시(木宮正史), 2008, 박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제, 서울: 후마니타스.
- 김동완, 2008, “규모의 지리 측면에서 바라본 창조적 계급과 도시 창조성: 도시 창조성의 재구성 과 도시 정책적 시사점,” *공간과 사회*, 29, 148-175.
- 김동완, 2013a, “불균등발전과 국가공간,” 박배균 · 김동완(역음), 2013, *국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역*, 서울: 알트, 126-167.
- _____, 2013b, “통치성의 공간들,” *공간과 사회*, 44, 129-162.
- 김동욱, 1989, “해방이후 귀속 기업체 처리과정에 관한 일 연구,” *경제사학*, 13(1), 173-215.
- 김일영, 2001, “한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망,” *한국정치외교사논총*, 23(1), 87-126.
- 박배균, 2012, “한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석,” *지역과 전망*, 27, 81-130.
- 박태균, 2004, “1960년대 초 미국의 후진국 정책 변화,” *미국사연구*, 20(1), 167-192.
- 상공부, 1961, *정유공장 사업계획서*.
- 서울대학교 사회학연구회, 1987, *現代資本主義와 共同體理論*, 서울: 한길사.
- 오원철, 1995, *한국형 경제건설 1*, 서울: 기아경제연구소.
- 오토르망(역), 2011, *안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년*, 난장 (Foucault, Michel, 2004, *Sécurité, Territoire, Population: Cours au Collège de France, 1977-1978*, Seuil: Gallimard).
- 울산광역시 남구, 2012, *울산 공업센터 반세기: 울산 남구의 변천을 중심으로*, 울산광역시 남구.
- 유공, 1993, *유공 30년사 1962-1992*, 서울: 주식회사 유공.
- 유범상 · 김문귀(역), 2000, *전략관계적 국가이론*, 한울 아카데미 (Jessop, Bob, 1990, *State Theory: Putting the Capitalist state in its Place*, Cambridge, U.K.: Polity Press).
- 유영휘, 1998, *한국의 공업단지*, 안양: 국토개발연구원.
- 육군교육사령부자료지원처(역), 2002, *승리의 신념: 밴 플리트 장군 일대기*, 봉명 (Braum, Paul F., 2001, *The Will to Win: the Life of General James A. Van Fleet*, Annapolis, Md: Naval Institute Press).
- 윤상우, 2006, “한국 발전국가의 형성 · 변동과 세계체제적 조건, 1960~1990,” *경제와사회*, 72(1), 69-94.
- 이대근, 2002, *해방후 1950년대의 경제: 공업화의 사적 배경 연구*, 삼성경제연구소.
- 이병천, 2003, “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험,” 이병천(역음), *개발독재와 박정희 시대*, 서울: 창비, 17-68.
- 이병철, 1986, *湖巖自傳*, 서울: 中央日報社.
- 이상철, 2008, “마산 수출자유지역의 초기 발전과정,” *경제발전연구*, 14(2), 51-91.
- 이현진, 2005, *제1공화국기 美國의 對韓經濟援助政策 연구*, 이화여자대학교 사학과 박사학위논문.
- 장병익, 2007, “울산 산업사,” *울산학연구 창간호*, 11-181.
- 전종환, 2009, “도시 뒷골목의 ‘장소 기억’: 종로 피맛골의 사례,” *대한지리학회지*, 44(6), 779-796.
- 정일준, 2002, “한국전쟁 이후 이승만 정권시기 미국의 대한정책, 1953~60: 통일 · 안보 · 경제정책의 상호관계를 중심으로,” *한국학보*, 28(4), 193-223.
- 조갑제, 1999, *내 무덤에 침을 뱉어라 5*, 서울: 朝鮮日報社.
- 조희연, 2010, *동원된 근대화*, 서울: 후마니타스.
- 지식경제부 · 한국전력공사, 2012, *안정적 전력공급을 위한 전력망 구축사업*, 서울: KDI 국제정책대학원.
- 최병두(역), 2001, *정보도시: 정보기술의 정치경제학*, 한울 (Castells, Manuel, 1989, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, UK; New York, NY, USA: B. Blackwell).
- 최병두, 2006, “변화하는 동북아시아 에너지 흐름의 정치경제지리,” *한국지역지리학회지*, 12(4), 475-495.
- 편집부, 1967, “대한석유공사 - 울산정유공장과 석유,” *대한기계학회지*, 7(2), 81-86.
- 한국정치문제연구소, 1987, *政風 9: 박정희 시대 경제비화*, 서울: 동광.
- Agnew, J., 1994, *The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory, Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Amsden, Alice H., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford

- University Press.
- Brenner, N., 2004, *New State Space*, Oxford; New York: Oxford University Press.
- Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Falola, T., & Genova, A, 2005, *The Politics of The Global Oil Industry: An Introduction*, London: Praeger.
- Gimm, D. W., 2013, Fracturing Hegemony: Regionalism and State Rescaling in South Korea, 1961–71, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1147-1167.
- Glassman, J., 1999, State Power Beyond the ‘Territorial Trap’: The Internationalization of the State, *Political Geography*, 18(6), 669-696.
- Glassman, J., 2005, On the Borders of Southeast Asia: Cold War Geography and the Construction of the Other, *Political Geography*, 24(7), 784-807.
- Glassman, J., 2011, The Geo-political Economy of Global Production Networks, *Geography Compass*, 5(4), 154-164.
- Haggard, Stephan and Moon, Chung-In, 1993, The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea, In Hagen Koo, *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press.
- Harvey, D., 2001, *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, New York: Routledge.
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.
- Jones, Martin R., 1997, Spatial Selectivity of the State? The Regulationist Enigma and Local Struggles over Economic Governance, *Environment and Planning A*, 29(5), 831-864.
- Koo, H., 1987, The Interplay of State, Social Classes, and World System in East Asian Development: the Cases of South Korea and Taiwan, In Deyo Frederic C., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press.
- _____, 1993, The State, Minjung, and the Working Class in South Korea. In Hagen Koo, *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lefebvre, H., 1991, *The Production of Space* (D. Nicholson-Smith, Trans.), Oxford, UK.: Blackwell.
- Lefebvre, H., 2009, *State, Space, World: Selected Essays* (G. Moore, N. Brenner & S. Elden, Trans. N. Brenner & S. Elden Eds.). Minneapolis London: University of Minnesota Press.
- Oosterlynck, S., 2010, Regulating Regional Uneven Development and The Politics of Reconfiguring Belgian State Space, *Antipode*, 42(5), 1151-1179.
- Patokallio, P., 1975, Energy in Japanese-American Relations: A Structural View. *Journal of Contemporary Asia*, 5(1), 19-41.
- Securities and Exchange Commission (United States), Special Review Committee of the Board of Directors of Gulf Oil Corporation (1975). *Current Report re: Report of the Special Review Committee of the Board of Directors of Gulf Oil Corporation: Pursuant to Section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934*. Washington, SEC.
- Vassiliou, M., 2009, *The A to Z of the Petroleum Industry*, New York: Scarecrow Press.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- 교신: 김동완, 151-742, 서울시 관악구 관악로 1, 서울대학교 82동 505호(이메일: dw.gimm@gmail.com, 전화: 02-880-5643)
- Correspondence: Dong-Wan Gimm, Environmental Planning Institute, Seoul National University, 82-505, Gwanakro 1, Gwanak-gu, Seoul 151-742, Korea (e-mail: dw.gimm@gmail.com, phone: +82-2-880-5643, fax: +82-2-883-8620)
- 최초투고일 2014. 4. 5
수정일 2014. 4. 18
최종접수일 2014. 4. 21